

ตอนที่ 3

ระบบตำแหน่งของข้าราชการครู

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523

1. ระบบตำแหน่งของข้าราชการครู

ระบบตำแหน่งของข้าราชการครู จะปรากฏในกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูในแต่ละสมัย กล่าวคือ เริ่มจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ซึ่งกำหนดไว้ว่า ข้าราชการครูเป็นข้าราชการพลเรือนประเภทหนึ่ง โดยมีการกำหนดตำแหน่งตามระดับชั้นของข้าราชการพลเรือนสมัยนั้น โดยกำหนดเป็นครูจัตวา ครูตรี ครูโท ครูเอก และมีตำแหน่งบริหารเป็นครูใหญ่จัตวา ครูใหญ่ตรี ครูใหญ่โท และต่อมาได้มีตำแหน่งอาจารย์ตรี อาจารย์โท อาจารย์เอก และอาจารย์ชั้นพิเศษ และตำแหน่ง ผู้บริหารก็จะมีอาจารย์ใหญ่ตรี อาจารย์ใหญ่โท อาจารย์ใหญ่เอก และอาจารย์ใหญ่ชั้นพิเศษ นอกจากนี้ก็จะมีผู้อำนวยการโรงเรียนชั้นพิเศษด้วย

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2518 ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดชื่อตำแหน่งข้าราชการครู ออกเป็นตำแหน่งครูผู้สอน ได้แก่ ผู้ช่วยครู ครู 1 ครู 2 อาจารย์ 1 อาจารย์ 2 และอาจารย์ 3 ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา ได้แก่ ผู้ช่วยครูใหญ่ ครูใหญ่ ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียนหรือวิทยาลัย ผู้อำนวยการโรงเรียนหรือวิทยาลัย และนอกจากนั้น ยังมีตำแหน่งซึ่งไม่สังกัดสถานศึกษาอีก อันได้แก่ ศึกษานิเทศก์ สารวัตรนักเรียนนักศึกษา และตำแหน่งบริหารการศึกษา อันได้แก่ ผู้ช่วยศึกษานิเทศก์ ศึกษานิเทศก์ ผู้ช่วยศึกษานิเทศก์ และ ศึกษานิเทศก์จังหวัด อันเป็นรากฐานของการกำหนดระบบตำแหน่งของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ซึ่งใช้อยู่ทุกวันนี้

ระบบตำแหน่งของข้าราชการครู จะมีลักษณะเช่นเดียวกับตำแหน่งโดยทั่วไป กล่าวคือ จะมีสาระสำคัญ 3 ประการ คือ

1) ชื่อตำแหน่ง เช่น ครูจัตวา ครูตรี ครูโท ครูเอก หรือ ครู 1 ครู 2 อาจารย์ 1 อาจารย์ 2 อาจารย์ 3 เป็นต้น

2) คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง ซึ่งปกติจะกำหนดคุณสมบัติเป็นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง เช่น ครู 1 กำหนดคุณสมบัติ ป.กศ. ครู 2 กำหนดคุณสมบัติ ป.กศ. (สูง) อาจารย์ 1 กำหนดคุณสมบัติปริญญาตรี ปริญญาโท หรือปริญญาเอก นอกจากนี้ คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง จะกำหนดในลักษณะของประสบการณ์ด้วย เช่น คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง อาจารย์ 2 จะต้องดำรงตำแหน่งอาจารย์ 1 เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 4 ปี หรือคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งอาจารย์ 3 จะกำหนดว่า จะต้องดำรงตำแหน่งอาจารย์ 2 เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 2 ปี เป็นต้น

3) เงินเดือนของตำแหน่ง โดยปกติจะกำหนดเป็นระดับ เช่น อาจารย์ 1 กำหนดให้รับเงินเดือนระดับ 3 ถึงระดับ 5 หรือระดับ 6 อาจารย์ 2 รับเงินเดือนในระดับ 6 ถึงระดับ 7 เป็นต้น

สำหรับระบบตำแหน่งของข้าราชการครู ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 นั้น จะศึกษาได้จาก มาตรา 30 มาตรา 31 มาตรา 34 และ มาตรฐานกำหนดตำแหน่งที่ ก.ค. กำหนด ซึ่งมีรายละเอียดที่สำคัญ คือ ประเภทของตำแหน่งข้าราชการครู ระดับเงินเดือนของตำแหน่งข้าราชการครู การกำหนดตำแหน่ง และการปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง ซึ่งจะได้กล่าวพอเป็นสังเขป เป็นลำดับไป

2. ประเภทของตำแหน่งของข้าราชการครู

ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 ได้บัญญัติให้มีตำแหน่งข้าราชการครูแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

“...มาตรา 30 ตำแหน่งข้าราชการครูมีดังนี้

(ก) ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้สอนในหน่วยงานทางการศึกษา ได้แก่ ตำแหน่งดังต่อไปนี้

- (1) ครู 1
- (2) ครู 2
- (3) อาจารย์ 1
- (4) อาจารย์ 2
- (5) อาจารย์ 3
- (6) ผู้ช่วยศาสตราจารย์
- (7) รองศาสตราจารย์
- (8) ศาสตราจารย์

ตำแหน่งใน (1) ถึง (5) จะมีในหน่วยงานทางการศึกษาก็ได้ ส่วนตำแหน่งใน (6) ถึง (8) ให้มีในหน่วยงานทางการศึกษาที่สอนระดับปริญญา

(ข) ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้บริหารและให้การศึกษาในหน่วยงานทางการศึกษา ได้แก่ ตำแหน่งดังต่อไปนี้

- (1) ผู้ช่วยครูใหญ่
- (2) ครูใหญ่
- (3) ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่
- (4) อาจารย์ใหญ่
- (5) ผู้ช่วยผู้อำนวยการ โรงเรียน หรือ ผู้ช่วยผู้อำนวยการวิทยาลัย

(6) ผู้อำนวยการ โรงเรียน หรือผู้อำนวยการวิทยาลัย

(7) ตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น ในหน่วยงานทางการศึกษาตามที่

ก.ค. กำหนดให้เป็นตำแหน่งข้าราชการครู

(ค) ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการให้การศึกษาที่ไม่สังกัดโรงเรียน วิทยาลัย หรือสถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นของกระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่ตำแหน่งที่มีชื่อในการบริหารงานดังต่อไปนี้

(1) สารวัตรนักเรียนและนักศึกษา

(2) ศึกษานิเทศก์

(3) ผู้ช่วยศึกษานิเทศก์อำเภอ

(4) ศึกษานิเทศก์อำเภอ

(5) ผู้ช่วยศึกษานิเทศก์จังหวัด

(6) ศึกษานิเทศก์จังหวัด

(7) ผู้ช่วยศึกษานิเทศก์เขต

(8) ศึกษานิเทศก์เขต

(9) ผู้ช่วยหัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ

(10) หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ

(11) ผู้ช่วยหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ

(12) หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ

(13) ผู้ช่วยผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด

(14) ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด

(15) ผู้ช่วยผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร

(16) ผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร

(17) ผู้ช่วยผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด

(18) ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด

(19) ผู้ช่วยผู้อำนวยการสามัญศึกษากรุงเทพมหานคร

(20) ผู้อำนวยการสามัญศึกษากรุงเทพมหานคร

(21) ตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมิใช่ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ

ตามที่ ก.ค. กำหนดให้เป็นตำแหน่งข้าราชการครู

ตำแหน่งข้าราชการครูตำแหน่งใดจะได้รับเงินเดือนในระดับใดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ค. โดยให้คำนึงถึงการรับเงินเดือนของข้าราชการพลเรือน ตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งด้วย

มาตรา 30 ทวิ ตำแหน่งข้าราชการครู มี 3 ประเภท

- (1) ตำแหน่งประเภททั่วไป
- (2) ตำแหน่งประเภทวิชาชีพเฉพาะหรือเชี่ยวชาญเฉพาะ
- (3) ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงหรือบริหารระดับกลาง

แต่ตามระบบตำแหน่งที่ ก.ค. กำหนดนั้น ก.ค. ได้จำแนกตำแหน่งของข้าราชการครูออกเป็น สายงานต่าง ๆ 7 สายงาน คือ

- 1) สายงานการสอน ได้แก่ ตำแหน่งข้าราชการครูที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการสอน
- 2) สายงานบริหารในสถานศึกษา ได้แก่ ตำแหน่งที่ทำหน้าที่บริหารสถานศึกษา
- 3) สายงานนิเทศการศึกษา ได้แก่ ตำแหน่งที่ทำหน้าที่นิเทศการศึกษา
- 4) สายงานสารวัตรนักเรียน นักศึกษา ได้แก่ ตำแหน่งที่ทำหน้าที่ตรวจ และแนะนำเกี่ยวกับความประพฤติของนักเรียน นักศึกษา
- 5) สายงานบริหารการศึกษา ได้แก่ ตำแหน่งที่ทำหน้าที่บริหารการศึกษา ในสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และสำนักงานศึกษาธิการเขต
- 6) สายงานบริหารการประถมศึกษา ได้แก่ ตำแหน่งที่ทำหน้าที่บริหารการศึกษาในสำนักงานการประถมศึกษากิ่งอำเภอ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอและสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
- 7) สายงานบริหารการมัธยมศึกษา ได้แก่ ตำแหน่งที่ทำหน้าที่บริหารการศึกษาในสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด

โดยแต่ละสายงาน มีชื่อตำแหน่ง (ชื่อตำแหน่งในสายงาน) ดังนี้

สายงาน	ชื่อตำแหน่ง
1. สายงานการสอน	ครู 1, ครู 2 อาจารย์ 1, อาจารย์ 2, อาจารย์ 3 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ศาสตราจารย์

2. สายงานบริหารในสถานศึกษา	ผู้ช่วยครูใหญ่, ครูใหญ่ ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่, อาจารย์ใหญ่ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ โรงเรียนหรือวิทยาลัย ผู้อำนวยการ โรงเรียนหรือวิทยาลัย ผู้ช่วยหัวหน้าศูนย์ 1 หัวหน้าศูนย์ 1 ผู้ช่วยหัวหน้าศูนย์ 2 หัวหน้าศูนย์ 2 ผู้ช่วยผู้อำนวยการศูนย์ ผู้อำนวยการศูนย์
3. สายงานนิเทศการศึกษา	ศึกษานิเทศก์ 4 ศึกษานิเทศก์ 5 ศึกษานิเทศก์ 6 ศึกษานิเทศก์ 7 ศึกษานิเทศก์ 8 ศึกษานิเทศก์ 9
4. สายงานสารวัตรนักเรียนและนักศึกษา	สารวัตรนักเรียนนักศึกษา 2 สารวัตรนักเรียนนักศึกษา 3 สารวัตรนักเรียนนักศึกษา 4 สารวัตรนักเรียนนักศึกษา 5 สารวัตรนักเรียนนักศึกษา 6 สารวัตรนักเรียนนักศึกษา 7
5. สายงานบริหารการศึกษา	เจ้าหน้าที่บริหารการศึกษา 4 เจ้าหน้าที่บริหารการศึกษา 5 เจ้าหน้าที่บริหารการศึกษา 6 เจ้าหน้าที่บริหารการศึกษา 7 เจ้าหน้าที่บริหารการศึกษา 8

6. สายงานบริหารการประถมศึกษา	เจ้าหน้าที่บริหารการประถมศึกษา 4 เจ้าหน้าที่บริหารการประถมศึกษา 5 เจ้าหน้าที่บริหารการประถมศึกษา 6 เจ้าหน้าที่บริหารการประถมศึกษา 7 เจ้าหน้าที่บริหารการประถมศึกษา 8
7. สายงานบริหารการมัธยมศึกษา	เจ้าหน้าที่บริหารการมัธยมศึกษา 4 เจ้าหน้าที่บริหารการมัธยมศึกษา 5 เจ้าหน้าที่บริหารการมัธยมศึกษา 6 เจ้าหน้าที่บริหารการมัธยมศึกษา 7 เจ้าหน้าที่บริหารการมัธยมศึกษา 8

สำหรับสายงานบริหารการศึกษา สายงานบริหารการประถมศึกษา และสายงานบริหารการมัธยมศึกษา ก.ค. จะกำหนดชื่อตำแหน่งในการบริหารตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 อีกด้วย เช่น ผู้ช่วยศึกษาริการอำเภอ (เจ้าหน้าที่บริหารการศึกษา 4) ศึกษาริการอำเภอ (เจ้าหน้าที่บริหารการศึกษา 7) เป็นต้น

3. ระดับเงินเดือนของตำแหน่งข้าราชการครู

มาตรา 30 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ได้บัญญัติไว้ว่า ตำแหน่งข้าราชการครูตำแหน่งใด จะมีระดับเงินเดือนเท่าใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ค. ซึ่งปัจจุบันนี้มีการกำหนดกฎ ก.ค. กำหนดระดับเงินเดือนของตำแหน่งไว้ดังนี้

1. ตำแหน่งซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้สอน

ตำแหน่ง	ระดับเงินเดือน
ครู 1	1 - 3
ครู 2	2 - 4
อาจารย์ 1	3 - 5 หรือ 6
อาจารย์ 2	6 - 7
อาจารย์ 3	6 - 8 หรือ 9
ผู้ช่วยศาสตราจารย์	6 - 8
รองศาสตราจารย์	7 - 9
ศาสตราจารย์	8 - 10 หรือ 11

2. ตำแหน่งซึ่งทำหน้าที่บริหารในสถานศึกษา

ตำแหน่ง	ระดับเงินเดือน
ผู้ช่วยครูใหญ่	4-5 หรือ 6
ครูใหญ่	5-6 หรือ 7
ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่	5-6 หรือ 7
อาจารย์ใหญ่	6-7 หรือ 8
ผู้ช่วยผู้อำนวยการ โรงเรียน	6-7 หรือ 8
ผู้อำนวยการ โรงเรียน	7-8 หรือ 9
ผู้ช่วยหัวหน้าศูนย์ 1	4-5 หรือ 6
หัวหน้าศูนย์ 1	5-6 หรือ 7
ผู้ช่วยหัวหน้าศูนย์ 2	5-6 หรือ 7
หัวหน้าศูนย์ 2	6-7 หรือ 8
ผู้ช่วยผู้อำนวยการศูนย์	6-7 หรือ 8
ผู้อำนวยการศูนย์	7-8 หรือ 9

3 ตำแหน่งซึ่งทำหน้าที่บริหารไม่สังกัดสถานศึกษา

ตำแหน่ง	ระดับเงินเดือน
ศึกษานิเทศก์	4-6 หรือ 7 หรือ 8 หรือ 9
สารวัตรนักเรียนนักศึกษา	2-4 หรือ 5 หรือ 6 หรือ 7
ผู้ช่วยศึกษานิเทศก์อำเภอ	4 หรือ 5 หรือ 6
ศึกษานิเทศก์อำเภอ	5 หรือ 6 หรือ 7
ผู้ช่วยศึกษานิเทศก์จังหวัด	5 หรือ 6 หรือ 7
ศึกษานิเทศก์จังหวัด	6 หรือ 7 หรือ 8
ผู้ช่วยศึกษานิเทศก์เขต	6 หรือ 7
ศึกษานิเทศก์เขต	8
ผู้ช่วยหัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ	4 หรือ 5
หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ	4 หรือ 5 หรือ 6
ผู้ช่วยหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ	4 หรือ 5 หรือ 6
หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ	5 หรือ 6 หรือ 7
ผู้ช่วยผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด	5 หรือ 6 หรือ 7

ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด	6 หรือ 7 หรือ 8
ผู้ช่วยผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด	5 หรือ 6 หรือ 7
ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด	6 หรือ 7 หรือ 8

กล่าวโดยสรุป ตำแหน่งข้าราชการครู ตำแหน่งซึ่งทำหน้าที่ผู้สอน และข้าราชการครู ตำแหน่งซึ่งทำหน้าที่บริหารในสถานศึกษา จะมีการกำหนดระดับเงินเดือนตามตำแหน่ง ไม่มีการกำหนดระดับตำแหน่ง ส่วนตำแหน่งซึ่งทำหน้าที่บริหารไม่สังกัดสถานศึกษานั้น มีการกำหนดระดับตำแหน่ง และกำหนดระดับเงินเดือนตามระดับของตำแหน่ง เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน ทั้งนี้ เพราะมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ได้บัญญัติไว้ว่า การกำหนดตำแหน่งตามมาตรา 30 (ค) หรือตำแหน่งซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้บริหารที่ไม่สังกัดสถานศึกษา จะต้องกำหนดตำแหน่งตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วย ระเบียบข้าราชการพลเรือนด้วย

4. การกำหนดตำแหน่งข้าราชการครู

การกำหนดตำแหน่ง หมายถึง การกำหนดว่าในหน่วยงานใด จะมีตำแหน่งชื่ออะไร จำนวนเท่าใด และจะใช้คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งอย่างไร สำหรับการกำหนดตำแหน่งของข้าราชการครูนั้น มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งไว้ว่า

“มาตรา 31 ตำแหน่งข้าราชการครู ตามมาตรา 30 ตำแหน่งใด จะมีในหน่วยงานทางการใด จำนวนเท่าใด และจะต้องใช้คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งอย่างไร ให้เป็นไปตามที่ ก.ค. กำหนด โดยให้คำนึงถึงลักษณะ หน้าที่และความรับผิดชอบ ปริมาณ และคุณภาพของงาน สำหรับการกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูตามมาตรา 30 (ค) ให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์การกำหนดตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วย ระเบียบข้าราชการพลเรือนด้วย”

จากมาตรา 31 ดังกล่าว จะเห็นว่า ก.ค. จะมีอำนาจในการกำหนดตำแหน่ง และไม่มี การระบุมาให้ ก.ค. มอบหมายให้ อ.ก.ค. กรม หรือหน่วยงานใดมีอำนาจในการกำหนดตำแหน่งอีก แม้ในมาตราอื่น ๆ ก็ไม่ได้มีการกำหนดไว้

สำหรับกรณีการกำหนดตำแหน่งนั้น สามารถแยกได้เป็น 3 กรณี คือ

1) การกำหนดตำแหน่งในหน่วยงานทางการศึกษาที่ตั้งใหม่ หรือเพิ่มตำแหน่งในหน่วยงาน หรือเรียกว่า การกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ เป็นกรณีการกำหนดตำแหน่งใน หน่วยงานที่ตั้งใหม่ หรือกรณีที่หน่วยงานมีปริมาณเพิ่มขึ้น หรือขยายงานมากขึ้น

2) การตัดโอนตำแหน่ง หมายถึง การตัดโอนตำแหน่งจากหน่วยงานหนึ่งไปยังหน่วยงานหนึ่ง ในกรณีที่มีความจำเป็น เช่น กรณีที่นักเรียนเพิ่มขึ้นในโรงเรียนหนึ่ง ก็สามารถตัดโอนตำแหน่งจากโรงเรียนอื่นไปกำหนดในโรงเรียนนั้น เป็นต้น

3) การกำหนดตำแหน่งตามแผนอัตรากำลัง หมายถึง การกำหนดตำแหน่งในหน่วยงานตามแผนอัตรากำลังที่กำหนด เช่น การกำหนดตำแหน่งตามแผนอัตรากำลัง 3 ปี เป็นต้น

มีข้อสังเกตว่า ตามกฎหมายในปัจจุบัน ก.ค. มีอำนาจในการกำหนดตำแหน่ง และไม่สามารถมอบอำนาจ หรือกระจายอำนาจให้ อ.ก.ค. กรม หรือ อ.ก.ค. จังหวัดได้ แต่ในทางปฏิบัติ ก.ค. ได้มอบอำนาจในการกำหนดตำแหน่ง ให้แก่ อ.ก.ค. กรม และอ.ก.ค. จังหวัดไปในบางส่วน คือในกรณีตัดโอนตำแหน่งในบางกรณี โดย ก.ค. อนุมัติในหลักการให้ อ.ก.ค. กรม หรือ อ.ก.ค. จังหวัด ดำเนินการได้เฉพาะกรณีไป

อย่างไรก็ตาม เพื่อความเป็นมาตรฐานในการกำหนดตำแหน่ง มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ได้บัญญัติให้ ก.ค. จัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูทุกตำแหน่งไว้ เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการกำหนดตำแหน่งกล่าวคือ

“มาตรา 32 ให้ ก.ค. จัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่งไว้เป็นบรรทัดฐานในการกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูทุกตำแหน่ง

ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ให้แสดงชื่อตำแหน่ง หน้าที่ และความรับผิดชอบของตำแหน่ง ลักษณะงานที่ปฏิบัติ คุณสมบัติเฉพาะ สำหรับตำแหน่งที่ผู้ดำรงตำแหน่งจะต้องมีด้วย”

ซึ่งในปัจจุบัน ก.ค. ได้จัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่งแล้ว โดยจำแนกตำแหน่งออกเป็น 7 สาขางานดังกล่าวข้างต้น และในแต่ละสาขางานได้กำหนดมาตรฐานตำแหน่งไว้ในแต่ละตำแหน่ง ใช้เป็นบรรทัดฐานในการกำหนดตำแหน่ง และเป็นพื้นฐานในการบรรจุแต่งตั้งอยู่ตลอดเวลา

5. การปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง

การปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง หมายถึง การปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งให้เหมาะสม กรณีที่ลักษณะงานที่ปฏิบัติ หน้าที่และความรับผิดชอบ ปริมาณ และคุณภาพของงานเปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้ สำหรับข้าราชการครูจะเป็นไปตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ซึ่งกำหนดไว้ดังนี้

“มาตรา 34 ในกรณีที่ลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบ ปริมาณ และคุณภาพ ของงานของตำแหน่งของข้าราชการครู ตำแหน่งใดที่ ก.ค. กำหนดตามมาตรา 31 เปลี่ยนแปลงไป ให้ ก.ค. พิจารณาตำแหน่งนั้นใหม่ให้เหมาะสม”

การปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งในปัจจุบันนี้ ก.ค. ให้กรมเสนอให้ ก.ค. กำหนด โดยมีกรณีการปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง 3 ลักษณะ ดังนี้

1) การปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งให้เป็นตำแหน่งซึ่งรับเงินเดือนในระดับที่สูงขึ้น เป็นกรณีที่ตำแหน่งใดมีลักษณะงาน หน้าที่ และความรับผิดชอบระดับสูงขึ้น ก็ให้ กรมเสนอให้ ก.ค. กำหนดตำแหน่งให้เป็นตำแหน่งซึ่งรับเงินเดือนในระดับที่สูงขึ้น ได้ ซึ่งอาจแบ่ง ได้เป็น 3 กรณี คือ

(1) การปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งมีคุณสมบัติและ ความชำนาญการ หรือความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะตัว กรณีนี้ได้แก่ ตำแหน่งซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้สอน หรือในสายงานการสอน และตำแหน่งศึกษานิเทศก์ เช่น การปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งจากครู 1 เป็นครู 2 จากครู 2 เป็นอาจารย์ 1 จากอาจารย์ 1 เป็นอาจารย์ 2 และจากอาจารย์ 2 เป็น อาจารย์ 3 หรือกรณี การปรับตำแหน่งจากศึกษานิเทศก์ 4 เป็นศึกษานิเทศก์ 5 จากศึกษานิเทศก์ 5 เป็น ศึกษานิเทศก์ 6 หรือ ศึกษานิเทศก์ 7 เป็นต้น กรณีนี้ถือว่าการปรับตำแหน่งเฉพาะตัวบุคคล ตามระบบวิถะฐานะ

(2) การปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง กรณีที่ลักษณะหน้าที่ ความรับผิดชอบ ปริมาณ และคุณภาพของงานเปลี่ยนไป เช่นกรณีการปรับตำแหน่งศึกษาริการอำเภอ จากระดับ 6 เป็นระดับ 7 (ปรับจากเจ้าหน้าที่บริหารการศึกษา 6 เป็นเจ้าหน้าที่บริหารการศึกษา 7) หรือผู้อำนวยการ ประถมศึกษาจังหวัด จากระดับ 7 เป็นระดับ 8 (เจ้าหน้าที่บริหารการประถมศึกษา 7 เป็นเจ้าหน้าที่บริหารการประถมศึกษา 8) รวมถึงการปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งผู้บริหาร ในสถานศึกษา -กรณีปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งครูใหญ่เป็นอาจารย์ใหญ่ อาจารย์ใหญ่ เป็นผู้อำนวยการโรงเรียน และการปรับตำแหน่งผู้ช่วยของตำแหน่งเหล่านี้ให้ สอดคล้องกัน กรณีนี้ ถือว่าการปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งตามหน้าที่และความรับผิดชอบ

(3) การปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง กรณีที่ ก.ค. กำหนดเงื่อนไขเป็นการ เฉพาะตัว ให้ปรับเป็นตำแหน่งซึ่งรับเงินเดือนในระดับที่สูงขึ้น เช่น กรณีการปรับปรุงการกำหนด ตำแหน่งอาจารย์ 1 ระดับ 3 – 5 ให้รับเงินเดือนในระดับ 6 การปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง อาจารย์ 3 ระดับ 6 – 8 ให้ได้รับเงินเดือนในระดับ 9 รวมทั้งการปรับปรุงการกำหนดเงินเดือน ของตำแหน่ง ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้บริหารในสถานศึกษา ให้ได้รับเงินเดือนสูงขึ้นอีก 1 ระดับ เช่น การปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งผู้ช่วยครูใหญ่ ระดับ 3 – 5 ให้ได้รับเงินเดือนในระดับ 6

ครูใหญ่ระดับ 5 – 6 ให้ได้รับเงินเดือนในระดับ 7 อาจารย์ใหญ่ระดับ 5 – 6 ให้ได้รับเงินเดือนในระดับ 7 เป็นต้น กรณีนี้เป็นการปรับตำแหน่งให้รับเงินเดือนในระดับที่สูงขึ้นเฉพาะบุคคล ตามระบบวิพยะฐานะเช่นเดียวกัน

2) การปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งให้เป็นตำแหน่งซึ่งรับเงินเดือนในระดับที่ต่ำลง กรณีนี้ ก.ค. ได้วางหลักเกณฑ์ไว้เพื่อดำเนินการ และมอบให้ อ.ก.ค.กรม และ อ.ก.ค.จังหวัดดำเนินการได้ด้วย

3) การปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งในกรณีอื่น ๆ

เป็นกรณีอื่น ๆ นอกจากที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งจะต้องขออนุมัติ ก.ค. เป็นกรณี ๆ ไป

มีข้อสังเกตว่า กรณีการปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งที่มีปัญหามากคือ กรณีการปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งให้ได้รับเงินเดือนสูงขึ้น เนื่องจากมีคำขอจำนวนมาก และเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และเป็นส่วนได้ส่วนเสียของบุคคล ซึ่งจำเป็นที่จะต้องดำเนินการอย่างโปร่งใส และบริสุทธิ์ยุติธรรม

6. ปัญหาเกี่ยวกับระบบตำแหน่งข้าราชการครูในปัจจุบัน

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าระบบตำแหน่งของข้าราชการครูในปัจจุบัน เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ซึ่งมีความเหมาะสมกับสมัยหนึ่ง แต่ในระยะต่อมารวมทั้งปัจจุบันนี้ มีปัญหาเกี่ยวกับระบบตำแหน่งหลายประการ กล่าวคือ

1) ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการกำหนดตำแหน่ง และการปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ได้บัญญัติไว้ให้ ก.ค. มีอำนาจในการกำหนดตำแหน่งและปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง และไม่ได้ให้อำนาจในการมอบหมายให้ อ.ก.ค. กรม และ อ.ก.ค.จังหวัดกำหนดตำแหน่งหรือปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งแทนได้ จึงทำให้จำกัดในการมอบอำนาจ แม้ในระยะหลัง ก.ค. จะมอบอำนาจให้ อ.ก.ค. กรม และ อ.ก.ค. จังหวัดดำเนินการตัดโอนตำแหน่งได้ในบางระดับ และปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งได้ในบางตำแหน่งและบางกรณีก็ตาม แต่หากจะพิจารณากันในทางกฎหมายโดยเคร่งครัดแล้ว อาจจะมีปัญหาว่าจริง ๆ แล้ว ก.ค. ไม่มีอำนาจในการมอบอำนาจในการตัดโอนตำแหน่งและปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งเลย เนื่องจากกฎหมายมิได้บัญญัติให้อำนาจไว้ดังกล่าวแล้ว กรณีดังกล่าวนี้ ถือว่าเป็นปัญหาอย่างหนึ่ง ที่เกี่ยวกับระบบตำแหน่งของข้าราชการครู

2) ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดระดับเงินเดือนของตำแหน่งข้าราชการครู เนื่องจากตามมาตรา 30 และมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ได้กำหนดไว้ว่า ตำแหน่งข้าราชการครูตำแหน่งใด จะรับเงินเดือนในระดับใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ค. (มาตรา 30) และตำแหน่งข้าราชการครูตามมาตรา 30 ตำแหน่งใด จะมีในหน่วยงานทางการศึกษาใด จำนวนเท่าใด และจะต้องใช้คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งอย่างไร ให้เป็นไปตามที่ ก.ค. กำหนดตามมาตรา 31 แต่ในมาตรา 31 ในวรรคถัดไปก็ได้กำหนดเป็นข้อบังคับไว้ว่า จะต้องคำนึงถึงการรับเงินเดือนของข้าราชการพลเรือน ตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง (ความตอนท้ายของมาตรา 30 วรรคสอง) และสำหรับการกำหนดตำแหน่งตามมาตรา 30 (ค) จะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ว่าด้วยการกำหนดตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนด้วย ซึ่งสรุปแล้วจะเห็นว่า ก.ค. ไม่ได้มีอำนาจโดยอิสระในการออกกฎ ก.ค. ในการกำหนดระดับเงินเดือนของตำแหน่งข้าราชการครู และการกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูตามมาตรา 30 (ค) เพราะจะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ของข้าราชการพลเรือนด้วย ปัญหาอยู่ที่ว่าคำว่า คำนึงถึงนี้ ความหมายไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติ จึงทำให้ข้าราชการครูเสียประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเสนอแก้ไขกฎ ก.ค. ว่าด้วยการกำหนดระดับเงินเดือนของตำแหน่งข้าราชการครู ตามมาตรา 30 (ค) เช่น ตำแหน่งศึกษานิเทศก์จังหวัด ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด เป็นต้น ไม่อาจเสนอให้รับเงินเดือนสูงกว่าระดับ 8 ได้ เพราะจะมีการอ้างกฎหมายดังกล่าวคัดค้านเสมอ แม้ปัจจุบันนี้ จะทำให้ข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตามมาตรา 30 (ค) เสียโอกาสไปมาก

3) ปัญหาเกี่ยวกับการปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งในสายงานบริหารในสถานศึกษา เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ได้กำหนดตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาดำเนินการตามขนาดของโรงเรียน หรือตามปริมาณและคุณภาพของงานของโรงเรียน คือกำหนดตำแหน่งครูใหญ่ และผู้ช่วยครูใหญ่ ในโรงเรียนขนาดเล็ก หรือมีปริมาณและคุณภาพของงานไม่สูงนัก กำหนดตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ และผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ ในโรงเรียนขนาดกลาง หรือมีปริมาณและคุณภาพของงานสูง และกำหนดตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน และผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียนในโรงเรียนขนาดใหญ่ หรือมีปริมาณ และคุณภาพของงานสูงมาก ซึ่งในทางปฏิบัติแต่ละปี จะมีการขอปรับตำแหน่งให้เป็นผู้อำนวยการ โรงเรียนกันมาก เนื่องจากตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นตำแหน่งที่ได้รับเงินประจำตำแหน่ง และสามารถปรับให้รับเงินเดือนในระดับ 9 ได้ พร้อมกับได้รับเงินประจำตำแหน่งเพิ่มขึ้นอีกด้วย การขอปรับตำแหน่งให้เป็นผู้อำนวยการ โรงเรียนนี้ยังมีมากขึ้นในแต่ละปี ทำให้ ก.ค. ต้องเสียเวลา และเสียงงบประมาณในการดำเนินการมากด้วย

4) ปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพของครู และผู้บริหารสถานศึกษา อันเนื่องจากการปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งกล่าวคือ แม้ครูและผู้บริหารสถานศึกษา จะได้รับการปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งให้ได้รับเงินเดือนในระดับที่สูงขึ้น เป็นระดับ 8 และระดับ 9 ก็ตาม แต่ก็ไม่มีที่ยืนยันอย่างชัดเจนว่า ครูที่ได้รับการปรับตำแหน่งและระดับเงินเดือนสูงขึ้นแล้วนั้น จะมีคุณภาพมากขึ้นตามระดับของเงินเดือน ทั้งนี้ เนื่องจากขาดระบบการประเมินคุณภาพที่เป็นประจำและสม่ำเสมอ ทำให้ครูขาดแรงจูงใจในการพัฒนาตนเองและพัฒนาคุณภาพงาน

5) ปัญหาที่เกี่ยวกับทางก้าวหน้าในวิชาชีพครู กล่าวคือ ข้าราชการครูจะมีความก้าวหน้าในแต่ละสายงานที่หลัอมล้ากัน ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งในสายงานการสอน และศึกษานิเทศก์ จะมีโอกาสที่จะก้าวหน้าในสายอาชีพมากกว่าผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งในสายงานอื่น เนื่องจากสามารถปรับตำแหน่งให้สูงขึ้นได้ถึงระดับ 9 ตามความชำนาญเฉพาะตัวได้ทุกคน ในขณะที่เดียวกันผู้ดำรงตำแหน่งในสายงานบริหารในสถานศึกษา ก็จะได้รับเงินเดือนจำกัดอยู่ตามขนาดหรือปริมาณ และคุณภาพของโรงเรียน เช่น โรงเรียนขนาดเล็ก ผู้บริหารซึ่งเป็นครูใหญ่ก็จะรับเงินเดือนได้ไม่เกินระดับ 7 ผู้ช่วยครูใหญ่จะรับเงินเดือนได้ไม่เกินระดับ 6 โรงเรียนขนาดกลาง อาจารย์ใหญ่จะรับเงินเดือนได้ไม่เกินระดับ 8 และผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ จะรับเงินเดือนได้ไม่เกินระดับ 7 มีแต่ผู้อำนวยการโรงเรียนเท่านั้น ที่จะรับเงินเดือนได้ถึงระดับ 9 ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้ผู้บริหารสถานศึกษาต้องการที่จะปรับตำแหน่งให้เป็นผู้อำนวยการโรงเรียนกันอย่างมาก ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ยิ่งผู้ดำรงตำแหน่งในสายงานบริหารการศึกษา (ศึกษาธิการอำเภอ ศึกษาธิการจังหวัด ฯลฯ) สายงานบริหารการประถมศึกษา (หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด) และสายงานบริหารการมัธยมศึกษา (ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด) แม้ว่าถือว่าเป็นผู้บังคับบัญชาโรงเรียนและครูในสังกัด แต่ก็ได้รับเงินเดือนสูงสุดในระดับ 8 เท่านั้น เนื่องจากต้องคำนึงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากความหลัอมล้าในระหว่างสายงานแล้ว แม้ข้าราชการครูในสายงานการสอนขณะนี้ได้รับเงินเดือนสูงสุดถึงระดับ 9 ซึ่งถือว่าสูงสุดในสายวิชาชีพครูโดยปกติแล้ว แต่ถ้าหากพิจารณาเปรียบเทียบกันสายงานการสอน หรือผู้สอนในมหาวิทยาลัย ก็ยังต่ำกว่ามาก เนื่องจากผู้สอนในมหาวิทยาลัย มีโอกาสปรับตำแหน่งได้ถึงศาสตราจารย์ ระดับ 11 ได้ทุกคน จึงมีผู้เสนอว่าสมควรจะได้ปรับทางก้าวหน้าในวิชาชีพครู ให้รับเงินเดือนในระดับ 11 ได้ด้วย ปัญหาอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับทางก้าวหน้าในวิชาชีพครูในปัจจุบัน ก็คือครูซึ่งเป็นผู้สอนในปัจจุบัน ได้มีการปรับระดับความก้าวหน้ายังอยู่ในอัตราส่วนที่น้อยมาก กล่าวคือในปัจจุบันครูซึ่งดำรงตำแหน่งอาจารย์ 3 ซึ่งถือว่ารับเงินเดือนถึงระดับ 8 นั้น มีประมาณ 5,000 คน ในบรรดาข้าราชการครูประมาณ 500,000 คน หรือมีกล่าวได้ว่า ขณะนี้เรามีอาจารย์ 3 เพียงร้อยละ 1 เท่านั้น และหากจะพิจารณาถึงอาจารย์ 3

ระดับ 9 ก็มีน้อยมาก คิดแล้วไม่ถึง 1,000 คน ซึ่งจริงแล้วน่าจะมีสัดส่วนของอาจารย์ 3 และอาจารย์ 3 ระดับ 9 มากกว่านี้

6) ปัญหาผลกระทบของการปฏิรูปการศึกษา

เนื่องจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติไว้ในหมวด 7 ว่าด้วยครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ทำให้ต้องปฏิรูปครู และระบบบริหารงานบุคคลของครูหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดให้มีมาตรฐานวิชาชีพครู ให้ครูมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ให้มีองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู กำกับดูแลข้าราชการครู ในสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา ให้มีการกระจายอำนาจในการบริหารงานบุคคลไปสู่สถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา และให้กฎหมายว่าด้วยเงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ของข้าราชการครู ซึ่งจะทำให้เกิดผลกระทบต่อระบบตำแหน่ง และระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูในปัจจุบันมาก และเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับระบบตำแหน่งของข้าราชการครู และระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูให้สอดคล้องสัมพันธ์ และจะเป็นโอกาสแก้ปัญหาเกี่ยวกับระบบตำแหน่งที่กล่าวมาแล้วให้เหมาะสมได้ด้วย
