

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

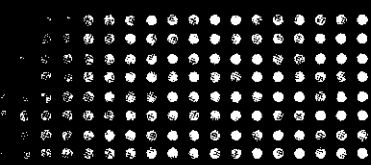
การศึกษาเป็นรากฐานและพื้นฐานสำคัญของการพัฒนาบุคคล ชุมชน สังคมและประเทศชาติ หากชุมชนสังคมใด ประเทศชาติใดขาดบุคลากรที่มีคุณภาพ ไม่มีประสิทธิภาพ ขาดซึ่งขวัญและกำลังใจในการทำงาน ย่อมเป็นสาเหตุสำคัญทำให้ชุมชน สังคม ก้าวเดินไปข้างหน้าอย่างสะดุดและมีปัญหาอุปสรรคมากมาย ไม่สามารถมุ่งไปสู่วัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้ ตามแนวทางของแผนงานและนโยบายของรัฐบาลในประเทศนั้นๆ ที่กำหนดไว้

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาถือว่าเป็นทรัพยากรบุคคลที่ดูแลและรับผิดชอบในเรื่องของการศึกษา คุณภาพและประสิทธิภาพของการศึกษา ข้าราชการครูเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่เปรียบเสมือนพ่อพิมพ์และแม่พิมพ์ของชาติ ที่ต้องให้ความดูแล เอาใจใส่ผู้เรียน โดยใส่คุณธรรม และจริยธรรมควบคู่ไปกับความรู้ทางวิชาการให้กับผู้เรียน เพื่อที่ผู้เรียนจะได้นำไปปรับใช้ในการศึกษา การทำงานและการดำรงชีพต่อไป ในหลายสิบปีที่ผ่านมาต้องยอมรับว่าครูไทยทุกระดับตั้งแต่อนุบาลถึงอุดมศึกษาอยู่ในภาวะวิกฤตอย่างยิ่ง นับตั้งแต่ปัญหาการขาดแคลนครู การสรรหา การพัฒนาและบำรุงรักษา การให้ค่าตอบแทน รวมถึงการยกย่องและเชิดชูเกียรติ หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้พยายามดำเนินการแก้ไขปัญหาวิกฤตต่างๆ เหล่านี้ แต่บางวิธีก็ไม่ได้แก้ปัญหาก็ตรงจุด ในกระบวนการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและ

บุคลากรทางการศึกษา กระบวนการที่แก้ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งคือ การกำหนดรูปแบบการให้คำตอบแทน สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ที่เหมาะสม เป็นธรรมและเพียงพอ ตลอดจนการยกย่องเชิดชูเกียรติครูและบุคลากรทางการศึกษา ย่อมส่งผลจงใจให้การปฏิบัติงานของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นไปอย่างมีคุณภาพและเปี่ยมประสิทธิภาพ แต่หากข้าราชการครูยังได้รับคำตอบแทน สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลที่ไม่เหมาะสมและเพียงพอต่อสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน แน่หนอย่อมเป็นปัญหาต่อการพัฒนาการศึกษาของชาติ ซึ่งรัฐบาลจะต้องเร่งแก้ไขอย่างเร่งด่วน เพื่อประสิทธิภาพและคุณภาพของการศึกษาของประเทศ จากสาเหตุดังกล่าวนี้ จึงเป็นเหตุผลสำคัญประการหนึ่งการศึกษาของประเทศไม่ได้มีการพัฒนาอย่างเต็มที่ ก่อให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการคุณภาพทางการศึกษา ส่งผลต่อนักเรียน นักศึกษาที่ไม่ได้รับความรู้และประสบการณ์อย่างมีคุณภาพจากข้าราชการครูผู้สอน ซึ่งได้กลายเป็นปัญหาเรื้อรังทางการศึกษาของประเทศอย่างต่อเนื่องมาตลอด

อีกประการหนึ่งก็คือพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 55 ได้กำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการและสิทธิประโยชน์เกื้อกูลอื่นสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อให้มีรายได้ที่เพียงพอและเหมาะสมกับฐานะทางสังคมและวิชาชีพ โดยรัฐบาลได้มีนโยบายด้านการศึกษาข้อ 9 เรื่องการส่งเสริมวิชาชีพครูให้มีศักดิ์ศรีเป็นที่ยอมรับนับถือและไว้วางใจจากสาธารณชน โดยการยกระดับและพัฒนาคุณภาพชีวิตครูและมาตรฐานวิชาชีพครูให้ดีขึ้น นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 19 (3) (8) และ (9) ได้กำหนดให้ ก.ค.ศ. มีอำนาจและหน้าที่ในการเสนอแนะให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปรับเงินเพิ่มค่าครองชีพ การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์เกื้อกูลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เหมาะสม ตลอดจนการเสริมสร้างขวัญกำลังใจด้วยการยกย่องเชิดชูเกียรติให้เหมาะสมและภาคภูมิใจในฐานะของความเป็นวิชาชีพครู ซึ่งจากมาตราตามพระราชบัญญัตินี้จะต้องดำเนินการและนำเสนอกระทรวงศึกษาธิการและคณะรัฐมนตรีพิจารณาประกอบในการปรับปรุงเงินเดือน เงินวิทยฐานะ เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่มค่าครองชีพ สวัสดิการหรือประโยชน์เกื้อกูลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีความเหมาะสมต่อไป

ดังนั้น เพื่อการพัฒนาการศึกษาของประเทศให้มีคุณภาพ ก้าวหน้าเป็นที่ทัดเทียมกับนานาประเทศ การจัดรูปแบบคำตอบแทน สวัสดิการและสิทธิประโยชน์เกื้อกูลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่เหมาะสม จึงเป็นเครื่องมือหนึ่งของรัฐบาลในการบริหารการศึกษาของประเทศให้มีคุณภาพเป็นที่ยอมรับอย่างแท้จริง สำนักงาน ก.ค.ศ. ในฐานะฝ่ายเลขานุการขององค์กรกลางสำหรับการบริหารงาน



บุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้ตระหนักถึงความจำเป็นในปัญหาดังกล่าวที่จำเป็นอย่างเร่งด่วนในการพัฒนาสร้างแรงจูงใจต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่ปกติและเขตพื้นที่พิเศษ ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายที่อยู่ใกล้ชิดกับผู้เรียนมากที่สุดและมีอิทธิพลต่อคุณภาพการศึกษาของผู้เรียน สำนักงาน ก.ค.ศ. จึงได้กำหนดการวิจัยนี้ขึ้นมาเพื่อมุ่งที่จะศึกษาความต้องการด้านค่าตอบแทน สวัสดิการและสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ปกติและพื้นที่พิเศษ โดยมุ่งสู่การกำหนดรูปแบบในการจัดค่าตอบแทนสวัสดิการและสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่เหมาะสมตามสภาพพื้นที่ที่ปฏิบัติงาน เพื่อเป็นการรักษาขวัญกำลังใจ และสร้างแรงจูงใจให้กับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากลุ่มเป้าหมายให้มีประสิทธิภาพและคุณภาพในการเรียนการสอนมากยิ่งขึ้น ซึ่งย่อมส่งผลกระทบในด้านบวกต่อคุณภาพของผู้เรียนและคุณภาพการศึกษาในภาพรวมของประเทศ

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

1. ศึกษาความต้องการด้านค่าตอบแทนสวัสดิการและสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ปกติและพื้นที่พิเศษ
2. กำหนดรูปแบบในการจัดค่าตอบแทนสวัสดิการและสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่เหมาะสมตามสภาพพื้นที่ที่ปฏิบัติงาน

3. ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาความต้องการด้านค่าตอบแทนสวัสดิการและสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับข้าราชการครูและบุคลากรการศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

4. สมมติฐานการวิจัย

1. ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ปกติและพื้นที่พิเศษ มีความต้องการด้านค่าตอบแทน สวัสดิการและสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับที่เหมาะสมตามสภาวะการที่เปลี่ยนแปลงไป
2. ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ปฏิบัติงานในพื้นที่พิเศษ ควรได้รับค่าตอบแทนสวัสดิการและสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับที่เหมาะสมและแตกต่างกันตามสภาพพื้นที่ที่ปฏิบัติงาน

5. ประโยชน์ของการวิจัย

1. เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการกำหนดค่าตอบแทนสวัสดิการและสิทธิประโยชน์เกื้อกูลอื่นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่เหมาะสมตามสภาพพื้นที่ที่ปฏิบัติงานต่อไป
2. เพื่อใช้เป็นเครื่องมือทางการบริหารการศึกษาในการสร้างแรงจูงใจให้กับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
3. เพื่อความมีประสิทธิภาพและศักยภาพของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งย่อมส่งผลต่อผู้เรียน และความมีคุณภาพทางการศึกษาของประเทศ

6. คำนิยามศัพท์

ค่าตอบแทน (compensation) หมายถึง เงินที่ได้รับตอบแทนจากการปฏิบัติงานที่พิเศษนอกเหนือจากการปฏิบัติงานตามปกติ

สวัสดิการ (welfare) หมายถึง สิ่งที่ต้องจัดให้เพื่ออำนวยความสะดวกในการทำงาน และหรือเพื่อลดภาระค่าครองชีพ โดยมุ่งหวังให้เกิดการทำงานที่ดีและส่งเสริมให้บุคลากรมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

สิทธิประโยชน์เกื้อกูลอื่น (fringe benefits) หมายถึง ประโยชน์ที่องค์กรให้แก่บุคลากรทุกคน โดยบุคลากรมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์นั้นๆ ตามเงื่อนไขของประโยชน์ที่องค์กรจัดให้ ซึ่งประโยชน์ที่จัดให้ดังกล่าวไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (Teachers Civil Service and Educational Personnel) หมายถึง ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

พื้นที่ปกติ (regular areas) พื้นที่ในเมือง ในเขตเทศบาลที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกและมีสาธารณูปโภคครบถ้วน

พื้นที่พิเศษ (specific areas) หมายถึง พื้นที่ที่อยู่ห่างไกล ทุรกันดาร อันตราย ซึ่งต้องปฏิบัติงานด้วยความยากลำบาก ได้แก่ พื้นที่ตามแนวชายแดน บนเกาะ บนดอย หรือที่ราบสูง