

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมีความสำคัญในการพัฒนาผู้เรียนให้เป็นทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพเนื่องจากการศึกษาคือ เครื่องมือที่ทำให้คนสามารถนำเอาศักยภาพที่มีอยู่ออกมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อตนเองและสังคม การบริหารสถานศึกษาจึงเป็นส่วนสำคัญที่จะผลักดันให้บรรลุผลดังกล่าว ซึ่งระบบบริหารการศึกษาแบบเดิมมีขั้นตอนการดำเนินงานมาก องค์กรบริหารมีขนาดใหญ่โตเกินไป ไม่คล่องตัว ทำการบริหารแบบแยกส่วน มีหน่วยงานต่าง ๆ ในการบริหารมากและมักเป็นเอกเทศไม่ขึ้นต่อกัน ซึ่งปรากฏออกมาในรูปของการขาดเอกภาพในการบริหารและไม่สามารถประสานเชื่อมโยงต่อกันได้ อีกทั้งมีการรวมศูนย์อำนาจการบริหารค่อนข้างมากในด้านวิชาการ ด้านบริหารและด้านการเงิน ขาดการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรและสถาบันต่าง ๆ ในสังคมเหล่านี้เป็นเหตุให้การบริหารการศึกษขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีความสิ้นเปลืองมากและเนื่องด้วยการบริหารครอบคลุมกิจกรรมการดำเนินการทางการศึกษาต่าง ๆ ไขว้หมด ทั้งในด้านหลักสูตร การเรียนการสอน ครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา การบริหารงบประมาณ การจัดทำนโยบายและแผน ดังนั้นการบริหารจึงขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ก่อให้เกิดความด้อยประสิทธิภาพของการดำเนินกิจกรรมทางการศึกษาในด้านอื่น ๆ ด้วย พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546, หน้า14- 21) ได้กำหนดว่าการบริหารและการจัดการศึกษาที่คำนึงถึงหลักการกระจายอำนาจสู่องค์กรในระดับต่าง ๆ ที่มีหน้าที่บริหารการศึกษาทั้งในส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษา โดยกำหนดให้มีการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปสู่สถานศึกษาโดยตรง เพื่อให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ ความอิสระคล่องตัวในการบริหาร โดยมีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วยผู้บริหารสถานศึกษา ตัวแทนครู ตัวแทนผู้ปกครองและชุมชนร่วมกันบริหารสถานศึกษาให้สอดคล้องและเป็นไปตามความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครอง และชุมชนให้มากที่สุด

ผู้บริหารสถานศึกษาจึงนับว่าเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญ ในการบริหารและการตัดสินใจต่าง ๆ ร่วมกับคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และเป็นผู้ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนา

การเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพของสถานศึกษา การกระจายอำนาจไปให้สถานศึกษาจะประสบความสำเร็จได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บริหารสถานศึกษา จะต้องเข้าใจแนวคิดและ หลักการทางการบริหาร มีความสามารถในการสรรหา และระดมปัจจัยต่าง ๆ ในการพัฒนาการศึกษา โดยอาศัยความรู้ความสามารถทางการบริหาร ผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องเป็นผู้นำในการขับเคลื่อนการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของสถานศึกษา ซึ่ง ประภาส โปธิปิ่น (2543, หน้า 1) กล่าวว่า ผู้บริหารจะต้องคอยแนะนำ ชี้แนะ ตัดสินใจ แก้ปัญหา อำนาจการ ควบคุม ดูแล บำรุงขวัญและให้กำลังใจแก่บุคลากร รวมถึงการบริหารสถานศึกษาเพื่อให้การดำเนินงานของสถานศึกษาบรรลุเป้าหมายหลัก คือ นักเรียนบรรลุจุดหมายที่กำหนดไว้ในหลักสูตร แต่เนื่องจากผู้บริหารแต่ละคนมีพื้นฐานที่มาแตกต่างกัน มุมมองและพฤติกรรมที่แสดงออกของผู้บริหารแต่ละคนไม่เหมือนกัน ซึ่งแต่เดิม การเข้ารับตำแหน่งของผู้บริหารสถานศึกษานั้นในอดีตใช้วิธีการคัดเลือกจากครูสายปฏิบัติการสอนในสถานศึกษานั้น ๆ หรือสถานศึกษาใกล้เคียงภายในอำเภอตามแต่ความเห็นชอบของผู้บริหารในระดับอำเภอหรือระดับจังหวัดเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสม ปัจจุบันได้ใช้ระบบการสอบคัดเลือกแทนเพื่อจะได้ผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง แต่การสอบคัดเลือกนั้นมักจะได้ผู้บริหารที่เก่งแต่ทางทฤษฎี เพราะในการสอบนั้น สอบเฉพาะภาคทฤษฎี คือความรู้เกี่ยวกับตำราและระเบียบกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งที่ผ่านมาผู้บริหารมักถูกมองว่ามีพฤติกรรมการบริหารที่ไม่เหมาะสม โดยมีการแบ่งเวลาให้กับงานที่รับผิดชอบเรื่องใดเรื่องหนึ่งมากเกินไปทำให้งานอื่น ๆ เสียหาย และไม่จัดอันดับความสำคัญของงานอย่างเหมาะสม บางครั้งผู้บริหารมักมองเห็นงานสนับสนุนงานสอนสำคัญกว่างานหลักจึงทำให้พฤติกรรมการบริหารของผู้บริหารไม่ตรงกับความต้องการของหลายฝ่ายที่ได้คาดหวังเอาไว้ ทำให้การปฏิบัติงานร่วมกันไม่ราบรื่นเท่าที่ควร ดังที่ สุวัฒน์ ญาณะโค (2544, บทคัดย่อ) พบว่า ครูผู้สอนส่วนใหญ่มีความคาดหวังมากให้ผู้บริหารให้ความสำคัญกับการทำงานที่เสร็จทันตามกำหนดและให้ใช้ภาษาที่เข้าใจง่ายและชัดเจน

จากการที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 (สภานิติบัญญัติ, 2546, หน้า 26-27) ได้กำหนดให้ดำเนินการบริหารงานตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 โดยให้สถานศึกษาที่สังกัดกรมสามัญศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เปลี่ยนไปสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อการบริหารและการจัดการในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาที่สถานศึกษานั้น ตั้งอยู่ตามกฎกระทรวง ตั้งแต่วันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 ซึ่งจากเดิมมีการกำหนดกรอบงาน

ในสถานศึกษาไว้ 2 ประเภทแยกออกเป็น 6 งาน ดังนี้ งานหลัก เป็นงานที่เป็นไปเพื่อให้นักเรียนบรรลุจุดมุ่งหมายของหลักสูตรโดยตรง คือ งานวิชาการ และงานสนับสนุนการสอน ซึ่งเป็นงานที่ช่วยส่งเสริมให้การปฏิบัติงานหลักเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คือ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานธุรการและการเงิน งานอาคารสถานที่และงานความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษาและชุมชน แต่ในปัจจุบัน การบริหารงานในสถานศึกษาแบ่งเป็น การบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อถึงการปฏิบัติงานในสถานศึกษา โดยเฉพาะ การบริหารงาน ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการจัดการศึกษา

ในขณะที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต 2 (2548) ได้กำหนดยุทธศาสตร์ของการจัดการศึกษาไว้ว่า จะส่งเสริมและพัฒนาระบบการบริหารและการจัดการศึกษา ให้เป็นระบบการบริหารที่ดี การมีส่วนร่วม การสร้างเครือข่าย เสริมสร้างความเข้มแข็งและการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาให้แก่สถานศึกษา เสริมสร้างให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ได้มีส่วนร่วมในการบริหารและจัดการศึกษาพร้อมกับเชื่อมโยงเครือข่ายอย่างกว้างขวาง ผู้บริหารสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต 2 จึงเป็นผู้ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบาย เพื่อให้บรรลุตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดร่วมกัน ภารกิจในการบริหารสถานศึกษา จึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่ต้องมีการปฏิบัติ โดยอาศัยความรู้ความสามารถในการบริหารงาน ท่ามกลางปัญหาที่พบในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของแต่ละสถานศึกษา ซึ่งจากการประชุมเชิงปฏิบัติการคณะทำงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต 2 ในการวิเคราะห์แผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ 2547 (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต 2, 2548, หน้า 7 - 12) พบว่า ผลการประเมินความรู้ระดับชาติหรือผลการสอบ NT (National Test) ของนักเรียนต่ำและในด้านการบริหารการศึกษา ผู้บริหารบางส่วนยังขาดการบริหารที่มีประสิทธิภาพ ทำให้องค์การขาดความเข้มแข็ง ซึ่งปัญหาตรงนี้ส่วนหนึ่งเกิดจากพฤติกรรมกรรมการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษาที่มีประสิทธิภาพต่ำ ทำงานไม่เต็มที่ ขาดความสนใจงานที่ทำ ผู้บริหารบางคนมีพฤติกรรมการทำงานที่ปฏิบัติตามคำสั่ง และไม่ให้ความสำคัญกับงานหลัก ด้วยเหตุนี้พฤติกรรมที่ผู้บริหารแสดงออกมาย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อการดำเนินงานขององค์การโดยอาจถูกมองพฤติกรรมของผู้บริหารในสถานการณ์ต่าง ๆ จากบุคคลอื่นที่เห็นว่า เป็นพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม แต่สำหรับผู้บริหาร กลับมองว่าพฤติกรรมของตนมีเหตุผลและมีคุณค่า หากมีการสะท้อนกลับให้ผู้บริหารสามารถเข้าใจและมองเห็นว่า บุคคลรอบข้างมีความคิดเห็น หรือมองว่าพฤติกรรมที่แสดงออกของตนเป็นไปในแบบใด

ก็จะทำให้สามารถนำผลจากการสะท้อนกลับเหล่านั้นไปใช้ในการปรับปรุงพฤติกรรม เพื่อให้เปลี่ยนไปในทางบวกและพัฒนาให้มีผลดีต่อองค์กรได้

จากสภาพการความเป็นมาและปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาซึ่งเป็นผู้บริหารสถานศึกษา จึงได้ศึกษาพฤติกรรมการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดสำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต 2 โดยอาศัยแนวคิดตามทฤษฎี 3 มิติของ Reddin (1970) ซึ่งแบ่ง ประเภทของผู้บริหารออกเป็น 2 ประเภท โดยคำนึงถึงประสิทธิผลของงานเป็นหลัก คือ ประเภทที่มีประสิทธิผลสูง (More Effective) และประเภทที่มีประสิทธิผลต่ำ (Less Effective) เพื่อที่จะรู้ว่าพฤติกรรมการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาที่ศึกษาครั้งนี้อยู่ในประเภทใด และ นำผลการศึกษามาประยุกต์ใช้ในการปรับพฤติกรรมการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษาต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพฤติกรรมการบริหารงานของผู้บริหาร สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต 2

ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ประกอบด้วย ครูผู้สอนที่ปฏิบัติงานในสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต 2 ปีการศึกษา 2548

ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มุ่งศึกษาพฤติกรรมการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต 2 โดยใช้แนวคิดของ Reddin (1970 pp.41-43) ซึ่งแบ่งผู้บริหาร ออกเป็น 2 แบบ ดังนี้ พฤติกรรมการบริหารแบบที่มีประสิทธิผลต่ำ (Less Effective) ได้แก่ แบบผู้หนีงาน (Deserter) แบบนักบุญ (Missionary) แบบผู้เผด็จการ (Autocrat) แบบผู้ประนีประนอม (Compromiser) และแบบที่มีประสิทธิผลสูง (More Effective) ได้แก่ แบบผู้ยึดระเบียบ (Bureaucrat) แบบนักพัฒนา (Developer) แบบผู้เผด็จการแบบมีศิลป์ (Benevolent Autocrat) แบบนักบริหาร (Executive)

นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการศึกษาค้างนี้ ผู้ศึกษาได้ใช้ศัพท์บางคำในความหมายและขอบเขตจำกัดดังนี้
 พฤติกรรมการบริหาร หมายถึง การแสดงออกถึงการปฏิบัติกิจกรรมหรือวิธีการ
 ที่ผู้บริหารนำมาใช้ในการทำงานและปฏิบัติต่อสมาชิกกลุ่ม

ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้ที่ทำหน้าที่ผู้อำนวยการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
 ตั้งกักสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพูน เขต 2 ในปีการศึกษา 2548

ครูผู้สอน หมายถึง ผู้ที่ทำหน้าที่สอนและปฏิบัติงานสอนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
 ตั้งกักสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพูน เขต 2 ในปีการศึกษา 2548

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลที่ได้จากการศึกษาค้างนี้อาจนำมาใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับผู้บริหารที่จะใช้ในการ
 การสำรวจพฤติกรรมของตนเองว่า อยู่ในประเภทใดและเป็นส่วนหนึ่งที่จะให้หน่วยงานและ
 บุคลากรที่เกี่ยวข้องใช้ในการปรับปรุง พัฒนาพฤติกรรมการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษา
 ให้มีคุณภาพดียิ่งขึ้นต่อไป