

ดูให้ชัด รัฐธรรมนูญ ม.286 ให้มีการปฏิรูปการศึกษาเพื่อพัฒนาคนแน่หรือ?

นำเสนอเมื่อ : 18 พ.ค. 2558

เพชร เหมือนพันธุ์

เผื่อรอดูโฉมหน้าการปฏิรูปการศึกษาของไทย จากรัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นกฎกติกาของสังคมสูงสุด พบว่ามีอยู่เพียง 3 มาตราที่กล่าวถึงการศึกษา คือ ม.52, ม.84, และ ม.286 แต่ยังไม่พบว่าทั้ง 3 มาตรานี้จะไปปฏิรูปการศึกษาได้อย่างไร

ม.52 กล่าวว่า พลเมืองย่อมมีสิทธิเท่าเทียมกันในการรับการศึกษาที่มีคุณภาพและหลากหลายอย่างทั่วถึง

รัฐมีหน้าที่ต้องจัดการศึกษาอบรมและส่งเสริมการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน เพื่อให้ประชาชนเรียนรู้ตลอดชีวิต

ม.84 รัฐต้องจัดส่งเสริมและทำนุบำรุงการศึกษาอบรมทุกระดับและทุกรูปแบบ และมี (1)-(6) ใน (4) มีการพัฒนาหลักสูตรทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่นเพื่อให้มีการเรียนการสอนที่เหมาะสมกับภูมิสังคมและพัฒนาการของโลก ใน (5) พัฒนาครู บุคลากรทางการศึกษาและปราชญ์ชาวบ้าน รวมทั้งจัดระบบการให้ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ที่พึงได้ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างบุคลากรในภาครัฐและภาคเอกชน ใน (6) ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษา วิจัย และพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม และการเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าว รวมทั้งการคุ้มครองภูมิปัญญาและสิทธิประโยชน์ที่เกิดขึ้น ส่วนวงเล็บ 1-3 ของทุกรัฐบาล

ม.286 ให้มีการปฏิรูปการศึกษาเพื่อพัฒนาคนให้เป็นพลเมืองดี มีความรู้ความสามารถโดยยึดหลัก ดังนี้ (1)-(12) ในมาตรานี้ เพื่อนครุทวิประเทศไม่เห็นด้วยใน (1) ตอนท้ายสุด ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ "กระจายอำนาจการจัดการศึกษาโดยลดบทบาทของรัฐจากการเป็นผู้จัดการศึกษา ให้เป็นผู้จัดให้มีการศึกษา ส่งเสริม สนับสนุน รวมทั้งกำกับนโยบาย แผน มาตรฐาน และติดตามประเมินผลการจัดการศึกษาและส่งเสริมให้สถานศึกษาสามารถบริหารจัดการการศึกษาได้อย่างมีอิสระ มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อผลการจัดการศึกษา ทั้งนี้โดยให้เอกชน ชุมชน และองค์กรบริหารท้องถิ่น มีส่วนร่วมอย่างเหมาะสม"

ข้อสังเกต เฉพาะในวงเล็บ (1) นี้ครูออกมาส่งเสียงต่อต้านทั่วประเทศ ด้วยเกรงว่า การศึกษาของชาติในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับจะต้องถูกถ่ายโอนให้ไปอยู่ในการควบคุมดูแลของท้องถิ่น ครูไม่ไวใจท้องถิ่น เพราะท้องถิ่นเพิ่งเกิดขึ้น มีอายุตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ปี 2540 เพียง 18 ปี นับอายุได้ยังเป็นวัยรุ่น บวชพระยังไม่ได้ ขณะที่กระทรวงศึกษามีอายุได้ 100 กว่าปี วัฒนธรรมองค์กรของครูกับองค์กรท้องถิ่นต่างกันมาก ครูมาจากการสอบแข่งขันบรรจุ พัฒนาตนเองทางวิชาการมาโดยตลอดและเจริญเติบโตตามอายุประสบการณ์ ยิ่งมีอายุมากยิ่งมีประสบการณ์ มีความชำนาญในการทำงานมาก ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการสมัครรับการเลือกตั้ง มีอายุทำงานเป็นเทอมเป็นสมัยสมัยละ 4 ปี วัฒนธรรมของคนสองกลุ่มนี้จึงแตกต่างกัน นักการเมืองย่อมต้องการได้รับการเลือกตั้งกลับคืนมาในรอบที่ 2 และรอบต่อไปเรื่อยๆ หากผู้ได้บังคับบัญชา (ครูเมื่อถ่ายโอนไปแล้ว) ไม่ช่วยหาเสียง ไม่เป็นหัวคะแนนให้ อะไรจะเกิดขึ้น ความตั้งใจที่จะสอนลูกศิษย์ย่อมได้รับผลกระทบแน่นอน

การจัดการศึกษาไม่ใช่เรื่องของนักรการเมือง การศึกษามีจรรยาบรรณ มีมืออาชีพ มีความซื่อสัตย์ มีความภักดีต่อบทบาทหน้าที่ของตนเอง นักรการเมืองจะมาบีบบังคับไม่ได้

ครูเคยมีบทเรียนที่เจ็บปวดในอดีตมาแล้ว

สมัยที่เคยอยู่ภายใต้อำนาจการปกครองขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ครูต้องไปรับใช้หนักปกครองนักรการเมืองในระดับอำเภอในระดับจังหวัด

ซึ่งงานการศึกษาไม่ใช่งานในหน้าที่โดยตรงของท่านเหล่านั้น งานอำเภอ

งานจังหวัดที่ไม่เกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอน ครูต้องไปร่วมงานอยู่กับหน่วยงานแบบนั้นแบบลูกเมียหน่อย

และในสมัยที่มีการถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำลังดำเนินการอยู่ทุกวันนี้ในหลายจังหวัด โรงเรียนที่ถ่ายโอนไปอยู่ในสังกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ครูมีความกดดันมาก ครูต้องไปสวมมุกกับนักรการเมืองท้องถิ่น ครูจำนวนมากต้องการย้ายกลับสังกัดเดิม คุณภาพโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปโดยภาพรวมก็ไม่ได้มีคุณภาพที่สูงขึ้น แม่ครูส่วนมากต้องการโอนโรงเรียนกลับแต่ก็ไม่มีกฎหมายใดมาให้โอนกลับได้ ครูที่ถ่ายโอนไปจึงรู้สึกตัวว่าตนเองเป็นเสมือนครูชั้นสอง เกิดระบบอุปถัมภ์ที่เพิ่มความแข็งแกร่งมากขึ้น ระบบคุณธรรมหุดหายไป ครูคนใดไปทะเลาะกับนาย ก อบจ. ทะเลาะกับเจ้าหน้าที่หรือทะเลาะกับ ส.อบจ. (สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด) ความเจริญก้าวหน้าทางอาชีพก็ลดลง นี่คือปัญหา

ไม่มีงานวิจัยใดๆ มารองรับว่าถ่ายโอนการศึกษาไปให้ท้องถิ่นดูแลแล้วคุณภาพการศึกษาได้สูงขึ้น ในส่วนของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เขาก็ไม่ได้ต้องการรับโอนการศึกษาไปรับผิดชอบ เพราะไม่ตรงกับภาระหน้าที่ขององค์กรเขาโดยตรง เป็นเพียงงานฝากเท่านั้น เมื่อคนที่รับเขาก็ไม่ต้องการที่จะรับ คนที่จะให้ถ่ายโอนไปอยู่เขาก็ไม่ยอมไป แล้วยากถามว่า คนร่างรัฐธรรมนูญจะผลักดันไปทำไม หรือไปจำรูปแบบมาจากที่ไหน

ผู้เขียนเคยไปเรียนอยู่ที่ New York, USA เมื่อปี 1997 เคยมีเพื่อนเป็น ผอ.เขต (Superintendent) ได้เห็นและรับทราบข้อมูลการกระจายอำนาจของเขา มาบาง กรณีที่ท้องถิ่นของเขา เขามามีบทบาทในโรงเรียนได้เพราะเขาเป็นสหรัฐ รวมหลายๆ รัฐเข้าด้วยกัน แต่ละรัฐเขามีหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลนโยบายสาธารณะทุกอย่าง ท้องถิ่น หรือ Community ต้องส่งเจ้าหน้าที่หรือผู้แทนเขามาดูแลโรงเรียนในฐานะของกรรมการสถานศึกษา (School Board) ทุกโรงเรียนจะได้รับจัดสรรงบประมาณจากรัฐ (State) 70% และมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Community) จัดสรรให้อีก 30% ดังนั้นท้องถิ่นจึงเขามามีบทบาท ในโรงเรียน

ท้องถิ่นสามารถจ้างและถอดถอนครูใหญ่ (School Principle) ได้ ครูใหญ่ มีอำนาจเต็มที่ในการจ้างครูเอง ท้องถิ่นจะไม่ยุ่งเกี่ยว แต่ถ้าครูทำงานไม่มีคุณภาพ ถ้ากรรมการสถานศึกษาบอกให้แก้ไข ผู้บริหารจะต้องสั่งให้ครูที่มีปัญหานั้นแก้ไขปรับปรุงพัฒนาตนเองทันที ถ้าไม่ทำไม่ปรับปรุงหรือพัฒนาตนเองขึ้น ครูคนนั้นก็จะร้อนนกัน (Hot Seat) อาจถูกครูใหญ่สั่งให้ออก ถ้าครูใหญ่ไม่สามารถพัฒนาครูน้อย หรือผู้ใดบังคับบัญชาที่มีปัญหาได้ ครูใหญ่จะก่นรอน เช่นเดียวกับครูน้อย

หรือถ้าครูใหญ่ไม่สามารถพัฒนางานได้ในระยะเวลาที่คณะกรรมการสถานศึกษากำหนดให้ ครูใหญ่จะถูกคณะกรรมการสถานศึกษาสั่งให้เลิกจ้างได้

แปลว่าท้องถิ่นเขาเข้มแข็ง เขาเป็นเจ้าของเงินงบประมาณที่จัดสรรให้แก่โรงเรียน เขาจึงมีอำนาจเหนือผู้บริหารและเหนือโรงเรียน แต่เขามอบอำนาจให้ครูใหญ่จัดจ้างครูได้ด้วยตนเอง ท้องถิ่นจะไม่ลงมาเกี่ยวข้องของเพียงแต่เป็นผู้อนุมัติให้จ้างเท่านั้น เมื่อครูใหญ่เป็นผู้จ้างครูเอง ครูใหญ่จึงต้องรับผิดชอบต่อผลงานการสอนของครูที่ตนเองสั่งจ้างมาด้วย ถ้าครูใหญ่จัดการโรงเรียนไม่ได้คุณภาพ ครูใหญ่นั้นแหละจะถูกเลิกจ้างเอง นักเรียนผู้ปกครองสามารถรายงานผลงานการสอนการบริหารงานของผู้บริหารต่อกรรมการสถานศึกษาหรือต่อท้องถิ่นได้

ถามว่าท้องถิ่นของไทยเรามีศักยภาพถึงเขาหรือยัง
คณะกรรมการสถานศึกษามีบทบาทที่สามารถให้การสนับสนุนโรงเรียนได้เพียงใด

ที่เขาสามารถส่งครูใหญ่ให้ปฏิบัติหน้าที่ให้มีคุณภาพได้เพราะเขาเป็นผู้จัดสรรงบประมาณให้ เขาก็มีอำนาจ

แต่ท้องถิ่นเราสามารถจัดได้อย่างเขาหรือยัง ถ้ายัง จะรู้ได้อย่างไรว่าครูใหญ่หรือผู้บริหารโรงเรียนจะเชื่อถือท้องถิ่นหรือเชื่อถือคณะกรรมการสถานศึกษา ครบวัฒนธรรมขององค์กรของฝรั่งเขาแตกต่างจากเรามาก ถ้าจะเอาอย่างเขาก็ให้เราเดินทางไปให้ถึงจุดนั้นก่อน

เรื่องถ่ายโอนการศึกษา เรื่องการรื้อโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการ มันไม่ใช่การปฏิรูปการศึกษา ผลพัฒนาคุณภาพยังมีถึงนักเรียน แต่มันเป็นการรัฐประหารการศึกษาคือการฆาตกรรมการศึกษาให้ตาย

ยังจำได้ไหมครับ 9 องค์กร ปฏิรูปการศึกษา เมื่อปี 2546 รื้อโครงสร้างกระทรวงศึกษาลงมาทั้งกระทรวง ยุบเลิกสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ยุบเลิกสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ ยุบเลิกสำนักงานประถมศึกษาจังหวัด ยุบเลิกสำนักงานประถมศึกษาอำเภอ ยุบเลิกสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด สับยุบเลิกหน่วยงานทางการศึกษาระดับสูงกว่าโรงเรียนพรอมกันทั่วประเทศ เจ้าหน้าที่ข้าราชการ ครูทั่วประเทศ ไรที่อยู่จำนวนมาก เสมือนผืนแตกรัง ต้องหารังใหม่อยู่ ตำแหน่งใหม่ที่จัดไว้ไม่เพียงพอ ทำให้เจ้าหน้าที่ทะเลาะกันทั่วประเทศ มีหนังสือร้องเรียน มีบัตรสนเท่ห์อวนกระทรวง จนถึงวันนี้ก็ยังไม่ลงตัว คุณภาพไม่ตองพูดถึงเพราะโรงเรียนทุกโรงเรียนเหมือนถูกปล่อยเกาะ ขาดหน่วยงานที่จะไปดูแลได้ใกล้ชิด คุณภาพการศึกษา ดิ่งเหว

บทเรียนคราวนั้นหาคนรับผิดชอบ (Accountability) ยังไม่ได้

หลายคนยังเจ็บปวดจากการเปลี่ยนแปลงคราวนั้นอยู่ การรื้อโครงสร้าง การถ่ายโอนที่ไม่มีควมพร้อมหรือขาดการวางแผนที่ดีก็จะเป็นเสมือนแผ่นดินไหวในเนปาลมีคนตายเป็นหมื่น แผ่นดินไหวในเนปาล เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติ สร้างความเสียหายแก่ประเทศชาติและประชาชนอย่างสูงยิ่ง การปฏิรูปการศึกษาที่ขาด การวางแผนขาดการจัดการที่ดีก็จะเป็นเสมือนแผ่นดินไหวในเนปาลเช่นกัน ระวังหน่อยครับ ถามครูเขาหน่อยว่าครูเขาอยากจะทำอะไรหรือไม่ การถ่ายโอนไปท้องถิ่นจะทำให้คุณภาพการศึกษาดีขึ้น จริงหรือ

สิ่งที่ครูทั่วประเทศอยากปฏิรูปจริงๆ ในขณะนี้คือ การปฏิรูปหลักสูตร โดยเฉพาะหลักสูตรในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นความเป็นความตายของชาติ

ส่วนที่สอง คือปฏิรูปวิธีการสอน วิธีการเรียนของครูของนักเรียน

ส่วนที่สาม คือปฏิรูปการวัดผลประเมินผลที่มันล้าหลังกว่าชาติอื่นๆ และการวัดผลไม่ได้สะท้อนถึงทักษะของผู้เรียนที่แท้จริง

ส่วนที่สี่ คือ การยกเลิกองค์กรอิสระที่ไม่ส่งเสริมการจัดการศึกษาจริง แต่กลับสร้างปัญหา ให้โรงเรียนเช่น สทศ. สมศ. ก.ค.ศ. การประเมินผลงานกระดาษเพื่อเลื่อนวิทยฐานะครู การสอบ O-NET ให้ยุบเลิกองค์กรอิสระทั้งหลายที่มารบกวนเวลาเรียนของเด็ก การเข้ามาตรวจสอบจับผิดโรงเรียน หวาดระแวงแต่ว่าครูจะบริหารงานไม่มีความโปร่งใส จนครูไม่เป็นอันทำงาน จ้างบุคคลที่ไม่มีหน้าที่รับผิดชอบเข้ามาควบคุมคนมีหน้าที่โดยตรง เหมือนจ้างตำรวจมาคอยจับผิดลูกตนเอง พอแมคงหมดปัญญาดูแลแล้วจึงได้ทำแบบนี้

และให้ปฏิรูปส่วนที่ห้า คือ การโยกย้ายถ่ายโอนหน่วยงานทางการศึกษาที่มันไปอยู่ผิดที่ผิดทาง เช่น อาชีวะ ทบวงมหาวิทยาลัย จัดใหญ่ที่ถูกทาง ม.286 (1)-(12) ยังไม่ได้ตอบคำถามการปฏิรูปการศึกษาเลยครับ

รัฐธรรมนูญยังไม่ยุติสมบูรณแต่ก็ด้วยความเป็นห่วง กลัวจะพาการศึกษาไทยหลงทางเข้าไปอีก หันไปดูเพื่อนบ้านเขาบ้างไม่เห็นเขาต้องเรียนมาก ปกติคนสามารถเรียนรู้นอกห้องเรียนนอกโรงเรียนได้ไม่ต้องจับเอาทุกศาสตร์เข้าไปไว้ในห้องเรียน