

บทที่ 1

บทนำ

1.1 เหตุผลและความจำเป็นของการศึกษา

เมื่อครั้งอดีต อาชีพครูถือได้ว่าเป็นอาชีพที่มีเกียรติได้รับการยกย่องนับถือจากบุคคลทั่วไป แต่ในปัจจุบัน ภาพลักษณ์และความเข้าใจเหล่านั้นได้เปลี่ยนไป ผสมกับความเลื่อมใสศรัทธาที่มีต่อวิชาชีพนี้ ดูเสมือนว่ากำลังจะเลือนหายไปจากความรู้สึกนึกคิดของคนทั่วไป สาเหตุหนึ่งอาจมีสาเหตุจากภาวะเศรษฐกิจที่ทำให้ผู้มีอาชีพครูต้องมีภาระหนี้สินท่วมล้น ซึ่งจากข้อมูลของสำนักงานกองทุนและสวัสดิการทางการศึกษา สำนักงาน ก.ค. เมื่อตุลาคม 2542 ระบุว่า จำนวนครูที่เป็นหนี้มีทั้งสิ้น 378,058 คน จากจำนวนข้าราชการครูทั่วประเทศ 498,740 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 75.80 ของข้าราชการครูทั่วประเทศ มีมูลค่าหนี้ที่เป็นตัวเงินรวมทั้งสิ้นประมาณ 138,000 ล้านบาท โดยจำแนกเป็นหนี้ในระบบ (สหกรณ์ออมทรัพย์, ธนาคารหรือสถาบันการเงินต่าง ๆ) ประมาณร้อยละ 95 และเป็นหนี้นอกระบบอีกร้อยละ 5 ซึ่งการคาดการณ์เบื้องต้น พบว่า ข้าราชการครู (เฉพาะที่เป็นหนี้) แต่ละคนจะมีหนี้สะสมเฉลี่ยอยู่ประมาณ 360,000 บาท

หนี้ทั้งหลายเหล่านี้ อาจเป็นหนี้ที่เกิดจากความจำเป็นและ/หรือเป็นหนี้ที่เกิดจากค่านิยม ความฟุ้งเฟ้อ และการดำเนินชีวิตให้เป็นไปตามสมัยนิยมที่แปรเปลี่ยน เป็นที่แน่นอนว่าการบริหารจัดการหนี้เหล่านี้ ให้มีความคงสภาพหรืออยู่ในอำนาจความควบคุมของผู้ถือครองหนี้ นั้น เป็นปัญหาที่อาจบั่นทอนหรือมีผลต่อประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานของครู ดังนั้น การที่จะมีองค์กรหรือหน่วยงานใดให้ความสนใจต่อการแก้ไขหรือป้องกันการเกิดปัญหาหนี้สินของครู ย่อมจะเป็นองค์ประกอบต่อการยกระดับคุณภาพของครู และการยอมรับของสังคมไทยอย่างแน่นอน

หนี้สินของครู อาจพิจารณาเป็นปัจจัยตัวที่มีผลโดยตรงต่อคุณภาพและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของครูประจำการในทุกระดับ เมื่อพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ได้ประกาศใช้เมื่อเดือนสิงหาคม 2542 ที่ผ่านมา และตามนัยของ พ.ร.บ. ดังกล่าว การปฏิบัติตามกฎหมายจะมีผลบังคับอย่างเต็มรูปแบบในเดือนสิงหาคม 2545 นอกเหนือไปจากการปรับปรุงระบบการศึกษาของชาติในส่วนรวมแล้ว การยกระดับคุณภาพของครูทางด้านวิชาการ คุณธรรม และจริยธรรม ก็เป็นองค์ประกอบที่สำคัญอีกเช่นกัน ดังนั้น การที่ภาครัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะทำหน้าที่ในการจัดกิจกรรมใด ๆ ที่มีผลต่อการลดหรือบรรเทาหนี้สินของครู ก็จะเป็นผลโดยตรงต่อการพัฒนาสมรรถนะการปฏิบัติงานของครู นอกจากนั้น การจัดแผนงานใด ๆ ที่อาจเป็นผลต่อการป้องกันการเกิดหนี้สินที่ไม่จำเป็นของครูในระยะยาวก็จะถือได้ว่ามีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษาไทยที่สำคัญเช่นกัน

ความจำเป็นที่หน่วยงานรับผิดชอบด้านหนี้สินครูต้องทราบ เพื่อนำมาจัดวางแผนเชิงกลยุทธ์ที่จะคลี่คลายหรือบรรเทาหนี้สินของครูทั่วประเทศ ได้แก่ ปริมาณและแหล่งของหนี้สิน ปัจจัยที่เป็นเหตุให้เกิดหนี้ ระดับรายได้ รายได้อื่น ๆ ที่นอกเหนือไปจากเงินเดือนประจำ ตลอดจนระดับหนี้สินของครูที่จะมีผลต่อประสิทธิภาพการทำงานของครู และสาระที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ที่ผู้วางแผนโครงการจำเป็นต้องนำมาใช้ประโยชน์ เป็นต้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาวิจัยปัญหาหนี้สินของข้าราชการครูโครงการนี้ มุ่งที่จะศึกษาประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหนี้สินของครู ดังต่อไปนี้

1. เพื่อประมาณมูลค่าหนี้ จำแนกตามแหล่งหนี้ และกลุ่มของครูที่เป็นหนี้ เช่น ระดับเงินเดือน และช่วงอายุ เป็นต้น
2. เพื่อศึกษาวิจัยที่เป็นสาเหตุต่อการเป็นหนี้ของครู
3. เพื่อศึกษาอัตราการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของมูลค่าหนี้ของครูในแต่ละกลุ่ม
4. เพื่อศึกษาระดับหนี้ของครูที่จะพึงมีอยู่ในระยะยาว

- 5 เพื่อศึกษาแนวทางและมาตรการที่สามารถนำมาใช้ในการบรรเทาปัญหาหนี้สินของครู
- 6 เพื่อนำเสนอและเสนอแนะมาตรการในการป้องกันการเพิ่มหรือก่อกวนหนี้สินของครูในระยะยาว

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การดำเนินงานเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ข้างต้นทั้ง 6 ข้อ มุ่งที่จะให้ได้คำตอบที่สะท้อนถึงประชากรครูทั่วประเทศ โดยจำกัดอยู่เฉพาะข้าราชการครูที่สังกัดในหน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น ซึ่งได้แก่ ข้าราชการครูในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สพช.) กรมสามัญศึกษา กรมอาชีวศึกษา กรมพลศึกษา กรมศิลปากร สำนักงานสภาพัฒนาการศึกษาระดับมัธยมศึกษา สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล กรมการศึกษานอกโรงเรียน และสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เท่านั้น

1.4 คำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา

ข้าราชการครูในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สพช.) หมายถึง ครูที่ทำหน้าที่สอนหรือบริหารโรงเรียนในสถานศึกษาของรัฐในระดับประถมศึกษา หรือบุคลากรในหน่วยการศึกษา สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ

ข้าราชการครูในสังกัดกรมสามัญศึกษา หมายถึง ครู/อาจารย์ที่ทำหน้าที่สอนหรือบริหารโรงเรียนในสถานศึกษาของรัฐในระดับมัธยมศึกษา หรือบุคลากรในสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด

ข้าราชการครูในสังกัดกรมอาชีวศึกษา หมายถึง ครู/อาจารย์ที่ทำหน้าที่สอนหรือบริหารในสถานศึกษาของกรมอาชีวศึกษา ซึ่งได้แก่ วิทยาลัยเทคนิค, วิทยาลัยอาชีวศึกษา, วิทยาลัยพาณิชยกรรม, วิทยาลัยศิลปหัตถกรรม, วิทยาลัยเกษตร, วิทยาลัยสารพัดช่าง ฯลฯ

ข้าราชการครูในสังกัดสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล หมายถึง ครู/อาจารย์ที่ทำหน้าที่สอนในสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล หรือบุคคลที่ทำหน้าที่บริหารของสถาบัน

ข้าราชการครูในสังกัดกรมการศึกษานอกโรงเรียน หมายถึง ครู/อาจารย์ที่ทำหน้าที่สอนหรือบริหารในสถานศึกษาต่อไปนี้ ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนภาค ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด และศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ

ข้าราชการครูในสังกัดกรมพลศึกษา หมายถึง ครู/อาจารย์ที่ทำหน้าที่สอนหรือบริหารในโรงเรียนกีฬา หรือวิทยาลัยพลศึกษา

ข้าราชการครูในสังกัดกรมศิลปากร หมายถึง ครู/อาจารย์ที่ทำหน้าที่สอนหรือบริหารวิทยาลัยนาฏศิลป์ วิทยาลัยช่างศิลป์

ข้าราชการครูในสังกัดสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ ได้แก่ ครู/อาจารย์ที่ทำหน้าที่สอนหรือบริหารโรงเรียนสาธิตของสภาสถาบันราชภัฏ หรือสภาสถาบันราชภัฏ

ข้าราชการครูในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หมายถึง ครู/อาจารย์ หรือนุเคราะห์ในสำนักพัฒนาผู้บริหารการศึกษา (วัดไร่ขิง, จังหวัดนครปฐม) สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด (ศึกษาธิการจังหวัด, ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด) และสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ (ศึกษาธิการอำเภอ, ผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ)