

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษมากกว่าพื้นที่อื่นๆ ในประเทศไทยที่มีความแตกต่างด้านประวัติศาสตร์ ชาติพันธุ์ ประชากรหลากหลายเชื้อชาติ โดยส่วนใหญ่เป็นชาวไทยเชื้อสายมาเลเซียที่นับถือศาสนาอิสลาม ด้วยความแตกต่างจากพื้นที่อื่นๆ รัฐบาลจึงได้กำหนดให้จังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งประกอบด้วย จังหวัดยะลา ปัตตานี นราธิวาส สตูล และ 4 อำเภอ ของจังหวัดสงขลา ได้แก่ อำเภอจะนะ นาทวี สะบ้าย้อย และเทพา เป็นเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ มีการกำหนดนโยบายโดยรัฐบาลสำหรับการพัฒนาและแก้ปัญหาด้านเศรษฐกิจ การศึกษา ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งการสร้างความเข้าใจระหว่างประชาชนและข้าราชการ เพื่อสร้างความรู้สึกที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ตลอดจนความเป็นเอกภาพและสันติสุขอย่างยั่งยืนในพื้นที่ โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์เป็นสถานศึกษาหนึ่งที่สังกัดสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่มีรูปแบบการจัดการศึกษาที่แตกต่างจากโรงเรียนทั่วไป โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์จัดการศึกษาที่มุ่งให้ความช่วยเหลือทางการศึกษาเป็นกรณีพิเศษแก่เด็กด้อยโอกาสทางการศึกษาหรือเด็กที่อยู่ในสภาวะยากลำบาก อันเนื่องมาจากครอบครัวประสบภัยปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม หรือปัญหาอื่นๆ จนไม่สามารถเข้ารับการศึกษาในสถานศึกษาทั่วไป

ปัจจุบันโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์มีจำนวน 51 โรงเรียน สังกัดสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยดูแลรับผิดชอบเด็กด้อยโอกาสทุกประเภท ประกอบด้วย แรงงานเด็ก เด็กเร่ร่อน เด็กในธุรกิจทางเพศ เด็กที่ถูกทำร้ายทารุณ หรือถูกล่วงละเมิดสิทธิ เด็กกำพร้าหรือเด็กที่ถูกทอดทิ้ง เด็กยากจน (มากเป็นพิเศษ) เด็กในชนกลุ่มน้อย เด็กที่มีปัญหาเกี่ยวกับยาเสพติด เด็กที่ได้รับผลกระทบจากโรคเอดส์ เด็กในสถานพินิจคุ้มครอง รวมทั้งเด็กอื่นๆ ที่จำเป็นต้องได้รับการพิทักษ์ปกป้องและคุ้มครองสิทธิ หรือเป็นเด็กที่ต้องดูแลอย่างใกล้ชิด ควบคู่ไปกับการบริการทางการศึกษา ลักษณะของโรงเรียนจึงจัดเป็นประเภทอยู่ประจำ มีครูดูแลรับผิดชอบตลอดเวลา การจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับประถมศึกษาจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย การจัดหลักสูตรการเรียนการสอนที่เน้นการส่งเสริมวิชาชีพเพื่อสร้างทักษะพื้นฐานการทำงาน การพึ่งพาตนเอง รวมทั้งการดำเนินโครงการตามพระราชดำริ และการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม เป็นการศึกษาโอกาสและความเท่าเทียมทางการศึกษา โดยมุ่งปลูกฝังคุณลักษณะอันพึงประสงค์ ค่านิยม คุณธรรม จริยธรรม และความจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนาและพระมหากษัตริย์ นอกจากนี้ยังร่วมกับเครือข่ายองค์กรอื่นๆ ในการ

ช่วยเหลือเด็กด้อยโอกาส ซึ่งการขับเคลื่อนให้ภารกิจการจัดการศึกษาสงเคราะห์มีการพัฒนาต่อเนื่อง มาจนปัจจุบันก็คือบุคลากรทุกระดับ ทั้งผู้บริหารและครู ตลอดจนคนงานที่ต้องอาศัยความเสียสละ และอุทิศตนเองในการปฏิบัติงานดูแลเด็กนักเรียนประจำ 24 ชั่วโมง รวมทั้งการบำบัดฟื้นฟูสภาพจิตใจ เด็กด้อยโอกาส และการปรับพฤติกรรมของเด็กควบคู่กับการจัดการเรียนรู้แก่เด็กอย่างต่อเนื่อง โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ เป็นองค์กรที่มีประสิทธิผล และถ่ายทอดการเรียนรู้ในการจัดการศึกษาและดูแลเด็กด้อยโอกาสเป็นที่ยอมรับของสังคม

โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ในแต่ละภูมิภาคมีความเป็นอัตลักษณ์ของแต่ละภูมิภาค มีความแตกต่างในสถานที่ตั้ง ภูมิภาค ภาค ภูมิภาค ประเทศ ตลอดจนวัฒนธรรม ประเพณี และความเป็นอยู่ต่างๆ สำหรับโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ในจังหวัดภาคใต้ ซึ่งประกอบด้วย 1) กลุ่มโรงเรียนที่ได้ก่อตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาสังคม ได้แก่ โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สุราษฎร์ธานี โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ พัทลุง และโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ นราธิวาส 2) กลุ่มโรงเรียนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยจากวาตภัย ได้แก่ โรงเรียนราชประชานุเคราะห์ 19 อำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช โรงเรียนราชประชานุเคราะห์ 20 จังหวัดชุมพร 3) กลุ่มโรงเรียนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยจากสึนามิ ได้แก่ โรงเรียนราชประชานุเคราะห์ 35 จังหวัดพังงา โรงเรียนราชประชานุเคราะห์ 36 จังหวัดภูเก็ต โรงเรียนราชประชานุเคราะห์ 37 จังหวัดกระบี่ โรงเรียนราชประชานุเคราะห์ 38 จังหวัดระนอง และ 4) กลุ่มโรงเรียนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากเหตุการณ์ 3 จังหวัดชายแดนใต้ ได้แก่ โรงเรียนราชประชานุเคราะห์ 39 จังหวัดนราธิวาส โรงเรียนราชประชานุเคราะห์ 40 จังหวัดปัตตานี โรงเรียนราชประชานุเคราะห์ 41 จังหวัดยะลา โรงเรียนราชประชานุเคราะห์ 42 จังหวัดสตูล โรงเรียนราชประชานุเคราะห์ 43 จังหวัดสงขลา

จากทิศทางการขับเคลื่อนภารกิจการศึกษาสงเคราะห์ดังกล่าว โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์จึงเป็นองค์กรที่มีประสิทธิผลในการสร้างคนให้เป็นพลเมืองดี สามารถพึ่งตนเองได้ เป็นการเสริมสร้างฐานรากของสังคมให้เข้มแข็งและเป็นทุนทางสังคมซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานหนึ่งที่ตัดวงจรสภาพปัญหาของสังคมไทยได้อย่างแท้จริง ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลยุคปัจจุบันในด้านการจัดการศึกษาให้โรงเรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานเน้นการจัดการจัดการกิจกรรมการเรียนการสอนเพื่อทำหน้าที่สร้างและพัฒนานคน ให้เป็นมนุษย์ที่ดี มีคุณภาพ สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุขด้วยการพึ่งตนเอง ซึ่งเป็นความคาดหวังของสังคมที่มีต่อโรงเรียน จึงเป็นผลให้โรงเรียนต้องมีกระบวนการบริหารจัดการเชิงรุกที่จะทำให้ผู้เรียนคือเด็กด้อยโอกาสทางการศึกษาในแต่ละประเภทที่มีความแตกต่างกันในลักษณะของปัญหาในแต่ละบุคคลให้ได้รับการพัฒนาตามศักยภาพ ตามมาตรฐานการศึกษาที่กำหนด และเสริมสร้างภาวะจิตใจของผู้เรียนในความรู้สึกที่เป็นปมด้อยจากที่เป็นผู้ด้อยโอกาสที่มีอยู่ในตัวของเด็กแต่ละคน ตลอดจนผู้เรียนมีความภาคภูมิใจในความสามารถของตน และ

เมื่อจบการศึกษาจากโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ไปแล้วสามารถประกอบอาชีพสุจริตและพึ่งพาตนเองได้ ไม่สร้างความคิดริเริ่มให้กับผู้อื่น เป็นคนดี คนเก่ง ตามความถนัดหรือความสามารถ เป็นที่ยอมรับของคนในสังคม สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างมีความสุขได้

ความสำเร็จในการบริหารจัดการสำหรับโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดการด้านลักษณะองค์กร ด้านการจัดสภาพแวดล้อม ด้านลักษณะบุคลากร ด้านการมีส่วนร่วมกับผู้เกี่ยวข้อง ด้านนโยบายของการจัดการศึกษาสงเคราะห์ ตลอดจนปัจจัยอื่นๆ เช่น ความแตกต่างในบริบทของแต่ละพื้นที่จึงส่งผลให้การบริหารจัดการที่แตกต่างกัน การพัฒนาเน้นที่เป้าหมายหลัก คือ การพัฒนาศักยภาพของผู้เรียน และหากนำองค์ประกอบและรูปแบบในการบริหารงานมาใช้จนประสบผลสำเร็จแล้วก็จะเรียกได้ว่าเป็นการบริหารโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ที่มีประสิทธิผล ซึ่งจะส่งผลถึงการพัฒนาคุณภาพการศึกษาอันหมายถึง การจัดการศึกษาที่ตรงกับความมุ่งหมายของการจัดการศึกษาสงเคราะห์ของกระทรวงศึกษาธิการให้กับผู้ด้อยโอกาสอย่างแท้จริง และได้รับการยอมรับ เกิดความภาคภูมิใจของบุคลากรในโรงเรียน เพื่อที่จะเป็นแรงกระตุ้นให้ทุกฝ่ายเกิดความพยายามที่จะรักษาระดับมาตรฐานคุณภาพการศึกษา อีกทั้งการพัฒนาโรงเรียนอย่างไม่หยุดยั้ง มีทิศทางในการพัฒนาที่ชัดเจนมั่นคง และสามารถหล่อหลอมเป็นวัฒนธรรมการทำงานขององค์กรที่มีคุณค่า มีบรรยากาศที่เอื้ออำนวยให้เป็นโรงเรียนแห่งการเรียนรู้ มีความพร้อมทางด้านทรัพยากรที่เพียงพอในการบริหารจัดการ ทำให้เด็กด้อยโอกาสทางการศึกษามีคุณภาพสูงตามมาตรฐานที่กำหนดได้ เนื่องจากสถานศึกษาทั่วไปยังไม่สามารถให้บริการได้ครอบคลุมพื้นที่เป้าหมายและลักษณะของความด้อยโอกาสในแต่ละประเภท รวมทั้งประสบปัญหาด้านบุคลากรที่เกี่ยวข้องไม่เห็นความสำคัญของการจัดการศึกษาสำหรับผู้ด้อยโอกาส ขาดแคลนบุคลากรและงบประมาณสนับสนุน มีความต้องการให้สนับสนุนงบประมาณการบริหารจัดการและพัฒนาบุคลากร ให้มีความตระหนักต่อการจัดการศึกษาสำหรับผู้ด้อยโอกาส (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2552) นอกจากนี้ยังมีปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและการบริหารงานของโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์อีกประการหนึ่ง คือ ทักษะการบริหารงานซึ่งส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดการศึกษาที่แตกต่างกัน (บัญญัติ จันทร์ดา. 2553) และจากข้อมูลในปีการศึกษา 2554 พบว่า การรับนักเรียนของโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ไม่เป็นไปตามแผนชั้นเรียน ปริมาณนักเรียนลดลงจากปีการศึกษา 2553 ร้อยละ 3.67 ประเภทความด้อยโอกาสของนักเรียนที่มาเข้าเรียนไม่หลากหลาย มีผู้ด้อยโอกาสประเภทยากจนมากเป็นพิเศษ ร้อยละ 73.25 ประเภทกำพร้า ถูกทอดทิ้ง ร้อยละ 13.59 และชนกลุ่มน้อย ร้อยละ 8.44 มีนักเรียนออกกลางคันระหว่างปี ร้อยละ 3.55 และนักเรียนที่จบการศึกษาภาคบังคับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 มุ่งศึกษาต่อ ไม่ออกไปประกอบอาชีพถึง ร้อยละ 93.92 ส่วนนักเรียนที่จบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 มุ่งศึกษาต่อระดับอุดมศึกษา

มากกว่าการกลับออกไปประกอบอาชีพในชุมชนถิ่นกำเนิดถึง ร้อยละ 86.08 (สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ. 2555)

ด้วยเหตุดังกล่าวผู้วิจัย จึงสนใจศึกษาเพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีความสอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของสังคมเทคโนโลยี ความก้าวหน้าและวิทยาการและ เพื่อเตรียมผู้ด้อยโอกาสเหล่านี้ให้มีความพร้อมทั้งด้านความรู้ ทักษะชีวิต ทักษะทางสังคมและทักษะการทำงาน ให้สามารถดำเนินชีวิตอยู่ในสังคมอนาคตได้อย่างเป็นสุข สามารถพึ่งตนเองได้ เป็นกำลังสำคัญและมีส่วนช่วยพัฒนาประเทศ รวมทั้งใช้เป็นแนวทางในการ กำหนดนโยบาย การวางแผนงานและการตัดสินใจเกี่ยวกับการพัฒนาแนวทางการดำเนินงานด้านการ จัดการศึกษาสงเคราะห์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้และทั่วประเทศให้มีประสิทธิภาพ เหมาะสม สอดคล้องกับบริบทของสภาพความต้องการจำเป็นของจังหวัดชายแดนภาคใต้

### ความมุ่งหมายของการวิจัย

เพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้

### ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้จะดำเนินการเป็น 3 ระยะ ดังนั้น ประชากรที่ใช้ในการวิจัยรวมทั้งตัวแปรที่ ศึกษาจะกำหนดไว้ในแต่ละระยะของการวิจัย ดังนี้

ระยะที่ 1 ศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ในจังหวัดชายแดน ภาคใต้ โดยดำเนินการดังนี้

1. ศึกษาและวิเคราะห์เอกสาร และผลการวิจัย ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโรงเรียน ศึกษาสงเคราะห์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้

2. จัดกลุ่มสนทนากลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญ (Focus group) จำนวน 16 คน เพื่อพิจารณาองค์ประกอบของรูปแบบการบริหารโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และปัจจัยเชิงบวกต่อการบริหารที่มีประสิทธิภาพ เพื่อนำผลการสนทนาไปใช้เป็นข้อมูลสำหรับการยก ร่างรูปแบบการบริหารโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ระยะที่ 2 พัฒนารูปแบบการบริหารโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดำเนินการวิจัยโดยใช้กระบวนการวิจัยแบบเทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique)

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการศึกษา สงเคราะห์ ผู้เชี่ยวชาญการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในจังหวัดชายแดนภาคใต้ระดับปริญญาเอกและ

ปริญญาโท วิทยฐานะเชี่ยวชาญและชำนาญการพิเศษ ปฏิบัติงานในระดับส่วนกลาง และระดับภูมิภาค หรือเป็นข้าราชการบำนาญ จำนวน 17 คน โดยเลือกแบบเฉพาะเจาะจง

ระยะที่ 3 ประเมินรูปแบบการบริหารโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ประชากร ประกอบด้วย ผู้บริหารโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ภาคใต้ และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปีการศึกษา 2556 6 โรงเรียน จำนวน 120 คน

### นิยามศัพท์เฉพาะ

**โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้** หมายถึง โรงเรียนที่จัดการศึกษาเป็นกรณีพิเศษแก่เด็กด้อยโอกาสหรือเด็กที่อยู่ในสภาวะยากลำบากในจังหวัดชายแดนภาคใต้ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้แก่ โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์นราธิวาส โรงเรียนราชประชานุเคราะห์ 39 จังหวัดนราธิวาส โรงเรียนราชประชานุเคราะห์ 40 จังหวัดปัตตานี โรงเรียนราชประชานุเคราะห์ 41 จังหวัดยะลา โรงเรียนราชประชานุเคราะห์ 42 จังหวัดสตูล และโรงเรียนราชประชานุเคราะห์ 43 จังหวัดสงขลา

**รูปแบบการบริหารโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้** ได้แก่ การบริหารโรงเรียนที่ประกอบด้วยองค์ประกอบหลักของการบริหาร ดังนี้

1. **การนำองค์กร (Organization Leading)** หมายถึง การกำหนดทิศทางขององค์กร สร้างกระบวนการรับผิดชอบต่อสังคม ได้แก่ การกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมาย ค่านิยม การสร้างบรรยากาศ การสร้างวัฒนธรรมองค์กร และการกำหนดผลการดำเนินการที่คาดหวัง
2. **ยุทธศาสตร์ (Strategy)** หมายถึง สิ่งที่องค์กรทำเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จ ประกอบด้วย การวิเคราะห์เชิงยุทธศาสตร์ การกำหนดทิศทางของโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ การกำหนดยุทธศาสตร์ และการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ
3. **การจัดตั้งทีมงาน (Team Work)** หมายถึง การจัดกลุ่มของบุคลากรที่มีทักษะคล้ายคลึง ใกล้เคียง ให้ตรงและเหมาะสมกับความสามารถและประสบการณ์ ทำงานร่วมกัน
4. **การจัดการความรู้ (Knowledge Management)** หมายถึง การเรียนรู้ การค้นคว้าความรู้ การสร้างแสวงหาความรู้ การจัดการความรู้ให้เป็นระบบ การประมวล การกลั่นกรองความรู้ การเข้าถึงความรู้ การแบ่งปันการแลกเปลี่ยนความรู้
5. **เทคโนโลยี (Technology)** หมายถึง เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ เทคโนโลยีฐานข้อมูล เทคโนโลยีการศึกษา และเทคโนโลยีการสื่อสาร

6. การบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management) หมายถึง ความสามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วทันต่อสถานการณ์ ด้านองค์ประกอบขององค์กร ได้แก่ โครงสร้างองค์กร บุคลากร กระบวนการทำงาน และวัฒนธรรมองค์กร

7. การควบคุม (Controlling) หมายถึง การควบคุมปัจจัยนำเข้า การควบคุมกระบวนการดำเนินงาน การควบคุมผลลัพธ์จากการดำเนินการ การกำกับ ติดตาม ประเมินผล และการประกันคุณภาพภายใน

**ปัจจัยเชิงบวกต่อการบริหารที่มีประสิทธิภาพ** หมายถึง ปัจจัยที่สนับสนุนให้การปฏิบัติงานได้บรรลุวัตถุประสงค์ตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

1. การมีเครือข่ายสนับสนุน (Supporting Network) หมายถึง ความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สื่อมวลชน นักการเมือง กลุ่มมีอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ บุคคลสำคัญ หน่วยงานส่วนกลาง และท้องถิ่น ประชาชนกลุ่มเป้าหมาย นักวิชาการ องค์กรกลางเพื่อการประสานงาน ชุมชน กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและผู้ปกครอง

2. สภาพแวดล้อม (Environment) หมายถึง สภาพแวดล้อมของโรงเรียนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา สังคม เศรษฐกิจ ชุมชน การเมืองท้องถิ่น ปัญหาสังคม และปัญหาสิ่งแวดล้อม

3. สมรรถนะของบุคคล (Personal Competency) หมายถึง ความรู้ เจตคติต่อนโยบายของการจัดตั้งโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ความร่วมมือ ความรับผิดชอบ ความผูกพัน การยอมรับและการพัฒนาตนเอง

4. ภาวะผู้นำของผู้บริหาร (Leadership of Administrators) หมายถึง การมีส่วนร่วม การให้คุณให้โทษ ความรู้ด้านการบริหารนโยบาย ทักษะทางการเมือง ทักษะการสร้างแรงจูงใจ ทักษะการต่อรอง การกระจายอำนาจ เจตคติต่อนโยบายการจัดการศึกษาสงเคราะห์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และการประนีประนอม

5. ความร่วมมือของผู้ปกครอง (Guardian Cooperation) หมายถึง การมีส่วนร่วมของผู้ปกครองกับโรงเรียนที่จะประกอบกิจกรรมหรือปฏิบัติงานร่วมกันด้วยความสมัครใจโดยมีเป้าหมายและผลประโยชน์ร่วมกัน เพื่อการสร้างสรรค์และพัฒนาเด็กให้มีพัฒนาการที่ดี และพัฒนาได้เต็มศักยภาพ

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

นำรูปแบบที่ได้จากการวิจัยไปใช้เป็นข้อมูลสำหรับพัฒนาการบริหารงานของโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อไป

## กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เพื่อพัฒนารูปแบบการนิเทศภายในโรงเรียนระดับประถมศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยต่างๆ เพื่อกำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้

1. ศึกษาองค์ประกอบหลักของการบริหารโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ผู้วิจัยได้ใช้แนวความคิดของ ปีเตอร์ และโรเบิร์ต (Peter; & Robert. 1980; อ้างจาก อานาจ วัตจินดา. 2551) ได้นำเสนอแนวคิดการจัดแนวทางการศึกษาไว้ 7 ด้าน คือ แนวคิด 7S McKinsey ได้แก่ องค์ประกอบที่สำคัญ 7 ประการ คือ 1) กลยุทธ์ (Strategy) 2) โครงสร้าง (Structure) 3) ระบบ (System) 4) ค่านิยมร่วมกัน (Shared Values) 5) สไตล์ (Style) 6) พนักงาน (Staff) 7) ทักษะ (Skill)

เซ็งเก้ (Senge. 1990) ได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญขององค์กรสมัยใหม่ (Modern Organization) ต้องเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) ประกอบด้วยระบบย่อยทั้ง 5 ระบบ ได้แก่ การเรียนรู้ (Learning) องค์กร (Organization) คน (People) ความรู้ (Knowledge) และ เทคโนโลยี (Technology) องค์กรแห่งการเรียนรู้ต้องสร้างวินัย 5 ประการ ให้เกิดขึ้นแก่บุคลากร คือ 1) บุคลากรที่มีความรอบรู้ (Personal mastery) 2) รูปแบบความคิด (Mental models) 3) วิสัยทัศน์ร่วม (Shared vision) 4) การเรียนรู้เป็นทีม (Team learning) 5) ความคิดเป็นระบบ (System thinking)

แคปแลน และนอร์ตัน (Kaplan; & Norton. 2001) กล่าวถึงการนำองค์กรโดยที่มีขีดสมรรถนะสูงขององค์กรไว้ ดังนี้ 1) ผู้นำต้องเป็นผู้ทำการขับเคลื่อนและเปลี่ยนองค์กร 2) การเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์สู่สิ่งที่สามารถจับต้องได้ 3) การทำให้ทั้งองค์กรสอดคล้องและเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ 4) การจูงใจเพื่อให้ทุกคนให้ความสำคัญและปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ 5) การดูแลให้การบริหารยุทธศาสตร์เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง

ชาวด์ฮูรี (Chowdhury. 2003: 313) ได้กล่าวถึงการบริหารจัดการองค์กรในศตวรรษที่ 21 ประกอบด้วยพลวัตขององค์กรเชิงระบบที่นำพาองค์กรสู่ความสำเร็จ คือ 1) ความสามารถขององค์กร 2) บริบท/กลยุทธ์ 3) โครงสร้าง 4) งาน 5) ภาวะผู้นำ/ทีมงาน 6) เทคโนโลยี 7) คน

รอบบิน และคูลเตอร์ (Robbins; & Coulter. 2003: 229) กล่าวว่า องค์ประกอบหลักที่สำคัญในการบริหาร คือ การควบคุม ซึ่งหมายถึง กระบวนการตรวจสอบความถูกต้องของกิจกรรม เพื่อให้ได้ข้อสรุปของแต่ละหน่วยงาน ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน กล่าวคือ 1) การวัดผลการปฏิบัติงาน 2) เปรียบเทียบกับมาตรฐานหรือเกณฑ์ 3) เก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อปรับปรุงแก้ไขสิ่งที่ผิดพลาดหรือเบี่ยงเบนไปจากมาตรฐาน ขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการควบคุม คือ การดำเนินการโดยผู้บริหารซึ่งมีทางเลือก

ในการดำเนินการ 3 ทาง คือ ไม่ต้องดำเนินการอะไรเลย ปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงาน และทบทวนมาตรฐาน

ลินเดอร์ และบรูคส์ (Linder; & Brooks. 2004) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐไปสู่คุณภาพสูง ดังนี้ 1) การมุ่งเน้นที่ผู้รับบริการ (Client-centered) 2) การมุ่งเน้นที่ผลผลิตและผลลัพธ์ (Outcome-oriented) 3) สามารถชี้แจงและรับผิดชอบ (Accountable) 4) มีความคิดสร้างสรรค์และมีความยืดหยุ่น (Innovative & Flexible) 5) พร้อมที่จะทำงานกับหน่วยงานอื่น (Open & collaborative) 6) มีความมุ่งมั่น (Passionate)

แมคเคลแลนด (McClelland. 2004: 17) ได้ให้ความหมายของสมรรถนะว่า หมายถึงคุณลักษณะที่อยู่ภายใต้ผลการปฏิบัติงานที่ประสบความสำเร็จได้ ซึ่งขีดสมรรถนะสูงขององค์กรไว้ ดังนี้ 1) ผู้นำต้องเป็นผู้ทำการขับเคลื่อนและเปลี่ยนองค์กร (Mobilize change through executive leadership) 2) การเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์สู่สิ่งที่สามารถจับต้องได้ (Translate strategy into operational term) 3) การทำให้ทั้งองค์กรสอดคล้องและเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ (Align the organization to the strategy) 4) การจูงใจเพื่อให้ทุกคนให้ความสำคัญและปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ (Motivate to make strategy everyone's job) 5) การดูแลให้การบริหารยุทธศาสตร์เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง (Govern to make strategy a continual process)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2553: 7-9) ได้กล่าวถึงแนวทางการขับเคลื่อนสถานศึกษาโดยใช้หลักการบริหารแนวใหม่ 9 ประการ คือ 1) การวิเคราะห์บริบทสถานศึกษา 2) การบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล 3) การนำองค์กร และเทคโนโลยีการบริหารการศึกษา 4) การวางแผนและกำหนดยุทธศาสตร์ 5) การนำแผนยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ 6) การบริหารการเปลี่ยนแปลง 7) การสร้างเครือข่ายและการมีส่วนร่วม 8) การควบคุม การวัดประเมินและการจัดการความรู้ และ 9) การปฏิบัติที่เป็นเลิศ

จากแนวคิดดังกล่าว ผู้วิจัยได้สรุปมาเป็นกรอบความคิดในการวิจัยตามความมุ่งหมายของการวิจัย ดังนี้

องค์ประกอบหลักของการบริหารโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ประกอบด้วย 6 องค์ประกอบหลัก คือ 1) การนำองค์กร (Organization Leading) 2) ยุทธศาสตร์ (Strategy) 3) การจัดตั้งทีมงาน (Team Work) 4) การจัดการความรู้ (Knowledge Management) 5) เทคโนโลยี (Technology) 6) การบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management) และ 7) การควบคุม (Controlling)

## 2. การศึกษากรอบแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยเชิงบวกต่อการบริหารที่มีประสิทธิภาพ

ผู้วิจัยได้ใช้แนวความคิด เอ็ดมอนด์ (Edmonds. 1979: 37) ได้เสนอแนวคิดที่นำไปสู่โรงเรียนประสิทธิผลด้วยปัจจัย 5 ประการ คือ ภาวะผู้นำที่แข็งแกร่งของผู้บริหาร ความเป็นผู้เชี่ยวชาญ



ในด้านทักษะพื้นฐาน สภาพโรงเรียนที่สะอาด ระเบียบและปลอดภัย ความคาดหวังของครูที่มีต่อนักเรียนสูง และการเฝ้าติดตามประเมินความก้าวหน้าของนักเรียนอย่างต่อเนื่อง

สตีเยอร์ (Steers. 1977: 40) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์การไว้ 4 ปัจจัย 1) คุณลักษณะขององค์การ ประกอบด้วย โครงสร้าง และเทคโนโลยี 2) คุณลักษณะทางสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยปัจจัยภายนอก และปัจจัยภายใน 3) คุณลักษณะของพนักงาน ประกอบด้วย ความน่าสนใจขององค์การ แรงดึงดูด ความมั่นคงยั่งยืนนาน พันธะสัญญา การปฏิบัติงาน แรงกระตุ้น จุดหมาย ความต้องการ ความสามารถ และบทบาทหน้าที่อย่างชัดเจนในการทำงาน 4) นโยบายการจัดการและการปฏิบัติ ประกอบด้วย การจัดวางเป้าหมายของกลยุทธ์ ทรัพยากรที่จำเป็นและบรรดาสาธารณูปโภคที่จำเป็น การสร้างสรรค์สิ่งแวดล้อมจำเป็นต่อองค์การ กระบวนการสื่อสารของผู้นำและการดำเนินการตัดสินใจ การปรับปรุงและนวัตกรรมขององค์การ การจัดนโยบายและการปฏิบัติเป็นการพิจารณาถึงตัวแปรต่างๆ ในนโยบายการจัดการและการปฏิบัติ และรูปแบบที่ช่วยเหลือสนับสนุนให้เกิดการบรรลุเป้าหมาย

สตีเดแมน (Stedman. 1987: 215-244) ได้ศึกษาวิจัยถึงความสำเร็จของโรงเรียนซึ่งสรุปได้ว่าลักษณะที่แสดงถึงความสำเร็จ ซึ่งเกี่ยวกับประสิทธิผลโรงเรียน คือ การเน้นที่ชาติพันธุ์ เชื้อชาติ การมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง การร่วมกันวางแผนดูแลนักเรียนระหว่างครูและผู้ปกครอง หลักสูตรที่เน้นทางด้านวิชาการ การใช้และพัฒนาครูอย่างมีประสิทธิภาพ การให้การดูแลนักเรียนอย่างใกล้ชิด ความรับผิดชอบของนักเรียนที่มีต่อโรงเรียน สภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวย และการสอนที่ปราศจากปัญหาทางวิชาการ

เพียร์ซ (Pierce. 1991: 35) ได้วิเคราะห์ลักษณะการบริหารโรงเรียนที่มีประสิทธิผลพบว่า มีลักษณะคือ มีการให้ความเคารพกับความหลากหลายทางวัฒนธรรม การพัฒนาทรัพยากรบุคคลที่เน้นการสร้างครูที่ช่วยเหลือนักเรียนที่แตกต่างทางวัฒนธรรม หลักสูตรที่เน้นการบูรณาการและพัฒนาได้มากกว่าทักษะพื้นฐาน การส่งเสริมให้นักเรียนเกิดความร่วมมือในการวางแผนกับครู และการมีส่วนร่วมในการดูแลนักเรียนระหว่างครูและผู้ปกครอง

เซอร์จิโอแวนนี (Sergiovanni. 1991: 258-263) ได้สรุปลักษณะสถานศึกษาที่มีประสิทธิผล คือ เน้นนักเรียนเป็นศูนย์กลาง มีแผนงานทางวิชาการที่ดี จัดการเรียนการสอนที่ส่งเสริมการเรียนรู้ของนักเรียน มีบรรยากาศสถานศึกษาในทางบวก ส่งเสริมความมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันแบบเป็นกลุ่ม มีการพัฒนาบุคลากรอย่างกว้างขวาง ใช้ภาวะผู้นำแบบมีส่วนร่วม ส่งเสริมการแก้ปัญหาอย่างสร้างสรรค์ และผู้ปกครองและชุมชนมีส่วนร่วม

กอร์ดอน และรอสส์-กอร์ดอน (Gordon; & Ross-Gordon. 2001: 49) ได้สรุปลักษณะของโรงเรียนที่ประสบผลสำเร็จในการบริหารงานว่า ประกอบด้วย ผู้บริหารและครูมีความหลากหลาย

ของภาวะผู้นำ ตระหนักถึงสภาพแวดล้อมและวัฒนธรรมของโรงเรียน การมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง การมีวิสัยทัศน์ร่วมและปรับเปลี่ยนวิสัยทัศน์อย่างต่อเนื่อง ได้รับการสนับสนุนจากทั้งภายนอก ภายใน โรงเรียนในเรื่องเวลาเรียน การจัดกิจกรรมด้านวิชาการและคุณธรรมจริยธรรม เน้นการเรียนการสอน มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เช่น การวิเคราะห์สภาพปัจจุบันของโรงเรียน มีแผนการสอนที่ดี ครูมีความร่วมมือกัน มีการศึกษาวิจัยเพื่อหาข้อมูลในการสร้างรูปแบบของโรงเรียน มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในการพัฒนาปรับปรุงโรงเรียนและใช้วิธีการหลากหลายเพื่อพัฒนาปรับปรุง

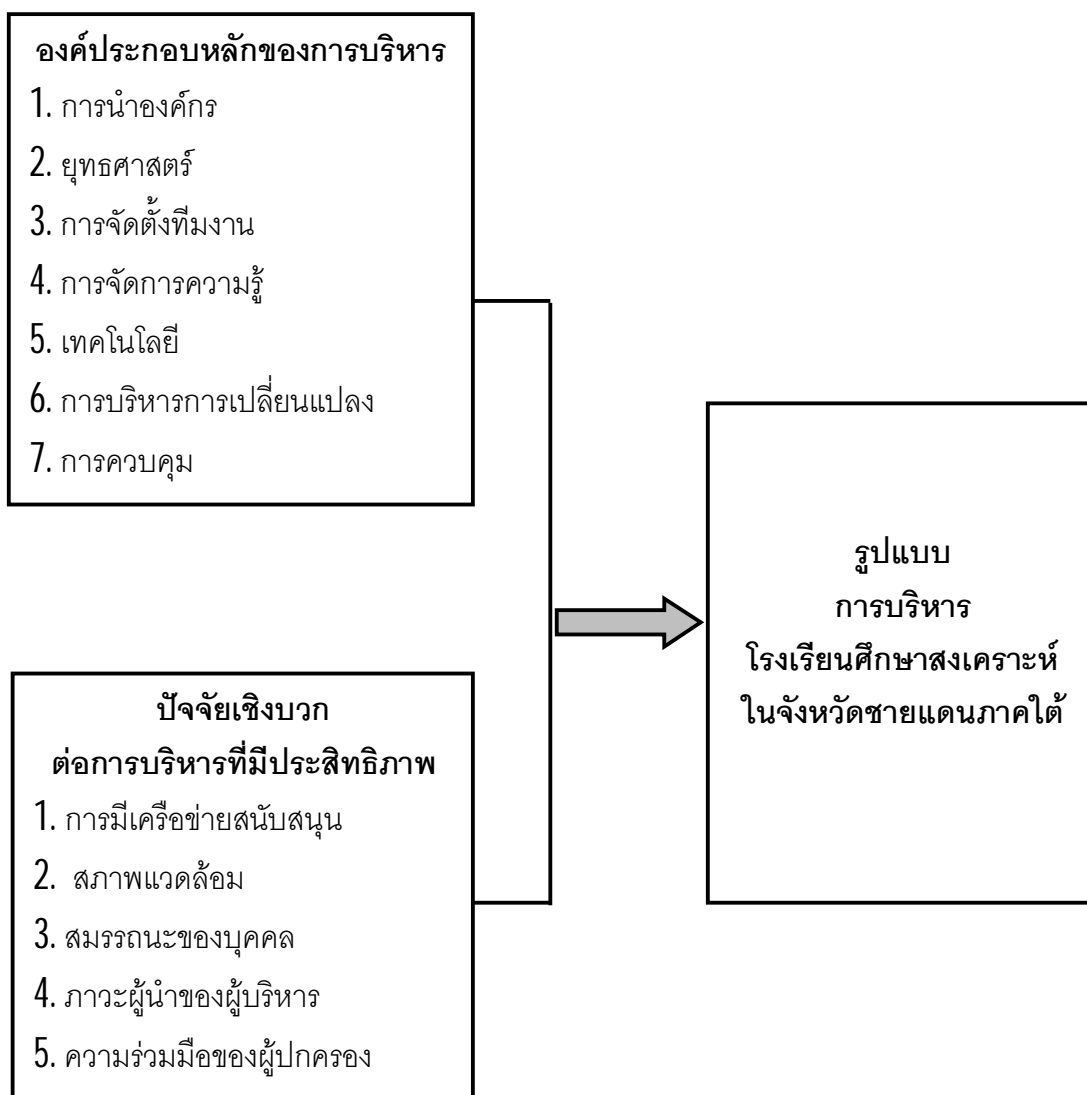
ยุกต์ (Yukl. 2001: 5) ให้แนวคิดว่า ประสิทธิภาพภาวะผู้นำเป็นผลลัพธ์ขององค์การ โดยผลลัพธ์ดังกล่าว อาจวัดได้จากผลการปฏิบัติงาน การบรรลุเป้าหมาย ความอยู่รอด การเจริญเติบโต ความสามารถในการรับกับสภาวะวิกฤติ ความพึงพอใจของสมาชิก การอุทิศตนหรือความผูกพันในกลุ่มในการทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมาย ความมีสภาพทางจิตวิทยาที่ดีของสมาชิก และความมีเสถียรภาพของผู้นำ เป็นต้น

ลูเนนเบิร์ก และออร์นสไตน์ (Lunenburg; & Ornstein. 2007: 348) ได้กล่าวถึง การบริหารโรงเรียนที่มีประสิทธิผลไว้ 7 ประการ ได้แก่ 1) สภาพแวดล้อมที่เป็นระเบียบและปลอดภัย และไม่มีปัญหาอุปสรรคสำหรับการเรียนการสอน 2) พันธกิจของโรงเรียนมีความชัดเจน บุคลากรมีส่วนร่วมในภาระผูกพันของเป้าหมายการเรียนการสอนและกิจกรรมต่างๆ สามารถตรวจสอบได้ 3) มีภาวะผู้นำทางวิชาการโดยที่ผู้บริหารต้องมีความเข้าใจและประยุกต์ใช้คุณลักษณะของงานวิชาการที่มีประสิทธิผล 4) มีบรรยากาศของความคาดหวังสูงโดยที่ครูสามารถแสดงออกถึงความรอบรู้ในทักษะเบื้องต้นให้นักเรียนเห็นได้ 5) พุ่มเทเวลาในการทำงานเพื่อวางแผนกิจกรรมการเรียนการสอนและพัฒนาทักษะ 6) มีการตรวจสอบความก้าวหน้าของนักเรียนอย่างสม่ำเสมอเพื่อนำผลมาปรับปรุงต่อไป 7) มีความสัมพันธ์ทางบวกกับผู้ปกครองโดยที่ผู้ปกครองสนับสนุนพันธกิจของโรงเรียนและช่วยเหลือส่วนที่ทำให้เกิดความล้มเหลว

บัญชา จันทรดา (2550: 147-163) ได้วิจัยการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสไปปฏิบัติในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสไปปฏิบัติในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ วัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย ทรัพยากรขององค์กร เครือข่ายที่สนับสนุนการปฏิบัติงาน สภาพแวดล้อมขององค์กร ลักษณะขององค์กร สมรรถนะขององค์กร ภาวะผู้นำ และสมรรถนะของบุคลากร

จากแนวคิดดังกล่าว ผู้วิจัยได้สรุปมาเป็นกรอบความคิดในการวิจัยตามความมุ่งหมายของการวิจัย ดังนี้

ปัจจัยเชิงบวกต่อการบริหารที่มีประสิทธิภาพมีองค์ประกอบ 5 องค์ประกอบ ได้แก่ 1) การมีเครือข่ายสนับสนุน (Supporting Network) 2) สภาพแวดล้อม (Environment) 3) สมรรถนะของบุคคล (Personal Competency) 4) ภาวะผู้นำของผู้บริหาร (Leadership of Administrators) และ 5) ความร่วมมือของผู้ปกครอง (Guardian Cooperation) ดังภาพประกอบ 1



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย