

## ปัญหาขาดแคลนครูในโรงเรียนขนาดเล็ก แก้ไขอย่างไรดี

นำเสนอเมื่อ : 15 ก.ค. 2558

## ปัญหาขาดแคลนครูในโรงเรียนขนาดเล็ก แก้ไขอย่างไรดี

โดย...ศุภณัฐ ศศิวิวัฒน์ โครงการสถาบันวิจัยการวิจัย  
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)

รายงานวิจัยของธนาคารโลก (2558) ซึ่งให้เห็นว่า การลดความขาดแคลนครูเป็นหนึ่งในโจทย์สำคัญสำหรับการยกระดับคุณภาพและการลดความเหลื่อมล้ำในระบบการศึกษาไทย โดยหากโรงเรียนในกลุ่มที่มีผลการเรียนต่ำที่สุดและมีครูไม่ครบชั้นเรียน ได้รับจัดสรรครูเพิ่ม 1 คนต่อ 1 ห้อง ผลการเรียนของนักเรียนจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 15 ซึ่งจะลดช่องว่างผลการเรียนระหว่างนักเรียนและโรงเรียนลงด้วย

## ปัญหาขาดแคลนครูในโรงเรียนขนาดเล็ก แก้ไขอย่างไรดี

ปัญหาความขาดแคลนครูกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มโรงเรียนขนาดเล็ก หรือโรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนต่ำกว่า 120 คน ในปี 2557 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือ สพฐ. มีโรงเรียนขนาดเล็กประมาณ 1.5 หมื่นแห่ง หรือประมาณร้อยละ 50 ของ ร.ร. ทั้งหมด โดย 1.4 หมื่นแห่ง เป็นโรงเรียนที่สอนเฉพาะระดับอนุบาล หรือระดับประถมศึกษา หรือสอนทั้งสองระดับ (ร.ร.อนุบาล - ประถม) โรงเรียนขนาดเล็กกลุ่มนี้สอนนักเรียน 9 แสนกว่าคน หรือร้อยละ 22 ของนักเรียนอนุบาลและประถมศึกษาทั้งหมดใน ร.ร. สังกัด สพฐ. ดังนั้น การลดความขาดแคลนครูน่าจะช่วยยกระดับผลการเรียนให้กับนักเรียนจำนวนถึง 1 ใน 5 ในระดับชั้นอนุบาล - ประถมศึกษา ซึ่งเป็นฐานสำคัญของการเรียนรู้ในอนาคต

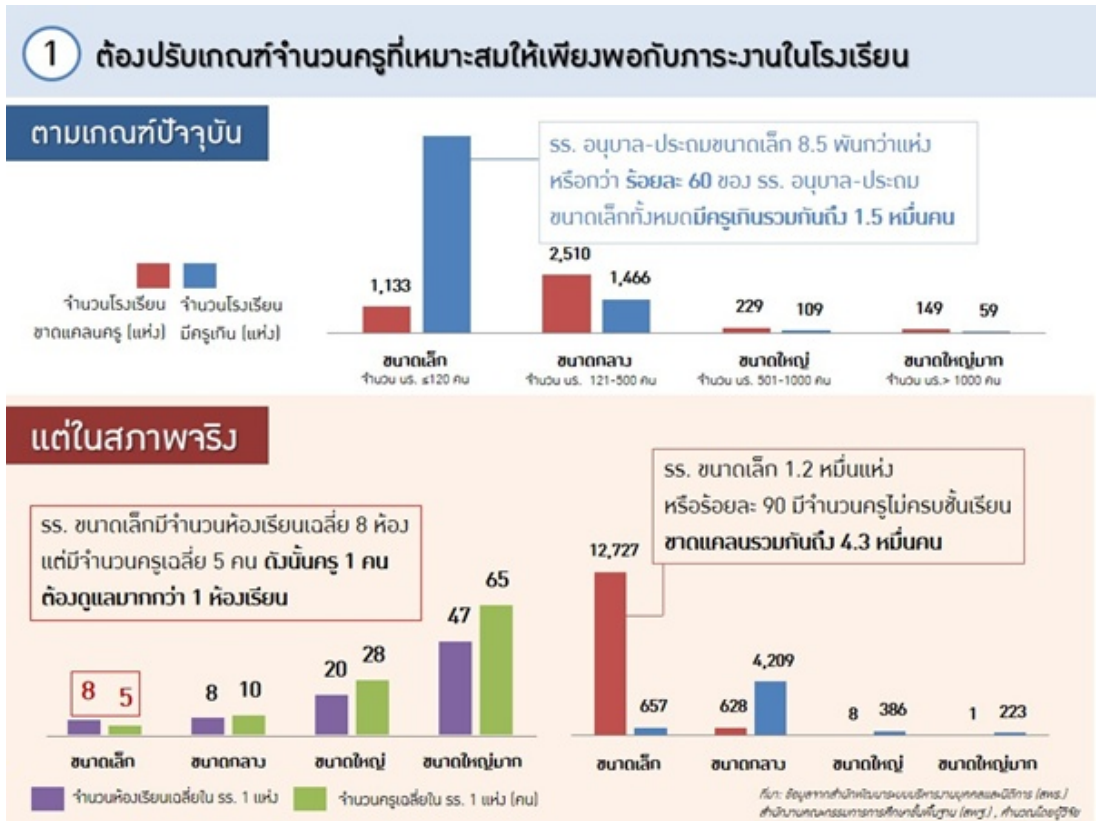
เพื่อลดความขาดแคลนครูดังกล่าว กระทรวงศึกษาธิการควรต้องดำเนินนโยบาย 4 ประการ ดังนี้

### ประการแรก

ปรับเกณฑ์จำนวนครูที่เหมาะสมในโรงเรียนให้เพียงพอกับภาระงานและเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง

สาเหตุสำคัญประการหนึ่งของความขาดแคลนครู คือ หลักเกณฑ์จำนวนครูที่เหมาะสมในโรงเรียนสังกัด สพฐ. ไม่สอดคล้องกับภาระงานและสภาพความเป็นจริงในโรงเรียน ปัจจุบัน สพฐ. ใช้เกณฑ์ที่ว่าโรงเรียนอนุบาล - ประถมทั่วไป ควรมีครูเฉลี่ยประมาณ 1 คนต่อนักเรียน 25 คน [2] ส่วนโรงเรียนขนาดเล็กควรมีครู 1 คนต่อนักเรียน 20 คน เมื่อพิจารณาตามเกณฑ์นี้ พบว่าในปีการศึกษา 2557 โรงเรียนอนุบาล - ประถมขนาดเล็กประมาณ 1 พันแห่ง มีจำนวนครูไม่ถึงเกณฑ์ โดยขาดแคลนครูรวมกัน 1.2 พันคน แต่ ร.ร. อีก 8.5 พันแห่ง มีจำนวนครูเกินรวมกัน 1.5 หมื่นคน ภาพปัญหาความขาดแคลนครูกลับไปกระจุกตัวอยู่ที่โรงเรียนขนาดกลาง โดยมี ร.ร. ขนาดกลางถึง 2.5 พันแห่ง

ขาดแคลนครูรวมกัน 4 พันคน (ดูภาพที่ 1)



ในสภาพความเป็นจริง แม้โรงเรียนขนาดเล็กมีจำนวนนักเรียนน้อย แต่มีจำนวนห้องเรียนเฉลี่ย 8 ห้องต่อ ร.ร. 1 แห่ง ขณะที่ มีครูเฉลี่ยประมาณ 5 คน จึงทำให้เกิดภาวะครูไม่ครบชั้นเรียนหรือครู 1 คนต้องดูแลมากกว่า 1 ห้องเรียน เมื่อลองปรับใช้เกณฑ์ตามสภาพความเป็นจริงที่ว่าโรงเรียนควรมีครูอย่างน้อย 1 คนต่อ 1 ห้องเรียนแล้ว กลับพบว่าโรงเรียนอนุบาล - ประถมขนาดเล็ก 1.2 หมื่นแห่ง ขาดแคลนครูรวมกันถึง 4.3 หมื่นคน (ดูภาพที่ 1)

กระทรวงศึกษาธิการควรมองเห็นภาพปัญหาความขาดแคลนครูตามสภาพจริงข้างต้นก่อน จึงจะแก้ปัญหาได้อย่างถูกต้องมากขึ้น ดังนั้น ควรปรับปรุงเกณฑ์จำนวนครูที่เหมาะสมให้เพียงพอกับการะงานของโรงเรียน เช่น อาจกำหนดให้ทุกห้องเรียนควรมีครูดูแลอย่างน้อย 1 คน และพิจารณาเพิ่มจำนวนครูตามภาระงานอื่นซึ่งเพิ่มขึ้นตามจำนวนนักเรียนสำหรับโรงเรียนขนาดกลางและใหญ่

**ประการที่สอง ดำเนินนโยบายเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรในกลุ่มโรงเรียนขนาดเล็ก**

การจัดสรรเพิ่มครูให้เพียงพอจะต้องใช้ทรัพยากรเพิ่มขึ้นจำนวนมาก ในปี 2557 จำเป็นต้องมีครูเพิ่มขึ้นอย่างน้อย 2.6 หมื่นคน จึงจะมีจำนวนครูครบทุกห้องเรียนใน ร.ร. อนุบาล - ประถม ขณะที่งบประมาณด้านการศึกษาปัจจุบันนั้นสูงมากกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณทั้งหมดแล้วและคงไม่สามารถเพิ่มขึ้นไปกว่านี้ได้อีก

ดังนั้น มาตรการจัดสรรเพิ่มครูให้เพียงพอจึงควรดำเนินควบคู่ไปกับการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรด้วย เช่น

สนับสนุนให้โรงเรียนขนาดเล็กที่อยู่ใกล้กันร่วมกันจัดการเรียนรู้ เพื่อขยายให้ห้องเรียนใหญ่ขึ้นจากปัจจุบันเฉลี่ยห้องละ 8 - 9 คน เป็น 20 คน และลดจำนวนห้องเรียนและความต้องการครูลง ทั้งนี้ นโยบายการเรียนรวมและนโยบายการเพิ่มประสิทธิภาพใด ๆ ต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงการศึกษา

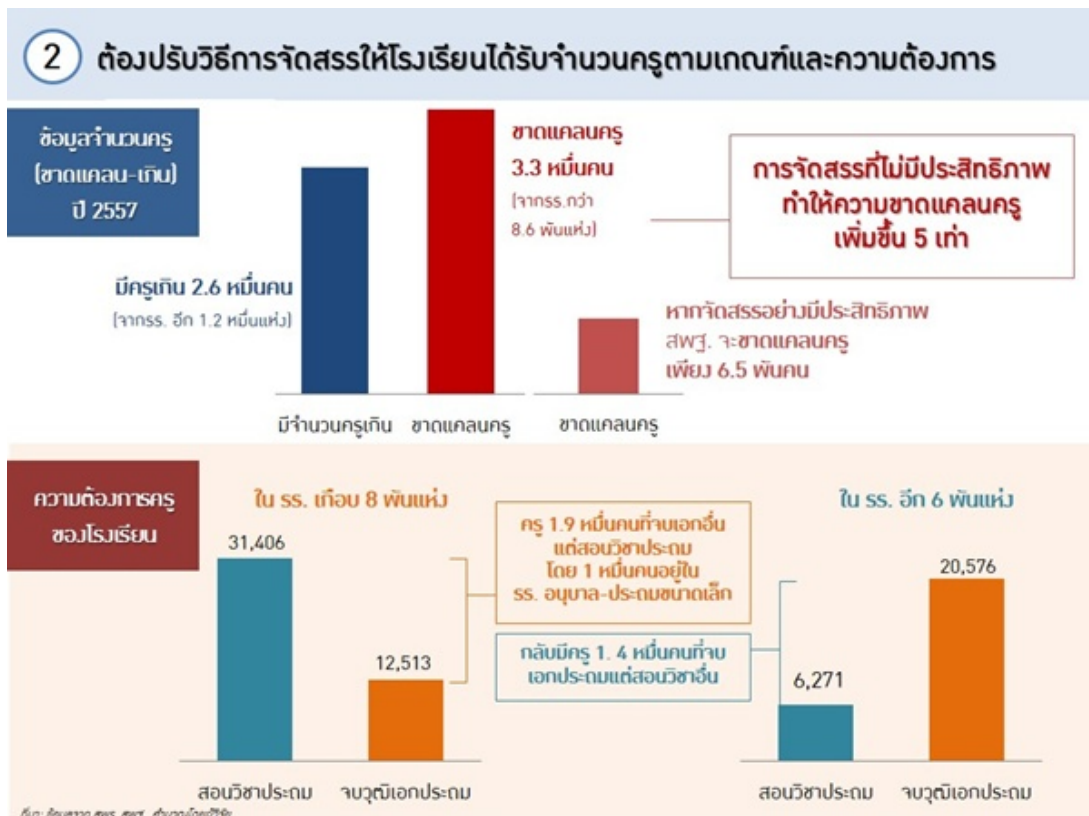
### ประการที่สาม

**ปรับวิธีการจัดสรรบุคลากรครูให้โรงเรียนได้รับจำนวนครูตามเกณฑ์จำนวนครูที่เหมาะสมและได้ครูตามความต้องการ**

การปรับเกณฑ์จำนวนครูอย่างเดียวน่าจะไม่อาจทำให้โรงเรียนแต่ละแห่งมีจำนวนครูอย่างเพียงพอได้ หากลองสมมติไปก่อนว่าเกณฑ์จำนวนครูที่ใช้ในปัจจุบันมีความเหมาะสม ในปี 2557 ระบบการศึกษาไทยขาดแคลนครูทั้งระบบเพียง 6 พันกว่าคนเท่านั้น แต่หากมองเฉพาะกลุ่มโรงเรียนที่ขาดแคลนครูกลับมีความขาดแคลนถึง 3 หมื่นกว่าคน การจัดสรรที่ไม่ประสิทธิภาพทำให้โรงเรียนขาดแคลนครูเพิ่มขึ้นถึงประมาณ 5 เท่า (ดูภาพที่ 2)

อีกทั้ง โรงเรียนอนุบาล -

ประถมขนาดเล็กต้องการครูที่สามารถสอนได้หลากหลายวิชาหรือจบวิชาเอกประถม แต่ปัจจุบันกลับมีครู 1 หมื่นคนที่จบศึกษาศาสตรวิชาเอกอื่น สอนวิชาประถม (สอนทุกวิชา) ในกลุ่มโรงเรียนอนุบาล - ประถมขนาดเล็ก ขณะที่ โรงเรียนอีกกลุ่มกลับมีครูจบวิชาเอกประถม 1.4 หมื่นคน ทำการสอนเพียงวิชาเดียวหรือบางวิชา (ดูภาพที่ 2)



ข้อมูลนี้แสดงให้เห็นว่ากระทรวงศึกษาธิการไม่สามารถบริหารจัดการจัดสรรจำนวนครูให้เป็นไปตามเกณฑ์จำนวนครูที่เหมาะสมและเป็นไปตามความต้องการของโรงเรียนได้

ปัจจุบันการจัดสรรค่านึงถึงความสมัครใจของครูมากกว่าความต้องการของนักเรียน “คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) เขตพื้นที่การศึกษา” ดูแลบริหารจัดการด้านบุคลากรในเขตพื้นที่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดจากสวทกลาง เช่น หากโรงเรียนมีจำนวนครูเกินหลักเกณฑ์ให้ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ โอนย้ายครูไปโรงเรียนที่ขาดแคลนครู อย่างไรก็ตาม อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่บางแห่งจะย้ายครูก็ต่อเมื่อครูยินยอม โดยอาจวางยั้งไม่มีกฎเกณฑ์กำหนดในการเลือกครูที่จะถูกโอนย้าย เมื่อไม่มีครูยินยอมย้าย โรงเรียนที่ขาดแคลนครูก็ไม่สามารถบรรจุข้าราชการครูเพิ่มได้ เนื่องจากข้อจำกัดที่ว่าโรงเรียนได้รับงบตามจำนวนบุคลากรที่เป็นข้าราชการครู ไม่ใช่จำนวนนักเรียนหรือจำนวนห้องเรียน

การแก้ไขปัญหาวิธีการจัดสรรทำได้หลากหลายวิธี เช่น ให้อำนาจพ่อแม่ผู้ปกครอง หรือผู้นำชุมชนเข้าไปร่วมเป็นคณะกรรมการ อ.ก.ค.ศ. มากขึ้น พร้อมทั้งทำขอมูลจำนวนครูเผยแพร่แก่สาธารณะสำหรับการติดตามและตรวจสอบ หรือปรับวิธีการจัดสรรทรัพยากร โดยจัดสรรเงินเดือนและค่าตอบแทนบุคลากรตามหลักเกณฑ์จำนวนครูที่เหมาะสมใหม่ โรงเรียนใดที่ยังมีจำนวนครูไม่ครบห้องเรียน ก็จะมีเงินทรัพยากรเหลือสำหรับจัดจ้างครูใหม่ ขณะที่ โรงเรียนที่มีจำนวนครูเกิน ควรยอมให้ครูบางคนย้ายไปสู่วิทยาลัยหรือโรงเรียนขาดแคลน หรือหากจะรักษาจำนวนครูไว้เท่าเดิม ก็จำเป็นต้องปรึกษาผู้ปกครองและชุมชนเพื่อระดมทรัพยากรเพิ่มเติม

นอกจากนี้ ควรให้โรงเรียนมีอำนาจตัดสินใจในการคัดเลือกและรับโอนย้ายครูด้วย เพื่อให้ได้ครูตรงกับความต้องการของโรงเรียนเอง

## ประการสุดท้าย

**วางแผนการเตรียมความพร้อมครูประถมศึกษารุ่นใหม่ให้เพียงพอกับความต้องการในอนาคต**

เมื่อโรงเรียนอนุบาลและประถมขนาดเล็กจำนวนมากควรต้องมีครู 1 คนต่อห้อง นั่นก็แสดงว่าครูจะต้องสอนได้หลากหลายวิชาและเข้าใจการเรียนรู้โดยรวมของนักเรียนมากกว่าจบวิชาเอกด้านใดด้านหนึ่ง จึงควรต้องเตรียมให้ครูรุ่นใหม่มีความพร้อมและทักษะการสอนเหล่านี้

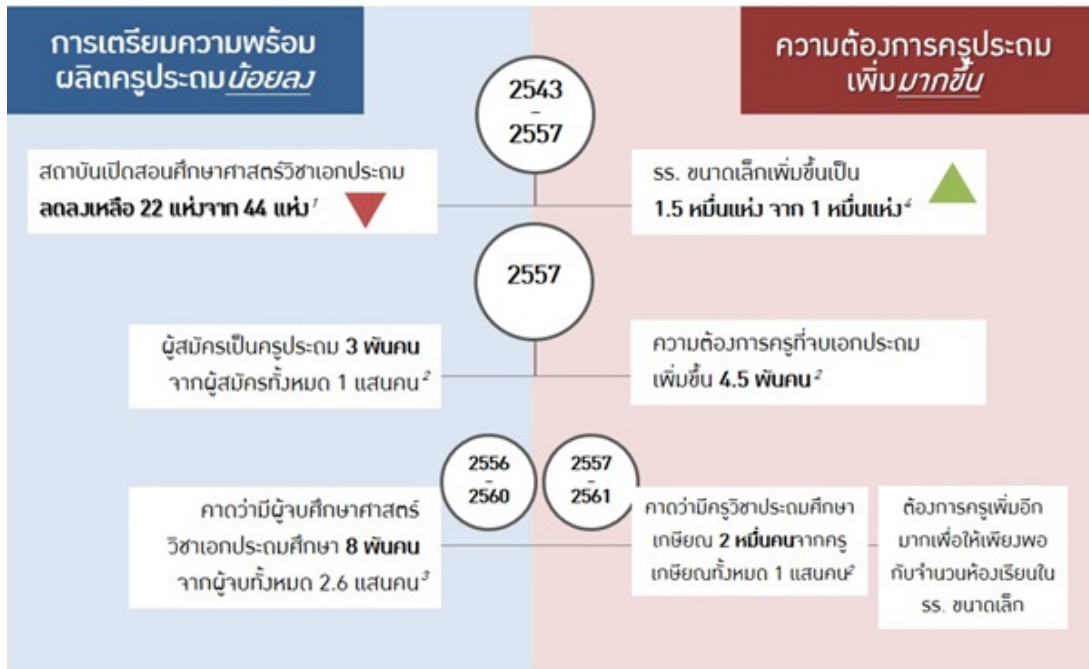
ที่ผ่านมา ดูเหมือนว่า ระบบการศึกษาไทยยังไม่มีวางแผนการเตรียมความพร้อมครูรุ่นใหม่ให้สอดคล้องกับความต้องการของโรงเรียนอนุบาลและประถมขนาดเล็ก

ใน 10 กว่าปีที่ผ่านมาแม้จำนวนโรงเรียนขนาดเล็กเพิ่มขึ้น 1 หมื่น เป็น 1.5 หมื่นแห่ง จำนวนสถาบันที่เปิดสอนคณะศึกษาศาสตร์เอกวิชาประถมกลับลดลงเหลือ 22 จาก 44 แห่ง [3]

ในปี 2557 มีผู้สมัครเข้ารับข้าราชการครูสังกัด สพฐ. ในสาขาวิชาประถมเพียง 3 พันคนจากผู้สมัครทั้งหมด 1 แสนคน ขณะที่ สพฐ. ยังขาดครูที่จบวิชาประถมอีกอย่างน้อย 4 พันกว่าคน

ในปี 2556 - 2560 คาดว่าจะมีผู้จบเอกวิชาประถมศึกษา 8 พันคนจากผู้จบทั้งหมด 2.5 แสนคน ขณะที่ ในปี 2557 - 2561 ครูที่สอนวิชาประถมศึกษาคาดว่าจะเกษียณถึง 2 หมื่นคน จากผู้เกษียณทั้งหมด 1 แสนคน (ดูภาพที่ 3)

### 3. ควรวางแผนเตรียมความพร้อมครูประดมรุ่นใหม่ให้เพียงพอกับความต้องการในอนาคต



ที่มา: 1. พงศ์ และคณะ (2544), และข้อมูลปี 2557 จากสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา  
2. ข้อมูลจาก สทศ. สทศ. (2557)

3. ข้อมูลจากสถาบันคุรุศาสตร์ศึกษาศาสตร์แห่งประเทศไทย (2556)  
4. ข้อมูลจากกลุ่มสาระสภศ สำนักนโยบายและแผนการศึกษาระดับพื้นฐาน สทศ.

การศึกษาข้างต้น ชี้ว่า กระทรวงศึกษา และผู้เกี่ยวข้องควรพิจารณาปรับปรุงกระบวนการวางแผนรับและเตรียมความพร้อมบุคลากรครูรุ่นใหม่ เพราะมีเช่นนั้น แม้มีครูครบชั้น แต่สอนได้เฉพาะวิชาเดียว ก็อาจไม่เกิดผลดีต่อผลการเรียนของนักเรียนดังที่คาดหวัง

ขอบคุณที่มาจาก [ASTVผู้จัดการออนไลน์](#) วันที่ 14 ก.ค.2558