

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาของปัญหา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 (กระทรวงศึกษาธิการ. 2542 ข, หน้า 14) เป็นกฎหมายหลักทางด้านการจัดการศึกษาฉบับแรกของประเทศไทยที่ได้ให้ความสำคัญกับประชาชนได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการกำหนดเนื้อหาสาระต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาของประเทศ ซึ่งจะมีผลกระทบที่สำคัญในการเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษาของชาติเป็นอย่างมากจะเห็นได้จาก มาตรา 29 กำหนดไว้ว่า ให้สถานศึกษาร่วมมือกับบุคคล ครอบครัวยุวมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรวิชาชีพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันทางสังคมอื่น ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน โดยจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชนเพื่อให้ชุมชน มีการจัดการศึกษา อบรม มีการแสวงหาความรู้ ข้อมูลข่าวสารและรู้จักเลือกสรร ภูมิปัญญา เพื่อพัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการ รวมทั้งหาวิธีการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการพัฒนาชุมชน จากพระราชบัญญัติการศึกษา ดังกล่าว ผู้ที่มีบทบาทในการบริหารในโรงเรียน คือ ผู้บริหาร ซึ่งผู้บริหารสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 จะต้องเป็นผู้บริหารที่มีความรู้ ความสามารถ มีทักษะและมีประสบการณ์ในการบริหาร จึงจะสามารถพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้มีมาตรฐานในระดับสากลได้ ดังนั้นคุณลักษณะของผู้บริหารจึงต้อง มีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ จึงจะทำให้การบริหารการศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2545, หน้า 5) กล่าวว่าว่าสถานศึกษาเป็นหน่วยงานทางการศึกษาที่สำคัญในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ สามารถวางรากฐานชีวิตที่ดีให้กับเยาวชนเพื่อให้เป็นบุคลากรที่มีคุณภาพของประเทศ สถานศึกษายังเป็นหน่วยงานที่นำเอานโยบายและหลักการทางการศึกษาไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ผู้บริหารสถานศึกษาจะเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการบริหารงาน

ถวิล อรัญเวศ (2544, หน้า 23) กล่าวว่าในการบริหารงาน ผู้บริหารจะต้องมีบทบาทและอิทธิพลที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของหน่วยงาน และต้องเป็นผู้ที่มีหลาย ๆ สิ่ง หลาย ๆ อย่าง ที่ผู้อื่นในหน่วยงานไม่มี หรืออาจมีน้อย นั่นคือ การเป็นผู้มีศาสตร์และศิลป์ในการบริหาร

รุ่งเรือง สุขาภิรมย์ (2544, หน้า 8 อ้างอิงใน สุเมธ สาลำ, 2548.) ได้สรุปปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นของระบบการศึกษา ได้แก่ ภาวะผู้นำของผู้บริหาร คุณภาพของครู ความร่วมมือของพ่อแม่ผู้ปกครอง การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและการมีระบบประกันคุณภาพภายในที่มีประสิทธิภาพ

การจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ ต้องอาศัยปัจจัยหลายด้าน ปัจจัยที่สำคัญด้านหนึ่งคือ บทบาทและพฤติกรรมของผู้บริหารในการดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ผู้บริหารเพียงคนเดียวไม่สามารถดำเนินงานทุกอย่างได้ ต้องอาศัยความร่วมมือจากบุคลากรทุกฝ่าย ผู้บริหารต้องใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ในการทำงาน ผู้บริหารจะได้รับความร่วมมือที่ดี ต้องประกอบด้วยปัจจัยหลายอย่าง โดยเฉพาะคุณลักษณะและพฤติกรรมการบริหาร ในสิ่งที่แสดงถึงความรู้ ความสามารถ มนุษยสัมพันธ์ที่ดี มีภาวะความเป็นผู้นำในการบริหารที่เหมาะสม กล่าวคือ สามารถครองตน ครองคน และครองงานได้

จากสิ่งที่กล่าวมาข้างต้นคุณลักษณะของผู้นำเป็นสิ่งที่จำเป็นที่ผู้บริหารทุกคนจะต้องมี ซึ่งจะช่วยให้ทุกส่วนขององค์กรดำเนินกิจกรรมไปตามสิ่งที่มุ่งหวังไว้ นั่นคือ เป้าหมายความสำเร็จของงาน หากว่าผู้นำแสดงออกถึงความมีคุณลักษณะของผู้นำไปในทิศทางที่ถูกต้องเหมาะสมแล้ว ย่อมเป็นที่เชื่อถือศรัทธา สามารถจูงใจ ผู้ร่วมงานและได้รับการยอมรับสนับสนุนจากผู้ใต้บังคับบัญชา และชุมชนรอบข้าง ซึ่งจะนำไปสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาการศึกษาในที่สุด ในทางตรงข้ามหากว่าผู้นำขาดคุณลักษณะของผู้นำที่ดีแล้ว ย่อมส่งผลเสียต่อองค์กรอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การแสดงพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของผู้นำจะทำให้ขาดความศรัทธาจากผู้ใต้บังคับบัญชา และไม่สามารถจูงใจให้ผู้ใต้บังคับบัญชาและชุมชนรอบข้างร่วมกันทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรได้

นลินี ทวีสิน (2550) ได้กล่าวถึงผู้บริหารสถานศึกษาว่าต้องอาศัยความรู้และทักษะการบริหารจัดการ เพื่อให้การบริหารสถานศึกษามีความสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสังคม ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพของผู้บริหารมาโดยตลอด โดยส่งเสริมการพัฒนาทักษะ ความรู้ ความสามารถด้านการบริหาร โดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ การพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพและมีทักษะที่จำเป็นสำหรับการเอาตัวรอดในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม ดูเหมือนว่าผู้บริหารสถานศึกษา ยังคงต้องปรับปรุงในบางด้าน ที่จำเป็นต่อการพัฒนาผู้เรียนตามวัตถุประสงค์ โดยเฉพาะบทบาทการบริหารที่ครอบคลุมถึงการป้องกันและแก้ปัญหาของผู้เรียนด้วย

จากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 กำหนดมีองค์วิชาชีพครูคุรุสภา จึงเป็นองค์วิชาชีพครูตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พุทธศักราช 2546 ซึ่งในส่วนของ การส่งเสริมและพัฒนาวิชาชีพครูได้ดำเนินกิจกรรมการส่งเสริมและพัฒนาวิชาชีพครูให้เหมาะสมสอดคล้องกับวิทยาการ เทคโนโลยี สภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศตลอดมา เป้าหมายในการส่งเสริมและพัฒนาวิชาชีพครูคือ “คุณภาพและประสิทธิภาพ” ของวิชาชีพครูที่ให้บริการด้านการศึกษาแก่สังคม และได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพครู จรรยาบรรณ และเกณฑ์มาตรฐานผู้บริหารการศึกษา เพื่อให้ครูและผู้บริหารการศึกษาได้ศึกษาและนำไปปฏิบัติ เกณฑ์มาตรฐานผู้บริหารสถานศึกษา ฉบับนี้ ได้ยึดแนวความคิดและความเชื่อที่ว่า ผู้บริหารการศึกษาเป็น “ผู้จัดการ” ทางการศึกษา เพื่อให้ครูและบุคลากรอื่น ๆ ดำเนินการพัฒนาเด็กและเยาวชนให้เป็นที่มาของจุดหมายของการศึกษา และตามความคาดหวังของสังคม เกณฑ์มาตรฐานผู้บริหารการศึกษาแต่ละข้อ ได้กำหนดลักษณะ พฤติกรรมการแสดงออกที่นำไปสู่ความสำเร็จและประกันคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา คุรุสภา มุ่งหวังให้ผู้บริการการศึกษาใช้เกณฑ์มาตรฐานผู้บริหารการศึกษาเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาคุณภาพการปฏิบัติงานของตนเอง ผู้ร่วมงานและผู้ใต้บังคับบัญชา โดยใช้การประเมินแล้ว นำผลการประเมินไปประกอบการพิจารณาให้รางวัล บำรุงขวัญ ให้กำลังใจและพัฒนาเพื่อเพิ่มพูน ศักยภาพให้สูงขึ้นต่อไป นอกจากนี้ การพัฒนาตามเกณฑ์มาตรฐานผู้บริหารการศึกษาจะส่งผลดี ต่อการพัฒนาการศึกษาทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตัวผู้บริหาร ครู และนักเรียนอย่างเป็นรูปธรรม (สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา, 2540: คำนำ)

เกณฑ์มาตรฐานผู้บริหารสถานศึกษาของคุรุสภา จึงถือเป็นข้อตกลงร่วมกันของผู้บริหาร การศึกษาที่จะต้องปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานผู้บริหารสถานศึกษา ถือเป็นหน้าที่และความ รับผิดชอบของผู้บริหารการศึกษาที่จะต้องตอบสนองเกณฑ์มาตรฐานผู้บริหารสถานศึกษาในการ มุ่งมั่นที่จะพัฒนาผู้ร่วมงานให้สามารถปฏิบัติได้เต็มศักยภาพ

จากความสำคัญของคุณลักษณะที่ผู้บริหารต้องมีการปรับตัวให้เข้าสู่ยุคปฏิรูปการศึกษา ผู้ศึกษาค้นคว้า ได้มุ่งประเด็นไปที่ความสำคัญในเรื่อง เกณฑ์มาตรฐานของคุรุสภา พ.ศ. 2540 มีผลอย่างไรต่อการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียน จึงสนใจที่จะศึกษาการปฏิบัติงานของผู้บริหาร โรงเรียน ตามเกณฑ์มาตรฐานของคุรุสภา พ.ศ. 2540 ตามความคิดเห็นของครูโรงเรียนระดับ ช่วงชั้นที่ 4 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 2 ซึ่งถือได้ว่าครูเป็นกระบอกน้ำที่ สะท้อนให้เห็นภาพของผู้บริหารได้ดีที่สุด เนื่องจากเป็นผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารมาก ที่สุด ผู้ศึกษาค้นคว้า เชื่อว่าผลการศึกษาที่ได้จะเกิดประโยชน์ต่อผู้บริหารโรงเรียนและผู้ที่เกี่ยวข้อง

ได้ตระหนักและมองเห็นถึงความสำคัญของการปฏิบัติงานตามเกณฑ์มาตรฐานของคุรุสภา พ.ศ. 2540 เพื่อความสำเร็จในการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพเหมาะสมกับสถานการณ์ในยุคปฏิรูป การศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ต่อไป

จุดมุ่งหมายของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียน ตามเกณฑ์มาตรฐานของคุรุสภา พ.ศ. 2540 ตามความคิดเห็นของครูโรงเรียนระดับช่วงชั้นที่ 4 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พิษณุโลก เขต 2
2. เพื่อเปรียบเทียบการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียน ตามเกณฑ์มาตรฐานของคุรุสภา พ.ศ. 2540 ตามความคิดเห็นของครูโรงเรียนระดับช่วงชั้นที่ 4 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พิษณุโลก เขต 2 จำแนกเป็น เพศ และขนาดของโรงเรียน

ขอบเขตของการศึกษา

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาครั้งนี้ มุ่งศึกษาการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียน ตามเกณฑ์มาตรฐานของคุรุสภา พ.ศ. 2540 ตามความคิดเห็นของครูโรงเรียนระดับช่วงชั้นที่ 4 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พิษณุโลก เขต 2 ซึ่งประกอบด้วย 12 มาตรฐาน ดังนี้

มาตรฐานที่ 1 ปฏิบัติกิจกรรมทางวิชาการเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพการบริหาร การศึกษา

มาตรฐานที่ 2 ตัดสินใจปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ โดยคำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้นกับ การพัฒนาของบุคลากร ผู้เรียนและชุมชน

มาตรฐานที่ 3 มุ่งมั่นพัฒนาผู้ร่วมงานให้สามารถปฏิบัติงานได้เต็มตามศักยภาพ

มาตรฐานที่ 4 พัฒนาแผนงานขององค์กรให้สามารถปฏิบัติได้เกิดผลจริง

มาตรฐานที่ 5 พัฒนาและใช้นวัตกรรมการบริหารจนเกิดผลงานที่มีคุณภาพสูงขึ้น เป็นลำดับ

มาตรฐานที่ 6 ปฏิบัติงานขององค์กรโดยเน้นผลถาวร

มาตรฐานที่ 7 รายงานผลการพัฒนาคุณภาพการศึกษาได้อย่างเป็นระบบ

มาตรฐานที่ 8 ปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี

มาตรฐานที่ 9 ร่วมมือกับชุมชนและหน่วยงานอื่นอย่างสร้างสรรค์

มาตรฐานที่ 10 แสวงหาและใช้ข้อมูลข่าวสารในการพัฒนา

มาตรฐานที่ 11 เป็นผู้นำและสร้างผู้นำ

มาตรฐานที่ 12 สร้างโอกาสในการพัฒนาได้ทุกสถานการณ์

2. ตัวแปร

2.1 ตัวแปรอิสระ

เพศ จำแนกตาม ชาย , หญิง

ขนาดของโรงเรียน จำแนกเป็น ขนาดเล็ก , ขนาดกลาง

2.2 ตัวแปรตาม

การปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียน ตามเกณฑ์มาตรฐานของคุรุสภา พ.ศ. 2540 ตามความคิดเห็นของครูโรงเรียนระดับช่วงชั้นที่ 4 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พิษณุโลก เขต 2

3. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

3.1 ประชากร

ครูโรงเรียนระดับช่วงชั้นที่ 4 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พิษณุโลก เขต 2 จำนวน 13 โรงเรียน มีจำนวนครู 322 คน

3.2 กลุ่มตัวอย่าง

ครูโรงเรียนช่วงชั้นที่ 4 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พิษณุโลก เขต 2 จำนวน 13 โรงเรียน โดยกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างจากตารางเครสซี่และมอร์แกน หลังจากนั้นใช้วิธีการสุ่มแบบแบ่งชั้น ได้จำนวนกลุ่มตัวอย่าง 181 คน

นิยามศัพท์เฉพาะ

การปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง การปฏิบัติงานของผู้บริหารสถานศึกษา ตามเกณฑ์มาตรฐานของคุรุสภา พ.ศ. 2540

เกณฑ์มาตรฐานผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง เกณฑ์มาตรฐานของผู้บริหารสถานศึกษาที่คุรุสภาได้กำหนดขึ้นในปี พุทธศักราช 2540 เพื่อใช้ในการปฏิบัติงานของผู้บริหารสถานศึกษา

เกณฑ์มาตรฐานคุรุสภา พ.ศ. 2540 หมายถึง ข้อควรปฏิบัติของผู้บริหารโรงเรียน ตามเกณฑ์มาตรฐานของคุรุสภา พ.ศ. 2540 ซึ่งประกอบด้วย 12 มาตรฐาน ดังนี้

มาตรฐานที่ 1 ปฏิบัติกิจกรรมทางวิชาการเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพการบริหารการศึกษา

มาตรฐานที่ 2 ตัดสินใจปฏิบัติกิจกรรมต่างๆโดยคำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้นกับการพัฒนา
ของบุคลากร ผู้เรียนและชุมชน

มาตรฐานที่ 3 มุ่งมั่นพัฒนาผู้ร่วมงานให้สามารถปฏิบัติงานได้เต็มตามศักยภาพ

มาตรฐานที่ 4 พัฒนาแผนงานขององค์กรให้สามารถปฏิบัติได้เกิดผลจริง

มาตรฐานที่ 5 พัฒนาและใช้นวัตกรรมการบริหารจนเกิดผลงานที่มีคุณภาพสูงขึ้นเป็น
ลำดับ

มาตรฐานที่ 6 ปฏิบัติงานขององค์กรโดยเน้นผลถาวร

มาตรฐานที่ 7 รายงานผลการพัฒนาคุณภาพการศึกษาได้อย่างเป็นระบบ

มาตรฐานที่ 8 ปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี

มาตรฐานที่ 9 ร่วมมือกับชุมชนและหน่วยงานอื่นอย่างสร้างสรรค์

มาตรฐานที่ 10 แสวงหาและใช้ข้อมูลข่าวสารในการพัฒนา

มาตรฐานที่ 11 เป็นผู้นำและสร้างผู้นำ

มาตรฐานที่ 12 สร้างโอกาสในการพัฒนาได้ทุกสถานการณ์

ผู้บริหาร หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษา ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหรือ
รักษาการในตำแหน่งทางการบริหารในสถานศึกษา ได้แก่ ผู้อำนวยการโรงเรียนที่ปฏิบัติ
หน้าที่ในโรงเรียนระดับช่วงชั้นที่ 4 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 2

ครู หมายถึง บุคลากรวิชาชีพซึ่งปฏิบัติหน้าที่หลักทางการเรียนการสอน และการ
ส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ ในสถานศึกษาระดับช่วงชั้นที่ 4 สังกัดสำนักงาน
เขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 2

ความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกนึกคิดต่าง ๆ ของครูในโรงเรียนระดับช่วงชั้นที่ 4 สังกัด
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 2 ที่มีต่อการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนตาม
เกณฑ์มาตรฐานของคุรุสภา พ.ศ. 2540

โรงเรียนระดับช่วงชั้นที่ 4 หมายถึง โรงเรียนที่สอนนักเรียนในระดับมัธยมศึกษาปีที่ 4-
6 ตามหลักสูตรการศึกษา พุทธศักราช 2544 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 2

ขนาดของโรงเรียน หมายถึง การแบ่งขนาดของโรงเรียนตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียน
ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยใช้จำนวนนักเรียนเป็นเกณฑ์ในการจำแนก
ขนาด แบ่งออกเป็น 2 ขนาด ได้แก่

โรงเรียนขนาดเล็ก หมายถึง โรงเรียนที่มีนักเรียน ตั้งแต่ 1 - 499 คน

โรงเรียนขนาดกลาง หมายถึง โรงเรียนที่มีนักเรียน ตั้งแต่ 500 - 1499 คน

สมมติฐานของการศึกษา

1. ครูเพศชายกับครูเพศหญิง มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนตามเกณฑ์มาตรฐานของคุรุสภา พ.ศ. 2540 แตกต่างกัน
2. ครูที่อยู่ในโรงเรียนที่มีขนาดเล็ก และโรงเรียนขนาดกลาง มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนตามเกณฑ์มาตรฐานของคุรุสภา พ.ศ. 2540 แตกต่างกัน