

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ชีวิตที่มีคุณภาพย่อมเป็นความปรารถนาหลักของมนุษย์ทุกคน หากสังคมใดประกอบด้วยประชากรที่มีคุณภาพ สังคมนั้นย่อมสงบสุขและมีศักยภาพในการพัฒนา อันจะเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่ความเจริญรุ่งเรือง ดังนั้นการพัฒนาประชากรให้มีคุณภาพจึงเป็นหน้าที่ที่สำคัญยิ่งของสมาชิกในสังคม การพัฒนาประชากรให้มีคุณภาพต้องอาศัยปัจจัยหลายประการ นับตั้งแต่สิ่งต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการเกิดในครรภ์มารดา การเลี้ยงดูหลังคลอด บรรยากาศของครอบครัว ตลอดจนถึงสิ่งแวดล้อม และปัจจัยด้านการศึกษา เป็นต้น

ได้มีผู้พยายามที่จะกำหนดลักษณะคุณภาพของประชากร หรือ ที่เรียกว่า คุณภาพชีวิต ไว้หลายระดับ ตั้งแต่ระดับองค์การนานาชาติองค์การระหว่างชาติ และสถาบันต่าง ๆ ภายในชาติ เป็นต้น แต่ลักษณะคุณภาพชีวิตก็ยังคงแตกต่างกันไปตามสภาพของสังคม ทั้งนี้เนื่องจากมีค่านิยม โครงสร้างของสังคม ตลอดจนประสบการณ์ ความรู้ และความสนใจของสมาชิกในสังคมต่าง ๆ ที่ไม่เหมือนกัน ตามประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติ บุคคลในสังคมได้พยายามปรับปรุง ส่งเสริมคุณภาพชีวิตของมนุษย์ โดยพิจารณาจากด้านต่าง ๆ เช่น ในด้านศาสนาบรรดาศาสดาอาจมองคุณภาพชีวิตว่าเป็นเรื่องของความสุขกายสุขใจ ในขณะที่ฝ่ายของนักรัฐศาสตร์ หรือนักปกครองอาจมองว่าคุณภาพชีวิต หมายถึง ความเป็นธรรมในการปกครอง เป็นต้น (คิ้ว พุทธศุภ, 2524)

ปัจจุบันสังคมที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนาต่างให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต เพราะการพัฒนาคุณภาพชีวิตเป็นเครื่องชี้วัดที่บ่งบอกถึงศักยภาพ คุณภาพ และคุณธรรมของทรัพยากรมนุษย์ รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพของสิ่งแวดล้อม ซึ่งสมาชิกทุกคนในสังคมจะต้องมีส่วนร่วมดูแลรับผิดชอบและจัดการอย่างเหมาะสม มีความสมดุลและยั่งยืน

ภายในปี พ.ศ.2563 การเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก คือ กระแสโลกาภิวัตน์ อันเป็นผลมาจากความก้าวหน้าด้านสื่อสารโทรคมนาคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคโนโลยีสารสนเทศจะเป็นปัจจัยผลักดันสำคัญที่ทำให้โลกอยู่ในภาวะที่ไร้พรมแดน มีการติดต่อสัมพันธ์กันได้อย่างรวดเร็ว เปิดโอกาสที่คนในสังคมทุกคนสามารถแสวงหาข่าวสารความรู้ได้อย่างหลากหลายจากทุกทิศทาง ทำให้เกิดความตระหนักและเข้าใจร่วมกันว่า การพัฒนาที่ใช้ทรัพยากรโดยไม่มีขอบเขตจำกัดจะก่อให้เกิดปัญหาในระยะยาว ดังนั้นประชาคมโลกจำเป็นต้องปรับระบบและระเบียบทางด้าน

เศรษฐกิจสังคมและการเมืองของตนเองเสียใหม่เพื่อให้สามารถอยู่ร่วมกันในระบบเศรษฐกิจเสรี ซึ่งมีการแข่งขันทางการค้าการเพิ่มประสิทธิภาพ การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ควบคู่ไปกับการสร้างสิ่งแวดล้อมที่เอื้ออำนวยและไม่เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงทางสังคม และระดับคุณภาพชีวิตของคนในแต่ละประเทศจะมีมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสุขสันต์อย่างยั่งยืนในสังคมโลก

สังคมไทยจำเป็นต้องปรับตัวเองในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมโลกให้สอดคล้องกับกระแสเรียกร้องประชาธิปไตย-สิทธิมนุษยชน และการพิทักษ์รักษาสังคมสิ่งแวดล้อม ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของคนไทยในปัจจุบันในการมีส่วนร่วมกำหนดวิถีชีวิตของตนเองมากขึ้น ต้องการความสมดุลของการพัฒนา ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้คนในสังคมสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างกลมกลืนและเกื้อกูลกันตลอดไป

สังคมไทยที่พึงปรารถนาในอนาคต คือ เป็นสังคมที่มีความสงบที่คนมีความสุข เป็นสังคมที่มีสมรรถภาพ มีความยุติธรรม มีความเมตตากรุณา มีความเคารพในสิทธิมนุษยชน มีครอบครัวอบอุ่น มีชุมชนที่เข้มแข็ง และมีหลักธรรมของศาสนาเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวในการดำรงชีวิตของคนในสังคม

คนไทยมีศักยภาพเพิ่มขึ้นโดยได้รับโอกาสพัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างเต็มที่ ทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา และความสามารถ เด็กไทยทุกคนจะได้รับการดูแลเอาใจใส่ด้านสุขภาพ ตั้งแต่อยู่ในครรภ์มารดา ได้รับสารอาหารครบถ้วนตั้งแต่ปฐมวัย รวมทั้งได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างน้อย 12 ปี และทุกคนมีโอกาสเข้าถึงบริการพื้นฐานทางสังคมที่มีคุณภาพ

คนไทยมีขีดความสามารถพร้อมที่จะปรับตัวเพื่อรับกระแสการเปลี่ยนแปลง ซึ่งเกิดจากความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในระดับที่สามารถแข่งขันกับนานาชาติได้ คนในวัยหนุ่มสาวได้รับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของคนไทยทั่วประเทศ กลุ่มคนผู้ด้อยโอกาสในสังคมได้รับโอกาสทางการศึกษาและการมีงานทำอย่างทั่วถึงถ้วนหน้า คนไทยจะมีคุณธรรม มีคุณภาพ มีความรู้ความสามารถ รู้จักตนเอง รู้เท่าทันโลก และมีศักยภาพที่จะปรับตัวเองอยู่ในสังคมได้อย่างมีคุณค่าตลอดทุกช่วงวัยของชีวิต การก้าวหน้าไปสู่สังคมไทยที่พึงปรารถนา ดังกล่าว จำเป็นจะต้องปรับกระบวนการพัฒนาใหม่ไปพร้อมกับการสร้างโอกาส และหลักประกันให้ทุกภาคส่วนในสังคมได้มีส่วนร่วมคิดร่วมกำหนดแผน ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ และร่วมติดตามประเมินผล เพื่อให้การพัฒนาในอนาคต สามารถที่จะตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคมได้มากกว่าทศวรรษที่ผ่านมา แนวคิดของการพัฒนาตามแผนเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในอดีต ได้ให้ความสำคัญกับการเร่งรัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ยุทธศาสตร์การพัฒนาได้มุ่งเน้นพัฒนา อุตสาหกรรม และการผลิตเพื่อการส่งออก โดยอาศัยความได้เปรียบทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ และทรัพยากรมนุษย์มาใช้ขยายฐานการผลิตเพื่อสร้างรายได้และการมีงานทำ

ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในเวลานั้น อย่างไรก็ตามการเจริญเติบโตรุดหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศรวมทั้งความเจริญทางวัตถุที่มากขึ้น มิได้หมายความว่าคนไทยและสังคมไทยจะมีความสมบูรณ์พูนสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดียิ่งขึ้นถึง วัฒนธรรมและวิถีชีวิตที่ดีงามเรียบง่ายของสังคมไทย เริ่มเปลี่ยนไปพร้อม ๆ กับความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และความไม่มั่นคงของครอบครัว ชุมชน และสังคม

การพัฒนาที่ท้าทายต่อการอยู่รอดของระบบเศรษฐกิจและความมั่นคงของสังคมไทยในอนาคต คือ "การพัฒนาคน" ซึ่งหมายถึงการพัฒนาคุณภาพและสมรรถนะของคนให้สามารถมีความคิดริเริ่ม สร้างสรรค์ ที่จะเป็นการเพิ่มขีดความสามารถของชุมชน สังคม และของประเทศชาติ ในที่สุด ดังนั้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จึงได้ปรับแนวความคิดการพัฒนาจากเดิมที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นจุดมุ่งหลักของการพัฒนาแต่เพียงอย่างเดียว มาเป็นการเน้นคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา เพราะคนเป็นปัจจัยชี้บ่งความสำเร็จของการพัฒนาในทุกเรื่อง โดยการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะช่วยให้คนมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นเท่านั้น ไม่ใช่เป็นเป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนาอีกต่อไป

โอกาสการพัฒนาสังคมไทยในอนาคตเกิดขึ้นทั้งจากกระแสโลกาภิวัตน์ และรากฐานทางด้านเศรษฐกิจของประเทศที่มีความมั่นคง มีความหลากหลายของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ศักยภาพของภาคเอกชน นอกเหนือจากระบบการศึกษาพื้นฐานดั้งเดิมแล้ว พัฒนาการของเทคโนโลยีสารสนเทศ จะเปิดโอกาสการเสริมสร้างความรู้และศักยภาพของคนไทยให้เพิ่มมากขึ้น จะทำให้คนไทยมีทางเลือกในการประกอบอาชีพ มีโอกาสในการกำหนดวิถีชีวิตของตนเอง รวมทั้งได้มีส่วนร่วมคิดร่วมสร้างและได้รับประโยชน์จากการพัฒนามากขึ้น

การพัฒนาเศรษฐกิจของไทยในช่วงสองปีที่ผ่านมา ได้เปลี่ยนแปลงไปมากและรวดเร็ว จนจับตามองแทบไม่ทัน เศรษฐกิจไทยมีแนวโน้มที่ลึกซึ้งเป็นพิเศษ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มอัตราสูงถึงระดับ 10 % หากมองจากอีกมุมหนึ่งของสถานการณ์ดังกล่าว นักพัฒนาในเมืองและจากภูมิภาคต่าง ๆ รวมทั้งนักวิชาการผู้ทำงานใกล้ชิดกับประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ได้ตั้งข้อสังเกตถึงเบื้องหลังและผลพวงของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไว้หลายประการ

ประการแรกที่ได้ชี้ชัดเจนนที่สุด คือการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนั้น เป็นไปอย่างรวดเร็วมากจนประชาชนตามไม่ทันต่อสถานการณ์ และอยู่ในสภาพที่รู้ไม่เท่าทันผู้เก็งกำไร ทำให้ประชาชนจึงเป็นผู้ค้อยโอกาสเหล่านี้ต้องประสบความลำบากในการปรับตัวทางเศรษฐกิจและสังคมจึงต้อง เสี่ยงเปรียบและรับชะตากรรมอย่างไม่มีทางเลือก

ประการถัดมา กระแสการลงทุนได้แทรกแซงไปทั่วทุกแห่ง เป็นผลทำให้ที่ดินถูกเปลี่ยนมือจากประชาชนไปสู่ผู้เก็งกำไร บางด้านสิทธิและอำนาจและนักลงทุนทั้งไทยและต่างชาติ ซึ่งเกิดขึ้นมากมายและเป็นระบบกระทบต่อวิถีชีวิตและการทำมาหากินของประชาชนเกษตรกรผู้สูญเสียที่ดินที่ดินไปโดยอำนาจทางเศรษฐกิจ ต้องเปลี่ยนสภาพจากเกษตรกรไปเป็นแรงงานรับจ้าง เกิดการอพยพย้ายถิ่น การล่มสลายของชุมชนชนบทและการแตกกระจายของครอบครัวชนบทได้กลายมาเป็นการเพิ่มปัญหาของคนยากจนในเมือง ในขณะที่คนจนในเมืองเองก็ถูกบีบขับให้อพยพออกไปอยู่ชานเมืองมากขึ้น ถึงแม้ว่าโอกาสในการจ้างงานยังคงมีอยู่ แต่การ บีบคั้นทางเศรษฐกิจก็ไม่ได้เปิดโอกาสให้คนจนตั้งตัวได้ ไม่ว่าจะใช้ความพยายามมากเท่าใดก็ตาม

ผลพวงอีกประการหนึ่งของการพยายามเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่นั้น ได้แก่การทำให้เกิดความขัดแย้งหลาย ๆ กรณี ในเรื่องการจัดสรรและใช้ทรัพยากร เช่น เกิดความขัดแย้งระหว่างปัญหาสิ่งแวดล้อม การอนุรักษ์ธรรมชาติกับการดำรงชีวิตและวัฒนธรรมของผู้คนและชุมชน ฯลฯ

นอกจากนี้การเติบโตทางเศรษฐกิจนั้น แทนที่จะช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนแต่ในทางกลับตรงกันข้ามและยิ่งซ้ำร้าย กล่าวคือ ทำให้เกิดการขยายตัวของปัญหาสังคมทั้งชนบทและในเมืองเพิ่มขึ้น ประชาชนกลับมีคุณภาพชีวิตที่ตกต่ำ กอปรกับกลไกการพัฒนาสังคมของรัฐไม่มีประสิทธิภาพ และไม่สามารถสร้างหลักประกันให้แก่ประชาชน เพื่อได้รับความเป็นธรรมในการกระจายผลของการเติบโตทางเศรษฐกิจได้ ในขณะที่การไหลเคลื่อนทางเศรษฐกิจถดถอยออกไปตลอดเวลา การจัดการเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมกลับคลานไปอย่างเชื่องช้าตามหลังสถานการณ์หลายช่วงตัว สิ่งเหล่านี้บ่งชี้ว่ารัฐเองก็ปรับตัวไม่ทันต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจที่รวดเร็วเช่นนี้เหมือนกัน

ในทางการเมืองก็เช่นเดียวกัน แม้ว่าประเทศไทยจะมีแนวโน้มของความรุดหน้าทางด้านเศรษฐกิจ แต่การพัฒนาทางการเมืองยังล้าหลังและพัฒนาไปอย่างเชื่องช้า เสรีภาพก็เป็นเพียงเสรีภาพบนแผ่นกระดาษ ประชาชนยังมีข้อจำกัดในการแสดงออก ซึ่งความคิดเห็น และความเชื่อทางศาสนารวมทั้งไม่ได้รับโอกาสให้เข้าไปมีส่วนร่วมและควบคุมกลไกของรัฐ การสื่อสารยังอยู่แต่ในมือของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพียงฝ่ายเดียว

สำหรับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศยังได้รับผลกระทบถึงเพียงนี้ จึงไม่จำเป็นต้องกล่าวถึงชนกลุ่มน้อย อย่างชาวเขาหรือชาวมุสลิม ซึ่งก็ยังคงถูกทอดทิ้งและมิเคยรับทราบนโยบายที่แน่วแน่ของรัฐว่าจะมีต่อคนอย่างไร

กล่าวโดยสรุปก็คือ เศรษฐกิจขยายตัวรวดเร็วด้วยอัตราเร่งในลักษณะขาดสติ ผู้นำทางการเมืองและเศรษฐกิจขาดสำนึกว่าจำเป็นต้องควบคุมและชะลอตัวบ้าง รัฐบาลและผู้นำจำเป็นต้องยอมรับความจริงว่าปัญหาทางสังคม ที่เกิดจากเศรษฐกิจขยายตัวโดยไร้สติของสังคม เต็มไปด้วยความรุนแรงก่อให้เกิดความปวศรัวทั่วไป ขาดมาตรการที่จะสร้างหรือประกันความเป็นธรรม สร้างสรรค์

และหาทางแก้ไขอย่างถูกต้อง สถานะที่เป็นอยู่จะเป็นอนาธิปไตยที่หวาดเสียวและน่ากลัว (คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2539)

การเน้นคนเป็นรากฐานของการพัฒนา (People-Oriented Development) แนวคิดและวิสัยทัศน์ ต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ดังกล่าวนี้จำเป็นต้องผ่านกระบวนการจัดการทางสังคมต้องอาศัยองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญหลายประการ เช่น อาหารบริโภค สุขภาพอนามัย อาชีพ รายได้ ความปลอดภัย การพัฒนาด้านจิตใจควบคู่ไปกับการพัฒนาด้านวัตถุ เป็นต้น แนวทางที่จะยกมาตรฐานองค์ประกอบพื้นฐานดังกล่าวนี้จำเป็นต้องอาศัยการให้การศึกษาแก่คนในสังคมเพราะการศึกษาเป็นกระบวนการในการพัฒนาให้คนมีความสามารถที่จะปรับตัวได้อย่างรู้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงทั้งยังเป็นรากฐานในการพัฒนาด้านการเมืองเศรษฐกิจและสังคมด้วย (สภากาชาดไทยมหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2524)

กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศแนวทางปฏิรูปการศึกษา พ.ศ.2539-2550 โดยที่กำหนดจุดมุ่งหมายสูงสุดเพื่อให้ประชาชนไทย มีศักยภาพในการพัฒนาตนเองให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี และร่วมพัฒนาประเทศชาติ ให้สามารถอยู่ในสังคมโลกอย่างเป็นสุข ซึ่ง การปฏิรูปการศึกษามีแนวทางในการดำเนินการ 4 ด้าน คือ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2539)

1. การปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา
2. การปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษา
3. การปฏิรูปหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน
4. การปฏิรูประบบบริหารการศึกษา

กระทรวงศึกษาธิการจะเร่งรัดการปฏิรูประบบการผลิต การสรรหา และการพัฒนาครู ทั้งที่สอนในสถานศึกษาของรัฐและเอกชนอย่างครบวงจร รวมทั้งพัฒนาผู้บริหารและบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง โดยสร้างจิตสำนึกในความรับผิดชอบของครู ผู้บริหารโรงเรียนและบุคลากรทางการศึกษา ให้มีความมุ่งมั่นต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจัง ประเมินประสิทธิภาพของผลการปฏิบัติงานด้านการเรียนและสนับสนุนให้ครูทำการวิจัยให้ครูทุกคนได้เพิ่มพูนความรู้ พัฒนาทักษะในวิชาชีพอย่างต่อเนื่องและทั่วถึงให้ได้รับค่าตอบแทนพิเศษ ระดมภูมิปัญญาท้องถิ่นชาวบ้านผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชนมาร่วมสอนในสถานศึกษา ปรับรื้อระบบการกำหนดตำแหน่งครูในสถานศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อจำแนกความก้าวหน้าในสายงาน (Career Ladder) ระหว่างครูกับผู้บริหารสถานศึกษาให้มีสายวิชาชีพ (Career Pattern) ชัดเจน แต่มีความยืดหยุ่น สามารถปรับเปลี่ยนหมุนเวียนกันได้ ครูมีความก้าวหน้าตามสายงานสอนในระดับตำแหน่งที่สูงขึ้นด้วยผลงานของตนเอง ประการสำคัญ จะปฏิรูประบบสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของครูทุกประเภททุกสังกัด เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของครูส่งเสริมขวัญกำลังใจและความมั่นคงในอาชีพให้กับครู

รวมทั้งปรับปรุงโครงสร้างเงินเดือนและสวัสดิการอื่นๆ โดยมุ่งส่งเสริม สนับสนุนแก่ครูที่สอนในถิ่นทุรกันดาร ครูที่สอนหลายชั้นเป็นพิเศษ

กรมสามัญศึกษาเป็นส่วนราชการหนึ่งในกระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจหน้าที่จัด และส่งเสริมการศึกษาระดับมัธยมศึกษา การศึกษาพิเศษ และการศึกษาสงเคราะห์ และปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมสามัญศึกษา หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย เป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการจัดการที่สำคัญ คือ เพื่อให้กระบวนการจัดการศึกษาเป็นอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาผู้เรียนให้เป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้ ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นเห็นคุณค่าของการดำรงไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อยู่ในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงให้อย่างเป็นสุข ก่อให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่น และประเทศชาติได้อย่างมั่นคงยั่งยืน การที่จะพัฒนาคนให้มีคุณลักษณะตามต้องการดังกล่าว จะต้องพัฒนาที่ตัว "ครู" ด้วย (กระทรวงศึกษาธิการ, 2539)

สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด มีหน้าที่ ความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานบริหารทั่วไปและงานที่เกี่ยวข้องของสำนักงานตามที่กรมสามัญศึกษากำหนดหรือมอบหมาย จัดทำแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการให้สอดคล้องกับนโยบายของกรมสามัญศึกษา และความต้องการที่จำเป็นของจังหวัด เสนอจัดตั้งโรงเรียนใหม่ จัดตั้งสาขา โอน ยุบ รวม หรือยุบเลิกโรงเรียน พิจารณาจัดทำและติดตามงบประมาณที่ได้รับมอบหมาย บริหารงานบุคคล บริหารพัสดุครุภัณฑ์ บริหารอาคารสถานที่ พิจารณานุมัติแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียน กลุ่มโรงเรียน ฝึกรอบรม นิเทศ และส่งเสริมการปฏิบัติงานของโรงเรียน กลุ่มโรงเรียน และศูนย์พัฒนาวิชาการ งานวิชาชีพและหลักสูตรวิชาชีพ ท้องถิ่น ติดตามประเมินผล ควบคุมมาตรฐานโรงเรียน แล้วรายงานให้กรมสามัญศึกษาทราบ เป็นแหล่งข้อมูลและส่งเสริมการวิจัยทางการศึกษาในจังหวัด ส่งเสริมพัฒนาคุณภาพการศึกษาในจังหวัด และงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย (กองนโยบายและแผนงาน 2536 : 22)

ในการจัดการศึกษาโรงเรียนมัธยมศึกษา ในจังหวัดขอนแก่นนั้นยังมีปัญหาที่ท้าทายต่อการจัดการสอน อยู่หลายประการ เป็นต้นว่า ค่านิยมของผู้ปกครองในการส่งนักเรียนเข้าเรียนต่อ ยังมุ่งในโรงเรียนที่มีชื่อเสียง ภาวะเศรษฐกิจ ความยากจน ทำให้ผู้ปกครองบางส่วนไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา งบประมาณ อาคาร บุคลากร ยังไม่เพียงพอในการจัดการเรียนการสอนระดับ ม.ปลาย ขาดแคลนทุนการศึกษา เงินกองทุนกู้ยืมเรียนมีน้อย โรงเรียนขยายโอกาส มีปัญหาด้านเศรษฐกิจ การเดินทางและที่พักของนักเรียน ห้องปฏิบัติการทาง วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ เก่า ชำรุด อุปกรณ์เสื่อมคุณภาพ ห้องปฏิบัติการไม่เพียงพอ โดยเฉพาะในโรงเรียนขนาดเล็ก ครูผู้สอน วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ มีประสบการณ์ด้านโครงการ ด้านคอมพิวเตอร์และความสามารถพิเศษน้อย ขาดห้องปฏิบัติการทางภาษา การมีส่วนร่วมในการศึกษา วิเคราะห์ แก้ปัญหาในการ

เรียนของนักเรียนมีน้อย ในด้านวิชาชีพ บุคลากรในสถานวิชาชีพมีน้อย ขาดความชำนาญ ภูมิปัญญาท้องถิ่น ยังมีบทบาทเข้ามาช่วยโรงเรียนน้อยนักเรียนและผู้ปกครองมีเจตคติที่ไม่ดีต่อการหารายได้ระหว่างเรียน การบริการข่าวสารความรู้ ด้านสุขภาพมีน้อย โรงเรียนอยู่ห่างไกล การคมนาคมไม่สะดวก การแพร่ของสารเสพติดในโรงเรียนทวีความรุนแรงมากขึ้น อุปสรรคในการพัฒนาสุขภาพและอนามัยไม่เพียงพอ

ในด้านการส่งเสริมและพัฒนาศิลปวัฒนธรรมและเอกลักษณ์ไทยขาดจิตสำนึกที่ดีต่อการอนุรักษ์ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมและภาษาไทย ครูไม่เป็นแบบอย่างที่ดีให้นักเรียนถือปฏิบัติ เช่นการใช้ภาษาการแต่งกาย การแสดงความเคารพ ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนในวิชาภาษาไทยอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ขาดคุณลักษณะด้านการวางแผนการทำงานและการทำงานในระบบกลุ่ม กิจกรรมประชาธิปไตยภายในโรงเรียนขาดรูปแบบที่เป็นระบบชัดเจน นักเรียนขาดจิตสำนึกในความเป็นประชาธิปไตย ไม่กล้าแสดงความคิดเห็น การประสานงานและร่วมมือในการจัดประสบการณ์การเรียนรู้กับชุมชนและการพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านต่าง ๆ ในท้องถิ่นมีน้อย สาเหตุเนื่องมาจากสภาพเศรษฐกิจ กิจกรรมเพื่อการปลูกฝังนักเรียนให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนยังมีน้อย การติดต่อสื่อสาร การคมนาคม ไม่สะดวก โดยเฉพาะกลุ่มโรงเรียนขนาดเล็ก บุคลากรด้านการศึกษาร้อยละส่วนใหญ่ ขาดเทคนิค ทักษะ ตลอดจนความรู้ความสามารถ ในการสร้างและใช้สื่อเทคโนโลยี และนวัตกรรมเพื่อพัฒนาการเรียนการสอน ครูสอนไม่ตรงกับสาขาที่มีความถนัด การพัฒนาตนเองในรูปแบบนำเสนอและเผยแพร่ยังมีน้อย บุคลากรโรงเรียนขนาดเล็กมีจำนวนจำกัด ความรู้และประสบการณ์ในการทำงานมีน้อย ระบบการจัดข้อมูล สารสนเทศและการสร้างเครือข่ายข้อมูลไม่มีประสิทธิภาพ (สำนักงานสามัญศึกษา จังหวัดขอนแก่น, 2540)

สภาพแวดล้อมของโรงเรียนขนาดเล็กส่วนมากอยู่ในที่กันดาร การคมนาคมไม่สะดวก การติดต่อสื่อสารในทางราชการล่าช้า สภาพเศรษฐกิจของท้องถิ่นยังล้าหลัง มีปัญหาในการนำทรัพยากรมาใช้ในการจัดการศึกษาในขณะที่โรงเรียนขนาดใหญ่จะตั้งอยู่ในเขตเทศบาล หรือตัวจังหวัดหรือสุขาภิบาลที่เป็นที่ตั้งของอำเภอ ใกล้กับการบริการของรัฐเช่น น้ำประปา โทรศัพท์ วิทยุสื่อสาร การเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่ราชการสะดวกกว่าโรงเรียนขนาดเล็ก สภาพเศรษฐกิจของชุมชน ภูมิปัญญาในท้องถิ่นมีพอเพียงในการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาได้มากกว่า

สำหรับข้าราชการครูสังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดขอนแก่น อาศัยกระจายอยู่ทั่วไปทุกท้องที่ในเขตการปกครองของจังหวัดขอนแก่นและจังหวัดใกล้เคียง มีสภาพแวดล้อมแตกต่างกันไปเป็นสังคมเมืองบ้าง สังคมชนบทบ้าง การแก้ไขปัญหาและการพัฒนาด้านต่าง ๆ มักจะไม่ได้กระทำอย่างต่อเนื่อง อาจเป็น เพราะมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร และนโยบายอยู่เนื่อง ๆ ส่วนแต่เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตทั้งทางตรงและทางอ้อมแทบทั้งสิ้น ดังนั้นในการ

ที่จะพัฒนาการศึกษาระดับมัธยมศึกษาให้มีคุณภาพ จึงจำเป็นต้องพัฒนาคุณภาพชีวิตของข้าราชการครูไปพร้อมๆกัน โดยอาศัยข้อมูลที่ต้องสอดคล้องกับความเป็นจริงและมีความแม่นยำ

1.2 วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษาถึงสภาพปัจจุบันของปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิต ในการทำงานของข้าราชการครูในโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สังกัดกองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา จังหวัดขอนแก่น
- 2) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิต ในการทำงานของข้าราชการครูในโรงเรียนมัธยมศึกษา ขนาดเล็กและขนาดใหญ่
- 3) เพื่อศึกษาแนวทางปรับปรุงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตการทำงาน ของข้าราชการครู ในโรงเรียนมัธยมศึกษา ที่มีขนาดแตกต่างกัน

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

โรงเรียนมัธยมศึกษา ขนาดเล็กและขนาดใหญ่ มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตในการทำงานที่แตกต่างกัน

1.4 ขอบเขตและข้อจำกัดของการวิจัย

1.4.1 ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

- 1) ตัวแปรต้น คือ ขนาดของโรงเรียน 2 ขนาด ได้แก่ ขนาดเล็กและขนาดใหญ่
- 2) ตัวแปรตาม คือ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตในการทำงานของข้าราชการครูในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดขอนแก่น ในด้านต่าง ๆ ดังนี้
 - (1) รายได้ สวัสดิการ และภาระหนี้สิน
 - (2) ความรู้สึกมั่นคงในงานที่ทำ
 - (3) โอกาสในการใช้ความรู้ความสามารถ
 - (4) ความเป็นส่วนตัว
 - (5) ความเป็นธรรมในหน่วยงาน

1.4.2 การวิจัยนี้เป็นการเปรียบเทียบความคิดเห็นของข้าราชการครู ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรค และความต้องการที่ยกระดับคุณภาพชีวิตในการทำงานให้สูงขึ้นของข้าราชการครูในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดขอนแก่น ขนาดเล็กและขนาดใหญ่

1.4.3 ช่วงเวลาในการวิจัยครั้งนี้ดำเนินการวิจัยตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ - ตุลาคม 2540 ความคิดเห็นของข้าราชการครูที่ได้สำรวจจากการวิจัยนี้ จึงอยู่ในกรอบสถานการณ์ในช่วงเวลาดังกล่าว

1.5 คำจำกัดความ

1) คุณภาพชีวิต หมายถึง การดำรงชีวิตมนุษย์ให้เหมาะสมกับความจำเป็นพื้นฐานของแต่ละสังคม ตามกาลเวลา เมื่อวันเวลาผ่านไปวิวัฒนาการทางเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามามีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและสังคม ทำให้มนุษย์ดิ้นรนขวบวชและต้องสู้เพื่อให้การดำรงชีวิตดีขึ้น หรือให้เหมาะสมกับสภาพสังคมและช่วงเวลานั้น ๆ

2) ปัจจัยที่เกี่ยวกับคุณภาพชีวิตในการทำงานหมายถึง สภาพหรือองค์ประกอบอันเหมาะสมที่มีส่วนในการเสริมสร้างให้บรรยากาศ การทำงาน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและความสุขได้มาจากความเห็นของข้าราชการครู ที่ตอบแบบสอบถามที่ผู้วิจัยได้สร้างขึ้นซึ่ง ครอบคลุมถึงปัจจัย 5 ด้านคือ ด้านรายได้และสวัสดิการ ด้านความรู้สึกมั่นคงในงานที่ทำ ด้านโอกาสในการใช้ความรู้ความสามารถ ด้านความเป็นส่วนตัว และด้านความเป็นธรรมในหน่วยงาน

3) ปัจจัยด้านรายได้ สวัสดิการ และภาวะหนี้สิน หมายถึง การได้รับเงินเดือนและ ค่าจ้าง ที่ยุติธรรมเหมาะสมกับภาวะการครองชีพในปัจจุบัน การได้รับสวัสดิการในด้านที่พัก การรักษาพยาบาล และการช่วยเหลือต่าง ๆ ที่เหมาะสม รวมทั้งปัญหาหนี้สินที่เกิดจากการที่ได้รับรายได้ไม่เพียงพอต่อการครองชีพ การได้รับความช่วยเหลือด้านการเงิน ซึ่งเป็นที่ยอมรับว่าบุคคลทำงานเพราะต้องการค่าตอบแทน เพื่อพัฒนาการครองชีพ ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพชีวิต

4) ปัจจัยด้านความรู้สึกมั่นคงในงานที่ทำ หมายถึง ความรู้สึกของผู้ปฏิบัติงานที่มีต่องานที่ทำอยู่ ถึงโอกาสในความก้าวหน้าของหน้าที่การงาน มีงานและรายได้ที่มั่นคงและต่อเนื่องในอนาคต มีการดูแลความปลอดภัยในการทำงาน และได้รับการส่งเสริมสุขภาพที่ดี มีความรู้สึกมั่นคงในการปฏิบัติงานร่วมกับผู้บังคับบัญชา การได้รับการยกย่องให้เกียรติทั้งจากหน่วยงาน และชุมชน

5) ปัจจัยด้านโอกาสในการใช้ความรู้ ความสามารถ หมายถึง การได้รับโอกาสได้ใช้ความรู้ ความสามารถ ทักษะ ความชำนาญ ตลอดจนศักยภาพในการปฏิบัติงานอย่างเป็นธรรมรวมทั้งการได้มีโอกาสพัฒนาความรู้ ความสามารถ เพื่อเป็นหนทางในความก้าวหน้าในอนาคต

6) ปัจจัยด้านความเป็นส่วนตัว หมายถึง การที่สามารถรักษาความสมดุลระหว่างงานที่ทำอยู่ และกิจกรรมส่วนตัวตามสมควร สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่โดยมีชีวิตครอบครัวที่เป็นสุข

7) ปัจจัยด้านความเป็นธรรมในหน่วยงาน หมายถึง การได้รับความเป็นธรรมจากหน่วยงาน ในการแบ่งสรรทรัพยากรในการทำงานตามสมควร การมีโอกาสได้รับการพิจารณาความดีความ

ชอบอย่างเท่าเทียมกัน ตามสมควรแก่บทบาท หน้าที่และความสามารถ การได้รับโอกาสในการแก้ไขข้อผิดพลาดในการทำงานทั้งจากผู้บังคับบัญชา และเพื่อร่วมงานตามสมควร ตลอดจนการได้รับความเป็นธรรมในการได้รับสวัสดิการต่าง ๆ ตามสมควร และ เท่าเทียมกัน

8) โรงเรียนมัธยมศึกษา ที่ศึกษาวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาจากโรงเรียน 2 ขนาด คือขนาดเล็ก และขนาดใหญ่ โดยใช้ เกณฑ์ของกรมสามัญศึกษา คือ

โรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดเล็ก หมายถึง โรงเรียนมัธยมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนอยู่ระหว่าง 1-499 คน

โรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่ หมายถึง โรงเรียนมัธยมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนขนาด ตั้งแต่ 1,500 คน ขึ้นไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) ทำให้ทราบปัญหาและอุปสรรคของปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตในการทำงานของข้าราชการครูในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดขอนแก่น

2) ทำให้ทราบแนวทางปรับปรุงแก้ไขปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิต ในการทำงานของข้าราชการครูในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดขอนแก่น

3) เป็นข้อมูลนำเสนอสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดขอนแก่น เพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายและกรอบความคิด ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตในการทำงานของข้าราชการครู ในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดขอนแก่น