

ผลการวิจัย อภิปราย และข้อเสนอแนะ

ความมุ่งหมายและวิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้มีความมุ่งหมาย 3 ประการ คือ (1) เพื่อศึกษาวิวัฒนาการของระบบตำแหน่งและอัตราเงินเดือน (2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่ใช้ในการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน และ (3) เพื่อสร้างรูปแบบของตำแหน่งข้าราชการครูตามระบบจำแนกตำแหน่ง

ในการศึกษาใช้วิธีการค้นคว้าหาข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ทั้งชนิดที่เป็นเอกสารต้นตอ (Primary Sources) และเอกสารชั้นสอง (Secondary Sources) ประกอบกับการสัมภาษณ์บุคคลปฏิบัติงานเกี่ยวกับเรื่องนี้ เพื่อความสมบูรณ์ของเนื้อหา แล้ววิเคราะห์ข้อมูลตามแนวทางที่กำหนด เขียนเป็นวิทยานิพนธ์

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยพอสรุปได้ว่า

1. วิวัฒนาการของระบบตำแหน่ง และอัตราเงินเดือนข้าราชการครู มีการเปลี่ยนแปลงมาโดยลำดับดังนี้

ในระยะต้นของการศึกษาระหว่าง 2414 - 2445 ระบบโรงเรียนเพิ่งก่อตั้ง ข้าราชการเพียงเขาทำหน้าที่สอนหนังสือ ตามโรงเรียนในพระบรมมหาราชวัง ซึ่งจักเฉพาะพระบรมวงศานุวงศ์และบุตรข้าราชการ ส่วนโรงเรียนสำหรับบุตรหลานราษฎร ยังคงอาศัยวัดให้พระสงฆ์เป็นครูสอนหนังสือตามประเพณีเดิม เพียงแต่ฝ่ายบ้านเมืองเขาควบคุมการสอน เพื่อให้เป็นแบบเดียวกันเท่านั้น

ผู้สอนอยู่ในโรงเรียนเหล่านั้น เรียกชื่อตำแหน่งว่า ครู จักไว้ 2 ชั้น คือ ครู 2 ครู 1 ส่วนผู้เป็นหัวหน้า ทำหน้าที่สอนและบริหารสถานศึกษา เรียกชื่อตำแหน่งว่า อาจารย์ใหญ่ ครูที่เป็นข้าราชการได้รับพระราชทานเงินเดือนตามอัตรา ส่วนครูที่เป็นสงฆ์

มีอัตราเดือนละ 6 บาท เสมอกัน

ต่อมาในปี 2446 ปริมาณผู้สอนในโรงเรียนของกระทรวงศึกษาธิการ เพิ่มขึ้นมากจน จึงได้ปรับปรุงตำแหน่งใหม่มีมากขึ้นด้วย ชื่อตำแหน่งใหม่เหมือนเดิม แต่ให้มีชั้นมากขึ้น คือ ครู จัดเป็น 5 ชั้น เรียงลำดับจากต่ำไปสูงดังนี้ ครูชั้น 5 ครูชั้น 4 ครูชั้น 3 ครูชั้น 2 และครูชั้น 1 อาจารย์จัดเป็น 3 ชั้น ได้แก่อาจารย์ชั้น 3 อาจารย์ชั้น 2 และอาจารย์ชั้น 1 เงินเดือนแตกต่างกันตามชั้นและประเภทของโรงเรียนที่สอน สำหรับครูในโรงเรียนที่ฝ่ายส่งขั้วรวมจัดกับมหาดไทยตามหัวเมืองนั้น มีอัตราที่ไม่แน่นอนและต่ำกว่า เงินเดือนครูของกระทรวงศึกษาธิการ มาก

ปี 2454 ตำแหน่งครูและอาจารย์ก็ได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้มีบรรดาศักดิ์ เพื่อความสอดคล้องกับขนบธรรมเนียมราชการไทยด้วย โดยพระราชบัญญัติฐานันดรข้าราชการพลเรือน 2454 ครูบางส่วนที่มีฐานะเป็นข้าราชการ ก็ได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็นราชบุรุษ รองอำมาตย์และอำมาตย์ คือ ครูชั้น 5 และครูชั้น 4 ให้เป็นราชบุรุษ ครูชั้น 3 ครูชั้น 2 และครูชั้น 1 ให้บรรดาศักดิ์เป็นรองอำมาตย์ตรี รองอำมาตย์โทและรองอำมาตย์เอก อาจารย์ชั้น 3 อาจารย์ชั้น 2 และอาจารย์ชั้น 1 ให้เป็นอำมาตย์ตรี อำมาตย์โท และอำมาตย์เอก แต่ไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของเงินเดือน

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 โดยยกเลิกบรรดาศักดิ์ของตำแหน่งทั้งหมด พร้อมกับเพิ่มชนของตำแหน่งใหม่มีมากขึ้น เพื่อได้สัดส่วนกับการขยายการศึกษา โดยให้ครูมีถึง 6 ชั้น คือ ครูชั้น 3 ครูชั้น 2 ครูชั้น 1 ครูเอกชั้น 3 ครูเอกชั้น 2 และครูเอกชั้น 1 ส่วนอาจารย์ใหม่ 5 ชั้น คือ อาจารย์ผู้ช่วย ชั้น 2 อาจารย์ผู้ช่วยชั้น 1 อาจารย์ชั้น 3 อาจารย์ชั้น 2 และอาจารย์ชั้น 1 แต่เนื่องจากครูประจำภาคมีได้เป็นข้าราชการ จึงเรียกชื่อตำแหน่งแตกต่างออกไป โดยเรียกว่า ครูประจำภาค ซึ่งจัดไว้ 3 ชั้น คือ ครูประจำภาคตรี ครูประจำภาคโท และครูประจำภาคเอก อัตราเงินเดือนครูที่เป็นข้าราชการชั้นต่ำสุด 34 บาท จนถึงสูงสุด 600 บาท และครูประจำภาคซึ่งมิได้เป็นข้าราชการมีอัตราขั้นต่ำสุด 8 บาท ถึงสูงสุด 75 บาท

ปี 2482 ได้ปรับปรุงชั้นของตำแหน่งอีกครั้งหนึ่ง โดยเรียกว่า ชั้นจัตวา ชั้นตรี ชั้นโท ชั้นเอก และ ชั้นพิเศษ ดังนั้นตำแหน่งครูจึงใช้ว่า ครูจัตวา ครูตรี ครูโท ครูเอก และอาจารย์ตรี อาจารย์โท อาจารย์เอก เป็นต้น และต่อมาในปี 2491 ครูประเภทใดก็ได้มีการยกฐานะให้เป็นข้าราชการ จึงมีชั้นยศของตำแหน่งเป็นแบบเดียวกันหมด สำหรับเงินเดือนก็ได้รับแตกต่างกันตามชั้นยศ และมีการปรับปรุงอยู่เสมอ เช่น ปี 2510 ชั้นจัตวา มีอัตราระหว่าง 540 - 1,300 บาท ชั้นตรี 850 - 1,800 บาท ชั้นโท 1,300 - 3,050 บาท ชั้นเอก 2,750 - 5,000 บาท และชั้นพิเศษ 4,400 - 8,600 บาท เป็นต้น

จนถึงปี 2518 ก็ได้ยกเลิกชั้นยศของตำแหน่งทั้งหมด ว่ากระบวนงานตามแนวใหม่ ที่ยังคงงานเป็นหลักในการจัดระดับตำแหน่ง แต่ชื่อของตำแหน่งยังไม่เป็นที่ยุติ เพราะกำลังอยู่ในระยะปรับปรุงระบบงาน

2. ปัจจัยที่ใช้ในการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนครู ตั้งแต่สมัยเริ่มต้นของระบบการศึกษาจนถึงปัจจุบัน มีหลัก (1) คุณวุฒิ คือระดับความรู้ตามประกาศนียบัตร (2) อายุไล่ คือ ระดับความชำนาญในการสอนและความดีความชอบในการทำงาน (3) ความสามารถ คือ ระดับความสามารถในการสอนเนื้อหาวิชาตามระดับชั้น ของการศึกษา (4) ชั้นยศ ของบุคคลผู้ครองตำแหน่ง และ (5) หน้าที่งานความรับผิดชอบของตำแหน่ง และความยากง่ายของงานที่ปฏิบัติ ปัจจัยเหล่านี้คุณวุฒิเป็นสิ่งสำคัญที่สุดในการกำหนดตำแหน่ง และเงินเดือนขั้นต้น และปัจจัยคนอื่น ๆ เช่น อายุไล่ ความสามารถหรือชั้นยศ ใช้ในการกำหนดตำแหน่งและเงินเดือนในภายหลัง

3. รูปแบบของตำแหน่งและอัตราเงินเดือนข้าราชการครู กำหนดขึ้นโดยหลักการของระบบว่าแนกตำแหน่งโดยหลักการว่า ผู้สอนอยู่ในโรงเรียนแทนที่เป็นครู หรืออยู่ในสายงานสอน รูปแบบของตำแหน่งจึงจำกัเฉพาะครูตามหลักการนี้เท่านั้น

ชื่อของตำแหน่งใช้ว่า ครู สำหรับผู้สอนในโรงเรียนระดับประถมศึกษา ใช้ว่า อาจารย์ สำหรับผู้สอนในโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา โดยให้ครูมี 5 ชั้น คือ ครู 1 ครู 2

ครู 3 ครู 4 และครู 5 อาจารย์ก็ให้มี 5 ชั้น คือ อาจารย์ 1 อาจารย์ 2 อาจารย์ 3 อาจารย์ 4 และอาจารย์ 5 สำหรับผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา วิชาครูใหญ่และรองครูใหญ่ จัดไว้ 4 ชั้น คือ ครูใหญ่ 1 ครูใหญ่ 2 ครูใหญ่ 3 และครูใหญ่ 4 ตำแหน่งรองครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่และรองอาจารย์ใหญ่ ที่เป็นไปในระบบเดียวกัน

การกำหนดหน้าที่และอัตราเงินเดือน แยกต่างกันตามปริมาณนักเรียนและ - หองเรียน จำนวนครูและภารโรง ตลอดจนความรับผิดชอบในหน้าที่ ความยากง่ายของงานที่ปฏิบัติ ความชำนาญงาน และคุณสมบัติประจำตำแหน่ง ส่วนระดับเงินเดือนให้เป็นไปตามบัญชีอัตราเงินเดือนท้ายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน 2518

อภิปรายและขอเสนอแนะ

1. อภิปราย การกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูในรอบศตวรรษของการศึกษาที่ผ่านมา ไม่เคยบรรยายละเอียดของงานในหน้าที่ใหญ่ครองตำแหน่งใครแน่ชัด วางงานในความรับผิดชอบของคนนั้นมีอะไรบ้าง และแต่ละตำแหน่งมีงานแตกต่างกันอย่างไร ซึ่งเป็นสิ่งที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติไม่อาจบอกได้อย่างแน่ชัด และตรงกันได้เลย เช่น ครูตรี ครูโท อาจารย์ตรี และ อาจารย์โท เป็นต้น เมื่อเป็นเช่นนี้ในการปฏิบัติงานจึงต่างคนต่างคิด ต่างวินิจฉัยตัดสินใจเอาเองว่า การใดควรหรือไม่ควร ซึ่งส่วนใหญ่ก็ถือแบบอย่างการปฏิบัติของคนอื่น เป็นเครื่องประกอบการตัดสินใจ ทำให้ต่างคนต่างกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติเอาเอง ดังนั้น ผลงานที่ได้เมื่อประเมินโดยส่วนรวมแล้ว จึงไม่ดีเท่าที่ควร

การดำเนินงานขององค์การใดก็ตาม ย่อมหวังที่จะได้รับผลงานที่มีคุณภาพดี แต่จะสมหวังเพียงใดขึ้นอยู่กับวิธีการจัดหน้าที่และการจัดบุคคลเข้าปฏิบัติงานเท่านั้น ถ้าจัดได้ก็ย่อมได้รับผลงานที่มีคุณภาพดี แต่ถ้าจัดไม่ดี ก็ย่อมได้ผลงานที่คอยในคุณภาพ สำหรับบุคลากรปฏิบัติงาน ก็มีความหวังที่จะได้ทำงานอย่างเต็มที่และให้ผลตอบแทนที่สอดคล้องกัน เพื่อจะได้ผลตอบแทนสูงที่สุดจากหน่วยงานตามทัศนะของเขา การกำหนดตำแหน่งงานและความรับผิดชอบของบุคคลที่ชัดเจน ย่อมเป็นหนทางที่จะตอบสนองความหวังของบุคลากรปฏิบัติงานควย

ดังนั้นการกำหนดงานในหน้าที่ของตำแหน่งต่าง ๆ ชัดเจน จึงเป็นผลดีแก่ทั้ง
หน่วยงานและบุคลากรปฏิบัติงาน

สำนักงาน ก.พ. ผู้มีหน้าที่ในด้านการจัดงานบริหารบุคคล ก็ได้ตระหนักใน
เรื่องนี้ดี และเห็นว่าหากขึ้นปล่อยให้วิธีการทำงานราชการเป็นไปตามแนวดังกล่าว ความ
เสียหายย่อมจะเกิดแก่ชาติบ้านเมือง จึงได้ปรับปรุงวิธีการกำหนดหน้าที่งานเสียใหม่ให้เน้นงาน
ในหน้าที่ของตำแหน่งเป็นหลัก ในการจัดระดับความรับผิดชอบและให้ผลตอบแทน แต่เนื่องจาก
ระบบการทำงานแบบเก่า ใช่มานานจนฝังใจและกลายเป็นประเพณีไป จึงทำให้ข้าราชการ
บางส่วนต่อต้านเมื่อ ก.พ. ทำระบบงานแนวใหม่มาใช้ คอยขาราชการส่วนนั้นคิดว่าตนจะไม่ได้
รับประโยชน์หรือได้รับประโยชน์น้อย เป็นที่น่าสังเกตว่าในการกล่าวถึงปัญหานี้ไม่เคยมีใครพูด
เลยว่าชาติจะไม่ได้รับประโยชน์ หรือได้รับประโยชน์น้อย ลักษณะนิสัยของข้าราชการดังกล่าว
เป็นสิ่งที่เกิดจากระบบงานแบบเก่า ที่ไปเน้นในเรื่องอื่น เช่น ชนยศ บรรดาศักดิ์ อันเป็น
ผลประโยชน์ที่ข้าราชการจะได้รับมากเกินไปจนลืมงาน ลืมว่าตนจะทำหน้าที่อะไรให้แก่หน่วยงาน
บาง ระบบจำแนกตำแหน่งเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันระหว่างหน่วยงาน และปฏิบัติงาน
จึงเป็นระบบที่เป็นผลดีทั้งแก่ชาติบ้านเมือง และอาชีพของข้าราชการ ซึ่งทัศนคติไม่ดีของข้าราชการ
เหล่านี้ควรปรับปรุงแก้ไขไปพร้อม ๆ กับระบบงานด้วย โดยเฉพาะฝ่ายบริหารที่มีอำนาจในการ
กำหนดตำแหน่ง เพราะการไม่เปลี่ยนทัศนคติย่อมถือโอกาสใช้ระบบอุปถัมภ์ในการกำหนดตำแหน่ง
ให้พวกของของตน หรือปฏิบัติผิดหลักการของระบบจำแนกตำแหน่ง ซึ่งจะเป็นผลเสียต่อกำลังใจ
ในการทำงานของข้าราชการ และก่อปัญหาให้เกิดแก่ตำแหน่งในอนาคตด้วย

การปฏิบัติงานของข้าราชการจำนวนมากที่แยกบทบาทของตนไม่ออกว่าอะไรเป็น
ส่วนงาน อะไรเป็นส่วนบุคคล เมื่อแยกไม่ออกก็มักแสดงบทบาทที่สัมพันธ์
กับเรื่องงาน ถือการช่วยเหลือเพื่อนข้าราชการที่ผิดหลักการเป็นบุญกุศล ผู้เขียนไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง
ที่กระทรวงศึกษาธิการถือสายงานอื่นที่ไม่ได้สอนมาเป็นครู และกำหนดค่าให้ได้รับประโยชน์สูงจนเกินงาน
ที่ทำควยหวังอันสูงส่ง และกระทรวงมหาดไทยก็กำหนดค่าในทางอื่นประโยชน์ให้แก่หัวหน้าหมวดการศึกษา
และหัวหน้าส่วนการศึกษา โดยไม่คำนึงถึงผลเสียทางระบบบริหารการศึกษาตามแนวปฏิรูป

2. ข้อเสนอแนะ การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนข้าราชการครู ซึ่งมีสิ่งที่ควรแก้ไขโดยด่วน คือ

2.1 ระบบตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของข้าราชการครูทุกสังกัด ควรใช้ระบบเดียวกันเพื่อขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างครูในสังกัดต่าง ๆ ตลอดจนการอพยพทางสมอง และเพื่อความเป็นธรรมของครู

2.2 แยกระบบตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของข้าราชการครู ออกจากข้าราชการฝ่ายอื่น เช่น ศึกษานิเทศก์ ศึกษานิเทศกร ผู้เชี่ยวชาญ เป็นต้น เพราะงานครูถือเป็นสายงานสอน ผู้สอนเท่านั้นที่เป็นครู เมื่อกำหนดโดยแยกสายงานแล้ว การจึ้ระดับความรับผิดชอบของตำแหน่งก็เปรียบเทียบในสายเดียวกัน ความแตกต่างก็เห็นชัดเจน ทางปฏิบัติก็สะดวก และก่อให้เกิดความเป็นธรรม

2.3 การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของครูทุกสังกัดในระดับการศึกษาเดียวกัน ผู้มีหน้าที่กำหนดตำแหน่ง ควรจะร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และในการกำหนดควรให้ เป็นไปตามหลักการของระบบจำแนกตำแหน่งอย่างแท้จริง

2.4 การเปลี่ยนตำแหน่งครูมีอยู่เป็นประจำทั้งในแนวดิ่งและในแนวนอน สำหรับการเปลี่ยนแปลงในแนวดิ่งคือ การเลื่อนตำแหน่ง การเปลี่ยนแปลงในแนวนอน คือ การโอนหรือการย้ายตำแหน่ง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้เป็นสิ่งที่ดี ตามรูปแบบของตำแหน่งที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้ว กระทำได้โดยถือคุณวุฒิประจำตำแหน่งที่ต้องการไปครอง ประสบการณ์และความสามารถเป็นหลัก กล่าวคือ ถ้าวุฒิของผู้ขอโอนกับวุฒิของตำแหน่งที่ประสงค์ไปครอง มีความสอดคล้องต่อกัน และมีคุณสมบัติเหมาะสมกับยอมโอนกันได้

2.5 ปัญหาที่น่าศึกษาต่อไปก็คือ ความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิครูกับผลสัมฤทธิ์ทางการสอน เพื่อจะใคร่ว่า การกำหนดเงินเดือนที่ใหญ่มากน้อยแตกต่างกันตามวุฒิ เป็นหลักการที่ถูกต้องหรือไม่ และวุฒิใดเหมาะสมกับการสอนชั้นไหนระดับใดที่สุด ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบายการผลิตครู การใช้ครู และโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการกำหนดตำแหน่งครู