



คณะครุศาสตร์
FACULTY OF EDUCATION
Chulalongkorn University

รายงานวิจัย

ความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินการย้าย การประมวลผล และการพิจารณาย้าย ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งครู สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ผ่านระบบ TRS (Teacher Rotation System)

Opinions on the criteria, procedures, and guidelines for the implementation, processing, and consideration of transfers of civil servant teachers and educational personnel holding teacher positions under the Ministry of Education through the Teacher Rotation System (TRS)

คณะวิจัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปัญญา อัครพุทธพงศ์
รองศาสตราจารย์ ดร.ธีรภัทร กุโลภาส
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พงษ์ลิขิต เพชรผล



สนับสนุนโดย

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2568

บทสรุปผู้บริหาร

1. บทนำและบริบทเชิงนโยบาย

รายงานฉบับนี้จัดทำขึ้นเพื่อสังเคราะห์ข้อค้นพบจากการวิจัยความคิดเห็นต่อนโยบายการย้ายข้าราชการครูฯ ตำแหน่งครู สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการตาม ว 6/2567 และ ว 24/2567 ควบคู่กับการใช้ระบบดิจิทัล Teacher Rotation System (TRS) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความคิดเห็น ปัญหา อุปสรรค และจัดทำข้อเสนอแนะในการพัฒนาระบบ TRS ให้มีความเป็นธรรม โปร่งใส และสนับสนุนการกระจายครูอย่างยั่งยืน การวิจัยใช้วิธีการแบบผสมวิธี (Mixed Methods) โดยเก็บข้อมูลเชิงปริมาณจากผู้ใช้งานระบบ TRS รวมจำนวน 643 คน (ครูผู้ยื่นคำร้องขอย้าย 391 คน และผู้พิจารณาคำร้องขอย้าย 252 คน) และเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพจากการประชุมกลุ่มสนทนา ครอบคลุมผู้ใช้งานจากหลายสังกัด รวมจำนวน 36 คน

ผลการวิจัยเชิงประจักษ์ยืนยันว่า ระบบ TRS ประสบความสำเร็จอย่างโดดเด่นในมิติเชิงปฏิบัติการ ครูส่วนใหญ่เห็นตรงกันว่า ระบบช่วยลดภาระงานเอกสาร ลดค่าใช้จ่ายในการเดินทาง และทำให้การติดตามสถานะคำร้องเป็นไปอย่างมีระบบ ความคาดหวังด้านความสะดวกในการใช้งานอยู่ในระดับค่อนข้างสูง ซึ่งสะท้อนความสำเร็จในการนำนโยบายรัฐบาลดิจิทัลมาใช้ อย่างไรก็ตาม แม้มีความสำเร็จทางเทคโนโลยี แต่ยังคงมีความเสี่ยงเชิงนโยบายที่กระทบต่อความเชื่อมั่นในผลลัพธ์และความยุติธรรม ผู้ใช้ระบบ TRS มีท่าที "ลังเล" ต่อหลักเกณฑ์ โดยมีเพียงประมาณครึ่งหนึ่งที่เห็นด้วย สะท้อนว่ามีกลุ่มผู้ใช้จำนวนมากที่ยังไม่มั่นใจว่า หลักเกณฑ์ปัจจุบันจะสามารถตอบโจทย์การย้ายได้จริง และบางส่วนยังรู้สึกว้าวใจว่า "หลักเกณฑ์เดิม" ก่อนการใช้ระบบ TRS เปิดโอกาสในการย้ายได้มากกว่า ซึ่งนำมาสู่ความจำเป็นในการปรับปรุงทั้งระบบ TRS เพื่อฟื้นฟูขวัญและกำลังใจของบุคลากร และส่งเสริมความเสมอภาคทางคุณภาพการศึกษาสำหรับผู้เรียน

2. ข้อค้นพบสำคัญ

การวิเคราะห์ผลการวิจัยทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพสะท้อนภาพ “สองด้าน” ของระบบ TRS กล่าวคือ ในระดับประสบการณ์การใช้งาน ผู้ใช้ระบบจำนวนมากยอมรับความชอบธรรมของการย้ายผ่านระบบ TRS มากกว่าวิธีเดิม โดยเห็นคุณค่าด้านความโปร่งใส การลดเส้นสาย และประสิทธิภาพของการย้ายแบบดิจิทัลที่ช่วยลดภาระเอกสาร เวลา และค่าใช้จ่าย อย่างไรก็ตาม ผลการวิจัยยังชี้ให้เห็นถึงปัญหาเชิงโครงสร้างที่ลดทอนความเชื่อมั่นของผู้ใช้ระบบ แม้ผู้พิจารณาจะมีท่าทีเชิงบวกต่อหลักเกณฑ์ TRS โดยมองว่ามีความชัดเจนและตรวจสอบได้ แต่ความเชื่อมั่น

ของครูต่อ “ผลลัพธ์เชิงนโยบาย” และ “ความเป็นธรรมเชิงโอกาสในการย้าย” ยังอยู่ในระดับจำกัด โดยมีข้อค้นพบที่สำคัญ ดังนี้

- **การยอมรับและความชอบธรรมของการย้ายครูผ่านระบบ TRS มากกว่าวิธีเดิม :** ทั้งครูและผู้พิจารณาฯ เลือกรายการย้ายครูผ่านระบบ TRS มากกว่าวิธีเดิม โดยให้เหตุผลเรื่องความโปร่งใส ลดเส้นสาย/ลตุจริต และความสะดวกทันสมัย พร้อมทั้งมีข้อเสนอให้ “ปรับปรุงระบบ” เพื่อให้ทำงานได้ดีขึ้นในทางปฏิบัติ สะท้อนว่าผู้ใช้ระบบจำนวนมากเห็นคุณค่าเชิงธรรมาภิบาลของระบบและปฏิเสธการถอยกลับไปใช้วิธีการย้ายรูปแบบเดิม

- **คุณค่าเชิงประสิทธิภาพของการย้ายครูแบบดิจิทัล :** ครูเห็นว่าระบบ TRS มีความโดดเด่นเรื่อง “ลดภาระงานเอกสารและค่าใช้จ่าย” และ “ใช้งานง่าย ไม่ซับซ้อน” ขณะที่ผู้พิจารณาฯ เห็นว่าระบบ TRS “สะดวก รวดเร็ว และประหยัดเวลา” พร้อมทั้งยืนยันว่าการยื่นคำร้องขอย้ายผ่านระบบ TRS ช่วยลดภาระด้านเวลาและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปส่งเอกสารได้อย่างแท้จริง

- **โครงสร้างเกณฑ์คะแนนที่ไม่เป็นธรรม :** ปัญหาหลักคือ โครงสร้างคะแนนบางประการทำให้ ครูอายุราชการน้อย ครูในสถานศึกษาขนาดเล็ก หรือครูที่มีภาระงานสอนที่ไม่ตรงวิชาเอกที่จบ/บรรจุเสียเปรียบ โดยเฉพาะการที่เกณฑ์เหตุผลการย้ายยังไม่รองรับสถานการณ์ชีวิตที่หลากหลายของครูอย่างเพียงพอ เช่น ประเด็นภาระครอบครัว สุขภาวะจิตใจ และสภาพแวดล้อมในการทำงาน นอกจากนี้ เกณฑ์เกี่ยวกับภูมิลำเนาและพื้นที่ที่ยังยึด “เส้นแบ่งการปกครอง” มากกว่าปัจจัยด้านระยะทางจริงและการเดินทางในชีวิตประจำวัน

- **ปัญหาการบริหารอัตราค่าจ้างที่ไม่สะท้อนความจริง :** ข้อมูลอัตราว่างที่แสดงในระบบ TRS ยังไม่สะท้อนสภาพจริงอย่างครบถ้วน เนื่องจากไม่นับรวมตำแหน่งที่ค่าจ้างจะว่างจากการเกษียณอายุ ส่งผลให้ครูรู้สึกว่าการย้ายมีจำกัดกว่าที่ควรจะเป็น รวมถึงหลักเกณฑ์และกระบวนการใช้ตำแหน่งว่างรองรับการย้ายก่อนการบรรจุแต่งตั้งใหม่ยังไม่ชัดเจน

- **การขาดความโปร่งใสในขั้นตอนสุดท้าย :** ปัญหา อุปสรรค และข้อกังวลที่สำคัญที่สุดคือ การสื่อสารผลการพิจารณาย้ายและเหตุผลประกอบในหลายพื้นที่ยังไม่โปร่งใสเท่าที่ควร ทำให้ครูไม่เข้าใจตรรกะการให้คะแนนและลำดับที่แท้จริง ไม่สามารถนำข้อมูลไปปรับปรุงหรืออุทธรณ์ได้อย่างเป็นระบบ ซึ่งสอดคล้องกับปัญหาเชิงเทคนิคที่ว่า ระบบ TRS ยังขาดการออกแบบฟังก์ชันเพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่นในระบบ เช่น การแสดงตรรกะการประมวลผลคะแนนในรูปแบบที่ผู้ใช้ระบบเข้าใจได้ง่าย

- **ความบกพร่องของสถาปัตยกรรมระบบ :** ระบบ TRS ยังขาดการเชื่อมโยงฐานข้อมูลกับระบบบริหารงานบุคคลอื่น ๆ เช่น ระบบ HRVEC ของ สอศ. ทำให้เกิดการกรอกข้อมูลซ้ำซ้อนและเพิ่มภาระในการตรวจสอบข้อมูลด้วยมือของผู้พิจารณาฯ นอกจากนี้ ปัญหาความเสถียรของระบบในช่วงที่มีการใช้งานหนาแน่นยังคงเป็นข้อจำกัดสำคัญที่ส่งผลต่อความเชื่อมั่นของทุกฝ่าย

3. ข้อเสนอเชิงนโยบาย

ข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับการพัฒนาหลักเกณฑ์ แนวปฏิบัติ และระบบการย้ายข้าราชการครูผ่านระบบ TRS ประกอบด้วย 8 ข้อเสนอหลัก ดังนี้

1) เชื่อมระบบ TRS กับการวางแผนอัตรากำลังเชิงกลยุทธ์ : ยกระดับระบบ TRS จากระบบรับคำร้อง ไปสู่ระบบข้อมูลกำลังคน โดยกำหนดเพดานตำแหน่งว่างล่วงหน้า และใช้ Dashboard เพื่อบริหารสมดุลกำลังคน ลดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่

2) ปรับเกณฑ์และคะแนนให้สะท้อน “ภาวะและความเปราะบาง” อย่างรอบด้าน : ทบทวนสัดส่วนคะแนน โดยลดน้ำหนัก PA และเพิ่มเกณฑ์รองรับภาวะครอบครัว สุขภาวะ และความเปราะบางอื่น ๆ เพื่อสะท้อนชีวิตจริงของครูอย่างเป็นธรรม

3) กำหนดคู่มือและแนวทางการประเมินคะแนน PA ให้เป็นมาตรฐาน : จัดทำคู่มือสำหรับแปลงคะแนน PA และคะแนนครูผู้ช่วยให้เป็นมาตรฐานเดียว ลดการตีความต่างกันของแต่ละสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ทำให้เกณฑ์มีความเป็นธรรมมากขึ้น

4) เพิ่มความโปร่งใสหลังการพิจารณา : เปิดเผยคะแนนรายองค์ ประกอบเกณฑ์การอนุมัติ/ไม่อนุมัติ อันดับ และเหตุผลที่ไม่ได้รับการอนุมัติ เพื่อให้ครูเข้าใจผลการพิจารณา และวางแผนรอบต่อไปได้ชัดเจน

5) สร้างมาตรฐานขั้นตอนและการสื่อสารระดับเขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษา : จัดทำชุดเอกสารการนำระบบ TRS สู่อำนาจปฏิบัติ ที่มีคู่มือขั้นตอนการพิจารณาแบบเดียวกันทั่วประเทศ ชุดคำถามที่พบบ่อย (FAQ) และแม่แบบหนังสือแจ้งผล เพื่อลดความคลาดเคลื่อนในการตีความ และให้บริการครูอย่างเสมอภาค

6) ยกระดับโครงสร้างพื้นฐานและประสบการณ์ของผู้ใช้ระบบ TRS : เพิ่มความเสถียรของระบบ TRS เพื่อรองรับช่วงที่มีการใช้งานหนาแน่น ปรับหน้าจอให้เหมาะสมกับการทำงานของผู้ใช้แต่ละบทบาท กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการให้บริการระบบ และมีระบบบันทึกและแสดงผลข้อมูลการทำงานของระบบ เพื่อตรวจสอบและติดตามการแก้ไขปัญหาของระบบได้อย่างต่อเนื่อง

7) ใช้ระบบ TRS เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ : ใช้ข้อมูลสถานศึกษาต้นทางและปลายทาง รวมถึงทิศทางการย้ายเพื่อตรวจสอบปรากฏการณ์ “ไหลออกจากชนบทสู่เมือง” และกำหนดมาตรการช่วยสถานศึกษาด้อยโอกาส เช่น การให้เบี่ยสมทบ การหมุนเวียนครูเชิงกลยุทธ์ หรือโควตาเฉพาะกิจ

8) สร้างกลไกระบบข้อมูลป้อนกลับและการมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบ : ตั้งคณะทำงานหรือคณะอนุกรรมการร่วมระหว่างส่วนกลาง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และครู เพื่อติดตามผลการปฏิบัติจริง ข้อร้องเรียน และผลกระทบต่อสถานศึกษาและครู พร้อมทบทวนปรับหลักเกณฑ์ทุก 2 - 3 ปี

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ แนวปฏิบัติ เกี่ยวกับการดำเนินการย้าย การประมวลผล และการพิจารณาย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งครู สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ตาม ว 6/2567 และ ว 24/2567 รวมถึงการใช้ระบบการย้ายข้าราชการครู ผ่านระบบ Teacher Rotation System (TRS) (2) ศึกษาปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะในการใช้ระบบการย้ายข้าราชการครูผ่านระบบ TRS และ (3) จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาหลักเกณฑ์ แนวปฏิบัติ และระบบการย้ายข้าราชการครู ผ่านระบบ TRS โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมวิธีเชิงบูรณาการ ที่เก็บข้อมูลเชิงปริมาณจากแบบสอบถามความคิดเห็น และเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพจากการประชุมกลุ่มสนทนากับ ครูและผู้พิจารณาคำร้องขอย้าย ซึ่งเป็นผู้ใช้ระบบ TRS ที่เกี่ยวข้องกับการย้ายข้าราชการครู ตาม ว 6/2567 และ ว 24/2567

กลุ่มตัวอย่างเชิงปริมาณ คือ ผู้ใช้ระบบ TRS จำนวน 643 คน แบ่งเป็นครู จำนวน 391 คน และผู้พิจารณาฯ จำนวน 252 คน ซึ่งได้มาจากการสุ่มตัวอย่างแบบชั้นภูมิ มีวิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน กลุ่มผู้ให้ข้อมูลเชิงคุณภาพ คือ ครูและผู้พิจารณาฯ ผู้ใช้ระบบ TRS จำนวน 36 คน ซึ่งได้มาจากวิธีการเลือกแบบเจาะจง มีการวิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหาแบบข้ามเซลล์ด้วยมโนทัศน์ และข้อมูล และการสังเคราะห์ผลการวิจัยเชิงคุณภาพร่วมกับผลการวิจัยเชิงปริมาณ

ผลการวิจัยพบว่า ผู้ใช้ระบบทั้งครูและผู้พิจารณาฯ มีทัศนคติเชิงบวกต่อหลักเกณฑ์ TRS ในด้านการกำหนดกรอบมาตรฐานเดียวกัน ลดการวิ่งเต้น และเพิ่มความโปร่งใสของกระบวนการย้าย อย่างไรก็ตาม ความเชื่อมั่นต่อผลลัพธ์เชิงนโยบายของหลักเกณฑ์และการกระจายครูยังอยู่ในระดับจำกัด โดยมีผู้ใช้ระบบส่วนหนึ่ง โดยเฉพาะครูประมาณหนึ่งในสาม ที่ยังมองว่าหลักเกณฑ์เดิมตอบสนองโอกาสการย้ายได้มากกว่าระบบ TRS ได้รับการยอมรับว่าช่วยลดภาระเอกสาร ลดค่าใช้จ่าย และทำให้การตรวจสอบข้อมูลและขั้นตอนการย้ายมีความโปร่งใสมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติยังทำงานเสมือน “ระบบรับเอกสาร” มากกว่าระบบบริหารทรัพยากรบุคคลเชิงรุก ยังขาดการบูรณาการฐานข้อมูล การตรวจสอบข้อมูลเชิงระบบ การเชื่อมโยงกับการวางแผนอัตรากำลัง และยังมีปัญหาความเสถียรและประสบการณ์ผู้ใช้ในช่วงที่มีการใช้งานหนาแน่น

จากการสังเคราะห์ข้อค้นพบ การวิจัยเสนอให้ยกระดับระบบ TRS ให้เชื่อมโยงกับการวางแผนอัตรากำลังครูเชิงกลยุทธ์ ปรับสัดส่วนและองค์ประกอบคะแนนให้สะท้อนภาระและความเปราะบางของครูอย่างรอบด้าน จัดทำมาตรฐานการประเมินคะแนนให้ชัดเจน เพิ่มความโปร่งใส่หลังการพิจารณา พัฒนาคู่มือและการสื่อสารกับผู้ใช้ระบบอย่างเป็นระบบ ลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน และการสนับสนุนทางเทคนิค และใช้ข้อมูลจากระบบ TRS เป็นเครื่องมือติดตามความเหลื่อมล้ำ

เชิงพื้นที่ด้านอัตราค่าจ้างครู ผลการวิจัยสะท้อนว่าการย้ายครู ผ่านระบบ TRS ช่วยยกระดับการบริหารงานบุคคลเชิงดิจิทัลในภาครัฐ แต่ยังคงจำเป็นต้องปรับหลักเกณฑ์ วิธีการ แนวปฏิบัติ และสถาปัตยกรรมระบบ เพื่อสร้างความเป็นธรรมต่อครู สถานศึกษา และผู้เรียนอย่างยั่งยืน

คำสำคัญ : ระบบการหมุนเวียนครู ระบบการย้ายครูแบบดิจิทัล การรับรู้ของครู การรับรู้ของผู้บริหาร การวิจัยแบบผสมวิธี

Abstract

This study aimed (1) to examine perceptions of the criteria and procedures governing the implementation and decision-making of teacher transfers for civil service teachers under the Ministry of Education, in accordance with Circular 6/2567 and Circular 24/2567, as well as user experiences with the Teacher Rotation System (TRS); (2) to identify problems, obstacles, and user suggestions related to teacher transfers through the TRS; and (3) to propose recommendations for improving the transfer criteria, guidelines, and the TRS itself. A convergent mixed methods research design was employed, drawing on questionnaire data from TRS users and qualitative data from focus group discussions.

The quantitative sample comprised 643 TRS users involved in transfer processes under Circular 6/2567 and Circular 24/2567, including 391 teachers submitting transfer requests and 252 transfer decision-makers sampled through stratified random sampling. The data were analysed using descriptive statistics (frequency, percentage, mean, standard deviation). The qualitative data were drawn from 36 teachers and decision-makers selected through purposive sampling and analysed using concept-driven and data-driven content analysis, then integrated with the quantitative results.

Findings show that teachers and decision-makers generally viewed the TRS criteria positively, particularly in terms of establishing a uniform framework, reducing informal lobbying, and enhancing transparency. Nonetheless, confidence in the policy outcomes and the system's contribution to equitable teacher distribution remained limited, with roughly one-third of teachers perceiving the previous criteria as offering better transfer opportunities. As a digital platform, the TRS was recognised for reducing paperwork and costs and improving transparency in information verification and transfer procedures. However, it functioned largely as a “document submission system” rather than a proactive human resource management tool, lacking integrated databases, systematic data validation, and clear linkages to strategic teacher workforce planning, and facing stability and user-experience issues during peak periods.

The study recommends strengthening the TRS by linking it more closely to strategic teacher workforce planning; recalibrating scoring weights to better reflect teachers' burdens and vulnerabilities; standardising scoring practices and post-decision transparency; improving user documentation and communication; investing in technical infrastructure and support; and using TRS data to monitor spatial inequalities in teacher allocation.

Keywords: Teacher Rotation System (TRS), digital teacher transfer system, teachers' perceptions, administrators' perceptions, mixed methods research