



## บทที่ 5

### การปฏิรูปครูอาจารย์ และผู้บริหารการศึกษา

บทนี้เสนอเรื่องการปฏิรูปครูอาจารย์และผู้บริหารการศึกษา ผู้มีบทบาทสำคัญที่สุดในกระบวนการจัดทำหลักสูตร การสอน และการวัดผล รวมทั้งการวิจัยและการเผยแพร่ความรู้งานวิจัยและงานวิเคราะห์เชิงนโยบายเรื่องการศึกษาส่วนใหญ่สรุปคล้ายกันว่า ปัจจัยสำคัญของการเพิ่มผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนในการทดสอบนักเรียนนานาชาติของโครงการ PISA ของ OECD และการทดสอบของโครงการอื่นๆ คือ **การยกระดับคุณภาพของครูอาจารย์ และผู้บริหารสถาบันการศึกษา** ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างของประเทศ **ฟินแลนด์ สิงคโปร์ เกาหลีใต้** ฯลฯ การที่ไทยยังจัดการศึกษาได้ไม่ดีมากพอ หรือยังไม่สามารถปฏิรูปการศึกษา อย่างได้ผลจริงในระดับทั้งประเทศ เพราะเราไม่ได้ปฏิรูปหรือพัฒนาครู อาจารย์ และผู้บริหารการศึกษาให้มีคุณภาพเพิ่มขึ้นได้อย่างแท้จริง

#### 5.1 สถานการณ์และปัญหาของครูอาจารย์ไทย

การจัดการศึกษาไทยเติบโตเชิงปริมาณไปตามการขยายตัวของระบบราชการ<sup>41</sup> และนโยบายของนักการเมือง ซึ่งต้องการเพิ่มสถานศึกษาและจำนวนนักเรียนนักศึกษา เพื่อผลงานและผลประโยชน์ของพวกเขา รวมทั้งเกิดจากการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่เน้นการแข่งขันตามกลไกตลาด โรงเรียนที่มีชื่อเสียงขยายตัวมากจนหลายโรงเรียนมีขนาดใหญ่เกินไป (เช่น มีนักเรียน 3,000-5,000 คน) ที่จะจัดการศึกษาให้มีคุณภาพได้อย่างทั่วถึง สถาบันศึกษาระดับอุดมศึกษาของไทยเติบโตแบบทวีคูณ ถ้ามีครู อาจารย์ สาขาไหนอยู่มากหรือรับเพิ่มได้ไม่ยาก เช่น สาขาสังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ ครุศาสตร์ ซึ่งลงทุนไม่มากเพราะเน้นการบรรยายเป็นหลัก ก็จะเปิดคณะสาขาวิชา และหรือรับนักศึกษาในสาขาเพิ่มได้มาก และผลิตบัณฑิตโดยรวมทั้งประเทศได้มากจนล้น

<sup>41</sup>กำลังคนที่ทำงานให้รัฐเพิ่มขึ้นเกือบ 50% ในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา ปัจจุบันอยู่ที่ราว 2.2 ล้านคน ทั้งๆ ที่มีนโยบายปรับลดกำลังข้าราชการประจำมาตั้งแต่ราว 10 ปีที่แล้ว แต่หน่วยงานราชการใช้วิธีจ้างลูกจ้างรัฐ และพนักงานรัฐ ซึ่งเพิ่มขึ้นจากเดิมถึง 6 เท่า งบประมาณเดือน, ค่าตอบแทนของบุคลากรในภาครัฐของไทย อยู่ที่ 7% ของ GDP ของประเทศ สูงกว่ามาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และประเทศส่วนใหญ่ในเอเชีย มูลนิธิสถาบันอนาคตไทยศึกษา ข้อเท็จจริง 10 ปี ระบบราชการไทย [www.thailandfuturefoundation.org](http://www.thailandfuturefoundation.org)





## บทที่ 5

และว่างานมาก เมื่อเทียบกับสาขาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ที่ต้องลงทุนเรื่องอาจารย์ เครื่องไม้เครื่องมือ ห้องปฏิบัติการ ฯลฯ สูงกว่า สภาพเช่นนี้สะท้อนรัฐบาลไม่ได้มีการวางแผนระยะยาวและหรือเข้ามาดูแลทำให้เกิดความสมดุลโดยการลดปริมาณการผลิตบัณฑิตด้านสังคมศาสตร์/มนุษยศาสตร์ลง และเพิ่มการลงทุนส่งเสริมการศึกษาด้านสาขาวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีที่ประเทศยังขาดแคลน

### 5.1.1 ปริมาณและคุณภาพของครู

การที่คณะครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ขยายตัวมากในรอบ 20-30 ปีที่ผ่านมา และปัจจุบันมีภาควิชา คณะ ที่ผลิตครูถึง 103 แห่ง ทำให้นิสิต นักศึกษา และบัณฑิต คณะเหล่านี้กล่าวโดยรวมหรือโดยเฉลี่ยเริ่มมีคุณภาพลดลงเมื่อเทียบกับสาขาอื่น เช่น แพทย์ วิศวกร คอมพิวเตอร์ สถาปนิก บัญชี เศรษฐศาสตร์ ฯลฯ ที่คนยังจบมาน้อยกว่า ตลาดแรงงานให้ค่าตอบแทนสูง ซึ่งต่างจากประเทศอย่างฟินแลนด์ สิงคโปร์ เกาหลีใต้ ที่มีคณะครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์น้อยแห่ง และคัดเลือกคนเก่งๆ จำนวนน้อยเข้ามาเรียน นักเรียนชั้นมัธยมปลายที่สอบแข่งขันเพื่อเข้าคณะครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์ได้ในประเทศเหล่านี้คือคนที่มีคะแนนสูงระดับ 5-10% แรกของนักเรียนทั้งหมด ขณะที่ไทยผลิตบัณฑิตครูออกมามากเกินไป ดังจะเห็นได้จากการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูของคุรุสภาในปี 2554 มีเกือบ 9 แสนคน โดยที่ผู้ได้ใบอนุญาตเหล่านั้นยังไม่มีสังกัด ก็ยังไม่ได้เป็นครู 3 แสนคน และในปีการศึกษา 2555 คณะครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ 103 แห่ง รับนักเรียนเข้าเรียนครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ รวมแล้วมีถึง 57,294 คน<sup>42</sup>

ประมาณการผู้สำเร็จการศึกษาจากสถาบันผลิตครูที่คาดว่าจะจบการศึกษาตั้งแต่ปี การศึกษา 2550-2560 จะมีผู้จบการศึกษาครุศาสตร์ทั่วไป 60,798 คน ในปี 2560 และครุศาสตร์อุตสาหกรรมอีก 2,730 คน ถ้าแยกตามสาขาวิชา คาดว่าจะมีผู้จบในสาขาการศึกษาปฐมวัย พลศึกษา ภาษาอังกฤษ สังคมศึกษา มากที่สุดเรียงตามลำดับ<sup>43</sup>

ครูอาจารย์ในสถาบันการศึกษาทั่วประเทศในปัจจุบัน มีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรี ถึงร้อยละ 60 และร้อยละ 19 ไม่ระบุวุฒิ ซึ่งหลายคนอาจจะเป็นครูอาวุโสหรือครู ผู้ชำนาญการพิเศษที่ไม่มีวุฒิระดับปริญญาตรีด้วย มีการขาดแคลนครูในบางสาขา เช่น คณิตศาสตร์ ภาษาอังกฤษ วิทยาศาสตร์ และภาษาไทยค่อนข้างมากและอย่างต่อเนื่องเช่น ในปี 2553 สำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ข่าวว่าขาดแคลนครูทั้งหมด 66,094 คน เฉพาะครู

<sup>42</sup>ไทยโพสต์ 26 กุมภาพันธ์ 2556.

<sup>43</sup>คณะอนุกรรมการปฏิรูปการผลิตและพัฒนาครู เอกสาร (ร่าง) ยุทธศาสตร์การผลิตและพัฒนาครู 2558.



คณิตศาสตร์ 9,426 คน<sup>44</sup> ปี 2555 ขาดแคลนครู 51,462 อัตรา สาขาที่ขาดแคลนมากเรียงตามลำดับคือ ภาษาอังกฤษ ประเทศ คณิตศาสตร์ ภาษาไทย วิทยาศาสตร์ สังคมศาสตร์คอมพิวเตอร์ (การงานอาชีพ) ปี 2556 สำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐานขาดแคลนครูประมาณ 4 หมื่นกว่าคน ในสาขาคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และภาษาอังกฤษมากที่สุด<sup>45</sup> การขาดแคลนครูแบบทั่วไปยังพบในโรงเรียนขนาดเล็กนอกเมืองมากที่สุด หลายโรงเรียนมีครูไม่ครบระดับชั้นปีที่โรงเรียนนั้นเปิดอยู่

ประเทศไทยมีปัญหาด้านการผลิตครูบางสาขา เช่น พลศึกษา สุขศึกษา ปฐมวัย แบบมากเกินไป และผลิตครูบางสาขาน้อยเกินไป เพราะไม่มีการวางแผนและการส่งเสริมที่ดีไปตลอดตามกลไกการขยายตัวเชิงปริมาณของสถานศึกษาในระบบราชการรวมศูนย์ และตามกลไกของเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่ไม่มีการวางแผนรวมของประเทศ รวมทั้งมีปัญหาของระบบบริหารราชการของประเทศเองที่บางช่วงรัฐบาลมีนโยบายลดอัตราการรับข้าราชการใหม่แบบเหมารวมทุกกระทรวง ทำให้กระทรวงศึกษาฯ รับครูทดแทนอัตราเดิมที่เกษียณไปได้ต่ำกว่าจำนวนครูที่เกษียณและลาออกไปมาก จนเกิดการขาดแคลนครูอย่างต่อเนื่อง

การที่ประเทศไทยผลิตครูสาขาคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาอังกฤษ คอมพิวเตอร์ได้น้อย เพราะเป็นวิชาที่ยาก มีอาจารย์สอนน้อย เปิดรับน้อย คนที่เก่งและสนใจเรียนมีน้อย<sup>46</sup> รวมทั้งคนที่เรียนจบสาขาเหล่านี้สามารถไปเรียนต่อและทำอาชีพอื่นในภาคธุรกิจเอกชนที่ได้ผลตอบแทนสูงกว่าการเป็นครู รวมทั้งเป็นงานที่ทำหายและมีโอกาสก้าวหน้ามากกว่าการเป็นครูด้วย ส่วนครูวิชาภาษาไทยที่ขาดแคลนด้วยนั้น น่าจะเป็นเพราะหลักสูตรและการสอนวิชาภาษาไทยของเราไม่ค่อยสนุก คนไทยไม่ค่อยชอบอ่านหนังสือและเลยไม่ชอบเรียนภาษาไทย คนที่เรียนภาษาไทยมาหรือเก่งภาษาไทย ตลาดแรงงานก็มีความต้องการไปทำงานด้านเลขานุการ การผลิตหนังสือ สื่อมวลชนและอื่นๆ ด้วยเช่นกัน

ปัญหาที่หนักกว่าการขาดแคลนครูในบางสาขา คือ **แม้แต่เด็กศึกษาที่สอบผ่านไปเรียนครูในสาขาที่ขาดแคลน เช่น คณิตศาสตร์แล้วก็ยังมีคุณภาพอยู่ในเกณฑ์ต่ำด้วย**

<sup>44</sup>คมชัดลึก ออนไลน์ 9 กุมภาพันธ์ 2554.

<sup>45</sup>อ้างอิงโดย ศ.ดร.ชนิดา รักษ์พลเมือง “แนวทางการส่งเสริมวิชาชีพครูเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนครู” ในเสถียรหลัง-แลหน้า ปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 29 มกราคม 2558.

<sup>46</sup>คณะกรรมการอุดมศึกษา สํารวจจำนวนผู้เรียนในสถาบันผลิตครูทั่วประเทศ ในช่วงเดือนพฤษภาคม 2556 พบว่ามีผู้เรียนในชั้นปีที่ 1-5 ที่จะจบการศึกษาในปีการศึกษา 2556-2560 ในสาขาพลศึกษา สุขศึกษามากที่สุด 54,542 คน ปฐมวัย 27,136 คน เรื่องเดียวกัน.



## บทที่ 5

โครงการทดสอบความรู้ของนักศึกษาคณะศึกษาศาสตร์ วิชาเอกคณิตศาสตร์ปีสุดท้าย ปี 2551 (Teacher Educational Development Study-Mathematics หรือ TEDS-M 2008) พบว่านิสิตศึกษาไทยร้อยละ 57 สอบไม่ผ่านเกณฑ์คะแนนขั้นต่ำในด้านเนื้อหาคณิตศาสตร์ระดับมัธยมศึกษาต้น และมีถึงร้อยละ 70 สอบไม่ผ่านเกณฑ์คะแนนขั้นต่ำในการสอนคณิตศาสตร์ระดับมัธยมศึกษาต้น โดยผู้ที่สอบไม่ผ่านเกณฑ์คะแนนขั้นต่ำถือว่ายังมีความรู้เนื้อหาวิชาไม่เพียงพอที่ใช้สอนและยังไม่สามารถวางแผนการสอนและวิเคราะห์ความเข้าใจผิดของนักเรียนได้<sup>47</sup>

ในปี 2554 ผลสำรวจของโครงการทดสอบนานาชาติ TIMSS (The Trends in International Mathematics and Science Study) พบว่าในกลุ่มนักเรียนไทย ม.2 ที่เรียนกับครูรุ่นใหม่ที่มีประสบการณ์การสอนน้อยกว่า 5 ปี มีเพียงร้อยละ 20 ได้เรียนกับครูที่มีความมั่นใจในการออกแบบโจทย์คณิตศาสตร์ที่ชวนให้นักเรียนคิด ขณะที่ร้อยละ 55 ได้เรียนกับครูที่ให้นักเรียนจำสูตรและวิธีการทำในทุกคาบเรียน ซึ่งมากกว่าในประเทศที่ประสบความสำเร็จด้านการศึกษา **หลักฐานเชิงประจักษ์ข้างต้นชี้ไปในทางที่ว่าครูไทยรุ่นใหม่ยังไม่มีความพร้อมด้านความรู้เนื้อหาและทักษะการสอน**<sup>48</sup>

การแก้ไขปัญหของไทยมักจะตามแก้ไขหลังจากจากเกิดปัญหาแล้ว และแก้ไขทีละโครงการเป็นปีๆ ไป ปีไหนได้งบประมาณน้อยก็ทำน้อย เช่น การจ้างครูอัตราเพิ่ม การให้ทุนคนเรียนเก่งมาเข้าเรียนคณะครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ วิทยาศาสตร์ หรือให้ทุนนักเรียนเก่งไปเรียนต่อคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ในต่างประเทศ ซึ่งทำได้เพียงจำนวนหนึ่ง และไม่ได้แก้ไขปัญหอย่างครบวงจร เช่น ให้ทุนจนเรียนจบปริญญาโท-เอกสาขาวิทยาศาสตร์จากต่างประเทศมาแล้วก็ได้มีการส่งเสริมให้พวกเขามีการทำงานที่เหมาะสม และเติบโตก้าวหน้า การแก้ปัญหาบางเรื่อง เช่น การปรับเพิ่มเงินเดือนครูทั้งระบบหลายครั้ง การเพิ่มค่าตอบแทนวิทยฐานะให้ครูที่เสนอผลงานวิชาการผ่านการอนุมัติ ทำให้ครูประจำการในภาครัฐที่สอบระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานในรอบสิบปีที่ผ่านมา มีรายได้สูงขึ้นเฉลี่ยเกือบเท่าตัว<sup>49</sup> แต่ไม่ได้มีการติดตามประเมิน จัดการศึกษาฝึกอบรมเพิ่มเติมที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้ครูทั้งประเทศสอนให้นักเรียนเกิดสัมฤทธิ์ผลเพิ่มขึ้นอย่างจริงจัง จึงถูกวิจารณ์ว่าครูอาจารย์ทั้งประเทศได้เงินเดือนเพิ่มสวนทางกับที่ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ในการสอบ O-NET ของนักเรียนโดยเฉลี่ยทั้งประเทศ

<sup>47</sup>ศุภณัฐ ศศิวิวัฒน์ โครงการสถาบันวิจัยระบบการเรียนรู้ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สร้าง “คนเก่ง” ให้เป็น “ครูสอนดี” <http://thaipublica.org/2015/04/tdri-24-4-2558/>

<sup>48</sup>เรื่องเดียวกัน

<sup>49</sup>[www.thaipublico.org](http://www.thaipublico.org) เจาะฐานรายได้คนไทย – อัตราเงินเดือนครูในรอบ 10 ปี 2 ธันวาคม 2014.



ในขณะที่เดียวกันอัตราเงินเดือนอาจารย์ระดับอุดมศึกษากลับได้รับการเพิ่มน้อยกว่าครู อาจารย์ที่สังกัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทำให้บัณฑิตที่จบระดับปริญญาเอกจากประเทศพัฒนาอุตสาหกรรม มีแรงจูงใจมาทำงานเป็นอาจารย์ระดับอุดมศึกษาลดลง ขณะที่สถาบันอุดมศึกษาเกือบทุกแห่งเปิดรับนักศึกษาเพิ่มขึ้น คุณภาพการจัดการโดยเฉลี่ยอยู่ระดับปานกลางและต่ำ ไม่มีโครงการพัฒนาและการเพิ่มแรงจูงใจให้กับอาจารย์ระดับอุดมศึกษาอย่างจริงจัง

### 5.1.2 สภาพการทำงาน ค่าตอบแทน และแรงจูงใจ และความก้าวหน้าของอาชีพครู อาจารย์

โดยเปรียบเทียบกับอาชีพอื่นในภาคธุรกิจเอกชนแล้ว เงินเดือนเริ่มต้นของครูใหม่อยู่ในเกณฑ์ต่ำ และการทำงานเป็นครูอยู่ภายใต้ระบบราชการรวมศูนย์ ที่เน้นเรื่องการทำตามกฎเกณฑ์ระเบียบมากกว่าเน้นผลงาน ไม่ใช่งานที่ให้ความสำคัญอิสระในการพัฒนาการทำงานด้วยตนเองได้มากเหมือนในฟินแลนด์และประเทศอื่น จึงไม่จูงใจให้คนเก่งๆ เลิกมาเรียนและมาทำงานเป็นครูก่อนนัก

แม้ในรอบ 5-6 ปีที่ผ่านมา สถานการณ์จะดีขึ้นบ้าง มีนักเรียนมัธยมปลายเลือกคณะครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ อันดับ 1 เป็นสัดส่วนเพิ่มขึ้น และคะแนนคนสอบเข้าคณะดังกล่าวเริ่มสูงกว่าอีกหลายคณะ แต่กระบวนการฝึกหัดครู การคัดเลือกคนเป็นครู การบริหารจัดการและความก้าวหน้าในอาชีพยังคงติดอยู่กับระบบราชการรวมศูนย์แบบเดิม การกระจายอำนาจการบริหารและการให้ผลตอบแทนครูให้ครูสภาและอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) เป็นการแบ่งอำนาจโยกย้ายให้ความคิดความชอบครูไปให้คนอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งขึ้นมาสู่ตำแหน่งโดยวิธีการหาเสียงเลือกตั้งแบบนักการเมือง และก็มีพฤติกรรมแบบนักการเมือง ทำให้เกิดปัญหาการทุจริตฉ้อฉล จนรัฐบาลคสช. ต้องสั่งปลดคณะกรรมการดังกล่าวและแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนในกลางปี 2558

ปัญหาการส่งเสริมพัฒนาอาชีพครู ควรมองสภาพปัญหาความต้องการของครูให้รอบด้าน เรื่องเงินไม่ใช่ปัจจัยเดียว การปฏิรูปปัจจัยสภาพแวดล้อมการทำงานให้ครูว่าเป็นอาชีพอิสระท้าทาย มีโอกาสพัฒนามาก เช่น ในฟินแลนด์และสิงคโปร์ ฯลฯ ก็สำคัญ และอาจสำคัญกว่าด้วยซ้ำ ในฟินแลนด์ เงินเดือนครูก็ไม่ถึงกับสูงกว่าอาชีพอื่นเป็นพิเศษ เพราะเป็นประเทศรัฐสวัสดิการที่อาชีพอื่นได้เงินเดือนสูงคล้ายๆ กัน แต่ครูในฟินแลนด์ได้รับการยกย่องจากสังคมสูง มีอิสระ มีการบริหารงานแบบประชาธิปไตย ครูในโรงเรียนร่วมกันกำหนดการสอน การวัดผลได้เอง ทั้งครูฟินแลนด์ สิงคโปร์ ฯลฯ มีความก้าวหน้าในอาชีพได้หลายทาง ทั้งการบริหาร การสอน การเป็นครูพี่เลี้ยง ครูผู้เชี่ยวชาญ ฯลฯ ครูไม่



ต้องแข่งขันเพื่อที่จะเป็นผู้บริหาร หรือต้องเป็นครูน้อยไปตลอดชีวิตอย่างในระบบการทำงานในระบบข้าราชการครูไทย

นอกจากมีปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดแล้ว ครูไทยยังมีปัญหาต้องใช้เวลาในการสอนในห้องเรียนมากเกินไป รวมทั้งบางส่วนต้องทำงานงานธุรการมากด้วย ปัญหาใหญ่อีกปัญหาหนึ่งคือ ปัญหาหนี้สิน ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากลัทธินิยมการบริโภคสูงกว่าระดับรายได้ที่มีด้วย ฯลฯ ดังนั้นการจะปฏิรูปยกระดับคุณภาพของครูส่วนใหญ่ได้ ต้องวิเคราะห์และแก้ปัญหาให้ถึงรากเหง้าของปัญหา จากประสบการณ์ของต่างประเทศ เรื่องการปฏิรูปครูควรทำให้ครบวงจร ทั้ง 4 ด้าน คือ

1. การดึงดูดและคัดเลือกคนเก่งคนเหมาะสมมาเป็นครู มีโครงการครูพันธุ์ใหม่ คัดเลือกคนเก่งๆ ให้ทุนมาเรียนครู รวมทั้งให้สัญญาว่าจะมีงานให้ทำด้วย แต่พอทำโครงการนี้ไปได้ระยะหนึ่ง ก็มีปัญหาเกิดขึ้นระหว่างทาง มีความเห็นแย้ง การเปลี่ยนรัฐมนตรีศึกษาธิการ โครงการนี้ถูกยกเลิกไป ผู้บริหารของไทยเวลาได้ตำแหน่งใหม่ชอบคิดโครงการใหม่ๆ เพื่ออ้างว่าเป็นผลงานของตัวเอง มากกว่าที่จะหาทางแก้ไขปัญหาที่เป็นจุดอ่อนและปรับปรุงองค์กรและโครงการที่มีอยู่แล้วให้ดีขึ้น

2. การเตรียมความพร้อมและการพัฒนาครู ควรจะมีการประเมินคณะ และสาขาวิชาศึกษาศาสตร์ ครุศาสตร์ ที่มีถึง 103 แห่งใหม่<sup>50</sup> อย่างเป็นทางการ และคัดเลือกไว้เฉพาะคณะครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์ที่เข้มแข็งที่สุดไว้เพียง 5 แห่ง (ภูมิภาคละ 1 แห่ง) และปฏิรูปให้เป็นสถาบันฝึกหัดครูโดยเฉพาะที่เน้นคุณภาพและจัดการเรียนการสอนให้บัณฑิตที่จะไปเป็นครูมีความรู้ ทักษะ ที่จะไปพัฒนาพลเมืองสำหรับโลกศตวรรษที่ 21 ได้ และเมื่อมีการคัดเลือกนักเรียนครู และผลิตครูให้มีจำนวนน้อยลงและคุณภาพสูงขึ้นแล้ว ก็ควรให้เงินเดือนครูขึ้นต้นสูงขึ้น สาขาขาดแคลนก็ให้เงินเดือนสูงขึ้นกว่าสาขาที่ไม่ขาดแคลน ครูที่ไปสอนในท้องถิ่นห่างไกล หรือชุมชนแออัดก็ต้องให้เบี้ยกัณฑ์การทำงานหนักเพิ่มขึ้นกว่าครูทั่วไป ปฏิรูประบบบริหารการจัดการในโรงเรียนระบบราชการรวมศูนย์ ให้เป็นประชาธิปไตยและครูมีโอกาสก้าวหน้าในอาชีพ ด้วยความสามารถ ความเอาใจใส่ของตนเอง ไม่ใช้ที่ให้ทุกคนได้เงินเดือนเพิ่มขึ้นทุกปีเล็กน้อยเท่ากัน หรือต้องอาศัยการเอาใจเข้ากับผู้บังคับบัญชาได้ดีจึงจะก้าวหน้า ภาครัฐต้องปฏิรูปเรื่องการฝึกหัด

<sup>50</sup>คณะอนุกรรมการปฏิรูปการผลิตและพัฒนาครู เอกสาร (ร่าง) ยุทธศาสตร์การผลิตและพัฒนาครู 2558 สถาบันผลิตครูดังกล่าวมีฐานะเป็นคณะ วิชา หรือต่ำกว่าในสถาบันอุดมศึกษาไม่ได้เป็นสถาบันผลิตครูโดยตรงเหมือน เมื่อก่อน คณะ/สาขาวิชาเหล่านี้ อยู่ในมหาวิทยาลัยในสังกัดรัฐ 12 แห่ง ในกำกับรัฐ 10 แห่ง มหาวิทยาลัยราชภัฏ 40 แห่ง มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล 6 แห่ง มหาวิทยาลัยและวิทยาลัย สถาบัน 32 แห่ง ฯลฯ.



คัดเลือกและการให้ผลตอบแทนครูในแนวทางที่กล่าวมาทั้งหมดเราจึงจะสามารถดึงดูดให้คนเก่งๆ สนใจเลือกมาเรียนครูและทำงานเป็นครูเพิ่มขึ้น

**3. การฝึกอบรมและพัฒนาการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง** เป็นเรื่องสำคัญที่ประเทศไทยทำน้อยและที่ทำอยู่บ้างส่วนใหญ่คือการทำแบบถูกกำหนดไปจากส่วนกลางเป็นสูตรสำเร็จ เช่น จัดฝึกอบรมด้วยการเชิญผู้ทรงคุณวุฒิบรรยายเพียง 2-3 วัน ซึ่งเป็นวิธีการฝึกอบรมที่มีประสิทธิภาพต่ำ การฝึกอบรมที่จะเกิดผลจริงต้องมีการเตรียมการ มีคณะผู้ฝึกอบรมที่เชี่ยวชาญจริง จัดแบบสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ฝึกภาคปฏิบัติ ให้ผู้เข้ารับการอบรมมีส่วนร่วมและเรียนรู้อะไรใหม่ๆ จริง และทางผู้จัดการฝึกอบรมต้องมีผู้เชี่ยวชาญติดตามผลลัพธ์ในการฝึกอบรมแต่ละครั้งอย่างต่อเนื่อง

ปัญหาหลักคือคนไทยไม่ได้ฝึกและสร้างอุปนิสัยเป็นนักอ่าน สนใจใฝ่รู้ด้วยตนเองตลอดชีวิต แม้แต่คนที่เรียนจบมหาวิทยาลัยมาเป็นครูซึ่งมีภาระหน้าที่ต้องทำงานด้านวิชาการ ที่ในโลกยุคใหม่มีการเปลี่ยนแปลงพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ส่วนใหญ่ยังสอนแบบบรรยายตามตำราเล่มเดิม เตรียมการสอนครั้งเดียวแล้วสอนแบบเดิมไปตลอด ไม่มีใครมาตรวจสอบประเมินผลจริงจัง การประเมินผลสถาบันการศึกษาแบบประกันคุณภาพของ สมศ. หรือ สกอ. ส่วนใหญ่เป็นการวัดในเชิงปริมาณและการตรวจสอบทางเอกสารว่าครูทำเอกสารครบถ้วนหรือไม่ มากกว่าที่จะประเมินวิธีการ และคุณภาพในการสอนจริงๆ ว่าครูสามารถเพิ่มผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนได้มากน้อยเพียงไร

ในประเทศอื่นบางประเทศมีการกำหนดให้ครูต้องเข้าสอบแบบมาตรฐานข้อสอบเดียวกับผู้เรียน เช่น ข้อสอบการอ่าน คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ในโครงการ PISA ของ OECD เพื่อที่จะใช้ข้อมูลนี้เป็นแนวทางในการกำหนดหลักสูตรฝึกอบรมปฏิบัติการเรียนรู้ใหม่ของครูอย่างจริงจัง

การจัดการฝึกอบรมครูในประเทศอื่น ซึ่งมีผู้บริหารและครูที่มีคุณภาพสูงอยู่แล้ว ใช้วิธีให้ระดับเขตการศึกษาหรือกลุ่มโรงเรียน ประชุมวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการใช้จริงของครูที่ต้องการได้รับการฝึกอบรม และจัดการการฝึกอบรมภายในเขตการศึกษาหรือกลุ่มโรงเรียนได้โดยไม่จำเป็นต้องไปพึ่งส่วนกลาง มีการใช้ระบบครูอาวุโส ครูพี่เลี้ยง ครูชำนาญการ ฯลฯ และเครือข่ายชุมชนแห่งการเรียนรู้ ในหมู่เพื่อน (PLC) ร่วมงานมาช่วยกันจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ฝึกเรื่องทักษะความรู้ที่แก้ปัญหาและใช้งานได้จริง โดยที่ครูไม่จำเป็นต้องเสียค่าเดินทางและเวลาไปอบรมถึงในเมืองหลวง นอกจากควรฝึกอบรมครูแบบฝึกทักษะและปฏิบัติการให้สอดคล้องกับปัญหาจริงที่ครูและโรงเรียนเผชิญแล้ว ควรมีระบบติดตามและสนับสนุนให้ครูสามารถนำความรู้/ทักษะไปใช้งานได้จริงด้วย

ปัจจุบันเรามีเทคโนโลยีที่สามารถจัดระบบฝึกอบรมแบบออนไลน์ผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตที่มีการตอบสนองโต้ตอบแลกเปลี่ยนกันได้สะดวกขึ้น ซึ่งช่วยประหยัดค่า



## บทที่ 5

เดินทาง ค่าพักแรม และเวลาที่ต้องเดินทาง และสามารถจัดได้บ่อยขึ้นอย่างต่อเนื่องได้ แต่ต้องมีการออกแบบและการบริหารจัดการที่ดี และข้อที่สำคัญไม่ว่าจะจัดการฝึกอบรมแบบไหนคือ ต้องฝึกและจูงใจให้ครูเป็นผู้สนใจการอ่าน การเรียนรู้ด้วยตนเอง คิดวิเคราะห์ เป็น การฝึกอบรมจึงจะได้ผลดี เรื่องนี้ต้องฝึกตั้งแต่เป็นนักศึกษาฝึกหัดครู และตอนเป็นครูใหม่ๆ ให้เป็นคนที่สนใจและพร้อมจะเรียนรู้ใหม่อย่างต่อเนื่อง การที่จะ**สร้างแรงจูงใจให้ครูสนใจที่จะเรียนรู้พัฒนาตัวเองได้เพิ่มขึ้น** ต้องเปลี่ยนแปลงระบบการให้ความดีความชอบเป็นการประเมินผลครูอย่างมีคุณภาพสม่ำเสมอและให้ผลตอบแทนตามการพัฒนาและสมรรถนะในการสอนของครูอย่างแท้จริง

4. การปฏิรูประบบบริหารการประเมิน การส่งเสริมความก้าวหน้าของครู ต้องแก้ไขปัญหาที่ระบบการให้ผลตอบแทนครูแบบเก่าที่ผู้บังคับบัญชาส่วนกลางตามลำดับชั้นเป็นผู้พิจารณาความดีความชอบ โดยอิงแค่ว่าถ้าครูตามระเบียบไม่ทำอะไรผิดก็จะได้เงินเดือนขึ้น 1 ขั้นทุกคน และหรือใช้วิธีการสอบเลื่อนขั้นแบบท่องจำเนื้อหา ระบบวิธีการบริหารบุคลากรในแนวเก่านี้ ไม่สร้างจูงใจหรือแรงผลักดันมากพอให้ครูต้องสนใจการอ่าน การเรียนรู้ พัฒนาตัวเอง เพราะแค่ครูสอนไปวันๆ ทำตามระเบียบ เชื้อฟุ้ง เข้ากับผู้บังคับบัญชาให้ดีก็สามารถได้เลื่อนขั้นเงินเดือน ไปปีละขั้นเหมือนกัน **ทำให้ระบบการพิจารณาความดีความชอบแบบนี้รักษาไว้ได้เฉพาะคนที่ทำงานแบบให้พอฟ่านไปวันต่อวัน ไม่ต้องคิดไม่ต้องทำอะไรใหม่ แต่ยากที่จะรักษาคคนเก่งๆ คนที่อยากก้าวหน้า อยากเปลี่ยนแปลงปฏิรูปการสอน การทำงานให้ดีขึ้นไว้ได้** คนที่เก่งมักจะมีโอกาสจะลาออกหรือขอเกษียณก่อนครบอายุเกษียณเพื่อไปทำงานอื่นทำได้มากกว่าคนที่ไม่ค่อยเก่ง คนเก่งที่ยังอยู่ต่อก็มักจะค่อยๆ หมดไฟในการพัฒนาการทำงานของตัวเอง และปรับตัวเองให้ทำงานแบบพอฟ่านไปวันๆ ในระบบราชการที่เน้นการทำตามระเบียบมากกว่าการเน้นผลงาน

ดังนั้น จึงต้องเปลี่ยนแปลงระบบบริหารครูอาจารย์ ผู้บริหารสถานศึกษาให้เป็นแนวใหม่ที่เน้นความรับผิดชอบ ประเมินผลงานครูจากความตั้งใจ เอาใจใส่ความสามารถในการทำงานอย่างยุติธรรม ในทำนองเดียวกับภาคธุรกิจเอกชนและการบริหารบุคลากรครูในประเทศอื่นที่สามารถให้ผู้เรียนสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาได้มากกว่าไทย

### 5.2 ปัญหาของผู้บริหารสถานศึกษาของไทย

ประเทศที่ประสบความสำเร็จด้านการพัฒนาการศึกษา มักจะกระจายอำนาจความรับผิดชอบและทรัพยากรไปสู่สถานศึกษาโดยตรง และมีระบบการฝึกฝนและคัดเลือกผู้อำนวยการหรืออาจารย์ใหญ่ให้มีภาวะผู้นำที่สามารถจะส่งเสริมการพัฒนาการสอนและการเรียนของครูและนักเรียนทั้งโรงเรียนให้มีคุณภาพ/ประสิทธิภาพได้อย่างจริงจัง



ปัญหาของไทยคือไม่มีระบบการเตรียมการ ฝึกฝนและคัดเลือกผู้บริหารโรงเรียนอย่างมีประสิทธิภาพมากพอ ใช้วิธีการคัดเลือกผู้บริหารตามระบบอาวุโสและการสอบเลื่อนขั้นแบบจืดจางเนื้อหา รวมทั้งการใช้วิธีที่ครูอาจารย์ ผู้บริหาร สร้างความสัมพันธ์ ทำตัวให้เจ้านายชอบและหรือมีการวิ่งเต้นเส้นสายด้วย ทั้งระบบบริหารราชการแบบสั่งการจากบนลงล่างมักจะไม่ได้ผลอย่างที่คาดหมาย เช่น สมัยหนึ่งกำหนดว่าผู้จะขึ้นเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนได้ ต้องมีวุฒิปริญญาโทด้านการบริหารการศึกษา ทำให้มหาวิทยาลัยต่างเปิดหลักสูตรนี้ และครูแห่กันไปเรียนมาก บางหลักสูตรรับนักศึกษารุ่นหนึ่งเป็นพันคน และใช้วิธีการสอนแบบบรรยายตามทฤษฎีและวัดผลด้วยการสอบ การทำรายงาน การทำวิทยานิพนธ์หรืองานค้นคว้าอิสระ ซึ่งไม่สามารถฝึกฝนให้ผู้เรียนมีความรู้ ความสามารถมากพอที่จะเป็นผู้อำนวยการหรือครูใหญ่ที่เป็นผู้นำการปฏิรูปได้อย่างแท้จริง ผสมกับการคัดเลือกผู้อำนวยการตามอาวุโส การสอบข้อเขียนและเส้นสายก็เลยเป็นระบบคัดเลือกผู้อำนวยการ/ครูใหญ่ที่ได้คนเก่งบ้าง ปานกลางบ้าง คุณภาพต่ำบ้าง

ต่างจากประเทศอื่น เช่น ที่สิงคโปร์ เขาจะพิจารณาคัดเลือกผู้อำนวยการจากประวัติการเรียน, การทำงานและความสามารถส่วนบุคคลอย่างจริงจัง มีการใช้ระบบแมวมองคัดเลือกครูที่มีแว่วว่าจะพัฒนาเป็นผู้บริหารที่ดี ให้มาเข้ารับการฝึกอบรมเป็นผู้บริหาร เรียนเสร็จแล้วต้องมีการคัดเลือกกันอีกรอบโดยคณะกรรมการที่เป็นมืออาชีพมุ่งหน้าทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมอย่างมีหลักเกณฑ์ที่อธิบายได้ เป็นที่ยอมรับได้ จึงตัดปัญหาเรื่องการวิ่งเต้นเส้นสายแบบไทยไปได้

การวิจัยเรื่อง **15 ปี ของการปฏิรูปการศึกษาในประเทศไทย** โดยนักวิชาการด้านการศึกษา 2 คนจากคณะศึกษาศาสตร์ของมหาวิทยาลัยในฮ่องกง พบว่าตั้งแต่หลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาปี พ.ศ. 2542 ผู้อำนวยการโรงเรียนของไทยส่วนใหญ่ทำงานตามคำสั่งและระเบียบราชการ ไม่ได้ชวนขวหาความรู้ทางวิชาการและทางการสอนที่ดีพอ และไม่มีภาวะผู้นำที่จะจงใจ ปฏิรูป เปลี่ยนแปลงครูผู้ร่วมงาน แม้พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 จะมีเนื้อหาในเชิงก้าวหน้า เช่น ระบุว่าต้องเปลี่ยนแปลงวิธีการสอนจากครูเป็นศูนย์กลางให้นักเรียนเป็นศูนย์กลาง รู้จักคิดวิเคราะห์ สังเคราะห์ แก้ปัญหา ทำโครงการต่างๆ เป็น **แต่ทั้งครู 4 แสนคน และผู้อำนวยการโรงเรียน 35,000 คน ส่วนใหญ่ไม่เข้าใจ ไม่สนใจที่จะเรียนรู้และการเปลี่ยนแปลงวิธีการสอนใหม่**<sup>51</sup>

<sup>51</sup>Philip Hallinger and Darren A. Bryant “Synthesis of Findings from 15 Years of Education Reform in Thailand: Lessons on Leading Education Change in Education”: Theory and Practice 2013.



## บทที่ 5

มีความพยายามเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการคัดเลือกผู้บริหาร โรงเรียนอยู่บ้าง เช่น การประชุมปฏิบัติการตามโครงการปฏิรูปการเรียนรู้ของผู้เรียน ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้เสนอให้มีการสรรหาผู้มีประสบการณ์และมีวิสัยทัศน์ โดยมีคณะกรรมการชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมแทนการสอบคัดเลือกแบบเก่า โดยส่วนกลางต้องสร้างระบบตรวจสอบการคัดเลือกเพื่อป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบและการแทรกแซงจากนักการเมืองหรือตัวแทน<sup>52</sup> แต่ถ้าไม่มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย ระเบียบราชการและธรรมเนียมปฏิบัติอย่างจริงจัง ข้อเสนอที่ดูดีแบบนี้ก็สัมฤทธิ์ผลในทางปฏิบัติได้ยาก

### 5.3 ตัวอย่างการพัฒนาเพื่อยกระดับครูในประเทศอื่น

ประเทศที่จัดการศึกษาประสบผลสำเร็จสูง เช่น สมาชิกกลุ่ม OECD ครูจะใช้เวลาสอนในห้องเรียนไม่มากนัก และมีเวลาเหลือมากพอที่จะใช้ในการออกแบบหน่วยการเรียนรู้ วางแผนการสอน เข้าสังเกตการณ์ในห้องเรียนของเพื่อนครู ทบทวนและปรับปรุงการเรียนการสอนร่วมกัน นั่นก็คือ ครูมีเวลาสำหรับการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องระหว่างครูด้วยกัน

แต่ประเด็นนี้ไม่ใช่เรื่องของครูใช้เวลาสอนมากหรือน้อยอย่างเดียว เป็นเรื่องวัฒนธรรม อุนิซัย ทศนคติ คำนิยามของครูด้วย ประเทศเหล่านั้น เขาสนใจคัดเลือกฝึกฝนพัฒนาครูให้มีอุปนิสัย ความคิดแบบนักวิชาการที่สนใจเรียนรู้อย่างต่อเนื่องและมีจิตใจเป็นครู อยากรเผยแพร่ความรู้ สอนให้ดีขึ้นด้วย ครูจึงสนใจใช้เวลาว่างที่มีไปเรียนรู้เพิ่มเติมเตรียมการสอน และพัฒนาตัวเอง ถ้าครูไทยส่วนใหญ่ไม่มีสิ่งเหล่านี้อยู่ ถึงเราจะเปลี่ยนหลักสูตรและตารางเวลาการทำงานให้ครูไทยใช้เวลาสอนในห้องเรียนน้อยลง แต่ถ้าครูไทยส่วนใหญ่ยังคิดและชอบสอนแบบบรรยายตามตำราแบบเก่า ไม่ชอบอ่านหนังสือ ไม่ชอบเรียนรู้อะไรใหม่ ครูเหล่านั้นก็อาจจะเอาเวลาที่ว่างจากการสอนไปทำอย่างอื่นที่ไม่ใช่การพัฒนาการเรียนรู้อย่างตนเองและเพื่อเตรียมการสอนให้ดีขึ้นได้

การจะพัฒนาให้ครูไทยมีจิตใจเป็นนักวิชาการและเป็นครูที่ตั้งใจจะพัฒนาการสอนและการทำงานของตนเองอย่างต่อเนื่อง ต้องทำมาตั้งแต่ตอนคัดเลือกคนมาเรียนฝึกหัดครู สำหรับครูส่วนใหญ่ในปัจจุบันนี้ เราจะต้องหาทางแก้ไขพัฒนาพวกเขาให้ได้ด้วยเหมือนกัน เช่น ปฏิรูประบบการตรวจสอบประเมินผลการทำงานและให้ความดีความชอบ

<sup>52</sup>สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา โครงการปฏิรูปการเรียนรู้ของผู้เรียน (พ.ศ. 2557-2560) “สะท้อนปัญหาและทางออก คอบใจห้ปฏิรูปการศึกษาไทย” สกศ. 2558.



ของครูแบบเชื่อมโยงกับผลสัมฤทธิ์โดยเฉลี่ยของนักเรียนทั้งชั้นหรือทั้งโรงเรียนเทียบกับปีก่อน ควบคู่ไปกับการปฏิรูปการฝึกอบรม การช่วยเหลือพัฒนาครูโดยศึกษานิเทศก์หรือครูพี่เลี้ยงที่ชำนาญการ เพื่อสร้างแรงจูงใจและกระตุ้นให้ครูสนใจที่จะอ่าน เรียนรู้ใหม่ และพัฒนาการเรียนรู้ด้วยตนเองเพิ่มขึ้น

ในฟินแลนด์ ซึ่งมีการคัดเลือกและการฝึกอบรมครูอย่างมีคุณภาพ ครูส่วนใหญ่ โดยเฉพาะครูที่สอนระดับมัธยมจบปริญญาโท และมีความรู้ทั้งเรื่องการศึกษาทั่วไปและวิชาเฉพาะ ฟินแลนด์แทบไม่มีการจัดการฝึกอบรมพัฒนาครูอย่างเป็นทางการ เพราะครูของเขาได้ผ่านการฝึกหัดที่คิมาแล้ว เขาใช้วิธีการให้ครูในแต่ละโรงเรียนใช้เวลาครึ่งวันในแต่ละสัปดาห์ประชุมร่วมกัน เพื่อระบุนโยบายที่เกิดขึ้นในการจัดการเรียนการสอนและการเรียนรู้ของนักเรียน และช่วยกันคิดหาแนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน

ครูในสิงคโปร์ใช้วิธีพัฒนาครู โดยเน้นการเรียนรู้ร่วมกันอย่างต่อเนื่องของครูผ่านระบบเครือข่ายครู ในแต่ละโรงเรียนแบ่งครูออกเป็นกลุ่มการเรียนรู้กลุ่มละ 4-10 คน แต่ละกลุ่มจัดประชุมกันประมาณ 2 สัปดาห์ต่อครั้ง ครั้งละ 2 ชั่วโมง มีครูคนหนึ่งเป็นผู้นำการถกเถียงและการวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหา สถาบันฝึกอบรมครูแห่งชาติ (NIE) เป็นผู้เข้ามาช่วยวางระบบขั้นตอนการดำเนินการ อบรมแนวทาง ทักษะการอภิปรายแลกเปลี่ยน และการทำวิจัยเชิงปฏิบัติการให้กับครู

ในญี่ปุ่น ครูทำกิจกรรมพัฒนาครูด้วยกันเองคล้ายๆ กัน มีการบันทึกวิดีโอ การสอนของครู แล้วนำมาอภิปรายกันหาจุดแข็งจุดอ่อนของวิธีการสอนของครูแต่ละคนเพื่อการเรียนรู้ร่วมกัน โครงการและกิจกรรมเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของการสร้างชุมชนแห่งการเรียนรู้ (Professional Learning Community PLC) ซึ่งเป็นวิธีการฝึกอบรมพัฒนาครูในระดับชุมชนที่เน้นการศึกษาผู้วิจัยเปรียบเทียบเรื่องนี้มองว่าเป็นวิธีการมีประสิทธิภาพในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของครูและยกระดับผลการเรียนของนักเรียนได้ดีกว่าการฝึกอบรมพัฒนาครูรูปแบบอื่นๆ<sup>53</sup>

ในสิงคโปร์และฮ่องกงมีระบบพัฒนาครูพี่เลี้ยงหรือครูอาวุโส ครูผู้นำ ครูผู้เชี่ยวชาญเพื่อไปช่วยพัฒนาครูใหม่ สิงคโปร์มีเส้นทางความก้าวหน้าของครู 3 สายคือ สายการสอน สายการบริหาร และสายผู้เชี่ยวชาญอาวุโส ซึ่งเปิดโอกาสให้ครูแต่ละคนที่มีความถนัด ความชอบพอแตกต่างกัน ต่างคนต่างเลือกเติบโตตามสายที่เหมาะสมได้ ซึ่งต่างจากเส้นทางอาชีพของครูไทยที่เน้นการเติบโตสายบริหารเป็นหลัก ทั้งการเติบโตสายบริหาร

<sup>53</sup>Guskey, T.R and Yoon, K.S. "What Works in Professional Development?" Phi Delta Kappan 2009 อ้างไว้ในสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์และคณะ การจัดทำยุทธศาสตร์ศึกษายกระดับพื้นฐานให้เกิดความรับผิดชอบ มุฉนธิวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย มีนาคม 2556.



ของครูไทยก็ไม่ได้มีระบบแข่งขันและคัดเลือกกันอย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพ เป็นธรรมชาติ ทำให้เกิดปัญหาหลายด้าน เช่น ได้ผู้อำนวยการโรงเรียนที่อาวุโสแต่ไม่เหมาะสมกับงานบริหาร ครูที่มีความรู้ดี สอนเก่งหรือครูที่มองไม่เห็นโอกาสเติบโตก้าวหน้าหนีไปทำอาชีพอื่น หรือถูกระบบราชการแบบรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลางกลืนค่อยๆ กลายเป็นคนเฉื่อยชาไป ฯลฯ

### 5.3.1 การปฏิรูปการฝึกหัดครูและพัฒนาอาชีพครูของเซี่ยงไฮ้ จีน

มณฑลหรือเขตพิเศษในประเทศจีนมีอิสระในการบริหารจัดการตนเอง ไม่ได้อยู่ภายใต้รัฐบาลกลางรวมศูนย์แบบไทย เซี่ยงไฮ้ นอกจากจะประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจแล้ว ยังปฏิรูปการศึกษาได้ก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว เซี่ยงไฮ้เปลี่ยนแปลงหลักสูตรใหม่จากการจดจำเนื้อหาเป็นการฝึกการคิด วิเคราะห์ สังเคราะห์มากขึ้น และเปลี่ยนแปลงการฝึกหัดครูและการพัฒนาอาชีพครูครั้งใหญ่ คนที่จะเป็นครูรุ่นใหม่ได้ต้องผ่านคัดเลือกที่เข้มข้นเพิ่มขึ้น ได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ และมีคุณวุฒิที่สูงขึ้น โอกาสได้รับผลตอบแทนและความท้าทายความก้าวหน้าในการทำงานที่สูงขึ้น **เซี่ยงไฮ้เป็นมณฑลแรกที่กำหนดว่าครูทุกคนต้องไปเข้ารับการศึกษาอบรมเพิ่มเติมตามโครงการพัฒนาอาชีพต่อเนื่อง อย่างน้อย 240 ชั่วโมง ภายในระยะเวลา 5 ปี**

มีการจัดทำเว็บไซต์เป็นแหล่งทรัพยากรการพัฒนาหลักสูตร การทำวิจัยการเรียนการสอนเพื่อให้ครูได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์และพัฒนาหลักสูตรของแต่ละโรงเรียน และพัฒนาการสอนการเรียนรู้ให้ดีขึ้น มีการรณรงค์โดยใช้คำขวัญ **“คืนเวลาในชั้นเรียนให้กับนักเรียน”** เพื่อลดการสอนแบบบรรยายลง และให้นักเรียนได้กำกับการเรียนรู้ด้วยตนเองและทำโครงการทำกิจกรรมด้วยตนเองเพิ่มขึ้น รวมทั้งมีคำขวัญ **“คำถามทุกคำถามควรมีคำตอบมากกว่าหนึ่งคำตอบ”** เพื่อเปลี่ยนแปลงวิธีการเรียนการสอนจากแบบเก่าที่ให้ผู้เรียนท่องจำข้อมูลไปสอบ เป็นแบบใหม่ที่ทำให้ผู้เรียนฝึกการคิดวิเคราะห์แก้ปัญหาได้เพิ่มขึ้น

แม้เซี่ยงไฮ้จะมีเศรษฐกิจดี ให้นักเรียนชั้นพื้นฐานเรียนฟรี แต่โรงเรียนทั่วทั้งมณฑลเซี่ยงไฮ้ก็มีความแตกต่างกัน รัฐบาลเซี่ยงไฮ้ได้สนับสนุนนโยบายให้โรงเรียนประถมและมัธยมแต่ละแห่งรับนักเรียนที่อาศัยในถิ่นใกล้เคียงกับโรงเรียนแทนการสอบเข้า เพื่อที่จะทำให้โรงเรียนทุกโรงเรียนมีคุณภาพสูงใกล้เคียงกัน<sup>54</sup> นโยบายนี้ทำให้มีการยกเลิกการสอบ

<sup>54</sup> รัฐบาลไทยเคยลอกแบบนโยบายให้โรงเรียนในกรุงเทพมหานครรับนักเรียนในท้องถิ่นเข้ามาโดยไม่ต้องสอบ แต่เนื่องจากไม่ได้พัฒนาโรงเรียนทั่วกรุงเทพมหานครและทั่วประเทศให้มีคุณภาพสูงใกล้เคียงกัน โรงเรียนที่มีชื่อเสียงจึงมีคุณภาพสูงกว่า ทำให้ผู้ปกครองหาวิธีโอนย้ายลูกหลานของตนให้เข้ามามีชื่อในทะเบียนบ้านในท้องถิ่นที่มีโรงเรียนมีชื่อเสียงตั้งอยู่ และทำให้เกิดปัญหาอื่นตามมา



ชั้นประถมปลายจากส่วนกลางที่เป็นสาเหตุทำให้ผู้เรียนห่วงแต่เรื่องการสอบแข่งขันลงได้ การสอนในชั้นประถมแบบไม่ต้องเน้นเรื่องการสอบ ทำให้ครูสามารถช่วยให้นักเรียนเพิ่มการเรียนรู้แบบสร้างสรรค์ คิดอะไรใหม่ๆ ได้เพิ่มขึ้น

ครูที่เชียงใหม่ได้รับการชี้แนะให้ต้องปรับตัวให้สามารถสอนนักเรียนที่มาจากภูมิหลังและมีความสามารถต่างกันให้ก้าวหน้าขึ้นไปได้ โดยไม่ทอดทิ้งเด็กที่เรียนอ่อนไว้ รวมทั้งครูต้องหาทางใช้ประโยชน์จากความแตกต่างทางวัฒนธรรมของนักเรียนต่างกลุ่มให้นักเรียนได้เรียนรู้จากกันและกัน เช่น เด็กลูกคนชั้นกลางอาจจะคิดเร็ว มีความรู้สูง แต่มีบุคลิกแบบพ่อแม่ตามใจลูกคนเดียวมากเกินไป เด็กลูกคนงานที่อพยพมาจากชนบทมักเป็นเด็กที่ประหยัด มีรสนิยม มีความบากบั่นมานะสูงกว่าลูกคนรวย

นโยบายให้โรงเรียนรับเด็กที่อาศัยอยู่ในเขตใกล้โรงเรียน ทำควบคู่ไปกับการพัฒนาโรงเรียนที่เคยอ่อน เช่น โรงเรียนในชนบทให้เข้มแข็งขึ้น ทั้งการเพิ่มงบประมาณ ปรับปรุงอาคารสถานที่ อุปกรณ์การเรียนการสอนต่างๆ การพัฒนาทีมครูให้เข้มแข็งขึ้น หรือการคัดสรรครูใหญ่ที่เก่งไปช่วยพัฒนาโรงเรียนให้มีคุณภาพใกล้เคียงกัน มีการจัดเกรดโรงเรียนที่มีอยู่ตามโครงสร้างพื้นฐานและคุณภาพการศึกษาออกเป็น 4 เกรด คือ A B C D เพื่อเป็นแนวทางในการยกระดับคุณภาพโรงเรียนอย่างจริงจัง โดยการเร่งทำโรงเรียนเกรด C และ D ให้เป็น A และ B หากโรงเรียนเกรด C และ D แห่งใดมีนักเรียนน้อยลง เพราะประชากรลดลงด้วย จะถูกยุบ หรือให้ย้ายไปรวมกับโรงเรียนเกรด A และ B หลังจากที่มีรัฐบาลเชียงใหม่ใช้นโยบายนี้ได้ไม่กี่ปี เชียงใหม่สามารถพัฒนาโรงเรียนของรัฐให้เหลือแต่โรงเรียนเกรด A และ B โดยมีโรงเรียนระดับมัธยมต้นอยู่ในเกรด A ราว 64% ของโรงเรียนมัธยมต้นทั้งหมด

เชียงใหม่ทำเช่นนี้ได้เพราะรัฐบาลกล้าตัดสินใจใช้งบประมาณไปปรับปรุงโรงเรียนที่อ่อนเพิ่มขึ้นอย่างจริงจัง โยภชัยครูและครูใหญ่ในเมืองที่เก่งไปช่วยพัฒนาครูชนบทและโยภชัยครูจากชนบทให้มาทำงานและเรียนรู้อะไรใหม่ๆ ในโรงเรียนในเมืองช่วงระยะหนึ่งเพื่อที่ครูคนดังกล่าวจะกลับไปสอนโรงเรียนในชนบทให้ดีขึ้น มีการจับคู่เช่นสัญญาร่วมมือกัน 3 ปี ระหว่างเขตในเมืองกับเขตชนบท การจับคู่ความร่วมมือระหว่างโรงเรียนเพื่อให้ครูแลกเปลี่ยนเรียนรู้และช่วยเหลือพัฒนากันและกัน รวมทั้งการทำข้อตกลงให้โรงเรียนที่เข้มแข็งส่งทีมงานไปช่วยบริหารโรงเรียนที่อ่อนแอ โครงการเหล่านี้รัฐบาลเชียงใหม่สนับสนุนค่าใช้จ่าย และเป็นโครงการที่ไม่ได้มุ่งประโยชน์เฉพาะโรงเรียนที่อ่อนแอเท่านั้น ครูในโรงเรียนที่เก่งก็มีโอกาสได้ขยายบทบาทการทำงานของตนให้มีความก้าวหน้าในอาชีพการงานได้รวดเร็วขึ้น เพราะครูที่อยู่ในโรงเรียนในเมืองที่มีแต่ครูเก่งๆ อยู่แล้วหลายคน ถ้ายังคงอยู่เฉพาะในโรงเรียนนั้น ความก้าวหน้าในอาชีพของครูในโรงเรียนนั้นๆ อาจจะน้อยหรือช้าเพราะมีการแข่งขันกันสูง



โครงการช่วยเหลือโรงเรียนอ่อนแอในเขต Zhabi เขตที่ยากจน และมีปัญหาอาชญากรรมสูง ที่ได้ผลคือ โครงการที่ครูหลิวใช้ยุทธศาสตร์กระตุ้นครูให้ใช้ทำที่ใหม่ต่อนักเรียน หากทางทำให้ให้นักเรียนที่เรียนอ่อนมีความมั่นใจในตัวเองมากขึ้นว่าพวกเขา**มีความสามารถที่จะพัฒนาตัวเองได้ ด้วยความตั้งใจดีและความเอาใจใส่ของครู** โครงการนี้สามารถทำให้นักเรียนในโรงเรียนหมายเลข 8 เรียนดีขึ้นภายในเวลาไม่กี่ปี จนทางการศึกษาของเมืองเซี่ยงไฮ้ต้องขอให้ครูหลิวและทีมครูที่ทำงานนี้ได้อย่างได้ผลไปช่วยพัฒนาโรงเรียนที่อ่อนแอในเซี่ยงไฮ้อีก 10 แห่ง และใช้ยุทธศาสตร์นี้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาเด็กที่เรียนอ่อน<sup>55</sup>

### 5.3.2 การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาของสิงคโปร์

ผู้นำสิงคโปร์มองว่าการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์คือปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม พวกเขาเห็นว่าครูและผู้นำโรงเรียนที่มีคุณภาพสูงคือฐานหลักของระบบการศึกษาที่จะผลิตพลเมืองที่มีคุณภาพ การจะสร้างครูและผู้นำโรงเรียนที่มีคุณภาพสูงได้ ต้องปฏิรูปทั้งระบบอย่างเป็นองค์รวม ทั้งในเรื่องการคัดคนที่เหมาะสมจะมาเรียนครู การฝึกหัดครูที่มีคุณภาพ การให้ผลตอบแทนที่จูงใจและทำให้อาชีพครูเป็นอาชีพที่ท้าทายและก้าวหน้า การพัฒนาครูและครูใหญ่อย่างต่อเนื่อง

**การคัดเลือก** รัฐบาลสนับสนุนให้ทุนนักเรียนมัธยมที่เก่งและสนใจจะเป็นครูได้เรียนในสถาบันเพื่อเตรียมเป็นครูโดยเฉพาะ **คนที่ได้รับคือผู้จบชั้นมัธยมที่สอบได้คะแนนสูงสุด 1 ใน 3 ของผู้ที่จบชั้นมัธยมทั้งหมด** คณะกรรมการคัดเลือกมีบรรดาพวกครูใหญ่โรงเรียนมัธยมร่วมอยู่ด้วย คณะกรรมการคัดเลือกจะพิจารณาผู้สมัครทั้งจากคะแนนสอบ บุคลิกนิสัย ความมุ่งมั่น และความพร้อมที่จะเป็นครูที่จะสอนเด็กกลุ่มที่หลากหลายได้นักศึกษาที่ได้รับการคัดเลือกให้เรียนวิชาชีพครู จะได้รับทุนค่าใช้จ่ายเป็นรายเดือนเท่ากับเงินเดือนของคนทำงานที่จบมหาวิทยาลัยใหม่ๆ และเมื่อเรียนจบแล้วต้องทำงานเป็นครูใช้ทุนอย่างน้อย 3 ปี มีการส่งเสริมให้เด็กมัธยมปลายสนใจเป็นครูได้ลองฝึกงานการสอนหนังสือเด็กที่เล็กกว่า รวมทั้งมีการเปิดรับคนทำอาชีพอื่นที่อยากเปลี่ยนอาชีพมาฝึกอบรมเป็นครู เพื่อช่วยให้นักเรียนได้เรียนรู้ประสบการณ์ของคนที่เคยทำงานในโลกเศรษฐกิจจริงด้วย

<sup>55</sup>OECD Shanghai and Hong Kong Two Distinct Examples of Education Reform in China in Strong Performers and Successful Performers in Education; Lesson Form PISA for The United States, OECD 2011.



**การฝึกอบรม** สถาบันฝึกอบรมครูแห่งชาติ (NIE) เป็นผู้จัดฝึกอบรมครูทั้งหลักสูตรปริญญาตรีและประกาศนียบัตร แล้วแต่ระดับพื้นฐานการศึกษาของผู้เข้าฝึกอบรม สถาบันนี้ทำงานร่วมกับโรงเรียนอย่างใกล้ชิด **ครูใหม่ที่ออกไปทำงานใน 2-3 ปีแรกทุกคนจะได้รับการดูแลชี้แนะจากครูอาวุโส** สถาบันไม่ได้แบ่งแยกออกเป็นคณะหรือแผนก อาจารย์ทุกสาขาทำงานร่วมกันและกำหนดโปรแกรมการศึกษาให้นักศึกษาเลือกตามความถนัดและความสนใจ โดยเน้นที่วิชาการเรียนการสอน **เป้าหมายของสถาบันฝึกอบรมครูอยู่ที่การร่วมมือกันสร้างครูที่มีคุณภาพ ไม่ใช่เพื่อการเติบโตของแผนกหรือคณะใดคณะหนึ่ง**

**การให้ผลตอบแทน** อาชีพครูในสิงคโปร์เป็นอาชีพที่ได้เงินเดือนสูง โดยเฉพาะตั้งแต่ตอนเริ่มต้น และมีการปรับเงินเดือนแข่งขันกับอาชีพคนอื่นๆ ได้อยู่เสมอ แม้การได้เงินเดือนในระยะเวลาของครูในสิงคโปร์อาจจะสู้บริษัทธุรกิจเอกชนใหญ่ๆ ไม่ได้ แต่ครูก็มีโอกาสก้าวหน้าในงานหลายทาง เช่น เป็นผู้บริหารหรือเป็นครูผู้เชี่ยวชาญ รวมทั้งสำหรับครูที่มีผลงานดีเด่นมีโอกาสได้รับโบนัสด้วย

**การพัฒนาอาชีพ** เพื่อที่จะให้ครูทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกและสามารถพัฒนาการสอนได้อยู่เสมอ **ครูในสิงคโปร์ถูกกำหนดให้เข้ารับการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาอาชีพ ปีละ 100 ชั่วโมง** โดยมีช่องทางเลือกหลายทาง สถาบันฝึกอบรมครูแห่งชาติ (NIE) จัดหลักสูตรอบรมในเรื่องต่างๆ และความรู้ใหม่ๆ เรื่องการเรียนการสอน ทั้งหลักสูตรแบบให้ปริญญาสูงขึ้นหรือให้ประกาศนียบัตร บางโรงเรียนซึ่งมีทุนด้านนี้ของตนเองอยู่แล้วก็จัดฝึกอบรมครูในโรงเรียนของตนเองในเรื่องที่คิดว่าจะเป็นประโยชน์ เช่น การพัฒนาการสอนวิชาคณิตศาสตร์ การเรียนรู้แบบใช้โครงการเป็นหลัก การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (ICT) นอกจากนี้ยังมีสมาคมวิชาชีพและกลุ่มเครือข่ายครูที่ส่งเสริมการช่วยเหลือกันการเรียนรู้ระหว่างกัน เพื่อให้ครูได้แบ่งปันเรียนรู้วิธีการสอนที่ดีที่สุด

**การประเมินผลการทำงาน** มีการประเมินผลงานครูทุกปี โดยคณะกรรมการที่มาจากหลายทางและวัดผลการทำงาน 16 ด้าน เช่น การพัฒนาครูและบุคลิกลักษณะของนักเรียน การให้ความร่วมมือกับผู้ปกครองและกลุ่มต่างๆ ในชุมชน การช่วยเหลือเพื่อนร่วมงานและโรงเรียน ครูที่ได้รับการประเมินผลงานดีเด่นจะได้รับโบนัสจากกองทุนโบนัสครู การประเมินครูเป็นรายบุคคลนี้พิจารณาในบริบทของผลงานของทั้งโรงเรียนด้วย เพราะนักเรียนในสิงคโปร์ทุกคนตั้งแต่ชั้นประถมจะได้รับการดูแลจากครูหลายคน

**การส่งเสริมความก้าวหน้าในอาชีพ** หลังจากที่ครูใหม่สอนได้ครบ 3 ปี จะถูกประเมินทุกปีว่าเขาเหมาะที่จะก้าวหน้าทางอาชีพไปในสายใด คือ จะเป็น**ครูที่สอนเก่ง (Master Teacher)** **ครูที่เชี่ยวชาญในสาขาวิชา** **ครูที่เป็นนักวิจัยทางการศึกษาด้วย** หรือเป็น**ผู้บริหาร** ทั้ง 4 ทางล้วนมีความก้าวหน้า คือมีโอกาสได้เงินเดือนขึ้นไปเรื่อยๆ เช่นกัน (ต่างจากประเทศไทยที่คนที่จะได้ก้าวหน้าเน้นการแข่งขันไปสู่ตำแหน่งผู้บริหารเป็นหลัก)



## บทที่ 5

ครูที่จะมีศักยภาพเป็นผู้นำ เป็นผู้บริหารต่อไปได้จะได้รับการโยกย้ายให้ไปช่วยทำงานกับทีมผู้บริหารระดับกลาง และได้รับการฝึกอบรมเพื่อเตรียมตัวไปเป็นผู้บริหารระดับที่สูงขึ้นไป ผู้บริหารระดับกลางที่ผ่านการประเมินจะได้รับเลือกให้เป็นรองครูใหญ่ และต่อไปจึงได้รับเลือกเป็นครูใหญ่ (ผู้อำนวยการ) ในแต่ละขั้นตอน ผู้จะก้าวไปสู่อำนาจบริหารต้องเรียนรู้ประสบการณ์และได้รับการฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องให้เป็นผู้นำที่ดี มีความคิดริเริ่มใหม่ ๆ

**การคัดเลือกและการฝึกอบรมผู้นำ** รัฐบาลสิงคโปร์มีความเข้าใจชัดเจนว่าการสอนที่มีคุณภาพสูงและผลงานที่เข้มแข็งของโรงเรียนขึ้นอยู่กับการนำที่มีประสิทธิภาพสูงของครูใหญ่ (ผู้อำนวยการ) ปัญหาการบั่นทอนกำลังใจครูในหลายประเทศเกิดจากภาวะการนำที่มีคุณภาพต่ำ สิงคโปร์เน้นการฝึกภาวะผู้นำตามแบบบรรษัทขนาดใหญ่ หลักสำคัญไม่ใช่แค่การจัดฝึกอบรมเท่านั้น แต่อยู่ที่ระบบทั้งหมดในการเลือกสรรและพัฒนาคนที่มีสติปัญญา และบุคลิกภาพจะพัฒนาเป็นผู้นำที่ดีได้ ขณะที่สหรัฐอเมริกา หรืออังกฤษ ใช้วิธีเปิดสอนหลักสูตรผู้บริหารการศึกษาและให้ผู้เรียนจบไปสมัครเป็นครูใหญ่/ผู้อำนวยการได้ สิงคโปร์ใช้วิธีคัดเลือกครูที่มีศักยภาพไปเข้ารับการอบรมและค่อยคัดเลือกอีกครั้ง

ครูหนุ่มสาวในสิงคโปร์ได้รับการส่งเสริมให้มีโอกาสในการแสดงภาวะผู้นำและการเรียนรู้ เช่น เป็นคณะกรรมการ เป็นหัวหน้าแผนก และมีการประเมินว่าผลงานพวกเขาเป็นอย่างไร คนที่ผ่านการประเมินซึ่งมีเพียงปีละ 35 คน จะได้ไปเข้าฝึกการอบรมเพื่อการเป็นผู้นำที่มีสถาบันการฝึกอบรมครูแห่งชาติ 6 เดือน โดยได้เงินเดือน โครงการอบรม 6 เดือนนั้นเข้มข้นและครอบคลุมความรู้ทักษะที่จำเป็น มีทั้งการฝึกทำโครงการเกี่ยวกับนวัตกรรม (การคิดค้นใหม่) ของโรงเรียนและการไปศึกษาดูงานในต่างประเทศ นอกจากการคัดเลือกฝึกอบรมผู้นำอย่างดีแล้ว การที่รัฐบาลสิงคโปร์ใช้ระบบบริหารงานแบบให้ความสำคัญสนับสนุนการทำงานของผู้นำทั้งในเรื่องอำนาจในการตัดสินใจ งบประมาณ ฯลฯ ก็ช่วยให้คนเก่งอยากเข้ามาเป็นผู้นำทางการศึกษาและทำงานอย่างได้ผล

รัฐบาลสิงคโปร์มองว่าการคัดเลือกผู้ควรได้รับการฝึกอบรมก่อนมีความเสี่ยงน้อยกว่าการเปิดฝึกอบรมสำหรับคนทั่วไป และค่อยมาคัดเลือกแบบในประเทศอื่น สิงคโปร์เชื่อว่าได้พยายามพัฒนาครูทั้งหมดให้มีตัวเลือกมากพอที่จะเลือกคนที่เหมาะสมที่สุดมาเป็นผู้นำได้อย่างต่อเนื่อง สิงคโปร์ยังมีระบบโยกย้ายครูใหญ่เป็นระยะ โดยเน้นเพื่อประโยชน์ของการปฏิรูปการศึกษาทั้งประเทศอย่างต่อเนื่อง

**การปฏิรูปครูและผู้บริหารการศึกษาของสิงคโปร์เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบข้าราชการให้มีคุณภาพสูง** สิงคโปร์มีผู้นำทางการเมืองที่มีความรู้ มีวิสัยทัศน์และการทำงานเพื่อส่วนรวมอย่างต่อเนื่อง ผู้นำตระหนักมาตั้งแต่การสร้างประเทศใหม่ๆ ว่าในประเทศเล็กๆ ที่มีทรัพยากรธรรมชาติน้อยมากอย่างสิงคโปร์ การจะพัฒนาเศรษฐกิจ



สังคมให้ได้ผลดีต้องคัดเลือกคนที่มีคุณภาพสูงมาเป็นข้าราชการที่มีวิสัยทัศน์ มีประสิทธิภาพ และการทำงานอย่างโปร่งใส รัฐบาลสิงคโปร์จึงให้แรงจูงใจ เช่น เงินเดือน ความท้าทายในการทำงาน ความก้าวหน้าในอาชีพ แก่ข้าราชการที่แข่งขันกับคนทำงานในภาคธุรกิจเอกชนได้

ข้าราชการระดับสูงในทุกกระทรวงรวมทั้งกระทรวงศึกษาได้ผ่านการคัดเลือกอย่างรอบคอบ ได้รับการศึกษาที่ดี (หลายคนจบจากมหาวิทยาลัยที่ดีที่สุดของโลก) เป็นนักปฏิบัติ ทำงานหนักและได้ค่าตอบแทนสูง พวกเขามีความรู้ความเข้าใจเรื่องการเปลี่ยนแปลงของโลกดี ติดตามความก้าวหน้าทางการศึกษา การวิจัยและเทคโนโลยีจากทั่วโลก เป็นคนที่รู้จักใช้ข้อมูลและหลักฐานในการตัดสินใจ พวกเขามีความรับผิดชอบที่ชัดเจนต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบการศึกษาของสิงคโปร์ เพื่อการพัฒนาคนให้มีคุณภาพ ซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดที่สิงคโปร์สร้างขึ้น<sup>56</sup>

### 5.3.3 การปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษาของฟินแลนด์

ระบบการศึกษาของฟินแลนด์ให้ความสำคัญกับคุณวุฒิและความเชี่ยวชาญของครู และบุคลากรทางการศึกษามาก การฝึกอบรมครูและการทำงานของครู แบ่งตามภาระและความรับผิดชอบในการสอน ได้แก่

- **ครูประจำชั้น** ซึ่งหมายถึงครูที่สอนโรงเรียนชั้นประถม ซึ่งสอนวิชาหลักได้ส่วนใหญ่ต้องผ่านการศึกษาในคณะศึกษาศาสตร์ของมหาวิทยาลัยต่างๆ โดยกำหนดให้ **ต้องเรียนจบปริญญาโท** และต้องมีการฝึกสอน ทดลอง และวิจัยในโรงเรียนสาธิต สำหรับครูอนุบาลและศูนย์เด็กเล็กกำหนดให้ครูประจำชั้นมีคุณวุฒิปริญญาตรี **ครูเชี่ยวชาญด้านอนุบาลต้องมีคุณวุฒิถึงระดับปริญญาโท**

- **ครูประจำวิชา** ซึ่งส่วนใหญ่สอนระดับชั้นมัธยมต้องผ่านการเรียนในสาขาที่จะไปสอน (เช่น วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ ภาษา) ก่อน แล้วจึงไปศึกษาต่อในคณะศึกษาศาสตร์ของมหาวิทยาลัยต่างๆ ดังนั้น จึงต้องสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทในทางการศึกษา รวมทั้งมีข้อกำหนดพิเศษสำหรับ **ครูการศึกษาพิเศษและครูแนะแนว** ที่ต้องมีคุณวุฒิระดับปริญญาโทที่เรียนมาทางการศึกษาพิเศษและการแนะแนวไม่น้อยกว่า 35 หน่วยกิต

- **ครูในสถาบันการอาชีวศึกษาและสถาบันโพลิเทคนิค** ต้องผ่านการศึกษาในคณะศึกษาศาสตร์ และมีการฝึกหัดด้านอาชีวศึกษาและฝึกสอนในโรงเรียนอาชีวศึกษาที่

<sup>56</sup>OECD SINGAPORE: RAPID IMPROVEMENT FOLLOWED BY STRONG PERFORMANCE IN STRONG PERFORMERS AND SUCCESSFUL PERFORMERS IN EDUCATION : LESSONS FROM PISA FOR THE UNITED STATES OECD 2011.



## บทที่ 5

จัดโดยความร่วมมือกับสถาบันโพลิเทคนิค ครูการศึกษาพิเศษด้านการอาชีวศึกษาต้องผ่านการอบรมวิชาการศึกษาพิเศษหรือวิชาแนะแนวไม่น้อยกว่า 60 หน่วยกิต และมีประสบการณ์การสอนไม่น้อยกว่า 1 ปี

- **ครูมีฐานะเป็นพนักงานเทศบาล ข้าราชการ หรือลูกจ้างของรัฐ** แล้วแต่หน่วยงานที่จ้างครู การจ้างทำโดยสัญญาจ้างคราวละ 3-5 ปี อัตราเงินเดือนเป็นไปตามข้อตกลงร่วมระหว่างสหภาพครู รัฐและหน่วยงานจ้าง ซึ่งพิจารณาจากคุณวุฒิ และระยะเวลาการทำงาน ครูเป็นอาชีพที่มีการแข่งขันสูง ได้รับความนับถือ มีความรับผิดชอบ และได้ผลตอบแทนค่อนข้างสูง

อาชีพครูในฟินแลนด์เป็นอาชีพที่คนนับถือและต้องการเป็นกันมาก คนที่สอบเข้าเรียนวิชาครูในมหาวิทยาลัยคือกลุ่มนักเรียนมัธยมปลายที่เรียนดีที่สุด **แต่ละปีคณะด้านศึกษาศาสตร์/ครุศาสตร์จะรับนักศึกษาได้เพียง 10% ของผู้ที่สมัคร** คนที่สนใจจะเรียนครูได้รับการคัดเลือกและฝึกอบรมให้มีความรู้ความสามารถสูง สำหรับ**ครูประจำการ**นั้นต้องจบการศึกษาระดับปริญญาโท ไม่ว่าจะสอนนักเรียนชั้นไหน อาชีพครูยังต้องศึกษาพัฒนาตนเองเพื่อรักษาความเป็นมืออาชีพลดเวลา เช่นต้องพยายามเรียนรู้ด้วยตนเองเพื่อที่จะปรับปรุงการสอนให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ **ครูได้รับการฝึกและการสนับสนุนให้มีภาวะผู้นำสูง**

การที่ประชาชนฟินแลนด์มีวัฒนธรรมนับถือการศึกษาและครูมาก ส่งผลต่อนักเรียนและบรรยากาศในห้องเรียน การที่นักเรียนโดยทั่วไปไว้วางใจนับถือครู ทำให้นักเรียนเชื่อฟังและตั้งใจเรียน **บรรยากาศในห้องเรียนสงบและมีวินัยเอื้อต่อการเรียน** เวลากล่าวถึงการปฏิรูปการศึกษา **บทบาทนักเรียนเป็นเรื่องที่สำคัญมาก**และมักจะถูกมองข้าม **ทุกๆ ที่ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การปฏิรูปการศึกษาประสบความสำเร็จ คือ นักเรียนมีแรงจูงใจและความตั้งใจที่จะเรียน และครูส่งเสริมให้นักเรียนเรียนแบบเป็นผู้ริเริ่มลงมือศึกษาด้วยตนเองและทำงานเป็นกลุ่มอย่างเอากรเอางาน (Active Learning)**

การจะทำให้นักเรียนตั้งใจเรียนและมีบทบาทในการเรียนด้วยตนเองเพิ่มขึ้นได้ **จะต้องมีความเข้าใจและความไว้นับถือร่วมกันระหว่างนักเรียนกับครู**เหมือนกับเป็น**สัญญาทางสังคม** ทั้งนักเรียนและครูมีจุดมุ่งหมายและวิสัยทัศน์เกี่ยวกับการสอนการเรียนร่วมกันว่า **นี่คือสิ่งที่ทั้ง 2 ฝ่ายแสวงหาและสามารถสร้างให้เกิดขึ้นได้** แทนที่จะเน้นเรื่องการประเมินผลตามมาตรฐานแบบกลไกอย่างที่สหรัฐอเมริกาและหลายประเทศรวมทั้งไทยทำ การที่ครูฟินแลนด์ชี้แนะทิศทางและให้ความหวังแก่นักเรียน **มีผลดีต่อการพัฒนาการเรียนรู้และชีวิตของนักเรียน**อย่างเห็นได้ชัดมากกว่า การเน้นการเรียนเพื่อสอบแบบในประเทศอื่น



**จุดแข็งของฟินแลนด์** คือ วัฒนธรรมครอบครัวที่พ่อแม่มีการศึกษาและดูแลเด็กดี (เด็กเล็กในกลุ่มประเทศฟินแลนด์ สวีเดน นอร์เวย์ เดนมาร์ก มีสุขภาวะที่สูงกว่าเด็กเล็กในประเทศพัฒนาอุตสาหกรรมอื่น) การรักการอ่าน การเรียนรู้ การนับถือครูอาจารย์และความรู้ การทำงานหนักและประหยัดมัธยัสถ์ การมีวินัย และวัฒนธรรมชุมชนเข้มแข็งแบบช่วยเหลือกันอย่างเป็นธรรมชาติ การเป็นชุมชนสวัสดิการ รัฐสวัสดิการและความเป็นประชาธิปไตย มีความโปร่งใสในเรื่องการเมือง การบริหารจัดการ เป็นปัจจัยพื้นฐานที่ทำให้ฟินแลนด์พัฒนาการศึกษาและพัฒนาเศรษฐกิจสังคมได้สูง ฟินแลนด์ลงทุนเรื่องการศึกษาการวิจัยและการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการเน้นให้ครูต้องมีการศึกษาและมีความสามารถ ความรับผิดชอบสูง การเน้นการให้บริการทางการศึกษาที่เสมอภาคในด้านคุณภาพทำให้ฟินแลนด์พัฒนาการศึกษาทั่วทั้งประเทศได้อย่างมีคุณภาพสูง และมีความแตกต่างระหว่างโรงเรียนและระหว่างนักเรียนกลุ่มต่างๆ น้อยกว่าทุกประเทศ

#### 5.4 ไทยควรจะมีปฏิรูปครูและผู้บริหารการศึกษาได้อย่างไร

การจะปฏิรูปเพื่อสร้างครูใหญ่และครูอาจารย์ให้เป็นคนที่มีความรู้ ความสามารถ มีภาวะผู้นำเพิ่มขึ้นอย่างแท้จริง จะต้องเปลี่ยนแปลงวิถีคัดเลือก ฝึกฝนพัฒนา ประเมินผล และให้ผลตอบแทนผู้บริหารและครูอาจารย์สูงในระดับเดียวหรือใกล้เคียงกับแพทย์ ผู้บริหารจัดการภาคเอกชน และนักวิชาชีพชั้นสูงอื่นๆ

เพิ่มแรงจูงใจให้คนเรียนเก่งสนใจมาเป็นครู ด้วยการให้ทุนการศึกษาสำหรับนักเรียนมัธยมปลายเก่งๆ ที่สนใจจะเรียนเพื่อเป็นครูและรับประกันการมีงานทำ โดยต้องจำกัดจำนวน และคัดเลือกคนเก่งและคนที่มีอุปนิสัยและความตั้งใจที่จะเป็นครูแก่จำนวนหนึ่งที่รัฐบาลรับประกันการมีงานทำทำให้ ปฏิรูปการฝึกอบรมครู ให้มีสถาบันผลิตครูน้อยแห่งลงแต่มีคุณภาพเพิ่มขึ้นอย่างจริงจัง ปรับเงินเดือนครูขั้นต้นให้สูงขึ้น เนื่องจากครูไทยได้เงินเดือนตอนเข้าทำงานในปีแรกๆ ต่ำกว่าประเทศอื่นค่อนข้างมาก<sup>58</sup> การให้เงินเดือนสูงขึ้น

<sup>58</sup>เงินเดือนเริ่มต้นของครูในประเทศต่างๆ เทียบเป็นดอลลาร์สหรัฐต่อปี จำนวนแบบปรับด้วยค่าครองชีพของแต่ละประเทศ (PPP) แล้ว ครูประถมศึกษาไทยได้เงินเดือนขั้นต้น 5,902 ดอลลาร์สหรัฐ (ต่อปี) มาเลเซีย 8,389 กลุ่มประเทศ OECD ได้เฉลี่ย 27,723 ดอลลาร์สหรัฐ Usis Education Counts 2007 อ้างไว้ใน สกศ. สถานะการศึกษาไทยในเวทีโลก 2550 สกศ. 2551 นี้อาจจะเป็นตัวเลขกำหนดน้อย ใน 3-4 ปีที่ผ่านมา มีการปรับเงินเดือนขั้นต้นของครูและข้าราชการโดยทั่วไป แต่ความแตกต่างกับต่างประเทศยังคงมีอยู่ รวมทั้งความแตกต่างระหว่างเงินเดือนครูอาจารย์ขั้นต้นกับครูอาจารย์อาวุโสของไทย ซึ่งต่างกันมากกว่า 10 เท่า ในขณะที่ประเทศพัฒนาอุตสาหกรรมมีความแตกต่างกันแค่ 3-4 เท่า.



## บทที่ 5

ควบคู่ไปกับการตรวจสอบพัฒนาคุณภาพของครูด้วย เช่น อาจใช้ระบบสัญญาจ้างแบบ 3-5 ปี ในช่วงแรกเพื่อให้ครูต้องปรับปรุงพัฒนาตนเองโดยตลอด ถ้าผ่านการประเมินช่วง 3-5 ปี แรกไปก็ต่อสัญญาจ้างยาวนานขึ้น แต่ทั้งนี้ก็ต้องมีการพิจารณาอย่างยืดหยุ่นตามสถานะที่เป็นจริงด้วย

การสร้างแรงจูงใจให้คนเก่งเลือกมาเรียนครูและคงอยู่ในอาชีพครู คือ **เพิ่มเงินเดือนครูขึ้นเริ่มต้น** โดยเฉพาะสาขาขาดแคลนและให้เงินเพิ่มพิเศษสำหรับครูที่ไปสอนในโรงเรียนเล็กคือยกโอกาสในชนบทรอบนอกและในชุมชนแออัด ขณะเดียวกันต้องคัดเลือกฝึกอบรม พัฒนาครูให้มีคุณภาพ มีวุฒิภาวะและจิตสำนึกเพื่อส่วนรวมสูง ให้การยกย่องให้เกียรติและยอมรับผดชอบครูเพิ่มขึ้น เช่น ให้ครูในโรงเรียนหนึ่งๆ ร่วมกันกำหนดหลักสูตร การสอน ตำรา การสอบเองได้ รวมทั้งพิจารณาขึ้นเงินเดือนตามผลงานของครูแต่ละคนตามความสามารถและความตั้งใจทำงานอย่างยืดหยุ่นคล่องตัวแบบการบริหารในภาครัฐกิจเอกชน

การจะดึงคนฉลาดคนเก่งให้สนใจประกอบอาชีพครูเพิ่มขึ้น **ต้องเปลี่ยนระบบบริหารจัดการสถานศึกษาให้เป็นประชาธิปไตย** ที่ครูมีอิสระ รับผดชอบเพิ่มขึ้น มีความก้าวหน้าในอาชีพการงานตามความสามารถส่วนบุคคลอย่างคล่องตัว ยืดหยุ่นเพิ่มขึ้น เพื่อให้เป็นงานที่ทำขาย

เปิดกว้างรับสมัครผู้มีความรู้สาขาต่างๆ โดยเฉพาะสาขาขาดแคลน ไม่ว่าจะอายุเท่าไรมาเป็นครู โดยให้ผ่านเข้ารับการอบรมฝึกฝนวิชาครูเพิ่มเติมระยะสั้น และจ่ายเงินเดือนค่าตอบแทนแบบบวกประสิทธิภาพให้ได้ เพื่อจะได้ดึงดูดให้คนที่มีความรู้ ประสบการณ์เข้ามาเป็นครูได้เพิ่มขึ้น

จัดตั้ง**กองทุนเพื่อส่งเสริมพัฒนาครู** สนับสนุนให้ครูไปเข้าฝึกอบรม เรียนต่อ จัดประชุมสัมมนา ให้ทุนวิจัยและพัฒนา ส่งเสริมการพัฒนาครูอย่างต่อเนื่อง แต่ต้องสร้างสถาบันจัดฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการแบบมีคุณภาพที่ฝึกอบรมครูให้มีความรู้ทักษะสอนแบบใหม่อย่างมีประสิทธิภาพได้จริง และติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่องด้วย แนวทางการประเมินที่ทำได้ไม่ยากและตรงไปตรงมาคือ **การจัดให้ครูเข้าสอบวิชาการอ่าน คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ พร้อมกับนักเรียนวัย 15 ปี ในการทดสอบ PISA ของ OECD** แล้วเทียบคะแนนในหมู่ครูเข้าสอบด้วยกันเพื่อวัดว่าครูคิดวิเคราะห์เป็นในวิชาพื้นฐานที่สำคัญ 3 วิชานี้มากน้อยแค่ไหน ครูที่สอบได้คะแนนต่ำ ควรได้รับการฝึกอบรมใหม่อย่างจริงจัง หรือถ้าครูคนไหนได้คะแนนต่ำมาก ควรโยกย้ายให้ไปทำงานธุรการ โอนย้ายไปกระทรวงอื่น หรือเลิกจ้างไปเลย

การจะเพิ่มรายได้เพื่อเป็นแรงจูงใจให้ครูและสถานศึกษาพยายามปรับปรุงตัวเอง ควรประเมินที่ผลการทำงานจริงแทนวิธีการให้เงินเพิ่มวิทยฐานะผู้ชำนาญการแบบที่



ให้ครูทำเอกสารวิชาการมาส่ง ทั้งที่อาจมีการจ้างกันทำหรือการวิ่งเต้นให้คณะกรรมการอนุมัติได้ การประเมินผลการทำงานจริงต้องมีการปฏิรูประบบประเมินใหม่ที่โปร่งใส มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม เน้นให้ครูตั้งใจทำงานและวัดประสิทธิภาพประสิทธิผลจากผลสัมฤทธิ์นักเรียน ในโรงเรียนนั้นๆ การประเมินผลในเรื่องนี้ต้องเปลี่ยนแปลงจากการวัดว่าโรงเรียนไหนสอบ O-NET ได้ดีเพียงไร หรือเด็กที่จบมัธยมปลายสอบเข้ามหาวิทยาลัยรัฐได้มากน้อยเพียงไรแบบเทียบกันทั้งประเทศเป็นการวัดว่าครูทำให้นักเรียนเรียนทั้งชั้นหรือทั้งโรงเรียนทำคะแนนคิดโดยเฉลี่ยได้ดีขึ้นจากเดิมหรือนักเรียนสอบได้คะแนนขั้นต่ำที่พอใช้ได้เพิ่มขึ้นจากปีก่อนหรือไม่อย่างไร

วิธีการแบบเก่าที่ประเมินผลงาน โรงเรียนและครูแบบที่ประเมินจากผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนโรงเรียนนั้นในการสอบ O-NET หรือสอบเข้ามหาวิทยาลัยแบบเปรียบเทียบกันกับโรงเรียนอื่นทั้งประเทศ เป็นการประเมินที่ไม่เป็นธรรม โรงเรียนที่มีชื่อเสียงที่นักเรียนที่เก่งอยู่แล้วนิยมสมัครไปเข้าเรียน มีครูเก่ง มีงบประมาณมาก ย่อมได้เปรียบในการทำคะแนนเฉลี่ยได้สูงกว่าโรงเรียนอื่นๆ ที่มีปัจจัยต่างๆ ค้อยกว่า การประเมินแบบนี้ยิ่งส่งเสริมให้โรงเรียนยังมีคุณภาพต่างกันมากขึ้น ครูก็จะมีแรงจูงใจอยากวิ่งเต้นขอโยกย้ายไปทำงานในโรงเรียนใหญ่ที่มีชื่อเสียงอยู่แล้ว มากกว่าจะสนใจพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็ก ขนาดกลาง ให้นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์สูงขึ้น

การประเมินผลงาน/ชื่อเสียงของโรงเรียนโดยการเน้นเรื่องเด็กเก่ง ไปแข่งขันชิงรางวัลต่างๆ ได้ และหรือสอบแข่งขันเข้ามหาวิทยาลัยของรัฐได้มาก ทำให้โรงเรียนและครูไปทุ่มเทพลังงานเด็กเก่งส่วนน้อยแทนที่จะช่วยพัฒนาเด็กทั้งชั้นและทั้งโรงเรียนให้เรียนดีขึ้น ซึ่งจะประโยชน์ต่อคนจำนวนมากและต่อประเทศมากกว่า ดังนั้น จึงควรเปลี่ยนเป็นการประเมินแบบ **วัดผลคะแนนเฉลี่ยของนักเรียนทั้งชั้นหรือระดับชั้นว่าดีขึ้นจากปีที่แล้วมากน้อยเพียงไร** หรือมีนักเรียนที่สอบได้คะแนนขั้นต่ำที่พอรับได้เป็นส่วนส่วนเพิ่มขึ้นเพียงไร มากกว่าเพื่อที่ครูในแต่ละโรงเรียนจะได้พัฒนานักเรียนทั้งหมด ไม่ใช่มุ่งพัฒนาเฉพาะนักเรียนเก่งๆ ส่วนน้อย

การพัฒนาการสอนให้มีประสิทธิภาพที่หลายประเทศนำมาใช้อย่างได้ผลคือการประเมินและปรับปรุงการสอนของครูด้วยการให้เพื่อนครู ไปสังเกตการสอนหรือถ่ายวิดีโอการสอนไว้ แล้วจัดประชุมกันให้ผู้สอนได้ร่วมพิจารณา กับทีมงานว่าควรปรับปรุงวิธีการสอนให้น่าสนใจ ให้ผู้เรียนเข้าใจได้ดีขึ้นได้อย่างไร โดยอาจจะใช้ศึกษานิเทศก์หรือครูผู้สอนที่เก่งไปช่วยแนะนำ วิธีการนี้ที่ประเทศอื่นเขาทำกันมาได้ผล ครูต้องเรียนรู้ที่จะใจกว้างที่จะรับฟัง ตั้งใจปรับปรุงตนเพื่อผู้เรียนด้วย

สำหรับครูไทยซึ่งมีวัฒนธรรมเกรงใจ กลัวเสียหน้า ไม่กล้าวิจารณ์และไม่ชอบรับฟังการวิจารณ์ด้วย อาจใช้วิธีการนี้ได้ลำบากหน่อย แต่เนื่องจากเป็นวิธีการที่ดี ที่ประเทศ



## บทที่ 5

อันใช้ได้ผลมาแล้ว จึงต้องพยายามแก้ปัญหาด้วยการพัฒนาคุณภาพของครูและบรรยากาศการทำงานให้เป็นประชาธิปไตย ฝึกให้ครูเป็นคนใจกว้างรับฟังคำวิจารณ์แนะนำจากผู้อื่นได้ และฝึกผู้วิจารณ์แนะนำให้รู้จักวิธีการวิจารณ์แนะนำอย่างกัลยาณมิตร (มิตรที่หวังดี) นั่นก็คือ เราต้องหาทางให้ครูไทยเปลี่ยนแปลง พัฒนาตัวเองให้ได้เช่นกัน

**การคัดเลือกและพัฒนาครูใหญ่/ผู้อำนวยการ** ต้องคัดเลือกคนที่มีศักยภาพในการเป็นผู้บริหารจัดการที่รู้จักคิด วางแผน ใช้งบประมาณและทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ รู้จักเลือกลำดับความสำคัญว่าจะอะไรสำคัญก่อนหลัง เพราะครูใหญ่เป็นบุคคลที่มีบทบาทในการช่วยปฏิรูปสถานศึกษาให้มีคุณภาพได้มาก ควรศึกษาประยุกต์ใช้ตัวอย่างจาก **สิงคโปร์** และประเทศอื่นๆ ที่มีระบบการประเมินและคัดเลือกครูหนุ่มสาวที่มีศักยภาพจะเป็นครูใหญ่ที่ดีเพื่อรับการศึกษอบรมเป็นครูใหญ่ต่อไป โดยเฉพาะ เมื่อได้วุฒิด้านบริหารการศึกษาแล้วต้องไปสมัครเข้ารับการประเมินคัดเลือกเป็นครูใหญ่อีกครั้ง

ไทยต้องเลิกใช้วิธีการคัดเลือกครูใหญ่/ผู้อำนวยการตามระบบอาวุโส ปริญญา การสอบข้อเขียนที่เน้นการจำเนื้อหา และการวิ่งเต้นเส้นสาย วิธีการบริหารบุคลากรด้านการศึกษาแบบที่ขึ้นอยู่กับคณะบุคคลที่มีอำนาจมาก และหรือมีการทุจริตฉ้อฉลวิ่งเต้นเส้นสายกันได้ เปลี่ยนแปลงไปเป็นระบบการบริหารจัดการแบบใหม่ในแนวคล้ายระบบธุรกิจเอกชน ที่เน้นประสิทธิภาพการทำงาน เน้นผลงานของผู้บริหารและพนักงานแต่ละคนมากกว่าแค่การให้เงินเดือนขึ้นตามระบบราชการที่ครูทุกคนที่ทำตามระเบียบได้ขึ้นเงินเดือนคนละขึ้นเหมือนกัน กัน ไม่ว่าจะทำงานเก่งหรือไม่เก่ง ทำงานอย่างเอาใจใส่หรือไม่เอาใจใส่ (แตกต่างจากระบบธุรกิจเอกชนตรงที่วัดในเรื่องผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนไม่ได้วัดในเรื่องผลกำไรขาดทุน)

เปลี่ยนแปลงปรับปรุงระบบการบริหารจัดการครุรวมทั้งการปฏิรูประบบงบประมาณให้คล่องตัว เพื่อกระจายครูไปช่วยปฏิรูปโรงเรียนที่มีคุณภาพต่ำได้เพิ่มขึ้น เช่นการส่งครูใหญ่ ครูเก่งๆ ไปแก้ปัญหาพัฒนาโรงเรียนที่อ่อน โดยที่ครูผู้นั้นคงได้ตำแหน่งเงินเดือนไม่ต่างจากโรงเรียนใหญ่ หรือแม้แต่ให้แรงจูงใจเพิ่มขึ้น เปลี่ยนแปลงระบบบริหารแบบราชการแบบเก่าที่กำหนดว่าผู้บริหารต้องย้ายอยู่โรงเรียนใหญ่ขึ้น จึงจะได้เงินเดือนและความก้าวหน้าสูงตามขนาดของโรงเรียน เป็นระบบบริหาร การให้ความสำคัญความชอบการเลื่อนขึ้นบุคลากรการศึกษาแบบใหม่ในแนวที่ **เน้นเป้าหมายผลงานในการทำให้นักเรียนเรียนได้ดีขึ้นเพื่อประโยชน์ของนักเรียนและเพื่อส่วนรวม** เพื่อจะให้บรรลุเป้าหมายนี้ ระบบการจัดสรรงบประมาณต้องเปลี่ยนแปลงจากการคิดแบบรายหัวนักเรียนเท่ากัน ซึ่งทำให้โรงเรียนใหญ่ในเมืองได้เปรียบ ต้องให้งบประมาณโรงเรียนขนาดกลาง ขนาดเล็ก ในต่างจังหวัดและโดยเฉพาะอำเภอรอบนอกเพิ่มขึ้น เราจึงจะมีความเป็นไปได้ที่จะปฏิรูปโรงเรียนส่วนใหญ่ที่ปัจจุบันมีคุณภาพต่ำให้มีคุณภาพสูงขึ้นได้



## การประเมินผลสถาบันการศึกษา ผู้บริหาร ครูอาจารย์

การจะช่วยให้นักเรียนส่วนใหญ่เรียนได้ดีขึ้น จะต้องทบทวนและใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินผู้บริหารและครูอาจารย์ด้วย การที่จะจูงใจให้ครูเอาใจใส่ดูแลนักเรียนอย่างทั่วถึงการประเมินโรงเรียนและครูในประเทศอื่น ใช้วิธีการประเมินว่า **เด็กทั้งชั้นเรียนหรือทั้งโรงเรียนสอบได้คะแนนขั้นต่ำที่นักเรียนโดยทั่วไปควรสอบได้เป็นสัดส่วนเท่าไรขึ้นไป** มากกว่าที่จะประเมินว่าโรงเรียนนั้นมีเด็กเก่งหรือสอบเข้ามหาวิทยาลัยได้กี่คนหรือที่เปอร์เซ็นต์ของนักเรียนทั้งหมด

การประเมินแบบหลังซึ่งสถาบันการศึกษาของไทยใช้เป็นเกณฑ์ในการแข่งขันกันหรือวัดกันว่าโรงเรียนไหนมีชื่อเสียง ทำให้เกิดการเน้นการติวเข้มเด็กเก่งส่วนน้อย ไม่ได้ดูแลเด็กทั้งโรงเรียนให้เรียนได้ดีขึ้นอย่างทั่วถึงเป็นธรรม เช่น จัดให้เด็กที่คะแนนสูงได้อยู่ห้องคิงโดยเฉพาะ, บางโรงเรียนก็คัดกันเด็กที่เรียนอ่อน เช่น ไม่รับเด็ก ม.3 ที่ถึงจะสอบผ่านแต่คะแนนอ่อนให้เรียนต่อชั้น ม.4 ในโรงเรียนเดิม เพราะอยากรับเด็กเก่งกว่าจากโรงเรียนอื่นเข้ามาแทน การใช้เกณฑ์วัดแบบนี้เป็นการส่งเสริมการจัดการศึกษาแบบแพ้คัดออก เพื่อประโยชน์คนส่วนน้อย (แทนที่จะมุ่งพัฒนาคนทั้งประเทศให้พัฒนาศักยภาพของแต่ละคนให้ได้มากที่สุด) ส่งเสริมเรื่องการกวดวิชาและการบริจาคเงินจำนวนสูงเพื่อแข่งขันเข้าโรงเรียนที่ได้ชื่อว่าสอนให้เด็กเก่งสอบเข้ามหาวิทยาลัยได้มาก ผู้บริหาร/ครูอยากขอย้ายไปอยู่โรงเรียนที่มีชื่อเสียงในแง่นี้ เพราะมีโอกาสได้การยอมรับ ได้รับงบประมาณสนับสนุน ได้รับความก้าวหน้าในอาชีพการงานสูงขึ้น

**สภาพแบบนี้ทำให้โรงเรียนของไทยยังมีคุณภาพห่างกันออกไปอีกและเด็กที่เรียนอ่อนถูกกีดกันถูกทอดทิ้ง** เด็กที่เรียนอ่อนและจนไม่มีปัญญาไปเรียนพิเศษ คะแนนเฉลี่ยของนักเรียนทั้งประเทศไทยจึงต่ำ ขณะที่ประเทศอย่างฟินแลนด์จะไม่ทอดทิ้งให้เด็กล้าหลังเพื่อนแบบห่างกันไกล ทั้งครูและรัฐบาลจะคอยดูแล เช่น ทางโรงเรียนจัดสอนพิเศษสำหรับเด็กกลุ่มอ่อนให้ฟรีโดยรัฐเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายส่วนที่ครูต้องทำงานเพิ่มเติมให้ ทำให้ผลสัมฤทธิ์หรือคะแนนสอบ PISA ของเด็กที่เรียนเก่ง และเด็กที่เรียนอ่อนไม่ห่างกันมากนัก และประเทศสามารถพัฒนาพลเมืองได้อย่างทั่วถึง

กระทรวงศึกษาควรเปลี่ยนวิธีการประเมินและส่งเสริมให้ครูในแต่ละโรงเรียนพัฒนาให้นักเรียนของตนทั้งชั้นและทั้งโรงเรียนสอบคะแนนขั้นต่ำที่พอใช้ได้เป็นสัดส่วนสูงขึ้นจากเดิม จะเป็นการส่งเสริมครูและโรงเรียนที่มีชื่อเสียงน้อยกว่ามีกำลังใจในการพัฒนาเด็กนักเรียนของตนได้มากขึ้น และเป็นการมุ่งช่วยเด็กส่วนใหญ่ซึ่งปกติเรียนได้ปานกลางและอ่อน มีผลสัมฤทธิ์การศึกษาดีขึ้น ระบบที่เน้นการแข่งขันกันแบบตัวใครตัวมันหรือแบบแพ้คัดออกในระดับประเทศอย่างที่เป็นค่านิยมอยู่ในปัจจุบัน เป็นระบบที่ส่งเสริมเด็กเก่งส่วนน้อยและ**ทำให้เด็กส่วนใหญ่เกิดปมด้อย ไม่ภูมิใจ ไม่มั่นใจในตัวเอง ถูกทอดทิ้ง**



## บทที่ 5

**ปรับตัวยาก** เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เด็กจำนวนมากออกกลางคันไป โดยไม่ได้เรียนถึง 9 ปี ภาคบังคับหรือ 12 ปี ที่รัฐธรรมนูญทั้งปี 2540 และ 2550 กำหนดว่ารัฐจะต้องจัดหาที่เรียน ที่มีคุณภาพให้เด็กได้เรียนอย่างทั่วถึง

ถ้ามีโครงการช่วยเหลือหาครูที่เก่งๆ และครูจบใหม่ที่มาอาสาสมัครมีความตั้งใจสูง มาช่วยจัดการเรียนการสอน การวัดผลให้เหมาะกับนักเรียนกลุ่มที่เรียนปานกลางและอ่อนมากขึ้น นักเรียนที่เรียนอ่อนตามมาตรฐานการสอบแข่งขันแบบแพ็คดอก จะมีโอกาสในการพัฒนาศักยภาพสมองของพวกเขาได้ดีขึ้น ดังที่ครูในโครงการช่วยเด็กเรียนอ่อนหลายประเทศได้เคยทดลองทำอย่างได้ผลมาแล้ว

การประเมินผลสถาบันการศึกษา ผู้บริหาร ครูอาจารย์ ควรจะปฏิรูปครั้งใหญ่ ระบบประเมินสถานศึกษาในปัจจุบันที่ สมศ. ส่งผู้ประเมินรับจ้างจากภาคเอกชนไป ประเมินโรงเรียนเพียงครั้งละ 2-3 วัน และใช้วิธีประเมินเชิงเอกสาร เพื่อวัดปริมาณงาน เป็นส่วนใหญ่ ไม่ได้ทำให้เกิดการประเมินผลแบบที่จะมีการติดตามผลต่อเพื่อช่วยให้มีการหาทางปรับปรุงแก้ไข โรงเรียนที่ได้คะแนนต่ำแต่อย่างไร เป็นการประเมินเพื่อประเมินไปอย่างนั้นเอง และผลประเมินที่ได้ก็เป็นสิ่งที่พอรู้อยู่แล้ว เช่น โรงเรียนที่อยู่ห่างไกลตามชายแดนและในชุมชนผู้มีรายได้น้อย อุปกรณ์สื่อการศึกษาต่างๆ ขาดแคลนก็มีแนวโน้มได้คะแนนต่ำ และก็มีมักจะเป็นแบบนี้อยู่ทุกปีหรือหลายปี ถ้าไม่มีการติดตามช่วยเหลือพัฒนาโรงเรียนที่ได้คะแนนประเมินต่ำอย่างจริงจัง การประเมินก็เป็นเรื่องเสียงบประมาณเสียเวลาเปล่าๆ

นอกจากนี้ก็มีปัญหามาตรฐานของการประเมินอีก เช่น การประเมินในรอบที่ 3 ของ สมศ. ผลออกมาดีขึ้นต่างจากรอบแรกและรอบที่ 2 อย่างมาก ส่วนหนึ่งคงเนื่องจากทางโรงเรียนที่เคยถูกประเมินมาแล้วเรียนรู้วิธีที่จะเตรียมเอกสารการประเมินเพื่อทำให้รับคะแนนประเมินสูงขึ้น การประเมินแนวนี้จึงไม่ได้เป็นการประเมินผลที่แม่นยำจริง และการประเมินคุณภาพสถานศึกษาที่เน้นการตรวจเอกสารกลายเป็นเรื่องที่ครู อาจารย์ รวมทั้งระดับอุดมศึกษาด้วย บ่นว่าทำให้ครูอาจารย์ต้องเสียเวลาทำงานธุรการ เตรียมเอกสารต่างๆ เพิ่มขึ้นมาก โดยที่การประเมินไม่แม่นยำจริงและเมื่อประเมินไปแล้ว ทางกระทรวงศึกษาที่ไม่ได้มีการติดตามสนับสนุนช่วยเหลือสถาบันการศึกษาที่ได้คะแนนต่ำตามมาเหมือนในประเทศอื่น ที่ถือว่าการประเมินผลเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนาผู้บริหาร ครูอาจารย์ การพัฒนาวิธีการสอนการเรียน

ดังนั้น เราควรทบทวนปฏิรูปการประเมินผลสถาบันการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ ความแม่นยำจริง และมีเป้าหมายที่จะค้นหาจุดอ่อนเพื่อแก้ไขปัญหาของคนทั้งประเทศ มากกว่าการประเมินแบบวัดเชิงปริมาณและบันทึกว่าโรงเรียนไหนได้คะแนนสูงหรือต่ำกว่าเกณฑ์อย่างไร เราควรจะเป็นการประเมินเพื่อหาทางปรับปรุงแก้ไข ช่วยเหลือพัฒนา



อย่างจริงจัง ไม่ใช่ประเมินก็ส่วนประเมิน

การประเมินครูวิธีหนึ่งที่ประเทศเช่น เวียดนาม อินเดีย ใช้คือให้ครูผู้สอน ทำข้อสอบมาตรฐานเช่นเดียวกับนักเรียน เพื่อตรวจสอบว่าครูผู้สอนมีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมต่อการสอนหรือไม่ หากพบครูที่ได้คะแนนสอบมาตรฐานต่ำกว่าเกณฑ์ ก็มีการ หมายมาตรการช่วยเหลือเพื่อพัฒนาความรู้ความสามารถของครูกลุ่มดังกล่าว บางประเทศให้ ครูที่สอนนักเรียนชั้นมัธยมทำข้อสอบสำหรับทดสอบนักเรียน ตามโครงการ PISA ของ OECD

ผู้วิจัยเห็นถ้าประเทศไทยคิดจะปฏิรูปครูเพื่อปฏิรูปการศึกษาจริงจัง ควรให้ครูระดับ มัธยมทำข้อสอบ PISA พร้อมกับนักเรียนหรืออาจจะมอบหมายให้ สวทช. ที่มีส่วน ทำข้อสอบและการจัดสอบ PISA ร่วมกับ OECD เป็นผู้ทำและจัดสอบโดยเฉพาะก็ได้ ข้อสอบ PISA ที่สอบ 3 วิชา คือ การอ่าน คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ คือเป็นวิชาพื้นฐาน ที่สำคัญ และคณะกรรมการจัดสอบเตรียมการออกข้อสอบซึ่งทำเพียง 3 ปีต่อครั้งอย่างดี มุ่งวัดผลที่เน้นคิดวิเคราะห์ สังเคราะห์ ประยุกต์ใช้ แก้ปัญหาเป็น ซึ่งเป็นแนวทางที่มุ่ง พัฒนาความรู้และทักษะสำหรับโลกศตวรรษที่ 21 การกำหนดให้ครูเข้าสอบตามแนวทาง ข้อสอบ PISA จะช่วยให้ครูได้เรียนรู้ว่าวิธีการออกข้อสอบเพื่อการประเมินผลที่ดีเป็น อย่างไร และถ้ามีครูจำนวนหนึ่งทำข้อสอบแนวของ PISA ได้ต่ำกว่าเกณฑ์ ซึ่งมีความเป็น ไปได้สูง หน่วยงานที่ทำหน้าที่พัฒนาครูอย่างต่อเนื่อง ซึ่งควรจะดัดตั้งขึ้นมาใหม่ จะต้อง หากครูอาจารย์เก่งๆ มาฝึกอบรมครูกลุ่มที่ทำคะแนนได้ต่ำกว่าเกณฑ์อย่างจริงจัง เราถึงจะ ปฏิรูปครูไทยให้มีความรู้ความเข้าใจพอที่จะสอนให้นักเรียนคิดวิเคราะห์เป็นแบบได้

ที่กล่าวมาทั้งหมดอาจจะเน้นเรื่องการพัฒนาครูอาจารย์ และผู้บริหารการศึกษาใน ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน (รวมอาชีวศึกษา) เพราะคือกลุ่มที่ใหญ่ที่สุด มีผลกระทบมากที่สุด อาจนำแนวคิด หลักการที่กล่าวมากันไปประยุกต์ใช้กับอาจารย์ระดับอุดมศึกษา และครูอาจารย์ประเภทอื่น เช่น การศึกษานอกระบบได้ด้วย เพราะการศึกษาไทยมีจุดอ่อน ทั้งระบบ ต้องการการปฏิรูปในทุกประเภท ทุกระดับ รวมทั้งการศึกษาของสงฆ์ และการ ศึกษาที่จัดโดยองค์กรด้านศาสนา การศึกษาของตำรวจ ทหาร การฝึกอบรมฝีมือแรงงาน ฯลฯ การปฏิรูปการจัดการศึกษานอกจากจะขึ้นอยู่กับครูอาจารย์ และผู้บริหาร การศึกษาอย่างมากแล้ว ยังคงต้องทำควบคู่กันไปกับการปฏิรูปหลักสูตรวิธีการเรียนการสอน การวัดผล และการปฏิรูประบบบริหารจัดการ ซึ่งได้กล่าวถึงในบทต่อไป

