

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา สังคมกิจการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งด้านเศรษฐกิจ เทคโนโลยี สภาพแวดล้อม และการหลั่งไหลของวัฒนธรรมตะวันตก ทำให้เกิดความเจริญค้านวัตถุมากขึ้น คนส่วนใหญ่ ให้ความสำคัญกับค่านิยมทางวัฒนธรรมเกินไป วัฒนธรรมและระบบคุณค่าที่ดีงามเริ่มเสื่อมถอย จนก่อให้เกิด ปัญหานานัปการ โดยเฉพาะความย่อหย่อนด้านศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม ดังนั้นการบริหารประเทศ ให้มีความเจริญก้าวหน้าทันต่อเหตุการณ์เกิดสะท้อนภาพความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง จึงต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีการ และกระบวนการในการบริหารงานเพื่อพัฒนาศักยภาพของประเทศไทย (กระทรวงศึกษาธิการ. 2550: 164, ดสกร คำมा. 2550: 1)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 จึงเป็นจุดเริ่มต้นในการปรับแนวคิดจากเดิม ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-7 ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นประเด็นหลัก เป็นการพัฒนาประเทศใหม่โดยให้ “คน” เป็นศูนย์กลางการพัฒนาให้เศรษฐกิจ เป็นเครื่องมือในการพัฒนาคน ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และเปลี่ยนวิธีการพัฒนาเป็นแบบองค์รวม ที่เชื่อมโยงมิติเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เข้าด้วยกันอย่างสมดุลอย่างไรก็ตาม การพัฒนาคน ให้มีคุณภาพได้นั้น ต้องขึ้นอยู่กับการศึกษาและการศึกษาจะไปสู่ความสำเร็จได้นั้น ต้องอาศัยความมีวินัย เพื่อจะวินัย คือ ความคาดหวังของสังคมที่จะให้บุคคลประพฤติปฏิบัติในสิ่งที่ถูกที่ควรอันจะส่งผล ให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองแก่ตนเอง สังคม และประเทศไทย (สูตรเรียนรู้ คุณนิธิกร. 2544: 1-2, สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2554: ๖, สุริพร วงศ์สวัสดิ์สุข. 2551: 1)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้ให้ ความสำคัญต่อการปฏิรูปการศึกษาในด้านต่างๆ ได้แก่ การปฏิรูประบบการศึกษา ปฏิรูปการเรียนรู้ ปฏิรูประบบบริหารและการจัดการ ปฏิรูปคณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งในมาตรา 39 ได้กำหนด ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการ ปฏิรูปคณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา ทั้งด้าน วิชาการ งบประมาณการบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการข้าราชการครูและ บุคลากรทางการศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง การพัฒนานักศึกษาซึ่งเป็นหัวใจ สำคัญของสถานศึกษาให้ปฏิบัติงานบรรลุตามจุดมุ่งหมายของการจัดการศึกษา จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง และบุคลากรนี้ก็คือ “ครู” เพราะครูเปรียบเสมือนแม่พิมพ์ของชาติที่ต้องเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ลูกศิษย์ สั่งสอนให้เยาวชนมีจิตสำนึกที่ดี บทบาทของครูที่จะส่งเสริมพฤติกรรมของศิษย์ คือ การปฏิบัติของครู (สำนักงานคณะกรรมการคุณวีกा. 2545: 12, ดสกร คำมा. 2550: 2)

การปฏิบัติหรือบทบาทหน้าที่ของครู ตามพระราชบัญญัติสภากฎและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 มาตรา 49 กำหนดให้มีมาตรฐานวิชาชีพ 3 ด้าน ประกอบด้วย มาตรฐานความรู้และประสบการณ์ วิชาชีพ มาตรฐานการปฏิบัติงาน และมาตรฐานการปฏิบัติตน จะเห็นได้ว่า นอกจากครูจะต้องรับผิดชอบในการทำงานในหน้าที่แล้ว ยังต้องมีวินัยให้แสดงออกถึงความรับผิดชอบในงานและความรับผิดชอบต่อสาธารณะชนด้วย ดังนั้น ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐในการบริหาร การศึกษา บริหารราชการ และติดต่อกับประชาชน จึงต้องปฏิบัติตนให้ประชาชนเชื่อถือ ไว้วางใจ และเป็นแบบอย่างที่ดี วินัยจึงมีความจำเป็นอย่างมาก เพราะสังคมคาดหมายว่า หากครูมีวินัยแล้ว ก็จะส่งผลต่อตัวครู ต่อการศึกษา ต่อสังคม ประเทศชาติ และต่ออาชีพของข้าราชการครู ซึ่งได้รับการยกย่อง ยอมรับนับถือว่าเป็น ปูชนียบุคคล ที่มีหน้าที่ในการอบรมสั่งสอน เพื่อให้อนาคตของชาติได้มีความรู้ ความสามารถ มีศีลธรรม จรรยา รวมทั้งมีหน้าที่ในการค่อยช่วยเหลือ และแก้ไขข้อบกพร่องในด้าน ความประพฤติของศิษย์ (สูรเชษฐ์ คุณนิธิกร. 2544: 2, ชัยยะ ทึ่งแสง. 2557: 2)

วินัยข้าราชการครู เป็นวินัยที่มีลักษณะพิเศษ มีทั้งสิ่งที่ทางราชการกำหนดเป็นกฎหมาย ระเบียบ  
ที่จะต้องประพฤติปฏิบัติ และสิ่งที่เป็นความคาดหวังของสังคมที่อยากรหันหน้าเป็นแบบอย่างที่ดี  
วินัยข้าราชการครูจึงเป็นวินัยที่จะต้องปฏิบัติตามข้อบัญญัติทางวินัย คือ พระราชบัญญัติระเบียบ  
ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ในหมวด 6 วินัยและการรักษาวินัย ตามมาตรา 82  
กำหนดให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องรักษาวินัยที่บัญญัติเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติ  
ไว้ในหมวดนี้ โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ และมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่าข้าราชการครูต้องสนับสนุน  
การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ชื่อสัตย์ สุจริต เที่ยงตรง วิริยะ  
อุตสาหะ ยั่นหนันเพียร รักษาประโยชน์ราชการ มีธรรมาภิรัณ ไม่ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ทุจริต ปฏิบัติดุณ  
ตามระเบียบแบบแผน ปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา ตรงต่อเวลา อุทิศเวลาให้กับผู้เรียน ปฏิบัติตามเป็น  
แบบอย่างที่ดีแก่ผู้เรียน ชุมชน สังคม มีความสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคี ช่วยเหลือกันอยู่กับผู้เรียน  
คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน มีความรับผิดชอบ ไม่สร้างความแตกแยกในสังคม ไม่อารசัย  
ประโยชน์ในหน้าที่ราชการ ไม่นำผลงานของผู้อื่นมาเป็นของตน มีความเป็นกลางทางการเมืองรักษา  
ชื่อเสียงเกียรติยศ พัฒนาผู้เรียนให้มีวินัยรวมทั้งเสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้ใต้บังคับบัญชาอยู่ในระเบียบวินัย  
ปฏิบัติตามเป็นแบบอย่างที่ดี การสร้างวัฒนธรรมล้ำๆ ใจ พัฒนาเขตคติ จิตสำนึกรัก ความเป็นก้องทางการเมืองรักษา  
บัญชาระบบที่ดี ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาอยู่ในระเบียบวินัย ปฏิบัติตามเป็นแบบอย่างที่ดี ให้ผู้ใต้บังคับ  
บัญชาให้เป็นไปในทางที่มีวินัย หากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดฝ่าฝืนหรือกระทำผิดวินัย  
ก็จะมีโทษทางวินัย 5 สถานศึกษา ภาคทั้มๆ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก ผู้ใดถูกลงโทษไทย  
ปลดออกให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญสมื่อนว่าเป็นผู้ถูกออกจากราชการ (สำนักงาน ก.ค.ศ. 2557:  
25,88-98, พล.ร.ช. คดีสังหาร. 2554: 3)

นั่งชูบันสังคมไทยมีสัญญาณบ่งชี้ว่ามีความซับซ้อนยุ่งยาก อันเป็นผลผลกระทบมาจากปัญหาทางจริยธรรม กล่าวคือ “การขาดวินัย” นอกจากร่วมกัน จะมีความสำคัญต่อบทบาท และการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาแล้ว วินัยยังมีความสำคัญมากในระบบราชการทุกระดับ ทบวง กรม เพราะวินัยข้าราชการนั้น มีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของทางราชการ คือ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของราชการ และความพำสุกของประชาชน การกระทำใดที่มีผลผลกระทบถึงวัตถุประสงค์หลักของทางราชการดังกล่าว จึงต้องกำหนดเป็นข้อห้ามหรือข้อพึงปฏิบัติสำหรับข้าราชการ นอกจากนี้วินัยข้าราชการยังมีลักษณะเป็นจรรยาบรรณวิชาชีพของข้าราชการ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาศักดิ์ศรีของข้าราชการ การกระทำการใดที่เสื่อมเสีย ศักดิ์ศรีของตำแหน่งหน้าที่ราชการ จึงอยู่ในข่ายที่อาจผิดวินัยข้าราชการได้ (กยนา วรรณรัตน์ ณ อุษณา. 2541: คำนำ, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. นปป: ออนไลน์)

คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หรือ ก.ค.ศ. นับว่าเป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของกระทรวงศึกษาธิการ สำหรับทำหน้าที่หลักในระดับนโยบายของส่วนราชการ ซึ่งมีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หรือ สำนักงาน ก.ค.ศ. เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของ ก.ค.ศ. ตามหลักการทั่วไปขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลจะทำหน้าที่ในการรักษาคุณธรรม 4 ประการ คือ 1) กำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคล 2) กำหนดกฎระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคล ให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน 3) กำกับ ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามมาตรฐานการบริหารงานบุคคลตามที่กำหนด ซึ่งรวมถึง การกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการที่อยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลนั้นด้วย และ 4) ปฏิบัติงานอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ในการวิเคราะห์ และวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และการจัดระบบบริหารราชการในหน่วยงานการศึกษา (สำนักงาน ก.ค.ศ.. 2555: 3,5)

ค่าวิเหตุนี้ สำนักงาน ก.ค.ศ. จึงมีความสนใจที่จะศึกษารูปแบบการพัฒนาวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อนำผลการวิจัยไปเป็นแนวทางในการพัฒนาส่งเสริม ให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มีความรู้ด้านวินัย สามารถปฏิบัติงานตามกฎหมาย ข้อบังคับ กฎหมาย ไม่ก่อปัญหาในการปฏิบัติราชการ เสริมสร้างธรรมาภิบาล สร้างขวัญและกำลังใจ ส่งผลในการปฏิบัติงานได้ตามเป้าหมาย มีประสิทธิภาพ ทำให้นักเรียนได้รับการส่งเสริม การเรียนรู้อย่างเต็มตามศักยภาพ เกิดวัฒนธรรมองค์กรที่ดี เป็นแบบอย่างให้สังคม ช่างรักษาบุคลากร ให้ปฏิบัติงานอย่างภาคภูมิในวิชาชีพ สร้างความสมานฉันท์ ปrongคง สู่สังคมอุ่นสุขอย่างยั่งยืน

## กำหนดของ การวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยต้องการค้นหาคำตอบในประเด็นดังต่อไปนี้

1. รูปแบบการพัฒนาวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นอย่างไร
2. รูปแบบการพัฒนาวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มีความเป็นไปได้ในการปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ในการวิจัยการศึกษารูปแบบการพัฒนาวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มีวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

1. เพื่อศึกษารูปแบบการพัฒนาวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ
2. เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

## ความสำคัญของการวิจัย

ผลการวิจัยการศึกษารูปแบบการพัฒนาวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มีความสำคัญดังต่อไปนี้

1. ผลการวิจัยครั้งนี้ ทำให้ได้รูปแบบการพัฒนาวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ที่เป็นแนวทาง ไปสู่การปฏิบัติจริง ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารจัดการองค์กรทั้ง ระดับ กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา สร้างเสริมให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีการรักภยากติกา ระเบียบ กฎหมาย สร้างความเป็นธรรม กระทำตนให้เป็นแบบอย่างที่ดีงาม สร้างรักษาศักดิ์ศรีของตนเอง สร้างเสริมหลักธรรมาภิบาล ทำให้เกิดความโปร่งใส ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต สร้างความสมานฉันท์ องค์กร เป็นปีกแห่งมั่นคง

2. ผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หน่วยงาน ด้านสังกัดทั้งในระดับกระทรวง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา นำผลการศึกษาความเป็นไปได้ ไปใช้เป็นข้อมูลในการสำรวจสภาพความพร้อม ความต้องการของหน่วยงานเพื่อประกอบการพิจารณา ในการพัฒนาวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

## ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตการศึกษารั้งนี้ ผู้วิจัยดำเนินการศึกษาในลักษณะของการวิจัยและพัฒนา (Research and Development) โดยมีรายละเอียดดังนี้

### 1. ขอบเขตของเนื้อหาที่ศึกษา

1.1 การศึกษารูปแบบการพัฒนานวัตกรรมข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ครั้งนี้เป็นการศึกษาเฉพาะกรณี ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

1.2 การศึกษารูปแบบการพัฒนานวัตกรรมข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นการศึกษาเฉพาะกรณีการพัฒนานวัตกรรมเพื่อมีให้เกิดการทุจริตต่อหน้าที่ ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งจำแนกเป็น 4 ด้าน คือ

1.2.1 ด้านการให้ความรู้แก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

1.2.2 ด้านการลดความกดดันข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

1.2.3 ด้านการป้องกันมิให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาระทำทุจริต

ต่อหน้าที่

1.2.4 ด้านการดำเนินการทำวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ที่กระทำการทุจริตต่อหน้าที่

1.3 การศึกษาความเป็นไปได้ในการนำรูปแบบการพัฒนานวัตกรรมข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการสู่การปฏิบัติ มีขอบเขตดังนี้

1.3.1 ความเป็นไปได้ด้านกฎหมาย ประกอบด้วย การศึกษากฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และแนวปฏิบัติของทางราชการที่จำเป็นต่อการพัฒนานวัตกรรมข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

1.3.2 ความเป็นไปได้ด้านเศรษฐกิจ ประกอบด้วย การศึกษาถึงการเงิน และค่าใช้จ่าย ที่เกี่ยวกับกิจกรรม หรือโครงการพัฒนานวัตกรรมข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

1.3.3 ความเป็นไปได้ด้านเทคนิค ประกอบด้วย การศึกษาการวางแผนการตรวจสอบ ความพร้อมของเครื่องอำนวยความสะดวก จำนวนความสะดวกต่อการดำเนินการพัฒนานวัตกรรมข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษา

1.3.4 ความเป็นไปได้ด้านบุคลากร เป็นการศึกษาถึงความพร้อมของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาที่จะเข้าร่วมดำเนินการพัฒนานวัตกรรมข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

### 2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยการศึกษารูปแบบการพัฒนานวัตกรรมข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มี 3 กลุ่มคือ

1. การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (Indepth Interview) เพื่อศึกษาสภาพการพัฒนาวินัยเพื่อนิ่งให้เกิดการทุจริตต่อหน้าที่ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารงานบุคคลการ ผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้อำนวยการกลุ่มบริหารงานบุคคลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

2. สนทนากลุ่ม (Focus Group) ผู้ทรงคุณวุฒิ 12 คน เพื่อแสดงหาความคิดเห็นที่สอดคล้องกันในบางประการ และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรูปแบบการพัฒนาวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น เพื่อให้ได้รูปแบบที่มีความสมบูรณ์

3. การศึกษาความเป็นไปได้ (Feasibility) ในการนำรูปแบบการพัฒนาวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการสู่การปฏิบัติ เพื่อประกอบการสำรวจสภาพความพร้อม ความต้องการขององค์กร ในการพิจารณาพัฒนาวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ประกอบด้วย ผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้อำนวยการกลุ่มงานบุคคลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

### 3. ขอบเขตด้านกระบวนการวิจัย

การวิจัยครั้นนี้กำหนดวิธีการดำเนินการวิจัยออกเป็น 3 ตอนดังนี้

**ตอนที่ 1 การพัฒนาระบบแนวคิดรูปแบบการพัฒนาวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ประกอบด้วย**

**ขั้นที่ 1 การศึกษาเชิงทฤษฎี (Theoretical Approach)** เป็นการศึกษาเกี่ยวกับข้อมูลด้านหลักการการให้ความรู้ การลดความกดดัน การป้องกัน และการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

**ขั้นที่ 2 กำหนดกรอบแนวคิดรูปแบบการพัฒนาวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ**

**ตอนที่ 2 การกำหนดรูปแบบการพัฒนาวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ประกอบด้วย**

**ขั้นที่ 1 การศึกษาสภาพการพัฒนาวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อเป็นข้อมูลในการสร้างรูปแบบการพัฒนาวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยใช้เทคนิคการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (Indepth Interview) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการพัฒนาบุคคลการ ผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้อำนวยการกลุ่มบริหารงานบุคคลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รวมจำนวน 5 คน**

**ขั้นที่ 2 กำหนดโครงสร้างรูปแบบการพัฒนาวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ**

**ข้อที่ 3 การจัดสัมมนากลุ่ม (Focus group) โดยผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 12 คน เพื่อสำรวจหาความคิดเห็นที่สอดคล้องกันในบางประการ และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรูปแบบการพัฒนานิยมข้าราชการครูและบุคลากรทางศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ที่ผู้วัยสร้างขึ้น**

**ข้อที่ 4 กำหนดรูปแบบการพัฒนานิยมข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ**

**ตอนที่ 3 การศึกษาความเป็นไปได้ในการนำรูปแบบการพัฒนานิยมข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการสู่การปฏิบัติ เพื่อประกอบการสำรวจสภาพความพร้อม ความต้องการขององค์กร ในการพิจารณาพัฒนานิยมข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประกอบด้วย การศึกษาความเป็นไปได้ด้านกฎหมาย ความเป็นไปได้ด้านเศรษฐกิจ ความเป็นไปได้ด้านเทคนิค และความเป็นไปได้ด้านบุคลากร**

#### **4. ขอบเขตด้านการนำไปใช้**

รูปแบบการพัฒนานิยมข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ สามารถนำไปส่งเสริม พัฒนาให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีนัย เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล ประชาชนมีความผาสุก และสำรองตัวคู่กรณีของข้าราชการ

อย่างไรก็ตามหน่วยงานทั้งระดับกระทรวง เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา อาจไม่สามารถนำรูปแบบการพัฒนานิยมข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไปใช้ได้ทุกองค์กร ทั้งนี้เนื่องจากบริบทของแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกันดังนั้นองค์กรอาจต้องมีการศึกษาความเป็นไปได้ ในการนำรูปแบบการพัฒนานิยมข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามประเด็นที่ผู้วัยศึกษา เพื่อให้ได้ข้อมูลพื้นฐานสำหรับสำรวจสภาพความพร้อมขององค์กร เพื่อใช้ประกอบการพิจารณา ตัดสินใจนำรูปแบบการพัฒนานิยมข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสู่การปฏิบัติ เพื่อให้ การส่งเสริมนิยมข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษารับรู้ความชุกมุ่งหมายที่กำหนดไว้

#### **นิยามศัพท์เฉพาะ**

การศึกษารูปแบบการพัฒนานิยมข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ผู้วัยได้นิยามศัพท์ดังนี้

**1. การศึกษารูปแบบ หมายถึง การศึกษาแบบอย่าง หรือแนวทางหรือขั้นตอนในการดำเนินงาน อย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้บรรลุความชุกมุ่งหมายที่กำหนดไว้ และเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป**

**2. นิยมข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หมายถึง ระบบที่เปลี่ยนและขับเคลื่อนที่เป็นกฎหมายที่ ของทางราชการที่กำหนดให้ครุประพฤติ ปฏิบัติ โดยยึดพระราชบัญญัติและเมืองข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษา พ.ศ.2547 หมวด 6 เรื่อง นิยมและการรักษาความชุก**

3. การพัฒนาวินัยเพื่อมิให้เกิดการทุจริตต่อหน้าที่ หมายถึง การดำเนินการของผู้บริหารองค์กร เพื่อให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ปฏิบัติตามวินัยที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ประกอบด้วย การให้ความรู้ การลดความกดดัน การป้องกันมิให้กระทำการผิดวินัย และการดำเนินการทางวินัย กับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ดังนี้

3.1 การให้ความรู้แก่ข้าราชการครู หมายถึง การดำเนินงานเพื่อพัฒนาความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับกฎหมาย แบบแผน ข้อบังคับ ข้อปฏิบัติ แก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ใน การปฏิบัตรราชการอย่างถูกต้องตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ และแนวปฏิบัติต่างๆ ของสังคม

3.2 การลดความกดดันของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หมายถึง การดำเนินงาน สร้างบรรยากาศ เปิดโอกาสให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้แสดงความต้องการ ความคับช่องใจ ความคิดเห็น เพื่อเกิดความผ่อนคลายความตึงเครียดในการปฏิบัติงาน

3.3 การป้องกันมิให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาระทำผิดวินัย หมายถึง การดำเนินงาน ความคุณ ดูแล กำหนดมาตรฐาน ระมัดระวัง การปฏิบัติงานของข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษาให้พ้นจากการกระทำการผิดวินัย

3.4 การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หมายถึง การดำเนินงาน เพื่อลงโทษข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามลำดับชั้นของไทย ด้วยความยุติธรรม เสนอภาค ตามกำหนดเวลา

4. รูปแบบการพัฒนาวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หมายถึง แนวทางในการ ให้ความรู้ ลดความกดดัน ป้องกัน และดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เฉพาะกรณีการทุจริตต่อหน้าที่ ประกอบด้วย

4.1 ส่วนที่ 1 บทนำ เป็นการนำเสนอเริบก แนวคิด หลักการ และวัตถุประสงค์

4.2 ส่วนที่ 2 รูปแบบการพัฒนาวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

4.3 ส่วนที่ 3 แนวทางการนำรูปแบบไปใช้

4.4 ส่วนที่ 4 ความเป็นไปได้ในการนำรูปแบบไปใช้

5. เอกพื้นที่การศึกษา หมายถึง การจัดแบ่งการปกครองในการบริหารจัดการศึกษา ตามที่ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด แบ่งเป็นสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประจำ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา

6. สถานศึกษา หมายถึง สถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ที่มีการจัดการศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา เป็นการจัดการศึกษา ซึ่งจัดไม่น้อยกว่าสิบสองปี

7. การศึกษาความเป็นไปได้ (Feasibility Study) หมายถึง การศึกษาข้อมูลต่างๆ ที่จำเป็น เพื่อให้ได้ข้อมูลพื้นฐานสำหรับสำรวจสภาพความพร้อมขององค์กร เพื่อใช้ประกอบการพิจารณา ตัดสินใจในการนำรูปแบบการพัฒนาวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสู่การปฏิบัติ มีข้อมูลการศึกษา ดังนี้

7.1 ความเป็นไปได้ด้านกฎหมาย หมายถึง การศึกษากฎหมาย ระบุบทบาท คำสั่ง และแนวปฏิบัติ ของทางราชการที่จำเป็นต่อการพัฒนาวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

7.2 ความเป็นไปได้ด้านเศรษฐกิจ หมายถึง การศึกษาถึงการเงิน และค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับ กิจกรรม หรือโครงการพัฒนาวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

7.3 ความเป็นไปได้ด้านเทคนิค หมายถึง การศึกษาการวางแผนการตรวจสอบความพร้อม ของเครื่องสำอาง ความสะดวกต่อการดำเนินการพัฒนาวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

7.4 ความเป็นไปได้ด้านบุคลากร หมายถึง การศึกษาถึงความพร้อมของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาที่จะเข้าร่วมดำเนินการพัฒนาวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

8. ผู้เขี่ยวชาญ หมายถึง ผู้มีความรู้ ความเข้าใจ และมีประสบการณ์ เกี่ยวกับการศึกษา และการวิจัย

9. ผู้ทรงคุณวุฒิ หมายถึง ผู้มีความรู้ ความเข้าใจ และมีประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารงาน บุคคลทั้งในระดับกระทรวง เอกพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา

10. ผู้บริหารการศึกษา หมายถึง ผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

11. ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาในสังกัดสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

12. ข้าราชการครู หมายถึง บุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ทำการสอนในสถานศึกษาสังกัดสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ

13. บุคลากรทางการศึกษา หมายถึง บุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนการจัดการศึกษา ทั้งในสถานศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ

## กรอบแนวคิดในการวิจัย

กรอบแนวคิดในการศึกษารูปแบบการพัฒนาวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้หลักการ แนวคิด จากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 หมวด 6 วินัยและการรักษาวินัย มาตรา 95 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่ในการรักษาวินัย ของผู้ใต้บังคับบัญชา โดยการเสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา มีวินัย ป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำการใดๆ ที่กระทบผิดวินัย และดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่กระทบผิดวินัย

นอกจากนี้ ข้อบัญญัติทางวินัยที่เกี่ยวกับการศึกษารูปแบบการพัฒนาวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดเกี่ยวกับการรักษาวินัย ตามมาตรา 82 ถึงมาตรา 97 ศึกษาเฉพาะกรณีการพัฒนาวินัยเพื่อมิให้เกิดการทุจริตต่อหน้าที่ ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งจำแนกเป็น 4 ด้าน ประกอบด้วย ด้านการให้ความรู้ แก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ด้านการลดความกดดันข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ด้านการป้องกันมิให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาระทำทุจริตต่อหน้าที่ และด้านการดำเนินการ ทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ (ด้สกร คำมา.2550:8, สำนักงาน ก.ค.ศ. 2557: 88)

อย่างไรก็ตามที่ผ่านมาถึงเมืองค์จะมีความตระหนักในการส่งเสริม พัฒนาวินัยข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา แต่หลายองค์กรยังขาดรูปแบบที่ชัดเจน รูปแบบที่ผู้วิจัยศึกษาจึงเป็นแนวทางใหม่ เมื่อองค์กรนำไปปฏิบัติอาจประสบความล้มเหลวในขั้นปฏิบัติได้ ทั้งนี้ เมื่อจากสภาพบริบทของแต่ละแห่ง ที่มีความแตกต่างกัน และอาจต้องประสบปัญหาความเสี่ยงในด้านต่างๆ ระหว่างการพัฒนาวินัยข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้ศึกษาความเป็นไปได้ตามแนวคิดของเวอร์เดอร์ลิน (ไพบูลย์ อ่อนมั่ง. 2541: 28-29, ร้างอิงจาก Werderin. 1977: 276-289) ใน การพัฒนาวินัยข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาตามรูปแบบที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น ทั้งนี้เพื่อช่วยให้องค์กรได้กันพบข้อมูลสำคัญ และปัญหาที่จำเป็นต้องแก้ไข เพื่อเป็นข้อมูลในการตัดสินใจในระดับก่อนดำเนินการ ระหว่างการดำเนินการ และหลังดำเนินการ เพื่อให้ความรู้ การลดความกดดัน การป้องกันมิให้กระทำการทุจริตวินัย และการดำเนินการ ทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องตามพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 และเพื่อยกระดับมาตรฐาน วิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เป็นวิชาชีพชั้นสูง และเป็นที่เชื่อมั่นศรัทธาของสังคม ตามเจตนาرمณ์ของกฎหมาย

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยได้สรุปกรอบแนวคิดการวิจัย ดังภาพประกอบ 1

๑๙

