

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาของปัญหาวิจัย

ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของสถานศึกษา เป็นผู้บังคับบัญชาของครู อาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารจัดการศึกษาทั้งหลายของสถานศึกษา ในสถานศึกษาของรัฐและเอกชน (ราชบัณฑิตยสถาน. 2555: 415)

ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นองค์ประกอบหลักที่ทำให้โรงเรียนมีประสิทธิภาพ (Hoy and Miskel. 2008: 305) นอกจากนั้นภาวะผู้นำของผู้บริหารสถานศึกษามีอิทธิพลทางอ้อมต่อผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน ที่ผ่านโครงสร้างของการบริหารจัดการ กระบวนการบริหารและวิสัยทัศน์ที่เชื่อมโยงโดยตรงกับการเรียนรู้ของนักเรียน (Heck. 2000) มีงานวิจัยที่ยืนยันว่าบทบาทของผู้บริหารสถานศึกษา ที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาสถานศึกษา มีความเชื่อมโยงของภาวะผู้นำของผู้บริหารสถานศึกษากับผลลัพธ์ทางการศึกษาของผู้เรียน (Leithwood and others. 2006; Hallinger and others. 2006)

ในปัจจุบันตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาเป็นตำแหน่งที่ยากลำบากมากยิ่งขึ้น บทบาทและความรับผิดชอบได้เปลี่ยนไปอย่างมาก ต้องสร้างสถานศึกษาให้เป็นชุมชนของการเรียนรู้ (Learning Community) (Speck. 1999. 101) โดยส่งเสริมการเรียนรู้ของนักเรียนร่วมกับบุคคลและแหล่งเรียนรู้ในโรงเรียน บุคคลในชุมชนแห่งการเรียนรู้ ได้แก่ ครู อาจารย์ ผู้บริหาร บุคลากรทางการศึกษา นักเรียน ตลอดจนผู้ปกครอง การพัฒนาโรงเรียนให้เป็นชุมชนแห่งการเรียนรู้จำเป็นต้องพัฒนาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง โดยให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วม (ราชบัณฑิตยสถาน. 2555: 325) นอกจากนั้นผู้บริหารสถานศึกษาจำเป็นต้องพัฒนาสถานศึกษาให้เป็นชุมชนแห่งศีลธรรมและจริยธรรม (Moral Community) (Sergiovanni 2001: 74) ยิ่งไปกว่านั้นในระบบราชการไทย มาตรา 39 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. 2553: 47-48) และ มาตรา 27 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. 2553: 81) ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และกำหนดอำนาจและหน้าที่ไว้ด้วย

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักการและแนวการจัดการศึกษา โดยกำหนดให้สถานศึกษาต้องดำเนินการจัดการศึกษาในหลายรูปแบบเพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพการศึกษา โดยกำหนดให้สถานศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ดังต่อไปนี้ 1) จัดเนื้อหาสาระและกิจกรรมให้สอดคล้องกับความสนใจและความถนัดของผู้เรียนโดยคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล 2) ฝึกทักษะ กระบวนการคิด การจัดการ การเผชิญสถานการณ์และการประยุกต์ความรู้ มาใช้เพื่อป้องกันและแก้ไข ปัญหา 3) จัดกิจกรรมให้ผู้เรียนจากประสบการณ์จริง ฝึกการปฏิบัติให้ทำได้ คิดเป็น และทำเป็น รักการอ่าน และเกิดการใฝ่รู้อย่างต่อเนื่อง 4) จัดการเรียนการสอนโดยผสมผสานสาระความรู้ด้านต่าง ๆ อย่างได้ สัดส่วนสมดุลกัน รวมทั้งปลูกฝังคุณธรรม ค่านิยมที่ดีงามและคุณลักษณะอันพึงประสงค์ไว้ในทุกวิชา 5) ส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้สอนสามารถจัดบรรยากาศ สภาพแวดล้อม สื่อการเรียน และอำนวยความสะดวก เพื่อให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ และมีความรอบรู้ รวมทั้งสามารถใช้การวิจัยเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการ เรียนรู้ ทั้งนี้ ผู้สอนและผู้เรียนอาจเรียนรู้ไปพร้อมกันจากสื่อการเรียนการสอนและแหล่งวิทยาการประเภท ต่าง ๆ 6) จัดการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นได้ทุกเวลา ทุกสถานที่ มีการประสานความร่วมมือกับบิดามารดา ผู้ปกครอง และบุคคลในชุมชนทุกฝ่าย เพื่อร่วมกันพัฒนาผู้เรียนตามศักยภาพ นอกจากนี้ได้กำหนดให้สถานศึกษา จัดการประเมินผู้เรียนโดยพิจารณาจากพัฒนาการของผู้เรียน ความประพฤติ การสังเกตพฤติกรรมการเรียน การร่วมกิจกรรมและการทดสอบควบคู่ไปในกระบวนการเรียนการสอนตามความเหมาะสมของแต่ละระดับ และรูปแบบการศึกษา ให้สถานศึกษาใช้วิธีการที่หลากหลายในการจัดสรรโอกาสการเข้าศึกษาต่อให้สถานศึกษา ร่วมกับบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน โดยจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน เพื่อให้ชุมชน มีการจัดการศึกษาอบรม มีการแสวงหาความรู้ ข้อมูลข่าวสาร และรู้จักเลือกสรรภูมิปัญญาและวิทยาการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพ ปัญหาและความต้องการ รวมทั้งหาวิธีการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ การพัฒนาระหว่าง ชุมชน ให้สถานศึกษาพัฒนากระบวนการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งการส่งเสริมให้ผู้สอน สามารถวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับผู้เรียนในแต่ละระดับการศึกษาและให้มีระบบการประกัน คุณภาพการศึกษาภายในและระบบการประกันคุณภาพภายนอกสถานศึกษา เป็นต้น (สำนักงานเลขาธิการ สภาการศึกษา. 2553: 9-10)

มาตรา 39 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาโดยตรง (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. 2553: 15) ซึ่งจากหลักการและแนวทางดังกล่าวจะเห็นได้ว่าผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดคุณภาพการศึกษา ดังนั้น กระบวนการสรรหาและคัดเลือกผู้บริหารสถานศึกษาที่มีประสิทธิภาพสามารถคัดกรองผู้บริหารสถานศึกษาที่มีคุณภาพ มีวิสัยทัศน์ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีความสามารถในการบริหารจัดการสถานศึกษา มีทั้งศาสตร์และศิลป์ทางการบริหาร เป็นผู้นำในด้านต่าง ๆ ตลอดจนเป็นแบบอย่างที่ดีในการดำรงตนและการพัฒนาตนเอง เพื่อให้การบริหารจัดการสถานศึกษาเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติจึงเป็นสิ่งจำเป็น

การสรรหาผู้บริหารสถานศึกษาเพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณภาพตามเจตนารมณ์ดังกล่าวข้างต้น เป็นอำนาจและหน้าที่ของ ก.ค.ศ. ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 19 (4) กำหนดให้ ก.ค.ศ. ออกกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. 2553: 74) ซึ่ง ก.ค.ศ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสรรหาและการคัดเลือกข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษา โดยมีจุดมุ่งเน้นให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลให้เกิดผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา และเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งจากการดำเนินการที่ผ่านมาได้มีข้อหารื้อ และขอปรับหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนดจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานที่นำหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวไปใช้ และ ก.ค.ศ. ก็ได้มีการปรับและพัฒนาหลักเกณฑ์และวิธีการในการสรรหาและการคัดเลือกข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามาแล้วหลายครั้ง แต่ยังไม่ได้มีการติดตามผลการใช้หลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดในแต่ละครั้งว่ามีกระบวนการในการดำเนินการที่เหมาะสม มีประสิทธิภาพ หรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคใดบ้าง และสามารถคัดสรรบุคคลที่มีคุณภาพตามต้องการหรือไม่ และจะมีแนวทาง ในการพัฒนาหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวให้มีคุณภาพได้อย่างไร ดังนั้น การศึกษาวิจัยครั้งนี้ จึงเป็นการศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางในการพัฒนาหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้บริหารสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อันจะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพการศึกษาต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ สภาพปัจจุบัน ปัญหา อุปสรรค ในดำเนินการสรรหาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษาและตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด
2. เพื่อติดตามผลการปฏิบัติงานของรองผู้อำนวยการสถานศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด
3. เพื่อจัดทำข้อเสนอในการพัฒนาหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษาและตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

ผลของการวิจัยคาดว่าจะมีประโยชน์ ดังนี้

1. ได้ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหา และอุปสรรค ในดำเนินการสรรหาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษาและตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด
2. ได้ข้อเสนอในการพัฒนาหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษาและตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา สามารถนำไปใช้ในการพัฒนาหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษา และตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา ที่ ก.ค.ศ. กำหนดได้อย่างมีประสิทธิภาพและส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา

นิยามศัพท์เฉพาะ

ในงานวิจัยนี้มีนิยามศัพท์เฉพาะ ดังนี้

อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ หมายถึง คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่ง ก.ค.ศ.พิจารณาแต่งตั้งตามมาตรา 19 (10) ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง บุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา และตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ผู้อำนวยการสถานศึกษา หมายถึง บุคลากรทางการศึกษาตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา ซึ่งรับผิดชอบสูงสุดในการบริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

รองผู้อำนวยการสถานศึกษา หมายถึง บุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษา ซึ่งช่วยรับผิดชอบการบริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

สภาพปัจจุบัน ปัญหา อุปสรรค ในการสรรหาผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง การสรรหาผู้บริหารสถานศึกษาที่กำลังเป็นอยู่ และเกิดขึ้นจริงรวมทั้งข้อขัดข้องต่างๆ ในการดำเนินการ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษา ตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ด่วนที่สุดที่ ศธ 0206.6/ว 7 และ ว 8 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2555

ผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง พฤติกรรมบ่งชี้คุณภาพการปฏิบัติงานของผู้อำนวยการสถานศึกษาและรองผู้อำนวยการสถานศึกษา ที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ด่วนที่สุด ที่ ศธ 0206.6/ว 7 และ ว 8 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2555 ซึ่งพัฒนาจากกรอบประเมินคุณภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีและเลื่อนวิทยฐานะของ ก.ค.ศ. ในส่วนของรายการสมรรถนะหลักและสมรรถนะประจำสายงานสำหรับรองผู้อำนวยการสถานศึกษา และผู้อำนวยการสถานศึกษาทุกวิทยฐานะ ครอบคลุมสมรรถนะหลัก ประกอบด้วย การมุ่งผลสัมฤทธิ์ การบริการที่ดี การพัฒนาตนเอง และการทำงานเป็นทีม และสมรรถนะประจำสายงาน ประกอบด้วย การวิเคราะห์และสังเคราะห์ การสื่อสารและการจูงใจ การพัฒนาศักยภาพบุคลากร และการมีวิสัยทัศน์

การพัฒนาหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง การดำเนินการให้ได้มาซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษา และตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา ที่มีความเหมาะสม และเป็นไปได้ ด้วยกระบวนการศึกษาวิจัย

ว 7 หมายถึง หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษา ตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ด่วนที่สุด ที่ ศธ 0206.6/ว 7 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2555

ว 8 หมายถึง หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษาในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ เฉพาะจังหวัดยะลา นราธิวาส ปัตตานี และ 4 อำเภอในจังหวัดสงขลา (อำเภอจะนะ อำเภอสะบ้าย้อย อำเภอเทพา และอำเภอนาทวี) ตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ด่วนที่สุด ที่ ศธ 0206.6/ว 8 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2555

ผู้อำนวยการ สพป. หมายถึง ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา

ผู้อำนวยการ สพม. หมายถึง ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา