

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ถือได้ว่าเป็นเจตนารมณ์และความพยายามอย่างแรงกล้าที่จะทำการปฏิรูปการศึกษาไทยครั้งยิ่งใหญ่ในรอบร้อยปี และในการจะปฏิรูปการศึกษาครั้งยิ่งใหญ่นี้ จะต้องใช้เวลาอยู่บ้าง ทั้งนี้ เพราะจุดมุ่งหมายสำคัญของการจัดการศึกษา คือการพัฒนาคนให้เป็นคนดี มีปัญญา และสามารถดำเนินชีวิตในสังคมได้อย่างมีความสุข การศึกษาที่พัฒนาคนให้มีคุณภาพได้ ต้องเป็นการจัดการศึกษาที่ดี มีคุณภาพได้มาตรฐาน การปฏิรูปการศึกษาเป็นการเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษาที่ดี มีคุณภาพได้มาตรฐาน การปฏิรูปการศึกษาเป็นการเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษาให้ดีขึ้นกว่าเดิม เพื่อมุ่งหวังให้ระบบการศึกษาสามารถที่จะบรรลุจุดมุ่งหมาย ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สามารถผลิตคนที่มีคุณภาพและเนื่องจากการศึกษาที่ดี มีคุณภาพได้มาตรฐานนั้น เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบหลายประการ ทั้งในด้านหลักสูตร การเรียนการสอน ครูอาจารย์และบุคลากรที่เกี่ยวข้องระบบการบริหารจัดการระบบคุณภาพมาตรฐานการศึกษา ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาตลอดถึงปรัชญาการศึกษา เป็นต้น

พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 มาตรา 43 ได้ กำหนดให้วิชาชีพครูผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษาเป็นวิชาชีพควบคุม นั้นย่อมแสดงให้เห็นถึงสถานภาพของการเป็นวิชาชีพชั้นสูง ซึ่งต้องได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ต้องประพฤติตนตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ โดยมีคุรุสภาซึ่งเป็นสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ดังนั้นทั้งครูบริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษาต้องปฏิบัติหน้าที่อย่าง “มืออาชีพ” ให้สมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูงของวิชาชีพทางการสอนของครูและวิชาชีพบริหารการศึกษา

การปฏิรูประบบการบริหารและการจัดการศึกษาไทย ซึ่งได้แสดงออกถึงเจตจำนงในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐที่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน โดยรัฐจะต้องจัดการศึกษาอบรมให้เป็นไปตามนโยบายพื้นฐานของรัฐ ให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม และต้องปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม

อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และฝึกอาชีพตามความเหมาะสม และความต้องการ มาตรา 4 (2548 : 16) ได้บัญญัติไว้ว่า “การศึกษา” หมายความว่า กระบวนการเรียนรู้ เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคมโดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึก การอบรม การสืบสานทางวัฒนธรรม การสร้างสรรค์จรรโลง ความก้าวหน้าทางด้านวิชาการ การสร้างองค์ความรู้ อันเกิดจากการจัดสภาพแวดล้อมทางสังคมแห่งการเรียนรู้ และปัจจัยเกื้อหนุนให้บุคคลเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต การศึกษาจึงเป็นพื้นฐานที่จะนำไปสู่การพัฒนาในทุกด้าน ผู้ที่ได้รับการศึกษาอย่างเหมาะสมส่วนใหญจะสามารถใช้ชีวิตได้อย่างถูกต้องและได้รับสิ่งดี ๆ ซึ่งจะสะท้อนออกมาในหลายแง่มุม เช่น การมีเป้าหมายที่จะนำความรู้มาใช้ให้เกิดคุณประโยชน์ต่อตนเองและสังคม ความสามารถในการเข้าใจตนเองและอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข ในหมวด 7 ซึ่งว่าด้วย ครู ณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาตามมาตรา 53 กำหนดให้มีองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา มีฐานะเป็นองค์กรอิสระภายใต้การบริหารของสภาวิชาชีพ ในกำกับของกระทรวง มีอำนาจหน้าที่ในการทำงานกำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ กำกับและดูแลมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ รวมทั้งการพัฒนาวิชาชีพครูและผู้บริหารทางการศึกษา ให้ครู ผู้บริหารสถานศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นทั้งของรัฐและเอกชนต้องมีใบประกอบวิชาชีพผู้บริหารทางการศึกษา เป็นหลักประกันของผู้บริหารมืออาชีพที่จะริเริ่มสร้างสรรค์พัฒนาให้โรงเรียนบรรลุเป้าหมาย คือ การบ่มเพาะเยาวชนให้เป็นคนดีและคนเก่งในสังคม การออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพผู้บริหารการศึกษาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง จะก่อให้เกิดระบบค่าตอบแทนและเงินเดือนให้เหมาะสมกับเป็นผู้บริหารมืออาชีพ เช่น วิชาชีพอื่น ๆ ในอดีตหน่วยงานที่มีการดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนาผู้บริหารการศึกษา คือ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู สำนักงานเลขาธิการคุรุสภาและสถาบันพัฒนาผู้บริหารสถานศึกษา

สถาบันที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาคนตามจุดเน้นของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (2550 - 2554) คือ หน่วยงานทางการศึกษา ซึ่งมีโรงเรียนเป็นหน่วยงานในระดับปฏิบัติการ ที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการจัดการศึกษาให้ประสบผลสำเร็จ ผู้บริหารสถานศึกษาในฐานะเป็นผู้นำองค์กรจึงเป็นผู้ที่มีภาระหน้าที่ที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างสมาชิกฝ่ายต่าง ๆ ทั้งในโรงเรียนและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน และการบริหารการศึกษาของโรงเรียน บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษา ดังที่ ชีรเดช สุขโข (2543: 32) ได้กล่าวไว้ว่า บุคลากรทางการศึกษาที่เป็นผู้บริหารในแต่ละระดับเป็นผู้หนึ่งที่มีความสำคัญในการที่จะขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสู่การปฏิรูปการศึกษาอย่างจริงจัง ผู้บริหารสถานศึกษาจึงจำเป็นต้อง เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่มีประสิทธิภาพ เพราะผู้บริหาร

สถานศึกษาเป็นกลไกที่สำคัญอย่างยิ่งในการขับเคลื่อนการศึกษา ปัจจุบันการกระจายอำนาจการบริหารสู่สถานศึกษานั้นเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยมีโรงเรียนนำร่องที่รองรับการบริหารแบบ การกระจายอำนาจอย่างเต็มรูปแบบซึ่งเรียกว่า โรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลง ซึ่งผู้บริหารในโรงเรียนเหล่านี้ต้องมีความรู้ความสามารถ และสามารถปฏิบัติงานตามกรอบมาตรฐานของวิชาชีพได้เป็นอย่างดี

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตาก เขต 2 เป็นหน่วยงานต้นสังกัดของโรงเรียนในการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งโรงเรียนโดยทั่วไปจะมีสภาพทางภูมิศาสตร์ที่หลากหลายและค่อนข้างแตกต่างกันในเกือบทุกอำเภอ การบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษาจึงเป็นเรื่องที่หลายฝ่ายให้ความสนใจเพราะส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา ความสำคัญของการปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา ตามกรอบมาตรฐานวิชาชีพ จึงเป็นเรื่องที่ต้องให้ความสนใจ ซึ่งนักการศึกษาทั่วไปก็ได้ให้ความสนใจเป็นอย่างมาก จึงทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาข้อมูลด้านพฤติกรรมการบริหารงาน ตามกรอบมาตรฐานการปฏิบัติงานของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดาก เขต 2

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาพฤติกรรมการบริหารตามกรอบมาตรฐานการปฏิบัติงานของผู้บริหารสถานศึกษา ในเขตพื้นที่การศึกษาดาก เขต 2

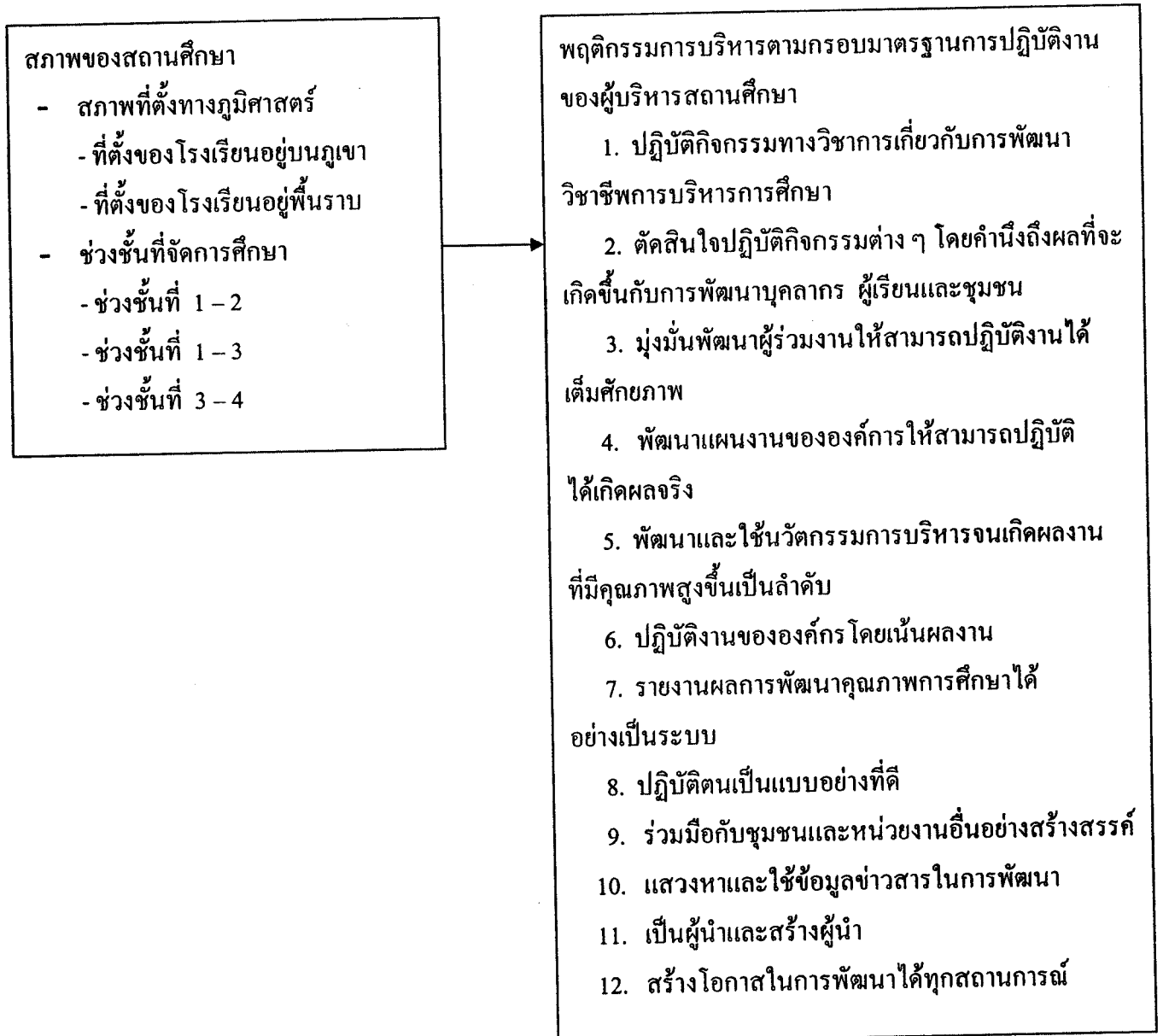
2.2 เพื่อเปรียบเทียบพฤติกรรมการบริหารตามกรอบมาตรฐานการปฏิบัติงานของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษาดาก เขต 2 ที่เปิดสอนในระดับช่วงชั้นที่ต่างกันและมีสภาพภูมิศาสตร์ของสถานศึกษาที่ต่างกัน

2.3 เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาตนเองตามกรอบมาตรฐานการปฏิบัติงานของผู้บริหารสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาดาก เขต 2

3. กรอบแนวคิดในการวิจัย

ตัวแปรต้น

ตัวแปรตาม



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

4. สมมติฐานของการวิจัย

4.1 ผู้บริหารที่ปฏิบัติงานในสถานศึกษาที่จัดการศึกษาในระดับช่วงชั้นที่ต่างกัน มีพฤติกรรมการบริหารตามกรอบมาตรฐานการปฏิบัติงาน แตกต่างกัน

4.2 ผู้บริหารที่ปฏิบัติงานในสถานศึกษาที่จัดการศึกษาในสภาพภูมิศาสตร์ที่ต่างกัน มีพฤติกรรมการบริหารตามกรอบมาตรฐานการปฏิบัติงาน แตกต่างกัน

5. ขอบเขตของการวิจัย

5.1 ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

5.1.1 ประชากร ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษาจำนวน 178 คน และครูผู้สอนจำนวน 1,363 คน รวม 1,541 คน

5.1.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้จากการกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างโดยใช้ตารางของเครจซี่และมอร์แกน (Krejcie and Morgan, 1970.) ได้กลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้บริหารสถานศึกษาจำนวน 94 คนและครูผู้สอนจำนวน 212 คน รวมทั้งสิ้น 306 คนใช้วิธีการสุ่มแบบแบ่งชั้น

5.2 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาพฤติกรรมการบริหารงานตามกรอบมาตรฐานการปฏิบัติงาน มี 12 มาตรฐาน ซึ่งออกโดยคุรุสภา

5.3 ขอบเขตด้านตัวแปร

5.3.1 ตัวแปรต้น

- 1) สภาพภูมิศาสตร์ ที่ตั้งของโรงเรียน
 - (1) ที่ตั้งของโรงเรียนอยู่บนภูเขา
 - (2) ที่ตั้งของโรงเรียนอยู่พื้นราบ
- 2) ช่วงชั้นที่จัดการเรียนการสอน
 - (1) ช่วงชั้นที่ 1-2
 - (2) ช่วงชั้นที่ 1-3
 - (3) ช่วงชั้นที่ 3-4

5.3.1 ตัวแปรตาม

พฤติกรรมกรรมการบริหารตามกรอบมาตรฐานการปฏิบัติงานของผู้บริหาร
สถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษาตาก เขต 2

6. นิยามศัพท์

6.1 พฤติกรรมการบริหาร หมายถึง การแสดงออกของผู้บริหารสถานศึกษาในการปฏิบัติหน้าที่ราชการที่สอดคล้องกับกรอบมาตรฐานการปฏิบัติงานตามที่รัฐกำหนด

6.2 กรอบมาตรฐานการปฏิบัติงาน หมายถึง ข้อกำหนดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพการปฏิบัติงานของผู้บริหารสถานศึกษา ตามที่คุรุสภากำหนดไว้ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของผู้บริหารสถานศึกษาจำนวน 12 ข้อ

6.2.1 การปฏิบัติกิจกรรมทางวิชาการเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพการบริหารการศึกษา หมายถึง การเข้าร่วมเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กรวิชาชีพ ด้วยการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาวิชาชีพ ของผู้บริหารสถานศึกษา

6.2.2 การตัดสินใจปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ โดยคำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้นกับการพัฒนาของบุคลากร ผู้เรียน และชุมชน หมายถึง การตัดสินใจของผู้บริหาร ที่ผ่านกระบวนการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับผลของการกระทำ ผู้บริหารจึงต้องเลือกแต่กิจกรรมที่จะนำไปสู่ผลดี ผลทางบวก ผลต่อการพัฒนา ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และระมัดระวังไม่ให้เกิดผลทางลบต่อกระบวนการบริหารงาน

6.2.3 ความมุ่งมั่นพัฒนาผู้ร่วมงาน ให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มศักยภาพ หมายถึง การดำเนินการเพื่อให้บุคลากรในองค์กรหรือผู้ร่วมงานได้มีการพัฒนาตนเองอย่างเต็มศักยภาพ โดยการศึกษาจุดเด่น จุดด้อยของผู้ร่วมงานกำหนดจุดพัฒนาของแต่ละคน และเลือกใช้วิธีการที่เหมาะสมกับการพัฒนาด้านนั้นๆ อย่างเหมาะสม

6.2.4 การพัฒนาแผนงานขององค์กร ให้สามารถปฏิบัติได้เกิดผลจริง หมายถึง การวางแผนพัฒนาองค์กรได้อย่างมียุทธศาสตร์ เหมาะสมกับเงื่อนไขข้อจำกัดของผู้เรียน ครูผู้ร่วมงาน ชุมชน ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมสอดคล้องกับนโยบายแนวทาง เป้าหมายของการพัฒนาองค์กร

6.2.5 การพัฒนาและใช้นวัตกรรมการบริหารจนเกิดผลงานที่มีคุณภาพสูงขึ้นเป็นลำดับ หมายถึง การใช้นวัตกรรมการบริหารเป็นเครื่องมือสำคัญ ในการสร้างผลงานที่มีคุณภาพ และประสิทธิภาพสูงขึ้นเป็นลำดับอย่างต่อเนื่อง

6.2.6 การปฏิบัติงานองค์กรโดยเน้นผลถาวร หมายถึง การเลือกและใช้กิจกรรมการบริหาร ที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนที่ดีขึ้นของบุคลากรและองค์กร จนบุคลากรมีนิสัยในการพัฒนาตนเองอยู่เสมอ

6.2.7 การรายงานผลการพัฒนาคุณภาพการศึกษาได้อย่างเป็นระบบ หมายถึง การรายงานผลที่แสดงถึงการวิเคราะห์งานอย่างรอบคอบ ครอบคลุม การกำหนดงานที่จะนำไปสู่ผลการพัฒนา การลงมือปฏิบัติจริงและมีหลักฐานปรากฏยืนยันชัดเจน

6.2.8 การปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี หมายถึง การที่ผู้บริหารต้องประพฤติปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชา เกิดความเชื่อถือศรัทธาต่อการบริหารงานจนสามารถปฏิบัติตามได้ด้วยความพึงพอใจ

6.2.9 ความร่วมมือกับชุมชนและหน่วยงานอื่นอย่างสร้างสรรค์ หมายถึง การร่วมมือกับชุมชนและหน่วยงานอื่นในการเสนอแนวทางปฏิบัติ แนะนำปรับปรุงการปฏิบัติและแก้ปัญหาของชุมชนหรือหน่วยงานอื่นเพื่อให้เกิดผลดีต่อสังคมส่วนรวม

6.2.10 การแสวงหาและใช้ข้อมูลข่าวสารในการพัฒนา หมายถึง ความรู้รอบทันสมัยทันโลก รู้อย่างกว้างขวางและมองไกล ติดตามการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในโลกทุกๆ ด้าน จนสามารถสนทนากับผู้อื่นด้วยข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัยและนำข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่ได้รับมาใช้ในการพัฒนางานและผู้ร่วมงาน

6.2.11 ความเป็นผู้นำและสร้างผู้นำ หมายถึง การสร้างวัฒนธรรมขององค์กร ด้วยการพุดนำ ปฏิบัตินำและจัดระบบงานให้สอดคล้องกับวัฒนธรรม โดยการให้รางวัลแก่ผู้ที่ได้ทำงานได้สำเร็จแล้ว จนนำไปสู่การพัฒนาตนเอง คิดได้เอง ตัดสินใจได้เอง พัฒนาได้เองของผู้ร่วมงาน

6.2.12 สร้างโอกาสในการพัฒนาได้ทุกสถานการณ์ หมายถึง การพัฒนาองค์กรให้ก้าวหน้าอย่างยั่งยืนสอดคล้องกับความก้าวหน้าของโลก ที่เปลี่ยนแปลงและสามารถจัดการกับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้สอดคล้อง สมดุลและเสริมสร้างซึ่งกันและกัน

6.3 ข้าราชการครู หมายถึง ข้าราชการครูที่ดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการสถานศึกษา รองผู้อำนวยการสถานศึกษา รวมถึงผู้ที่รักษาการตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา และครูผู้ปฏิบัติหน้าที่สอนในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดาก เขต 2

6.4 โรงเรียนที่ตั้งอยู่บนภูเขา หมายถึง โรงเรียนที่ตั้งอยู่บนพื้นที่ที่อยู่สูงเกินกว่าระดับน้ำทะเลปกติ 258 เมตรขึ้นไป ตามเกณฑ์ของประกาศกระทรวงการคลังว่าด้วยงบประมาณพื้นที่พิเศษ

6.5 โรงเรียนที่ตั้งอยู่บนพื้นราบ หมายถึง โรงเรียนที่ตั้งอยู่บนพื้นที่ที่อยู่สูงไม่เกินกว่าระดับน้ำทะเลปกติ 258 เมตร ตามเกณฑ์ของประกาศกระทรวงการคลังว่าด้วยงบประมาณพื้นที่พิเศษ

6.6 ช่วงชั้นที่จัดการเรียนการสอน หมายถึง การจัดการเรียนการสอนตามช่วงชั้นที่กำหนดไว้ในหลักสูตร สถานศึกษาขั้นพื้นฐานพุทธศักราช 2544 แบ่งเป็น 3 ช่วงชั้น ได้แก่ ช่วงชั้นที่ 1-2 คือ โรงเรียนระดับประถมศึกษา ช่วงชั้นที่ 1-3 คือ โรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา ช่วงชั้นที่ 3-4 คือ โรงเรียนระดับมัธยมศึกษา

6.7 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตาก เขต 2 หมายถึง สำนักงานเขตการศึกษาที่มีพื้นที่ 5 อำเภอ ชีกตะวันตกของจังหวัดตาก ซึ่งประกอบด้วย อำเภอแม่สอด อำเภอแม่ระมาด อำเภอท่าสองยาง อำเภอพบพระ และอำเภออุ้มผาง

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

7.1 ทำให้ทราบพฤติกรรมการบริหารตามกรอบมาตรฐานการปฏิบัติงาน ของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตาก เขต 2

7.2 สามารถใช้ผลการวิจัยที่ได้ เป็นแนวทางในการพัฒนาผู้บริหารสถานศึกษาให้มีมาตรฐาน ตามกรอบมาตรฐานการปฏิบัติงานที่คุรุสภากำหนด

7.3 เป็นแนวทางให้ผู้บริหารสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้พัฒนาตนเอง