



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติครูฉบับแรกได้ตราขึ้น เมื่อวันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2488 โดยมติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยครูชั้น ขณะนั้นนายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี และนายทวี บุณยเกตุ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ตามพระราชบัญญัตินี้จึงก่อให้เกิดสภาของครูชั้นในกระทรวงศึกษาธิการชื่อว่า "คุรุสภา" มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทั้งนี้เพื่อต้องการให้การศึกษาระดับมัธยมศึกษาของชาติมีโครงการแน่นอนและมีมั่นคงถาวรกว่าที่เป็นอยู่ ต้องการให้อาชีพครูมีความทัดเทียมกับข้าราชการในกระทรวง ทบวง กรมอื่น และต้องการให้ครูได้มีโอกาสปกครองตนเอง จากหลักการใหญ่ ๆ ดังกล่าว พระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 จึงมุ่งเน้นให้เกิดมีสภาของครู หรือคุรุสภา ขึ้นในกระทรวงศึกษาธิการ และมีหลักการสำคัญคือ

1. เพื่อให้ความคิดเห็นเป็นสภาที่ปรึกษาและรักษานโยบายการศึกษาของชาติ
2. เพื่อช่วยฐานะครู
3. ทำหน้าที่แทน ก.พ.

พระราชบัญญัตินี้จึงได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคุรุสภาให้รับปรึกษาและให้ความเห็นแก่กระทรวงศึกษาธิการ ในเรื่องนโยบายการศึกษา หลักสูตร แบบเรียน การสอน การสอบไล่ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษา .ควบคุมสอดส่องจรรยาบรรณ และวินัยของครู พิจารณาลงโทษครูผู้ประพฤติผิด ตลอดจนพิจารณาคำร้องทุกข์ของครู รักษาผลประโยชน์ของครู ส่งเสริมฐานะของครูให้เป็นที่ยอมรับ ส่งเสริมครูทั้งด้านวิชาการ สวัสดิการ และปฏิบัติหน้าที่บริหารงานบุคคล แทนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

คุรุสภาได้เริ่มดำเนินงานมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2488 จนถึงปัจจุบัน พ.ศ. 2534 รวมระยะเวลาดำเนินงานทั้งสิ้น 46 ปี พระราชบัญญัติครูได้มีการปรับปรุงมาแล้ว 5 ครั้งด้วยกัน คือครั้งแรกใน พ.ศ. 2505 ได้แก้ไขในเรื่องโครงสร้างของคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภา ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2509 ได้แก้ไขเพิ่มเติมเรื่องอำนาจหน้าที่ของคุรุสภาและลักษณะของสมาชิก ครั้งที่ 3 พ.ศ. 2519 แก้ไขเรื่องอำนาจหน้าที่ของคุรุสภา โครงสร้างและหลักเกณฑ์การปฏิบัติงานของคณะกรรมการอำนวยการ การกำหนดหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา การแต่งตั้ง

รองเลขาธิการ ยุกเล็กและเพิ่มมาตราบางมาตราที่เกี่ยวข้องกับการประชุม และลักษณะของสมาชิกคุรุสภา ครั้งที่ 4 พ.ศ. 2521 ได้แก้ไขเรื่ององค์ประกอบของกรรมการอำนวยการ และ ครั้งที่ 5 ได้แก้ไขเรื่องอำนาจหน้าที่ของคุรุสภา เนื่องจากการตรากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู โดยแยกการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูออกจาก ก.พ. และคุรุสภา

ตามมาตรา 8 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 แก้ไขเพิ่มเติมโดย มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติครู ครั้งที่ 5 พ.ศ. 2519 กำหนดว่า "ให้มีสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา โดยมีเลขาธิการคุรุสภาเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา ขึ้นตรงต่อประธานอำนวยการคุรุสภา" สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา จึงเกิดขึ้นมาพร้อมกับคุรุสภา มีหน้าที่ดำเนินงานของคุรุสภา ประสานงานและดำเนินการในเรื่องครูกับหน่วยราชการหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับครูและกิจการอื่นที่กรรมการอำนวยการคุรุสภามอบหมาย พร้อมทั้งจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับครูเสนอต่อคุรุสภา (สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา 2527 : 3-4)

การดำเนินงานของคุรุสภาผ่านทางสำนักงานเลขาธิการเท่าที่ผ่านมา เมื่อพิจารณา สภาพของสังคม จำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้น และความต้องการของบุคคลที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา แล้ว การดำเนินงานของคุรุสภาและสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา ในระยะที่ผ่านมาจึงต้องเผชิญ ปัญหาเกี่ยวกับความต้องการที่เปลี่ยนแปลง ความขัดแย้งต่อลักษณะการดำเนินงานของคุรุสภาและ สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

จากรายงานผลการวิจัยเกี่ยวกับคุรุสภา ปรากฏว่าครูส่วนใหญ่ไม่สนใจและไม่ทราบ เกี่ยวกับการดำเนินงานของคุรุสภา ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสำนักงานเลขาธิการคุรุสภายังทำงานได้ ไม่ดีเท่าที่ควร ทั้ง ๆ ที่ได้ก่อตั้งมานานแล้ว แต่ยังทำงานให้เป็นที่พอใจแก่สมาชิกไม่ได้ ฉะนั้น จึงน่าจะ ได้ศึกษาลักษณะการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา ซึ่งทำหน้าที่ดำเนินงาน ด้านต่าง ๆ ของคุรุสภา เพื่อจะ ได้นำข้อมูลมาปรับปรุงและพัฒนาสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา ให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นที่พอใจของสมาชิก

ในการสำรวจเกี่ยวกับองค์การนั้น ได้มีผู้เสนอวิธีการศึกษาไว้หลายวิธี เช่น Kensis Likert ได้ศึกษาองค์การ โดยเน้นถึงความต้องการในการพิจารณาให้ความสำคัญต่อทรัพยากร มนุษย์ และทรัพยากรอื่น ๆ ซึ่งถือว่าเป็นสมบัติล้ำค่าของหน่วยงาน โดยพัฒนาเครื่องมืออย่างหนึ่ง

ขึ้นมาให้พนักงานใช้ประเมินองค์การ เครื่องมือนี้ได้อธิบายคุณลักษณะขององค์การในด้านภาวะผู้นำ (Leadership) การจูงใจ (Motivation) การติดต่อสื่อสาร (Communication) การปฏิสัมพันธ์ (Interact) การตัดสินใจ (Decision Making) การกำหนดเป้าหมาย (Goal Setting) การควบคุม (Control) และการปฏิบัติงาน (Performance) จากการศึกษาของเขาพบว่า ระบบการบริหารที่ใช้ในปัจจุบันมี 4 ระบบคือ ระบบที่ 1 ระบบเผด็จการ ระบบที่ 2 ระบบเผด็จการแบบมีคิลป์ ระบบที่ 3 แบบปรึกษา และระบบที่ 4 แบบมีส่วนร่วม เครื่องมือนี้จะทำให้ทราบว่าปัจจุบันองค์การบริหารงานในระบบใด การบริหารที่มีความโน้มเอียงมาทางระบบที่ 4 มากเท่าใด ก็จะส่งผลให้มีแนวโน้มของการผลิตสูงขึ้น และสมาชิกขององค์การก็เกิดความพึงพอใจ Theodore Caplow (อ้างในกรณี กীরติบุตร 2529 : 50) ได้ศึกษาปัจจัย 4 ด้านขององค์การ คือ ความมั่นคง (Stability) ความผสมผสานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Integration) ความสมัครใจ (Voluntarism) และความสัมฤทธิ์ผล (Achievement) Paul E Mott (อ้างในกรณี กীরติบุตร 2529 : 66) ได้ทำการสำรวจวิเคราะห์ประสิทธิผลขององค์การ โดยวัดจากปัจจัย 3 ประการ คือ ความสามารถในการผลิต (Productivity) ความสามารถในการปรับตัว (Adaptability) และความยืดหยุ่นได้ (Flexibility) Richard M. Steers (อ้างในกรณี กীরติบุตร 2529 : 75) ได้เสนอแนะแนวทางในการวิเคราะห์องค์การด้วย Process Model แนวการวิเคราะห์นี้เสนอว่า การวัดประสิทธิผลสามารถทำได้ดีที่สุดด้วยการพิจารณาแนวความคิดที่สัมพันธ์กัน 3 ประการ คือ การบรรลุถึงเป้าหมายให้ได้ผลสูงสุด (Goal Optimization) แนวความคิดด้านระบบ (System Perspective) และการเน้นเรื่องพฤติกรรม (Behavioral Emphasis) นอกจากนี้ Steers ก็ได้เสนอตัวแปรสำคัญที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์การ ซึ่งแยกออกตามลักษณะได้ 4 ประเภท คือ ลักษณะขององค์การ (Organizational Characteristics) ลักษณะของพนักงาน (Employee Characteristics) และนโยบายการบริหารและการปฏิบัติ (Managerial Policies and Practices)

ในการศึกษาเรื่องลักษณะการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภาครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาลักษณะการดำเนินงานในด้าน โครงสร้างขององค์การ การวางแผนในการทำงาน การตัดสินใจสั่งการ การติดต่อสื่อสาร การประสานงาน การมอบหมายงาน การควบคุมงาน และการจูงใจในการทำงาน ทั้งนี้เพื่อให้ทราบว่าในปัจจุบันสำนักงานเลขาธิการคุรุสภาดำเนินงานในลักษณะใด อันจะเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุง และพัฒนาสำนักงานเลขาธิการคุรุสภาให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาลักษณะการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภาในปัจจุบัน

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาลักษณะการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา โดยพิจารณาการบริหารงานของกองและหน่วยงานเทียบเท่ากองเกี่ยวกับโครงสร้างและการบริหารงานดังต่อไปนี้

- 1.1 โครงสร้างการบริหาร
- 1.2 การวางแผนในการทำงาน
- 1.3 การตัดสินใจสั่งการ
- 1.4 การติดต่อสื่อสาร
- 1.5 การประสานงาน
- 1.6 การมอบหมายงาน
- 1.7 การควบคุมงาน
- 1.8 การจูงใจในการทำงาน

2. การวิจัยครั้งนี้จะเก็บรวบรวมข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภาทั้งหมด จำนวน 287 คน โดยไม่มีการสุ่มตัวอย่าง

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

เพื่อนำผลการวิจัยครั้งนี้มาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาปรับปรุงการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

คำนิยามที่ใช้ในการวิจัย

1. ลักษณะการดำเนินงาน หมายถึง ลักษณะการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภาในประเด็นเฉพาะเรื่องดังต่อไปนี้

1.1 โครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา หมายถึง รูปแบบของการจัด
สํายงาน การแบ่งลํวงงานออกเป็นหน่วยงานย่อย และการกำหนดตัวบุคคลในการบริหารงานของ
สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา

1.2 การวางแผนในการทำงาน หมายถึง การวางแผนหรือการวางโครงอย่าง
กว้าง ๆ ว่ามีงานอะไรบ้างที่จะต้องปฏิบัติตามลำดับ พร้อมด้วยวางแนวทางวิธีการปฏิบัติ
วัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงานนั้น ๆ ก่อนลงมือปฏิบัติงาน

1.3 การตัดสินใจสั่งการ หมายถึง การไตร่ตรองเพื่อเลือกทางดำเนินงานที่
เห็นว่าดีที่สุด ในการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

1.4 การติดต่อสื่อสาร หมายถึง การถ่ายทอดแลกเปลี่ยนความคิดเห็น
ข้อเท็จจริง หรือความรู้ลึก ซึ่งอาจจะเป็นคำพูด อักษร สัญลักษณ์ หรือข่าวสารให้บุคคล
หรือกลุ่มบุคคลอื่น ได้เข้าใจความหมายตามเจตนาที่ต้องการ

1.5 การประสานงาน หมายถึง การลือสัมพันธ์ในหน่วยงาน เพื่อก่อให้เกิด
การทำงานที่มีประสิทธิภาพ ไม่มีการทำงานซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน แต่เป็นการทำงานประสาน
กลมกลืน เพื่อวัตถุประสงค์ร่วมกัน

1.6 การมอบหมายงาน หมายถึง การกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและ
มอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบนั้น ๆ ให้แก่ผู้ได้บังคับบัญชา โดยผู้ได้บังคับบัญชาหรือผู้รับ
มอบหมายนั้นมีสิทธิ์ มีอิสระพอสมควรที่จะปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายมานั้นได้

1.7 การควบคุมงาน หมายถึง การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล
การปฏิบัติงานของผู้รับมอบหมาย โดยเปรียบเทียบกับแผนงานหรือมาตรฐานที่กำหนดไว้ เพื่อ
ดำเนินการแก้ไขตามความจำเป็น

1.8 การจูงใจในการทำงาน หมายถึง การชักจูงให้สมาชิกขององค์การเกิด
ความพอใจที่จะทำงานให้ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

2. สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา หมายถึง หน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนิน
งานของคุรุสภา ซึ่งเป็นสภาครูในกระทรวงศึกษาธิการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดำเนินการเกี่ยวกับ
สวัสดิการ วิชาการ พัททษลัทธิครู และมาตรฐานวิชาชีพครู

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประชากรที่ศึกษา ใช้ประชากรทั้งหมดที่เป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการ
คุรุสภาจำนวน 287 คน ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ในกองกลาง 32 คน กองคลัง 40 คน
กองสวัสดิการ 53 คน กองบริการ 44 คน กองสุภาพครู 56 คน กองมาตรฐานวิชาชีพครู

30 คน ศูนย์ประชาสัมพันธ์ 18 คน และสำนักผู้ตรวจสอบภายใน 14 คน

2. ขั้นตอนในการวิจัย การวิจัยครั้งนี้มีลำดับขั้นตอนในการดำเนินการวิจัย ดังนี้
- ขั้นที่ 1 เป็นการศึกษาหลักการ แนวความคิดเกี่ยวกับองค์การ โครงสร้างขององค์การ และกระบวนการบริหารองค์การ
- ขั้นที่ 2 ประมวลความรู้ที่ได้จากการศึกษาหลักการ แนวความคิดมากำหนดกรอบแนวความคิดในการวิจัย
- ขั้นที่ 3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือแบบสอบถาม ซึ่งเป็นแบบสอบถามเพื่อใช้สอบถามประชากรที่ปฏิบัติงานในสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา แบบสอบถาม แบ่งเป็น 3 ส่วน ดังนี้
- ส่วนที่ 1 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม มีลักษณะเป็นแบบเลือกตอบ
- ส่วนที่ 2 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับสภาพการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา
- ส่วนที่ 3 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับความคิดเห็นที่มีต่อการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา โดยครอบคลุมประเด็นสำคัญ 8 ด้านคือ โครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา การวางแผนในการทำงาน การตัดสินใจสั่งการ การติดต่อสื่อสาร การประสานงาน การมอบหมายงาน การควบคุมงาน และการจูงใจในการทำงาน
- ในการตรวจสอบและการแก้ไขปรับปรุง ได้นำเครื่องมือการวิจัยไปให้อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และผู้มีประสบการณ์ด้านการบริหาร เพื่อตรวจและให้คำแนะนำในด้านความเที่ยงตรงตามเนื้อหาและจำนวนภาษาที่ใช้ แล้วนำมาแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสม
- ขั้นที่ 4 การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยตนเอง โดยขอความร่วมมือจากเลขาธิการคุรุสภา เพื่อขอความอนุเคราะห์ในการตอบแบบสอบถามเจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา
- ขั้นที่ 5 การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้วิธีหาค่าความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน แล้วนำเสนอข้อมูลในรูปตารางและคำอธิบาย
- ขั้นที่ 6 เขียนรายงานการวิจัย

ลำดับขั้นในการ เสนอผลงานวิจัย

บทที่ 1 บทนำ ประกอบด้วย ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของ

การวิจัย ของเขตของการวิจัย คำนิยามที่ใช้ในการวิจัย ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย และ ลำดับชั้นในการเสนอผลการวิจัย

บทที่ 2 วรรณคดีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย ประกอบด้วยประชากรที่ใช้ในการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล วิธีวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ