Journal of Education Studies
วารสารครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ 51 ฉบับที่ 1 EDUCU5101007 (15 pages) doi: 10.14456/educu.2023.7

การเปรียบเทียบระบบใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูในประเทศไทยและต่างประเทศ

A Comparison of Thailand's Teacher Licensing System with Overseas Systems

ธีรภัทร กุโลภาส[1] และ ปัญญา อัครพุทธพงศ์[2*]
Dhirapat Kulophas[1] and Panya Akkaraputtapong[2*]

บทคัดย่อ

ประเทศไทยยังคงประสบปัญหาเกี่ยวกับระบบใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลกระทบต่อคุณภาพครูที่เข้าสู่วิชาชีพ งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาเปรียบเทียบระบบดังกล่าวของประเทศไทยและประเทศคัดสรร ได้แก่ ญี่ปุ่น ไอร์แลนด์ และออสเตรเลีย ซึ่งมีผลการประเมิน PISA อยู่ในระดับสูง อยู่ต่างภูมิภาคของโลก และมีข้อมูลที่สามารถเข้าถึงได้ ผู้วิจัยใช้ผ่านระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาเอกสารทางวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์เนื้อหาโดยอาศัยมโนทัศน์และข้อมูลเป็นฐาน ผลการวิจัย พบว่า ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต และการให้ข้อมูลย้อนกลับของระบบใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูของไทยและประเทศคัดสรรมีความแตกต่างกันบางส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทดสอบเพื่อรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู การจำแนกประเภทและระดับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ระเบียบการต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู และการให้ข้อมูลย้อนกลับของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งนี้ ผู้กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องของไทย ควรมีการแบ่งประเภทและจำแนกระดับคุณภาพของใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ปรับปรุงเกณฑ์การต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู แก้ไขกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียน และพัฒนาการตรวจสอบสมรรถนะการสอนของผู้ถือใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู

คำสำคัญ *:* ระบบการผลิตครู, ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู, การศึกษาเปรียบเทียบ

Article Info: Received 10 November, 2022; **Received in revised form** 14 March, 2023; **Accepted** 16 March, 2023

[1] อาจารย์ประจำสาขาวิชาบริหารการศึกษา ภาควิชานโยบาย การจัดการและความเป็นผู้นำทางการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
อีเมล : dhirapat.k@chula.ac.th
Lecturer of Educational Management Division, Department of Educational Policy, Management, and Leadership, Chulalongkorn University
Email: dhirapat.k@chula.ac.th

[2] อาจารย์ประจำสาขาวิชานิเทศการศึกษา ภาควิชานโยบาย การจัดการและความเป็นผู้นำทางการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
อีเมล : panya.a@chula.ac.th
Lecturer of Supervision, Department of Educational Policy, Management, and Leadership, Chulalongkorn University
Email: panya.a@chula.ac.th

* Corresponding Author

หมายเหตุ : ได้รับทุนจากสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา

Abstract

Thailand appears to have problems with its teacher licensing system, which has impacted the quality of teachers entering the profession. This study aimed to compare the system operating in Thailand with the teacher licensing systems of selective countries namely Japan, Ireland, and Australia; which have high levels of PISA results, different education contexts, and accessible information. The researchers applied a qualitative methodology through document study and analyzed the data using concept-driven and data-driven coding. The findings revealed several differences between Thailand's licensing system and the selective countries' systems in terms of the input, process, output, and feedback. These differences included teacher licensing examinations, types and levels of teacher licenses, license renewal regulations, and stakeholders' feedback. Thailand's policy makers should divide the license into categories and quality levels, revise the license renewal criteria, improve the complaint investigation process, and develop a process to inspect the license holders' teaching competence.

Keywords: teacher preparation system, teacher license, comparative study

บทนำ

การพัฒนาระบบการผลิตครูเป็นหนึ่งในจุดเน้นสำคัญของการปฏิรูปประเทศไทย ดังที่แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560 – 2579 ได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาระบบการผลิตครูให้ได้มาตรฐานระดับสากลไว้ในยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาศักยภาพคนทุกช่วงวัย และการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา [สกศ], 2560) ซึ่งการยกระดับมาตรฐานระบบการผลิตและพัฒนาครูเป็นหนึ่งในกิจกรรมปฏิรูปที่สำคัญของแผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ [สศช.], 2564) ทั้งนี้ ระบบใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูเป็นหนึ่งในหลายระบบย่อยของระบบการผลิตครู ที่ควรมีการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นการประกันคุณภาพครูที่จะออกไปปฏิบัติหน้าที่สอนในสถานศึกษา อย่างไรก็ดีประเทศไทยยังจำเป็นต้องปรับปรุงและพัฒนาระบบดังกล่าวให้ดีขึ้น

ครูมีบทบาทสำคัญในการยกระดับคุณภาพการจัดการศึกษาที่มีผลกระทบโดยตรงต่อการเรียนรู้ของผู้เรียน (Darling-Hammond et al., 2017) และการพัฒนาคุณภาพทางวิชาชีพครูเป็นจุดเน้นหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทยมาหลายทศวรรษ (Sangnapaboworn, 2018) อย่างไรก็ดี ผลการประเมินสมรรถนะนักเรียนมาตรฐานสากล (Programme for International Student Assessment: PISA) ครั้งล่าสุดในปี พ.ศ. 2561 หรือ PISA 2018 พบว่า นักเรียนไทยที่เข้ารับการประเมินที่มีความสามารถในการอ่าน คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ อยู่ในระดับ 2 ขึ้นไป เพียงร้อยละ 40, 47 และ 56 ตามลำดับ (Avvisati et al., 2019) ซึ่ง PISA จัดนักเรียนที่มีความสามารถต่ำกว่าระดับ 2 อยู่ในกลุ่มที่มีผลสัมฤทธิ์ต่ำ (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2019) นอกจากนี้ความสามารถทั้งสามด้านดังกล่าวไม่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 หรือ PISA 2000 (Avvisati et al., 2019) ผลประเมิน PISA ดังกล่าว สะท้อนถึงปัญหาคุณภาพการจัดการศึกษาของประเทศไทย แม้ว่าคุณภาพของครูอาจเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรู้ของผู้เรียนน้อยกว่าความเลื่อมล้ำเชิงโครงสร้าง เช่น สถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้เรียน และงบประมาณของสถานศึกษา (Loughland & Thompson, 2016) คุณภาพครูยังถือเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งต่อการยกระดับคุณภาพการศึกษาของประเทศไทย ซึ่งการยกระดับคุณภาพครูต้องอาศัยนโยบายที่เกี่ยวข้องหลายด้าน ได้แก่ การรับสมัครนักศึกษาครู การผลิตครู การเตรียมครูเข้าสู่วิชาชีพ การเรียนรู้ทางวิชาชีพ การประเมินการปฏิบัติหน้าที่ของครู และพัฒนาภาวะผู้นำและความก้าวหน้าทางวิชาชีพ (Darling-Hammond et al., 2017)

การผลิตครูเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาทางวิชาชีพและการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องของครู (OECD, 2016a) และมีผลกระทบต่อการได้มาซึ่งครูที่มีคุณภาพในระบบการศึกษา (Darling-Hammond, 2017) ซึ่งประวิต เอราวรรณ์ (2562) ได้เสนอกรอบแนวคิดไว้ว่า การผลิตครูมีความเกี่ยวเนื่องกับวิชาชีพครูในช่วงวัยของนักศึกษาครูและผู้ที่จะเข้ามาเป็นครู และระบบใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูเป็นระบบย่อยหนึ่งจากทั้งหมด 5 ระบบย่อยของระบบการพัฒนาวิชาชีพครู ทั้งนี้มีผลการวิจัยในต่างประเทศ พบว่า การมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูมีอิทธิพลเชิงบวกต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรู้ของผู้เรียน (Clotfelter et al., 2010; OECD, 2020) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาคุณภาพครู

ประเทศไทยมีระบบใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู โดยสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา (คุรุสภา) เป็นองค์กรที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการขอใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู สำหรับชาวไทยและชาวต่างชาติไว้ ซึ่งเป็นไปตามข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ พ.ศ. 2559 และข้อบังคับคุรุสภาว่าด้วยใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 โดยผู้สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรผลิตครูที่คุรุสภาให้การรับรอง ระดับปริญญาตรี 5 ปี และระดับประกาศนียบัตรสาขาวิชาชีพครู ที่เข้าเรียนก่อนปีการศึกษา 2562 สามารถยื่นขอใบอนุญาตได้ทันที ในขณะที่ผู้ที่เข้าศึกษาในหลักสูตรผลิตครูที่คุรุสภาในการรับรอง ระดับปริญญาตรี 4 ปี และระดับประกาศนียบัตร สาขาวิชาชีพครู ตั้งแต่ปีการศึกษา 2562 จะต้องผ่านการรับรองประสบการณ์วิชาชีพครู และผ่านการทดสอบและประเมินสมรรถนะทางวิชาชีพครู ตามที่คณะกรรมการคุรุสภากำหนด (พิชญาภา ยืนยาว และคณะ, 2563)

แม้จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์การขอใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูข้างต้น แต่ประเทศไทยยังคงประสบปัญหาที่เกี่ยวข้องระบบดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากผลการวิจัยที่ชี้ให้เห็นว่า การให้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูยังเป็นแบบอัตโนมัติและมีหลักเกณฑ์การต่อใบอนุญาตฯ ไม่ชัดเจนและไม่เข้มงวดเท่าที่ควร (ประวิต เอราวรรณ์, 2562) และใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูไม่มีความเฉพาะเจาะจงตามสาขาที่สอน ทำให้ผู้รับใบอนุญาตฯ สามารถสอนได้ทุกระดับชั้นและทุกวิชาแม้ไม่มีความถนัดก็ตาม (ประวิต เอราวรรณ์, 2562; ศุภณัฏฐ์ ศศิวุฒิวัฒน์, 2559) ผลการวิจัยดังกล่าวสอดคล้องกับการศึกษาของพฤทธิ์ ศิริบรรณพิทักษ์และคณะ (2561) ที่ระบุว่า ประเทศไทยยังมีปัญหาความยุ่งยากในขั้นตอนการขออนุมัติใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู นอกจากนี้กัญภร เอี่ยมพญา และนิวัตต์ น้อยมณี (2564) ยังมีทัศนะว่า แม้มีความพยายามแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู แต่ยังเป็นการแก้ไขที่ต่างหน่วยงานต่างแก้ไขในส่วนที่รับผิดชอบ ขาดการบูรณาการ ดังนั้น ระบบใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูของไทยยังต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขอยู่

ข้อมูลข้างต้น ผู้วิจัยจึงศึกษาระบบใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูของประเทศไทยเปรียบเทียบกับกลุ่มประเทศที่มีผลการประเมิน PISA อยู่ในระดับสูง และมีบริบทการจัดการศึกษาที่แตกต่างกัน เพื่อให้ได้ข้อมูลสารสนเทศสำหรับคุรุสภาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุงนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูของประเทศไทยให้สามารถส่งเสริมการยกระดับคุณภาพครูและการจัดการศึกษาของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาระบบใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูในประเทศไทยและต่างประเทศ ได้แก่ ญี่ปุ่น ไอร์แลนด์ และออสเตรเลีย รวมทั้งสิ้น 4 ประเทศ ซึ่งมีบริบทการศึกษาและการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู สรุปได้พอสังเขป ดังนี้

1. ประเทศไทย : กระทรวงศึกษาธิการเป็นองค์กรหลักที่รับผิดชอบในการกำกับ ติดตาม และส่งเสริมการศึกษาทุกประเภทและทุกระดับ ภายใต้การบริหารจัดการระดับประเทศและระดับท้องถิ่น การศึกษาขั้นพื้นฐานแบ่งเป็น 4 ระดับ ได้แก่ ปฐมวัย 2 - 3 ปี ประถมศึกษา 6 ปี มัธยมศึกษาตอนต้น 3 ปี และมัธยมศึกษาตอนปลาย 3 ปี โดยระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้นเป็นการศึกษาภาคบังคับ รวมระยะเวลา 9 ปี (Office of the Education Council, 2017) ผู้รับผิดชอบในการออกใบอนุญาตฯ คือ คุรุสภา ซึ่งเป็นองค์กรภายใต้การกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ โดยพิจารณาอายุ คุณวุฒิ คุณลักษณะและการฝึกสอน และมีการทดสอบและประเมินสมรรถนะทางวิชาชีพ (ข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562, 2562)

2. ประเทศญี่ปุ่น : ระบบการศึกษาแบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ประถมศึกษา 6 ปี มัธยมศึกษาตอนต้น 3 ปี และมัธยมศึกษาตอนปลาย 3 ปี โดยระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้นเป็นการศึกษาภาคบังคับ รวมระยะเวลา 9 ปี การจัดการศึกษาทั้ง 3 ระดับแบ่งแยกจากกันอย่างชัดเจน แต่บางโรงเรียนมีการจัดการศึกษามากกว่า 1 ระดับ เพื่อสร้างความเชื่อมโยงของแต่ละระดับได้ดียิ่งขึ้น ผู้รับผิดชอบในการออกใบอนุญาตฯ คือ คณะกรรมการการศึกษาของแต่ละท้องถิ่น โดยพิจารณาคุณวุฒิ (และคุณลักษณะในบางกรณี) และมีการแบ่งประเภทใบอนุญาตฯ ตามระดับชั้นที่สอน ประเภทการศึกษา และบทบาทครู เช่น ครูการศึกษาปฐมวัย ครูประถมศึกษา ครูมัธยมศึกษาตอนต้น ครูมัธยมศึกษาตอนปลาย ครูการศึกษาพิเศษ ครูพยาบาล ครูโภชนาการ และแบ่งระดับคุณภาพเป็น 3 ระดับ ตามคุณวุฒิการศึกษา (National Center for Teachers' Development, 2016 [NCTD], 2016)

3. ประเทศไอร์แลนด์ : รัฐให้การสนับสนุนงบประมาณประชาชน สำหรับการศึกษา 3 ระดับ ได้แก่ ปฐมวัย 0 – 6 ปี (ขึ้นอยู่กับหลักสูตร) ประถมศึกษา 8 ปี มัธยมศึกษา 5 ปี หรือ 6 ปี กรณีนักเรียนเลือกเรียนรู้ผ่านการฝึกงานเป็นระยะเวลา 1 ปี ในช่วงเปลี่ยนผ่านจากมัธยมศึกษาตอนต้นสู่ตอนปลาย โดยระดับประถมศึกษาจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้นเป็นการศึกษาภาคบังคับใน รวมระยะเวลา 10 ปี (Department of Education, 2019) ผู้รับผิดชอบในการออกใบอนุญาตฯ คือ สภาครู ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจตามกฎหมาย โดยพิจารณาคุณวุฒิและคุณลักษณะ มีการแบ่งประเภทใบอนุญาตฯ ตามระดับชั้นที่สอน ได้แก่ ครูประถมศึกษา (รวมอนุบาล) ครูมัธยมศึกษา ครูอาชีวศึกษา และครูอื่น ๆ เช่น ครูมอนเตสซอรี (Teaching Council, 2018)

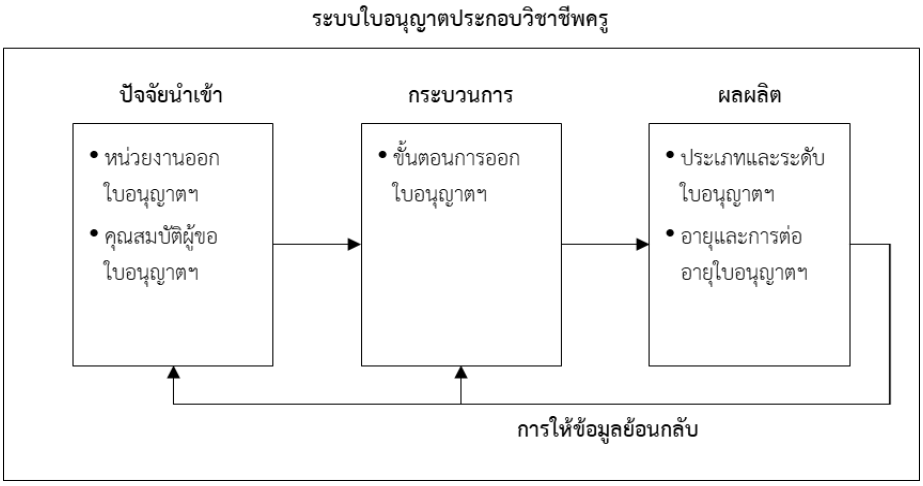
4. ประเทศออสเตรเลีย : ระบบการปกครองเป็นแบบเครือรัฐ ซึ่งแต่ละรัฐ/เขตการปกครอง รับผิดชอบจัดการศึกษาในพื้นที่ของตนเอง และมีประสานงานระหว่างกันผ่านสภารัฐมนตรีการศึกษาภายใต้สภาเครือรัฐออสเตรเลีย เพื่อตอบสนองเป้าหมายการจัดการศึกษาเดียวกัน โดยใช้หลักสูตรระดับชาติฉบับเดียวกัน และมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรู้ระดับชาติ ด้านการอ่านและการเขียนและด้านการคำนวณ ระบบการศึกษา ของทั้ง 8 รัฐ/เขตการปกครอง มีความคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ มีการศึกษาระดับปฐมวัย ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา โดยระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาเป็นการศึกษาภาคบังคับ รวมระยะเวลา 12 ปี ผู้รับผิดชอบในการออกใบอนุญาตฯ คือ หน่วยงานราชการของแต่ละรัฐ/เขตการปกครอง โดยมีกรอบแนวทางซึ่งเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาของแต่ละแห่ง ได้แก่ การออกใบอนุญาตฯ ระยะเริ่มต้น การกำหนดอายุใบอนุญาตฯ ไม่เกิน 5 ปี การอนุญาตปฏิบัติการสอนเป็นกรณีพิเศษ การพิจารณาวินัยทางวิชาชีพและการถอนใบอนุญาตฯ การพิจารณาคุณวุฒิและคุณลักษณะ การพิจารณาความสามารถด้านภาษาอังกฤษ และการยอมรับใบอนุญาตฯ ต่างรัฐ/เขตการปกครอง (Australian Council for Educational Research [ACER], 2016) ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาระบบใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู โดยอ้างอิงจากนโยบายและหลักเกณฑ์ที่เป็นแนวปฏิบัติร่วมกันทั่วประเทศออสเตรเลีย

กรอบแนวคิดการวิจัย

กรอบแนวคิดของงานวิจัยนี้ พัฒนาขึ้นโดยใช้ทั้งมโนทัศน์เป็นฐาน (concept-driven) และข้อมูลเป็นฐาน (data-driven) กล่าวคือ ผู้วิจัยอาศัยมโนทัศน์เชิงระบบ ซึ่งมีองค์ประกอบ 4 ประการ ได้แก่ ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต และการให้ข้อมูลย้อนกลับ (Hoy & Miskel, 2012) เป็นองค์ประกอบหลักในการศึกษา และพัฒนาองค์ประกอบย่อยคู่ขนานไปกับการวิเคราะห์ข้อมูล จนได้กรอบแนวคิดการวิจัย (ภาพ 1)

ภาพ 1

กรอบแนวคิดการวิจัย



วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาเปรียบเทียบระบบใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูในประเทศไทยและต่างประเทศ

วิธีการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเปรียบเทียบกรณีตัวอย่าง ตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้การเก็บข้อมูลจากเอกสารและใช้การวิเคราะห์ ข้อมูลด้วยวิธีการวิเคราะห์เอกสาร ซึ่งเป็นกระบวนการที่เป็นระบบในการทบทวนและประเมินเอกสารทั้งในแบบสิ่งพิมพ์กระดาษและดิจิทัล ทั้งตัวอักษรและภาพ เพื่อแปลความหมาย ทำความเข้าใจ และสร้างองค์ความรู้ผ่านกระบวนการสืบค้น คัดเลือก ประเมินคุณค่า และสังเคราะห์ข้อมูลที่ปรากฏในเอกสาร (Bowen, 2009) มีรายละเอียดดังนี้

1. การคัดเลือกกรณีประเทศ

ผู้วิจัยศึกษาระบบใบอนุญาตประกอบวิชาชีพในประเทศไทยและต่างประเทศ โดยคัดเลือกกลุ่มต่างประเทศที่มีผลการประเมิน PISA 2015 และ 2018 ภาพรวม อยู่ในระดับสูง กล่าวคือ จัดอยู่ใน 25 อันดับแรก มีข้อมูลด้านการศึกษาที่ผู้วิจัยสามารถเข้าถึงได้ และมาจากหลากหลายภูมิภาคของโลกและบริบทการจัดการศึกษา เพื่อให้ได้แนวทางเชิงนโยบายที่แตกต่างและหลากหลาย จำนวน 3 ประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศไอร์แลนด์ และประเทศออสเตรเลีย ทั้งนี้ผลการประเมิน PISA 2015 และ 2018 ของแต่ละประเทศแสดงในตาราง 1 แม้ไม่มีข้อสรุปชัดเจนว่า ผลการประเมิน PISA เป็นตัวชี้วัดคุณภาพของระบบใบอนุญาตฯ แต่มีผลการวิจัยของ Darling-Hammond et al. (2005) ที่พบว่า ครูที่มีใบอนุญาตฯ สามารถผลิตนักเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงกว่าครูที่ไม่มีใบอนุญาตฯ ถือเป็นหลักฐานที่สนับสนุนว่าการมีระบบใบอนุญาตฯ ที่มีคุณภาพ น่าจะเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้มีผลประเมิน PISA ระดับสูง ได้

ตาราง 1

ลำดับผลการประเมิน PISA ของประเทศไทยและประเทศคัดสรร

ประเทศคัดสรร	ลำดับที่	
	PISA 2015 (*N* = 79)	PISA 2018 (*N* = 81)
ประเทศญี่ปุ่น	3	6
ประเทศไอร์แลนด์	11	12
ประเทศออสเตรเลีย	20	21
ประเทศไทย	52	60

หมายเหตุ : ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลจาก “PISA 2015 results (Volume I): Excellence and equity in education” โดย OECD, 2016b, OECD Publishing (http://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-en) และ “PISA 2018 results (volume I): What students know and can do” โดย OECD, 2019, OECD Publishing (https://doi.org/10.1787/5f07c754-en)

2. การคัดเลือกเอกสาร

ผู้วิจัยศึกษาข้อมูลจากเอกสารที่เป็นเอกสารทางวิชาการ เอกสารราชการ รายงานวิจัย หรือวิทยานิพนธ์ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งมีการรวบรวมไว้อย่างเป็นระบบ ได้รับการตรวจสอบความถูกต้องตามหลักวิชาการ รวมทั้งได้รับการเผยแพร่และอ้างอิง โดยเอกสารงานวิจัยมีอายุไม่เกิน 25 ปี กล่าวคือ ตั้งแต่ช่วงเวลาที่ประเทศไทยออกพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปการจัดการศึกษาของประเทศ

3. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลการวิจัย ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ผ่านการให้รหัสข้อมูล (coding) โดยอาศัยทั้งมโนทัศน์เป็นฐานและข้อมูลเป็นฐาน (concept-driven and data-driven approaches) กล่าวคือ ผู้วิจัยสร้างหมวดหมู่หลักตามกรอบแนวคิดเชิงระบบ จากนั้นกำหนดหมวดหมู่ย่อยตามที่ปรากฏในข้อมูลระหว่างการวิเคราะห์ ทั้งนี้ ผู้วิจัยดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรมซอฟต์แวร์ MAXQDA 2022

ผลการวิจัย

ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูในประเทศไทยและประเทศคัดสรร มีดังนี้

1. ปัจจัยนำเข้า

ข้อมูลจากตาราง 2 พบว่า ประเทศไทยมีองค์กรวิชาชีพครู คือ คุรุสภา เป็นผู้มีอำนาจในการออกใบอนุญาตฯ คล้ายคลึงกับประเทศไอร์แลนด์ แต่แตกต่างจากประเทศคัดสรรอื่น ที่มีคณะกรรมการการศึกษาตามพื้นที่การปกครองเป็นผู้รับผิดชอบออกใบอนุญาตฯ เกณฑ์คุณสมบัติผู้ขอใบอนุญาตฯ ของประเทศไทย มีทั้งเกณฑ์ด้านคุณวุฒิและคุณลักษณะคล้ายคลึงกับประเทศคัดสรรส่วนใหญ่ ต่างกันตรงที่ประเทศคัดสรรพิจารณาคุณลักษณะจากการตรวจสอบประวัติอาชญากรรม ในขณะที่ประเทศไทยพิจารณาตามดุลยพินิจของคุรุสภา นอกจากนี้ ประเทศไทยกำหนดให้ผู้ไม่มีคุณวุฒิครู ต้องผ่านการรับรองความรู้และประสบการณ์ทางวิชาชีพครู จึงสามารถยื่นขอใบอนุญาตฯ ได้ ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับประเทศไอร์แลนด์ ในขณะที่ประเทศคัดสรรอื่น มีช่องทางสำหรับบุคคลดังกล่าวโดยเฉพาะ ผ่านโครงการพิเศษหรือการออกใบอนุญาตฯ แบบพิเศษ

2. กระบวนการ

ข้อมูลจากตาราง 2 พบว่า ประเทศไทยกำหนดให้ผู้ขอใบอนุญาตฯ ต้องผ่านการทดสอบการทดสอบและประเมินสมรรถนะทางวิชาชีพครู ซึ่งแตกต่างจากประเทศคัดสรรทุกแห่งที่พิจารณาออกใบอนุญาตฯ สำหรับผู้มีคุณวุฒิครู โดยไม่มีการทดสอบ และส่วนใหญ่กำหนดให้มีการทดสอบเฉพาะผู้ที่มีคุณวุฒิไม่ครบเท่านั้น นอกจากนี้ ประเทศคัดสรรส่วนใหญ่ยังกำหนดให้ผู้ขอใบอนุญาตฯ ครั้งแรกทุกคน ต้องผ่านการประเมินการปฏิบัติงานในสถานศึกษาตามระยะเวลาที่กำหนดจึงได้รับใบอนุญาตฯ ฉบับสมบูรณ์ ซึ่งประเทศไทยไม่มีขั้นตอนดังกล่าว

3. ผลผลิต

ข้อมูลจากตารางที่ 3 พบว่า ประเทศไทยมีการออกใบอนุญาตฯ แบบเดียวกัน สำหรับครูทุกคน ซึ่งแตกต่างจากประเทศคัดสรรทุกแห่งที่มีการแบ่งระดับคุณภาพของใบอนุญาตฯ โดยพิจารณาคุณวุฒิ ประสบการณ์ และ/หรือสมรรถนะทางวิชาชีพ นอกจากนี้ประเทศคัดสรรส่วนใหญ่ ยังมีการจำแนกประเภทใบอนุญาตฯ ตามระดับการศึกษาที่ครูสอน และระบุรายวิชา/สาขาวิชา สำหรับครูมัธยมศึกษา ทั้งนี้ อายุใบอนุญาตฯ ของประเทศไทย มีระยะเวลาเท่ากับที่ประเทศออสเตรเลียกำหนด โดยประเทศไทยกำหนดให้ผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตฯ ต้องแสดงหลักฐานการพัฒนาทางวิชาชีพของตนเองและการรับรองด้านคุณลักษณะจากผู้บริหารสถานศึกษา ซึ่งคล้ายคลึงกับประเทศคัดสรร อย่างไรก็ดี ประเทศคัดสรรส่วนใหญ่พิจารณาคุณสมบัติด้านคุณลักษณะจากหลักฐานที่ออกโดยหน่วยงานรัฐ เช่น ประวัติอาชญากรรม และประเทศญี่ปุ่นพิจารณาเฉพาะการพัฒนาวิชาชีพจากการเข้าอบรมหลักสูตรที่ได้รับการรับรองเท่านั้น ในขณะที่ประเทศออสเตรเลียพิจารณาภาระงานสอนที่ผ่านมาและการคงสมรรถนะการสอนของผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตฯ เพิ่มเติม

ตาราง 2

การเปรียบเทียบระบบใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูในประเทศไทยและประเทศคัดสรร : ปัจจัยนำเข้าและกระบวนการ

ประเด็น	ประเทศไทย	ประเทศคัดสรร
ปัจจัยนำเข้า		
1) หน่วยงานออกใบอนุญาตฯ	– ผู้ออกใบอนุญาตฯ คือ คุรุสภา ซึ่งเป็นองค์กรในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ [ก]	– ผู้ออกใบอนุญาตฯ คือ องค์กรวิชาชีพครู [ข] หรือคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น [ค, ง]
2) คุณสมบัติผู้ขอใบอนุญาตฯ	– ผู้ขอใบอนุญาตฯ ต้องมีคุณวุฒิระดับปริญญาทางการศึกษา ผ่านการปฏิบัติการสอนในสถานศึกษาตามหลักสูตรปริญญาทางการศึกษาไม่น้อยกว่า 1 ปี และผ่านเกณฑ์การประเมินปฏิบัติการสอน รวมถึงไม่มีลักษณะต้องห้าม ที่คุรุสภาเห็นว่าไม่เหมาะสมกับวิชาชีพครู [จ, ฉ] – ผู้ขอที่ไม่มีคุณวุฒิครู ต้องมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี ที่คุรุสภารับรอง และผ่านการปฏิบัติการสอนในสถานศึกษา [ฉ]	– ประเทศไอร์แลนด์และออสเตรเลีย พิจารณาคุณสมบัติผู้ขอใบอนุญาตฯ ทั้งด้านคุณวุฒิและด้านคุณลักษณะ [ข, ค] ในขณะที่ ประเทศญี่ปุ่นกำหนดเฉพาะคุณสมบัติด้านคุณวุฒิ โดยเพิ่มเติมเกณฑ์ด้านคุณลักษณะเฉพาะผู้ไม่มีคุณวุฒิครู [ง] – ประเทศไอร์แลนด์และออสเตรเลีย ตรวจสอบคุณลักษณะ จากรายงานประวัติอาชญากรรม [ข, ค] – ประเทศญี่ปุ่นและออสเตรเลีย ให้ผู้ไม่มีคุณวุฒิครูเข้าสู่วิชาชีพครูได้ผ่านโครงการพิเศษ [ค] หรือการออกใบอนุญาตฯ แบบพิเศษ [ข] แต่ประเทศไอร์แลนด์ ให้บุคคลดังกล่าวต้องผ่านการทดสอบการประเมินการสอน หรือการอบรมเพิ่มเติม [ข]

ตาราง 2 (ต่อ)

การเปรียบเทียบระบบใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูในประเทศไทยและประเทศคัดสรร : ปัจจัยนำเข้าและกระบวนการ

ประเด็น	ประเทศไทย	ประเทศคัดสรร
กระบวนการ		
1) ขั้นตอนการออกใบอนุญาตฯ	– ผู้ที่มีคุณสมบัติครบ ต้องผ่านการทดสอบทางวิชาชีพครู 4 วิชา ได้แก่ วิชาการใช้ภาษาไทยเพื่อการสื่อสาร วิชาการใช้ภาษาอังกฤษเพื่อการสื่อสาร วิชาการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อการศึกษา และวิชาชีพครู [ข]	– ประเทศคัดสรรทุกแห่ง ไม่มีการทดสอบและประเมินสมรรถนะทางวิชาชีพครูสำหรับผู้จบหลักสูตรผลิตครูที่ได้รับการรับรอง [ข, ค, ง] – ประเทศไอร์แลนด์และญี่ปุ่น มีการทดสอบทางวิชาชีพครู กรณีผู้ขอมีคุณวุฒิไม่ครบ [ข, ง] – ประเทศไอร์แลนด์และออสเตรเลีย ให้นักศึกษาครูจบใหม่ทุกคน ต้องผ่านการประเมินการปฏิบัติงานจริงในสถานศึกษาก่อนได้รับใบอนุญาตฯ ฉบับสมบูรณ์ [ข, ค]

หมายเหตุ : แหล่งที่มา [ก] พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 (2546), [ข] Teaching Council (2018), [ค] ACER (2016), [ง] NCTD (2016), [จ] ข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ พ.ศ. 2559 (2559), [ฉ] ข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 (2562), [ช] Ministry of Education (n.d.), [ซ] สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา (2564)

4. การให้ข้อมูลย้อนกลับ

ข้อมูลจากตาราง 3 พบว่า ประเทศไทยมีการเพิกถอนและสั่งพักใช้ใบอนุญาตฯ และช่องทางการรับเรื่องร้องเรียนกรณีผู้ถือใบอนุญาตฯ ประพฤติตนไม่เหมาะสม คล้ายกับประเทศคัดสรรส่วนใหญ่ อย่างไรก็ดี บางประเทศคัดสรรเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น ผู้บริหารสถานศึกษา เข้าร่วมในการสืบสวนข้อเท็จจริง ในขณะที่ประเทศไทยระบุให้ผู้สอบสวนต้องประกอบด้วยผู้ประกอบวิชาชีพครู และผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย นอกจากนี้ ประเทศออสเตรเลีย ยังมีการสุ่มตรวจสอบคุณสมบัติครู เพื่อการประกันคุณภาพการออกใบอนุญาตฯ อีกด้วย

ตาราง 3

การเปรียบเทียบระบบใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูในประเทศไทยและประเทศคัดสรร : ผลผลิตและการให้ข้อมูลย้อนกลับ

ประเด็น	ประเทศไทย	ประเทศคัดสรร
ผลผลิต		
1) ประเภทและระดับใบอนุญาตฯ	– ไม่มีการแบ่งประเภทและระดับใบอนุญาตฯ	– ประเทศญี่ปุ่นและไอร์แลนด์ แบ่งประเภทใบอนุญาตฯ ตามระดับการศึกษาที่สอน และระบุรายวิชาหรือสาขาวิชาของครูมัธยมศึกษา [ก, ข] โดยประเทศญี่ปุ่นมีใบอนุญาตฯ สำหรับครูสนับสนุนการสอน [ข] – ประเทศคัดสรรทุกแห่ง มีการกำหนดระดับคุณภาพใบอนุญาตฯ โดยพิจารณาคุณวุฒิ [ก, ข, ค]

ตาราง 3 (ต่อ)

การเปรียบเทียบระบบใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูในประเทศไทยและประเทศคัดสรร : ผลผลิตและการให้ข้อมูลย้อนกลับ

ประเด็น	ประเทศไทย	ประเทศคัดสรร
		การปฏิบัติการสอนจริงในสถานศึกษา [ก, ค] และ/หรือ สมรรถนะตามระดับมาตรฐานวิชาชีพของครู [ค]
2) อายุและการต่ออายุใบอนุญาตฯ	– ใบอนุญาตฯ มีอายุ 5 ปี [ง] – ผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตฯ ต้องแสดงหลักฐานการพัฒนาตนเองตามมาตรฐานการปฏิบัติงาน อย่างน้อย 3 รายการ และได้รับการรับรองคุณลักษณะจากผู้บริหารสถานศึกษา [จ]	– ประเทศคัดสรร กำหนดอายุใบอนุญาตฯ แตกต่างกัน ได้แก่ 1 ปี [ก] 5 ปี [ค] และ 10 ปี [ฉ] – ผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตฯ ต้องผ่านการอบรมในหลักสูตรที่ได้รับการรับรอง [ฉ] หรือสอดคล้องกับมาตรฐานวิชาชีพ มีภาระงานสอนเพียงพอและคงสมรรถนะการสอน [ช] และ/หรือ ผ่านการประเมินคุณลักษณะเหมือนการขอใบอนุญาตฯ เดิม [ก, ช]
การให้ข้อมูลย้อนกลับ	– คุรุสภามีการเพิกถอนใบอนุญาตฯ กรณีกระทำผิดร้ายแรงทางจรรยาบรรณทางวินัย หรือทางกฎหมายอาญา และพักใช้ใบอนุญาตฯ กรณีความผิดไม่ร้ายแรง [ช] – คณะกรรมการสอบสวน ประกอบด้วยผู้ถือใบอนุญาตฯ ที่ประกอบวิชาชีพไม่ต่ำกว่า 10 ปี และผู้มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายหรือการดำเนินการทางวินัย [ช]	– ประเทศคัดสรรส่วนใหญ่ มีกระบวนการเพิกถอนใบอนุญาตฯ โดยอาศัยข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น การเปิดช่องทางให้บุคคลทั่วไปสามารถร้องเรียนได้ [ฌ] หรือให้ผู้บริหารสถานศึกษาร่วมตรวจสอบข้อเท็จจริง (ในหลายรัฐของออสเตรเลีย) [ญ] – ประเทศออสเตรเลีย มีการสุ่มตรวจสอบคุณสมบัติครูที่ได้รับใบอนุญาตฯ เพื่อประกันคุณภาพของระบบใบอนุญาตฯ [ช]

หมายเหตุ : แหล่งที่มา [ก] Teaching Council (2018), [ข] NCTD (2016), [ค] ACER (2016), [ง] ข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ พ.ศ. 2559 (2559), [จ] วิโรจน์ ราชสุภา (2565), [ฉ] Ministry of Education (n.d.), [ช] Australian Institute for Teaching and School Leadership (2017), [ซ] ข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. 2553 (2553), [ฌ] Teaching Council (2016), [ญ] Education Council (2018)

อภิปรายผล

ระบบใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูของประเทศไทยและประเทศคัดสรรค่อนข้างมีความแตกต่างกันในด้านกระบวนการ ผลลัพธ์ และการให้ข้อมูลย้อนกลับ โดยผู้วิจัยขออภิปรายในแต่ละด้าน ดังนี้

1. กระบวนการ

ประเทศคัดสรรทุกแห่ง ไม่มีการทดสอบและประเมินสมรรถนะทางวิชาชีพครูสำหรับผู้ขอใบอนุญาตฯ ที่สำเร็จการศึกษาจากหลักสูตรผลิตครูที่ได้รับการรับรอง บางประเทศมีการทดสอบสำหรับผู้ขอใบอนุญาตฯ ที่มีคุณวุฒิไม่ครบเท่านั้น ทั้งนี้ กลุ่มประเทศดังกล่าวอาจพิจารณาแล้วว่าผู้สำเร็จการศึกษาจากหลักสูตรผลิตครูที่ได้รับการรับรอง มีสมรรถนะและคุณลักษณะเหมาะสมกับการประกอบวิชาชีพครู เนื่องจากระบบการรับรองหลักสูตรผลิตครูในบางประเทศคัดสรร เช่น ประเทศไอร์แลนด์ (Teaching Council, 2012) และออสเตรเลีย (ACER, 2016) มีการกำหนดเกณฑ์การคัดเลือกผู้เข้าศึกษาหลักสูตรผลิตครู และการประเมินเพื่อรับรองหลักสูตรอย่างเข้มงวด ซึ่งเป็นการกรองคุณสมบัติผู้ที่จะเข้าสู่วิชาชีพครู ตั้งแต่ขั้นตอนการผลิต อย่างไรก็ดี ระบบการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูในประเทศไทยอาจยังต้องมีการทดสอบสมรรถนะ

ทางวิชาชีพครูอยู่ เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยมีสถาบันผลิตครูทั้งหมด 103 แห่ง และแต่ละแห่งมีอิสระในการคัดเลือกและบริหารหลักสูตรผลิตครูของตนเอง ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์การรับและคัดเลือกผู้เข้าศึกษาในภาพรวม อาจทำให้สถาบันผลิตครูต้องมีต้นทุนในการปรับตัวสูง (ศุภณัฏฐ์ ศศิวุฒิวัฒน์, 2559) ประเทศไทยจึงอาจไม่สามารถกำหนดเกณฑ์การรับเข้าที่มีความเข้มงวดดังตัวอย่างในประเทศคัดสรรได้ รวมทั้งกระบวนการรับรองหลักสูตรผลิตครูของประเทศไทยยังคงต้องได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ (ประวิต เอราวรรณ์, 2562; พฤทธิ์ ศิริบรรณพิทักษ์ และคณะ, 2561) ทั้งนี้ หากสถาบันผลิตครูมีความพร้อมสำหรับการกำหนดเกณฑ์การคัดเลือกผู้เข้าศึกษาที่เข้มข้น และสามารถมั่นใจได้ว่า ผู้สำเร็จการศึกษาจากหลักสูตรผลิตครูที่ได้รับการรับรอง มีสมรรถนะและคุณลักษณะเพียงพอและเหมาะสมกับการประกอบวิชาชีพครู คุรุสภาอาจพิจารณางดเว้นการทดสอบความสามารถทางวิชาชีพครูสำหรับกลุ่มบุคคลดังกล่าวได้

2. ผลผลิต

ผลการวิจัย พบว่า ประเทศไทยมีการออกใบอนุญาตฯ เพียงประเภทและระดับเดียว ในขณะที่ประเทศคัดสรรทุกแห่งมีการแบ่งระดับคุณภาพของใบอนุญาตฯ ตามคุณวุฒิ ประสบการณ์ และหรือสมรรถนะของผู้ขอ และส่วนใหญ่มีการจำแนกประเภทใบอนุญาตฯ ตามระดับการศึกษาที่สอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศญี่ปุ่นที่ออกใบอนุญาตฯ สำหรับครูสนับสนุนการสอนด้วย ทั้งนี้ มีงานวิจัยที่ให้ข้อเสนอแนะไปในแนวทางเดียวกันว่า ใบอนุญาตฯ ของประเทศไทยควรมีการจำแนกประเภทตามระดับการศึกษาและสาขาวิชาที่สอน เพื่อให้สถานศึกษาสามารถจัดครูเข้าสอนได้ตามความเชี่ยวชาญ (ประวิต เอราวรรณ์, 2562; ศุภณัฏฐ์ ศศิวุฒิวัฒน์, 2559) นอกจากนี้ มีการศึกษา พบว่า ครูที่ได้รับการรับรองว่ามีสมรรถนะระดับสูง มีประสิทธิภาพในการจัดการเรียนการสอนสูงกว่าครูคุณภาพสูงที่ไม่ได้รับการรับรอง (Stronge et al., 2007) และครูที่ได้รับการรับรองสมรรถนะระดับสูงมีแนวโน้มความเป็นผู้นำในระดับสถานศึกษาและระดับเขตการศึกษาสูงกว่าเพื่อนครูที่มีประสบการณ์สอนใกล้เคียงกันแต่ไม่ได้รับการรับรอง (Cannata et al., 2010) ซึ่งชี้ให้เห็นว่า การจำแนกระดับคุณภาพของใบอนุญาตฯ อาจเป็นแนวทางหนึ่งที่สามารถยกระดับคุณภาพการปฏิบัติงานทางวิชาชีพของครูในประเทศไทยให้สูงขึ้นได้

นอกจากนี้ ผลการวิจัยยังชี้ให้เห็นว่า ประเทศคัดสรรมีหลักเกณฑ์สำหรับการต่ออายุใบอนุญาตฯ ที่ค่อนข้างเข้มงวดมากกว่าประเทศไทย โดยส่วนใหญ่พิจารณาคุณลักษณะของผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตฯ จากรายงานประวัติอาชญากรรม ซึ่งอาจมีความน่าเชื่อถือมากกว่าการยืนยันคุณลักษณะของตนเองและการรับรองคุณลักษณะโดยผู้บังคับบัญชา ที่อาจมีอคติทางบวกหรือทางลบของผู้ให้ข้อมูล นอกจากนี้ บางประเทศคัดสรร ยังพิจารณาภาระงานและการคงสมรรถนะการสอนของครูระหว่างการปฏิบัติการสอนที่ผ่านมาด้วย การพิจารณาชั่วโมงการสอนและสมรรถนะการสอน ร่วมด้วย น่าจะสามารถช่วยยืนยันได้ว่าผู้ขอต่อใบอนุญาตฯ มีสมรรถนะการจัดการเรียนการสอนที่เป็นปัจจุบันและสอดคล้องกับบริบททางสังคมในขณะนั้น มากกว่าการพิจารณาจำนวนชั่วโมงการพัฒนาทางวิชาชีพเพียงอย่างเดียว เนื่องจากสภาพของผู้เรียน บริบททางสังคม แนวโน้มการจัดการศึกษา หรือแนวคิดด้านการจัดการเรียนการสอน อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้พอสมควรในช่วงระยะเวลา 5 ปี ตามอายุของใบอนุญาตฯ การมีประสบการณ์ปฏิบัติการสอนจริงในสถานศึกษาจะทำให้ผู้ถือใบอนุญาตฯ ได้พัฒนาสมรรถนะของตนเองผ่านการเรียนรู้และการใช้ความรู้ ทักษะ และคุณลักษณะต่าง ๆ เพื่อการจัดการเรียนการสอนให้ประสบผลสำเร็จในสภาพห้องเรียนจริงท่ามกลางบริบทที่เป็นปัจจุบัน เนื่องจาก “สมรรถนะ” คือ ความสามารถของบุคคลในการใช้ความรู้ ทักษะ เจตคติ และคุณลักษณะต่าง ๆ ที่มีอยู่ในการทำงานหรือแก้ปัญหาต่าง ๆ จนบรรลุเป้าหมายในระดับหนึ่ง (สกศ, 2562) และการประเมินการคงสมรรถนะการสอน จะทำให้แน่ใจได้ว่าผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตฯ ยังสามารถทำหน้าที่สอนได้อย่างมีคุณภาพ

3. การให้ข้อมูลย้อนกลับ

การให้ข้อมูลย้อนกลับของระบบใบอนุญาตฯ ของบางประเทศคัดสรร ที่กำหนดให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าร่วมในการสืบสวนข้อเท็จจริง รวมทั้งมีกระบวนการสุ่มตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ได้รับใบอนุญาตฯ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะช่วยให้หน่วยงานออกใบอนุญาตฯ ได้ข้อมูลสำหรับการกำกับติดตามคุณภาพของครูและการพิจารณาปรับปรุงหลักเกณฑ์

การออกใบอนุญาตฯ ในอนาคต หากประเทศไทยมีการดำเนินการดังกล่าวอย่างเป็นระบบ น่าจะช่วยส่งเสริมให้ระบบใบอนุญาตฯ มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ข้อจำกัดของการวิจัย

ผลการวิจัยนี้มาจากการวิเคราะห์และสังเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องของประเทศคัดสรรที่มีผลการประเมิน PISA 2015 และ 2018 อยู่ในระดับสูง และมีความหลากหลายด้านภูมิภาคและบริบทการจัดการศึกษา จำนวน 3 ประเทศ ผลการวิจัยจึงอาจไม่ได้ครอบคลุมกลุ่มประเทศที่มีผลการประเมิน PISA ระดับสูงทั้งหมด และอาจไม่สามารถใช้อ้างอิงถึงกลุ่มประเทศอื่นที่อยู่นอกเหนือจากขอบเขตของงานวิจัย นอกจากนี้ ผู้วิจัยอาจไม่ได้เก็บรวบรวมข้อมูลของทุกประเทศคัดสรรอย่างสมบูรณ์และเท่าเทียมกันทั้งหมด เนื่องจากข้อจำกัดด้านการเข้าถึงข้อมูลออนไลน์ในต่างประเทศ และข้อจำกัดด้านภาษาที่ใช้ในเอกสารที่รวบรวมได้

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะสำหรับการนำผลการวิจัยไปใช้

คุรุสภาและผู้กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องสามารถใช้ผลการวิจัยนี้เป็นข้อมูลสำหรับการปรับปรุงและพัฒนาหลักเกณฑ์และวิธีการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนี้

1.1 แบ่งประเภทใบอนุญาตฯ ตามระดับการศึกษาที่สอนและความเชี่ยวชาญของครู ได้แก่ ครูการศึกษาปฐมวัย ครูประถมศึกษา ครูมัธยมศึกษา ครูอาชีวศึกษา และครูการศึกษาพิเศษ ซึ่งใบอนุญาตฯ ครูมัธยมศึกษาควรระบุรายวิชา/สาขาวิชาที่สอน ด้วย นอกจากนี้อาจมีการออกใบอนุญาตฯ สำหรับครูสนับสนุนการสอนด้วย เช่น ครูแนะแนว ครูพยาบาล ครูบรรณารักษ์ ครูเทคโนโลยีการศึกษา และครูวัดและประเมินผลการศึกษา

1.2 จำแนกระดับคุณภาพใบอนุญาตฯ แต่ละประเภท ตามระดับคุณวุฒิ ประสบการณ์สอน และสมรรถนะทางวิชาชีพ ทั้งนี้ สามารถกำหนดให้สอดคล้องกับระดับวิทยฐานะของครู

1.3 กำหนดเกณฑ์การพิจารณาต่ออายุใบอนุญาตฯ โดยเพิ่มเติมการประเมินคุณสมบัติจากรายงานประวัติอาชญากรรม ภาระงานสอน และคุณภาพการสอน นอกเหนือจากการกิจกรรมพัฒนาทางวิชาชีพ และการยืนยันและรับรองคุณลักษณะของผู้ขอใบอนุญาตฯ

1.4 พัฒนากระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับผู้ถือใบอนุญาตฯ โดยให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น ผู้บริหารสถานศึกษา มีส่วนร่วมในการสืบสวนข้อเท็จจริง

1.5 มีกระบวนการตรวจสอบสมรรถนะการสอนของผู้ถือใบอนุญาตฯ เพื่อการประกันคุณภาพการออกใบอนุญาตฯ

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

2.1 การศึกษาเปรียบเทียบระบบใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูของประเทศไทยกับกลุ่มประเทศมีข้อบ่งชี้อื่นที่แสดงถึงคุณภาพระบบใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูระดับสูง นอกเหนือจากผลการประเมิน PISA

2.2 การศึกษาเปรียบเทียบระบบใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูของประเทศไทยกับกลุ่มประเทศที่มีผลประเมิน PISA ระดับสูง นอกเหนือจากประเทศคัดสรรของงานวิจัยนี้

2.3 การศึกษาผลกระทบของนโยบายและหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูที่มีต่อ คุณภาพการจัดการเรียนการสอนและการคงอยู่ในวิชาชีพของครู

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กัญภร เอี่ยมพญา และ นิวัตต์ น้อยมณี. (2564). ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู : เครื่องหมายรับรองคุณภาพครูจริงไหม? *สิรินธรปริทรรศน์*, *22*(1). https://so06.tci-thaijo.org/index.php/jsrc/article/view/250678/169453

ข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยการพิจารณาการประพฤติผิดจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ. 2553. (2553, 30 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 127 ตอนพิเศษ 152 ง. หน้า 69-88.

ข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562. (2562, 26 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 136 หน้า 31-34.

ข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ พ.ศ. 2559. (2559, 9 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 133 ตอนพิเศษ 286 ง. หน้า 67-76.

ประวิต เอราวรรณ์. (2562). *การสังเคราะห์ระบบและแนวทางการปฏิรูปการพัฒนาวิชาชีพครู : จากแนวคิดการเรียนรู้เชิงวิชาชีพสู่การปฏิบัติ*. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์วิจัยและนวัตกรรม.

พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546. (2546, 11 มิถุนายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 120 ตอนที่ 52 ก. หน้า 1-30.

พฤทธิ์ ศิริบรรณพิทักษ์, เพ็ญวรา ชูประวัติ, ชญาพิมพ์ อุสาโห, สุกัญญา แช่มช้อย, และ สืบสกุล นรินทรางกูร ณ อยุธยา. (2561). *การพัฒนากลไกขับเคลื่อนระบบการผลิตและพัฒนาครูสมรรถนะสูงสำหรับประเทศไทย 4.0*. พริกหวานกราฟฟิค. http://backoffice.onec.go.th/uploads/Book/1602-file.pdf

พิชญาภา ยืนยาว, วรรณี สุจจิตร์จูล, ธีรวุธ ธาดาตันติโชค, ณัฐวรรณ พุ่มดียิ่ง, และ พนม จองเฉลิมชัย. (2563). การพัฒนารูปแบบกลไกและระบบการคัดกรองผู้ประกอบวิชาชีพครูตามมาตรฐานวิชาชีพของคุรุสภา. *คุรุสภาวิทยาจารย์*, *1*(2), 13-26. https://ph02.tci-thaijo.org/index.php/withayajarnjournal/article/view/241758/164270

วิโรจน์ ราชสุภา. (2565, 22 เมษายน). *คู่มือการขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษา จุดบริการงานคุรุสภา*. สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา. https://www.ksp.or.th/ksp2018/2022/04/37159/

ศุภณัฏฐ์ ศศิวุฒิวัฒน์. (2559). *รายงานชุดการปฏิรูประบบบุคลากรครู : ข้อเสนอการสร้างและคัดเลือกครูสอนดีรุ่นใหม่สู่การยกระดับคุณภาพการศึกษา*. https://tdri.or.th/2016/12/teacher-reform/

สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา. (2564, 28 ธันวาคม). *ประกาศคณะกรรมการคุรุสภา เรื่อง กำหนดการทดสอบและประเมินสมรรถนะทางวิชาชีพครู ด้านความรู้และประสบการณ์วิชาชีพ ตามมาตรฐานวิชาชีพครู ประจำปี พ.ศ. 2565*. https://www.ksp.or.th/ksp2018/2021/12/34963/

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2560). *แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560-2579*. พริกหวานกราฟฟิค. http://backoffice.onec.go.th/uploads/Book/1540-file.pdf

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2562). *รายงานเฉพาะเรื่องที่ 12 หลักสูตรและการเรียนการสอนฐานสมรรถนะ*. คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2564, 25 กุมภาพันธ์). *แผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง)*. http://nscr.nesdc.go.th/nesdc_uat/wp-content/uploads/2021/07/แผนปฏิรูป-ฉบับปรับปรุง-ประกาศราชกิจจาฯ.pdf

ภาษาอังกฤษ

Australian Council for Educational Research. (2016). *Initial teacher preparation study: Australian country background report*. Commonwealth of Australia. http://www.oecdteacherready.org/wp-content/uploads/2018/03/Australia-Country-Background-Report-ITP-Study.pdf

Australian Institute for Teaching and School Leadership. (2017). *Nationally consistent registration for all teachers*. https://www.aitsl.edu.au/teach/improve-practice/start-your-career/registration/nationally-consistent-teacher-registration

Avvisati, F., Echazarra, A., Givord, P., & Schwabe, M. (2019). *Thailand - Country note - PISA 2018 results*. OECD. https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_THA.pdf

Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, *9*(2), 27-40. https://doi.org/10.3316/QRJ0902027

Cannata, M., McCrory, R., Sykes, G., Anagnostopoulos, D., & Frank, K. A. (2010). Exploring the influence of National Board certified teachers in their schools and beyond. *Educational Administration Quarterly*, *46*(4), 463-490. https://doi.org/10.1177/0013161x10375605

Clotfelter, C. T., Ladd, H. F., & Vigdor, J. L. (2010). Teacher credentials and student achievement in high school: Across-subject analysis with student fixed effects. *The Journal of Human Resources*, *45*(3), 655-681. http://www.jstor.org/stable/25703472

Darling-Hammond, L. (2017). Teacher education around the world: What can we learn from international practice? *European Journal of Teacher Education*, *40*(3), 291-309. https://doi.org/10.1080/02619768.2017.1315399

Darling-Hammond, L., Burns, D., Campbell, C., Goodwin, A. L., Hammerness, K., Low, E.-L., McIntyre, A., Sato, M., & Zeichner, K. (2017). *Empowered educators: How high-performing systems shape teaching quality around the world*. Jossey-Bass.

Darling-Hammond, L., Holtzman, D. J., Gatlin, S. J., & Heilig, J. V. (2005). Does Teacher Preparation Matter? Evidence about teacher certification, Teach for America, and teacher effectiveness. *Education Policy Analysis Archives, 13*(42), 1-48. http://epaa.asu.edu/epaa/v13n42/

Department of Education. (2019, 2 August). *Education*. Government of Ireland. https://www.gov.ie/en/policy/655184-education/#

Education Council. (2018). *One teaching profession: Teacher registration in Australia*. Education Services Australia. https://www.aitsl.edu.au/docs/default-source/national-review-of-teacher-registration/report/one-teaching-profession---teacher-registration-in-australia.pdf

Hoy, W. K., & Miskel, C. G. (2012). *Educational administration: Theory, research, and practice* (9th ed.). McGraw-Hill.

Loughland, T., & Thompson, G. (2016). The problem of simplification: think-tanks, recipes, equity and 'Turning around low-performing schools'. *The Australian Educational Researcher*, *43*(1), 111-129. https://doi.org/10.1007/s13384-015-0190-3

Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology. (n.d.). *Improving the quality and ability of teachers*. https://www.mext.go.jp/en/policy/education/elsec/title02/detail02/__icsFiles/afieldfile/2015/08/11/1303528_01_1.pdf

National Center for Teachers' Development. (2016). *OECD thematic review of initial teacher preparation: Country background report for Japan*. https://www.oecd.org/education/teachers-professional-learning-study/initial-teacher-preparation/ITP%20CBR%20Japan.pdf

Office of the Education Council. (2017). *Education in Thailand*. https://www.bic.moe.go.th/images/stories/pdf/EDUCATION_IN_THAILAND_2017.pdf

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2016a). *Education in Thailand: An OECD-UNESCO perspective, Reviews of national policies for education*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264259119-en

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2016b). *PISA 2015 results (Volume I): Excellence and equity in education*. OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-en

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2019). *PISA 2018 results (volume I): What students know and can do*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/5f07c754-en

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020). *PISA 2018 results (volume V): Effective policies, successful schools*. PISA, OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/ca768d40-en

Sangnapaboworn, W. (2018). The evolution of education reform in Thailand. In G. W. Fry (Ed.), *Education in Thailand: An old elephant in search of a new mahout* (pp. 517-554). Springer Nature. https://doi.org/10.1007/92078-981-10-7857-6_21

Stronge, J. H., Ward, T. J., Tucker, P. D., Hindman, J. L., McColsky, W., & Howard, B. (2007). National Board certified teachers and Non-National Board certified teachers: Is there a difference in teacher effectiveness and student achievement? *Journal of Personnel Evaluation in Education*, *20*(3), 185-210. https://doi.org/10.1007/s11092-008-9052-0

Teaching Council. (2012). *Consultation by the Teaching Council in relation to educational entry requirements*. https://www.teachingcouncil.ie/website/en/teacher-education/how-to-become-a-teacher/entry-requirements-research/consultation-report/consultation-paper-regarding-entry-requirements-for-stakeholder-engagement.pdf

Teaching Council. (2016). *Code of Professional Conduct for Teachers*. https://www.teachingcouncil.ie/en/publications/fitness-to-teach/code-of-professional-conduct-for-teachers1.pdf

Teaching Council. (2018). *Teaching council (registration) regulations 2016: Revised*. https://www.teachingcouncil.ie/en/publications/registration/revised-teaching-council-registration-regulations-2016.pdf