

การปฏิรูประบบผลตอบแทนครู เพื่อพัฒนาคุณภาพครู

- ศุภณัฐ ศศิวิวัฒน์ -



ชุดหนังสือสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ

สารบัญ

	หน้า
บทนำ	1
สภาพปัญหาของระบบผลตอบแทนในปัจจุบัน	2
การประเมินเลื่อนขั้นเงินเดือน	5
การประเมินเลื่อนตำแหน่งและวิทยฐานะ	7
- ปัญหาของการประเมินเลื่อนวิทยฐานะ	8
- การประเมินวิทยฐานะเชิงประจักษ์	9
- การประเมินคงสภาพวิทยฐานะ	10
วรรณกรรมทบทวนการปฏิรูประบบผลตอบแทนครู	
- การเลื่อนเงินเดือนตามประสิทธิภาพการทำงานและวุฒิการศึกษา	11
- แนวทางการปฏิรูประบบผลตอบแทนเพื่อยกระดับคุณภาพครู	12
• การให้ผลตอบแทนตามความรู้ความสามารถ	12
• การให้ผลตอบแทนโดยพิจารณาตามผลการเรียนของนักเรียน	19
• การให้ผลตอบแทนโดยพิจารณาทั้งความรู้และความสามารถ และผลการเรียนของนักเรียน	33
ข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิรูปผลตอบแทนครูในประเทศไทย	34
บรรณานุกรม	41

การปฏิรูประบบผลตอบแทนครูเพื่อพัฒนาคุณภาพครู

ศุภณัฐ ศศิวิวัฒน์

1. บทนำ

ระบบการศึกษามีหน้าที่ให้ความรู้ด้านต่างๆกับสังคม โดยเฉพาะกลุ่มเยาวชน ตั้งแต่การอ่านออกเขียนได้ จริยธรรม ความเป็นพลเมือง ทักษะความชำนาญในการประกอบอาชีพ และอื่นๆ การศึกษาจึงเป็นพื้นฐานของทั้งสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ ระบบการศึกษาที่ไร้คุณภาพหรือมีความไม่เท่าเทียมด้านคุณภาพย่อมนำไปสู่ปัญหาต่างๆ ของประเทศ การปฏิรูปคุณภาพการศึกษาจึงเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับการปฏิรูปประเทศอย่างยั่งยืน

การปฏิรูปคุณภาพการศึกษาจะเป็นไปไม่ได้เลยหากปราศจากการยกระดับคุณภาพครูซึ่งถือว่าเป็นหนึ่งในองค์ประกอบสำคัญที่สุดอย่างหนึ่งในการศึกษา ความสำคัญของคุณภาพครูต่อนักเรียนไม่ได้เป็นเพียงหลักการที่สมเหตุสมผลเท่านั้น แต่ผลการศึกษางานวิจัยเชิงประจักษ์ ได้สรุปว่าผลการศึกษานักเรียนขึ้นอยู่กับคุณภาพครูอย่างมีนัยสำคัญ (Rivkin et al. 2005)

นอกจากนี้ งานวิจัยยังชี้ให้เห็นด้วยว่า ความบกพร่องใน “ระบบผลตอบแทนครู” เป็นสาเหตุพื้นฐานหนึ่งของปัญหาคุณภาพครูตกต่ำ ในหลายประเทศ ผลตอบแทนมักขึ้นอยู่กับระยะเวลาการทำงานและวุฒิการศึกษาเป็นหลัก แต่ปัจจัยทั้งสองนี้กลับไม่ได้บ่งบอกถึงทักษะการสอนที่ครูมีอยู่จริงและผลงานที่เกิดขึ้นจริงหรือสัมฤทธิ์ผลของนักเรียนได้ ผลตอบแทนของครูจึงไม่เชื่อมเข้ากับสัมฤทธิ์ผลของนักเรียนหรือเข้ากับทักษะการสอน ซึ่งเป็นผลให้ครูไม่สนใจพัฒนาทักษะการสอนและไม่เอาใจใส่ผลการเรียนของนักเรียน ขณะเดียวกันครูที่มีความสามารถก็หมดกำลังใจทำงานและต้องการย้ายออก และคนที่มีความสามารถก็ไม่ต้องการเข้าสู่อาชีพครู เพราะผลงานไม่ได้รับการยอมรับ (Odden 2008 และ OECD 2009)

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 ประเทศไทยพยายามปฏิรูปคุณภาพการศึกษา โดยมีได้ละเลยความสำคัญของคุณภาพครูต่อคุณภาพการศึกษา ดังจะเห็นได้จากการออกกฎหมายในปี พ.ศ. 2547 เพื่อแยกโครงสร้างเงินเดือนข้าราชการครูออกจากข้าราชการพลเรือนและออกรูปแบบโครงสร้างเงินเดือนข้าราชการครูใหม่ และการปรับเพิ่มอัตราเงินเดือนบ่อยครั้งหลังจากปี 2547 ซึ่งเป็นผลให้ระดับเงินเดือนและเงินวิทยฐานะเพิ่มขึ้นเกือบ 2 เท่าในช่วงปี 10 ปีที่ผ่านมา (สมเกียรติ และคณะ 2555)

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปดังกล่าวกลับมิได้บรรเทาปัญหาคุณภาพครู สัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาของนักเรียนกลับลดลง ดังจะเห็นได้จากคะแนนสอบ O-NET PISA และ TIMSS ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา มีแนวโน้มลดลง (สมเกียรติ และคณะ 2555)

บทเรียนสำคัญจากความล้มเหลวของการปฏิรูปข้างต้น คือ การเพิ่มระดับเงินเดือนหรือผลตอบแทนเพียงอย่างเดียวมิอาจยกระดับคุณภาพครูและผลการเรียนของนักเรียนได้ และถือว่าการใช้งบประมาณอย่างสิ้นเปลือง โดยงบบุคลากรเพิ่มขึ้นโดยตลอดและมีสัดส่วนถึงร้อยละ 70 ของประมาณทั้งหมดของ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ซึ่งเป็นหน่วยรัฐที่ดูแลการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สมเกียรติ และคณะ 2555)

ยิ่งไปกว่านั้น การออกแบบระบบผลตอบแทนอย่างไม่รอบคอบกลับยิ่งบิดเบือนแรงจูงใจและพฤติกรรมครูให้สนใจการทำผลงานวิชาการแทนการเตรียมการสอนในห้องเรียนอันเป็นผลให้สัมฤทธิ์ผลของนักเรียนกลับยิ่งแย่งลง

งานศึกษานี้จะตอบคำถามหลัก 2 ประการ คือ 1. สภาพปัจจุบันและปัญหาของระบบผลตอบแทนครูของระบบการศึกษาไทยเป็นอย่างไร 2. ระบบผลตอบแทนครูที่เกื้อหนุนต่อการยกระดับคุณภาพครูควรเป็นอย่างไร ในส่วนที่ 2 จะกล่าวถึงปัญหาความไม่เชื่อมโยงดังกล่าวนี้มีสาเหตุหลักอยู่ที่ระบบประเมินเลื่อนขั้นเงินเดือนและเลื่อนวิทยฐานะ ในส่วน 3 และ 4 จึงจะกล่าวถึงปัญหาของการประเมินทั้งสองในรายละเอียด ลำดับต่อมาในหัวข้อที่ 5 จะทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับแนวทางการปฏิรูปผลตอบแทนในต่างประเทศและการออกแบบที่ดี เพื่อค้นหาแนวปฏิบัติที่ให้กับระบบการศึกษาไทย และส่วนสุดท้ายจะเสนอข้อแนะนำเบื้องต้นต่อการปฏิรูประบบผลตอบแทนที่จะเชื่อมโยงกับความสามารถของครูและผลการเรียนของนักเรียน และจูงใจครูให้พัฒนาคุณภาพการสอน

2. สภาพปัญหาของระบบผลตอบแทนในปัจจุบัน

การปฏิรูปคุณภาพการศึกษาไทยมิได้ละเลยความสำคัญของระบบผลตอบแทนครู ดังจะเห็นได้จากการออก พ.ร.บ. เงินเดือน เงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครู พ.ศ. 2547 เพื่อแยกผลตอบแทนของข้าราชการครูออกจากข้าราชการพลเรือน และการปรับเพิ่มอัตราเงินเดือนขึ้นถึง 5 ครั้งในช่วง 2547-2554 (ตารางที่ 1) ซึ่งเป็นผลให้งบบุคลากรของสพฐ. เพิ่มขึ้นเกือบ 2 เท่าในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาและมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 72 ของงบประมาณ สพฐ.ทั้งหมด ในปี 2555 (ภาพที่ 1)

ยิ่งไปกว่า สพฐ.ยังขออนุมัติใช้งบกลางเพิ่มเติมบ่อยครั้ง เพราะงบประมาณปกติไม่พอจ่ายเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนและเงินวิทยฐานะ¹ เช่น

- ในปีงบประมาณ 2549 งบประมาณไม่พอจ่ายเงินวิทยฐานะ 8.4 พันล้านบาท และ ต้องตั้งงบประมาณค่าจ้างเงินวิทยฐานะในปีงบประมาณ 2550
- ในปีงบประมาณ 2550 ขออนุมัติใช้งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉิน 1.5 พันล้านบาท และขอเบิกจากเงินคงคลังอีก 2.3 พันล้านบาท
- ในปีงบประมาณ 2551 และ 2553 สพฐ. ขออนุมัติใช้งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉิน 1.7 และ 4.3 พันล้านบาท ตามลำดับเพื่อจ่ายเงินวิทยฐานะ
- ในงบประมาณประจำปี 2554 สพฐ. ขออนุมัติใช้งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จำนวน 2.3 หมื่นล้านบาท เพื่อจ่ายการเลื่อนเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ และการปรับอัตราเงินเดือนเพิ่ม 2 ครั้ง

¹ นั้น จากการสำรวจมติคณะรัฐมนตรีของผู้ศึกษาในเว็บไซต์ <http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-1.jsp>

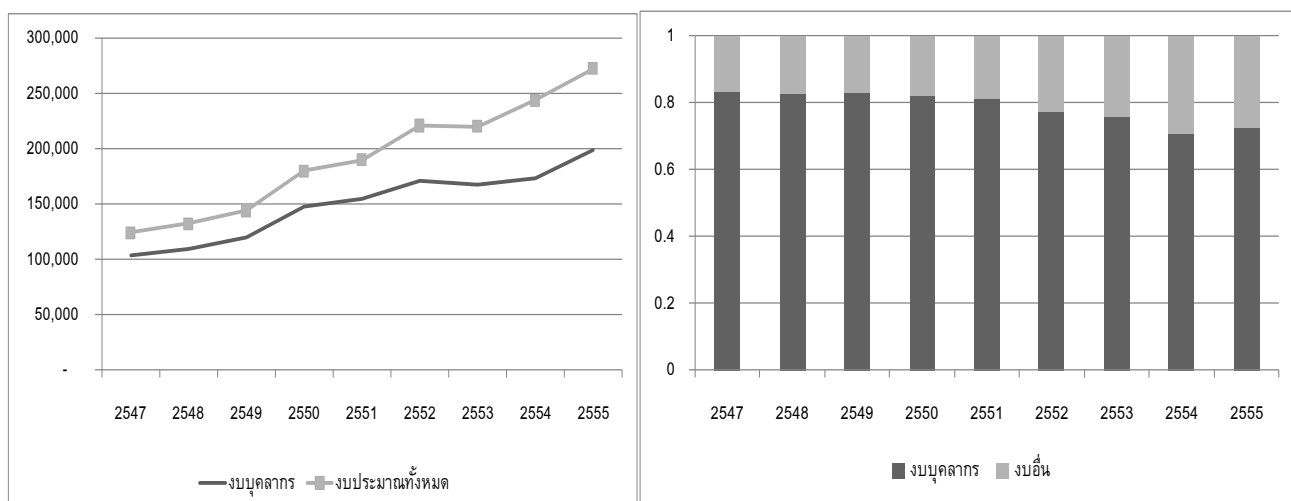
ตารางที่ 1 พัฒนาการการปรับโครงสร้างเงินเดือนและวิทยฐานะข้าราชการครู

ปีงบประมาณ	รายละเอียด
2547	ปรับเพิ่มเงินเดือนร้อยละ 3 ซึ่งเป็นการปรับขึ้นเงินเดือนครั้งแรกตั้งแต่ พ.ศ. 2538
2548	เริ่มใช้บัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการครูตามกฎหมายเงินเดือนและวิทยฐานะ ปี 2547
2549	ปรับเพิ่มเงินเดือนร้อยละ 5 และ มีการประเมินวิทยฐานะและจ่ายเงินวิทยฐานะเป็นปีแรก
2551	ปรับเพิ่มเงินเดือนร้อยละ 4
2554	ปรับเพิ่มเงินเดือน 2 ครั้ง ครั้งแรก ร้อยละ 8 และ ครั้งสอง ร้อยละ 5

ระดับเงินเดือนและเงินวิทยฐานะของครูจึงถูกปรับเพิ่มขึ้น จนในปัจจุบันไม่ได้น้อยกว่าอาชีพอื่นโดยเฉลี่ยแล้ว จากภาพที่ 2 จะเห็นได้ว่าในปี 2553 แม้เงินเดือนและเงินวิทยฐานะครูที่มีวุฒิปริญญาตรีทั้งในระดับประถมและมัธยมศึกษาต่ำกว่าอาชีพอื่นในช่วงเริ่มต้นการทำงาน แต่ก็ปรับเพิ่มเทียบเท่าในช่วงกลางของอายุการทำงานและสูงกว่าในช่วงปลาย จากเดิมที่ต่ำกว่าในทุกช่วงอายุการทำงานในปี 2548

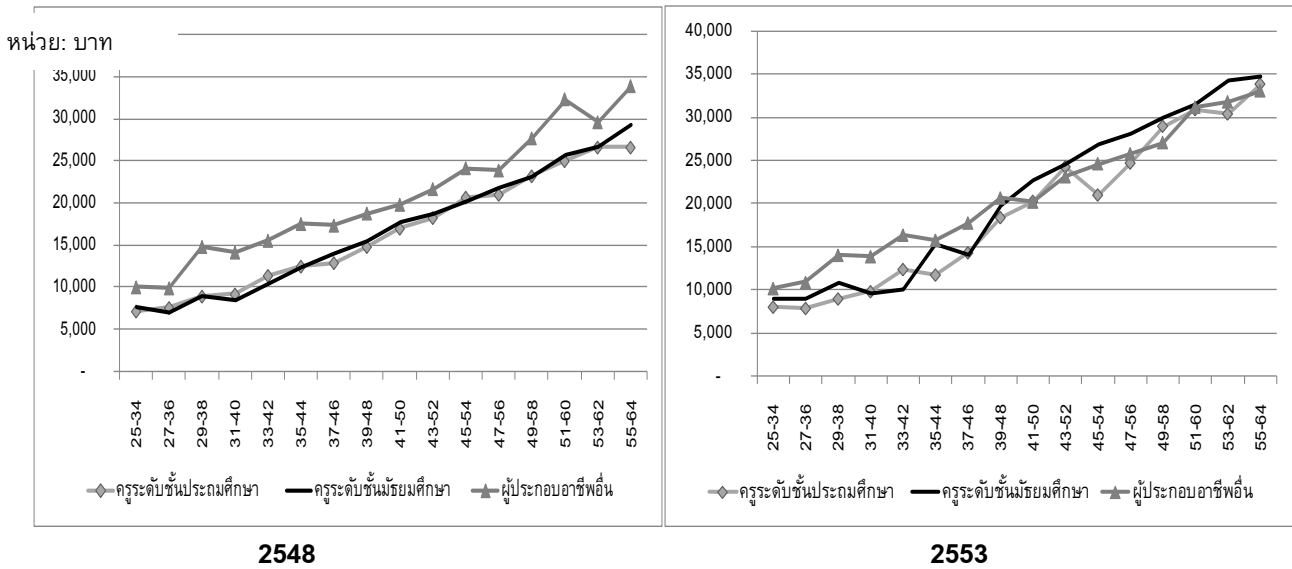
ภาพที่ 1 แนวโน้มงบบุคลากรและงบประมาณทั้งหมดของ สพฐ. และ สัดส่วนงบบุคลากรและงบอื่นของ สพฐ.

หน่วย: ล้านบาท



ที่มา: สำนักงบประมาณ

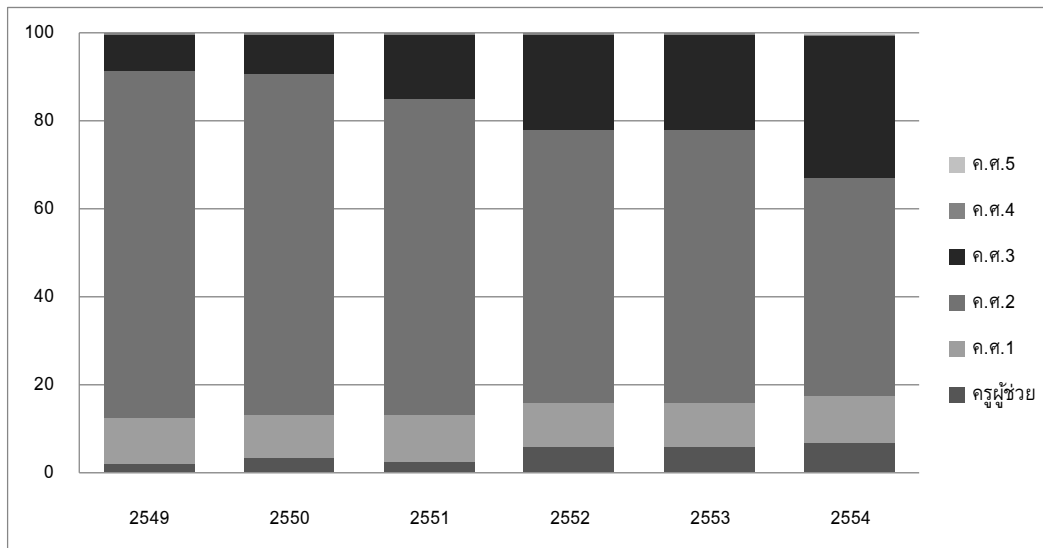
ภาพที่ 2 เปรียบเทียบเงินเดือนตลอดช่วงชีวิตของครูที่มีวุฒิปริญญาตรีกับผู้ประกอบอาชีพอื่นในปี 2548 และ 2553



ที่มา: การสำรวจภาวะแรงงาน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

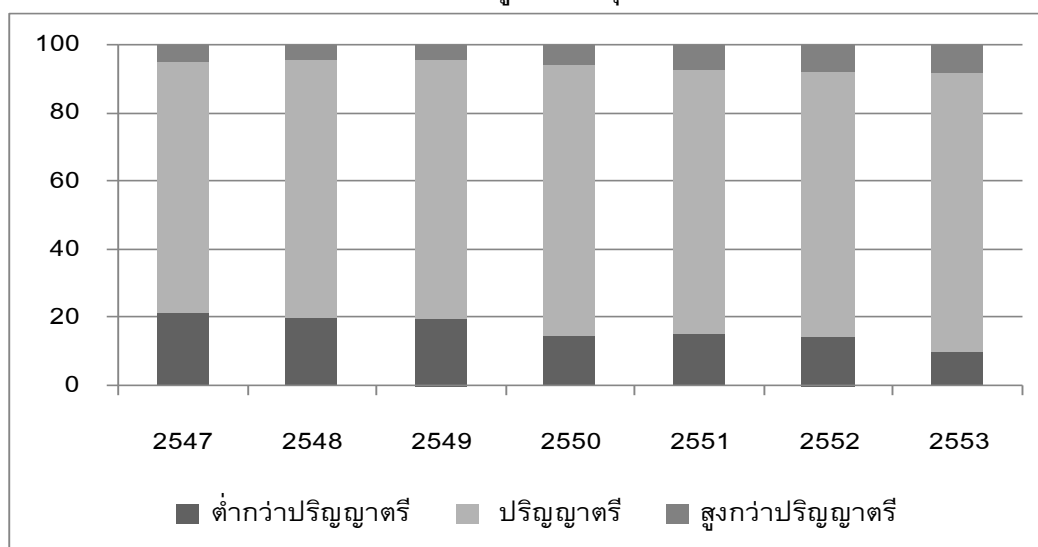
ในช่วงที่ผ่านมา จำนวนครูที่มีวิทยฐานะชำนาญการพิเศษ (ค.ศ. 3) เพิ่มขึ้นจากประมาณร้อยละ 8 เป็น 32 ของครูทั้งหมดในช่วงปี 2549-2554 และจำนวนครูที่จบ ปริญญาตรี เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 74 เป็น 82 และจำนวนครูที่จบสูงกว่า ปริญญาตรี เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 5 เป็น 10 ในช่วงปี 2547-2554 (ภาพที่ 3 และ 4)

ภาพที่ 3 สัดส่วนครูตามตำแหน่งวิทยฐานะ



ที่มา: กำลังคนภาคในฝ่ายพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สหภาพการศึกษา กลุ่มสารสนเทศ สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สพฐ.

ภาพที่ 4 สัดส่วนครูตามระดับวุฒิการศึกษา



ที่มา: สถิติทางการศึกษา กลุ่มสารสนเทศ สำนักงานนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สพฐ.

อย่างไรก็ตาม ผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนกลับค่อนข้างคงที่หรือลดลงดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 ปรากฏการณ์นี้สะท้อนให้เห็นถึงการขาดประสิทธิภาพของระบบประเมินผลครูเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือนและเลื่อนวิทยฐานะ ระบบประเมินทั้งสองไม่เชื่อมโยงผลตอบแทนเข้ากับสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาหรือทักษะทางการสอนของครู ดังนั้นจึงไม่ได้จูงใจให้ครูพัฒนาทักษะการสอนและเอาใจใส่นักเรียนอย่างที่เราควรจะเป็น ยิ่งไปกว่านั้น การประเมินยังบิดเบือนแรงจูงใจของครูให้ออกนอกห้องเรียน ดังจะกล่าวในรายละเอียดในส่วนต่อไป

3. การประเมินเลื่อนขั้นเงินเดือน

ในการเลื่อนขั้นเงินเดือนซึ่งมีปีละ 2 ครั้งนั้น ครั้งละครึ่งขั้น ถึง 1 ขั้น² ผู้อำนวยการโรงเรียนและคณะกรรมการที่ผู้อำนวยการแต่งตั้งจะเป็นผู้ประเมินตามแบบประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครูและบุคลากรที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) กำหนด ทั้งนี้ การประเมินผลงานแบ่งออกเป็น 4 ด้านคือ ผลงานการปฏิบัติงานหรือผลต่อผู้เรียน การรักษาวินัย คุณธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพ โดยมีสัดส่วนคะแนน 60:10:10:20 ตามลำดับ และพิจารณาข้อมูลการลาและพฤติกรรมกรรมการมาทำงานด้วย³

² ทั้งนี้ แม้ว่า พ.ร.บ. เงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 จะกำหนดให้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างเงินเดือนจากเดิมที่เป็นบัญชีอัตราเงินเดือนซึ่งกำหนดเงินเดือนในแต่ละขั้นเป็นอัตราที่แน่นอน เป็นบัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงซึ่งจะกำหนดเพียงแค่ว่าเงินเดือนขั้นต่ำสุดและขั้นสูงสุดเป็นอัตราที่แน่นอน ตามแบบโครงสร้างเงินเดือนในพ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แต่จนถึงปัจจุบัน ก.ค.ศ. ยังมีได้ออกกฎเกณฑ์ใดๆ ออกมารองรับ โครงสร้างเงินเดือนที่ใช้กันอยู่จึงยังเป็นบัญชีอัตราเงินเดือนแบบเดิม

³ ดู กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2550 และแบบประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครูและบุคลากร http://www.kroobannok.com/news_file/p93743600724.pdf

อย่างไรก็ตาม แม้อาจดูเหมือนว่าผลงานต่อผู้เรียนมีน้ำหนักในการประเมินมากที่สุดถึงร้อยละ 60 ในทางปฏิบัติ คณะนอสอบมาตรฐานของนักเรียนหรือสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนในรูปแบบต่างๆ กลับไม่ได้ถูกนำไปพิจารณาเลย ซึ่งทำให้การเลื่อนขึ้นเงินเดือนของครูไม่เชื่อมโยงกับผลการเรียนของนักเรียนอย่างที่เราควรจะเป็น

นอกจากนี้ แม้การประเมินผลงานต่อผู้เรียนจะพิจารณาทักษะในการจัดการเรียนการสอน 5 ด้าน⁴ ซึ่งมีน้ำหนักอยู่ถึงร้อยละ 30 ของคะแนนทั้งหมด แต่แบบประเมินไม่ได้กำหนดตัวบ่งชี้ วิธีการพิจารณาและหลักฐานในการประเมิน การประเมินจึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของคณะผู้ประเมินและผู้อำนวยการเป็นหลัก

การประเมินโดยดุลยพินิจนี้มีข้อดีตรงที่ผู้อำนวยการอยู่ใกล้ชิดกับครู จึงติดตามการทำงานและผลงานของครูได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม การใช้ดุลยพินิจเพียงอย่างเดียวอาจทำให้การประเมินไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันระหว่างโรงเรียน โดยผลประเมินจะแตกต่างกันไปตามตัวบ่งชี้และวิธีการพิจารณาที่ผู้อำนวยการแต่ละคน และคณะกรรมการแต่ละคณะใช้

ยิ่งไปกว่านั้น ผู้อำนวยการและคณะกรรมการไม่มีแรงจูงใจที่จะประเมินอย่างเข้มงวดเพื่อให้ผลประเมินตรงตามผลงานที่เกิดขึ้นจริง เพราะ แม้การประเมินอย่างผิดพลาดจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพโรงเรียนและเพิ่มภาระทางการคลังของประเทศ แต่ไม่กระทบต่อผลตอบแทนของผู้อำนวยการ นอกจากนี้ ผู้อำนวยการและคณะกรรมการผู้ประเมินอาจมีอคติที่ลดทอนความถูกต้องของการประเมินด้วย เช่น ความเห็นอกเห็นใจ (leniency of rating) หรือ การเล่นพวกพ้อง

การประเมินผลงานต่อผู้เรียนยังพิจารณาการปฏิบัติงานอื่นๆที่ไม่เกี่ยวข้องกับการจัดการสอน อีกร้อยละ 30 ของคะแนนทั้งหมด ซึ่งเมื่อรวมกับการประเมินด้านจริยธรรม จรรยาบรรณวิชาชีพและระเบียบวินัยจะมีน้ำหนักรวมถึงร้อยละ 70 ของคะแนนทั้งหมด ทั้งนี้ แม้มติเหล่านี้เป็นคุณค่าทางสังคมที่สำคัญ แต่การประเมินเหล่านี้ไม่เกี่ยวข้องับประสิทธิภาพการสอน ยกเว้นเรื่องวินัยการเข้าสอนและความตรงต่อเวลา นอกจากนี้ การประเมินเหล่านี้ยังส่งผลเสียต่อการจัดการเรียนการสอน เพราะเบี่ยงเบนครูออกจากการสอนในห้องเรียน โดยครูต้องสร้างหลักฐานด้วยวิธีต่างๆ เพื่อได้คะแนนที่ดี เช่น การเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆที่แสดงถึงการมีคุณลักษณะดังกล่าวจนอาจจะละเลยหน้าที่หลักคือการสอน

เมื่อพิจารณาระยะยืดที่กล่าวข้างต้นและเกณฑ์การเลื่อนขึ้นเงินเดือนครั้งขึ้นที่กว้างถึงร้อยละ 60-89 ของคะแนนทั้งหมดแล้ว ในทางปฏิบัติ ครูจะได้เลื่อนขึ้นเงินเดือนตามอายุงานที่เพิ่มขึ้นมากกว่าผลงาน โดยมีแนวโน้มจะได้เลื่อนเงินเดือน 1 ขั้นต่อปี

⁴ ทักษะการสอนที่ประเมินทั้ง 5 ด้าน ประกอบด้วย 1. การวิเคราะห์หลักสูตรและการเตรียมการสอน 2. การจัดการเรียนการสอนตามแผนการเรียนรู้และการพัฒนาแผนการเรียนรู้ 3. การใช้และพัฒนาสื่อการเรียนการสอน 4. การวัดและประเมินผล 5. การวิจัยและหรือนำผลการวิจัยไปแก้ปัญหาการเรียนรู้อของผู้เรียน

4. การประเมินเลื่อนตำแหน่งและเงินวิทยฐานะ

ตามคู่มือของ สำนักงาน ก.ค.ศ. (2552) การประเมินผลงานเพื่อให้มีหรือเลื่อนตำแหน่งและเงินวิทยฐานะมีเงื่อนไขด้านวุฒิการศึกษาและระยะเวลาการทำงานตามตารางที่ 2

ทั้งนี้การประเมินจะพิจารณาจาก 3 ด้านคือ การมีวินัยและคุณธรรม การมีความรู้ความสามารถและการมีผลปฏิบัติการที่ดี โดยแต่ละด้านมีสัดส่วนน้ำหนักที่ 1/3 เท่ากัน การรับรองให้มีหรือเลื่อนวิทยฐานะในทุกตำแหน่งมีเกณฑ์การประเมินทั้ง 3 ด้านเหมือนกัน แต่จะกำหนดคะแนนขั้นต่ำสูงขึ้นในตำแหน่งที่สูงขึ้นตามตารางที่ 2

ตารางที่ 2 เงื่อนไขและเกณฑ์การได้ตำแหน่งวิทยฐานะของครู

ตำแหน่ง	เงื่อนไข	เกณฑ์การได้ตำแหน่ง
ครู (ค.ศ. 1)	ดำรงตำแหน่งครูผู้ช่วยและผ่านการประเมินอย่างเข้มข้น 2 ปี	
ครูชำนาญการ (ค.ศ. 2)	ดำรงตำแหน่งครู ไม่น้อยกว่า 6 ปี สำหรับวุฒิ ป.ตรี, ไม่น้อยกว่า 4 ปี สำหรับวุฒิ ป.โท, หรือไม่น้อยกว่า 2 ปี สำหรับวุฒิ ป.เอก	ได้คะแนนจากทั้งคณะกรรมการทั้ง 3 คนเฉลี่ยไม่น้อยกว่าร้อยละ 65 ในสองด้านแรก และได้ร้อยละ 65 จากกรรมการแต่ละคนในด้านที่ 3
ครูชำนาญการพิเศษ (ค.ศ. 3)	ดำรงตำแหน่งครูชำนาญการ ไม่น้อยกว่า 1 ปี	ได้คะแนนจากทั้งคณะกรรมการทั้ง 3 คนเฉลี่ยไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 ในสองด้านแรก และในด้านที่ 3 ได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 70 จากกรรมการแต่ละคนโดยไม่มีผลการพัฒนาคุณภาพนักเรียนและผลงานทางวิชาการไม่ต่ำกว่าร้อยละ 65 ทั้งสองด้าน
ครูเชี่ยวชาญ (ค.ศ. 4)	ดำรงตำแหน่งครูชำนาญการพิเศษไม่น้อยกว่า 3 ปี หรือดำรงตำแหน่งครูชำนาญการ ไม่น้อยกว่า 5 ปี	ได้คะแนนจากทั้งคณะกรรมการทั้ง 3 คนเฉลี่ยไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 ในสองด้านแรก และในด้านที่ 3 ได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 75 จากกรรมการแต่ละคนโดยไม่มีผลการพัฒนาคุณภาพนักเรียนและผลงานทางวิชาการไม่ต่ำกว่าร้อยละ 70 ทั้งสองด้าน
ครูเชี่ยวชาญพิเศษ (ค.ศ. 5)	ดำรงตำแหน่งครูเชี่ยวชาญไม่น้อยกว่า 2 ปี	ได้คะแนนจากทั้งคณะกรรมการทั้ง 3 คนเฉลี่ยไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ในสองด้านแรก และในด้านที่ 3 ได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 จากกรรมการแต่ละคนโดยไม่มีผลการพัฒนาคุณภาพนักเรียนและผลงานทางวิชาการไม่ต่ำกว่าร้อยละ 75 ทั้งสองด้าน

ที่มา: สำนักงาน ก.ค.ศ. (2552)

ทั้งนี้ แม้วางชี้ เกณฑ์การประเมินและหลักฐานที่ใช้พิจารณาจะถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนในแบบการประเมินวิทยฐานะ แต่ยังมีความไม่เหมาะสมอันเป็นเหตุให้ผลประเมินไม่น่าเชื่อถือและไม่เชื่อมโยงกับทักษะความสามารถและผลงานการสอนของครู

4.1 ปัญหาของการประเมินเลื่อนวิทยฐานะ

1) การประเมินไม่เชื่อมโยงกับผลการสอบมาตรฐาน

แม้การประเมินจะพิจารณาสัมฤทธิ์ผลของนักเรียนถึงร้อยละ 30 ของคะแนนในด้านผลปฏิบัติการ แต่ผลสอบที่วัดด้วยข้อสอบมาตรฐานมีเพียงร้อยละ 10 ของคะแนนในด้านผลปฏิบัติการ หรือเพียงประมาณร้อยละ 3.3 ของคะแนนทั้งหมดเท่านั้น

ทั้งนี้ การประเมินด้านผลสอบมาตรฐานจะเปรียบเทียบคะแนนของนักเรียนในระดับชั้นเดียวกันระหว่างในปีที่ผ่านมาและปีปัจจุบัน ซึ่งเป็นนักเรียนคนละกลุ่ม แต่ตั้งที่กล่าวมาแล้ว ผลคะแนนของนักเรียนขึ้นอยู่กับหลากหลายปัจจัยที่ไม่ใช่คุณภาพการสอนของครู ดังนั้นความแตกต่างของคะแนนนี้จึงอาจไม่ได้สะท้อนคุณภาพการสอนของครู แต่เป็นผลมาจากปัจจัยอื่นของนักเรียนที่แตกต่างกันระหว่างปีที่ผ่านมาและปีปัจจุบัน

ส่วนการประเมินผลการพัฒนาผู้เรียนด้านอื่นๆ ทั้งผลการสอบที่จัดโดยโรงเรียนและด้านสุขภาพอารมณ์และสังคม ไม่มีความน่าเชื่อถือเพียงพอ เพราะครูสามารถออกข้อสอบให้ง่ายขึ้นและสามารถจัดเตรียมเอกสารรายงานพัฒนาการผู้เรียนให้ออกมาได้ดี เพื่อเพิ่มผลการประเมินของตัวเองได้

ภายใต้การประเมินเช่นนี้ ครูแต่ละคนย่อมสนใจจัดทำเอกสารที่จะถูกประเมิน และทำผลงานวิชาการเพื่อขอเลื่อนวิทยฐานะมากกว่ามุ่งพัฒนาการสอนนักเรียน เพราะผลงานวิชาการมีคะแนนถึงร้อยละ 40 ในการประเมินด้านผลปฏิบัติการที่ดี

2) การประเมินไม่สะท้อนทักษะการสอนของครู

ในด้านการมีความรู้และความสามารถ การประเมินจะพิจารณาทักษะของครูทั้ง 1.หลักสูตร 2. การจัดแผนการสอนซึ่งหมายรวมถึงการวิเคราะห์ผู้เรียน การเลือกวิธีการสอนตามความเหมาะสมและการประเมินนักเรียนเพื่อปรับแผนการสอน และ 3. การเลือกและใช้สื่อการสอน

อย่างไรก็ตาม ในการประเมินเหล่านี้ ผู้ประเมินจะมีได้เข้าไปสังเกตการณ์การสอนของครู แต่กลับพิจารณาความสมบูรณ์และจุดบกพร่องของเอกสารและการบันทึกตามหลักวิชาการ ซึ่งไม่น่าเชื่อถือ เพราะครูสามารถเตรียมให้ได้ดีหรือแม้กระทั่งคัดลอก โดยที่ผู้ประเมินไม่สามารถพิสูจน์ว่าเอกสารเหล่านั้นเชื่อมโยงกับการสอนในห้องเรียนและเป็นประโยชน์ต่อนักเรียนจริง เช่น ในการประเมินความสามารถการวิเคราะห์ผู้เรียน ผู้ประเมินจะตรวจสอบเอกสารการวิเคราะห์ว่ามีจุดบกพร่องหรือไม่เท่าใด หากไม่มีจุดบกพร่องเลย ครูจะได้

คะแนนการประเมินเต็ม แต่ผู้ประเมินจะไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าเอกสารดังกล่าววิเคราะห์ความต้องการของนักเรียนได้ถูกต้องหรือไม่ เป็นต้น

นอกจากนี้ การประเมินยังพิจารณาด้านการพัฒนาตนเองด้วย แต่ไม่สะท้อนการพัฒนาทักษะการสอนของครูอย่างที่ควรจะเป็น เพราะเกณฑ์การให้คะแนนจะพิจารณาวิธีการพัฒนาตนเองและจำนวนของหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าครูได้ค้นคว้าหาความรู้ในแต่ละวิธี เช่น ครูที่ได้รับคะแนนสูงสุดต้องเข้าประชุมทางวิชาการหรือการอบรมรวมแล้วไม่น้อยกว่า 20 ชั่วโมงต่อปีหรือ 1 หลักสูตรศึกษาเอกสารทางวิชาการ 4 เรื่องต่อปีศึกษาค้นคว้าจากสื่อ/วิธีการอื่นๆ 4 เรื่องต่อปีและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทางวิชาการ 4 ครั้งต่อปี แต่หากครูศึกษาไม่ครบตาม 4 วิธีและจำนวนครั้งที่กำหนด ก็จะได้รับคะแนนน้อยลงตามลำดับ เป็นต้น แต่การทำกิจกรรมพัฒนาทักษะครบตามเกณฑ์ก็อาจไม่ได้นำไปสู่ผลการเรียนที่ดีขึ้นของนักเรียน ในทางตรงกันข้าม ครูที่พัฒนาตนเองไม่ครบเกณฑ์ก็อาจจะสามารถเพิ่มสัมฤทธิ์ผลการศึกษานักเรียนให้ได้ดีได้

ทั้งนี้ การประเมินด้านทักษะการสอนของครูและการใช้ผลการสอบมาตรฐานจะจูงใจให้ครูพัฒนาทักษะการสอนให้ดีขึ้น โดยไม่ต้องประเมินการพัฒนาตนเองซ้ำอีก

3) การประเมินด้านจริยธรรม

ดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว แม้การมีวินัยและคุณธรรมจะมีความสำคัญ แต่การประเมินนี้ไม่ได้เกี่ยวกับสัมฤทธิ์ผลของนักเรียนและทักษะการสอนของครู และยังเบี่ยงเบนให้ครูออกจากห้องเรียนและกิจกรรมการสอน นอกจากนี้ การประเมินด้านนี้ทำได้ยากและต้องใช้ดุลยพินิจมาก โดยผู้อำนวยการอาจมีอคติต่างๆ และไม่มีแรงจูงใจที่จะให้ข้อมูลตามความเป็นจริง ผลการประเมินในส่วนนี้จึงไม่น่าถือเชื่อถือนัก

4.2 การประเมินวิทยฐานะเชิงประจักษ์

ในปี 2554 ก.ค.ศ. ได้ออกกฎเกณฑ์การประเมินเลื่อนวิทยฐานะชำนาญการพิเศษและวิทยฐานะเชี่ยวชาญเพิ่มเติมอีกหนึ่งรูปแบบคือ การประเมินวิทยฐานะเชิงประจักษ์ ซึ่งจะพิจารณาผลงานดีเด่นระดับชาติอันเป็นที่ประจักษ์และผลการพัฒนาตามข้อตกลงแทนผลงานทางวิชาการ

ทั้งนี้ ครูที่มีสิทธิได้รับการประเมินจะต้องได้รับรางวัลระดับชาติอย่างน้อย 2 รางวัล ภายในระยะเวลา 3 ปีย้อนหลัง และครูที่มีคุณสมบัติดังกล่าวจะทำข้อตกลงการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนและระยะเวลาการพัฒนากับ ก.ค.ศ. เมื่อครบตามเวลาที่กำหนด คณะกรรมการประเมิน 3 คน จะเข้ามาตรวจการปฏิบัติงานจริงที่โรงเรียนและพิจารณาเอกสารหลักฐานเชิงประจักษ์หรือผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรม

การประเมินเชิงประจักษ์นี้จะผูกโยงผลงานและความสามารถของครูเข้ากับผลตอบแทนได้ดีกว่าการประเมินข้างต้น ก็ต่อเมื่อการประเมินของหน่วยงานที่ให้รางวัลและข้อตกลงการพัฒนางานมีน้ำหนักของทักษะการสอนของครูหรือผลงานด้านสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาของนักเรียนอย่างมีนัยสำคัญและหลักฐานที่ใช้พิจารณามีความน่าเชื่อถือ โดยเฉพาะตัวชี้วัดด้านคุณภาพผู้เรียนที่ต้องไม่ง่ายต่อการควบคุมโดยครู

อย่างไรก็ตาม เกณฑ์การรับรองรางวัลระดับชาติไม่ได้มีข้อกำหนดดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากเกณฑ์การรับรองรางวัล 4 ประการ ซึ่งประกอบไปด้วย 1. ส่วนราชการระดับกรมขึ้นไปเป็นผู้ให้รางวัลหรือมีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์การให้รางวัลหรือมีส่วนร่วมในการประเมินหรือเป็นรางวัลที่หน่วยงานอื่นที่ได้รับการยอมรับในระดับประเทศเป็นผู้ให้รางวัล 2. ส่วนราชการ/หน่วยงานที่ให้รางวัลดำเนินการอย่างต่อเนื่อง 3. มีหลักเกณฑ์การให้รางวัล กระบวนการประเมิน วิธีการและตัวชี้วัดที่ชัดเจน 4. ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนจนเป็นที่ประจักษ์

อีกทั้ง เมื่อพิจารณาชื่อรางวัลระดับชาติที่ได้รับการรับจาก ก.ค.ศ.⁵ จะเห็นว่ารางวัลดังกล่าวไม่เกี่ยวข้องกับการสอนที่ให้สัมฤทธิ์ผลนักเรียนดีแต่อย่างใด เช่น โครงการคุณธรรม “เยาวชนไทยทำดีถวายในหลวง” หรือโครงการประกวดโรงเรียนดีเด่นด้านคุณธรรม เป็นต้น ส่วนรางวัลที่เกี่ยวกับสัมฤทธิ์ผลของนักเรียนมักเป็นรางวัลสำหรับนักเรียนเก่งอยู่แล้ว ดังนั้นการประเมินรูปแบบนี้อาจไม่เป็นธรรมต่อครูที่ช่วยให้นักเรียนอ่อนมีคะแนนเพิ่มขึ้นเช่น การแข่งขันด้านวิชาการระดับนานาชาติ หรือรางวัลศิลปหัตถกรรมนักเรียน (เหรียญทองระดับประเทศ)

นอกจากนี้ ยังไม่มีข้อรับประกันใดๆ ที่ข้อตกลงพัฒนาผู้เรียนระหว่างครูและ ก.ค.ศ. จะกำหนดน้ำหนักของการประเมินทักษะการสอนของครูหรือผลงานด้านสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาของนักเรียนอย่างมีนัยสำคัญ

4.3 การประเมินคงสภาพวิทยฐานะ

ตามมาตรา 55 ของ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดให้ประเมินคงสภาพวิทยฐานะของครูเป็นระยะๆ โดยหากครูไม่ผ่านการประเมินนี้ ก.ค.ศ. อาจให้ครูคนดังกล่าวพัฒนาประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น งดเงินประจำตำแหน่ง งดการเลื่อนขั้นเงินเดือน หรือแม้แต่สั่งให้ครูคนดังกล่าวออกจากราชการ

อย่างไรก็ตาม จนกระทั่งปัจจุบันนี้ ก.ค.ศ. ยังมิได้ออกหลักเกณฑ์การประเมินดังกล่าว การเลื่อนตำแหน่งวิทยฐานะจึงเป็นการรับตำแหน่งอย่างถาวร ซึ่งอาจบิดเบือนแรงจูงใจให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งวิทยฐานะสูงแล้วไม่สนใจการเรียนการสอนของนักเรียนในห้อง เพราะไม่ว่านักเรียนจะมีคะแนนลดลงหรือเพิ่มขึ้น วิทยฐานะและผลตอบแทนของครูยังคงเท่าเดิม

ทั้งนี้แม้ในช่วงที่ผ่านมา กระทรวงศึกษาได้พยายามจะให้มีการประเมินคงสภาพวิทยฐานะ แต่ก็มีข้อถกเถียงขึ้นว่า ตำแหน่งศาสตราจารย์ของอาจารย์มหาลัยยังไม่มีประเมินคงสภาพ ดังนั้นตำแหน่งวิทยฐานะของครูจึงไม่ต้องประเมินคงสภาพเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ในทัศนะของผู้ศึกษา การให้ตำแหน่งศาสตราจารย์เป็นรางวัลสำหรับผู้ที่ย้ายองค์ความรู้หรือผลิตความรู้ใหม่ ซึ่งแตกต่างจากการให้รางวัลครูตามคุณภาพการสอน

⁵ ดูใน <http://www.otepec.go.th/index.php/notice-law-rule/circularnotice/356-2012-07-13-13-13-13-8480>

ของครู ทักษะและความรู้ในการสอนมิใช่การขยายองค์ความรู้ แต่เป็นความรู้เชิงปฏิบัติและต้องเชื่อมโยงกับผล
การเรียนของนักเรียน

5. วรรณกรรมทบทวนการปฏิรูประบบผลตอบแทนของครู

5.1 การเลื่อนเงินเดือนตามประสิทธิภาพการทำงานและวุฒิการศึกษา (single salary schedule)

งานวิจัยหลายชิ้นชี้ให้เห็นว่า ระบบการศึกษาทั้งในประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนาก็เคยหรือยัง
ประสบกับสภาพปัญหาในระบบผลตอบแทนครูคล้ายคลึงกับกรณีประเทศไทย โดยเงินเดือนซึ่งผลตอบแทน
หลักของครูมักขึ้นอยู่กับจำนวนปีที่ทำงานและวุฒิการศึกษาหรือใบรับรองคุณวุฒิเป็นหลัก

ระบบเงินเดือนลักษณะนี้มีข้อดีที่เกื้อหนุนการเลื่อนเงินเดือนถือว่าปราศจากอคติด้านเชื้อชาติและเพศ ซึ่ง
แพร่หลายในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 โดยเฉพาะในประเทศสหรัฐ นอกจากนี้ ยังมีข้อดีอื่นอีก เช่น ลดการแข่งขัน
และขัดแย้งกันระหว่างครู ภายใต้การคาดการณ์และบริหารงบประมาณ (Podgursky and Springer 2007)

ภายใต้ระบบเงินเดือนนี้ ครูที่มีประสิทธิภาพการทำงานและวุฒิการศึกษาเท่ากันจะได้รับเงินเดือนใกล้เคียง
กัน ซึ่งเสมือนมีสมมติฐานหลักว่าประสิทธิภาพการสอนของครูขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพการสอนและวุฒิการศึกษา
อย่างไรก็ตาม สมมติฐานนี้ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ผลการศึกษาหลายชิ้นพบว่า เมื่อควบคุมปัจจัยอื่นที่มี
ผลต่อการเรียนของนักเรียน ครูที่มีประสิทธิภาพยาวนานกว่าหรือมีวุฒิการศึกษาสูงกว่ามิได้เพิ่มผลการเรียน
ของนักเรียนดีกว่า

จากการที่ผลตอบแทนไม่ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพการสอน ครูจึงมีแนวโน้มที่ขาดแรงจูงใจในการพัฒนา
คุณภาพการสอนและการยกระดับสัมฤทธิ์ผลของนักเรียน อีกทั้ง เมื่อครูที่มีประสิทธิภาพและวุฒิการศึกษา
เท่ากันมีประสิทธิภาพการสอนแตกต่างกันมาก ระบบเงินเดือนนี้จึงเสมือนให้ประโยชน์กับครูที่มีประสิทธิภาพ
ต่ำและลงโทษครูที่มีประสิทธิภาพสูง ในตลาดแรงงาน คนไม่เก่งมีแนวโน้มที่จะเลือกเข้าสู่อาชีพครูมากกว่าคน
เก่ง และครูเก่งมีแนวโน้มที่จะย้ายออกจากสายอาชีพครูมากกว่าครูไม่เก่ง ซึ่งเป็นผลให้ระดับคุณภาพสอนของ
ครูโดยรวมลดลง⁶

⁶ นอกจากนี้ ระบบเงินเดือนยังมีสมมติฐานอื่นที่ไม่ตรงกับความเป็นจริง ได้แก่ ค่าเสียโอกาสในการเลือกอาชีพครูและภาระงานการสอนนั้น
ไม่แตกต่างกันระหว่างครูในแต่ละสาขาวิชาและในแต่ละพื้นที่ แต่ครูสาขาวิชาวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์มักมีโอกาสเลือกอาชีพอื่นที่ให้
ผลตอบแทนดีกว่าอาชีพครู มากกว่าครูในสาขาอื่น และครูในพื้นที่ขาดแคลนก็มักภาระงานที่หนักกว่าปกติ ระบบการศึกษาจึงมักจะขาด
แคลนครูในสาขาวิชาวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ และในเขตพื้นที่ขาดแคลน

5.2 แนวทางการปฏิรูประบบผลตอบแทนเพื่อยกระดับคุณภาพครู

จากปัญหาข้างต้น การยกระดับคุณภาพครูจึงต้องเชื่อมการเลื่อนเงินเดือนเข้ากับประสิทธิภาพการสอนของครูหรือเพิ่มการให้ผลตอบแทนอื่นตามคุณภาพการสอน จากการสำรวจวรรณกรรมต่างๆ พบว่ามี 2 แนวทางหลัก ได้แก่ การให้ผลตอบแทนตามความรู้และความสามารถ (knowledge-based and skill-based pay) และการให้ผลตอบแทนตามผลการเรียนของนักเรียน (performance-based pay) (Lazear 2003)

5.2.1 การให้ผลตอบแทนตามความรู้และความสามารถ (knowledge-based and skill-based pay)

1) หลักการและเหตุผล

ฝ่ายผู้สนับสนุนแนวทางนี้เสนอว่า การให้ผลตอบแทนตามความรู้และความสามารถจะจูงใจครูให้พัฒนาทักษะการสอน และการสอนที่ดีขึ้นก็จะเพิ่มสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาของนักเรียน โดยไม่บิดเบือนแรงจูงใจของครูให้เน้นสอนเฉพาะเนื้อหาและทักษะที่จะออกสอบเท่านั้น (teaching to the test) และละเลยทักษะระดับสูงอย่างการวิพากษ์วิจารณ์ การคิดแก้ปัญหา และการคิดสร้างสรรค์ ซึ่งมักเกิดขึ้นในการให้ผลตอบแทนตามผลการเรียนของนักเรียน เพราะ อาชีพครูเป็นอาชีพที่มีงานหลากหลาย (Multi-tasking) เช่น การสอนเนื้อหาความรู้พื้นฐาน และการทักษะระดับสูงอย่าง แต่การวัดผลลัพธ์ของการสอนหรือผลการเรียนรู้นักเรียนทำได้เพียงบางส่วนเท่านั้น เช่น ข้อสอบมาตรฐานมักถูกวิจารณ์ว่าประเมินได้เฉพาะความรู้พื้นฐานของนักเรียนเท่านั้น

ทั้งนี้ การให้ผลตอบแทนรูปแบบนี้จะมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อความรู้และความสามารถการสอนเป็นสิ่งที่สังเกตได้ แต่เงื่อนไขนี้มักจะไม่เป็นจริง ตามที่กล่าวข้างต้น คุณลักษณะที่สังเกตได้ เช่น ประสิทธิภาพการทำงานและวุฒิการศึกษานั้นไม่สะท้อนถึงระดับความสามารถในการสอน (Hanushek 2002 and Goldhaber)

การปฏิรูประบบผลตอบแทนลักษณะนี้จึงต้องเริ่มต้นโดยทำให้คุณลักษณะที่สังเกตได้สะท้อนถึงคุณภาพการสอนมากขึ้น เช่น การปรับปรุงคุณภาพการเรียนการสอนในคณะครุศาสตร์และระบบการฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องหลังจากบรรจุเป็นครูแล้ว ซึ่งจะช่วยให้วุฒิการศึกษาและประสิทธิภาพการสอนบ่งบอกถึงความสามารถในการสอนของครูได้ดีขึ้น และทำให้การเลื่อนขึ้นเงินเดือนนั้นเป็นไปตามประสิทธิภาพการสอนด้วย

นอกจากการปรับปรุงการฝึกอบรมแล้ว การสร้างระบบประเมินความรู้และความสามารถก็เป็นอีกทางเลือกหนึ่ง โดยการประเมินนี้ไม่เพียงแต่จะจูงใจครูให้พัฒนาทักษะเท่านั้น แต่ยังมีถึงแนวทางการพัฒนา

และทักษะด้านที่ครูยังต้องอยู่และควรพัฒนาด้วย ทั้งนี้ ที่ผ่านมา ในหลายประเทศอย่างเช่นสหรัฐมีระบบประเมินครูอยู่แล้ว แต่ยังมีปัญหาในการออกแบบซึ่งทำให้ผลประเมินไม่เป็นที่น่าเชื่อถือ ดังจะกล่าวต่อไป

2) ปัญหากระบวนการประเมินครูในสหรัฐ

แม้ว่าสหรัฐจะมีการประเมินครูอยู่แล้ว แต่ในหลายมลรัฐ ผลประเมินมักไม่ได้นำไปใช้ในการให้เลื่อนเงินเดือนเลื่อนตำแหน่งหรือในการบริหารบุคลากรด้านอื่น จึงยังไม่สามารถจูงใจให้ครูพัฒนาคุณภาพการสอนได้ (Toch and Rothman 2008)

ยิ่งไปกว่านั้น สิ่งที่ประเมินกลับไม่เกี่ยวข้องกับทักษะและวิธีการการสอนของครู เช่น การแต่งตัวของครู และการเริ่มต้นชั้นเรียนตรงเวลา เป็นต้น (Toch and Rothman 2008) กระบวนการเก็บข้อมูลในการประเมินยังขาดความน่าเชื่อถือ เช่น มีการเข้าสังเกตการณ์การสอนในห้องเรียนเพียงครั้งเดียวต่อปีซึ่งใช้เวลาเพียง 45 นาทีเท่านั้น หรือคิดเป็นร้อยละ 0.08 ของเวลาการทำงานของครูเท่านั้น นอกจากนี้ ยังขาดการอบรมผู้ประเมินและการตรวจสอบคุณภาพการประเมิน (Jerald 2009)

ผลการประเมินจึงมักจะเพื่อจนไม่สามารถแยกแยะประสิทธิภาพการสอนของครูได้ และไม่สอดคล้องกับผลการเรียนของนักเรียนที่ตกต่ำ จากการศึกษาของ The New Teacher Project พบว่า ใน 5 เขตพื้นที่การศึกษาที่การประเมินมีระดับคะแนนเพียง 2 ระดับ (ระดับดีและไม่ดี) ร้อยละ 99 ของครูมีผลประเมินระดับดี และในอีก 5 เขตที่การประเมินมีระดับคะแนนมากกว่า 2 ระดับ ร้อยละ 70 ของครูมีผลประเมินในระดับสูงสุด และอีกร้อยละ 24 มีผลประเมินในระดับรองลงมา (Weisberg et al 2009) นอกจากนี้ ในมลรัฐเดนิเวอร์ กว่าร้อยละ 90 ของโรงเรียนที่มีผลการเรียนต่ำไม่มีครูที่มีผลประเมินในระดับคะแนนไม่ดี (Jerald 2009)

อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่ผ่านมา เริ่มมีการปรับปรุงและออกแบบระบบการประเมินครูใหม่ ซึ่งให้ผลประเมินที่สอดคล้องกับผลการเรียนของนักเรียนมากขึ้นและแยกแยะประสิทธิภาพการสอนของครูได้ดีขึ้น เช่น ใน Cincinnati และ Vaughn สหสัมพันธ์ระหว่างผลประเมินความรู้ความสามารถและคะแนนที่เพิ่มขึ้นของนักเรียนโดยเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 35 และ 37 ในวิชาการอ่าน และร้อยละ 36 และ 26 ในวิชาคณิตศาสตร์ (Heneman et al 2006) และการนำผลประเมินนี้มาพิจารณาเพื่อให้ผลตอบแทนก็จะสามารถจูงใจครูให้พัฒนาทักษะการสอนและช่วยเพิ่มผลการเรียนให้นักเรียนตามหลักการที่กล่าวข้างต้น เนื่องด้วยปัญหาการประเมินข้างต้นคล้ายกับกรณีไทย ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรเรียนรู้บทเรียนการออกแบบการประเมินดังกล่าว

3) การออกแบบระบบประเมินตามความรู้และความสามารถ

จากการทบทวนวรรณกรรมต่างๆ ในการออกแบบระบบประเมินตามความรู้และความสามารถ มีองค์ประกอบสำคัญอย่างน้อย 4 ประการที่พิจารณา ดังนี้

1 ตัวชี้วัดความรู้และความสามารถ

ในขั้นแรก การออกแบบต้องสำรวจหามิติความรู้และความสามารถที่เชื่อมโยงกับการยกระดับผลการเรียนรู้ แล้วจึงสร้างตัวชี้วัดขึ้นประเมินความรู้เหล่านั้นของครู เพราะแม้ว่าองค์ประกอบอื่นในการประเมินจะมีประสิทธิภาพ แต่ถ้าสิ่งที่ประเมินไม่เกี่ยวข้องกับทักษะการสอนสำคัญในการยกระดับผลการเรียนแล้ว ครูก็จะไม่ได้สนใจพัฒนาทักษะดังกล่าว

เขตพื้นที่การศึกษาและมลรัฐที่กล่าวข้างต้นและอีกหลายประเทศ เช่น ชิชิ เมืองควิเบกในแคนาดา และอังกฤษ สร้างตัวชี้วัดในการประเมินผลงานครู โดยใช้กรอบแนวทางการสอนที่ดี (Framework for Teaching) ของ Danielson ซึ่งแบ่งความรู้และความสามารถในการสอนออกเป็น 4 มิติ ที่แยกแยะออกเป็น 22 องค์ประกอบตามตารางที่ 3

ทั้งนี้ ภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณ เวลาและบุคลากร อาจจะเป็นการยากที่แบบประเมินจะครอบคลุมความรู้ความสามารถอย่างหลากหลายมิติ พร้อมทั้งทำการประเมินเชิงลึกในแต่ละมิติได้ การออกแบบจึงจำเป็นต้องสร้างสมดุลระหว่างความครอบคลุมและความลึกในการประเมิน และให้นำหนักการประเมินระหว่างตัวชี้วัดต่างๆ ควบคู่กันตามความสำคัญ ซึ่งแต่ละการประเมินก็มีการออกแบบแตกต่างกันไป จากการศึกษาเปรียบเทียบแบบประเมินต่างๆ ใน ปรากฏว่าแบบประเมิน NBPTS ให้น้ำหนักกับความรู้ในเนื้อหาและวิธีการสอนมากและประเมินในเชิงลึก แต่ไม่ครอบคลุมถึงการจัดการเรียนสอนในห้องเรียน ในทางตรงกันข้าม แบบการประเมิน TAP จะครอบคลุมความรู้และความสามารถทุกมิติ โดยเฉพาะการสอนในห้องเรียน แต่การประเมินด้านเนื้อหาและวิธีการสอนมีความละเอียดน้อยกว่าแบบประเมิน NBPTS

อย่างไรก็ตาม งานวิจัยนี้มิได้ศึกษาและสรุปว่ารูปแบบประเมินใดเหมาะสมที่สุด ซึ่งอาจเป็นเพราะความเหมาะสมของแบบประเมินนั้นขึ้นอยู่กับความสอดคล้องกับบริบทและกรอบแนวการสอนที่ดีของแต่ละระบบการศึกษา

ตารางที่ 3 ความรู้และความสามารถในการรอบแนวทางการสอนที่ดีของ Danielson

มิติความรู้และความสามารถในการสอน	องค์ประกอบ
การวางแผนและเตรียมการสอน (Planning and Preparation)	ความรู้ในเนื้อหาวิชาที่สอนและทักษะการสอน, ความรู้เกี่ยวกับนักเรียนที่สอน, การเลือกและออกแบบวิธีการสอนที่สอดคล้องกับนักเรียน, และการประเมินการเรียนรู้ของนักเรียน
การจัดการห้องเรียน (The Classroom Environment)	สร้างบรรยากาศความเป็นมิตรและความรพต่อห้องเรียน, สร้างบรรยากาศการเรียนรู้, บริหารจัดการกระบวนการเรียนรู้ในห้องเรียน, ดูแลจัดการกับพฤติกรรมของนักเรียนในห้องเรียน และพื้นที่ในห้องเรียน
การสอน (Instruction)	สื่อสารเนื้อหาการเรียนการสอนได้อย่างชัดเจนและถูกต้อง, ทักษะการสอนโดยตั้งคำถามและให้นักเรียนอภิปราย, ทักษะการดึงดูดความสนใจนักเรียนเข้าสู่การเรียนรู้, ปฏิสัมพันธ์และการให้คิดเห็นกลับกับนักเรียน (feedback), การปรับการสอนให้เหมาะสมกับสถานการณ์และนักเรียนในห้องเรียน
ความรับผิดชอบในอาชีพครู (Professional Responsibilities)	ทบทวนและประเมินการสอนของตนเอง, เก็บข้อมูลต่างๆอย่างถูกต้อง, ปฏิสัมพันธ์กับครอบครัวนักเรียน, ช่วยเหลือโรงเรียนและเขตพื้นที่, การพัฒนาและฝึกฝนในสายอาชีพ, การแสดงออกซึ่งความเป็นครูมืออาชีพ

2 เกณฑ์การให้คะแนน (rubrics)

ในการประเมินแต่ละมิติหรือตัวชี้วัด เกณฑ์การให้คะแนนควรจะต้องมีระดับคะแนนอย่างน้อยมากกว่า 2 ระดับขึ้นไป เพื่อให้สามารถแยกแยะผลงานหรือทักษะของครูได้หลายระดับ และควรระบุถึงพฤติกรรมการสอนหรือหลักฐานที่แตกต่างกันตามคะแนนในแต่ละระดับอย่างชัดเจน เพื่อให้มีความง่ายและเที่ยงตรงมากขึ้นในการให้คะแนน โดยระดับคะแนนสูงสุดย่อมบ่งบอกแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด

ตารางที่ 4 เกณฑ์การให้คะแนนในตัวชี้วัดด้านทักษะการดึงดูความสนใจนักเรียนเข้าสู่การเรียนรู้ ในกรอบแนวทางการสอนที่ดีของ

Danielson

ตัวชี้วัด	ระดับคะแนน			
	ไม่น่าพอใจ	พื้นฐาน	ดี	ดีมาก
การจัดกิจกรรมการเรียนรู้และการให้แบบฝึกหัด	ไม่เหมาะสมกับอายุและภูมิหลังของผู้เรียน และไม่ดึงดูความสนใจของนักเรียน	เหมาะสมและดึงดูนักเรียนได้เพียงบางคน	กิจกรรมและแบบฝึกหัดส่วนใหญ่เหมาะสมกับนักเรียนและกระตุ้นนักเรียนให้สนใจเรียน	นักเรียนทุกคนให้ความสนใจในกิจกรรมและริเริ่มหรือดัดแปลงกิจกรรมเอง ซึ่งเพิ่มพูนความเข้าใจในเนื้อหา
การใช้สื่อการสอน	ไม่เหมาะสมกับจุดประสงค์การสอน และไม่ดึงดูนักเรียน	มีสื่อการสอนบางส่วนที่เหมาะสมกับจุดประสงค์การสอน และดึงดูนักเรียน	ตรงตามจุดประสงค์การสอนและดึงดูความสนใจนักเรียนได้	ตรงตามจุดประสงค์การสอนและดึงดูความสนใจนักเรียนได้ รวมทั้งนักเรียนสนใจจะผลิตหรือดัดแปลงการใช้สื่อการสอน

3 วิธีการเก็บข้อมูลและหลักฐานในการประเมิน

ดังที่กล่าวถึงปัญหาของการประเมินข้างต้น การกำหนดให้มีระดับคะแนนมากกว่า 2 ระดับนั้นไม่เพียงพอต่อปัญหากระจุกตัวของผลการประเมินได้ เพื่อให้การประเมินถูกต้องและสามารถแยกแยะประสิทธิภาพการสอนได้นั้น วิธีการเก็บข้อมูลและหลักฐานนั้นควรจะต้องสะท้อนความรู้และความสามารถที่ต้องการประเมินโดยยากต่อการเตรียมข้อมูลและหลักฐานให้ออกมาได้ดีแต่ขาดการปฏิบัติจริงด้วย

Milanowski et al. (2011) แบ่งวิธีการเก็บข้อมูลและหลักฐานออกเป็น 2 แนวทางหลัก ได้แก่ แนวทางที่ให้ครูแสดงทักษะการสอนเฉพาะมิติที่ประเมิน ตัวอย่างเช่น แบบประเมิน NBPTS ซึ่งให้น้ำหนักกับตัวชี้วัดด้านความรู้ในวิชาที่สอนและวิธีการสอน จะประเมินครูโดยการทำแบบทดสอบความรู้ในวิชาที่สอนและวิธีการสอน และการพิจารณาแฟ้มสะสมผลงาน (teacher portfolio) เช่น วิดีโอการสอน บันทึกบรรยายการสอน ซึ่งอธิบายถึงทักษะการสอนที่ใช้ในวิดีโอ ตัวอย่างแบบฝึกหัดและผลงานของนักเรียนพร้อมทั้งการตรวจและให้คำแนะนำกับนักเรียนเพื่อปรับปรุง

วิธีข้างต้นเหล่านี้จะสามารถวัดทักษะได้ตรงตามที่ต้องการประเมิน แต่ครูสามารถเตรียมหลักฐานให้ออกมาดูดีได้โดยปราศจากการปฏิบัติจริงในห้องเรียน ซึ่งยากที่ผู้ประเมินจะตรวจสอบได้ เช่น สร้างหลักฐานการตรวจและให้คำแนะนำกับนักเรียนทั้งๆที่ก่อนหน้านี้ไม่ได้ให้คำแนะนำ หรือกลับแก้ไขคำแนะนำให้ดูดีขึ้น เลือกวิดีโอที่การสอนดูมีประสิทธิวิภามากทั้งๆที่คุณภาพการสอนโดยทั่วไปนั้นค่อนข้างต่ำ

อีกแนวทางหนึ่ง คือ การประเมินความรู้ความสามารถตามสภาพจริง ซึ่งมักใช้วิธีการเข้าสังเกตการสอนโดยไม่แจ้งล่วงหน้า วิธีนี้ทำให้การเตรียมหลักฐานหรือพฤติกรรมเป็นไปได้ยาก อย่างไรก็ตาม การเข้าสังเกตห้องเรียนนั้นถือว่าการสุ่มตรวจ การสังเกตเพียงครั้งเดียวไม่สามารถเป็นตัวแทนได้ทั้งหมดและผู้ประเมินอาจจะไม่สามารถวัดทักษะที่ต้องการประเมินได้ เพราะสถานการณ์ในห้องเรียนไม่เอื้ออำนวยต่อการใช้ทักษะดังกล่าว ดังนั้นการเข้าสังเกตการณ์จึงจำเป็นต้องใช้จำนวนครั้งค่อนข้างมาก

ดังนั้น การออกแบบจึงต้องหาจุดสมดุลระหว่างวิธีการประเมิน 2 แนวทางนี้ เช่น ในการประเมิน TAP ผู้ประเมินจะเข้าสังเกตการสอนในห้องเรียน 4-6 ครั้งต่อปี โดยมีอย่างน้อยครั้งหนึ่งที่ไม่แจ้งล่วงหน้าซึ่งยอมเป็นการประเมินตามสภาพจริง ส่วนการสังเกตที่แจ้งล่วงหน้านั้นก็สามารวัดทักษะที่ไม่เห็นในการประเมินตามสภาพจริง

4 ผู้ประเมิน

อคติของผู้ประเมินและความไม่คงเส้นคงวาในการให้คะแนนระหว่างผู้ประเมินก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่จัดการในการออกแบบระบบการประเมิน โดยอาจเป็นไปได้ทั้งการเพิ่มจำนวนผู้ประเมิน การกำหนดเกณฑ์การให้คะแนนอย่างชัดเจนดังที่กล่าวข้างต้น การฝึกอบรมผู้ประเมิน และการสุ่มตรวจคุณภาพของผู้ประเมิน เช่น Cincinnati TES และ TAP ผู้ประเมินใหม่ต้องฝึกหัดจนผลการประเมินสอดคล้องกับผู้ประเมินชำนาญการก่อน จึงจะสามารถทำการประเมินจริงได้ ในขณะที่ NBPTS จะสุ่มตรวจการประเมิน หากมีความผิดพลาดในการประเมิน ผู้ประเมินต้องได้รับการฝึกอบรมใหม่หรือถูกไล่ออก

การเลือกใช้ผู้ประเมินภายนอก เช่น ผู้ประเมินจากหน่วยงานกลาง ก็เป็นอีกแนวทางหนึ่งในการลดอคติ เพราะแม้ว่าผู้ประเมินภายใน เช่น ผู้อำนวยการโรงเรียน จะทราบถึงสภาพแวดล้อมการทำงานและติดตามการทำงานของครูได้อย่างใกล้ชิดดีกว่าผู้ประเมินภายนอก แต่ก็มีอคติความเห็นอกเห็นใจหรืออคติด้านพวกพ้องต่อครูผู้ถูกประเมิน ซึ่งไม่ตรงตามความเป็นจริง ครูบางคนจึงได้รับเลื่อนเงินเดือนหรือผลตอบแทน โดยปราศจากการเพิ่มคุณภาพการสอนอย่างแท้จริง การประเมินจึงอาจใช้ทั้งผู้ประเมินภายนอกและภายใน

4) ข้อจำกัดในการประเมินความรู้และความสามารถ

อย่างไรก็ตาม การประเมินความรู้และความสามารถยังมีข้อจำกัดบางประการดังนี้

1. ในการกำหนดตัวชี้วัด แต่ละฝ่ายในระดับการศึกษาอาจมีกรอบแนวทางการสอนแตกต่างกัน ซึ่งยากต่อการหาข้อตกลงร่วมกัน การปะนีปะนามกันก็อาจนำไปแบบประเมินที่ครอบคลุมหลายมิติมากเกินไป

ยิ่งไปกว่านั้น อาจมีแนวโน้มที่จะยึดถือว่ากรอบแนวทางการสอนในการประเมินดีที่สุดในทุกสถานการณ์ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพิจารณาเลือกใช้แนวทางที่เหมาะสม โดยครูจะไม่พิจารณาถึงแนวทางการสอนอื่นที่ไม่มีในการประเมิน หรือมีน้ำหนักค่อนข้างน้อย แม้แนวทางดังกล่าวจะมีความเชื่อมโยงกับผลการเรียน หรือมีประสิทธิภาพมากกว่าในสถานการณ์ที่เผชิญ

ที่กล่าวข้างต้นก็อาจเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ความสอดคล้องหรือสหสัมพันธ์ระหว่างผลประเมินกับผลการเรียนของนักเรียนยังคงน้อยอยู่ แม้ว่าจะมีการพัฒนาระบบประเมินจนสหสัมพันธ์สูงขึ้นกว่าเดิมแล้วก็ตาม

2. การประเมินโดยผู้ประเมินภายนอกที่ได้รับการฝึกอบรมนั้นก็อาจลดอคติในการให้คะแนนได้อย่างสมบูรณ์ เพราะผู้ประเมินไม่ว่าจะภายนอกหรือภายในนั้นก็มิได้ทำงานภายใต้ระบบเงินเดือนที่เชื่อมโยงระหว่างคุณภาพการประเมินกับผลตอบแทนโดยตรงอย่างบริษัทเอกชน⁷ เช่น โครงการ The Performance Related Pay (PRP) ในอังกฤษ จะให้เงินรางวัลเพิ่มเติมอีกสำหรับครูที่มีเงินเดือนถึงขั้นสูงสุดแล้วและมีผลประเมินตามเกณฑ์ซึ่งประเมินโดยเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง งานศึกษาพบว่ามีร้อยละ 88 ของครูที่เงินเดือนขั้นสูงสุดสมัครเข้าโครงการ และมีถึงร้อยละ 97 ของผู้สมัครได้รับรางวัล แต่ครูในโครงการกลับมีค้อยได้พัฒนาการสอนให้ดีขึ้นและไม่ได้เพิ่มผลการเรียนได้ดีกว่าครูนอกโครงการ (Atkinson et al 2009)

3. การให้คะแนนจะมักจำกัดเฉพาะรูปแบบอิงเกณฑ์และรายบุคคลเท่านั้น โดยเปรียบเทียบพฤติกรรมการสอนของครูรายบุคคลกับพฤติกรรมที่กำหนดในเกณฑ์การให้คะแนน ข้อจำกัดนี้อาจจะไม่ใช่อุปสรรค หากเกณฑ์การให้คะแนนแบบอิงเกณฑ์และรายบุคคลไม่มีจุดด้อยเลย แต่แท้จริงแล้วรูปแบบทั้งสองมีข้อดีน้อยกว่าการให้คะแนนแบบอิงกลุ่มและรายกลุ่มบางประการ เช่น การประเมินรายกลุ่มจะสนับสนุนการทำงานเป็นทีมมากกว่า หรือการให้คะแนนครูแบบเรียงอันดับ เช่น กำหนดจำนวนครูสูงสุดที่จะได้รับระดับคะแนนสูงสุดและรองสูงสุด ก็จะสามารถลดอคติความเห็นอกเห็นใจในการให้คะแนนได้ดีกว่า เพราะภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว ผู้ประเมินจะต้องพิจารณาการให้คะแนนสูงสุดและรองสูงสุดอย่างถี่ถ้วนมากขึ้น

⁷ ผู้จัดการจะต้องทำการประเมินอย่างมีคุณภาพ เพราะการบริหารบุคลากรที่ดีจะส่งผลต่อกำไรของบริษัทและเงินเดือนของผู้จัดการ

5.2.2 การให้ผลตอบแทนตามผลการเรียนของนักเรียน (performance-based pay)

1) หลักการและเหตุผล

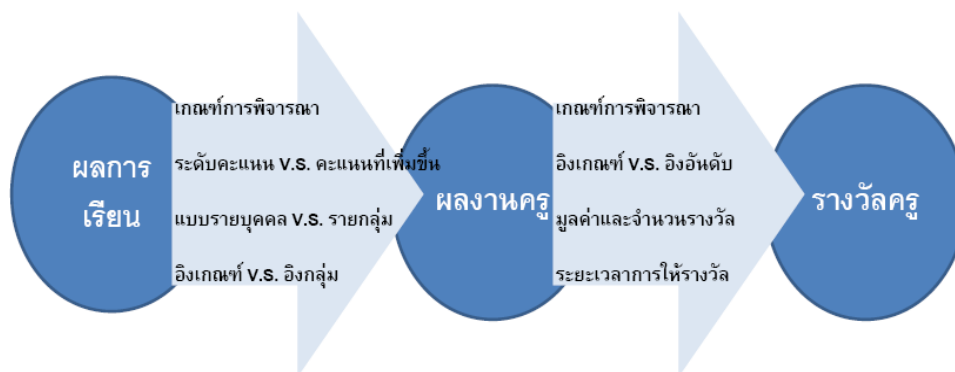
ในทางตรงกันข้ามนั้น การให้ผลตอบแทนตามผลการเรียนนี้จะจูงใจครูให้ใส่ใจการเรียนของนักเรียนและพัฒนาทักษะการสอน แต่ไม่จำกัดวิธีหรือแนวทางการสอน โดยโรงเรียนและครูจะพยายามหาวิธีการสอนที่ดีที่สุด เพื่อเพิ่มสัมฤทธิ์ผลของนักเรียนได้มากที่สุด แนวทางนี้จึงมีประสิทธิภาพมากกว่าการให้รางวัลตามผลการประเมินความรู้และความสามารถแนวทาง เพราะจะจัดสรรผลตอบแทนให้กับครูที่มีผลงานดีหรือยกระดับผลการเรียนของนักเรียนได้จริงเท่านั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ให้ผลตอบแทนกับครูที่มีและใช้ความรู้และความสามารถที่เชื่อมโยงกับผลการเรียนมากที่สุด อีกทั้ง แนวทางนี้ยังหลีกเลี่ยงปัญหาอคติและการเตรียมหลักฐานให้ออกมาดูดีได้ เพราะการสอบมาตรฐานจะดำเนินโดยหน่วยงานกลาง

ทั้งนี้ มีคำวิจารณ์มากมายต่อการให้ผลตอบแทนตามผลการเรียนของนักเรียน เช่น ทำให้ครูแข่งขันกันเกินไปจนทำลายการทำงานเป็นทีม หรือไม่เป็นธรรมต่อครูที่สอนนักเรียนที่เปรียบเปรียบภูมิหลังทางเศรษฐกิจเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ปัญหาเหล่านี้ไม่ได้เกิดขึ้นกับทุกรูปแบบของการให้ผลตอบแทนตามผลการเรียน และแก้ไขได้ด้วยการออกแบบ ดังที่กล่าวจะอธิบายต่อไป

2) การออกแบบการให้ผลตอบแทนตามผลงาน (Design of Pay-For-Performance)

การให้ผลตอบแทนครูตามสัมฤทธิ์ผลของนักเรียนมี 2 ขั้นตอนหลักที่ต้องพิจารณา ได้แก่ 1.) การเปลี่ยนผลคะแนนของนักเรียนให้เป็นผลงานของครู และ 2.) การให้ผลตอบแทนกับครู การออกแบบใน 2 ขั้นตอนนี้จะมีอิทธิพลต่อแรงจูงใจและพฤติกรรมการสอนของครู ซึ่งจะส่งผลต่อสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาของนักเรียน ดังนั้น หากขั้นตอนเหล่านี้ถูกออกแบบอย่างไม่เหมาะสม ครูอาจมีแรงจูงใจและพฤติกรรมการสอนที่บิดเบือน และผลการเรียนของนักเรียนไม่เปลี่ยนแปลงไปในทางตามที่คาดหวัง

ภาพที่ 5 ขั้นตอนและองค์ประกอบที่ต้องพิจารณาในการออกแบบประเมิน



1.) การเปลี่ยนผลคะแนนของนักเรียนให้เป็นผลงานของครูมี 3 องค์ประกอบหลักที่ต้องพิจารณา ได้แก่ 1.1 รูปแบบผลการเรียนของนักเรียนที่ใช้ประเมินผลงานของครู 1.2 หน่วยของการประเมิน และ 1.3 หลักเกณฑ์การคิดผลงานของครู โดยใช้คะแนนของนักเรียน

1.1 รูปแบบผลการเรียนของนักเรียน

รูปแบบผลการเรียนที่ใช้ประเมินแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ ระดับคะแนนของนักเรียน และคะแนนที่เพิ่มขึ้นของนักเรียนหรือพัฒนาการของนักเรียน

การประเมินผลงานของครูด้วยระดับคะแนนของนักเรียนมักถูกวิจารณ์ว่าไม่สามารถบ่งบอกถึงคุณภาพการสอนของครูได้และไม่เป็นธรรมต่อครูบางคน เพราะระดับคะแนนของนักเรียนขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย นอกเหนือไปจากคุณภาพการสอนของครู เช่น นักเรียนที่เสียเปรียบด้านภูมิหลังทางเศรษฐกิจมักมีแนวโน้มที่จะมีผลคะแนนในระดับต่ำ หรือนักเรียนที่ยังอ่อนด้านความรู้พื้นฐานในระดับชั้นก่อนมักมีแนวโน้มที่จะมีระดับผลคะแนนต่ำด้วยในระดับชั้นปัจจุบัน ภายใต้การประเมินด้วยระดับคะแนน ครูที่สอนกลุ่มนักเรียนกลุ่มอ่อนหรือเสียเปรียบด้านภูมิหลังทางสังคมเศรษฐกิจ แม้จะจัดการเรียนการสอนอย่างมีคุณภาพและยกระดับผลการเรียนของนักเรียนได้ แต่ระดับผลคะแนนโดยรวมของนักเรียนอาจยังคงอยู่ในระดับต่ำ และครูก็มีผลการประเมินที่ต่ำไปด้วย

ในขณะที่ การประเมินด้วยคะแนนที่เพิ่มขึ้นหรือพัฒนาการการเรียนของนักเรียนนั้นดูเหมือนจะบ่งบอกถึงคุณภาพการสอนของครูได้ดีกว่าและเป็นธรรมต่อครูมากกว่า เพราะการใช้คะแนนที่เพิ่มขึ้นจะช่วยลดผลของปัจจัยอื่นลง เนื่องจากปัจจัยอื่นจะเปลี่ยนแปลงไม่มากในระยะสั้น และแม้งานวิจัยบางชิ้นชี้ว่าปัจจัยอื่นโดยเฉพาะภูมิหลังทางเศรษฐกิจของครอบครัว ยังส่งผลต่อพัฒนาการการเรียนของนักเรียน แต่ปัญหานี้ก็สามารถแก้ไขได้ด้วยการใช้แบบจำลองทางเศรษฐมิติเพื่อควบคุมผลของปัจจัยอื่นได้

อย่างไรก็ตาม การประเมินด้วยคะแนนที่เพิ่มขึ้น (value-added) ถูกวิจารณ์ว่าเสมือนยอมรับความไม่เท่าเทียมในระดับสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาระหว่างนักเรียนที่มีภูมิหลังทางเศรษฐกิจแตกต่างกัน โรงเรียนและครูอาจจะพึงพอใจกับคะแนนที่เพิ่มขึ้นของนักเรียน ทั้งๆที่ระดับคะแนนของนักเรียนยังอยู่ในระดับต่ำ

นอกจากผลการเรียนแล้ว มาตรวัดในการประเมินก็ยังสามารถเป็นจำนวนนักเรียนที่มีระดับคะแนนหรือคะแนนที่เพิ่มตามเป้าหมายได้ด้วย ซึ่งจะมีข้อดีที่ให้ความสำคัญกับสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาของนักเรียนทุกคนมากกว่าผลการเรียนเฉลี่ย

1.2 หน่วยของการประเมิน

หน่วยการประเมินแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ แบบรายบุคคล รายกลุ่ม และผสมผสาน

การประเมินแบบรายบุคคลนั้นให้ความสำคัญกับความสามารถและผลงานของครูแต่ละคน โดยผลงานของครูแต่ละคนจะไม่ถูกระทบจากผลงานของครูคนอื่น ซึ่งจะไม่ก่อปัญหาบิดเบือนแรงจูงใจที่ครูบางคนไม่ปรับปรุงการสอนแต่ก็ได้รับรางวัล ในขณะที่ ครูบางคนได้รับรางวัลน้อยกว่าที่ควร ซึ่งในที่สุดอาจทำให้ครูทุกคนไม่มีแรงจูงใจในการพัฒนาการสอน

อย่างไรก็ตาม บางฝ่ายมองว่าการประเมินรายบุคคลนั้นไม่เหมาะสม เพราะการสอนเป็นงานที่ต้องร่วมมือกันทำระหว่างครู (collaborative work) แต่ในทางปฏิบัติ อาจเป็นเรื่องยากที่จะสามารถแยกแยะได้ว่าพัฒนาการของนักเรียนเป็นผลงานของครูคนใดหนึ่งเพียงรายเดียว (OECD 2009) ยิ่งไปกว่านั้น การประเมินแบบนี้ไม่สนับสนุนการทำงานเป็นทีมภายในโรงเรียนและอาจทำให้เกิดการแข่งขันระหว่างครูมากเกินไป แต่การประเมินรายบุคคลในประเทศอิสราเอลและอินเดียไม่พบหลักฐานความขัดแย้ง ซึ่งก็อาจเป็นเพราะว่าโครงการยังมีระยะเวลาค่อนข้างสั้น (Lavy 2009 และ Muralidharan and Sundararaman 2008)

ในทางตรงกันข้าม การประเมินแบบรายกลุ่มมักถูกวิจารณ์ว่าจะบิดเบือนแรงจูงใจของครูที่กล่าวข้างต้น ยกเว้นกรณีที่กลุ่มครูมีขนาดเล็ก ครูในกลุ่มจะสามารถกำกับการทำงานของครูแต่ละคนได้ง่ายและผลงานรายบุคคลจะถูกระทบจากผลงานของครูคนอื่นไม่มาก ปัญหาดังกล่าวจะบรรเทาลง

แต่การประเมินแบบรายกลุ่ม เช่น (ครูทุกคนในระดับชั้นหรือทั้งโรงเรียน) จะส่งเสริมการทำงานร่วมกันเป็นทีมของครู โดยครูในโรงเรียนจะแลกเปลี่ยนข้อมูลของนักเรียนและช่วยกันดูแลนักเรียนทั้งในด้านวิชาการและพฤติกรรมทางสังคม จากงานศึกษาในมลรัฐนอร์ท แคโรไลนา (North Carolina) พบว่าการประเมินแบบรายกลุ่มจูงใจครูเก่งให้ช่วยเหลือครูคนอื่นด้วย เพราะผลประเมินจะขึ้นอยู่กับผลงานของครูทุกคนในกลุ่ม และการประเมินยังช่วยกระตุ้นครูไม่เก่งให้พยายามพัฒนาทักษะการสอนและตั้งใจสอนเพิ่มขึ้น เพราะผลงานของครูเก่งจะช่วยดึงผลประเมินของครูไม่เก่ง ครูไม่เก่งจึงมีโอกาสผ่านการประเมินและมีกำลังใจปรับปรุงการสอนมากขึ้น แตกต่างจากการประเมินผลงานรายบุคคลที่ครูเก่งไม่จำเป็นต้องช่วยเหลือครูคนอื่น ก็สามารถมีผลประเมินที่ดีได้ และครูไม่เก่งบางคนไม่พัฒนาการสอน เนื่องจากโอกาสผ่านการประเมินมีค่อนข้างน้อย

การออกแบบจึงอาจผสมผสานรูปแบบรายบุคคลและรายกลุ่มได้ด้วย เพื่อสร้างสมดุลระหว่างการสร้างแรงจูงใจรายบุคคลและการทำงานร่วมกันเป็นทีม เช่น กรณี รัฐเปร์นัมบุโก (Pernambuco) ในประเทศบราซิล ซึ่งมีโครงการให้รางวัลแก่ครูตามดัชนีคุณภาพการศึกษาที่เรียกว่า “ดัชนีการพัฒนาศึกษาพื้นฐาน” (Index of Basic Education Development หรือ IDEB) ดัชนีดังกล่าวคำนวณจากคะแนนสอบเฉลี่ยของนักเรียน

และผลลัพธ์อื่นๆ คือ อัตราการเลื่อนชั้น อัตราการซ้ำชั้น และอัตราการสำเร็จการศึกษา โดยมีเกณฑ์ของการให้รางวัลคือ โรงเรียนต้องเพิ่มดัชนี IDEB ให้ได้อย่างน้อยร้อยละ 50 ของเป้าหมายที่ตั้งไว้ และมูลค่าของรางวัลขึ้นอยู่กับอัตราความสำเร็จ ส่วนการจัดสรรรางวัลให้ครูแต่ละคนในโรงเรียนจะพิจารณาตามอัตราการเข้าสอนและขาดสอนของครูแต่ละคน

1.3 หลักเกณฑ์วิธีการคิดผลงานครู

การคิดผลงานครูมี 2 วิธีหลัก ได้แก่ อิงเกณฑ์และอิงกลุ่ม วิธีแบบอิงเกณฑ์จะให้คะแนนผลงานครูโดยเปรียบเทียบระดับคะแนนสอบหรือคะแนนสอบที่เพิ่มขึ้นกับเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น เช่น กฎหมาย No Child Left Behind (NCLB) ของประเทศสหรัฐอเมริกาให้แต่ละมลรัฐกำหนดเกณฑ์คะแนนประสิทธิภาพ (proficient score) หรือระดับคะแนนขั้นต่ำของนักเรียนควรสอบได้ และประเมินผลงานของโรงเรียนและครูด้วยจำนวนนักเรียนที่สอบได้คะแนนผ่านเกณฑ์ดังกล่าว ส่วนนักเรียนที่มีระดับคะแนนต่ำกว่าเกณฑ์จะไม่ถูกนับเป็นผลงานให้กับครู

อีกตัวอย่างคือ ในมลรัฐฟลอริดา ระบบ the Special Teachers Are Rewarded (STAR) นั้น ประเมินผลงานของครูด้วยคะแนนที่เพิ่มขึ้น โดยกำหนดเกณฑ์คะแนนผลงานครูที่จะได้รับตามการเพิ่มผลคะแนนในระดับต่างๆ ตามตารางที่ 5 ซึ่งจะแบ่งคะแนนสอบออกเป็น 6 ช่วง โดยแต่ละช่วงจะบ่งบอกถึงระดับความรู้และสามารถของนักเรียนแตกต่างกัน เช่น ถ้านักเรียนมีผลสอบอยู่ในช่วงคะแนน 3 ในปี 2006 จากเดิมที่อยู่ในช่วงคะแนน 2 ในปี 2005 ครูจะได้รับ 205 คะแนน เป็นต้น

ตารางที่ 5 คะแนนผลงานของครูในการยกระดับผลการเรียนของระบบ the Special Teachers Are Rewarded (STAR)

Elementary Reading							
Year 1 Level 2005	Year 2 Level - 2006						Average Score
	1a	1b	2	3	4	5	
1a	0	100	455	550	675	725	100.0
1b	-50	50	145	265	340	500	100.0
2	-100	-50	125	205	245	350	100.1
3	-175	-100	-90	170	210	250	100.2
4	-200	-150	-140	-75	195	215	100.0
5	-250	-200	-160	-125	25	210	100.2
All Levels							100.1

ส่วนวิธีแบบอิงกลุ่มจะให้คะแนนผลงานกับครู โดยเปรียบเทียบระดับคะแนนหรือคะแนนที่เพิ่มขึ้นระหว่างนักเรียนหรือครูในกลุ่ม เช่น แบบจำลองคะแนนส่วนเพิ่ม (Value-Added Model หรือ VAM) จะคำนวณหาคะแนนที่เพิ่มขึ้นอันเป็นผลมาจากการสอนของครู โดยควบคุมอิทธิพลของปัจจัยอื่นที่มีผลต่อการเรียน ด้วยการคิดคำนวณคะแนนผลงานของครูจาก ผลต่างระหว่างคะแนนที่เพิ่มขึ้นจริงของนักเรียนและคะแนนที่เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยของนักเรียนคนเดิมหรือกลุ่มเดิมแต่สอนโดยครูคนอื่น ๆ (Braun 2010) เช่น ในการคำนวณผลงานของครู A ที่สอนนักเรียน ก. ให้สอบได้คะแนนเพิ่มขึ้น 10 คะแนน แบบจำลอง VAM จะสร้างสถานการณ์จำลองที่นักเรียน ก. เรียนกับครูคนอื่นและคำนวณคะแนนที่เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ย ถ้าคะแนนที่เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยคำนวณได้ 7 คะแนน ผลงานครู A จะเท่ากับ $10 - 7 = 3$

อีกตัวอย่าง คือ การประเมินแบบ Pay-for-percentile ผลคะแนนของครูจะคิดจากอันดับหรือตำแหน่งเปอร์เซ็นต์ไทล์ของผลการเรียนปีปัจจุบันของนักเรียนในกลุ่ม ซึ่งจะบ่งบอกร้อยละของนักเรียนกลุ่มเดียวกันที่มีผลการเรียนน้อยกว่านักเรียนคนดังกล่าว โดยนักเรียนจะถูกจัดกลุ่มตามผลคะแนนของปีก่อนหน้าและภูมิภาคหลังทางเศรษฐกิจที่ใกล้เคียงกัน (Neal 2011) เช่น ในการคิดคะแนนผลงานของครูในระดับชั้น ม.4 นักเรียนทุกคนในเขตพื้นที่การศึกษาหรือทั้งประเทศจะจัดกลุ่มตามคะแนนสอบในชั้น ม. 3 และจะเรียงผลการสอบชั้น ม. 4 ของนักเรียนแต่ละกลุ่ม สมมติว่า นาย ก. มีผลคะแนนสอบ 30 คะแนนจาก 50 คะแนนในระดับชั้น ม. 3 ในการคิดผลงานให้กับครู A นาย ก. จะถูกจัดรวมกลุ่มเข้ากับนักเรียนคนอื่นที่มีผลสอบ 30 คะแนน ในชั้น ม. 3 และผลการสอบของนาย ก. อยู่ตำแหน่งเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 90 ของกลุ่มดังกล่าว ครู A ก็จะได้คะแนนผลงาน 90 คะแนนจากการสอนนาย ก. ผลงานของครู A จะเท่ากับค่าเฉลี่ยของผลคะแนนดังกล่าวจากนักเรียนทุกคนในห้องเรียน ดังนั้นผลคะแนนของครูจึงขึ้นอยู่กับว่า ครูสามารถสอนให้นักเรียนมีผลการเรียนดีกว่านักเรียนกลุ่มเดียวกันเป็นจำนวนกี่คน โดยไม่สนใจระดับผลการเรียน

การออกแบบหลักเกณฑ์วิธีการให้ผลงานครูควรจะต้องคำนึงถึงปัจจัยซึ่งผลต่อแรงจูงใจและพฤติกรรมการสอนของครูอย่างน้อย 3 ประการที่วิธีแบบอิงเกณฑ์และอิงกลุ่มมีจุดเด่นและจุดด้อยแตกต่างกันไป ดังต่อไปนี้

1. การบรรลุเป้าหมายทางการศึกษาของสังคม

ในการออกแบบการคิดคะแนน ควรจะต้องสะท้อนถึงเป้าหมายในการเพิ่มสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาของนักเรียนให้ถึงระดับที่สังคมต้องการและลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาด้วย รวมทั้งจูงใจครูให้ทำตามเป้าหมายดังกล่าว

วิธีการแบบอิงเกณฑ์จะจัดการกับประเด็นนี้โดยตรง โดยกำหนดเกณฑ์คะแนนให้สะท้อนถึงเป้าหมายของสังคม เช่น จะให้คะแนนผลงานกับครูก็ต่อเมื่อผลการเรียนของนักเรียนผ่านเกณฑ์ขั้นต่ำเท่านั้น หรือให้นำหนักคะแนนผลงานกับการยกระดับผลการเรียนของนักเรียนกลุ่มอ่อนหรือกลุ่มที่เสียเปรียบด้านภูมิภาคหลังทาง

สังคมเศรษฐกิจมากกว่ากลุ่มอื่น เพื่อบรรลุเป้าหมายการลดความเหลื่อมล้ำ ในทางตรงกันข้าม วิธีการแบบอิงกลุ่มไม่ได้คำนึงถึงประเด็นนี้ เพราะคะแนนผลงานของครูจะขึ้นอยู่กับ โดยเปรียบเทียบผลการเรียนของนักเรียนภายในกลุ่ม ในกรณีที่คะแนนสอบเฉลี่ยของระบบการศึกษาอยู่ในระดับต่ำมาก แม้ครูจะยกระดับผลการเรียนของนักเรียนได้ไม่ถึงระดับที่สังคมคาดหวังหรือแม้แต่ไม่ถึงระดับคะแนนขั้นต่ำสำหรับการเลื่อนขั้น ครูก็อาจจะได้รับคะแนนผลงานในระดับดี เพราะผลงานของครูคนอื่นก็มีระดับต่ำกว่า

อย่างไรก็ตาม การกำหนดเกณฑ์มักผิดพลาดหรือไม่รอบคอบเพียงพอในการจูงใจครูให้ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมตามเป้าหมาย เช่น การประเมินด้วยระดับคะแนนในกฎหมายกรณี NCLB ที่มีเป้าหมายให้นักเรียนทุกคนได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพเท่าเทียมกัน จึงวัดผลงานด้วยจำนวนนักเรียนที่ผ่านเกณฑ์คะแนนประสิทธิภาพซึ่งสะท้อนถึงระดับทักษะของนักเรียนที่สังคมต้องการ แต่ภายใต้หลักเกณฑ์นี้ ครูเน้นสอนเฉพาะนักเรียนกลุ่มปานกลางที่มีระดับคะแนนต่ำกว่าเกณฑ์ไม่มาก และละเลยนักเรียนกลุ่มเก่งที่มีระดับคะแนนมากกว่าเกณฑ์อยู่แล้วและนักเรียนกลุ่มอ่อนที่อยู่ห่างจากเกณฑ์คะแนนขั้นต่ำมาก (Neal and Schanzenbach 2010) เพราะภายใต้หลักเกณฑ์นี้การสอนนักเรียนกลุ่มเก่งให้มีคะแนนเพิ่มขึ้นไม่มีคุณค่าและการสอนนักเรียนกลุ่มอ่อนมีพัฒนาการมากแต่ยังไม่ถึงระดับคะแนนประสิทธิภาพก็ถือว่าไร้ค่า

หรือกรณีระบบ STAR ก็ไม่ได้ให้คุณค่ากับการลดความเหลื่อมล้ำ โดยให้คะแนนผลงานกับการยกระดับผลการเรียนของกลุ่มนักเรียนเก่งมากกว่า ตามภาพที่ 5 ในการยกระดับผลการเรียน 1 ช่วงคะแนนคะแนนผลงานที่ครูได้รับจะมากที่สุด 215 คะแนนในกรณีที่ผลการเรียนขึ้นจากช่วงคะแนนที่ 4 เป็น 5 และคะแนนผลงานจะลดหลังลงตามระดับผลการเรียนเริ่มต้นของนักเรียน

2. การคาดการณ์คะแนนผลงานของครู

ในการประเมินผลงาน ครูจะทุ่มเทการสอนเพื่อให้ได้คะแนนผลงานตามที่คาดหวัง แต่หากคะแนนผลงานนั้นคาดการณ์ได้ยากและการได้รับผลงานต่ำกว่าที่คาดหวังเมื่อพิจารณาจากความทุ่มเทและผลการเรียนที่ดีขึ้น ครูก็อาจจะหมดแรงจูงใจในการสอนได้

ทั้งนี้ การคาดการณ์คะแนนผลงานในการวัดผลงานครูแบบอิงกลุ่มทำได้ยากกว่าแบบอิงเกณฑ์ เพราะภายใต้การวัดผลงานแบบอิงเกณฑ์ ครูจะได้รับผลงานตามเงื่อนไขที่กำหนดอย่างแน่นอน ในทางตรงกันข้ามในแบบอิงกลุ่ม ผลงานของครูจะขึ้นอยู่กับผลงานของครูคนอื่นภายในกลุ่มที่จะเปรียบเทียบด้วย แม้ครูยกระดับผลการเรียนได้สูงแล้ว แต่อาจได้ผลงานต่ำกว่าที่คาดการณ์ เนื่องจากครูคนอื่นทำผลงานได้ดีกว่า หากเป็นเช่นนี้ติดต่อกันหลายครั้ง ก็จะลดทอนกำลังใจของครู

3. ความท้าทายและความสอดคล้องกับบริบท

การวัดผลงานครูแบบอิงเกณฑ์จะมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นจะต้องไม่ง่ายหรือยากเกินไป เพื่อท้าทายและกระตุ้นให้ครูทุ่มเทการสอนหรือพัฒนาคุณภาพการสอนให้ดีขึ้น และเกณฑ์ดังกล่าวควรต้องปรับเปลี่ยนตามพลวัตรของปัจจัยที่ส่งผลต่อความท้าทายของเกณฑ์ด้วย เช่น เมื่อระบบการศึกษามีนวัตกรรมการสอนที่ดีขึ้นหรือข้อสอบปรับให้ง่ายขึ้น เกณฑ์การให้คะแนนเดิมจะง่ายขึ้นและความท้าทายก็จะลดลง

อย่างไรก็ตาม การกำหนดและปรับเกณฑ์ให้เหมาะสมและการรักษาเสถียรภาพความยากง่ายของข้อสอบนั้นไม่เพียงแต่มีความยากในด้านเทคนิค แต่ยังอาจจะได้รับแรงกดดันจากกลุ่มทางการเมืองและสังคมซึ่งทำให้เกณฑ์อาจง่ายหรือยากเกินไป โดยงานศึกษาของ Cronin et al (2007) แสดงหลักฐานให้เห็นว่ามีแรงกดดันทางการเมืองในการกำหนดเกณฑ์คะแนนประสิทธิภาพใน NCLB

ในทางตรงกันข้าม วิธีการให้คะแนนแบบอิงกลุ่มจะมีพลวัตรเปลี่ยนแปลงไปตามของระดับความรู้และความสามารถของครูและความยากง่ายของข้อสอบ หากระดับความรู้ของครูในระบบการศึกษาเพิ่มขึ้นหรือข้อสอบถูกปรับให้ง่ายขึ้น แต่ผลงานของครูแต่ละคนยังอาจเท่าเดิมหรือไม่เปลี่ยนแปลงไปมาก เพราะเมื่อคำนวณผลงานของครู จะต้องเปรียบเทียบผลการเรียนของนักเรียนแต่ละคนกับนักเรียนคนอื่นในกลุ่ม ซึ่งทั้งหมดมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้น

2.) การให้ผลตอบแทนครูต้องพิจารณาอย่างน้อย 3 องค์ประกอบ ได้แก่ หลักเกณฑ์การให้ผลตอบแทนครู ขนาดของรางวัล และระยะเวลาการให้รางวัล

2.1 หลักเกณฑ์การให้ผลตอบแทนครู แบ่งออกเป็น 2 วิธีหลัก

วิธีการแรก การให้รางวัลตามเกณฑ์ผลงาน (performance standard) ภายใต้วิธีการนี้ ครูจะได้รับผลตอบแทนก็ต่อเมื่อทำผลงานถึงเกณฑ์ที่กำหนด โดยการคิดผลงานอาจเป็นแบบอิงเกณฑ์หรืออิงกลุ่มได้ เช่น โครงการ School-Wide Bonus Program ใน New York City ประเมินผลงานโรงเรียนด้วยดัชนีคุณภาพซึ่งประกอบด้วยหลายตัวชี้วัด เช่น จำนวนนักเรียนที่มีคะแนนสอบที่เพิ่มขึ้น อัตราการเรียนจบ และอัตราการเข้าเรียน เป็นต้น โดยจะมีการกำหนดเป้าหมายอัตราการเพิ่มดัชนีในแต่ละปี ซึ่งถ้าเพิ่มได้ตามเป้าหมาย โรงเรียนจะได้รับเงินรางวัล 3,000 ต่อคน แต่ถ้าเพิ่มไม่ได้ตามเป้าหมายแต่ได้อย่างน้อยร้อยละ 75 ของเป้าหมาย โรงเรียนจะได้รับเงินรางวัล 1,500 ต่อคน หรือโครงการ Teacher Advancement Programme (TAP) ใช้ VAM

วัดผลงานครูซึ่งจะอยู่ในรูปขนาดของส่วนต่างจากคะแนนเฉลี่ย (หน่วยเป็น S.D.) โดยครูจะได้รับคะแนน 1-5 ตามขนาดของส่วนต่าง และได้รับผลตอบแทนตามผลคะแนน (ดูตารางที่ 7) (Hudson 2010)

วิธีการที่สอง การให้รางวัลตามอันดับของผลงาน (rank-order tournament) ภายใต้วิธีการนี้ ครูจะได้รับรางวัลก็ต่อเมื่อทำผลงานได้ตามอันดับขั้นต่ำที่กำหนดขึ้นไป จากการสำรวจของผู้ศึกษา ยังไม่พบการให้รางวัลตามอันดับของผลงานที่คิดคะแนนผลงานแบบอิงเกณฑ์ ส่วนตัวอย่างของแบบอิงกลุ่ม เช่น ประเทศอิสราเอลใช้ VAM วัดผลงานครูรายบุคคลที่มีต่อทั้งผลคะแนนสอบและอัตราการสอบผ่านของนักเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ครูที่มีสิทธิ์ได้รับรางวัลจะต้องมีผล VAM มากกว่า 0 หรือมีผลงานดีกว่าครูคนอื่นโดยเฉลี่ย โดยผล VAM ทั้งสองจะได้ถูกแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มตามอันดับ ซึ่งครูจะได้รับคะแนนผลงานและผลตอบแทนตามอันดับดังตารางที่ 6 (Lavy 2009)

ตารางที่ 6 การให้รางวัลตามอันดับในประเทศอิสราเอล

อันดับผล ประเมิน VAM	คะแนนผลงาน ในการเพิ่มคะแนน สอบ	คะแนนผลงาน ในการเพิ่มอัตราการสอบ ผ่าน	ผลคะแนน รวม	รางวัล
1	16	20	30-36	7500
2	12	15	21-29	5750
3	8	10	10-20	3500
4	4	5	9	1750

โครงการในมลรัฐดัลลัส จะใช้ VAM ประเมินผลงานของโรงเรียนที่มีต่อผลการเรียน อัตราการเข้าเรียน และอัตราการออกกลางคัน โดยร้อยละ 20 ของโรงเรียนที่มีผลงานที่ดีที่สุดจะได้รับผลตอบแทน (Ladd 1999)

เช่นเดียวกับหลักเกณฑ์การวัดผลงานของครู การออกแบบในส่วนนี้ก็ต้องคำนึงถึงเรื่องการคาดการณ์และความท้าทายซึ่งจะส่งผลต่อแรงจูงใจของครู

การให้รางวัลตามเกณฑ์ผลงานก็จุดเด่นและจุดด้อยเหมือนกับการวัดผลงานแบบอิงเกณฑ์ ที่ครูจะสามารถคาดการณ์ผลตอบแทนได้ง่าย และได้รับผลตอบแทนตามที่คาดอย่างแน่นอนเมื่อมีผลงานตามเกณฑ์ การให้รางวัลตามเกณฑ์ผลงานจะกระตุ้นให้ครูทุ่มเทการสอนหรือพัฒนาคุณภาพการสอนให้ดีขึ้นก็ต่อเมื่อเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นท้าทายต่อความสามารถของครูและปรับเปลี่ยนตามนวัตกรรมการสอนหรือความยากง่ายของข้อสอบด้วย อย่างไรก็ตาม การกำหนดเกณฑ์และการรักษาเสถียรภาพของข้อสอบนี้ก็มีความยากในด้านเทคนิคและมักก็ได้รับแรงกดดันจากกลุ่มทางการเมืองและสังคม ซึ่งทำการปฏิรูปนั้นล้มเหลว เช่น โครงการ The POINT ในแนชวิลล์ (Nashville) ซึ่งวัดผลงานครูด้วยแบบจำลองคะแนนที่เพิ่มขึ้น (VAM) กำหนดเกณฑ์การได้รับรางวัลไว้ค่อนข้างสูง โดยครูที่จะได้รับรางวัลต้องมีผลประเมินเท่ากับผลประเมินในเปอร์เซ็นต์ที่ 80, 90 และ 95 ของช่วงสองปีก่อนเริ่มโครงการ ซึ่งทำให้ร้อยละ 50 ของครูมีโอกาสเพียงร้อยละ 20 เท่านั้นที่จะได้

รางวัล เมื่อมีโอกาสค่อนข้างน้อย ครูส่วนใหญ่จึงไม่ปรับตัว และผลการเรียนของกลุ่มนักเรียนในโครงการจึงไม่เพิ่มขึ้นดีกว่านอกโครงการ (Springer et al 2009) หรือในโครงการ School-Wide Bonus Program ที่กล่าวข้างต้น มีถึงร้อยละ 91 ของโรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการได้รางวัล และมีถึงร้อยละ 89 ได้รางวัลสูงสุด แต่คะแนนของโรงเรียนในโครงการไม่ได้เพิ่มขึ้นมากกว่าโรงเรียนที่ไม่เข้าโครงการ เนื่องจากการปรับเปลี่ยนแนวทางการออกข้อสอบซึ่งเชื่อว่าทำให้ข้อสอบง่ายขึ้น

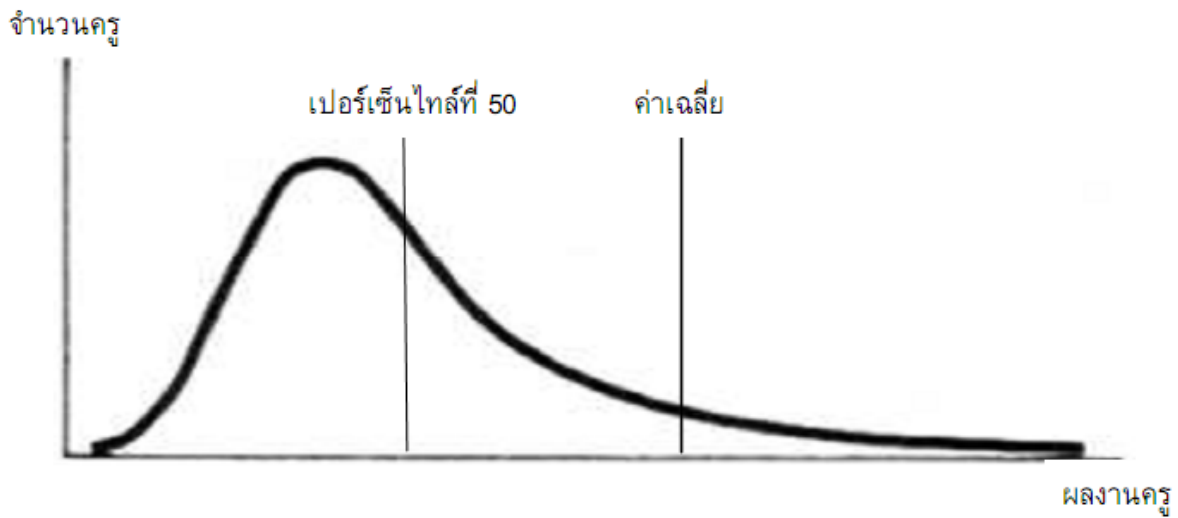
ขณะที่ ภายใต้การให้รางวัลตามอันดับ ครูจะคาดหวังผลงานได้ยากกว่า เพราะไม่ทราบแน่ชัดว่าต้องทำผลงานขึ้นต่ำระดับใด จึงจะได้รับรางวัล ครูบางคนทุ่มเทในการสอนอย่างเต็มที่และได้รับผลงานตามที่คาดหวังไว้แล้ว แต่เมื่อจัดอันดับ ผลงานยังไม่ถึงอันดับขั้นต่ำที่กำหนดและไม่ได้รับรางวัลตอบแทน หากเป็นเช่นนี้ติดต่อกันหลายครั้ง ครูอาจหมดกำลังใจในการสอน⁸

แต่จากสภาพการณ์ข้างต้น ครูจะแข่งขันกันทำผลงานโดยสอนให้นักเรียนมีสัมฤทธิ์ผลดีที่สุด เพื่อให้ผลงานของตนมีอันดับสูงที่สุด ระดับผลงานขั้นต่ำของครูที่จะได้รับรางวัลจึงกำหนดจากภายในการแข่งขันระหว่างครู (endogenous) และย่อมเป็นผลงานที่มีประสิทธิภาพสูงสุดภายใต้ข้อจำกัดด้านนวัตกรรมการสอน ระดับความยากง่ายของข้อสอบและปัจจัยอื่นๆ นอกจากนี้ ระดับผลงานขั้นต่ำที่จะได้รับรางวัลก็จะปรับตัวไปตามพลวัตของปัจจัยต่างๆโดยอัตโนมัติเองด้วย

ทั้งนี้ เป็นไปได้ว่า ครูในอันดับที่ได้รับรางวัลอาจมีระดับผลงานต่ำ เช่น ภาพที่ 6 แสดงกราฟการกระจายตัวของผลงานครูเบ้ขวา ซึ่งบ่งบอกถึงคุณภาพครูโดยทั่วไปค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ย จะเห็นได้ว่า แม้จะกำหนดให้ครูที่มีสิทธิได้รับรางวัลต้องมีอันดับค่อนข้างสูง ผลงานก็ยังอาจจะต่ำกว่าค่าเฉลี่ยค่อนข้างมาก ในกรณีแบบนี้ อาจมองได้ว่าการให้รางวัลตามเกณฑ์ผลงานอาจเหมาะสมกว่า อย่างไรก็ตาม นี่เป็นการมองเพียงแค่วงเวลาเดียว เมื่อเวลาผ่านไป ครูที่ไม่ได้รับรางวัลจะเห็นโอกาสที่ได้รับรางวัลและปรับพฤติกรรมการสอนเพื่อแข่งขัน เพราะระดับผลงานของครูที่ได้รับรางวัลในอันดับสุดท้ายก็ไม่ได้สูงจนยากที่ทำได้ หรือกล่าวได้ว่า การให้รางวัลตามอันดับจะกำหนดระดับผลงานขั้นต่ำที่ทำหายกับความสามารถของครู

⁸ อย่างไรก็ตาม จุดตายนี้อาจไม่เป็นจริงในทุกสถานการณ์ เช่น โครงการให้รางวัลกับครูในประเทศอิสราเอลข้างต้น ประมาณร้อยละ 70 คู่กันเคยกับเกณฑ์การให้รางวัลลักษณะนี้ และมีถึงร้อยละ 60 ที่เชื่อว่ามีโอกาสที่จะได้รางวัล และ 2 ใน 3 เชื่อว่าโครงการจะเพิ่มผลการเรียนของนักเรียน

ภาพที่ 6 กราฟการกระจายตัวของผลงานครูผู้ชาย



จากการที่ระดับผลงานขั้นต่ำกำหนดมาจากการแข่งขัน จึงเป็นการยากที่กลุ่มทางการเมืองจะแทรกแซงกระบวนการการให้รางวัลที่จะทำให้ครูได้รับรางวัลโดยมีจำเป็นต้องปรับปรุงคุณภาพการสอนอย่างในกรณีการให้รางวัลตามเกณฑ์ Neal (2011) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า แม้ผลการศึกษาที่ผ่านมาจะชี้ให้เห็นว่าประสิทธิภาพของการให้รางวัลตามอันดับ แต่การให้รางวัลตามอันดับยังไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติจริงและยังมีการทดลองใช้ค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับการให้รางวัลตามเกณฑ์ ส่วนหนึ่งคงเป็นเพราะสหภาพครูซึ่งมักเข้ามีส่วนร่วมกับการกำหนดนโยบายการศึกษาและหลักเกณฑ์การให้รางวัลมีแนวโน้มที่จะยอมรับการให้รางวัลตามเกณฑ์ผลงานมากกว่าตามอันดับของผลงาน เพราะสามารถเข้ามาควบคุมหรือต่อรองเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การให้รางวัลได้ง่ายกว่า

ส่วนข้อวิจารณ์ที่ว่า การให้รางวัลตามอันดับจะกระตุ้นการแข่งขันระหว่างครูในโรงเรียนสูงเกินไปและทำลายการทำงานร่วมกันระหว่างครู ก็สามารถแก้ไขได้โดยใช้การประเมินรายโรงเรียนแทนรายบุคคล ซึ่งก่อให้เกิดการแข่งขันระหว่างโรงเรียน ขณะเดียวกันครูภายในโรงเรียนจะช่วยเหลือกันในการสอน

นอกจากนี้ประเด็นข้างต้นแล้ว การให้รางวัลตามเกณฑ์ผลงานและตามอันดับยังมีความยากง่ายในการบริหารจัดการแตกต่างกัน โดยการให้รางวัลตามเกณฑ์ผลงานจะมีต้นทุนด้านข้อมูลและการบริหารสูงกว่าการให้รางวัลตามอันดับ เพราะจำนวนครูที่ได้รับรางวัลและมูลค่ารางวัลทั้งหมดจะไม่คงที่ในแต่ละปี ยิ่งไปกว่านี้หากเกณฑ์คะแนนที่กำหนดขึ้นง่ายเกินไป ครูจะได้รับรางวัลเป็นจำนวนมากจนสร้างภาระทางการคลังได้

⁹ Neal เชื่อว่าทางเดียวที่ครูจะเืองการให้รางวัลตามอันดับนี้ คือ ควบคุมการแข่งขันกันเพิ่มคุณภาพการสอนระหว่างครู โดยครูทั้งระบบตกลงร่วมกันจะไม่ปรับปรุงคุณภาพการสอน ซึ่งเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นยากมาก

ปัญหาข้างต้นอาจแก้ไขด้วยการกำหนดงบประมาณรางวัลทั้งหมดในแต่ละปีและจัดสรรรางวัลให้กับครูที่มีผลงานถึงเกณฑ์เป็นสัดส่วนตามระดับผลงานของครูแต่ละคนหรือกลุ่ม แทนการกำหนดรางวัลที่ให้กับครูแต่ละคน เช่น จากตารางที่ 7 ภายใต้โครงการ TAP จะกำหนดผลตอบแทนเป็นอัตราส่วน (คอลัมภ์ 3) ในการคิดมูลค่ารางวัลให้กับครู จึงต้องคำนวณว่า 1 ส่วนคิดเป็นมูลค่าเงินเท่าใด โดย 1 ส่วนจะขึ้นกับจำนวนครูในแต่ละระดับคะแนนและงบประมาณทั้งหมดตามสูตรด้านล่าง

สูตรคำนวณ

ผลตอบแทน 1 ส่วน

$$= \frac{\text{งบประมาณทั้งหมด}}{\text{ผลรวมของ (จำนวนครูในแต่ละระดับคะแนน} \times \text{อัตราส่วนผลตอบแทนในแต่ละระดับคะแนน)}}$$

ตารางที่ 7 การให้รางวัลในโครงการ TAP

(1)	คะแนน (2)	อัตราผลตอบแทนในแต่ละระดับคะแนน (หน่วย:ส่วน) (3)	จำนวนครูในแต่ละระดับ คะแนน (4)	(3)*(4) (5)	ผลตอบแทนของครูตาม คะแนน (3) * (9) (6)
น้อยกว่า - 2 S.D.	1	0	0	0	0
ระหว่าง -2 ถึง -1 S.D.	2	0	1	0	0
ระหว่าง -1 ถึง 1 S.D.	3	1	2	2	250
ระหว่าง 1 ถึง 2 S.D.	4	6	1	6	1500
มากกว่า 2 S.D.	5	10	1	10	2500
จำนวนอัตราส่วนทั้งหมด = 18 (7)					
งบประมาณทั้งหมด = 4500 (8)					
อัตราผลตอบแทนหนึ่งส่วน (8)/(7) = 250 (9)					

แม้วิธีการให้ผลตอบแทนลักษณะนี้จะไม่ก่อให้เกิดปัญหาการใช้จ่ายงบประมาณเกินตัว แต่จะทำให้มูลค่าของรางวัลเปลี่ยนแปลงไปตามจำนวนครูที่ได้รับรางวัล โดยยังมีครูได้รับรางวัลเป็นจำนวนมาก มูลค่าก็ยิ่งจะลดลงซึ่งอาจต่ำกว่าที่ครูคาดหวังไว้และลดแรงจูงใจของครูลงในที่สุด หรือในอีกทางหนึ่ง อาจกล่าวได้ว่าการแก้ไขนี้อาจไม่สนับสนุนครูให้ร่วมมือกันหรือทำให้ครูต้องแข่งขันกันทางอ้อม เพราะการช่วยครูคนอื่นอาจลดผลตอบแทนของตัวเอง

ส่วนการให้รางวัลตามอันดับจะมีต้นทุนด้านข้อมูลและการบริหารงบประมาณต่ำกว่า เพราะผู้บริหารนโยบายจะทราบจำนวนครูที่จะได้รับรางวัลและงบประมาณที่ใช้ทั้งหมดชัดเจนกว่า

2.2 มูลค่าของรางวัลและจำนวนรางวัล

จากการสำรวจของ OECD (2009) ยังไม่พบงานศึกษาใดกล่าวถึงหลักการในการกำหนดมูลค่าของเงินรางวัลที่เหมาะสมอย่างเป็นรูปธรรม แต่โดยหลักการกว้างๆแล้ว เมื่อเทียบกับเงินเดือนซึ่งขึ้นกับประสบการณ์และวุฒิการศึกษา มูลค่าของรางวัลต้องมีสัดส่วนไม่น้อย จึงจะจูงใจครูให้ปรับปรุงคุณภาพการสอนตามการประเมินผลงาน

อย่างไรก็ตาม ภายใต้งบประมาณที่จำกัด การกำหนดมูลค่าของรางวัลให้สูง ย่อมมีผลให้จำนวนรางวัลน้อยลงไป ซึ่งในกรณีที่ครูทราบถึงความสามารถของครูคนอื่นๆและประเมินว่าตนมีโอกาสที่จะได้รับรางวัลน้อย ก็จะไม่มีความตั้งใจ ในทางตรงกันข้าม การกำหนดให้มีรางวัลเป็นจำนวนมากเกินไป ก็จะไม่มีประสิทธิภาพเช่นกัน ไม่เพียงแต่เพราะมูลค่ารางวัลจะต่ำลงเท่านั้น แต่โอกาสที่ครูจะได้รับรางวัลก็มากขึ้นด้วยแม้ว่าไม่ได้ปรับปรุงคุณภาพการสอนคล้ายกับการได้รับเงินเดือนปกติ ดังนั้น จึงต้องหาสมดุลระหว่างมูลค่าและจำนวนรางวัล

ทั้งนี้ จากการศึกษาที่ผ่านมา พบว่ามูลค่ารางวัลมักกำหนดไว้ต่ำเกินไปที่จะจูงใจครู โดยเฉพาะในบางกรณีที่กลุ่มครูเข้ามีส่วนร่วม เช่น มลรัฐเท็กซัสได้ริเริ่มโครงการ The Governor Educator Excellence Grant (GEEG) ซึ่งให้งบประมาณช่วยเหลือผลตอบแทนครูกับโรงเรียน 99 แห่งที่มีผลงานดีและมีนักเรียนที่เสียเปรียบ ภูมิภาคหลังทางเศรษฐกิจเป็นจำนวนมาก โครงการนั้นระบุแนวทางการปฏิบัติในการกำหนดหลักเกณฑ์การให้รางวัลเท่านั้น ซึ่งรวมถึงมูลค่าของรางวัลที่ควรกำหนดระหว่าง 3,000 – 10,000 ดอลลาร์ แต่โรงเรียนได้รับมอบอำนาจการตัดสินใจ โดยให้ครูเข้ามีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิด ปรากฏว่า โรงเรียนมักกำหนดรางวัลให้มีมูลค่าค่อนข้างต่ำแต่มีจำนวนมาก โดยส่วนใหญ่มูลค่ารางวัลสูงสุดน้อยกว่า 3,000 ดอลลาร์ และครูส่วนใหญ่ได้รับรางวัลประมาณ 1,000 – 3,000 ดอลลาร์ ซึ่งเป็นสาเหตุให้งบประมาณนี้ล้มเหลวในการเพิ่มผลการเรียนของนักเรียนและคุณภาพการสอนของครู (Taylor and Springer 2009)

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปผลตอบแทนในช่วงหลังก็สะท้อนถึงปัญหาดังกล่าว ดังจะเห็นได้ว่า สัดส่วนของเงินรางวัลต่อเงินเดือนก็มีแนวโน้มสูงขึ้น ตามตารางที่ 8

ตารางที่ 8 มูลค่าของรางวัลของโครงการปฏิรูปผลตอบแทน

	ช่วงเวลา	มูลค่าต่ำสุด	มูลค่าสูงสุด	สัดส่วนต่อเงินเดือน
โครงการปฏิรูปผลตอบแทนในสหรัฐ				
School Incentive Program (Dallas, Texas)	1992-1995	450	1,000	10-22
Merit Pay Program (State of Michigan)	1996-1997	1,000	5,000	12.5 - 62.5
Teacher Advancement Program	1999-ปัจจุบัน	2,500	12,000	45-216
Achievement Challenge Pilot Project (Little Rock, Arkansas)	2005-2007	350	7,600	8-174
Governor Educator Excellence Grant Program (State of Texas)	2005-2008	75	15,000	1.3-270
Professional Compensation System for Teachers (Denver, Colorado)	2005-ปัจจุบัน	400	2,500	7.2-45
ASPIRE Program (Houston, Texas)	2005-ปัจจุบัน	250	8,600	4.5-154.8
POINT Experiment (Nashville, Tennessee)	2006-2009	5,000	15,000	90-270
Texas Educator Excellence Grant Program (State of Texas)	2007-ปัจจุบัน	20	20,460	0.4-365
Team Incentive Project (Round Rock, Texas)	2008-ปัจจุบัน	6,000	6,000	108
School-Wide Performance Bonus Program (New York City, New York)	2008-ปัจจุบัน	1,400	3,600	25.2-64.8
โครงการปฏิรูปผลตอบแทนในประเทศอื่น				
School Performance Program (Israel)	1996-1997	1,000	2,500	30-75
International Christelijk Steuenfonds Incentive Program (Buso and Teso, Kenya)	1998-1999	26	51	21-43
Salario al Merito (Bolivia)	1998-1999	300	333	66
Teacher-Incentive Experiment (Israel)	2001-ปัจจุบัน	1,750	15,000	10-40
Carrera Magisterial (Mexico)	1993-ปัจจุบัน			27-224
Sistema Nacional de Evaluacion de	1996-ปัจจุบัน	439	439	4.7-7.2

Desempeno de los Establecimientos Educativos (Chile)				
Performance Threshold and Upper Pay Scale System (England)	1999-ปัจจุบัน	2,000	2,000	9
Incentivo Colectivo a Escuelas (Bolivia)	2001-ปัจจุบัน	281	281	5-19
Randomized Evaluation Project (Andhra Pradesh, India)	2006-ปัจจุบัน	2.25	450	33-50

2.3 ระยะเวลาการให้รางวัล

การให้รางวัลตามผลงานที่วัดจากผลการเรียนควรจะเป็นรายปี เพราะรางวัลที่ได้รับในแต่ละปีถือว่าผลตอบแทนของการยกระดับผลการเรียนในปีดังกล่าว แตกต่างจากการให้รางวัลตามทักษะการสอนที่อาจจะมีระยะเวลานานกว่าได้ เพราะทักษะการสอนมีเสถียรภาพยาวนานกว่า

อย่างไรก็ตาม การให้รางวัลตามผลงานไม่ควรมีระยะเวลานานเกินหรือถาวรซึ่งจะมีลักษณะเหมือนกับเงินเดือนปกติและอาจจะบิดเบือนแรงจูงใจของครูในการสอนได้ เช่น เมื่อได้รับเลื่อนขั้นตำแหน่งจากการประเมินทักษะและได้เงินประจำตำแหน่งทุกเดือนตลอดช่วงการเป็นครู ครูอาจจะไม่แรงจูงใจทุ่มเทการสอนนักเรียนต่อ เพราะผลตอบแทนไม่ขึ้นอยู่กับผลงานของครูอีกต่อไป

3) ข้อวิจารณ์และข้อถกเถียง

อย่างไรก็ตาม การให้ผลตอบแทนตามผลการเรียนไม่ว่าจะรูปแบบใดก็ยังมีข้อจำกัดดังนี้

1. ในการประเมินด้วยผลการเรียนนี้ ครูจะทราบแต่เพียงผลประเมินเท่านั้น แต่ไม่ทราบถึงสาเหตุหรือจุดบกพร่อง อีกทั้งการประเมินยังไม่มีแนวทางสำหรับการปรับปรุงการพัฒนาทักษะการสอนที่จะช่วยเพิ่มผลประเมินให้กับครูได้ ครูที่ทุ่มเทการสอนอย่างเต็มที่แล้วแต่มีผลประเมินต่ำอย่างต่อเนื่องก็จะเกิดความไม่พอใจและต่อต้านจนต้องล้มเลิกนโยบายดังที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 1960 และ 1970 (Murnane and Cohen 1986)

ปัญหาข้างต้นน่าจะทวีขึ้นไปอีกในการประเมินด้วยแบบจำลองคะแนนส่วนเพิ่ม (VAM) ซึ่งยังมีปัญหาด้านเทคนิค จึงทำให้ผลการประเมินมักไม่มีเสถียรภาพ โดยครูที่มีผลประเมินดีมากในปีก่อนกลับมีผลประเมินที่แย่ในอีกปี (McCaffrey, Sass and Lockwood 2008 and Corcoran 2010)

2. ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เทคโนโลยีในการประเมินผลการเรียนยังคงค่อนข้างจำกัด การสอบมาตรฐานซึ่งเป็นวิธีหลักในการวัดสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาของนักเรียนจำนวนมาก มักถูกวิจารณ์ว่าไม่สามารถวัดความรู้บางอย่างได้ เช่น ทักษะการวิเคราะห์ การวิจารณ์ หรือด้านศิลปะและกีฬา ดังนั้นการให้ผลตอบแทนตามผลการสอบมาตรฐานจึงจูงใจให้ครูเน้นสอนเฉพาะเนื้อหาและวิชาที่คาดว่าจะออกข้อสอบ (teaching to the test) ซึ่งถือว่าการจำกัดการเรียนของนักเรียน

5.2.3 การให้ผลตอบแทน โดยพิจารณาทั้งความรู้และความสามารถและผลการเรียนของนักเรียน

จากที่กล่าวข้างต้น การปฏิรูปผลตอบแทนครูทั้ง 2 แนวทางต่างมีข้อดีและข้อเสีย ทางเลือกหนึ่งจึงอาจผสมผสานทั้ง 2 แนวทางเข้าด้วยกันเพื่อขจัดความคลาดเคลื่อนในแต่การประเมินตามที่กล่าวข้างต้น เช่น ผลการสอบมาตรฐานอาจไม่สามารถวัดการเรียนรู้บางด้านของนักเรียน ที่เกิดจากการใช้ทักษะบางอย่างของครู ในขณะที่การวัดความรู้และสามารถอาจไม่ครอบคลุมถึงการสอนบางแนวทางซึ่งมีประสิทธิภาพในการยกระดับการสอนของนักเรียน

วิธีที่มักใช้กันในกรณีมีหลายตัวชี้วัด คือ การหาค่าเฉลี่ย อย่างไรก็ตาม การประเมินสองรูปแบบนี้วัดสิ่งที่แตกต่างกัน โดยการประเมินหนึ่งวัดที่ความสอดคล้องของทักษะและพฤติกรรมของครูกับกรอบการสอนที่ดีในแบบประเมิน อีกการประเมินวัดที่สัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาของนักเรียนอันเป็นผลลัพธ์ของการสอนของครู ผลการประเมินจึงไม่ควรนำรวมเป็นตัวชี้วัดเดียว

การใช้แนวทางทั้ง 2 ร่วมกันจึงควรเป็นลักษณะคู่ขนานอย่างการให้รางวัลแบบ TAP ซึ่งจะประเมินครูทั้งด้านความรู้และความสามารถ ซึ่งใช้กรอบแนวทางการสอนที่ดัดแปลงจากกรอบของ Danielson และด้านผลการเรียนซึ่งใช้วิธีแบบจำลองคะแนนที่เพิ่มขึ้น (VAM) โดยงบประมาณสำหรับการจ่ายผลตอบแทนจะถูกแบ่งออก 2 ส่วนตามประเภทการประเมิน ส่วนแรกสำหรับการจ่ายผลตอบแทนตามผลประเมินความรู้และความสามารถคิดเป็นร้อยละ 50 ของงบประมาณ ส่วนที่สองสำหรับการจ่ายผลตอบแทนตามผลประเมิน VAM แบบรายบุคคลและรายกลุ่มคิดเป็นอีกร้อยละ 50¹⁰

นอกจากนี้ การประเมินแบบคู่ขนานนี้ก็อาจจะใช้สำหรับการเลื่อนตำแหน่ง ได้ยกตัวอย่างของการใช้การประเมิน VAM ร่วมกับการประเมินความรู้และความสามารถตามตารางที่ 9 ด้านล่างนี้

¹⁰ ในกรณีวิชาที่มีการสอบมาตรฐาน ผลประเมิน VAM จะแบ่งย่อยไปอีก ร้อยละ 30 สำหรับการประเมินรายบุคคล และอีกร้อยละ 20 สำหรับการประเมินรายกลุ่ม ส่วนกรณีในวิชาที่ไม่มีการสอบมาตรฐาน จะใช้ผลการประเมิน VAM รายกลุ่มทั้งร้อยละ 50

ตารางที่ 9 ตัวอย่างการใช้การประเมินความรู้ความสามารถและผลการสอบมาตรฐานในการเลื่อนตำแหน่ง

ระดับ	การประเมินความรู้ความสามารถ*	การประเมินด้านการยกระดับผลการเรียน
ครูผู้ช่วย	มีคะแนนระดับพื้นฐานในทุกมิติความรู้	-
ครู	มีคะแนนระดับดีในทุกมิติความรู้	มีผลประเมินไม่ต่ำกว่าเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 20 ติดต่อกัน 3 ปี
ครูชำนาญการ	มีคะแนนระดับดีมาก 1 ใน 2 ของจำนวน มิติความรู้ความสามารถ และมีคะแนนไม่ต่ำกว่าระดับดีในมิติอื่น	มีผลประเมินไม่ต่ำกว่าเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 20 ติดต่อกัน 3 ปี
	มีคะแนนอย่างน้อยระดับดีในทุกมิติความรู้	มีผลประเมินไม่ต่ำกว่าเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 50 ติดต่อกัน 2 ปี
ครูเชี่ยวชาญ	มีคะแนนระดับดีมาก 3 ใน 4 ของมิติความรู้ความสามารถ	มีผลประเมินไม่ต่ำกว่าเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 50 ติดต่อกัน 2 ปี

*ระดับคะแนนแบ่งเป็น ไม่น่าพอใจ พื้นฐาน ดี และดีมาก

ดัดแปลงจาก Milanoski et al. (2011)

จะเห็นได้ว่าการเลื่อนตำแหน่งเป็นครูชำนาญการมี 2 เกณฑ์ การมีทางเลือกนี้เป็นความพยายามสร้างสมดุลระหว่างการประเมินทั้ง 2 โดยทางเลือกที่ 1 นั้นให้ครูที่สอนได้ดี แต่ผลประเมิน VAM อาจไม่มีเสถียรภาพ ขณะที่ทางเลือกที่ 2 นั้น ให้รางวัลกับครูที่สอนได้ดีแม้ว่าจะไม่ได้ดำเนินการสอนตามกรอบแนวทางการสอนของหน่วยงานรัฐ

6. ข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิรูปผลตอบแทนในประเทศไทย

จากการทบทวนปัญหาของระบบประเมินในการเลื่อนเงินเดือนและวิทยฐานะ ผู้ศึกษาเห็นว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องปรับปรุงแก้ไขระบบประเมินทั้งสองดังนี้

1. ให้เชื่อมโยงกับความรู้ความสามารถในการสอนและผลการสอบมาตรฐานมากขึ้น เพื่อให้การเลื่อนเงินเดือนและวิทยฐานะเป็นไปตามคุณภาพการสอนของครู ซึ่งจูงใจครูให้ทุ่มเทและพัฒนาทักษะการสอนในการยกระดับผลการเรียนของนักเรียน
2. ลดตัวชี้วัดอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพการสอนและการพิจารณาหลักฐานเชิงเอกสาร เพราะเป็นวิธีที่ก่อภาระให้กับครูและให้ผลประเมินที่ไม่น่าเชื่อถือ

จากการทบทวนวรรณกรรมต่างๆในการออกแบบประเมิน ผู้ศึกษาขอเสนอแนวทางเบื้องต้นสำหรับการปรับปรุงดังนี้

1. ใช้แนวทางการประเมินและการให้ผลตอบแทนแบบคู่ขนานอย่าง TAP โดยแบ่งงบประมาณออกเป็น 2 ส่วนอย่างละร้อยละ 50 ส่วนแรก การให้ผลตอบแทนตามผลการประเมินความรู้และความสามารถ และส่วนที่สอง การให้ผลตอบแทนตามผลการสอบมาตรฐาน ซึ่งอาจแบ่งออกเป็นแบบรายบุคคลและรายกลุ่มอย่างละร้อยละ 25 สำหรับครูในสาขาวิชาที่มีการสอบมาตรฐาน เพื่อขจัดความคลาดเคลื่อนในแต่การประเมิน
2. ในการประเมินความรู้และความสามารถ
 - กำหนดตัวชี้วัดในการประเมิน โดยอาจใช้กรอบการสอนที่ดีของ Danielson เป็นแนวทางเบื้องต้น
ทั้งนี้ ควรให้ทุกฝ่าย โดยเฉพาะครู เข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดตัวชี้วัดและน้ำหนักของแต่ละตัวชี้วัด เพื่อสร้างฉันทามติ แต่ต้องมีกรอบบางอย่างขึ้นก่อน เช่น จำนวนตัวชี้วัด เพื่อมิให้ตัวชี้วัดในการประเมินนั้นกว้างเกินไปจนไม่สามารถประเมินเชิงลึกได้
 - กำหนดเกณฑ์การให้คะแนนมี 4 หรือ 5 ระดับคะแนนพร้อมระบุแยกแยะจุดแตกต่างของพฤติกรรมการสอนในแต่ละระดับคะแนนอย่างชัดเจน
 - เก็บข้อมูลและหลักฐาน โดยใช้การเข้าสังเกตการณ์โดยไม่แจ้งล่วงหน้าเป็นวิธีหลัก อาจจะประเมิน 4-6 ครั้ง และอาจเสริมด้วยวิธีอื่นเพื่อวัดความรู้และความสามารถในมิติที่อาจจะยังไม่ได้ประเมินในการเข้าสังเกตการณ์ เช่น การพิจารณาวิดีโอการบันทึก แผนการสอน หรือ การทดสอบความรู้ในด้านเนื้อหาและวิธีการสอนของครู
 - เพิ่มคุณภาพการประเมินด้วยการอบรมผู้ประเมินและการใช้ผู้ประเมินภายนอกเป็นหลัก โดยผู้อำนวยการอาจมีบทบาทเพียงให้ข้อมูลพื้นฐานด้านสภาพแวดล้อมการทำงานเท่านั้น
 - ตรวจสอบคุณภาพการประเมินในการแยกแยะประสิทธิภาพการสอนของครู โดยการพิจารณาความสอดคล้องระหว่างผลประเมินนี้และผลการเรียนของนักเรียน การกระจายตัวของผลประเมิน และการสุ่มตรวจ ซึ่งหากการประเมินมีความผิดพลาดหรือแทบจะไม่สอดคล้องกับผลการเรียน ย่อมมีบทลงโทษต่อผู้ประเมิน
 - กำหนดวิธีการให้รางวัลเป็นแบบเกณฑ์ โดยอาจยึดเป็นลักษณะการเลื่อนวิทยฐานะและเงินวิทยฐานะ ครูจะได้เลื่อนตำแหน่งเมื่อมีผลประเมินถึงเกณฑ์ แต่เพื่อควบคุมค่าใช้จ่ายงบประมาณ ให้กำหนดเงินวิทยฐานะเป็นอัตราของฐานผลตอบแทนตามตำแหน่ง โดยฐาน

ผลตอบแทนจะคำนวณจากจำนวนครูในตำแหน่งวิทยฐานะและงบประมาณที่ตั้งขึ้น (ตารางที่ 10 และสูตรด้านล่าง)

ตารางที่ 10 เงินวิทยฐานะในแต่ละตำแหน่งที่กำหนดเป็นตัวเงินใน พ.ร.บ. เงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่ง ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 และตัวอย่างการกำหนดเงินวิทยฐานะเป็นอัตราของฐานผลตอบแทน

ตำแหน่งวิทยฐานะ	อัตรา (บาท/ เดือน)	อัตราของฐาน ผลตอบแทน
ครูเชี่ยวชาญพิเศษ	15,600	2.5 เท่า
ครูเชี่ยวชาญ	9900	2 เท่า
ครูชำนาญการพิเศษ	5600	1.5 เท่า
ครูชำนาญการ	3500	1 เท่า

สูตรคำนวณ ฐานผลตอบแทน

ฐานผลตอบแทน

งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งขึ้น

ผลรวมของ (จำนวนครูในแต่ละตำแหน่ง × สัดส่วนของฐานผลตอบแทนในแต่ละตำแหน่ง)

- อาจกำหนดเกณฑ์เพิ่มเติมด้วยว่าครูที่จะได้รับตำแหน่งเชี่ยวชาญและเชี่ยวชาญพิเศษต้องมีผลประเมินในการยกระดับผลการเรียนอยู่ในกลุ่มอันดับเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 50 ติดต่อกัน 2 ปีขึ้นไป (ตามตารางที่ 9)
- ให้มีการประเมินคงสภาพวิทยฐานะใหม่ทุก 5 ปี เพื่อจูงใจครูปรับปรุงทักษะการสอนตลอดเวลา

3. ในการประเมินตามผลการสอบมาตรฐาน

3.1 ขั้นตอนการแปลงคะแนน

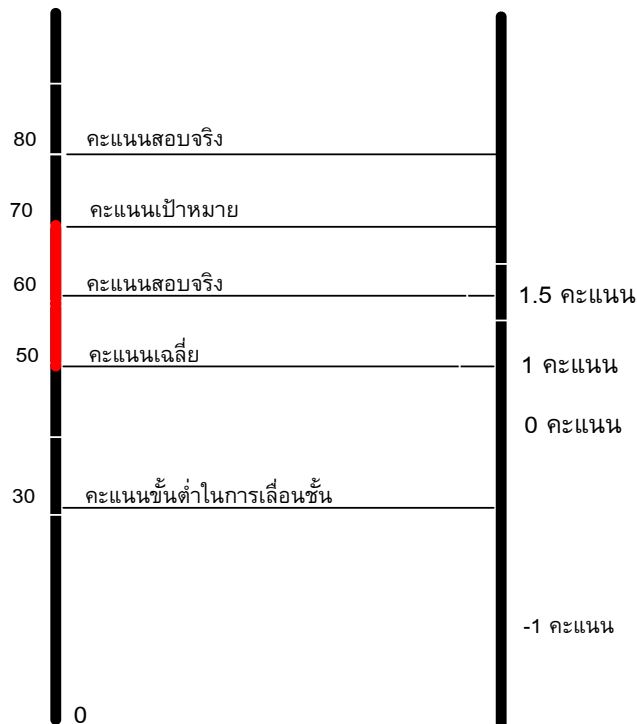
- แม้ผู้ศึกษาเห็นว่าการใช้แบบจำลองคะแนนที่เพิ่มขึ้น VAM จะเหมาะสมกับการนำมาใช้กับการให้ผลตอบแทนกว่าวิธีอื่น ในแง่ที่แบบจำลองนี้จะคิดคำนวณหาผลการสอบของนักเรียนที่เกิดจากการสอนของครูแต่ละคนและโรงเรียน (contribution) โดยลดอิทธิพลจากปัจจัยอื่น และมีความเป็นธรรมต่อครูที่สอนนักเรียนที่เสียเปรียบด้านภูมิหลังทางสังคมเศรษฐกิจ แต่จากผลการศึกษาที่

ผ่านมา ผลของแบบจำลอง VAM ยังไม่ค่อยมีเสถียรภาพ ยิ่งไปกว่านั้น ครูจะไม่เห็นความเชื่อมโยงระหว่างคะแนนผลงานที่จะได้รับและผลการเรียนของนักเรียนและคาดการณ์ผลคะแนนได้ยาก ซึ่งจะลดทอนแรงจูงใจของครู และยังคงค่อนข้างยากในการออกแบบให้มีเกณฑ์เป้าหมายของสังคม ดังนั้นผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนวทางวิธีการคิดผลงานทางเลือกซึ่งคำนึงถึงทุกประเด็นในการออกแบบ (ตารางที่ 11) ดังต่อไปนี้

แนวทางวิธีการคิดผลงาน

- ใช้จำนวนนักเรียนที่มีผลการเรียนตามเกณฑ์เป็นมาตรวัด ในการกำหนดเกณฑ์คะแนนจะใช้วิธีการทั้งแบบอิงกลุ่มและอิงเกณฑ์ ดังนี้
- กำหนดเกณฑ์แบบอิงกลุ่ม โดยใช้เครื่องมือทางสถิติคำนวณหาคะแนนเฉลี่ยในปีปัจจุบันของนักเรียนแต่ละกลุ่ม ซึ่งกลุ่มของนักเรียนจะจำแนกโดยปัจจัยที่จะมีผลต่อผลการเรียนของนักเรียน เช่น ภูมิภาคหลังทางสังคมเศรษฐกิจ สมรรถนะทางการศึกษาในปีก่อนหน้า และขนาดโรงเรียน (จำนวนนักเรียนในโรงเรียน)
ดังนั้นเกณฑ์จะแตกต่างกันไปสำหรับนักเรียนแต่ละกลุ่ม โดยนักเรียนกลุ่มอ่อนและเสียเปรียบด้านภูมิภาคหลังทางเศรษฐกิจต่ำ ก็จะมีเกณฑ์ต่ำกว่ากลุ่มนักเรียนเก่งที่ได้เปรียบทางสังคมและเศรษฐกิจ
- ใช้สัดส่วน (ร้อยละ) ของนักเรียนที่มีผลการเรียนถึงระดับคะแนนเฉลี่ยดังกล่าวเป็นคะแนน เช่น มีร้อยละ 60 ของนักเรียนถึงเกณฑ์ดังกล่าว โรงเรียนก็จะได้รับคะแนนผลงาน 60 คะแนน ถ้ากลุ่มครูสอนนักเรียน 100 คน การสอนให้นักเรียน 1 คนถึงเกณฑ์ดังกล่าวก็จะมีค่าอยู่ที่ 1 คะแนน แต่ถ้าโรงเรียนมีนักเรียน 200 คน การสอนให้นักเรียน 1 คนถึงเกณฑ์ดังกล่าวก็จะมีค่าอยู่ที่ 0.5 คะแนน
- กำหนดเกณฑ์คะแนนที่สังคมต้องการและคิดคะแนนเพิ่มเติมให้กับครูที่สอนนักเรียนให้เข้าใจเกณฑ์คะแนนที่สังคมต้องการ โดยพิจารณาว่าคะแนนจริงของนักเรียนลดช่องว่างระหว่างคะแนนเฉลี่ยในปีปัจจุบันและคะแนนที่สังคมต้องการเป็นอัตราร้อยละเท่าไร และนำอัตราดังกล่าวคูณกับคะแนนผลงานในการสอนนักเรียน 1 คนให้มีคะแนนถึงเกณฑ์เฉลี่ยของกลุ่ม

ภาพที่ 7 แสดงตัวอย่างการคิดคะแนนผลงานของครูในการยกระดับผลการเรียนของนักเรียนในโรงเรียนที่มีขนาดนักเรียน 100 คน



เช่น จากภาพที่ 7 กำหนดเกณฑ์คะแนนที่สังคมต้องการที่ 70 คะแนนจากคะแนนเต็มร้อย ถ้า นักเรียนคนหนึ่งมีผลการเรียน 60 คะแนน ผ่านคะแนนเฉลี่ยของกลุ่มที่ 50 คะแนน จะเห็นว่า มี ช่องว่างระหว่างคะแนนเฉลี่ยและคะแนนที่สังคมต้องการอยู่ที่ 20 คะแนน และคะแนนนักเรียนจริง ลดช่องว่างดังกล่าวลงร้อยละ 50 ดังนั้นในกรณีที่โรงเรียนมีขนาด 100 คน ครูจะได้รับผลงาน 1 คะแนนจากการที่นักเรียนผ่านมีคะแนนเฉลี่ย และได้รับคะแนนเพิ่มอีก $1 * 0.5 = 0.5$ จากการทำให้ นักเรียนเข้าถึงเกณฑ์คะแนนที่สังคมต้องการมากขึ้น แต่ในกรณีที่โรงเรียนมีขนาด 200 คน ผลงานเพิ่มเติมจะเป็น $0.5 * 0.5 = 0.25$ คะแนน

ในกรณีนักเรียนกลุ่มเก่งที่มีผลการเรียนเฉลี่ยใกล้เคียงหรือเหนือกว่าระดับคะแนนที่สังคมต้องการ แล้ว ก็ให้พิจารณาส่วนต่างระหว่างคะแนนเฉลี่ยและคะแนนเต็ม (100) แทน

- นอกจากเกณฑ์สังคมที่ต้องการแล้ว กำหนดเกณฑ์คะแนนขั้นต่ำที่นักเรียนไม่ควรจะมีผลการเรียนต่ำกว่า ไม่ว่าจะ เป็นนักเรียนกลุ่มใด เช่น คะแนนจุดตัดสำหรับการเลื่อนชั้น ถ้านักเรียนมีผลการเรียน ต่ำคะแนนจุดต่ำ ก็จะต้องซ้ำชั้น เพราะมีความรู้ไม่เพียงพอต่อการเรียนในระดับชั้นต่อไป โดยคิด ผลงานเป็นคะแนนติดลบ เช่น ถ้ามีจำนวนนักเรียนที่ต้องซ้ำชั้นร้อยละ 5 ครูก็จะมีคะแนนติดลบ 5 คะแนน เป็นต้น
- อาจเพิ่มน้ำหนักกับการยกระดับผลการเรียนของนักเรียน 2 กลุ่ม ที่มีภูมิหลังทางเศรษฐกิจ เสียเปรียบและมีสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาต่ำมากที่สุด โดยหากลดช่องว่างคะแนนเฉลี่ยของกลุ่ม

และเกณฑ์คะแนนที่สังคมต้องการได้ตั้งแต่มีร้อยละ 20-50 ก็ให้คิดคะแนนผลงานเพิ่มอีกร้อยละ 50 และหากลดช่องว่างได้มากกว่าร้อยละ 50 ขึ้นไป ก็ให้คิดคะแนนผลงานเพิ่มอีกเท่าตัวหนึ่ง เช่น คะแนนจริงของนักเรียนลดช่องว่างระหว่างคะแนนเฉลี่ยของกลุ่มและเกณฑ์คะแนนของสังคม ได้ร้อยละ 30 ในกรณีที่โรงเรียนมีขนาด 100 คน ครูจะได้รับคะแนนเพิ่ม $1 * 0.3 = 0.3$ จากการลดช่องว่างคะแนนเฉลี่ยและคะแนนเป้าหมาย และจะได้คะแนนเพิ่มอีก $0.3 * 0.5 = 0.15$ จากการช่วยเหลือนักเรียนกลุ่มเสียเปรียบและมีสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาต่ำมากที่สุด รวมกันเป็น 0.45 คะแนน

ตารางที่ 11 แสดงการออกแบบในการคิดผลงานครูตามประเด็นต่างๆ

ประเด็น ในการพิจารณาออกแบบ	วิธีการคิดผลงานที่เสนอ
1 ความเป็นธรรมระหว่างครู	ปรับเกณฑ์คะแนนของนักเรียนตามลักษณะภูมิหลังทางเศรษฐกิจ สัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาก่อนหน้า ขนาดโรงเรียน และปัจจัยอื่นที่ส่งผลต่อผลการเรียนแต่ไม่เกี่ยวกับการควบคุมของครู
2 เป้าหมายของสังคม 2.1 การมีระดับผลคะแนนตามที่สังคมต้องการ 2.2 การลดความเหลื่อมล้ำ	กำหนดเกณฑ์คะแนนที่สังคมต้องการ และให้ผลงานเพิ่มเติมกับครูที่ยกระดับผลการเรียนให้เข้าใกล้คะแนนเป้าหมาย ให้ผลงานเพิ่มเติมกับครูที่ยกระดับผลการเรียนของนักเรียนกลุ่มที่เสียเปรียบด้านภูมิหลังทางเศรษฐกิจ และมีระดับสัมฤทธิ์ผลก่อนหน้าต่ำ
3 ความท้าทายและความสอดคล้องกับบริบท	เกณฑ์คะแนนของนักเรียนแต่ละกลุ่มจะมีพลวัตปรับตัวตามนวัตกรรมการสอนและความยากง่ายของข้อสอบ
4 การคาดการณ์คะแนนผลงาน	กำหนดเกณฑ์การได้คะแนนต่างๆที่ค่อนข้างแน่ชัด ซึ่งเห็นความเชื่อมโยงระหว่างผลการเรียนกับผลงานคะแนน (ครูสามารถใช้เกณฑ์คะแนนที่สังคมต้องการและเกณฑ์อิงกลุ่มในปีก่อนหน้าตั้งเป้าหมายในการทำงานและคาดการณ์ผลคะแนนได้)
5 ความร่วมมือกันและการแข่งขัน	ให้ผลตอบแทนทั้งแบบบุคคลและกลุ่ม

3.2 การให้รางวัลก็ผสมผสานควรจะเป็นเป็นรายปี เพื่อจูงใจครูให้ทุ่มเทการทำงานทุกปี และต้องกำหนดทั้งแบบเกณฑ์และอันดับ เพื่อมีทั้งการคาดการณ์ได้และการแข่งขันกัน

- แบบเกณฑ์ ให้กลุ่มครูที่มีจำนวนนักเรียนร้อยละ 50 ขึ้นไปได้รับรางวัล และมีผลคะแนนมากกว่าค่าเฉลี่ยขึ้นไป
- แบบอันดับ จัดอันดับผลงานของครูที่มีสิทธิได้รับรางวัลออกเป็น 4 กลุ่ม ซึ่งครูจะได้รับรางวัลตามสัดส่วนในตารางด้านล่าง¹¹

ตารางที่ 12 แสดงอัตราผลตอบแทนตามอันดับของผลงาน

อันดับ	อัตราของฐาน ผลตอบแทน
เปอร์เซ็นต์ไทล์ 80 ขึ้นไป	2.5 เท่า
เปอร์เซ็นต์ไทล์ 60-80	2 เท่า
เปอร์เซ็นต์ไทล์ 35-60	1.5 เท่า
เปอร์เซ็นต์ไทล์ต่ำกว่า 35	1 เท่า

จากวิธีการให้รางวัลข้างต้น จะสามารถควบคุมงบประมาณที่ตั้งขึ้นมาได้ ถึงแม้มูลค่าของรางวัลแต่ละอันดับอาจจะไม่แน่นอน เพราะนอกจากงบประมาณทั้งหมดแล้ว ยังขึ้นอยู่กับจำนวนกลุ่มครูที่ได้รับรางวัลด้วย โดยหากมีครูที่ผ่านเกณฑ์เป็นจำนวนมาก มูลค่าของรางวัลก็จะลดต่ำลง อย่างไรก็ตาม รางวัลอันดับแรกและอันดับสองน่าจะมีมูลค่าค่อนข้างสูง หรืออาจจะใช้วิธีการปรับเกณฑ์การให้รางวัลให้ยากขึ้นในปีต่อไป

ทั้งนี้ ตัวเลขต่าง ๆ ข้างต้นเป็นตัวเลขที่ผู้ศึกษาใช้การคาดคะเนส่วนตัวเพียงอย่างเดียว มิได้เกิดจากการศึกษา จึงอาจปรับเปลี่ยนได้ตามแต่เหมาะสม

¹¹ กรณีที่ใช้แบบจำลองคะแนนที่เพิ่มขึ้น VAM การให้รางวัลอาจเป็นดังนี้ แบบเกณฑ์ ให้กลุ่มครูที่มีผลงานตั้งแต่ 0 S.D. ขึ้นไปได้รับรางวัล และแบบอันดับ จัดอันดับผลงานของครูที่มีสิทธิได้รับรางวัลออกเป็น 4 กลุ่ม

บรรณานุกรม

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (สำนักงาน ก.ค.ศ.). 2552. *คู่มือ การประเมิน ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อให้มีวิทยฐานะและเลื่อนวิทยฐานะ* สายงานการสอน ตาม หลักเกณฑ์และวิธีการ ให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีวิทยฐานะและเลื่อนวิทยฐานะ. กรุงเทพฯ.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (สำนักงาน ก.ค.ศ.). *แบบประเมิน ประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครูและบุคลากร.* (เว็บไซต์: http://www.kroobannok.com/news_file/p93743600724.pdf)

สำนักงานประมาณ (2555). *เอกสารงบประมาณอิเล็กทรอนิกส์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2555*, สำนักงานประมาณ, กระทรวงการคลัง.

สำนักงานประมาณ (2555). *ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556*, สำนักงานประมาณ, กระทรวงการคลัง.

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และ คณะ (2555), “ระบบการบริหารและการเงินเพื่อสร้างความรับผิดชอบในการจัดการศึกษา”, เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2554 ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

อัมมาร สยามวาลา และ คณะ (2555), “การปฏิรูปการศึกษารอบใหม่: สู่อุทิศที่มีคุณภาพอย่างแท้จริง”, เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2554 ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

Betebenner, D. (2009), “Norm- and Criterion-Referenced Student Growth”, *Educational Measurement: Issues and Practice*, 28: 42–51.

Bruns, Barbara, Deon Filmer, and Harry Anthony Patrinos. (2011). *Making Schools Work*. Washington, DC: World Bank.

Neal, D., and D. W. Schanzenbach. (2010), “Left behind by design: Proficiency counts and test-based accountability”, *The Review of Economics and Statistics*, 92(2): 263-83.

OECD. (2008). *Measuring Improvements in Learning Outcome: Best Practices to Assess the Value-added of Schools*. Paris: OECD.

OECD. (2009), *Evaluating and Rewarding the Quality of Teachers: International Practices*. Paris:
OECD.