

ตอนที่ 2

หลักการเกี่ยวกับความก้าวหน้าในวิชาชีพครู

1. หลักการเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งและเงินเดือนของข้าราชการครู

ระบบตำแหน่ง เป็นระบบพื้นฐานในการบริหารงานบุคคล ตำแหน่งเป็นกลุ่มของหน้าที่และความรับผิดชอบ หรืองานที่กำหนดไว้เพื่อมอบหมายให้บุคคลคนหนึ่งทำ โดยปกติแล้วตำแหน่งจะมีสาระสำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

1.1 หน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่ง หรือรายละเอียดของงานที่กำหนดไว้ เพื่อมอบหมายให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งปฏิบัติ

1.2 ค่าตอบแทน อันหมายถึงผลตอบแทนที่กำหนดไว้สำหรับผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งนั้น ซึ่งโดยปกติจะกำหนดค่าตอบแทนเป็นรายเดือน ซึ่งเรียกว่า เงินเดือน ค่าตอบแทนนั้นนอกจากเงินเดือนแล้ว อาจจะมีค่าตอบแทนอื่นอีกก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับแต่ละองค์การ เช่น ค่าทำงานล่วงเวลา เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่มพิเศษสำหรับตำแหน่ง โบนัส บำเหน็จ บำนาญ เป็นต้น ค่าตอบแทนอื่นเหล่านี้ อาจจะถูกจ่ายในรูปของสวัสดิการหรือประโยชน์เกื้อกูลสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งก็ได้

1.3 คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่ง หมายถึง การกำหนดว่าผู้ดำรงตำแหน่งนั้นจะมีคุณสมบัติอย่างไร ในทางราชการนิยมเรียกว่า คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง ซึ่งมักจะกำหนดในลักษณะของคุณวุฒิที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นจะต้องมี รวมทั้งในบางกรณีจะกำหนดประสบการณ์ในการผ่านงานด้วย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะงานของตำแหน่งนั้น ๆ ซึ่งต่างกันไป

ในหน่วยงานหนึ่งจะมีความต้องการตำแหน่ง หรือบุคคลจำนวนหนึ่ง ซึ่งจะมีการกำหนดว่าต้องการตำแหน่งใด ค่าตอบแทนเท่าใด และต้องการผู้ดำรงตำแหน่งมีคุณสมบัติอย่างไร เรียกว่าการกำหนดตำแหน่ง และต่อมาหากตำแหน่งนั้นมีการเปลี่ยนหน้าที่และความรับผิดชอบ ก็อาจกำหนดตำแหน่งเสียใหม่ให้เหมาะสม เรียกว่า การปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง ซึ่งโดยปกติ จะมีการปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งให้สูงขึ้น เนื่องจากเป็นการปรับตำแหน่งเพื่อเลื่อนบุคคล หรือปรับให้มีความก้าวหน้าขึ้น และการที่บุคคลได้รับตำแหน่ง ได้รับเงินเดือนสูงขึ้น หรือเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น ไม่ว่าจะเลื่อนให้ตำแหน่งที่ปรับนั้น หรือเลื่อนในตำแหน่งที่ว่างอื่น ๆ เรียกว่า ความก้าวหน้าในวิชาชีพ ด้วยเหตุนี้ในองค์การใหญ่ ๆ เช่น ในระบบราชการ จะกำหนดเป็นแนวทางสำหรับความก้าวหน้าของข้าราชการไว้

เรียกว่าทางก้าวหน้าของข้าราชการ และเพื่อความสะดวกและความเป็นมาตรฐานในการถือปฏิบัติให้เหมือนกัน จะมีการกำหนดระบบตำแหน่งไว้เป็นหลัก โดยมีการจำแนกตำแหน่งออกเป็นสายงาน และระดับต่าง ๆ พร้อมจัดทำรายละเอียดของตำแหน่งไว้เป็นมาตรฐานในทางราชการเรียกว่า มาตรฐานกำหนดตำแหน่ง

สำหรับข้าราชการครู ระบบตำแหน่งได้เกิดขึ้นมาเป็นเวลาช้านาน แต่เดิมระบบตำแหน่งไม่มีความซับซ้อนนัก การกำหนดตำแหน่งก็จะกำหนด โดยระบุคุณวุฒิที่ต้องการสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งนั้น เป็นรายตำแหน่ง และโดยที่แต่เดิมระบบข้าราชการครูเป็นระบบชั้นยศเหมือนข้าราชการพลเรือน เนื่องจากถือว่าข้าราชการครูเป็นข้าราชการพลเรือนประเภทหนึ่ง ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน จึงมีตำแหน่งตามชั้นยศ เช่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2497 กำหนดชื่อตำแหน่งข้าราชการครูว่า ครูจัตวา ครูตรี ครูโท ครูเอก ต่อมาก็มียกตำแหน่งอาจารย์ตรี อาจารย์โท อาจารย์เอก และอาจารย์ชั้นพิเศษ และมีตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา เรียกว่า ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ และผู้อำนวยการ ในระยะต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ได้มีการนำระบบการจำแนกตำแหน่งมาใช้ในระบบข้าราชการพลเรือน และเลิกใช้ระบบชั้นยศ ในระยะนั้นจึงได้มีการปรับระบบตำแหน่งข้าราชการครู โดยนำวิธีการจำแนกตำแหน่งมาใช้ โดยจัดกลุ่มข้าราชการครู ออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 เป็นกลุ่มครูผู้สอน กำหนดตำแหน่งเป็นผู้ช่วยครู ครู 1 ครู 2 อาจารย์ 1 อาจารย์ 2 และอาจารย์ 3 กลุ่มที่ 2 ได้แก่ผู้บริหารสถานศึกษา กำหนดตำแหน่งเป็นครูใหญ่ ผู้ช่วยครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการและผู้ช่วยผู้อำนวยการ และกลุ่มที่ 3 คือ กลุ่มตำแหน่งที่ไม่สังกัดสถานศึกษา เช่น ศึกษานิเทศก์ สารวัตรนักเรียน นักศึกษา ศึกษานิเทศก์ ศึกษานิเทศก์ ศึกษานิเทศก์ เป็นต้น สำหรับการรับเงินเดือน ก็กำหนดให้รับเงินเดือนตามระดับและ ชั้นเงินเดือนตามบัญชีเงินเดือน ซึ่งอนุโลมใช้บัญชีเงินเดือนของข้าราชการพลเรือน และในระยะนั้นได้จัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของข้าราชการครูด้วย

ระบบตำแหน่งของข้าราชการครู ที่มีความชัดเจนและถือว่ามีความเป็นเอกเทศ คือ ระบบตำแหน่งของข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 ที่ได้กำหนดระบบตำแหน่งไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 แยกจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นการเฉพาะ โดยมีคณะกรรมการข้าราชการครู หรือ ก.ค. เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล ทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และ วิธีการเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง การกำหนดระดับเงินเดือนของตำแหน่ง การปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งหรือความก้าวหน้าของข้าราชการครู รวมทั้งการจำแนกตำแหน่งและจัดมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการกำหนดตำแหน่งและการบริหารงานบุคคล

แต่อย่างไรก็ตามระบบตำแหน่งข้าราชการครู ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 ยังต้องอนุโลมใช้บัญชีเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน การจำแนกระดับตำแหน่งจึงต้องยึดถือระดับเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนอยู่เช่นเดิม

2. ระบบความก้าวหน้าในวิชาชีพครู

ระบบความก้าวหน้าในวิชาชีพครู หมายถึง การกำหนดว่าข้าราชการครูจะมีความก้าวหน้าในการดำรงตำแหน่งอย่างไร มีการเลื่อนตำแหน่งอย่างไร และจะมีความก้าวหน้าในตำแหน่งได้เพียงใด ซึ่งแต่เดิมก่อนที่มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 การพัฒนาความก้าวหน้าของครู ก็คือ การเลื่อนตำแหน่งในตำแหน่งว่างต่างๆ ในระบบข้าราชการครู เช่น ครูจัตวาเลื่อนตำแหน่งเป็นครูตรี ครูตรีเลื่อนเป็นครูโท เป็นต้น หรือเลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งครูใหญ่ตรี ครูใหญ่โท อาจารย์ใหญ่ตรี อาจารย์ใหญ่โท และผู้อำนวยการ ซึ่งเป็นขั้นพิเศษ กล่าวได้ว่า ข้าราชการครูในสมัยนั้น มีโอกาส ที่จะเลื่อนขึ้นตำแหน่งสูงได้ถึงขั้นพิเศษ แต่ต้องมีการแข่งขันกันมาก เนื่องจากต้องมีตำแหน่งว่างเท่านั้น จึงจะแต่งตั้งได้

อย่างไรก็ตามเพื่อเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่ข้าราชการครู ในสมัยนั้น จึงมีการเปิดโอกาสให้มีการปรับตำแหน่งข้าราชการครูที่บุคคลครองอยู่ให้เป็นตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นด้วย เช่น ปรับจากครูจัตวา เป็นครูตรี ครูตรีเป็นครูโท อาจารย์ตรีเป็นอาจารย์โท อาจารย์โทเป็นอาจารย์เอก รวมทั้งการปรับตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาจากครูใหญ่เป็นอาจารย์ใหญ่ และจากอาจารย์ใหญ่เป็นผู้อำนวยการขั้นพิเศษ

ต่อมาเมื่อมีการพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 ได้มีการกำหนดระบบตำแหน่ง อันได้แก่ ชื่อตำแหน่ง การกำหนดตำแหน่ง และการได้รับเงินเดือน มาตรฐานกำหนดตำแหน่ง และการปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง เป็นการเฉพาะสำหรับข้าราชการครู ทำให้ข้าราชการครูได้เห็นทางก้าวหน้าของตนเองมากขึ้น

ระบบความก้าวหน้าของข้าราชการครูจะมี 3 แนวทาง คือ

2.1 ทางก้าวหน้าในตำแหน่งที่ครองอยู่ โดยการขอปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งและเลื่อนตำแหน่งหรือระดับเงินเดือนให้รับเงินเดือนสูงขึ้น เช่น การปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งอาจารย์ 1 เป็นอาจารย์ 2 ปรับตำแหน่งอาจารย์ 2 เป็นอาจารย์ 3 และตำแหน่งอาจารย์ 3 ระดับ 9 หรือตำแหน่งซึ่งสอนในระดับอุดมศึกษาระดับปริญญาจะปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งให้เป็นผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์ เป็นต้น ทั้งนี้จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค. กำหนด

กรณีการเลื่อนตำแหน่งโดยปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งของผู้สอนนี้ เนื่องจากถือว่าตำแหน่งที่ปรับปรุงให้สูงขึ้นเป็นตำแหน่งเฉพาะตัว ปัจจุบัน ก.ค. จึงกำหนดว่า ถ้าหากตำแหน่งว่างลง จะบรรจุบุคคลโดยการเลื่อนขึ้นในตำแหน่งว่างตามปกติไม่ได้ จะต้องปรับลดลงมาเพื่อการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลใหม่ ซึ่งมีคุณสมบัติที่ดำรงตำแหน่งนั้นได้หรือย้ายมาดำรงตำแหน่งได้ ตำแหน่งที่สามารถกำหนดให้ปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งให้สูงขึ้นได้ในตัวเอง ในลักษณะเดียวกันสายงานการสอน คือ ศึกษานิเทศก์ ซึ่งปัจจุบัน ก.ค. กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งศึกษานิเทศก์ทุกคนสามารถปรับตำแหน่งให้สูงขึ้นเป็นศึกษานิเทศก์ 9 รับเงินเดือนระดับ 9 ได้ทุกคน

นอกจากนั้นสำหรับตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา อันได้แก่ ตำแหน่งครูใหญ่ ผู้ช่วยครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการฯ และตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการฯ นอกจากนี้จะเป็นตำแหน่งซึ่งรับเงินเดือนตามปกติแล้ว ก.ค.ยังกำหนดให้รับเงินเดือนเพิ่มขึ้นอีก 1 ระดับ ตามคุณสมบัติและความชำนาญการหรือความเชี่ยวชาญเฉพาะตัวได้ด้วย

2.2 ทางก้าวหน้าในตำแหน่งที่ครองอยู่ โดยการปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง และเลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งซึ่งรับเงินเดือนในระดับที่สูงขึ้น โดยใช้ปริมาณและคุณภาพของงานของตำแหน่งนั้น กรณีนี้ได้แก่การปรับตำแหน่งในสายงานบริหารในสถานศึกษา เช่น การปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งจากครูใหญ่ เป็นอาจารย์ใหญ่ จากอาจารย์ใหญ่เป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน และการปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งซึ่งไม่สังกัดสถานศึกษาต่าง ๆ อันได้แก่ ตำแหน่งศึกษาธิการอำเภอ ศึกษาธิการจังหวัด หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการประถม-ศึกษาจังหวัด เป็นต้น ยกเว้นตำแหน่งศึกษานิเทศก์ และสารวัตรนักเรียน นักศึกษา

2.3 ทางก้าวหน้าในตำแหน่งว่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาหรือตำแหน่งที่ไม่สังกัดสถานศึกษา เมื่อมีตำแหน่งว่างข้าราชการครูก็มีสิทธิ์ที่จะแข่งขันเข้าสู่ตำแหน่ง โดยระบบการสอบแข่งขัน การสอบคัดเลือก หรือการคัดเลือกแล้วแต่กรณี

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า ในอดีตข้าราชการครูมีโอกาสดำรงและเลื่อนตำแหน่งให้ดำรงตำแหน่งสูงถึงระดับชั้นพิเศษในระดับต้นๆ เท่านั้น แต่ตามระบบปัจจุบันข้าราชการครู หรือผู้สอน หรือผู้บริหารสถานศึกษาสามารถเลื่อนระดับความก้าวหน้าได้ถึงระดับ 9 เทียบเท่ารองอธิบดีแต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์ที่ ก.ค. กำหนดดังกล่าวแล้ว

3. วิวัฒนาการของระบบความก้าวหน้าในวิชาชีพครู

หากจะกล่าวถึงระบบความก้าวหน้าในวิชาชีพครู ก็อาจกล่าวได้เป็น 3 ระยะคือ

3.1 ระบบตำแหน่งตามชั้นยศของข้าราชการพลเรือน ได้แก่ ระบบตำแหน่งของข้าราชการครูที่ย้อนตั้งแต่ก่อนใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 ไป ซึ่งการกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูจะเป็นไปตามระบบข้าราชการพลเรือน โดยมีระบบชั้นยศ

จัตวา ตรี โท เอก และพิเศษ เป็นหลักในการกำหนดระดับตำแหน่ง ตำแหน่งข้าราชการครูก็จะมีชั้นยศแสดงไว้ด้วย เช่น ครูจัตวา ครูตรี ครูโท อาจารย์ตรี อาจารย์โท

อาจารย์เอก ครูใหญ่ตรี อาจารย์ใหญ่โท ศึกษาธิการอำเภอตรี ศึกษาธิการจังหวัดเอกศึกษานิเทศก์ตรีศึกษานิเทศก์โท เป็นต้น

ในระบบตำแหน่งตามชั้นยศนั้น แต่เดิมข้าราชการครูครูก็ไม่มีโอกาสปรับตำแหน่งหรือกำหนดตำแหน่งให้สูงได้นัก แต่ต่อมาได้กำหนดตำแหน่งให้ข้าราชการครูบางคน หรือบางตำแหน่งปรับขึ้นได้สูงสุดถึงชั้นพิเศษได้

3.2 ระบบตำแหน่งข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 โดยได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดระบบตำแหน่ง การกำหนดตำแหน่ง การกำหนดมาตรฐานตำแหน่งและการปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งข้าราชการครู เป็นการเฉพาะ โดยมีการจำแนกตำแหน่งข้าราชการครูออกเป็น 3 กลุ่ม คือ ข้าราชการที่ทำหน้าที่เป็นผู้สอน ข้าราชการครูที่ทำหน้าที่บริหารสถานศึกษา และข้าราชการครูที่ไม่สังกัดสถานศึกษา กล่าวคือ

3.2.1 ตำแหน่งซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้สอน โดยในขั้นต้นให้มีการกำหนดชื่อและระดับตำแหน่ง ดังนี้

ครู 1	ระดับ 1 - 2
ครู 2	ระดับ 2 - 3
อาจารย์ 1	ระดับ 3 - 5
อาจารย์ 2	ระดับ 5 - 6
อาจารย์ 3	ระดับ 6 - 7

3.2.2 ตำแหน่งซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้บริหารสถานศึกษา โดยในขั้นต้นได้มีการกำหนดชื่อและระดับตำแหน่งดังนี้

ครูใหญ่	ระดับ 3 - 5
ผู้ช่วยครูใหญ่	ระดับ 2 - 3
อาจารย์ใหญ่	ระดับ 5 - 6
ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่	ระดับ 3 - 5
ผู้อำนวยการ	ระดับ 6 - 7
ผู้ช่วยผู้อำนวยการ	ระดับ 5 - 6

3.2.3 ตำแหน่งที่ไม่สังกัดสถานศึกษา ในขั้นต้นจะกำหนดตำแหน่งและระดับเงินเดือน ดังนี้

สารวัตรนักเรียนนักศึกษา	ระดับ 2 หรือ 3 หรือ 4 หรือ 5
ศึกษานิเทศก์	ระดับ 3 หรือ 4 หรือ 5 หรือ 6 หรือ 7
ผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ	ระดับ 3 หรือ 4
ศึกษาธิการอำเภอ	ระดับ 4 หรือ 5
ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด	ระดับ 4 หรือ 5
ศึกษาธิการจังหวัด	ระดับ 5 หรือ 6
ผู้ช่วยศึกษาธิการเขต	ระดับ 5 หรือ 6
ศึกษาธิการเขต	ระดับ 6 หรือ 7

อย่างไรก็ตามระดับของเงินเดือนของตำแหน่งในระยะหลังมีการปรับอีกเล็กน้อย เพื่อให้สอดคล้องกับระบบตำแหน่ง และการรับเงินเดือนของข้าราชการพลเรือน

เป็นที่น่าสังเกตว่าระบบตำแหน่งของข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 ที่กล่าวมานี้ จะเป็นพื้นฐานของระบบตำแหน่งข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 อย่างมากที่สุดทีเดียว

3.3 ระบบตำแหน่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523

ระบบตำแหน่งข้าราชการครู ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 เป็นระบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันซึ่งมุ่งหมายให้ครูได้ก้าวหน้าให้สูงขึ้น โดยได้รับเงินเดือนสูงสุดถึงระดับ 9 โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งหลักของข้าราชการครู คือ ตำแหน่งผู้สอน รวมทั้งตำแหน่งศึกษานิเทศก์ และผู้บริหารสถานศึกษาที่มีปริมาณและคุณภาพสูงมาก จะปรับตำแหน่งให้รับเงินเดือนในระดับ 9 ได้เช่นเดียวกัน

สำหรับรายละเอียดของระบบความก้าวหน้าตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบันจะได้กล่าวในตอนต่อไป