Journal of Research Methodology, Volume 19, Number 3 (September-December 2006)

วารสารวิธีวิทยาการวิจัย ปีที่ 19 ฉบับที่ 3 (กันยายน-ธันวาคม 2549)

Shortage of Teachers at Basic Education Level: Lessons learned from Other Countries

Chanita Rukspollmuang

ABSTRACT

The objectives of this study were to analyze teacher shortages at basic education level, related factors, and measures implemented to remedy such problems in Thailand and other countries; and to propose guidelines for Thailand. The researcher analyzed 445 documents from selected countries, namely, The United States of America (105), Australia (82), United Kingdom (92), Canada (33), Malaysia (83), and Thailand (50). Findings were as follows.

1. Teacher shortages in selected countries were problems due to growth demand and replacement demand.

2. Schools found that it was increasingly difficult to hire both teachers and administrators. Hard-to-staff schools were mostly secondary schools, small-size, and those in rural areas. Teacher shortages were severe in the field of mathematics, science, technology, and teaching foreign language (as a second language). Besides, many countries showed their need for male-teachers. Lack of teachers also led to the problem of hiring out-of-field, or under-qualified teachers. Quite a few teachers did not have multi-cultural understanding. Number of newly-hired teachers were increasing while schools lost their experienced ones. Moreover, some teachers did not have necessary knowledge and skills in technology and modern subjects.

3. Teacher shortages were related to changes in legislature and policies affecting teacher preparation and development, mis-match between teacher supply and demand, low salary and status of teaching profession, working conditions, and teacher turnover due to retirement and resignation of full-time teachers.

4. In order to remedy the problem, it was learned that there should be a national agenda concerning teacher shortages. Also, a "seamless system" between national plan or strategies and measures in teacher preparation, recruitment, retention, and development should be implemented.

สภาวะการขาดแคลนครูในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน: บทเรียนจากต่างประเทศ

ชนิตา รักษ์พลเมือง

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสังเคราะห์สภาพปัญหา สาเหตุและแนวทางแก้ไขปัญหาการขาดแคลนครูในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทย และนำเสนอแนวทางและมาตรการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนครูในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับประเทศไทย ผู้วิจัยสังเคราะห์เอกสารจำนวน 445 ฉบับ แบ่งเป็นเอกสารที่เกี่ยวข้องในประเทศสหรัฐอเมริกา (105 ฉบับ) ออสเตรเลีย (82 ฉบับ) สหราชอาณาจักร (92 ฉบับ) แคนาดา (33 ฉบับ) มาเลเซีย (83 ฉบับ) และประเทศไทย (50 ฉบับ) ผลการวิจัยพบว่า

1. การขาดแคลนครูเป็นสภาวะที่เกิดจากความต้องการครูเพิ่มขึ้น (growth demand) เช่น การเพิ่มประชากร และความหลากหลายทางเชื้อชาติ วัฒนธรรม ขณะเดียวกันก็เป็นการขาดแคลนครูในลักษณะทดแทน (replacement demand) ครูประจำการ

2. ในเชิงปริมาณ พบว่า โรงเรียนส่วนใหญ่ขาดแคลนทั้งครูและอาจารย์ใหญ่/ผู้บริหาร โรงเรียนที่ขาดแคลนครูส่วนมากเป็นโรงเรียนมัธยม โรงเรียนขนาดเล็กและโรงเรียนที่ตั้งในเขตชนบท สาขาวิชาที่ขาดครูมากที่สุด ได้แก่ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และภาษาต่างประเทศ (ภาษาที่สอง) และหลายประเทศมีปัญหาขาดแคลนครูเพศชาย ในเชิงคุณภาพ พบว่า ทุกประเทศมีการจ้างครูที่มีวุฒิไม่ตรงวิชาที่สอน หรือครูที่มีวุฒิการศึกษาต่ำกว่าเกณฑ์ ครูส่วนหนึ่งขาดความเข้าใจพหุวัฒนธรรม ด้อยประสบการณ์ในการทำงาน ขาดความรู้ด้านเทคโนโลยี และเนื้อหาวิชาที่ทันสมัย

3. สาเหตุสำคัญของการขาดแคลนครูมาจากการเปลี่ยนแปลงด้านกฎหมายและนโยบายที่ส่งผลต่อการผลิตและพัฒนาครู การผลิตครูที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการ สถานภาพวิชาชีพครูและสภาวะยากลำบากในการทำงาน และการสูญเสียครูประจำการจากการเกษียณอายุและลาออก

4. บทเรียนสำคัญของการแก้ปัญหาขาดแคลนครู คือ ความจำเป็นในการกำหนดวาระแห่งชาติ และการวางมาตรการเป็นระบบแบบ "ไร้รอยต่อ" ที่มีความเชื่อมโยงกันตั้งแต่การวางแผน/ยุทธศาสตร์ระดับชาติ กับมาตรการผลิต การว่าจ้าง การรักษา และการพัฒนาครู

สภาวะการขาดแคลนครูกำลังเป็นประเด็นที่นานาประเทศให้ความสำคัญเนื่องจากตระหนักดีว่าจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษา ครูส่วนใหญ่มีวัยใกล้เกษียณแต่การจ้างครูใหม่กลับทำได้ยากยิ่งขึ้นเนื่องจากเยาวชนรุ่นใหม่ไม่สนใจศึกษาหรือประกอบอาชีพครูด้วยเหตุที่เห็นว่ามีสถานภาพทางวิชาชีพต่ำและรายได้น้อย OECD (2002) ได้เสนอภาพ "Teacher Exodus - The Meltdown scenario" ไว้ในรายงาน Education Policy Brief Analysis เมื่อปี ค.ศ. 2001 คาดการณ์ว่ากำลังจะเกิดปัญหาขาดแคลนครูอย่างร้ายแรง (severe teacher shortages) โดยเฉพาะครูผู้สอนวิชาที่จำเป็นสำหรับสังคมยุคใหม่ และผลงานวิจัยของ UNESCO (2002) พบว่าภาคีสมาชิก 85 ประเทศต้องการครูเพิ่มอีกประมาณ 15 ถึง 35 ล้านคนจึงจะจัดการศึกษาแก่มวลชนตามพันธกิจ "Education for All" ให้บรรลุเป้าหมายภายในปี ค.ศ. 2015 ตามข้อตกลงที่เมือง Dakar ได้ ในส่วนของประเทศไทย ก็กำลังประสบปัญหาขาดแคลนครูเช่นกันโดยเฉพาะครูที่สอนโรงเรียนของรัฐในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การศึกษาสภาวะการขาดแคลนครู แนวทางและมาตรการแก้ปัญหาที่ประเทศต่าง ๆ ได้ดำเนินการจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการกำหนดนโยบายและมาตรการของรัฐบาล การวิจัยครั้งนี้จึงมีวัตถุประสงค์ คือ

1) เพื่อศึกษาและสังเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวกับสภาพปัญหาการขาดแคลนครูในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สาเหตุของปัญหา และแนวทางแก้ไขปัญหาการขาดแคลนครูของประเทศไทยและต่างประเทศ

2) เพื่อเสนอแนวทางและมาตรการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนครูในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เหมาะสมกับประเทศไทย

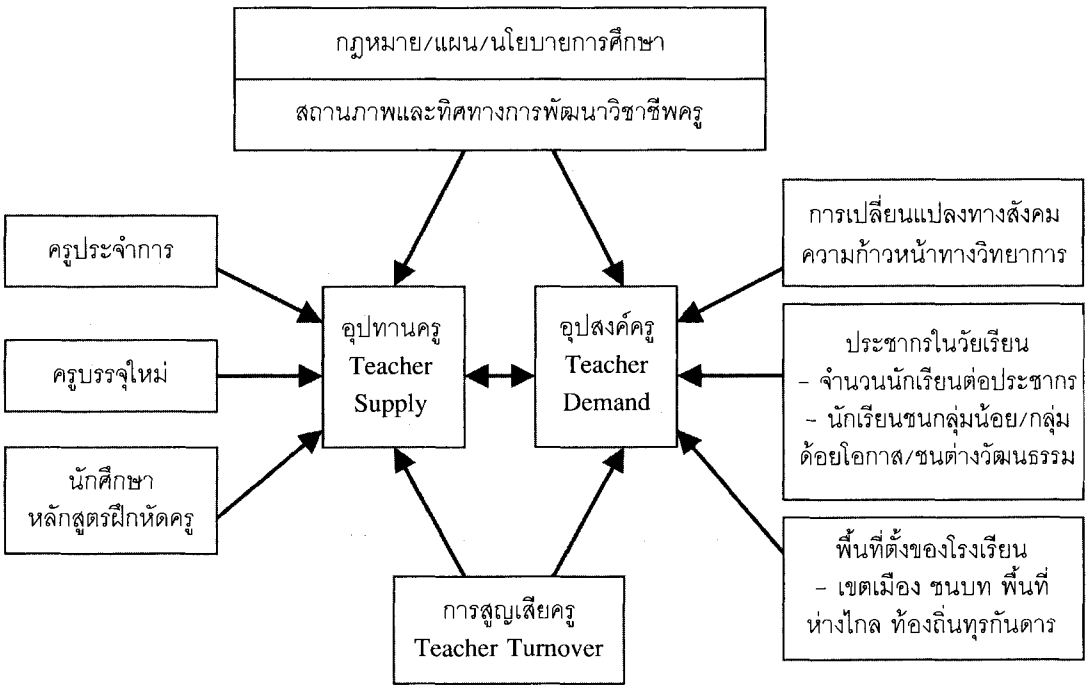
ระเบียบวิธีการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงพรรณนาโดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร ผู้วิจัยรวบรวมเอกสารทางวิชาการ รายงานการศึกษา รายงานการวิจัยของหน่วยงานรัฐ เอกชน องค์กรระหว่างประเทศ หนังสือพิมพ์ท้องถิ่น โดยการสืบค้นข้อมูลทาง internet และติดต่อขอเอกสารจากสถานทูตประเทศต่าง ๆ ประจำประเทศไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงาน ก.พ. รวมทั้งสิ้น 445 ฉบับ แบ่งเป็นเอกสารของประเทศสหรัฐอเมริกา (105 ฉบับ) ออสเตรเลีย (82 ฉบับ) สหราชอาณาจักร (92 ฉบับ) แคนาดา (33 ฉบับ) มาเลเซีย (83 ฉบับ) และประเทศไทย (50 ฉบับ) โดยเน้นเอกสารที่เผยแพร่ในช่วงเวลา 5 ปี (ค.ศ.1999 -2004)

ข้อมูลที่รวบรวมได้จากเอกสารจะนำมาวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ตามประเด็นที่กำหนดแล้วนำเสนอเป็นความเรียง

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

สภาวะการขาดแคลนครูในที่นี้เป็นการศึกษาปัญหาทั้งในเชิงปริมาณ ซึ่งหมายถึงจำนวนครูที่มีอยู่ไม่เพียงพอกับความต้องการในลักษณะต่างๆ อาทิ ตำแหน่งว่าง ขาดครูในพื้นที่ ระดับการศึกษา ขนาดของโรงเรียน และสาขาวิชา และปัญหาในเชิงคุณภาพ ซึ่งหมายถึงครูที่มีอยู่ไม่มีคุณภาพตรงกับความต้องการในลักษณะต่างๆ เช่น วุฒิการศึกษา ประสบการณ์ ความรู้และทักษะการสอน ส่วนการวิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสภาวะดังกล่าวได้วางกรอบแนวคิดเบื้องต้น (working framework) ตามแนวการวิเคราะห์อุปสงค์ (demand) และอุปทาน (supply) โดยพัฒนาจากแนวคิดการวางแผนกำลังครูของ OECD, Victoria-Auditor General (Australia), UK Department for Education and Employment และงานวิจัยของ Patrick Murphy กับ Erin Novak (2002) และหลังจากผู้วิจัยวิเคราะห์เอกสารในการวิจัยจึงปรับกรอบแนวคิดเบื้องต้นเป็นกรอบแนวคิดตามที่แสดงในแผนภาพ สรุปได้ว่ากฎหมาย/แผน/นโยบายการศึกษา กับสถานภาพและทิศทางการพัฒนาวิชาชีพครู มีผลกระทบต่ออุปสงค์และอุปทานครูเช่นเดียวกับสภาพการสูญเสียครูประจำการ ส่วนอุปทานครูนั้นควรพิจารณาจาก 3 แหล่งใหญ่ คือ ครูประจำการที่มีประสบการณ์ ครูบรรจุใหม่ และครูก่อนประจำการหรือนักศึกษาในหลักสูตรฝึกหัดครู สำหรับปัจจัยด้านอุปสงค์หรือความต้องการครูที่สำคัญ คือ ลักษณะและจำนวนประชากรในวัยเรียน พื้นที่ตั้งของโรงเรียน สภาพการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและความก้าวหน้าทางวิชาการในสังคมฐานความรู้ ที่มีส่วนกำหนดคุณลักษณะและปริมาณครูที่ต้องการ



สำหรับมาตรการและแนวทางการแก้ปัญหาขาดแคลนครู เป็นการนำเสนอผลการสังเคราะห์มาตรการและแนวทางด้านการผลิต การบรรจุและการใช้ การรักษา และการพัฒนาครูในประเทศต่าง ๆ

สรุปผลการวิจัย

1. สภาพและปัญหาการขาดแคลนครู

ประเทศสหรัฐอเมริกา National Center for Education Statistics (NCES) (2000) ประมาณการว่าหากอัตราส่วนครูต่อนักเรียนคงที่นับถึงปี ค.ศ. 2008 โรงเรียนประถมและมัธยมของรัฐจะต้องการครูอีกประมาณ 2.4 ล้านคน หรือต้องจ้างครูใหม่ปีละ 150,000 คน แต่หากดำเนินนโยบายลดขนาดห้องเรียนต่อไป จำนวนครูใหม่ที่ต้องการจะเพิ่มขึ้นเป็น 2.7 ล้านคน ซึ่งหมายความว่าโรงเรียนรัฐต้องจ้างครูปีละ 210,000 – 260,000 คน โรงเรียนที่ขาดแคลนครูส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนระดับมัธยมและก่อนประถม ส่วนอาจารย์ใหญ่มีตำแหน่งว่างในโรงเรียนมัธยมปลายมากที่สุด โรงเรียนที่ขาดแคลนครูส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนขนาดเล็ก โรงเรียนที่ตั้งในเขตเมืองย่านคนยากจน/ชนกลุ่มน้อย เขตชนบทและเขตพื้นที่ห่างไกล สาขาวิชาที่ขาดแคลนครู ได้แก่ คณิตศาสตร์ และฟิสิกส์ รองลงมาคือวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีการศึกษา ครูสอนภาษาต่างประเทศ และครูสอนภาษาอังกฤษเป็นภาษาที่สอง ในเชิงคุณภาพมีรายงานของ NCES (2004) ว่าครูใหม่ร้อยละ 30 ไม่มีใบรับรองวุฒิที่สมบูรณ์ และ National Commission on Teaching and America's Future (1996) รายงานว่าครูใหม่ที่เริ่มเข้าทำงานประมาณ 1 ใน 4 ไม่ผ่านมาตรฐานวิชาชีพของรัฐ ร้อยละ 15 ถือใบอนุญาตประเภทชั่วคราวหรือฉุกเฉิน และร้อยละ 12 ได้รับการว่าจ้างทั้งที่ไม่มีใบอนุญาตใด ๆ แต่โรงเรียนก็จำเป็นต้องจ้างผู้ที่มีวุฒิต่ำกว่าเกณฑ์ หรือไม่มีใบรับรองวุฒิ หรือไม่มีวุฒิตรงสาขาวิชา (out-of-field teachers) มาเป็นผู้สอนรายวิชาต่าง ๆ รวมทั้งวิชาหลักในหลักสูตร

สาเหตุสำคัญที่ทำให้ขาดแคลนครูมาจากนโยบายลดขนาดห้องเรียนและความจำเป็นในการเพิ่มคุณภาพครูตามนัยแห่งกฎหมาย No Child Left Behind Act of 2001 ที่กำหนดให้โรงเรียนทุกแห่งว่าจ้างและรักษาครูที่มี "คุณภาพสูง" (highly qualify) ไว้ในโรงเรียน ครูดังกล่าวต้องมีคุณสมบัติขั้นต่ำคือมีวุฒิปริญญาตรี ได้รับใบรับรองวุฒิจากรัฐ และเป็นผู้รู้เนื้อหาวิชาที่สอน โดยเริ่มจากครูที่สอนวิชาแกน (core subjects) ในด้านอุปทานพบว่าการผลิตครูในสาขาวิชาที่ไม่ตรงกับความต้องการ บัณฑิตใหม่ประมาณร้อยละ 60 ออกไปเป็นครู นักศึกษาใหม่ที่มีความตั้งใจเป็นครูประมาณครึ่งหนึ่งเปลี่ยนใจไม่สอนหนังสือภายใน 4 ปีหลังสำเร็จการศึกษา ส่วนผู้ที่เป็นครู 1 ใน 5 เลิกประกอบวิชาชีพภายใน 3 ปีหลังเริ่มทำงาน และปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นมากในสาขาวิชาที่มีความต้องการสูง เช่น นักศึกษาวิชาเอกคณิตศาสตร์ วิทยาการคอมพิวเตอร์ และวิทยาศาสตร์ออก

ไปเป็นครูโรงเรียนเพียงร้อยละ 9 เท่านั้น ขณะเดียวกันสหรัฐอเมริกากำลังเผชิญปัญหาสูญเสียครูประจำการดังรายงานของ NCES ที่พบว่าครูมากกว่าร้อยละ 25 มีอายุมากกว่า 50 ปี ครูเหล่านี้มีประสบการณ์สอนนานกว่า 20 ปีแต่จะเกษียณอายุภายใน 10 ปีข้างหน้าทำให้รัฐหลายแห่งขาดครูที่มีประสบการณ์โดยเฉพาะรัฐในบริเวณตอนกลางและตะวันออกเฉียงเหนือ นอกจากนี้ยังพบว่าครูใหม่ที่สอนโรงเรียนในเมืองประมาณครึ่งหนึ่งจะลาออกหลังทำงานได้ 5 ปี ในด้านอุปสงค์ พบว่า การขาดแคลนครูมีสาเหตุจากการเปลี่ยนแปลงประชากรที่มีความหลากหลายด้านเชื้อชาติมากขึ้นขณะที่นักศึกษาวิชาครูส่วนใหญ่เป็นหญิงและเป็นคนผิวขาว

ประเทศออสเตรเลีย การขาดแคลนครูมีสาเหตุหลักมาจากการประกาศนโยบายเน้นคุณภาพการศึกษาและความเป็นเลิศด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม ตามนัยแห่ง The Adelaide Declaration on National Goals for Schooling in the Twenty-First Century ในปี 1999 และนโยบาย "Backing Australia's Ability: Building our Future through Science and Innovation" ซึ่งดำเนินการในช่วงปี 2001-2010 ส่งผลให้มีการปรับหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอนใหม่และทำให้ครูประจำการจำนวนหนึ่งที่สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรเก่าขาดทักษะที่จำเป็น ประกอบกับนโยบายลดขนาดชั้นเรียน และการสูญเสียครูประจำการด้วยเหตุต่างๆ ดังรายงานในปี ค.ศ. 2003 ของ Ministerial Council on Education, Employment Training and Youth Affairs (MCEETYA) (2003) ที่ประมาณการว่าจะมีความต้องการครูเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะหลังปี 2004 เนื่องจากการเกษียณอายุและเหตุอื่นๆ คือ ลาออก ตาย ปลดออก และช่วงหลังของทศวรรษนี้อาจขาดครูจำนวนมากถึง 20,000-30,000 คน ขณะที่จำนวนนักศึกษาวิชาหลัก (Key Learning Areas) กลับมีแนวโน้มลดลง ส่วนรายงานของ Department of Education, Science, and Technology (DEST) (2003) ได้อ้างถึงผลการสำรวจ Graduate Destination Survey ในปี 2002 ที่พบว่าผู้ที่มีวุฒิครูมีงานทำร้อยละ 82 แต่กว่าหนึ่งในสามหรือร้อยละ 35 ของผู้ที่ทำงานประกอบอาชีพอื่นหรือทำงานที่ไม่เกี่ยวกับการสอน และผลการสำรวจของ Australian Council of Education ในปี 2001 ที่พบว่าร้อยละ 26 ของครูประจำการต้องการเลิกอาชีพ อีกเกือบร้อยละ 25 อยากออกก่อนเกษียณ

โรงเรียนที่บรรจุครูได้ยากส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนในเขตชนบท พื้นที่ห่างไกลเส้นทางคมนาคมและเขตทุรกันดาร กับโรงเรียนแถบชานเมือง นอกจากนี้ยังขาดครูเพศชายในระดับก่อนประถมและประถม ขาดครูชนพื้นเมือง ขาดครูชั่วคราวที่จะไปสอนโรงเรียนในพื้นที่ยากลำบาก และมีปัญหาขาดแคลนอาจารย์ใหญ่มากขึ้น โรงเรียนประถมมีปัญหาจ้างครูสอนภาษาอื่นนอกจากภาษาอังกฤษ (Language other than English - LOTE) โรงเรียนมัธยมมีปัญหาจ้างครูสอนคณิตศาสตร์ LOTE เทคโนโลยี และวิทยาศาสตร์โดยเฉพาะฟิสิกส์ เคมี วิทยาศาสตร์ทั่วไป ซึ่งเป็น

วิชาหลักตามหลักสูตรแห่งชาติ โรงเรียนรัฐหลายแห่งโดยเฉพาะในเขตชนบทและพื้นที่ห่างไกลทุรกันดารจำเป็นต้องจ้างครูไม่ตรงวุฒิหรือต่ำกว่าวุฒิมาสอนวิชาที่ขาดแคลนครู บางแห่งมีปัญหามากจนต้องจ้างผู้ที่ไม่มีวุฒิครู ดังเช่น Australian Education Union (2000) รายงานผลการสำรวจครูมัธยมใน Tasmania ว่ามีครูที่สอนวิชาที่ตนเองไม่มีวุฒิเกือบ 1 ใน 4 (ร้อยละ 22) และร้อยละ 20 ของครูดังกล่าวระบุว่าสอนวิชาโดยไม่ได้รับการอบรมเพิ่มเติมเลย ส่วนรัฐ Victoria รายงานว่าโรงเรียนมัธยมร้อยละ 57.9 ต้องมอบหมายให้ครูสอนวิชาที่ไม่มีวุฒิ

ประเทศสหราชอาณาจักร Department for Education and Skills (DfES) (2004) รายงานว่าอังกฤษและเวลส์ขาดครูผู้สอนในโรงเรียนประมาณ 34,000 คนแบ่งเป็นโรงเรียนประถมและมัธยมอย่างละเท่า ๆ กันในปี 2001 และระหว่างปี 1995-2000 มีตำแหน่งครูว่างเพิ่มขึ้น 4 เท่าจากร้อยละ 0.3 เป็นร้อยละ 1.2 เมื่อจำแนกระดับการศึกษาพบว่าโรงเรียนมัธยมมีปัญหาจ้างครู ในปี 2001 มีอัตราครูมัธยมว่างถึงร้อยละ 1.4 โดยเฉพาะในเขตการศึกษา London, East of England และ South East โรงเรียนมัธยมขาดอาจารย์ใหญ่และครูมากกว่าโรงเรียนประถม โรงเรียนที่มีปัญหามากในการจ้างครูเป็นโรงเรียนขนาดเล็กและโรงเรียนในเขตลอนดอนเนื่องจากมีค่าครองชีพสูง นอกจากนี้การปฏิรูปหลักสูตรของชาติเมื่อปี 2002 ทำให้ต้องการครูผู้สอนวิชาหลักในหลักสูตรใหม่ส่งผลให้ขาดแคลนครูผู้สอนบางวิชา คือ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาสมัยใหม่ เทคโนโลยี อย่างไรก็ตามมีรายงานผลการสำรวจของ Ofsted ในปี ค.ศ. 2001 พบว่าองค์กรการศึกษาท้องถิ่น (Local Education Authorities - LEAs) 11 แห่งจาก 17 แห่งยืนยันว่าการมีตำแหน่งว่างแต่ไม่มีผู้สมัครยังไม่เป็นปัญหาเท่ากับการจ้างครูดีมีคุณภาพและการรักษาครูที่มีประสบการณ์และครูใหม่ที่อายุงานไม่เกิน 3 ปีโดยเฉพาะครูมัธยมที่สอนภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาต่างประเทศสมัยใหม่ การออกแบบและเทคโนโลยี ส่งผลให้โรงเรียนต้องว่าจ้างครูที่ไม่มีความชำนาญเฉพาะด้านหรือครูอัตราจ้างชั่วคราวซึ่งรวมถึงครูต่างชาติจำนวนมากขึ้นโดยเฉพาะวิชาคณิตศาสตร์ การออกแบบและเทคโนโลยี ดังมีรายงานผลการสำรวจที่นำเสนอรัฐบาลว่าต้องการบัณฑิตเพื่อบรรจุเป็นครูสอนคณิตศาสตร์ในตำแหน่งว่างอีกมากกว่า 3,400 คน

ประเทศแคนาดา สภาวะการขาดแคลนครูในมณฑลและเขตปกครองตนเองมีความแตกต่างกัน ดังรายงานของ Canadian Teachers Federation (2001) ที่พบว่าในภาพรวมโรงเรียนที่มีปัญหาขาดแคลนครูมักเป็นโรงเรียนชนบท ในด้านสาขาวิชาพบว่าขาดครูมัธยมที่สอนวิชาคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ (เคมีและชีววิทยา หรือฟิสิกส์) ภาษาฝรั่งเศส และเทคโนโลยี มณฑลที่มีพื้นที่ห่างไกล/มีชนกลุ่มน้อยหาครูบรรจุยาก ปัญหาการจ้างครูเป็นปัญหาทั้งการจ้างครูประจำเต็มเวลาและครูอัตราจ้างชั่วคราว บางมณฑล เช่น British Columbia ต้องแก้ปัญหาโดยการจ้างบัณฑิตจากมณฑลอื่นและครูที่เรียกสอนบางเวลา (Teachers on call) แต่ครูยังคงต้องทำงานหนักมาก ใน

ด้านคุณภาพของครู มีผลการสำรวจว่าครูและผู้บริหารที่ไม่ได้รับใบประกอบวิชาชีพหรือใบรับรองวุฒิในบางมณฑล เช่น Ontario มีจำนวนเพิ่มขึ้นมากอย่างเห็นได้ชัด ส่วน Nova Scotia ต้องใช้ครูทดแทนเป็นส่วนใหญ่ ครูประเภทนี้มีมากถึงร้อยละ 90 ของครูที่ผลิตได้ทั้งหมดภายในมณฑล และอาจไม่ได้เรียนวิชาโทหรือวิชาเอกที่เหมาะสมหรือตรงกับความต้องการที่แท้จริงของโรงเรียน

สำหรับสาเหตุหลักที่ทำให้ขาดแคลนครูส่วนหนึ่งเป็นผลจากนโยบายการศึกษาที่เน้นคุณภาพของผู้เรียนภายใต้หลักการว่า"นักเรียนในทุกมณฑลต้องได้รับการศึกษาที่ดีมีคุณภาพสูง"ทำให้ต้องการครูที่มีคุณภาพมากขึ้น นอกจากนี้การขาดแคลนครูในบางมณฑลเป็นผลสืบเนื่องมาจากนโยบายลดขนาดชั้นเรียนและการเปลี่ยนแปลงหลักสูตรที่เน้นวิชาคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ประเทศมาเลเซีย การประกาศ "วิสัยทัศน์ 2020 (Vision 2020)" ซึ่งมีจุดมุ่งหมายจะสร้างให้เป็นประเทศพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างเต็มรูปแบบ การดำเนินงานตามพันธกิจ Education for All (EFA) ในฐานะภาคีสมาชิกขององค์กร UNESCO การประกาศนโยบาย/โครงการต่างๆ อาทิ นโยบายปรับปรุงคุณภาพการเรียนการสอนและจำนวนนักเรียนในโปรแกรมวิทยาศาสตร์ การตั้ง Smart Schools ซึ่งเน้นการเรียนการสอนด้วยเทคโนโลยีที่หลากหลาย ทำให้ต้องมีการปฏิรูปการศึกษาเพื่อพัฒนากำลังคน แต่ Ministry of Education (2000) รวบรวมรายงานต่างๆ พบว่าโรงเรียนทุกระดับประสบปัญหาขาดแคลนครู โดยเฉพาะโรงเรียนประถมในชนบทและโรงเรียนขนาดเล็ก รัฐบางแห่ง อาทิ Sabah และ Sarawak แก้ปัญหาโดยการโอนย้ายครูแต่ปรากฏว่าครูที่ย้ายมาไม่สามารถสอนวิชาที่ขาดครูได้ เช่น ครูคณิตศาสตร์ได้รับการอนุมัติให้ย้ายไป แต่ครูที่ย้ายมาแทนไม่ได้สอนวิชาคณิตศาสตร์ นอกจากนี้การที่ประชากรมีความหลากหลายด้านวัฒนธรรมทำให้มีปัญหาขาดครูที่เข้าใจพหุวัฒนธรรม วิชาที่บรรจุครูได้ยาก ได้แก่ ภาษาอังกฤษ ภาษาจีน ภาษาทมิฬ วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และ ICT ครูโรงเรียนมัธยมจำนวนหนึ่งยังไม่มีวุฒิปริญญาตรีโดยเฉพาะในโรงเรียนที่มีปัญหาจ้างครู และอีกส่วนหนึ่งยังขาดประสบการณ์ ด้อยความรู้หรือทักษะในวิชาที่สอน อีกประการหนึ่งน่าสังเกตว่าครูโรงเรียนประมาณร้อยละ 65 เป็นเพศหญิงจึงมักมีปัญหาขาดครูในช่วงลาคลอด ขณะเดียวกันครูเพศชายกลับมีแนวโน้มจะขาดแคลนมากขึ้นดังจะเห็นจากจำนวนผู้สมัครเข้าศึกษาหลักสูตรฝึกหัดครูในปี ค.ศ. 2001 ที่มีอัตราส่วนผู้สมัครหญิง : ผู้สมัครชายเป็น 2: 1

ประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) (2545) รายงานว่าในปีการศึกษา 2545 กระทรวงศึกษาธิการมีโรงเรียนประถมและมัธยมในสังกัด สปช. และ สศ. รวม 31,945 แห่ง นักเรียนรวม 8,850,831 คน ข้าราชการครูสายงานสอนจำนวน 396,507 อัตรา ขณะที่มีความต้องการข้าราชการครูจำนวน 478,186 อัตราจึงจะจัดการเรียนการสอนให้มีคุณภาพตามเกณฑ์

มาตรฐานอัตรากำลังข้าราชการครูของ ก.ค. และโดยสรุป โรงเรียนรัฐขาดอัตรากำลังข้าราชการสายงานการสอน (ไม่รวมครูจ้างสอน) ทั่วประเทศรวมจำนวน 81,679 อัตรา ส่วนรายงานการศึกษาปัญหาการขาดแคลนอัตรากำลังครูและบุคลากรทางการศึกษาของคณะทำงานในคณะกรรมาธิการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม สภาผู้แทนราษฎร (2544) พบว่าในปีการศึกษา 2544 สถานศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการขาดแคลนครู 78,209 อัตรา โดยสถานศึกษาในสังกัด สปช. ขาดแคลนอัตรากำลังครูมากที่สุด 55,900 อัตรา รองลงมา กรมอาชีวศึกษา ขาดแคลน 6,649 อัตรา กรมสามัญศึกษาขาดแคลนครู 4,547 อัตรา และกำลังครูตามสังกัดต่างๆ จำนวนหนึ่งเป็นครูช่วยราชการและครูอัตราจ้าง ในปี 2544 สปช. มีครูช่วยราชการจำนวน 7,792 คน สศ. 2,683 คน ทั้งนี้ ผลการศึกษาพบว่าโรงเรียนที่บรรจุครูได้ยากส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนประถมศึกษา โรงเรียนขนาดเล็กที่ตั้งในพื้นที่ห่างไกลและโรงเรียนชนบท วิชาที่ขาดแคลนครู ได้แก่ วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และเทคโนโลยี ครูบางส่วนมีวุฒิการศึกษาไม่ตรงกับวิชาที่สอน มีประสบการณ์น้อย ขาดความรู้ ทักษะการสอนที่ทันสมัย และด้อยความรู้ด้านเทคโนโลยี

การขาดแคลนครูส่วนหนึ่งมาจากความจำเป็นในการปฏิรูปการผลิตและพัฒนาครูตามนัยแห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และการผลิตครูที่มีปัญหาจำนวนบัณฑิตใหม่ไม่สอดคล้องกับความต้องการอันแท้จริง แม้บัณฑิตใหม่ระดับปริญญาตรีจะมีมากกว่าความต้องการในภาพรวม แต่ไม่เพียงพอในสาขาที่ขาดแคลน นอกจากนี้การขาดแคลนครูของไทยก็เกิดจากการสูญเสียครูประจำการด้วยเหตุต่างๆ เช่นเดียวกับประเทศอื่น แต่ปัญหาหลักคือการขาดอัตราที่จะใช้บรรจุครูใหม่หรือทดแทนครูเกษียณ/ลาออก ทั้งนี้ สภาพการขาดแคลนครูของประเทศต่างๆ ได้สรุปไว้ในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 สรุปสภาพปัญหาการขาดแคลนครูในประเทศกรณีศึกษา

สภาพปัญหาการขาดแคลนครู	กรณีศึกษา					
	USA	AUS	UK	CAN	MAS	THA
ปัญหาเชิงปริมาณ						
ประเภทบุคลากร						
ครู	●	●	●	●	●	●
อาจารย์ใหญ่/ผู้บริหาร	●	●	●	●		
เพศ						
ชาย	●	●	●	●	●	
หญิง (ช่วงลาคลอด)					●	
ระดับการศึกษา						
ก่อนประถม	●	●	●			
ประถม		●			●	●
มัธยม	●	●	●	●	●	
ที่ตั้งของโรงเรียน						
เขตเมือง/นคร			●			
เขตเมือง (ย่านคนจน/ชนกลุ่มน้อย)	●		●			
เขตชนบท	●	●		●	●	●
เขตพื้นที่ห่างไกล (remote)	●	●		●		
เขตทุรกันดาร (very remote)		●		●		
ขนาดโรงเรียน						
โรงเรียนขนาดเล็ก	●	●	●	●		●
สาขาวิชา						
คณิตศาสตร์	●	●	●	●	●	●
วิทยาศาสตร์	●	●	●	●	●	●
เทคโนโลยี	●	●	●	●	●	●
ภาษาต่างประเทศ (ภาษาที่สอง)	●	●	●	●	●	
ปัญหาเชิงคุณภาพ						
วุฒิการศึกษา						
วุฒิไม่ตรงวิชาที่สอน	●	●	●	●		●
วุฒิการศึกษาต่ำ/ต่ำกว่าเกณฑ์	●	●			●	
คุณสมบัติอื่น ๆ						
ด้อยประสบการณ์การทำงาน	●	●		●		●
ขาดความรู้เนื้อหาที่ทันสมัย		●			●	●
ขาดความรู้ด้านเทคโนโลยี		●		●	●	●
ขาดศรัทธาวิชาชีพ	●	●	●	●	●	●
ขาดความเข้าใจพหุวัฒนธรรม	●	●	●	●	●	

หมายเหตุ : ● แสดงเฉพาะสภาพปัญหาที่มีข้อมูลจากเอกสาร

โดยสรุป การขาดแคลนครูเป็นผลจากความต้องการครูที่เพิ่มมากขึ้น (growth demand) คือ ขาดครูที่จะบรรจุใหม่บางสาขาวิชาหรือครูประจำการที่ทำงานอยู่มีลักษณะไม่ตรงกับความต้องการ อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างหรือความหลากหลายทางเชื้อชาติ วัฒนธรรมและภูมิประเทศ ขณะเดียวกันก็เป็นการขาดแคลนครูในลักษณะทดแทน (replacement demand) เนื่องมาจากการเกษียณอายุ ลาออก หรือโอนย้าย สภาวะการขาดแคลนครูที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ โรงเรียนส่วนใหญ่ขาดแคลนทั้งครูและอาจารย์ใหญ่/ผู้บริหาร โรงเรียนที่ขาดแคลนครูส่วนมากเป็นโรงเรียนมัธยม โรงเรียนขนาดเล็กและโรงเรียนที่ตั้งในเขตชนบท สาขาวิชาที่ขาดครูมากที่สุด ได้แก่ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และภาษาต่างประเทศ (ภาษาที่สอง) และหลายประเทศมีปัญหาขาดแคลนครูเพศชาย ในเชิงคุณภาพ พบว่า เกือบทุกประเทศจ้างครูที่มีวุฒิไม่ตรงวิชาที่สอน หรือครูที่มีวุฒิการศึกษาต่ำ/ต่ำกว่าเกณฑ์ รวมทั้งประสบปัญหาการที่ครูขาดศรัทธาวิชาชีพ ขาดความเข้าใจพหุวัฒนธรรม ด้อยประสบการณ์ในการทำงาน ขาดความรู้ด้านเทคโนโลยี และความรู้เนื้อหาวิชาที่ทันสมัย

2. มาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาการขาดแคลนครู

ผลการวิจัยได้พบมาตรการและแนวทางการแก้ปัญหาการขาดแคลนครูที่ควรนำมาพิจารณาเป็นบทเรียนสำหรับการแก้ปัญหาในประเทศไทยหลายประการ ที่น่าสนใจ คือ

2.1 การกำหนดยุทธศาสตร์แก้ปัญหาขาดแคลนครูเป็นวาระแห่งชาติ ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาขาดแคลนครูมักมีการประกาศกฎหมายและ/หรือนโยบายเป็นวาระแห่งชาติเพื่อสร้างความตระหนักในภาวะวิกฤติการขาดแคลนครูทั้งเชิงปริมาณ/คุณภาพ เพื่อให้ทุกฝ่ายร่วมกันแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง โดยมีการตั้งองค์กร วางระบบ สร้างภาคี สรุปได้ดังนี้

- กำหนดวาระแห่งชาติ โดยการออกกฎหมายหรือนโยบายของประเทศ
- ตั้งองค์กร/คณะกรรมการระดับชาติเพื่อทำหน้าที่สานต่อยุทธศาสตร์
- วางแผนยุทธศาสตร์อย่างมีประสิทธิภาพโดยเน้นการจัดทำระบบฐานข้อมูลกำลังครู การวางแผน/ กำหนดชุดโครงการแก้ปัญหาแบบครบวงจร
- ส่งเสริมการสร้างภาคีพันธมิตรจากฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาร่วมแก้ไขปัญหา

2.2 มาตรการด้านระบบการผลิตครู

การแก้ปัญหาด้านคุณภาพการผลิตครู มีการใช้มาตรการด้านกฎหมาย มาตรการด้านหลักสูตรและการเรียนการสอน เช่น วางมาตรฐานหลักสูตรและวิชาชีพระดับชาติ ปรับหลักสูตรฝึกหัดครูก่อนประจำการภาคปกติทั้งระดับปริญญาตรีและบัณฑิตศึกษา อาทิ เปิดหลักสูตรปริญญาตรีแบบเอกคู่ (dual degree) เพิ่มระยะเวลาที่กำหนดให้ศึกษา หรือปรับวิธีการเรียนการสอนให้นักศึกษาสามารถค้นคว้าด้วยตนเอง นอกจากนี้ยังเปิดหลักสูตรพิเศษเพื่อระดมผู้มีความสามารถ

รับสมัครผู้มีความสามารถทุกสาขาวิชาเข้ามาฝึกหัดเป็นครู มีระยะเวลาการศึกษาสั้นกว่าหลักสูตรปกติแต่ต้องได้มาตรฐาน ต่างจากหลักสูตรเร่งรัดหรือฉุกเฉินที่เร่งผลิตครูจำนวนมากเป็นหลัก บางประเทศเริ่มมาตรการเพิ่มคุณภาพตั้งแต่การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีรับสมัครโดยส่วนมากเพิ่มความเข้มงวดในการพิจารณาคัดเลือกผู้สมัครเข้าศึกษา ตลอดจนมีมาตรการด้านการพัฒนาคณาจารย์ เช่น เพิ่มวุฒิการศึกษาของคณาจารย์ที่สอนในสถาบันผลิตครู และมาตรการให้แรงจูงใจด้านการเงินด้วยการให้เงินรางวัลสถาบันผลิตครูที่ยกระดับมาตรฐานหลักสูตร เป็นต้น

การแก้ปัญหาผลิตบัณฑิตไม่เพียงพอกับความต้องการ บางประเทศจัดสรรงบประมาณลงทุนสร้างสถาบันผลิตครูเพิ่มมากขึ้น มีมาตรการด้านโอกาสการศึกษาเพิ่มช่องทางให้ผู้สนใจได้เข้ารับการศึกษาจากสถาบันผลิตครูมากขึ้น เช่น การเปิดโปรแกรมฝึกหัดครูทางไกล การให้เทียบโอนประสบการณ์และการฝึกอบรมในภาคอุตสาหกรรมเป็นหน่วยกิตการเรียน หรือลดหย่อนเกณฑ์คุณสมบัติการรับเข้าศึกษาสำหรับผู้เรียนบางกลุ่ม เช่น บุคลากรการศึกษา นอกจากนี้ยังมีการปรับระยะเวลาศึกษาในหลักสูตร วางแผนเพิ่มจำนวนรับนักศึกษาในสาขาวิชาที่ขาดแคลนหรือผลิตครูไปทำงานในพื้นที่ที่ขาดแคลนครู และมีการดำเนินการอื่นๆ ควบคู่กัน อาทิ การสร้างภาพลักษณ์ที่ดีและแรงบันดาลใจให้สนใจเป็นครูผ่านทางสื่อเทคโนโลยี โดยการเปิด website ของหน่วยงาน และจัดโครงการเยี่ยมชมโรงเรียน เป็นต้น ที่น่าสังเกตคือมาตรการรับนักศึกษาเชิงรุก กล่าวคือ มีมาตรการรับผู้เรียนเชิงรุกโดยมีนักเรียนมัธยมเป็นกลุ่มเป้าหมาย (Early Outreach program) สำหรับหลักสูตรภาคปกติ และเปิดหลักสูตรภาคพิเศษ เช่น หลักสูตร “ครูฉุกเฉิน” (Emergency teachers) หรือหลักสูตรเร่งรัดประเภทต่างๆ เพื่อเพิ่มจำนวนบัณฑิต แก้ปัญหาขาดแคลนครูในพื้นที่และสาขาวิชาที่มีสภาวะวิกฤติ โดยเฉพาะกลุ่มมีคุณวุฒิ มีวุฒิภาวะและเป็นแบบอย่างที่ดี เช่น ทหารประจำการและนอกประจำการ ผู้ต้องการเปลี่ยนอาชีพ บัณฑิตปริญญาตรีสาขาอื่น ผู้ช่วยครูหรือบุคลากรสายสนับสนุน และอดีตครูที่ต้องการกลับมาสอน หลักสูตรภาคพิเศษสำหรับกลุ่มเป้าหมายใหม่ส่วนใหญ่มีระยะเวลาสั้นกว่าปกติ เช่น หลักสูตรประกาศนียบัตร ผู้สำเร็จการศึกษาได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพประเภทต่างหากจากหลักสูตรปกติ และน่าสังเกตว่าประเทศที่เปิดหลักสูตรผลิตครูประเภทเร่งรัดกำลังทบทวนนโยบายการจ้างครูประเภทนี้และมีนโยบายส่งเสริมให้ครูที่ผ่านการอบรมในหลักสูตรดังกล่าวได้เพิ่มวุฒิการศึกษา

การแก้ปัญหาผลิตบัณฑิตไม่ตรงความต้องการของพื้นที่ มีมาตรการให้องค์กรรัฐและท้องถิ่นร่วมกันวางยุทธศาสตร์ผลิตครูเฉพาะพื้นที่ตามความต้องการ และสร้างภาคีพัฒนาหลักสูตรฝึกหัดครูระหว่างวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นสถาบันผลิตครู กับโรงเรียนหรือเขตการศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานใช้ครู

การแก้ปัญหาคนเก่งไม่สนใจเป็นครู นอกจากการสร้างความสนใจและศรัทธาวิชาชีพครูผ่านสื่อหรือการเยี่ยมชมโรงเรียนแล้ว ยังมีมาตรการระดมผู้มีความสามารถมาเรียนครู โดยการขยายฐานไปยังกลุ่มเป้าหมายผู้เรียนกลุ่มใหม่ที่มีความสามารถ/มีผลการเรียนดี อาทิ นักเรียนมัธยม นักศึกษาสาขาวิชาที่ขาดแคลนในคณะอื่น บัณฑิตใหม่ทุกสาขา หรือมืออาชีพจากสาขาวิชาอื่น สร้างมาตรการจูงใจด้านการเงินโดยเฉพาะการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา หรือเงินสนับสนุนในรูป Fellowship, Grant, Stipends, Bursaries และ Allowances ทั้งแบบให้เปล่า มีเงื่อนไขให้ใช้คืน และมีเงื่อนไขกำหนดให้ไปทำงานในโรงเรียนที่มีปัญหาบรรจุครูหรือให้เรียนสาขาวิชาที่ขาดแคลนตลอด จนมีมาตรการให้รัฐจ่ายคืนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา และสร้างฐานเงินเดือนใหม่ให้ผู้เข้ารับการฝึกหัดครูด้วย

การแก้ปัญหามีนักศึกษาไม่เพียงพอในสาขาวิชาที่ขาดแคลน ทุกประเทศมีมาตรการให้แรงจูงใจด้านการเงินและมาตรการด้านหลักสูตร ในด้านการเงิน พบว่า

- สถาบันผลิตครูได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐให้จัดโครงการฝึกหัดครูสาขาวิชาที่ขาดแคลน
- รัฐและหน่วยงานผลิต/ใช้ครูให้ทุนการศึกษาหรือเงินกู้ยืมแก่นักศึกษาที่เรียนวิชาเอกสาขาวิชาขาดแคลนแบบมีเงื่อนไขโดยเฉพาะการกำหนดระยะเวลาให้ทำงานในโรงเรียนที่มีปัญหาขาดแคลนครู

ในด้านหลักสูตรมีมาตรการด้านการรับนักศึกษาและปรับหลักสูตรทั้งภาคปกติและภาคพิเศษ มีมาตรการเพิ่มจำนวนรับนักศึกษาสาขาวิชาที่ขาดแคลนในหลักสูตรภาคปกติทั้งปริญญาตรีและบัณฑิตศึกษา ปรับวิธีการรับสมัครให้สามารถรับนักศึกษาวิชาเอกที่ขาดแคลนในคณะอื่นมาเข้าโปรแกรมฝึกหัดครูได้ตลอดปีการศึกษา บางมหาวิทยาลัยปรับหลักสูตรที่เปิดสอนให้หลากหลายมากขึ้น อาทิ

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

ข้อน่าสังเกต คือ การรับนักศึกษาจะพิจารณาศรัทธาและความตั้งใจประกอบวิชาชีพครู นอกเหนือจากผลการเรียนของผู้สมัคร ผู้ได้รับการคัดเลือกให้เข้าศึกษาทั้งในหลักสูตรภาคปกติและหลักสูตรภาคพิเศษจะได้รับฝึกประสบการณ์วิชาชีพ บางหลักสูตรรับประกันการมีงานทำ และมีครูพี่เลี้ยงทำหน้าที่นิเทศการสอนให้ในช่วงการทำงานปีแรก ๆ

การแก้ปัญหานักศึกษาไม่สนใจไปทำงานโรงเรียนในพื้นที่บรรจุครูยาก นอกจากมาตรการให้แรงจูงใจด้านการเงินสูง โดยการให้ทุนการศึกษา ทุนฝึกสอน ที่มีเงื่อนไขให้ไปสอนในโรงเรียนที่บรรจุครูยากตามระยะเวลาที่กำหนด หรือให้ทุนนักศึกษาชนบทโดยมีเงื่อนไขให้กลับไปสอนโรงเรียนในภูมิลำเนาเดิมแล้ว ส่วนมากมีมาตรการผลิตครูจากคนในพื้นที่โดยเฉพาะชนบทและพื้นที่ห่างไกล เป็นโครงการภาคีที่เขตการศึกษาหรือโรงเรียนใช้วิธี "ต่อสายตรง" กับสถาบันฝึกหัดครูเพื่อสร้างครูของตนเอง และบางแห่งมีมาตรการรับผู้เรียนเชิงรุกตั้งแต่ชั้นมัธยม/ประถม ส่วนมาตรการอื่นๆ มีอาทิ

- สร้างแรงบันดาลใจให้นักศึกษาครูไปทำงานโรงเรียนชนบทหรือพื้นที่ที่มีความต้องการสูง ส่วนมากจัดฝึกอบรมหรือฝึกประสบการณ์วิชาชีพให้นักศึกษาในหลักสูตรฝึกหัดครูภาคปกติ และบัณฑิตสาขาอื่นที่เพิ่งสำเร็จการศึกษาปริญญาตรี
- เปิดหลักสูตรโครงการพิเศษสำหรับนักศึกษาครูในพื้นที่ เช่น โครงการร่วมระหว่างมหาวิทยาลัยกับภาคอุตสาหกรรมในพื้นที่ชนบท
- เปิดหลักสูตรฝึกหัดครูภาคพิเศษสำหรับผู้เรียนกลุ่มใหม่ อาทิ ผู้ช่วยครูหรือบุคลากรสายสนับสนุนการสอน (para-professional) มืออาชีพที่ต้องการเปลี่ยนงาน (mid-career changers) บัณฑิตใหม่ บัณฑิตครูที่ไม่ได้ประกอบอาชีพครู อดีตอาสาสมัคร Peace Corps อดีตทหารประจำการ โดยกลุ่มบุคคลเหล่านี้จะได้รับการอบรม/ฟื้นความรู้ก่อนทำงาน

การแก้ปัญหาขาดแคลนนักศึกษาที่มีคุณลักษณะเฉพาะ มาตรการที่ใช้แก้ปัญหาขาดนักศึกษาที่เป็นชนต่างวัฒนธรรม ชนกลุ่มน้อย และนักศึกษาชายที่จะเป็นครูโดยเฉพาะระดับก่อนประถมมีมาตรการเพิ่มจำนวนการผลิตควบคู่กับหลักการรักษาคุณภาพการผลิตครู ที่สำคัญ ได้แก่

- มาตรการก่อนเข้าศึกษาในสถาบันผลิตครู (Pre-Collegiate Program) บางประเทศแก้ปัญหา ตั้งแต่ชั้นประถมเพื่อดึงกลุ่มมีความสามารถมาเป็นครู เช่น จัดชมรมนักเรียนทำกิจกรรมหลังการเรียน จัดชั้นเรียนสำรวจอาชีพ ประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ หรืองาน career fair และตั้ง career academies
- มาตรการด้านการรับนักศึกษา อาทิ เพิ่มจำนวนรับนักศึกษาชาย เพิ่มจำนวน/ลดเกณฑ์การรับสมัครสำหรับผู้สมัครที่เป็นชนกลุ่มน้อย ชนต่างวัฒนธรรม
- มาตรการด้านหลักสูตร ปรับหลักสูตรทั้งภาคปกติและภาคพิเศษโดยเพิ่มรายวิชาด้านความรู้และทักษะสำหรับชนกลุ่มน้อย ชนต่างวัฒนธรรม เช่น ภาษา และปรับเกณฑ์การสอบใบรับรอง/ใบอนุญาตวิชาชีพครูให้มีรายวิชาดังกล่าวด้วย
- มาตรการด้านการเรียนการสอน เปิดสอนฝึกหัดครูทางไกลสำหรับชนกลุ่มน้อย ชนต่างวัฒนธรรมที่อยู่พื้นที่ห่างไกลทุรกันดาร

นอกจากนี้มีการให้แรงจูงใจด้านการเงิน เช่น ทุนการศึกษาและสวัสดิการอื่นๆ แบบมีเงื่อนไขให้ผู้ได้รับทุนสัญญาว่าจะทำงานสอนในโรงเรียนหลังสำเร็จการศึกษาตามระยะเวลาที่กำหนด

2.3 มาตรการด้านระบบการจ้างงาน

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

การใช้มาตรการจ้างงานเชิงรุกเพื่อระดมผู้สมัครเป็นครู มาตรการเชิงรุก (Aggressive Recruitment) ที่ใช้แก้ปัญหาไม่มีผู้สมัครตำแหน่งว่าง มีผู้สมัครน้อยจนไม่มีโอกาสคัดเลือก ผู้สมัครมีคุณสมบัติแต่มีอุปสรรคด้านระเบียบราชการ หรือผู้สมัครไม่มีคุณสมบัติตรงตามต้องการ สรุปได้ดังนี้

- มาตรการด้านวิธีการรับสมัครและว่าจ้างครู มีการตั้งหน่วยจ้างงานของรัฐ หาอัตราบรรจุครู จัดโครงการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ กระจายอำนาจการบริหารบุคลากรให้ท้องถิ่น ปรับ/ลดขั้นตอน กระบวนการสมัครและว่าจ้าง โดยเฉพาะการอำนวยความสะดวกในการสมัครงาน บริการสมัครงานแบบ one-stop services และลดขั้นตอนการพิจารณาใบสมัครให้รู้ผลเร็วขึ้น นอกจากนี้ยังมีการปรับระเบียบ หลักเกณฑ์การว่าจ้างและออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพที่เป็นอุปสรรค แต่มี 2 แนวทาง แนวทางหนึ่งให้ลดหย่อนเกณฑ์คุณสมบัติบางข้อเพื่อให้จ้างครูในภาวะวิกฤติ แต่อีกแนวทางหนึ่งยืนยันให้รักษามาตรฐานวิชาชีพ
- มาตรการจ้างครูแบบเจาะกลุ่มเป้าหมาย (Targeted Recruitment) อาทิ เสนองานให้นักศึกษาวิชาเอกสาขาวิชาขาดแคลนตั้งแต่ก่อนเรียนจบหลักสูตรใช้อัตราจ้างนักศึกษาครูเป็นผู้ช่วยสอน 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 สวัสดิการที่พัก ทุนการศึกษาเพื่อเพิ่มวุฒิหลังทำงานตามระยะเวลาที่กำหนด เงินกู้ประเภท Forgivable Loan ซึ่งหักเงินที่ต้องจ่ายจากจำนวนปีที่ทำงาน สร้างฐานเงินเดือนครูมากกว่าฐานเงินเดือนเดียวโดยให้เงินเดือนเป็นพิเศษแก่ครูสอนสาขาวิชาขาดแคลน ครูสอนเขตพื้นที่ทุรกันดารหรือพื้นที่ขาดแคลนครู ทั้งนี้ ต้องมีจำนวนเงินมากพอที่จะดึงดูดผู้มีความสามารถมาทำงานเป็นครู

การแก้ปัญหาจ้างครูสอนวิชาขาดแคลน นอกจากให้แรงจูงใจด้านการเงิน เช่น ให้ค่าตอบแทนครูที่สอนวิชาขาดแคลนมากกว่าสาขาวิชาอื่น ยังมีมาตรการจูงใจในรูปชุดโครงการ (Incentive Packages) เช่น ให้โบนัส สวัสดิการกู้ยืม ให้รัฐชำระเงินกู้เพื่อการศึกษาแทน และการลดอุปสรรคจ้างงานด้วยการลดหย่อนเกณฑ์การจ้างงานแล้ว ยังมีมาตรการจ้างงานแบบเจาะกลุ่ม เช่น คัดเลือกนักศึกษาปีสุดท้ายหรือจ้างบัณฑิตใหม่ที่สำเร็จการศึกษาสาขาวิชาขาดแคลนแต่ยังว่างงานโดยจัด

หลักสูตรระยะสั้นอบรมให้ก่อนเริ่มงาน นำครูประจำการที่สอนวิชาอื่นมารับการอบรมให้สอนวิชาขาดแคลน จ้างครูที่เกษียณอายุ/อดีตครูที่สอนวิชาขาดแคลนโดยยังคงให้ได้รับบำนาญและสิทธิประโยชน์อื่นของผู้เกษียณอายุ รวมทั้งจ้างครูต่างชาติที่มีคุณวุฒิในสาขาวิชาขาดแคลน

การแก้ปัญหาจ้างครูสอนโรงเรียนบรรจุครูยาก มีการใช้มาตรการจูงใจเป็นชุดโครงการว่าจ้างเชิงรุกทั้งเงินและสวัสดิการ (Aggressive Recruitment Package) ส่วนใหญ่เป็นการเพิ่มเงินเดือนซึ่งบางแห่งให้เงินเดือนเพิ่มถึง 135% ให้เงินโบนัส เบี้ยกันดาร และสวัสดิการอื่น เช่น ให้สิทธิได้รับพิจารณาให้ย้ายก่อนหลังทำงานครบกำหนดเวลาตามเงื่อนไข สิทธิได้รับการว่าจ้างเป็นครูประจำการเต็มเวลา หรือเป็นโครงการที่ให้แรงจูงใจเฉพาะอย่าง เช่น การให้เงินชดเชยในรูปเงินเดือนหรือเงินก้อน การให้เงินโบนัสทันทีที่ตกลงไปทำงานในโรงเรียนที่บรรจุครูยากซึ่งส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนขนาดเล็ก โรงเรียนที่ตั้งในชนบท พื้นที่ห่างไกล ทุรกันดาร เมืองใหญ่ที่มีค่าครองชีพสูง เขตรายได้ต่ำในเมือง และโรงเรียนที่มีนักเรียนต่างวัฒนธรรมจำนวนมาก นอกจากนี้ยังมีมาตรการสร้างแรงบันดาลใจตั้งแต่ก่อนเป็นครูประจำการ เช่น ให้ทุนฝึกสอนในโรงเรียนชนบทและพื้นที่โดดเดี่ยว การสร้างแรงบันดาลใจสำหรับครูประจำการที่สอนท้องที่อื่นโดยจัดทัศนศึกษาโรงเรียนที่บรรจุครูยาก รวมทั้งใช้มาตรการจ้างครูฉุกเฉิน/ครูชั่วคราว และมาตรการเกลี่ยครู อาทิ ให้ครูประจำการทดลองสอนชั่วคราวในโรงเรียนท้องถิ่นที่รัฐกำหนดให้ หรือให้กลุ่มครูชั่วคราวที่ขึ้นบัญชีเป็นครูอัตราจ้างไปสอนโรงเรียนที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลโดยให้ผลตอบแทนสูง

2.4 มาตรการด้านระบบการรักษาครู

การแก้ปัญหาครูลาออกก่อนเกษียณ ลาออก หรือย้ายโรงเรียน มีมาตรการจูงใจทั้งในรูปเงินและไม่ใช่ตัวเงินโดยเฉพาะการปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน (working conditions) อาทิ เพิ่มเงินเดือนครู เพิ่มเงินที่รัฐสมทบในกองทุนครู ปรับระบบความก้าวหน้าในอาชีพ (career path) ที่พิจารณาตามความสามารถด้านงานสอน ลดภาระงานทั้งงานบริหาร งานธุรการหรืองานการสอนให้ครูมีเวลาศึกษาค้นคว้าเตรียมการสอน ได้พัฒนาตนเองและมีเวลาไปศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น นอกจากนี้ยังมีการปรับปรุงโรงเรียนให้เป็นสถานที่น่าสอนน่าเรียน จัดโครงการสวัสดิการที่พักให้แก่ครู รวมทั้งมีมาตรการยกระดับสถานภาพวิชาชีพครู เช่น การให้รางวัลยกย่องเชิดชูเกียรติแก่ครูและผู้บริหารที่มีผลงานดี

การแก้ปัญหาครูเข้าใหม่ลาออกหลังเริ่มทำงาน มีมาตรการพัฒนาครูใหม่ให้เป็นครูมืออาชีพ จัด Induction Program มีครูพี่เลี้ยงดูแลให้คำปรึกษาแนะนำการทำงาน ครูพี่เลี้ยงในโครงการส่วนมากเป็นครูที่มีประสบการณ์ในโรงเรียน ครูที่เกษียณอายุ และเครือข่ายครูใหม่ช่วยเหลือระหว่างเพื่อนครู เป็นต้น

2.5 มาตรการด้านระบบการพัฒนา

มาตรการด้านการเงินและการยกย่องเชิดชูเกียรติ โดยทั่วไปการรักษาครูดีมีคุณภาพและให้กำลังใจครูพัฒนาตน มีมาตรการจูงใจด้านการเงิน เช่น ให้เงินโบนัสครูที่สามารถเพิ่มวุฒิการศึกษาหรือพัฒนาตนจนได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพระดับชาติ 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 โดยครูที่สละเวลาไปช่วยเป็นครูพี่เลี้ยงให้ครูใหม่ได้เงินโบนัส ได้รับการขอยืมตัวเต็มเวลา หรือลดภาระงานในโรงเรียนให้ เป็นต้น

การแก้ปัญหาครูไม่สามารถติดตามการเปลี่ยนแปลง มาตรการที่ใช้คือจัดโครงการฝึกอบรมด้านวิชาการเมื่อมีการปรับหลักสูตรใหม่ (in-service training) และการให้ทุนหรือให้ครูลาไปศึกษาเพิ่มเติม

การแก้ปัญหาขาดแคลนผู้บริหารมืออาชีพ มีมาตรการพัฒนาครูหรือนักการศึกษาที่มีความสามารถมารับการฝึกอบรมเป็นผู้บริหาร มาตรการพัฒนาผู้บริหารโรงเรียนที่เพิ่งเริ่มงานโดยจัดผู้บริหารโรงเรียนที่มีประสบการณ์สูงมาเป็นผู้ฝึกให้แบบตัวต่อตัวในโรงเรียนที่ผู้บริหารทำงานอยู่

การแก้ปัญหาครูด้อยคุณภาพ โดยทั่วไปมีโครงการอำลาชีวิตราชการ และให้โอกาสครูที่ไม่ผ่านการประเมินผลงานพัฒนาตนระยะหนึ่ง แต่บางแห่งมีการประเมินที่เข้มงวดและให้ครูหรือผู้บริหารที่ถือว่าด้อยคุณภาพลาออกจากโรงเรียนเพื่อเป็นการรักษาคุณภาพมาตรฐานการศึกษา

บทเรียนสำหรับประเทศไทย

บทเรียนสำคัญในการแก้ปัญหาการขาดแคลนครูคือการกำหนดให้ปัญหาดังกล่าวเป็นวาระแห่งชาติเพื่อให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องตระหนักถึงความสำคัญและเข้ามาร่วมแก้ปัญหาตัวอย่างกรณีศึกษา เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา หลังประกาศกฎหมาย No Child Left Behind Act (NCLB) ในปี 2001 ปีต่อมารัฐบาลกลางตั้ง Office of Innovation and Improvement ขึ้นในกระทรวง

การศึกษาเพื่อให้ทำหน้าที่เผยแพร่แนวปฏิบัติทางการศึกษาและวางยุทธศาสตร์การลงทุน (strategic investments) ที่จะทำให้ NCLB บรรลุเป้าหมายในการทำให้โรงเรียนทุกแห่งว่าจ้างและรักษาครูที่มีคุณภาพสูงตามเกณฑ์คุณสมบัติขั้นต่ำ สภาคองเกรสอนุมัติงบประมาณจำนวนมากให้รัฐบาลกลางเพื่อสนับสนุนโครงการสำหรับระดับอนุบาลถึงมัธยมปลาย (K-12) เช่น ปีงบประมาณ 2005 อนุมัติ $38 พันล้าน ในจำนวนนี้เป็นงบประมาณสำหรับโครงการอบรมและพัฒนาครู $2.9 พันล้าน รัฐบาลกลางโอนงบประมาณที่ได้รับร้อยละ 95 ผ่านมลรัฐเพื่อจัดสรรให้เขตการศึกษาหรือโรงเรียนดำเนินโครงการภายใต้หลักการ NCLB โดยอนุญาตให้เขตการศึกษาและโรงเรียนโยกย้ายงบประมาณที่ได้รับระหว่างโครงการต่างๆ เพื่อให้เขตการศึกษาว่าจ้างครูใหม่ เพิ่มเงินเดือน หรือจัดโครงการฝึกอบรมพัฒนาวิชาชีพให้ครูได้ตรงความต้องการ

ขณะเดียวกันเพื่อให้การวางแผนมีประสิทธิภาพ สหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับการจัดทำระบบฐานข้อมูลกำลังครูโดยได้ผ่านกฎหมาย Education Sciences Reform Act of 2002 (P.L.107-279) ปรับโครงสร้าง National Center for Educational Statistics (NCES) ให้ทำหน้าที่จัดทำข้อมูลการศึกษาที่ถูกต้อง ทันสมัย เป็นกลาง และแม่นยำ ภารกิจหนึ่งในด้านนี้คือการสำรวจครูและผู้บริหารโรงเรียน เช่น Schools and Staffing Survey (SASS) เป็นรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐบาลเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจ ส่วนในระดับรัฐก็ได้นำข้อมูลดังกล่าวไปใช้วางแผนกำลังครูที่ต้องการและแก้ปัญหาขาดแคลนครูที่เกิดขึ้นเป็นชุดโครงการแบบครบวงจร เช่น California Teacher Recruitment Package เป็นต้น รวมทั้งได้จัดระบบติดตามผลการดำเนินงานตามนโยบาย NCLB เป็นระยะ

นอกจากนี้การสานต่อยุทธศาสตร์แห่งชาติยังได้รับความร่วมมือจากภาคีพันธมิตรที่ได้ร่วมกันเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาขาดแคลนครู เช่น The National Commission on Teaching and America's Future (NCTAF) State Partnership Networks และ The Teaching Commission ซึ่งเป็นองค์กรร่วมระหว่างผู้แทนจากภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และนักวิชาการ เป็นต้น

บทเรียนสำคัญประการต่อมา คือ ประเทศไทยมีมาตรการแก้ปัญหาการขาดแคลนครูในทำนองเดียวกับต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ แต่ยังขาดการดำเนินการเป็นระบบที่ "ไร้รอยต่อ" (seamless system) มีความเชื่อมโยงกันตั้งแต่การวางแผน/ยุทธศาสตร์ระดับชาติและมาตรการผลิต ว่าจ้าง รักษา และพัฒนาครู เช่น วางแผนกำหนดสาขาวิชาและจำนวนนักศึกษาสาขาวิชาขาดแคลน คัดเลือกรับนักศึกษาด้วยวิธีพิเศษ ให้ทุนการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยต่อยอดด้วยการรับประกันการมีงานทำ ให้เงินเดือนครูมากเป็นพิเศษ ให้สิทธิประโยชน์และสวัสดิการอื่นที่ดึงดูดใจให้ผู้มีความสามารถสนใจประกอบวิชาชีพครูโดยไม่มุ่งเพิ่มจำนวนผู้เข้าเรียนแต่เพียงอย่างเดียว มีโครงการรักษาและพัฒนาครูโดยเฉพาะการจัดครูพี่เลี้ยงดูแลระหว่างปฏิบัติงานในโรงเรียนจนกระทั่งสามารถพัฒนาเป็นครูมืออาชีพได้

มาตรการที่ควรจะนำมาพิจารณาดำเนินการสำหรับประเทศไทย คือ

มาตรการสร้างและสานต่อยุทธศาสตร์ชาติ เสนอให้ประกาศวาระแห่งชาติเพื่อยกระดับสถานภาพวิชาชีพครู วางยุทธศาสตร์แก้ปัญหาขาดแคลนครู ตั้งองค์กรหรือคณะบุคคลหรือสร้างองค์กรภาคีที่ประสานภาครัฐ เอกชน และภาควิชาการ ที่จะร่วมกันทำหน้าที่สานต่อและติดตามการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ นอกจากนี้ควรมีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลครูด้วย โครงการที่ควรดำเนินการมีอาทิ โครงการ "Teacher Watch" โครงการ "Road Map" และโครงการ "Teach for Thai"

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

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

มาตรการรักษาครูดีไว้ในโรงเรียน มาตรการที่จำเป็น คือ มาตรการดูแลครูใหม่ให้รักอาชีพและพัฒนาให้เป็นมืออาชีพผ่านโครงการครูพี่เลี้ยงหรือ Induction Program มาตรการให้แรงจูงใจครูประจำการในรูปเงินและสิทธิประโยชน์ เช่น การให้ทุนการศึกษาเพิ่มเติม แต่การให้ทุนดังกล่าวจะต้องมีจำนวนเงินที่ดึงดูดใจและมีเงื่อนไขที่ปฏิบัติได้ รวมทั้งมีการปรับสภาพแวดล้อมในการทำงานที่เอื้ออำนวยให้ครูสามารถปฏิบัติงานสอนและพัฒนาตนเองได้อย่างต่อเนื่อง

บรรณานุกรม

คณะกรรมการข้าราชการครู, สำนักงาน. (2545). *ปัญหาการขาดแคลนครูของกระทรวงศึกษาธิการ.* อัดสำเนาเย็บเล่ม.

คณะกรรมาธิการการศึกษา, สภาผู้แทนราษฎร. (2544). *รายงานการพิจารณาศึกษาเรื่อง ปัญหาการขาดแคลนครูและบุคลากรทางการศึกษา,* อัดสำเนาเย็บเล่ม.

พฤทธิ์ ศิริบรรณพิทักษ์ และคณะ. (2544). *รายงานการวิจัย เรื่อง ภาวะวิกฤตและยุทธศาสตร์การพัฒนาคณะครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์เพื่อปฏิรูปการศึกษาในแผนการศึกษาแห่งชาติ ระยะที่ 9-10 (พ.ศ. 2545-2554),* กรุงเทพมหานคร: สกศ, Retrieved from http://www.onec.go.th/

Australian Education Union. (2000). *Teacher Supply and Demand.* Retrieved from http://www.aeufederal.org.au/

Canadian Teachers Federation (CTF). (2001). *Teacher Supply and Demand Survey 2000-2005: Analysis of Results for French Districts.* Retrieved from http://www.ctf-fce.ca/en/issues/docs/what/esb00-5s2.pdf

Department for Education and Skills (DfES). (2004). *School workforce in England.* Retrieved from http://www.dfes.gov.uk/rsgateway/ DB/SFR/s000462/index.shtml

Department of Employment and Workplace Relations (DEWR), Australia Government. (2001, 2002, 2003). *National and State Skill Shortage Lists.* Retrieved from http://www.workpkace.gov.au/

Department of Education, Science, and Technology (DEST), Australia Government. (2003). *Australia's Teachers: Australia's Future.* Retrieved from http://www.dest.gov.au/

McKay, E. (editor) (2000). *Policy Issue: Staffing/Educational Leadership: Training, Certification and Licensure,* in Commonwealth Educational Policy Institute (CEPI)

Ministerial Council on Education, Employment Training and Youth Affairs (MCEETYA). (2003). *Demand and Supply of Primary and Secondary School Teachers in Australia (3rd report).* Retrieved from http://www.mceetya.edu.au/

Ministry of Education. (2000). *Education for All the Year 2000 Assessment: Report of Malaysia.* Retrieved from http://www2.unesco.org/wef/countryreports/malaysia/contents.html

Murphy, P. and Novak, E. (2002). "A District's Perspective of Teacher Supply & Demand" in *Coping with Teacher Shortages,* The Annie E. Casey Foundation, Maryland, Baltimore. Retrieved from http://www.accf.org/

National Center for Education Statistics (NCES), U.S. Department of Education. (2000). *Projections of Education Statistics to 2008* and *Projections of Education Statistics to 2013*. Retrieved from http://nces.ed.gov

National Center for Education Statistics (NCES), U.S. Department of Education. (2004). "Qualifications of the Public School Teacher Workforce: Prevalence of Out-of-Field Teaching 1987-1988 to 1999-2000" in *Education Statistics Quarterly*, Vol. 4, Issue 3. Retrieved from http://nces.ed.gov/programs/quarterly/vol_4/4_3/2_2.asp

National Commission on Teaching and America's Future (1996). *What Matters Most: Teaching For America's Future*. Retrieved from http://www.nctaf.org/documents/WhatMattersMost.pdf

OECD. (2002-2004). *Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*. Retrieved from http://www.oecd.org/

Office for Standards in Education. (2001). *Recruitment and Retention of Teachers and Headteachers : Strategies adopted by LEAs*. Retrieved from http://www.ofsted.gov.uk

Prince, C. D., American Association of School Administrators. (2002). *The Challenge of Attracting Good Teachers and Principals to Struggling Schools*. Retrieved from http://www.aasa.org/issues_and_insights/issues_dept/challenges_teachers_principals.pdf

Recruiting New Teachers, Inc. (RNT), National Recruitment Clearinghouse. (2002), *Designated Teacher Shortage Areas, The nationwide Teacher Shortage Area (TSA) list for the 2001-2002 school year*. Retrieved from http://www.ed.gov/offices/OSFAP/Students/repayment/teachers/tsa.html

Ross, A. and Hutchings, M. (2003). *Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, OECD Country Background Report. Retrieved from http://www.oecd.org

Santiago, P. OECD (2002). Teacher Shortage, *Observer*, March 30, Retrieved from http://www.oecd.org/

Skilbeck, M. & Connell, H. (2003). *Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers, Australia Country Background Report*, prepared for the Commonwealth Government of Australia. Retrieved from http://www.oecd.org/

Unesco. (2002). *Eduation for All 2000 Assessment Country Report,* Retrieved from http://www.unescobkk.org/education/ece/pokicies/malaysia.htm

Victoria Auditor-General's Office. (2001). "Initiatives to Increase Teacher Supply" in *Teacher work force planning,* retrieved from http://www.audit.vic. gov.au/ reports_par/agp73brf.html