

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 81 บัญญัติให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติและพัฒนาระบบวิชาชีพ และเมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาตินี้ มาตรา 53 ได้กำหนดให้มีองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา มีฐานะเป็นองค์กรอิสระภายใต้การบริหารของสภาวิชาชีพในกำกับของกระทรวง มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานวิชาชีพออก และเพิกถอนใบอนุญาตวิชาชีพ กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ รวมทั้งการพัฒนาระบบวิชาชีพ ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา และมาตรา 73 บัญญัติว่าให้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 เพื่อให้เป็นไปตามสาระสำคัญดังกล่าวและเพื่อสืบทอดประวัติศาสตร์และเจตนารมณ์ของการจัดตั้งคุรุสภาให้เป็นสภาวิชาชีพต่อไป จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 12 มิถุนายน 2546 โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้มีสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา เรียกว่า “คุรุสภา” มีฐานะเป็นนิติบุคคล อยู่ในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา, 2549, หน้า 9)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 มาตรา 6 กล่าวว่า การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรมจรรยาบรรณ วัฒนธรรม ในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับคนอื่นได้อย่างมีความสุข มาตรา 52 กล่าวว่า ให้กระทรวงส่งเสริมให้มีระบบกระบวนการผลิต การพัฒนาครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพ และมาตรฐานวิชาชีพที่เหมาะสมกับวิชาชีพชั้นสูง โดยการกำกับและประสานให้สถาบันที่ทำหน้าที่ผลิตและพัฒนาครู คณาจารย์ รวมทั้งบุคลากรทางการศึกษาให้มีความพร้อม มีความเข้มแข็งในการเตรียมบุคลากรใหม่และพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่องรัฐพึงจัดสรรงบประมาณและจัดตั้งกองทุนพัฒนาครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาอย่างเพียงพอ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2545, หน้า 5, 24–25)

ทิศทางการพัฒนาประเทศในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) กำหนดขึ้นบนพื้นฐานการเสริมสร้างทุนของประเทศทั้งทุนทางสังคม ทุนเศรษฐกิจ และทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เข้มแข็งอย่างต่อเนื่อง “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” และอัญเชิญ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นแนวทางปฏิบัติ เพื่อมุ่งสู่ “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน” ดังนั้นยุทธศาสตร์การพัฒนาคคนและสังคมไทย จึงให้ความสำคัญลำดับสูงกับการพัฒนาคุณภาพคน เนื่องจาก “คน” เป็นทั้งเป้าหมายสุดท้ายที่จะได้รับผลประโยชน์และผลกระทบจากการพัฒนา ขณะเดียวกันเป็นผู้ขับเคลื่อนการพัฒนาเพื่อไปสู่ เป้าประสงค์ที่ต้องการ จึงจำเป็นต้องพัฒนาคุณภาพคนในทุกมิติอย่างสมดุล ทั้งจิตใจ ร่างกาย ความรู้และทักษะความสามารถ เพื่อให้เพียงพอพร้อมทั้งด้าน “คุณธรรม” และ “ความรู้” ซึ่งจะนำไปสู่การคิดวิเคราะห์หรืออย่าง “มีเหตุผล” รอบคอบและระมัดระวัง ด้วยจิตสำนึกในศีลธรรมและ “คุณธรรม” ทำให้รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงและสามารถตัดสินใจโดยใช้หลัก “ความพอประมาณ” ในการดำเนินชีวิตอย่างมีจริยธรรม ซื่อสัตย์สุจริต อดทนขยันหมั่นเพียร อันจะเป็น “ภูมิคุ้มกันในตัวที่ดี” ให้คนพร้อมเผชิญต่อการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น ดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีและมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม อยู่ในครอบครัวที่อบอุ่นและสังคมที่สงบสันติสุข ขณะเดียวกันเป็นพลังในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจให้มีคุณภาพ มีเสถียรภาพและเป็นธรรม รวมทั้งการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เป็นฐานการดำรงชีวิตและการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน นำไปสู่สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549, หน้า 47)

ครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา เป็นหัวใจสำคัญที่จะทำให้การปฏิรูปการศึกษาและการพัฒนาการศึกษาประสบความสำเร็จ ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 การยกระดับมาตรฐานวิชาชีพทางการศึกษา เป็นกลไกหนึ่งที่จะพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพ จึงมีการดำเนินการตราพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 12 มิถุนายน 2546 กำหนดให้มีสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา เรียกว่า “คุรุสภา” มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ ควบคุมการประกอบวิชาชีพให้เป็นไปตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ รวมทั้งส่งเสริม สนับสนุน ยกย่องและผดุงเกียรติผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา (สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา, 2549, คำนำ) และตามประกาศการกำหนดคุณสมบัติของผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษา พ.ศ. 2552 ผู้ประกอบวิชาชีพครูจะต้องมีคุณสมบัติของผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษา

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 3 มีโรงเรียนในสังกัด จำนวน 182 โรงเรียน มีผู้บริหาร จำนวน 206 คน มีครูผู้สอน จำนวน 1,783 คน และตามโครงการพัฒนาและส่งเสริมให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีและเลื่อนเป็นวิทยฐานะชำนาญการพิเศษ และพัฒนา ส่งเสริมการปฏิบัติงานของบุคลากรสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนา บุคลากรทางการศึกษา ตามมาตรา 38 ค (2) ได้มีความรู้ ความเข้าใจ ในการดำเนินการจัด บุคลากรลงกรอบ ตามมติที่ ก.ค.ศ. กำหนดให้ดำเนินการตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และสามารถดำเนินการพัฒนาสมรรถนะตนเอง (ID-Plan) ตามประเภทตำแหน่ง และ ระดับตำแหน่งที่ ก.ค.ศ. กำหนด (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 3, 2552, หน้า 1, 3, 45) ผู้วิจัยในฐานะเป็นผู้อำนวยการสถานศึกษามีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการสนับสนุนและ ส่งเสริมให้บุคลากรได้มีการพัฒนาเพื่อเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ ทศนคติที่ดี คุณธรรมและจริยธรรม อันจะทำให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีความสนใจที่จะศึกษาการพัฒนา บุคลากรตามมาตรฐานวิชาชีพทางการศึกษาของครูผู้สอนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 3 เพื่อนำผลการศึกษาค้นคว้าไปใช้เป็นแนวทาง ให้ข้าราชการครูได้พัฒนาตนเองและหน่วยงานทางการศึกษาที่เกี่ยวข้องได้พิจารณานำไปเป็นข้อมูล หรือการกำหนดนโยบายและวางแผนในการพัฒนาครูให้มีคุณภาพต่อไป

จุดมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า

1. เพื่อศึกษาการพัฒนาบุคลากรตามมาตรฐานวิชาชีพทางการศึกษาของครูผู้สอน ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 3
2. เพื่อเปรียบเทียบการพัฒนาบุคลากรตามมาตรฐานมาตรฐานวิชาชีพทางการศึกษา ของครูผู้สอนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 3 จำแนกตาม เพศ ประสบการณ์การทำงาน วุฒิการศึกษา ตำแหน่งวิทยฐานะ และขนาดของ สถานศึกษา
3. เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาบุคลากรตามมาตรฐานวิชาชีพทางการศึกษาของ ครูผู้สอนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 3

ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า

1. เป็นข้อมูลสำหรับครูที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาตนเองตามมาตรฐานวิชาชีพทางการศึกษาของครูผู้สอนให้มีคุณภาพ
2. เป็นข้อมูลสำหรับผู้บริหารสถานศึกษาที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาบุคลากรตามมาตรฐานวิชาชีพทางการศึกษาของครูผู้สอนให้มีคุณภาพ
3. เป็นข้อมูลสำหรับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 3 และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาบุคลากรตามมาตรฐานวิชาชีพทางการศึกษาของครูผู้สอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า

1. ขอบเขตของเนื้อหา
 - 1.1 การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มุ่งที่จะศึกษาระดับการพัฒนาบุคลากรตามมาตรฐานวิชาชีพทางการศึกษาของครูผู้สอนตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 มาตรา 49 และข้อบังคับคุรุสภาว่าด้วยมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ พ.ศ. 2548 (สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา, 2548) กำหนดให้มีมาตรฐานวิชาชีพ 3 ด้าน ซึ่งได้นำมากำหนดเป็นกรอบแนวคิดของการศึกษาค้นคว้า ดังนี้
 - 1.1 ด้านมาตรฐานความรู้และประสบการณ์วิชาชีพ
 - 1.2 ด้านมาตรฐานการปฏิบัติงาน
 - 1.4 ด้านมาตรฐานการปฏิบัติตน
2. ประชากรกลุ่มตัวอย่าง
 - 2.1 ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ครูผู้สอนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 3 ปีการศึกษา 2552 จำนวน 1,924 คน เป็นครูผู้สอนที่อยู่ในโรงเรียนขนาดเล็ก จำนวน 478 คน ขนาดกลาง จำนวน 942 คน ขนาดใหญ่ จำนวน 504 คน (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 3, 2552, หน้า 2-3)
 - 2.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้เป็นการสุ่มแบบแบ่งชั้น (Stratified Random Sampling) โดยสุ่มจากครูผู้สอนในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 3 ในปีการศึกษา 2552 ผู้ศึกษาค้นคว้าได้กำหนดกลุ่มตัวอย่างโดยใช้ตารางเครชีและมอร์แกน (เทียมจันทร์ พานิชย์ผลินไชย, มปป, หน้า 136) ได้กลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น จำนวน 324 คน จากนั้นเทียบสัดส่วนในแต่ละชั้น โรงเรียนขนาดเล็ก จำนวน 80 คน ขนาดกลาง จำนวน 159 คน ขนาดใหญ่ จำนวน 85 คน แล้วจึงสุ่มอย่างง่าย (Simple Random Sampling)

3. ตัวแปรที่จะศึกษา

3.1 ตัวแปรต้น ได้แก่

3.1.1 เพศ

- 1) หญิง
- 2) ชาย

3.1.2 ประสบการณ์การทำงาน

- 1) น้อยกว่า 5 ปี
- 2) 5 – 9 ปี
- 3) 10 – 14 ปี
- 4) 15 – 19 ปี
- 5) 20 – 24 ปี
- 6) มากกว่า 24 ปี

3.1.3 วุฒิการศึกษา

- 1) ปริญญาตรี
- 2) สูงกว่าปริญญาตรี (ป.บัณฑิต)
- 3) ปริญญาโท หรือสูงกว่า

3.1.4 ตำแหน่งวิทยฐานะ

- 1) ครูผู้ช่วย
- 2) ครู
- 3) ครูชำนาญการ
- 4) ครูชำนาญการพิเศษ
- 5) อื่น ๆ (ครูอัตราจ้าง)

3.1.5 ขนาดสถานศึกษา

- 1) ขนาดเล็ก (นักเรียน 1 – 120 คน)
- 2) ขนาดกลาง (นักเรียน 121 – 300 คน)
- 3) ขนาดใหญ่ (นักเรียน 301 คน ขึ้นไป)

3.2 ตัวแปรตาม คือ มาตรฐานวิชาชีพครู จำนวน 3 ด้าน ดังนี้

3.2.1 ด้านมาตรฐานความรู้และประสบการณ์วิชาชีพ

3.2.2 ด้านมาตรฐานการปฏิบัติงาน

3.2.3 ด้านมาตรฐานการปฏิบัติตน

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. มาตรฐานวิชาชีพครู หมายถึง ข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณลักษณะ และคุณภาพ ที่พึงประสงค์ในการประกอบวิชาชีพครูซึ่งผู้ประกอบวิชาชีพครูต้องประพฤติปฏิบัติตาม เพื่อให้เกิด คุณภาพในการประกอบวิชาชีพสามารถสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาให้แก่ผู้รับบริการจากวิชาชีพได้ว่าเป็นบริการที่มีคุณภาพตอบสนองสังคมได้ กำหนดให้มีมาตรฐานวิชาชีพ 3 ด้าน ได้แก่ ด้านมาตรฐาน ความรู้และประสบการณ์วิชาชีพ ด้านมาตรฐานการปฏิบัติงาน และด้านมาตรฐานการปฏิบัติตน

2. มาตรฐานความรู้และประสบการณ์วิชาชีพ หมายถึง ข้อกำหนดสำหรับผู้ที่ จะเข้ามา ประกอบวิชาชีพ จะต้องมีความรู้และมีประสบการณ์วิชาชีพเพียงพอที่จะประกอบวิชาชีพ จึงจะสามารถขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเพื่อใช้เป็นหลักฐานแสดงว่าเป็นบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และมีประสบการณ์พร้อมที่จะประกอบวิชาชีพทางการศึกษาได้ โดยมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางการศึกษา หรือเทียบเท่า หรือคุณวุฒิอื่นที่คุรุสภารับรอง ผ่านการปฏิบัติ การสอนในสถานศึกษาตามหลักสูตรปริญญาทางการศึกษาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี และ ผ่านเกณฑ์การประเมินปฏิบัติการสอนตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการคุรุสภา กำหนด

3. มาตรฐานการปฏิบัติงาน หมายถึง ข้อกำหนดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในวิชาชีพ ให้เกิดผลเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด พร้อมกับมีการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิด ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพ ทั้งความชำนาญเฉพาะด้านและความชำนาญตามระดับ คุณภาพของมาตรฐานการปฏิบัติงาน หรืออย่างน้อยจะต้องมีการพัฒนาตามเกณฑ์ที่กำหนดว่ามี ความรู้ ความสามารถ และความชำนาญ เพียงพอที่จะดำรงสถานภาพของการเป็นผู้ประกอบ วิชาชีพต่อไปได้หรือไม่ นั่นก็คือการกำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพจะต้องต่อใบอนุญาตทุก ๆ 5 ปี

4. มาตรฐานการปฏิบัติตน หมายถึง ข้อกำหนดเกี่ยวกับการประพฤติตนของผู้ประกอบ วิชาชีพ โดยมีจรรยาบรรณของวิชาชีพเป็นแนวทางและข้อพึงระวังในการประพฤติปฏิบัติ เพื่อดำรงไว้ซึ่งชื่อเสียง ฐานะ เกียรติ และศักดิ์ศรีแห่งวิชาชีพ ตามแบบแผนพฤติกรรมตามจรรยาบรรณของ วิชาชีพที่คุรุสภากำหนด

5. การพัฒนาบุคลากร หมายถึง การดำเนินการเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์แก่บุคลากรในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น
6. เขตพื้นที่การศึกษา หมายถึง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 3
7. โรงเรียน หมายถึง สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 3
8. บุคลากร หมายถึง ข้าราชการครูที่ปฏิบัติงานในโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 3 ได้แก่ ครูผู้ช่วย ครู ครูชำนาญการ ครูชำนาญการพิเศษและครูอัตราจ้าง
9. ครูผู้สอน หมายถึง ผู้ทำหน้าที่การสอน ได้แก่ ครูผู้ช่วยครู ครูชำนาญการ ครูชำนาญการพิเศษ และครูอัตราจ้าง
10. เพศ หมายถึง เพศของข้าราชการครูที่ปฏิบัติงานในโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 3
11. ประสบการณ์การทำงาน หมายถึง อายุราชการของข้าราชการครูที่ปฏิบัติงานในโรงเรียน โดยนับจำนวนปีตามปฏิทิน แบ่งออกเป็น 6 ช่วง
 - 11.1 น้อยกว่า 5 ปี
 - 11.2 5 – 9 ปี
 - 11.3 10 – 14 ปี
 - 11.4 15 – 19 ปี
 - 11.5 20 – 24 ปี
 - 11.6 มากกว่า 24 ปี
12. ตำแหน่งวิทยฐานะ หมายถึง
 - 12.1 ครูผู้ช่วย
 - 12.2 ครู
 - 12.3 ครูชำนาญการ
 - 12.4 ครูชำนาญการพิเศษ
 - 12.5 อื่นๆ (ครูอัตราจ้าง)

13. ขนาดของสถานศึกษา หมายถึง โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนศึกษาอยู่ในปีการศึกษา 2552 แบ่งเป็น 3 ขนาด ดังนี้

- 13.1 โรงเรียนขนาดเล็ก หมายถึง มีจำนวนนักเรียน 1-120 คน
- 13.2 โรงเรียนขนาดกลาง หมายถึง มีจำนวนนักเรียน 121-300 คน
- 13.3 โรงเรียนขนาดใหญ่ หมายถึง มีจำนวนนักเรียน 300 คน ขึ้นไป