

# TDRI

รายงานชุดการปฏิรูประบบบุคลากรครู:

ข้อเสนอการปฏิรูปคุณภาพครูและการสอน

ในช่วงการเกษียณอายุราชการของครู 10 ปีข้างหน้า

โครงการจัดตั้งสถาบันวิจัยระบบการเรียนรู้

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)

โครงการจัดตั้งสถาบันวิจัยระบบการเรียนรู้  
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)

รายงานชุดการปฏิรูประบบบุคลากรครู:

## ข้อเสนอการปฏิรูปคุณภาพครูและการสอน ในช่วงการเกษียณอายุราชการของครู 10 ปีข้างหน้า

นักวิจัย:

ศุภณัฐ ศศิวิวัฒน์

ที่ปรึกษาโครงการ:

ดร. สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์

ผศ. ปกป้อง จันวิทย์

ผู้จัดการโครงการ:

เมย์ ศรีพัฒนาสกุล

ออกแบบ:

พีระพงษ์ เตชะทัตตานนท์

ธนิน ทวีอรรคเดช

บรรณาธิการ:

จิรากร ยิ่งไพบูลย์วงศ์

วันเผยแพร่:

วันที่ 5 เมษายน 2559

ช่วงเวลาการทำวิจัย:

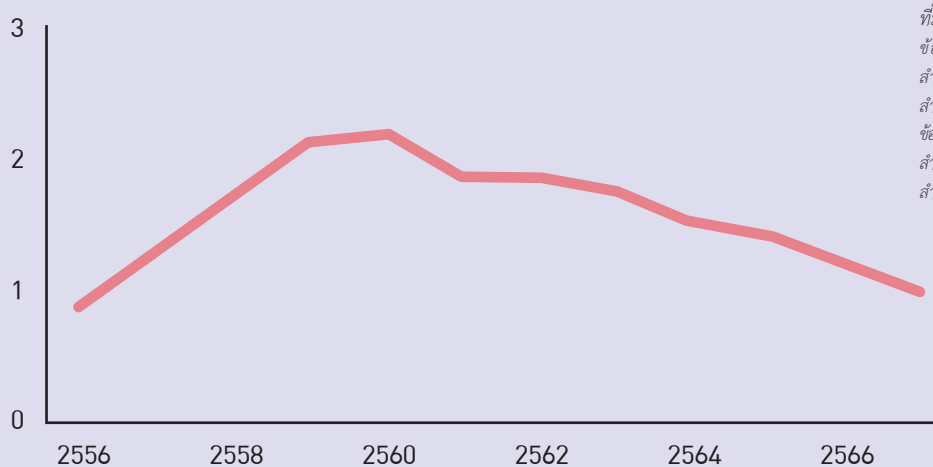
ปี 2557-2558

# ข้อเสนอการปฏิรูปคุณภาพครูและการสอน ในช่วงการเกษียณอายุราชการของครู 10 ปีข้างหน้า

ระบบการศึกษาไทยกำลังเข้าสู่ช่วงเปลี่ยนผ่านสำคัญ ในช่วงปี 2556-2567 ครูในโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) จำนวนไม่น้อยกว่า 1.9 แสนคน หรือครึ่งหนึ่งของจำนวนครูทั้งหมดกำลังจะเกษียณอายุราชการ และโรงเรียนจะต้องคัดเลือกครูใหม่ประมาณ 1.6 แสนคนเข้ามาทดแทนหรือคิดเป็นร้อยละ 48 ของจำนวนครูทั้งหมดในปี 2568 เพื่อให้เพียงพอกับจำนวนนักเรียนในอนาคต (ภาพที่ 1 และ 2) ความหวังในการปฏิรูปและพัฒนาการเรียนรู้นักเรียนขึ้นอยู่กับคุณภาพการสอนของครูรุ่นใหม่ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องวางนโยบายที่เหมาะสมรองรับการเปลี่ยนผ่านนี้

ภาพที่ 1 ในช่วงปี 2556-2567 จำนวนข้าราชการครูสังกัด สพฐ. จะเกษียณรวมกันประมาณ 1.9 แสนคน

หน่วย: หมื่นคน



ที่มา:

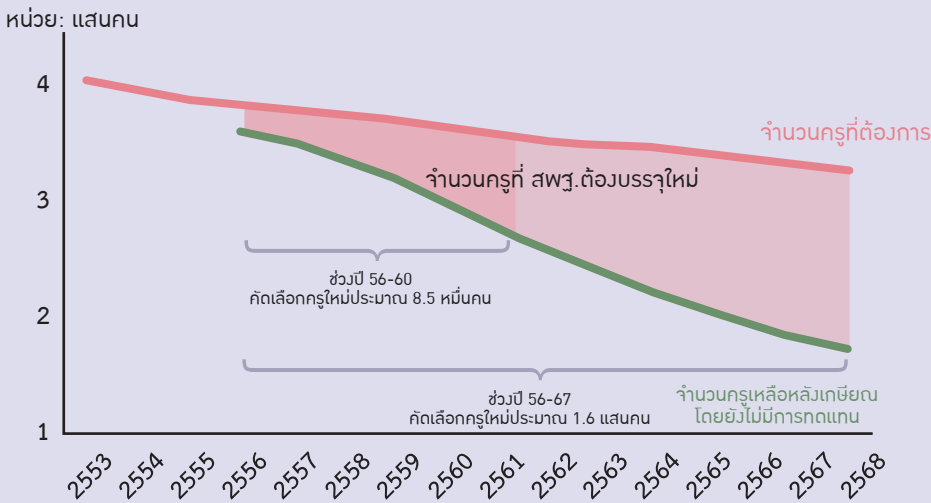
ข้อมูลปี 2556-2560 จากกลุ่มสารสนเทศ  
สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน  
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน  
ข้อมูลปี 2561-2567 จากกลุ่มงานทะเบียนประวัติ  
สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลและนิติการ  
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

## โอกาสการปฏิรูปในช่วงการเกษียณของครูใน 10 ปีข้างหน้า

ช่วงการเกษียณอายุราชการนี้เป็นโอกาสดีสำหรับการยกระดับคุณภาพครู เพราะสามารถปรับเปลี่ยนวิธีการคัดเลือก กฎกติกาการจ้างงานและการให้รางวัลครู ซึ่งสามารถนำมาใช้กับครูที่จะรับเข้าใหม่ได้ หากประเทศไทยพลาดโอกาสในครั้งนี้ เราจะไม่มีโอกาสในลักษณะเดียวกันในอีกหลายทศวรรษ

เราควรใช้โอกาสนี้เป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปการศึกษาให้โรงเรียนสามารถสร้างระบบความรับผิดชอบ ควบคู่ไปกับการเพิ่มคุณภาพบุคลากรครูและส่งเสริมการเรียนรู้ของครูอย่างต่อเนื่อง โดยควรเร่งดำเนินนโยบายด้านบุคลากรอย่างน้อย 3 ประการดังนี้

ภาพที่ 2 ในช่วงปี 2556-2560 สพฐ. ต้องบรรจุครูใหม่ประมาณ 8.5 หมื่นคนเพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการครู 3.6 แสนคนในปี 2561 และในช่วงปี 2556-2567 ต้องการบรรจุครูใหม่ 1.6 แสนคน เพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการครู 3.3 แสนคนในปี 2568



ที่มา: ผู้วิจัยคำนวณจำนวนครูที่ต้องการโดยใช้สูตรจำนวนครูที่เหมาะสมของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) และใช้จำนวนประชากรวัยเรียนประมาณการจาก Population Division, United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA) ดูเพิ่มเติมในภาคผนวกที่ 1

## ข้อเสนอที่ 1 ปรับปรุงระบบการคัดเลือกครู ให้ได้ครูเก่งตรงตามความต้องการ ของโรงเรียน

ประเทศไทยกำลังมีโอกาสมากในการคัดเลือกคนเก่งเข้ามาเป็นครู เนื่องจากในปี 2553-2556 มีผู้สมัครสอบบรรจุข้าราชการครูผ่านการสอบทั่วไปรวมกันประมาณ 4 แสนคน โดยสอบผ่าน 7.6 หมื่นคนและได้รับบรรจุจริง 3.7 หมื่นคน (ดูรายละเอียดกล่องที่ 1) นั่นคือ สพฐ. มีโอกาสคัดเลือกครูใหม่ 10 จาก 100 คน โอกาสการคัดเลือกนี้น่าจะยังสูงต่อไปอีก เนื่องจากในปี 2557 มีผู้มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูที่ยังไม่ได้เป็นครูถึง 2.8 แสนคน และคาดว่าในช่วงปี 2556-2560 จะมีผู้จบคณะศึกษาศาสตร์อีก 2.65 แสนคน ในขณะที่โรงเรียนในสังกัด สพฐ. ต้องการครูใหม่ประมาณ 8.5 หมื่นคนเพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการครูในปี 2561

ภาพที่ 3 “โอกาสทอง” ในการคัดเลือกครู

ปี 2553-2556

ผู้สมัครสอบบรรจุ

4 แสนคน

สอบผ่าน

7.6 หมื่นคน

ตำแหน่งบรรจุ

3.7 หมื่นคน



กััดครู 10 คน  
จาก 100 คน

ปี 2557-2560

ครูจบใหม่ปี 56-60

2.7 แสนคน

ผู้มีใบประกอบวิชาชีพ  
ที่ยังไม่เป็นครูปี 57

2.8 แสนคน

5.5 แสนคน

จำนวนที่ต้องการ

8.5 หมื่นคน



กััดครู 15 คน  
จาก 100 คน

ที่มา: ข้อมูลผู้จบคณะศึกษาศาสตร์ในช่วงปี 2556-2560 จากสมาคมบดี คณะครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์แห่งประเทศไทย  
ข้อมูลจำนวนผู้มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูที่ยังไม่ได้เป็นครูจากสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา  
ข้อมูลจำนวนผู้สมัครสอบบรรจุข้าราชการครูจากสำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลและนิติการ (สพร.)

## กล่องที่ 1: ช่องทางการคัดเลือกข้าราชการครู

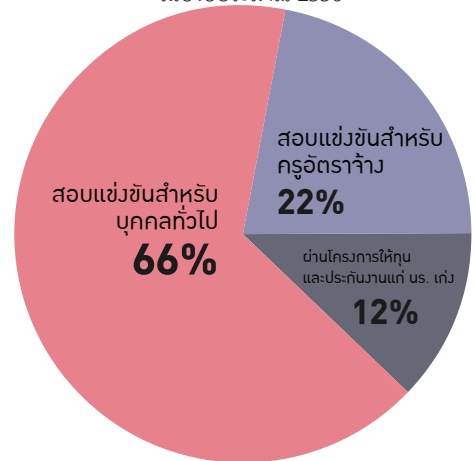
สพฐ. คัดเลือกและบรรจุข้าราชการครูผ่าน 3 ช่องทาง ได้แก่ 1. การสอบสำหรับบุคคลทั่วไป 2. การสอบเฉพาะครูอัตราจ้าง ซึ่งผู้เข้าสอบต้องเป็นลูกจ้างของโรงเรียน สพฐ. อย่างน้อย 3 ปี และ 3. การบรรจุผ่านโครงการพิเศษ เช่น โครงการครูพันธุ์ใหม่หรือครูมืออาชีพซึ่งมีการประสานงานให้นักศึกษาคณะศึกษาศาสตร์ที่เข้าร่วมโครงการ

ทั้งนี้ สพฐ. จะบรรจุข้าราชการครูใหม่ผ่านโครงการพิเศษก่อน เช่น ในปี 2554-2556 บรรจุครูใหม่ผ่านโครงการครูพันธุ์ใหม่หรือครูมืออาชีพประมาณปีละ 1,000-1,500 อัตรา หลังจากนั้น สพฐ. คัดเลือกผ่านการสอบทั่วไปร้อยละ 75 และการสอบเฉพาะครูอัตราจ้างอีกร้อยละ 25 ของจำนวนอัตราที่เหลือ

ในปีงบประมาณ 2556 สพฐ. มีครูเกษียณอายุปกติ\* 8,462 คนและได้รับคืนอัตราบรรจุใหม่ทั้งหมด สพฐ. คัดเลือกครูใหม่ผ่านการสอบทั่วไปประมาณ 5,597 คนหรือร้อยละ 66 ของจำนวนครูใหม่คัดเลือกผ่านการสอบเฉพาะกลุ่มครูอัตราประมาณ 1,865 คนหรือร้อยละ 22 และคัดเลือกผ่านโครงการพิเศษอีก 1,043 คนหรือร้อยละ 12

หมายเหตุ\* ในบางปี อาจมีครูจำนวนหนึ่งเข้าร่วมโครงการเกษียณก่อนกำหนด

จำนวนครูใหม่ตามช่องทางการคัดเลือก  
ในปีงบประมาณ 2556

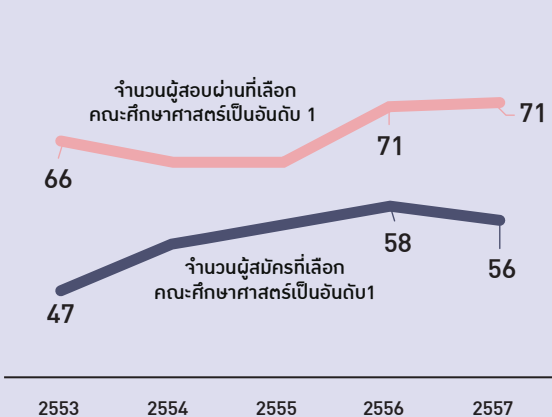


ที่มา: จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ สพฐ. และ เจ้าหน้าที่ที่ดูแลโครงการผลิตครูพันธุ์ใหม่ และจากหนังสือการจัดสรรอัตราข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาจากผลการเกษียณอายุราชการ เมื่อสิ้นงบประมาณ 2554-2556 ของ สพฐ.

ข่าวดีอีกประการหนึ่งคือ การเรียนคณะศึกษาศาสตร์เริ่มเป็นทางเลือกสำหรับนักเรียนเก่งมากขึ้น (ภาพที่ 4-1 และ 4-2) ส่วนหนึ่งเพราะเงินเดือนเฉลี่ยของข้าราชการครูได้ปรับเพิ่มสูงขึ้นจนทัดเทียมกับผู้ประกอบอาชีพอื่นที่จับวุดิปริญญาดริ จากเดิมที่เคยน้อยกว่าอย่างมาก (ภาพที่ 5-1 และ 5-2) ในขณะที่การเป็นข้าราชการยังมีความมั่นคงทางอาชีพและสวัสดิการมากกว่าอาชีพโดยทั่วไปด้วย

ภาพที่ 4-1 จำนวนผู้เลือกคณะศึกษาศาสตร์เป็นอันดับ 1 และจำนวนผู้สอบผ่านที่เลือกคณะศึกษาศาสตร์เป็นอันดับ 1

หน่วย: ร้อยละของจำนวนผู้เลือกและผู้สอบผ่านคณะศึกษาศาสตร์ทั้งหมด

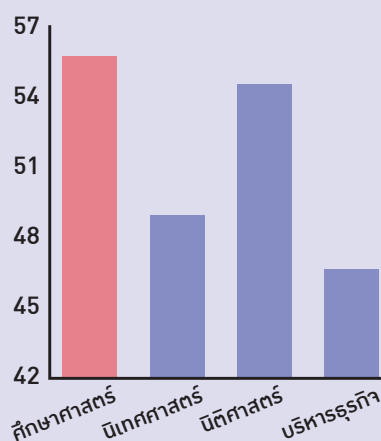


ที่มา: สมาคมอธิการบดีแห่งประเทศไทย, คำนวณโดยผู้วิจัย

ภาพที่ 4-1 ในการสอบคัดเลือกกลาง (admission) มีจำนวนผู้เลือกคณะศึกษาศาสตร์เป็นอันดับ 1 ถึงร้อยละ 56 ของผู้เลือกคณะศึกษาศาสตร์ทั้งหมดในปี 2557 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 47 ในปี 2553 และในบรรดาผู้เลือกคณะศึกษาศาสตร์เป็นอันดับ 1 มีจำนวนผู้สอบผ่านถึงร้อยละ 71 ในปี 2557 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 66 ในปี 2553

ภาพที่ 4-2 เปรียบเทียบคะแนนของผู้สอบเข้าคณะศึกษาศาสตร์และคณะอื่นๆในปี 2556\*

หน่วย: ร้อยละของคะแนนเต็ม

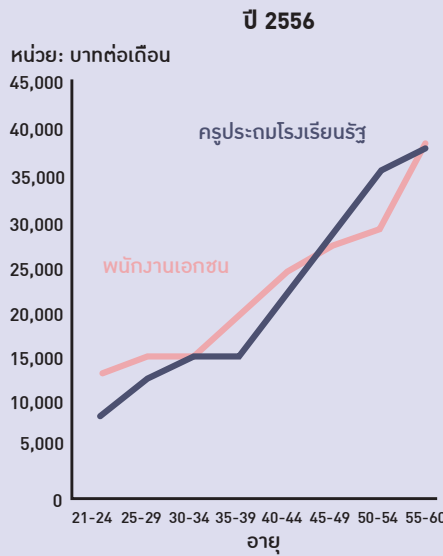
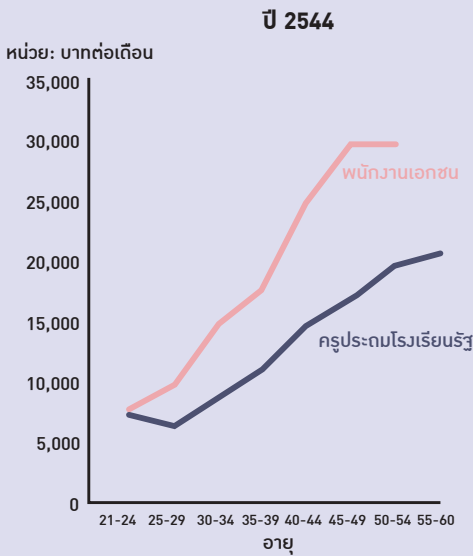


ที่มา: สมาคมอธิการบดีแห่งประเทศไทย, คำนวณโดยผู้วิจัย  
\*หมายเหตุ: การเปรียบเทียบผลการเรียนระหว่างคณะต่างๆ ควรใช้คะแนน O-NET หรือคะแนน GAT (วิชาความถนัดทั่วไป) มากกว่าคะแนน admission เพราะคะแนน admission เป็นผลรวมของผลการเรียนต่างๆ ซึ่งคณะและมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งกำหนดต้องประกอบคะแนนแตกต่างกัน เช่น ในปี 2556 คะแนน admission ในคณะศึกษาศาสตร์ บางแห่งคำนวณจากคะแนน O-NET ร้อยละ 30 GPAX ร้อยละ 20 GAT ร้อยละ 20 PAT 5 (วิชาความถนัดวิชาชีพครู) ร้อยละ 30 ขณะที่คณะนิติศาสตร์บางแห่งคำนวณคะแนน O-NET GPAX GAT และ PAT 7 (วิชาความถนัดภาษาต่างประเทศ) ในสัดส่วน 30:20:30:20 ตามลำดับ แต่ผู้วิจัยจำเป็นต้องใช้คะแนน admission เพราะข้อมูลของสมาคมอธิการบดีมีเพียงคะแนน admission รวม ขณะที่สำนักทดสอบแห่งชาติ (สทศ.) มีคะแนน O-NET และ GAT แต่ไม่มีข้อมูลการเลือกคณะฯ เข้าเรียน

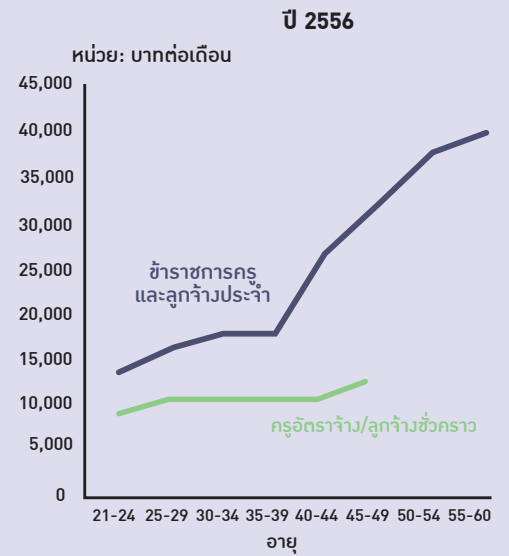
ส่วนภาพที่ 4-2 แสดงให้เห็นว่าในปี 2556 คะแนนเฉลี่ยของผู้สอบผ่านคณะศึกษาศาสตร์อยู่ที่ร้อยละ 56 ของคะแนนเต็มซึ่งสูงกว่าคณะยอดนิยมอื่นในสาขาสังคมศาสตร์

ทั้งนี้ ยังมีอีกข้อสังเกตได้ว่ามีแต่คนเก่งเท่านั้นมาเรียนครู ในปี 2556 ผู้สอบผ่านการคัดเลือกระบบกลาง (admission) คิดเป็นเพียงร้อยละ 7 ของการรับนักศึกษาทั้งหมดซึ่งอยู่ที่ 6 หมื่นคนตามข้อมูลของสภาคณบดีศึกษาศาสตร์เท่านั้น ส่วนจำนวนที่เหลือสมัครและสอบตรงกับมหาวิทยาลัย

ภาพที่ 5-1 เปรียบเทียบเงินเดือน\*ครูโรงเรียนรัฐและพนักงานเอกชนวุฒิปริญญาตรี ในปี 2544 และ 2556



ภาพที่ 5-2 เปรียบเทียบเงินเดือน\*ข้าราชการครูและครูอัตราจ้างในปี 2556



ที่มา: คำนวณจากข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ปี 2544 และ 2556 ไตรมาสที่ 3, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

\*หมายเหตุ ใช้ค่ามัธยฐานแทนค่าเฉลี่ย เพราะพนักงานเอกชนบางคนมีเงินเดือนสูงมาก ทำให้ค่าเฉลี่ยสูงขึ้นจนอาจไม่ได้เป็นตัวแทนของเงินเดือนพนักงานเอกชน

ภาพที่ 5-1 ในปี 2556 ครูที่สอนระดับประถมศึกษาในโรงเรียนรัฐได้รับเงินเดือนสูงทัดเทียมกับผู้ประกอบอาชีพอื่นที่จบวุฒิปริญญาตรีเท่ากัน ในตลอดทุกช่วงอายุ จากเดิมปี 2544 ต่ำกว่าตลอดทุกช่วงอายุ

ยิ่งไปกว่านั้น ในปี 2556 ข้าราชการครูน่าจะเงินเดือนสูงกว่าที่ ภาพที่ 5-1 แสดงไว้ด้วยเพราะโดยปกติการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรไม่ได้แยกประเภทสัญญาจ้างของครูในโรงเรียนรัฐ เงินเดือนใน ภาพที่ 5-1 จึงรวมทั้งข้าราชการครู ครูที่เป็นลูกจ้างประจำและครูที่เป็นลูกจ้างชั่วคราว ซึ่งลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวนั้นมีเงินเดือนต่ำกว่าข้าราชการมาก

ทั้งนี้ ในการสำรวจปี 2556 ไตรมาสที่ 3 มีการแยกประเภทลูกจ้างชั่วคราวของ รัฐไว้ แต่ไม่ได้แยกประเภทลูกจ้างประจำออกจากข้าราชการ ภาพที่ 5-2 แสดงให้เห็นว่าครูอัตราจ้างชั่วคราวมีรายได้ต่ำกว่าครูอีกสองประเภทมาก

นอกจากนี้ ข้อมูลของ สพฐ. ระบุว่าในปี 2556 ร้อยละ 40 ของข้าราชการครูที่เกษียณอายุ 60 ปี ได้รับค่าตอบแทนต่อเดือนประมาณ 40,000 ส่วนที่เหลือได้รับค่าตอบแทนรวมถึง 60,000 บาท (ดูภาคผนวกที่ 1 ตารางที่ 1 และ 2) ซึ่งมากกว่าที่ระบุไว้ในการสำรวจข้างต้น

อย่างไรก็ตาม หากไม่ปรับเปลี่ยนระบบการคัดเลือกครู โรงเรียนอาจไม่ได้ครูที่มีคุณสมบัติตรงตามความต้องการของตน เพราะไม่มีบทบาทในการคัดเลือกครูเลย เนื่องจากในปัจจุบัน เขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้คัดเลือกครูโดยจัดสอบตามหลักเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) โดยมีทั้งการสอบข้อเขียนและการสัมภาษณ์

ทั้งนี้ ผู้สมัครที่ผ่านเกณฑ์ผู้สละแนชขั้นต่ำ (ร้อยละ 60) และผ่านการสัมภาษณ์จะได้ขึ้นบัญชีผู้สอบผ่าน ซึ่งมีอายุ 2 ปี ยกเว้นกรณีมีการสอบครั้งใหม่ บัญชีเก่าจะถูกยกเลิก ตามระบบในปัจจุบันนี้ ผู้สอบที่ได้อันดับดีกว่าจะได้เลือกโรงเรียนก่อน โรงเรียนจะทราบคุณสมบัติก็ต่อเมื่อครูได้รับการบรรจุเข้าสู่โรงเรียนแล้ว (ภาพที่ 6)

ภาพที่ 6 ขั้นตอนการคัดเลือกใหม่



ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ แนวทางการคัดเลือกที่เป็นอยู่ไม่น่าจะสามารถคัดเลือกครูสอนเก่งได้ เพราะการสอบแบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือ (ดูภาพที่ 7)

- 1.ภาค ก. ซึ่งจะสอบวัดความรู้ทั่วไป เช่น นโยบาย กฎระเบียบ แนวทางการปฏิบัติงานในวิชาชีพครู ภาษาไทยและเหตุผล
- 2.ภาค ข. ซึ่งจะสอบเนื้อหาวิชาเอกที่จะสอนและวิชาการศึกษาทั่วไป
- 3.ภาค ค. ซึ่งเป็น การสอบสัมภาษณ์

จะเห็นได้ว่ามีเฉพาะการสอบภาค ข. เท่านั้นที่จะเกี่ยวข้องโดยตรงกับการสอนจริงของครู การสอบในปัจจุบันยังไม่ได้ทดสอบทักษะของครูในด้านเนื้อหาการจัดการเรียนรู้ (pedagogical content knowledge: PCK) ซึ่งเป็นทักษะสำคัญของวิชาชีพครู (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในกล่องที่ 2) เช่น การวิเคราะห์และแก้ไขความเข้าใจผิดของนักเรียน และยังไม่มีการทดสอบทักษะในการปฏิบัติการสอนจริง

ภาพที่ 7 ความรู้และความสามารถที่ทดสอบในการคัดเลือกข้าราชการครูและผู้จัดสอบ



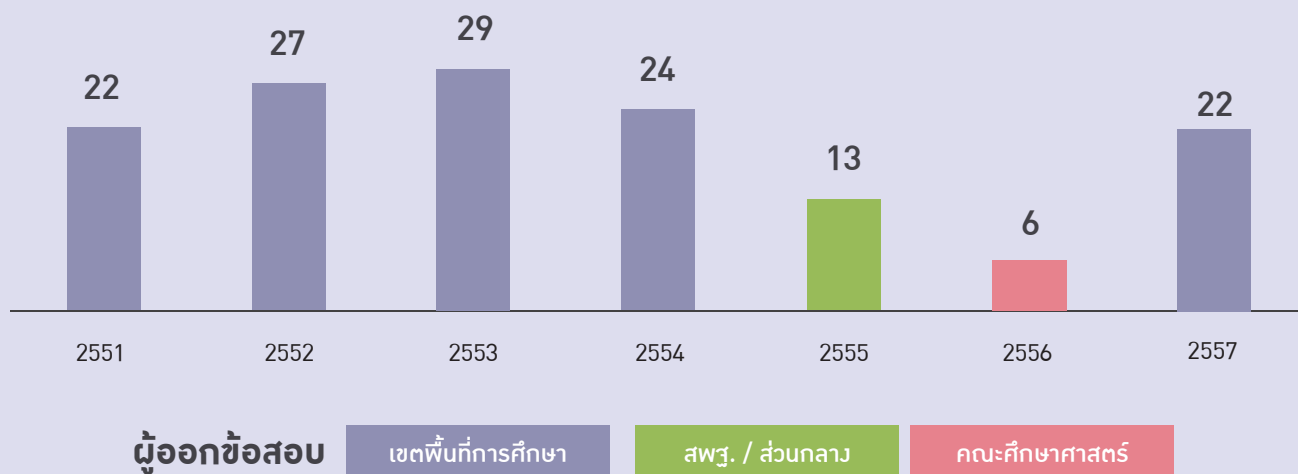
ยิ่งไปกว่านั้น ข้อสอบวัดความรู้ในปัจจุบัน น่าจะไม่มีคุณภาพและมีความยากง่ายไม่เท่ากันระหว่างเขตพื้นที่การศึกษา เพราะเขตพื้นที่การศึกษาบางแห่งใช้เวลาออกข้อสอบเพียง 1-2 วัน และไม่ได้มีการสร้างคลังข้อสอบที่มีคุณภาพ บางเขตยังปรับข้อสอบบางวิชาให้ง่ายขึ้น เพราะเกรงว่าจะมีผู้สอบผ่านน้อยเกินไป ดังนั้นครูที่ไม่มีความรู้พอก็อาจสอบผ่านได้

นอกจากนี้ ข้อสอบน่าจะมีความยากง่ายไม่เท่ากันในแต่ละปี ดังที่เห็นได้ว่า ในปีที่เขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้ดำเนินการออกข้อสอบ ผู้สมัครมากกว่าร้อยละ 20 สอบผ่าน

ในขณะที่ในปี 2555 และ 2556 ซึ่งให้ส่วนกลางและคณะศึกษาศาสตร์ เป็นผู้ออกข้อสอบมีผู้สอบผ่านเพียงร้อยละ 13 และ 6 ตามลำดับเท่านั้น (ภาพที่ 8)

ผลการสอบรายวิชาที่มีแนวโน้มคล้ายกัน เช่น ในปีที่เขตพื้นที่การศึกษาจัดสอบ มีผู้สอบผ่านวิชาภาษาไทยประมาณมากกว่าร้อยละ 26 และวิชาคณิตศาสตร์มากกว่าร้อยละ 21 ขณะที่ในปี 2555 และ 2556 มีผู้สอบผ่านวิชาภาษาไทยลดลงเหลือเพียงร้อยละ 18 และ 7 ตามลำดับ และมีผู้สอบผ่านวิชาคณิตศาสตร์เพียงร้อยละ 3 และ 6 ตามลำดับ

ภาพที่ 8 จำนวนผู้สอบผ่านและได้ขึ้นบัญชีบรรจุ 2 ปี ในช่วงปี 2551-2557



ที่มา: ข้อมูลจากสำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลและนิติการ (สพร.) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.)

## กล่องที่ 2: องค์ความรู้และทักษะสำคัญของวิชาชีพครู

เพื่อจัดกิจกรรมการเรียนรู้ได้ดี ครูควรมีความรู้และทักษะพื้นฐาน 3 ด้าน ประกอบด้วยความรู้เนื้อหาวิชาที่สอน ความรู้และทักษะด้านการสอน และความเข้าใจนักเรียน หากขาดความรู้ด้านใดด้านหนึ่งไป ย่อมลดทอนคุณภาพการสอน เช่น ครูรู้วิธีการสอนแบบโครงงาน (Project-based learning) แต่มีความรู้คณิตศาสตร์ไม่ดี ย่อมไม่สามารถจัดการเรียนการสอนคณิตศาสตร์ได้ดี

ยิ่งไปกว่านั้นความรู้และทักษะทั้ง 3 ด้านต้องผสมกันเกิดเป็น “ความรู้และทักษะด้านเนื้อหาวิชาสำหรับการจัดการเรียนรู้” (Pedagogical Content Knowledge: PCK) ซึ่งเป็นสมรรถนะเฉพาะของวิชาชีพครู ครูเรียนรู้เนื้อหาวิชา ไม่ใช่เพียงเพื่อความเป็นเลิศด้านวิชาการหรือใช้ความรู้ได้อย่างถูกต้องเท่านั้น เช่น การทราบว่า  $2 - 1 = 0$  เป็นคำตอบที่ผิด ถือว่าเพียงพอสำหรับบุคคลทั่วไป แต่ครูยังต้องเข้าใจเนื้อหาจากมุมมองและฐานความรู้ของนักเรียน สามารถวิเคราะห์ความเข้าใจผิดในเนื้อหาของนักเรียนได้ และสามารถอธิบายหรือจัดการเรียนรู้ให้นักเรียนเข้าใจเนื้อหาดังกล่าวได้

ตัวอย่างข้อสอบความรู้ทักษะด้าน PCK วิชาคณิตศาสตร์

คำถาม:

หากนักเรียนสับสนว่าทำไม  $0.2 \times 6$  ถึงน้อยกว่า 6 และ  $6/0.2$  ถึงมากกว่า 6

คุณวิเคราะห์ว่าทำไมนักเรียนถึงเข้าใจผิด และจะอธิบายอย่างไร

ข้อสอบนี้วัดการวิเคราะห์ความคิดในเนื้อหาเศษส่วนของนักเรียน และการอธิบายให้นักเรียนเข้าใจได้

การสอบบรรจุครูอัตราจ้างที่สอนมาแล้วอย่างน้อย 3 ปี เป็นข้าราชการครู มีกระบวนการคัดเลือกเหมือนการสอบข้าราชการครูทั่วไปเกือบทุกประการ เช่น ในปี 2557 เขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้ดำเนินการสอบทั้งหมด มีเฉพาะการสอบสัมภาษณ์เท่านั้นที่มีการพิจารณาผลงานในโรงเรียนของครูอัตราจ้าง โดยมีสัดส่วนคะแนนเท่ากับการสอบวิชาเอก การสอบครูอัตราจ้างจึงมีปัญหาเช่นเดียวกับปัญหาของการสอบข้าราชการครูโดยทั่วไป แม้โรงเรียนเดิมอาจจะรู้คุณสมบัติของครูอัตราจ้างดีกว่า แต่ก็ไม่มีโอกาสคัดเลือกครูเช่นเดิม เพราะครูอัตราจ้างก็อาจไม่ได้เลือกโรงเรียนที่ทำงานสอนอยู่ก่อนเดิม นอกจากนี้ การสอบนี้อาจมีข้อเสียมากขึ้นเนื่องจากการสอบแข่งขันเฉพาะกลุ่มครูอัตราจ้าง ทำให้อาจไม่ได้ครูที่มีความสามารถมากที่สุด เมื่อเทียบกับการสอบที่เปิดกว้างทั่วไป

**การคัดสรรครูเก่งให้ตรงกับความต้องการของโรงเรียนได้ จึงควรปรับปรุงตามแนวทางต่อไปนี้**

1. เพิ่มมาตรฐานคุณภาพในการคัดเลือก และเพิ่มบทบาทของโรงเรียนในการคัดเลือก โดยจัดการทดสอบในระดับประเทศ ทั้งนี้ สพฐ. อาจพิจารณาให้ครูสภาหรือคณะศึกษาศาสตร์บางแห่งเข้ามาร่วมจัดทำคลังข้อสอบ ซึ่งวัดความรู้และทักษะสำคัญในการจัดการเรียนการสอน เช่น เนื้อหาการจัดการเรียนรู้ (PCK) ทั้งนี้ ผู้สอบผ่านเกณฑ์คะแนนกลางที่กำหนดขึ้นโดย สพฐ. จะได้รับการขึ้นบัญชีระดับประเทศ และสามารถสมัครเข้าเป็นครูกับโรงเรียนต่างๆ ได้โดยตรง โดยโรงเรียนจะพิจารณาผลการสอบและอาจทำการทดสอบอื่นๆ เพิ่มเติม เช่น การสัมภาษณ์หรือการให้สอบสอน<sup>1</sup> (ภาพที่ 9)

นอกจากนี้ ควรพิจารณาให้บัญชีรายชื่อผู้สอบผ่านมีอายุยาวขึ้นเช่น 3-5 ปี โดยการทดสอบครั้งใหม่ไม่ทำให้รายชื่อผู้สอบผ่านครั้งก่อนถูกยกเลิก ซึ่งจะช่วยให้การคัดเลือกและบรรจุครูใหม่รวดเร็วขึ้น โดยโรงเรียนสามารถเรียกครูจากบัญชีรายชื่อมาคัดเลือกได้ทันที (ดูรายละเอียดขั้นตอนการคัดเลือกครูปัจจุบันในกล่องที่ 3)

ภาพที่ 9 ข้อเสนอปรับปรุงการคัดเลือก



ที่มา: ผู้วิจัย



2. ควรเปิดเผยคะแนนเฉลี่ยของการสอบของคณะศึกษาศาสตร์แต่ละแห่งต่อสาธารณชน เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการเลือกศึกษาต่อของนักเรียนและกระตุ้นให้เกิดการปรับปรุง การสอนของคณะศึกษาศาสตร์

3. ในระยะสั้น ควรอนุญาตให้ผู้ที่ยังไม่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู เข้าสอบคัดเลือก ในสาขาหรือพื้นที่ขาดแคลน และช่วยเตรียมความพร้อมในการสอนให้แก่ผู้สอบผ่านกลุ่มนี้

ในระยะยาว ควรพิจารณาให้ทุนการศึกษาเพื่อดึงดูดนักเรียนเก่งในแต่ละพื้นที่ที่ขาดแคลน เข้าเรียนครู หรือให้ทุนแก่คนเก่งที่จบสาขาขาดแคลนเพื่อเข้าหลักสูตรเตรียมความพร้อม อย่างเข้มข้นในคณะศึกษาศาสตร์ รวมถึงการพิจารณาเพิ่มค่าตอบแทนสำหรับครู ในสาขา และพื้นที่ขาดแคลน

4. ควรให้ทั้งครูอัตราจ้างและบุคคลทั่วไปเข้าสอบการทดสอบมาตรฐานระดับประเทศ เช่นเดียวกัน เพื่อป้องกันการเล่นพวกพ้อง โดยโรงเรียนจะสามารถบรรจุครูอัตราจ้างเป็น ข้าราชการได้ ก็ต่อเมื่อผ่านการทดสอบมาตรฐานระดับประเทศ

### กล่องที่ 3: ขั้นตอนการบรรจุและคัดเลือกครูใหม่

ปัจจุบัน หลังจากครูเกษียณออกไป เขตพื้นที่การศึกษาและโรงเรียนยังไม่สามารถเริ่มกระบวนการคัดเลือกและบรรจุข้าราชการได้ทันที เขตพื้นที่ การศึกษาต้องได้รับจัดสรรคืนอัตรากำลังสำหรับการบรรจุก่อน แต่ในบางปี กระบวนการพิจารณาคืนอัตรากำลังมีความล่าช้าอย่างมาก ในช่วงปี 2552-2556 กระบวนการฯ มีระยะเวลาเฉลี่ยยาวนานถึง 11 เดือนภายหลัง ครูเกษียณไปแล้ว สพฐ. ถึงได้รับคืนอัตรากำลัง

ในกรณีที่เขตพื้นที่การศึกษาบางแห่งยังมีบัญชีผู้สอบเหลืออยู่ (บัญชีผู้สอบ มีอายุ 2 ปี หรืออาจถูกยกเลิกเมื่อมีการสอบใหม่) ก็สามารถเรียกบรรจุได้ทันที แต่ในกรณีที่เขตพื้นที่บางแห่งต้องจัดสอบใหม่ กระบวนการคัดเลือกนี้ มีระยะเวลาเฉลี่ยประมาณ 7-8 เดือน

การคัดเลือกครูใหม่จะมีขั้นตอนและกระบวนการรวดเร็วขึ้น หากปรับเปลี่ยน วิธีปฏิบัติตามข้อเสนอที่ 1 และ 2 คือ ให้ รร. ได้รับทรัพยากรสำหรับจ้างครู ได้ตามสูตรจำนวนครูที่เหมาะสมของ ก.ค.ศ. และให้มีการสอบมาตรฐานชาติ อย่างต่อเนื่อง โดยบัญชีผู้สอบผ่านเป็นบัญชีสะสม มิใช่บัญชีที่ถูกยกเลิก เมื่อมีการสอบใหม่ เมื่อครูเกษียณออกไป เขตพื้นที่การศึกษาและโรงเรียน สามารถทราบจำนวนครูที่บรรจุได้ทันที โดยเปรียบเทียบจำนวนครูที่มีอยู่ และจำนวนครูที่เหมาะสมตามสูตร และสามารถเปิดรับสมัครผู้ที่อยู่ในบัญชี รายชื่อผู้สอบผ่านการทดสอบมาตรฐานชาติได้ทันที โดยอาจคัดเลือกด้วย วิธีการสอบสอนหรือวิธีอื่นที่ออกแบบโดยโรงเรียน

แนวปฏิบัติตามข้อเสนอนี้เอื้อให้โรงเรียนสามารถวางแผนบุคลากรได้ดีขึ้น และออกแบบกระบวนการคัดเลือกได้อย่างหลากหลายมากขึ้น เช่น โรงเรียนบางแห่งต้องการให้ผู้สมัครได้เข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ เพื่อวัดสมรรถนะ การสอนและคุณสมบัติต่างๆ ซึ่งวิธีการนี้อาจใช้เวลาานกว่าวิธีอื่น โรงเรียน อาจเรียกผู้สมัครในบัญชีรายชื่อผู้สอบผ่านการทดสอบระดับชาติ มาเข้าร่วม กิจกรรมทดสอบก่อน โดยยังไม่จำเป็นต้องมีครูเกษียณหรือย้ายออก และทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครที่ผ่านการสอบของโรงเรียน

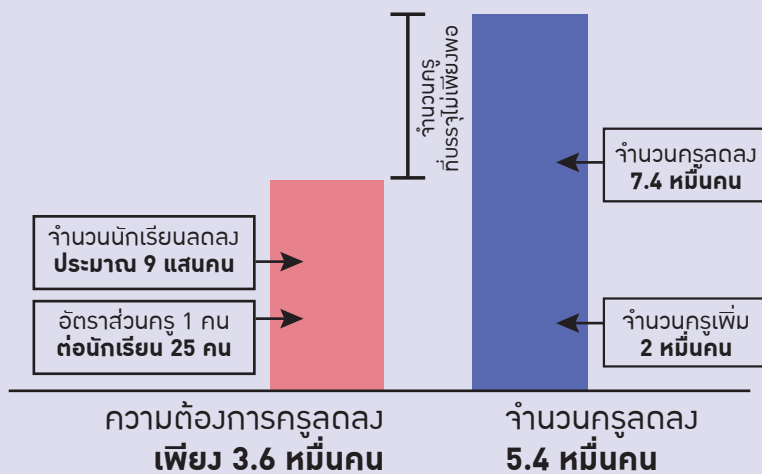


ที่มา: คำนวณระยะเวลาโดยผู้วิจัย, ข้อมูลจากหนังสือการจัดสรรอัตราราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในสถานศึกษาจากผลการเกษียณอายุราชการ และกำหนดการสอบและบรรจุในหลักเกณฑ์ วิธีการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุ และแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

## ข้อเสนอที่ 2 จัดสรรครูให้เพียงพอ กับความต้องการของนักเรียนในโรงเรียนแต่ละแห่ง

นอกจากการคัดเลือกได้ครูเก่ง มีคุณสมบัติตรงกับความต้องการแล้ว โรงเรียนยังต้องการครูในจำนวนเพียงพอกับจำนวนนักเรียนด้วย ในปี 2553 และปี 2557 สพฐ. ขาดแคลนครูประมาณ 3-4 หมื่นคน เพราะบรรจุครูทดแทนการเกษียณได้ไม่เพียงพอกับความต้องการทั้งหมด<sup>2</sup> จากภาพที่ 10 ในช่วงปี 2543-2549 ความต้องการครูลดลงประมาณ 3.6 หมื่นคน เนื่องจากจำนวนนักเรียนลดลง 9 แสนคนและสูตรของกระทรวงศึกษาธิการกำหนดว่านักเรียน 25 คนต้องการครูดูแล 1 คน ขณะที่จำนวนครูลดลง 5.4 หมื่นคน เพราะมีครูเกษียณราชการ 7.4 หมื่นคน แต่ได้รับอนุมัติให้บรรจุครูใหม่ได้เพียง 2 หมื่นคน อย่างไรก็ตามตั้งแต่ปี 2550 สพฐ. ได้รับอนุมัติให้บรรจุครูทดแทนได้เท่ากับจำนวนครูที่เกษียณ

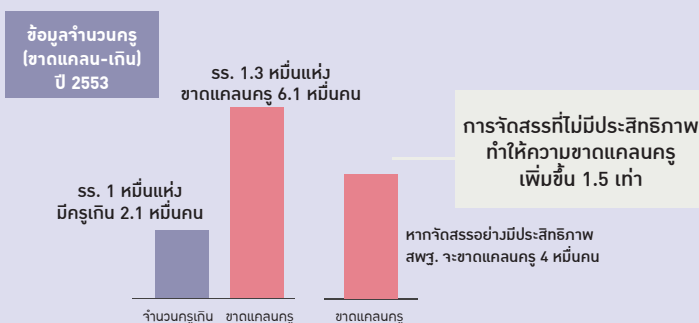
ภาพที่ 10 จำนวนความต้องการครูที่ลดลง จำนวนครูที่เกษียณอายุและจำนวนครูที่เข้ามาทดแทนในช่วงปี 2543-2549



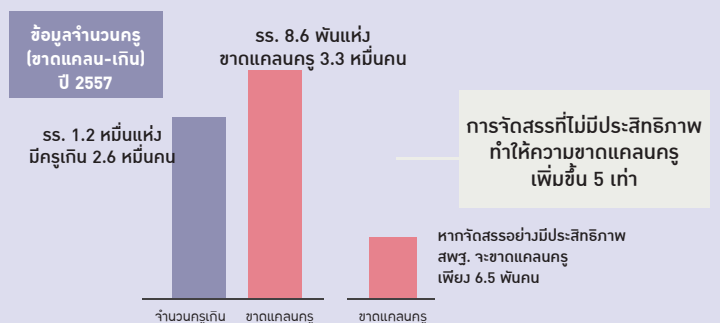
ที่มา: ฐานข้อมูลสารสนเทศแห่งชาติ ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เอกสารเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 2 ตุลาคม 2550 เรื่องการดำเนินการตามยุทธศาสตร์การปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ:ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

การเพิ่มจำนวนครูอย่างเดียวไม่อาจลดความขาดแคลนได้ กระทรวงศึกษาธิการควรปรับการจัดสรรครูให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย ในปี 2553 มีโรงเรียนสังกัด สพฐ. ทั้งหมด 3.1 หมื่นแห่ง แต่โรงเรียน 1.3 หมื่นแห่งขาดแคลนครูรวมกันประมาณ 6 หมื่นคนหรือร้อยละ 22 ของความต้องการทั้งหมด<sup>3</sup> ในขณะที่โรงเรียนอีก 1 หมื่นแห่งกลับมีครูเกินรวมกัน 2.1 หมื่นคน การจัดสรรที่ไม่มีประสิทธิภาพทำให้ความขาดแคลนครูเพิ่มขึ้น 1.5 เท่าของการขาดแคลนที่แท้จริง (ภาพที่ 11-1) และในปี 2557 โรงเรียน 8.6 หมื่นแห่งขาดแคลนครูกว่า 3 หมื่นคน ขณะที่โรงเรียนอีก 1.2 หมื่นแห่งกลับมีจำนวนครูเกินถึง 2.6 หมื่นคน<sup>4</sup> การจัดสรรที่ไม่มีประสิทธิภาพทำให้ความขาดแคลนครูเพิ่มขึ้นถึง 5 เท่า (ภาพที่ 11-2)

ภาพที่ 11-1 แสดงสภาพการจัดสรรครูที่ไม่มีประสิทธิภาพระหว่างโรงเรียนในปี 2553



ภาพที่ 11-2 แสดงสภาพการจัดสรรครูที่ไม่มีประสิทธิภาพระหว่างเขตพื้นที่การศึกษาในปี 2557



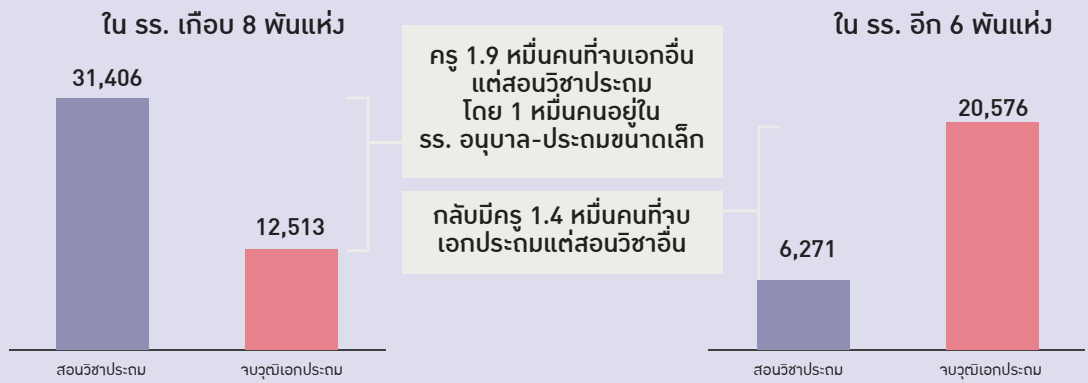
ที่มา: กลุ่มสารสนเทศ สำนักงานนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.), คำถามโดยผู้วิจัย

ที่มา: สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลและนิติการ (สพร.) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) หมายเหตุ: ไม่นับรวมโรงเรียน 221 แห่งที่ไม่มีนักเรียน ซึ่งบางแห่งยังมีครูอยู่ ณ วันที่ 10 มิ.ย. 2557 และไม่นับรวมโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์

ปัจจุบัน การจัดสรรครูเป็นไปตามความสมัครใจของครูมากกว่าความต้องการของนักเรียน สำนักงาน ก.ค.ศ. กำหนดสูตรจำนวนครูที่เหมาะสมในโรงเรียนตามจำนวนนักเรียนและกำหนดกติกาการจัดสรรครู โดยให้คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) เขตพื้นที่การศึกษาดูแลบริหารจัดการภายในเขต รวมถึงการย้ายครูระหว่างโรงเรียน อย่างไรก็ตาม อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่บางแห่งจะย้ายครูก็ต่อเมื่อครูยินยอม ผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษาบางแห่งให้สัมภาษณ์ว่า ยังไม่มีการกำหนดขั้นตอนในการเลือกครูที่ควรถูกโอนย้าย เมื่อไม่มีครูยินยอมโอนย้ายโดยสมัครใจ โรงเรียนที่ขาดแคลนครูก็ไม่สามารถบรรจุข้าราชการครูเพิ่มได้เพราะได้รับงบประมาณตามจำนวนบุคลากรที่เป็นข้าราชการครู ไม่ใช่ตามจำนวนนักเรียน

ในบางกรณี โรงเรียนต้องการครูที่มีความถนัดในวิชาหนึ่ง แต่ครูที่ยื่นขอย้ายมีความถนัดในวิชาอื่น โรงเรียนก็ต้องจ่ายอัตรารับครูคนดังกล่าว เพราะโรงเรียนจะมีจำนวนครูเพิ่มขึ้น แม้ไม่ตรงกับความต้องการ ในปี 2557 โรงเรียนอนุบาลและประถมศึกษากว่า 8 พันแห่งต้องการครูที่สามารถสอนได้หลายวิชาหรือจบวิชาเอกประถมศึกษา แต่ปัจจุบันกลับมีครู 1.9 หมื่นคนที่จบศึกษาศาสตร์วิชาเอกด้านอื่นสอนวิชาประถมศึกษา (สอนทุกวิชา) ขณะที่โรงเรียนอนุบาล-ประถมศึกษาอีก 6 พันแห่ง กลับมีครูจบวิชาเอกประถมศึกษา 1.4 หมื่นคนสอนเพียงวิชาเดียวหรือไม่ก็วิชา (ดูภาพที่ 12)

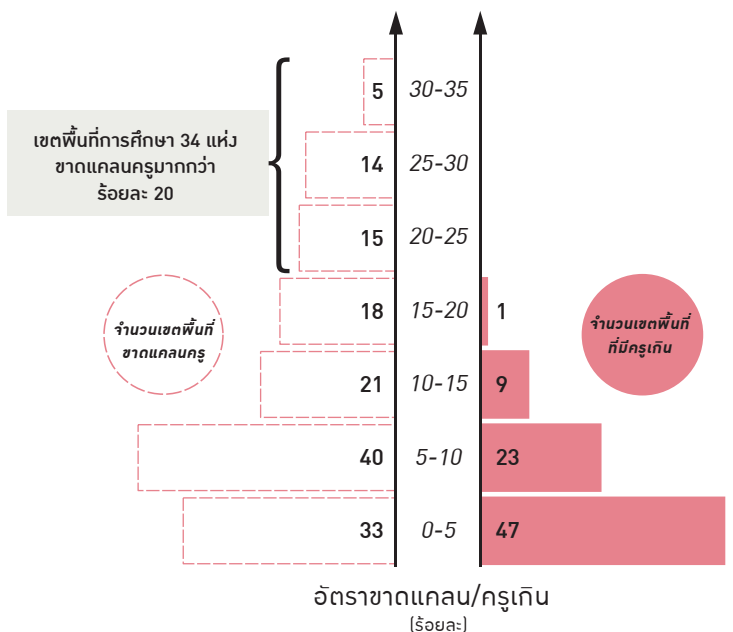
ภาพที่ 12 ความไม่สอดคล้องระหว่างจำนวนครูที่สอนวิชาประถม (สอนทุกวิชา) และจำนวนครูมีวุฒิเอกการสอนประถมในโรงเรียนอนุบาลและประถม



ที่มา: ข้อมูลจากสำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลและนิติการ (สพร.) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.)

ภาพที่ 13 แสดงอัตราขาดแคลนครูและอัตราครูเกินในเขตพื้นที่การศึกษา 225 แห่งในปี 2557

การจัดสรรครูให้เหมาะสมควรต้องสามารถโอนย้ายครูระหว่างเขตพื้นที่ได้ด้วย จากภาพที่ 13 ในปี 2557 เขตพื้นที่ 145 แห่งต้องการครูเพิ่มอีก 4.4 หมื่นคนเพื่อให้เพียงพอับความต้องการของโรงเรียนในพื้นที่ และเขตพื้นที่ 34 แห่งขาดแคลนครูมากกว่าร้อยละ 20 ในขณะที่เขตพื้นที่อีก 80 แห่งมีจำนวนครูเกินความต้องการรวมกันเกือบ 7 พันคน เพราะไม่มีกลไกโอนย้ายครูข้ามพื้นที่ได้ ครูจะย้ายระหว่างเขตพื้นที่ได้ก็ต่อเมื่อ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่ทั้งสองแห่งยินยอมเท่านั้น ทำให้ สพฐ. ไม่มีอำนาจจัดสรรครูระหว่างเขตพื้นที่ ยกเว้นการบรรจุครูใหม่ทดแทนการเกษียณ แต่ที่ผ่านมา สพฐ. จัดสรรครูได้น้อยเพราะบรรจุครูใหม่ได้ไม่พอทดแทนการเกษียณ



ที่มา: ระบบทะเบียนประวัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ระบบ CMSS) สำนักงาน ก.ค.ศ. ข้อมูล ณ วันที่ 10 เมษายน 2557

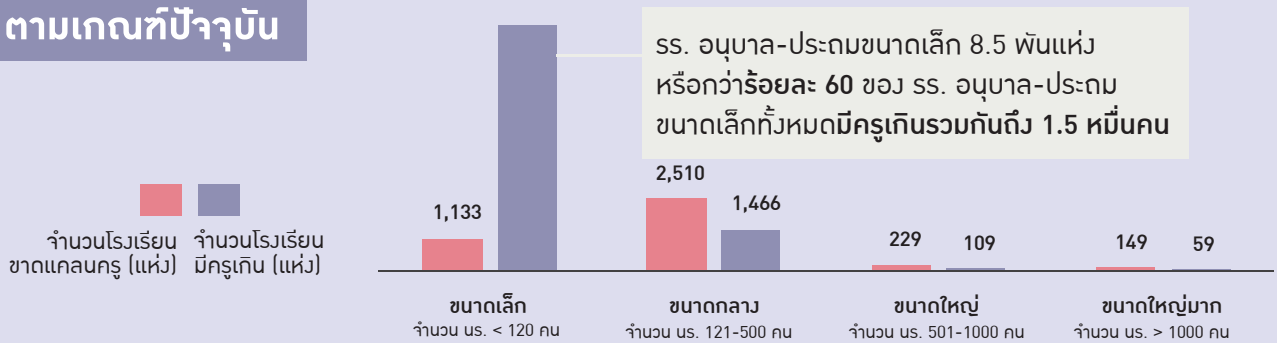
ปัญหาอีกประการคือ สูตรจัดสรรจำนวนครูที่เหมาะสมในโรงเรียนน่าจะยังไม่สอดคล้องกับภาระงาน เพราะกำหนดว่าโรงเรียนอนุบาล-ประถมศึกษาควรมีครู 1 คนต่อนักเรียน 25 คน ส่วนโรงเรียนขนาดเล็กควรมีครู 1 คนต่อนักเรียน 20 คน เมื่อพิจารณาตามเกณฑ์นี้ พบว่าในปีการศึกษา 2557 โรงเรียนอนุบาล-ประถมศึกษาขนาดเล็กประมาณ 1 พันแห่งมีจำนวนครูไม่ถึงเกณฑ์ โดยขาดแคลนครูรวมกัน 1.2 พันคน แต่ รร. ขนาดเล็กอีก 8.5 พันแห่งมีครูเกิน 1.5 หมื่นคน ในขณะที่มีปัญหาขาดแคลนครูในโรงเรียนขนาดกลาง โดยมีโรงเรียนขนาดกลางถึง 2.5 พันแห่งขาดแคลนครูรวมกัน 4 พันคน (ดูภาพที่ 14)

ในสภาพความเป็นจริง แม้โรงเรียนขนาดเล็กจะมีนักเรียนน้อย แต่มีห้องเรียนเฉลี่ย 8 ห้องต่อโรงเรียน ขณะที่ครูเฉลี่ยประมาณ 5 คน จึงทำให้เกิดภาวะครูไม่ครบชั้นเรียนหรือครู 1 คนต้องดูแลมากกว่า 1 ห้องเรียน เมื่อลองปรับโดยใช้เกณฑ์ว่าโรงเรียนควรมีครูอย่างน้อย 1 คนต่อ 1 ห้องเรียน จะพบว่าโรงเรียนอนุบาล-ประถมศึกษาขนาดเล็ก 1.2 หมื่นแห่ง ขาดแคลนครูรวมกันถึง 4.3 หมื่นคน (ดูภาพที่ 14)

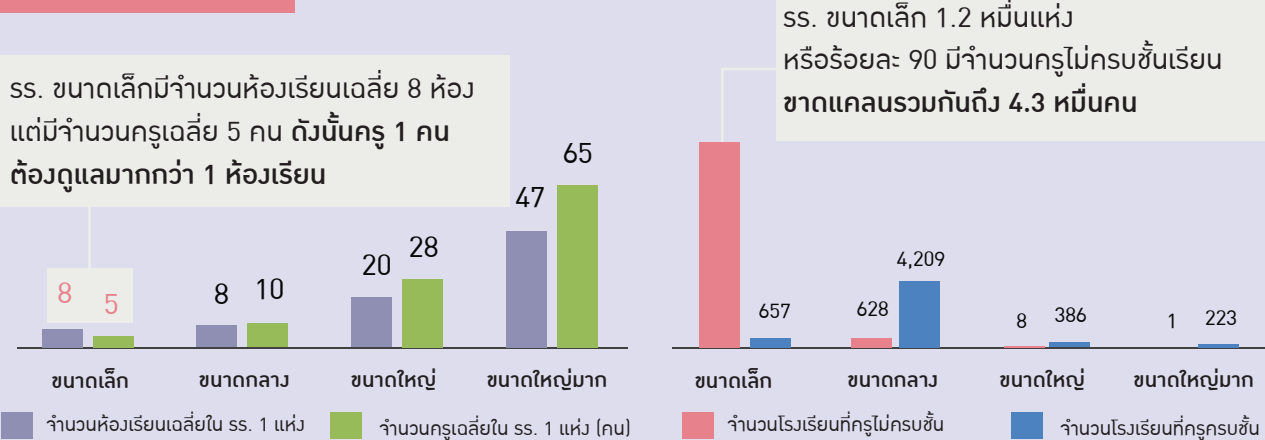
นอกจากนี้ ภาครัฐยังไม่ได้สร้างขวัญกำลังใจให้แก่ครูในพื้นที่ห่างไกล เช่น ครูได้รับเบี้ยกักตารเพียง 1,000 บาทต่อเดือน<sup>5</sup> การได้ย้ายไปโรงเรียนในเมืองหรือในภูมิภาคน่าจึงเปรียบเสมือนเป็นรางวัลแก่ครูกระทรวงศึกษาธิการเคยโอนย้ายครูออกจากโรงเรียนที่ขาดแคลนครูไปโรงเรียนในพื้นที่อื่น เช่น โครงการครูคืนถิ่นในปี 2554 ซึ่งทำให้โรงเรียนบางแห่งขาดแคลนมากขึ้น<sup>6</sup>

ภาพที่ 14 จำนวนโรงเรียนอนุบาลและประถมที่ขาดแคลนครูและจำนวนครูขาดแคลนตามเกณฑ์ปัจจุบันของกระทรวงศึกษาธิการ และตามสภาพจริงเมื่อพิจารณาจากจำนวนห้องเรียน ในปี 2557

### ตามเกณฑ์ปัจจุบัน



### แต่ในสภาพจริง



ที่มา: ข้อมูลจากสำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลและนิติการ (สพร.) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.), คำนวณโดยผู้วิจัย

## การจัดสรรครูให้เพียงพอกับความต้องการของนักเรียน จึงควรปรับตามแนวทางต่อไปนี้

1. การจัดสรรทรัพยากรเพื่อจ้างครูควรปรับให้เป็นไปตามสูตรจำนวนครูที่เหมาะสมของ ก.ค.ศ. เช่น ให้โรงเรียนทุกแห่งจ้างครูได้ตามจำนวนที่คำนวณจากสูตรของ ก.ค.ศ. ซึ่งปัจจุบันใช้จำนวนนักเรียนเป็นหลัก โดยโรงเรียนจะได้รับงบบุคลากรเพื่อจ่ายค่าตอบแทนเฉพาะจำนวนครูตามสูตรเท่านั้น ในกรณีที่มีครูเกิน โรงเรียนต้องหาทรัพยากรเพิ่มเติมเพื่อจ่ายค่าตอบแทนหรือให้ครูบางคนย้ายออกไปโรงเรียนอื่น ในกรณีที่ขาดครู โรงเรียนจะมีทรัพยากรเหลือเพื่อจ้างครูจากโรงเรียนอื่นหรือรับครูใหม่ โดยควรมีอิสระในการเลือกครู เพื่อให้ได้ครูที่มีคุณสมบัติและความถนัดตรงกับความต้องการ

การจัดสรรทรัพยากรตามสูตรนี้จะช่วยให้กระบวนการคัดเลือกและบรรจุครูใหม่รวดเร็วขึ้นด้วย โดยโรงเรียนสามารถเริ่มกระบวนการคัดเลือกและเรียกบรรจุได้ทันที หลังครูเกษียณออกไปหรืออาจวางแผนและเริ่มกระบวนการคัดเลือกได้ก่อนมีครูเกษียณออก (ดูกล่องที่ 3)

การจัดสรรครูตามแนวทางข้างต้นจะทำให้ทรัพยากรของรัฐสอดคล้องกับจำนวนนักเรียนหรือเป็น “การเงินฝั่งอุปสงค์” (demand-side financing) มากขึ้น ซึ่งช่วยให้โรงเรียนมีอิสระในการจัดการศึกษามากขึ้นและมีความรับผิดชอบต่อผลการเรียนของนักเรียน และทำให้เกิดความโปร่งใสในการจัดสรรทรัพยากรด้วย (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในกล่องที่ 4 และ 5)

2. เนื่องจากระบบการจัดสรรครูข้างต้นไม่สอดคล้องกับระบบข้าราชการครูในปัจจุบัน จึงควรพิจารณาปรับกฎระเบียบให้ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ การศึกษาและ สพฐ. สามารถย้ายครูจากโรงเรียนที่มีครูมากเกินไปยังโรงเรียนที่ขาดครูได้ตามแนวทางข้างต้น โดยโรงเรียนควรมีส่วนร่วมในการคัดเลือกครูที่จะย้ายออกและเข้าด้วย

นอกจากนี้ ควรเปิดเผยข้อมูลจำนวนครูที่ขาดแคลนหรือเกินในแต่ละโรงเรียนและเขตพื้นที่ เพื่อให้ผู้ปกครองและชุมชนได้ติดตามการบริหาร

3. หากไม่สามารถปรับระบบการจัดสรรข้าราชการครูปัจจุบันให้เป็นไปตามแนวทางข้างต้นได้ อาจพิจารณาจ้างงานครูรุ่นใหม่เป็นพนักงาน โดยโรงเรียนเป็นผู้ตัดสินใจจ้าง ขณะที่ภาครัฐส่วนกลางยังเป็นผู้กำหนดบัญชีเงินเดือนและค่าตอบแทนอื่นของครู (ซึ่งเป็นรูปแบบของประเทศเนเธอร์แลนด์ดูรายละเอียดในกล่องที่ 4) นอกจากนี้ สัญญาจ้างงานควรต้องให้ความมั่นคงและความก้าวหน้าทางอาชีพแก่ครูด้วย (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในข้อเสนอที่ 3)

4. ควรพิจารณาปรับสูตรการจัดสรรจำนวนครู โดยคำนึงถึงภาระงานและสภาพความเป็นจริงมากขึ้น เช่น ปรับสูตรการจัดสรรให้สอดคล้องกับภาระงาน โดยคำนวณจากจำนวนห้องเรียน จำนวนนักเรียน จำนวนชั่วโมงการสอน การเตรียมการสอนและภาระงานธุรการ หรือในกรณีโรงเรียนเล็กบางแห่งที่ควบรวมกับโรงเรียนอื่นแล้ว นักเรียนจะเข้าไม่ถึงการศึกษา ควรจัดสรรจำนวนครูให้ครบตามจำนวนห้องเรียน

นอกจากนี้ ควรพิจารณาควบรวมโรงเรียนขนาดเล็กบางแห่ง ซึ่งจะช่วยลดความต้องการครูอันเกิดจากความไม่มีประสิทธิภาพ และช่วยให้มีทรัพยากรเพิ่มขึ้นสำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาในด้านอื่นๆ เช่น สื่อและอุปกรณ์การเรียนการสอน แต่ทั้งนี้การควบรวมต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อนักเรียนในการเข้าถึงการศึกษา

5. ควรปรับเพิ่มค่าตอบแทนและสวัสดิการต่างๆ ให้ครูที่สอนในพื้นที่ห่างไกลหรือทุรกันดาร เพื่อสร้างขวัญและกำลังใจให้ครู รวมทั้งดึงดูดครูรุ่นใหม่ที่มีความสามารถเข้าสู่พื้นที่ดังกล่าวด้วย

นอกจากนี้ ควรพิจารณาให้ทุนการศึกษาเพื่อดึงดูดคนเก่งในพื้นที่เข้าสู่การเรียนครู ดังที่กล่าวมาแล้ว

ระบบการศึกษาที่มีการจัดสรรทรัพยากร 2 แนวทางหลัก

**แนวทางแรก** การเงินฝั่งอุปทานจะจัดสรรให้ตามรายการค่าใช้จ่าย (Supply-side financing) เช่น โรงเรียนได้รับงบบุคลากรตามจำนวนครูที่มี งบประมาณในการโครงการพิเศษต่างๆ และงบลงทุน ซึ่งไม่จำเป็นต้องสัมพันธ์กับจำนวนนักเรียน

**แนวทางที่สอง** การเงินฝั่งอุปสงค์จะจัดสรรตามจำนวนนักเรียน (Demand-side financing) เช่น โรงเรียนได้รับงบเงินอุดหนุนรายบุคคลตามจำนวนนักเรียนที่เข้าเรียน

**รูปแบบของการเงินฝั่งอุปสงค์**

การเงินฝั่งอุปสงค์อาจทำได้โดยจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวนักเรียนที่ครอบคลุมถึงต้นทุนบุคลากรและการดำเนินการทั้งหมด โรงเรียนจะได้รับทรัพยากรทั้งหมดเป็นเงินและสามารถตัดสินใจกำหนดจำนวนที่ครูที่จ้างรวมทั้งกำหนดบัญชีเงินเดือนได้เอง การกำหนดมูลค่าเงินอุดหนุนรายหัวนี้อาจใช้สูตรการคำนวณต้นทุนต่อหัวที่เพียงพอสำหรับการจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ โดยคำนึงถึงผลการเรียนขั้นต่ำของนักเรียน ฐานะทางครอบครัวของนักเรียน และสภาพของโรงเรียน เช่น นักเรียนยากจนต้องการทรัพยากรมากกว่านักเรียนฐานะดีเพื่อบรรลุผลการเรียนในระดับเดียวกัน โรงเรียนที่มีนักเรียนยากจนจำนวนมากก็จะได้รับเงินอุดหนุนรายหัวสูงกว่าโรงเรียนอื่น

อีกรูปแบบซึ่งใช้ในประเทศเนเธอร์แลนด์ คือ ให้เงินอุดหนุนรายหัวที่ครอบคลุมเฉพาะค่าใช้จ่ายดำเนินงาน ไม่รวมงบบุคลากร และกำหนดสูตรจำนวนครูที่เหมาะสมกับจำนวนนักเรียน โดยโรงเรียนจะได้รับงบประมาณให้จ่ายค่าจ้างครูได้ตามจำนวนที่คำนวณโดยสูตร หากโรงเรียนต้องการจ้างครูจำนวนมากกว่านั้น ก็ต้องระดมทรัพยากรเอง ส่วนในกรณีที่ต้องการจำนวนครูน้อยกว่าที่คำนวณโดยสูตร โรงเรียนสามารถนำเอาตำแหน่งที่ว่างแกลงเป็นเงินงบประมาณเพื่อนำไปบริหารจัดการด้านอื่นได้ ในแนวทางนี้โรงเรียนยังใช้บัญชีเงินเดือนชาติจ่ายเงินเดือนตามขั้นและจ่ายค่าตอบแทนตามตำแหน่งที่ครูดำรงอยู่ตามจริง (Levacic 2006 และ Ladd and Fiske 2010)

การเปลี่ยนผ่านสู่การเงินฝั่งอุปสงค์ของระบบการศึกษาไทยน่าจะเริ่มต้นใช้รูปแบบที่ใช้ในเนเธอร์แลนด์ก่อนรูปแบบแรก เพราะปัจจุบันระบบการศึกษาไทยใช้บัญชีเงินเดือนชาติซึ่งเงินเดือนแรกเริ่มต่ำกว่าเงินเดือนขั้นสูงสุดมาก (ครูไทยใช้เวลาประมาณ 30 ปีในการเลื่อนเงินเดือนถึงขั้นสูงสุด ขณะที่ครูในประเทศอังกฤษใช้เวลาประมาณ 6 ปีหลังจากนั้นเงินเดือนจะขึ้นตามผลงานมากกว่าประสิทธิภาพ (Levacic 2006)) ถ้าปรับให้การจัดสรรทรัพยากรทั้งหมดเป็นเงินอุดหนุนรายหัวเฉลี่ยที่ครอบคลุมงบบุคลากรด้วย ขณะที่โรงเรียนยังต้องจ่ายเงินเดือนครูตามบัญชีเงินเดือนชาติเหมือนเดิม อาจทำให้โรงเรียนบางแห่งที่มีครูประสิทธิภาพสูงจำนวนมากมีงบประมาณไม่เพียงพอเพราะมีต้นทุนเงินเดือนสูง

ในอนาคตเมื่อระบบการศึกษาไทยจ้างพนักงานครูจำนวนมากขึ้น พร้อมทั้งมีการจัดสรรครูประสิทธิภาพสูงไม่ให้เกิดกระจุกตัวในโรงเรียนบางแห่ง ก็อาจพิจารณาปรับมาใช้การจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวเป็นเงินทั้งหมดและให้อิสระกับโรงเรียนมากขึ้นในการกำหนดจำนวนการจ้างครูและเงินเดือน

**ข้อดีของการเงินฝั่งอุปสงค์**

นอกจากเป็นการเพิ่มอิสระในการบริหารจัดการศึกษาแก่โรงเรียนแล้ว การอุดหนุนฝั่งอุปสงค์ยังมีข้อดีที่จะช่วยเพิ่มทางเลือกและสร้างความรับผิดชอบต่อผลการเรียนของนักเรียน หากโรงเรียนไม่ปรับปรุงคุณภาพ นักเรียนจะย้ายออก โรงเรียนจะสูญเสียงบประมาณ ดังนั้นโรงเรียนจะพยายามพัฒนาคุณภาพเพื่อดึงดูดเด็กนักเรียนและเงินงบประมาณ ซึ่งงานวิจัยเชิงประจักษ์พบว่าการเงินฝั่งอุปสงค์ส่งผลดีต่อผลการเรียนของนักเรียนทั้งในประเทศเนเธอร์แลนด์ สวีเดนและชิลี (Gallegos 2006, Patrinos 2012 และ Bohlmark และ Lindahl 2012) ขณะที่ในระบบการอุดหนุนฝั่งอุปทาน โรงเรียนคุณภาพแย่งยังได้รับการอุดหนุน แม้ว่าพ่อแม่ผู้ปกครองจะย้ายนักเรียนออกไปเรียนในโรงเรียนอื่น ทำให้โรงเรียนไม่ต้องปรับปรุงคุณภาพ

## กล่องที่ 5

# การเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณการศึกษาไทย สู่การเงินผังอุปสงค์ ผ่านการจัดสรรงบบุคลากร และการจ้างงานครูใหม่ในช่วงการเกษียณ

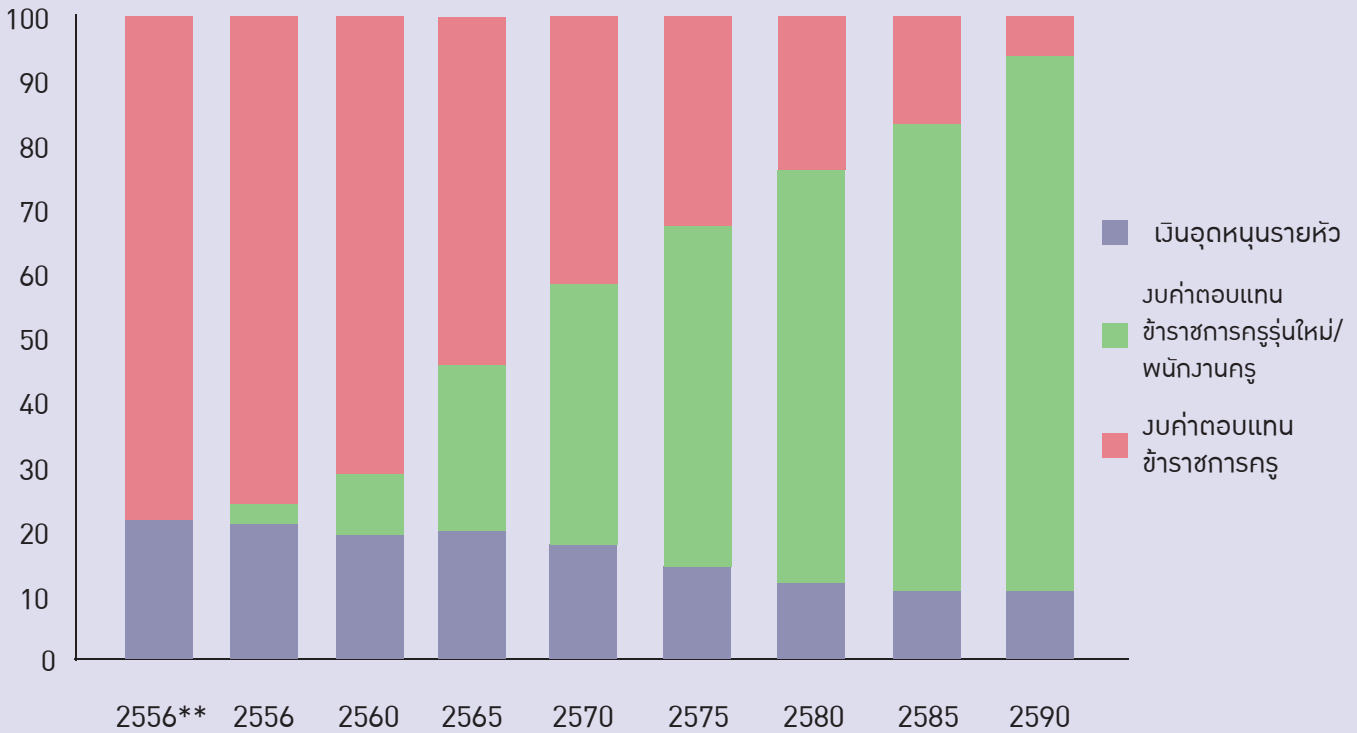
ตามเอกสารงบประมาณปี 2556 งบประมาณ สพฐ. แบ่งเป็นเงินอุดหนุน ผังอุปทานร้อยละ 86 โดยมีงบบุคลากรถึงร้อยละ 70 ที่เหลือเป็นงบดำเนินงาน และงบลงทุน อีกร้อยละ 14 เป็นเงินอุดหนุนรายหัวหรือการเงินผังอุปสงค์\* ที่ผ่านมา แม้จะมีความพยายามเปลี่ยนการจัดสรรให้เป็นการเงินผังอุปสงค์ แต่ก็ทำได้ยาก เพราะติดกฎระเบียบข้าราชการที่ไม่ได้จัดสรรตามจำนวนนักเรียน (Levacic 2006)

ในช่วงการเกษียณอายุราชการและการทดแทนครูจำนวนมากนี้ จึงเป็นโอกาสที่จะเปลี่ยนการจัดสรรให้เป็นการเงินผังอุปสงค์ โดยให้โรงเรียน

จ้างงานครูใหม่ได้ตามสูตรที่อิงกับจำนวนนักเรียน พร้อมทั้งปรับระบบการจัดสรรข้าราชการครูรุ่นใหม่ให้เป็นไปตามสูตรหรือจ้างงานครูรุ่นใหม่เป็นพนักงานจากภาพที่ 15 จะเห็นได้ว่าหากดำเนินการตามแนวทางนี้ตั้งแต่ปี 2556 เมื่อถึงปี 2565 การจัดสรรทรัพยากรแบบอุปสงค์จะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 46 โดยเป็นเงินอุดหนุนรายหัวร้อยละ 20 และงบข้าราชการครูรุ่นใหม่หรือพนักงานครูอีกร้อยละ 26 จากเดิมที่การอุดหนุนผังอุปสงค์มีเพียงร้อยละ 22 ในปี 2556 และเมื่อถึงปี 2590 การจัดสรรทรัพยากรแบบอุปสงค์จะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 94 โดยแบ่งเป็นงบข้าราชการครูรุ่นใหม่หรือพนักงานครูร้อยละ 83 และเงินอุดหนุนรายหัวร้อยละ 11\*

ภาพที่ 15 สัดส่วนระหว่างงบค่าตอบแทนข้าราชการครู (การเงินผังอุปทาน)  
งบค่าตอบแทนข้าราชการครูรุ่นใหม่หรือพนักงานครูและงบอุดหนุนรายหัว (การเงินผังอุปสงค์)  
ในช่วงปี 2556-2590 ในกรณีที่มีการปรับระบบการจัดสรรหรือการจ้างงานครูรุ่นใหม่

หน่วย: ร้อยละ



\* การคาดการณ์นี้มีสมมติฐานว่าไม่มีการปรับเพิ่มเงินอุดหนุนรายหัวและไม่มีการปรับโครงสร้างเงินเดือนเพิ่มขึ้นตามเงินเพื่อ (ดูรายละเอียดในภาคผนวกที่ 1)

\*\*ทั้งนี้เอกสารงบประมาณปี 2556 งบเงินอุดหนุนรายหัวมีมูลค่าประมาณ 4.1 หมื่นล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 14 ของงบประมาณ สพฐ. ทั้งหมด แต่หากนับเฉพาะงบประมาณสำหรับการจัดการศึกษาระดับอนุบาลจนถึงมัธยมศึกษา ไม่นับรวมโครงการพิเศษต่างๆ เช่น โครงการคอมพิวเตอร์พกพาหรือโครงการพัฒนาโรงเรียนสู่มาตรฐาน

งบเงินอุดหนุนรายหัว มีสัดส่วนเป็นร้อยละ 15 ของงบทั้งหมด อย่างไรก็ตาม งบประมาณในเอกสารงบประมาณจะรวมทั้งค่าตอบแทนของทั้งครูในโรงเรียนและบุคลากรอื่นในเขตพื้นที่การศึกษาและในส่วนกลางด้วยการวิเคราะห์เรื่องการเปลี่ยนผ่านสู่การเงินผังอุปสงค์ในช่วงการเกษียณชานใหญ่ข้างต้น จึงใช้ข้อมูลจากรายงานต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตปีงบประมาณ 2556 ของ สพฐ.ซึ่งแยกงบบุคลากรในโรงเรียนไว้

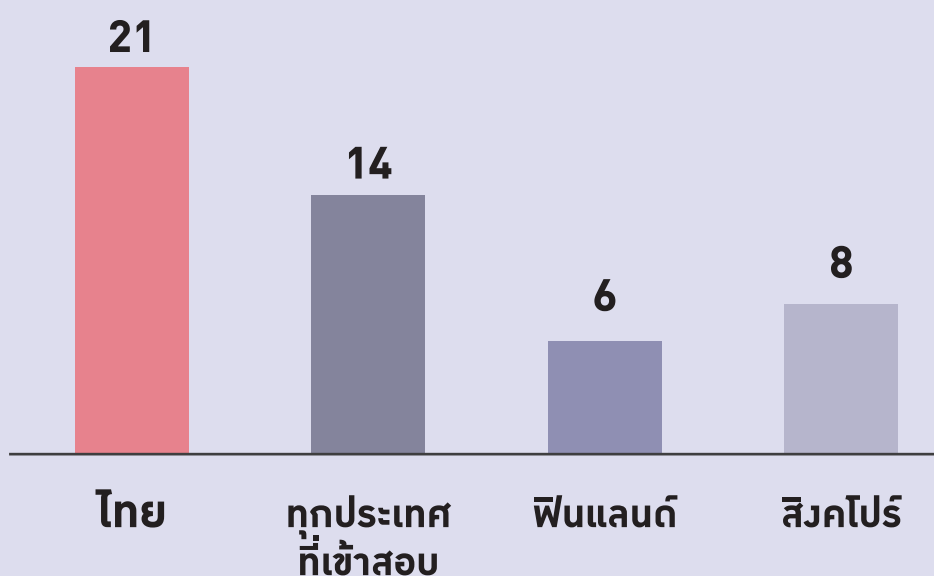
## ข้อเสนอที่ 3 ปรับปรุงสภาพการทำงานและสัญญาการทำงาน เพื่อสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพการสอนและสร้างขวัญกำลังใจให้กับครูที่รับผิดชอบต่อผลการเรียนของนักเรียน

เมื่อคัดเลือกครูที่มีความสามารถสูงและมีคุณสมบัติตรงตามความต้องการของโรงเรียนได้ในจำนวนที่เพียงพอแล้ว ควรสนับสนุนให้ครูสามารถสอนได้อย่างเต็มที่ เรียนรู้ได้อย่างต่อเนื่อง และได้รับค่าตอบแทนอย่างเหมาะสม สามารถก้าวหน้าทางวิชาชีพตามผลงาน

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน ครูในโรงเรียนสังกัด สพฐ. มีภาระงานอื่นที่ไม่เกี่ยวกับการสอนมากเกินไป ผลการสำรวจปี 2557ของสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และพัฒนาคุณภาพเยาวชน (สสค.) พบว่าครูใช้เวลาทำงานที่ไม่ใช่การสอนถึง 84 วันจาก 200 วัน หรือร้อยละ 42 ของวันเปิดเทอมทั้งหมดในแต่ละปี<sup>7</sup> โดยส่วนใหญ่เป็นภาระงานจากการประเมินคุณภาพ การแข่งขันทางวิชาการและการอบรมภายนอก ซึ่งเน้นการบรรยาย โดยไม่มีการสนับสนุนให้ครูนำความรู้ไปใช้ปฏิบัติได้จริง

ผลการสำรวจในโครงการทดสอบนานาชาติ TIMSS 2011<sup>8</sup> พบว่ามีร้อยละ 21 ของนักเรียน ม. 2 ทั่วประเทศทำโจทย์เองหรือทำร่วมกับเพื่อน ในขณะที่ครูไปทำงานอย่างอื่น ในวิชาคณิตศาสตร์เกือบทุกชั้นเรียน ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงมากเมื่อเทียบกับประเทศอื่น (ภาพที่ 16)

ภาพที่ 16 แสดงจำนวนนักเรียน ม. 2 ที่ทำโจทย์เองหรือทำร่วมกับเพื่อน ขณะที่ครูทำงานอย่างอื่น ในเกือบทุกชั้นเรียนวิชาคณิตศาสตร์



### จำนวนนักเรียน (ร้อยละของนักเรียนทั้งหมด)

หมายเหตุ: โครงการทดสอบ TIMSS 2011 สุ่มตัวอย่างนักเรียน ม.2 ทุกสังกัดมาเข้าสอบ โดยให้กลุ่มตัวอย่างนี้มีความเป็นตัวแทนของประชากรนักเรียน ส่วนการสำรวจกิจกรรมการเรียนการสอนนี้สำรวจครูที่สอนกลุ่มนักเรียนตัวอย่าง โดยให้ครูรายงาน ที่มา: TIMSS 2011 ใน Mullis, Ina et al. (2012).

ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ สัญญาจ้างงานและการประเมินไม่สนับสนุนให้ครูพัฒนาการสอนและรับผิดชอบต่อผลการเรียนของนักเรียน ในปัจจุบัน ข้าราชการครูได้รับสัญญาจ้างงานตลอดชีวิต มีฐานเงินเดือนระหว่าง 15,000-70,000 บาทต่อเดือน และมีความก้าวหน้าทางอาชีพ โดยมีตำแหน่งวิทยฐานะที่บ่งบอกถึงระดับความรู้และความสามารถ ได้รับเงินวิทยฐานะตั้งแต่ 3,500-15,600 บาทต่อเดือน และได้รับค่าตอบแทนพิเศษเพิ่มอีกเท่าตัวหนึ่งของเงินวิทยฐานะเมื่อมีตำแหน่งครูเชี่ยวชาญหรือสูงกว่า (ภาพที่17 และดูรายละเอียดเกี่ยวกับตำแหน่งวิทยฐานะในกล่องที่ 4)

อย่างไรก็ตาม ความมั่นคง ค่าตอบแทนและความก้าวหน้าเหล่านี้ไม่ได้เชื่อมโยงกับการพัฒนาคุณภาพการสอนและผลงาน เช่น ในปัจจุบัน การประเมินเลื่อนขั้นเงินเดือนครูไม่ได้พิจารณาจากผลการเรียนของนักเรียน และการประเมินเพื่อเลื่อนวิทยฐานะเน้นพิจารณาผลงานทางวิชาการของครูมากกว่าผลการสอบมาตรฐานของนักเรียนที่สอน โดยผลงานวิชาการมีน้ำหนักประมาณร้อยละ 13 ของคะแนนการประเมินทั้งหมด ในขณะที่ผลการสอบมาตรฐานมีน้ำหนักเพียงร้อยละ 3.3 ของคะแนนทั้งหมด (ภาพที่ 18) ซึ่งทำให้ครูสนใจ



ภาพที่ 17 เปรียบเทียบระหว่างสัญญาจ้างงานข้าราชการในปัจจุบันและสัญญาจ้างงานครูอัตราจ้าง

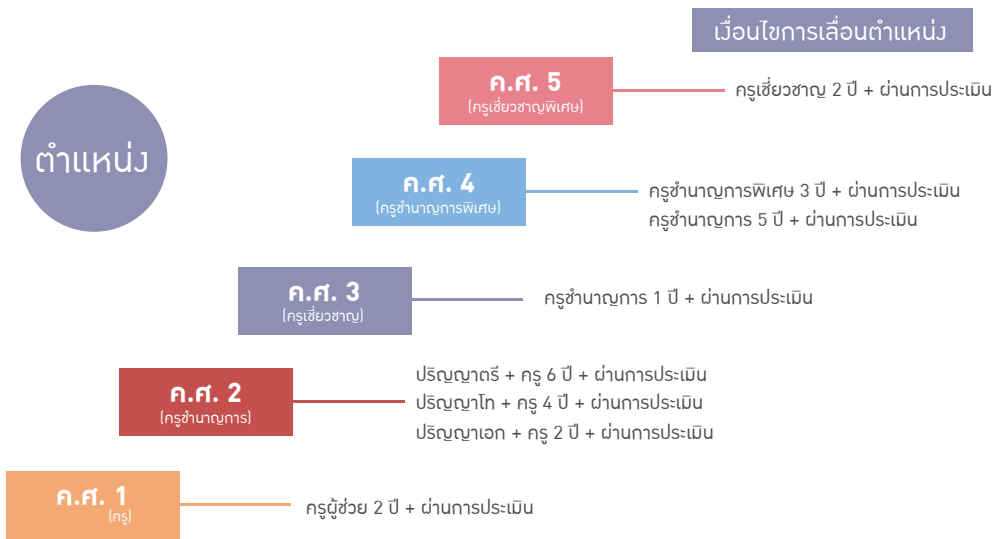
สัญญาจ้างงานข้าราชการ		สัญญาครูอัตราจ้าง	
ความมั่นคง	สัญญาตลอดชีวิต	ความมั่นคง	สัญญา 1 ปี
เงื่อนไขการยกเลิกการจ้างงาน	มีระเบียบข้อยกเว้น	เงื่อนไขการยกเลิกการจ้างงาน	ไม่มีข้อยกเว้น
ค่าตอบแทน		ค่าตอบแทน	
เงินเดือน	● 15,000-70,000 บาท	เงินเดือน	● 15,000 บาท
ค่าวิทยฐานะ	● 3,500-15,600 บาท	ค่าวิทยฐานะ	● ไม่มี
ค่าตอบแทนพิเศษ	● เพิ่มอีกเท่าตัวของเงินวิทยฐานะสำหรับตำแหน่งครูเชี่ยวชาญขึ้นไป	ค่าตอบแทนพิเศษ	● ไม่มี

ที่มา: รวบรวมจาก พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ร.ฎ. การปรับเงินเดือนขั้นต้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 หนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ว30/2555 วันที่ 4 ธันวาคม 2555 เรื่องการกำหนดอัตราเงินเดือนสำหรับคุณวุฒิที่ ก.ค.ศ. รับรอง และจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงศึกษาธิการและสถานศึกษา

กล่องที่ 4: ความก้าวหน้าทางอาชีพของข้าราชการครู

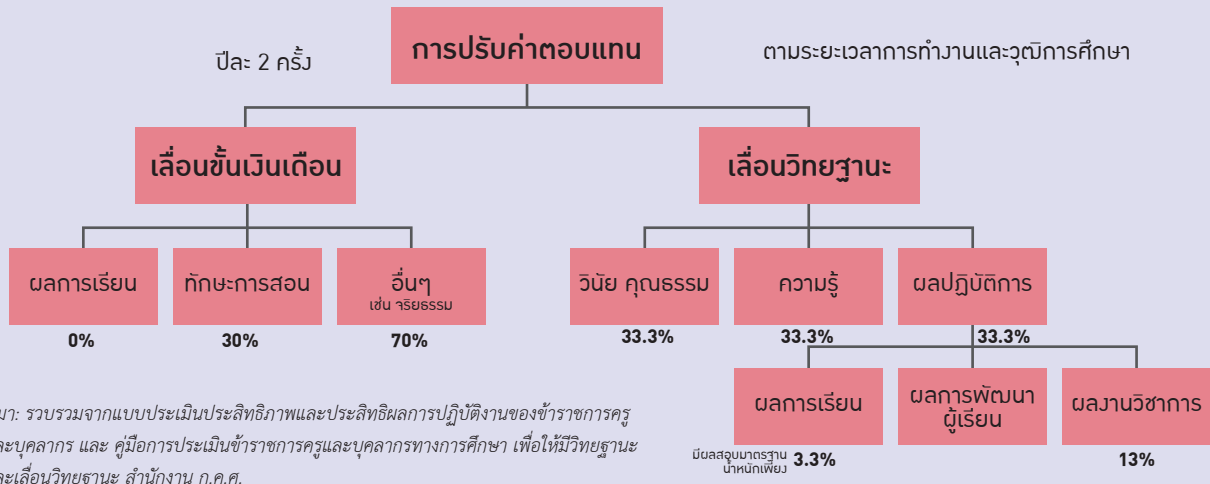
ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ข้าราชการครูจะมีความก้าวหน้าตามระดับวิทยฐานะซึ่งบ่งบอกถึงความรู้และความสามารถ โดยแบ่งเป็นตำแหน่งครูผู้ช่วย ครู (ค.ศ.1) ครูชำนาญการ (ค.ศ.2) ครูเชี่ยวชาญ (ค.ศ.3) ครูชำนาญการพิเศษ (ค.ศ.4) ครูเชี่ยวชาญพิเศษ (ค.ศ.5)

เมื่อได้รับบรรจุเป็นข้าราชการ ครูจะได้รับตำแหน่งครูผู้ช่วยและจะถูกประเมินอย่างเข้มข้นในช่วง 2 ปี หากผ่านการประเมิน จะได้รับเลื่อนตำแหน่ง ค.ศ.1 หลังจากนั้น การเลื่อนตำแหน่งจะมีเงื่อนไขด้านวุฒิการศึกษาและประสบการณ์ตามภาพด้านล่าง



เช่น ครูที่มีวุฒิปริญญาตรี ต้องดำรงตำแหน่ง ค.ศ.1 มาแล้วไม่น้อยกว่า 6 ปี จะสามารถขอเลื่อนตำแหน่งเป็น ค.ศ. 2 ได้ ขณะที่ครูที่มีวุฒิปริญญาโท ต้องดำรงตำแหน่ง ค.ศ. 1 มาอย่างน้อย 4 ปีแล้ว จึงจะสามารถขอเลื่อนตำแหน่งเป็น ค.ศ. 2 ได้

ภาพที่ 18 แสดงการประเมินผลเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือนและวิทยฐานะของข้าราชการครู



ทำงานผลงานวิชาการมากกว่า ส่วนการประเมินความสามารถและทักษะการสอนมักเน้นพิจารณาแผนการสอนมากกว่าสังเกตการสอนจริง ซึ่งไม่สามารถสะท้อนระดับความสามารถการสอนได้จริง และทำให้ครูไม่สามารถนำผลประเมินมาปรับปรุงการจัดการเรียนการสอนได้

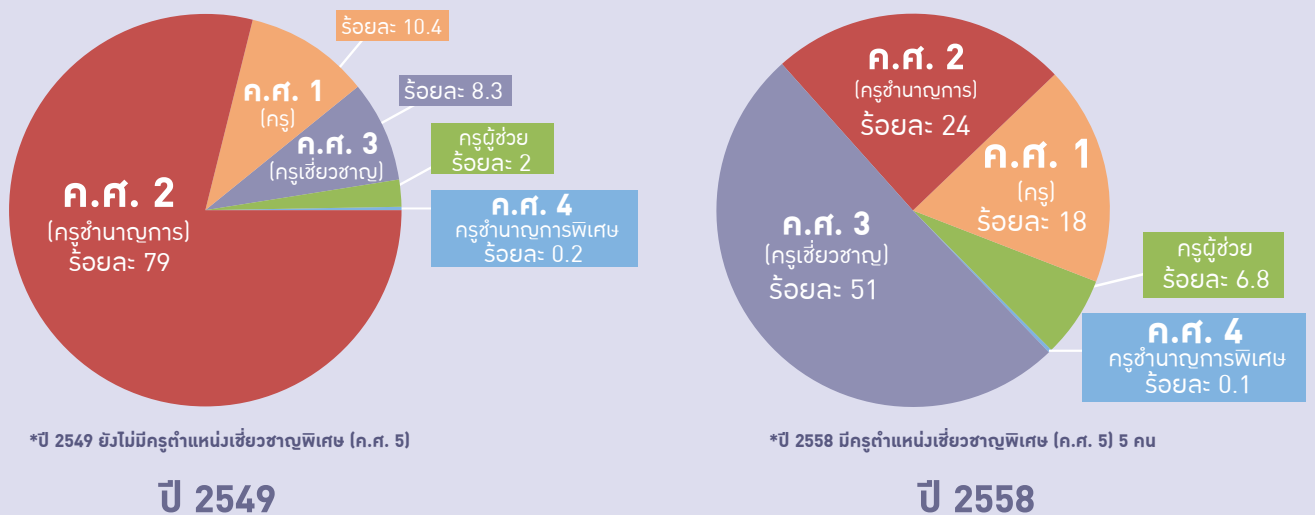
ผลของระบบในปัจจุบันคือ ครูได้รับการปรับขึ้นเงินเดือนและตำแหน่งวิทยฐานะอย่างต่อเนื่อง เช่น ในปี 2558 มีครูถึง 1.8 แสนคน หรือร้อยละ 50 ได้ตำแหน่งครูเชี่ยวชาญ ค.ศ. 3 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 8 ในปี 2549 ทั้งที่ผลการเรียนของนักเรียนในช่วงเวลาดังกล่าวไม่ได้ดีขึ้น (ภาพที่ 19)

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงและผู้บริหารโรงเรียนพบว่าครูบางคนมีคุณภาพการสอนตกต่ำอย่างต่อเนื่องและไม่ได้พยายามปรับปรุงการสอน แต่ก็ยากที่จะถูกยกเลิกการจ้างงาน ส่วนหนึ่งน่าจะเป็น

เพราะว่าหลักเกณฑ์การประเมินประสิทธิภาพการทำงานไม่ได้กำหนดวิธีและหลักฐานที่ใช้พิจารณาอย่างชัดเจน ทำให้ที่ผู้บริหารโรงเรียนซึ่งเป็นผู้ประเมินเกรงว่าจะถูกฟ้องร้อง หากตัดสินใจให้ยกเลิกการจ้างงานเนื่องจากคุณภาพการสอนตกต่ำ ขณะที่การประเมินให้ทุกคนผ่านจะไม่มีผลกระทบใดๆต่อตน<sup>9</sup>

ในขณะเดียวกัน ครูอัตราจ้าง<sup>10</sup> กลับไม่มีความมั่นคงและไม่มีความก้าวหน้าทางอาชีพ แม้บางคนมีความสามารถมากในการสอน กล่าวคือ ครูอัตราจ้างได้รับสัญญาเพียงปีเดียวและอาจไม่ได้รับการต่อสัญญา หากโรงเรียนไม่มีงบประมาณจ้างหรือผู้อำนวยการอาจไม่พอใจครูอัตราจ้างในบางด้านซึ่งไม่เกี่ยวกับคุณภาพการสอน ในปัจจุบันครูอัตราจ้างได้รับเงินเดือน 15,000 บาท และไม่มีการเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือเลื่อนตำแหน่งใดๆ แม้จะสามารถยกระดับผลการเรียนของนักเรียนได้ก็ตาม

ภาพที่ 19 จำนวนข้าราชการครูตามตำแหน่งวิทยฐานะ



ที่มา: กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน 2549, สถิติการศึกษา 2558 กลุ่มสารสนเทศ สำนักงานนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สพฐ.

**การพัฒนาคุณภาพการสอนและการสร้างความรับผิดชอบของครู ต่อผลการเรียนของนักเรียน จึงควรปรับปรุงสภาพการทำงานและ เปลี่ยนสัญญาจ้างงานของครูตามแนวทางต่อไปนี้**

1. ลดภาระงานของครูที่ไม่เกี่ยวกับการสอนลงและเพิ่มเวลาการพัฒนาคุณภาพการสอนนอกชั้นเรียน เช่น ในเมืองเชียงใหม่ ครูใหม่จะมีเวลา การพัฒนาตนเอง 240 ชั่วโมงต่อปี โดยมีทั้งการเรียนรู้อยู่ภายในและภายนอก โรงเรียน ในขณะที่ครูที่เลี้ยงจะได้รับภาระงานการสอนลดลงเพื่อมีเวลา ดูแลครูรุ่นน้อง (Jensen et al., 2012)

ดังนั้นภาครัฐควรพิจารณาปรับสูตรจำนวนครูที่เหมาะสม โดยคำนึง ถึงจำนวนนักเรียน ภาระงานสอน และเวลาสำหรับการพัฒนาตนเอง ของครูด้วย ในขณะที่เดียวกัน ควรให้เงินสนับสนุนการพัฒนาตนเองแก่ ครูโดยตรง เพื่อให้ครูสามารถเลือกวิธีการพัฒนาตนเอง แทนการให้ครู ออกไปอบรมภายนอกที่เน้นเพียงการบรรยายเป็นหลัก

2. เมื่อโรงเรียนได้รับจัดสรรทรัพยากรอย่างเพียงพอแล้ว ควรจ้างครู รุ่นใหม่ทุกคนด้วยสัญญาจ้างงานที่ให้ความมั่นคงและความก้าวหน้า ทางอาชีพ ซึ่งยึดตามความสามารถและผลงาน เช่น อาจจ้างครูรุ่นใหม่ ด้วยสัญญาจ้างระยะสั้น (2-4 ปี) ก่อน หากมีความสามารถและ ผลงานดี จึงจะได้รับแต่งตั้งเป็นข้าราชการ โดยยังมีเงื่อนไขว่าโรงเรียน และเขตพื้นที่การศึกษาสามารถพิจารณายกเลิกการจ้างงานได้ในกรณีที่ พิสูจน์ได้ว่าครูมีผลงานตกต่ำและไม่มีการพัฒนาการสอนอย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งกำหนดวิธีการประเมินและหลักฐานที่ใช้พิจารณาอย่างชัดเจน ซึ่งจะช่วยป้องกันมิให้ครูถูกยกเลิกการจ้างงานอย่างไม่เป็นธรรมด้วย

หากไม่สามารถปรับกฎระเบียบข้าราชการให้เป็นไปตามแนวทางข้างต้นได้ อาจพิจารณาจ้างครูใหม่ที่มีความสามารถเป็นพนักงาน โดยมีสัญญา ระยะยาวหรือตลอดชีวิต และมีเงื่อนไขการเลิกจ้างดังกล่าว

สัญญาจ้างพนักงานอาจทำให้ครูรุ่นใหม่รู้สึกว่าจะมีความมั่นคงและสถานะ ลดลง ดังนั้นจึงควรพิจารณากำหนดค่าตอบแทนและสวัสดิการต่างๆ ให้ ทัดเทียมหรือสูงกว่าข้าราชการเพื่อดึงดูดคนเก่งเข้าสู่วิชาชีพครู เช่น อาจ เพิ่มเงินเดือนให้สูงกว่าข้าราชการ และยังมีตำแหน่งวิทยฐานะพร้อมทั้ง ได้รับเงินวิทยฐานะและค่าตอบแทนพิเศษหรือโบนัส (ภาพที่ 20) รวมทั้ง อาจพิจารณาให้มีรางวัลยกย่องเกียรติแก่ครูสอนดี

นอกจากนี้ ควรพิจารณาให้การเพิ่มค่าตอบแทนต่างๆ ของข้าราชการครู รุ่นใหม่หรือพนักงานครูเชื่อมโยงกับระดับทักษะการสอนและผลงาน เช่น การเลื่อนขั้นเงินเดือนอาจให้เพิ่มขึ้นตามประสบการณ์การทำงาน และภาระงานของครู การเลื่อนวิทยฐานะควรพิจารณาทักษะการสอน โดยการสังเกตการสอนจริงและพิจารณาพัฒนาการต่างๆ ที่เกิดขึ้นจริง ของนักเรียน และควรมีการประเมินคงสภาพวิทยฐานะเพื่อให้ครูพัฒนา การสอนอย่างต่อเนื่อง ส่วนการให้โบนัสพิเศษควรพิจารณาจากพัฒนาการ ผลการเรียนของนักเรียน โดยใช้การประเมินผลงานแบบกลุ่มเพื่อให้ครู ร่วมกันพัฒนาการเรียนรู้นักเรียน<sup>11</sup> (ภาพที่ 21)

ทั้งนี้ หากผู้อำนวยการสถานศึกษามีส่วนตัดสินใจในการประเมินผลงาน เพื่อตัดสินใจจ้างงาน เพิ่มค่าตอบแทนและเลิกจ้าง ก็ควรถูกประเมินผลงาน โดยพิจารณาจากผลการเรียนของนักเรียนด้วย เพื่อรับผิดชอบต่อการตัดสินใจ<sup>12</sup>

3. ควรให้ครูวิทยฐานะสูงมีหน้าที่ดูแลครูรุ่นน้อง เช่น ช่วยวางแผน ประเมิน และให้คำแนะนำด้านการพัฒนาการเรียนการสอนแก่กลุ่มครูรุ่นน้องซึ่ง น่าจะส่งเสริมการสร้างชุมชนการเรียนรู้ขึ้นภายในโรงเรียน (ดูตัวอย่าง การสร้างความก้าวหน้าทางอาชีพในประเทศสิงคโปร์ ในกล่องที่ 5)

ภาพที่ 20 เปรียบเทียบระหว่างสัญญาจ้างงานข้าราชการในปัจจุบันและสัญญาจ้างข้าราชการใหม่หรือพนักงานครูตามข้อเสนอ

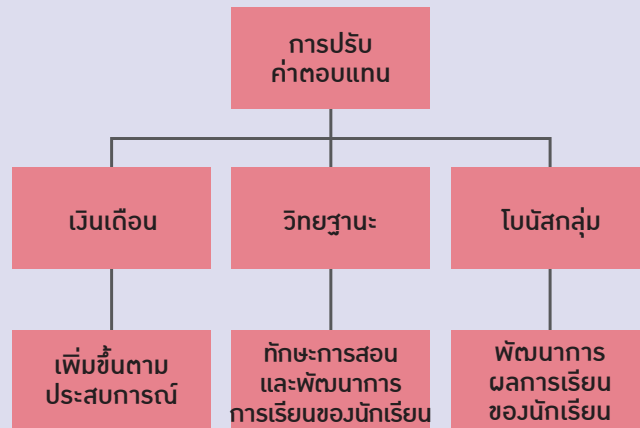
**สัญญาจ้างงานข้าราชการในปัจจุบัน**

ความมั่นคง	สัญญาตลอดชีวิต
เงื่อนไขการยกเลิก การจ้างงาน	มีระเบียบร้ายแรง
ค่าตอบแทน	
เงินเดือน	● 15,000-70,000 บาท
ค่าวิทยฐานะ	● 3,500-15,600 บาท
ค่าตอบแทนพิเศษ	● เพิ่มอีกเท่าตัวของเงินวิทยฐานะ- สำหรับตำแหน่งครูเชี่ยวชาญขึ้นไป

**สัญญาจ้างข้าราชการใหม่หรือพนักงานครูตามข้อเสนอ**

ความมั่นคง	สัญญาตลอดชีวิต
เงื่อนไขการยกเลิก การจ้างงาน	● ผลงานตกต่ำและไม่ปรับ การสอนอย่างต่อเนื่อง
ค่าตอบแทน	
เงินเดือน	● กัดเทียมหรือมากกว่าเงินเดือน ของข้าราชการปัจจุบัน
ค่าวิทยฐานะ	● 3,500-15,600 บาท
โบนัสสำหรับผลงานกลุ่ม	● เพิ่มอีกเท่าตัวของเงินวิทยฐานะ-
เงินส่วนเพิ่ม	● สำหรับครูสาขาขาดแคลน และพื้นที่ยากลำบาก

ภาพที่ 21 ตัวอย่างระบบผลตอบแทนใหม่ของพนักงานครูและเกณฑ์การประเมินผลเพื่อเลื่อนค่าตอบแทนต่างๆ



ควรวัดความรู้และทักษะจริงมากกว่าการตรวจเอกสารอย่างเดียว เช่น สังเกตการสอนในห้องเรียน

ที่มา: ผู้วิจัย

### กล่องที่ 5: การสร้างความก้าวหน้าทางอาชีพครูในประเทศสิงคโปร์

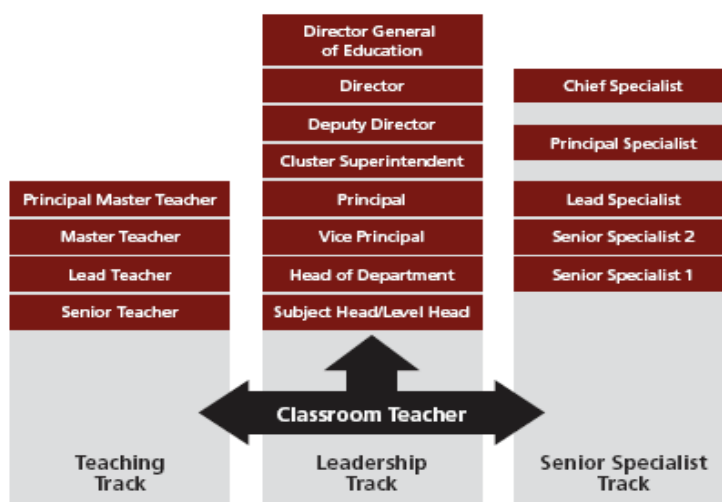
ระบบการศึกษาสิงคโปร์เป็นตัวอย่างที่ดีของการออกแบบความก้าวหน้าเพื่อสนับสนุนการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ในสิงคโปร์ ครูมีเส้นทางความก้าวหน้า 3 สาย ได้แก่ สายการสอน สายการบริหาร และสายผู้เชี่ยวชาญ เฉพาะด้านขึ้นอยู่กับความถนัดของครูแต่ละคน โดยการเลื่อนตำแหน่งในแต่ละสายจะขึ้นกับความสามารถและผลงาน (ภาพที่ 22)

ในสายการสอน เมื่อได้เลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น ครูจะมีบทบาทและหน้าที่เพิ่มขึ้นในด้านการสนับสนุนช่วยเหลือการเรียนรู้ของครูที่มีตำแหน่งต่ำกว่าด้วย เช่น เมื่อครูได้เลื่อนตำแหน่งเป็นครูอาวุโส (Senior Teacher)

จะมีหน้าที่ดูแลช่วยเหลือครูรุ่นน้องในการวางแผนการเรียนรู้ เข้าสังเกตการจัดการเรียนการสอน ประเมินผล รวมทั้งให้คำแนะนำสำหรับปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง

เมื่อครูอาวุโสได้เลื่อนขึ้นเป็นครูผู้นำ (Lead Teacher) จะมีหน้าที่เป็นผู้นำในการสร้างชุมชนแห่งการเรียนรู้ ภายในโรงเรียนแต่ละแห่ง จะมีการแบ่งครูออกเป็นกลุ่มละ 4-10 คน เพื่อเรียนรู้ร่วมกัน โดยจะมีการระบุปัญหา ถกเถียงและทำวิจัยเชิงปฏิบัติเพื่อแก้ปัญหา การเรียนรู้ร่วมกันนี้ จะมีการประชุมประมาณ 8 ครั้งๆ ละ 2 ชั่วโมงภายใน 4-12 เดือน

ภาพที่ 22 แสดงเส้นทางการความก้าวหน้าในอาชีพของครูประเทศสิงคโปร์



ที่มา: Darling-Hammond, L. and Robert Rothman (2011) Jensen, B. et al. (2012) และ Steiner, L. (2010).

## เอกสารอ้างอิง

### บทความและหนังสือภาษาไทย

สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพชีวิตเยาวชน (สสค.) (2557). รายงานผลวิจัยเชิงสำรวจเรื่องกิจกรรมภายนอกชั้นเรียนที่กระทบต่อการจัดการเรียนการสอนของครู. เอกสารนำเสนอในงานแถลงข่าวผลสำรวจชีวิตครูไทยใน 1 ปี เสี่ยงสะท้อนจากครูที่นักปฏิรูปต้องฟัง วันที่ 9 ธันวาคม 2557.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2556). การจัดทำยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เกิดความรับผิดชอบ. รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

### หนังสือพิมพ์ภาษาไทย

“ครูคืนถิ่น'ป่วน! เขตพท.ไม่ตัดโอนอัตรา'สพป.โคราช4-สพม.3'อ้างขาดแม่พิมพ์ รองกพฐ.วอนอนุมัติ-แจ้งจัดคนทดแทน”, หนังสือพิมพ์มติชน, วันศุกร์ที่ 24 สิงหาคม 2555. (ฐานข้อมูล NEWSCenter)

‘สพฐ.ชงแก้เกณฑ์ขออำนาจสั่งย้ายครู 'อภิชาติ' พ่อเกลี้ยครูยากสั่งย้ายไม่ได้ เรียกครูช่วยราชการเกิน1ปีกลับพื้นที่’, หนังสือพิมพ์เดลินิวส์, วันที่ 29 มกราคม 2557. (ฐานข้อมูล NEWSCenter)

### บทความและหนังสือภาษาอังกฤษ

Bruns, B.;D. Filmer and H.A. Patrinos (2011). *Making Schools Work*. Washington, DC: World Bank.

Böhlmark, Anders; Lindahl, Mikael (2012). Independent schools and longrun educational outcomes: Evidence from Sweden's large scale voucher reform, Working Paper, IFAU - Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy, No. 2012:19

Darling-Hammond. L. and Robert Rothman (2011). *Teacher and Leader Effectiveness in High-Performing Education Systems*. Washington, DC: Alliance for Excellent Education and Stanford, CA: Stanford Center for Opportunity Policy in Education.

Gallegos, F. (2006). *Voucher-School Competition, Incentives and Outcomes: Evidence from Chile*. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology.

Jensen, B., Hunter, A., Sonnemann, J., and Burns, T. (2012). *Catching up: learning from the best school systems in East Asia*. Grattan Institute.

Levacic (2006). FUNDING SCHOOLS BY FORMULA. Paper prepared for International Conference on Educational Systems and the Challenge of Improving Results, September 15 and 16, 2006, University of Lausanne, Switzerland.

Ladd and Fiske (2010). Weighted Student Funding in the Netherlands: A Model for the U.S.?. Paper prepared for the 2009 Association for Public Policy Analysis and Management (APPAM) conference, November 5-7, Washington, D.C.

Lavy, V. (2009). “Performance Pay and Teacher’s Effort, Productivity, and Grading Ethics,” *The American Economic Review* 99(5) : 1979-2021

Mullis, Ina et al. (2012). *TIMSS 2011 International Results in Mathematics*. TIMSS & PIRLS International Study Center, Lynch School of Education, Boston College, MA, USA and International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), Amsterdam, the Netherlands.

Muralidharan, K.; V. Sundararaman (2009). Teacher Performance pay: Experimental Evidence from India, National Bureau of Economic Research Working Paper 15323.

Neal, D. (2011). The Design of Performance Pay in Education, National Bureau of Economic Research Working Paper 16710.

Patrinos, H.A. (2010). Private education provision and public finance: the Netherlands. *World Bank Policy Research Working Paper Series, Vol (2010)*.

Steiner, L. (2010). *Using competency-based evaluation to drive teacher excellence: Lessons from Singapore*. Chapel Hill, NC: Public Impact.

## เชิงอรรถ

1. มาตรการนี้น่าจะช่วยลดปัญหาการทุจริตสอบคัดเลือกด้วย ปัจจุบัน ผู้สมัครบางคนยินดีทำการทุจริตโดยจ่ายค่าตอบแทนให้กับผู้มีอำนาจจัดสอบ เพราะเมื่อผู้สมัครสอบผ่านการสอบและเลือกโรงเรียนแล้ว โรงเรียนไม่สามารถปฏิเสธการรับเข้าทำงานได้และยกเลิกการว่าจ้างได้ยาก แต่ภายใต้ระบบการคัดเลือกใหม่ ผู้สมัครที่ทุจริตการสอบกลางอาจไม่ได้เป็นครูเพราะอาจไม่ผ่านการทดสอบของโรงเรียน ในขณะเดียวกัน ผู้สมัครที่มีเส้นสายในโรงเรียนก็ไม่สามารถเป็นครู หากไม่ผ่านการทดสอบระดับชาติ

การทุจริตเพื่อได้รับบรรจุเป็นข้าราชการน่าจะยิ่งลดลงไป หากมีการปรับเปลี่ยนสัญญาการจ้างงานตามข้อเสนอที่สาม คือ ให้ครูได้รับค่าตอบแทนตามผลงาน และการพัฒนาด้านความรู้และทักษะ รวมทั้งให้โรงเรียนสามารถยกเลิกการจ้างงานผู้ที่ไม่พัฒนาตัวเองอย่างต่อเนื่องได้

2. สพฐ. บรรจุครูได้น้อยกว่าความต้องการเนื่องจากความไม่สอดคล้องระหว่างนโยบายกำลังคนของกระทรวงศึกษาธิการและนโยบายลดกำลังคนภาครัฐโดยรวม นโยบายลดกำลังคนภาครัฐและการทดแทนการเกษียณถูกกำหนดโดยคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) ตั้งแต่ปี 2541 คปร. ใช้อัตราส่วนนักเรียนต่อครู 25:1 ตามเงื่อนไขโครงการเงินกู้จากธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (จากหนังสือเสนอเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 30 มกราคม 2541 เรื่องการกำหนดอัตราเงินเดือน/ค่าจ้างประจำเพิ่มเติม และการดำเนินการเกี่ยวกับอัตราข้าราชการ/ลูกจ้างประจำที่ต้องยุบเลิกจากผลการเกษียณอายุ) ขณะที่กระทรวงศึกษาฯ ใช้อัตราส่วน 25:1 สำหรับโรงเรียนขนาดทั่วไป และอัตราส่วน 20:1 สำหรับโรงเรียนขนาดเล็กที่มีจำนวนนักเรียนน้อยกว่า 120 คน ซึ่งในช่วงปี 2541-2556 เพิ่มขึ้นจาก 1 หมืน เป็น 1.5 หมืนแห่งหรือเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 30 เป็นร้อยละ 50 ของโรงเรียน สพฐ. ทั้งหมด (ข้อมูลจากกลุ่มสารสนเทศ สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สพฐ.)

อีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้จำนวนครูลดลงมากในช่วงปี 2543-2549 คือมีจำนวนครูเกษียณมากกว่าปกติ โดยมีครู 56,180 คน เข้าโครงการเกษียณก่อนอายุ ขณะที่มีครูเพียง 18,604 คนเกษียณอายุราชการตามปกติ (เอกสารเสนอเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 2 ตุลาคม 2550 เรื่องการดำเนินการตามยุทธศาสตร์การปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ: ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา)

3. การคำนวณจำนวนครูที่ขาดและเกินในโรงเรียนใช้เกณฑ์จำนวนครูที่เหมาะสมตามจำนวนนักเรียนของสำนักงาน ก.ค.ศ. กระทรวงศึกษาธิการ เปรียบเทียบกับจำนวนครูที่มีอยู่ในโรงเรียน

4. ข้อมูลของสำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลและนิติการ (สพร.) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) มีความแตกต่างจากข้อมูลของสำนักงาน ก.ค.ศ. แต่ฐานข้อมูลทั้งสองให้ข้อสรุปเดียวกัน (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวกที่ 4)

5. ที่มา: ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการสำหรับการปฏิบัติงานประจำสำนักงานในพื้นที่พิเศษ พ.ศ. 2549

6. อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่บางแห่งไม่ยินยอมให้โยกย้ายครูตามโครงการ เนื่องจากเกรงว่าจะเกิดความขาดแคลนครูหลังการย้ายครูตามโครงการครูคืนถิ่น (หนังสือพิมพ์มติชน, วันศุกร์ที่ 24 สิงหาคม 2555 ) สพฐ. จึงสั่งให้เขตพื้นที่การศึกษาช่วยครูบางคนแบบไปช่วยราชการ โดยครูได้ย้ายไปสอนในโรงเรียนในภูมิภาคตามที่ขอ แต่ครูยังมีชื่อและตำแหน่งอยู่ในโรงเรียนเดิม ทั้งนี้ สพฐ. ยืนยันว่าจะมีมาตรการช่วยเหลือโรงเรียนที่ขาดแคลนครูเพิ่มขึ้นจากนโยบายนี้ เช่น ใช้งบประมาณจ้างครูอัตราจ้าง และให้เขตพื้นที่ที่ขาดแคลนครูทดแทนการเกษียณได้มากกว่าจำนวนครูที่เกษียณ (หนังสือเลขที่ ศธ 04009/ว3215 วันที่ 24 กรกฎาคม 2555 เรื่องการย้ายข้าราชการครูตามโครงการครูคืนถิ่น สพฐ.)

อย่างไรก็ตาม การช่วยเหลือนี้ไม่น่าจะบรรเทาความขาดแคลนได้ในโรงเรียนทุกแห่งที่มีปัญหาอย่างทันเวลา เพราะต้องรองจนกว่าจะมีการบรรจุทดแทนการเกษียณและอาจมีข้อจำกัดด้านงบประมาณซึ่งทำให้จ้างครูอัตราจ้างได้ไม่เพียงพอ อีกทั้งสัญญาจ้างไม่ได้ส่งเสริมให้ครูอัตราจ้างพัฒนาคุณภาพการสอนอย่างมีคุณภาพ เพราะความมั่นคงและความก้าวหน้าทางอาชีพไม่ได้เพิ่มขึ้นตามผลงาน ดังจะกล่าวถึงในข้อเสนอที่สาม

7. ทั้งนี้ สศค. ทำการสำรวจนี้ โดยมีกลุ่มเป้าหมายคือครู 427 คนที่ได้รับรางวัล “ครูสอนดี” ซึ่งส่วนใหญ่เป็น ครู สังกัด สพฐ. ร้อยละ 81.3
8. TIMSS หรือ Trends in International Mathematics and Science Study เป็นการทดสอบทางวิชาการในระดับนานาชาติ ซึ่งจัดสอบในทุก 4 ปี โดยสมาคมนานาชาติเพื่อการประเมินผลการศึกษา หรือ International Association for Educational Assessment (IEA)
9. การประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นการประเมินที่นำไปใช้พิจารณาการเลื่อนเงินเดือนและการให้ออกจากราชการ หลักเกณฑ์การประเมินกำหนดไว้เพียงแต่สิ่งที่จะประเมินและน้ำหนักเท่านั้น ไม่ได้กำหนดวิธีและเกณฑ์การให้คะแนน ซึ่งทำให้ผลการประเมินขึ้นอยู่กับวิธีที่กำหนดขึ้นโดยผู้อำนวยการหรือคณบดีของผู้อำนวยการ ซึ่งอาจแตกต่างกันระหว่างโรงเรียนได้จากงานของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2556) พบว่าการประเมินไม่ได้มีความเคร่งครัดมากนัก ในทางปฏิบัติ ครูส่วนใหญ่ได้รับผลการประเมินผ่านและได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน 1 ขั้นหรือ 1 ขั้นครึ่งเท่ากันทุกปี ซึ่งถึงแม้จะไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงที่ครูแต่ละคนมีผลงานแตกต่างกัน ผู้อำนวยการก็ไม่ได้รับผลกระทบใดๆ แต่ผู้อำนวยการอาจถูกฟ้องได้ หากประเมินไม่ให้ผ่านและลดเงินเดือนหรือยกเลิกการจ้างงาน
10. ในปีงบประมาณ 2557 สพฐ. จ้างบุคลากรอัตราจ้างประมาณ 65,172 คน โดยมีครูผู้สอนประมาณ 35,000 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 8.6 ของครูผู้สอนทั้งหมด ที่เหลือเป็นบุคลากรสนับสนุน ตามเอกสารแนบในหนังสือเลขที่ ศธ 04006/ว2619 เรื่องการชี้แจงเรื่องการจัดงบประมาณเพื่อจ้างบุคลากรปฏิบัติงานให้ราชการต่อเนื่องของสำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน

นอกจากนี้ โรงเรียนบางแห่งอาจจ้างบุคลากรและครูอัตราจ้างเพิ่มเติมอีกด้วยงบประมาณเงินอุดหนุนรายหัวหรือเงินนอกงบประมาณ

11. งานวิจัยหลายชิ้นพบว่าทำให้ผลตอบแทนครูตามผลงานส่งผลดีต่อผลการเรียนของนักเรียน เช่น โครงการทดลองในประเทศอิสราเอลในงานของ Lavy (2009) หรือ โครงการทดลองในประเทศอินเดียในงานของ Muralidharan และ Sundararaman (2009) หรืองานของ Bruns et al. (2011) ซึ่งได้รวบรวมผลวิจัยเชิงประจักษ์ที่เกี่ยวกับการให้ผลตอบแทนครูตามผลงานในประเทศต่างๆ

การให้ผลตอบแทนครูตามผลงานอาจมีข้อเสียบางประการ แต่การออกแบบที่ดีสามารถลดปัญหาเหล่านี้ได้ เช่น หากวัดผลงานของครูด้วยจำนวนนักเรียนที่สอบผ่าน ครูอาจสนใจสอนเฉพาะกลุ่มนักเรียนที่มีโอกาสสอบผ่านและละเลยกลุ่มนักเรียนไม่เก่ง ปัญหานี้จะลดลงหากวัดผลงานครูด้วยพัฒนาการของนักเรียนหรือคะแนนที่เพิ่มขึ้น ซึ่งจะทำให้ครูสนใจสอนกลุ่มนักเรียนอ่อนด้วยและจะพยายามช่วยให้นักเรียนกลุ่มนี้มีพัฒนาการสูงที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ (Neal 2011)

12. ทั้งนี้ ผู้อำนวยการควรถูกประเมินผลงาน โดยพิจารณาผลการเรียนของนักเรียน เช่น อาจพิจารณาจากจำนวนนักเรียนที่มีผลการเรียนผ่านเกณฑ์ขั้นต่ำ เพื่อให้ผู้อำนวยการพยายามประเมินผลงานครูอย่างเที่ยงตรงและให้รางวัลกับครูที่มีผลงานดีที่สุดด้วย และเพื่อความเป็นธรรมต่อผู้อำนวยการและครู โรงเรียนควรได้รับการจัดสรรทรัพยากรเพียงพอที่จะจัดการเรียนการสอนอย่างมีคุณภาพ โดยใช้สูตรการจัดสรรทรัพยากรที่คำนึงถึงเป้าหมายผลการเรียน ภูมิหลังทางสังคมและเศรษฐกิจของนักเรียน ขนาดของโรงเรียน และปัจจัยอื่นที่มีผลต่อผลการเรียนของนักเรียน เช่น โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนยากจนมาก ก็ควรได้รับงบประมาณเพิ่มกว่าโรงเรียนอื่น (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2556)

# ภาคผนวกที่ 1 วิธีการประมาณการจำนวนครูที่ต้องการ จำนวนครูเกษียณ และงบบุคลากรครู

## การคำนวณจำนวนครูที่ต้องการ

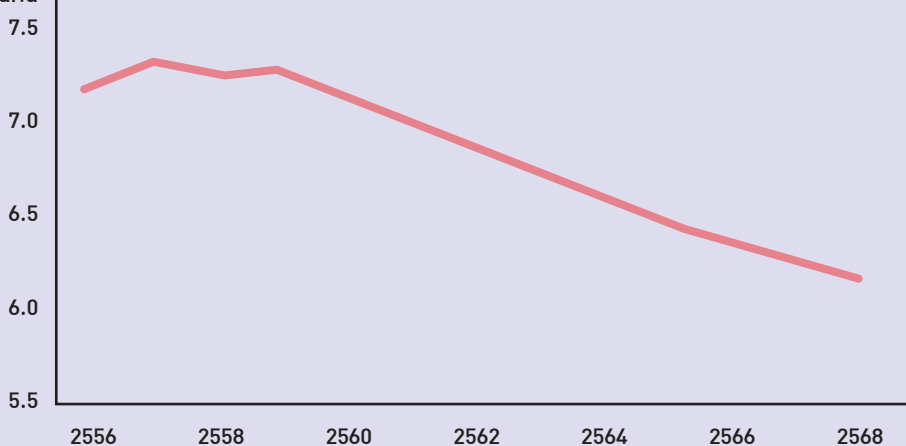
ผู้วิจัยคำนวณความต้องการครู โดยใช้ข้อมูล สูตรและวิธีการดังนี้

1. คำนวณจำนวนนักเรียนและอัตราการเปลี่ยนแปลงของจำนวนนักเรียนในโรงเรียน สพฐ. ปี 2553-2568 (ดูภาพผนวกที่ 1) โดยใช้ข้อมูลจำนวนประชากรวัยเรียนประมาณการจาก Population Division, United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA) กับอัตราการเข้าเรียนของประชากรวัยเรียนและอัตราการเข้าเรียนในโรงเรียนสังกัด สพฐ. จากข้อมูลสถิติการศึกษาของประเทศไทย ปีการศึกษา 2555-2556 ดังนี้

- อัตราการเข้าเรียนของประชากรวัยเรียน
  - ในระดับก่อนประถมศึกษา ร้อยละ 120 ของประชากรวัย 3-5 ปี (จำนวนผู้เข้าเรียนมีอัตราเกินร้อยละ 100 เพราะผู้เข้าเรียนส่วนหนึ่งอาจยังมีอายุไม่ถึง 3 ปี แต่ไม่ครบ 3 ปี)
  - ในระดับประถมศึกษา ร้อยละ 98.2 ของประชากรวัย 6-11 ปี และปรับให้เป็นร้อยละ 100 ในปี 2564
  - ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ร้อยละ 91.2 ของประชากรวัย 12-14 ปี และปรับให้เป็นร้อยละ 95 ในปี 2564 และร้อยละ 100 ในปี 2569
  - ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ร้อยละ 50.6 ของประชากรวัย 15-17 ปี
- อัตราการเข้าเรียนในโรงเรียนสังกัด สพฐ.
  - ในระดับก่อนประถมศึกษา ร้อยละ 35
  - ในระดับประถมศึกษา ร้อยละ 68.57
  - ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ร้อยละ 77.28
  - ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ร้อยละ 40.74

ภาพผนวกที่ 1 แสดงจำนวนนักเรียน สพฐ. ที่จะลดลงเหลือ 6.2 ล้านคนในอีก 10 ปีข้างหน้า

หน่วย: ล้านคน



ที่มา: คำนวณโดยผู้วิจัย

2. นำอัตราการเปลี่ยนแปลงของนักเรียนในโรงเรียน สพฐ. ปี 2553-2568 คูณกับจำนวนนักเรียนในโรงเรียนแต่ละแห่งในปี 2553 ซึ่งใช้ฐานข้อมูลจากกลุ่มสารสนเทศ สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) โดยมีสมมติฐานให้อัตราการเปลี่ยนแปลงในแต่ละแห่งเท่ากัน

3. ใช้สูตรการคำนวณอัตราค่าจ้างข้าราชการครู สพฐ.ตามเกณฑ์ ก.ค.ศ. ซึ่งใช้จำนวนนักเรียนในโรงเรียนเป็นองค์ประกอบหลัก เช่น

สำหรับโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก (มีจำนวนนักเรียนน้อยกว่า 120 คน)

- นักเรียน 1-20 คน มีครูสอนได้ 1 คน
- นักเรียน 21-40 คน มีครูสอนได้ 2 คน
- นักเรียน 41-60 คน มีครูสอนได้ 3 คน
- นักเรียน 61-80 คน มีครูสอนได้ 4 คน
- นักเรียน 81-100 คน มีครูสอนได้ 5 คน
- นักเรียน 101-120 คน มีครูสอนได้ 6 คน



### สำหรับโรงเรียนประถมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนมากกว่า 120 คน

- กำหนดให้อัตราส่วนครูต่อนักเรียน = 1:25 และ อัตราส่วนนักเรียนต่อห้อง = 40:1

$$\text{ครูผู้สอน} = \frac{(\text{จำนวนห้อง} * 40) + \text{จำนวนนักเรียน}}{50}$$

### สำหรับโรงเรียนมัธยมศึกษา

- กำหนดให้อัตราส่วนครูต่อนักเรียน = 1:20 และอัตราส่วนนักเรียนต่อห้อง = 40:1

$$\text{ครูผู้สอน} = \text{จำนวนห้องเรียน} * 2$$

ทั้งนี้ จำนวนครูที่ต้องการย่อมเปลี่ยนแปลงไป หากมีการปรับเปลี่ยนอัตราการเข้าเรียน จำนวนโรงเรียนแต่ละขนาดและสูตรคำนวณความต้องการครู

## ข้อมูลจำนวนครูเกษียณอายุราชการ

ฐานข้อมูลของหน่วยงานสังกัด สพฐ. ระบุตัวเลขจำนวนครูเกษียณอายุราชการน้อยกว่าฐานข้อมูลของ ก.ค.ศ. ซึ่งระบุว่า มีครูสังกัด สพฐ. เกษียณอายุราชการประมาณ 270,332 คนในช่วงปี 2556-2570 ทางผู้วิจัยเลือกใช้ข้อมูลจำนวนครูเกษียณอายุราชการจากฐานข้อมูลของ สพฐ. เช่นเดียวกับข้อมูลจำนวนครูทั้งหมดในปี 2553 ซึ่งเป็นปีฐานที่ใช้ในการคำนวณเพราะว่าฐานข้อมูลของหน่วยงานสังกัด สพฐ. จะระบุถึงจำนวนครูที่ปฏิบัติการสอนจริงในโรงเรียน ในขณะที่ ฐานข้อมูลของ ก.ค.ศ. จะระบุจำนวนครูผู้สอนที่มีตำแหน่งอยู่ในโรงเรียน แต่ในทางปฏิบัติ ครูบางคนไม่ได้ปฏิบัติการสอนจริงในโรงเรียนที่ครูคนดังกล่าวมีตำแหน่งอยู่ เพราะไปช่วยราชการสอนอยู่ในโรงเรียนอื่นหรือช่วยราชการที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

## การประมาณการงบบุคลากรข้าราชการครู งบบุคลากรพนักงานครูและงบบุคลากรอื่นในอนาคต

### งบบุคลากรข้าราชการครู

ผู้วิจัยคำนวณงบบุคลากรข้าราชการครูในอนาคต โดยใช้สูตร ข้อมูลและกำหนดสมมติฐานดังนี้

#### 1. กำหนดสูตรให้

$$\text{งบบุคลากรข้าราชการครูปีที่ } t = (\text{งบบุคลากรข้าราชการครูปีที่ } t-1 - \text{งบบุคลากรของข้าราชการที่เกษียณปี } t-1) * \text{อัตราการเพิ่มขึ้นของค่าตอบแทนเฉลี่ย}$$

เช่น

$$\text{งบบุคลากรข้าราชการครูปีที่ } 2557 = (\text{งบบุคลากรข้าราชการครูปีที่ } 2556 - \text{งบบุคลากรของข้าราชการที่เกษียณในปี } 2556) * \text{อัตราการเพิ่มขึ้นของค่าตอบแทนเฉลี่ย}$$

2. คำนวณหางงบบุคลากรข้าราชการครูในปี 2556 ซึ่งเป็นปีฐานโดยใช้ข้อมูลงบบุคลากรในโรงเรียนจากรายงานต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตปีงบประมาณ 2556 ของ สพฐ. ซึ่งระบุไว้ที่ 1.47 แสนล้านบาท และหักลบงบบุคลากรนี้ด้วยงบประมาณจ้างบุคลากรอัตราจ้างประมาณ 65,000 คน ซึ่งได้เงินเดือนเฉลี่ย 15,000 บาท และงบบุคลากรผู้บริหารสถานศึกษา โดยมีสมมติฐานว่าผู้บริหารสถานศึกษามีเงินเดือนเฉลี่ยเท่ากับข้าราชการครูผลลัพธ์ คือ งบบุคลากรข้าราชการครูสายการสอนน่าจะอยู่ที่ประมาณ 1.23 แสนล้านบาท

#### 3. คำนวณงบบุคลากรของข้าราชการครูที่เกษียณอายุราชการในช่วงปี 2556-2590 จาก

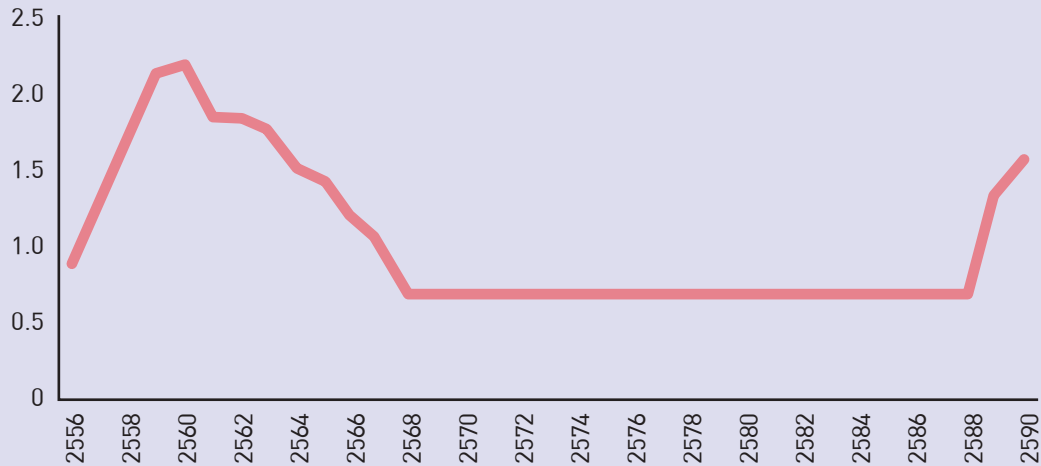
— จำนวนครูที่จะเกษียณอายุราชการปี 2556-2590

จำนวนครูที่จะเกษียณอายุราชการในปี 2556-2567 เป็นข้อมูลจริงจาก สพฐ. นำจำนวนครูที่เกษียณอายุราชการในปี 2589 และ 2590 มาจากการคาดการณ์ โดยพิจารณาจากจำนวนครูผู้ช่วยซึ่งน่าจะมีอายุประมาณ 25 และ 26 ปี ในปี 2556 มีครูผู้ช่วย 29,114 คนซึ่งตามปกติ ครูผู้ช่วยใช้เวลา 2 ปีเพื่อเลื่อนสู่ตำแหน่งครู จำนวนครูผู้ช่วยที่ดำรงตำแหน่งแล้ว 1 ปีและมีอายุ 26 ปีน่าจะมีอยู่ที่ 13,454 คน คำนวณจากจำนวนครูผู้ช่วยในปี 2555 หักลบด้วยจำนวน ครู ค.ศ. 1 ที่เพิ่มขึ้นในช่วงปี 2555-2556 ส่วนจำนวนครูผู้ช่วยที่เพิ่งเข้ารับตำแหน่งน่าจะมีอยู่ที่ 15,660 คน

ส่วนในช่วงปี 2568-2581 กำหนดให้มีจำนวนครูเกษียณอายุราชการเท่ากันประมาณปีละ 6,851 คน ดังนั้นเมื่อถึงปี 2590 ข้าราชการครูในปัจจุบันจะเกษียณอายุราชการทั้งหมด (ดูในภาพภาคผนวกที่ 2)

## ภาพภาคผนวกที่ 2 แสดงจำนวนครูเกษียณอายุราชการในช่วง 2556-2590

หน่วย: หมื่นคน



ที่มา: ข้อมูลปี 2556-2560 จากกลุ่มสารสนเทศ สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.)  
ข้อมูลปี 2561-2567 จากกลุ่มงานทะเบียนประวัติ สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลและนิติการ (สพร.) สพฐ.  
ข้อมูลหลังปี 2567 ประมาณการโดยผู้วิจัย

— ค่าตอบแทนเฉลี่ยของครูที่จะเกษียณอายุราชการ

จากข้อมูลของ สพฐ. พบว่าครูที่จะเกษียณอายุราชการในช่วงปี 2556-2560 ประกอบด้วยครูวิทยฐานะชำนาญการ (ค.ศ. 2) ร้อยละ 40 ครูวิทยฐานะครูชำนาญการพิเศษ (ค.ศ. 3) กว่าร้อยละ 60 และส่วนที่เหลือจะเป็นครูวิทยฐานะเชี่ยวชาญ (ค.ศ. 4) (ตารางภาคผนวกที่ 1)

ดังนั้นจึงกำหนดให้จำนวนครูที่จะเกษียณอายุราชการในช่วง 2556-2590 ประกอบด้วย ครู ค.ศ. 2 และ ค.ศ. 3 ร้อยละ 40 และร้อยละ 60 ตามลำดับ

## ตารางภาคผนวกที่ 1 แสดงจำนวนวิทยฐานะของครูเกษียณอายุราชการในช่วงปี 2556-2560

ปีเกษียณ	อายุ ในปี 2556	จำนวน (ร้อยละของผู้เกษียณ)	
		ชำนาญการ/ค.ศ. 2	ชำนาญการพิเศษ /ค.ศ.3
2556	60	43	56
2557	59	43	56
2558	58	42	57
2559	57	42	57
2560	56	40	60

ที่มา: กลุ่มสารสนเทศ สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.)

การคำนวณค่าตอบแทนเฉลี่ยในปี 2556 จะใช้ข้อมูลเงินเดือนเฉลี่ยจริงของครูค.ศ. 2 และ ค.ศ. 3 ที่จะเกษียณอายุราชการ 36,992 บาท และ 48,219 บาท ซึ่งจะเห็นได้ว่าใกล้เคียงกับขั้นเดือนสูงสุดของตำแหน่ง ค.ศ. 2 ที่ 37,380 บาท และของตำแหน่ง ค.ศ. 3 ที่ 53,080 บาทตามลำดับ (ตารางภาคผนวกที่ 2) และนำเงินเดือนดังกล่าวรวมกับเงินวิทยฐานะของ ค.ศ. 2 และ 3 นอกจากนี้ ครู ค.ศ. 3 ยังได้ค่าตอบแทนพิเศษเพิ่มอีกเท่าหนึ่งของเงินวิทยฐานะด้วยตาม มติ ครม. วันที่ 9 มีนาคม 2547

## ตารางภาคผนวกที่ 2 แสดงค่าตอบแทนของครูที่เกษียณอายุราชการในปี 2556

ตำแหน่ง	เงินเดือน		เงินวิทยฐานะ	ค่าตอบแทนพิเศษ	ค่าตอบแทนทั้งหมด
	เงินเดือนเฉลี่ย	ขั้นเงินเดือนสูงสุด			
ชำนาญการ/ค.ศ. 2	36,992	37,380	3,500		40,492
ชำนาญการพิเศษ/ค.ศ.3	48,219	53,080	5,600	5,600	59,419

ที่มา: กลุ่มสารสนเทศ สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) และ มติ ครม. วันที่ 9 มีนาคม 2547, รวบรวมและคำนวณโดยผู้วิจัย

ส่วนในปี 2557-2560 จะใช้เงินเดือนเฉลี่ยของครูที่อายุ 56-59 ปีจากฐานข้อมูลปี 2556 และปรับเพิ่มขึ้นทุกปีร้อยละ 6 ต่อปีซึ่งเป็นอัตราสูงสุดตามแนวปฏิบัติในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ สพฐ. พ.ศ. 2551

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าครูที่จะเกษียณอายุราชการตั้งแต่ปี 2557 จะได้รับเงินเดือนสูงกว่าขั้นเงินเดือนสูงสุดของตำแหน่งเพราะตั้งแต่ปี 2556 ครู ค.ศ. 2 สามารถมีเงินเดือนได้ถึงขั้นเงินเดือนสูงสุดของ ค.ศ. 3 และครู ค.ศ. 3 สามารถมีเงินเดือนได้ถึงขั้นเงินเดือนสูงสุดของ ค.ศ. 4 (ตารางภาคผนวกที่ 3 และ 4) ตามกฎ ก.ค.ศ.ว่าด้วยการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับเงินเดือนสูงกว่าหรือต่ำกว่าขั้นต่ำหรือสูงกว่าขั้นสูงของอันดับ (ฉบับที่ 2)

ตารางภาคผนวกที่ 3 แสดงเงินเดือนเฉลี่ยของครูรุ่นที่จะเกษียณอายุราชการในช่วงปี 2557-2560 โดยมีสมมติฐานว่าเงินเดือนเพิ่มขึ้นทุกปีร้อยละ 6 ต่อปีตั้งแต่วันที่ 2556

ปีเกษียณ	อายุ ในปี 2556	เงินเดือนเฉลี่ยในปี 2556		เงินเดือนเฉลี่ยในปีที่เกษียณ	
		ค.ศ. 2	ค.ศ.3	ค.ศ. 2	ค.ศ.3
2556	60	36,992	48,219		
2557	59	37,124	50,179	39,351	53,190
2558	58	37,071	46,595	41,653	52,354
2559	57	37,008	45,831	44,077	54,586
2560	56	36,837	44,905	46,506	56,692

ที่มา: กลุ่มสารสนเทศ สำนักงานนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.), จำนวนโดยผู้วิจัย

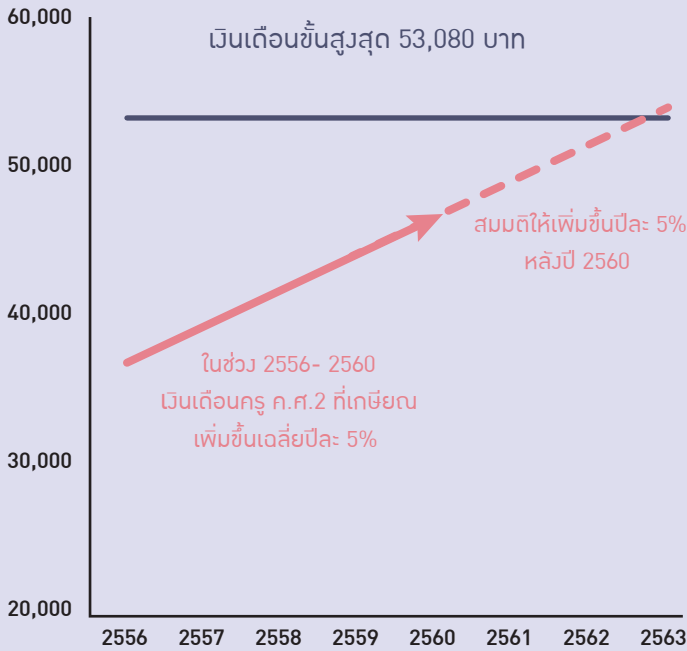
ตารางภาคผนวกที่ 4 แสดงค่าตอบแทนสูงสุดตั้งแต่ปี 2556 หลังมีการอนุมัติให้ครูมีเงินเดือนสูงสุดได้เกินกว่าตำแหน่งตัวเอง

ตำแหน่งวิทยฐานะ	ขั้นเงินเดือนสูงสุดในปี 2556	ขั้นเงินเดือนสูงสุดตั้งแต่ปี 2556	เงินวิทยฐานะ (บาท/เดือน)	ค่าตอบแทนพิเศษตาม มติ ครม.	ค่าตอบแทนรวมสูงสุดตั้งแต่ปี 2556
ครูเชี่ยวชาญพิเศษ/ค.ศ.5	69,810	69,810	15,600	15,600	101,010
ครูเชี่ยวชาญ/ค.ศ.4	62,760	69,810	9,900	9,900	89,610
ครูชำนาญการพิเศษ/ค.ศ.3	53,080	62,760	5,600	5,600	73,960
ครูชำนาญการ/ค.ศ.2	37,380	53,080	3,500		56,580

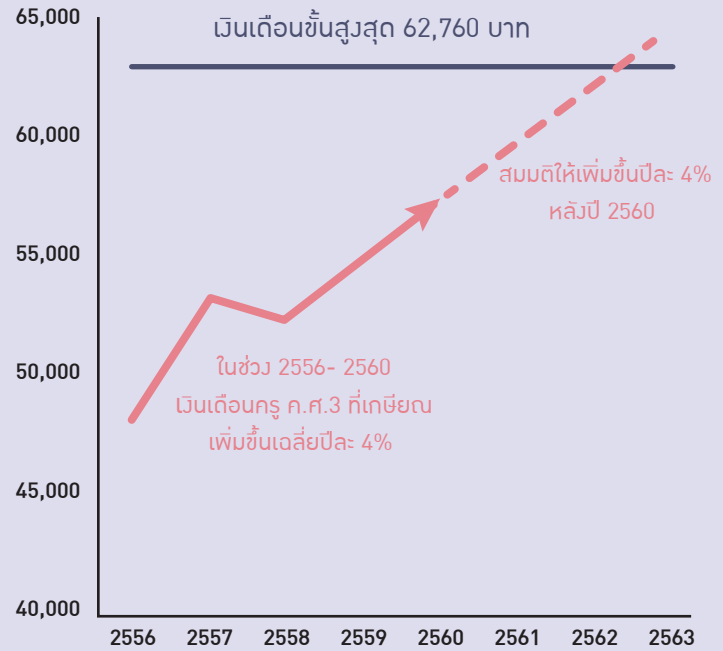
ที่มา: กฎ ก.ค.ศ.ว่าด้วยการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับเงินเดือนสูงกว่าหรือต่ำกว่าขั้นต่ำ หรือสูงกว่าขั้นสูงของอันดับ (ฉบับที่ 2), กลุ่มสารสนเทศ สำนักงานนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) และ มติ ครม. วันที่ 9 มีนาคม 2547, รวบรวมและคำนวณโดยผู้วิจัย

จากตารางภาคผนวกที่ 3 จะเห็นได้ว่าในช่วงปี 2556-2560 เงินเดือนของครู ค.ศ. 2 ที่เกษียณในแต่ละปีจะเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 5 ต่อปี และเงินเดือนครู ค.ศ.3 เพิ่มขึ้นร้อยละ 4 ต่อปี หากเราสมมติให้เงินเดือนของครู ค.ศ. 2 และ ค.ศ. 3 ที่จะเกษียณหลังปี 2560 เพิ่มขึ้นร้อยละ 5 และ 4 ตามลำดับ ครู ค.ศ. 2 และครู ค.ศ. 3 ที่จะเกษียณในปี 2563 จะมีเงินเดือนถึงขั้นสูงสุดที่ 53,080 บาท และ 62,760 บาท (ภาพภาคผนวกที่ 3 และ 4 )

หน่วย: บาท/เดือน



หน่วย: บาท/เดือน



ที่มา: กลุ่มสารสนเทศ สำนักงานนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.), จำนวนโดยผู้วิจัย

ดังนั้นตั้งแต่ปี 2563 กำหนดให้ครูเกษียณอายุราชการมีค่าตอบแทนเฉลี่ยสูงสุดที่ 67,000 บาทต่อเดือน โดยคำนวณจาก

- สมมติฐานจำนวนครู ค.ศ. 2 ร้อยละ 40 และ ค.ศ. 3 ร้อยละ 60
- สมมติฐานค่าตอบแทน ครู ค.ศ. 2 ได้รับค่าตอบแทนสูงสุดที่ 56,580 บาทโดยแบ่งเป็นเงินเดือนสูงสุด 53,080 บาทและค่าวิทยฐานะ 3,500 บาท ส่วนครู ค.ศ. 3 ได้รับค่าตอบแทนสูงสุดที่ 73,960 บาท โดยแบ่งเป็นเงินเดือนสูงสุดที่ 62,760 บาท ค่าวิทยฐานะ 5,600 บาท และค่าตอบแทนพิเศษตามมติคณะรัฐมนตรีอีก 5,600 บาท

4. จำนวนหาอัตราการเพิ่มขึ้นของค่าตอบแทนเฉลี่ย โดยตั้งสมมติฐานว่าอัตราการเพิ่มขึ้นนี้จะทำให้งบบุคลากรข้าราชการครูในปี 2591 เท่ากับศูนย์ เพราะข้าราชการครูรุ่นสุดท้ายในปัจจุบันจะเกษียณอายุราชการในปี 2590

ผลลัพธ์ที่ได้คือผลตอบแทนของครูจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.6 ต่อปี ซึ่งน่าจะใกล้เคียงกับความเป็นจริง เพราะการเลื่อนขั้นเงินเดือนครูจะเพิ่มขึ้นสูงสุดร้อยละ 6 ต่อปี หากรวมการปรับวิทยฐานะและค่าตอบแทนพิเศษของ ค.ศ.2 และ ค.ศ. 3 แล้ว ก็จะทำให้ค่าตอบแทนเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 7.6 ต่อปีได้

#### งบบุคลากรพนักงานครู

ผู้วิจัยคำนวณโดยใช้จำนวนครูรุ่นใหม่ที่ต้องเข้ามาทดแทนการเกษียณอายุราชการเพื่อให้เพียงพอกับความต้องการครู คูณด้วยค่าตอบแทนโดยมีสมมติฐานว่าเริ่มต้นที่ 15,800 บาทซึ่งเป็นเงินเดือนเริ่มแรกปัจจุบันสำหรับข้าราชการครูที่จบหลักสูตรศึกษาศาสตร 5 ปี และมีสมมติฐานว่าค่าตอบแทนเพิ่มขึ้นทุกปีร้อยละ 7.6 ต่อปี และมีเพดานสูงสุดเฉลี่ยที่ 67,000 บาทต่อเดือน เท่ากับค่าตอบแทนของข้าราชการครูข้างต้น

#### งบเงินอุดหนุนรายหัวในอนาคต

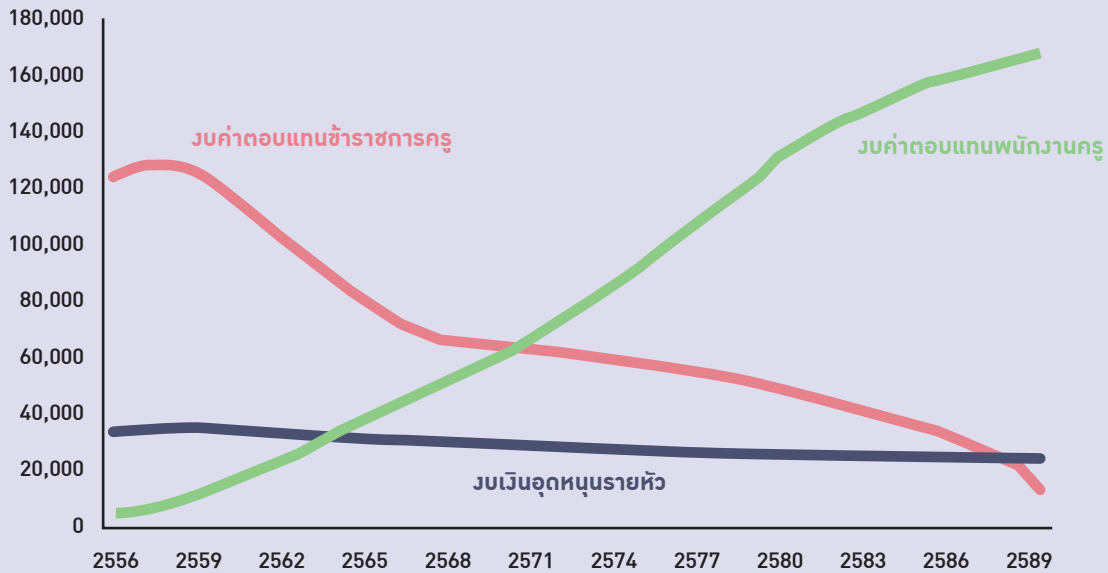
ผู้วิจัยคำนวณโดยใช้จำนวนนักเรียนในโรงเรียน สพฐ. ในแต่ละช่วงชั้นคูณด้วยมูลค่าเงินอุดหนุนรายหัวเฉลี่ยปัจจุบัน เงินอุดหนุนรายหัวแบ่งเป็นค่าจัดการเรียนการสอน ค่าหนังสือเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียน ค่าเครื่องแบบนักเรียนและค่ากิจกรรมพัฒนาผู้เรียน โดยมูลค่าจะแตกต่างกันไปตามช่วงชั้นและระดับชั้น เมื่อคำนวณเฉลี่ยแล้ว เงินอุดหนุนเฉลี่ยสำหรับนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษาอยู่ที่ 2,830 บาท ประถมศึกษา 3,727 บาท มัธยมศึกษาตอนต้น 6,033 บาท และมีมัธยมศึกษาตอนปลาย 6,867 บาท

ทั้งนี้ งบเงินอุดหนุนที่คำนวณได้มีมูลค่าต่ำกว่าในเอกสารงบประมาณของสำนักงบประมาณ เช่น ในปี 2556 เอกสารงบประมาณระบุว่ามีงบอุดหนุนรายหัว 4.1 หมื่นล้านบาท ขณะที่ผู้วิจัยคำนวณได้เพียง 3.3 หมื่นล้านบาท (ภาพภาคผนวกที่ 5) เพราะเอกสารงบประมาณระบุว่ามีจำนวนนักเรียน สพฐ. 7.7 ล้านคน มากกว่าข้อมูลจำนวนนักเรียนจริงของ สพฐ. และการประมาณการของผู้วิจัยซึ่งอยู่ที่ 7.2 ล้านคน เหตุผลอีกประการคือ การคำนวณของผู้วิจัยไม่ได้รวมเงินอุดหนุนรายหัวส่วนเพิ่มสำหรับนักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็กและนักเรียนยากจน

การคำนวณงบประมาณทั้ง 3 ข้างต้นคิดบนฐานมูลค่า ณ ปี 2556 ยังไม่ได้มีการปรับมูลค่าตามเงินเฟ้อ โดยกำหนดให้โครงสร้างเงินเดือนและค่าตอบแทนของครูและจำนวนเงินอุดหนุนรายหัวคงเดิม นอกจากนี้ ยังกำหนดให้พนักงานครูมีผลตอบแทนเท่ากับข้าราชการด้วย ซึ่งในความเป็นจริงพนักงานครูน่าจะมีรายได้สูงกว่าและจะทำให้สัดส่วนของงบบุคลากรพนักงานครูและเงินอุดหนุนฝั่งอุปสงค์สูงกว่าที่แสดงในภาพภาคผนวกที่ 6

ภาพภาคผนวกที่ 5 แสดงแนวโน้มงบบุคลากรข้าราชการครู งบค่าตอบแทนพนักงานครู และเงินอุดหนุนรายหัวในช่วง 2556-2590

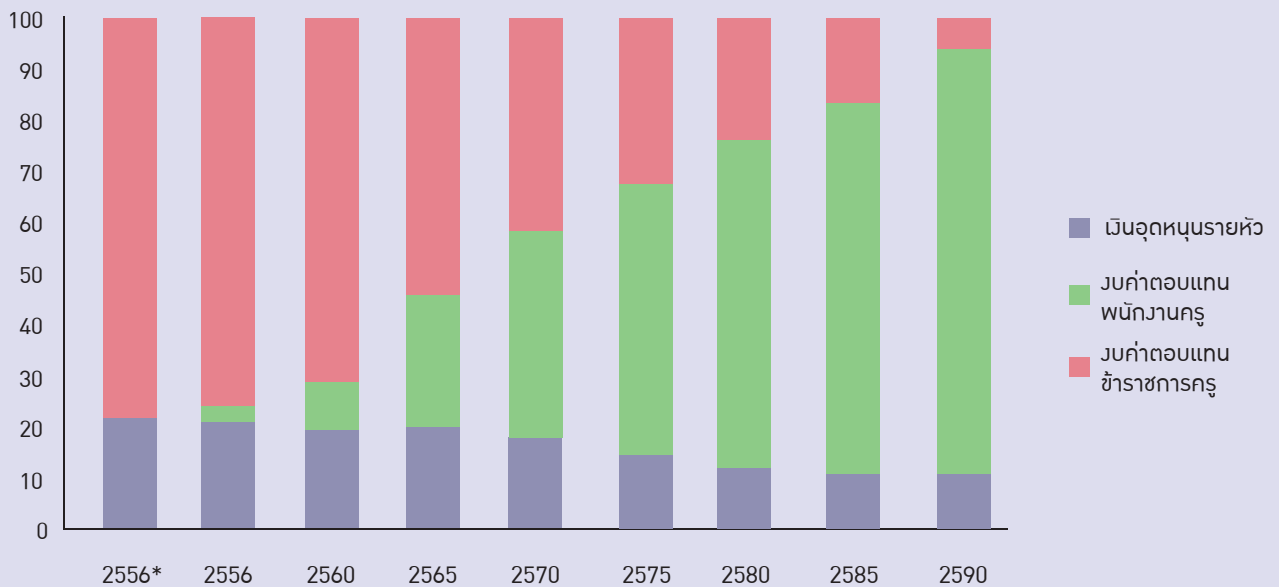
หน่วย: ล้านบาท



ที่มา: คำนวณโดยผู้วิจัย

ภาพภาคผนวกที่ 6 แสดงสัดส่วนระหว่างงบบุคลากรข้าราชการครู งบค่าตอบแทนพนักงานครู และเงินอุดหนุนรายหัวในช่วง 2556-2590

หน่วย: ร้อยละ



หมายเหตุ: ปี 2556\* แสดงข้อมูลจริงที่ยังไม่มีการจ้างงานครูใหม่เป็นพนักงาน

ส่วน ปี 2556 แสดงข้อมูลที่มีการจ้างงานครูใหม่เพิ่มเติมเพื่อให้เพียงพอความต้องการ โดยจ้างครูใหม่เป็นพนักงาน

ที่มา: คำนวณโดยผู้วิจัย

## ภาคผนวกที่ 2 วิธีการวิจัย

ในการศึกษาสภาพปัญหาาระบบบุคลากรครู ผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยดังนี้

1. วิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้รับจากทั้งหน่วยงานต่างๆในกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน และโครงการทดสอบ TIMSS
2. วิเคราะห์เอกสารกฎระเบียบเกี่ยวกับการบริหารข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อทำความเข้าใจปัจจัยเชิงสถาบัน ซึ่งกำหนดวิธีการบริหารบุคลากรของผู้ปฏิบัติงาน
3. สัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับระบบบุคลากรครูเฉลี่ยครั้งละ 1-2 ชั่วโมงในช่วงปี 2557-2558 เพื่อทราบถึงปัญหาการบริหารบุคลากรจากมุมมองของผู้ปฏิบัติงานและผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษา ทราบถึงแนวปฏิบัติในการบริหารจริงซึ่งไม่ถูกกำหนดไว้ในกฎระเบียบ และตรวจสอบความถูกต้องจากการวิเคราะห์เอกสารกฎระเบียบ โดยผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ทั้ง 40 คน ดังนี้
  - ผู้บริหารระดับสูงและเจ้าหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ 4 คน
  - ผู้บริหารของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา 4 คนทั้งในกรุงเทพมหานครและจังหวัดอื่น
  - ผู้บริหารสถานศึกษา 7 คน แบ่งเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่ (มีนักเรียนมากกว่า 1 พันคน) 3 แห่ง โรงเรียนขนาดกลาง (มีนักเรียนมากกว่า 120 คน แต่ไม่ถึง 1 พันคน) 1 แห่ง และขนาดเล็ก (มีนักเรียนน้อยกว่า 120 คน) 3 แห่ง
  - ผู้บริหารครูสภาและอาจารย์ คณบดีคณะครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์ ทั้งในกรุงเทพฯ และจังหวัดอื่น 12 คน
  - ครูแบ่งเป็นข้าราชการครู 12 คน จากโรงเรียน 8 แห่งทั้งในกรุงเทพฯและจังหวัดอื่นและตัวแทนชมรมครูอัตราจ้างแห่งประเทศไทย 1 คน
4. จัดการประชุมระดมสมอง 1 ครั้งในวันที่ 10 มิถุนายน 2557 โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิ 8 ท่านเข้าร่วมรับฟังการนำเสนอผลศึกษาเบื้องต้นและให้คำแนะนำสำหรับการปรับปรุงการวิจัย

## ภาคผนวกที่ 3 รายชื่อและตำแหน่งของผู้ให้สัมภาษณ์และผู้เข้าร่วมการประชุมระดมสมอง

ผู้บริหารระดับสูงและเจ้าหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ

รายชื่อ	ตำแหน่ง*
นายรังสรรค์ มณีเล็ก	รองเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
นางศิริพร กิจเกื้อกูล	เลขาธิการสำนักงาน ก.ค.ศ.
นายสมยศ ศิริบรรณ	ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลและนิติการ เจ้าหน้าที่สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลและนิติการ

ผู้บริหารของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

รายชื่อ	ตำแหน่ง*
นายไพรัช แสงทอง	ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 1
ดร.สายสวาท วิชัย	ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงราย เขต 3
ดร.วิชัย แสงศรี	ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาอุบลราชธานี เขต 1
นายสมรักษ์ ถวาย	รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากรุงเทพมหานคร

\*ชื่อตำแหน่งนี้เป็นตำแหน่งที่ผู้ให้สัมภาษณ์ดำรงอยู่ในช่วงเวลาที่ให้สัมภาษณ์ ปัจจุบันตำแหน่งของผู้ให้สัมภาษณ์อาจเปลี่ยนแปลงไป

ผู้บริหารโรงเรียน

รายชื่อ	ตำแหน่ง*
ดร.เชิดศักดิ์ ศุภโสภณ	ผู้อำนวยการโรงเรียนสวนกุหลาบ
นายบัณฑิต พัดเย็น	ผู้อำนวยการโรงเรียนพญาไท
นายธีระพงศ์ นิยมทอง	ผู้อำนวยการโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาพัฒนาการ
นายเดชา พงษ์แดง	ผู้อำนวยการโรงเรียนชานาพัฒนา
นายสมาน นาวาสีห์	ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านหาดคัมภีร์
นายสมชาย ระติเดช	ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านนาไม้
นายสัมฤทธิ์ ขวาลวิวัฒน์	รองผู้อำนวยการโรงเรียนวัดสระเกศ

ชื่อโรงเรียนและจำนวนของครูที่ให้สัมภาษณ์

รายชื่อ	จำนวน
โรงเรียนเตรียมอุดม	1
โรงเรียนสุรศักดิ์มนตรี	1
โรงเรียนบ้านเขือ	1
โรงเรียนบ้านหนองห้างหนองขวาง	2
โรงเรียนวัดโพธิ์สาวหาญ	2
โรงเรียนวัดสามบัณฑิต	2
โรงเรียนบ้านคัมภีร์	2
โรงเรียนบ้านนาไม้	2

ผู้บริหารคณาจารย์และคณาจารย์ศึกษาศาสตร์/ครุศาสตร์

รายชื่อ	ตำแหน่ง*
ดร.ไพฑูริย์ สีนารัตน์	ประธานคณะกรรมการคณาจารย์
นายดิเรก พรสีมา	ที่ปรึกษา คณาจารย์
ผศ.ดร.สุรวาท ทองบุ	ประธานสภาคณาจารย์ศึกษาศาสตร์และศึกษาศาสตร์แห่งประเทศไทย(ส.ค.ศ.ท.)
รศ. ดร.มนตรี แย้มกลีกร	คณาจารย์ศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
รศ. ดร. พฤกษ์ ศิริบรรณพิทักษ์	อาจารย์คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ผศ. ดร. อรรถพล อนันตวรสกุล	ผู้ช่วยคณาจารย์ศึกษาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
รศ. ดร.ประวีต เอรารวรรณ์	คณาจารย์ศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
ผศ. ดร. ไมตรี อินทร์ประสิทธิ์	คณาจารย์ศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น
รศ. ดร. สมพงษ์ จิตระดับ	อาจารย์คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ผศ.ดร. อรรถนพ จินะวัฒน์	อาจารย์คณะศึกษาศาสตร์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
ดร.ดิเรก วรณเศียร	รองคณาจารย์ศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต
ผศ. ดร. ชาตรี ฝ้ายคำตา	อาจารย์คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

\*ชื่อตำแหน่งนี้เป็นตำแหน่งที่ผู้ให้สัมภาษณ์ดำรงอยู่ในช่วงเวลาที่ให้สัมภาษณ์ ปัจจุบันตำแหน่งของผู้ให้สัมภาษณ์อาจเปลี่ยนแปลงไป

ผู้เข้าร่วมการประชุมระดมสมอง

รายชื่อ	ตำแหน่ง*
ศ. นพ.วิจารณ์ พานิช	ประธานกรรมการมูลนิธิสยามกัมมาจล
ดร. เบญจลักษณ์ น้ำฟ้า	ที่ปรึกษาเชี่ยวชาญ สพฐ
คุณปิยะภรณ์ มั่นชงจิตร	ผู้จัดการ มูลนิธิสยามกัมมาจล
ดร. รังสรรค์ มณีเล็ก	รองเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
รศ.ดร. ประวิต เอราวรณ	คณบดีคณะศึกษาศาสตร์มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
นพ. สุภกร บัวสาย	ผู้จัดการสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน
รศ.ดร. กิตติ ลิ้มสกุล	ผู้ช่วยรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ
ตัวแทนจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา	

\*ชื่อตำแหน่งนี้เป็นตำแหน่งที่ผู้ให้สัมภาษณ์ดำรงอยู่ในช่วงเวลาที่ให้สัมภาษณ์ ปัจจุบันตำแหน่งของผู้ให้สัมภาษณ์อาจเปลี่ยนแปลงไป



## ภาคผนวกที่ 4 ข้อมูลจำนวนครูขาด-ครูเกินในโรงเรียน

ข้อมูลจำนวนครูของสำนัก ก.ค.ศ. และข้อมูลของ สพร.มีความแตกต่างกันเพราะฐานข้อมูลของ ก.ค.ศ. จะระบุจำนวนครูผู้สอนที่มีตำแหน่งอยู่ในโรงเรียน แต่ในทางปฏิบัติ ครูบางคนไม่ได้ปฏิบัติการสอนจริงในโรงเรียนที่ครูคนดังกล่าวมีตำแหน่งอยู่ เพราะไปช่วยราชการสอนอยู่ในโรงเรียนอื่นหรือช่วยราชการที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ขณะที่ฐานข้อมูลของ สพร. ระบุถึงจำนวนข้าราชการครูที่ปฏิบัติการสอนจริงในโรงเรียน

นอกจากนี้ สพร. ใช้วิธีการสำรวจ โดยให้โรงเรียนและครุรายงาน ซึ่งอาจมีความคลาดเคลื่อนได้ อีกทั้งข้อมูลของสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ใช้ในงานวิจัยเป็นข้อมูล ณ วันที่ 10 เมษายน 2557 ขณะที่ข้อมูลของ สพร. ที่ผู้วิจัยได้รับ เป็นข้อมูล ณ วันที่ 10 มิถุนายน 2557

อย่างไรก็ตาม ฐานข้อมูลทั้งสองชี้ให้เห็นปัญหาการจัดสรรครูของ สพร. ซึ่งทำให้โรงเรียนบางแห่งเกิดความขาดแคลนมากกว่าที่ควรจะเป็น จากข้อมูลของ ก.ค.ศ. พบว่าในปี 2557 สพร. ขาดแคลนครูประมาณ 3.7 หมื่นคน แต่เขตพื้นที่การศึกษา 145 แห่งขาดแคลนครูถึง 4.4 หมื่นคน ขณะที่เขตพื้นที่อีก 80 แห่งมีจำนวนครูเกินรวมกันถึง 6.9 พันคน (ภาพภาคผนวกที่ 7)

ภาพภาคผนวกที่ 7 แสดงสภาพการจัดสรรครูที่ไม่มีประสิทธิภาพระหว่างโรงเรียนในปี 2557

ปี 2557 สพร. ขาดแคลนครู 3.7 หมื่นคน แต่....

จำนวนเขตพื้นที่การศึกษา  
ที่ขาดแคลนครู 145 แห่ง

จำนวนเขตพื้นที่ครูเกิน  
80 แห่ง

**ขาดแคลนครู 44,385 คน  
หรือร้อยละ 14 ของความต้องการ**

**มีครูเกิน  
6,907 คน**

ที่มา: ระบบทะเบียนประวัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ระบบ CMSS) สำนักงาน ก.ค.ศ. ข้อมูล ณ วันที่ 10 เมษายน 2557