บทที่ 1
บทนำ

ภูมิหลัง

ในช่วงระยะเวลา 3-4 ปีที่ผ่านมานี้ ความสนใจในเรื่องสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคมและวิชาชีพของข้าราชการครูได้เพิ่มมากขึ้น สาเหตุอาจจะเป็นเพราะสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วอาจมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของข้าราชการครู ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนใหญ่ของข้าราชการทั้งหมด จนทำให้ข้าราชการครูมีความรู้สึกอัตคัดขาดแคลน หรือกลายเป็นชนชั้นยากจนยุคใหม่ (New poor) เป็นที่กล่าวกันอยู่เสมอว่าครูเป็นหนี้สินมากที่สุดและเงินเดือนขาดแคลน

ทางด้านฐานะทางสังคม ครูซึ่งเคยมีภาพพจน์ในอดีตเมื่อ 30 ปีก่อนว่าเป็นปูชนียบุคคล ปัจจุบันก็ได้รับการล้อเลียนเสมอว่ามักจะห่างไกลจากฐานะดังกล่าว กอปรกับข่าวที่ปรากฏทางสื่อมวลชนอยู่เสมอเรื่องความประพฤติผิดวินัยของครู จึงยิ่งซ้ำเติมให้ภาพพจน์ของครูตกต่ำมากยิ่งขึ้น

นอกจากนั้นยังมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์อยู่บางครั้งบางคราวว่า มาตรฐานการศึกษาของเยาวชนก็ยังห่างไกลจากอุดมคติที่ตั้งเป้าหมายไว้ ครูทำการสอนไม่เต็มที่ ไม่ตั้งใจทำงานและมีความรู้ไม่ถึงมาตรฐาน

ข้อวิจารณ์เหล่านี้จะมีความจริงอย่างไรจึงเป็นเรื่องที่น่าศึกษา ท่านผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการ ก.ค. เมื่อปี พ.ศ. 2533 ก็เคยหยิบยกประเด็นของสถานภาพทางเศรษฐกิจของครูขึ้นมาพิจารณาและปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะเห็นการวิจัยในแนวลึกดังปัญหาเรื่องนี้ สำนักงาน ก.ค. จึงได้ให้ความสนใจเรื่องนี้เป็นพิเศษ และได้มีส่วนร่วมกับคณะกรรมาธิการการศึกษาของรัฐสภาในการจัดสัมมนาเรื่องสถานภาพและมาตรฐานวิชาชีพครู เมื่อวันที่ 14-15 มกราคม 2534 โดยสำนักงาน ก.ค. ได้รับผิดชอบในการเสนอเอกสารวิชาการต่อที่ประชุม และในการประชุมในครั้งนั้นก็มีผู้แทนครูต่างให้ความสนใจในเรื่องดังกล่าวเป็นจำนวนมาก

ที่สำคัญที่สุดซึ่งนำไปสู่การศึกษาเรื่องนี้คือนโยบายและแผนงานของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู ที่มุ่งจะปรับโครงสร้างเงินเดือนของข้าราชการครูโดยได้ตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญเฉพาะกิจฯ ขึ้นมาทำการศึกษาระบบเงินเดือนและเสนอแนวทางหรือรูปแบบโครงสร้างใหม่ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา แต่เนื่องจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้มีแผนการปรับเงินเดือนตามบัญชีใหม่และได้เสนอพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับปี พ.ศ. 2535 พร้อมบัญชีเงินเดือนใหม่ซึ่งมีข้อดีหลายประการ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูทบทวนข้อเสนอแก้ไขระบบเงินเดือนและอื่น ๆ ตามที่นำเสนอไว้ในพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการครู

ฉบับใหม่ โดยให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูนำแนวทางใหม่ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนไปเป็นกรอบในการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูจึงได้นำร่างพระราชบัญญัติที่ขอแก้ไขนั้นกลับมาทบทวนใหม่ในบางประเด็น และคณะกรรมการข้าราชการครูได้พิจารณาในประเด็นดังกล่าวแล้ว เห็นควรให้ใช้ระบบเงินเดือนใหม่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนไปก่อน ส่วนแนวคิดของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูในเรื่องการจัดระบบเงินเดือนของข้าราชการครูแยกจากระบบข้าราชการพลเรือนทั่วไป ก็ยังคงดำเนินการต่อไป

ฉะนั้น เพื่อเตรียมข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะอนุกรรมการพิจารณาโครงสร้างเงินเดือน สำนักงานจึงเห็นสมควรศึกษาวิจัยในพื้นที่ โดยได้เริ่มต้นทำการศึกษาสำรวจแบบนำร่อง (Exploratory Survey) โดยได้ออกแบบสอบถามเกี่ยวกับสภาพทางเศรษฐกิจของข้าราชการครูในจังหวัดต่าง ๆ ผลของการศึกษาสำรวจในครั้งนี้ชี้ให้เห็นประเด็นที่ควรจะต้องศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมกอปรกับการออกแบบสอบถามยังไม่ครอบคลุมประเด็นที่สำคัญ ๆ จึงเห็นสมควรเสนอโครงการศึกษาที่เป็นระบบมากขึ้น โดยเจาะไปยังพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการข้าราชครูให้ความเห็นชอบแล้ว

ความมุ่งหมายของการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายดังนี้

1. เพื่อศึกษาสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคม และวิชาชีพของข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และกรมสามัญศึกษา ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคม และวิชาชีพระหว่างข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และกรมสามัญศึกษา ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

3. เพื่อศึกษาความแตกต่างของสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคม และวิชาชีพระหว่างข้าราชการครูในเขตพื้นที่เมือง พื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท และพื้นที่ชนบท

4. เพื่อศึกษาความแตกต่างของสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคม และวิชาชีพระหว่างข้าราชการครูในโรงเรียนขนาดใหญ่ กลาง และเล็ก

ความสำคัญของการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้จะมีความสำคัญต่อการพิจารณาการกำหนดโครงสร้างของระบบเงินเดือนและมาตรฐานวิชาชีพของข้าราชการครู ซึ่งเป็นแผนงานหลัก และจุดประสงค์หลักของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู การพิจารณาเรื่องดังกล่าวนี้ต้องการข้อมูลจากการศึกษาในพื้นที่เป้าหมาย และแม้ว่าการศึกษาครั้งนี้จะเป็นการสุ่มตัวอย่างจากจังหวัดสุรินทร์ มุกดาหาร และมหาสารคาม แต่ทั้งสามจังหวัดนี้ก็อาจเรียกว่าเป็นตัวแทนของภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ภาคตะวันออก

เฉียงเหนือตอนบน และภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง ข้อมูลจากการศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างนี้น่าจะเชื่อถือได้

การเลือกศึกษาข้อมูลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือน่าจะเป็นยุทธศาสตร์ที่เหมาะสม เพราะเป็นพื้นที่ยากจนกว่าภูมิภาคอื่นๆ ฉะนั้นจะได้ช่วยให้แนวทางการพิจารณาอยู่บนข้อมูลพื้นฐานจากประชากรที่อยู่ในฐานะลำบากที่สุดของประเทศ

เนื่องจากการศึกษาในลักษณะนี้ยังไม่ค่อยจะได้จัดทำมาก่อนงานนี้จึงมีลักษณะเป็นการศึกษานำร่อง และอาจเป็นพื้นฐานของการวิจัยคุณภาพ (Qualitative Research) ในแนวลึกต่อไป

ขอบเขตของการศึกษา

1. ประชากรในการศึกษาครั้งนี้ คือ ข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และกรมสามัญศึกษา ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

2. กลุ่มตัวอย่างในการศึกษาครั้งนี้ คือ ข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และกรมสามัญศึกษา ในจังหวัดสุรินทร์ มุกดาหาร และมหาสารคาม

3. ตัวแปรในการศึกษาครั้งนี้

3.1 ตัวแปรต้น

- สังกัด
- ขนาดของโรงเรียน
- เขตพื้นที่ของโรงเรียน

3.2 ตัวแปรตาม

- เพศ
- อายุ
- วุฒิการศึกษา
- ตำแหน่ง
- ระดับเงินเดือน
- รายได้ต่อเดือน
- รายจ่ายต่อเดือน
- ความรู้สึกต่อรายได้รายจ่าย
- รายได้ที่เหมาะสมตามความคิดเห็น
- ภูมิลำเนา
- วุฒิการศึกษาทางครู
- จำนวนชั่วโมงที่ปฏิบัติงานสอนต่อสัปดาห์

- จำนวนชั่วโมงที่ปฏิบัติงานพิเศษนอกเหนืองานสอนต่อสัปดาห์
- จำนวนชั่วโมงสอนที่เหมาะสมตามความคิดเห็นต่อสัปดาห์
- การพัฒนาตนเอง

คำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา

1. ข้าราชการครู หมายถึง ข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และกรมสามัญศึกษา ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
2. เขตพื้นที่ หมายถึง ที่ตั้งของสถานศึกษาที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ
   2.1 พื้นที่เมือง หมายถึง พื้นที่ในเขตเทศบาลในจังหวัด
   2.2 พื้นที่กึ่งเมืองชนบทหมายถึงพื้นที่ที่อยู่นอกเขตเทศบาล แต่อยู่ในเขตสุขาภิบาล
   2.3 พื้นที่ชนบท หมายถึง พื้นที่ที่อยู่นอกเขตเทศบาลและนอกเขตสุขาภิบาล หรือพื้นที่กันดาร
3. ขนาดของโรงเรียน หมายถึง ความใหญ่-เล็ก ของโรงเรียนซึ่งกำหนดโดยจำนวนนักเรียน แบ่งเป็น 3 ขนาดดังนี้
   3.1 โรงเรียนขนาดใหญ่ คือ โรงเรียนที่มีนักเรียนตั้งแต่ 541 คนขึ้นไป
   3.2 โรงเรียนขนาดกลาง คือ โรงเรียนที่มีนักเรียน 121-540 คน
   3.3 โรงเรียนขนาดเล็ก คือ โรงเรียนที่มีนักเรียนต่ำกว่า 121 คนลงไป
4. สถานภาพทางเศรษฐกิจ หมายถึง ฐานะทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับบุคคลในด้านรายได้และรายจ่ายตลอดจนความคิดเห็นและความรู้สึกที่มีต่อรายได้และรายจ่ายของบุคคล
5. สถานภาพทางสังคม หมายถึง ฐานะของบุคคลในด้านการศึกษาและตำแหน่งหน้าที่การงาน
6. สถานภาพทางวิชาชีพครู หมายถึง ฐานะทางด้านการปฏิบัติงานในหน้าที่ในเรื่องของปริมาณและคุณภาพของงานรวมทั้งปริมาณงานที่เหมาะสมตามความคิดเห็นตลอดจนการพัฒนาตนเอง
7. ชั่วโมงสอน หมายถึง ช่วงเวลาที่ปฏิบัติการสอนในชั้นเรียน

8. คาบการสอน หมายถึง ช่วงเวลาที่ปฏิบัติการสอนในชั้นเรียนซึ่งกำหนดเวลา 20 นาที เป็น 1 คาบ สำหรับโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และกำหนดเวลา 50 นาทีเป็น 1 คาบ สำหรับโรงเรียนในสังกัดกรมสามัญศึกษา
9. รายได้ หมายถึง เงินเดือนและรายได้พิเศษตลอดจนสวัสดิการอื่นๆ ที่ได้รับจากทางราชการของข้าราชครูและคู่สมรส
10. รายจ่าย หมายถึง ค่าใช้จ่ายภายในครอบครัว ได้แก่ ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในครอบครัว ค่าเช่าบ้าน หรือค่าเช่าซื้อ ค่าผ่อนส่งรถยนต์/จักรยานยนต์ ค่าผ่อนส่งสิ่งของเครื่องใช้อื่นๆ ค่างวดเงินกู้ ค่าอุปการะบุตร บุตรบุญธรรม และญาติ ค่าเบี้ยประกันชีวิต ค่าใช้จ่ายอื่น (ภาษีสังคม)
11. วุฒิการศึกษา หมายถึง วุฒิที่ต่ำกว่าปริญญา ปริญญาตรี ปริญญาโท หรือสูงกว่า

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบสถานภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และวิชาชีพของข้าราชการครู สังกัด สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และกรมสามัญศึกษา ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
2. เป็นข้อมูลพื้นฐานในการนำไปกำหนดนโยบายในเรื่องการปรับระบบโครงสร้างบัญชีเงินเดือนข้าราชการครูของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูในอนาคตต่อไป
3. เป็นพื้นฐานสำหรับการศึกษาวิจัยเรื่องสถานภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และวิชาชีพในแนวลึกต่อไป