

ข้อคิดเห็นต่อการปรับโครงสร้าง กระทรวงศึกษาธิการ

☛ นำเสนอเมื่อ 5 เม.ย. 2559

โดย ศุภณัฐ ศศิวิวัฒน์ นักวิจัยอาวุโสสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย

เมื่อวันที่ 21 มี.ค. 2559 คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ออกคำสั่งที่ 10/2559 และ 11/2559 ให้มีการปรับโครงสร้างการบริหารของกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อเพิ่มเอกภาพในการบริหารและกระชับสายบังคับบัญชา การปรับโครงสร้างนี้มุ่งแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่แต่ละหน่วยงานต่างคนต่างทำ ซึ่งเป็นปัญหาที่มีอยู่จริง แต่ในอีกด้านหนึ่งก็เป็นที่น่ากังวล เพราะอาจยึดหลักการสั่งการมากกว่าการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจซึ่งเป็นแนวทางที่จะทำให้การปฏิรูปการศึกษาประสบผลสำเร็จอย่างยั่งยืนมากกว่า

ในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหาร ได้มีการจัดตั้ง "คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค" ซึ่งประกอบไปด้วยรัฐมนตรี รัฐมนตรีช่วยและเลขาธิการของกรมทั้ง 5 ในกระทรวง และได้มีการตั้ง "คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด" (กศจ.) และสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดทำหน้าที่วางแผนการศึกษาจังหวัด โดยดูแลกำกับทั้งสถานศึกษาทุกสังกัด ในระดับปฐมวัยจนถึงมัธยมปลายและอาชีวศึกษา และทำหน้าที่ทั้งวางแผนนโยบาย วิชาการและบุคลากร แทนที่คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) ในเขตพื้นที่การศึกษา 225 เขต

หากคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นสามารถทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ การบริหารการศึกษาของประเทศก็น่าจะมีเอกภาพมากขึ้น โดยหน่วยงานต่างๆ มองปัญหาทางขึ้นและประสานงานกัน ซึ่งจะแก้ปัญหาสำคัญหลายประการได้ เช่น ในปัจจุบันมีนักเรียนจำนวนมากที่หลุดออกจากระบบในช่วงรอยต่อของ ป.6 และ ม.1 และ ม.3 ขึ้น ม.4 นอกจากนี้ โรงเรียนสายสามัญบางแห่งยังปิดกั้นการเรียนต่ออาชีวศึกษา เพราะเกรงว่าจะได้รับเงินอุดหนุนรายหัวลดลง การแก้ไขปัญหาเหล่านี้จะต้องมีระบบติดตามนักเรียนตลอดทาง และต้องเปิดทางเลือกให้แก่นักเรียนเขาเรียนในสายต่างๆ ตามความสนใจ ซึ่งจะเกิดขึ้นได้หากมีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่ดูแลประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอาชีวศึกษา

การจัดสรรครูเป็นอีกปัญหาสำคัญที่จะแก้ไขได้ก็ต่อเมื่อมีการประสานกันระหว่างหน่วยงาน ปัจจุบันในระดับเขตพื้นที่มีทั้งโรงเรียนที่ครูเกินและครูขาดแคลน อีกทั้งในจังหวัดเดียวกันก็มีทั้งเขตที่ครูเกินและครูขาดแคลน แต่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) และเขตพื้นที่ไม่สามารถบริหารให้เกิดความสมดุลได้ ส่วนหนึ่งเพราะติดกฎระเบียบที่กำหนดให้การย้ายครูระหว่างโรงเรียนในกรณีปกติทำได้เฉพาะกรณีที่ครูสมัครใจ และหากเป็นการย้ายระหว่างเขตพื้นที่การศึกษา ต้องให้เขตพื้นที่ทั้งสองฝ่ายยินยอม

อย่างไรก็ตาม การสร้างเอกภาพในการบริหารเป็นเรื่องท้าทายอย่างยิ่ง อันที่จริง การจัดตั้ง

สพฐ.และเขตพื้นที่การศึกษาเป็นความพยายามสร้างเอกภาพในการบริหารเช่นกัน โดยรวมการบริหารที่เดิมแยกกันระหว่างสำนักงานประถมศึกษาแห่งชาติและกรมสามัญศึกษาเข้าด้วยกัน ก่อนปี 2553 มีเขตพื้นที่การศึกษาเพียง 185 เขต ซึ่งแต่ละเขตดูแลการศึกษาทั้งระดับประถมและมัธยม แต่สุดท้าย กลุ่มโรงเรียนมัธยมศึกษาขอแยกเขตพื้นที่การศึกษา สวนหนึ่งเพราะรู้สึกว่าได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในคณะกรรมการและ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่และได้รับการสนับสนุนลดลง

ข้อเป็นห่วงของผู้เขียนคือ การปรับโครงสร้างครั้งนี้อาจลดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของผู้มีส่วนได้เสีย และเน้นการสั่งการจากส่วนกลางมากขึ้น เนื่องจากกรรมการในคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด 20-22 คน มาจากหน่วยงานราชการ 13 คน ผู้ทรงคุณวุฒิ 1-3 คน มีตัวแทนภาคเอกชนและประชาสังคมเพียง 4 คน และมีตัวแทนครูเพียง 2 คน ซึ่งไม่ว่าจะสามารถสะท้อนความเห็นที่ครอบคลุมการศึกษาตั้งแต่ระดับปฐมวัยถึงอาชีวศึกษาได้ และไม่มีตัวแทนสมาคมผู้ประกอบการเหมือนในคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา

กระบวนการการคัดเลือกตัวแทนประชาชนและครูยังไม่มีความชัดเจน โดยคำสั่งฯ กำหนดเพียงให้รัฐมนตรีแต่งตั้งตามความเห็นชอบของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งมีความเสี่ยงว่าผู้ได้รับการแต่งตั้งอาจไม่ใช่ตัวแทนที่แท้จริงของประชาชนและครู ส่วนกลางยังพยายามกระชับสายบังคับบัญชาให้แน่นขึ้น โดยจัดตั้งสำนักงานศึกษาธิการภาค 18 แห่ง ซึ่งทำหน้าที่รับส่งคำสั่งและนโยบายจากส่วนกลางไปยังสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด

หากไม่ได้รับฟังปัญหาและความคิดเห็นที่หลากหลาย คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดจะไม่สามารถมองภาพรวมของการศึกษาในจังหวัดและไม่สามารถประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ได้ และเสี่ยงต่อการทำงานตามโครงการของส่วนกลางมากกว่าตอบโจทย์ของพื้นที่

การที่กระทรวงศึกษาธิการเลือกวิธีกระชับสายบังคับบัญชา อาจเป็นเพราะมองว่าการกระจายอำนาจไปยังเขตพื้นที่ได้สร้างกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นในพื้นที่ ซึ่งทำให้การบริหารด้อยประสิทธิภาพลง อย่างไรก็ตาม ควรระวังว่าการลดการมีส่วนร่วมของพื้นที่อาจเพิ่มอำนาจให้กลุ่มคนบางกลุ่ม ซึ่งอาจหาผลประโยชน์เองในอนาคต ที่จริงแล้ว สาเหตุหนึ่งของการหาผลประโยชน์คือ ผู้มีอำนาจตัดสินใจไม่ต้องรับผิดชอบต่อผลการเรียนของนักเรียน

นอกจากนี้ ที่ผ่านมามีปัญหาหลักของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาไม่ใช่มาจากการมีอำนาจมากเกินไป แต่มาจากไม่มีอำนาจตัดสินใจและงบประมาณเพียงพอ เพราะเขตพื้นที่การศึกษาเป็นเพียงผู้บริหารและกำกับให้โรงเรียนดำเนินโครงการของส่วนกลาง ทำให้ไม่สามารถคิดและทำโครงการที่ตอบโจทย์ของพื้นที่ได้

การปฏิรูปการศึกษาให้ได้ผลอย่างยั่งยืนควรเกิดจากการกระจายอำนาจตัดสินใจให้โรงเรียนและพ่อแม่ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบต่อการเรียนของนักเรียนโดยตรง เช่น ให้โรงเรียนคัดเลือกครูได้เองจากผู้สอบผ่านมาตรฐานกลาง และให้โรงเรียนรับผิดชอบต่อพ่อแม่มากขึ้น โดยเพิ่มบทบาทของพ่อแม่และชุมชนในการบริหารโรงเรียน เช่น ให้มีส่วนร่วมคัดเลือกผู้อำนวยการ ส่วนภาครัฐส่วนกลางและจังหวัดควรเป็นผู้อำนวยความสะดวกคุณภาพขั้นต่ำและช่วยเหลือสนับสนุนโรงเรียน

เช่นเดียวกัน การวางแผนพัฒนาการศึกษาของจังหวัดควรต้องเพิ่มตัวแทนของผู้ปกครอง
ภาคประชาสังคม และตัวแทนครู เพื่อให้ทิศทางการจัดการศึกษาสอดคล้องกับโจทย์ปัญหาของแต่ละพื้นที่
หรืออย่างน้อยควรรับฟังความเห็นของบุคคลเหล่านั้นก่อนจะดำเนินการในเรื่องใดที่จะมีผลกระทบในวงกว้าง--จบ--

ที่มา: หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์