



ศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหานี้สินครู
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2560

นายพิสุทธิ ภูทองโปรง

รายงานวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 13
สถาบันพระปกเกล้า
พ.ศ. 2564
ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า



ศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหานี้สิ้นครู
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

โดย

นายพิสุทธิ์ ภูทองโปรง

รหัสประจำตัว 64-13-69

สถาบันพระปกเกล้า

รายงานวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง ศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหานี้สินครู
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๖๐

อาจารย์ที่ปรึกษา :



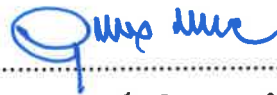
(อาจารย์ก๊วยเอรติ ภูมิรัตน์)

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม :



(อาจารย์วิวัฒน์ ชัยภาคภูมิ)

อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 13



(ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย)
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

บทคัดย่อ

- ชื่อผู้จัดทำ : นายพิสุทธิ ภูทองโปรง
 นักศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภา
 สามัญ รุ่นที่ 13
- ชื่อหัวข้อเอกสาร : ศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาหนี้สินครู
 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- อาจารย์ที่ปรึกษา : อาจารย์กัญเกียรติ ภูมิรัตน์
- อาจารย์ที่ปรึกษา (ร่วม) : อาจารย์วิหวัศ ชัยภาคภูมิ

การศึกษาเรื่อง “ศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาหนี้สินครู ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาหนี้สินครู เป็นการเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้สินครู และพัฒนาครูในด้านคุณภาพชีวิตและคุณภาพการทำงาน ตามแผนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 สำหรับการศึกษาครั้งนี้ใช้ระเบียบวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) การทบทวนเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับอื่น และบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แนวคิด ทฤษฎี หลักการเกี่ยวกับ เอกสารวิชาการ บทความวิชาการ ผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาแผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา และแนวทางการบริหารจัดการปัญหาหนี้สินครูและบุคลากรทางการศึกษา อย่างเป็นระบบ สภาผู้แทนราษฎร และความคิดเห็นของนักวิชาการจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์และเอกสารสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้อง โดยการเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อนำข้อมูลมาศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลให้เป็นไปตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ให้ครบถ้วน ครอบคลุมวัตถุประสงค์ที่กำหนด โดยจะประมวลผลและเรียบเรียงนำเสนอในรูปแบบเชิงพรรณนา และจัดทำเป็นสรุปแนวคิด ทฤษฎี หลักการ และแนวทางแก้ไขปัญหาหนี้สินครู ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในการศึกษาเพื่อเสนอแนะแนวทางแนวทางแก้ไขปัญหาหนี้สินครูต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการต่อไป

ผลการศึกษาพบว่า แนวทางแก้ไขปัญหาหนี้สินครู ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในหมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ หมวด 6 ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ หมวด 7 ว่าด้วยรัฐสภา และหมวด 16 ว่าด้วยการปฏิรูปประเทศ ซึ่งมีแนวทางตามกลไกที่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรองรับเชื่อมโยงกับรัฐบาล กระทรวงที่เกี่ยวข้อง และรัฐวิสาหกิจหรือธนาคารซึ่งเป็นสถาบันการเงิน ทั้งในข้อกำหนดและนโยบาย ที่สามารถนำมากำหนดเป็นมาตรการหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินครู

ซึ่งผลการศึกษาเรื่อง แนวทางแก้ไขปัญหาหนี้สินครู ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ครั้งนี้ จะได้มีการจัดทำเป็นเอกสารวิชาการเพื่อนำเสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาเรื่อง “แนวทางแก้ไขปัญหาหนี้สินครู ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” ผู้จัดทำขอขอบคุณบุคคลที่เกี่ยวข้องกับผลงานชิ้นนี้ คือ สถาบันพระปกเกล้า อาจารย์กัญเกียรติ ภูมิรัตน์ อาจารย์ที่ปรึกษา และคณะกรรมการผู้พิจารณารายงาน เจ้าหน้าที่สถาบันพระปกเกล้าทุกท่าน ผู้บังคับบัญชาในทุกระดับและเพื่อนร่วมงานที่ให้การสนับสนุนด้านข้อมูล ความรู้ และคำแนะนำ ตลอดจนข้อเสนอแนะในเรื่องดังกล่าว ส่งผลให้การศึกษาครั้งนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ขอขอบพระคุณทุกท่านที่มีส่วนช่วยเหลือให้คำแนะนำ ปรึกษา ทารือ ปรับปรุง แก้ไข และตรวจสอบความถูกต้องในด้านต่าง ๆ ตลอดจนข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง จนทำให้การศึกษาในครั้งนี้ สำเร็จลุล่วงลงด้วยดีทุกประการ

สุดท้ายนี้ ขอขอบคุณค่าและคุณประโยชน์อันพึงมีจากการศึกษาในครั้งนี้ เป็นกตัญญูตาแก่บิดา มารดา ครูบาอาจารย์ และเสริมสร้างบารมีแก่ผู้มีพระคุณทุกท่าน ตลอดจนผู้บังคับบัญชาทุกระดับ ซึ่งต้องขอกราบขอบพระคุณทุกท่านไว้ ณ ที่นี้ด้วย

นายพิสุทธิ ภูทองโปรง
นักศึกษาลัทธิสุตร การพัฒนานักบริหารระดับสูง
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 13
สถาบันพระปกเกล้า
วันที่ 7 เดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2565

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ข
สารบัญ	ค
1. บทนำ	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
แนวทางการศึกษา	2
ระเบียบวิธีการศึกษา	2
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	2
2. แนวคิดและทฤษฎี	
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาหนี้สิน	3
2.2 ทฤษฎีความต้องการ	7
2.3 ทฤษฎีค่านิยม (Value theory)	10
2.4 ทฤษฎีบริโภคนิยม	11
2.5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 54 วรรคหก	13
2.6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 จ. ด้านการศึกษา	14
2.7 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 16 การปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา มาตรา 258 จ. ด้านการศึกษา ประกอบมาตรา 261	15
3. วิธีการศึกษา	16
3.1 ขอบเขตการศึกษา	16
3.2 วิธีการศึกษา	16
3.3 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	17
3.4 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา	17
3.5 การเก็บรวบรวมข้อมูล	17
3.6 ระยะเวลาในการศึกษา	18
4. ผลการศึกษา	19
4.1 แนวทางแก้ไขปัญหาหนี้สินครู ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 7 ว่าด้วยรัฐสภา มาตรา 129	19
4.2 แนวทางแก้ไขปัญหาหนี้สินครู ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ มาตรา 51 และมาตรา 54 และ หมวด 16 ว่าด้วยการปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 จ.	25

4.3	แนวทางแก้ไขปัญหานี้สินครุ	
	ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	
	หมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ มาตรา 63 และ	
	หมวด 6 ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 75	28
4.4	แนวทางแก้ไขปัญหานี้สินครุ	
	ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	
	หมวด 8 ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี มาตรา 162 และมาตรา 164	30
4.5	แนวทางแก้ไขปัญหานี้สินครุ	
	ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	
	หมวด 5 ว่าด้วยรัฐสภา มาตรา 133 และมาตรา 134	32
5.	สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	35
5.1	สรุปผลการศึกษา	35
5.2	ข้อเสนอแนะ	37
	บรรณานุกรม	41
	ประวัติผู้ศึกษา	43

บทที่ 1 บทนำ

ที่มาและความสำคัญของการศึกษา

การศึกษาถือว่ามีสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ และมีอิทธิพลต่อความมั่นคงทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ครูเป็นบุคลากรที่สำคัญในการขับเคลื่อนการศึกษาของประเทศ แต่ปัจจุบันปัญหาหนี้สินครูเป็นปัญหาที่สำคัญและเกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลานาน ถึงแม้ว่าจะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากความจำเป็นส่วนตัวของครูแต่ละคน แต่หนี้สินครูที่เพิ่มมากขึ้นเป็นจำนวนมากเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้คุณภาพการศึกษาของไทยตกต่ำหรือลุ่มหลงจนถึงทุกวันนี้ เนื่องจากปัญหาหนี้สินครูเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นและยังไม่สามารถหาแนวทางแก้ไขได้อย่างเป็นรูปธรรม ที่ผ่านมามีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้พยายามร่วมกันแก้ไข โดยได้ดำเนินการในหลายโครงการแต่ปัญหาหนี้สินครูยังไม่หมดสิ้น ในทางตรงกันข้ามกลับทวีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น ปัญหาหนี้สินครูจึงเป็นปัญหาสำคัญที่จะต้องมีการพิจารณาหาแนวทางแก้ไขในระยะสั้นและระยะยาว และจะต้องมีการบริหารจัดการอย่างเหมาะสมและเป็นระบบ เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาหนี้สินครูซึ่งเป็นบุคลากรที่สำคัญของชาติอย่างยั่งยืนต่อไป

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 16 การปฏิรูปประเทศไทย มาตรา 258 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปครูไว้ใน จ. ด้านการศึกษา (3) ว่า ให้มีกลไกและระบบการผลิตคัดกรองและพัฒนาผู้ประกอบวิชาชีพครูและอาจารย์ให้เป็นผู้มีจิตวิญญาณของความเป็นครู มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง ได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับความสามารถและประสิทธิภาพในการสอน รวมทั้งมีกลไกสร้างระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของผู้ประกอบวิชาชีพครู และมาตรา ๒๖๑ ในการปฏิรูปตามมาตรา ๒๕๘ จ. ด้านการศึกษา ให้มีคณะกรรมการที่มีความเป็นอิสระคณะหนึ่งที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งดำเนินการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะและร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการ

หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 54 วรรคหก รัฐต้องดำเนินการด้านการศึกษา สรุปได้ดังนี้ ให้จัดตั้งกองทุนเพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการศึกษาตามความถนัดของตน และเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครู โดยให้รัฐจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุน หรือใช้มาตรการหรือกลไกทางภาษีรวมทั้งการให้ผู้บริจาคทรัพย์สิ้นเข้ากองทุนได้รับประโยชน์ในการลดหย่อนภาษีด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องกำหนดให้การบริหารจัดการกองทุน เป็นอิสระและกำหนดให้มีการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว

ดังนั้น การศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาหนี้สินครู จะเป็นการเสนอแนวทางในการแก้ไข ปัญหาหนี้สินครู และพัฒนาครูในด้านคุณภาพชีวิตและคุณภาพการงาน ตามแผนการปฏิรูปประเทศ ด้านการศึกษาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในส่วนบทบัญญัติ ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปวิชาชีพครู เพื่อเสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาข้อเท็จจริง และสภาพปัญหาเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหานี้สึนครู
2. เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหานี้สึนครู ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณา ดำเนินการต่อไป

แนวทางการศึกษา

การศึกษางานวิชาการ เรื่อง “ศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหานี้สึนครู ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” ในครั้งนี้ได้กำหนดแนวทางการศึกษา ดังนี้

ขอบเขตด้านเนื้อหา

1. ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย
 - รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 54 วรรคหก มาตรา 258 จ. (3) และมาตรา 261
2. ศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์เนื้อหาเกี่ยวกับ เรื่อง การศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหานี้สึนครู

ประชากรในการศึกษา แนวคิด ทฤษฎี หลักการเกี่ยวกับการการศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหานี้สึนครู

กลุ่มตัวอย่างในการศึกษา แนวคิด ทฤษฎี หลักการเกี่ยวกับการศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหานี้สึนครู

ระยะเวลาในการศึกษา

เดือนกันยายน 2564 – เดือนมกราคม 2565

ระเบียบวิธีการศึกษา

วิธีการศึกษา

นักศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 13 รหัส 64 – 13 - 69 ต้องการหาคำตอบของการศึกษาว่า จะกำหนดแนวทางการศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหานี้สึนครูด้วยรูปแบบและวิธีการอย่างไร โดยสามารถกำหนดรูปแบบการศึกษา ดังนี้

- การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร โดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) โดยอิงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 54 วรรคหก มาตรา 258 จ. (3) และมาตรา 261
- 2) เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

- ข้อมูลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เอกสารทางวิชาการ บทความ และแหล่งข้อมูลที่เชื่อถือได้ โดยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร โดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis)

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบข้อเท็จจริง และสภาพปัญหาด้านการแก้ไขปัญหานี้สึนครู
2. ได้แนวทางด้านการแก้ไขปัญหานี้สึนครู ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณา ดำเนินการต่อไป

บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎี

การศึกษาเรื่อง แนวทางแก้ไขปัญหานี้สินครู ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาทบทวนวรรณกรรม โดยมีแนวความคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับปัญหานี้สิน

2.1.1 มูลเหตุที่ก่อให้เกิดภาวะหนี้สิน

ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตครูสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ได้ทำการศึกษาสภาพทางเศรษฐกิจและการเงิน ของครูและโรงเรียนเอกชนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน พบว่า กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization Trends) ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และเทคโนโลยีทำให้มีการปฏิรูปการศึกษาถึง 3 ระลอกที่ผ่านมาที่สำคัญ กระแสความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาส่วนใหญ่ของประเทศ ซึ่งเติบโตมาจากครอบครัวระดับสังคมเศรษฐกิจชั้นกลางลงไป ต้องประสบกับภาวะหนี้สินที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ครูและบุคลากรทางการศึกษาในการศึกษาต่อและพัฒนาวิชาชีพ ซึ่งได้รับผลกระทบจากการดูแลครอบครัวด้านที่อยู่อาศัย การศึกษาของบุตร และการดูแลบุตร รวมทั้งหนี้สินอันเกิดจากภาวะทางสังคม ซึ่งสอดคล้องกับ รุ่ง แก้วแดง ที่กล่าวว่า การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ทั้งทางด้าน เศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนในสังคม เช่น สภาพจิตใจที่ท้อแท้ถดถอย ค่านิยมตามกระแสสังคมเศรษฐกิจบริโภคนิยมที่เกินตัว การแบกภาวะหนี้สินเกินตัว ในฐานะล้มละลาย เป็นต้น (รุ่ง แก้วแดง, 2544) เช่นเดียวกับทิพพาศรี อินทิกุล ที่กล่าวว่า สภาพชีวิตครูและบุคลากรทางการศึกษามีสถานภาพทางสังคมค่อนข้างต่ำและมีปัญหาด้านการเงินอย่างรุนแรง นั่นคือกำลังเผชิญกับวิกฤตทางการเงินชนิด “รายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย” เป็นผู้ตามกระแสอย่างผิด แทนที่จะทำหน้าที่ชี้แนะสังคมได้ เช่น ค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นที่ต้องรับผิดชอบจ่ายเกินตัว ได้แก่ งานประชาสัมพันธ์กับชุมชน ที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ทำให้เป็นหนี้สินเพิ่มขึ้นตลอดเวลา ทำให้ต้องกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินกู้ต่าง ๆ ทั้งภาคเอกชนและสถาบันการเงินต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้ให้เพียงพอต่อความจำเป็น ทำให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นหนี้กับแหล่งหนี้หลายแห่งรวมกันโดยมีการกู้เงินจากแหล่งใหม่เพื่อนำมาใช้หนี้แหล่งเก่าในลักษณะของ “วงจรรหนี้” เป็นเหตุให้วงจรรหนี้ยาวนานไม่สิ้นสุด (ทิพพาศรี อินทิกุล, 2547) อย่างไรก็ตาม เพชรดำ ธนุศรี ได้สรุปสาเหตุที่ข้าราชการครูต้องเข้าสู่ภาวะหนี้สินในลักษณะวงจรรหนี้ที่ไม่สิ้นสุดไว้ดังนี้

1. กู้ยืมเป็นหนี้ตั้งแต่เรียนหนังสือ เพราะผู้ปกครองต้องกู้เงินเพื่อใช้เป็นทุนการศึกษา เมื่อได้เป็นครูจึงต้องยืมเงินจากแหล่งเงินต่างๆ เพื่อนำไปชำระหนี้ในระบบที่ผู้ปกครองกู้ยืมมา
2. กู้ยืมเพื่อซื้อยานพาหนะเพื่อใช้ในการเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือติดต่อกิจการที่อำเภอ เนื่องจากครูส่วนใหญ่มีบ้านพักอยู่ห่างจากที่ทำงานมาก เพราะโรงเรียนมีบ้านพักครูไม่เพียงพอ หรือมีความทรุดโทรมมากแล้ว จนไม่สามารถอยู่อาศัยได้

3. กู้ยืมเพื่อสร้าง ซ่อมแซม และต่อเติมที่อยู่อาศัย เนื่องจากบ้านพักมีไม่เพียงพอ ถึงมีก็คับแคบ ยิ่งเมื่อครูแต่งงานมีครอบครัว ก็ยิ่งลำบาก สวัสดิการค่าเช่าบ้านก็ไม่สามารถช่วยเหลือ ครูได้ เท่าที่ควร เนื่องจากกำหนดว่า การบรรจุครั้งแรก และการย้ายตามคำร้องของตัวเอง ไม่มีสิทธิเบิก ค่าเช่าได้ก่อปรกับสถาบันการเงินเปิดโอกาสให้กู้เพื่อสร้างที่อยู่อาศัยได้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ ก็ยังเป็นเหตุ จูงใจให้ครูอยากมีบ้านของตัวเองมากยิ่งขึ้น

4. กู้ยืมเป็นทุนส่งบุตรหลานเล่าเรียน และใช้ในการศึกษาของตนเอง

5. กู้ยืมเพื่อซื้อเทคโนโลยีหรือเครื่องมือสื่อสาร เช่น คอมพิวเตอร์ วิทยุมือถือ โทรศัพท เป็นต้น

6. กู้ยืมนำไปเป็นทุนสร้างอาชีพเสริม แต่มักล้มเหลว เนื่องจากไม่มีเวลาดูแล ไม่สอดคล้อง กับวิถีชีวิต หรือขาดประสบการณ์ในการบริหารธุรกิจ

7. กู้ยืมเพราะค่าครองชีพสูง และภาษีสังคมสูง แต่รายได้ต่ำ

8. กู้ยืมเพราะมีค่านิยมผิด หวังรวยทางลัด เช่น ติดการพนัน เล่นหวย ติดเหล้า ยาตอง ชอบพบปะสังสรรค์ไม่มีการวางแผนในการใช้เงิน เป็นต้น

9. กู้ยืมเพราะไม่มีเงินจ่ายค่ารักษา เช่น ประสบอุบัติเหตุร้ายแรง ประสบอุบัติเหตุ เจ็บป่วย เป็นต้น (เพชรดำ ธนุศรี, 2544 - 2545, น.39)

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา สรุปลสาเหตุที่ข้าราชการครูต้องเข้าสู่ภาวะหนี้สิน ดังนี้ 1) เนื่องจากครูมีความต้องการที่อยู่อาศัย จำเป็นต้องกู้ยืมเงินเพื่อนำมาใช้จ่ายในการซื้อที่ดิน สร้าง ซ่อมแซมที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้ข้าราชการครูต้องเป็นหนี้มากที่สุด 2) การเป็นหนี้เกิดจากความจำเป็นต้องนำเงินมาใช้จ่ายในการดำรงชีวิตประจำวัน คือ ใช้จ่ายในครอบครัว เป็นค่าอาหาร ที่อยู่อาศัย ค่าพาหนะในการเดินทางไปทำงาน ครูบางคนต้องรับผิดชอบดูแลบุตรและญาติพี่น้อง 3) ครูเป็นหนี้เพราะต้องนำเงินมาจ่ายค่าเล่าเรียนของบุตรหลาน 4) การเป็นหนี้เพื่อต้องการสร้างฐานะทางสังคมให้สูงขึ้นโดยการหารายได้เสริม ยกกระตือรือร้นการศึกษาของตนให้สูงขึ้น โดยมุ่งหวังความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน จึงต้องมีการกู้หนี้ เพื่อนำมาลงทุนในการทำอาชีพเสริม และเพื่อพัฒนาการศึกษาของตน 5) การก่อหนี้ของครูเกิดจาก ค่านิยมไม่พึงประสงค์ เช่น ค่านิยมฟุ่มเฟือย ชอบเที่ยว ดื่มกินโดยขาดความพอดี ใช้จ่ายเงินเกินตัว กินอาหารนอกบ้านหรูหรา การแต่งกายด้วยเสื้อผ้า และเครื่องประดับราคาแพง ซื้อเครื่องอำนวยความสะดวกตามแฟชั่นนิยมนอกจากนี้ในปี 2555 ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตครูได้

สรุปลเหตุของการเป็นหนี้มีมูลเหตุปัจจัยประกอบด้วย 7 ประการ ได้แก่ 1) เพื่อซื้อบ้านและที่ดิน 2) เพื่อการดำรงชีพประจำวัน 3) เพื่อซื้อรถยนต์ 4) เพื่อการศึกษา 5) เพื่อวัตถุประสงค์อื่น 6) เพื่อการลงทุน และ 7) เพื่อซื้อของมีค่า (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา, 2552.) เช่นเดียวกับ วรวรรณ หฤष्ณิเกรียง ได้ศึกษา เรื่อง ภาระหนี้สินของครูโรงเรียนสังกัดสำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานคร ในเขตพื้นที่การศึกษา กรุงเทพมหานครเขตการปกครองเขตคลองเตย พบว่า สาเหตุที่ทำให้เกิดภาระหนี้สินส่วนใหญ่เป็นสาเหตุรายได้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายภายในครอบครัว สำหรับวัตถุประสงค์ในการกู้ยืมเป็นวัตถุประสงค์เพื่อใช้หมุนเวียนในชีวิตประจำวัน เพื่อใช้ในการก่อสร้างที่อยู่อาศัยหรือต่อเติมที่อยู่อาศัย เพื่อใช้ในการศึกษาต่อของตนเองและของบุตร (วรวรรณ หฤष्ณิเกรียง, ๒๕๕๖.) ส่วน รัชนิกร วงศ์จันทร์ กล่าวถึงการก่อหนี้เพื่อการบริโภคว่า จะช่วยให้บุคคลสามารถซื้อสินค้าหรือบริการที่มีราคาสูงเพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ทันทีโดยไม่ต้องรอนาน ดังนั้น การก่อหนี้จะช่วยทำให้สามารถซื้อ

สิ่งจำเป็นดังกล่าวได้เร็วขึ้น เป็นการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของบุคคลให้ดีขึ้น การก่อกำเนิดเพื่อการลงทุน ข้าราชการให้ความสำคัญกับการลงทุนในด้านการศึกษาของตนเองและบุคคลในครัวเรือนมากที่สุด รองลงมา คือ การซื้อสังหาริมทรัพย์ หรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อเก็งกำไร และการลงทุนประกอบธุรกิจ ตามลำดับ โดยมีเป้าหมายหลักในการสร้างความมั่งคั่ง มั่นคงให้กับชีวิตของบุคคลและครอบครัว นอกจากนี้ การก่อกำเนิดเพื่อการลงทุนยังเป็นการนำเงินที่ได้จากการกู้ยืมไปสร้างผลตอบแทนที่สูงกว่า ข้าราชการยังมีเหตุผลและความจำเป็นในการก่อกำเนิด คือ 1) การใช้จ่ายบริโภคหรือการบริโภค ในครัวเรือน 2) ความต้องการหรือช่องทางในการนำเงินที่ได้รับจากการกู้ยืมไปหาผลตอบแทนที่สูงกว่า 3) ความต้องการใช้เงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายฉุกเฉิน และ 4) ได้รับความสะดวกจากบริการสินเชื่อ เช่น บัตรเครดิตหรือบัตรเครดิตเงินสด ข้าราชการก็จะพร้อมที่จะก่อกำเนิดจนกระทั่งข้าราชการมีรายได้ เพียงพอต่อการใช้จ่ายดังกล่าวหรือไม่มีความต้องการก่อกำเนิดดังกล่าวแล้ว (รัชนิกร วงศ์จันทร์, 2555.) สอดคล้องกับผลการศึกษานันทรัตน์ จิโรภาส ได้ศึกษาภาวะหนี้สินของข้าราชการครูโรงเรียน ประถมศึกษาอำเภอหาดใหญ่จังหวัดสงขลา พบว่า การเล่นพนันในช่วง 6 เดือนที่ผ่านมา มีความสัมพันธ์กับภาระหนี้สิน ด้านจำนวนหนี้สิน การผ่อนชำระ บ้านพัก จำนวนเงินในการผ่อนชำระ ยานพาหนะ การศึกษาในระดับที่สูงขึ้นมีความสัมพันธ์กับภาระหนี้สิน ด้านจำนวนหนี้สิน (นันทรัตน์ จิโรภาส, 2552.) สอดคล้องกับ กันต์ อินทวงศ์ ได้ศึกษาเรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินครูที่ ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืน ผลการวิจัยพบว่า ข้าราชการครูส่วนใหญ่มีรายจ่ายมากกว่ารายได้ ข้าราชการครูมีสินทรัพย์ประเภทยานพาหนะได้แก่ รถยนต์ รถจักรยานยนต์คิดเป็นร้อยละ 85.5 ประเภทเครื่องใช้ภายในบ้านและเครื่องอำนวยความสะดวก ได้แก่ โทรทัศน์ โทรศัพท์มือถือ ตู้เย็น เครื่องซักผ้า วิทยุ เทป เครื่องเล่น เครื่องปรับอากาศ คิดเป็นร้อยละ 75.5 ส่วนสินทรัพย์ ประเภท อสังหาริมทรัพย์ได้แก่ บ้าน ที่ดิน คิดเป็นร้อยละ 63 รวมแล้วข้าราชการครูมีทรัพย์สินส่วนใหญ่คิดเป็น ร้อยละ 75.5 ซึ่งหลายรายการจากการจำแนกทรัพย์สินที่ต้องผ่อนส่งในแต่ละเดือนระบุว่าที่มีเพราะกู้เงิน และเช่าซื้อ มูลเหตุและสภาวะหนี้สิน พบว่าข้าราชการครูเริ่มมีหนี้สินหลังจากเข้ารับราชการ คิดเป็น ร้อยละ 68.5 และมีสาเหตุการเกิดหนี้สินเนื่องมาจากสาเหตุ 3 ข้อ ตามลำดับดังนี้ คือ (1) ซื้อหรือ ผ่อนรถจักรยานยนต์หรือรถยนต์ (2) การนำไปใช้จ่ายเพื่อดำรงชีพในชีวิตประจำวัน (3) ซื้อหรือสร้างที่อยู่อาศัย สามารถ เติจะวงศ์ ได้ศึกษาเรื่อง ค่านิยมและพฤติกรรมในการดำรงชีวิตของ ข้าราชการครู ที่มีหนี้สิน พบว่า ครูส่วนใหญ่มีค่านิยมคล้ายคลึงกันเกิดจากพฤติกรรมที่เลียนแบบตามกัน ค่านิยมของ ครูนำไปสู่การเกิดภาระหนี้สินได้แก่ค่านิยมความมีหน้ามีตาในสังคม เมื่อจำแนกให้ชัดเจน พบว่า ค่านิยมของครูที่นำไปสู่การเกิดภาระหนี้สินมี 2 ประเภท คือ 1) ค่านิยมเฉพาะส่วนบุคคล ได้แก่ ค่านิยมการกิน เพราะการชอบอาหารหรูหราราคาแพง การดื่มสุราต่างประเทศ ค่านิยมการฟุ้งเฟ้อ ได้แก่ การแต่งกายด้วยเสื้อผ้าราคาแพง การซื้อเครื่องประดับกาย การซื้อและสะสมของมีค่า การเที่ยวเตร่ เที่ยวสถานเริงรมย์ การสูบบุหรี่ ค่านิยมการเสี่ยงโชค ติดการพนัน เล่นหวย 2) ค่านิยมที่ เกี่ยวกับสังคม ได้แก่ ค่านิยมการกินเลี้ยง เลี้ยงต้อนรับ เลี้ยงส่ง การพบปะสังสรรค์ค่านิยมการนับถือ บุคคลที่มีตำแหน่งสูงระดับผู้บริหาร คนมีฐานะร่ำรวย คนมีการศึกษาสูง การโอ้อวดลูกหลานได้เข้า เรียนในสถานศึกษาที่มีชื่อเสียง และค่านิยมการจัดงานศพ งานขึ้นบ้านใหม่ และงานประเพณีอื่น ๆ (กันต์ อินทวงศ์, 2554.) และ สอดคล้องกับ พรนิภา ลิ้มพยอม ได้ศึกษาเรื่อง ปัญหาหนี้สินของ ข้าราชการครูกรณีศึกษาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า สาเหตุการเกิดหนี้สินของข้าราชการครูเรียง ตามลำดับความสำคัญ คือ ซื้อที่ดินเพื่อสร้างที่อยู่อาศัย ภาษีสังคม ซื้อยานพาหนะ การศึกษาบุตร เลี้ยงดูบิดามารดา ซื้ออุปกรณ์อำนวยความสะดวกหรือเครื่องใช้ไฟฟ้า การรักษาตัวเนื่องจากการ

เจ็บป่วย การศึกษาต่อ การทำอาชีพเสริมแล้วขาดทุน เช่นเดียวกับ ดาว นามบัณฑิต ได้ศึกษาเรื่อง การศึกษาสภาพหนี้สิน และความคิดเห็นต่อแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินของข้าราชการครูพบว่า สาเหตุการเกิดหนี้สินของข้าราชการครู เนื่องจากสาเหตุ 3 ข้อตามลำดับ ดังนี้คือ 1) ซื้อหรือสร้างที่อยู่อาศัย 2) นำไปใช้จ่ายเพื่อดำรงชีพในชีวิตประจำวัน 3) นำไปซื้อหรือผ่อนรถกระบะ (พริณภา ลิ้มปะยะยอม, 2542) และสอดคล้องกับ สำรวม จงเจริญ พบว่า ข้าราชการครูมีหนี้สินเนื่องจากซื้อหรือสร้างที่อยู่อาศัย นำไปใช้จ่ายเพื่อดำรงชีพในชีวิตประจำวัน นำไปซื้อหรือผ่อนรถยนต์ใช้จ่ายในการศึกษาของบุตร และลงทุนทำอาชีพเสริม เป็นต้น นอกจากนี้ แหล่งเงินกู้ยังมีส่วนทำให้ ข้าราชการครูเป็นหนี้อีกด้วย เพราะเก็บเงินคืนได้สะดวก และบางครั้งต้นสังกัดยังเก็บเงินคืนให้เจ้าหน้าที่ด้วย ภาวะหนี้สินของข้าราชการครูจะไม่เกิดปัญหาหากข้าราชการครูสามารถผ่อนชำระหนี้ได้ตามปกติแต่เมื่อภาวะหนี้สินมีมากจนเกินกว่าจะชำระได้ภาวะหนี้สินย่อมส่งผลกระทบต่อ ข้าราชการครูทั้งทางตรงและทางอ้อม (สำรวม จงเจริญ, 2544.)

2.1.2 ผลกระทบจากการมีภาวะหนี้สิน

ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตครูสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครู และบุคลากรทางการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ได้ทำการศึกษาสภาพทางเศรษฐกิจ และการเงิน ของครูโรงเรียนเอกชน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน พบว่า จากสถานการณ์ปัจจุบันที่ภาวะค่าครองชีพสูงและรายได้ของข้าราชการครูต่ำ และนิสัยส่วนตัวที่ชอบความสะดวกสบาย ใ้หุ้เกินฐานะ โดยไม่รู้จักประมาณตนในการใช้จ่ายกับสิ่งที่ไม่จำเป็นหรือเกินความจำเป็น และไม่คำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้จึงทำให้ข้าราชการครูเข้าสู่ภาวะการมีหนี้สิน อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้และภาวะหนี้สินดังกล่าวนี้ได้ส่งผลกระทบต่อ 2 ด้าน ดังนี้ 1) ผลกระทบด้านร่างกาย 2) จิตใจ สุขภาพกายและสุขภาพจิตของข้าราชการครูนั้นเป็นผู้ที่อยู่ในข่ายชดเชยนักเรียนนอกจากผู้ปกครอง ซึ่งทำหน้าที่อบรมสั่งสอนนักเรียนทุก ๆ ด้าน ดังนั้น ครูจึงมีอิทธิพลต่อการส่งเสริมนักเรียนให้เจริญงอกงาม เพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายของการศึกษา นอกจากนี้ ยังเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า ครูที่มีสุขภาพกายและสุขภาพจิตไม่ดีนั้น มีส่วนทำให้สุขภาพจิตของนักเรียนเสียไปด้วย อาจกล่าวได้ว่า สุขภาพกาย และสุขภาพจิตนั้น มีส่วนสัมพันธ์กัน หากสิ่งใดสิ่งหนึ่งได้รับความกระทบกระเทือนย่อมที่จะส่งผลกระทบต่ออีกสิ่งหนึ่งได้ ครูผู้ซึ่งมีอิทธิพลต่อสุขภาพของนักเรียนมากที่สุด การที่ครูจะช่วยเหลือส่งเสริมสุขภาพจิตของนักเรียนได้ดีนั้น ต้องคำนึงถึงสุขภาพกายและสุขภาพจิตของครูประกอบกันไปด้วย อีกทั้งศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตครูได้ระบุผลปรากฏว่า 1) คุณลักษณะของข้าราชการครูที่มีปัญหาหนี้สิน นั้น เมื่อเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนดไว้พบว่า ข้าราชการครูที่มีปัญหาหนี้สินส่วนใหญ่มีคุณลักษณะ ของความเป็นครูอยู่ในระดับปานกลาง 2) ผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครูที่มีปัญหาหนี้สินนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนดไว้ 3) คุณลักษณะและผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครูที่มีปัญหาหนี้สินนั้น ในภาพรวมแตกต่างกับข้าราชการครูที่ไม่มีปัญหาหนี้สิน(สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา, 2552.) และสอดคล้องกับ กาญจนา พูลแก้ว (กาญจนา พูลแก้ว, 2544.) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องพฤติกรรมการณ์ก่อนนี้และความสามารถในการชำระหนี้สินที่มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจชั้นประทวนในสังกัดตำรวจภูธร จังหวัดขอนแก่น ผลการศึกษา พบว่าปัญหาการก่อหนี้สินและความสามารถในการชำระหนี้สินมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ในด้านประสิทธิผลของงาน ทำให้ลางานขาดงานเพื่อหลบเจ้าหน้าที่หรือเพื่อไปหาเงิน หรือประกอบอาชีพเสริมในการนำเงินมาชำระหนี้และปัญหาด้านประสิทธิผลของงาน ทำให้ปฏิบัติหน้าที่ไม่ตรงตามคำสั่ง ทำงานไม่เต็มที่ ปริมาณที่ได้

ไม่เต็มกำลัง และทำงานผิดพลาดล่าช้า อีกทั้ง วีรบุรุษ ปิณทวนิช ได้กล่าวว่า จากการสำรวจของศูนย์ปฏิรูปการศึกษา โดยความคิดเห็นของครูที่เป็นหนี้ทั่วประเทศ 100 ราย พบว่าอัตราร้อยละ 70 เห็นว่าภาวะหนี้สินส่งผลกระทบต่องานสอน เนื่องจากเกิดความวิตกกังวล เครียด ขาดสมาธิในการสอน และอัตราร้อยละ 30 เห็นว่ามีผลกระทบมาก เพราะต้องออกไปทำงานหารายได้เสริม ทำให้ความเอาใจใส่ต่อการสอนน้อยลง นอกจากนี้ ความกังวลและความเครียดจากปัญหาหนี้สินนั้น ทำให้ครูหงุดหงิด และลงโทษนักเรียนเกินกว่าเหตุและบางครั้งไร้เหตุผลที่เหมาะสม (วีรบุรุษ ปิณทวนิช, 2544.) และ การศึกษาจาก วิชาณีย์ อัจฉาทร ได้กล่าวว่า มีครูรายหนึ่งเปิดเผยว่า เคยประสบภาวะหนี้สินวิกฤต แทบเอาตัวไม่รอดจากการกู้เงินสหกรณ์ออมทรัพย์ครูไป ชื้อรถยนต์ โทรศัพท์มือถือ และผ่อนบ้านใน ระยะเวลาไม่ห่างกันมากนัก รวมกว่า 800,000 บาท ทำให้เงินเดือนติดลบ 16,000 บาท ในขณะที่ถูกหักเหลือไม่กี่ร้อยบาท ต้องหยิบบิณฑบาตและคนมีฐานะในท้องถิ่น ทำให้เกิดสภาพหนี้ทับถมและชักหน้าไม่ถึงหลัง ต้องหารายได้พิเศษด้วยการหาสินค้าไปตระเวนขายตามที่ต่างๆ และเป็นนายหน้าขายที่ดิน บางครั้งขาดสอนติดต่อกันเป็นเวลาหลายวัน วันที่สอนก็ไม่มีสมาธิไม่มีการเตรียมตัวสอน มีความกังวลใจ และขบคิดหาทางแก้ไขตลอดเวลา พร้อมยอมรับว่า ผลกระทบปรากฏชัดเจน คือ ผลการเรียนของนักเรียนในความรับผิดชอบตกต่ำ (วิชาณีย์ อัจฉาทร, 2540.)

กล่าวโดยสรุป การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการครูนั้น จึงเป็นสิ่งที่สำคัญมาก เพราะหากครู ขาดขวัญและกำลังใจด้วยสาเหตุจากการมีหนี้สินแล้ว ความรู้และความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ของครูย่อมลดลงตามด้วย ดังนั้น ข้าราชการครูจึงต้องปรับตัวให้สามารถทำงานได้ต่อไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อไม่ให้ภาวะหนี้สินที่ข้าราชการครูประสบอยู่ต้องส่งผลกระทบต่อการทำงานได้ ซึ่ง การปรับตัวในการทำงานนั้น แต่ละคนจะมีความสามารถในการปรับตัวที่แตกต่างกันออกไป บางคน สามารถปรับตัวได้ดีและบางคนปรับตัวได้ไม่ดีนัก ซึ่งถ้าบุคคลใดสามารถปรับตัวในการทำงานได้ดี ก็ สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า บุคคลที่ไม่สามารถปรับตัวในการทำงานได้

2.2 ทฤษฎีความต้องการ

ในปัจจุบันองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนให้ความสนใจต่อความรู้สึกหรือทัศนคติของบุคคลที่ปฏิบัติงานในองค์กรนั้น ๆ จากแนวคิดที่ว่าความรู้สึกหรือทัศนคติเป็นส่วนหนึ่ง ที่เพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน การที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ผู้บริหารจำเป็นต้องสร้างแรงจูงใจและในการสร้างแรงจูงใจให้ได้ผลดีนั้น ผู้บริหารจะต้องมีความรู้ในทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงจูงใจเพื่อจะได้นำไปใช้เป็นปัจจัยในการจูงใจให้บุคลากรในองค์กรได้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยอับบราฮัม เฮช. มาสโลว์ (Abraham H. Maslow) นักจิตวิทยาชาวอเมริกัน ได้ตั้งทฤษฎีความต้องการขึ้นโดยกล่าวว่า มนุษย์เราทุกคนมีความต้องการอยู่ 5 ระดับ โดยมนุษย์มีความต้องการในระดับพื้นฐานเบื้องต้น หลังจากนั้น ระดับความต้องการจะสูงตามลำดับขั้นขึ้นไป มนุษย์พยายามสนองความต้องการของตนเพื่อความอยู่รอด และผลสำเร็จของชีวิตจึงขึ้นอยู่กับการจัด “ลำดับความต้องการของมนุษย์” (Hierarchy of Human Needs) ไว้อย่างเป็นขั้นตอน ดังนี้

2.2.1 ความต้องการของบุคคลจะซ้ำซ้อนกัน สามารถเรียงลำดับความสำคัญได้จากความต้องการระดับต่ำสุดไปหาสูงสุด ลำดับขั้นตอนของความต้องการตามทฤษฎีของมาสโลว์

(Maslow) 2) ความต้องการได้รับการตอบสนองแล้ว ไม่เป็นสิ่งจูงใจพฤติกรรมของบุคคล ต่อไปอีกบุคคลจะถูกจูงใจด้วยความต้องการที่อยู่สูงขึ้นไปที่ยังไม่ได้รับการตอบสนอง

2.2.2 ความต้องการของบุคคลจะซ้ำซ้อนกัน ความต้องการอย่างหนึ่งอาจจะยังไม่ทันหมดไป ความต้องการอย่างอื่นจะเกิดขึ้นมา จะเป็นไปตามลำดับไว้ดังแผนภูมิที่ 1

ความต้องการความสำเร็จแห่งตน	5
ความต้องการมีชื่อเสียงเกียรติยศ	4
ความต้องการผูกพันทางสังคม	3
ความต้องการความมั่นคงและปลอดภัยของชีวิต	2
ความต้องการทางด้านสรีระวิทยา	1

แผนภาพที่ 1 ทฤษฎีลำดับความต้องการของมนุษย์ของมาสโลว์

(สำนักคอมพิวเตอร์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ลำดับชั้นความต้องการของมนุษย์มาสโลว์, เข้าถึงได้จาก www.stou.ac.th/forum/page/answer.aspx?idindex=144552)

จากแผนภาพที่ 1 แสดงว่าทฤษฎีของมาสโลว์แบ่งความต้องการของมนุษย์ออกเป็น 5 ชั้น เรียงลำดับตามความสำคัญของความต้องการเหล่านี้ คือ

1) ความต้องการทางร่างกาย (Physiological Needs) เป็นความต้องการเบื้องต้นเพื่อความอยู่รอด

2) ความต้องการความปลอดภัย (Safety Needs) ความต้องการที่อยู่ระดับสูงขึ้นไปจะมีความสำคัญต่อเมื่อความต้องการทางร่างกายได้รับการตอบสนองแล้ว ความต้องการความปลอดภัยเป็นการป้องกันเพื่อให้เกิดความปลอดภัยจากอันตรายต่าง ๆ

3) ความต้องการทางสังคม (Social Needs) เมื่อความต้องการทางร่างกายและความปลอดภัยได้รับการตอบสนองแล้ว ความต้องการทางสังคมจะเริ่มเป็นสิ่งจูงใจที่สำคัญต่อพฤติกรรมการอยู่ร่วมกัน

4) ความต้องการที่จะได้รับเกียรติยศ ชื่อเสียง หรือศักดิ์ศรี (Esteem Needs) ให้เป็นที่ยอมรับของคนอื่น การมีอำนาจหรืออิทธิพลเหนือคนอื่น

5) ความต้องการความสมหวังของชีวิต (Self-Actualization Needs) เป็นความต้องการระดับสูงสุด ความต้องการสำเร็จทุกสิ่งทุกอย่างตามความนึกคิด

ทฤษฎีความต้องการตามแนวความคิดของเมอร์เรย์ (Murray) มีความคิดเห็นว่าการต้องการเป็นสิ่งทีบุคคลได้สร้างขึ้นก่อให้เกิดความรู้สึกซาบซึ้ง ความต้องการนี้บางครั้งเกิดขึ้นเนื่องจากแรงกระตุ้นภายในของบุคคล และบางครั้งอาจเกิดความต้องการเนื่องจากสภาพสังคมก็ได้ หรืออาจกล่าวได้ว่า ความต้องการเป็นสิ่งทีเกิดขึ้นเนื่องมาจากสภาพทางร่างกายและสภาพจิตเจ้านั้นเอง ทฤษฎีความต้องการตามหลักการของเมอร์เรย์ สามารถสรุปได้ดังนี้

1) ความต้องการที่จะเอาชนะด้วยการแสดงออก ความก้าวร้าว (Need for Aggression) ความต้องการที่จะเอาชนะผู้อื่น เอาชนะต่อสิ่งขัดขวางทั้งปวง ด้วยความรุนแรง มีการต่อสู้ การแค้น การทำร้ายร่างกาย หรือฆ่าฟันกัน เช่น การพุดจากระทบ กระแทกกับบุคคลที่ไม่ชอบกัน หรือมีปัญหากัน เป็นต้น

2) ความต้องการที่จะเอาชนะฟันฝ่าอุปสรรคต่าง ๆ (Need for Counteraction) ความต้องการที่จะเอาชนะนี้เป็นความต้องการที่จะฟันฝ่าอุปสรรค ความล้มเหลวต่าง ๆ ด้วยการสร้างความพยายามขึ้นมา เช่น เมื่อได้รับคำดูถูกดูหมิ่น ผู้ได้รับจะเกิดความพากเพียรพยายามเพื่อจะเอาชนะคำสบประมาทจนประสบความสำเร็จ เป็นต้น

3) ความต้องการที่จะยอมแพ้ (Need for Abasement) ความต้องการชนิดนี้เป็นความต้องการที่จะยอมแพ้ ยอมรับผิด ยอมรับคำวิจารณ์หรือยอมรับการลงโทษ เช่น การเผาตัวตาย เพื่อประท้วงระบบการปกครอง พันท้ายนรสิงห์ไม่ยอมรับอภัยโทษ ต้องการจะรับโทษตามกฎหมายเกณฑ์ เป็นต้น

4) ความต้องการที่จะป้องกันตนเอง (Need for Defendant) เป็นความต้องการที่จะป้องกันตนเองจากคำวิพากษ์วิจารณ์ การตำหนิติเตียนซึ่งเป็นการป้องกันทางด้านจิตใจ พยายามหาเหตุผลมาอธิบายการกระทำของตน มีการป้องกันตนเองเพื่อให้พ้นผิดจากการกระทำต่าง ๆ เช่น ให้เหตุผลว่าสอบตกเพราะครูสอนไม่ดี ครูอาจารย์ที่ไม่มีวิญญูณครูชี้แจงจอบรมสั่งสอน หรือประเภท “รำไม่ดีโทษปี่โทษกลอง”

5) ความต้องการเป็นอิสระ (Need for Achievement) ความต้องการชนิดนี้เป็นความต้องการที่ปรารถนาจะเป็นอิสระจากสิ่งกีดขวางทั้งปวง ต้องการที่จะต่อสู้ดิ้นรนเพื่อเป็นตัวของตัวเอง

6) ความต้องการสำเร็จ (Need for Achievement) คือ ความต้องการที่จะกระทำสิ่งต่าง ๆ ที่ยากลำบากให้ประสบความสำเร็จ จากการศึกษาพบว่า เพศชายจะมีระดับความต้องการความสำเร็จมากกว่าเพศหญิง

7) ความต้องการสร้างมิตรภาพกับบุคคลอื่น (Need for Affiliation) เป็นความต้องการที่จะทำให้ผู้อื่นรักใคร่ต้องการรู้จัก หรือมีความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น ต้องการเอาอกเอาใจ มีความซื่อสัตย์ต่อเพื่อนฝูง พยายามสร้างความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับบุคคลอื่น

8) ความต้องการความสนุกสนาน (Need for Play) เป็นความต้องการที่จะแสดง ความสนุกสนาน ต้องการหัวเราะเพื่อการผ่อนคลายความตึงเครียดมีการสร้างหรือเล่าเรื่องตลก ขบขัน เช่น มีการพักผ่อนหย่อนใจมีส่วนร่วมในเกมกีฬา เป็นต้น

9) ความต้องการแยกตนเองออกจากผู้อื่น (Need for Rejection) บุคคลมักจะมี ความปรารถนาในการที่จะแยกตนเองออกจากผู้อื่น ไม่มีความรู้สึกยินดียินร้ายกับบุคคลอื่น ต้องการเมินเฉยจากผู้อื่น ไม่สนใจผู้อื่น

10) ความต้องการความช่วยเหลือจากบุคคลอื่น (Need for Succorance) ความ ต้องการประเภทนี้จะเป็นความต้องการให้บุคคลอื่นมีความสนใจ เห็นอกเห็นใจมีความสงสารในตัวเอง ต้องการได้รับความช่วยเหลือ การดูแลให้คำแนะนำดูแลจากบุคคลอื่นนั่นเอง

11) ความต้องการที่จะให้ความช่วยเหลือต่อบุคคลอื่น (Need for Nurture) ความ ต้องการประเภทนี้จะเป็นความต้องการในการทำกิจกรรมกับบุคคลอื่น โดยการให้ความช่วยเหลือให้ บุคคลอื่นพ้นจากภัยอันตรายต่าง ๆ

12) ความต้องการที่จะสร้างความประทับใจให้กับผู้อื่น (Need for Exhibition) เป็นความต้องการที่จะให้บุคคลอื่นได้เห็นได้ยินเกี่ยวกับเรื่องราวของตนเอง ต้องการให้ผู้อื่นมีความสนใจ สนุกสนาน แปลกใจ หรือตกใจในเรื่องราวของตนเอง เช่น เล่าเรื่องตลกขบขันให้บุคคลอื่นฟังเพื่อ บุคคลอื่นจะเกิดความประทับใจในตนเอง เป็นต้น

13) ความต้องการมีอิทธิพลเหนือบุคคลอื่น (Need for Dominance) เป็นความต้องการที่จะให้บุคคลกระทำตามคำสั่งหรือความคิด ความต้องการของตน ทำให้เกิดความรู้สึกว่าตนมี อิทธิพลเหนือกว่าบุคคลอื่น

14) ความต้องการที่จะยอมรับนับถือผู้อาวุโสกว่า (Need for Deference) เป็นความต้องการที่จะยอมรับนับถือผู้ที่อาวุโสกว่าด้วยความยินดีรวมทั้งนิยมชมชื่นในบุคคลอื่นที่มี อำนาจเหนือกว่า พร้อมทั้งจะให้ความร่วมมือกับบุคคลดังกล่าวด้วยความยินดี

15) ความต้องการหลีกเลี่ยงความรู้สึกล้มเหลว (Need for Avoidance of inferiority) ความต้องการจะหลีกเลี่ยงให้พ้นจากความอับอายทั้งหลาย ต้องการหลีกเลี่ยงการดูถูก หรือการกระทำต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดความละอายใจ รู้สึกอับอาย ล้มเหลว พ่ายแพ้

16) ความต้องการที่จะหลีกเลี่ยงจากอันตราย (Need for Avoidance Harm) ความต้องการนี้ เป็นความต้องการที่จะหลีกเลี่ยงความเจ็บปวดทางด้านร่างกาย ต้องการได้รับความ ปลอดภัยจากอันตรายทั้งปวง

17) ความต้องการที่จะหลีกเลี่ยงจากการถูกตำหนิหรือถูกลงโทษ (Need for Avoidance of Blame) เป็นความต้องการที่จะหลีกเลี่ยงความเจ็บปวดทางด้านร่างกาย ต้องการ ได้รับความปลอดภัยจากอันตรายทั้งปวง

18) ความต้องการความเป็นระเบียบเรียบร้อย (Need for Orderliness) เป็นความต้องการที่จะจัดสิ่งของต่าง ๆ ให้อยู่ในสภาพที่เป็นระเบียบเรียบร้อย มีความประณีตงดงาม

19) ความต้องการที่จะรักษาชื่อเสียง เป็นความต้องการที่จะรักษาชื่อเสียงของตนที่มี อยู่ไว้จนสุดความสามารถ เช่น การไม่ยอมขโมย แม้ว่าตนจะหิวหรือไม่ ยอมทำความผิด ไม่คดโกงผู้ใด เพื่อชื่อเสียงวงศ์ตระกูล เป็นต้น

20) ความต้องการให้ตนเองมีความแตกต่างจากบุคคลอื่น (Need for Contrariness) เป็นความต้องการที่อยากจะเด่น น่าสมั้ย ไม่เหมือนใคร (ปรีชา วิทยาภรณ์, 2559.)

2.3 ทฤษฎีค่านิยม (Value theory)

แฟรงเกิล (Frankel) ได้กล่าวว่า “ค่านิยม” คือ ความคิดรวบยอดเกี่ยวกับสิ่งที่มี ความสำคัญต่อชีวิต เมื่อบุคคลให้ค่านิยมต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดแล้ว แสดงว่าเขาจะยึดถือสิ่งนั้นเป็นสิ่งที่ควร มี ควรทำ และพยายามที่จะรับสิ่งนั้น ค่านิยมจะอยู่ในสมองและจิตใจของบุคคลเป็นมาตรฐานเฉพาะ และนารักษาไว้ มนุษย์มีค่านิยมเป็นของตนเอง แม้ว่าจะไม่รู้ว่สิ่งนั้น ๆ เป็นค่านิยมก็ตาม ค่านิยมช่วย ให้ตัดสินใจว่า สิ่งนั้นดีหรือเลวอย่างไร ค่านิยมเป็นเครื่องแสดงทิศทางของบุคคลอีกด้วย นอกจากนี้ ยังมีค่านิยมเกี่ยวกับค่านิยมในลักษณะที่แตกต่างกัน ดังนี้

1) ค่านิยมเป็นลักษณะยืนยงถาวร ลักษณะดังกล่าว เป็นเครื่องกำหนดบุคลิกภาพ ของกลุ่มคนในสังคม กระบวนการเรียนรู้ในสังคมกลายเป็นตัวกำหนด ลักษณะนิสัยที่ค่อนข้างจะถาวร มั่นคงของค่านิยมต่าง ๆ นั้น อีกทั้งกระบวนการเรียนรู้ที่เกิดขึ้นอย่างยาวนานในสังคมเป็นส่วนหนึ่ง

ที่ฝังลึกค่านิยมไว้ในบุคคล ดังนั้น ค่านิยมจึงทำหน้าที่เป็นบรรทัดฐานในการประพฤติปฏิบัติในวิถีชีวิต และใช้ในการประเมินตัดสินใจ การชื่นชมยกย่อง และการตำหนิติเตียน ตัวเองและผู้อื่น

2) ค่านิยมมีลักษณะในเชิงเปรียบเทียบด้านความสำคัญ ความหลากหลายของ กระบวนการเรียนรู้ หรือ “การขัดเกลาทางสังคม” (Socialization) ที่ฝังรูปอยู่ในสถานการณ์ทาง สังคมนั้น ทำให้ค่านิยมเกิดขึ้นหลากหลายเช่นกันและมีความสำคัญแตกต่างกันในเวลาเดียวกัน จึงทำให้เกิดขั้นตอนในการตัดสินใจเลือกค่านิยมในระดับความสำคัญที่แตกต่างกัน ดังนั้น ค่านิยมจึงทำหน้าที่เป็นแบบแผนในการตัดสินใจระหว่างทางเลือกต่าง ๆ

3) ค่านิยมมีลักษณะเกี่ยวพันกับความเชื่อ สังคมทำหน้าที่ปลูกฝังความเชื่อให้แก่ สมาชิกในสังคม และยอมรับว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องที่ต้องปฏิบัติตาม มีลักษณะเป็นการระลึกถึงเป็น ความรู้สึกผูกพัน ชอบเกลียด หรือคัดค้าน ซึ่งนำไปสู่การแสดงออกทางพฤติกรรมเมื่อมีการชักนำจึง เกิดการกระทำขึ้น ดังนั้น ค่านิยมจึงทำหน้าที่เป็นแรงจูงใจ เพราะคิดว่าเป็นวิถีชีวิตที่ดีที่สุดและ สอดคล้อง (Locke) เป็นอีกทฤษฎีหนึ่งที่ทำให้ความสำคัญต่อเรื่องความพึงพอใจในงาน โดยมีแนวคิด หลักที่ว่าความพึงพอใจในงานขึ้นอยู่กับผลที่บุคคลได้รับจากการทำงาน เช่น รางวัล ว่าตรงกับที่ตน ต้องการมากน้อยเพียงไร กล่าวคือ ยิ่งบุคคลนั้นเห็นว่าสิ่งที่ตนได้รับมีค่ามากเพียงไร ก็ยิ่งมีความพึง พอใจสูงตามไปด้วย แต่ในทางตรงกันข้าม ถ้าเห็นว่าสิ่งที่ตนได้รับมีค่าน้อยก็จะมี ความพึงพอใจลดน้อย ด้วยเช่นกัน โดยแนวคิดของ Locke จึงเน้นถึงเรื่องการตีค่าที่ราคาของบุคคลนั้นมีต่อผลลัพธ์ที่ได้ ไม่ว่าจะผลลัพธ์นั้นจะเป็นอะไรก็ตาม ส่วนประเด็นหลัก คือ ความพึงพอใจตามที่คนทฤษฎีของ Locke ก็คือ ส่วนต่างหรือช่องว่างระหว่างผลตอบแทนซึ่งควรได้จากการทำงานกับผลที่ผู้นั้นต้องการจะได้ กล่าวคือ ยิ่งมีส่วนต่างกันมากน้อยเพียงไรก็ยิ่งมีความพึงพอใจน้อยลงเพียงนั้น โดยประเด็นที่น่าสนใจ ประการหนึ่งของทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้ก็คือ ความเห็นที่ว่าถ้าผู้บริหารต้องการทำให้พนักงาน เกิดความพึงพอใจก็ต้องเอาใจใส่ในการปรับเปลี่ยนแต่ละประเด็นที่เกี่ยวกับการทำงานให้สอดคล้องกับ แต่ละบุคคลซึ่งแตกต่างกัน เช่น การให้ความสำคัญด้านโอกาสได้เลื่อนตำแหน่ง ผู้บริหารก็จำเป็นต้อง ใช้ วิธีการพัฒนาทักษะและความรู้ด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นกับตำแหน่งใหม่ให้กับบุคลากร พร้อมกับให้มี โอกาสได้ประสบการณ์การเรียนรู้โดยตรงกับงานนั้น ก็จะมีส่วนสำคัญที่ทำให้ผู้นั้นเกิดความรู้สึกพึง พอใจในงานมากขึ้น กล่าวโดยสรุปค่านิยมประกอบด้วยค่านิยมที่เป็นแนวทางในการประพฤติปฏิบัติ ซึ่งเป็นความเชื่อสัจการให้อภัย ความสามารถ ความใจกว้าง การสร้างสรรค์ความทะเยอทะยาน และ ความมีเหตุผล และค่านิยมเป็นเป้าหมายในการดำรงชีวิต เช่น ชีวิตที่สะดวกสบาย ความเสมอภาค ความสุข การได้รับความยอมรับจากสังคม เป็นต้น (ปรีชา วิทยาภรณ์, 2559.)

2.4 ทฤษฎีบริโภคนิยม

สแวกเลอร์ (Swagler) การบริโภคนิยมเป็นพฤติกรรมการณ์การบริโภคนิยมมีความซับซ้อน เนื่องจากเป็นพฤติกรรมการณ์การบริโภคที่ไม่สมเหตุสมผล ตรงไปตรงมา ตามประเภท ลักษณะ และ ปริมาณที่ควรจะเป็น ได้แก่ การใช้จ่ายฟุ่มเฟือย การบริโภคเพื่อโอ้อวด การซื้อโดยขาดการไตร่ตรอง และความเป็นวัตถุนิยม อาจกล่าวโดยรวมได้ว่า พฤติกรรมการณ์การบริโภคในลักษณะนี้ เป็นลักษณะของ ความนิยม ความลุ่มหลง หรือความคลั่งไคล้ในการซื้อ และการบริโภคอย่างที่เราเรียกว่า “การบริโภคนิยม” ซึ่งอาจตรงกับคำว่า “Consumerism” ในบางความหมาย ทั้งนี้ เนื่องจากคำว่า Consumerism นั้น ถูกตีความหลากหลายทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ โดยความหมายในเชิงลบ ที่กล่าวถึงลักษณะความเป็นวัตถุนิยมอย่างรุนแรง (Excessive materialism) รวมทั้งการที่ผู้ผลิต

สินค้าให้ความสำคัญกับการตอบสนองความต้องการของลูกค้าโดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมใด ๆ โดยยึดหลักที่ความต้องการของลูกค้าสำคัญที่สุด บริษัทอยู่ได้ด้วยเงินจับจ่ายของลูกค้า และลูกค้าถูกต้องเสมอ แม้จะยังไม่เคยมีนักวิชาการคนใดที่ให้นิยามเกี่ยวกับ “การบริโภคนิยม” อย่างเป็นทางการ แต่สามารถกล่าวได้ว่าพฤติกรรมการบริโภคข้างต้น มีความเกี่ยวเนื่องกับการบริโภคนิยมตามความหมายของ

Swagler และ คณะ ได้ศึกษาการควบคุมตนเองโดยให้ความรู้ทางการเงิน ไม่ก่อให้เกิดปัญหาหนี้ของผู้บริโภค ผลการวิจัยพบว่า การศึกษานี้เพื่อตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างการควบคุมตัวเองโดยให้ความรู้ทางการเงินไม่ก่อให้เกิดปัญหาหนี้ของผู้บริโภคในสหราชอาณาจักร เพราะปัญหาหนี้ที่เกิดขึ้นจากการขาดการควบคุมตนเองและการไม่มีความรู้ทางการเงินที่มีความสัมพันธ์เชิงบวกส่งผลต่อการไม่ชำระเงินของบัตรเครดิตของผู้ไม่บริโภค และจากรายงานของภาระผู้บริโภคมีปัญหานี้ที่มากขึ้นไปกว่ารายได้ ดังนั้น ผู้บริโภคที่มีปัญหาการควบคุมตนเองมีแนวโน้มในการใช้จ่ายสูง เช่น บัตรเครดิต และสินเชื่อบุคคล เป็นต้น นอกจากนี้ ยังพบว่าผู้บริโภคที่มีปัญหาการควบคุมตัวเองมีแนวโน้มที่จะประสบปัญหา ด้านรายได้ไม่พอต่อการชำระหนี้จะถูกปฏิเสธเครดิตและค่าใช้จ่ายที่ไม่คาดฝันต่าง ๆ นั้น ส่งผลต่อการขาดการควบคุมตนเองในทางการเงิน มีปัญหามากกว่าการไม่รู้เข้าใจทางการเงินส่งผลต่อปัญหาหนี้ข้างต้น นั้น ยุติ ช่วยกิจ ได้อธิบายถึงความ เป็นมาแนวคิดบริโภคนิยม (Consumerism) ดังกล่าวนี้ไว้เพื่อเป็นข้อมูลในการศึกษาภาวะหนี้สินของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของไทย “Consumption” มาจากรากศัพท์ภาษาละตินว่า “Consumere” เป็นคำที่บ่งบอกถึงการใช้สิ่งของที่เปลี่ยนได้เลื่อนได้และทิ้งได้ วัฒนธรรมบริโภคนิยมเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นภายใต้อุดมการณ์ เศรษฐกิจแบบทุนนิยม (Capitalism) โดยมีเป้าหมายของการผลิตก็เพื่อขายสินค้าที่ผลิตได้นั้นให้กับผู้คนในสังคม และในขณะเดียวกันก็พยายามที่จะผลิตและขายให้ได้กำไรมากที่สุดด้วย ดังนั้น จึงทำให้ระบบทุนนิยมต้องอาศัยกลไกการผลิตแบบอุตสาหกรรมที่สามารถผลิตสินค้าได้อย่างรวดเร็วในปริมาณมาก (Mass Production) เพื่อสนองความต้องการหรืออุปสงค์ (Demand) ทางการตลาดที่ขยายขึ้นอย่างรวดเร็ว เช่น ตลาดอาณานิคมในอดีต หรือตลาดต่างประเทศในปัจจุบัน ปัญหาที่ตามมาก็คือ เกิดภาวะปริมาณของอุปทานล้นเกิน (Oversupply) ตลาด ซึ่งวิธีการที่ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม เสรีนิยม และเทคโนโลยีสมัยใหม่ใช้จัดการแก้ปัญหานี้ก็คือ ยุทธศาสตร์การตลาด และการโฆษณาของบริษัทข้ามชาติ (Multinational Companies) ในโลกที่สาม ซึ่งส่งผลให้เกิดลัทธิบริโภคนิยมขึ้น บริษัทข้ามชาติเป็นผู้กำหนดว่าจะผลิตอะไร แล้วกระตุ้นให้เกิดความต้องการบริโภคสินค้านั้นทั้งในโลกที่หนึ่งและโลกที่สาม หรือตลาดในโลกยุคไร้พรมแดน ธเนศ วงศ์ยานนาวา สรุปว่ารากฐานของคำว่า “Consumption” จึงมีลักษณะที่ขัดแย้งกันในตัวเองหากมองตามบริบทที่เกิดขึ้นในปรากฏการณ์ทางสังคม (Social Context) แล้วจึงหมายถึง “ลัทธิบริโภคนิยม” และงานวิจัยเกี่ยวกับภาวะหนี้สินของลิน นานา (Linna) ได้ศึกษาการล้มละลายของผู้มีความเชื่อมโยงระหว่างการเริ่มต้นใหม่ของการรวมหนี้ จากสถาบันการเงินและการเข้าถึงการปรับโครงสร้างหนี้ ผลการศึกษาพบว่า คำว่า “เริ่มต้นใหม่” ใช้กันอย่างแพร่หลาย การดำเนินการครั้งนี้ต้องมีเพื่อให้การฟื้นฟูโครงสร้างหนี้ที่แท้จริงให้กับลูกหนี้ของผู้บริโภค และการทำให้ได้เริ่มต้นใหม่ เพื่อให้ลูกหนี้มีสภาพที่สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของตัวเอง แต่ก็ยังไม่ได้ประสบความสำเร็จในวัตถุประสงค์ของการปรับโครงสร้างหนี้ เพราะสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่ไม่ดีของลูกหนี้หลังการปรับโครงสร้างหนี้ที่ไม่ได้เป็นสัญญาณของการบังคับใช้กฎหมายล้มละลาย อีกทั้งไม่ประสบความสำเร็จเป็นผลมาจากปัญหานโยบายทางสังคม

ตามสมมติฐานที่มีการเริ่มต้นใหม่ต้องมีการดำเนินการอย่างทั่วถึงและดำเนินการควบคู่ร่วมกัน และการดำเนินการคุ้มครองของภาระหนี้ต้องมีการควบคุมที่เข้มงวดเหมือนใช้อำนาจศาลและผู้รักษาความปลอดภัยเฝ้าระวัง จากการสำรวจเหตุผลที่อยู่เบื้องหลังของภาระหนี้มีข้อเสียเกิดจากการควบคุมอย่างเข้มงวดมากเกินไป และการเรียงลำดับของปัญหาของลูกหนี้ไม่มีระบบการประเมินการปรับปรุงโครงสร้างที่เหมาะสม ส่วนลิทวิน (Littwin) ได้ศึกษาการสร้างหนี้ : บทบาทของภัยคุกคามของเครดิตผู้บริโภคเสมือนการใช้ความรุนแรงในประเทศ ผลการวิจัยพบว่า หลายทศวรรษของการสนับสนุนโดยการเคลื่อนไหวภัยคุกคามในประเทศจากสถาบันต่าง ๆ ประกอบด้วย หน่วยงานตำรวจ โรงพยาบาล และสำนักงานกฎหมาย ศาล ประกอบกับความไม่สมบูรณ์ทางครอบครัวผู้บริโภคที่มีผลต่อการตอบสนองอย่างมีส่วนร่วม ขณะนี้การสนทนากลับมาเกี่ยวกับการถูกคุกคามด้านเครดิตของครอบครัวจะเป็นปัญหาทางสังคม การดำรงชีวิตอยู่ปัญหาที่เป็นอยู่และการแก้ปัญหาที่ได้อย่างมีนัยสำคัญ ถึงแม้มีการเติบโตของปัญหา และการรับรู้ภัยคุกคามที่การละเมิดสิทธิทางการเงินผ่านข้อมูลเครดิตของผู้บริโภค ในฐานะที่เป็นผู้บริโภคเสมือนถูกคุกคามกับเจ้าหน้าที่ที่ใช้ภัยคุกคามได้เริ่มใช้หนี้เป็นวิธีการบริหารจัดการควบคุมที่ไม่เหมาะสมทำให้ระบบเครดิตและความหลากหลายรูปแบบ เช่น การทำร้ายโดยการออกบัตรเครดิตยังไม่มีความพร้อม และได้ศึกษาผู้บริโภคที่มีปัญหาหนี้เครดิต ปัญหาหนี้ของผู้บริโภคจากการใช้บัตรเครดิตและการซื้อสินค้าผ่อนชำระได้เพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ส่งผลในการผิวนัดชำระหนี้ และเป็นจุดเริ่มต้นของปัญหาอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม การศึกษาของการวิจัยเกี่ยวกับทัศนคติของผู้บริโภค และพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายของวัฒนธรรม กฎ ระเบียบต่าง ๆ และปัจจัยทางด้านประชากรศาสตร์ของผู้บริโภคที่แตกต่างกัน อีกทั้งเป็นการแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของปัจจัยอื่น ๆ เช่น บุคลิกภาพ และทัศนคติที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเพื่อต้องการของฟรีที่เกิดเสนอมารวมและเพื่อตอบสนองความสะดวกสบาย (ปรีชา วิทยาภรณ์, 2559.)

2.5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 54 วรรคหก รัฐต้องดำเนินการด้านการศึกษา สรุปลี้ดนี้ ให้จัดตั้งกองทุนเพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการศึกษาตามความถนัดของตน และเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครู โดยให้รัฐจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุน หรือใช้มาตรการหรือกลไกทางภาษีรวมทั้งการให้ผู้บริจาคทรัพย์สินเข้ากองทุนได้รับประโยชน์ในการลดหย่อนภาษีด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องกำหนดให้การบริหารจัดการกองทุน เป็นอิสระและกำหนดให้มีการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว

เจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา 54 วรรคหก ที่กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการศึกษาตามความถนัดของตน และเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครู โดยให้รัฐจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุน หรือใช้มาตรการหรือกลไกทางภาษีรวมทั้งการให้ผู้บริจาคทรัพย์สินเข้ากองทุนได้รับประโยชน์ในการลดหย่อนภาษีด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ปัจจุบันได้มีการประกาศใช้กฎหมายอนุวัติตามมาตรานี้ คือ พระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 นั้นเป็นกรณีที่รัฐจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนเพื่อพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพของครู แต่หากเป็นการแก้ไขหนี้สินครูการใช้งบประมาณจากรัฐดังกล่าว อาจเป็นจำนวนสูง เนื่องจากจำนวนหนี้สินของครูทั่วประเทศมีมาก รวมทั้งในหลักการการใช้กลไกภาษีตามมาตรานี้ หากนำมาเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหา

หนี้สินครูโดยภาษีของประชาชนอาจไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนั้น เพื่อให้การแก้ไข ปัญหาหนี้สินครูในรูปแบบของการบริหารจัดการโดยกองทุน หรือใช้มาตรการใด ๆ โดยรัฐ ที่นอกเหนือจากกลไกทางภาษี จึงเป็นข้อเสนอที่เห็นควรนำมาดำเนินการเพื่อสู่เป้าหมายการแก้ไข ปัญหาของครูคู่กับการพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพไปพร้อมกัน

2.6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญที่สุดในการพัฒนาคนของประเทศให้มีคุณภาพ เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และหัวใจสำคัญที่สุดของกระบวนการจัดการศึกษาก็คือ “ครู” ที่เป็นผู้ที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการจัดการเรียนรู้ และอบรมสั่งสอนผู้เรียนให้มีความรู้ เจตคติ มีทักษะในการใช้ชีวิต สามารถเผชิญสถานการณ์ และแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ และ ดำรงตนในสังคมได้อย่างเป็นสุข รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวด 16 การปฏิรูป ประเทศมาตรา 258 จ. (3) ได้บัญญัติให้มีกลไกและระบบการผลิต คัดกรอง และพัฒนาผู้ประกอบ วิชาชีพครูและอาจารย์ให้เป็นผู้มีจิตวิญญาณความเป็นครู มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง

หมวด 6 ว่าด้วยการปฏิรูปประเทศเป็นบทบัญญัติเพิ่มเติมขึ้นใหม่ ซึ่งไม่เคยปรากฏ ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา โดยในมาตรา 258 จ. ได้บัญญัติไว้ในอนุมาตรา (3) เกี่ยวกับการปฏิรูปครู ซึ่งว่าด้วยการพัฒนาผู้ประกอบวิชาชีพครู อันหมายถึงความรวมถึงการแก้ไขปัญหาหนี้สินครูเพื่อนำไปสู่ กระบวนการพัฒนาอีกขั้นตอนหนึ่ง

2.7 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 261 ในการปฏิรูปตามมาตรา 258 จ. ด้านการศึกษา ให้มีคณะกรรมการที่มี ความเป็นอิสระคณะหนึ่งที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งดำเนินการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะและร่าง กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการ

ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับ แต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และให้คณะกรรมการดำเนินการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะและ ร่างกฎหมายให้แล้วเสร็จ และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีภายในสองปีนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง

คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา ได้กำหนดเรื่องและประเด็นการปฏิรูปไว้ 7 ประเด็น ดังนี้

- 1) การปฏิรูปการศึกษาและการเรียนรู้โดยรวมของประเทศ โดยพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ และกฎหมายลำดับรอง
 - 2) การปฏิรูปการพัฒนาเด็กเล็กและเด็กก่อนวัยเรียน
 - 3) การปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา
 - 4) การปฏิรูปกลไกและระบบการผลิต คัดกรองและพัฒนาผู้ประกอบวิชาชีพครูและอาจารย์
 - 5) การปฏิรูปการจัดการเรียนการสอนเพื่อตอบสนองการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21
 - 6) การปรับโครงสร้างของหน่วยงานในระบบการศึกษา เพื่อบรรลุเป้าหมายในการ ปรับปรุงการจัดการเรียนการสอน
 - 7) การปฏิรูปการศึกษาและการเรียนรู้โดยการพลิกโฉมด้วยระบบดิจิทัล
- แนวทางแก้ไขปัญหานี้สินครู ได้อยู่ในเรื่องและประเด็นการปฏิรูปที่ 4 ว่าด้วยการ ปฏิรูปกลไกและระบบการผลิต คัดกรองและพัฒนาผู้ประกอบวิชาชีพครูและอาจารย์ โดยมีเป้าหมายรวม

ซึ่งเป็นเรื่องเร่งด่วน ดังนี้ มีแผนการผลิตและการพัฒนาครูทุกระดับ โดยให้มีการประเมินและทบทวนโครงการผลิตครูเพื่อพัฒนาท้องถิ่น นำผลการประเมินมาบูรณาการร่วมกับแนวทางการปฏิรูปครู และบรรจุแผนไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนการศึกษาแห่งชาติ รวมถึงกำหนดเป็นแผนการผลิตและพัฒนาครูระยะ 10 ปี ดำเนินการโดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2561, น.113)

คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษาตามมาตรา 261 ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาได้ตามวาระและเสนอต่อคณะรัฐมนตรีภายในกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ภายหลังจากหมดวาระของคณะกรรมการชุดนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ ด้านการศึกษา ชุดใหม่ โดยคณะกรรมการชุดนี้ได้พิจารณาศึกษาที่เกี่ยวข้องเนื่องจากเรื่องและประเด็นปฏิรูป 7 ประเด็นของคณะกรรมการชุดแรก เหลือ 5 กิจกรรม ว่าด้วยกิจกรรมปฏิรูปที่จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ ดังนี้

กิจกรรมปฏิรูปที่ 1 การสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางการศึกษาตั้งแต่ระดับปฐมวัย

กิจกรรมปฏิรูปที่ 2 การพัฒนาการจัดการเรียนการสอนสู่การเรียนรู้ฐานสมรรถนะ เพื่อตอบสนองการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21

กิจกรรมปฏิรูปที่ 3 การปฏิรูปกลไกและระบบการผลิตครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพมาตรฐาน

กิจกรรมปฏิรูปที่ 4 การจัดอาชีวศึกษาระบบทวิภาคีและระบบอื่น ๆ ที่เน้นการปฏิบัติอย่างเต็มรูปแบบนำไปสู่การจ้างงานและการสร้างงาน

กิจกรรมปฏิรูปที่ 5 การปฏิรูปบทบาทการวิจัยและระบบธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษาเพื่อสนับสนุนการพัฒนาประเทศไทยออกจากกับดักรายได้ปานกลางอย่างยั่งยืน

ทั้งนี้ ในส่วนกิจกรรมที่ 3 ได้เน้นให้ความสำคัญมีกรอบมาตรฐานสมรรถนะวิชาชีพครูทั้งสายสามัญศึกษา และสายอาชีวศึกษา ที่เน้นให้ครูมีความพร้อมทั้งทางด้านวิชาการ เชี่ยวชาญวิชาชีพ มีจรรยาบรรณ และจิตวิญญาณความเป็นครู เพื่อนำไปสู่การประเมินมาตรฐานการปฏิบัติงานและสมรรถนะ และการวิเคราะห์และพัฒนา สมรรถนะครูและบุคลากรทางการศึกษาตามความต้องการจำเป็น

นอกจากรัฐบาล กระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงานในสังกัดกระทรวง ซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ได้ให้ความสำคัญต่อการศึกษานโยบายการแก้ไขปัญหาหนี้สินครูแล้ว รัฐสภา โดยสภาผู้แทนราษฎร ยังเล็งเห็นความสำคัญของการศึกษานโยบายดังกล่าว สภาผู้แทนราษฎร จึงได้อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคแรก ที่บัญญัติว่า สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ หรือคณะกรรมการร่วมกันตามมาตรา 137 เพื่อกระทำการพิจารณาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่สภากำหนด มีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่พิจารณาศึกษาเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหาหนี้สินครู โดยคณะกรรมการวิสามัญ ได้มีข้อเสนอเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวกับกิจกรรมที่ 3 การปฏิรูปกลไกและระบบการผลิตและพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพมาตรฐาน ในสาระสำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพครู ประเด็นที่ต้องเร่งดำเนินการ คือ การสร้างความมั่นคงทางวิชาชีพ ได้แก่ การประเมินวิทยฐานะที่สอดคล้องกับคุณภาพผู้เรียน การแก้ไขปัญหาหนี้สินครู โดยจัดให้มีกองทุนสวัสดิการครูหรือกองทุนพัฒนาครูไทย เพื่อการเก็บออม ระดมเงินทุน รวมทั้งลดดอกเบี้ยเงินกู้ ฯลฯ รวมทั้งจัดสวัสดิการและผลตอบแทนครูให้เหมาะสม

บทที่ 3 วิธีการศึกษา

การศึกษางานวิชาการ เรื่อง ศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหานี้สินครู ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในครั้งนี้ เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยทำการศึกษาค้นคว้า รวบรวม และวิเคราะห์จากเอกสาร (Documentary) เพื่อศึกษาเกี่ยวกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับอื่น และบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แนวคิด ทฤษฎี หลักการเกี่ยวกับเอกสารวิชาการ บทความวิชาการ ผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาแผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา และแนวทางการบริหารจัดการปัญหานี้สินครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างเป็นระบบ สภาผู้แทนราษฎร และความคิดเห็นของนักวิชาการจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์และเอกสารสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้อง วิธีการศึกษามีรายละเอียด ดังนี้

- 3.1 ขอบเขตการศึกษา
- 3.2 วิธีการศึกษา
- 3.3 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
- 3.4 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา
- 3.5 การเก็บรวบรวมข้อมูล
- 3.6 ระยะเวลาในการศึกษา

3.1 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษางานวิชาการในครั้งนี้งานศึกษาศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์เนื้อหาเกี่ยวกับเรื่อง แนวคิด ทฤษฎี หลักการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหานี้สินครู แนวคิดการแก้ไขปัญหานี้สินครูของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาแผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา และแนวทางการบริหารจัดการปัญหานี้สินครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างเป็นระบบ สภาผู้แทนราษฎร

3.2 วิธีการศึกษา

ในการศึกษางานวิชาการ เรื่อง ศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหานี้สินครู ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในครั้งนี้ เป็นการศึกษาโดยยึดหลักระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) การทบทวนเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับอื่น และบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แนวคิด ทฤษฎี หลักการเกี่ยวกับ เอกสารวิชาการ บทความวิชาการ ผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาแผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา และแนวทางการบริหารจัดการปัญหานี้สินครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างเป็นระบบ สภาผู้แทนราษฎร และความคิดเห็นของนักวิชาการจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์และเอกสารสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้อง โดยการเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อนำข้อมูลมาศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลให้เป็นไปตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ให้ครบถ้วน ครบคลุมวัตถุประสงค์ที่กำหนด โดยจะประมวลผลและเรียบเรียงนำเสนอในรูปแบบเชิงพรรณนา และจัดทำเป็นสรุปแนวคิด ทฤษฎี หลักการ และแนวทางแก้ไขปัญหานี้สินครู ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในการศึกษาเพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหานี้สินครูต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

3.3 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

3.3.1 ประชากรในการศึกษา ในการศึกษางานวิชาการ เรื่อง ศึกษาแนวทางแก้ไข ปัญหาหนี้สินครู ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในครั้งนี้ เป็นการศึกษา โดยยึดหลักการแบบวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) การทบทวนเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับอื่น และบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แนวคิด ทฤษฎี หลักการเกี่ยวกับเอกสารวิชาการ บทความวิชาการ ผลการพิจารณาศึกษาของ คณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาแผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา และแนวทางการบริหารจัดการ ปัญหาหนี้สินครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างเป็นระบบ สภาผู้แทนราษฎร และความคิดเห็นของ นักวิชาการจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์และเอกสารสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้อง

3.3.2 กลุ่มตัวอย่างในการศึกษา

- เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับอื่น และบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แนวคิด ทฤษฎี หลักการ เกี่ยวกับเอกสารวิชาการ บทความวิชาการ ผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อ ศึกษาแผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา และแนวทางการบริหารจัดการปัญหาหนี้สินครูและบุคลากร ทางการศึกษาอย่างเป็นระบบ สภาผู้แทนราษฎร และความคิดเห็นของนักวิชาการจากสื่อ อิเล็กทรอนิกส์และเอกสารสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้อง

3.4 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษางานวิชาการ เรื่อง ศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาหนี้สินครู ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในครั้งนี้ เป็นการศึกษาโดยยึดหลักการแบบวิจัย เชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) การทบทวนเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยฉบับอื่น และบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แนวคิด ทฤษฎี หลักการเกี่ยวกับเอกสาร วิชาการ บทความวิชาการ ผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาแผนปฏิรูป ประเทศด้านการศึกษา และแนวทางการบริหารจัดการปัญหาหนี้สินครูและบุคลากรทางการศึกษา อย่างเป็นระบบ สภาผู้แทนราษฎร และความคิดเห็นของนักวิชาการจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์และเอกสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้อง

3.5 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการศึกษางานวิชาการ เรื่อง ศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาหนี้สินครู ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในครั้งนี้ เป็นการศึกษาโดยยึดหลักการแบบวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) การทบทวน เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยฉบับอื่น และบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แนวคิด ทฤษฎี หลักการเกี่ยวกับ เอกสาร วิชาการ บทความวิชาการ ผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาแผนปฏิรูป ประเทศด้านการศึกษา และแนวทางการบริหารจัดการปัญหาหนี้สินครูและบุคลากรทางการศึกษา อย่างเป็นระบบ สภาผู้แทนราษฎร และความคิดเห็นของนักวิชาการจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์และเอกสาร

สื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้อง โดยการเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อนำข้อมูลมาศึกษา วิเคราะห์ข้อมูล ให้เป็นไปตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ให้ครบถ้วน ครอบคลุม วัตถุประสงค์ที่กำหนด โดยจะประมวลผลและเรียบเรียงนำเสนอในรูปแบบเชิงพรรณนา และจัดทำ เป็นสรุปแนวคิด ทฤษฎี หลักการ และแนวทางแก้ไขปัญหานี้สินครูต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

3.6 ระยะเวลาในการศึกษา

ในการศึกษางานวิชาการ เรื่อง ศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหานี้สินครู ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในครั้งนี้ ใช้ระยะเวลา 6 เดือน (เดือนตุลาคม 2564 – เดือนมีนาคม 2565)

บทที่ 4 ผลการศึกษา

ผู้ศึกษา ได้ศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินครู ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

4.1 แนวทางแก้ไขปัญหาหนี้สินครู ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด ๗ ว่าด้วยรัฐสภา มาตรา 129

การศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาหนี้สินครูในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรที่ได้ดำเนินการเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคแรก ที่บัญญัติว่า สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญหรือคณะกรรมการร่วมกันตามมาตรา 137

ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ปีที่ 2 ครั้งที่ 17 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพฤหัสบดีที่ 30 กรกฎาคม 2563 และครั้งที่ 19 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพฤหัสบดีที่ 6 สิงหาคม 2563 ที่ประชุมมีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อศึกษาแผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา และแนวทางการบริหารจัดการปัญหาหนี้สินครูและบุคลากรทางการศึกษา อย่างเป็นระบบ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 49

คณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาแผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา และแนวทางการบริหารจัดการปัญหาหนี้สินครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างเป็นระบบ ได้ศึกษาแนวทางแก้ไข ปัญหาหนี้สินครู สรุปสาระสำคัญของจำนวนหนี้ของครู ดังนี้ 1) หนี้จากสหกรณ์ออมทรัพย์ครู จำกัด จำนวน 852,632 ล้านบาท 2) หนี้จากธนาคารออมสิน จำนวน 404,056 ล้านบาท 3) หนี้จาก ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) จำนวน 67,600 ล้านบาท 4) หนี้จากธนาคารอาคารสงเคราะห์ จำนวน 60,810 ล้านบาท 5) หนี้จากสถาบันการเงินอื่น ๆ จำนวน 16,000 ล้านบาท รวมหนี้สุทธิ จำนวน 1,401,107 ล้านบาท (หนึ่งล้านสี่แสนหนึ่งพันหนึ่งร้อยเจ็ดล้านบาท)

สรุป มีข้าราชการครูเป็นหนี้ ประมาณ 80 เปอร์เซ็นต์ ของครูทั้งหมด หรือประมาณ 8 แสนคน เฉลี่ยเป็นหนี้ประมาณ 1.5 ล้านบาทต่อคน เมื่อแบ่งประเภทหนี้ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่เกิดจากการกู้เงิน สถาบันการเงิน และหนี้นอกระบบอื่นๆ แบ่งเป็น 3 ลักษณะ คือ 1. หนี้ปกติ คือ ครูที่เป็นหนี้สามารถส่งคืนหนี้ได้ปกติทุกเดือน และมีเงินเดือนเหลือพอใช้จ่ายเพียงพอในแต่ละเดือนได้ปกติ ซึ่งมีปานกลาง 2. หนี้ใกล้วิกฤติ คือ ครูที่เป็นหนี้สามารถส่งคืนได้ปกติทุกเดือน แต่ไม่มีเงินเหลือเพียงพอ ในการใช้จ่ายแต่ละเดือน ต้องวิ่งหากู้ยืมเงินนอกระบบมาใช้ จ่ายให้เพียงพอ ซึ่งมีมากเพิ่มขึ้นทุกปี และ 3. หนี้ขั้นวิกฤติ คือ ครูที่เป็นหนี้ไม่สามารถส่งคืนเงินกู้ได้ปกติ เงินใช้แต่ละเดือนไม่มี ไม่เพียงพอตกเป็นภาระผู้ค้าประกัน ต้องรับภาระชำระหนี้แทน ซึ่งมีน้อย และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี

กรอบแนวทางแก้ไขปัญหาหนี้สินครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็น 2 ระยะ ดังนี้
แนวทางที่ 1 ระยะเร่งด่วน โดยจะดำเนินการผ่านกระบวนการสหกรณ์ออมทรัพย์ครู โดยกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ร่วมดำเนินการในลักษณะเป็นการปรับโครงสร้างหนี้ ในส่วนนี้ธนาคารออมสินได้เริ่มดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวด้วยแล้ว

แนวทางที่ 2 ระยะยั่งยืน โดยจะดำเนินการจัดตั้งกองทุนพัฒนาครูไทย เพื่อทำหน้าที่ระดมทุน โดยให้ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง และรัฐบาลได้เข้ามาดูแลในเรื่องหนี้สินครูอย่างจริงจัง โดยใช้มติคณะรัฐมนตรีในการแก้ไขปัญหา เพื่อพิจารณาเงินตามกองทุนต่าง ๆ ที่มีอยู่ในประเทศไทย กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ที่มีอยู่ในปัจจุบัน เป็นต้น เพื่อนำมาดำเนินการ โดยวิธีการที่มีความแน่นอนและไม่มีความเสี่ยง เช่น การหักชำระหนี้ ณ ที่จ่าย เพื่อจ่ายเงินกลับคืนเข้าสู่กองทุนที่รัฐบาลได้นำมาแก้ไขปัญหา เป็นต้น

นอกจากนี้ ในแนวทางแก้ไขปัญหานี้สินครู ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ยังรวมถึงการนำเงินที่เป็นเงินสะสมตามกองทุนต่าง ๆ ที่มีอยู่ในหน่วยงานของรัฐ ที่มีภารกิจในการดูแลสิทธิประโยชน์ของข้าราชการครู ดังนี้

การดำเนินงานโครงการสวัสดิการการเงินกู้การฌาปนกิจสงเคราะห์ช่วยเพื่อนครูและบุคลากรทางการศึกษา (ช.พ.ค.) และการฌาปนกิจสงเคราะห์ช่วยเพื่อนครูและบุคลากรทางการศึกษา ในกรณีคู่สมรสถึงแก่กรรม (ช.พ.ส.)

ความเป็นมา

จากแนวคิดอย่างหนึ่งว่าครูเองก็เป็นปุถุชนในสังคมมีครอบครัวมีลูกที่ต้องดูแล มีความต้องการความมั่นคงในชีวิต ต้องการที่อยู่อาศัย ต้องการความสะดวกสบายในชีวิตเฉกเช่นเดียวกับบุคคลในอาชีพอื่น ๆ ของสังคม ในการที่จะสร้างความมั่นคงในชีวิต การสร้างครอบครัวให้แข็งแรง การจะหาที่อยู่อาศัยที่มั่นคงให้กับครอบครัว การส่งเสียให้บุตรได้รับการศึกษาที่ดี ทุกสิ่งทุกอย่างย่อมมีค่าใช้จ่ายภายใต้สภาวะเศรษฐกิจที่ฝืดเคือง จึงนำไปสู่นโยบายที่จะช่วยเหลือให้ครูได้รับสิทธิประโยชน์เกื้อกูล ได้รับการส่งเสริมเพื่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างเหมาะสม กระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา (สกสค.) ได้หาแนวทางที่จะช่วยเหลือครูให้ครูได้เข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ง่ายขึ้น โดยใช้เงินฌาปนกิจสงเคราะห์ซึ่งจะได้รับเมื่อถึงแก่กรรมเป็นหลักประกันเบื้องต้นเพื่อให้ครูที่เป็นสมาชิกได้นำเงินจำนวนหนึ่งมาใช้ประโยชน์ก่อนถึงแก่กรรม จึงเป็นจุดเริ่มต้นของโครงการสวัสดิการการเงินกู้ ช.พ.ค. ที่ดำเนินการร่วมกับสถาบันการเงิน โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

๑. เพื่อช่วยเหลือข้าราชการและข้าราชการบำนาญที่เป็นสมาชิกการฌาปนกิจสงเคราะห์ช่วยเพื่อนครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งเป็นสมาชิกครูสภา (ช.พ.ค.)

๒. เพื่อจัดหาแหล่งเงินกู้ที่มีอัตราดอกเบี้ยที่เหมาะสม

๓. เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในครอบครัวให้กับข้าราชการและข้าราชการบำนาญ

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ดำเนินการโครงการสวัสดิการการเงินกู้ ช.พ.ค. และ ช.พ.ส. ร่วมกับสถาบันการเงิน ได้แก่ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และธนาคารออมสิน โดยได้ดำเนินการทั้งสิ้น ๘ โครงการ ดังนี้

โครงการที่ ๑ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ดำเนินการร่วมกับธนาคารกรุงไทย เริ่มเปิดโครงการวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๗ ปิดโครงการวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๘ ภายในวงเงิน ๓๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยกำหนดคุณสมบัติสมาชิก ช.พ.ค. ที่เป็นข้าราชการประจำและข้าราชการบำนาญสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ที่มีอายุตั้งแต่ ๔๕ ปี ขึ้นไป มีสิทธิกู้เงินภายในวงเงินคนละไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ MLR ชำระดอกเบี้ยทุกเดือน และชำระเงินต้นคืนจากเงิน ช.พ.ค. เมื่อสมาชิกถึงแก่กรรม โดยทายาททำหนังสือยินยอมให้กักเงินสงเคราะห์ครอบครัวและโอนสิทธิเรียกร้องให้แก่ธนาคารกรุงไทย มีสมาชิก ช.พ.ค. ได้รับอนุมัติสินเชื่อจำนวน ๓๗,๒๕๒ ราย วงเงินสินเชื่อ ๗,๔๕๐ ล้านบาท

โครงการที่ ๒ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ดำเนินการร่วมกับธนาคารออมสิน เริ่มเปิดโครงการวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๘ และปิดโครงการวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ภายในวงเงิน ๒๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยกำหนดคุณสมบัติให้สมาชิก ช.พ.ค. ที่มีอายุการเป็นสมาชิก ๒๐ ปี ขึ้นไป ทั้งข้าราชการประจำ ข้าราชการบำนาญ ครูเอกชน ข้าราชการบำนาญ และครูเอกชนที่ลาออกแล้ว มีสิทธิกู้ได้ โดยต้องจับกลุ่มค้ำประกันเงินกู้ กลุ่มละ ๓ คน ภายในวงเงินคนละไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ MLR ชำระดอกเบี้ยทุกเดือน และชำระเงินต้นคืนจากเงิน ช.พ.ค. เมื่อสมาชิกถึงแก่กรรม โดยทายาททำหนังสือยินยอมให้กักเงินสงเคราะห์ครอบครัวและโอนสิทธิเรียกร้องให้แก่ธนาคารออมสิน มีสมาชิก ช.พ.ค. ได้รับอนุมัติสินเชื่อจำนวนทั้งสิ้น ๗๕,๓๐๓ ราย วงเงินสินเชื่อ ๑๕,๐๖๐ ล้านบาท

โครงการที่ ๓ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ดำเนินการร่วมกับธนาคารออมสิน เริ่มเปิดโครงการวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๙ และปิดโครงการวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๑ โดยกำหนดคุณสมบัติให้สมาชิก ช.พ.ค. ที่มีอายุการเป็นสมาชิก ๑๐ ปี ขึ้นไป มีสิทธิกู้ได้ภายในวงเงินคนละไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ MLR ชำระดอกเบี้ยทุกเดือนและชำระเงินต้นคืนจากเงิน ช.พ.ค. เมื่อสมาชิกถึงแก่กรรม โดยทายาททำหนังสือยินยอมให้กักเงินสงเคราะห์ครอบครัวและโอนสิทธิเรียกร้องให้แก่ธนาคารออมสิน มีสมาชิก ช.พ.ค. ได้รับอนุมัติสินเชื่อจำนวนทั้งสิ้น ๑๐๕,๘๗๖ ราย วงเงินสินเชื่อ ๒๑,๑๗๕ ล้านบาท

โครงการที่ ๔ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ดำเนินการร่วมกับธนาคารออมสิน เริ่มเปิดโครงการวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ และปิดโครงการวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๒ โดยกำหนดคุณสมบัติให้สมาชิก ช.พ.ค. ที่มีอายุการเป็นสมาชิก ๑ ปี ขึ้นไป มีสิทธิกู้ได้ภายในวงเงินคนละไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ MLR ชำระดอกเบี้ยทุกเดือนและชำระเงินต้นคืนจากเงิน ช.พ.ค. เมื่อสมาชิกถึงแก่กรรม โดยทายาททำหนังสือยินยอมให้กักเงินสงเคราะห์ครอบครัวและโอนสิทธิเรียกร้องให้แก่ธนาคารออมสิน มีสมาชิก ช.พ.ค. ได้รับอนุมัติสินเชื่อจำนวนทั้งสิ้น ๔๓,๓๖๘ ราย วงเงินสินเชื่อ ๘,๖๗๓ ล้านบาท

โครงการที่ ๕ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ดำเนินการร่วมกับธนาคารออมสิน เริ่มเปิดโครงการวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๒ และปิดโครงการวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ โดยกำหนดคุณสมบัติให้สมาชิก ช.พ.ค. ที่มีอายุการเป็นสมาชิก ๑ ปี ขึ้นไป มีสิทธิกู้ได้ภายในวงเงินคนละไม่เกิน ๖๐๐,๐๐๐ บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ MLR ชำระดอกเบี้ยทุกเดือนและชำระเงินต้นคืนจากเงิน ช.พ.ค. เมื่อสมาชิกถึงแก่กรรม โดยทายาททำหนังสือยินยอมให้กักเงินสงเคราะห์ครอบครัวและโอนสิทธิเรียกร้องให้แก่ธนาคารออมสิน ผู้กู้ต้องไม่เคยกู้โครงการ ช.พ.ค. มาก่อน สำหรับผู้ที่เคยกู้โครงการ ช.พ.ค. อยู่ก่อน ขอู้โครงการนี้ได้ด้วยการหักกลบลบหนี้ ในกรณีนี้ผู้กู้อาจทำประกันสินเชื่อ เมื่อถึงแก่กรรมครอบครัวยังจะได้รับเงินสงเคราะห์เช่นเดิม โดยธนาคารออมสินได้รับเงินกู้คืนจากการทำประกันสินเชื่อ มีสมาชิก ช.พ.ค. ได้รับอนุมัติสินเชื่อจำนวนทั้งสิ้น ๑๗๔,๙๑๐ ราย วงเงินสินเชื่อ ๑๐๐,๔๘๘ ล้านบาท

โครงการที่ ๖ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ดำเนินการร่วมกับธนาคารออมสิน เริ่มเปิดโครงการวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ และปิดโครงการวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๔ โดยกำหนดคุณสมบัติให้สมาชิก ช.พ.ค. ที่มีอายุการเป็นสมาชิก ๑ ปี ขึ้นไป มีสิทธิกู้ได้ภายในวงเงินคนละไม่เกิน ๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ MLR-๐.๕๐ ชำระดอกเบี้ยทุกเดือนและชำระเงินต้นคืนจากเงิน ช.พ.ค. เมื่อสมาชิกถึงแก่กรรม

โดยทายาททำหนังสือยินยอมให้หักเงินสงเคราะห์ครอบครัวและโอนสิทธิเรียกร้องให้แก่ธนาคารออมสิน ผู้กู้ต้องไม่เคยกู้โครงการ ช.พ.ค. มาก่อน สำหรับผู้ที่เคยกู้โครงการ ช.พ.ค. อยู่ก่อน ขอู้โครงการนี้ได้ด้วยการหักกลบลบหนี้ การทำประกันชีวิตเพื่อประกันสินเชื่อให้เป็นไปตามความสมัครใจของผู้กู้ และให้ทำกับบริษัทที่กำหนดร่วมกัน มีสมาชิก ช.พ.ค. ได้รับอนุมัติสินเชื่อจำนวนทั้งสิ้น ๒๖๔,๓๒๓ ราย วงเงินสินเชื่อ ๒๗๕,๕๑๔ ล้านบาท

โครงการที่ ๗ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ดำเนินการร่วมกับธนาคารออมสิน เริ่มเปิดโครงการวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๔ และปิดโครงการวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ โดยกำหนดคุณสมบัติ ดังนี้

ระยะที่ ๑ ให้สมาชิก ช.พ.ค. ที่มีอายุการเป็นสมาชิก ๖ เดือน ขึ้นไป มีสิทธิกู้ได้ภายในวงเงินคนละไม่เกิน ๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท อายุการเป็นสมาชิก ๑ ปี ขึ้นไป มีสิทธิกู้ได้ภายในวงเงินคนละไม่เกิน ๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท ขึ้นไป แต่ไม่เกิน ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท

ระยะที่ ๒ มติคณะกรรมการปรับปรุงหลักเกณฑ์โดยกำหนดคุณสมบัติผู้กู้ใหม่ คือ อายุการเป็นสมาชิก ๑ ปี ขึ้นไป มีสิทธิกู้ได้ไม่เกิน ๖๐๐,๐๐๐ บาท อายุการเป็นสมาชิก ๒ ปี กู้ได้ ๖๐๐,๐๐๐ บาท ขึ้นไป แต่ไม่เกิน ๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท อายุการเป็นสมาชิก ๓ ปี กู้ได้ ๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท ขึ้นไป แต่ไม่เกิน ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท

อัตราดอกเบี้ยร้อยละ MLR-๐.๘๕ ชำระเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยทุกเดือนและชำระเงินต้นคืนที่คงค้างจากเงิน ช.พ.ค. เมื่อสมาชิกถึงแก่กรรม โดยทายาททำหนังสือยินยอมให้หักเงินสงเคราะห์ครอบครัวและโอนสิทธิเรียกร้องให้แก่ธนาคารออมสิน ผู้กู้ต้องไม่เคยกู้โครงการ ช.พ.ค. มาก่อน สำหรับผู้ที่เคยกู้โครงการ ช.พ.ค. อยู่ก่อน ขอู้โครงการนี้ได้ด้วยการหักกลบลบหนี้ในกรณีนี้ ผู้กู้อาจทำประกันสินเชื่อ เมื่อถึงแก่กรรมครอบครัวยังจะได้รับเงินสงเคราะห์เช่นเดิม โดยธนาคารออมสินได้รับเงินกู้คืนจากการทำประกันสินเชื่อ มีสมาชิก ช.พ.ค. ได้รับอนุมัติสินเชื่อจำนวนทั้งสิ้น ๒๑๓,๗๗๘ ราย วงเงินสินเชื่อ ๓๑๙,๒๑๕ ล้านบาท

โครงการที่ ๘ โครงการ ช.พ.ส. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ดำเนินการร่วมกับธนาคารออมสิน เริ่มเปิดโครงการวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ และปิดโครงการวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๓ โดยกำหนดคุณสมบัติให้สมาชิก ช.พ.ค. ที่มีอายุการเป็นสมาชิก ๑ ปี ขึ้นไป มีสิทธิกู้ได้ภายในวงเงินคนละไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ MLR ชำระเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยทุกเดือนและชำระเงินต้นจากเงิน ช.พ.ส. เมื่อสมาชิกถึงแก่กรรม โดยทายาททำหนังสือยินยอมให้หักเงินสงเคราะห์ครอบครัวและโอนสิทธิเรียกร้องให้แก่สถาบันการเงิน มีสมาชิก ช.พ.ส. ได้รับอนุมัติสินเชื่อจำนวนทั้งสิ้น ๕๐,๗๑๗ ราย วงเงินสินเชื่อ ๗,๕๘๑ ล้านบาท

ปัจจุบันได้เกิดปัญหาที่สำคัญเกี่ยวกับหนี้สินครู เนื่องจากบ่อเกิดแห่งหนี้ซึ่งเป็นนิติกรรมทางกฎหมายแพ่งเกี่ยวกับการทำสัญญากู้ยืมเงิน ในส่วนของครูจะเป็นทั้งลูกหนี้ ลูกหนี้ร่วม และผู้ค้ำประกัน รวมทั้งการที่ครูได้เข้าทำสัญญาค้ำประกันหนี้ให้แก่ลูกศิษย์ของกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) เมื่อลูกหนี้ผิดนัด ไม่ว่าในฐานะลูกหนี้ผู้กู้ ผู้กู้ร่วม หรือผู้ค้ำประกัน ธนาคารซึ่งเป็นสถาบันการเงินที่เป็นเจ้าหนี้จะดำเนินคดีตามกฎหมาย โดยเริ่มต้นจากการฟ้องร้องดำเนินคดีในทางแพ่ง เข้าสู่กระบวนการทางกฎหมายในชั้นบังคับคดี ครูลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันถูกยึดทรัพย์เพื่อขายทอดตลาดเป็นเหตุให้ครูได้รับความเดือดร้อนเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนั้น กรณีที่จำนวนหนี้มีวงเงินสูงหรือภายหลังที่มีการบังคับคดีแล้ว หากเป็นกรณีที่เข้าเกณฑ์ที่มีอำนาจฟ้องคดีล้มละลายได้

ธนาคารซึ่งเป็นเจ้าหนี้จะดำเนินคดีล้มละลายต่อครูลูกหนี้ หรือครูผู้ค้ำประกัน ส่งผลให้เป็นผู้ล้มละลาย ซึ่งทำให้ขาดคุณสมบัติของการเป็นข้าราชการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ ที่กำหนดว่า ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ต้องมีคุณสมบัติทั่วไป ดังต่อไปนี้ (๙) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย การที่ครูถูกดำเนินคดีล้มละลายจนศาลมีคำสั่งให้เป็นบุคคลล้มละลายดังกล่าว ทำให้กระทบต่อสถานะของบุคคลและการประกอบวิชาชีพครูเป็นประการสำคัญ

การบริหารจัดการเงินตามกองทุน ช.พ.ค. และ ช.พ.ส. เป็นไปตามข้อบังคับคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาว่าด้วยกองทุนเงินสนับสนุนพิเศษและส่งเสริมความมั่นคงตามโครงการสวัสดิการเงินกู้ ช.พ.ค. และ ช.พ.ส. พ.ศ. ๒๕๖๐

และระเบียบสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาว่าด้วยการจัดสวัสดิการโครงการสวัสดิการ ๔๐/๗๕ พ.ศ. ๒๕๖๔ ดังนั้น การพิจารณาให้สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา (สกสค.) นำเงินจากโครงการ ช.พ.ค. และ ช.พ.ส. ซึ่งเป็นเงินกองทุนในสำนักงานคณะกรรมการ สกสค. ซึ่งมีวัตถุประสงค์ ดังนี้ (๑) เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงแก่สมาชิก ช.พ.ค. และ สมาชิก ช.พ.ส. ที่เข้าร่วมโครงการ (๒) เพื่อส่งเสริมสวัสดิการ สวัสดิภาพ และความมั่นคงแก่สมาชิก (๓) เพื่อเป็นเงินทุนสำหรับการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนางานกิจการ ช.พ.ค. และ ช.พ.ส. และ (๔) เพื่อส่งเสริม และสนับสนุนการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการ สกสค. และกิจการภายใต้ขอบเขตวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ กรณีดังกล่าว สามารถที่จะดำเนินการนำเงินในกองทุนทั้งสองเพื่อแก้ไขหนี้สินของครูในปัจจุบัน ทั้งครูที่กำลังจะถูกฟ้องดำเนินคดี และครูที่ถูกดำเนินคดีแล้ว รวมตลอดจนครูที่ถูกศาลมีคำสั่งให้เป็นบุคคลล้มละลาย

ข้อเสนอการแก้ปัญหาหนี้สินข้าราชการครูในระยะยาว

1) เพิ่มรายวิชาในหลักสูตรการเรียนครู เช่น วิชาเศรษฐศาสตร์การเงิน การลงทุน การดำเนินชีวิตตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เป็นต้น

2) กระบวนการผลิตครู รัฐต้องกำหนดให้มีสถาบันการผลิตครูโดยตรง กระจายอยู่ทุกภูมิภาค และสอบคัดเลือก นักเรียนที่จบมัธยมศึกษาปีที่ 6 หรือเทียบเท่า ที่เรียนดี มีคุณธรรม จริยธรรมมาเรียนครู ตามกรอบอัตรากำลังและสาขาวิชาที่กำหนด จบแล้วสามารถบรรจุข้าราชการครูในท้องที่ของตนเองได้ทันที

3) ให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักสูตรและสนับสนุน งบประมาณเพื่อการพัฒนาบุคคลก่อนบรรจุแต่งตั้งครูผู้ช่วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการหล่อหลอมและเพิ่มพูนประสบการณ์ให้กับผู้ที่จะบรรจุครูผู้ช่วย โดยเน้นการสร้างจิตวิญญาณของความเป็นครู สร้างกรอบกติกาให้ครูปฏิบัติตามจรรยาบรรณครูอย่างแท้จริง ไม่ปล่อยให้เป็นการะหน้าที่ของสถานศึกษาและหน่วยงานต้นสังกัด

4) การจัดสวัสดิการ สวัสดิภาพครู โดยเท่าเทียมกัน อัยการ ทหาร ตำรวจ เช่น มีสวัสดิการที่พักอาศัยให้เพียงพอและมีมาตรฐานในด้านความปลอดภัย สวัสดิการเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ เช่น ค่าสอนล่วงเวลา ค่าสอนเกินชั่วโมงที่กำหนด เงินวิทยพัฒน์ ค่าเบี้ยเลี้ยงพาหนะของข้าราชการครูและบุคลากรการศึกษา เป็นต้น

5) รัฐต้องปรับปรุงโครงสร้างอัตราเงินเดือนครูให้สูงขึ้น โดยให้ฐานเงินเดือนครูควร จะเพียงพอต่อการดำรงชีวิตประจำวัน เพื่อให้สอดคล้อง เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจในยุคปัจจุบัน

6) รัฐควรลดภาระงานครูให้เหลือแต่หน้าที่สอนอย่างเดียว และจัดบุคลากรทางการ ศึกษาฝ่ายสนับสนุนการสอนให้เพียงพอ และควรลดโครงการ กิจกรรมการประกวดแข่งขันในระดับ สถานศึกษาลงให้เหลือน้อยที่สุด เพื่อไม่เป็นการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายของครูโดยไม่จำเป็น

7) ปรับปรุงพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยแก้ไขให้ข้าราชการที่บรรจุแต่งตั้งครั้งแรกที่ไม่ใช่ท้องถิ่น อำเภอ หรือเขต ที่ตัวเองมีสำเนาทะเบียน บ้านในท้องถิ่นอำเภอ ในท้องถิ่น อำเภอหรือเขต ซึ่งเป็นภูมิลำเนาของตนเอง ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้อง กับสภาพความเป็นจริง ที่ข้าราชการครูหรือข้าราชการอื่น เพื่อลดภาระจากการจ่ายค่าเช่าบ้าน หรือ ค่าเช่าซื้อบ้านในท้องถิ่นที่บรรจุครั้งแรกที่ไม่ใช่ภูมิลำเนาของตนเอง

8) ให้กระทรวงศึกษาธิการร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทำงานเชิงบูรณา การในการบริหารจัดการหนี้สินครู ในส่วนของสหกรณ์ออมทรัพย์ครูผ่านระบบสหกรณ์ครูทั่วประเทศ โดยมีหลักการ คือ (1) รวมภาระหนี้สิน และไม่สร้างภาระหนี้สินเพิ่ม (2) ลดรายจ่าย เพิ่มรายได้ ให้ครู มีเงินคงเหลือเพียงพอในการดำรงชีวิต (3) การมีส่วนร่วมของกระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ (4) จัดหาแหล่งทุนสนับสนุนในอัตราดอกเบี้ยต่ำสุด และ (5) ใช้กระบวนการทาง สหกรณ์ออมทรัพย์ครูในการแก้ไขปัญหาหนี้สินครูทั้งระบบ

9) ให้นำรูปแบบของโครงการพัฒนาชีวิตครู ที่สมาคมเครือข่ายพัฒนาชีวิตครู (ประเทศไทย) ดำเนินการอยู่แล้ว มาเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาหนี้สินครูทั้งระบบ โดยรัฐจัดให้ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา (สกสค.) กระทรวงศึกษาธิการ ร่วมกับสมาคมเครือข่ายพัฒนาชีวิตครู (ประเทศไทย) ที่เป็นนิติบุคคล ดำเนินการเชิงบูรณาการ ตามโครงการพัฒนาครู โดยลดอัตราดอกเบี้ยลงไม่เกินร้อยละ 4

10) รัฐต้องสนับสนุนให้จดทะเบียนจัดตั้งธนาคารครูไทยหรือธนาคารเพื่อศึกษา เพื่อให้เป็นสถาบันการเงินเพื่อการศึกษาเพื่อครูอย่างแท้จริง โดยมุ่งเน้นผลประโยชน์ของมวลสมาชิก เป็นสำคัญ โดยมีหลักการ คือ (1) รวมเงินเดือนครู เงินสวัสดิการ เงินฝาก เงินออมครู ฝากไว้ที่ ธนาคารครูไทย (2) เงินบำรุงการศึกษา (3) จัดหาแหล่งทุน และจัดสวัสดิการเงินกู้ให้สำหรับครูกู้ยืม และนำไปชำระหนี้กับสถาบันการเงินอื่น ๆ ที่ดอกเบี้ยสูงกว่า (4) จัดสวัสดิการสนับสนุนการศึกษาอื่น ๆ แก่มวลสมาชิก เช่น ทุนการศึกษา สวัสดิการฌาปนกิจสงเคราะห์ เป็นต้น (5) กำหนดมาตรการ ควบคุม กำกับ ติดตาม การบริหารจัดการรายได้อย่างเป็นระบบ มีการส่งเสริมให้ทำบัญชี คร่าวเรือน และให้น้อมนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการดำรงชีวิต (บันทึกการประชุม คณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาแผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา และแนวทางการบริหารจัดการ ปัญหาหนี้สินครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างเป็นระบบ ครั้งที่ 19, 2564, น. 4-6.)

11) แนวทางแก้ไขปัญหาหนี้สินครู ได้แก่ แนวทางเสนอต่อรัฐบาลเพื่อพิจารณา กำหนดนโยบายและหลักเกณฑ์ในการออกตราสารหนี้ภาครัฐหรือพันธบัตรตราสาร รวมทั้งข้อเสนอ เพื่อพิจารณากำหนดนโยบายขอลดอัตราดอกเบี้ยกับสถาบันการเงิน เพื่อใช้งบประมาณมาบริหาร จัดการเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินครูโดยกระบวนการทางสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ตลอดจนรัฐบาลพิจารณา ออกพระราชบัญญัติเงินกู้ พ.ศ. (บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาแผนปฏิรูป ประเทศด้านการศึกษา และแนวทางการบริหารจัดการปัญหาหนี้สินครูและบุคลากรทางการศึกษา อย่างเป็นระบบ ครั้งที่ 19, 2564, น. 3.)

4.2 แนวทางแก้ไขปัญหานี้ลึนครู ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ มาตรา 51 และมาตรา 54 และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 16 ว่าด้วยการปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 จ. ด้านการศึกษา

ตามมาตรา 54 มีเจตนารมณ์เพื่อให้เกิดการปฏิรูปการศึกษาที่มีความเสมอภาคแก่คนทุกเพศ ทุกวัย ทุกฐานะ และทุกพื้นที่ โดยให้เป็นหน้าที่ของรัฐเข้ามาดูแลและพัฒนาตั้งแต่เด็กเล็กก่อนวัยเรียนให้สามารถมีสติปัญญาที่พัฒนาและมีวินัยที่ดีงามอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งกำหนดเป้าหมายของการให้การศึกษาและผลสัมฤทธิ์ของการศึกษา รวมถึงการเปลี่ยนแนวคิดในการจัดการศึกษาจากการมุ่งเข้าสู่มหาวิทยาลัยให้เป็นลักษณะการศึกษาตามความถนัด โดยจัดให้มีกองทุนเพื่อใช้เป็นแหล่งเงินในการปฏิรูปการศึกษาสำหรับผู้เรียน และครู และเพื่อให้การศึกษาเป็นเรื่องการวางอนาคตของชาติในระยะยาว ซึ่งไม่ใช่การศึกษาแบบเดิมแต่เป็นการจัดการศึกษาเพื่อเตรียมคนเข้าสู่ศตวรรษหน้า ซึ่งจำเป็นต้องมีทักษะที่แตกต่างจากทักษะที่ได้รับจากการศึกษาในระบบปัจจุบันและมาตรา 258 จ. ด้านการศึกษา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้มีขึ้นเพื่อการพัฒนาผู้ประกอบการวิชาชีพครูและอาจารย์ และการดำเนินการจัดตั้งกองทุนตามมาตรา 54 วรรคหก ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ทั้งนี้ กองทุนที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้จัดตั้งในปัจจุบันได้มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ คือ พระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561

ทั้งนี้ การกำหนดวัตถุประสงค์ และอำนาจหน้าที่ของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ได้ปรากฏดังนี้

มาตรา 5 ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า “กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา” มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา รวมทั้งมีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความช่วยเหลือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคม เพื่อให้เด็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กปฐมวัย ได้รับการพัฒนาทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาที่เหมาะสมกับวัย

(2) ให้ความช่วยเหลือ ส่งเสริม พัฒนา และสนับสนุนเงินและค่าใช้จ่ายให้แก่เด็กและเยาวชน ซึ่งขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาส และผู้ด้อยโอกาส จนสำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐาน

(3) เสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครูให้มีความสามารถในการจัดการเรียนการสอน สามารถพัฒนาเด็กและเยาวชนตามพื้นฐานและศักยภาพที่แตกต่างกัน

(4) ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์และผู้ด้อยโอกาส ให้ได้รับการศึกษาหรือพัฒนา เพื่อให้มีความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพตามความถนัด และมีศักยภาพที่จะพึ่งพาตนเองในการดำรงชีพ

(5) ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความช่วยเหลือสถานศึกษา เพื่อให้มีการเรียนการสอนที่ทำให้ผู้เรียนสามารถเรียนรู้และพัฒนาได้ตามความถนัดและศักยภาพของตน

(6) ดำเนินการหรือจัดให้มีการศึกษา วิจัย หรือค้นคว้าแนวทางในการพัฒนาครูให้มีจิตวิญญาณของความเป็นครู มีคุณธรรม มีจริยธรรม มีความรู้ และมีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนและการพัฒนาผู้เรียนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษาโดยมีแรงจูงใจที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมหรือสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสถาบันต้นแบบในการผลิตและพัฒนาครู

(7) ดำเนินการหรือจัดให้มีการศึกษา วิจัย และพัฒนาองค์ความรู้เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนการนำองค์ความรู้ต่างดังกล่าวไปใช้เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษา สนองความต้องการทางด้านกำลังแรงงาน และการยกระดับความสามารถของคนไทย สนองความต้องการทางด้านกำลังแรงงาน และการยกระดับความสามารถของคนไทย การขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาสตาม (2) และ (4) ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ในการนี้ให้คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องประกอบการพิจารณาด้วย ในการดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามวรรคหนึ่ง กองทุนจะดำเนินการหรือร่วมกับหน่วยงานอื่นของรัฐหรือภาคเอกชนในการดำเนินการก็ได้

มาตรา 10 กองทุนมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ตามมาตรา 5 และอำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง (1) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ (2) ก่อตั้งสิทธิหรือกระทำนิติกรรมใด ๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร (3) ลงทุนหาผลประโยชน์จากเงินและทรัพย์สินของกองทุน และ (4) กระทำการอื่นใดที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกองทุนตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ด้วยการแก้ไขปัญหาหนี้สินครู แม้เป็นส่วนหนึ่งสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตครู และคุณภาพด้านการทำงานของครู แต่เนื่องจากกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์หลายประการ ทั้งในด้านการพัฒนาผู้เรียนและผู้สอน คือ นักเรียน และครู ซึ่งไม่ได้เน้นในการแก้ไขปัญหาหนี้สินครูเป็นประการสำคัญ อีกทั้งเนื่องจากสภาพภาพของการบริหารกองทุนเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ซึ่งจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาเพื่อจัดให้มีสำนักงานซึ่งทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่บริหารกองทุน หากจะบริหารกองทุนเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินครูในห้วงเวลาปัจจุบันอาจไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร

ปัญหาหนี้สินครู เป็นปัญหาใหญ่และสำคัญ เนื่องจากครูโดยส่วนมากเป็นหนี้สินเฉลี่ยต่อคนเป็นจำนวนมาก และเมื่อครูมีปัญหาในด้านแก้ไขปัญหาหนี้สิน คุณภาพชีวิตและคุณภาพการทำงานย่อมตกไป และส่งผลต่อคุณภาพการสอนนักเรียนทำให้นักเรียนมีคุณภาพทางการศึกษาที่ตกต่ำไปด้วยเช่นกัน ดังนั้น ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว หน่วยงานของรัฐที่รับทราบปัญหาแล้ว ต้องดำเนินการแก้ไขปัญหา ไม่ว่าจะเป็นในด้านฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา และฝ่ายบริหาร คือ รัฐบาล ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจแก้ไขปัญหาในภาพรวมที่มีความเกี่ยวเนื่องและสอดรับประสานกัน ประชาชนหรือครูผู้ได้รับความเดือดร้อนได้เสนอเรื่องหรือแนวทางแก้ไขปัญหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อนำเรื่องสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อหยิบยกเรื่องดังกล่าวขึ้นพิจารณาเพื่อเสนอไปยังรัฐบาลตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติว่าการใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้ดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ มาตรานี้ได้บัญญัติขึ้นมีความสอดรับกับ มาตรา 54 และมาตรา 258 จ. ด้านการศึกษา ที่ครูหรือประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตของครู มีสิทธิที่จะเสนอเรื่องหรือติดตามความคืบหน้าในการดำเนินงานของรัฐบาล อีกทั้งรัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรี และกระทรวงศึกษาธิการ ได้แถลงการณ์โดยให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาหนี้สินครู ซึ่งได้มอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปพิจารณาศึกษาเพื่อดำเนินการ

ทั้งนี้ ในแนวทางที่เป็นข้อเสนอเพื่อให้รัฐบาลดำเนินการอยู่ภายใต้หลักการสำคัญที่ว่า หนี้สินของครูจะต้องแก้ไขปัญหาโดยตัวครูเอง ที่ไม่ต้องนำเงินภาษีของประชาชนมาใช้ ดังนั้นในรูปแบบการจัดตั้งกองทุนที่ไม่ต้องนำเงินภาษีของประชาชนมาใช้ หรือการไม่อยู่ภายใต้กลไกของภาษีจะเกิดขึ้นได้ ก็แต่โดยการดำเนินงานตามนโยบายที่ออกโดยรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี การที่จะพิจารณาว่าหนี้ของครูอยู่ในหนี้ประเภทใดของประเทศ ที่มีเหตุและผลรองรับที่รัฐบาลจะเข้ามาให้การช่วยเหลือ ในปัจจุบันหนี้ของรัฐบาลหรือหนี้สาธารณะ หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการเมื่อได้รับมอบนโยบาย คือ กระทรวงการคลัง โดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ และต้องเป็นหนี้ที่เข้าลักษณะหลายประการ ปรากฏตามหนี้สาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวง แบ่งส่วนราชการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง พ.ศ. 2551

ให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะมีภารกิจเกี่ยวกับการบริหารหนี้สาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะโดยการวางแผนกำกับและดำเนินการก่อนนี้ กำกับและปรับโครงสร้างหนี้ของรัฐบาล หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรวมทั้งการติดตามและประเมินผล เพื่อให้การบริหารหนี้สาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเสริมสร้างความยั่งยืนทางการคลังและการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) เสนอแนะนโยบายและหลักเกณฑ์ รวมทั้งการจัดทำแผนเกี่ยวกับการบริหารหนี้สาธารณะ (2) กำกับและดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารหนี้สาธารณะซึ่งเป็นหน้าที่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือหนี้ที่กระทรวงการคลังให้กู้ต่อหรือกำกับดูแลการปฏิบัติตามสัญญาที่ได้ผูกพันกฎหมาย และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนติดตามและประเมินผล (3) จัดทำบัญชีหนี้ของรัฐบาล รวมทั้งการบริหารและดำเนินการชำระหนี้ (4) ประสานการทำความเข้าใจในระดับนโยบาย รวมทั้งการจัดทำแผนความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการกับแหล่งเงินกู้ต่างประเทศ (5) ติดตามภาวะตลาดเงินและตลาดทุน รวมทั้งเทคนิคในการบริหารหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ (6) ประสานงานและดำเนินการเกี่ยวกับการจัดอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศ (7) ดำเนินการพัฒนาระบบสารสนเทศ รวมทั้งจัดทำข้อมูลสารสนเทศด้านหนี้สาธารณะ ระบบการบริหารความเสี่ยง และระบบเตือนภัยเกี่ยวกับหนี้สาธารณะ (8) พัฒนาศูนย์ข้อมูลที่ปรึกษาให้เป็นศูนย์ในระดับภูมิภาค และส่งเสริมกิจการที่ปรึกษาไทยให้สามารถแข่งขันกับนานาชาติ และ (9) ติดตามและประเมินผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฐานะการเงินการคลังของประเทศ ภาวะการค้าการลงทุน การเมืองในประเทศ และนโยบายของประเทศผู้นำทางเศรษฐกิจ

จากการศึกษา หากพิจารณาในเบื้องต้น หนี้สินครูมีลักษณะเป็นหนี้ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นหนี้ส่วนบุคคล ที่ไม่อยู่ในลักษณะหนี้สาธารณะ หากจะดำเนินการในรูปการออกพันธบัตรตราสารของรัฐบาลโดยกระทรวงการคลัง อาจไม่อยู่ในลักษณะของหนี้ที่จะดำเนินการได้ตามข้อยกเว้นของกระทรวงการคลัง โดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ อาจเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาออกกฎกระทรวงเพิ่มเติมเพื่อกำหนดเป็นข้อยกเว้นเกี่ยวกับหนี้สาธารณะ เพื่อดำเนินการออกพันธบัตรตราสารของรัฐบาล ระดมเงินมาใช้เป็นกองทุนเพื่อพัฒนาครูไทย หรือแก้ไขปัญหานี้สินของครู แต่อย่างไรก็ตาม แม้หนี้สินของครูจะไม่อยู่ในประเภทหนี้สาธารณะที่กระทรวงการคลังจะดำเนินการให้ได้ หากการแก้ไขปัญหานี้สินดังกล่าว จะต้องอยู่ภายใต้หลักการที่ว่า จะไม่นำภาษีของประชาชนเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหานี้สินครู รัฐบาลสามารถที่จะดำเนินการได้โดยโดยเจรจาหรือหารือกับธนาคารออมสิน เพื่อดอกนโยบายให้ธนาคารออมสินออกพันธบัตรในนามที่รัฐบาลเข้าเป็นผู้กำกับแล้วทำการขายพันธบัตรตราสารเพื่อระดมเงินมาใช้เป็นกองทุนเพื่อแก้ไขปัญหานี้สินดังกล่าว

4.3 แนวทางแก้ไขปัญหาหนี้สินครู ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ มาตรา 63 และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 6 ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 75

แนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินครูโดยกระบวนการผ่านทางสหกรณ์ออมทรัพย์ครูทั่วประเทศ เนื่องจากสหกรณ์ออมทรัพย์ครูทั่วประเทศ ได้บริหารจัดการและดำเนินงานภายใต้การควบคุม กำกับดูแลโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ โดยมีพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้กรมส่งเสริมสหกรณ์ มีอำนาจและหน้าที่ในการออกระเบียบกลางของกรม เพื่อให้สหกรณ์ออมทรัพย์ครูทั่วประเทศ นำไปออกข้อบังคับเพื่อกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการ และแต่ละสหกรณ์ออมทรัพย์ครูแต่ละแห่งอาจกำหนดข้อบังคับที่มีความแตกต่างกัน จึงเป็นที่มาของการบริหารงานของคณะกรรมการที่มีความเป็นอิสระและเป็นช่องทางในการแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

คณะกรรมการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครูได้มีองค์ประกอบของคณะกรรมการทั้งผู้ที่เป็นข้าราชการครู หรือบุคคลภายนอก ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งระบบการเลือกตั้งได้มีกฎหมายกลางตามมาตรา 50 ของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดว่า ให้สหกรณ์มีคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอื่นอีกไม่เกินสิบสี่คน ซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิก

คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีนับแต่วันเลือกตั้ง ในวาระเริ่มแรกเมื่อครบหนึ่งปีนับแต่วันที่เลือกตั้ง ให้กรรมการดำเนินการสหกรณ์ออกจากตำแหน่งเป็นจำนวนหนึ่งในสองของกรรมการดำเนินการสหกรณ์ทั้งหมดโดยวิธีจับสลาก และให้ถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ

กรรมการดำเนินการสหกรณ์ ซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับการเลือกตั้งอีกได้ แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

ในกรณีที่มีการเลือกตั้งกรรมการดำเนินการสหกรณ์แทนตำแหน่งที่ว่าง ให้กรรมการดำเนินการสหกรณ์ที่ได้รับเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ที่ตนแทน

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้น คือ การผูกขาดในระบบการเลือกตั้งประธานกรรมการ และกรรมการสหกรณ์เป็นรวมกลุ่มเป็นพรรคพวกเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายจากเงินของสมาชิกสหกรณ์ทุกรูปแบบ อันเนื่องมาจากการไม่แก้ไขกฎหมายหรือข้อบังคับของกรมส่งเสริมสหกรณ์ เพื่อป้องกันการทุจริต และเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้สินครูโดยกระบวนการทางสหกรณ์อีกแนวทางหนึ่ง 1. แนวทางแก้ไขปัญหาหนี้สินครูในประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เนื่องจากสหกรณ์ออมทรัพย์เป็นสถาบันทางการเงินที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นสมาชิกและเป็นลูกหนี้จำนวนมาก กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่ใช้ในการควบคุมกำกับ ตรวจสอบและปฏิบัติ บางมาตรา บังคับใช้เป็นระยะเวลาอันยาวนานไม่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน ปัญหาเกิดช่องทางให้คณะกรรมการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครูบางแห่งเขียนข้อบังคับเพื่อเอื้อประโยชน์ให้ตนเองและพวกพ้อง ขาดหลักธรรมาภิบาลและการบริหารบ้านเมืองที่ดี ดังนี้ 1. หลักนิติธรรม 2. หลักคุณธรรม 3. หลักความโปร่งใส 4. หลักการมีส่วนร่วม 5. หลักการมีความรับผิดชอบ 6. หลักความคุ้มค่า ก่อให้เกิดการทุจริต ทั้งทางนโยบายและทรัพย์สินสหกรณ์โดยตรง ดังเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์บางแห่งที่ผ่านมา ดังนั้น แนวทางหนึ่งที่จะแก้ปัญหาดังกล่าว คือ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 โดยพิจารณาแก้ไขกฎหมาย

โดยการยกเลิก และแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับสภาวการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งมาตรา 50 ได้มีปัญหา เรื่องการผู้ขาดอำนาจ อันเป็นที่มาของการใช้อำนาจในทางทุจริตและไม่โปร่งใสของคณะกรรมการ บริหารงานของสหกรณ์ เพื่อให้การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระดับพระราชบัญญัติดังกล่าว สอดรับและ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 63 รัฐต้อง ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้ง ในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันและขจัดการ ทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกัน เพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตาม ที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 63 มีเจตนารมณ์กำหนดหน้าที่ของรัฐในการสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบในทุกรูปแบบ มาตรานี้ เป็นบทบัญญัติใหม่ ซึ่งมีความสอดคล้องกับมาตรา 35 (3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 เพื่อให้เกิดการขจัดการทุจริตเกิดผลอย่างจริงจัง โดยต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างภาครัฐ และภาคเอกชนและประชาชนในการร่วมมือกัน แต่การที่ประชาชนจะตื่นตัวเพื่อให้ความร่วมมือ นั้น รัฐจำเป็นต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนก่อนเป็นเบื้องต้น เมื่อประชาชนตระหนัก ถึงภัยอันตรายอันเกิดจากการทุจริตแล้ว จึงจะให้ความร่วมมือเพื่อขจัดหรือต่อต้านการทุจริต อย่างได้ผล ในขณะเดียวกันก็ต้องมีหลักประกันว่าประชาชนที่ให้ความร่วมมือแล้ว จะได้รับความคุ้มครอง จากรัฐ ไม่ให้ถูกรังแกหรือกลั่นแกล้งได้

มาตรา 75 วรรคแรก รัฐพึงจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์ จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเอง ได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ขจัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และพัฒนา ความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประชาชนและประเทศ

มาตรา 75 วรรคสาม รัฐพึงส่งเสริมส่งเสริม สนับสนุน คุ้มครอง และสร้างเสถียรภาพ ให้แก่ระบบสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ และกิจการวิสาหกิจขนาดย่อมและขนาดกลางของประชาชนและชุมชน

มาตรา 75 วรรคสี่ ในการพัฒนาประเทศ รัฐพึงคำนึงถึงความสมดุลระหว่าง การพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจ และความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชน ประกอบกัน

มาตรา 75 มีเจตนารมณ์กำหนดหลักการในการจัดระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยมี เป้าหมายเพื่อให้ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับ การพัฒนาด้านจิตใจ และกำหนดหลักการกรณีของรัฐจำเป็นต้องประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการ แข่งขันกับเอกชน รวมตลอดจนหลักการในการดูแลระบบสหกรณ์ และกิจการวิสาหกิจขนาดย่อมและ ขนาดกลาง

ทั้งนี้ บทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดระบบเศรษฐกิจของประเทศ ได้มีการบัญญัติไว้เป็น ครั้งแรกในมาตรา 68 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ส่วนเรื่องการ ส่งเสริมและสนับสนุนการสหกรณ์ได้มีการบัญญัติเป็นครั้งแรกในมาตรา 83 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติมาตรานี้เพื่อกำหนดเป็นนโยบายสำคัญที่พึงนำไปใช้ในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยกำหนดหลักการที่สำคัญของกรอบการกำหนดนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ โดยยึดหลักเศรษฐกิจ

แบบเสรีนิยมที่มุ่งหมายให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และได้เพิ่มบทบาทนิติบัญญัติขึ้นใหม่เพื่อกำหนดให้รัฐพึงคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุและการพัฒนาด้านจิตใจและความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชนประกอบกัน ไม่ใช่มุ่งพัฒนาความเจริญทางวัตถุ

4.4 แนวทางแก้ไขปัญหานี้สินครุ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 8 ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี มาตรา 162 และมาตรา 164

แนวทางแก้ไขปัญหานี้สินครุ จึงควรพิจารณาการแก้ไขโดยกลไกของกฎหมาย ซึ่งหากเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นกฎหมายสูงสุด ในบางกรณีอาจมีการดำเนินการควบคู่กับการพิจารณาตามกฎหมายลำดับรอง ซึ่งเป็นไปตามกลไกตามลำดับศักดิ์ของกฎหมาย โดยเรียงลำดับได้ดังนี้ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และกฎที่ออกโดยฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 162 บัญญัติว่า คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ และจะต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่เข้ารับหน้าที่ พรรคสอง ยังกำหนดต่อไปอีกว่า ก่อนแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อนเพียงเท่าที่จำเป็นก็ได้ มาตรา 162 มีเจตนารมณ์ในการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน ก็เพื่อให้รัฐสภาได้รับรู้ว่า คณะรัฐมนตรีจะมีแนวนโยบายอย่างไรในการบริหารราชการแผ่นดิน และหากเห็นควรเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมอย่างไรจะได้มีการอภิปรายหรือแถลงชี้แจงเสียก่อนที่จะเริ่มเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน แนวนโยบายที่แถลงไว้ดังกล่าวนอกจากจะผูกมัดคณะรัฐมนตรีในการที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุตามแนวนโยบายนั้นแล้ว ยังเป็นการบอกให้รัฐสภาทราบเพื่อจะได้คอยติดตามหรือทวงถามได้ และในกรณีที่มีการกำหนดให้ต้องมีการลงมติความไว้วางใจก็จะผูกมัดสภาที่ให้ความไว้วางใจว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีดำเนินการตามแนวนโยบายดังกล่าวแล้ว สภาจะต้องให้ความร่วมมือในการดำเนินการตรากฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินให้บรรลุตามนโยบายนั้นด้วย

ในเรื่องการลงมติความไว้วางใจในชั้นที่มีการแถลงนโยบายนั้น รัฐธรรมนูญที่ผ่านมา มีทั้งกำหนดให้ต้องได้รับความไว้วางใจ และไม่ต้องลงมติความไว้วางใจ ในการกำหนดให้ต้องได้รับความไว้วางใจ มีเหตุผลว่า เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารรับรู้และรับรองซึ่งกันและกันในการที่จะร่วมกันบริหารราชการแผ่นดินต่อไป ทั้งยังเป็นหลักประกันว่าคณะรัฐมนตรีได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยความเห็นชอบด้วยของสมาชิกเสียงข้างมากของสภาที่ให้การรับรองนโยบายนั้น ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ ฝ่ายนิติบัญญัติก็มีอำนาจที่จะขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้ ส่วนฝ่ายที่เห็นว่าในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีก่อนเข้ารับหน้าที่ เป็นเพียงมาแถลงให้ฝ่ายนิติบัญญัติรับทราบเท่านั้น หากมีการลงมติความไว้วางใจเสียแต่ในชั้นนี้ ก็อาจทำให้การบริหารราชการสะดุดหยุดลงได้ และก่อให้เกิดวิกฤติการเมืองได้โดยที่ฝ่ายบริหารยังไม่ทันได้ลงมือทำงาน หากการดำเนินการของฝ่ายบริหารจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่

ประเทศชาติหรือประชาชน หรือไม่ดำเนินการตามนโยบายที่แถลงไว้ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายนิติบัญญัติย่อมมีอำนาจที่จะเข้าชื่อกันเพื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้อยู่แล้ว จึงไม่มีเหตุผลสมควรอันใดที่จะต้องให้มีการลงมติความไว้วางใจในชั้นที่มีการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องมีการลงมติความไว้วางใจ เช่น มาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 184 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ส่วนรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ไม่ต้องมีการลงมติความไว้วางใจ เช่น มาตรา 141 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 นับแต่นั้นเป็นต้นมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติมาตรานี้โดยคงหลักการในการแถลงนโยบายโดยไม่มีมีการลงมติความไว้วางใจเช่นเดียวกับที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน แต่ได้กำหนดเงื่อนไขว่าแนวนโยบายที่จะแถลงต่อรัฐสภาต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย การกำหนดเช่นนี้ก็เพื่อป้องกันมิให้คณะรัฐมนตรีจัดทำนโยบายในลักษณะประชานิยม โดยไม่คำนึงถึงที่มาแห่งรายได้ของรัฐที่จะนำมาใช้จ่ายหรือกระทบต่อการดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และยุทธศาสตร์ชาติ ทั้งยังเป็นการบ่งชี้ว่าในการหาเสียงของพรรคการเมือง ที่ไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขดังกล่าวจะมีผลให้พรรคการเมืองนั้นแม้จะได้รับเสียงข้างมากจนจัดตั้งคณะรัฐมนตรีได้ ก็จะไม่สามารถนำนโยบายที่หาเสียงไว้มากำหนดเป็นนโยบายของคณะรัฐมนตรีได้

โดยแนวนโยบายแห่งรัฐได้รวมถึงแนวนโยบายด้านการศึกษาตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 54 วรรคหก และมาตรา 164 ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ด้วย (1) ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เสียสละ เปิดเผย และมีความรอบคอบ และระมัดระวังในการดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศและประชาชนส่วนรวม (2) รักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างเคร่งครัด (3) ยึดถือและปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และ (4) สร้างเสริมให้ทุกภาคส่วนในสังคมในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างเป็นธรรม ผาสุก และสามัคคีปรองดองกัน และมาตรา 164 วรรคสอง ได้บัญญัติว่า รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในการกำหนดนโยบายและการดำเนินการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ บทบัญญัติแห่งมาตรานี้เป็นบทบัญญัติใหม่เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีให้ชัดเจน เนื่องจากในรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาได้กำหนดหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีไว้แต่เพียงว่า มีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขใดไว้ เพราะถือว่าคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรสูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดิน การใด ๆ ที่คณะรัฐมนตรีมีมติมักจะทำให้เข้าใจว่ามีผลใช้บังคับได้เสมอ ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีจึงมีมากขึ้น เป็นการสมควรที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ให้ชัดเจนว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการในหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขอย่างไร จึงได้มีการบัญญัติมาตรานี้ขึ้น โดยได้วางหลักว่าคณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในอนุมาตรา (1) ถึง (4) นอกจากนี้ บทบัญญัติในวรรค

สองเป็นการกำหนดหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี และหลักความรับผิดชอบของรัฐมนตรีต่อรัฐสภาในการบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายของคณะรัฐมนตรี การเสนอกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งการปฏิบัติงานต่าง ๆ ย่อมมีผลผูกพันคณะรัฐมนตรีที่จะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา

ดังนั้น สภาผู้แทนราษฎร ในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ที่มีหน้าที่และอำนาจที่มีความเกี่ยวพันกับรัฐบาล มีอำนาจที่จะหยิบยกเรื่องที่เกี่ยวพันหน้าที่ของรัฐ ที่รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีได้เคยแถลงไว้ต่อรัฐสภา ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับกับด้านการศึกษา ได้รวมถึงการจัดตั้งกองทุนหรือการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาด้วยเช่นกัน

4.5 แนวทางแก้ไขปัญหาหนี้สินครู ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 7 ว่าด้วยรัฐสภา มาตรา 133 และมาตรา 134

มาตรา 133 ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน และจะเสนอได้ก็แต่โดย (1) คณะรัฐมนตรี (2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน และ (3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามมาตรา 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ความมุ่งหมายกำหนดให้ผู้มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติ และกำหนดหลักเกณฑ์การเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน บทบัญญัติลักษณะนี้ได้มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในมาตรา 22 และมาตรา 53 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และได้บัญญัติทำนองเดียวกันต่อมาในรัฐธรรมนูญหลายฉบับ จนกระทั่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 170 ได้บัญญัติเพิ่มให้ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้เป็นครั้งแรก โดยกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน สามารถเข้าชื่อร้องขอประธานรัฐสภาในการเสนอกฎหมาย และต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 163 ได้ลดจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจากห้าหมื่นคนเป็นไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงคงหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ง่าย โดยกำหนดให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้เฉพาะในหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และหมวดหน้าที่ของรัฐเท่านั้น และให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

บทบัญญัติในวรรคสอง เป็นบทบัญญัติกำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามความในอนุมาตรา (2) และ (3) จะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี นั้น เนื่องจากฝ่ายบริหารเป็นผู้มีหน้าที่ในการหารายได้ให้แก่ประเทศและบริหารจัดการงบประมาณของประเทศ และเพื่อให้ฝ่ายบริหารได้ตรวจสอบถึงความจำเป็น ความเหมาะสมและความพร้อมด้านงบประมาณก่อนที่จะมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินต่อรัฐสภา โดยฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบและประกาศใช้เป็นกฎหมาย นอกจากนี้ เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วจะกระทบต่องบประมาณของแผ่นดินหรือสร้างภาระผูกพันต่องบประมาณของแผ่นดิน ฝ่ายบริหารจึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 134 ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังต่อไปนี้ (1) การตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร (2) การจัดสรร รั้ง รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการ

โอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน (3) การกู้เงิน การค้าประกัน การใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ และ (4) เงินตรา

ในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัย ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจัดให้มีการประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มกรณดังกล่าว มติของที่ประชุมร่วมกัน ให้ใช้เสียงข้างมากเป็นประมาณ ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ทั้งนี้ การพิจารณาร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัย โดยตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสามัญ จำนวน 35 คณะ ได้แก่ (1) คณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน (2) คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร (3) คณะกรรมการกิจการศาล องค์กรอิสระ องค์กรอัยการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชนและกองทุน (4) คณะกรรมการการกีฬา (5) คณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มชาติพันธุ์ และผู้มีความหลากหลายทางเพศ (6) คณะกรรมการแก้ไขปัญหานิสินแห่งชาติ (7) คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ (8) คณะกรรมการการคมนาคม (9) คณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ (10) คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (11) คณะกรรมการการเงิน การคลัง สถาบันการเงินและตลาดการเงิน (12) คณะกรรมการการต่างประเทศ (13) คณะกรรมการการต่างประเทศ (14) คณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ (15) คณะกรรมการการทหาร (16) คณะกรรมการการท่องเที่ยว (17) คณะกรรมการที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (18) คณะกรรมการการปกครอง (19) คณะกรรมการการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ (20) คณะกรรมการการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและยาเสพติด (21) คณะกรรมการการป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากภัยธรรมชาติและสาธารณภัย (22) คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ (23) คณะกรรมการการพลังงาน (24) คณะกรรมการการพัฒนาการเมือง การสื่อสารมวลชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน (25) คณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจ (26) คณะกรรมการการพาณิชย์และทรัพย์สินทางปัญญา (27) คณะกรรมการการแรงงาน (28) คณะกรรมการการศึกษาระดับมัธยมศึกษา เทคโนโลยี วิจัยและนวัตกรรม (29) คณะกรรมการแก้ไขปัญหาราคาผลผลิตการเกษตร (30) คณะกรรมการการศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม (31) คณะกรรมการการศึกษา (32) คณะกรรมการการสวัสดิการสังคม (33) คณะกรรมการการสาธารณสุข (34) คณะกรรมการการสื่อสาร โทรคมนาคม และดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และ (35) คณะกรรมการการอุตสาหกรรม

ความในมาตรา 134 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน โดยกำหนดให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัย เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเป็นเรื่องที่สำคัญควรต้องใช้ดุลยพินิจจากหลายฝ่ายร่วมกัน จึงจำเป็นต้องกำหนดให้มีการ

ประชุมร่วมกัน และการกำหนดระยะเวลาสิบห้าวันเพื่อมิให้เกิดความล่าช้าและอยู่ในวิสัยที่จะกระทำ
ได้ การดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติเงินกู้ พ.ศ. ต่อรัฐบาล อาจดำเนินการได้ในลักษณะ
หลายรูปแบบทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติเงินกู้ พ.ศ. เพื่อแก้ไข
ปัญหาหนี้สินครู ตามมาตรา 133 (2) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือ
ครูผู้เป็นลูกหนี้ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเงินกู้ พ.ศ. ตามมาตรา 133 (3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่
น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือ
หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เนื่องจากการใช้สิทธิของ
ครูได้เป็นการใช้สิทธิในฐานะประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และเป็นการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่
เกี่ยวข้องกับหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ แต่เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติเงินกู้ พ.ศ. เพื่อแก้ไขหนี้สินครู
เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีลักษณะตามมาตรา 133 (3) มีสาระเกี่ยวกับการกู้เงิน การค้ำประกัน การ
ใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ เช่น ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ
พ.ศ. กำหนดให้กระทรวงการคลังค้ำประกันการชำระหนี้เพิ่มขึ้นจากเดิมร้อยละสิบเป็นร้อยละยี่สิบ
ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น โดยเป็นการค้ำประกันเงินกู้ในนามของ
รัฐบาล เป็นต้น ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่ต้องมีการดำเนินการและต้องมีค้ำรับรอง
ของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 134 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ เพื่อเสนอร่างต่อสภา
ผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 133 วรรคหนึ่ง เพื่อพิจารณาต่อไป

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง ศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหานี้สินครู ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผู้ศึกษาได้ศึกษาโดยยึดหลักระเบียบวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) การทบทวนเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับอื่น และบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แนวคิด ทฤษฎี หลักการเกี่ยวกับ เอกสารวิชาการ บทความวิชาการ ผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาแผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา และแนวทางการบริหารจัดการปัญหานี้สินครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างเป็นระบบ สภาผู้แทนราษฎร และความคิดเห็นของนักวิชาการจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์และเอกสารสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้อง จึงสามารถสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ ดังนี้

5.1 สรุปผลการศึกษา

เมื่อแบ่งประเภทหนี้สินของข้าราชการครูที่เกิดจากการกู้เงิน สถาบันการเงิน และหนี้นอกระบบอื่นๆ แบ่งเป็น 3 ลักษณะ คือ 1. หนี้ปกติ คือ ครูที่เป็นหนี้สามารถส่งคืนหนี้ได้ปกติทุกเดือน และมีเงินเดือนเหลือพอใช้ จ่ายเพียงพอในแต่ละเดือนได้ปกติ ซึ่งมีปานกลาง 2. หนี้ใกล้วิกฤติ คือ ครูที่เป็นหนี้สามารถส่งคืนได้ปกติทุกเดือน แต่ไม่มีเงินเหลือเพียงพอในการใช้จ่ายแต่ละเดือน ต้องวิ่งหากู้ยืมเงินนอกระบบมาใช้จ่ายให้เพียงพอ ซึ่งมีมากเพิ่มขึ้นทุกปี และ 3. หนี้ขั้นวิกฤติ คือ ครูที่เป็นหนี้ไม่สามารถส่งคืนเงินกู้ได้ปกติ เงินใช้แต่ละเดือนไม่มี ไม่เพียงพอ ตกเป็นภาระผู้ค้ำประกัน ต้องรับภาระชำระหนี้แทน ซึ่งมีน้อย และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี

กรอบแนวทางแก้ไขปัญหานี้สินครู เป็น 2 ระยะ ดังนี้

แนวทางที่ 1 ระยะเร่งด่วน โดยจะดำเนินการผ่านกระบวนการสหกรณ์ออมทรัพย์ครู โดยกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ร่วมดำเนินการในลักษณะเป็นการปรับโครงสร้างหนี้ ในส่วนนี้ธนาคารออมสินได้เริ่มดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวด้วยแล้ว

แนวทางที่ 2 ระยะยั่งยืน โดยจะดำเนินการจัดตั้งกองทุนพัฒนาครูไทย เพื่อทำหน้าที่ระดมทุน โดยให้ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง และรัฐบาลได้เข้ามาดูแลในเรื่องหนี้สินครูอย่างจริงจัง โดยใช้มติคณะรัฐมนตรีในการแก้ไขปัญหานี้ เพื่อพิจารณาเงินตามกองทุนต่าง ๆ ที่มีอยู่ในประเทศไทย กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ที่มีอยู่ในปัจจุบัน เป็นต้น เพื่อนำมาดำเนินการ โดยวิธีการที่มีความแน่นอนและไม่มีความเสี่ยง เช่น การหักชำระหนี้ ณ ที่จ่าย เพื่อจ่ายเงินกลับคืนเข้าสู่กองทุนที่รัฐบาลได้นำมาแก้ไขปัญหานี้ เป็นต้น

ข้อเสนอการแก้ไขปัญหานี้สินข้าราชการครูในระยะยาว

1) เพิ่มรายวิชาในหลักสูตรการเรียนครู เช่น วิชาเศรษฐศาสตร์การเงิน การลงทุน การดำเนินชีวิตตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เป็นต้น

2) กระบวนการผลิตครู รัฐต้องกำหนดให้มีสถาบันการผลิตครูโดยตรง กระจายอยู่

ทุกภูมิภาค และสอบคัดเลือก นักเรียนที่จบมัธยมศึกษาปีที่ 6 หรือเทียบเท่า ที่เรียนดี มีคุณธรรม จริยธรรมมาเรียนครู ตามกรอบอัตรากำลังและสาขาวิชาที่กำหนด จบแล้วสามารถบรรจุเข้ารับราชการครูในท้องที่ของตนเองได้ทันที

3) ให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักสูตรและสนับสนุน งบประมาณเพื่อการพัฒนาบุคคลก่อนบรรจุแต่งตั้งครูผู้ช่วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการหล่อหลอมและเพิ่มพูนประสบการณ์ให้กับผู้ที่บรรจุครูผู้ช่วย โดยเน้นการสร้างจิตวิญญาณของความเป็นครู สร้างกรอบกติกาให้ครูปฏิบัติตามจรรยาบรรณครูอย่างแท้จริง ไม่ปล่อยให้เป็นการะหน้าที่ของสถานศึกษาและหน่วยงานต้นสังกัด

4) การจัดสวัสดิการ สวัสดิภาพครู โดยเท่าเทียมกัน อัยการ ทหาร ตำรวจ เช่น มีสวัสดิการที่พิกัดคล้ายให้เพียงพอและมีมาตรฐานในด้านความปลอดภัย สวัสดิการเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ เช่น ค่าสอนล่วงเวลา ค่าสอนเกินชั่วโมงที่กำหนด เงินวิทยพัฒน์ ค่าเบี้ยเลี้ยงพาหนะของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นต้น

5) รัฐต้องปรับปรุงโครงสร้างอัตราเงินเดือนครูให้สูงขึ้น โดยให้ฐานเงินเดือนครูควรจะมีเพียงพอต่อการดำรงชีวิตประจำวัน เพื่อให้สอดคล้อง เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจในยุคปัจจุบัน

6) รัฐควรลดภาระงานครูให้เหลือแต่หน้าที่สอนอย่างเดียว และจัดบุคลากรทางการศึกษาฝ่ายสนับสนุนการสอนให้เพียงพอ และควรลดโครงการ กิจกรรมการประกวดแข่งขันในระดับสถานศึกษาลงให้เหลือน้อยที่สุด เพื่อไม่เป็นการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายของครูโดยไม่จำเป็น

7) ปรับปรุงพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยแก้ไขให้ข้าราชการที่บรรจุแต่งตั้งครั้งแรกที่ไม่ใช่ท้องถิ่น อำเภอ หรือเขต ที่ตัวเองมีสำเนาทะเบียนบ้านในท้องถิ่นอำเภอ ในท้องถิ่น อำเภอหรือเขต ซึ่งเป็นภูมิลำเนาของตนเอง ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ที่ข้าราชการครูหรือข้าราชการอื่น เพื่อลดภาระจากการจ่ายค่าเช่าบ้าน หรือค่าเช่าซื้อบ้านในท้องถิ่นที่บรรจุครั้งแรกที่ไม่ใช่ภูมิลำเนาของตนเอง

8) ให้กระทรวงศึกษาธิการร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทำงานเชิงบูรณาการในการบริหารจัดการหนี้สินครู ในส่วนของสหกรณ์ออมทรัพย์ครูผ่านระบบสหกรณ์ครูทั่วประเทศ โดยมีหลักการ คือ (1) รวมภาระหนี้สิน และไม่สร้างภาระหนี้สินเพิ่ม (2) ลดรายจ่าย เพิ่มรายได้ ให้ครูมีเงินคงเหลือเพียงพอในการดำรงชีวิต (3) การมีส่วนร่วมของกระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (4) จัดหาแหล่งทุนสนับสนุนในอัตราดอกเบี้ยต่ำสุด และ (5) ใช้กระบวนการสหกรณ์ในการแก้ไขปัญหาหนี้สินครูทั้งระบบ

9)ให้นำรูปแบบของโครงการพัฒนาชีวิตครู ที่สมาคมเครือข่ายพัฒนาชีวิตครู (ประเทศไทย) ดำเนินการอยู่แล้ว มาเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาหนี้สินครูทั้งระบบ โดยรัฐจัดให้สำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา (สกสค.) กระทรวงศึกษาธิการ ร่วมกับสมาคมเครือข่ายพัฒนาชีวิตครู (ประเทศไทย) ที่เป็นนิติบุคคลดำเนินการเชิงบูรณาการ ตามโครงการพัฒนาครู โดยลดอัตราดอกเบี้ยลงไม่เกินร้อยละ 4

10) รัฐต้องสนับสนุนให้จดทะเบียนจัดตั้งธนาคารครูไทยหรือธนาคารเพื่อศึกษา เพื่อให้เป็นสถาบันการเงินเพื่อการศึกษาเพื่อครูอย่างแท้จริง โดยมุ่งเน้นผลประโยชน์ของมวลสมาชิกเป็นสำคัญ โดยมีหลักการ คือ (1) รวมเงินเดือนครู เงินสวัสดิการ เงินฝาก เงินออมครู ฝากไว้ที่ธนาคารครูไทย (2) เงินบำรุงการศึกษา (3) จัดหาแหล่งทุน และจัดสวัสดิการเงินกู้ให้สำหรับครูกู้ยืมและนำไปชำระหนี้กับสถาบันการเงินอื่น ๆ ที่ดอกเบี้ยสูงกว่า (4) จัดสวัสดิการสนับสนุนการศึกษาอื่น ๆ แก่มวลสมาชิก เช่น ทุนการศึกษา สวัสดิการฌาปนกิจสงเคราะห์ เป็นต้น (5) กำหนดมาตรการควบคุม

กำกับ ติดตาม การบริหารจัดการรายได้อย่างเป็นระบบ มีการส่งเสริมให้ทำบัญชีครัวเรือน และให้นำข้อมูลหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการดำรงชีวิต

11) แนวทางแก้ไขปัญหานี้สึนครู ได้แก่ แนวทางเสนอต่อรัฐบาลเพื่อพิจารณากำหนดนโยบายและหลักเกณฑ์ในการออกตราสารหนี้ภาครัฐหรือพันธบัตรตราสาร รวมทั้งข้อเสนอเพื่อพิจารณากำหนดนโยบายขอลดอัตราดอกเบี้ยเพื่อใช้งบประมาณมาบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหานี้สึนครูโดยกระบวนการทางสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ตลอดจนรัฐบาลพิจารณาออกพระราชบัญญัติเงินกู้ พ.ศ.

5.2 ข้อเสนอแนะ

การศึกษาครั้งนี้ มีแนวทางการแก้ไขปัญหานี้สึนครู ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังนี้

5.2.1 แนวทางแก้ไขปัญหานี้สึนครู ตามมาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 7 ว่าด้วยรัฐสภา

การศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหานี้สึนครูในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรที่ได้ดำเนินการ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคแรก ที่บัญญัติว่า สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ หรือคณะกรรมการร่วมกันตามมาตรา 137

ผลการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาแผนปฏิรูปประเทศ ด้านการศึกษา และแนวทางการบริหารจัดการปัญหานี้สึนครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างเป็นระบบ สภาผู้แทนราษฎร เกี่ยวกับกรอบแนวทางแก้ไขปัญหานี้สึนครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็น 2 ระยะ ดังนี้

แนวทางที่ 1 ระยะเร่งด่วน โดยจะดำเนินการผ่านกระบวนการสหกรณ์ออมทรัพย์ครู โดยกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ร่วมดำเนินการ ในลักษณะเป็นการปรับโครงสร้างหนี้ ในส่วนนี้ธนาคารออมสินได้เริ่มดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ด้วยแล้ว

แนวทางที่ 2 ระยะยั่งยืน โดยจะดำเนินการจัดตั้งกองทุนพัฒนาครูไทย เพื่อทำหน้าที่ระดมทุน โดยให้ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง และรัฐบาลได้เข้ามาดูแลในเรื่องหนี้สึนครูอย่างจริงจัง โดยใช้มติคณะรัฐมนตรีในการแก้ไขปัญหานี้สึนครู เพื่อพิจารณาเงินตามกองทุนต่าง ๆ ที่มีอยู่ในประเทศไทย กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ที่มีอยู่ในปัจจุบัน เป็นต้น เพื่อนำมาดำเนินการ โดยวิธีการที่มีความแน่นอนและไม่มีความเสี่ยง เช่น การหักชำระหนี้ ณ ที่จ่าย เพื่อจ่ายเงินกลับคืนเข้าสู่กองทุนที่รัฐบาลได้นำมาแก้ไขปัญหานี้สึนครู เป็นต้น เพื่อจัดทำเป็นข้อเสนอเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหานี้สึนครูเสนอต่อรัฐบาลพิจารณาดำเนินการต่อไป

5.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหานี้สึนครู ตามมาตรา 51 มาตรา 54 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ และมาตรา 258 จ. ด้านการศึกษา ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 16 ว่าด้วยการปฏิรูปประเทศ

ตามมาตรา 54 มีเจตนารมณ์เพื่อให้เกิดการปฏิรูปการศึกษาที่มีความเสมอภาคแก่คนทุกเพศ ทุกวัย ทุกฐานะ และทุกพื้นที่ โดยให้เป็นหน้าที่ของรัฐเข้ามาดูแลและพัฒนาตั้งแต่เด็กเล็กก่อนวัยเรียนให้สามารถมีสติปัญญาที่พัฒนาและมีวินัยที่ดีงามอย่างสม่ำเสมอ ทั้งกำหนดเป้าหมายของการให้การศึกษาและผลสัมฤทธิ์ของการศึกษา รวมถึงการเปลี่ยนแนวคิดในการจัดการศึกษาจากการมุ่งเข้าสู่มหาวิทยาลัยให้เป็นลักษณะการศึกษาตามความถนัด โดยจัดให้มีกองทุนเพื่อใช้เป็นแหล่งเงินในการปฏิรูปการศึกษาสำหรับผู้เรียน และครู และเพื่อให้การศึกษาเป็นเรื่องการวางอนาคตของชาติในระยะยาว ซึ่งไม่ใช่การศึกษาแบบเดิมแต่เป็นการจัดการศึกษาเพื่อเตรียมคนเข้าสู่ศตวรรษหน้า ซึ่งจำเป็นต้องมีทักษะที่แตกต่างจากทักษะที่ได้รับจากการศึกษาในระบบปัจจุบันและมาตรา 258 จ. ด้านการศึกษา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้มีขึ้นเพื่อการพัฒนาผู้ประกอบการวิชาชีพครูและอาจารย์

ทั้งนี้ ในแนวทางที่เป็นข้อเสนอเพื่อให้รัฐบาลดำเนินการอยู่ภายใต้หลักการสำคัญที่ว่า หนี้สินของครูจะต้องแก้ไขปัญหาโดยตัวครูเอง ที่ไม่ต้องนำเงินภาษีของประชาชนมาใช้ ดังนั้น ในรูปแบบการจัดตั้งกองทุนที่ไม่ต้องนำเงินภาษีของประชาชนมาใช้ หรือการไม่อยู่ภายใต้กลไกของภาษีจะเกิดขึ้นได้ ก็แต่โดยการดำเนินงานหรือนโยบายที่ออกนโยบายรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีเมื่อการศึกษา พบว่าหนี้สินครูมีลักษณะเป็นหนี้ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นหนี้ส่วนบุคคลที่ไม่อยู่ในลักษณะหนี้สาธารณะ หากจะดำเนินการในรูปของการออกพันธบัตรตราสารของรัฐบาลโดยกระทรวงการคลัง อาจไม่อยู่ในลักษณะของหนี้ที่จะดำเนินการได้ตามข้อยกเว้นของกระทรวงการคลัง โดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ อาจเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาออกกฎกระทรวงเพิ่มเติมเพื่อกำหนดเป็นข้อยกเว้นเกี่ยวกับหนี้สาธารณะ เพื่อดำเนินการออกพันธบัตรตราสารของรัฐบาล ระดมเงินมาใช้เป็นกองทุนเพื่อพัฒนาครูไทย หรือแก้ไขปัญหาหนี้สินของครู แต่อย่างไรก็ตาม แม้หนี้สินของครูจะไม่อยู่ในประเภทหนี้สาธารณะที่กระทรวงการคลังจะดำเนินการให้ได้ หากการแก้ไขปัญหาหนี้สินดังกล่าว จะต้องอยู่ภายใต้หลักการที่ว่าจะไม่นำภาษีของประชาชนเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาหนี้สินดังกล่าว รัฐบาลสามารถที่จะดำเนินการได้โดยเจรจาหรือหารือกับธนาคารออมสิน เพื่อมีมติให้ธนาคารออมสินออกพันธบัตรในนามที่รัฐบาลเข้าเป็นผู้ค้ำประกัน แล้วทำการขายพันธบัตรตราสารเพื่อระดมเงินมาใช้เป็นกองทุนเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินดังกล่าว

5.2.3 แนวทางแก้ไขปัญหาหนี้สินครู ตามมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ และมาตรา 75 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 6 ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ

การแก้ไขปัญหาหนี้สินครูโดยกระบวนการทางสหกรณ์อีกแนวทางหนึ่ง

1. แนวทางแก้ไขปัญหาหนี้สินครูในประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เนื่องจากสหกรณ์ออมทรัพย์เป็นสถาบันทางการเงินที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นสมาชิกและเป็นลูกหนี้จำนวนมาก กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับที่ใช้ในการควบคุมกำกับ ตรวจสอบและปฏิบัติบางมาตรา บังคับใช้เป็นระยะเวลานาน ไม่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบันปัญหา เกิดช่องทางให้คณะกรรมการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครูบางแห่งเขียนข้อบังคับเพื่อเอื้อประโยชน์ให้ตนเองและพวกพ้อง ขาดหลักธรรมาภิบาลและการบริหารบ้านเมืองที่ดี ดังนี้ 1. หลักนิติธรรม 2. หลักคุณธรรม 3. หลักความโปร่งใส 4. หลักการมีส่วนร่วม 5. หลักการมีความรับผิดชอบ 6. หลักความคุ้มค่า ก่อให้เกิดการทุจริต ทั้งทางนโยบายและทรัพย์สินสหกรณ์โดยตรง ดังเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์

บางแห่งที่ผ่านมา ดังนั้น แนวทางหนึ่งที่จะแก้ปัญหาดังกล่าว คือ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ. 2542 โดยพิจารณาแก้ไขกฎหมาย โดยการยกเลิก และแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับ สภาวะการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งมาตรา 50 ได้มีปัญหาเรื่องการผูกขาดอำนาจ อันเป็นที่มาของการใช้อำนาจ ในทางทุจริตและไม่โปร่งใสของคณะกรรมการบริหารงานของสหกรณ์ เพื่อให้การแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายระดับพระราชบัญญัติดังกล่าว สอดรับและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 63 รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชน ถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการ และกลไกที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือ ชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 63 มีเจตนารมณ์กำหนดหน้าที่ของรัฐในการสนับสนุนให้ประชาชน มีส่วนร่วมในการขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบในทุกรูปแบบ มาตรานี้ เป็นบทบัญญัติใหม่ ซึ่งมีความสอดคล้องกับมาตรา 35 (3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 เพื่อให้เกิดการขจัดการทุจริตเกิดผลอย่างจริงจัง โดยต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างภาครัฐ และภาคเอกชนและประชาชนในการร่วมมือกัน แต่การที่ประชาชนจะตื่นตัวเพื่อให้ความร่วมมือนั้น

รัฐจำเป็นต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนก่อนเป็นเบื้องต้น เมื่อประชาชนตระหนักถึงภัยอันตรายอันเกิดจากการทุจริตแล้ว จึงจะให้ความร่วมมือเพื่อขจัดหรือ ต่อต้านการทุจริตอย่างได้ผล ในขณะเดียวกันก็ต้องมีหลักประกันว่าประชาชนที่ให้ความร่วมมือแล้ว จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐ ไม่ให้ถูกรังแกหรือกลั่นแกล้งได้ และมาตรา 75 วรรคสาม รัฐพึงส่งเสริม สนับสนุน คุ้มครอง และสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ และกิจการวิสาหกิจ ขนาดย่อมและขนาดกลางของประชาชนและชุมชน

5.2.4 แนวทางแก้ไขปัญหานี้สินครุ ตามมาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 8 ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี มาตรา 162 และมาตรา 164

แนวทางแก้ไขปัญหานี้สินครุ จึงควรพิจารณาการแก้ไขโดยกลไกของ กฎหมาย ซึ่งหากเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นกฎหมายสูงสุด ในบางกรณีอาจมีการดำเนินการควบคู่กับการพิจารณาตามกฎหมายลำดับรอง ซึ่งเป็นไปตามกลไก ตามลำดับศักดิ์ของกฎหมาย โดยเรียงลำดับได้ดังนี้ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และกฎที่ออก โดยฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 162 ประกอบมาตรา 54 วรรคหก และมาตรา 164 ซึ่งสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะองค์กรฝ่ายนิติ บัญญัติ ที่มีหน้าที่และอำนาจที่มีความเกี่ยวข้องกับรัฐบาล มีอำนาจที่จะหยิบยกเรื่องที่เกี่ยวข้องหน้าที่ ของรัฐ ที่รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีได้เคยแถลงไว้ต่อรัฐสภา ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับกับด้านการศึกษา ได้รวมถึงการจัดตั้งกองทุนหรือการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาด้วยเช่นกัน

5.2.5 แนวทางแก้ไขปัญหานี้สินครุ ตามมาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 7 ว่าด้วยรัฐสภา มาตรา 133 และมาตรา 134

การดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติเงินกู้ พ.ศ. ต่อรัฐบาล อาจดำเนินการได้ในลักษณะหลายรูปแบบทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติ เงินกู้ พ.ศ. เพื่อแก้ไขปัญหานี้สินครุ ตามมาตรา 133 (2) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2560 หรือครูผู้เป็นลูกหนี้ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเงินกู้ พ.ศ. ตามมาตรา 133 (3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เนื่องจากการใช้สิทธิของครูได้เป็นการใช้สิทธิในฐานะประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และเป็น การเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ แต่เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติเงินกู้ พ.ศ. เพื่อแก้ไขหนี้สินครู เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีลักษณะตามมาตรา 133 (3) มีสาระ เกี่ยวกับการกู้เงิน การค้าประกัน การใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ เช่น ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. กำหนดให้กระทรวงการคลังค้าประกันการชำระหนี้เพิ่มขึ้นจากเดิมร้อยละสิบเป็นร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น โดยเป็นการค้าประกันเงินกู้ในนามของรัฐบาล เป็นต้น ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่ต้องมีการดำเนินการและต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 134 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ เพื่อเสนอร่างต่อสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 133 วรรคหนึ่ง เพื่อพิจารณาต่อไป

บรรณานุกรม

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (2560, 6 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอน 40, หน้า 14, 17, 19, 74, 79

พระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 (2561, 13 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 135 ตอนที่ 33 ก, หน้า 3, 4

เอกสารอื่น ๆ

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ปีที่ 2 ครั้งที่ 17 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง), 2563. (2563, 30 กรกฎาคม), ครั้งที่ 19 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง), 2563. (2563, 6 สิงหาคม)

บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิชาการวิสามัญเพื่อศึกษาแผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา และแนวทางการบริหารจัดการปัญหาหนี้สินครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างเป็นระบบ ครั้งที่ 19, 2564. (2564, 10 มิถุนายน), ครั้งที่ 26, 2564. (2564, 4 พฤศจิกายน)

ดาว นามบัณฑิต, “การศึกษาสภาพหนี้สินและความคิดเห็นต่อแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินของข้าราชการครู สังกัดกรมสามัญศึกษาจังหวัดหนองบัวลำภู “วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2542)

รุ่ง แก้วแดง, ปัญหาด้านคุณภาพของครู, 2544. สืบค้น www.sites.google.com

ทิพพาศรี อินทะกุล, “การศึกษามูลเหตุภาวะหนี้สินและความต้องการในการแก้ไขปัญหาหนี้สินของข้าราชการครู สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาในโครงการเงินทุนหมุนเวียนเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินข้าราชการครู” วิทยานิพนธ์ครุศาสตร์อุตสาหกรรมมหาบัณฑิต, สาขาวิชาบริหารอาชีวและเทคนิคการศึกษาภาควิชาบริหารเทคนิคการศึกษา, สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ, 2547), บทคัดย่อ

เพชรดำ ธนุศรี “ทำอะไรหนี้สินครูไทย...จะลดลง”, “วารสารศึกษาศาสตร์ 25, 2 (ตุลาคม 2544 – มกราคม 2545), 39.

งานวิจัยที่ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา, แนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินครูที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตครูอย่างยั่งยืน, 2552.

วรวรรณ หลงภูเก็เรียง, ภาระหนี้สินของครูโรงเรียนสังกัดสำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานคร ในเขตพื้นที่การศึกษากรุงเทพมหานครเขตการปกครองเขตคลองเตย, เข้าถึงเมื่อ 29 มิถุนายน 2556, เข้าถึงได้จาก http://econ.swe.ac.th/portals/49/research/research/55_1.pdf

รัชนิกร วงศ์จันทร์ (2555). การบริหารการเงินส่วนบุคคล. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย.

นันทรัตน์ จิโรภาส. (2552). ภาวะหนี้สินของข้าราชการครูโรงเรียนประถมศึกษา อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนามนุษย์และสังคม, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

กันต์ อินทวงศ์. (2554). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินครูที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืน. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.otep.go.th>

พรนิภา ลิมพะยอม, “ปัญหาหนี้สินข้าราชการครู กรณีศึกษาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ” (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล. กรุงเทพมหานคร:วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2542), บทคัดย่อ.

สำรวม จงเจริญ “การศึกษาวิจัยปัญหาหนี้สินข้าราชการครู 2544” วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 43,1 (2546), 187-212

กาญจนา พูลแก้ว. (2544). พฤติกรรมการก่อหนี้และความสามารถในการที่มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจชั้นประทวน ในสังกัดตำรวจภูธรจังหวัดขอนแก่น. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนาสังคม, มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

วีรนุช ปิณฑวนิช, ออกกลางคัน โจทย์ท้าทายรัฐบาลใหม่. กรุงเทพฯ:ผลิตผลการพิมพ์, 2544), 24.

วิภาณีย์ อัจจาทร, “หนี้สินครูปัญหาท้าทายรัฐบาลทวัน. วารสารวิทยากร 95, 3 (มีนาคม 2540) : 78

ปรีชา วิทยาภรณ์. (2559). กระบวนการแก้ไขปัญหาหนี้สินครูของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. วิทยานิพนธ์ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา ภาควิชาการบริหารการศึกษา, มหาวิทยาลัยศิลปากร.

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ - สกุล	นายพิสุทธิ์ ภูทองโปรง
ตำแหน่งปัจจุบัน	นิติกรชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานคณะกรรมการการศึกษา สำนักกรรมการ 3
คุณวุฒิการศึกษา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขากฎหมายมหาชน) มหาวิทยาลัยรามคำแหง เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 57 สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
ชื่อหน่วยงาน สถานที่ติดต่อ	สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กลุ่มงานคณะกรรมการการศึกษา สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขที่ 111 ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300
หมายเลขโทรศัพท์	ที่ทำงาน 02 242 5900 (ต่อ 7211) มือถือ 087 058 6701