

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการที่ได้มีผู้ที่กล่าวว่าข้าราชการครูเปรียบเสมือนปูชนียบุคคล มีคนเคารพนับถือ ยกย่องเชิดชู เป็นอย่างยิ่งเมื่อในอดีต แต่ในปัจจุบันนี้คำว่าครูเปรียบเสมือนปูชนียบุคคลอาจจะไม่ปรากฏชัดแจ้ง ทั้งนี้เนื่องจากได้มีกระแสความคิดเกี่ยวกับสถานภาพของข้าราชการครูว่าอาชีพครูเป็นอาชีพที่มีหนี้สินมากที่สุด ขาดระเบียบวินัยมักกระทำความผิดอยู่เสมอ ๆ ตลอดจนสมรรถภาพการเรียนการสอนก็ไม่เป็นตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ซึ่งสาเหตุต่าง ๆ ที่กล่าวนี้ได้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ให้ความสนใจเป็นอย่างมาก และได้ทำการศึกษา วิจัย ในเรื่องนี้คือ

กองมาตรฐานวิชาชีพครู สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา (คุรุสภา, 2528) ได้ทำการวิจัยเรื่องสถานภาพในการประกอบวิชาชีพครู โดยทำการศึกษาจากครูที่ทำการสอนในสถานศึกษาสังกัดกรมต่าง ๆ ในกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งครูเทศบาลและครูสังกัดกรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. 2526 โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากทะเบียนประวัติของครูจำนวนทั้งสิ้น 494,136 คน แล้วทำการสุ่มตัวอย่างเพื่อศึกษา ผลของการศึกษาทำให้ทราบสถานภาพทั่วไปของครูดังนี้

1. เพศ มีครูเพศหญิงมากกว่าเพศชาย คือเป็นเพศหญิงร้อยละ 52.0 เป็นเพศชายร้อยละ 48.0
2. อายุ ครูส่วนใหญ่คือร้อยละ 30.0 มีอายุอยู่ในช่วง 31-35 ปี รองลงมาคือร้อยละ 23.4 มีอายุอยู่ในช่วง 26-30 ปีและร้อยละ 18.4 มีอายุอยู่ในช่วง 36-40 ปี
3. วุฒิ ครูส่วนใหญ่คือร้อยละ 39.07 มีวุฒิ ป.กศ.สูง รองลงมาคือร้อยละ 32.98 มีวุฒิปริญญาตรี
4. เงินเดือน ครูส่วนใหญ่คือร้อยละ 47.0 มีเงินเดือนอยู่ในช่วง 3,735-4,685 บาท รองลงมาคือร้อยละ 24.5 มีเงินเดือนอยู่ในช่วง 4,945-6,585 บาท และ 20.9 มีเงินเดือนอยู่ในช่วง 2,765-3,535 บาท

ต่อมาคุรุสภาก็ได้จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับครูปี 2533 (คุรุสภา, 2534 : 5-7) โดยทำการสำรวจครูจาก 11 สังกัด คือ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กรมสามัญศึกษา กรมการฝึกหัดครู กรมอาชีวศึกษา กรมพลศึกษา กรมศิลปากร กรมการศึกษา นอกโรงเรียน สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน สำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานคร และสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น จำนวนทั้งสิ้น 555,125 คน พบว่าครูในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีจำนวนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 61.10 รองลงมาคือครูในสังกัดกรมสามัญศึกษา คิดเป็นร้อยละ 17.93 ในด้านคุณวุฒิเมื่อพิจารณาโดยส่วนรวมพบว่า ครูส่วนใหญ่มีวุฒิปริญญาตรีคิดเป็นร้อยละ 66.53 รองลงมาคือวุฒินุปริญญาหรือเทียบเท่า

คิดเป็นร้อยละ 20.32 เมื่อพิจารณาทางด้านการมีวุฒิทางครูพบว่า ครูส่วนใหญ่คือร้อยละ 92.81 มีวุฒิทางครู ส่วนเรื่องรายได้พบว่า ครูส่วนใหญ่รับเงินเดือนในระดับ 5 คิดเป็นร้อยละ 29.84 รองลงมาคือรับเงินเดือนในระดับ 4 คิดเป็นร้อยละ 25.09 และระดับ 6 คิดเป็นร้อยละ 24.29 จะเห็นได้ว่าเฉพาะระดับ 5 และ 6 รวมกันแล้วก็จะเป็นจำนวนข้าราชการครูส่วนใหญ่ (คือร้อยละ 54.13) จะได้รับเงินเดือนระหว่าง 6,230 - 15,500 บาท (ตามบัญชี ข.)

ในรายงานการศึกษาเรื่องสภาพปัญหากฎหมายเกี่ยวกับครูที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาสถานภาพและมาตรฐานวิชาชีพครู ที่เสนอต่อการสัมมนาเรื่องสถานภาพและมาตรฐานวิชาชีพครู 14-15 มกราคม 2534 ของคณะกรรมการการศึกษาสภาผู้แทนราษฎรได้อ้างถึงงานวิจัยของครูสภาปี 2535 ซึ่งพบว่า “ครูส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 83 กู้เงินจากสหกรณ์ออมทรัพย์ เพื่อนำมาใช้จ่ายในครอบครัวและการจัดหาที่อยู่อาศัย รายรับของครูยังไม่สมดุลกับรายจ่าย ครูที่มีเงินพอใช้อย่างประหยัดมีเพียงร้อยละ 50 และร้อยละ 12 เงินไม่พอใช้ อีกร้อยละ 21 ต้องชักทุนเดิม”(หน้า 2/2)

ในการสัมมนาครั้งเดียวกันนี้ศาสตราจารย์ ดร. ก่อ สวัสดิพานิช ก็ได้เสนอเอกสาร เรื่องแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาสถานภาพและมาตรฐานวิชาชีพครู ซึ่งมีข้อความตอนหนึ่งน่าสนใจมาก ท่านกล่าวว่า

“ถ้าเมื่อมองดูสภาพที่เป็นจริง จะไม่มีข้าราชการประเภทไหนที่มีวุฒิสูงเท่าเทียมเสมอกันกับพวกครู และรายได้อัตราเงินเดือนต่างๆ นั้น ครูก็ไม่ได้หย่อนไปกว่าข้าราชการประเภทอื่น วิเคราะห์ปัญหาที่เราประสบใน ก.ค. ว่าครูมีปัญหาเรื่องหนี้สิน เรื่องอะไรมากมาย จึงมีข้อสังเกตหลายประการว่า ทำไมในเมื่อครูได้รับเงินเดือนเท่าเทียมกับข้าราชการประเภทอื่น ทำไมครูจึงมีรายได้ไม่พอใช้...เป็นไปไม่ได้ไหมที่ว่าครูนั้นส่วนใหญ่เป็นคนที่มีความเพมาจากกลุ่มสังคมที่มีฐานะเศรษฐกิจต่ำ เป็นพวกชาวไร่ชาวนา หรือเป็นคนที่ไม่ใช่ชนชั้นกลางในสังคมของเรา ฉะนั้นเมื่อออกมาเป็นครูคน พวกนี้จึงมีภาระที่ต้องจุนเจือครอบครัวซึ่งไม่เหมือนคนที่ทำงานสาขาอื่นซึ่งเขามาจากครอบครัวที่มีฐานะดีพอออกมาแล้วเขาก็ไม่มีความจำเป็นจะต้องไปหาเลี้ยงพ่อแม่หรือส่งน้องเรียนต่อเหมือนกับพวกครู...(หน้า 2 - 3) ข้อสังเกตของศาสตราจารย์ ดร. ก่อ น่าจะได้นำไปศึกษาวิเคราะห์เพิ่มเติมในรายงานการศึกษาเรื่องสภาพปัญหากฎหมายเกี่ยวกับครูที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาสถานภาพและมาตรฐานวิชาชีพครู ของคณะกรรมการการศึกษาซึ่งเป็นเอกสารประกอบการสัมมนาเดียวกันนี้ (14 - 15 มกราคม 2534) ได้เสนอบทสรุปเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางในการแก้ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อพัฒนาสถานภาพและมาตรฐานวิชาชีพครูและปัญหาที่ควรแก้ไขโดยการแก้กฎหมาย ปัญหาหนึ่งที่ได้เสนอไว้คือปัญหาเงินเดือนและค่าตอบแทนสำหรับข้าราชการครูไม่เพียงพอและเหมาะสมกับสภาวะการครองชีพตามควรแก่ฐานะการเป็นข้าราชการครูและการพัฒนามาตรฐานวิชาชีพครู

ชลลดา จิตติวัฒนพงศ์ (ชลลดา จิตติวัฒนพงศ์ : 2534 : 41) ได้ศึกษาปัจจัยที่ส่งเสริมและพัฒนาคุณลักษณะของครูประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ตามเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพครูโดยศึกษาจากครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กรมสามัญศึกษา กรุงเทพมหานคร และสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ในเขตกรุงเทพมหานครรวม 12 โรงเรียน จำนวนทั้งสิ้น 728 คน พบว่า ปัจจัยที่ส่งเสริมให้ครูบรรลุเป้าหมายของการเป็นครูที่ดีตามเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพครูมี 5 ปัจจัยหลักคือ เงินเดือนครู การจัดบรรยากาศในโรงเรียน ครูผู้สอนเอง นักเรียนและชุมชน นอกจากนี้ยังพบว่ามีปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้การพัฒนาครูไม่บรรลุตามเป้าหมาย 2 ประการ คือ ครูได้รับมอบหมายงานมากเกินไปและครูได้รับค่าตอบแทนน้อย

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูเช่นกันได้ทำการศึกษาสำรวจเบื้องต้นเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ.2534 โดยออกแบบสอบถามและสัมภาษณ์โดยวิธีการเลือกแบบเจาะจงจากเขตการศึกษา 1, 3, 6, 7, 8 และ 12 ได้ตัวอย่าง 457 คน ผลการสำรวจปรากฏว่าข้าราชการครูมีเงินเดือนเฉลี่ย 7,610 บาท โดยส่วนใหญ่ร้อยละ 67 เป็นอาจารย์ 2 เงินเดือนเฉลี่ย 8,967 บาท ข้าราชการครูส่วนใหญ่ร้อยละ 68 ได้รับคุณวุฒิระดับปริญญาตรี ข้าราชการครูส่วนใหญ่ร้อยละ 60 มีอายุราชการระหว่าง 11-20 ปี ข้าราชการครูร้อยละ 35.50 อยู่บ้านเช่า ร้อยละ 16.30 อยู่บ้านเช่า และร้อยละ 15 อยู่บ้านพักครู ข้าราชการครูร้อยละ 44.90 มีบ้านพักในจังหวัดและอำเภอเดียวกันกับโรงเรียน ร้อยละ 23 อยู่ในจังหวัดแต่ต่างอำเภอ ร้อยละ 13.40 อยู่ในเขตการศึกษาเดียวกันแต่ต่างจังหวัด และร้อยละ 18.70 อยู่ต่างเขตการศึกษาและต่างจังหวัด การสำรวจครั้งนี้ยังขาดข้อมูลที่สำคัญหลายประการและยังเป็นกลุ่มตัวอย่างที่น้อยเกินไป สมควรจะได้มีการศึกษาให้มีระบบหรือสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ล่าสุดได้มีรายงานการสัมมนาเรื่อง สถานภาพของครู ซึ่งจัดทำขึ้นโดยสมาคมการศึกษาแห่งประเทศไทยร่วมกับคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒและสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา ณ หอประชุมมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร ระหว่างวันที่ 23-24 เมษายน พ.ศ. 2535 ซึ่งได้เสนอบทสรุปเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางแก้ปัญหาในเรื่องสถานภาพครูมากมายจะขอยกตัวอย่าง เช่น

1. สถานภาพทางด้านวิชาชีพครู

- (1) ครูไม่ค่อยสนใจในการพัฒนาตนเอง
- (2) คนเก่งไม่เลือกเรียนครู
- (3) วิธีการคัดเลือกผู้ที่เข้าเรียนครู การผลิตครู การใช้คนยังไม่สามารถทำให้ได้ครูที่ดีอย่างแท้จริง
- (4) ครูยังต้องคุณภาพทั้งในเชิงความรู้ ความสามารถ และบุคลิกภาพ ฯลฯ

2. สถานภาพทางด้านเศรษฐกิจ

- (1) เงินเดือนครูไม่แตกต่างจากข้าราชการประเภทอื่น
- (2) ครูมีหนี้สินมาก ทำให้ไม่สนใจอบรมสั่งสอนศิษย์
- (3) สวัสดิการครูยังไม่ทัดเทียมกับข้าราชการประเภทอื่น
- (4) ครูต้องรับภาระช่วยเหลือศิษย์ที่ขาดแคลน
- (5) ครูบางคนดำรงตำแหน่งเกินฐานะ
- (6) ครูไม่ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนเมื่อลาศึกษาต่อ
- (7) ครูส่วนใหญ่มาจากครอบครัวที่มีพื้นฐานทางเศรษฐกิจยากจน และยังคงรับภาระค่าใช้จ่ายของพ่อ-แม่พี่น้องอีกด้วย

ฯลฯ

3. สถานภาพทางสังคม โดยความคาดหวังของสังคมเห็นว่าครูเป็นเช่น

- (1) ผู้แก้ปัญหาสังคม
- (2) ผู้นำในการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม
- (3) เป็นที่เคารพนับถือ
- (4) เป็นผู้รอบรู้และทันสมัยอยู่เสมอ
- (5) เป็นแบบอย่างที่ดีของสังคม
- (6) เป็นผู้อบรมสั่งสอนศิษย์ให้เป็นคนดี
- (7) เป็นผู้เชื่อมโยงภูมิปัญญาท้องถิ่น

ฯลฯ

ข้อสรุป ข้อเสนอแนะของรายงานการสัมมนาครั้งนี้ดูจะตรงประเด็นมากแต่อาจจะขาดข้อมูลภาคสนามที่จะยืนยันตัวชี้วัดทางสภาพเศรษฐกิจ สังคม และวิชาชีพดังกล่าว ดังนั้นในการศึกษาภาคสนามโดยสุ่มตัวอย่างจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือตามที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูดำเนินการครั้งนี้ จึงเป็นการศึกษาที่จะหาข้อมูลเพิ่มเติมให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น และจัดดำเนินการให้เป็นระบบมากขึ้น ข้อมูลที่แสวงหาเป็นข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ รายจ่าย ของข้าราชการครู สภาพหนี้สิน ชั่วโมงสอน วุฒิ ระดับตำแหน่ง อายุราชการ ภูมิลำเนา ความรู้สึกต่อรายได้รายจ่าย รายได้ที่เหมาะสมตามความคิดเห็น ฯลฯ โดยจะศึกษาเปรียบเทียบระหว่างข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกับข้าราชการครูสังกัดกรมสามัญศึกษา ระหว่างข้าราชการครูโรงเรียนขนาดใหญ่กับขนาดปานกลางและขนาดเล็ก ข้าราชการครูในเขตพื้นที่เขตเมือง เขตพื้นที่กิ่งเมืองกิ่งชนบท และพื้นที่ชนบท