

การขยายตัวของรายได้และการเข้าสู่การบริโภคสินเชื่อ
ในยุคดอกเบี้ยสูงของข้าราชการครูก่อนวิกฤตเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง
The Expansion of Income and Entry into Credit
Consumption in the Era of High Interest Rates of Civil
Servant Teachers Before the Asian Financial Crisis

วันที่รับบทความ: 31 พฤษภาคม 2567

วัชรพล ยงวณิชย์¹

วันที่แก้ไขบทความ: 5 มิถุนายน 2567

วันที่ตอบรับบทความ: 10 มิถุนายน 2567

บทคัดย่อ

บทความนี้ต้องการอธิบายเงื่อนไขที่นำมาสู่ปัญหาหนี้สินกลุ่มข้าราชการครูในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง ที่เป็นส่วนหนึ่งของหนี้สินครัวเรือนที่ก่อปัญหาและดำเนินมาอย่างยาวนาน แต่ครูเป็นอาชีพที่ได้การเอาใจใส่สนับสนุนเพื่อสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีผ่านระบบสหกรณ์ออมทรัพย์ครูและโครงการสินค้าสวัสดิการต่าง ๆ ปฏิเสธไม่ได้ว่าหนี้สินกลุ่มครูเป็นหนี้สินอันเกิดจากพฤติกรรมของครู แต่ไม่อาจมองข้ามได้ว่าหนี้สินเหล่านี้ล้วนเกิดมาจากกลไกภายในระบบอาชีพที่สนับสนุนให้ครูมีโอกาสและความได้เปรียบในการบริโภคสินเชื่อของสถาบันการเงินได้สะดวก เนื่องจากเป็นอาชีพที่มีความมั่นคงและมีรายได้ที่แน่นอน ทำให้ข้าราชการครูเป็นอาชีพในฝันสำคัญสำหรับผู้ต้องการความมั่นคงจากการประกอบอาชีพ เพื่อรายได้ สวัสดิการ และโครงการสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิต อีกทั้งอาชีพครูที่มีจำนวนอัตรามากและกระจายอยู่ในทุกพื้นที่ของประเทศ จึงได้รับการดูแลจากภาครัฐเมื่อเกิดปัญหาอย่างสม่ำเสมอ ปัญหาหนี้สินครูจึงกลายเป็นสิ่งที่ถูกหยิบยกมากล่าวถึงเพื่อหาช่องทางการแก้ไขอยู่เสมอ การเข้าใจปฐมเหตุของที่มาของการก่อตัวของปัญหาหนี้สินจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องศึกษา เพื่อนำมาสู่ความเข้าใจต่อปัญหาหนี้สินครูที่ไม่เคยจางหายไปจากการรับรู้ของสังคม

คำสำคัญ: ข้าราชการครู ดอกเบี้ยสูง หนี้สินครู

¹ นักศึกษาปริญญาเอก คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
email: contact.wachcharapol@gmail.com

The Expansion of Income and Entry into Credit Consumption in the Era of High Interest Rates of Civil Servant Teachers Before the Asian Financial Crisis

Received: May 31, 2024

Vatcharapon Yongvanichaya ¹

Revised: June 5, 2024

Accepted: June 10, 2024

Abstract

This article aimed to explain the conditions leading to the debt problems of teachers before the Asian Financial Crisis, which was part of the long-standing household debt problem. On the contrary was a career that received policy support to create a good quality of life through the teacher savings cooperative system and various welfare product projects. Debt among teachers arose from teachers' behavior. However, it could not be overlooked that these debts all arose from mechanisms within the career system that supported teachers with opportunities and advantages in conveniently consuming credit from financial institutions because it was a stable career with a fixed income. This made government teachers a dream career for those who wanted stability in their careers from income, welfare, and projects to support quality of life. In addition, the teaching profession had a large number and spread in every area of the country. It was regularly taken care of by the government when problems arose. The problem of teacher debt had therefore become something that was always discussed to find ways to solve it. Understanding the root causes of debt problems was therefore important to study. To appropriately understand the formation of debt problems, which was a personal financial burden, to the problem of teacher debt that had never faded from society's awareness.

Keywords: Civil Servant Teachers, High Interest Rates, Teacher's debt

¹ Doctoral student, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University
email: contact.wachcharapol@gmail.com

ปฐมเหตุก่อนการเกิดขึ้นของประเด็นปัญหาหนี้สินข้าราชการครู

ในอดีตคุณสมบัติของผู้เป็นสมาชิกครูสุภามาตรา 13 (5) กำหนดว่า ลักษณะผู้ประกอบการอาชีพครู “ต้องไม่เป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว” กำหนดในพระราชบัญญัติสภาครู พ.ศ. 2488 จุดกำเนิดของระบบวิชาชีพครู ระบบการศึกษาภาคบังคับทั่วประเทศเกิดขึ้นเมื่อมีประกาศพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (คณะวิชาครูศาสตร์ วิทยาลัยครูจันทร์เกษม, 2533, หน้า 9-10) เมื่อก่อตั้งครูสภาในปี พ.ศ. 2488 และยกฐานะครูเป็นข้าราชการในปี พ.ศ. 2491 จึงเกิดเป็นระบบวิชาชีพครูเปลี่ยนฐานะครูเป็นข้าราชการที่กำหนดสถานะความเป็นวิชาชีพและมาตรฐานของผู้ทำหน้าที่ครูในระบบรัฐเพื่อเป็นแบบอย่างต่อสังคมทั้งด้านเศรษฐกิจและการดำรงชีวิต แม้ปัจจุบันข้อกำหนดดังกล่าวถูกปรับเปลี่ยนหลังการประกาศพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในปี พ.ศ. 2535 เป็นเพียงการไม่เป็นผู้บุคคลที่ถูกศาลสั่งให้เป็นบุคคลล้มละลาย ทำให้สถานะการเป็นหนี้สินล้นพ้นตัวเป็นเรื่องปกติที่พบได้ในข้าราชการและเจ้าหน้าที่ทุกหน่วยงานของรัฐ หลังเผชิญปัญหาวิกฤติการณ์โรคระบาดในปี พ.ศ. 2563 การขยายตัวของหนี้สินทั้งในระบบและนอกระบบเพิ่มขึ้นจากปัญหาการขาดรายได้ กระทบไปถึงกลุ่มบุคลากรของรัฐอย่างข้าราชการที่ประสบปัญหาหนี้สินเรื้อรังอยู่แต่เดิมที่ได้รับผลกระทบเช่นกัน แม้หนี้สินเป็นเรื่องปกติในสังคมทุนนิยม แต่หากไม่สามารถจัดการทางการเงินส่วนบุคคลได้ย่อมส่งผลให้เกิดการลดความสามารถในการบริโภคลง สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2567) รายงานว่าหนี้สินครัวเรือนภาพรวมไตรมาสสี่และภาพรวมขยายตัวจากเดิมเป็น 16.2 ล้านล้านบาท กลุ่มอาชีพครูหรือข้าราชการครูมีหนี้สินรวมในหนี้สินรวมกว่า 1.4 ล้านล้านบาท หรือประมาณ 10% ของหนี้สินครัวเรือนทั้งประเทศ

การศึกษาปัญหาครูในอดีตสนใจลักษณะภาพรวมภาวะความเป็นอยู่ (กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ, 2503) หลังการยกฐานะครูประจำมาเป็นข้าราชการพลเรือน กระแสความสนใจความเป็นอยู่ครูจึงได้ถูกหยิบยกผ่านการอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎร กล่าวถึงปัญหาชีวิตความเป็นอยู่ของครูที่มีรายได้น้อยและเหลื่อมล้ำจากสิทธิและสวัสดิการเพราะไม่ได้เป็นข้าราชการ เมื่อยกระดับเป็นข้าราชการพลเรือน การศึกษาภาวการณ์ดำรงชีพของครูจึงเริ่มเป็นที่สนใจขึ้น งานศึกษาของอุทิศ นาคสวัสดิ์ และคณะนักศึกษาวិชาการวิจัยทางสังคมศาสตร์รุ่นที่ 2 (2506) พบว่าการครองชีพของข้าราชการในเวลานั้นเริ่มมีการกู้ยืมหนี้สินหมุนเวียนเพื่อบริโภคและชำระหนี้เก่าของข้าราชการต่าง ๆ ได้เริ่มเกิดขึ้นโดยทั่วไป ยังมีการศึกษาที่สนใจสำรวจปัญหาการประกอบอาชีพของครูใหม่ (วิทยา นาทอง, 2508, หน้า 1) การศึกษาด้านเศรษฐกิจและความเป็นอยู่จึงมุ่งไปที่การเปิดเผยความลำบากแร้นแค้นในชีวิตครู โดยเฉพาะปัญหาครูชนบท เพราะอยู่ในพื้นที่ก้นดาร์ สถานศึกษาเสื่อมโทรม ขาดแคลนงบประมาณ ขาดสวัสดิการขั้นพื้นฐานทั้งบ้านพักหรือเบี้ยก้นดาร์ (คณะกรรมการวางแผนพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปการศึกษา, 2517, หน้า 179) เป็นภาพจำของการอุทิศตนและเสียสละของครูบนความไม่พร้อมของโครงสร้างระบบการศึกษา ภายหลังจากเริ่มสนใจศึกษาปัญหาครูด้านเศรษฐกิจ การเงินส่วนบุคคลและปัญหาหนี้สินเพิ่มมากขึ้น ก่อนวิกฤติเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 ความสนใจปัญหาจึงเด่นชัด อาทิ ศึกษาปัจจัยที่กำหนดภาวะหนี้สิน (สุทธิสม ดังก้อง, 2536, หน้า 3) สะท้อนเรื่องราวปัญหาหนี้สินก่อนเข้าสู่การพังทลายทางเศรษฐกิจจากวิกฤตและกระทบต่อสถานะทางการเงินของครู หลังวิกฤติงานศึกษาด้านภาวะ

หนี้สินจึงทยอยเริ่มต้นขึ้นโดยอธิบายถึงภาวะหนี้สินกับสหกรณ์ออมทรัพย์ครู (สมเกียรติ ฉายไธสง, 2540, หน้า 1-3) งานสำรวจภาวะหนี้สินครูเพื่อค้นหาทางออกของปัญหา (เดชา พจนสุนทร, 2541, หน้า 4) หลังการปฏิรูประบบการศึกษา พ.ศ.2542 เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของ การศึกษาที่มองไปที่ปัญหาหนี้สิน โดยตรง (สำรวจ จงเจริญ, 2546, หน้า 187) และการเชื่อมโยงในด้านอื่น ๆ อาทิ พฤติกรรมการเลี้ยงหนี้ (ปิยดา สมบัติวัฒนา, 2557, หน้า 3-4) ภาวะหนี้สิน ผลกระทบ และแนวทางการแก้ไข (สุนงค์ บัวทอง นวรัตน์ ประทุมตา และกาญจนา บุญสง, 2563, หน้า 25-27) จนถึงปัจจุบันการศึกษายังคงถูกกระทำซ้ำอย่างต่อเนื่อง เพื่อหาทางออกของปัญหาหนี้สินที่เดินทางมาอย่างยาวนาน

ต้นทุนทางเครดิต จุดเริ่มต้นของอำนาจในการบริโภคสินเชื่อของข้าราชการครู

การมีเครดิต (credit) ที่น่าเชื่อถือทำให้เข้าถึงแหล่งสินเชื่อได้ผู้รับเครดิตสามารถผลิต “หนี้สิน” (debt) การก่อหนี้สินจะดีหรือไม่ขึ้นอยู่กับความสามารถในการชำระหนี้สินของผู้ก่อหนี้เป็นตัวชี้วัด ด้วยอาชีพข้าราชการครูเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการจึงเป็นอาชีพที่ได้รับเครดิตดี ข้อสังเกตของเหตุผลที่อาชีพข้าราชการมีเครดิตที่ดีมาจากการมีสิทธิในการได้รับสินเชื่อจากทั้งระบบในโครงสร้างอาชีพผ่านระบบสหกรณ์ และการได้รับสินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์ (ดังตารางที่ 1) เงินเดือนประจำ สถานภาพและการจ้างงานมีความมั่นคง มีสวัสดิการรองรับความเสี่ยงหรือลดต้นทุนทางการเงินในชีวิตหลายรูปแบบช่วยลดความเสี่ยงจากค่าใช้จ่ายการเจ็บป่วยและลดต้นทุนในครอบครัว ทำให้มีเครดิตและสามารถเข้าถึงแหล่งสินเชื่อได้สะดวก โดยยังไม่ได้รวมถึงสินเชื่อประเภทการซื้อแบบผ่อนชำระหรือการใช้บัตรเครดิต

ภายใต้โครงสร้างกลไกในระบบอาชีพความได้เปรียบในการเข้าถึงเครดิตเพื่อบริโภคสินเชื่อ ทำให้อาชีพข้าราชการได้สร้างบรรทัดฐานที่ทำให้ผู้ประกอบการอาชีพทุกคนเป็นผู้มีเครดิตที่สามารถเข้าถึงผลิตภัณฑ์ทางการเงินได้มากกว่าประชาชนทั่วไป และมีกิจการของสหกรณ์ออมทรัพย์ที่กระจายตัวอยู่ในแต่ละหน่วยงานที่พร้อมที่จะนำเสนอโครงการผลิตภัณฑ์สินเชื่อรูปแบบต่าง ๆ มาเพื่อช่วงชิงเงินเดือนไป ข้าราชการครูจึงเป็นหนึ่งในกลุ่มลูกค้าชั้นดีที่มีจำนวนหลายแสนคนที่พร้อมจะเข้าถึงผลิตภัณฑ์ทางการเงิน เพื่อสร้างคุณภาพชีวิตที่ดี อีกทั้งยังได้เปรียบในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลอย่างสม่ำเสมอต่างจากข้าราชการกลุ่มอื่น

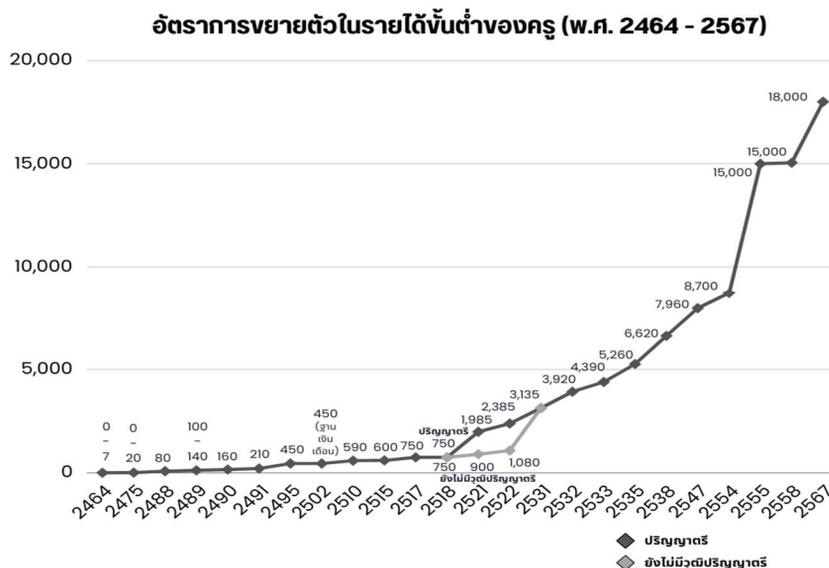
ตารางที่ 1 ลักษณะสินเชื่อที่จัดทำเพื่อกลุ่มอาชีพข้าราชการ

โครงการสินเชื่อ	ผู้ให้สินเชื่อ
สินเชื่อ เงินกู้สามัญ เงินกู้ฉุกเฉิน เงินกู้พิเศษ และเงินกู้โครงการเฉพาะ	สหกรณ์ออมทรัพย์
เงินกู้ฌาปนกิจสงเคราะห์, เงินกู้ ช.พ.ค.	กลุ่ม ช.พ.ค.
สินเชื่ออเนกประสงค์ เพื่อเป็นสวัสดิการข้าราชการ พนักงานราชการ และรัฐวิสาหกิจ, สินเชื่อรวมหนี้ข้าราชการยั่งยืน,สินเชื่อกรุงไทยธนวิภู, สินเชื่ออเนกประสงค์สำหรับผู้รับบำนาญ บำเหน็จรายเดือน และผู้รับบำเหน็จพิเศษรายเดือน, สินเชื่อสวัสดิการอเนกประสงค์, สินเชื่อสวัสดิการสู้ภัยโควิด, สินเชื่อที่อยู่อาศัยเพื่อบุคลากรภาครัฐ, โครงการบ้าน ออส-กบข.	ธนาคารกรุงไทย ธนาคารออมสิน ธนาคาร ธกส. ธนาคาร ออส.
สิทธิพิเศษสำหรับกลุ่มข้าราชการ และบุคลากรในสังกัดหน่วยงานราชการ, สินเชื่อบุคคลเพื่อข้าราชการบำนาญ, สินเชื่อสวัสดิการอเนกประสงค์, สินเชื่อสวัสดิการบำเหน็จตกทอด, สินเชื่อสวัสดิการอเนกประสงค์แบบไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน, สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย บ้านแลกเงิน	กลุ่มธนาคาร เอกชนไทยพาณิชย์

กฎเกณฑ์สำคัญของเครดิต คือ รายได้

ข้อเรียกร้องเมื่อเกิดปัญหาค่าครองชีพหรือหนี้สิน คือ การเพิ่มค่าตอบแทนเงินเดือน อันเป็นองค์ประกอบสำคัญพื้นฐานของการได้รับเครดิตและความสามารถในการชำระเงิน พัฒนาการของรายได้ครูเปลี่ยนแปลงตลอดหนึ่งศตวรรษ เริ่มต้นปี พ.ศ. 2464 การจำแนกครูเป็น ครูรัฐบาลมีรายได้จากงบประมาณส่วนกลาง (ข้าราชการ) และครูประชาบาล ที่ทำหน้าที่ตามท้องถิ่น (ครูจ้าง) ในสถานศึกษาที่ตั้งโดยชุมชนหรือฝ่ายปกครองใช้งบประมาณท้องถิ่นจากเงินสมทบของชุมชนและภาษีการศึกษา (ศึกษาพลี) ทำให้เห็นความเหลื่อมล้ำในอัตราค่าตอบแทนที่ได้รับแตกต่างกันตามแต่สถานภาพทางการเงินในพื้นที่อยู่ระหว่าง 0-7 บาท หลังการปกครอง พ.ศ. 2475 การปรับปรุงค่าตอบแทนครูชั้นพื้นฐานเป็น 0-20 บาท โดย 20 บาท เป็นค่าตอบแทนขั้นต่ำของข้าราชการครูชั้นจัตวา ส่วนครูประชาบาลอยู่ที่ 0-19 บาท หลังการยกเลิกการเก็บศึกษาพลีจึงทำให้เกิดปัญหาทางงบประมาณเพื่อใช้บริหารจัดการสถานศึกษาในโรงเรียนประชาบาล

ในปี พ.ศ. 2488 การปรับปรุงเงินเดือนของข้าราชการภายใต้สถานการณ์ภัยสงครามโลก ค่าตอบแทนข้าราชการปรับเป็นขั้นต่ำ 80 บาท หลังการประกาศพระราชบัญญัติครูพุทธศักราช 2488 และการยกฐานะครูประชาบาลปี พ.ศ. 2491 ทำให้ครูบางส่วนเริ่มพยายามขวนขวายเพื่อเข้าสู่การเป็นข้าราชการเพื่อมีรายได้ตามโครงสร้างเงินเดือนราชการ ตลอดช่วง พ.ศ. 2489-2495 รายได้ของข้าราชการขยับก้าวกระโดดเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้อาชีพครูได้รับความนิยมเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้ฐานเงินเดือนเริ่มต้นที่ 450 บาท สอดคล้องไปกับการกำเนิดกิจการสหกรณ์ครูในปี พ.ศ. 2498 ทำให้มีความต้องการประกอบอาชีพครูขยายตัวและการลงทุนเพื่อพยายามปรับสถานะของครูประชาบาลในพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อให้ผ่านตามเกณฑ์ที่กำหนด เพราะมีรายได้ที่มั่นคงกว่าและฐานเงินเดือนปรับสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องต่างจากครูประชาบาล



ภาพที่ 1 การเติบโตของรายได้ของครูตลอด 1 ศตวรรษ

ที่มา: ผู้เขียน

ในปี พ.ศ. 2531 เป็นระยะเวลาที่ครูประชาบาลในอดีตได้รับการยกฐานะเป็นข้าราชการ รายได้ขั้นต่ำข้าราชการระดับปริญญาตรีอยู่ที่ 3,135 บาท และรายได้ขั้นต่ำเพิ่มขึ้นต่อเนื่องจนถึงปี พ.ศ. 2554 ครูที่เข้าใหม่ได้รับเงินเดือนอยู่ที่ 8,700 บาท และโครงสร้างเงินเดือนข้าราชการในปี พ.ศ. 2555 ฐานเงินเดือนของข้าราชการวุฒิปริญญาตรีเริ่มต้นที่ 15,000 บาท ก่อนที่จะมีการประกาศนโยบายปรับโครงสร้างเงินเดือนข้าราชการอีกครั้งในปี พ.ศ. 2567 เพื่อให้ข้าราชการมีเงินเดือนเริ่มต้นที่ 18,000 บาท ซึ่งเป็นเงินเดือนขั้นต่ำ ณ ปัจจุบันที่ได้กำหนดเอาไว้ (ดังภาพที่ 1)

เมื่อเงินเดือนข้าราชการได้กลายเป็นตัวแปรสำคัญของการได้รับเครดิต เพราะเป็นฐานในการคำนวณสินเชื่อ เงินเดือนจึงสำคัญในฐานะเงื่อนไขประกอบการเข้าถึงสินเชื่อ โดยยังมีได้รวมรายได้ อันเกิดขึ้นจากวิทยฐานะหรือเงินประจำตำแหน่ง ในทางกลับกันรายได้ยังเป็นเสมือนกรอบที่กำหนดความสามารถในการชำระคืนสินเชื่อของแต่ละบุคคล โดยเฉพาะสินเชื่อในระบบอย่างสินเชื่อสหกรณ์ออมทรัพย์ที่เป็นแหล่งเงินทุนพื้นฐานของข้าราชการครูแทบทุกคน

ความต้องการประกอบอาชีพครูภายใต้ระบบสวัสดิการ ค่าใช้จ่ายและการลงทุนเพื่อความมั่นคง

สถานะข้าราชการที่รับสวัสดิการตามระบบราชการ กระตุ้นให้เกิดความสนใจในการประกอบอาชีพครู แม้ในช่วงแรกจะมีสถานะที่ไม่แน่นอนทั้งจากรายได้และความมั่นคงทางอาชีพ แต่เมื่อมีการยกระดับอาชีพเป็นข้าราชการ ส่งผลให้ประชาชนส่วนใหญ่โดยเฉพาะครอบครัวเกษตรกรหรือครอบครัวที่มีฐานะยากจนนิยมส่งบุตรหลานเข้าศึกษาเพื่อหวังเข้าสู่เส้นทางอาชีพครูเพื่อให้ได้มาซึ่งสวัสดิการที่ได้รับจากภาครัฐภายใต้ระบบราชการ การที่ให้ครูประชาบาลที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ตามโรงเรียนต่าง ๆ ได้มีโอกาสสอบไล่เพื่อสามารถยกฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวา ทำให้เกิดความต้องการขยับขยายฐานะของตนเข้าสู่การเป็นข้าราชการเพื่อเงินเดือนที่มั่นคงแน่นอน สิทธิการเบิกค่าเช่าบ้าน ค่าเดินทาง ค่ารักษาพยาบาลของบุคคลในครอบครัว ค่าเล่าเรียนบุตร ค่าเบี้ยกันดาร ค่าเลี้ยงภรรยา และค่าใช้จ่ายอื่นตามแต่ละภารกิจหน้าที่ล้วนดึงดูดผู้คนให้เข้าสู่อาชีพราชการ โดยมีองค์กรวิชาชีพอย่างคุรุสภาที่เป็นส่วนหนึ่งที่จะยกระดับครูประชาบาลและสถานศึกษาที่เปิดสอนเพื่อรองรับครูประชาบาลหรือประชาชนที่จะเข้ามาลงทุนเพื่อศึกษาอบรมให้สามารถสอบวัดผลเพื่อผ่านเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งข้าราชการครูได้

โอกาสทางการศึกษาที่ขยายตัวเพิ่มมากขึ้นจากมหาวิทยาลัยที่ขยายตัวในแต่ละพื้นที่ พร้อมกับการขับเคลื่อนของคุรุสภาที่ทำหน้าที่อบรมความรู้เพื่อยกระดับคุณภาพครูตามพื้นที่ต่าง ๆ ทำให้หลังปี พ.ศ. 2510 ตลาดการศึกษาของผู้มีคุณวุฒิปริญญาตรีเพิ่มสูงขึ้น เกิดการแข่งขันเข้าสู่อาชีพ และกระตุ้นให้ครูประชาบาลที่บางส่วนมีสถานะเป็นข้าราชการวิสามัญที่มีคุณวุฒิไม่ตรงตามเกณฑ์กำหนดเริ่มมีการเข้ารับการศึกษาอบรมเพื่อให้ได้มาซึ่งคุณวุฒิที่จะได้ปรับเข้าสู่ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญได้ เนื่องจากความแตกต่างของผู้มีคุณวุฒิปริญญาตรีกับผู้ไม่มีคุณวุฒิมิเงินเดือนที่แตกต่างกันชัดเจนขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2521 ผู้มีคุณวุฒิปริญญาตรีสอบเข้ารับราชการจะได้รับเงินเดือน 1,985 บาท ต่างกับผู้ไม่มีคุณวุฒิปริญญาที่ได้เพียงขั้นต่ำ 900 บาท ทำให้ครูในพื้นที่ต่าง ๆ ต้องลงทุนเพื่อเข้ารับการศึกษาอบรมที่จัดขึ้นในจุดต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งการสอบผ่านตามเกณฑ์มาตรฐาน บางส่วนเริ่มเข้าเรียนในสถาบันการศึกษาที่มีการจัดการเรียนการสอนเพื่อพัฒนาคุณวุฒิปริญญา โดยเฉพาะการศึกษาในภาคค่ำที่ได้รับความ

นิยม ทำให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายที่ครูจำเป็นต้องเดินทางมาเพื่อเข้าร่วมอบรมและเรียนหนังสือเพื่อให้ได้คุณวุฒิตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ โดยสถานที่จัดอยู่ตามแต่ละภูมิภาคก็อยู่ในพื้นที่เขตตัวเมือง หรือจังหวัดขนาดใหญ่ วิทยาลัยครูและมหาวิทยาลัยต่างเปิดการเรียนการสอนในวิชาทางการศึกษา ครูที่ยังไม่ผ่านเกณฑ์คุณวุฒิตั้งแต่ผู้ที่มีความสนใจในการประกอบอาชีพครูบางส่วนจึงต้องลงทุนจัดหาทุนทรัพย์ กู้หนี้ยืมสินเพื่อเดินทางเข้ามาเรียนและอบรมที่ใช้เวลาหลายวันและกินระยะเวลาหลายสัปดาห์ บางส่วนมีค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปกลับและค่าที่พัก นำมาสู่การก่อหนี้เพื่อการศึกษานั้นจะเป็นส่วนหนึ่งของมูลหนี้ที่จะกลายเป็นหนึ่งในปฐมเหตุของหนี้สินในระบบชีวิตข้าราชการครูต่อไปในอนาคต

ความต้องการในการประกอบอาชีพครูที่ล้นตลาดในบางสาขาวิชา การขาดแคลนครูกับปัญหาครูกระจุกตัวในบางพื้นที่กลายเป็นปัญหาที่ซับซ้อนในระบบการผลิตครู โดยเฉพาะในโรงเรียนขนาดใหญ่ โรงเรียนประจำจังหวัดและโรงเรียนที่มีชื่อเสียงที่มีครูต่อหัวน้อยกว่าเพื่อเข้าไปทำหน้าที่ ด้วยโครงสร้างการผลิตครูและการกระจายของครูที่บิดเบี้ยวนำมาสู่ปัญหาการใช้อำนาจความสัมพันธ์ในการสนับสนุนเพื่อขอโอนย้ายไปในพื้นที่ที่ตนเองต้องการ ปี พ.ศ. 2515 ครูที่มีวุฒิมียังเกินความต้องการ แต่กลับมีการบรรจุครูไม่มีวุฒิต่างในโรงเรียน โดยครูที่ไม่มีวุฒิต่ำกว่าประกาศนียบัตรวิชาชีพการศึกษา (ป.กศ.) สูงถึง 80,590 คน โดยเกินกว่าครึ่งอยู่ในโรงเรียนประจำมากกว่า 48,830 คน การแข่งขันเพื่อให้ได้คุณวุฒิและการเข้าบรรจุในพื้นที่ที่ประสงค์ กลายเป็นการแข่งขันที่สร้างภาระต้นทุนทางการเงิน ครูจึงเริ่มมุ่งปรับปรุงคุณวุฒิและยกระดับวิทยฐานะของตนเอง เพื่อเสริมสร้างโอกาสความก้าวหน้าทั้งการอบรมครูประจำการ อบรมเพื่อสอบวิชาชุดครู และการเรียนการสอนภาคค่ำที่ช่วยเพิ่มโอกาสให้ครูสามารถเลื่อนขั้นความก้าวหน้าได้ (คณะกรรมการวางแผนพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปการศึกษา, 2517, หน้า 169) และต้องแข่งขันเพื่อให้ได้บรรจุในโรงเรียนที่ตนตั้งเป้าประสงค์ไว้ ส่งผลให้เกิดการใช้ทุนทรัพย์จำนวนมากเพื่อวิ่งเต้นให้สามารถโยกย้ายหรือบรรจุไปยังโรงเรียนที่มุ่งหวัง ภายใต้การแข่งขันในสังคมครู สหกรณ์ครูจึงเป็นตัวแปรสำคัญที่เป็นแหล่งทรัพยากรทางการเงินนอกจากจะยกระดับโอกาสทางการเงินของครูยังสนับสนุนเงินทุนเพื่อการพัฒนาชีวิตครูตามความประสงค์ของครู

การยกระดับหนี้สินผ่านกลไกระบบสหกรณ์และโครงการจัดหาสินค้าเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต

สหกรณ์ออมทรัพย์ครูที่เริ่มก่อตั้งในปี พ.ศ. 2498 และกระจายไปตามจังหวัดต่าง ๆ นำมาสู่การรวมตัวของครูเพื่อสร้างองค์กรเครือข่ายผู้ประกอบการอาชีพครูที่เป็นข้าราชการรับเงินเดือนให้สามารถเข้าถึงระบบเงินทุนได้ ระบบสหกรณ์ออมทรัพย์เป็นเรื่องปกติในหน่วยงานราชการ หน่วยงานทุกแห่งล้วนมีระบบสหกรณ์ออมทรัพย์หรือขึ้นอยู่กับสังกัดของสหกรณ์ออมทรัพย์หนึ่งแห่งที่ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกในการเข้าถึงสวัสดิการทางการเงิน การออมทรัพย์ และการขอสินเชื่อภายใต้ระบบสหกรณ์ การเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้อย่างสะดวกกว่าประชาชนทั่วไปที่ต้องใช้ระบบสินเชื่อผ่านธนาคารพาณิชย์ จึงได้เปรียบเพราะสหกรณ์ในสาขาอาชีพหรือสหกรณ์ของกลุ่มคนลักษณะอื่นมักมีความไม่แน่นอนแตกต่างจากสหกรณ์ของผู้มีเงินเดือนประจำสมาชิกมีความมั่นคงทางอาชีพและน่าเชื่อถือ สหกรณ์ในยุคเริ่มแรกบริหารจัดการกันเองภายในกลุ่มครูและเจ้าหน้าที่ทางการศึกษาของรัฐ กิจการของสหกรณ์ดำเนินการภายใต้อำนาจที่ประชุมใหญ่ของสมาชิก ผู้บริหารสหกรณ์เป็นตัวแทนที่มาจากสมาชิกของ

สหกรณ์ผ่านการเลือกตั้ง โดยมีมักเป็นผู้บริหารระดับสูงในพื้นที่ กิจการสหกรณ์เน้นการส่งเสริมการเก็บออมทรัพย์ของครุผ่านหุ้น และนำเงินทุนไปปล่อยสินเชื่อให้สมาชิกสามารถกู้นำไปใช้ได้ การกำเนิดโครงข่ายสหกรณ์ครุทั่วประเทศ ทำให้หนี้สินครุที่เดิมอยู่นอกระบบถูกถ่ายเทเข้าสู่หนี้สินในระบบสหกรณ์ที่มีระบบการจัดการและอัตราดอกเบี้ยที่แน่นอน ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงสินเชื่อจึงถูกคลี่คลายและยกระดับความสามารถในการบริโภคของครุ อีกทั้งยังมีระบบการจัดหาสินค้าเพื่อการสนับสนุนให้กับครุที่เกิดขึ้นผ่านการสร้างความร่วมมือเพื่อจัดหาอุปกรณ์ สิ่งของเครื่องใช้ให้กับครุที่พบได้ทุกพื้นที่การศึกษาทั่วประเทศ พร้อมการสนับสนุนคู่ขนานทางการเงินจากระบบสหกรณ์ ทำให้เรื่องการบริโภคของครุกลายเป็นเรื่องสะดวกขึ้นและนำครุเข้าสู่วงจรของการบริโภคสินเชื่อเงินผ่อน สินเชื่อเช่าซื้อที่มีดอกเบี้ยเป็นตัวกำกับภาระทางการเงินของการใช้จ่ายใช้สอยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เงินกู้ที่ครุสามารถเข้าถึงผ่านเครือข่ายระบบสหกรณ์ โดยดอกเบี้ยในปัจจุบันเฉลี่ยอยู่ที่ 5-7% ประกอบด้วย

1. เงินกู้สามัญ เงินกู้ขั้นพื้นฐานของระบบสหกรณ์ มีระยะเวลาการผ่อนชำระที่ยาว ในอดีตระยะเวลาการชำระอยู่ที่ประมาณ 6 ปี หรือ 72 งวด ในปัจจุบันสหกรณ์บางแห่งกำหนดไว้ถึง 30 ปี หรือ 360 งวด (เฉลี่ยอยู่ที่ 240-300 งวด) อีกทั้งปัจจุบันยังขยายอายุการผ่อนชำระไปเป็น 80 ปี บางสหกรณ์มีการกำหนดวงเงิน ถึง 65 เท่าทำให้มียอดผ่อนชำระที่ต่ำแม้จะเป็นยอดเงินที่สูงถูกใช้เป็นจุดเริ่มต้นของการกู้ที่ประสงค์ต้องการมีระยะเวลาผ่อนชำระที่ยาวจำนวนเงินต่องวดที่ต้องใช้จ่ายมีจำนวนน้อย ในปัจจุบันวงเงินมักขึ้นอยู่กับแต่ละสหกรณ์ เงื่อนไขมักสัมพันธ์กับอายุการเป็นสมาชิกมักเริ่มจากอายุสมาชิกตั้งแต่ 6 เดือนขึ้นไป เป็นระดับขั้นต่ำวงเงินในอดีตเริ่มจากจำนวนเท่าของเงินเดือน เฉลี่ย 10 เท่า จนมาถึงประมาณ 1 ล้านบาท (ขุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2562, หน้า 7-11) ปัจจุบันหลังกระแสปัญหาการแก้ไขหนี้สินครุบางสหกรณ์จึงมีการปรับเปลี่ยนเงื่อนไขของข้าราชการครุที่เข้าใหม่ต้องมีอายุสมาชิก 2 ปี (ผ่านประเมินครุผู้ช่วย) จึงจะเข้าเกณฑ์เงื่อนไขการกู้ยืมได้ อีกทั้งปรับลดวงการชำระลดลงเป็นประมาณ 180-240 งวด หรือ 15-20 ปี แต่ในการคำนวณกรอบวงเงินกู้ส่วนใหญ่สหกรณ์ใช้ในการปรับโครงสร้างหนี้ (ดังตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 ตัวอย่างอัตราเกณฑ์กู้เงินสามัญของสหกรณ์ออมทรัพย์ครุในพื้นที่ภาคเหนือและภาคอีสาน

ภาคเหนือ		ภาคอีสาน	
จังหวัด	เงินกู้สามัญ	จังหวัด	เงินกู้สามัญ
เชียงใหม่	100 เท่าเงินเดือน/3 ล้าน ค่าหุ้น 15%	ศรีสะเกษ	45 เท่าเงินเดือน/2.1 ล้าน ค่าหุ้น 30%
ลำปาง	80 เท่าเงินเดือน/2.4 ล้าน ค่าหุ้น 10%	อุบลราชธานี	35 เท่าเงินเดือน/1.6 ล้าน ค่าหุ้น 30%
แพร่	80 เท่าเงินเดือน/3 ล้าน ค่าหุ้น 15%	ขอนแก่น	60 เท่าเงินเดือน/3 ล้าน ค่าหุ้น 23%
อุดรดิตถ์	50-90 เท่าเงินเดือน/3 ล้าน ค่าหุ้น 20%	นครราชสีมา	ไม่กำหนดเท่า/3 ล้าน ค่าหุ้น 25%
น่าน	ไม่กำหนดเท่า/3 ล้าน ค่าหุ้น 20%	อุดรธานี	50 เท่าเงินเดือน/2.5 ล้าน ค่าหุ้น 20%

2. เงินกู้ฉุกเฉิน เป็นเงินกู้ระยะสั้นโดยมีระยะเวลาประมาณ 12 งวด หรือ 1 ปี วงเงินมักจะอยู่ในการจำกัดตามกรอบของรายได้โดยกำหนดให้มีเป็นกี่เท่าของรายได้ตามแต่ละข้อกำหนดของแต่ละสหกรณ์

และมีอายุสมาชิกขั้นต่ำ 6 เดือน โดยในอดีตวงเงินอยู่ที่ประมาณ 800-5,000 บาท และเปลี่ยนแปลงเป็นเฉลี่ยที่ 20,000 บาท ในช่วงปี พ.ศ. 2540

3. เงินกู้พิเศษ เป็นเงินกู้ที่สหกรณ์สามารถคิดค้น นำเสนอขึ้นมาให้มีการจัดทำโครงการเพื่อขอเงินในส่วนนี้ โดยมักมีวัตถุประสงค์ อาทิ เพื่อการศึกษา เพื่อการจัดหาที่อยู่อาศัยและซื้อที่ดินปลูกสร้างที่อยู่อาศัย เพื่อการรักษาพยาบาล เพื่อการประกอบธุรกิจ หรือเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต มีอัตราวงเงินและดอกเบี้ยไม่แน่นอนตามแต่ละเงื่อนไขของสหกรณ์โดยมักเริ่มต้นตั้งแต่หลัก 10,000-5,000,000 บาท (เงินกู้เพื่อจัดหาที่อยู่อาศัย) ในอดีตเงินกู้พิเศษจะอยู่ในรูปของเงินกู้เพื่อจัดหาที่อยู่อาศัยวงเงินในช่วงปี พ.ศ. 2522 อยู่ที่ประมาณ 100,000 บาท ก่อนที่จะปรับเป็น 3 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2541

อีกด้านการยกระดับความสามารถในการใช้จ่ายทำให้ครูเพิ่มความสามารถเพื่อการบริโภคสินค้ามาพร้อมกับการมาของซูเปอร์มาร์เก็ตครูที่เรียกว่าอย่างเป็นทางการว่า “องค์การค้าของคุรุสภา” ที่กำเนิดขึ้นมาในปี พ.ศ. 2493 ภายใต้พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ที่ดำเนินกิจการคู่ขนานมากับอาชีพครูโดยเฉพาะ มีบทบาทสำคัญในการนำเสนอสินค้าอุปโภคบริโภคที่สำคัญให้กับครู (สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา, 2565, หน้า 48) รวมไปถึงสื่อการสอนต่าง ๆ อีกทั้งยังสนับสนุนการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกมาขายให้แก่ครูผ่านระบบสวัสดิการ หากพิจารณาด้วยการเข้าถึงสินค้าอุปโภคบริโภคในระดับราคาต่ำสุดในแต่ละหมวดจะพบว่าค่าใช้จ่ายเพื่อซื้อสินค้าย่อมส่งผลถึงค่าใช้จ่ายรายเดือนของครูโดยเฉพาะสินค้าประเภทยานพาหนะที่ส่งผลกระทบต่อรายได้ครู หากใช้ระบบการผ่อนชำระที่มีระยะเวลายาวในการผ่อนชำระหลายปี (ดังตารางที่ 3)

ตารางที่ 3 ตัวอย่างสินเชื่อสินค้าอุปโภคบริโภคพื้นฐานที่ได้รับความนิยมและมีราคาเฉลี่ยการผ่อนต่ำที่สุด ในช่วงปี พ.ศ. 2520-2535 ผ่านโครงการสนับสนุนคุณภาพชีวิตครูของคุรุสภา

ปี พ.ศ.	ผลิตภัณฑ์	ราคารวม	ผ่อนชำระ	งวด	ค่าเฉลี่ยเงินเดือนครูระดับปริญญาตรี (บาท)	อัตราส่วนต่อรายได้ร้อยละ
2500	บ้าน	60,000	600	90	600	100
2527	เครื่องอุปโภคบริโภค	300-900	เงินสด			
2527	จักรยาน	850-1,900	250-600	36	3,655	6.83
2529	รถยนต์	167,500	3,670	48	ค่าเฉลี่ยตามกรอบเงินเดือนขั้นต่ำ-สูง	100
2529	เครื่องดนตรี	5,400-67,500	670-1,150	12-36		18.3
2530	เครื่องพิมพ์ดีด	2,500	เงินสด			
2530	จักรยานยนต์	20,950	720	36		19.7

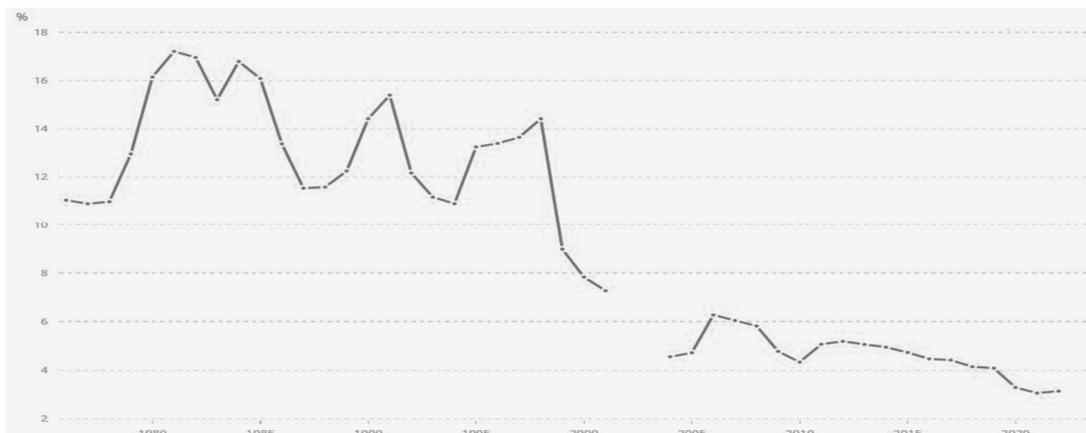
ตัวอย่างสินเชื่อและการจัดจำหน่ายสินค้าเพื่อสนับสนุนคุณภาพชีวิตครู สินค้าเงินผ่อนหรือสินเชื่อเช่าซื้อที่มีอัตราที่สูงเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราเงินเดือนที่ได้รับระหว่างที่โครงการเหล่านี้เกิดขึ้น กล่าวคือ หากเพียงใช้บริการโครงการเหล่านี้เพียงไม่กี่โครงการ อาทิ การซื้อยานพาหนะ การซื้อสินค้าอุปโภคบริโภค และการกู้ยืมเพื่อจัดหาที่อยู่อาศัยก็เพียงพอที่จะทำให้ครูมีรายจ่ายมากกว่ารายได้

โดยเฉพาะหากเป็นครอบครัวใหม่ที่ยังมีอัตราเงินเดือนอยู่ในระดับต่ำ หรือครูที่ยังไม่ได้รับคุณวุฒิระดับปริญญาตรีจะยังทำให้อัตราส่วนของค่าใช้จ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าเหล่านี้ลดทอนรายได้ในแต่ละเดือนลง

อัตราดอกเบี้ย การปฏิรูปทางการศึกษา ความเปลี่ยนแปลงแห่งยุคสมัยในสังคม

อัตราดอกเบี้ยเป็นจุดเริ่มต้นของการบริโภคสินเชื่อที่แตกต่างกันย่อมส่งผลต่ออัตราราคาใช้จ่ายที่แตกต่างกัน ยุคดอกเบี้ยสูงและดอกเบี้ยต่ำมีความสำคัญอย่างมากต่อการก่อหนี้สิน ดอกเบี้ยสินเชื่อตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2501-ก่อนวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 อยู่ในระดับสูงระหว่าง 12%-25% โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2521 อัตราราคาขยายตัวของสินเชื่อเพิ่มมากขึ้นเกิดปัญหาในการระดมเงินฝากเกิดภาวะเงินตึงตัว ทำให้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 เรียงชัย มาระธานนท์ (ม.ป.ป.) ชี้ว่าพฤติกรรมกาใช้จ่ายของประชาชนตามปกติมีความเปลี่ยนแปลงโดยหันมาเน้นการสะสมสินค้าคงทนถาวร เช่น บ้านที่อยู่อาศัย ตู้เย็น เครื่องจักรเครื่องยนต์ วัสดุดิบ เป็นต้น ส่งผลต่อความสามารถในการออม ในทางกลับกันประชาชนมีการออมหันไปเน้นการลงทุนในธุรกิจแชร์ที่ให้อัตราผลตอบแทนสูงกว่าสถาบันการเงิน ทำให้ธุรกิจเปียแชร์ที่ใช้เงินทุนเพื่อการอุปโภคบริโภคส่วนบุคคลเป็นตัวขับเคลื่อนขยายตัวมากขึ้นมีผลให้เกิดการกระตุ้นการใช้จ่ายของประชาชน การประกาศอัตราดอกเบี้ยที่กระทำผ่านธนาคารแห่งประเทศไทยสะท้อนถึงภาพของยุคดอกเบี้ยสูงของภาวะเศรษฐกิจในประเทศไทย แม้จะมีคำอธิบายว่าข้าราชการครูที่เป็นหนี้มักขาดความรู้ทางการเงิน (financial literacy) แต่ในอีกมุมหนึ่งงานศึกษาของ อุทิศ นาคสวัสดิ์ และคณะ นักศึกษาวิชาการศึกษาทางสังคมศาสตร์รุ่นที่ 2 (2506, หน้า 1-74) ศึกษาและพบว่าภารกิจนี้ใหม่เพื่อนำมาชำระหนี้เก่าที่ดอกเบี้ยสูงของข้าราชการเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาเป็นเรื่องปกติอยู่แล้ว โดยดอกเบี้ยในขณะนั้นพบว่ามีอัตราเฉลี่ยถึงร้อยละ 31.04 ต่อปี และดอกเบี้ยนอกระบบที่กู้ยืมเพื่อใช้จ่ายในชีวิตประจำวันมีอัตราอยู่ระหว่างร้อยละ 0-960 ต่อปี หรือ ร้อยละ 80 ต่อเดือน อันมีลักษณะเป็นดอกเบี้ยระยะสั้นที่เป็นการกู้ยืมกันเองและคิดดอกเบี้ยสูงจำนวนเงินไม่มากโดยไม่ได้ผ่านสถาบันทางการเงิน

อัตราดอกเบี้ยที่สูงขึ้นและลดลงตัวอย่างรวดเร็วหลังวิกฤตการณ์เศรษฐกิจต้มยำกุ้งในปี พ.ศ. 2540 ส่งผลต่ออัตราดอกเบี้ยสินเชื่อในการกู้ยืมเพื่อการบริโภคสินค้าต่าง ๆ รวมถึงดอกเบี้ยของสถาบันการเงินในกลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์และธนาคารของรัฐที่ครูเข้าไปใช้บริการสัมพันธ์ไปถึงอัตราดอกเบี้ยสินเชื่อเพื่อการเช่าซื้อที่เกิดขึ้นภายใต้นโยบายการจัดทำโครงการสินเชื่อระบบสวัสดิการแบบเช่าซื้อ สวัสดิการเงินผ่อน ในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2527-2538 นอกจากครูจะบริโภคสินเชื่อผ่านโครงสร้างสวัสดิการ พวกเขายังอยู่ภายใต้ยุคสมัยที่ดอกเบี้ยสูง และประสบปัญหาทางการเงินเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ พร้อมไปกับการผูกโยงมูลหนี้ร่วมกันผ่านระบบค้ำประกันในการกู้ยืมสินเชื่อในหมู่ครู ดังนั้น โครงการจัดการหนี้ของอุปโภคบริโภคในช่วงยุคแรกของคุณภาพชีวิตครูจึงเกิดขึ้นในยุคดอกเบี้ยแพง (high interest rate era) ที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 ก่อนที่จะเข้าสู่ยุคดอกเบี้ยต่ำในปี พ.ศ. 2540 หรือหลังวิกฤตเศรษฐกิจความเสียหายอย่างหนักในสถานะทางการเงินส่วนบุคคล แม้ว่าจะเข้าสู่ยุคดอกเบี้ยต่ำในช่วงทศวรรษ 2540 และการใช้หนี้ IMF ในระหว่างปี พ.ศ. 2545-2546 ในยุครัฐบาลทักษิณ ชินวัตร (ดังภาพที่ 2)



ภาพที่ 2 อัตราดอกเบี้ยกู้ยืมของไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2519-2566
ที่มา: ธนาคารโลก (2567)

ด้วยกระแสการปฏิรูปการศึกษาผ่านพระราชบัญญัติการศึกษาปี พ.ศ. 2542 ประเด็นปัญหาหนี้สินจึงระเบิดขึ้นกลายเป็นเงินทุนหมุนเวียนเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินข้าราชการครูที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540 ที่รับผิดชอบโดยหน่วยงานสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ในฐานะกลไกชุดใหม่ในการผ่อนถ่ายหนี้สินจากระบบเก่าเข้าสู่หนี้สินอีกระบบโดยมีวงเงิน 200,000 บาท ผ่อนชำระ 96 งวด ดอกเบี้ยร้อยละ 4 ต่อปีเป็นหนทางแก้ไขปัญหาหนี้สินครูที่ดำเนินมาต่อเนื่องกว่า 2 ทศวรรษจนถึงปัจจุบัน

การรวมหนี้ ลดดอกเบี้ย หาแหล่งเงินทุนใหม่ เมื่อหนี้สินในฐานะเครื่องมือทางนโยบาย

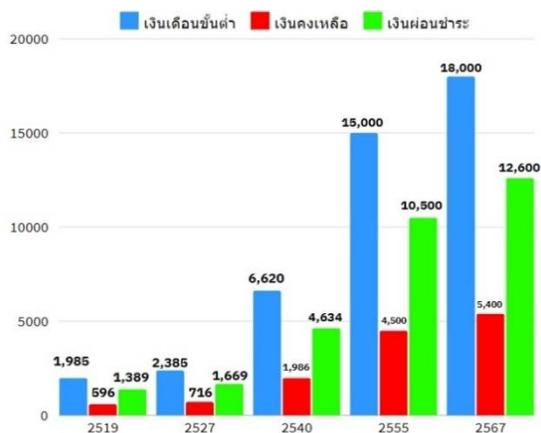
หลังการปฏิรูประบบการศึกษาปี พ.ศ. 2542 หนี้สินครูกลายเป็นประเด็นทางนโยบายของภาครัฐมีการจัดตั้งเงินทุนหมุนเวียนเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินข้าราชการครู แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาหนี้สินครูได้อย่างเบ็ดเสร็จ การแก้ไขปัญหาหนี้สินจึงมีลักษณะเป็นเพียงการลดทอนปัญหาหนี้สินให้ทุเลาลง การละเลยพิจารณาผลกระทบที่ทำให้ครูถูกผลักเข้าสู่รูปแบบการดำเนินชีวิตที่มีลักษณะคล้ายกัน คือ “การสร้างหนี้สิน” เพื่อสร้างคุณภาพชีวิต ทำให้การแก้ไขปัญหาয়วงเวียนอยู่ที่การดำเนินจัดการรูปแบบเดิม อาทิ

1. รวมหนี้สินหลายแหล่งโครงการในระบบ-นอกระบบเป็นก้อนเดียวและปรับอัตราดอกเบี้ยใหม่
2. ปรับลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ใหม่ โดยกำหนดให้สหกรณ์ออมทรัพย์ปรับลดอัตราดอกเบี้ยกู้ยืมลง
3. สร้างแหล่งสินเชื่อใหม่จัดโครงการเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำเพื่อนำไปใช้ชำระเงินกู้เดิมที่มีอยู่ได้
4. ขยายระยะเวลาการผ่อนชำระ เพิ่มระยะเวลาข้อตกลงการทำสัญญาการผ่อนชำระของผู้กู้ (ปัจจุบันอยู่ที่ 80 ปี)
5. กำหนดกรอบการหักเงินเดือนเพื่อชำระหนี้สิน (ปัจจุบันอยู่ที่คงเหลือ 30%) (ดังรูปภาพที่ 3)
6. การจัดการอบรมให้ความรู้ทางการเงิน
7. การเพิ่มเงินเดือน

ในปัจจุบันได้มีนโยบายเพื่อเพิ่มอัตราเงินเดือนข้าราชการทั้งระบบเป็น 18,000 บาท ในปี พ.ศ. 2567 ดังนั้นจะพบว่าหากนำเกณฑ์การให้วงเงินกู้สามัญมาใช้ในการประเมินสินเชื่อจะทำให้พบว่ามีวงเงินสำหรับครูใช้ได้เพียง 1,500,000 บาท โดยประมาณเท่านั้นหากใช้เกณฑ์เงินกู้สามัญ แต่ในปัจจุบันมีสินเชื่อเงินกู้ประเภท เงินกู้พิเศษที่มีการกำหนดวงเงินเฉพาะ ระยะเวลาในการผ่อนชำระยาวกว่า 180 งวด (15 ปี) ทำให้สามารถกู้เงินได้มากขึ้น ระยะเวลาผ่อนชำระนานขึ้น และยังสามารถสับเปลี่ยนหมุนเวียนโครงการในการกู้ยืมได้หลากหลายรูปแบบ การกำหนดให้ขอบเขตอัตราเงินเดือนและความรับผิดชอบในการค้ำประกันอาจเป็นทางออกที่สมเหตุสมผล หากไม่สามารถยุติกระแสความมั่นคงของอาชีพข้าราชการไว้ได้

ความสามารถในการก่อหนี้ตามกฎ กระทรวงเรื่องเงินคงเหลือ 30%

- เงินเดือนขั้นต่ำ** เงินเดือนขั้นต่ำข้าราชการได้รับตามฐานเงินเดือน
- ร้อยละ 30%** ระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการหักเงินเดือน พ.ศ.2551
- กองทุนสำรอง** กองทุนสำรองหนี้สินตามเงินคงเหลือเพื่อใช้ในการผ่อนชำระ



ภาพที่ 3 ความสามารถในการผ่อนชำระหนี้สินหากใช้หลักเกณฑ์เงินเดือนคงเหลือ 30%
ที่มา: ผู้เขียน

จากกราฟจะพบว่าอัตราเงินเดือนในแต่ละปีเป็นอัตราเงินขั้นต่ำเมื่อแรกปัจจุบันราชการ โดยในปี พ.ศ. 2519 เป็นปีที่มีการขยายอัตราเงินเดือนข้าราชการ ปี พ.ศ. 2527 เริ่มมีการนำโครงการสินเชื่อเพื่อการซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคมาใช้ (มอเตอร์ไซค์) ปี พ.ศ. 2540 คือปีที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง เงินเดือนของข้าราชการปรับสูงขึ้นเกือบ 3 เท่าจากปี พ.ศ. 2527 ต่อมาปี พ.ศ. 2555 ปรับปรุงอัตราขั้นต่ำของเงินข้าราชการเป็น 15,000 บาท สัดส่วนในการบริโภคสินเชื่อสูงสุดแบบไม่คำนวณรายจ่ายมีจำนวนน้อยมาก

บทสรุป

การพิจารณาปัญหาหนี้สินที่มองข้ามมุมมองพฤติกรรมกรรมการบริโภคสินเชื่อ ทำให้พบว่าปัญหาเกิดขึ้นเริ่มต้นมาจากความมั่นคงทางรายได้ของอาชีพครูจนมาถึงการยกฐานะครูเป็นข้าราชการพลเรือนทำให้เกิดกระแสความต้องการเข้ามาประกอบอาชีพรับราชการครู ร่วมกับการก่อตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์ครู การเพิ่มขึ้นของโครงสร้างเงินเดือนข้าราชการครูพร้อมไปกับการจัดทำโครงการเพื่อเพิ่มคุณภาพชีวิตครูผ่านการบริโภคอุปโภคสินค้าและการเข้าถึงสินเชื่อ เป็นจุดเริ่มต้นของปัญหาเชิงโครงสร้างที่ทำให้อาชีพ

รับราชการกลายเป็นอาชีพที่มีความได้เปรียบในการเข้าถึงโอกาสในการบริโภคสินเชื่อ การอาศัยกลุ่มข้าราชการครูที่มีจำนวนมากและกระจายอยู่ทั่วทั้งประเทศ เพื่อสร้างวงจรคุณภาพชีวิตที่ดีผ่านระบบสวัสดิการ รวมถึงความได้เปรียบของการใช้เหตุผลการพัฒนาคุณภาพชีวิตผลักดันให้อาชีพครูได้รับการดูแลตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ กล่าวคือ ตั้งแต่เริ่มมีรายได้และสวัสดิการที่มั่นคง พร้อมไปกับการมีสถาบันทางการเงินให้สินเชื่อ มีโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิต ไปจนถึงมีนโยบายแก้ไขปัญหามือเกิดหนี้สิน ทำให้ปัญหาได้ขยับขยายวงเวียนเป็นวงจรจนกลายเป็นข้อถกเถียงทางสังคม

การดำเนินนโยบายของภาครัฐและสถาบันการเงินที่เน้นการใช้กลไกเพื่อเยียวยาผ่านแนวทางการแก้ไขให้กับข้าราชการครูกว่า 25.39% หรือ 1 ใน 4 ของข้าราชการพลเรือนทั้งในแบบต่าง ๆ ทั้งลักษณะการเจรจาลดดอกเบี้ย หาแหล่งเงินกู้ใหม่ และการเพิ่มเงินเดือน เป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเพียงชั่วคราวที่ไม่อาจยับยั้งวงจรหรือระงับวงจรของปัญหาหนี้สินข้าราชการครูได้ การแก้ไขปัญหาเรื่องดอกเบี้ยเป็นเพียงส่วนหนึ่งในการจัดการดอกเบี้ยตกค้างจากอดีตมาสู่การปรับโครงสร้างหนี้ใหม่ คงไม่อาจระงับยับยั้งกลไกการบริโภคสินเชื่ออันจะนำไปสู่วงจรหนี้สินได้และไม่สามารถแสวงหาเงื่อนไขอื่นจะตัดวงจรหนี้สินลงได้ ภาวะเงินเฟ้อและค่าครองชีพที่สูงขึ้น อัตราดอกเบี้ยของสินเชื่อที่เพิ่มสูงขึ้นในอนาคต การไม่สามารถหยุดยั้งวงจรการบริโภคสินเชื่อในลักษณะการรวมกลุ่มค้ำประกัน และการที่ยังไม่สามารถหยุดยั้งมูลหนี้ในอดีตจำนวนมหาศาลที่ยังคงค้างชำระผูกพันกันเป็นห่วงโซ่มาจากในอดีตที่ยังซ่อนในกองหนี้มหาศาลของข้าราชการครูในยุคเก่าทั้งที่เกษียณอายุราชการไปแล้วและกำลังจะถึงวัยเกษียณนั้น การแก้ไขหนี้สินที่มุ่งเน้นเพียงแค่เพิ่มรายได้ ลดต้นทุนดอกเบี้ย จัดหาเงินทุนมาปรับโครงสร้างหนี้สินจะเป็นเพียงการต่อลมหายใจให้กับชีวิตทางเศรษฐกิจที่เปราะบางภายใต้อาชีพข้าราชการครูในแต่ละวงรอบชีวิตในทุก ๆ วันครู เพื่อรอทางออกของหนี้สินอันเป็นความตายของครูที่จะช่วยจบวงจรหนี้ลูกโซ่ที่ดำรงอยู่ให้ลดลง

บรรณานุกรม

- กรมวิชาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. (2503). **ภาวะความเป็นอยู่ของครูในภาคศึกษา 2**. กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ.
- คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปการศึกษา. (2517). **การศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ**. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปการศึกษา.
- คณะวิชาครุศาสตร์ วิทยาลัยครูจันทระเกษม. (2533). **ภาพลักษณ์การศึกษาไทย: อดีต ปัจจุบัน อนาคต**. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยครูจันทระเกษม.
- ชุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย. (2562). **คำแนะนำการปรับโครงสร้างหนี้ของสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์**. สืบค้นจาก <http://www.fsct.com/ebook/manual20190619.pdf>
- เดชา พจนสุนทร. (2541). **ครูกับภาวะหนี้สิน**. สารนิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปิยดา สมบัติวัฒนา. (2557). **รายงานวิจัยเรื่อง แบบจำลองความสัมพันธ์เชิงสาเหตุพฤติกรรม หลีกเลี่ยงการเป็นหนี้ครู สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เขตพื้นที่ การศึกษากรุงเทพมหานคร: รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม.
- เริงชัย มะระกานนท์. (ม.ป.ป). **วิกฤตเกี่ยวกับเศรษฐกิจ เศรษฐกิจการเงินปี 2522**. สืบค้นจาก http://library1.nida.ac.th/nida_jour0/NJv20n2_09.pdf
- วิทยา นาทอง. (2508). **การสำรวจปัญหาของครูใหม่ในโรงเรียนมัธยมศึกษา**. วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา. (2565). **จดหมายเหตุคุรุสภา เล่ม 3**. กรุงเทพฯ: พี.เอ.ลีฟวิ่ง.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2567). **ภาวะสังคมไทยไตรมาสสี่และภาพรวมปี 2566**. สืบค้นจาก https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?id=13636&filename=socialoutlook_report
- สำรวม จงเจริญ. (2546). **การศึกษาวิจัยปัญหาหนี้สินข้าราชการครู 2544**. *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์*, 43(1), หน้า 187-211.
- สุทธิสม ดังก้อง. (2536). **ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดภาวะหนี้สินของข้าราชการครู : ศึกษาเฉพาะกรณีข้าราชการครูประถมศึกษานในจังหวัดภาคอีสานตอนบน**. วิทยานิพนธ์การศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุนงค์ บัวทอง นวรัตน์ ประทุมตา และกาญจนา บุญส่ง. (2563). **แนวทางการบริหารจัดการแก้ปัญหาหนี้สินของครูในจังหวัดเพชรบุรี**. *วารสารบัณฑิตศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา*, 13(1), หน้า 18-28.

สมเกียรติ ฉายไชน. (2540). **ภาวะหนี้สินของสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูทั่วประเทศ**. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมสหกรณ์.

อุทิศ นาคสวัสดิ์ และคณะนักศึกษาวិชาการวิจัยทางสังคมศาสตร์รุ่นที่ 2. (2506). **รายงานการวิจัยเรื่อง ภาวะการครองชีพของข้าราชการชั้นจัตวา ในจังหวัดพระนครและธนบุรี ในรอบปี 2505-2506**. กรุงเทพฯ: กองวิจัยสังคมศาสตร์ สำนักงานสภาวิจัยแห่งชาติ.