ยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจ...โรงเรียนนิติบุคคลที่มุ่งคุณภาพผู้เรียน

นำเสนอเมื่อ : 24 ส.ค. 2558

โดย กลิ่น สระทองเนียม

การที่ประเทศไทยยังไม่สามารถใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือพัฒนาบุคลากรของชาติให้เกิดคุณภาพตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้นั้น ปัญหาหลักหนึ่งก็น่าจะมาจากการบริหารจัดการที่ยังรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางทั้งด้านนโยบาย บุคลากร งบประมาณ วิชาการ รวมถึงวิธีการแก้ปัญหาและพัฒนาด้วยโครงการ กิจกรรมต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดให้ทำเหมือนกันทั้งประเทศ โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างด้านศักยภาพ ทักษะ ฐานะความเป็นอยู่ วิถีชีวิต อาชีพ บริบทพื้นที่รวมถึงองค์ประกอบอื่นที่ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเด็ก ซึ่งปัญหาและความต้องการในการพัฒนานั้นผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นจะรู้และเข้าใจได้อย่างลึกซึ้ง แต่ก็ไม่สามารถทำอะไรได้เพราะต้องปฏิบัติตามที่หน่วยเหนือสั่งการ ซึ่งการบริหารจัดการจากบนมาล่างนี้ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนแค่ไหนคงไม่ต้องบอกกันถึงจะรู้ว่าประสิทธิภาพเกิดได้ไม่มากนักแต่การบริหารจัดการรูปแบบนี้ก็ยังไม่สามารถผ่านวังวนออกมาได้แม้ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ 2542 ได้แสดงเจตนารมณ์ไว้ชัดเจนในมาตรา 39 ว่าต้องกระจายอำนาจการบริหารจัดการทั้ง คน เงิน วิชาการ และงานทั่วไป ให้กับเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาเพื่อความคล่องตัวในการบริหารจัดการ แต่ในทางปฏิบัติจริงยังเป็นการกระจายอำนาจแบบครึ่งบกครึ่งน้ำอยู่ โดยเฉพาะสถานศึกษาที่เหมือนจะได้แต่งานมาให้ทำ ส่วนอำนาจที่จะบริหารจัดการยังถูกจำกัดตามกรอบเดิม การปฏิรูปการศึกษาครั้งใหม่นี้ การกระจายอำนาจไปยังภาคปฏิบัติ จึงเป็นเรื่องสำคัญอันดับต้น ๆ ที่ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาจากทุกฝ่าย ซึ่งก็รวมถึงคณะกรรมาธิการการศึกษาและการกีฬา สภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วย ที่เห็นว่าการกระจายอำนาจไปให้กับภาคปฏิบัตินั้นจะต้องเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการศึกษารวมถึงประโยชน์ที่จะได้รับคือความประหยัด ความคุ้มค่า โดยเฉพาะคุณภาพผู้เรียน ซึ่งแนวทางกระจายอำนาจให้โรงเรียนเป็นนิติบุคคลที่ว่านี้ คุณตวง อันทะไชย ประธานคณะกรรมาธิการการศึกษาและการกีฬา สนช. ได้เล่าถึงยุทธศาสตร์ที่จะดำเนินการให้ฟังว่า

การกระจายอำนาจเพื่อให้โรงเรียนเป็นนิติบุคคลนั้น หากเป็นรูปแบบปกติหรือแบบเดิมจะถูกสั่งการจากกระทรวงศึกษาธิการ ลงสู่ สพฐ. เขตพื้นที่การศึกษา จนถึงโรงเรียนตามลำดับ แต่ด้วยโรงเรียนมีอยู่กว่าสามหมื่นแห่งจะมีความแตกต่างกันทั้งศักยภาพของผู้เรียน ภาษาถิ่น ประเพณี วิถีชีวิต บริบทของพื้นที่ ฐานะความเป็นอยู่ รวมถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดการศึกษา รูปแบบโรงเรียนนิติบุคคลที่คณะกรรมาธิการการศึกษาและการกีฬา สนช. เสนอนี้จะเน้นไปที่การมีส่วนร่วมของภาคปฏิบัติและท้องถิ่นโดยมีเป้าหมายหลักอยู่ที่คุณภาพผู้เรียน ด้วยการกระจาย อำนาจตามมาตรา 39 ทั้งการบริหารบุคคล งบประมาณ วิชาการและงานทั่วไปให้โรงเรียนได้บริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based management) ซึ่งแนวทางนี้น่าจะทำให้โรงเรียนเกิดความคล่องตัวกับการแก้ปัญหาและพัฒนาผู้เรียนได้รวดเร็ว ถูกต้องตรงจุด สอดคล้องกับบริบทและความต้องการของผู้เรียนและท้องถิ่นมากขึ้น ที่ว่าเช่นนี้ก็ด้วยมีผลการวิจัยของหลายสำนักรองรับว่าเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพเกิดประสิทธิผลด้วยวิธีบริหารจัดการ ดังนี้

ด้านบุคคล จะให้อำนาจคณะกรรมการสถานศึกษา เป็น อ.ก.ค.ศ.
สถานศึกษาไปด้วยเพื่อทำหน้าที่สรรหาครูและผู้บริหารที่มีคุณภาพมาปฏิบัติงาน
โดยในส่วนของผู้บริหารสถานศึกษาจะให้อยู่วาระ 4 ปี และต้องทำข้อตกลง (MOU) กับคณะกรรมการสถานศึกษา
ถึงเป้าหมายความสำเร็จคุณภาพผู้เรียนและคุณภาพโรงเรียน หากปฏิบัติงานบรรลุผลตามข้อตกลง
ก็จะได้รับค่าตอบแทนหรือความก้าวหน้าเพิ่มขึ้น
หากไม่ผ่านก็สามารถถูกลับไปสู่สภาพเดิมกับโรงเรียนที่ยังไม่ได้เป็นนิติบุคคล หรือถูกปรับเปลี่ยนไปเป็นครูผู้สอน
เป็นต้น ยุทธศาสตร์นี้น่าจะทำให้โรงเรียนได้ผู้บริหารและครูที่มีคุณภาพและมีความกระตือรือร้นต่อการปฏิบัติงาน
ที่สำคัญจะเป็นการกระตุ้นให้ครู
ผู้บริหารสนใจไปอยู่โรงเรียนที่ยังต้องได้รับการพัฒนาเพื่อสร้างคุณภาพผู้เรียนและสร้างความก้าวหน้าไปด้วย
เป็นต้น

ด้านงบประมาณ เมื่อโรงเรียนได้บริหารจัดการเอง
จะทำให้แก้ปัญหาและพัฒนาได้ตรงจุดเกิดความคล่องตัว รวดเร็ว คุ้มค่า มากยิ่งขึ้น
ส่วนด้านวิชาทั้งเรื่องหลักสูตรและการจัดการเรียนรู้จะทำให้โรงเรียนจัดได้สอดคล้องกับบริบทของเด็กที่ประสบอยู่
เช่น โรงเรียนหรือพื้นที่เด็กยังมีปัญหาพื้นฐานการเรียนรู้ อ่านไม่ได้ เขียนไม่ได้ คิดเลขไม่เป็น
ก็สามารถจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาแก้ปัญหาดังกล่าวได้
หรือโรงเรียนที่เด็กมีพื้นฐานการเรียนรู้ดีแล้วก็สามารถพัฒนาไปสู่เป้าหมายตามหลักสูตรแกนกลางกำหนด
และบูรณาการกับความต้องการของท้องถิ่นทั้งด้านอาชีพและสายสามัญได้เหมาะสมกับความต้องการของผู้เรียน
ส่วนโรงเรียนที่เด็กมีความพร้อมก็สามารถเดินหน้าไปสู่ความเป็นเลิศได้คล่องตัวขึ้น
หากทำได้เช่นนี้การพัฒนาผู้เรียนแบบเตี้ยอุ้มค่อมก็จะหมดไป ทุกคนจะได้รับการพัฒนาเต็มตามศักยภาพที่มีอยู่
ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาจะถูกใช้อย่างมีคุณค่าเกิดประสิทธิภาพและทุกฝ่ายได้มีส่วนรวมกับการบริหารจัดการมากยิ่งขึ้น

คุณตวง อันทะไชย กล่าวต่อไปว่า โรงเรียนนิติบุคคลตามยุทธศาสตร์นี้จะดำเนินงาน 3 ระยะ
โดยระยะแรก สำหรับโรงเรียนที่สมัครใจซึ่งตอนนี้ก็มีโรงเรียนจำนวนหนึ่งได้แสดงความประสงค์ไว้แล้ว ระยะที่สอง
จะเป็นโรงเรียนที่มีความพร้อมและสนใจ และระยะที่สาม น่าจะเกิดขึ้นได้ทั้งระบบ
เพราะเมื่อถึงเวลานั้นคิดว่าผลจากการดำเนินงานของโรงเรียนนิติบุคคลทั้ง 2 ระยะแรก
จะเป็นแรงผลักให้ทุกโรงเรียนที่เหลือต้องการเป็นนิติบุคคลโดยอัตโนมัติโรงเรียนขนาด

เล็กก็สามารถรวมกลุ่มเป็นนิติบุคคลได้
เพราะโรงเรียนนิติบุคคลตามยุทธศาสตร์นี้จะไม่กระทบกับโครงสร้าง ตำแหน่งของครู
ผู้บริหารและบุคลากรทางการศึกษา
แต่จะทำให้การบริหารจัดการมีความยืดหยุ่นปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป
ขณะเดียวกันก็สามารถเชื่อมโยงกับนโยบายของหน่วยงานต้นสังกัดได้เช่นเดิม คุณภาพเด็กก็น่าจะดีขึ้น
ผู้ปฏิบัติงานก็จะพลอยได้รับความก้าวหน้าไปด้วย คุณตวง กล่าวในที่สุด

รูปแบบโรงเรียนนิติบุคคลตามยุทธศาสตร์ที่ว่ามานี้ดูแล้วก็น่าจะเหมาะสมกับบริบทแบบไทย
ๆเพราะหากคิดกระจายอำนาจแล้วไปยึดติดอยู่กับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ตำแหน่งข้าราชการ
สุดท้ายก็จะได้แต่หน่วยงานใหม่และข้าราชการบางกลุ่มได้ตำแหน่งสูงขึ้นแต่กับเด็กแล้วจะไม่ได้ประโยชน์อะไรมากนัก
แต่แนวคิดให้โรงเรียนเป็นนิติบุคคลโดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในท้องถิ่นมาดำเนินการโดยมีเป้าหมายอยู่ที่คุณภาพผู้เรียนนั้นถือว่าเดินมาถูกทาง
ด้วยคนในพื้นที่ยอมรู้ลึกรู้จริงสามารถแก้ปัญหาและพัฒนาได้หากให้คิดและทำเอง
แต่อย่างไรก็ตามยุทธศาสตร์นี้จะเกิดผลได้ก็ต่อเมื่อหน่วยเหนือต้องยอมละวางอำนาจการบริหารจัดการกับปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพการศึกษาลงบ้างแล้วหันไปสร้างอำนาจด้านนโยบาย ติดตาม กำกับ
ให้เข้มข้นมากยิ่งขึ้นซึ่งก็จะช่วยเป็นแรงผลักให้คุณภาพผู้เรียนเกิดผลเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น
เมื่อหากลดอำนาจลงแล้วเกิดผลดีกับคุณภาพเด็กก็รีบทำ ๆ กันเถอะครับ

เพราะหวงอำนาจไว้แล้วทำให้คุณภาพการศึกษาถอยหลังอยู่เช่นนี้ก็ไม่รู้จะหวงไว้ทำไม จริงไหมครับ.

โดย เดลินิวส์ ฉบับวันที่ 25 ส.ค. 2558 (กรอบบ่าย)