

# บทที่ 1

## บทนำ



### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

อาชีพครูเป็นอาชีพชั้นสูง ซึ่งต้องรับผิดชอบต่อการพัฒนามวลมนุษย์ ให้มีความสมบูรณ์ ทั้ง ร่างกาย อารมณ์ สังคมและจิตใจ ดังที่เลขาธิการคุรุสภาได้กล่าวไว้ว่า "วิชาชีพครูเป็น วิชาชีพชั้นสูง เพราะเป็นวิชาชีพที่ให้บริการแก่สังคม โดยไม่ซ้ำซ้อนกับวิชาชีพอื่น เป็นการให้ บริการด้วยวิธีการแห่งปัญญา ความเป็นอิสระในการดำเนินการเกี่ยวกับวิชาชีพและมีจรรยาบรรณ แห่งวิชาชีพ ผู้ที่อยู่ในวิชาชีพครู คือ ตัวครู จะต้องช่วยกันรณรงค์ให้อาชีพครูเป็นที่ศรัทธาและ เชื่อถือในสังคม ให้ทัดเทียมกับวิชาชีพชั้นสูงอื่น ๆ (สำ เร็จ นิลประดิษฐ์, 2533)

ในทศวรรษที่ผ่านมาได้เกิดวิกฤตอาชีพครู ทำให้กลุ่มบุคคลทั้งภายในและภายนอก ตลอดจน องค์กรต่าง ๆ อาทิ องค์กรฝ่ายผลิต องค์กรฝ่ายใช้ และองค์กรฝ่ายรักษามาตรฐานอาชีพครู นักวิชาการ และองค์กรที่รับผิดชอบต่อวิชาชีพครูจำเป็นต้องหันมามอง เรื่อง มาตรฐานและ คุณลักษณะวิชาชีพครู เพื่อให้ครูมีคุณภาพยิ่งขึ้น

ความคาดหวังขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับครูไม่ว่าจะเป็น ฝ่ายผลิต ฝ่ายใช้ ฝ่ายรักษามาตรฐานวิชาชีพครู ตลอดจนบุคคลทั่วไปต่างคาดหวังไว้ว่า อยากให้ครูมีคุณลักษณะ ที่ดีทั้งประสังคม ให้พร้อมทั้งด้าน ความรู้ความสามารถในวิชาชีพ ทักษะในการสอน มีจิตวิทยา เกี่ยวกับเด็ก มีความรักและศรัทธาต่ออาชีพครู มีความรับผิดชอบ ซื่อสัตย์สุจริตและยุติธรรม มี สุขภาพและจิต มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี (กรมการฝึกหัดครู, 2528) แต่สภาพปัญหาในปัจจุบัน เช่น การคัดเลือกและสรรหาบุคคลเข้าสู่อาชีพครู ตลอดจนทั้งอัตรากำลังครูที่ยังไม่เหมาะสม เครื่องมือ การคัดเลือกวัดได้ไม่ตรงตามความต้องการของผู้ใช้ครู ทำให้การมอบหมายงาน ไม่ตรงกับ ความสามารถ และครูไม่ค่อยได้มีโอกาสสั่กงานเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ซึ่งกันและกัน ในด้าน

การควบคุมมาตรฐานวิชาชีพครู ปัจจุบันขาดหน่วยงานทำหน้าที่ด้านการควบคุมมาตรฐานวิชาชีพ โดยตรง และยังขาดระบบที่เหมาะสมและต่อเนื่อง (จุฑานาถ ภูเจริญ, 2529) ภาพพจน์ของครูในปัจจุบันไม่มีใครดีนัก มักจะมีพฤติกรรมที่ผิดหลักวิชาชีพครู และมักจะเป็นข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ อยู่เสมอทำให้ภาพลักษณ์ของครูในสายตาของคนทั่วไปต้องเสื่อมเสีย ดังนั้นครูประจำการควรได้รับการพัฒนา เพื่อให้ครูตระหนักถึงจรรยาบรรณ คุณธรรม ตลอดจนประสิทธิภาพในการจัดการเรียนการสอน (เพทขย ทองมก, 2534) เพราะสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันสถานภาพและคุณภาพครูอยู่ในฐานะที่ตกต่ำและไม่พัฒนาเท่าที่ควร ดังผลงานวิจัยส่วนใหญ่ที่พบแสดงให้เห็นว่า คุณภาพครูในด้านความรู้ ความเข้าใจ ทักษะและความสามารถในด้านต่าง ๆ ยังไม่เพียงพอที่จะเอื้อต่อการจัดการกระบวนการเรียนการสอนให้เกิดประสิทธิภาพดังที่คาดหวัง ทั้งนี้เพราะมีสาเหตุหลายประการ คือ การผลิตครู ปัจจุบันไม่สามารถคัดเลือกบุคคลที่มีสติปัญญาดีและตั้งใจจริงมาเป็นครูได้ ดังที่มีผู้กล่าวว่า "...นักศึกษาครูมิได้มาจากผู้ที่มีคะแนนยอดเยี่ยมของโรงเรียนหรือของจังหวัด ผู้ที่มาสอบส่วนใหญ่มิได้ตั้งใจและศรัทธาในอาชีพครูอย่างแท้จริง หากแต่มาเรียนเพราะไม่รู้ว่าอะไรจะเรียนอะไร ให้ได้ชื่อว่ามาเรียนไว้ก่อนเพื่อสถานภาพในสังคม มิใช่เพื่อศรัทธา นักศึกษาครู บัณฑิตครูในปัจจุบันจึงถูกวิพากษ์วิจารณ์มาก โดยเฉพาะเรื่องคุณภาพ คนที่เข้าสู่สายอาชีพครูมีคุณภาพต่ำสุดของวิชาชีพชั้นสูงทั้งหลาย (ประกอบ บุรัตน์, 2529) จึงอาจกล่าวได้ว่า การศึกษาก่อนเข้าประจำการ (pre-service) สำหรับวิชาชีพครูยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ดังนั้นครูประจำการควรได้รับการพัฒนาวิชาชีพของตน นอกจากนี้การประสานงานระหว่างสถาบันผลิตครูและหน่วยงานใช้ครูยังไม่ได้ผล ทำให้ผลิตนักศึกษาครูไม่ตรงตามความต้องการของสังคม การใช้ครูมีการคัดเลือกบุคคลเข้าสู่อาชีพครูไม่เหมาะสม (จุฑานาถ ภูเจริญ, 2529) นอกจากนี้ทัศนคติและศรัทธาต่อวิชาชีพครูของตนยังตกต่ำ ตลอดจนยังไม่พึงพอใจสถานภาพความเป็นอยู่ของตน (สมใจ จิตรารินทร์, 2533) เป็นเหตุให้ไม่มีการเปลี่ยนแปลงบทบาทให้เหมาะสมกับการพัฒนา ความเจริญก้าวหน้าทางวิชาการและเทคโนโลยี องค์กรและผู้ที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพครู ควรได้หาทางปรับปรุงสมรรถภาพของครู เพื่อจะได้ทันต่อความเจริญก้าวหน้าทางวิชาการ เพราะโดยสภาพทั่วไปแล้ว ครูมีความต้องการที่จะได้รับการพัฒนาวิชาชีพ อยู่เสมอ หากได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังผลงานวิจัยของประยงค์ หัตถพรหม (2533) ซึ่งได้วิจัยเกี่ยวกับความต้องการพัฒนาวิชาชีพครู พบว่าครูส่วนใหญ่ไม่ว่าจะอยู่ในพื้นที่นอกเมืองหรือในเมือง ต้องการการพัฒนาวิชาชีพของตนเองอยู่ในระดับ

มาก และไม่แตกต่างกัน นอกจากนี้ วัชระ ชานูตะโร (2533) ยังได้ศึกษาในปีเดียวกัน และพบว่า ครูมีความต้องการที่จะพัฒนาตนเองในด้านความรู้ทักษะในการสอน หลักสูตร เนื้อหาวิชา สมรรถภาพในการเรียนการสอน การใช้สื่อการสอนการวัดและการประเมินผลการเรียนการสอน และสอดคล้องกับคำกล่าวของ เลสลีย์ เจ บิชอป (bishop, 1979 อ้างใน ชวนพิศ นรเดชาพันธ์, 2535) ซึ่งกล่าวไว้ว่า "ความต้องการในการพัฒนาตนเองเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดในกระบวนการพัฒนาบุคลากร คือ ครู อาจารย์ เพราะตัวครู อาจารย์เองเป็นผู้ต้องการและตระหนักถึงความสำคัญของการเปลี่ยนแปลง" จะเห็นได้ว่าครูมีความต้องการที่จะพัฒนาวิชาชีพของตนให้ดีกว่าเดิม ดังนั้น หากองค์กรและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนในการพัฒนาครู ก็จะทำให้ครูมีคุณภาพดีกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มีผู้แสดงความคิดเห็นถึงความจำเป็นในการพัฒนาบุคลากรว่า "ถึงแม้ว่าการคัดเลือกและสรรหาบุคคลเข้าทำงานใด ๆ จะได้กำหนดคุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการได้ดีเพียงไรก็ตาม ก็มิได้เป็นหลักประกันว่าบุคคลนั้นจะปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายได้ดีตลอดไป ทั้งนี้เพราะ ความเปลี่ยนแปลงของระบบงาน และวิทยาการต่างๆ ได้เจริญก้าวหน้าอยู่เสมอ ทำให้การปฏิบัติงานของบุคคลนั้น ๆ อาจมีปัญหาหรือผิดพลาด และปฏิบัติงานไม่ดีเท่าที่ควร" (บัณฑิต อินทรชื่น, 2526)

จากสภาพปัญหาและวิกฤตดังกล่าว ทำให้องค์กรที่เกี่ยวข้องกับครูได้ร่วมมือกันหาแนวทางแก้ไข และในปี 2533 ครูสภาได้เป็นแกนนำ โดยการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานในการปฏิบัติงานของครูขึ้น โดยใช้ชื่อว่า "เกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพครู" เพื่อบ่งถึงคุณลักษณะของครูที่ดี มีอยู่ 3 หมวด ได้แก่ 1. รอบรู้ สอนดี 2. มีคุณธรรม จรรยาบรรณ 3. มุ่งมั่นพัฒนา ทั้งนี้เพื่อมุ่งหวังให้ครูได้ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติตน เพื่อวิชาชีพครูจะได้พัฒนายิ่งขึ้น (ครูสภา โดย คณะอนุกรรมการส่งเสริมวิชาชีพครู, 2533) รายละเอียดของเกณฑ์ดังกล่าว ได้แก่

**รอบรู้** คือ มีความรอบรู้ในวิชาชีพของตน เช่น ปรัชญาการศึกษา ประวัติการศึกษา หลักการศึกษา นโยบายการศึกษา แผนและโครงการพัฒนาการศึกษาจะต้องมีความรู้อย่างเชี่ยวชาญในด้านหลักสูตร วิธีสอน และวิธีประเมินผลการศึกษาในวิชาหรือกิจกรรมที่ตนรับผิดชอบ จะต้องมีความรู้เกี่ยวกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาที่เกิดขึ้นในสังคมของตนเองและโลก

**สอนดี** คือ จะต้องทำการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ มีการพัฒนาการสอนให้สอดคล้อง

กับความสามารถ และความสนใจของผู้เรียน อีกทั้งสามารถให้บริการแนะแนวในด้านการเรียน การครองคน และการเรียนการสอนให้เหมาะสมกับสถานการณ์การเมืองในปัจจุบัน

**มีคุณธรรม จรรยาบรรณ** คือ มีศรัทธาในวิชาชีพครู ตั้งใจใช้ความรู้ความสามารถทางวิชาชีพ เพื่อให้บริการแก่นักเรียนและสังคม มีความซื่อสัตย์ต่อหลักการของ อาชีพครู มีความรับผิดชอบ ในด้านการศึกษาต่อสังคม ชุมชนและนักเรียน มีความรัก ความเมตตา และความปรารถนาดีต่อนักเรียน อุทิศตนและเวลาเพื่อส่งเสริมให้นักเรียนทุกคนได้รับความเจริญเติบโตและพัฒนาการในทุกด้าน

**มุ่งมั่นพัฒนา** คือ รู้จักสำรวจและปรับปรุงตนเอง สนใจใฝ่รู้และศึกษาหาความรู้ต่าง ๆ รู้จักเพิ่มพูนวิทยฐานะของตนเอง คิดค้นและทดลองใช้วิธีการใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนด้วย (ฝ่ายมาตรฐานวิชาชีพครูและจรรยาครู กองมาตรฐานวิชาชีพครู สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา, 2533)

เกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพครูที่กำหนดขึ้นนี้ มุ่งหวังที่จะให้ครูได้ยึดเป็นแนวทางปฏิบัติคุณ เพื่อวิชาชีพจะได้พัฒนายิ่งขึ้น ผู้ที่ประกอบวิชาชีพครูควรได้ตระหนักถึง แนวทางแห่งการพัฒนาวิชาชีพของตน เพราะในการจัดการศึกษาให้บรรลุตามจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ นั้น บุคคลที่มีบทบาทสำคัญยิ่ง คือ ครู ถ้าครูมีคุณภาพดีผลผลิตทางการศึกษาก็จะดีไปด้วย คุณภาพของครูจึงมีความสำคัญ และเป็นตัวบ่งชี้คุณภาพการจัดการศึกษา ดังที่มีผู้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับคุณภาพครูประถมศึกษา ได้ข้อสรุปดังนี้

1. ความรู้ในวิชาชีพครู
2. คุณธรรมและจริยธรรม
3. มีอุดมการณ์และวิญญานครู
4. มีการพัฒนาตนเองและชุมชน
5. มีวินัยในตนเอง
6. มีบุคลิกภาพที่ดี (ศรีสมร พุ่มสะอาด, 2530)

ครูที่มีคุณภาพดีจึงควรมีการพัฒนาตนเองอยู่เสมอ พร้อมกับสร้างทัศนคติที่ดีต่อวิชาชีพ



เพราะถ้าผู้ประกอบวิชาชีพครู มีทัศนคติที่ไม่ดีต่อวิชาชีพของตน ก็จะทำให้ผู้อื่นพลอยไม่ศรัทธาไปด้วย ดังที่ปลัดทบวงมหาวิทยาลัยได้กล่าวไว้ว่า "ถ้าครูมีทัศนคติในทางลบต่อวิชาชีพครูจะทำให้ผู้อื่นมีทัศนคติไม่ได้ไปด้วย จึงทำให้วิชาชีพครูไม่ได้รับความศรัทธาเท่าที่ควร" (วิจิตร ศรีสอ้าน, 2532)

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงอาจถือได้ว่า ความต้องการจำเป็นเร่งด่วนทางการศึกษาในปัจจุบันประการหนึ่ง คือ การพัฒนาครู นโยบายในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2533 - 2539) ก็ได้ระบุไว้ว่า จะเร่งรัดพัฒนาครูประจำการและยกระดับมาตรฐานวิชาชีพครู เพื่อให้ได้ครูที่มีคุณภาพ สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ ตามนโยบายของแผนพัฒนาการศึกษาได้อย่างแท้จริง โดยมีมาตรการดังนี้

1. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เป็นหน่วยงานประสานให้มีการพัฒนาครูประจำการและการยกระดับมาตรฐานวิชาชีพครู เพื่อให้ครูมีความเชี่ยวชาญด้านวิชาชีพครู สร้างครูให้มีคุณลักษณะ เจตคติและอุดมการณ์ของความเป็นครูอย่างแท้จริงและให้มีการปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลในสายวิชาชีพครูให้เหมาะสม ตลอดจนพัฒนาระบบการเลือกสรรและแรงจูงใจ เพื่อให้มีผู้ที่มีความสามารถและมีคุณสมบัติที่เหมาะสมเข้าเรียนครู และเข้าสู่อาชีพครู
2. เร่งรัดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการที่เกี่ยวกับ ดำเนินการวิจัยและพัฒนาสื่อการเรียนการสอน รวมทั้งเทคโนโลยีทางการศึกษา และดำเนินการให้ครูได้นำไปใช้เป็นส่วนหนึ่งในการบวนการเรียนการสอนอย่างแท้จริง โดยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษา สนับสนุนและส่งเสริมให้ครูดำเนินการดังกล่าวอย่างต่อเนื่องและมีการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน อันจะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพให้ดียิ่งขึ้น
3. จัดกระบวนการเรียนการสอน การฝึกอบรม การนิเทศ การวัดและประเมินผล เพื่อส่งเสริมความสามารถในการสอนเชิงวิเคราะห์ ตลอดจนเสริมสร้างคุณธรรม และความสำนึกในหน้าที่ความรับผิดชอบของครูให้ครู อาจารย์ ประจำการในทุกระดับการศึกษา
4. สนับสนุนครู อาจารย์ ให้พัฒนาความรู้ ความสามารถในการด้านการวิจัย เพื่อการพัฒนาวิชาชีพครู การวิจัยเพื่อพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น การให้บริการแก่ชุมชน เพื่อเพิ่มศักยภาพของชุมชนในการพึ่งตนเอง

5. ปรับปรุงการใช้บุคลากรทางการศึกษา ระหว่างระดับ สาขาวิชาและพื้นที่บริการ เพื่อให้สามารถใช้อุปกรณ์ที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์และมีประสิทธิภาพสูงสุด

6. ให้หน่วยงานใช้ครู หน่วยมาตรฐานการผลิต และหน่วยมาตรฐานการใช้ครูร่วมกัน กำหนดเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพครู และเกณฑ์การใช้ครูพร้อมทั้งประสานงานในการฝึกประสบการณ์วิชาชีพครู และวิชาชีพเฉพาะทางที่เกี่ยวข้องให้แก่ครูก่อนประจำการและครูประจำการทุกระดับ การศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2534)

นอกจากนี้คุรุสภาซึ่งเป็นสถาบันของวิชาชีพครูที่สำคัญ และมีหน้าที่ดูแลมาตรฐานวิชาชีพครู ก็ได้กำหนดนโยบายด้านการพัฒนาวิชาชีพครู ไว้ดังนี้

1. เร่งส่งเสริมให้มีการยกระดับและรักษามาตรฐานวิชาชีพครู
2. ส่งเสริมให้ครูปฏิบัติตามจรรยาบรรณฯ และวินัยครู
3. ดำเนินการให้บริการทางวิชาการและวิชาชีพครู ทั้งระดับชาติและระดับจังหวัด
4. ดำเนินการจัดและประสานให้มีการยกย่องผู้ประกอบวิชาชีพครูในรูปแบบต่าง ๆ
5. จัดให้มีระบบพื้นฐานข้อมูลเกี่ยวกับครู เพื่อส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต
6. ประสานงานระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพครู ตลอดจนเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจแก่มวลชนทุกภาค เพื่อให้เกิดความศรัทธาในการร่วมมือกันพัฒนาองค์กรและมาตรฐานวิชาชีพ (คุรุสภา, 2533)

จากนโยบายดังกล่าว คุรุสภาจึงได้กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติตนของครูขึ้น โดยความร่วมมือกันระหว่างองค์กรและนักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพครู เรียกว่า "เกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพครู" มีอยู่ 3 หมวด ดังกล่าวแล้วข้างต้น

เมื่อคุรุสภาได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพครูขึ้นแล้ว องค์กรหรือผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับครู อันได้แก่ องค์กรฝ่ายผลิต องค์กรฝ่ายรักษามาตรฐานครู ควรได้มีการนำเกณฑ์ลงไปสู่ครู หรือนำครูขึ้นไปสู่เกณฑ์ ด้วยวิธีการแสวงหาแนวทางศึกษาวิจัยเพื่อจะได้ทราบว่าครูกับมาตรฐานวิชาชีพนั้น มีความสอดคล้องและเป็นไปได้ตามเกณฑ์มากน้อยเพียงใด เกณฑ์ในหมวดใด

ที่ครูมีความเหมาะสมแล้ว และเกณฑ์ในหมวดใดที่ครูยังมีไม่ถึงควร ได้มีการศึกษาวิจัยเพื่อจะได้หาแนวทางส่งเสริม ปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาครูให้มีคุณลักษณะตามเกณฑ์ และเพื่อสนองนโยบายตามแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ และนโยบายของคุรุสภา ดังกล่าวแล้วนั้น แต่ปรากฏว่าไม่มีหน่วยงานใดนำเกณฑ์นี้ลงไปศึกษาวิจัยนอกจากนี้ยังมีผู้กล่าว ชิงสนับสนุนไว้ว่า "ควรได้มีการประเมินครู เพื่อให้เข้าสู่พฤติกรรมที่พึงประสงค์ให้ได้ โดยมีการประเมินทุกระยะตามความเหมาะสมของสถานศึกษา" (ศักรินทร์ สุวรรณโรจน์, 2532) และอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเคยให้ความเห็นในเรื่องมาตรฐานวิชาชีพครูว่า "วิชาชีพครูจะต้องมีการพัฒนาอย่างสม่ำเสมอ เพื่อหาทางพัฒนาคนที่จะประกอบอาชีพครูให้มีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้น เพื่อวิชาชีพจะได้ก้าวหน้าและมีมาตรฐาน เป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติต่อไป" (ก่อ สวัสดิพิพาณิชย์, 2532)

นอกจากนโยบายในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ และนโยบายของคุรุสภาในอันที่จะพัฒนาครูแล้ว ในแผนพัฒนาการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาท้องถิ่นเทศบาล ยังได้กำหนดนโยบายด้านบุคลากรทางการศึกษาไว้ดังนี้

1. ปรับปรุงและพัฒนาขีดความสามารถของครูและผู้บริหาร โรงเรียนให้สูงขึ้น
2. ส่งเสริมความก้าวหน้าของครู โดยเพิ่มพูนความรู้ทางวิชาการ
3. วางแผนปรับปรุงคุณภาพการศึกษาระดับประถมศึกษา เน้นการยกระดับมาตรฐานการศึกษาของท้องถิ่น เสริมสร้างจริยธรรม คุณธรรมของครูให้สูงขึ้น
4. ส่งเสริมให้มีการศึกษาวิจัยด้านบุคลากรทางการศึกษา เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น
5. ส่งเสริมให้มีการฝึกอบรมบุคลากรทางการศึกษา ทั้งในการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานวิชาการ (สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2533)

จากนโยบายทั้ง 3 หน่วยงาน อันได้แก่ นโยบายของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ นโยบายของคุรุสภาและนโยบายของกรมการปกครองที่กล่าวมาแล้วจะเห็นว่ามี ความสอดคล้องกันในอันที่จะพัฒนาครูให้มีความก้าวหน้า และได้มาตรฐานแห่งวิชาชีพเพื่อสนอง

นโยบายของหน่วยงานดังกล่าว ควรได้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับสภาพการปฏิบัติงานและแนวทางการพัฒนาครูตามเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพครู

ครูในโรงเรียนสังกัดเทศบาล เป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่รับผิดชอบการให้การศึกษาแก่เยาวชนในท้องถิ่นเทศบาล แม้ว่าครูเทศบาลจะมีลักษณะร่วมกับครูสังกัดอื่น คือ ระดับการศึกษา วุฒิทางครู ประสบการณ์การทำงาน การบริหาร แต่ก็ยังมีส่วนที่แตกต่างกันออกไป คือ การบังคับบัญชา นั้น นอกจากจะขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชาประจำตามสายงานแล้ว ยังขึ้นอยู่กับคณะผู้นำท้องถิ่นแต่ละแห่ง อันได้แก่ คณะเทศมนตรี ที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและการบริหารในส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นนักการเมืองส่วนท้องถิ่นที่จำลองรูปแบบการปกครองของรัฐสภา ไปใช้ในท้องถิ่น และมีการเลือกตั้งใหม่ทุก ๆ 5 ปี (ซ้ำเลื่อง วุฒิจันทร์, 2516) การดำเนินงานของครูเทศบาลจึงขึ้นอยู่กับสภาพท้องถิ่นเป็นสำคัญประการหนึ่ง

จากรายงานของศึกษานิเทศก์ในสังกัดเทศบาลตัวแทนเขตการศึกษา 11 ซึ่งรายงานเกี่ยวกับสภาพปัญหาที่มีผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของเทศบาล ประมวลสรุปเป็นประเด็นใหญ่ ๆ ได้ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากร ทางด้านปริมาณ ครูเทศบาลส่วนใหญ่มีจำนวนครูเพียงพอ แต่จะขาดในด้านครูพิเศษบางกลุ่มประสบการณ์ ศึกษานิเทศก์ไม่เพียงพอไม่สามารถนิเทศได้ทุกกลุ่มประสบการณ์ และต้องรับภาระด้านอื่น ๆ เช่น ชุรการ งบประมาณ บริหารบุคคล งานประเพณี ฯลฯ ขาดอัตรากำลังของกอง/ฝ่ายการศึกษาส่วนทางด้านคุณภาพ ครูจากโครงการอศป. (อบรมครูปฏิบัติการ) แม้จะทำให้ครูมีวุฒิปริญญาเพิ่มขึ้นแต่การเพิ่มคุณภาพของนักเรียนยังคงเดิม ครูสูงอายุส่วนใหญ่ไม่พัฒนาการเรียนการสอน

2. ปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรและเทคโนโลยีทางการศึกษา โรงเรียนเทศบาลส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในวัด จึงเกิดปัญหาการขยายโรงเรียนทำได้ยาก งบประมาณก่อสร้างอาคารเรียนมีจำกัด การขยายอาคารเรียนในแนวตั้งทำไม่ได้ นอกจากขยายในแนวนอนจึงมีปัญหาด้านพื้นที่ ด้านวัสดุ-



อุปกรณ์การศึกษา ยังไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร ครูนิยมซื้อวัสดุอุปกรณ์มากกว่าจะจัดทำขึ้นเอง ปริมาณวัสดุอุปกรณ์มีเพียงพอแต่ครุขาดทักษะในการนำไปใช้

3. ปัญหาเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางสังคม สภาพครอบครัว วัฒนธรรม และค่านิยม ในสังคม นักเรียนโรงเรียนเทศบาลส่วนใหญ่มาจากครอบครัวชาวจีน ผู้ปกครองยังไม่นิยมส่ง ลูกเข้าเรียนในโรงเรียนเทศบาล ฉะนั้นเด็กนักเรียนที่เข้ามาอยู่ในโรงเรียนเทศบาลจึงเป็นเด็ก ประเภทอพยพ ชั่วคราว สติปัญญาค่อนข้างต่ำหรือปานกลาง ผู้ปกครองยากจนและยังต้องอาศัย แรงงานเด็ก ฉะนั้นจึงไม่ค่อยเห็นความสำคัญของการศึกษาเท่าที่ควร

4. ปัญหากับนักเรียน เนื่องจากฐานะทางครอบครัวเด็กส่วนมากยากจนสุขภาพ ไม่สมบูรณ์ ทำให้เกิดปัญหาการขาดเรียนบ่อย ความสามารถทางสติปัญญาไม่พร้อมเท่าที่ควร ครู ไม่สามารถตรวจสอบในกรณีเด็กอพยพโยกย้ายไปโดยไม่บอก ทำให้เกิดปัญหาบัญชีผู้และการ ติดตามเด็กเข้าเรียนทำได้ไม่ทั่วถึง เพราะการอพยพเคลื่อนย้ายมีมาก

5. ปัญหากระบวนการเรียนการสอน การใช้หลักสูตรและสื่อการเรียน ครูและ ศึกษานิเทศก์บางส่วน ยังไม่เข้าใจหลักสูตรเท่าที่ควร ขาดทักษะในการนำสื่อไปใช้และบางแห่ง ขาดครูที่มีความรู้ความสามารถในบางกลุ่มประสบการณ์ทำให้เด็กได้รับความรู้ไม่ครบทุกกลุ่ม ประสบการณ์ ทางด้านวิธีสอนครูยังเคยชินกับการสอนแบบเก่า ๆ และไม่ยอมเปลี่ยนแปลงวิธี การสอนตามหลักสูตรใหม่ ทำให้เด็กไม่ได้รับทักษะ การคิดเป็นทำเป็น แก้ปัญหาเป็น ฯลฯ ครูไม่ค่อยได้รับการนิเทศและการแนะนำในเรื่องการจัดการเรียนการสอนที่ถูกต้องวิธี การวัด และประเมินผลยังขาดวิธี และขาดเครื่องมือในการวัดผล แม้กระทรวงศึกษาธิการได้จัดทำ คู่มือการวัดผล แต่ครูก็ยังขาดทักษะในการวัดผลและมักจะทำวัดผลแบบเดิม คือ การวัดความจำของ เด็กมากกว่าวัดพฤติกรรมเด็ก

6. ปัญหาการบริหารและการนิเทศ การกระจายทรัพยากรทางการบริหารยังไม่ มี ความเสมอภาค ทั้งในระดับเทศบาล และระดับโรงเรียน การพัฒนาบุคลากร ผู้บริหารทุกระดับขาดการอบรม สัมมนา ทำให้ความรู้และประสบการณ์หนึ่งไม่ได้รับการพัฒนาความ

ก้าวหน้าของบุคลากรทางการศึกษาของเทศบาลยังไม่ทัดเทียมสังกัดอื่น ผู้บริหารทั้งระดับโรงเรียน และระดับเทศบาลยังไม่สนใจงานด้านวิชาการเท่าที่ควร และยังขาดความรู้ความชำนาญในการ นิเทศการศึกษา (สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2529)

นอกจากนี้รายงานผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา โดยสำนักงานการศึกษา ท้องถิ่นกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งทำการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาของ โรงเรียนเทศบาลทั่วประเทศทุกเขตการศึกษาในปี 2533 และได้ทำการประเมินทั้ง 3 ด้าน คือ

1. ด้านปัจจัยป้อนเข้า (Input)
2. ด้านกระบวนการ (Process)
3. ด้านผลผลิต (Output)

ผลปรากฏว่าคุณภาพการจัดการศึกษาโดยเฉพาะ ด้านกระบวนการทางวิชาการของ เขตการศึกษา 11 มีระดับต่ำกว่าทุกเขตการศึกษา ทั้ง ๆ ที่ด้านปัจจัยป้อนเข้า (Input) อยู่ในระดับที่ได้เปรียบกว่าทุกเขต เช่น อัตรากำลังครูต่อจำนวนนักเรียนที่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของ ทุกเขตการศึกษา คือ 1:19 ค่าเฉลี่ยของทุกเขตคือ 1:20 และทางด้านงบประมาณในการ จัดสรรเพื่อการศึกษาก็ยังอยู่ในระดับใกล้เคียงกัน คือ ร้อยละ 5 ของงบประมาณทั้งหมด ส่วน ทางด้านผลผลิต (Output) โดยเฉพาะความสามารถทางการเรียนของนักเรียนก็ปรากฏว่าต่ำ กว่าเกณฑ์พึงประสงค์ คือ ประเมินผลได้ร้อยละ 54.88 โดยโครงการนี้เกณฑ์พึงประสงค์ กำหนดไว้ร้อยละ 60 และคุณภาพด้านผลผลิตนี้ต่ำกว่าทุกเขตการศึกษา ยกเว้นเขตการศึกษา 2 ที่อยู่ในระดับใกล้เคียงกัน (สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น, 2533) การที่กระบวนการทางวิชาการ และความสามารถทางการเรียนของนักเรียนในโรงเรียนเทศบาลเขตการศึกษา 11 ต่ำกว่าทุก เขตศึกษานั้นอาจเป็นผลมาจากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น และอาจกล่าวได้ว่าปัญหาที่มีผล กระทบโดยตรงต่อผลผลิตทางการศึกษา คือ การปฏิบัติงานของครูที่อาจยังไม่ได้มาตรฐานในการ ประกอบวิชาชีพครูและตามเกณฑ์ของคุรุสภา ผู้ประกอบวิชาชีพครูนั้นจำเป็นต้องมีมาตรฐาน ด้านคุณลักษณะอย่างน้อย 3 ประการ คือ

1. มีความรอบรู้และความสามารถในวิชาชีพของตน
2. มีคุณธรรม จริยธรรม ในการประกอบอาชีพ

3. มีความมุ่งมั่นในการพัฒนาตนเองให้เป็นผู้มีความรอบรู้ มีความสามารถอยู่เสมอ ตลอดทั้งมีส่วนช่วยในการพัฒนาสังคมหรือชุมชนในท้องถิ่นที่ตนอาศัย หากผู้ประกอบวิชาชีพครูขาดคุณลักษณะอย่างนี้ อาจมีผลทำให้การจัดการศึกษาด้อยคุณภาพ จำเป็นอย่างยิ่งที่ครูจะต้องได้รับการพัฒนา เพื่อให้ครูมีคุณลักษณะเหมาะสมในการประกอบวิชาชีพครู เพื่อผลิตผลทางการศึกษาจะมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

จากปัญหาและความจำเป็นดังกล่าว กอปรกับผู้วิจัยเป็นพนักงานครูเทศบาลจึงมีความประสงค์ที่จะศึกษาวิจัยเกี่ยวกับคุณลักษณะ และแนวทางพัฒนาครูเพื่อต้องการทราบคุณลักษณะในการปฏิบัติงานของครูตามเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพครู และต้องการทราบแนวทางการพัฒนาครูเทศบาลตามการรับรู้ของครูและผู้บริหารการศึกษา โดยเฉพาะในเขตการศึกษา 11 เพื่อเป็นประโยชน์ในการนำไปเป็นข้อมูลเบื้องต้น ประกอบการพิจารณาวางแผนการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลเขตการศึกษา 11 ในโอกาสต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาคุณลักษณะและแนวทางพัฒนาครูเทศบาลเขตการศึกษา 11 ตามเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพครู ตามการรับรู้ของครู และผู้บริหาร

### ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาถึงคุณลักษณะของครูและแนวทางพัฒนาครูในสังกัดเทศบาลเขตการศึกษา 11 ตามเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพครู ตามการรับรู้ของครู และผู้บริหารทั้งในท้องถิ่นเทศบาลและส่วนกลาง ประจำปีการศึกษา 2535 โดยจะนำคุณลักษณะตามเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพครูที่คุรุสภากำหนดขึ้น มาเป็นกรอบในการศึกษาวิจัย ได้แก่

#### หมวดที่ 1. รอบรู้ สอนดี

##### 1.1 ความรู้ความสามารถในวิชาชีพครู

- 1.1.1 รู้แผนการศึกษาชาติ
- 1.1.2 รู้หลักสูตร
- 1.1.3 รู้เนื้อหาวิชาที่สอน
- 1.1.4 ทำการสอบอย่างมีประสิทธิภาพ
- 1.1.5 รู้หลักการวัดและประเมินผล
- 1.1.6 สอนซ่อมเสริม
- 1.1.7 การพัฒนาการสอน

## 1.2 ด้านการสนับสนุนการสอน

- 1.2.1 บริการเชิงแนะแนว
- 1.2.2 บริการด้านกิจกรรมนักเรียน
- 1.2.3 บริการด้านสื่อสารการเรียนการสอน
- 1.2.4 งานธุรการ

## 1.3 ด้านรอบรู้สถานการณ์บ้านเมืองและความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ

- 1.3.1 ติดตามความเคลื่อนไหวและสถานการณ์บ้านเมืองในปัจจุบัน
- 1.3.2 จับประเด็นปัญหาและความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของสังคมได้

## หมวดที่ 2. มีคุณธรรม จรรยาบรรณ

### 2.1 มีความเมตตากรุณา

- 2.1.1 มีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ช่วยเหลือเพื่อนร่วมงานและสังคม
- 2.1.2 มีความสนใจและห่วงใยในการเรียนและความประพฤติของนักเรียน

### 2.2 มีความยุติธรรม

- 2.2.1 มีความเป็นธรรมต่อนักเรียน
- 2.2.2 มีความเป็นกลาง

## 2.3 มีความรับผิดชอบ

2.3.1 มุ่งมั่นในผลงาน

2.3.2 ใช้เวลาอย่างมีคุณค่า

2.3.3 ปฏิบัติหน้าที่ครบถ้วน

## 2.4 มีวินัย

2.4.1 มีวินัยในตนเอง

2.4.2 ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบ

## 2.5 มีความขยัน

2.5.1 มีความตั้งใจ

2.5.2 มีความพยายาม

## 2.6 มีความอดทน

2.6.1 อดทนเมื่อเจออุปสรรค

2.6.2 มีความสามารถในการควบคุมอารมณ์

## 2.7 มีความประหยัด

2.7.1 รู้จักประหยัดและอดออม

2.7.2 ใช้ของคุ้มค่า

## 2.8 มีความรักและศรัทธาในอาชีพครู

2.8.1 เห็นความสำคัญของอาชีพครู

2.8.2 รักษาชื่อเสียงวิชาชีพครู

## 2.9 ความเป็นประชาธิปไตยในการปฏิบัติงานและการดำรงชีวิต

2.9.1 รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น

2.9.2 มีเหตุผล

### หมวดที่ 3. ความมุ่งมั่นพัฒนา

#### 3.1 การพัฒนาตนเอง

3.1.1 รู้จักสำรวจและปรับปรุงตนเองอยู่เสมอ

3.1.2 สนใจใฝ่รู้

3.1.3 เพิ่มพูนวิทยฐานะ

3.1.4 คิดค้นคว้าวิทยาการใหม่ๆ

#### 3.2 การพัฒนาชุมชน

3.2.1 บำเพ็ญประโยชน์ (คุรุสภา, 2533)

### คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

คุณลักษณะของครูเทศบาล หมายถึง คุณลักษณะ 3 ด้าน ได้แก่ 1. รอบรู้สอนดี  
2. มีคุณธรรม จรรยาบรรณ 3. มุ่งมั่นพัฒนา (คุรุสภา, 2533)

แนวทางพัฒนาครู หมายถึง ข้อเสนอแนะหรือความคิดเห็น ที่จะนำไปใช้เป็นแนวทาง  
ในการพัฒนาครูเทศบาลเขตการศึกษา 11 ให้มีคุณลักษณะตามเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพครูที่กำหนด  
ขึ้นโดยคุรุสภา (คุรุสภา, 2533)

ครูเทศบาล หมายถึง

1. พนักงานครูเทศบาล ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้สอนประจำในสถานศึกษาของ  
เทศบาล (สังคราม สุปะอาด และคณะ, 2516)

2. หัวหน้ากลุ่มวิชาการเทศบาล หมายถึง ครูเทศบาลซึ่งได้รับคัดเลือกจากครูให้  
เป็นตัวแทนครูทำหน้าที่หัวหน้ากลุ่มวิชาการในแต่ละเทศบาล

ผู้บริหาร หมายถึง

ก. ผู้บริหารโรงเรียน ได้แก่ ผู้อำนวยการโรงเรียน หรืออาจารย์ใหญ่ หรือ  
ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน หรือผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่

บ. ผู้บริหารการศึกษา ได้แก่

1. ผู้บริหารในสำนักงานเทศบาล ได้แก่ นายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการกองการศึกษาหรือหัวหน้ากองการศึกษา หรือผู้ช่วยผู้อำนวยการกองการศึกษา หรือผู้ช่วยหัวหน้ากองการศึกษา และศึกษานิเทศก์
2. ผู้บริหารในส่วนกลาง ได้แก่ ผู้บริหารการศึกษาในสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น คือ ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมและพัฒนาการศึกษา หัวหน้าฝ่ายบริหารงานบุคคล หัวหน้างานอัตรากำลังและการสอน หัวหน้างานกฎหมายและวินัย หัวหน้างานทะเบียนและประวัติ หัวหน้างานพัฒนาการศึกษา หัวหน้างานแผนและโครงการ หัวหน้างานสำรวจติดตามและประเมินผล หัวหน้างานกิจกรรมเด็กและเยาวชน

เขตการศึกษา 11 หมายถึง การแบ่งเขตท้องที่ของกระทรวงศึกษาธิการเพื่อให้แต่ละเขตได้ปฏิบัติงานทางวิชาการและจังหวัดในท้องที่เขตการศึกษา 11 คือ จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดชัยภูมิ จังหวัดสุรินทร์ จังหวัดบุรีรัมย์ และจังหวัดศรีสะเกษ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบคุณลักษณะของครูเทศบาลเขตการศึกษา 11 ตามเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพครู ตามการรับรู้ของครูและผู้บริหารโรงเรียน
2. ทำให้ทราบถึงแนวทางพัฒนาคุณลักษณะครูเทศบาลเขตการศึกษา 11 ตามเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพครู ตามการรับรู้ของครูและผู้บริหารการศึกษา
3. เป็นข้อมูลเบื้องต้นประกอบการพิจารณาวางแผนพัฒนาการจัดการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดเทศบาลเขตการศึกษา 11 ในโอกาสต่อไป