

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในสภาวะปัจจุบัน โลกอยู่ในยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงและการแข่งขันกันอย่างสูง ซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ และในฐานะประเทศไทยเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมโลก จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะได้รับผลกระทบ จากการเปลี่ยนแปลงและการแข่งขันอย่างรุนแรงนี้ โดยกระทบทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง อันจะเห็นได้ชัดจากปัญหาและสภาพวิกฤติการณ์ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองในปัจจุบัน จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจว่าในสภาวะแบบนี้ สังคมไทยควรมีการปรับตัวเปลี่ยนแปลงและพัฒนาตนเองอย่างไร เพื่อให้สามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงยั่งยืน มีสันติสุขและสามารถเอาชนะวิกฤติการณ์ทางด้านต่าง ๆ ที่เรากำลังเผชิญอยู่ได้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2550 : 2)

เป็นที่ยอมรับกันว่าบุคคลที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในทุกๆ ระดับของสังคม คือ ผู้นำเป็นผู้ที่มีความสำคัญต่อความอยู่รอด สวัสดิภาพ และสันติสุขของสังคมและประเทศชาติทั้งหมด นอกจากนี้ ผู้นำมีความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาองค์กรและการจัดการในทุกๆ ระดับ ทั้งในระดับโลก ระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ หรือระดับโลก ระดับในระดับองค์กรมีการยอมรับกันว่าความสำเร็จขององค์กรไม่ว่าจะเรียกว่าเป็นการบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results-based management) ประสิทธิภาพหรือประสิทธิผล ล้วนแต่ขึ้นกับภูมิปัญญา ความคิดอ่านและแนวปฏิบัติที่สร้างสรรค์ของผู้นำขององค์กร ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยที่พบว่า ภาวะผู้นำสัมพันธ์กับการประสิทธิผลของงาน และภาวะผู้นำมีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลขององค์กร เนื่องจากผู้นำมีความสำคัญ จึงมีแนวคิดและการศึกษาในเรื่องการพัฒนาความเป็นผู้นำหรือภาวะผู้นำ (Leadership) เกิดขึ้นสำหรับในประเทศไทย ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาได้มีการศึกษาภาวะผู้นำที่มีความเหมาะสมกับยุคปัจจุบันซึ่งเป็นยุคของการเปลี่ยนแปลงนี้ แนวคิดทฤษฎีใหม่ที่มีชื่อเสียงและเป็นที่ยอมรับกันมากในปัจจุบัน คือ แนวคิดทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership Theory) ซึ่งเป็นทฤษฎีภาวะผู้นำแนวใหม่ หรือเป็นกระบวนทัศน์ใหม่ (New paradigm) เนื่องจากภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงนี้ เป็นการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ (Paradigm shift) ไปสู่ภาวะผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ (Vision) มีการกระจายอำนาจหรือการสร้างพลังใจ (Empowering) เป็นผู้มีคุณธรรม (Moral agents) ประกอบกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

ได้กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการ กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาใน 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป ไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาโดยตรง กระทรวงศึกษาธิการ จึงได้ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จในการกระจายอำนาจ โดยมีหลักการที่สำคัญ คือ 1) ยึดและดำรงหลักเอกภาพด้านมาตรฐานและนโยบายด้านการศึกษา 2) มีความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหาร และจัดการศึกษารวมทั้งขีดความสามารถและความรับผิดชอบของผู้รับการกระจายอำนาจ 3) มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ 4) มุ่งให้เกิดผลสำเร็จอยู่ที่สถานศึกษา โดยเน้นให้สถานศึกษามีความเข้มแข็งเพิ่มความคล่องตัวในการดำเนินการกระจายอำนาจทั้ง 4 ด้าน ไปยังสถานศึกษามากที่สุด 5) เพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพให้แก่สถานศึกษา และ 6) มอบหมายให้ผู้ที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการเป็นผู้ตัดสินใจในเรื่องนั้นๆ โดยตรง และต้องปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่เพื่อรองรับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546 : 6)

การบริหารจัดการในการพัฒนาการศึกษาจะให้เกิดผลดีและมีประสิทธิผลสูงย่อมขึ้นกับองค์ประกอบหลายอย่างเป็นต้นว่า การบริหารจัดการที่ดี การนำเทคโนโลยีมาใช้ในการทำงาน ผู้บริหารมืออาชีพ และเกิดการพัฒนาสู่องค์กรแห่งการเรียนรู้ นอกจากนี้ยังขึ้นกับความรับผิดชอบในการทำงานของผู้ร่วมงาน ความกระตือรือร้น ความสามารถของผู้ร่วมงาน ความถนัด แต่สิ่งดังกล่าวนี้จะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยความสามารถของผู้นำหรือผู้บริหารซึ่งถือได้ว่า เป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุดผู้นำที่มีความสามารถจะมีอิทธิพลในการจูงใจให้ผู้อื่นปฏิบัติตาม ทำงานมุ่งสู่เป้าหมายขององค์กรและสามารถประสานอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน ผู้นำจึงมีความสำคัญยิ่งต่อกลุ่มและการบริหารงาน ความสำเร็จของกลุ่มมีส่วนสัมพันธ์กับความสามารถของผู้นำ ซึ่งกาญจน์ เรืองมนตรี (2549 : 1) ได้กล่าวถึงผู้นำ (Leader) ว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งต่อความสำเร็จขององค์กรทั้งนี้ เพราะผู้นำมีภาระหน้าที่ และความรับผิดชอบโดยตรงที่จะต้องวางแผนสั่งการดูแล และควบคุมให้บุคลากรขององค์กรปฏิบัติงานต่าง ๆ ให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการบริหารงานในองค์กร องค์กรจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวในการดำเนินงานนั้น ปัจจัยสำคัญที่สุดก็คือผู้นำ ถ้าองค์กรใดได้ผู้นำที่มีประสิทธิภาพก็จะสามารถสั่งการและใช้อิทธิพลต่อผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติงาน ตลอดจนทำกิจกรรมต่าง ๆ ให้องค์กรสามารถทำงานสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี แต่ในทางตรงกันข้ามถ้าองค์กรใดได้ผู้นำที่ไม่มีประสิทธิภาพ ก็จะไม่สามารถสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาให้เชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งได้ ชำร่วยยังเป็นการทำลายขวัญของผู้ใต้บังคับบัญชา

ที่มีต่อผู้นำ ซึ่งจะเป็นผลทำให้การปฏิบัติงานด้านต่างๆ ในองค์กรประสบความสำเร็จ (วิเชียร วิทยอุดม. 2549 : 1)

โรงเรียนขนาดเล็กหรือโรงเรียนที่มีนักเรียน 120 คนลงไป เป็นปรากฏการณ์ที่ทำทนาย การศึกษาไทยมาช้านาน และนับทวีจำนวนมากขึ้น เมื่ออัตราการเกิดน้อยลง โรงเรียนขนาดเล็ก ส่วนใหญ่จะกระจายอยู่ในชนบท การเกิดและดำรงอยู่อาศัย ความสนับสนุนจากชุมชนนั้นๆ เป็นหลัก ทั้งยังเป็นที่ยอมรับนักเรียนที่ผู้ปกครองไม่พึงประสงค์ หรือไม่ปึงจัยที่จะส่งให้ไปเรียน ไกลบ้าน แม้ว่าจะเป็นเสมือนที่พึ่งทางการศึกษาของครอบครัวชนบท แต่โรงเรียนขนาดเล็กมักเป็น เป้าหมายของการยุบรวมเพื่อลดจำนวนให้น้อยลง เพราะต้องใช้ทรัพยากรสูงในการพัฒนาให้มี คุณภาพ และเมื่อไม่ได้รับการสนับสนุนตามความจำเป็นจะมีคุณภาพทางการศึกษาไม่ได้มาตรฐาน ในปีการศึกษา 2550 มีโรงเรียนขนาดเล็กจำนวน 13,184 แห่ง ให้การศึกษาแก่นักเรียนประมาณ 909,800 คน การประเมินมาตรฐานภายนอกของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพ การศึกษา (องค์การมหาชน) ในรอบแรกพบว่า ร้อยละ 66.67 ของโรงเรียนขนาดเล็กอยู่ในระดับ มาตรฐานพอใช้หรือควรปรับปรุง (กระทรวงศึกษาธิการ. 2551 : คำนำ)

สภาพการบริหารงานบุคคลของโรงเรียนขนาดเล็กที่มีปัญหาที่เด่นชัดที่สุด คือ ขวัญและ กำลังใจของครูตกต่ำ เพราะครูหนึ่งคนต้องรับผิดชอบดูแลผู้เรียนหลายชั้น หรือรับผิดชอบชั้นเดียว แต่ต้องสอนทุกกลุ่มสาระ อีกทั้งโอกาสที่จะเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ราชการก็มีจำกัด ไม่เหมือนครูที่ สอนในสถานศึกษาขนาดกลางหรือขนาดใหญ่ที่มีโอกาสได้รับการพัฒนาตน พัฒนางาน และมีความก้าวหน้าในวิชาชีพ ดังนั้น ถ้าครูขาดขวัญและกำลังใจในการทำงาน จะมีผลกระทบต่อ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน ทั้งของตนเอง สถาบันการศึกษา และประเทศชาติ (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 2. 2553 : 2-3)

ดังนั้นการจัดการศึกษาของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา พระนครศรีอยุธยา เขต 2 จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยผู้บริหารสถานศึกษา และครูที่มีความรู้ มีความสามารถ โดยเฉพาะผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องเป็นทั้งอำนวยการ นักจัดการ และเป็นผู้นำ การที่โรงเรียนจะจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพได้นั้นถือว่า ความสามารถของผู้บริหารโรงเรียน เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งเพราะผู้บริหารเปรียบเสมือนหัวใจของโรงเรียน เป็นผู้ส่งเสริม ความก้าวหน้าของการเรียนการสอนเป็นผู้จัดการให้งานดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยเป็นผู้ที่ต้อง รับผิดชอบงานของโรงเรียนตั้งแต่งานสูงสุดลงมาถึงงานต่ำสุด การบริหารการศึกษาเป็นเรื่อง ที่สำคัญและมีความจำเป็นต่อการจัดการศึกษาอันจะส่งผลต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การศึกษา จะดีได้ขึ้นอยู่กับความสามารถของการจัดการของผู้บริหารที่จะเข้าใจในหลักการและทฤษฎี ทางการบริหารสามารถประยุกต์ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาสภาพ การบริหารงานบุคคลของ โรงเรียนขนาดเล็ก เพื่อเป็นข้อมูลในการหาแนวทางพัฒนาผู้บริหารสถานศึกษาให้เหมาะสม และเป็นที่พอใจของข้าราชการครู ซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาและบริหารจัดการ โรงเรียนให้เกิด ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ตั้งวัตถุประสงค์ของการวิจัย ไว้ดังนี้

1. เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารงานบุคคลของโรงเรียนขนาดเล็ก
2. เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลของโรงเรียนขนาดเล็ก
3. เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ของการบริหารงานบุคคลของโรงเรียนขนาดเล็ก

### ความสำคัญของการวิจัย

ผลการวิจัยครั้งนี้ สามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการบริหารงานบุคคลของ โรงเรียนขนาดเล็ก ของหน่วยงานระดับต่าง ๆ ของผู้บริหารสถานศึกษา ข้าราชการครู บุคลากรทางการศึกษาได้เข้าใจกลไกในการบริหารงานบุคคลของโรงเรียนขนาดเล็ก เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของตนเองต่อการจัดการศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

### สมมุติฐานในการวิจัย

ผู้บริหารสถานศึกษาขนาดเล็กที่มาจากการเข้าร่วมการพัฒนาการบริหารงานบุคคลของโรงเรียนขนาดเล็กมีการพัฒนา ที่แตกต่างกัน

### ขอบเขตของการวิจัย

#### 1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย

##### 1.1 ประชากร ประกอบด้วย

1.1.1 ชั้นศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารงานบุคคลของโรงเรียนขนาดเล็ก ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญ คือ ผู้ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ในหน่วยงานทางการศึกษา หรือสถานศึกษามาแล้วไม่ต่ำกว่า 5 ปี จำนวน 15 คน

1.1.2 ชั้นศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลของโรงเรียนขนาดเล็ก ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิ คือ ผู้ที่มีวุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาโท มีประสบการณ์การบริหารสถานศึกษามาแล้วไม่ต่ำกว่า 5 ปี จำนวน 5 คน

1.1.3 ชั้นศึกษาความเป็นไปได้ของการบริหารงานบุคคลของโรงเรียนขนาดเล็ก ประชากรที่ใช้ในการศึกษาคั้งนี้ ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 2 จำนวน 77 คน

## 1.2 กลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย

1.2.1 ชั้นศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารงานบุคคลของโรงเรียนขนาดเล็ก กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาคั้งนี้ ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 15 คน

1.2.2 ชั้นศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลของโรงเรียน ขนาดเล็ก กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาคั้งนี้ ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 คน

1.2.3 ชั้นศึกษาความเป็นไปได้ของการบริหารงานบุคคลของโรงเรียนขนาดเล็ก กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาคั้งนี้ ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 2 จำนวน 64 คน

## 2. ตัวแปรที่ศึกษา ประกอบด้วย

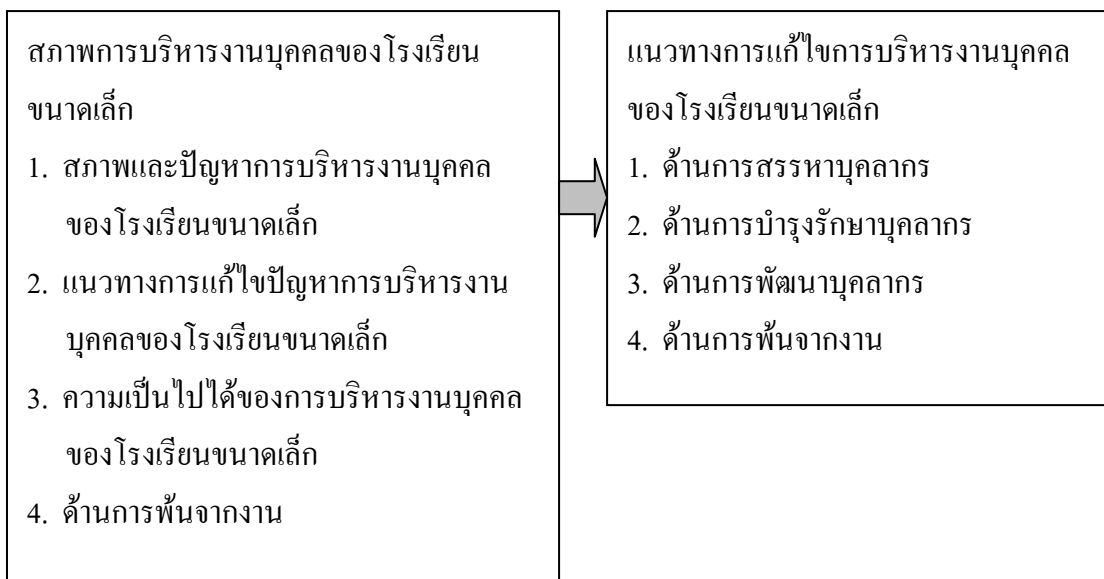
2.1 สภาพและปัญหาการบริหารงานบุคคลของโรงเรียนขนาดเล็ก

2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลของโรงเรียนขนาดเล็ก

2.3 ความเป็นไปได้ของการบริหารงานบุคคลของโรงเรียนขนาดเล็ก

## กรอบแนวคิดในการวิจัย

กรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้เรื่องการศึกษาการบริหารงานบุคคลของโรงเรียนขนาดเล็ก โดยผู้วิจัยได้นำแนวคิดของการศึกษา นักบริหารที่ได้นำเสนอกรอบแนวคิด ได้แก่ ศิริพร พงศ์ศรีโรจน์ (2543 : 10) ; ฌัญญุพันธ์ เขจรนันท์ (2545 : 16) ; มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2546 : 22) และธงชัย สันติวงษ์ (2546 : 9) ซึ่งได้กำหนดสภาพการบริหารงานบุคคลของโรงเรียนขนาดเล็ก ประกอบด้วย 1) สภาพและปัญหาการบริหารงานบุคคลของโรงเรียนขนาดเล็ก 2) แนวทาง การแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลของโรงเรียนขนาดเล็ก และ 3) ความเป็นไปได้ของการ บริหารงานบุคคลของโรงเรียนขนาดเล็กขอข่ายการบริหารงานบุคคลไว้ 4 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านการ สรรหาบุคลากร 2) ด้านการบำรุงรักษาบุคลากร 3) ด้านการพัฒนาบุคลากร และ 4) ด้านการพ้น จากงาน สรุปเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ดังภาพประกอบ 1



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การบริหารงานบุคคล หมายถึง ภารกิจของผู้บริหารที่มุ่งปฏิบัติในกิจกรรมทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับบุคคล เพื่อให้มีปัจจัยด้านบุคคลขององค์กรเป็นทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพสูงสุดตลอดเวลา ซึ่งจะส่งผลสำเร็จต่อเป้าหมายขององค์กร หรือเป็นการจัดระเบียบบุคลากร การดูแลบุคคลเพื่อให้บุคคลใช้ประโยชน์ในความรู้ ความสามารถของแต่ละบุคคลให้มากที่สุดในการพัฒนาองค์กร

2. การบริหารงานบุคคลของโรงเรียนขนาดเล็ก หมายถึง ภารกิจของผู้บริหารงานประกอบด้วย 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการสรรหาบุคลากร ด้านการบำรุงรักษาบุคลากร ด้านการพัฒนาบุคลากร และด้านการพ้นจากงาน

2.1 ด้านการสรรหาบุคลากร หมายถึง การวางแผนบุคลากร การสรรหา การเลือกสรร และการบรรจุแต่งตั้ง

2.2 ด้านการบำรุงรักษา หมายถึง การปฐมนิเทศ การจัดบุคคลเข้าปฏิบัติงาน การนิเทศงาน การประเมินผลงานและขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน

2.3 ด้านการพัฒนาบุคลากร หมายถึง การฝึกอบรม การศึกษาต่อ การศึกษาดูงาน การสัมมนา การประชุมเชิงปฏิบัติการ

2.4 ด้านการพ้นจากงาน หมายถึง การย้าย การโอน การดำเนินการทางวินัย การลงโทษทางวินัย เกษียณอายุ และถึงแก่กรรม

3. ผู้เชี่ยวชาญ หมายถึง ผู้ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ในหน่วยงานทางการศึกษา หรือสถานศึกษามาแล้วไม่ต่ำกว่า 5 ปี จำนวน 15 คน
4. ผู้ทรงคุณวุฒิ หมายถึง ผู้ที่มีวุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาโทมีประสบการณ์การบริหารสถานศึกษามาแล้วไม่ต่ำกว่า 5 ปี จำนวน 5 คน
5. ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 2 จำนวน 64 คน

#### **ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ**

1. ผลการวิจัยจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารโรงเรียน ครู อาจารย์ รวมทั้งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในศึกษาการบริหารงานบุคคลของโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 2
2. เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารงานบุคคล