

# ตอนที่ 1 ความเป็นมา

## ภูมิหลัง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 43 ระบุไว้ว่า

"บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ"

นอกจากนั้นในมาตรา 81 ได้ระบุไว้ว่า

"รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุง การศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่าง ๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ"

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมในการบริหารและจัดการศึกษา ซึ่งเป็นภารกิจหลักของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา นอกจากนั้นในมาตรา 55 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ระบุไว้ว่า

"ให้มีกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์  
เกื้อกูลอื่น สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อให้มีรายได้  
ที่เพียงพอและเหมาะสมกับฐานะทางสังคมและวิชาชีพ

ให้มีกองทุนส่งเสริมครู คุนมาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาเพื่อจัดสรร  
เป็นเงินอุดหนุนงานริเริ่มสร้างสรรค์ ผลงานดีเด่น และเป็นรางวัลเชิดชูเกียรติ  
ครู คุนมาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กำหนดใน  
กฎกระทรวง"

จากมาตรา 55 นี้ เป็นบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติที่ให้มี  
กฎหมายว่าด้วยเงินเดือน ค่าตอบแทนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

งานของครูเป็นวิชาชีพอย่างหนึ่ง วิชาชีพครูแตกต่างจากวิชาชีพอื่น ๆ การเปลี่ยนแปลง  
ทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นผลทำให้ครูต้องสอนในเนื้อหาที่มีความซับซ้อนมากขึ้น นักเรียนมี  
ความสามารถและความสนใจที่แตกต่างกัน การสอนและการเรียนรู้เป็นกิจกรรมที่ซับซ้อน  
ดังนั้น ครูจำเป็นจะต้องมีความรู้ในเนื้อหาที่ทันสมัย ต้องรู้ว่านักเรียน ๆ อย่างไร และต้องมีกลยุทธ์ที่  
เหมาะสมในการสอน

งานครูแตกต่างจากงานอื่น ๆ งานอื่นนั้นในหนึ่งวันอาจทำเรื่องเดียวซ้ำกันถึง 10 ครั้ง  
และทำซ้ำกันทุกวัน แต่งานครูเป็นกิจกรรมที่แตกต่างกันไปทุกชั่วโมงที่สอนเพราะเนื้อหาสาระ  
แตกต่างกันไป ผู้เรียนแต่ละชั้นก็มีความแตกต่างกัน งานอื่นอาจนับจากจำนวนชิ้นของงานหรือ  
จำนวนชั่วโมงที่ทำงาน แต่งานครูไม่สามารถนับเฉพาะจำนวนชั่วโมงที่สอนเท่านั้น ครูจำเป็น  
ต้องเตรียมการสอน จัดหาหรือสร้างสื่อการสอน ต้องตรวจงานนักเรียน ต้องอบรมสั่งสอนนักเรียน  
ต้องทำกิจกรรมเสริมหลักสูตร กิจกรรมเหล่านี้ต้องใช้เวลามากนอกเหนือจากจำนวนชั่วโมงที่  
สอน แพทย์จำเป็นจะต้องวินิจฉัยผู้ป่วยก่อนที่จะทำการรักษา ครูที่ดีก็เช่นกันต้องวินิจฉัย  
นักเรียน ต้องรู้จักนักเรียน ต้องรู้ความพร้อม ความสามารถ ความสนใจ และลีลาการเรียน  
(learning style) ของนักเรียน แล้วจึงใช้กลยุทธ์ในการสอนที่เหมาะสมกับนักเรียนนั้น ๆ

คุณภาพของครูเป็นศูนย์กลางของการปฏิรูปการศึกษา (Danielson. 2001 : 12)  
ดังนั้นเงินเดือนและค่าตอบแทนของครูจึงควรผูกพันกับคุณภาพของผลการปฏิบัติงาน เงินเดือน  
ของครูควรสะท้อนการทำประโยชน์ (contributions) ของครูให้แก่นักเรียนและสถานศึกษา  
(Ramirez. 2001 : 16)

การสร้างบัญชีเงินเดือนครูมิใช่เพียงเพราะมาตรา 55 ของพระราชบัญญัติการศึกษา  
แห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ หรือเพียงเพื่อให้ครูมีเงินเดือนเพิ่มมากขึ้น แต่เป้าหมายหลัก  
ของการสร้างบัญชีเงินเดือนครูก็เพื่อการพัฒนาโรงเรียน เมื่อจะพัฒนาโรงเรียนจึงจำเป็นต้อง  
ต้องพัฒนาทั้งครูและโรงเรียนโดยส่วนรวมเพื่อให้ครูสามารถสอนให้นักเรียนทุกคนให้มี  
มาตรฐานสูงขึ้น เมื่อโรงเรียนได้รับการพัฒนาจะทำให้การเรียนการสอนดีขึ้น ครูได้พัฒนาวิชาชีพ  
ซึ่งจะนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนที่สูงขึ้น เป้าหมายสำคัญของการสร้างบัญชีเงิน  
เดือนของครูก็เพื่อที่จะทำให้โรงเรียนดีขึ้นและนักเรียนได้เรียนรู้มากขึ้น

ในปัจจุบันได้มีหน่วยงานต่าง ๆ ได้เสนอแนวคิดและจัดทำระบบเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เช่น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานปฏิรูปการศึกษา เป็นต้น นอกจากนั้นสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูได้ทำวิจัยเรื่อง การศึกษาความต้องการและการจัดรูปแบบเกี่ยวกับสวัสดิการเงินเดือนและค่าตอบแทนอื่น ๆ ของข้าราชการครู และได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับระบบเงินเดือนครูมาก่อนแล้ว อนึ่ง สำนักงานปฏิรูปการศึกษาได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ... เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการแล้ว

เอกสารแนวความคิด (concept paper) เรื่อง ระบบเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามันนี้ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) ได้มอบหมายให้จัดทำในภายหลังซึ่งอาจเข้าไปลึกหน่อย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สำนักงาน ก.ค. สามารถนำเอกสารแนวความคิดนี้มาประกอบการพิจารณาในการสร้างและพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูในโอกาสต่อไป

### สภาพปัจจุบันของระบบเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง

เงินเดือนข้าราชการครูผูกพันอยู่กับการกำหนดตำแหน่งของข้าราชการครู พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 กำหนดให้บัญชีอัตราเงินเดือนของข้าราชการครูเป็นไปตามบัญชีอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม บัญชีเงินเดือนข้าราชการพลเรือนมี 11 ระดับ แต่ละระดับแบ่งเป็นขั้น โดยที่แต่ละระดับมีจำนวนขั้นไม่เท่ากัน ในปัจจุบันระดับเงินเดือนของข้าราชการครูตำแหน่งผู้สอนกำหนดไว้ดังนี้

ตาราง 1 ระดับเงินเดือนของข้าราชการครู ตำแหน่งผู้สอน

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

หมายเหตุ : ระดับเงินเดือนในวงเล็บหมายถึงต้องผ่านการประเมินและมีผลงานตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ค. กำหนด

สำหรับระดับเงินเดือนของข้าราชการครูตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา ได้กำหนดไว้ดังต่อไปนี้

ตาราง 2 ระดับเงินเดือนของข้าราชการครู ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา

ตำแหน่ง	ระดับเงินเดือน	ระดับเงินเดือนเฉพาะตัว
(1) ผู้ช่วยครูใหญ่/ผู้ช่วยหัวหน้าศูนย์ 1	ระดับ 4 - 5	6
(2) ครูใหญ่/หัวหน้าศูนย์ 1	ระดับ 5 - 6	7
(3) ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่/ผู้ช่วยหัวหน้าศูนย์ 2	ระดับ 5 - 6	7
(4) อาจารย์ใหญ่/หัวหน้าศูนย์ 2	ระดับ 6 - 7	8
(5) ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน/วิทยาลัย/ศูนย์/วิทยาเขต	ระดับ 6 - 7	8
(7) ผู้อำนวยการโรงเรียน/วิทยาลัย/ศูนย์/วิทยาเขต	ระดับ 7 - 8	9

หมายเหตุ : ระดับเงินเดือนเฉพาะตัว กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาสามารถปรับระดับเงินเดือนให้สูงขึ้นได้อีก 1 ระดับ ตามความชำนาญการหรือความเชี่ยวชาญเฉพาะตัวตามเกณฑ์ที่ ก.ค. กำหนด

นอกจากนี้ข้าราชการครูที่ไม่ได้สังกัดสถานศึกษา โดยมีหน้าที่ให้การสนับสนุนการศึกษาในตำแหน่งต่อไปนี้คือ ศึกษานิเทศก์ สารวัตรนักเรียน หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอและผู้ช่วย ผู้อำนวยการประถมศึกษาจังหวัด/กรุงเทพมหานครและผู้ช่วย ศึกษาธิการอำเภอและผู้ช่วย ศึกษาธิการจังหวัดและผู้ช่วย ศึกษาธิการเขตและผู้ช่วย ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด/กรุงเทพมหานครและผู้ช่วย ตำแหน่งดังกล่าวได้กำหนดระดับเงินเดือนไว้แตกต่างกัน

แม้ว่าบัญชีเงินเดือนของข้าราชการครูจะเป็นไปตามบัญชีเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม ซึ่งบัญชีเงินเดือนมี 11 ระดับ แต่เงินเดือนของข้าราชการครูไม่ได้กระจายทั่วทั้ง 11 ระดับ จากข้อมูลของสำนักงาน ก.ค. นั้น ในปี 2542 มีข้าราชการครู 519,413 คน เป็นข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ 356,422 คน และสังกัดกรมสามัญ 122,796 คน ซึ่งข้าราชการครูทั้งสองกรมนี้เป็นร้อยละ 92.26 ของข้าราชการครูทั้งหมด ข้าราชการครูทั้งหมดมีระดับเงินเดือนกระจายในแต่ละระดับดังนี้

ตาราง 3 ร้อยละของข้าราชการครูจำแนกตามระดับเงินเดือน

ระดับเงินเดือน	ร้อยละของข้าราชการครู
1	0.01
2	0.16
3	4.67
4	8.35
5	8.94
6	25.98
7	48.26
8	2.19
9	0.12
10	-
11	-
ไม่ระบุ	1.32

จากตารางจะเห็นได้ว่าเกือบครึ่งหนึ่งของข้าราชการครู (ร้อยละ 48.26) มีเงินเดือนอยู่ในระดับ 7 รองลงมาถึงร้อยละ 25.98 มีเงินเดือนอยู่ในระดับ 6 เกือบจะ 3 ใน 4 (ร้อยละ 74.24) ของข้าราชการครูทั้งหมดมีเงินเดือนในระดับ 6 และ 7 ไม่มีข้าราชการครูได้เงินเดือนในระดับ 10 หรือ 11 เลย โดยสรุปแล้วข้าราชการครูเกือบทั้งหมดมีเงินเดือนในระดับ 3 - 9 เท่านั้น

สำหรับเงินประจำตำแหน่งนั้นได้กำหนดให้มีเงินประจำตำแหน่งประเภทวิชาการและประเภทบริหาร เงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูประเภทวิชาการ ได้กำหนดไว้ดังนี้

ตาราง 4 บัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูประเภทบริหาร

ระดับเงินเดือน ประเภทวิชาการ	อัตราเงินประจำตำแหน่ง (บาท/เดือน)
ศาสตราจารย์ ระดับ 11	15,600
ศาสตราจารย์ ระดับ 8 - 10	13,000
รองศาสตราจารย์ ระดับ 9 อาจารย์ 3 ระดับ 9	9,900
รองศาสตราจารย์ ระดับ 7 - 8 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ระดับ 8 อาจารย์ 3 ระดับ 8	5,600
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ระดับ 6 - 7 อาจารย์ 3 ระดับ 6 - 7	3,500

จากตารางจะเห็นว่าเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูนั้นจ่ายให้แก่อาจารย์ระดับ 3 และตำแหน่งทางวิชาการเท่านั้น สำหรับเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูประเภทผู้บริหาร ได้กำหนดไว้ดังนี้

ตาราง 5 บัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูประเภทบริหาร

ระดับบริหาร	ข้าราชการครู	ผู้บริหารสถาบันการศึกษาของ กระทรวงศึกษาธิการ		อัตราเงิน ประจำตำแหน่ง (บาท/เดือน)
		สถาบันราชภัฏ	สถาบันเทคโนโลยี ราชมงคล	
บริหารระดับสูง ระดับ 11 ระดับ 10 ระดับ 9			อธิการบดี	15,000
		อธิการบดี	รองอธิการบดี คณบดี และตำแหน่งเทียบเท่า	14,500 10,000
บริหารระดับกลาง ระดับ 8	ผู้อำนวยการโรงเรียน* ผู้อำนวยการวิทยาลัย ผอ.เขต และผอ.ศูนย์ ระดับ 8 ศึกษานิเทศก์ ศึกษานิเทศก์จังหวัด ผอ.การประถมศึกษาจังหวัด ผอ.การประถมศึกษา กทม. ผอ.สามัญศึกษาจังหวัด ผอ.สามัญศึกษา กทม.	รองอธิการบดี	รองคณบดี และตำแหน่งเทียบเท่า	5,600

หมายเหตุ : \*กรณีผู้อำนวยการวิทยาลัยหรือผู้อำนวยการโรงเรียนที่ได้รับเงินเดือนระดับ 9 ให้ได้รับเงินเดือนประจำตำแหน่ง 9,900 บาท

จากตารางจะเห็นว่าเงินประจำตำแหน่งผู้บริหารนั้น จะจ่ายให้แก่ผู้บริหารระดับกลางหรือระดับ 8 ขึ้นไป

จากหลักฐานเชิงประจักษ์แสดงให้เห็นว่ามีข้าราชการครูเป็นส่วนน้อยเท่านั้นที่ได้รับเงินประจำตำแหน่งบริหารหรือตำแหน่งวิชาการ จากข้อมูลของสำนักงาน ก.ค. พบว่า ในปี 2542 มีข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติเพียง 4,424 คนหรือร้อยละ 1.24 ที่ได้รับเงินประจำตำแหน่งในระดับ 8 และมีเพียง 129 คน หรือร้อยละ 0.04 ของข้าราชการครูทั้งหมดในสังกัด รับเงินประจำตำแหน่งในระดับ 9 สำหรับข้าราชการครูสังกัดกรมสามัญศึกษามีข้าราชการครูได้รับเงินประจำตำแหน่งในระดับ 8 จำนวน 3,283 คน หรือ ร้อยละ 2.67 และได้รับเงินประจำตำแหน่งในระดับ 9 จำนวน 185 คน หรือร้อยละ 0.15 ของครูทั้งหมดในสังกัด

## ข้อเสนอแนะของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา

สำนักงานปฏิรูปการศึกษา ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ... ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ครูคือ ผู้สอนในสถานศึกษาและบุคลากรทางการศึกษา ประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ศึกษาพิเศษ และตำแหน่งอื่น ๆ ที่กำหนด บัญชีอัตราเงินเดือน อัตราเงินวิทยฐานะ และอัตราเงินประจำตำแหน่งผู้บริหารแนบท้ายร่างพระราชบัญญัตินี้มีดังนี้



ตาราง 6 บัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสำหรับผู้มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

14.5		19,530	30,270	37,340	54,340
14		19,140	29,690	36,660	53,390
13.5		18,750	29,130	35,960	52,440
13		18,360	28,580	35,270	51,500
12.5		17,970	28,040	34,610	50,540
12		17,590	27,510	33,950	49,600
11.5		17,190	27,000	33,310	48,660
11	13,680	16,800	26,480	32,680	47,720
10.5	13,360	16,410	25,970	32,050	46,780
10	13,040	16,020	25,460	31,420	45,850
9.5	12,720	15,630	24,970	30,810	44,910
9	12,400	15,240	24,480	30,210	43,980
8.5	12,080	14,850	24,000	29,600	43,050
8	11,760	14,460	23,520	29,000	42,120
7.5	11,440	14,070	23,040	28,390	41,190
7	11,120	13,680	22,560	27,790	40,270
6.5	10,860	13,360	22,080	27,180	39,350
6	10,600	13,040	21,600	26,580	38,430
5.5	10,340	12,720	21,120	25,980	37,520
5	10,080	12,400	20,640	25,370	36,610
4.5	9,820	12,080	20,160	24,770	35,710
4	9,560	11,760	19,680	24,170	34,820
3.5	9,300	11,440	19,200	23,570	33,940
3	9,040	11,120	18,720	22,980	33,070
2.5	8,820	10,860	18,240	22,390	32,210
2	8,610	10,600	17,760	21,800	31,360
1.5	8,410	10,340	17,280	21,220	30,520
1	8,190	10,080	16,800	20,640	29,690
ชั้น	อันดับ ผช.	อันดับ คศ. 1	อันดับ คศ. 2	อันดับ คศ. 3	อันดับ คศ. 4

ตาราง 6 (ต่อ)

29		33,170			
28.5		32,590			
28		32,010			
27.5		31,430			
27		30,850			
26.5		30,270			
26		29,810			
25.5		29,340			
25		28,870			
24.5		28,400			
24		27,930	42,170		
23.5		27,460	41,480		
23		26,990	40,790		
22.5		26,520	40,100		
22		26,050	39,410	48,210	
21.5		25,580	38,720	47,390	
21		25,110	38,030	46,570	
20.5		24,640	37,340	45,750	
20		24,170	36,650	44,930	
19.5		23,710	36,070	44,240	
19		23,260	35,490	43,550	
18.5		22,830	34,910	42,860	
18		22,390	34,330	42,170	
17.5		21,970	33,750	41,480	
17		21,550	33,170	40,790	59,090
16.5		21,130	32,590	40,100	58,140
16		20,720	32,010	39,410	57,190
15.5		20,320	31,430	38,720	56,240
15		19,920	30,850	38,030	55,290
ชั้น	อันดับ ผช.	อันดับ คศ. 1	อันดับ คศ. 2	อันดับ คศ. 3	อันดับ คศ. 4

ตาราง 7 บัญชีอัตราเงินวิทยฐานะสำหรับตำแหน่งครูและศึกษานิเทศก์ที่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

วิทยฐานะ	อัตรา (บาท/เดือน)
ครูเชี่ยวชาญพิเศษ และศึกษานิเทศก์เชี่ยวชาญพิเศษ	13,000
ครูเชี่ยวชาญ และศึกษานิเทศก์เชี่ยวชาญ	9,900
ครูชำนาญการ และศึกษานิเทศก์ชำนาญการ	5,600

ตาราง 8 บัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งสำหรับผู้บริหารที่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

ตำแหน่ง	อัตรา (บาท/เดือน)
ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษาเชี่ยวชาญ	12,000
ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษา	10,000
รองผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษา	5,600
ผู้อำนวยการสถานศึกษาเชี่ยวชาญ	9,900
ผู้อำนวยการสถานศึกษาชำนาญการ	5,600
ผู้อำนวยการสถานศึกษา	3,500

## ปัญหาของเงินเดือนครูและเงินประจำตำแหน่ง

จากการระดมสมองของนิสิตปริญญาโทและปริญญาเอก สาขาการบริหารการศึกษามหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ จากหลักฐานเชิงประจักษ์ จากประสบการณ์ในการทำงานสามารถสรุปปัญหาของเงินเดือนครูและเงินประจำตำแหน่งได้ดังนี้

1. เงินเดือนครูต่ำกว่าเงินเดือนของภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ นับตั้งแต่แรกบรรจุและมีส่วนต่างของเงินเดือนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อมีอายุงานมากขึ้น ซึ่งเป็นผลทำให้บุคคลที่มีคุณภาพไม่ต้องการจะเป็นครู
2. เงินเดือนครูปรับไม่ทันกับค่าครองชีพ ภาวะทางเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อ และมีได้นำการเปลี่ยนแปลงของดัชนีราคาผู้บริโภคมาประกอบการพิจารณา ซึ่งเป็นผลให้เงินเดือนแรกบรรจุที่แท้จริงของครูลดลงเรื่อย ๆ ทำให้ไม่สมดุลระหว่างรายรับกับรายจ่าย ทำให้ครูมีหนี้สิน
3. เงินเดือนครูจ่ายตามวุฒิ วุฒิเท่ากันจะได้รับเดือนเท่ากัน โดยมีได้พิจารณาเกี่ยวกับปัญหาของผู้เรียน ภาระงาน สภาพที่ตั้งของสถานศึกษา ความสะดวกในการคมนาคม ความพร้อมและสิ่งอำนวยความสะดวกของสถานศึกษา จึงก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างครูในเมืองกับครูในท้องถิ่นทุรกันดาร โรงเรียนในท้องถิ่นทุรกันดารจึงมักขาดครูทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ ทำให้ครูรู้สึกไม่ได้รับความเป็นธรรมเกี่ยวกับค่าตอบแทน ขณะเดียวกันนักเรียนก็ไม่ได้รับความเป็นธรรมในคุณภาพของการศึกษาที่ได้รับ
4. ระบบการขึ้นเงินเดือนของครูไม่เอื้อให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถได้รับความก้าวหน้าในระยะเวลาที่รวดเร็ว ความก้าวหน้าของครูมักจะเกี่ยวข้องกับความอาวุโสมากกว่าจะเกี่ยวข้องกับความรู้ความสามารถ ทำให้ครูก้าวหน้าในบันไดอาชีพช้ากว่าภาคเอกชน
5. ระบบเงินเดือนครูมีระเบียบและกฎเกณฑ์ที่ค่อนข้างตายตัว ขาดความยืดหยุ่น ทำให้ขาดความอิสระและไม่คล่องตัวในการบริหาร ทำให้บริบทที่แตกต่างกันต้องบริหารจัดการเหมือนกัน
6. อัตราการเพิ่มของเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูในการปรับบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการในระยะเวลาที่ผ่านมาต่ำกว่าข้าราชการทหาร ตำรวจ ข้าราชการอัยการและข้าราชการตุลาการ
7. งานครูมีชั่วโมงสอนหนังสืออย่างเดียว ต้องสอนคนด้วย ต้องอบรมสั่งสอน จัดกิจกรรมเสริมหลักสูตร เช่น กิจกรรมกีฬา ลูกเสือ เนตรนารี กิจกรรมหลายอย่างเป็นกิจกรรมนอกเวลาราชการทั้งกลางวันและกลางคืน ครูต้องเสียสละ จ่ายเงินส่วนตัว ทั้ง ๆ ที่ครูควรจะได้รับค่าตอบแทนเพิ่มขึ้นจากการทำงานเพิ่มมากขึ้นและมีความรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้น

8. เงินเดือนครูพิจารณาจากปัจจัยนำเข้า (input) มากกว่าพิจารณาจากผลลัพธ์ (outcome) เช่น ครูเคมีบรรจุใหม่สอนวิชาเคมีได้เงินเดือนน้อยกว่าครูที่จบปริญญาโททางการสอนวิทยาศาสตร์ ที่เป็นเช่นนี้เพราะพิจารณาจากปัจจัยนำเข้าคือวุฒิ โดยมิได้พิจารณาจากผลลัพธ์คือผลการเรียนรู้ของนักเรียน

9. ระบบการขึ้นเงินเดือนของครูก่อให้เกิดปัญหาที่สำคัญบางประการ เช่น

1) ผู้ที่ได้รับเงินเดือนขึ้นเป็นพิเศษเป็นคนส่วนน้อย เพราะติดกับระเบียบจึงทำให้ทะเลยมครูส่วนใหญ่

2) วิชาชีพครูพยายามส่งเสริมความร่วมมื้อมีร่วมใจของคณะครู แต่วิธีการขึ้นเงินเดือนทำให้เกิดการแข่งขันกันระหว่างคณะครู

3) ความเจริญก้าวหน้าของนักเรียนแต่ละคนขึ้นกับครูหลาย ๆ คน ไม่ได้ขึ้นกับครูคนใดคนหนึ่งที่ได้รับเงินเดือนขึ้นเป็นพิเศษ

4) การขึ้นเงินเดือนมักไม่สัมพันธ์กับผลการสอนและผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน

5) การขึ้นเงินเดือนเป็นพิเศษมักขึ้นเงินเดือนกับครูที่ทำงานมาก (more - pay - for - more - work) มากกว่าจะขึ้นเงินเดือนให้แก่ครูที่ดีที่สุด

10. การเลื่อนระดับเงินเดือนของครูและผู้บริหารสถานศึกษาโดยการทำผลงานวิชาการมิได้สะท้อนสภาพจริงของภาระงานและผลการปฏิบัติงาน นอกจากนั้นยังไม่มีหลักฐานที่แสดงได้ว่าการเลื่อนระดับเงินเดือนของครูหรือผู้บริหารสถานศึกษามีความสัมพันธ์กับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่เพิ่มขึ้นของนักเรียน

11. เงินประจำตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาได้รับเฉพาะในบางระดับของเงินเดือนเท่านั้น ซึ่งผู้บริหารสถานศึกษาทุกคนควรจะได้รับเงินประจำตำแหน่ง

## สรุป

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 กำหนดให้บัญชีอัตราเงินเดือนของข้าราชการครูเป็นไปตามบัญชีอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลมรวมทั้งระดับเงินเดือนของผู้บริหารสถานศึกษาด้วย จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพครู และเงินเดือน ค่าตอบแทนสำหรับข้าราชการครู จึงได้มีการสร้างบัญชีเงินเดือนครูเพื่อการพัฒนาครูและพัฒนาโรงเรียนโดยส่วนรวม

จากการสำรวจข้อมูลในปี 2542 พบว่า ข้าราชการครูทั้งหมดมีเงินเดือนในระดับ 3 - 9 และเกือบจะ 3 ใน 4 มีเงินเดือนในระดับ 6 - 7 เท่านั้น สำหรับเงินประจำตำแหน่งประเภทวิชาการจ่ายให้แก่อาจารย์ระดับ 3 และตำแหน่งทางวิชาการ ส่วนเงินประจำตำแหน่งประเภทผู้บริหารจ่ายให้แก่ผู้บริหารระดับกลางหรือระดับ 8 ขึ้นไป

ปัญหาของเงินเดือนครูและเงินประจำตำแหน่งมีหลายประการ เช่น เงินเดือนครูต่ำกว่าเงินเดือนของภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ การปรับเงินเดือนไม่ทันกับค่าครองชีพ ครูรู้สึกไม่ได้รับความเป็นธรรม ไม่สอดคล้องกับความรู้ความสามารถ ขาดความยืดหยุ่น อัตราการเพิ่มของเงินเดือนต่ำกว่าข้าราชการประเภทอื่น และไม่ได้นำผลการเรียนรู้นักเรียนมาพิจารณาด้วย เป็นต้น

เอกสารแนวความคิด (concept paper) นี้จะได้นำเสนอแนวคิดแก่สำนักงาน ก.ค. เพื่อประกอบการพิจารณาในการสร้าง และพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลในด้านระบบเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

