

**การศึกษาสภาพปัญหาของครูอัตราจ้างในโรงเรียนสังกัดสำนักงาน
เขตพื้นที่การศึกษา กรุงเทพมหานคร เขต 3**

**A Study of the Overview of the Problems of Contracted Teachers
in Schools under the Administration of
Bangkok Educational Service Area Office 3**

วิระยุทธ พรพจน์ธนาภา¹

Wirayut Phonphotthanamat

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาสภาพปัญหาในการทำงานของครูอัตราจ้าง ผลกระทบของขวัญกำลังใจในการทำงานที่ลดลง และแนวทางในการแก้ปัญหาในทัศนะของครูอัตราจ้าง 2) ศึกษามุมมองของผู้บริหารหรือครูผู้มีส่วนในการประเมินผล การทำงานของครูอัตราจ้างต่อการจ้างงานในลักษณะสัญญาจ้างชั่วคราวในรูปแบบปัจจุบัน กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาประกอบด้วย ครูอัตราจ้างและครูผู้บริหารหรือครูผู้มีส่วนในการประเมินการทำงานของครูอัตราจ้าง รวมทั้งสิ้น 26 คน วิธีวิจัยที่ใช้คือการศึกษจากเอกสาร และการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบสัมภาษณ์ที่ใช้เป็นแบบสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง ผลการศึกษาพบว่า

จากมุมมองของครูอัตราจ้าง (1) สภาพปัญหาในการทำงานประกอบด้วย เงินเดือน / สวัสดิการไม่เพียงพอ ขาดความมั่นคงในงาน มีความเหลื่อมล้ำในสถานภาพ ขาดความก้าวหน้าในอาชีพ และขาดระบบการประเมินผลการทำงานที่ชัดเจน / โปร่งใส (2) ขวัญกำลังใจที่ถดถอยทำให้ครูอัตราจ้างส่วนใหญ่พยายามดิ้นรนที่จะไปสอบบรรจุนักเรียน

¹ นิสิตปริญญาเอก หลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์ ดร.นฤมล ทับจุมพล ซึ่งเป็นผู้จุดประกายความคิดในการทำหัวข้อวิจัยนี้
อีกทั้งยังให้ข้อเสนอแนะอันมีค่ายิ่ง

ขาดความต่อเนื่องในการเรียน และโรงเรียนต้องเริ่มต้นการพัฒนาบุคลากรใหม่ (3) แนวทางในการแก้ปัญหา คือ เพิ่มเงินเดือน / สวัสดิการ และเปลี่ยนแปลงระบบสัญญาจ้าง

มุมมองของผู้บริหารหรือครูผู้มีส่วนในการประเมินการทำงานของครูอัตราจ้างต่อข้อดีระบบสัญญาจ้างชั่วคราว คือ ทำให้ครูอัตราจ้างกระตือรือร้นในการทำงาน โรงเรียนสามารถคัดบุคลากรได้ตรงตามความต้องการ กำจัดบุคลากรที่ด้อยคุณภาพออกไปได้ และเป็นการแก้ปัญหาคขาดแคลนบุคลากรเฉพาะหน้า ส่วนข้อเสียคือ ทำให้ครูอัตราจ้างเสียขวัญกำลังใจในการทำงาน ไม่สามารถรักษาครูอัตราจ้างที่มีคุณภาพไว้ได้ และทำให้นักเรียนขาดความต่อเนื่องในการเรียน

คำสำคัญ: ครูอัตราจ้าง, ลูกจ้างชั่วคราว, การลดขนาดกำลังคนภาครัฐ, การปฏิรูประบบราชการ, การจัดการภาครัฐแนวใหม่

Abstract

The purposes of this study were to examine the overview problems of contracted teachers in schools under the Administration of Bangkok Educational Service Area Office 3, the effects of decreased work morale, and problem-solving approaches from the viewpoint of contracted teachers, and to determine the viewpoint of administrators or teachers taking part in evaluating the performance of contracted teachers working in the present temporary employment contract system. The sample consisted of 26 personnel who are contracted teachers in primary and secondary schools, and administrators or teachers who take part in evaluating the performance of contracted teachers working in schools under the Administration of Bangkok Educational Service Area Office 3. The research method was unstructured interview. The results of this study revealed the following:

The overview problems of contracted teachers were: (1) not enough salary or welfare, unsecure jobs, differences in job status, and no career path or transparent evaluation process; (2) a poor work morale that affects all stakeholders (contracted teachers, students, and schools—most are contracted teachers attempting to pass the civil service examination, so the students are affected by inconsistency and less dedication to teaching, and the school always has to recruit new employees; and (3) the problem-solving approaches regarding decreased work morale were twofold: salary or welfare increases, and contract transformation to add more job security.

Regarding the viewpoint of administrators or teachers that take part in evaluating performance, it might be concluded that the positive aspects of the temporary employment contract system were the creation of enthusiastic contracted teachers, recruiting the “right” employees, the removal of employees or teachers that have failed the evaluation, and the resolution of the shortage of employees in the intermediate term. On the other hand, the negative aspects of the temporary employment contract system were decreases in the work morale, loss of some employees, the creation of inconsistency in learning, and wasting time in training and in developing new employees.

*Keywords: Contracted teacher, Temporary employment,
Downsizing, Public sector reform, New public management*

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การที่รัฐบาลได้กำหนดมาตรการจำกัดกำลังคนภาครัฐ เพื่อลดจำนวนข้าราชการทุกหน่วยงานลงในปี 2542 จึงเกิดโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิตเกษียณก่อนกำหนดของข้าราชการ ทำให้จำนวนข้าราชการของทุกหน่วยงานลดลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทำให้ในหลายจังหวัดมีโรงเรียนจำนวนมากที่ยังขาดแคลนครูผู้สอน (ทวีศักดิ์ สุทกวาทิน, 2550: 22) เพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าวในปีงบประมาณ 2547 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงเสนอของบประมาณเพื่อจ้างบุคลากรในตำแหน่งครูรายเดือนที่เรียกกันว่า “ลูกจ้างชั่วคราวครูรายเดือน” เพื่อช่วยลดปัญหาดังกล่าวในโรงเรียนที่ขาดแคลนครูขั้นวิกฤต โดยสำนักงานงบประมาณได้อนุมัติงบประมาณให้ลูกจ้างชั่วคราวครูรายเดือนมาจนถึงปัจจุบัน (นาฏนดา ก่อเกิด, 2551: 1) ตำแหน่งลูกจ้างชั่วคราวครูรายเดือน หรือครูอัตราจ้างนั้นเป็นตำแหน่งที่มีลักษณะการจ้างแบบสัญญาปีต่อปี ดังนั้นสถานภาพครูอัตราจ้างจึงมีความแตกต่างจากครูประจำการ เนื่องจากตำแหน่งข้าราชการครูเป็นตำแหน่งที่มีความมั่นคงในหน้าที่ มีความเจริญก้าวหน้าในตำแหน่ง มีสวัสดิการที่ดีที่จะส่งผลให้เกิดขวัญกำลังใจในการทำงาน ในขณะที่ครูอัตราจ้างมีเฉพาะค่าจ้างรายเดือน ไม่มีความก้าวหน้าในตำแหน่ง ไม่มีสวัสดิการทั้งที่มีงานที่รับผิดชอบเหมือนกัน ได้แก่การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนให้แก่เด็กนักเรียน บางครั้งยังมีความรับผิดชอบมากกว่าครูประจำการอีกด้วย (สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุบลราชธานี, 2542: 13 อ้างใน ปิยะ อุทสิงห์, 2544) เนื่องจากความไม่มั่นคง ไม่มีความก้าวหน้าในอาชีพ สวัสดิการไม่มี ทั้งๆ ที่หลายท่านทำงานด้วยความตั้งใจมานะอดทน ทำให้ครูหลายคนมองว่าอาชีพครูอัตราจ้างเป็นทางผ่าน ที่พักริมทาง ทางเลือกสุดท้ายในการประกอบอาชีพ บางคนเรียกว่าครูปลอม (วิชาการ.คอม, 2548)

วิชัย ตันศิริ (2547: 84) ได้กล่าวถึงปัญหาการลาออกของครูไปสู่อาชีพอื่นหรือเรื่องภาพพจน์ของครูนั้น อยู่ที่บรรยากาศการทำงาน สภาพแวดล้อมของการทำงาน ขวัญกำลังใจ และสวัสดิการครู ซึ่งต้องได้รับการเอาใจใส่ของผู้บริหารให้มากขึ้น ต้องถือว่าเป็นภารกิจที่สำคัญ และเป็นภารกิจหลักของการบริหารบุคลากร การจัดสวัสดิการอาจทำได้กว้างขวางตั้งแต่เรื่องที่อยู่อาศัย การเดินทางมาทำงาน การรักษาพยาบาล การจัดนันทนาการ การให้ออกาสพักผ่อนหย่อนใจ การส่งเสริมให้ครูได้มีโอกาสศึกษาต่อ ฝึกอบรมเพื่อศึกษาวิจัย เป็นต้น ที่สำคัญสวัสดิการครูจะต้องรวมถึงการแก้ไขความเดือดร้อนของครู

ดังนั้น การศึกษาครั้งนี้จึงมุ่งที่จะศึกษาสภาพปัญหาของครูอัตราจ้าง ว่าหลังจากที่ภาครัฐได้นำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ โดยมีมาตรการลดขนาดกำลังคนภาครัฐเกิดขึ้น ทำให้บุคลากรครูขาดแคลน จึงมีการจ้างงานในตำแหน่งครูอัตราจ้างเกิดขึ้นนั้น ครูอัตราจ้างมีสภาพปัญหาในการปฏิบัติงานอะไรบ้าง มีขวัญกำลังใจในการทำงานเป็นเช่นไร และหากขวัญกำลังใจของครูอัตราจ้างไม่ดีนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบต่องานบ้าง โดยศึกษาผ่านมุมมองของครูอัตราจ้างเอง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นมุมมองของผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงต่อการจ้างงานในลักษณะสัญญาจ้างชั่วคราว

นอกจากนี้เพื่อให้ได้มุมมองที่มีความหลากหลายนอกจากมุมมองของครูอัตราจ้างเองซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงแล้ว มุมมองของผู้บริหารโรงเรียนหรือครูผู้มีส่วนในการประเมินผลการทำงานของครูอัตราจ้างก็ถือว่าเป็นอีกมุมมองหนึ่งที่มีความสำคัญและน่าสนใจเช่นเดียวกัน เพราะอาจเรียกได้ว่าเป็นมุมมองของผู้ที่ได้สัมผัสการทำงานของครูอัตราจ้างโดยตรง ซึ่งจะเป็นผู้ที่ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อดีข้อเสียของการจ้างงานในลักษณะสัญญาจ้างชั่วคราวได้เป็นอย่างดี

กรุงเทพมหานครเป็นจังหวัดที่มีสถานศึกษาเป็นจำนวนมาก ดังนั้นจึงเป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้ศึกษาสนใจศึกษากลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นครูอัตราจ้างสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากทม. เขต 3 ทั้งในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาในการทำงานของครูอัตราจ้าง ผลกระทบของขวัญกำลังใจในการทำงานที่ลดลง และแนวทางในการแก้ปัญหาในทัศนะของครูอัตราจ้าง
2. เพื่อศึกษามุมมองของผู้บริหารหรือครูผู้มีส่วนในการประเมินผลการทำงานของครูอัตราจ้างต่อการจ้างงานในลักษณะสัญญาจ้างชั่วคราวในรูปแบบปัจจุบัน

แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

กระแสการปฏิรูประบบราชการโดยแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ได้ดำเนินมาตั้งแต่ทศวรรษ 1980 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อปฏิรูประบบไปสู่การลดต้นทุนและลดขนาดภาครัฐ อีกทั้งเน้นการปรับปรุงการให้บริการของภาครัฐ (McNabb, David E., 2009: 3-4) แนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) นั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเชื่อว่างค์การภาครัฐนั้นขาดความสามารถเพียงพอที่จะรับมือกับความท้าทายและโอกาสที่จะก้าวเข้ามาในศตวรรษที่ 21 ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำการปฏิรูป (Robert B. Denhardt and Janet V. Denhardt, 2009: 367) โดยการมุ่งเน้นไปที่ค่านิยมแห่งการมีประสิทธิภาพและภาวะความเป็นผู้ประกอบการของรัฐ (Steven G. Koven, 2009: 148) ซึ่งนักวิชาการส่วนใหญ่เห็นว่า ทฤษฎีที่เป็นรากฐานให้แก่แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (new institutional economics) ซึ่งมีที่มาจากสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยจะเน้นในเรื่องความสามารถที่จะจัดการแข่งขัน ทางเลือกของผู้ใช้ ความโปร่งใส และโครงสร้างสิ่งจูงใจ ส่วนอีกทฤษฎีคือ ทฤษฎีการจัดการนิยม (managerialism) ซึ่งเป็นกระแสล่าสุดที่เกิดขึ้นในภาครัฐ โดยแนวคิดดังกล่าวจะเน้น การจัดการอย่างมืออาชีพ ซึ่งสามารถนำไปใช้ที่ไหนก็ได้ มีความยอดเยี่ยม ทางด้านความเชี่ยวชาญทางเทคนิค และมีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจ เพื่อที่จะบรรลุผลสำเร็จ มีการประเมินวัดผลสำเร็จของงานและการปรับเปลี่ยนอยู่เสมอ (Christopher Hood, 1991) นอกจากสองทฤษฎีหลักดังกล่าวแล้วยังมีกระแสรองที่มองว่าจะมีเรื่องของทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) อยู่ด้วย (Gruening, 2001:2 ; อ้างใน จุไรรัตน์ จุลจักรวัฒน์, 2547: 97)

โดย Christopher Hood (1991: 495-507) ได้อธิบายลักษณะสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ซึ่งมีหลักการสำคัญ 7 ประการคือ (1) เน้นการบริหารจัดการแบบมืออาชีพที่ปฏิบัติอย่างกระตือรือร้นจริงๆ การบริหารภาครัฐโดยให้อำนาจแก่ผู้จัดการภาครัฐในการบริหารอย่างเต็มที่ เพื่อให้ผู้บริหารมีความเป็นอิสระและเกิดความคล่องตัว (2) มีมาตรฐานและการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจน (3) มุ่งเน้นการควบคุมผลผลิต การจัดสรรทรัพยากร และการให้รางวัลถูกเชื่อมโยงเข้ากับการปฏิบัติงานที่วัดได้ (4) เปลี่ยนรูปแบบเป็นการกระจาย

หน่วยงานย่อยในภาครัฐ (5) เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะมากขึ้น โดยจะมุ่งปฏิรูปการผูกขาดในการให้บริการสาธารณะ อันนี้แนวคิดการแข่งขันดังกล่าวยังครอบคลุมการประยุกต์ใช้ในการจัดการทรัพยากรมนุษย์อีกด้วย เช่น การจ้างพนักงานตามสัญญาจ้าง (Yamamoto, 2003: 5 อ้างใน จุไรรัตน์ จุลจักรวัฒน์, 2547: 57) (6) นำแนวทางการบริหารงานแบบภาคเอกชนมาใช้ (7) เน้นการสร้างวินัย การใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด และคุ้มค่า

ข้อวิจารณ์การปฏิรูประบบราชการตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่

1. จากการที่แนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นเป็นแนวทางที่มุ่งเน้นแต่ในเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึงทำให้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า ได้ลดวัฒนธรรมดั้งเดิมที่เคยมี ซึ่งก็คือความผูกพันต่อองค์กรภาครัฐ และมีการวิจารณ์ว่าแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นเป็นเพียงกระแสนิยมชั่วคราว (McNabb, 2009: 8)

2. การจัดการภาครัฐแนวใหม่ดูเหมือนว่ามีแต่เรื่องของประสิทธิภาพเท่านั้น แต่ไม่มีเรื่องของความยุติธรรม หรือหากจะมีอยู่บ้างก็ทำได้ยาก (ชนิดา จิตตรุทธะ, 2552: 11-26)

3. การจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นเพียงการสร้างข่าวโฆษณาแต่ไม่มีเนื้อหาสาระจริงๆ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ไม่ได้ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอะไรมากนัก ไม่เหมือนกับสิ่งที่ผู้บริหารระดับสูงนำมาประกาศให้ประชาชนฟัง ในส่วนลึกๆ แล้วปัญหาและข้อบกพร่องของการบริหารก็ยังคงมีอยู่ (Christopher hood, 1991: 495-507)

4. การจัดการภาครัฐแนวใหม่ทำลายระบบการให้บริการภาครัฐ โดยไม่สามารถลดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยบริการลงได้อย่างมีประสิทธิภาพตามที่อ้างไว้ (Christopher hood, 1991: 495-507)

5. แม้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะอ้างว่ามีขึ้นเพื่อประโยชน์ของสาธารณชนแต่จริงๆ แล้วเป็นเพียงเครื่องมือในการสร้างประโยชน์ส่วนตน เพราะเป็นการสนับสนุนกลุ่มบุคคลระดับสูงในสังคมที่มีอาชีพอยู่ในกลุ่มผู้บริหารใหม่ (Christopher hood, 1991: 495-507)

6. การที่แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่อ้างว่าเป็นแนวทางการบริหารที่เป็นสากลใช้ได้ทุกที่ทุกเวลานั้น เป็นสิ่งไม่จริง เพราะแท้จริงแล้ว คุณค่าทางการบริหารที่แตกต่างกัน จำเป็นต้องอาศัยแ่งมุมพื้นฐานเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารที่แตกต่างกัน

แนวคิดการลดขนาดกำลังคนภาครัฐ

แนวคิดการลดขนาดองค์กร

แนวคิดเรื่องการลดขนาดองค์กร (Downsizing) นั้นเป็นแนวคิดที่ได้เข้ามามีอิทธิพลในสหรัฐอเมริกาเมื่อประมาณสองทศวรรษที่ผ่านมา โดยแนวคิดดังกล่าวนั้นได้เข้ามาเปลี่ยนแปลงค่านิยมในการบริหารกิจการของสหรัฐอเมริกาแบบดั้งเดิม เช่นแต่เดิมนั้น นักบริหารธุรกิจเชื่อกันว่าองค์กรที่มีขนาดใหญ่จะเป็นองค์กรที่ดีกว่า เมื่อแนวคิด การลดขนาดองค์กรเข้ามาทำให้เริ่มมองว่า การที่ภาคองค์กรมีขนาดเล็กก็อาจจะดีกว่าได้ (Kim S. Cameron, 1994: 189-190) ซึ่งความเชื่อดังกล่าวได้เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาจนก่อให้เกิดเป็นกระแสที่หลายๆ องค์กรในสหรัฐอเมริกานิยมนำไปใช้ เป็นกลยุทธ์หลักขององค์กร ทุกๆ ภาคส่วนได้นำไปใช้ไม่เว้นแม้กระทั่งรัฐบาลสหภาพ ไปจนถึงสหภาพการค้า (Kim S. Cameron, 1994: 190)

Kim S. Cameron (1994: 192-193) ได้ให้ความหมายของ การลดขนาดองค์กรว่าเป็นชุดของกิจกรรม ที่ดำเนินการไปในการจัดการองค์กร และการตัดสินใจเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพ ผลิตภาพ และ/หรือ การแข่งขัน ซึ่งโดยนัยนี้จึงเป็นกลยุทธ์ที่ผู้จัดการใช้ในการนำไปปฏิบัติ ซึ่งจะส่งผลต่อ (ก) ขนาดของกำลังแรงงานในองค์กร (ข) ต้นทุน และ (ค) กระบวนการทำงาน ซึ่ง Cameron ได้กล่าวถึงลักษณะ 4 ประการที่ทำให้แนวคิดของการลดขนาดองค์กร มีความแตกต่างจากแนวคิดอื่นๆ ที่ใกล้เคียงกัน อันได้แก่ (1) ความตั้งใจ (intent) การลดขนาดองค์กร นั้นเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นอย่างตั้งใจ (2) บุคลากร (personnel) การลดขนาดองค์กร มักจะเกี่ยวข้องกับเรื่องการลดบุคลากรในองค์กร (3) ประสิทธิภาพ (efficiency) การลดขนาดองค์กร จะเป็นไปเพื่อนำมาปรับปรุงประสิทธิภาพในองค์กร และ (4) กระบวนการทำงาน (work process) การลดขนาดองค์กร นั้นจะส่งผลต่อกระบวนการทำงาน

ผลกระทบเชิงลบของการลดขนาดองค์กร ในภาคเอกชน

จากผลการวิจัยโดย the Society for Human Resource Management ได้รายงานว่ามีหน่วยธุรกิจมากกว่าครึ่ง (จาก 1468 องค์กร) ที่ชี้ให้เห็นว่าผลิตภาพขององค์กรแย่กว่าเดิมหลังจากที่ได้มีการ การลดขนาดองค์กรแล้ว นอกจากนี้ผลการสำรวจของ Wyatt Associates ซึ่งศึกษาองค์กรจำนวน 1,005 แห่ง ในช่วงปี พ.ศ.2529-2534 ผลการศึกษา

ยังพบว่ามืองค์การเพียงร้อยละ 46 เท่านั้นที่สามารถลดค่าใช้จ่ายได้จริง มีเพียงร้อยละ 32 ที่สามารถเพิ่มผลกำไรได้ เพียงร้อยละ 22 ที่สามารถเพิ่มผลิตภาพได้จริง และมีเพียงร้อยละ 17 เท่านั้นที่สามารถลดลักษณะขององค์การที่เป็นแบบราชการได้ (Kim S. Cameron, 1994: 190) นอกจากนี้ผลการวิจัยล่าสุดที่ตีพิมพ์ในวารสาร Harvard Business Review นั้นบ่งชี้ชัดว่าการลดจำนวนพนักงาน โดยการ Lay off นั้น กลับทำให้เกิดปัญหาเรื้อรังต่อกิจการเป็นอย่างมาก และมักมีข้อเสียมากกว่าข้อดี โดยจะทำให้ประสิทธิภาพในการดำเนินงานในองค์การลดต่ำลงอย่างเห็นได้ชัด เนื่องจากขวัญกำลังใจของพนักงานลดลง เพราะไม่แน่ใจความมั่นคงในงานที่ตนทำอยู่ ทำให้บุคลากรคุณภาพที่มีทักษะสูง มีความสามารถดี เป็นที่ต้องการของหน่วยงานภายนอก จึงพากันลาออกก่อนที่จะเป็นเป้าหมายของการให้ออกเสียอีก (ธีรยุส วัฒนาศุโขไชค, 2551)

การปรับลดขนาดกำลังคนในภาครัฐไทย

นับตั้งแต่การปฏิรูประบบราชการในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา กล่าวได้ว่าระบบราชการไทยยังไม่มี การปฏิรูปขนานใหญ่ทั้งระบบอีกเลย ถึงแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ในปีพ.ศ. 2475 คณะรัฐบาลภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ก็ยังใช้ระบบราชการเดิมเป็นกลไกในการบริหารประเทศ กล่าวคือยังมีโครงสร้าง 3 ส่วนหลัก คือ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และการปกครองส่วนท้องถิ่น (ทวีศักดิ์ สุททกวาทิน, 2550: 96-97) จวบจน ปี พ.ศ. 2540 กระแสการปฏิรูประบบราชการไทยจึงก่อตัวขึ้นตั้งแต่ภายหลังวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ การปฏิรูปได้ดำเนินการโดยมีหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลัก และมีแผนการที่ชัดเจน เริ่มต้นจากรัฐบาลชุดที่มี พลเอกชวลิต ยงใจยุทธเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาอย่างชัดเจนว่าต้องการให้มีการปฏิรูประบบราชการ ต่อมาได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 12/2540 ลงวันที่ 9 มกราคม 2540 แต่งตั้งคณะกรรมการการปฏิรูประบบราชการขึ้น คณะกรรมการชุดนี้ได้มีมติให้จัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ และแผนปฏิบัติการการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งผ่านการพิจารณาและคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2540 (โกคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์, 2541: 114 - 116 อ้างในจุไรรัตน์ จุลจักรวัฒน์, 2547: 1) ซึ่งแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการไทย พ.ศ.2540-2544 ฉบับนี้ในแง่หลักการ เน้นหนักในการแก้ไขปัญหาหลักของระบบราชการที่สั่งสมกันและพยายามวางปรัชญา การบริหารจัดการภาครัฐให้มี

ความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของประเทศและกระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งมุ่งเน้นสาระสำคัญสองประการ กล่าวคือ (1) การปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดของหน่วยงานภาครัฐ (2) การปรับปรุงระบบการทำงานของหน่วยงานของรัฐ โดยวางเป้าหมายสำคัญในการสร้างความพอใจให้แก่ประชาชน บริการประชาชนด้วยความรวดเร็ว เสมอภาค และเป็นธรรม อันจะนำไปสู่การยกระดับคุณภาพของประชาชนและขีดความสามารถในการแข่งขัน นอกจากนี้ยังได้มี การวางวิธีการดำเนินงานต่างๆ ไว้อย่างชัดเจน เช่น การลดขนาดกำลังคน การแปรสภาพกิจกรรมของรัฐเป็นของเอกชน หรือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การจัดทำมาตรฐาน การปฏิบัติงาน การให้หน่วยงานของรัฐต้องมีการรายงานแผนงานต่อประชาชน การประเมินผล การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

อาจกล่าวได้ว่านอกจากแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการไทย พ.ศ.2540-2544 แล้ว ยังมีแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ 8) ที่อาจนับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นบทบาทภารกิจใหม่ของภาครัฐไทย (จุมพล หนีมพานิช, 2550: 459-466) โดยนำแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ ซึ่งหากพิจารณาเฉพาะในส่วนของการปรับลดขนาดกำลังคนภาครัฐแล้ว ทั้งสามแผนดังกล่าวนี้ก็ล้วนมีการตอกย้ำการลดขนาดกำลังคนในภาครัฐทั้งสิ้น

วิธีวิจัยที่ใช้

ใช้การศึกษาจากเอกสารเกี่ยวกับนโยบายภาครัฐ และการเก็บข้อมูลจากครูอัตราจ้าง โดยการสัมภาษณ์กลุ่ม (สำหรับการสัมภาษณ์ครูอัตราจ้าง) และการสัมภาษณ์เป็นรายบุคคล (สำหรับการสัมภาษณ์ผู้บริหารหรือครูผู้มีส่วนในการประเมินการทำงานของครูอัตราจ้าง) ซึ่งแบบสัมภาษณ์นั้นเป็นลักษณะสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา

ตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้คือครูอัตราจ้างในโรงเรียนสังกัดสพท. กรุงเทพมหานคร เขต 3 จากโรงเรียน 7 แห่ง (โรงเรียนระดับประถมศึกษา 3 แห่ง มัธยมศึกษา 4 แห่ง) จำนวนทั้งสิ้น 20 คน และผู้บริหารโรงเรียนหรือครูผู้มีส่วนในการประเมินการทำงานของครูอัตราจ้างจากโรงเรียน 5 แห่ง (โรงเรียนระดับประถมศึกษา 2 แห่ง มัธยมศึกษา 3 แห่ง) จำนวน

ทั้งสิ้น 6 คน โดยอาจจำแนกเป็นรายโรงเรียนได้คือเป็นครูอัตราจ้างจากโรงเรียนวัดประยุรวงศาวาส 2 คน โรงเรียนวัดสังข์กระจาย 2 คน โรงเรียนประถมทวีธาภิเศก 2 คน โรงเรียนศึกษานารี 3 คน โรงเรียนชินรวิทย์วิทยาลัย 6 คน โรงเรียนทวีธาภิเศก 2 คน โรงเรียนรัตนโกสินทร์สมโภชบางขุนเทียน 3 คน และเป็นผู้บริหารหรือครูผู้มีส่วนในการประเมินการทำงานของครูอัตราจ้างจากโรงเรียนวัดสังข์กระจาย 1 คน โรงเรียนประถมทวีธาภิเศก 1 คน โรงเรียนศึกษานารี 1 คน โรงเรียนทวีธาภิเศก 2 คน และโรงเรียนรัตนโกสินทร์สมโภชบางขุนเทียน 1 คน

ผลการเก็บข้อมูล

1. ข้อมูลเบื้องต้น

ผู้ให้สัมภาษณ์มีทั้งสิ้น 26 คน จำแนกตามเพศได้เป็นเพศชาย 6 คน และหญิง 20 คน จำแนกตามระดับโรงเรียนได้เป็น ครูอัตราจ้างที่สอนในระดับประถมศึกษา 6 คน ระดับมัธยมศึกษา 14 คน และเป็นผู้บริหารหรือครูผู้ประเมินในโรงเรียนระดับประถมศึกษา 2 คน ระดับมัธยมศึกษา 4 คน

ปัจจุบันอัตราเงินเดือนขั้นพื้นฐานของครูอัตราจ้างคือ 7,940 บาทต่อเดือน การขึ้นเงินเดือนแต่ละโรงเรียนไม่เหมือนกันโดยส่วนใหญ่จะคงไว้ที่ 7,940 บาทตลอดระยะเวลาแห่งการเป็นครูอัตราจ้าง แต่มีบางโรงเรียนซึ่งมีการขึ้นเงินเดือนให้โดยอาจขึ้นให้ปีละ 500 บาทหากผ่านการประเมินสัญญาเพื่อจ้างต่อ และบางโรงเรียนขึ้นเงินเดือนให้ปีละ 2% 4% 6% (ตั้งแต่ 10,000 บาท) โดยพิจารณาจากคะแนนการประเมินผลการทำงานหากผ่านการประเมินด้วยสูงจะได้รับ การขึ้นเงินเดือนในอัตราที่สูงกว่า สำหรับรายได้เสริมสำหรับครูนั้นบางโรงเรียนมีการจัดสอนพิเศษให้แต่บางโรงเรียนไม่มี

2. มุมมองของครูอัตราจ้าง

จากการสัมภาษณ์ครูอัตราจ้างจาก 7 โรงเรียน จำนวน 20 รายทำให้ผู้วิจัยประมวลเป็นประเด็นต่างได้ 4 ประเด็นหลักๆ คือก่อนจะมาเป็นครูอัตราจ้างสังกัด สพท.เขต3 สภาพปัญหาที่ทำให้ขวัญกำลังใจของครูอัตราจ้างถดถอย ผลกระทบของขวัญกำลังใจที่ถดถอย และแนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าวในทัศนะของครูอัตราจ้าง ดังนี้

2.2.1 เงินเดือน/สวัสดิการไม่เพียงพอ

ปัญหาครูอัตราจ้างรู้สึกว่าการเงินเดือนและสวัสดิการที่ตนได้รับไม่เพียงพอเป็นปัญหาที่หลาย ๆ โรงเรียนประสบ ซึ่งจากการเก็บข้อมูล 7 โรงเรียน พบว่ามีเพียงโรงเรียนแห่งเดียวที่ครูอัตราจ้างผู้ให้สัมภาษณ์รู้สึกว่าการเงินเดือนและสวัสดิการที่ตนได้รับนั้นมีความเพียงพออยู่แล้วเนื่องจากทางโรงเรียนมีการขึ้นเงินเดือนให้ทุกปี และมีการจัดให้ครูสอนพิเศษภายในโรงเรียนทำให้รายได้ของ ครูโดยเฉลี่ยมีรายได้ไม่ต่ำกว่าหนึ่งหมื่นบาทต่อเดือน และทางโรงเรียนมีการทำประกันอุบัติเหตุให้ฟรี ทำให้ครูผู้ให้สัมภาษณ์รู้สึกพึงพอใจ นอกนั้นโรงเรียนอีก 6 แห่งครูอัตราจ้างผู้ให้สัมภาษณ์ล้วนรู้สึกว่าการเงินเดือนและสวัสดิการที่ตนได้รับยังขาดความเพียงพอ ซึ่งอาจกล่าวแยกเป็นประเด็นเงินเดือน และประเด็นของสวัสดิการได้ดังนี้

1) เงินเดือน เนื่องจากเงินเดือนที่ครูได้รับนั้นปัจจุบันฐานเงินเดือนอยู่ที่ 7,940 บาทต่อเดือน ทำให้ครูหลายคนต้องดิ้นรนหาอาชีพเสริม ซึ่งครูบางคนจะได้รับการจ้างสอนพิเศษแก่นักเรียนในขณะที่ครูบางคนไม่ได้รับการจ้างให้สอนพิเศษ ซึ่งปัจจัยที่จะทำให้ครูได้รับการจ้างให้สอนพิเศษหรือไม่ขึ้นอยู่กับขนาดของโรงเรียน และกลุ่มสาระการเรียนรู้ที่ครูผู้นั้นสอน กล่าวคือในโรงเรียนที่มีขนาดเล็กๆ มักจะไม่มีการจัดสอนพิเศษในโรงเรียน ส่วนโรงเรียนขนาดใหญ่จะมีการจัดสอนพิเศษภายในโรงเรียนซึ่งเป็นช่องทางให้ครูอัตราจ้างมีรายได้เสริม แต่ทั้งนี้การจ้างสอนพิเศษนั้นมักจะมีการสอนเฉพาะในกลุ่มสาระการเรียนรู้บางกลุ่มเท่านั้น เช่นกลุ่มสาระการเรียนรู้คณิตศาสตร์ หรือวิทยาศาสตร์ เป็นต้น แต่ในขณะที่บางกลุ่มสาระการเรียนรู้ เช่นสุขศึกษาและพลศึกษา และ การงานอาชีพและเทคโนโลยี มักจะไม่มีการจ้างให้สอนพิเศษ ทำให้ครูที่ไม่ได้รับการจ้างสอนพิเศษมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายจึงมีความจำเป็นต้องรับอาชีพเสริมภายนอกโรงเรียน เช่นครูที่จบทางด้านพลศึกษามาอาจรับงานพิเศษเป็นครูสอนว่ายน้ำ เป็นต้น และมีครูบางส่วนที่ไม่ได้ทำอาชีพเสริมแต่ต้องพยายามปรับตัวให้ดำรงชีพอยู่ได้ด้วยเงินเดือน 7,940 บาทต่อเดือน (ซึ่งครูดังกล่าวนี้อาศัยอยู่บ้านพักของตนเอง) อัตราเงินเดือนที่ยังถือว่าค่อนข้างต่ำนี้ ทำให้ครูอัตราจ้างหลายคนรู้สึกไม่พึงพอใจ และรู้สึกเสียขวัญกำลังใจในการทำงาน เกิดความรู้สึกน้อยเนื้อต่ำใจ

2) สวัสดิการ โดยทั่วไปแล้วโรงเรียนส่วนใหญ่จะมีการให้ครูอัตราจ้างทำประกันสังคม แต่การทำประกันสังคมดังกล่าวนั้นบางโรงเรียนให้เป็นทางเลือกของครูอัตราจ้างที่จะไม่ทำก็ได้ โดยทั่วไปแล้วเงินประกันสังคมนั้นจะหักจากเงินเดือนของครูอัตราจ้าง

ประมาณเดือนละ 347 บาท นอกจากนี้สวัสดิการที่ครูอัตราจ้างบางโรงเรียนได้รับคือทางโรงเรียนมีการจัดทำประกันอุบัติเหตุให้ฟรี ซึ่งสวัสดิการที่ครูอัตราจ้างได้รับนั้นหลายๆ โรงเรียนครูอัตราจ้างยังรู้สึกไม่พึงพอใจในสวัสดิการที่ตนได้รับ เพราะคิดว่าไม่เพียงพอ³ และเมื่อผู้วิจัยได้ถามถึงความต้องการสวัสดิการของครูอัตราจ้างนั้นว่าครูต้องการสวัสดิการอะไรมากที่สุด ครูผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นกลุ่มที่ต้องการสวัสดิการนั้นมีความเห็นสอดคล้องกันคือต้องการสวัสดิการในเรื่องการรักษาพยาบาล ที่ให้มีการเบิกค่ารักษาพยาบาลได้ และมีลักษณะเช่นเดียวกับครูประจำการ นอกนั้นความต้องการอาจมีประปรายไปบ้าง เช่นครูอัตราจ้างบางท่านอยากให้มีเงินโบนัสประจำปี และ เงินค่าครองชีพ เป็นต้น

2.2.2 ขาดความมั่นคงในงาน

ปัญหาการขาดความมั่นคงในงานนั้น เป็นปัญหาร่วมกันของครูอัตราจ้างทุกโรงเรียน เพียงแต่ความรู้สึกนั้นจะมีมากหรือน้อยแตกต่างกันไปในแต่ละโรงเรียน ซึ่งผู้วิจัยสังเกตเห็นประการหนึ่งว่าอายุงานที่มากขึ้นของครูอัตราจ้างนั้นไม่ได้เป็นหลักประกัน ความรู้สึกมั่นคงในงานของครูอัตราจ้างเลย กล่าวคือครูอัตราจ้างบางท่านทำงานมาไม่ต่ำกว่า 8 ปีกลับยังรู้สึกถึงความไม่มั่นคงในงานมาก ในขณะที่ครูอัตราจ้างบางรายมีประสบการณ์ทำงานยังไม่ถึงปีกล่าวคือยังไม่เคยผ่านการประเมินการทำงานเลยกลับไม่ค่อยกังวลในเรื่องนี้เท่าไร แต่ไม่ว่าความรู้สึกของครูอัตราจ้างเรื่องความไม่มั่นคงจะมีมากหรือน้อยก็ตาม ปัจจัยความรู้สึกไม่มั่นคงในงานนั้นก็ เป็นสิ่งหนึ่งที่ทำให้ครูอัตราจ้าง พยายามดิ้นรนไปสอบแข่งขัน เพื่อบรรจุเข้ารับราชการเป็นพนักงานราชการ หรือ ครูผู้ช่วยเพื่อเลื่อนระดับเป็นครูประจำการ

2.2.3 ความเหลื่อมล้ำในสถานภาพ

ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสถานภาพนั้นจากการสัมภาษณ์โรงเรียน 7 แห่ง พบว่ามี 1 แห่งที่ตอบว่าไม่รู้สึกถึงความเหลื่อมล้ำในสถานภาพเลย ส่วนโรงเรียนอีก 6 แห่งที่มีปัญหาดังกล่าวนั้น บางโรงเรียนปัญหาดังกล่าวดูเหมือนหนึ่งว่าจะเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดเสียยิ่งกว่าปัญหาอื่นๆ แต่บางโรงเรียนก็เป็นเพียงความรู้สึกถึงความเหลื่อมล้ำภายใน

³ ข้อพึงสังเกตประการหนึ่งคือในโรงเรียนที่ครูอัตราจ้างมีรายได้เพียงพอต่อการใช้จ่ายนั้นครูมักจะมีความต้องการในสวัสดิการน้อยกว่า โรงเรียนที่ครูมีรายได้น้อย

จิตใจของครูอัตราจ้างเอง ซึ่งความเหลื่อมล้ำในสถานภาพนั้น ผู้วิจัยขอจำแนกออกเป็น 3 ลักษณะด้วยกันคือ ความเหลื่อมล้ำภายในโรงเรียน ความเหลื่อมล้ำภายนอกโรงเรียน และความเหลื่อมล้ำภายในจิตใจของครูอัตราจ้างเอง ดังนี้

1) ความเหลื่อมล้ำภายในโรงเรียน ปัญหาความเหลื่อมล้ำภายในโรงเรียน นั้นจากการสัมภาษณ์พบว่า มีโรงเรียน 2 แห่งที่ครูอัตราจ้างมีความรู้สึกถึงความเหลื่อมล้ำภายในโรงเรียนเป็นปัญหาที่หนักมากสำหรับครู โดยโรงเรียนดังกล่าวเป็นโรงเรียนระดับประถมศึกษา 1 แห่ง และโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา 1 แห่ง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำนี้ดูจะเป็นปัญหาที่รุนแรงมาก และทำให้ครูอัตราจ้างรู้สึกอึดอัดใจและไม่มีความสุขในการทำงาน มากกว่าปัญหาอื่นๆ เสียอีก ซึ่งกรณีโรงเรียนประถมศึกษานั้นครูอัตราจ้างผู้ให้สัมภาษณ์รู้สึกว่าภายในโรงเรียนมีปัญหาความเหลื่อมล้ำในสถานภาพอยู่มาก กล่าวคือมีการแบ่งแยกชนชั้นระหว่างครูอัตราจ้างกับครูข้าราชการประจำหรือครูประจำการ ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้นับว่าเป็นปัญหาที่หนักกว่าปัญหาเงินเดือนน้อยเสียอีก อีกทั้งครูอัตราจ้างผู้ให้สัมภาษณ์ยังได้ตั้งข้อสังเกตโดยกล่าวถึงประสบการณ์ทำงานส่วนตัวที่เคยได้สอนทั้งระดับประถมศึกษาและเคยฝึกสอนในระดับมัธยมศึกษา ivaว่าปัญหาการแบ่งแยกชนชั้น หรือความไม่เท่าเทียมกันระหว่างครูภายในโรงเรียนนั้นจะเป็นปัญหาในโรงเรียนระดับประถม ศึกษามากกว่าในโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา⁴

สำหรับโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาที่มีปัญหาความเหลื่อมล้ำภายในโรงเรียน ก็เช่นเดียวกัน ครูอัตราจ้างได้เล่าถึงความรู้สึกไม่เท่าเทียมกันภายในโรงเรียน โดยเมื่อผู้วิจัยได้เริ่มคำถามในการสัมภาษณ์ถึงสภาพปัญหาในการทำงานในตำแหน่งครูอัตราจ้างว่ามีอะไรบ้างนั้น ปัญหาแรกที่ครูอัตราจ้างยกมาคือปัญหาความเหลื่อมล้ำแบ่งแยกภายในโรงเรียน โดยมองว่าตนเองเปรียบเสมือนเป็นชนชั้นที่สอง ซึ่งต้องรับผิดชอบงานในปริมาณที่เท่าๆ กับครูประจำการ แต่สิทธิประโยชน์ในการทำงาน สวัสดิการต่างๆ กลับได้น้อยกว่า หรือเมื่อทางโรงเรียนจัดไปสัมมนาภายนอก หรือไปเที่ยวต่างประเทศก็จะเอาเฉพาะหัวหน้าหมวด หรือครูประจำแต่ครูอัตราจ้างไม่มีสิทธิไป

⁴ จากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากโรงเรียน 7 แห่งนี้ ยังไม่สามารถสนับสนุนหรือคัดค้านคำกล่าวอ้างของครูอัตราจ้างผู้ให้สัมภาษณ์ได้ เนื่องจากทั้งโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาที่ได้เก็บข้อมูลมานั้น บางโรงเรียนก็มีปัญหา บางโรงเรียนก็ไม่มีปัญหาความเหลื่อมล้ำดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามการเก็บข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้เก็บข้อมูลจากโรงเรียนเพียง 7 แห่ง ผู้วิจัยจึงขอไม่สรุปว่าเห็นด้วยหรือไม่ ซึ่งอาจต้องทิ้งประเด็นไว้เพื่อการวิจัยครั้งต่อไปที่มีการเก็บข้อมูลจากโรงเรียนในปริมาณที่มากพอ

สิ่งหนึ่งที่ผู้วิจัยพบความแตกต่างของมุมมองครูอัตราจ้างในโรงเรียนที่มีปัญหาความเหลื่อมล้ำภายในโรงเรียน ระหว่างประถมศึกษากับระดับมัธยมศึกษาคือ ในกรณีของประถมศึกษาครูอัตราจ้างมักจะเล่ากรณีศึกษาที่เป็นการแบ่งแยกชนชั้นโดยครูประจำการเอง ส่วนระดับมัศึกษานั้นครูอัตราจ้างมักเล่ากรณีตัวอย่างที่เป็นการแบ่งแยกชนชั้นอันเกิดจากระบบสัญญาจ้างที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำภายในโรงเรียน⁵ มากกว่า

2) ความเหลื่อมล้ำภายนอกโรงเรียน หากเปรียบเทียบกับปัญหาความเหลื่อมล้ำภายในโรงเรียนแล้ว จะพบว่าปริมาณครูอัตราจ้างในโรงเรียนที่เก็บข้อมูลมีปัญหาความเหลื่อมล้ำภายนอกโรงเรียนในปริมาณที่มากกว่าความรู้สึกเหลื่อมล้ำภายในโรงเรียน กล่าวคือ มีโรงเรียนถึง 4 แห่งจาก 7 แห่งที่มีปัญหาดังกล่าว โดยเป็นโรงเรียนระดับประถมศึกษา 3 แห่ง และระดับมัธยมศึกษา 1 แห่ง ซึ่งความรู้สึกเหลื่อมล้ำของสถานภาพอันเกิดจากภายนอกโรงเรียนนั้นเป็นสิ่งที่ทำให้ครูอัตราจ้างรู้สึกถึงความไม่เท่าเทียมกัน การแบ่งแยกกีดกัน ดังเช่นที่ครูอัตราจ้างระดับประถมศึกษาท่านหนึ่งซึ่งให้สัมภาษณ์ว่า ครูได้เข้ารับการอบรมที่โรงเรียนระดับมัธยมศึกษาแห่งหนึ่ง และได้ผ่านกระบวนการอบรมต่างๆ เหมือนกับครูประจำการทุกอย่าง การอบรมใช้ระยะเวลาสองวัน และในวันสุดท้ายของการอบรม เมื่อมีการมอบวุฒิบัตรให้ นั้น ทางโรงเรียนที่จัดอบรมนั้นมอบวุฒิบัตรให้เฉพาะครูประจำการ ไม่มอบให้ครูอัตราจ้าง ด้วยเหตุผลเพียงแค่ว่าเป็นครูอัตราจ้าง จึงไม่ต้องรับวุฒิบัตรเท่านั้น

3) ความเหลื่อมล้ำภายในจิตใจของครูอัตราจ้างเอง ความเหลื่อมล้ำภายในจิตใจของครูอัตราจ้างเองในที่นี้หมายถึง ความรู้สึกของครูอัตราจ้างในสถานภาพของตนเองว่ามีความด้อย หรือมีศักดิ์ศรีน้อยกว่าการได้เป็นครูประจำการ ซึ่งจากการสัมภาษณ์ทำให้ผู้วิจัยพอแบ่งระดับแห่งศักดิ์ศรีของความเป็นครู ได้เป็น 4 ระดับ จากระดับศักดิ์ศรีหรือสถานภาพต่ำที่สุดไปจนถึงดีที่สุดคือ ครูอัตราจ้างบประมาณของโรงเรียน ครูอัตราจ้างบประมาณของเขตพื้นที่งานราชการ ครูผู้ช่วยและครูประจำการ (ครูผู้ช่วยเมื่อผ่านการประเมินจะได้บรรจุเป็นครูประจำการโดยอัตโนมัติ) ซึ่งระดับความแตกต่างระหว่างกลุ่มนั้นมีไม่เท่ากัน เช่นครูอัตราจ้าง

⁵ อย่างไรก็ตาม การสัมภาษณ์ที่โรงเรียนระดับมัธยมศึกษาแห่งนี้ เนื่องจากห้องที่ทางโรงเรียนจัดให้เป็นห้องกว้าง ซึ่งมีบุคคลภายนอกเดินเข้าออกได้ตลอดเวลา และมีเจ้าหน้าที่นั่งประจำอยู่ที่โต๊ะทำงานด้วย จึงไม่อาจทราบได้แน่ชัดว่าเป็นเหตุที่ทำให้ครูอัตราจ้างไม่ได้เล่ากรณีตัวอย่างที่เป็นการแบ่งแยกชนชั้นภายในโรงเรียนจากครูประจำการด้วยกันเองหรือไม่

ที่จ้างด้วยงบประมาณของโรงเรียนจะต่างกับครูอัตราจ้างในงบประมาณของเขตในแง่สิทธิการสอบและเรื่องความมั่นคงในงาน กล่าวคือในเรื่องการสอบแข่งขันนั้นครูอัตราจ้างที่จ้างด้วยงบประมาณของเขตนั้นจะมีการกันสนามสอบขนาดเล็กไว้สำหรับครูอัตราจ้างงบประมาณของเขตโดยเฉพาะ ทำให้ครูอัตราจ้างในงบประมาณของโรงเรียนไม่มีสิทธิ์สอบในสนามสอบดังกล่าว และครูอัตราจ้างในงบประมาณของเขตจะมีความมั่นคงในงานมากกว่าในแง่ที่ถ้าเป็นครูอัตราจ้างของโรงเรียน การเลิกจ้างนั้นจะมีขึ้นด้วยการที่ครูไม่ผ่านการประเมิน มีการบรรจุครูเข้ามาทำงานในตำแหน่งนั้น หรือเมื่องบประมาณของโรงเรียนหมด แต่ถ้าเป็นครูอัตราจ้างด้วยงบประมาณของเขตนั้นเมื่อมีการสอบ บรรจุครูเข้ามาได้ทำให้ตำแหน่งครูในโรงเรียนนั้นไม่ว่างทางเขตก็จะหาโรงเรียนที่สอนใหม่ให้ กล่าวคือไม่ได้เลิกสัญญาจ้างดังเช่นครูอัตราจ้างในงบประมาณของโรงเรียน นอกนั้นในประเด็นอื่นๆ แล้วศักดิ์ศรีหรือสถานะภาพของความเป็นครูเท่าเทียมกัน

ส่วนระหว่างกลุ่มของครูประจำการกับครูอัตราจ้างนั้นจะมีความแตกต่างกันมากทั้งในแง่ของเงินเดือน สวัสดิการ ความมั่นคงในงาน การทำผลงาน ศักดิ์ศรีความเป็นครูต่างๆ เป็นต้น

ความรู้สึกต่ำต้อยในสถานะภาพของครูอัตราจ้างอันเกิดจากความรู้สึกภายในจิตใจเองนั้น ทำให้ครูอัตราจ้างหลายคนพยายามที่จะไปสอบเพื่อบรรจุเลื่อนไปเป็นครูผู้ช่วยเพื่อรอการบรรจุเป็นครูประจำการ หรือรอสอบพนักงานราชการ เพื่อหวังว่าสถานะภาพจะดีกว่าเดิม

ในประเด็นความรู้สึกเหลื่อมล้ำภายในจิตใจของครูอัตราจ้างเองนั้น จากการสัมภาษณ์ ทราบได้ว่าโรงเรียนที่ครูอัตราจ้างมีปัญหาดังกล่าวนั้นมีอย่างน้อย 6 ใน 7 โรงเรียน แต่ระดับของความรู้สึกถึงความเหลื่อมล้ำหรือความต่ำต้อยของสถานะภาพในจิตใจของครูอัตราจ้างในแต่ละโรงเรียนก็จะมี ความแตกต่างเล็กน้อย ไม่เท่ากัน เช่นต่อคำถามที่ว่า ครูคิดว่าความเป็นครูอัตราจ้างนั้นเวลาครูพูดกับคนอื่นที่มาถามครูนั้น ครูสามารถพูดได้อย่างภาคภูมิใจ โดยไม่รู้สึกถึงความด้อยในสถานะภาพจากระดับชั้นของความเป็นครูหรือไม่นั้น บางโรงเรียนที่ครูมีความรู้สึกถึงความเหลื่อมล้ำของสถานะภาพภายในใจน้อยอาจแค่รู้สึกถึงความเหลื่อมล้ำเล็กน้อย ก็จะทำให้สัมภาษณ์ในเชิงว่า “ตอนแรกๆ ที่พูดไปก็จะรู้สึกแปลกๆ ว่าไม่ได้เป็นบรรจุเป็นครูประจำการ แต่พอเป็นครูอัตราจ้างไปนานๆ เริ่มชิน ทำให้ทุกวันนี้เวลามีคนมาถามไม่รู้สึกอะไรเหมือนช่วงแรก” แต่สำหรับโรงเรียนที่ความรู้สึกดังกล่าวมีมาก ก็ให้สัมภาษณ์ถึงขั้นว่า

การรู้สึกต่ำต้อยในสถานภาพของความเป็นครูอัตราจ้างนั้น ทำให้ครูรู้สึกท้อถอยและเสียขวัญ กำลังใจในการทำงาน จนบางครั้งเคยคิดที่จะออกจากงาน เพียงแต่ยังไม่มียานใหม่มารองรับ

2.2.4 ขาดความก้าวหน้าในงาน

ปัญหาการขาดความก้าวหน้าในงานที่ทำนั้น เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่เป็นปัญหาร่วมกันในหลายๆ โรงเรียนที่ผู้วิจัยได้ไปสัมภาษณ์ เพียงแต่ครูผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ เมื่อตอบคำถามจากการสัมภาษณ์มักจะไม่ได้ชี้ว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่หนักสุด ซึ่งมีครูอัตราจ้างบางท่านได้กล่าวถึงเรื่องความก้าวหน้าในงานซึ่งเปรียบเทียบกับครูประจำการว่า งานที่ครูทำก็ทำเทียบเท่ากับครูประจำการทุกอย่าง แต่ครูไม่มีสิทธิเสนอผลงาน และการขาดความก้าวหน้าในงานนั้นเป็นสิ่งที่ทำให้ครูรู้สึกเสียขวัญกำลังใจในการทำงานอีกประการหนึ่งด้วย

2.2.5 โรงเรียนยังขาดระบบการประเมินที่ชัดเจน/โปร่งใส⁶

สำหรับปัญหาโรงเรียนยังขาดระบบการประเมินที่ชัดเจน/โปร่งใส นั้นถือได้ว่าเป็นปัญหาที่ครูอัตราจ้างให้ความสำคัญน้อยที่สุดจาก 5 ปัญหาดังกล่าว เนื่องจากหลายๆ โรงเรียนครูอัตราจ้างไม่ได้กล่าวถึงปัญหานี้และครูอัตราจ้างเองก็ไม่ได้สนใจว่าทางโรงเรียนมีวิธีการประเมินอย่างไร เพราะคิดว่าตนเองได้ทำหน้าที่อย่างดีที่สุดแล้ว ผลการประเมินออกมาเป็นเช่นไรก็พร้อมยอมรับ แต่ก็มีครูอัตราจ้างบางส่วนที่ยังมีความคับข้องใจในระบบการประเมินของโรงเรียนที่ขาดความชัดเจน และโปร่งใส และอยากทราบหลักเกณฑ์การประเมินที่ชัดเจน พร้อมทั้งมีการแจ้งให้ครูอัตราจ้างทราบอย่างทั่วถึง โดยมองว่าความไม่ชัดเจนของระบบการประเมินนั้นอาจมีเรื่องของระบบอุปถัมภ์

⁶ ปัญหาการขาดระบบการประเมินที่ชัดเจน/โปร่งใส สำหรับโรงเรียนที่ครูอัตราจ้างมีความรู้สึกคับข้องใจนั้นผู้วิจัยได้มีโอกาสสอบถามครูผู้ประเมินท่านหนึ่ง (ในโรงเรียนแห่งนั้นเอง) ถึงเกณฑ์การประเมินว่าใช้อะไรเป็นเกณฑ์หลัก ซึ่งครูผู้ประเมินให้สัมภาษณ์ว่า ครูผู้มีส่วนในการประเมินได้แก่ หัวหน้ากลุ่มสาระการเรียนรู้ หัวหน้ากลุ่มบริหารงานบุคคล รองผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการ เป็นต้น ซึ่งเกณฑ์การประเมินนั้นจะพิจารณาจากหลายๆ ส่วน โดยมีได้มีเกณฑ์ที่ตายตัว เช่น เรื่องการเซ็นชื่อเข้าทำงานนั้นทางโรงเรียนไม่ได้มีการขีดเส้นว่าครูอัตราจ้างมาทำงานสาย เพื่อเป็นการอ้อมอ้อมช่วย แต่แท้จริงแล้วเรื่องการมาทำงานสายนั้นก็อยู่ในการพิจารณาของครูผู้ประเมินด้วย เป็นต้น

2.3 ผลกระทบของขวัญกำลังใจที่ถดถอย

ในส่วนนี้จะเป็นการสัมภาษณ์เฉพาะครูอัตราจ้างในโรงเรียนที่ตอบว่าขวัญกำลังใจในการทำงานแย่จากระบบการจ้างงานในลักษณะสัญญาจ้างชั่วคราว จาก 5 โรงเรียน ว่าการที่ขวัญกำลังใจของครูอัตราจ้างแย่แ่นั้นส่งผลกระทบต่อใครบ้าง จากการสัมภาษณ์นั้น อาจสรุปผลกระทบได้ใน 3 ลักษณะด้วยกัน คือ ผลกระทบต่อตัวครูอัตราจ้างเอง ผลกระทบ ต่อนักเรียน และผลกระทบต่อโรงเรียน

2.3.1 ผลกระทบต่อครูอัตราจ้างเองนั่นคือ ครูอัตราจ้างผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่าการที่ขวัญกำลังใจของตนเอง ไม่ดีนั้นทำให้ครูอัตราจ้างต่างพยายามดิ้นรนที่จะไปสอบบรรจุเป็นครูประจำการ และมีครูอัตราจ้างบางส่วนซึ่งถือว่าเป็นเพียงส่วนน้อยที่ตอบว่าทำให้คิดที่จะเปลี่ยนงานใหม่เมื่อมีโอกาส เพียงแต่ตอนนี้หากออกจากการงานแล้วยังไม่มีงานอื่นรองรับ

2.3.2 ผลกระทบต่อนักเรียน อาจแบ่งความคิดเห็นของครูอัตราจ้างต่อขวัญกำลังใจในการทำงานที่ถดถอยว่าส่งผลต่อนักเรียนอย่างไร ออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1) ขาดความต่อเนื่องทางการเรียนเนื่องจากความขาดแคลน ครูผู้สอน กล่าวคือเมื่อครูสอบบรรจุได้แล้วต่างต้องย้ายไปบรรจุในโรงเรียนแห่งใหม่ ทำให้ในโรงเรียนนั้นต้องหาครูมาทดแทน และในช่วงระหว่างเวลาที่รอครูมาสอนแทนนั้น ทำให้นักเรียนต้องขาดครูผู้สอน ขาดความต่อเนื่องในการเรียนไปโดยปริยาย เพราะเดิมครูผู้สอนในโรงเรียนมีความขาดแคลนอยู่เป็นทุนเดิมอยู่แล้ว (อันเนื่องมาจากโครงการ Early retirement) นอกจากนี้การขาดความต่อเนื่องยังหมายความว่าความรวมถึงการที่เปลี่ยนครูผู้สอนอย่างฉับพลันอีกด้วย กล่าวคือนักเรียนต้องมาเรียนกับครูอีกทีหนึ่งคน ซึ่งอาจจะสอนกันคนละรูปแบบกัน

2) ครูอัตราจ้างไม่เกิดแรงจูงใจในการทำงาน ประเด็นดังกล่าวนี้จำแนกความคิดเห็นออกได้เป็น 3 กลุ่มคือ กลุ่มแรกมองว่าการที่ครูอัตราจ้างมีขวัญกำลังใจแย่แ่นั้นทำให้ครูไม่มีกระจิตกระใจในการทำงาน อยากละทิ้งงาน จึงอาจส่งผลต่อเด็กในทางอ้อม (กลุ่มตัวอย่างที่ให้สัมภาษณ์ที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้มีน้อยมาก) กลุ่มที่สองมองว่า การที่ครูอัตราจ้างมีขวัญกำลังใจแย่ นั้นทำให้ครูอัตราจ้างยังคงทำงานตามปกติ คือทำตามมาตรฐานของงาน แต่ถ้าระบบการจ้างงานดีกว่านี้ มีการจูงใจที่ดีกว่าที่เป็นอยู่ ครูยังสามารถเพิ่มศักยภาพในการทำงานได้มากกว่านี้ และกลุ่มที่สามมองว่าการที่ขวัญกำลังใจในการทำงานของ

ครูอัตราจ้างย่ำแย่ ไม่ได้ส่งผลต่อเด็กในแง่การลดความทุ่มเทในงาน เพราะครูยังคงทุ่มเทในงานดังเดิม เพียงแต่รู้สึกย่ำแย่ทางสภาพจิตใจเท่านั้น (กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จะมีความเห็นไปในทางกลุ่มที่สองและกลุ่มที่สามค่อนข้างมาก)

2.3.3 ผลกระทบต่อโรงเรียน ครูอัตราจ้างส่วนใหญ่เห็นว่า เมื่อครูอัตราจ้างมีขวัญกำลังใจไม่ดี เมื่อไปสอบบรรจุได้ ทำให้ต้องทิ้งงานเดิม ดังนั้นโรงเรียนจึงต้องเท่ากับต้องมาเริ่มพัฒนาบุคลากรใหม่

2.4 แนวทางในการแก้ปัญหาในทัศนะของครูอัตราจ้าง

ในส่วนนี้เป็นคำถามในลักษณะต่อเนื่องที่ผู้วิจัยถามครูอัตราจ้างว่า หากครูอัตราจ้างรู้สึกว่ามีปัญหาต่างๆ ที่ครูได้กล่าวมานั้นก่อให้เกิดการเสียขวัญกำลังใจแล้ว ครูคิดว่าควรมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างไร ซึ่ง อาจสรุปข้อเสนอแนะของครูอัตราจ้างได้เป็น 2 ประการด้วยกัน คือ การเพิ่มเงินเดือน/สวัสดิการให้กับครูอัตราจ้าง และการเปลี่ยนแปลงระบบสัญญา

2.4.1 การเพิ่มเงินเดือน/สวัสดิการ ในประเด็นการเพิ่มเงินเดือนนั้นครูอัตราจ้างไม่ได้เสนอแนะว่าควรเพิ่มเงินเดือนเท่าไรจึงจะถือว่าเป็นอัตราที่เหมาะสม และการเพิ่มสวัสดิการนั้นส่วนใหญ่เพียงต้องการได้รับสวัสดิการที่ใกล้เคียง หรือเทียบเท่ากับครูประจำการ เช่น ได้รับสิทธิรักษาพยาบาลฟรี ได้ตรวจสุขภาพประจำปีฟรี เป็นต้น

2.4.2 การเปลี่ยนแปลงระบบสัญญา โดยเน้นไปที่การแก้ปัญหาค่าตอบแทนที่ไม่มั่นคงในงาน ซึ่งจะทำให้ครูเสียขวัญกำลังใจ กล่าวคือ ครูส่วนใหญ่เสนอแนะไปในแนวทางเดียวกันว่าควรมีระบบสัญญาที่มีลักษณะการจ้างงานในแบบที่ช่วงแรกมีการประเมินผลงานทุกปีจนกระทั่งถึงกำหนดระยะเวลาในช่วงหนึ่ง อาจจะ 2-3 ปี หรือ 3-5 ปี (ความคิดเห็นในช่วงระยะเวลาที่กำหนดนี้มีความแตกต่างกันบ้างในกลุ่มครูอัตราจ้างผู้ให้สัมภาษณ์) แล้วจึงบรรจุครูอัตราจ้างให้เป็นครูประจำการเลย โดยไม่ต้องมาสอบแข่งขันเพื่อบรรจุใหม่อีก

เมื่อความคิดเห็นของครูอัตราจ้างค่อนข้างสอดคล้องกันในแง่ระบบสัญญาจ้างดังนั้นผู้วิจัยจึงดำเนินการสัมภาษณ์ต่ออีกว่า หากระบบสัญญาจ้างเป็นลักษณะอย่างที่ครูอัตราจ้างเสนอแนะมา (คือเมื่อถึงจุดๆ หนึ่งแล้วมีการบรรจุให้เป็นครูประจำการเลย) ถามว่าจะทำให้ครูเกิดความเฉื่อยชาในการทำงานหรือไม่เพราะไม่ต้องกลัวว่าจะถูกเลิกจ้างอีกต่อไป ซึ่งคำตอบที่ได้อาจจำแนกเป็น 3 ลักษณะด้วยกัน คือ กลุ่มแรกตอบว่าเรื่องความเฉื่อยชาหรือไม่นั้น

เป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลมากกว่าไม่ได้ขึ้นอยู่กับลักษณะสัญญาจ้าง กลุ่มที่สองตอบในเชิงเปรียบเทียบว่าระบบนี้ก็เหมือนครูประจำการ ครูประจำการก็เฉื่อยชาเหมือนกัน กัน และกลุ่มที่สามซึ่งมีจำนวนน้อยมาก (2 คนจาก 20 คน) และเป็นกลุ่มที่ค่อนข้างเห็นด้วยกับระบบสัญญาจ้างแบบเดิม คิดว่าจะทำให้เฉื่อยชาลง เพราะระบบการประเมินสัญญาจ้างแบบชั่วคราวรายปีจะทำให้ครูกระตือรือร้นมากขึ้น

3. มุมมองของผู้บริหารโรงเรียนหรือครูผู้มีส่วนในการประเมินการทำงานของครูอัตราจ้าง

ในส่วนนี้จะเป็นการกล่าวถึงมุมมองของผู้บริหารโรงเรียนหรือครูผู้มีส่วนในการประเมินการทำงานของครูอัตราจ้าง ซึ่งผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ผู้บริหารหรือครูผู้มีส่วนในการประเมินครูอัตราจ้างทั้งสิ้น 6 ราย จาก 5 โรงเรียน (จำแนกได้เป็นโรงเรียนประถมศึกษา 2 แห่ง และมัธยมศึกษา 3 แห่ง) ซึ่งอาจประมวลการนำเสนอออกได้เป็น 5 ประเด็นหลักๆ คือ มุมมองต่อข้อดี/ข้อเสียของระบบสัญญาจ้างชั่วคราว การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำภายในโรงเรียน ความคิดเห็นต่อข้อกล่าวหาที่ว่าครูอัตราจ้างเป็นครูที่ด้อยคุณภาพ ข้อเสนอแนะต่อระบบสัญญาจ้างที่เหมาะสม และความคิดเห็นต่อคำกล่าวหาจากการจ้างงานถาวรที่ทำให้คนเฉื่อยชา ดังนี้

3.1 ข้อดี/ข้อเสียของระบบสัญญาจ้างชั่วคราว

สำหรับข้อดีและข้อเสียของระบบสัญญาจ้างชั่วคราว นั้นในทัศนะของผู้บริหารหรือครูผู้ประเมินฯ นั้นอาจสรุปได้ดังนี้

3.1.1 ข้อดี

1) ทำให้ครูกระตือรือร้นในการทำงานเนื่องจาก การจ้างงานในลักษณะดังกล่าวมีการประเมินทุกปี ดังนั้นครูอัตราจ้างจึงต้องมีความกระตือรือร้นในการทำงานอยู่เสมอ

2) ทำให้โรงเรียนสามารถคัดเลือกบุคคลเข้ามาทำงานกับโรงเรียนได้อย่างตรงตามความต้องการของโรงเรียนได้มากกว่าการรับครูที่สอบบรรจุได้ กล่าวคือในโรงเรียนส่วนใหญ่การรับครูอัตราจ้างเข้าทำงานนั้น ส่วนใหญ่ให้มีการสอบสัมภาษณ์และบางกลุ่มสาระการเรียนรู้ยังมีการสอบปฏิบัติอีกด้วย เช่น ในหลายโรงเรียนการรับสมัครครูอัตราจ้างสอนคอมพิวเตอร์ทางโรงเรียน ทางโรงเรียนจะให้มีการสอบแข่งขันกันทั้งภาคปฏิบัติและสัมภาษณ์ หรือครูที่จะมา

สอนนาฏศิลป์ทางโรงเรียนจะให้ครูอัตราจ้างที่มาสักระยะหนึ่งได้ร่ำรำให้ครูผู้คัดเลือกพิจารณาเพื่อรับเข้าทำงาน เป็นต้น

3) ทำให้โรงเรียนสามารถกำจัดบุคลากรที่ไม่มีคุณภาพออกไปได้ในระดับหนึ่ง อันเนื่องมาจากผลการประเมินที่ไม่ดี ซึ่งมีครูอัตราจ้างบางส่วนที่เมื่อรับเข้ามาทำงานแล้วทางโรงเรียนมองว่าครูอัตราจ้างเหล่านั้นด้อยคุณภาพ ก็จะประเมินให้ไม่ผ่าน

4) เป็นการแก้ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรเฉพาะหน้าได้ดี กล่าวคือ เนื่องจากโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิตเกษียณก่อนกำหนดของข้าราชการครู ทำให้บุคลากรทางการศึกษามีความขาดแคลนมาก ดังนั้นการจ้างงานในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าในเรื่องการขาดแคลนครูได้

3.1.2 ข้อเสีย

1) ทำให้ตัวครูอัตราจ้างเสียขวัญกำลังใจในการทำงานเป็นอย่างมาก ซึ่งประเด็นการเสียขวัญกำลังใจในการทำงานนั้นมีผู้บริหารโรงเรียนหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประเมินการทำงานของครูอัตราจ้างจำนวนมากแสดงทัศนะเช่นนี้ ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้สัมภาษณ์ต่อไปว่าแล้วในมุมมองของผู้บริหารหรืออาจารย์ผู้ประเมินมองว่า การที่ครูเสียขวัญกำลังใจนั้นทำให้ครูมีศักยภาพในการทำงานลงหรือไม่ ซึ่งคำตอบนั้นจำแนกได้เป็นสองกลุ่ม คือ กลุ่มแรกมองว่า ทำให้ศักยภาพในการทำงานของครูอัตราจ้างลดลง เพราะครูอัตราจ้างทำงานไปเงินเดือนไม่ขึ้น ขาดความมั่นคงในงาน ทำให้แรงจูงใจในการทำงานไม่เกิด เหมือนกับอนาคตไม่มี จึงมีแนวโน้มที่จะขาดความทุ่มเทในงาน ส่วนกลุ่มที่สองมองว่าเป็นเพียงการเสียขวัญกำลังใจในการทำงานเท่านั้นแต่ศักยภาพในการทำงานนั้นมิได้ลดลง

2) แม้การคัดเลือกบุคลากรในลักษณะสัญญาจ้างชั่วคราวจะทำให้โรงเรียนสามารถจัดบุคลากรได้ตรงตามความต้องการของโรงเรียน แต่ก็ไม่สามารถบำรุงรักษานักบุคลากรที่มีคุณภาพไว้ได้ เพราะลักษณะงานในตำแหน่งครูอัตราจ้างเป็นงานที่ขาดความมั่นคงจึงทำให้ครูอัตราจ้างต่างพากันไปสอบบรรจุในโรงเรียนอื่น

3) ทำให้นักเรียนขาดความต่อเนื่องในการเรียน กล่าวคือ เมื่อครูที่สอบบรรจุได้ต้องลาออกจากงานกลางคันทำให้นักเรียนขาดความต่อเนื่องในการเรียนเพราะต้องเปลี่ยนครูผู้สอน

4) ส่งผลเสียกับทางโรงเรียนในแง่ที่ทำให้ต้องสูญเสียบุคลากรที่เริ่มมีความรู้ความเชี่ยวชาญในวิชาที่สอน และต้องมาเริ่มฝึกฝน ฝึกหัดครูอัตราจ้างที่ใหม่

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารและครูผู้มีส่วนในการประเมินการทำงานของครูอัตราจ้างนั้น พบว่าผู้บริหารและครูผู้ประเมินฯ ส่วนใหญ่ มีความเห็นอกเห็นใจครูอัตราจ้าง และในภาพรวมแล้วมองว่าระบบสัญญาจ้างลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี (มีเพียง 1 ใน 6 ที่คิดว่าระบบสัญญาจ้างแบบเดิมยังค่อนข้างใช้ได้ดีอยู่ โดยเน้นในแง่ที่โรงเรียนสามารถคัดคนได้ตรงตามความต้องการ และยกเลิกสัญญาจ้างบุคลากรที่ขาดคุณภาพได้) และเสนอแนะระบบสัญญาจ้างที่เหมาะสม ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในหัวข้อ 3.4

3.2 การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำภายในโรงเรียน

สำหรับประเด็นการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำภายในโรงเรียนนั้น ผู้วิจัยได้เลือกถามคำถามนี้เฉพาะโรงเรียนที่ครูอัตราจ้างผู้ให้สัมภาษณ์ไม่รู้ลึกถึงความเหลื่อมล้ำภายในโรงเรียนเลย แม้แต่น้อย โดยถามผู้บริหารหรือครูผู้ประเมินว่าทำอะไรในโรงเรียนหรือในกลุ่มสาระการเรียนรู้ของครูจึงไม่มีปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างความเป็นครูประจำการกับครูอัตราจ้างอยู่เลย ซึ่งคำตอบที่ผู้บริหารหรือครูผู้ประเมินฯ ตอบมานั้น อาจสรุปได้ 3 ประการคือ

ประการแรก คือ ตัวครูที่เข้ามาทำงานกับโรงเรียนนั้นเป็นครูที่มีคุณสมบัติดีอยู่แล้วเนื่องจากผ่านกระบวนการคัดเลือกที่ค่อนข้างดี กล่าวคือมีทั้งการสอบข้อเขียน สอบสัมภาษณ์ ดูผลการเรียน ทัศนคติต่างๆ แล้วทำให้เมื่อมาทำงานครูอัตราจ้างเหล่านั้นมักเป็นผู้ที่มีน้ำใจ ใฝ่เรียน มีความรับผิดชอบ อ่อนน้อมถ่อมตน และมีความสามารถ จึงเป็นที่ชื่นชอบของอาจารย์ที่เป็นผู้ใหญ่

ประการที่สอง คือ ครูประจำการ ซึ่งเป็นครูที่มีอาวุโสกว่าให้ความรักและความเมตตาให้ความเป็นกันเองในการทำงานร่วมกันกับครูอัตราจ้าง

ประการที่สาม คือ เนื่องจากทางครูอัตราจ้างหลายคนเคยผ่านการฝึกสอนที่โรงเรียนมาก่อนจึงทำให้ครูที่อยู่ทำงานต่อคือครูที่มีใจรักในที่ทำงานเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว

3.3 ต่อข้อกล่าวหาว่าครูอัตราจ้างเป็นครูที่ไม่มีคุณภาพ

ต่อข้อคำถามความคิดเห็นของผู้บริหารหรือครูผู้ประเมินฯ ต่อข้อกล่าวหาที่ว่าครูอัตราจ้างเป็นครูที่อาจดูเหมือนเป็นบุคลากรที่มีคุณภาพน้อยกว่าครูประจำการ เพราะส่วนใหญ่เป็นครูเพิ่งจบมายังขาดประสบการณ์ บางคนก็ไม่ได้รับการพัฒนาฝึกอบรม หรืออาจวัดจากการที่ครูอัตราจ้างที่ทำงานมานานแล้วยังไม่สามารถสอบบรรจุเป็นครูประจำการนั้น ผู้บริหาร

หรือครูผู้ประเมินฯ มีความเห็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ เห็นว่า คำว่าครูมีคุณภาพหรือไม่มีคุณภาพนั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับความเป็นครูอัตราจ้างหรือเป็นครูประจำการ แต่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลเสียมากกว่า กล่าวคือ ครูอัตราจ้างบางคนมีความสามารถและมีจิตใจที่พร้อมจะทุ่มเทในงานอย่างเต็มที่ ในขณะที่อาจมีบางคนที่ยังด้อยคุณภาพ นอกจากคุณสมบัติเฉพาะตัวของบุคคลที่ทำให้คนเราแตกต่างกันแล้ว ประสบการณ์ทำงานก็เป็นอีกตัวแปรหนึ่งที่ทำให้คนเรามีความแตกต่างกัน กล่าวคือคนที่มีประสบการณ์ในการทำงานน้อยมักจะยังขาดความรู้ ความเชี่ยวชาญในการสอน แต่เป็นผู้ที่มีความตั้งใจ หรือมีไฟในการทำงานสูง ในขณะที่ครูที่มีประสบการณ์ทำงานมากอาจจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในงานเป็นอย่างดี แต่เนื่องจากทำงานมานานอาจทำให้บางคนเกิดการเฉื่อยชาในการทำงาน เพราะหมดไฟ ดังเช่นผู้บริหารหรือครูผู้ประเมินฯ ในโรงเรียนแห่งหนึ่งให้สัมภาษณ์ถึงหลักเกณฑ์การเลือกคนเข้าทำงานของครูว่า “ถ้าครูต้องเลือกคนเข้ามาร่วมทีม ครูจะเลือกคนที่มีประสบการณ์น้อยมาเป็นที่มงานในการทำงาน และจะเอาคนที่มีประสบการณ์ในการทำงานมากมาเป็นที่ปรึกษา”

จึงอาจสรุปประเด็นได้ว่า ผู้บริหารหรือครูผู้ประเมินฯ เห็นว่าคำว่าครูอัตราจ้างมิได้เป็นสิ่งที่ทำให้คนมีความแตกต่างในคุณภาพ หากแต่ขึ้นอยู่กับคุณลักษณะเฉพาะตัวของบุคคล และประสบการณ์ในงานทำงานเสียมากกว่า

3.4 ข้อเสนอแนะต่อระบบสัญญาจ้างที่เหมาะสม

ในส่วนของข้อเสนอแนะต่อระบบสัญญาจ้างที่เหมาะสมนั้น ส่วนใหญ่มีความเห็นค่อนข้างสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน (มีผู้บริหารหรือครูผู้ประเมินเพียงหนึ่งท่าน ที่ไม่ได้เสนอแนะระบบสัญญาจ้างที่เหมาะสม) ว่าระบบสัญญาจ้างที่เหมาะสมนั้นควรเป็นการจ้างแบบระยะแรกมีการจ้างชั่วคราวรายปี และเมื่อถึงกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมเช่น 3 ปี หรือ 5 ปี เมื่อประเมินแล้วผ่านเกณฑ์จึงบรรจุให้เป็นครูประจำการ นอกจากนี้ยังมีครูผู้บริหารหรือครูผู้ประเมินบางส่วนที่เห็นว่าควรเพิ่มเรื่องของเงินเดือนให้ครูอัตราจ้างด้วย (ในประเด็นการเสนอเพิ่มเงินเดือนนั้นผู้บริหารหรือครูผู้ประเมินฯ บางส่วนที่แม้จะเสนอว่าระบบการจ้างงานควรมีการเปลี่ยนแปลงเป็นจ้างชั่วคราวก่อนเมื่อทำงานได้ระยะหนึ่งแล้วจึงบรรจุให้ แต่เลือกที่จะไม่เสนอความเห็นเรื่องการขึ้นเงินเดือน เพราะมองว่าเป็นเรื่องของการตัดสินใจจากภาครัฐ)

ผู้วิจัยสังเกตเห็นว่าการเสนอแนะของผู้บริหารและครูผู้ประเมินนั้นมีความเห็นที่ค่อนข้างสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันกับความคิดเห็นของครูอัตราจ้าง

3.5 คำกล่าวหาต่อการจ้างงานถาวรที่ทำให้คนเฉื่อยชาในงาน

หลังจากที่พบว่าผู้บริหารหรือครูผู้ประเมินฯ เสนอแนะให้การจ้างงานมีลักษณะจ้างงานแบบชั่วคราวสักระยะหนึ่งแล้วจึงบรรจุให้ครูอัตราจ้างที่ผ่านการประเมินเข้าเป็นครูประจำการโดยอัตโนมัติ ทำให้ผู้วิจัยจึงตัดสินใจถามต่อไปว่าแล้วถ้าระบบการจ้างงานเป็นแบบที่ผู้บริหารหรือครูผู้ประเมินเสนอแนะมาจะแน่ใจได้อย่างไรว่าจะไม่ทำให้ครูอัตราจ้างเกิดความเฉื่อยชาในการทำงาน ซึ่งผู้ประเมินหรือผู้บริหารส่วนใหญ่เห็นว่า เนื่องจากการมีระบบการคัดกรองที่ดีตั้งแต่ต้น กล่าวคือการรับครูอัตราจ้างเข้ามาทำงานนั้น มีการสอบข้อเขียน สอบสัมภาษณ์ และอาจมีการสอบปฏิบัติด้วย ทำให้ได้คนที่มีความสามารถค่อนข้างดีในระดับหนึ่งเข้ามาทำงานแล้ว เมื่อครูอัตราจ้างเหล่านั้นเข้ามาทำงานและผ่านการประเมินไปสักระยะเวลาหนึ่งแล้ว เช่นอาจจะทำงานสองปี สามปี หรือห้าปี มาแล้วทำให้เห็นความเป็นตัวตนหรือธาตุแท้ของคนได้แล้ว จึงทำให้เมื่อมีการบรรจุแล้ว คุณสมบัติที่ครูอัตราจ้างเคยมี จึงไม่น่าจะทำให้ครูเกิดความเฉื่อยชาในการทำงาน

อภิปรายผล

จากผลการศึกษาถึงสภาพปัญหาในการทำงานของครูอัตราจ้าง ผลกระทบของขวัญกำลังใจในการทำงานที่ลดลง และแนวทางในการแก้ปัญหาระบบสัญญาจ้างที่เหมาะสมในทัศนะของครูอัตราจ้าง และในทัศนะของผู้บริหารและครูผู้มีส่วนในการประเมินผลการทำงาน ของครูอัตราจ้าง ซึ่งผลการศึกษาปรากฏว่าครูอัตราจ้างมีสภาพปัญหาในการทำงาน 5 ประการหลักๆ คือ ปัญหาเงินเดือน/สวัสดิการไม่เพียงพอ ขาดความมั่นคงในงาน มีความเหลื่อมล้ำในสถานภาพ ขาดความก้าวหน้าในการทำงาน และการขาดระบบการประเมินที่ชัดเจนโปร่งใส นั้น ก่อให้เกิดขวัญกำลังใจที่ถดถอยและส่งผลกระทบต่อทั้งตัวครู ต่อนักเรียน และต่อโรงเรียน ด้วยกันนั้น ผู้วิจัยขออภิปรายผลการศึกษาว่ารากเหง้าของเหตุแห่งปัญหาขวัญกำลังใจที่ถดถอยอันเนื่องมาจากระบบสัญญาจ้างชั่วคราวนั้น เกิดจากการที่ภาครัฐไทยได้นำเอาแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) มาใช้เป็นแนวทางในการปฏิรูประบบราชการ⁷ โดยหลักการ

⁷ การปฏิรูประบบราชการไทยนอกจากจะได้รับอิทธิพลของแนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้แล้วยังมีกระแสของประชาธิปไตยแนวใหม่ ซึ่งเน้นถึงการทำให้เป็นประชาธิปไตยอีกด้วย (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549: 166) หากแต่ในส่วนที่ผู้เขียนอภิปรายถึงนั้นเป็นปัญหาในเรื่องระบบสัญญาจ้างชั่วคราว ซึ่งเป็นแนวทางของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ จึงมิได้อธิบายรายละเอียดของกระแสประชาธิปไตยแนวใหม่ด้วย

จัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งตามความเห็นของ Christopher Hood (1991: 495-507) เห็นว่าประกอบไปด้วยหลักการสำคัญ 7 ประการคือ เน้นการบริหารจัดการแบบมืออาชีพ มีมาตรฐานและการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจน มุ่งเน้นการควบคุมผลผลิต (outputs) การกระจายหน่วยงานย่อย นำแนวทางในการบริหารงานแบบภาคเอกชนมาใช้ เน้นการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดคุ้มค่า และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะมากขึ้น ดังกล่าวนี้นี้เมื่อถูกนำมาใช้ในการปฏิรูประบบราชการไทยนั้นเริ่มต้นในช่วงวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ปี พ.ศ.2540 ซึ่งเหตุจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจทำให้ไทยต้องออกแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการไทย พ.ศ. 2540-2544 แผนปฏิรูประบบบริหารจัดการภาครัฐ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ 8) ซึ่งทั้งสามแผนนี้อาจถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นบทบาทใหม่ของภาครัฐไทย (จุมพล หนิมพานิช, 2550: 459-466) จึงอาจกล่าวได้ว่าแนวทางของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่น่าเข้ามาใช้ในเมืองไทยนั้นนำเข้ามาเพื่อแก้ปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้รัฐบาลมีข้อจำกัดทางการคลังเป็นอย่างมาก โดยมาตรการสำคัญๆ ที่นำมาใช้ในการปฏิรูปภาครัฐที่สำคัญๆ ซึ่งส่งผลต่อการเกิดระบบสัญญาจ้างชั่วคราวของครุอัตราจ้างนั้นคือ มาตรการในการลดอัตรากำลังคนภาครัฐลงซึ่งมติคณะรัฐมนตรีปี พ.ศ.2540 นั้นได้กำหนด 2 มาตรการสำคัญๆ คือ มาตรการปรับลดขนาดกำลังคนภาครัฐโดยให้ยุบเลิกตำแหน่งว่างจากการเกษียณอายุและเหตุอื่นร้อยละ 80 และให้คงไว้เพียงร้อยละ 20 มาตรการที่สองคือการจัดโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิตเกษียณก่อนกำหนด ซึ่งมาตรการดังกล่าวในช่วงระยะเวลาเพียง 3 ปีสามารถยุบเลิกอัตรารว่างได้ถึง 68,327 อัตรา (ทวีศักดิ์ สุททวาทิน, 2551: 99) และเป็นการช่วยลดงบประมาณในการว่าจ้างบุคลากรลงได้ ซึ่งอาจเรียกได้ว่าก่อให้เกิดประสิทธิภาพ และความประหยัดตามแนวทางของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ อย่างไรก็ตามผลสืบเนื่องจากการปฏิรูประบบราชการในครั้งนั้นไม่ได้ก่อให้เกิดเพียงลักษณะของความประหยัดงบประมาณลงได้เท่านั้น แต่ยังมีผลสืบเนื่องในแง่ลบตามมาอีกด้วย กล่าวคือมาตรการดังกล่าวนี้ทำให้จำนวนข้าราชการของทุกหน่วยงานลดลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทำให้หลายจังหวัดมีโรงเรียนจำนวนมากที่ยังขาดแคลนครูผู้สอน (ทวีศักดิ์ สุททวาทิน, 2550: 22) สำนักงานคณะกรรมการการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงต้องเสนอของบประมาณเพื่อจ้างบุคลากรในตำแหน่งลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน หรือครุอัตราจ้าง เพื่อลดปัญหาการขาดแคลนครูชั้นวิกฤต ซึ่งการจ้างงานในตำแหน่งดังกล่าวนี้เป็นการจ้างงานแบบปีต่อปี ไม่มีความก้าวหน้าในตำแหน่ง ไม่มีสวัสดิการที่เพียงพอ

เงินเดือนน้อย ดังนั้นจะเห็นได้ว่าจากผลการวิจัยทำให้พบปัญหาเงินเดือน/สวัสดิการไม่เพียงพอ ขาดความมั่นคงในงาน ขาดความก้าวหน้าในงาน อีกทั้งยังมีครูอัตราจ้างหลายคนเห็นว่าระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของครูอัตราจ้างนั้นยังขาดความชัดเจนและโปร่งใสอีกด้วย ปัญหาต่างๆ ที่ได้กล่าวไปนี้ ยังมีลักษณะที่อาจจะรุนแรงขึ้นไปยิ่งขึ้นในโรงเรียนที่ครูประจำการไม่ได้ให้ความเป็นกันเอง กล่าวคือ ในโรงเรียนที่มีความเหลื่อมล้ำในสภาพของความเป็นครู มีการแบ่งแยกชนชั้นของความเป็นครู ว่าเป็นครูประจำการหรือเป็นครูอัตราจ้างนั้น ยิ่งเป็นสิ่งที่ทำให้สภาพปัญหาของครูอัตราจ้างมีมากยิ่งขึ้น โดยปัญหาการแบ่งแยกชนชั้นในโรงเรียนนั้น เป็นสิ่งที่บั่นทอนขวัญกำลังใจในการทำงานของครูอัตราจ้างมากยิ่งขึ้น

หากเปรียบเทียบจากทฤษฎีความเป็นธรรมของ Stacy Adam (1965) ซึ่งเป็นทฤษฎีที่มองว่า คนเรานั้นมักเปรียบเทียบสิ่งที่ตนเองได้ใช้ไปในการทำงาน (Input) เช่นความพยายาม, ประสบการณ์, การศึกษา และความสามารถเป็นต้น กับผลลัพธ์ที่ตนได้รับ (Outcomes) เช่นเงินเดือน, ความก้าวหน้า และการยอมรับ เป็นต้น โดยเปรียบเทียบกับสิ่งที่คนอื่นได้ใช้ไปในการทำงาน (Inputs) กับผลลัพธ์ที่เขาได้ (Outcomes) ว่าอัตราส่วนที่ได้มีความเสมอภาคหรือเป็นธรรมหรือไม่ ซึ่งผลของการเปรียบเทียบถ้าปรากฏว่ารู้สึกว่าเป็นธรรมก็จะทำให้บุคคลนั้นคงพฤติกรรมในการทำงานนั้นไว้ แต่ในกรณีที่เมื่อเปรียบเทียบแล้วเกิดความรู้สึกว่าไม่เป็นธรรมก็จะทำให้บุคคลนั้นมีการปรับพฤติกรรมเพื่อที่จะพยายามหาทางขจัดความรู้สึกไม่เป็นธรรมนั้น ไม่ว่าจะเป็นการลดความพยายามในการทำงาน เรียกร้องขอเพิ่มสิ่งตอบแทนในการทำงาน พยายามบิดเบือนการรับรู้ของตน หรืออาจถึงขั้นละทิ้งงาน โดยหากเปรียบเทียบผลการวิจัยกับทฤษฎีดังกล่าวจะพบว่าครูอัตราจ้างส่วนใหญ่เกิดความรู้สึกว่าไม่เป็นธรรม กล่าวคือ มองว่าตนเองทำงานในปริมาณที่มากเท่าๆ กับครูประจำการ แต่ผลลัพธ์ที่ได้นั้นไม่เสมอภาคกัน กล่าวคือ ตำแหน่งครูอัตราจ้าง เป็นตำแหน่งงานที่ได้รับเงินเดือน/สวัสดิการที่น้อยกว่า งานที่ทำไม่มีความมั่นคงเหมือนครูประจำการ งานไม่มีความก้าวหน้าต่างๆ และในบางโรงเรียนยังมีการแบ่งแยกภายในโรงเรียน จึงทำให้เกิดความรู้สึกไม่เป็นธรรมเป็นอย่างยิ่ง และเมื่อผลของการเปรียบเทียบพบว่าไม่เป็นธรรมแล้ว ครูส่วนใหญ่มักจะหาทางออกให้ตนเองด้วยการพยายามไปสอบแข่งขันเพื่อได้รับการบรรจุเป็นครูประจำการ

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

จากการสัมภาษณ์ครูอัตราจ้าง และ ผู้บริหารหรือครูผู้มีส่วนในการประเมินการทำงาน ของครูอัตราจ้างนั้น ทำให้พอสรุปเป็นข้อเสนอแนะจากการวิจัยได้ดังนี้

1. ผู้บริหารสถานศึกษาควรจัดกิจกรรมเพื่อสร้างความสัมพันธ์ระหว่างครูประจำการ และครูอัตราจ้าง เพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างครูประจำการและครูอัตราจ้าง
2. ทางโรงเรียนควรพิจารณาช่วยเหลือลดภาระค่าใช้จ่ายของครูอัตราจ้าง เช่น จัดให้มี กองทุนอาหารกลางวันสำหรับครูอัตราจ้าง เพื่อเป็นการแก้ปัญหารายได้ไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่าย
3. โรงเรียนควรกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินครูอัตราจ้างที่ได้มาตรฐาน พร้อมแจ้ง หลักเกณฑ์เหล่านั้นให้ครูอัตราจ้างทราบ เพื่อแก้ปัญหาการที่ครูอัตราจ้างรู้สึกว่าการประเมินขาด ความชัดเจนและโปร่งใส

อย่างไรก็ตามข้อเสนอแนะจากงานวิจัยชิ้นนี้มีข้อจำกัดในเรื่องจำนวนกลุ่มตัวอย่าง ที่น้อยจึงขาดความครอบคลุมในบริบทที่แตกต่างกัน อาจจำเป็นต้องพิจารณาศึกษาบริบท ที่แตกต่างกันออกไป และมีจำนวนกลุ่มตัวอย่างที่เพิ่มขึ้นในการนำข้อเสนอแนะไปใช้ในการแก้ระบบ

ข้อเสนอแนะสำหรับการทำวิจัยครั้งต่อไป

1. การวิจัยครั้งนี้มีข้อจำกัดที่เป็นการเก็บข้อมูลโดยใช้วิธีการเดียวคือ การสัมภาษณ์ ทั้งนี้ในการวิจัยครั้งถัดไปจึงควรที่จะนำวิธีการอื่นมาร่วมด้วย เช่น การสังเกต การศึกษาเอกสาร และการเก็บข้อมูลจากบุคคลอื่นรอบข้างด้วย เพื่อเป็นการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้าซึ่งเป็น สิ่งจำเป็นสำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพ
2. เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาโรงเรียนเพียง 7 แห่ง ดังนั้นปัญหาบางประการ ยังอาจไม่สามารถสรุปได้อย่างชัดเจน ดังเช่น การที่มีครูอัตราจ้างในระดับประถมศึกษาท่านหนึ่ง กล่าวว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำภายในโรงเรียนนั้นระดับประถมศึกษาจะมีมากกว่าระดับมัธยมศึกษา นั้น การเก็บข้อมูลจากโรงเรียนเพียง 7 แห่งจึงยังอาจไม่เพียงพอ ดังนั้นในการศึกษาครั้งต่อไป หากต้องการทราบคำตอบดังกล่าว ควรศึกษาจำนวนโรงเรียนที่มากกว่านี้
3. การศึกษาครั้งนี้ เก็บข้อมูลจากโรงเรียนเฉพาะในกรุงเทพมหานคร ซึ่งในต่างจังหวัด อาจมีสภาพปัญหาที่ต่างกันก็เป็นได้ ดังนั้นในการวิจัยครั้งต่อไปหากจะศึกษาในโรงเรียนต่างจังหวัด ก็เป็นเรื่องที่น่าสนใจศึกษาเช่นกัน
4. การศึกษาครั้งนี้ไม่ได้ศึกษาครูอัตราจ้างในระดับมหาวิทยาลัย ดังนั้นในการวิจัย ครั้งต่อไปจึงอาจศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยก็ได้

เอกสารอ้างอิง

- จุมพล หนิมพานิช. (2550). การบริหารจัดการภาครัฐใหม่: หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่างของไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สุโขทัยธรรมาธิราช.
- จุไรรัตน์ จุลจักรวัฒน์. (2547). ความคิดในการปฏิบัตินโยบายของข้าราชการไทยกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชนิดา จิตตรุทธะ. (2551). การจัดการภาครัฐแนวใหม่: ประสิทธิภาพหรือความยุติธรรม. วารสารการจัดการสมัยใหม่. ปีที่ 6, ฉบับที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค.2551). หน้า 11-26.
- ทวีศักดิ์ สุททกวาทิน. (2550). รวมบทความวิชาการการบริหาร. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2549). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารราชการแนวใหม่. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาระบบราชการ.
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2550). การใช้เครื่องมือการจัดการในองค์การภาครัฐ. วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน. ปีที่ 14, ฉบับที่ 1 (ม.ค.-เม.ย.2550). หน้า 35-70.
- ธีรยุทธ วัฒนาสุภโชค. (2551). Downsizing รุ่งเรืองหรือรุ่งโรจน์. ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันเสาร์ที่ 3 พฤษภาคม 2551.
- นาฏลดา ก่อเกิด. (2551). ความสัมพันธ์ระหว่างค่านิยมในการทำงานและคุณภาพชีวิตในการทำงานกับการรับรู้ความสำเร็จในงานของลูกจ้างชั่วคราวครุฑรายเดือนในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ เขต 1-4. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต มหาวิทยลัย เชียงใหม่.
- ปิยะ อุทกสิงห์. (2544). ปัญหาและแนวทางการแก้ปัญหาการบริหารบุคลากร: กรณีศึกษาครูอัตราจ้างสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุบลราชธานี. วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันราชภัฏอุบลราชธานี.
- วิชัย ตันศิริ. (2547). โฉมหน้าการศึกษาไทยในอนาคต แนวคิดสำคัญของการปฏิรูปในพระราชบัญญัติการศึกษา. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เอกสารอ้างอิง

- วิชาการ.คอม. (2548). *ครูจ้างสอนความผิดพลาดการศึกษาไทยในยุคปฏิรูปการศึกษา*. ค้นวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2553 จาก <http://www.vcharkarn.com/include/vcafe/showkratoo.php?Pid=37034>
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2553. *ยุทธศาสตร์การปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ*. ค้นวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2553 จาก <http://www.ocsc.go.th/ocsccms/frontweb/view.jsp?categoryID=CAT0000044>
- Cameron, Kim S., (1994). *Strategies for Successful Organizational Downsizing*. Human Resource Management, (summer 1994), Vol. 33, Number 2, Pp.189-211.
- Denhardt, Robert B. and Denhardt, Janet V. (2009). *Public Administration An Action Orientation*. 6th ed. U.S.A.: Thomson Wadsworth.
- Hood, Christopher. (1991). "A Public Management for all Seasons?" in *Classics of Public Administration*. 6th ed. Edited by Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde. (2007). Canada: Wadsworth, Cengage Learning, 495-507.
- J. Stacy Adams. (1965). "Inequity in Social Exchange" in *Advance in Experimental and Social Psychology*. Vol. 2. ed. Leonard Berkowitz, Boston: Allyn Bacon.
- Koven, Steven G. (2009). *Bureaucracy, Democracy, and the New Public Management*. In *Bureaucracy and Administration*. Edited by Ali Farazmand. (2009). U.S.A.: Taylor & Francis Group, 139-154.
- McNabb, David E. (2009). *The New Face of Government : How Public Managers are Forging a New Approach to Governance*. Broken Sound Parkway NW: Taylor & Francis Group, LLC.