

การศึกษาวิจัยปัญหาหนี้สินข้าราชการครู 2544

A Study of Government School Teachers'

Debt Problem 2001

ดร.สำรวม จงเจริญ*

Samruam Chongcharoen, Ph.D.

บทคัดย่อ

ปัญหาหนี้สินของข้าราชการครู ถือเป็นอุปสรรคสำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้ประสิทธิภาพ การทำงาน และความศรัทธาในอาชีพครูลดลงอย่างมาก และเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปการศึกษาของชาติในปัจจุบัน เพื่อการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาหนี้สินของข้าราชการครู สำนักงานกองทุนและสวัสดิการทางการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู กระทรวงศึกษาธิการ จึงมอบหมายให้สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ทำการศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์ 6 ข้อ คือ (1) เพื่อประมาณมูลค่าหนี้ จำแนกตามแหล่งหนี้และกลุ่มของครูที่เป็นหนี้ เช่น ระดับเงินเดือน และช่วงอายุ เป็นต้น (2) เพื่อศึกษาวิจัยหาสาเหตุต่อการเป็นหนี้ของครู (3) เพื่อศึกษาอัตราการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของมูลค่าหนี้ของครูแต่ละกลุ่ม (4) เพื่อศึกษาระดับหนี้ของครูที่จะพึงมีอยู่ในระยะยาว (5) เพื่อศึกษาแนวทางและมาตรการที่สามารถนำมาใช้ในการบรรเทาปัญหาหนี้สินของครู และ (6) เพื่อนำเสนอและเสนอแนะมาตรการในการป้องกันการเพิ่มหรือก่อหนี้สินของครูในระยะยาว

ผู้ให้ข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ คือ ข้าราชการครูในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการที่มีหนี้สินที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ โดยเลือกกลุ่มข้าราชการครูเพื่อมาเป็นตัวอย่างทั้งสิ้น 800 คน ด้วยวิธีการสุ่มแบบ 2 ชั้น (Two-stage Sampling) แล้วใช้แบบสอบถามสัมภาษณ์แบบเจาะลึก นำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะสถิติประยุกต์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ผลการศึกษาสรุปได้ว่า ข้าราชการครูที่มีหนี้สินในปี 2544 ทั่วประเทศ ถือครองหนี้อยู่ประมาณ 200,000 ล้านบาท ซึ่งโดยเฉลี่ยข้าราชการครูแต่ละคนจะมีหนี้คนละประมาณ 500,000 บาท โดยที่ข้าราชการครูที่มีระดับเงินเดือน 15,000-20,000 บาท และอายุระหว่าง 41-50 ปี จะถือครองหนี้สูงสุด สำหรับแหล่งเงินกู้ยืม สหกรณ์ออมทรัพย์ครูเป็นแหล่งเงินกู้ที่ข้าราชการครูนิยมสูงสุด รองลงมาได้แก่ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และข้าราชการครูในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สพช.) เป็นข้าราชการครูที่มีหนี้สูงสุด รองลงมาได้แก่ ข้าราชการครูจากกรมสามัญศึกษา สาเหตุสำคัญที่ทำให้ข้าราชการครูเป็นหนี้มี 3 ประการ คือ (1) เพื่อจัดหาที่อยู่อาศัย (2) เพื่อใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน และ (3) เพื่อใช้จ่ายในการศึกษาบุตร

โดยภาพรวมแล้วตั้งแต่ปี 2542 ถึงปี 2544 มูลค่าหนี้ของข้าราชการครูทุกสังกัดเพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการครูจาก สพช. แต่ข้าราชการครูจากกรมอาชีวศึกษา และสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล มีมูลค่าหนี้ลดลง สำหรับระดับหนี้ที่ข้าราชการครูพึงมีในระยะยาว ได้ประมวลกับภาวะการเป็นหนี้โดยเฉลี่ยต่อคน การเป็นหนี้ที่ไม่กระทบประสิทธิภาพการทำงาน และหนี้สูงสุดที่ข้าราชการครูต้องการถือครอง พอสรุปได้ว่า ในระยะยาวข้าราชการครูจะมีหนี้อยู่ประมาณคนละ 30-40 เท่าของเงินเดือน หรือสามารถประมาณเป็นตัวเลขได้ประมาณคนละ 500,000 บาท

สำหรับแนวทางหรือมาตรการในการบรรเทาปัญหาหนี้สินของครู นอกจากตัวครูเองจะต้องแก้ปัญหาที่ตัวครูเอง โดยการควบคุมรายจ่ายของตนเองแล้ว รัฐอาจต้องให้ความช่วยเหลืออีกทางหนึ่งด้วย โดยการหาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำและผ่อนระยะยาว การเพิ่มเงินเดือนและสวัสดิการต่าง ๆ ให้เป็นต้น ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาหนี้สินครูแบบเบ็ดเสร็จคงทำได้ยาก ในระยะยาวรัฐอาจช่วยแก้ไขได้ โดยการจำกัดจำนวนครู และเร่งควบคุมคุณภาพของครู และส่งเสริมให้บุคคลที่มีคุณภาพสูงเข้ามาประกอบอาชีพนี้ พร้อมเพิ่มค่าตอบแทนให้มากเป็นเท่าตัว เพื่อการแข่งขันกันในเชิงคุณภาพต่อไป

Abstract

The teachers' debt problem is a crucial obstacle to their work efficiently and the national education reform, causing people's faith in them to be considerably decreasing. For this reason, the Educational Fund and Welfare Office and the Office of the Teacher Council Service Commission, Ministry of Education, have assigned National Institute of Development Administration (NIDA) to conduct a study to solve or alleviate the government school teachers' debt problem. The six objectives of the survey were: 1) to estimate the worth of debts classified by loan source and background variable, e.g., salary and age; 2) to examine the causes of their indebtedness; 3) to find out the rising and declining rate of the worth of debt of each teacher group; 4) to reveal the long term level of their indebtedness; 5) to study some means or measures able to alleviate the teachers' debt problem; and 6) to make recommendations about some measures to prevent the increase of teachers' debts in the long run.

The sample of this research included 800 teachers under the Ministry of Education across the country who were in debt. Two-stage sampling was employed to select the samples and in-depth interview was used to collect the data.

It was found that in 2001 teachers nationwide had the total debt of about 200,000 million baht, or an average of 500,000 baht a person. The teachers with a salary of 15,000-20,000 baht and those of 41-50 years old were found to have the largest amount of debt. Concerning the loan sources, Teachers' Saving Cooperatives were the most popular, followed by the Government Housing Bank. Teachers under the Office of the National Primary Education Commission (ONPEC)

had the largest amount of debt, followed by those under the Formal Education Department. The three main causes of indebtedness were: 1) housing purchase, 2) daily expense, and 3) children's education.

As a whole, from 1999 to 2001, the worth of teachers' debts in all the departments was almost doubled, especially the teachers under ONPEC. On the contrary, the worth of the teachers under the Department of Vocational Education and of those in Rajamangala Institute of Technology was found to decrease. When teachers' long term debt level, an average amount of debt per person, debt servicing that did not affect work efficiency, and the largest amount of debt were considered, it was found that in the long run the debt for an individual teacher would amount to 30-40 times of their salaries, or about 500,000 baht per person.

With regard to some measures to alleviate the teachers' debt problem, it was the teachers themselves who had to lessen their debt burden by controlling their own expenditures and the government might give them assistance by finding loan sources with a low interest rate and long term payment in installment, revising their pay scale and welfare, etc. Completely relieving teachers of their debt servicing was unlikely to accomplish. In the long run, the government might solve the problem by limiting the number of teachers and speeding up the control of teacher quality and encouraging high quality people to enter this career by doubling the salaries so as to promote quality competition.

1. ความเป็นมา

เมื่อครั้งอดีต อาชีพครูถือได้ว่าเป็นอาชีพที่มีเกียรติได้รับการยกย่องนับถือจากบุคคลทั่วไป แต่ในปัจจุบัน ภาพลักษณ์และความเข้าใจเหล่านั้นได้เปลี่ยนไป ผนวกกับความเสื่อมใสศรัทธาที่มีต่อวิชาชีพนี้ ดูเสมือนว่ากำลังจะเลือนหายไปจากความรู้สึกนึกคิดของคนทั่วไป สาเหตุหนึ่งอาจมีสาเหตุจากภาวะเศรษฐกิจที่ทำให้ผู้มีอาชีพครูต้องมีการหนี้สินท่วมล้น ซึ่งจากข้อมูลของสำนักงานกองทุนและสวัสดิการทางการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู (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 และเป็นหนี้นอกระบบอีกประมาณร้อยละ 5 ซึ่งการคาดการณ์เบื้องต้น พบว่า ข้าราชการครู (เฉพาะที่เป็นหนี้) แต่ละคนจะมีหนี้สะสมเฉลี่ยอยู่ประมาณ 360,000 บาท

หนี้ทั้งหลายเหล่านี้ อาจเป็นหนี้ที่เกิดจากความจำเป็นและ/หรือเป็นหนี้ที่เกิดจากค่านิยม ความฟุ่มเฟือย และการดำเนินชีวิตให้เป็นไปตามสมัยนิยมที่แปรเปลี่ยน เป็นที่แน่นอนว่า การบริหารจัดการหนี้เหล่านี้ ให้มีความคงสภาพหรืออยู่ในอำนาจความควบคุมของผู้ถือครองหนี้ นั้น เป็นปัญหาที่อาจบั่นทอนหรือมีผลต่อประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานของครู ดังนั้น การที่จะมีองค์กรหรือหน่วยงานใดให้ความสนใจต่อการแก้ไขหรือป้องกันการเกิดปัญหาหนี้สินของครู ย่อมจะเป็นองค์ประกอบต่อการยกระดับคุณภาพของครู และการยอมรับของสังคมไทยอย่างแน่นอน

หนี้สินของครู อาจพิจารณาเป็นปัจจัยด่วงที่มีผลโดยตรงต่อคุณภาพและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของครูประจำการในทุกกระดับ เมื่อพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ได้ประกาศใช้เมื่อเดือนสิงหาคม 2542 ที่ผ่านมา และตามนัยของ พ.ร.บ. ดังกล่าว การปฏิบัติตามกฎหมายจะมีผลบังคับอย่างเต็มรูปแบบในเดือนสิงหาคม 2545 นอกเหนือไปจากการปรับปรุงระบบการศึกษาของชาติในส่วนรวมแล้ว การยกระดับคุณภาพของครูทางด้านวิชาการ คุณธรรม และ จริยธรรม

ก็เป็นองค์ประกอบที่สำคัญอีกเช่นกัน ดังนั้น การที่ภาครัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะทำหน้าที่ในการจัดกิจกรรมใด ๆ ที่มีผลต่อการลดหรือบรรเทาหนี้สินของครู ก็จะเป็นผลโดยตรงต่อการพัฒนาสมรรถนะการปฏิบัติงานของครู นอกจากนี้ การจัดแผนงานใด ๆ ที่อาจเป็นผลต่อการป้องกันการเกิดหนี้สินที่ไม่จำเป็นของครูในระยะยาวก็จะถือได้ว่ามีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษาไทยที่สำคัญเช่นกัน

ความจำเป็นที่หน่วยงานรับผิดชอบด้านหนี้สินครูต้องทราบเพื่อนำมาจัดวางแผนเชิงกลยุทธ์ที่จะคลี่คลายหรือบรรเทาหนี้สินของครูทั่วประเทศ ได้แก่ ปริมาณและแหล่งของหนี้สิน ปัจจัยที่เป็นเหตุให้เกิดหนี้ ระดับรายได้ รายได้อื่น ๆ ที่นอกเหนือไปจากเงินเดือนประจำ ตลอดจนระดับหนี้สินของครูที่จะมีผลต่อประสิทธิภาพการทำงานของครู และสาระที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ที่ผู้วางแผนโครงการจำเป็นต้องนำมาใช้ประโยชน์ เป็นต้น

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาวิจัยปัญหาหนี้สินของข้าราชการครูโครงการนี้ มุ่งที่จะศึกษาประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหนี้สินของครู ดังต่อไปนี้

1. เพื่อประมาณมูลค่าหนี้ จำแนกตามแหล่งหนี้ และกลุ่มของครูที่เป็นหนี้ เช่น ระดับเงินเดือน และช่วงอายุ เป็นต้น
2. เพื่อศึกษาวิจัยที่เป็นสาเหตุต่อการเป็นหนี้ของครู
3. เพื่อศึกษาอัตราการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของมูลค่าหนี้ของครูในแต่ละกลุ่ม
4. เพื่อศึกษาระดับหนี้ของครูที่จะพึงมีอยู่ในระยะยาว
5. เพื่อศึกษาแนวทางและมาตรการที่สามารถนำมาใช้ในการบรรเทาปัญหาหนี้สินของครู
6. เพื่อนำเสนอและเสนอแนะมาตรการในการป้องกันการเพิ่มหรือก่อหนี้สินของครูในระยะยาว

3. ขอบเขตของการศึกษา

การดำเนินงานเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ข้างต้นทั้ง 6 ข้อ มุ่งที่จะให้ได้คำตอบที่สะท้อนถึงประชากรครูทั่วประเทศ โดยจำกัดอยู่เฉพาะ

ข้าราชการครูที่สังกัดในหน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น ซึ่งได้แก่ ข้าราชการครูในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สปช.) กรมสามัญศึกษา กรมอาชีวศึกษา กรมพลศึกษา กรมศิลปากร สำนักงานสภาพัฒนาการศึกษาระดับมัธยมศึกษา สำนักงานเทคโนโลยีราชมงคล กรมการศึกษานอกโรงเรียน และสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น

4. คำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา

ข้าราชการครูในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สปช.) หมายถึง ครูที่ทำหน้าที่สอนหรือบริหารโรงเรียนในสถานศึกษาของรัฐในระดับประถมศึกษา หรือบุคลากรในหน่วยการศึกษา สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ

ข้าราชการครูในสังกัดกรมสามัญศึกษา หมายถึง ครู/อาจารย์ที่ทำหน้าที่สอนหรือบริหารโรงเรียนในสถานศึกษาของรัฐในระดับมัธยมศึกษา หรือบุคลากรในสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด

ข้าราชการครูในสังกัดกรมอาชีวศึกษา หมายถึง ครู/อาจารย์ที่ทำหน้าที่สอนหรือบริหารในสถานศึกษาของกรมอาชีวศึกษา ซึ่งได้แก่ วิทยาลัยเทคนิค วิทยาลัยอาชีวศึกษา วิทยาลัยพาณิชยกรรม วิทยาลัยศิลป-หัตถกรรม วิทยาลัยเกษตร วิทยาลัยสารพัดช่าง ฯลฯ

ข้าราชการครูในสังกัดสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล หมายถึง ครู/อาจารย์ที่ทำหน้าที่สอนในสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล หรือบุคคลที่ทำหน้าที่บริหารของสถาบัน

ข้าราชการครูในสังกัดกรมการศึกษานอกโรงเรียน หมายถึง ครู/อาจารย์ที่ทำหน้าที่สอน หรือบริหารในสถานศึกษาต่อไปนี้ ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนภาค ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด และศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ

ข้าราชการครูในสังกัดกรมพลศึกษา หมายถึง ครู/อาจารย์ที่ทำหน้าที่สอนหรือบริหารในโรงเรียนกีฬา หรือวิทยาลัยพลศึกษา

ข้าราชการครูในสังกัดกรมศิลปากร หมายถึง ครู/อาจารย์ที่ทำหน้าที่สอนหรือบริหารวิทยาลัยนาฏศิลป์ วิทยาลัยช่างศิลป์

ข้าราชการครูในสังกัดสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ ได้แก่ ครู/อาจารย์ที่ทำหน้าที่สอน หรือบริหารโรงเรียนสาธิตของสถาบันราชภัฏ หรือสถาบันราชภัฏ

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

5. ระเบียบวิธีการศึกษา

5.1 วิธีการที่ใช้ศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ มีแนวคิดในการดำเนินการประเมินยอดหนี้โดยเฉลี่ยของข้าราชการครู ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการทั้งหมด รวมทั้งศึกษาสาเหตุหรือปัจจัยสำคัญที่ทำให้ครูเป็นหนี้ และหาแนวทางในการป้องกันหรือการแก้ปัญหาการก่อหนี้ของครู จึงแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน คือ

1. การศึกษาเกี่ยวกับปริมาณหนี้สินครูจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary sources) ซึ่งได้แก่ การศึกษาจากเอกสาร ตำรา เอกสารวิชาการ และผลงานวิจัยในอดีต รวมทั้งการอภิปรายต่าง ๆ (Documentary Research)

2. การศึกษาโดยใช้การวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) และการจัดกลุ่มอภิปราย (Group Discussion)

5.2 ประชากรที่ทำการศึกษา

การศึกษาปัญหาหนี้สินข้าราชการครูครั้งนี้ ครอบคลุมข้าราชการครูในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการที่เป็นผู้ถือครองหนี้ ซึ่งจากข้อมูลของสำนักงานกองทุนและสวัสดิการทางการศึกษา สำนักงาน ก.ค. เมื่อตุลาคม 2542 ระบุว่า จากจำนวนข้าราชการครูที่กระจายอยู่ทั่วประเทศทั้งสิ้น 498,740 คน มีข้าราชการครูที่มีหนี้สินอยู่ 378,058 คน จำแนกได้ตามกรมต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการ ดังตารางที่ 5.1

ตารางที่ 5.1 จำนวนข้าราชการครูและข้าราชการครูที่เป็นหนี้ จำแนกตามกรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

กรม	จำนวนครูทั้งสิ้น (คน)	จำนวนครูเป็นหนี้ (คน)
สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สปช.)	366,211	324,437
กรมสามัญศึกษา	92,604	47,337
กรมอาชีวศึกษา	18,834	2,093
กรมพลศึกษา	1,317	246
กรมศิลปากร	922	136
สำนักงานสภาพัฒนาการศึกษาระดับมัธยมศึกษา	7,965	438
สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล	5,288	1,138
กรมการศึกษานอกโรงเรียน	2,785	1,200
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน*	909	540
สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ	1,905	493
รวม	498,740	378,058

* หน่วยงานนี้ไม่รวมอยู่ในการศึกษาครั้งนี้

5.3 วิธีการสุ่มตัวอย่าง

ในการศึกษาครั้งนี้จะรวบรวมข้อมูลจากครูผู้ถือครองหนี้เป็นรายบุคคล โดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบ 2 ชั้น (Two-stage Sampling) ดังนี้

ขั้นที่ 1 ด้วยความเชื่อว่า พฤติกรรมการดำรงชีพและการก่อหนี้ของข้าราชการครูในประเทศไทยแตกต่างกันตามลักษณะทางภูมิศาสตร์ จึงแบ่งพื้นที่การเลือกตัวอย่างออกเป็น 5 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มจากภาคเหนือ กลุ่มจากภาคกลาง กลุ่มจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (อีสาน) กลุ่มจากภาคใต้ และกลุ่มจากกรุงเทพมหานคร ด้วยข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ จึงเลือกจังหวัดเพื่อเป็นตัวแทนของแต่ละกลุ่มได้ทั้งสิ้น 7 จังหวัด และจังหวัดที่ตกเป็นตัวอย่างของแต่ละกลุ่มดังนี้คือ

กลุ่มภาคเหนือ :	จังหวัดเชียงใหม่
กลุ่มภาคกลาง :	จังหวัดสุพรรณบุรี และสุพรรณบุรี
กลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ :	จังหวัดขอนแก่น และอุบลราชธานี
กลุ่มภาคใต้ :	จังหวัดสุราษฎร์ธานี
และกลุ่มกรุงเทพมหานคร :	จังหวัดกรุงเทพมหานคร

ขั้นที่ 2 จากแต่ละจังหวัดที่ตกเป็นตัวอย่างในขั้นที่ 1 สุ่มข้าราชการครูในลักษณะของ Quota sampling จากสังกัดต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งแบ่งได้เป็น 6 กลุ่ม ได้แก่

1. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สพช.)
2. กรมสามัญศึกษา
3. กรมอาชีวศึกษา
4. สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล
5. กรมการศึกษานอกโรงเรียน
6. อื่น ๆ ได้แก่ กรมพลศึกษา กรมศิลปากร สำนักงานสภาพัฒนาการศึกษาระดับสูง และสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

ขนาดตัวอย่างทั้งหมดที่ใช้ และในแต่ละกลุ่ม คำนวณโดยใช้เกณฑ์สัดส่วนประชากร (Proportional allocation) โดยใช้ข้อมูลจำนวนครูที่เป็นหนี้จากสำนักงานกองทุนและสวัสดิการทางการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู ปี 2542 และจำนวนครูทั้งหมดทั่วประเทศ จากศูนย์สารสนเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (สพ.) กระทรวงศึกษาธิการ ปี 2543 ได้จำนวนตัวอย่างจำแนกตามสังกัดและจังหวัดตัวอย่างดังนี้

ตารางที่ 5.2 จำนวนตัวอย่างจำแนกตามสังกัดและจังหวัดตัวอย่าง

สังกัด \	ท้องถิ่น	เชียงใหม่	สุพรรณบุรี	ลพบุรี	ขอนแก่น	อุบลราชธานี	สุราษฎร์ธานี	กรุงเทพมหานคร	ยอดรวม
1. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สปช.)	85	52	44	112	120	57	20	490	
2. กรมสามัญศึกษา	9	5	6	14	10	7	49	100	
3. กรมอาชีวศึกษา	6	4	6	9	6	5	24	60	
4. สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล	7	1	-	4	-	-	28	40	
5. กรมการศึกษานอกโรงเรียน	12	5	4	6	8	5	-	40	
6. อื่น ๆ								70	
• กรมพลศึกษา	3	5	-	1	1	-	-	(10)	
• กรมศิลปากร	2	2	-	-	-	-	6	(10)	
• สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ	3	-	2	-	2	2	16	(25)	
• สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ	5	3	3	5	5	4	-	(25)	
รวม	132	77	65	151	152	80	143	800	

5.4 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาปัญหาหนี้ข้าราชการครูครั้งนี้คือ แบบสอบถาม โดยผู้วิจัยพัฒนาขึ้นโดยได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจาก ท่านผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนและสวัสดิการทางการศึกษา สำนักงาน ก.ค. และคณะ และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถานภาพทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวิชาชีพของข้าราชการครู เพื่อนำความรู้ที่ได้มาสร้างแบบสอบถามตามวัตถุประสงค์ของการศึกษานี้ แล้วนำแบบสอบถามที่สร้างขึ้น เสนอเลขาธิการ ก.ค. และผู้เชี่ยวชาญตรวจทานและปรับปรุงแก้ไข ซึ่งลักษณะของแบบสอบถามแบ่งเป็น 3 ตอน คือ

- ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป
 ตอนที่ 2 ข้อมูลด้านเศรษฐกิจ
 ตอนที่ 3 ข้อมูลความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ปัญหาหนี้สินของข้าราชการครู

5.5 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการศึกษาครั้งนี้ ทำการเก็บรวบรวมเป็น 2 แบบ คือ

1. การเก็บรวบรวมข้อมูล โดยผ่านแบบสอบถามด้วยวิธีการสัมภาษณ์ ตามแผนแบบการสำรวจด้วยตัวอย่าง ดังที่ได้นำเสนอไว้แล้ว
2. การเก็บรวบรวมข้อมูล โดยการอภิปรายกลุ่ม ซึ่งเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติมจากแผนแบบที่เสนอไว้แล้วในข้อ 1 โดยจะเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มข้าราชการครูใน 2 ท้องที่ (จังหวัด) จากทั้งหมด 7 ท้องที่ (จังหวัด) ซึ่งกำหนดขนาดของกลุ่มไว้ไม่เกิน 15 คน โดยที่สมาชิกของกลุ่มทั้ง 15 คน จะต้องเป็นข้าราชการครูตามขอบเขตการศึกษาที่กำหนด จะต้องไม่ใช่บุคคลที่เคยถูกสัมภาษณ์โดยใช้แบบสอบถามแล้ว การดำเนินการในส่วนนี้จะทำให้ได้ความคิดเห็นจากกลุ่มข้าราชการครูที่มีหนี้สินในลักษณะ Interactive Opinion ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการทำรายงานสรุปขั้นสุดท้ายอีกประการหนึ่งด้วย

5.6 การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยใช้ค่าสถิติ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย เลขคณิต ค่าฐานนิยม ค่าสัดส่วน เพื่อใช้ตอบคำถามตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาครั้งนี้

6. ผลการศึกษาและอภิปรายผล

6.1 คุณลักษณะของตัวอย่าง

ตัวอย่างประกอบด้วยข้าราชการครูเพศหญิง ร้อยละ 64.7 และข้าราชการครูเพศชาย ร้อยละ 35.3 โดยตัวอย่างทั้งหมด 800 คน มีอายุระหว่าง 41-50 ปีเป็นส่วนใหญ่ และเป็นข้าราชการครูที่เป็นผู้หญิง และมีอายุระหว่าง 41-50 ปีมากที่สุด หรือคิดเป็นร้อยละ 37.8 ซึ่งอาจพิจารณาได้ว่า ผู้มีภาระหนี้สินมากที่สุด คือ ข้าราชการครูที่เป็นเพศหญิง ซึ่งอยู่ในภาวะที่ต้องรับผิดชอบมาก เช่น ค่าใช้จ่าย

ในครอบครัว การใช้จ่ายเกี่ยวกับบุตร เช่น การศึกษาบุตร และค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุพการี เป็นต้น

ตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นข้าราชการครูระดับ (ซี) 7 ตำแหน่ง อาจารย์ 2 หรือคิดเป็นร้อยละ 62.3 ของตัวอย่างทั้งหมด มีระดับเงินเดือนอยู่ระหว่าง 15,000-20,000 บาท และมีการศึกษาอยู่ในระดับปริญญาตรีเป็นส่วนใหญ่

ตัวอย่างจำนวน 615 ราย หรือคิดเป็นร้อยละ 76.8 สมรสแล้วและอยู่ร่วมกับคู่สมรส และคู่สมรสของตัวอย่างส่วนใหญ่รับราชการ มีอยู่ร้อยละ 7.5 ของตัวอย่างที่สมรสแล้วคู่สมรสไม่มีอาชีพหรือเป็นพ่อบ้านหรือแม่บ้าน ซึ่งอาจเป็นสาเหตุให้มีผู้หารายได้เข้าครอบครัวเพียงคนเดียว แต่ต้องรับผิดชอบรายจ่ายทั้งหมดในครอบครัว อาจเป็นสาเหตุของการกู้ยืมที่สำคัญประการหนึ่ง

ตัวอย่างที่สมรสแล้ว ส่วนใหญ่มีบุตรอยู่ระหว่าง 1-3 คน โดยจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมด นอกจากนั้น ตัวอย่างอาจต้องรับผิดชอบคนอื่นที่ไม่ใช่บุตรอีก 1-2 คน ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นบิดา-มารดา หรือหลาน/เหลน ซึ่งค่าใช้จ่ายในการดูแลบุคคลเหล่านี้เป็นสิ่งที่ตัวอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เหล่านี้ ยังไม่ได้อรวมค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับตัวเองด้วย

6.2 สภาวะเศรษฐกิจ มูลค่าหนี้และปริมาณหนี้สินของตัวอย่าง

ตัวอย่างร้อยละ 26.5 ระบุว่า มีรายได้พิเศษอื่นนอกเหนือจากรายได้ที่เป็นเงินเดือนประจำ ส่วนใหญ่ของตัวอย่างที่มีรายได้พิเศษจะเป็นข้าราชการครูที่มีเงินเดือนอยู่ระหว่าง 10,000-25,000 บาท และรายได้พิเศษหลัก ได้แก่ รายได้จากการสอนพิเศษ การทำการเกษตร และการเปิดร้านขายของชำ และร้อยละ 94.8 ของข้าราชการครูที่มีรายได้พิเศษ มีรายได้ไม่เกิน 10,000 บาทต่อเดือน

สำหรับรายได้ของคู่สมรสของตัวอย่างที่สมรสแล้ว ส่วนใหญ่ไม่เกิน 20,000 บาทต่อเดือน

ในการพิจารณารายจ่ายของครอบครัวของตัวอย่างทั้งหมด ซึ่งไม่รวมรายจ่ายที่เกิดจากการผ่อนชำระหนี้ ส่วนใหญ่มีรายจ่ายไม่เกิน

20,000 บาทต่อเดือน หรือคิดเป็นร้อยละ 78.4 เป็นที่น่าสังเกตว่ามีอยู่ร้อยละ 4.5 ของตัวอย่างทั้งหมด ที่เป็นข้าราชการครูที่มีรายจ่ายต่อเดือนสูงมากกว่า 30,000 บาท ซึ่งถือว่าสูงกว่ารายได้ส่วนใหญ่ของตัวอย่างทั้งหมด จึงอาจทำให้เกิดข้อสงสัยว่าเป็นรายจ่ายที่เกิดจากความจำเป็นหรือความฟุ้งเฟ้อหรือไม่ และเป็นการสอดคล้องกับผลการศึกษาที่พบว่าค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่ของครอบครัวตัวอย่าง เป็นค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับชีวิตประจำวัน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 66.5 รองลงมาเป็นค่าใช้จ่ายในการศึกษาของบุตร ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 24.6 ของรายจ่ายทั้งหมด

สำหรับภาวะหนี้สินของตัวอย่าง พบว่า ข้าราชการครูมีหนี้สินที่ยังค้างชำระ มีมูลค่ากระจายตั้งแต่น้อยกว่าหรือเท่ากับ 100,000 บาท ถึงมากกว่า 2,000,000 บาท โดยข้าราชการครูส่วนใหญ่มีหนี้สินอยู่ระหว่าง 400,000-500,000 บาท และ 600,000-700,000 บาท เมื่อพิจารณาตามแหล่งเงินกู้แล้ว พบว่า ข้าราชการครูส่วนใหญ่กู้จากสหกรณ์ออมทรัพย์ครู คิดเป็นมูลค่าทั้งสิ้นประมาณ 246 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 47.7 ของยอดหนี้สินทั้งหมดของตัวอย่างชุดนี้ แหล่งเงินกู้อื่นๆ ได้แก่ ธนาคารอาคารสงเคราะห์และธนาคารออมสิน เงื่อนไขปกติ ด้วยปริมาณเงินกู้ประมาณ 113 และ 33 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 22.0 และ 6.4 ตามลำดับ เป็นที่น่าสังเกตว่า ข้าราชการครูมียอดหนี้จากเอกชนหรือบุคคลทั่วไปสูงถึงประมาณ 30 ล้านบาท ซึ่งเป็นทราบกันแน่ชัดว่า การกู้เงินจากเอกชนหรือบุคคลทั่วไป ข้าราชการครูจะต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงมาก และอาจเป็นการหักดอกเบี้ยก่อนการให้เงินกู้ ซึ่งจะทำให้ข้าราชการครูที่เป็นหนี้ในระบบอยู่แล้ว แทบจะไม่ได้รับเงินเดือนของแต่ละเดือนเลย

จากผลการศึกษา พบว่า สำนักงาน สปช. มีข้าราชการครูที่มียอดหนี้สูงสุด คือ ประมาณ 349 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 67.7 ของยอดหนี้ทั้งหมด รองลงมาคือ ข้าราชการครูในสังกัดกรมสามัญศึกษา ซึ่งมียอดเงินกู้หรือหนี้สินประมาณ 63 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 12.2 ของยอดหนี้รวมทั้งหมด และสำหรับยอดหนี้รวมของตัวอย่างทั้งหมด 800 คน พบว่า มียอดหนี้รวมทั้งสิ้นประมาณ 516 ล้านบาท คิดเป็นค่าเฉลี่ยยอดหนี้ต่อคน คนละประมาณ 600,000-700,000 บาท ซึ่งรายละเอียดได้จากตาราง

ตารางที่ 6.1 มูลค่าหนี้ของตัวอย่างจำแนกตามแหล่งเงินกู้

แหล่งเงินกู้	จำนวนตัวอย่าง	มูลค่าหนี้	ร้อยละ
สหกรณ์ออมทรัพย์ครู	635	246,346,759.00	47.7
ธนาคารกรุงไทย	183	27,314,426.00	5.3
ธนาคารออมสิน			
- เงินไขปกติ	235	33,196,670.00	6.4
- ภายใต้โครงการพัฒนาชีวิตครู	15	6,502,000.00	1.3
ธนาคารอาคารสงเคราะห์	259	113,523,552.00	22.0
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การ เกษตรภายใต้โครงการเงินทุนหมุนเวียน	37	6,713,015.00	1.3
ธนาคารและสถาบันการเงินอื่น ๆ	140	39,604,200.00	7.7
สวัสดิการครู	10	521,000.00	0.1
นอกระบบ			
- แשר	37	3,001,200.00	0.6
- เอกชน/บุคคลทั่วไป	179	29,948,090.00	5.8
- อื่น ๆ (ผ่อนสินค้า ฯลฯ)	105	9,831,049.00	1.8
รวม		516,501,961.00	100.0

*ตัวอย่าง 1 คน อาจกู้มากกว่า 1 แหล่งเงินกู้

ตารางที่ 6.2 มูลค่าหนี้ของตัวอย่าง จำแนกตามสังกัดและแหล่งเงินทุน

แหล่งเงินทุน	สพช.	กรมสามัญ ศึกษา	กรม อาชีวศึกษา	สถาบัน เทคโนโลยี ราชมงคล	อื่น ๆ		รวม
					กรมการ ศึกษาเอก โรงเรียน	(กรมพลศึกษา, กรมศิลปากร, ราชภัฏ, สพง. ปลัดกระทรวง)	
สหกรณ์ออมทรัพย์ครู	176,348,620	26,724,900	11,893,400	4,456,333	11,956,106	14,967,400	246,346,759
ธนาคารกรุงไทย	18,962,926	2,828,500	824,000	1,030,000	730,000	2,939,000	27,314,426
ธนาคารออมสิน							
- เงินไฮปกติ	24,488,613	3,256,157	1,766,000	500,000	903,900	2,282,000	33,196,670
- ภายใต้โครงการพัฒนาชีวิตครู	5,602,000	100,000	600,000	-	200,000	-	6,502,000
ธนาคารอาคารสงเคราะห์	65,940,658	18,800,000	5,251,491	3,169,000	7,532,403	12,830,000	113,523,552
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การ เกษตรภายใต้โครงการเงินทุนหมุนเวียน	5,408,015	395,000	-	300,000	90,000	520,000	6,713,015
ธนาคารและสถาบันการเงินอื่น ๆ	30,365,800	3,637,000	2,239,000	400,400	300,000	2,662,000	39,604,200
สวัสดิการครู	73,000	175,000	-	-	273,000	-	521,000
เงินออกรับ							
- แשר	1,507,200	514,000	150,000	-	20,000	810,000	3,001,200
- เอกชน/บุคคลทั่วไป	15,853,590	4,985,000	2,258,000	646,500	3,625,000	2,580,000	29,948,090
- อื่น ๆ (เช่น ผ่อนชำระสินค้า ฯลฯ)	5,204,000	1,791,800	556,249	-	469,000	1,810,000	9,831,049
รวม	349,754,422	63,207,357	25,538,140	10,502,233	26,099,409	41,400,400	516,501,961
	(67.7)	(12.2)	(4.9)	(2.0)	(5.1)	(8.0)	(100.0)

• ตัวเลขในวงเล็บ คือ ร้อยละ

จากปริมาณมูลค่านี้นี้ของตัวอย่างชุดนี้ สามารถประมาณปริมาณมูลค่านี้นี้ของข้าราชการครูในแต่ละสังกัดในกระทรวงศึกษาธิการ พร้อมทั้งอัตราการเปลี่ยนแปลงของมูลค่านี้นี้ เมื่อเทียบกับปริมาณมูลค่านี้นี้ในรายงานการเป็นหนี้ของข้าราชการครูของสำนักงานกองทุนและสวัสดิการทางการศึกษา สำนักงาน ก.ค. รายงานเมื่อเดือนตุลาคม 2542 ที่ระบุจำนวนข้าราชการครู จำนวนข้าราชการครูที่มีหนี้สิน จำแนกตามสังกัดต่าง ๆ ที่ศึกษา จำนวนหนี้สินจำแนกตามแหล่งเงินทุน และยอดหนี้รวม (ข้อมูลนี้ทันสมัยที่สุดที่ทำได้) โดยสมมติฐานว่าจำนวนข้าราชการครูไม่เปลี่ยนแปลง การประมาณปริมาณมูลค่านี้นี้ของแต่ละสังกัดที่ศึกษา ใช้สูตร

$$\text{ประมาณปริมาณมูลค่านี้นี้ของสังกัด} = \frac{\text{ยอดรวมมูลค่านี้นี้ของสังกัดจากตัวอย่าง} \times \text{จำนวนประชากรครูที่เป็นหนี้ในสังกัด}}{\text{จำนวนตัวอย่างในสังกัด}}$$

ซึ่งได้ผลลัพธ์ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 6.3 ค่าประมาณปริมาณมูลค่านี้นี้ในปัจจุบันของข้าราชการครู จำแนกตามสังกัดต่าง ๆ ในกระทรวงศึกษาธิการ

สังกัด	ปริมาณมูลค่านี้นี้ ปี 2542	ปริมาณมูลค่านี้นี้ ปัจจุบัน	เพิ่มขึ้น ร้อยละ
สำนักงานคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติ (สปช.)	118,783,428,321	231,578,113,082	95
กรมสามัญศึกษา	16,910,934,954	29,920,466,583	77
กรมอาชีวศึกษา	1,104,934,652	890,855,450	-19
สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล	326,217,324	298,788,528	-8
กรมการศึกษานอกโรงเรียน	532,739,740	782,982,270	47
อื่น ๆ (กรมพลศึกษา, กรมศิลปากร, สถาบันราชภัฏ และสำนักงานปลัด กระทรวง)	779,069,009	776,553,217	0.0
รวม	138,437,325,000*	264,247,759,131	91

* ไม่รวมการศึกษาเอกชน

จากตาราง การประมาณปริมาณมูลค่าหนี้ในปัจจุบันของข้าราชการครู จำแนกตามสังกัดต่าง ๆ ที่ศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการ พบว่า ปริมาณหนี้สินของข้าราชการครูทั่วประเทศจะสูงถึงประมาณ 264,247 ล้านบาท โดยมีข้าราชการครูในสังกัดสำนักงาน สปช. และ กรมสามัญศึกษา มียอดมูลค่าหนี้สูงสุดถึง 231,578 และ 29,920 ล้านบาท ตามลำดับ

จากการประมาณยอดมูลค่าหนี้ของข้าราชการครูทั่วประเทศ ในปี 2544 ช่างค้น พบว่า มีมูลค่ายอดหนี้สูงกว่ามูลค่ายอดหนี้ในปี 2542 ประมาณ 1 เท่าตัว (ในรายงานปี 2542 ยอดมูลค่าหนี้ทั้งหมดประมาณ 138,000 ล้านบาท)

สาเหตุหรือปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้ยอดประมาณมูลค่าหนี้ ในปี 2544 มีความแตกต่างจากมูลค่าหนี้ปี 2542 มาก อาจมาจาก 3 ปัจจัย นอกเหนือไปจาก Sampling Error หรือ Sampling Biasedness คือ

1. กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีอายุอยู่ระหว่าง 41-50 ปี และเป็นข้าราชการระดับ 7 ซึ่งถือเป็นช่วงอายุและระดับที่มีศักยภาพของการก่อหนี้สูงกว่ากลุ่มอื่น ๆ จึงอาจทำให้ได้ค่าประมาณเกินกว่าที่ควรจะเป็น

2. ตัวอย่างเกือบทั้งหมดทราบดีว่าการศึกษาครั้งนี้ เป็นความใส่ใจของสำนักงานกองทุนและสวัสดิการทางการศึกษา สำนักงาน ก.ค. ดังนั้น จึงทำให้ความคาดหวังไว้ว่า หน่วยงานนี้จะสามารถเข้ามาช่วยบรรเทาหรือมีมาตรการในการแก้ปัญหาหนี้สินของพวกเขาได้ จึงทำให้หน่วยตัวอย่างแต่ละหน่วยให้ข้อมูลเกี่ยวกับภาระหนี้ไว้สูง

3. การเปลี่ยนแปลงของระดับหนี้สินโดยรวมจากปี 2542 ถึงปี 2544 อาจมีอิทธิพลมาจากภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจที่ประเทศไทยกำลังประสบอยู่ ที่ทำให้ภาวะรายจ่ายของข้าราชการครูเพิ่มขึ้น แม้ว่าจะมีรายได้ที่เป็นเงินเดือนเพิ่มขึ้นก็ตาม จึงทำให้ข้าราชการครูจำเป็นต้องมีหนี้สินเพิ่มขึ้น

จากการพิจารณาทั้ง 3 ปัจจัย อาจปรับมูลค่ายอดหนี้สินรวมของข้าราชการครูของกระทรวงศึกษาธิการ ในสังกัดที่ศึกษาน่าจะอยู่ที่ประมาณ 200,000 ล้านบาท เมื่อคิดเป็นค่าเฉลี่ยต่อข้าราชการครู 1 คน พบว่า ข้าราชการครูที่มีหนี้สินจะมีหนี้สินอยู่ประมาณ

500,000 บาทต่อคน ซึ่งสอดคล้องกับมูลค่าหนี้ที่ตัวอย่างส่วนใหญ่มีอยู่ และระดับหนี้เฉลี่ยของข้าราชการครูนี้จะถือเป็นระดับหนี้ที่ครูพึงมีอยู่ในระยะยาว

สำหรับการประมาณมูลค่าหนี้ จำแนกตามแหล่งหนี้ และกลุ่มของข้าราชการครูที่เป็นหนี้ เช่น ระดับเงินเดือน และอายุ โดยใช้จำนวนจากยอดหนี้รวม 200,000 ล้านบาท คำนวณได้โดยใช้สูตร

$$\text{ประมาณมูลค่าหนี้} = \frac{\text{มูลค่าหนี้จากแหล่งเงินกู้ในตัวอย่าง} \times 200,000}{\text{มูลค่าหนี้ทั้งหมดของตัวอย่าง}}$$

ซึ่งแสดงได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 6.4 ปริมาณมูลค่าหนี้ในปี 2544 จำแนกตามแหล่งเงินกู้ เงินเดือน และอายุของตัวอย่าง

	ประมาณมูลค่าหนี้รวม (ล้านบาท)
แหล่งเงินกู้	
สหกรณ์ออมทรัพย์ครู	95,390
ธนาคารกรุงไทย	10,576
ธนาคารออมสิน	
- เงินไฮปกติ	12,854
- ภายใต้โครงการพัฒนาชีวิตครู	2,517
ธนาคารอาคารสงเคราะห์	43,958
ธ.ก.ส. ภายใต้โครงการเงินทุนหมุนเวียน	2,599
ธนาคารและสถาบันการเงินอื่น ๆ	15,335
สวัสดิการครู	201
แชร์	1,162
เอกชน/บุคคลทั่วไป	11,596
อื่น ๆ (เช่น ผ่อนชำระสินค้า ฯลฯ)	3,806
ระดับเงินเดือน	
น้อยกว่าหรือเท่ากับ 10,000 บาท	7,753
10,001 - 15,000 บาท	57,347
15,001 - 20,000 บาท	94,200
20,001 - 25,000 บาท	33,653
25,001 - 30,000 บาท	6,030
30,001 - 35,000 บาท	1,014
อายุ	
21 - 30 ปี	2,324
31 - 40 ปี	36,807
41 - 50 ปี	121,198
51 - 60 ปี	39,670

จากตารางพบว่า สหกรณ์ออมทรัพย์ครูยังคงเป็นแหล่งเงินกู้ที่ได้รับความนิยมสูงสุด ซึ่งมียอดเงินกู้ประมาณ 95,390 ล้านบาท รองลงมาได้แก่ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ที่มียอดเงินกู้ 43,958 ล้านบาท สำหรับแหล่งเงินกู้ที่เป็นเอกชน/บุคคลทั่วไป คาดว่าจะมีข้าราชการครูที่แบกภาระหนี้สินประเภทนี้สูงถึง 11,596 ล้านบาท

เมื่อพิจารณาจากระดับเงินเดือนของข้าราชการครู พบว่าข้าราชการครูที่มีระดับ เงินเดือน 15,000-20,000 บาท มียอดหนี้สินประมาณ 94,200 ล้านบาท รองลงมาได้แก่ ข้าราชการครูที่มีระดับเงินเดือน 10,000-15,000 บาท และ 20,000-25,000 บาท ตามลำดับ และพบว่าข้าราชการครูที่มีอายุระหว่าง 41-50 ปี จะมียอดหนี้สินรวมสูงสุด คือ ประมาณ 121,198 ล้านบาท รองลงมาได้แก่ ข้าราชการครูที่มีอายุระหว่าง 51-60 ปี และ 31-40 ปี ตามลำดับ

6.3 สาเหตุที่ทำให้ข้าราชการครูเป็นหนี้

จากการศึกษาข้อมูลจากตัวอย่างกลุ่มนี้ พบว่าสาเหตุสำคัญที่ทำให้ตัวอย่างกลุ่มนี้จำเป็นต้องกู้ยืมเงินหรือสร้างหนี้ ประกอบด้วยเหตุผล 3 ประการคือ (1) เพื่อการจัดหาที่อยู่อาศัย (2) เพื่อการใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน และ (3) เพื่อการใช้จ่ายในการศึกษาบุตร สำหรับสาเหตุรองลงมาและเชื่อว่ามีส่วนสำคัญในการสร้างหนี้ของข้าราชการครู ได้แก่ การจัดหาพาหนะและเครื่องไฟฟ้าเพื่ออำนวยความสะดวกและส่งเสริมฐานะทางสังคม การใช้จ่ายเพื่อยกระดับตนเองในทางการศึกษา การนำไปใช้หนี้ที่มีอยู่เดิม และนำไปส่งเสียเลี้ยงดูบิดา-มารดา นอกจากนี้ยังพบอีกว่าข้าราชการครูมีการก่อหนี้ซ้ำซากต่อไป ตราบใดที่ยังประสบปัญหาเรื่องค่าใช้จ่าย โดยจะกู้ทั้งจากสหกรณ์ออมทรัพย์ครู และแหล่งเงินกู้นอกระบบ มีข้าราชการครูประมาณร้อยละ 59 ของตัวอย่างทั้งหมด ไม่ต้องการกู้ยืมอีก เมื่อผ่อนชำระหนี้หมดแล้วหรือใกล้หมด โดยให้เหตุผลว่า ไม่ต้องการเป็นหนี้สินอีก และไม่มีความจำเป็นต้องกู้ยืมอีกต่อไป

6.4 การเปลี่ยนแปลงของหนี้ในภาพรวมและในระยะยาว

จากตารางที่ 6.3 แสดงอัตราการเปลี่ยนแปลงของหนี้สินของข้าราชการครูแต่ละสังกัด โดยเปรียบเทียบกับมูลค่าหนี้จากรายงาน

ของสำนักงานกองทุนและสวัสดิการทางการศึกษา สำนักงาน ก.ค. เมื่อปี 2542 และประมาณการหนี้ของปี 2544 พบว่า มีเพียงข้าราชการครูในสังกัดของกรมอาชีวศึกษา และสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลเท่านั้นที่มีแนวโน้มลดลง แม้ว่าโดยภาพรวมแล้วภาระหนี้สินจะเพิ่มขึ้นก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าข้าราชการครูในสังกัดสำนักงาน สบช. มีปริมาณมูลค่าหนี้สินเกือบเท่าตัว

ภาพรวมของหนี้สินครูในระยะยาว ครูก็จะยังสมัครใจที่จะมีหนี้สินอยู่จำนวนหนึ่ง ตรงที่ครูผู้หนึ่งมีความคุ้นเคยหรือไม่รู้สึกว่าคุณกดดันจากระดับของมูลค่าหนี้ ตลอดจนคิดว่าหนี้เหล่านั้นไม่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการทำงานที่เป็นภาระหน้าที่ประจำ จากการประเมินในภาพรวมพบว่า ครูคนหนึ่ง ๆ จะมีหนี้สินยอดรวมประมาณ 30-40 เท่าของเงินเดือนประจำ ผู้วิจัยให้ความเห็นเชิงการประเมินสภาวะการเป็นหนี้ของครูว่า หากระดับยอดหนี้อยู่ที่ 5-10 เท่าของเงินเดือนประจำแล้ว ครูผู้หนึ่งก็จะไม่มีความรู้สึกกดดัน หรือไม่เป็นผลกระทบต่อประสิทธิภาพของผลการทำงานประจำ

6.5 มาตรการบรรเทาปัญหาหนี้สินครู

มาตรการหรือแนวทางการบรรเทาปัญหาหนี้สินของครูพิจารณาได้เป็น 2 ประเด็นคือ การแก้ที่ตัวข้าราชการครูเอง โดยการควบคุมค่าใช้จ่ายในครอบครัว การรู้จักประหยัด ไม่ฟุ่มเฟือย การทำงานเพื่อให้มีรายได้พิเศษ และท้ายที่สุด ควรจะต้องหาแหล่งเงินกู้ที่ปลอดดอกเบี้ย เช่น จากญาติ พี่น้อง หรือบุพการี เป็นต้น หรือกู้จากแหล่งเงินกู้ที่คิดดอกเบี้ยต่ำ และ ผ่อนได้ในระยะยาว สำหรับประเด็นที่สองคือ รัฐจะต้องเป็นผู้ช่วยเหลือ โดยถือว่าภารกิจการบรรเทาปัญหาหนี้สินครูนั้น เป็นกระบวนการสำคัญที่ช่วยเสริมการปฏิรูปการศึกษาของชาติ โดยการ (1) นำเสนอแหล่งเงินกู้ที่มีดอกเบี้ยต่ำ และผ่อนระยะยาว (2) เพิ่มเงินเดือนและสวัสดิการให้กับข้าราชการครู พร้อมกับยกระดับมาตรฐานวิชาชีพครูและคุณภาพของครูไปพร้อม ๆ กัน และ (3) รัฐควรจัดตั้งองค์กรรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งขึ้นมา เพื่อมาจัดการกับหนี้สินครู แล้วให้ครูผ่อนชำระกับองค์กรนั้นแค่เพียงแห่งเดียว โดยองค์กรนั้นจะมีเป็นหน่วยงานที่กำหนดระเบียบและเงื่อนไขต่าง ๆ เกี่ยวกับเงินกู้ของข้าราชการครูไว้อย่างชัดเจน

7. ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากตัวอย่าง ส่วนหนึ่งเข้าช้องกับมาตรการบรรเทาปัญหาหนี้สินครูข้างต้น แต่อย่างไรก็ตาม มีข้อเสนอแนะประเด็นต่าง ๆ ที่น่าสนใจ ซึ่งผู้มีอำนาจตัดสินใจ อาจช่วยแก้ปัญหาหนี้สินให้กับครูได้ คือ

- พิจารณาเสริมสวัสดิการในทุก ๆ ด้าน โดยนำการดำเนินงานของภาคเอกชนมาร่วมเสริมแนวทางด้วย
 - รัฐและองค์กรปฏิรูปการศึกษา ควรที่จะต้องเห็นความสำคัญ ของปัญหา และจัดมาตรการแก้ไขที่รวดเร็วและจริงจัง
 - การปรับเงินเดือนให้เปรียบเทียบกับบุคลากรอาชีพอื่น และให้สอดคล้องกับการปรับตัวของค่าครองชีพและค่าของเงินที่แปรเปลี่ยน
- สำหรับข้อเสนอแนะของผู้วิจัยในการแก้ปัญหาหนี้สินครู สามารถจำแนกได้ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เป็นข้อ ๆ ดังนี้

ระยะสั้น

1. ควบคุมจำนวนครูให้คงที่หรือลดจำนวนลง โดยการจำกัดที่ คุณภาพของครูเป็นหลัก ซึ่งคุณภาพของครูจะต้องถูกประเมินจากหน่วยงาน ภายนอกที่ได้รับการรับรองมาตรฐานการประเมิน โดยจะเน้นเกี่ยวกับการสอน วิธีการสอน และการทุ่มเทให้กับอาชีพครูเป็นหลัก สำหรับครูที่ไม่ผ่านการประเมินให้ออกจากอาชีพครู

2. ตามนัยของข้อ 1 สำหรับครูที่ผ่านการประเมิน ควรที่จะมี การเพิ่มค่าตอบแทนและสวัสดิการต่าง ๆ ให้สูงขึ้นเป็นเท่าตัว เพื่อให้ครู สามารถมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และมีเวลาทุ่มเทกับการงานในอาชีพครู

3. สำหรับหนี้สินในปัจจุบัน การแก้ปัญหาแบบเบ็ดเสร็จคงทำ ได้ยากหรือทำไม่ได้ อาจทำได้เฉพาะตามที่แนะนำไว้ในข้อมาตรการ บรรเทาปัญหาหนี้สินครูข้างต้น

ระยะยาว

1. รัฐควรส่งเสริมให้อาชีพครูเป็นอาชีพที่บุคคลที่มีคุณภาพสูง ต้องการเข้ามาศึกษาและมาประกอบอาชีพนี้ ดังเช่น อาชีพแพทย์ใน ปัจจุบัน ที่นักเรียน/นักศึกษาที่มีผลการเรียนดีเยี่ยมต้องการมา ประกอบอาชีพนี้

2. ไม่ควรจัดให้ผู้ที่เข้ามาประกอบอาชีพครูเป็นข้าราชการ ควรที่จะมีการทำสัญญาจ้างกันเป็นรายปี เพื่อที่จะทำให้มีการแข่งขันกันสูง และได้ครูที่มีคุณภาพและตั้งใจทำงานในอาชีพนี้อย่างจริงจัง

3. ยกเลิกการเลื่อนระดับครู เป็นอาจารย์ 1 อาจารย์ 2 และอาจารย์ 3 โดยการให้ครูทำวิจัยหรือเขียนตำรา ทำให้ครูไม่ได้ทุ่มเทเวลากับการสอน แต่กลับมาทุ่มเทเวลากับการทำงานเพื่อเลื่อนระดับตนเอง

เอกสารอ้างอิง

- บุญชู ไตรรัตน์รังษี. ทศนคติต่อการเป็นหนี้ ค่านิยมทางวัตถุ และการเป็นหนี้ของครูโรงเรียนเอกชน ในเขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร. ภาคนิพนธ์ปริญญาพัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม), คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2539.
- บุญรอด วุฒิศาสตร์กุล. ปัจจัยที่มีผลต่อเงินออมและการเป็นภาระหนี้สินของครัวเรือนในเขตเมืองหลักของภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. เศรษฐศาสตร์ประชากรและมนุษย์ทรัพยากร 1 โครงการปริญญาเอกประชากรและการพัฒนา คณะสถิติประยุกต์.
- พรทิพย์ เถาว์สุวรรณ. ภาวะการเป็นหนี้ของครูโรงเรียนประถมศึกษา : กรณีศึกษาครูโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดยะลา. คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (พัฒนาสังคม), 2541.
- พิพัฒน์ เอกภพพันธ์. ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน. ภาคนิพนธ์ปริญญาพัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม), คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2536.
- พิสมัย วิบูลย์สวัสดิ์ และคนอื่น ๆ. จิตวิทยาสังคมร่วมสมัย. กทม. : สำนักพิมพ์สยามศึกษา, 2527.
- ไพฑูรย์ เครือแก้ว. ลักษณะสังคมไทย. กทม. : โรงพิมพ์เสียงเชียงใหม่, 2515.

- วันชัย โอสถคุณธ์ทิพย์. ปัจจัยที่มีอิทธิพลสนับสนุนให้นายอำเภอได้รับความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่. ภาคนิพนธ์ปริญญาพัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม), คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2538.
- ศิริพร กิจเกื้อกูล สถานภาพทางเศรษฐกิจ สังคมและวิชาชีพของข้าราชการครู สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติและกรมสามัญศึกษา ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. 2536.
- สมชาติ จุลกเสถร์, การศึกษาสถานภาพทางเศรษฐกิจ สังคม ของครูโรงเรียนเอกชนระดับประถมศึกษาในเขตพื้นที่คลองเตย. ภาคนิพนธ์ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ปีการศึกษา 2538.
- สำนักงานกองทุนและสวัสดิการทางการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู กระทรวงศึกษาธิการ คู่มือการดำเนินงานโครงการพัฒนาชีวิตครู. 2543.
- สำนักงานกองทุนและสวัสดิการครู สำนักงาน ก.ค. กระทรวงศึกษาธิการ แนวคิดและแนวทางสำหรับกองทุนเพื่อพัฒนาครู.
- สำนักงานกองทุนและสวัสดิการครู สำนักงาน ก.ค. กระทรวงศึกษาธิการ คู่มือการดำเนินงานโครงการเงินทุนหมุนเวียนเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินข้าราชการครู. 2543.
- สำนักงานกองทุนและสวัสดิการครู สำนักงาน ก.ค. กระทรวงศึกษาธิการ เอกสารการแก้ไขปัญหาหนี้สินข้าราชการครู. ตุลาคม 2542.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู กระทรวงศึกษาธิการ การแก้ไขปัญหาหนี้สินข้าราชการครู. 2541.
- สิทธิโชค วรรณสันติกุล. ทฤษฎีและปฏิบัติการทางจิตวิทยาสังคม. กทม. : สำนักพิมพ์พิทักษ์อักษร, 2531.
- สุทธิสม ดังก้อง, ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดภาวะหนี้สินของข้าราชการครู : ศึกษาเฉพาะกรณีข้าราชการครูประถมศึกษาในจังหวัดภาคอีสานตอนบน. หลักสูตรปริญญาสังคมวิทยามหาบัณฑิต ภาควิชาสังคมวิทยาและมนุษยวิทยา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.
- อุดม ทุมโฆษิต, ลักษณะและสาเหตุของปัญหาความยากจนของครอบครัวชนบท : กรณีจังหวัดสงขลา. ปริญญาพัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต (การบริหารการพัฒนา) คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2536.

- อาหนท์ อาภากรม. **มนุษย์กับสังคมและวัฒนธรรมไทย**. กทม. : โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, 2515.
- Cheater, A. **Social Anthropology**. London: Urwin Hyman, 1989.
- Habermas, J. "Modernity Versus Postmodernity," **New German Critique**. Winter: Seyla Benhabib, 1981.
- Huntington, S. **Political Order in Changing Society**. New Haven: Yale University, 1968.
- Hutton, C., and Cohen, R. "African Peasants and Resistance to Change: a Reconsideration of Sociological Approaches," in Oxaal, L. Barnett, T. (Eds). **Beyond the Sociology of Development**. London: Routledge Kegan Paul, 1984.
- Inkeles, A. and Smith, D. **Becoming Modern**. London: Hinemann Educational Books Ltd., 1974.
- Pit, Sompong. **The Effects of Multinational Agribusiness on Socio – economic and Cultural Change in Thailand**. Unpublished Ph.D. Thesis, United Kingdom: Lancaster University, 1993.
- Sahlins, M. and Service, E. (Eds). **Evolution and Culture**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1960.
- Sklair, L. **Sociology of the Global System**. New York: Harvester Wheatsheat, 1991.
- Smelser, N. "Toward a Theory of Modernisation," in Dalton, G. (Ed). **Tribal and Peasant Economics**.

