

ยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจ...โรงเรียนนิติบุคคลที่มุ่งคุณภาพผู้เรียน

■ นำเสนอเมื่อ 24 ส.ค. 2558

โดย กลิ่น สระทองเนียม

การที่ประเทศไทยยังไม่สามารถให้การศึกษาคือเครื่องมือพัฒนาบุคลากรของชาติให้เกิดคุณภาพตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้นั้น ปัญหาหลักหนึ่งก็มาจากการบริหารจัดการที่ยังรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางทั้งด้านนโยบาย บุคลากร งบประมาณ วิชาการ รวมถึงวิธีการแก้ปัญหาและพัฒนาด้วยโครงการ กิจกรรมต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดให้ทำเหมือนกันทั่วประเทศ โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างด้านศักยภาพ ทักษะ ฐานะความเป็นอยู่ วิถีชีวิต อาชีพ บริบทพื้นที่รวมถึงองค์ประกอบอื่นที่ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเด็ก ซึ่งปัญหาและความต้องการในการพัฒนานั้นผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นจะรู้และเข้าใจได้อย่างลึกซึ้ง แต่ก็ไม่สามารถทำอะไรได้เพราะต้องปฏิบัติตามที่หน่วยเหนือสั่งการ ซึ่งการบริหารจัดการจากบนมาลงนี้ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนแค่ไหนคงไม่ต้องบอกกัน ถึงจะรู้ว่าประสิทธิภาพเกิดได้ไม่มากนักแต่การบริหารจัดการรูปแบบนี้ก็ยังไม่สามารถผานวังวนออกมาได้แม้ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ 2542 ได้แสดงเจตนารมณ์ไว้ชัดเจนในมาตรา 39 ว่าต้องกระจายอำนาจการบริหารจัดการทั้ง คน เงิน วิชาการ และงานทั่วไป ให้กับเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา เพื่อความคล่องตัวในการบริหารจัดการ แต่ในทางปฏิบัติจริงยังเป็นการกระจายอำนาจแบบครึ่งบกครึ่งน้ำอยู่ โดยเฉพาะสถานศึกษาที่เหมือนจะได้อำนาจมาให้ทำ ส่วนอำนาจที่จะบริหารจัดการยังถูกจำกัดตามกรอบเดิม การปฏิรูปการศึกษาครั้งใหม่นี้ การกระจายอำนาจไปยังภาคปฏิบัติ จึงเป็นเรื่องสำคัญอันดับต้น ๆ ที่ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาจากทุกฝ่าย ซึ่งก็รวมถึงคณะกรรมการการศึกษาและการกีฬา สภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วย ที่เห็นว่าการกระจายอำนาจไปให้กับภาคปฏิบัตินั้นจะต้องเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผล ของการจัดการศึกษารวมถึงประโยชน์ที่จะได้รับคือความประหยัด ความคุ้มค่า โดยเฉพาะคุณภาพผู้เรียน ซึ่งแนวทางกระจายอำนาจให้โรงเรียนเป็นนิติบุคคลที่วางนี้ คุณดวง อันทะไชย ประธานคณะกรรมการการศึกษาและการกีฬา สนช. ได้เล่าถึงยุทธศาสตร์ที่จะดำเนินการให้ฟังว่า

การกระจายอำนาจเพื่อให้โรงเรียนเป็นนิติบุคคลนั้น หากเป็นรูปแบบปกติหรือแบบเดิม จะถูกสั่งการจากกระทรวงศึกษาธิการ ลงสู่ สพฐ. เขตพื้นที่การศึกษา จนถึงโรงเรียนตามลำดับ แต่ด้วยโรงเรียนมีอยู่กว่าสามหมื่นแห่งจะมีความแตกต่างกันทั้งศักยภาพของผู้เรียน ภาษาถิ่น ประเพณี วิถีชีวิต บริบทของพื้นที่ ฐานะความเป็นอยู่ รวมถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดการศึกษา รูปแบบโรงเรียนนิติบุคคลที่คณะกรรมการการศึกษาและการกีฬา สนช. เสนอนี้จะเน้นไปที่การมีส่วนร่วมของภาคปฏิบัติและท้องถิ่นโดยมีเป้าหมายหลักอยู่ที่คุณภาพผู้เรียน ด้วยการกระจาย อำนาจตามมาตรา 39 ทั้งการบริหารบุคคล งบประมาณ วิชาการและงานทั่วไปให้โรงเรียนได้บริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based management) ซึ่งแนวทางนี้จะทำให้โรงเรียนเกิดความคล่องตัวกับการแก้ปัญหาและพัฒนาผู้เรียนได้รวดเร็ว ถูกต้องตรงจุด สอดคล้องกับบริบทและความต้องการของผู้เรียนและท้องถิ่นมากขึ้น ที่ว่าเช่นนี้ก็ด้วยมีผลการวิจัยของหลายสำนักรองรับว่าเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพเกิดประสิทธิผลด้วยวิธีบริหารจก าร ดังนี้

ด้านบุคคล จะให้อำนาจคณะกรรมการสถานศึกษา เป็น อ.ก.ค.ศ. สถานศึกษาไปด้วยเพื่อทำหน้าที่สรรหาครูและผู้บริหารที่มีคุณภาพมาปฏิบัติงาน โดยในสวนของผู้บริหารสถานศึกษาจะให้อยู่วาระ 4 ปี และต้องทำข้อตกลง (MOU) กับคณะกรรมการสถานศึกษา ถึงเป้าหมายความสำเร็จคุณภาพผู้เรียนและคุณภาพโรงเรียน หากปฏิบัติงานบรรลุผลตามข้อตกลง ก็จะได้รับค่าตอบแทนหรือความก้าวหน้าเพิ่มขึ้น หากไม่ผ่านก็สามารถกลับไปสู่สภาพเดิมกับโรงเรียนที่ยังไม่ได้เป็นนิติบุคคล หรือถูกปรับเปลี่ยนไปเป็นครูผู้สอน เป็นต้น ยุทธศาสตร์นี้จะทำให้โรงเรียนได้ผู้บริหารและครูที่มีคุณภาพและมีความกระตือรือร้นต่อการปฏิบัติงาน ที่สำคัญจะเป็นการกระตุ้นให้ครู ผู้บริหารสนใจไปอยู่โรงเรียนที่ยังต้องได้รับการพัฒนาเพื่อสร้างคุณภาพผู้เรียนและสร้างความก้าวหน้าไปด้วย เป็นต้น

ด้านงบประมาณ เมื่อโรงเรียนได้บริหารจัดการเอง จะทำให้แก้ปัญหาและพัฒนาได้ตรงจุดเกิดความคล่องตัว รวดเร็ว คุ่มค่า มากยิ่งขึ้น สวนด้านวิชาทั้งเรื่องหลักสูตรและการจัดการเรียนรู้อาจทำให้โรงเรียนจัดได้สอดคล้องกับบริบทของเด็กที่ประสบอยู่ เช่น โรงเรียนหรือพื้นที่เด็กยังมีปัญหาพื้นฐานการเรียนรู้อ่านไม่ได้ เขียนไม่ได้ คิดเลขไม่เป็น ก็สามารถจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาแก้ปัญหาดังกล่าวได้ หรือโรงเรียนที่เด็กมีพื้นฐานการเรียนรู้อ่านไม่ได้ เขียนไม่ได้ คิดเลขไม่เป็น และบูรณาการกับความต้องการของท้องถิ่นทั้งด้านอาชีพและสายสามัญได้เหมาะสมกับความต้องการของผู้เรียน สวนโรงเรียนที่เด็กมีความพร้อมก็สามารถเดินทางไปสู่ความเป็นเลิศได้คล่องตัวขึ้น หากทำได้เช่นนี้การพัฒนาผู้เรียนแบบเต็มอ้อมค้อมก็จะหมดไป ทุกคนจะได้รับการพัฒนาเต็มตามศักยภาพที่มีอยู่ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาจะถูกใช้อย่างมีคุณค่าเกิดประสิทธิภาพและทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วมกับการบริหารจัดการมากยิ่งขึ้น

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

เล็กก็สามารถรวมกลุ่มเป็นนิติบุคคลได้ เพราะโรงเรียนนิติบุคคลตามยุทธศาสตร์นี้จะไม่กระทบกับโครงสร้าง ตำแหน่งของครู ผู้บริหารและบุคลากรทางการศึกษา แต่จะทำให้การบริหารจัดการมีความยืดหยุ่นปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ขณะเดียวกันก็สามารถเชื่อมโยงกับนโยบายของหน่วยงานต้นสังกัดได้เช่นเดิม คุณภาพเด็กก็น่าจะดีขึ้น ผู้ปฏิบัติงานก็จะพลอยได้รับความก้าวหน้าไปด้วย คุณตวง กล่าวในที่ที่สุด

รูปแบบโรงเรียนนิติบุคคลตามยุทธศาสตร์ที่ว่ามานี้ดูแล้วก็น่าจะเหมาะสมกับบริบทแบบไทย ๆ เพราะหากคิดกระจายอำนาจไปแล้วไปยึดติดอยู่กับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ตำแหน่งข้าราชการ สู้ตายก็จะได้แต่หน่วยงานใหม่และข้าราชการบางกลุ่มได้ตำแหน่งสูงขึ้นแต่กับเด็กแล้วจะไม่ได้ประโยชน์อะไรมากนัก แต่แนวคิดให้โรงเรียนเป็นนิติบุคคลโดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในท้องถิ่นมาดำเนินการโดยมีเป้าหมายอยู่ที่คุณภาพผู้เรียนนั้นถือว่าเดินมาถูกทาง ด้วยคนในพื้นที่ย่อมรู้ลึกจริงสามารถแก้ปัญหาและพัฒนาได้หากให้คิดและทำเอง แต่อย่างไรก็ตามยุทธศาสตร์นี้จะเกิดผลได้ก็ต่อเมื่อนโยบายต้องยอมละวางอำนาจการบริหารจัดการกับปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพการศึกษาลงบ้างแล้วหันไปสร้างอำนาจตามนโยบาย ติดตาม กำกับ

ให้เข้มข้นมากยิ่งขึ้นซึ่งก็จะช่วยเป็นแรงผลักดันให้คุณภาพผู้เรียนเกิดผลเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น
เมื่อหากลดอำนาจลงแล้วเกิดผลดีกับคุณภาพเด็กก็รีบทำ ๆ กันเถอะครับ
เพราะหวังอำนาจไว้แล้วทำให้คุณภาพการศึกษาถอยหลังอยู่เช่นนี้ก็ไม่รู้จะหวังไว้ทำไม จริงไหมครับ.

โดย [เดลินิวส์ ฉบับวันที่ 25 ส.ค. 2558 \(กรอบบ่าย\)](#)