

บทที่ 1

บทนำ ที่มา ปัญหาและวัตถุประสงค์ของการวิจัย

ที่มาและปัญหาของการวิจัย

เป็นที่ยอมรับกันว่า คุณภาพของการศึกษาขึ้นอยู่กับความสามารถในการสอนของครู¹ และการทำงานของครูจะมีประสิทธิภาพ เมื่อครูใหญ่ของโรงเรียนนั้นเป็นผู้ตั้งใจทำงาน เป็นนักบริหารที่ดีเท่านั้น ถึงแม้ว่ารัฐบาลกำหนดนโยบายการปฏิบัติ การวางตัวบุคคลไว้ควบคุมกันเป็นขั้นตอนแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติเพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้แก่ผู้เรียนนั้น ผู้บริหารไม่สามารถที่จะกำหนดรายละเอียดใดๆ ได้เลย การปฏิบัติในห้องเรียนจึงเป็นเอกสิทธิ์ของครูแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งเรียกว่ามีเสรีภาพทางวิชาการอย่างเต็มที่ ผลงานการศึกษาที่ดี จึงขึ้นอยู่กับบุคลากรในระดับโรงเรียนเป็นสำคัญ

ตามรายงานของคณะกรรมการงานพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา ได้กล่าวถึงปัญหานี้ว่า ในการบริหารงานบุคคลของเราใช้ระบบราชการกับงานการศึกษา ซึ่งมองเห็นความสำคัญของผู้บริหารมากกว่าบุคลากรฝ่ายปฏิบัติการระดับโรงเรียน อันเป็นแบบอย่างของการบริหารราชการทั่วไป ที่มีลักษณะงานแตกต่างกัน จึงไม่เหมาะสมกับงานทางวิชาการของครู "ทำให้การดำเนินงานทางวิชาการขาดความสำคัญ ไม่มีอิสระและไม่มีความคล่องตัวเท่าที่ควร ทำให้เกิดปัญหาขัดแย้งมากมาย ระหว่างครูกับผู้บริหาร"²

ระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนทั่วไปเองก็มีปัญหาเหมือนกัน ซึ่งทำให้การทำงานของข้าราชการหย่อนประสิทธิภาพอย่างน่าวิตก คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

¹ กองวิจัยการศึกษา, "การวิเคราะห์พฤติกรรมของครูและนักเรียนในชั้นที่สอนวิชา - สังคมศึกษา ระดับประถมศึกษาตอนต้น", รายงานการวิจัย (ฉบับย่อ), กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ, 2513, หน้า 1.

² สิบปานท์ เกตุทัต. การปฏิรูปการศึกษา (กรุงเทพฯ: วัฒนาพานิช, 2517) หน้า 141.

จึงต้องปรับปรุงระบบงาน โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่ เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2518 ข้าราชการครูซึ่งผูกติดอยู่กับระบบเดิมจึงต้องปรับปรุงด้วย

อย่างไรก็ตาม รองเลขาธิการสำนักงาน ก.พ.ก็มีความคิดเห็นที่แตกต่างไปจากนี้ว่า ความจริงกฎหมายฉบับใหม่มีผลบังคับเฉพาะข้าราชการพลเรือนสามัญเท่านั้น ครูไม่เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญจึงไม่อยู่ในข่ายนี้ การที่กำหนดให้ครูเป็นข้าราชการอีกประเภทหนึ่งต่างหาก เพราะงานของครูมีลักษณะแตกต่างกับงานของข้าราชการอื่น แต่การที่กระทรวงศึกษาธิการออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู 2518 จึงกลับเป็นปัญหา³

การปรับปรุงงานบริหารบุคคล ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู 2518 นั้น เป็นของดีที่สมควรอย่างยิ่ง ตามเหตุผลของคณะกรรมการวางแผนพื้นฐานเพื่อปฏิรูป - การศึกษากังวลแล้ว และเป็นการจัดระบบงานที่เน้นความสำคัญของงานที่ปฏิบัติ แทนการเน้น ความสำคัญขั้นยศของบุคคลที่ ก.พ.ยกเลิกไปแล้ว แต่ในการจัดจำแนกตำแหน่ง การกำหนดอัตรา เงินเดือน ที่เหมาะสมและยุติธรรมที่แท้จริงนั้น จำเป็นจะต้องศึกษาและวิเคราะห์ในเรื่องของตำแหน่ง ประเพณีของตำแหน่ง แนวความคิดความเชื่อในสังคมครูให้แน่ชัดทั้งในอดีตและปัจจุบัน ตลอดจน หลักการของระบบตำแหน่ง จึงจะไม่มีปัญหาในการใช้ และไ้ระบบงานบริหารบุคคลในแนวใหม่ ที่เหมาะสมกับลักษณะงานของครูอย่างแท้จริง

การสอนเป็นงานอย่างหนึ่งใหม่ที่ไหลล้นตอบแทนมากพอแก่การครองชีพ จนสามารถยึดถือเป็น อาชีพได้ และในปัจจุบันก็นิยมกันมาก เห็นได้ชัดจากปริมาณการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของนักเรียน ฝึกหัดครู การที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากงานครูมีระบบส่วนเสริมความก้าวหน้าทางอาชีพ ที่เปิดโอกาส สำหรับคนชั้นเรียนหนังสืออย่างยิ่ง เพราะใครก็ตามที่เรียนจบชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นแล้ว ก็ยอม เข้าเรียนฝึกหัดครูได้ไม่ยากนัก เพียง 2 ปีจบหลักสูตรการฝึกหัดครูชั้นต้น มีสิทธิเข้าเป็นครูได้ พอเข้าทำงานได้เพียงปีเดียวเท่านั้น คนที่ชั้นชั้นแข่งขันในการเรียนหนังสือก็สามารถสอบวิชาชุดครูระดับ อนุปริญญาได้อีก เงินเดือนก็จะเลื่อนสูงตามวุฒิที่เพิ่มขึ้น นอกจากนั้นยังมีโอกาสศึกษาต่อในระดับ

³ ประวิณ ๗ นคร. "ปัญหา พิ.ซี.กับข้าราชการครู", การอภิปราย, หอประชุมคุรุสภา 15 กุมภาพันธ์ 2519, เวลา 14 - 16.30 น.

ปริญญา อันทำให้มีความก้าวหน้ามากกว่าคนที่มุ่งทำงานอย่างเดียว

ลักษณะนี้เกิดจากการจัดระบบงานที่กำหนดค่าตอบแทนทางวิชาชีพ คนที่มีวุฒิสูงก็ได้เงินค่าตอบแทนสูงโดยไม่คำนึงถึงว่า ทำงานไ้ม่ผลงานแค่ไหนหรือไม่ จึงเปิดโอกาสให้คนเรียนได้เลื่อนเงินเดือนเร็วกว่าคนที่มุ่งทำแต่งงาน ซึ่งถ้าวิเคราะห์เปรียบเทียบให้เห็นชัดกันแล้ว นับเป็นเรื่องที่ไม่ส่งเสริมกำลังใจให้ทำงานแต่อย่างใด

ที่จริงเมื่อจ้างคนทำงาน ผู้จ้างยอมจ่ายค่าตอบแทน โดยคำนึงถึงผลงานเป็นเกณฑ์ ใครทำงานดีมีผลงานมากก็ยอมจ่ายค่าตอบแทนมาก ใครทำงานไม่ดีมีผลงานน้อย ก็ยอมจ่ายค่าน้อย ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานที่ใช้ในการจ้างทั่วไป แต่การจ้างครูหาโดยหลักการนี้ไม่ นับเป็นความผิดพลาดที่ชาวคนเอาใจใส่และกระทรวงศึกษาธิการเองก็มองไม่เห็นปัญหานี้ ซึ่งปรากฏชัดเจนจากข้อเสนอแนะฝ่ายบริหารในรายงานการวิจัยของกรมวิชาการ ปี 2504 ว่า "ควรให้ครูได้มีโอกาสศึกษาต่อเพื่อจะได้รับเงินเดือนมากขึ้น"⁴ อันเป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นว่าระบบ - เพิ่มเงินเดือนครูนั้นไม่ได้ให้แก่คนทำงาน แต่เป็นบำเหน็จแก่คนเรียนเก่ง และคณะกรรมการวางแผนพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา ก็มองเห็นปัญหานี้ว่า ทำให้ครูที่ร่นชวนชวนเรียนต่อเพื่อเพิ่มวุฒิ จนขาดความเอาใจใส่ในการสอน⁵

งานครูเป็นงานที่ต้องใช้วิชาการและประสบการณ์ ครูต้องมีวุฒิทางการศึกษาสูง จึงจะมีความรู้ความสามารถพอแก่การสอน การศึกษาเพิ่มเติมย่อมมีความจำเป็นต่ออาชีพ แต่ก็มี ความจริงอย่างหนึ่งซึ่งชี้ชัดว่า การศึกษาเพิ่มเติมของครูนั้น หาได้เป็นประโยชน์แก่การสอน - เท่าที่ควรไม่ เพราะการเรียนเน้นหนักทางความรู้มากกว่าวิธีสอนที่จะเป็นประโยชน์ต่อการ ปรับปรุงการสอนโดยตรง⁶ ดังนั้น คนที่เคยมีวิธีสอนอย่างไร เมื่อเรียนต่อจบกลับไปก็ยังคงสอน

⁴กรมวิชาการ, "ภาวะความเป็นอยู่ของครูในภาคศึกษา 2", วารสารการวิจัยทางการศึกษา, เล่ม 6 สิงหาคม 2504, หน้า 54.

⁵สีปนนท์ เกตุทัต. การปฏิรูปการศึกษา (กรุงเทพฯ: วัฒนาพานิช, 2518), หน้า 138.

⁶วิทยาลัยการศึกษาประสานมิตร. บทคัดย่อวิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต 2515. (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรมศาสนา, 2517), หน้า 8-21.

เหมือนเดิม ไม่มีอะไรที่ขึ้นนอกจากเงินเคียน ชำบางที่ก่อปัญหาให้แกผู้บริหารวุฒิครูจึงไม่จำเป็น
ที่สุดในการปรับปรุงการสอน

ผู้เขียนเห็นว่า ปัญหานี้แก้ไขได้ จากการจัดระบบงานเสียใหม่โดยให้เป็นระบบที่
เน้นการปฏิบัติงาน และจะจัดให้เหมาะสมกับลักษณะงานของครูได้โดย (1) ศึกษาระบบงานครู
ที่เคยไขมาแล้วในอดีต เพื่อกลั่นกรองเอาของที่ตีมาใช้ (2) ศึกษาหลักการของระบบ -
จำแนกตำแหน่งให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ (3) นำมาใช้ให้ถูกต้องตรงตามหลักการของระบบทุก
ประการ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยมีพื้นฐานทางความคิดดังกล่าวแล้วข้างต้น จึงกระทำโดยมีวัตถุประสงค์

3 ประการ

- (1) เพื่อศึกษาวิวัฒนาการของระบบตำแหน่งและอัตราเงินเคียนของข้าราชการครู
- (2) เพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่ใช้ ในการจัดระบบตำแหน่งและอัตราเงินเคียน
- (3) เพื่อกำหนดรูปแบบของตำแหน่งและอัตราเงินเคียนข้าราชการครู ตามระบบ

จำแนกตำแหน่ง

ขอบเขตของการวิจัย

เนื่องจากผู้วิจัยมีความเชื่อว่า คุณภาพของการศึกษา ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการ
ทำงานของบุคลากรระดับโรงเรียน บุคลากรฝ่ายอื่นเพียงแต่มีหน้าที่ส่งเสริมการปฏิบัติงานของ
บุคลากรฝ่ายโรงเรียนเท่านั้น จึงไม่ส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพของการศึกษา

ดังนั้น บุคลากรระดับโรงเรียนจึงมีความสำคัญที่สุด การวิจัยจึงจำกัดเพียงตำแหน่ง
ของครูสอนในสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร
และเทศบาลเท่านั้น ตำแหน่งอื่นที่มีหน้าที่ส่งเสริมการปฏิบัติงานของบุคลากรฝ่ายโรงเรียน ซึ่ง
ประจำอยู่ตามสำนักงาน ถือเป็นสายงานที่อยู่ในระบบของข้าราชการพลเรือนสามัญแล้ว

การกำหนดรูปแบบของตำแหน่ง มุ่งหมายเพียงเฉพาะกำหนดรายละเอียดของงาน
ในหน้าที่ ซึ่งบุคคลผู้ครองตำแหน่งต้องปฏิบัติเป็นสำคัญ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเลื่อนตำแหน่ง
จะเป็นอีกระบบหนึ่งของงานบริหารบุคคล แต่ที่กล่าวไว้ในระบบตำแหน่งควยเท่าที่จำเป็น -
เฉพาะในแนวดิ่งของแต่ละระดับการศึกษาเท่านั้น

คำนิยามของการวิจัย

ความจริงผู้วิจัยไม่ประสงค์ ที่จะบัญญัติศัพท์ใหม่ชนิดใดอย่างใด แต่เนื่องจากถ้อยคำ
ที่ใช้กันอยู่โดยทั่ว ๆ ไปนั้น บางคำก็ให้ความหมายไม่ตรงกับที่ผู้วิจัยต้องการ และบางทีก็ให้ -
ความหมายคลุมเครือ จึงต้องให้นิยามไว้เพื่อความชัดเจนเฉพาะเรื่องเท่านั้น

(1) ตำแหน่ง หมายถึง หน้าที่งาน ที่บุคคลผู้ครองตำแหน่งต้องปฏิบัติ ตามที่หน่วย
งานมอบหมาย

(2) ชื่อตำแหน่ง หมายถึง ชื่อที่ใช้เรียกกลุ่มงานตามข้อแรก ชื่อของตำแหน่งจึง
เป็นสิ่งที่บ่งบอกลักษณะงาน หรือหน้าที่งานที่บุคคลผู้ครองตำแหน่งต้องปฏิบัติ และชื่อตำแหน่งนี้ยอม
เป็นไปตามความนิยมของสังคมควย

ชื่อตำแหน่งผู้สอนในสถานศึกษาที่ต่ำกว่าอุดมศึกษา กำหนดใช้ 2 อย่าง

- ครู ใช้เรียกชื่อตำแหน่งผู้สอนในโรงเรียนประถมศึกษา
- อาจารย์ ใช้เรียกชื่อตำแหน่งผู้สอนในโรงเรียนมัธยมศึกษา

(3) วุฒิประจำตำแหน่ง ในระบบจำแนกตำแหน่งหมายถึง คุณสมบัติทางکان
ความรู้ชนตำแหน่ง ซึ่งอาจได้จากการศึกษาในระบบโรงเรียน จากการฝึกอบรมนอก
ระบบโรงเรียน และประสบการณ์จากการทำงาน

ประโยชน์ที่ได้จากการวิจัย

ผลจากการศึกษาเรื่องระบบตำแหน่งและอัตราเงินเดือนข้าราชการครู จะได้รับ
ทั้งทางکانวิชาการและการนำไปใช้ในทางปฏิบัติ คือ

(1) ทำให้รู้และเข้าใจความเป็นมาของระบบตำแหน่งและอัตราเงินเดือนครูใน
อดีตว่า มีวิวัฒนาการมาอย่างไร ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น ผลข้อนี้ยอมเป็นพื้นฐานประกอบการ-

พิจารณาจากระบบตำแหน่งและอัตราเงินเดือนครุ ที่จะปรับปรุงใหม่ได้เหมาะสมยิ่งขึ้น

(2) ใครถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่ใช้ในการจากระบบตำแหน่งและอัตราเงินเดือน และ
สิ่งที่เป็นปัญหา ซึ่งจะเป็แนวทางป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นอีก

(3) จะใครูปแบบของระบบตำแหน่งและอัตราเงินเดือน ตามแนวความคิดหนึ่ง
ซึ่งจะประกอบกรพิจารณาของฝ่ายบริหารได้

วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินงานวิจัยเรื่องระบบตำแหน่งและอัตราเงินเดือนข้าราชการครูนี้ ส่วน
ใหญ่ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ได้แกกฏหมาย กฏข้อบังคับ
ระเบียบปฏิบัติของสำนักงานข้าราชการพลเรือน กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย
กระทรวงการคลัง กรุงเทพมหานคร ที่ปรากฏอยู่ในรูปแบบของเอกสารต่าง ๆ และใช้
การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แล้ววิเคราะห์เรียบเรียง -
เขียนเป็นวิทยานิพนธ์