

ปฏิรูปการศึกษาส่วนภูมิภาค 6 เดือน กศจ.ไปต่ออย่างไร? โดย อติศร เนาวนนท์

● นำเสนอเมื่อ 29 ก.ย. 2559

ปฏิรูปการศึกษาส่วนภูมิภาค 6 เดือน กศจ.ไปต่ออย่างไร?

โดย อติศร เนาวนนท์

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

ภายหลังจากนายกรัฐมนตรีนั่งหัตถ์หน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (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.เขตพื้นที่การศึกษาและกรรมการเขตพื้นที่การศึกษามาเป็น กศจ.มิได้มีการเตรียมการล่วงหน้า ดังนั้นภาระหนัก ของ กศจ.ในช่วงเริ่มต้นจึงต้องรับผิดชอบเรื่องการบริหารงานบุคคลเป็นหลัก สวนบทบาทการทำงานเชิงบูรณาการคงต้องรอดูไปอีกสักระยะ

2.ปัญหาการมีช่วงบังคับบัญชากว้าง สภาพและปัญหาที่เป็นเหตุผลในการออกคำสั่ง คสช.คือ เลขานุการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานต้องกำกับดูแลผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาจำนวนมากถึง 225 คน ส่วนเลขานุการคณะกรรมการการอาชีวศึกษาก็มีภาระที่หนักเนื่องจากมีสถานศึกษาของรัฐและเอกชนรวมกันถึง 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 ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษายังคงมีสถานภาพ ทิ้งตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอยู่ ทั้งอำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง การบังคับบัญชาข้าราชการครู จึงยังไม่เห็นบทบาทของศึกษาธิการภาค

ศึกษาธิการจังหวัดในด้านการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของหน่วยงานอย่างทั่วถึงดังที่คาดหวัง สภาพจริงของการปฏิบัติงานในปัจจุบันก็คือ ทั้งศึกษาธิการภาค ศึกษาธิการจังหวัด และ ผอ.เขตพื้นที่การศึกษาต่างคนต่างก็รองรับนโยบายหรือคำสั่งของ รมต.ศธ.ผ่านเลขานุการ 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.

โดยเฉพาะกรมการที่มาโดยตำแหน่งจากท้องที่เกี่ยวและกีฬาจังหวัด ประธานสภาอุตสาหกรรม ผอ.สำนักพุทธศาสนาจังหวัด ท้องถิ่นจังหวัด ประธานหอการค้าจังหวัด และวัฒนธรรมจังหวัด ซึ่งไม่มีพื้นฐานความเข้าใจกับระบบระเบียบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู จึงยังทำให้ กศจ.ไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่จากกรมการ โดยตำแหน่งกลุ่มนี้ที่ควรจะต้องทำหน้าที่สำคัญคือ การจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาจังหวัดเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ นอกจากนี้ กรมการที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดยังมีความเกรงใจผู้ว่าราชการจังหวัด 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

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

4. ความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคล สภาพและปัญหาที่เป็นเหตุผลการออกคำสั่ง คสช. คือที่ผ่านมากกระทรวงศึกษาธิการพบปัญหาเรื่องความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคล 4 ประการ ได้แก่ การเกลี้ยครู การเปลี่ยนครูข้ามเขต การบรรจุครูใหม่ การคัดเลือกผู้อำนวยการโรงเรียน และการดำเนินการทางวินัยที่ไม่ทันต่อเวลา

ผ่านมา 6 เดือน เป็นที่ชัดเจนว่าเรื่องการเกลี้ยครูถึงขณะนี้ กศจ.ยังไม่สามารถทำได้ และก็ยังไม่เห็นแผนงานที่ชัดเจนในการดำเนินการเรื่องนี้ ภารกิจที่ กศจ.ทำก็คือ การสอบบรรจุ การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สอบบรรจุเป็นข้าราชการครูที่ขึ้นบัญชีไว้ของแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาเป็นบัญชีของ กศจ. การย้ายผู้บริหารโรงเรียน การสอบบรรจุครูเพื่อพัฒนาท้องถิ่น การสอบบรรจุครูประจำปี ซึ่งทุกอย่างเป็นไปตามกระบวนการปกติ (Routine) ของการบริหารงานบุคคล และตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ ไม่ได้เกิดขึ้นเพราะความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคลของ กศจ.แต่อย่างใด

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

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

การสอบบรรจุครูประจำปีอยู่ในระหว่างการดำเนินการ ที่ตรวจสอบได้ยากคือการเลื่อนวิทยฐานะ แต่ที่น่าจับตามากที่สุดคือการย้ายผู้บริหารสถานศึกษา ซึ่งกำลังอยู่ในช่วงการดำเนินการ นอกจากนี้ยังมีประเด็นอุปสรรคย่อยที่น่าสนใจ อาทิ มีบางจังหวัดแต่งตั้งอำนวยการ กศจ.ลงไปถึงระดับอำเภอ บางจังหวัดผู้วาราชการจังหวัดลงไปเป็นอำนวยการ กศจ.ทุกคณะ บางจังหวัดผู้วาราชการจังหวัดมอบรองผู้วาฯเขาประชุมแทน ฯลฯ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของ กศจ.ที่กล่าวมายังถือว่าอยู่ในช่วงเริ่มต้นของการทำงาน 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.](#)