

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากภาวะวิกฤตที่เกิดขึ้นในช่วงปี 2539 และปี 2540 ได้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจที่รุนแรงอย่างต่อเนื่อง โดยมีสภาวะการณ์ที่สำคัญ ดังนี้ ( ธนาคารแห่งประเทศไทย. 2541 : 21-23 )

1. เศรษฐกิจหดตัวจากที่เคยมีอัตราการเติบโตสูงในช่วง 10 ปีก่อนวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ประเทศไทยเคยเป็นประเทศที่จัดอยู่ในอันดับต้น ๆ ของประเทศที่มีอัตราการเจริญเติบโตสูงอย่างต่อเนื่อง ในปี 2538 ภาวะเศรษฐกิจของไทยมีอัตราการเติบโตร้อยละ 8.8 และได้ลดลงอยู่ในระดับ ร้อยละ 5.5 และร้อยละ -0.4 ในปี 2539 และ 2540 ตามลำดับ

2. ภาวะเงินเฟ้อปรับตัวสูงขึ้นเล็กน้อย โดยปี 2540 มีอัตราเฉลี่ยทั้งปีร้อยละ 5.6 ในขณะที่อัตราเฉลี่ยช่วงครึ่งปีแรกและครึ่งปีหลังมีอัตราร้อยละ 4.4 และ 6.8 ตามลำดับ โดยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในช่วงปลายปีโดยเฉลี่ยในเดือนพฤศจิกายนและธันวาคม 2540 อัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับ 7.6 และ 7.8 ตามลำดับ ทั้งนี้ สืบเนื่องจากการอ่อนตัวลงของค่าเงินบาท นับตั้งแต่การประกาศค่าเงินบาทลอยตัวเมื่อเดือนกรกฎาคม 2540 ซึ่งได้ส่งผลให้ราคาสินค้านำเข้าและต้นทุนการผลิตสินค้าสูงขึ้น

3. อัตราการเพิ่มขึ้นของการส่งออกลดลง โดยก่อนเกิดภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ การส่งออกในปี 2538 - 2539 มีอัตราเฉลี่ยเพิ่มขึ้นปีละร้อยละ 23.2 และอัตราเพิ่มได้ลดลงเหลือร้อยละ 0.3 และ 4.3 ในปี 2539 และ 2540 ตามลำดับ โดยมีมูลค่าการส่งออกในปี 2539 จำนวน 55.9 เหรียญสหรัฐฯ และปี 2540 จำนวน 58.3 เหรียญสหรัฐฯ

4. ดุลบัญชีเดินสะพัดในปี 2539 ขาดดุลถึงร้อยละ 9 ของ GDP โดยช่วงก่อนเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ แม้ว่าประเทศไทยจะมีการขาดดุลการค้า แต่ดุลบัญชีเดินสะพัดซึ่งแสดงถึงสถานะการเงินของประเทศยังเป็นบวก โดยมีรายรับมากกว่ารายจ่าย มาโดยตลอด การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP สูงถึงประมาณร้อยละ 8 ในปี 2539 จึงเป็นสัญญาณที่บ่งบอกถึงสถานะการเงินที่ล่อแหลมและเป็นอันตรายของประเทศ

5. การลงทุนชะลอตัว ในปี 2538 มีโครงการขนาดใหญ่ ขนาดการลงทุนตั้งแต่ 1,000 ล้านบาท ที่ได้อนุมัติให้การส่งเสริมการลงทุนได้ยกเลิกและชะลอโครงการรวม 27 โครงการ มีมูลค่าการลงทุนรวมทั้งสิ้น 130,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 31 ของมูลค่าเงินลงทุนรวมของโครงการลงทุนขนาดใหญ่ในปีนั้น ในขณะที่ในปี 2539 มีโครงการที่ยกเลิกและชะลอรวม 30 โครงการ มีมูลค่าการลงทุนรวมคิดเป็นร้อยละ 52 ของมูลค่าเงินลงทุนรวมของโครงการลงทุนขนาดใหญ่ในปี 2539 การชะลอโครงการการลงทุนเหล่านี้มีสาเหตุสำคัญจากผู้ลงทุนต้องการรอดูภาวะเศรษฐกิจหรือผู้ยื่นขอส่งเสริมการลงทุนกำลังเจรจาหาผู้ร่วมทุน หรือแสวงหาแหล่งเงินกู้ยืม ทำให้เงินทุนไหลเข้าประเทศชะลอตัวลงหรือไหลกลับออกไป

6. เงินทุนสำรองประเทศถูกใช้ไปเกือบหมดในการปกป้องค่าเงิน ซึ่งในช่วงที่ผ่านมา การผูกค่าเงินไว้กับเงินดอลลาร์สหรัฐฯ และเมื่อเงินดอลลาร์แข็งขึ้นตามการขยายตัวของภาวะเศรษฐกิจสหรัฐฯ ค่าเงินบาทจึงแข็งตามไปด้วย ส่งผลให้นักค้าเงินตราต่างประเทศเข้าหาประโยชน์ทางการเก็งกำไรและโจมตีค่าเงินบาท ทำให้ค่าเงินบาทมีความผันผวนไม่แน่นอน ทั้งนี้ในช่วงปลายเดือนมกราคมถึงต้นเดือนกุมภาพันธ์ 2540 และช่วง ต้นเดือนพฤษภาคม 2540 มีการโจมตีเงินบาทของนักเก็งกำไรอย่างรุนแรง และการใช้นโยบายการตั้งค่าเงินบาทโดยการแทรกแซงเข้าซื้อเงินบาทจนเงินทุนสำรองเงินตราต่างประเทศสูญเสียไปจำนวนมากโดยในช่วงเดือนสิงหาคม 2540 ทุนสำรองระหว่างประเทศสุทธิได้ลดลงเหลือเพียง 800 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

7. ภาระหนี้ต่างประเทศในปี 2539 สูงมาก โดยการก่อหนี้ทั้งหมดมีมูลค่าถึง 9 หมื่นล้านเหรียญสหรัฐฯ

8. ประเทศขาดการเชื่อมั่นในสถาบันการเงินไทย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏเป็นข่าวเริ่มด้วยเรื่องสถานการณ์การเงินและการบริหารเงินกู้ของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ การประกาศปิดกิจการของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ 16 แห่ง และต่อมาเพิ่มขึ้นอีก 40 แห่ง รวมเป็น 56 แห่ง ประกอบกับสถานะเงินทุนสำรองเงินตราต่างประเทศของไทยได้ร่อยหลอลงมาก ความเชื่อมั่นในการบริหารการเงินรวมทั้งความสามารถในการชำระเงินกู้คืนเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินของไทยก็ลดน้อยลงอย่างมาก สถาบันการเงินไทยจึงถูกปรับลดระดับความน่าเชื่อถือจากสถาบันการจัดอันดับความน่าเชื่อถือ เช่น Moody's Investors Service และ S&P หลายครั้ง เจ้าหนี้ต่างประเทศเรียกเงินกู้คืน ทำให้เกิดความผันผวนภาวะเงินตึงและขาดสภาพคล่องทางการเงิน

9. ขาดสภาพคล่องในระบบเศรษฐกิจ ภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจได้มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจไทยอย่างรุนแรง โดยเฉพาะปัญหาขาดสภาพคล่องของธุรกิจ เนื่องจากธุรกิจชะงักงัน

รายได้ที่เคยได้รับขาดไปโดยเฉพาะในธุรกิจการก่อสร้างที่ดิน การขนส่ง ฯลฯ นอกจากนั้น เงินฝาก  
ในรูปตัวเงินที่ฝากไว้กับ 56 สถาบันที่ถูกปิดกิจการจำนวนมากยังไม่สามารถเบิกถอนได้

10. อัตราดอกเบี้ยสูง รัฐบาลได้ปรับอัตราดอกเบี้ยสูง เพื่อใช้เป็นมาตรการตึงไม่ให้  
อัตราเงินเฟ้อสูง และเป็นกัณเงินไหลออกจากประเทศ รวมทั้งเพื่อรักษาเสถียรภาพของเงินบาท  
อีกทางหนึ่งด้วยทำให้ผู้ประกอบการมีต้นทุนรายจ่ายดอกเบี้ยเพิ่มขึ้น

11. ดัชนีราคาหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ตกต่ำ ดัชนีราคาหุ้นเมื่อปลายปี 2539 ยังอยู่ใน  
ระดับ 1,300 จุด โดยมีมูลค่าการซื้อขายโดยเฉลี่ยวันละ 5,000 - 6,000 ล้านบาท เมื่อเกิดวิกฤต  
เศรษฐกิจกำไรของธุรกิจชะลอตัวลง

12. อัตราและจำนวนคนว่างงานเพิ่มสูงขึ้นมาก โดยปี 2540 มีผู้ว่างงานประมาณ  
496,000 คน ได้เพิ่มขึ้นจากภาวะวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ และมีแนวโน้มว่าจะมีผู้ว่างงานมากขึ้น  
ในปี 2541

จากสาเหตุดังกล่าวข้างต้นส่งผลกระทบต่อหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน และ  
เพื่อเป็นการสนองนโยบายในการลดอัตราค่าจ้างและงบประมาณในการใช้จ่ายของภาครัฐ อีกทั้ง  
เป็นการปรับตัวของระบบราชการไทยเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ และกระบวนการวางแผน  
ทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Planning) หรือการวางแผนการจ้างงาน (Employment  
Planning) เป็นกระบวนการที่มีความสำคัญยิ่งต่อองค์การในการควบคุมให้มีทรัพยากรบุคคล  
เพียงพอทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ สำหรับปฏิบัติการกิจขององค์การให้บรรลุวัตถุประสงค์โดย  
มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

องค์การราชการ เป็นองค์การที่ใหญ่ที่สุดในประเทศ มีข้าราชการจำนวนรวมทั้งสิ้น  
ประมาณ 1,200,000 คน และจำเป็นต้องใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีถึงกว่าร้อยละ 60 เป็นค่า  
ใช้จ่ายทางด้านเงินเดือนและสวัสดิการประเภทต่าง ๆ ดังนั้นเงินที่จะต้องใช้จ่ายในการพัฒนา  
ประเทศจึงคงเหลือเพียงประมาณร้อยละ 40 ซึ่งเป็นอุปสรรคใหญ่หลวงต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ  
และสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะเวลาดังปัจจุบันซึ่งเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในขณะนี้

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีหน้าที่ในการพิจารณาบริหาร  
ทรัพยากรมนุษย์ของรัฐบาลจึงได้เริ่มโครงการ "เปลี่ยนเส้นทางชีวิต: เกษียณก่อนกำหนด" ขึ้น มี  
เป้าหมายในการลดขนาดกำลังคนภาครัฐลงร้อยละ 10 ภายในช่วงระยะเวลาการปฏิบัติตามแผน  
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ซึ่งจะทำการปรับสัดส่วนและลดขนาดกำลังคน  
ให้เล็กลง กะทัดรัด แต่มีประสิทธิภาพสูง โดยมุ่งใจให้ข้าราชการออกจากราชการก่อนการเกษียณ

ตามความสมัครใจ ทั้งนี้ได้ตั้งเป้าหมายว่าจะมีผู้เข้าร่วมโครงการนี้ไม่น้อยกว่า 30,000 คนในปีงบประมาณ 2543 (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2541:2-3)

กรมสามัญศึกษา มีข้าราชการในสังกัดปฏิบัติงานทั่วประเทศ ส่วนใหญ่จะทำหน้าที่ปฏิบัติการสอนในโรงเรียนมัธยมศึกษา ซึ่งในกรุงเทพมหานครนั้นกำหนดเขตการศึกษาเป็นกลุ่มโรงเรียน ที่ 1- ที่ 9 จำนวน 141 โรงเรียน มีผู้สนใจโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิตในปีการศึกษา 2542 จำนวน 292 คน โดยแยกแบ่งตามระดับตำแหน่ง (ตารางที่ 1.1 ) เป็นข้าราชการที่อยู่ในระดับ 7 เป็นส่วนใหญ่จำนวน 285 คน และสูงกว่าระดับ 7 มี 7 คน

### ตารางที่ 1.1

แสดงจำนวนข้าราชการครูกลุ่มโรงเรียนกรมสามัญศึกษากรุงเทพมหานคร  
ที่เข้าร่วมโครงการ ฯ จำแนกตามระดับตำแหน่ง

ข้าราชการครูระดับ	จำนวนผู้เข้าร่วมโครงการ	หมายเหตุ
1	-	
2	-	
3	-	
4	-	
5	-	
6	-	
7	285	
8	6	
9	1	
10	-	
<b>รวม</b>	<b>292</b>	

ที่มา : กรมสามัญศึกษา. 2542 : 13.

ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงสังเกตว่ากลุ่มคนที่ลาออกส่วนใหญ่เป็นข้าราชการระดับ 7 ซึ่งเป็นระดับหัวหน้างานและหัวหน้าหมวดวิชา จัดได้ว่าเป็นกำลังสำคัญของโรงเรียนนั้น การลาออกของข้าราชการดังกล่าวอาจเป็นการประหยัดงบประมาณของรัฐ แต่อาจจะมีปัญหาต่อระบบการบริหารของโรงเรียน ในฐานะที่ผู้วิจัยปฏิบัติหน้าที่การสอนอยู่ในกลุ่มโรงเรียนกรมสามัญศึกษา กรุงเทพมหานคร ทำให้ผู้วิจัยสนใจศึกษาความคิดเห็นของครูต่อโครงการการลาออกก่อนเกษียณอายุราชการ เนื่องจากครูเป็นผู้มีบทบาทที่สำคัญในการอบรมให้ความรู้แก่เยาวชนที่จะเป็นกำลังของชาติในอนาคต และเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการ ครูจะมีความคิดเห็นต่อโครงการนี้อย่างไร เพื่อจะได้หาแนวทางพัฒนาโครงการให้เหมาะสมต่อไป และเพื่อให้ทราบถึงปัจจัยจุดใจที่ผลักดันทำให้ข้าราชการครูตัดสินใจการเข้าร่วมโครงการ อีกทั้งมีความสนใจศึกษาในเรื่องการลาออกของข้าราชการครูที่เข้าร่วมโครงการนั้นได้รับผลอย่างไรต่อวิถีชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของข้าราชการครูกลุ่มโรงเรียนกรมสามัญศึกษา กรุงเทพมหานคร ที่มีต่อโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเข้าร่วมโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิตของข้าราชการครูกลุ่มโรงเรียนกรมสามัญศึกษากรุงเทพมหานคร
3. เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตและผลจากการเข้าร่วมโครงการของข้าราชการครูที่เข้าร่วมโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต

## 1.3 ขอบเขตการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาการตัดสินใจ ของข้าราชการครูกลุ่มโรงเรียนกรมสามัญศึกษากรุงเทพมหานคร ที่มีสิทธิการเข้าร่วมโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต เกษียณก่อนกำหนดในปีงบประมาณ 2542 ทั้งสิ้น 1,034 คนในกลุ่มโรงเรียนกรมสามัญศึกษากรุงเทพมหานคร ทั้งสิ้น 141 โรงเรียน

## 1.4 นิยามศัพท์ปฏิบัติการ

**การเกษียณอายุ** หมายถึงการพ้นจากความเป็นข้าราชการตามกาลเวลาที่ทางราชการของแต่ละประเทศกำหนดไว้

**โครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต** หมายถึง โครงการเพื่อปรับสัดส่วนและลดขนาดกำลังคนภาครัฐให้มีขนาดเล็ก กะทัดรัด แต่มีประสิทธิภาพสูง โดยจูงใจให้ข้าราชการออกจากราชการก่อนการเกษียณ

**ความคิดเห็น** หมายถึง ความเชื่อ การตัดสินใจ ความคิด ความรู้สึกประทับใจที่มีได้มาจากการพิสูจน์หรือการพิจารณาอย่างถ่องแท้ว่าเป็นการถูกต้องหรือไม่

**ความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน** หมายถึง ความรู้สึกของบุคคลที่มีต่องานในปัจจุบัน แบ่งเป็นความพึงพอใจที่เกิดขึ้นโดยบังเอิญจูงใจ อันได้แก่ ความสำเร็จของงาน การได้รับการยกย่องนับถือ ลักษณะของงาน ความรับผิดชอบในการทำงาน ความก้าวหน้าในการทำงาน และความพึงพอใจที่เกิดขึ้นโดยบังเอิญจูงใจ อันได้แก่ การปกครองบังคับบัญชา สภาพการทำงาน ความสัมพันธ์กับผู้ร่วมงาน ความมั่นคงในงาน นโยบายของหน่วยงาน

1. **ความสำเร็จของงาน** หมายถึง การที่บุคคลทำงานตามที่ได้รับมอบหมายจนบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย หรือโครงการที่กำหนดไว้จนเกิดความพึงพอใจในผลสำเร็จนั้น

2. **การได้รับความยอมรับนับถือ** หมายถึง การได้รับการยกย่อง ชมเชย การแสดงความยินดี ความไว้วางใจ และการให้กำลังใจหรือยอมรับในความสามารภในขณะที่ปฏิบัติงาน และหลังจากปฏิบัติงานสำเร็จ

3. **ลักษณะของงาน** หมายถึง ความยากง่าย ความพอดี ความน่า สนใจ ความรู้สึกท้าทายให้อยากทำอยากปฏิบัติ ตลอดจนตนเองมีความรู้สึกว่าจะสามารถทำได้

4. **ความรับผิดชอบ** หมายถึง ข้อผูกพันระหว่างผู้ได้บังคับบัญชา และผู้บังคับบัญชา หรือระหว่างผู้ร่วมงานด้วยกัน ในการที่จะทำงานที่ได้รับมอบหมายให้บรรลุผลสำเร็จและตรงตามเป้าหมายกำหนดเวลาของแผนงาน

5. **ความก้าวหน้าในการทำงาน** หมายถึง การได้มีโอกาสเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น การได้มีโอกาสศึกษาต่อ เข้ารับการอบรมหรือได้วุฒิสูงขึ้น

6. **การปกครองบังคับบัญชา** หมายถึง ความเกี่ยวข้องระหว่างข้าราชการครูกับผู้บริหารของโรงเรียนนั้น ๆ ซึ่งจะต้องเกี่ยวข้องกันทางด้านการงาน สามารถทำงานร่วมกันได้และเข้าใจปัญหาในการปฏิบัติงาน

7. สภาพการทำงาน หมายถึง สภาพแวดล้อม เช่น อาคารสถานที่ทำงาน ห้องทำงานและบ้านพักของข้าราชการ มีความสะดวกสบาย และคล่องตัวในการปฏิบัติการกิจ

8. ความสัมพันธ์กับผู้ร่วมงาน หมายถึง ความเกี่ยวข้องระหว่างข้าราชการครูกับเพื่อนร่วมงานในโรงเรียน ซึ่งต่างก็ทำงานร่วมกันอย่างฉันท์มิตร ไม่มีข้อขัดแย้งหรือแยกเป็นกลุ่ม ๆ

9. ความมั่นคงในงาน หมายถึง ความมั่นคงยั่งยืนของตำแหน่งงานที่ทำ แนวความคิดทัศนคติในคุณค่าของงานของตน

10. นโยบายของหน่วยงาน หมายถึง แผนงานและการดำเนินการของกรมสามัญศึกษาและของโรงเรียนซึ่งมีแผนงานที่แน่นอน มีการดำเนินงานมีประสิทธิภาพและเป็นที่พอใจของข้าราชการครู

### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบความคิดเห็นของข้าราชการครูที่มีต่อโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต เกษียณก่อนกำหนด อันจะเป็นแนวทางการปรับปรุงพัฒนาโครงการต่อไปในอนาคต

2. ได้ทราบปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเข้าร่วมโครงการ อันจะเป็นแนวทางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ส่งเสริมปัจจัยเหล่านั้น เพื่อให้โครงการบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย

3. ได้ทราบผลการเปลี่ยนแปลงทั้งทางบวก ทางลบต่อการดำเนินชีวิตของผู้เข้าร่วมโครงการ อันจะเป็นแนวทางให้ภาครัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องได้ตระหนักและหาแนวทางมาตรการรองรับอย่างถูกต้อง

4. ได้เป็นข้อมูลให้ผู้เกี่ยวข้องสนใจได้ศึกษาค้นคว้าและจุดประเด็นการวิจัยเพิ่มเติมในเรื่องการปรับลดขนาดองค์กรภาครัฐต่อไป