บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในงานวิจัยนี้ใช้คำว่าผู้บริหารสถานศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษาในความหมายที่เหมือนกัน ในบทที่ 2 จะนำเสนอเอกสารใน 2 ประเด็นหลักคือ 1) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายของผู้อำนวยการสถานศึกษา และ 2) เอกสารและงานวิจัยต่างประเทศเกี่ยวกับสภาพและการสรรหาผู้บริหารสถานศึกษา ซึ่งมีสาระโดยสรุป ดังนี้

อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายของผู้อำนวยการสถานศึกษา

ผู้อำนวยการสถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่สำคัญที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ดังนี้

1. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ตามมาตรา 39 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ไปยังสถานศึกษา โดยระบุไว้ ดังนี้

> มาตรา 39 ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง
>
> หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

2. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

มาตรา 39 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กำหนดให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

มาตรา 39 สถานศึกษาและส่วนราชการตามมาตรา 34 (2) มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ๆ โดยให้มีผู้อำนวยการสถานศึกษา หรือหัวหน้าส่วนราชการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่น เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. บริหารกิจการของสถานศึกษาหรือส่วนราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับของทางราชการและของสถานศึกษาหรือส่วนราชการ รวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของสถานศึกษาหรือส่วนราชการ

2. ประสานการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้งควบคุมดูแลบุคลากร การเงิน การพัสดุ สถานที่ และทรัพย์สินอื่นของสถานศึกษาหรือส่วนราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

3 เป็นผู้แทนของสถานศึกษาหรือส่วนราชการในกิจการทั่วไป รวมทั้งการจัดทำนิติกรรมสัญญาในราชการของสถานศึกษาหรือส่วนราชการตามวงเงินงบประมาณที่สถานศึกษาหรือส่วนราชการได้รับตามที่ได้รับมอบอำนาจ

4. จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับกิจการของสถานศึกษาหรือส่วนราชการเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา

5. อำนาจหน้าที่ในการอนุมัติประกาศนียบัตรและวุฒิบัตรของสถานศึกษาให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด

6. ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวง เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งงานอื่นที่กระทรวงมอบหมาย

สถานศึกษาและส่วนราชการตามมาตรา 34 (2) จะให้มีรองผู้อำนวยการหรือรองหัวหน้าส่วนราชการจากผู้อำนวยการหรือหัวหน้าส่วนราชการเพื่อช่วยปฏิบัติราชการก็ได้

3. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

มาตรา 27 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา และมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

> มาตรา 27 ให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา และมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้
>
> 1. ควบคุม ดูแลให้การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาสอดคล้องกับนโยบาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการตามที่ ก.ค.ศ. และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษากำหนด
>
> 2 พิจารณาเสนอความดีความชอบของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา
>
> 3 ส่งเสริม สนับสนุนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาให้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง
>
> 4 จัดทำมาตรฐาน ภาระงานสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา
>
> 5 ประเมินผลการปฏิบัติงานตามมาตรฐานของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อเสนอ อ ก ค.ศ เขตพื้นที่การศึกษา
>
> 6 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายอื่น หรือตามที่ อ.ก.ค.ศ เขตพื้นที่การศึกษาหรือคณะกรรมการสถานศึกษามอบหมาย

จากพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับที่กล่าวข้างต้นมีข้อสังเกตบางประการ ดังนี้

1 อำนาจในการบริหารทั้ง 4 ด้านที่ได้รับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาจากกระทรวงนั้น หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจต้องเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

2 อำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 39 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ ศ 2546 โดยที่ 5 ประการแรกกำหนดค่อนข้างกว้าง สำหรับประการที่ 6 นั้นเป็นงานที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานหน่วยเหนือ

3 อำนาจและหน้าที่ ตามมาตรา 27 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ ศ. 2547 เป็นสิ่งที่กำหนดให้แคบลงและค่อนข้างชัดเจน สำหรับประการสุดท้ายเป็นหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากเขตพื้นที่การศึกษาหรือคณะกรรมการสถานศึกษา

4. คำที่ใช้นั้น พระราชบัญญัติฉบับหนึ่งใช้คำว่า "อำนาจหน้าที่" แต่อีกฉบับหนึ่งใช้คำว่า "อำนาจและหน้าที่" ซึ่งความหมายของคำทั้งสองอาจมีความหมายทั้งที่คล้ายกันและต่างกัน

5. การคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาจึงจำเป็นจะต้องตระหนักถึงความรู้ความสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่และรับผิดชอบตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับไว้

เอกสารและงานวิจัยต่างประเทศเกี่ยวกับสภาพและการสรรหาผู้บริหารสถานศึกษา

จากการศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการสรรหาผู้บริหารสถานศึกษา มีสาระสำคัญที่สามารถสรุปได้ ดังนี้

1. สภาพทั่วไป

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าผู้บริหารสถานศึกษาเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาสถานศึกษาและประสิทธิผลของสถานศึกษา ดังนั้นในการปฏิรูปการศึกษา และพัฒนาระบบการศึกษา จึงจำเป็นจะต้องพัฒนาระบบการเตรียมผู้บริหารสถานศึกษา เพื่อเป็นผู้นำในการบริหารการเปลี่ยนแปลงเพื่อพัฒนา (Daresh. 1998)

จากการวิจัยเปรียบเทียบมุมมองในการพัฒนาวิชาชีพของผู้บริหารสถานศึกษาระหว่างออสเตรเลียและญี่ปุ่นในช่วง 2000 - 2003 มีสาระสำคัญที่จะสรุปได้ดังนี้ (Gamage and Ueyama. 2004 : 65-78)

1.1 เพศ

ทั้งสองประเทศมีผู้บริหารที่เป็นชายมากกว่าเป็นหญิง โดยที่ญี่ปุ่น ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นชายร้อยละ 91.5 เป็นหญิงร้อยละ 8.5 ในออสเตรเลียเป็นชายร้อยละ 62 เป็นหญิงร้อยละ 38

1.2 อายุ

ทั้งสองประเทศมีผู้บริหารสถานศึกษาที่อายุส่วนใหญ่มากกว่า 40 ปี

อายุ	ออสเตรเลีย	ญี่ปุ่น
51 ปีหรือมากกว่า	37.9 %	77.8 %
41 - 50 ปี	60.1 %	21.3 %
40 ปีหรือน้อยกว่า	2.0 %	0.9 %

1.3 ประสบการณ์

ทั้งสองประเทศเน้นประสบการณ์ในการสอนเป็นสำคัญก่อนจะแต่งตั้งเป็นผู้บริหารสถานศึกษา ในญี่ปุ่นนั้นต้องสอนมาก่อนโดยเฉลี่ย 24.9 ปี ในออสเตรเลียมีประสบการณ์ในการสอนเฉลี่ย 15.8 ปี ก่อนแต่งตั้งเป็นผู้บริหารสถานศึกษา

1.4 หลักสูตรเตรียมผู้บริหาร

สาระสำคัญของเนื้อหาในการเตรียมผู้บริหารของออสเตรเลียมีดังนี้

1) การติดต่อสื่อสารและการตัดสินใจ

2) การบริหารทรัพยากรมนุษย์

3) ภาวะผู้นำทางการศึกษาสมัยใหม่

4) ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

5) ทฤษฎีและปฏิบัติในการพัฒนาหลักสูตร

สำหรับหลักสูตรการเตรียมผู้บริหารของญี่ปุ่น ประกอบด้วยสาระสำคัญ ตามลำดับ คือ

1) ทฤษฎีองค์การและพฤติกรรม

2) การบริหารและการจัดการทางการศึกษา

3) ภาวะผู้นำทางการศึกษาสมัยใหม่

4) การบริหารทรัพยากรมนุษย์

5) การสื่อสารและการตัดสินใจ

กรณีของประเทศยูกันดา (Uganda) ซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนาตั้งอยู่ทางตะวันออกของทวีปอาฟริกาในโรงเรียนมัธยมศึกษา มีผู้บริหารสถานศึกษาและรองผู้บริหารสถานศึกษาที่เป็นสตรีเพียงร้อยละ 12 ในการที่จะเป็นผู้บริหารสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษานั้น จะต้องจบปริญญาตรีสาขาใดสาขาหนึ่ง ได้ประกาศนียบัตรบัณฑิตทางการศึกษา มีประสบการณ์ในการสอนไม่น้อยกว่า 6 ปี จากประสบการณ์ 6 ปีนี้ จำนวน 2 ปี จะต้องมีตำแหน่งที่มีความรับผิดชอบ ในโรงเรียนมัธยมศึกษา (Sperandio and Kagoda. 2010)

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษานั้นจำเป็นจะต้องมีความรู้และประสบการณ์ในการสอน จึงทำให้เป็นผู้มีอายุเฉลี่ยมากกว่า 40 ปี

2. การตัดสินใจเป็นผู้บริหารสถานศึกษา

ผู้มีความรู้ความสามารถแต่ไม่สนใจในตำแหน่งบริหารอาจเป็นเพราะมีการรับรู้และมีมุมมองต่อตำแหน่งบริหารสถานศึกษาในทางลบ เช่น งานที่ทำมีความซับซ้อน มีภาระงานมากเกินไป เงินเดือนไม่สมดุลกับงานที่ทำ ไม่อยากนั่งในสำนักงานตามลำพัง ปัญหาเกี่ยวกับครู ปัญหาเกี่ยวกับวินัยของนักเรียน ปัญหาจากผู้ปกครอง (Cassetter and Young. 2000)

มีงานวิจัยที่แสดงให้เห็นว่าสาเหตุที่ครูไม่สนใจในตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษามีหลายประการ เช่น งานมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ภาระงานเพิ่มมากยิ่งขึ้น แต่ละวันต้องทำงานมากชั่วโมงยิ่งขึ้น งานที่ทำก่อให้เกิดความเครียด ผู้บริหารสถานศึกษาต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญในหลายวิชา เวลาหมดไปกับการทำงานทั่ว ๆ ไป มีเวลาจริง ๆ น้อยมากในการที่จะให้การศึกษาแก่นักเรียน (Rayfield and Diamantes. 2003) ในปี ค.ศ.1998 ผู้บริหารสถานศึกษาในสหรัฐอเมริกาต้องทำงานวันละ 9 ชั่วโมง ทำงาน 52 สัปดาห์ในหนึ่งปี แต่มีเงินเดือนสูงกว่าครูอาวุโสเพียงร้อยละ 10 เท่านั้น (NAESP. 2005)

นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยที่จำแนกปัจจัยที่ซับซ้อนที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของครูที่มีใบประกอบวิชาชีพผู้บริหารสถานศึกษาที่จะสมัครเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาหรือไม่ โดยแยกเป็นปัจจัยจูงใจและปัจจัยสกัดกั้น (Howley and Others. 2505) ปัจจัยสกัดกั้น ได้แก่ งานของผู้บริหารสถานศึกษา มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ระดับความเครียดสูงขึ้น รับรู้ว่าขาดการสนับสนุนจากชุมชนในการที่จะปฏิบัติงานให้ดีได้ ระดับเงินเดือนไม่สมดุลกับความรับผิดชอบ ต้องทำงานมากชั่วโมงในแต่ละวัน งานที่ทำไปแย่งเวลาที่จะอยู่กับครอบครัว สำหรับปัจจัยจูงใจนั้นได้แก่มีโอกาสที่จะพัฒนาผู้เรียน มีความสามารถที่จะกำหนดทิศทางของโรงเรียน ท้าทายที่จะรับผิดชอบเพิ่มขึ้น มีโอกาสที่จะนำความคิดอย่างใหม่ไปสู่การปฏิบัติ ปัจจัยที่จำแนกบุคคลสองกลุ่มออกจากกันได้แก่จำนวนปีของประสบการณ์ในการเป็นครู เจตคติที่มีต่อเมืองใหญ่หรือเมืองเล็ก ความสำคัญในการที่จะเป็นผู้นำของสถานศึกษา

งานวิจัยในประเทศออสเตรเลียเกี่ยวกับสาเหตุที่ไม่พอใจในบทบาทของผู้อำนวยการสถานศึกษาประกอบด้วยการที่ต้องแยกตัว (Isolation) ปัจจัยเกี่ยวกับความเครียด ค่าตอบแทนไม่พอเพียง ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากร ข้อเรียกร้องต่าง ๆ ของผู้ปกครอง ความคาดหวังที่เป็นไปได้ของหน่วยงานกลางที่มีอำนาจ

การแยกตัวมี 2 ลักษณะ ลักษณะแรกที่แยกตัวจากครอบครัว เนื่องจากเป็นภาระงานที่ต้องทำในตอนเย็น และการแยกตัวจากบุคลากรเนื่องจากต้องทำงานในหน้าที่ที่รัดตัว ความเครียดเกิดจากงานที่ไม่เกี่ยวข้องทางการศึกษา ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรเป็นเพราะครูอาจารย์ขาดจิตวิญญาณของความเป็นครู ขาดความสามารถในการทำงานเป็นทีม สนใจงานอื่น ๆ มากกว่าการสอน (Fraser and Brock. 2006)

ในกรณีของสหรัฐอเมริกานั้นมีคำถามสำคัญประการหนึ่งคือใครจะมาเป็นผู้บริหารสถานศึกษาในศตวรรษที่ 21 เนื่องจากผู้บริหารสถานศึกษาประมาณร้อยละ 60 ในปัจจุบันจะเกษียณอายุภายในปี ค.ศ. 2006 คูลีย์และเชน (Cooley and Shen. 2000) ได้วิจัยเพื่อหาคำตอบว่ามีปัจจัยอะไรที่ครูพิจารณาในการสมัครเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา งานวิจัยแสดงว่าปัจจัยสำคัญที่สุด คือ ธรรมชาติของงานผู้บริหารสถานศึกษา ประกอบด้วย วินัยของครู การมาทำงานของครู การประเมินผลครู การนิเทศ

กิจกรรมนอกหลักสูตร ปัญหาวินัยนักเรียน ยาเสพติด ความขัดแย้งระหว่างครูกับผู้บริหาร ความคาดหวังของผู้ปกครองต่อบทบาทของผู้บริหารที่สามารถตอบสนองได้ยาก จากงานวิจัยนี้แสดงปัจจัย 10 ประการที่ครูใช้ในการพิจารณาเพื่อตัดสินใจสมัครเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา โดยเรียงตามลำดับ ดังนี้

1. ธรรมชาติของงาน
2. สภาพการทำงานที่ไม่ดี เช่น งานธุรการ ต้องทำงานมากชั่วโมง ขาดเสรีภาพ
3. สภาพทางอารมณ์ เช่น ความเครียด ความท้อแท้ ไม่สมหวัง
4. ที่ตั้งของสถานศึกษา
5 ชื่อเสียงของศึกษาธิการหรือผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา
6 ผลกระทบของตำแหน่งผู้บริหารที่มีต่อชีวิตครอบครัว
7. คุณภาพชีวิตในชุมชน เช่น บ้านพัก กิจกรรมทางวัฒนธรรม สถานที่พักผ่อน
8. การสนับสนุนจากชุมชน
9. เงินเดือนเหมาะสมกับความรับผิดชอบ
10. ความสัมพันธ์กับผู้บริหารระดับสูงกับเพื่อนครู

จากที่กล่าวมาอาจสรุปได้ว่า มีผู้มีความรู้ความสามารถในตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา แต่ไม่สนใจที่จะเป็นผู้บริหารสถานศึกษา อาจเป็นเพราะบทบาท ภาระงาน ความรับผิดชอบ ความเครียด ปัจจัยจูงใจไม่สูงพอที่จะเอาชนะปัจจัยสกัดกั้นได้

3. บทบาทของผู้บริหารสถานศึกษา

ผู้บริหารสถานศึกษามีบทบาท ภารกิจและความรับผิดชอบที่สำคัญยิ่งต่อการเปลี่ยนแปลงและปฏิรูปทางการศึกษาในช่วง 20 กว่าปีที่ผ่านมา มีงานวิจัยเกี่ยวกับบทบาทของผู้บริหารสถานศึกษาค่อนข้างมาก งานวิจัยเหล่านี้ศึกษาบทบาทของผู้บริหารสถานศึกษาในฐานะผู้นำของสถานศึกษา ผู้จัดการสถานศึกษาเป็นหลักในการตัดสินใจ เป็นผู้อำนวยความสะดวก เป็นผู้แก้ปัญหา (Cranston. 1996) นอกจากนั้นยังชี้ให้เห็นว่าทฤษฎีบริหารที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารสถานศึกษาได้เปลี่ยนไป ผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องจัดชุมชนของการเรียนรู้ พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เป็นผู้นำทางคุณธรรมและจริยธรรม (Sergiovanni. 2001)

ในเวลา 10 กว่าปีที่ผ่านมา บทบาทของผู้บริหารสถานศึกษาได้เปลี่ยนแปลงอย่างมากมาย เช่น ในออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา มีการปฏิรูปในหลายรูปแบบและหลายมิติ เช่น มีมาตรฐานที่สูงขึ้น มีความรับผิดชอบหรือสามารถที่จะตรวจสอบได้เพิ่มมากขึ้น ข้อเรียกร้องต่างๆ นานา

จากผู้ปกครอง การบริหารโดยใช้พื้นที่เป็นฐาน มีงานธุรการเพิ่มมากขึ้นจนไปแย่งเวลาที่จะนิเทศการสอน การพัฒนาหลักสูตร ตลอดจนการพัฒนานักเรียน เงินเดือนและสิทธิประโยชน์เกื้อกูลเพิ่มขึ้นไม่ได้สัดส่วนกับความรับผิดชอบอย่างใหม่ (Whitaker. 2003)

บทบาทของผู้บริหารสถานศึกษาในโรงเรียนที่ประสบความสำเร็จได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมไปอย่างมากในประเด็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการ อำนาจ พฤติกรรมการบริหาร และภาวะผู้นำทางวิชาการ ในปัจจุบันผู้บริหารสถานศึกษาต้องเผชิญกับความคาดหวังที่ซับซ้อนจากนักเรียนและผู้ปกครอง มีงานวิจัยที่แสดงว่าโรงเรียนที่ประสบความสำเร็จนั้น ผู้บริหารสถานศึกษา เป็นผู้สร้างวัฒนธรรมในการพัฒนาผลผลิต สร้างวัฒนธรรมวิชาชีพครูในสถานศึกษา มีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจน มีความรู้เกี่ยวกับการเรียนและการสอน ปกป้องโรงเรียนให้พ้นจากความต้องการที่ทำให้เกิดความยุ่งยากในการบริหารจัดการและเบี่ยงเบนหรือลำเอียงจากความเป็นวิชาชีพ (Sergiovanni. 2001) ความคาดหวังในบทบาทของผู้บริหารสถานศึกษา ประกอบด้วย การเป็นผู้นำทางวิชาการ การพัฒนาวินัยนักเรียน การนิเทศการสอน การระดมทุนเพื่อการศึกษา ความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้ทรงคุณวุฒิและแหล่งทรัพยากร (Dufour. 2001) นอกจากนั้นยังคาดหวังเกี่ยวกับความรับผิดชอบ ความสามารถตรวจสอบได้ (Accountability) เป็นผู้นำมากกว่าเป็นผู้จัดการ (George. 2000)

บอริส-แชคเตอร์และแลงเกอร์ (Beris-Schacter and Langer.2006) ได้ศึกษาผู้อำนวยการสถานศึกษา จำนวน 200 คน ทั่วสหรัฐอเมริกาพบว่า ผู้อำนวยการสถานศึกษามีบทบาทเพิ่มมากขึ้นเนื่องจากความพยายามในการปฏิรูปการศึกษา เช่น เพิ่มความรับผิดชอบมากขึ้น การปรับโครงสร้างขององค์การอย่างใหม่ การปรับหลักสูตร กลยุทธ์ในการสอน นอกจากนั้นปัญหาใหญ่อีกอย่างหนึ่งคือ การขาดผู้อำนวยการสถานศึกษา ซึ่งคาดว่าจะมีผู้อำนวยการสถานศึกษาทั่วประเทศ จำนวน 13,000 คนที่จะเกษียณอายุ

จากการวิจัยแสดงว่าผู้บริหารสถานศึกษาที่ประสบความสำเร็จจะต้องบริหารจัดการโดยสร้างความสมดุลระหว่างสิ่งต่อไปนี้

1. ภาวะผู้นำด้านการเรียนการสอน (เช่น การนิเทศ การเป็นต้นแบบในการสอน) กับภารกิจที่ไม่เกี่ยวกับการสอน

2. ความต้องการส่วนบุคคลกับการพัฒนาวิชาชีพ

3. ความคาดหวังของชุมชนกับสิ่งที่ผู้บริหารสถานศึกษาเชื่อว่าเป็นสิ่งที่ดี

การศึกษาในโรงเรียนของรัฐในสหรัฐอเมริกามีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ผู้บริหารสถานศึกษาคนใหม่จะบริหารงานให้ประสบความสำเร็จจะต้องเรียนรู้และเข้าใจทุกแง่ทุกแง่มุมของหลักสูตร การสอน การประเมินผล ตลอดจนความต้องการของชุมชน ผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องบริหารงานอย่างฉลาด (Smart) ทำงานอย่างรวดเร็ว (Fast) และมีประสิทธิภาพ (Efficient) ผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องทำงานอย่างฉลาด ไม่ใช่ทำแต่งานหนัก (Working Smarter, not Harder) (Isaacson. 2007)

4. ปัญหาและเกณฑ์ในกระบวนการสรรหาผู้บริหารสถานศึกษา

ในอดีตนั้นค่อนข้างง่ายที่จะหาครูมาเป็นผู้บริหารสถานศึกษา เนื่องจากครูส่วนใหญ่เห็นว่าตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาเป็นความก้าวหน้าของชีวิตของความเป็นครู การเป็นผู้บริหารสถานศึกษาทำให้มีเงินเดือนสูงขึ้น ประสิทธิภาพสูงขึ้น ได้รับการยอมรับและยกย่องมากขึ้น จึงหนีชั้นเรียนไปสวมบทบาทของผู้บริหารสถานศึกษา (Normore. 2004) แต่ในปัจจุบันยังมีครูไม่มากที่เห็นว่าผู้บริหารสถานศึกษามีเงินเดือนสูงขึ้น มีเกียรติ หรือเป็นที่ยอมรับ

ปัญหาอย่างหนึ่งในการสรรหาผู้บริหารสถานศึกษาในประเทศแคนาดา คือขาดผู้สนใจที่จะเป็นผู้บริหารสถานศึกษา ขาดความพร้อมของภาวะผู้นำในการเป็นผู้บริหารสถานศึกษา จึงเป็นปัญหาในกระบวนการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา (Grimmett and Echols. 2000)

ในประเทศนิวซีแลนด์นั้นผู้อำนวยการสถานศึกษาขนาดเล็ก และในชนบทจะอยู่ในตำแหน่งโดยเฉลี่ยครั้งละ 2 63 ปีเท่านั้น (Whittall. 2002) การสรรหาผู้อำนวยการสถานศึกษาในโรงเรียนคาทอลิกจำเป็นจะต้องประกาศรับสมัครซ้ำ เนื่องจากมีผู้สมัครที่มีคุณสมบัติเหมาะสมไม่เพียงพอ (Bond. 2002, cited in Fraser and Brock. 2006) ในสหรัฐอเมริกาก็เช่นกันทั้งโรงเรียนของรัฐและโรงเรียนเอกชนมีปัญหาในการสรรหาผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมมาเป็นผู้อำนวยการสถานศึกษา (National Association of Elementary School Principals [NAESP]. 2005)

กระบวนการสรรหาผู้บริหารสถานศึกษาในสหรัฐอเมริกาในปัจจุบันนี้ปรากฏว่าจำนวนผู้สมัครลดลง ยิ่งไปกว่านั้นคุณสมบัติและประสบการณ์ที่ปรารถนาก็ยังไม่ถึงระดับที่ต้องการที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะความรู้เกี่ยวกับภาวะผู้นำสถานศึกษาได้พัฒนาอย่างรวดเร็ว แต่ละรัฐก็กำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงานของผู้บริหารสถานศึกษาให้สูงขึ้นด้วย ในกระบวนการสรรหามักจะกำหนดรายการสมรรถนะที่ผู้สมัครเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาควรจะมี แต่เป็นการยากที่จะประเมินได้ว่าผู้สมัครสามารถนำสมรรถนะที่มีไปสู่การปฏิบัติในบริบทของสถานศึกษาได้หรือไม่ ดังนั้นภาวะผู้นำของสถานศึกษาที่มีประสิทธิผลจึงไม่สามารถวัดได้โดยอาศัยผลรวมหรือผลบวกของแต่ละสมรรถนะ (Naso 2011)

ในกระบวนการสรรหาโดยทั่วไป มักประกอบด้วย ประวัติโดยย่อ การสัมภาษณ์เบื้องต้น การทดสอบและบุคคลที่อ้างอิง (Cassetter and Young. 2000)

คุณสมบัติที่สำคัญยิ่งอย่างหนึ่งในการสรรหาผู้บริหารสถานศึกษา คือ ภาวะผู้นำเพื่อปฏิบัติภารกิจทางวิชาชีพ ได้แก่ ความเป็นผู้นำในการบริหารจัดการ การเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการเรียนการสอน การอำนวยความสะดวกในการสร้างเสริมความสัมพันธ์กับชุมชน การมีวิสัยทัศน์และความสามารถในการแก้ปัญหาและพัฒนา (Begley. 2000)

เกณฑ์ในการคัดเลือกผู้บริหารสถานศึกษานั้น จากการวิจัยของแรมเมอร์ (Rammer 2007) ที่ศึกษา ศึกษาธิการเขตหรือผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาในรัฐวิสคอนซินในสหรัฐอเมริกา สรุปได้ว่า เกณฑ์สำคัญที่ใช้ในการคัดเลือกผู้อำนวยการสถานศึกษา ได้แก่ 1) ความสามารถในการติดต่อสื่อสาร 2) ความเข้าใจและเข้ากันได้กับวัฒนธรรมของชุมชน 3) ความสามารถในการขยายขอบเขตบริการการศึกษาให้กว้างขวางขึ้น 4) การทำงานที่มีจุดมุ่งเน้นหรือมีวิสัยทัศน์ชัดเจน และ 5) ผลการทำงานที่ปรากฏเห็นเป็นรูปธรรมและเห็นได้ชัดเจน

โรซาและคณะ (Roza and Others. 2003) ได้ศึกษาเขตพื้นที่การศึกษา 83 แห่งในมหานคร 10 แห่ง ในสหรัฐอเมริกา ได้แก่ แอตแลนตา ชิคาโก ดัลลัส ลอสแองเจลิส ออร์แลนโด ฟิลาเดลเฟีย ฟีนิกส์ ซานดิเอโก ซานตาคลารา และรัฐนิวเมกซิโก ข้อค้นพบที่สำคัญบางประการมีดังนี้

1. แต่ละตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาที่ว่างจะมีผู้สมัครโดยเฉลี่ยตำแหน่งละ 17 คน แต่จำนวนผู้สมัครแต่ละตำแหน่งที่ว่างจะลดลงตำแหน่งละ 2 คน ในรอบ 7 ปีที่ผ่านมา

2. คุณสมบัติทางวิชาชีพ (Professional Qualifications) ที่คาดหวัง

2.1 ในรัฐเนบราสกา คาดหวังว่าผู้สมัครควรจบระดับปริญญาโททางบริหารการศึกษา มีประสบการณ์ในการสอนไม่น้อยกว่า 5 ปี เป็นรองผู้อำนวยการสถานศึกษา 1-4 ปี มีใบประกอบวิชาชีพผู้บริหารสถานศึกษา มีความรอบรู้ด้านหลักสูตรและการประเมินผลมีประสบการณ์ในการเป็นผู้นำนอกชั้นเรียน เช่น เป็นหัวหน้าทีมในการพัฒนาสถานศึกษา เป็นผู้นำในการกำหนดมาตรฐานของหลักสูตร

2.2 ในรัฐเทกซัส คาดหวังว่าผู้สมัครควรผ่านหลักสูตรเตรียมเป็นผู้บริหารสถานศึกษา มีประสบการณ์ในการบริหาร เคยเป็นรองผู้อำนวยการสถานศึกษา เป็นหัวหน้าภาควิชาหรือหัวหน้ากลุ่มสาระ รู้จักการทำงานร่วมกับคณะครูในการยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน มีความสามารถในการพัฒนานักเรียนที่มีความหลากหลาย พัฒนาให้สถานศึกษาอยู่สภาพที่พร้อมจะสามารถตรวจสอบได้ (Accountability)

3. คุณภาพส่วนบุคคล (Personal Qualities) ที่คาดหวังผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาหรือศึกษาธิการ (Superintendent) คาดหวังจากการสัมภาษณ์ว่าผู้สมัครควรมีบุคลิกภาพที่ดีในการสัมภาษณ์ สามารถบริหารจัดการสถานศึกษาได้โดยไม่ต้องนิเทศอย่างใกล้ชิด มีความสามารถที่จะทำงานร่วมกับคณะครูและผู้ปกครองได้เป็นอย่างดี สามารถในการเป็นพี่เลี้ยงหรือผู้ชี้แนะ (Mentor) เป้าหมายส่วนบุคคลสอดคล้องกับเป้าหมายของสถานศึกษา มีความมั่นใจในตนเอง มีประสบการณ์ของความสำเร็จ มีความซื่อสัตย์ มีคุณธรรมและจริยธรรม

4. ความเป็นผู้นำ ผู้สมัครคาดหวังว่าจะเป็นผู้นำทางวิชาการ มีพฤติกรรมที่แสดงความสามารถในการประเมินครู สร้างแรงจูงใจแก่ครูและบุคลากรทางการศึกษา เข้าใจการพัฒนาวิชาชีพครู มีมนุษย์สัมพันธ์ที่ดี มีทักษะในการติดต่อสื่อสารมีสมรรถนะในการเขียนและการพูดมีหลักฐานที่แสดงว่ามีทักษะทางบุคคล (People Skills) ในการทำงานกับผู้ปกครองและนักเรียนมีทักษะในการฟัง

5. คุณลักษณะอื่น ๆ ของผู้บริหารสถานศึกษาในชนบทและขนาดเล็ก จากงานวิจัยแสดงให้เห็นว่าผู้บริหารสถานศึกษาในชนบทและขนาดเล็ก ควรต้องมีความยืดหยุ่น มีความสามารถรอบตัว เพราะจำเป็นต้องปฏิบัติภารกิจบางอย่างด้วยตนเอง เข้าใจบริบทของสังคมเป็นอย่างดี

ในประเทศนิวซีแลนด์ (New Zealand) นั้นในกระบวนการสรรหาผู้อำนวยการสถานศึกษาขั้นตอนที่สำคัญยิ่งขั้นตอนหนึ่งคือการสัมภาษณ์ (Brooking. 2008) การสัมภาษณ์เป็นการตรวจสอบบุคลิกภาพ ดูความสอดคล้องระหว่างผู้สมัครกับชุมชน ชุมชนยอมรับผู้สมัครหรือไม่ ผู้สมัครมีค่านิยมที่จะทำงานในชุมชนได้หรือไม่ การคัดเลือกมักจะได้ผู้ชาย โดยที่กรรมการสัมภาษณ์ส่วนหนึ่งเห็นว่าเพศชายเป็นตัวแบบของเด็กผู้ชาย (Role Models for Boys)

ในกรณีของฮ่องกง การคัดเลือกผู้บริหารสถานศึกษา ระดับมัธยมศึกษาได้พัฒนาอย่างเป็นระบบแต่กลยุทธ์ในการคัดเลือกก็ยังเห็นได้ว่าค่อนข้างเป็นอัตนัย (Subjective) ทั้งนี้ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถในการเขียนของผู้สมัครและจดหมายรับรอง กระบวนการสำคัญที่ใช้คือการสัมภาษณ์ ซึ่งข้อมูลที่ใช้ประกอบการสัมภาษณ์ ได้แก่ ประวัติ หลักฐานความสำเร็จในการบริหารงานในอดีต จดหมายรับรองทั้งด้านส่วนบุคคลและวิชาชีพ การสัมภาษณ์จะมีประเด็นหลัก 2 ประการโดยที่ประเด็นแรกเป็นรูปแบบการอธิบายพฤติกรรมของบุคคล ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่าพฤติกรรมในอดีตสามารถทำนายพฤติกรรมในอนาคต ดังนั้น การสัมภาษณ์จึงมุ่งค้นหาความสำเร็จในอดีตของผู้สมัคร ประเด็นที่ 2 เป็นการสัมภาษณ์เกี่ยวกับสถานการณ์เป็นการมุ่งอนาคต การสัมภาษณ์มุ่งหาคำตอบความสามารถในการแก้ปัญหาในสถานการณ์ของงานที่ทำ โดยมักจะถามว่าจะทำอย่างไรในสถานการณ์นั้น ๆ เช่น “ท่านได้ทำอะไรเมื่อ...” หรือ “ท่านควรจะทำอะไรและอย่างไรเมื่อ...” (Walker and Kwan. 2012)

จากที่กล่าวมาอาจสรุปได้ว่า คุณสมบัติที่สำคัญในการเป็นผู้บริหารสถานศึกษานั้นจะต้องมีประสบการณ์ในการเป็นรองผู้บริหารสถานศึกษา มีใบประกอบวิชาชีพผู้บริหารสถานศึกษา ผ่านการฝึกอบรมในการเตรียมเป็นผู้บริหารสถานศึกษา มีสมรรถนะจำเป็นบางประการ ในการคัดเลือกจำเป็นจะต้องสัมภาษณ์