

ชื่อผลงานวิจัย (ไทย)

การวิจัยและพัฒนานโยบายการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา

ชื่อผลงานวิจัย (อังกฤษ)

A Research and Development of the Teachers and Education Personnel Development Policy

ชื่อนักวิจัย

ดร.พิชิต ฤทธิจรูญ

ปีที่ผลงานวิจัยเสร็จ

2553

ประเภทของงานวิจัย

ครูและบุคลากรทางการศึกษา

คำสำคัญ

นโยบายการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา , การศึกษาขั้นพื้นฐาน

ความเป็นมา/หลักการและเหตุผล

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 กำหนดแนวการจัดการศึกษาในมาตรา 22 ว่า ต้องยึดหลักผู้เรียนทุกคนมีความสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ ถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด กระบวนการจัดการศึกษาต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาตามธรรมชาติและเต็มตามศักยภาพ และที่เกี่ยวกับครูและบุคลากรทางการศึกษาในมาตรา 52 ให้กระทรวงส่งเสริมให้มีระบบ กระบวนการผลิต การพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง โดยการกำกับและประสานให้สถาบันที่ทำหน้าที่ผลิตและพัฒนาครู คณาจารย์ รวมทั้งบุคลากรทางการศึกษาให้มีความพร้อมและมีความเข้มแข็งในการเตรียมบุคลากรใหม่ และการพัฒนาบุคลากรประจำการอย่างต่อเนื่อง รัฐพึงจัดสรรงบประมาณและจัดตั้งกองทุนพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ในมาตรา 53 ให้มีองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา มีฐานะเป็นองค์กรอิสระภายใต้การบริหารของสภาวิชาชีพ ในกำกับของกระทรวง มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ รวมทั้งการพัฒนาวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษา และต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามที่กฎหมายกำหนด ในมาตรา 55 ให้มีกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์เกื้อกูลอื่น สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อให้มีรายได้ที่เพียงพอและเหมาะสมกับฐานะทางสังคมและวิชาชีพ ให้มีกองทุนส่งเสริมครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาเพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนงานริเริ่มสร้างสรรค์ ผลงานดีเด่น และเป็นรางวัลเชิดชูเกียรติครู คณาจารย์ และบุคลากร

ทางการศึกษา และมาตรา 57 ให้หน่วยงานทางการศึกษาระดับมัธยมศึกษาบุคคลในชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยนำประสบการณ์ ความรอบรู้ ความชำนาญและภูมิปัญญาท้องถิ่นของบุคคลดังกล่าวมาใช้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ทางการศึกษาและยกย่องเชิดชูผู้ที่ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545: 13, 30-32)

จากการดำเนินงานที่ผ่านมา แม้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาได้พยายามดำเนินงานเพื่อปฏิรูปการเรียนรู้ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาอย่างต่อเนื่องโดยมีการกำหนดยุทธศาสตร์และแผนการพัฒนาคู่มือ มีการจัดอบรมสร้างความรู้ความเข้าใจทั้งด้านเนื้อหาวิชาตามกลุ่มสาระการเรียนรู้และเทคนิคการสอนต่างๆ ให้แก่ครูและบุคลากรทางการศึกษา ในแต่ละปีใช้งบประมาณค่อนข้างมาก แต่โดยภาพรวมพบว่า คุณภาพผู้เรียนยังไม่ปรากฏผลเป็นที่พอใจ ดังจะเห็นได้จากผลการประเมินและการทดสอบโดยองค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ บ่งชี้ว่าคุณภาพผู้เรียนยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำและด้อยกว่านานาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานรอบแรก (ช่วงปี 2544-2548) ของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ได้สะท้อนวิกฤติคุณภาพการศึกษาไทยในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานค่อนข้างชัดเจนว่า สถานศึกษาที่จัดการศึกษาได้มาตรฐานขั้นต่ำตามหลักการของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ประมาณ 1 ใน 3 และอีกประมาณ 2 ใน 3 (มากกว่า 2 ห้าในสาม) ไม่ได้มาตรฐาน ครูขาดแคลนทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ ครูได้มาตรฐานเฉพาะด้านวุฒิการศึกษาแต่วิธีการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญยังไม่ได้มาตรฐาน ผู้เรียนส่วนใหญ่มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนตามหลักสูตรต่ำ และ ผลการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน รอบสอง (ช่วงปี 2549-2553) กำหนดเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำ (2.75) พบว่ามีค่าเฉลี่ยผลการประเมิน 14 มาตรฐานได้ระดับดี มีโรงเรียนที่ได้รับการรับรอง 12,268 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 79.07 และไม่รับรอง 3,247 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 20.93

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาในฐานะหน่วยงานระดับนโยบายตระหนักถึงความสำคัญของคุณภาพของครูและบุคลากรทางการศึกษา จึงจำเป็นต้องศึกษาหาแนวทางในการพัฒนาคุณภาพของครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีทิศทางที่ชัดเจนและเป็นระบบ ซึ่งแนวทางในการพัฒนาที่สำคัญที่เป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาที่ดีและเป็นพลังขับเคลื่อนการพัฒนาคุณภาพของครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างแท้จริง คือ ต้องมีการพัฒนาโยบายการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ใช้การวิจัยเป็นฐาน (research-based development) เพื่อให้ได้นโยบายที่มีครอบคลุมชัดเจนและ เหมาะสมกับสภาพความต้องการของครูและองค์กร/หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสำหรับใช้เป็นกรอบทิศทางและแนวทางในการพัฒนาครูและบุคลากรศึกษาอย่างต่อเนื่องและมีคุณภาพที่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาคุณภาพของผู้เรียน

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อพัฒนานโยบายการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ขอบเขตของการวิจัย

เพื่อให้ได้ข้อเสนอเชิงนโยบายการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีความชัดเจน ครอบคลุม มีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาการจัดการเรียนการสอน และความต้องการในการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา รวมทั้งเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ในการดำเนินการจึงได้ใช้วิธีการวิจัยและพัฒนา (research and development) เป็นฐานในการพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบาย

วิธีการวิจัย

แบบแผนการวิจัย (research design) ดำเนินการวิจัยโดยใช้วิธีการวิจัยและพัฒนาเป็นฐานในการพัฒนา แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ 1) การระบุประเด็นปัญหาข้อเสนอเชิงนโยบายการพัฒนาคูและบุคลากรทางการศึกษา 2) การพัฒนาทางเลือกข้อเสนอเชิงนโยบายการพัฒนาคูและบุคลากรทางการศึกษา และ 3) การพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายการพัฒนาคูและบุคลากรทางการศึกษา เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสนทนากลุ่มจากกลุ่มตัวอย่างซึ่งได้มาจากการสุ่มแบบหลายขั้นตอน (multi stage random sampling) โดยแบ่งพื้นที่เป็น 7 ภูมิภาค คือ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันตก ภาคตะวันออก กรุงเทพมหานครและปริมณฑล และภาคใต้ ในแต่ละภูมิภาคสุ่มเลือกจังหวัดแต่ละจังหวัดสุ่มเลือกสถานศึกษาที่เปิดสอนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยคณะขนาดจังหวัดละ 1 แห่ง และในแต่ละสถานศึกษาสุ่มเลือกครูผู้สอนตามช่วงชั้นที่ 1-4 สถานศึกษาละ 1 คน ได้ครูผู้สอน จำนวน 188 คน ศึกษานิเทศก์ จำนวน 40 คน ผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 28 คน ผู้ปกครอง จำนวน 23 คน และนักเรียน จำนวน 35 คน รวมผู้ให้ข้อมูลในการสนทนากลุ่มทั้งสิ้น 314 คน และการประเมินเชิงวิพากษ์ข้อเสนอเชิงนโยบายโดยผู้ทรงคุณวุฒิ และบุคลากรทางการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการใช้ การส่งเสริม และการพัฒนาคูและบุคลากรทางการศึกษา จำนวนทั้งสิ้น 70 คน วิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ด้วยโปรแกรม ATLAS.ti Demo V. 5.0 และสังเคราะห์ข้อมูลให้เกิดความเชื่อมโยง และนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลในลักษณะภาพรวมที่มุ่งตอบคำถามตามวัตถุประสงค์ของวิจัย และนำเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายการพัฒนาคูและบุคลากรทางการศึกษาที่ผ่านการประเมินและปรับปรุงแล้ว

ผลการวิจัย

1. ผลการระบุประเด็นปัญหาข้อเสนอเชิงนโยบายการพัฒนาคูและบุคลากรทางการศึกษา ประกอบด้วย

1.1 ผลการศึกษาสภาพปัญหาการจัดการเรียนการสอนที่ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สรุปได้ว่า ครูผู้สอนส่วนใหญ่ไม่ได้จบการศึกษาวิชาเอกในกลุ่มสาระที่สอน มีภาระงานมาก ขาดความรู้ความเข้าใจในหลักสูตร และการจัดการเรียนการสอน มีการวัดผลประเมินผลไม่เหมาะสม ขาดการนิเทศติดตามการพัฒนาคู ขาดขวัญกำลังใจในการทำงาน ผู้เรียนขาดทักษะพื้นฐานที่จำเป็นต่อการเรียนรู้ ขาดอัตรากำลังของศึกษานิเทศก์ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะกลุ่ม

1.2 ผลการศึกษาสภาพปัญหาการจัดการเรียนการสอนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สรุปได้ดังนี้ ด้านผู้เรียน พบว่า ผู้เรียนได้รับการพัฒนาทางวิชาการมากขึ้น มีผลสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ขาดคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ขาดความสามารถในการคิดวิเคราะห์ การแก้ปัญหาและความคิดสร้างสรรค์ ด้านครูและบุคลากรทางการศึกษา ครูมีภารกิจเพิ่มขึ้นและมีวิถีการขาดแคลนครูผู้สอนในทุกช่วงชั้น และทุกกลุ่มสาระการเรียนรู้ โดยมีสาเหตุมาจากมาตรการควบคุมอัตรากำลังของภาครัฐส่วนหนึ่ง การไม่สามารถจูงใจคนที่มีความรู้ ความสามารถมาเป็นครู ด้านการจัดการเรียนการสอน มีการเปลี่ยนแปลงด้านหลักสูตรเป็นหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 มีการบูรณาการปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง มีการอบรมผู้บริหาร ครูผู้สอน และศึกษานิเทศก์ มีการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ปัญหาอุปสรรคของการจัดการเรียนการสอน พบว่า ครูผู้สอนบางส่วนยังไม่สามารถปรับและพัฒนาตนเองในการจัดการเรียนการสอนในเนื้อหาสาระที่ทันกับความเปลี่ยนแปลงของสังคม ด้านการส่งเสริมและสนับสนุนของผู้เกี่ยวข้อง มีปัญหาการดำเนินงานการกระจายอำนาจการบริหาร การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของเอกชนและครอบครัว ขาดการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการเรียนการสอน ขาดกลไกที่จะจูงใจให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นเครือข่ายในการจัดการศึกษา

1.3 ผลการศึกษาสภาพปัญหาการพัฒนาคู และบุคลากรทางการศึกษา พบว่า ครูได้รับการพัฒนาค่อนข้างมาก แต่ยังคงขาดการติดตามประเมินผล หลักสูตรการพัฒนาคูมีความซ้ำซ้อน มีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง ขาดการวางแผนระยะยาว แนวทางการพัฒนา

ควรมีการจัดทำระบบข้อมูลครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างเป็นระบบ มีการวิจัยและพัฒนานโยบายพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา ปรับหลักเกณฑ์และวิธีการมีวิทยฐานะ และเลื่อนวิทยฐานะโดยพิจารณาจากพฤติกรรมและกระบวนการทำงาน ประจักษ์พยาน เอกสารที่ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่และผลงานการปฏิบัติงาน

1.4 ผลการสังเคราะห์ประเด็นปัญหาการพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา พบว่า ประเด็นปัญหาในการพัฒนามี 7 ประเด็น คือ 1) ขาดระบบและกลไกการพัฒนาคุณภาพการจัดการเรียนการสอน 2) ขาดระบบบริหารจัดการที่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน 3) ขาดระบบสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนที่ส่งผลต่อคุณภาพผู้เรียน 4) ขาดระบบการส่งเสริมความก้าวหน้าทางวิชาชีพ 5) ขาดขวัญกำลังใจในการทำงาน 6) ขาดระบบส่งเสริมสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนที่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน และ 7) ขาดระบบและกลไกในการบริหารจัดการที่ดี

2. ผลการพัฒนาทางเลือกข้อเสนอเชิงนโยบายการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา ประกอบด้วย ผลการร่างข้อเสนอเชิงนโยบาย และผลการประเมินเชิงวิพากษ์โดยผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งพิจารณาในด้านความครอบคลุม ความเหมาะสม ความสอดคล้อง ความชัดเจน ความเป็นประโยชน์ และความเป็นไป ซึ่งทำให้ได้ร่างข้อเสนอเชิงนโยบาย 4 ประเด็น คือ 1) จัดระบบและกลไกในการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพ สามารถจัดการเรียนการสอน การบริหารจัดการและสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนที่ส่งผลถึงคุณภาพผู้เรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ 2) พัฒนาระบบการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานของครูและบุคลากรทางการศึกษา 3) จัดระบบการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนให้เอื้อต่อการปฏิบัติงานของครูและบุคลากรทางการศึกษา และ 4) จัดระบบการเสริมสร้างขวัญกำลังใจและความก้าวหน้าในวิชาชีพของครูและบุคลากรทางการศึกษา และโดยมี ยุทธศาสตร์การดำเนินงาน เป็นมาตรการเร่งด่วน และมาตรการระยะยาวโดยนโยบายประเด็นที่ 1 มีมาตรการ 12 ข้อ เป็นมาตรการเร่งด่วน 6 ข้อ และมาตรการระยะยาว 6 ข้อ นโยบายประเด็นที่ 2 มีมาตรการ 12 ข้อ เป็นมาตรการเร่งด่วน 2 ข้อ และมาตรการระยะยาว 10 ข้อ นโยบายประเด็นที่ 3 มีมาตรการ 13 ข้อ เป็นมาตรการเร่งด่วน 2 ข้อ และมาตรการระยะยาว 11 ข้อ และนโยบายประเด็นที่ 4 มีมาตรการเร่งด่วน 5 ข้อ

3. ผลการพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา ประกอบด้วย ผลการประเมินเชิงวิพากษ์ร่างข้อเสนอเชิงนโยบายครั้งที่ 2 โดยบุคลากรทางการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการใช้ การส่งเสริม และการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งได้ข้อเสนอเชิงนโยบาย 4 ประเด็น คือ 1) จัดระบบและกลไกในการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพสามารถจัดการเรียนการสอน การบริหารจัดการและสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนที่ส่งผลถึงคุณภาพผู้เรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีมาตรการ 11 ข้อ เป็นมาตรการเร่งด่วน 6 ข้อ และมาตรการระยะยาว 5 ข้อ 2) พัฒนาระบบการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานของครูและบุคลากรทางการศึกษา มีมาตรการ 11 ข้อเป็นมาตรการเร่งด่วน 4 ข้อ และมาตรการระยะยาว 7 ข้อ 3) จัดระบบการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนให้เอื้อต่อการปฏิบัติงานของครูและบุคลากรทางการศึกษา มีมาตรการ 12 ข้อเป็นมาตรการเร่งด่วน 3 ข้อ และมาตรการระยะยาว 9 ข้อ 4) จัดระบบการเสริมสร้างขวัญกำลังใจและความก้าวหน้าในวิชาชีพของครูและบุคลากรทางการศึกษา มีมาตรการ 6 ข้อ เป็นมาตรการเร่งด่วน 2 ข้อ และมาตรการระยะยาว 4 ข้อ รวมมีมาตรการทั้งสิ้น 40 มาตรการ เป็นมาตรการเร่งด่วน 15 มาตรการ และมาตรการระยะยาว 25 มาตรการ

อภิปรายผล

1. จากผลการวิจัยที่ได้ข้อเสนอเชิงนโยบายที่ 1 คือ **จัดระบบและกลไกในการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพ สามารถจัดการเรียนการสอน การบริหารจัดการและสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนที่ส่งผลถึงคุณภาพผู้เรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ** ข้อค้นพบนี้สะท้อนให้เห็นว่า การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ผ่านมายังขาดการวางแผนที่เป็นระบบ ขาดความต่อเนื่องในการพัฒนา และ ขาดการติดตามและประเมินผล ซึ่งอาจกล่าวโดยรวมได้ว่า ขาดระบบและกลไกสำคัญที่นำไปสู่การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีคุณภาพ ดังผลการวิจัยเกี่ยวกับสภาพและปัญหาการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งพบว่า การ

พัฒนาครูส่วนใหญ่ยังขาดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ไม่มีการวางแผนระยะยาว มีความซ้ำซ้อนของหลักสูตร และสาระในการพัฒนาครูไม่มีความชัดเจนว่าหลักสูตรการพัฒนาตรงกับความต้องการของผู้เข้ารับการพัฒนา และไม่สามารถนำไปใช้ได้จริง อีกทั้งวิธีการพัฒนาครูยังใช้รูปแบบเดิมๆ ส่วนใหญ่ใช้การอบรมและพัฒนาในห้องเรียน ผลการพัฒนาเป็นเรื่องการให้ความรู้ ขาดการพัฒนาทักษะนอกจากนี้ยังขาดการติดตาม และประเมินผลการนำความรู้ไปใช้พัฒนาการจัดการเรียนการสอน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2551: 32-33) และเพื่อให้สามารถดำเนินการได้ตามประเด็นข้อเสนอเชิงนโยบายดังกล่าวนี้ จากผลการวิจัยครั้งนี้ทำให้ได้มาตรการดำเนินการเร่งด่วน 6 มาตรการ และมาตรการระยะยาว 5 มาตรการ ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอเชิงนโยบายการผลิตและการพัฒนาครู (มนตรี จุฬาวัดทนทล, 2543: 28-29) ที่กำหนดนโยบายการบำรุงรักษา และพัฒนาครูเพื่อคุณภาพครูและความเป็นวิชาชีพชั้นสูงซึ่งมีมาตรการให้ปรับเปลี่ยนนโยบายการพัฒนาครูโดยการฝึกอบรมสัมมนาอย่างเดียว เป็นการส่งเสริมให้ครูได้เข้าอบรมสัมมนาทุกปี มีการศึกษาต่อและการจัดงบประมาณสนับสนุนให้ครูได้พัฒนางานประจำของตนเองอย่างต่อเนื่องเพื่อให้มีการยกระดับคุณภาพของครูเพื่อปฏิรูปการศึกษาโดยการจัดตั้งสถาบันพัฒนาครูและผู้บริหารประจำการเป็นองค์กรมหาชนเป็นนิติบุคคล และผลการวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายและแผนการปฏิรูปการผลิตและการพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาซึ่งได้ข้อเสนอเชิงนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มุ่งยกระดับการพัฒนาคุณภาพครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาประจำการให้มีคุณภาพมาตรฐานวิชาชีพชั้นสูงโดยจัดให้มีการพัฒนาอย่างทั่วถึงและต่อเนื่องอย่างเป็นระบบโดยกำหนดยุทธศาสตร์หลักคือยุทธศาสตร์ปฏิรูปการพัฒนาครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาและยุทธศาสตร์รอง คือ ยุทธศาสตร์ปฏิรูประบบและกระบวนการพัฒนาซึ่งต้องเร่งปฏิรูประบบและกระบวนการพัฒนาครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาที่มีประสิทธิภาพโดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ (พฤทธิ ศิริบรรณพิทักษ์, 2546: 35, 39)

2. จากผลการวิจัยที่ได้ข้อเสนอเชิงนโยบายที่ 2 คือ **พัฒนาระบบการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพเอื้อต่อการปฏิบัติงานของครูและบุคลากรทางการศึกษา** สะท้อนให้เห็นว่า ปัจจุบันการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษายังขาดระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งระบบบริหาร เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จ โดยข้อเสนอเชิงนโยบายนี้มีผลมาจากปัญหาและความต้องการของครู และ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องรวมทั้งข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิที่ระบุว่า “การบริหารจัดการระบบการพัฒนาและฝึกอบรมครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นเรื่องสำคัญ หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการต้องบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด. . .” และสอดคล้องกับข้อเสนอเชิงนโยบายการผลิตและการพัฒนาครูของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2543: 27-28) ที่กำหนดไว้ในมาตรการที่ 2.2 “ให้เร่งรัดการจัดระบบบริหารบุคคล และการกำหนดเงินเดือนค่าตอบแทน และสิทธิประโยชน์เกื้อกูลต่างๆ ให้ครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ตามมาตรา 54 และ มาตรา 55 เพื่อเป็นแรงจูงใจให้ครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มใจ เต็มความสามารถ เต็มหน้าที่ความรับผิดชอบ และเต็มเวลา อีกทั้งเป็นการจูงใจให้คนดีคนเก่งเข้าสู่วงการวิชาชีพครูด้วย” จากการศึกษาครั้งนี้ยังมีมาตรการที่ระบุให้ สพฐ. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ปรับหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาให้มีความเสมอภาคและเป็นธรรมที่เอื้อต่อการพัฒนาครู บุคลากรทางการศึกษา และสถานศึกษาให้มีคุณภาพ มาตรการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าการจัดสรรทรัพยากรยังขาดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม ความเสมอภาค และความเป็นธรรม ซึ่งสอดคล้องกับข้อสรุปของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาที่วิจัยโดย วิทยากร เชียงกุล (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2551: 46) ที่กล่าวว่า “การใช้ทรัพยากรที่ขาดประสิทธิภาพ ไม่ได้เกิดจากปัญหาการขาดแคลนครูโดยรวม แต่เกิดจากปัญหาการจัดสรร กล่าวคือ ครูที่มีคุณภาพจะกระจุกตัวอยู่เฉพาะในเมือง หรือจังหวัดที่มีฐานะดีกว่า โดยเฉพาะในโรงเรียนที่มีขนาดใหญ่ ที่มีความได้เปรียบในการใช้ทรัพยากร และมีการประหยัดที่เกิดจากขนาด . . .” และสอดคล้องกับข้อสรุปจากการวิเคราะห์ประสิทธิภาพการใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2551: 48) ที่ว่า “ทรัพยากร (งบประมาณโดยรวม) ที่มีในการจัดการศึกษาของไทยอยู่ในระดับที่เพียงพอ เมื่อเทียบกับประเทศที่มีการพัฒนาในระดับเดียวกัน แต่ต้องแก้ไขปัญหาลาดด้าน เช่น ปัญหาพื้นฐานการจัดสรร และลักษณะการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายและเพิ่มคุณภาพการจัดการศึกษา การปรับเปลี่ยนวิธีการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้เข้าถึงกลุ่มเด็กด้อยโอกาสในสังคม

3. จากผลการวิจัยที่ได้ข้อเสนอเชิงนโยบายที่ 3 คือ **จัดระบบการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนให้เอื้อต่อการปฏิบัติงานของครูและบุคลากรทางการศึกษา** ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า การจัดระบบส่งเสริมสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนที่ผ่านมายังขาดประสิทธิภาพ ขาดการเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการศึกษา ขาดระบบการนิเทศทั้งการนิเทศภายในและการนิเทศภายนอกอย่างเป็นระบบ สำนักงานเขตพื้นที่ยังไม่สามารถสนับสนุนการนิเทศการเรียนการสอนได้อย่างเต็มที่ การนิเทศภายในไม่เข้มแข็ง ดังผลการวิจัยของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2552 : 129 - 130) ที่พบว่าโดยภาพรวมยังขาดอัตรากำลังศึกษานิเทศก์เป็นจำนวนมาก ทำให้ไม่สามารถให้การนิเทศได้ทั่วถึง การนิเทศขาดความเป็นระบบและต่อเนื่องเท่าที่ควร มีการนิเทศแบบไม่จริงจัง และไม่ได้รับประโยชน์จากการนิเทศ รวมทั้งการนิเทศภายในสถานศึกษายังไม่เข้มแข็ง จากผลการวิจัยครั้งนี้ทำให้ได้มาตรการเร่งด่วน 2 มาตรการ และมาตรการระยะยาว 1 มาตรการ ซึ่งมีหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบการส่งเสริม สนับสนุนการจัดการเรียนการสอนให้เอื้อต่อการปฏิบัติงานของครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว กล่าวคือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน(สพฐ.)และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (กค.ศ.) ปรับระบบโครงสร้างการบริหารงานนิเทศในส่วนกลาง เพื่อให้เกิดการประสาน เชื่อมโยง ส่งเสริมสนับสนุนการปฏิบัติการนิเทศในระดับเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา และ สพฐ. และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาเร่งรัดพัฒนาระบบการนิเทศการศึกษาทั้งนิเทศภายในและภายนอกที่มีมาตรการเช่นนี้ เพราะตั้งแต่มีการปฏิรูปการศึกษาและได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการ งานนิเทศการศึกษามีความสำคัญน้อยลง มีกลุ่มงานนิเทศเป็นผู้ดูแล รับผิดชอบงานการนิเทศ และในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษามีศึกษานิเทศก์ไม่เพียงพอ และศึกษานิเทศก์มีโอกาสดำเนินการพัฒนาน้อย และการนิเทศภายในสถานศึกษายังไม่เข้มแข็งเพียงพอ การนิเทศขาดความต่อเนื่อง (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2552: 129-130)

4. จากผลการวิจัยที่ได้ข้อเสนอเชิงนโยบายที่ 4 คือ **จัดระบบการเสริมสร้างขวัญกำลังใจและความก้าวหน้าในวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา** สะท้อนให้เห็นว่าปัจจุบันครูและบุคลากรทางการศึกษายังขาดขวัญกำลังใจในการทำงาน ขาดความภาคภูมิใจในการประกอบวิชาชีพครูซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพการจัดการเรียนการสอน ดังผลการวิจัยที่พบว่า ครูขาดขวัญกำลังใจในการทำงานสืบเนื่องจากการที่ครูได้รับมอบหมายให้สอนในกลุ่มสาระที่ครูไม่มีความถนัด การไม่ได้รับความสำคัญในกรณีที่ไม่ได้สอนกลุ่มสาระหลัก และต้องทำงานหนักไม่มีเวลาพัก เกิดความเบื่อหน่ายท้อแท้ การไม่ก้าวหน้าในวิชาชีพ และการมีเงินเดือนน้อย สิ่งเหล่านี้เป็นเหตุปัจจัยที่บั่นทอนขวัญกำลังใจในการทำงานของครู (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2552: 120)

จากสภาพปัญหาการทำงานของครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งต้องพบกับสภาพที่มีความขาดแคลน ต้องรับภาระงานหนัก แต่ก็มีครูและบุคลากรจำนวนมากที่ปฏิบัติงานด้วยความมุ่งมั่นตั้งใจและมีผลงานที่ดีเด่นส่งผลกระทบต่อคุณภาพผู้เรียน ซึ่งบุคคลเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติ เพื่อเป็นการเสริมสร้างขวัญกำลังใจ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องมีการปรับระบบการยกย่องเชิดชูเกียรติครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีความเป็นระบบและมีความเชื่อมโยงกันทั้งระบบครบกระบวนการ และให้มีกลไกการเชื่อมโยงการยกย่องเชิดชูเกียรติของหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ให้มีความต่อเนื่อง ดังนั้น จึงได้มีการกำหนดให้มีมาตรการ *“การปรับระบบการยกย่องเชิดชูเกียรติครูและบุคลากรทางการศึกษาที่เป็นคนเก่ง คนดี มีจิตวิญญาณ รักและผูกพันต่อวิชาชีพทางการศึกษา เพื่อเสริมสร้างให้ครูและบุคลากรทางการศึกษา มีขวัญและกำลังใจในการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง”* ทั้งนี้ในการปรับระบบการยกย่องเชิดชูเกียรติ อาจจัดตั้งกองทุนส่งเสริมครูและบุคลากรทางการศึกษา จัดตั้งเครือข่ายหรือศูนย์การส่งเสริมยกย่องครูให้รางวัลครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยกำหนดกลไกการเชื่อมโยงการยกย่องให้รางวัลครูของหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ให้ต่อเนื่องเป็นบันไดวิชาชีพตลอดจนการเชื่อมโยงการยกย่องเชิดชูเกียรติกับระบบการผลิตครูและบุคลากรทางการศึกษา ระบบเงินเดือน ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ต่างๆ ของครู (สมหวัง พิธิยานุวัฒน์, 2542: ฉ-ช) การดำเนินการปรับระบบการยกย่องเชิดชูเกียรติเช่นนี้จะเป็นการส่งผลต่อการเพิ่มพูนขวัญกำลังใจของครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งจะส่งเสริมให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาพัฒนาเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นอันจะเกิดผลสูงสุดต่อการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการวิจัยติดตามและประเมินผลของนโยบายการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งด้านการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ สภาพและปัญหาการดำเนินงานตามนโยบาย และผลสัมฤทธิ์หรือประสิทธิผลของนโยบาย
2. ควรมีการวิจัยและพัฒนารูปแบบการนำนโยบายการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาสู่การปฏิบัติเพื่อให้ได้แนวทางการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
3. ควรมีการวิจัยและพัฒนานโยบายการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยใช้ข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพในการพัฒนานโยบายการพัฒนาครู และบุคลากรทางการศึกษา เพื่อให้เกิดความครอบคลุมในทุกประเด็น
4. ควรศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการพัฒนานโยบายการพัฒนาครู และบุคลากรทางการศึกษาของนานาชาติที่ประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษา เพื่อนำข้อมูลมาใช้พัฒนานโยบายการพัฒนาครูและบุคลากร

www.thaiedresearch.org