

ปัญหาครู : ปัญหาที่รอการปฏิรูป

เชษฐา ทองยิ่ง
วิทยากรเชี่ยวชาญ
กลุ่มงานบริการวิชาการ 3 สำนักวิชาการ

ความนำ

จากที่มีการกล่าวว่า “ครูเปรียบเสมือนพ่อแม่คนที่สองของเรา” นั้นคงจะไม่ผิด เพราะในชีวิตหนึ่งของเราตั้งแต่เล็กจนเติบโตใหญ่มักจะเกี่ยวข้องกับครูมากที่สุดรองจากพ่อแม่ ครูจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับเรานับแต่วันแรกที่ย่างก้าวเข้าสู่สถานศึกษาระดับปฐมวัย ประถมศึกษา มัธยมศึกษา อาชีวศึกษา บางคนต่อไปจนถึงระดับอุดมศึกษาหรือมหาวิทยาลัย อาชีพครูจึงเป็นอาชีพที่มีโอกาสได้พบผู้เรียนในแต่ละรุ่นที่มีความหลากหลายแตกต่างกันไป ทั้งมาจากครอบครัวมีฐานะและครอบครัวที่ยากจน บางคนเป็นลูกผู้มีชื่อเสียงในสังคม บางคนเป็นลูกชาวสวนชาวไร่หรือชาวบ้านธรรมดา ครูจึงเปรียบเสมือนเรือจ้างที่พายเรือส่งผู้เรียนให้จบการศึกษาออกไปในแต่ละรุ่นจนกว่าครูจะพ้นจากราชการหรือเกษียณอายุราชการไป มีภาพสะท้อนให้เห็นอาชีพครูในอดีตดังคำกล่าวที่หลายคนเคยได้ยินมาว่า “มือซ้ายจับหนังสือ มือขวาถือชอล์ก ถ้าไม่ให้จดตามที่บอก ก็ให้ลอกจากกระดานดำ” ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นภาพชีวิตครูในวันหนึ่ง ๆ ที่ต้องยืนอยู่หน้าชั้นเรียน มือหนึ่งจับหนังสือ อีกมือหนึ่งจับชอล์ก สายตานักเรียนต่างจับจ้องไปที่ปากครูและฟังถ้อยคำ ที่ครูเปล่งออกมา แม้ปัจจุบันภาพดังกล่าวค่อย ๆ หายไปเปลี่ยนเป็นภาพของครูที่มีวิธีการสอนเปลี่ยนแปลงไปตามยุคเทคโนโลยีสารสนเทศ เช่น ใช้ห้องเรียนอัจฉริยะ (smart classroom) ใช้คอมพิวเตอร์แท็บเล็ต (tablet computer) เป็นเครื่องช่วยสอน เป็นต้น แม้วิธีการสอนจะเปลี่ยนแปลงไป แต่บทบาทหน้าที่ของครูยังคงเป็นไปเช่นเดิม โดยครูเป็นผู้แนะนำ คือมีหน้าที่ในการแนะ แล้วก็นำด้วย แนะนำการสอนให้ความรู้ ส่วนนำคือการทำให้ดูหรือปฏิบัติตนให้เป็นแบบอย่างแก่ลูกศิษย์ จึงถือกันว่าครูเป็นบุคคลสำคัญที่มีบุญคุณต่อเราเพื่อให้พร้อมด้วยความรู้ ประสบการณ์ และทักษะการใช้ชีวิต สำหรับเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศ

และเมื่อกล่าวถึงปัญหาการศึกษาของไทยที่เกิดขึ้นในอดีตจนถึงปัจจุบัน ส่วนหนึ่งจะมีสาเหตุมาจากครูผู้สอน ปัญหาครูจึงเป็นปัญหาการศึกษาปัญหาหนึ่งที่ต้องทำการปฏิรูปในปัจจุบัน ผู้ศึกษาจึงเสนอบทความนี้เพื่อให้เห็นสภาพปัญหาเกี่ยวกับครู การดำเนินการปฏิรูปแก้ไขขององค์กร หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในปัจจุบัน รวมทั้งความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาศึกษาสำหรับการปฏิรูปการศึกษาขององค์กรหรือภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และใช้ประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าของผู้สนใจทั่วไป รวมทั้งสมาชิกรัฐสภาชุดใหม่ที่จะมาจากการเลือกตั้งทั่วไปภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อจะได้ใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาเสนอให้การปฏิรูปการศึกษาของประเทศไปสู่การปฏิบัติและเกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม

สภาพปัญหา

ปัญหาการศึกษาเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นควบคู่สังคมไทยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา เกิดจากหลายสาเหตุด้วยกันทั้งโครงสร้างและหน่วยงานที่จัดการศึกษา ระบบบริหารจัดการ สถานศึกษาหรือโรงเรียน ครูผู้สอน ผู้เรียน และส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสาเหตุเหล่านี้จะมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันและส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษาโดยรวมของประเทศ จากสาเหตุดังกล่าวพบว่า *ครูผู้สอน* เป็นสาเหตุหนึ่งของปัญหาการศึกษาที่เกิดขึ้น เมื่อมีการปฏิรูปการศึกษาครั้งใดจะต้องมีเรื่องของครูผู้สอนเกี่ยวข้องทุกครั้งไป ซึ่งปัญหา

เกี่ยวกับครูผู้สอนนั้นมีหลายมิติ แต่บทความนี้ขอสรุปเป็น 2 ประการ ได้แก่ ปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างและระบบบริหารจัดการ และปัญหาที่เกิดจากตัวครูผู้สอน

1. ปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างและระบบบริหารจัดการ อาทิ

1.1 ปัญหาการผลิตครู ที่สำคัญ ๆ ได้แก่ *หลักสูตรการผลิตครู* ไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติจริง ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยผลิตครูและหน่วยใช้ครู จำนวนบัณฑิตที่จบใหม่ไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงคือมีมากกว่าความต้องการในภาพรวม แต่ครูกลับไม่เพียงพอในบางสาขาวิชาที่ขาดแคลน นั่นคือยังไม่สามารถผลิตให้ได้ในปริมาณที่เหมาะสมหรือเพียงพอในทุกระดับชั้น ระดับการศึกษาและสาขาวิชา นอกจากนี้ยังพบว่า *สถาบันผลิตครู* มีเป็นจำนวนมากทั้งของภาครัฐและเอกชน และรับนิสิตนักศึกษาเพื่อผลิตครูมากกว่าเกณฑ์มาตรฐาน อีกทั้งสถาบันผลิตครูเหล่านั้นมีคุณภาพแตกต่างกัน ทำให้ครูที่ผลิตออกมามีคุณภาพแตกต่างกันไปด้วย รวมทั้งปัจจุบันความศรัทธาต่อวิชาชีพครูมีน้อยลงเป็นผลทำให้คนดีคนเก่งไม่ต้องการเป็นครู บัณฑิตครูศาสตร์และศึกษาศาสตร์บางส่วนจบแล้วไม่มาเป็นครู ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ขาดครูที่มีคุณภาพ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2557, น. 17-18)

1.2 ปัญหาการขาดแคลนครู เป็นปัญหาสืบเนื่องจากปัญหาการผลิตครู ทำให้ขาดแคลนครูทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยเฉพาะในสาขาวิชาเฉพาะหรือสาขาวิชาขาดแคลน ได้แก่ วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ ภาษาอังกฤษ และวิชาชีพเฉพาะ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2557, น. 19) นอกจากนี้การขาดแคลนครูส่วนหนึ่งเกิดจากนโยบายจำกัดอัตรากำลังคนภาครัฐ ประกอบกับอัตราการเกษียณอายุราชการของครูที่มีแนวโน้มมากขึ้น พิจารณาจากข้อมูลจำนวนครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ที่เกษียณหรือจะเกษียณอายุราชการระหว่าง พ.ศ. 2556-2570 หรือภายใน 15 ปีข้างหน้า พบว่ามีจำนวนทั้งสิ้น 288,233 คน โดย พ.ศ. 2562 มีครูเกษียณจำนวนมากสุดถึง 28,246 คน (ครูแห่งเกษียณ 2.8 แสนคนใน 15 ปี สาขาคณิตศาสตร์ขาดแคลนครูมากที่สุด, 2558)

นอกจากนี้ปัญหาการขาดแคลนครูยังเกิดขึ้นกับโรงเรียนขนาดเล็กที่มีจำนวนผู้เรียนรวมทุกระดับชั้นตั้งแต่ 1-120 คน ซึ่งพบว่าจำนวนโรงเรียนขนาดเล็กมีสัดส่วนค่อนข้างสูงและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปีการศึกษา 2557 พบว่าโรงเรียนขนาดเล็กในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) มีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็นครึ่งหนึ่งของจำนวนโรงเรียนทั่วประเทศ คิดเป็นร้อยละ 50.15 ขณะที่โรงเรียนขนาดเล็กเหล่านี้มีจำนวนนักเรียนคิดเป็นร้อยละ 14.30 ของจำนวนนักเรียนทั้งหมด และมีจำนวนครูคิดเป็นร้อยละ 21.55 ของจำนวนครูทั้งหมด (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2558, น. 3) ซึ่งจะเห็นว่าจำนวนนักเรียนและจำนวนครูมีอยู่น้อยมาก โดยทั้งสองส่วนมีความสัมพันธ์กันคือหากโรงเรียนใดมีนักเรียนจำนวนน้อยก็จะได้รับจัดสรรครูน้อยไปด้วยตามนโยบายการจัดสรรครูให้แก่โรงเรียนขนาดเล็กในอัตราครู 1 คนต่อนักเรียน 20 คน ตัวอย่างเช่น โรงเรียนแห่งหนึ่งเปิดสอนตั้งแต่ระดับอนุบาลถึงประถมศึกษาปีที่ 6 รวม 8 ชั้นเรียน แต่มีจำนวนนักเรียนรวมกันทุกระดับชั้น 100 คน ซึ่งจะได้รับ การจัดสรรครูสอน 5 คน จะทำให้ขาดครูไป 3 ชั้นเรียน เกิดปัญหาครูสอนไม่ครบชั้น ครูคนหนึ่งต้องสอนมากกว่า 1 ชั้นเรียน จึงเป็นอีกกรณีหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนครูในปัจจุบัน ซึ่งจำเป็นต้องปฏิรูปหรือปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วนต่อไป

3. ปัญหาการใช้ครู ในแต่ละปีจะพบว่าครูมีภาระงานเป็นจำนวนมาก โดยมีหน้าที่หลักคือการสอน ทำแผนการสอน การสอบ (ออกข้อสอบ ตรวจข้อสอบ ให้คะแนน) นอกจากนี้ยังมีภาระหน้าที่อื่นที่ไม่เกี่ยวกับการสอน อย่างเช่น งานการเงิน งานธุรการของโรงเรียนและโครงการต่าง ๆ ที่โรงเรียนมอบหมายเพิ่มเติม อาทิ งานตัวชี้วัด โครงการ/กิจกรรมประกวดแข่งขันต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้ครูต้อง

แบ่งเวลาส่วนหนึ่งไปทำงานเหล่านั้น ทำให้งานการสอนซึ่งเป็นหน้าที่หลักถูกลดความสำคัญลงไป ครูต้องทิ้งห้องเรียนและเวลาที่ให้กับการสอนในปีหนึ่ง ๆ เป็นจำนวนมาก จึงเป็นสาเหตุหนึ่งของการขาดแคลนครูที่เกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบัน

ผลการศึกษาวจัยขององค์กรเพื่อพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (USAID) พบว่าการสูญเสียเวลาของครูจากห้องเรียนเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพการเรียนรู้ของผู้เรียน โดยศึกษาเวลาของครูที่ใช้ในห้องเรียนใน พ.ศ. 2555 ของ 5 ประเทศ ได้แก่ เอธิโอเปีย สาธารณรัฐกัวเตมาลา ฮอนดูรัส โมซัมบิก และเนปาล พบว่าเมื่อครูถูกดึงออกนอกห้องเรียนที่ไม่เกี่ยวกับการสอนมากกว่าร้อยละ 20-30 ของเวลาจัดการเรียนการสอนทั้งหมด จะมีผลต่อการเรียนรู้ของผู้เรียนอย่างมาก (ไกรยศ ภัทราวาท, 2558) นอกจากนี้สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) ได้ทำการสำรวจตารางชีวิตครูไทยใน 1 ปี พบว่าครูไทยถูกดึงเวลาจากการทำหน้าที่สอนให้ไปทำกิจกรรมอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการสอนจนส่งผลกระทบต่อเด็กนักเรียน โดยได้ทำการสำรวจครูผู้ได้รับรางวัลครูสอนดีจาก สสค. จำนวน 427 ตัวอย่าง ระหว่างวันที่ 15 กันยายน - 15 ตุลาคม 2557 พบว่าใน 1 ปีซึ่งมีจำนวนวันเปิดเรียนทั้งหมด 200 วัน ครูต้องใช้เวลากับกิจกรรมภายนอกชั้นเรียนที่ไม่ใช่การจัดการเรียนการสอนเฉพาะวันธรรมดาถึง 84 วัน คิดเป็นร้อยละ 42 ของเวลาทั้งหมด ซึ่งถือเป็นตัวเลขที่สูงมาก โดยกิจกรรมนอกชั้นเรียนที่ไม่ใช่การสอนที่ครูต้องใช้เวลามากที่สุด 3 อันดับแรกโดยเฉลี่ย ได้แก่ อันดับ 1 การประเมินของหน่วยงานภายนอก 43 วัน อันดับ 2 การแข่งขันทางวิชาการ 29 วัน อันดับ 3 การอบรมจากหน่วยงานภายนอก 10 วัน (สรวงมณท์ สิทธิสมาน, 2557)

2. ปัญหาที่เกิดจากตัวครูผู้สอน อาทิ

2.1 ปัญหาหนี้สินครู เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่สำคัญและเกิดขึ้นมานานแล้ว แม้จะเป็นปัญหาที่เกิดจากความจำเป็นส่วนตัวของครูแต่ละคน แต่เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้คุณภาพการศึกษาของไทยตกต่ำหรือล้มเหลวจนทุกวันนี้ เนื่องจากหนี้สินที่เกิดขึ้นทำให้ครูขาดขวัญกำลังใจในการทำงาน มีคุณภาพชีวิตลดลงจนต้องหางานพิเศษอื่นมาเสริมเพื่อให้มีรายได้เพิ่มขึ้นให้เพียงพอต่อการดำรงชีวิต หรือนำไปใช้หนี้สินที่มีอยู่เดิม ทำให้การอุทิศเวลาให้กับการสอนเป็นไปอย่างไม่เต็มที่ ส่งผลต่อการเรียนของผู้เรียนและคุณภาพการศึกษา นอกจากนี้อาจส่งผลกระทบต่อเนื่องตามมาก็คือ หากเงินเดือนที่เป็นรายได้ประจำไม่เพียงพอต่อการนำมาใช้จ่ายในชีวิตประจำวันหรือไม่เพียงพอสำหรับนำไปใช้หนี้เก่าที่มีอยู่แล้ว ครูก็จำเป็นต้องกู้เงินจากแหล่งต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ทำให้เป็นหนี้สินต่อเนื่องเช่นนี้ต่อไป

การสำรวจข้อมูลพบว่าครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นหนี้ประมาณ 1.4 ล้านคน เฉลี่ยรายละ 1.5-2 ล้านบาท มูลหนี้รวมประมาณ 1 ล้านล้านบาท เฉพาะครูประจำการประมาณ 5 แสนคน มูลหนี้ประมาณ 7.5 แสนล้านบาท แต่ในจำนวนนี้มีผู้กู้ที่มีปัญหาประมาณ 35,000 คน มูลหนี้ประมาณ 5.2 หมื่นล้านบาท (สสค. ตั้งกองทุนแก้หนี้ครู 2 หมื่นล้าน, 2559)

2.2 ปัญหาคุณภาพครู ที่สำคัญ ๆ ได้แก่ ขาดความรู้ความสามารถ ทักษะการสอนที่เพียงพอที่จะถ่ายทอดแก่ผู้เรียน รวมถึงการขาดความตระหนักในหน้าที่ความรับผิดชอบโดยครูบางส่วนใช้เวลาราชการที่ทำการสอนไปทำกิจกรรมส่วนตัว เช่น ประกอบอาชีพเสริม ทำผลงานเพื่อเลื่อนวิทยฐานะ เป็นต้น จึงเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ครูต้องทิ้งห้องเรียน ปัญหาดังกล่าวแม้จะเป็นปัญหาที่เกิดจากตัวครูเองแต่ส่งผลกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ในการเรียนและคุณภาพการศึกษาเป็นอย่างมาก

การดำเนินการปฏิรูปในปัจจุบัน

สภาพปัญหาครุตามที่กล่าวมาเป็นเพียงส่วนหนึ่งของปัญหาทั้งหมดที่นำเสนอเพื่อนำไปสู่การแก้ไขและการปฏิรูป เพราะเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนและคุณภาพการศึกษาของประเทศ ปัจจุบันองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการหรือมีแนวทางเพื่อปฏิรูปปัญหาเหล่านั้น ที่สำคัญ ๆ มีดังนี้

1. เรื่องการผลิตครู กระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการโครงการผลิตครูเพื่อพัฒนาท้องถิ่น เพื่อคัดเลือกคนดีคนเก่งเข้ามาเป็นครู โดยเข้ารับการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วบัณฑิตครูจะได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการครูในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย โดยในปี 2559 เป็นปีแรกที่เริ่มดำเนินการจะคัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการ จำนวน 4,079 คน (สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงศึกษาธิการ, 2559 ก) และภายใน 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2569) กำหนดอัตรากำลังไว้ไม่น้อยกว่า 44,200 อัตรา (สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงศึกษาธิการ, 2559 ค) ซึ่งบัณฑิตครูที่เรียนจบตามโครงการนี้จะต้องกลับไปบรรจุยังโรงเรียนในภูมิภาคหรือท้องถิ่นของตน เพื่อพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ลดการโยกย้ายออกจากพื้นที่ และช่วยแก้ไขปัญหาการขาดแคลนครูทางหนึ่งด้วย

2. เรื่องการขาดแคลนครู

(1) *กรณีครูเกษียณอายุราชการ* กระทรวงศึกษาธิการได้จัดทำโครงการครูผู้ทรงคุณค่าแห่งแผ่นดิน โดยสรรหาและคัดเลือกครูที่เกษียณอายุราชการแล้วแต่ยังมีความรู้ความสามารถและศักยภาพมาทำหน้าที่เป็นครูอัตราจ้างสอนต่อในโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) เนื่องจากที่ผ่านมาโรงเรียนจ้างเองบ้าง เป็นจิตอาสาบ้าง ต่อไปจะทำให้เป็นระบบมากขึ้น โดยตั้งงบประมาณรองรับ ทำสัญญาจ้างปีต่อปี โดยเน้นวิชาเอกที่ขาดแคลนหรือสาขาที่จำเป็นตามความต้องการของโรงเรียน (สพฐ. จัดระบบจ้างต่อครูเกษียณที่มีศักยภาพเห็นสัญญารายปี-เน้นกลุ่มวิชาเอกที่ขาดแคลน, 2559) ซึ่งใน พ.ศ. 2559 ดำเนินการไปแล้ว 1,097 อัตรา และใน พ.ศ. 2560 จะดำเนินการอีก 5,400 อัตรา นอกจากนี้ กระทรวงศึกษาธิการจะจัดทำแผนอัตรากำลัง 10 ปีเพื่อทดแทนอัตราครูที่เกษียณอายุราชการอีกด้วย (สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงศึกษาธิการ, 2559 ค)

(2) *กรณีโรงเรียนขนาดเล็ก* กระทรวงศึกษาธิการได้จัดทำโครงการ *โรงเรียนดีใกล้บ้าน* โดยจัดการโรงเรียนที่มีนักเรียนต่ำกว่า 20 คนลงมา ให้มาเรียนรวมกันในโรงเรียนที่อยู่ใกล้บ้าน โดยสร้างโรงเรียนหลักหรือโรงเรียนแม่เหล็กที่มีความพร้อมเพื่อรองรับนักเรียนจากโรงเรียนขนาดเล็กหรือโรงเรียนเครือข่ายที่จะมารวมกัน ซึ่งรุ่นแรกได้ดำเนินการในช่วงเปิดภาคเรียนที่ 2 ปีการศึกษา 2559 โดยมีโรงเรียนเข้าร่วมจำนวน 259 แห่งจากทั้งหมด 595 แห่ง ส่วนที่เหลืออีก 336 แห่งจะดำเนินการในปีการศึกษา 2560 จากนั้นจะประเมินโครงการเพื่อปรับปรุงและหาแนวทางแก้ไขหรือส่งเสริมก่อนที่จะวางแผนดำเนินโครงการในรอบต่อไป (สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงศึกษาธิการ, 2559 ง) โครงการดังกล่าวเป็นการสร้างโอกาสและลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ซึ่งจะส่งผลให้มีจำนวนนักเรียนในแต่ละชั้นเรียนเพิ่มมากขึ้น สามารถช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนครูและใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างคุ้มค่า อันจะทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรและการเรียนการสอนของโรงเรียนขนาดเล็กให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

การดำเนินการควรรวมโรงเรียนดังกล่าวสอดคล้องกับที่สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ โดยคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา ได้เสนอแผนบริหารจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กด้วยการควรรวมโรงเรียนเพื่อยกระดับและพัฒนาคุณภาพการศึกษา โดยให้โรงเรียนขนาดเล็กใน

พื้นที่มาบริหารจัดการร่วมกัน ซึ่งไม่ใช่การยุบรวม แผนการควมรวมดังกล่าวจะทำให้มีครูครบชั้นเรียนและมีจำนวนนักเรียนที่เหมาะสม ส่งเสริมการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาอย่างคุ้มค่า ประหยัด และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาการศึกษาอย่างต่อเนื่อง (มติ สปท. เห็นชอบรายงานปฏิรูปด้านการศึกษาที่เสนอแผนบริหารจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กด้วยการควมรวม, 2559)

นอกจากนี้คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2559 มีมติเห็นชอบให้คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ได้รับการยกเว้นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2556 เรื่อง มาตรการบริหารและพัฒนากำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2557-2561) ในส่วนการกำหนดเงื่อนไขการจัดอัตราว่างจากผลการเกษียณอายุของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามมาตรการบริหารจัดการอัตราว่างจากผลของกรณีพิเศษเฉพาะรายเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนครูในโรงเรียนขนาดเล็ก ทั้งนี้ให้ ก.ค.ศ. จัดสรรอัตราว่างจากผลของการเกษียณอายุของข้าราชการครูเฉพาะปีงบประมาณ 2558 คืนให้แก่โรงเรียนประถมศึกษาและโรงเรียนประถมศึกษาขยายโอกาสที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 120 คนขึ้นไปที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ปกติ แต่ประสบปัญหาการขาดแคลนอัตราว่างครู จำนวน 922 แห่ง สำหรับโรงเรียนประถมศึกษาและโรงเรียนประถมศึกษาขยายโอกาสที่มีจำนวนนักเรียนน้อยกว่า 120 คนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ปกติ แต่ประสบปัญหาการขาดแคลนอัตราว่างครู 304 อัตรา จำนวน 290 แห่ง ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณารายละเอียดร่วมกัน โดยให้ชี้แจงเหตุผลความจำเป็นที่ไม่สามารถดำเนินการตามนโยบายควมรวมโรงเรียนได้ให้ชัดเจน เพื่อเสนอคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) พิจารณา (สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงศึกษาธิการ, 2559 จ) นอกจากนี้กระทรวงศึกษาธิการจะดำเนินการเกลี่ยอัตราว่างครูจำนวน 68,000 อัตรา โดยเกลี่ยจำนวนครูจากโรงเรียนที่เกินไปให้โรงเรียนที่ขาดด้วย (สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงศึกษาธิการ, 2559 ค)

3. **เรื่องการใช้ครู** ปัจจุบันมีนโยบายที่จะให้ครูมีเวลาให้กับการเรียนการสอนมากขึ้น โดยปรับระบบการประเมินวิทยฐานะของครูใหม่ ซึ่งเป็นการประเมินที่ไม่ยึดติดกับผลงานทางวิชาการ แต่ดูจากผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียนเป็นหลัก อีกทั้งเป็นการลดภาระให้ครูไม่ต้องทำเอกสารจำนวนมาก เหมือนที่ผ่านมาเพราะครูจะทำรายงานสิ่งที่ได้สอนมาตลอดปีการศึกษาเพียงไม่กี่หน้ากระดาษเท่านั้น ทำให้ไม่ต้องรบกวนเวลาของครูที่จะจัดการเรียนการสอนและมีเวลาสอนมากขึ้น ไม่จำเป็นต้องทิ้งห้องเรียนไปทำภารกิจอื่น และยังทำให้ครูสามารถวางแผนการสอนได้ตลอดทั้งปีอีกด้วย

4. **เรื่องหนี้สินครู** กระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินโครงการลดภาระหนี้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยมีการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (สกสศ.) และธนาคารออมสิน โครงการนี้จะช่วยลดภาระหนี้ของครู โดยการกู้เงินและนำเงินมาปนกิจสงเคราะห์ครอบครัว (เงิน ชพค.) ที่ทายาทมีสิทธิจะได้รับในอนาคตมาค้ำประกันเงินกู้ ซึ่งธนาคารออมสินคิดอัตราดอกเบี้ยเพียงร้อยละ 4 ต่อปี ต่ำกว่าเดิมที่เคยคิดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ประมาณร้อยละ 5.85-6.70 ต่อปี ซึ่งจะทำให้สามารถบรรเทาปัญหาหนี้สินลงได้ โดยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประมาณ 289,000 ราย จะสามารถลดภาระหนี้ลงได้ทันทีเฉลี่ย 250,000 บาทต่อราย เป็นจำนวนเงิน 72,250 ล้านบาท ลดภาระการผ่อนชำระหนี้เดิมลงได้ 1,200-2,400 บาท หรือบางรายสามารถปิดบัญชีได้โดยไม่ต้องผ่อนชำระหนี้ต่อไป ซึ่งจะทำให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานมากขึ้น เกิดการพัฒนาวิชาชีพครู รวมทั้งยกระดับคุณภาพชีวิตของครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ดีขึ้นและยั่งยืน (สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงศึกษาธิการ, 2559 ข)

จากที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นการดำเนินการปฏิรูปของกระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นระดับปฏิบัติ และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเป็นองค์กรระดับนโยบายที่ผลักดันให้เกิดการปฏิรูป นอกจากนี้สภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยคณะกรรมการการศึกษาและการกีฬา ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาศึกษาหรือสอบสวนเรื่องเกี่ยวกับการจัดการศึกษา การวิจัย การพัฒนาและการศึกษาของชาติ ได้มียุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาและรายงานพิจารณาศึกษาแนวทางเพื่อการปฏิรูปการศึกษาเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสอดคล้องกับที่สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศและกระทรวงศึกษาธิการดำเนินการอยู่ในหลายเรื่อง รวมถึงการที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะรัฐสภาจะต้องร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการศึกษาที่สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเสนอ เพื่อให้การปฏิรูปประเทศเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

นอกจากนี้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... ซึ่งผ่านการทำประชามติเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2559 บัญญัติให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ ให้เกิดผลขึ้น การศึกษาเป็นด้านหนึ่งที่ต้องปฏิรูป ทั้งนี้ประเด็นปฏิรูปเกี่ยวกับครู ได้แก่ “ให้มีกลไกและระบบการผลิต คัดกรอง และพัฒนาผู้ประกอบวิชาชีพครูและอาจารย์ให้ได้ผู้มีจิตวิญญาณของความเป็นครู มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง ได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับความสามารถและประสิทธิภาพในการสอน รวมทั้งมีกลไกสร้างระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของผู้ประกอบวิชาชีพครู” บทบัญญัติดังกล่าวถือว่าให้ความสำคัญกับวิชาชีพครูเป็นอย่างมาก จึงกำหนดให้เป็นประเด็นหนึ่งในหลายประเด็นของการศึกษาที่ต้องทำการปฏิรูปภายหลังรัฐธรรมนูญประกาศใช้แล้ว

บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

จากที่กล่าวมาเป็นสภาพปัญหาครูบางส่วนและการปฏิรูปที่ดำเนินการในปัจจุบัน และเมื่อกล่าวถึงสาเหตุของปัญหาคุณภาพการศึกษาหรือผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนที่ตกต่ำหรือลดลงครั้งใด มักจะเข้าใจกันว่าครูเป็นสาเหตุหรือต้นตอของปัญหาเหล่านั้น สำหรับผู้ศึกษาแล้วคงจะไม่เห็นด้วยหรือเห็นว่าไม่น่าจะถูกต้องทั้งหมดเพราะครูเป็นเพียงส่วนหนึ่งของปัญหาการศึกษาที่เกิดขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้ยังมีปัจจัยอื่นที่สัมพันธ์เชื่อมโยงกัน และมีส่วนในความสำเร็จหรือความล้มเหลวในช่วงเวลาที่ผ่านมา ได้แก่ ผู้กำหนดนโยบาย โครงสร้าง ระบบและหลักสูตรการศึกษา สถานศึกษา ครู ผู้เรียน และภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

ในเรื่องการผลิตครู ก่อนจะมีการผลิตครูควรปรับปรุงหลักสูตรการผลิตครูให้สอดคล้องกับการนำไปปฏิบัติจริง เพื่อจะได้ผลิตบุคลากรในปริมาณที่เหมาะสม เพียงพอในทุกระดับชั้น ระดับการศึกษา และสาขาวิชาที่ต้องการ ส่วนเรื่องการขาดแคลนครูที่เกิดขึ้นอาจไม่สามารถแก้ปัญหได้ด้วยเพิ่มจำนวนครูในเชิงนโยบายได้ เนื่องจากสัดส่วนครูต่อนักเรียนในภาพรวมของทั้งประเทศเพียงพออยู่แล้ว แต่ปัญหาอยู่ที่ครูส่วนใหญ่กระจุกตัวหรือมีจำนวนเกินในโรงเรียนขนาดใหญ่หรือโรงเรียนในเมืองที่มีจำนวนนักเรียนมาก นอกจากนี้การแก้ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็กโดยการควบรวมโรงเรียนดังที่กล่าวไปนั้นอาจไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งโรงเรียนโดยเฉพาะโรงเรียนระดับชั้นพื้นฐานที่กำหนดให้รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยจัดตั้งโรงเรียนให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ที่มีประชากรอาศัยอยู่เพื่อขยายโอกาสทางการศึกษาให้ผู้เรียนทุกคนได้เข้าเรียน แต่เมื่อมีความจำเป็นที่ต้องควบรวมจะต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงการศึกษาของผู้เรียน และต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องมีการรับฟังความเห็นจากทุกภาคส่วนเพื่อให้เกิดการยอมรับและร่วมมือกันมากขึ้น

ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว 2 ประการดังนี้

1. ข้อเสนอแนะระดับนโยบาย ปัญหาการศึกษาที่เกิดขึ้นจะมีปัจจัยหรือส่วนอื่นที่สัมพันธ์เชื่อมโยงกันและมีส่วนในความสำเร็จหรือความล้มเหลวที่เกิดขึ้นทั้งสิ้น ดังนั้นการปฏิรูปการศึกษาไม่ควรดำเนินการเฉพาะด้านใดด้านหนึ่งหรือปฏิรูปด้านใดก่อนหลัง แต่ควรดำเนินการปฏิรูปการศึกษาทุกประเด็นไปพร้อมกัน นอกจากนี้การปฏิรูปการศึกษาที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันจะบรรลุผลสำเร็จหรือไม่ เพียงใด ต้องอาศัยความร่วมมือและรับผิดชอบร่วมกันหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ไม่ใช่หน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการที่เป็นผู้ดูแลการศึกษาของประเทศเพียงฝ่ายเดียว แต่ต้องเริ่มจากสถาบันครอบครัวที่เป็นพื้นฐานอันดับแรกในการดูแลเลี้ยงดู ปลูกฝัง อบรมบ่มเพาะสิ่งที่ดีงามและถูกต้องให้แก่บุตรหลานก่อนส่งเข้าสู่ระบบการศึกษาหรือสถานศึกษาที่เปรียบเสมือนเป็นพื้นเพองสำคัญของการศึกษาที่จะผลิตทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ ให้มีความรู้ ความคิด และจิตใจดีงามกลับคืนสู่สังคมอย่างมีคุณภาพ รวมถึงองค์กระบวนนโยบาย ได้แก่ คณะรัฐมนตรี สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสมาชิกรัฐสภาชุดใหม่ที่จะมาจากการเลือกตั้งทั่วไปภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งจะต้องร่วมกันผลักดันนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

2. ข้อเสนอแนะจากการศึกษา

2.1 การผลิตครู ควรต้องเริ่มจากการปรับปรุงหลักสูตรหรือกระบวนการผลิตครูเป็นอันดับแรกเพื่อให้ผลิตครูออกมาให้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบันและตรงตามความต้องการ และพร้อมออกไปปฏิบัติงานได้จริง รวมทั้งเน้นคุณภาพของครูให้มากขึ้น อาทิ ควรปรับหลักสูตรให้มีสาระวิชาและการฝึกปฏิบัติที่เน้นทักษะการสอนให้มากขึ้น และการสร้างเขาว์อารมณ์ (EQ) ให้สามารถปรับหรือควบคุมได้อย่างเหมาะสมกับสภาพการณ์ เนื่องจากการผลิตครูที่ผ่านมาจะเน้นเตรียมครูที่จบใหม่ไปทำการสอนในโรงเรียนที่มีความพร้อม แต่เมื่อครูจะต้องไปสอนในโรงเรียนขนาดเล็กที่มีความพร้อมน้อยกว่า ทำให้ครูไม่สามารถยอมรับสภาพความเป็นจริงนั้นได้ ไม่สามารถเผชิญและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ ทำให้เกิดความท้อแท้หมดกำลังใจ และไม่ยอมสอนในโรงเรียนนั้นต่อไป คิดหาหนทางเพื่อขอโอนย้ายไปสอนโรงเรียนที่มีความพร้อมกว่า ก็ยังส่งผลให้เกิดการขาดแคลนครูตามมา นอกจากนี้ควรสนับสนุนวิชาชีพครูโดยพัฒนาระบบการบริหารจัดการและระบบบริหารงานบุคคล เริ่มจากการสอบบรรจุ ระบบค่าตอบแทนและสวัสดิการ ความก้าวหน้าในวิชาชีพ และให้มีการอบรมพัฒนาครูอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะทำให้สามารถดึงดูดความสนใจของนิสิตนักศึกษาที่มีคุณภาพและศักยภาพสูงก้าวเข้าสู่อาชีพครูมากขึ้น

2.2 การขาดแคลนครู ควรบริหารจัดการจำนวนครูที่กระจุกตัวหรือมีจำนวนเกินอยู่ในโรงเรียนขนาดใหญ่ให้กระจายออกไปในโรงเรียนที่อยู่ตามชนบทหรือโรงเรียนที่มีขนาดเล็กที่ขาดแคลนครู โดยการสร้างขวัญกำลังใจและค่าตอบแทนที่เหมาะสม เพื่อให้โรงเรียนทุกแห่งมีครูครบทุกระดับชั้นทุกห้องเรียน อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะทำให้ครูครบทุกระดับชั้นทุกห้องเรียน แต่ถ้าครูสอนได้เพียงวิชาเอกที่จบมาได้เพียงวิชาเดียวก็ไม่เกิดผลดีต่อผู้เรียนมากนัก ดังนั้นควรปรับปรุงกระบวนการผลิตครูให้จบวิชาเอกทางด้านประถมศึกษามากขึ้นหรือเตรียมความพร้อมครูรุ่นใหม่ให้สามารถสอนได้หลากหลายวิชาขึ้นเพื่อกระจายไปตามโรงเรียนอนุบาลหรือประถมศึกษาที่มีความต้องการ สำหรับการดำเนินการควรรวมโรงเรียนขนาดเล็กต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงการศึกษาของผู้เรียน ต้องคำนึงถึงผู้เรียนซึ่งอยู่ในพื้นที่ห่างไกล โดยเฉพาะเรื่องการเดินทาง อีกทั้งโรงเรียนขนาดเล็กเป็นโรงเรียนของชุมชนท้องถิ่น การควรรวมอาจทำให้เกิดผลกระทบกับบุคคลหลายฝ่ายทั้งผู้เรียน ครูผู้สอน พ่อแม่ผู้ปกครอง ประชาชนและชุมชนท้องถิ่น จึงควรมีการรับฟังความเห็นจากบุคคลดังกล่าวเพื่อให้เกิดการยอมรับและร่วมมือกันมากขึ้น

บรรณานุกรม

- ไกรยส ภัทราวาท. (2558). คอลัมน์ : Education Ideals : คดีตารางชีวิตครูใน 1 ปี. ประชาชาติธุรกิจ วันที่ 23-25 กุมภาพันธ์ 2558. สืบค้น 3 พฤศจิกายน 2559 จากฐานข้อมูล News Center
- ครูแห่งเกษียณ 2.8 แสนคนใน 15 ปี สาขาคณิตศาสตร์ขาดแคลนครูมากที่สุด. (16 ธันวาคม 2558). มติชนออนไลน์. สืบค้น 8 พฤศจิกายน 2559 จาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1450177140
- มติ สปท. เห็นชอบรายงานปฏิรูปด้านการศึกษาที่เสนอแผนบริหารจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็ก ด้วยการควบรวม. (16 พฤษภาคม 2559). สืบค้น 8 พฤศจิกายน 2559 จาก <http://www.radioparliament.net/parliament/viewNews.php?nid=5897#.WCFcnGqLSUk>
- สกสค. ตั้งกองทุนแก้หนี้ครู 2 หมื่นล้าน. (8 พฤศจิกายน 2559). เว็บไซต์สยามรัฐ. สืบค้น 3 พฤศจิกายน 2559 จาก ฐานข้อมูล News Center
- สพฐ. จัดระบบจ้างต่อครูเกษียณที่มีศักยภาพเช่นสัญญารายปี-เน้นกลุ่มวิชาเอกที่ขาดแคลน. (1 สิงหาคม 2559). สืบค้น 8 พฤศจิกายน 2559 จาก <http://www.siamrath.co.th/n/592>
- สรวงมณฑ์ สิทธิสมาน. (30 ธันวาคม 2557). คืบครูสู่ห้องเรียน. สืบค้น 8 พฤศจิกายน 2559 จาก <http://www.moe.go.th/moe/th/news/detail.php?NewsID=39891&Key=newsresearch>
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2558). แผนยุทธศาสตร์พัฒนาโรงเรียนขนาดเล็ก พ.ศ. 2558-2561. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงศึกษาธิการ. (4 กรกฎาคม 2559 ก). ศธ. เปิดรับสมัครโครงการผลิตครู เพื่อพัฒนาท้องถิ่น ปี 2559. สืบค้น 3 พฤศจิกายน 2559 จาก <http://www.moe.go.th/websm/2016/jul/277.html>
- _____. (14 กันยายน 2559 ข). ความร่วมมือโครงการลดภาระหนี้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. สืบค้น 3 พฤศจิกายน 2559 จาก <http://www.moe.go.th/websm/2016/sep/381.html>
- _____. (15 กันยายน 2559 ค). การแถลงผลงาน 2 ปีของรัฐบาล. สืบค้น 3 พฤศจิกายน 2559 จาก <http://www.moe.go.th/websm/2016/sep/384.html>
- _____. (26 ตุลาคม 2559 ง). มอบนโยบายโครงการโรงเรียนดีใกล้บ้าน. สืบค้น 3 พฤศจิกายน 2559 จาก <http://www.moe.go.th/websm/2016/oct/447.html>
- _____. (2 พฤศจิกายน 2559 จ). ครม.เห็นชอบจัดสรรอัตราว่างจากการเกษียณคืน 1,085 อัตรา ในโรงเรียนที่มีนักเรียน 120 คนขึ้นไปจำนวน 922 แห่ง. สืบค้น 3 พฤศจิกายน 2559 จาก <http://www.moe.go.th/websm/2016/nov/455.html>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2557). สารสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้าน การศึกษา. กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์.