

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 80 (3) (4) และ (6) หมวด 5 .
แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัด
การศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบ ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม
จัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครู
และบุคลากรทางการศึกษาให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก รวมทั้งปลูกฝังให้ผู้เรียน
มีจิตสำนึกของความเป็นไทย มีระเบียบวินัย คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมและยึดมั่นในการปกครอง
ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุน
การกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนา และเอกชน
จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียม
และสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและสนับสนุนความรู้รักสามัคคีและการเรียนรู้
ปลูกจิตสำนึก และเผยแพร่วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีของชาติ ตลอดจนคำนึง
อันดีงามและภูมิปัญญาท้องถิ่น (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2550, หน้า 23-24)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545
ได้เห็นความสำคัญของสถานศึกษาว่ามีผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาโดยตรง จึงได้กำหนด
ภารกิจของสถานศึกษายุคใหม่ให้มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น ได้แก่ 1) จัดการศึกษาหลายรูปแบบ
และให้มีการเทียบโอนผลการเรียนได้ 2) จัดกระบวนการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ 3) ประเมิน
ผู้เรียนด้วยวิธีการที่หลากหลาย 4) จัดทำสาระหลักสูตรระดับสถานศึกษา 5) ส่งเสริมความเข้มแข็ง
ของชุมชน 6) พัฒนาระบบการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพและส่งเสริมการวิจัย 7) จัดให้มี
คณะกรรมการสถานศึกษา และ 8) จัดให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษา (คำริ บัญชู, 2545,
หน้า 3-12) ซึ่งจากภารกิจของสถานศึกษาดังกล่าว จึงเป็นบทบาทหน้าที่ที่ต้องแสดงให้เห็นถึง
ศักยภาพ (Potential) และสมรรถนะของผู้บริหารสถานศึกษาในเชิงการบริหารจัดการสถานศึกษา
ได้อย่างเหมาะสม

สถานศึกษาจึงเป็นหน่วยงานทางการศึกษาที่จะขับเคลื่อนคุณภาพการศึกษาทั้งระดับพื้นที่
และระดับภูมิภาค โดยมีผู้บริหารสถานศึกษาเป็นแกนนำในการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษา
เนื่องจากเป็นผู้ที่มีบทบาทหลัก มีภาระความรับผิดชอบในการบริหารจัดการสถานศึกษาเพื่อให้

ผู้รับบริการและผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับการพัฒนาทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณโดยเฉพาะต่อผู้เรียนทั้งทางตรงและทางอ้อม และเพื่อให้สามารถจัดกิจกรรมของสถานศึกษาให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีคุณภาพ ทั้งนี้ผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องใช้ความรู้ ความสามารถ ทักษะและคุณลักษณะที่เป็นที่นาเชื่อถือศรัทธาในการส่งเสริม สนับสนุนผลักดัน กระตุ้นและจัดการให้ครู นักเรียนและบุคลากรของสถานศึกษาสามารถจัดกิจกรรมการเรียนรู้ให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยใช้ความรู้ สมรรถนะ (Competency) ความสามารถที่เหมาะสมและสอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบในความเป็นผู้บริหารสถานศึกษาเพื่อการบรรลุเป้าประสงค์และนโยบายของสถานศึกษา (อำพร เรืองศรี, 2542)

การบริหารสถานศึกษาในยุคปัจจุบันนี้เป็นการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Changing Management) ที่เปลี่ยนจากการมองการบริหารในเชิงปรัชญา (Philosophical Approach) ไปสู่การมองการบริหารในเชิงสภาพข้อเท็จจริง (Reality Approach) ซึ่งการพัฒนาการศึกษาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 - 2554) มีกรอบทิศทางการให้การศึกษาเป็นกลไกการพัฒนาคนให้เกิดคุณธรรมนำความรู้ บนพื้นฐานปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่เน้นคนเป็นศูนย์กลาง ให้มีความสามารถในการดำเนินชีวิตอย่างมีคุณภาพ มีศักยภาพและความสามารถในการแข่งขันโดยเป้าหมายปี พ.ศ. 2554 ในด้านผู้เรียน คือ ผู้เรียนต้องมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนวิชาหลักของทุกระดับการศึกษาจากผลการทดสอบระดับชาติ ของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 และชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 โดยสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (สทศ.) จะจัดสอบ โอนเน็ตฉบับสั้นแต่ครอบคลุมทุกมาตรฐานการเรียนรู้ ทุกกลุ่มสาระ มีเป้าหมายให้สูงกว่าร้อยละ 55 ของสถานศึกษาทุกระดับ และให้ได้มาตรฐานตามเกณฑ์การประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาอย่างน้อยร้อยละ 80 และประชากรไทยมีการศึกษาเฉลี่ย 10 ปี เป็นต้น (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2551 ก, หน้า 55)

ผู้บริหารสถานศึกษายุคใหม่จึงต้องเป็นผู้นำทางการบริหารและวิชาการควบคู่กันไป เป็นผู้นำการปฏิรูปการเรียนรู้ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ โดยเฉพาะผู้บริหารสถานศึกษาต้องมีความสามารถในการ “การบริหาร โดยการใช้โรงเรียนเป็นฐาน” (School-Based Management) มีความสามารถในการระดมและใช้ทรัพยากรเพื่อการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ไม่บริหารแบบตามใจตัวเอง มุ่งตนเองเป็นหลัก โดยไม่ใช่ศาสตร์หรือศิลป์ องค์ความรู้ที่รับการเรียนรู้อบรมและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (อุทัย บุญประเสริฐ, 2545) ผู้บริหารหรือผู้นำสถานศึกษาจึงเปรียบเสมือนเป็นจุดศูนย์กลางผู้ประสานงานและเป็นปัจจัยสำคัญ (Core Factor) ในการบริหารงานการดำเนินงานของสถานศึกษาเพื่อสร้างความพึงพอใจและความประทับใจให้กับผู้รับบริการ (Customer) คือ ผู้เรียนหรือนักเรียน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder)

ในการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาโดยอาศัยหลักการและทฤษฎีการบริหารการศึกษา เป็นหลักหรือเป็นพื้นฐานในการคิด พิจารณาและตัดสินใจเพื่อให้การบริหารจัดการสถานศึกษา เป็นไปตามแนวทางนโยบาย แผนงาน/ โครงการและกิจกรรมของสถานศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ (ณัฐนันท์ พราหมณ์สังข์, 2551, หน้า 37-41) ซึ่งในการบริหารสถานศึกษานั้น จำเป็นอย่างยิ่ง ที่ผู้บริหารต้องใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ ในการบริหารจัดการสถานศึกษา เพื่อให้การทำงานสำเร็จ ลุล่วงตามเป้าหมาย วัตถุประสงค์ แผนงาน กิจกรรม โครงการและนโยบายที่วางไว้ได้อย่างเหมาะสม เนื่องจากการจัดการศึกษาเป็นวิชาชีพที่ใช้วิธีการแห่งปัญญาในการให้บริการ เพราะการจัดการศึกษา เป็นการถ่ายทอดความรู้ ค่านิยมไปสู่เยาวชน (วิจิตร ศรีสอ้าน และคณะ, 2537)

จากการศึกษาข้อมูลด้านการศึกษาที่ผ่านมา พบว่า คุณภาพการศึกษาของประเทศไทย ในการสอบระดับชาติในช่วงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 มัธยมศึกษาปีที่ 3 และมัธยมศึกษาปีที่ 6 คิดแบบถัวเฉลี่ยทั่วประเทศแล้วอยู่ในเกณฑ์ต่ำ โดยเฉพาะในวิชา เช่น คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาอังกฤษ สังคมศึกษา ส่วนในด้านการพัฒนาผู้เรียนและสถานศึกษา พบว่า มีสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานที่ยังไม่ได้มาตรฐานตามเกณฑ์การประเมินของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมิน คุณภาพการศึกษา (สมศ.) จากการประเมินรอบแรก ถึงร้อยละ 65 จากสถานศึกษา 30,000 กว่าแห่ง ทั่วประเทศ และผลการประเมินมาตรฐานการศึกษาภายนอกรอบสอง พบว่า สถานศึกษา ที่จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา มีสถานศึกษาที่เข้ารับการประเมินแล้ว จำนวน 22,425 โรงเรียน พบว่า มีโรงเรียนไม่ผ่านการรับรองมาตรฐาน ร้อยละ 20.30 (สำนักงาน เลขาธิการสภาการศึกษา, 2551 ข) นอกจากนั้นผลจากการประเมินของ สมศ. ในส่วนที่เกี่ยวกับ คุณภาพของผู้เรียน พบว่า ในปีการศึกษา 2551 ค่าเฉลี่ยผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนในวิชาหลัก ของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 เป็นร้อยละ 45.82 ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ร้อยละ 37.40 และ ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ร้อยละ 36.34 และพบว่าโดยภาพรวมแล้วเด็กไทยระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั่วประเทศกว่าครึ่งหนึ่งมีคะแนนเฉลี่ยต่ำกว่าร้อยละ 50 (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2552) ซึ่งเป็นข้อมูลที่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างคุณภาพสถานศึกษาและคุณภาพของผู้เรียน ในเชิงความไม่ได้มาตรฐานตามเกณฑ์การประเมินของ สมศ. ซึ่งเป็นเหตุผลที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพ ของผู้บริหารสถานศึกษาต่อการพัฒนาคุณภาพประสิทธิภาพของสถานศึกษา

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาสภาพปัญหาของนักบริหารการศึกษา พบว่า ผู้บริหาร สถานศึกษาส่วนใหญ่ยังขาดทักษะผู้นำเชิงวิชาการและยังต้องได้รับการพัฒนาให้มีวิสัยทัศน์ ที่เป็นสากล มีความเข้าใจในการทำงานเชิงรุกและตระหนักในบทบาทหน้าที่รับผิดชอบ เพื่อให้ก้าวทันการเปลี่ยนแปลงและสามารถเป็นผู้นำในการปฏิรูปการศึกษาได้ (สำนักงาน เลขาธิการสภาการศึกษา, 2549) ขณะที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้มี

การประเมินผู้บริหารและรองผู้บริหาร โรงเรียนเกือบ 40,000 ราย ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยใช้การสอบแบบ E- test ซึ่งทดสอบใน 3 ด้าน ได้แก่ ทดสอบความรู้ในเชิงบริหาร สมรรถนะ/ ภาวะผู้นำ และทดสอบความสามารถทางภาษาอังกฤษและเทคโนโลยีสารสนเทศ (ไอซีที) พบว่าผู้บริหารสถานศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีศักยภาพในการบริหารพอใช้ได้ แต่กลับมีจุดอ่อนด้านความสามารถทางภาษาอังกฤษและเทคโนโลยีสารสนเทศ (ไอซีที) ก่อนข้างคำ (คมชัดลึก, 2553, หน้า 11)

ธีระ รุณเจริญ (2545) ศาสตราจารย์ทางด้านการบริหารการศึกษา ได้รายงานการวิจัยเรื่อง สภาพและปัญหาการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษาในประเทศไทย ในส่วนของการศึกษาซึ่งเป็นการอภิปรายผลจากการศึกษา เป็นดังนี้ 1) ทำให้รู้ถึงสภาพ ปัญหา และความต้องการของโรงเรียน โดยเฉพาะผู้บริหารโรงเรียน ซึ่งมีบทบาทสำคัญที่สุดในการจัดการศึกษา ความสำเร็จหรือการบรรลุจุดหมายของการศึกษาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ย่อมต้องอาศัยผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก หน่วยงานระดับอื่นมีส่วนไม่มากนัก โดยเฉพาะแนวโน้มที่เป็นอยู่ผู้บริหารการศึกษาระดับเหนือขึ้นไปกำกับ ติดตาม หรือมีอำนาจในการบริหารของผู้บริหารโรงเรียนได้ไม่มากนัก 2) การบริหารและการจัดการศึกษาจะบรรลุตามเป้าหมายของการศึกษาย่อมต้องอาศัยความเป็นมืออาชีพของผู้บริหารโรงเรียนเป็นอย่างมาก กล่าวคือ จะต้องเป็นผู้มีวิสัยทัศน์กว้างไกล มีความรู้ ความสามารถและคุณธรรม จริยธรรม เป็นที่ยอมรับ กอปรทั้งต้องมีความฉลาดทั้งทางสติ ปัญญา ทางอารมณ์และความฉลาดทางคุณธรรม รวมทั้งปฏิบัติตามจรรยาบรรณวิชาชีพ ผู้บริหารโรงเรียนจึงจะนำไปสู่ความมีสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษา 3) เท่าที่ปรากฏในปัจจุบัน ผู้บริหารจำนวนไม่น้อยที่ยังขาดลักษณะดังกล่าวอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากการวิพากษ์วิจารณ์จากสื่อมวลชนมากมาย อาทิ เป็นผู้บริหารโรงเรียน “ที่ไม่เอาไหน” “ทำงานที่โรงเรียนน้อยมาก ส่วนมากมักออกไปนอกโรงเรียน แต่เกิดประโยชน์ต่อโรงเรียนน้อย” “ที่วิ่งตามเจ้านายหรือนักการเมือง เพื่อประโยชน์ต่อตนเองเป็นหลัก” “ที่สนใจงานวิชาการน้อย” “ผู้บริหารที่ยึดวัฒนธรรมบริหารเดิม ๆ ไม่ค่อยเปลี่ยนแปลง” “ผู้บริหารที่ไม่โปร่งใส” “ผู้บริหารที่คอร์รัปชันทั้งเวลา และทรัพยากรอื่นของโรงเรียน” “ผู้บริหารที่เบียดบังข่มเหงครู อาจารย์” เป็นต้น ซึ่งถ้าผู้บริหารโรงเรียนตามลักษณะดังกล่าวย่อมกระทบกระเทือนต่อการบริหารและการจัดการศึกษาของโรงเรียนมาก การปฏิรูปการศึกษา ก็คงประสบความสำเร็จยาก

นอกจากนี้จากการศึกษาของบอธาร์ (Botha, 2004) เรื่อง ความมีประสิทธิภาพของภาวะผู้นำ: ความต้องการผู้บริหารสถานศึกษามืออาชีพ พบว่า ผู้บริหารสถานศึกษามืออาชีพ คือ ผู้นำและผู้จัดการศึกษาของสถานศึกษา และรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของทุกคนในสถานศึกษา ซึ่งจะเป็นปัจจัยที่สนับสนุนช่วยให้สถานศึกษาประสบผลสำเร็จในระดับสูงของการดำเนินงาน

การศึกษา ถ้าบุคลากรของสถานศึกษาทำงานดี สถานศึกษาก็ย่อมดีตามไปด้วย แต่ถ้าบุคลากรของสถานศึกษาทำงานไม่ดี สถานศึกษาก็ค่อยประสิทธิภาพไปด้วย ในความเห็นเช่นนี้แสดงให้เห็นว่าภาวะผู้นำของสถานศึกษามีความสำคัญอย่างมาก และน่าจะเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของหน้าที่และบทบาทของผู้บริหารสถานศึกษา และในส่วนแนวคิดของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (นายชินภัทร ภูมิรัตน์) จากสารเนื่องในโอกาสวันคล้ายวันสถาปนากระทรวงศึกษาธิการครบรอบ 118 ปี วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2553 กล่าวว่า “...ใน 10 ปี ต่อจากนี้ เราจะไม่ปล่อยเวลาให้สูญเปล่า เราจะมุ่งแก้ปัญหาให้ตรงจุด ซึ่งควรจะเป็นการปฏิรูปที่กระบวนการมีส่วนร่วมในระดับรากหญ้า หรือเรียกว่าเป็น Soft Reform ซึ่งต่างจากการปรับโครงสร้างแบบถอนรากของระยะแรกเราควรเน้นการเสริมศักยภาพ (Empowerment) ด้วยการทำงานเป็นเครือข่าย ซึ่งการกระจายอำนาจอย่างจริงจังเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะทำให้แนวทางของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและโรงเรียนมีอิสระในการคิด โดยส่วนกลางจะสร้างขวัญกำลังใจให้พื้นที่ทำงานตามบริบทด้วยความมุ่งมั่นภายใต้ข้อตกลงหรือเป้าหมายเดียวกัน นี่คือนัยยะของพวกเรา” (กระทรวงศึกษาธิการ, 2553) จากข้อความดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของโรงเรียนในฐานะหน่วยงานทางการศึกษาในระดับรากหญ้าที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ที่มีการทำงานร่วมกันเป็นเครือข่ายในการพัฒนาและแก้ปัญหาทางการศึกษาในเขตพื้นที่และท้องถิ่นชุมชน ทั้งนี้โดยมีผู้บริหารโรงเรียนเป็นเครื่องมือทางการบริหารการศึกษาที่สำคัญ ที่จะนำไปสู่การเชื่อมโยงของเครือข่ายในองค์กรรวมของระดับโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพในการจัดการเรียนการสอน การสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชน การร่วมกำหนดแผนงานและนโยบายร่วมกันกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารจัดการโรงเรียน

จากบทบาท ภาระหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษาดังกล่าว ทำให้สมรรถนะของผู้บริหารการศึกษาเป็นองค์ประกอบสำคัญของความเป็นผู้บริหารสถานศึกษาที่ดี และการบริหารโรงเรียนเป็นการร่วมมือกันทำงานของบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาเพื่อให้โรงเรียนมีคุณภาพ โดยใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์กับการศึกษามากที่สุด ผู้เรียนเกิดการพัฒนาด้านความรู้ ความสามารถทักษะทัศนคติค่านิยมคุณธรรมจริยธรรม เมื่อผู้บริหารสถานศึกษามีภาวะผู้นำก็สามารถบริหารโรงเรียนไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย และบรรลุตามวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษา โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาผู้เรียนให้มีทักษะ ความสามารถ เตรียมพร้อมให้เท่าทันกับสังคมยุคใหม่ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เพื่อเป็นเกราะป้องกันผู้เรียนให้สามารถอยู่ในสังคมได้อย่างปลอดภัย (นลินี ทวีสิน, 2550)

ดังนั้น สมรรถนะของความเป็นผู้บริหารสถานศึกษาที่มีคุณภาพ มีประสิทธิภาพ (วชิราภรณ์ ทะคะทิน, 2551) เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

โดยตัวแปรที่มีอิทธิพลรวมสูงสุดต่อคุณภาพ คือ สมรรถนะของผู้บริหาร และจากการศึกษาวิจัยของเรณู คุปต์ชัย (2548) ยังพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับชุมชน และภาวะผู้นำของผู้บริหาร เป็นปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลของสถานศึกษาโดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมากและพบว่าด้านภาวะผู้นำของผู้บริหาร คือ ผู้บริหารกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาวิชาชีพของครู

จากการศึกษาดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นถึงความต้องการผู้บริหารสถานศึกษาที่มีคุณภาพ มีความคุณสมบัติที่เหมาะสมเพื่อมาบริหารสถานศึกษา ดังนั้นการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเพื่อให้มาดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา และการมีผู้บริหารสถานศึกษาที่มีสมรรถนะดังกล่าว มีความสอดคล้องกับคำกล่าวของ คุณหญิงกษมา วรวรรณ ณ อยุธยา อดีตเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (กพฐ.) ที่ได้กล่าวไว้ใน โอกาสอำลาตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ว่า “การศึกษาไทยในขณะนี้ยอมรับว่ายังไม่ใช่มุมที่ดีที่สุดที่สังคมอยากให้พัฒนาไปถึง เพราะการศึกษาไม่ใช่เรื่องที่จะพลิกแก้ปัญหาได้อย่างรวดเร็ว หากได้คนมีความซื่อสัตย์เข้าไปอยู่ตามจุดต่าง ๆ เช่น มีระบบการคัดเลือกผู้บริหารที่ดีไปเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนก็อาจจะเห็นโรงเรียนสามารถพัฒนาขึ้นได้ภายใน 1-2 ปี แต่พอเปลี่ยนผู้บริหารใหม่ ผู้อำนวยการคนต่อไปอาจทำไม่ดีเท่าโรงเรียนก็อาจจะไม่พัฒนาหรือลดคุณภาพลงไป ดังนั้นการบริหารบุคลากรจึงเป็นสิ่งสำคัญมากที่สุด เพราะแม้จะมีคนเก่งอยู่ในส่วนกลางแต่หากไม่มีคนเก่งอยู่ในระดับโรงเรียน หรือระดับเขตพื้นที่การศึกษาแล้ว การกระจายอำนาจลงไปก็ไม่มีประโยชน์...” (กษมา วรวรรณ ณ อยุธยา, 2552, หน้า 22)

ในขณะที่หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกผู้อำนวยการสถานศึกษาของสำนักงาน ก.ค.ศ. โดยในส่วนคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือกตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา ได้เปิดให้ตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่นที่มีประสบการณ์การบริหารไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากลุ่มมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 2 ปี หรือดำรงตำแหน่งครู ที่มีวิทยฐานะไม่ต่ำกว่าครูชำนาญการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นที่ ก.ค.ศ. เทียบเท่ามีสิทธิสมัครเข้ารับการคัดเลือก (สำนักงาน ก.ค.ศ., 2552 ก, หน้า 1-4) ซึ่งถ้าหากผู้สมัครดังกล่าวได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้อำนวยการสถานศึกษาย่อมจะได้ผู้สมัครที่ไม่มีประสบการณ์ในการบริหารสถานศึกษาโดยตรง รวมทั้งมีประสบการณ์น้อยในการรับราชการ ดังนั้น จึงควรมีการปรับเปลี่ยนคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือกในตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา ทั้งนี้เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้สมัครที่มีความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา โดยเป็นผู้ที่มีสมรรถนะและประสบการณ์ที่ต้องการตรงตามลักษณะงานของงานบริหารสถานศึกษา และเชื่อมั่นได้ว่าจะนำไปสู่การพัฒนาสถานศึกษาที่มีคุณภาพต่อไป

ส่วนกรณีเกณฑ์การตัดสินใจผ่านในส่วนของ ภาค ก และ ภาค ข นั้น ควรเป็นเกณฑ์ให้ผ่านในเกณฑ์เดียวกัน เนื่องจากการประเมินคัดเลือกบุคคลในภาค ก เป็นการประเมินสมรรถนะ

ทางการบริหาร และความรู้ความสามารถด้านการบริหารงานในหน้าที่ และ ภาค ข เป็นเรื่องของ ความรู้ความเข้าใจด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติ และความรอบรู้ทั่วไป ซึ่งเป็นการประเมินความรู้ ความเข้าใจในงานหน้าที่ และความสามารถทางสมองของผู้สมัคร เป็นหลักข้อมเป็นความยากลำบากให้กับผู้สมัครที่ปฏิบัติงานด้านบริหารอยู่แล้ว ประกอบกับ การมีภาระงานในความรับผิดชอบมาก ทำให้มีเวลาในเตรียมตัวของการศึกษาค้นคว้าข้อมูล เพื่อทำความเข้าใจให้กับการทดสอบในภาค ก และ ภาค ข ลดน้อยลงไปด้วย ในกรณีดังกล่าวนี้ จะเป็นการเปิดโอกาสให้กับผู้สมัครที่ไม่ได้ปฏิบัติงานในด้านงานบริหาร และมีความอาวุโสน้อยกว่า มีโอกาสที่จะผ่านเกณฑ์ ภาค ก และ ภาค ข มากกว่าผู้สมัครที่ต้องดูแลรับผิดชอบงานด้านบริหาร ซึ่งเป็นผู้สมัครที่มีความเป็นอาวุโสและมีประสบการณ์ในการทำงานมากกว่า ดังนั้น ควรมีการปรับลดเกณฑ์การคัดเลือกภาค ข ให้เท่ากับ ภาค ก ซึ่งน่าจะส่งผลดีต่อการได้ผู้ผ่านเกณฑ์ที่มี คุณภาพ มีสมรรถนะของความเป็นผู้บริหารสถานศึกษามากยิ่งขึ้น

ในส่วนของการทดสอบภาค ค ซึ่งเป็นด้านสำคัญควรมีการกำหนดเกณฑ์การคัดเลือก ที่เข้มข้น เนื่องจากการประเมินความเหมาะสมกับตำแหน่ง และเพื่อประสิทธิภาพ ของการประเมิน ควรเปิดโอกาสให้กรรมการสถานศึกษาเข้ามามีส่วนรวมในการคัดเลือก และในการประเมินดังกล่าวนี้ โดยเฉพาะในส่วนของการสอบการคัดเลือกบุคคลนั้น ทักษะ ของผู้สัมภาษณ์นั้นมีความสำคัญอย่างมากต่อความสามารถในการรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ดังนั้น ผู้สัมภาษณ์ที่ได้รับการอบรมหรือมีทักษะในการสัมภาษณ์เป็นอย่างดีจะสามารถถามคำถาม ที่เกี่ยวข้องกับงานที่ทำให้เกิดความชัดเจน หรือเป็นการตรวจสอบสิ่งที่ถามในระหว่างการสัมภาษณ์ ได้เป็นอย่างดี

เมื่อมาวิเคราะห์ในส่วนของการดำเนินการคัดเลือกบุคคลากรกับมุมมองในภาคเอกชน โดย อริญญา เถลิงศรี (2550) กรรมการผู้จัดการเอฟทีเอ็ม กรุ๊ป มีความเห็นว่าการคัดเลือกบุคคล จำเป็นต้องมีเครื่องมือวัดหรือแบบทดสอบที่มีคุณภาพ โดยสามารถวัดและประเมินความรู้ ความสามารถ ทักษะ ทักษะ สมรรถนะและประสบการณ์ของผู้สมัคร โดยสามารถวัดและประเมิน ความรู้ ความสามารถ ทักษะ ทักษะ สมรรถนะและประสบการณ์ของผู้สมัคร และได้ให้ความสำคัญ กับการใช้ศูนย์การประเมิน (Assessment Center) ในการประเมินบุคคล ซึ่งถือเป็นส่วนสำคัญ อย่างยิ่งในการพัฒนาศักยภาพเพื่อผลักดันให้บุคคลผู้เข้ารับการทดสอบสามารถบรรลุ หรือ ก้าวไปสู่ขีดความสามารถและการปฏิบัติงานตามที่องค์กรต้องการและคาดหวัง ตามเส้นทาง การทำงานในอนาคตของแต่ละบุคคลว่าจะสามารถถูกกำหนด ได้จากการประเมินวัดระดับ ความสามารถและศักยภาพของแต่ละบุคคล ประกอบกับการวางแผนกำหนดตัวบุคลากรทดแทน ในอนาคต และวิเคราะห์ว่าการประเมินโดยศูนย์การประเมินนั้นทำให้ลดความเสี่ยงของการสูญเสีย

ได้มากกว่า เพราะถ้าเลือกบุคลากรที่ไม่ถูกต้องจะมีผลเสียมากทั้งในเรื่องของเงินเดือนและความมั่นคง รวมถึงภาพลักษณ์ขององค์กรในเอเชียเองหลาย ๆ ประเทศก็เริ่มเปลี่ยนแปลงในภาพของการทำการประเมิน โดยเริ่มยอมรับว่า การสัมภาษณ์ หรือแบบทดสอบนั้นไม่สามารถตอบโจทย์ได้ว่า คนคนนั้นเป็นอย่างไร และร้อยละ 70 ของบริษัท ใน Fortune 500 ใช้กระบวนการของศูนย์การประเมินในการรับผู้บริหาร ตำแหน่งสำคัญ ๆ และให้ความสำคัญอย่างมากในการทำการประเมินขององค์กร การทำศูนย์การประเมิน จึงถือเป็นเรื่องของความจำเป็นมากกว่าการเป็นแค่แนวคิดค่านิยม ซึ่งองค์กรต้องให้ความสำคัญและทำอย่างมีกระบวนการที่ชัดเจนและเจาะจง ดังนั้น เหตุผลหลัก ๆ ที่ทำให้ศูนย์การประเมินเข้ามามีบทบาทสำคัญกับองค์กร คือ องค์กรจะมีประสิทธิภาพ ได้นั้นจะต้องค้นหาผู้ที่มีความรู้ความสามารถ รวมถึงศักยภาพที่เหมาะสมกับความจำเป็นของงานนั้น ๆ อย่างแท้จริง ซึ่งองค์กรใดต้องทำบางนั้นก็ขึ้นอยู่กับลักษณะองค์กรนั้น ๆ ว่ามีการแข่งขันหรือมีสภาพการเติบโตเพียงใด

คังกรณีของการคัดเลือกผู้บริหารสถานศึกษาของรัฐแมสซาชูเซตส์ ศึกษาโดยเรียร์ดอน และซิลลาส (Reardon & Sheilah, 2003) พบว่า ในการคัดเลือกผู้บริหารสถานศึกษานั้น ควรมีการสำรวจเพื่อวัดบทบาทและทัศนคติของผู้อำนวยการสถานศึกษาด้วย ทั้งนี้ถือว่า ในกระบวนการสรรหาและคัดเลือก บุคคลหลักที่จะนำไปสู่ตัดสินใจคัดเลือกผู้บริหารสถานศึกษานั้น ควรเป็นผู้รู้งานในวิชาชีพนั้น ในกรณีดังกล่าวนี้เป็นรูปแบบหนึ่งของการคัดเลือกผู้บริหารสถานศึกษาที่ใช้บุคคลที่เกี่ยวข้องในงานบริหารสถานศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญในการคัดเลือก ในขณะที่สมรรถนะของผู้บริหารสถานศึกษา ก็เป็นข้อมูลสำคัญที่นำไปสู่การประเมิน เพื่อการคัดเลือกบุคคล โดยในส่วนของทักษะ ความรู้ ความสามารถทางการบริหารจัดการ ความสามารถในการนำเสนอและการสื่อสาร ประสิทธิภาพและการยอมรับกลุ่มทางศาสนาและเครือข่ายภายนอก เป็นข้อมูลสำคัญต่อการตัดสินใจในการคัดเลือก (Kwan & Walker, 2009, pp. 51-61)

ฉะนั้นเพื่อให้ได้คนดีมีคุณภาพเข้ามาเป็นผู้บริหารสถานศึกษา จึงต้องมีการดำเนินงานเพื่อให้ได้บุคคลเข้าสู่ตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาโดยผ่านกระบวนการของหลักเกณฑ์ วิธีการสรรหาและคัดเลือกข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีคุณภาพ มีความเหมาะสมเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา

จากความสำคัญและสภาพปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาวิจัยการพัฒนา รูปแบบการสรรหาและการคัดเลือกข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา ผลการวิจัยจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาหลักเกณฑ์ วิธีการสรรหาและคัดเลือกข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อพัฒนารูปแบบการสรรหาและการคัดเลือกข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา

คำถามการวิจัย

จากปัญหาทั่วไปเกี่ยวกับคุณภาพของสถานศึกษาและคุณภาพของครู บุคลากร และผู้เรียนดังกล่าวแล้ว นำไปสู่ปัญหาการวิจัย ดังนี้

การพัฒนารูปแบบการสรรหาและการคัดเลือกข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา ควรเป็นอย่างไรบ้าง

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาบริบท แนวคิด ทฤษฎี วรรณกรรมและงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ผู้วิจัยได้บูรณาการและสังเคราะห์เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย เรื่อง การพัฒนารูปแบบการสรรหาและการคัดเลือกข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา ดังนี้

1. แนวคิดในการสรรหาและการคัดเลือก กระบวนการสรรหาและคัดเลือกพนักงาน มีความสำคัญต่อความได้เปรียบเชิงแข่งขันขององค์กรไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากระบวนการอื่น ๆ ทั้งนี้เนื่องจากทุกองค์การตระหนักดีว่า หากรับ “คนผิด” เข้าทำงาน ย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพโดยรวมขององค์การและท้ายที่สุดองค์การอาจจำเป็นต้อง “เลิกจ้าง” พนักงาน เหล่านั้น (สุกัญญา รัชมิธรรมโชติ, 2550, หน้า 33) ในยุคของทุนนิยมองค์การที่มีทุนมากกว่า นับว่ามีความได้เปรียบเหนือกว่าองค์การอื่น ทุนสำคัญขององค์การในการสร้างความได้เปรียบ ในการดำเนินงาน ซึ่งมีนักคิดหลายท่านเรียกทุนในแนวคิดนี้ว่า "Human Capital" หรือ ทุนมนุษย์ สำหรับนักเศรษฐศาสตร์มองว่าทุนมนุษย์คือ การรวมของทักษะ ความรู้ สุขภาพ และค่านิยม ในตัวคน คนหนึ่งซึ่งไม่สามารถแยกออกจากกันได้ โดยการลงทุนหรือการจ่ายค่าใช้จายที่เกี่ยวกับ บุคลากร ทั้งการศึกษา การฝึกอบรม สวัสดิการ และอื่น ๆ ถือเป็นการลงทุนเพื่อให้ได้ผลตอบแทน คือ เป้าหมายขององค์การ ด้วยการบริหารจัดการทุนมนุษย์ (Human Capital Management - HCM) เพื่อสร้างคุณภาพและผลการปฏิบัติงานของบุคลากร ซึ่งเป็นการรวมกิจกรรมอย่างกว้างขวาง นับตั้งแต่การกำหนดและสรรหาบุคลากรที่มีความสามารถดีที่สุดใน (ปริญนันท์ นิลสุข, 2550) ด้วยเหตุนี้จึงทำให้องค์กรต่าง ๆ ได้ตระหนักถึงความสำคัญของกระบวนการในการ สรรหาและการคัดเลือกพนักงาน (Recruitment and Selection) ซึ่งวิธีการสรรหาและการคัดเลือก

พนักงานได้กลายเป็นประเด็นที่จะต้องถูกนำมาพิจารณาว่าทำอย่างไรในการสรรหาจึงจะได้บุคคลที่มีคุณลักษณะอย่างที่ต้องการต้องการ รวมถึงการตอบสนองต่อความต้องการของพนักงานด้วย เช่นเดียวกัน จากประเด็นดังกล่าวข้างต้นซึ่งเป็นความท้าทายจึงทำให้ระบบการสรรหาและการคัดเลือกบุคคลต้องไม่ยึดติดกับรูปแบบ วิธีการ และการใช้เกณฑ์/ มาตรฐานในการคัดเลือกเหมือนอย่างที่เคยปฏิบัติกันมา (อากรณ ภู่วิทยพันธุ์, 2549) วิธีการหนึ่งที่ต้องการสมัยใหม่ได้เตรียมวางแผนการบริหารจัดการสรรหา การคัดเลือกคนที่สอดคล้องและเหมาะสมกับวัฒนธรรมองค์การ โดยเริ่มกระบวนการตั้งแต่การสรรหาและการคัดเลือกคนเข้าสู่องค์การโดยอาศัยสมรรถนะ (Competency) มาเป็นเครื่องมือหนึ่งในการรับคนเข้าสู่องค์การ (กฤติน กุลเพ็ง, 2553) และประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการนำสมรรถนะมาใช้กับระบบการสรรหาและการคัดเลือกบุคคล ได้แก่ 1) ทำให้เกิดความถูกต้องชัดเจนในการประเมินความสามารถและศักยภาพของตัวบุคคล 2) ใช้เป็นกรอบหรือแนวทางในการคัดเลือกผู้สมัครที่มีคุณลักษณะตรงตามต้องการและหน่วยงานต้องการ 3) ทำให้ผู้สัมภาษณ์มีแนวทางในการสอบถามจากผู้สมัครประเมินผู้สมัคร บนพื้นฐานจากสมรรถนะ ที่ต้องการมากกว่าการตัดสินใจโดยใช้ความคิดเห็นส่วนตัว 4) สามารถนำมาใช้กับเครื่องมือในการตัดสินใจคัดเลือกผู้สมัครไม่ว่าจะเป็นแบบฟอร์มการสมัครงาน การสัมภาษณ์ การทดสอบ และการใช้ศูนย์ประเมิน และ 5) สามารถบ่งบอกได้ถึงลักษณะของผู้สมัคร ความชำนาญพิเศษ และคุณลักษณะภายในส่วนบุคคลของผู้สมัคร ซึ่งผู้สัมภาษณ์สามารถระบุได้ว่าผู้สมัครแต่ละคนมีจุดแข็งและจุดที่ต้องพัฒนาปรับปรุงในขีดความสามารถใดบ้าง (อากรณ ภู่วิทยพันธุ์, 2549)

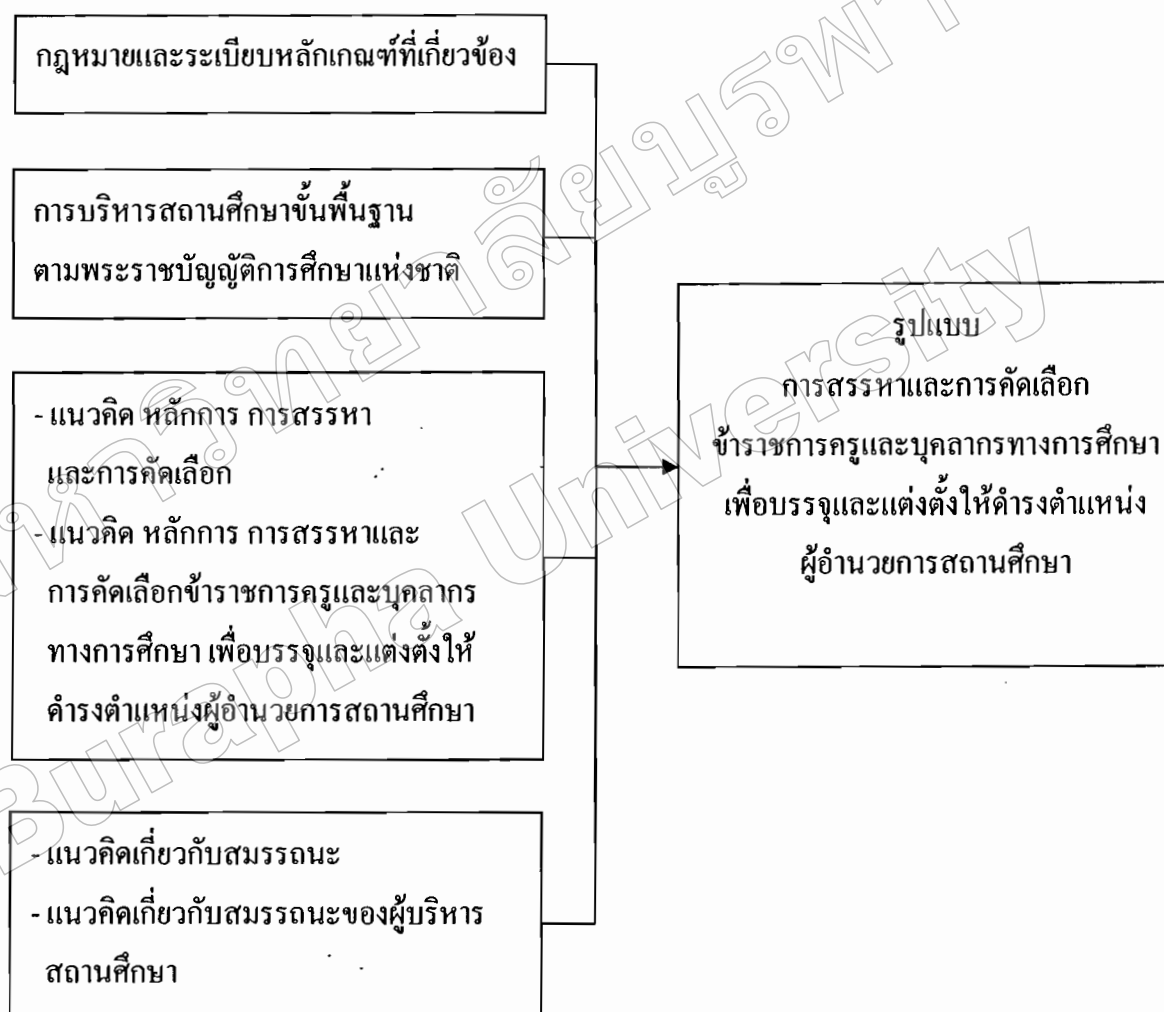
2. กรอบแนวคิดในสมรรถนะหลักของผู้บริหารสถานศึกษา ได้ใช้แนวคิดหลักในความเป็นสมรรถนะหลักของผู้บริหารสถานศึกษาของศาสตราจารย์เดวิด ซี. แมคเคลลีแลนด์ (David C. McClelland) นักจิตวิทยาแห่งภาควิชาจิตวิทยา แห่งมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ผู้ซึ่งได้พัฒนาแบบทดสอบทางบุคลิกภาพเพื่อศึกษาว่าบุคคลที่ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพนั้น มีทัศนคติและนิสัยอย่างไร และได้ใช้ความรู้เหล่านี้ช่วยแก้ปัญหาการคัดเลือกบุคคลให้แก่หน่วยงานของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างคุณลักษณะที่ดี (Excellent Performer) ของบุคคลในองค์กรกับระดับทักษะความรู้ความสามารถ โดยระบุว่า การวัด IQ และการทดสอบบุคลิกภาพเป็นวิธีการที่ไม่เหมาะสมในการทำนายความสามารถ (Competency) แต่องค์การควรว่าจ้างบุคคลที่มีความสามารถมากกว่าคะแนนทดสอบ (Test Scores) เนื่องจากคนได้คะแนนดีแต่ปฏิบัติงานไม่ประสบผลสำเร็จ จึงต้องเปลี่ยนแปลงวิธีการใหม่ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือประเมินที่ค้นหาผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานดี ซึ่งแมคเคลลีแลนด์ (McClelland) เรียกว่า สมรรถนะ (Competency) โดยองค์ประกอบของสมรรถนะมี 5 ส่วน คือ 1) ความรู้ (Knowledge) คือ ความรู้เฉพาะในเรื่อง

ที่ต้องรู้ เป็นความรู้ที่เป็นสาระสำคัญ เช่น ความรู้ด้านเครื่องยนต์ เป็นต้น 2) ทักษะ (Skill) คือ สิ่งที่ต้องการให้ทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ทักษะทางคอมพิวเตอร์ ทักษะทางการถ่ายทอดความรู้ เป็นต้น ทักษะที่เกิดขึ้นนั้นมาจากพื้นฐานทางความรู้ และสามารถปฏิบัติได้อย่างแคล่วคล่องว่องไว 3) ความคิดเห็นเกี่ยวกับตนเอง (Self - Concept) คือ เจตคติ ค่านิยม และความคิดเห็นเกี่ยวกับภาพลักษณ์ของตน หรือสิ่งที่บุคคลเชื่อว่าตนเองเป็น เช่น ความมั่นใจในตนเอง เป็นต้น 4) บุคลิกลักษณะประจำตัวของบุคคล (Traits) เป็นสิ่งที่อธิบายถึงบุคคลนั้น เช่น คนที่น่าเชื่อถือและไว้วางใจได้ หรือมีลักษณะเป็นผู้นำ เป็นต้น และ 5) แรงจูงใจ/เจตคติ (Motives/Attitude) เป็นแรงจูงใจ หรือแรงขับภายใน ซึ่งทำให้บุคคลแสดงพฤติกรรมที่มุ่งไปสู่เป้าหมาย หรือมุ่งสู่ความสำเร็จ เป็นต้น (วิไลวรรณ ศรีอักษร, 2553) และกรอบสมรรถนะหลักของตำแหน่งข้าราชการไทย ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ร่วมกับบริษัท เฮย์ กรุ๊ป ได้จัดทำรูปแบบสมรรถนะ (Competency Model) ของระบบราชการไทย จากข้อมูลหลายแหล่งด้วยกัน กล่าวคือ (1) การจัดทำการประชุมเชิงปฏิบัติการผู้เชี่ยวชาญด้านสมรรถนะ (Competency Expert Panel Workshops) จำนวน 16 ครั้ง โดยผู้เชี่ยวชาญในแต่ละกลุ่มงานได้มาร่วมประชุมและให้ความเห็นเกี่ยวกับสมรรถนะ (Competency) ที่จำเป็นในแต่ละกลุ่มงาน นอกจากนี้ยังมีการเก็บข้อมูลจากประสบการณ์จริงในการทำงานของข้าราชการแต่ละท่านที่เข้าร่วมประชุมในครั้งนั้นด้วย การใช้เทคนิคการวิเคราะห์งานที่เรียกว่าการวิเคราะห์แบบ Critical Incident (2) ข้อมูลจากแบบสำรวจลักษณะงานที่ส่งออกไปให้ข้าราชการตอบ จำนวนกว่า 60,000 ชุด ทั่วประเทศ และ (3) ข้อมูลจาก Hay's Worldwide Competency Database ของบริษัท เฮย์ กรุ๊ป ซึ่งเป็นข้อมูลสมรรถนะที่ดี (Competency Best Practice) ขององค์กรภาครัฐในต่างประเทศ ข้อมูลทั้งสามส่วนนี้เป็นที่มาของต้นแบบสมรรถนะ หรือ รูปแบบสมรรถนะ (Competency Model) สำหรับระบบราชการไทย โดยทุกตำแหน่งถูกกำหนดขึ้นเพื่อหล่อหลอมค่านิยมและพฤติกรรมที่พึงประสงค์ร่วมกันประกอบด้วยสมรรถนะหลัก 5 ด้าน ได้แก่ 1) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Achievement Motivation) 2) การบริการที่ดี (Service Mind) 3) การสั่งสมความเชี่ยวชาญในงาน (Expertise) 4) จริยธรรม (Integrity) และ 5) การทำงานเป็นทีม (Teamwork) (รัชนิวรรณ วณิชยธนาอม, 2552)

กอปกับหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษา ได้กำหนดสมรรถนะทางการบริหารที่ประกอบด้วย 1) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ 2) การบริการที่ดี 3) การพัฒนาตนเอง 4) การทำงานเป็นทีม 5) การวิเคราะห์และสังเคราะห์ 6) การสื่อสารและการจูงใจ 7) การพัฒนาศักยภาพบุคลากร และ 8) การมีวิสัยทัศน์ ความรู้ความสามารถด้านการบริหารงาน ในหน้าที่ ประกอบด้วย 1) การบริหารและการจัดการการศึกษา 2) การบริหารแผนและงบประมาณ

3) การบริหารงานบุคคล 4) การบริหารงานวิชาการ และ 5) การบริหารงานทั่วไป และความรู้ทั่วไป และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ประกอบด้วย 1) ความรู้ความเข้าใจด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน และ 2) ความรอบรู้ทั่วไป (สำนักงาน ก.ค.ศ., 2552 ก, หน้า 5-6)

จากหลักการและแนวคิดดังกล่าว สรุปเป็นกรอบความคิดในการวิจัย ได้ดังนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1. สำนักงาน ก.ค.ศ. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำรูปแบบการสรรหา และการคัดเลือกข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการสถานศึกษา ไปเป็นแนวทางในการพัฒนาหลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรฐาน ของการสรรหาและการคัดเลือกข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

2. รูปแบบการสรรหาและการคัดเลือกข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นรูปแบบที่พัฒนาขึ้น จากการศึกษาวิเคราะห์จากหลายแหล่งซึ่งมีความชัดเจน ครบคลุมและสมบูรณ์ในเชิงวิชาการ มากขึ้น นักวิชาการ นักวิจัย หรือผู้บริหารทางการศึกษา ตลอดจนผู้สนใจสามารถนำไปเป็นโมเดล ดั้งเดิมเพื่อขยายขอบเขตการศึกษาองค์ประกอบทั้งด้านปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการสรรหา และการคัดเลือกข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการสถานศึกษาและด้านการพัฒนาสมรรถนะผู้อำนวยการสถานศึกษาให้มีความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญ (Competency) ที่สอดคล้องกับความต้องการของตนเอง และหน่วยงาน

3. รูปแบบการสรรหาและการคัดเลือกข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษานี้ จะทำให้ผู้ที่มีสมรรถนะสูง ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา อันส่งผลต่อการพัฒนาการศึกษา ของสถานศึกษาในทุก ๆ ด้าน

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีขอบเขตการวิจัย ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาเพื่อพัฒนารูปแบบการสรรหาและการคัดเลือก ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ สถานศึกษา โดยการศึกษากฎหมาย กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวข้องกับการสรรหา และการคัดเลือกข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการสถานศึกษา และศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักการ จากเอกสาร ตำรา บทความ งานวิจัย ที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศเกี่ยวกับการสรรหา การคัดเลือก และสมรรถนะ จากแหล่งต่าง ๆ เพื่อกำหนดแนวทางการศึกษา คือ การสรรหา การคัดเลือกและสมรรถนะ ที่ใช้ในการสรรหาและการคัดเลือกข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อบรรจุและแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา

2. กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่าง แบ่งเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 เป็นผู้เชี่ยวชาญที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยเทคนิคคลฟาย ประกอบด้วย ผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ในการสรรหาและการคัดเลือกข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษาเพื่อดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา จำนวน 17 คน โดยเลือกแบบเจาะจง

กลุ่มที่ 2 เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องที่ใช้ในการประชุมกลุ่ม (Focus Group) ประกอบด้วย ผู้บริหาร การศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา นักวิชาการ และผู้ปฏิบัติงานในการสรรหาและการคัดเลือก ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา โดยเข้ามา มีส่วนร่วมในการพิจารณาการรับรองร่างรูปแบบการสรรหาและการคัดเลือกข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาเพื่อดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาที่มีความเหมาะสม และมีประสิทธิภาพ จำนวน 10 คน โดยเลือกแบบเจาะจง

3. ขั้นตอนการวิจัย

กำหนดวิธีการดำเนินการวิจัยเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ขั้นการศึกษาและสำรวจข้อมูลเบื้องต้นรูปแบบการสรรหาและการคัดเลือก ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ สถานศึกษา ขั้นตอนนี้ผู้วิจัยใช้วิธีการศึกษากฎหมาย กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวข้อง กับการสรรหาและการคัดเลือกข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อบรรจุและแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา และศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักการ จากเอกสาร ตำรา บทความ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อสร้างแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง แล้วสอบถามความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยเทคนิคเดลฟาย

ขั้นตอนที่ 2 ขั้นร่างรูปแบบการสรรหาและการคัดเลือกข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษา เพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา จากผลการวิเคราะห์ คำตอบของผู้เชี่ยวชาญในขั้นตอนที่ 1

ขั้นตอนที่ 3 ขั้นการพัฒนารูปแบบการสรรหาและการคัดเลือกข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษา เพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา เป็นการนำร่างรูปแบบ ที่ได้จากขั้นตอนที่ 2 มาสอบถามความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้รูปแบบที่มีความสมบูรณ์ ในการนำไปใช้โดยการประชุมสนทนากลุ่ม (Focus Group)

ขั้นตอนที่ 4 ขั้นการสรุปและนำเสนอรูปแบบการสรรหาและการคัดเลือกข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา เพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา ที่ได้ปรับปรุงแก้ไขแล้ว โดยจัดทำเป็นรายงานผลการวิจัยต่อไป

นิยามศัพท์เฉพาะ

การวิจัยครั้งนี้ ได้กำหนดนิยามศัพท์เฉพาะ ไว้ดังนี้

1. รูปแบบ หมายถึง สิ่งที่แสดงโครงสร้างและความสัมพันธ์ขององค์ประกอบของแนวคิด หรือวิธีการใด ๆ เพื่ออธิบายลักษณะบางประการให้เข้าใจง่ายและสามารถนำไปใช้ในการวิเคราะห์ กับเรื่องราวหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างชัดเจน

2. รูปแบบการสรรหาและการคัดเลือกข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา หมายถึง โครงสร้างและความสัมพันธ์ขององค์ประกอบของการสรรหาและการคัดเลือกข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา ประกอบด้วย 5 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 ความนำ หมายถึง แนวคิด วิสัยทัศน์ หลักการและวัตถุประสงค์ ที่ใช้เป็นเป้าหมายในกระบวนการสรรหาและการคัดเลือกข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา

ส่วนที่ 2 สมรรถนะที่พึงประสงค์ของผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา หมายถึง ความรู้ ความสามารถ ทักษะ ทักษะคิด พฤติกรรม และคุณลักษณะต่าง ๆ ที่ผู้อำนวยการสถานศึกษาต้องมีเพื่อจะได้นำมาใช้ในการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบในตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา และตามที่หน่วยงานต้องการให้เป็นผลสำเร็จบรรลุเป้าหมายของงานและหน่วยงานได้เป็นอย่างดี

ส่วนที่ 3 หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาและการคัดเลือก หมายถึง ข้อกำหนดที่ใช้ในกระบวนการสรรหาและการคัดเลือกข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา

ส่วนที่ 4 การพัฒนาก่อนการแต่งตั้ง หมายถึง กระบวนการเปลี่ยนแปลงอุดมการณ์ วิสัยทัศน์ ความเป็นผู้นำ และการมีพฤติกรรมที่เหมาะสมให้กับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ผ่านการคัดเลือก เพื่อแต่งตั้งให้เป็นผู้บริหารสถานศึกษาที่มีความพร้อมในการบริหารสถานศึกษาให้มีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาของชาติ

ส่วนที่ 5 การบรรจุและแต่งตั้ง หมายถึง การออกคำสั่งอย่างเป็นทางการเพื่อบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ผ่านการคัดเลือกให้เป็นผู้บริหารสถานศึกษาตามลำดับที่ของการสอบแข่งขันได้

3. การพัฒนารูปแบบการสรรหาและการคัดเลือก หมายถึง การศึกษาเพื่อแสวงหาวิธีการหรือแนวทางการดำเนินงานในการพัฒนาการสรรหาและการคัดเลือกข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา

4. การสรรหา หมายถึง กระบวนการกำหนดคุณสมบัติและสมรรถนะที่พึงประสงค์ของผู้บริหารสถานศึกษาและการรับสมัครข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีคุณสมบัติและสมรรถนะที่พึงประสงค์

5. การคัดเลือก หมายถึง กระบวนการในการใช้เครื่องมือหรือวิธีการในการคัดเลือกข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีคุณสมบัติและสมรรถนะที่พึงประสงค์ เพื่อให้ได้บุคคล

ที่มีความรู้ความสามารถ และความเหมาะสมมากที่สุดจากกลุ่มข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่สมัครเข้ารับการสรรหาและการคัดเลือกในตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา

6. ผู้เชี่ยวชาญ หมายถึง ผู้บริหารการศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษาจากหน่วยงานภาครัฐที่มีความรู้ความชำนาญในการสรรหาและคัดเลือก โดยสามารถให้ความคิดเห็นในการกำหนดรูปแบบการสรรหาและการคัดเลือกข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาได้

7. ผู้ที่เกี่ยวข้อง หมายถึง ผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา นักวิชาการและผู้ปฏิบัติงานในการสรรหาและการคัดเลือกข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา

8. ผู้อำนวยการสถานศึกษา หมายถึง ผู้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบสูงสุดในบทบาทของการบริหารจัดการโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

9. ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณแผ่นดินงบบุคลากรที่จ่ายในลักษณะเงินเดือนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ