

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาของปัญหา

การบริหารงานของประเทศโดยคณะรัฐบาล ประกอบด้วยข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ เป็นพนักงานของรัฐซึ่งเมื่ออำนาจอยู่ในมือ การปฏิบัติงานหรือความประพฤติของข้าราชการจึงมีผลต่อความมั่นคงของชาติ¹ จากการสรุปและประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รัฐบาลได้แถลงและชี้แจงว่า ปัญหาและอุปสรรคประการหนึ่งที่ทำให้การพัฒนาประเทศในบางด้านไม่สามารถบรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ สาเหตุเนื่องมาจากความล่าช้า ความเฉื่อยชาในการปฏิบัติงานของข้าราชการ² สิ่งเหล่านี้แสดงว่าข้าราชการมีความบกพร่องต่อหน้าที่ ไม่ตั้งใจปฏิบัติงาน ไม่อุทิศหาะในหน้าที่การงาน ไม่อุทิศเวลาให้ราชการกระทำ เหล่านี้ถือได้ว่าเป็นการกระทำผิดวินัยของข้าราชการ

จากรายงานของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ในปี พ.ศ. 2521 ปรากฏว่า มีข้าราชการพลเรือนสามัญทำผิดวินัยจำนวน 1,067 ราย จากข้าราชการพลเรือนสามัญทั้งหมด 133,432 คน คิดเป็นร้อยละ 0.79 จะเห็นได้ว่า มีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับ

¹ สุวรรณ ณะสงคราม, "ความสำคัญของผู้บังคับบัญชาในเรื่องวินัยข้าราชการพลเรือน," วารสารข้าราชการ 25 (เมษายน 2523) : 13 - 14.

² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ประเมินผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (2510 - 2514) (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ม.ป.ป.), หน้า 5.

พฤติกรรมที่ปรากฏ¹ และทั้ง ๆ ที่มีเครื่องมือที่ใช้ในการควบคุมความประพฤติของข้าราชการ ซึ่งได้กำหนดกฎเกณฑ์ในการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการไว้มากมาย แต่ก็ยังมีการละเมิดมิได้ปฏิบัติตามระเบียบวินัยตามที่มีบทบัญญัติไว้

การละเมิดวินัยหรือการกระทำผิดวินัยนับเป็นปัญหาสำคัญยิ่งในการบริหารงานทุกประเภท การกระทำผิดวินัยนั้นไม่ว่าจะเป็นเรื่องเล็กน้อยหรือร้ายแรงก็ตาม เมื่อเกิดขึ้นแล้วย่อมนำความเสียหายมาสู่ตนเองและหน่วยงานไม่น้อย ประวิณ ๓ นคร กล่าวถึงผลเสียของการกระทำผิดวินัยไว้ว่า ทำให้ได้ผลไม่คุ้มค่ากับการลงทุน ถ้าละเมิดวินัยจนถึงต้องให้ออกจากราชการก็จะต้องหาคนมาบรรจุใหม่และฝึกอบรมใหม่ ทำให้สิ้นเปลืองทั้งเวลาและงบประมาณ²

กลไกสำคัญแห่งการรักษาวินัยข้าราชการนั้นไม่ได้อยู่ที่การกำหนดบทวินัยให้สมบูรณ์ในกฎหมาย แต่อยู่ที่การปฏิบัติ การรักษาวินัยที่ดีควรให้บุคคลในหน่วยงานมีความสมัครใจที่จะรักษาวินัยและปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ การรักษาวินัยจึงเป็นหน้าที่ของทุก ๆ คนในหน่วยงาน ซึ่งต้องให้ความสนใจและจะละเลยเสียมิได้³ โจเซฟ บี คิงส์เบอรี (Joseph B. Kingsbery) กล่าวว่าไว้ว่า การรักษาวินัยโดยใจสมัคร (Self-discipline) เป็นรากฐานสำหรับสังคมประชาธิปไตย และเป็นทางให้ราชการสัมฤทธิ์ผลยิ่งขึ้น⁴

¹ อาลัย อิงคะวณิช, "ข้าราชการพลเรือนกับจรรยาบรรณ," วารสารข้าราชการ 25 (เมษายน 2523) : 32.

² ประวิณ ๓ นคร, "วินัย," ใน การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย อมร รักษาสัตย์-โสรัจ สุจริตกุล, บรรณาธิการ. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2514), หน้า 135.

³ อูสาร์ท โกมลปานิก, "การรักษาวินัยข้าราชการ," วารสารข้าราชการ 24 (กรกฎาคม 2522) : 15.

⁴ Joseph B. Kingsbery, Personnel Administration for Thai Students (Bangkok : Institute of Public Administration, Thammasat University, 1975), p. 53.

โรเบิร์ต เฟลสทัส (Robert Fresthus) กล่าวว่า แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ซึ่งเป็นนักทฤษฎีองค์การคนสำคัญของโลก ได้ตั้งทฤษฎีไว้ว่า "ในองค์การหรือสังคมใดก็ตามจะดำเนินงานไปโดยสะดวกก็จะต้องมีกฎเกณฑ์หรือระเบียบวินัย เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของการปฏิบัติงาน และเพื่อให้องค์การหรือสังคมนั้น ๆ ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์"¹

สำหรับการบริหารงานในโรงเรียนมัธยมศึกษา บุคคลที่มีบทบาทสำคัญประกอบด้วยการบริหารโรงเรียนและครูอาจารย์ ซึ่งต้องรับผิดชอบต่อการอบรมสั่งสอนเด็กในวัยรุ่น อันเป็นวัยที่กำลังมีการพัฒนาทั้งทางร่างกายและความคิด ครูจึงต้องเป็นแบบอย่างที่ดี เพื่อเด็กจะได้เกิดความเลื่อมใสและนำเอาแบบอย่างที่ดีนั้นไปเป็นแนวประพฤติปฏิบัติต่อไป นอกจากนี้ครูยังเป็นข้าราชการพลเรือนซึ่งต้องปฏิบัติตามระเบียบวินัยข้าราชการโดยเคร่งครัด เพื่อความสงบเรียบร้อยและความก้าวหน้าของงาน อันจะช่วยให้การปฏิบัติงานดำเนินไปด้วยดีอย่างมีประสิทธิภาพ

แม้ว่าการรักษาวินัยของข้าราชการจะมีความสำคัญดังที่กล่าวมาแล้ว แต่สภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันปรากฏว่า ยังมีข้าราชการอีกเป็นจำนวนมากที่กระทำผิดทางวินัยอยู่เสมอ จากผลการวิจัยเรื่องความผิดทางวินัยของข้าราชการครูโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษา ของ พงษ์ชนะดี ในปี 2521 พบว่า ระหว่างปี 2515 - 2519 มีข้าราชการครูกระทำผิดวินัยได้รับการพิจารณาโทษถึงที่สุดแล้วเป็นจำนวนทั้งหมด 213 คน และกรณีความผิดทางวินัยที่พบมากที่สุดคือ การไม่อุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ รองลงมาได้แก่ การกระทำอันได้ชื่อว่าประพฤติชั่ว และไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ² และจากผลการวิจัยเรื่องความผิดทางวินัยของ

¹ Robert Fresthus, The Organizational Society (New York : Alfred and Knopf, Inc., 1962), p. 31.

² พงษ์ชนะดี, "ความผิดทางวินัยของข้าราชการครูโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษา ระหว่าง พ.ศ. 2515 - 2519," (วิทยานิพนธ์ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร, 2521), หน้า 47.

ข้าราชการครูสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ของ สิ้นสมุทร ประทุมตา ในปี พ.ศ.2521 พบว่า ระหว่างปี 2517 - 2519 มีข้าราชการครูกระทำผิดวินัยได้รับการพิจารณาโทษถึงที่สุดแล้ว เป็นจำนวนทั้งหมด 778 คน กรณีความผิดวินัยที่พบมากที่สุดคือ การไม่อุทิตเวลาของตนให้แก่ราชการ รองลงมาได้แก่การกระทำอันได้ชื่อว่าประพฤติก้าว และไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ เมื่อเปรียบเทียบผู้ที่กระทำผิดจำแนกตามตำแหน่ง ปรากฏว่าครูใหญ่และครูกระทำผิดไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ เมื่อเปรียบเทียบระดับโทษของครูใหญ่และครู ปรากฏว่า แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ พิจารณาโทษแต่ละสถานปรากฏว่า ครูได้รับโทษทุกสถานมากกว่าครูใหญ่อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ¹

สาเหตุหนึ่งที่ข้าราชการครูถูกกระทำผิดไป เพราะไม่รู้ว่าการกระทำนั้นผิดวินัย ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนของเราเขียนข้อความไว้กว้าง ๆ ไม่ละเอียดชัดเจนลงไป และในบางข้อมีลักษณะเป็นนามธรรมยากแก่การเข้าใจ และจะแก้ตัวว่าไม่รู้ไม่ได้ ทำให้การรักษาวินัยขาดแนวทางที่ถูกต้องเหมาะสมในกรณีที่ระเบียบมีให้เป็นแนวทางเดียวกัน

ด้วยเหตุนี้ทำให้ผู้วิจัยเกิดความคิดที่จะศึกษาความรู้ความเข้าใจของผู้บริหารและอาจารย์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวินัยและการรักษาวินัย รวมทั้งหาแนวทางปฏิบัติสำหรับการรักษาวินัยที่ถูกต้องเหมาะสม เพื่อที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลในโรงเรียนต่อไป

¹สิ้นสมุทร ประทุมตา, "ความผิดทางวินัยของข้าราชการครูสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ระหว่างปี 2517 - 2519," (วิทยานิพนธ์ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร, 2521), หน้า 100 - 104.

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ เรื่องวินัยและการรักษาวินัยของข้าราชการครูโรงเรียนมัธยมศึกษา
2. เพื่อศึกษาวิธีปฏิบัติในการรักษาวินัยของข้าราชการครูโรงเรียนมัธยมศึกษา
3. เพื่อเปรียบเทียบความรู้ความเข้าใจในเรื่องวินัยและการรักษาวินัยของกลุ่มผู้บริหารและกลุ่มอาจารย์โรงเรียนมัธยมศึกษา
4. เพื่อหาแนวทางปฏิบัติในการรักษาวินัย จากความเข้าใจของข้าราชการครูโรงเรียนมัธยมศึกษา

สมมติฐานของการวิจัย

1. กลุ่มผู้บริหารและกลุ่มอาจารย์โรงเรียนมัธยมศึกษา มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องวินัยและการรักษาวินัยอยู่ในระดับสูง
2. กลุ่มผู้บริหารและกลุ่มอาจารย์โรงเรียนมัธยมศึกษา มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องวินัยและการรักษาวินัยไม่แตกต่างกัน

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้มุ่งหาแนวทางหรือวิธีการปฏิบัติในการรักษาวินัยของข้าราชการครู โดยศึกษาจากความเข้าใจในเรื่องวินัยและการรักษาวินัย ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 65 - มาตรา 82 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518
2. การวิจัยครั้งนี้ศึกษาเฉพาะกลุ่มตัวอย่างประชากร 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา และกลุ่มอาจารย์โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวง

ศึกษาศึกษา โดยครอบคลุมประชากรในเขตการศึกษา 8 ซึ่งประกอบด้วยจังหวัดต่าง ๆ 8 จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย แพร่ น่าน พะเยา ลำพูน ลำปาง และ แม่ฮ่องสอน

ข้อตกลงเบื้องต้น

การวิจัยครั้งนี้ถือว่าผู้ตอบแบบสอบถามทุกคนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องวินัยและการรักษาวินัยเป็นอย่างดี และทุกคนตอบแบบสอบถามด้วยความจริงใจ

คำจำกัดความของคำที่ใช้ในการวิจัย

แนวปฏิบัติ หมายถึง แนวทางหรือวิธีการในการปฏิบัติให้เป็นแบบเดียวกัน

วินัย หมายถึง เครื่องมือในการควบคุมพฤติกรรมในการปฏิบัติงานของผู้บริหารและอาจารย์ในโรงเรียนมัธยมศึกษา

การรักษาวินัย หมายถึง วิธีการที่จะให้ข้าราชการครูประพฤติปฏิบัติตนอยู่ในกรอบของวินัย โดยแยกพิจารณาได้ 2 ประการคือ พิจารณาในทางบวก และพิจารณาในทางลบ

ผู้บริหาร หมายถึง ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ หรือครูใหญ่ ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่หรือผู้ช่วยครูใหญ่ ฝ่ายธุรการ ฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปกครองและฝ่ายบริการ

โรงเรียน หมายถึง โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาศึกษาในเขตการศึกษา 8

อาจารย์ หมายถึง ครูและอาจารย์ซึ่งปฏิบัติการสอนในโรงเรียนมัธยมศึกษา

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. เพื่อเป็นแนวทางสำหรับผู้บริหารโรงเรียนในการปกครองบังคับบัญชาให้ข้าราชการครูในสถานศึกษาของตนอยู่ในระเบียบวินัยค่ายดี
2. ผลการวิจัยจะเป็นประโยชน์สำหรับผู้บริหารโรงเรียนในด้านการบริหารงานบุคคล
3. ผลการวิจัยจะเป็นแนวทางหนึ่งสำหรับผู้บริหารโรงเรียนในการที่จะหาวิธีการป้องกันมิให้มีการกระทำผิดทางวินัยขึ้นในสถานศึกษา

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยแบบสำรวจ ในลักษณะของการวิจัยภาคสนาม มีวิธีการวิจัยโดยสังเขปดังนี้

กลุ่มตัวอย่างประชากร ประชากรที่ใช้ในการวิจัยประกอบด้วย ผู้บริหารโรงเรียน ผู้ช่วยผู้บริหารทุกฝ่าย และอาจารย์ในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ในเขตการศึกษา 8 โดยแบ่งประชากรออกเป็น 2 กลุ่มคือ

1. กลุ่มผู้บริหารโรงเรียน ได้แก่ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่หรือครูใหญ่ ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่หรือผู้ช่วยครูใหญ่ ฝ่ายธุรการ ฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปกครอง และฝ่ายบริการ

2. กลุ่มอาจารย์ ได้แก่ ครูอาจารย์ในโรงเรียนมัธยมศึกษา

การสุ่มกลุ่มตัวอย่างประชากร ใช้วิธีการสุ่มแบบแบ่งชั้น (Stratified Random Sampling) ดังนี้

1. จังหวัดที่ใช้ในการวิจัย จำนวนร้อยละ 50 ของจังหวัดที่อยู่ในเขตการศึกษา 8 โดยใช้วิธีสุ่มแบบง่าย (Simple Random Sampling)

2. อำเภอที่ใช้ในการวิจัย ใช้อำเภอเมืองของทุกจังหวัดที่สุ่มได้ในข้อ 1 และอำเภอรอบนอก จำนวนร้อยละ 20 ของอำเภอที่เหลืออยู่ในแต่ละจังหวัด โดยใช้วิธีสุ่มแบบง่าย (Simple Random Sampling)

3. โรงเรียนที่ใช้ในการวิจัย จำนวนร้อยละ 50 ของโรงเรียนในแต่ละอำเภอที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้วิธีสุ่มแบบง่าย (Simple Random Sampling)

4. ผู้บริหารโรงเรียน ใช้ผู้บริหารทุกคนในโรงเรียนที่สุ่มได้ คือร้อยละ 100

5. อาจารย์ จำนวนร้อยละ 20 ของอาจารย์ทั้งหมดในแต่ละโรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้วิธีสุ่มแบบง่าย (Simple Random Sampling)

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ในการวิจัยครั้งนี้ ใช้แบบสอบถามซึ่งแบ่งเป็น 4 ตอนดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลส่วนตัว เป็นแบบเลือกตอบ (Check list) มีคำถาม 6 ข้อ

ตอนที่ 2 ความรู้ความเข้าใจในเรื่องวินัยและการรักษาวินัย เป็นแบบเลือกตอบ (Check list) โดยแบ่งเป็น 2 หัวข้อ

2.1 เรื่องกรณีความผิดทางวินัย มีคำถาม 24 ข้อ

2.2 เรื่องความรู้เกี่ยวกับเรื่องการรักษาวินัย มีคำถาม 8 ข้อ

ตอนที่ 3 วิถีปฏิบัติในการรักษาวินัย แบ่งเป็น 3 ตอนดังนี้

3.1 เกี่ยวกับข้าราชการ เป็นแบบเลือกตอบ (Check list) และแบบให้ตอบอิสระ (Open end) มีคำถาม 9 ข้อ

3.2 เกี่ยวกับผู้บังคับบัญชาและวิธีการรักษาวินัยในหน่วยงาน เป็นแบบมาตราส่วนประเมินค่า (Rating scale) มีคำถาม 22 ข้อ

3.3 ปัญหาอุปสรรคในการรักษาวินัย เป็นแบบมาตราส่วนประเมินค่า (Rating scale) มีคำถาม 8 ข้อ

ตอนที่ 4 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวปฏิบัติในการรักษาวินัย เป็นแบบให้ตอบอิสระ (Open end)

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยนำแบบสอบถามไปส่งยังโรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง และขอรับคืนด้วยตนเอง

วิธีวิเคราะห์ข้อมูล แบ่งการวิเคราะห์ข้อมูลออกเป็นตอน ๆ ตามลักษณะของแบบสอบถามดังนี้

1. แบบเลือกตอบ ใช้วิธีการแจกแจงความถี่ และหาค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย (\bar{X}) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) เปรียบเทียบโดยใช้ค่า t (t-test) เปรียบเทียบสัดส่วนโดยใช้ค่า z (z-test)
2. แบบมาตราส่วนประเมินค่า โดยใช้ค่าเฉลี่ย (\bar{X}) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.)
3. แบบให้ตอบอิสระ โดยใช้วิธีวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

ลำดับชั้นในการเสนอผลการวิจัย

แบ่งเป็น 5 บท บรรณานุกรม และภาคผนวกคือ

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึง ความเป็นมาของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย สมมุติฐานของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย ข้อตกลงเบื้องต้น คำจำกัดความของคำที่ใช้ในการวิจัย ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย และวิธีดำเนินการวิจัย

บทที่ 2 วรรณคดีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย กล่าวถึง กลุ่มตัวอย่างประชากร เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล กล่าวถึง ลำดับการเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล และผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายและข้อเสนอแนะ กล่าวโดยสรุปถึงวัตถุประสงค์ของการวิจัย สมมุติฐานของการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

บรรณานุกรม แสดงรายการหนังสือและเอกสารอื่น ๆ ที่ใช้ในการวิจัย

ภาคผนวก ก. ประกอบด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวินัยข้าราชการครู

ภาคผนวก ข. ประกอบด้วยรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในการตรวจแบบสอบถามและแบบสอบถามที่ใช้ในการวิจัย



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย