

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กรมสามัญศึกษา ในฐานะเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ได้กำหนดนโยบายการจัดการศึกษาที่จะเร่งขยายและกระจายโอกาสทางการศึกษาระดับมัธยมศึกษาให้ครอบคลุมทั้งเยาวชนที่ด้อยโอกาส ทั้งในเขตเมืองและชนบทให้ได้รับความเสมอภาคทางการศึกษา เพื่อมุ่งพัฒนาเยาวชนสู่คุณภาพและมาตรฐานและรองรับโลกวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เจริญก้าวหน้าและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว (กรมสามัญศึกษา, 2540)

ในการจัดการเรียนการสอน เรื่องอัตรากำลังครูเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ ถ้าหากบุคลากรมีจำนวนเพียงพอและมีคุณภาพเหมาะสมกับปริมาณงานและสภาพของงานที่ปฏิบัติ ดังนั้น ในการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานจึงต้องให้เหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะงาน และควรจะเป็นมาตรฐานที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถปฏิบัติได้ ซึ่งการดำเนินการของกรมสามัญศึกษาได้กำหนดจุดเน้นในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของผู้บริหาร ครูและศึกษานิเทศก์ โดยได้รับการพัฒนาเพิ่มพูนทักษะการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง แนวทางการปฏิบัติตามจุดเน้นได้แก่ ส่งเสริมให้ครูคนหนึ่งสามารถสอนได้มากกว่า 1 วิชา เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนครู (กรมสามัญศึกษา, 2540)

ปัจจุบันรัฐมีนโยบายที่จะขยายโอกาสทางการศึกษา ตามที่กำหนดไว้ในแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ที่จะให้การศึกษาระดับมัธยมศึกษาเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานของปวงชนเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้สูงขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็มีนโยบายที่จำกัดการเพิ่มจำนวนข้าราชการตามมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการวางแผนกำลังคนภาครัฐ เมื่อวันที่ 7 มกราคม 2535 เรื่อง มาตรการปรับปรุงระบบราชการและระบบข้าราชการ (สำนักงาน ก.พ., เอกสารอัดสำเนา : 8-9) โดยในมาตรการดังกล่าว ได้กำหนดแนวทางเกี่ยวกับการวางแผนอัตรากำลังคนภาครัฐ ดังเช่น

ข้อ 1.3 ควบคุมจำนวนตำแหน่งข้าราชการและลูกจ้างในราชการ โดยให้ระงับการ
เพิ่มอัตรากำลังข้าราชการและลูกจ้าง ตลอดช่วงแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2535-2539)

มาตรการดังกล่าวส่งผลกระทบต่อกรมสามัญศึกษา ทำให้การได้รับตำแหน่งจัดสรรอัตรา
กำลังครูเพิ่มใหม่น้อยกว่าที่ควรจะได้ จึงคิดแนวทางแก้ปัญหาโดยกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน
ของข้าราชการครู สังกัดกองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา พ.ศ. 2535 เพื่อปรับอัตรากำลังข้
ราชการครูในสถานศึกษา สังกัดกองการมัธยมศึกษา ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับแผนการจัดอัตรา
กำลังตามสภาพการณ์ปัจจุบัน รวมทั้งเพื่อกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานของข้าราชการครูให้ชัดเจน
และเพื่อให้ข้าราชการครูทราบแนวปฏิบัติและวิธีการกำหนดการปฏิบัติงานของข้าราชการครู สังกัด
กองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา (กรมสามัญศึกษา, 2540 : 22) และเนื่องจากการดำเนินการใน
โรงเรียนมีงานสำคัญที่จะต้องดำเนินการ 2 งาน ดังนี้ (กรมสามัญศึกษา, 2540 : 6)

1. งานหลัก คือ งานวิชาการ เป็นงานที่สำคัญที่สุดในการที่จะทำให้นักเรียนบรรลุ
จุดหมายที่กำหนดไว้ในหลักสูตร

2. งานสนับสนุน เป็นงานที่ช่วยส่งเสริมให้การปฏิบัติงานในโรงเรียนเป็นไปอย่างมี
ประสิทธิภาพ ได้แก่ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานธุรการและการเงิน งานอาคารสถานที่และ
งานความสัมพันธ์กับชุมชน

ดังนั้น กรมสามัญศึกษาจึงได้กำหนดขอบข่ายการบริหารงานในโรงเรียนมัธยมศึกษา
สังกัดกรมสามัญศึกษา ในการประเมินมาตรฐานในโรงเรียนมัธยมศึกษาทั้งด้านปริมาณ และด้านคุณ
ภาพ ไว้ในเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา พ.ศ. 2539 โดยกำหนดไว้ 7
หมวด ดังนี้ (กรมสามัญศึกษา, 2539 : 3 - 9)

หมวดที่ 1 การบริหารทั่วไป

หมวดที่ 2 งานธุรการ

หมวดที่ 3 งานวิชาการ

หมวดที่ 4 งานปกครองนักเรียน

หมวดที่ 5 งานบริการ

หมวดที่ 6 โรงเรียนกับชุมชน

หมวดที่ 7 การบริหารอาคารสถานที่

จากภารกิจหรืองานของโรงเรียนมัธยมศึกษา ทำให้การปฏิบัติงานของข้าราชการครูต้อง
มีการปรับเปลี่ยนและเพิ่มภาระหน้าที่มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อสำนักงานคณะกรรมการข้
ราชการครู (ก.ค.) ได้ยกเลิกเงื่อนไข (ส) ต่อท้ายเลขที่ตำแหน่งข้าราชการครูที่ปฏิบัติหน้าที่สาย

สนับสนุนการสอน เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2535 โดยให้ถือว่าสถานศึกษามีงานสนับสนุนการสอนที่ผู้บริหารสถานศึกษาสามารถมอบหมายให้ข้าราชการครูปฏิบัตินอกเหนือจากงานการสอนได้ โดยกระจายงานสนับสนุนการสอนให้ข้าราชการครูรับผิดชอบตามความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ ทั้งนี้ ข้าราชการครูทุกคนต้องทำการสอน (สำนักงาน ก.ค., 2537 : 59)

ดังนั้น ในการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานของข้าราชการครู สังกัดกองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา พ.ศ. 2535 จึงได้กำหนดให้ข้าราชการครูต้องมีเวลาปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเรียนการสอน และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ได้รับมอบหมาย ให้เป็นไปตามกำหนดเวลาปฏิบัติงานปกติของสถานศึกษา ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยกำหนดเวลาทำงานและวันหยุดราชการของสถานศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2526 ซึ่งให้สถานศึกษาที่ทำการสอนตามหลักสูตรมัธยมศึกษาตอนต้น กำหนดเวลาทำงานปกติสัปดาห์ละ 35 ชั่วโมง และมัธยมศึกษาตอนปลาย สัปดาห์ละ 38 ชั่วโมง สำหรับคาบการสอน กำหนดให้ครูคนหนึ่งสอนได้อย่างน้อยคนละ 2 ทมวทวิชา และจำนวนคาบการสอนโดยรวมคาบกิจกรรมนักเรียนตามที่กำหนดไว้ในหลักสูตร ดังนี้ (กรมสามัญศึกษา, 2540 : 23)

- | | |
|--------------------------------|---------------------------------------|
| 1. ครูผู้สอน | ต้องสอนคนละไม่น้อยกว่า 20 คาบ/สัปดาห์ |
| 2. หัวหน้าทมวทวิชา | ต้องสอนไม่น้อยกว่า 12 คาบ/สัปดาห์ |
| 3. รองหัวหน้าทมวทวิชา | ต้องสอนไม่น้อยกว่า 16 คาบ/สัปดาห์ |
| 4. ครูปฏิบัติงานสนับสนุนการสอน | ต้องสอนคนละไม่น้อยกว่า 5 คาบ/สัปดาห์ |
| 5. หัวหน้างานต่าง ๆ | ต้องสอนไม่น้อยกว่า 16 คาบ/สัปดาห์ |

ต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2539 และ 2540 กรมสามัญศึกษาไม่ได้รับการจัดสรรตำแหน่งข้าราชการครูเพิ่มเติม ทำให้การดำเนินการตามนโยบายขยายโอกาสของกรมสามัญศึกษา ซึ่งมีแผนการรับนักเรียนทั้งระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและมัธยมศึกษาตอนปลาย ยิ่งประสบปัญหาการขาดแคลนอัตรากำลังครูเพิ่มสูงขึ้น จึงทำให้การปฏิบัติงานของข้าราชการครูได้รับผลกระทบ เนื่องจากภาระงานที่มีปริมาณสูงขึ้น ดังนั้น การปฏิบัติงานของข้าราชการครูจึงอาจมีปัญหในทางปฏิบัติและไม่สอดคล้องกับสภาพที่เป็นจริง หรือไม่สอดคล้องตามแนวปฏิบัติและวิธีการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานของข้าราชการครู สังกัดกองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา พ.ศ. 2535

จากเหตุผลและความเป็นมาข้างต้น ประกอบกับในปัจจุบันยังไม่มีผู้ใดทราวจัยเกี่ยวกับแนวปฏิบัติและวิธีการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานของข้าราชการครู สังกัดกองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา พ.ศ. 2535 ผู้วิจัยซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการแก้ปัญหาด้านอัตรากำลังครูในสถานศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จึงมีความสนใจที่จะศึกษาสภาพและปัญหาการปฏิบัติงานของข้าราชการครู สังกัดกองการมัธยมศึกษา เป็นอย่างไร และการปฏิบัติงานของข้าราชการครูตามแนวปฏิบัติ

และวิธีการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานของข้าราชการครู สังกัดกองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา พ.ศ. 2535 มีปัญหาหรืออุปสรรคที่ควรพิจารณาแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงในการปฏิบัติงานของข้าราชการครูในสถานศึกษา สังกัดกองการมัธยมศึกษา หรือไม่ อย่างไร เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงการกำหนดกรอบอัตรากำลังครูในสถานศึกษาและกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานของข้าราชการครู สังกัดกองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา ให้เหมาะสมกับลักษณะงานและภาระงานของครูต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้ เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาการปฏิบัติงานของข้าราชการครู สังกัดกองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา

ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาสภาพและปัญหาการปฏิบัติงานของข้าราชการครู สังกัดกองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา ผู้วิจัยกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยโดยอาศัย แนวปฏิบัติ และวิธีการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานของข้าราชการครู สังกัดกองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา พ.ศ. 2535 คือ (กรมสามัญศึกษา, 2540)

1. แนวปฏิบัติและมาตรฐานการปฏิบัติงานของข้าราชการครู ดังนี้

1.1 ปริมาณงาน ได้แก่ ปริมาณงานการสอนและงานที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติ นอกเหนือจากงานการสอน ซึ่งได้แก่จำนวนรายวิชาที่สอน จำนวนห้องสอน จำนวนนักเรียนที่สอน ระดับชั้นที่สอน จำนวนคาบการสอนเฉลี่ยต่อสัปดาห์ และเวลาการปฏิบัติงานอื่น ๆ นอกจากงานการสอน และงานที่ได้รับมอบหมายเป็นพิเศษ

1.2 คุณภาพของงาน ได้แก่ การปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ตามที่ระบุไว้ในการพรรณนางานข้าราชการครูในสถานศึกษา ดังนี้

1.2.1 งานที่เกี่ยวข้องกับการสอนในหมวดวิชาที่รับผิดชอบ

1.2.2 งานอื่น ๆ ที่สถานศึกษามอบหมาย

2. การพรรณนางานของข้าราชการครูในสถานศึกษา ดังต่อไปนี้

2.1 งานการสอน

2.2 งานสนับสนุนการสอน

2.3 งานอื่น ๆ ที่สถานศึกษามอบหมาย

คำนิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

สภาพ หมายถึง ลักษณะการปฏิบัติงานของข้าราชการครู สังกัดกองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา

ปัญหา หมายถึง สิ่งหรือเรื่องที่เป็นอุปสรรคหรือต้องพิจารณาแก้ไขในการปฏิบัติงานของข้าราชการครู สังกัดกองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา

สภาพการปฏิบัติงาน หมายถึง ลักษณะการปฏิบัติงานของข้าราชการครูในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา ตามแนวปฏิบัติและวิธีการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานของข้าราชการครู สังกัดกองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา พ.ศ. 2535

ปัญหาการปฏิบัติงาน หมายถึง สิ่งหรือเรื่องที่เป็นอุปสรรคหรือต้องพิจารณาแก้ไขในการปฏิบัติงานของข้าราชการครูในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา ตามแนวปฏิบัติและวิธีการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานของข้าราชการครู สังกัดกองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา พ.ศ. 2535

แนวปฏิบัติ หมายถึง แนวปฏิบัติงานของข้าราชการครู สังกัดกองการมัธยมศึกษา ตามที่ระบุไว้ในแนวปฏิบัติและวิธีการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานของข้าราชการครู สังกัดกองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา พ.ศ. 2535 ได้แก่ แนวทางกำหนดอัตราค่าจ้างครูในสถานศึกษา ในเรื่องเกี่ยวกับขนาดของโรงเรียน จำนวนผู้บริหาร ผู้ช่วยผู้บริหาร หัวหน้าหมวดวิชาและรองหัวหน้าหมวดวิชา เวลาปฏิบัติงานและคาบการสอนของบุคลากร การพรรณนางานข้าราชการครูในสถานศึกษาในด้านการสอน งานสนับสนุนการสอน และงานอื่น ๆ ที่สถานศึกษาสามารถมอบหมาย

มาตรฐานการปฏิบัติงาน หมายถึง การกำหนดรายละเอียด ปริมาณและคุณภาพของงานที่เป็นเกณฑ์ที่เหมาะสมสำหรับใช้เป็นบรรทัดฐานสำหรับการปฏิบัติงานของข้าราชการครู สังกัดกองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา

โรงเรียนมัธยมศึกษา หมายถึง โรงเรียนมัธยมศึกษาในสังกัดกองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา

ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ผู้อำนวยการหรืออาจารย์ใหญ่ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการหรืออาจารย์ใหญ่ในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา

ข้าราชการครู หมายถึง ครู-อาจารย์ ฝ่ายปฏิบัติการสอนในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ได้ข้อมูลสภาพและปัญหาการปฏิบัติงานของข้าราชการครูในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษาและอัตรากำลังข้าราชการครู
2. ทำให้ได้แนวทางในการปรับอัตรากำลังข้าราชการครู และกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานของข้าราชการครูในสถานศึกษา สังกัดกองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะงานที่ปฏิบัติ
3. ทำให้ได้ข้อมูลประกอบการพิจารณาการวางแผน และกำหนดจัดสรรอัตรากำลังข้าราชการครูในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย

ประชากร ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียน และครู-อาจารย์ ในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา จำนวน 2,382 โรงเรียน รวมทั้งสิ้น 115,517 คน (กองการเจ้าหน้าที่, 2540)

กลุ่มตัวอย่าง ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้มาจากการสุ่มแบบหลายขั้นตอน (Multi-stage random sampling) โดยการสุ่มเลือกจังหวัดในแต่ละภาคร้อยละ 25 ได้จำนวน 19 จังหวัดและสุ่มเลือกโรงเรียนร้อยละ 25 ตามสัดส่วนของขนาดโรงเรียน ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 141 โรงเรียน ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียนจำนวน 141 คน และครู - อาจารย์โรงเรียนมัธยมศึกษา จำนวน 890 คน รวมกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ 1031 คน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ แบบสอบถาม จำนวน 2 ฉบับ ซึ่งผู้วิจัยสร้างขึ้นเอง ฉบับที่ 1 ใช้สอบถามผู้บริหารโรงเรียน ฉบับที่ 2 ใช้สอบถามครู-อาจารย์ แบ่งออกเป็น 3 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 สถานภาพผู้ตอบแบบสอบถาม มีลักษณะเป็นแบบเลือกตอบ (checklist) และเติมข้อความ

ตอนที่ 2 สภาพการปฏิบัติงานของครู-อาจารย์ มีลักษณะเป็นแบบเลือกตอบและเติมข้อความ

ตอนที่ 3 ปัญหาการปฏิบัติงานของครู-อาจารย์ มีลักษณะเป็นแบบเลือกตอบ เติมข้อความและคำถามปลายเปิด (open-ended)

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์และให้ส่งคืนทางไปรษณีย์และรับคืนด้วยตนเองในบางส่วน

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

4.1 ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถาม เกี่ยวกับสถานการณ์ของผู้ตอบแบบสอบถามใช้วิธีการแจกแจงความถี่ และหาค่าร้อยละ

4.2 การวิเคราะห์สภาพและปัญหาการปฏิบัติงานของครู - อาจารย์วิเคราะห์โดยใช้วิธีแจกแจงความถี่และหาค่าร้อยละ ค่าตามปลายเปิดใช้วิธีวิเคราะห์เนื้อหา จัดลำดับความถี่ และนำเสนอในรูปแบบตารางประกอบความเรียง

ลำดับขั้นในการเสนอผลการวิจัย

รายงานผลการวิจัย นำเสนอเป็น 5 บท ตามลำดับดังนี้

บทที่ 1 บทนำ ประกอบด้วย ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตการวิจัย คำนิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย และลำดับขั้นในการเสนอผลการวิจัย

บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานโรงเรียนมัธยมศึกษา แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ของการวิจัย ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

รายการอ้างอิง แสดงรายชื่อหนังสือและเอกสารอ้างอิงที่ใช้ในการวิจัย

ภาคผนวก ประกอบด้วย หนังสือติดต่อราชการ รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ และแบบสอบถาม จำนวน 2 ชุด

ประวัติผู้เขียน