

บทนำ

ปัญหาการขาดแคลนอาจารย์ในระดับอุดมศึกษาของไทย THE SHORTAGE OF LECTURE IN HIGHER EDUCATION OF THAILAND

สิษณเสก ย่านเดิม¹
Sitsake Yanderm

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มุ่งศึกษาสภาพปัญหาและนำเสนอแนวทางออกของการขาดแคลนอาจารย์ในระดับอุดมศึกษาของไทย ซึ่งผลการศึกษพบว่าสภาพปัญหาการขาดแคลนอาจารย์มีทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ในเชิงปริมาณพบว่า ด้วยนโยบายที่จำกัดอัตรากำลังคนภาครัฐ และการขยายโอกาสทางการศึกษา รวมถึงวิสัยทัศน์ประเทศไทย (Vision 2020) ส่วนในเชิงคุณภาพพบว่า การทำวิจัยยังไม่เป็นวิถีชีวิตของอาจารย์มหาวิทยาลัย อาจารย์มีคุณวุฒิปริญญาเอกและตำแหน่งทางวิชาการไม่เป็นไปตามมาตรฐาน และระบบการบริหารจัดการที่ไม่สามารถนำคนมีความรู้ความสามารถมาเป็นอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาได้ สำหรับแนวทางออกของปัญหาพบว่า ในเชิงปริมาณ รัฐควรคืนอัตราเกษียณและเกษียณก่อนกำหนดแก่สถาบันการศึกษา มีการวางแผนการผลิตและพัฒนาอาจารย์อย่างเป็นระบบให้สอดคล้องกับสภาพความต้องการของสังคม สำหรับในเชิงคุณภาพ ต้องบริหารจัดการตั้งแต่การป้อนเฉพาะอาจารย์ในช่วงต้นของการทำงาน ช่วงการทำงาน ช่วงเป็นผู้สูงด้วยความรู้และประสบการณ์ และการเป็นพลังทางความคิดหลังเกษียณแก่อาจารย์ที่เข้าทำงานใหม่

คำสำคัญ: การขาดแคลน; อาจารย์; ระดับอุดมศึกษา

Abstract

In this article focus on the shortage of lecturer in higher education of Thailand. The result of the study is in both quantitative and qualitative. In quantitative found the policies that limit the power of government and the opportunities in Education including Thailand Vision 2020. The qualitative found that not many teachers in higher education having Ph.D. and academic position. Due to the lack of appropriate management, we lost many capable lecturer in the higher education. The guideline of this issue is that, in quantitative matter, the government policies should be stable and return the retired positions back to the institution and also having an incentive developing plan in the new lecturer. In qualitative found that the new lecturer need to have an opportunity to work and advice from the older.

Keyword: Shortage; Lecturer; Higher Education

¹ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สาขาวิชาดุริยางคศาสตร์สากล คณะศิลปกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

บทนำ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 หมวด 1 มาตรา 6 กล่าวว่า “การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรม และวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข” ดังนั้นการศึกษาจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการพัฒนาคนให้มีคุณค่าและคุณภาพ เกิดประโยชน์ต่อสังคม ประเทศชาติ และประชาคมโลก ซึ่งสอดคล้องกับหลักพุทธศาสนาที่ท่านพุทธทาสกล่าวว่า “การศึกษาคือการทำให้คนมีพระรัตนตรัย มีความสะอาด สว่างสงบ หมดปัญหาชีวิต มีสันติสุขและสันติภาพ”

สถาบันอุดมศึกษาได้รับการคาดหวังจากสังคมว่า เป็นศูนย์กลางแห่งความรู้ เป็นองค์กรที่เป็นแหล่งรวมของผู้ที่มีความรู้ระดับสูงที่หลากหลาย เป็นผู้นำพลังแห่งความคิด เป็นองค์กรที่ฉลาดและสร้างสรรค์ ดังนั้นสถาบันอุดมศึกษาจึงต้องตอบสนองความหวังและความต้องการของสังคม ด้วยการให้บริการความรู้ที่เป็นประโยชน์อย่างแท้จริงแก่สังคม และใช้ความรู้ความชำนาญชี้นำสังคมในทิศทางที่ถูกต้องอย่างชาญฉลาด (บุญส่ง หาญพานิช, 2546: 2)

อาจารย์ในมหาวิทยาลัยจัดเป็นทรัพยากรบุคคลที่มีค่า เพราะเป็นมั่งมีของประเทศ ทำหน้าที่ผลิตบัณฑิตที่เป็นกำลังสำคัญของประเทศชาติ ผลิตงานวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้และพัฒนานวัตกรรมและเทคโนโลยี เป็นศูนย์การเรียนรู้ของสังคมและประเทศ ควบคู่กับการบริการวิชาการ อนุรักษ์ ทำนุบำรุง และถ่ายทอดศิลปวัฒนธรรมของชาติ

ปัจจุบันสังคมไทยกำลังเผชิญหน้ากับความเสื่อมและความเสี่ยงอย่างหลากหลาย ประเทศต้องเผชิญหน้ากับปัญหาท้าทายที่คาดไม่ถึง ทั้งชีวิต เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีส่วนซึ่งเป็นหลักแก่สังคม ชี้นำความรู้ แนะแนวทางที่ถูกต้องได้ ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาหรือมหาวิทยาลัยก็เปรียบได้กับชุมวิชาของสังคม และทำหน้าที่ดูจส่องของประเทศชาติ มหาวิทยาลัยจะทำหน้าที่ดังกล่าวได้ ต้องมีบุคลากรที่มีความสามารถ ปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจของมหาวิทยาลัย บุคลากรหลักในการปฏิบัติภารกิจดังกล่าวก็คือ อาจารย์หรือคณาจารย์สถาบันอุดมศึกษา ซึ่งถือเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดในมหาวิทยาลัย

แหล่งข่าวจากหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2549 กล่าวว่า การขาดแคลนครูในการศึกษาระดับต่างๆ ในแต่ละสาขาวิชา โดยคำนวณตามเกณฑ์ครุต่อนักเรียนในอัตราส่วน 1 ต่อ 20 พบว่าระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ขาดครู 71,118 อัตรา อาชีวศึกษา ขาดครู 27,161 อัตรา อุดมศึกษา ขาดครู 12,097 อัตรา และเมื่อสำรวจถึงวุฒิการศึกษาของอาจารย์ที่สอนในระดับอุดมศึกษาทั้งหมด ส่วนมหาวิทยาลัยราชภัฏพบว่า มีอาจารย์จบปริญญาเอกเพียง 7% ขณะที่มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลมีเพียง 3% เท่านั้น ปัญหาการขาดแคลนครูเป็นปัญหาใหญ่ เป็นวิกฤตการศึกษาของชาติ ซึ่งจะส่งผลถึงปัญหาในการผลิตกำลังคนของประเทศ และควรมีการวิเคราะห์และนำเสนอขออัตราในรูปแบบใหม่ คือนำสาขาวิชาที่ประเทศต้องการเป็นตัวตั้ง ซึ่ง สอดคล้องกับข่าวจากหนังสือพิมพ์สยามรัฐ ฉบับวันที่ 11 มีนาคม พ.ศ.2551 กล่าวว่า ปัจจุบันมหาวิทยาลัย และวิทยาลัยที่เปิดหลักสูตรปริญญา มีประมาณกว่า 199 แห่ง การแข่งขันในระดับการ

อุดมศึกษาไทย จึงทวีความรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยแต่ละมหาวิทยาลัยพยายามสร้างชื่อเสียง และดึงดูดผู้เรียนเข้าศึกษาต่อ จึงจำเป็นต้องอาศัยการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ รวมถึงการคัดสรรอาจารย์ที่มีคุณภาพเข้าสอน โดยเฉพาะอาจารย์ที่มีตำแหน่งทางวิชาการเป็นศาสตราจารย์ ซึ่งมีสัดส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนอาจารย์ทั้งหมด พิจารณาจากข้อมูลสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) รายงานว่าในปี พ.ศ.2549 มหาวิทยาลัยเอกชนมีอาจารย์ 10,784 คน และศาสตราจารย์ 156 คน ส่วนมหาวิทยาลัยรัฐ มีอาจารย์ 28,410 คน และศาสตราจารย์ 406 คน ซึ่งไม่เพียงพอต่อการจัดการอุดมศึกษา ดังนั้นจึงจำเป็นต้องที่ สกอ. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรเข้ามาวางแผนและดูแลเรื่องนี้อย่างชัดเจนและมีความจริงจัง เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างจำนวนนักศึกษาและจำนวนอาจารย์ ความสมดุลของภาระงานด้านการสอนและการทำวิจัยของอาจารย์ รวมถึงการกำกับดูแลการเปิดหลักสูตรของมหาวิทยาลัยให้มีคุณภาพ โดยเฉพาะระดับบัณฑิตศึกษาที่มีแนวโน้มเปิดหลักสูตรใหม่ในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก

ในขณะที่เดียวกันนโยบายจำกัดอัตรากำลังคนภาครัฐ ทำให้กระทรวงศึกษาธิการถูกตัดอัตราครูจากการเกษียณอายุราชการ และเกษียณก่อนกำหนด ตั้งแต่ปี พ.ศ.2543-2549 ถึง 55,139 อัตรา คือมีครูเกษียณ 76,133 คน แต่ได้อัตราคืน 20,994 อัตรา และกฎหมายและนโยบายของรัฐด้านอื่นๆ เช่น การจัดการระบบการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ การขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปีเป็น 9 ปี และการให้การศึกษาระดับพื้นฐาน 12 ปี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่า เป็นต้น และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางด้านประชากรในวัยเรียน ทั้งการเพิ่มหรือลดจำนวน และอัตราการเกิด ส่งผลให้ความต้องการครูผู้สอนมากหรือน้อยลง รวมถึงการผลิตบัณฑิตครุศาสตร์หรือศึกษาศาสตร์ บัณฑิตสาขาวิชาที่ขาดแคลนและสาขาวิชาหลักที่จำเป็นในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา มีจำนวนไม่เพียงพอต่อความต้องการ ไม่สามารถจูงใจคนที่มีความรู้ ความสามารถมาเป็นครูอาจารย์ในสถาบันการศึกษาได้ บัณฑิตใหม่จำนวนหนึ่งไม่ต้องการประกอบวิชาชีพครู ไม่มีสถาบันผลิตครูใหม่ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในการพัฒนาครู และคณาจารย์ประจำการอย่างเป็นระบบ รวมทั้งศึกษาวิจัยและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างความเป็นมืออาชีพและส่งเสริมสนับสนุนให้วิชาชีพครูเป็นที่ยอมรับในสังคม อีกทั้งเส้นทางความก้าวหน้า (Career Path) ด้านการวิจัยไม่ชัดเจน ไม่จูงใจให้อาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาทำการวิจัยและสร้างองค์ความรู้และนวัตกรรม และยังไม่มีกรม IT เข้ามาใช้ในการเรียนการสอนมากเท่าที่ควร (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, มปป.: 9-14) ซึ่ง สอดคล้องกับข่าวจากหนังสือพิมพ์คมชัดลึก ฉบับวันที่ 23 มิถุนายน พ.ศ.2551 กล่าวว่า อาจารย์ที่เกษียณอายุราชการส่วนใหญ่จะมีวุฒิการศึกษาสูงซึ่งส่วนใหญ่จบปริญญาโทและปริญญาเอก รวมทั้งยังเป็นผู้ที่มีประสบการณ์สูง เมื่ออาจารย์เหล่านี้เกษียณอายุราชการแล้ว พอเปิดบรรจุก็มีคนมาสมัครน้อยมากหรือบางสาขาไม่มีคนมาสมัครเลย เนื่องจากวุฒิการศึกษาไม่ได้ตรงตามที่กำหนด

เมื่อมองย้อนไปในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ประเทศไทยเริ่มต้นตัวการวิจัยและพัฒนา นักวิจัยระดับปริญญาเอก โดยในปลายแผนได้กำหนดเป้าหมายวงเงิน 0.75% ของรายได้ประชาชาติ เพิ่มขึ้นเป็น 5 เท่า คิดเป็นเงินประมาณ 50,000 ล้านบาท ซึ่งต้องใช้นักวิจัย 50,000 คน ระยะนั้นนักวิจัยในประเทศไทยมีน้อยมาก คือประมาณ 12,000 คน หรือประมาณ 2 คนต่อประชากร 10,000 คน โดยต่ำกว่าประเทศที่มีความก้าวหน้าด้านเศรษฐกิจในเอเชีย เช่น ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (เกาหลี ไต้หวัน

สิงคโปร์) มีนักวิจัย 15-20 คนต่อประชากร 10,000 คน แม้แต่มาเลเซียก็มีนักวิจัยมากกว่าไทยถึง 3 เท่า ความขาดแคลนนักวิจัยจึงเป็นปัญหาที่สำคัญของประเทศ ดังนั้นในเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2539 จึงมีการสร้าง “นักวิจัยระดับปริญญาเอก” ซึ่งกำหนดเป็นวิสัยทัศน์ประเทศไทย (Vision 2020) ประมาณว่าในปี พ.ศ.2563 ประเทศไทยจะมีประชากร 70 ล้านคน รายได้ประชาชาติ 21,000,000 ล้านบาท ถ้าเป้าหมายใน 25 ปีข้างหน้าจากปี พ.ศ.2539 ไทยควรมีนักวิจัย 30 คนต่อประชากร 10,000 คน หรือมีนักวิจัยทั้งสิ้น 210,000-300,000 คน (อัตราเดียวกับประเทศอุตสาหกรรมใหม่) ดังนั้นจึงต้องเร่งสร้างนักวิจัยระดับปริญญาเอก ครอบคลุมทุกสาขาวิชาทั้งด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี สังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์ ให้ได้จำนวน 10% ของความต้องการนักวิจัยของประเทศทั้งหมดคือ 25,000 คนในระยะเวลา 25 ปี โดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา (สกอ.) หรือทบวงมหาวิทยาลัยขณะนั้น และสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) ได้เสนอโครงการผลิตงานวิจัยและนักวิจัยระดับปริญญาเอก (Vision 2020) ต่อคณะรัฐมนตรีและมีมติเห็นชอบโครงการดังกล่าวเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ.2539 ในชื่อ “โครงการปริญญาเอกกาญจนาภิเษก (คปก.)” เพื่อฉลองการครองสิริราชสมบัติครบ 60 ปีในรัชกาลที่ 9 ปัจจุบันอยู่ในแผนการให้ทุนระยะที่ 2 พ.ศ.2555-2564 เป้าหมายผลิตนักวิจัยปริญญาเอก 20,000 คน และผลงานวิจัย 20,000 เรื่อง ส่วนระยะที่ 1 พ.ศ.2540-2554 เป้าหมายผลิตนักวิจัยปริญญาเอก 5,000 คน และผลงานวิจัย 5,000 เรื่อง (โครงการปริญญาเอกกาญจนาภิเษก, 2558: ออนไลน์)

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ข้างต้น อันนำไปสู่วิสัยทัศน์ประเทศไทย (Vision 2020) จนเกิดโครงการปริญญาเอกกาญจนาภิเษก พบว่าประเทศไทยเริ่มผลิตนักวิจัยระดับปริญญาเอกและสร้างความเข้มแข็งให้แก่บัณฑิตศึกษาในประเทศเมื่อประมาณ 10 ปีมานี้เอง

นอกจากนี้ผลการประเมินสมรรถนะการศึกษาไทยเปรียบเทียบกับนานาชาติของ IMD (International Institute for Management Development) ที่ใช้เกณฑ์การประเมินประกอบด้วย 10 ดัชนีหลัก คือ 1) อัตราส่วนนักเรียน/ครูประถมศึกษา 2) อัตราส่วนนักเรียน/ครูมัธยมศึกษา 3) อัตราการเข้าเรียนมัธยมศึกษา 4) อัตราการไม่รู้หนังสือ 5) การลงทุนทางการศึกษา 6) ผลสัมฤทธิ์อุดมศึกษา 7) การถ่ายโอนความรู้ระหว่างภาคธุรกิจกับมหาวิทยาลัย 8) การตอบสนองความสามารถในการแข่งขันของระบบการศึกษา 9) การตอบสนองความสามารถในการแข่งขันของการศึกษาระดับอุดมศึกษา และ 10) ทักษะด้านภาษาที่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้ประกอบการ พบว่าสมรรถนะด้านการศึกษาของไทยในปี พ.ศ.2549 อยู่ในอันดับที่ 48 จาก 60 ประเทศ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับภูมิภาคเอเชียด้วยกัน อันดับความสามารถของไทยต่ำกว่าสิงคโปร์ (13) ได้หวัน (19) ฮองกง (24) ญี่ปุ่น (23) มาเลเซีย (30) และเกาหลีใต้ (42) โดยเหนือกว่าเพียงฟิลิปปินส์ (57) อินเดีย (59) และอินโดนีเซีย (61) และในปี พ.ศ.2550 สมรรถนะด้านการศึกษาของไทยอยู่ในอันดับที่ 46 จาก 55 ประเทศ เมื่อเปรียบเทียบกับภูมิภาคเอเชียด้วยกัน ประเทศไทยอยู่ในอันดับต่ำกว่าสิงคโปร์ (11) ได้หวัน (18) ญี่ปุ่น (19) ฮองกง (25) เกาหลี (29) มาเลเซีย (31) และสาธารณรัฐประชาชนจีน (44) โดยเหนือกว่าเพียงอินโดนีเซีย (51) ฟิลิปปินส์ (52) และอินเดีย (54) และเมื่อสำรวจอีกครั้งในปี พ.ศ.2557 พบว่าสมรรถนะด้านการศึกษาของไทยลดลงมาอยู่ในอันดับที่ 54 จาก 60 ประเทศ (สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน, 2558: ออนไลน์) ซึ่งสอดคล้องกับผลการจัดอันดับสถาบันอุดมศึกษานานาชาติของสถาบันจัดอันดับมหาวิทยาลัย

นานาชาติ (QS World University Rankings) ปี พ.ศ.2556-2557 มีสถาบันอุดมศึกษาไทยเพียง 2 แห่งที่ติดอันดับใน 200 อันดับแรก (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2558: ออนไลน์)

สำหรับในส่วนของบัณฑิตซึ่งเป็นผลผลิตของอุดมศึกษา พบว่ายังขาดความสามารถคิด วิเคราะห์ แก้ปัญหาและทักษะความรู้พื้นฐานที่จำเป็น ขาดแรงจูงใจใฝ่รู้ ขาดจิตสำนึกต่อสังคม ไม่สู้งาน รวมทั้งมีเจตคติและค่านิยมมุ่งปริญญามากกว่าความรู้เพื่อการมีงานทำ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการจัดทำหลักสูตรการเรียนการสอนขาดการเน้นฝึกภาคปฏิบัติและการเชื่อมโยงกับการทำงาน ทำให้ผู้สำเร็จการศึกษาขาดคุณลักษณะที่สำคัญบางประการที่ใช้ต่อการ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, มปป.: 11, 18) ดังนั้นโดยพื้นฐานแล้วหากอาจารย์มีความอ่อนแอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่วิชาการ นิสิตที่เป็นผลผลิตที่ได้ก็จะมีคุณภาพอ่อนแอลงไปทุกขณะเช่นกัน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ พงษ์พัชรินทร์ พุทธิวัฒน์ (2545: บทคัดย่อ) กล่าวว่า วัฒนธรรมการวิจัยของอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษายังไม่เอื้ออำนวยต่อการทำวิจัย อาจารย์ส่วนใหญ่ยังให้ความสำคัญกับงานสอนมากกว่างานวิจัย และมีเป้าหมายในการทำวิจัยเพื่อตำแหน่งทางวิชาการมากกว่า เพื่อแสวงหาองค์ความรู้ใหม่ หรือเพื่อนำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์ อาจารย์ให้เหตุผลในการไม่ทำวิจัยหรือไม่คิดจะทำวิจัยว่าเพราะไม่มีเวลา แม้มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่มีนโยบายและเป้าหมายที่จะพัฒนาสู่การเป็นมหาวิทยาลัยวิจัย

โดยภาพรวมแล้วจากสภาพปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นจะพบว่า สถาบันอุดมศึกษาขาดแคลนอาจารย์ผู้สอนทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ที่ขาดในเชิงปริมาณ เช่น นโยบายที่จำกัดอัตรากำลังคนภาครัฐ การขยายโอกาสทางการศึกษา และวิสัยทัศน์ประเทศไทย (Vision 2020) ที่เริ่มสร้างนักวิจัยระดับปริญญาเอกได้เมื่อ 10 กว่าปีที่ผ่านมา เป็นต้น ส่วนในเชิงคุณภาพ เช่น การทำวิจัยยังไม่เป็นวิถีชีวิตของอาจารย์มหาวิทยาลัย อาจารย์ที่มีคุณวุฒิปริญญาเอกมีเพียงร้อยละ 13.23 ผลการจัดอันดับสถาบันอุดมศึกษานานาชาติมีสถาบันอุดมศึกษาเพียง 2 แห่งที่ติดใน 200 อันดับแรก และระบบการบริหารจัดการที่ไม่สามารถจูงใจคนที่มีความรู้ความสามารถมาเป็นอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาได้

ทางออกของปัญหา

มาตรการเร่งด่วนปี พ.ศ.2551-2554 คือ (1) รัฐขอคืนอัตราเกษียณ และเกษียณก่อนกำหนด (Early retire) พร้อมวงเงินจากอัตราเกษียณให้แก่กระทรวงศึกษาธิการมากกว่าหน่วยงานอื่น ร้อยละ 100 ตั้งแต่ปี พ.ศ.2551 เป็นต้นไปจนถึงปี พ.ศ.2554 (2) ควรมีการพิจารณาปรับเกณฑ์การกำหนดอัตราครูใหม่ โดยมีหลักการสำคัญคือ การคำนวณอัตรากำลังครู โดยแยกคำนวณตามกลุ่มภารกิจซึ่งแบ่งเป็น 3 กลุ่มคือ กลุ่มครูผู้สอน กลุ่มผู้บริหารสถานศึกษา และกลุ่มสนับสนุนการสอน โดยกลุ่มครูผู้สอน คิดอัตรากำลังจากชั่วโมงการปฏิบัติงานในหนึ่งสัปดาห์ โดยกำหนดภารกิจของครูผู้สอนโดยประมาณคือ ระดับที่สูงกว่า ปวช. 15 ชั่วโมง ปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับงานสอน สัปดาห์ละ 10-13 ชั่วโมง ปฏิบัติงานอื่นที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย สัปดาห์ละ 2 ชั่วโมง (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, มปป.: 12, 17)

มาตรการระยะยาวคือ (1) วางแผนการผลิตและพัฒนาครูอย่างเป็นระบบ ให้สอดคล้องกับสภาพการใช้และความต้องการครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาที่แท้จริง โดยพิจารณาถึงแนวโน้มของ

ประชากรวัยเรียนและความต้องการทางการศึกษาในอนาคต รวมทั้งจัดตั้งสถาบันเพื่อความเป็นเลิศในการผลิตและพัฒนาครู โดยอาจให้ชื่อว่า “สถาบันกัลยาณิวัฒนา” เพื่อเป็นการเทิดพระเกียรติสมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอเจ้าฟ้ากัลยาณิวัฒนา กรมหลวงนราธิวาสราชนครินทร์ (2) จัดทำแผนงาน/โครงการเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา โดยคำนึงถึงการพัฒนาคุณภาพ ประสิทธิภาพการบริหารจัดการ และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน (3) ลงทุนสร้างคณาจารย์รุ่นใหม่ที่มีคุณภาพและปริมาณให้เพียงพอกับความต้องการในการพัฒนาการศึกษา รวมทั้งทดแทนการเกษียณอายุราชการ (4) ทบทวนนโยบายการจำกัดกำลังคนภาครัฐ กรณีเกษียณอายุราชการของครู คณาจารย์ (5) ให้มีการศึกษาหาแนวทางขยายเวลาเกษียณอายุราชการของข้าราชการครู โดยในระดับอุดมศึกษา (ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์) จาก 65 ปี เป็น 70 ปี โดยเฉพาะสาขาที่ขาดแคลน (6) ส่งเสริมสนับสนุนสถานประกอบการ องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันสังคมอื่นๆ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 มาตรา 12 ให้เข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษามากขึ้น โดยรัฐมีมาตรการจูงใจ (7) เพิ่มสัดส่วนการจัดการศึกษาของเอกชนให้มากขึ้น โดยกำหนดสัดส่วนระหว่างภาครัฐและเอกชน ปี พ.ศ.2554 เท่ากับ 70 : 30 (8) กระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษามากขึ้น ทั้งด้านการบริหารงานบุคคล งบประมาณ วิชากิจการและบริหารงานทั่วไป ตามความพร้อม (9) นำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาใช้ในการเรียนการสอนมากขึ้น เช่น การเรียนโดยระบบ E-learning การจัดการเรียนการสอนโดยใช้สื่อเทคโนโลยีที่มีความหลากหลาย และเร่งจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 และกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา เพื่อทำหน้าที่เสนอแนะนโยบาย แผนส่งเสริม ประสานการวิจัย การพัฒนา การใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา และเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตเทคโนโลยี อันจะส่งผลให้มีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการศึกษาให้เพิ่มมากขึ้น (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, มปป.: 17-18)

นอกจากนี้ควรยกเลิกระบบครูอัตราจ้าง และลูกจ้างชั่วคราวตำแหน่งอาจารย์ หรือพนักงานชั่วคราวสายวิชาการ และจัดให้มีระบบคัดสรรครูที่มีคุณภาพ เพื่อรับบรรจุเป็นข้าราชการครู และพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการ ปรับเกณฑ์กำหนดอัตราครู โดยกำหนดภาระงานครูให้ชัดเจนและจัดให้มีบุคลากรสายสนับสนุนให้เหมาะสมเพียงพอ และสนับสนุนให้มีอัตรากำลังครูตามเกณฑ์ที่กำหนด ไม่มีมีสถาบันใดขาดครู ควรพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นสถาบันการศึกษาแห่งชาติ หรือ National Institute of Education ที่มีความเป็นเลิศด้านการผลิตและพัฒนาครู เน้นภารกิจการผลิตครูใหม่ การพัฒนาครูประจำการ และการวิจัยเพื่อความเป็นเลิศด้านวิชาชีพครู มีการสร้างแรงจูงใจให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง เช่น การจัดให้มีเงินวิทยพัฒน์สำหรับครูที่เข้ารับการพัฒนาตนเอง เพื่อเพิ่มพูนความรู้ในหลักสูตรที่ได้รับความเห็นชอบ เป็นต้น พัฒนาระบบการประเมินสมรรถนะวิชาชีพครูให้เชื่อมโยงกับความสามารถในการจัดการเรียนการสอนเพื่อพัฒนาผู้เรียนเป็นสำคัญ ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจาก เกษม วัฒนชัย (2555: ออนไลน์) กล่าวว่า แต่ละมหาวิทยาลัยควรมีแผนพัฒนาอาจารย์ มี 5 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านจำนวน ควรจะมีการคำนวณสัดส่วนของอาจารย์ต่อนักศึกษา จะได้ทราบถึงจำนวนของอาจารย์ที่ปรึกษา รวมทั้งภาระงานสอน งานวิจัย การบริการวิชาการ งานทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม และงานบริหารจัดการ (2) ด้านคุณวุฒิ

ว่าจะรับเฉพาะปริญญาโท และปริญญาเอก หรือจะเป็นการเพิ่มวุฒิปริญญาตรีที่มีผู้ว่าจะต่อปริญญาโท วุฒิปริญญาโทจะเรียนเพิ่มเติมเป็นปริญญาเอก และจะให้ทุนการศึกษาในสาขาที่ขาดแคลน (3) เพิ่มตำแหน่งทางด้านวิจัย โดยจะเพิ่มงานสอน งานวิจัย เอกสาร หนังสือตำราเรียน และพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการต่างๆ (4) ทักษะสำหรับเป็นอาจารย์ ซึ่งจะให้อาจารย์เน้นในเรื่องทักษะการสอนที่เกี่ยวข้องกับการวัด และประเมินผล การวิจัย การบริหารวิชาการ การเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา การบริหารจัดการ และที่สำคัญพัฒนาทางด้านเจตคติที่มีต่อสถาบันการศึกษา เพราะเมื่อไหร่ที่อาจารย์เป็นในการสอน คนที่ได้รับผลกระทบหรือได้รับความเสียหายคือนักศึกษา (5) เจตคติความเป็นครู ที่ถือว่าเป็นการพัฒนากระบวนการศึกษาที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นหลักสูตรการสอน หมวดวิชา และรายวิชา อีกทั้งรูปแบบการเรียนรู้ การสอน การวัดและประเมินผล รวมไปถึงการประชุมเชิงปฏิบัติการทักษะความเป็นครูทั้งอาจารย์เก่าและอาจารย์ใหม่ ซึ่งจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวม การมีส่วนร่วมต่อสังคม และควรจะมีแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงเป็นที่ยึดเหนี่ยว

อภิปรายผลกระทบของปัญหา

การขาดแคลนครู-อาจารย์ในสถาบันการศึกษา ส่งผลกระทบต่อการจัดการศึกษาทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ เห็นได้จากผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยรวมต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานเกือบทุกวิชา โดยเฉพาะวิชาพื้นฐานที่สำคัญ เช่น วิชาภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ผู้เรียนขาดทักษะการวิเคราะห์หรืออย่างเป็นระบบ และจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากรในปี พ.ศ.2547 มีเพียง 8.2 ปี ซึ่งต่ำกว่าเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับที่กำหนดไว้ 9 ปี อีกทั้งขีดความสามารถในการแข่งขันระดับนานาชาติด้านการศึกษาก็อยู่ในเกณฑ์ต่ำ เป็นต้น ผลการประเมินของ สมศ. พบว่า สถานศึกษาที่ไม่ได้มาตรฐานมีสาเหตุมาจากครูไม่เพียงพอ ครูมีภาระงานมากทั้งงานบริหารจัดการ ธุรการและงานอื่นๆ อีกทั้งนโยบายที่จำกัดอัตรากำลังคนภาครัฐ ทำให้กระทรวงศึกษาธิการถูกยุบอัตราจากการเกษียณ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2543-2547 ถึง 51,169 อัตรา ทำให้ปัญหาขาดแคลนครู คณาจารย์สะสมอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเมื่อบริหารจัดการด้วยวิธีการต่าง ๆ แล้ว ยังคงขาดครูอีกจำนวน 94,870 อัตรา ที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน การขาดแคลนงบประมาณเพื่อสนับสนุนในด้านการพัฒนาการเรียนการสอนและการพัฒนาครูก็เป็นส่วนหนึ่งที่กระทบต่อคุณภาพของผู้เรียนเป็นอย่างยิ่ง (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2551: 38)

อาจารย์และระบบการพัฒนาบุคลากรในมหาวิทยาลัยทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ซึ่งจะต้องแก้ปัญหาดังแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ ในส่วนของต้นน้ำนั้นเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแหล่งทุนเพื่อพัฒนาอาจารย์ ส่วนกลางน้ำเกี่ยวข้องกับการเพิ่มสมรรถนะให้กับอาจารย์ประจำการ ทั้งด้านความเป็นครู การบ่มเพาะความสามารถในการบริหารจัดการ และการพัฒนาสมรรถนะทางวิชาชีพและสังคม จนถึงปลายน้ำที่เป็นบุคลากรที่มีประสิทธิภาพ สามารถถ่ายทอดประสบการณ์ยาวนานสู่อาจารย์ระดับอื่น รวมถึงการเชื่อมโยงกับภายนอก ทั้งภาคเอกชน สมาคมวิชาชีพ วิชาการ และภาคประชาสังคม ทั้งหมดนี้จะชัดเจนหากพิจารณาวิวัฒนาการของอาจารย์ในลักษณะวงจรชีวิต (Lift Cycle) ของบุคลากรอาจารย์ นอกจากนี้การพัฒนาอาจารย์ยังเป็นความอยู่รอดของอุดมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันใหม่ หรือสถาบันที่มีความขาดแคลนอาจารย์ที่มีคุณภาพ การวางแผนกำลังคนจึงต้องมีกรอบที่ชัดเจนทั้งในเชิงปริมาณ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเชิงคุณภาพที่เป็น

ความต้องการที่แท้จริง คาดว่าในระยะยาว 15 ปี จะมีความขาดแคลนอาจารย์ในระดับต่างๆ ประมาณ 30,000 คน ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ความขาดแคลนดังกล่าวอาจเป็นโอกาสสำคัญในการพัฒนามหาวิทยาลัยไทย (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2551: 38-39)

ข้อเสนอแนะ

ในกรอบแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ฉบับที่ 2 พ.ศ.2551-2565 ได้นำเสนอเพื่อเป็นแนวคิดนำไปสู่การปฏิบัติไว้ 3 ข้อดังนี้

1. การพัฒนาอาจารย์ในมหาวิทยาลัย ต้องคำนึงถึงการพัฒนาหลายมิติ เช่น (1)

ด้านวิชาการ ความเป็นครู ความสามารถในการจัดการเรียนการสอน ความสามารถด้านการวิจัย สมรรถนะทางวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับสาขาที่ตนรับผิดชอบ การบริหารจัดการ การขัดเกลาทางสังคม (2) ช่วงวัยต่างๆ ของการทำงานและพัฒนา (Lift Cycle Development) ตั้งแต่การบ่มเพาะในช่วงต้นของการทำงาน ช่วงการทำงานจริง ช่วงเป็นผู้สูงความรู้และประสบการณ์ และการเป็นพลังส่งมอบหลังเกษียณ โดยจัดให้มีกระบวนการ Mentoring โดยผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ เน้นการพัฒนาจากการทำงานจริง เช่น Sabbatical, Shadowing กับภาคการผลิต ภาคสังคม โดยร่วมมือกับหน่วยงานวิจัย ภาคการผลิต สมาคมวิชาการวิชาชีพ และภาคประชาสังคม เป็นต้น

2. การจัดสรรทุนสำหรับมหาวิทยาลัยรัฐและเอกชน โดยสาขาที่ประเทศไทยมีความเข้มแข็งแล้ว ให้ศึกษาภายในประเทศหรือแบบผสมผสาน ควบคู่กับเป้าหมายการสร้างโปรแกรมชั้นนำระดับโลกในประเทศไทยสำหรับสาขาที่ประเทศมีความเข้มแข็ง ทั้งนี้ถ้าเรียนต่างประเทศ ให้เข้ามหาวิทยาลัยชั้นนำของโลก สำหรับสาขาขาดแคลนที่มีการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาภายในประเทศ ให้เรียนแบบผสมผสาน หากจำเป็นต้องไปเรียนต่างประเทศ ให้เข้ามหาวิทยาลัยชั้นนำของโลก ส่วนสาขาขาดแคลนบางสาขาและสาขาไม่มีบัณฑิตศึกษาในประเทศ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดควรให้เข้าเรียนในมหาวิทยาลัยชั้นนำของโลก และเพิ่มจำนวนทุนทางสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

3. สร้างแรงจูงใจให้มหาวิทยาลัยและผู้เรียนร่วมลงทุนพัฒนาอาจารย์ ด้วยมาตรการด้านการเงิน เช่น ทุนจากรัฐบาลทั้งหมด ทุนรัฐบาลร่วมกับมหาวิทยาลัย ทุนรัฐบาลร่วมกับมหาวิทยาลัยและผู้เรียน เพื่อเพิ่มจำนวนอาจารย์ที่รับการพัฒนาให้มากขึ้น กระตุ้นให้มหาวิทยาลัยและผู้เรียนจริงจังกับการเรียนในสาขาวิชาและในสถานศึกษาที่มีคุณภาพ อีกทั้งคำนึงถึงผลตอบแทนจากการได้ทุนจากรัฐ การลงทุนของมหาวิทยาลัยและผู้เรียนเอง

สรุป

ต้องพัฒนาและฟื้นฟูให้สถาบันผลิตครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาให้มีประสิทธิภาพในการผลิตครูที่เข้มข้นมากขึ้น ครูทุกคนมีจิตวิญญาณความเป็นครู มีความตระหนักในวิชาชีพ มีวิสัยทัศน์ มีความรู้ความสามารถ และทักษะตามมาตรฐานวิชาชีพ สามารถจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ และสอดคล้องกับสภาพและบริบทของสถานศึกษาและความต้องการของประเทศ รวมทั้งจะต้องผลิตครู-อาจารย์

ในปริมาณที่เพียงพอที่จะจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ โดยเฉพาะในสาขาที่ขาดแคลนในทุกระดับและทุกประเภท และในท้ายที่สุดจะต้องดำเนินการให้สถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งเป็นสถาบันวิจัยและแหล่งผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพผู้มาตราบฐานสากล สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เป็นแหล่งพัฒนาและบริการวิชาการ วิชาชีพชั้นสูง การค้นคว้าวิจัยเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ที่สำคัญในการพัฒนาประเทศสู่เศรษฐกิจและสังคมฐานความรู้ และการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ประชากรกลุ่มอายุ 18-24 ปี ได้รับการศึกษาระดับอุดมศึกษามากขึ้น และผู้จบปริญญาตรีศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น และสนับสนุนส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการอุดมศึกษามากขึ้น

บรรณานุกรม

- เกษม วัฒนชัย. (2549). **การเรียนรู้ที่แท้และพอเพียง**. กรุงเทพฯ: มติชน.
- _____. (2555). **การพัฒนาอาจารย์**. สืบค้นเมื่อ 4 สิงหาคม 2558, จาก <http://www.giggog.com/social/cat๒/news906>.
- โครงการปริญญาเอกกาญจนาภิเษก**. (2558). สืบค้นเมื่อ 15 สิงหาคม 2558, จาก <http://rgj.trf.or.th/main/en/>.
- จรัส สุวรรณเวลา. (2545). **อุดมศึกษาไทย**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ชัยเสฏฐ์ พรหมศรี. (2551). **คู่มือสู่องค์กรแห่งความเป็นเลิศ**. กรุงเทพฯ: ปัญญาชน. ไทยรัฐ. (2549). สืบค้นเมื่อ 5 สิงหาคม 2558, จาก <http://www.thairath.co.th/content/>.
- พงษ์พัชรินทร์ พุดพัฒน์. (2545). **กลยุทธ์การพัฒนาวัดธรรมวิชัยของอาจารย์ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ**. วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ภาวดี อนันต์นาวิ. (2551). **หลักการ แนวคิด ทฤษฎีทางการบริหารการศึกษา**. ชลบุรี: บริษัทสำนักพิมพ์มนตรี จำกัด.
- บุญส่ง หาญพานิช. (2546). **การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการความรู้ในสถาบันอุดมศึกษาไทย**. วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิจิตร ศรีสอ้าน. (2551). **การปฏิรูปการศึกษาไทย**. กรุงเทพฯ: ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด.
- _____. (2551). **วาทกิจของ วิจิตร ศรีสอ้าน**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อักษรไทย.
- สยามรัฐ. (2551). สืบค้นเมื่อ 12 สิงหาคม 2558, จาก <http://www.moc.moe.go.th/modules.php?name=News&file=article&sid=6466>.
- สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. (2551). **กรอบแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2551-2565)**. เอกสารอัดสำเนา.
- สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา. (2547). **พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545**. กรุงเทพฯ: บริษัท ฟริกหวานกราฟฟิค จำกัด.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. (มปป.). **รายงานผลการศึกษาเรื่องสภาวะการขาดแคลนครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา และข้อเสนอแนวทางแก้ไข**. เอกสารอัดสำเนา.
- _____. (มปป.). **ร่างยุทธศาสตร์การพัฒนาคณาจารย์ทางการศึกษา: ระเบียบวาระแห่งชาติ (พ.ศ. 2551-**

2555). เอกสารอัดสำเนา.

_____. (2551). **กรอบทิศทางการพัฒนาการศึกษา**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

_____. (2558). **การจัดอันดับมหาวิทยาลัยโลกโดย QS World University Rankings 2014/15**.
สืบค้นเมื่อ 2 สิงหาคม 2558, จาก http://www.onec.go.th/onec_backoffice/uploads/Book/1438-file.pdf.

สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน. (2558). **ดัชนีชี้วัดความสามารถในการแข่งขัน :
ไอเอ็มดี (IMD) ปี 2014**. สืบค้นเมื่อ 9 สิงหาคม 2558, จาก <http://www.qlf.or.th/Home/Contents/๘๖๙>.