

ปฏิรูปการศึกษาส่วนภูมิภาค 6 เดือน กศจ.ไปต่ออย่างไร? โดย อติสร เนาวนนท์

● นำเสนอเมื่อ 29 ก.ย. 2559

ปฏิรูปการศึกษาส่วนภูมิภาค 6 เดือน กศจ.ไปต่ออย่างไร?

โดย อติสร เนาวนนท์

ผู้เขียน : อติสร เนาวนนท์ คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา อดีตประธาน อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครราชสีมา เขต 7

ภายหลังจากนายกรัฐมนตรีนั่งหัตถ์ในฐานะหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ใช้อำนาจมาตรา 44 ออกคำสั่งที่ 10/2559 เรื่องการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค และคำสั่งที่ 11/2559 เรื่องการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค มีผลตั้งแต่วันที่ 22 มีนาคม 2559 ส่งผลให้มีการยุบอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) เขตพื้นที่การศึกษา และคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาทั่วประเทศ และจัดตั้งคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) ขึ้นมาทำหน้าที่แทน อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาและกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา โดยอาจเหตุผลและความจำเป็นคือ

1. เพื่อการบูรณาการงานระดับพื้นที่
2. แก้ไขปัญหาการมีช่วงบังคับบัญชากว้าง
3. เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการ และ
4. เพื่อความคล่องตัวในการบริหารงาน

ในการจัดโครงสร้างการบริหารจัดการกระทรวงศึกษาธิการในส่วนภูมิภาคตามคำสั่ง คสช.ดังกล่าว ให้มีคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค โดยมี รมต.ศึกษาธิการ เป็นประธาน และผู้บริหารองค์กรหลักของกระทรวงศึกษาธิการเป็นกรรมการ ทำหน้าที่ขับเคลื่อนการศึกษาในส่วนภูมิภาค ด้วยการบริหารจัดการตรงไปที่สำนักงานศึกษาธิการภาค (ศธภ.) ที่ 1-18 แต่งตั้งปฏิบัติหน้าที่ศึกษาธิการภาค 18 คน มีสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด (ศธจ.) และคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน เพื่อดูแลการศึกษาทุกระบบในแต่ละจังหวัด ทั้งสถานศึกษาระดับปฐมวัย กศน. อาชีวศึกษา การศึกษาพิเศษ เอกชน รวมทั้งโรงเรียนสังกัด อปท. กทม. ตชด. เพื่อขับเคลื่อนนโยบายในการบริหารงานให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันได้อย่างเป็นเอกภาพ

นี่คือทิศทางของ กศจ.ตามที่คาดหวังไว้

หกเดือนผ่านไปนับแต่วันที่คำสั่ง คสช.บังคับใช้ ภายใต้งานดำเนินงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค และ กศจ.ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาในภูมิภาคอย่างไรบ้าง เป็นไปตามที่คาดหวังหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลการปฏิบัติงานของ กศจ.ได้ตอบโจทยที่อาจเป็นเหตุผลและความจำเป็นในการออกคำสั่ง คสช.ดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร ?

1. การบูรณาการงานระดับพื้นที่ สภาพและปัญหาที่เป็นเหตุผลในการออกคำสั่ง คสช. คือโครงสร้างการบริหารจัดการแบบเดิมของกระทรวงศึกษาธิการส่วนภูมิภาคมีปัญหาเรื่องการบูรณาการในการดำเนินงานระดับพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นโรงเรียนระดับต่างๆ ทั้งในสังกัด สพฐ. และสังกัดหน่วยงานอื่นๆ

หรือระดับเขตพื้นที่การศึกษาที่จังหวัดหนึ่งๆ อาจมีหลายเขตพื้นที่การศึกษาทำให้ยากต่อการบูรณาการระดับพื้นที่

จากการติดตามการทำงานของ กศจ.หลายแห่ง พบว่ายังไม่มีความชัดเจนหรือมีความเป็นรูปธรรมในการบูรณาการการดำเนินงานระหว่างโรงเรียนหรือระหว่างเขตพื้นที่การศึกษาในจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นการบูรณาการด้านการบริหารบุคคล หรือการบูรณาการตามประเด็นที่เป็นเป้าหมายทางการศึกษาของจังหวัด ภารกิจหลักของ กศจ.คือ การปฏิบัติหน้าที่ด้านการบริหารงานบุคคลของ สพป.และ สพม.

ปัญหาที่สำคัญก็คือ กศจ.ยังไม่รู้ว่าประเด็นภารกิจที่ต้องการบูรณาการที่แท้จริงคืออะไร

คงต้องยอมรับความเป็นจริงว่า การเปลี่ยนผ่านจาก

อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาและกรรมการเขตพื้นที่ศึกษามาเป็น กศจ.มิได้มีการเตรียมการล่วงหน้า ดังนั้นภาระหนัก ของ กศจ.ในช่วงเริ่มต้นจึงต้องรับผิดชอบเรื่องการบริหารงานบุคคลเป็นหลัก สวนบทบาทการทำงานเชิงบูรณาการคงต้องรอดูไปอีกสักระยะ

2.ปัญหาการมีช่วงบังคับบัญชากว้าง สภาพและปัญหาที่เป็นเหตุผลในการออกคำสั่ง คสช.คือ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานต้องกำกับดูแลผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาจำนวนมากถึง 225 คน ส่วนเลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษาก็มีภาระที่หนักเนื่องจากมีสถานศึกษาของรัฐและเอกชนรวมกันถึง 886 แห่ง จึงปรับโครงสร้างให้สัดส่วนการดูแลน้อยลง ด้วยการให้ รมต.ศธ.กำกับดูแลสำนักงานศึกษาธิการภาค 18 แห่ง และสำนักงานศึกษาธิการภาค 18 แห่ง กำกับดูแลสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด 77 แห่ง จะทำให้การดูแลเป็นไปอย่างทั่วถึง

แนวคิดดังกล่าวเป็นไปตามหลัก single command ที่ รมต.ศธ.เชื่อว่าจะทำให้การปฏิรูปการศึกษาประสบความสำเร็จ

สิ่งที่ได้ดำเนินการไปก็คือ มีการแต่งตั้งศึกษาธิการภาคจากผู้ตรวจราชการและข้าราชการระดับสูงของ ศธ.ให้เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ศึกษาธิการภาค และแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเขต 1 เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ศึกษาธิการจังหวัด โดยยังไม่มีโครงสร้างหน่วยงานและอำนาจหน้าที่ชัดเจน

ในขณะที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ผู้อำนวยการเขตพื้นที่ศึกษา ยังคงมีสถานภาพ ทิ้งตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอยู่ ทั้งอำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง การบังคับบัญชาข้าราชการครู จึงยังไม่เห็นบทบาทของศึกษาธิการภาค

ศึกษาธิการจังหวัดในด้านการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของหน่วยงานอย่างทั่วถึงดังที่คาดหวัง สภาพจริงของการปฏิบัติงานในปัจจุบันก็คือ ทั้งศึกษาธิการภาค ศึกษาธิการจังหวัด และ ผอ.เขตพื้นที่การศึกษาต่างคนต่างก็รองรับนโยบายหรือคำสั่งของ รมต.ศธ.ผ่านเลขาธิการ กพฐ. การคิดริเริ่มสร้างสรรค์งานเองตามบริบทของแต่ละพื้นที่จึงแทบจะไม่เกิดขึ้นเลย

นี่คืออุปสรรคที่สำคัญของระบบ “บังคับบัญชา” และแนวคิดแบบ single command ในการบริหารจัดการศึกษา

3.ความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการ สภาพและปัญหาที่เป็นเหตุผลในการออกคำสั่ง คสช.คือ สพฐ.และ กศศ.ต่างฝ่ายต่างทำงานไม่บูรณาการกัน โดย สพฐ.ทำหน้าที่ดูแลศึกษานิเทศก์และคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ส่วน กศศ.กำกับดูแล อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นงานบริหารบุคคล จึงให้งานบริหารวิชาการและงานบริหารบุคคลไปเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาธิการจังหวัด หรือ กศจ. โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน

การดำเนินงานของ กศจ.ที่ผ่านมา พบสภาพและปัญหาที่ควรสะท้อนให้สาธารณชนได้รับทราบ ดังนี้

3.1 ภารกิจหลักของ กศจ.คือการทำหน้าที่บริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของ สพป.และ สพม. ได้แก่ การจัดสอบบรรจุเข้ารับราชการครู การพิจารณาความดีความชอบ การดำเนินการทางวินัย การโยกย้ายข้าราชการครูและผู้บริหารสถานศึกษา และการดำเนินการเกี่ยวกับการขอเลื่อนวิทยฐานะ

ภารกิจดังกล่าวไม่สอดคล้องกับลักษณะขององค์ประกอบกรมการใน กศจ. โดยเฉพาะกรรมการที่มาโดยตำแหน่งจากท้องถิ่นและกีฬาจังหวัด ประธานสภาอุตสาหกรรม ผอ.สำนักพุทธศาสนาจังหวัด ท้องถิ่นจังหวัด ประธานหอการค้าจังหวัด และวัฒนธรรมจังหวัด ซึ่งไม่มีพื้นฐานความเข้าใจกับระบบระเบียบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู จึงยังทำให้ กศจ. ไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่จากกรรมการ โดยตำแหน่งกลุ่มนี้ที่ควรจะต้องทำหน้าที่สำคัญคือ การจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาจังหวัดเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ นอกจากนี้ กรรมการที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดยังมีความเกรงใจผู้ว่าราชการจังหวัด จึงไม่ค่อยกล้าให้ข้อเสนอแนะหรือแสดงความคิดเห็นต่างจากประธานในการประชุม

3.2 ศึกษาธิการภาค 18 คน ต้องทำหน้าที่เป็นรองประธาน กศจ. หลายจังหวัด จึงใช้เวลาส่วนใหญ่ไปกับงานประชุมของ กศจ. ไม่สามารถที่จะไปกำกับดูแลศึกษาธิการจังหวัดต่างๆ ได้

3.3 งบประมาณ กศจ. ได้รับการจัดสรรจากสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เฉพาะค่าเบี้ยประชุม ซึ่งในทางปฏิบัติจริงยังมีค่าใช้จ่ายอื่นๆ อีก เป็นจำนวนมาก อาทิ ค่าที่พัก ค่าเอกสารการประชุม ค่ายานพาหนะการเดินทางของกรรมการ โดยเฉพาะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ รมว.ศธ. แต่งตั้งจากส่วนกลาง บางคนเดินทางด้วยเครื่องบิน ต้องพักค้างคืน การประชุม กศจ. ซึ่งเป็นองค์คณะบุคคลตามคำสั่ง คสช. ภายใต้การกำกับของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ผอ.สพป.เขต 1 ในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ศึกษาธิการจังหวัดต้องไปใช้งบประมาณของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งสังกัด สพฐ.

3.4 กรรมการผู้แทนโดยเฉพาะผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนหรือ สช. ไม่ได้มา

จากผู้แทนของโรงเรียนเอกชนอย่างแท้จริง ส่วนใหญ่จะแต่งตั้งจากรองผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาที่ดูแลงานการศึกษาเอกชนหรือผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมการศึกษาเอกชน ซึ่งเป็นบุคลากรในเขตพื้นที่การศึกษา

3.5 กรรมการผู้แทนข้าราชการครูในท้องถิ่น ไม่เป็นการสะท้อนตัวตนอย่างแท้จริงของครูในพื้นที่ ส่วนใหญ่จะมาจากผู้ได้รับรางวัลต่างๆ และมีความใกล้ชิดกับข้าราชการของจังหวัด

ความเป็นเอกภาพในที่นี้

จึงเป็นเพียงแต่การรวมงานนโยบายและวิชาการของกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและงานบริหารบุคคลของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษามาไว้ที่ กศจ. ซึ่ง กศจ. ก็ยังไม่ได้เชื่อมโยงทั้งสองภารกิจเข้าด้วยกัน คือยังทำงานด้านการบริหารงานบุคคลเป็นหลักเพียงอย่างเดียว

4. ความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคล สภาพและปัญหาที่เป็นเหตุผลการออกคำสั่ง คสช. คือที่ผ่านมากกระทรวงศึกษาธิการพบปัญหาเรื่องความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคล 4 ประการ ได้แก่ การเกลี้ยครุ การเปลี่ยนครุขามเขต การบรรจุครุใหม่ การคัดเลือกผู้อำนวยการโรงเรียน และการดำเนินการทางวินัยที่ไม่ทันต่อเวลา

ผ่านมา 6 เดือน เป็นที่ชัดเจนว่าเรื่องการเกลี้ยครุถึงขณะนี้ กศจ. ยังไม่สามารถทำได้ และก็ยังไม่เห็นแผนงานที่ชัดเจนในการดำเนินการเรื่องนี้ ภารกิจที่ กศจ. ทำก็คือ การสอบบรรจุ การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สอบบรรจุเป็นข้าราชการครูที่ขึ้นบัญชีไว้ของแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาเป็นบัญชีของ กศจ. การย้ายผู้บริหารโรงเรียน การสอบบรรจุครุเพื่อพัฒนาท้องถิ่น การสอบบรรจุครุประจำปี ซึ่งทุกอย่างเป็นไปตามกระบวนการปกติ (Routine) ของการบริหารงานบุคคล และตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ ไม่ได้เกิดขึ้นเพราะความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคลของ กศจ. แต่อย่างใด

มีหน้าชาขณะนี้ยังมีตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาว่างที่ไม่สามารถบรรจุได้อีกเป็นจำนวนมากทั่วประเทศ นอกจากนี้ ยังพบปัญหาที่มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในการดำเนินงานด้านการบริหารบุคคลต่างๆ จาก ก.ค.ศ. ที่ต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษา หลายครั้ง ทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการทำงานของ กศจ.

สิ่งที่เป็นคำถามส่วนใหญ่ของสังคมหลังจากยุบ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาคือ เรื่องการทุจริตเกี่ยวกับการสอบบรรจุ การโยกย้าย และการเลื่อนวิทยฐานะ เกิดขึ้นใน กศจ.หรือไม่ สิ่งที่พบคือ การสอบบรรจุครูกรณีครูเพื่อพัฒนาท้องถิ่น ยังไม่พบปัญหา

การสอบบรรจุครูประจำปีอยู่ในระหว่างการดำเนินการ ที่ตรวจสอบได้ยากคือการเลื่อนวิทยฐานะ แต่ที่น่าจับตามากที่สุดคือการย้ายผู้บริหารสถานศึกษา ซึ่งกำลังอยู่ในช่วงการดำเนินการ นอกจากนี้ ยังมีประเด็นอุปสรรคย่อยที่น่าสนใจ อาทิ มีบางจังหวัดแต่งตั้งอำนวยการ กศจ.ลงไปถึงระดับอำเภอ บางจังหวัดผู้วาราชการจังหวัดลงไปเป็นอำนวยการ กศจ.ทุกคณะ บางจังหวัดผู้วาราชการจังหวัดมอบรองผู้ว่าฯเขาประชุมแทน ฯลฯ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของ กศจ.ที่กล่าวมาข้างต้นถือว่าอยู่ในช่วงเริ่มต้นของการทำงาน หาก ศธ.จะเดินหน้า กศจ.ต่อไป สิ่งที่จะต้องนำไปดำเนินการคือ **ต้องปรับโครงสร้างองค์ประกอบของ กศจ.ให้มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stake Holder) ในจังหวัดเพิ่มขึ้น กรรมการผู้แทน กรรมการโดยตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ รวบรวมแต่งตั้งต้องเป็นคนที่อยู่ในจังหวัดนั้นๆ และปรับบทบาทภารกิจ กศจ.ให้เป็นองค์คณะบุคคลที่ทำงานบูรณาการเชิงพื้นที่อย่างแท้จริง**

ต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารกระทรวงศึกษาธิการให้สอดคล้องกับส่วนภูมิภาค กำหนดโครงสร้างสำนักงานศึกษาธิการภาค สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของศึกษาธิการภาค ศึกษาธิการจังหวัด และผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาให้ชัดเจนว่า ตำแหน่งหรือหน่วยงานไหน ควรมีหรือควรมียุบ หากมีศึกษาธิการภาค ศึกษาธิการจังหวัดก็ต้องให้เขามีอำนาจบังคับบัญชา

ไม่ใช่แค่ให้เป็นรอง ประธาน กศจ.หรือเลขานุการ กศจ.เท่านั้น และไม่ควรมี ผอ.เขตพื้นที่การศึกษา เพราะอยู่คนละสังกัดไม่สามารถบังคับบัญชากันได้ หรือหากจะมี ผอ.เขตพื้นที่การศึกษา ก็ไม่ควรมีศึกษาธิการภาค ศึกษาธิการจังหวัด อย่ายให้ครูมี “นาย” มากเกินไป เพราะนอกจากจะสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินแล้ว นี่ยังเป็นสาเหตุหนึ่งของการทำให้คุณภาพการศึกษาตกต่ำ

ทั้งหมดที่กล่าวจะต้องถูกออกแบบกำหนดไว้ใน พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ หรือ พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการฉบับใหม่ หรือกฎหมายฉบับอื่นๆ ต่อไป

สุดท้าย “ไม่ว่าโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการ หรือ กศจ.จะเป็นอย่างไร ต้องให้โรงเรียนเป็นนิติบุคคลอย่างแท้จริง โดยการมีส่วนร่วมทั้งจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและจากภาครัฐและเอกชน เพราะโรงเรียนคือจุดสำคัญที่สุดในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา”

ขอบคุณที่มาจาก [มติชนออนไลน์วันที่: 28 ก.ย. 59 เวลา: 15:00 น.](#)