

ข้อเสนอแนะความคิด (Concept Paper)

เรื่อง

ระบบเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง
สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ศาสตราจารย์ ดร.เสริมศักดิ์ วิศาลภรณ์

และ ณ ๘

เสนอต่อ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู

สิงหาคม 2544

๑๗๖

ចំណាំនូវគេងការងារគិតជាតិ (Concept Paper)

ទី១

របបង់ឱ្យដើម្បីនិងង់ប្រជាពល៌ខ្លួន
សំរាប់ប្រព័ន្ធនាគារគ្រប់នូវការប្រជាធិបតេយ្យ

គោននាម លោក លោកស្រី ស៊ុខ សាស្ត្រ សាស្ត្រ

នាម នាម

លេខ លេខ

សំណង់ការងារគ្រប់នូវការគ្រប់នូវការ

ឆ្នាំ ២៥៤៤

ข้อเสนอแนะแนวคิดความคิด (Concept Paper)

เรื่อง

ระบบเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ศ.ดร.เสริมศักดิ์	วิชาลารถน์
ผศ.ดร.ไพรเจน	กัลังกุหลาบ
ดร.บุญเรือง	ศรีเหรัญ

เสนอต่อ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู

สิงหาคม 2544

คำนำ

เอกสารข้อเสนอแนวความคิด (concept paper) เรื่อง ระบบเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาฉบับนี้ จัดทำขึ้นเพื่อเสนอสำนักงาน ก.ค. นำเสนอคิดมาประจำก่อนการพิจารณาในการสร้างและพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครู แนวความคิดนี้ได้จากการศึกษาเอกสารทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ งานวิจัยข้อมูลจากอินเตอร์เน็ต การระดมสมอง และจากประสบการณ์ในการทำงานทั้งการสอนและการบริหาร

การนำเสนอเนื้อหาสาระประจำรอบด้วย 4 ตอน คือ ตอนที่ 1 ความเป็นมา ตอนที่ 2 พื้นฐานแนวคิด ตอนที่ 3 บทเรียนจากต่างประเทศ และตอนที่ 4 ข้อเสนอเกี่ยวกับระบบเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง หวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารข้อเสนอแนวความคิดนี้จะเป็นประโยชน์แก่สำนักงาน ก.ค. และแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

(ศาสตราจารย์ ดร.เสริมศักดิ์ วิศาลภรณ์)

สารบัญ

ตอนที่	หน้า
1 ความเป็นมา	
ภูมิหลัง.....	1
สภาพปัจจุบันของระบบเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง.....	3
ข้อเสนอแนะของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา.....	8
ปัญหาของเงินเดือนครูและเงินประจำตำแหน่ง.....	12
สรุป.....	14
2 พื้นฐานแนวคิด	
แนวคิดและการเปลี่ยนแนวคิด.....	15
เป้าหมายของระบบเงินเดือน.....	17
เงินเดือนครูและการปฏิรูปการศึกษาในสหรัฐอเมริกา.....	18
วิธีการในการจ่ายเงินเดือน.....	19
หลักเกณฑ์ในการพัฒนาระบบเงินเดือน.....	23
เงินเดือนผู้บริหาร.....	24
บัญชีและโครงสร้างของเงินเดือน.....	26
การขึ้นเงินเดือน.....	29
สรุป.....	31
3 บทเรียนจากต่างประเทศ	
จำนวนนักเรียนและจำนวนวันทำงานของครู.....	32
บัญชีเงินเดือนครู.....	34
ออสเตรเลีย.....	34
แคนาดา.....	34
เดนมาร์ก.....	35
ฝรั่งเศส.....	35
เยอรมัน.....	35
ญี่ปุ่น.....	35
บทเรียนจากนิวซีแลนด์.....	36
บทเรียนจากสหรัฐอเมริกา.....	36
เงินเดือนขั้นต้น.....	37
สรุป.....	39

ตอนที่		หน้า
4 ข้อเสนอเกี่ยวกับระบบเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง		
ทางแรก : ข้อเสนอของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา.....	40	
ทางที่สอง : ทางเลือก.....	42	
หลักการในการพัฒนาระบบเงินเดือน.....	42	
การกำหนดตำแหน่ง.....	43	
ตำแหน่งข้าราชการครู.....	43	
ตำแหน่งผู้บริหาร.....	45	
บัญชีเงินเดือน.....	45	
การประเมิน.. ..	47	
ข้อเสนออื่น ๆ.....	49	
สรุป.....	49	
บรรณานุกรม.....		51

ตอนที่ 1
ความเป็นมา

ภูมิหลัง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 43 ระบุไว้ว่า

"บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอ กันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า สิบสองปี ที่รู้จะต้องจัดให้อ่าย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับ ดูแลของรัฐ ย่อมได้รับความทุ่มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ"

นอกจากนี้ในมาตรา 81 ได้ระบุไว้ว่า

"รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรม ให้เกิดความรู้คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุง การศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและ สังคม สร้างเสริมความรู้และปูกฝังจิตสำนึกรักกันต้องเกี่ยวกับการเมือง การปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่าง ๆ เร่งรัดพัฒนา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครู และ ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ"

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมใน การบริหารและจัดการศึกษา ซึ่งเป็นภารกิจหลักของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา นอกจากนี้ในมาตรา 55 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ระบุไว้ว่า

“ให้มีกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ เกือกุลอื่น สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อให้มีรายได้ที่เพียงพอและเหมาะสมกับฐานะทางสังคมและวิชาชีพ

ให้มีกองทุนส่งเสริมครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาเพื่อจัดสร้างเงินอุดหนุนงานเริ่มสร้างสรรค์ ผลงานดีเด่น และเป็นรางวัลเชิดชูเกียรติ ครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

จากมาตรา 55 นี้ เป็นบทบัญญัติของพระราชนักขุณฑ์ติการศึกษาแห่งชาติที่ให้มีกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน ค่าตอบแทนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

งานของครูเป็นวิชาชีพอย่างหนึ่ง วิชาชีพครูแตกต่างจากวิชาชีพอื่น ๆ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นผลทำให้ครูต้องสอนในเนื้อหาที่มีความซับซ้อนมากขึ้น นักเรียนมีความสามารถและความสนใจที่แตกต่างกัน การสอนและการเรียนรู้เป็นกิจกรรมที่ซับซ้อน ดังนั้น ครูจำเป็นจะต้องมีความรู้ในเนื้อหาที่ทันสมัย ต้องรู้ว่านักเรียน อย่างไร และต้องมีกลยุทธ์ที่เหมาะสมในการสอน

งานครูแตกต่างจากการอื่น ๆ งานอื่นนั้นในหนึ่งวันอาจทำเรื่องเดียวซักกันถึง 1 ครั้ง และทำซ้ำกันทุกวัน แต่งานครูเป็นกิจกรรมที่แตกต่างกันไปทุกชั่วโมงที่สอน เพราะเราสอนเพื่อนักเรียนแต่ละคนก็มีความแตกต่างกัน งานอื่นอาจนับจากจำนวนชั่วโมงของงานหรือจำนวนชั่วโมงที่ทำงาน แต่งานครูไม่สามารถนับเฉพาะจำนวนชั่วโมงที่สอนเท่านั้น ครูจำเป็นต้องเตรียมการสอน จัดทำหรือสร้างสื่อการสอน ต้องตรวจงานนักเรียน ต้องอบรมสั่งสอนนักเรียน ต้องทำกิจกรรมเสริมหลักสูตร กิจกรรมเหล่านี้ต้องใช้เวลาอีกมากนอกเหนือจากจำนวนชั่วโมงที่สอน แพทย์จำเป็นจะต้องวินิจฉัยผู้ป่วยก่อนที่จะทำการรักษา ครูที่ดีก็เช่นกันต้องวินิจฉัยนักเรียน ต้องรู้จักนักเรียน ต้องรู้ความพร้อม ความสามารถ ความสนใจ และลักษณะการเรียน (learning style) ของนักเรียน และวิธีใช้กลยุทธ์ในการสอนที่เหมาะสมกับนักเรียนนั้น ๆ

คุณภาพของครูเป็นศูนย์กลางของการปฏิรูปการศึกษา (Danielson, 2001 : 12) ดังนั้นเงินเดือนและค่าตอบแทนของครูจึงควรผูกพันกับคุณภาพของผลการปฏิบัติงาน เงินเดือนของครูควรจะสะท้อนการทำประโยชน์ (contributions) ของครูให้แก่นักเรียนและสถานศึกษา (Ramirez, 2001 : 16)

การสร้างบัญชีเงินเดือนครูมิใช้เพียงเพระมาตรา 55 ของพระราชนักขุณฑ์ติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ หรือเพียงเพื่อให้ครูมีเงินเดือนเพิ่มมากขึ้น แต่เป้าหมายหลัก ของการสร้างบัญชีเงินเดือนครูก็เพื่อการปรับปรุงพัฒนาโรงเรียน เมื่อจะพัฒนาโรงเรียนจึงจำเป็นจะ ต้องพัฒนาทั้งครูและโรงเรียนโดยส่วนรวมเพื่อให้ครูสามารถสอนให้นักเรียนทุกคนให้มี มาตรฐานสูงขึ้น เมื่อโรงเรียนได้รับการพัฒนาจะทำให้การเรียนการสอนดีขึ้น ครูได้พัฒนาวิชาชีพ ซึ่งจะนำไปสู่ผลลัพธ์ทางการเรียนของนักเรียนที่สูงขึ้น เป้าหมายสำคัญของการสร้างบัญชีเงินเดือนของครูก็เพื่อที่จะทำให้โรงเรียนดีขึ้นและนักเรียนได้เรียนรู้มากขึ้น

ในปัจจุบันได้มีหน่วยงานต่าง ๆ ได้เสนอแนวคิดและจัดทำระบบเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เช่น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานปฏิรูปการศึกษา เป็นต้น นอกจากนี้สำนักงานคณะกรรมการการข้าราชการครูได้ทำวิจัยเรื่อง การศึกษาความต้องการและการจัดรูปแบบเกี่ยวกับสวัสดิการเงินเดือนและค่าตอบแทนอื่น ๆ ของข้าราชการครู และได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับระบบเงินเดือนครูมา ก่อนแล้ว อนึ่ง สำนักงานปฏิรูปการศึกษาได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ... เสนอต่อกองระรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการแล้ว

เอกสารแนวความคิด (concept paper) เรื่อง ระบบเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น สำนักงานคณะกรรมการการข้าราชการครู (ก.ค.) ได้มอบหมายให้จัดทำในภายหลังซึ่งอาจใช้ไปสักหน่อย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สำนักงาน ก.ค. สามารถนำเอกสารแนวความคิดนี้มาประกอบการพิจารณาในการสร้างและพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูในโอกาสต่อไป

สภาพปัจจุบันของระบบเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง

เงินเดือนข้าราชการครูผู้พันอยู่กับการกำหนดตำแหน่งของข้าราชการครู พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 กำหนดให้มีบัญชีอัตราเงินเดือนของข้าราชการครูเป็นไปตามบัญชีอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม บัญชีเงินเดือนข้าราชการพลเรือน มี 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	ระดับเงินเดือน เฉพาะด้า
(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 : ระดับเงินเดือนเฉพาะด้า กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาสามารถปรับระดับเงินเดือนให้สูงขึ้นได้อีก 1 ระดับ ตามความชำนาญการ หรือความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าตามเกณฑ์ที่ ก.ค. กำหนด

นอกจากนั้นข้าราชการครูที่ไม่ได้สังกัดสถานศึกษา โดยมีหน้าที่ให้การสนับสนุนการศึกษา ในตำแหน่งต่อไปนี้คือ ศึกษานิเทศก์ สารวัตรนักเรียน หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/ กิ่งอำเภอและผู้ช่วย ผู้อำนวยการประถมศึกษาจังหวัด/กรุงเทพมหานครและผู้ช่วย ศึกษานิเทศก์ ยามาเภอและผู้ช่วย ศึกษานิเทศก์จังหวัดและผู้ช่วย ศึกษานิเทศก์เขตและผู้ช่วย ผู้อำนวยการสามัญศึกษา จังหวัด/กรุงเทพมหานครและผู้ช่วย ตำแหน่งดังกล่าวได้กำหนดระดับเงินเดือนไว้แตกต่างกัน

แม้ว่าบัญชีเงินเดือนของข้าราชการครูจะเป็นไปตามบัญชีเงินเดือนของข้าราชการ พลเรือนโดยอนุโลม ซึ่งบัญชีเงินเดือนมี 11 ระดับ แต่เงินเดือนของข้าราชการครูไม่ได้กระจายทั่วทั้ง 11 ระดับ จากข้อมูลของสำนักงาน ก.ค. นั้น ในปี 2542 มีข้าราชการครู 519,413 คน เป็นข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ 356,422 คน และสังกัดกรมสามัญ 122,796 คน ซึ่งข้าราชการครูทั้งสองกรณีเป็นร้อยละ 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

สำหรับเงินประจำตำแหน่งนั้นได้กำหนดให้มีเงินประจำตำแหน่งประจำวิชาการและประจำบทเรียน เงินประจำตำแหน่งข้าราชการครุประเกทวิชาการ ได้กำหนดไว้ดังนี้

ตาราง 4 บัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครุประเกทบทเรียน

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

จากตารางจะเห็นว่าเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครุนั้นจ่ายให้แก่อาจารย์ระดับ 3 และตำแหน่งทางวิชาการเท่านั้น สำหรับเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครุประเกทผู้บริหาร ได้กำหนดไว้ดังนี้

ตาราง 5 บัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูประเภทบริหาร

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

หมายเหตุ : *กรณีผู้อำนวยการวิทยาลัยหรือผู้อำนวยการโรงเรียนที่ได้รับเงินเดือนระดับ 9
ให้ได้รับเงินเดือนประจำตำแหน่ง 9,900 บาท

จากการจะเห็นว่าเงินประจำตำแหน่งผู้บริหารนั้น จะจ่ายให้แก่ผู้บริหารระดับกลาง
หรือระดับ 8 ขึ้นไป

จากหลักฐานเชิงประจักษ์แสดงให้เห็นว่ามีข้าราชการครูเป็นส่วนน้อยเท่านั้นที่ได้รับ
เงินประจำตำแหน่งบริหารหรือตำแหน่งวิชาการ จากข้อมูลของสำนักงาน ก.ศ. พบว่า ในปี 2542
มีข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเพียง 4,424 คนหรือร้อยละ
1.24 ที่ได้รับเงินประจำตำแหน่งในระดับ 8 และมีเพียง 129 คน หรือร้อยละ 0.04 ของข้าราชการ
ครูทั้งหมดในสังกัด รับเงินประจำตำแหน่งในระดับ 9 สำหรับข้าราชการครูสังกัดกรมสามัญ
ศึกษามีข้าราชการครูได้รับเงินประจำตำแหน่งในระดับ 8 จำนวน 3,283 คน หรือ ร้อยละ 2.67
และได้รับเงินประจำตำแหน่งในระดับ 9 จำนวน 185 คน หรือร้อยละ 0.15 ของครูทั้งหมดใน
สังกัด

ข้อเสนอแนะของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา

สำนักงานปฏิรูปการศึกษา ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ... ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ในร่างพระราชบัญญัตินี้ฉบับนี้ ครุคือ ผู้สอนในสถานศึกษาและบุคลากรทางการศึกษา ประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ศึกษานิเทศก์ และตำแหน่งอื่น ๆ ที่กำหนด บัญชีอัตราเงินเดือน อัตราเงินวิทยฐานะ และอัตราเงินประจำตำแหน่งผู้บริหารแบบท้ายร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว มีดังนี้

ตาราง 6 บัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสำหรับผู้มีใบอนุญาต
ประจำบวชาชีพ

		19,530	30,270	37,340	54,340
14.5		19,140	29,690	36,660	53,390
14		18,750	29,130	35,960	52,440
13.5		18,360	28,580	35,270	51,500
13		17,970	28,040	34,610	50,540
12.5		17,590	27,510	33,950	49,600
12		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
รวม	อันดับ พช.	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
ขั้น	อันดับ พช.	อันดับ คศ. 1	อันดับ คศ. 2	อันดับ คศ. 3	อันดับ คศ. 4

ตาราง 7 บัญชีอัตราเงินวิทยฐานะสำหรับตำแหน่งครุและศึกษานิเทศก์มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

วิทยฐานะ	อัตรา (บาท/เดือน)
ครุเชี่ยวชาญพิเศษ และศึกษานิเทศก์เชี่ยวชาญพิเศษ	13,000
ครุเชี่ยวชาญ และศึกษานิเทศก์เชี่ยวชาญ	9,900
ครุชำนาญการ 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 สาขาวิชาบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยครินทร์กรีโน๊ต จากหลักฐานเชิงประจักษ์ จากประสบการณ์ในการทำงาน สามารถสรุปปัญหาของเงินเดือนครูและเงินประจำตำแหน่งได้ดังนี้

1. เงินเดือนครูต่ำกว่าเงินเดือนของภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ นับด้วยแต่แรกบรรดานักศึกษาและมีส่วนต่างของเงินเดือนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ เมื่อมีอายุงานมากขึ้น ซึ่งเป็นผลทำให้นักศึกษาที่มีคุณภาพไม่ต้องการจะเป็นครู

2. เงินเดือนครูปรับไม่ทันกับค่าครองชีพ ภาวะทางเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อ และมีได้ นำการเปลี่ยนแปลงของดัชนีราคายังไบริโภคมาประกอบการพิจารณา ซึ่งเป็นผลให้เงินเดือนแรกบรรดานักศึกษาที่แท้จริงของครูลดลงเรื่อยๆ ทำให้ไม่สมดุลระหว่างรายรับกับรายจ่าย ทำให้ครูมีหนี้สิน

3. เงินเดือนครูจ่ายตามวุฒิ วุฒิเท่ากันจะได้รับเดือนเท่ากัน โดยมีได้พิจารณาเกี่ยวกับ ปัญหาของผู้เรียน ภาระงาน สภาพที่ดั้งของสถานศึกษา ความสะอาดในการคมนาคม ความพร้อมและสิ่งอำนวยความสะดวกของสถานศึกษา จึงก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างครูในเมือง กับครูในห้องถีนทุรกันดาร โรงเรียนในห้องถีนทุรกันดารจึงมักขาดครุทั้งในด้านปริมาณและ คุณภาพ ทำให้ครูรู้สึกไม่ได้รับความเป็นธรรมเกี่ยวกับค่าตอบแทน ขณะเดียวกันนักเรียนก็ไม่ได้รับความเป็นธรรมในคุณภาพของการศึกษาที่ได้รับ

4. ระบบการขึ้นเงินเดือนของครูไม่อื้อให้นักศึกษาที่มีความสามารถได้รับความ ก้าวหน้าในระยะเวลาที่รวดเร็ว ความก้าวหน้าของครูมักจะเกี่ยวข้องกับความอาชญากรรมมากกว่าจะ เกี่ยวข้องกับความสามารถ ทำให้ครูก้าวหน้าในบันไดอาชีพช้ากว่าภาคเอกชน

5. ระบบเงินเดือนครูมีระเบียบและกฎเกณฑ์ที่ค่อนข้างตายตัว ขาดความยืดหยุ่น ทำให้ขาดความอิสระและไม่คล่องตัวในการบริหาร ทำให้บริบทที่แตกต่างกันต้องบริหารจัดการ เหมือนกัน

6. อัตราการเพิ่มของเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูในการปรับ บัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการในระยะเวลาที่ผ่านมาต่ำกว่าข้าราชการ ทหาร ตำรวจ ข้าราชการอัยการและข้าราชการดุลยการ

7. งานครูมีใช้งานสอนหนังสืออย่างเดียว ต้องสอนคนด้วย ต้องอบรมสั่งสอน จัดกิจกรรมเสริมหลักสูตร เช่น กิจกรรมกีฬา ลูกเสือ เนตรนารี กิจกรรมหลายอย่างเป็นกิจกรรม นอกเวลาข้าราชการทั้งกลางวันและกลางคืน ครูต้องเสียสละ จ่ายเงินส่วนตัว หัก ๆ ที่ครูควรจะได้รับค่าตอบแทนเพิ่มขึ้นจากการทำงานเพิ่มมากขึ้นและมีความรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้น

8. เงินเดือนครูพิจารณาจากปัจจัยนำเข้า (input) มากกว่าพิจารณาจากผลลัพธ์ (outcome) เช่น ครูคนใดบรรจุใหม่สอนวิชาเคมีได้เงินเดือนน้อยกว่าครูที่จบปริญญาโททางการสอนวิทยาศาสตร์ ที่เป็นเช่นนี้เพราะพิจารณาจากปัจจัยนำเข้าคืออุปนิสัย โดยมิได้พิจารณาจากผลลัพธ์คือผลการเรียนหรือของนักเรียน

9. ระบบการขึ้นเงินเดือนของครูก่อให้เกิดปัญหาที่สำคัญบางประการ เช่น

1) ผู้ที่ได้รับเงินเดือนขึ้นเป็นพิเศษเป็นคนส่วนน้อย เพราะดิจกับระบบที่เปลี่ยนจึงทำให้ลดลงครูส่วนใหญ่

2) วิชาชีพครูพยายามส่งเสริมความร่วมมือร่วมใจของคณะครู แต่การขึ้นเงินเดือนทำให้เกิดการแข่งขันกันระหว่างคณะครู

3) ความเจริญก้าวหน้าของนักเรียนแต่ละคนขึ้นกับครูหลาย ๆ คน ไม่ได้ขึ้นกับครูคนใดคนหนึ่งที่ได้รับเงินเดือนขึ้นเป็นพิเศษ

4) การขึ้นเงินเดือนมักไม่สัมพันธ์กับผลการสอนและผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน

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

10. การเลื่อนระดับเงินเดือนของครูและผู้บริหารสถานศึกษาโดยการทำผลงานวิชาการมิได้สะท้อนสภาพจริงของการงานและผลการปฏิบัติงาน นอกจากนั้นยังไม่มีหลักฐานที่แสดงได้ว่าการเลื่อนระดับเงินเดือนของครูหรือผู้บริหารสถานศึกษามีความสัมพันธ์กับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่เพิ่มขึ้นของนักเรียน

11. เงินประจำตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาได้รับเฉพาะในบางระดับของเงินเดือนเท่านั้น ซึ่งผู้บริหารสถานศึกษาทุกคนควรจะได้รับเงินประจำตำแหน่ง

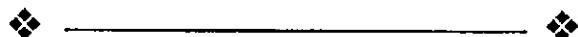
สรุป

พระราชบัญญัติระเบียนข้าราชการครู พ.ศ. 2523 กำหนดให้บัญชีอัตราเงินเดือนของข้าราชการครูเป็นไปตามบัญชีอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลมรวมทั้งระดับเงินเดือนของผู้บริหารสถานศึกษาด้วย จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้มีบัญญัติเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพครู และเงินเดือน ค่าตอบแทนสำหรับข้าราชการครู จึงได้มีการสร้างบัญชีเงินเดือนครูเพื่อการพัฒนาครูและพัฒนาโรงเรียนโดยส่วนรวม

จากการสำรวจข้อมูลในปี 2542 พบว่า ข้าราชการครูทั้งหมดมีเงินเดือนในระดับ 3 – 9 และเกือบจะ 3 ใน 4 มีเงินเดือนในระดับ 6 – 7 เท่านั้น สำหรับเงินประจำตำแหน่งประเภทวิชา การจ่ายให้แก่อาจารย์ระดับ 3 และตำแหน่งทางวิชาการ ส่วนเงินประจำตำแหน่งประเภทผู้บริหาร จ่ายให้แก่ผู้บริหารระดับกลางหรือระดับ 8 ขึ้นไป

ปัญหาของเงินเดือนครูและเงินประจำตำแหน่งมีหลายประการ เช่น เงินเดือนครูต่ำกว่า เงินเดือนของภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ การปรับเงินเดือนไม่ทันกับค่าครองชีพ ครูรู้สึกไม่ได้รับ ความเป็นธรรม ไม่สอดคล้องกับความรู้ความสามารถ ขาดความยืดหยุ่น อัตราการเพิ่มของเงิน เดือนต่ำกว่าข้าราชการประเภทอื่น และไม่ได้นำผลการเรียนรู้ของนักเรียนมาพิจารณาด้วย เป็นต้น

เอกสารแนวความคิด (concept paper) นี้จะได้นำเสนอแนวคิดแก่ส้านกงาน ก.ค. เพื่อประกอบการพิจารณาในการสร้าง และพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลในด้านระบบเงินเดือน และเงินประจำตำแหน่งสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา



ตอนที่ 2

พื้นฐานแนวคิด

แนวคิดและการเปลี่ยนแนวคิด

บุคคลได้รับผลตอบแทน (compensation) จากองค์การเป็นผลตอบแทนจากการปฏิบัติงานของตน ผลตอบแทนมีได้หมายความถึงเงินเดือน (salary) แต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังหมายรวมถึงผลตอบแทนในรูปของเงิน (financial) ในรูปอื่น ๆ และบริการ (services) ที่สามารถมองเห็นได้ อีกรวมทั้งประโยชน์เกือบถูก (benefits) ต่าง ๆ (Kleiman. 1977 : 252) ผลตอบแทนที่บุคคลได้รับเป็นเหตุผลสำคัญยิ่งอย่างหนึ่งในการสมัครเข้าทำงาน เนื่องจากผลตอบแทนสามารถเอาไปสนองความต้องการด้านวัตถุของบุคคลแล้ว ผลตอบแทนยังทำให้บุคคลมีความพอใจเพิ่มเติมสามารถสนองตัวตน (ego) หรือความต้องการที่จะได้รับการยอมรับด้วย (Berkowitz and others. 1987 : 544 - 511)

ระบบผลตอบแทน (compensation system) ทางการศึกษานั้นโดยมากจะจำแนกเป็น 2 องค์ประกอบ ดังนี้ (Webb, Montello and Norton. 1994 : 313 ; Rebore. 1998 : 234)

1. ผลตอบแทนทางตรง (Direct Compensation) ได้แก่ เงินเดือน และค่าจ้าง เป็นต้น
2. ผลตอบแทนทางอ้อม (Indirect Compensation) ได้แก่ สิทธิประโยชน์เกือบถูก (fringe benefits) และบริการต่าง ๆ (services) เป็นต้น

เงินเดือนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งในกระบวนการสรรหาบุคคลเข้าทำงาน เงินเดือนมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เป็นผลมาจากการวิจัยเกี่ยวกับแรงจูงใจและจากทฤษฎีแรงจูงใจเป็นที่น่าสังเกตว่าทฤษฎีแรงจูงใจเกี่ยวกับความต้องการ (need) เน้นที่อะไร (what) เป็นสิ่งจูงใจบุคลากรมากกว่าจะจูงใจบุคลากรอย่างไร (how) (Bratton and Gold. 1999 : 260) เงินเดือนเป็นความมั่งชั่งของอำนาจ เกียรติ และผูกผันกับความรู้สึกว่าเป็นคนที่มีคุณค่า นอกจากนั้นเงินเดือนยังมีอิทธิพลต่อบุคคลทางเศรษฐกิจ สังคม และทางจิตวิทยา (Gomez - Mejia, Balkin and Cardy. 1995 : 357)

จากการวิจัยหลายฉบับแสดงให้เห็นว่ารางวัลหรือผลตอบแทนที่ไม่ใช่เงินมีอิทธิพลไม่น้อยไปกว่ารางวัลหรือผลตอบแทนที่เป็นเงิน (Nelson. 1996 : 26) เหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่พนักงานลาออกจากเพราะไม่ได้รับการยอมรับหรือไม่ได้รับการยกย่อง ผลตอบแทนที่ไม่ใช่เงินนั้นมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานเป็นอันมาก แต่มักจะถูกมองข้ามไป (Luthans. 1998 : 234) รางวัลหรือผลตอบแทนที่ไม่ใช่เงินนั้นที่สำคัญได้แก่รางวัลทางสังคม (Social Rewards) ซึ่งได้แก่การยอมรับ การให้ความสนใจ การยกย่อง การทักษะอย่างฉันท์มิตร เป็นต้น นอกจากรางวัลทางสังคมแล้วการให้ข้อมูลย้อนกลับก็เป็นผลตอบแทนที่ไม่ใช่เงินอีกอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลตอบแทนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงาน คนโดยทั่วไปอยากรู้ว่าทราบว่าเขากำหนดหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนที่มีแรงจูงใจไฟสมฤทธิ์ เป็นที่ยอมรับกันว่าการให้ข้อมูลย้อนกลับที่เป็นประโยชน์จะส่งเสริมการปฏิบัติงานของบุคคล (Pruett and Fairbank. 1981 : 1 - 16)

คนส่วนใหญ่มักจะคิดว่าความพอใจของบุคคลที่มีต่อค่าตอบแทนขึ้นอยู่กับจำนวนเงินที่เป็นค่าตอบแทนที่เขาได้รับ นั่นคือได้รับค่าตอบแทนมากก็มีความพอใจมาก แต่มีงานวิจัยที่แสดงว่าจำนวนค่าตอบแทนที่ได้รับมีความสำคัญน้อยกว่าการที่บุคคลรับรู้ว่าค่าตอบแทนที่ได้รับนั้นมีความเป็นธรรม (fairness) หรือมีความเสมอภาค (equity) (Rice and others. 1990: 386 - 393) ทั้งนี้เป็นไปตามทฤษฎีความเสมอภาค (Equity Theory) ของ J. Stacy Adams ที่อธิบายว่าบุคคลเชื่อว่าเขาได้รับความเป็นธรรมขึ้นอยู่กับปัจจัย 2 ประการ คือ ปัจจัยนำเข้า (inputs) และผลลัพธ์ (outcomes) ปัจจัยนำเข้าได้แก่การรับรู้เกี่ยวกับสิ่งที่เขาใช้เพื่อกำหนดการทำงาน เช่น การศึกษา ทักษะ ความพยายาม เป็นต้น สำหรับผลลัพธ์คือ การรับรู้ถึงสิ่งที่เขาได้รับจากการทำงาน เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง ถ้าอัตราส่วนของปัจจัยนำเข้าและผลลัพธ์เท่ากัน บุคคลก็จะรับรู้ว่าเขารับความเป็นธรรม ปัญหาสำคัญยิ่งในการเปรียบเทียบคือปัจจัยนำเข้าและผลลัพธ์เป็นของคนละอย่างกันและคนละมาตรฐาน

บุคคลรับรู้ว่าตนได้รับความเป็นธรรมหรือไม่ มักจะเอาตนเองไปเปรียบเทียบกับบุคคลอื่น ดังนี้ (Kleinman. 1997 : 254)

1. เปรียบเทียบกับคนอื่นที่ทำงานอย่างเดียวกับเขา และทำงานภายใต้องค์กรเดียวกัน
2. เปรียบเทียบกับคนอื่นที่ทำงานไม่เหมือนกันหรือทำงานคนละอย่างกับเขา ที่ทำงานภายใต้องค์กรเดียวกัน
3. เปรียบเทียบกับคนอื่นที่ทำงานอย่างเดียวกับเขาแต่ทำงานด่างองค์กรกัน

เมื่อบุคคลรับรู้ว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากค่าตอบแทนมักจะแสดงออกโดยการลดปัจจัยนำเข้า เช่น ลดความพยายามในการทำงาน หรือหนีออกจากสถานการณ์ ขาดงาน มาสาย เกียจคร้าน ทำงานไม่เต็มเวลา เป็นต้น (Sweeney. 1990 : 329 - 341)

ในระยะหลังนี้มีแนวโน้มที่จะแสดงว่าเงินไม่ใช่ปัจจัยสำคัญที่สุดในการจ่ายประโยชน์ค่าตอบแทนหรือให้รางวัลในองค์การ แต่ก็มีหลักฐานที่แสดงว่าเงินเป็นแรงจูงใจทางบวกสำหรับคนส่วนใหญ่ ด้านการระบบการจ่ายค่าตอบแทนเป็นไปอย่างเหมาะสม เงินก็จะเป็นผลกระตุ้นทางบวกที่มีต่อการปฏิบัติงานของหัวหน้าองค์กร (Lawler III. 1995 : 14 - 21)

ในปัจจุบันนี้แนวคิดเกี่ยวกับเงินเดือนแตกต่างไปจากเดิมค่อนข้างมาก แต่เดิมนั้นถือว่าเงินเดือนเป็นค่าใช้จ่าย (expense) แต่ในปัจจุบันถือว่าเงินเดือนเป็นการลงทุน (investment) เพื่อที่จะบรรลุความสามารถในการแข่งขัน ในอดีตนักชีวินเดือนจะคงที่ (fixed) แต่ในปัจจุบันมีความยืดหยุ่น (flexible) ภายในโครงสร้างของแห่งเงินเดือน แต่เดิมเงินเดือนจ่ายให้จากการมาทำงานแต่ในปัจจุบันจ่ายให้จากการมีผลงานที่ต้องการหรือเพิ่งประรรถนา ในอดีตเงินเดือนมักจะขึ้นกับจำนวนปีที่ทำงานแต่ในปัจจุบันเงินเดือนจะขึ้นอยู่กับการปฏิบัติงาน ทักษะและสมรรถภาพเป็นต้น (Stredwick. 2000 : 275)

เป้าหมายของระบบเงินเดือน

เป้าหมายสำคัญของระบบการจ่ายค่าตอบแทนหรือเงินเดือนอาจแตกต่างกันบ้างระหว่างองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ แต่ละหน่วยงานมักจะกำหนดเป้าหมายของระบบค่าตอบแทนของตนเอง และมีจุดมุ่งเน้นเฉพาะ โดยทั่ว ๆ ไป แล้วทางบริหารธุรกิจมักจะกำหนดเป้าหมายของระบบการจ่ายค่าตอบแทนดังนี้ (Sherman, Bohlander and Snell. 1996 : 345 ; Bratton and Gold. 1999 : 239)

1. ให้เป็นการตอบแทนในการปฏิบัติงานที่ผ่านมา
2. ให้สามารถแข่งขันกับตลาดแรงงานได้
3. ให้เงินเดือนมีความเป็นธรรมระหว่างพนักงาน
4. ให้ดึงดูดพนักงานที่มีคุณภาพมาร่วมในองค์กร
5. ให้พนักงานที่มีคุณภาพคงอยู่ในองค์กรต่อไปโดยไม่ลาออก
6. เพื่อให้คงสภาพเดิมหรือพัฒนาระดับการทำงานของพนักงาน
7. ให้สอดคล้องกับกฎ ระเบียบ ของการจ้างงาน

ในทางบริหารรัฐกิจนั้นเป้าหมายของการจ่ายค่าตอบแทนแตกต่างออกไปบ้าง เช่น การดีของรัฐเวอร์จิเนีย สหรัฐอเมริกา ได้กำหนดเป้าหมายของการจ่ายค่าตอบแทนไว้ดังนี้ (Commission on Reform of the Classified Compensation Plan. 2000)

1. เพื่อดึงดูด (attract) พนักงานที่มีคุณภาพ
2. เพื่อให้พนักงานที่มีคุณภาพคงอยู่ (retain)
3. เพื่อยุ่งใจ (motivate) พนักงานโดยให้ค่าตอบแทนแก่ผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานที่ดี
4. เพื่อสนับสนุน (support) ผู้บริหารตามสายงานเพื่อที่จะให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร

ในทางการบริหารการศึกษานั้น เป้าหมายสำคัญของการจ่ายค่าตอบแทนหรือเงินเดือนควรเป็น ดังนี้ (Webb, Montello and Norton. 1994 : 314 ; Thompson and Wood. 1998 : 154 ; Rebore. 1998 : 228)

1. ระบบค่าตอบแทนครรภ์มุ่งเน้นที่การดึงดูด (attracting) การจูงใจ (motivating) และการคงอยู่ (retaining) ของครูที่มีคุณภาพ
2. ระบบเงินเดือนควรจะมีความเป็นธรรม
3. ระบบเงินเดือนควรจะสามารถแข่งขันกับอาชีพอื่นได้
4. ระบบเงินเดือนควรจะได้รับการติดตามตรวจสอบและทบทวนอย่างต่อเนื่อง และสม่ำเสมอ

เงินเดือนครูและการปฏิรูปการศึกษาในสหรัฐอเมริกา

เงินเดือนครูในสหรัฐอเมริกาอาจแบ่งออกได้ 3 ยุค ดังนี้ (California State University Institute for Education Reform. 1997) ยุคแรกก่อนปี ค.ศ. 1800 ยุคนี้เป็นยุคที่พัก และอาหาร (room and board) ในสมัยนั้นครูส่วนใหญ่ไม่ได้รับเงินเดือนเป็นเงินแต่รับเงินเดือนเป็นสิ่งของ (in kind) ค่าตอบแทนของครูคือที่พักและอาหารฟรี ยุคที่สองอยู่ในช่วง ค.ศ. 1880 - 1920 เป็นยุคจ่ายเงินเดือนตามตำแหน่ง (position - based salaries) ครูจะเจรจาทำสัญญากับครูใหม่และครูใหม่จะจ้างตามตำแหน่งที่กำหนด ยุคที่สามเป็นยุคบัญชีเงินเดือนเดียว (single salary schedule) ซึ่งเริ่มแต่ ค.ศ. 1920 ถึงปัจจุบัน ในยุคนี้ครูที่มีวุฒิเท่ากัน มีประสบการณ์เท่ากันก็จะได้รับเงินเดือนเท่ากัน ไม่ว่าจะสอนระดับใด สอนวิชาใด หรือสอนที่ใด

เนื่องจากคุณภาพของครูเป็นหัวใจสำคัญของการปฏิรูปการศึกษา การปฏิรูปการศึกษาจะบรรลุเป้าหมายหรือไม่ขึ้นอยู่กับคุณภาพของครูเป็นประการสำคัญ

การปฏิรูปการศึกษาของสหรัฐอเมริกาในยุคใหม่ อาจแบ่งออกได้เป็น 3 ระยะ ดังนี้ (Danielson. 2001 : 12)

ระยะที่ 1 เริ่มต้นในปี ค.ศ. 1983 เมื่อพิมพ์หนังสือชื่อ A Nation at Risk ของคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยความเป็นเลิศทางการศึกษา (National Commission on Excellence In Education) การปฏิรูปการศึกษาในระยะนี้มุ่งเน้นการขยายวันเรียนในแต่ละปีให้มีมากขึ้น และเพิ่มรายวิชาทางวิชาการให้มากขึ้น

ระยะที่ 2 เริ่มต้นประมาณ ค.ศ. 1990 เป็นการเน้นมาตรฐานทางวิชาการของนักเรียน (academic standards) และมุ่งเน้นวิธีการในการประเมิน (assessments) มาตรฐานเหล่านี้

ระยะที่ 3 เริ่มต้นตั้งแต่ ค.ศ. 1996 เมื่อพิมพ์หนังสือชื่อ What Matters Most :

Teaching for America's Future ของคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการสอนและอนาคตของอเมริกา (National Commission on Teaching and America's Future) โดยเน้นในประเด็นของคุณภาพของครู (teacher quality)

ผลจากการปฏิรูปโดยเน้นที่คุณภาพของครูนี้ เป็นผลที่จะต้องหาคำตอบว่ามีกลยุทธ์อะไรที่จะช่วยให้ครูประจำได้วันักเรียนทุกคนจะบรรลุมาตรฐานขั้นสูง และมีกลยุทธ์อะไรที่จะส่งเสริมการพัฒนาวิชาชีพครูให้มีคุณภาพ ผลที่ตามมาคือห谿ยมสร้างต้องออกใบประกอบวิชาชีพครูใหม่ (relicensing) ต้องคิดอย่างใหม่ (rethinking) ในการพัฒนาวิชาชีพครู และต้องปรับระบบเงินเดือนของครู

วิธีการในการจ่ายเงินเดือน

ในปัจจุบันมีวิธีการต่าง ๆ ในการจ่ายเงินเดือน ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

1. การจ่ายเงินเดือนตามความสามารถ

การจ่ายเงินเดือนตามความสามารถ (merit pay) เป็นวิธีการจ่ายเงินเดือนที่ใช้อยู่ทั่วไปในสหรัฐอเมริกาเริ่มต้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 แต่ถูกยกเลิกไปในช่วงปี ค.ศ. 1930 เพื่อเศรษฐกิจตกต่ำ ใน ค.ศ. 1950 ประมาณร้อยละ 97 ของโรงเรียนในอเมริกาใช้บัญชีเงินเดือนเดียว (single salary schedule) โรงเรียนส่วนใหญ่พัฒนาบัญชีเงินเดือนโดยพิจารณา (จากวุฒิและจำนวนปีของการทำงาน ซึ่งขณะนี้โรงเรียนส่วนใหญ่ก็ยังคงใช้ระบบนี้อยู่) (McCollum, 2001 : 21 - 22)

การจ่ายเงินเดือนโดยพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานที่ดีเด่นเป็นพิเศษได้เริ่มแพร่หลายในอเมริกา ในช่วงปี ค.ศ. 1957 เมื่อรัฐเชยส์บานสปุต尼克ไปในอวกาศ ใน ค.ศ. 1960 มีโรงเรียนประมาณร้อยละ 10 ที่ใช้รูปแบบใดรูปแบบหนึ่งของการจ่ายเงินเดือนตามความสามารถ (merit pay) ภายหลังปี ค.ศ. 1983 ซึ่งมีหนังสือ A Nation at Risk ปราภกภือกมา หนังสือเล่มนี้ได้เสนอแนะว่าเงินเดือนครูนั้นต้อง "สามารถแข่งขันได้กับอาชีพอื่น เป็นไปตามกลไกของตลาด และอยู่บนพื้นฐานของผลการปฏิบัติงาน (performance - based)" (National Commission for Excellence in Education, 1983 : 30) ซึ่งเป็นผลให้โรงเรียนให้ความสนใจกับการจ่ายเงินเดือนตามความสามารถอีกครั้งหนึ่ง เกือบทุกรัฐในอเมริกาในขณะนี้ จ่ายเงินเดือนครูตามความสามารถในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง แต่ก็ยังคงอาศัยแนวคิดเดิมอยู่บ้างคือพิจารณาจากวุฒิและจำนวนปีของประสบการณ์ (McCollum, 2001 : 22)

นักการศึกษาของอเมริกาได้ทดลองรูปแบบต่าง ๆ ของการจ่ายเงินเดือนตามความสามารถ เช่น มันได้อาร์ชิพ (career ladders) การจ่ายค่าตอบแทนเมื่อมีหน้าที่เพิ่มมากขึ้น (extra duties) การจ่ายค่าตอบแทนสำหรับการมีความรู้พิเศษหรือมีทักษะพิเศษ แต่แนวโน้มในปัจจุบันคือการจ่ายเงินเดือนเมื่อสามารถบรรลุเป้าหมายในความก้าวหน้าของนักเรียน ซึ่งการบรรลุเป้าหมายนั้นสามารถวัดได้ (Cornett. 1995 : 26 - 30)

ในทางอุตสาหกรรมนั้นการจ่ายเงินเดือนตามความสามารถ (merit pay) หรือบนพื้นฐานของผลการปฏิบัติงาน (performance - based) นั้นมีประสิทธิผล ทั้งนี้ เพราะผลการปฏิบัติงานของพนักงานเกือบทั้งหมดเป็นผลมาจากการทักษะโดยตรงของพนักงานแต่การจ่ายเงินเดือนครุ่นตามความสามารถนั้นไม่ค่อยประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งนี้ เพราะผลการปฏิบัติงานของครุ่นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง และหลาย ๆ ปัจจัยนั้นคุณไม่สามารถควบคุมได้ ครุ่นอาจมีส่วนภาพในการสอนในชั้นเรียน แต่ความสำเร็จของงานครุ่นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น สภาพทางเศรษฐกิจ และสังคมของชุมชน ผู้บริหารและระบบบริหาร วัสดุอุปกรณ์และการสนับสนุน ต่าง ๆ เป็นต้น บุปผ์ที่นำเสนอเกิดว่าโรงเรียนส่วนใหญ่มักใช้ระบบเงินเดือนแบบดั้งเดิมซึ่งง่ายต่อการปฏิบัติและสามารถตั้งงบประมาณไว้ล่วงหน้าได้

2. การจ่ายเงินเดือนโดยใช้ทักษะเป็นฐาน

การจ่ายเงินเดือนโดยใช้ทักษะเป็นฐาน (Skill - based pay) หรือบางครั้งเรียกว่า การจ่ายค่าตอบแทนโดยใช้สมรรถภาพเป็นฐาน (Competency - based pay) เป็นอีกทางเลือกหนึ่งของการจ่ายค่าตอบแทนโดยใช้งานเป็นฐาน (Job - based pay) การจ่ายค่าตอบแทนถือจะเป็นจ่ายบนพื้นฐานของการที่พนักงานมีทักษะมากน้อยเพียงใดหรือพนักงานมีความสามารถในการทำงานได้ก่ออย่าง

การจ่ายค่าตอบแทนขึ้นอยู่กับจำนวนงานที่แตกต่างกันหรือจำนวนทักษะที่แตกต่างกันที่พนักงานสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ค่าตอบแทนที่เพิ่มขึ้นเจิงผูกพันกับการเรียนรู้งานหลาย ๆ อย่างในระดับของสมรรถภาพที่สูงขึ้น ดังนั้นจึงเห็นว่าระบบการจ่ายค่าตอบแทนตามความรู้ หรือความสามารถในการทำงานได้หลาย ๆ อย่าง จึงส่วนทางกับการเพิ่มความเชี่ยวชาญเฉพาะ (specialization) (Bratton and Gold. 1999 : 261)

การจ่ายเงินเดือนโดยใช้ทักษะเป็นฐานตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวคิดที่ว่าพนักงานแสวงหาหรือเพิ่มพูนทักษะเพิ่มขึ้นเพื่อให้สามารถทำประযุชน์ให้แก่องค์กรได้มากขึ้น ดังนั้นเมื่อมีทักษะเพิ่มมากขึ้นก็ควรจะได้รับเงินเดือนเพิ่มมากขึ้นด้วย องค์กรที่จ่ายเงินเดือนโดยใช้ทักษะเป็นฐานจะเพิ่มค่าจ้างเมื่อพนักงานมีทักษะเพิ่มมากขึ้นและทักษะนั้น ๆ เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน

ระบบการจ่ายเงินเดือนโดยใช้ทักษะเป็นฐานมีทั้งข้อดีและข้อด้อย ข้อดีของระบบ ก็คือสร้างแรงจูงใจทางการเงินให้แก่พนักงานในการที่จะเพิ่มระดับของทักษะให้มากขึ้น การศึกษาต่อของข้าราชการครูเป็นตัวอย่างของเรื่องนี้ เพราะการศึกษาต่อในสาขาที่เกี่ยวข้องกับงานที่ทำจะช่วยให้ข้าราชการครูมีทักษะเพิ่มมากขึ้นและควรจะได้รับค่าจ้างเพิ่มมากขึ้น

ลักษณะเด่นของการจ่ายค่าตอบแทนโดยใช้ทักษะเป็นฐานในลักษณะอื่น ๆ ได้แก่ (Robbins. 1997 : 74)

1. ผู้บริหารมีความยืดหยุ่น การบรรจุคนเข้าทำงานทำได้ง่ายเมื่อพนักงานมีทักษะที่สามารถเปลี่ยนแปลงกันได้

2. เมื่อองค์การลดขนาดขององค์การลง (downsizing) องค์การต้องการพนักงานที่มีความสามารถทั่วไป (generalists) มากขึ้น ขณะเดียวกันก็ต้องการพนักงานที่มีความสามารถเฉพาะ (specialists) น้อยลง

3. การจ่ายค่าตอบแทนโดยใช้ทักษะเป็นฐานกระตุ้นและยั่วยุให้พนักงานหาความรู้เพิ่มเติมมากขึ้นเพื่อจะให้มีทักษะหลาย ๆ อย่าง

4. การจ่ายค่าตอบแทนโดยใช้ทักษะเป็นฐานช่วยป้องกันพฤติกรรมการสร้างอาณาจักร เพราะพนักงานจะเข้าใจงานของคนอื่น ๆ ดีขึ้น

ในขณะเดียวกันการจ่ายเงินเดือนโดยใช้ทักษะเป็นฐานก็มีข้อด้อยก่อให้เกิดปัญหางานประจำ ดังนี้

1. เพิ่มค่าใช้จ่ายมากขึ้น เพราะพนักงานจะได้รับค่าจ้างเพิ่มมากขึ้นในระบบนี้

2. อาจนำไปสู่การรับรู้ว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในการผลีที่คนสองคนทำงานเหมือนกัน แต่คนหนึ่งได้รับค่าจ้างมากกว่า เพราะมีทักษะเพิ่มขึ้น

3. อาจไม่มีประสิทธิผลในการลงทุน ถ้าองค์การไม่สามารถใช้ประโยชน์จากทักษะที่เพิ่มมากขึ้นได้อย่างเต็มที่

4. อาจสร้างปัญหาในการที่จะพิจารณาว่าใครมีทักษะมากกว่าใคร ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาของการเลือกปฏิบัติ

ในการจ่ายเงินเดือนโดยใช้ทักษะเป็นฐานนั้น จำเป็นจะต้องดำเนินการใน 2 ประการ ดังนี้ (California State University Institute for Education Reform. 1997 : 7)

1. ระบุหรือปั้งชี้ความรู้และทักษะที่ต้องการจะจ่ายค่าตอบแทน

2. พัฒนาเครื่องมือในการวัดที่มีความเที่ยงตรงและมีความเชื่อมั่นเพื่อวัดตามมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้แล้ว

โดยทั่วไปแล้วการจ่ายเงินเดือนโดยใช้ทักษะเป็นฐานจะปฏิบัติดังนี้ (Lawler. 1992 : 19 - 25)

1. ระบุภารกิจที่จะต้องปฏิบัติ

2. กำหนดว่าทักษะอะไรที่ต้องการที่จะใช้ในการปฏิบัติภารกิจ

3. พัฒนาแบบทดสอบหรือวิธีการวัดเพื่อตรวจสอบดูว่าแต่ละบุคคลได้เรียนรู้ทักษะนั้น ๆ แล้วหรือยัง
4. ประเมินราคากลางของแต่ละทักษะโดยพิจารณาจากคุณค่าที่มีต่อองค์การ
5. สื่อสารให้พนักงานได้ทราบว่ามีทักษะอะไรที่สามารถเรียนได้และจะได้รับค่าจ้างเท่าไรในการเรียนรู้ทักษะนั้น ๆ

3. การจ่ายแปรผัน

การจ่ายค่าตอบแทนที่เป็นการจ่ายแปรผัน (variable pay) แตกต่างจากการจ่ายพื้นฐาน (base pay) ซึ่งจ่ายคงที่ การจ่ายแปรผันไม่ได้ขึ้นอยู่กับเวลาที่ใช้ในการทำงานหรือความมีอาวุโส แต่ขึ้นอยู่กับการวัดการปฏิบัติงานของบุคคลหรือขององค์กรหรือทั้งสองอย่าง วิธีการที่ใช้กันอย่างกว้างขวางในการจ่ายแปรผันได้แก่ การจ่ายค่าจ้างเป็นชิ้น ในนั้น การแบ่งผลกำไรและการแบ่งผลประโยชน์ (Robbins. 1997 : 71 - 72)

การจ่ายค่าจ้างเป็นชิ้น (piece - rate pay) นั้นพนักงานได้รับค่าตอบแทนเป็นจำนวนชิ้นของงานที่ทำได้ ถ้าทำได้มากก็จะได้ค่าแรงมาก ในบางองค์กรอาจจะไม่มีเงินเดือนเลย แต่พนักงานจะได้รับค่าตอบแทนจากจำนวนชิ้นของงานที่ทำได้ บางองค์กรปรับขยายการจ่ายค่าจ้างเป็นชิ้น โดยจ่ายเป็นรายชั่วโมงและรายวันจากนั้นจะมีเงินเพิ่มจากชิ้นของงานที่ทำได้ เช่น พนักงานพิมพ์เอกสารเฉพาะอย่างจะได้ค่าแรงเป็นรายชั่วโมงและหากด้วยค่าแรงของแต่ละหน้าที่พิมพ์ได้ สำหรับโบนัส (bonus) เป็นค่าตอบแทนที่จ่ายให้พนักงานนอกเหนือจากเงินเดือนซึ่งอาจจ่ายเป็นรายปี การแบ่งผลกำไร (profit - sharing) เป็นการกระจายค่าตอบแทนให้แก่พนักงานทั้งหลายจากผลกำไรที่องค์กรได้รับ โดยมีสูตรคำนวณสำหรับพนักงานแต่ละระดับ การแบ่งผลประโยชน์ (gainsharing) เป็นการจ่ายค่าตอบแทนให้พนักงานโดยพิจารณาจากจำนวนงานที่ทำได้เพิ่มขึ้น การแบ่งผลกำไรกับการแบ่งผลประโยชน์นั้นคล้ายกันแต่ต่างกัน การแบ่งผลประโยชน์พิจารณาจากจำนวนงานที่ทำได้เพิ่มขึ้น ไม่ได้พิจารณากำไรที่เพิ่มขึ้น พนักงานอาจได้รับเงินจากการแบ่งผลประโยชน์ทั้ง ๆ ที่องค์กรนั้นมีได้มีกำไร

หลักเกณฑ์ในการพัฒนาระบบเงินเดือน

ในการพัฒนาระบบเงินเดือนนั้นควรจะอาศัยหลักเกณฑ์สำคัญดังนี้ (Bratton and Gold, 1999 ; Gomez - Mejia, Balkin and Cardy, 1995)

1. ความเป็นธรรมภายในกับความเป็นธรรมภายนอก

การทำให้บุคลากรรับรู้ว่าตนเองได้รับความเป็นธรรมในการจ้างงาน ความเป็นธรรมภายใน (internal equity) หมายถึง การที่บุคลากรรับรู้ว่าได้รับความเป็นธรรมของโครงสร้างของเงินเดือนภายในองค์การ ส่วนความเป็นธรรมภายนอก (external equity) หมายถึง บุคลากรรับรู้ว่าได้รับความเป็นธรรมของโครงสร้างของเงินเดือนเมื่อเปรียบเทียบกับเงินเดือนของคนอื่นที่ทำงานเหมือนกันหรือจบมาเหมือนกัน

ความเป็นธรรมภายในเป็นความสัมพันธ์ของค่าจ้างระหว่างงานต่าง ๆ ภายในองค์การโดยการให้เกิดความเป็นธรรมภายในองค์การ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมภายนอกในองค์การ อาจดำเนินการโดยเทคนิคดังนี้

ก. การวิเคราะห์งาน (job analysis) เป็นกระบวนการในการกำหนดสาระ (content) ของงาน ซึ่งอาจพิจารณาได้จากคำบรรยายลักษณะของงาน (job description) กำหนดคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงาน (job specification) และการกำหนดมาตรฐานของงาน (job standards)

ข. การประเมินงาน (job evaluation) ใช้ในการเลือกเกณฑ์เพื่อเปรียบเทียบงานทั้ง ๆ กันในองค์การเพื่อที่จะจัดโครงสร้างของเงินเดือน ซึ่งอาจพิจารณาจากการจัดลำดับของงาน (ranking) การจำแนกประเภทของงาน (classification) และการเปรียบเทียบระหว่างงานทั้ง ๆ (comparison) เป็นต้น

ค. การประเมินการปฏิบัติงาน (performance appraisal) เป็นกระบวนการในการประเมินแต่ละบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน

2. ความสามารถในการแข่งขันภายนอก (External Competitiveness)

ความสามารถในการแข่งขันกับภายนอกเป็นการเปรียบเทียบเงินเดือนขององค์การหนึ่งกับเงินเดือนของอีกองค์การหนึ่ง องค์การมีทางเลือกอยู่ 3 ทาง คือ จ่ายมากกว่า จ่ายน้อยกว่า หรือจ่ายให้เหมาะสมกับราคาในท้องตลาด ถ้าองค์การมีความสามารถในการแข่งขันกับภายนอกก็สามารถดึงดูดให้บุคคลที่มีความสามารถมาทำงานในองค์กรของเรา

ความสามารถในการแข่งขันกับภายนอก อาจพิจารณาจาก

- ก. อุปสงค์และอุปทานของตลาดแรงงาน
- ข. การแข่งขันเพื่อสินค้าหรือบริการขององค์การ
- ค. ความสามารถในการจ่ายเงินเดือนขององค์การ

3. วัตถุประสงค์ของการจ่ายผลตอบแทน (Reward Objectives)

วัตถุประสงค์ของการจ่ายผลตอบแทนอาจเป็นวัตถุประสงค์ที่เด่นชัดหรือเป็นวัตถุประสงค์ที่ซ่อนเร้น ความสมดุลของวัตถุประสงค์ทั้งสองลักษณะเป็นกุญแจสำคัญใน การตัดสินใจเกี่ยวกับระบบการจ่ายผลตอบแทน บางองค์การอาจเน้นความสามารถในการแข่งขัน กับภายนอกเพื่อดึงดูดแรงงานที่มีฝีมือ มีความรู้ความสามารถ แต่บางองค์การอาจเน้นความ เก่าแก่เที่ยงภายใน

วัตถุประสงค์ของการจ่ายผลตอบแทนอาจพิจารณาใน 3 ลักษณะ คือ

- ก. เพื่อการสรรหา
- ข. เพื่อการปฏิบัติงาน
- ค. เพื่อให้สอดคล้องกับกฎ ระเบียบของรัฐ

4. ผลตอบแทนคงที่กับผลตอบแทนเปลี่ยนแปลง

ผลตอบแทนคงที่ (fixed pay) เป็นการจ่ายเงินเดือนตามฐานเงินเดือน โดยที่แต่ ละเดือนได้รับเท่าเดือน สำหรับผลตอบแทนเปลี่ยนแปลง (variable pay) นั้น อาจได้รับไม่เท่ากัน ในแต่ละครั้ง เช่น โบนัส การปฏิบัติงานเกินกำหนด เป็นต้น

เงินเดือนผู้บริหาร

ในประเทศไทยที่กระจายอำนาจไปสู่สถานศึกษาหรือเขตพื้นที่การศึกษานั้นเงินเดือนของ ครุฑายุและผู้บริหารโรงเรียนนั้น ๆ ต้องเจรจา (negotiate) เป็นระยะ ๆ ไปกับกรรมการศึกษา หรือผู้มีอำนาจในการสั่งจ้างหรือบรรจุแต่งตั้ง ในสหรัฐอเมริกาวิธีการนี้เป็นแนวปฏิบัติทั่ว ๆ ไป ในการจ้างผู้อำนวยการเขตการศึกษา (superintendents) และผู้บริหารระดับสูง

ในการนี้ที่มีการกำหนดเงินเดือนของผู้บริหาร จะมีวิธีการกำหนดเงินเดือนของผู้บริหาร เป็น 3 แนวทาง ดังนี้ (Webb, Montello and Norton. 1994 : 328 - 332)

1. การใช้ดัชนีหรืออัตราส่วน (Index or Ratio Approach)

วิธีการนี้บัญชีเงินเดือนผู้บริหารจะกำหนดเป็นดัชนีหรืออัตราส่วนที่สัมพันธ์กับเงินเดือนครุ ณ จุดใดจุดหนึ่ง เช่น เงินเดือนต่ำสุด เงินเดือนสูงสุด หรือเงินเดือนที่ค่าเฉลี่ย แต่ละตำแหน่งบริหารจะมีอัตราส่วนที่แตกต่างกันขึ้นกับขนาดของโรงเรียน ระดับการศึกษา จำนวนครุ หรือปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งบริหาร เช่น ความซับซ้อนของงาน ความยากง่ายในการบริหาร เป็นต้น

2. การให้เงินเพิ่ม (Additive Approach)

วิธีการนี้ผู้บริหารได้รับเงินเดือนเพิ่มจากเงินเดือนของครุ เงินที่เพิ่มนี้เป็นการเพิ่มรายจุดหนึ่งของเงินเดือนของครุ วิธีการเพิ่มนี้ 2 ลักษณะ คือ

- ก. เพิ่มโดยกำหนดจำนวนเงินที่แน่นอนตายตัว
- ข. เพิ่มเป็นร้อยละที่คงที่ ณ จุดใดจุดหนึ่งของเงินเดือนครุ

วิธีการนี้มักใช้กับผู้บริหารระดับต่ำมากกว่าผู้บริหารระดับสูง ซึ่งมีลักษณะคล้าย ๆ กันโดยเปรียบเทียบกับเงินเดือนครุ หัวหน้าสถานศึกษาหรือผู้อำนวยการเขตการศึกษา ไม่ใช้วิธีการกำหนดเงินเดือนแบบนี้

3. วิธีอิสระ (Independent Approaches)

วิธีการนี้กำหนดเงินเดือนผู้บริหารอย่างเป็นอิสระโดยไม่เกี่ยวข้องกับเงินเดือนของครุ บัญชีเงินเดือนแบบนี้กำหนดโดยพิจารณาจากปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ในการบริหาร และสมรรถภาพของแต่ละบุคคล ปัจจัยที่นำมาพิจารณาในการกำหนดเงินเดือนได้แก่

1) ระดับชั้นที่สอน โดยมากแล้วสถานศึกษาที่สอนชั้นสูงจะมีเงินเดือนมากกว่าสถานศึกษาที่สอนในระดับต่ำ ดังนั้นจึงกำหนดเงินเดือนของผู้บริหารระดับประถมศึกษา นรรยมศึกษาตอนต้นและนรรยมศึกษาตอนปลาย

2) ความรับผิดชอบทางการเงินและการนิเทศ ตำแหน่งบริหารแต่ละตำแหน่งมีความรับผิดชอบแตกต่างกัน ระดับของความรับผิดชอบอาจพิจารณาจาก

- ก. จำนวนนักเรียน
- ข. จำนวนครุ
- ค. จำนวนโปรแกรมธรรมด้าและโปรแกรมพิเศษที่เปิด
- ง. จำนวนงบประมาณ
- จ. ลักษณะของนักเรียนและชุมชน

3) ประสบการณ์วิชาชีพ (*professional experience*) ประสบการณ์ที่อาจนำมา
ประกอบการพิจารณา ได้แก่

- ก. จำนวนปีที่เคยสอน
- ข. จำนวนปีที่เคยเป็นผู้บริหารอย่างอื่นมาก่อน
- ค. จำนวนปีที่เคยเป็นผู้บริหารในตำแหน่งปัจจุบัน

4) การพัฒนาวิชาชีพ (*professional development*) ตำแหน่งบริหารส่วนใหญ่มัก
จะกำหนดคุณลักษณะต่อไปนี้

5) ผลการปฏิบัติงาน (*performance*) การประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นอีก
ปัจจัยหนึ่งที่นำมากำหนดเงินเดือนของผู้บริหาร การประเมินผลการปฏิบัติงานควรคำนึงถึง
ว่าด้วยประสิทธิภาพของการประเมิน เกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินและมาตรฐานในการประเมิน

บัญชีและโครงสร้างของเงินเดือน

บัญชีเงินเดือน

ในการกำหนดบัญชีเงินเดือนนั้น มีสิ่งจำเป็นจะต้องพิจารณาดังนี้ (Kleiman, 1997 :

25- 9 261)

1. นโยบายเกี่ยวกับเงินเดือน (*Pay Policy*)

องค์การจำเป็นจะต้องทราบถึงความสามารถในการแข่งขันกับท้องตลาด เช่น
ต้องพิจารณาว่าองค์การอื่น (เช่น ภาคเอกชน) จ่ายให้แก่บุคคลที่มีคุณภาพอย่างเดียวกันเท่าไร
ถ้าจ่ายค่าตอบแทนน้อยก็จะหาคนมาสมัครงานยาก หรืออาจมีอัตราการเปลี่ยนงานสูง

2. การกำหนดอัตราเงินเดือน (*Pay Rates*)

องค์การจำเป็นจะต้องกำหนดว่างานแต่ละงานหรือตำแหน่งแต่ละตำแหน่งควรจะ
มีเงินเดือนเท่าไร บุคลากรแต่ละบุคคลควรจะมีเงินเดือนเท่าไร และกำหนดเงินเดือนของแต่ละ
ตำแหน่งด้วย

3. การกำหนดช่วงของเงินเดือน (*Pay Range*)

ช่วงของเงินเดือนหมายถึงเงินเดือนขั้นต่ำสุดและสูงสุดของแต่ละงานแต่ละ
ตำแหน่ง หรือแต่ละระดับ โดยทั่วไปมักจะกำหนดอัตราท้องตลาด (*market rate*) ไว้ทั่วทั้งกลุ่ม
ของช่วงเงินเดือน

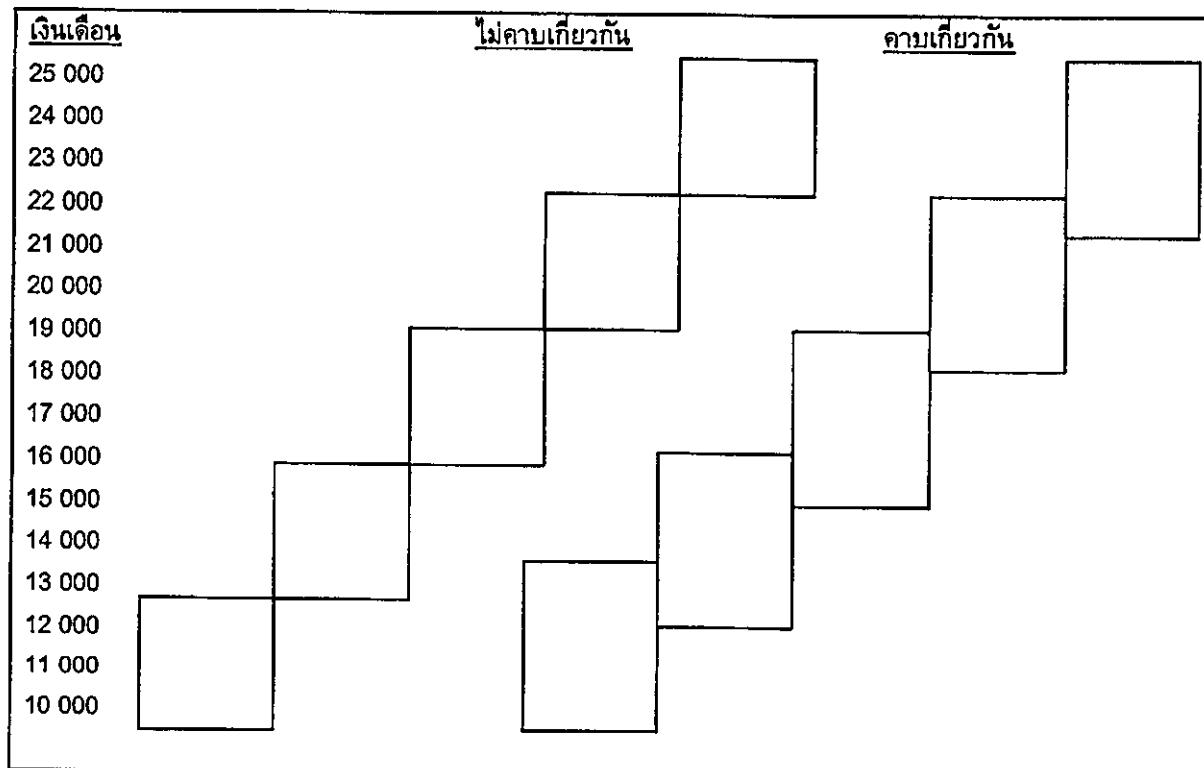
โครงสร้างของเงินเดือน

เมื่อกำหนดบัญชีเงินเดือนแล้วจึงมาจัดทำโครงสร้างของเงินเดือน (salary structure) โครงสร้างของเงินเดือนอาจแบ่งได้เป็น 2 แบบ คือ โครงสร้างแบบเดิม และโครงสร้างแบบเป็นแท่ง (Stredwick, 2000 : 290 - 295) แต่ละแบบมีสาระโดยสรุปดังนี้

1. โครงสร้างเงินเดือนแบบเดิม (Conventional)

โครงสร้างแบบเดิมเป็นการแบ่งงาน (job) ออกเป็นเกรด (grades) หรือเป็นระดับ แต่ละระดับจะมีเงินเดือนขั้นต่ำสุดและขั้นสูงสุด เช่น ข้าราชการพลเรือนแบ่งออกเป็น 11 ระดับ แต่ละระดับจะกำหนดเงินเดือนขั้นต่ำสุดและขั้นสูงสุด ภายใต้โครงสร้างเงินเดือนแบบเดิมนี้ แต่ละคนก็จะได้รับเงินเดือนเป็นรายปี และสามารถเปลี่ยนจากการดับหนึ่งไปสู่ระดับหนึ่งสูงขึ้นไป โดยอาศัยเงื่อนไขบางประการ โครงสร้างของเงินเดือนแบบเดิมนี้รู้บາลของสหรัฐอเมริกา เริ่มใช้ตั้งแต่ ก.ศ. 1923 ได้มีการปรับแก้บางส่วนและใช้เป็นเวลา 60 ปี

โครงสร้างของเงินเดือนแบบเดิมนี้เงินเดือนของแต่ละระดับอาจควบคุมกันหรือไม่ควบคุมกันก็ได้ดังรูป ในกรณีที่ระดับเงินเดือนควบคุมกันบุคคลอาจมีเงินเดือนในระดับที่สูงกว่าแต่ได้รับเงินเดือนน้อยกว่าบุคคลที่ได้รับเงินเดือนในระดับที่ต่ำกว่า

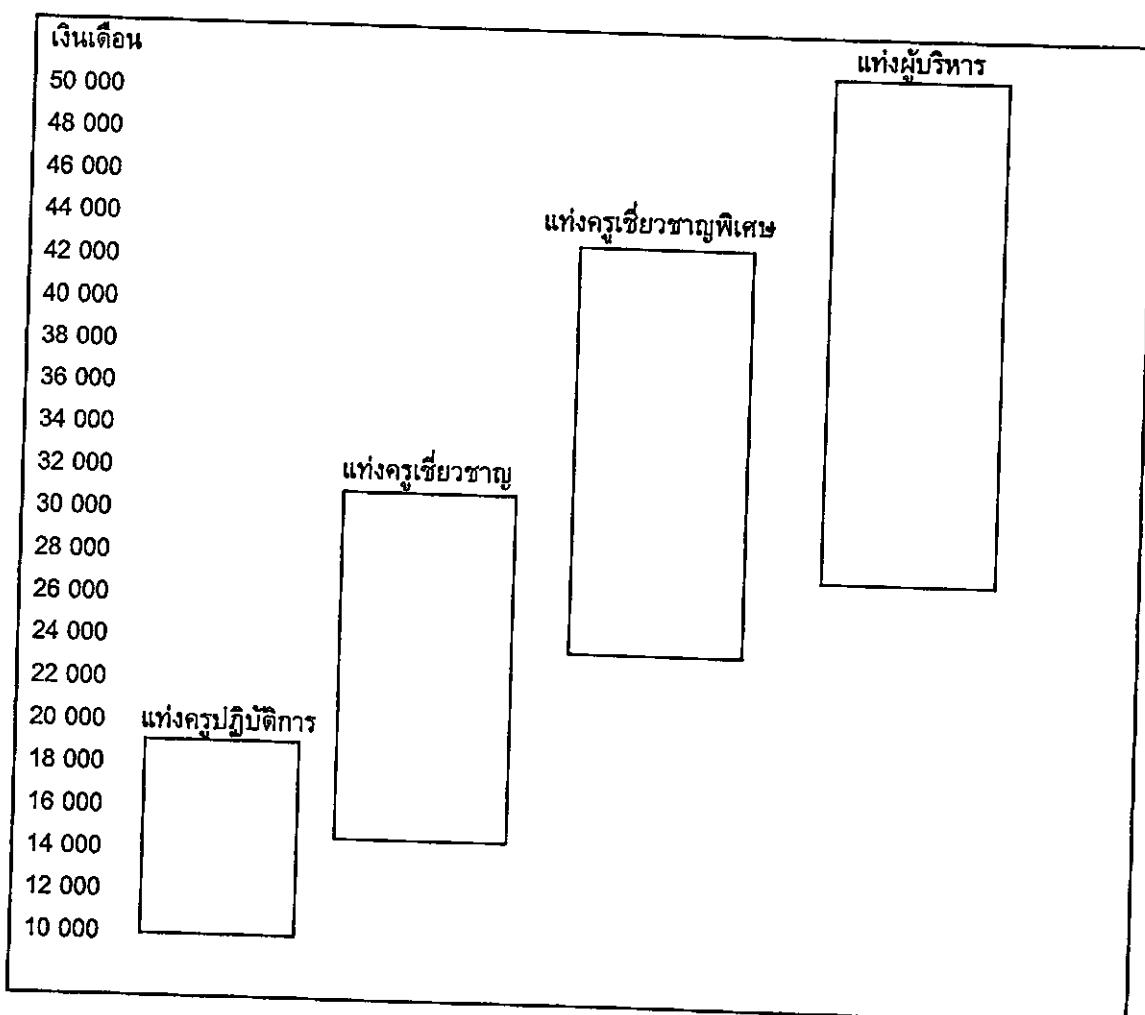


ภาพประกอบ 1 ระดับเงินเดือนที่ควบคุมกันและไม่ควบคุมกัน

โครงสร้างเงินเดือนแบบเดิมนี้จะมีบัญชีเงินเดือนเดียว (single salary schedule) เป็นระบบเงินเดือนที่ใช้กันทั่ว ๆ ไป

2. โครงสร้างเงินเดือนแบบเป็นแท่ง (Broad - band)

โครงสร้างเงินเดือนแบบเป็นแท่งนี้จะไม่สนใจความแตกต่างของระดับเงินเดือนโดยปกติแล้วจะจัดโครงสร้างเงินเดือนเป็นแท่งใหญ่ ๆ ตามลักษณะตำแหน่ง เช่น ผู้บริหาร ครุเชี่ยวชาญพิเศษ ครุเชี่ยวชาญ ครุปฏิบัติการ เป็นต้น โครงสร้างแบบนี้บุคลากรทุกคนในองค์การจะอยู่ภายใต้โครงสร้างเงินเดือน โดยที่แท่งเงินเดือนอาจมีเพียง 4 หรือ 5 แท่ง แต่ละแท่งเงินเดือนจะมีความแตกต่างระหว่างเงินเดือนต่ำสุดและเงินเดือนสูงสุด ดังภาพประกอบ



ภาพประกอบ 2 โครงสร้างเงินเดือนแบบเป็นแท่ง

การเลื่อนเงินเดือนจากแท่งหนึ่งไปสู่อีกแท่งหนึ่ง อาจอาศัยเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. หลักของสมรรถภาพ (competence approach)

บุคคลจะเลื่อนเงินเดือนจากแท่งหนึ่งไปสู่แท่งเงินเดือนที่สูงกว่าได้ก็ต่อเมื่อมีสมรรถภาพเพิ่มขึ้น ซึ่งจะต้องประเมินอย่างครอบคลุมและเป็นธรรม เช่น การประเมินในระบบ 360 องศา

2. ระบบของการพัฒนา (job development)

บุคคลจะเลื่อนเงินเดือนจากแท่งหนึ่งไปสู่แท่งเงินเดือนที่สูงกว่าได้เมื่อพัฒนางานให้ก้าวหน้าขึ้น เช่น จากผู้ทดสอบปฏิบัติงาน "ไปสู่พนักงานงานที่มีประสบการณ์" และไปสู่พนักงานเชี่ยวชาญ เป็นต้น โดยกำหนดว่าจะต้องมีเวลาปฏิบัติงานในแต่ละแท่งเงินเดือนไม่น้อยกว่ากี่ปี

3. หลักของการขยายประสบการณ์ (enlarging experience approach)

เมื่อพนักงานทำงานได้หลาย ๆ อายุ หรือครูที่สามารถสอนได้หลายวิชา มีทักษะในการสอนเพิ่มขึ้น เป็นบุคคลที่มีความรู้เพิ่มขึ้นและเป็นประโยชน์ต่องานต่อไป ก็จะได้รับการเลื่อนเงินเดือนไปสู่แท่งที่สูงขึ้น

4. โดยพิจารณาจากผลการปฏิบัติงาน (performance)

เมื่อพนักงานมีผลลัพธ์ (outcomes) ของการปฏิบัติงานที่ดีขึ้นถึงระดับที่กำหนด และช่วยส่งเสริมให้องค์กรบรรลุเป้าหมายได้ง่ายขึ้น ก็จะได้รับการเลื่อนเงินเดือนไปสู่แท่งที่สูงขึ้น

การขึ้นเงินเดือน

ความพอใจและสมหวังในความต้องการเป็นแรงจูงใจที่อยู่เบื้องหลังการทำงานของบุคคล ความพอใจอาจเป็นผลมาจากการได้รับเงินเดือนขึ้น การได้เลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง การได้รับการยอมรับจากเพื่อนร่วมงานและผู้บังคับบัญชา การได้รับข้อมูลข่าวสารหรือข้อมูลย้อนกลับ หรือความรู้สึกที่ดีซึ่งเป็นผลมาจากการทำงานได้ผลดี

ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการขึ้นเงินเดือนนั้นควรจะพิจารณาสิ่งต่อไปนี้ (Rebore, 1998 : 228 - 233)

1. ผลการปฏิบัติงาน (Performance)

การจ่ายค่าตอบแทนควรพิจารณาจากผลการปฏิบัติงาน นั่นคือ บุคคลทำงานได้สำเร็จและเกิดผลดี ควรจะได้รับค่าตอบแทนที่ดี ดังนั้น การประเมินผลการปฏิบัติงานนั้นจะต้องเที่ยงตรง เชื่อถือได้และมีความเป็นไปได้

2. ความพยายาม (Effort)

การปฏิบัติภารกิจจำเป็นจะต้องอาศัยความพยายาม การจ่ายค่าตอบแทนควรพิจารณาผลงานทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ การประเมินผลการปฏิบัติงานก็ควรพิจารณาจากทั้งวิธีการ (means) และเป้าหมาย (end) งานบางอย่างอาจประเมินจากผลลัพธ์ (outcomes) ได้ค่อนข้างยาก แต่อยู่ในวิสัยที่จะประเมินจากความพยายามที่ใช้ในการทำงานได้

3. ความอาวุโส (Seniority)

ระยะเวลาที่อยู่ในตำแหน่งมีบทบาทสำคัญอีกอย่างหนึ่งในการจ่ายค่าตอบแทน ในการเขียนเงินเดือนนั้นล้วนหนึ่งขั้นอยู่กับประสบการณ์ในการทำงาน ถ้าในการบริหารระบบเงินเดือน ต้องการให้คนดีมีฝีมือ มีความสามารถ หรือบุคลากรที่มีคุณภาพอยู่กับองค์กรต่อไปโดยไม่ย้าย หรือลาออกแล้ว ความอาวุโสถือควรเป็นปัจจัยหนึ่งที่ควรพิจารณาในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับค่าตอบแทน

4. ทักษะ (Skills)

ในการธุรกิจนั้นการจ่ายค่าตอบแทนมักอยู่บนพื้นฐานของทักษะของพนักงาน ถ้าบุคคลมีทักษะขั้นสูงหรือมีทักษะหลายอย่างก็จะได้รับค่าตอบแทนที่สูง องค์กรจ้างบุคคลก็เพื่อต้องการใช้ทักษะของบุคคลเพื่อการปฏิบัติงาน ดังนั้นการจ้างบุคคลที่มีทักษะเฉพาะอย่างนั้นระบบเงินเดือนจะต้องสามารถแบ่งน้ำหนักห่วงงานอื่นได้

5. ข้อกำหนดของงาน (Job Requirements)

ความซับซ้อนและความรับผิดชอบของงานเป็นเกณฑ์อย่างหนึ่งที่ใช้ในการจ่ายค่าตอบแทน งานบางอย่างที่มีความยากลำบากในการปฏิบัติอาจเป็นเพราะก่อให้เกิดความเครียด สภาพการทำงานไม่น่าพึงประทilen หรืองานที่มีความรับผิดชอบสูงจำเป็นจะต้องจ่ายค่าตอบแทนที่สูงเพื่อจะดึงดูดบุคคลที่มีความสามารถร่วมในองค์การ ลักษณะงานสอนที่ควรจะพิจารณาค่าตอบแทนในลักษณะนี้ เช่น การสอนเด็กที่มีปัญหาเฉพาะอย่าง การสอนในท้องถิ่นที่ไม่ปลอดภัย หรือในท้องถิ่นกันดาร เป็นต้น

สรุป

เงินเดือนเป็นผลตอบแทนทางตรงที่มีความสำคัญยิ่งในการสร้างบุคคลเข้าทำงาน และมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงาน ในปัจจุบันถือว่าเงินเดือนเป็นการลงทุน จ่ายให้จากการปฏิบัติงาน มีผลงานที่พึงประทาน และมีความยืดหยุ่นภายใต้โครงสร้างของแห่งเงินเดือน เป้าหมายสำคัญ ของการจ่ายค่าตอบแทนหรือเงินเดือนควรมุ่งเน้นที่การดึงดูด การจูงใจ การคงอยู่ของครุภารกิจ และความต้องมีความเป็นธรรม สามารถแข่งขันกับอาชีพอื่นได้ รวมทั้งมีการดิดตามตรวจสอบและทบทวนอย่างต่อเนื่อง

วิธีการจ่ายเงินเดือนอาจใช้วิธีการจ่ายเงินเดือนตามความสามารถ การใช้ทักษะหรือใช้สมรรถภาพเป็นฐาน หรือวิธีการจ่ายแปรผันคือจ่ายค่าจ้างเป็นชั้น โบนัส การแบ่งผลกำไร และการแบ่งผลประโยชน์

การพัฒนาระบบเงินเดือนควรอาศัยหลักเกณฑ์ดังนี้

1. ความเป็นธรรมภายในกับความเป็นธรรมภายนอก เป็นการทำให้บุคลากรได้รับรู้ว่าตนเองได้รับความเป็นธรรมในการจ้างงาน
2. ความสามารถในการแข่งขันกับภายนอก เป็นการเปรียบเทียบเงินเดือนขององค์กรหนึ่งกับเงินเดือนของอีกองค์กรหนึ่ง
3. วัตถุประสงค์ของการจ่ายผลตอบแทน ซึ่งอาจพิจารณาใน 3 ลักษณะ คือ เพื่อการสร้าง เพื่อการปฏิบัติงานหรือเพื่อให้สอดคล้องกับกฎระเบียบของรัฐ
4. ผลตอบแทนคงที่กับผลตอบแทนเปลี่ยนแปลง

วิธีการกำหนดเงินเดือนของผู้บริหารมี 3 แนวทางคือ การใช้ดัชนีหรืออัตราส่วน การให้เงินเพิ่ม และวิธีอิสระ ที่พิจารณาจากปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ในการบริหารและสมรรถภาพของแต่ละบุคคล

การจัดทำโครงการสร้างของเงินเดือน อาจจัดทำได้ 2 แบบ คือ โครงสร้างแบบเดิมที่เป็นการแบ่งงานออกเป็นเกรดหรือเป็นระดับ แต่ละระดับจะมีเงินเดือนขั้นต่ำสุดและขั้นสูงสุด กับโครงสร้างเงินเดือนแบบเป็นแท่ง ที่จัดตามลักษณะตำแหน่ง ส่วนการขึ้นเงินเดือนนั้น ควรพิจารณาจากผลการปฏิบัติงาน ความพยายาม ความอาวุโส ทักษะและข้อกำหนดของงาน



ตอนที่ 3

บทเรียนจากต่างประเทศ

จากการศึกษาเอกสารต่าง ๆ พบว่า เงินเดือนของครูนอกจากจะขึ้นอยู่กับความรู้ ทักษะ และผลการปฏิบัติงานแล้วยังขึ้นกับปัจจัยอีกหลายประการ เช่น จำนวนนักเรียน จำนวนวันที่ทำงาน ระดับชั้นที่สอน เป็นต้น

จำนวนนักเรียนและจำนวนวันทำงานของครู

จากการศึกษาเอกสารชื่อ International Comparison of Teacher Salaries and Conditions of Employment ของ F. Howard Nelson (1994) พบว่า จำนวนนักเรียนในแต่ละชั้นเรียนของประเทศต่าง ๆ มีความแตกต่างกัน ดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 9 จำนวนนักเรียนในแต่ละชั้นเรียนโดยเฉลี่ย

ประเทศ	平常ศึกษา	มัธยมศึกษาต้น	มัธยมศึกษาปลาย
สหรัฐอเมริกา	24	26.8	25.6
แคนาดา	20	23	24
ญี่ปุ่น	30.3	36.5	-
ออสเตรีย	25	31	31
อังกฤษ	25	16	16
ฝรั่งเศส	23	24	29
เยอรมัน	23	28	22
เนเธอร์แลนด์	25	28	24
นอร์เวย์	19	24	24
สวีเดน	21	24	24

จากการจะเห็นว่าจำนวนนักเรียนโดยเฉลี่ยในแต่ละระดับชั้นของประเทศต่าง ๆ แตกต่างกัน ซึ่งเป็นผลทำให้ภาระงานของครูแตกต่างกันด้วย นอกจากนั้นจำนวนวันที่เรียนในแต่ละสัปดาห์และในแต่ละปีของประเทศต่าง ๆ ก็แตกต่างกันดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 10 จำนวนวันที่เรียนในหนึ่งสัปดาห์และจำนวนวันที่เรียนในหนึ่งปี

ประเทศ	จำนวนวันเรียนต่อสัปดาห์	จำนวนวันเรียนต่อปี
สหรัฐอเมริกา	5	180
แคนาดา	5	180 - 200
ญี่ปุ่น	6	210 - 220
ออสเตรีย	5 - 6	216
เบลเยียม	5	182
เดนมาร์ก	5	200
อังกฤษ	5	190
ฝรั่งเศส	5	175
เยอรมัน	5 - 6	225
อิตาลี		
ປະດາມ - ມັນຍົມດັນ	6	215
ມັນຍົມປ່ລາຍ	5	215
เนเธอร์แลนด์	5	195
นอร์เวย์	5	185
สเปน	5	165
สวีเดน	5	178
สวิตเซอร์แลนด์	5 - 6	200 - 240

จากการจะเห็นว่าประเทศส่วนใหญ่เรียนสัปดาห์ละ 5 วัน มีบางประเทศที่เรียนสัปดาห์ละ 6 วัน ประเทศที่เป็นหล่ายรัฐหรือสหพันธ์รัฐนั้น จำนวนวันที่เรียนในแต่ละสัปดาห์แตกต่างกันด้วย สำหรับจำนวนวันที่เรียนในแต่ละปีก็แตกต่างกันระหว่างประเทศ

บัญชีเงินเดือนครู

จากรายงานวิจัยของนัลสัน (Nelson. 1994) เกี่ยวกับบัญชีเงินเดือนครูของประเทศไทย ต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้

อัตราเดือน

บัญชีเงินเดือนครูในแต่ละรัฐของประเทศไทยอัตราเดือนจะแตกต่างกันไม่มากนัก แต่จำนวนขั้นของเงินเดือนจะแตกต่างกันบ้าง เช่น นิวเซาท์เวลส์ วิกตอเรีย และเซาท์ออสเตรเลีย มี 12 ขั้น รัฐวีซเทอร์นออสเตรเลียมี 9 ขั้น แต่รัฐควีนส์แลนด์มี 15 ขั้น นอกจากนั้นในแต่ละรัฐจะมีขั้นพิเศษต่อจากขั้นสูงสุดอีก 1 ขั้น เป็นขั้นเงินเดือนสำหรับครูที่มีทักษะพิเศษ (Advanced Skills Teachers) เงินเดือนในขั้นนี้มีค่าเพิ่มขึ้นอีกประมาณ \$ 900 U.S. แต่ก็จะมีครูประมาณร้อยละ 30 เท่านั้นที่จะได้เงินเดือนในขั้นนี้ จะบรรจุครูใหม่ในขั้นใดขึ้นกับจำนวนปีที่เรียนฝึกหัดครูหรือเรียนทางการศึกษา เช่นกรณีของรัฐนิวเซาท์เวลส์ เรียนครู 2 ปี บรรจุในขั้นที่ 1 ถ้าเรียนครู 3, 4 หรือ 5 ปี จะบรรจุในขั้นที่ 2, 4 และ 5 ตามลำดับ และกำหนดขั้นสูงสุดของผู้ที่เรียนครู 3 ปี คือ ขั้นที่ 8 ถ้าเรียนครู 4 หรือ 5 ปีนั้น ขั้นสูงสุดคือขั้นที่ 12 ซึ่งเป็นขั้นสูงสุดของบัญชีเงินเดือน นั้นคือถ้าเรียนครู 3 ปี มีขั้นเงินเดือน 7 ขั้น ขั้นต้นคือ \$ 24,871 ขั้นสูงสุดคือ \$ 33,264 ถ้าเรียนครู 4 ปี มีขั้นเงินเดือน 9 ขั้น ขั้นต้นคือ \$ 27,580 และขั้นสูงสุดคือ \$38,950

แคนาดา

บัญชีเงินเดือนครูในประเทศไทยแคนาดาแตกต่างกันตามแต่ละรัฐ นอกจากนี้ยังแตกต่างกันตามพื้นที่หรือตามแต่ละเมืองในรัฐเดียวกันด้วย แต่ละรัฐมีจำนวนขั้นของเงินเดือนไม่เท่ากัน เช่น รัฐแคนาดา มี 10 ขั้น รัฐบริติช โคลัมเบีย, ออนแทริโอ และนิวบรูนสวิก มี 11 ขั้น รัฐอัลเบอร์ตา มี 12 ขั้น แต่รัฐควีเบค มี 15 ขั้น แต่ละรัฐจะกำหนดเงินเดือนขั้นต้นและขั้นสูงสุด บุคคลที่เรียนครู 4 ปี และ 5 ปี จะบรรจุในขั้นที่แตกต่างกัน และขั้นสูงสุดก็จะแตกต่างกันด้วย เช่น กรณีของรัฐอัลเบอร์ตา ที่เมืองเอดมอนตัน เรียนครู 4 ปี ขั้นเริ่มต้นคือ \$ 30,451 ขั้นสูงสุดคือ \$ 50,098 แต่ถ้าเรียนครู 5 ปี ขั้นต้นคือ \$ 32,302 และขั้นสูงสุดคือ \$ 52,809 ซึ่งแต่ละกลุ่มมีขั้นเงินเดือน 12 ขั้นเท่ากัน

เดنمาร์ก

เงินเดือนครูประมาณศึกษาและมัธยมศึกษาต้นของประเทศเดนมาร์กมี 17 ขั้น ครุในกรุงโคเปนไฮเเกนและปริมณฑลจะมีเงินเดือนสูงกว่าครูในเขตชนบท ครูโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายจะมีเงินเดือนสูงกว่าครูประมาณในขั้นดันร้อยละ 14 และสูงกว่าเงินเดือนในขั้นสูงสุดร้อยละ 21 เงินเดือนขั้นสูงสุดจะมากกว่าเงินเดือนขั้นต้นประมาณ 1.34 เท่า สำหรับครูในชนบทและประมาณ 1.28 เท่า สำหรับครูในโคเปนไฮเเกนและปริมณฑล

ฝรั่งเศส

ครูประมาณศึกษาของประเทศฝรั่งเศสคือ Professeurs Des Ecoles สำหรับครูมัธยมคือ Professeurs Certifie ทั้งครูประมาณและครูมัธยมมีเงินเดือนขั้นต้นเท่ากัน และเงินเดือนขั้นสูงสุดเท่ากัน เงินเดือนขั้นสูงสุดประมาณ 1.91 เท่าของขั้นต้น ครูบางคนอาจมีเงินเดือนขึ้นถึงขั้นสูงสุดภายใน 20 ปี แต่บางคนอาจต้องใช้เวลาถึง 30 ปี ครูที่ขึ้นเงินเดือนได้เร็วพิจารณาจาก การเป็นสาขาวชาตแคลนและการประเมินผลการสอน ครูที่ขึ้นเงินเดือนได้เร็วมีประมาณร้อยละ 20

เยอรมัน

เงินเดือนครูในประเทศเยอรมันโดยปกติแล้วจะใช้เวลา 28 ปีจึงจะถึงขั้นสูงสุด แต่ครูประมาณศึกษามักจะบรรจุในขั้นที่ 3 จึงใช้เวลา 22 ปีจึงจะถึงเงินเดือนขั้นสุดท้าย สำหรับครูมัธยมนั้nmักจะบรรจุในขั้นที่ 4 จึงใช้เวลา 21 ปี จึงจะถึงเงินเดือนขั้นสุดท้าย ครูมัธยมศึกษาตอนปลาย (Gymnasium) ได้รับเงินเดือนมากกว่าครูมัธยมศึกษาตอนต้น ในขณะเดียวกันครูมัธยมศึกษาตอนต้นก็ได้รับเงินเดือนมากกว่าครูประมาณศึกษา ครูทุกคนจะได้รับ Ortszuschlag หรือเงินช่วยเหลือครอบครัว (family allowance) ซึ่งจ่ายตามขนาดของครอบครัว แม้แต่ครูโสดก็ได้รับเงินเดือนครูในเยอรมันจ่ายปีละ 13 ครั้ง

ญี่ปุ่น

บัญชีเงินเดือนของครูในประเทศญี่ปุ่นมี 35 ขั้น ครูประมาณและครูมัธยมศึกษาตอนต้นใช้บัญชีหนึ่ง ครูมัธยมศึกษาตอนปลายใช้อีกบัญชีหนึ่ง ครูบริษัทวิจัยในขั้นที่ 1 ครูบริษัทวิจัยในขั้นที่ 4 และครูบริษัทวิจัยเอกบัตรุในขั้นที่ 8 เงินเดือนของครูมัธยมปลายมากกว่าเงินเดือนของครูประมาณและมัธยมศึกษาตอนต้น เงินเดือนขั้นสูงสุดของครูประมาณและมัธยมศึกษาตอนต้นมากเป็น 2.44 เท่าของเงินเดือนขั้นต้น ในทำนองเดียวกันเงินเดือนขั้นสูงสุดของครูมัธยมศึกษาตอนปลายเป็น 2.55 เท่าของเงินเดือนขั้นต้น เป็นที่น่าสังเกตว่าประมาณ 2 ใน 3 ของครูญี่ปุ่นจะได้รับโบนัสเป็นรายปีซึ่งมีมูลค่าเท่ากับเงินเดือน 4.5 เดือน

บทเรียนจากนิวซีแลนด์

นิวซีแลนด์ได้ปรับโครงสร้างของเงินเดือนใหม่และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี 2542 มีบัญชีเงินเดือนในระดับประถมศึกษาได้แยกเงินเดือนออกดังนี้ (Circular. 1998/10 ; 1998/12 ; 1998/17)

1. ครูใหญ่ (principals)
2. รองครูใหญ่ (deputy principals)
3. ผู้ช่วยครูใหญ่ (assistant principals)
4. ครูอาวุโส (senior teachers)
5. ครู

เงินเดือนครูใหญ่แบ่งออกเป็น 9 ระดับ (grade) คือ U1 ถึง U9 แต่ละระดับมีขั้นเดียว เงินเดือน U1 คือ \$ 52,000 และเงินเดือน U9 คือ \$ 90,000 นอกจากนั้นครูใหญ่ยังได้เงินเพิ่ม เช่น U1 มีเงินเพิ่มระหว่าง \$ 620 - 1,356 สำหรับ U9 มีเงินเพิ่มระหว่าง \$ 9,519 - 10,710

เงินเดือนของรองครูใหญ่และผู้ช่วยครูใหญ่จ่ายที่ขั้นสูงสุดของฐานเงินเดือน (base scale) คือ \$ 47,100 บวกด้วยเงินที่มีสูตรในการคิดคำนวณ สำหรับเงินเดือนของครูธรรมชาติ มี 11 ขั้น จะบรรจุที่ขั้นใดขึ้นกับวุฒิและประสบการณ์และจะไปถึงขั้นสูงสุดตามที่กำหนด เช่น บุคคลที่บรรจุในขั้นที่ 3 คือ \$ 24,000 จะมีเงินเดือนสูงสุดในขั้นที่ 9 คือ \$ 39,000 (มีขั้นเงินเดือน 7 ขั้น) หรือบรรจุในขั้นที่ 4 คือ \$ 26,000 จะมีเงินเดือนสูงสุดในขั้นที่ 10 คือ \$ 42,000 ซึ่งมีขั้นเงินเดือน 7 ขั้นเท่ากัน

บทเรียนจากสหรัฐอเมริกา

เงินเดือนครูและผู้บริหารแตกต่างกันไปแต่ละห้องกิ่น โดยมากจะแยกเงินเดือนครูและผู้บริหารออกจากกัน เงินเดือนครูสามารถแยกออกเป็น 2 ลักษณะใหญ่ ๆ ดังนี้ (Webb, Montello and Norton. 1994 ; Rebore. 1998)

1. จําแนกตามวุฒิและประสบการณ์
2. จําแนกตามความรู้และทักษะ

แต่ละลักษณะมีสาระโดยสรุปดังนี้

เงินเดือนครูจำแนกตามวุฒิและประสบการณ์

บัญชีเงินเดือนครูลักษณะนี้จะแบ่งบัญชีเงินเดือนออกเป็นกลุ่ม ๆ ตามลักษณะของวุฒิ และจำนวนหน่วยกิตระดับปริญญาโท แต่ละกลุ่มจะมีจำนวนขั้นเงินเดือนแตกต่างกัน เมื่อได้รับเงินเดือนถึงขั้นสูงสุดของกลุ่มที่ 1 แล้วไม่สามารถจะไปรับเงินเดือนในกลุ่มที่ 2 ได้ ถ้าหากไม่ศึกษาเพิ่มเติม วิธีการนี้จะกระตุ้นให้ครูเรียนสูงขึ้น ด้วยอย่างเช่น

กลุ่มที่ 1 จบปริญญาตรี มีจำนวน 10 ขั้น

กลุ่มที่ 2 จบปริญญาตรีและเรียนปริญญาโทอีก 15 หน่วยกิต มีจำนวน 11 ขั้น

กลุ่มที่ 3 จบปริญญาโทและมีประสบการณ์ 2 ปี มีจำนวน 10 ขั้น

กลุ่มที่ 4 จบปริญญาโทและเรียนเพิ่มอีก 15 หน่วยกิต มีจำนวน 13 ขั้น

กลุ่มที่ 5 จบปริญญาเอกและมีประสบการณ์ 3 ปี มีจำนวน 17 ขั้น

โดยที่แต่ละกลุ่มมีเงินเดือนแต่ละขั้นไม่เท่ากัน ในกรณีของเมืองเมชา (Mesa) รัฐอาหริโซนา แบ่งบัญชีเงินเดือนออกเป็น 9 กลุ่ม เช่น กลุ่มปริญญาตรี กลุ่มปริญญาตรี + 15 หน่วยกิต กลุ่มปริญญาตรี + 30 หน่วยกิต กลุ่มปริญญาตรี + 45 หน่วยกิต หรือปริญญาโท เป็นต้น โดยมีกลุ่มปริญญาตรีมี 5 ขั้น กลุ่มปริญญาโทมี 11 ขั้น กลุ่มปริญญาเอกมี 13 ขั้น โดยที่กลุ่มประสบการณ์ยังบัดบันฑิตขั้นสูง (EdS) และกลุ่มปริญญาเอกจะมีขั้นทะลุอีก 3 ขั้น การที่จะเลื่อนเงินเดือนไปถึงขั้นทะลุได้จะพิจารณาจากการประเมินและจำนวนปีที่ได้รับเงินเดือนขั้นสูงสุด

เงินเดือนครูจำแนกตามความรู้และทักษะ

บัญชีเงินเดือนครูในลักษณะนี้จำแนกตามความรู้และทักษะโดยสร้างบันไดอาชีพ ด้วยอย่างของรัฐแทนเนสซี จะแบ่งเงินเดือนเป็น 4 กลุ่มดังนี้

1. ครูปฏิบัติการ (Apprentice Teacher)
2. ครูอาชีพ (Professional Teacher)
3. ครูอาวุโส (Senior Teacher)
4. ครูด้านแบบ (Master Teacher)

เงินเดือนขั้นต้น

ในแต่ละประเภทนั้นเงินเดือนขั้นต้นของครูแตกต่างกันทั้งนี้อาจเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายเงินเดือนและระดับของค่าครองชีพ จากการสังเคราะห์งานวิจัยของเนลสัน (Nelson. 1994) ปรากฏผลตั้งตารางต่อไปนี้

ตาราง 11 บัญชีเงินเดือนครุขันดันในหนึ่งปี (เป็นดอลลาร์อเมริกา)

ประเทศ	ประมาณศึกษา	มัธยมศึกษาตอนปลาย
สหรัฐอเมริกา	22,171	22,171
ออสเตรเลีย	20,279	20,279
แคนาดา		
ออนแทริโอ	24,522	39,225
ควีเบก	22,078	22,078
ษี่บุน	17,743	17,958
อังกฤษ	17,444	17,444
ออสเตรีย	16,514	20,995
เบลเยียม	17,919	22,007
ฝรั่งเศส	17,079	17,537
เยอรมัน	26,800	31,340
อิตาลี	15,522	16,963
เนเธอร์แลนด์	16,522	23,742
สเปน	23,696	27,677
สวิตเซอร์แลนด์		
ในเมือง	30,583	39,370
ชนบท	25,220	37,782
เดนมาร์ก	20,800	26,525
เนอร์เวย์	17,490	21,665
สวีเดน	17,175	22,009
ฮ่องกง	18,108	20,973
ไต้หวัน	15,060	15,060
อินเดีย	1,453	2,123
ปากีสถาน	971	1,537

จากตารางจะเห็นความแตกต่างของเงินเดือนขั้นต้นระหว่างประเทศต่าง ๆ นอกจากนั้นยังเห็นแนวโน้มที่เงินเดือนของครูระดับมัธยมศึกษาสูงกว่าเงินเดือนของครูระดับประมาณศึกษาด้วย

สรุป

บัญชีเงินเดือนของครูประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่จัดเป็นขั้นของเงินเดือนที่มีขั้นต้นและขั้นสูงสุด โดยผู้รัฐบาลให้ครูประเทศและมัธยมมีเงินเดือนขั้นต้นเท่ากัน และเงินเดือนขั้นสูงสุดเท่ากัน เดนมาร์ก, เยอรมัน, ญี่ปุ่นให้ครูมัธยมศึกษาตอนปลายมีเงินเดือนสูงกว่าครูมัธยมศึกษาตอนต้นและครูประเทศศึกษา ส่วนออสเตรเลียมีขั้นพิเศษต่อจากขั้นสูงสุดอีก 1 ขั้น สำหรับครูที่มีทักษะพิเศษ แคนาดาให้บุคคลที่ใช้เวลาเรียนครูต่างกันจะบรรจุในขั้นที่แตกต่างกันและขั้นสูงสุด ก็จะแตกต่างกันด้วย และนิวซีแลนด์ จะบรรจุครูขั้นใดขึ้นกับวุฒิและประสบการณ์ สำหรับสหราชอาณาจักรนั้นเงินเดือนครูจะแบ่งเป็นกลุ่ม ๆ ตามลักษณะของวุฒิและประสบการณ์กับตามลักษณะของความรู้และทักษะในแต่ละกลุ่มมีจำนวนขั้นเงินเดือนไม่เท่ากัน กล่าวโดยสรุปแล้วเงินเดือนขั้นต้นของครูจะแตกต่างกันและเงินเดือนของครูมัธยมจะสูงกว่าเงินเดือนของครูประเทศศึกษา



ตอนที่ 4

ข้อเสนอเกี่ยวกับระบบเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง

ข้อเสนอเกี่ยวกับระบบเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มีข้อเสนอ 2 ทาง ทางแรกเป็นข้อเสนอของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ทางที่สอง เป็นอีกทางเลือกหนึ่ง ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อทางการศึกษาหรือพัฒนาเป็นทางเลือกใหม่หรือใช้เพื่อสร้างและพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลของ ก.ค.

ทางแรก : ข้อเสนอของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา

สำนักงานปฏิรูปการศึกษาได้เสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ... ต่อคณะกรรมการรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ในร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดตำแหน่ง บัญชีเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่ง หากคณะกรรมการรัฐมนตรีเห็นชอบ และรัฐสภาตราเป็นพระราชบัญญัติจะมีผลบังคับใช้ หากคณะกรรมการรัฐมนตรี มีมติให้ปรับปรุงก็ต้องนำกลับมาดำเนินการใหม่ สาระโดยสรุปเกี่ยวกับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในร่างพระราชบัญญัตินี้มีดังนี้

การกำหนดตำแหน่ง ตำแหน่งที่กำหนดไว้ชัดเจน ได้แก่

1. ตำแหน่งครู ประกอบด้วยครูผู้ช่วยและครู โดยมีวิทยฐานะดังนี้

- ก. ครูปฏิบัติการ
- ข. ครูชำนาญการ
- ค. ครูเชี่ยวชาญ
- ง. ครูเชี่ยวชาญพิเศษ

2. ตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษา ได้แก่

1) ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา ประกอบด้วย

- ก. รองผู้อำนวยการ
- ข. ผู้อำนวยการ
- ค. ผู้อำนวยการชำนาญการ
- ง. ผู้อำนวยการเชี่ยวชาญ

- 2) ตำแหน่งผู้บริหารในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประกอบด้วย
- รองผู้อำนวยการ
 - ผู้อำนวยการ
 - ผู้อำนวยการเชี่ยวชาญ
 - หัวหน้าหน่วยงานด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม
- 3) ศึกษานิเทศก์ โดยมีวิทยฐานะ ดังนี้
- ศึกษานิเทศก์
 - ศึกษานิเทศก์ชำนาญการ
 - ศึกษานิเทศก์เชี่ยวชาญ
 - ศึกษานิเทศก์เชี่ยวชาญพิเศษ

อัตราเงินเดือน แบ่งเป็น 5 อันดับ ดังนี้

อันดับ พช. มี 11 ขั้น ขั้นเริ่มต้นคือ 8,190 ขั้นสูงสุดคือ 13,680
 อันดับ คร. 1 มี 29 ขั้น ขั้นเริ่มต้นคือ 10,080 ขั้นสูงสุดคือ 33,170
 อันดับ คร. 2 มี 24 ขั้น ขั้นเริ่มต้นคือ 16,800 ขั้นสูงสุดคือ 42,170
 อันดับ คร. 3 มี 22 ขั้น ขั้นต้นคือ 20,640 ขั้นสูงสุดคือ 48,210
 อันดับ คร. 4 มี 17 ขั้น ขั้นต้นคือ 29,690 ขั้นสูงสุดคือ 59,090

เงินวิทยฐานะ ให้แก่ครูและศึกษานิเทศก์ผู้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามวิทยฐานะ ดังนี้

- ชำนาญการ
- เชี่ยวชาญ
- เชี่ยวชาญพิเศษ

เงินประจำตำแหน่ง ให้แก่ผู้บริหารที่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ดังนี้

- สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ได้แก่
 - รองผู้อำนวยการ
 - ผู้อำนวยการ
 - ผู้อำนวยการเชี่ยวชาญ
- สถานศึกษา ได้แก่
 - ผู้อำนวยการ
 - ผู้อำนวยการชำนาญการ
 - ผู้อำนวยการเชี่ยวชาญ

ทางที่สอง : ทางเลือก

หลักการในการพัฒนาระบบเงินเดือน

การพัฒนาระบบเงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา อาศัยหลักการ ดังนี้

1. สอดคล้องกับแนวทางในการปฏิรูปการศึกษา ในประเด็นต่อไปนี้

- ก. ความมีเอกภาพ ในด้านนโยบาย การจัดการ และมาตรฐาน
- ข. การกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาเพื่อให้เกิด ความหลากหลายในการปฏิบัติ
- ค. การมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

- ง. ครุภาระได้ที่เพียงพอและเหมาะสมกับฐานะทางสังคมและการเป็นวิชาชีพชั้นสูง

2. ความเป็นธรรมภายใน (internal equity) และความเป็นธรรมภายนอก (external equity) ความเป็นธรรมภายในนั้น ครุที่มีคุณ ความสามารถ ทักษะ ภาระหน้าที่ และความรับผิดชอบ ใกล้เคียงกัน ควรได้รับเงินเดือนใกล้เคียงกัน ครุรับรู้ว่าได้รับความเป็นธรรมของโครงสร้างของเงินเดือน ความเป็นธรรมภายนอกนั้นครุรับรู้ว่าได้รับความเป็นธรรมจากโครงสร้างของเงินเดือน เมื่อเปรียบเทียบกับเงินเดือนของข้าราชการประเภทอื่นหรือภาคเอกชนที่ทำงานเหมือนกันหรือ เรียนมาเหมือนกัน

3. ระบบเงินเดือนสามารถที่จะดึงดูด (attract) จูงใจ (motivate) และการคงอยู่ (retain) ของครุที่มีคุณภาพ

4. ความสามารถในการจ่าย (ability to pay) ของรัฐ การพัฒนาระบบเงินเดือนที่ พัฒนาในเบื้องต้นนั้นรู้จ้าเป็นจะต้องมีความสามารถในการจ่าย รู้จักระยะเต็มใจและจริงใจในการจ่ายเงินเดือนครุเพื่อการปฏิรูปการศึกษา

5. ระบบเงินเดือนมีความสัมพันธ์กับผลการปฏิบัติงาน และสัมพันธ์กับการพัฒนาตน พัฒนางาน และพัฒนาวิชาชีพของครุ

6. ใช้ระบบบัญชีเงินเดือนเดียว (single salary schedule) ทั้งข้าราชการครู บุคลากรทางการศึกษา และผู้บริหาร

7. ระบบเงินเดือนไม่ผูกติดกับเงินเดือนของข้าราชการอื่น ไม่ผูกพันกับศีรี แต่สามารถเทียบเคียงกันได้

8. ระบบเงินเดือนแต่ละวิทยฐานะควบคู่กัน

การกำหนดตำแหน่ง

1. ตำแหน่งข้าราชการครู

จากข้อมูลในตอนที่ 1 ที่แสดงว่าข้าราชการครูเกือบทั้งหมดมีเงินเดือนในระดับ 3 - 9 และเกือบ 3 ใน 4 ของครูทั้งหมดมีเงินเดือนในระดับ 6 - 7 จึงกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูเป็น 4 กลุ่มหรือระดับ ดังนี้

1. ครูปฏิบัติการ (Apprentice Teacher)
2. ครูอาชีพ (Professional Teacher)
3. ครูอาวุโส (Senior Teacher)
4. ครูดันแบบ (Master Teacher)

ข้อกำหนดเบื้องต้น

ครูแต่ละกลุ่มจะต้องมีคำบรรยายลักษณะของงาน (job description) ที่ชัดเจนและ มีข้อกำหนดเบื้องต้น ดังนี้

ครูปฏิบัติการ

1. สำเร็จปริญญาตรี
2. ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู
3. ผ่านการฝึกสอน

ครูอาชีพ

1. เป็นครูปฏิบัติการมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี
2. ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี
3. มีความรู้ในวิชาที่สอน
4. รับผิดชอบในหน้าที่และกิจกรรมเสริมหลักสูตรมากกว่าครูปฏิบัติการ
5. มีความรู้และทักษะเกี่ยวกับงานเพิ่มมากขึ้น
6. ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนเป็นที่ยอมรับได้
7. ร่วมในกิจกรรมพัฒนาวิชาชีพ
8. ผ่านการประเมิน

ครูอาวุโส

1. เป็นครูอาชีพมาแล้ว 3 - 5 ปี
2. ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพมาแล้วไม่น้อยกว่า 8 ปี
3. ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนเป็นที่ยอมรับได้
4. แสดงให้เห็นว่ามีความสามารถที่จะเป็นผู้นำทางวิชาการให้แก่ครุคณอื่นได้
5. มีความรับผิดชอบในวิชาชีพเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน
6. ร่วมในกิจกรรมพัฒนาวิชาชีพ
7. บริหารจัดการชั้นเรียนได้เป็นอย่างดี
8. ผ่านการประเมิน

ครูดันแบบ

1. เป็นครูอาชีวะไม่น้อยกว่า 5 ปี
 2. ได้รับใบประกาศนียกตาชีพครูมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 ปี
 3. ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนเป็นที่ยอมรับได้
 4. ร่วมในกิจกรรมพัฒนาวิชาชีพ
 5. ผ่านการประเมิน
 6. บริหารจัดการชั้นเรียนได้อย่างมีประสิทธิผล
 7. มีความสามารถและเต็มใจที่จะมีหน้าที่เพิ่มมากขึ้น
 8. มีทักษะในการนิเทศ การประเมิน และการพัฒนาการปฏิบัติงานของครูคนอื่น
- อีกหนึ่ง ในการระบุข้อกำหนดเบื้องต้นนี้อาจนำรุ่นมาเป็นข้อกำหนดด้วย การมีรุ่นเพิ่มขึ้นโดยที่รุ่นที่เพิ่มสัมพันธ์กับภารกิจที่ปฏิบัติ อาจทำให้ลดระยะเวลาของการเปลี่ยนจากครูกลุ่มนี้ไปสู่อีกลุ่มนี้ได้ และเป็นการสร้างแรงจูงใจที่จะทำให้ครูได้พัฒนาตนเอง

ครูดันแบบ (Master Teacher) เป็นครูที่มีวิทยฐานะสูงที่สุดเพราะสามารถเป็นแบบอย่างของครูคนอื่นได้ ครูดันแบบเป็นครูที่มีประสิทธิผลในการสอน มีความสามารถที่จะช่วยเหลือครูคนอื่นในการพัฒนาทักษะในการสอน ครูดันแบบยังจำเป็นจะต้องสอนในชั้นเรียนและมีความรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้นในการทำงานกับครูคนอื่น ครูดันแบบจะต้องให้คำแนะนำปรึกษาคนอื่น จึงต้องทำหน้าที่เป็นครูที่ปรึกษา (consulting teacher) ด้วย ครูดันแบบจำเป็นจะต้องเข้าใจการเรียนรู้ของผู้ใหญ่ วัฒนธรรมของเพื่อนร่วมงาน (peer culture) วิธีจัดการกับความขัดแย้ง และทักษะอื่น ๆ สิ่งสำคัญยิ่งอย่างหนึ่งของครูดันแบบก็คือจะต้องเป็นพี่เลี้ยงให้แก่ครูบรรจุใหม่ทุกคน

ครูดันแบบอาจแยกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

ครูแกนนำ (lead teacher) ครูดันแบบประเภทนี้เป็นผู้นำในการสอน มีได้เป็นผู้บริหาร ครูแกนนำมีภารกิจในการวางแผนหลักสูตร วางแผนและจัดการฝึกอบรม ประสานงานในการจัดการเรียนการสอน กำกับดูดตามและวิเคราะห์การประเมินผลการเรียน

ครูพี่เลี้ยง (mentor teacher) ครูดันแบบประเภทนี้เป็นผู้มีประสบการณ์ มีสมรรถภาพในการบริหารจัดการชั้นเรียน เป็นพี่เลี้ยงให้แก่ครูใหม่ ช่วยให้ครูใหม่เปลี่ยนจากโลกของทฤษฎีไปสู่โลกของการปฏิบัติ ครูพี่เลี้ยงมีหน้าที่สังเกตการสอนของครูใหม่ ให้ข้อมูลย้อนกลับให้คำแนะนำปรึกษาแก่ครูใหม่ในการจัดการในชั้นเรียน การวางแผนการสอน กลยุทธ์ในการสอน ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาวิชาชีพของครูใหม่

2. ตำแหน่งผู้บริหาร

แต่เดิมได้กำหนดตำแหน่งหัวหน้าสถานศึกษาเป็นครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ และผู้อำนวยการ กำหนดตำแหน่งตามระดับชีวะและปริมาณงาน การกำหนดตำแหน่งดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาในการสื่อสารกันระหว่างประเทศ เนื่องจากข้อจำกัดในคำเฉพาะที่ใช้เรียกตำแหน่งเหล่านี้ ประกอบกับแนวโน้มในการจัดระบบโรงเรียนที่จะไม่มีโรงเรียนขนาดเล็กมาก ๆ และเพื่อให้สามารถครอบคลุมสถานศึกษาของกรุงศรีฯ ขั้นพื้นฐานได้ จึงกำหนดตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาเป็น 5 ระดับ ดังนี้

1. ผู้ช่วยผู้อำนวยการ
2. รองผู้อำนวยการ
3. ผู้อำนวยการ
4. ผู้อำนวยการอาวุโส
5. ผู้อำนวยการเชี่ยวชาญ

แต่ละสถานศึกษาจะมีผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการ ผู้อำนวยการ และผู้ช่วยผู้อำนวยการ ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ และผู้ช่วยผู้อำนวยการก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปริมาณและคุณภาพของงาน

ผู้บริหารการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษานั้นต้องมีบทบาทและความรับผิดชอบ เป็นอันมากตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ต้องเป็นทั้งผู้นำและผู้บริหาร จึงกำหนดตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาเป็น 3 ระดับ ดังนี้

1. รองผู้อำนวยการ
2. ผู้อำนวยการ
3. ผู้อำนวยการอาวุโส

บัญชีเงินเดือน

สาระหลักของบัญชีเงินเดือนมีดังนี้

1. แบ่งบัญชีเงินเดือนเป็น 4 กลุ่ม หรือ 4 ระดับ คือกลุ่มครูปฏิบัติการ ครูอาชีพ ครูอาวุโส และครูต้นแบบ
2. แต่ละกลุ่มกำหนดเงินเดือนขั้นต้น และเงินเดือนขั้นสูงสุด ในแต่ละกลุ่มจำนวนขั้นเงินเดือนไม่เท่ากัน

ในแต่ละระดับควรจะมีขั้นเงินเดือนเป็นกี่ขั้นเมื่อแนวพิจารณาอยู่ 2 แนวทาง ถ้าแต่ละระดับมีหลายขั้นและเป็นขั้นเล็ก ๆ คือความแตกต่างของจำนวนเงินแต่ละขั้นมีน้อย ครุภาระไม่มีความสูง เพราะเงินเดือนที่ขึ้นแต่ละครั้งเป็นจำนวนน้อยไม่ทันกับเงินเพื่อ ถ้าแต่ละระดับมีจำนวนน้อยขั้นและเป็นขั้นใหญ่ ครุภาระจะได้ขั้นเงินเดือนจนถึงขั้นสุดท้ายในเวลาไม่นานนัก และจะไม่มีความก้าวหน้าหรือได้เงินเดือนขึ้นอีกในระยะยาว วิธีประนีประนอมอย่างหนึ่งคือกำหนดให้แต่ละระดับมีประมาณ 12 - 20 ขั้น แต่ละขั้นมีเงินเพิ่มเป็นร้อยละที่แน่นอนโดยใช้ระบบดัชนี (index system) ให้เงินเดือนปริมาณต่อไปคือ 1.05, 1.10, 1.15 เป็นต้น แต่ละระดับเมื่อเงินเดือนถึงขั้นสุดท้ายจะมีขั้นทะลุอีก 2 หรือ 3 ขั้น ขั้นทะลุนี้อาจพิจารณาว่าทำงานนานา (longevity steps) หรือมีทักษะขั้นสูง (advanced skills) ขั้นทะลุกำหนดเป็นจำนวนเงินที่แน่นอนมิใช่เป็นร้อยละหรือดัชนี ขั้นทะลุอาจขึ้น 2 - 3 ปีต่อครั้ง

เงินเดือนครุภาระนี้ต้องคำนึงถึงความต้องการของบุคคลที่จะเข้าร่วมงานและพัฒนาตัวเอง ทั้งนี้เพื่อที่จะชูโรงให้ครุภาระได้พัฒนาตนเองและพัฒนางานที่ทำเพื่อที่จะปรับสภาพเป็นครุภาระ ครุภาระนี้มีขั้นเงินเดือนมากที่สุด ระบบดัชนี (index system) ของแต่ละระดับไม่ควรเท่ากัน ระดับที่สูงขึ้นความมีดัชนีมากขึ้น แต่ละกลุ่มหรือแต่ละระดับควรมีขั้นต้นของเงินเดือนต่างกัน 4 - 8 ขั้น จากขั้นต้นของกลุ่มปฎิบัติการจนถึงขั้นสุดท้ายของกลุ่มครุภาระแบบควรมีประมาณ 45 ขั้น ทั้งนี้เพื่อให้ครุภาระสามารถก้าวหน้าได้ด้วยอายุราชการ

สำหรับเงินเดือนผู้บริหารและศึกษานิเทศก์นั้น ใช้บัญชีเงินเดือนบัญชีเดียวกับเงินเดือนครุภาระ

เงินวิทยฐานะ

เงินวิทยฐานะจ่ายให้แก่ข้าราชการครุภารต่อเดือน ดังนี้

ครุอาชีพ	3,500 บาท
ครุอาชีวศิลป์	6,000 บาท
ครุตันแบบ	10,000 บาท

ครุแต่ละวิทยฐานะจะต้องเขียนรายงานประเมินตนเองเพื่อแสดงว่าคงสภาพหรือได้พัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะ และผลการปฏิบัติ ตามมาตรฐานของแต่ละวิทยฐานะ และจะต้องผ่านการประเมินทุกปี ถ้าไม่ผ่านการประเมินจะได้รับเงินเดือนในระดับนั้น แต่จะไม่ได้รับเงินวิทยฐานะ

เงินประจำตำแหน่ง

เงินประจำตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษามีมูลค่าต่อเดือน ดังนี้

ผู้ช่วยผู้อำนวยการ 2,000 บาท

รองผู้อำนวยการ 3,500 บาท

ผู้อำนวยการ 6,000 บาท

ผู้อำนวยการอาวุโส 8,000 บาท

ผู้อำนวยการเชี่ยวชาญ 10,000 บาท

ผู้บริหารสถานศึกษาจำเป็นจะต้องผ่านการประเมินทุกปี

เงินประจำตำแหน่งผู้บริหารการศึกษามีมูลค่าต่อเดือน ดังนี้

รองผู้อำนวยการ 8,000 บาท

ผู้อำนวยการ 10,000 บาท

ผู้อำนวยการอาวุโส 13,000 บาท

ค่าตอบแทนเพื่อเป็นแรงจูงใจ

ค่าตอบแทนเพื่อเป็นแรงจูงใจ (incentive pay) สำหรับครูและผู้บริหารในลักษณะต่าง ๆ มีข้อเสนออยู่ในรายงานอีกฉบับหนึ่ง

การประเมิน

การประเมินเป็นหัวใจสำคัญของระบบเงินเดือน ครูจะต้องประเมินตนเองและได้รับการประเมินจากผู้อื่นหรือคณะกรรมการอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ มาตรฐานอย่างหนึ่งที่จะแสดงว่าครูสามารถดำรงวิทยฐานะเดิมหรือเลื่อนวิทยฐานะก็ด้วยการประเมิน ในการเลื่อนวิทยฐานะจากครูปฏิบัติการไปสู่ครูอาชีพ ครูอาวุโส และครูดั่นแบบนั้นจำเป็นจะต้องมีการประเมิน ควรจะเป็นผู้ประเมินอาจไม่สำคัญมากนัก สิ่งที่สำคัญกว่าคือมาตรฐาน (standards) ในการประเมิน การประเมินนั้นจำเป็นจะต้องประเมินย่อย (formative evaluation) เพื่อให้ครูผู้ถูกประเมินเข้าใจว่าจะต้องปรับการปฏิบัติดนอย่างไร และการประเมินรวม (summative evaluation) ซึ่งผลที่ได้จะเป็นแนวทางสำหรับกระบวนการการประเมิน (evaluation process) การประเมินจะต้องกระทำอย่างสม่ำเสมอ

มาตรฐาน (standards) ในการประเมินควรประกอบด้วยพิสัย (domains) ต่าง ๆ ในแต่ละพิสัยจะมีองค์ประกอบ (elements) ต่าง ๆ ข้อเสนอแนะสำหรับมาตรฐานทั่วไปที่จะใช้ในการประเมินมีดังนี้

พิสัยที่ 1 : การวางแผนการสอนและการออกแบบการสอน (Planning and Designing Instruction)

องค์ประกอบที่ 1 : การออกแบบแผนการสอนระยะยาวเพื่อให้นรรลุเป้าหมาย
การเรียนรู้เป็นรายปี

องค์ประกอบที่ 2 : เลือกวัตถุประสงค์ของบทเรียนที่เหมาะสม

องค์ประกอบที่ 3 : ออกแบบบทเรียนที่ครอบคลุมเนื้อหาสาระสำคัญของการเรียนรู้

พิสัยที่ 2 : การสอน (Instruction)

องค์ประกอบที่ 1 : สอนอย่างมีประสิทธิผล

องค์ประกอบที่ 2 : ใช้สื่อการเรียนการสอนที่เหมาะสม

องค์ประกอบที่ 3 : ใช้กลยุทธ์ในการสอนที่หลากหลายเพื่อให้สามารถสนองตอบความต้องการของผู้เรียน

องค์ประกอบที่ 4 : สร้างโอกาสในการเรียนรู้สำหรับนักเรียนทุกคน

องค์ประกอบที่ 5 : แสดงให้เห็นว่ามีสมรรถภาพในเนื้อหาวิชาที่สอน

พิสัยที่ 3 : การจัดการชั้นเรียน (Classroom Management)

องค์ประกอบที่ 1 : จัดสภาพและส่งเสริมสิ่งแวดล้อมในการเรียนรู้ที่ดี เพื่อพัฒนาพฤติกรรมที่เหมาะสมของนักเรียน

องค์ประกอบที่ 2 : บริหารเวลาในการสอนอย่างมีประสิทธิผล

องค์ประกอบที่ 3 : จัดสภาพทางกายภาพของห้องเรียนที่เหมาะสม

พิสัยที่ 4 : การประเมิน (Assessment)

องค์ประกอบที่ 1 : กำหนดมาตรฐานทางวิชาการที่ชัดเจน

องค์ประกอบที่ 2 : กำกับติดตามการเรียนรู้ของนักเรียน

องค์ประกอบที่ 3 : ปรับการเรียนการสอนให้เหมาะสมโดยปรับบนพื้นฐานของประเมิน

องค์ประกอบที่ 4 : ใช้ผลของการประเมินเป็นข้อมูลย้อนกลับให้แก่นักเรียนหรือผู้ปกครองอย่างถูกต้อง เหมาะกับเวลา และอย่างสร้างสรรค์

พิสัยที่ 5 : ความรับผิดชอบวิชาชีพ (Professional Responsibilities)

องค์ประกอบที่ 1 : มีความเจริญของงานและพัฒนาวิชาชีพ

องค์ประกอบที่ 2 : มีส่วนร่วมในความรับผิดชอบเพื่อให้สถานศึกษาดำเนินการไปอย่างราบรื่น

องค์ประกอบที่ 3 : ดำเนินสอนด้วยกันกฎระเบียบ และนโยบายของสถานศึกษา

ข้อเสนออื่น ๆ

การนำเสนอคิดเกี่ยวกับระบบเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งไปใช้ประกอบการพิจารณาในการสร้างและพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลนั้น ควรดำเนินการดังนี้

1. ระบุข้อกำหนดเบื้องต้นของครูแต่ละวิทยฐานะ
2. กำหนดมาตรฐานเพื่อการประเมินของครูแต่ละวิทยฐานะ
3. กำหนดเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ในการเปลี่ยนวิทยฐานะ ซึ่งไม่จำเป็นจะต้องทำผลงานวิชาการแต่เพียงอย่างเดียว
4. กำหนดบัญชีเงินเดือน
5. ประเมินครูอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ โดยให้ครูประเมินตนเองและผู้อื่นประเมิน

ระบบเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งจำเป็นจะต้องดึงดูดให้คนมีคุณภาพมาเป็นครู ต้องจูงใจให้ครูปฏิบัติหน้าที่เพื่อความเจริญก้าวหน้าของผู้เรียน จะต้องทำให้ครูที่มีคุณภาพคงสภาพเป็นครูต่อไปโดยไม่เปลี่ยนอาชีพ ระบบเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งจะต้องย้ำๆ และกระตุนครูให้พัฒนาใน 3 ลักษณะ คือ พัฒนาตน พัฒนางาน และพัฒนาวิชาชีพครู มาตรฐานสำคัญในการประเมินครูนั้นก็คือครูต้องแสดงให้เห็นว่าตนเองนั้นมีความรู้ ความเข้าใจ และมีทักษะ ใน 3 ด้าน คือ ด้านผู้เรียน ด้านเนื้อหาวิชาที่สอน และด้านวิธีสอน

สรุป

ข้อเสนอเกี่ยวกับระบบเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีข้อเสนอ 2 ทาง ดังนี้

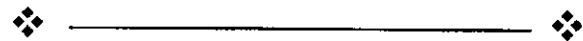
1. ข้อเสนอของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ที่ได้เสนอร่าง พ.ร.บ. ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ... ต่อคณะกรรมการรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา โดยได้กำหนดตำแหน่งบัญชีเงินเดือน เงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่ง ถ้าคณะกรรมการรัฐมนตรีเห็นชอบและรัฐสภาตราเป็นพระราชบัญญัติจะมีผลบังคับใช้ หากคณะกรรมการรัฐมนตรีมีมติให้ปรับปรุงก็ต้องนำกลับมาดำเนินการใหม่

2. ทางเลือก เป็นข้อเสนอทางเลือก ดังนี้

- ตำแหน่งข้าราชการครู แบ่งเป็น 4 กลุ่ม แต่ละกลุ่มจะต้องมีคำบรรยาย ลักษณะของงานที่ชัดเจน แต่ละกลุ่มกำหนดเงินเดือนขั้นต้นและเงินเดือนขั้นสูงสุด มีจำนวนขั้นเงินเดือนไม่เท่ากัน นอกจากนี้ยังให้มีเงินวิทยฐานะแก่ครูต่อเดือนแตกต่างกันตามวิทยฐานะที่ได้รับ

- ตำแหน่งบริหาร กำหนดตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาเป็น 5 ระดับ ส่วนผู้บริหาร การศึกษาในเขตพื้นที่ แบ่งเป็น 3 ระดับ เงินประจำตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหาร การศึกษาในแต่ละตำแหน่งจะแตกต่างกัน

การประเมินเป็นหัวใจสำคัญของระบบเงินเดือน ครูจะต้องได้รับการประเมินอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ ครูแต่ละวิทยฐานะหากไม่ผ่านการประเมินจะได้รับเงินเดือนในระดับนั้น แต่จะไม่ได้รับเงินวิทยฐานะ ผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องผ่านการประเมินทุกปีเช่นเดียวกัน



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2540, 10 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 114 ตอนที่ 55 ก.

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ. (2542, 19 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 116 ตอนที่ 74 ค.

สำนักงาน ก.ค. (2541). รายงานการวิจัยเรื่องการศึกษาความต้องการและการจัดรูปแบบ
เกี่ยวกับสวัสดิการ เงินเดือนและค่าตอบแทนอื่น ๆ ของข้าราชการครู. โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงานปฏิรูปการศึกษา. (2544, เมษายน). ภาคผนวก 1 ร่างพระราชบัญญัติที่จะต้องเสนอ
ต่อรัฐสภาเพื่อตราเป็นใช้บังคับ.

Berkowitz, L. and others. (1987). "Pay equity, job gratification, and comparisons in
pay satisfaction," *Journal of Applied Psychology*. 72(4) : 544 - 551.

Bratton, John and Gold, Jeffrey. (1999). *Human Resource Management :
Theory and Practice*. 2nd ed. London : Macmillan

California State University Institute for Education Reform. (1997, August).
Paying for What You Need.

<http://www.csus.edu/ier/resources>

California State University Institute for Education Reform. (2000, March).

Peer Assistance and Review : Working Models Across the Country.

<http://www.csus.edu/ier/materials.html>

Circular : 1998/10. (1998, 22 April). *Primary Teachers (including Deputy and Assistant
Principals and other Unit Holders) Collective Employment Contract 1998 - 2000.*

Circular : 1998/12. (1998, 14 April). *Operational Changes in the Structure and Payment
of Teacher Salaries in Primary Schools and Special Schools to Apply from
28 January 1998.*

Circular : 1998/17. (1998, 29 May). *Area Principals' Individual Employment Contract (IEC)
Remuneration Framework and Employment Contract Arrangements.*

Commission on Reform of the Classified Compensation Plan. (2000, 14 January).

*Final Report : Reform of the Classified Compensation Plan. The General
Assembly of Virginia.*

Cornett, L. (1995). *Lessons from Ten Years of Teacher Improvement Reforms.
Educational Leadership*. 52(5) : 26 - 30.

- Comett, L. and Gaines, G. (1994). *Reflection of Ten Years of Incentive Programs*. ERIC No. ED 378 163.
- Danielson, Charlotte. (2001, February). "New Trends in Teacher Evaluation," *Educational Leadership*. 58(5) : 12 - 15.
- French, Weldell L. (1998). *Human Resources Management*. Boston : Houghton Mifflin.
- Gomez - Mejia, Luis R., Balkin, David B. and Cardy, Robert L. (1995). *Managing Human Resources*. Englewood Cliffs, NJ : Prentice Hall.
- Kleiman, Lawrence S. (1997). *Human Resource Management*. St. Paul : West Publishing Company.
- Lawler, E.E. (1992, 7 December). "Pay the Person, not the Job," *Industry Week*. pp. 19 - 25.
- Lawler III, Edward L. (1995, July - August). "A New Pay : A Strategic Approach," *Compensation and Benefits Review*. pp. 14 - 21.
- Luthans, Fred. (1998). *Organizational Behavior*. 8th ed. Boston : McGraw - Hill.
- McCollum, Sandra. (2001, February). How Merit Pay Improves Education. *Educational Leadership*. 58(5) : 21 - 24.
- National Commission on Excellence in Education. (1983). *A Nation at Risk*. Washington, D. C. : U.S. Department of Education.
- Nelson, Bob. (1996, August). "Secrets of Successful Employee Recognition," *Quality Digest*. pp.26.
- Nelson, F. Howard. (1994). *International Comparison of Teacher Salaries and Conditions of Employment*.
<http://www.aft.org/research/reports/internl/ncessal/ncessal.htm>
- Prue, D.M. and Fairbank, J.A. (1981, Spring). "Performance Feedback in Organizational Behavior Management : A Review," *Journal of Organizational Behavior Management*. pp. 1 – 16.
- Ramirez, Al, (2001, February). "How Merit Pay Undermines Education," *Education Leadership*. 58(5) : 16 – 20.
- Rebore Sr., Ronald W. (1998). *Personnel Administration in Education*. Boston : Allyn and Bacon.
- Rice, R.W. and others. (1990). "Multiple discrepancies and pay satisfaction," *Journal of Applied Psychology*. 75(4) : 386 393.

- Robbins, Stephen P. (1997). *Essentials of Organizational Behavior*. 5th ed. New Jersey : Prentice Hall.
- Sherman, Arthur ; Bohlander, George and Snell, Scott. (1996). *Managing Human Resources*. Cincinnati, Ohio : South – Western College Publishing.
- Stredwick, John. (2000). *An Introduction to Human Resource Management*. Oxford : Butterworth – Heineman.
- Sweeney, P.D. (1990). "Distributed justice and pay satisfaction : A field test of an equity theory prediction," *Journal of Business and Psychology*. 4(3) 329 – 341.
- Thompson, David D. and Wood, R. Craig. (1998). *Money and Schools : A Handbook for Practitioners*. Larchmont, N.Y. : Eye on Education.
- Webb, L. Dean, Montello, Paul A. and Norton, M. Scott. (1994). *Human Resources Administration : Personnel Issues and Needs in Education*. New York : Macmillan.
- Wymer, W.E. and others. (1992, March). "Achieving Benefit Program Objectives," *HR Magazine*. pp 55 – 62.