

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาของปัญหา

ในสังคมโลกที่นับวันจะมีอัตราการเร่งของการเปลี่ยนแปลงที่เร็วมากขึ้นอันเกิดจากการแข่งขันเทียบได้จากการเปลี่ยนแปลงในสังคมชนบทบรรพกาลสู่สังคมเกษตรกรรม ใช้เวลานับพันปี จากสังคมเกษตรกรรมสู่สังคมบริการและสังคมสารสนเทศ (Information Society) ใช้เวลาน้อยลงเพียงประมาณ 200 ปี ซึ่งมิได้เปลี่ยนแปลงเฉพาะโครงสร้างหรือรูปแบบการผลิตเท่านั้น ยังมีการเปลี่ยนแปลงเฉพาะโครงสร้างและรูปแบบการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา วัฒนธรรมและเทคโนโลยี ไปพร้อมๆ กันด้วย และสิ่งที่กำลังเกิดขึ้นขณะนี้คือการเปลี่ยนแปลงผ่านจากศตวรรษที่ 20 เข้าสู่ศตวรรษที่ 21 หรือที่เรียกว่าอยู่ในยุคแห่งคลื่นลูกที่ 4 คือยุคสังคมแห่งการเรียนรู้ (Knowledge-based Society) และคลื่นลูกที่ 5 ยุคสังคมแห่งปัญญา (Intellectual Society) จึงเป็นช่วงเวลาหลายประเทศกำลังปรับปรุงระบบการบริหารให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป ประเทศไทยก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงในเชิงพัฒนาสอดคล้องทิศทางการพัฒนาของสังคมโลกมาโดยตลอด การปรับเปลี่ยนการทำงานโดยใช้การมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน โดยยึดหลักการทำงานแบบมีเครือข่าย มีความรับผิดชอบ โปร่งใส ตรวจสอบได้ มุ่งให้เกิดคุณภาพและประสิทธิภาพ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2546. หน้า 4)

ขณะที่ ฌ็อง-ฟร็องซัว เมเจอร์ (2545, หน้า 32-34) ได้กล่าวว่า ปกติองค์กรทุกองค์การจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อความอยู่รอดและความเจริญก้าวหน้า ในขณะที่สิ่งแวดล้อมภายในและภายนอกเปลี่ยนแปลง โดยองค์กรจะต้องตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงนั้นให้เหมาะสม อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการพยายามปรับตัวทั้งทางด้านทรัพยากรและการดำเนินงานเพื่อรองรับแรงผลักดันของสภาพแวดล้อม แต่การดำเนินงานตอบสนอง (Reactive) เพียงด้านเดียวก็ไม่สามารถรับประกันความสำเร็จที่จะเกิดขึ้น เนื่องจากความซับซ้อนและผันผวนของสภาพแวดล้อมในปัจจุบันทำให้องค์กรต้องพยายามปรับตัวในเชิงรุก (Proactive) โดยไม่ต้องรอให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมขึ้นแล้วค่อยวิเคราะห์สถานการณ์ กำหนดแผนและปรับตัวตามไป การเปลี่ยนแปลงองค์กร (Organizational Change) เป็นกระบวนการสร้างการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในองค์กร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในองค์กรหรือพยายามปรับองค์กรให้ก้าวหน้าโดยอาศัยการวิเคราะห์ปัญหา การวางแผนและดำเนินการจัดสร้างวัฒนธรรมองค์กร

อย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่กระบวนการเปลี่ยนแปลงองค์การจะใช้เทคนิคทางด้านพฤติกรรมศาสตร์สังคมวิทยาและการวิจัยเชิงปฏิบัติการ เพื่อกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในองค์การ ในทิศทางที่ต้องการ การเปลี่ยนแปลงไม่ใช่เรื่องเฉพาะต่อองค์การขนาดใหญ่ที่มีอายุยาวนานและประสบความสำเร็จ องค์การที่เกิดขึ้นใหม่ก็ต้องการเปลี่ยนแปลงเช่นเดียวกันโดยการปรับตัวในด้านต่างๆ ทั้งโครงสร้าง กระบวนการดำเนินงาน เทคโนโลยีหรือบุคลากร เพื่อให้องค์การเจริญเติบโต และพบกับสิ่งที่ท้าทายใหม่ๆ โดยแสวงหาโอกาสในการอยู่รอดและเติบโตอย่างมั่นคงในอนาคต

ในกรณีของประเทศไทย การเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากกระแสโลกาภิวัตน์และพัฒนาการที่รวดเร็วของเทคโนโลยีสารสนเทศมีผลกระทบต่อสังคมไทยอย่างมากจนเกิดภาวะวิกฤติทั้งด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านการเมืองและด้านการศึกษา โดยเฉพาะปัญหาในการบริหารและจัดการศึกษาที่ยังไม่สามารถพัฒนาคนไทยให้มีศักยภาพเพียงพอต่อการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพในสภาพสังคมที่เปลี่ยนไป รวมทั้งไม่สามารถพัฒนาและสร้างสรรคสังคม ประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้าได้ในสังคมโลก รัฐจึงได้กำหนดนโยบายในการปฏิรูปการศึกษา ดังที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2550, หน้า 2) ได้กล่าวไว้ว่า “รัฐบาลได้แถลงนโยบายการศึกษาต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันศุกร์ที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ.2549 ว่า “เร่งรัดการปฏิรูปการศึกษาโดยยึดคุณธรรมนำความรู้ มุ่งมั่นที่จะขยายโอกาสทางการศึกษาของประชาชนให้กว้างขวางและทั่วถึง โดยคำนึงถึงการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ เสริมสร้างความตระหนักในคุณค่าของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ความสมานฉันท์ สันติวิธี วิถีประชาธิปไตย พัฒนาคนโดยใช้คุณธรรมเป็นพื้นฐานของกระบวนการเรียนรู้ที่เชื่อมโยงความร่วมมือของสถาบันครอบครัว ชุมชน สถาบันศาสนาและสถาบันการศึกษาการจัด การศึกษาจะเน้นการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและท้องถิ่น รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคเอกชนเพื่อให้เกิดการศึกษาสร้างคนและสร้างความรู้สู่สังคมคุณธรรม คุณภาพ สมรรถภาพและประสิทธิภาพ” จากนโยบายของรัฐบาลที่กล่าวมา หนึ่งในนโยบายนั้นคือการจัดการศึกษาจะเน้นการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นนโยบายสำคัญ ถ้าสามารถขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพจะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพ การศึกษาตามเจตนารมณ์แห่งนโยบายดังกล่าว

กระทรวงศึกษาธิการจึงได้กำหนดมาตรการเพื่อนำนโยบายการกระจายอำนาจไปสู่การปฏิบัติ 5 มาตรการ ดังนี้ มาตรการที่ 1 จัดระบบการกระจายอำนาจด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารงานทั่วไป สำหรับเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มาตรการที่ 2 พัฒนาผู้บริหาร ศึกษานิเทศก์และครูแกนนำของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

ขั้นพื้นฐานให้เป็นผู้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงและสามารถขยายผลได้เต็มพื้นที่ มาตรการที่ 3 นำร่องการบริหารจัดการแบบกระจายอำนาจในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีศักยภาพและความพร้อมในทุกเขตพื้นที่ มาตรการที่ 4 เปลี่ยนสถานะของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการ มีศักยภาพและมีความพร้อมในการเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐตามความสมัครใจของแต่ละแห่ง และ มาตรการที่ 5 จัดระบบการกระจายอำนาจไปสู่สถานศึกษา ด้านอาชีวศึกษาตามหลักการบริหารที่ใช้สถานศึกษาเป็นฐาน จากนโยบายและมาตรการดังกล่าว ส่งผลให้โรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานต้องดำเนินการบริหารและจัดการศึกษาตามแนวทางการกระจายอำนาจและโรงเรียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

การบริหารการเปลี่ยนแปลงมีความสำคัญต่อการพัฒนาองค์กร ทุกองค์กร โดยเฉพาะสถานศึกษาซึ่งเป็นองค์กรทางการศึกษาที่ต้องเปลี่ยนแปลงตามแนวทาง การบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โรงเรียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและแนวทางการกระจายอำนาจทางการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการเปลี่ยนแปลงจึงเป็นแนวคิดที่น่าสนใจ นำศึกษาค้นคว้าเพื่อการเสริมสร้างและขยายองค์ความรู้ ตลอดจนการนำมาประยุกต์ใช้กับการพัฒนาสถานศึกษา และส่งผลให้สถานศึกษาสามารถเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานตามแนวทางดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

ดังนั้นผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะศึกษาในเรื่องนี้ โดยมุ่งประเด็นการศึกษาไปที่การศึกษาศาภาพการบริหารการเปลี่ยนแปลงของโรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลง สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจังหวัดพิจิตร เพื่อนำข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับสภาพการบริหารการเปลี่ยนแปลงไปใช้ในการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารงานของโรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลงให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานทางการศึกษาต่อไป

### **จุดมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า**

1. เพื่อศึกษาศาภาพการบริหารการเปลี่ยนแปลงของโรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลง สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจังหวัดพิจิตร
2. เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาการบริหารการเปลี่ยนแปลงของโรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลง สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจังหวัดพิจิตร

### ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า

1. สถานศึกษาได้สารสนเทศเกี่ยวกับสภาพการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่เป็นประโยชน์ในการจัดการศึกษาและพัฒนาการบริหารการศึกษาของสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจังหวัดพิจิตร

2. ผู้บริหารสถานศึกษาสามารถนำผลการวิจัยไปใช้ในการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารการเปลี่ยนแปลงของโรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลง สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา จังหวัดพิจิตร

### ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า

#### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ มุ่งศึกษาสภาพการบริหารการเปลี่ยนแปลงของโรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลง สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจังหวัดพิจิตร จำนวน 3 ขั้นตอน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการ. 2550. หน้า 8) ดังนี้

1. การเตรียมการในการบริหารการเปลี่ยนแปลง
2. การดำเนินงานบริหารการเปลี่ยนแปลง
3. การสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างยั่งยืน

#### 2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากรที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษาและครูในโรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลง สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจังหวัดพิจิตร จำนวน 6 โรงเรียน ผู้บริหารสถานศึกษาจำนวน 6 คน และครูจำนวน 239 คน รวม 245 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษาและครูในโรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่ปฏิบัติหน้าที่ในปีการศึกษา 2553 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจังหวัดพิจิตร จำนวน 6 โรงเรียน โดยใช้ตารางเครจซี่และมอร์แกน (Krejcie and Morgan) ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 (สุภาเพ็ญ จริยะเศรษฐ์, 2542, หน้า 84) ได้จำนวนกลุ่มตัวอย่าง 154 คน โดยจำแนกเป็นผู้บริหารสถานศึกษา 6 คน และครู 148 คน รวม 154 คน

### 3. ตัวแปรที่ศึกษา

ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่ สภาพการบริหารการเปลี่ยนแปลงของโรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลง จำแนกเป็น 3 ขั้นตอน ดังนี้

- 3.1 การเตรียมการในการบริหารการเปลี่ยนแปลง
- 3.2 การดำเนินงานบริหารการเปลี่ยนแปลง
- 3.3 การสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างยั่งยืน

#### นิยามศัพท์เฉพาะ

1. สภาพ หมายถึง สภาพที่เป็นจริงของโรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลง สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจังหวัดพิจิตร ในขณะนั้น ซึ่งประกอบด้วยสภาพที่ดำเนินการบริหารการเปลี่ยนแปลง ได้แก่ ขั้นตอนเตรียมการในการบริหารการเปลี่ยนแปลง ขั้นตอนการดำเนินงานการบริหารการเปลี่ยนแปลงและขั้นสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างยั่งยืน

2. การบริหารการเปลี่ยนแปลง หมายถึง วิธีการบริหารที่มีการวางแผนเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง บรรลุเป้าหมายที่กำหนดร่วมกันไว้ล่วงหน้าตามแผนที่วางไว้โดยอาศัยความรู้ที่เป็นระบบ มาตรการหรือเทคโนโลยีใหม่ๆ เป็นเครื่องมือและมีผลทำให้สถานศึกษาเกิดการเปลี่ยนแปลงหรือมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งพิจารณาได้จากผลการบริหารงานของสถานศึกษาที่มีคุณภาพได้มาตรฐานการศึกษา แนวทางการบริหารการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้บรรลุผลประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ดังนี้

2.1 การเตรียมการบริหารการเปลี่ยนแปลง หมายถึง การเตรียมการก่อนการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้การเปลี่ยนแปลงบรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งประกอบด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการกำหนดบทบาทหน้าที่และการวางแผนการดำเนินงาน

2.2 การดำเนินการบริหารการเปลี่ยนแปลง หมายถึง การปฏิบัติกิจกรรมต่างๆ ตามแผนการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่กำหนดไว้ ซึ่งประกอบด้วยการแนะนำภารกิจในการดำเนินงานแก่บุคลากร การจัดกิจกรรมสื่อสารและประชาสัมพันธ์ การฝึกอบรมพัฒนาบุคลากร และดำเนินงานตามแผนการเปลี่ยนแปลงที่กำหนด

2.3 การสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างยั่งยืน หมายถึง การดำเนินการเพื่อเชื่อมโยงผลงานที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่กระบวนการให้ความดีความชอบ ทั้งในระดับหน่วยงานและบุคคล และบูรณาการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารจัดการทั่วไปของโรงเรียน เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงดำเนินงานไปอย่างต่อเนื่อง เกิดประโยชน์แก่โรงเรียนอย่างยั่งยืน

ประกอบด้วย การให้รางวัลแก่ผู้ปฏิบัติดี การทบทวนระบบบริหารจัดการที่เกี่ยวข้อง และการติดตามผล

3. โรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลง หมายถึง สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประเมินความพร้อมในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นรากฐาน (SBM) ตามกรอบภารกิจ กระจายอำนาจทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการ บริหารงานทั่วไป แล้วประกาศรายชื่อเป็นสถานศึกษาที่เข้าร่วมโครงการนำร่อง การขับเคลื่อนการ กระจายอำนาจสู่สถานศึกษา ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจังหวัดพิจิตร จำนวน 6 โรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนอนุบาลพิจิตร โรงเรียนอนุบาลสากเหล็ก โรงเรียนอนุบาล บางมูลนาก “ราชภัฏอุทิศ” โรงเรียนอนุบาลโพทะเล “รัฐบำรุง” โรงเรียนวัดเขารวก และโรงเรียน ทับหมัน

4. ผู้บริหาร หมายถึง บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งหรือรักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการ สถานศึกษา รองผู้อำนวยการสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจังหวัด พิจิตร

5. ครู หมายถึง ผู้ที่รับผิดชอบได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในโรงเรียนผู้นำการ เปลี่ยนแปลง สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจังหวัดพิจิตร

6. สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจังหวัดพิจิตร หมายถึง สำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 2

### กรอบแนวความคิดในการวิจัย

ตัวแปรที่ศึกษา
สภาพการบริหารเปลี่ยนแปลงโรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลง จำแนกออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ 1. การเตรียมการในการบริหารการเปลี่ยนแปลง 2. การดำเนินงานบริหารการเปลี่ยนแปลง 3. การสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างยั่งยืน

ภาพ 1 แสดงกรอบแนวความคิดในการวิจัย