

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันแล้วว่า คนเป็นปัจจัยที่สำคัญในการพัฒนาประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้า ดังนั้น ในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540 – 2544) ได้มุ่งมั่นพัฒนาคนเพื่อเป็นการเตรียมและนำคนไทยให้ก้าวสู่สังคมยุคใหม่อย่างมั่นคงและรู้ทันโลก เป็นคนดี มีคุณภาพ มีความสามารถเต็มศักยภาพ มีการพัฒนาที่สมดุลทั้งปัญญา จิตใจ ท่วงกายและสังคม (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2539 : 4) การจัดการศึกษาให้มีคุณภาพและมีมาตรฐาน ผู้บริหารการศึกษา เป็นกลไกที่มีความสำคัญยิ่ง ที่จะต้องได้รับการเปลี่ยนแนวคิดและวิธีการปฏิบัติ วิชาชีพให้เสริมสร้างการบริหารและการนิเทศที่เหมาะสม เพื่อให้เยาวชนของชาติมีความรู้ ความสามารถเทียบเท่ามาตรฐานสากล อีกทั้งให้เป็นการดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติกฎหมายรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 43 ที่ว่าบุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2542 : 15) ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 การบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 41 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่ง หรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น และมาตรา 42 ให้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐาน รวมทั้งเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ราชกิจจานุเบกษา, 2542 : 13)

กรมการปกครอง สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น ในฐานะเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการกำกับ ดูแล ส่งเสริมและสนับสนุนให้การจัดการศึกษาของเทศบาลและเมืองพัทยา เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพทั้งการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียน และนอกระบบโรงเรียน (สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น, 2540 : 7) ได้จัดทำมาตรฐานการศึกษาของโรงเรียนเทศบาลและเมืองพัทยาให้หน่วยงานและผู้รับผิดชอบการดำเนินงานทางการศึกษา คือเน้นเป้าหมายที่จะต้องจัดการศึกษาให้

เป็นไปตามข้อกำหนด ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของการศึกษา ระดับจังหวัด หรือเทศบาล กองการศึกษา จะกำหนดมาตรฐานการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดโดยคำนึงถึงความสอดคล้องต้องการ มาตรฐาน การศึกษาแห่งชาติ และมาตรฐานตามที่กรมการปกครอง สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่นกำหนด และความพร้อมศักยภาพของโรงเรียนในสังกัด ใช้เป็นข้อกำหนดในการจัดการศึกษา เพื่อให้ บุคลากรที่เกี่ยวข้อง เน้นคุณภาพขั้นต่ำต้องดำเนินการให้ได้มาตรฐานที่ต้องการในการจัดการศึกษา ระดับโรงเรียน ผู้บริหาร โรงเรียนและผู้เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาของโรงเรียนกำหนดมาตรฐาน การศึกษาในโรงเรียนที่จะต้องให้มี ให้เกิดโดยคำนึงถึงมาตรฐานการศึกษาที่ชาติ กรมต้นสังกัด เทศบาล และชุมชน สังคมต้องการ (กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2541) ดังนั้น ประสิทธิภาพของการบริหาร จะเป็นตัวสะท้อนถึงความเจริญก้าวหน้า หรือความล้มเหลวของ องค์กร การประเมินค่าหรือความสำเร็จขององค์กรวิธีหนึ่งคือ การพิจารณาคณะบุคคลที่จะทำหน้าที่ จัดการ หรือบริหารองค์กร ซึ่งโดยทั่วไปแล้วเป็นที่ยอมรับกันว่าองค์กรที่ค้ำยความสามารถมักจะ ล้มเหลวในที่สุด (วิรัช สงวนวงษ์วาน . 2531 : 65) ทั้งนี้เพราะผู้บริหาร หรือหัวหน้างานเป็นบุคคล ที่มีส่วนสำคัญในการตัดสินใจในการอำนวยความสะดวกให้เกิดการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาได้อย่าง เต็มความสามารถ และมีประสิทธิภาพต่อการดำเนินงานของโรงเรียนเทศบาล ดังกล่าว จะสามารถ บรรลุเป้าหมายหรือไม่ขึ้นอยู่กับผู้บริหาร โรงเรียนซึ่งเป็นกลไกสำคัญในกรบริหารหรือการ ทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการจัดการศึกษา (สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา, 2533) การสอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนตำแหน่ง และแต่งตั้งพนักงานให้ดำรงตำแหน่ง ในระดับสูงขึ้น จึงให้สิทธิพนักงานครูเทศบาลมีสิทธิสมัครสอบ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และให้การสอบ คัดเลือกเป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยการคัดเลือกพนักงานครูที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรฐาน กำหนดตำแหน่งเพื่อเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา โดยวิธีการประเมิน และสอบคัดเลือก เพื่อวัดความรู้ทางด้านวิชาการ ภาคความรู้ความสามารถทั่วไป และภาคความรู้ ความสามารถใช้เฉพาะตำแหน่ง การสอบสัมภาษณ์และประเมินผลโดยคณะกรรมการพนักงาน เทศบาล (สำนักงานคณะกรรมการพนักงานเทศบาล, 2538)

จากหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการเข้าสู่ตำแหน่งและพิจารณาคัดเลือกคุณลักษณะ ของผู้บริหารสถานศึกษา ของโรงเรียนในสังกัดเทศบาลที่พึงประสงค์ มีความสำคัญต่อการจัดการ ศึกษาในโรงเรียนสังกัดเทศบาล ความสำคัญที่เกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้บริหารที่เป็นจริงและ พึงประสงค์ ของสถานศึกษาในโรงเรียนเทศบาล เขตการศึกษา 7 ตามความต้องการ ซึ่งการ คัดเลือกและสรรหาผู้บริหารสถานศึกษาของโรงเรียน ยังไม่ได้คำนึงถึงด้านอื่น ๆ เช่น ด้านความรู้ ความสามารถ ความคิดสร้างสรรค์ การบริการสังคม บุคลิกภาพและคุณธรรมจริยธรรม จากการศึกษา

ค้นคว้าเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ยังไม่ปรากฏว่ามีการศึกษาวิจัยหรือมีข้อมูลที่ละเอียดชัดเจนในเรื่องนี้

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาคุณลักษณะที่เป็นจริงและพึงประสงค์ของผู้บริหารโรงเรียน ตามทัศนคติของพนักงานครูเทศบาล โรงเรียนในสังกัดเทศบาล เขตการศึกษา 7 ซึ่งจะทำให้ทราบถึงลักษณะที่เป็นจริงและพึงประสงค์ของผู้บริหารโรงเรียน ได้ข้อมูลเกี่ยวกับผู้บริหารระดับสูงของโรงเรียนจะทำให้ผู้บริหารระดับสูงที่เกี่ยวข้อง เห็นความสำคัญของคุณลักษณะที่เป็นจริงและพึงประสงค์ อันจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายในการจัดการศึกษาให้เหมาะสมกับท้องถิ่น และจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประสิทธิภาพการบริหาร โรงเรียนในอันที่จะทำให้การจัดการเรียนการสอนที่เกิดประโยชน์สูงสุดแก่นักเรียนเป็นสำคัญและประโยชน์สูงสุดแก่ทุกฝ่าย และเพื่อประกอบในการพิจารณาคัดเลือกผู้มาดำรงตำแหน่งผู้บริหาร โรงเรียนที่มีลักษณะที่พึงประสงค์สอดคล้องกับการบริหาร โรงเรียนในสังกัดเทศบาลในเขตการศึกษา 7 ต่อไป

จุดมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาคุณลักษณะที่เป็นจริงและพึงประสงค์ของผู้บริหาร โรงเรียน ตามทัศนคติของพนักงานครูเทศบาล ในเขตการศึกษา 7 เป็นรายด้าน และ โดยรวมทุกด้าน
2. เพื่อเปรียบเทียบคุณลักษณะที่เป็นจริงและพึงประสงค์ของผู้บริหาร โรงเรียนตามทัศนคติของพนักงานครูเทศบาล โดยจำแนกตามเพศ ประสบการณ์การทำงาน และอายุ

ความสำคัญของการวิจัย

1. ผลการศึกษาค้นคว้าในครั้งนี้จะทำให้ได้ทราบคุณลักษณะที่เป็นจริงและพึงประสงค์ของผู้บริหาร โรงเรียนซึ่งเป็นทัศนคติของพนักงานครูเทศบาลในเขตการศึกษา 7
2. ข้อมูลที่ได้จะเป็นประโยชน์แก่พนักงานครูเทศบาลผู้มีความประสงค์จะเข้าสอบคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งผู้บริหาร โรงเรียน
3. เพื่อเป็นประโยชน์ต่อคณะกรรมการในการสัมภาษณ์ของสำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น ในการพิจารณาคัดเลือกผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้บริหาร โรงเรียน

สมมุติฐานในการทำวิจัย

1. พนักงานครูเทศบาลที่มีเพศต่างกันมีทัศนคติต่อคุณลักษณะที่เป็นจริงและพึงประสงค์ของผู้บริหาร โรงเรียน แตกต่างกัน
2. พนักงานครูเทศบาลที่มีประสบการณ์การทำงานต่างกันมีทัศนคติต่อคุณลักษณะที่เป็นจริงและพึงประสงค์ของผู้บริหาร โรงเรียน แตกต่างกัน
3. พนักงานครูเทศบาลที่มีอายุต่างกันมีทัศนคติที่เป็นจริงและพึงประสงค์ของผู้บริหารโรงเรียน แตกต่างกัน

ขอบเขตของการค้นคว้า

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
 - 1.1 ประชากร การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้กำหนดประชากรเป็นพนักงานครูเทศบาลในโรงเรียนสังกัดเทศบาล เขตการศึกษา 7 มีจำนวนพนักงานครูเทศบาลทั้งหมด 1,666 คน
 - 1.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ พนักงานครูเทศบาล ในโรงเรียนสังกัดเทศบาล เขตการศึกษา 7 ทั้งหมด 16 เทศบาล จำนวน 312 คน
2. ตัวแปรที่ศึกษา
 - 2.1 ตัวแปรต้น ได้แก่
 - 2.1.1 เพศ แบ่งเป็นเพศชาย และเพศหญิง
 - 2.1.2 ประสบการณ์การทำงานแบ่งเป็น 2 ช่วง คือ ต่ำกว่า 10 ปี และตั้งแต่ 10 ปี ขึ้นไป
 - 2.1.3 อายุ แบ่งเป็น 2 ช่วง คือ ระหว่าง 25 – 45 ปี และตั้งแต่ 45 ปี ขึ้นไป
 - 2.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ คุณลักษณะที่เป็นจริงและพึงประสงค์ของผู้บริหารโรงเรียนตามทัศนะของพนักงานครูเทศบาล ทั้ง 6 ด้าน คือ
 - 2.2.1 ด้านความรู้
 - 2.2.2 ด้านความสามารถ
 - 2.2.3 ด้านความคิดสร้างสรรค์
 - 2.2.4 ด้านบริการสังคม
 - 2.2.5 ด้านบุคลิกภาพ
 - 2.2.6 ด้านคุณธรรมจริยธรรม

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. พนักงานครูเทศบาล หมายถึง พนักงานเทศบาลซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้สอนประจำในสถานศึกษาของเทศบาลหรือดำรงตำแหน่งอื่น มีหน้าที่เป็นผู้บริหารและให้การศึกษาในสถานศึกษาของเทศบาล

2. ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ผู้ทำหน้าที่หรือดำรงตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียน ในระดับประถมศึกษา หรือโรงเรียนประถมศึกษาที่ขยายโอกาสทางการศึกษา โรงเรียนสังกัดเทศบาล เขตการศึกษา 7

3. คุณลักษณะที่เป็นจริง หมายถึง สิ่งที่ยืนยันถึงความเป็นจริง ตามคุณลักษณะด้านความรู้ ความสามารถ ความคิดสร้างสรรค์ บริการสังคม บุคลิกภาพ และคุณธรรมจริยธรรมของผู้บริหาร โรงเรียนสังกัดเทศบาล ตามที่เสนอของพนักงานครูเทศบาล

4. คุณลักษณะที่พึงประสงค์ หมายถึง สิ่งที่ยืนยันถึงพฤติกรรมที่ต้องการ ตามคุณลักษณะด้านความรู้ ความสามารถ ความคิดสร้างสรรค์ บริการสังคม บุคลิกภาพ และคุณธรรมจริยธรรมของผู้บริหาร โรงเรียนในสังกัดเทศบาล เขตการศึกษา 7 ตามที่เสนอของพนักงานครูเทศบาล

4.1 ความรู้ หมายถึง ความรู้ในงานที่จะปฏิบัติ ความรู้ที่ผู้บริหารโรงเรียนควรจะมีในที่นี้ หมายถึง ความรู้เรื่องการวางแผน หลักสูตรและงานด้านวิชาการ การบริหารงานบุคคล กฎหมาย ระเบียบราชการ งบประมาณ การเงิน พัสดุ การพัฒนาชุมชน และประชาสัมพันธ์

4.2 ความสามารถ หมายถึง ความสามารถในการจัดทำเกี่ยวกับ การวางแผน ประสานงานด้านบุคลากร ควบคุมติดตามวิสัยทัศน์ ปรับปรุงพัฒนา การสร้างแรงจูงใจและแก้ไขปัญหา ความขัดแย้งแก่ผู้ร่วมงานและผู้ได้บังคับบัญชา

4.3 ความคิดสร้างสรรค์ หมายถึง ความสามารถที่แสดงออกในเรื่องของความคิด การไกล มีความรู้สึกที่ดีต่อการแก้ปัญหา สามารถคิดค้นแปลงที่มีอยู่ให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ

4.4 การบริการสังคม หมายถึง ความสามารถเกี่ยวกับการจัดกิจกรรม การเข้าร่วม สนับสนุนกิจกรรม การเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสาร การอำนวยความสะดวกแก่สมาชิกในโรงเรียนและร่วมมือในการอนุรักษ์และส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมของชุมชน

4.5 บุคลิกภาพ หมายถึง แบบแผนที่เป็นเอกลักษณ์ที่แสดงออกมาทางกายวาจา ได้แก่ ความเป็นผู้นำ มนุษยสัมพันธ์ สถานการณ์แนวทางที่วางที่วาจา กิริยามารยาท การวางตน ควบคุมอารมณ์ การแสดงความคิดเห็น การแต่งกายและสุขภาพจิตดีเป็นต้น

4.6 คุณธรรมจริยธรรม หมายถึง สภาพคุณงามความดี และความประพฤติที่มีอยู่ในตัวบุคคลซึ่งสามารถปฏิบัติได้ทั้งกาย วาจา และใจแก่ตนและเพื่อนร่วมงาน เช่นมีความเมตตาากรุณา ความซื่อสัตย์สุจริต ความเสียสละ และความยุติธรรม เป็นต้น

5. พนักงานครูเทศบาล หมายถึง พนักงานครูเทศบาลผู้ที่ปฏิบัติการสอนในโรงเรียนสังกัดเทศบาล เขตการศึกษา 7

6. ประสบการณ์การทำงาน หมายถึง ช่วงระยะเวลาที่พนักงานครูเทศบาลปฏิบัติหน้าที่ทำการสอนในโรงเรียนสังกัดเทศบาล ซึ่งแบ่งเป็น 2 ช่วง คือ

6.1 ต่ำกว่า 10 ปี

6.2 ตั้งแต่ 10 ปี ขึ้นไป

7. อายุ หมายถึง ระยะเวลาที่เกิด จนถึงปัจจุบัน แบ่งเป็น 2 ช่วง

7.1 ระหว่าง 25 - 45 ปี

7.2 ตั้งแต่ 45 ปี ขึ้นไป

8. โรงเรียนเทศบาล เขตการศึกษา 7 หมายถึง โรงเรียนในสังกัดเทศบาล เขตการศึกษา 7 ได้แก่ เทศบาลเมืองตาก เทศบาลนครนครสวรรค์ เทศบาลเมืองตะพานหิน เทศบาลเมืองพิจิตร เทศบาลเมืองบางมูลนาก เทศบาลนครพิษณุโลก เทศบาลเมืองอุตรดิตถ์ เทศบาลเมืองกำแพงเพชร เทศบาลตำบลแม่สอด เทศบาลเมืองชุมแสง เทศบาลตำบลตากดี เทศบาลเมืองน้อมสัก เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ เทศบาลเมืองสุโขทัย เทศบาลเมืองสวรรคโลก เทศบาลตำบลศรีพนมมาศ