

การประชุมทางวิชาการ

การวิจัยทางการศึกษา ครั้งที่ 11

The 11th National Symposium on Educational Research

ชื่อเรื่อง

การวิจัยเอกสารเรื่องสภาวะการขาดแคลนครูในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

A Document Research on Teacher Shortages at Basic Education Level

ผู้วิจัย

รศ.ดร.ชานิตา รักษ์พลเมือง (Chanita Rukspollmuang)

ผู้วิจัยร่วม

รศ. ดร. จรูญศรี มาดิลกโกวิท

ผู้ช่วยวิจัย

อ. ดร. อุบลวรรณ หงษ์วิทาการ

นายชิตชยางค์ ยมาภักย์

ปีที่ทำวิจัยเสร็จ

สิงหาคม 2547

ความเป็นมา

ในช่วงที่ผ่านมาประเทศไทยต่าง ๆ ทั่วโลกประสบปัญหาขาดแคลนครูทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยเฉพาะในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปัญหาดังกล่าวมีสาเหตุสำคัญหลายประการ โดยเฉพาะจำนวนประชากรในวัยเรียนที่มีอัตราการเพิ่มสูงมากจนสถาบันผลิตครูไม่สามารถผลิตบัณฑิตได้เพียงพอ และการที่สถานภาพวิชาชีพครูตกต่ำและมีรายได้น้อยจนเยาวชนไม่สนใจเข้าศึกษาหรือประกอบอาชีพครู ปัจจุบันประเทศไทยกำลังประสบปัญหาขาดแคลนครู โดยเฉพาะในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การศึกษาสภาวะการขาดแคลนครู ตลอดจนแนวทางและมาตรการแก้ปัญหาที่ประเทศต่างๆ ได้ดำเนินการจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาล

แนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

ศึกษาสภาวะและปัจจัยที่เกี่ยวกับการขาดแคลนครูโรงเรียนรัฐโดยเน้นการวิเคราะห์อุปสงค์ (demand) และอุปทาน (supply) ซึ่งปรับมาจากแนวคิดในการศึกษาและวางแผนกำลังครูของ OECD, Victoria-Auditor General (Australia), UK Department for Education and Employment และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เช่น การวิเคราะห์อุปสงค์และอุปทานครูของ Patrick Murphy กับ Erin Novak เป็นต้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาและสังเคราะห์เอกสารทางวิชาการ รายงานการศึกษา รายงานการวิจัยที่เกี่ยวกับสภาพปัญหาการขาดแคลนครูในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สาเหตุของปัญหาและแนวทางแก้ไขในกรณีต่างๆ ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ
2. เพื่อเสนอแนวทางและมาตรการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนครู ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เหมาะสมสอดคล้องกับทิศทางการปฏิรูปการศึกษาและบริบทของประเทศไทย

ประเภทงานวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเอกสาร

ระเบียบวิธีการวิจัย

ผู้วิจัยรวบรวมเอกสารทางวิชาการ รายงานการศึกษา รายงานการวิจัยของหน่วยงานรัฐ เอกชน องค์กรระหว่างประเทศ หนังสือพิมพ์ท้องถิ่น เอกสารที่ติดต่อได้จากสถานทูตประเทศต่างๆ ประจำประเทศไทย และสำนักงาน ก.พ. รวมทั้งสิ้นจำนวน 445 ฉบับ แบ่งเป็นเอกสารของประเทศสหรัฐอเมริกา (105 ฉบับ) ออสเตรเลีย (82 ฉบับ) สหราชอาณาจักร (92 ฉบับ) แคนาดา (33 ฉบับ) มาเลเซีย (83 ฉบับ) และประเทศไทย (50 ฉบับ) โดยเน้นเอกสารที่เผยแพร่ในช่วงเวลา 5 ปี (1999 - 2004) โดยเฉพาะที่สืบค้นได้ทาง internet ใน website ของหน่วยงาน/องค์กร

การวิเคราะห์ข้อมูลใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ตามประเด็นที่กำหนดแล้วนำเสนอเป็นความเรียง

สรุปผลวิจัยและข้อเสนอแนะ

ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

1. สภาพและปัญหาการขาดแคลนครู

ในภาพรวม พบว่าประเทศที่ศึกษาส่วนใหญ่ขาดแคลนทั้งครูและอาจารย์ใหญ่/ผู้บริหารโรงเรียน โรงเรียนที่ขาดแคลนครูส่วนมากเป็นโรงเรียนมัธยม โรงเรียนขนาดเล็กและโรงเรียนที่ตั้งในเขตชนบท สาขาวิชาที่ขาดครูมากที่สุด ได้แก่ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และภาษาต่างประเทศ (ภาษาที่สอง) และหลายประเทศมีปัญหาขาดแคลนครูเพศชาย ในเชิงคุณภาพ พบว่า เกือบทุกประเทศจ้างครูที่มีวุฒิไม่ตรงวิชาที่สอน หรือครูที่มีวุฒิการศึกษาต่ำกว่าเกณฑ์ มีปัญหาขาดศรัทธาวิชาชีพ ขาดความเข้าใจพหุวัฒนธรรม ค่อยประสบการณ์ในการทำงาน ขาดความรู้ด้านเทคโนโลยี และความรู้เนื้อหาวิชาที่ทันสมัย ปัญหาที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งเป็นผลจากการบรรจุครูใหม่ไม่เพียงพอกับความต้องการ (growth demand) กล่าวคือ ขาดครูที่จะบรรจุใหม่บางสาขาวิชาหรือมีลักษณะไม่ตรงกับความต้องการอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างหรือความหลากหลายทางเชื้อชาติ วัฒนธรรมและภูมิประเทศ กับขาดแคลนครูทดแทนอัตราเกษียณ ลาออก หรือ โอนย้าย (replacement demand)

2. สาเหตุของปัญหาการขาดแคลนครู

สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาขาดแคลนครูในแต่ละประเทศอาจมีความแตกต่างกันในรายละเอียดเนื่องจากความต่างด้านบริบททางการศึกษา อย่างไรก็ตามมีสาเหตุที่พบร่วมกัน ได้แก่

2.1 ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่ออุปสงค์หรือความต้องการครู ที่สำคัญ ได้แก่

ปัจจัยด้านกฎหมายและนโยบาย การประกาศวาระแห่งชาติ กฎหมายหรือนโยบายปฏิรูปการศึกษา นโยบายเน้นคุณภาพการศึกษา นโยบายลดขนาดชั้นเรียน และการเป็นภาคีสมาชิกขององค์การสหประชาชาติซึ่งทำให้มีพันธกิจตามนโยบายการศึกษาเพื่อปวงชน (Education for All) ที่ได้วางเป้าหมายจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพให้ทั่วถึงภายในปี 2015 ได้ส่งผลให้เกิดปัญหาขาดแคลนครูทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ

ปัจจัยด้านประชากรในวัยเรียน ภายในช่วงทศวรรษนี้ ประเทศส่วนใหญ่จะต้องการครูผู้สอนในชั้นเรียนมากขึ้น เมื่อพิจารณาอัตราการเพิ่มจำนวนประชากรวัยเรียนในโรงเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน อัตราส่วนครูต่อนักเรียน และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างด้านเชื้อชาติของประชากรในวัยเรียนที่ทำให้หลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย มีนักเรียนที่ใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาที่สองจำนวนมากขึ้น

ปัจจัยด้านการสูญเสียครูประจำการ (Teacher Turnover) ในช่วง 10 ปีข้างหน้า ครูประจำการส่วนใหญ่จะเกษียณอายุ ขณะเดียวกันครูบรรจุใหม่จำนวนหนึ่งลาออกหลังทำงานไม่นานนัก เมื่อผนวกกับการที่รัฐบาลมีนโยบายลดอัตราค่าจ้างราชการโดยใช้มาตรการจูงใจให้ครูออกก่อนเกษียณ (early retirement) ทำให้โรงเรียนสูญเสียครูที่มีประสบการณ์ไปจำนวนมาก และยิ่งทำให้ปัญหาการขาดแคลนครูในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานมีความรุนแรงมากขึ้น

ปัจจัยด้านสถานภาพและความศรัทธาในวิชาชีพครู เหตุผลสำคัญที่วิชาชีพครูไม่เป็นที่น่าสนใจ ไม่ดึงดูดคนรุ่นใหม่ และไม่สามารถรักษาครูประจำการไว้ได้ คือปัจจัยที่เกี่ยวกับสถานภาพครู อาทิ เงินเดือนและรายได้ที่ต่ำกว่าอาชีพอื่น ความก้าวหน้าในวิชาชีพ สภาพแวดล้อมในการทำงาน ตลอดจนภาพลักษณ์ของวิชาชีพครูที่สื่อต่อสาธารณชน

2.2 ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่ออุปทานหรือกำลังครูในโรงเรียน

ปัจจัยด้านบัณฑิตด้านการศึกษา/ครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์ นักศึกษาและบัณฑิตสาขาวิชาที่ขาดแคลนและสาขาวิชาที่จำเป็นในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาตามวาระแห่งชาติมีจำนวนไม่เพียงพอกับความต้องการ บัณฑิตใหม่จำนวนหนึ่งไม่ต้องการประกอบวิชาชีพครูหลังสำเร็จการศึกษา

ปัจจัยด้านครูประจำการ ตำแหน่งครูหรือผู้บริหารที่ว่างบางตำแหน่งหรือบางแห่งโดยเฉพาะโรงเรียนชนบทห่างไกลไม่มีผู้มาขึ้นสมัคร และบางครั้งผู้ที่มาขึ้นใบสมัคร ไม่มีคุณสมบัติตรงหรือครบถ้วนตามต้องการแต่ด้วยปัญหาขาดครูอย่างหนักทำให้โรงเรียนจำเป็นต้องรับผู้สมัครเหล่านั้นไว้ สำหรับประเทศไทยมีสาเหตุที่แตกต่างไปประการหนึ่ง คือ การที่ครูประจำการไปช่วยราชการที่อื่น และไม่มีอัตราบรรจุที่ครูที่ต้องการจ้างเพิ่มหรือทดแทนครูเกษียณ/ลาออกเนื่องจากโรงเรียนไม่ได้รับอัตราคืนอย่างไรก็ตามบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา การรักษาคูครูเก็ง (teacher retention) ไว้ในโรงเรียนเป็นปัญหามากเสียยิ่งกว่าการจ้างครู

3. มาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาการขาดแคลนครู

3.1 การกำหนดยุทธศาสตร์แก้ปัญหาการขาดแคลนครูเป็นวาระแห่งชาติ ประเทศที่ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาขาดแคลนครูได้ประกาศกฎหมายและ/หรือนโยบายเป็นวาระแห่งชาติเพื่อสร้างความตระหนักในภาวะวิกฤติการขาดแคลนครูทั้งเชิงปริมาณ/คุณภาพ เพื่อให้ทุกฝ่ายร่วมกันแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง โดยมีการตั้งองค์กร วาระระบบ สร้างภาวีกี ระบุได้ ดังนี้

1. กำหนดวาระแห่งชาติ โดยการออกกฎหมายหรือนโยบายของประเทศ
2. ตั้งองค์กร/คณะกรรมการระดับชาติเพื่อทำหน้าที่สานต่อยุทธศาสตร์
3. วางแผนยุทธศาสตร์อย่างมีประสิทธิภาพโดยเน้นการจัดทำระบบฐานข้อมูลกำลังครู การวางแผน/

กำหนดชุดโครงการแก้ปัญหาแบบครบวงจร

4. ส่งเสริมการสร้างภาวีกีพันธมิตรจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาร่วมแก้ไขปัญห

3.2 มาตรการด้านระบบการผลิตครู

การแก้ปัญหาด้านคุณภาพการผลิตครู มีการใช้มาตรการด้านกฎหมาย มาตรการด้านหลักสูตรและการเรียนการสอน เช่น วางมาตรฐานหลักสูตรและวิชาชีพระดับชาติ ปรับหลักสูตรฝึกหัดครูก่อนประจำการภาคปกติทั้งระดับปริญญาตรีและบัณฑิตศึกษา อาทิ เปิดหลักสูตรปริญญาตรีแบบเอกคู่ (dual degree) เพิ่มระยะเวลาที่กำหนดให้ศึกษา หรือปรับวิธีการเรียนการสอนให้นักศึกษาสามารถค้นคว้าด้วยตนเอง นอกจากนี้ยังเปิดหลักสูตรพิเศษเพื่อระดมผู้มีความสามารถรับสมัครผู้มีความสามารถทุกสาขาวิชาเข้ามาฝึกหัดเป็นครู มีระยะเวลาการศึกษาสั้นกว่าหลักสูตรปกติแต่ต้องได้มาตรฐาน ต่างจากหลักสูตรเร่งรัดหรือฉุกเฉินที่เร่งผลิตครูจำนวนมากเป็นหลัก บางประเทศเริ่มมาตรการเพิ่มคุณภาพตั้งแต่การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีรับสมัครโดยส่วนมากเพิ่มความเข้มงวดในการพิจารณาคัดเลือกผู้สมัครเข้าศึกษา ตลอดจนมีมาตรการ

ด้านการพัฒนาอาจารย์ เช่น เพิ่มวุฒิการศึกษาของคณาจารย์ที่สอนในสถาบันผลิตครู และมาตรการให้แรงจูงใจด้านการเงินด้วยการให้เงินรางวัลสถาบันผลิตครูที่ยกระดับมาตรฐานหลักสูตร เป็นต้น

การแก้ปัญหาผลิตบัณฑิตไม่เพียงพอกับความต้องการ บางประเทศจัดสรรงบประมาณลงทุนสร้างสถาบันผลิตครูเพิ่มมากขึ้น มีมาตรการด้านโอกาสการศึกษา เพิ่มช่องทางให้ผู้สนใจได้เข้ารับการศึกษจากสถาบันผลิตครูมากขึ้น เช่น การเปิดโปรแกรมฝึกหัดครูทางไกล การให้เทียบโอนประสบการณ์และการฝึกอบรมในภาคอุตสาหกรรมเป็นหน่วยกิตการเรียน หรือลดหย่อนเกณฑ์คุณสมบัติการรับเข้าศึกษาสำหรับผู้เรียนบางกลุ่ม เช่น บุคลากรการศึกษา นอกจากนี้ยังมีการปรับระยะเวลาศึกษาในหลักสูตร วางแผนเพิ่มจำนวนรับนักศึกษาในสาขาวิชาที่ขาดแคลนหรือผลิตครูไปทำงานในพื้นที่ที่ขาดแคลนครู และมีการดำเนินการอื่นๆ ควบคู่กัน อาทิ การสร้างภาพลักษณ์ที่ดีและแรงบันดาลใจให้สนใจเป็นครูผ่านทางสื่อเทคโนโลยี โดยการเปิด website ของหน่วยงาน และจัดโครงการเยี่ยมชมโรงเรียน เป็นต้น ที่น่าสนใจคือมาตรการรับนักศึกษาเชิงรุก กล่าวคือ มีมาตรการรับผู้เรียนเชิงรุกโดยมีนักเรียนมัธยมเป็นกลุ่มเป้าหมาย (Early Outreach program) สำหรับหลักสูตรภาคปกติ และเปิดหลักสูตรภาคพิเศษ เช่น หลักสูตร "ครูฉุกเฉิน" (Emergency teachers) หรือหลักสูตรเร่งรัดประเภทต่างๆ เพื่อเพิ่มจำนวนบัณฑิต แก้ปัญหาขาดแคลนครูในพื้นที่และสาขาวิชาที่มีสภาวะวิกฤติ โดยเฉพาะกลุ่มมีคุณวุฒิ มีวุฒิภาวะและเป็นแบบอย่างที่ดี เช่น ทหารประจำการและนอกประจำการ ผู้ต้องการเปลี่ยนอาชีพ บัณฑิตปริญญาตรีสาขาอื่น ผู้ช่วยครูหรือบุคลากรสายสนับสนุน และอดีตครูที่ต้องการกลับมาสอน หลักสูตรภาคพิเศษสำหรับกลุ่มเป้าหมายใหม่ส่วนใหญ่มีระยะเวลาด้านสั้นกว่าปกติ เช่น หลักสูตรประกาศนียบัตร ผู้สำเร็จการศึกษาได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพประเภทต่างหากจากหลักสูตรปกติ และนำเสนอว่าประเทศที่เปิดหลักสูตรผลิตครูประเภทเร่งรัดกำลังทบทวนนโยบายการจ้างครูประเภทนี้และมีนโยบายส่งเสริมให้ครูที่ผ่านการอบรมในหลักสูตรดังกล่าวได้เพิ่มวุฒิการศึกษา

การแก้ปัญหาผลิตบัณฑิตไม่ตรงความต้องการของพื้นที่ มีมาตรการให้องค์กรรัฐและท้องถิ่นร่วมกันวางยุทธศาสตร์ผลิตครูเฉพาะพื้นที่ตามความต้องการ และสร้างภาคีพัฒนาหลักสูตรฝึกหัดครูระหว่างวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นสถาบันผลิตครู กับ โรงเรียนหรือเขตการศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานใช้ครู

การแก้ปัญหาคัดเลือกไม่สนใจเป็นครู นอกจากการสร้างความสนใจและศรัทธาวิชาชีพครูผ่านสื่อหรือการเยี่ยมชมโรงเรียนแล้ว ยังมีมาตรการระดมผู้มีความสามารถมาเรียนครู โดยการขยายฐานไปยังกลุ่มเป้าหมายผู้เรียนกลุ่มใหม่ที่มีความสามารถ/มีผลการเรียนดี อาทิ นักเรียนมัธยม นักศึกษาสาขาวิชาที่ขาดแคลนในคณะอื่น บัณฑิตใหม่ทุกสาขา หรือมีอาชีพจากสาขาวิชาอื่น สร้างมาตรการจูงใจด้านการเงิน โดยเฉพาะการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา หรือเงินสนับสนุนในรูปแบบ Fellowship, Grant, Stipends, Bursaries และ Allowances ทั้งแบบให้เปล่า มีเงื่อนไขให้ใช้คืน และมีเงื่อนไขกำหนดให้ไปทำงานในโรงเรียนที่มีปัญหาบรรจุครูหรือให้เรียนสาขาวิชาที่ขาดแคลน ตลอดจนมีมาตรการให้รัฐจ่ายเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา และสร้างฐานเงินเดือนใหม่ให้ผู้เข้ารับการฝึกหัดครูด้วย

การแก้ปัญหามีนักศึกษาไม่เพียงพอในสาขาวิชาที่ขาดแคลน ทุกประเทศมีมาตรการให้แรงจูงใจด้านการเงินและมาตรการด้านหลักสูตร ในด้านการเงิน พบว่า

- สถาบันผลิตครูได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐให้จัด โครงการฝึกหัดครูสาขาวิชาที่ขาดแคลน
- รัฐและหน่วยงานผลิต/ใช้ครูให้ทุนการศึกษาหรือเงินกู้ยืมแก่นักศึกษาที่เรียนวิชาเอกสาขาวิชาขาดแคลนแบบมีเงื่อนไข โดยเฉพาะการกำหนดระยะเวลาให้ทำงานในโรงเรียนที่มีปัญหาขาดแคลนครู

ในด้านหลักสูตรมีมาตรการด้านการรับนักศึกษาและปรับหลักสูตรทั้งภาคปกติและภาคพิเศษ มีมาตรการเพิ่มจำนวนรับนักศึกษาสาขาวิชาที่ขาดแคลนในหลักสูตรภาคปกติทั้งปริญญาตรีและบัณฑิตศึกษา ปรับวิธีการรับสมัครให้สามารถรับนักศึกษาวิชาเอกที่ขาดแคลนในคณะอื่นมาเข้าโปรแกรมฝึกหัดครูได้ตลอดปีการศึกษา บางมหาวิทยาลัยปรับหลักสูตรที่เปิดสอนให้หลากหลายมากขึ้น อาทิ

- หลักสูตรสองปริญญาด้านการศึกษาศาสตร์หรือวิทยาศาสตร์ เป็นหลักสูตร Dual Degree หรือ Combined Degree หรือ Concurrent Teacher Education ที่ให้เรียนรายวิชาทั้ง 2 คณะไปพร้อมกัน
- หลักสูตร Combined Courses ให้นักศึกษาเรียนรายวิชาและฝึกทักษะเฉพาะด้านที่วิทยาลัย 2 ปีก่อนเข้าศึกษาหลักสูตรฝึกหัดครูอีก 2 ปีในมหาวิทยาลัย
- หลักสูตรแบบ Project-based / Inquiry-based โดยเฉพาะด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ เทคโนโลยี
- หลักสูตรทางเลือก (Alternative Program) ระดับปริญญา ประกาศนียบัตร และหลักสูตรฝึกอบรม เป็นหลักสูตรระยะสั้นเพื่อรับนักศึกษาจากกลุ่มเป้าหมายใหม่ อาทิ บัณฑิตที่สำเร็จการศึกษาในสาขาวิชาที่ขาดแคลน และอดีตทหารประจำการที่มีวุฒิสถาวิชาที่ขาดแคลน

ข้อนำสังเกต คือ การรับนักศึกษาจะพิจารณาศรัทธาและความตั้งใจประกอบวิชาชีพนอกเหนือจากผลการเรียนของผู้สมัคร ผู้ได้รับการคัดเลือกให้เข้าศึกษาทั้งในหลักสูตรภาคปกติและหลักสูตรภาคพิเศษจะได้รับฝึกประสบการณ์วิชาชีพ บางหลักสูตรรับประกันการมีงานทำ และมีครูพี่เลี้ยงทำหน้าที่นิเทศการสอนให้ในช่วงการทำงานปีแรกๆ

การแก้ปัญหาให้นักศึกษาไม่สนใจไปทำงานโรงเรียนในพื้นที่บรรจุครูยาก นอกจากมาตรการให้แรงจูงใจด้านการเงินสูง โดยการให้ทุนการศึกษา ทุนฝึกสอน ที่มีเงื่อนไขให้ไปสอนในโรงเรียนที่บรรจุครูยากตามระยะเวลาที่กำหนด หรือให้ทุนนักศึกษาชนบทโดยมีเงื่อนไขให้กลับไปสอนโรงเรียนในภูมิลำเนาเดิมแล้ว ส่วนมากมีมาตรการผลิตครูจากคนในพื้นที่ โดยเฉพาะชนบทและพื้นที่ห่างไกล เป็นโครงการภาคีที่เขตการศึกษาหรือโรงเรียนใช้วิธี "ต่อสายตรง" กับสถาบันฝึกหัดครูเพื่อสร้างครูของตนเอง และบางแห่งมีมาตรการรับสมัครเรียนเชิงรุกตั้งแต่ชั้นมัธยม/ประถม ส่วนมาตรการอื่นๆ มี อาทิ

- สร้างแรงบันดาลใจให้นักศึกษารูไปทำงานโรงเรียนชนบทหรือพื้นที่ที่มีความต้องการสูง ส่วนมากจัดฝึกอบรมหรือฝึกประสบการณ์วิชาชีพให้นักศึกษาในหลักสูตรฝึกหัดครูภาคปกติ และบัณฑิตสาขาอื่นที่เพิ่งสำเร็จการศึกษาปริญญาตรี
- เปิดหลักสูตร โครงการพิเศษสำหรับนักศึกษาครูในพื้นที่ เช่น โครงการร่วมระหว่างมหาวิทยาลัยกับภาคอุตสาหกรรมในพื้นที่ชนบท
- เปิดหลักสูตรฝึกหัดครูภาคพิเศษสำหรับผู้เรียนกลุ่มใหม่ อาทิ ผู้ช่วยครูหรือบุคลากรสายสนับสนุนการสอน (para-professional) มีอาชีพที่ต้องการเปลี่ยนงาน (mid-career changers) บัณฑิตใหม่ บัณฑิตครูที่ไม่ได้ประกอบอาชีพครู อดีตอาสาสมัคร Peace Corps อดีตทหารประจำการ โดยกลุ่มบุคคลเหล่านี้จะได้รับการอบรม/ฝึกความรู้ก่อนทำงาน

การแก้ปัญหาขาดแคลนนักศึกษาที่มีคุณลักษณะเฉพาะ มาตรการที่ใช้แก้ปัญหานักศึกษาที่เป็นชนต่างวัฒนธรรม ชนกลุ่มน้อย และนักศึกษาชายที่จะเป็นครู โดยเฉพาะระดับก่อนประถมมีมาตรการเพิ่มจำนวนการผลิตควบคู่กับหลักการรักษาคุณภาพการผลิตครู ที่สำคัญ ได้แก่

- มาตรการก่อนเข้าศึกษาในสถาบันผลิตครู (Pre-Collegiate Program) บางประเทศแก้ปัญหาตั้งแต่ชั้นประถมเพื่อดึงกลุ่มมีความสามารถมาเป็นครู เช่น จัดชมรมนักเรียนทำกิจกรรมหลังการเรียน จัดชั้นเรียนสำรวจอาชีพ ประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ หรืองาน career fair และตั้ง career academics
- มาตรการด้านการรับนักศึกษา อาทิ เพิ่มจำนวนรับนักศึกษาชาย เพิ่มจำนวน/ลดเกณฑ์การรับสมัครสำหรับผู้สมัครที่เป็นชนกลุ่มน้อย ชนต่างวัฒนธรรม
- มาตรการด้านหลักสูตร ปรับหลักสูตรทั้งภาคปกติและภาคพิเศษโดยเพิ่มรายวิชาด้านความรู้และทักษะสำหรับชนกลุ่มน้อย ชนต่างวัฒนธรรม เช่น ภาษา และปรับเกณฑ์การสอบใบรับรอง/ใบอนุญาตวิชาชีพครูให้มีรายวิชาดังกล่าวด้วย

- มาตรการด้านการเรียนการสอน เปิดสอนฝึกหัดครูทางไกลสำหรับชนกลุ่มน้อย ชนต่างวัฒนธรรม ที่อยู่พื้นที่ห่างไกลทุรกันดาร

นอกจากนี้มีการให้แรงจูงใจด้านการเงิน เช่น ทุนการศึกษาและสวัสดิการอื่นๆ แบบมีเงื่อนไขให้ผู้ได้รับทุนสัญญาว่าจะทำงานสอนในโรงเรียนหลังสำเร็จการศึกษาตามระยะเวลาที่กำหนด

3.3 มาตรการด้านระบบการจ้างงาน

การเพิ่มประสิทธิภาพระบบการจ้างงาน มีการวางยุทธศาสตร์การจ้างงานอย่างเป็นระบบ เริ่มด้วยการวางแผนจ้างงานแบบเบ็ดเสร็จ (Comprehensive Recruitment Plan) โดยตั้งกลุ่มภาคีทำงานประกอบด้วยผู้บริหาร ครูโรงเรียน ผู้นำชุมชน และกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลที่แม่นยำ ประเมินความต้องการที่แท้จริงของเขตการศึกษา กำหนดกลุ่มเป้าหมายและจำนวนที่จะระดมเป็นครูทั้งภาคปกติและหลักสูตรทางเลือก สำรวจแหล่งทรัพยากร เสนอแนะนโยบาย/แนวปฏิบัติ

การใช้มาตรการจ้างงานเชิงรุกเพื่อระดมผู้สมัครเป็นครู มาตรการเชิงรุก (Aggressive Recruitment) ที่ใช้แก้ปัญหาไม่มีผู้สมัครตำแหน่งว่าง มีผู้สมัครน้อยจนไม่มีโอกาสคัดเลือก ผู้สมัครมีคุณสมบัติแต่มีอุปสรรคด้านระเบียบราชการ หรือผู้สมัครไม่มีคุณสมบัติตรงตามต้องการ สรุปได้ดังนี้

- มาตรการด้านวิธีการรับสมัครและว่าจ้างครู มีการตั้งหน่วยจ้างงานของรัฐ ให้อัตราบรรจุครู จัดโครงการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ กระจายอำนาจการบริหารบุคลากรให้ท้องถิ่น ปรับ/ลดขั้นตอน กระบวนการสมัครและว่าจ้าง โดยเฉพาะการอำนวยความสะดวกในการสมัครงาน บริการสมัครงานแบบ one-stop services และลดขั้นตอนการพิจารณาใบสมัครให้เร็วผลเร็วขึ้น นอกจากนี้ยังมีการปรับระเบียบ หลักเกณฑ์การว่าจ้างและออกไปอนุญาตประกอบวิชาชีพที่เป็นอุปสรรค แต่มี 2 แนวทาง แนวทางหนึ่งให้ลดหย่อนเกณฑ์คุณสมบัติบางข้อเพื่อให้จ้างครูในภาวะวิกฤติ แต่อีกแนวทางหนึ่งยืนยันให้รักษามาตรฐานวิชาชีพ
- มาตรการจ้างครูแบบเจาะกลุ่มเป้าหมาย (Targeted Recruitment) อาทิ เสนองานให้นักศึกษาวิชาเอกสาขาวิชาขาดแคลนตั้งแต่ก่อนเรียนจบหลักสูตร ให้อัตราจ้างนักศึกษาครูเป็นผู้ช่วยสอน และครูชั่วคราว เป็นต้น กลุ่มบุคคลที่เป็นเป้าหมายในการจ้างงาน ได้แก่ นักศึกษา/บัณฑิตมหาวิทยาลัย บัณฑิตครูที่ยังไม่ทำงานประจำ ครูชั่วคราวหรือครูทดแทน อดีตครูที่เกษียณอายุ นักวิชาชีพที่เกษียณอายุ/ผู้ตกงาน ครูนอกรัฐ/ครูต่างชาติ กรณีที่จำเป็นต้องจ้างครูที่มีวุฒิไม่ตรง (out-of-field teachers) หน่วยงานรัฐว่าจ้างจะแจ้งให้ผู้ปกครอง/สาธารณชนทราบ

มาตรการจูงใจด้านการเงิน มีมาตรการเพิ่มเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ เช่น เงินโบนัส สวัสดิการ สวัสดิการที่พักร ทุนการศึกษาเพื่อเพิ่มวุฒิหลังทำงานตามระยะเวลาที่กำหนด เงินกู้ประเภท Forgivable Loan ซึ่งหักเงินที่ต้องจ่ายจากจำนวนปีที่ทำงาน สร้างฐานเงินเดือนครูมากกว่าฐานเงินเดือนเด็วโดยให้เงินเดือนเป็นพิเศษแก่ครูสอนสาขาวิชาขาดแคลน ครูสอนเขตพื้นที่ทุรกันดารหรือพื้นที่ขาดแคลนครู ทั้งนี้ ต้องมีจำนวนเงินมากพอที่จะดึงดูดผู้มีความสามารถมาทำงานเป็นครู

การแก้ปัญหาจ้างครูสอนวิชาขาดแคลน นอกจากให้แรงจูงใจด้านการเงิน เช่น ให้ค่าตอบแทนครูที่สอนวิชาขาดแคลนมากกว่าสาขาวิชาอื่น ยังมีมาตรการจูงใจในรูปชุดโครงการ (Incentive Packages) เช่น ให้โบนัส สวัสดิการกู้ยืม ให้รัฐชำระเงินกู้เพื่อการศึกษาแทน และการลดอุปสรรคจ้างงานด้วยการลดหย่อนเกณฑ์การจ้างงานแล้ว ยังมีมาตรการจ้างงานแบบเจาะกลุ่ม เช่น คัดเลือกนักศึกษาปีสุดท้ายหรือจ้างบัณฑิตใหม่ที่สำเร็จการศึกษาสาขาวิชาขาดแคลนแต่ยังว่างงานโดยจัดหลักสูตรระยะสั้นอบรมให้ก่อนเริ่มงาน นำครูประจำการที่สอนวิชาอื่นมารับการอบรมให้สอนวิชาขาดแคลน จ้างครูที่เกษียณอายุ/อดีตครูที่สอนวิชาขาดแคลน โดยยังคงให้ได้รับบำนาญและสิทธิประโยชน์อื่นของผู้เกษียณอายุ รวมทั้งจ้างครูต่างชาติที่มีคุณวุฒิในสาขาวิชาขาดแคลน

การแก้ปัญหาจ้างครูสอนโรงเรียนบรรจุครูยาก มีการใช้มาตรการจูงใจเป็นชุดโครงการว่าจ้างเชิงรุกทั้งเงินและสวัสดิการ (Aggressive Recruitment Package) ส่วนใหญ่เป็นการเพิ่มเงินเดือนซึ่งบางแห่งให้เงินเดือนเพิ่มถึง 135% ให้เงินโบนัส เบี้ยกันดาร และสวัสดิการอื่น เช่น ให้สิทธิได้รับพิจารณาให้ย้ายก่อนหลังทำงานครบกำหนดเวลาตามเงื่อนไข สิทธิได้รับการว่าจ้างเป็นครูประจำการเต็มเวลา หรือเป็นโครงการที่ให้แรงจูงใจเฉพาะอย่าง เช่น การให้เงินชดเชยในรูปเงินเดือนหรือเงินก้อน การให้เงินโบนัสทันทีที่ตกลงไปทำงานในโรงเรียนที่บรรจุครูยากซึ่งส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนขนาดเล็ก โรงเรียนที่ตั้งในชนบท พื้นที่ห่างไกล ทุกกันดาร เมืองใหญ่ที่มีค่าครองชีพสูง เขตชายใต้ต่ำในเมือง และโรงเรียนที่มีนักเรียนต่างวัฒนธรรมจำนวนมาก นอกจากนี้ยังมีมาตรการสร้างแรงบันดาลใจตั้งแต่ก่อนเป็นครูประจำการ เช่น ให้ทุนฝึกสอนในโรงเรียนชนบทและพื้นที่โดดเดี่ยว การสร้างแรงบันดาลใจสำหรับครูประจำการที่สอนท้องถิ่นโดยจัดทัศนศึกษาโรงเรียนที่บรรจุครูยาก รวมทั้งใช้มาตรการจ้างครูฉุกเฉิน/ครูชั่วคราว และมาตรการเกลี้ยครู อาทิ ให้ครูประจำการทดลองสอนชั่วคราวในโรงเรียนท้องถิ่นที่รัฐกำหนดให้ หรือให้กลุ่มครูชั่วคราวที่ขึ้นบัญชีเป็นครูอัตราจ้างไปสอนโรงเรียนที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล โดยให้ผลตอบแทนสูง

3.4 มาตรการด้านระบบการรักษาครู

การแก้ปัญหาครูลาออกก่อนเกษียณ ลาออก หรือย้ายโรงเรียน มีมาตรการจูงใจทั้งในรูปเงินและไม่ใช้ตัวเงิน โดยเฉพาะการปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน (working conditions) อาทิ เพิ่มเงินเดือนครู เพิ่มเงินที่รัฐสมทบในกองทุนครู ปรับระบบความก้าวหน้าในอาชีพ (career path) ที่พิจารณาตามความสามารถด้านงานสอน ลดภาระงานทั้งงานบริหาร งานธุรการ หรืองานการสอนให้ครูมีเวลาศึกษาค้นคว้าเตรียมการสอน ได้พัฒนาตนเองและมีเวลาไปศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น นอกจากนี้ยังมีการปรับปรุงโรงเรียนให้เป็นสถานที่น่าสอนน่าเรียน จัดโครงการสวัสดิการที่พอกให้แก่ครู รวมทั้งมีมาตรการยกระดับสถานภาพวิชาชีพครู เช่น การให้รางวัลยกย่องเชิดชูเกียรติแก่ครูและผู้บริหารที่มีผลงานดี

การแก้ปัญหาครูเข้าใหม่ลาออกหลังเริ่มทำงาน มีมาตรการพัฒนาครูใหม่ให้เป็นครูมืออาชีพ จัด Induction Program มีครูพี่เลี้ยงดูแลให้คำปรึกษาแนะนำการทำงาน ครูพี่เลี้ยงในโครงการส่วนมากเป็นครูที่มีประสบการณ์ในโรงเรียน ครูที่เกษียณอายุ และเครือข่ายครูใหม่ช่วยเหลือระหว่างเพื่อนครู เป็นต้น

3.5 มาตรการด้านระบบการพัฒนา

มาตรการด้านการเงินและการยกย่องเชิดชูเกียรติ โดยทั่วไปการรักษาครูดีมีคุณภาพและให้กำลังใจครูพัฒนาคน มีมาตรการจูงใจด้านการเงิน เช่น ให้เงินโบนัสครูที่สามารถเพิ่มวุฒิการศึกษาหรือพัฒนาตนเองจนได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพระดับชาติ และให้รางวัลครู ผู้บริหาร โรงเรียน เช่น รางวัลครูต้นแบบ ครูแห่งปี (Teacher of the Year) ผู้บริหารดีเด่น เป็นต้น

การแก้ปัญหาครูไม่พัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง มีมาตรการตั้งแต่ออกกฎหมายกำหนดให้โรงเรียนจัดกิจกรรมพัฒนาวิชาชีพโดยอาจผ่านสถาบันผลิตครูหรือสถาบันดูแลมาตรฐานวิชาชีพ ควบคู่กับกำหนดให้การพัฒนาวิชาชีพเป็นเกณฑ์สำคัญของการประเมินผลงาน (Competency-based) การเลื่อนระดับ การต่อสัญญาจ้าง และการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู นอกจากนี้ยังมีมาตรการสร้างภาคีร่วมพัฒนาครูระหว่างหน่วยงานของรัฐ สถาบันการศึกษา องค์กรวิชาชีพ และภาคธุรกิจ เช่น โครงการ "โรงเรียนพี่ โรงเรียนน้อง" หรือการจัดโครงการพัฒนาวิชาชีพผ่านสื่อทางไกลให้ครูได้พัฒนาตนเอง มีโครงการจัดครูพี่เลี้ยง (Mentor) หรือครูชั้นนำ (Master Teacher) ไปให้การปรึกษาแนะนำในโรงเรียนที่ปฏิบัติงานเพื่อจะได้ไม่ต้องหยุดงานมาเข้ารับการอบรม โดยครูที่สละเวลาไปช่วยเป็นครูพี่เลี้ยงให้ครูใหม่ได้เงินโบนัสได้รับการขออภัยตัวเต็มเวลา หรือลดภาระงานในโรงเรียนให้ เป็นต้น

การแก้ปัญหาครูไม่สามารถติดตามการเปลี่ยนแปลง มาตรการที่ใช้คือจัดโครงการฝึกอบรมด้านวิชาการเมื่อมีการปรับหลักสูตรใหม่ (in-service training) และการให้ทุนหรือให้ครูลาไปศึกษาเพิ่มเติม

การแก้ปัญหาขาดแคลนผู้บริหารมืออาชีพ มีมาตรการพัฒนาครูหรือนักการศึกษาที่มีความสามารถมารับการฝึกอบรมเป็นผู้บริหาร มาตรการพัฒนาผู้บริหารโรงเรียนที่เพิ่งเริ่มงาน โดยจัดผู้บริหารโรงเรียนที่มีประสบการณ์สูงมาเป็นผู้ฝึกให้แบบตัวต่อตัวในโรงเรียนที่ผู้บริหารทำงานอยู่

การแก้ปัญหาครูด้อยคุณภาพ โดยทั่วไปมีโครงการอำลาชีวิตราชการ และให้โอกาสครูที่ไม่ผ่านการประเมินผลงานพัฒนาตนระยะหนึ่ง แต่บางแห่งมีการประเมินที่เข้มงวดและให้ครูหรือผู้บริหารที่ถือว่าด้อยคุณภาพลาออกจากโรงเรียน เพื่อเป็นการรักษาคุณภาพมาตรฐานการศึกษา

4. ข้อเสนอมาตรการและแนวทางแก้ปัญหาสำหรับประเทศไทย

ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่าประเทศไทยมีมาตรการและแนวทางแก้ปัญหาคาดแคลนครูในทำนองเดียวกับต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ และได้เสนอโครงการ "Teacher Watch" โครงการ "Road Map" และโครงการ "Teach for Thai" เป็นตัวอย่างโครงการสำหรับประเทศไทย นอกจากนี้ยังเสนอมาตรการที่ควรจะนำมาพิจารณาดำเนินการสำหรับประเทศไทย คือ

มาตรการสร้างและสานต่อยุทธศาสตร์ชาติ เสนอให้ตั้งองค์กรหรือคณะบุคคลหรือองค์กรภาคีทำหน้าที่ร่วมสานต่อยุทธศาสตร์ชาติ พัฒนาระบบฐานข้อมูลครู และมีการประกาศวาระแห่งชาติเพื่อยกระดับสถานภาพวิชาชีพครู

มาตรการผลิตครูเชิงรุก เสนอให้มีมาตรการสร้างครู "สายตรง" สำหรับพื้นที่ที่ประสบปัญหาขาดแคลนครูขั้นรุนแรงโดยมีหลักสูตรก่อนฝึกหัดครู (Precollegiate Program) มีมาตรการขยายฐานการผลิตครูเพื่อสร้าง "ครูทางเลือก" จากบุคคลกลุ่มอื่น (non-traditional students) เช่น บัณฑิตปริญญาตรีสาขาอื่น มืออาชีพหรือผู้มีสมรรถนะที่ต้องการเปลี่ยนงาน อดีตทหารประจำการ ผู้ช่วยสอน หรือบุคลากรทางการศึกษา โดยมีเงื่อนไขให้เข้าศึกษาหลักสูตรฝึกหัดครูภาคพิเศษทั้งระดับประกาศนียบัตรหรือระดับปริญญาเพื่อรักษาไว้ซึ่งคุณภาพและมาตรฐานวิชาชีพ

มาตรการจ้างครูเชิงรุก นอกจากมาตรการหาอัตราบรรจุครู ผู้วิจัยเสนอให้พิจารณาปรับระเบียบหลักเกณฑ์การจ้างงานตามระบบราชการที่เป็นอุปสรรค เช่น การใช้งบประมาณเหลือจ่ายจากหมวดอื่นว่าจ้างครูสาขาวิชาขาดแคลนหรือโรงเรียนพื้นที่ห่างไกล กระจายอำนาจบริหารบุคคลให้เขตพื้นที่มากขึ้น โดยมีมาตรการดูแลตรวจสอบคุณภาพครูที่ว่าจ้าง มีโครงการ Outreach Recruitment Campaign เพื่อดึงกลุ่มเป้าหมายใหม่ให้เข้ามาสู่อาชีพมากขึ้น มีการจ้างงานเชิงรุกแบบเจาะกลุ่มเป้าหมาย และปรับระบบเงินเดือน บันไดอาชีพของครูให้ดึงดูดใจ

มาตรการรักษาครูดีไว้ในโรงเรียน มาตรการที่จำเป็น คือ มาตรการดูแลครูใหม่ให้รักอาชีพและพัฒนาให้เป็นมืออาชีพผ่าน โครงการครูพี่เลี้ยงหรือ Induction Program มาตรการให้แรงจูงใจครูประจำการในรูปแบบเงินและสิทธิประโยชน์ เช่น การให้ทุนการศึกษาเพิ่มเติม แต่การให้ทุนดังกล่าวจะต้องมีจำนวนเงินที่ดึงดูดใจและมีเงื่อนไขที่ปฏิบัติได้ รวมทั้งมีการปรับสภาพแวดล้อมในการทำงานที่เอื้ออำนวยให้ครูสามารถปฏิบัติงานสอนและพัฒนาตนเองได้อย่างต่อเนื่อง

ข้อนำสังเกตสำคัญประการหนึ่ง คือ การแก้ปัญหาขาดแคลนครูควรดำเนินการแบบเบ็ดเสร็จให้เชื่อมโยงกัน (seamless system) ตั้งแต่การวางแผน/ยุทธศาสตร์ระดับชาติและมาตรการผลิต ว่าจ้าง รักษา และพัฒนาครู เช่น วางแผนกำหนดสาขาวิชาและจำนวนนักศึกษาสาขาวิชาขาดแคลน กัดเลือกรับนักศึกษาด้วยวิธีพิเศษ ให้ทุนการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยต่อยอดด้วยการรับประกันการมีงานทำ ให้เงินเดือนครูมากเป็นพิเศษ ให้สิทธิประโยชน์และสวัสดิการอื่นที่ดึงดูดใจให้ผู้มีความสามารถสนใจประกอบวิชาชีพครูโดยไม่มุ่งเพิ่มจำนวนผู้เข้าเรียนแต่เพียงอย่างเดียว มีโครงการรักษาและพัฒนาครูโดยเฉพาะการจัดครูพี่เลี้ยงดูแลระหว่างปฏิบัติงานในโรงเรียนจนกระทั่งสามารถพัฒนาเป็นครูมืออาชีพได้ อีกนัยหนึ่ง รัฐและภาคีที่เกี่ยวข้องต้องร่วมกันแก้ปัญหาขาดแคลนครูโดยใช้มาตรการแบบครบวงจร

ประโยชน์ของงานวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ศึกษาสภาวะการขาดแคลนครูในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทยและต่างประเทศ โดยจำแนกประเด็นปัญหาหลากหลายในเชิงปริมาณและคุณภาพ ได้ประมวลแนวทาง/มาตรการแก้ไขปัญหาและผลของการใช้มาตรการดังกล่าว อันเป็นประโยชน์ต่อการให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเป็นรูปธรรม