

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารจัดการศึกษาเป็นกลไกสำคัญของการปฏิรูปการศึกษา ในอันที่จะทำให้การปฏิรูปการศึกษาขับเคลื่อนไปได้ทั้งระบบ โดยเฉพาะการปฏิรูปการศึกษาตามแนวทางของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ที่กำหนดให้การบริหารและการจัดการศึกษา เป็นหมวดสำคัญหมวดหนึ่งที่ต้องมีการปฏิรูปไปพร้อมๆ กับการปฏิรูปการศึกษาด้านอื่น โดยได้วางระบบโครงสร้างการบริหารที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์ เชื่อมโยง และส่งเสริมการปฏิรูปอื่นๆ ทุกด้านทั้งในส่วนที่รัฐจัดการศึกษาเองและในส่วนที่ให้องค์กรประชาชนและทุกส่วนของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ตลอดจนการกำกับ สนับสนุน ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพการศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน ท้องถิ่น ชุมชนและบุคคลที่จัดการศึกษา การจัดโครงสร้างองค์กร ต้องจัดให้อี้อต่อการพัฒนากระบวนการเรียนรู้และการประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา ตามความหมายของการปฏิรูประบบบริหารและการจัดการศึกษา ตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 การแบ่งส่วนงาน วิธีการและกระบวนการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรม เพื่อให้เอื้อต่อการจัดการศึกษาที่นำไปสู่ผลสัมฤทธิ์และจุดมุ่งหมายของการจัดการศึกษาเป็นสำคัญ แนวคิดของการปฏิรูป การบริหารและการจัดการศึกษา เพื่อให้หน่วยงานจัดการศึกษามีอิสระ คล่องตัวและตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการทางการศึกษาได้นั้นจำเป็นที่จะต้องให้อำนาจแก่หน่วยจัดการศึกษาที่อยู่ใกล้ชิดกับผู้เรียน ประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียกับการศึกษาให้มากที่สุดและเปิดโอกาสให้ทุกส่วนของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาร่วมตรวจสอบ และร่วมรับผลประโยชน์จากการศึกษาอย่างแท้จริง โดยการกระจายอำนาจจากองค์กรในส่วนกลางไปยังเขตพื้นที่การศึกษาที่กำหนดขึ้นใหม่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษาโดยตรง (สมเดช สีแสง, 2545)

องค์กรในส่วนกลางมีภารกิจและอำนาจหน้าที่หลักในการเสนอนโยบาย แผนมาตรฐาน สนับสนุนทรัพยากร และติดตามประเมินผลการจัดการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้อง หากเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษายังไม่พร้อม และมีอาจจัดการศึกษาในบางประเภทได้องค์กรในส่วนกลางยังคงทำหน้าที่บริหารจัดการศึกษาดังกล่าวได้เท่าที่จำเป็น ในส่วนของเขตพื้นที่การศึกษา มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการกำกับสนับสนุน ส่งเสริมสถานศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรต่างๆ หน่วยงานและบุคคลอื่นที่จัดการศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา

และบริหารจัดการศึกษาเฉพาะส่วนที่สถานศึกษามีอาจดำเนินการได้เท่านั้น สถานศึกษาซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติ มีอิสระทางการบริหารและการจัดการศึกษาอย่างแท้จริงมากที่สุด ทั้งด้านวิชาการงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป โดยหลักการที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแนวคิดการปฏิรูประบบบริหารและการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการจึงได้ยึดหลักการโดยคำนึงถึงความประหยัดคุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุด และมีความเหมาะสมกับทรัพยากรในการลงทุน ลดความซ้ำซ้อนของหน่วยงาน มีการบริหารที่โปร่งใสและความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้โดยมุ่งให้องค์กร หน่วยงานทุกระดับ และองค์กรอิสระในกำกับของกระทรวงเป็นองค์กรขนาดเล็กกระทัดรัด บริหารงานด้วยความมีประสิทธิภาพและบังเกิดประสิทธิผล (สมเดช สีแสง, 2545)

สถานศึกษาก็สามารถเปรียบได้กับองค์กร องค์กรโดยทั่วไปที่ไม่ว่าองค์กรใดๆ ย่อมมีโครงสร้างทางการบริหารของตน อาจใช้โครงสร้างตามกฎหมาย หรือปรับโครงสร้างย่อยตามที่แต่ละองค์กรเห็นว่าเหมาะสม ภายในหน่วยงานขององค์กรนั้นย่อมมีองค์กรดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร โดยองค์กรแต่ละองค์กรประกอบด้วยลักษณะงานที่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถแตกต่างกัน ตั้งแต่เจ้าหน้าที่ หัวหน้างาน หัวหน้าฝ่าย หัวหน้าสำนัก แต่ละระดับได้รับมอบหมายอำนาจสั่งการและตัดสินใจที่มีผลกระทบต่องานและบุคคลในระดับต่างกัน เช่น หัวหน้างานย่อย หัวหน้าหมวดวิชา หรือกลุ่มสาระการเรียนรู้มักตัดสินใจเลือกวิธีปฏิบัติงานให้ได้ผลดี ประหยัดทรัพยากรภายใต้ข้อจำกัดที่มีอยู่แต่หัวหน้างานในระดับสูงขึ้นไป เช่น ระดับกอง หรือระดับสถานศึกษา ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ที่กว้างออกไปอีก เช่น จัดคนเข้าสู่งาน สับเปลี่ยนคนเข้าสู่งาน พิจารณาความดีความชอบหรือแม้พิจารณาโทษทางวินัยภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด ผู้บริหารบางคนอาจยังไม่ต้องใช้อำนาจตามกฎหมายและความมีบารมีบางอย่าง เช่น การเป็นนักวิชาการที่รอบรู้จนเป็นที่ยอมรับ ความอาวุโสในด้านการทำงาน ความเป็นผู้มีใจกว้างยอมรับฟังความคิดเห็นของเพื่อนร่วมงาน ความมีภาวะผู้นำในตนเองเหล่านี้อาจทำให้วิธีการและความเข้มข้นของการใช้อำนาจแตกต่างกันออกไป ความแตกต่างของการใช้อำนาจนี้มีลักษณะการตอบสนองต่อลักษณะการใช้อำนาจแตกต่างกัน เช่น มีการปฏิบัติตามโดยดีและเต็มใจ มีการปฏิบัติตามทั้งที่ไม่เต็มใจหรือไม่เห็นด้วย มีการเฉยเมยต่อคำสั่งหรืออำนาจนั้นหรือแม้จะมีการแสดงพลังต่อต้านการใช้อำนาจ ฯลฯ เหล่านี้ย่อมมีผลกระทบต่อความสำเร็จของงาน หากเป็นงานในหน่วยงานระดับ โรงเรียนด้วยแล้วย่อมมีผลกระทบต่อระดับคุณภาพของนักเรียนได้ (อุทัย โนนาส, 2547)

ผู้บริหารเป็นตำแหน่งสูงสุดในองค์กร ต้องเกี่ยวข้องกับกำกับการใช้อำนาจ เพื่อให้สามารถโน้มน้าวและควบคุมงานต่างๆ ได้ ดังนั้นการทำงานในตำแหน่งผู้บริหารต้องใช้อำนาจ เพราะ

อำนาจเกี่ยวข้องกับตำแหน่งเป็นอย่างมาก อำนาจเป็นสิ่งที่มิจริงในบุคคลที่มีตำแหน่งในองค์กร อำนาจเป็นสิ่งที่ดี การใช้อำนาจให้เป็นและเกิดประสิทธิภาพเป็นเรื่องสำคัญขององค์กร อำนาจทำให้ผู้บริหารมีเครื่องมือที่มีประสิทธิผล แต่ทั้งนี้ต้องใช้อย่างฉลาดและรอบคอบ ถูกต้องตามสถานการณ์ จึงจะทำให้องค์กรและสมาชิกขององค์กรเข้ามามีส่วนร่วมในทางที่เป็นประโยชน์และความพึงพอใจ เพื่อทำให้องค์กรเจริญรุ่งเรือง (อุทัย โนภาส, 2547)

แต่เดิมผู้บริหารคือผู้ที่มีอำนาจในการอำนวยความสะดวกหรือสั่งการหรือการมีความสามารถบังคับให้ผู้อื่นทำในสิ่งที่ตนปรารถนา การเป็นผู้บริหารก็คือการใช้อำนาจในการบังคับหรือการเป็นคนใหญ่เหนือคนอื่น แต่ปัจจุบันแนวคิดดังกล่าวได้เปลี่ยนไป การเป็นผู้บริหารมิได้มีลักษณะของการใช้อำนาจในลักษณะเช่นนั้น หากแต่เปลี่ยนมาเป็นการใช้อำนาจ ในลักษณะที่จะทำให้เกิดความร่วมมือประสานงานกันที่จะทำให้อัตถุประสงค์ เป้าหมาย หรือนโยบายที่กำหนดหรือตั้งไว้บรรลุผลในแง่ดี การใช้อำนาจเป็นการใช้ในลักษณะที่ทำให้เกิดความยินยอมพร้อมใจของผู้ตามหรือผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ร่วมงานที่ยินดีจะทำงานร่วมกัน อย่างไรก็ตามไม่ว่าผู้บริหารจะใช้อำนาจที่ตนมีในลักษณะใด ผู้บริหารจะต้องมีอำนาจ และอำนาจนี้เองที่ช่วยให้คนที่เป็นผู้บริหารแตกต่างไปจากคนที่ไม่ได้เป็นผู้บริหาร เพราะถ้าหากผู้บริหารไม่มีอำนาจย่อมไม่สามารถทำให้ผู้ร่วมงานร่วมมือร่วมใจปฏิบัติงานได้ (อุทัย โนภาส, 2547)

ผลการใช้อำนาจของผู้บริหารมีความสำคัญต่อผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นอย่างมาก ผู้บริหารจะต้องมีกลยุทธ์ หรือกลวิธีในการเลือกใช้อำนาจของตนให้ถูกต้อง เพื่อให้ผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาได้แสดงความสามารถในการปฏิบัติงานของแต่ละบุคคลอย่างเต็มที่ด้วยความเต็มใจจะทำให้การใช้อำนาจของผู้บริหารในการดำเนินการหรือการบริหารงานประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพบรรลุตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ (อุทัย โนภาส, 2547)

ทั้งนี้ในการบริหารงานเพื่อให้เกิดผลดีต่อสถานศึกษาตามที่ต้องการนั้นผู้บริหารสถานศึกษาต้องเป็นผู้ที่มีภาวะผู้นำมีอิทธิพลเหนือบุคคลอื่นภายในสถานศึกษา ซึ่งอำนาจนับว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของภาวะผู้นำของผู้บริหารสถานศึกษา โดยทฤษฎีการบริหารนั้นความสำเร็จของการบริหารหรือประสิทธิผล (Effectiveness) เกิดขึ้นโดยผู้บริหารต้องใช้พลังอำนาจ (Power) ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในองค์กรซึ่งเฟรนช์และราเวน (French & Raven, 1978; อ้างถึงใน ทวีบุรุษ หอมเย็น, 2539) ได้เสนอที่มาของพลังอำนาจ (Power) ไว้ 5 ประการ ได้แก่ อำนาจจากการให้รางวัล (Reward Power) อำนาจตามกฎหมาย (Legitimate Power) อำนาจการบังคับขู่เข็ญ (Coercive Power) อำนาจความสามารถพิเศษ (Expert Power) และอำนาจอ้างอิง (Referent power) ดังนั้นหากผู้บริหารปราศจากพลังอำนาจก็จะไม่สามารถสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าและดำรงรักษาความเป็นสถานศึกษาไว้ได้

อำนาจไม่ได้มีความสำคัญต่อการดำเนินการหรือการกระทำใดๆ ในทางการเมืองในระดับชาติเท่านั้น แต่ในกรณีองค์กร อำนาจก็มีความสำคัญต่อองค์กร ต่อผู้บริหาร ทั้งนี้ในการกระทำหรือในการดำเนินการใดๆ ในองค์กรที่จะทำให้เป้าหมายบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ได้ ส่วนหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับอำนาจด้วย ดังที่ ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2540) ได้กล่าวไว้ว่า “อำนาจเป็นศักยภาพด้านความสามารถที่มีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมบุคคลหรือผู้อื่นเป็นความสามารถของผลกระทบที่มีต่อพฤติกรรมของผู้อื่นและเป็นแหล่งที่มาของความสามารถของผู้บริหารหรือผู้นำที่สามารถชักชวนให้ ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามได้”

ธงชัย สันติวงษ์ (2535) กล่าวว่า “การพัฒนาองค์กรให้เกิดประสิทธิผล ผู้บริหารจำเป็นต้องใช้อำนาจในการตัดสินใจ สั่งการ อำนาจการควบคุม ชี้แนะ ดูแล บำรุงขวัญและให้กำลังใจให้บุคลากรและผู้ร่วมงานมีความกระตือรือร้น สามารถปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่อง ดังนั้นผู้บริหารต้องใช้อำนาจให้เป็นและเกิดประโยชน์ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้ผู้นำหรือผู้บริหารมีประสิทธิภาพ ส่วน แมกเคลแลนด (McClelland, 1975) กล่าวว่า “บุคคลที่เป็นผู้บริหารที่ดีย่อมมีความต้องการอำนาจ เนื่องจากผู้บริหารเพียงคนเดียวไม่สามารถจะทำให้งานทั้งหมดที่องค์กรรับผิดชอบสำเร็จลุล่วงไปได้” เช่นเดียวกับ เอลซิโอไนท์ (Etzioni, 1975; อ้างถึงใน ถวิล เกื้อกุลวงศ์, 2530) ที่กล่าวว่า “การใช้อำนาจเป็นความสามารถของผู้บริหารหรือผู้นำที่จะจูงใจหรือมีอิทธิพลต่อพฤติกรรม ของผู้ใต้บังคับบัญชาในองค์กรให้ปฏิบัติตามอำนาจของผู้บริหารให้ดำเนินงานภายในองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ”

ดังนั้นอำนาจจึงเป็นสิ่งที่สำคัญในการบริหารงาน เพราะไม่ว่าการดำเนินชีวิตประจำวันหรือการดำเนินงานในองค์กร จะต้องมีอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเสมอ โดยเฉพาะผู้บริหารในบางสถานการณ์ อาจจะใช้อำนาจตามกฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่ได้ จำเป็นต้องใช้อำนาจการให้รางวัล อำนาจการบังคับ อำนาจอ้างอิง และ อำนาจความเชี่ยวชาญมาร่วมด้วย เพื่อจะให้การใช้อำนาจนั้นส่งผลดีต่อผู้ใต้บังคับบัญชาและเป็นประโยชน์ต่อองค์กร การใช้อำนาจของผู้บริหารหากใช้อย่างไม่ตระหนักร อาจสูญเสียอำนาจไป จึงจำเป็นที่ผู้บริหารต้องระมัดระวังในการใช้อำนาจให้เหมาะสม ดังที่คณะผู้จัดทำหลักสูตรการอบรมผู้บริหารสถานศึกษา ได้เสนอแนวการใช้อำนาจเพื่อเสริมประสิทธิผลขององค์กรไว้ดังนี้ (สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา, 2541) อำนาจบังคับลงโทษ อำนาจเลื่อมใสถ้าผู้นำมีแต่ขู่ ไม่เคยลงโทษจริง อำนาจสืบเนื่อง อาจขาดความเชื่อถือ ถ้าผู้นำอ้างลอยๆ ปราศจากความจริง อำนาจบอแนะจรางวัล ไม่สามารถจูงใจหากให้รางวัลทุกคนเท่ากันเหมือนกัน อำนาจตามกฎหมาย หากไม่ยอมวินิจฉัยสั่งการหรือสั่งการผิดพลาดย่อมทำให้ขาดความเชื่อถือ อำนาจการมีข้อมูลข่าวสาร หากมีแต่ของเก่า ล้าสมัยไม่หาเพิ่มเติมนานไปจะไม่มีคนรับฟัง อำนาจความรอบรู้เชี่ยวชาญหากไม่แสวงหาเพิ่มเติมหรือใช้ในทางที่ผิดอำนาจนี้ก็จะเลื่อมลอยไป

กระทรวงศึกษาธิการ (2546) ได้กำหนดให้ผู้บริหารสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้อำนวยการสถานศึกษาทำหน้าที่บริหารงานภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พุทธศักราช 2546 ได้กำหนดให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคล ซึ่งมีหน้าที่บริหารงาน 4 ด้าน คือ วิชาการ การงบประมาณ การบริหารบุคคล และงานบริหารทั่วไป แต่เนื่องจากสถานศึกษาบางส่วนยังมีข้อจำกัดในด้านทรัพยากรทางการบริหาร ซึ่งรัชนิย์ พรหมพานิช (2532) ให้ความเห็นว่าปัจจัยที่เป็นปัญหามากที่สุด คือ คน เนื่องจากมีปัจจัยหลายอย่างที่ทำให้คนปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้นและพัฒนาองค์การให้มีประสิทธิภาพผู้บริหารจึงจำเป็นต้องใช้อำนาจในการตัดสินใจสั่งการ อำนาจการควบคุมดูแล ซึ่งนะ ตลอดจนบำรุงขวัญให้กำลังใจแก่บุคลากร เพื่อให้เกิดความกระตือรือร้นและสามารถปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่อง (อุทัย โนภาส, 2547)

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราชเขต 2 เป็นหน่วยงานที่จัดการศึกษาในระดับ การศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้บริหารสถานศึกษาทำหน้าที่บริหารงานภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พุทธศักราช 2546 ซึ่งในการดำเนินการที่ผ่านมาต้องบริหารงานภายใต้โรงเรียนเป็นนิติบุคคล (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546) มีปรากฏสภาพปัญหาและอุปสรรคที่มีผลต่อการใช้อำนาจของผู้บริหารและประสิทธิภาพการทำงานของครูของโรงเรียน เช่น บุคลากรขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการกระจายอำนาจที่แท้จริง ส่งผลให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างล่าช้า ขาดความร่วมมือ สถานศึกษาส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนขนาดเล็กซึ่งขาดแคลนครู อุปกรณ์การเรียนการสอนส่งผลให้ขาดความพร้อมในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หรือพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการได้ การวิเคราะห์สภาพการบริหารจัดการของสถานศึกษายังไม่ครอบคลุม การขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ทางการเงิน คณะกรรมการสถานศึกษายังไม่เข้าใจบทบาทของตนเอง รวมไปถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการด้านกฎหมายของสถานศึกษา ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ สถานศึกษาขาดการส่งเสริมการวิจัยเพื่อพัฒนา การเรียนรู้ จัดทำ ส่งเสริมการผลิตและมีสื่อเพียงพอในการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดทำหลักสูตรครูผู้สอนยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการวัดผลประเมินผล ทั้งนี้ สถานศึกษาขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติตามแผนบริหารงานในส่วนของ การปฏิรูปครูเพื่อให้มีการพัฒนาการเรียนการสอนก้าวสู่การเป็นครูแกนนำและครูต้นแบบมีน้อย สถานศึกษาหลายแห่งไม่ให้ความสำคัญและขาดการสนับสนุน ในส่วนของ การประกันคุณภาพการศึกษา พบว่า สถานศึกษาส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพภายใน สถานศึกษา มุ่งปฏิบัติเพื่อรองรับการประเมินภายนอกตามช่วงเวลาที่กำหนดเท่านั้น (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2, 2549)

จากสภาพปัญหาดังกล่าวสรุปได้ว่าผู้บริหารสถานศึกษามีส่วนสำคัญและต้องรับผิดชอบในฐานะผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาในคราวเดียวกันด้วย จากสภาพที่เกิดปัญหาต่างๆ ในการบริหาร ประกอบกับสภาพการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของงานในสถานศึกษานั้น ผู้บริหารได้ใช้อำนาจอย่างไรในการบริหาร โดยผู้บริหารสถานศึกษาแต่ละคนมีอำนาจและใช้อำนาจแตกต่างกันไปตามที่แต่ละคนประพฤติกฎปฏิบัติ ซึ่งการใช้อำนาจของผู้บริหารมีผลต่อประสิทธิผลของการปฏิบัติงานของบุคลากรในโรงเรียน ซึ่งนอกจากจะมีอำนาจตามกฎหมายแล้วยังมีอำนาจที่ผู้บริหารจำเป็นต้องใช้ในการบริหารไม่ว่าจะเป็นการวางแผน สั่งงาน กำหนดเป้าหมายและดำเนินการต่อผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อให้งานบรรลุตามเป้าหมายขององค์กร โดยมีปัจจัยของอำนาจทั้ง 5 ด้าน คือ อำนาจการให้รางวัล อำนาจการบังคับ อำนาจตามกฎหมาย อำนาจอ้างอิง และอำนาจความเชี่ยวชาญ ซึ่งอำนาจเหล่านี้สามารถส่งผลกระทบต่อกรมมิชวัญและกำลังใจต่อการปฏิบัติงานของบุคลากร

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจและทำการศึกษาวิจัยในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจของผู้บริหารสถานศึกษากับประสิทธิผลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2

คำถามการวิจัย

1. การใช้อำนาจของผู้บริหาร ตามความคิดเห็นของข้าราชการครู สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 อยู่ในระดับใด
2. ประสิทธิภาพของสถานศึกษา ตามความคิดเห็นของข้าราชการครู สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 อยู่ในระดับใด
3. การใช้อำนาจของผู้บริหารสถานศึกษากับประสิทธิผลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 มีความสัมพันธ์กันหรือไม่

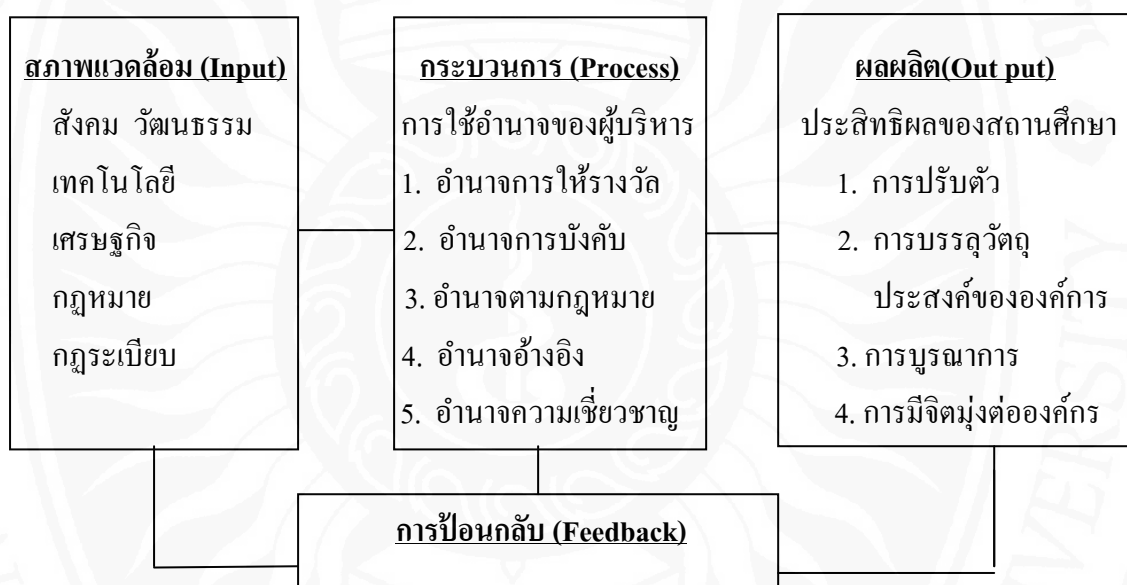
วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการใช้อำนาจของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2
2. เพื่อศึกษาประสิทธิผลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2
3. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจของผู้บริหารสถานศึกษากับประสิทธิผลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2

กรอบและแนวคิดการวิจัย

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ได้อาศัยแนวคิดเรื่องการใช้อำนาจของผู้บริหารของเฟรนช์ และเรเวน (French & Raven, 1959) ซึ่งมี 5 ด้าน คืออำนาจการให้รางวัล (Reward power) อำนาจการบังคับ (Coercive power) อำนาจตามกฎหมาย (Legitimate power) อำนาจอ้างอิง (Referent Power) อำนาจความเชี่ยวชาญ (Expert Power)

ส่วนประสิทธิผลของสถานศึกษานั้นได้อาศัยแนวคิดของ ฮอย และมิเกล (Hoy & Miskel, 1991) มี 4 ด้านคือ การปรับตัว (Adaptation) การบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร (Goal Attainment) การบูรณาการ (Integration) การมีจิตมุ่งต่อองค์กร (Latency) (อำนาจ ศิริแพทย์, 2543) ดังแสดงในภาพประกอบที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดของการวิจัย
ที่มา: ผู้วิจัย

แผนภูมิระบบทั้ง 4 ส่วน ได้แก่ (1)สภาพแวดล้อม (Input) (2) กระบวนการ (Process) (3) ผลผลิต (Output) (4) การป้อนกลับ (Feedback) (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, 2545) มีรายละเอียดดังนี้

1. สภาพแวดล้อม (Input) หมายถึง สภาพแวดล้อมภายนอกหรือภายใน ซึ่งมีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานในองค์กร

2. กระบวนการ (Process) เป็นขั้นตอนในการทำงาน เป็นการอธิบายรายละเอียดของลำดับขั้นตอน ก่อน - หลังของการเปลี่ยนสภาพปัจจัยนำเข้าให้เป็นผลผลิต ในความเป็นจริงระบบ

แต่ละระบบจะมีกระบวนการมากกว่า 1 กระบวนการ ในกรณีของสถานศึกษาจะมีระบบย่อย ได้แก่ การบริหาร (Administration) การผลิต (Production) การให้บริการ (Service)

3. ผลผลิต (Output) เป็นส่วนประกอบของระบบองค์การซึ่งเกี่ยวข้องกับสินค้า บริการ และผลผลิตอื่นๆ ที่ถูกผลิตในองค์การ ซึ่งหมายถึงการพยายามที่จะทำเพื่อให้บรรลุ เป้าหมายของการจัดการสถานศึกษา คำตอบก็คือเป้าหมาย (Goal) ซึ่งเป็นผลผลิต (Output) ที่ ต้องการจากระบบก็คือประสิทธิภาพของนักเรียนและประสิทธิผลของสถานศึกษานั้นเอง

4. การป้อนกลับ (Feedback) เป็นข้อมูลเกี่ยวกับสภาพและผลลัพธ์เกี่ยวกับกิจกรรม ขององค์การ ข้อมูลเหล่านี้ใช้เพื่อปรับปรุงปัจจัยนำเข้าและกระบวนการแปรสภาพ เพื่อให้ได้ ผลลัพธ์ที่พึงพอใจมากขึ้น ซึ่งการป้อนกลับจะช่วยให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดตาม เป้าหมายที่ต้องการ

สมมติฐานของการวิจัย

การใช้อำนาจของผู้บริหารสถานศึกษากับประสิทธิผลของสถานศึกษามีความสัมพันธ์กัน

ขอบเขตของการวิจัย

1. ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาค้างนี้ คือ ครูผู้สอนในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 ในปี พ.ศ.2551 จำนวน 3,380 คน

2. กลุ่มตัวอย่าง

กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างโดยคำนวณกลุ่มตัวอย่างตามตารางของ เกรจซี่ และมอร์แกน (Krejcie & Morgan, 1970 อ้างถึงใน ประยูร อาษานาม, 2543) ได้กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 346 คน กำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างแต่ละโรงเรียน ด้วยวิธีการสุ่มแบบแบ่งชั้นภูมิตามสัดส่วน ของประชากรในโรงเรียน (Proportionate Stratified Random Sampling) ได้กลุ่มตัวอย่าง ของแต่ละโรงเรียน เพื่อนำไปเก็บข้อมูลต่อไป ซึ่งมีวิธีการสุ่ม ดังนี้

กลุ่มตัวอย่างของแต่ละโรงเรียน = $\frac{\text{กลุ่มตัวอย่างทั้งหมด} \times \text{ประชากรทั้งหมดของแต่ละโรงเรียน}}{\text{ประชากรทั้งหมด}}$

สุ่มครูจากแต่ละโรงเรียนเป็นกลุ่มตัวอย่างการวิจัยตามที่คำนวณ ได้โดยใช้วิธีสุ่มอย่างง่าย

3. ตัวแปรที่ศึกษา

3.1 ตัวแปรการใช้อำนาจของผู้บริหารสถานศึกษา ประกอบด้วย

3.1.1 อำนาจการให้รางวัล

- 3.1.2 อำนาจการบังคับ
- 3.1.3 อำนาจตามกฎหมาย
- 3.1.4 อำนาจอ้างอิง
- 3.1.5 อำนาจความเชี่ยวชาญ
- 3.2 ตัวแปรประสิทธิผลของสถานศึกษา ประกอบด้วย
 - 3.2.1 การปรับตัว
 - 3.2.2 การบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร
 - 3.2.3 การบูรณาการ
 - 3.2.4 การมีจิตมุ่งต่อองค์กร

ตัวแปรที่ศึกษาสามารถนำเสนอได้ดังนี้

การใช้อำนาจของผู้บริหารสถานศึกษา	ประสิทธิผลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
1. อำนาจการให้รางวัล 2. อำนาจการบังคับ 3. อำนาจตามกฎหมาย 4. อำนาจอ้างอิง 5. อำนาจความเชี่ยวชาญ	1. การปรับตัว 2. การบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร 3. การบูรณาการ 4. การมีจิตมุ่งต่อองค์กร

ภาพที่ 2 ขอบเขตตัวแปรที่ศึกษา
ที่มา: ผู้วิจัย

ข้อตกลงเบื้องต้น

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ให้ถือว่าองค์ประกอบการใช้อำนาจของผู้บริหารสถานศึกษาหรือตัวแปรต้นแต่ละตัวมีอิสระต่อกัน

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ความสัมพันธ์ หมายถึง ความเกี่ยวข้องผูกพันกันระหว่างการใช้อำนาจของผู้บริหาร กับประสิทธิผลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

2. การใช้อำนาจ หมายถึง การใช้ความสามารถของผู้บริหารที่มีผลทำให้บุคคลอื่น ปฏิบัติตามเพื่อการปฏิบัติงานตามภารกิจและความรับผิดชอบ ให้บรรลุผลตามความต้องการของ ตนเองหรือหน่วยงาน เป็นการใช้อำนาจการปฏิบัติงานตามระดับภารกิจและความรับผิดชอบของ การบริหาร 5 ประเภท

2.1 อำนาจการให้รางวัล หมายถึง การยกย่องและการยอมรับนับถือเป็นพิเศษ เป็น อำนาจการให้รางวัลอย่างแท้จริง โดยเฉพาะเป็นการให้รางวัลเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่และ การขึ้น เงินเดือน รวมไปถึงการมอบหมายงานพิเศษเพื่อยกย่องชมเชย โดยใช้ระบบคุณธรรม

2.2 อำนาจการบังคับ หมายถึง ความสามารถของผู้บริหารสถานที่จะดำเนิน ผลิต ตำแหน่ง ไม่ขึ้นเงินเดือน หรือใช้วิธีการอย่างอื่นลงโทษบุคคลได้

2.3 อำนาจตามกฎหมาย หมายถึง การที่ผู้บริหารสถานศึกษาสามารถครอบครอง หรือดำรงตำแหน่งตามที่มีอยู่ ทางระบบสังคม หรือองค์การซึ่งเป็นสิทธิที่สามารถทำให้ผู้อื่นปฏิบัติ ตามและผู้ที่บังคับบัญชา ทุกคนปฏิบัติตาม โดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

2.4 อำนาจอ้างอิง หมายถึง ความสามารถของผู้บริหารสถานศึกษาที่ปลูกเร้า ความ เคารพ ความชื่นชม และความจงรักภักดี สิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นจากคุณสมบัติของบุคคลโดยตรง ซึ่ง บุคคลในหน่วยงาน มีความปรารถนาอยากจะเป็น อยากลอกเลียนแบบ จึงทำให้เกิดมีการอ้างอิงขึ้น

2.4 อำนาจความเชี่ยวชาญ หมายถึง ทักษะความรู้และประสบการณ์ส่วนบุคคลของ ผู้บริหารที่มีความรู้ทางการบริหาร มีความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานและชำนาญงานที่รับผิดชอบ

3. ประสิทธิผลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง สภาพความสำเร็จหรือผลที่ เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนี้

3.1 การปรับตัว หมายถึง ความสามารถของสถานศึกษาในการปรับเปลี่ยนหรือ พร้อมที่จะปรับเปลี่ยนพฤติกรรม การปฏิบัติงาน เพื่อให้สถานศึกษาได้ดำเนินการให้สอดคล้องกับ บทบาท หน้าที่ และปัจจัยจากภายในและภายนอกที่เกิดขึ้น โดยพิจารณาจากการยอมรับใน ความสามารถ และความรวดเร็วของการบริหารงาน

3.2 การบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร หมายถึง ความสามารถของสถานศึกษาใน การดำเนินงาน ตามบทบาทและหน้าที่ให้บรรลุตามเป้าหมายในด้านการบริหารงานวิชาการ การบริหารงานงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไปของสถานศึกษา

3.3 การบูรณาการ หมายถึง ความสามารถของสถานศึกษาที่จะทำให้การดำเนินการต่างๆ หรือบุคลากรของสถานศึกษาเป็นไปอย่างสอดคล้องกันในลักษณะของกระบวนการสร้างความสัมพันธ์ ประสานงาน ทำให้เกิดความมั่นคงและทำให้การปฏิบัติงานบรรลุตามวัตถุประสงค์

3.4 การมีจิตมุ่งต่อองค์การ หมายถึง ความสามารถของสถานศึกษาที่ทำให้บุคลากรในสถานศึกษามีความรู้สึที่ดีต่อการทำงาน ลักษณะงาน ค่าตอบแทน เพื่อนร่วมงาน ลักษณะการบริหารและต่อความก้าวหน้าในวิชาชีพ

ประโยชน์ของการวิจัย

1. เป็นข้อมูลต่อการใช้วางแผนการบริหารงานและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรใช้อำนาจให้เหมาะสมกับสถานการณ์บุคคลและลักษณะงานที่ปฏิบัติ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของงาน
2. เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบการบริหารจัดการสถานศึกษา
3. เป็นข้อมูลต่อเขตพื้นที่การศึกษา รวมไปถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปเป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนาผู้บริหารให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลต่อไป
4. เป็นแนวทางพัฒนาการบริหารงานของสถานศึกษาให้เกิดประสิทธิผลอันจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาต่อไป