

การกำหนดวิทยฐานะข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู
และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

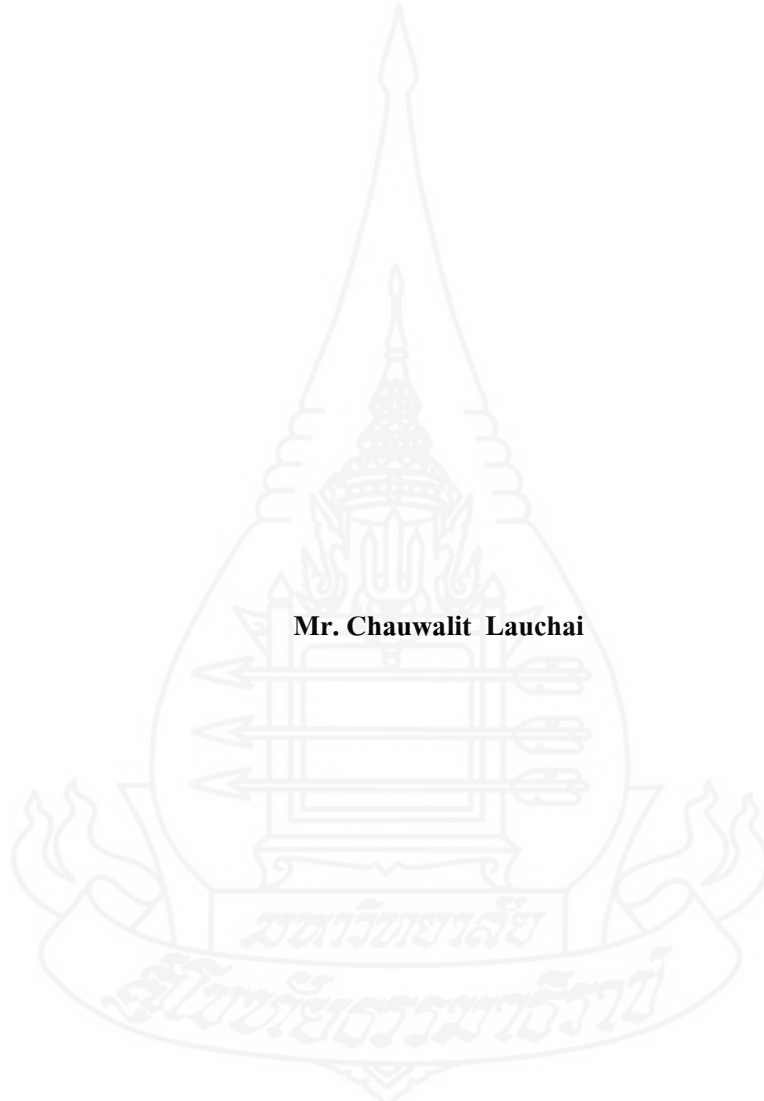


นายเชาวลิต เหล่าชัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
พ.ศ. 2554

**The Specification of Academic Qualification of Government Teachers Under The
Government Teachers and Education Personnel Act B.E. 2547**

Mr. Chauwalit Lauchai



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2011

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การกำหนดวิทยฐานะข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

ชื่อและนามสกุล นายเชาวลิต เหล่าชัย

วิชาเอก กฎหมายมหาชน

สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

อาจารย์ที่ปรึกษา 1. รองศาสตราจารย์ลำวลีย์ หอนพรัตน์
2. อาจารย์สริพันธ์ พลรบ

วิทยานิพนธ์นี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2554

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



ประธานกรรมการ

(อาจารย์ ดร. รุ่งสิกร อุปพงศ์)



กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ลำวลีย์ หอนพรัตน์)



กรรมการ

(อาจารย์สริพันธ์ พลรบ)



ประธานกรรมการบัณฑิตศึกษา

(รองศาสตราจารย์ ดร. สุจินต์ วิสารนันท)



ชื่อวิทยานิพนธ์ การกำหนดวิทยฐานะข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

ผู้วิจัย นายเชาวลิต เหล่าชัย รหัสนักศึกษ 2524005408 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา (1) รองศาสตราจารย์ลาวัณย์ หอนพรัตน์ (2) อาจารย์สิริพันธ์ พลรบ

ปีการศึกษา 2554

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาวิเคราะห์แนวคิดและกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดวิทยฐานะข้าราชการครูของประเทศไทยและต่างประเทศ ทั้งในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์และระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (2) ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการกำหนดวิทยฐานะของข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง (3) ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายในการบริหารงานบุคลากรทางการศึกษาของ ต่างประเทศทั้งในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์และระบบกฎหมายซีวิลลอว์บางประเทศ กับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และกฎหมายในการบริหารงานบุคลากรทางการศึกษาฉบับอื่นที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย และ (4) เสนอแนวทางแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของการกำหนดวิทยฐานะให้มีการกำหนดวิทยฐานะข้าราชการครูที่มีความเหมาะสม สัมพันธ์กับผลสัมฤทธิ์ที่สูงขึ้นของผู้เรียน

งานวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาทางกฎหมายโดยการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการวิจัยทางเอกสาร จากกฎหมาย ตำรา และบทความทางวิชาการ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ และเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัยพบว่า การกำหนดวิทยฐานะข้าราชการครูมีปัญหาด้านความเหมาะสมของระบบการกำหนดเงินเดือนวิทยฐานะตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ทั้งในด้านการได้รับค่าตอบแทน และมีปัญหาในด้านการกำหนดวิทยฐานะข้าราชการครูไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์เพื่อจูงใจให้ครูพัฒนาตนเองให้เป็นครูที่มีคุณภาพสูงและสัมพันธ์กับผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียน ดังนั้น จึงควรปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ให้เอื้อประโยชน์และส่งเสริมให้ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูง และควรปรับปรุงพระราชบัญญัติเงินเดือนวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้ขึ้นเงินเดือนของครูบรรจุใหม่สูงกว่าปัจจุบัน ขยายฐานเงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์จูงใจต่าง ๆ ของข้าราชการครูให้สูงขึ้น ให้เพียงพอต่อการดำรงชีพและสามารถจัดการเรียนการสอนได้อย่างมีคุณภาพ

คำสำคัญ วิทยฐานะ ข้าราชการครู

Thesis title: The Specification of Academic Qualification of Government Teachers Under The Government Teachers and Education Personnel Act B.E. 2547

Researcher: Mr. Chauwalit Lauchai ; **ID:** 2524005408 ;

Degree: Master of Laws ; **Thesis advisors:** (1) Lawan Hornopparat, Associate Professor ; (2) Ms. Siriphan Polrop ; **Academic year:** 2011

Abstract

The purposes of this study were to (1) study and analyse the concepts and laws relating to the specification of academic qualification of government teachers in Thailand and some other countries within the common law and civil law systems ; (2) study and analyse the specification of academic qualification of government teachers under the Government Teachers and Education Personnel Act B.E. 2547, other laws and relevant regulations; (3) make a comparative study in the administration of education personnel under laws of some other countries within the common law and civil law system and the Government Teachers and Education Personnel Act B.E. 2547; and (4) propose the amendment of the Government Teachers and Education Personnel Act B.E. 2547, other laws and relevant regulations for a better performance and academic achievement of students.

This legal research was conducted through the qualitative method by complying and analysing laws, textbooks and articles, academic researches, theses and related academic documents.

Findings show that the specification of academic qualification of government teachers and application of the provisions under the Government Teachers and Education Personnel Act B.E. 2547 and relevant regulations are problematic. The legal system to the current academic standing by the Government Teachers and Education Personnel Act B.E. 2547 is inappropriate and irrelevant. The specification of academic qualification of government teachers did not achieve the ultimate objective providing remuneration to the teachers to encourage self-comprehensive professional development. Therefore, the specification of academic qualification of government teachers under the Government Teachers and Education Personnel Act B.E. 2547 and relevant regulations is suggested to improve as to enhance student performance for a better academic achievement. The Salaries, Remuneration and Emoluments of the Government Teachers and Education Personnel Act B.E. 2547 and relevant regulations should also be amended to raise the salaries, and the base salary should be expanded to meet the minimum standard of living. These would support and necessitate the new government teacher to live sufficiently and be the motivation for the new government teacher to strive to attain the quality education.

Keywords: academic qualification, government teachers

กิตติกรรมประกาศ

การดำเนินการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงเป็นอย่างดี ได้ด้วยความกรุณาจาก รองศาสตราจารย์ลาวัลย์ หอนพรัตน์ อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช และ อาจารย์สิริพันธ์ พลรบ รองประธานสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ที่ได้ให้ความกรุณาให้คำแนะนำและติดตามการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้อย่างใกล้ชิดตลอดมา นับตั้งแต่ เริ่มต้นจนกระทั่งสำเร็จเรียบร้อยสมบูรณ์ผู้เขียนวิทยานิพนธ์รู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของท่านเป็นอย่างยิ่ง

นอกจากนี้ ผู้เขียนวิทยานิพนธ์ขอขอบพระคุณคณาจารย์และบุคลากรสาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เพื่อนักศึกษาและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการทำ วิทยานิพนธ์ครั้งนี้ทุกท่านที่ได้กรุณาให้การสนับสนุน ช่วยเหลือ และให้กำลังใจตลอดมา

เชาวลิต เหล่าชัย

กันยายน 2554



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ต
สารบัญภาพ	ฒ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	6
กรอบแนวคิดของการวิจัย	6
สมมติฐาน	7
ขอบเขตการวิจัย	8
ระเบียบวิธีวิจัย	9
นิยามศัพท์เฉพาะ	9
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้	9
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในภาครัฐ	11
แนวคิดและทฤษฎีในการบริหารงานบุคคล	11
ความหมายของการบริหารงานบุคคล	11
ความสำคัญของการบริหารงานบุคคล	12
ระบบการบริหารงานบุคคล	14
ระบบคุณธรรม	14
ระบบอุปถัมภ์	15
กระบวนการบริหารงานบุคคล	16
ด้านการสรรหา	16
ด้านการพัฒนา	16
การรักษาพนักงาน	17
การใช้ประโยชน์	17
ทฤษฎีการบริหารทรัพยากรมนุษย์	18

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ทฤษฎีการสร้างแรงจูงใจ	18
ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์	19
ทฤษฎี 2 ปัจจัย	20
ทฤษฎี X และทฤษฎี Y	20
ทฤษฎีแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์	21
ทฤษฎีระบบ	22
ทฤษฎีค่าจ้างที่ยุติธรรม	23
ความหมายและความเป็นมาในการกำหนดวิทยฐานะของข้าราชการครู	24
ความหมายของวิทยฐานะ	24
ความเป็นมาในการปฏิรูปการศึกษาและการกำหนดวิทยฐานะข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา	25
แนวคิดในการกำหนดวิทยฐานะ	27
แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดวิทยฐานะครู	27
แนวคิดในการกำหนดค่าตอบแทนครูในประเทศสหรัฐอเมริกา	27
แนวคิดในการกำหนดค่าตอบแทนครูในประเทศอังกฤษ	29
แนวคิดในการกำหนดค่าตอบแทนครูในประเทศฟินแลนด์	31
แนวคิดในการกำหนดค่าตอบแทนครูในประเทศญี่ปุ่น	32
แนวคิดในการกำหนดค่าตอบแทนครูโดยการกำหนดวิทยฐานะในประเทศไทย	33
แนวคิดการประเมินผลที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดวิทยฐานะ	36
แนวคิดเกี่ยวกับกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ	41
บทที่ 3 กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดค่าตอบแทนครูในต่างประเทศ	49
กฎหมายในการกำหนดค่าตอบแทนครูในประเทศสหรัฐอเมริกา	49
พระราชบัญญัติการประถมศึกษาและมัธยมศึกษา พ.ศ. 2508 (Elementary and Secondary Education Act 1965)	50

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
พระราชบัญญัติอุดมศึกษา พ.ศ. 2508 (Higher Education Act of 1965).....	60
กฎหมายระดับมลรัฐในการกำหนดค่าตอบแทนครู.....	63
กฎหมายในการกำหนดค่าตอบแทนครูในประเทศอังกฤษ	71
พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2537 (Education Act 1934).....	71
พระราชบัญญัติว่าด้วยการสอนและการอุดมศึกษา พ.ศ. 2541 (Teaching and Higher Education Act 1998)	72
พระราชบัญญัติว่าด้วยมาตรฐานและกรอบการดำเนินงานของโรงเรียน พ.ศ. 2541 (School Standards and Framework Act 1998).....	73
พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2545 (Education Act 2002).....	74
กฎหมายในการกำหนดค่าตอบแทนครูในประเทศฟินแลนด์	75
รัฐธรรมนูญแห่งประเทศฟินแลนด์ พ.ศ. 2542 (Finland Constitution 731/1999).....	75
พระราชบัญญัติการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2541 (Basic Education Act 268/1998).....	77
พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยคุณสมบัติของบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2541(Decree on the Qualification of Education staff (986/1998).....	77
กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพ.....	80
กฎหมายในการกำหนดค่าตอบแทนครูในประเทศญี่ปุ่น.....	81
กฎหมายมูลฐานการศึกษา พ.ศ. 2490 (Fundamental Law of Education 1947).....	81
กฎหมายว่าด้วยประกาศนียบัตรวิชาชีพบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2492 (Education Personnel Certification Law 1949).....	82
กฎหมายว่าด้วยข้อบังคับพิเศษเกี่ยวกับบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2491(Law for Special Regulations Concerning Educational Personnel 1948).....	83
กฎหมายว่าด้วยมาตรการพิเศษเกี่ยวกับเงินเดือนครู โรงเรียนแห่งชาติและโรงเรียนรัฐ ที่จัดการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2514 (Special Measures Act Regarding the Salaries of Education Personnel of National and public school for Compulsory Education 1971)....	85

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
กฎหมายว่าด้วยการรักษาบุคลากรทางการศึกษาที่มีความสามารถ พ.ศ. 2517 (Law to Secure Capable Education Personnel 1974).....	86
บทที่ 4 กฎหมายและหลักเกณฑ์การกำหนดวิทยฐานะข้าราชการครู.....	96
พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542	98
ความหมายของครูและบุคลากรทางการศึกษา.....	98
ความมุ่งหมายและหลักการในการจัดการศึกษา.....	99
สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา.....	100
แนวการจัดการศึกษา.....	100
การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา.....	100
พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546.....	102
องค์กรวิชาชีพครู : ครูสภา.....	102
คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ.....	105
คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา.....	108
ใบประกอบวิชาชีพครู.....	109
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547.....	114
ความหมายของครูและบุคลากรทางการศึกษา.....	114
คณะกรรมการในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา.....	114
สิทธิประโยชน์สำหรับครูและบุคลากรทางการศึกษา.....	119
การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ.....	124
วินัยและการรักษาวินัย.....	124
พระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547.....	125
อัตราเงินเดือนเงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา.....	125

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
การปรับปรุงเงินเดือน เงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา.....	126
การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งของ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในปี พ.ศ. 2554.....	127
พระราชกฤษฎีกาการปรับเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษา พ.ศ. 2554.....	131
ความเป็นมาและเหตุผลในการประกาศใช้.....	131
หลักเกณฑ์การปรับเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา.....	132
ระเบียบหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษา.....	133
หลักเกณฑ์และวิธีการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเลื่อนเป็น วิทยฐานะชำนาญการพิเศษ.....	133
หลักเกณฑ์.....	133
วิธีการ.....	136
หลักเกณฑ์และวิธีการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้มีผลงานดีเด่น ประสบผลสำเร็จเป็นที่ประจักษ์ เลื่อนเป็นวิทยฐานะครูชำนาญการพิเศษ.....	139
หลักเกณฑ์.....	139
วิธีการ.....	144
บทที่ 5 การวิเคราะห์ปัญหาการกำหนดวิทยฐานะของข้าราชการครู.....	148
ความเหมาะสมและการใช้บังคับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547.....	154
ปัญหาการประเมินวิทยฐานะของข้าราชการครูที่ต้องประเมินจากผลงานทาง วิชาการซึ่งเกิดจากการทำผลงานทางวิชาการตามมาตรา 91 แห่งพระราช บัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547.....	154

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ปัญหาความไม่เท่าเทียมและเสมอภาคของกฎหมายฉบับเดียวกันตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547	156
ปัญหาการประเมินตำแหน่งและวิทยฐานะเพื่อดำรงไว้ซึ่งความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญในตำแหน่งและวิทยฐานะที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้ง ตามมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ไม่ได้มีการนำไปปฏิบัติ	156
ปัญหาการกำหนดให้ตำแหน่งข้าราชการครูเป็นตำแหน่งที่มีวิทยฐานะที่ต้องทำผลงานทางวิชาการ โดยเทียบกับผลงานทางวิชาการของอาจารย์มหาวิทยาลัยในระดับอุดมศึกษา ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547	157
ความเหมาะสมของระบบการให้เงินวิทยฐานะในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547	157
ปัญหากระบวนการประเมินวิทยฐานะที่ครูจะต้องเข้าสู่ตำแหน่งที่มีวิทยฐานะก่อนจึงจะได้รับเงิน	157
ปัญหาการได้รับเงินวิทยฐานะของครูที่ไม่ผูกโยงกับผลสัมฤทธิ์ในการเรียนรู้ของผู้เรียน	158
ปัญหาการได้รับเงินวิทยฐานะของครูที่มีได้ส่งเสริมให้ครูเป็นครูที่มีคุณภาพสูง	159
ปัญหาความไม่คุ้มค่าของงบประมาณที่รัฐต้องสูญเสียไปเป็นเงินวิทยฐานะเป็นจำนวนมหาศาล แต่ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนกลับตกต่ำลง	160
การกำหนดวิทยฐานะข้าราชการครูไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการให้ค่าตอบแทนเพื่อจูงใจให้ครูพัฒนาตนเองให้เป็นครูที่มีคุณภาพสูง	162
ปัญหาครูผู้สอน ได้รับวิทยฐานะ แต่ผลการเรียนของผู้เรียนกลับมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่ตกต่ำลง	162
ปัญหาครูที่ผ่านการประเมินวิทยฐานะมิได้เป็นครูที่มีคุณภาพสูงที่สามารถจัดการเรียนการสอนให้ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูงขึ้นได้	163
ปัญหากระบวนการประเมินวิทยฐานะ	164

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	168
บทสรุป.....	168
ข้อเสนอแนะ	174
บรรณานุกรม	183
ประวัติผู้วิจัย	189



สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 3.1 ตารางเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศกับกฎหมายไทยเกี่ยวกับการกำหนด ค่าตอบแทนครู	90
ตารางที่ 4.1 บัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มี ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพแนบท้ายพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554	129
ตารางที่ 4.2 บัญชีอัตราเงินวิทยฐานะสำหรับตำแหน่งครูที่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ	129
ตารางที่ 4.3 บัญชีอัตราเงินวิทยฐานะสำหรับตำแหน่งศึกษานิเทศก์ที่มีใบอนุญาตประกอบ วิชาชีพ	130
ตารางที่ 4.4 บัญชีอัตราเงินวิทยฐานะสำหรับตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาที่มีใบอนุญาต ประกอบวิชาชีพ	130
ตารางที่ 4.5 บัญชีอัตราเงินวิทยฐานะสำหรับตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาที่มีใบอนุญาต ประกอบวิชาชีพ	130
ตารางที่ 4.6 บัญชีอัตราเงินวิทยฐานะสำหรับตำแหน่งครูที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด	131
ตารางที่ 4.7 บัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มี ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ	133

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1.1 ภาพกรอบแนวคิดในการวิจัย	7



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาที่มั่นคง และยั่งยืนของประเทศชาติ ดังพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ทรงพระราชทานแนวพระราชดำริเกี่ยวกับความหมายของการศึกษา เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2520 ไว้ดังนี้¹

“การศึกษาเป็นเครื่องมืออันสำคัญในการพัฒนาความรู้ ความคิด ความประพฤติ ทัศนคติ ค่านิยม และคุณธรรมของบุคคล เพื่อให้เป็นพลเมืองดีมีคุณภาพและประสิทธิภาพ การพัฒนาประเทศก็ย่อมทำได้สะดวกราบรื่น ได้ผลที่แน่นอนและรวดเร็ว”

ดังนั้นการที่เราจะได้พลเมืองของประเทศที่มีคุณลักษณะที่ดีมีคุณภาพสูงมาช่วยในการพัฒนาประเทศก็ย่อมต้องมีการศึกษาที่เข้มแข็งมีคุณภาพและตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 49 ได้บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน

ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพหรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่งและการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น

การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ” ตามมาตราดังกล่าวจะเห็นได้ว่ารัฐต้องจัดให้ประชาชนทุกคนไม่ว่าเป็นบุคคลปกติหรือผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพหรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ก็ต้องมีสิทธิอย่างเสมอกันในการได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสิบสองปีและเป็นการจัดการศึกษาให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียนด้วย และมาตรา 52 วรรคหนึ่งได้บัญญัติไว้อีกว่า “เด็กและเยาวชนมีสิทธิในการอยู่รอดและได้รับการพัฒนาด้วร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา ตามศักยภาพในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของเด็กและเยาวชนเป็นสำคัญ” จากมาตรานี้จะเห็นได้ว่าเด็กและเยาวชนทุกคนไม่ว่าจะมีสภาพเป็นเด็กปกติ เด็กยากไร้ เด็กพิการ หรือเด็กด้อย

¹ ศูนย์สารสนเทศ สำนักประชาสัมพันธ์เขต 3 จังหวัดเชียงใหม่ “พระราชดำริที่สำคัญเกี่ยวกับการศึกษา” สันคิน 26 เมษายน 2553 จาก http://www.prdnorth.in.th/The_King/king_study_06.php

โอกาสที่ย่อมมีสิทธิอย่างเท่าเทียมกันในการอยู่รอดและได้รับการพัฒนาด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา ตามศักยภาพในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมในการพัฒนาในทุกด้านของเด็กและเยาวชนด้วย

อีกทั้งในมาตรา 80 (3) ได้บัญญัติไว้ว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ดังต่อไปนี้

(3)พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก รวมทั้งปลูกฝังให้ผู้เรียนมีจิตสำนึกของความเป็นไทย มีระเบียบวินัยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมและยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐต้องจัดให้มีกฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ และจัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกตามกระแสโลกาภิวัตน์และสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพซึ่งหมายความถึงคุณภาพของนักเรียนซึ่งเห็นได้จากผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนต้องสูงขึ้นด้วย

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บททางการศึกษาของชาติได้บัญญัติถึงสิทธิได้รับการศึกษาของประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมและมีคุณภาพอันสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญข้างต้น ในมาตรา 10 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า “การจัดการศึกษา ต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” จะเห็นได้ว่ามาตรานี้สอดคล้องกับสิทธิได้รับการศึกษาตามรัฐธรรมนูญมาตรา 49 ซึ่งรัฐต้องจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพให้กับประชาชนทุกคนโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และมาตรา 55 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า “ให้มีกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน ค่าตอบแทนสวัสดิการ และสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับอื่น สำหรับข้าราชการครู เพื่อให้มีรายได้ที่เพียงพอและเหมาะสมกับฐานะทางสังคมและวิชาชีพ” จะเห็นได้ว่ารัฐต้องจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนครูเพื่อให้ข้าราชการครูมีรายได้เพียงพอในการใช้จ่ายในครอบครัวและอยู่ในสังคมอย่างมีคุณภาพชีวิต และความเป็นอยู่ที่ดี ซึ่งจะทำได้สามารถส่งสอนอบรมนักเรียนในความรับผิดชอบให้มีคุณภาพทางการศึกษาที่สูงด้วย ซึ่งรัฐก็ได้มีการออกกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนของข้าราชการครู ดังกล่าวคือ พระราชบัญญัติเงินเดือนเงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดให้ข้าราชการครูมีรายได้ที่เพียงพอและเหมาะสมกับฐานะทางสังคมและวิชาชีพในการเลี้ยงดูครอบครัวและทำหน้าที่ในการจัดการเรียนการสอนได้อย่างมี

ประสิทธิภาพ แต่จากการติดตามสภาพปัญหาในการจัดการเรียนการสอนที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน² กลับพบสภาพปัญหาด้านผู้เรียนคือผู้เรียนขาดทักษะพื้นฐานที่จำเป็นต่อการเรียนรู้ และผู้เรียนไม่ให้ความสำคัญต่อการเรียน มีเจตคติที่ไม่ดีต่อการเรียน และขาดนิสัยใฝ่เรียนรู้ ซึ่งสาเหตุของปัญหาดังกล่าวครูคงจะปฏิเสธความรับผิดชอบไปไม่ได้ และสภาพปัญหาด้านครูนั้นพบว่ามีส่วนหนึ่งที่ครูมีภาระงานอื่นนอกเหนือจากภาระงานสอนมากทำให้ครูไม่มีเวลายุ่มเทให้กับการสอนอย่างเต็มที่ และครูใช้เวลาในการทำผลงานวิชาการเพื่อประเมินวิทยฐานะของครูมากทำให้สนใจการสอนน้อยลง เนื่องจากครูต้องใช้เวลาในการทำผลงาน และค้นคว้าศึกษามากขึ้นไม่มีเวลาในการเตรียมการสอนและจัดกิจกรรมการเรียนการสอนอย่างมีคุณภาพ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการที่ครูทุ่มเททำผลงานวิชาการเพื่อประเมินวิทยฐานะนั้นก็เพื่อให้ได้เงินวิทยฐานะมาใช้จ่ายในครอบครัวให้พอเพียงและแก้ปัญหาหนี้สินได้มากขึ้น อันแสดงถึงความไม่เหมาะสมของเงินเดือนของครูที่น้อยเกินไปไม่พอใช้จ่ายในขณะที่ภารกิจการสอนที่หนักอึ้งที่ครูต้องรับผิดชอบ คือการอบรมสั่งสอนให้นักเรียนมีคุณภาพทางการศึกษาสูงมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูง นั่นเอง ปัจจุบันจำนวนข้าราชการครูที่เสนอผลงานทางวิชาการในการกำหนดวิทยฐานะเพื่อขอมีหรือเลื่อนวิทยฐานะทางวิชาการมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานกลับมีระดับตกต่ำลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจากการสำรวจสภาวะการศึกษาไทยปี 2550/2551³ ในปัญหาความเสมอภาคและคุณภาพของการศึกษาไทยนั้นในส่วนของปัญหาการพัฒนาคุณภาพในการจัดการศึกษาพบว่า คุณภาพการศึกษาไทยโดยรวม หรือโดยเฉลี่ยทั้งประเทศเมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาอุตสาหกรรม และประเทศส่วนใหญ่ไม่ว่าจะวัดโดยผลสัมฤทธิ์ในการสอบวิชาสำคัญของนักเรียน การประเมินความสามารถในการคิดวิเคราะห์ สังเคราะห์ และประยุกต์ใช้เป็น และจากการวัดผลสัมฤทธิ์ในการสอบระดับชาติในช่วงชั้น ประถมศึกษาปีที่ 6 มัธยมศึกษาปีที่ 3 และมัธยมศึกษาปีที่ 6 โดยเฉลี่ยทั่วประเทศพบว่าอยู่ในเกณฑ์ต่ำ โดยเฉพาะวิชาที่สำคัญ เช่น คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาอังกฤษ และสังคมศึกษา รวมทั้งลดลงจากปีก่อนๆ ในหลายกรณีด้วยและในปัญหาด้านครูพบว่าครูจำนวนมากมีแรงจูงใจการทำงานเป็นครูอาจารย์น้อยลง ไม่ได้พอใจหรือมี

² สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา รายงานการวิจัยเรื่อง สภาพปัญหาและแนวทางแก้ปัญหาการจัดการเรียนการสอนที่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน บทสรุปสำหรับผู้บริหาร กรุงเทพฯ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา 2552 หน้า ก-ข

³ วิทยากร เชียงกูล สภาวะการศึกษาไทยปี 2550/2551 “ปัญหาความเสมอภาคและคุณภาพของการศึกษาไทยนั้นในส่วนของปัญหาการพัฒนาคุณภาพในการจัดการศึกษา” บทสรุปสำหรับผู้บริหาร กรุงเทพฯ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา 2551 หน้า ก-ข

ความสุขในความเป็นครูอาจารย์มากนักเพราะเป็นงานหนักซ้ำซากและได้รับค่าตอบแทนต่ำ การแก้ปัญหาโดยการให้วิทยฐานะแก่ครูที่เขียนผลงานทางวิชาการผ่านการพิจารณาที่ช่วยบรรเทาปัญหาหนี้สินครูเป็นประโยชน์ต่อครู แต่การสำรวจพบว่าเมื่อผลต่อการพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนน้อย และในโรงเรียนที่มีข้าราชการครูที่มีวิทยฐานะในระดับสูงทำการสอนผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนน่าจะอยู่ในระดับสูงแต่ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนในโรงเรียนนั้นกลับมีระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนอยู่ในระดับที่ต่ำ ทั้งๆ ที่ผู้เรียนได้รับการสอนจากครูที่มีวิทยฐานะระดับสูงดังกล่าวควรมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูงขึ้น จะเห็นได้ว่าการได้รับวิทยฐานะของครูที่สูงขึ้นไม่ได้มีความสัมพันธ์กับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูงขึ้นของผู้เรียนแต่อย่างใด แต่กลับเป็นอุปสรรคในการจัดการเรียนการสอนและทำให้ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่ต่ำลงด้วยซ้ำไป

ในการได้รับวิทยฐานะของข้าราชการครูนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ในมาตรา 54 ได้บัญญัติว่า “ให้ข้าราชการครูมีวิทยฐานะใดและการเลื่อนเป็นวิทยฐานะใด ต้องเป็นไปตามมาตรฐานวิทยฐานะ ตามมาตรา 42 ซึ่งผ่านการประเมิน ทั้งนี้ให้คำนึงถึงความประพฤติด้านวินัย คุณธรรม จริยธรรม จรรยาบรรณวิชาชีพ ประสบการณ์ คุณภาพการปฏิบัติงาน ความชำนาญ ความเชี่ยวชาญ ผลงานจากการปฏิบัติหน้าที่ในด้านการเรียนการสอนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด” และระเบียบหลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวข้องในการกำหนดวิทยฐานะได้กำหนดให้ข้าราชการครู ที่ประสงค์จะขอมี หรือเลื่อนวิทยฐานะจะต้องทำผลงานทางวิชาการ 1 เล่ม และผ่านการประเมินถึง 3 ด้าน ได้แก่

1. ด้านวินัย คุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณวิชาชีพ
2. ด้านคุณภาพการปฏิบัติงาน
3. ด้านผลงานที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ โดยพิจารณาจากผลการปฏิบัติงาน และ ผลงาน

ทางวิชาการ ไม่น้อยกว่า 1 รายการ จึงทำให้ข้าราชการครู ต้องสูญเสียเวลาในการจัดการเรียนการสอนให้กับผู้เรียน เพื่อนำไปใช้ในการทำผลงานและเตรียมรับการประเมินดังกล่าว อีกทั้งผลงานทางวิชาการดังกล่าวก็ไม่ได้ส่งผลโดยตรงในการทำให้ผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนสูงขึ้นอีกด้วย จนส่งผลเสียให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนตกต่ำอย่างต่อเนื่องจนกลายเป็นปัญหาใหญ่ซึ่งเป็นที่ห่วงใยของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทางการศึกษาอันได้แก่ผู้ปกครอง ชุมชน สังคมและประเทศชาติเป็นอย่างยิ่ง⁴ และหลักเกณฑ์ประเมินวิทยฐานะ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 หลายมาตราทำให้เกิดปัญหาต่อข้าราชการครูในด้านความก้าวหน้าและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการที่ข้าราชการครูส่วนใหญ่หันไปทุ่มเทการทำผลงานวิชาการโดยละเอียด

⁴ วิไลภรณ์ ฤทธิกุลพงศ์ “วิทยฐานะ : สร้าง หรือ ทำลายขวัญกำลังใจครู” ค้นคืนเมื่อ 21 ธันวาคม 2552 จาก <http://gotoknow.org/blog/irttkp/246778>

การสอนซึ่งเป็นหน้าที่หลัก⁵ เห็นได้จากหลักเกณฑ์ในการประเมินวิทยฐานะชำนาญการพิเศษ ตาม มาตรา 91 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ที่ได้ กำหนดให้ประเมินวิทยฐานะ โดยประเมินจากผลงานวิชาการทำให้ข้าราชการครูต้องทุ่มเททางด้าน การทำผลงานวิชาการมากกว่าการสอน ซึ่งการประเมินวิทยฐานะ โดยเทียบกับสถาบันใน ระดับอุดมศึกษา หรือผลงานของอาจารย์มหาวิทยาลัยนั้น อาจไม่เหมาะสมเมื่อนำมาใช้กับ ข้าราชการครู นอกจากนี้ยังมีปัญหาความกำกวมระหว่างข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา อื่นเนื่องจากพระราชบัญญัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดเรื่องวิทยฐานะ แยกต่างกัน โดยเฉพาะกรณีบุคลากรสายอื่นหรือข้าราชการพลเรือนเดิมไม่สามารถสร้างความก้าวหน้า ได้ ต่างกับข้าราชการครูที่ทำผลงานวิชาการกลับได้เงินประจำตำแหน่ง และเงินวิทยฐานะอีกทั้งใน การเลื่อนวิทยฐานะของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น ทำให้รัฐต้องแบกรับภาระมากขึ้น เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องมีการเลื่อนวิทยฐานะ ทำ ให้ครูต้องทำแต่ผลงานวิชาการ ส่งผลให้การขาดประสิทธิภาพในการสอน นอกจากนี้ยังมีปัญหา การรับจ้างทำผลงานทางวิชาการเพื่อขอมิหรือเลื่อนวิทยฐานะ และปัญหาการลอกเลียนผลงาน วิชาการเพื่อขอมิหรือเลื่อนวิทยฐานะของข้าราชการครู ทำให้ต้องถูกสอบสวนและดำเนินการทาง วินัยอย่างร้ายแรง ข้าราชการครูทำให้อาจถูกไล่ออก หรือปลดออกจากราชการได้ ทำ ให้ นักเรียนอาจจะต้องเสียครูที่สอนดีแต่ทำผลงานทางวิชาการไม่เป็นหรือทำไม่เก่ง ที่ไปหาทางทำ ผลงานอย่างผิดวิธีโดยการจ้างให้ผู้อื่นทำผลงานทางวิชาการให้ หรือลอกเลียนผลงานทางวิชาการ ของผู้อื่นแล้วถูกดำเนินการทางวินัยจนถูกไล่ออกหรือปลดออกจากราชการได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้นผู้เขียนวิทยานิพนธ์จึงมีความสนใจศึกษาถึงปัญหาในการ กำหนดวิทยฐานะของข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการ ศึกษา พ.ศ. 2547 เพื่อทราบสภาพที่แท้จริงของปัญหา และศึกษาถึงแนวทางในการแก้ไขปรับปรุง กฎหมายในการบริหารงานบุคคลทางการศึกษาดังกล่าว เพื่อส่งเสริมให้มีกำหนดวิทยฐานะที่มี ความเหมาะสม สัมพันธ์กับการส่งเสริมให้คุณภาพการศึกษา และผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนสูงขึ้นอัน เป็นสิ่งที่สำคัญสังคม และประเทศชาติต้องการ

⁵ ลาวัลย์ หอนพรัตน์, สิริพันธ์ พลรบ และ วราภรณ์ วนาพิทักษ์ รายงานการวิจัยเรื่อง สภาพปัญหาและการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรุงเทพฯ สำนักงานเลขาธิการสภา การศึกษา 2552 หน้า 129

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวคิดและกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดวิทยฐานะครูของประเทศไทยและต่างประเทศทั้งในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์และระบบกฎหมายซีวิลลอว์

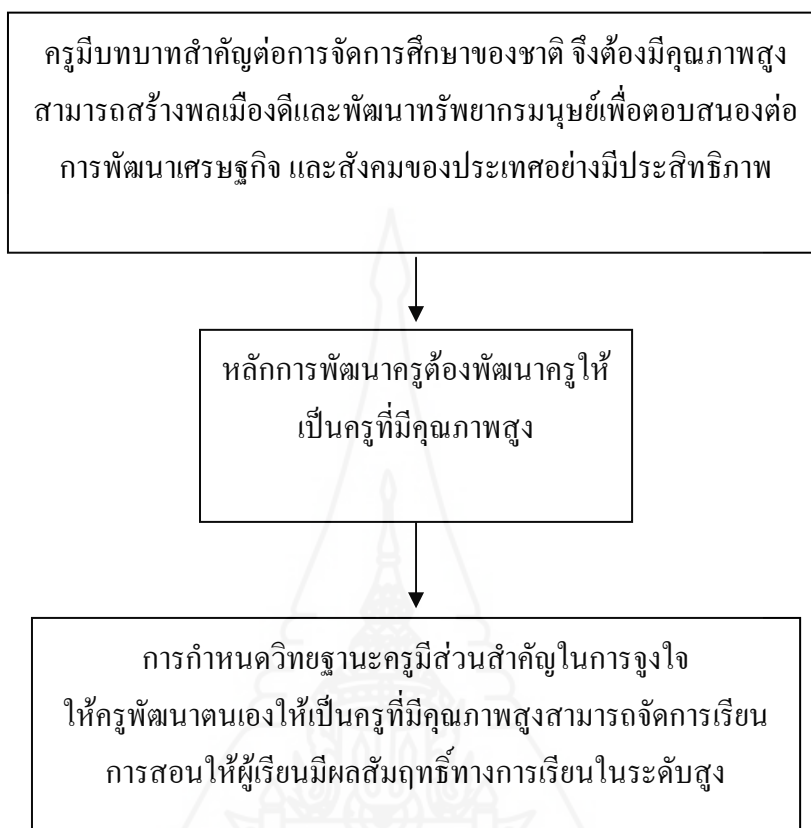
2.2 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการกำหนดวิทยฐานะของข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

2.3 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายในการบริหารงานบุคลากรทางการศึกษาของต่างประเทศทั้งในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์และระบบกฎหมายซีวิลลอว์ กับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และกฎหมายในการบริหารงานบุคลากรทางการศึกษาลับอื่นที่เกี่ยวข้อง ของประเทศไทย

2.4 เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของการกำหนดวิทยฐานะให้มีการกำหนดวิทยฐานะข้าราชการครูที่มีความเหมาะสม สัมพันธ์กับผลสัมฤทธิ์ที่สูงขึ้นของผู้เรียน

3. กรอบแนวคิดของการวิจัย

ในการศึกษาเรื่องการกำหนดวิทยฐานะของข้าราชการครู ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 นั้น มีกรอบแนวคิดว่า ครูเป็นผู้มีบทบาทสำคัญต่อการจัดการศึกษาของชาติ จึงต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถมีคุณธรรมจริยธรรมประพฤติตนตามจรรยาบรรณวิชาชีพ และมีทักษะอย่างสูงในการประกอบวิชาชีพครู ซึ่งเป็นวิชาชีพชั้นสูง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ต้องเป็นครูที่มีคุณภาพสูง ซึ่งครูที่มีคุณภาพสูงมีบทบาทสำคัญในการสร้างพลเมืองดีและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ ดังนั้น หลักการพัฒนาครูต้องพัฒนาครูให้เป็นครูที่มีคุณภาพสูง ซึ่งจะสามารถจัดการเรียนการสอนให้ผู้เรียนมีคุณภาพทางการเรียนและมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนในระดับสูงได้อย่างมีประสิทธิภาพ การกำหนดวิทยฐานะมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการจูงใจให้ครูพัฒนาตนเองให้เป็นครูที่มีคุณภาพสูงเพื่อให้สามารถจัดการเรียนการสอนให้ผู้เรียนมีคุณภาพทางการเรียนและผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนในระดับสูง



ภาพที่ 1.1 ภาพกรอบแนวคิดในการวิจัย

หมายเหตุ : วิเคราะห์จากผู้เขียนวิทยานิพนธ์

4. สมมติฐาน

การกำหนดวิทยฐานะครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่ง ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนระเบียบหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดวิทยฐานะของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น ยังไม่เหมาะสมสอดคล้องในการจูงใจให้ข้าราชการครูปฏิบัติการสอนอย่างเต็มความสามารถเพื่อให้คุณภาพทางการเรียนของผู้เรียน และผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนสูงขึ้นในระดับที่น่าพอใจ

ถ้าได้ทราบสภาพที่แท้จริงของปัญหาในการกำหนดวิทยฐานะของข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติเงินเดือนเงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และระเบียบหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดวิทยฐานะของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาแล้วจะได้แนวทางแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และระเบียบหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดวิทยฐานะของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยอาจแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดวิทยฐานะครูกำหนดให้ข้าราชการครูผู้ยื่นขอมีวิทยฐานะหรือเลื่อนวิทยฐานะนั้นต้องมีผลการปฏิบัติการสอนที่ส่งผลให้ผู้เรียนที่มีคุณภาพทางการศึกษา และผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูงขึ้น ซึ่งต้องแสดงจากผลการวัดผลระดับเขตพื้นที่การศึกษา และผลการทดสอบระดับชาติ อีกทั้งผลการประเมินความพึงพอใจในการปฏิบัติการสอนที่ผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงจากการสอนของข้าราชการครู ได้แก่ นักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชนมาประกอบการพิจารณาด้วย อีกทั้งในการประเมินผลงานวิชาการนั้นเพื่อให้ครูมีเวลาทุ่มเทในการสอนในห้องเรียนมากขึ้นจึงไม่ควรเน้นให้ครูทำผลงานวิชาการเป็นงานวิชาการเชิงการวิจัยแบบอาจารย์มหาวิทยาลัย แต่ควรกำหนดให้มีรูปแบบที่ง่ายขึ้นกว่าเดิมและเป็นรูปแบบที่ส่งผลต่อยอดต่อการนำผลงานดังกล่าวมาใช้เพื่อเพิ่มคุณภาพการเรียนและผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนให้สูงขึ้น ซึ่งน่าจะเป็นแนวทางที่จะส่งเสริมให้มีกระบวนการในการกำหนดวิทยฐานะของข้าราชการครูที่มีความเหมาะสมอันจะส่งเสริมจูงใจให้ข้าราชการครูปฏิบัติการสอนอย่างเต็มความสามารถ เพื่อส่งผลดีทำให้คุณภาพทางการเรียน และผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนสูงขึ้น อีกทั้งจะทำให้ข้าราชการครู มีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติการสอนดีขึ้น มีเวลาจัดกิจกรรมการเรียนการสอนนักเรียนมากขึ้น มีการจัดทำผลงานวิชาการที่สอดคล้องส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพการเรียน และผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนให้สูงขึ้นอันจะส่งผลให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนมีระดับที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่องต่อไป

5. ขอบเขตการวิจัย

ศึกษาถึงปัญหาที่กำหนดวิทยฐานะของข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 โดยศึกษาจาก พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ระเบียบหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดวิทยฐานะของ

คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา แนวคิดและหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลของครูของประเทศไทยและต่างประเทศ ทั้งในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์และระบบกฎหมายซีวิลลอว์

6. ระเบียบวิธีวิจัย

ดำเนินการศึกษาโดยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิธีวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) จากกฎหมายคําราชและบทความทางวิชาการ งานวิจัยวิทยานิพนธ์ เอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง

7. คำนิยามศัพท์เฉพาะ

ข้าราชการครู หมายถึง ผู้ที่ประกอบวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอน และส่งเสริมการเรียนรู้ให้กับผู้เรียนด้วยวิธีการต่างๆ ในสถานศึกษาของรัฐ

วิทยฐานะ หมายถึง ตำแหน่งทางวิชาการของข้าราชการครูซึ่งจะได้รับเงินวิทยฐานะ เป็นเงินที่เป็นสวัสดิการ ไม่ถือเป็นเงินเดือน

การกำหนดวิทยฐานะ หมายถึง การกำหนดให้ข้าราชการครู มีหรือเลื่อนวิทยฐานะ

ผู้เรียน หมายถึง นักเรียนซึ่งเรียนอยู่ในสถานศึกษาของรัฐ ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตั้งแต่ระดับชั้นอนุบาลปีที่ 1 ถึงระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หมายถึง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามประกาศของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งแบ่งเป็นสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา

คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หมายถึง คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

8. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

8.1 ทำให้ทราบแนวคิดและกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดวิทยฐานะครูของประเทศไทยและต่างประเทศทั้งในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์และระบบกฎหมายซีวิลลอว์

8.2 ทำให้ทราบสภาพที่แท้จริงของปัญหาในการกำหนดวิทยฐานะของข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

8.3 ทำให้ทราบแนวทางและหลักเกณฑ์ในการส่งเสริมบุคลากรในวิชาชีพครูของต่างประเทศในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์และระบบกฎหมายซีวิลลอว์ ที่จูงใจครูให้พัฒนาตนเองให้มีคุณภาพสูงสามารถจัดการเรียนการสอนให้ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ที่สูงขึ้น

8.4 ทำให้สามารถเสนอแนวทางแก้ไขปรับปรุงการกำหนดวิทยฐานะตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ที่เหมาะสมเพื่อใช้เป็นแนวทางในการส่งเสริมให้มีการกำหนดวิทยฐานะที่มีความสัมพันธ์กับการจูงใจให้ครูปฏิบัติการสอนอย่างเต็มความสามารถ เพื่อให้คุณภาพการเรียน และผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนสูงขึ้น



บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในภาครัฐ

1. แนวคิด และทฤษฎีในการบริหารงานบุคคล

1.1 ความหมายของการบริหารงานบุคคล

นักวิชาการ นักการศึกษา ได้ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลไว้หลายลักษณะ ส่วนใหญ่จะคล้ายคลึงกัน จะแตกต่างกันบ้างในรายละเอียด พอสรุปได้ดังนี้

คำว่า “การบริหารงานบุคคล” (Personnel Administration หรือ Personnel Management) มีผู้ให้ความหมายไว้หลายความหมาย ดังนี้

วิชัย โธสุวรรณจินดา ได้ให้ความหมายว่า การบริหารทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง กระบวนการที่ผู้บริหารใช้ศิลปะและกลยุทธ์ดำเนินการสรรหา คัดเลือกและบรรจุบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ให้ปฏิบัติงานในองค์กร พร้อมทั้งสนใจการพัฒนา การบำรุงรักษาให้สมาชิกที่ปฏิบัติงานในองค์กรสามารถเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถ เพื่อการทุ่มเทการทำงานให้กับองค์กร และสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างมีความสุข¹³

ชูชัย สมितिไกร ให้ความหมายว่า การจัดการบุคลากร หมายถึง กระบวนการเกี่ยวกับการสรรหา การคัดเลือก การพัฒนา การจูงใจ การรักษา และการยุติการจ้างบุคลากรขององค์กร มีจุดมุ่งหมายสำคัญคือ การเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรภายในองค์กรภายใต้จริยธรรมและความรับผิดชอบ ต่อสังคม¹⁴

ธีระยุทธ พึ่งเทียร และสุรพล สุยะพรหม ให้ความหมายว่า การบริหารงานบุคคล หมายถึง การปฏิบัติเกี่ยวกับตัวบุคคล หรือตัวเจ้าหน้าที่ในองค์กรใดองค์กรหนึ่ง นับตั้งแต่การสรรหา คนเข้าทำงาน การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การโอน การย้าย การฝึกอบรม การพิจารณาความดี ความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การปกครองบังคับบัญชา การดำเนินการทางวินัยการให้พ้นจาก

¹³ วิชัย โธสุวรรณจินดา การบริหารทรัพยากรมนุษย์ กรุงเทพฯ ฟรินดิง 2547 หน้า 2

¹⁴ ชูชัย สมितिไกร การสรรหา การคัดเลือกและการประเมินผลปฏิบัติงานของบุคลากร กรุงเทพฯ จุฬาลงกรณ์

งาน การจ่ายบำเหน็จบำนาญเมื่อออกจากงานไป การบริหารงานดังกล่าวนี้ เพื่อที่จะให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถและใช้บุคคลนั้นให้เกิดประโยชน์แก่องค์กรในด้านประสิทธิภาพงานและเกิดผลงานมากที่สุด¹⁵

พะยอม วงศ์สารศรี ได้ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคล หรือการบริหารทรัพยากรมนุษย์ว่า เป็นกระบวนการที่ผู้บริหารใช้ศิลปะและกลยุทธ์ดำเนินการสรรหา คัดเลือก และบรรจุบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ให้ปฏิบัติงานในองค์กร พร้อมทั้งสนใจการพัฒนา คุ้มครองรักษาให้สมาชิกที่ปฏิบัติงานในองค์กรเพิ่มพูนความรู้ความสามารถ มีสุขภาพกายและสุขภาพจิตที่ดีในการทำงาน และยังรวมไปถึงการแสวงหาวิธีการที่ทำให้สมาชิกในองค์กรที่ด้อยพ้นจากการทำงานด้วยเหตุทุกพลาภาพ เกษียณอายุ หรือเหตุอื่นใดให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างมีความสุข¹⁶

จากที่กล่าวมานี้พอสรุปได้ว่า การบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการดำเนินการตั้งแต่การวางแผนอัตรากำลังคน การสรรหาและการคัดเลือก การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เพื่อให้องค์การบรรลุภารกิจเกิดผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการรักษาวินัยการประเมินผลการปฏิบัติงานตลอดจนการออกจากราชการ

1.2 ความสำคัญของการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคล มีความสำคัญต่อทุกวงการเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยีอยู่ตลอดเวลา อันส่งผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคล เช่น ส่งผลต่อค่าครองชีพ ค่าตอบแทนการผลิตของคน ด้านสังคมความเป็นอยู่ที่สนคค่านิยม สิ่งจูงใจของคนยุคใหม่ ความต้องการด้านการดำรงชีพมีมากขึ้น ต้องการเปลี่ยนสถานที่ทำงาน ซึ่งย่อมเป็นปัญหาของการบริหารงาน ทำอย่างไรจะให้คนงานเข้าใจ มีสิ่งจูงใจให้อยากทำงานซึ่งเป็นเรื่องสำคัญมากสำหรับแต่ละองค์กรที่จะพยายามบริหารงานบุคคลให้สามารถเผชิญกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้

ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคลขององค์กร อาจสรุปให้เห็น ได้ดังนี้ คือ

1) ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงและความผันผวนทางเศรษฐกิจของประเทศที่เกือบจะควบคุมและแก้ไขไม่ได้ ทำให้มีผลกระทบต่อสภาพการผลิตของธุรกิจตลอดจนถึงปัญหาระดับราคาสินค้าที่สูงขึ้นจากราคาน้ำมันและต้นทุนการผลิตสูง ทำให้สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนลำบากยิ่งขึ้น ทำนองเดียวกันปัญหาทางด้านค่าตอบแทนที่เพียงพอสำหรับคนงาน เพื่อให้ตามทันกับค่าครองชีพ ก็กลายเป็นปัญหาหนักอกที่ทุกหน่วยงานจะต้องแก้ไข เพื่อให้ผลผลิตต่าง ๆ สูงขึ้นจากวิธีการของการบริหารงานบุคคลที่สามารถทำได้ถูกต้อง

¹⁵ ธีระยุทธ พึ่งเกียรติ และสุรพล สุขะพรหม การบริหารงานบุคคลและวิชาความถนัดเชิงวิเคราะห์ กรุงเทพฯ: สุทรไพศาล 2543 หน้า 2

¹⁶ พะยอม วงศ์สารศรี การบริหารทรัพยากรมนุษย์ กรุงเทพฯ: คณะวิทยาการจัดการสถาบันราชภัฏสวนดุสิต 2536 หน้า 5

2) *ปัจจัยทางด้านเทคนิควิทยาการ* การเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วมกของเทคโนโลยีที่ส่งผลให้เทคนิควิธีทำงานต้องเปลี่ยนไปนั้น มีผลกระทบโดยตรงต่อสภาพการทำงานในองค์กรมากขึ้นกว่าแต่ก่อน เครื่องจักรสมองกลและเครื่องมืออัตโนมัติหลายชนิดได้ถูกยอมรับ และนำเข้ามาทำงานแทนคนด้วย เหตุผลจำเป็นหลายประการ ซึ่งในกรณีเช่นนั้น การต้องแก้ไขปัญหาด้านการออกแบบงานใหม่ให้ถูกต้อง หรือการต้องเร่งพัฒนาคนงานให้มีความสามารถในช่วงเวลาสั้นนั้นนับได้ว่าเป็นสิ่งยุ่งยากที่ต้องใช้เทคนิคต่าง ๆ และการดำเนินงานด้วยวิธีการพิเศษหลาย ๆ ประการจึงจะได้ผล

3) *ปัจจัยทางด้านสังคม* ปัจจัยที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคมนี้จะมี ความสำคัญมากเป็นพิเศษในสังคมปัจจุบันที่คนมีการศึกษามากขึ้น ความต้องการต่าง ๆ ย่อมมีมากขึ้น และเปลี่ยนชนิดไป ความพอใจในงานและคุณภาพชีวิตนับว่าเป็นปัญหาสำคัญที่สุดของคนในยุคปัจจุบัน การเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้มีผลทำให้ทัศนคติและค่านิยม ตลอดจนสิ่งจูงใจต่างๆ ของคนในยุคใหม่โดยเฉพาะคนหนุ่มสาวต่างไปจากเดิมเป็นอย่างมาก การเข้าใจได้ถูกต้องและมีศิลปะในการจูงใจที่ไม่ซ้ำแบบเดิมนับว่าเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องดำเนินการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้¹⁷

การที่จะสามารถเผชิญกับปัญหาท้าทายต่างๆ เหล่านี้ จึงนับเป็นเรื่องสำคัญที่องค์กรธุรกิจส่วนมากต้องพยายามมุ่งสนใจในสิ่งที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการบริหารงานบุคคล คือ

ประการที่หนึ่ง ต้องพยายามเข้าใจถึงความต้องการทางจิตวิทยา หรือทางใจของคนงาน

ประการที่สอง ต้องพิจารณาและยกระดับความสามารถของงานวิชาชีพคือสมาคมการจัดการงานบุคคลแห่งประเทศไทยที่ได้มุ่งสร้างสรรค์ความรู้และเทคนิคของงานด้านนี้ให้แพร่หลายมาช้านานแล้วนั้น นับได้ว่ามีประโยชน์เป็นอย่างมากต่อสังคมธุรกิจและประเทศชาติโดยรวม

ประการที่สาม ต้องให้ความสนใจกับงานวิจัยศึกษาปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล เรื่องนี้นับว่าขาดแคลนเป็นอย่างมาก ซึ่งถ้าหากได้ให้ความสนใจค้นคว้าวิจัยปัญหาอย่างลึกซึ้งที่ละด้านเรื่อยไปแล้วในระยะยาว การได้ข้อเท็จจริงหรือความรู้มากขึ้น จะช่วยให้การบริหารงานบุคคลมีคุณภาพและทำได้ผลมากยิ่งขึ้น

จากแนวคิดดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ความสำคัญของการบริหารงานบุคคล เป็นหัวใจของการบริหารองค์กร เพื่อให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ หากองค์กรใดประกอบด้วยบุคคลที่มีความสามารถสูง มีความเป็นผู้นำ เห็นความสำคัญของการใช้คน และปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยี ตลอดจนการเลือกสรร การเสริมสร้างคนดีไว้ใช้งาน ย่อมเป็นประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติโดยรวม

¹⁷ รงชัย สันติวงษ์ *การบริหารงานบุคคล* กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช 2542 หน้า 18

1.3 ระบบการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลมีขอบข่ายกว้างขวาง ครอบคลุมตั้งแต่การแสวงหาและการเลือกสรรบุคลากรเข้าสู่หน่วยงานจนกระทั่งพ้นจากการปฏิบัติงาน จึงเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องเป็นลูกโซ่ การปฏิบัติหรือปรัชญาของการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารแต่ละคนที่มีอยู่นั้น โดยทั่วไปยึดหลักของระบบสำคัญ 2 ระบบ คือ ระบบคุณธรรม และระบบอุปถัมภ์

1.3.1 ระบบคุณธรรม (Merit system)

ระบบคุณธรรม เป็นวิธีการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน โดยใช้การสอบรูปแบบต่างๆ เพื่อประเมินความรู้ และความสามารถของบุคคลที่มีคุณสมบัติครบตามต้องการ โดยไม่คำนึงถึงเหตุผลทางการเมืองหรือความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นสำคัญ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ตามระบบคุณธรรม ยึดหลักการ 4 ประการ ได้แก่

1) *หลักความเสมอภาคในโอกาส (Equality of opportunity)* หมายถึง การเปิดโอกาสที่เท่าเทียมกันในการสมัครงานสำหรับผู้สมัครที่มีคุณสมบัติ ประสบการณ์และพื้นความรู้ตามที่ระบุไว้ โดยไม่มีข้อกีดกัน อันเนื่องจากฐานะ เพศ ศิพ และศาสนา กล่าวคือทุกคนที่มีคุณสมบัติตรงตามเกณฑ์ที่จะมีสิทธิในการถูกพิจารณาเท่าเทียมกัน ความเสมอภาคในโอกาสจะครอบคลุมถึง

(1) *ความเสมอภาคในการสมัครงาน* โดยเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีคุณสมบัติและพื้นฐานความรู้ตรงตามที่กำหนดไว้ ได้สมัครและเข้าสอบแข่งขัน

(2) *ความเสมอภาคในเรื่องค่าตอบแทน* โดยยึดหลักการที่ว่างงานเท่ากันเงินเท่ากันและมีสิทธิได้รับโอกาสต่าง ๆ ตามที่หน่วยงานเปิดให้พนักงานทุกคน

(3) *ความเสมอภาคที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอหน้ากัน* โดยใช้ระเบียบและมาตรฐานเดียวกันทุกเรื่อง อาทิ การบรรจุแต่งตั้ง การฝึกอบรม

2) *หลักความสามารถ (Competence)* หมายถึง การยึดถือความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์ในการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน โดยเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถให้เหมาะสมกับตำแหน่งมากที่สุด โดยจะบรรจุแต่งตั้งผู้ที่มีความเหมาะสมตามเกณฑ์มากกว่าเพื่อให้ได้คนที่เหมาะสมกับงานจริงๆ (Put the right man to the right job) หากจะมีการแต่งตั้งพนักงานระดับบริหาร ก็จะพิจารณาจากผลการปฏิบัติงาน ซึ่ความสามารถหรือศักยภาพของการบริหารงานในอนาคต

3) *หลักความมั่นคงในอาชีพการงาน (Security on tenure)* หมายถึง หลักประกันการปฏิบัติงานที่องค์กรให้แก่บุคลากรว่าจะได้รับการคุ้มครอง จะไม่ถูกกลั่นแกล้งหรือถูกให้ออกจากงานโดยปราศจากความผิด ไม่ว่าจะโดยเหตุผลส่วนตัวหรือทางการเมือง ช่วยให้ผูู้ปฏิบัติงานรู้สึกมั่นคงในหน้าที่ หลักการที่ผู้บริหารใช้ในเรื่องความมั่นคงในอาชีพการงาน คือ

(1) การดึงดูดใจ (Attraction) โดยพยายามจูงใจให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถให้เข้ามาร่วมงานกับองค์กร

(2) การชำระรักษา (Retention) โดยการชำระรักษาพนักงานที่มีความสามารถเหล่านั้นให้ทำงานอยู่กับองค์กร เพราะมีความก้าวหน้ามั่นคง

(3) การจูงใจ (Motivation) โดยกระตุ้นให้พนักงานมีความมุ่งมั่นในอาชีพที่ทำ

(4) การพัฒนา (Development) โดยเปิดโอกาสให้ได้พัฒนาศักยภาพและมีความก้าวหน้าในเส้นทางอาชีพ

4) หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political neutrality) หมายถึง การไม่เปิดโอกาสให้มีการใช้อิทธิพลทางการเมืองเข้าแทรกแซงในกิจการงาน หรืออยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมืองหรือพรรคการเมืองใดๆ

1.3.2 ระบบอุปถัมภ์ (Patronage system)

ระบบอุปถัมภ์เป็นระบบการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน โดยใช้เหตุผลทางการเมืองหรือความสัมพันธ์ เป็นหลักสำคัญ โดยไม่คำนึงถึงความรู้ ความสามารถ และความเหมาะสมเป็นประการหลัก ลักษณะต่างๆ ไป ของระบบอุปถัมภ์จึงมีลักษณะตรงกันข้ามกับระบบคุณธรรม ระบบนี้มีชื่อเรียกอีกหลายชื่อ เช่น ระบบชুবเลียง (Spoiled system) ระบบพรรคพวกหรือระบบเล่นพวก (Nepotism) หรือระบบคนพิเศษ (Favoritism)

1) ระบบสืบสายโลหิต เป็นระบบที่บุตรชายคนโตจะได้รับสืบทอดตำแหน่งของบิดา

2) ระบบชอบพอเป็นพิเศษ เป็นระบบที่แต่งตั้งผู้ที่อยู่ใกล้ชิด หรือคนโปรดปรานเป็นพิเศษให้ดำรงตำแหน่ง

3) ระบบแลกเปลี่ยน เป็นระบบที่ใช้สิ่งของ หรือทรัพย์สินมีค่าแลกเปลี่ยนกับตำแหน่ง

การยึดระบบอุปถัมภ์เป็นแนวปฏิบัติในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรจะก่อให้เกิดผล ดังนี้

(1) การพิจารณาบรรจุแต่งตั้ง เลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง เป็นไปตามความพอใจส่วนบุคคลของหัวหน้าเป็นหลัก ไม่ได้คำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคลเป็นเกณฑ์

(2) การคัดเลือกคนไม่เปิดโอกาสที่เท่าเทียมกันแก่ผู้มีสิทธิ์ แต่จะให้โอกาสแก่พวกพ้องตนเองก่อน

(3) ผู้ปฏิบัติงานมุ่งทำงานเพื่อเอาใจผู้ครองอำนาจ มากกว่าจะปฏิบัติงานตามหน้าที่

- (4) อิทธิพลทางการเมืองเข้ามาแทรกแซง การดำเนินงานภายในของหน่วยงาน
 (5) ผู้ปฏิบัติงานไม่มีความมั่นคงในหน้าที่ที่กำลังทำอยู่ เพราะอาจถูกปลดได้ถ้าผู้มี

อำนาจไม่พอใจ

จากคุณลักษณะเด่น ๆ ของระบบการบริหารทั้งสองระบบที่เสนอไปนั้น พอจะสรุปข้อเปรียบเทียบระหว่างทั้งสองระบบโดยพิจารณาจากหลักปฏิบัติของแต่ละระบบได้ คือ ระบบคุณธรรมจะยึดหลักความสามารถ เปิดโอกาสให้ทุกคนเท่าเทียมกัน ทำให้มีความมั่นคงในการทำงาน และไม่มีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาแทรก ส่วนในระบบอุปถัมภ์ยึดหลักความพึงพอใจ ให้โอกาสแก่พรรคพวกหรือญาติพี่น้อง ทำให้ขาดความมั่นคงในการทำงาน และมีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงการทำงาน¹⁸

1.4 กระบวนการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลนั้น จะบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับการจัดการ เพราะการจัดการที่ดีมีประสิทธิภาพย่อมเป็นการได้มาและธำรงรักษาไว้ซึ่งบุคคลที่ดี มีความรู้ความสามารถในการทำงาน กระบวนการบริหารงานบุคคลจึงมีขอบเขตกว้างขวาง ตั้งแต่การสรรหา การคัดเลือก การสอบแข่งขัน การบรรจุแต่งตั้ง การโอนย้าย การฝึกอบรม การประเมินผลพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนขั้น ตลอดจนการส่งเสริมพัฒนาสมรรถภาพเพื่อให้การปฏิบัติงานในหน่วยงานมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์มากที่สุด การดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ต้องมีกระบวนการบริหารงานบุคคลที่เหมาะสม

กระบวนการบริหารงานบุคคล มีภารกิจหลัก 4 ด้าน¹⁹ ซึ่งประกอบด้วย

1.4.1 ด้านการสรรหา (Recruitment) หมายถึง การเสาะแสวงหาเพื่อเลือกสรรให้ได้คนดีที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับงาน โดยกระบวนการในการสรรหา คือการรับสมัคร การคัดเลือก การว่าจ้าง การเกลี้ยกำลัคน การโอนย้ายภายใน ซึ่งระบบการสรรหามี 2 ระบบ คือ

- 1) ระบบสรรหาจากภายใน
- 2) ระบบสรรหาจากภายนอก

1.4.2 ด้านการพัฒนา (Development) หมายถึง การดำเนินงานที่จะส่งเสริมให้พนักงานมีความรู้ความสามารถ ทักษะ และประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้นเพื่อให้พนักงานสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และพร้อมที่จะรับผิดชอบในตำแหน่งที่สูงขึ้น โดยระบบการพัฒนา คือ

- 1) การฝึกอบรม
- 2) การโอนย้าย
- 3) การเลื่อนตำแหน่ง

¹⁸ ภิญโญ สาธร การบริหารบุคคล กรุงเทพฯ วัฒนาพานิช 2536 หน้า 22

¹⁹ คณัย เทียมพุดติ การบริหารทรัพยากรบุคคลสู่ศตวรรษใหม่ กรุงเทพฯ นาโกต้า จำกัด 2545 หน้า 26

1.4.3 การรักษานักงาน (Retention) หมายถึง การพยายามทำให้พนักงานเกิดความพึงพอใจในการทำงาน ด้วยการสร้างบรรยากาศให้ผู้ปฏิบัติงานมีขวัญและกำลังใจในการทำงานภายใต้กฎระเบียบ หลักเกณฑ์ ที่จะอำนวยความสะดวกและบริการต่าง ๆ ที่หน่วยงานจัดให้เพื่อเป็นการจูงใจให้กับพนักงาน โดยมีระบบการรักษานักงาน 4 ระบบ คือ

- 1) ค่าจ้าง
- 2) สวัสดิการ
- 3) ความก้าวหน้าในอาชีพ
- 4) แรงงานสัมพันธ์

1.4.4 การใช้ประโยชน์ (Utilization) หมายถึง การใช้คนให้ได้ประโยชน์เต็มที่ โดยใช้ให้ตรงกับงาน ให้ทำงานที่เหมาะสมกับความรู้ ความสามารถ และไม่ให้อยู่ว่างเปล่าโดยไม่มีภาระหน้าที่ที่จะทำ และดูแลสิทธิประโยชน์ของพนักงานในการเกษียณอายุด้วย โดยมีระบบการใช้ประโยชน์ 3 ระบบ คือ

- 1) การบริหารอัตรากำลัง
- 2) การขยายงาน การปรับปรุงงาน และการเพิ่มคุณค่างาน
- 3) การเกษียณอายุราชการ

หลักสำคัญของการบริหารงานบุคคลสามารถสรุปได้ 4 ประการ²⁰

- 1) การคัดเลือกและสรรหาบุคลากร
- 2) การธำรงรักษามูลค่าบุคลากร
- 3) การพัฒนาบุคลากร
- 4) การให้บุคลากรพ้นจากงาน

ในด้านหน้าที่ของการบริหารงานบุคคลนั้น จะเป็นกระบวนการปฏิบัติที่ประกอบด้วยส่วนสำคัญต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการทำงาน ดังนี้²¹

- 1) การออกแบบงานและการวิเคราะห์เพื่อจัดแบ่งตำแหน่งงาน
- 2) การวางแผนอัตรากำลัง
- 3) การสรรหาและคัดเลือกบุคลากร
- 4) การปฐมนิเทศ บรรจุบุคลากร และการประเมินผลการปฏิบัติงาน
- 5) การอบรมและพัฒนา
- 6) การจ่ายค่าตอบแทน

²⁰ นพวงส์ บุญจิตรกุล ก้าวหน้าสู่ผู้บริหารการศึกษา กรุงเทพฯ บพิธการพิมพ์ 2534 หน้า 73

²¹ ธงชัย สันติวงษ์ การบริหารงานบุคคลหน้า 41

7) การทะนุบำรุงรักษาทางด้านสุขภาพ ความปลอดภัย และการแรงงานสัมพันธ์

8) การใช้วินัย และการควบคุม ตลอดจนการประเมินผล

กระบวนการบริหารงานบุคคล อาจแบ่งเป็นขั้นตอนได้ 5 ขั้นตอน ดังนี้²² การวางแผนบุคลากร แยกออกเป็นการวางแผนอัตรากำลังคน และการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน

- 1) การสรรหาและคัดเลือก ได้แก่ การสรรหา การคัดเลือก และการบรรจุ
- 2) การชำระรักษานุคลากร
- 3) การประเมินผลการปฏิบัติงาน
- 4) การพัฒนานุคลากร
- 5) การให้พ้นจากงาน

1.5 ทฤษฎีการบริหารทรัพยากรมนุษย์

1.5.1 ทฤษฎีการสร้างแรงจูงใจ²³

การสร้างแรงจูงใจ เป็นศาสตร์ที่ว่าด้วยการนำปัจจัยต่าง ๆ ที่เป็นแรงจูงใจมากระตุ้นความรู้สึกของมนุษย์ให้แสดงออกด้วยพฤติกรรมต่าง ๆ อย่างมีทิศทางเพื่อการบรรลุจุดมุ่งหมายหรือเงื่อนไขที่ต้องการ ซึ่งอาจจะแสดงออกเป็นพฤติกรรมที่อยากทำ หรืออดกลั้น

แรงจูงใจ หมายถึง แรงผลักดันที่มุ่งให้บุคคลแสดงพฤติกรรมเกิดการเคลื่อนไหวของร่างกายให้กระทำกิจกรรมใดอย่างหนึ่งเพื่อการตอบสนองความต้องการนั้น แรงจูงใจจึงอาจเกิดขึ้นจากการกระทำให้เกิดความต้องการ (ความอยาก) โดยมีผู้กระทำ และเกิดขึ้นจากการตระหนักถึง ัญชาตญาณที่มาแต่กำเนิด

แหล่งที่เกิดจูงใจ แรงจูงใจที่เกิดจากแหล่งภายนอก เป็นแรงจูงใจที่เกิดขึ้นจากปัจจัยภายนอกมากระตุ้นให้เป็นสิ่งเร้าให้บุคคลแสดงออกซึ่งพฤติกรรมต่าง ๆ การจูงใจภายนอกนี้อาจจำแนกได้เป็น 2 ชนิด

- 1) **แรงจูงใจทางบวก** เป็นแรงจูงใจที่กระตุ้นเป้าหมาย มีพฤติกรรมสืกเสริม เพื่อให้สามารถบรรลุผลสำเร็จตามแรงที่มากกระตุ้น
- 2) **แรงจูงใจทางลบ** แรงจูงใจประเภทนี้ตรงข้ามกับข้อแรก จะเป็นแรงจูงใจด้วยการถูกลงโทษ ถ้าหากไม่ปฏิบัติงานให้ได้ผลสำเร็จตามจุดมุ่งหมาย

²² สมคิด บางโม การบริหารและจัดการ กรุงเทพฯ วิทยาลัยพัฒน 2534 หน้า 147

²³ กษัตริย์ ชนันต์คณิตติ ทฤษฎีทางการศึกษา

ชลบุรี มนตรี จำกัด 2551 หน้า 112-119

3) แรงจูงใจที่เกิดขึ้นจากภายใน เป็นความรู้สึกที่เกิดจากการมองเห็นคุณค่า หรือโอกาสของตนเอง หรือการมีจิตสำนึกด้วยตนเองไม่จำเป็นต้องมีสิ่งใดมากระตุ้นให้เกิดความต้องการ

4) แรงจูงใจที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ เป็นแรงจูงใจที่เกิดขึ้นเองโดยไม่ต้องมีสิ่งใดมากระตุ้นให้เกิดความต้องการ จำแนกได้ 3 ประเภท

(1) แรงจูงใจทาง สรีรวิทยา

(2) แรงจูงใจทางจิตวิทยา

(3) แรงจูงใจทางสังคม

แรงจูงใจในการทำงาน เป็นเสมือนแรงขับที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติงาน โดยเฉพาะพนักงานได้แสดงพฤติกรรมการทำงาน ในทางที่ถูกต้องและเป็นไปตามที่องค์กรคาดหวังไว้

1.5.2 ทฤษฎี ลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์²⁴

เป็นทฤษฎีที่วิเคราะห์จากสภาพความเป็นจริงของการดำเนินชีวิตประจำวันของมนุษย์ความต้องการของมนุษย์นั้น มักจะเริ่มต้นจากขั้นต่ำเป็นลำดับแรก เช่น ความต้องการปัจจัย 4 ความต้องการของมนุษย์มักจะมีลักษณะเป็นขั้นบันได คือจะเริ่มจากความต้องการระดับต่ำที่สุด แล้วค่อย ๆ ไล่ขึ้นไปในระดับที่สูงขึ้น เมื่อความต้องการระดับดังกล่าวได้รับการตอบสนองแล้ว เรียกว่าบันไดความต้องการ 5 ขั้น

ขั้นที่ 1 ความต้องการทางด้านกายภาพ เป็นแนวคิดด้านความต้องการที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์จะขาดแคลนไม่ได้ ได้แก่ ความต้องการปัจจัย 4 และ การทำให้มนุษย์มีชีวิตที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น คือ การพักผ่อนและการสืบพันธุ์และกิจกรรมอื่น ๆ ถ้าหากมนุษย์ยังขาดสิ่งเหล่านี้ความต้องการระดับอื่นก็ยังไม่เกิดขึ้น

ขั้นที่ 2 ความต้องการความปลอดภัย เป็นความต้องการในระดับที่สูงขึ้นจากขั้นต้น ได้แก่ ความต้องการความมั่นคง ในตำแหน่งหน้าที่การทำงานที่กำลังทำอยู่ ความต้องการความปลอดภัยในชีวิตและร่างกาย เมื่อใดที่พนักงานได้รับคำมั่นสัญญา หรือหลักประกันในความต้องการดังกล่าวนี้ ก็จะทำให้เกิดแรงจูงใจในการทำงาน ความต้องการขั้นนี้จะมีลักษณะของความเป็นธรรมมากขึ้น เป็นระดับความต้องการที่สูงขึ้น แต่ก็ยังเป็นสิ่งที่มีความสำคัญที่องค์กรต้องมอบให้แก่พนักงาน

ขั้นที่ 3 ความต้องการด้านสังคม สังคมภายในองค์กรจะมีลักษณะ ความเป็นกลุ่มคนที่มีการปฏิบัติงานเป็นทีมงาน ดังนั้นพนักงานทุกคนต้องการจะมีบทบาทในการปฏิบัติงานตาม

²⁴ เรื่องเดียวกัน หน้า 119

ตำแหน่งหน้าที่งานที่ได้รับมอบหมายเป็นบุคคลที่ทุกคนยอมรับว่า เป็นส่วนหนึ่งของทีมงาน หลักข้อนี้ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์นั้น ผู้บริหารอาจจะมีการจัดกิจกรรมเพื่อสนับสนุน ให้พนักงานทุกคนมีบทบาท ในการปฏิบัติงานร่วมกับบุคคลอื่นได้

ขั้นที่ 4 ความต้องการเกียรติยศชื่อเสียง หรือความต้องการได้รับการยกย่องนับถือ มีคุณค่าสำหรับสังคม ได้แก่ ความอยากเด่นอยากดัง ความอยากให้บุคคลอื่นยกย่องเชิดชู พฤติกรรมที่บุคคลต้องการเกียรติยศ ชื่อเสียง ก็มักจะสร้างผลงานในด้านต่าง ๆ จนเป็นที่ยอมรับของบุคคลอื่น

ขั้นที่ 5 ความต้องการความสำเร็จในชีวิต หมายถึง ความต้องการในขั้นสูงกว่าทุกขั้น ที่กล่าวมาแล้วเป็นความต้องการที่จะสร้างผลงาน ให้เป็นที่ยอมรับด้วยความรู้ความสามารถของตนเอง เกิดจากความคิดสร้างสรรค์ผลงานด้วยสติปัญญา มีความมุ่งมั่นสู่ความสำเร็จ ในหน้าที่การงานด้วยผลงาน ที่มีคุณค่าเป็นผลดีต่อสังคมและมวลชน

เป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องพิจารณาหาหนทางให้พนักงานขององค์กรได้รับการตอบสนอง ในขณะที่เดียวกันก็จะต้องมีความพยายาม ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มประสิทธิภาพเพื่อผลสำเร็จในเป้าหมายที่องค์กรกำหนด

1.5.3 ทฤษฎี 2 ปัจจัย คือ²⁵

1) ปัจจัยการกระตุ้น เป็นปัจจัยที่เกี่ยวกับการเร่งเร้า หรือกระตุ้นแรงจูงใจให้พนักงาน มีกำลังและความพึงพอใจที่จะปฏิบัติ จนเต็มศักยภาพและมีประสิทธิภาพพร้อมกับที่มีคุณภาพงาน ได้แก่ ความภูมิใจต่อการเกิดผลสัมฤทธิ์ ในการปฏิบัติงาน การได้รับการยอมรับให้เป็นส่วนหนึ่งของทีมงาน

2) ปัจจัยคำจูนหรือการบำรุงรักษา เป็นแนวคิดที่เกี่ยวกับปัจจัยที่ป้องกันปัญหาที่พนักงานอาจเกิดความไม่พอใจ การปฏิบัติงานที่เกิดจากสภาพการทำงาน เช่น ระบบงานภายในองค์กร การบังคับบัญชา การจ่ายค่าตอบแทนที่ขาดความยุติธรรม และไม่เหมาะสม นโยบายการบริหารงานที่ไม่ชัดเจน หรือ ไม่แน่นอน ปัจจัยเหล่านี้จะเป็นต้นเหตุ การดำรงอยู่หรือการเกิดสมองไหลของพนักงาน ที่มีศักยภาพการปฏิบัติงานสูง

1.5.4 ทฤษฎี X และทฤษฎี Y คือ²⁶

1) ทฤษฎีเอ็กซ์ เป็นการแสดงสมมุติฐานเกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์ ว่ามักจะมีความประพฤติเป็นทางลบ ดังนี้

(1) มีความเชื่อว่าไม่ชอบการทำงาน จึงมีการหลีกเลี่ยงงานเป็นประจำ

²⁵ เรื่องเดียวกัน หน้า 121

²⁶ เรื่องเดียวกัน หน้า 123-124

- (2) มักขาดความทะเยอทะยาน ยึดถือตัวเองเป็นศูนย์กลาง
- (3) ไม่สนใจต่อผลได้เสียขององค์กร มีพฤติกรรมต่อต้านการเปลี่ยนแปลง
- (4) ชอบเอาเปรียบเพื่อนร่วมงาน

ผู้บริหารจะต้องกำกับดูแลพนักงานประเภทนี้อย่างใกล้ชิด ใช้เทคนิคการบริหาร จะประกอบด้วยพฤติกรรม ดังต่อไปนี้

- (1) ผู้บริหารอาจมีที่ท่าที่แข็งกร้าว มีการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดในทุกด้าน
- (2) ผู้บริหารต้องมีท่าทีที่เด็ดขาด แต่แฝงด้วยความยุติธรรม
- (3) บางครั้งแก้ไขปัญหาโดยละมุนละม่อม อาจจะทำให้การทำงานไม่ได้ผล

ผู้บริหารต้องใช้ความรุนแรงบ้างในบางโอกาส

2) ทฤษฎีวาทะ ทฤษฎีนี้จะมีแนวคิดเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ด้านบวก ที่ตรงกันข้ามกับทฤษฎีเอ็ทซ์ ธรรมชาติของมนุษย์มักจะมีพฤติกรรมที่ดีคือ การให้ความร่วมมือ สนับสนุน และมีความขยันหมั่นเพียรเป็นที่ตั้ง ดังนั้นพฤติกรรมของผู้บริหารมักจะมีลักษณะ ดังนี้

- (1) ให้อิสระในการทำงาน และให้มีส่วนร่วมในการทำงาน เช่น การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และวางแผนการปฏิบัติงาน
- (2) ให้หลักการมุ่งใจมากกว่าวิธีการขู่เข็ญบังคับ เช่น การยกย่องชมเชย เพื่อให้กำลังใจในการปฏิบัติงาน
- (3) ให้การเสริมแรงบวกด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น การให้ทำงานด้านที่มีความสำคัญต่อองค์กร ให้อิสระในการปฏิบัติงาน การมอบรางวัลตอบแทนตามความเหมาะสม

1.5.5 ทฤษฎีแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ (Achievement Motive Theory)²⁷

ทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีที่เน้นเรื่องแรงผลักดัน (Force) ที่เกิดขึ้นภายในตัวบุคคล ซึ่งเรียกว่า “แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์” (Achievement Motive) ซึ่งมาจากการศึกษาวิจัยของแมคเคลแลนด พบว่านักธุรกิจ นักวิทยาศาสตร์ และอาชีพระดับสูงอื่น ๆ ต่างก็มีแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์สูงกว่าระดับปานกลาง นักธุรกิจที่มีแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ในตนเองจะไม่เพียงแต่ต้องการกำไรหรือทำเพื่อกำไรในธุรกิจการค้าของตนเท่านั้น แต่ต้องการกำไรเพื่อแสดงถึงผลสัมฤทธิ์ในทางธุรกิจด้วย และกำไรเป็นเพียงตัวชี้ว่า การดำเนินงานเป็นไปด้วยดีมากน้อยเพียงไร แต่ตัวมันเองไม่ใช่เป้าหมายที่สำคัญ แมคเคลแลนด ได้สรุปว่า ความต้องการสัมฤทธิ์ผล มนุษย์มีความปรารถนาที่จะทำสิ่งหนึ่งสิ่งใด ให้บรรลุผลสำเร็จโดยเร็ว และแบ่งความต้องการของมนุษย์เป็น 3 ประเภท ได้แก่

- 1) ความต้องการสัมฤทธิ์ผล (Needs for Achievement : n Ach)

²⁷ เรื่องเดียวกัน หน้า 131

2) ความต้องการความรักและความผูกพัน (*Needs for Affiliation : n Aff*)

3) ความต้องการอำนาจ (*Needs for power : n Power*)

แมคเคลแลนด เน้นสาระสำคัญด้านแรงจูงใจว่าผู้ที่ทำงานได้อย่างประสบความสำเร็จต้องมีแรงจูงใจด้านความต้องการสัมฤทธิ์ผลอยู่ในระดับสูง ความสำเร็จของงานจะทำได้โดยการกระตุ้นความต้องการสัมฤทธิ์ผล เป็นสำคัญ

จะเห็นได้ว่าทฤษฎีแรงจูงใจ 3 ด้านของแมคเคลแลนด (McClelland) สามารถนำไปใช้ในการกระตุ้นหรือเพิ่มแรงผลักดันเพื่อให้งานประสบความสำเร็จทำได้โดยสรุปดังนี้

- 1) เขียนเป้าหมายในการทำงานของตนเองให้ชัดเจน (*Put your Goals in Writing*)
- 2) วางเป้าหมายที่ท้าทายความสำเร็จ (*Make The Goals Challenging Yet Attainable*)
- 3) มีเป้าหมายที่เฉพาะเจาะจง (*Have Specific Goals*)
- 4) กำหนดเป้าหมายลงตาราง (*Establish Timetables*) โดยมีระยะเวลาที่แน่นอนว่างานประสบความสำเร็จเมื่อไร
- 5) จัดลำดับเป้าหมาย (*Establish Priorities*) ต้องจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายในการทำงานว่าอะไรสำคัญกว่ากัน
- 6) ทบทวนและปรับปรุงเป้าหมาย (*Review and Revise Your Goals*) มีการทบทวนเป้าหมายเป็นระยะ ๆ
- 7) ให้รางวัลตนเอง (*Reward Yourself*) ถ้าทำงานประสบความสำเร็จ

1.5.6 ทฤษฎีระบบ²⁸

เป็นทฤษฎีที่นำเอาแนวความคิดเชิงระบบเข้ามาใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหาร โดยมีเหตุผลที่ว่าในปัจจุบันองค์กรได้มีการขยายตัวสลับซับซ้อนมากขึ้น จึงเป็นการยากที่พิจารณาถึงพฤติกรรมขององค์กรได้หมดทุกแง่ทุกมุม นักทฤษฎีบริหารสมัยใหม่ จึงหันมาสนใจการศึกษาพฤติกรรมขององค์การเพราะคนเป็นส่วนหนึ่งของระบบขององค์การ องค์การเป็นส่วนหนึ่งของระบบสังคมระบบในเชิงบริหาร หมายถึงองค์ประกอบหรือปัจจัยต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กันและมีส่วนกระทบต่อปัจจัยระหว่างกันในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ องค์ประกอบพื้นฐานของทฤษฎีระบบ ได้แก่ ปัจจัยการนำเข้า (Input) กระบวนการ (process) ผลผลิต (output) และผลลัพธ์ (outcome) วิธีการระบบเป็นวิธีการที่ใช้หลักตรรกศาสตร์วิทยาศาสตร์อย่างมีเหตุผล

²⁸ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา รายงานการวิจัยเรื่องการศึกษารูปแบบการจัดค่าตอบแทน สวัสดิการและสิทธิประโยชน์แก่บุคลากรที่เหมาะสมสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ปกติ และพื้นที่พิเศษ กรุงเทพฯ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา 2551 หน้า 29-30

และมีความสัมพันธ์กันไปตามขั้นตอนช่วยให้กระบวนการทั้งหลายดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและสามารถช่วยให้การบริหารบรรลุ วัตถุประสงค์ไปด้วยวิธีทางวิทยาศาสตร์อย่างถูกต้องและไม่ลำเอียง

ในเรื่องของการศึกษาการกำหนดการจัดค่าตอบแทน สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ เกื้อกูลอื่นที่เหมาะสมสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ปกติ และพื้นที่พิเศษปัจจัยการนำเข้า (Input) เป็นความต้องการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเรื่องของความต้องการค่าตอบแทน สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ที่ควรได้เมื่อเปรียบเทียบกับ การปฏิบัติงานตามสภาพพื้นที่และตามความเปลี่ยนแปลงของค่าครองชีพในปัจจุบันและอนาคต ที่จะตามมา เมื่อมีการนำปัจจัยการนำเข้า (input) เข้าไปสู่กระบวนการการตัดสินใจในระดับนโยบาย การพิจารณาของรัฐบาลต่อความต้องการดังกล่าว ซึ่งถ้าได้รับการพิจารณาอนุมัติ ก็จะออกมาในรูปแบบของกฎหมาย ระเบียบเกี่ยวกับค่าตอบแทน สวัสดิการและสิทธิประโยชน์เกื้อกูลที่เหมาะสมกับ ความต้องการดังกล่าวของกลุ่มเป้าหมายในรูปแบบของผลผลิต (output) ซึ่งในที่สุดแล้วจะนำไปสู่การ ปฏิบัติงานของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาว่าจะมีประสิทธิภาพคุณภาพมากน้อยขนาด ไหนต่อคุณภาพในการเรียนการสอนและการเรียนรู้ของผู้เรียน ตลอดทั้งเป็นการจูงใจ สร้างขวัญ กำลังใจให้กับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในรูปแบบของผลลัพธ์ (outcome) ซึ่งหากผลผลิต (output) และผลลัพธ์ (outcome) ยังไม่บรรลุตามเป้าหมายวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ก็จะเป็นผลสะท้อน กลับ (feedback) กลับไปสู่ความต้องการต่อไป โดยมีสิ่งแวดล้อม (environment) เป็นตัวที่มีอิทธิพล ต่อทุกปัจจัยในแนวคิดทฤษฎีระบบนี้

1.5.7 ทฤษฎีค่าจ้างที่ยุติธรรม (The Just Price Wage)²⁹

เป็นทฤษฎีที่กล่าวถึงค่าจ้างที่ยุติธรรม (just wage) คือค่าจ้างที่ทำให้บุคคล สามารถดำรงชีพได้อย่างเหมาะสมกับสถานะตำแหน่งในการทำงาน นั่นคือ ถ้าเขามีตำแหน่งสูงขึ้น ค่าจ้างก็ควรสูงตามทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีค่าจ้างที่เก่าแก่ เชื่อกันว่าเริ่มมาจากแนวคิดของ เพลโต (427-347bc) และอริสโตเติล (Aristotle) (384-322 BC) ซึ่งเซนต์ โทมัส อควินัส (St. Thomas Aquinas) (1225-1274AD) ได้เป็นผู้นำมาปรับปรุงใช้ในยุคคลกลาง ซึ่งได้รับการยอมรับอย่างสูง เพราะในยุคนั้นมีการจ้าง ช่างศิลป์และช่างฝีมือจำนวนมาก ช่างศิลป์ และช่างฝีมือที่มีความสามารถจะได้รับสถานะตำแหน่งที่ สูงและได้รับค่าจ้างสูงด้วย อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีค่าจ้างนี้มีทั้งข้อดี และข้อเสียทั้งสองด้าน ได้แก่

ข้อดี เป็นการประกันการทำงาน ของช่างฝีมือว่าจะยังคงทำงานต่อไปได้ โดยไม่ต้องกังวลกับภาวะด้านเศรษฐกิจ ทำให้สามารถผลิตงานใหม่ และถ่ายทอดฝีมือต่อไป เป็น

²⁹ เรื่องเดียวกัน หน้า 31

การให้ความสำคัญแก่ปัจเจกมนุษย์ซึ่งแตกต่างกับปัจจัยการผลิตอื่น ๆ ซึ่งแนวคิดนี้มีอิทธิพลต่อทฤษฎีค่าจ้างยุคปัจจุบัน

ข้อเสีย ค่าตอบแทนจะถูกจำกัดโดยสถานะตำแหน่งงาน ขัดแย้งกับหลักเศรษฐศาสตร์ที่ค่าจ้างจะต้องสัมพันธ์กับการผลิตโดยตรง ปัจจัยที่อ้างอิงมีน้อยเกินไป และเลื่อนลอย มาตรฐานที่ยอมรับกันว่ายุติธรรมก็ยังไม่เป็นที่กระจ่างชัด และเป็นที่ได้โต้แย้งกันเสมอ นักทฤษฎีสสมัยใหม่ชี้ว่าค่าจ้างที่ยุติธรรมจำต้องมีคุณสมบัติของความยุติธรรม 2 ประการ คือความยุติธรรมในประเด็นค่าตอบแทน เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล นั่นคือนอกจากจะเป็นการแลกเปลี่ยนที่เป็นธรรม (exchange justice) คือ ขณะที่ลูกจ้างให้แรงงานและบริการที่เป็นผลิตผลมีมูลค่าและราคา ค่าตอบแทนกลับเป็นการแลกเปลี่ยนการได้อัตราราคาตลาด และเงื่อนไขของการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ ความยุติธรรมในประเด็นทางสังคม (social หรือ distributive justice) ถือว่าสังคมต้องตอบแทนแรงงานที่คนงานอุทิศให้ โดยคนงานครองชีพอยู่ได้และค่าจ้างที่จะดำรงชีพอยู่ได้ (living) นั้นอย่างน้อยควรเป็นค่าจ้างที่ครอบครัวธรรม (สามีภรรยา และ บุตร 2 คน) สามารถอยู่ได้ตามมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำซึ่งค่าจ้างที่ยุติธรรม (living wage) นี้ จะไม่ต่ำกว่าในแต่ละประเทศขึ้นอยู่กับสถานะเศรษฐกิจ และเงื่อนไขของประเทศนั้น ๆ แนวคิดเรื่องค่าจ้างที่ยุติธรรมนี้ยังมีอิทธิพลอยู่บ้างในปัจจุบันเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติเกี่ยวกับค่าจ้างโดยรัฐบาล เช่น ในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของแรงงานตามกฎหมาย เป็นต้น

2. ความหมาย และความเป็นมในการกำหนดวิทยฐานะของข้าราชการครู

2.1 ความหมายของวิทยฐานะ³⁰ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายไว้ว่า

วิทยฐานะ หมายถึง ฐานะในด้านความรู้ เช่น สอบเทียบวิทยฐานะมีวิทยฐานะในระดับปริญญาตรี และ พจนานุกรม ไทย-ไทย อ.เปลื้อง ณ นคร ได้ให้ความหมายของวิทยฐานะไว้ว่า

วิทยฐานะ หมายถึง ภูมิความรู้, ระดับความรู้
การกำหนดวิทยฐานะข้าราชการครู หมายถึง การกำหนดให้ข้าราชการครูมีหรือเลื่อนวิทยฐานะ

³⁰ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน “ความหมายของคำว่า วิทยฐานะ” ค้นคืน 26 เมษายน 2553 จาก <http://guru.sanook.com/search>

2.2 ความเป็นมาในการปฏิรูปการศึกษาและการกำหนดวิถีสถาณะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ประเทศไทยได้มีการปฏิรูปการศึกษา³¹ ซึ่งได้มีการปรับปรุงพัฒนาระบบบริหารงานด้านการศึกษาและการบริหารงานบุคคลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่ได้เปลี่ยนแปลงไปในยุคโลกาภิวัตน์หรือยุคโลกไร้พรมแดนซึ่งมีความเจริญก้าวหน้าทางวัตถุและเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว โดยคำนึงถึงหลักการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมขององคาพยพของสังคมอันได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนา และเอกชน อีกทั้งมีการส่งเสริมและพัฒนาวิชาชีพครูให้มีความรู้คุณธรรมจริยธรรม และมาตรฐานเหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง ซึ่งได้มีการตรากฎหมายทางการศึกษาขึ้นหลายฉบับเพื่อเป็นกลไกในการปฏิรูปและพัฒนาการศึกษา อันได้แก่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งในระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายโดยองค์กรหรือหน่วยงานตามภารกิจที่รับผิดชอบ มีการส่งเสริม และติดตามประเมินผลของการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์ในการปฏิรูปการศึกษาโดยการจัดประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็น การติดตามเรื่องร้องทุกข์หรือร้องเรียนของครูและบุคลากรทางการศึกษาต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ปรากฏว่า ยังคงมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานหลายประการ และเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปการศึกษาและพัฒนาระบบบริหารงานและบุคลากรด้านการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ จึงได้จัดให้มีการศึกษาสภาพปัญหาในเชิงลึก และแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเร่งด่วน อันรวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เหมาะสมและเป็นธรรม ซึ่งก็มีประเด็นในการศึกษาเรื่องการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดค่าตอบแทน ซึ่งได้แก่ เงินเดือน เงินวิทยฐานะของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีความเหมาะสมกับการ

³¹ ลาวัลย์ หอนพรัตน์ และคณะ รายงานการวิจัยเรื่อง สภาพปัญหาและการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หน้า 129

ปฏิบัติการกิจการสอนให้ประสบความสำเร็จ นักเรียนมีคุณภาพการศึกษาที่ดีขึ้นด้วย โดยจากการวิจัยดังกล่าวได้ผลสรุปว่า

หลักเกณฑ์ประเมินวิทยฐานะ ตามพระราชบัญญัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 หลายมาตรายังมีความไม่เหมาะสมทำให้เกิดปัญหาต่อข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ทั้งในด้านความก้าวหน้าระหว่างข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการที่ข้าราชการส่วนใหญ่หันไปทุ่มเทการทำผลงานวิชาการ โดยละเลยการสอนซึ่งเป็นหน้าที่หลัก ซึ่งปัญหาดังกล่าวมีดังนี้³²

ประการที่หนึ่ง หลักเกณฑ์ในการประเมินวิทยฐานะชำนาญการพิเศษ ตามมาตรา 91 ของพระราชบัญญัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ที่กำหนดให้ประเมินวิทยฐานะต้องประเมินจากผลงานวิชาการ ทำให้ข้าราชการครูทุ่มเททางด้านการทำงานมากกว่าการสอน การประเมินวิทยฐานะโดยเทียบกับสถาบันในระดับอุดมศึกษา หรือผลงานของอาจารย์มหาวิทยาลัยจึงอาจไม่เหมาะสมเมื่อนำมาใช้กับข้าราชการครู

ประการที่สอง ปัญหาความก้าวหน้าระหว่างข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอื่น เนื่องจากพระราชบัญญัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ กำหนดเรื่องวิทยฐานะแตกต่างกัน โดยเฉพาะกรณีบุคลากรสายอื่นหรือข้าราชการพลเรือนเดิมไม่สามารถสร้างความก้าวหน้าได้ ต่างกับข้าราชการที่ทำผลงานวิชาการกลับได้เงินประจำตำแหน่งและเงินวิทยฐานะ

ประการที่สาม การเลื่อนวิทยฐานะของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ทำให้รัฐต้องแบกภาระมากขึ้น เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องมีการเลื่อนวิทยฐานะ ทำให้ครูต้องทำแต่ผลงานวิชาการ ส่งผลให้ขาดประสิทธิภาพในการสอน

จากปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดวิทยฐานะดังกล่าวจะเห็นได้ว่ามีปัญหาซึ่งควรทำการศึกษาเพื่อหาแนวทางในการกำหนดวิทยฐานะที่มีความเหมาะสมส่งเสริมจูงใจให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามุ่งมั่นทำงานการสอนอย่างเต็มความสามารถเพื่อให้คุณภาพทางการศึกษา และผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

³² เรื่องเดียวกัน หน้า 129

3. แนวคิดในการกำหนดวิทยฐานะ

3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดวิทยฐานะครู

สำหรับแนวคิดในการกำหนดค่าตอบแทนของครูของต่างประเทศและแนวคิดในการกำหนดวิทยฐานะซึ่งเป็นค่าตอบแทนครูรูปแบบหนึ่งของข้าราชการครูในประเทศไทยนั้น ผู้เขียนวิทยานิพนธ์ขอนำเสนอแนวคิดในการกำหนดค่าตอบแทนครูของประเทศในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ และระบบกฎหมายซีวิลลอว์ ซึ่งเป็นประเทศที่อยู่ในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว และมีการจัดการศึกษาในระดับชั้นนำของโลก แต่เนื่องจากครูในต่างประเทศไม่มีการกำหนดตำแหน่งวิทยฐานะ หรือตำแหน่งวิชาการสำหรับครูในระดับประถมและมัธยมศึกษาเพื่อให้ค่าตอบแทนครูตามวิทยฐานะเหมือนข้าราชการครูในประเทศไทย และบางประเทศครูก็มีไม่มีสถานะเป็นข้าราชการ หากแต่เป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างของรัฐหรือท้องถิ่น ดังนั้นผู้เขียนวิทยานิพนธ์จึงขอนำเสนอแนวคิดในการกำหนดค่าตอบแทนในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อจูงใจครูให้ปฏิบัติการสอนได้อย่างมีประสิทธิภาพและส่งผลให้ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูงของต่างประเทศ ซึ่งแนวคิดในการกำหนดค่าตอบแทนครูในต่างประเทศที่จะนำเสนอ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ซึ่งอยู่ในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ ประเทศฟินแลนด์และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งอยู่ในระบบกฎหมายซีวิลลอว์ ซึ่งประเทศเหล่านี้เป็นประเทศที่อยู่ในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วอีกทั้งมีการจัดการศึกษาในระดับชั้นนำของโลก ซึ่งมีรายละเอียดของแนวคิดในการกำหนดค่าตอบแทนครู ดังนี้

3.1.1 แนวคิดในการกำหนดค่าตอบแทนครูในประเทศสหรัฐอเมริกา

ครูของประเทศสหรัฐอเมริกาคือจะเป็นครูตามสัญญาจ้างของท้องถิ่น โดยในประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีการกำหนดค่าตอบแทนในรูปแบบของเงินต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเงินเดือนแรกเข้าของครูที่สูง โบนัสประจำปี และทุนให้ครูพัฒนาตนเองเพื่อจูงใจให้ครูสอนผู้เรียนอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น จะพิจารณาถึงผลสัมฤทธิ์ที่นักเรียนที่สอนเพื่อกำหนดค่าตอบแทนครูตามผลงานที่สามารถสอนให้ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ที่สูง นอกจากนี้กฎหมายทางการศึกษาของสหรัฐอเมริกายังเน้นเรื่องใบประกอบวิชาชีพครูซึ่งหากครูไม่มีใบประกอบวิชาชีพจะไม่สามารถประกอบวิชาชีพครูได้ และคุณวุฒิครูต้องมีมาตรฐานตามที่กำหนด ในระหว่างการทำงานการสอนก็จะมีภาระประเมินของคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างเข้มข้นและมีการแข่งขันของครูกันสูงมากซึ่งจะวัดผลกันที่ผลงานของครูอันแสดงออกทางผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียน โดยมีข้อสังเกตว่าการให้เงินค่าตอบแทนครูนั้นจะไม่ผูกติดว่าต้องให้เหมือนเงินวิทยฐานะของประเทศไทยแต่จะให้เป็นก้อน ๆ เช่น เงินโบนัส หรือทุนต่าง ๆ ในการพัฒนาครู เป็นต้น

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีแนวคิดในการกำหนดค่าตอบแทนครูเพื่อจูงใจครูให้สอนผู้เรียนให้มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูงขึ้นคือ ให้ค่าตอบแทนเพื่อจูงใจให้ครูพัฒนาตนเองปรับปรุงทักษะวิชาชีพอย่างต่อเนื่องให้มีสมรรถนะในการสร้างพลเมืองของชาติเพื่อให้ตอบสนองกับระบบเศรษฐกิจแบบใหม่ โดยครูจะต้องเข้าสู่ระบบพัฒนาและการประกันคุณภาพ เพื่อให้มีคุณสมบัติเป็นครูที่ดี มีคุณภาพสูงที่สามารถค้นหาศักยภาพของผู้เรียนและกระตุ้นให้ผู้เรียนพัฒนาตามศักยภาพนั้น สามารถส่งเสริมให้ผู้เรียนเรียนรู้ด้วยตนเอง เป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้เรียน มีความเชี่ยวชาญในสิ่งที่สอน และสามารถสร้างความร่วมมือกับผู้ปกครองและชุมชน³³ เพื่อร่วมกันพัฒนาคุณภาพผู้เรียนได้เป็นอย่างดี แนวคิดการกำหนดค่าตอบแทนครูได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายหลักที่สำคัญซึ่งส่งเสริมการพัฒนาครูในประเทศสหรัฐอเมริกา คือ No Child Left Behind Act of 2001 (NCLB) ที่กำหนดให้โรงเรียนจ้างครูที่มีคุณภาพสูงและให้รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนในการผลิต สรรหา รักษา และพัฒนาครู และสหรัฐอเมริกายังกำหนดให้มลรัฐต่าง ๆ มีอำนาจในการออกกฎหมายระดับมลรัฐเพื่อบังคับใช้ในท้องถิ่นของตนได้ตามความเหมาะสมของบริบทแต่ละมลรัฐ ซึ่งสหรัฐอเมริกามีข้อกำหนดที่เข้มงวดเกี่ยวกับการให้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู คือ ครูต้องผ่านการทดสอบทางวิชาการ (Praxis Test) จึงจะสามารถขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูได้ และกำหนดให้การสรรหาบุคคลจากชนกลุ่มน้อยมาเป็นครูเป็นนโยบายระดับต้น เนื่องจากครูส่วนใหญ่เป็นชนผิวขาวและมีนักเรียนชนกลุ่มน้อยเป็นจำนวนมาก³⁴ เพื่อเป็นการพัฒนาคุณภาพการศึกษาแก่ผู้เรียนที่เป็นชนกลุ่มน้อยให้มีคุณภาพและผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูงทัดเทียมกับนักเรียนทั่วไป

คณะกรรมการที่ควบคุมเรื่องใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูของสหรัฐอเมริกา คือ คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพครูแห่งชาติ (National Board for Professional Teacher Standard) ได้กำหนดสมรรถนะครูและจัดตั้งคณะกรรมการประเมินสมรรถนะครู และกำหนดยุทธศาสตร์สำหรับในการพัฒนาครู คือ การรับรองและประกันคุณภาพของครู โดยบางมลรัฐมีการวางมาตรฐานเกี่ยวกับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ซึ่งจะมีการประเมินและต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเป็นระยะๆ (State of Illinois, 20012)³⁵ เพื่อเป็นการพัฒนาสมรรถนะครูให้สามารถพัฒนาผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับครูประถมและมัธยมของสหรัฐจะถูกกำหนดให้มีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรี

³³ สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ และคณะ รายงานวิจัยเอกสารเรื่อง ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู กรุงเทพฯ สำนักงานปฏิรูปวิชาชีพครู สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานรัฐมนตรี 2542 หน้า 158 อ้างใน พิมพ์พันธ์ เดชะคุปต์ และพรทิพย์ แจ่มจัน รายงานการวิจัยเรื่อง สมรรถนะครูและแนวทางการพัฒนาครูในสังคมที่เปลี่ยนแปลง กรุงเทพฯ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา พริกหวานกราฟฟิค จำกัด 2551 หน้า 111

³⁴ พิมพ์พันธ์ เดชะคุปต์ และพรทิพย์ แจ่มจัน รายงานการวิจัยเรื่อง สมรรถนะครูและแนวทางการพัฒนาครูในสังคมที่เปลี่ยนแปลง กรุงเทพฯ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา พริกหวานกราฟฟิค จำกัด 2551 หน้า 111-112

³⁵ เรื่องเดียวกัน หน้า 112

หลักสูตร 4 ปี จากมหาวิทยาลัยและต้องมีประสบการณ์สอนและเรียนวิชาศึกษาศาสตร์เพิ่มเติมอีก 1-2 ปี แล้วแต่ข้อกำหนดของแต่ละรัฐ ครูต้องสอบเพื่อให้ได้ใบประกอบวิชาชีพครู ส่วนใหญ่ครูจะจบการศึกษาระดับปริญญาโท และมีการพัฒนาฝึกอบรมตลอดชีวิตการทำงาน การออกใบประกอบวิชาชีพครูขึ้นกับกฎเกณฑ์ของรัฐ ครูที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูหากจะย้ายรัฐต้องไปสอบใหม่ เขตพื้นที่การศึกษาจะเป็นผู้จ่ายเงินเดือนให้ครู โดยเฉลี่ยเงินเดือนครูต่อปีจะเป็น 43,262 เหรียญ หรือ 3,605 เหรียญ/เดือน หรือคิดเป็น 1,514,170 บาท/ปี หรือ 126,180 บาท/เดือน³⁶ เนื่องจากเงินเดือนของครูในแต่ละมลรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีความแตกต่างกันตามสภาพเศรษฐกิจของแต่ละรัฐดังนั้นเงินเดือนอัตราเริ่มต้นของครูในแต่ละรัฐจะไม่เท่ากัน เช่น มลรัฐไอดาโฮ เริ่มที่ 27,500 เหรียญสหรัฐต่อปี³⁷ เป็นต้น และเงินเดือนสูงสุดในแต่ละมลรัฐก็ไม่เท่ากัน แต่จะมีความแตกต่างกับเงินเดือนเริ่มต้นประมาณ 3-4 เท่า เช่น มลรัฐแคลิฟอร์เนีย มีเงินเดือนสูงสุดที่ 55,693 เหรียญสหรัฐต่อปี, มลรัฐมิชิแกน มีเงินเดือนสูงสุดที่ 54,020 เหรียญสหรัฐต่อปี, มลรัฐนิวเจอร์ซีย์ มีเงินเดือนสูงสุดที่ 53,872 เหรียญสหรัฐต่อปี, มลรัฐอริโซนา มีเงินเดือนสูงสุดที่ 41,867 เหรียญสหรัฐต่อปี เป็นต้น ซึ่งค่าเฉลี่ยของเงินเดือนสูงสุดของประเทศสหรัฐอเมริกาจะเป็น 49,720 เหรียญสหรัฐต่อปี³⁸ โดยมีระยะเวลาทำงานเพื่อให้ได้เงินเดือนระดับสูงประมาณ 15 ปี³⁹ จะเห็นได้ว่าครูของสหรัฐอเมริกามีค่าตอบแทนที่นับเป็นเงินเดือนที่สูงเพียงพอในการดำรงชีพและทำงานการสอนโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.1.2 แนวคิดในการกำหนดค่าตอบแทนครูในประเทศอังกฤษ

ครูของประเทศอังกฤษจะเหมือนกับครูของประเทศสหรัฐอเมริกาที่เป็นครูตามสัญญาจ้างของท้องถิ่น โดยมีสัญญาจ้างการถาวรหรือกึ่งถาวร ในประเทศอังกฤษจะมีการกำหนดค่าตอบแทนครูโดยเน้นการประเมินการเตรียมครูให้พร้อมต่อการสอนนักเรียนให้มีคุณภาพสูง มีการให้เงินเดือนครูสูงเป็นการจูงใจครูให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ให้เงินเดือนครูนอกเมืองสูงกว่าครูในเมืองเพื่อเป็นการจูงใจให้ครูไปพัฒนานักเรียนที่อยู่รอบนอก⁴⁰ โดยรัฐบาลประเทศอังกฤษ

³⁶ จรวยพร ธรณินทร์ “สรุปผลการไปศึกษาคุณงามความดีของครูวิชาชีพครูที่ประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดา” ค้นคืน 26 เมษายน 2553 จาก <http://www.moe.go.th/charuaypon/maintext.html>

³⁷ ชูศักดิ์ ประเสริฐ “เงินเดือนครูในประเทศต่าง ๆ” ค้นคืน 20 ธันวาคม 2554 จาก <http://www.unigang.com/Article/5400>

³⁸ world of Education “Teacher Salaries-United States”. Retrieved December 20, 2011 from : http://www.educationworld.net/salaries_us.html

³⁹ ดิเรก พรสีมา “สัมมนาวิชาชีพครู” ค้นคืน 20 ธันวาคม 2554 จาก www.edurmu.org/File/14-07-52.ppt

⁴⁰ ทิมพันซ์ เดชะคุปต์ และพรทิพย์ แจ่มจัน รายงานการวิจัยเรื่อง สมรรถนะครูและแนวทางการพัฒนาครูในสังคมที่เปลี่ยนแปลง หน้า 116-117

เปิดโอกาสให้สถาบันต่าง ๆ จัดการอบรมครูตามนโยบายที่ชาติต้องการ โดยได้จัดตั้งสำนักงานมาตรฐานการศึกษาเพื่อตรวจสอบผู้จัดการฝึกอบรมเหล่านี้ในเบื้องต้น สำนักงานนี้มีสิทธิถอดถอนวิทยฐานะของผู้จัดการอบรม หากตรวจสอบพบว่าวิธีการและผลการฝึกอบรมไม่เป็นไปตามข้อกำหนดระดับชาติ การเข้มงวดดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อเตรียมครูให้มีมาตรฐานหรือระดับสมรรถนะที่สอดคล้องกันทั่วทั้งประเทศ และยังสามารถกำหนดแนวทางการฝึกอบรมและพัฒนาครูไว้สามระดับ ได้แก่ ระดับชาติ ที่มุ่งเน้นการรู้หนังสือ การคิดคำนวณ การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร การจัดการศึกษาพิเศษ การบริหารการศึกษา เป็นต้น ระดับโรงเรียนมุ่งเน้นการปฏิบัติตนให้สอดคล้องกับแนวนโยบายและแผนการพัฒนาของโรงเรียน ส่วนระดับบุคคลมุ่งเน้นการพัฒนาตามความต้องการของตนเอง ดังจะเห็นได้จากโครงการที่แสดงให้เห็นการพัฒนา คือ โครงการการจัดการเรียนการสอนในอนาคต (Future Learning and Teaching Programme : FLAT) ซึ่งเป็นโครงการที่สนับสนุนการส่งเสริมการนำร่องการใช้นวัตกรรมในการจัดการศึกษาของโรงเรียน เพื่อค้นหาแนวทางในการจัดการเรียนการสอนแนวใหม่ซึ่งนำไปสู่การเลือกและปฏิบัติที่ดีที่สุด โดยจัดงบประมาณสนับสนุนโครงการนำร่องนวัตกรรมของครูและหมวดวิชา รายละ 5,000-10,000 ปอนด์ การให้ความสำคัญโดยจัดงบประมาณที่ใช้สนับสนุนโครงการดังกล่าว ทำให้ครูมีแรงจูงใจและมีความพร้อมที่จะพัฒนาและสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อนำมาใช้ในการเรียนการสอน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาการศึกษาของประเทศ นอกจากนี้ยังมีโครงการเร่งรัดพัฒนาครูผู้รุ่นใหม่ (A Fast Track for Teachers) เพื่อจูงใจผู้ที่มีความสามารถและผู้ที่ประสบความสำเร็จในสาขาวิชาชีพอื่น ๆ ให้มาเป็นครู และมีระบบการให้รางวัลครู ทั้งแบบรายบุคคลและแบบโรงเรียน

อังกฤษมีแนวคิดในการให้ค่าตอบแทนครูที่สูงขึ้น โดยจัดทำระบบเงินเดือนสมัยใหม่เพื่อดึงดูดผู้ที่มีความสามารถอันเหมาะสมและโน้มน้าวให้ประกอบอาชีพครูต่อไป ให้ค่าตอบแทนเพื่อปฏิบัติงานที่ดี ปรับปรุงความก้าวหน้าในอาชีพและทำให้ครูที่ดีที่สุดได้รับค่าตอบแทนสูง โดยเพิ่มเงินเดือนให้แก่ครูที่มีผลการปฏิบัติงานในระดับสูง หลังจากทำงานมาเป็นเวลาประมาณ 5 ถึง 7 ปี ที่มีประวัติการปฏิบัติงานอันเข้มแข็งอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับการประเมินว่าประสบผลสำเร็จเมื่อถึงเส้นแบ่งระดับการปฏิบัติงานและเป็นผู้ที่พร้อมจะก้าวหน้าทางวิชาชีพในระดับที่สูงขึ้นต่อไป โดยแนวคิดที่สำคัญ คือ ให้ครูที่ดีได้รับเงินเดือนสูงขึ้นโดยมีการประเมินเมื่อถึงเส้นระดับการปฏิบัติงานใหม่ที่นำไปสู่ระดับเงินเดือนขั้นใหม่ที่สูงขึ้น, การดำเนินงานประเมินผลรายปีเข้มงวดมากขึ้นเพื่อให้มีผลต่อการพิจารณาเงินเดือนของครูเป็นรายบุคคลในทุกระดับ, มีแผนงานให้ค่าตอบแทนการปฏิบัติงานของโรงเรียนในลักษณะใหม่, มีการจัดการผลการปฏิบัติงานในโรงเรียน

ที่เป็นระบบมากขึ้น และมีการแสดงความรับผิดชอบที่ชัดเจนและการติดตามผลของระบบใหม่⁴¹ ซึ่งจะทำให้ครูมุ่งเน้นการสอนในห้องเรียนต่อไป แต่จะได้รับการคาดหวังให้ทำหน้าที่รับผิดชอบในการช่วยเหลือสนับสนุนการยกระดับมาตรฐานในโรงเรียนมากขึ้น นอกจากนี้แต่ละปีหน่วยงานประเมินผลครูในโรงเรียนจะปรึกษาหารือกับองค์กรครู รัฐบาลและนายจ้าง ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษาและการจ้างงานส่งเรื่องให้ แล้วจึงให้คำปรึกษาในเรื่องระดับเงินเดือนอัตราเงินเดือน และสภาพการทำงานของครู หลังจากนั้นจึงได้แสดงผลงานประจำปีไว้ในเอกสารเกี่ยวกับเงินเดือนและสถานะ (Pay and Condition Document) ซึ่งมีผลบังคับเชิงกฎหมาย⁴² ซึ่งจะนำไปสู่การปรับปรุงค่าตอบแทนของครูในส่วนของระดับเงินเดือนอัตราเงินเดือนให้เหมาะสมกับสภาพการทำงานของครู และจูงใจให้ครูสามารถจัดการเรียนการสอนให้ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูงขึ้น

3.1.3 แนวคิดในการกำหนดค่าตอบแทนครูในประเทศฟินแลนด์

ครูของประเทศฟินแลนด์จะมีสถานะเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น ในการกำหนดค่าตอบแทนครูของฟินแลนด์จะเน้นการกำหนดคุณสมบัติของครูให้มีปริญญาในระดับสูงคือ ระดับปริญญาโทตามที่รัฐกำหนด มีการอบรมครูอย่างเข้มข้นและต่อเนื่อง ครูได้รับเงินเดือนที่สูง แต่ไม่มีเงินจูงใจในลักษณะค่าตอบแทนพิเศษ หรือโบนัสเหมือนประเทศสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ ครูจะได้รับการยกย่องในสังคมสูง และจะได้รับเงินบำนาญ 60% ของเงินเดือนครูตอนเกษียณอายุเมื่ออายุ 65 ปี

ฟินแลนด์เน้นการผลิตครูที่มีศักยภาพเพื่อมาสอนผู้เรียนให้มีคุณภาพ โดยครูต้องจบการศึกษาศึกษาศาสตร์อย่างน้อยในระดับปริญญาโท และกฎหมายกำหนดการบริหารบุคคลของข้าราชการครูฟินแลนด์ให้ครูได้รับเงินเดือนเฉลี่ยต่ำสุด 2,555 ยูโร (112,420 บาท) ต่อเดือนไปจนถึงสูงสุด 5,000 ยูโร (220,000 บาท) ต่อเดือน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือ เทศบาลจะเป็นผู้พิจารณาระดับเงินเดือนของครูใหญ่หรืออาจารย์ใหญ่ ส่วนครูแต่ละคนจะได้รับเงินเดือนตามภารกิจและผลงานซึ่งครูใหญ่หรือ อาจารย์ใหญ่เป็นผู้พิจารณา โดยมีสมาคมวิชาชีพครูหรือ สหภาพครู เข้ามาดูแลเจรจาต่อรองได้ อัตราเงินเดือนนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้จัดสรร ส่วนรัฐบาลสนับสนุนเพียงบางส่วน โดยมีการกำหนดระดับซีสำหรับข้าราชการครูด้วย เช่น ครูอนุบาลจะเริ่มจาก C56 ชั่วโมงของการทำงาน 16-24 ชั่วโมงสอน หากทำงานเกินจำนวนที่กำหนดจะได้รับเงินค่าตอบแทนเพิ่มขึ้น ส่วนความก้าวหน้าทางวิชาชีพครูนั้นสำนักงานสภาการศึกษา กระทรวงการศึกษาฟินแลนด์จะกำกับมาตรฐานคุณภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและ

³⁸ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ แผนการปฏิรูปวิชาชีพครูของประเทศอังกฤษการเปลี่ยนแปลงที่ท้าทาย กรุงเทพฯ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี 2542 หน้า 53-55

³⁹ เรื่องเดียวกัน หน้า 55

จัดบริการฝึกอบรมพัฒนาตลอดชีวิตการเป็นครู ส่วนโรงเรียนจะส่งครูไปฝึกอบรมพัฒนาอย่างเป็นระบบ โดยได้เน้นการสร้างความเข้มแข็งของผู้บริหารสถานศึกษาและครู รวมทั้งได้ทุ่มเทในการใช้เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ช่วยการจัดการเรียนการสอน และการศึกษาวิจัยเพื่อสร้างฐานข้อมูลและพัฒนานวัตกรรมใหม่⁴³

3.1.4 แนวคิดในการกำหนดค่าตอบแทนครูในประเทศญี่ปุ่น

ครูของญี่ปุ่นจะมีสถานะเป็นข้าราชการคล้ายกับครูของประเทศฟินแลนด์ที่มีสถานะเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น ประเทศญี่ปุ่นมีแนวคิดในการกำหนดค่าตอบแทนครูโดยมีการปรับฐานเงินเดือนครูให้สูงจากเดิมถึง 30% ให้สูงกว่าข้าราชการประเภทอื่น มีการจูงใจให้คนเก่งเข้ามาเป็นครูโดยมีการให้ค่าตอบแทนต่าง ๆ และโบนัสในการดึงดูดคนเก่งให้มาเป็นครู

ประเทศญี่ปุ่นมีแนวคิดในการกำหนดค่าตอบแทนครู⁴⁴ มีการพัฒนาครูโดยการฝึกอบรมครูให้เป็นครูมืออาชีพ โดยจัดให้มีกิจกรรมที่สำคัญ เช่น การสร้างระบบการเพิ่มเงินเดือนและรางวัลสำหรับครูดีเด่น พัฒนาหลักสูตรการฝึกหัดครูให้ทันสมัย รวมทั้งจัดกิจกรรมให้ครูได้มีโอกาสทำงานร่วมกับชุมชน เพื่อที่ครูจะได้นำความรู้ไปใช้ปฏิบัติจริง มีความเข้มงวดมากกับการคัดเลือกนักศึกษาครู สังเกตได้จากมีการคัดเลือกนักศึกษาถึง 2 ครั้งด้วยกัน คือ พิจารณาจากคะแนนสอบของส่วนกลางที่รัฐจัดสอบ และอีกส่วนหนึ่งคือการพิจารณาจากผลสอบที่แต่ละมหาวิทยาลัยดำเนินการสอบคัดเลือกและสัมภาษณ์เอง เมื่อสำเร็จการศึกษาต้องไปขอรับใบประกอบวิชาชีพครูจากคณะกรรมการการศึกษาของท้องถิ่น ซึ่งมี 3 ประเภท คือ ประเภทสามัญ สำหรับครูทั่วไป ซึ่งมีผลใช้ได้ตลอดชีวิต ประเภทพิเศษ สำหรับครูที่มีประสบการณ์พิเศษ ใช้ได้ไม่เกิน 10 ปี และประเภทชั่วคราว สำหรับครูช่วยสอน กรณีที่ไม่สามารถจัดหาครูที่มีใบประกอบวิชาชีพปกติได้ ใบประกอบวิชาชีพประเภทนี้มีอายุ 3 ปี ผู้ที่ต้องการจะเป็นครูในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา จะต้องได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูจากสถานศึกษาแห่งจังหวัดโดยตรง เมื่อมีคุณสมบัติเฉพาะตามที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู แบ่งตามสาขาที่สอน และจะต้องถูกต้องตามกฎหมาย ภายใต้การควบคุมของสภากาการศึกษาจังหวัด

แนวคิดในการกำหนดค่าตอบแทนครูของญี่ปุ่นได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยมาตรการพิเศษเกี่ยวกับเงินเดือนครู โรงเรียนแห่งชาติและโรงเรียนรัฐที่จัดการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ.2514 (Special Measures Act Regarding the Salaries of Education Personnel of National and

⁴⁰ จรวยพร ธรณินทร์ “การศึกษาของฟินแลนด์และสวีเดน” ค้นคืน 26 เมษายน 2553 จาก <http://www.moe.go.th/charuaypon/maintext.html>

⁴⁴ พิมพ์พันธ์ุ เคชะคุปต์ และพรทิพย์ แข็งขัน รายงานการวิจัยเรื่อง สมรรถนะครูและแนวทางการพัฒนาครูในสังคมที่เปลี่ยนแปลง หน้า 117-119

Public Schools for Compulsory Education 1971)⁴⁵ ซึ่งมีบทบัญญัติว่าด้วยการปรับโครงสร้างเงินเดือนครูโรงเรียนรัฐทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นโดยให้แยกระบบเงินเดือนของครูให้สูงกว่าเงินเดือนของข้าราชการประเภทอื่น และกฎหมายว่าด้วยการรักษาบุคลากรการศึกษาที่มีความสามารถ พ.ศ. 2517 (Law to Secure Capable Educational Personnel 1974)⁴⁶ ซึ่งบัญญัติขึ้นเพื่อปรับระบบเงินเดือนครูให้สูงขึ้นจนสามารถดึงดูดบุคคลที่มีความสามารถสูงให้เข้ามาประกอบวิชาชีพครูโดยความสมัครใจและพร้อมที่จะทำหน้าที่ครูซึ่งต้องมีความชำนาญเฉพาะด้านและมีทักษะด้านการบริหาร โดยมีสาระสำคัญ คือ การกำหนดขั้นตอนการเพิ่มเงินเดือนครูและให้ค่าตอบแทนพิเศษแก่ครูโรงเรียนที่สอนในชั้นการศึกษาภาคบังคับและครูโรงเรียนอื่น ๆ เป็นค่าตอบแทนสำหรับครูผู้สอน (chief teachers' allowance) ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานและที่ปรึกษาด้านการเรียนการสอนและค่าตอบแทน สำหรับการทำกิจกรรมชมรม (club activities allowance) ซึ่งถือเป็นบริการพิเศษ ผลจากการออกกฎหมายฉบับนี้ทำให้เงินเดือนครูในระดับการศึกษาภาคบังคับได้รับการแก้ไขปรับปรุงเป็นระยะ กล่าวคือเดือนมกราคม พ.ศ. 2517 เงินเดือนครูประถมและมัธยมต้นได้รับการปรับเพิ่มขึ้นครั้งแรกเฉลี่ยร้อยละ 9 ครั้งที่สองในเดือนมกราคม พ.ศ. 2517 เพิ่มขึ้นอีกโดยเฉลี่ยร้อยละ 7 ส่วนการปรับเงินเดือนครั้งที่สามได้รับการอนุมัติให้เพิ่มเงินเดือนขึ้นอีกสองงวด เฉลี่ยร้อยละ 5 ต่องวด งวดแรกปรับเพิ่มในเดือนมีนาคม พ.ศ.2519 อีกงวดหนึ่งในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2520 หลังจากนั้นก็ได้มีการปรับเพิ่มเงินเดือนจนกระทั่งครบขั้นตอนตามกฎหมายเมื่อถึงปี พ.ศ. 2521 เงินเดือนครูจึงเพิ่มขึ้นจากเดิมถึงร้อยละ 30 ส่งผลให้โครงสร้างเงินเดือนครูสูงกว่าข้าราชการอื่น อันเป็นการยกระดับสถานภาพวิชาชีพครูให้สูงขึ้นในสังคม ทำให้เยาวชนมีความสนใจประกอบวิชาชีพครูและทำให้ระดับการแข่งขันในการสอบคัดเลือกเป็นครูสูงขึ้นอย่างมาก นอกจากนี้ประเทศญี่ปุ่นยังได้วางระบบให้เงินค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์แก่ครูโรงเรียนเป็นอย่างดี ที่สำคัญ คือ การให้เงินโบนัสซึ่งครูจะได้รับปีละ 3 ครั้ง เมื่อรวมกันแล้วอาจได้มากถึง 5.2 เท่าของเงินเดือน

3.1.5 แนวคิดในการกำหนดค่าตอบแทนครูโดยการกำหนดวิทยฐานะในประเทศไทย

ในการกำหนดค่าตอบแทนครูของประเทศไทยนั้น มีแนวคิดในการกำหนดค่าตอบแทนเพื่อให้ข้าราชการครูมีรายได้ที่เพียงพอและเหมาะสมกับฐานะทางสังคมและวิชาชีพ สามารถการจัดการเรียนการสอนตามวิชาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งนอกจากจะได้รับเงินเดือนเป็นค่าตอบแทนแล้วยังได้รับเงินวิทยฐานะเป็นค่าตอบแทนสำหรับตำแหน่งที่มีวิทยฐานะด้วย โดย

⁴⁵ ชนิดา รัถย์พลเมือง รายงานการวิจัยเรื่อง การเปรียบเทียบกฎหมายที่ส่งเสริมการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา กรุงเทพมหานคร สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2550 หน้า 119-120

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน หน้า 120-121

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ได้บัญญัติให้อัตราเงินเดือนเงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่ง ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งกฎหมายดังกล่าวก็คือ พระราชบัญญัติเงินเดือนวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีรายได้ที่เพียงพอและเหมาะสมกับฐานะทางสังคมและวิชาชีพหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือเพื่อจูงใจและธำรงรักษาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้สามารถทำหน้าที่ปฏิบัติการสอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และกรณีที่ข้าราชการครูได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินเดือน แล้วยังได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินวิทยฐานะนั้นมีข้อดีในการสร้างแรงจูงใจและสร้างขวัญกำลังใจให้แก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา อีกทั้งการเพิ่มค่าตอบแทนในรูปแบบเงินวิทยฐานะนี้ยังเป็นการแก้ปัญหาหนี้สินครูซึ่งข้าราชการครูมักอ้างว่าเป็นสาเหตุที่ทำให้ครูไม่มีกำลังใจในการสอนได้อีกทางหนึ่ง⁴⁷ และหากเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีความไม่เหมาะสมก็จะมีกรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับเงินเดือน เงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยปัจจุบันมีการตราพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะ เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554⁴⁸ ซึ่งมีแนวคิดในการกำหนดค่าตอบแทนครูเพื่อปรับปรุงเงินเดือน เงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อให้ครูสามารถพัฒนาผู้เรียนซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาประเทศและแก้ไขปัญหาสังคม ได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁴⁹ จากผลการวิจัยของยูเนสโก ได้กล่าวถึงการปฏิรูปการศึกษาให้ประสบความสำเร็จนั้นต้องปฏิรูปครูให้มีขวัญกำลังใจที่สูงขึ้น กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศในปี พ.ศ.2554 เป็นปีคุณภาพครู และได้พยายามขับเคลื่อนการพัฒนาครูให้มีขวัญกำลังใจ การดูแลเรื่องสวัสดิการ การแก้ไขปัญหาหนี้สินครู รวมถึงการเลื่อนวิทยฐานะให้มากขึ้น⁵⁰ สำหรับหลักเกณฑ์ในการเลื่อนวิทยฐานะของข้าราชการครูนั้นมาจากหลักการแบ่งระดับผลงานทางวิชาการ (Academic Rank Classification:ARC) ซึ่งหมายถึง

⁴⁷ ลาวัลย์ หอนพรัตน์ และคณะ รายงานการวิจัยเรื่อง สภาพปัญหาและการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หน้า 80-81

⁴⁸ “พระราชบัญญัติเงินเดือนวิทยฐานะ เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2554” (2554, 30 มีนาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 21 ก หน้า 1 - 4

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน หน้า 4

⁵⁰ ชินวรรณ นุชเกียรติ “ชินวรรณ คอบกระทุ่สุดในสภาเรื่องเงินวิทยฐานะ ” สันคิน 23 กุมภาพันธ์ 2554 จาก <http://kroobannok.com/41815>

ระบบผลงานทางวิชาการที่จำเป็นต้องมีการดำเนินการประเมินทั้งในส่วนคุณลักษณะส่วนตัวไม่ว่าจะเป็นด้านคุณธรรมจริยธรรม รวมถึงผลงานที่ปฏิบัติอยู่จริงและผลงานทางวิชาการที่ต้องเปลี่ยนเป็นเอกสาร เพื่อให้คณะกรรมการอ่านได้ประเมินว่าคุณคนนั้นสมควรได้รับวิทยฐานะใด⁵¹ ซึ่งหลักการนี้ได้นำมาบัญญัติเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีวิทยฐานะและเลื่อนวิทยฐานะตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) คำว่าที่ ๓๒๖/ว ๓๒ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ นั้นเอง

นอกจากนี้กระทรวงศึกษาธิการได้มีแนวคิดในการกำหนดระบบการประเมินวิทยฐานะแบบใหม่ขึ้นมาอีกช่องทางหนึ่ง คือ หลักเกณฑ์และวิธีการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้มีผลงานดีเด่น ที่ประสบความสำเร็จเป็นที่ประจักษ์มีวิทยฐานะหรือเลื่อนเป็นวิทยฐานะชำนาญการพิเศษและเชี่ยวชาญ ตามหนังสือ ก.ค.ศ. คำว่าที่ ๓๒๖/ว ๕ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๔⁵² ซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อส่งเสริมความก้าวหน้าของข้าราชการครูที่มีผลงานดีเด่นที่ประสบความสำเร็จเป็นที่ประจักษ์ให้ได้รับการพิจารณาให้มีวิทยฐานะหรือเลื่อนเป็นวิทยฐานะชำนาญการพิเศษและเชี่ยวชาญ ซึ่งจะทำให้ครูสามารถเลื่อนวิทยฐานะได้เพิ่มมากขึ้น โดยอาศัยหลักเกณฑ์คือพิจารณาผลงานในการทำการสอนที่ประสบความสำเร็จ โดยไม่ต้องดูผลงานทางวิชาการ หากมีผลงานที่มาจากการปฏิบัติงานการสอนที่ชัดเจน ได้รับรางวัลผลงานการสอน มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนที่สูงขึ้นอันแสดงถึงคุณภาพของนักเรียนที่สูงขึ้น หรือครูมีผลงานดีเด่นที่ประสบความสำเร็จเป็นที่ประจักษ์ที่แสดงถึงความสามารถของครูได้รับผลงานระดับชาติขึ้นไป หรือมีผลงานดีเด่น หน่วยงานต้นสังกัดของข้าราชการครูผู้นั้นพิจารณาแล้วว่าเป็นผลงานที่เทียบเคียงได้กับรางวัลในระดับสูงก็จะได้รับการเลื่อนวิทยฐานะ ซึ่งนับว่าเป็นช่องทางที่ครูมีโอกาสจะเข้าสู่การเลื่อนวิทยฐานะได้เพิ่มมากขึ้น และเป็นการจูงใจให้ครูได้สอนนักเรียนจนได้รับรางวัลระดับชาติอันจะส่งผลโดยตรงต่อผู้เรียนซึ่งเรียนกับครูผู้นั้นซึ่งจะมีคุณภาพการเรียนสูงขึ้นและมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูงขึ้น⁵³

อย่างไรก็ตามแม้ว่าการกำหนดค่าตอบแทนให้ครูเป็นเงินวิทยฐานะจะมีส่วนสำคัญในการส่งเสริมและจูงใจให้ข้าราชการครูมีการพัฒนาตัวเองอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีวิทยฐานะและได้รับเงินวิทยฐานะเพิ่มขึ้นเพื่อมาเลี้ยงดูครอบครัวและใช้แก้ปัญหาหนี้สิน แต่การทำผลงานวิชาการของครูเพื่อประเมินวิทยฐานะดังกล่าว ยังไม่สามารถทำให้ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ที่สูงขึ้น เนื่องจากกระบวนการกำหนดวิทยฐานะยังมีความไม่เหมาะสม ที่ทำให้ข้าราชการครูต้องเสียเวลาไปกับการ

⁵¹ เรื่องเดียวกัน

⁵² เรื่องเดียวกัน

⁵³ เรื่องเดียวกัน

ทุ่มเททำผลงานวิชาการมากกว่าการสอนที่เป็นงานหลัก และการที่ครูได้รับวิทยฐานะมานั้นก็มีได้ ช่วยให้ครูสอนดีขึ้น หรือทำให้นักเรียนมีคุณภาพการเรียน และผลสัมฤทธิ์ทางการที่ดียิ่งขึ้นอย่างเห็นได้ชัดแต่อย่างใด ดังนั้นจึงควรมีการแก้ไขปรับปรุงระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดวิทยฐานะของข้าราชการครูให้สอดคล้องส่งเสริมให้คุณภาพทางการเรียนและผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้นักเรียนไทยซึ่งเป็นอนาคตอันสำคัญของประเทศชาติได้มีการพัฒนาอย่างเต็มที่ที่สามารถสร้างความเจริญก้าวหน้าให้กับประเทศชาติอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

จากแนวคิดในการกำหนดค่าตอบแทนครูทั้งหมดที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่า การให้ค่าตอบแทนแก่ครูผู้ปฏิบัติงานอย่างถูกต้องจะสามารถจูงใจให้ครูทำงานการสอนผู้เรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายการศึกษาของชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหากนำแนวคิดการให้ค่าตอบแทนครูในประเทศต่าง ๆ มาปรับใช้กับแนวคิดในการกำหนดค่าตอบแทนที่เป็นเงินวิทยฐานะของข้าราชการครูของประเทศไทยด้วยแล้ว ก็คงจะส่งผลทำให้ครูตั้งใจทำงานการสอนผู้เรียนอย่างเต็มความสามารถ อันจะส่งผลให้ผู้เรียนมีคุณภาพการศึกษาที่สูงและมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูงขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.2 แนวคิดการประเมินผลที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดวิทยฐานะ⁵⁴

ความหมายของการประเมินผลการปฏิบัติงาน

การประเมินผลการปฏิบัติงาน หมายถึง การวัดเพื่อให้ทราบว่าผลการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนนั้นได้ผลเป็นประการใด แล้วนำเอาผลที่วัดได้นั้นมาประเมินค่าว่ามีค่าเป็นอย่างไร เพื่อใช้ประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ เช่น เพื่อพิจารณาความดีความชอบ เลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี เพื่อพัฒนาบุคคลให้สามารถปรับปรุงการทำงานให้ดีขึ้น เป็นต้น

จุดมุ่งหมายของการประเมินผลการปฏิบัติงาน มีดังนี้

1) เพื่อทราบผลการปฏิบัติงานของพนักงาน ผลการปฏิบัติงานของพนักงานทั้งหมดช่วยให้ผู้บริหารสามารถตัดสินใจได้ว่าพนักงานคนนั้นมีค่าควรแก่การปฏิบัติงานต่อในตำแหน่งเดิม หรือมีค่าควรแก่การให้ความดีความชอบหรือไม่

2) เพื่อทราบจุดเด่นจุดด้อยของพนักงาน ในผลการปฏิบัติงานผู้ประเมินสามารถระบุจุดเด่นจุดด้อยของพนักงานได้ทั้งนี้เพื่อนำมาส่งเสริมและพัฒนาความสามารถของพนักงาน และพิจารณามาตรการแก้ไขปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงาน

⁵⁴ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม “การประเมินผลการปฏิบัติงาน” สันตীন 10 สิงหาคม 2554 จาก

3) เพื่อทราบคุณสมบัติที่จำเป็นในการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง ผลการปฏิบัติงานแสดงให้เห็นว่าพนักงานผู้นั้นพร้อมที่จะได้รับการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งให้รับผิชอบสูงขึ้นหรือไม่

4) เพื่อทราบระดับศักยภาพของพนักงาน การประเมินผลการปฏิบัติงานจะช่วยให้ทราบระดับความสามารถที่แฝงอยู่ของพนักงาน ซึ่งจะนำมาพัฒนาและใช้ประโยชน์ให้ได้อย่างเต็มที่ ทั้งยังช่วยให้วางแผนและพัฒนาแนวอาชีพของพนักงาน ได้อย่างดีอีกด้วย

5) เพื่อให้การโยกย้ายพนักงานอย่างเหมาะสมและการให้ความดีความชอบ ตลอดจนการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งด้วยความเป็นธรรม

6) เพื่อเสริมสร้างและรักษาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานขององค์กร ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายที่สำคัญยิ่งประเภทหนึ่ง โดยการนำผลการประเมินไปใช้เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติงานขององค์กรให้ดีขึ้น และรักษาระดับของผลการปฏิบัติงานให้อยู่ในระดับมาตรฐานที่ต้องการเสมอ

ประเภทของการประเมินผลการปฏิบัติงาน มี 2 ประเภทดังนี้

1) การประเมินเชิงภาวะวิสัย (Objective Measurement) ผลการปฏิบัติงานจะถูกประเมินด้วยเกณฑ์ด้านปริมาณ เช่น จำนวนผลผลิตในแต่ละเดือนของแต่ละปี จำนวนชิ้นงานที่ทำเสียหายในเดือนนั้น เป็นต้น มีรูปแบบที่นิยมใช้มี 6 รูปแบบ ดังนี้

(1) การประเมินข้อมูลส่วนบุคคล (Personal Data) เป็นการนำข้อมูลส่วนบุคคล เช่น การขาดงาน การลา ประวัติ การถูกกลงโทษ มาใช้ประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงาน ซึ่งจะได้ผลดีก็ต่อเมื่อสามารถอธิบายความเกี่ยวข้องของสิ่งที่จะประเมินกับประสิทธิภาพของงานได้ แต่ปัญหาคือ ข้อมูลเหล่านี้อาจไม่สอดคล้องกับผลการปฏิบัติงานจริง เช่น การที่พนักงานขาดงานเนื่องจากเจ็บป่วย รดเสีย ไม่ได้หมายความว่าพนักงานขาดประสิทธิภาพ หรือดีกว่าพนักงานคนอื่น ๆ อีกทั้งการบันทึกข้อมูลที่เข้มงวดกับพนักงานแต่ละคนไม่เท่ากัน ก็ทำให้ข้อมูลคลาดเคลื่อนได้ง่าย

(2) การประเมินผลผลิต (Productive Measure) เป็นวิธีการที่ใช้มานาน เช่น การประเมินชิ้นงานที่ผลิตได้ ชิ้นงานที่เสียหาย เป็นต้น การประเมินผลผลิตจะมีความเหมาะสมเมื่อกรรมวิธีการผลิตเป็นแบบซ้ำ ๆ จำนวนผลิตสามารถนับเป็นชิ้นได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรมและพนักงานรับผิดชอบต่อผลผลิตโดยตรงตั้งแต่เริ่มต้นผลิตจนกระทั่งได้ผลผลิตสำเร็จสมบูรณ์

(3) ประเมินผลตามตัวชี้วัดผลสำเร็จของการปฏิบัติงาน (KPI) ของแต่ละตำแหน่งงาน ซึ่งหมายถึงรวมถึงผลการปฏิบัติงานตามที่ระบุในแบบพรรณนางาน (Job Description) การประสานงานหรือทำงานร่วมกับบุคคลอื่น การทำงานตามนโยบายหรืออื่น ๆ ที่มีการกำหนดร่วมกันไว้ก่อนล่วงหน้า

(4) การประเมินยอดขาย (*Dollar Sales*) เป็นการประเมินผลงานจากยอดขาย ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง โดยตั้งยอดขายขั้นต่ำที่ต้องทำให้ได้ (*Minimum requirement*) แล้วให้รางวัลจากยอดขายที่มากกว่านั้น แต่วิธีการนี้มีข้อควรคำนึงคือ หากประเมินเฉพาะยอดขายแล้วอาจเกิดความไม่ยุติธรรมอันเนื่องมาจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น ทำเลที่ขาย จำนวนลูกค้าในเขตที่ขาย จำนวนผู้แข่งขัน ราคาและคุณภาพของสินค้า เป็นต้น ดังนั้นจึงควรมีการปรับปรุงข้อได้เปรียบเสียเปรียบให้เหมาะสมก่อนที่จะประเมินผลการปฏิบัติงาน

(5) การทดสอบการปฏิบัติงาน (*Performance Test*) เป็นการออกแบบวิธีการทดสอบ แล้วนำมาทดสอบการปฏิบัติงานของพนักงาน เช่น ประเมินความสามารถในการซ่อมโทรทัศน์ของพนักงาน แล้ววัดความเร็วในการปฏิบัติการซ่อมเพื่อเปรียบเทียบกับความถูกต้องตามเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานการประเมินผลการปฏิบัติงาน

(6) การประเมินผลกำไรของธุรกิจ (*Business Unit Performance Measure*) เป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานระดับผู้บริหารและผู้จัดการ เช่น การประเมินผลกำไรของหน่วยงาน การประเมินค่าใช้จ่ายในการบริหาร สินค้าคงคลัง การวัดส่วนแบ่งการตลาด เป็นต้น การประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยวิธีนี้อาจไม่ตรงกับความจริงนักเนื่องจากการได้รับผลกระทบจากปัจจัยสิ่งแวดล้อมภายนอกบางอย่างที่ไม่สามารถควบคุมได้ เช่น ภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

2) การประเมินเชิงอัตวิสัย (*Subjective Measurement*) เป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ขึ้นอยู่กับความคิดเห็นของบุคคล โดยเชื่อมั่นในความรอบรู้และวิจารณญาณของผู้ประเมิน ระบบการประเมินผลงานเกือบทั้งหมดให้ความสำคัญกับการประเมินในเชิงนี้มาก เพราะมีข้อดีคือสามารถประเมินได้แม้ว่าบุคคลจะปฏิบัติงานที่วัดเป็นปริมาณได้ยาก แต่ปัญหาที่สำคัญคือมีแนวโน้มที่จะเกิดอคติในการประเมินได้มาก และจะเป็นประโยชน์ก็ต่อเมื่อมีการวิเคราะห์อย่างระมัดระวังเกี่ยวกับพฤติกรรมที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ วิธีการประเมินรูปแบบนี้มี 2 ระบบ คือ

(1) ระบบการประเมินโดยเปรียบเทียบกับบุคคลอื่น หรือการเปรียบเทียบกับพนักงาน (*Relative Rating Systems/Employee comparisons*) การประเมินผลการปฏิบัติงานในระบบนี้เป็นการประเมินผลพนักงานแต่ละคน โดยเปรียบเทียบกับพนักงานคนอื่นๆ ในกลุ่ม มีหลายวิธี เช่น

ก. วิธีการจัดลำดับ (*Rank Order Method*) เป็นวิธีการประเมินความแตกต่างระหว่างบุคคลโดยจัดลำดับความสำคัญ ผู้ประเมินจะจัดเรียงลำดับรายชื่อพนักงานทั้งหมดจากพนักงานที่ดีที่สุดไปจนถึงพนักงานที่ด้อยที่สุด โดยถือเกณฑ์คุณลักษณะเฉพาะอย่าง แต่

มักจะมีปัญหาเวลาจัดลำดับตรงช่วงกลางซึ่งมีผลการปฏิบัติงานใกล้เคียงกัน ดังนั้นจึงต้องเลือกคนที่ ดีที่สุดและแย่ที่สุดก่อนเป็นลำดับแรกและถัดมาเรื่อย ๆ จนได้คนที่อยู่ตรงกลางวิธีนี้ทำให้ได้ พิจารณาถึงลักษณะและผลการดำเนินงานของพนักงานทุกคน ซึ่งง่ายต่อการมองเห็นความแตกต่าง ระหว่างพนักงานที่ดีและไม่ดี

ข. *วิธีการจับคู่เปรียบเทียบ (Paired-Comparison Method)* เป็นการ ประเมินที่ได้รับการพัฒนาจากวิธีจัดลำดับ โดยพยายามลดอคติของผู้ประเมินจากการใช้การ เปรียบเทียบระหว่างบุคคลโดยใช้ดุลยพินิจของผู้ประเมินเอง การประเมินวิธีนี้จะเปรียบเทียบ พนักงานกับคนในกลุ่มที่เป็นพนักงานในระดับเดียวกันที่ระแกว่าพนักงานคนนั้นดีกว่าอีกคนหนึ่ง หรือไม่

ค. *วิธีการจัดลำดับเข้าโค้งปกติ (Force Distribution Method or Grading in the Curve)* วิธีนี้เป็นการป้องกันความอคติที่จะเกิดขึ้นจากการประเมินเพราะผู้ประเมินจะต้อง กระจายพนักงานออกเป็นกลุ่ม ๆ ในลักษณะการแจกแจงปกติ (Normal distribution)

(2) *ระบบการประเมินโดยเปรียบเทียบกับมาตรฐานการปฏิบัติงาน (Absolute Rating systems)* การประเมินแบบนี้จะนำผลการปฏิบัติงานที่ได้จริงมาพิจารณาเปรียบเทียบตาม เป้าหมายที่กำหนดไว้ล่วงหน้า โดยไม่ต้องเปรียบเทียบกับพนักงานคนอื่น ๆ มีหลายรูปแบบดังนี้

ก. *วิธีการใช้สเกลการให้คะแนน (Graphic Rating Scale Method)* เป็น วิธีการที่ได้รับความนิยมมานาน และยังใช้ได้ผลดีในปัจจุบัน หลักการสำคัญของวิธีการนี้อยู่ที่การ กำหนดคุณลักษณะต่างๆ ไว้บนสเกล โดยแบ่งสเกลเป็นช่วงๆ อาจเริ่มจากคะแนนต่ำสุดไปคะแนน สูงสุด หรือจากสูงสุดไปต่ำสุดก็ได้ ในแต่ละช่วงจะมีให้เลือกว่าคุณลักษณะที่เราากำลังพิจารณาอยู่ ในช่วงใด โดยทั่วไปแล้วมักแบ่งลักษณะงานเสียก่อน เช่น ปริมาณงานคุณภาพงาน ความรู้เกี่ยวกับ งาน ความร่วมมือในการทำงาน ความไว้วางใจได้ ความคิดริเริ่ม เป็นต้น

ข. *วิธีการใช้แบบตรวจสอบรายการ (Behavioral Checklists)* การประเมินด้วยวิธีนี้ประกอบด้วยข้อความต่างๆ ที่อธิบายถึงคุณลักษณะหรือพฤติกรรมของ พนักงานที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามหัวข้อที่กำหนดไว้วิธีหนึ่งที่นิยม คือ Likert Method โดยการ กำหนดคะแนนจากน้อยไปมาก ผู้ประเมินจะเลือกหัวข้อที่ใกล้เคียงกับพฤติกรรมของพนักงานแต่ละคน มากที่สุด แล้วนำคะแนนในหัวข้อต่างๆ มารวมกัน บางครั้งอาจใช้วิธีการให้น้ำหนักตามความสำคัญ ในแต่ละข้อความ (Weighted Checklist) ซึ่งอาจมีผลทำให้คะแนนรวมสูงหรือต่ำลงได้ วิธีการนี้การ เขียนข้อความที่ชัดเจนและตรงกับลักษณะงานเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดการประเมินผลการปฏิบัติงาน

จะเห็นได้ว่าการประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยข้อมูลเชิงภาวะวิสัย อาจมีปัจจัยอื่นที่อยู่ นอกเหนือการควบคุมของผู้ปฏิบัติงานเข้ามาเกี่ยวข้อง และยังเป็นการประเมินที่ผลลัพธ์ของการทำงาน ไม่ใช่การวัดพฤติกรรมโดยตรง ดังนั้น ในการตัดสินใจในเรื่องการบริหารงานบุคคลจึงไม่ควรใช้การประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยข้อมูลเชิงภาวะวิสัยเพียงอย่างเดียว แต่ควรใช้การประเมินแบบผสมผสานกับการประเมินแบบอัตวิสัยโดยอาจให้น้ำหนักที่แตกต่างกันไปตามความเหมาะสมสำหรับงานในแต่ละแบบ

ลักษณะของการประเมินผลการปฏิบัติงานแบบใหม่ มีดังนี้

1) สามารถเชื่อมโยงวิสัยทัศน์ ภารกิจ และกลยุทธ์ขององค์กรไปสู่ผลการดำเนินงานได้อย่างชัดเจนเพราะจะช่วยให้ทราบได้ว่าในแต่ละช่วงเวลานั้น องค์กรได้ดำเนินการอะไรไปบ้างแล้วผลเป็นอย่างไร ยังห่างไกลกับเป้าหมายมากน้อยเพียงใดแล้วจะทำการกับเป้าหมายที่เหลืออยู่ทั้งเป้าหมายระยะสั้นและระยะยาว เพื่อที่จะสามารถนำองค์กรไปสู่ความสำเร็จตามวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ได้อย่างมั่นใจมากขึ้น

2) สามารถวัดผลการปฏิบัติงานในทุกด้านไม่เพียงแต่ด้านการเงิน แต่ต้องรวมถึงความพึงพอใจของลูกค้า ประสิทธิภาพของการบริหารงานภายในองค์กร และที่สำคัญต้องสามารถสะท้อนถึงความพึงพอใจของพนักงานได้ด้วยมาตรวัดที่ดีจะต้องสะท้อนมุมมองในด้านต่างๆ ให้เห็นได้ในเวลาเดียวกัน เพื่อสามารถเปรียบเทียบจุดอ่อนแข็งในแต่ละด้านได้

3) สามารถเปรียบเทียบอดีต ปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคตได้ เพราะคำตอบทางด้านการเงินเป็นเพียงข้อมูลในอดีตเพียงอย่างเดียว ไม่สามารถตอบคำถามลำดับเหตุการณ์ในวันนี้และวันพรุ่งนี้ได้เป็นอย่างดี

4) สามารถถ่ายทอดเป้าหมายการปฏิบัติงานไปสู่ทุกคนในองค์กร ได้การที่ทุกคนในองค์กรได้มีโอกาสรับรู้เป้าหมาย และผลการปฏิบัติงานขององค์กรอย่างชัดเจนและต่อเนื่องนั้น จะช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานได้เข้าใจว่างานที่ตนเองทำอยู่นั้นมีความสำคัญต่อเป้าหมายขององค์กรอย่างไร เกี่ยวข้องกับตัวชี้วัดผลงานตัวใดนอกจากนี้การถ่ายทอดเป้าหมายลงไปสู่ผู้ปฏิบัติงานทุกระดับ ถือได้ว่าเป็นการกระจายความรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานขององค์กรโดยรวมได้เป็นอย่างดี และสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ องค์กรต้องมีความโปร่งใสในการเปิดโอกาสให้ทุกคนได้รับทราบว่าการดำเนินงานในแต่ละช่วงเป็นอย่างไร ทั้งนี้เพื่อช่วยในการกระตุ้นให้ทุกคนเร่งทำผลงานมากขึ้น ในกรณีที่ผลการปฏิบัติงานโดยรวมยังต่ำกว่าเป้าหมาย หรือเพื่อเป็นกำลังใจในการปฏิบัติงาน ในกรณีที่ผลการปฏิบัติงานเป็นไปตามเป้าหมายหรือสูงกว่า

ขั้นตอนการประเมินผลการปฏิบัติงาน มีดังนี้

- 1) กำหนดเป้าหมายระดับองค์กร ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้บริหารระดับสูงเป็นผู้กำหนด
- 2) กระจายเป้าหมายระดับองค์กรสู่ระดับหน่วยงาน
- 3) กระจายเป้าหมายหน่วยงานสู่ผู้ปฏิบัติงาน
- 4) จัดทำใบสรุป(Balance Sheet) ระดับหน่วยงานเพื่อใช้ในการควบคุมติดตามผลงาน
- 5) จัดทำใบประเมินผลการปฏิบัติงานระดับบุคคลและกำหนดระดับผลงานในแต่ละ

เกรด

- 6) ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นระยะ ๆ
- 7) ประเมินผลเพื่อสรุปผลงานประจำปี

จะเห็นได้ว่า การประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพสามารถทราบผลการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานอย่างถูกต้องจะสามารถนำมาเป็นข้อมูลสำคัญในการบริหารงานบุคคลของพนักงานได้เป็นอย่างดี สามารถให้ค่าตอบแทนแก่พนักงานเพื่อจูงใจให้พนักงานทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหากนำมาประยุกต์ใช้เป็นแนวคิดในการกำหนดค่าตอบแทนที่เป็นเงินวิทยฐานะของข้าราชการครูด้วยแล้ว ก็คงจะส่งผลทำให้ครูตั้งใจทำงานการสอนผู้เรียนอย่างเต็มความสามารถ เพื่อให้ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานดังกล่าว อันจะส่งผลให้ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูงขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.3 แนวคิดเกี่ยวกับกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ⁵⁵

ความเป็นมาของกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ

โลกยุคปัจจุบันมีความสะดวกรวดเร็วในการเดินทางและการติดต่อสื่อสารเป็นอย่างมากในด้านการศึกษา เกิดการเคลื่อนย้ายของนักศึกษา ครู อาจารย์ และบุคลากรเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้จากต่างสถาบันอุดมศึกษาทั้งในและต่างประเทศ นอกจากนี้ ผู้ที่ทำงานและต้องการศึกษาเพิ่มเติมเพื่อพัฒนาศักยภาพการทำงานมีจำนวนมากขึ้นจึงจำเป็นต้องพัฒนาระบบการจัดการศึกษาเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว คือ การปรับปรุงระบบการศึกษาเพื่อส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิตและพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการจัดการศึกษาให้มีความใกล้เคียงกันกับสถาบันอุดมศึกษาที่ดีอื่นๆ เพื่อให้เกิดความสะดวกแก่การเคลื่อนย้ายของนักศึกษาและการเทียบโอนหน่วยกิต และ

⁵⁵ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา “กรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2552 และแนวทางการปฏิบัติเอกสารแนบท้ายประกาศคณะกรรมการการอุดมศึกษาเรื่อง แนวทางการปฏิบัติตามกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2552” ค้นคืน 10 สิงหาคม 2554 จาก <http://www.mua.go.th/users/he-commission/doc/law/ministry%20law/1-37%20TOF2%202552.pdf>

นับตั้งแต่การประชุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาของประเทศต่างๆ ในทวีปยุโรปที่เมือง Bologna ประเทศอิตาลีเมื่อปี พ.ศ. 2542 จนเกิดข้อตกลง Bologna Process ประเทศต่างๆ ในทวีปยุโรปจึงปรับเปลี่ยนระบบการจัดการศึกษา ที่มุ่งเน้นมาตรฐานผลการเรียนรู้ของบัณฑิต (Learning Outcomes) ในแต่ละคุณวุฒิและขยายผลการดำเนินการไปตามประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก

สำหรับประเทศไทย การประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ส่งผลกระทบต่อให้เกิดการปฏิรูปการศึกษาทุกระดับ มีการเน้นหนักให้ปรับปรุงหลักสูตรและปรับเปลี่ยนวิธีการสอนเพื่อพัฒนานักศึกษาให้คิดเป็น แก้ปัญหาเป็นและเห็นคุณค่าของวัฒนธรรมไทย มีการยกระดับของสถาบันราชภัฏและสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลขึ้นเป็นมหาวิทยาลัย การเปิดดำเนินการของวิทยาลัยชุมชน และให้อิสระในการดำเนินการแก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ทำให้สถาบันอุดมศึกษามีความหลากหลาย มีการขยายตัวเพื่อให้ประชาชนมีโอกาสเข้าเรียนในระดับอุดมศึกษากันอย่างทั่วถึงท่ามกลางสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเหล่านี้ก่อให้เกิดปัญหาตามมา กล่าวคือ จะทำอย่างไรให้สังคมเชื่อมั่นได้ว่าคุณวุฒิที่บัณฑิตได้รับจากสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งมีคุณภาพและมาตรฐานที่สามารถเทียบเคียงกันได้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาในฐานะที่เป็นหน่วยงานกำกับและส่งเสริมการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาจึงได้ดำเนินการ โครงการจัดทำกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาของประเทศไทย (Thai Qualifications Framework for Higher Education; TQF:HEd) เพื่อเป็นเครื่องมือในการนำนโยบายที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติเกี่ยวกับมาตรฐานการศึกษาของชาติในส่วนของมาตรฐานการอุดมศึกษาไปสู่การปฏิบัติในสถาบันอุดมศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม กรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษามุ่งเน้นเป้าหมายการจัดการศึกษาที่ผลการเรียนรู้ (Learning Outcomes) ของนักศึกษา ซึ่งเป็นการประกันคุณภาพบัณฑิตที่ได้รับคุณวุฒิแต่ละคุณวุฒิและสื่อสารให้สังคม ชุมชน รวมทั้งสถาบันอุดมศึกษาทั้งในและต่างประเทศเข้าใจได้ตรงกันและเชื่อมั่นถึงผลการเรียนรู้ที่บัณฑิตได้รับการพัฒนาว่ามีมาตรฐานที่สามารถเทียบเคียงกันได้ดีกับสถาบันอุดมศึกษาที่ดีทั้งในและต่างประเทศ

ความหมายของกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ

กรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ (Thai Qualifications Framework for Higher Education : TQF : HEd) หมายถึง กรอบที่แสดงระบบคุณวุฒิการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศซึ่งประกอบด้วย ระดับคุณวุฒิ การแบ่งสายวิชา ความเชื่อมโยงต่อเนื่องจากคุณวุฒิระดับหนึ่งไปสู่ระดับที่สูงขึ้น มาตรฐานผลการเรียนรู้ของแต่ละระดับคุณวุฒิซึ่งเพิ่มสูงขึ้นตามระดับของคุณวุฒิลักษณะของหลักสูตรในแต่ละระดับคุณวุฒิ ปริมาณการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับเวลาที่ต้องใช้ การเปิดโอกาสให้เทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ ซึ่งเป็นการส่งเสริมการ

เรียนรู้ตลอดชีวิต รวมทั้งระบบและกลไกที่ให้ความมั่นใจในประสิทธิผลการดำเนินงานตามกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติของสถาบันอุดมศึกษาว่าสามารถผลิตบัณฑิตให้บรรลุคุณภาพตามมาตรฐานผลการเรียนรู้

หลักการสำคัญของกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ

1) ยึดหลักความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ตลอดจนมาตรฐานการศึกษาของชาติ และมาตรฐานการอุดมศึกษา โดยมุ่งให้กรอบมาตรฐานคุณวุฒิเป็นเครื่องมือในการนำแนวนโยบายในการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ มาตรฐานการศึกษาของชาติ และมาตรฐานการอุดมศึกษาไปสู่การปฏิบัติในสถาบันอุดมศึกษาได้อย่างเป็นรูปธรรม เพราะกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษามีแนวทางที่ชัดเจนในการพัฒนาหลักสูตร การปรับเปลี่ยนกลวิธีการสอนของอาจารย์ การเรียนรู้ของนักศึกษา ตลอดจนการวัดและประเมินผลการเรียนรู้เพื่อให้มั่นใจว่า บัณฑิตจะบรรลุมาตรฐานผลการเรียนรู้ตามที่มุ่งหวังได้จริง

2) มุ่งเน้นที่มาตรฐานผลการเรียนรู้ของบัณฑิต (*Learning Outcomes*) ซึ่งเป็นมาตรฐานขั้นต่ำเชิงคุณภาพ เพื่อประกันคุณภาพบัณฑิตและสื่อสารให้หน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องได้เข้าใจและมั่นใจถึงกระบวนการผลิตบัณฑิต โดยเริ่มที่ผลผลิตและผลลัพธ์ของการจัดการศึกษา คือ กำหนดมาตรฐานผลการเรียนรู้ของบัณฑิตที่คาดหวังไว้ก่อน หลังจากนั้นจึงพิจารณาถึงองค์ประกอบอื่นๆที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดการเรียนการสอนที่จะส่งเสริมให้บัณฑิตบรรลุถึงมาตรฐานผลการเรียนรู้นั้นอย่างสอดคล้องและส่งเสริมกันอย่างเป็นระบบ

3) มุ่งที่จะประมวลกฎเกณฑ์และประกาศต่าง ๆ ที่ได้ดำเนินการไว้แล้วเข้าด้วยกัน และเชื่อมโยงเป็นเรื่องเดียวกัน ซึ่งจะสามารถอธิบายให้ผู้เกี่ยวข้องได้เข้าใจอย่างชัดเจนเกี่ยวกับความหมายและความมีมาตรฐานในการจัดการศึกษาของคุณวุฒิหรือปริญญาในระดับต่างๆ

4) มุ่งให้คุณวุฒิหรือปริญญาของสถาบันอุดมศึกษาใด ๆ ของประเทศไทยเป็นที่ยอมรับและเทียบเคียงกันได้กับสถาบันอุดมศึกษาที่ดีทั้งในและต่างประเทศ เนื่องจากกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาจะช่วยกำหนดความมีมาตรฐานในการจัดการศึกษาในทุกชั้นตอนอย่างเป็นระบบ โดยเปิดโอกาสให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถจัดหลักสูตร ตลอดจนกระบวนการเรียนการสอนได้อย่างหลากหลาย โดยมั่นใจถึงผลผลิตสุดท้ายของการจัดการศึกษา คือ คุณภาพของบัณฑิตซึ่งจะมีมาตรฐานผลการเรียนรู้ตามที่มุ่งหวัง สามารถประกอบอาชีพได้อย่างมีความสุข และภาคภูมิใจเป็นที่พึงพอใจของผู้ใช้บัณฑิต และเป็นคนดีของสังคม ช่วยเพิ่มความเข้มแข็งและขีดความสามารถในการพัฒนาประเทศไทย

วัตถุประสงค์ของการจัดทำกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ

1) เพื่อเป็นกลไกหรือเครื่องมือในการนำแนวนโยบายการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 เกี่ยวกับมาตรฐานการศึกษาของชาติ และมาตรฐานการอุดมศึกษาไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม ด้วยการนำไปเป็นหลักในการพัฒนาหลักสูตร กระบวนการเรียนการสอน และการประเมินผลการเรียนรู้ของนักศึกษา

2) เพื่อกำหนดเป้าหมายในการผลิตบัณฑิตให้ชัดเจน โดยกำหนดมาตรฐานผลการเรียนรู้ของบัณฑิตที่คาดหวังในแต่ละคุณวุฒิ ปริญญาของสาขา สาขาวิชาต่างๆ และเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาและผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญในสาขา สาขาวิชาได้ใช้เป็นหลัก และเป็นแนวทางในการวางแผน ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการจัดการศึกษา เช่น การพัฒนาหลักสูตร การปรับเปลี่ยนกลวิธีการสอนวิธีการเรียนรู้ ตลอดจนกระบวนการวัดและการประเมินผลนักศึกษา

3) เพื่อเชื่อมโยงระดับต่างๆของคุณวุฒิในระดับอุดมศึกษาให้เป็นระบบ เพื่อบุคคลจะได้มีโอกาสเพิ่มพูนความรู้ได้อย่างต่อเนื่องและหลากหลายตามหลักการศึกษาดตลอดชีวิต มีความชัดเจนและโปร่งใส สามารถเทียบเคียงกับมาตรฐานคุณวุฒิในระดับต่าง ๆ กับนานาประเทศได้

4) เพื่อช่วยให้เกิดวัฒนธรรมคุณภาพในสถาบันอุดมศึกษา และเป็นกลไกในการประกันคุณภาพภายในของสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่ง และใช้เป็นกรอบอ้างอิงสำหรับผู้ประเมินของการประกันคุณภาพภายนอกเกี่ยวกับคุณภาพบัณฑิต และการจัดการเรียนการสอน

5) เพื่อเป็นกรอบของการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ ในการสร้างความเข้าใจและความมั่นใจในกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง อาทิ นักศึกษา ผู้ปกครอง ผู้ประกอบการ ชุมชน สังคมและสถาบันอื่นๆ ทั้งในและต่างประเทศเกี่ยวกับความหมายของคุณวุฒิ คุณธรรม จริยธรรม ความรู้ ความสามารถ ทักษะและสมรรถนะในการทำงานรวมทั้งคุณลักษณะอื่น ๆ ที่คาดว่าจะบัณฑิตจะมี

6) เพื่อประโยชน์ในการเทียบเคียงมาตรฐานคุณวุฒิระหว่างสถาบันอุดมศึกษา ทั้งในและต่างประเทศในการย้ายโอนนัศึกษาระหว่างสถาบันอุดมศึกษา การลงทะเบียนข้ามสถาบัน และการรับรองคุณวุฒิผู้สำเร็จการศึกษาทั้งในและต่างประเทศ

7) เพื่อให้มีการกำกับดูแลคุณภาพการผลิตบัณฑิตกันเองของแต่ละสาขา สาขาวิชา

8) เพื่อนำไปสู่การลดขั้นตอน ระเบียบ (Deregulation) การดำเนินการให้กับสถาบันอุดมศึกษาที่มีความเข้มแข็ง

โครงสร้างและองค์ประกอบของกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ

1) *ระดับคุณวุฒิ (Levels of Qualifications)* แสดงถึงการเพิ่มขึ้นของระดับสติปัญญาที่ต้องการและความซับซ้อนของการเรียนรู้ที่คาดหวังนอกจากนี้กรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติยังกำหนดคุณลักษณะของนักศึกษาระดับแรกเข้าหลังจากสำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐานด้วย เพราะเป็นพื้นฐานความรู้ ความสามารถที่สำคัญในการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา คุณวุฒิระดับอุดมศึกษา เริ่มต้นที่ระดับที่ 1 อนุปริญญา (3 ปี) และสิ้นสุดที่ระดับที่ 6 ปริญญาเอกดังนี้ ระดับที่ 1 อนุปริญญา (3 ปี) ระดับที่ 2 ปริญญาตรี, ระดับที่ 3 ประกาศนียบัตรบัณฑิต, ระดับที่ 4 ปริญญาโท, ระดับที่ 5 ประกาศนียบัตรบัณฑิตชั้นสูง และระดับที่ 6 ปริญญาเอก

บัณฑิตที่สำเร็จการศึกษาในระดับใด ระดับหนึ่งสามารถเข้าศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์การเข้าศึกษาต่อของแต่ละสถาบันอุดมศึกษาซึ่งอาจขึ้นอยู่กับคะแนนเฉลี่ยสะสม หรือเงื่อนไขอื่นเพื่อให้มั่นใจว่าผู้สมัครเข้าศึกษาต่อจะมีโอกาสประสบความสำเร็จในการศึกษาระดับที่สูงขึ้นและซับซ้อนยิ่งขึ้น กรอบมาตรฐานคุณวุฒิฯ แบ่งสายวิชาเป็น 2 สายได้แก่ สายวิชาการ เน้นศาสตร์บริสุทธิ์ทางด้านศิลปศาสตร์หรือด้านวิทยาศาสตร์ โดยมุ่งศึกษาสาระและวิธีการของศาสตร์สาขาวิชานั้นๆ เป็นหลักไม่ได้สัมพันธ์โดยตรงกับการประกอบอาชีพและสายวิชาชีพซึ่งมุ่งเน้นการศึกษาในลักษณะของศาสตร์เชิงประยุกต์ เพื่อให้ให้นักศึกษามีความรู้และทักษะระดับสูงซึ่งจำเป็นต่อการประกอบอาชีพ และนำไปสู่การปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพการเรียนในสายวิชาการควรจะพัฒนาความสามารถที่สำคัญทั้งในการทำงานและการดำรงชีพในชีวิตประจำวัน ส่วนหลักสูตรสายวิชาชีพควรเกี่ยวข้องกับความเข้าใจการวิจัยและความรู้ทางทฤษฎีในสาขาสาขาวิชาและสาขา สาขาวิชาอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างทั่วถึง และพัฒนาความสามารถในการคิดและการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมกับทุกสถานการณ์ อย่างไรก็ตามหลักสูตรทั้งสองสายดังกล่าวมีจุดเน้นที่แตกต่างกัน ซึ่งควรสะท้อนให้เห็นในรายละเอียดของเนื้อหาสาระสำคัญและในชื่อปริญญา ผู้สำเร็จการศึกษาในสายวิชาหนึ่งสามารถเปลี่ยนไปศึกษาต่อระดับสูงขึ้นในอีกสายวิชาหนึ่งได้ ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาอาจจะกำหนดเงื่อนไขบางประการของการเข้าศึกษาได้ เพื่อให้ผู้เรียนมีพื้นฐานความรู้และทักษะที่จำเป็นเพียงพอสำหรับการศึกษาต่อในระดับนั้นๆ และบรรลุผลการเรียนรู้ตามที่หลักสูตรนั้นๆ คาดหวัง

2) การเรียนรู้และมาตรฐานผลการเรียนรู้ ตามกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษา ของประเทศไทย

(1) การเรียนรู้ หมายถึง การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่นักศึกษาพัฒนาขึ้นใน ตนเองจากประสบการณ์ที่ได้รับระหว่างการศึกษ กรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ กำหนดผลการเรียนรู้ที่คาดหวังให้บัณฑิตมี อย่างน้อย 5 ด้าน ดังนี้

ก. ด้านคุณธรรม จริยธรรม (Ethics and Moral) หมายถึง การพัฒนานิสัย ในการประพฤติอย่างมีคุณธรรม จริยธรรม และด้วยความรับผิดชอบทั้งในส่วนตัวและส่วนรวม ความสามารถในการปรับวิถีชีวิตในความขัดแย้งทางค่านิยม การพัฒนานิสัยและการปฏิบัติตาม ศีลธรรม ทั้งในเรื่องส่วนตัวและสังคม

ข. ด้านความรู้ (Knowledge) หมายถึง ความสามารถในการเข้าใจ การ นึกคิดและการนำเสนอข้อมูล การวิเคราะห์และจำแนกข้อเท็จจริงในหลักการ ทฤษฎี ตลอดจน กระบวนการต่างๆ และสามารถเรียนรู้ด้วยตนเองได้

ค. ด้านทักษะทางปัญญา (Cognitive Skills) หมายถึง ความสามารถ ในการวิเคราะห์สถานการณ์และใช้ความรู้ ความเข้าใจในแนวคิด หลักการ ทฤษฎี และกระบวนการ ต่างๆในการคิดวิเคราะห์และการแก้ปัญหา เมื่อต้องเผชิญกับสถานการณ์ใหม่ๆ ที่ไม่ได้คาดคิดมา ก่อน

ง. ด้านทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและความรับผิดชอบ (Interpersonal Skills and Responsibility) หมายถึง ความสามารถในการทำงานเป็นกลุ่ม การแสดง ถึงภาวะผู้นำ ความรับผิดชอบ ต่อตนเองและสังคม ความสามารถในการวางแผนและรับผิดชอบ ในการเรียนรู้ของตนเอง

จ. ด้านทักษะการวิเคราะห์เชิงตัวเลข การสื่อสาร และการใช้เทคโนโลยี สารสนเทศ (Numerical Analysis, Communication and Information Technology Skills) หมายถึง ความสามารถในการวิเคราะห์เชิงตัวเลข ความสามารถในการใช้เทคนิคทางคณิตศาสตร์และสถิติ ความสามารถในการสื่อสารทั้งการพูด การเขียน และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศนอกจากผลการ เรียนรู้ทั้ง 5 ด้านนี้ บางสาขาวิชาต้องการทักษะทางกายภาพสูง เช่นการเดินร่า ดนตรี การวาดภาพ การแกะสลัก พลศึกษา การแพทย์ และวิทยาศาสตร์การแพทย์ จึงต้องเพิ่มการเรียนรู้ทางด้านทักษะ พิสัย (Domain of Psychomotor Skill)

(2) มาตรฐานผลการเรียนรู้ คือ ข้อกำหนดเฉพาะซึ่งเป็นผลที่มุ่งหวังให้ผู้เรียน พัฒนาขึ้นจากการเรียนรู้ทั้ง 5 ด้านที่ได้รับการพัฒนาระหว่างการศึกษา จากการเรียนรู้และการเข้า ร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่สถาบันอุดมศึกษาจัดให้ทั้งในและนอกหลักสูตรและแสดงออกถึงความรู้

ความเข้าใจและความสามารถจากการเรียนรู้เหล่านั้น ได้อย่างเป็นที่เชื่อถือเมื่อเรียนจบในรายวิชา หรือหลักสูตรนั้นแล้วมาตรฐานผลการเรียนรู้ซึ่งมีอย่างน้อย 5 ด้าน ดังกล่าวข้างต้น เป็นมาตรฐาน ผลการเรียนรู้ของบัณฑิตทุกคนในทุกระดับคุณวุฒิ โดยแต่ละด้านจะมีระดับความซับซ้อนเพิ่มขึ้น เมื่อระดับคุณวุฒิสูงขึ้น ทักษะและความรู้จะเป็นการสะสมจากระดับคุณวุฒิที่ต่ำกว่าสู่ระดับที่สูงขึ้น ดังนั้น มาตรฐานผลการเรียนรู้ของระดับคุณวุฒิใดคุณวุฒิหนึ่งจะรวมมาตรฐานผลการเรียนรู้ใน สาขาวิชาเดียวกันของระดับคุณวุฒิที่ต่ำกว่าด้วย

ก. มาตรฐานผลการเรียนรู้ด้านคุณธรรม จริยธรรม ใช้กับนักศึกษาทุกคน แม้ว่าบางสาขา สาขาวิชานักศึกษาจำเป็นต้องพัฒนาเป็นการเฉพาะ เช่น จรรยาบรรณของแพทย์นัก บัญชี และนักกฎหมาย เป็นต้น

ข. มาตรฐานผลการเรียนรู้ด้านความรู้ และด้านทักษะทางปัญญา จะ เกี่ยวข้องโดยตรงกับสาขา สาขาวิชาที่เรียน ซึ่งต้องระบุรายละเอียดของความรู้และทักษะของสาขา สาขาวิชาที่เหมาะสมกับระดับคุณวุฒิไว้ในรายละเอียดของหลักสูตร และรายละเอียดของรายวิชา

ค. มาตรฐานผลการเรียนรู้ด้านทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและ ความรับผิดชอบ มุ่งหวังให้นักศึกษาทุกคนไม่ว่าจะเป็นระดับคุณวุฒิและสาขา สาขาวิชาใด ต้อง บรรลุมาตรฐานผลการเรียนรู้ด้านเหล่านี้

ง. มาตรฐานผลการเรียนรู้ด้านทักษะการวิเคราะห์เชิงตัวเลข การสื่อสาร และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ มุ่งหวังให้นักศึกษาทุกคนไม่ว่าจะเป็นระดับคุณวุฒิสาขา สาขาวิชาใด ต้องบรรลุมาตรฐานผลการเรียนรู้ด้านนี้ แต่สำหรับนักศึกษาที่เรียนในสาขา สาขาวิชา ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับมาตรฐานผลการเรียนรู้นี้จะต้องเน้นให้มีความชำนาญมากกว่านักศึกษาสาขา สาขาวิชาอื่น ๆ เช่น นักศึกษาที่เรียนสาขาวิชาเทคโนโลยีสารสนเทศ จะต้องมีความชำนาญและ ทักษะตามมาตรฐานผลการเรียนรู้ด้านความรู้และด้านทักษะทางปัญญาเกี่ยวกับเทคโนโลยี สารสนเทศ

ต่อมากระทรวงศึกษาธิการได้ออกประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่อง กรอบมาตรฐาน คุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2552 ให้จัดทำกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ ขึ้น เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานการอุดมศึกษา และเพื่อเป็นการประกันคุณภาพของบัณฑิตในแต่ละ ระดับคุณวุฒิและสาขา สาขาวิชา รวมทั้งเพื่อใช้เป็นหลักในการจัดทำมาตรฐานด้านต่าง ๆ เพื่อให้ การจัดการศึกษามุ่งสู่เป้าหมายเดียวกันในการผลิตบัณฑิตได้อย่างมีคุณภาพ โดยให้ใช้ประกาศนี้ สำหรับการกำหนดเป้าหมายของการจัดการศึกษาเพื่อให้บัณฑิต มีคุณภาพตามกรอบมาตรฐาน คุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติในทุกระดับคุณวุฒิและสาขา สาขาวิชา และให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน 2552 เป็นต้นมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกรอบมาตรฐานให้สถาบันอุดมศึกษาใช้เป็นแนวทาง

ในการพัฒนาหรือปรับปรุงหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน และพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษา ให้สามารถผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพ และเพื่อประโยชน์ต่อการรับรองมาตรฐานคุณวุฒิในระดับอุดมศึกษา อีกด้วย

จะเห็นได้ว่ากรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาตินั้นมีประโยชน์เป็นอย่างยิ่งในการกำกับมาตรฐานการอุดมศึกษาให้มีคุณภาพสูง อีกทั้งยังเป็นการประกันคุณภาพของบัณฑิตที่จบในแต่ละระดับคุณวุฒิและสาขา สาขาวิชา รวมทั้งยังใช้ประโยชน์ในการจัดทำมาตรฐานด้านต่าง ๆ เพื่อให้การจัดการศึกษามุ่งสู่เป้าหมายการศึกษาของชาติในการผลิตบัณฑิตได้อย่างมีคุณภาพ อีกด้วย ซึ่งหากเราได้นำแนวคิดของกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติดังกล่าว มาใช้ประโยชน์ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยใช้ในกากำกับ มาตรฐานการศึกษา ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีคุณภาพสูง ใช้ในการประกันคุณภาพของผู้เรียนที่จบในแต่ละระดับต่าง ๆ ของการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยมีการให้ค่าตอบแทนครูตามคุณภาพผู้เรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูง และใช้ในการจัดทำมาตรฐานด้านต่าง ๆ ของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้ว ก็จะทำให้การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสามารถมุ่งสู่เป้าหมายการศึกษาของชาติในการยกระดับผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ



บทที่ 3

กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดค่าตอบแทนครูในต่างประเทศ

การศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการกำหนดค่าตอบแทนของครูในต่างประเทศและการกำหนดวิทยฐานะของครูในประเทศไทย ผู้เขียนวิทยานิพนธ์ขอนำเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดค่าตอบแทนครูของประเทศในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ และระบบกฎหมายซีวิลลอว์ ซึ่งเป็นประเทศที่อยู่ในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว และมีการจัดการศึกษาในระดับชั้นนำของโลก และเนื่องจากครูในต่างประเทศไม่มีการกำหนดวิทยฐานะ หรือตำแหน่งวิชาการสำหรับครูในระดับประถมและมัธยมศึกษา เหมือนข้าราชการครูในประเทศไทย และบางประเทศครูก็มีชั่วโมงสถานะเป็นข้าราชการ หากแต่เป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างของรัฐหรือท้องถิ่น ดังนั้นผู้เขียนวิทยานิพนธ์จึงมุ่งที่จะศึกษาถึงกฎหมายในการกำหนดค่าตอบแทนในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อจูงใจครูให้ปฏิบัติการสอนได้อย่างมีประสิทธิภาพและส่งผลให้ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูงของต่างประเทศ

กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดค่าตอบแทนครูในต่างประเทศที่ผู้เขียนวิทยานิพนธ์จะศึกษา ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศฟินแลนด์และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเหตุผลที่ผู้เขียนวิทยานิพนธ์เลือกกฎหมายของประเทศเหล่านี้มาใช้ในการศึกษาเปรียบเทียบเนื่องจากประเทศเหล่านี้เป็นประเทศที่อยู่ในระบบกฎหมายที่ต่างกัน ได้แก่ ประเทศที่อยู่ในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษ และประเทศที่อยู่ในระบบกฎหมายซีวิลลอว์ คือ ประเทศฟินแลนด์ และประเทศญี่ปุ่น อีกทั้งประเทศดังกล่าวต่างก็เป็นประเทศที่อยู่ในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว และมีการจัดการศึกษาในระดับชั้นนำของโลก ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. กฎหมายในการกำหนดค่าตอบแทนครูในประเทศสหรัฐอเมริกา

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าตอบแทนครูของประเทศสหรัฐอเมริกา มี 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการประถมและมัธยมศึกษาและพระราชบัญญัติอุดมศึกษา ซึ่งได้ประกาศใช้ตั้งแต่ พ.ศ.2508 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นระยะ และสหรัฐอเมริกามีความแตกต่างจากประเทศอื่นที่ไม่มีการบังคับใช้มาตรฐานกลางแห่งชาติทั่วประเทศ มลรัฐแต่ละแห่งสามารถตรากฎหมายเพิ่มเติมที่เหมาะสมกับมลรัฐตนได้ จึงจะได้กล่าวถึงตัวอย่างกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนด

คำตอบแทนครูในระดับมัลรัฐด้วย ซึ่งสรุปสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดคำตอบแทนของครูได้ดังนี้⁵³

1.1 พระราชบัญญัติการประถมและมัธยมศึกษา พ.ศ. 2508 (Elementary and Secondary Education Act 1965) และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ประกาศใช้เมื่อ 11 เมษายน พ.ศ. 2508 มีบทบัญญัติว่าด้วยข้อกำหนดของรัฐบาลกลางในเรื่องการจัดการศึกษา การให้เงินอุดหนุนแก่สถานศึกษาระดับประถมและมัธยมโดยให้เงินอุดหนุนสำหรับการพัฒนาวิชาชีพของครูและบุคลากรทางการศึกษา พระราชบัญญัตินี้มีการแก้ไขเพิ่มเติมที่สำคัญ 2 ครั้ง คือ พระราชบัญญัติปรับปรุงสถานศึกษาของอเมริกา พ.ศ. 2537 (Improving America's schools Act of 1994) ซึ่งบังคับใช้ร่วมกับพระราชบัญญัติเป้าหมายทางการศึกษา พ.ศ. 2543 (Goals 2000: Education America Act) และพระราชบัญญัติมาตรฐานการศึกษาแห่งอเมริกัน (No Child Left Behind Act of 2001) ซึ่งมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการให้คำตอบแทนครูได้ดังนี้

1) พระราชบัญญัติปรับปรุงสถานศึกษาของอเมริกา พ.ศ. 2537 (Improving America's Schools Act of 1994) และพระราชบัญญัติเป้าหมายทางการศึกษา พ.ศ. 2543 (Goals 2000: Education America Act) พระราชบัญญัติปรับปรุงสถานศึกษาของประเทศอเมริกา พ.ศ. 2537 นี้ ประกาศใช้เมื่อ 20 ตุลาคม 2537 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประถมและมัธยมศึกษา พ.ศ. 2508 เพื่อปฏิรูปการศึกษา โดยบังคับใช้ร่วมกับพระราชบัญญัติเป้าหมายทางการศึกษา พ.ศ. 2543 (Goals 2000 : Education America Act) ซึ่งตราขึ้นในปีเดียวกัน

(1) พระราชบัญญัติเป้าหมายทางการศึกษา พ.ศ. 2543 (Goals 2000 : Education America Act) มีสาระสำคัญว่าด้วยเป้าหมายการศึกษาของชาติและการให้เงินอุดหนุนแก่มัลรัฐและชุมชน เพื่อให้ นักเรียนทุกคนได้รับการพัฒนาอย่างเต็มศักยภาพ โดยเป้าหมายในการพัฒนาครูและกำหนดคำตอบแทนครูถูกกำหนดไว้ในข้อ 4 ว่าด้วยการครุศึกษาและการพัฒนาวิชาชีพ (Teacher Education and Professional Development) คือ “ภายในปี ค.ศ.2000 ครูทุกคนในประเทศจะได้เข้าร่วมโครงการพัฒนาทักษะวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง และมีโอกาสได้รับความรู้และทักษะที่จำเป็นสำหรับการสอนและการเตรียมนักเรียนอเมริกันสำหรับศตวรรษหน้า” ซึ่งมีวัตถุประสงค์ข้อหนึ่งกำหนดให้มัลรัฐและเขตการศึกษาสร้างยุทธศาสตร์เพื่อดึงดูด สรรหาเตรียมฝึกอบรมใหม่ และสนับสนุนการพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่องสำหรับครูผู้บริหารและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อให้มีนักการศึกษาที่มีความสามารถสูงในการสอนรายวิชาที่สำคัญในหลักสูตร โดยถือว่าการพัฒนาวิชาชีพครูที่มีคุณภาพเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาผู้เรียนให้มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูงและมีมาตรฐานสูง

⁵³ ชนิดา รักษ์พลเมือง รายงานการวิจัยเรื่อง การเปรียบเทียบกฎหมายที่ส่งเสริมการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา หน้า 12-26

(2) พระราชบัญญัติปรับปรุงสถานศึกษาของอเมริกา พ.ศ. 2537 (*Improving America's Schools Act :IASA*) ที่เกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนเพื่อพัฒนาวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาของกฎหมายนี้ปรากฏอยู่ใน หมวดที่ 1 การพัฒนานักเรียนด้อยโอกาสให้มีมาตรฐานสูง ส่วนที่ 1 การยกระดับโครงการพื้นฐานที่จัดโดยหน่วยงานการศึกษาในท้องถิ่น ส่วนย่อยที่ 1 มาตรา 1119 การพัฒนาวิชาชีพ ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดค่าตอบแทนครูเพื่อให้ครูพัฒนาตนให้มีสมรรถนะที่สูง ดังนี้⁵⁴

มาตรา 1119 การพัฒนาวิชาชีพ

ได้วางข้อกำหนดของโครงการที่หน่วยงานการศึกษาในท้องถิ่นทุกแห่งจะได้รับความช่วยเหลือภายใต้บทบัญญัติกฎหมายนี้เพื่อจัดการพัฒนาวิชาชีพที่มีคุณภาพซึ่งจะช่วยปรับปรุงการสอนวิชาเนื้อหา เพื่อให้ให้นักเรียนผ่านเกณฑ์มาตรฐานของรัฐนั้น โครงการต้องมีลักษณะที่มีกิจกรรมพัฒนาวิชาชีพที่ได้รับการออกแบบโดยอาจารย์ใหญ่ ครูบุคลากรทางการศึกษาอื่นในโรงเรียนที่ได้รับความช่วยเหลือภายใต้บทบัญญัตินี้

กิจกรรมพัฒนาวิชาชีพนั้นมีทั้ง กิจกรรมบังคับ และกิจกรรมเลือก โดยกิจกรรมบังคับจะเป็นกิจกรรมพัฒนาวิชาชีพที่สนับสนุนการเรียนการสอนที่เข้าถึงมาตรฐานรัฐด้านเนื้อหา และสร้างสภาพแวดล้อม โรงเรียนที่เสริมให้นักเรียนมีสัมฤทธิ์ผลการเรียนสูงในรายวิชาเนื้อหา เป็นกิจกรรมที่ทำให้การสนับสนุนแผนการศึกษาของหน่วยงานในท้องถิ่นและของโรงเรียนเป็นกิจกรรมที่จัดสรรทรัพยากรที่จำเป็นจากเงินอุดหนุนตามหมวดที่ 2 แห่งกฎหมายนี้ หมวดที่ 3 พระราชบัญญัติเป้าหมายทางการศึกษา พ.ศ. 2543 (*Goals 2000 : Education America Act*) และแหล่งอื่น ๆ เป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมยุทธศาสตร์การพัฒนาหลักสูตรและวิธีการสอนที่จะบูรณาการการเรียนสอนวิชาสามัญเข้ากับวิชาอาชีพ โดยให้หน่วยงานการศึกษาในท้องถิ่นเห็นชอบกิจกรรมดังกล่าว และเป็นกิจกรรมที่กำหนดยุทธศาสตร์ที่จะจัดอคติด้านเพศและเชื้อชาติในสื่อวิธีการ และแนวปฏิบัติด้านการสอน

ส่วนกิจกรรมเลือกในกิจกรรมพัฒนาวิชาชีพนั้น เป็นกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นการสอนเรื่องการประเมินผลการเรียน เป็นกิจกรรมที่เป็นการสอนวิธีที่ครู อาจารย์ใหญ่ บุคลากรบริการนักเรียน และผู้บริหาร โรงเรียน ทำงานร่วมกับผู้ปกครองอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นกิจกรรมที่เป็นการสร้างภาคร่วมกับสถาบันอุดมศึกษาสำหรับจัดโครงการฝึกอบรมครูในสถานศึกษาเพื่อให้นักศึกษาครูและครูใหม่มีโอกาสทำงานภายใต้การแนะนำดูแลของครูและคณาจารย์ที่มี

⁵⁴ U.S. Department of Education . "Improving America's Schools Act of 1994" . Retrieved July 22, 2011 from :

พระราชบัญญัติ นี้ ได้รับความเห็นชอบ เมื่อวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2545 (ค.ศ. 2002) ในการประชุมสภาองเกรสสมัยที่ 107 กฎหมายฉบับนี้เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประถมและมัธยมศึกษา พ.ศ. 2508 (Elementary and Secondary Act of 1965-ESEA) มีเป้าหมายสำคัญประการหนึ่ง คือ ความรับผิดชอบต่องานและการจัดการศึกษาที่มีมาตรฐาน โดยให้รัฐ เขตการศึกษา และสถานศึกษาร่วมกันรับผิดชอบ มลรัฐทุกแห่งจะต้องมีโครงการที่ทำให้ครูทุกคนมี “คุณภาพสูง” ภายในเวลาที่กำหนดโดยต้องพัฒนาระบบการให้รางวัลและการลงโทษที่จะทำให้เขตการศึกษาและสถานศึกษาปรับปรุงงานวิชาการเพื่อให้นักเรียนทุกคนรวมทั้งนักเรียนที่ด้อยโอกาสมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูงและผลการเรียนในระดับมาตรฐาน สถานศึกษาทุกแห่งจะต้องได้รับการประเมินผลการเรียนประจำปีด้านการอ่านและคณิตศาสตร์ เพื่อนำผลการประเมิน ไปพัฒนาเด็กที่มีผลการเรียนต่ำอย่างต่อเนื่อง สถานศึกษาที่ไม่สามารถทำให้เด็กด้อยโอกาสผ่านการประเมินผลการเรียนประจำปีจะได้รับการช่วยเหลือในปีแรก แต่หากไม่ผ่านการประเมิน 3 ปี ติดต่อกัน นักเรียนสามารถขอย้ายไปเรียน โรงเรียนรัฐหรือเอกชนที่มีผลการเรียนสูงกว่าหรือขอรับบริการการศึกษาพิเศษเพิ่มเติมได้

พระราชบัญญัติมาตรฐานการศึกษาแห่งอเมริกัน(No Child Left Behind Act: NCLB) แบ่งออกเป็น 10 หมวด คือ⁵⁵

- หมวดที่ 1 การปรับปรุงผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนด้อยโอกาส
- หมวดที่ 2 การเตรียม การฝึกหัด และการสรรหาครูและอาจารย์ใหญ่ที่มีคุณภาพสูง
- หมวดที่ 3 การสอนภาษาให้เด็กที่มีข้อจำกัดด้านภาษาอังกฤษและเด็กอพยพ
- หมวดที่ 4 โรงเรียนในศตวรรษที่ 21
- หมวดที่ 5 การส่งเสริมทางเลือกสำหรับผู้ปกครองและ โครงการนวัตกรรม
- หมวดที่ 6 ความยืดหยุ่นและความรับผิดชอบต่อสังคม
- หมวดที่ 7 การศึกษาของชนพื้นเมือง
- หมวดที่ 8 โครงการให้ความช่วยเหลือ
- หมวดที่ 9 การดำเนินงานทั่วไป
- หมวดที่ 10 การปรับปรุงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งมีส่วนของการกำหนดค่าตอบแทน ครูได้รับการบัญญัติไว้ในหมวดที่ 2 และส่วนที่ 5 ของหมวดที่ 10 ดังนี้

⁵⁵ No Child Left Behind Act of 2001, Public Law 107 –110, 107th Congress An Act . Retrieved July 22, 2011

หมวดที่ 2 การเตรียม การฝึกหัด และการสรรหาครูและอาจารย์ใหญ่ที่มีคุณภาพสูง

มาตรา 201 เงินอุดหนุนการฝึกหัดและสรรหาครูและอาจารย์ใหญ่

มาตรา 202 ความต่อเนื่องของการให้เงินอุดหนุน

หมวดที่ 10 การปรับปรุงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ส่วนที่ 5 พระราชบัญญัติอุดมศึกษา พ.ศ.2508 (ค.ศ.1965)

มาตรา 1051 การเตรียมครูในอนาคตให้ใช้เทคโนโลยี

มาตรา 1052 ความต่อเนื่องของการให้เงินอุดหนุน

มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

(ก) *คุณภาพของครู ผู้บริหาร และบุคลากรทางการศึกษา*

ครูผู้สอน โรงเรียนประถมและมัธยมในสถานศึกษาของรัฐทุกคนจะต้องเป็นผู้ที่มี “คุณภาพสูง” ตามเกณฑ์ขั้นต่ำดังต่อไปนี้

1) *ครูโรงเรียนประถมและมัธยมทุกคนต้องมีวุฒิปริญญาตรีเป็นอย่างน้อย* ได้รับใบรับรองวุฒิจากรัฐหรือสอบผ่านการสอบเพื่อขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูของรัฐ และจะต้องไม่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิได้รับรองวุฒิหรือใบอนุญาตประกอบวิชาชีพที่ได้รับการยกเว้นข้อกำหนดบางอย่างประเภทฉุกเฉินหรือชั่วคราว

2) *ครูประจำการในโรงเรียนประถม มัธยมต้น และมัธยมปลาย* ต้องมีวุฒิปริญญาตรีเป็นอย่างน้อยและมีคุณสมบัติตามเกณฑ์ข้างต้น หรือมีความสามารถในการสอนทุกวิชาที่สอนโดยผ่านการประเมินมาตรฐานการประเมินครูของรัฐ (Housse)

กฎหมาย NCLB กำหนดเงื่อนไขว่าครูโรงเรียนรัฐทุกคนต้องเป็น “ครูคุณภาพสูง” ภายในปีการศึกษา 2548-2549 (ค.ศ. 2005-2006) โดยเฉพาะครูที่สอนวิชาแกนในหลักสูตรยกเว้นวิชาพลศึกษา คอมพิวเตอร์และการทำงานอาชีพ ดังนั้น ครูที่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพประเภทชั่วคราวหรือฉุกเฉินที่ได้รับการยกเว้นหลักเกณฑ์บางข้อจึงมีเวลาไม่เกิน 3 ปี ที่จะปรับวุฒิเป็นปริญญาตรีหรือสอบรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพของรัฐ

(ข) *บทบาทของมลรัฐในการพัฒนาวิชาชีพ*

มลรัฐแต่ละแห่งมีหน้าที่กำหนดมาตรฐานการประเมินครูของรัฐ (High Objective Uniform State Standard of Evaluation: HOUSSE) วางวัตถุประสงค์และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเนื้อหาความรู้ที่ครูผู้สอนต้องมีสำหรับรายวิชาที่สอนวัตถุประสงค์ดังกล่าวต้องสอดคล้องกับมาตรฐานวิชาการของรัฐและมาตรฐานการเรียนของนักเรียน และต้องใช้เกณฑ์เดียวกันภายในรัฐสำหรับครูที่สอนวิชาเดียวกันในระดับชั้นเดียวกัน การมีมาตรฐานดังกล่าวไม่จำเป็นต้องขึ้นกับระยะเวลาที่สอน แต่อาจนำระยะเวลาที่สอนมาประกอบการพิจารณาได้ นอกจากนี้รัฐยังต้อง

จัดพิมพ์รายงานประจำปีที่แสดงถึงคุณวุฒิทางวิชาชีพของครู ร้อยละของครูที่สอนโดยมีใบรับรองคุณวุฒิแบบคุณวุฒิหรือแบบชั่วคราวและร้อยละของห้องเรียนในมลรัฐที่ไม่ได้สอนโดยครูที่มี “คุณภาพสูง”

(ค) บทบาทของรัฐบาลกลางในการพัฒนาวิชาชีพ

กฎหมาย NCLB มีบทบาทสำคัญที่เป็นการปรับบทบาทของรัฐบาลกลางเกี่ยวกับครูและการเรียนการสอนในระดับอนุบาลถึงมัธยมศึกษาครั้งใหญ่ โดยให้รัฐบาลกลางเข้ามามีบทบาทมากขึ้นทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพโดยการให้เงินอุดหนุนโครงการต่าง ๆ เช่น การให้เงินอุดหนุนแก่มลรัฐ เขตการศึกษา และภาคีต่าง ๆ เป็นเวลาติดต่อกัน 5 ปี เพื่อช่วยให้สถานศึกษามีครูที่มีคุณภาพสูง

(ง) การให้เงินอุดหนุนการฝึกหัดและสรรหาครูและอาจารย์ใหญ่

การให้เงินอุดหนุนการฝึกหัดและสรรหาครูและอาจารย์ใหญ่ได้รับการบัญญัติไว้ในมาตราต่าง ๆ ของหมวดที่ 2 การเตรียม การฝึกหัด และการสรรหาครูและอาจารย์ใหญ่ที่มีคุณภาพสูง และหมวดที่ 10 การปรับปรุงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยหลักการ รัฐบาลกลางจะจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อสนับสนุนและเสริมสร้างคุณภาพครูและอาจารย์ใหญ่ให้แก่มลรัฐตามความจำเป็น เขตการศึกษา สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และภาคีต่าง ๆ สามารถนำเงินอุดหนุนไปใช้จ่ายรักษาและสรรหาครู จัดโครงการครูพี่เลี้ยงให้ครูที่มีประสบการณ์ดูแลครูใหม่ ปฏิรูปหลักสูตรผลิตครูและอาจารย์ใหญ่ ส่งเสริมให้ครูมีภูมิรู้ในวิชาที่สอนและเทคโนโลยี สนับสนุนให้ครูสมัครสอบขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพจากคณะกรรมการรับรองมาตรฐานวิชาชีพครูแห่งชาติ (National Board for Professional Teaching Standards: NBPTS) หรือสภาแห่งชาติว่าด้วยคุณภาพครู (National Council on Teacher Quality: NCTQ) นอกจากนี้รัฐบาลกลางยังสนับสนุนโครงการพัฒนาครูระดับชาติ การเปิดหลักสูตรทางเลือก การจัดทำคลังข้อมูลเกี่ยวกับการสรรหาครู การให้เงินอุดหนุนแก่ครูเพื่อการศึกษาต่อระดับประกาศนียบัตรชั้นสูง การให้เงินอุดหนุนเพื่อพัฒนาการเรียนการสอนวิทยาศาสตร์ และ โครงการรณรงค์เพื่อสรรหาครูและอาจารย์ใหญ่ที่มีคุณภาพ ทั้งนี้ หมวดที่ 2 ว่าด้วยการเตรียมการฝึกหัดและการสรรหาครูและอาจารย์ใหญ่ที่มีคุณภาพมีสาระบัญญัติแบ่งเป็น 4 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 เงินอุดหนุนการฝึกหัดและสรรหาครูและอาจารย์ใหญ่ ที่กล่าวถึงเงินอุดหนุนแก่รัฐ, เงินอุดหนุนย่อย (subgrant) ที่จัดให้แก่หน่วยงานการศึกษาท้องถิ่น, เงินอุดหนุนย่อย (subgrant) ที่จัดให้แก่ภาคี, ความรับผิดชอบ (Accountability) และกิจกรรมระดับชาติ

ส่วนที่ 2 ภาคนิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์

ส่วนที่ 3 นวัตกรรมเพื่อคุณภาพของครู ที่กล่าวถึงโครงการเปลี่ยนผ่านเพื่อการเป็นครู (Transitions to Teaching), โครงการกองกำลังเพื่อการเป็นครู (Troops-To-Teaching Program), โครงการการเปลี่ยนโปรแกรมการสอน (Transition to Teaching Program), โครงการเขียนแห่งชาติ

(National Writing Project), พลเมืองศึกษา (Civic Education), การสอนประวัติศาสตร์อเมริกา และการให้ความคุ้มครองครู อาจารย์ใหญ่ บุคลากรวิชาชีพในโรงเรียน

ส่วนที่ 4 การส่งเสริมการศึกษาผ่านเทคโนโลยี

บทบัญญัติส่วนที่ 1 เรื่องการให้เงินอุดหนุนการฝึกหัดและสรรหาครูและอาจารย์ใหญ่ ในหมวดมีสาระสำคัญของเป้าหมายของการให้เงินอุดหนุน 2 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง ให้อ่างยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ที่ช่วยเพิ่มสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนของนักเรียน อาทิ การยกระดับคุณภาพของครูและอาจารย์ใหญ่ การเพิ่มจำนวนครูที่มีคุณภาพสูงในห้องเรียน เพิ่มจำนวนอาจารย์ใหญ่และผู้ช่วยอาจารย์ที่มีคุณภาพสูงในโรงเรียนและ ประการที่สอง ให้เขตการศึกษาและสถานศึกษาในท้องถิ่นร่วมกันมีหน้าที่รับผิดชอบในการยกระดับสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนของนักเรียน

สำหรับลักษณะของการให้เงินอุดหนุนนั้น แบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรกเป็นการให้เงินอุดหนุนแก่มลรัฐ เขตการศึกษาท้องถิ่น และภาคีที่เกี่ยวข้อง เช่น สถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน และหน่วยงานของสถาบันที่ผลิตครูและอาจารย์ใหญ่ หน่วยงานด้านวิชาการในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเปิดสอนรายวิชาที่ครูต้องสอนในโรงเรียนเป็นวิชาเอก เช่น ภาควิชาคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ ลักษณะที่สองเป็นการให้เงินอุดหนุนโครงการระดับชาติ

ส่วนหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางนั้น มลรัฐที่ได้รับเงินอุดหนุนตามนัยแห่งกฎหมายฉบับนี้ต้องกันเงินร้อยละ 95 ของเงินอุดหนุนที่ได้รับเพื่อจัดสรรให้หน่วยงานการศึกษาท้องถิ่น อีกร้อยละ 2.5 ให้แก่ภาคีในท้องถิ่นและใช้เงินส่วนที่เหลือสำหรับกิจกรรมของรัฐ

การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่กิจกรรมของรัฐ ให้มลรัฐเสนอโครงการต่อรัฐบาลกลางเพื่อพิจารณาให้เงินอุดหนุน ทั้งนี้ โครงการดังกล่าวต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

ลักษณะที่หนึ่ง เป็นการปฏิรูปใบรับรองวุฒิหรือใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูและอาจารย์ใหญ่หรือข้อกำหนดในการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเพื่อให้ครูมีความรู้เกี่ยวกับเนื้อหาวิชาและมีทักษะที่จำเป็นในการสอนรายวิชาที่ได้รับมอบหมายรวมทั้งมีทักษะด้านเทคโนโลยี และการออกและการต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู การออกข้อกำหนดในการได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเป็นไปตามมาตรฐานด้านเนื้อหาวิชาของรัฐ

ลักษณะที่สอง เป็นการจัดโครงการสนับสนุนครูหรืออาจารย์ใหญ่ทั้งผู้ปฏิบัติงานอยู่แล้วและผู้ที่ได้รับการบรรจุใหม่ เช่น การจัดครูพี่เลี้ยง การสอนเป็นทีม การลดชั่วโมงสอน การจัดหลักสูตรพัฒนาวิชาชีพแบบเร่งรัด และการใช้มาตรฐานหรือการประเมินผลครูใหม่ตามเกณฑ์มาตรฐานการเรียนของนักเรียนตามที่รัฐกำหนด

ลักษณะที่สาม เป็นการจัดโครงการจัดตั้ง ขยาย หรือปรับปรุงหลักสูตรทางเลือกสำหรับการผลิตครูและอาจารย์ใหญ่โดยเฉพาะในสายวิชาคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ โดยมี

กลุ่มเป้าหมายคือบุคคลที่มีคุณภาพสูงผู้มีวุฒิปริญญาตรีหรือโท นักวิชาชีพที่ต้องการเปลี่ยนงาน บุคลากรสายสนับสนุนการสอน อดีตกทหาร และบัณฑิตใหม่จากมหาวิทยาลัยหรือวิทยาลัยที่มีผลการเรียนดีมากและมีศักยภาพที่จะเป็นครูหรืออาจารย์ใหญ่ที่มีคุณภาพสูง

ลักษณะที่สี่ เป็นการสร้างและใช้กลไกที่จะช่วยให้หน่วยงานการศึกษาของท้องถิ่น และโรงเรียนสรรหาและรักษาครูที่มีคุณภาพสูง ผู้เชี่ยวชาญรายวิชาหลักตามหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน อาจารย์ใหญ่ และบุคลากรด้านกิจการนักเรียน (pupil services personnel)

ลักษณะที่ห้า เป็นการปฏิรูประบบการบรรจุครู (tenure system) การทดสอบความรู้ของครูในด้านเนื้อหาวิชา การใช้ผลการทดสอบสำหรับการออกใบรับรองวุฒิหรือการออกใบอนุญาตวิชาชีพ ตามนัยแห่งหมวดที่ 2 พระราชบัญญัติอุดมศึกษา พ.ศ. 2508

ลักษณะที่หก เป็นการจัดการพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่องให้แก่ครูและอาจารย์ใหญ่ โดยเฉพาะกรณีที่หน่วยการศึกษาของรัฐเห็นว่าการให้เงินอุดหนุนจะช่วยสนับสนุนให้บุคลากรด้านการบริการนักเรียนได้รับการพัฒนาวิชาชีพ เช่นเดียวกับครูและอาจารย์ใหญ่

ลักษณะที่เจ็ด เป็นการพัฒนาระบบวัดประสิทธิภาพ โครงการและยุทธศาสตร์การ พัฒนาวิชาชีพเพิ่มสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนหรือเพิ่มพูนความรู้ด้านเนื้อหาวิชาที่สอน ให้แก่ครู

ลักษณะที่แปด เป็นการส่งเสริมให้หน่วยงานการศึกษาของรัฐบริหารจัดการ โครงการ ที่ได้รับเงินอุดหนุนในส่วนนี้และให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคแก่หน่วยงานการศึกษาท้องถิ่นอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

ลักษณะที่เก้า เป็นการส่งเสริมให้มลรัฐต่าง ๆ รับรองใบอนุญาตประกอบวิชาชีพหรือ ใบรับรองวุฒิศูนย์และอาจารย์ใหญ่เพื่อให้ใช้ข้ามรัฐได้ โดยที่การรับรองนั้นจะต้องไม่ทำให้ ข้อกำหนดสำหรับการให้ใบอนุญาตประกอบวิชาหรือใบรับรองวุฒิลดความเข้มข้นลง

ลักษณะที่สิบ เป็นการพัฒนาหรือการสนับสนุนให้หน่วยงานการศึกษาท้องถิ่นสามารถ สร้างและใช้ยุทธศาสตร์สร้างสรรค์สำหรับการจัด โครงการพัฒนาวิชาชีพแบบเร่งรัดที่เข้าถึงได้ง่าย คุ่มค่า และมีประสิทธิภาพ อาทิการอบรมผ่านเทคโนโลยี เครือข่ายเพื่อน และการเรียนทางไกล

ลักษณะที่สิบเอ็ด เป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการฝึกหัดครูและอาจารย์ใหญ่ให้ สามารถนำเทคโนโลยีมาใช้ในหลักสูตรและการเรียนการสอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการ ฝึกอบรมให้ครูและอาจารย์ใหญ่มีความสามารถในการรวบรวม จัดการ และวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อนำมาปรับปรุงการสอน การตัดสินใจ การพัฒนาโรงเรียนและความรับผิดชอบต่อสังคม

ลักษณะที่สิบสอง เป็นการพัฒนาหรือการช่วยเหลือให้หน่วยงานการศึกษาท้องถิ่น สร้างระบบการประเมินแบบพหุคุณ (merit-based performance systems) และยุทธศาสตร์การให้

ค่าตอบแทนเป็นพิเศษแก่ครูที่สอนรายวิชาที่มีความต้องการสูง อาทิ การอ่าน คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และครูที่สอนในโรงเรียนและการศึกษาที่มีความต้องการสูง

ลักษณะที่สิบสาม เป็นการพัฒนาและการให้ความช่วยเหลือหน่วยงานการศึกษาท้องถิ่นเพื่อริเริ่มกิจกรรมใหม่ ๆ สำหรับพัฒนาวิชาชีพให้แก่ครู และเน้นการสร้างเส้นทางอาชีพแบบหลากหลาย อาทิ เส้นทางสำหรับครูอาชีพ ครูพี่เลี้ยง ครูตัวอย่าง และให้มีการจ่ายค่าตอบแทนแบบหลากหลาย

ลักษณะที่สิบสี่ เป็นการให้ความช่วยเหลือครูให้มีคุณสมบัติที่จำเป็นรับการได้รับใบรับรองวุฒิหรือใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเพื่อให้เป็นครูที่มีคุณภาพสูงภายใน 4 ปีนับตั้งแต่รัฐได้รับเงินอุดหนุนตามกฎหมายฉบับนี้

ลักษณะที่สิบห้า เป็นการสนับสนุนกิจกรรมที่ช่วยให้ครูดำเนินการได้ตามมาตรฐานของรัฐในด้านวิชาการและมาตรฐานการเรียนรู้ของนักเรียน ตลอดจนมาตรฐานการประเมินของรัฐ เพื่อพัฒนาการเรียนการสอนและเพิ่มพูนประสิทธิภาพด้านวิชาการของนักเรียน

โครงการหรือกิจกรรมของหน่วยงานการศึกษาท้องถิ่นที่มีสิทธิขอเงินอุดหนุน ได้แก่ โครงการหรือกิจกรรมที่เป็นการพัฒนาและการใช้กลไกต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือโรงเรียนให้มีการสรรหาและรักษาครูที่มีคุณภาพสูงผู้เชี่ยวชาญรายวิชาหลักตามหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน อาจารย์ใหญ่ และบุคลากรด้านบริการนักเรียน, โครงการหรือกิจกรรมที่เป็นการพัฒนามาตรการสรรหาครูที่มีคุณภาพสูง (โดยเฉพาะมาตรการใหม่ที่จะช่วยรักษาครูที่มีคุณภาพสูงไว้) และการว่าจ้างครูที่มีคุณภาพสูงให้ทำการสอนรายวิชาที่ตรงวุฒิ รวมทั้งการให้ทุนการศึกษา เงินโบนัสเมื่อตกลงว่าจ้าง (signing bonus) หรือมาตรการจูงใจด้านการเงิน เช่น การเพิ่มค่าตอบแทนเป็นพิเศษให้แก่ครูผู้สอนรายวิชาที่ขาดแคลนครูในโรงเรียนหรือในเขตการศึกษาและมาตรการจูงใจด้านการเงินเพื่อให้โรงเรียนที่ขาดแคลนครูที่คุณภาพสูงมาสอน การสรรหาและว่าจ้างครูที่มีคุณภาพสูงเพื่อลดขนาดชั้นเรียน โดยเฉพาะในระดับชั้นแรก ๆ และการจัดโครงการฝึกอบรมและว่าจ้างครูการศึกษาพิเศษ ครูที่มีคุณภาพสูงและผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้เด็กที่มีความต้องการพิเศษได้รับการสอนเป็นรายบุคคล การจัดระบบว่าจ้างและการให้มาตรการจูงใจเพื่อให้สามารถสรรหาบุคคลที่มีความสามารถจากวิชาชีพอื่น บุคลากรสายสนับสนุนวิชาการที่มีคุณภาพสูงและผู้ที่สำเร็จการฝึกหัดครูทางเลือกให้มาประกอบวิชาชีพครู ตลอดจนการเพิ่มโอกาสให้ชนกลุ่มน้อย คนพิการ และผู้ด้อยโอกาสได้เข้าสู่วิชาชีพครู, โครงการหรือกิจกรรมที่เป็นการพัฒนาและการใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อรักษาครูและอาจารย์ใหญ่ที่มีคุณภาพสูงให้ปฏิบัติงานโรงเรียนโดยเฉพาะโรงเรียนประถมและมัธยมที่อัตราส่วนนักเรียนที่มีผลการเรียนต่ำอยู่เป็นจำนวนรวมทั้งจัดโครงการดังต่อไปนี้ โครงการพี่เลี้ยงที่ให้ครู อาจารย์ใหญ่ หรือศึกษานิเทศก์ที่เป็นต้นแบบทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงให้ครูและบุคลากร

ในโรงเรียน และการจัดมาตรการจูงใจทั้งที่เป็นตัวเงินและมีไม่ใช่ตัวเงินเพื่อรักษาครูที่มีความสามารถ สอนนักเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำ, โครงการหรือกิจกรรมที่เป็นการจัดโครงการและ กิจกรรมที่ช่วยยกระดับคุณภาพครู อาทิเช่น โครงการนวัตกรรมเพื่อการพัฒนาวิชาชีพ (อาจารย์ร่วมกับภาคีและสถาบันอุดมศึกษา) โครงการฝึกอบรมครูและอาจารย์ใหญ่เพื่อนำเทคโนโลยีมาใช้ใน หลักสูตรและการเรียนการสอน โครงการหรือกิจกรรมการพัฒนาและการใช้ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสม และมีประสิทธิภาพเพื่อปรับปรุงกิจกรรมพัฒนาวิชาชีพ เช่น การจัดอบรมผ่านเทคโนโลยีและการ เรียนทางไกล โครงการหรือกิจกรรมการปฏิรูประบบการบรรจุ (tenure reform) โครงการให้ ค่าตอบแทนตามความเหมาะสมและผลการปฏิบัติงาน และโครงการหรือกิจกรรมการทดสอบ ความรู้เนื้อหาวิชาที่สอนสำหรับครูโรงเรียนประถมและมัธยม, โครงการหรือกิจกรรมที่เป็นการ ว่าจ้างครูที่มีคุณภาพสูง ครูที่พัฒนาตนให้มีคุณภาพสูงโดยการศึกษาต่อในหลักสูตรครูทางเลือก ของรัฐและท้องถิ่น และครูการศึกษาพิเศษ เพื่อลดขนาดชั้นเรียน โดยเฉพาะในระดับการศึกษา ชั้นต้น ๆ และโครงการหรือกิจกรรมที่เป็นการจัดมาตรการต่าง ๆ ที่ส่งเสริมความก้าวหน้าใน วิชาชีพของครู และเน้นการสร้างเส้นทางอาชีพแบบหลากหลาย อาทิ เส้นทางสำหรับครูอาชีพ ครูที่ เลี้ยง ครูตัวอย่าง และให้มีการจ่ายค่าตอบแทนแบบหลากหลาย

สำหรับกิจกรรมระดับชาติ มีบทบัญญัติในมาตรา 2151 ว่าด้วยการบริหารจัดการ การ ให้แรงจูงใจที่เป็นตัวเงินและมีไม่ใช่ตัวเงิน การพัฒนาวิชาชีพครู อาจารย์ใหญ่และบุคลากรทางการ ศึกษาภายใต้โครงการต่าง ๆ คือ โครงการรณรงค์ระดับชาติเพื่อสรรหาครู(National Teacher Recruitment Campaign), โครงการผู้นำโรงเรียน (School Leadership), โครงการเปิดหลักสูตร ประกาศนียบัตรชั้นสูงและการเพิ่มวุฒิการศึกษา, โครงการฝึกหัดครูการศึกษาพิเศษ, โครงการ พัฒนาวิชาชีพนักการศึกษาปฐมวัย และโครงการย้ายถิ่นฐานครู

สำหรับสาระบัญญัติในส่วนที่ 2 ภาควิชาคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ มีบทบัญญัติใน มาตรา 2201-2202 และมีจุดมุ่งหมายในการสนับสนุนให้สถานศึกษาและสถาบันอุดมศึกษาเข้ามามี ส่วนร่วมในการยกระดับการเรียนการสอนคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ให้มากขึ้น โดยให้ครูผู้สอน คณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรที่มีคุณภาพและได้รับการพัฒนาวิชาชีพ อย่างต่อเนื่อง และมีมาตรการรักษาครูคุณภาพไว้ในสถานศึกษา

นอกจากนี้ส่วนที่ 3 นวัตกรรมเพื่อคุณภาพของครู ยังมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการพัฒนา ครู ในส่วนที่ 1 โครงการเปลี่ยนผ่านเพื่อการเป็นครู (Transitions to Teaching) ได้แก่ โครงการกอง กำลังเพื่อการเป็นครู (Troops-to-Teachers) บัญญัติไว้ในมาตรา 2301-2307 มีจุดมุ่งหมายที่จะพัฒนาประจำการ ให้มีวุฒิและใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู และโครงการการเปลี่ยน โปรแกรมการสอน(Transition to Teaching)บัญญัติไว้ในมาตรา 2311-2314 มีจุดมุ่งหมายที่จะสร้างแรงจูงใจให้นักวิชาชีพที่ต้องการเปลี่ยน

สายการทำงาน บุคลากรสนับสนุนการสอน และบัณฑิตใหม่จากสถาบันอุดมศึกษามารับการฝึกหัดเป็นครูและไปทำหน้าที่สอนในโรงเรียนที่ขาดแคลนครู

1.2 พระราชบัญญัติอุดมศึกษา พ.ศ. 2508 (Higher Education ACT of 1965)⁵⁶ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกาศใช้เมื่อ พ.ศ.2508 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนโครงการและกิจกรรมเพื่อพัฒนาการศึกษามีสาระบัญญัติในการพัฒนาครูในหมวดที่ 2 เงินอุดหนุนส่งเสริมคุณภาพครู (Teacher Quality Enhancement Grants) ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อ พ.ศ. 2541 เพื่อปฏิรูปการครูศึกษาให้สามารถผลิตครูที่มีคุณภาพสูงเพื่อยกระดับมาตรฐานการศึกษาของผู้เรียน โดยเพิ่มเงินอุดหนุนแก่โครงการพัฒนาคุณภาพ หลักสูตรฝึกหัดครูก่อนประจำการและหลักสูตรพัฒนาวิชาชีพที่สถาบันอุดมศึกษาหาจัดให้ครูที่สอนชั้นอนุบาลถึงมัธยมศึกษาเพราะคุณภาพครูเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดของการเพิ่มผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียน และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมการให้เงินอุดหนุนเพื่อยกระดับคุณภาพครูตามหมวดที่ 2 แห่งพระราชบัญญัติอุดมศึกษา พ.ศ. 2508 โดยในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2546 สภาคองเกรสได้ให้การรับรองพระราชบัญญัติเตรียมความพร้อมที่จะสอน (Ready to Teach Act) ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดค่าตอบแทนครู ดังนี้

1) พระราชบัญญัติเตรียมความพร้อมที่จะสอน พ.ศ. 2546 (READY TO TEACH ACT of 2003)

กฎหมายฉบับนี้ได้ขยายระยะเวลาการให้เงินอุดหนุนรัฐบาลกลางแก่สถาบันอุดมศึกษาเพื่อส่งเสริมการผลิตและพัฒนาครูที่มีคุณภาพตามนัยของส่วนที่ 1 หมวดว่าด้วยเงินอุดหนุนคุณภาพครู (Title II Teacher Quality Enhancement Grants for States and Partner ships) แห่งพระราชบัญญัติอุดมศึกษาออกไปจนถึง พ.ศ. 2551 (ค.ศ. 2008) โดยรัฐบาลกลางจะคัดเลือกมลรัฐภาคี หรือสถาบันอุดมศึกษาที่เสนอโครงการเพื่อ ยกกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักศึกษา, เพื่อเสริมสร้างคุณภาพของครูปัจจุบันและอนาคตโดยการพัฒนาการฝึกหัดครูก่อนประจำการและกิจกรรมพัฒนาวิชาชีพ , เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาที่ได้รับเงินอุดหนุนพัฒนาหลักสูตรการผลิตและพัฒนาครูให้มี “คุณภาพสูง” พร้อมทั้งจะทำการสอนในห้องเรียนตามนัยแห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานการศึกษาแห่งอเมริกัน (No Child Left Behind Act) และเพื่อสรรหาบุคคลมีคุณวุฒิสูงให้เข้ามาสู่วิชาชีพครูไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการวิชาชีพอื่นหรือชนกลุ่มน้อย นอกจากนี้การให้เงินอุดหนุนตามกฎหมายนี้ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ครูได้รับเงินเดือนและได้รับการพัฒนาวิชาชีพตามผลการปฏิบัติงาน (performance-based pay and professional development) ส่วนกลุ่มเป้าหมายผู้รับเงิน

⁵⁶ ชนิดา รัศมีพลเมือง รายงานการวิจัยเรื่อง การเปรียบเทียบกฎหมายที่ส่งเสริมการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา หน้า 32-37

อุดหนุนจะเน้นไปที่โรงเรียนที่บรรจุครูยากซึ่งหมายถึงโรงเรียนที่ขาดครูสอนรายวิชาแกน ขาดครูการศึกษาพิเศษ และนักเรียนข้อจำกัดด้านภาษาอังกฤษ

การให้เงินอุดหนุนตามนัยแห่งพระราชบัญญัติเตรียมความพร้อมที่จะสอน(Ready to Teach Act) ยังคงเป็นการให้เงินอุดหนุนความเข้มแข็งและพัฒนาโครงการฝึกหัดครูแห่งอนาคต (Teachers of Tomorrow) และยังแบ่งเงินอุดหนุนออกเป็น 3 ประเภทตามพระราชบัญญัติศึกษาลับเดิม คือ เงินอุดหนุนสำหรับมลรัฐ (State Grants) เงินอุดหนุนภาคีร่วมพัฒนาครู (Partnership Grants) และเงินอุดหนุนเพื่อการสรรหาครู (Teacher Recruitment Grants) โดยคงสัดส่วนไว้ตามเดิม คือ เงินอุดหนุนสำหรับมลรัฐ ร้อยละ 45, เงินอุดหนุนภาคีร่วมพัฒนาครู ร้อยละ 45 และเงินอุดหนุนเพื่อการสรรหาครู ร้อยละ 10

อย่างไรก็ตามการแก้ไขกฎหมายครั้งนี้เปิดโอกาสให้สถาบันอุดมศึกษาได้รับเงินอุดหนุนได้มากกว่าหนึ่งครั้งและอาจได้รับเงินอุดหนุนเพื่อสรรหาครูเพิ่มขึ้น โดยให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษานุมัติเงินอุดหนุนแก่สถาบันอุดมศึกษาที่ตั้งอยู่ในเขตบริการสำหรับชนกลุ่มน้อยเพื่อนำไปสร้าง “ศูนย์ความเป็นเลิศ” เพื่อทำหน้าที่ผลิตครูชนกลุ่มน้อยที่มีคุณภาพและพัฒนาวิชาชีพประจำการ ทั้งนี้ รัฐที่ได้รับเงินอุดหนุนสามารถนำเงินดังกล่าวไปใช้เป็นเงินรางวัลแก่ครูที่มีผลการปฏิบัติงานดี และใช้เป็นเงินสนับสนุนให้ครูเข้ารับการพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง

เงินอุดหนุนสำหรับมลรัฐ (State Grants) มลรัฐต้องนำเงินอุดหนุนไปปฏิรูปการฝึกหัดครู สนับสนุนกิจกรรมที่จัดขึ้นตามนัยหมวดที่ 2 แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานการศึกษาแห่งอเมริกัน (No Child Left Behind Act) และดูแลให้ครูประจำการและครูในอนาคตมีคุณภาพสูง โดยต้องจัดกิจกรรมดังต่อไปนี้ไม่น้อยกว่า 1 ข้อ

ข้อ 1 ดำเนินการปฏิรูปต่าง ๆ ที่จะทำให้โปรแกรมการฝึกหัดครูสามารถเตรียมครูที่มีคุณภาพสูงและสามารถใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยในห้องเรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการปรับหลักสูตรการฝึกหัดครูให้มีความเข้มข้นด้านเนื้อหาวิชาการ เน้นงานวิจัย และให้รัฐประเมินมาตรฐานความรู้ด้านวิชาการของนักศึกษา

ข้อ 2 ปฏิรูปใบอนุญาตประกอบวิชาชีพของรัฐให้แน่ใจว่าครูมีความรู้เนื้อหาวิชาและทักษะการสอนที่จำเป็นในการยกระดับมาตรฐานการเรียนของนักเรียนให้ได้ตามมาตรฐาน

ข้อ 3 จัดทางเลือกต่าง ๆ สำหรับหลักสูตรฝึกหัดครูและใบอนุญาตประกอบวิชาชีพของรัฐโดยใช้นวัตกรรมต่าง ๆ ที่จัดอุปสรรคของการได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพของรัฐ

ข้อ 4 วางแผนและดำเนินนวัตกรรมต่าง ๆ ด้านการฝึกหัดครู อาทิ คณะศึกษาศาสตร์ประเภทระบบสัญญา (charter colleges of education) ที่การบริหารจัดการที่ยืดหยุ่นและผลิตบัณฑิตที่มีศักยภาพยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน

ข้อ 5 พัฒนาระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อพิจารณาความดีความชอบของครูและอาจารย์ใหญ่ และวางยุทธศาสตร์การให้เงินเดือนและโบนัสเป็นพิเศษแก่ครูที่สอนในโรงเรียนที่นักเรียนส่วนใหญ่ยากจนและโรงเรียนในเขตชนบท

ข้อ 6 พัฒนากิจกรรมใหม่ ๆ เพื่อส่งเสริมความก้าวหน้าและรักษาครูไว้ในวิชาชีพ โดยการส่งเสริมความก้าวหน้าในวิชาชีพ การสร้างเส้นทางอาชีพแบบคู่ขนาน และจำแนกบัญชีเงินเดือนใหม่

ข้อ 7 จัดกิจกรรมที่ช่วยให้เขตการศึกษาและโรงเรียนสามารถสรรหาครูที่มีคุณภาพสูง

ข้อ 8 จัดกิจกรรมให้เขตการศึกษาและโรงเรียนกำจัดครูที่ไร้ความสามารถหรือไม่มีความ
คุณภาพ

เงินอุดหนุนภาคีร่วมพัฒนาครู (Partnership Grants) ภาควิชาที่ขอรับเงินอุดหนุนอย่างน้อยต้องประกอบด้วย สถาบันอุดมศึกษาที่เปิดหลักสูตรฝึกหัดครูที่มีคุณภาพสูง, คณะวิชาด้านศิลปะและวิทยาศาสตร์, เขตการศึกษาที่มีความต้องการครูสูง และองค์กรภาครัฐหรือเอกชน ภาควิชาที่ได้รับเงินอุดหนุนต้องดำเนินกิจกรรมดังนี้

กิจกรรมที่ 1 ดำเนินการปฏิรูปต่าง ๆ ที่จะทำให้โปรแกรมการฝึกหัดครูสามารถเตรียมครูที่มีคุณภาพสูงและสามารถใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยในห้องเรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กิจกรรมที่ 2 จัดการฝึกประสบการณ์วิชาชีพที่มีคุณภาพสูงให้แก่ครูก่อนประจำการ โดยมีครูตัวอย่าง (exemplary teachers) ทำหน้าที่เป็นครูพี่เลี้ยง (mentoring)

กิจกรรมที่ 3 สร้างโอกาสให้ครูได้รับการพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง โดยโครงการพัฒนาวิชาชีพนั้นต้องมีคุณภาพ สูงตามนโยบายของพระราชบัญญัติมาตรฐานการศึกษาแห่งอเมริกัน (No Child Left Behind Act)

นอกจากนี้พระราชบัญญัติเตรียมความพร้อมที่จะสอน (Ready to Teach Act) ยังให้ความสำคัญกับการจัดทำรายงานคุณภาพการฝึกหัดครู (Report Card on the Quality of Teacher Preparation) ตามข้อกำหนดในหมวดที่ 2 แห่งพระราชบัญญัติอุดมศึกษา เพื่อประเมินประสิทธิภาพการจัดการศึกษาของหลักสูตรฝึกหัดครู โดยให้จัดทำเป็นรายงานผลการปฏิบัติงานของสถาบันอุดมศึกษา รายงานของรัฐมนตรี และรายงานของมลรัฐ สถาบันอุดมศึกษาที่เปิดหลักสูตรฝึกหัดครูและรับนักศึกษาที่ได้รับเงินอุดหนุนภายใต้พระราชบัญญัติอุดมศึกษาต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อมลรัฐและสาธารณชนที่แสดงให้เห็นอัตราการสอบผ่านเพื่อขอรับประกาศนียบัตรหรือใบอนุญาตประกอบวิชาชีพของรัฐ เปรียบเทียบอัตราการสอบผ่านกับค่าเฉลี่ยของรัฐ ส่วนรายงานของรัฐมนตรีนั้นต้องนำเสนอต่อสภาองเกรสและสาธารณชน โดยแสดงการเปรียบเทียบให้เห็นความพยายามของรัฐต่าง ๆ ในการยกระดับคุณภาพครู รวมทั้งแสดงคะแนนเฉลี่ยจาก

แบบทดสอบมาตรฐานสำหรับการฝึกหัดครู และรายงานของมลรัฐที่นำเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาต้องแสดงให้เห็นร้อยละของนักศึกษาที่ผ่านการสอบเพื่อรับประกาศนียบัตรหรือใบอนุญาตประกอบวิชาชีพของรัฐ และเกณฑ์การประเมินประสิทธิภาพของหลักสูตร

1.3 กฎหมายระดับมลรัฐในการกำหนดค่าตอบแทนครู

ตามที่ทราบมาแล้วว่าสหรัฐอเมริกามีความแตกต่างจากประเทศอื่นที่ไม่มีการบังคับใช้มาตรฐานกลางแห่งชาติทั่วประเทศ มลรัฐแต่ละแห่งมีบทบาทสำคัญในการตรากฎหมายของตน ดังนั้น แม้รัฐบาลกลางจะประกาศกฎหมายหลัก เช่น พระราชบัญญัติมาตรฐานการศึกษาแห่งอเมริกัน พ.ศ. 2544 (No Child Left Behind Act of 2001) กำหนดคุณสมบัติขั้นต่ำของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา แต่มลรัฐต่าง ๆ ก็มีอำนาจออกกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อกำหนดคุณสมบัติขั้นต่ำสำหรับรัฐของตนได้ตามเห็นควรได้ ตัวอย่างกฎหมายระดับมลรัฐที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าตอบแทนครูและบุคลากรทางการศึกษามีดังนี้

1) กฎหมายเกี่ยวกับการว่าจ้างและการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ⁵⁷

มลรัฐทุกแห่งในสหรัฐอเมริกามีนโยบายที่จะออกกฎหมายกำหนดให้ครูผู้บริหาร และบุคลากรสายสนับสนุนมี “คุณภาพสูง” ตามข้อกำหนดของพระราชบัญญัติมาตรฐานการศึกษาแห่งอเมริกัน พ.ศ. 2544 (No Child Left Behind Act of 2001) และสนับสนุนให้ครูสอบรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพระดับชาติ ขณะเดียวกันทุกรัฐมีข้อกำหนดว่าผู้ที่ประกอบวิชาชีพครูต้องผ่านการสอบรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพของรัฐ จากการสำรวจของคณะกรรมการการศึกษาแห่งมลรัฐ (Education Commission of the States) พบว่าทุกรัฐกำหนดว่าครูทุกคนต้องมีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรีมลรัฐ 30 แห่งและเขตปกครองโคลัมเบีย (District of Columbia) กำหนดว่าก่อนได้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ครูจะต้องผ่านการทดสอบที่แสดงว่ามีทักษะพื้นฐานที่ดีด้านการอ่าน การเขียน และคณิตศาสตร์ มลรัฐ 7 แห่งกำหนดให้มีการสอบอ่าน เขียน และคณิตศาสตร์ก่อนรับเข้าศึกษาในหลักสูตรฝึกหัดครูของรัฐ มลรัฐ 20 กำหนดให้ครูผ่านการสอบ “ความรู้เกี่ยวกับการสอน” (knowledge of teaching) นอกจากนี้ยังพบว่ามลรัฐ 25 แห่งกำหนดว่าผู้ที่จะเป็นครูโรงเรียนมัธยมต้องเรียนวิชาเอกตรงกับรายวิชาที่สอน และมลรัฐ 11 แห่งกำหนดว่าต้องเรียนรายวิชาดังกล่าวเป็นวิชาโท เป็นอย่างน้อย สำหรับกฎหมายเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูมีตัวอย่าง ดังนี้

(1) มลรัฐโคโลราโด มีกฎหมาย Colorado H.B 1104 (2004) กำหนดให้ผู้ที่รู้ได้รับการจ้างเป็นครูในท้องถิ่นผ่านการทดสอบความรู้วิชาการตามหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการ

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน หน้า 42-43

ประจำรัฐและผ่านการประเมินความรู้เนื้อหาวิชาก่อนได้รับการว่าจ้าง และให้เขตการศึกษา ออกแบบหลักสูตรทางเลือกสำหรับอาจารย์ใหญ่ และกฎหมาย Colorado H.B 1026 (2005) วางหลักเกณฑ์ใหญ่สำหรับผู้ที่จะต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพโดยให้ผ่านการพัฒนาวิชาชีพในหลักสูตรที่ได้รับการรับรอง และแสดงหลักฐานว่าหลักสูตรพัฒนาวิชาชีพที่เข้าร่วมได้เพิ่มพูนความรู้ความสามารถอย่างไร

(2) มลรัฐจอร์เจีย มีกฎหมาย Georgia S.B.34 (2005) ให้คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ (Professional Standards Commission) วางหลักเกณฑ์การรับรองของครุต้นแบบ (Master Teacher Certification) สำหรับครูโรงเรียนรัฐที่มีประสบการณ์สอนภายในรัฐไม่น้อยกว่า 3 ปี

(3) มลรัฐเดลาแวร์ มีกฎหมาย Delaware H.B. 147 (2005) ปรับขั้นตอนการออกใบประกาศนียบัตรและใบอนุญาตประกอบวิชาชีพให้สอดคล้องกับข้อกำหนดคุณสมบัติของ “ครูที่มีคุณภาพสูง” ตามกฎหมาย NCLB และวางหลักเกณฑ์ว่ารัฐมีอำนาจยกเลิกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพหากบุคคลนั้นมีพฤติกรรมไม่เหมาะสม

(4) มลรัฐเนวาดา มีกฎหมาย Nevada A.B. 206 (2005) ให้ออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพพิเศษ (special license) สำหรับผู้มีวุฒิปริญญาโทหรือเอกและมีประสบการณ์ในวิชาที่จะสอน และมีกฎหมาย Nevada A.B. 162 (2005) ให้คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพด้านการศึกษา (Commission on Professional Standards in Education) วางหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพโดยกำหนดว่า ก. ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องได้รับปริญญาจากวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยในสาขาวิชาที่จะสอน ข. บุคคลนั้นต้องไม่ได้รับใบอนุญาตให้สอนในมลรัฐอื่น ค. หากเคยเป็นครูสอนในโรงเรียนเอกชนต้องมีประสบการณ์สอนไม่น้อยกว่า 5 ปี โดยมีผลการปฏิบัติเป็นที่พอใจ และ ง. ผ่าน โครงการฝึกประสบการณ์วิชาชีพหรือโครงการครูพี่เลี้ยง (mentoring program) หรือตกลงที่จะเข้าร่วมโครงการครูพี่เลี้ยง

(5) มลรัฐมินเนโซตา มีกฎหมาย Minnesota H.B 1793(2004) วางข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของ “ครูที่มีคุณภาพสูง” ตามกฎหมาย NCLB ให้ครูต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพและผ่านมาตรฐานการประเมินครูของรัฐ (Housse) อนุญาตให้ครูผู้สอนรายวิชาแกนที่ยังไม่ผ่านมาตรฐานการประเมินครูของรัฐ (HOUSSE) เข้ารับการพัฒนา

(6) มลรัฐเวอร์จิเนีย มีกฎหมาย Virginia H.B 2790 ว่าด้วยการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ (Teacher Licensure Qualifications) กำหนดให้คณะกรรมการการศึกษาของรัฐ กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่จะอนุญาตให้ครูที่ขอใบอนุญาตประกอบวิชาชีพขั้นต้น (initial teacher certificate) นำประสบการณ์การเรียนรู้ที่เกี่ยวกับรายวิชาที่กำหนดให้สอบผ่านสำหรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพมาเทียบได้

(7) *มลรัฐอาร์คันซอร์ มีกฎหมาย Arkansas S.B.139* กำหนดให้มีโครงการหลักสูตรแบบคู่ที่มีการรับรองและจูงใจ (Dual Certificate Incentive Program) ก่อตั้งเงินทุนสร้างโอกาสของครู (Teacher Opportunity Fund) ให้เงินทุนสนับสนุนครูประจำชั้นที่ได้รับการว่าจ้างในรัฐกลับมาศึกษาต่อในวิทยาลัยเพื่อให้ได้รับใบประกาศนียบัตรสอนรายวิชาเพิ่มขึ้นอีกไม่ต่ำกว่า 1 รายวิชาโดยไม่นับว่าการไปศึกษาต่อเป็นวันลา ผู้มีสิทธิได้รับทุนต้องเป็นครูที่มีวุฒิและมีประสบการณ์การทำงานในโรงเรียนรัฐไม่น้อยกว่า 3 ปี เมื่อสำเร็จการศึกษาครูดังกล่าวจะได้รับเงินโบนัสปีการศึกษาละ 3,000 ดอลลาร์สหรัฐหากได้รับการว่าจ้างให้เป็นครูเต็มเวลา สอนรายวิชาตั้งแต่ 2 วิชาขึ้นไป โดยสอนแต่ละวิชาตั้งแต่ 2 คาบ

(8) *มลรัฐอิลลินอยส์ มีกฎหมาย Illinois S.B 1676 (2005)* ให้ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพระดับชาติ (National Board Certification) ได้รับการรองรับบุคลากรของโรงเรียนต้นแบบการบริการ (Master School Service Personnel Certificate) ซึ่งมีอายุ 10 ปี นอกจากนี้ครูที่ปรึกษา (School counselor) ที่ได้รับการรับรองครูต้นแบบ (Master Certification) จะได้รับค่าตอบแทนปีละ 3,000 ดอลลาร์สหรัฐ และจะได้รับการว่าจ้างให้ทำงานในโรงเรียนในเขตการศึกษาของรัฐตามโครงการโปรแกรมการอบรมที่เป็นเลิศของมลรัฐอิลลินอยส์ (Illinois Teaching Excellence Program) และยังสามารถประกาศ Illinois 25.510b ซึ่งวางข้อกำหนดเกี่ยวกับการรับรองวิชาชีพสำหรับบุคลากรสายสนับสนุน (paraprofessional) ด้วย

(9) *มลรัฐแคลิฟอร์เนีย* ได้ออกกฎหมายจำนวนมากเพื่อดึงดูดครูที่มีคุณวุฒิไปสอนโรงเรียนของรัฐหรือโรงเรียนที่มีความต้องการพิเศษ ได้แก่ กฎหมาย California Senate Bill 47 (2001) ให้ครูที่มีใบรับรองวุฒิได้รับเครดิตภาษี (tax credit) หักภาษีรายได้ส่วนบุคคล 250-1,500 ดอลลาร์สหรัฐตามจำนวนปีที่ทำงาน, กฎหมาย California Senate Bill 1666(2000) กำหนดให้มีโครงการริเริ่มด้านการจ้างงานครู (Teacher Recruitment Initiative Program:TRIP) เพื่อก่อสร้างศูนย์การจ้างงานครูในภูมิภาค 6 แห่งภายในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย เพื่อจ้างผู้ที่มีวุฒิตงตรงสาขาวิชาไปสอนโรงเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำมากที่สุด 20% สุดท้ายตามการประเมินผลการเรียนทางวิชาการหรือดัชนีประสิทธิภาพทางวิชาการ (Academic Performance Index :API) โดยการระดมนักศึกษาวิทยาลัย ผู้ประกอบวิชาอื่นที่ต้องการการทำงานสอน และทหารผ่านศึกที่มีวุฒิมาสอนโรงเรียนดังกล่าว นอกจากนี้กฎหมาย SB 1666 ยังกำหนดให้มีโครงการให้ทุนเป็นก้อนสำหรับการสนับสนุนการสอน (Teaching as a Priority Block Program :TAP) โดยอนุมัติเงินจำนวนมากถึง 118.6 ล้านดอลลาร์สหรัฐเป็นเงินอุดหนุนโรงเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำเพื่อสรรหาและรักษาครูที่คุณภาพไว้ โดยโรงเรียนอาจนำเงินอุดหนุนที่ได้รับไปใช้เป็นเงินโบนัสหรือเงินค่าเช่าบ้านเพิ่ม ค่าชดเชยและปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน และกฎหมาย California Assembly Bill 1620 (1998) เปิด

ช่องทางให้ครูที่สำเร็จการศึกษาและได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพจากต่างรัฐสมัครเข้ารับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพของมลรัฐแคลิฟอร์เนียในประเภทที่สอดคล้องกับคุณวุฒิและความชำนาญ

2) กฎหมายที่มลรัฐต่าง ๆ ใช้เพื่อกำหนดเงินเดือนครูและบุคลากรทางการศึกษา

ซึ่งถือเป็นมาตรการในการจูงใจครูที่มีความสามารถสูงให้ทำการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ มีตัวอย่างดังนี้⁵⁸

(1) กฎหมายว่าด้วยการให้เงินเดือนตามผลการปฏิบัติงาน (Performance-Based Pay) มีตัวอย่างเช่น

ก. มลรัฐจอร์เจีย ออกพระราชบัญญัติปฏิรูปการศึกษาชั้นนำ (A+ Education Reform Act) ให้เงินโบนัสแก่ครูที่สอนในโรงเรียนที่ได้รับผลการประเมินในระบบใหม่ของรัฐด้วยคะแนนระดับ A (1,000 ดอลลาร์สหรัฐ) และระดับ B (500 ดอลลาร์สหรัฐ)

ข. มลรัฐอริโซนา ออกพระราชบัญญัติ AriZona S.B. 1074 (2005) จัดตั้งคณะกรรมการประจำรัฐอริโซนา เพื่อประเมินการให้เงินเดือนตามผลการปฏิบัติงานและการกำหนดบันไดอาชีพของเขตการศึกษาต่าง ๆ กำหนดให้ผู้เงินเดือนครูเข้ากับการพัฒนาวิชาชีพ

(2) กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงเดือนเพื่อเพิ่มการแข่งขัน (Competitive Base Pay) มีตัวอย่าง เช่น มลรัฐอลาบามา ออกพระราชบัญญัติ Alabama H.B. 253(2005) ปรับบัญชีเงินเดือนขั้นต่ำของรัฐโดยการเพิ่มเงินเดือนให้บุคลากรทางการศึกษาอย่างน้อย 6% สำหรับปีงบประมาณ 2005-06 ปรับเพิ่มเงินช่วยเหลือเพื่อการครองชีพสำหรับบุคลากรทางการศึกษาและลูกจ้างในระดับอุดมศึกษาอีก 6%

(3) กฎหมายว่าด้วยการปรับโครงสร้างวิชาชีพใหม่ (New Career Tracks) มีตัวอย่างเช่น

ก. มลรัฐแคนซัส ออกพระราชบัญญัติ Kansas S.B.48 (2005) ให้คณะกรรมการการศึกษาประจำมลรัฐมีอำนาจให้ทุนจำนวน 1,000 ดอลลาร์สหรัฐแก่ครูที่ได้รับการคัดเลือกเข้าร่วมโครงการของคณะกรรมการรับรองมาตรฐานวิชาชีพครูแห่งชาติ (NBPTS) เพื่อ

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน หน้า 45-47

ขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพชั้นต้น และให้เงินครูอีกคนละ 500 ดอลลาร์สหรัฐแก่ครูที่ได้รับ การคัดเลือกจาก NBPTS ให้ต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

ข. มลรัฐจอร์เจีย ออกพระราชบัญญัติ Georgia S.B. 34 (2005)

คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพวางหลักเกณฑ์การประกาศนียบัตรวิชาชีพครูชั้นนำ (Master Teacher Certification) โดยให้ครูที่มีประสบการณ์สอนไม่ต่ำกว่า 3 ปี ยื่นขอประกาศนียบัตรวิชาชีพดังกล่าว โดยต้องมีหลักฐานแสดงความก้าวหน้าจากผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนประกอบด้วย นอกจากนี้ยังให้ครูที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพระดับชาติ ได้รับเงินเดือนที่ได้รับจากรัฐ รวมทั้งให้คณะกรรมการการศึกษาดำเนินโครงการโปรแกรมผู้นำวิชาการ (Academic Coach Program) เพื่อให้ครูโรงเรียนรัฐที่มีคุณวุฒิและมีผลการสอนดีได้รับเงินเพิ่มหรือโบนัสต่างหากตกลงเป็นครูพี่เลี้ยงให้ครูโรงเรียนอื่น

ค. มลรัฐแมริแลนด์ ออกพระราชบัญญัติ Maryland H.B. 330 (2005) ให้ครู

ประจำชั้นและบุคลากรโรงเรียนที่ไม่ใช่สายบริหารที่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพแบบมาตรฐาน หรือใบอนุญาตประกอบวิชาชีพชั้นสูงและมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพระดับชาติ จาก NBPTS ได้รับเงินรายปีจากรัฐไม่เกินคนละ 2,000 ดอลลาร์สหรัฐ ผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยที่ ได้รับการรับรองโดยมีคะแนนเฉลี่ยระหว่าง 3.5-4.00 ทำงานในโรงเรียนมาแล้วไม่ต่ำกว่า 3 ปี ได้รับเงินโบนัสเมื่อลงนามสัญญาว่าจ้างเพิ่มอีก 1,000 ดอลลาร์สหรัฐ ส่วนครูที่มีใบอนุญาต ประกอบวิชาชีพชั้นสูงที่สอนในโรงเรียนที่มีความเสี่ยงสถานพินิจเด็กและเยาวชนจะได้รับเงินเพิ่ม 2,000 ดอลลาร์สหรัฐตามจำนวนปีที่ทำงาน

(4) กฎหมายว่าด้วยการให้เงินเดือนอัตราพิเศษ เพิ่มเงินเดือนค่าตอบแทนแก่ครูและ ผู้บริหารที่ทำงานในพื้นที่ทำผู้บรรจุยากหรือขาดครูสอนรายวิชาขาดแคลน (Premium Pay in High Need Areas) มีตัวอย่างเช่น

ก. มลรัฐยูทาห์ ออกพระราชบัญญัติ Utah H.B. 188 (2005) จัดสรรเงิน 2.5

ล้านดอลลาร์ สหรัฐแก่โครงการโปรแกรมการเสริมงานการศึกษาของสาธารณะ (Public Education Job Enhancement Program) เป็นเงินโบนัสแรกเข้าเพื่อดึงดูดครูใหม่ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน หรือให้ทุนแก่ครูเพื่อนำไปเป็นค่าเล่าเรียนในหลักสูตรระดับปริญญาโทหลักสูตรระดับ บัณฑิตศึกษาในบางสาขาวิชา

ข. มลรัฐโอคลาโฮมา ออกพระราชบัญญัติ Oklahoma S.B. 982 (2005) หรือ

พระราชบัญญัติเพื่อการบรรลุความเป็นเลิศในห้องเรียน พ.ศ. 2548 (Achieving Classroom Excellence Act of 2005) ตั้งโครงการโปรแกรมการปรับปรุงคณิตศาสตร์ (Mathematics Improvement Program) เพื่อพัฒนาความสามารถด้านการสอนวิชาคณิตศาสตร์ เราคาดคิด รวมทั้งพัฒนาความสามารถทาง

วิชาการสำหรับครูที่สอนรายวิชาเนื้อหาในชั้นเกรด 7 และ 8 รวมทั้งให้เงินจำนวน 1,000 ดอลลาร์สหรัฐแก่ครูระดับกลางที่เข้าร่วมโครงการพัฒนาวิชาชีพและผ่านการทดสอบของรัฐในรายวิชาที่เข้ารับการอบรมเป็นต้น

(5) กฎหมายว่าด้วยการเพิ่มเงินเดือนและค่าตอบแทนครูและบุคลากร มีตัวอย่างเช่น

ก. มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ออกพระราชบัญญัติ California S.B 1643 (2000) ให้เงินอุดหนุนเขตการศึกษาสำหรับเพิ่มเงินเดือนครูบรรจุใหม่เพื่อดึงดูดบุคคลที่มีความสามารถโดยให้ได้รับเงินเดือนแรกเข้าสูงถึงปีละ 34,000 ดอลลาร์สหรัฐ

ข. มลรัฐนอร์ท แคโรไลนา ออกพระราชบัญญัติว่าด้วยโรงเรียนชั้นเลิศ (Excellent Schools Act) ค.ศ.1997 เพิ่มเงินเดือนครูอีกร้อยละ 11.3 ทำให้เงินเดือนครูในรัฐขยับจากลำดับที่ 37 ของประเทศมาเป็นลำดับที่ 26 มลรัฐอลาบามาปรับเปลี่ยนค่าครองชีพให้ครูอีกร้อยละ 8.5 ในปี ค.ศ.1998 มากกว่ามลรัฐอื่นในภาคใต้ และในปี ค.ศ.2000 ยังเพิ่มเงินเดือนและค่าตอบแทนอีกครั้งประมาณ 5,000 ดอลลาร์สหรัฐเพื่อให้ครูในรัฐมีเงินเดือนไม่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ

ค. มลรัฐแมสซาชูเซตส์ ออกพระราชบัญญัติให้เงินโบนัสแรกเข้า (signing bonus) จำนวน 20,000 ดอลลาร์สหรัฐแก่ครูบรรจุใหม่ที่มีคุณสมบัติสูงตามเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพของรัฐ

ง. มลรัฐโอคลาโฮมา ออกพระราชบัญญัติเพิ่มเงินเดือนบุคลากรที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพอีก 3,000 ดอลลาร์สหรัฐในปีการศึกษา 2000-2001 เพิ่มเงินเดือนขั้นต่ำเป็น 27,060 ดอลลาร์สหรัฐต่อปีสำหรับบุคลากรใหม่ที่ไม่มีการสอบคัดเลือกแต่มีวุฒิปริญญาตรี

(6) กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพของมลรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกาที่เกี่ยวข้องกับการให้ค่าตอบแทนครู มีตัวอย่างต่อไปนี้⁵⁹

ก. มลรัฐแคลิฟอร์เนีย คณะกรรมการระดับชาติ (National Board) ออกพระราชบัญญัติ California Code \$ 44395-44398 โครงการสร้างแรงจูงใจของคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยมาตรฐานวิชาชีพครู (National Board for Professional Teaching Standards Certification Incentive Program-NBPTS) ให้เงินอุดหนุนเขตการศึกษาเพื่อให้เงินจูงใจครูทำหน้าที่สอนในโรงเรียนของรัฐและสนับสนุนให้ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพระดับชาติ กล่าวคือ นับตั้งแต่วันที่ 1

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน หน้า 50-56

กรกฎาคม 2000 เป็นต้นไป ครูที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพระดับชาติจะได้รับรางวัลในวงเงิน 20,000 ดอลลาร์สหรัฐ หากตกลงที่จะสอนในโรงเรียนที่มีความต้องการสูงเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 4 ปี

ข. *มลรัฐนิวยอร์ก* คณะกรรมการระดับชาติ (National Board) ออกพระราชบัญญัติ 8 NYCRR 86.1, 8 NYCRR 86.2, 8 NYCRR 86.3, 8 NYCRR 86.4, 8 NYCRR 86.5, กระทรวงศึกษาแห่งมลรัฐนิวยอร์กจะจัดสรรเงินทุนอัลเบิร์ต ซาเกอร์ (Albert Shanker Grant) ในปีการศึกษา 2004-2005 เป็นเงินไม่เกิน 2,000 ดอลลาร์สหรัฐให้แก่ครูแต่ละคนที่สมัครขอรับทุนนี้ นอกจากนี้สามารถให้เงินเพิ่มอีกไม่เกิน 500 ดอลลาร์สหรัฐ (รวมค่าใช้จ่าย 3 วันสำหรับครูทดแทน) กระทรวงศึกษาแห่งมลรัฐนิวยอร์กจะให้เงินอุดหนุนผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพระดับชาติ จาก NBPTS ไม่เกิน 1,150 ดอลลาร์สหรัฐ

ค. *มลรัฐมิชิแกน* คณะกรรมการระดับชาติ (National Board) ออกพระราชบัญญัติ 2003-2004 Appropriations Act ให้กระทรวงศึกษาแห่งมลรัฐมิชิแกนจัดสรรเงินจำนวน 100,000 ดอลลาร์สหรัฐเป็นเงินสนับสนุนค่าใช้จ่ายให้ครูที่ต้องการขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพระดับชาติ (NBPTS) ครูที่ริเริ่มเข้ากระบวนการขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพระดับชาติและจัดทำแฟ้มสะสมงาน (portfolio) เพื่อขอรับการประเมินเสร็จแล้วจะได้รับเครดิต SB-CEUs ครั้งหนึ่งสำหรับการต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพของรัฐ ครูที่ได้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพระดับชาติจะได้รับเครดิต SB-CEUs เพิ่มจำนวนสำหรับการต่ออายุ 1 ครั้ง และได้รับเครดิตสำหรับการเข้าร่วมโครงการครูดั้งเดิม และมลรัฐมิชิแกนลงนามสัญญา 2000-2005 NASDTEC ให้ครูปฏิบัติงานข้ามรัฐและให้ใบรับรองวุฒิระดับสูงสุดหากได้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพระดับชาติ กระทรวงศึกษาแห่งมลรัฐมิชิแกนจัดสรรเงินอุดหนุนจาก NBPTS Subsidy Funds ให้แก่ผู้สมัครจำนวน 73 คนในจำนวนเงินคิดเป็นร้อยละ 50 ของค่าใช้จ่ายในการขอรับใบรับรองวุฒิ ประมาณคนละ 1,000 ดอลลาร์สหรัฐและมีกฎหมายของรัฐจัดสรรเงิน 20,000 ดอลลาร์สหรัฐสำหรับครูที่รับเงินอุดหนุน 1,000 ดอลลาร์สหรัฐข้างต้น ทำให้ครูสามารถจ่ายค่าสมัครสอบใบอนุญาตประกอบวิชาชีพระดับชาติเพิ่ม จำนวน 2,3000 ดอลลาร์สหรัฐ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายหลักที่ส่งเสริมการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าตอบแทนครู คือ พระราชบัญญัติมาตรฐานการศึกษาแห่งอเมริกัน (No Child Left Behind Act of 2001: NCLB) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประถมและมัธยมศึกษา พ.ศ. 2508 (ESEA) โดยกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้โรงเรียนจ้างและรักษาครู ผู้บริหาร และบุคลากรสายสนับสนุนที่มี “คุณภาพสูง” และปรับบทบาทรัฐบาลกลางในด้านการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อการผลิต สรรหา รักษา และพัฒนาผู้

ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น กฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่มีความสำคัญในการให้เงินอุดหนุน โครงการและกิจกรรมเพื่อพัฒนาการศึกษา พัฒนาคุณภาพครู ปฏิรูปการครูศึกษาให้สามารถผลิตครูที่มีคุณภาพสูงเพื่อยกระดับมาตรฐานการศึกษาของผู้เรียนให้มีการเพิ่มผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนที่สูงขึ้น คือ พระราชบัญญัติอุดมศึกษา พ.ศ. 2508 (HEA) ซึ่งมีกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือออกตามนัยกฎหมายดังกล่าวที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติเตรียมความพร้อมที่จะสอน (Ready to Teach Act of 2003) อย่างไรก็ตามมลรัฐต่าง ๆ มีอำนาจออกกฎหมายที่ใช้บังคับในท้องถิ่นของตนตามความเหมาะสม ได้แก่

กฎหมายเกี่ยวกับการผลิตครูและบุคลากรทางการศึกษา พบว่ามีกฎหมายของมลรัฐเกี่ยวกับการยกระดับมาตรฐานหลักสูตร การเปิดหลักสูตรฝึกหัดครูทางเลือก การให้สถาบันอุดมศึกษาจัดทำรายงานผลการปฏิบัติ (Report Card) และจัดทำรายงานติดตามบัณฑิตเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินหลักสูตร การให้ค่าตอบแทนครูในลักษณะทุนการศึกษาเพื่อดึงดูดผู้มีความสามารถมาเป็นครู การให้ทุนการศึกษาเพื่อผลิตครูสำหรับโรงเรียนที่ขาดแคลนหรือผลิตครูสอนรายวิชาที่ขาดแคลนครู

กฎหมายเกี่ยวกับการว่าจ้างและการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ พบว่า ทุกมลรัฐมีกฎหมายกำหนดให้ผู้ที่ประกอบวิชาชีพครูผ่านการสอบเพื่อรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพของรัฐ บางมลรัฐออกกฎหมายสนับสนุนให้ครูสอบรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพระดับชาติเพื่อให้มี “คุณภาพสูง” ตามกฎหมาย NCLB และมีการให้ค่าตอบแทนเพื่อจูงใจให้ครูสอบรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพด้วย

และ กฎหมายเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างเงินเดือนครูและบุคลากรทางการศึกษา พบว่ามีกฎหมายให้เงินเดือนตามผลการปฏิบัติงาน ให้เงินเดือนเพื่อเพิ่มการแข่งขัน ปรับโครงสร้างวิชาชีพใหม่ เพิ่มเงินเดือนและค่าตอบแทนครูและบุคลากร กับกฎหมายที่ให้เงินเดือนหรือค่าตอบแทนเป็นพิเศษแก่ครูที่ทำงานในพื้นที่ที่ขาดแคลนครูและครูที่สอนวิชาบรรจุครูยาก ซึ่งจะเห็นได้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีการกำหนดค่าตอบแทนในรูปแบบของเงินต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเงินเดือนแรกเข้าของครูที่สูง โบนัสประจำปี และทุนให้ครูพัฒนาตนเองเพื่อเป็นค่าตอบแทนจูงใจให้ครูปฏิบัติหน้าที่การสอนผู้เรียนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการพิจารณาถึงผลสัมฤทธิ์นักเรียนที่สอนในการกำหนดค่าตอบแทนครู นอกจากนี้กฎหมายยังเน้นเรื่องการสอนเพื่อขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูซึ่งหากครูไม่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพจะไม่สามารถประกอบวิชาชีพครูได้และครูจะได้รับการจ้างและค่าตอบแทนตามใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ อีกทั้งคุณวุฒิต่อต้องมีมาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดด้วย นอกจากนี้ในระหว่างการปฏิบัติงานการสอน ก็จะมีการประเมินของคณะกรรมการประเมินผลการสอนอย่างเข้มข้นเพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดค่าตอบแทนและความก้าวหน้า

ของครู และมีการแข่งขันของครูกับสูงมากซึ่งจะวัดความสำเร็จของครูที่ผลการสอนซึ่งเห็นได้จากผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียน โดยมีข้อสังเกตว่าการให้เงินค่าตอบแทนครูนั้นจะไม่ผูกติดว่าต้องให้เป็นประจำเดือนเหมือนเงินวิทยฐานะของข้าราชการครูประเทศไทย แต่จะให้เงินเป็นก้อน ๆ เช่น เงินโบนัส หรือทุนต่าง ๆ ในการพัฒนาครู

2. กฎหมายในการกำหนดค่าตอบแทนครูในประเทศอังกฤษ

2.1 พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2537 (Education Act 1994)⁶⁰

กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพครูทุกคนต้องมีใบรับรองคุณสมบัติการเป็นครู (Qualified Teacher Status:QTS) โดยกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดถึงคุณสมบัติของครูผู้สอนไว้ใน มาตรา 14 กำหนดให้ผู้ที่จะประกอบวิชาชีพครูต้องมีคุณสมบัติมีวุฒิปริญญาตรีหรือเทียบเท่าจากสถาบันในสหราชอาณาจักร หรือได้รับปริญญาหรือคุณวุฒิเทียบเท่าจากสถาบันในต่างประเทศ และต้องผ่านการศึกษารายวิชาในสถาบันฝึกหัดครูก่อนประจำการโดยสถาบันที่ได้รับการรับรองในอังกฤษและเวลส์ ซึ่งหมายถึงสถาบันที่ได้รับการรับรองโดยหน่วยงานผลิตครู (Teacher Training Agency : TTA) หรือคณะกรรมการการเงินอุดมศึกษา (Higher Education Funding Council) ในเวลส์ และกระทรวงการศึกษาและการจ้างงานหรือกระทรวงศึกษาและทักษะในปัจจุบันได้ออกจดหมายเวียนฉบับที่ 4/98 หรือ DfEE Circular 4/98 กำหนดให้ครูผู้สอนและผู้บริหารสถานศึกษาต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้สำหรับใบรับรองคุณสมบัติการเป็นครู (Qualified Teacher Status:QTS) มาตรฐานวิชาชีพครูได้มีการปรับปรุงในปี พ.ศ. 2545 โดยกำหนดให้ QTS มีมาตรฐาน 3 ด้าน คือ มาตรฐานด้านการปฏิบัติตนและค่านิยมต่อวิชาชีพ , มาตรฐานด้านความรู้ความเข้าใจที่กำหนดให้ครูต้องมีความรู้เชี่ยวชาญในวิชาที่สอน และมาตรฐานด้านการสอนที่กำหนดให้ครูมีทักษะที่สำคัญในการสอน

ผู้ประกอบวิชาชีพครู โรงเรียนประถมและมัธยมศึกษาทุกคนต้องมีใบรับรองคุณสมบัติการเป็นครู (Qualified Teacher Status:QTS) ยกเว้นผู้สำเร็จการศึกษา ก่อน พ.ศ. 2517

⁶⁰ ชนิตา รัชกุลพลเมือง รายงานการวิจัยเรื่อง การเปรียบเทียบกฎหมายที่ส่งเสริมการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา หน้า 77

(พ.ศ. 2531 สำหรับสายคณิตศาสตร์หรือวิทยาศาสตร์) และได้ทำงานเป็นครูกว่า 1 ปีก่อน พ.ศ. 2536 จะได้รับ QTS โดยไม่ต้องเข้ารับการทดสอบหรือฝึกอบรมเพิ่มเติม ใบริบรองคุณสมบัติการเป็นครู (QTS) เป็นมาตรฐานวิชาชีพที่รัฐบาลกำหนดขึ้น ฉบับล่าสุดได้รับการประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2545 (ค.ศ.2002)โดยทั่วไปผู้ที่ได้รับใบริบรองคุณสมบัติการเป็นครู(QTS) ต้องสำเร็จ การศึกษาหลักสูตรฝึกหัดครูก่อนประจำการผ่านหน่วยงานผลิตครู (ITT) และมีคุณสมบัติอื่น ได้แก่ ต้องผ่านระยะเวลาทำงานขั้นต้น (induction period) ภายใต้การดูแลจากครูที่เลี้ยงสำหรับการเป็นครู ใหม่ (Newly Qualified Teacher :NOT) ทั้งนี้ ครูที่เริ่มทำงานใหม่ไม่จำเป็นต้องเข้าร่วมโครงการนี้ ตั้งแต่แรกแต่ต้องดำเนินการภายใน 5 ปี และต้องผ่านการสอบวัดทักษะด้านคำนวณ (numeacy) การรู้หนังสือ (literacy) และเทคโนโลยีสารสนเทศ (ICT) ภายในปีสุดท้ายของการศึกษาหลักสูตรฝึกหัด ครูก่อนประจำการ นักศึกษาสามารถเข้ารับการทดสอบจากศูนย์ทดสอบซึ่งมีประมาณ 40 แห่งทั่ว ประเทศ โดยทั่วไป นักศึกษามักผ่านการทดสอบดังกล่าวในช่วงเรียน PGCE⁶¹

2.2 พระราชบัญญัติว่าด้วยการสอนและการอุดมศึกษา พ.ศ. 2541 (Teaching and Higher Education Act 1998)⁶²

กฎหมายฉบับนี้ เป็นกฎหมายสำคัญสำหรับวิชาชีพครู กฎหมายฉบับนี้มี สาระสำคัญ 4 ประการเกี่ยวกับครูและบุคลากรทางการศึกษา คือ

1) การให้เงินอุดหนุนแก่นักศึกษา (student funding) โดยเฉพาะการยกเว้นค่าเล่าเรียนให้นักศึกษายากจน การให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาโดยให้ชำระคืนในอัตราร้อยละ 9 ของ รายได้เมื่อผู้กู้ยืมมีรายได้มากกว่า 10,000 ปอนด์ การให้เงินกู้สำหรับผู้มีความยากลำบาก (hardship loan) ปีละ 250 ปอนด์ และการให้เงินอุปถัมภ์เป็นเงินค่าฝึกหัดครู (bursaries) แก่ผู้ที่เข้าศึกษาใน หลักสูตรฝึกหัดครู

2) การตั้งสภาครูแห่งอังกฤษและสภาครูแห่งเวลส์ เพื่อให้มีองค์การวิชาชีพที่ ทำหน้าที่ยกระดับวิชาชีพทางการศึกษา

3) การให้บุคลากรได้ลางานโดยได้รับเงินเดือนเพื่อไปศึกษาต่อหรือเข้ารับการ ฝึกอบรมที่จะทำให้มีคุณสมบัติที่ผ่านการรับรองและ

4) การปฏิรูปวิชาชีพครู โดยวางมาตรการกำหนดให้

ก. ครูที่เพิ่งได้รับใบริบรองคุณสมบัติการเป็นครู (NQTs) ผ่านระยะเวลา ดูแลครูใหม่ (induction period) ก่อนการว่าจ้าง

⁶¹ เรื่องเดียวกัน หน้า 71

⁶² เรื่องเดียวกัน หน้า 77-78

ข. สถาบันฝึกหัดครูได้รับการตรวจสอบ โดยผู้ตรวจสอบสถานศึกษาทั้งใน อังกฤษและเวลส์

ค. หลักสูตรฝึกหัดครูต้องให้ความสำคัญมากขึ้นกับรายวิชาภาษาอังกฤษ และคณิตศาสตร์สำหรับครูประถม และต้องปรับหลักสูตรให้เป็นไปตามมาตรฐานใหม่สำหรับผู้ที่จะได้ไปประกอบวิชาชีพครู

ง. เพื่อการจำแนกครูประเภทที่มีทักษะขั้นสูง (*Advanced Skills Teacher*) เพื่อให้ครูที่ดีที่สุดมีความก้าวหน้าในวิชาชีพโดยไม่ต้องไปทำงานอื่นที่ไม่ใช่งานสอน และ

จ. มาตรการเข้มงวดสำหรับอาจารย์ใหญ่และครูผู้สอนที่ขาดศักยภาพ

2.3 พระราชบัญญัติว่าด้วยมาตรฐานและกรอบการดำเนินงานของโรงเรียน พ.ศ.

2541 (*School Standards and Framework Act 1998*)⁶³

กฎหมายฉบับนี้ ในมาตรา 16 ได้กำหนดให้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นมีอำนาจว่าจ้างครู และบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาซึ่งได้รับเงินอุดหนุนเต็มที่จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษาอาสาสมัครในความควบคุมของรัฐ ส่วนการว่าจ้างครูและบุคลากรทางการศึกษาในโรงเรียนประเภทการกุศลและสถานศึกษาอาสาสมัครในความช่วยเหลือของรัฐเป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา โดยผู้มีสิทธิสมัครเป็นครูต้องมีคุณสมบัติคือ ครูโรงเรียนรัฐต้องจดทะเบียนวิชาชีพกับสภาครูแห่งอังกฤษ และมีคุณสมบัติตามกำหนดในมาตรฐานเรื่องใบรับรองคุณสมบัติการเป็นครู (QTS) ส่วนครูโรงเรียนเอกชนไม่มีข้อกำหนดให้ต้องมีใบรับรองคุณสมบัติการเป็นครู (QTS) ยกเว้นครูโรงเรียนการศึกษาพิเศษของเอกชน

ครูโรงเรียนในประเทศอังกฤษไม่มีสถานะเป็นข้าราชการแต่เป็นพนักงานของรัฐ (*public employees*) การว่าจ้างกระทำให้รูปสัญญา แบ่งเป็นสัญญาแบบถาวร และสัญญาแบบชั่วคราว โดยอาจได้รับการว่าจ้างในสัญญาแบบกำหนดระยะเวลา (*fixed term*) สัญญาให้ทำงานเฉพาะกิจ (*specific task*) ซึ่งจะระบุตำแหน่งที่ให้ทำงานแต่ไม่กำหนดระยะเวลาว่าจ้าง หรือสัญญาที่ให้ทำงานในตำแหน่งชั่วคราวที่มีกำหนดเวลาแน่นอน ครูโรงเรียนส่วนใหญ่ได้รับการว่าจ้างในสัญญาแบบกำหนดระยะเวลา หากสัญญามีอายุมากกว่า 1 ปี ครูคนดังกล่าวจะได้รับการคุ้มครองให้ได้รับการว่าจ้างในลักษณะงานแบบเดิมเช่นเดียวกับครูที่ได้รับการว่าจ้างในสัญญาแบบถาวร โดยมีผู้ว่าจ้าง (องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นหรือคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา แล้วแต่กรณี) จะต้องหาตำแหน่งที่เหมาะสมให้ เมื่อทำงานครบ 2 ปี ผู้ได้รับการว่าจ้างมีสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับคำตอบแทนในลักษณะเดิม

⁶³ เรื่องเดียวกัน หน้า 81-82

2.4 พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2545 (Education Act 2002)⁶⁴

กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติในการกำหนดเงินเดือนและค่าจ้างบุคลากรโรงเรียนไว้ในมาตรา 6-10 ว่าด้วยความเป็นอิสระของโรงเรียน โดยกำหนดว่าโรงเรียนที่แสดงให้เห็นได้ว่ามีการบริหารจัดการที่ดีและมีมาตรฐานสูงจะได้รับการสนับสนุนให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้นในบางกิจการ เช่น การกำหนดเงินเดือนและเงื่อนไขสำหรับครู โดยจะมีการตราระเบียบเพื่อการนี้

และกฎหมายฉบับนี้ได้ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนครูฉบับเดิม คือพระราชบัญญัติว่าด้วยเงินเดือนและเงื่อนไขการทำงานของครู พ.ศ. 2534 (School Teachers Pay and Conditions Act 1991) ซึ่งได้มีการตั้งองค์กรพิจารณาเงินเดือนและค่าตอบแทนครูโรงเรียน (School Teachers' Review Body :STRB) ทำหน้าที่กำหนดเงินเดือนและค่าจ้าง แต่พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2545 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาและทักษะมีอำนาจให้คำแนะนำเกี่ยวกับเงินเดือนและค่าจ้างของครูโรงเรียนก่อนประถม ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา

ข้อสังเกตประการหนึ่ง คือ ประเทศอังกฤษมีการจำแนกเงินเดือนให้ครูเฉพาะประเภท เช่น ครูผู้ชำนาญใหม่ ตามโครงการครูที่พัฒนาอย่างรวดเร็ว (Fast Track Teachers) จะได้รับการสนับสนุนและมีโครงสร้างความก้าวหน้าในอาชีพต่างจากครูทั่วไป เช่นเดียวกับครูประเภทครูชั้นนำ (Advanced Skill Teachers :ASTs) ซึ่งเป็นการกำหนดเส้นทางอาชีพ (career path) ใหม่สำหรับครูผู้สอนที่ไม่ต้องการทำงานสายบริหาร โดยจะให้อัตราผลตอบแทนตามระดับความสามารถด้านการสอน ส่วนครูที่เริ่มทำงานใหม่ (Newly Qualified Teachers:NQTs) หากทำงานในพื้นที่ต่างกันอาจได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนต่างกัน กล่าวคือ หากสอนภายในเขตมหานครลอนดอน จะได้รับผลตอบแทนเริ่มต้นในช่วงประมาณ 18,139 ถึง 27,123 ปอนด์ต่อปี (นอกเขตลอนดอนจะอยู่ในช่วงประมาณ 20,862 ถึง 29,424 ปอนด์ต่อปี) หากเป็นครูใหม่ที่มีประสบการณ์จากงานด้านอื่นจะได้รับผลตอบแทนขั้นต้นในระดับสูง การขึ้นเงินเดือนขึ้นกับผลงาน ซึ่งในแต่ละปีอาจได้เลื่อนถึง 2 ขั้น หากมีผลงานที่ดีเยี่ยม หรือได้รับเงินเดือนขึ้นหากมีความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้น เช่น รับหน้าที่เป็นครูประจำชั้น (classroom teacher) ทำให้ช่วงของผลตอบแทนอยู่ระหว่าง 29,385 ถึง 33,978 ปอนด์ต่อปีสำหรับครูในกรุงลอนดอน (34,851 ถึง 40,000 ปอนด์ต่อปีสำหรับครูนอกเขตกรุงลอนดอน) นอกจากนั้น ทางโรงเรียนอาจให้ผลตอบแทนเพิ่มให้อีกตามโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการสรรหาและรักษาครู (Recruitment and Retention Allowance) ซึ่งอาจสูงถึง 5,415 ปอนด์ต่อปี

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน หน้า 86-87

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่าประเทศอังกฤษ ภายหลังจากประกาศพระราชบัญญัติปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2532 แล้วได้มีกฎหมายที่ส่งเสริมการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา คือ พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2545 ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับความยืดหยุ่นด้านบุคลากร เปิดโอกาสให้โรงเรียนใช้ประโยชน์จากผู้เชี่ยวชาญภายนอก ให้โรงเรียนต่าง ๆ ใช้บุคลากรร่วมกัน และใช้ประโยชน์จากผู้เชี่ยวชาญในภาคอื่น ๆ การจำแนกคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการรับรองคุณสมบัติการเป็นครู (QTS) และผู้ที่ไม่ได้รับการรับรองเพื่อให้โรงเรียนมอบหมายให้บุคลากรได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ความเป็นอิสระของโรงเรียนในการกำหนดเงินเดือนและค่าจ้างการรับรองคุณสมบัติการเป็นครู การรับรองคุณสมบัติการเป็นอาจารย์ใหญ่ และการให้เงินแก่นักศึกษาที่จะออกไปเป็นครูสอนรายวิชาที่ขาดแคลนจะเห็นได้ว่าในประเทศอังกฤษ จะมีการกำหนดค่าตอบแทนครูโดยเน้นการประเมินการเตรียมครูให้พร้อมต่อการสอนนักเรียนให้มีคุณภาพสูง มีการให้เงินเดือนครูสูงเป็นค่าตอบแทนในการจูงใจครูให้ทำการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ มีการให้ค่าตอบแทนเป็นเงินเดือนครูนอกเมืองสูงกว่าครูในเมืองเพื่อเป็นการจูงใจให้ครูไปพัฒนานักเรียนที่อยู่รอบนอก เน้นการพัฒนาครูอย่างต่อเนื่องและเข้มข้นเพื่อให้ครูมีคุณภาพสูงโดยเฉพาะในสองวิชาคือวิชาภาษาอังกฤษและคณิตศาสตร์ ครูประเทศอังกฤษ มีสถานะเป็นครูจ้างสอนคล้ายพนักงานของรัฐ โดยมีสัญญาจ้างการถาวรหรือกึ่งถาวร ซึ่งมีข้อสังเกตว่าการให้ค่าตอบแทนครูของอังกฤษนั้นจะมีความคล้ายคลึงกับประเทศสหรัฐอเมริกาโดยการให้เงินค่าตอบแทนครูนั้นจะไม่ผูกติดว่าต้องให้เป็นประจำเดือนเหมือนเงินวิทยฐานะของข้าราชการครูประเทศไทย แต่จะให้เงินเดือนและค่าจ้างที่สูง หรือ ให้ผลตอบแทนเพิ่มให้อีกตามโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการสรรหาและรักษาครู หรือ เงินอุดหนุนแก่นักศึกษาเพื่อยกเว้นค่าเล่าเรียนให้นักศึกษายากจน หรือ เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา หรือเงินอุปถัมภ์เป็นเงินค่าฝึกหัดครู ซึ่งมีลักษณะเป็นทุนเพื่อจูงใจให้ครูพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ได้เป็นครูที่มีความก้าวหน้าในวิชาชีพ เช่น เป็นครูผู้รุ่นใหม่ หรือ เป็นครูชั้นนำ ซึ่งครูเหล่านี้จะมีอัตราผลตอบแทนตามระดับความสามารถด้านการสอนของครูซึ่งสามารถวัดได้จากผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูงของผู้เรียนนั่นเอง

3. กฎหมายในการกำหนดค่าตอบแทนครูในประเทศฟินแลนด์

3.1 รัฐธรรมนูญแห่งประเทศฟินแลนด์ พ.ศ. 2542 (Finland Constitution 731/1999)⁶⁵

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน หน้า 97

รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสาธารณรัฐฟินแลนด์ ได้บัญญัติให้บุคคลทุกคนมีความเท่าเทียมกัน หากไม่มีเหตุผลที่สมควร บุคคลจะได้รับการเลือกปฏิบัติบนพื้นฐานความแตกต่างด้านเพศ อายุ ภูมิฐานะ ฐานะเศรษฐกิจหรือภาษา หรือเหตุอื่นใดที่เป็นการเฉพาะตัวมิได้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาได้บัญญัติว่าบุคคลทุกคนมีสิทธิได้รับการศึกษาตามความสามารถและความต้องการเป็นพิเศษของแต่ละบุคคลโดยไม่มีอุปสรรคด้านการเงินหลักการดังกล่าวได้ถูกนำมารับรองไว้อีกครั้งหนึ่งในพระราชบัญญัติการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งได้รับการปรับปรุงแก้ไขใน พ.ศ. 2541 (Basic Education Act 1998) การศึกษาจึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนชาวฟินแลนด์และหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐมีหน้าที่กำกับดูแลให้บุคคลทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกันในการได้รับการศึกษาตามความสามารถและความต้องการพิเศษโดยไม่ให้มีอุปสรรคด้านการเงิน

บทบัญญัติที่เกี่ยวกับครูและบุคลากรทางการศึกษามีปรากฏในมาตรา 125 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งประเทศฟินแลนด์บัญญัติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งรวมถึงตำแหน่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเรียนการสอน ต้องมีทักษะความสามารถ และเป็นพลเมืองที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม โดยมีรายละเอียดดังนี้

“ทักษะ” หมายถึง ทักษะและความรู้ที่ได้จากการศึกษา การฝึกอบรม หรือประสบการณ์การทำงาน

“ความสามารถ” หมายถึง คุณสมบัติส่วนบุคคลที่จำเป็นสำหรับการทำงานตามที่มอบหมาย อาทิ ระเบียบวินัยในการทำงาน ความคิดริเริ่ม

“ความรับผิดชอบต่อสังคม” หมายถึง การมีจิตสำนึกสาธารณะ และการทำงานในหน้าที่ตามที่สังคมคาดหวัง

คุณสมบัติดังกล่าวถูกนำมากำหนดไว้ในกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่น(Local Government Act(365/1995)) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่จ้างครูและบุคลากรทางการศึกษา กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและคณะกรรมการร่วมระหว่างท้องถิ่น จะต้องนำคุณสมบัติข้างต้นไปใช้ในการพิจารณาคัดเลือกผู้สมัครเป็นครูและบุคลากรทางการศึกษาและเพื่อให้มีความชัดเจนขึ้นหลังจากที่ได้มีการปฏิรูปกฎหมายการศึกษาตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 1999 รัฐสภาฟินแลนด์จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยพนักงานท้องถิ่น(Act on Municipal Officeholders Government Bill 196/2002) เป็นแนวทางสำหรับการจ้างและสรรหาครูและบุคลากรทางการศึกษาในตำแหน่งต่าง ๆ

ครูในประเทศฟินแลนด์มีสถานะเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น(municipal civil servants) ผู้สนใจจะประกอบวิชาชีพครูสามารถสมัครเข้าทำงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือโรงเรียนได้โดยตรง แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจพิจารณาย้ายครูให้ไปปฏิบัติงานที่โรงเรียนอื่นได้หากเห็นว่ามีความเหมาะสม เช่น ไม่มีชั่วโมงสอนเพียงพอในโรงเรียน เป็นต้น

3.2 พระราชบัญญัติการศึกษาขั้นพื้นฐานพ.ศ. 2541 (Basic Education Act 268/1998)⁶⁶

กฎหมายฉบับนี้ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2547 (1136/2004) มีบทบัญญัติ 9 หมวด ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับบุคลากรทางการศึกษาใน หมวดที่ 8 แนวการจัดการศึกษาอื่น ๆ มาตรา 37 บุคลากร ซึ่งมีข้อกำหนดให้โรงเรียนทุกแห่งที่จัดการศึกษาตามกฎหมายฉบับนี้พึงมี ครูใหญ่เป็นผู้บริหารจัดการโรงเรียน สำหรับผู้จัดการศึกษาพึงมีครูผู้สอนหรือครูที่ได้รับการว่าจ้าง ตามสัญญาในจำนวนที่เพียงพอ และอาจจ้างครูผู้ช่วย ครูในห้องเรียนและบุคลากรอื่นเป็นรายชั่วโมง สำหรับคุณสมบัติของครูใหญ่และครูผู้สอนพึงได้รับการบัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาที่ คณะกรรมการการศึกษาอาจออกประกาศเพิ่มเติมหากมีความจำเป็น และเมื่อมีเหตุผลพิเศษ กระทรวงศึกษาธิการอาจพิจารณาเวนข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติข้างต้นได้

3.3 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยคุณสมบัติของบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2541

(Decree on the Qualifications of Education Staff (986/1998) Amendments 805/2002)⁶⁷

พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ประกาศเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2541 และมีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2542 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของครูใหญ่ และครูผู้สอนในสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานและโรงเรียนก่อนประถม ครู วิทยาลัยมัธยม อาชีวศึกษา และการศึกษาผู้ใหญ่ โดย กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับกับครูประจำชั้น ครูผู้สอนรายวิชา ครูและบุคลากรทางการศึกษาพิเศษ ครู และครูก่อนประถม โดยแบ่งเป็น 8 หมวด สำหรับคุณสมบัติของครูนั้นสรุปได้ดังนี้

คุณสมบัติของครูประจำชั้น (class teacher) และครูผู้สอนรายวิชา (subject teacher) ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและก่อนประถมได้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 4, 5, 7 และ 9 ส่วน คุณสมบัติของครูผู้สอนรายวิชาในระดับมัธยมปลายได้กำหนดไว้ในมาตรา 10 และ 13

1) สถานศึกษาขั้นพื้นฐานและโรงเรียนก่อนประถม

(1) ครูประจำชั้น มาตรา 4 กำหนดให้ครูประจำชั้น มีคุณสมบัติดังนี้

ก. สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทตามนัยแห่งพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วย ปริญญาทางการศึกษาและครูศึกษา พ.ศ. 2538 และผ่านการศึกษาแบบสหสาขาวิชาซึ่งได้เรียน รายวิชาและโมดูลการเรียนรายวิชาที่มีการสอนใน โรงเรียนและรายวิชาชีพรูโดยมีหน่วยกิตรวม แล้วไม่น้อยกว่า 35 หน่วยกิต ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

⁶⁶ Ministry of Education. "Basic Education Act 628/1998". Retrieved July 27, 2011 from : <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1998/en19980628.pdf>

⁶⁷ European Commission. "Decree on the Qualifications of Educational staff (987/1998) amendments up to 805/2002". Retrieved July 27, 2011 from : <http://www.oecd.org/dataoecd/43/15/5328720.pdf>

ข. สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทตามนัยแห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย
ปริญญาทางการศึกษาและครุศึกษา พ.ศ. 2521 และผ่านการเรียนรายวิชาตามข้อ ก

ค. ผ่านการศึกษาแบบสหสาขาวิชาซึ่งได้เรียนรายวิชาและโมดูลการเรียน
รายวิชาที่มีการสอนในโรงเรียนและมีคุณสมบัติที่กำหนดไว้สำหรับครูผู้สอนรายวิชาในกฎหมาย
ฉบับนี้ นอกเหนือจากคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในมาตรา 102(2) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยโรงเรียน
แบบประสม พ.ศ. 2527 (Comprehensive School Act (718/1984))

ง. สำเร็จการศึกษาในหลักสูตรปริญญาสำหรับครูประจำชั้นที่มีระยะเวลา
เรียนไม่น้อยกว่า 3 ปี จากประเทศเดนมาร์ก ไอซ์แลนด์ นอร์เวย์ หรือสวีเดน หากปริญญาของครู
ประจำชั้นตามข้อ ง มีระยะเวลาศึกษาน้อยกว่า 3 ปี สามารถสอนชั้นปีที่ 1-4 ในระดับการศึกษาขั้น
พื้นฐานได้ หากสำเร็จการศึกษาเพิ่มเติมในหลักสูตรที่คณะกรรมการการศึกษารับรองถือว่าบุคคล
นั้นสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเทียบเท่าหลักสูตร 3 ปี

2) ครูสอนวิชา มาตรา 5 กำหนดคุณสมบัติของครูผู้สอนรายวิชาว่าต้อง

ก. สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษา

ข. ผ่านการสอนรายวิชาไม่น้อยกว่า 35 หน่วยกิต จากการศึกษาตาม
หลักสูตรครุศึกษา หรือผ่านรายวิชาอ่านที่เทียบเท่าโดยการรับรองของมหาวิทยาลัย และ

ค. ผ่านการเรียนรายวิชาที่ครูไม่น้อยกว่า 35 หน่วยกิต

บุคคลที่ได้รับใบรับรองวุฒิ (certificate of competence) จากคณะกรรมการการศึกษา
แห่งชาติโดยการเทียบผลการเรียนจากประเทศเดนมาร์ก ไอซ์แลนด์ นอร์เวย์ หรือสวีเดน เป็นบุคคล
ที่มีคุณสมบัติที่จะสอนรายวิชาเฉพาะได้ และบุคคลที่สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศข้างต้นใน
หลักสูตร 3 ปี และมีคุณสมบัติครบสำหรับการสอนศิลปะและรายวิชาปฏิบัติในประเทศนั้น ๆ ได้
หรือสำเร็จการศึกษาหลักสูตรครุศาสตร์ที่ใช้เวลาไม่น้อยกว่า 4 ปี อาจยื่นขอใบรับรองจาก
คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ แต่คณะกรรมการฯ อาจกำหนดให้ศึกษาเพิ่มเติมได้

3) ครูอนุบาล มาตรา 7 กำหนดคุณสมบัติครูอนุบาลว่าบุคคลใดมีคุณสมบัติเป็น
ครูประจำชั้นตามมาตรา 4 สามารถเป็นครูอนุบาลหรือครูโรงเรียนก่อนประถมได้ และมีข้อกำหนด
เพิ่มเติมดังนี้

ก. บุคคลใดสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีตามมาตรา 11 แห่ง
พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยปริญญาทางการศึกษาและครุศึกษา พ.ศ. 2538 หรือสำเร็จการศึกษาด้านครู
อนุบาล สามารถเป็นครูสอนโรงเรียนอนุบาลซึ่งไม่มีกลุ่มนักเรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ข. บุคคลใดทำหน้าที่จัดการศูนย์รับเลี้ยงเด็ก (day-care center) หรือทำ
หน้าที่ให้การบริบาล การดูแลการศึกษา การสอนหรือการฟื้นฟูสมรรถภาพที่ต้องการความรู้เกี่ยวกับ

การเลี้ยงเด็กตามมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่สังคมสงเคราะห์ พ.ศ. 2535 ณ วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2543 หรือมีประสบการณ์ทำหน้าที่ดังกล่าวไม่น้อยกว่า 1 ปี ภายในเวลา 3 ปีก่อนวันที่ระบุข้างต้น และมีใบรับรองวุฒิสำหรับนักสังคมสงเคราะห์ในระดับอุดมศึกษา สามารถเป็นครูสอนโรงเรียนอนุบาลซึ่งไม่มีกลุ่มนักเรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานแต่จะต้องผ่านการศึกษาด้านการศึกษาปฐมวัย 15 หน่วยกิต ในมหาวิทยาลัยหรือสถานศึกษาอื่นที่เปิดสอนหลักสูตรที่กระทรวงศึกษาธิการรับรองก่อน พ.ศ. 2547

ก. บุคคลใดสำเร็จการศึกษาในระดับอุดมศึกษาด้านสังคมสงเคราะห์หรือมีใบปริญญาด้านการสอนสังคมหรือปริญญาตรีโพลีเทคนิคด้านสังคมศาสตร์ตั้งแต่ พ.ศ. 2538 และในการศึกษาปฐมวัยหรือสังคมศึกษาไม่น้อยกว่า 50 หน่วยกิต และได้ศึกษาเพิ่มเติมจนมีคุณสมบัติในข้อข้างต้น สามารถเป็นครูสอนโรงเรียนอนุบาลซึ่งไม่มีกลุ่มนักเรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่หากบุคคลนั้นไม่มีประสบการณ์การทำงานจะต้องผ่านการศึกษารายวิชาด้านการศึกษาปฐมวัยหรือสังคมศึกษาเพิ่มเติมอีกไม่น้อยกว่า 20 หน่วยกิต

ครูสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและโรงเรียนก่อนประถมต้องมีความสามารถด้านภาษาที่ใช้สอนในสถาบันการศึกษานั้นเป็นอย่างดีเช่นเดียวกับข้อกำหนดสำหรับผู้บริหารสถานศึกษาหากสอนโรงเรียนที่มีนักเรียนพูดภาษาอื่นต้องมีความรู้ภาษานั้น โดยให้กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์พิจารณาความสามารถด้านภาษา ส่วนบุคคลที่สำเร็จการศึกษาด้านครุศาสตร์จากประเทศสวีเดน (รวมประเทศเดนมาร์ก และนอร์เวย์) และผ่านฝึกการสอนตามหลักสูตรในประเทศนั้น ๆ ต้องมีความสามารถด้านภาษาที่ดีพอสำหรับการสื่อสารในโรงเรียนที่ใช้ภาษานั้นเป็นภาษาการเรียนการสอน

2) โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย

(1) ครูสอนรายวิชา ในมาตรา 10 กำหนดว่าครูสอนรายวิชาต้องมีคุณสมบัติดังนี้

ก. สำเร็จการศึกษาปริญญาระดับอุดมศึกษา

ข. ผ่านการสอนรายวิชาไม่น้อยกว่า 55 หน่วยกิต จากการศึกษาตามหลักสูตรครุศึกษาโดยต้องเป็นการสอนรายวิชาใดรายวิชาหนึ่งและผ่านการศึกษารายวิชาด้านการสอนรายวิชาอื่นที่เทียบเท่าไม่น้อยกว่า 35 หน่วยกิตหรือผ่านการศึกษาอื่นที่เทียบเท่าโดยการรับรองของมหาวิทยาลัย

ค. ผ่านการเรียนรายวิชาชีพครูไม่น้อยกว่า 35 หน่วยกิต

นอกเหนือจากคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในข้อ ก บุคคลที่ได้รับใบรับรองวุฒิ (certificate of competence) จากคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติตามหลักสูตรที่เปิดสอนในประเทศเดนมาร์ก ไอซ์แลนด์ นอร์เวย์ และสวีเดน และบุคคลที่สำเร็จการศึกษาด้านครุศาสตร์ใน

หลักสูตร 3 ปี จากประเทศดังกล่าว และผู้ที่สำเร็จการศึกษาด้านครุศาสตร์ในหลักสูตรที่ใช้เวลาเรียน ไม่น้อยกว่า 4 ปี อาจขอใบรับรองวุฒิจากคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ แต่คณะกรรมการฯ อาจ กำหนดให้ศึกษาเพิ่มเติมได้ และในมาตรา 12 กำหนดว่าครูผู้สอนวิชาในโรงเรียนมัธยมศึกษาตอน ปลายต้องมีความสามารถในการใช้ภาษาที่ใช้ในการเรียนการสอนเป็นอย่างดี

3.4 กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพ

ในประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษต่างก็มีกฎหมายเฉพาะระดับ พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพครู แต่ประเทศฟินแลนด์ไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการ พัฒนาวิชาชีพ แต่มีการอบรมเพื่อพัฒนาวิชาชีพซึ่งเป็นทั้งสิทธิและหน้าที่ของครู กล่าวคือ ที่ว่าเป็น หน้าที่นั้นเพราะ โดยตามสัญญาว่าจ้างจะถือว่าครูทุกคนมีหน้าที่เข้ารับการอบรมระหว่างประจำการ หลังเวลาทำงานเทียบเท่าปีละ 3-5 วันเป็นอย่างน้อย ระยะเวลาและสาระที่ครูเข้ารับการอบรมนั้น เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ และข้อตกลงร่วมกันระหว่างผู้ว่าจ้างซึ่งส่วนใหญ่คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่ว่าการเป็นสิทธินั้นเนื่องจากครูผู้สอนจะมีสิทธิได้รับเงินเดือน เต็มจำนวนระหว่างเข้ารับการอบรม ขณะเดียวกันผู้ว่าจ้างก็มีสิทธิมอบหมายให้ครูที่ปฏิบัติงานเต็ม เวลาเข้ารับการอบรม และมีสิทธิกำหนดว่าหลักสูตรการฝึกอบรมและรูปแบบการอบรมใดให้ เป็นไปตามข้อตกลง แต่หากการอบรมดังกล่าวเป็นการอบรมตามยุทธศาสตร์การศึกษาแห่งชาติ ครู ผู้เข้ารับการอบรมจะมีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายจากงบประมาณของรัฐได้อีกด้วย⁶⁸

การอบรมเพื่อพัฒนาวิชาชีพนี้เป็นการจัดแบบให้เปล่าโดยให้ผู้ว่าจ้างครูซึ่ง ส่วนใหญ่คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย อย่างไรก็ตามรัฐจะให้เงิน อุดหนุนให้ครูได้เข้ารับการฝึกอบรมและการศึกษาต่อเนื่องที่สอดคล้องกับการปฏิรูปการศึกษา เช่น เทคโนโลยีสารสนเทศ ร้อยละ 90 ของเงินอุดหนุนจัดสรรผ่านคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (National Board of Education) อีกร้อยละ 10 จัดสรรผ่านหน่วยงานรัฐในท้องถิ่น ส่วนสถาบันที่จัด หลักสูตรฝึกอบรมครูประจำการ เช่น ศูนย์ฝึกอบรมครูของรัฐ หน่วยการศึกษาต่อเนื่องของ มหาวิทยาลัยวิทยาลัยครูอาชีวศึกษา และคณะครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์ในมหาวิทยาลัย จะได้รับเงิน อุดหนุนโดยตรงจากกระทรวงศึกษาธิการ และรัฐบาลยังได้พยายามยกระดับมาตรฐานวิชาชีพครู โดยการจัดให้มีการสอบวัดการพัฒนาวิชาชีพ (Professional Development (PD) Examination) เป็น การทดสอบพิเศษที่ต้องผ่านการอบรมจำนวน 40 หน่วยกิต การทดสอบดังกล่าวจัดขึ้นสำหรับครูที่

⁶⁸ ชนิตา รักษ์พลเมือง รายงานการวิจัยเรื่อง การเปรียบเทียบกฎหมายที่ส่งเสริมการพัฒนาครูและบุคลากรทางการ ศึกษา หน้า 104

ต้องการยกระดับสมรรถนะในการประกอบวิชาชีพ แต่การสอบประเภทนี้ยังไม่ได้ดำเนินการอย่างเป็นทางการ⁶⁹

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่าประเทศฟินแลนด์นั้น รัฐธรรมนูญของประเทศฟินแลนด์ได้มีบทบัญญัติว่าด้วยคุณสมบัติเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งรวมถึงตำแหน่งต่าง ๆ เกี่ยวกับการเรียนการสอนใน พระราชบัญญัติขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2541 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2547 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการว่าจ้างและการปฏิบัติงานของบุคลากรการศึกษาในโรงเรียน และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยคุณสมบัติบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2541 และหลักเกณฑ์ ปริญญาทางการศึกษา และครูศึกษาในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยปริญญาทางการศึกษาและครูศึกษา พ.ศ.2538 ได้กำหนดคุณสมบัติอาจารย์ใหญ่และครู ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและโรงเรียนก่อนประถม ครูโรงเรียนมัธยม อาชีวศึกษา และการศึกษาผู้ใหญ่ และเป็นที่น่าสังเกตว่าประเทศฟินแลนด์ไม่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการศึกษาและการฝึกอบรมต่อเนื่องระหว่างประจำการแต่ถือว่าการพัฒนาวิชาชีพเป็นทั้งสิทธิและหน้าที่ของครู ซึ่งในการกำหนดค่าตอบแทนครูของฟินแลนด์นั้นจะเน้นการกำหนดคุณสมบัติของครูให้มีปริญญาที่สูงคือปริญญาโทขึ้นไปตามที่รัฐกำหนด มีการอบรมครูอย่างเข้มข้นและต่อเนื่อง โดยถือว่าการอบรมครูนั้นเป็นทั้งสิทธิและหน้าที่ของครู ครูของฟินแลนด์ได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินเดือนที่สูง แต่ไม่มีเงินจูงใจในลักษณะ ค่าตอบแทนพิเศษหรือโบนัสเหมือนประเทศสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ แต่ครูจะมีสถานะเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมีสถานะในสังคมที่ได้รับการยกย่องเป็นอย่างสูง และจะได้รับเงินบำนาญ 60% ของเงินเดือนครูตอนเกษียณอายุเมื่ออายุ 65 ปี เป็นค่าตอบแทนอีกส่วนหนึ่งด้วย

4. กฎหมายในการกำหนดค่าตอบแทนครูในประเทศญี่ปุ่น

4.1 กฎหมายมูลฐานการศึกษา พ.ศ.2490 (Fundamental Law of Education 1947)⁷⁰

ได้บัญญัติรับรองสถานภาพทางสังคมที่เป็นผู้ได้รับการเคารพยกย่องและดูแลเป็นอย่างดีไว้ใน มาตรา 6 ว่า “ครูเป็นข้าราชการที่ต้องรับใช้ชุมชน ครูจะต้องตระหนักถึงพันธกิจและปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างทุ่มเท สถานภาพทางสังคมของครูจะต้องได้รับการเคารพ และครูทุกคนต้องได้รับการดูแลเป็นอย่างดี” ซึ่งจะเห็นได้ว่าประเทศญี่ปุ่นมีการดูแลเรื่องค่าตอบแทนครูไม่ว่าจะ

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน หน้า 96

⁷⁰ ชนิดา รัศมีพลเมือง รายงานการวิจัยเรื่อง การเปรียบเทียบกฎหมายที่ส่งเสริมการพัฒนาครูและบุคลากรทางการ

เป็นเงินเดือนที่สูงกว่าข้าราชการประเภทอื่น และโบนัสที่ได้รับถึงปีละ 3 ครั้งซึ่งสามารถจูงใจครูของญี่ปุ่นให้ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูง

4.2 กฎหมายว่าด้วยประกาศนียบัตรวิชาชีพบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2492

(Education Personnel Certification Law 1949) แก้ไขเพิ่มเติมใน พ.ศ. 2531, 2541 และ 2545⁷¹

สำหรับกฎหมายที่ควบคุมและกำหนดมาตรฐานวิชาชีพครูของประเทศญี่ปุ่นที่สำคัญ มีดังนี้

1) กฎหมายว่าด้วยประกาศนียบัตรวิชาชีพบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2492 หรือ Education Personnel Certification Law 1949 วางระบบฝึกหัดครู “แบบเปิด” (“open system” pre-service training) กำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นผู้จัดหลักสูตรครูก่อนประจำการ ต่อมาใน พ.ศ. 2503 ประเทศญี่ปุ่นได้มีการแต่งตั้งสภาการฝึกหัดครู (Council for Teachers Training) เพื่อควบคุมและกำหนดมาตรฐานของครู โดยรัฐเป็นผู้กำหนดหน่วยกิตรายวิชาในหลักสูตรที่เปิดสอนในมหาวิทยาลัย และรัฐจะเป็นผู้ออกใบประกาศนียบัตรหรือใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูให้กับผู้ที่จะเป็นครูซึ่งได้ศึกษาตามรายวิชาครบจำนวนหน่วยกิตที่กำหนดไว้

2) กฎหมายว่าด้วยประกาศนียบัตรวิชาชีพบุคลากรทางการศึกษา (Education Personnel Certification Law) ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งใน พ.ศ. 2531, 2541 และ 2545 ดังนี้

(1) การแก้ไขเพิ่มเติมใน พ.ศ. 2531 เน้นการปฏิรูปประเภทใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพครู มาตรการส่งเสริมให้ครูที่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพชั้นสองพัฒนาคนให้ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพชั้นหนึ่ง นอกจากนี้ยังมีการวางระบบออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพแบบพิเศษ (special certificates) และวางระบบให้สถานศึกษาสามารถว่าจ้างบุคคลที่ไม่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพมาสอนวิชาเฉพาะเป็นบางเวลา โดยให้แจ้งต่อคณะกรรมการการศึกษาประจำจังหวัด ตามนโยบายการรับรองครูที่เหมาะสม (Proper Teacher Certification Policy) เนื่องจากมีความจำเป็นในการจ้างบุคคลที่มีความสามารถสูงมาปฏิบัติงานในสถานศึกษา

(2) การแก้ไขเพิ่มเติมใน พ.ศ. 2541 มีการปฏิรูปหลักสูตรฝึกหัดครูให้มีความยืดหยุ่นและมีรายวิชาเลือกมากขึ้น และเพิ่มรายวิชาด้านวิชาชีพครู

(3) การแก้ไขเพิ่มเติมใน พ.ศ. 2545 เน้นความชำนาญพิเศษของครูผู้สอนในโรงเรียนประถมศึกษา ออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพพิเศษเพื่อให้จ้างบุคคลได้ตามระดับความสามารถ ที่สำคัญ คือ การออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพประเภทต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนให้ครู

⁷¹ เรื่องเดียวกัน หน้า 114-115

สอนรายวิชาเฉพาะ , การส่งเสริมการฝึกอบรมครูประจำการเพื่อให้มีความสามารถที่จะสอบเลื่อนระดับ เช่นครูประถมที่มีประสบการณ์สอนไม่น้อยกว่า 3 ปี สามารถสอบรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น, การทบทวนข้อกำหนดสำหรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพแบบพิเศษ (special certificates) ในเรื่องการยกเลิกและวันหมดอายุ ตลอดจนการยกเลิกและยึดใบอนุญาตประกอบวิชาชีพจากครูที่ไม่มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่กำหนด

ผลจากการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับนี้โดยเฉพาะการแก้ไขในปี พ.ศ. 2541 ทำให้การฝึกหัดครูส่วนใหญ่ดำเนินการโดยมหาวิทยาลัยการศึกษาแห่งชาติ (national teacher education universities) ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยเฉพาะด้าน ทั้งนี้ การเปิดสอนหลักสูตรของมหาวิทยาลัยเพื่อผลิตครูที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพชั้นหนึ่ง (Class 1 teacher license) สำหรับสอนในโรงเรียนประถมและมัธยมต้นจะต้องเป็นไปตามข้อกำหนดในมาตรา 5 แห่งกฎหมายว่าด้วยประกาศนียบัตรวิชาชีพบุคลากรทางการศึกษาระดับปัจจุบันซึ่งมีข้อกำหนดด้านวิชาการและการฝึกประสบการณ์วิชาชีพสำหรับหลักสูตรฝึกหัดครูในมหาวิทยาลัย

4.3 กฎหมายว่าด้วยข้อบังคับพิเศษเกี่ยวกับบุคลากรการศึกษา พ.ศ. 2491 (Law for Special Regulations Concerning Educational Personnel 1948) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2531⁷²

โดยปกติข้าราชการรัฐจะต้องอยู่ภายใต้บัญญัติในกฎหมายว่าด้วยเจ้าหน้าที่รัฐ (National Government Officials Act) และกฎหมายว่าด้วยเจ้าหน้าที่รัฐในท้องถิ่น (Local Government Officials Act) แต่เพื่อเป็นการยกระดับสถานภาพวิชาชีพของครูให้มีความมั่นคง รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้ตรากฎหมายเฉพาะ คือ กฎหมายว่าด้วยข้อบังคับพิเศษเกี่ยวกับบุคลากรการศึกษาของรัฐ พ.ศ. 2591 (Law Concerning Special Regulations for Educational Public Servant Personnel 1948) ซึ่งต่อมาได้รับการแก้ไขเป็นกฎหมายว่าด้วยข้อบังคับพิเศษเกี่ยวกับบุคลากรการศึกษา พ.ศ.2531 (Law for Special Regulations Concerning Educational Personnel 1988) บัญญัติให้ครูโรงเรียนรัฐส่วนกลาง (national schools) มีสถานะเป็นข้าราชการแห่งรัฐ (national public servants) ส่วนครูโรงเรียนรัฐในระดับท้องถิ่นมีสถานะเป็นข้าราชการท้องถิ่น (local public servants) ส่วนครูโรงเรียนเอกชนจะได้รับการว่าจ้างตามสัญญา และอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานเช่นเดียวกับอาชีพอื่น เช่น กฎหมายมาตรฐานแรงงาน (Labor Standards Law) เป็นต้น

⁷² เรื่องเดียวกัน หน้า 116-117

กฎหมายว่าด้วยข้อบังคับพิเศษเกี่ยวกับบุคลากรการศึกษาเป็นกฎหมายพิเศษที่ใช้คู่กับกฎหมายว่าด้วยการว่าจ้างเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับชาติ (National Public Employee Act) และกฎหมายว่าด้วยการว่าจ้างเจ้าหน้าที่ของรัฐในท้องถิ่น (Local Public Employee Act) โดยมีข้อกำหนดยกเว้นหลักเกณฑ์บางประการที่บัญญัติในกฎหมายดังกล่าว และข้อกำหนดบางประการจะมีความเข้มข้นกว่าข้าราชการทั่วไป เช่น ระยะเวลาทดลองปฏิบัติราชการ โดยปกติข้าราชการจะต้องทดลองงานหลังบรรจุเป็นเวลา 6 เดือน แต่ครูโรงเรียนแห่งชาติและครูโรงเรียนรัฐในท้องถิ่น (ไม่รวมอาจารย์ใหญ่และผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่) จะต้องทดลองงานหลังบรรจุเป็นเวลา 1 ปี และคุณสมบัติของผู้ได้รับการว่าจ้าง โรงเรียนรัฐและเอกชนต้องจ้างครูที่มีใบรับรองหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพครู มิฉะนั้นจะถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย

ข้อกำหนดที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือข้อกำหนดเกี่ยวกับการฝึกอบรมระหว่างประจำการ ข้าราชการอื่นเข้ารับการอบรมเป็นครั้งคราวเพื่อเลื่อนตำแหน่ง แต่กฎหมายว่าด้วยข้อบังคับพิเศษเกี่ยวกับบุคลากรการศึกษาหรือกฎหมายเกี่ยวกับข้อบังคับพิเศษสำหรับข้าราชการด้านการศึกษา (Law Concerning Special Regulations for Educational Public Servant Personnel) ฉบับปัจจุบันซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อ พ.ศ. 2531 กำหนด ให้ครูทุกคนมีหน้าที่เข้ารับการอบรมและพัฒนาตนเองเพื่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างต่อเนื่องระหว่างประจำการ และให้การอบรมดังกล่าวเป็นสิทธิตามกฎหมายสำหรับครู โดยกฎหมายฉบับนี้กำหนดว่า “บุคลากรทางการศึกษาต้องได้รับโอกาสที่จะเข้ารับการฝึกอบรม” นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติมาตรา 19 และ 20 ที่กำหนดว่า

“ข้าราชการครูทุกคนที่ปฏิบัติงานด้านการศึกษาต้องพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องในด้านการวิจัยและการฝึกอบรมเพื่อการปฏิบัติงานตามหน้าที่”

“หน่วยงานที่บรรจุข้าราชการที่ปฏิบัติงานด้านการศึกษาต้องกำหนดวิธีการและพัฒนาแผนการปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกและรายวิชาต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการฝึกอบรมผู้ที่ตนว่าจ้างมาปฏิบัติงานด้านการศึกษา และองค์กรดังกล่าวจะต้องใช้ความพยายามอย่างดีที่สุดเพื่อจัดรายวิชาเพื่อพัฒนาวิชาชีพดังกล่าว”

ทั้งนี้ การจัดหลักสูตรฝึกอบรมครูและผู้บริหารสถานศึกษาประเภทต่าง ๆ แสดงให้เห็นว่า หน่วยงานระดับชาติ หน่วยงานท้องถิ่น สถาบันอุดมศึกษา สถาบันวิชาชีพ และสถานศึกษาที่ปฏิบัติงานต่างมีส่วนร่วมจัดหลักสูตรอบรมสำหรับครูและผู้บริหารสถานศึกษา ในปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลญี่ปุ่นจัดตั้งศูนย์พัฒนาครูแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่จัดหลักสูตรพัฒนาวิชาชีพครู ส่วนคณะกรรมการการศึกษาประจำจังหวัด (prefectural board of education) สามารถจัดอบรมครูและผู้บริหารการศึกษาได้หลายลักษณะเพื่อให้บุคลากรได้รับการพัฒนาวิชาชีพตามความต้องการของท้องถิ่น คือ การฝึกอบรมครูบรรจุใหม่ (induction training for beginning teachers) ซึ่งมีกรวาง

ระบบมาตั้งแต่ พ.ศ.2530 การฝึกอบรมครูที่มีประสบการณ์ 10 ปี (training for the tenth-year teachers) การฝึกอบรมครูที่มีประสบการณ์ 5 ปี 15 และ 20 ปี การฝึกอบรมผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร และผู้นำครู การฝึกอบรมความชำนาญเฉพาะด้าน การเพิ่มพูนความรู้ และการฝึกประสบการณ์ สังคม แต่มีข้อสังเกตว่าเฉพาะการฝึกอบรมบรรจุใหม่และการฝึกอบรมครูที่มีประสบการณ์การทำงาน 10 ปี เป็นการฝึกอบรมที่เป็นข้อกำหนดตามกฎหมายซึ่งคณะกรรมการศึกษาประจำจังหวัด ทุกแห่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม

4.4 กฎหมายว่าด้วยมาตรการพิเศษเกี่ยวกับเงินเดือนครูโรงเรียนแห่งชาติและโรงเรียนรัฐที่จัดการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2514 (Special Measures Act Regarding the Salaries of Education Personnel of National and Public Schools for Compulsory Education 1971)⁷³

กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติว่าด้วยการปรับโครงสร้างเงินเดือนครูโรงเรียนรัฐทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยให้แยกระบบเงินเดือนของครูให้สูงกว่าเงินเดือนของข้าราชการประเภทอื่น เหตุผลที่มีการออกกฎหมายฉบับนี้เนื่องจากในขณะนั้นเงินเดือนครูค่อนข้างต่ำและยังมีความแตกต่างระหว่างเงินเดือนครูที่สอนโรงเรียนรัฐส่วนกลาง โรงเรียนในท้องถิ่น กับโรงเรียนเอกชน

ในส่วนที่เกี่ยวกับเงินเดือนครูและบุคลากรทางการศึกษา ประเทศญี่ปุ่นมอบหมายให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งเป็นผู้รับผิดชอบจ่ายเงินเดือนครูและบุคลากรทางการศึกษาแต่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับบัญญัติหน้าที่ของรัฐไว้ อาทิ เช่น

1) กฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมในค่าใช้จ่ายสำหรับการศึกษาภาคบังคับของกระทรวงการคลัง พ.ศ.2483 (Law Concerning the National Treasury's Share of Compulsory Education Expenses 1940) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495 กำหนดให้รัฐบาลกลางและท้องถิ่นร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในระดับการศึกษาภาคบังคับ

2) กฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมในเงินเดือนของบุคลากรโรงเรียนท้องถิ่น พ.ศ.2491 (Law Governing the Share of Salaries of Municipal School Personnel 1948) กำหนดให้รัฐบาลกลางให้เงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่นคิดเป็นประมาณครึ่งหนึ่งของเงินเดือนครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ต้องจ่าย

3) กฎหมายว่าด้วยการจัดการและหน้าที่ของผู้บริหารการศึกษาท้องถิ่น พ.ศ. 2499 (Law Concerning Organization and Functions of Local Educational Administration 1956) ให้อำนาจคณะกรรมการการศึกษาประจำจังหวัดจะต้องนำผลการประเมินของคณะกรรมการการศึกษา

⁷³ เรื่องเดียวกัน หน้า 119-120

ประจำท้องถิ่นหรือเทศบาล (municipal board of education) มาพิจารณาเนื่องจากคณะกรรมการการศึกษาประจำท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลการปฏิบัติงานของครูโดยตรง และมาตรา 39 แห่งกฎหมายฉบับดังกล่าวยังกำหนดให้นำความเห็นของอาจารย์ใหญ่ที่ครูปฏิบัติงานอยู่มาพิจารณาประกอบการแต่งตั้งการเลิกจ้างและการดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารบุคลากรด้วย

4.5 กฎหมายว่าด้วยการรักษาบุคลากรการศึกษาที่มีความสามารถ พ.ศ. 2517 (Law to Secure Capable Educational Personnel 1974)⁷⁴

สืบเนื่องจากการตรากฎหมายว่าด้วยมาตรการพิเศษเกี่ยวกับเรื่องเงินค่าตอบแทนแก่ครูในโรงเรียนแห่งชาติและโรงเรียนรัฐที่จัดการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ.2514 ข้างต้นประกอบกับข้อเสนอของคณะกรรมการกลางด้านการศึกษา(Central Council for Education) จึงได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการรักษาบุคลากรการศึกษาที่มีความสามารถ พ.ศ. 2517 หรือชื่อเดิมว่ากฎหมายมาตรการพิเศษเกี่ยวกับการรักษาบุคลากรการศึกษาที่มีความสามารถในโรงเรียนการศึกษาภาคบังคับเพื่อการดำรงรักษาและส่งเสริมมาตรฐานการศึกษาในโรงเรียน พ.ศ. 2516 (Special Measures Law Concerning the Securing of Capable Educational Personel in Various Compulsory Education Schools for the Maintenance and Enhancement of School Education Standards 1973) กฎหมายฉบับนี้บัญญัติขึ้นเพื่อปรับระบบเงินเดือนครูให้สูงขึ้นจนสามารถดึงดูดบุคคลที่มีความสามารถสูงให้เข้ามาประกอบวิชาชีพครูโดยความสมัครใจและพร้อมที่จะทำหน้าที่ครูซึ่งต้องมีความชำนาญเฉพาะด้านและมีทักษะด้านการบริหาร สารบัญญัตินี้ของกฎหมายฉบับนี้ คือ การกำหนดขั้นตอนการเพิ่มเงินเดือนครูและให้ค่าตอบแทนพิเศษแก่ครูโรงเรียนที่สอนในชั้นการศึกษาภาคบังคับและครูโรงเรียนอื่น ๆ เป็นค่าตอบแทนสำหรับครูผู้นำ (chief teachers' allowance) ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานและที่ปรึกษาด้านการเรียนการสอนและค่าตอบแทน สำหรับการทำกิจกรรมชมรม (club activities allowance) ซึ่งถือเป็นบริการพิเศษ ผลจากการออกกฎหมายฉบับนี้ทำให้เงินเดือนครูในระดับการศึกษาภาคบังคับได้รับการแก้ไขปรับปรุงเป็นระยะ กล่าวคือเดือนมกราคม พ.ศ.2517 เงินเดือนครูประถมและมัธยมต้นได้รับการปรับเพิ่มขึ้นครั้งแรกเฉลี่ยร้อยละ 9 ครั้งที่สองในเดือนมกราคม พ.ศ. 2517 ปรับเพิ่มขึ้นอีกโดยเฉลี่ยร้อยละ 7 ส่วนการปรับเงินเดือนครั้งที่สามได้รับการอนุมัติให้เพิ่มเงินเดือนขึ้นอีกสองงวด เฉลี่ยร้อยละ 5 ต่องวด งวดแรกปรับเพิ่มในเดือนมีนาคม พ.ศ.

⁷⁴ เรื่องเดียวกัน หน้า 120-121

2519 อีกงวดหนึ่งในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2520 หลังจากนั้นก็ได้มีการปรับเพิ่มเงินเดือนจนกระทั่งครบขั้นตอนตามกฎหมาย เมื่อถึงปี พ.ศ. 2521 เงินเดือนครูจึงเพิ่มขึ้นจากเดิมถึงร้อยละ 30 ส่งผลให้โครงสร้างเงินเดือนครูสูงกว่าข้าราชการอื่น อันเป็นการยกระดับสถานภาพวิชาชีพครูให้สูงขึ้นในสังคม ทำให้เยาวชนที่มีความสนใจประกอบวิชาชีพครูและทำให้ระดับการแข่งขันในการสอบคัดเลือกเป็นครูสูงขึ้นอย่างมาก

นอกจากเงินเดือนแล้ว ประเทศญี่ปุ่นยังได้วางระบบให้เงินค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์แก่ครูโรงเรียนเป็นอย่างดี ที่สำคัญ คือ การให้เงินโบนัสซึ่งครูจะได้รับปีละ 3 ครั้ง เมื่อรวมกันแล้วอาจได้มากถึง 5.2 เท่าของเงินเดือน

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่าประเทศญี่ปุ่น สถานภาพครูได้รับการรับรองในกฎหมายว่าด้วยการศึกษา พ.ศ. 2490 และกฎหมายมูลฐานการศึกษา พ.ศ.2490 กฎหมายฉบับหลังบัญญัติว่าสถานภาพทางสังคมของครูจะต้องได้รับการเคารพและครูทุกต้องได้รับการดูแลเป็นอย่างดี ส่วนหน้าที่และลักษณะงานของบุคลากรตำแหน่งต่าง ๆ ในโรงเรียนได้รับการกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการศึกษาในโรงเรียน พ.ศ. 2490 หลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดหลักสูตรผลิตบุคลากรทางการศึกษามีกำหนดอยู่ในกฎหมายว่าด้วยข้อบังคับพิเศษเกี่ยวกับบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2491 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2531 กฎหมายว่าด้วยมาตรการพิเศษเกี่ยวกับเงินเดือนครูโรงเรียนแห่งชาติและโรงเรียนรัฐที่จัดการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2514 กฎหมายว่าด้วยการรักษานุเคราะห์การศึกษาที่มีความสามารถ พ.ศ. 2517 โดยเฉพาะกฎหมายฉบับหลังทำให้เงินเดือนครูในระดับการศึกษาในระดับการศึกษาภาคบังคับเพิ่มขึ้นจากเดิมถึงร้อยละ 30 โดยแบ่งการเพิ่มเงินเดือนเป็น 3 ระยะ ซึ่งจะเห็นได้ว่าประเทศญี่ปุ่นได้ให้ความสำคัญในการกำหนดค่าตอบแทนครูเพื่อจูงใจให้ครูปฏิบัติการสอนอย่างมีประสิทธิภาพเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากมีการปรับฐานเงินเดือนครูให้สูงจากเดิมถึง 30% โดยสูงกว่าข้าราชการประเภทอื่น ประเทศญี่ปุ่นมีมาตรการในการจูงใจให้คนเก่งเข้ามาเป็นครูโดยมีการให้ค่าตอบแทนต่าง ๆ และโบนัสในการดึงดูดจูงใจให้คนเก่งเข้ามาเป็นครูเพื่อทำหน้าที่สอนผู้เรียนให้มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูง

จากการศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายในการบริหารงานบุคคลของครู โดยเฉพาะในเรื่องของการกำหนดค่าตอบแทนครูนั้นจะเห็นได้ว่า กฎหมายในการกำหนดค่าตอบแทนครูในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศฟินแลนด์และประเทศญี่ปุ่นก็มีสาระสำคัญที่ไม่แตกต่างกัน โดยแต่ละประเทศ มีหลักกฎหมายที่กำหนดให้ค่าตอบแทนครูสูง อาทิ การให้ค่าตอบแทนครูเป็นเงินเดือนที่สูง เงินโบนัส หรือทุนต่าง ๆ ในการพัฒนาครูของสหรัฐอเมริกา, การให้ค่าตอบแทนครูเป็นเงินเดือนและค่าจ้างที่สูง หรือ ให้ผลตอบแทนเพิ่มให้อีกตามโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการสรรหาและรักษาครูของประเทศอังกฤษ, การให้ค่าตอบแทนครูเป็นเงินเดือนที่สูงและบำนาญที่สูงของ

ฟินแลนด์ และการให้ค่าตอบแทนครูเป็นเงินเดือนที่สูงซึ่งการปรับฐานเงินเดือนครูให้สูงจากเดิมถึง 30% โดยสูงกว่าข้าราชการประเภทอื่น การให้ค่าตอบแทนต่าง ๆ และโบนัสแก่ครูของประเทศ ญี่ปุ่น เป็นต้น การให้ค่าตอบแทนเหล่านี้ต่างก็มีวัตถุประสงค์เดียวกันคือ เป็นการให้ค่าตอบแทนเพื่อจูงใจให้คนเก่งมาเป็นครู และจูงใจให้ครูมีการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา ประกอบกับทุกประเทศมีการใช้ใบประกอบวิชาชีพครูหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพครูในการกำหนดคุณภาพในการผลิตและการพัฒนาครู โดยครูต้องมีการพัฒนาตนเองเพื่อไปสอบให้ผ่านเพื่อรับใบประกอบวิชาชีพหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพที่กำหนด ซึ่งการได้รับใบประกอบวิชาชีพดังกล่าวจะมีความผูกโยงกับการได้ว่าจ้างเข้าทำงานของครูและการได้รับค่าตอบแทนของครูในลักษณะต่าง ๆ ด้วย อีกทั้งการได้รับใบประกอบวิชาชีพโดยการพัฒนาตนเองตามหลักสูตรที่รัฐกำหนด ก็จะเป็นการบังคับให้ครูมีคุณภาพการจัดการเรียนการสอนให้ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูงตามที่รัฐต้องการไปในตัวอีกด้วย โดยในการอบรมพัฒนาครูของทุกประเทศนั้นจะมีการพัฒนาครูประจำการ อย่างเข้มข้นและต่อเนื่องเพื่อให้ครูสามารถนำความรู้ที่ได้จากการอบรมมาใช้สอนผู้เรียนให้มีผลสัมฤทธิ์สูง มีการประเมินครูอย่างเข้มข้นและมีการแข่งขันกันสูงโดยการให้ค่าตอบแทนในลักษณะต่าง ๆ ดังกล่าวมาข้างต้นเป็นการจูงใจครู ซึ่งสิ่งเหล่านี้ต่างก็เป็นจุดเน้นของทุกประเทศ แต่มีสิ่งที่ต่างกันอยู่บ้าง คือ ในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษนั้นครูเป็นครูตามสัญญาจ้างซึ่งมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างถาวร และกึ่งถาวร ส่วนครูในประเทศฟินแลนด์และประเทศญี่ปุ่นจะมีสถานะเป็นข้าราชการ แต่อย่างไรก็ตามวิชาชีพครูในทุกประเทศต่างก็มีความมั่นคงสูงหากครูได้ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ทำการสอนอย่างมีประสิทธิภาพส่งผลให้ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูง ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าการให้ค่าตอบแทนครูของต่างประเทศนั้นมีความผูกโยงกับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูงของผู้เรียนมาก โดยทุกประเทศจะให้ค่าตอบแทนครูไม่ว่าจะเป็นเงินเดือนที่สูง เงินโบนัส ทูนาการศึกษาต่อ เงินค่าตอบแทนพิเศษ หรือผลประโยชน์ในลักษณะอื่น เพื่อเป็นการจูงใจคนเก่งให้มาเป็นครู และให้ครูประจำการได้พัฒนาตนเองให้มีคุณภาพสูงเพื่อที่จะได้ไปปฏิบัติการสอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถสอนผู้เรียนให้มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูงขึ้นได้

สำหรับประเทศไทยนั้น การประกอบวิชาชีพครูได้รับการรับรองว่าเป็นวิชาชีพชั้นสูง ผู้ประกอบวิชาชีพครูต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ และได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 80 (3) ได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่พัฒนาวิชาชีพครู สารสำคัญของการปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับการบัญญัติไว้ในหมวดที่ 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และมีกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับฐานะทางสังคมและวิชาชีพ คือ พระราชบัญญัติ

เงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 เพื่อเป็นการกำหนดค่าเงินเดือนและค่าตอบแทนครูมีความเหมาะสมยิ่งขึ้น มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) และพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ได้กำหนดให้มีการออกประกาศและหรือข้อบังคับจำนวนหนึ่งเกี่ยวกับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ การรับรองปริญญาและประกาศนียบัตรทางการศึกษาเพื่อการประกอบวิชาชีพ มาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ มาตรฐานความรู้ มาตรฐานประสบการณ์วิชาชีพ และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

จากหลักกฎหมายดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาและการให้ค่าตอบแทนครูของประเทศไทยนั้นไม่แตกต่างกับต่างประเทศ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการให้ค่าตอบแทนเป็นเงินค่าตอบแทนในลักษณะต่าง ๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้ครูได้พัฒนาตนเองให้มีคุณภาพสูง และสามารถไปปฏิบัติหน้าที่การสอนอย่างมีประสิทธิภาพส่งเสริมให้ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูง แต่ในส่วนของ การกำหนดค่าตอบแทนในลักษณะของเงินวิทยฐานะ นั้น หลักเกณฑ์ประเมินวิทยฐานะ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 หลายมาตราทำให้เกิดปัญหาต่อข้าราชการครูในด้านความก้าวหน้าและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการที่ข้าราชการครูส่วนใหญ่หันไปทุ่มเทการทำผลงานวิชาการเพื่อประเมินวิทยฐานะ โดยละเลยการสอนซึ่งเป็นหน้าที่หลัก⁷⁵ ทำให้ครูไม่สามารถทำการสอนให้ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูงได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เห็นได้จากหลักเกณฑ์ในการประเมินวิทยฐานะ ชำนาญการพิเศษ ตามมาตรา 91 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ที่ได้กำหนดให้ประเมินวิทยฐานะโดยประเมินจากผลงานวิชาการทำให้ข้าราชการครูต้องทุ่มเททางด้านการทำงานวิชาการมากกว่าการสอน ซึ่งการประเมินวิทยฐานะโดยเทียบกับสถาบันในระดับอุดมศึกษา หรือผลงานของอาจารย์มหาวิทยาลัยนั้น อาจไม่เหมาะสมเมื่อนำมาใช้กับข้าราชการครู นอกจากนี้ยังมีปัญหาความก้าวหน้าระหว่างข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอื่นเนื่องจากพระราชบัญญัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดเรื่องวิทยฐานะแตกต่างกัน โดยเฉพาะกรณีบุคลากรสายอื่นหรือข้าราชการพลเรือนเดิมไม่สามารถสร้าง

⁷⁵ ลาวัลย์ หอนพรัตน์ และคณะ รายงานการวิจัยเรื่อง สภาพปัญหาและการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หน้า 129

ความก้าวหน้าได้ ต่างกับข้าราชการครูที่ทำผลงานวิชาการกลับได้เงินประจำตำแหน่งและเงินวิทยฐานะอีกทั้งในการเลื่อนวิทยฐานะของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น ทำให้รัฐต้องแบกภาระด้านงบประมาณมากขึ้น และการที่กฎหมายกำหนดให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องมีการเลื่อนวิทยฐานะทำให้ครูต้องทำแต่ผลงานวิชาการ ส่งผลให้การขาดประสิทธิภาพในการสอน นอกจากนี้ยังมีปัญหาการรับจ้างทำผลงานทางวิชาการเพื่อขอมิหรือเลื่อนวิทยฐานะ และปัญหาการลอกเลียนผลงานวิชาการเพื่อขอมิหรือเลื่อนวิทยฐานะของข้าราชการครู ทำให้ครูต้องถูกสอบสวนและดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง ซ้ำเติมข้าราชการครูทำให้อาจถูกไล่ออก หรือปลดออกจากราชการได้ ซึ่งปัญหาดังกล่าวมานี้ล้วนแต่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการเรียนการสอนที่มีคุณภาพของครูอันจะทำให้นักเรียนมีคุณภาพทางการเรียนดีและมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูงทั้งสิ้น

ซึ่งเราสามารถเปรียบเทียบแนวคิดและกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดค่าตอบแทนครูในต่างประเทศและประเทศไทยได้ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 3.1 ตารางเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศกับกฎหมายไทยเกี่ยวกับการกำหนดค่าตอบแทนครู

ประเทศ	แนวคิดในการกำหนดค่าตอบแทน	กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดค่าตอบแทน
สหรัฐอเมริกา	ครูมีสถานะ เป็นครูตามสัญญาจ้างของท้องถิ่น ซึ่งมีการกำหนดค่าตอบแทนในรูปแบบของเงินต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเงินเดือนแรกเข้าของครูที่สูง โบนัสประจำปี และทุนให้ครูพัฒนาตนเองเพื่อจูงใจให้ครูสอนผู้เรียนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยจะพิจารณาถึงสิ่งสำคัญดังต่อไปนี้ 1. ผลสัมฤทธิ์นักเรียนที่ครูสอนต้องอยู่ในระดับสูง	-พระราชบัญญัติ การ ประถมและมัธยมศึกษา พ.ศ.2508 (Elementary and Secondary Education Act 1965) และที่แก้ไขเพิ่มเติมที่สำคัญ 2 ครั้ง คือ -พระราชบัญญัติการปรับปรุงสถานศึกษาของอเมริกา พ.ศ. 2547 (Improving America's schools Act of 1994) และ -พระราชบัญญัติมาตรฐานการศึกษาแห่งอเมริกัน (No Child Left Behind Act of 2001)

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ประเทศ	แนวคิดในการกำหนดค่าตอบแทน	กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดค่าตอบแทน
สหรัฐอเมริกา	<p>2. กฎหมายเน้นเรื่องใบประกอบวิชาชีพครู ซึ่งหากครูไม่มี ใบประกอบวิชาชีพจะไม่สามารถประกอบวิชาชีพครูได้ โดยครูต้องสอบเพื่อรับใบประกอบวิชาชีพและมีการประเมินเพื่อต่ออายุใบประกอบวิชาชีพเป็นระยะๆ</p> <p>3. คุณวุฒิครูต้องมีมาตรฐานตามที่กำหนดโดยมีคุณวุฒิระดับปริญญาตรีขึ้นไป หากมิได้มีวุฒิปริญญาตรีทางการศึกษา ต้องเรียนวิชาศึกษาศาสตร์เพิ่มอีก 1-2 ปี</p> <p>4. ในระหว่างการทำงานการสอน ก็จะมีการประเมินของคณะกรรมการประเมินการปฏิบัติงานอย่างเข้มข้น และมีการแข่งขันของครูกันสูงมากซึ่งจะวัดผลกันที่ผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียน มีข้อสังเกตว่าการให้เงินตอบแทนครูนั้นจะไม่ผูกติดว่าต้องให้เหมือนเงินวิทยฐานะของประเทศไทยแต่จะให้เงินตอบแทนเป็นก้อน ๆ เช่นเงินโบนัส หรือทุน เป็นต้น</p> <p>5. ไม่มีการบังคับมาตรฐานกลางแห่งชาติทั่วประเทศ มลรัฐแต่ละแห่งสามารถกำหนดกฎหมายเพิ่มเติมให้เหมาะสมกับมลรัฐของตนได้</p>	<p>-พระราชบัญญัติอุดมศึกษา พ.ศ. 2508 (Higher Education ACT of 1965), Ready to Teach Act</p> <p>- กฎหมายระดับมลรัฐ</p> <p>- กฎหมายเกี่ยวกับการผลิตครูและบุคลากรทางการศึกษา</p> <p>- กฎหมายเกี่ยวกับการว่าจ้างและการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ</p> <p>- กฎหมายเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างเงินเดือนครูและบุคลากรทางการศึกษา</p>

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ประเทศ	แนวคิดในการกำหนดค่าตอบแทน	กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดค่าตอบแทน
อังกฤษ	ครูไม่มีสถานะเป็นข้าราชการแต่เป็นครูจ้างสอนคล้ายพนักงานของรัฐตามสัญญาจ้างถาวรหรือกึ่งถาวร ครูมีวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี ต้องมีใบรับรองคุณสมบัติการเป็นครู (QTS) ครูโรงเรียนรัฐต้องจดทะเบียนวิชาชีพกับสภาครูแห่งอังกฤษ ซึ่งมีการกำหนดค่าตอบแทนครูโดยเน้นการประเมินการเตรียมครูให้พร้อมต่อการสอนนักเรียนให้มีคุณภาพสูง มีการให้เงินเดือนครูสูงเป็นการจูงใจโดยให้เงินเดือนครู นอกเมืองสูงกว่าครูในเมือง เพื่อเป็นการจูงใจให้ครูไปพัฒนานักเรียนที่อยู่รอบนอก เน้นการพัฒนาให้ครูมีคุณภาพสูง โดยเฉพาะในสองวิชาคือวิชาภาษาอังกฤษและคณิตศาสตร์	-พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2537 (Education Act 1994) - พระราชบัญญัติว่าด้วยการสอนและการอุดมศึกษา พ.ศ. 2541 (Teaching and Higher Education Act 1998) - พระราชบัญญัติว่าด้วยมาตรฐานและกรอบดำเนินงานของโรงเรียน พ.ศ. 2541 (school standards and Framework Act 1998) -พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2545 (Education Act 2002)
ฟินแลนด์	ครูมีสถานะเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น มีการเพิ่มช่องทางให้ผู้ประกอบวิชาชีพอื่นมาฝึกรวมเพื่อเป็นครู อย่างไรก็ตาม ขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษ มีกฎหมายพัฒนาวิชาชีพครู แต่ประเทศฟินแลนด์ ไม่มีกฎหมายพัฒนาวิชาชีพโดยเฉพาะ	-รัฐธรรมนูญแห่งประเทศฟินแลนด์ พ.ศ.2542 (Finland Constitution 731/1999) -พระราชบัญญัติการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งได้รับการปรับปรุงแก้ไขใน พ.ศ. 2541 (Basic Education Act 1998)

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ประเทศ	แนวคิดในการกำหนดค่าตอบแทน	กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดค่าตอบแทน
ฟินแลนด์	ซึ่งการกำหนดค่าตอบแทนครูจะเน้นปริญญาครูในระดับปริญญาโท ครูทำงานตามสัญญาจ้างมีการอบรมครูอย่างเข้มข้นและต่อเนื่อง ไม่มีเงินจูงใจในลักษณะแบบพิเศษหรือโบนัส แต่ครูจะมีสถานะเป็นข้าราชการและจะมีเงินเดือนสูงและได้รับบำนาญ 60% ของเงินเดือนครูเมื่อครูเกษียณอายุเมื่ออายุ 65 ปี	-พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยคุณสมบัติของบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2541 (Decree on the Qualifications of Education Staff (986/1998) Amendments 805/2002) -ไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพ
ญี่ปุ่น	ครูในโรงเรียนของรัฐ มีสถานะเป็นข้าราชการ ครูต้องขอรับใบประกอบวิชาชีพครูจากคณะกรรมการการศึกษาของท้องถิ่น โรงเรียนสามารถว่าจ้างบุคคลที่ไม่มีใบประกอบวิชาชีพครูมาสอนวิชาเฉพาะได้เป็นบางเวลาเหมือนประเทศฟินแลนด์ซึ่งการกำหนดค่าตอบแทนครูจะมีการปรับฐานเงินเดือนครูให้สูงจากเดิมถึง 30% สูงกว่าข้าราชการประเภทอื่นประเทศญี่ปุ่นมีการจูงใจให้คนเก่งเข้ามาเป็นครู	-กฎหมายมูลฐานการศึกษาพ.ศ. 2490 (Fundamental Law of Education 1947) -กฎหมายว่าด้วยประกาศนียบัตรวิชาชีพบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2492 (Education Personnel Certification Law 1949)แก้ไขเพิ่มเติมใน พ.ศ.2531, 2541 และ 2545 -กฎหมายว่าด้วยข้อบังคับพิเศษเกี่ยวกับบุคลากรการศึกษา พ.ศ. 2491 (Law for Special Regulations Concerning Educational Personnel 1948)แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2531

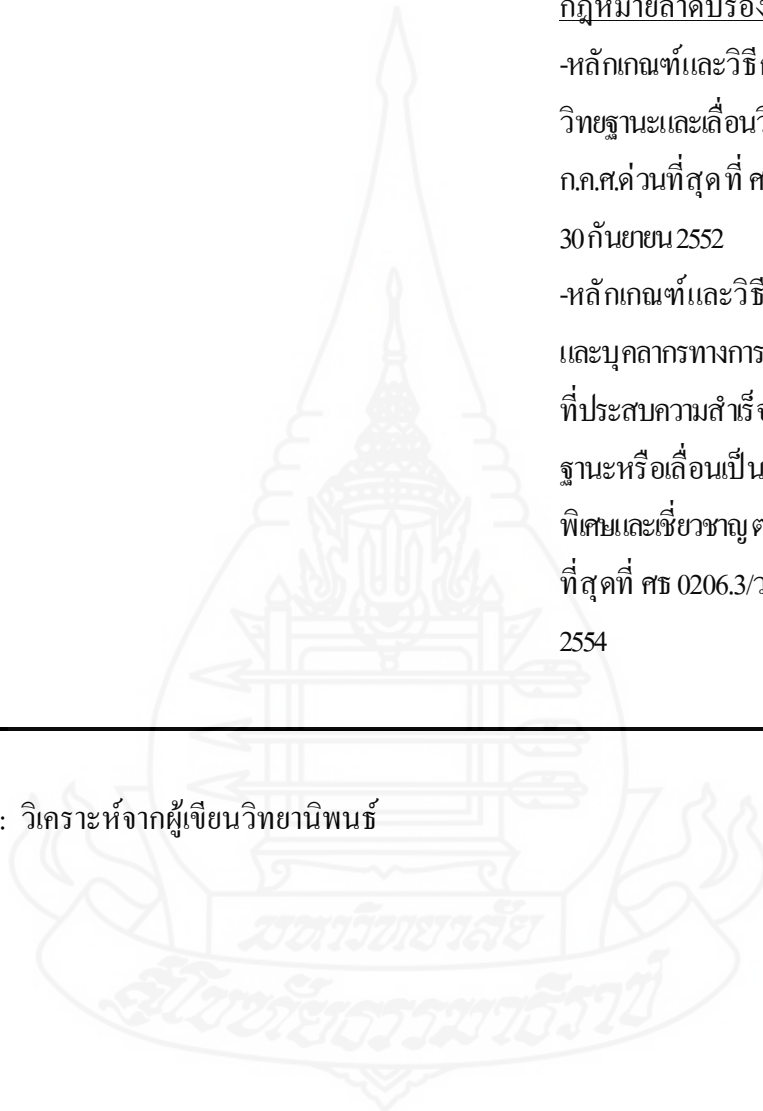
ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ประเทศ	แนวคิดในการกำหนดค่าตอบแทน	กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดค่าตอบแทน
ญี่ปุ่น	โดยมีการให้ค่าตอบแทนต่าง ๆ และโบนัสปีละ 3 ครั้ง ในการดึงดูดคนเก่งให้มาเป็นครู	-กฎหมายว่าด้วยมาตรการพิเศษเกี่ยวกับเงินเดือนครูโรงเรียนแห่งชาติและโรงเรียนรัฐที่จัดการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2514 (Special Measures Act Regarding the Salaries of Education Personnel of National and Public Schools for Compulsory Education 1971) -กฎหมายว่าด้วยการรักษานุคลากรการศึกษาที่มีความสามารถ พ.ศ. 2517 (Law to Secure Capable Educational Personnel 1974)
ไทย	ครูในโรงเรียนของรัฐมีสถานะเป็นข้าราชการ ซึ่งการกำหนดค่าตอบแทนครูมีแนวคิดให้ข้าราชการครูมีรายได้ที่เพียงพอและเหมาะสมกับฐานะทางสังคมและวิชาชีพที่สามารถหน้าที่ตามวิชาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้จะได้รับเงินเดือนเป็นค่าตอบแทนแล้วยังได้รับเงินวิทยฐานะเป็นค่าตอบแทนสำหรับตำแหน่งที่มีวิทยฐานะ	-รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 -พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 -พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 -พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 -พระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ประเทศ	แนวคิดในการกำหนดค่าตอบแทน	กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดค่าตอบแทน
ไทย		<p><u>กฎหมายลำดับรอง</u></p> <p>-หลักเกณฑ์และวิธีการให้ข้าราชการครูมีวิทยฐานะและเลื่อนวิทยฐานะ ตามหนังสือ ก.ศ.ศ.ด่วนที่สุด ที่ ศธ 0206.4/ว 17 ลงวันที่ 30 กันยายน 2552</p> <p>-หลักเกณฑ์และวิธีการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้มีผลงานดีเด่นที่ประสบความสำเร็จเป็นที่ประจักษ์มีวิทยฐานะหรือเลื่อนเป็นวิทยฐานะชำนาญการพิเศษและเชี่ยวชาญตามหนังสือ ก.ศ.ศ.ด่วนที่สุดที่ ศธ 0206.3/ว 5 ลงวันที่ 12 เมษายน 2554</p>

หมายเหตุ : วิเคราะห์จากผู้เขียนวิทยานิพนธ์



บทที่ 4

กฎหมาย และหลักเกณฑ์การกำหนดวิทยฐานะข้าราชการครู

รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งสถาปนาระบอบการเมืองการปกครอง และก่อตั้งองค์กรทางการเมืองของประเทศ ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงสูงกว่าประมุขของรัฐ สูงกว่า รัฐสภา สูงกว่าคณะรัฐมนตรี และสูงกว่าศาล องค์กรทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญก่อตั้งและมอบอำนาจ ให้จึงกระทำการใดให้ขัดรัฐธรรมนูญไม่ได้ เพราะฉะนั้นกฎหมายที่รัฐสภาตราออกมาซึ่งเป็นอำนาจนิติ บัญญัติที่ได้รับมาจากรัฐธรรมนูญจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของ รัฐธรรมนูญ นี้จะเห็นได้จาก มาตรา 6 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้ บังคับมิได้” อันส่งผลให้กฎหมายอื่นใดที่บัญญัติโดยองค์กรที่รัฐธรรมนูญก่อตั้งขึ้นไม่ว่าจะเป็น รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่น กฎหมายดังกล่าวจะขัดแย้งหรือต่อรัฐธรรมนูญมิได้ หาก กฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมายนั้นย่อมใช้บังคับมิได้⁸⁸

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้มีการบัญญัติกำหนดสิทธิทางการศึกษาของประชาชนไว้ใน มาตรา 49 ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้ อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพหรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรค หนึ่งและการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น

การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสม จากรัฐ” ตามมาตราดังกล่าวจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐต้องจัดให้ประชาชนทุกคนไม่ ว่าเป็นบุคคลปกติหรือผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพหรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ก็ต้องมีสิทธิ อย่างเสมอภาคกันในการได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสิบสอง ปีและเป็นการจัดการศึกษาให้โดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายด้วย และมาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติไว้อีกว่า “เด็กและเยาวชน มีสิทธิในการอยู่รอดและได้รับการพัฒนาด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา ตามศักยภาพในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของเด็ก

⁸⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” รวมคำบรรยายเนติบัณฑิต ภาคหนึ่ง สมัย 63 ปีการศึกษา เล่มที่ 7 2553 กรุงเทพฯ สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา 2553 หน้า 295-296

เยาวชนเป็นสำคัญ” จากมาตรานี้จะเห็นได้ว่าเด็กและเยาวชนทุกคนไม่ว่าจะมีสภาพเป็นเด็กปกติ เด็กยากไร้ เด็กพิการ หรือเด็กด้อยโอกาสก็ย่อมมีสิทธิอย่างเท่าเทียมกันในการอยู่รอดและได้รับการพัฒนาด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา ตามศักยภาพในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมในการพัฒนาในทุกด้านของเด็กและเยาวชนด้วย

อีกทั้งในมาตรา 80(3) แห่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ดังต่อไปนี้ (3) พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก รวมทั้งปลูกฝังให้ผู้เรียนมีจิตสำนึกของความเป็นไทย มีระเบียบวินัยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมและยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีกฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ และจัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกตามกระแสโลกาภิวัตน์และสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพซึ่งหมายความถึงคุณภาพของนักเรียนซึ่งเห็นได้จากผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนต้องสูงขึ้นด้วย

สภาพปัญหาในการบริหารจัดการการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการที่มีความไม่สมดุลระหว่างงบประมาณที่ใช้ในการจัดการศึกษาของหน่วยงานทางการศึกษา และผลของการศึกษาไทยที่ตกต่ำลง ดังปรากฏอยู่ในผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนที่วัดได้จากการทดสอบระดับชาติที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนในวิชาหลักที่ลดต่ำลงอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับแนวทางในการบริหารจัดการการศึกษาของไทยตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ที่มีความมุ่งหมายให้เด็กและนักเรียนไทยมีคุณภาพทางการศึกษาที่สูงที่สุดและมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูงที่สุดตามศักยภาพภายหลังจากการศึกษาวิเคราะห์จากบรรดากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการแล้วว่า บรรดากฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวนี้มีเนื้อหาที่ครอบคลุมสอดคล้องหรือขัดแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่อย่างไรนั้น กระทรวงศึกษาธิการในฐานะองค์กรหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 303 ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จะต้องดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องดังต่อไปนี้ คือ สิทธิในการได้รับการศึกษาของประชาชนอย่างมีคุณภาพคือผู้เรียนมีคุณภาพทางการศึกษาที่สูงที่สุด และมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูงที่สุดตามศักยภาพของผู้เรียน และแนวทางในการแก้ปัญหาในการบริหารจัดการศึกษาที่เกิดจากการบริหาร

บุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

หากจะพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 49 มาตรา 52 วรรคหนึ่ง และ มาตรา 80 (3) แล้วหน่วยงานผู้มีหน้าที่ในการบริหารจัดการศึกษาได้แก่กระทรวงศึกษาธิการ จำเป็นอย่างยิ่งจะต้องมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง การบริหารจัดการศึกษาโดยเฉพาะการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อให้ได้ครูที่มีคุณภาพสูงมาสอนให้ผู้เรียนที่เป็นผลของการจัดการศึกษามีคุณภาพทางการศึกษา และผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาสูงสุดตามศักยภาพของผู้เรียน การตรากฎหมายหลัก ก็ต้องตราให้สอดคล้องกับหลักการจัดการศึกษาดังกล่าวที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ อันได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 อันเป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีการจัดระบบข้าราชการครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาขึ้นมา ทั้งยังกำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งเป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นการเฉพาะ และจะต้องบัญญัติกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ที่ออกตามความในกฎหมายหลักดังกล่าวให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญด้วย

1. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ถือเป็นกฎหมายแม่บทของการศึกษาซึ่งมีบทบัญญัติกำหนดในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุปดังนี้

1.1 ความหมายของครูและบุคลากรทางการศึกษา

ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้กล่าวถึงความหมายของผู้สอน ครูและบุคลากรทางการศึกษาไว้ดังนี้

"ผู้สอน" หมายความว่า ครูและคณาจารย์ในสถานศึกษาระดับต่าง ๆ

"ครู" หมายความว่า บุคลากรวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอน และการส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ ในสถานศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน

"บุคลากรทางการศึกษา" หมายความว่า ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษารวมทั้งผู้สนับสนุนการศึกษาเป็นผู้ทำหน้าที่ให้บริการ หรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียนการสอน การนิเทศ และการบริหารการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาต่าง ๆ

1.2 ความมุ่งหมายและหลักการในการจัดการศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดความมุ่งหมายและหลักการสำคัญในการจัดการศึกษาซึ่งครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องดำเนินการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาผู้เรียนตามหลักการดังกล่าว ไว้ใน มาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 9 ตามลำดับดังนี้

มาตรา 6 การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข

มาตรา 7 ในกระบวนการเรียนรู้ต้องมุ่งปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รู้จักรักษาและส่งเสริมสิทธิ หน้าที่ เสรีภาพ ความเคารพกฎหมาย ความเสมอภาค และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีความภาคภูมิใจในความเป็นไทย รู้จักรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมและของประเทศชาติ รวมทั้งส่งเสริมศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมของชาติ การกีฬา ภูมิปัญญาท้องถิ่น ภูมิปัญญาไทยและความรู้อันเป็นสากล ตลอดจนอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความสามารถในการประกอบอาชีพรู้จักพึ่งตนเอง มีความริเริ่มสร้างสรรค์ ใฝ่รู้และเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง

มาตรา 8 การจัดการศึกษาให้ยึดหลัก ดังนี้

- (1) เป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน
- (2) ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา
- (3) การพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง

มาตรา 9 การจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษา ให้ยึดหลัก ดังนี้

- (1) มีเอกภาพด้านนโยบาย และมีความหลากหลายในการปฏิบัติ
- (2) มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (3) มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษา และจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษา ทุกระดับและประเภทการศึกษา
- (4) มีหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาและการพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง
- (5) ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา

(6) การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น

1.3 สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ทางการศึกษาซึ่งมีสิทธิที่สำคัญต่าง ๆ ที่รัฐต้องจัดให้แก่ผู้เรียนไว้ในมาตรา 10 ดังนี้

มาตรา 10 การจัดการศึกษา ต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย การจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจสติปัญญาอารมณ์ สังคม การสื่อสารและการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการ หรือทุพพลภาพหรือบุคคลซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้หรือไม่มีผู้ดูแลหรือด้อยโอกาส ต้องจัดให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษ

การศึกษาสำหรับคนพิการในวรรคสอง ให้จัดตั้งแต่แรกเกิดหรือพบความพิการโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการ และความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษา ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง การจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความสามารถพิเศษ ต้องจัดด้วยรูปแบบที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงความสามารถของบุคคลนั้น

1.4 แนวการจัดการศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้วางข้อกำหนดเกี่ยวกับแนวการจัดการศึกษาซึ่งเป็นแนวทางสำคัญในการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพให้กับผู้เรียนไว้ในมาตรา 22 ดังนี้

มาตรา 22 การจัดการศึกษาต้องยึดหลักว่าผู้เรียนทุกคนมีความสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ และถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด กระบวนการจัดการศึกษาต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาตามธรรมชาติและเต็มตามศักยภาพ

1.5 การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักการสำคัญในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไว้ในมาตรา 52 มาตรา 53 มาตรา 54 มาตรา 55 มาตรา 56 และมาตรา 57 ตามลำดับดังนี้

มาตรา 52 ให้กระทรวงส่งเสริมให้มีระบบ กระบวนการผลิต การพัฒนาครูคณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง โดยการกำกับและประสานให้สถาบันที่ทำหน้าที่ผลิตและพัฒนาครู คณาจารย์ รวมทั้งบุคลากรทางการศึกษาให้มีความพร้อมและมีความเข้มแข็งในการเตรียมบุคลากรใหม่และการพัฒนาบุคลากรประจำการอย่างต่อเนื่อง รัฐพึงจัดสรรงบประมาณและจัดตั้งกองทุนพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างเพียงพอ

มาตรา 53 ให้มีองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษามีฐานะเป็นองค์กรอิสระภายใต้การบริหารของสภาวิชาชีพ ในกำกับของกระทรวง มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ รวมทั้งการพัฒนาวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษา ให้ครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นทั้งของรัฐและเอกชนต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามที่กฎหมายกำหนด การจัดให้มีองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่น คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ความในวรรคสองไม่ใช้บังคับแก่บุคลากรทางการศึกษาที่จัดการศึกษาตามอัธยาศัย สถานศึกษาตาม มาตรา 18 (3) ผู้บริหารการศึกษาระดับเหนือเขตพื้นที่การศึกษาและวิทยากรพิเศษทางการศึกษา ความในมาตรานี้ไม่ใช้บังคับแก่คณาจารย์ ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษาในระดับอุดมศึกษาระดับปริญญา

มาตรา 54 ให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู โดยให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งของหน่วยงานทางการศึกษาในระดับสถานศึกษาของรัฐ และระดับเขตพื้นที่การศึกษาเป็นข้าราชการในสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 55 ให้มีกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ เกื้อกูลอื่น สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อให้มีรายได้ที่เพียงพอและเหมาะสมกับฐานะทางสังคมและวิชาชีพ ให้มีกองทุนส่งเสริมครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนงานริเริ่มสร้างสรรค์ ผลงานดีเด่น และเป็นรางวัลเชิดชูเกียรติครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 56 การผลิตและพัฒนาคณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา การพัฒนามาตรฐาน และจรรยาบรรณของวิชาชีพ และการบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐใน สถานศึกษาระดับปริญญาที่เป็นนิติบุคคล ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษาแต่ละ แห่งและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

มาตรา 57 ให้หน่วยงานทางการศึกษาระดมทรัพยากรบุคคลในชุมชนให้มีส่วนร่วมใน การจัดการศึกษาโดยนำประสบการณ์ ความรอบรู้ ความชำนาญ และภูมิปัญญาท้องถิ่นของบุคคล ดังกล่าวมาใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์ทางการศึกษาและยกย่องเชิดชูผู้ที่ส่งเสริมและสนับสนุนการจัด การศึกษา

2. พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546

พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับ องค์กรวิชาชีพครูและกำหนดเรื่องใบประกอบวิชาชีพครู ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุปดังนี้

2.1 องค์กรวิชาชีพครู : ครูสภา

การศึกษานับเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างเสริมความรู้ หล่อหลอมให้เด็กเป็นคน เก่ง คนดี มีคุณธรรม และพร้อมที่จะเป็นผู้นำที่ดี เพื่อก่อประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติได้ในอนาคต ดังนั้น ครูในฐานะที่เป็นผู้ให้การศึกษา และอบรมสั่งสอนเด็ก จึงเป็นกลไกหลักในการพัฒนา การศึกษา อันจะส่งผลให้เด็กที่ได้รับการศึกษานั้น มีคุณภาพ มีความรู้ความสามารถ ที่จะนำไปใช้ ได้อย่างเกิดประสิทธิผล นอกจากนี้ ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการ ศึกษา ก็ยังเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ สำหรับบทบาทในการจัดการศึกษาของชาติ

เนื่องจากครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษา เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาการศึกษาดังที่กล่าวมาแล้ว ครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหาร การศึกษา และบุคลากรทางการศึกษา จึงต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ และทักษะอย่างสูงในการ ประกอบวิชาชีพ อีกทั้งต้องมีคุณธรรม จริยธรรม และประพฤติปฏิบัติตนตามจรรยาบรรณของ วิชาชีพ รวมทั้งมีคุณภาพและมาตรฐานเหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง

ด้วยเหตุนี้ จึงมีการตราพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ขึ้น เพื่อพัฒนาวิชาชีพครู สร้างองค์กรวิชาชีพครู ส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและ บุคลากรทางการศึกษา เพื่อให้เกิดสวัสดิภาพ ความมั่นคงของผู้ประกอบวิชาชีพและผู้ปฏิบัติงาน ด้านการศึกษา อีกทั้งยังมีเจตนารมณ์ให้้องค์กรวิชาชีพครูที่ตั้งขึ้นนั้น เป็นสภาวิชาชีพครูต่อไป ซึ่ง

การปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2546 จึงได้วางหลักการต่างๆ ไว้ ดังต่อไปนี้

ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้มีองค์กรวิชาชีพครู ดังนี้

ให้มีสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา เรียกว่า “คุรุสภา” มีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ โดยคุรุสภา ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 7 นั้น มีวัตถุประสงค์ ดังที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 8 กล่าวคือ

- 1) กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาต กำกับดูแลการปฏิบัติ ตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ รวมทั้งการพัฒนาวิชาชีพ
- 2) กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาวิชาชีพ
- 3) ประสาน ส่งเสริมการศึกษาและการวิจัยเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพ

2.1.1 คณะกรรมการคุรุสภา

นอกจากนี้ ยังให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการคุรุสภา ซึ่งมีองค์ประกอบและสัดส่วนของจำนวนกรรมการ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 12 ดังนี้

- 1) *ประธานกรรมการ* ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงด้านการศึกษา มนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือกฎหมาย
- 2) *กรรมการโดยตำแหน่ง* ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้อำนวยการสำนักบริหารงาน คณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน และหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
- 3) *กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเจ็ดคน* ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูงด้านการบริหารการศึกษา การอาชีวศึกษา การศึกษาพิเศษ มนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และกฎหมาย ด้านละหนึ่งคน ซึ่งในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นครู ผู้บริหารสถานศึกษา หรือผู้บริหารการศึกษาไม่น้อยกว่าสามคน
- 4) *กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งคณบดีคณะครุศาสตร์ หรือศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษา* ซึ่งเลือกกันเองจากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจำนวนสามคน และจากสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจำนวนหนึ่งคน

5) กรรมการจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ซึ่งเลือกตั้งจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาจำนวนสิบเก้าคน ในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาที่ดำรงตำแหน่งครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่น และมาจากสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา สถาบันอาชีวศึกษา สถานศึกษาเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามสัดส่วนจำนวนผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาให้เลขาธิการคุรุสภาเป็นเลขานุการ

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา และหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาให้เป็นไปตามข้อบังคับของคุรุสภา

2.1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุรุสภา

คณะกรรมการคุรุสภา มีอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 20 กล่าวคือ

- 1) บริหารและดำเนินการตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของคุรุสภา ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้
- 2) ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ
- 3) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพตามมาตรา 54
- 4) เร่งรัดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่วนราชการ หรือคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด
- 5) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อกระทำการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการคุรุสภา
- 6) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา ในเรื่องดังต่อไปนี้
 - (1) การจัดแบ่งส่วนงานของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภาและขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว
 - (2) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะ อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทนอื่นของพนักงานเจ้าหน้าที่ของคุรุสภา
 - (3) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งวิธีการเงื่อนไขในการจ้างพนักงานเจ้าหน้าที่ของคุรุสภา
 - (4) การบริหารและจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของคุรุสภา

(5) กำหนดอำนาจหน้าที่และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน

7) กำหนดนโยบายการบริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา

8) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการคุรุสภา

9) พิจารณาหรือดำเนินการในเรื่องอื่นตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

2.2 คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ

ด้วยเหตุที่ พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2546 มีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาวิชาชีพครู ส่งเสริม พัฒนาให้ครูและบุคลากรทางการศึกษา มีมาตรฐานและจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ดังนั้น มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.2.1 องค์ประกอบ

คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมีองค์ประกอบและสัดส่วนของจำนวนกรรมการ ดังนี้

- 1) ประธานกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการคุรุสภา
- 2) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ เลขธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษาและเลขธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- 3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คน ซึ่งคณะกรรมการคุรุสภาสรรหาจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูงด้านการศึกษา การบริหาร และกฎหมาย
- 4) กรรมการจากคณาจารย์ในคณะครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษา ทั้งของรัฐและเอกชนที่มีการสอนระดับปริญญาในสาขาวิชาครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หรือการศึกษา ซึ่งเลือกกันเองจำนวนสองคน
- 5) กรรมการจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาจำนวนหกคน ซึ่งเลือกตั้งมาจากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาที่ดำรงตำแหน่งครูที่มีประสบการณ์ด้านการสอนไม่น้อยกว่าสิบปี หรือดำรงตำแหน่งอาจารย์ 3 หรือมีวิทยฐานะเป็นครูชำนาญการขึ้นไป ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาที่มีประสบการณ์ในตำแหน่งไม่น้อยกว่าสิบปี ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาที่มีประสบการณ์ในตำแหน่งไม่น้อยกว่าสิบปี และบุคลากรทางการศึกษาอื่นที่มีประสบการณ์ในตำแหน่งไม่น้อยกว่าสิบปี ให้เลขาธิการคุรุสภาเป็นกรรมการและเลขานุการ

การกำหนดให้มีคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพอื่น ให้เป็นไปตามข้อบังคับของ
คุรุสภา

2.2.2 อำนาจหน้าที่

คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมีอำนาจและหน้าที่ ตามที่มาตรา 25 บัญญัติไว้
ดังต่อไปนี้

- 1) พิจารณาการออกใบอนุญาต ให้แก่ ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา และการ
พักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต
- 2) กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพ
ทางการศึกษา
- 3) ส่งเสริม พัฒนา และเสนอแนะคณะกรรมการคุรุสภากำหนดมาตรฐานและ
จรรยาบรรณ ในการประกอบวิชาชีพ
- 4) ส่งเสริม ยกย่อง และพัฒนาวิชาชีพไปสู่ความเป็นเลิศในสาขาต่าง ๆ ตามที่
กำหนดในข้อบังคับของคุรุสภา
- 5) แต่งตั้งที่ปรึกษา คณะอนุกรรมการ หรือมอบหมายกรรมการมาตรฐาน
วิชาชีพ เพื่อกระทำการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ
- 6) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของ
คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ
- 7) พิจารณาหรือดำเนินการในเรื่องอื่นตามที่รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการคุรุสภา
มอบหมาย

ให้คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพเสนอรายงานการดำเนินงานประจำปีต่อ
คณะกรรมการคุรุสภาตามระเบียบที่คณะกรรมการคุรุสภากำหนด

2.2.3 หน่วยงานบริหาร

ในการดำเนินงานของคุรุสภา ซึ่งเป็นองค์กรวิชาชีพครุ นั้น ให้มีสำนักงาน
เลขาธิการคุรุสภาซึ่งมีหน้าที่ ตามที่มาตรา 34 บัญญัติไว้ ดังต่อไปนี้

- 1) รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานของคุรุสภา
- 2) ประสานและดำเนินการเกี่ยวกับกิจการอื่นที่คุรุสภามอบหมาย
- 3) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการดำเนินงานเสนอต่อคุรุสภา

โดยมาตรา 35 บัญญัติให้สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา มีเลขาธิการคุรุสภาคนหนึ่ง บริหารกิจการของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา รวมทั้งดำเนินการตามที่ประธานกรรมการคุรุสภา คณะกรรมการคุรุสภา ประธานกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ หรือคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ มอบหมาย คณะกรรมการคุรุสภาเป็นผู้มีอำนาจสรรหา แต่งตั้ง และถอดถอนเลขาธิการคุรุสภา ซึ่ง หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาเลขาธิการคุรุสภา ให้เป็นไปตามข้อบังคับของคุรุสภา

ตามมาตรา 39 บัญญัติให้เลขาธิการคุรุสภา มีหน้าที่บริหารกิจการของสำนักงาน เลขาธิการคุรุสภาให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ของคุรุสภา ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติและประกาศของคณะกรรมการคุรุสภา และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเจ้าหน้าที่ทุก ตำแหน่ง เว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายในให้ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการคุรุสภาตาม ระเบียบที่คณะกรรมการคุรุสภากำหนด รวมทั้งให้มีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) ดูแลรักษาทะเบียนผู้ได้รับใบอนุญาต
- (2) ควบคุมดูแลทรัพย์สินของคุรุสภา
- (3) เสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของสำนักงาน เลขาธิการคุรุสภา รวมทั้งรายงานการเงินและบัญชี ตลอดจนเสนอแผนดำเนินงาน แผนการเงิน และ งบประมาณของปีต่อไป ต่อคณะกรรมการคุรุสภาเพื่อพิจารณา
- (4) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกิจการและการดำเนินงานให้มี ประสิทธิภาพ และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคุรุสภาต่อคณะกรรมการคุรุสภา

เลขาธิการคุรุสภาต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการคุรุสภาในการบริหารกิจการ ของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา

และ ตามมาตรา 40 เลขาธิการคุรุสภา มีอำนาจในฐานะผู้บังคับบัญชาของ หน่วยงาน คือ

- (1) บรรลุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือน หรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยพนักงาน เจ้าหน้าที่ ตลอดจนให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการคุรุสภา กำหนด

- (2) วางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา โดยไม่ขัด หรือแย้งกับระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ หรือประกาศที่คณะกรรมการคุรุสภากำหนด

2.3 คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา

2.3.1 วัตถุประสงค์

ในแง่ของการส่งเสริมสวัสดิการ สวัสดิภาพ และความมั่นคงของครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น มาตรา 62 ของพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ทำหน้าที่ บริหารงานสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

- 1) ส่งเสริมสวัสดิการ สวัสดิภาพ สิทธิประโยชน์เกื้อกูลอื่น และความมั่นคงของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาและผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา
- 2) ส่งเสริมความสามัคคีและผูกพันใจของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาและผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา
- 3) ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของกระทรวงในเรื่องสื่อการเรียนการสอน วัสดุอุปกรณ์การศึกษาและเรื่องอื่นที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา
- 4) ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนา การดำเนินงานด้านสวัสดิการ สวัสดิภาพและผูกพันใจของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา

2.3.2 อำนาจหน้าที่

คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ตามที่มาตรา 63 บัญญัติไว้ ดังต่อไปนี้

- 1) ดำเนินงานด้านสวัสดิการ สวัสดิภาพ สิทธิประโยชน์เกื้อกูลอื่น และความมั่นคงของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาและผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา
- 2) ส่งเสริม สนับสนุน ยกย่อง และผูกพันใจของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาและผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา
- 3) ส่งเสริมให้ผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา และผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษาได้รับสวัสดิการต่าง ๆ ตามสมควร
- 4) ให้ความเห็น คำปรึกษา และคำแนะนำในเรื่องการส่งเสริมสวัสดิการ สวัสดิภาพ สิทธิประโยชน์และความมั่นคงของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา และผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษาแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 5) ดำเนินงานและบริหารจัดการองค์การจัดหาผลประโยชน์ของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา
- 6) ออกข้อบังคับและหลักเกณฑ์ในการดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา

- 7) แต่งตั้งคณะกรรมการ หรือคณะอนุกรรมการ หรือมอบหมายให้กรรมการ ส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อกระทำการใด ๆ แทน
- 8) สรรหาและแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา
- 9) ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการบริหารงานสำนักงานคณะกรรมการ ส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา

2.3.3 องค์ประกอบ

องค์ประกอบและสัดส่วนของจำนวนกรรมการของคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นไปตามมาตรา 64 ดังนี้

- 1) ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธาน
 - 2) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เลขาธิการคุรุสภา และเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
 - 3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนสามคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูงในด้านสวัสดิการสังคม บริหารธุรกิจ และกฎหมาย ด้านละหนึ่งคน
 - 4) กรรมการที่ได้รับการเลือกตั้ง จากผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาจำนวนสิบสองคน ในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาที่มาจากสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา สถาบันอาชีวศึกษา สถานศึกษาเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ให้เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ
- หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ให้เป็นไปตามข้อบังคับของคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา

2.4 ใ้ประกอบวิชาชีพครู

2.4.1 การประกอบวิชาชีพควบคุม พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาได้กำหนดหลักการของการประกอบวิชาชีพควบคุมไว้ ในมาตรา 43 ดังนี้

ให้วิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษาเป็นวิชาชีพควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้ การกำหนดวิชาชีพควบคุมอื่นให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบวิชาชีพควบคุม โดยไม่ได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่กรณีอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- 1) ผู้ที่เข้ามาให้ความรู้แก่ผู้เรียนในสถานศึกษา เป็นครั้งคราวในฐานะวิทยากรพิเศษทางการศึกษา
- 2) ผู้ที่ไม่ได้ประกอบวิชาชีพหลักทางการเรียนการสอน แต่ในบางครั้งต้องทำหน้าที่สอนด้วย
- 3) นักเรียน นักศึกษา หรือผู้รับการฝึกอบรมหรือผู้ได้รับใบอนุญาตปฏิบัติการสอน ซึ่งทำการฝึกหัดหรืออบรมในความควบคุมของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาซึ่งเป็นผู้ให้การศึกษหรือฝึกอบรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการคุรุสภากำหนด
- 4) ผู้ที่จัดการศึกษาตามอัธยาศัย
- 5) ผู้ที่ทำหน้าที่สอนในศูนย์การเรียนรู้ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ หรือสถานทีเรียนที่หน่วยงานจัดการศึกษานอกระบบและตามอัธยาศัย บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กร ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ โรงพยาบาล สถาบันทางการแพทย์ สถานสงเคราะห์ และสถาบันสังคมอื่นเป็นผู้จัด
- 6) คณาจารย์ ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ระดับปริญญาทั้งของรัฐและเอกชน
- 7) ผู้บริหารการศึกษาระดับเหนือเขตพื้นที่การศึกษา
- 8) บุคคลอื่นตามที่คณะกรรมการคุรุสภากำหนด

2.4.2 การขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพไว้ในมาตรา 44 มาตรา 45 มาตรา 46 มาตรา 47 และมาตรา 48 ตามลำดับ ดังนี้

มาตรา 44 ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพควบคุม ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

1) คุณสมบัติ

- (1) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์
- (2) มีวุฒิปริญญาทางการศึกษาหรือเทียบเท่า หรือมีคุณวุฒิอื่นที่คุรุสภารับรอง

(3) ผ่านการปฏิบัติการสอนในสถานศึกษาตามหลักสูตรปริญญาทางการศึกษาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี และผ่านเกณฑ์การประเมินปฏิบัติการสอนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการคุรุสภากำหนด

2) ลักษณะต้องห้าม

- (1) เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี
- (2) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (3) เคยต้องโทษจำคุกในคดีที่คุรุสภาเห็นว่าอาจนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์

แห่งวิชาชีพ

มาตรา 45 การขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต การกำหนดอายุใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การขอรับใบแทนใบอนุญาต และการออกใบแทนใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในข้อบังคับของคุรุสภา

ผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตหรือผู้ขอรับใบแทนใบอนุญาต ซึ่งคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพพิจารณาวินิจฉัยไม่ออกใบอนุญาต ไม่ต่ออายุใบอนุญาต หรือไม่ออกใบแทนใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง อาจอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการคุรุสภาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการไม่ต่อใบอนุญาต หรือการไม่ออกใบแทนใบอนุญาตไม่ตัดสิทธิผู้ขอที่จะประกอบวิชาชีพที่ได้รับอนุญาตต่อไป ทั้งนี้ จนกว่าคณะกรรมการคุรุสภาจะได้มีคำวินิจฉัยถึงที่สุด

มาตรา 46 ห้ามมิให้ผู้ใดแสดงด้วยวิธีใด ๆ ให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนมีสิทธิหรือพร้อมจะประกอบวิชาชีพ โดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากคุรุสภา และห้ามมิให้สถานศึกษารับผู้ไม่ได้รับใบอนุญาตเข้าประกอบวิชาชีพควบคุมในสถานศึกษา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคุรุสภา

มาตรา 47 ผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตต้องประกอบวิชาชีพภายใต้บังคับแห่งข้อจำกัดและเงื่อนไขตามข้อบังคับของคุรุสภา

มาตรา 48 ผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตต้องประพฤติตนตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพตามที่กำหนดในข้อบังคับของคุรุสภา

2.4.3 ข้อกำหนดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับมาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพไว้ในมาตรา 49 และมาตรา 50 ดังนี้

มาตรา 49 ให้มีข้อบังคับว่าด้วยมาตรฐานวิชาชีพ ประกอบด้วย

- (1) มาตรฐานความรู้และประสบการณ์วิชาชีพ
- (2) มาตรฐานการปฏิบัติงาน
- (3) มาตรฐานการปฏิบัติตน

การกำหนดระดับคุณภาพของมาตรฐานในการประกอบวิชาชีพตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามข้อบังคับของคุรุสภา ทั้งนี้ ต้องจัดให้มีการประเมินระดับคุณภาพของผู้รับใบอนุญาตอย่างต่อเนื่องเพื่อดำรงไว้ซึ่งความรู้ ความสามารถ และความซื่อสัตย์สุจริต ตามระดับคุณภาพของมาตรฐานในการประกอบวิชาชีพตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คุรุสภากำหนด

มาตรา 50 มาตรฐานการปฏิบัติตน ให้กำหนดเป็นข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณของวิชาชีพ ประกอบด้วย

- (1) จรรยาบรรณต่อตนเอง
- (2) จรรยาบรรณต่อวิชาชีพ
- (3) จรรยาบรรณต่อผู้รับบริการ
- (4) จรรยาบรรณต่อผู้ร่วมประกอบวิชาชีพ
- (5) จรรยาบรรณต่อสังคม

การกำหนดแบบแผนพฤติกรรมตามจรรยาบรรณของวิชาชีพตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามข้อบังคับของคุรุสภา

2.4.4 กระบวนการดำเนินการกรณีมีการประพฤติผิดจรรยาบรรณ พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการกรณีมีการประพฤติผิดจรรยาบรรณวิชาชีพไว้ใน มาตรา 51 มาตรา 52 มาตรา 53 มาตรา 54 มาตรา 55 มาตรา 56 และมาตรา 57 ตามลำดับดังนี้

มาตรา 51 บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพของผู้ได้รับใบอนุญาตมีสิทธิกล่าวหาผู้ได้รับใบอนุญาตผู้นั้น โดยทำเรื่องยื่นต่อคุรุสภา

กรรมการคุรุสภา กรรมการมาตรฐานวิชาชีพ หรือบุคคลอื่นมีสิทธิกล่าวโทษผู้ประกอบวิชาชีพว่าผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ โดยแจ้งเรื่องต่อคุรุสภา

สิทธิการกล่าวหาตามวรรคหนึ่ง หรือสิทธิการกล่าวโทษตามวรรคสองสิ้นสุดลงเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ได้รับความเสียหายหรือผู้กล่าวโทษรู้เรื่องการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพดังกล่าวและรู้ตัวผู้ประพฤติผิด

การถอนเรื่องการกล่าวหาหรือการกล่าวโทษที่ได้ยื่นไว้แล้วนั้นไม่เป็นเหตุให้ระงับการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 52 เมื่อคณฺรสภาได้รับเรื่องการกล่าวหาหรือการกล่าวโทษตามมาตรา 51 ให้เลขาธิการคณฺรสภาเสนอเรื่องดังกล่าวต่อคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพโดยไม่ชักช้า

มาตรา 53 ให้ประธานกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมีหนังสือแจ้งข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษ พร้อมทั้งส่งสำเนาเรื่องที่กล่าวหาหรือกล่าวโทษให้ผู้ได้รับใบอนุญาตซึ่งถูกกล่าวหาหรือกล่าวโทษล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนเริ่มพิจารณา

ผู้ถูกกล่าวหาหรือถูกกล่าวโทษมีสิทธิทำคำชี้แจงหรือนำพยานหลักฐานใดๆ ส่งให้คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ หรืออนุกรรมการ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ หรือภายในเวลาที่คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพกำหนด

มาตรา 54 คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) ยกข้อกล่าวหา
- (2) ตักเตือน
- (3) ภาคทัณฑ์
- (4) พักใช้ใบอนุญาตมีกำหนดเวลาตามที่เห็นสมควร แต่ไม่เกินห้าปี
- (5) เพิกถอนใบอนุญาต

มาตรา 55 ผู้ได้รับใบอนุญาตซึ่งคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา 54 (2) (3) (4) หรือ (5) อาจอุทธรณ์คำวินิจฉัยต่อคณะกรรมการคณฺรสภาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัย การอุทธรณ์ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับของคณฺรสภา คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการคณฺรสภาให้ทำเป็นคำสั่งคณฺรสภา พร้อมด้วยเหตุผลของการวินิจฉัยชี้ขาด

มาตรา 56 ห้ามมิให้ผู้ได้รับใบอนุญาตซึ่งอยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาต ผู้ใดประกอบวิชาชีพควบคุมหรือแสดงด้วยวิธีใดๆ ให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนมีสิทธิหรือพร้อมจะประกอบวิชาชีพควบคุมนับแต่วันที่ทราบคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตนั้น

มาตรา 57 ผู้ได้รับใบอนุญาตซึ่งถูกสั่งเพิกถอนจะยื่นขออีกไม่ได้ จนกว่าจะพ้นห้าปีนับแต่วันที่ถูกสั่งเพิกถอน

3. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

มีสาระสำคัญ ดังนี้

กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายหลักที่มีความสำคัญในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดวิทยฐานะข้าราชการครู ดังนี้

3.1 ความหมายของครูและบุคลากรทางการศึกษา

ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้กำหนดความหมายของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และหน่วยงานทางการศึกษาไว้ ดังนี้

“ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน งบประมาณที่จ่ายในลักษณะเงินเดือนในกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงวัฒนธรรม หรือกระทรวงอื่นที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

“ข้าราชการครู” หมายความว่า ผู้ที่ประกอบวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนและส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ ในสถานศึกษาของรัฐ

“เขตพื้นที่การศึกษา” หมายความว่า เขตพื้นที่การศึกษาตามประกาศกระทรวง

“หน่วยงานการศึกษา” หมายความว่า

- (1) สถานศึกษา
- (2) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
- (3) ...

“สถานศึกษา” หมายความว่า สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย โรงเรียน ศูนย์การศึกษาพิเศษ ศูนย์ศึกษานอกกระบบและตามอัธยาศัย ศูนย์การเรียนรู้ วิทยาลัย วิทยาลัยชุมชน สถาบัน หรือสถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่หรือมีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติและตามประกาศกระทรวง

3.2 คณะกรรมการในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไว้ ดังนี้

ให้มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เรียกโดยย่อว่า “ก.ค.ศ.”

1) องค์ประกอบ ก.ค.ศ. มีองค์ประกอบดังนี้

(1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานกรรมการ

(2) ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นรองประธาน

(3) กรรมการโดยตำแหน่งจำนวนแปดคน ได้แก่ ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยว

และกีฬา ปลัดกระทรวงวัฒนธรรม เลขานุการ ก.พ. เลขานุการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขานุการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เลขานุการคณะกรรมการอุดมศึกษา เลขานุการ ก.ค.ศ. และ เลขานุการคณบดีสภา

(4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเก้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูงทางด้านการศึกษาด้านการบริหารงานบุคคลด้านกฎหมายด้านการบริหารการจัดการภาครัฐ ด้านการบริหารองค์กร ด้านการศึกษาพิเศษและด้านการบริหารธุรกิจหรือด้านเศรษฐศาสตร์ด้านการผลิตและพัฒนาครู และด้านเทคโนโลยีสารสนเทศหรือด้านการบริหารจัดการความรู้หรือด้านการวิจัยและประเมินผล ด้านละหนึ่งคน

(5) กรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งมาจากการเลือกตั้งจำนวนเก้าคน ประกอบด้วย ผู้แทนผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนผู้บริหารสถานศึกษาหรือผู้บริหารสถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นในหน่วยงานการศึกษาตามที่ ก.ค.ศ. กำหนดจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนข้าราชการครูจำนวนหกคน โดยให้เลือกจากข้าราชการครูในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจำนวนสี่คน ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาจำนวนหนึ่งคน และในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และสังกัดกระทรวงวัฒนธรรม จำนวนหนึ่งคนและผู้แทนบุคลากรทางการศึกษาอื่นจำนวนหนึ่งคน”

หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (4) และกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตาม(5) ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ.

ให้เลขานุการ ก.ค.ศ.เป็นเลขานุการและให้เลขานุการ ก.ค.ศ.แต่งตั้งข้าราชการในสำนักงาน ก.ค.ศ. เป็นผู้ช่วยเลขานุการไม่เกินสองคน”

2) อำนาจหน้าที่ของ ก.ค.ศ.

ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ได้กำหนดให้ ก.ค.ศ. มีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการผลิตและการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามพระราชบัญญัตินี้
- (2) กำหนดนโยบาย วางแผน และกำหนดเกณฑ์อัตรากำลังของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา รวมทั้งให้ความเห็นชอบจำนวนและอัตราตำแหน่งของหน่วยงานการศึกษา
- (3) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในกรณีที่ค่าครองชีพเปลี่ยนแปลงไปมาก หรือการจัดสวัสดิการหรือประโยชน์เกื้อกูลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษายังไม่เหมาะสม เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาในอันที่จะปรับปรุงเงินเดือน เงินวิทยฐานะ เงินประจำตำแหน่งเงินเพิ่ม ค่าครองชีพ สวัสดิการ หรือประโยชน์เกื้อกูลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เหมาะสม
- (4) ออกกฎ ก.ค.ศ. ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ก.ค.ศ. เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้
- (5) พิจารณาวินิจฉัยตีความปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ เมื่อ ก.ค.ศ. มีมติเป็นประการใดแล้วให้หน่วยงานการศึกษาปฏิบัติตามนั้น
- (6) พัฒนาหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานการบริหารงานบุคคล รวมทั้งการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- (7) กำหนดวิธีการและเงื่อนไขการจ้างเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคล เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งครูและบุคลากรทางการศึกษาในหน่วยงานการศึกษา รวมทั้งกำหนดอัตราเงินเดือนหรือค่าตอบแทน
- (8) ส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนา การเสริมสร้างขวัญกำลังใจ และการยกย่องเชิดชูเกียรติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- (9) ส่งเสริม สนับสนุนให้มีการจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์เกื้อกูลอื่นแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- (10) พิจารณาตั้ง อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา และคณะกรรมการอื่น เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ ก.ค.ศ. มอบหมาย
- (11) ส่งเสริม สนับสนุน ประสานงาน ให้คำปรึกษาแนะนำและชี้แจงด้านการบริหารงานบุคคลแก่หน่วยงานการศึกษา
- (12) กำหนดมาตรฐาน พิจารณา และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้
- (13) กำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการบริหารงานบุคคล ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อรักษาความเป็นธรรมและมาตรฐานด้านการบริหารงาน

บุคคล ตรวจสอบและปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ให้มีอำนาจเรียกเอกสารและหลักฐานจากหน่วยงานการศึกษาให้ผู้แทนของหน่วยงานการศึกษา ข้าราชการ หรือบุคคลใด มาชี้แจงข้อเท็จจริงและให้มีอำนาจออกกระเปียบข้อบังคับ รวมทั้งให้ส่วนราชการ หน่วยงานการศึกษา ข้าราชการหรือบุคคลใดรายงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ไปยัง ก.ค.ศ.

(14) รายงานและเสนอแนะต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ในกรณีที่ปรากฏว่าส่วนราชการ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา คณะอนุกรรมการ หรือผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติการโดยขัดแย้งกับแนวทางตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

เมื่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดได้รับรายงานและข้อเสนอแนะจาก ก.ค.ศ. แล้ว ให้พิจารณาสั่งการให้ส่วนราชการ หน่วยงานการศึกษา อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา คณะอนุกรรมการ หรือผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ปฏิบัติไปตามนั้น

(15) พิจารณารับรองคุณสมบัติของผู้ได้รับปริญญา ประกาศนียบัตรวิชาชีพ หรือคุณวุฒಿಯ่ออื่นเพื่อประโยชน์ในการบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และการกำหนดอัตราเงินเดือนหรือค่าตอบแทนที่ควรได้รับ

(16) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในเรื่องการปฏิบัติการต่างๆ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

(17) พิจารณาจัดระบบทะเบียนประวัติและแก้ไขทะเบียนประวัติเกี่ยวกับวันเดือน ปีเกิด และควบคุมการเกษียณอายุของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

(18) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายอื่น

3) อำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา

ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณากำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคล สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งการกำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่งและเกลี่ยอัตรากำลังให้สอดคล้องกับนโยบาย การบริหารงานบุคคล ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด

(2) พิจารณาให้ความเห็นขอการบรรจุและแต่งตั้ง ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(3) ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบ ของผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา และข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(4) พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการค้าเงินทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(5) ส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนา การเสริมสร้างขวัญกำลังใจ การปกป้องคุ้มครองระบบคุณธรรม การจัดสวัสดิการ และการยกย่องเชิดชูเกียรติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา

(6) กำกับ ดูแล ติดตามและประเมินผลการบริหารงานบุคคล ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(7) จัดทำและพัฒนาฐานข้อมูลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(8) จัดทำรายงานประจำปีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาเพื่อเสนอ ก.ค.ศ.

(9) พิจารณาให้ความเห็นชอบเรื่องการบริหารงานบุคคลในเขตพื้นที่การศึกษาที่ไม่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของผู้บริหารของหน่วยงานการศึกษา

(10) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายอื่น หรือตามที่ ก.ค.ศ. มอบหมาย

4) ผู้บริหารราชการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

ในการนี้ ตามบทบัญญัติในมาตรา 24 ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้บริหารราชการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) รับผิดชอบในการปฏิบัติงานราชการที่เป็นอำนาจและหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาและตามที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ศึกษามอบหมาย

(2) เสนอแนะการบรรจุและแต่งตั้ง และการบริหารงานบุคคลในเรื่องอื่นที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา

(3) พิจารณาเสนอความดีความชอบของผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา และข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

(4) จัดทำแผนและส่งเสริมการพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในหน่วยงานการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(5) จัดทำทะเบียนประวัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในเขตพื้นที่การศึกษา

(6) จัดทำมาตรฐานคุณภาพงาน กำหนดภาระงานขั้นต่ำ และเกณฑ์การประเมินผลงาน สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

(7) ประเมินคุณภาพการบริหารงานบุคคลและจัดทำรายงานการบริหารงานบุคคล เสนอ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาเพื่อเสนอ ก.ค.ศ. ต่อไป

(8) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายอื่น หรือตามที่ ก.ค.ศ. มอบหมาย

3.3 สิทธิประโยชน์สำหรับครูและบุคลากรทางการศึกษา

ในส่วนของสิทธิประโยชน์สำหรับครูและบุคลากรทางการศึกษา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ได้บัญญัติถึงการกำหนดตำแหน่ง วิทยฐานะ และการให้ได้รับเงินเดือนเงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่ง โดยมีหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

1. การกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ได้มีการกำหนดตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไว้ในมาตรา 38 ตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามี 3 ประเภท ดังนี้

1.1 ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้สอนในหน่วยงานการศึกษา ได้แก่ ตำแหน่งดังต่อไปนี้

1.1.1 ครูผู้ช่วย

1.1.2 ครู

1.1.3 อาจารย์

1.1.4 ผู้ช่วยศาสตราจารย์

1.1.5 รองศาสตราจารย์

1.1.6 ศาสตราจารย์

ตำแหน่งใน (1) และ (2) จะมีในหน่วยงานการศึกษาได้ก็แค่ ส่วนตำแหน่งใน (3) ถึง (6) ให้มีหน่วยงานการศึกษาที่สอนระดับปริญญา

1.2 ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษา ได้แก่ตำแหน่ง
ดังต่อไปนี้

- 1.2.1 รองผู้อำนวยการสถานศึกษา
- 1.2.2 ผู้อำนวยการสถานศึกษา
- 1.2.3 รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
- 1.2.4 ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
- 1.2.5 ตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามที่ ก.ค.ศ.กำหนด

ตำแหน่งผู้บริหารใน (1) และ (2) ให้มีในสถานศึกษาและหน่วยงานการศึกษาตาม
ประกาศกระทรวง ตำแหน่งผู้บริหารใน (3) และ (4) ให้มีในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

ตำแหน่งผู้บริหารในหน่วยงานการศึกษาที่สอนระดับปริญญา การกำหนดระดับ
ตำแหน่งการให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ
พลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่ ก.ค.ศ. จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

1.3 ตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่น มีดังต่อไปนี้

- 1.3.1 ศึกษานิเทศก์
- 1.3.2 ตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด หรือตำแหน่งของ
ข้าราชการที่ ก.ค.ศ. นำมาใช้กำหนดให้เป็นตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตาม
พระราชบัญญัตินี้

การกำหนดระดับตำแหน่ง และการให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของ
ตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่นตามมาตรา 38 ค. (2) ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. โดย
ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดตำแหน่ง และ
การให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับโดยอนุโลม

2. การกำหนดวิทยฐานะ

ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการ
ศึกษา พ.ศ. 2547 ได้วางข้อกำหนดเกี่ยวกับวิทยฐานะของข้าราชการครู ไว้ดังนี้

ให้ตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาดังต่อไปนี้ เป็นตำแหน่งที่มี
วิทยฐานะ ได้แก่

1. ตำแหน่งครู มีวิทยฐานะ ดังต่อไปนี้
 - 1.1 ครูชำนาญการ
 - 1.2 ครูชำนาญการพิเศษ
 - 1.3 ครูเชี่ยวชาญ

- 1.4 ครูเชี่ยวชาญพิเศษ
 2. ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา มีวิทยฐานะ ดังต่อไปนี้
 - 2.1 รองผู้อำนวยการชำนาญการ
 - 2.2 รองผู้อำนวยการชำนาญการพิเศษ
 - 2.3 รองผู้อำนวยการเชี่ยวชาญ
 - 2.4 ผู้อำนวยการชำนาญการ
 - 2.5 ผู้อำนวยการชำนาญการพิเศษ
 - 2.6 ผู้อำนวยการเชี่ยวชาญ
 - 2.7 ผู้อำนวยการเชี่ยวชาญพิเศษ
 3. ตำแหน่งผู้บริหารการศึกษา มีวิทยฐานะ ดังต่อไปนี้
 - 3.1 รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชำนาญการพิเศษ
 - 3.2 รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชี่ยวชาญ
 - 3.3 ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชี่ยวชาญ
 - 3.4 ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชี่ยวชาญพิเศษ
 4. ตำแหน่งศึกษานิเทศก์ มีวิทยฐานะ ดังต่อไปนี้
 - 4.1 ศึกษานิเทศก์ชำนาญการ
 - 4.2 ศึกษานิเทศก์ชำนาญการพิเศษ
 - 4.3 ศึกษานิเทศก์เชี่ยวชาญ
 - 4.4 ศึกษานิเทศก์เชี่ยวชาญพิเศษ
 5. ตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามที่ ก.ค.ศ. กำหนดให้มีวิทยฐานะ
3. การกำหนดตำแหน่งทางวิชาการ
- สำหรับตำแหน่งทางวิชาการนั้น มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้วางข้อกำหนด ไว้ดังนี้
- ให้ตำแหน่งคณาจารย์ดังต่อไปนี้ เป็นตำแหน่งทางวิชาการ
1. อาจารย์
 2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์
 3. รองศาสตราจารย์
 4. ศาสตราจารย์

การกำหนดระดับตำแหน่ง และการให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง ตามวรรคหนึ่ง ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามาใช้บังคับ โดยอนุโลม

4. การกำหนดจำนวน คุณสมบัติ มาตรฐานตำแหน่ง มาตรฐานวิทยฐานะ และ มาตรฐานตำแหน่งทางวิชาการ

สำหรับการกำหนดจำนวน คุณสมบัติ มาตรฐานตำแหน่ง มาตรฐานวิทยฐานะ และมาตรฐานตำแหน่งทางวิชาการนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้กำหนดหลักการไว้ในมาตรา 41 มาตรา 42 มาตรา 43 และมาตรา 44 ตามลำดับ ดังนี้

มาตรา 41 ตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จะมีใน หน่วยงานการศึกษาใดจำนวนเท่าใด และต้องใช้คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งอย่างไร ให้ เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด

มาตรา 42 ให้ ก.ค.ศ. จัดทำมาตรฐานตำแหน่ง มาตรฐานวิทยฐานะและ มาตรฐานตำแหน่งทางวิชาการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไว้เป็นบรรทัดฐานทุก ตำแหน่ง ทุกวิทยฐานะเพื่อใช้ในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงมาตรฐานวิชาชีพ คุณวุฒิการศึกษา การอบรม ประสบการณ์ ระยะเวลาการปฏิบัติงาน คุณภาพการปฏิบัติงาน หรือผลงานที่เกิดขึ้นจาก การปฏิบัติหน้าที่

ในการจัดทำมาตรฐานตำแหน่งทุกตำแหน่ง ให้จำแนกตำแหน่งเป็นประเภทและ สายงานตามลักษณะงาน และจัดตำแหน่งในประเภทและสายงานที่มีลักษณะงานอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึง กันให้อยู่ในตำแหน่งประเภทหรือสายงานเดียวกัน หรือโดยประมาณเป็นกลุ่มเดียวกัน โดยแสดงชื่อ ตำแหน่งหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่ง ลักษณะงานที่ปฏิบัติ และคุณสมบัติเฉพาะสำหรับ ตำแหน่งของผู้ที่ดำรงตำแหน่งนั้น

มาตรา 43 ให้ ก.ค.ศ. หรือผู้ที่ ก.ค.ศ. มอบหมายตรวจสอบการกำหนด ตำแหน่งและการใช้ตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เหมาะสม ในกรณีที่ ลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบ ปริมาณงาน คุณภาพงานของตำแหน่งข้าราชการครูและ บุคลากรทางการศึกษาตำแหน่งใด ที่ ก.ค.ศ. กำหนดเปลี่ยนแปลงไป ให้ ก.ค.ศ. หรือผู้ที่ ก.ค.ศ. มอบหมาย พิจารณาปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งนั้นใหม่ให้เหมาะสมตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด

มาตรา 44 ให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่ง ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ผู้ใดจะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใด วิทยฐานะใด จะได้รับเงินเดือนอย่างไร ตาม มาตรา 31 ให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด โดยให้ได้รับเงินเดือนในขั้นต่ำของอันดับ ในกรณีที่จะ ให้ได้รับเงินเดือนสูงกว่าหรือต่ำกว่าขั้นต่ำหรือสูงกว่าขั้นสูงของอันดับ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ.

5. การบรรจุและแต่งตั้ง

สำหรับการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้นพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้กำหนดหลักการไว้ในมาตรา 53 ดังนี้

ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(1)

(2) การบรรจุและแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาและตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชี่ยวชาญ ให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐานเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง โดยอนุมัติ ก.ค.ศ.

(3) การบรรจุและแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษา ตำแหน่ง ผู้อำนวยการสถานศึกษา ตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตำแหน่งผู้บริหารที่ เรียกชื่ออย่างอื่นตามมาตรา 38 ข. (7) ตำแหน่งศึกษานิเทศก์ ตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่นตาม มาตรา 38 ค. (2) ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะชำนาญการ ตำแหน่งซึ่งมี วิทยฐานะชำนาญการพิเศษ และตำแหน่งซึ่งมี วิทยฐานะเชี่ยวชาญ ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขต พื้นที่การศึกษาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง โดยอนุมัติ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา

(4) การบรรจุและแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่งครูผู้ช่วย ตำแหน่งครู และตำแหน่ง บุคลากรทางการศึกษาอื่นตามมาตรา 38 ค. (2) ในสถานศึกษา ให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้มี อำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง โดยอนุมัติ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา

ต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มีการยกเลิกความใน (2) และ (3) ของมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

(1)

(2) การบรรจุและแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาดำเนินการโดยผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชำนาญการพิเศษ ตำแหน่งรอง

ผู้อำนวยการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชี่ยวชาญ ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชี่ยวชาญ ให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งโดยอนุมัติก.ค.ศ.

(3) การบรรจุและแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษา ตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา ตำแหน่งผู้บริหารที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามมาตรา 38 ข. (5) ตำแหน่งศึกษานิเทศก์ ตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่นตามมาตรา 38 ค. (2) ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะชำนาญการ ตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะชำนาญการพิเศษ และตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะเชี่ยวชาญ ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งโดยอนุมัติอ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา

3.4 การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ

สำหรับการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้กำหนดหลักการไว้ในมาตรา 72 และมาตรา 73 ดังนี้

มาตรา 72 ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยยึดหลักการปฏิบัติหน้าที่เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ

มาตรา 73 การเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณา โดยการพิจารณาให้ยึดหลักคุณธรรม มีความเที่ยงธรรม เปิดศอก โปร่งใส และพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานเป็นหลัก

3.5 วินัยและการรักษาวินัย

สำหรับข้อกำหนดเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้วางข้อกำหนดที่เกี่ยวกับการกระทำผิดวินัยในการประเมินวิทยฐานะไว้ในมาตรา 90 มาตรา 91 และมาตรา 96 ดังนี้

มาตรา 90 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาประโยชน์อันอาจทำให้เสื่อมเสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ในตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน

การกระทำตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการกระทำโดยมีความมุ่งหมายจะให้เป็นการซื้อขาย หรือให้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหรือวิทยฐานะใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นการกระทำอันมีลักษณะเป็นการให้ หรือได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือสิทธิประโยชน์อื่น เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับการบรรจุและแต่งตั้งโดยมิชอบ หรือเสื่อมเสียความเที่ยงธรรม เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

มาตรา 91 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องไม่คัดลอกหรือลอกเลียนผลงานทางวิชาการของผู้อื่นโดยมิชอบ หรือนำเอาผลงานทางวิชาการของผู้อื่น หรือจ้าง วาน ใช้ผู้อื่นทำผลงานทางวิชาการเพื่อไปใช้ในการเสนอขอปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนวิทยฐานะหรือการให้ได้รับเงินเดือนในระดับที่สูงขึ้น การฝ่าฝืนหลักการดังกล่าวนี้ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ร่วมดำเนินการคัดลอกหรือลอกเลียนผลงานของผู้อื่นโดยมิชอบ หรือรับจัดทำผลงานทางวิชาการไม่ว่าจะมีค่าตอบแทนหรือไม่ เพื่อให้ผู้อื่นนำผลงานนั้นไปใช้ประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

มาตรา 96 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ ผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัย จักต้องได้รับโทษทางวินัยเว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 โทษทางวินัยมี 5 สถาน คือ

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ตัดเงินเดือน
- (3) ลดขั้นเงินเดือน
- (4) ปลดออก
- (5) ไล่ออก

ผู้ใดถูกลงโทษปลดออก ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าผู้นั้นลาออกจากราชการ

4. พระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

4.1 อัตราเงินเดือนเงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

พระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้กำหนดอัตราเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไว้ในมาตรา 3 ดังนี้

อัตราเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เป็นไปตามบัญชีอัตรา เงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งท้าย พระราชบัญญัตินี้

ตำแหน่งที่ไม่มีใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาให้นำ บัญชีอัตราเงินเดือน และเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วย เงินเดือน และเงินประจำตำแหน่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งไม่ถือเป็น เงินเดือน

4.2 การปรับปรุงเงินเดือน เงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

พระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้วางหลักการปรับปรุงอัตราเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไว้ในมาตรา 4 และมาตรา 5 ดังนี้

มาตรา 4 คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอาจเสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในกรณีที่ค่าครองชีพเปลี่ยนแปลงไปมาก หรือการจัดสวัสดิการหรือประโยชน์เกื้อกูลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษายังไม่เหมาะสม เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาปรับปรุง เงินเดือน เงินวิทยฐานะ เงินประจำ ตำแหน่ง เงินเพิ่มค่าครองชีพ สวัสดิการ หรือประโยชน์เกื้อกูลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษา ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความเหมาะสม เป็นธรรม ความแตกต่างระหว่างรายได้ของ ข้าราชการประเภทอื่น ภาวะทางเศรษฐกิจ และฐานะการคลังของประเทศ รวมทั้งปัจจัยอื่นที่จำเป็น ด้วย

ในกรณีที่มีการปรับบัญชีอัตรา เงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการ ตามกฎหมายว่าด้วย เงินเดือน และเงินประจำตำแหน่งให้สูงขึ้น ให้ปรับอัตราเงินเดือน เงินวิทย ฐานะ และเงินประจำตำแหน่งตาม พระราชบัญญัตินี้ให้สูงขึ้นในอัตราร้อยละเท่ากัน และให้ถือเป็น บัญชีท้าย พระราชบัญญัตินี้

มาตรา 5 ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นสมควรปรับอัตรา เงินเดือน เงิน วิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ถ้าการปรับอัตราดังกล่าวเป็นการปรับเพิ่มร้อย ละเท่ากันทุกอัตราสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และไม่เกินร้อยละสิบของอัตรา ที่ใช้บังคับอยู่ เมื่อได้รับอนุมัติงบประมาณรายจ่ายจากรัฐสภาเพื่อการนั้นแล้ว การปรับให้กระทำ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้ถือว่าบัญชีอัตราเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่ง ท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นบัญชีอัตรา เงินเดือนเงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งท้าย พระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในกรณีที่การปรับเป็นร้อยละเท่ากันทุกอัตราดังกล่าว หากทำให้อัตรานึงอัตรามี เศษไม่ถึงสิบบาท ให้ปรับตัวเลข เงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำ ตำแหน่งของอัตราดังกล่าว ให้เพิ่มขึ้นเป็นสิบบาท และมีให้ถือว่าเป็นการปรับอัตราร้อยละที่แตกต่างกัน

4.3 การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในปี พ.ศ. 2554

ปัจจุบันได้มีการบัญญัติพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ขึ้นซึ่งได้กำหนดอัตราเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไว้ในมาตรา 3 มาตรา 4 มาตรา 5 และมาตรา 6 ตามลำดับดังนี้

มาตรา 3 อัตราเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่ง สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในบัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และบัญชีอัตราเงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาท้ายพระราชบัญญัตินี้

ตำแหน่งที่ไม่มีใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาได้แก่ ตำแหน่งตามมาตรา 38 ก (2) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้นำบัญชีเงินเดือนขั้นสูงและบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน สำหรับตำแหน่งตามมาตรา 38 ก(3)(4)(5)(6) และตำแหน่งผู้บริหารในหน่วยงานการศึกษาที่สอนระดับปริญญาตามมาตรา 38 ข วรรคสามตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้นำบัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงและบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดได้รับวิทยฐานะในตำแหน่งประเภทใด เมื่อมีการเปลี่ยนตำแหน่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้นั้นได้รับวิทยฐานะต่อไป ทั้งนี้ ตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด

เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งไม่ถือเป็นเงินเดือน”

มาตรา 4 ให้ยกเลิกความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 5 คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาปรับเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูง เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นตามความจำเป็นก็ได้โดยหากเป็นการปรับเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูง เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งเพิ่มไม่เกินร้อยละสิบของเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งที่ใช้บังคับอยู่ให้กระทำได้

โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้ถือว่าเป็นขั้นต่ำขั้นสูง เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่ง
ท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูง เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งท้าย
พระราชบัญญัตินี้

เมื่อมีการปรับเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง การปรับ
เงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่
ได้รับอยู่เดิมเข้าสู่อัตราในบัญชีที่ได้รับการปรับใหม่ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ.
กำหนด”

มาตรา 5 เพื่อประโยชน์ในการรับเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งของ
ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้ หากมาตราใดแห่งพระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้บัญญัติคำว่า “บัญชีอัตราเงินเดือน”
หรือ “อัตราเงินเดือน” ให้หมายความถึง “บัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูง” หรือ “เงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูง”
แล้วแต่กรณี

มาตรา 6 ในระหว่างที่ ก.ค.ศ. ยังมิได้ปรับอัตราเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงิน
ประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้สอดคล้องกับอัตราเงินเดือนขั้นต่ำ
ขั้นสูงตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับเงินเดือน เงินวิทย
ฐานะและเงินประจำตำแหน่ง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด

การปรับเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและ
บุคลากรทางการศึกษาเข้าตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ.กำหนด

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคสอง ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่รับ
เงินเดือนยังไม่ถึงขั้นต่ำของอันดับตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ ให้ได้รับเงินเดือนไม่ต่ำกว่าขั้นต่ำ
ชั่วคราว ตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ และให้ได้รับการปรับเงินเดือนจนได้รับเงินเดือนในขั้นต่ำ
ของอันดับตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด

สำหรับบัญชีอัตราเงินวิทยฐานะของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสามารถแสดงรายละเอียด ได้ดังตารางบัญชีบัญชีอัตราเงินวิทยฐานะสำหรับตำแหน่งครูที่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ดังนี้

ตารางที่ 4.1 บัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพแบบท้ายพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2554

ขั้น	บาท	บาท	บาท	บาท	บาท	บาท
ขั้นสูง	16,840	29,700	36,020	50,550	59,770	66,480
ขั้นต่ำ	8,700	11,930	15,410	18,910	23,230	28,550
ขั้นต่ำชั่วคราว	7,940	8,130	12,530	12,530	-	-
อันดับ	ครูผู้ช่วย	คศ.1	คศ.2	คศ.3	คศ.4	คศ.5

ตารางที่ 4.2 บัญชีอัตราเงินวิทยฐานะสำหรับตำแหน่งครูที่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

วิทยฐานะ	อัตรา (บาท/เดือน)
ครูเชี่ยวชาญพิเศษ	15,600
	13,000
ครูเชี่ยวชาญ	9,900
ครูชำนาญการพิเศษ	5,600
ครูชำนาญการ	3,500

ตารางที่ 4.3 บัญชีอัตราเงินวิทยฐานะสำหรับตำแหน่งศึกษานิเทศก์ที่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

วิทยฐานะ	อัตรา (บาท/เดือน)
ศึกษานิเทศก์เชี่ยวชาญพิเศษ	15,600
ศึกษานิเทศก์เชี่ยวชาญ	13,000
ศึกษานิเทศก์ชำนาญการพิเศษ	9,900
ศึกษานิเทศก์ชำนาญการ	5,600

ตารางที่ 4.4 บัญชีอัตราเงินวิทยฐานะสำหรับตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาที่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

วิทยฐานะ	อัตรา (บาท/เดือน)
ผู้อำนวยการเชี่ยวชาญพิเศษ	15,600
ผู้อำนวยการเชี่ยวชาญ	13,000
ผู้อำนวยการชำนาญการพิเศษ	9,900
ผู้อำนวยการชำนาญการ	5,600
รองผู้อำนวยการเชี่ยวชาญ	3,500
รองผู้อำนวยการชำนาญการพิเศษ	9,900
รองผู้อำนวยการชำนาญการ	5,600
รองผู้อำนวยการ	3,500

ตารางที่ 4.5 บัญชีอัตราเงินวิทยฐานะสำหรับตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาที่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

วิทยฐานะ	อัตรา (บาท/เดือน)
ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชี่ยวชาญพิเศษ	15,600
ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชี่ยวชาญ	13,000
รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชี่ยวชาญ	9,900
รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชำนาญการพิเศษ	9,900
รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชำนาญการ	5,600

ตารางที่ 4.6 บัญชีอัตราเงินวิทยฐานะสำหรับตำแหน่งครูที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด

วิทยฐานะ	อัตรา (บาท/เดือน)
เชี่ยวชาญพิเศษ	15,600
เชี่ยวชาญ	13,000
ชำนาญการพิเศษ	9,900
ชำนาญการ	5,600
ชำนาญการ	3,500

หมายเหตุ : ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาดำรงตำแหน่งที่มีวิทยฐานะเชี่ยวชาญพิเศษผู้ใดได้รับเงินเดือนสูงกว่าเงินเดือนขั้นสูงของเงินเดือนอันดับ กศ. 4 แล้ว ให้ได้รับเงินวิทยฐานะในอัตรา 15,600 บาท/เดือน

ที่มา : บัญชีอัตราเงินวิทยฐานะของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา แนบท้าย

พระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2554 (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 128 ตอนที่ 21 ก หน้า 1 วันที่ 30 มีนาคม 2554)

5. พระราชกฤษฎีกาการปรับเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2554

5.1 ความเป็นมาและเหตุผลในการประกาศใช้

จากการที่คณะรัฐมนตรี มีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกาการปรับเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2554 และคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) มีมติเห็นชอบหลักเกณฑ์และวิธีการปรับเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเข้าสู่อัตราในบัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพท้ายพระราชกฤษฎีกาการปรับเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2554 ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและ

บุคลากรทางการศึกษา(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 จึงได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาการปรับเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2554

โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้คือ เนื่องจากบัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพในปัจจุบันไม่เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจและค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้น สมควรปรับเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยปรับเพิ่มในอัตราร้อยละห้าเท่ากันทุกอัตรา จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้

5.2 หลักเกณฑ์การปรับเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

พระราชกฤษฎีกาการปรับเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2554 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การปรับเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไว้ในมาตรา 3 ดังนี้

มาตรา 3 ให้ปรับเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามบัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพท้ายพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 และให้ใช้บัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพท้ายพระราชกฤษฎีกานี้

สำหรับบัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ มีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 4.7 บัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

ขั้น	บาท	บาท	บาท	บาท	บาท	บาท
ขั้นสูง	17,960	31,190	37,830	53,080	62,760	69,810
ขั้นต่ำ	9,140	12,530	16,190	19,860	24,400	29,980
ขั้นต่ำชั่วคราว	8,340	8,540	13,160	13,160	-	-
อันดับ	ครูผู้ช่วย	กศ.1	กศ.2	กศ.3	กศ.4	กศ.5

ที่มา : บัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาการปรับเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2554 (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 128 ตอนที่ 22 ก หน้า 9 วันที่ 31 มีนาคม 2554)

6. ระเบียบหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด ให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีวิทยฐานะนั้น ผู้เขียนวิทยานิพนธ์จะขอเสนอเฉพาะหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีวิทยฐานะชำนาญการพิเศษเท่านั้น เนื่องจากเป็นวิทยฐานะที่มีครูเป็นจำนวนมากทำผลงานทางวิชาการเพื่อเสนอขอประเมินเพื่อเลื่อนเป็นวิทยฐานะดังกล่าว และมีปัญหาปัญหาในการกำหนดวิทยฐานะมาก ซึ่งมีหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้⁸⁹

6.1 หลักเกณฑ์และวิธีการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเลื่อนเป็นวิทยฐานะครูชำนาญการพิเศษ

6.1.1 หลักเกณฑ์

1) ผู้ขอเลื่อนเป็นวิทยฐานะครูชำนาญการพิเศษ ต้องมีคุณสมบัติ ต่อไปนี้

(1) ดำรงตำแหน่งครูที่มีวิทยฐานะครูชำนาญการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นที่

ก.ค.ศ. เทียบเท่าอย่างใดอย่างหนึ่งหรือรวมกันมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี นับถึงวันที่ยื่นคำขอ

⁸⁹ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หลักเกณฑ์และวิธีการให้ข้าราชการครูมีวิทยฐานะและเลื่อนวิทยฐานะ ตามหนังสือ ก.ค.ศ.ควนที่ ๓๓๓ ที่ ๓๒๐๖.๔/ว ๑๗ ลงวันที่ 30 กันยายน 2552 กรุงเทพฯ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา 2552 หน้า 8-14

(2) มีภาระงานสอนไม่ต่ำกว่าภาระงานขั้นต่ำตามที่ส่วนราชการต้นสังกัดกำหนด โดยความเห็นชอบของ ก.ค.ศ.

(3) ได้ปฏิบัติงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบด้านการเรียนการสอน และการพัฒนาผู้เรียนย้อนหลัง 2 ปีติดต่อกัน นับถึงวันที่ยื่นคำขอ

2) ผู้ขอต้องผ่านการประเมิน 3 ด้าน ดังนี้

ด้านที่ 1 ด้านวินัย คุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณวิชาชีพ พิจารณาจากข้อมูลของบุคคลและหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารหลักฐาน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ประวัติการรับราชการ (ก.พ.7)

ส่วนที่ 2 คำรับรองของผู้บังคับบัญชา และคณะกรรมการสถานศึกษา

ส่วนที่ 3 เอกสารหลักฐานที่แสดงการมีส่วนร่วมในการเสริมสร้าง

วินัย คุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณวิชาชีพ

ด้านที่ 2 ด้านความรู้ความสามารถ พิจารณาจากการพัฒนางานในหน้าที่ และการพัฒนาตนเอง ดังนี้

ส่วนที่ 1 การเป็นผู้มีความสามารถในการจัดการเรียนการสอน พิจารณาจากหลักสูตร แผนการจัดการเรียนรู้ สื่อ/นวัตกรรม แฟ้มสะสมผลงานคัดสรร

ส่วนที่ 2 การพัฒนาตนเองเพื่อเพิ่มพูนความรู้และทักษะในสาขาหรือกลุ่มสาระที่รับผิดชอบหรือในงานที่รับผิดชอบ พิจารณาจาก การศึกษา ค้นคว้าหาความรู้ด้วยวิธีการต่าง ๆ ผลการทดสอบความรู้จากหน่วยงานหรือสถาบันทางวิชาการที่ ก.ค.ศ. ให้การรับรอง การประมวลความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาวิชาการและวิชาชีพและการนำไปใช้ในการจัดการเรียนการสอน และการให้บริการทางวิชาการและวิชาชีพ ทั้งนี้ การประเมินด้านที่ 1 และด้านที่ 2 ให้คณะกรรมการประเมินจากเอกสารหลักฐานรวมทั้งการปฏิบัติงานจริง ณ สถานศึกษา

ด้านที่ 3 ด้านผลการปฏิบัติงาน ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 ผลการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน พิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ผลการประเมินและหรือการทดสอบของวิชาที่สอนในระดับเขตหรือระดับประเทศ และผลการพัฒนาผู้เรียนด้านอื่น ๆ โดยคำนึงถึงปริมาณ คุณภาพ และสภาพของงานด้วย และอาจพิจารณาจากการปฏิบัติงานจริงด้วยก็ได้

ส่วนที่ 2 ผลงานทางวิชาการ ซึ่งเป็นรายงานการศึกษา ค้นคว้า หรือผลการวิจัยในชั้นเรียน หรือผลงานทางวิชาการในลักษณะอื่น ที่มีจุดมุ่งหมายในการแก้ปัญหาด้านการเรียนของผู้เรียนและสอดคล้องกับแผนการจัดการเรียนรู้ มีการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและองค์ความรู้ต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาและนำไปสู่การสรุปองค์ความรู้เพื่อพัฒนาผู้เรียน จำนวนไม่น้อยกว่า 1

ราชการ ทั้งนี้ การประเมินผลงานทางวิชาการให้พิจารณาจากผลงาน ทางวิชาการที่ผู้ขอรับการประเมินเสนอ และอาจให้ผู้ขอรับการประเมินนำเสนอและตอบ ข้อซักถามด้วยก็ได้

3) ให้มีคณะกรรมการประเมิน ดังนี้

(1) คณะกรรมการชุดที่ 1 ประเมินด้านที่ 1 คือ ด้านวินัย คุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณวิชาชีพ และด้านที่ 2 คือ ด้านความรู้ความสามารถ

(2) คณะกรรมการชุดที่ 2 ประเมินด้านที่ 3 คือ ด้านผลการปฏิบัติงาน

4) เกณฑ์การตัดสิน

ผู้ผ่านเกณฑ์การประเมินต้องได้คะแนนแต่ละด้าน ดังนี้

(1) ด้านที่ 1 ด้านวินัย คุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณวิชาชีพ ต้องได้คะแนนจากกรรมการทั้ง 3 คนเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 70

(2) ด้านที่ 2 ด้านความรู้ความสามารถ ต้องได้คะแนนจากกรรมการทั้ง 3 คนเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 70

(3) ด้านที่ 3 ด้านผลการปฏิบัติงาน ต้องได้คะแนนจากกรรมการแต่ละคน ดังนี้
ส่วนที่ 1 ผลการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ต้องได้คะแนนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 65
ส่วนที่ 2 ผลงานทางวิชาการ ต้องได้คะแนนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 65
ส่วนที่ 3 คะแนนรวมเฉลี่ยส่วนที่ 1 และส่วนที่ 2 ต้องได้คะแนนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 70

กรณีที่มีการประเมินด้านที่ 1 และหรือด้านที่ 2 ไม่ผ่านเกณฑ์และคณะกรรมการ ชุดที่ 1 มีความเห็นว่าผลการประเมินอยู่ในวิสัยที่สามารถพัฒนาให้ผ่านเกณฑ์ได้ ให้ผู้ขอรับการประเมินพัฒนาได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 3 เดือน

กรณีที่มีการประเมินด้านที่ 3 ไม่ผ่านเกณฑ์และคณะกรรมการชุดที่ 2 มีความเห็นว่าผลการปฏิบัติงานซึ่งประกอบด้วยผลการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน และผลงาน ทางวิชาการอยู่ในวิสัยที่สามารถปรับปรุงได้ และ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา มีมติให้ปรับปรุง ได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งที่ 1 ไม่เกิน 6 เดือน และครั้งที่ 2 ไม่เกิน 3 เดือน

5) การพิจารณาอนุมัติผลการประเมินเพื่อเลื่อนเป็นวิทยฐานะครูชำนาญการพิเศษ ให้ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้อนุมัติ มีผลไม่ก่อนวันที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้รับคำขอและเอกสารครบถ้วน

กรณีที่มีการพัฒนาด้านที่ 1 และหรือด้านที่ 2 หรือปรับปรุงด้านที่ 3 ให้อนุมัติได้ไม่ก่อนวันที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้รับหนังสือที่ส่งรายละเอียดในการพัฒนาหรือปรับปรุงครบถ้วนสมบูรณ์ครั้งสุดท้าย

6) ผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เลื่อนเป็นวิทยฐานะครูชำนาญการพิเศษ จะต้องผ่านการพัฒนาก่อนแต่งตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ.กำหนด

7) เมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาผลการประเมินและมีมติเป็นประการใดแล้ว ให้ถือเป็นอันสิ้นสุด

8) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ให้หมายความรวมถึงส่วนราชการด้วย และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ให้หมายความรวมถึง อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้งด้วย

6.1.2 วิธีการ

1) ให้ผู้ประสงค์ขอรับการประเมินยื่นคำขอได้ตลอดปี รอบปีละ 1 ครั้ง โดยส่งคำขอพร้อมทั้งผลการปฏิบัติงาน (ด้านที่ 3) ซึ่งเป็นเอกสารผลการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน และผลงานทางวิชาการ จำนวน 4 ชุด ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นต้น เพื่อตรวจสอบและรับรองแล้วเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับ ถึงสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กรณีผู้ที่จะเกษียณอายุราชการให้ยื่นคำขอพร้อมทั้งผลการปฏิบัติงาน (ด้านที่ 3) ซึ่งเป็นเอกสารผลการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนและผลงานทางวิชาการ จำนวน 4 ชุด ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นต้น เพื่อตรวจสอบและรับรองแล้วเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับ ถึงสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ก่อนที่จะเกษียณอายุราชการไม่น้อยกว่า 6 เดือน

2) ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตรวจสอบคุณสมบัติและเอกสารหลักฐานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด และนำเสนอ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณา

3) การตั้งคณะกรรมการประเมิน

(1) คณะกรรมการชุดที่ 1 ประเมินด้านที่ 1 คือ ด้านวินัย คุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณวิชาชีพ และด้านที่ 2 คือ ด้านความรู้ความสามารถ

ให้ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาตั้งคณะกรรมการจำนวน 3 คนประกอบด้วย ผู้อำนวยการสถานศึกษาของผู้ขอรับการประเมิน ผู้ทรงคุณวุฒิออกสถานศึกษานั้น ที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสม จำนวน 1 คน และข้าราชการครูนอกสถานศึกษานั้นที่มีวิทยฐานะ ไม่ต่ำกว่าวิทยฐานะครูชำนาญการพิเศษ และเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ ประสบการณ์สอดคล้องกับความรับผิดชอบของผู้ขอรับการประเมิน จำนวน 1 คน เป็นกรรมการ โดยให้ตั้งกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ

(2) คณะกรรมการชุดที่ 2 ประเมินด้านที่ 3 คือ ด้านผลการปฏิบัติงาน ให้ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา ตั้งผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความสามารถและเชี่ยวชาญในสาขาวิชาที่จะตรวจและประเมินจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่ ก.ค.ศ.กำหนดตามความเหมาะสมเป็นคณะกรรมการประเมิน การประเมินผู้ขอหนึ่งรายให้มีกรรมการประเมินสามคน

4) การประเมินด้านที่ 1 และด้านที่ 2

(1) ให้คณะกรรมการทั้ง 3 คน ประเมินด้านที่ 1 และด้านที่ 2 พร้อมกันทั้ง 2 ด้าน ให้แล้วเสร็จภายในเวลา 3 เดือน นับแต่วันที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้รับคำขอจากสถานศึกษาโดยให้คณะกรรมการบันทึกข้อสังเกตเกี่ยวกับจุดเด่น จุดที่ควรพัฒนาในเรื่องที่ประเมินของผู้ขอรับการประเมินไว้ในแบบประเมินด้วย

(2) กรณีผลการประเมินทั้ง 2 ด้าน ผ่านเกณฑ์ที่ ก.ค.ศ.กำหนด และ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาแล้วมีมติให้ผ่านการประเมินทั้ง 2 ด้าน ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาส่งผลการปฏิบัติงาน (ด้านที่ 3) ซึ่งประกอบด้วย เอกสารผลการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน และผลงานทางวิชาการ พร้อมทั้งผลการประเมินด้านที่ 1 และด้านที่ 2 และความเห็นของคณะกรรมการชุดที่ 1 ให้คณะกรรมการชุดที่ 2 เพื่อดำเนินการต่อไป

(3) กรณีผลการประเมินด้านที่ 1 และหรือด้านที่ 2 ไม่ผ่านเกณฑ์และคณะกรรมการชุดที่ 1 มีความเห็นว่าผลการประเมินอยู่ในวิสัยที่สามารถพัฒนาให้ผ่านเกณฑ์ได้ ให้คณะกรรมการชุดที่ 1 แจ้งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อแจ้งสถานศึกษาภายในเวลา 15 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการชุดที่ 1 ประเมินแล้วเสร็จ ให้ผู้ขอรับการประเมินพัฒนาตามข้อสังเกตของคณะกรรมการชุดที่ 1 ภายในเวลา 3 เดือน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง เมื่อผู้ขอรับการประเมินพัฒนาด้านที่ 1 และหรือด้านที่ 2 แล้ว ให้สถานศึกษาส่งหนังสือแจ้งรายละเอียดที่พัฒนาถึงสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อเสนอคณะกรรมการชุดเดิมตรวจและประเมินต่อไป

(4) กรณีที่คณะกรรมการชุดที่ 1 พิจารณารายละเอียดที่พัฒนาแล้วเห็นควรให้มี การพัฒนาเพิ่มเติม ให้แจ้งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อแจ้งสถานศึกษา ภายในเวลา 15 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการชุดที่ 1 ประเมินแล้วเสร็จ ให้ผู้ขอรับการประเมินพัฒนาตามข้อสังเกตของคณะกรรมการชุดที่ 1 ภายในเวลา 3 เดือน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง เมื่อผู้ขอรับการประเมินพัฒนาด้านที่ 1 และหรือด้านที่ 2 แล้ว ให้สถานศึกษาส่งหนังสือแจ้งรายละเอียดที่พัฒนาถึงสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อเสนอคณะกรรมการชุดเดิมตรวจและประเมินต่อไป

(5) กรณีที่กรรมการประเมินคนเดิมไม่สามารถประเมินได้ด้วยเหตุผลใดก็ตามให้ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาตั้งกรรมการแทนได้ตามที่กำหนดในวิธีการ ข้อ 3(1)

(6) กรณีผู้ขอรับการประเมินไม่ส่งรายละเอียดการพัฒนาตามข้อสังเกต ภายในเวลาที่กำหนด หรือส่งเกินเวลาที่กำหนด ถือว่าสละสิทธิ์

(7) กรณีผู้ขอรับการประเมินได้พัฒนาด้านที่ 1 และหรือด้านที่ 2 แล้ว และมีผล การประเมินไม่ผ่านเกณฑ์ที่ ก.ค.ศ.กำหนด ถือว่าไม่ผ่านการประเมิน ให้เสนอ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ที่

การศึกษาพิจารณาไม่อนุมัติและให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา แจ้งผลการพิจารณาให้สถานศึกษา เพื่อแจ้งผู้ขอรับการประเมินทราบ

5) การประเมินด้านที่ 3 ด้านผลการปฏิบัติงาน

ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาส่งผลการปฏิบัติงาน (ด้านที่ 3) ซึ่งประกอบด้วย เอกสารผลการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน และผลงานทางวิชาการ พร้อมทั้งผลการประเมินด้านที่ 1 และด้านที่ 2 และข้อสังเกตของคณะกรรมการชุดที่ 1 ให้คณะกรรมการชุดที่ 2 เพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

(1) กรณีคณะกรรมการชุดที่ 2 พิจารณาแล้วเห็นสมควรให้ปรับปรุงด้านที่ 3 ผู้ขอรับการประเมินต้องมีผลการประเมินด้านที่ 3 ผ่านเกณฑ์ที่ ก.ค.ศ. กำหนด จากกรรมการ ชุดที่ 2 ไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 คน โดยในส่วนผลการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนให้ปรับปรุงโดยการชี้แจงและหรือเสนอเอกสารเพิ่มเติมเท่านั้น ส่วนผลงานทางวิชาการให้ปรับปรุงตามข้อสังเกตของกรรมการ ทั้งนี้ ผลงานทางวิชาการต้องอยู่ในวิสัยที่สามารถปรับปรุงได้ และ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษามีมติให้ปรับปรุง ให้ปรับปรุงได้ภายในเวลา 6 เดือน นับแต่วันที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแจ้งมติให้สถานศึกษาทราบ เมื่อผู้ขอรับการประเมินปรับปรุงด้านที่ 3 แล้ว ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เสนอคณะกรรมการประเมินชุดเดิมตรวจและประเมินต่อไป

(2) กรณีที่คณะกรรมการชุดที่ 2 พิจารณารายละเอียดที่ปรับปรุงแล้ว แต่ผู้ขอรับการประเมินยังปรับปรุงไม่ครบถ้วนตามข้อสังเกต และเห็นควรให้มีการปรับปรุงอีกครั้งหนึ่ง และ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา มีมติให้ปรับปรุง ให้ปรับปรุงภายในเวลา 3 เดือน นับแต่วันที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแจ้งมติให้สถานศึกษาทราบ เมื่อผู้ขอรับการประเมินปรับปรุงด้านที่ 3 แล้ว ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เสนอคณะกรรมการประเมินชุดเดิมตรวจและประเมินต่อไป

(3) กรณีที่กรรมการประเมินคนเดิมไม่สามารถประเมินได้ด้วยเหตุผลใดก็ตาม ให้คณะกรรมการชุดที่ 2 มอบกรรมการคนอื่นในขณะนั้นประเมินได้

(4) กรณีผู้ขอรับการประเมินไม่ส่งผลการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนและหรือผลงานทางวิชาการที่ปรับปรุงตามข้อสังเกต ภายในเวลาที่กำหนด หรือส่งเกินเวลาที่กำหนด ถือว่าสละสิทธิ์

(5) กรณีผลการประเมินด้านที่ 3 ผ่านเกณฑ์ที่ ก.ค.ศ.กำหนด ให้เสนอ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาอนุมัติ

(6) กรณีผลการประเมินด้านที่ 3 ไม่ผ่านเกณฑ์ที่ ก.ค.ศ.กำหนด ให้เสนอ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาไม่อนุมัติ และให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแจ้งผลการพิจารณาและข้อสังเกตของคณะกรรมการให้สถานศึกษา เพื่อแจ้งผู้ขอรับการประเมินทราบ

6) การแต่งตั้งเพื่อเลื่อนเป็นวิทยฐานะครูชำนาญการพิเศษ กรณี อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาที่มีมติอนุมัติ และผู้ขอรับการประเมิน ผ่านการพัฒนา ก่อนแต่งตั้งแล้ว ให้ผู้มีอำนาจตาม มาตรา 53 แต่งตั้งเป็นวิทยฐานะ ครูชำนาญการพิเศษ และให้ได้รับเงินเดือนอันดับ คศ. 3 สำหรับผู้ที่รับเงินเดือนต่ำกว่าขั้นต่ำของอันดับ คศ. 3 จะแต่งตั้งได้เมื่อได้รับเงินเดือนต่ำกว่าขั้นต่ำของอันดับ คศ. 3 ไม่เกิน 1 ขั้น และส่งสำเนาคำสั่ง จำนวน 1 ชุด ให้สำนักงาน ก.ค.ศ. ภายในเวลา 7 วัน นับแต่วันออกคำสั่ง

7) ให้ดำเนินการประเมินให้แล้วเสร็จภายในรอบระยะเวลา 1 ปี นับแต่วันที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้รับคำขอและเอกสารผลการปฏิบัติงาน(ด้านที่ 3) หากดำเนินการไม่แล้วเสร็จ ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแจ้งผู้ขอรับการประเมินทราบ และเร่งรัดการดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

และจากการที่ ก.ค.ศ. ได้รับนโยบายส่งเสริมความก้าวหน้าในวิชาชีพของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้มีผลงานดีเด่นที่ประสบผลสำเร็จเป็นที่ประจักษ์ ให้ได้รับการพิจารณาให้มีวิทยฐานะหรือเลื่อนเป็นวิทยฐานะชำนาญการพิเศษและวิทยฐานะเชี่ยวชาญ อีกทางหนึ่ง ก.ค.ศ. จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้มีผลงานดีเด่นที่ประสบผลสำเร็จเป็นที่ประจักษ์ มีวิทยฐานะหรือเลื่อนเป็นวิทยฐานะชำนาญการพิเศษและวิทยฐานะเชี่ยวชาญขึ้น ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้มีผลงานดีเด่นที่ประสบผลสำเร็จเป็นที่ประจักษ์ มีวิทยฐานะหรือเลื่อนเป็นวิทยฐานะชำนาญการพิเศษ และวิทยฐานะเชี่ยวชาญ จึงจะขอกล่าวถึงหลักเกณฑ์และวิธีการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้มีผลงานดีเด่นที่ประสบผลสำเร็จเป็นที่ประจักษ์ มีวิทยฐานะหรือเลื่อนเป็นวิทยฐานะชำนาญการพิเศษ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้⁹⁰

6.2 หลักเกณฑ์และวิธีการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้มีผลงานดีเด่นที่ประสบผลสำเร็จเป็นที่ประจักษ์ เลื่อนเป็นวิทยฐานะครูชำนาญการพิเศษ

6.2.1 หลักเกณฑ์

1) ผู้ที่จะได้รับการคัดเลือกเพื่อเลื่อนเป็นวิทยฐานะครูชำนาญการพิเศษ ต้องมีคุณสมบัติ ต่อไปนี้

(1) ดำรงตำแหน่งครูที่มีวิทยฐานะครูชำนาญการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นที่

⁹⁰ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา “หลักเกณฑ์และวิธีการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้มีผลงานดีเด่นที่ประสบผลสำเร็จเป็นที่ประจักษ์มีวิทยฐานะหรือเลื่อนเป็นวิทยฐานะชำนาญการพิเศษและวิทยฐานะเชี่ยวชาญ” ค้นคืน 25 กรกฎาคม 2554 จาก

ก.ค.ศ. เทียบเท่าอย่างใดอย่างหนึ่งหรือรวมกันมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี นับถึงวันที่ส่วนราชการต้นสังกัดยื่นคำขอ

(2) มีภาระงานสอนไม่ต่ำกว่าภาระงานขั้นต่ำตามที่ส่วนราชการต้นสังกัดกำหนดโดยความเห็นชอบของ ก.ค.ศ

(3) ได้ปฏิบัติงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบด้านการเรียนการสอนและการพัฒนาผู้เรียนย้อนหลัง 3 ปีติดต่อกัน นับถึงวันที่ส่วนราชการต้นสังกัดยื่นคำขอ

(4) มีผลงานดีเด่นที่ประสบผลสำเร็จเป็นที่ประจักษ์ โดยต้องเป็นผลงานตามข้อใดข้อหนึ่ง ดังนี้

ก. ผลงานดีเด่นที่ครูได้รับรางวัลสูงสุดระดับชาติขึ้นไป ไม่น้อยกว่า 2 รางวัล ภายในระยะเวลา 3 ปี นับถึงวันที่ส่วนราชการต้นสังกัดยื่นคำขอ และมีผลการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนที่สอดคล้องกับผลงานดีเด่นที่ได้รับ กรณีผลงานดีเด่นที่ครูได้รับรางวัลสูงสุดระดับชาติขึ้นไป เกินระยะเวลา 3 ปีต้องมีการพัฒนาผลงานและใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่อง และมีผลการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนที่สอดคล้องกับผลงานดีเด่นที่ได้รับด้วย

ข. ผลงานดีเด่นที่ส่วนราชการต้นสังกัดพิจารณาเห็นว่า เป็นผลงานที่มีคุณภาพเทียบเคียงกับผลงานที่ได้รับรางวัลระดับชาติขึ้นไป และมีผลการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนที่สอดคล้องกับผลงานดีเด้นั้น ทั้งนี้ ผลงานดีเด่นตามข้อ (4) ต้องสอดคล้องกับสาขา/สาขาวิชา/กลุ่มสาระการเรียนรู้ที่เสนอด้วย

2) ต้องผ่านการประเมิน 3 ด้าน ดังนี้

ด้านที่ 1 ด้านวินัย คุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณวิชาชีพ พิจารณาจาก

- (1) การมีวินัย
- (2) การประพฤติ ปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี
- (3) การดำรงชีวิตอย่างเหมาะสม
- (4) ความรักและศรัทธาในวิชาชีพ
- (5) ความรับผิดชอบในวิชาชีพ

ด้านที่ 2 ด้านความรู้ความสามารถ พิจารณาจากการพัฒนางานในหน้าที่และการพัฒนาตนเอง ดังนี้

ส่วนที่ 1 การเป็นผู้มีความสามารถในการจัดการเรียนการสอน พิจารณาจากหลักสูตร แผนการจัดการเรียนรู้ สื่อ/นวัตกรรม แฟ้มสะสมผลงานคัดสรร

ส่วนที่ 2 การพัฒนาตนเองเพื่อเพิ่มพูนความรู้และทักษะในสาขาหรือกลุ่มสาระที่รับผิดชอบหรือในงานที่รับผิดชอบ พิจารณาจาก การศึกษา ค้นคว้าหาความรู้ด้วยวิธีการต่าง ๆ ผลการทดสอบความรู้จากหน่วยงานหรือสถาบันทางวิชาการที่ ก.ค.ศ. ให้การรับรอง การประมวลความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาวิชาการและวิชาชีพและการนำไปใช้ในการจัดการเรียนการสอน และการให้บริการทางวิชาการและวิชาชีพ ทั้งนี้ การประเมินด้านที่ 1 และด้านที่ 2 ให้คณะกรรมการประเมินจากการปฏิบัติงานจริง ณ สถานศึกษาของผู้รับการประเมิน และพิจารณาจากเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องด้วย

ด้านที่ 3 ด้านผลการปฏิบัติงาน ประกอบด้วย 3 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 ผลการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน พิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนผลการประเมินและหรือผลการทดสอบของวิชาที่เสนอขอในระดับเขตหรือระดับประเทศ ผลการพัฒนาผู้เรียนด้านอื่น ๆ รวมทั้งปริมาณ คุณภาพ และสภาพของงานด้วย

ส่วนที่ 2 ผลงานดีเด่นที่ประสบผลสำเร็จเป็นที่ประจักษ์ พิจารณาจากผลงานดีเด่นที่เกิดจากการปฏิบัติงานตามหน้าที่และความรับผิดชอบ ซึ่งแสดงถึงความเป็นผู้มีความสามารถพิเศษมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และผลงานมีคุณภาพตามมาตรฐานวิทยฐานะ เป็นแบบอย่างที่ดีให้ผู้อื่นสามารถนำไปปฏิบัติหรือประยุกต์ใช้ได้ และเป็นที่ยอมรับของผู้บังคับบัญชา ผู้ร่วมงาน ชุมชน สังคม และวงวิชาชีพ

ส่วนที่ 3 ผลการพัฒนางานตามข้อตกลง พิจารณาจากผลการพัฒนางานที่ผู้รับการประเมินได้ดำเนินการตามข้อตกลงที่ทำไว้กับ ก.ค.ศ. ในการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนให้ดีขึ้นจนบังเกิดผลเป็นที่ประจักษ์ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในข้อตกลง

3) การประเมินด้านที่ 1 ด้านที่ 2 และด้านที่ 3 ให้มีคณะกรรมการประเมิน 3 คน ประเมินพร้อมกันทั้ง 3 ด้าน โดยให้คณะกรรมการประเมินจากการปฏิบัติงานจริง ณ สถานศึกษาของผู้รับการประเมินและพิจารณาเอกสารหลักฐานที่สืบค้นได้เชิงประจักษ์และหรือผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมซึ่งเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางของผู้เกี่ยวข้อง และแหล่งข้อมูลอื่น ๆ ด้วย

4) เกณฑ์การตัดสิน ผู้ที่ผ่านเกณฑ์การประเมินต้องได้คะแนนแต่ละด้าน ดังนี้

(1) ด้านที่ 1 ด้านวินัย คุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณวิชาชีพ ต้องได้คะแนนจากกรรมการทั้ง 3 คนเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 70

(2) ด้านที่ 2 ด้านความรู้ความสามารถ ต้องได้คะแนนจากกรรมการทั้ง 3 คนเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 70

(3) ด้านที่ 3 ด้านผลการปฏิบัติงาน ต้องได้คะแนนจากกรรมการแต่ละคน ดังนี้

(ก) ส่วนที่ 1 ผลการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ต้องได้คะแนนไม่ต่ำ

กว่าร้อยละ 65

(ข) ส่วนที่ 2 ผลงานดีเด่นที่ประสบผลสำเร็จเป็นที่ประจักษ์ ต้องได้คะแนนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 65 ทั้งนี้ คะแนนรวมเฉลี่ยส่วนที่ 1 และส่วนที่ 2 ต้องได้คะแนนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 70

(ค) ส่วนที่ 3 ผลการพัฒนางานตามข้อตกลง ต้องมีผลการประเมิน “ผ่าน”

5) การพิจารณาอนุมัติผลการประเมินเพื่อเลื่อนเป็นวิทยฐานะครูชำนาญการพิเศษ ให้ ก.ค.ศ. เป็นผู้อนุมัติ มีผลไม่ก่อนวันที่สำนักงาน ก.ค.ศ. ได้รับคำขอและเอกสารหลักฐานครบถ้วนจากส่วนราชการต้นสังกัด

6) ผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เลื่อนเป็นวิทยฐานะครูชำนาญการพิเศษ จะต้องผ่านการพัฒนา ก่อนแต่งตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด

7) เมื่อ ก.ค.ศ. พิจารณาผลการประเมินและมีมติเป็นประการใดแล้ว ให้ถือเป็นอันสิ้นสุด

8) ในระหว่างการดำเนินการประเมิน หากผู้รับการประเมินรายใดเปลี่ยนแปลงตำแหน่งให้ยุติการประเมินตามหลักเกณฑ์และวิธีการนี้

9) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ให้หมายถึง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา สถานศึกษาสังกัดสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ สำนักงาน กศน. จังหวัด/กรุงเทพมหานคร สถานศึกษาซึ่งเป็นที่ตั้งของอาชีวศึกษาจังหวัด สถานศึกษาสังกัดสถาบันการพลศึกษา และสถานศึกษาสังกัดสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน

10) ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ให้หมายถึง ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหรือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา ผู้อำนวยการสถานศึกษาสังกัดสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ ผู้อำนวยการสำนักงาน กศน. จังหวัด/กรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการวิทยาลัยซึ่งปฏิบัติหน้าที่อาชีวศึกษาจังหวัด รองอธิการบดีประจำวิทยาเขตและผู้อำนวยการวิทยาลัยชุมชน

11) ส่วนราชการต้นสังกัด ให้หมายถึง สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

12) ผลงานดีเด่นที่ประสบผลสำเร็จเป็นที่ประจักษ์ หมายถึง ผลงานดีเด่นที่เกิดจากการปฏิบัติงานตามหน้าที่และความรับผิดชอบ ซึ่งแสดงถึงความเป็นผู้มีความสามารถพิเศษ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และผลงานมีคุณภาพตามมาตรฐานวิทยฐานะ เป็นแบบอย่างที่ดีให้ผู้อื่นสามารถนำไปปฏิบัติหรือประยุกต์ใช้ได้เป็นที่ยอมรับของผู้บังคับบัญชา ผู้ร่วมงาน ชุมชน สังคม และวงวิชาชีพ และต้องเป็นผลงานที่ได้รับรางวัลสูงสุดระดับชาติขึ้นไป หรือเป็นผลงานที่ส่วน

ราชการต้นสังกัดพิจารณาเห็นว่ามีความเหมาะสมเกี่ยวกับผลงานที่ได้รับรางวัลระดับชาติขึ้นไป และผลงานดีเด่นนั้นต้องส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนจนเป็นที่ประจักษ์

13) รางวัลสูงสุดระดับชาติขึ้นไป ต้องเป็นรางวัลที่ ก.ค.ศ. ให้การรับรอง โดยมีองค์ประกอบครบ 4 ข้อ ดังนี้

(1) ส่วนราชการระดับกรมขึ้นไปเป็นผู้ให้รางวัลหรือมีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้รางวัลหรือมีส่วนร่วมในการประเมิน หรือเป็นรางวัลที่หน่วยงานอื่นที่ได้รับการยอมรับในระดับประเทศเป็นผู้ให้รางวัล

(2) ส่วนราชการ/หน่วยงานที่ให้รางวัลดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

(3) มีหลักเกณฑ์การให้รางวัล กระบวนการประเมิน วิธีการและตัวชี้วัดที่ชัดเจน

(4) ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนจนเป็นที่ประจักษ์

14) ผลงานดีเด่นที่ส่วนราชการต้นสังกัดพิจารณาเห็นว่า เป็นผลงาน ที่มีคุณภาพเทียบเคียงกับผลงานที่ได้รับรางวัลระดับชาติขึ้นไป มีองค์ประกอบดังนี้

(1) ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนจนเป็นที่ประจักษ์

(2) มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

(3) เป็นที่ยอมรับของผู้บังคับบัญชา ผู้ร่วมงาน ชุมชน สังคม วงวิชาการ และวงวิชาชีพ

(4) เป็นแบบอย่างที่ดีให้ผู้อื่นสามารถนำไปปฏิบัติหรือประยุกต์ใช้ได้

15) ข้อตกลงในการพัฒนางาน หมายถึง ข้อเสนอในการพัฒนางานที่ได้รับการคัดเลือกจัดทำไว้ตามแบบที่ ก.ค.ศ. กำหนด และได้รับความเห็นชอบจาก ก.ค.ศ. ให้เป็นข้อตกลง เพื่อแสดงว่าภายในระยะเวลาที่กำหนดในข้อตกลง จะพัฒนาคุณภาพผู้เรียนให้ปรากฏผลสำเร็จเป็นที่ประจักษ์ โดยข้อตกลงในการพัฒนางาน ประกอบด้วยประเด็นในการพัฒนา เป้าหมายในการพัฒนา วิธีการพัฒนา และแนวทางการตรวจสอบและประเมินผลการพัฒนา

16) ผลการพัฒนางานตามข้อตกลง หมายถึง ผลการพัฒนางานที่ผู้รับการประเมินได้ดำเนินการตามข้อตกลงที่ทำไว้กับ ก.ค.ศ. ในการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนให้ดีขึ้นจนบังเกิดผลเป็นที่ประจักษ์ ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในข้อตกลง

6.2.2 วิธีการ

1) ให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หรือผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของผู้มีผลงานดีเด่นที่ประสบผลสำเร็จเป็นที่ประจักษ์ ยื่นคำขอพร้อมทั้งรายงานด้านที่ 1 ด้านวินัย คุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณวิชาชีพ และด้านที่ 3 ด้านผลการปฏิบัติงาน ตามแบบที่ ก.ค.ศ. กำหนด ถึงสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

2) ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดำเนินการ ดังนี้

(1) ตั้งคณะกรรมการ จำนวน 5 - 7 คน ประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นประธาน ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับผู้ขอรับการประเมิน เป็นกรรมการ ทำหน้าที่พิจารณากลับกรองและคัดเลือกข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้มีผลงานดีเด่นที่ประสบผลสำเร็จเป็นที่ประจักษ์ตามคุณสมบัติที่กำหนดในหลักเกณฑ์ แล้วเรียงลำดับรายชื่อผู้ที่ได้รับการคัดเลือกตามคุณภาพของผลงานดีเด่นที่ประสบผลสำเร็จเป็นที่ประจักษ์ และองค์ประกอบอื่นตามความเหมาะสม

(2) ประกาศรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือก พร้อมทั้งข้อมูลเบื้องต้นและผลงานดีเด่นของผู้ได้รับการคัดเลือกโดยให้ปิดประกาศ ณ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และประกาศทางเว็บไซต์ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่ผู้ได้รับการคัดเลือกสังกัดอยู่ภายในวันเดียวกัน

(3) เปิดโอกาสให้มีการคัดค้านคุณสมบัติและหรือผลงานของผู้ที่ได้รับการคัดเลือกต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นลายลักษณ์อักษรหรือทางเว็บไซต์ ตามแบบที่ ก.ค.ศ. กำหนด ภายในเวลา 15 วัน โดยนับต่อเนืองตั้งแต่วันที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประกาศรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือก

(4) กรณีมีการคัดค้านผู้ได้รับการคัดเลือกรายใด ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตั้งคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยข้อคัดค้านให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

(5) เสนอรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกพร้อมทั้งรายงานด้านที่ 1 ด้านวินัย คุณธรรม จริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพ และด้านที่ 3 ด้านผลการปฏิบัติงาน ถึงส่วนราชการต้นสังกัด โดยเรียงลำดับรายชื่อผู้ที่ได้รับการคัดเลือกตามคุณภาพของผลงานดีเด่นที่ประสบผลสำเร็จเป็นที่ประจักษ์ และองค์ประกอบอื่นตามความเหมาะสม

3) ให้ส่วนราชการต้นสังกัดดำเนินการ ดังนี้

(1) ตั้งคณะกรรมการ จำนวน 5 - 7 คน ประกอบด้วย ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของส่วนราชการนั้นเป็นประธาน ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับผู้ขอรับการประเมิน เป็นกรรมการ ทำหน้าที่พิจารณากลับกรองและคัดเลือกข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้มี

ผลงานดีเด่นที่ประสบผลสำเร็จเป็นที่ประจักษ์ตามคุณสมบัติที่กำหนดในหลักเกณฑ์ แล้วเรียงลำดับรายชื่อผู้ที่ได้รับการคัดเลือกตามคุณภาพของผลงานดีเด่นที่ประสบผลสำเร็จเป็นที่ประจักษ์ และองค์ประกอบอื่นตามความเหมาะสม

(2) ประกาศรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือก พร้อมทั้งข้อมูลเบื้องต้นและผลงานดีเด่นของผู้ที่ได้รับการคัดเลือกโดยให้ปิดประกาศ ณ ส่วนราชการต้นสังกัดนั้น และประกาศทางเว็บไซต์ของส่วนราชการภายในวันเดียวกัน

(3) เปิดโอกาสให้มีการคัดค้านคุณสมบัติและหรือผลงานของผู้ที่ได้รับการคัดเลือกต่อส่วนราชการต้นสังกัด เป็นลายลักษณ์อักษรหรือทางเว็บไซต์ ตามแบบที่ ก.ค.ศ. กำหนด ภายในเวลา 15 วัน โดยนับต่อเนื่องตั้งแต่วันที่ส่วนราชการต้นสังกัดประกาศรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือก

(4) กรณีมีการคัดค้านผู้ได้รับการคัดเลือกรายใด ให้ส่วนราชการต้นสังกัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยข้อคัดค้านให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

(5) เสนอรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือก โดยเรียงลำดับตามคุณภาพของผลงานดีเด่นที่ประสบผลสำเร็จเป็นที่ประจักษ์ และองค์ประกอบอื่นตามความเหมาะสม พร้อมทั้งรายงานด้านที่ 1 ด้านวินัย คุณธรรมจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพ และด้านที่ 3 ด้านผลการปฏิบัติงานรวม 4 ชุด พร้อมแผ่นซีดีบันทึกข้อมูลดังกล่าว ให้สำนักงาน ก.ค.ศ. ดำเนินการต่อไป

4) ก.ค.ศ. ตั้ง อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเฉพาะกิจเพื่อพิจารณากลับกรอง ตรวจสอบและวินิจฉัยคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการคัดเลือก และพิจารณาคำร้องคัดค้าน รวมทั้งดำเนินการอื่น ๆ ตามที่ ก.ค.ศ. มอบหมาย

5) สำนักงาน ก.ค.ศ. ประกาศรายชื่อ พร้อมทั้งข้อมูลเบื้องต้นและผลงานดีเด่นที่ประสบผลสำเร็จเป็นที่ประจักษ์ของผู้ที่ได้รับการคัดเลือกตามที่ส่วนราชการต้นสังกัดเสนอ ให้ทราบโดยทั่วกันทางเว็บไซต์ของสำนักงาน ก.ค.ศ. และเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านผู้ได้รับการคัดเลือกต่อสำนักงาน ก.ค.ศ. เป็นลายลักษณ์อักษรหรือทางเว็บไซต์ ตามแบบที่ ก.ค.ศ. กำหนด ภายในเวลา 15 วัน โดยนับต่อเนื่องตั้งแต่วันที่สำนักงาน ก.ค.ศ.ประกาศรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกทางเว็บไซต์ กรณีที่มีคำร้องคัดค้านและคำร้องคัดค้านพียงขึ้น ให้เสนอ ก.ค.ศ.เพื่อพิจารณายุติการประเมิน

6) การตั้งคณะกรรมการประเมิน ให้ ก.ค.ศ. ตั้งผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถ ประสพการณ์เหมาะสมและมีวิถฐานะไม่ต่ำกว่าวิถฐานะชำนาญการพิเศษหรือเทียบเท่า เป็นคณะกรรมการประเมิน โดยผู้รับการประเมิน 1 ราย ให้มีกรรมการประเมิน 3 คน ซึ่งต้องเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาที่จะตรวจและประเมินไม่น้อยกว่า 2 คน

7) การประเมินด้านที่ 1 ด้านที่ 2 และด้านที่ 3

(1) ให้คณะกรรมการประเมิน ดำเนินการประเมินด้านที่ 1 ด้านที่ 2 และด้านที่ 3 เฉพาะส่วนที่ 1 และส่วนที่ 2 พร้อมกัน และให้คณะกรรมการบันทึกข้อสังเกตเกี่ยวกับจุดเด่น จุดที่ควรพัฒนา ในเรื่องที่ประเมินไว้ในแบบประเมินด้วย

(ก) กรณีผลการประเมินตามข้อ (1) ผ่านเกณฑ์ที่ ก.ค.ศ. กำหนด ให้คณะกรรมการประเมินพิจารณาให้ความเห็นชอบข้อเสนอในการพัฒนางานของผู้ได้รับการคัดเลือก เพื่อจัดทำเป็นข้อตกลง

(ข) กรณีผลการประเมินตามข้อ (1) ด้านใดด้านหนึ่งไม่ผ่านเกณฑ์ที่ ก.ค.ศ. กำหนดให้เสนอ ก.ค.ศ. พิจารณาไม่อนุมัติ และแจ้งส่วนราชการต้นสังกัดเพื่อแจ้งผู้รับการประเมินทราบ

(2) เมื่อผู้รับการประเมินพัฒนางานครบระยะเวลาตามที่ระบุในข้อตกลงแล้ว ให้คณะกรรมการประเมินชุดเดิมดำเนินการประเมินด้านที่ 3 ส่วนที่ 3 คือ ผลการพัฒนางานตามข้อตกลง และให้คณะกรรมการบันทึกข้อสังเกตเกี่ยวกับจุดเด่น จุดที่ควรพัฒนา ในเรื่องที่ประเมินไว้ในแบบประเมินด้วย

8) เมื่อดำเนินการประเมินตามข้อ (2) แล้ว ให้นำผลการประเมินทั้ง 3 ด้าน เสนอ ก.ค.ศ. เพื่อพิจารณา และแจ้งมติ ก.ค.ศ. ให้ส่วนราชการต้นสังกัดเพื่อแจ้งผู้รับการประเมินทราบ

9) การแต่งตั้งเพื่อเลื่อนเป็นวิทยฐานะครูชำนาญการพิเศษ กรณี ก.ค.ศ. อนุมัติและผู้ผ่านการประเมินได้ผ่านการพัฒนางานก่อนแต่งตั้งแล้ว ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ตั้งแต่งตั้งเพื่อเลื่อนเป็นวิทยฐานะครูชำนาญการพิเศษ และให้ได้รับเงินเดือนอันดับ คศ. 3 สำหรับผู้ที่รับเงินเดือนต่ำกว่าขั้นต่ำของอันดับ คศ. 3 จะแต่งตั้งได้เมื่อได้รับเงินเดือนต่ำกว่าขั้นต่ำของอันดับ คศ. 3 ไม่เกิน 1 ขั้น และส่งสำเนาคำสั่ง จำนวน 1 ชุด ให้สำนักงาน ก.ค.ศ. ภายในเวลา 7 วัน นับแต่วันออกคำสั่ง

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยเฉพาะส่วนของการกำหนดวิทยฐานะข้าราชการครูที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นจะพบว่าวิทยฐานะมีส่วนสำคัญในการส่งเสริมและจูงใจให้ข้าราชการครูมีการพัฒนาตัวเองอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ได้มี หรือเลื่อนวิทยฐานะที่สูงที่สุดตามที่ตนเองสามารถทำได้ เพื่อประโยชน์ในการมีเงินเพิ่มมาเลี้ยงดูครอบครัวของตน ใช้แก้ปัญหาหนี้สินและใช้จ่ายให้สมฐานะวิชาชีพชั้นสูง ซึ่งก็คือเป็นแนวทางหนึ่งในการพัฒนาการศึกษา

แต่อย่างไรก็ตามการพัฒนาตนเองของข้าราชการครูในการทำผลงานวิชาการเพื่อมี หรือเลื่อนวิทยฐานะดังกล่าว ยังไม่สามารถส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ที่สูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัดเจนของผู้เรียนที่อยู่ในความรับผิดชอบการจัดการเรียนการสอนของข้าราชการครูผู้นั้น เนื่องจาก

กฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการกำหนดวิทยฐานะยังมีความไม่เหมาะสม ทำให้ข้าราชการครูต้องเสียเวลาซึ่งควรจะทุ่มเทในการจัดการเรียนการสอนที่มีคุณภาพให้แก่ผู้เรียน ไปกับการทุ่มเททำผลงานวิชาการเพื่อประเมินวิทยฐานะของข้าราชการครูทั้ง ๆ ที่วิทยฐานะที่ได้มานั้นก็ได้ช่วยให้ข้าราชการครูมีคุณภาพการจัดการเรียนการสอนที่ดีขึ้น หรือทำให้นักเรียนมีคุณภาพการเรียน และผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่ดีขึ้นอย่างเห็นได้ชัดแต่อย่างใด ดังนั้นจึงเป็นส่วนที่ควรมีการศึกษาวิจัยเพื่อนำผลมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับการขอมิ หรือเลื่อนวิทยฐานะของข้าราชการครูให้สอดคล้องส่งเสริมให้คุณภาพทางการเรียนและผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่องเพื่อให้นักเรียนไทยผู้เป็นอนาคตอันสำคัญของประเทศชาติได้มีความพร้อมอย่างเต็มที่ในการสร้างความเจริญก้าวหน้าให้กับประเทศไทยอันเป็นที่รักยิ่งของเราต่อไป ซึ่งผู้เขียนวิทยานิพนธ์จะได้มีการวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดวิทยฐานะของข้าราชการครูของประเทศไทยว่ามีสภาพเป็นอย่างไร มีข้อดี ข้อเสียหรือปัญหาในการกำหนดวิทยฐานะเป็นอย่างไรต่อไป



บทที่ 5

วิเคราะห์ปัญหาการกำหนดวิทยฐานะข้าราชการครู

ประเทศไทยได้มีตรากฎหมายทางการศึกษาที่สำคัญหลายฉบับ เพื่อเป็นกลไกในการพัฒนาและปฏิรูปการศึกษา ซึ่งได้แก่ กฎหมายแม่บทในการปฏิรูปการศึกษา พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กฎหมายในการปรับโครงสร้างการบริหารงานของกระทรวงศึกษาธิการ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กฎหมายที่กำหนดเรื่องใบประกอบวิชาชีพของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา คือ พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 และกฎหมายสำคัญในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 นั้น มีเจตนารมณ์ในการจัดระบบข้าราชการครู ศึกษานิเทศก์และบุคลากรทางการศึกษาขึ้นใหม่ตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งของหน่วยงานการศึกษาในระดับสถานศึกษาของรัฐและระดับเขตพื้นที่การศึกษาเป็นข้าราชการในสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่ส่วนราชการที่บริหารและจัดการศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ซึ่งองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาดังกล่าวก็คือ คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือที่เรียกชื่อย่อว่า “ก.ค.ศ.” นั่นเอง ซึ่งการกระจายอำนาจดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการ เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพทางด้านนโยบายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาทั้งหมดทุกเขต

หลักการกระจายอำนาจในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 นั้นมีวัตถุประสงค์ประการหนึ่งคือเพื่อประโยชน์และความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็ได้บัญญัติให้อัตราเงินเดือน เงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่ง ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งกฎหมายดังกล่าวก็คือ พระราชบัญญัติเงินเดือนวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่ง

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 เมื่อ พ.ศ. 2554 นี้ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีรายได้ที่เพียงพอและเหมาะสมกับฐานะทางสังคมและวิชาชีพหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือเพื่อจูงใจและจูงใจข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้สามารถทำหน้าที่ปฏิบัติการสอนตามวิชาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพนั่นเอง

การที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานอกจากจะได้รับเงินเดือนเป็นค่าตอบแทนแล้วยังได้รับเงินวิทยฐานะเป็นค่าตอบแทนสำหรับตำแหน่งที่มีวิทยฐานะนั้นมีข้อดีในการสร้างแรงจูงใจและสร้างขวัญกำลังใจให้แก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา อีกทั้งการเพิ่มค่าตอบแทนในรูปแบบเงินวิทยฐานะนี้ยังเป็นการแก้ปัญหาหนี้สินครูซึ่งข้าราชการครูมักอ้างว่าเป็นสาเหตุที่ทำให้ครูไม่มีกำลังใจในการสอนได้อีกทางหนึ่ง¹²² ซึ่งจะเห็นได้ว่าวิชาชีพครูนั้นนับเป็นวิชาชีพที่มีความรุ่งโรจน์สูงกว่าข้าราชการประเภทอื่น ทั้งนี้เพราะครูทุกคนมีตำแหน่งและวิทยฐานะเฉพาะตัวไม่ต้องไปแก่งแย่งแข่งขันกับคนอื่นนอกจากแข่งขันกับตนเอง โดยหากครูได้คิดค้น สร้างสรรค์ พัฒนา นวัตกรรมสำหรับพัฒนางานการสอนผู้เรียนในความรับผิดชอบของตนเองได้มากเท่าไร ก็จะส่งผลให้สามารถพัฒนาตำแหน่งและวิทยฐานะของตนได้สูงขึ้นได้มากเท่านั้น ซึ่งสิ่งที่ถือเป็นหลักการสำคัญในการกำหนดวิทยฐานะให้แก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาดังกล่าวนี้ก็คือ การให้ครูนำผลงานที่พัฒนาเพื่อขอมือหรือเลื่อนวิทยฐานะดังกล่าวไปพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพทางการเรียนและผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนในระดับสูงนั่นเอง

นอกจากนี้หากเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีความไม่เหมาะสมก็จะมีมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับเงินเดือน เงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยปัจจุบันมีการบัญญัติพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ซึ่งมีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ฉบับเดิมนั้นไม่มีความเหมาะสม เป็นธรรมและมีความแตกต่างระหว่างรายได้กับข้าราชการประเภทอื่น ทั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นอาชีพที่ต้องทำภาระหน้าที่ในพัฒนาคน ซึ่งคนคือทรัพยากรที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาประเทศและแก้ไขปัญหาสังคม ดังนั้น เพื่อให้การรับเงินเดือน เงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นไปด้วยความเป็นธรรม และสอดคล้องกับภาระหน้าที่อันจะทำให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลจึงจำเป็นต้องมีการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้

¹²² ลาวัลย์ หอนพรัตน์ และคณะ รายงานการวิจัยเรื่อง สภาพปัญหาและการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หน้า 80-81

จะเห็นได้ว่าจากเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติเงินเดือนเงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2554 นั้น แสดงถึงการให้ความสำคัญกับวิชาชีพครูที่ต้องทำหน้าที่สำคัญในการพัฒนาคนอื่นได้แก่ผู้เรียนในระดับชั้นต่าง ๆ ทั่วประเทศ โดยเฉพาะในระดับชั้นการศึกษาขั้นพื้นฐานตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ซึ่งคนเหล่านี้ ถือเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุด เป็นอนาคตของประเทศในการพัฒนาประเทศให้เจริญรุ่งเรือง และคนเหล่านี้ยังต้องมาแก้ไขปัญหาสังคมที่มีอยู่มากมายในปัจจุบันอีกด้วย ดังนั้นครูผู้สอนซึ่งได้รับเงินเดือนเงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงควรทำหน้าที่สั่งสอนศิษย์ของตนให้ดีที่สุด โดยต้องใช้เวลาทั้งหมดทุ่มเททำการสอนลูกศิษย์เพื่อให้เขาเหล่านั้นมีคุณภาพและผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูงที่สุด ซึ่งจะทำให้พวกเขาเป็นทรัพยากรที่สำคัญไปพัฒนาประเทศ และแก้ปัญหาสังคมดังกล่าวมาแล้วได้

จากผลการวิจัยของยูเนสโก ได้กล่าวถึงการปฏิรูปการศึกษาให้ประสบความสำเร็จนั้น ต้องปฏิรูปครูให้มีขวัญกำลังใจที่สูงขึ้น ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการและรัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้เป็นพิเศษ โดยในปี พ.ศ.2554 นี้กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศให้เป็นปีคุณภาพครู และได้พยายามขับเคลื่อนการพัฒนาคูให้มีขวัญกำลังใจทั้งระบบตั้งแต่การผลิตครู การใช้ครูในการปฏิบัติการสอน การคืนครูกลับสู่ห้องเรียน โดยไม่ให้ครูเสียเวลาทำการสอนไปกับการทำงานธุรการของโรงเรียนมากนัก การให้ขวัญกำลังใจครู การดูแลเรื่องสวัสดิการ การแก้ไขปัญหาหนี้สินครู รวมถึงการเลื่อนวิทยฐานะครู โดยกระทรวงศึกษาธิการได้ให้ข้อมูลว่ามีครูจำนวนเกือบ 500,000 คน ในจำนวนนี้มีครูจำนวนไม่ต่ำกว่า 240,000 คน เป็นครูที่มีวิทยฐานะชำนาญการซึ่งต้องจัดทำผลงานทางวิชาการ เพื่อเลื่อนวิทยฐานะให้เป็นวิทยฐานะชำนาญการพิเศษซึ่งครูกลุ่มนี้อยู่ในวัยทำงานและถือเป็นกำลังสำคัญในการจัดการเรียนการสอนเพื่อให้นักเรียนของไทยมีคุณภาพอยู่ทั่วประเทศ¹²³ เงินวิทยฐานะซึ่งเป็นเงินที่ครูได้รับเป็นค่าตอบแทนมาจากการทำผลงานทางวิชาการนั้น กระทรวงศึกษาธิการได้พยายามขับเคลื่อนเงินวิทยฐานะดังกล่าวให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับข้าราชการครู ซึ่งเงินวิทยฐานะดังกล่าวหากเทียบกับตำแหน่งทางวิชาการในระดับมหาวิทยาลัยก็จะเทียบได้กับตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์ซึ่งถือเป็นแรงจูงใจในการมีรายได้เพิ่มขึ้นของข้าราชการครู เป็นเหตุให้ครูต้องทุ่มเทกำลังกาย กำลังใจ กำลังทรัพย์และกำลังปัญญาเพื่อการทำผลงานทางวิชาการดังกล่าวเพื่อเลื่อนวิทยฐานะให้สูงขึ้น¹²⁴

¹²³ ชินวรณ์ บุญเกียรติ “ชินวรณ์ ตอบกระทู้สดในสภาเรื่อง เงินวิทยฐานะ” สันถีน 23 กุมภาพันธ์ 2554 จาก <http://kroobannok.com/41815>

¹²⁴ เรื่องเดียวกัน

สำหรับหลักเกณฑ์ในการเลื่อนวิทยฐานะของข้าราชการครูนั้นมาจากหลักการแบ่งระดับผลงานทางวิชาการ (Academic Rank Classification:ARC) ซึ่งหมายถึง ระบบผลงานทางวิชาการที่จำต้องมีการดำเนินการประเมินทั้งในส่วนคุณลักษณะส่วนตัวไม่ว่าจะเป็นด้านคุณธรรม จริยธรรม รวมถึงผลงานที่ปฏิบัติอยู่จริงและผลงานทางวิชาการที่ต้องเปลี่ยนเป็นเอกสาร เพื่อให้คณะกรรมการอ่านได้ประเมินว่าบุคคลนั้นสมควรได้รับวิทยฐานะใด¹²⁵ ซึ่งหลักการแบ่งระดับผลงานทางวิชาการ (Academic Rank Classification:ARC) ดังกล่าวก็ได้นำมาเป็นหลักในการบัญญัติเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีวิทยฐานะและเลื่อนวิทยฐานะตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ด่วนที่สุด ที่ ศช 0206.4/ว 15 ลงวันที่ 30 กันยายน 2552 นั้นเอง ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์เพื่อใช้ในการประเมินวิทยฐานะของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทุกตำแหน่งที่มีวิทยฐานะ โดยมีเนื้อหาประกอบด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีวิทยฐานะในสายงานต่าง ๆ ได้แก่ สายงานการสอน, สายงานบริหารสถานศึกษา, สายงานบริหารการศึกษา, สายงานนิเทศและสายงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามที่ ก.ค.ศ.กำหนด อาทิ เช่น ตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดหรือกรุงเทพมหานคร ตำแหน่ง ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด หรือกรุงเทพมหานคร เป็นต้น หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ นับเป็นประโยชน์แก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่นำผลงานทางวิชาการเพื่อขอมีหรือเลื่อนวิทยฐานะ และกระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการแต่งตั้งให้มีคณะกรรมการในการยื่นผลงานทางวิชาการเพื่อขอมีหรือเลื่อนวิทยฐานะของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพิ่มขึ้น และจัดให้มีการประเมินผลงานทางวิชาการเพื่อขอมีหรือเลื่อนวิทยฐานะของครูทุกระดับ โดยสามารถเลื่อนครูเป็นวิทยฐานะชำนาญการ(ค.ศ.2) ได้ 12,562 ราย เลื่อนครูเป็นวิทยฐานะชำนาญการพิเศษ (ค.ศ.3) ได้ 2,025 ราย เลื่อนครูเป็นวิทยฐานะเชี่ยวชาญ (ค.ศ.4) ได้ 148 ราย เลื่อนครูเป็นวิทยฐานะเชี่ยวชาญพิเศษ (ค.ศ.5) ได้ 2 รายและกระทรวงศึกษาธิการยังได้มีการปรับอัตราสำหรับอนุมัติเงินเดือนเพิ่มขึ้นตามกฎคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา(กฎ ก.ค.ศ.)ฉบับใหม่ที่ขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี ให้เลื่อนวิทยฐานะครูเป็นวิทยฐานะเชี่ยวชาญ (ค.ศ.4) เพิ่มขึ้น จำนวน 1,683 ราย และเลื่อนครูที่มีวิทยฐานะเชี่ยวชาญ (ค.ศ.4) เป็นวิทยฐานะเชี่ยวชาญพิเศษ (ค.ศ.5) เพิ่มขึ้น จำนวน 252 ราย รวมข้าราชการครูทั้งหมดที่ได้รับการเลื่อนวิทยฐานะเพิ่มขึ้นมีจำนวนถึง 16,672 ราย¹²⁶ ซึ่งนับว่าครูได้รับการส่งเสริมสนับสนุนในเรื่องค่าตอบแทนในการทำงาน โดยเลื่อนค่าตอบแทนเพื่อเป็นการจูงใจครูในเรื่องวิทยฐานะดีพอสมควร

¹²⁵ เรื่องเดียวกัน

¹²⁶ เรื่องเดียวกัน

และในการที่ครูซึ่งมีวิทยฐานะชำนาญการ (ค.ศ.2) ส่งผลงานทางวิชาการเพื่อประเมินขอเลื่อนวิทยฐานะเป็นชำนาญการพิเศษ(ค.ศ.3) ซึ่งมีมากกว่า 10,000 รายในปี พ.ศ.2554 นี้ทางกระทรวงศึกษาได้จัดให้มีการฝึกอบรมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (e-Training) ซึ่งเป็นการอบรมความรู้ทางวิชาการและการประเมินผลทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศอินเทอร์เน็ต ด้วย วัตถุประสงค์ให้ครูเหล่านี้มีโอกาสปรับปรุงผลงานซึ่งถ้าผลงานเข้าหลักเกณฑ์ทางกระทรวงก็จะดูและเพิ่มขึ้นให้เป็นขวัญและกำลังใจแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัด นอกจากนี้สำหรับครูที่อยู่ในพื้นที่ทุรกันดาร ครูในโรงเรียนการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งทำผลงานทางวิชาการ ด้วยความยากลำบาก เพราะไม่ได้เป็นผู้เชี่ยวชาญในการทำวิจัยนั้นทางกระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดระบบใหม่ขึ้น โดยให้ ก.ค.ศ.ศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้มีผลงานดีเด่นที่ประสบความสำเร็จเป็นที่ประจักษ์เลื่อนวิทยฐานะเป็นครูชำนาญการพิเศษและเชี่ยวชาญ ซึ่ง ก.ค.ศ. ได้ร่วมกับ ก.พ., กพร. และผู้ทรงคุณวุฒิจากมหาวิทยาลัยได้ร่วมจัดทำขึ้นเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้มีผลงานดีเด่น ที่ประสบความสำเร็จเป็นที่ประจักษ์มีวิทยฐานะหรือเลื่อนเป็นวิทยฐานะชำนาญการพิเศษและเชี่ยวชาญ ตามหนังสือ ก.ค.ศ. ค่วนที่สุดที่ ศธ 0206.3/ว 5 ลงวันที่ 12 เมษายน 2554¹²⁷ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ได้กำหนดขึ้นตามนโยบายเพื่อส่งเสริมความก้าวหน้าของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในวิชาชีพของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ที่มีผลงานดีเด่นที่ประสบความสำเร็จเป็นที่ประจักษ์ให้ได้รับการพิจารณาให้มีวิทยฐานะหรือเลื่อนเป็นวิทยฐานะชำนาญการพิเศษและวิทยฐานะเชี่ยวชาญ

อีกช่องทางหนึ่งนอกเหนือจากหลักเกณฑ์เดิม ซึ่งการเลื่อนวิทยฐานะตามช่องทางนี้จะทำให้ครูสามารถเลื่อนวิทยฐานะเป็นครูชำนาญการพิเศษ (ค.ศ.3) และครูเชี่ยวชาญ (ค.ศ.4) ได้เพิ่มมากขึ้น โดยอาศัยหลักเกณฑ์คือผลงานในการทำการสอนที่ประสบความสำเร็จ โดยไม่ต้องดูผลงานทางวิชาการหากมีผลงานที่มาจาก การปฏิบัติงานการสอนที่ชัดเจน ได้รับรางวัลผลงานการสอน มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนที่สูงขึ้นอันแสดงถึงคุณภาพของนักเรียนที่สูงขึ้น หรือครูมีผลงานดีเด่นที่ประสบความสำเร็จเป็นที่ประจักษ์ซึ่งหมายถึงผลงานที่แสดงถึงความสามารถของครูได้รับผลงานระดับชาติขึ้นไป หรือมีผลงานดีเด่น หน่วยงานต้นสังกัดของข้าราชการครูผู้นั้นพิจารณาแล้วว่าเป็นผลงานที่เทียบเคียงได้กับรางวัลในระดับสูงก็จะได้รับการดูแลให้สามารถเลื่อนวิทยฐานะเป็นวิทยฐานะชำนาญการพิเศษ (ค.ศ.3) และวิทยฐานะเชี่ยวชาญ (ค.ศ.4) โดยมีวิธีการคือให้หน่วยงานในสังกัดของข้าราชการครูผู้นั้นเสนอรายชื่อเข้ามาที่กระทรวงศึกษาธิการหลังจากนั้นให้หน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการประเมินด้านวินัย คุณธรรม จริยธรรม ผลการปฏิบัติงาน จากนั้นจะมีการตั้ง

¹²⁷ เรื่องเดียวกัน

คณะกรรมการประเมิน หากผลการประเมินดังกล่าวเข้าตามหลักเกณฑ์ใหม่นี้ ข้าราชการครูผู้นั้นก็ไม่ต้องเขียนผลงานทางวิชาการ เพียงแต่เขียนอธิบายสั้น ๆ ว่าครูได้ทำงานอะไร มีกระบวนการทำงานการสอนอย่างไร และมีผลสัมฤทธิ์ต่อนักเรียนอย่างไร ซึ่งนับว่าเป็นช่องทางที่ครูมีโอกาสจะเข้าสู่การเลื่อนวิทยฐานะได้เพิ่มมากขึ้น และเป็นการจูงใจให้ครูได้สอนนักเรียนจนได้รับรางวัลระดับชาติอันจะส่งผลโดยตรงต่อผู้เรียนซึ่งเรียนกับครูผู้นั้นซึ่งจะมีคุณภาพการเรียนสูงขึ้น และมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูงขึ้นนั่นเอง แต่อย่างไรก็ตามการเลื่อนวิทยฐานะตามหลักเกณฑ์ใหม่นี้ก็มีแบบคัดค้านผู้ได้รับการคัดเลือกให้เข้ารับประเมินตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว โดยแบบดังกล่าวจะแสดงข้อมูลของผู้คัดค้านและความประสงค์ของผู้คัดค้านผู้ได้รับการคัดเลือกตามหลักเกณฑ์ใหม่อย่างชัดเจน อันจะเป็นการกีดกันรองผู้ไม่สมควรได้รับการเลื่อนวิทยฐานะตามหลักเกณฑ์ใหม่นี้ได้เป็นอย่างดี¹²⁸

นอกจากนี้กระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการตาม กฎ ก.ค.ศ. เพื่อครูได้รับเงินเดือนขั้นสูงและอัตราเงินเดือนขั้นต่ำสูงกว่าขั้นต่ำ เพื่อวิชาชีพครูเป็นวิชาชีพที่เทียบเท่าวิชาชีพแพทย์และวิชาชีพตุลาการและมีอัตราเงินเดือนสูงกว่าวิชาชีพอื่น เพื่อเป็นการจูงใจให้คนเก่ง คนดีมาเป็นครูด้วยจิตวิญญาณของครูซึ่งไม่มีช่องทางไปหารายได้พิเศษอื่น ๆ ที่จะทำให้ผลการเรียนของผู้เรียนตกต่ำลงซึ่งการแก้ไข กฎ ก.ค.ศ. เพื่อให้ครูมีโครงสร้างเงินเดือนสูงเท่ากับวิชาชีพแพทย์และตุลาการในครั้งนี้ ได้กำหนดบัญชีเงินเดือนขั้นสูงของข้าราชการครู ให้ได้รับเงินเดือนขั้นสูงถึง 66,480 บาท¹²⁹ ซึ่งก็เป็นความก้าวหน้าทางวิชาชีพครูซึ่งรัฐบาลได้ให้การส่งเสริมและสนับสนุนเป็นอย่างดีทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการส่งเสริมและจูงใจให้คนเก่งคนดีมาเป็นครูสั่งสอนลูกศิษย์ ให้มีคุณภาพทางการเรียนรู้สูงขึ้นและมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงขึ้นนั่นเอง

นอกจากนี้ยังมีการจูงใจครูอีกอย่างหนึ่งซึ่งแม้จะมีใช่เป็นค่าตอบแทนเป็นเงิน แต่ก็ก็เป็นความภาคภูมิใจเป็นอย่างสูงของข้าราชการทุกคน และมีความเกี่ยวโยงกับวิทยฐานะที่ข้าราชการครูได้รับ คือการเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ให้แก่ข้าราชการครูซึ่งมีสัญชาติไทย มีความประพฤติดีปฏิบัติงานที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะชน คือผู้เรียนและชุมชนสังคมด้วยความอุทิศตน ซื่อสัตย์ และเอาใจใส่ต่อหน้าที่อย่างดียิ่ง โดยครูผู้มีวิทยฐานะชำนาญการพิเศษ (ค.ศ.3) และวิทยฐานะเชี่ยวชาญสามารถเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ได้ตามบัญชี 7 โดยสามารถขอถึงขั้นสายสะพาย อันได้แก่ ครูวิทยฐานะชำนาญการพิเศษ(ค.ศ.3) สามารถขอได้ถึง ป.ม.(ประถมาภรณ์มงกุฎไทย) และครูวิทยฐานะเชี่ยวชาญสามารถเริ่มต้นขอได้จาก ป.ม.

¹²⁸ เรื่องเดียวกัน

¹²⁹ เรื่องเดียวกัน

(ประณามภรณ์มงกุฎไทย) และขอได้ถึง ม.ว.ม.(มหาวชิรมงกุฎ)¹³⁰ ซึ่งจะเห็นได้ว่าข้าราชการครูสามารถขอเครื่องราชอิสริยาภรณ์เพื่อเป็นเกียรติประวัติแก่ตนเองและวงศ์ตระกูล ได้ถึงชั้นสายสะพายชั้น ม.ว.ม.(มหาวชิรมงกุฎ) ซึ่งนับเป็นเกียรติความภาคภูมิใจแก่ตัวครูเป็นอย่างยิ่ง

จากที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดนั้นจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 พระราชบัญญัติเงินเดือนเงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2554 หลักเกณฑ์และวิธีการให้ข้าราชการครูมีวิทยฐานะและเลื่อนวิทยฐานะตามหนังสือ ก.ค.ศ.ด่วนที่สุด ที่ ศธ 0206.4/ว 17 ลงวันที่ 30 กันยายน 2552 และหลักเกณฑ์และวิธีการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้มีผลงานดีเด่นที่ประสบความสำเร็จเป็นที่ประจักษ์มีวิทยฐานะหรือเลื่อนวิทยฐานะเป็นวิทยฐานะชำนาญการพิเศษและเชี่ยวชาญตามหนังสือ ก.ค.ศ.ด่วนที่สุด ที่ ศธ 0206.3/ว 5 ลงวันที่ 12 เมษายน 2554 นั้นต่างก็มีหลักการในการส่งเสริมจูงใจข้าราชการครูในเรื่องของค่าตอบแทนไม่ว่าจะเป็นเรื่องเงินเดือนเงินวิทยฐานะมาโดยตลอด ทั้งนี้ก็เพื่อให้ข้าราชการครูมีขวัญกำลังใจที่ดีในการปฏิบัติงานการสอนผู้เรียนที่อยู่ในความรับผิดชอบให้มีคุณภาพทางการศึกษาและผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนในระดับสูงที่สุด แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษาเอกสารต่าง ๆ แล้วพบว่ายังมีปัญหาความไม่เหมาะสมของกฎหมายในการบริหารงานบุคคลในเรื่องการกำหนดวิทยฐานะดังอยู่บางประการ ซึ่งจะขอเสนอตามลำดับ ดังต่อไปนี้

1. ความเหมาะสมและการใช้บังคับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

1.1 ปัญหาการประเมินวิทยฐานะของข้าราชการครูที่ต้องประเมินจากผลงานทางวิชาการซึ่งเกิดจากการทำผลงานทางวิชาการตามมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

ปัญหาการกำหนดวิทยฐานะครูนั้น เกิดจากหลักเกณฑ์ในการประเมินวิทยฐานะชำนาญการพิเศษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง เนื่องจากการประเมินวิทยฐานะของข้าราชการครูต้องประเมินจากผลงานทางวิชาการซึ่งเกิดจากการทำผลงานทางวิชาการตามมาตรา 91 แห่ง

¹³⁰ สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลและนิติการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน *คู่มือเส้นทางครูมืออาชีพสำหรับครูผู้ช่วย* กรุงเทพฯ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 2554 หน้า 94-95

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทำให้ครูผู้ซึ่งต้องการได้เงินค่าตอบแทนที่เป็นเงินวิทยฐานะมาใช้จ่ายในครอบครัว ต้องทุ่มเททางด้าน การทำผลงานทางวิชาการดังกล่าว มากกว่างานการสอนซึ่งเป็นหน้าที่หลัก ซึ่งการประเมินการเลื่อนวิทยฐานะควรประเมินจากการปฏิบัติงานของครูที่เกิดจากการสอนผู้เรียนในเรื่องของคุณภาพและผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนมากกว่าทางด้านผลงานทางวิชาการ และมาตรฐานในการประเมินวิทยฐานะยังไม่มีเกณฑ์มาตรฐานในแต่ละระดับการศึกษาอีกด้วย ทั้งที่ในการสอนแต่ละระดับของการศึกษาไม่ว่าจะเป็นระดับอนุบาล ระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษาต่าง มีลักษณะการสอน ลักษณะของคุณภาพผู้เรียนที่แตกต่างกัน จึงควรที่จะมีเกณฑ์มาตรฐานในการประเมินวิทยฐานะที่แตกต่างกันด้วย เพื่อให้สามารถประเมินผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹³¹ และในการประเมินผลงานทางวิชาการเพื่อมีวิทยฐานะหรือเลื่อนวิทยฐานะของข้าราชการครู โดยให้บุคคลอื่นเป็นผู้ประเมินแทนที่จะให้บุคคลที่ใกล้ชิดกับครูมากที่สุดอันจะสามารถประเมินผลได้ตรงกับความเป็นจริงมากที่สุดเป็นผู้ประเมิน ทำให้ได้ผลการประเมินไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงโดยครูผู้เขียนผลงานทางวิชาการได้ดีหรือจ้างผู้อื่นที่เขียนผลงานได้ดีเขียนให้ แต่ตัวครูเองกลับสอนไม่ดีจนนักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำอาจจะได้รับวิทยฐานะ ในขณะที่ครูที่สอนดีนักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงแต่เขียนผลงานทางวิชาการไม่ดี หรือไม่ต้องการเขียนผลงานทางวิชาการกลับไม่ได้รับวิทยฐานะ ซึ่งเรื่องดังกล่าวจะไม่เกิดขึ้นหากให้บุคคลใกล้ชิดกับครูเป็นผู้ร่วมประเมินด้วย เนื่องจากบุคคลที่จะสามารถประเมินครูได้ดีที่สุดคือบุคคลผู้ใกล้ชิดกับครูมากที่สุด อันได้แก่นักเรียน และผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครู เพราะบุคคลเหล่านี้จะเป็นตัวชี้วัดความก้าวหน้าของครูได้ดีที่สุดและทำให้การประเมินผลงานทางวิชาการเป็นไปอย่างโปร่งใสและยุติธรรม ดังนั้นความก้าวหน้าของข้าราชการครูในด้านของการประเมินวิทยฐานะจึงควรอยู่กับประเมินตามสภาพความเป็นจริง โดยในคณะกรรมการประเมินนั้นสมควรจะมีผู้ใกล้ชิดของข้าราชการครูไม่ว่าจะเป็นนักเรียน และผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครู มีส่วนร่วมในการประเมินด้วย จึงจะทำให้ได้มาซึ่งข้าราชการครูที่มีทั้งความรู้ มีคุณธรรม และจริยธรรม¹³²

การเลื่อนวิทยฐานะของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น ทำให้รัฐต้องแบกภาระด้านงบประมาณมากขึ้น เนื่องจากกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 กำหนดให้ข้าราชการครูต้องมีการเลื่อนวิทยฐานะทำให้ครูต้องทำแต่ผลงานทางวิชาการ ส่งผลให้มีเวลาในการเตรียมการสอนซึ่งเป็นงานหลักน้อยลง และขาด

¹³¹ ลาวัลย์ หอนพรัตน์ และคณะ รายงานการวิจัยเรื่อง สภาพปัญหาและการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หน้า 34

¹³² เรื่องเดียวกัน หน้า 34

ประสิทธิภาพในการสอน การบริหารบุคคลโดยใช้หลักเกณฑ์การเลื่อนวิทยฐานะดังกล่าวจึงไม่เอื้ออำนวยให้เกิดคุณภาพกับผู้เรียนได้จริง ทำให้ครูมีวิทยฐานะแต่ไม่ได้เอื้ออำนวยต่อการสอนผู้เรียนให้มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูงขึ้นอย่างแท้จริง¹³³

1.2 ปัญหาความไม่เท่าเทียมและเสมอภาคของกฎหมายฉบับเดียวกันตาม มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547

ปัญหาอีกประการหนึ่งของการกำหนดวิทยฐานะครูคือ ปัญหาความเท่าเทียมและเสมอภาคของกฎหมายฉบับเดียวกันตาม มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ที่ทำให้ข้าราชการพลเรือนเดิมในสำนักงานที่เปลี่ยนเป็นตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่น ตามมาตรา 38 ค(2) ซึ่งกฎหมายไม่ได้ให้โอกาสก้าวหน้าในวิชาชีพครู โดยการทำวิทยฐานะ เช่นเดียวกับตำแหน่งข้าราชการครูอื่น ซึ่งกฎหมายน่าจะกำหนดให้บุคลากรทางการศึกษาอื่นเหล่านี้มีความก้าวหน้าได้ไม่แตกต่างกับข้าราชการครูที่สามารถนำผลงานทางวิชาการแล้วได้เงินวิทยฐานะทำให้เกิดความไม่เสมอภาคเท่าเทียม เพราะเมื่อเป็นบุคลากรทางการศึกษาเช่นกันก็ควรมีความก้าวหน้าทางวิชาชีพเช่นเดียวกัน¹³⁴

1.3 ปัญหาการประเมินตำแหน่งและวิทยฐานะเพื่อดำรงไว้ซึ่งความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญในตำแหน่งและวิทยฐานะที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้ง ตามมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ไม่ได้มีการนำไปปฏิบัติ

สำหรับการประเมินเพื่อดำรงตำแหน่งและวิทยฐานะที่มีอยู่แล้วนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 มาตรา 55 กำหนดให้มีการประเมินตำแหน่งวิทยฐานะเพื่อดำรงไว้ซึ่งความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ ทำให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องดำรงศักยภาพนั้นไว้ หากปรากฏว่าศักยภาพเสื่อมถอยก็ต้องพัฒนาตัวเอง มิฉะนั้นก็ไม่ควรให้เงินวิทยฐานะ เมื่อไหร่ศักยภาพเสื่อมถอยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้นั้นก็ต้องพัฒนาตนเอง หากพัฒนาไม่ได้ก็ควรให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งให้ออกได้¹³⁵ อันเป็นการตัดคนไม่ดีให้ออกจากระบบราชการและเป็นการรักษาคนดีให้อยู่ในระบบราชการอย่างไรก็ตามบทบัญญัติดังกล่าวมิได้มีการนำไปปฏิบัติอย่างจริงจังจึงเป็นรูปธรรม ทำให้ครูผู้ได้รับวิทยฐานะแล้วมิได้ดำรงศักยภาพในการสอนให้คงเดิม แต่กลับสอนแบบครูที่มีได้มี

¹³³ เรื่องเดียวกัน หน้า 35

¹³⁴ เรื่องเดียวกัน หน้า 34

¹³⁵ เรื่องเดียวกัน หน้า 35

วิทยฐานะ ทำให้ผู้เรียนมิได้รับการจัดการเรียนการสอนอย่างมีคุณภาพเท่าที่ควรจะเป็น และส่งผลให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนตกต่ำลง

1.4 ปัญหาการกำหนดให้ตำแหน่งข้าราชการครูเป็นตำแหน่งที่มีวิทยฐานะที่ต้องทำผลงานทางวิชาการโดยเทียบกับผลงานทางวิชาการของอาจารย์มหาวิทยาลัยในระดับอุดมศึกษา ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

การประเมินวิทยฐานะของข้าราชการครู โดยเทียบกับสถาบันในระดับอุดมศึกษา คือ ผลงานทางวิชาการของอาจารย์มหาวิทยาลัยนั้น ไม่เหมาะสมเนื่องจากภารกิจหลักของครู คือ การสอนนักเรียนให้มีคุณภาพของการศึกษาและผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูง ไม่ใช่การทำผลงานทางวิชาการอย่างเช่นอาจารย์มหาวิทยาลัยที่เน้นกระบวนการวิจัยที่ยุ่งยาก ซับซ้อนและต้องใช้เวลาในการศึกษาค้นคว้าเป็นอย่างมาก หากแต่ครูควรเน้นกระบวนการเรียนการสอนเพื่อส่งเสริมให้ผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนมีระดับที่สูงขึ้นมากกว่า ไม่ควรยึดการทำวิจัยเป็นหลัก แต่ควรส่งเสริมให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มีการทำวิจัยเพื่อเป็นการพัฒนาความรู้ ความสามารถ โดยอาจส่งเสริมให้มีการพัฒนาครู โดยใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ เช่น การฝึกอบรมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (e-learning) หรือระบบทางไกลเพื่อไม่ให้ครูออกจากชั้นเรียนมากเกินไป¹³⁶

2. ความเหมาะสมของระบบการให้เงินวิทยฐานะในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

2.1 ปัญหาระบบการประเมินวิทยฐานะที่ครูจะต้องเข้าสู่ตำแหน่งที่มีวิทยฐานะ ก่อนจึงจะได้รับเงิน

การกำหนดเงินวิทยฐานะนั้น เป็นระบบที่ครูจะต้องเข้าสู่ตำแหน่งที่มีวิทยฐานะ นั้น ๆ ก่อนจึงจะได้รับเงิน ส่งผลให้ครูต้องพยายามหาทางเพื่อให้เข้าสู่ตำแหน่งให้ได้ก่อน โดยใช้เวลามุ่งแต่ทำผลงานทางวิชาการเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน หรือใช้เวลาไปศึกษาค้นคว้าเพื่อเตรียมทำผลงานทางวิชาการเพื่อรับการประเมินผลงานจนมีเวลาในการเตรียมการสอนน้อยลงทำให้ขาดประสิทธิภาพทางการสอนอันส่งผลทำให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนตกต่ำลง¹³⁷

¹³⁶ เรื่องเดียวกัน หน้า 35

¹³⁷ เรื่องเดียวกัน หน้า 35

2.2 ปัญหาการได้รับเงินวิทยฐานะของครูที่ไม่ผูกโยงกับผลสัมฤทธิ์ในการเรียนรู้ของผู้เรียน

การกำหนดวิทยฐานะให้แก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้นแม้จะเป็นความพยายามของรัฐ ในการพัฒนาผลของการดูแลวิชาชีพครูให้เข้มแข็งขึ้น แต่ระบบการพิจารณาวิทยฐานะก็ยังมิจุดอ่อน ที่เน้นการเขียนผลงานทางวิชาการเพื่อให้ได้รับการรับรองวิทยฐานะเป็นผู้ชำนาญการ โดยเทียบกับตำแหน่งทางวิชาการในมหาวิทยาลัย แม้จะทำให้ครูมีรายได้และความก้าวหน้า แต่ครูอาจารย์ส่วนใหญ่ราว 5 แสนคนได้เงินวิทยฐานะไปแล้ว โดยไม่ผูกโยงกับผลสัมฤทธิ์ในการเรียนรู้ของผู้เรียน การให้เงินวิทยฐานะครูในแต่ละปีรวมเงินที่รัฐต้องจ่ายเป็นเงินหลายพันล้านบาท แม้จะช่วยให้กำลังใจครูเพิ่มขึ้น แต่ไม่ได้สนับสนุนส่งเสริมความก้าวหน้าในการเรียนของผู้เรียนโดยตรง รวมทั้งยังมีปัญหาการร้องเรียนไปยังคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา(ก.ค.ศ.) ว่ามีการว่าจ้างกลุ่มรับจ้างมืออาชีพในการเขียนผลงานทางวิชาการเพื่อการรับรองวิทยฐานะด้วยราคาจ้างตั้งแต่ 50,000 บาท ถึง 100,000 บาท รวมทั้งยังมีปัญหาการคัดลอก ลอกเลียนผลงานทางวิชาการด้วย ซึ่งปัญหาดังกล่าวยิ่งซ้ำเติมปัญหาคุณภาพและปัญหาคุณธรรมจริยธรรมของครูให้แย่ลงไปอีก¹³⁸

ปัญหาการกำหนดวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น อาจเห็นได้จากผลลัพธ์สุดท้ายทางการศึกษาที่เพิ่งผ่านมาได้ คือ ผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติประจำปีการศึกษา พ.ศ.2553 ทั้งแบบทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติขั้นพื้นฐาน (โอเน็ต) ของนักเรียนระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 6, มัธยมศึกษาปีที่ 3 และ มัธยมศึกษาปีที่ 6 ที่ผ่านมา พบว่าผลสอบโอเน็ตชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 คะแนนเฉลี่ยต่ำลงเรื่อย ๆ โดยเปรียบเทียบย้อนหลัง 3 ปี พบว่าทั้ง 3 ปี แต่ละวิชาได้ไม่ถึง 50 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 คะแนนหรือมีคะแนนเฉลี่ยไม่ถึง 50% ส่วนผลสอบโอเน็ตชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 เปรียบเทียบย้อนหลัง 3 ปี พบว่าวิชาหลักได้คะแนนต่ำ โดยเฉพาะวิชาภาษาอังกฤษและคณิตศาสตร์ซึ่งเป็นวิชาหลักต่ำลงเรื่อย ๆ และทั้ง 3 ปี มีคะแนนเฉลี่ยไม่ถึง 50% ในขณะที่ผลสอบโอเน็ตชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 เปรียบเทียบย้อนหลัง 3 ปี พบว่าต่ำลงเช่นกัน โดยเฉพาะวิชาภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ซึ่งเป็นวิชาหลัก ผลสรุปการสอบโอเน็ตทั้งชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 มัธยมศึกษาปีที่ 3 และมัธยมศึกษาปีที่ 6 เมื่อเทียบคะแนนนั้น 3 ระดับ พบว่าส่วนใหญ่จะมีปัญหาในวิชาหลักโดยเฉพาะวิชาภาษาอังกฤษและคณิตศาสตร์ ที่ครูต้องเร่งปรับปรุงผลการเรียนเพราะ โอเน็ตเป็นส่วนหนึ่งในตัวบ่งชี้ความสำเร็จของนโยบายปฏิรูปการศึกษาในศตวรรษที่สอง ซึ่งเป็นเป้าหมายว่าในปี พ.ศ. 2561 หรืออีก 7 ปี ข้างหน้าคะแนนโอเน็ต

¹³⁸ วิทยากร เชียงกูล “สภาวะการศึกษาไทยปี 50/51 บทที่ 5 ปัญหาการพัฒนาครู อาจารย์” คั่นคืน 23 กุมภาพันธ์

ใน 5 วิชาหลักประกอบด้วยวิชาภาษาไทย คณิตศาสตร์ ภาษาอังกฤษ วิทยาศาสตร์ และสังคมศึกษา จะต้องได้คะแนนเฉลี่ยนักเรียนทั่วประเทศ 50% ขึ้นไป ดังนั้นโรงเรียนทุกโรงเรียนและครูทุกคนต้องนำคะแนนสอบโอเน็ตไปวางเป้าหมายว่าจะทำอย่างไรให้ผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนสูงขึ้น¹³⁹ ซึ่งเป็นที่เห็นได้ชัดว่าหากครูใช้เวลาส่วนใหญ่ในการทำผลงานทางวิชาการเพื่อขอมือหรือเลื่อนวิทยฐานะมาก และสนใจการสอนน้อยลง ไม่มีเวลาเตรียมการสอนและจัดกิจกรรมการสอนแล้วจะหวังเกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนให้สูงขึ้นดังกล่าวนั้นคงเป็นไปได้ไม่ได้

2.3 ปัญหาการได้รับเงินวิทยฐานะของครูที่ไม่ได้ส่งเสริมให้ครูเป็นครูที่มีคุณภาพสูง

จากการประเมินผลการปฏิรูปการศึกษาโดยบุคคลวงการต่างๆ ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการปฏิรูปการศึกษาในรอบทศวรรษที่ผ่านมายังไม่ประสบความสำเร็จนักเรียนยังไม่ค่อยเก่งและเป็นคนดี มีวินัย มีความรับผิดชอบ¹⁴⁰ ซึ่งสอดคล้องกับการที่ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนลดต่ำลงอย่างต่อเนื่อง ปัญหาการศึกษาดังกล่าวมานี้หนึ่งในเหตุปัจจัยสำคัญประการหนึ่งก็คือคุณภาพของครูอาจารย์ที่ตกต่ำลง ต้องมีการปฏิรูปเพื่อพัฒนาให้ดีขึ้นอย่างเร่งด่วน ซึ่งตรงกันข้ามกับข้อมูลที่ครูได้รับวิทยฐานะในระดับต่างๆ เป็นจำนวนมาก อันแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าการได้รับวิทยฐานะของครูนั้นไม่ได้ส่งเสริมจูงใจให้ครูพัฒนาตนเองให้เป็นครูสอนเก่งหรือครูที่มีคุณภาพสูงแต่อย่างใด และไม่ได้ส่งเสริมครูให้จัดการเรียนการสอนจนส่งผลทำให้ผู้เรียนมีคุณภาพทางการเรียนและผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูงขึ้นแต่อย่างใด

จากการสำรวจดัชนีการพัฒนามนุษย์ (Human development index) ของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) มีประกาศเมื่อเดือนธันวาคม 2551 ปรากฏว่าประเทศไทยมีดัชนีการพัฒนามนุษย์อยู่ที่อันดับที่ 81¹⁴¹ ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่าประเทศไทยมีการพัฒนาด้านสังคมหรือคุณภาพมนุษย์ต่ำกว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และดัชนีการพัฒนามนุษย์ของไทยยังตกต่ำมาตลอด 10 ปีที่ผ่านมาอีกด้วย จากข้อมูลเมื่อปี 2541 ไทยเคยมีดัชนีการพัฒนามนุษย์อยู่อันดับที่ 59 และจากการทดสอบเปรียบเทียบความสามารถในการอ่านและคณิตศาสตร์ ขององค์กร OECD ในปี 2550 เด็กไทยอยู่ในกลุ่มที่ได้คะแนนต่ำสุด คือ ต่ำกว่าคะแนนถัวเฉลี่ย และจากการวิจัยพบว่าประเทศไทยที่จัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพสูง นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูง อันแสดงผลจากนักเรียนได้

¹³⁹ สัมพันธ์ พันธุ์พฤกษ์ “คะแนนสูง-ต่ำ โอเน็ต-GAT-PAT คณิต-อังกฤษได้ไม่ถึง 20 นับแสน” สืบค้น 25 กรกฎาคม 2554 จาก <http://www.thaischool.in.th/50104354/newseducation/4143>

¹⁴⁰ วิทยากร เชียงกุล *สภาวะการศึกษาไทย ปี2551/2552 บทบาททางการศึกษากับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม* กรุงเทพฯ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา วิ.ที.ซี. คอมมิวนิเคชั่น 2553 หน้า ๘

¹⁴¹ เรื่องเดียวกัน หน้า 16

คะแนนเฉลี่ยในวิชาหลักที่สำคัญเช่นวิทยาศาสตร์ และคณิตศาสตร์สูง ประเทศนั้นก็จะประสบความสำเร็จในการทำให้เศรษฐกิจขยายตัวมากกว่าประเทศที่จัดการศึกษาได้มีคุณภาพต่ำ ซึ่งครูที่มีคุณภาพสูงเท่านั้นที่เป็นปัจจัยสำคัญในการสอนให้นักเรียนมีคุณภาพสูงดังกล่าวได้ ซึ่งหากประเทศไทยไม่หาทางปฏิรูปการศึกษาโดยเฉพาะการปฏิรูปครูให้มีคุณภาพสูงแล้วก็เป็นไปได้ว่าประเทศไทยจะยังมีปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเพิ่มขึ้น อีกทั้งอันดับความสามารถในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมที่กล่าวมาข้างต้นก็จะลดต่ำลงไปอีก¹⁴²

2.4 ปัญหาความไม่คุ้มค่าของงบประมาณที่รัฐต้องสูญเสียไป เป็นเงินวิทยฐานะเป็นจำนวนมหาศาลแต่ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนกลับตกต่ำลง

ในช่วงเวลาที่ผ่านมารัฐบาลไทยได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษามากที่สุดมาหลายปีติดต่อกันและงบประมาณประจำปีอยู่ในเกณฑ์สูงเมื่อเทียบกับประเทศอื่น แต่ปรากฏว่ารัฐยังจัดให้คนเรียนชั้นมัธยมศึกษาได้น้อยลงและผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียนต่ำกว่าหลายประเทศที่ใช้งบประมาณในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน จากรายงานเรื่องทุนมนุษย์กับผลตอบแทนทางการศึกษา¹⁴³ พบว่าประเทศไทยทุ่มเทงบประมาณให้การศึกษาโดยรวมถึง ร้อย 4 ของ GDP (ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ) หรือร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลนับตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา และในปี 2550 งบประมาณด้านการศึกษาสูงถึง 355,241 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4.19 ของจีดีพี และผลการศึกษาของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงงบประมาณค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในปี 2550 พบว่าค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาสำหรับการศึกษาระดับพื้นฐานในระบบราชการที่รัฐและผู้ปกครองจ่ายเฉลี่ยต่อหัวรายละ 21,015 บาท หรือร้อยละ 26 ของรายได้ประชาชาติเฉลี่ยต่อคน ซึ่งจะเห็นได้ว่าค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของประเทศไทยมีได้น้อยแต่อย่างใดแต่ขาดการบริหารจัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้คุณภาพการศึกษาดำลง และจากการวิจัยในหลายๆ ประเทศได้ข้อสรุปว่าหัวใจของการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อศึกษานั้นต้องเป็นการเพิ่มคุณภาพของครูผู้สอน ในกรณีของประเทศไทยการศึกษามีสภาพผูกขาดโดยรัฐ การมีส่วนร่วมของเอกชนในการจัดการศึกษามีน้อย และครูมีสถานะเป็นข้าราชการ¹⁴⁴ ดังนั้นการปรับปรุงการจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ จึงต้องปรับปรุงการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูเพื่อพัฒนาครูให้เป็นครูคุณภาพสูงให้ได้ เพื่อจะได้ไปพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพที่สูงและมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูงต่อไป

ในการจัดสรรงบประมาณเพื่อศึกษานั้นประเทศไทยมีวิธีการจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณต่อปีตามที่ส่วนราชการขอมา ทำให้มีการใช้งบประมาณในการพัฒนาอาคาร

¹⁴² เรื่องเดียวกัน หน้า 16-18

¹⁴³ เรื่องเดียวกัน หน้า 35

¹⁴⁴ เรื่องเดียวกัน หน้า 36-37

สถานที่ของส่วนราชการมากเกินไป ส่วนที่จะใช้เพื่อการพัฒนาการเรียนการสอน และการวิจัยกลับมีน้อย งบประมาณเดือนและผลตอบแทนบุคลากรโดยรวมก็มีสัดส่วนที่สูงเพราะกระทรวงศึกษาธิการมีบุคลากรมากกว่ากระทรวงอื่น โดยเฉพาะในสถานศึกษาระดับการศึกษานั้นพื้นฐานมีงบประมาณเป็นค่าตอบแทนบุคลากรถึงร้อยละ 83 เป็นเงินบริหารจัดการร้อยละ 10 เหลืองบประมาณที่จะนำไปพัฒนาผู้เรียนเพียงร้อยละ 7 เท่านั้น¹⁴⁵ ดังนั้นการจะปฏิรูปการศึกษานั้นต้องมีการปฏิรูปวิธีการงบประมาณใหม่โดยเอาผู้เรียนเป็นตัวตั้ง โดยน่าจะปรับปรุงเรื่องค่าตอบแทนบุคลากรทางการศึกษาโดยเฉพาะครูให้ยึดโยงกับคุณภาพการเรียนรู้และผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนที่สูงขึ้นด้วย โดยเฉพาะเงินค่าตอบแทนที่เป็นเงินวิทยฐานะนั้น ในการประเมินวิทยฐานะควรให้ผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนเป็นตัวกำหนดที่สำคัญ ที่จะทำให้ครูผ่านการประเมินวิทยฐานะ และหากผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนลดต่ำลงอย่างมีนัยสำคัญอันแสดงถึงคุณภาพการสอนที่ต่ำลงของครูก็ควรมีการงดการให้เงินวิทยฐานะดังกล่าวด้วย

คุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ตกต่ำดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้นปัจจัยสำคัญที่ต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วนคือครูผู้สอนมีคุณภาพต่ำปัญหาความตกต่ำของวิชาชีพครูนั้น คือประเทศไทยมีการผลิตครูมากถึงปีละ 12,000 คน ในขณะที่มีอัตราการบรรจุในแต่ละปีเพียงปีละ 3,000 – 4,000 คน ประกอบกับการมีนโยบายจำกัดกำลังคนภาครัฐส่งผลให้ขาดแคลนครูในสาขาที่สำคัญ อีกทั้งการขาดความชัดเจนทางนโยบายในการสนับสนุนดึงดูดให้ผู้สำเร็จการศึกษาในสาขาที่ตรงกับเนื้อหาสาระมากกว่า เช่น บัณฑิตทางวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และภาษา ให้หันเข้ามาเป็นครู และปัญหาเรื่องนี้สินครูที่แก้ไขยาก เพราะมีโครงสร้างเงินเดือนในระบบราชการที่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันที่มีความแตกต่างระหว่างเงินเดือนแรกเข้ากับเงินเดือนที่พึงได้รับสูงสุด ในชีวิตการทำงานเป็นครูถึง 10 เท่า ในขณะที่ประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลายจะมีความแตกต่างดังกล่าวเพียง 3-4 เท่า ซึ่งมีลักษณะที่บุคคลจะได้รับค่าจ้างเป็นครูเมื่อแรกเข้าทำงานที่สูงมากเพียงพอให้ดำรงชีวิตได้อย่างไม่ดิ้นรน ไม่มีความกดดันในการดำรงชีพ จะได้ทำงานการสอนผู้เรียนอย่างเต็มที่ส่งผลให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนสูงขึ้น โดยอัตราเพิ่มของเงินเดือนหรือค่าจ้างตลอดเวลาที่ทำงานอาจจะไม่ต้องมากนักหรือไม่ต้องมีการขอขึ้นเงินเดือนเป็นหลายขั้นมากนัก ซึ่งแนวทางในการแก้ปัญหาให้ครูรุ่นใหม่ไทยทำงานการสอนอย่างเต็มที่นั้นควรที่จะเพิ่มเงินเดือนเมื่อแรกบรรจุให้มากขึ้น ครูจะมีความกดดันในการดำรงชีพน้อย และหันมาตั้งใจสอนผู้เรียนให้มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูงขึ้นได้¹⁴⁶

¹⁴⁵ เรื่องเดียวกัน หน้า 41-42

¹⁴⁶ เรื่องเดียวกัน หน้า 80

3. การกำหนดวิทยฐานะข้าราชการครูไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการให้ค่าตอบแทน เพื่อจูงใจให้ครูพัฒนาตนเองให้เป็นครูมีคุณภาพสูง

3.1 ปัญหาครูผู้สอนได้รับวิทยฐานะ แต่ผลการเรียนของผู้เรียนกลับมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่ตกต่ำลง

ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่ามีปรากฏการณ์ที่แปลกประหลาดประการหนึ่งเกิดขึ้น คือ ปรากฏการณ์ที่ผลการเรียนของผู้เรียนตกต่ำลงเรื่อย ๆ ในขณะที่ครูผู้สอนกลับได้รับตำแหน่งที่สูงขึ้นมีวิทยฐานะที่สูงขึ้น ทั้งที่เมื่อครูมีตำแหน่งที่สูงขึ้นมีวิทยฐานะที่สูงขึ้นก็น่าจะเป็นครูที่มีคุณภาพสูงหรือสอนเก่งสามารถสอนผู้เรียนให้มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูง แต่เหตุใดเมื่อครูมีวิทยฐานะและสอนเก่งแล้วแต่คุณภาพนักเรียนที่ครูสอนกลับตกต่ำลงซึ่งสวนทางกันอย่างสิ้นเชิง อันแสดงให้เห็นว่าการกำหนดวิทยฐานะข้าราชการครูมีปัญหา ที่วิทยฐานะมิได้เป็นค่าตอบแทนที่เป็นการจูงใจครูพัฒนาตนเองให้เป็นครูมีคุณภาพสูงเพื่อให้สามารถจัดการเรียนการสอนผู้เรียนให้มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูงโดยตรง สาเหตุสำคัญประการหนึ่งของเรื่องนี้ คือ ครูส่วนใหญ่จะทุ่มเทในการทำผลงานทางวิชาการกันมากถือว่าเป็นงานหลัก ส่วนงานสอนที่ควรจะเป็นงานหลักกลับกลายเป็นงานรอง และผลงานทางวิชาการของครูหลายคนก็ไม่ได้เขียนเอง คือจ้างผู้อื่นทำผลงานทางวิชาการ โดยครูเป็นผู้หาข้อมูลหรือหลักฐานต่าง ๆ มาให้ผู้รับจ้าง ซึ่งหลักฐานดังกล่าวที่จะนำมาประกอบการเขียนนั้นก็จะมีกรรมยอมรับและร่วมมือระหว่างครูที่อยู่ในโรงเรียนใกล้เคียงกัน เช่น มีการนำหนังสือรับรองว่าได้นำผลงานไปใช้สอนแล้วทำให้เกิดผลดีกับนักเรียน ทั้ง ๆ ที่ไม่ได้ใช้ผลงานนั้นจริง และไม่เคยเห็นผลงานดังกล่าวแต่อย่างใด เป็นต้น ผลงานทางวิชาการที่ครูทำเสร็จแล้ว ซึ่งอาจทำขึ้นเองโดยเสียเวลาทำการสอนนักเรียนไปจัดทำหรือจ้างผู้อื่นทำให้ก็ตาม ไม่ได้ถูกนำไปใช้สอนนักเรียนอย่างจริงจังในสภาพปกติ คณะกรรมการที่นำมาเขียนรายงานการใช้เอกสารหรือข้อมูลต่าง ๆ ก็ยกเมฆสร้างขึ้นเองเนื่องจากไม่ได้มีการตรวจสอบ¹⁴⁷ จะเห็นได้ว่าเหตุการณ์ดังกล่าวนี้คุณภาพการสอนของครูย่อมจะตกต่ำลงอย่างแน่นอน และผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนก็ไม่มีวันสูงขึ้นได้จากการสอนของครูซึ่งมีพฤติกรรมดังกล่าวอย่างแน่นอนเช่นกัน

¹⁴⁷ บุญมี พันธุ์ไทย “ให้ตำแหน่ง คศ. 3 แก่ครูอย่างไร : คุณภาพเด็กไทยจะไม่แย่งลง” คั่นคืน 25 กรกฎาคม 2554 จาก www.kruthai.info/board02/_show.php?category=vipak&No=1

3.2 ปัญหาครูที่ผ่านการประเมินวิทยฐานะมิได้เป็นครูมีคุณภาพสูงที่สามารถจัดการเรียนการสอนเพื่อให้ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูงขึ้นได้

จากการที่กฎหมายบัญญัติหลักเกณฑ์การประเมินวิทยฐานะ โดยกำหนดให้การประเมินผลงานทางวิชาการของครูเป็นเอกสาร โดยครูที่จะผ่านการประเมินผลงานวิชาการได้วิทยฐานะในระดับต่าง ๆ จะต้องเขียนเก่ง คือเขียนผลงานให้คณะกรรมการประเมินอ่านแล้วคล้อยตาม เชื่อว่าครูผู้นั้นเก่งจริงตามที่เขียน ซึ่งในความเป็นจริงอาจสอนไม่ได้เรื่องเลยก็ได้ ในขณะที่ครูบางคนสอนเก่งจนเด็กนักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูง และได้รับรางวัลต่าง ๆ มากมาย หากเขียนผลงานไม่เก่งหรือไม่ชอบเขียน ชอบสอนมากกว่า ก็จะไม่ได้รับวิทยฐานะ และเกณฑ์ประเมินผลงานวิชาการแม้จะมีการแก้ไขบ้าง แต่หลักเกณฑ์ใหญ่ ยังคงเดิม คือ ครูก็ต้องทิ้งห้องเรียนไปนำผลงานทางวิชาการเหมือนเดิม อีกทั้งตอนนี้ครูผู้ใดจะขอประเมินวิทยฐานะชำนาญการพิเศษหรือ ค.ศ.3 จะต้องไปอบรมตามเกณฑ์ใหม่ก่อนจึงจะเสนอขอตำแหน่งวิทยฐานะได้¹⁴⁸ ซึ่งจะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์การประเมินวิทยฐานะดังกล่าวไม่ได้ช่วยให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนสูงขึ้นโดยตรงแต่อย่างใด หากแต่หลักเกณฑ์การประเมินวิทยฐานะที่ตื้นเขินนี้จะยัดคุณภาพของผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยมีลักษณะที่ครูผู้ใดสามารถสอนนักเรียนให้มีคุณภาพทางการเรียนหรือผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนได้สูงตามเกณฑ์ก็ให้ได้รับตำแหน่งวิทยฐานะในระดับต่าง ๆ ไปได้เลย โดยไม่ต้องสนใจว่าครูคนนั้นจะใช้เทคนิคการสอนอย่างไร หรือมีเอกสารหรืออุปกรณ์การสอนอย่างไรซึ่งสิ่งดังกล่าวเป็นเพียงส่วนประกอบเท่านั้น และยิ่งครูผู้ใดที่สอนอยู่ในโรงเรียนที่มีสถานะลำบาก เช่น โรงเรียนที่ยากจน โรงเรียนห่างไกลกันดาร แต่สามารถสอนผู้เรียนให้ผู้มีคุณภาพเทียบเท่ากับโรงเรียนที่ร่ำรวยในเมืองก็ควรให้ครูผู้สอนมีวิทยฐานะไปเลย¹⁴⁹ ซึ่งอย่างน้อยก็น่าจะเป็นสิ่งที่เหมาะสมและเป็นธรรมกว่าที่จะมีการให้วิทยฐานะแก่ครูที่เห็นแก่ตัวมิได้เห็นแก่ประโยชน์ของผู้เรียนที่ใช้เวลาสอนไปทำผลงานทางวิชาการหรือครูที่คัดลอก ลอกเลียนผลงานทางวิชาการของผู้อื่น หรือจ้างให้ผู้อื่นทำผลงานทางวิชาการให้แก่ตนเพื่อนำไปยื่นขอวิทยฐานะ โดยที่ครูเหล่านี้มิได้ตั้งใจสอนผู้เรียนให้มีคุณภาพทางการเรียนที่สูง และมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงแต่อย่างใด และหากได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบ และหลักเกณฑ์วิธีการในการกำหนดวิทยฐานะ โดยใช้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดวิทยฐานะแล้ว ก็จะมีควมชัดเจน และเกิดผลในการปฏิบัติงานการสอนอย่างมีประสิทธิภาพได้เป็นอย่างดี

¹⁴⁸ เรื่องเดียวกัน

¹⁴⁹ เรื่องเดียวกัน

3.3 ปัญหาระบบการประเมินวิทยฐานะ

3.3.1 ปัญหาการเรียนเกี่ยวกับการประเมินผลงานทางวิชาการเพื่อกำหนดวิทยฐานะครู

นอกจากการกำหนดวิทยฐานะ แก่ข้าราชการครูจะมีปัญหาในเรื่องการกำหนดวิทยฐานะแก่ข้าราชการครูที่ไม่สอดคล้องกับคุณภาพทางการศึกษาที่แสดงออกอย่างชัดเจน ในส่วนของคะแนนผลสัมฤทธิ์นักเรียนแล้ว ยังมีปัญหาการเรียนเกี่ยวกับการประเมินผลงานทางวิชาการเพื่อกำหนดให้ครูมีวิทยฐานะอีกด้วย โดยมีการร้องเรียนไปยังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในช่วงปี พ.ศ. 2543-2552 เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ถึง 256 เรื่อง ประเด็นในการร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่ร้องเรียนมากที่สุดคือ การสอบคัดเลือกครูและบุคลากรทางการศึกษา และรองลงมาคือการประเมินผลงานทางวิชาการเพื่อกำหนดให้ครูมีวิทยฐานะ¹⁵⁰ ซึ่งจะเห็นได้ว่าหากให้ครูที่ไม่ได้มีความรู้ที่แท้จริง แต่ไปคัดลอกหรือลอกเรียนผลงานทางวิชาการของผู้อื่น หรือไปจ้างผู้อื่นให้ทำผลงานทางวิชาการเพื่อขึ้นขอวิทยฐานะที่ถูกร้องเรียนดังกล่าวได้รับวิทยฐานะไป ครูผู้มีความรู้ต่ำดังกล่าวก็ไม่สามารถไปจัดการเรียนการสอนให้ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ที่สูงขึ้นได้แต่อย่างใด

ปัญหากรณีข้าราชการครูทำผิดวินัยกรณีลอกเลียนผลงานทางวิชาการ การลอกเลียนผลงานทางวิชาการนี้ แม้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 91 จะได้กำหนดไว้ชัดเจนถึงกรณีการคัดลอก ลอกเลียนผลงาน ทางวิชาการของผู้อื่นโดยไม่ชอบ หรือนำเอาผลงานผู้อื่นหรือจ้างวานใช้ผู้อื่นหรือรับจ้างทำผลงานทางวิชาการ เพื่อไปใช้ในการเสนอขอปรับรงตำแหน่ง เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนวิทยฐานะให้ได้รับเงินเดือนในระดับสูงขึ้นเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงอาจถูกลงโทษทางวินัยขั้นสูงสุดถึงปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ แต่ก็มีครูจำนวนหนึ่งฝ่าฝืนหลักกฎหมายดังกล่าว โดยมีการร้องเรียนอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาเรื่องต่าง ๆ รวมถึงการประเมินผลงานทางวิชาการเพื่อเลื่อนวิทยฐานะของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ทั้งทางสื่อมวลชน ทางสายด่วนการศึกษา 1579 และช่องทางอื่น ๆ ว่ามีการบริหารงานโดยไม่ถูกต้อง ไม่เป็นธรรม หรือมีการประเมินผลงานทางวิชาการโดยทุจริต ไม่โปร่งใสเล่นพรรคเล่นพวกหรือเรียกเงินครูที่ส่งผลงานนั้นไปที่ คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา(ก.ค.ศ.) ซึ่ง ก.ค.ศ. ได้ใช้มาตรการ

¹⁵⁰ ลาวัลย์ หอนพรัตน์ และคณะ รายงานการวิจัยเรื่อง สภาพปัญหาและการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หน้า 37-38

ขึ้นเด็ดขาดในการพิจารณาโทษทางวินัยสูงสุดถึงขั้นปลดออกแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทุกรายที่ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่ากระทำการคัดลอก ลอกเลียน หรือทุจริต¹⁵¹

3.3.2 ปัญหาความไม่เหมาะสมของระบบกฎเกณฑ์ในการพิจารณาเลื่อนวิทยฐานะครู ทำให้เกิดการคัดลอก ลอกเลียน หรือจ้างทำผลงานทางวิชาการ

ระบบกฎเกณฑ์การพิจารณาเลื่อนวิทยฐานะข้าราชการครูของก.ค.ศ. นั้นได้ทำให้เกิดช่องว่างของกลุ่มบุคคลที่ใช้ความรู้ ความสามารถหาผลประโยชน์กับครู การที่ ก.ค.ศ. ให้นำนักผลงานทางวิชาการ โดยมีบุคลากรสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นผู้พิจารณาตัดสินชี้ขาด แต่มีขั้นตอนที่เคร่งครัดไม่สามารถทราบถึงผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนที่ได้จากการจัดการเรียนการสอนของครูผู้ส่งผลงานได้อย่างแท้จริง ประกอบกับครูรุ่นเก่าที่มีอายุราชการมากถึง 25-30 ปี ส่วนใหญ่จะไม่มีความรู้ในการเขียนผลงานทางวิชาการจึงจำต้องแสวงหากลุ่มคนที่รับจ้างทำผลงานให้จนเกิดปัญหาการจ้างทำผลงานทางวิชาการเกิดขึ้นซึ่งทำลายเกียรติภูมิครูเป็นอย่างมาก ทั้งนี้การเลื่อนวิทยฐานะมีจุดประสงค์เพื่อเป็นขวัญกำลังใจครู ให้มีการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ และมีการพัฒนาวิชาชีพตลอดเวลาจึงควรปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเลื่อนวิทยฐานะให้ตรงจุดของปัญหา¹⁵²

จากปัญหาการรับจ้างทำผลงานทางวิชาการดังกล่าว ได้มีกลุ่มครูในบางจังหวัด เช่น จังหวัดลำปางออกมาเคลื่อนไหวเพื่อให้กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการขึ้นเด็ดขาดกับข้าราชการครูที่คัดลอก หรือจ้างเขียนผลงานเพื่อขอเลื่อนประเมินวิทยฐานะนั้น ซึ่งปัจจุบันกระทรวงศึกษาธิการได้มีการดำเนินการที่จริงจังและไม่มีผลในทางปฏิบัติ โดยครูที่จ้างเขียนและคัดลอกผลงานยังคงได้รับการเลื่อนวิทยฐานะ ที่เป็นผลร้ายที่สุดคือ เมื่อครูเหล่านี้ได้เลื่อนวิทยฐานะแล้วกลับไม่มีองค์ความรู้และไม่ปฏิบัติหน้าที่ ส่วนครูที่ไม่ได้รับเลื่อนหรือแม้แต่ครูประจำการอื่นๆ ยังปฏิบัติหน้าที่เหมือนเดิม และบางคนหนักกว่าเดิมอีก ซึ่งการที่กระทรวงศึกษาธิการสนับสนุนและเปิดโอกาสให้ครูผู้สอนจัดทำผลงานทางวิชาการก็มีจุดประสงค์เพื่อให้ครูพัฒนาตนเองและนักเรียนให้มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูง แต่ความจริงการนำเสนอผลงานครูชำนาญการพิเศษ (คศ.3) ไม่ได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว เพราะการทำผลงานก่อให้เกิดผลกระทบต่อเนื่องหลายด้าน เช่น ช่วงการทำผลงาน ครูส่วนใหญ่ไม่ใช้เวลาสอน แต่กลับใช้เวลาแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเองไปทำผลงานทางวิชาการเพื่อให้ได้เงินวิทยฐานะ โดยไม่คำนึงถึงคุณภาพทางการศึกษาที่

¹⁵¹ ศิริพร กิจเกื้อกูล “ก.ค.ศ. ผู้ทุจริตเลื่อนวิทยฐานะ รมต. ไม่ขอมมีโทษถึงไล่ออก” คืบคืบ 25 กรกฎาคม 2554 จาก http://www.kroobanok.com/view.php?article_id=39991&Page2

¹⁵² กฤษ อุปจันแพวงค์ “ครูอีสานจีบรับเกณฑ์วิทยฐานะ” คืบคืบ 25 กรกฎาคม 2554 จาก www.kroobanok.com/41595

จะส่งผลกระทบต่อการเรียนของการสอนของผู้เรียน ทั้งนี้ เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันว่า การทำผลงานของอาจารย์ 3 ส่วนใหญ่จะใช้วิธีการจ้างทำผลงานแทนการค้นคว้า และศึกษาด้วยตนเอง ซึ่งจังหวัดลำปางโดยเฉพาะในเขตพื้นที่อำเภอเมือง มีถึงร้อยละ 40 ที่ผ่านเกณฑ์การประเมินให้ได้รับวิทยฐานะ ทั้งที่ผลสัมฤทธิ์ในผลงานไม่เป็นที่ประจักษ์ และ ครูผู้ทำผลงานส่วนใหญ่ 90% ไม่มีความรู้ความสามารถ และสำนึกของความเป็นครู โดยเฉพาะรุ่นที่นำส่งในเดือนกันยายน 2552 ต้องจ่ายค่าจ้างทำผลงานในราคา 200,000 บาทถ้วน โดยได้จ้างอาจารย์มหาวิทยาลัยราชภัฏ หรือครูที่ได้วิทยฐานะครูชำนาญการพิเศษ มาก่อนในราคาใกล้เคียงกัน¹⁵³

3.3.3 ปัญหาการมีบริษัท หรือกลุ่มอาจารย์มหาวิทยาลัยรับจ้างเขียนผลงานวิชาการ

สุชุม เกลยทรัพย์ หนึ่งในกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ได้ให้ข้อมูลว่ามีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจำนวนมาก นิยมจ้างบริษัท หรือกลุ่มอาจารย์มหาวิทยาลัยให้เขียนผลงานวิชาการให้ เพื่อให้ผ่านการประเมินในการขอเลื่อนวิทยฐานะ จากข้อมูลที่ได้ตรวจสอบ และได้รับแจ้งเข้ามา พบว่าการที่ครูไปจ้างเขียนผลงานวิชาการนั้น หากเป็นวิทยฐานะที่สูง เช่น วิทยฐานะเชี่ยวชาญ ผู้จ้างจะต้องเสียเงินค่าจ้างหลักแสนบาทขึ้นไป โดยขึ้นอยู่กับกลุ่มสาระวิชาด้วย เช่น คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และภาษาอังกฤษ จะมีราคาค่าจ้างที่สูงกว่าวิชาภาษาไทย สังคมศึกษา และหากให้ผู้จ้างเขียนรับประกันการผ่านการประเมินด้วย ก็จะมีราคาที่สูงมากกว่านี้ และในส่วนของกรรมการผู้อ่านผลงานวิชาการ มีการร้องเรียนมาจากหลายเขตพื้นที่การศึกษา พบว่ากรรมการอ่านผลงานวิชาการบางคนเรียกเก็บเงินแลกกับการผ่านการประเมิน จึงทำให้มีผู้ที่ต้องการเข้ามาเป็นกรรมการผู้อ่านผลงานวิชาการจำนวนมาก เนื่องจากเรื่องของผลประโยชน์ดังกล่าว¹⁵⁴

การที่ครูไปคัดลอกผลงานหรือไปจ้างบริษัทหรือกลุ่มอาจารย์มหาวิทยาลัยทำผลงานให้นำไปเพื่อเสนอขอในการเลื่อนวิทยฐานะนั้น ทำให้เกิดผลเสียหลายคือ ครูที่ผ่านการประเมินวิทยฐานะ จะเป็นครูที่ไม่ต้องสอนหนังสือ ในขณะที่ครูที่ทำงานการสอนหนังสืออย่างหนักมักจะไม่นำผลงานไปประเมิน เพราะไม่มีเวลาที่จะทำผลงานวิชาการ จนทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการประเมินวิทยฐานะครูคือ ก.ค.ศ.ต้องหาแนวทางการปรับ

¹⁵³ ชินวรรณ บุญเกียรติ “ครูลำปางแฉจ้างเขียนผลงาน 2 แสน” คืบค้น 25 กรกฎาคม 2554 จาก

www.learning.eduzones.com/68656

¹⁵⁴ สุชุม เกลยทรัพย์ “ค่าจ้างเขียนผลงานผู้เชี่ยวชาญแสนบาทขึ้น สุชุมแฉคณิต-วิทย์-อังกฤษ บวกราคาเพิ่ม” คืบค้น 25 กรกฎาคม 2554 จาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1286957677

การประเมินวิทยฐานะ โดยจะใช้การประเมินเชิงประจักษ์ หรือการดูแลการจัดการเรียนการสอนใน
โรงเรียนมากขึ้น¹⁵⁵



¹⁵⁵ สุขุม เฉลยทรัพย์ “เอกสารจ้างเขียนงานเดือนวิทยฐานะ ทำแม่พิมพ์ที่สอนหนังสือไม่ผ่านประเมินเทียบ” คั่นคืน
25 กรกฎาคม 2554 จาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1286786345&grpId=&catid=04

บทที่ 6

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาอุปสรรค และกฎหมายที่เกี่ยวข้องประกอบกับแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ตลอดจนแนวคิด และกฎหมายของต่างประเทศเกี่ยวกับการกำหนดค่าตอบแทนครูแล้ว สรุปประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในส่วนของกำหนดค่าตอบแทนครูในลักษณะของเงินวิทยฐานะ และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในเรื่องดังกล่าว ได้ดังนี้

1. บทสรุป

1.1 ความเหมาะสมและการใช้บังคับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

1.1.1 ปัญหาการประเมินวิทยฐานะของข้าราชการครูที่ต้องประเมินจากผลงานทางวิชาการซึ่งเกิดจากการทำผลงานทางวิชาการตามมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

ปัญหาการกำหนดวิทยฐานะครูที่มีหลักเกณฑ์ในการประเมินวิทยฐานะชำนาญการพิเศษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง เนื่องจากการประเมินวิทยฐานะของข้าราชการครูต้องประเมินจากผลงานทางวิชาการซึ่งเกิดจากการทำผลงานทางวิชาการตามมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทำให้ครูผู้ซึ่งต้องการได้เงินค่าตอบแทนที่เป็นเงินวิทยฐานะมาใช้จ่ายในครอบครัวต้องทุ่มเททางด้าน การทำผลงานทางวิชาการดังกล่าวมากกว่างานการสอนซึ่งเป็นหน้าที่หลัก ส่งผลให้คุณภาพและผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนตกต่ำลง และมาตรฐานในการประเมินวิทยฐานะยังไม่มีเกณฑ์มาตรฐานในแต่ละระดับการศึกษาที่มีลักษณะการสอน ลักษณะของคุณภาพผู้เรียนที่แตกต่างกัน และในการประเมินผลงานทางวิชาการเพื่อมีวิทยฐานะหรือเลื่อนวิทยฐานะของข้าราชการครู โดยให้บุคคลอื่นเป็นผู้ประเมินแทนที่จะให้บุคคลที่ใกล้ชิดกับครูมากที่สุดอันจะสามารถประเมินผลได้ตรงกับความเป็นจริงมากที่สุดเป็นผู้ประเมิน ทำให้ได้ผลการประเมินไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และการเลื่อนวิทยฐานะของข้าราชการ

ครูและบุคลากรทางการศึกษานั้นทำให้รัฐต้องแบกรวด้านงบประมาณมากขึ้น แต่กฎหมาย คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 กำหนดให้ข้าราชการครู ต้องมีการเลื่อนวิทยฐานะทำให้ครูต้องทำแต่ผลงานทางวิชาการ ส่งผลให้มีเวลาในการเตรียมการ สอนซึ่งเป็นงานหลักน้อยลง และขาดประสิทธิภาพในการสอน การบริหารบุคคลโดยใช้หลักเกณฑ์การ เลื่อนวิทยฐานะดังกล่าวจึงไม่เอื้ออำนวยให้เกิดคุณภาพกับผู้เรียนได้จริง

1.1.2 ปัญหาความไม่เท่าเทียมและเสมอภาคของกฎหมายฉบับเดียวกันตาม มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

ปัญหาการกำหนดวิทยฐานะครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีความ ไม่เท่าเทียมและเสมอภาคกันของกฎหมายฉบับเดียวกัน โดยตาม มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ที่ทำให้ข้าราชการพลเรือนเดิมใน สำนักงานที่เปลี่ยนเป็นตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่น ตามมาตรา 38 ค(2) ที่กฎหมายไม่ได้ให้ โอกาสก้าวหน้าในวิชาชีพครูโดยการทำวิทยฐานะเช่นเดียวกับตำแหน่งข้าราชการครู ซึ่งกฎหมาย น่าจะกำหนดให้บุคลากรทางการศึกษาอื่นเหล่านี้มีความก้าวหน้าได้ไม่แตกต่างกับข้าราชการครูที่ สามารถทำผลงานทางวิชาการแล้วได้เงินวิทยฐานะทำให้เกิดความไม่เสมอภาคเท่าเทียมกันใน ความก้าวหน้าทางวิชาชีพ

1.1.3 ปัญหาการประเมินตำแหน่งและวิทยฐานะเพื่อดำรงไว้ซึ่งความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญในตำแหน่งและวิทยฐานะที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้ง ตามมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ไม่ได้มีการนำไป ปฏิบัติ สำหรับการประเมินเพื่อดำรงตำแหน่งและวิทยฐานะที่มีการกำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 มาตรา 55 กำหนดให้มีการประเมินตำแหน่ง วิทยฐานะซึ่งดำรงไว้ด้วยความเชี่ยวชาญ ทำให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องดำรง ศักยภาพนั้นไว้ หากปรากฏว่าศักยภาพเสื่อมถอยก็ต้องพัฒนาตัวเอง มิฉะนั้นก็ไม่ควรให้เงินวิทยฐานะ หากพัฒนาไม่ได้ก็ควรให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งให้ออกได้ อันเป็นการตัดคนไม่ดีให้ออกจาก ระบบราชการ ซึ่งไม่ได้มีการนำกฎหมายมาตรานี้ไปปฏิบัติอย่างจริงจัง

1.1.4 ปัญหาการกำหนดให้ตำแหน่งข้าราชการครูเป็นตำแหน่งที่มีวิทยฐานะ ที่ต้องทำผลงานทางวิชาการโดยเทียบกับผลงานทางวิชาการของอาจารย์มหาวิทยาลัยใน ระดับอุดมศึกษา ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการ ศึกษา พ.ศ. 2547 การประเมินวิทยฐานะของข้าราชการครูโดยเทียบกับผลงานทางวิชาการของ อาจารย์มหาวิทยาลัยนั้น ไม่เหมาะสมเนื่องจากภารกิจหลักของครู คือ การสอนนักเรียนให้มีคุณภาพ ของการศึกษาที่สูงและมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูง ไม่ใช่การนำผลงานทางวิชาการอย่างเช่น

อาจารย์มหาวิทยาลัยที่เน้นกระบวนการวิจัยที่ยุ่งยากซับซ้อนและต้องใช้เวลาในการศึกษาค้นคว้าเป็นอย่างมาก หากแต่ครูควรเน้นกระบวนการเรียนการสอนเพื่อส่งเสริมให้ผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนมีระดับที่สูงขึ้นมากกว่า ไม่ควรยึดการทำวิจัยเป็นหลัก

1.2 ความเหมาะสมของระบบการให้เงินวิทยฐานะในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547

1.2.1 ปัญหากระบวนการประเมินวิทยฐานะที่ครูจะต้องเข้าสู่ตำแหน่งที่มีวิทยฐานะก่อนจึงจะได้รับเงิน

การกำหนดเงินวิทยฐานะนั้น เป็นระบบที่ครูจะต้องเข้าสู่ตำแหน่งที่มีวิทยฐานะนั้น ๆ ก่อนจึงจะได้รับเงิน ทำให้ครูต้องพยายามหาทางเพื่อให้เข้าสู่ตำแหน่งให้ได้ก่อน โดยใช้เวลาทุ่มเททำผลงานทางวิชาการมากกว่างานหลักคือการสอน จนมีเวลาในการเตรียมการสอนน้อยลงทำให้ขาดประสิทธิภาพทางการสอน และส่งผลทำให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนต่ำลง

1.2.2 ปัญหาการได้รับเงินวิทยฐานะที่ไม่ผูกโยงกับผลสัมฤทธิ์ในการเรียนรู้ของผู้เรียน

ระบบการพิจารณาวิทยฐานะมีจุดอ่อนที่เน้นการเขียนผลงานทางวิชาการเพื่อให้ได้รับการรับรองวิทยฐานะเป็นผู้ชำนาญการแบบตำแหน่งทางวิชาการในมหาวิทยาลัย ที่ทำให้ครูมีรายได้และความก้าวหน้า แต่ครูส่วนใหญ่ได้เงินวิทยฐานะไปแล้ว โดยไม่ผูกโยงกับผลสัมฤทธิ์ในการเรียนรู้ของผู้เรียน การให้เงินวิทยฐานะครูในแต่ละปีรวมเงินที่รัฐต้องจ่ายเป็นเงินหลายพันล้านบาท แม้จะช่วยให้กำลังใจครูเพิ่มขึ้น แต่ไม่ได้สนับสนุนส่งเสริมความก้าวหน้าในการเรียนของผู้เรียนโดยตรง ปัญหาการกำหนดวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น อาจเห็นได้จากผลลัพธ์สุดท้ายทางการศึกษาที่เพิ่งผ่านมาได้ คือ ผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติประจำปีการศึกษา พ.ศ. 2553 ทั้งแบบทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติขั้นพื้นฐาน (โอเน็ต) ของนักเรียนระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 , มัธยมศึกษาปีที่ 3 และ มัธยมศึกษาปีที่ 6 ที่ผ่านมา พบว่าผลสอบโอเน็ตในภาพรวมมี คะแนนเฉลี่ยต่ำลงเรื่อย ๆ และมีค่าเฉลี่ยไม่ถึง 50% ซึ่งเป็นที่เห็นได้ชัดว่าหากครูใช้เวลาส่วนใหญ่ในการทำผลงานทางวิชาการเพื่อขอมีหรือเลื่อนวิทยฐานะมาก และสนใจการสอนน้อยลง ไม่มีเวลาเตรียมการสอนและจัดกิจกรรมการสอนแล้วจะหวังให้ผลเป็นไปตามเป้าหมายยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนให้สูงขึ้นนั้นคงเป็นไปได้

1.2.3 ปัญหาการได้รับเงินมีวิทยฐานะของครูที่มีได้ส่งเสริมให้ครูเป็นครูที่มี

คุณภาพสูง

ปัญหาการศึกษาดังกล่าวข้างต้นมีสาเหตุสำคัญประการหนึ่งก็คือคุณภาพของครูอาจารย์ที่ตกต่ำลง ต้องมีการปฏิรูปเพื่อพัฒนาให้ดีขึ้นอย่างเร่งด่วน ซึ่งตรงกันข้ามกับข้อมูลที่ครูได้รับวิทยฐานะในระดับต่างๆ เป็นจำนวนมาก อันแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าการได้รับวิทยฐานะของครูนั้นไม่สอดคล้องและส่งเสริมให้ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนหรือมีคุณภาพทางการเรียนสูงขึ้นแต่อย่างใด ซึ่งครูที่มีคุณภาพสูงเท่านั้นที่จะเป็นปัจจัยสำคัญในการสอนให้นักเรียนมีคุณภาพสูงได้ ซึ่งหากประเทศไทยไม่หาทางปฏิรูปการศึกษาโดยเฉพาะการปฏิรูปครูให้มีคุณภาพสูงแล้วก็เป็นไปได้ว่าในอนาคตประเทศไทยจะยังมีปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเพิ่มขึ้น

1.2.4 ปัญหาความไม่คุ้มค่าของงบประมาณที่รัฐต้องสูญเสียไปเป็นเงินวิทยฐานะเป็นจำนวนมหาศาลแต่ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนกลับตกต่ำลง

ในช่วงเวลาที่ผ่านมารัฐบาลไทยได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษามากที่สุดมาหลายปีติดต่อกันและงบประมาณประจำปีอยู่ในเกณฑ์สูงเมื่อเทียบกับประเทศอื่น แต่ปรากฏว่ารัฐยังจัดให้คนเรียนชั้นมัธยมศึกษาได้น้อยลงและผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียนต่ำกว่าหลายประเทศที่ใช้งบประมาณในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของประเทศไทยมิได้น้อยแต่อย่างใดแต่ขาดการบริหารจัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้คุณภาพการศึกษาต่ำลง และจากการวิจัยในหลาย ๆ ประเทศได้ข้อสรุปว่าหัวใจของการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อศึกษานั้นต้องเป็นการเพิ่มคุณภาพของครูผู้สอน ดังนั้นการปรับปรุงการจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ จึงต้องปรับปรุงการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูเพื่อพัฒนาครูให้เป็นครูคุณภาพสูงให้ได้ เพื่อจะได้ไปพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพที่สูงและมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูงต่อไป และการจะปฏิรูปการศึกษานั้นต้องมีการปฏิรูปวิธีการงบประมาณใหม่โดยเอาผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูงของผู้เรียนเป็นตัวตั้ง

1.3 การกำหนดวิทยฐานะข้าราชการครูไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการให้ค่าตอบแทนเพื่อจูงใจให้ครูพัฒนาตนเองให้เป็นครูมีคุณภาพสูง

1.3.1 ปัญหาครูผู้สอนได้รับวิทยฐานะ แต่ผลการเรียนของผู้เรียนกลับมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่ตกต่ำลง

ปัญหาผลการเรียนของผู้เรียนตกต่ำลงเรื่อย ๆ ในขณะที่ครูผู้สอนกลับได้รับตำแหน่งที่สูงขึ้นมีวิทยฐานะที่สูงขึ้น ทั้งที่เมื่อครูมีตำแหน่งที่สูงขึ้นมีวิทยฐานะที่สูงขึ้นก็น่าจะเป็นครูที่มีคุณภาพสูงหรือสอนเก่งสามารถสอนผู้เรียนให้มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูง อันแสดงให้เห็น

เห็นว่า การกำหนดวิทยฐานะข้าราชการครูมีปัญหาที่วิทยฐานะมิได้เป็นค่าตอบแทนที่เป็นการจูงใจ ครูให้พัฒนาตนเองให้เป็นครูมีคุณภาพสูงเพื่อให้ไปสั่งสอนผู้เรียนให้มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูง โดยตรง เหตุปัจจัยหนึ่งของเรื่องนี้ คือ พวกครูจะทุ่มเทในการทำผลงานทางวิชาการกันมากถือว่าเป็นงานหลัก ส่วนงานสอนที่ควรจะเป็นงานหลักกลับกลายเป็นงานรอง และผลงานทางวิชาการของครูหลายคนก็ไม่ได้เขียนเอง คือ จ้างผู้อื่นทำผลงานทางวิชาการ โดยครูเป็นผู้หาข้อมูลหรือหลักฐานต่าง ๆ มาให้ผู้รับจ้าง ซึ่งหลักฐานดังกล่าวที่จะนำมาประกอบการเขียนนั้นก็จะมีการสมยอมและร่วมมือระหว่างครูที่อยู่ในโรงเรียนใกล้เคียง ผลงานทางวิชาการที่ครูทำเสร็จแล้ว ซึ่งอาจทำขึ้นเองโดยเสียเวลาทำการสอนนักเรียนไปจัดทำหรือจ้างผู้อื่นทำให้ก็ตาม ไม่ได้ถูกนำไปใช้สอนนักเรียนอย่างจริงจังในสภาพปกติ คะแนนของนักเรียนที่นำมาเขียนรายงานการใช้เอกสารหรือข้อมูลต่าง ๆ ก็ยกเมฆสร้างขึ้นเอง

1.3.2 ปัญหาครูที่ผ่านการประเมินวิทยฐานะมิได้เป็นครูมีคุณภาพสูงที่สามารถจัดการเรียนการสอน ให้ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูงขึ้นได้

จากการที่กฎหมายกำหนดให้การประเมินผลงานทางวิชาการของครูเป็นเอกสาร โดยครูที่จะผ่านการประเมินผลงานวิชาการได้วิทยฐานะในระดับต่าง ๆ จะต้องเขียนเอง คือเขียนผลงานให้คณะกรรมการประเมินอ่านแล้วค่อยตามเชื่อว่าครูผู้นั้นเก่งจริงตามที่เขียน ซึ่งในความเป็นจริงอาจสอนไม่ดีก็ได้ ในขณะที่ครูบางคนสอนเก่งจนเด็กนักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูง และได้รับรางวัลต่าง ๆ มากมาย หากเขียนผลงานไม่เก่งหรือไม่ชอบเขียน ชอบสอนมากกว่า ก็จะไม่ได้รับวิทยฐานะ และเกณฑ์ประเมินผลงานวิชาการแม้จะมีการแก้ไขบ้าง แต่หลักเกณฑ์ใหญ่ ยังคงเดิม คือครูก็ต้องทิ้งห้องเรียนไปทำผลงานทางวิชาการเหมือนเดิม

1.3.3 ปัญหากระบวนการประเมินวิทยฐานะ

1) ปัญหาการร้องเรียนเกี่ยวกับการประเมินผลงานทางวิชาการเพื่อกำหนดวิทยฐานะครู

การที่ข้าราชการครูไปทำการคัดลอกหรือลอก เลียนหรือการรับจ้างทำผลงานทางวิชาการหรือจ้างวาน ใช้ผู้อื่นทำผลงานทางวิชาการหรือนำผลงานทางวิชาการของผู้อื่นไปใช้เสนอขอ ปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนวิทยฐานะหรือการให้ได้รับเงินเดือนในระดับที่สูงขึ้นนั้น การกระทำดังกล่าวถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ร่วมดำเนินการคัดลอกหรือลอก เลียนผลงานของผู้อื่นโดยมิชอบ หรือรับจ้างทำผลงานทางวิชาการไม่ว่าจะมีค่าตอบแทนหรือไม่เพื่อให้ข้าราชการ ครูหรือบุคลากรทางการศึกษานำผลงานนั้นไปใช้ประโยชน์ในการดำเนินการดังกล่าว เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงด้วย ผลของการกระทำการคัดลอกหรือลอกเลียนผลงานทางวิชาการนั้น บทบัญญัติของ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาพ.ศ.2547 ได้กำหนดโทษไว้ว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เพราะวิชาชีพครูเป็นวิชาชีพชั้นสูง ต้องการคนเก่งคนดีเข้าสู่องค์กรวิชาชีพครูจึงมีการกำหนดวิทยฐานะโดยให้มีค่าตอบแทน ดังนั้น การคัดลอกหรือลอกเลียนผลงานทางวิชาการผิดเจตนารมณ์ของกฎหมาย เกิดความเสียหายต่อคุณภาพการศึกษาของเด็กนักเรียนที่มีคุณภาพการศึกษาที่ตกต่ำลง จึงกำหนดบทลงโทษทางวินัยเสมือนเป็นการทุจริตคือ การแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้กล่าวคือต้องถูกลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงคือ ปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ แต่ก็มีครูจำนวนหนึ่งฝ่าฝืนหลักกฎหมายดังกล่าว โดยมีการร้องเรียนเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง

2) ปัญหาความไม่เหมาะสมของระบบกฎเกณฑ์ในการพิจารณาเลื่อนวิทยฐานะของข้าราชการครูทำให้เกิดการคัดลอก ลอกเลียน หรือจ้างทำผลงานทางวิชาการ

ระบบกฎเกณฑ์การพิจารณาเลื่อนวิทยฐานะข้าราชการครูของ ก.ค.ศ. ที่พิจารณาจากผลงานทางวิชาการที่เป็นเอกสารเป็นหลักนั้น ทำให้เกิดช่องว่างของกลุ่มบุคคลที่ใช้ความรู้ความสามารถหาผลประโยชน์กับครู การที่ ก.ค.ศ. ให้นำนักผลงานทางวิชาการโดยมีบุคลากรทางการศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นผู้พิจารณาตัดสินชี้ขาด แต่มีขั้นตอนที่เคร่งครัดไม่สามารถทราบถึงผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนที่ได้จากการจัดการเรียนการสอนของครูผู้ส่งผลงานได้อย่างแท้จริง ประกอบกับครูรุ่นเก่าที่มีอายุราชการมากถึง 25-30 ปี ส่วนใหญ่จะไม่มีความรู้ในการเขียนผลงานทางวิชาการจึงจำต้องแสวงหากลุ่มคนที่รับจ้างทำผลงานให้จนเกิดปัญหาการจ้างทำผลงานทางวิชาการเกิดขึ้นซึ่งทำลายเกียรติภูมิครูเป็นอย่างมาก การที่ครูที่จ้างเขียนและคัดลอกผลงานแต่ยังคงได้รับการเลื่อนวิทยฐานะที่เป็นผลร้ายที่สุดคือ เมื่อครูเหล่านี้ได้เลื่อนวิทยฐานะแล้วกลับไม่มีองค์ความรู้และไม่ปฏิบัติหน้าที่ส่วนครูที่ไม่ได้รับเลื่อนหรือแม้แต่ครูประจำการอื่นๆ ยังปฏิบัติหน้าที่เหมือนเดิม และบางคนหนักกว่าเดิมก่อให้เกิดผลกระทบต่อเนื่องหลายด้าน เช่น ช่วงการทำผลงาน ครูส่วนใหญ่ไม่ใช้เวลาสอนแต่กลับใช้เวลาแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเองไปทำผลงานทางวิชาการ เพื่อให้ได้เงินวิทยฐานะที่จะได้รับเพิ่มขึ้น โดยไม่คำนึงถึงคุณภาพทางการศึกษาที่จะส่งผลต่อการเรียนการสอน

3) ปัญหาการมีบริษัท หรือกลุ่มอาจารย์มหาวิทยาลัยรับจ้างเขียนผลงานวิชาการ

ปัญหาที่มีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจำนวนมาก นิยมจ้างบริษัท หรือกลุ่มอาจารย์มหาวิทยาลัยให้เขียนผลงานวิชาการให้ เพื่อให้ผ่านการประเมินในการขอเลื่อนวิทยฐานะ ทำให้เกิดผลเสีย คือ ครูที่ผ่านการประเมินวิทยฐานะ จะเป็นครูที่ไม่ต้องสอนหนังสือ ในขณะที่ครูที่ทำงานการสอนหนังสืออย่างหนักมักจะไม่ได้ผ่านการประเมิน เพราะไม่มีเวลาที่จะทำผลงานวิชาการ

2. ข้อเสนอแนะ

2.1 ระยะสั้น

2.1.1 *ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดวิทยฐานะของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ซึ่งเป็นกฎหมายในการกำหนดวิทยฐานะข้าราชการครูให้เอื้อประโยชน์ส่งเสริมให้ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูง โดยเปลี่ยนระบบในการประเมินวิทยฐานะ ให้ประเมินวิทยฐานะจากการปฏิบัติงานของครูในการสอนผู้เรียนมากกว่า การเสนอเอกสารทางวิชาการอย่างเดียวซึ่งไม่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูงของผู้เรียน ควรประเมินวิทยฐานะจากผลการเรียนของผู้เรียนในความรับผิดชอบของครู และควรให้บุคคลที่ใกล้ชิดครูและมีส่วนได้ส่วนเสียในการสอนของครู เช่น นักเรียน และผู้บังคับบัญชา ผู้ปกครองและชุมชนเป็นส่วนหนึ่งในกรรมการประเมิน ควรเน้นการประเมินวิทยฐานะจากการจัดการเรียนการสอนของครูซึ่งส่งผลโดยตรงให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนสูงขึ้นเป็นหลักมากกว่าประเมินจากเอกสาร โดยกำหนดให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนเป็นเกณฑ์สำคัญที่จะผ่านการประเมินหากผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนตกต่ำลงก็ไม่ควรให้ครูเลื่อนวิทยฐานะ เพื่อให้ระบบการประเมินวิทยฐานะเป็นระบบที่ส่งเสริมให้ครูได้พัฒนาทักษะในการสอนเพื่อส่งเสริมให้ได้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนที่สูงโดยตรง ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดของการประเมินผลการปฏิบัติงานในการประเมินวิทยฐานะ เพื่อให้สามารถทราบผลการปฏิบัติงานของครูผู้ปฏิบัติงานการสอนอย่างถูกต้อง สามารถให้คำตอบแทนแก่ครูอย่างตรงกับผลงาน เพื่อจูงใจให้ทำงานการสอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับแนวคิดของกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติที่สามารถนำมาปรับใช้ประโยชน์ในการประเมินวิทยฐานะครูในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานด้วย โดยมีการกำหนดกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานแห่งชาติเพื่อใช้ในการกำกับมาตรฐานการศึกษาของผู้เรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีคุณภาพสูง ตลอดจนใช้ในการประกันคุณภาพของผู้เรียนที่จบในแต่ละระดับต่าง ๆ ของการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยมีการประเมินวิทยฐานะเพื่อให้คำตอบแทนครูตามคุณภาพผู้เรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูง ซึ่งการนำแนวคิดทั้งสองนี้มาปรับใช้กับการประเมินวิทยฐานะจะทำให้การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสามารถมุ่งสู่เป้าหมายการศึกษาของชาติในการยกระดับผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนให้สูงขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ*

ครูผู้สอนเป็นผู้มีบทบาทสำคัญต่อการเรียนรู้ของนักเรียนมากที่สุด ทั้งในเรื่องความรู้ ความสามารถทางวิชาการ และความรู้จักวิธีการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ การมีคุณลักษณะที่ดีจากการวิจัยเรื่องผลสัมฤทธิ์ในการเรียนพบว่าในบรรดาตัวแปรที่ช่วยให้ผู้เรียนเรียนได้ดีขึ้นนั้น ที่สำคัญมากในทุกระดับการศึกษาคือการที่ครูมีคุณลักษณะที่ดีหรือครูที่มีคุณภาพสูงนั่นเอง เพราะช่วยให้

ผู้เรียนรักการเรียนหรือเรียนในบรรยากาศที่ดีส่งเสริมให้เขาเรียนได้ดีขึ้น¹⁵⁹ เนื่องจากผลการจัดการเรียนการสอนขึ้นอยู่กับคุณภาพของครูผู้สอนมาก ดังนั้นการใช้จ่ายประมาณเรื่องเงินเดือนผลตอบแทนบุคลากรทางการศึกษาของรัฐก็ต้องทำตามแนวทางของการบริหารองค์กรสมัยใหม่ที่มีการให้ผลตอบแทนตามผลงานอย่างเป็นธรรมและเป็นกำลังใจให้ครูผู้สอนทำงานให้ดีขึ้นจริง ๆ ไม่ใช่การเพิ่มเงินเดือนไปเรื่อย ๆ ตามอายุงานมากกว่าผลงาน การที่คนทำงานดีหรือไม่ดีก็มักได้ขึ้นเงินเดือนเท่า ๆ กัน หรือคนมีเส้นสายสัมพันธ์ที่ดีได้มากกว่าจะไม่เป็นการจูงใจให้ครูปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพจนผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูงขึ้นได้

การเพิ่มเงินเดือนจูงใจให้ครู โดยให้เป็นเงินวิทยฐานะแบบเป็นการสมนาคุณครูอาวุโสที่ผ่านการสอบและการส่งผลงานเอกสารกลายเป็นระบบที่ไม่เป็นธรรมและไม่เพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน of ครู ควรจะเปลี่ยนระบบมาเป็นการเพิ่มค่าตอบแทนตามผลงานจริง เช่น เพิ่มค่าตอบแทนให้ครูที่ผ่านการประเมินอย่างเป็นธรรมว่าเป็นผู้สอนนักเรียนอย่างเอาใจใส่ช่วยให้นักเรียนเรียนได้ดีขึ้น มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงขึ้นหรือให้ค่าตอบแทนที่จะส่งเสริมการเพิ่มประสิทธิภาพของครูผู้สอนโดยตรง เช่น ให้ทุนครูไปศึกษาอบรม หรือไปใช้ทำกิจกรรมโครงการต่างๆ เพื่อพัฒนาการเรียนการสอนและความรู้ที่เป็นประโยชน์ และไม่ควรเทียบเกณฑ์ผลงานกับอาจารย์มหาวิทยาลัย กรณีงานวิจัยควรเป็นไปในเชิงการสนับสนุนไม่นำมาเป็นเกณฑ์หลัก

2.1.2 ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดวิทยฐานะของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) กำหนดให้บุคลากรทางการศึกษาตามมาตรา 38 ค (2) มีความก้าวหน้าเท่าเทียมกับข้าราชการครู และศึกษานิเทศก์ซึ่งเป็นบุคลากรทางการศึกษาตามมาตรา 38 ค (1) โดยปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวให้เป็นไปตามแนวทางในมาตรา 29 และแก้ไขพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2547 ให้รวมถึงบุคลากรตามมาตรา 38 ค (2) ให้ชัดเจน

2.1.3 ควรนำหลักเกณฑ์การดำรงวิทยฐานะในมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ที่กำหนดให้มีการประเมินตำแหน่งและวิทยฐานะสำหรับตำแหน่งที่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเป็นระยะๆ เพื่อดำรงไว้ซึ่งความรู้ความสามารถ ความชำนาญการ หรือความเชี่ยวชาญในตำแหน่งและวิทยฐานะที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้ง มาบังคับใช้อย่างเคร่งครัดขึ้น กรณีที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด ก็ให้ดำเนินการ ให้มีการ

¹⁵⁹ วิทยากร เชียงกุล สภาวะการศึกษาไทย ปี2551/2552 บทบาทการศึกษากับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม

พัฒนาข้าราชการครูผู้สอนให้สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล เพื่อให้สามารถผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานได้ และให้ดำเนินการในมาตรการเกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หรือเงินเดือนประจำตำแหน่ง หรือเงินวิทยฐานะ ในกรณีที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระดับที่กำหนด ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามกฎหมาย สั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการได้ ซึ่งหากครูสอนผู้เรียนแล้วผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่ตกต่ำลงแล้วก็ควรไม่ให้เลื่อนขั้นเงินเดือนและงดเงินวิทยฐานะของข้าราชการครูผู้นั้น และให้ไปพัฒนาตนเองจนสามารถสอนผู้เรียนให้มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูงขึ้น หากไม่สามารถแก้ไขได้ก็ควรให้ข้าราชการครูผู้นั้นออกจากราชการตามหลักกฎหมายดังกล่าว ซึ่งเป็นการตัดคนไม่ได้ออกจากระบบการศึกษาไทยและสอดคล้องกับหลักกฎหมายในการบริหารงานบุคคลของครูในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศฟินแลนด์ และประเทศญี่ปุ่น ที่มีการประเมินครูเพื่อให้ครูดำรงความรู้ความสามารถให้อยู่ในระดับสูงอยู่เสมอ หากครูผู้ใดไม่สามารถดำรงความรู้ความสามารถดังกล่าวได้ ก็จะถูกให้ออกจากการเป็นครู

2.1.4 กรณีมีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการประเมินผลงานทางวิชาการ หน่วยงานต้นสังกัดของข้าราชการครู อันได้แก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ควรดำเนินการสอบสวน กรณีมีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการประเมินผลงานทางวิชาการโดยเร็ว และหากปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าข้าราชการครูผู้ถูกร้องเรียนได้กระทำการคัดลอก ลอกเลียน หรือจ้างงานให้ผู้อื่นนำผลงานทางวิชาการเพื่อประเมินวิทยฐานะให้พิจารณาโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ขึ้นสูงสุดถึงขั้นปลดออกจากราชการแก่ข้าราชการครูผู้นั้น และควรแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดวิทยฐานะของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการกำหนดวิทยฐานะครู ให้ประเมินวิทยฐานะจากผลการปฏิบัติงานของครูในการสอนผู้เรียนให้มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูงมากกว่า การประเมินจากผลงานทางวิชาการที่เป็นเอกสารแบบเดิมเพื่อปิดช่องว่าง และป้องกันปัญหาครูดัดลอก ลอกเลียน หรือจ้างงานผู้อื่นทำผลงานทางวิชาการนี้ให้หมดไป และควรดำเนินการจัดการกับบริษัท หรือกลุ่มอาจารย์มหาวิทยาลัยที่รับจ้างเขียนผลงานวิชาการอย่างเด็ดขาดอีกด้วย

2.1.5 การแก้ไขปัญหาคูที่ได้รับเงินวิทยฐานะที่ไม่ผูกโยงกับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนนั้น ควรปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดวิทยฐานะของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองในการประเมินวิทยฐานะ โดยนำแนวคิดของการประเมินผลการปฏิบัติงานมาปรับใช้ในการประเมินวิทยฐานะเพื่อให้สามารถทราบ

ผลการปฏิบัติงานของครูผู้ปฏิบัติงานการสอนอย่างถูกต้อง สามารถให้คำตอบแทนแก่ครูอย่างตรงกับผลงาน เพื่อจูงใจให้ทำงานการสอนได้อย่างมีประสิทธิภาพนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายทางการศึกษาของชาติอย่างแท้จริง และควรนำแนวคิดของกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติที่สามารถนำมาปรับใช้ประโยชน์ในการประเมินวิทยฐานะครูในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานด้วย โดยมีการกำหนดกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานแห่งชาติเพื่อใช้ในการกำกับมาตรฐานการศึกษาของผู้เรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีคุณภาพสูง ตลอดจนใช้ในการประกันคุณภาพของผู้เรียนที่จบในแต่ละระดับต่าง ๆ ของการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีการประเมินวิทยฐานะเพื่อให้คำตอบแทนครูตามคุณภาพผู้เรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูง ซึ่งการนำแนวคิดทั้งสองนี้มาปรับใช้กับการประเมินวิทยฐานะจะทำให้การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสามารถมุ่งสู่เป้าหมายการศึกษาของชาติในการยกระดับผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนให้สูงขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย จากแนวคิดดังกล่าวสามารถเสนอแนวคิดในการกำหนดวิทยฐานะครูได้ ดังนี้

1) หลักเกณฑ์การประเมินเพื่อเลื่อนเป็นวิทยฐานะชำนาญการพิเศษโดยยึด

ผลปฏิบัติงานของครูที่แสดงออกทางผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนเป็นสำคัญ มีแนวทางดังนี้

(1) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานดำเนินการจัดแบ่งโรงเรียนออกเป็นกลุ่ม ๆ ตามคุณภาพของผู้เรียนตามแนวทางของกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานแห่งชาติที่ถูกกำหนดขึ้น โดยใช้คะแนนสอบของสำนักทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ หรือสำนักทดสอบทางการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการเป็นเกณฑ์ อาจจะจัดเป็นกลุ่มภายในเขตพื้นที่เดียวกัน หรือจัดกลุ่มทั่วประเทศก็ได้

(2) คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนดเกณฑ์การประเมินวิทยฐานะชำนาญการพิเศษแต่ละกลุ่มสาระการเรียนรู้ โดยแบ่งตามกลุ่มคุณภาพโรงเรียน ซึ่งโรงเรียนแต่ละกลุ่มคุณภาพจะมีเกณฑ์การประเมินที่ต่างกัน ตามแนวทางของกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานแห่งชาติที่ถูกกำหนดขึ้น

(3) คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนดตัวชี้วัดคุณภาพผู้เรียนในแต่ละกลุ่มสาระการเรียนรู้ ตามแนวทางของกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานแห่งชาติที่ถูกกำหนดขึ้น

(4) คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาร่วมกับสำนักทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ หรือสำนักทดสอบทางการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการสร้างแบบทดสอบตามตัวชี้วัดคุณภาพทุกกลุ่มสาระการเรียนรู้ หลาย ๆ ชุดที่มีคุณภาพเท่าเทียมกัน ตามแนวทางของกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานแห่งชาติที่ถูกกำหนดขึ้น

(5) การประเมินเพื่อเลื่อนเป็นวิทยฐานะชำนาญการพิเศษของครูที่สอน แต่ละกลุ่มสาระการเรียนรู้ อาจอยู่กลุ่มคุณภาพโรงเรียนเดียวกันหรือต่างกลุ่มกัน จะประเมินด้วยแบบทดสอบที่สร้างขึ้นตามตามแนวทางของกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานแห่งชาติที่ถูกกำหนดขึ้นในข้อ (4)

(6) การตัดสินใจว่าครูผู้ใดจะผ่านการประเมินเพื่อเลื่อนเป็นวิทยฐานะชำนาญการพิเศษหรือไม่ จะใช้เกณฑ์การประเมินของแต่ละกลุ่มคุณภาพโรงเรียนที่กำหนดขึ้นตามตามแนวทางของกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานแห่งชาติที่ถูกกำหนดขึ้น ในข้อ (2)

ซึ่งเกณฑ์การประเมินแนวทางนี้เชื่อว่าจะทำให้ครูอยู่ในห้องเรียน และทุ่มเทกับการปฏิบัติงานการสอนผู้เรียนมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะสามารถทำให้นักเรียนไทยมีคุณภาพสูงขึ้น สามารถแก้ปัญหาครูทำผลงานวิชาการเพื่อประเมินวิทยฐานะโดยไม่ได้สอน แต่ครูที่ตั้งใจสอนไม่ได้ทำผลงานได้เป็นอย่างดี เพราะการประเมินเพื่อเลื่อนวิทยฐานะเป็นชำนาญการพิเศษได้ กลายเป็นการประเมินผลการสอนเป็นหลักสำคัญในการได้รับวิทยฐานะของครูแล้ว อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่า ถ้าใช้เกณฑ์นี้โรงเรียนต้องจัดนักเรียนเข้าห้องเรียนเป็นแบบคละกัน ให้ห้องเรียนแต่ละห้องมีผู้เรียนที่เก่งและอ่อนพอ ๆ กันเพื่อป้องกันปัญหาครูแย่งกันสอนห้องที่มีผู้เรียนเก่ง ไม่ยอมสอนห้องที่มีผู้เรียนเรียนอ่อน ซึ่งจะผิดวัตถุประสงค์ของหลักเกณฑ์ที่ต้องการพัฒนาผู้เรียนทุกคนให้มีคุณภาพและผลสัมฤทธิ์ที่สูงขึ้นอย่างเท่าเทียมกัน

นอกจากนี้ การประเมินเพื่อเลื่อนวิทยฐานะครูในปัจจุบันที่มีหลักเกณฑ์ให้ครูผู้สอนที่ทำงานมาอย่างน้อย 10 ปี จึงจะขอมีวิทยฐานะได้ ควรลดเหลือ 3 ปี และพิจารณาจากการทำงาน ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ความพึงพอใจของผู้เรียนและผู้ปกครองมากกว่าการประเมิน โดยการสอนและการเสนอผลงานทางวิชาการเป็นเอกสาร ที่ไม่ได้สะท้อนคุณภาพการทำงาน of ครูผู้สอนอย่างแท้จริง

2) วิธีการประเมินเพื่อเลื่อนเป็นวิทยฐานะชำนาญการพิเศษ โดยยึดผลปฏิบัติงานของครูที่แสดงออกทางผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนเป็นสำคัญ มีแนวทางดังนี้

วิธีการประเมินเพื่อเลื่อนเป็นวิทยฐานะชำนาญการพิเศษของครูนั้นควรเป็นวิธีการที่ส่งผลให้เกิดผลการปฏิบัติงานการสอนอันทำให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนสูงขึ้น โดยมีการพิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนที่ครูสอนเป็นเกณฑ์สำคัญในการผ่านการประเมิน โดยมีขั้นตอนดังนี้

(1) ครูที่จะขอเลื่อนวิทยฐานะให้ลงทะเบียนแสดงความประสงค์ต่อผู้บริหารสถานศึกษาพร้อมกับเสนอกรอบความคิดในการพัฒนาการเรียนการสอนในสาขาวิชาหรือกลุ่มประสบการณ์ที่สอน ตามแนวทางของกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานแห่งชาติที่ถูกกำหนดขึ้น

(2) ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจัดทดสอบผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนชั้นเรียนที่ครูผู้นั้นสอน โดยใช้แบบทดสอบมาตรฐานกลางที่จัดทำขึ้นโดยส่วนกลางตามแนวทางของกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานแห่งชาติ แล้วแจ้งผลการประเมินให้ผู้ขอประเมินเพื่อเลื่อนวิทยฐานะทราบ

(3) จากนั้นให้ครูผู้นั้นพัฒนาการเรียนการสอนในสาขาเรื่องที่ลงทะเบียนไว้ตามเวลาที่กำหนด

(4) ระหว่างระยะเวลาที่ดำเนินการพัฒนาการเรียนการสอนตามแนวทางของกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานแห่งชาตินั้น อาจมีการประเมินครั้งทาง และให้ข้อมูลกับครูเพื่อปรับปรุงพัฒนาต่อไป

(5) เมื่อครบกำหนดเวลาพัฒนาการเรียนการสอนที่เสนอไว้แล้วก็ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทดสอบผลสัมฤทธิ์โดยใช้แบบทดสอบมาตรฐานกลางที่จัดทำขึ้นโดยส่วนกลางตามแนวทางของกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานแห่งชาติที่มีคุณภาพเท่าเทียมกับแบบทดสอบฉบับแรกอีกครั้ง หากผลปรากฏว่าผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนสูงขึ้นผ่านเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ก็ให้เลื่อนวิทยฐานะครูให้สูงขึ้นได้เลย

ซึ่งวิธีการนี้การเลื่อนวิทยฐานะจะส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาของเด็กอย่างแท้จริง วิธีการประเมินก็เป็นปรนัยไม่ยุ่งยาก ไม่สิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย และสอดคล้องกับแนวทางปฏิรูปการศึกษา แนวคิดการประเมินผลการปฏิบัติงาน และแนวคิดของกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานแห่งชาติ ที่เป็นการให้ค่าตอบแทนครูที่เป็นเงินวิทยฐานะตามผลงานการสอนที่แสดงออกตามผลสัมฤทธิ์ที่สูงขึ้นของผู้เรียน สามารถกำกับมาตรฐานการศึกษาของผู้เรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีคุณภาพสูง ตลอดจนสามารถประกันคุณภาพของผู้เรียนที่จบในแต่ละระดับต่าง ๆ ของการศึกษาขั้นพื้นฐานได้อย่างดีเยี่ยม ซึ่งจะส่งผลทำให้การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสามารถมุ่งสู่เป้าหมายการศึกษาของชาติในการยกระดับผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนให้สูงขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย

2.2 ระยะเวลา

2.2.1 รัฐควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพครู เพื่อส่งเสริมและพัฒนาวิชาชีพครูให้เป็นวิชาชีพชั้นสูงอย่างจริงจัง โดยแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นดังต่อไปนี้

1) กำหนดให้มีการพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่องและถือเป็นหน้าที่ ที่ครูต้องพัฒนาตนเองเหมือนกับแนวคิดกฎหมายในการพัฒนาวิชาชีพครูของประเทศญี่ปุ่น ที่กำหนดให้มีการพัฒนาครูในโรงเรียนเป็นระยะเวลา 15 ปี จนกลายเป็นวัฒนธรรมในโรงเรียนที่คณะครูร่วมกันทำงานกันเป็นทีม ทำการพัฒนาแผนการสอน และวิธีสอนร่วมกัน (Lesson Study) อย่างต่อเนื่องจนได้แผนการสอนและวิธีการสอนที่สมบูรณ์ซึ่งจะช่วยให้ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูงขึ้น

2) กำหนดให้การพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่องเป็นหน้าที่ ดังเช่นกฎหมายว่าด้วยข้อบังคับพิเศษเกี่ยวกับบุคลากรทางการศึกษาของญี่ปุ่นที่กำหนดว่าครูทุกคนมีหน้าที่เข้ารับการอบรมและพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ดังเช่นหลักสูตรฝึกอบรมที่จัดให้ครูที่มีประสบการณ์ 5 ปี 15 ปี และ 20 ปี ซึ่งตามกฎหมายคณะกรรมการการศึกษาประจำจังหวัดมีหน้าที่ต้องจัดอบรมครูที่เริ่มทำงานใหม่และครูที่ทำงานมาแล้ว 10 ปีดังกล่าว

3) กำหนดให้การพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่องเป็นเงื่อนไขหนึ่ง ของการขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพหรือการต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ทั้งนี้ ควรมีระยะเวลาที่กำหนดให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาเข้ารับการพัฒนาวิชาชีพที่แน่นอน และอาจกำหนดให้แสดงหลักฐานให้เห็นว่าการอบรมเพื่อพัฒนาวิชาชีพนั้นส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียน ตัวอย่างเช่นกฎหมายของบางมลรัฐในสหรัฐอเมริกา เช่น 8 NYCRR 80-3.6 ของมลรัฐนิวยอร์กที่กำหนดว่าผู้มีสิทธิได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูต้องผ่านการพัฒนาวิชาชีพเป็นเวลา 175 ชั่วโมงทุก ๆ 5 ปี หรือ Mich. Admin. Code R. 390.1132 ของมลรัฐมิชิแกน ที่ให้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพมีอายุ 5 ปี และอาจต่ออายุได้อีกไม่เกิน 5 ปี โดยผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพต้องผ่านการอบรมพัฒนาวิชาชีพเทียบเท่ารายวิชาจำนวน 6 หน่วยกิต จากสถาบันฝึกหัดครูที่รัฐรับรอง หรือมีคุณสมบัติเทียบเท่า

4) กำหนดให้มีเงินอุดหนุนเพื่อพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา ดังตัวอย่างพระราชบัญญัติมาตรฐานการศึกษาแห่งอเมริกัน (No Child Left Behind Act of 2001) และพระราชบัญญัติอุดมศึกษา (Higher Education Act) ของสหรัฐอเมริกา ที่ให้มลรัฐ เขตการศึกษาภาคร่วมพัฒนาครู หรือสถาบันอุดมศึกษาเสนอโครงการเพื่อให้รัฐบาลกลางพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุน โดยผู้ได้รับเงินอุดหนุนต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมและมีระบบตรวจสอบเพื่อให้แน่ใจว่าจะนำเงินไป

พัฒนาการผลิต สรรหา รักษาและพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพสูงตามเป้าหมายของพระราชบัญญัติมาตรฐานการศึกษาแห่งอเมริกา (No Child Left Behind Act :NCLB)

2.2.2 รัฐควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และพระราชกฤษฎีกาการปรับเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2554 โดยแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นดังต่อไปนี้

1) กำหนดให้ขั้นเงินเดือนของครูบรรจุใหม่มีระดับที่สูงกว่าปัจจุบัน และให้มีความแตกต่างกับระดับขั้นเงินเดือนของครูอาวุโสเมื่อเกษียณอายุราชการเพียงสามถึงสี่เท่า ตามแนวคิดของกฎหมายในการกำหนดเงินเดือนครูของต่างประเทศ ที่เงินเดือนครูในประเทศอุตสาหกรรมจะมีความแตกต่างของเงินเดือนครูบรรจุใหม่ กับเงินเดือนครูอาวุโสเมื่อเกษียณอายุเพียงสามถึงสี่เท่า ซึ่งจะสามารถจูงใจให้คนเก่งคนดีอยากมาเป็นครู

2) กำหนดให้ขั้นเงินเดือนของครูสูงกว่าข้าราชการทั่วไป ตามกฎหมายเกี่ยวกับเงินเดือนของประเทศญี่ปุ่น เช่น กฎหมายว่าด้วยมาตรการพิเศษเกี่ยวกับเงินเดือนครูโรงเรียนแห่งชาติ และโรงเรียนรัฐที่จัดการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ.2514 (Special Measures Act Regarding the Salaries of Education Personnel of National and Public Schools for Compulsory Education 1971) ซึ่งแยกระบบเงินเดือนครูให้สูงกว่าเงินเดือนของข้าราชการประเภทอื่น และกฎหมายว่าด้วยการรักษาบุคลากรทางการศึกษาที่มีความสามารถ พ.ศ. 2517 (Law of Secure Capable Educational Personnel 1974) ซึ่งทำให้เงินเดือนครูเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 30 ในช่วงเวลา 5 ปี ทั้งนี้ ได้แบ่งขั้นตอนการขึ้นเงินเดือนเป็น 3 ระยะ อย่างไรก็ตามการคัดเลือกบรรจุ และมาตรฐานการพัฒนาวิชาชีพครูจะมีความเข้มงวดกว่าข้าราชการประเภทอื่น และมีมาตรการให้ครูที่ไม่มีประสิทธิภาพออกจากงานด้วย

3) ขยายฐานเงินเดือน ค่าตอบแทนสวัสดิการ และสิทธิประโยชน์จูงใจต่างๆ ของข้าราชการครูให้สูงขึ้น เพื่อให้เพียงพอต่อการดำรงชีพอย่างไม่เดือดร้อน ไม่ต้องไปแสวงหาเงินวิทยฐานะโดยการทำผลงานทางวิชาการ โดยสูญเสียเวลาที่มีค่าในการสอนผู้เรียนให้มีคุณภาพไปกับการกระทำดังกล่าว ซึ่งจะทำให้ครูมีความสุขในการสอนมากกว่าปัจจุบัน เมื่อครูมีความสุขก็จะสามารถจัดการศึกษาชนิดที่ดีที่สุดให้กับผู้เรียนได้ และสามารถอบรมสั่งสอนผู้เรียนให้มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูงได้ อันจะเป็นการสนับสนุนงบประมาณเพื่อส่งเสริมให้ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูงขึ้นโดยตรง

2.2.3 รัฐควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และพระราชกฤษฎีกาการปรับเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2554 โดยกำหนดให้ขึ้นเงินเดือนของครูที่ทำการสอนในเขตพื้นที่นอกเมือง สูงกว่าขึ้นเงินเดือนของครูที่ทำการสอนในเขตพื้นที่ในเมือง ตามแนวคิดกฎหมายเกี่ยวกับเงินเดือนครูของประเทศอังกฤษ และกำหนดให้เงินเดือนหรือค่าตอบแทนเป็นพิเศษแก่ครูที่สอนในพื้นที่ที่มีความยากลำบากสูงกว่าครูที่สอนตามพื้นที่ปกติ ตามแนวคิดกฎหมายเกี่ยวกับเงินเดือนครูของประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อเป็นการจูงใจครูที่มีความสามารถสูงให้ไปพัฒนานักเรียนซึ่งเรียนอยู่นอกเมือง และพื้นที่ที่มีความยากลำบากมากขึ้น

2.2.4 รัฐควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ในมาตรา 75 กำหนดค่าตอบแทนครูเป็นเงินวิทยพัฒน์แก่ครูที่ไปพัฒนาตนเอง เพื่อเพิ่มพูนความรู้และนำความรู้ที่ได้รับมาสอนให้ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูงขึ้นและออกระเบียบคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) กำหนดการให้เงินวิทยพัฒน์ ดังกล่าวให้ชัดเจน

2.2.5 รัฐควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กำหนดให้การรับรองสถานภาพทางสังคมของครู ซึ่งมีตัวอย่างในประเทศฟินแลนด์ซึ่งให้ความสำคัญต่อผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาโดยมีบทบัญญัติในกฎหมายสูงสุดของประเทศ คือ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศฟินแลนด์ พ.ศ. 2542 (Finland Constitution 731/1999) มาตรา 125 ที่บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งรวมถึงตำแหน่งต่างๆ ที่เกี่ยวกับการเรียนการสอน ต้องมีทักษะ ความสามารถและเป็นพลเมืองที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม” หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้การรับรองสถานภาพทางสังคมของครู เช่น ประเทศญี่ปุ่นให้การรับรองสถานภาพทางสังคมของครูไว้ในมาตรา 6 กฎหมายมูลฐานการศึกษา พ.ศ. 2490 (Fundamental Law of Education 1947) ว่า “ครูเป็นข้าราชการที่ต้องรับใช้ชุมชน ครูจะต้องตระหนักถึงพันธกิจและปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างทุ่มเท สถานภาพทางสังคมของครูจะต้องได้รับการเคารพ และครูทุกคนต้องได้รับการดูแลเป็นอย่างดี” ซึ่งรวมถึงการดูแลเรื่องค่าตอบแทนในการทำงานไม่ว่าจะเป็นเงินเดือน และค่าตอบแทนในลักษณะอื่นให้เพียงพอต่อการดำรงชีพอย่างไม่ขาดสน โดยไม่ต้องดิ้นรนแสวงหารายได้ด้านอื่น ซึ่งจะทำให้ครูสามารถจัดการเรียนการสอนให้กับผู้เรียนอย่างมีคุณภาพ ส่งผลให้ผู้เรียนมีคุณภาพทางการเรียนและมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม (2554) “การประเมินผลการปฏิบัติงาน” ค้นคืนวันที่ 10 สิงหาคม 2554
จาก <http://library.dip.go.th/multim5/ebook/I.pdf>.
- กระทรวงศึกษาธิการ (2549) หน้า 127 อ้างถึงใน พิมพ์พันธ์ เดชะคุปต์ และพรทิพย์ แจ็งจัน
(2551) รายงานการ วิจัยเรื่อง สมรรถนะครูและแนวทางการพัฒนาครูในสังคมที่
เปลี่ยนแปลง กรุงเทพมหานคร สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา พริกหวานกราฟฟิค
- กฤษ อุจันแพงวงศ์ (2554) “ครูอีสานจี๊ปรับเกณฑ์วิทยฐานะ” ค้นคืนวันที่ 25 กรกฎาคม 2554
จาก <http://www.kroobannok.com/41595>
- จรวยพร ธรณินทร์ (2553) “การศึกษาของฟินแลนด์และสวีเดน” ค้นคืนวันที่ 26 เมษายน 2553
จาก <http://www.moe.go.th/charuaypon/maintext.html>
- _____. (2553) “สรุปผลการไปศึกษาดูงานองค์กรวิชาชีพครูที่ประเทศสหรัฐอเมริกา
และแคนาดา” ค้นคืนวันที่ 26 เมษายน 2553 จาก
<http://www.moe.go.th/charuaypon/maintext.html>.
- ชนิดา รักษ์พลเมือง (2550) รายงานการวิจัยเรื่อง การเปรียบเทียบกฎหมายที่ส่งเสริมการพัฒนาครู
และบุคลากรทางการศึกษา กรุงเทพมหานคร สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ชินวรณ์ บุญเกียรติ (2554) “ครูล่าปางแจ้างเขียนผลงาน 2 แสน” ค้นคืนวันที่ 25 กรกฎาคม
2554 จาก www.learning.eduzones.com/68656
- _____. (2554) “ชินวรณ์ ตอบกระผู้สัดในสภาเรื่อง เงินวิทยฐานะ” ค้นคืนวันที่ 23
กุมภาพันธ์ 2554 จาก <http://kroobannok.com/41815>
- ชูชัย สมितिไกร (2547) การสรรหาการคัดเลือกและการประเมินผลปฏิบัติงานของบุคลากร
กรุงเทพมหานคร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ชูศักดิ์ ประเสริฐ (2554) “เงินเดือนครูในประเทศต่าง ๆ ” ค้นคืนวันที่ 20 ธันวาคม 2554 จาก
<http://www.unigang.com/Article/5400>
- ดนัย เทียมพุดิ (2545) การบริหารทรัพยากรบุคคลสู่ศตวรรษใหม่ กรุงเทพมหานคร นาโกต้า
- ดิเรก พรสีมา (2554) “สัมมนาวิชาชีพครู” ค้นคืนวันที่ 20 ธันวาคม 2554 จาก
www.edurmu.org/File/14-07-52.ppt
- ธงชัย สันติวงษ์ (2542) การบริหารงานบุคคล กรุงเทพมหานคร ไทยวัฒนาพานิช

ธีระยุทธ พึ่งเทียร และสุรพล สุขะพรหม (2543) *การบริหารงานบุคคลและวิชาความถนัดเชิง*

วิเคราะห์ กรุงเทพมหานคร สุตรไพศาล

นงลักษณ์ วิรัชชัย (2549) *การศึกษารูปแบบการปฏิรูปการเรียนรู้ทั้ง โรงเรียนของประเทศที่ประสบ*

ความสำเร็จด้านการปฏิรูปการศึกษา กรุงเทพมหานคร สำนักงานเลขาธิการสภา
การศึกษา

นพวงศ์ บุญจิตรกุล (2534) *ก้าวหน้าสู่ผู้บริหารการศึกษา* กรุงเทพมหานคร บพิธการพิมพ์

บวรศักดิ์ อวรรณโณ (2553) “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” *รวมคำบรรยายเนติบัณฑิต ภาคหนึ่ง สมัย 63 ปี*

การศึกษาเล่มที่ 7 กรุงเทพมหานคร สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

บุญมี พันธุ์ไทย (2554) “ให้ตำแหน่ง คส. 3 แก่ใครอย่างไร : คุณภาพเด็กไทยจะไม่แย่งลง”

ค้นคืนวันที่ 25 กรกฎาคม 2554 จาก

www.kruthai.info/board02_/show.php?category=vipak&No=1

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2553) “ความหมายของคำว่า วิชฐานะ” ค้นคืนวันที่ 26

เมษายน 2553 จาก <http://guru.sanook.com/search>

“พระราชกฤษฎีกาการปรับเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

พ.ศ. 2554” (2554, 31 มีนาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 128 ตอนที่ 22 ก หน้า 9

“พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542” (2542, 19 สิงหาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116

ตอนที่ 74 ก หน้า 1

“พระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากร

ทางการศึกษา พ.ศ. 2547” (2547, 23 มีนาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 121

ตอนพิเศษ 79 ก หน้า 75

“พระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากร

ทางการศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544” (2554, 30 มีนาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่

128 ตอนพิเศษ 21 ก หน้า 1

“พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547” (2547, 23 ธันวาคม)

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนพิเศษ 79 ก หน้า 22

“พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546” (2546, 11 มิถุนายน)

ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 120 ตอนที่ 52 ก หน้า 1

พะยอม วงศ์สารศรี (2536) *การบริหารทรัพยากรมนุษย์* กรุงเทพมหานคร คณะวิทยาการจัดการ

สถาบันราชภัฏสวนดุสิต

- พิมพ์พันธ์ เดชะคุปต์ และพรทิพย์ แจ่มจัน (2551) รายงานการวิจัยเรื่อง *สมรรถนะครูและแนวทางการพัฒนาครูในสังคมที่เปลี่ยนแปลง* กรุงเทพมหานคร สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา พริกหวานกราฟฟิค
- ภารดี อนันต์นาวิ (2551) *หลักการ แนวคิด ทฤษฎีทางการศึกษา* ชลบุรีรมนตรี
- ภิญโญ สาธร (2536) *การบริหารบุคคล* กรุงเทพมหานคร วัฒนาพานิช
- มานิตย์ จุมปา (2554) “ทบทวนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักสูตรเนติบัณฑิตไทย ปี พ.ศ. 2553 เอกสารนำเสนอเพาเวอร์พอยต์ประกอบคำบรรยายเนติบัณฑิต” ค้นคืนวันที่ 11 กรกฎาคม 2554 จาก <http://www.thaibar.thaigov.net>
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550” (2550, 24 สิงหาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 124 ตอนที่ 47 ก หน้า 1
- ลาวัลย์ หอนพรัตน์, สิริพันธ์ พลรบ และ วราภรณ์ วนาพิทักษ์ (2552) รายงานการวิจัยเรื่อง *สภาพปัญหาและการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรุงเทพมหานคร สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา*
- วิชัย โถสุวรรณจินดา (2547) *การบริหารทรัพยากรมนุษย์* กรุงเทพมหานคร ฟรินดิง
- วิทยากร เชียงกูล (2554) “สภาวะการศึกษาไทย ปี 2550/2551 บทที่ 5 ปัญหาการพัฒนาครูอาจารย์” ค้นคืนวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2554 จาก <http://witayakornclub.wordpress.com/category/B5-5051>
- วิทยากร เชียงกูล (2551) *สภาวะการศึกษาไทย ปี 2550/2551 “ปัญหาความเสมอภาคและคุณภาพของการศึกษาไทยนั้นในส่วนของปัญหาการพัฒนาคุณภาพในการจัดการศึกษา” บทสรุปสำหรับผู้บริหาร* กรุงเทพมหานคร สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
- _____ (2553) *สภาวะการศึกษาไทย ปี 2551/2552 บทบาทการศึกษากับพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม* กรุงเทพมหานคร สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา วิ.ที.ซี. คอมมิวนิเคชั่น
- วิไลภรณ์ ฤทธิคุปต์ (2552) “วิทยฐานะ : สร้าง หรือ ทำลาย ขวัญกำลังใจครู” ค้นคืนวันที่ 21 ธันวาคม 2552 จาก <http://gotoknow.org/blog/rttkp/246778>
- ศิริพร กิจเกื้อกูล (2554) “คัดลอกผลงานทางวิชาการของผู้อื่นโดยมิชอบ มีความผิด” ค้นคืนวันที่ 25 กรกฎาคม 2554 จาก <http://www.kroobannok.com/42292>
- _____ (2554) “ก.ค.ศ. ชูผู้ทุจริตเลื่อนวิทยฐานะ รมต. ไม่ชอบมีโทษถึงไล่ออก” ค้นคืนวันที่ 25 กรกฎาคม 2554 จาก http://www.kroobannok.com/view.php?article_id=39991&Page2

ศูนย์สารสนเทศ สำนักประชาสัมพันธ์เขต 3 จังหวัดเชียงใหม่ (2553) “พระราชดำริที่สำคัญเกี่ยวกับ
การศึกษา” ค้นคืนวันที่ 26 เมษายน 2553 จาก

http://www.prdnorth.in.th/The_King/king_study_06.php

สมคิด บางโม (2534) *การบริหารและจัดการ* กรุงเทพมหานคร วิทย์พัฒน์

สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ และคณะ (2542) *รายงานวิจัยเอกสารเรื่อง ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู*
กรุงเทพมหานคร สำนักงานปฏิรูปวิชาชีพครู สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา
แห่งชาติ

สัมพันธ์ พันธุ์พฤกษ์ (2554) “คะแนนสูง-ต่ำ โอนเน็ต-GAT-PAT คณิต – อังกฤษได้ไม่ถึง 20
นับแสน” ค้นคืนวันที่ 25 กรกฎาคม 2554 จาก

<http://www.thaischool.in.th/50104354/newseducation/4143>

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2542) *แผนการปฏิรูปวิชาชีพครูของประเทศอังกฤษ*
การเปลี่ยนแปลงที่ท้าทาย กรุงเทพมหานคร สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา
แห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (2554) “กรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ
พ.ศ. 2552 และแนวทางการปฏิบัติเอกสารแนบท้ายประกาศคณะกรรมการการ
อุดมศึกษาเรื่อง แนวทางการปฏิบัติตามกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษา
(2554)แห่งชาติ พ.ศ. 2552” ค้นคืนวันที่ 10 สิงหาคม 2554 จาก

<http://www.mua.go.th/users/he-commission/doc/law/ministry%20law/1-37%20TQF2%202552.pdf>

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (2551) *รายงานการวิจัยเรื่อง*
การศึกษารูปแบบการจัดค่าตอบแทน สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ที่เกี่ยวเนื่องที่
เหมาะสมสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ปกติ
และพื้นที่พิเศษ กรุงเทพฯ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากร
ทางการศึกษา

_____. (2552) *หลักเกณฑ์และวิธีการให้ข้าราชการครูมีวิทยฐานะและเลื่อนวิทยฐานะ ตาม*
หนังสือ ก.ค.ศ. คำวนที่สุด ที่ ศธ 0206.4/ว 17 ลงวันที่ 30 กันยายน 2552

กรุงเทพมหานคร สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

_____. (2554) “หลักเกณฑ์และวิธีการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้มี
ผลงานดีเด่นที่ประสบผลสำเร็จเป็นที่ประจักษ์มีวิทยฐานะหรือเลื่อนเป็นวิทยฐานะ
ชำนาญการพิเศษและวิทยฐานะ เชี่ยวชาญ” ค้นคืนวันที่ 25 กรกฎาคม 2554 จาก

- http://203.146.15.33/webtcs/modules.php?name=actveshow_mod&file=asid=373
 สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลและนิติการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
 (2554) *คู่มือเส้นทางครุมืออาชีพสำหรับครูผู้ช่วย* กรุงเทพมหานคร สำนักงาน
 คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2552) รายงานการวิจัยเรื่อง สภาพปัญหาและแนวทาง
 แก้ไขปัญหาการจัดการเรียนการสอนที่ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนในระดับ
 การศึกษาขั้นพื้นฐาน บทสรุปสำหรับผู้บริหาร กรุงเทพมหานคร สำนักงาน
 เลขาธิการสภาการศึกษา
- สุขุม เฉลยทรัพย์ (2554) “ค่าจ้างเขียนผลงานผู้เชี่ยวชาญแสนบาทขึ้น สุขุมแฉคณิต-วิทย์-อังกฤษ
 บวกราคาเพิ่ม” คืบคืบวันที่ 25 กรกฎาคม 2554 จาก
http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1286957677
- _____ (2554) “แฉครูจ้างเขียนงานเลื่อนวิทยฐานะ ทำแม่พิมพ์ที่สอนหนังสือไม่ผ่าน
 ประเมินเพียบ” คืบคืบวันที่ 25 กรกฎาคม 2554 จาก
http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1286786345&grpid=&catid=04
- European Commission (2011). “Decree on the Qualifications of Educational staff (987/1998)
 amendments up to 805/2002.” Retrieved July 27, 2011 from
<http://www.oecd.org/dataoecd/43/15/5328720.pdf>
- Ministry of Education (2011). “Basic Education Act 628/1998.” Retrieved July 27, 2011 from
<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1998/en19980628.pdf>
- No Child Left Behind Act of 2001, (2011). Public Law 107–110 ,107th Congress An Act.
 Retrieved July 22, 2011 from <http://www2.ed.gov/policy/elsec/leg/esea02/107-110.pdf>
- U.S. Department of Education (2011). “Improving America's Schools Act of 1994” . Retrieved
 July 22, 2011 from <http://www2.ed.gov/legislation/ESEA/sec1119.html>
- World of Education (2011). “Teacher Salaries-United States”. Retrieved December 20, 2011
 from http://www.educationworld.net/salaries_us.html

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	นายเชาวลิต เหล่าชัย
วัน เดือน ปีเกิด	5 กุมภาพันธ์ 2519
สถานที่เกิด	อำเภอคลองขลุง จังหวัดกำแพงเพชร
ประวัติการศึกษา	วท.บ. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2539 น.บ. มหาวิทยาลัยโจทยัธรรมาธิราช พ.ศ. 2550 กศ.ม. มหาวิทยาลัยนเรศวร พ.ศ. 2548 น.บ.ท. สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. 2551 สัมฤทธิบัตรกฎหมายแรงงาน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2551
สถานที่ทำงาน	สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครสวรรค์ เขต 2
ตำแหน่ง	นิติกร

