

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากมายทางวัฒนธรรม (Cultural Change) ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงทั้งความคิด ความเชื่อ การบริหารจัดการและพฤติกรรมหรือการกระทำของคน เพื่อปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการศึกษาให้สามารถพัฒนาคนให้มีคุณภาพ เป็นการศึกษาที่สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็นการปฏิรูปการศึกษาจากเดิมโดยสิ้นเชิง ปัจจัยที่จะขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายคือ บุคลากรทางการศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารโรงเรียนต้องปรับเปลี่ยนแนวคิด ทักษะคติ ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการบริหารงานเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น

โรงเรียนเป็นองค์กรสำคัญที่ช่วยเสริมสร้างให้สังคมมีการพัฒนาที่ยั่งยืน ผู้บริหารโรงเรียนในฐานะผู้นำของหน่วยงาน จึงมีความสำคัญและมีบทบาทอย่างสูงในการบริหารโรงเรียนเป็นตัวแทนขององค์กรและศูนย์รวมพลังร่วมของบุคลากรในองค์กร เป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญที่จะให้การดำเนินงานของโรงเรียนดำเนินไปด้วยดี ก่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล อันจะส่งผลประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร จากบทบาทเดิมของผู้บริหารโรงเรียน ส่วนหนึ่งให้ความสำคัญในเรื่องการจัดกระบวนการเรียนรู้น้อยกว่าการบริหารอาคารสถานที่ งบประมาณและ การบริหารงานบุคคล โดยทำหน้าที่เพียงคอยควบคุมกำกับให้ดำเนินการตามนโยบายส่วนกลางเท่านั้น บทบาทใหม่ที่พึงประสงค์ของผู้บริหารโรงเรียนจะต้องมีส่วนร่วมกับผู้เรียน และครูในการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ สนับสนุนกิจกรรมการเรียนรู้ที่ผู้เรียนสำคัญที่สุด นำผลการประเมินผู้เรียนมาประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายของโรงเรียน

คุณลักษณะของผู้บริหารสถานศึกษาที่พึงประสงค์จะเปลี่ยนไป คือ ผู้บริหารโรงเรียนยุคใหม่จะต้องมีความเป็นผู้นำทางวิชาการ (Instructional Leadership) ที่เข้มแข็ง เป็นผู้ประสานชุมชนที่ดี เป็นผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) ที่เชี่ยวชาญและเป็นผู้มีวิสัยทัศน์กว้างไกล มองอนาคตของโรงเรียนทางสร้างสรรค์ไม่ใช่ผู้บริหารที่มุ่งแต่งงานธุรการหรืองานก่อสร้าง การที่จะได้

มาซึ่งผู้บริหารในลักษณะนี้จะต้องมีระบบการเตรียมคนเข้าสู่เส้นทางผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพ โดยต้องมีการอบรมแบบเข้ม และมีระยะเวลาในการฝึกประสบการณ์เพียงพอ เพื่อสร้างผู้นำรุ่นใหม่ที่เป็นมืออาชีพ การคัดเลือกจะต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ปกครอง ครู นักเรียน และชุมชน (รุ่ง แก้วแดง, 2541, หน้า 278-279)

ผู้บริหารโรงเรียนต้องเป็นผู้บริหารมืออาชีพที่มีความรู้ความสามารถ มีความเป็นอิสระ และคล่องตัวในการบริหารของโรงเรียน เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการในสถานศึกษาที่ดูแลรับผิดชอบการจัดการศึกษาของสถานศึกษา กำกับ ตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานของบุคลากร และหน่วยงานภายในสถานศึกษาให้ดำเนินการจัดการศึกษาใน ความรับผิดชอบให้เป็นไปตามนโยบายคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของกระทรวง เขตพื้นที่ การศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษา ระดมสรรพกำลังและทรัพยากรต่างๆ จากท้องถิ่นมาใช้ในการจัดและพัฒนาศึกษาของสถานศึกษาและพร้อมรับการประเมินคุณภาพการศึกษาทั้ง จากภายในและภายนอกองค์กรและควรใช้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ดังที่อุทัยบุญประเสริฐ (2543, หน้า ค-ง) กล่าวว่า หลักการสำคัญในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management) โดยทั่วไปได้แก่

1. หลักการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากกระทรวง และส่วนกลางไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด โดยมีความเชื่อว่า โรงเรียนเป็นหน่วยสำคัญในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการศึกษาเด็ก
2. หลักการมีส่วนร่วม เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้อง และผู้มีส่วนได้เสียได้มีส่วนร่วมในการบริหาร ตัดสินใจ และร่วมจัดการศึกษาทั้งครู ผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน ตัวแทนศิษย์เก่าและตัวแทนนักเรียน การมีบุคคลมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา จะเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและจะรับผิดชอบในการจัดการศึกษามากขึ้น
3. หลักการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน ในอดีตการจัดการศึกษาจะทำกันหลากหลายบางแห่งก็ให้วัด หรือองค์กรในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการต่อมาได้มีการรวมการจัดการศึกษาไปให้กระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้เกิดเอกภาพและมาตรฐานทางการศึกษา แต่เมื่อประชากรเพิ่มมากขึ้น ความเจริญต่าง ๆ รุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว การจัดการศึกษาโดยส่วนกลางเริ่มมีข้อจำกัด เกิดความล่าช้าและไม่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและชุมชนอย่างแท้จริง จึงต้องมีการคืนอำนาจให้ท้องถิ่นและประชาชนได้จัดการศึกษาเองอีกครั้ง

4. หลักการบริหารตนเองในระบบการศึกษาทั่วไป มักจะกำหนดให้โรงเรียนเป็นหน่วยปฏิบัติตามนโยบายของส่วนกลาง โรงเรียนไม่มีอำนาจอย่างแท้จริง สำหรับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ไม่ได้ปฏิเสธเรื่องการทำงานให้บรรลุเป้าหมายและนโยบายของส่วนรวมแต่มีความเชื่อว่าวิธีการทำงานให้บรรลุเป้าหมายนั้นทำได้หลายวิธี การที่ส่วนกลางทำหน้าที่เพียงกำหนดนโยบาย และเป้าหมายแล้วปล่อยให้โรงเรียนมีระบบการบริหารด้วยตนเอง โดยให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงาน ซึ่งอาจดำเนินการได้หลากหลายด้วยวิธีการที่แตกต่างกันแล้วแต่ความพร้อมและสถานการณ์ของโรงเรียน ผลที่ได้นี้จะมีประสิทธิภาพสูงกว่าเดิมที่ทุกอย่างถูกกำหนดมาจากส่วนกลางไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม

5. หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล ส่วนกลางมีหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมมาตรฐาน มีองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อให้มีคุณภาพและมาตรฐานเป็นไปตามกำหนดและเป็นไปตามนโยบายของชาติ

บทบาทของผู้บริหารโรงเรียนในการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผู้บริหารจะเป็นผู้นำการพัฒนาไปสู่เป้าหมาย เป็นผู้กระตุ้นและชักนำการใช้กำลังคนเป็นผู้พัฒนาทรัพยากร และเป็นผู้พัฒนาเป้าหมายใหม่ๆ ของโรงเรียนโดยมีความร่วมมือและเกี่ยวข้องกับฝ่ายต่างๆ และแสวงหาทรัพยากรเพื่อพัฒนาโรงเรียน เพราะการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานหรือการบริหารโดยยึดโรงเรียนเป็นศูนย์กลางในการบริหาร เป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางหรือจากเขตการศึกษาไปยังสถานศึกษาโดยตรง ให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ มีความอิสระและคล่องตัวในการตัดสินใจในการบริหารจัดการ ในการสั่งการเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียนทั้งด้านหลักสูตร การเงิน การบริหารบุคคลและการบริหารทั่วไป โดยมีคณะกรรมการโรงเรียนซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ตัวแทนครู ตัวแทนผู้ปกครอง และชุมชน ร่วมกันบริหารโรงเรียนให้สอดคล้องและเป็นไปตามความต้องการของผู้เรียน ของผู้ปกครองและชุมชนให้มากที่สุดและเป็นการจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับสาระสำคัญตามมาตรา 39 และ 40 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ให้กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง และให้คณะกรรมการสถานศึกษาของแต่ละสถานศึกษาทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา

ดังนั้นผู้บริหารโรงเรียนต้องพัฒนาศักยภาพของตนเองให้มีคุณภาพที่สูงขึ้น ถ้าผู้บริหารโรงเรียนไม่สามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรรมการบริหารให้ทันกับสภาพการณ์ปัจจุบันแล้วก็ไม่สามารถที่จะนำโรงเรียนไปสู่เป้าหมายที่สังคมต้องการได้ ซึ่งในเรื่องนี้ สุเมธ เดียววิเศษ (2527, หน้า 50) กล่าวว่า การเป็นผู้นำของผู้บริหารเป็นองค์ประกอบจะนำมาซึ่งผลสำเร็จของการบริหารงาน เพราะเป็นผู้ริเริ่มเป็นผู้กระตุ้นชักจูงและชี้้นำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้ได้มาซึ่งวัตถุประสงค์ที่ต้องการ เช่นเดียวกับ อัมภา บุญช่วย (2537, หน้า 176) กล่าวว่า องค์การใดที่มีการบริหารที่ดีก็หมายถึงองค์การนั้นมีผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพ หรือมีภาวะผู้นำที่ดีด้วย พฤติกรรมบริหารงานจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าผู้บริหารผู้นั้นมีบทบาท มีคุณสมบัติ มีความสามารถและมีคุณภาพเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่เพียงใด ผู้บริหารโรงเรียนในฐานะผู้นำหน่วยงาน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรรมการบริหารงานให้เหมาะสมกับภารกิจการบริหารโรงเรียน

สภาพปัญหาของการศึกษาไทยในปัจจุบันคือผู้บริหารการศึกษาและบุคลากรทางการศึกษาส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาฝึกอบรมแบบจารีตนิยม คิดวิเคราะห์ปรับเปลี่ยนหลักสูตรใหม่หรือพัฒนาแนวคิดปรัชญาใหม่ไม่ค่อยเป็นมักยึดการสอนตามตำรา การศึกษาถูกจัดการโดยรัฐบาลกลางมากเกินไป มีลักษณะการบริหารแบบรวมศูนย์อยู่ที่กระทรวง ผู้เรียนไม่มีโอกาสในการกำหนดความต้องการและกำหนดเป้าหมายการเรียนรู้ ต้องปฏิบัติตามที่ครูวางแผนไว้โดยไม่มีส่วนร่วมทำให้ไม่มีความสุข ขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการจากชุมชน ขาดการสนับสนุนการจัดกระบวนการเรียนรู้จากองค์กรต่างๆ และสื่อมวลชน ชุมชนมีบทบาทเพียงการสนับสนุนทรัพยากรแต่ไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการเรียนการสอน (วิทยากร เชียงกูล, 2541, หน้า 9) จากสภาพปัญหาความล้มเหลวดังกล่าว การบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นแนวทางหนึ่งที่จะปฏิรูประบบการศึกษาให้ดีขึ้น ซึ่งผู้บริหารโรงเรียนจะต้องเป็นผู้มีความสามารถในการเป็นผู้นำและรู้จักการมอบหมายงาน สนับสนุนให้บุคลากรในโรงเรียนมีความรู้และทักษะเพิ่มขึ้น ผู้บริหารโรงเรียนในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการครูในโรงเรียน จำเป็นต้องรับบทบาท หน้าที่ตน รู้จักการบริหารงาน รู้จักปกครองคน ดังคำกล่าวที่ว่ารู้จักครองตน ครองคน ครองงาน เพราะผู้บริหารที่ดีนั้น จะต้องเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ ตามบทบาทภารกิจที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และหลักการกระจายอำนาจในการปฏิบัติงานและพยายามทำให้เป็นที่เลื่อมใสของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างแท้จริง ทักษะ ความรู้ และความเข้าใจในหลักการบริหาร

และคุณสมบัติที่เหมาะสมของผู้บริหารเป็นสิ่งที่ได้จากการศึกษา การฝึกฝนและการปฏิบัติ (ประชุม รอดประเสริฐ, 2526, หน้า 2) ดังนั้นผู้บริหารโรงเรียนจะต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรม การบริหารงานให้สอดคล้องกับยุคปฏิรูปการศึกษา พัฒนาศักยภาพของตนเองให้เป็นผู้ที่มี วิสัยทัศน์ที่กว้างไกล มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ แสวงหาความรู้อย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนมี พฤติกรรมที่พึงประสงค์ในด้านการวางแผน การตัดสินใจ มนุษยสัมพันธ์ ภาวะผู้นำ การบริหาร หลักสูตรการบริหารงบประมาณ

ผู้ศึกษาเห็นว่าการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนมีความสำคัญ และถ้าผู้บริหารโรงเรียน ได้ใช้กลยุทธ์ แสดงพฤติกรรมเป็นที่พึงประสงค์ของครูสายผู้สอนและผู้ร่วมงานบนพื้นฐาน การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานแล้วก็จะส่งผลให้คุณภาพการศึกษาสูงขึ้น การจะใช้ภาวะ ผู้นำและแสดงพฤติกรรมผู้นำที่พึงประสงค์นั้น ย่อมจะต้องศึกษาข้อมูลและความคิดเห็นของ ผู้ได้บังคับบัญชาด้วย

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้ศึกษาในฐานะผู้บริหารโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดลำพูนมีความประสงค์ที่จะให้การบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนบรรลุตามความมุ่งหมาย และหลักการของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 จึงได้ทำการศึกษาในเรื่องนี้ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ในการพัฒนา พฤติกรรมการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนเพื่อเข้าสู่ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษา อำเภอทุ่งหัวช้าง สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดลำพูน
2. เพื่อศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะสำหรับการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการบริหารงาน ของผู้บริหารโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอทุ่งหัวช้าง สำนักงานการประถม ศึกษาจังหวัดลำพูน

ขอบเขตการศึกษา

1. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรคือ ครูสายผู้สอน ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอทุ่งหัวช้างที่ปฏิบัติงานในปีการศึกษา 2543 ประสานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทุกโรงเรียนในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอทุ่งหัวช้างและหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอทุ่งหัวช้าง

2. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาครั้งนี้ มุ่งศึกษาการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนที่เหมาะสมกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในด้านการวางแผน การบริหารแผน การบริหารหลักสูตรการเรียนการสอน การบริหารงบประมาณ ในขอบข่ายงานบริหารโรงเรียน 4 ด้านคือ งานวิชาการ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานธุรการและการเงิน

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการบริหารงาน หมายถึง การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม การบริหารงานตามหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของผู้บริหารโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอทุ่งหัวช้าง

1.1 การวางแผน หมายถึง การพิจารณากำหนดจุดมุ่งหมายเป้าหมาย แนวทาง และขั้นตอนในการปฏิบัติงาน เพื่อให้สามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างประหยัดและคุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุด

1.2 การบริหารแผน หมายถึง การนำแผนงานไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.3 การบริหารหลักสูตร หมายถึง การนำหลักสูตรไปสู่การปฏิบัติการเรียนการสอน และการจัดโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ให้บรรลุจุดหมายของหลักสูตรอย่างมีประสิทธิภาพ

1.4 การบริหารงบประมาณ หมายถึง การควบคุมงบประมาณ การเบิกจ่ายเงิน การตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน ตลอดจนการรายงานผลงานต่างๆ

2. ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ผู้ที่ดำรงตำแหน่งหรือรักษาการในตำแหน่ง ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ และผู้อำนวยการโรงเรียน ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอทุ่งหัวช้าง สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดลำพูน

3. ปัญหา หมายถึง ปัญหาที่เป็นสาเหตุไม่ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการบริหารงาน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ จะทำให้ได้ข้อเสนอเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนเพื่อเข้าสู่ยุทธศาสตร์และการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอทุ่งหัวช้าง อันอาจจะส่งผลต่อการพัฒนาประสิทธิภาพของงานและสอดคล้องกับการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาตามแนวทางพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Chiang Mai University