

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นโยบายการศึกษาแห่งชาติ ตาม พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2545 ในมาตรา 39 ได้กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการ กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษาโดยตรงทั้งด้าน วิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม, พ.ศ. 2545) ซึ่งหมายถึงผู้บริหาร โรงเรียนทุกแห่งจะต้องมีบทบาทสำคัญในการผลักดัน ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับดังกล่าว

หากพิจารณาถึงภารกิจของโรงเรียน หรือ สถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการจะเห็นได้ว่าโรงเรียนมีภารกิจหลัก คือ การจัดการศึกษาและการบริหารโรงเรียน ซึ่งต้องใช้ทั้งกระบวนการและปัจจัยประกอบหลายประการเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายและนโยบายที่กำหนดไว้คือ ในด้านกระบวนการนั้นจะต้องอาศัยทั้งผู้บริหาร โรงเรียนและครู ผู้บริหารโรงเรียนจึงต้องมีศักยภาพพร้อมหลายด้านจึงจะบริหารให้บรรลุตาม เป้าหมาย และสอดคล้องกับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาของก.ค.ง.หาชน ซึ่งได้กำหนดมาตรฐานการบริหารและผู้บริหารสถานศึกษา ตามมาตรฐานที่ 20 กล่าวคือ ผู้บริหารมีภาวะผู้นำ และมีความสามารถในการบริหารจัดการ (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา, 2546 : 103) ซึ่ง หมายถึง การทำให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลโดยใช้กระบวนการวางแผน การจัดองค์การ การจัดกำลังคน การอำนวยการ และการควบคุมทรัพยากรขององค์กร ทั้งนี้มินซ์เบิร์ก(Mintzberg อ้างใน สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์, 2544 : 29-31) ได้ให้ความหมายของบทบาทของการบริหารจัดการ คือกลุ่มของพฤติกรรมที่คาดหวังของผู้บริหาร สามารถจัดกลุ่มของบทบาทหลักได้ 3 กลุ่ม ได้แก่ บทบาทด้านข่าวสาร บทบาทด้านความสัมพันธ์ และ บทบาทหลักด้านการตัดสินใจซึ่งบทบาทในการตัดสินใจเป็นบทบาทที่ผู้นำ ทำกิจกรรมในการเลือกวิธีการหรือเลือกแนวปฏิบัติ เช่น การริเริ่มเปลี่ยนแปลง การแก้ปัญหา การต่อรองต่างๆ และการจัดสรรทรัพยากร เป็นต้น ดังนั้นการตัดสินใจ

จึงเป็นประเด็นสำคัญที่มีความเกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่างๆ ในกระบวนการบริหารจัดการ ของผู้บริหารโรงเรียน ซึ่งสรุปให้เห็นว่าความสำเร็จของการบริหารโรงเรียนในด้านต่างๆขึ้นอยู่กับอำนาจการตัดสินใจของผู้บริหาร

รสนา อชชะกิจ (2535:84) ให้ทรรศนะว่าการตัดสินใจเป็นพฤติกรรม ขณะที่บุคคลต้องเผชิญหน้ากับทางเลือกที่กำลังรอคอยการตัดสินใจตั้งแต่ 2 ทางเลือกขึ้นไปและจำเป็นต้องเลือกหนึ่งสิ่งจากหลายสิ่ง ในบางกรณีถ้ามีทางเลือกที่ดีมีประโยชน์มากกว่าหนึ่งสิ่ง ก็อาจจะเลือกสองสามสิ่งจากหลายสิ่งได้ ซึ่งสอดคล้องกับ มัลลิกา ต้นสอน (2544:73) ที่ได้ให้ทรรศนะเรื่องการตัดสินใจว่าเป็นกระบวนการในการแก้ปัญหา โดยการรวบรวม วิเคราะห์และประมวลผลข้อมูล และข้อจำกัดในการเลือกทางเลือกที่เหมาะสม โดยทางเลือกที่เราเลือกจะผ่านการพิจารณาตรวจสอบและประเมินว่าเหมาะสมหรือดีที่สุดในขณะที่นั้น และกรองแก้ว อยู่สุข (2542 : 148) ได้กล่าวว่าการตัดสินใจ คือการเลือกหนึ่งสิ่งจากหลายสิ่ง หรือเลือกปฏิบัติทางใดทางหนึ่งจากหลายๆ ทางที่มีอยู่ สิ่งหรือวิธีการที่เลือกนั้นย่อมได้รับการพิจารณาอย่างถี่ถ้วนแล้วว่าถูกต้องเหมาะสม หรือดีที่สุด และตรงกับเป้าหมายขององค์กรด้วย สรุปคือ การตัดสินใจเป็นการเลือกวิธีหรือรูปแบบให้ได้ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดในขณะนั้นโดยอาศัยกระบวนการ

สำหรับเรื่องของพฤติกรรมในการตัดสินใจของผู้บริหารนั้น มีนักวิชาการได้ให้ทัศนะเอาไว้ อาทิเช่น เฮอร์เบิร์ต ไชมอน (Herbert A. Simon อ้างใน กรองแก้ว อยู่สุข, 2542:154) ได้ให้ทรรศนะเกี่ยวกับทฤษฎีพฤติกรรมา.ตัดสินใจของผู้บริหาร ที่คิดว่าเหมาะสมโดยมีข้อสมมติฐานหรือแนวความคิดว่า ทุกคนมีข้อจำกัดทั้งความรู้ความคิด ความสามารถ และประสบการณ์ จึงไม่สามารถทำความเข้าใจปัญหาได้ทั้งหมด โดยเฉพาะถ้าเป็นปัญหาที่ยุ่ยากซับซ้อน ดังนั้นทุกคนจึงแก้ปัญหาโดยมีผลเพียงส่วนหนึ่ง และใช้ความรู้สึคนึกคิด ความพอใจส่วนตัวเข้ามาช่วยตัดสินใจ สำหรับ รูดัมกับเขตตัน (Victor Vroom & Philip Yetton http://mail.rint.ac.th/~edu/w_stydy/sheet01.doc, 10 พ.ค. 47) ได้เสนอแบบของการตัดสินใจไว้ 5 แบบซึ่งกำหนดไว้ตั้งแต่แบบเผด็จการสูงสุดจนถึงการมีส่วนร่วมสูงสุด ดังนี้ (AI) ผู้บริหารแก้ปัญหาหรือตัดสินใจด้วยตนเองโดยใช้ข้อมูลที่มีอยู่ในขณะนั้น (AII) ผู้บริหารได้รับข้อมูลที่จำเป็นจากผู้ใต้บังคับบัญชาและตัดสินใจ ด้วยตนเองโดยจะไม่แจ้งให้ทราบถึงปัญหาที่กำลังตัดสินใจ (CI) ผู้บริหารบอกถึงปัญหาให้ผู้ใต้บังคับ บัญชาที่เกี่ยวข้องบางคนทราบ เพื่อสอบถามความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ โดยไม่สอบถามเป็นกลุ่ม จากนั้นจึงตัดสินใจ (CII) ผู้บริหารบอกถึงปัญหาให้กับกลุ่มผู้ใต้บังคับบัญชาและสอบถามความคิดเห็นจากนั้นจึงตัดสินใจ (GII) ผู้บริหารบอกถึงปัญหาให้กับกลุ่มผู้ใต้บังคับบัญชา ร่วมกันสร้างและประเมินทางเลือก และพยายามที่จะให้มีความเห็นพ้องในการแก้ปัญหา โดยสัญลักษณ์ระบุวา A เป็นลักษณะเผด็จการ C เป็นให้คำปรึกษาแนะนำ G เป็นการตัดสินใจโดยกลุ่ม

และเลขโรมันกำกับแสดงน้ำหนักความมากน้อย ซึ่งสำนักงานมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย(2543:36-38)(Thailand International Public Sector Standard Management System and Outcomes)ได้พัฒนามาตรฐานภาครัฐในเรื่องของระบบการตัดสินใจเป็น 10 เกณฑ์มาตรฐานซึ่งประกอบด้วย(1) ประสิทธิภาพ (2) การกระจายอำนาจ (3) ทนต่อเหตุการณ์ (4) ความเป็นประชาธิปไตย (5) สัมฤทธิ์ผล (6) การยอมรับจากผู้ร่วมงาน (7) การยอมรับจากประชาชน (8) ลดความสูญเสีย (9) ลดความขัดแย้ง (10) โครงสร้างระบบการตัดสินใจ

จากรูปแบบของพฤติกรรม ดังพรรณษะของนักวิชาการข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า พฤติกรรมการตัดสินใจของผู้บริหารสามารถแบ่งออกได้ 2 ประเภท คือผู้บริหารแบบอัตโนมัติ หรือผู้บริหารที่มีพฤติกรรมการตัดสินใจด้วยตนเอง และผู้บริหารแบบประชาธิปไตยคือให้โอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งจะสอดคล้องกับหลักการในการปฏิรูปการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพจะยึดหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ ความเป็นเอกภาพ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วม ของประชาชน โดยการกระจายอำนาจไปให้กับหน่วยปฏิบัติในพื้นที่(คณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา,2542:4-5) สำหรับพฤติกรรมการตัดสินใจของผู้บริหารอาจกล่าวได้ว่ามีรูปแบบหลากหลาย ซึ่งผู้บริหารต้องใช้ทักษะและความสามารถในการเลือกรูปแบบการตัดสินใจให้เหมาะสมกับสถานการณ์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ และลดความผิดพลาดในการบริหารงานตามภารกิจของผู้บริหาร

สรุปได้ว่า การที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช2545 ในมาตรา 39ได้กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการ กระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษาโดยตรงทั้งด้าน วิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม,พ.ศ. 2545) มีผลให้ผู้บริหารสถานศึกษามีอำนาจในการบริหารจัดการ และ อำนาจในการตัดสินใจเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น ผู้บริหารสถานศึกษา ในฐานะที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติภาระงานในหน้าที่การบริหารจัดการสถานศึกษา และ การตัดสินใจสั่งการเพื่อนำสถานศึกษาให้บรรลุตามเป้าประสงค์ จึงเห็นว่าการบริหารจัดการ และ การตัดสินใจของผู้บริหารสถานศึกษามีความสำคัญต่อการนำสถานศึกษาให้บรรลุตามเป้าประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ ซึ่งแตกต่างจากเดิมก่อนที่จะมีการปฏิรูปการศึกษาที่พบว่า ปัญหาในกระทรวงศึกษาธิการมีการขาดเอกภาพในการบริหาร มีการรวมอำนาจไว้ในส่วนกลาง และขาดการพัฒนา นโยบายอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง(คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา,2542:9)

จากความสำคัญในการตัดสินใจของผู้บริหารสถานศึกษาที่ได้กล่าวมาข้างต้น ประกอบกับในเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 2 ยังมีได้มีการศึกษาเรื่องพฤติกรรมการตัดสินใจของผู้บริหารสถานศึกษา ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาพฤติกรรมการ

ตัดสินใจของผู้บริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 2 ในภารกิจงานของผู้บริหารโรงเรียน 4 ด้านซึ่งประกอบด้วย (1) ด้านวิชาการ (2) ด้านงบประมาณ (3) ด้านการบริหารงานบุคคล (4) การบริหารทั่วไป (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม, 2545) โดยอาศัยกรอบความคิดที่ว่าด้วยพฤติกรรม การตัดสินใจของวรูมและยัตตัน (Victor Vroom & Philip Yetton) เพื่อทราบพฤติกรรม การตัดสินใจโดยรวมของผู้บริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 2

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาพฤติกรรม การตัดสินใจของผู้บริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่เขต 2 ในการบริหารจัดการโรงเรียนให้ประสบผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่ต้องการ
2. เพื่อเปรียบเทียบพฤติกรรม การตัดสินใจระหว่าง ความคิดเห็นของ ผู้บริหาร กับ ครูในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 2 พร้อมสรุปประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบข้อมูลที่เป็นระบบเกี่ยวกับพฤติกรรม การตัดสินใจโดยรวมของ ผู้บริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 2 ซึ่งจะมีผลต่อการพัฒนาพฤติกรรม การตัดสินใจ ของผู้บริหาร โรงเรียน ต่อไป
2. นำผลการวิจัยไปสู่การวางแผนการพัฒนา หรือ อบรมผู้บริหารโรงเรียนเกี่ยวกับพฤติกรรม การตัดสินใจโดยรวมของ ผู้บริหาร โรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 2 ซึ่งจะมีผลต่อการพัฒนาพฤติกรรม การตัดสินใจ ของผู้บริหาร โรงเรียน
3. ผลการวิจัยครั้งนี้เป็นแนวทางให้ผู้บริหารโรงเรียนได้ศึกษา และนำไปใช้ประโยชน์ต่อการบริหารจัดการโรงเรียน ต่อไป

ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ขอบเขตของการศึกษาในครั้งนี้มีดังนี้

1. ขอบเขตด้านประชากร

1.1 ผู้บริหาร โรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่เขต 2 ในปีการศึกษา 2547 จำนวน 176 โรงเรียน ทั้งสิ้น 176 ราย

1.2 ครูโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่เขต 2 ในปีการศึกษา 2547 176 โรงเรียน จำนวนทั้งสิ้น 2,111 ราย กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างโดยการสุ่มง่ายครู 2 รายต่อโรงเรียน 1 โรง รวมกลุ่มผู้ให้ข้อมูล 352 ราย

2. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษานี้มุ่งศึกษา พฤติกรรมการตัดสินใจตามภารกิจ 4 ด้านซึ่งประกอบด้วย (1) ด้านวิชาการ (2) ด้านงบประมาณ (3) ด้านการบริหารงานบุคคล (4) การบริหารทั่วไป ของผู้บริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่เขต 2 ตามรูปแบบพฤติกรรมการตัดสินใจของวูมและเขตตัน ซึ่งกำหนดไว้ 5 แบบ ดังนี้

แบบที่ 1 (AI) ผู้บริหารแก้ปัญหา หรือตัดสินใจด้วยตนเอง โดยใช้ข้อมูลที่มีอยู่ในขณะนั้น

แบบที่ 2 (AII) ผู้บริหารได้รับข้อมูลที่จำเป็นจากผู้ได้บังคับบัญชาและตัดสินใจด้วยตนเอง โดยจะไม่แจ้งให้ทราบถึงปัญหาที่กำลังตัดสินใจ ดังนั้นผู้ได้บังคับบัญชาจึงเป็นเพียงผู้จัดหาข้อมูลเฉพาะเรื่องไว้ ไม่มีบทบาทที่จะกำหนดปัญหาสร้างหรือประเมินทางเลือก

แบบที่ 3 (CI) ผู้บริหารบอกถึงปัญหาให้ผู้ได้บังคับบัญชาที่เกี่ยวข้องบางคนทราบเพื่อสอบถามความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ โดยไม่สอบถามเป็นกลุ่ม จากนั้นจึงตัดสินใจ ซึ่งอาจเป็นการตัดสินใจที่สะท้อนหรือไม่สะท้อนความคิดเห็นของผู้ได้บังคับบัญชาก็ได้

แบบที่ 4 (CII) ผู้บริหารบอกถึงปัญหาให้กับกลุ่มผู้ได้บังคับบัญชาและสอบถามความคิดเห็นจากนั้นจึงตัดสินใจ ซึ่งอาจเป็นการตัดสินใจที่ สะท้อน หรือไม่สะท้อน ความคิดเห็นของผู้ได้บังคับบัญชาก็ได้

แบบที่ 5 (GII) ผู้บริหารบอกถึงปัญหาให้กับกลุ่มผู้ได้บังคับบัญชา ร่วมกันสร้างและประเมินทางเลือก และพยายามที่จะให้มีความเห็นพ้องในการแก้ปัญหา บทบาทของผู้บริหารจะเป็นประธาน ผู้ประสานให้เกิดการอภิปราย และรักษาให้อยู่ในประเด็นปัญหา และสร้างความมั่นใจว่าประเด็นสำคัญ ได้รับการอภิปรายอาจเป็นผู้ให้ข้อมูลและเสนอความคิดเห็น โดยไม่พยายามให้

กลุ่มยอมรับแนวทางของตน และเต็มใจยอมรับและดำเนินการแก้ไขปัญหาตามที่ได้รับ การสนับสนุนจากทั้งกลุ่ม

นิยามศัพท์เฉพาะ

พฤติกรรมการตัดสินใจ หมายถึง รูปแบบการตัดสินใจของผู้บริหารโรงเรียนใน 5 รูปแบบโดยใช้กรอบความคิดของ วรูมและเขตตัน คือ (AI) ผู้บริหารแก้ปัญหาหรือตัดสินใจด้วยตนเอง โดยใช้ข้อมูลที่มีอยู่ในขณะนั้น (AII) ผู้บริหารได้รับข้อมูลที่จำเป็นจากผู้บังคับบัญชาและตัดสินใจด้วยตนเองโดยจะไม่แจ้งให้ทราบถึงปัญหาที่กำลังตัดสินใจ (CI) ผู้บริหารบอกถึงปัญหาให้ผู้บังคับบัญชาที่เกี่ยวข้องบางคนทราบ เพื่อสอบถามความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ โดยไม่สอบถามเป็นกลุ่ม จากนั้นจึงตัดสินใจ (CII) ผู้บริหารบอกถึงปัญหาให้กับกลุ่มผู้บังคับบัญชาและสอบถามความคิดเห็นจากนั้นจึงตัดสินใจ (GI) ผู้บริหารบอกถึงปัญหาให้กับกลุ่มผู้บังคับบัญชา ร่วมกันสร้างและประเมินทางเลือกและพยายามที่จะเพิ่มความเร้าพลังในการแก้ปัญหา

ผู้บริหาร หมายถึง ผู้ที่ดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ อาจารย์ใหญ่ ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ ครูใหญ่ ผู้ช่วยครูใหญ่ โรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่เขต 2

ครู หมายถึง ผู้ที่ดำรงตำแหน่ง ครูผู้สอน โรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เชียงใหม่เขต 2

การบริหารโรงเรียน หมายถึง การกำหนดวางแผนในการดำเนินการของโรงเรียน ให้บรรลุผลตามจุดมุ่งหมายของ โรงเรียน ประกอบด้วยงานตามภาระงาน 4 ด้านคือ การบริหารวิชาการ การบริหารด้านงบประมาณ การบริหารงานบุคคล การบริหารทั่วไป

การบริหารด้านวิชาการ หมายถึง งานที่เกี่ยวข้องกับการนำหลักสูตรไปใช้ ให้บรรลุผลตาม จุดมุ่งหมายของหลักสูตรและผลที่ได้คือ นักเรียนที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ตามที่กำหนดไว้ในหลักสูตร

การบริหารด้านงบประมาณ หมายถึง งานที่ประสานและสนับสนุนงานอื่นๆ ในด้าน พัสดุ การเงินและบัญชีเพื่อให้งานตามภารกิจของ โรงเรียนสามารถไปสู่เป้าหมายที่ได้ตั้งไว้สำเร็จ

การบริหารงานบุคคล หมายถึง งานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานกับบุคคลเพื่อที่จะให้ ได้บุคคลมาปฏิบัติงานตามเป้าหมายของหน่วยงานอย่างมีประสิทธิภาพ

การบริหารทั่วไป หมายถึง งานที่ประสาน และสนับสนุนงานอื่นๆ ตามภารกิจของ ผู้บริหาร โรงเรียนให้สามารถดำเนินไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ด้วยความราบรื่น