

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยถือเป็นประเทศหนึ่งที่ทำให้ความสำคัญต่อการศึกษา ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 มาตรา 52 ได้ให้กระทรวงศึกษาธิการส่งเสริมให้มีระบบกระบวนการผลิต การพัฒนาครู และบุคลากรทางการศึกษา ให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง ให้มีความพร้อมและมีความเข้มแข็งในการเตรียมบุคลากรใหม่และพัฒนาบุคลากรประจำการอย่างต่อเนื่อง มาตรา 53 กำหนดให้มีองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหาร วิทยาลัย มีฐานะเป็นองค์กรอิสระภายใต้การบริหารของสภาวิชาชีพ ในกำกับของกระทรวง มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ รวมทั้งการพัฒนาวิชาชีพ ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษา โดยมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานของกระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดมาตรฐานด้านการบริหารและการจัดการสถานศึกษาในมาตรฐานที่ 1 ได้เน้นความสำคัญของผู้บริหารการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารที่มีคุณธรรม จริยธรรม มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความสามารถในการบริหารจัดการศึกษา (สำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2550 : 12) แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2545 – 2559 ระบุว่า คุณภาพการศึกษาของไทยอยู่ในระดับต่ำเพราะผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของเด็กไม่อยู่ในระดับที่น่าพอใจ อาจเนื่องจากมีความอ่อนด้อยทางวิชาการแล้วเด็กไทยยังขาดการปลูกฝังคุณลักษณะที่พึงประสงค์ เช่นการใฝ่รู้ ใฝ่เรียน การคิด การวิเคราะห์และการใช้เหตุผลในการแก้ปัญหาความมีระเบียบวินัย และความซื่อสัตย์ ซึ่งความอ่อนด้อยเหล่านี้ เป็นหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษาต้องรับผิดชอบในปัจจัยที่มาจากความบกพร่องและความด้อยคุณภาพของครู หลักสูตร วิธีการเรียนการสอนอุปกรณ์ และสื่อการเรียนการสอนการประเมินผลรวมไปถึงการขาดการมีส่วนร่วมของชุมชน(คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545 : 23,33) และจากการประเมินคุณภาพการศึกษาของสำนักงาน

รับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) รอบแรกระหว่างปี 2544 – 2547 ได้กำหนดมาตรฐานในการประเมินสถานศึกษาไว้ 27 มาตรฐาน 91 ตัวบ่งชี้ พบว่า มีสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 20,771 แห่ง จาก 32,000 แห่งและผู้บริหารสถานศึกษาศึกษา 6,389 คน จาก 32,000 คน ที่ไม่ได้มาตรฐานซึ่งสถานศึกษาและผู้บริหารดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นสถานศึกษาขนาดเล็ก ที่ตั้งอยู่นอกเมือง ขาดความพร้อมในด้านต่างๆ และในจังหวัดแม่ฮ่องสอนมีโรงเรียนที่ผ่านการประเมิน ระดับดี 10 โรงเรียน ระดับพอใช้ 120 โรงเรียน และระดับปรับปรุง 23 โรงเรียน และมาตรฐานที่ไม่ได้รับการรับรองมากที่สุดคือ มาตรฐานด้านการบริหารงานวิชาการ ส่วนใหญ่ยังไม่ค่อยดีนัก และมาตรฐานผู้เรียนด้านการคิดวิเคราะห์การใฝ่รู้ใฝ่เรียนและผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียน ยังไม่ดีเท่าที่ควร (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2550 : 7)

ในสภาพปัจจุบันระบบการศึกษาคุณภาพการศึกษาไทยยังน่าเป็นห่วง มีสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจำนวนมากที่ไม่สามารถจัดการเรียนการสอนได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านครูไม่เพียงพอ ขาดแคลนทรัพยากรที่สำคัญ ผู้บริหารขาดภาวะผู้นำ และไม่มีความสามารถบริหารจัดการสถานศึกษาให้ได้มาตรฐานค่าได้มีผู้กล่าวไว้ดังนี้

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2547 : 9) ได้กล่าวในการประชุมทวิภาคีเรื่องยุทธศาสตร์การพัฒนาผู้บริหารการศึกษามืออาชีพเพื่อการแข่งขันในเวทีโลก ว่ากุญแจแห่งความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษาอยู่ที่ผู้นำสูงสุดในระดับการปฏิบัติคือผู้บริหารการศึกษาที่มีอำนาจในระดับรากฐานของการศึกษาและเป็นส่วนสำคัญในการปฏิรูปการศึกษา

กนก วงศ์ตระหง่าน (2547 : 8) กล่าวว่า ปัจจุบันไทยกำลังเกิดวิกฤตเกี่ยวกับผู้บริหารสถานศึกษา กล่าวคือ งบประมาณด้านการศึกษาของประเทศสูงขึ้นทุกปี แต่ผลผลิตที่ได้รับกลับมีคุณภาพลดลงแทบทุกระดับเป็นวงจรที่ก่อให้เกิดวิกฤต หรือความล้มเหลวด้านการบริหารการศึกษา ซึ่งแสดงว่าต้องเกิดปัญหาอย่างแน่นอน

สมศักดิ์ คลบระสิทธิ์ (<http://library.uru.ac.th>, 5 Dec 50) ได้กล่าวว่า การประเมินเพื่อการกำหนด และปรับปรุงตำแหน่งโดยมีนโยบายการพัฒนากระบวนทัศน์และวิธีการในการบริหารงานบุคคล เพื่อมุ่งสู่การยกระดับมาตรฐาน เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษามาโดยลำดับ และ มีความพยายามที่จะนำวิธีการประเมินที่เน้นระดับคุณภาพของผู้บริหาร (EMQ : Educational Manager Qualification) เพื่อนำมาใช้ให้เกิดผลอย่างจริงจังซึ่งจะนำมาสู่แนวทางการจัดระบบการประเมินบุคลากรทางการศึกษา โดยมุ่งหวังว่าจะเป็นระบบที่จะช่วยพัฒนาการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพเป็นที่ยอมรับของผู้ที่เกี่ยวข้อง มีระดับคุณภาพที่เป็นมืออาชีพ จะเห็นได้ว่าผู้บริหารต้องพบกับอุปสรรคมากมายในการบริหารการศึกษาในอดีตที่ผ่านมาผู้บริหารสถานศึกษาถูกมองว่าบริหาร โดยเน้นงานด้านอื่นมากกว่าด้านวิชาการซึ่งเป็นความสำคัญ

สูงสุดและมีผลต่อนักเรียนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ดังนั้นจำเป็นต้องมีการพัฒนาแบบบูรณาการ ซึ่งจะต้องเน้นพัฒนาให้ผู้บริหารมีสมรรถนะในการพัฒนาคุณภาพให้มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ผู้บริหารเป็นบุคคลที่สำคัญที่สุดที่จะนำพาสถานศึกษาเข้าสู่มาตรฐาน และต้องมีสมรรถนะในการบริหารจัดการสถานศึกษา รวมทั้งขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาให้เป็นรูปธรรมทั้งระบบ มีการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน พัฒนาการเรียนการสอนและพัฒนาด้านการบริหารและการจัดการศึกษา เพื่อให้โรงเรียนเพิ่มระดับคุณภาพมาตรฐานการศึกษาสูงขึ้นเป็นที่ยอมรับของชุมชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง

จังหวัดแม่ฮ่องสอนเป็นจังหวัดที่อยู่ห่างไกล โรงเรียนส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ทุรกันดารติดกับชายแดน และยังขาดแคลนทางด้านเทคโนโลยี การเดินทางไปมาเพื่อติดต่อราชการไม่สะดวก และในช่วงที่รับการประเมินผลการประเมินมาตรฐานด้านผู้บริหารสถานศึกษาโดยภาพรวมอยู่ในระดับปรับปรุงทุกมาตรฐาน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาว่ามีสมรรถนะใดของผู้บริหารที่ส่งผลต่อความสำเร็จและมีสมรรถนะใดที่ส่งผลให้โรงเรียนไม่ประสบผลสำเร็จ และสมรรถนะที่ควรพัฒนามีอะไรบ้าง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาการบริหารและการศึกษาของผู้บริหารสถานศึกษา ให้มีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษา และเป็นการยกระดับคุณภาพสู่มาตรฐานการศึกษา ซึ่งจะทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสมรรถนะผู้บริหารสถานศึกษาในโรงเรียนขนาดเล็ก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอนเขต 1
2. เพื่อศึกษาสมรรถนะที่ส่งผลต่อความสำเร็จของผู้บริหารสถานศึกษาในโรงเรียนขนาดเล็กสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 1 โดย
 - 2.1 เปรียบเทียบสมรรถนะผู้บริหารสถานศึกษาที่ผ่านเกณฑ์การประเมินคุณภาพภายนอกในระดับดีและที่ผ่านเกณฑ์การประเมินคุณภาพภายนอกในระดับปรับปรุง
 - 2.2 ศึกษาความคิดเห็นของครูเกี่ยวกับสมรรถนะผู้บริหารสถานศึกษาที่ส่งผลต่อความสำเร็จของผู้บริหารสถานศึกษา
 - 2.3 ศึกษาสภาพจริงโดยการสัมภาษณ์ในสถานศึกษาของสถานศึกษาที่ผ่านเกณฑ์การประเมินคุณภาพภายนอกในระดับดี

3. เพื่อศึกษาสมรรถนะที่ควรได้รับการพัฒนาของผู้บริหารสถานศึกษาโรงเรียนขนาดเล็ก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอนเขต 1

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ผลที่ได้จากกระบวนการวิจัยจะช่วยให้ทราบถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารสถานศึกษาของผู้บริหารสถานศึกษาในโรงเรียนขนาดเล็ก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 1

2. ผลของการวิจัยทำให้ทราบว่าผู้บริหารสถานศึกษา ควรได้รับการพัฒนาในสมรรถนะใด ทำให้เกิดความคุ้มค่าคุ้มประโยชน์กับทรัพยากรที่ใช้ สามารถลดปัญหาความสูญเปล่าทางทรัพยากรและทำให้เกิดการพัฒนาเปลี่ยนแปลงในตัวบุคคลได้อย่างแท้จริง

สมมติฐานการวิจัย

ในการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อ 2.1 ได้ตั้งสมมติฐานการวิจัย ดังนี้

สมรรถนะผู้บริหารสถานศึกษามีความแตกต่างกันระหว่างสถานศึกษาที่ผ่านเกณฑ์การประเมินคุณภาพภายนอกในระดับดี และที่ผ่านเกณฑ์การประเมินคุณภาพภายนอกในระดับปรับปรุง

ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1. ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ ครู โรงเรียนขนาดเล็กสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 1 ปีการศึกษา 2550 โดยเป็นครูที่อยู่ในโรงเรียนที่ผ่านเกณฑ์การประเมินภายนอกในระดับปรับปรุง จำนวน 42 คน ระดับพอใช้ จำนวน 162 คน และระดับดี จำนวน 9 คน รวมทั้งสิ้น จำนวน 213 คน

2. กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ครั้งนี้ มีดังนี้

2.1 ครู โรงเรียนขนาดเล็ก ในอำเภอขุนยวมและอำเภอปางมะผ้า ที่ได้รับการประเมินจาก สำนักรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา รอบแรกอยู่ในระดับดี และ

ระดับปรับปรุง โดยใช้วิธีการสุ่มแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ประกอบด้วยครูในโรงเรียนระดับดีจำนวน 9 คน และครูในโรงเรียนระดับปรับปรุงจำนวน 34 คน รวมทั้งสิ้น 43 คน

2.2 โรงเรียนกลุ่มตัวอย่างที่ใช้เป็นกรณีศึกษาจำนวน 2 โรงเรียน คือ โรงเรียนที่ได้รับ การประเมินภายนอกจากสำนักรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ในระดับดี

ขอบเขตด้านเนื้อหา

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยมุ่งศึกษาเนื้อหาเกี่ยวกับสมรรถนะที่แสดงพฤติกรรมในการ ปฏิบัติงานของผู้บริหาร สถานศึกษาดังนี้

1. การมุ่งผลสัมฤทธิ์
2. การบริการที่ดี
3. ความเชี่ยวชาญในการบริหารการศึกษา
4. จริยธรรมในการปฏิบัติงาน
5. การทำงานเป็นทีม

ขอบเขตด้านเวลา

การวิจัยในครั้งนี้มุ่งศึกษาผู้บริหารที่ดำรงตำแหน่งในปีการศึกษา 2550 ใช้เวลา ในการเก็บข้อมูล 2 เดือน นับตั้งแต่เดือน กรกฎาคม 2551 – เดือน สิงหาคม 2551

นิยามศัพท์เฉพาะ

เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกัน ผู้วิจัยจึงได้กำหนดนิยามศัพท์ของการวิจัย ดังนี้

ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ข้าราชการครูที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา รองผู้อำนวยการสถานศึกษา หรือ ผู้รักษาการในตำแหน่งดังกล่าว สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา แม่ฮ่องสอน เขต 1 ปีการศึกษา 2550

สมรรถนะผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง พฤติกรรมที่แสดงถึงความสามารถในการ ปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดผลต่อสถานศึกษาของผู้บริหารสถานศึกษา โดยมีองค์ประกอบ 5 ด้าน คือ

1. การมุ่งผลสัมฤทธิ์ หมายถึง มีความมุ่งมั่นและกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน ในหน้าที่ให้มีคุณภาพ ปรับปรุงและพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพ กำหนดแผนและปฏิบัติให้บรรลุ วัตถุประสงค์ ถูกต้อง ครบถ้วนสมบูรณ์
2. การบริการที่ดี หมายถึง การสร้างระบบบริการให้มีประสิทธิภาพ และการ ให้บริการสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการ

3. ความเชี่ยวชาญในการบริหารการศึกษา หมายถึง การศึกษา ค้นคว้า หาความรู้
ทันต่อเหตุการณ์ และเทคโนโลยีใหม่ ๆ ในวงวิชาการและวิชาชีพเพื่อพัฒนาตนเองและพัฒนางาน

4. จริยธรรมในการปฏิบัติงาน หมายถึง การประพฤติปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี
มีวินัยมีความรับผิดชอบ ยึดมั่นในหลักการความถูกต้อง ส่งเสริมและพัฒนาให้คนในสถานศึกษา
มีคุณธรรม จริยธรรมที่เหมาะสม

5. การทำงานเป็นทีม หมายถึง การให้ความร่วมมือ ช่วยเหลือสนับสนุน
เสริมแรงให้กำลังใจผู้ร่วมงาน ปรับตัวเข้ากับคนอื่น หรือแสดงบทบาทผู้นำ ได้อย่างเหมาะสม

ความสำเร็จของผู้บริหาร หมายถึง ผลของการบริหารงาน โรงเรียน ที่ผ่านตามาตรฐาน
มาตรฐานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา

โรงเรียนขนาดเล็ก หมายถึง โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนไม่เกิน 120 คน ในเขตพื้นที่
การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 1

ครู หมายถึง ข้าราชการครูที่ปฏิบัติหน้าที่การสอน โรงเรียนขนาดเล็ก ปีการศึกษา