

## เหลี่ยมหลัง แลหน้า ปฏิรูปการศึกษาพื้นฐานไทย

นำเสนอเมื่อ : 3 ม.ค. 2561

### เหลี่ยมหลัง แลหน้า ปฏิรูปการศึกษาพื้นฐานไทย

ผู้เขียน ผศ.ดร.อดิศร เนาวนนท์

#### เหลี่ยมหลัง

นับแต่พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2542 จนถึงปัจจุบันที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2553 ตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ได้ก่อให้เกิดความตื่นตัวในเรื่องการปฏิรูปการศึกษาอย่างกว้างขวางทั้งจากหน่วยงานสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ(ศธ.) ครอบครัวยุวมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนต่างให้ความสนใจและติดตามความเคลื่อนไหวของการปฏิรูปการศึกษาตามพ.ร.บ.ดังกล่าว โดยเฉพาะการปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งมีกลุ่มเป้าหมายและกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องของจำนวนมาก กล่าวเฉพาะการปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐาน แนวคิดหลักที่ใช่เป็นฐานในการตรา พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ คือแนวคิดการกระจายอำนาจบริหารการศึกษา ดังความตามมาตรา 39 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 “ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง”

**การปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐาน** ตาม พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติดังกล่าว ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรในศธ. มีองค์กรสำคัญที่เกิดขึ้นใหม่ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา(สพท.) ที่ต่อมามีการแยก สพท. เป็นสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา (สพป.) และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา (สพม.) โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา (ผอ.สพป.) และผอ.สพม. เป็นผู้บังคับบัญชา เป็นหน่วยงานทางการศึกษาที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ สพฐ. มีการยุบสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด และสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ผู้อำนวยการประถมศึกษาจังหวัด (ผอ.ปจ.) ทำให้ สพฐ. มีหน่วยงานทางการศึกษาที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคคือ สพป.และ สพม.มีบทบาทหน้าที่ จัดทำนโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา วิเคราะห์การจัดตั้งงบประมาณ เงินอุดหนุนทั่วไปของสถานศึกษา และหน่วยงานในเขตพื้นที่การศึกษา กำกับ ตรวจสอบ ติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ ประสาน ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาหลักสูตรร่วมกับสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา เป็นต้น โดยมีองค์กรคณะบุคคล 3 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ทำหน้าที่ด้านกาหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ของเขตพื้นที่การศึกษา คณะกรรมการ ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และนิเทศการศึกษา และคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) เขตพื้นที่การศึกษาทำหน้าที่ด้านกาบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึ

เขตพื้นที่การศึกษาจึงเป็นหน่วยงานของราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคหรือจังหวัด ขึ้นตรงต่อ สพฐ.และศษ.ซึ่งตาม พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ มีเจตนาารมณ ให้เป็นการบริหารจัดการศึกษา แบบกระจายอำนาจเพื่อให้ประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการศึกษาเขตพื้นที่ศึกษานั้น ๆ บริหารจัดการศึกษาด้วยตนเอง เขตพื้นที่การศึกษา ไม่ใช่เขตการปกครอง ไม่เป็นหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค แดจากสภาพที่เกิดขึ้นจริง เขตพื้นที่การศึกษากลับไม่มีลักษณะของการบริหารแบบกระจายอำนาจอย่างแท้จริง อำนาจส่วนใหญ่โดยเฉพาะด้านงบประมาณยังรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ สพฐ. มีเพียงอำนาจด้านบริหารงานบุคคลที่มีการกระจายอำนาจตาม พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2547 โดยให้มี อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาทำหน้าที่ดำเนินการกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคล ให้ความเห็นชอบในการบรรจุ แต่งตั้ง ย้าย การเลื่อนวิทยฐานะฯ พิจารณาความคิดเห็นความชอบของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา โดย ผอ.สพท. เป็นเลขานุการ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา

### ความล้มเหลวของการกระจายอำนาจบริหารงานบุคคลของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่ฯ

ส่วนหนึ่งที่มีการเรียกร้องผลประโยชน์จากครูในการสอบบรรจุ แต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน โดยเฉพาะการขยายข้าราชการครูที่มีการรอนเรียนว่าต้องจ่ายเงินให้ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่ฯ จำนวนมาก ได้กลายเป็นชนวนสำคัญทำให้เกิดระริษาความสงบแห่งชาติ(คสช.)ใช่เป็นขออ้างในการออกคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 10/2559 และ 11/2559 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค และมีการออกคำสั่งเพิ่มเติม ยกเลิกบางคำสั่ง จนถึงปัจจุบันคือ คำสั่งหัวหน้า คสช.ที่ 19/2560 เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ ที่เป็นการรวมคำสั่งหัวหน้า คสช. 4 ฉบับก่อนหน้าให้เป็นฉบับเดียว สำระสำคัญคือ 1.การยุบ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่ฯ และคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา 2.ให้มีคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค (คปภ.) ทำหน้าที่กำหนดทิศทางการดำเนินงานของศษ.ในระดับภูมิภาคหรือจังหวัด 3.ให้มีศึกษาธิการภาค (ศธภ.) และสำนักงานศึกษาธิการภาค 18 ภาค ปฏิบัติภารกิจของศษ.ในระดับพื้นที่ ขับเคลื่อนการศึกษาในระดับภาคและจังหวัด อำนวยการ ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาการศึกษาแบบร่วมมือและบูรณาการกับหน่วยงานในสังกัดศษ.และหน่วยงานอื่นหรือภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในพื้นทีนั้นๆ 4.ให้มีศึกษาธิการจังหวัด (ศธจ.) และสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ปฏิบัติภารกิจของศษ.เกี่ยวกับการบริหาร และการจัดการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด ปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ นโยบาย และยุทธศาสตร์ ของสวนราชการต่าง ๆ ที่มอบหมาย ให้ ศธจ.มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าดวยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนดหน้าที่ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผอ.สพป. และผอ.สพม.เฉพาะงานที่เกี่ยวข้องกับ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา และ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา และ 5.ให้มีคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.)ทำหน้าที่ดำเนินการบริหารงานบุคคลแทน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา กำหนดยุทธศาสตร์ แนวทางการจัดการศึกษา ส่งเสริม สนับสนุนการจัดการศึกษา ทุกระดับทุกประเภท ประสานและส่งเสริมการบริหาร และการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### คำสั่งคสช.ดังกล่าว ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารการศึกษากลุ่มเดิม คือ ผอ.สพป.

ผอ.สพม.และผู้อำนวยการโรงเรียน กับ ผู้บริหารการศึกษากลุ่มใหม่ที่เกิดขึ้นตามคำสั่ง คสช.คือ ศธจ. โดยเฉพาะประเด็นอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา ตามมาตรา 53 ของ พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษา พ.ศ.2547 ที่ตามกฎหมายเป็นอำนาจของผู้อำนวยการโรงเรียน (กรณีการบรรจุครูผู้ช่วย) และเป็นอำนาจของ ผอ.สพป. และ ผอ.สพม. (กรณีการแต่งตั้งและเลื่อนวิทยฐานะ)ในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสังกัด สพฐ.โดยตรง ในขณะที่ ศธจ.ซึ่งแต่งตั้งขึ้นตามคำสั่งของ คสช. เป็นข้าราชการสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (สป.ศษ.) ดังนั้นการให้ ศธจ. เป็นผู้ที่มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสังกัด สพฐ. แม้จะเป็นการบรรจุตามมติ กศจ.ก็ตาม จึงถือเป็นการ “หักเหลี่ยม” หรือ “หมิ่นศักดิ์ศรี” ของ ผอ.สพป. และ ผอ.สพม. เป็นอย่างยิ่ง นอกจากนี้ยังมีปัญหาการเพิ่มขั้นตอนในการทำงาน ความขัดแย้งในบทบาทของ ผอ.สพป. และ ผอ.สพม.กับ ศธจ. ขณะที่ กศจ.ก็ไม่สามารถทำงานด้านยุทธศาสตร์การศึกษาของจังหวัด ไม่มีควมชัดเจนเรื่องการบริหารการศึกษาของจังหวัด เพราะเสียเวลาไปกับการบริหารบุคคล

แผนพัฒนาการศึกษาของจังหวัดก็ไม่มีจุดหมายใด ๆ ไม่มีหน่วยงานใด ๆ  
จัดงบประมาณสนับสนุนการดำเนินการตามแผน การโยกย้ายบุคลากรจาก สพป. และ สพม.  
ไปสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ทำให้ทั้ง สพป. สพม. และ ศชจ. รวมไปถึง สำนักงานศึกษาธิการภาค (ศชภ.)  
ที่ไม่มีความชัดเจนในภาระงานเชิงยุทธศาสตร์ที่จะขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของประเทศ  
หน่วยงานทางการศึกษาเหล่านี้กำลังจะกลายเป็นองค์กรลมเหลว นอกจากนี้ยังมีการฟ้องร้องต่อศาลปกครอง  
เรื่องเกณฑ์การย้ายผู้บริหารสถานศึกษาทำให้องค์  
ศช. โดยคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา(ก.ค.ศ.) ต้องแจ้งให้  
กศจ. ทุกจังหวัดระงับการย้ายผู้บริหารการศึกษาออกไปก่อน

**นี่คือความยุ่งเหยิงที่กำลังเกิดขึ้นในการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของกระทรวงศึกษาธิการในส่วนภูมิภาค ในขณะนี้**

## แลหน้า

แม้รัฐมนตรีว่าการศช. จะได้เสนอให้หัวหน้า คสช. แก้ไขคำสั่งโยกอำนาจการสั่งบรรจุ  
และตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจาก ศชจ. คืนไปยัง ผอ. สพป. และ ผอ. สพม. แล้ว  
รวมถึงเสนอให้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมา 2 ชุด คือ  
คณะกรรมการบูรณาการด้านการศึกษาและคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ทั้ง 2  
ชุดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ศชจ. เป็นเลขานุการ และ ผอ. สพท. เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง  
และจะมีการตั้งผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นกลางจำนวนเท่า ผอ. สพป. และ ผอ. สพม.  
เป็นกรรมการรวมเพื่อให้มีการบูรณาการการทำงานที่เหมาะสม แต่ก็ยังเป็นเพียงการแก้ปัญหาระยะสั้นเท่านั้น  
ความขัดแย้งระหว่าง ผอ. สพป. และ ผอ. สพม. กับ ศชจ. เป็นเพียงปลายเหตุหรือเป็นส่วนยอดของภูเขาน้ำแข็งเท่านั้น  
เพราะต้นตอของปัญหาเกิดขึ้นจากการออกแบบโครงสร้างการบริหารที่ไม่ได้มองทั้งระบบ  
คสช. เลือกที่จะปฏิรูปเฉพาะในส่วนภูมิภาคที่ คสช. เชื่อว่าเป็นปัญหาเสมือนการปะทุเร็ว

อีกทั้งมีความสับสนเรื่องแนวคิดพื้นฐานในการปฏิรูปการศึกษาที่ตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ  
เป็นแนวคิดการกระจายอำนาจ แต่ คสช. กลับมาใช้แนวคิดรวมศูนย์อำนาจ single command  
การมีหน่วยงานและผู้บริหารทั้งสองลักษณะที่มีฐานคิดแตกต่างกันคือ สพท. และ ผอ. สพป. ผอ. สพม. กับ  
สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และ ศชจ. การใช้แนวคิดการจัดการศึกษาแบบบูรณาการเชิงพื้นที่  
(สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน และภาคเอกชนกำลังดำเนินการอยู่บางพื้นที่)  
โดยไม่คำนึงถึงโครงสร้างและวัฒนธรรมองค์การจึงทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากมาย  
หน่วยงานทางการศึกษาของศช. ในภูมิภาคจึงไม่สามารถบูรณาการหรือทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพตามที่คาด  
หวังได้ (เดิม สพท. มีทั้งโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ยังต้องแยกมาเป็น สพป. และ สพม.)

## ขอเสนอแนะ

ปฏิเสธไม่ได้ว่าเป้าหมายสำคัญที่สุดของการจัดการศึกษาอยู่ที่คุณภาพของผู้เรียน  
และเมื่อตัวผู้เรียนอยู่ที่สถานศึกษา การปฏิรูปโครงสร้างในการจัดการศึกษา  
จึงต้องเป็นไปเพื่อส่งเสริมให้สถานศึกษาที่มีความเข้มแข็ง จึงจะทำให้ผู้เรียนมีคุณภาพได้ ข้อเสนอสำคัญคือ  
การลดขนาดระบบการบริหารการศึกษาส่วนกลาง ให้เป็นหน่วยงานน้อยเบา และกำกับติดตาม  
ให้สถานศึกษาเป็นหน่วยปฏิบัติและมีอำนาจการบริหารจัดการอย่างแท้จริง ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ  
การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป  
เพื่อให้สถานศึกษาที่มีความคล่องตัวเป็นอิสระบริหารจัดการศึกษาในสถานศึกษาได้สะดวก รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ  
สร้างกลไกการตรวจสอบ กำกับ ติดตาม ประเมินผลสถานศึกษาอย่างเข้มข้นและรวดเร็ว โดยดำเนินการ ดังต่อไปนี้

**1. ออกพ.ร.บ. โรงเรียนนิติบุคคล** ให้มีอำนาจในการบริหารจัดการทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ  
การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป

ให้โรงเรียนหรือกลุ่มโรงเรียนที่เป็นนิติบุคคลเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการหรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ปัจจุบันโรงเรียนเป็นนิติบุคคล ตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน และเป็นหน่วยงานในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งเป็นระบบบริหารราชการส่วนกลาง จึงมีข้อจำกัดเรื่องการดำเนินการต่าง ๆ ที่ต้องเป็นไปภายใต้กฎเกณฑ์ที่ส่วนกลางกำหนด) รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของโรงเรียนหรือกลุ่มโรงเรียนที่จะเป็นนิติบุคคลโดยเน้นจากความพร้อมของโรงเรียน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นสำคัญ

## 2. ออกหรือปรับปรุง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ และกฎหมายอื่น ๆ

ที่เกี่ยวข้องเพื่อปฏิรูประบบโครงสร้างของศธ. ทั้งระบบ โดยลดขนาด อำนาจ

และจำนวนหน่วยงานทางการศึกษาทั้งส่วนกลางทั้งในศธ. และในส่วนภูมิภาค

เพื่อให้สอดคล้องกับการเป็นโรงเรียนนิติบุคคลที่เป็นส่วนราชการ ปรับปรุง โครงสร้าง ขนาด บทบาทหน้าที่

และจำนวนเขตพื้นที่การศึกษาให้เหมาะสม มีองค์การบริหารบุคคลกลางของจังหวัด

สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดรับผิดชอบงานด้านยุทธศาสตร์การบูรณาการการจัดการศึกษาของจังหวัด

และให้จังหวัดหรือ

สป.ศธ. จัดสรรงบประมาณสนับสนุนการดำเนินการตามแผนพัฒนาการศึกษาจังหวัดให้ชัดเจน

ระบบการบริหารจัดการศึกษาของไทยได้ชื่อว่ามีการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์อำนาจ ตามระบบบริหารราชการแผ่นดิน แม้จะมีการเขียนไว้ใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติก็ตาม แต่รัฐ (ทุกยุคทุกสมัย) ก็ไม่เคยมีความจริงจังในการปฏิบัติตาม การปฏิบัติงานในโรงเรียนมีหลายสิ่งหลายอย่างที่หลายอย่างไม่ได้เกิดจากความต้องการของชุมชน โรงเรียน แต่มากจากส่วนกลางจัดทำออกมาเป็นกฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง ขอบบังคับต่าง ๆ ทำให้โรงเรียนแทบจะไม่มีสิทธิในการคิดสร้างสรรค์ของตนเอง ไม่สามารถสร้างแผนยุทธศาสตร์ในการปรับปรุงโรงเรียนตามบริบทของตนเองได้ ในขณะที่เดียวกันในบางสวนที่โรงเรียนหรือเขตพื้นที่ฯ เคยได้รับการกระจายอำนาจให้ เช่น การบริหารงานบุคคล หลายแห่งกลับขาดความรับผิดชอบในการบริหาร มีการทุจริตเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก เป็นปัญหาทำนองเดียวกันกับการบริหารจัดการประเทศที่เมื่อมีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ก็มักจะมีการทุจริตหาผลประโยชน์เกิดขึ้น ทางออกที่ดีที่สุดคือ เมื่อกระจายอำนาจและความรับผิดชอบให้โรงเรียนแล้ว ต้องสร้างกลไกตรวจสอบ กำกับ ติดตาม และประเมินผลให้เข้มแข็งรวดเร็ว

**ทำดีต้องให้รางวัล ทำผิดต้องลงโทษอย่างเด็ดขาดและรวดเร็ว**

ขอบคุณที่มาเนื้อหาข่าวจาก [มติชนออนไลน์](#) วันที่ 3 มกราคม 2561