หอสมุดกลาง จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย

บทที่ 6

สรุปผลการวิจัย อภิปราย และข้อเสนอแนะ

การจัดการศึกษาเป็นหน้าที่หนึ่งของรัฐ ในการที่รัฐจะนำบริการการศึกษานี้ไปสู่ประชาชนต้องผ่านบุคลากรสายงานใหญ่กลุ่มหนึ่งคือ สายงานครูและเจ้าหน้าที่ทางการศึกษา เพื่อที่จะจัดข้าราชการเข้าเป็นระบบระเบียบเดียวกัน รัฐจึงสร้างกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงานบุคคลในฝ่ายรัฐกิจดำเนินไปด้วยความเป็นระเบียบเรียบร้อย ครูและบุคลากรทางการศึกษาของไทยส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ การจัดระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครูและบุคลากรทางการศึกษาจึงดำเนินไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนนั้นด้วย แต่ในช่วง 84 ปี (2435-2519) ที่ผ่านมาได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการปกครองอย่างมาก การจัดระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครูจึงผันแปรตามไปด้วย

ในบทนี้จะได้กล่าวโดยสรุปเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย สรุปผลการวิจัย อภิปราย และข้อเสนอแนะตามลำดับดังนี้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาวิวัฒนาการของระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครูในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างคุรุสภากับ ก.พ. ก.จ. ก.ท. และ ก.ก.
3. เพื่อศึกษาแนวโน้มของการบริหารงานบุคคลฝ่ายครูในอนาคต
4. เพื่อเสนอรูปแบบของหน่วยงานบริหารงานบุคคลฝ่ายครูในอนาคต

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Research) เป็นส่วนใหญ่ ประกอบกับการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนของการบริหารงานบุคคล ตลอดจนการสังเกตการดำเนินงานขององค์การกลางบริหารงานบุคคลฝ่ายครูทุกองค์การ (คุรุสภา ก.จ. ก.ท. ก.ก.) กองการเจ้าหน้าที่ทุกกรมในกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้ง ก.ท. และองค์การบริหารส่วนจังหวัดบางแห่ง เฉพาะเอกสารที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้ามีทั้งกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง บันทึก เอกสารสำคัญ หนังสือเล่ม วารสาร และวิทยานิพนธ์ โดยค้นคว้าจากหน่วยงานดังกล่าวและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จากนั้นได้รวบรวมข้อมูลที่ได้จากการศึกษาค้นคว้า การสัมภาษณ์และการสังเกตเรียบเรียงขึ้นเป็นวิทยานิพนธ์

สรุปผลการวิจัย

1. วิวัฒนาการของระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครูในประเทศไทย ผู้วิจัยได้เริ่มศึกษาตั้งแต่ประเทศไทยได้เริ่มจัดการศึกษาเข้าสู่การศึกษาแผนใหม่ นับตั้งแต่จัดตั้งกระทรวงธรรมการเมื่อปี 2435 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน (2519) โดยแบ่งการศึกษาเรื่องระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครูออกเป็น 3 ยุค คือ

1.1 ระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครูยุคบุกเบิก (2435-2475)

1.2 ระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครูยุคประชาธิปไตย (2475-2515)

1.3 ระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครูยุคปฏิรูป (2515-2519)

ในแต่ละยุคได้ศึกษาถึงสิ่งที่เกี่ยวเนื่องกันกับการเมืองและการปกครอง การจัดการศึกษา แล้วจึงพิจารณาขั้นตอนในการบริหารงานบุคคลใน 4 เรื่องใหญ่ ๆ คือ หลักการและวิธีการ การสรรหา การพัฒนา และการบำรุงรักษา ซึ่งในแต่ละยุคกล่าวสรุปได้ดังนี้

1.1 ระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครูยุคบุกเบิก (2435-2475) เป็นยุคที่เริ่มวางหลักการบริหารงานบุคคลในฝ่ายรัฐกิจทุกด้านรวมทั้งครู เป็นยุคที่แปรเปลี่ยนการบริหารงานบุคคลจากแบบดั้งเดิมที่วางรากฐานไว้ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (1991-2031) มาจนถึงยุคปฏิรูประบบราชการและระบบข้าราชการครั้งยิ่งใหญ่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (2411-2453) ในช่วง 40 ปีนี้ได้มีการวางรูปแบบจากระบบอุปถัมภ์เข้าสู่ระบบคุณธรรมในปลายยุค (เริ่ม พ.ศ. 2471) ในยุคบุกเบิกนี้การบริหารงานบุคคลฝ่ายครูได้เริ่มกำหนดตำแหน่งครูตามหลักความสามารถและวุฒิการศึกษา มีการให้เงินเดือนตามหลักการจำแนกตำแหน่ง ซึ่งกรมศึกษาธิการเป็นผู้กำหนด มีการกำหนดตำแหน่งให้มีอาจารย์ชั้น 1, 2, 3 มีครูชั้น 1, 2, 3, 4, 5 โดยกำหนดเงินเดือนขั้นต่ำและขั้นสูงของตำแหน่ง รวมทั้งการขึ้นเงินเดือนของแต่ละขั้นไว้ด้วย

การสรรหาครูเป็นหน้าที่ของกรมศึกษาธิการ ส่วนการสรรหาครูประชาบาลเป็นไปตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 แล้ว การบริหารงานบุคคลฝ่ายครูจึงอนุโลมตามกฎหมายดังกล่าว กรมศึกษาธิการยังเป็นผู้กำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนอยู่ ส่วนครูประชาบาลแม้จะยังมิได้เป็นข้าราชการ แต่บริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464

การพัฒนาครูเป็นหน้าที่ของกรมศึกษาธิการร่วมกับสามัคยาจารย์สมาคม การให้ครูได้สอบวิชาชุดครูในยุคนี้เป็นส่วนหนึ่งในการผลิตครู การอบรมครูในส่วนภูมิภาคเป็นหน้าที่ของศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการอำเภอ

การบำรุงรักษาได้เริ่มมีการให้บำเหน็จบำนาญแก่ข้าราชการแทนเบี้ยหวัดและเงินบีตั้งแต่ปี 2440 ซึ่งหลักการดังกล่าวยังคงดำเนินการอยู่จนถึงบัดนี้ ส่วนผลประโยชน์เกื้อกูลอื่น ๆ รัฐบาลก็ได้วางหลักการและระเบียบใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น เช่น ค่าเช่าบ้าน ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเบี้ยกันดาร การลาโดยได้รับเงินเดือน ผลประโยชน์เกื้อกูลจากหน่วยงานอื่นยังไม่มี เกียรติยศชื่อเสียง การรับเครื่องราชอิสริยาภรณ์

เป็นไปตามความรู้ความสามารถและตามระเบียบที่ทางราชการกำหนด

1.2 ระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครูยุคประชาธิปไตย (2475-2515)

ในช่วง 40 ปีนี้การเมืองและการปกครองรวมทั้งสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว การจัดการศึกษาจึงต้องเปลี่ยนแปลงตาม ได้มีการจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นขึ้น 4 รูปคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การแรกได้ทำหน้าที่จัดการศึกษาภาคบังคับด้วย และมีองค์การกลางบริหารงานบุคคลขึ้น สำหรับควบคุมดูแลบุคลากรในองค์การนั้นโดยเฉพาะ คือ คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) และคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) สำหรับข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู (ครูองค์การฯ) ก.จ. เป็นผู้ออกกฎ ระเบียบ เกณฑ์ต่าง ๆ แล้วให้คุรุสภาปฏิบัติการบริหารงานบุคคลแทน ในระดับองค์การกลาง ส่วนระดับจังหวัดผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ พนักงานเทศบาลตำแหน่งครู (ครูเทศบาล) ก.ท. เป็นผู้บริหารงานเอง โดยมี ก.ท. จังหวัด และ ก.ท. เทศบาลเป็นหน่วยงานปฏิบัติงานบุคคลโดยตรง

ในช่วง 40 ปีได้มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลหลายครั้ง ในปี 2476, 2479, 2482, 2485, 2495 และปี 2497 หลักการต่าง ๆ ยังคงเหมือนเดิมคือ มุ่งระบบคุณธรรม แต่วิธีการเป็นไปในระบบอุปถัมภ์ เนื่องจากแรงผลักดันจากค่านิยมในสังคมไทย และค่านิยมระบบข้าราชการในยุคบุกเบิก

ในปี 2488 ได้มีการจัดตั้งองค์การกลางบริหารงานบุคคลฝ่ายครูขึ้น และกำหนดให้มีสถาบันวิชาชีพครูรวมอยู่ในองค์การเดียวกันนี้เรียกว่า คุรุสภา ซึ่งเป็นนิติบุคคลตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 และยังคงดำรงอยู่จนถึงบัดนี้ได้ 30 ปีแล้ว (2488-2518) โดยมิได้เปลี่ยนโครงสร้างแต่อย่างใด คุรุสภาในส่วนที่ดำเนินการบริหารงานบุคคลมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการบริหารงานบุคคล สำหรับข้าราชการครูแทน ก.พ. และแทน ก.จ. สำหรับข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู

การสรรหาครูในยุคนี้เป็นไปตามหลักการที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่เนื่องจากการขยายตัวทางการศึกษาเป็นไปอย่างรวดเร็ว และการผลิตครูทำได้น้อย

หน่วยงานใช้ครูจึงต้องรับบุคคลที่ไม่มีวุฒิครูเข้ามาเป็นครูจำนวนมากจนคุรุสภาร่วมกับกรมการฝึกหัดครูต้องจัดอบรมครู เพื่อสอบวิชาชุดขึ้นหลายวิธี นับว่าเป็นการผลิตครูทางอ้อมดังที่เคยทำในยุคก่อน และเนื่องจากการขาดแคลนครูตลอดยุคนี้ กระทรวงศึกษาธิการจึงมีนโยบายผลิตครูในภาคสมทบและขยายสถานศึกษาฝึกหัดครูออกไปอย่างกว้างขวางจนเกิดภาวะครูเฟ้อในยุคต่อไป

การพัฒนาครูในยุคนี้เป็นหน้าที่ของหน่วยศึกษานิเทศก์ซึ่งรับหน้าที่ในการอบรมครูประจำการ และใช้เทคนิคการนิเทศการศึกษาด้วยวิธีต่าง ๆ ได้มีการจัดตั้งสถาบันผลิตครูในระดับอุดมศึกษาขึ้นคือ วิทยาลัยวิชาการศึกษาและคณะครุศาสตร์ ซึ่งในยุคแรกตั้งทำหน้าที่อบรมครูประจำการด้วย แต่ในยุคต่อมาได้ชบเซาลงเนื่องจากขาดการประสานงานและการบริหารการศึกษาขาดเอกภาพ อย่างไรก็ตามสถาบันทั้ง 2 ยังช่วยพัฒนาครูในการรับครูเข้าศึกษาต่อในสาขาวิชาการต่าง ๆ ส่วนการฝึกอบรมผู้บริหารการศึกษาระดับต่าง ๆ กรม กองเจ้าของสังกัดเป็นผู้จัดขึ้นเองเป็นครั้งคราว กระทรวงศึกษาธิการยังคงไม่มีนโยบายตั้งสถาบันฝึกอบรมขึ้นเป็นหลักเป็นฐานโดยเฉพาะ การเลื่อนตำแหน่งและเงินเดือนดำเนินไปตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนด แต่ยังคงยึดถืออาวุโสเป็นหลัก ความสามารถเป็นรอง วินัยข้าราชการมิได้รักษากันเคร่งครัด แต่ที่ครูส่วนใหญ่ทำผิดวินัยน้อย เนื่องจากความสำนึกในความเป็นครู และความไม่เอาใจใส่ในการรักษาวินัยของครูเองและของผู้บังคับบัญชา ส่วนการร้องทุกข์ในยุคนี้ยังมิได้กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน แต่มีช่องทางหนึ่งคือ ร้องทุกข์ผ่านสำนักงานคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ สำนักนายกรัฐมนตรีได้

การบำรุงรักษาเป็นผลประโยชน์เกื้อกูลที่ทางราชการจัดให้ทั้งขณะปฏิบัติราชการ ช่วยราชการ และเมื่อออกจากราชการแล้ว ทั้งนี้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กำหนด ผลประโยชน์เกื้อกูลในขณะปฏิบัติราชการ ได้แก่ เงินเพิ่มพิเศษประจำตำแหน่ง ค่าเช่าบ้าน ค่ารักษาพยาบาล การช่วยเหลือการศึกษาของบุตร เงินช่วยเหลือบุตร การลาโดยได้รับเงินเดือน

ผลประโยชน์ที่ช่วยในการปฏิบัติราชการได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ค่าอาหาร ทำการล่วงเวลา เบี้ยประชุม ค่าสอนพิเศษ ผลประโยชน์เกื้อกูลที่จ่ายให้เมื่อออกจากราชการ ได้แก่ เงินสะสม และบำเหน็จบำนาญ นอกจากนี้ครูยังได้รับสวัสดิการต่าง ๆ จากคุรุสภา เช่น การจัดหอพัก การจัด ช.พ.ค. ช.พ.ส. การจัดตั้งสถานพยาบาล การช่วยเหลือสมาชิกผู้ประสบภัยต่าง ๆ การตั้งมูลนิธิเพื่อช่วยเหลือบุตรสมาชิก และมูลนิธิเพื่อช่วยเหลือครูอาวุโส เป็นต้น นอกจากนี้ครูยังสามารถรับบริการจากสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ซึ่งมีอยู่ทุกจังหวัดรวมทั้งครูกรุงเทพมหานคร ถ้าครูเป็นสมาชิก

ครูมีสิทธิรับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ได้ตามระเบียบการรับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ชนิดนั้น ๆ

1.3 ระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครูยุคปฏิรูป (2515-2519)

ในยุคนี้การเมืองและการปกครองได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะหลังจาก 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เป็นต้นมา ซึ่งนับเป็นการสิ้นสุดของคณะบุคคลที่ใช้อำนาจคณะปฏิวัติบริหารประเทศมาตั้งแต่ปี 2501 (20 ตุลาคม) อย่างไรก็ตามก่อนเข้าสู่ยุคนี้ คณะปฏิวัติ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 ได้วางหลักการบริหารราชการใหม่ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และจัดรูปแบบการปกครองนครหลวงใหม่ เฉพาะที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลได้มีการจัดตั้งกองการเจ้าหน้าที่ในกรมต่าง ๆ โดยรวมงานบริหารงานบุคคลซึ่งแยกย้ายกันอยู่หลายแผนกในกรมหนึ่ง ๆ เข้ามาอยู่ในกองเดียวกัน การปกครองนครหลวงได้มีการจัดตั้งกรุงเทพมหานครขึ้น ในการนี้ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) ทำหน้าที่เป็นองค์การกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการกรุงเทพมหานครทั้งหมดซึ่งรวมทั้งข้าราชการกรุงเทพมหานครตำแหน่งครู (ครู ก.ท.ม.) ด้วย

ในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 นับว่าเป็นการปฏิรูประบบข้าราชการที่

สำคัญยิ่ง หลังจากการปฏิรูประบบข้าราชการครั้งใหญ่ในปี 2432 และปี 2471 หลักการสำคัญคือ แยกข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองออกจากกัน เลิกระบบชั้นประจำตัวข้าราชการมาใช้ระบบจำแนกตำแหน่งแทน ให้อำนาจผู้บังคับบัญชามากขึ้น รวมทั้งให้รับผิดชอบมากขึ้น และเพื่อเป็นการถ่วงดุลย์อำนาจนี้จึงจัดให้มีการร้องทุกข์ เปลี่ยนแปลงวิธีการอุทธรณ์ จัดให้มีศาลปกครอง ให้ผู้บังคับบัญชาชี้แจงสาเหตุที่ไม่เลื่อนเงินเดือน เปลี่ยนแปลงเรื่องการสอบ การบรรจุแต่งตั้ง การทดลองปฏิบัติราชการ การรักษาวินัย และอื่น ๆ

ได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีการะเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2518 เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายข้างต้น พร้อมกันนี้ ก.จ. ก.ท. และ ก.ก. ก็ได้กำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนสำหรับครูในสังกัดของตนให้สอดคล้องกับกฎหมายข้างต้นเช่นกัน ซึ่งต่างฝ่ายต่างกำหนดกันเช่นนี้ ก่อให้เกิดความลักลั่น ไม่เสมอภาคในโอกาส ขาดความยุติธรรม จนเกิดการเรียกร้องจากกลุ่มต่าง ๆ เนื่องจากความไม่เข้าใจและรู้สึกเสียผลประโยชน์เมื่อเทียบกับครูในสังกัดอื่น หรือสังกัดเดียวกันแต่ต่างสายงาน ต่างตำแหน่งกัน

ตั้งแต่ปี 2517 เป็นต้นมาได้มีการเสนอแนะจากกลุ่มนักวิชาการและจากคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาให้เปลี่ยนโครงสร้างของคุรุสภาให้ถูกต้องตามหลักการสากล กล่าวคือให้แยกสถาบันบริหารงานบุคคลและสถาบันวิชาชีพออกจากกัน ขณะเดียวกันคุรุสภาเองก็มีความพยายามที่จะปรับปรุงแก้ไขกฎหมายครูในลักษณะที่มิต้องเปลี่ยนโครงสร้างดังกล่าวเพียงแต่ให้มีการปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการอำนวยการใหม่ และกระจายอำนาจไปสู่ส่วนภูมิภาค โดยจัดตั้งคณะกรรมการคุรุสภาประจำจังหวัดขึ้น การดำเนินการของทั้ง 2 ฝ่าย แนวความคิดยังคงดำเนินการอยู่ตลอดมาและยังไม่มีข้อยุติแต่อย่างใด

การพัฒนาครู ในยุคนี้ยังคงดำเนินการสืบต่อเนื่องมาจากปลายยุคก่อน หน่วยศึกษานิเทศก์และสถาบันฝึกหัดครูยังมิได้ดำเนินการโครงการใหม่ให้ดีขึ้นในการอบรมครูประจำการแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะขาดการประสานงานกับฝ่ายใช้ครู

หน่วยจัดการศึกษาท้องถิ่นทุกรูปต่างได้จัดตั้งหน่วยศึกษานิเทศก์ของตนขึ้นเป็นเอกเทศ ตามหลักการบริหารการศึกษาแบบพหุภาพดังที่เป็นอยู่ ส่วนการส่งครูไปศึกษาต่อยังคงดำเนินการต่อไปและมีการขยายตัวเพิ่มขึ้น เนื่องจากมีการเปิดภาคสมทบขึ้นในสถาบันผลิตครูเกือบทุกแห่ง

การบำรุงรักษายังคงเหมือนปลายยุคก่อน เพียงแต่ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ให้รัดกุมขึ้นและสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และปรับอัตราต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับค่าครองชีพที่สูงขึ้น

2. ความสัมพันธ์ระหว่างคุรุสภา ก.พ. ก.จ. ก.ท. และ ก.ก.

องค์การกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนระดับชาติคือ ก.พ. ซึ่งเป็นสถาบันที่มีอำนาจออกกฎ ก.พ. ข้อบังคับ และระเบียบต่าง ๆ ซึ่งเท่ากับเป็นอำนาจนิติบัญญัติ มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลทุกขั้นตอนตั้งแต่การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน การสรรหา การพัฒนา ตลอดจนการให้พ้นสภาพไป (ส่วนการบำรุงรักษาเป็นหน้าที่ของกระทรวงการคลัง) ซึ่งเท่ากับเป็นอำนาจบริหาร มีอำนาจในการลงโทษข้าราชการที่ทำผิดวินัยซึ่งเท่ากับอำนาจตุลาการ อำนาจเหล่านี้มิใช่อำนาจรัฐ แต่เป็นอำนาจโดยทั่วไปที่นายจ้างจะจัดระบบระเบียบการว่าจ้างคนงาน การดำเนินงานเกี่ยวกับคนงานให้ลุล่วงไปตามวัตถุประสงค์ของงานที่วางไว้ แต่เนื่องจากนายจ้างคือ รัฐบาล คนงานคือ ข้าราชการ การวางระบบระเบียบต่าง ๆ จึงรู้สึกกว้างใหญ่ไพศาลและรัดกุม ทั้งนี้เพื่อจะนำเงินภาษีที่มาจ้างข้าราชการ เพื่อบริหารรัฐกิจสาขาต่าง ๆ ให้ได้ผลมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ อำนาจทั้ง 3 ดังกล่าว ก.พ. ได้แบ่งอำนาจให้ อ.ก.พ. สามัญนำไปปฏิบัติในระดับกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด

ครูทุกสังกัดยกเว้นครูโรงเรียนราษฎร์เป็นพนักงานของรัฐ แต่แยกสังกัดตามกระทรวง กรม และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ครูจึงสังกัดองค์การกลางบริหารงานบุคคลแตกต่างกันไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2509 ได้กำหนดให้คุรุสภาปฏิบัติการบริหารงานบุคคลแทน ก.พ. และ ก.จ. สำหรับข้าราชการครูและข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่ง

ครูตามลำดับ คุรุสภาก็น่าจะเป็นองค์การกลางบริหารงานบุคคลฝ่ายครูในระดับชาติ แต่เนื่องจากกฎหมายให้อำนาจเพียงปฏิบัติการแทน ดังนั้นคุรุสภาจึงไม่มีอำนาจเด็ดขาดดังที่ ก.พ. มี ซึ่งเรื่องนี้ได้มีบันทึกของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตีความไว้แล้วว่า คุรุสภามีอำนาจปฏิบัติการแทน ก.พ. ทุกเรื่อง ยกเว้นเรื่องต่อไปนี้

1) การตีความและวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

2) การควบคุมดูแลกิจการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

3) ดูแลและจัดการศึกษาของนักเรียนฝ่ายพลเรือนในต่างประเทศ

4) การออกกฎและระเบียบต่าง ๆ

ในทำนองเดียวกัน เมื่อคุรุสภาปฏิบัติการแทน ก.จ. ก็สามารถทำได้ทุกเรื่อง ยกเว้น

1) การตีความและวินิจฉัยปัญหาแทน ก.จ.

2) การควบคุมดูแลกิจการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการส่วนจังหวัด

3) การควบคุมดูแลการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติไม่ถูกต้อง

4) ออกกฎ ก.จ. และวางระเบียบต่าง ๆ

คุรุสภาจึงเป็นเพียงองค์การกลางบริหารงานบุคคลระดับชาติเฉพาะสายงานครู 2 สังกัดคือ กระทรวงศึกษาธิการและองค์การบริหารส่วนจังหวัด 70 แห่ง ขณะเดียวกันองค์การกลางบริหารงานบุคคลฝ่ายครูอื่น ๆ คือ ก.จ. ก.ท. และ ก.ก. ต่างก็ปฏิบัติการบริหารงานบุคคลอนุโลมตาม ก.พ.

การบริหารงานบุคคลในระดับปฏิบัติการเป็นหน้าที่ของ อ.ก.พ.สามัญ ซึ่งมีหน้าที่ช่วย ก.พ. ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายตามที่ ก.พ. มอบหมาย และตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 อ.ก.พ. สามัญมีหน้าที่ให้ความเห็นแก่หัวหน้าส่วนราชการนั้น ๆ

การบริหารงานบุคคลในระดับสถานศึกษาเป็นหน้าที่ของหัวหน้าสถานศึกษาโดยตรง กฎหมายมิได้กำหนดให้มีคณะบุคคลมาร่วมให้คำปรึกษาหรือวินิจฉัยสั่งการแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามโดยทั่วไปหัวหน้าสถานศึกษามีส่วนอย่างมากในการประเมินผลการปฏิบัติงาน การพิจารณาความดีความชอบ การพัฒนาบุคคล และการจัดสวัสดิการต่าง ๆ

สรุปความสัมพันธ์ของการบริหารงานบุคคลฝ่ายครูมีดังนี้

ระดับชาติ	ก.พ.
ระดับบุคคลเฉพาะสายงาน	คุรุสภา ก.จ. ก.ท. ก.ก.
ระดับปฏิบัติการ	หัวหน้าส่วนราชการ + อ.ก.พ.สามัญ อ.ก.จ. ก.ท.จังหวัด ก.ท.เทศบาล
ระดับสถานศึกษา	หัวหน้าสถานศึกษา + คณะกรรมการบริหารงานบุคคล (ถ้ามี)

ความสัมพันธ์ของครูสังกัดต่าง ๆ กับคุรุสภา

สังกัดของครู	คุรุสภา	
	สถาบันบริหารงานบุคคล	สถาบันวิชาชีพ
ข้าราชการครู	✓	✓
ครูองค์การบริหารส่วนจังหวัด	✓	✓
ครูเทศบาล	-	✓
ครูโรงเรียนราษฎร์	-	✓
ครูกรุงเทพมหานคร	-	✓
ครูสังกัดอื่น ๆ	-	-

3. การศึกษาแนวโน้มของการบริหารงานบุคคลฝ่ายครูในอนาคต

ถ้าผู้บริหารการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการยังคงยึดถือโครงสร้างของคุรุสภาในปัจจุบันอยู่ คุรุสภาจะยังคงทำหน้าที่ 2 บทบาทอยู่ต่อไปคือ บทบาทเป็นองค์การกลางบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครูกับบทบาทเป็นสถาบันวิชาชีพ การไม่เปลี่ยนบทบาทแรกเป็นที่พอใจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเทศบาล และกรุงเทพมหานครที่ไม่ต้องเปลี่ยนสถานภาพของตน แต่ทั้งหมดเป็นการขัดขวางในการพัฒนาการศึกษาคือ ขาดเอกภาพในการบริหารการศึกษา ซึ่งรวมทั้งการบริหารงานบุคคล และเป็นการกระจายอำนาจการศึกษาเพียงนิตินัย

ส่วนในบทบาทสถาบันวิชาชีพ คุรุสภาได้จัดตั้งหน่วยมาตรฐานวิชาชีพครูขึ้นในปี 2519[1] นับเป็นความพยายามทางหนึ่งที่จะปรับปรุงคุรุสภาให้เป็นสถาบันวิชาชีพที่ถูกต้องตามหลักการมากยิ่งขึ้น ในอนาคตอันใกล้การเปลี่ยนโครงสร้างคุรุสภายังจะไม่บังเกิดขึ้น แต่การปฏิบัติตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ช่วยให้การบริหารงานบุคคลฝ่ายครูยึดมั่นในระบบคุณธรรมมากขึ้น ส่วนอนาคตอันไกลคุรุสภาคงจะทำหน้าที่เพียงสถาบันวิชาชีพและมีคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) เพื่อเป็นองค์การกลางบริหารงานบุคคลฝ่ายครูเพียงองค์การเดียว ทั้งนี้เป็นไปตามแนวความคิดของคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาที่ได้เสนอแนะไว้

การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาในอนาคตจะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เมื่อผู้บังคับบัญชาและส่วนราชการต่าง ๆ ที่จัดการศึกษาเข้าใจอำนาจหน้าที่ของตน ปัจจุบันแนวความคิดที่จะจัดตั้งสถาบันฝึกอบรมระดับกระทรวงได้เริ่มขึ้นแล้วในรูปของคณะกรรมการประสานโครงการฝึกอบรมของกระทรวงศึกษาธิการ การให้

---

[1]วีระ คำวิเศษณ์, "หน่วยมาตรฐานวิชาชีพครู : งานหลักของคุรุสภาในอนาคต," วิทยาสาร ปีที่ 27 ฉบับที่ 33(15 กันยายน พ.ศ. 2519), หน้า 18-19.

การศึกษาเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาเห็นคุณค่าของการบริหารงานบุคคลก็ได้ยำมากขึ้นทั้งในการผลิตผู้บริหารการศึกษาและในการฝึกอบรมที่หน่วยใช้เป็นผู้จัดขึ้น

ผลประโยชน์เกื้อกูลต่าง ๆ ที่ทางราชการจัดให้ไม่แตกต่างไปจากข้าราชการฝ่ายอื่น แต่เนื่องจากครูส่วนใหญ่เงินเดือนน้อย ไม่เพียงพอกับค่าครองชีพ ผู้บังคับบัญชาที่ได้รับการฝึกอบรมและมีประสบการณ์ในการบริหารงานพอควรจะช่วยครูในด้านสวัสดิการได้มาก

4. จากการวิเคราะห์แนวโน้มของการบริหารงานบุคคลฝ่ายครูในอนาคต (ข้อ 3) ผู้วิจัยขอเสนอรูปแบบของหน่วยงานบริหารงานบุคคลฝ่ายครูในอนาคตไว้ดังนี้

4.1 ให้มีองค์การกลางบริหารงานบุคคลฝ่ายครูเพียงองค์การเดียว เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) ให้ ก.ค. เป็นหน่วยงานมีฐานะเทียบเท่ากรม มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับ ก.พ. และกำหนดให้มี อ.ก.ค.สามัญ และวิสามัญ

อ.ก.ค.สามัญ ได้แก่ อ.ก.ค.จังหวัด มีหน้าที่ช่วย ก.ค. ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู และตามที่ ก.ค. มอบหมาย

อ.ก.ค. วิสามัญ ได้แก่

1) อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับตำแหน่งและอัตราเงินเดือน

2) อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครู

3) อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์

4) อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ

5) อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับอัตรากำลังและการจัดชั้นเรียน

6) อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับการพัฒนาครู

4.2 ก.ค. มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคลฝ่ายครู

(2) ออกกฎ ก.ค. ข้อบังคับ และระเบียบเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู

(3) จัดการสอบแข่งขันหรือสอบคัดเลือกเพื่อรับทุนรัฐบาลในการศึกษา ฝึกอบรม หรือดูงานตามความต้องการของกระทรวงการศึกษาและองค์การท้องถิ่นที่เกี่ยวกับการศึกษา

(4) รับรองคุณวุฒิของผู้ได้รับปริญญา หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ เพื่อใช้เป็นหลักในการบรรจุ แต่งตั้ง และการกำหนดเงินเดือน

(5) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู

(6) รักษาทะเบียนประวัติข้าราชการครู

4.3 ก.ค. ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษาเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการศึกษาเป็นรองประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงบประมาณ เลขาธิการคุรุสภา (ในบทบาทใหม่เฉพาะสถาบันวิชาชีพครู) และเลขาธิการ ก.ค. ทั้ง 5 คนนี้เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการโดยการแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ 4 คน และกรรมการโดยการเลือกตั้งจากเลขาธิการการศึกษาจังหวัดอีก 5 คน

4.4 ให้มีสำนักงาน ก.ค. โดยมีเลขาธิการ ก.ค. เป็นหัวหน้าสำนักงาน การบริหารราชการของสำนักงาน ก.ค. ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษา

สำนักงาน ก.ค. มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานในหน้าที่ของ ก.ค.

2) วิเคราะห์และวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลฝ่ายครูและการจัดระบบโรงเรียนเพื่อเสนอต่อ ก.ค. และฝ่ายอื่นที่เกี่ยวข้อง

3) การสรรหา สอบคัดเลือก บรรจุ และแต่งตั้งข้าราชการครู

4) การเลื่อนระดับตำแหน่งข้าราชการครู

5) การควบคุมรักษาวินัยข้าราชการครู

6) ดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการครู

7) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลฝ่ายครู และดำเนินการตามที่ ก.ค. มอบหมาย

4.5 สำนักงาน ก.ค. แบ่งส่วนราชการดังนี้

(1) สำนักงานเลขานุการกรม

(2) กองคลัง

(3) กองตำแหน่งและอัตราเงินเดือน

(4) กองการสอบ

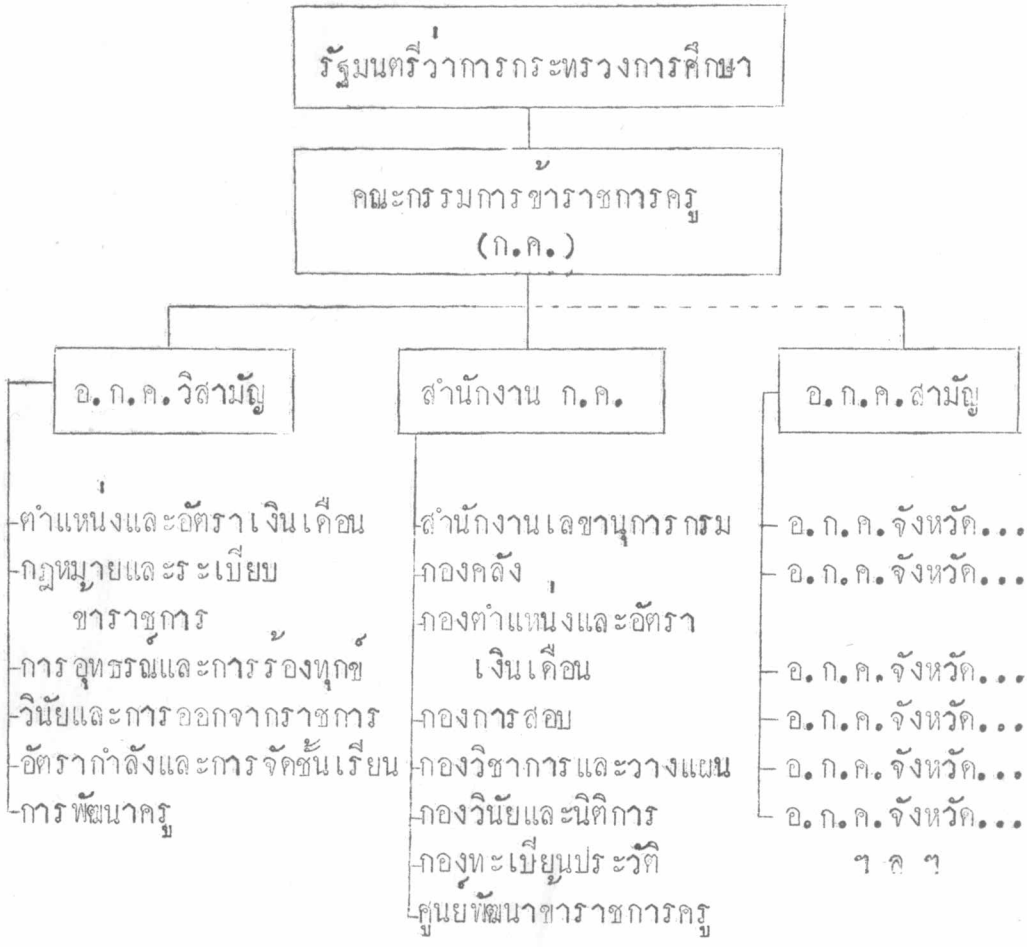
(5) กองวิชาการและวางแผน

(6) กองวินัยและนิติการ

(7) กองทะเบียนประวัติ

(8) ศูนย์พัฒนาข้าราชการครู

แผนภูมิแสดงการจัดองค์การกลางบริหารงานบุคคลฝ่ายครูในอนาคต



อภิปรายและเสนอแนะ

จากการศึกษาค้นคว้าเรื่อง "ระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครูในประเทศ" ผู้วิจัยได้พบสิ่งต่าง ๆ ที่สมควรอภิปรายและเสนอแนะไว้ดังนี้

1. ในแง่วิวัฒนาการของระบบพบว่า การบริหารงานบุคคลฝ่ายครูเปลี่ยนแปลงหรือขึ้นอยู่กับระบบการเมืองและการปกครองอย่างใกล้ชิด ทำให้ระบบการศึกษาและระบบบริหารการศึกษาขาดความเป็นตัวของตัวเอง ไม่มีอิสระในการดำเนินงานของตัวเอง ทั้งที่การศึกษาเป็นเรื่องที่สัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดระหว่างโรงเรียนและชุมชน ผลคือ ทำให้ระบบโรงเรียนแยกออกมาจากสังคมจนทำให้ประชาชนเกิดทัศนคติว่า "โรงเรียนเป็นของหลวง" ติดอยู่กับระบบราชการ จึงพลอยทำให้ครูได้รับการยกย่องเป็น "เจ้านาย" ไปด้วย ทั้งที่ความรู้สึกของผู้ใกล้ชิดครูคือ นักเรียนเป็นความสัมพันธ์ระหว่างครูกับศิษย์ยังคงมีอยู่อย่างใกล้ชิด การนำยศศักดิ์และการบังคับบัญชามาใช้กับครูจึงไม่ส่งเสริมความร่วมมือในวิชาชีพเท่าที่ควร การที่คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาเสนอแนะให้แยกองค์การกลางบริหารงานบุคคลฝ่ายครูออกมาเฉพาะจึงนับว่าเหมาะสมยิ่งกับการบริหารงานบุคคล สายงานครู

2. การที่ระบบบริหารการศึกษาเริ่มจากการบริหารงานที่เป็นเอกภาพและกระจายอำนาจในยุคบุกเบิก (2435-2475) กลับมาสู่การรวมอำนาจและขาดเอกภาพ (2475 จนถึงปัจจุบัน) ทั้งนี้เนื่องจากความผันผวนในทางการเมืองและการปกครอง จึงทำให้ระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครูพลอยยุ่งเหยิงสับสนไปด้วย จึงควรที่ผู้บริหารการศึกษาและผู้กำหนดนโยบายการศึกษาของชาติย้อนกลับไปหามรดกทางการบริหารในอดีตซึ่งมีหลักการดีอยู่แล้ว เพียงแต่ปรับปรุงวิธีการให้เหมาะสมกับสังคมที่แปรเปลี่ยนไป ทุกอย่างก็จะดีขึ้น

3. ควรโอนการศึกษาประชาบาลที่เทศบาลจัดอยู่มาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด แม้จะฝืนหลักการที่ว่าให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่จัดการศึกษาด้วย แต่ในสภาพการบริหารการศึกษาที่เทศบาลจัดอยู่และในแง่ของการบริหารงานบุคคลจึงควรที่จะโอนไปอย่างยิ่ง กล่าวคือเทศบาลหนึ่ง ๆ มีโรงเรียนในสังกัดน้อย การเลื่อน

ตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของครูดำเนินไปไม่สะดวก ครูเทศบาลจำนวนหนึ่งไปตันอยู่เพียงชั้นโท เพราะไม่มีปริมาณงานเพียงพอที่จะเลื่อนไปชั้นเอก แม้หัวหน้าแผนกการศึกษาเทศบาลเองก็มียศเพียงชั้นเอก ซึ่งถ้าโอนโรงเรียนเทศบาลไปแล้วจะทำให้การเลื่อนชั้นของครูดำเนินไปได้โดยสะดวก และยังจะช่วยส่งเสริมขวัญและกำลังใจในการทำงานของครูมากขึ้น ถ้าพิจารณางบประมาณการจัดการศึกษา แท้จริงเป็นงบอุดหนุนการศึกษาที่ได้รับมาจากรัฐบาลกลางทั้งหมด อนึ่งผู้บริหารระดับสูงของเทศบาลเป็นนักปกครอง นักเทศกิจมากกว่าผู้เข้าใจการศึกษา เมื่อโอนการศึกษาไปแล้วผู้บริหารเหล่านี้จะได้มีโอกาสเอาใจใส่ในงานด้านอื่น ๆ ของเทศบาลมากขึ้น และถ้าพิจารณาในบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารการศึกษาเอง บุคคลเหล่านี้ก็เข้าใจการบริหารการศึกษาน้อย

แสงจันทร์ พิทักษ์นคร[2] ได้วิจัยบทบาทและหน้าที่ของหัวหน้าแผนกการศึกษาเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตามกระบวนการบริหาร 7 ประการ (POSDCoRB) พบว่าหัวหน้าแผนกการศึกษาส่วนมากยังทำหน้าที่บริหารการศึกษาไม่อยู่ในเกณฑ์ที่ใช้ได้ เนื่องจากวัยวุฒิและอายุราชการสูง ลักษณะผู้นำแบบประชาธิปไตยยังไม่อยู่ในเกณฑ์ดี และในการทำงานก็อาศัยประสบการณ์ที่เคยเป็นครูหรือครูใหญ่มาบริหารงานในหัวหน้าแผนกการศึกษามากกว่าที่จะศึกษาหลักการบริหาร และเข้าอบรมเกี่ยวกับหน้าที่ผู้บริหารการศึกษาของเทศบาล

4. การบริหารงานบุคคลแผนใหม่กำหนดให้ใช้วิธีการบริหารงานแบบประชาธิปไตย กล่าวคือให้ผู้ถูกปกครองมีส่วนร่วมในการตัดสินปัญหาด้วย ดังนั้นบุคคลในสายงานใดก็ให้คนในสายงานนั้นได้ปกครองกันเองตามระบบการจำแนกตำแหน่งข้าราชการในกระทรวงศึกษาธิการระดับผู้บริหารเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ (สังกัด

---

[2]แสงจันทร์ พิทักษ์นคร, "บทบาทและหน้าที่ของหัวหน้าแผนกการศึกษาเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย, 2518). (อัดสำเนา)

ก.พ.) แต่มาปกครองครูซึ่งเป็นข้าราชการครู (สังกัดคุรุสภา) บุคลากรทั้ง 2 กลุ่มสังกัดองค์การกลางบริหารงานบุคคลต่างกัน ในระยะแรก ๆ ความรู้สึกหรือทัศนคติที่ชี้นำให้เห็นความแตกต่างยังไม่ชัดเจน แต่ในระยะต่อไปเมื่อทุกคนได้เปรียบเทียบผลได้ผลเสียจึงเห็นความแตกต่างในสายงานของตน เรื่องนี้จะทำให้เกิดความไม่พอใจมากขึ้นเหมือนกับที่ครูองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ให้ความนับถือและศรัทธาต่อฝ่ายศึกษาธิการในปัจจุบัน เนื่องจากอยู่ต่างสังกัดกัน วิธีแก้คือให้ข้าราชการพลเรือนสายงานเจ้าหน้าที่ทางการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการมาสังกัดคุรุสภาทั้งหมด

5. หน้าที่ประการหนึ่งขององค์การกลางบริหารงานบุคคลคือ การวิจัยเกี่ยวกับบุคลากร ในอดีตที่ผ่านมาคุรุสภาขาดทั้งกำลังคนและกำลังเงิน แต่คุรุสภาก็สามารถทำได้ อาทิ

ก. เสนอแนะหัวข้อที่ควรวิจัยให้แก่บัณฑิตวิทยาลัยทุกแห่งได้วิจัยเรื่องในขอบข่ายที่คุรุสภาเสนอแนะ และ/หรืออาจให้ทุนอุดหนุนแก่นิสิตนักศึกษาผู้ที่จะวิจัยเรื่องนั้น ๆ ด้วยก็ได้

ข. จัดพิมพ์สรุปผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลฝ่ายครูที่บัณฑิตศึกษา หน่วยจัดการศึกษา หรือสถาบันอื่น ๆ ได้วิจัยขึ้นในรอบปีที่ผ่านมา ทั้งนี้เพื่อเผยแพร่ (diffuse) ทฤษฎี หลักการ วิธีการ อุปสรรค ปัญหา และแนวปฏิบัติไปยังเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ

ค. กระตุ้นให้กระทรวงศึกษาธิการและองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จัดทำการวิจัยในหน่วยงานของตนขึ้นอย่างที่เรียกว่า Operational Research การวิจัยแบบนี้นอกจากเป็นผลดีในการปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้นแล้ว ยังจะเป็นผลดีต่อคุรุสภาในแง่การวินิจฉัยสั่งการเรื่องใด ๆ จะได้ตรงกับข้อเท็จจริงมากที่สุด

ง. จัดตั้งหน่วยวิจัยขึ้นในสำนักงานคุรุสภา

6. คุรุสภามีอำนาจและหน้าที่ประการหนึ่งคือ รับปรึกษาและให้ความเห็นแก่กระทรวงศึกษาธิการในเรื่องนโยบายการศึกษาทั่วไป อำนาจหน้าที่นี้คุรุสภามีมาตั้งแต่กระทรวงศึกษาธิการควบคุมมหาวิทยาลัยต่าง ๆ อยู่ด้วย ถึงแม้ในปัจจุบันจะไม่มีอำนาจ

หน้าที่ไปสัมพันธ์กับทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ แต่ก็มีสิทธิที่จะให้คำแนะนำแก่ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ซึ่งจัดทำแผนกำลังคน) ในเรื่องการผลิตครู ทั้งนี้เพื่อจะได้ผลิตครูได้พอเหมาะกับการใช้ครู โดยเฉพาะผลิตในอัตราที่รัฐสามารถจะว่าจ้างได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันการเรียกร้องของผู้ที่สำเร็จการศึกษาสายงานครู อันจะทำให้เสื่อมเสียต่อวงการวิชาชีพครู และเมื่อสถาบันฝึกหัดครูลดภาระกิจด้านผลิตครูลงก็สามารถเข้ามามีส่วนในการฝึกอบรมครูประจำการมากขึ้น นอกจากนี้จะช่วยให้ความสะดวกต่อสถาบันวิชาชีพครู (คือ คุรุสภาในรูปใหม่) เช่น การออกใบอนุญาตการประกอบอาชีพครู การพัฒนาครู เป็นต้น จึงควรที่คุรุสภาจะได้เสนอแนะไปยังกระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งประสานงานการผลิตบัณฑิตฝ่ายครูของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ให้ผลิตครูในอัตราที่เหมาะกับการใช้ครู

7. เพื่อป้องกันข้อครหาและการทุจริตในการสรรหาของหน่วยใช้ครู จึงควรที่คุรุสภาจะได้ใช้อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายดำเนินการสอบแข่งขันบุคคลเข้ามาเป็นครูของทุกหน่วยใช้ครูเอง การปฏิบัติในเรื่องนี้ในปัจจุบันคุรุสภาขาดกำลังคนจึงมอบให้หน่วยใช้ครูดำเนินการเอง[3] จากการสอบถามเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเรื่องการสอบของหน่วยใช้ครูบางแห่งต้องการให้คุรุสภาเป็นผู้สอบแข่งขันเอง ทั้งนี้เพื่อลดงานด้านนี้ของตนและป้องกันข้อกล่าวหาเรื่องทุจริตในการสอบเข้าได้มาก เพื่อปฏิบัติการในเรื่องนี้ได้คล่องตัว คุรุสภาควรจัดตั้งฝ่ายการสอบแข่งขันขึ้นในสำนักงานคุรุสภา (ส่วนคณะบุคคลที่รับผิดชอบ คุรุสภามีคณะอนุกรรมการเกี่ยวกับหลักสูตรและการสอบอยู่แล้ว) วิธีปฏิบัติสำหรับกรมต่าง ๆ ให้ดำเนินการสอบพร้อมกัน สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ดำเนินการสอบเช่นเดียวกับการสอบวิชาชุดครู ข้อสอบส่งไปจากส่วนกลาง

---

[3]มติคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภาเกี่ยวกับการมอบหมายการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 จากผลการประชุมของคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภา ครั้งที่ 3/2519 เมื่อวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2519

ตรวจข้อสอบที่ส่วนกลาง ส่วนสนามสอบใช้วิทยาลัยครูและโรงเรียนประจำจังหวัด

เหตุที่เสนอแนะให้คุรุสภาจัดการสอบแข่งขันเอง เพราะ

ก. เป็นหน้าที่หลักขององค์การกลางบริหารงานบุคคล

ข. เป็นการเตรียมตัวของคุรุสภาในส่วนสถาบันการบริหารงานบุคคล เตรียมตัวที่จะบริหารงานบุคคลของตนเองเต็มรูปตามแนวปฏิรูปการศึกษา

ค. ช่วยรัฐบาลในการลดปัญหาคอรัปชั่น ซึ่งแอบแฝงอยู่ในส่วนราชการโดยทั่วไป โดยเฉพาะเรื่องการสอบบรรจุเป็นจุดอ่อนไหวอย่างยิ่งจุดหนึ่งของปัญหาคอรัปชั่น

ง. ช่วยให้ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานในท้องถิ่นสบายใจในเรื่องการวิ่งเต้นจากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น

8. เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การกำจัดสิทธิและเสรีภาพอันเป็นการฝ่าฝืนเจตนารมณ์ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้" (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 28) ในการบริหารงานบุคคลฝ่ายครูจึงควรปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ และแนวปฏิบัติให้สอดคล้องกับบทบัญญัติดังกล่าว เช่น ในการแต่งตั้งศึกษานิเทศก์ ครูใหญ่ หัวหน้าหมวดวิชา หรือตำแหน่งอื่น ๆ ต้องให้ครูชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน ในการนี้ผู้บริหารการศึกษาต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถเป็นหลัก ความแตกต่างทางเพศเป็นเรื่องรอง และต้องดำเนินการการฝึกอบรมบุคคลก่อนเข้าสู่ตำแหน่งใหม่ให้มากขึ้น ในเรื่องนี้ระบบจำแนกตำแหน่งมีส่วนช่วยครูอย่างมาก ในกรณีที่มีตำแหน่งและอัตราเงินเดือนสูงขึ้นโดยไม่ต้องไปรับตำแหน่งในสายงานบริหาร เช่นในระบบเก่าที่ผ่านมา ปัจจุบันสายงานสอนมีระดับตำแหน่งสูงพอ ๆกับสายงานบริหาร หลักการนี้เป็นสิ่งดีที่ทำให้ครูที่ชอบงานสอนไม่ต้องฝืนใจไปทำงานฝ่ายบริหาร

ในเรื่องการย้ายควรจะแก้ไขให้สอดคล้องกับบทบัญญัติข้างต้นเช่นกัน กล่าวคือให้สามีย้ายตามภรรยาได้ เพราะตั้งแต่สภาพสังคมเปลี่ยนไป หญิงมีอาชีพการงาน

นอกบ้านมากขึ้น และหญิงบางคนมีรายได้มากกว่าสามีและมีหลักฐานมั่นคงในอาชีพมากกว่า จึงควรที่จะให้สามีย้ายตามภรรยาได้

อนึ่ง ในการที่จะให้ครูหญิงเป็นที่ยอมรับนับถือในสังคม ในการปฏิบัติงาน ครูหญิงจึงไม่ควรอ้าง "ความเป็นเพศหญิง" มาเป็นข้อจำกัดในการปฏิบัติงาน (นอกจากอยู่ในระยะตั้งครรภ์หรือมีประจำเดือน) เช่น การอยู่เวรตอนเย็น การฝึกซ้อมกีฬา การทำงานพิเศษตามที่สถานศึกษาต้องการ เพราะเรื่องนี้ทำให้ครูชายและผู้บริหารการศึกษากระอักกระอ่วนใจ เป็นปัญหาในการพิจารณาความดีความชอบ และการอยู่ร่วมในสถานศึกษา การที่จะให้สังคมยอมรับความเท่าเทียมกันนี้ต้องพัฒนาตนเองให้เป็นผู้ที่สมควรได้สิทธินั้น

9. ในการสรรหาบุคลากรเข้าดำรงตำแหน่งตามระบบการจำแนกตำแหน่ง ต้องการคนดี มีความรู้ ความสามารถ และเปิดโอกาสกว้างให้บุคคลที่มีคุณสมบัติตรงตามตำแหน่งเข้ามาแข่งขันให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ การเปิดโอกาสให้ "เข้าทางด้านข้าง" (Lateral entry) เช่นนี้ ต่างจากแบบเก่าที่เลื่อนขึ้นมาจากระดับต่ำอาจทำให้ขวัญและกำลังใจของบุคคลในหน่วยงานต่าง ๆ เสียไปบ้างในตอนแรก แต่ถ้าได้ทำพร้อมกันทุกหน่วยงานที่ใช้ครูและคำนึงถึงงานเป็นหลักแล้ว ควรจะให้หน่วยงานที่ใช้ครูจะได้วางหลักปฏิบัติได้แล้ว และผลที่เกิดขึ้นในทางอ้อม เมื่อมีการปฏิบัติจริงคือ จะได้กระตุ้นให้ข้าราชการในหน่วยงานนั้น ๆ ได้พัฒนาตนเองยิ่งขึ้น เพื่อจะได้ปรับตัวให้เหมาะกับตำแหน่ง หลักการนี้ควรจะได้ปฏิบัติพร้อมกันในทุกหน่วยงานที่ใช้ครู ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมความเสมอภาคในโอกาส

10. ในช่วงตั้งแต่ปี 2515 เป็นต้นมาได้มีความพยายามที่จะจัดหน่วยงานใช้ครูให้ทันสมัย แต่การบริหารงานบุคคลฝ่ายครูยังทำกันน้อย เนื่องจากผู้บริหารงานยังให้ความสำคัญด้านนี้น้อย แต่บอกว่าตนเองทำงานด้านนี้มาก เนื่องจากยุคก่อนหน้านี้และตอมาถึงปัจจุบันการบริหารงานบุคคลด้านการบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนชั้น ส่งผลในการสร้างอำนาจ บารมี และอิทธิพลให้แก่ผู้บริหารงาน อนึ่งผู้ปฏิบัติงานด้านบุคลากรส่วนใหญ่เป็นบุคคลระดับเสมียนหรือครูที่ยืมตัวมาช่วยงาน เมื่อมีการตั้งกองการเจ้าหน้าที่

ในกรมต่าง ๆ ก็เป็นเพียงการรวมส่วนงานที่เกี่ยวกับงานบุคลากรเข้าด้วยกัน แต่การพัฒนาบุคคลผู้ปฏิบัติงานการเจ้าหน้าที่ยังน้อยมาก จนเมื่อประกาศใช้ระบบจำแนกตำแหน่งจึงขาดแคลนบุคลากรด้านนี้ และเนื่องจาก ก.พ. กำหนดตำแหน่งสายงานบุคลากรไว้ต่ำแต่งานมาก ครูที่มาช่วยงาน (ซึ่งเริ่มสั่นทัดงานแล้ว) จึงไม่มีใครอยากมาเป็นข้าราชการพลเรือนสายงานบุคลากรต่างได้แสดงความจำนงที่จะกลับไปสังกัดสายงานครูตามเดิม ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของกองการเจ้าหน้าที่ในระยะที่เปลี่ยนแปลง

วิธีที่จะดำเนินการอย่างรีบด่วน

ก. ควรยกฐานะของคณะกรรมการประสานงานโครงการฝึกอบรมของกระทรวงศึกษาธิการ (ตั้งเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2519) ขึ้นเป็นศูนย์หรือสถาบันฝึกอบรมผู้บริหารการศึกษามีหน้าที่สำคัญ 2 ประการคือ การฝึกอบรมผู้บริหารแบบเข้ม (intensive training) และการวิจัยเกี่ยวกับเทคนิคการบริหาร (administrative technique research) เพื่อฝึกอบรมผู้บริหารการศึกษาทั่วไปก่อนเข้ารับหน้าที่และระหว่างปฏิบัติการ ตลอดจนฝึกอบรมบุคลากรผู้รับผิดชอบการบริหารงานบุคคลของกองการเจ้าหน้าที่เพื่อเพิ่มสมรรถภาพดังกล่าวแล้ว

ข. เตรียมจัดตั้งชมรมผู้บริหารงานบุคลากรโรงเรียนขึ้นเพื่อเป็นศูนย์รวมในการศึกษาค้นคว้างานด้านนี้โดยเฉพาะ และเมื่อมีสมาชิกมากขึ้น มีความรู้ความเข้าใจงานมากขึ้น เมื่อชมรมมีกิจกรรมมากขึ้นก็อาจยกฐานะเป็นสมาคมได้ ปัจจุบันผู้บริหารงานบุคลากรโรงเรียนมีสังกัดอยู่ในกองการเจ้าหน้าที่ของกรมต่าง ๆ ในกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานเขตานุการจังหวัดทุกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสำนักการศึกษาของ ก.ท.ม.

ค. ในการฝึกอบรมผู้บริหารการศึกษาทุกระดับต้องบรรจุหลักสูตรเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลลงไปด้วย ทั้งนี้เพื่อให้บุคคลเหล่านี้เกิดความรู้ ทักษะ และทัศนคติ ถ้าทำได้ดังกล่าวก็จะช่วยให้ปัญหาการบริหารงานบุคคลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีส่วนช่วยผู้ปฏิบัติงานบุคคลในระดับสูงขึ้นไปได้มาก โดยเฉพาะเรื่องการประเมินผลการปฏิบัติงาน การพัฒนาครู และการส่งเสริมสวัสดิการ

11. ในการพัฒนาครูโดยวิธีการส่งครูไปศึกษาต่อ เพื่อให้มีคุณวุฒิสูงขึ้น หน่วยงานต้นสังกัดต้องคำนึงถึงการพัฒนางานและวางตัวบุคคลที่จะกลับมาให้สมกับผู้ที่มีวุฒิสูงขึ้น มิฉะนั้นหน่วยงานนั้นจะไม่ได้บุคคลนั้นไว้ (แม้ทางราชการจะมีสัญญาผูกมัดไว้ก็ตาม) เนื่องจากเมื่อบุคคลมีความรู้ความสามารถสูงขึ้นย่อมหาช่องทางก้าวหน้าในชีวิตที่ดีกว่า การพัฒนาครูโดยการส่งครูไปศึกษาต่อในช่วงที่ผ่านมาส่วนใหญ่ก็เป็นไปเพื่อเป็นการปรับเงินเดือนหรือชดเชยปมด้อยที่ไม่มีปริญญาบัตรตามค่านิยมในสังคมไทยเท่านั้นเอง ในช่วงหลังนี้ได้มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดหลายแห่งที่เมื่ออนุญาตให้ครูไปศึกษาต่อระดับปริญญาโทแล้ว ก็ให้เตรียมตำแหน่งงานที่สมกับวุฒิบัตรที่บุคคลผู้นั้นจะได้รับไว้ให้ แม้จะมิได้ประกาศเป็นทางการก็เป็นแรงกระตุ้นให้ผู้นั้นเอาใจใส่ในการศึกษามากขึ้น หรือส่งบุคคลไปเรียนแม้เงินเดือนจะเลยวุฒิแล้วก็ตาม ถ้าได้เตรียมตำแหน่งไว้ให้เขาก็จะเป็นแรงกระตุ้นได้เช่นกัน จากประสบการณ์ของผู้วิจัยและจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารโรงเรียนมีการเตรียมงานด้านนี้น้อยมาก เมื่อระบบงานมิได้เอื้อผู้ที่เรียนสำเร็จมาแล้วในไม่ช้าก็ถูกระบบเก่าดูดกลืนไป ในวิทยาลัยครูทุกแห่งส่งอาจารย์ไปเรียนต่อระดับปริญญาโทมากกว่าสถาบันใด ๆ อาจารย์สอนคณิตศาสตร์เบื้องต้นสำเร็จสาขาวิจัยการศึกษากลับมาก็กลับไปสอนวิชาเดิม อาจารย์สอนภาษาอังกฤษสำเร็จสาขาแนะแนวการศึกษา ก็กลับไปสอนภาษาอังกฤษตามเดิม ฯลฯ นับเป็นเรื่องที่น่าเสียดายในการพัฒนาคนกับพัฒนางานมิได้ทำควบคู่กันไป หวังว่าในระบบจำแนกตำแหน่งซึ่งถืองานเป็นหลักคงจะทำให้การพัฒนาคนได้ตรงกับงานมากขึ้น มิใช่พัฒนาคนเพื่อยกอัตตา แต่การปฏิบัติงานเหมือนเดิมซึ่งนับเป็นความสูญเปล่าในการพัฒนาคนอย่างยิ่ง

12. เพื่อให้การฝึกอบรมครูประจำการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ถ้าโครงสร้างของระบบบริหารการศึกษายังมิได้เปลี่ยนไป หรือแม้จะเปลี่ยนไปก็เท่ากับเป็นการวางพื้นฐานไว้ ควรให้วิทยาลัยครูเป็นศูนย์บริการการฝึกอบรมประจำเขตการศึกษา ซึ่งเรื่องนี้เป็นหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาในส่วนที่ให้บริการทางวิชาการแก่สังคมในรูปแบบต่าง ๆ

อยู่แล้ว[4] เรื่องนี้อาจทำได้โดยให้กรมการฝึกหัดครูเป็นหน่วยประสานงานกลางการฝึกอบรม โดยให้ข่าวสารแก่หน่วยใช้ครูว่าวิทยาลัย หน่วยจัดการศึกษา สถาบัน หรือสมาคมใดจะจัดขึ้น หรือหน่วยประสานงานฯ เป็นผู้จัดขึ้นร่วมกับหน่วยงานนั้น ๆ เช่น สมาคมวิทยาศาสตร์แห่งประเทศไทยจัดอบรมครูสอนวิทยาศาสตร์ สมาคมคณิตศาสตร์ฯ จัดอบรมครูสอนคณิตศาสตร์ สมาคมผู้บริหารการศึกษาฯ จัดอบรมผู้บริหารการศึกษาระดับต่าง ๆ หน่วยศึกษานิเทศก์ของเขตหรือจังหวัดต่าง ๆ จัดอบรมวิชาหรืองานในหน้าที่ต่าง ๆ หน่วยประสานงานฯ ก็แจ้งไปให้หน่วยใช้ได้ทราบ ซึ่งจะลดค่าใช้จ่ายที่ไม่ทำงานซ้ำซ้อนและอบรมได้ตรงกับตำแหน่งงานด้วย เท่าที่ดำเนินงานอยู่กรมการฝึกหัดครูและคุรุสภาจัดเพียงการสอบวิชาชุด ซึ่งนับว่าเป็นส่วนหนึ่งของการเพิ่มสมรรถภาพทางการสอน แต่เนื้อแท้เป็นการเร่งให้ครูมีวุฒิเพิ่มขึ้นเพื่อปรับเงินเดือนเป็นการมุ่งสวัสดิการมากกว่าวิชาการ ส่วนการอบรมเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพในสายงานหรือวิชาชีพของตนยังคงจัดทำกันน้อย จึงควรที่สมาคม สถาบัน หรือหน่วยใช้ครูควรจะจัดอบรมงานเฉพาะตำแหน่งให้มาก โดยกรมการฝึกหัดครูเร่งจัดตั้งหน่วยประสานงานกลางการฝึกอบรมนี้โดยด่วน หรืออาจมอบให้คุรุสภาในฐานะองค์การกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู และครูองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็จะตรงเป้าหมายขึ้น เพราะงานพัฒนาบุคลากรเป็นภาระกิจหนึ่งขององค์การกลางบริหารงานบุคคลอยู่แล้ว

13. การพิจารณาโทษทางวินัยแก่ครูที่ทำความผิดทางวินัยยังมิได้มีแบบแผนแน่ชัด แม้จะมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนวางเป็นหลักการไว้แล้วก็ตาม แต่ในวิธีการลงโทษขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาและประเพณีการลงโทษ จึงควรที่คุรุสภาจะได้ทำการวิจัยเรื่องประเภทความผิดและระดับโทษเพื่อเป็นแนวทางในการสร้างเกณฑ์การลงโทษของครูผู้ประพฤติผิด อันจะก่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ครูมากขึ้น

---

[4] วีระ คำวิเศษณ์, "วิทยาลัยครูในรูปแบบของสถาบันอุดมศึกษา," วิทยาสาร ปีที่ 27 ฉบับที่ 23(8 กรกฎาคม พ.ศ. 2519), หน้า 52.

14. หัวหน้าสถานศึกษาต้องกระตุ้นให้ครูสนใจในการพัฒนาตนเอง ปรกติภาระกิจนี้เป็นส่วนหนึ่งของการนิเทศการศึกษา ซึ่งมาตรงกับหลักการบริหารงานบุคคลในหลักพัฒนาบุคคล กิจกรรมที่หัวหน้าสถานศึกษาอาจทำได้ อาทิ การจัดตั้งห้องสมุดวิชาชีพ (Professional library) การจัดกิจกรรมเพื่อความงอกงามทางวิชาชีพ (Professional growth) เช่น การประชุม การพูดคุยกันทางวิชาการ (Technique Colloquium) การเป็นสมาชิกวารสารทางวิชาชีพ เช่น มิตรครู วิทยาสาร ประชาศึกษา ศูนย์ศึกษา คุรุปริทัศน์ วิทยาจารย์ เป็นต้น การเป็นสมาชิกของสมาคมที่ตรงกับสายงานของตนและที่ครูสนใจ เช่น สมาคมการศึกษาแห่งประเทศไทย สมาคมครูโรงเรียนรัฐบาลฯ สมาคมข้าราชการพลเรือนฯ สมาคมสังคมศาสตร์ฯ สมาคมผู้บริหารการศึกษาฯ สมาคมผู้บริหารโรงเรียนประถมฯ และสมาคมข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น ถ้าครูได้เอาใจใส่ในงานของตนและได้ทำกิจกรรมดังกล่าวก็จะช่วยยกระดับงานของตนถึงขั้นวิชาชีพ และเป็นทางสะดวกที่จะสร้างคุรุสภาให้เป็นสถาบันวิชาชีพครูอย่างแท้จริง เนื่องจากสมาชิกคุรุสภาจะเป็นผู้เรียกร้องเองแทนที่จะเป็นฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจัดหามาให้

15. ในการปฐมนิเทศครูของหน่วยใช้ครูโดยทั่วไปมักจะใช้การบรรยายเป็นหลักซึ่งเป็นวิธีที่ได้ผลน้อย เนื่องจากครูใหม่ที่รับการบรรจุเข้ามายังไม่คุ้นเคยกับระบบราชการ การที่ครูใหม่จะเข้าใจกฎหมาย ระเบียบ และประเพณีของทางราชการเพียงการฟังจึงมีผลน้อย หน่วยงานใช้ครูจึงควรจัดทำ "เอกสารประกอบการปฐมนิเทศ" ขึ้น หรืออาจเรียกชื่ออื่น เช่น คู่มือครู หรือคู่มือปฏิบัติราชการสำหรับข้าราชการครูก็ได้ เนื้อหาในคู่มือนี้ควรจะบรรจุประวัติของหน่วยงาน การบริหารงาน คุรุสภา และขั้นตอนทั้งหมดของการบริหารงานบุคคล ในการจัดทำควรจะเป็นหน้าที่ของคุรุสภา แต่เนื่องจากคุรุสภามีงบประมาณน้อย งบจัดทำควรจะเป็นงบการบริหารงานบุคคลจากหน่วยใช้ครูทุกหน่วย ถ้าทำได้เช่นนี้ก็จะประหยัดกำลังคน เงิน และงานได้มาก และจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ครูอย่างยิ่ง หน่วยใช้ครูที่ทำเอกสารดังกล่าวอยู่ทุกปีคือ กองการเจ้าหน้าที่ กรมสามัญศึกษา ปัจจุบันได้ปรับปรุงจากเคยทำเป็นแผ่นปลิวมาเป็นรูปเล่มแล้ว แต่ยัง

อัตสำเนาอยู่[5] งบจัดทำได้จากค่าวัสดุในกองการเจ้าหน้าที่เอง นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดหลายแห่งได้จัดทำเอกสารดังกล่าวขึ้นเป็นรูปเล่มกระทัดรัดและจัดการปฐมนิเทศอย่างมีประสิทธิภาพ

16. ครูเป็นข้าราชการที่มีลักษณะงานเฉพาะผิดกับข้าราชการพลเรือนสามัญ การที่ทางราชการอนุญาตให้ข้าราชการและลูกจ้างของหน่วยราชการผลัดเปลี่ยนกันหยุดราชการเพื่อพักผ่อนประจำปีได้ปีละไม่เกิน 10 วัน โดยไม่ถือเป็นวันลา[6] นั้น ได้นำมาใช้กับครูด้วยนับว่าเป็นการไม่ถูกต้อง เพราะครูได้หยุดตอนปิดภาคเรียนแล้ว แต่ควรออกระเบียบการหยุดพิเศษสำหรับครูโดยเฉพาะ เช่น ผู้ที่มีวันลาในรอบปีน้อยกว่า 60 วันในแต่ละปีเมื่อครบ 5 ปีให้หยุดได้ 180 วัน เพื่อไปพักผ่อนหรือไปศึกษาเพิ่มเติม หรือเดินทางเพื่อการศึกษาอย่างที่เรียกว่า Sabbatical leave การหยุดแบบนี้ครูได้รับเงินเดือนเต็มและเมื่อกลับมาก็เขียนรายงานพร้อมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะให้ผู้บังคับบัญชาทราบ เพื่อจะได้เป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณาการเลื่อนขั้นเงินเดือน โดยเหตุเดียวกันนี้ครูผู้ไปเข้ารับการอบรม การดูงาน หรือการศึกษาต่อจึงไม่ควรชะงักการขึ้นเงินเดือน โดยเฉพาะการศึกษาต่อแล้วไม่ได้ขึ้นเงินเดือนเป็นอุปสรรคหนึ่งที่ทำให้ครูที่เงินเดือนเลยวุฒิแล้วไม่ต้องการไปศึกษาต่อ ทั้งที่เป็นผลดีต่อตัวครูและตำแหน่งงานอย่างยิ่ง

17. เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมไทยที่ต้องจ่ายค่า "ภาษีสังคม" สูง เช่น จ่ายเงินในการแต่งงาน งานศพ งานบวช เป็นแรงกระตุ้นให้ได้ครูใหญ่ "มือดี" ในชนบท และเพื่อป้องกันมิให้ใช้ตำแหน่งไปแสวงหารายได้ในทางมิชอบ จึงควรให้มีเงินประจำตำแหน่งแก่หัวหน้าสถานศึกษาทุกระดับ ซึ่งการจ่ายเงินประเภท

---

[5] กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, เอกสารประกอบการปฐมนิเทศข้าราชการครู, 37 หน้า. (อัดสำเนา)

[6] หนังสือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ สร.0201/ว.46 ลงวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2518 เรื่องการหยุดพักผ่อนประจำปี

นี้มีตัวอย่างแล้วในการที่รัฐจ่ายให้ข้าราชการฝ่ายอื่นเป็นค่ารับรอง หรือตำแหน่งบริหารในมหาวิทยาลัยก็มีเงินประจำอยู่แล้ว ครูใหญ่ในชนบทต้องเสียค่า "ภาษีสังคม" สูงกว่าครูใหญ่ที่อยู่ในเมือง เนื่องจากลักษณะสังคมชนบทยังเป็นสังคมแบบดั้งเดิมมีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันอยู่เสมอทั้งในชีวิตประจำวัน และทั้งในงานเทศกาลและประเพณีต่าง ๆ ขณะเดียวกันสังคมเมืองได้ลดน้อยถอยลงไปมากแล้ว

การที่ผู้วิจัยเสนอแนะเช่นนี้มิใช่ต้องการให้ครูใหญ่มีอภิสิทธิ์แต่อย่างไร แต่เป็นการเสนอแบบการบริหารงานที่สอดคล้องกับค่านิยมในสังคม และจากผลการวิจัยของบุญชัย ตันไถง พบว่า "ยังมีครูใหญ่จำนวนหนึ่งต้องการเป็นครูน้อย ฉะนั้นจึงควรได้มีการศึกษาค้นคว้าหาสาเหตุในเรื่องนี้ด้วย เพื่อความเหมาะสมในการแต่งตั้งครูใหญ่ต่อไป"[7] ผู้วิจัยคิดว่าเรื่องภาษีสังคมนี้เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ครูใหญ่ต้องการลดตำแหน่งเป็นครูน้อย เนื่องจากงานในหน้าที่ครูใหญ่มีมากและครูใหญ่บางคนได้รับเงินเดือนน้อยกว่าครูน้อย แต่เนื่องจากมีความรู้ความสามารถและคุณวุฒิทางการศึกษาสูงกว่าจึงได้รับการแต่งตั้งเป็นครูใหญ่

18. ผลประโยชน์เกื้อกูลหรือสวัสดิการที่ทางราชการจัดให้เป็นการจัดในลักษณะรวม ๆ ในวงกว้างและช่วยเหลือได้ไม่ทันท่วงที เพื่อที่จะสร้างความมั่นคงในด้านจิตใจ และช่วยสร้างขวัญและกำลังใจของครูหัวหน้าสถานศึกษาแต่ละแห่งควรจะได้มีการจัดโครงการสวัสดิการแก่ครูขึ้น ดังตัวอย่างที่ผู้วิจัยได้สอบถามหัวหน้าสถานศึกษาหลายแห่งดังนี้

ก. หักเงินเดือนร้อยละ 3 แก่เพื่อนครูที่ถูสมรสหรือพ่อแม่ถึงแก่กรรม

ข. จัดกองเงินทุนสวัสดิการให้ครูกู้ครั้งละไม่เกิน 1,000 บาท จากเงินกองกลางที่ครูช่วยกันออกเป็นทุนนอน บางแห่งเก็บดอกเบี้ย บางแห่งไม่เก็บ

---

[7]บุญชัย ตันไถง, "การศึกษาสถานภาพการใช้อาคารสถานที่และกำลังครูของโรงเรียนรัฐบาลในภาคศึกษา 1 ปีการศึกษา 2513" (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิตทางการศึกษา วิทยาลัยวิชาการศึกษา ประสานมิตร, 2513), หน้า 190. (อัดสำเนา)

ค. สถานศึกษาบางแห่งจัดโปรแกรมอาหารกลางวันให้ครูได้รับประทานโดยไม่เสียเงิน บางแห่งเสียเงินแต่ราคาถูกกว่าปรกติ

ง. สถานศึกษาบางแห่งที่มีโครงการเลี้ยงสัตว์ ปลูกผักสวนครัว ให้ครูได้รับประโยชน์ทั้งที่ได้เปล่าหรือจ่ายแต่น้อย

จ. การสร้างบ้านพักครูควรจะออกแบบบ้านคนโสด จะช่วยลดงบประมาณค่าก่อสร้างได้มาก และใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ[8] ทั้งนี้อาจเป็นเพราะครูที่แต่งงานแล้วไปอยู่กับครอบครัวของคู่สมรสซึ่งในชนบทมักเป็นเช่นนี้ และเนื่องจากบ้านพักครูอยู่ใกล้โรงเรียน จึงได้รับการขอร้องจากครูใหญ่ในดูแลโรงเรียนเป็นพิเศษ การไปอยู่บ้านคู่สมรสจึงหนีความจำเจจากการอยู่บ้านพักครู การสร้างบ้านพักครูจึงควรสร้างบ้านคนโสดจะดีกว่า

19. รัฐบาลควรให้เงินเพิ่มแก่ข้าราชการอย่างน้อยเดือนละ 300 บาท เช่นเดียวกับพนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่งเพิ่มให้ตั้งแต่ปี 2517 แล้ว ทั้งนี้เพราะพนักงานรัฐวิสาหกิจมีการรวมตัวกันเรียกร้องเพิ่มเงินจำนวนนั้น ทั้งที่กฎหมายแรงงานห้ามมิให้เรียกร้อง แต่ข้าราชการไม่มีสภาพแรงงานจึงไม่สามารถรวมตัวกันเรียกร้องได้ แม้ครูชวยสอนซึ่งไม่มีกฎหมายใด ๆ ให้อำนาจในการเรียกร้อง หรือต่อรองกับรัฐบาล รัฐบาลก็ยังเพิ่มเงินเดือนให้ จึงควรที่รัฐบาลจะเพิ่มค่าครองชีพให้ข้าราชการโดยด่วนก่อนที่ข้าราชการจะรวมตัวกันฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งถ้าฝ่าฝืนจริงรัฐบาลก็ไม่สามารถเอาคนจำนวนมากมาลงโทษได้และทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลไม่มั่นคง จากการวิจัยของพรรณงาม บริราช[9] พบว่า เงินเดือนขั้นต่ำสุดในปี 2510 ควรประมาณเดือนละ

---

[8]นิตย์ หมวดทิพย์, "การศึกษาสถานภาพการใช้อาคารสถานที่และกำลังครูของโรงเรียนรัฐบาลในภาคการศึกษา 4 ปีการศึกษา 2513" (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิตทางการศึกษา วิทยาลัยวิชาการศึกษา ประสานมิตร, 2513), หน้า 97. (อัดสำเนา)

[9]พรรณงาม บริราช, "ผลการปรับปรุงอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนเมื่อปี 2510 ต่อภาวะความเป็นอยู่ของข้าราชการ" (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิตทางรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย, 2515). (อัดสำเนา)

860 บาท (ขณะนั้นมีจำนวนเพียง 450 บาท) ในปลายปี 2515 รัฐบาลได้เพิ่มเงินเดือนขั้นต่ำขึ้นเป็น 600 บาท และได้ปรับปรุงใหม่เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2517 ขึ้นเป็น 750 บาท ซึ่งยังคงใช้อยู่จนบัดนี้ (2519) เมื่อเปรียบเทียบแล้วก็ยังต่ำกว่าที่มีผู้เสนอไว้เมื่อ 5 ปีที่แล้ว

20. ควรแยกผู้สอนในสถานศึกษาที่สูงกว่าระดับมัธยมออกจากระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครู ทั้งนี้เพื่อสะดวกในการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการให้ตำแหน่งทางวิชาการ (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์) ซึ่งเรื่องเหล่านี้จะช่วยให้การบริหารงานบุคคลฝ่ายครูคล่องตัวขึ้นและไม่ก่อให้เกิดการเปรียบเทียบในระหว่างครูต่างระดับกัน ประการสำคัญที่ส่งเสริมขวัญและกำลังใจในการทำงานของครูคือ การพัฒนาตนเองขึ้นสู่ระดับตำแหน่งและอัตราเงินเดือนในสายงานของตน โดยไม่ต้องหวงพะวงว่าได้เปรียบหรือเสียเปรียบกว่าสายงานอื่น

ข้อเสนอแนะในการวิจัย

1. เพื่อให้มองเห็นสภาพและปัญหาของระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครูในแต่ละสังกัดได้แน่ชัด ควรจะได้แยกวิจัยการบริหารงานบุคคลฝ่ายครูแต่ละสังกัดออกจากกัน

2. หลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 แล้ว การบริหารงานบุคคลฝ่ายครูมีปัญหามาก จึงควรวิจัยปัญหาการใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 สำหรับครู ทั้งนี้เพื่อจะได้เป็นแนวทางในการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวและเป็นแนวทางในการออกกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายครูโดยเฉพาะในโอกาสหน้า

3. เพื่อเป็นการปรับปรุงคุรุสภาตามแนวปฏิรูปการศึกษาว่า ให้คุรุสภาทำหน้าที่เพียงสถาบันวิชาชีพครู จึงควรวิจัยเรื่องพัฒนาการของสถาบันวิชาชีพครู จึงควรวิจัยเรื่องพัฒนาการของสถาบันวิชาชีพครู เพื่อจะได้ปรับปรุงการดำเนินการของคุรุสภาในปัจจุบัน และเตรียมวางโครงการที่จะดำเนินงานสถาบันวิชาชีพครูเต็มรูป

ในอนาคต

4. การลงโทษครูทางวินัยในหน่วยงานที่ใช้ครูยังลักลั่นกันอยู่ แม้จะใช้หลักการเดียวกัน จึงควรจะได้วิจัยการลงโทษครูที่ผ่านมาในแง่ประเภทความผิดและระดับโทษ เพื่อจะได้นำผลการวิจัยมาใช้เป็นแนวทางในการลงโทษครูทางวินัยต่อไป

5. ในที่ประชุมครู หรือในที่ประชุมสามัญคุรุสภามักจะมีข้อถามและข้อข้องใจในการดำเนินงานของคุรุสภาอยู่เสมอ จึงควรวิจัยทัศนคติของครูที่มีต่อคุรุสภา

6. เพื่อเป็นการลดปัญหาคอรัปชั่นในการสอบบรรจุเข้าเป็นครู และเพื่อหาวิธีการดำเนินการสอบที่มีประสิทธิภาพควรจะวิจัยปัญหาการสอบบรรจุบุคคลเข้ารับราชการฝ่ายครู