

การถ่ายโอนสถานศึกษาและเปลี่ยนสถานะครู เป็นพนักงานของรัฐ : ปัญหาที่แก้ไม่ถูกที่คั้น

นำเสนอเมื่อ : 13 มิ.ย. 2559

แนวความคิดในการถ่ายโอนสถานศึกษาไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการเปลี่ยนสถานะข้าราชการครูเป็นพนักงานของรัฐ ยังคงถูกพูดถึงอย่างต่อเนื่องในทุกยุคทุกสมัยของการปฏิรูปการศึกษา และได้รับการต่อต้านจากข้าราชการครูทั่วประเทศ ทำให้ไม่ถึงเป็นเช่นนั้น จากรายงานการศึกษาวิจัยในหลายเรื่อง พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่มีศักยภาพ ความพร้อม และความเชี่ยวชาญในการจัดการศึกษาทั้งในด้านงบประมาณ ด้านวิชาการ และด้านการบริหารงานบุคคล

ในขณะที่ครูและประชาชนไม่มีความเชื่อมั่นว่าจะจัดการศึกษาให้ดีและมีมาตรฐานเท่ากับกระทรวงศึกษาธิการ เพราะไม่มีประสบการณ์และไม่เป็นมืออาชีพ โดยเฉพาะในเรื่องความรู้ความสามารถหรือวิสัยทัศน์ของผู้นำองค์กรบริหารส่วนตำบล ส่งผลต่อความรู้สึกของครูทั้งในเรื่องขวัญกำลังใจ เงินเดือน สวัสดิการและผลประโยชน์เกี่ยวเนื่องต่างๆ ตลอดจนความมั่นคงและความก้าวหน้าในชีวิตราชการ

สุดท้ายการศึกษาอาจจะกลายเป็นเรื่องการเมืองหรือฐานเสียง มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ในการบรรจุแต่งตั้ง การโยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบ การใช้อำนาจแสวงหาผลประโยชน์และการทุจริตคอร์รัปชั่น

และที่สำคัญจะทำให้การจัดการศึกษา **"ขาดความเป็นเอกภาพ"** และถอยหลังไป 50 ปีที่แล้วที่ข้าราชการครูระดับประถมศึกษาเคยสังกัดกระทรวงมหาดไทย ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะมีความพร้อมหรือความถนัดในเรื่องการพัฒนาทางด้านกายภาพมากกว่า เช่น การสร้างถนน ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ รวมถึงเรื่องการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ การฝึกอาชีพ การดูแลรักษาความสงบปลอดภัยในหมู่บ้าน เป็นต้น

ดังนั้น หากจะกล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจ จึงควรเน้นการกระจายอำนาจในเรื่องต่างๆ ที่กล่าวมาไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการมากกว่าการจัดการศึกษา แต่ไม่ขัดข้องที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาได้ โดยการจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่นสนับสนุนการจัดการศึกษาของโรงเรียนในชุมชนเพิ่มเติมจากกระทรวงศึกษาธิการได้ และไม่ถือว่าผิดระเบียบหรือขัดข้องกับที่กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการ ซึ่งจะทำให้การจัดการศึกษาของโรงเรียนมีความเข้มแข็งมากขึ้น โดยเฉพาะโรงเรียนขนาดเล็กในชุมชนที่มีความขาดแคลนในทุกเรื่อง ทั้งอัตรากำลังครูและบุคลากรทางการศึกษา งบประมาณ รวมทั้งสื่ออุปกรณ์การเรียนการสอนต่างๆ

นอกจากนี้ ยังมีแนวคิดจากอีกหลายฝ่ายที่ได้เสนอให้มีการเปลี่ยนสถานะของข้าราชการครูเป็นพนักงานของรัฐ

โดยใช้ระบบสัญญาจ้างและให้ค่าตอบแทนที่สูงขึ้น โดยมีหลักการเพื่อจูงใจให้ได้ดีและคนเก่งเข้ามาเป็นครู และมีเป้าหมายในการลดจำนวนข้าราชการและรายจ่ายภาครัฐในระยะยาว โดยเฉพาะเงินค่ารักษาพยาบาลและเงินบำนาญ ดังปรากฏในร่างกรอบทิศทางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2560-2574 ของสภาการศึกษาแห่งชาติ

การเปลี่ยนสถานภาพดังกล่าวมีลักษณะเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัย ซึ่งมีหลักการในทำนองเดียวกัน แต่ในความเป็นจริงได้เกิดปัญหาต่างๆ มากมาย เช่นในกรณีการเปลี่ยนสถานภาพข้าราชการเป็น "พนักงานมหาวิทยาลัย" สรุปปัญหาได้ดังนี้

1. รัฐจะต้องใช้งบประมาณมหาศาลในระยะต้นสำหรับการเพิ่มเงินเดือนให้กับพนักงาน ซึ่งถ้าเพิ่มให้ 1.7 เท่าของอัตราเงินเดือนข้าราชการแรกบรรจุ นั้นหมายความว่าพนักงานวุฒิปริญญาตรีจะได้รับเงินเดือนเริ่มต้นที่ประมาณ 25,500 บาท ซึ่งขัดแย้งกับความคิดที่ว่าจะลดรายจ่ายภาครัฐอย่างสิ้นเชิง สุดท้ายก็จะได้ไม่ได้รับเงินเดือนตามที่เคยบอกกล่าวจริง เพราะรัฐบาลไม่มีงบประมาณมากนักในแต่ละปี

2. พนักงานจะไม่มีสวัสดิการในการรักษาพยาบาลทั้งครอบครัวและตนเองอีกต่อไป เพราะได้รับเงินเดือนที่สูงกว่าข้าราชการและมีสัญญาจ้าง จึงต้องไปใช้สิทธิประกันสังคม ซึ่งมีข้อจำกัดทั้งเรื่องคุณภาพยาและการให้บริการที่ต้องเลือกใช้บริการได้เพียงโรงพยาบาลเดียว ยกเว้นกรณีฉุกเฉิน

3. พนักงานจะไม่มีเงินบำเหน็จบำนาญ แต่มีเงินสะสมจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและเงินบำนาญชราภาพจากประกันสังคม ซึ่งได้รับประมาณเดือนละไม่กี่พันบาท ในขณะที่เงินเดือนที่ได้รับเพิ่มขึ้นในสถานภาพพนักงานจะได้น้อยกว่าข้าราชการ เมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการพยาบาลและเงินบำนาญ หากมีอายุที่ยืนยาว

4. การใช้สัญญาจ้างทำให้เกิดความไม่มั่นคงในชีวิตการทำงาน เพราะอาจถูกยกเลิกสัญญาจ้างได้ง่าย โดยเฉพาะการมีปัญหาคัดใจกับผู้บริหารที่ไม่มีคุณธรรม จริยธรรม หรือหลักธรรมาภิบาลในการทำงาน อีกทั้งยังไม่สามารถเงินจากธนาคาร กู้ยืมค่าประกันในการเช่าทำงาน หรือการประกันตนเองในกรณีตกเป็นผู้ต้องหาได้

5. สถานภาพทางสังคมจะแย่ลง โดยสถานะของอาชีพจะเปลี่ยนจาก "ข้าราชการ" เป็น "ลูกจ้าง/รับจ้าง" เท่านั้น ซึ่งจะต้องระบุในการทำธุรกรรมหรือการกรอกเอกสารต่างๆ เช่น การทำบัตรประจำตัวประชาชน การทำแบบสอบถาม เป็นต้น

ดังนั้น หากมีการเปลี่ยนสถานะข้าราชการครูเป็นพนักงานในลักษณะเช่นนี้จริง คงยากที่จะสร้างแรงจูงใจให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาเป็นครู โดยเฉพาะคนเก่งๆ ที่มีสติปัญญาชั้นเลิศทั้งหลาย ซึ่งในอดีตเคยปรากฏมาแล้ว คนที่เลือกคณะใดไม่ได้จำนวนหนึ่งมาเลือกเรียนคณะครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์ นั้นหมายความว่า ภาครัฐไม่เก่งคงยากที่จะไปสอนให้ลูกศิษย์เก่งได้ และอาจนำมาซึ่งความเสียหายต่อคุณภาพการศึกษาอย่างใหญ่หลวง หากจะปรารถนาดีต่อเด็กเยาวชนและประเทศชาติ

เราหันกลับมาแก้ไขปัญหาการศึกษาให้ตรงจุดดีกว่า นั่นคือ สร้างแรงจูงใจให้คนเก่งและคนดีที่มีจิตวิญญาณความเป็นครูมาสอนหนังสือ ทั้งในเรื่องของเงินเดือน สวัสดิการ ความก้าวหน้า และความมั่นคงในการทำงานมากกว่าการคิดเปลี่ยนระบบใหม่ โดยเริ่มตั้งแต่การวางแผนการผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการ การสรรหาและคัดเลือกอย่างเข้มข้นในการสอบเข้ามหาวิทยาลัย

การให้เงินเดือนเพิ่มขึ้น เดือนละ 3,500 บาท ในกรณีที่มีใบประกอบวิชาชีพครู แต่ห้ามสอนพิเศษหรือสอนในโรงเรียนกวดวิชา การมีเส้นทางความเจริญก้าวหน้าในการทำงาน โดยไม่ต้องดำรงตำแหน่งบริหาร ซึ่งในปัจจุบันน่าจะเป็นเรื่องเดียวที่ประสบความสำเร็จจากการปฏิรูปการศึกษาในปี พ.ศ.2542 ที่ครูมีเส้นทางความก้าวหน้าดีขึ้นกว่าในอดีตเยอะมากโดยการทำให้วิทยฐานะ ชำนาญการ ชำนาญการพิเศษและเชี่ยวชาญ เพียงแต่มีปัญหาในเรื่องวิธีการที่เน้นการทำเอกสารหรือการจ้างทำผลงาน ถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดทั้งวินัยและจรรยาบรรณในวิชาชีพ ซึ่งในเรื่องนี้อาจต้องปรับวิธีการที่ให้สะท้อนถึงผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนมากกว่า

อย่างไรก็ตาม

ระบบราชการไทยควรจัดทำระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานที่สามารถดำเนินการกับข้าราชการที่ย่อหย่อนประสิทธิภาพให้ออกจากราชการได้หากไปพัฒนาตนเองแล้วยังไม่ทำงานให้ดีขึ้น รวมทั้งควรเข้มงวดในเรื่องของจรรยาบรรณวิชาชีพครู กรณีที่เห็นแก่อามิสสินจ้างโดยการสอนพิเศษและนำข้อสอบไปบอกลูกศิษย์ของตนเองที่เรียนพิเศษด้วย

ทั้งนี้ หากจะลดรายจ่ายภาครัฐโดยการลดจำนวนข้าราชการลง ควรดำเนินการในทุกกระทรวง โดยเฉพาะข้าราชการและพนักงานของรัฐในสวนกลางที่มีจำนวนมากเกินไป ในสวนของข้าราชการครู พบว่าในภาพรวมมีจำนวนครูเมื่อเทียบกับจำนวนเด็กนักเรียนเกินอยู่ประมาณ 90,000 คน โดยเฉพาะในโรงเรียนขนาดกลางและขนาดใหญ่ในเมือง แต่โรงเรียนในท้องถิ่นทุรกันดารหรือโรงเรียนขนาดเล็กในชนบทที่มีนักเรียนน้อยกว่า 120 คน ยังมีห้องเรียนที่ขาดครุมากกว่า 35,000 ห้องเรียน กระทรวงศึกษาธิการอาจต้องมีการเกลี่ยอัตรากำลังครูใหม่ โดยการโยกย้ายกลับภูมิลำเนาตามความสมัครใจและควรทบทวนจำนวนโรงเรียนทั้งหมดที่มีอยู่ เนื่องจากมีจำนวนโรงเรียนมากเกินไปในขณะที่จำนวนเด็กเกิดน้อยลง แต่ต้องไม่ทำให้เด็กและผู้ปกครองที่อยู่ในชนบทห่างไกลเดือดร้อนในการเดินทาง โดยยึดหลักความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันทางการศึกษา หลังจากนั้นจึงบรรจุอัตราใหม่ให้กับโรงเรียนที่ขาดแคลนครูตามนโยบายรัฐบาล ภายใต้ "โครงการผลิตครูเพื่อพัฒนาท้องถิ่น" ซึ่งควรบรรจุครูให้ครบทุกชั้นปีและตรงวิชาเอก

ในเบื้องต้นแต่ละโรงเรียนต้องมีครูประจำการให้ครบทุกชั้นปี คือ 6 คน โดยไม่ต้องพิจารณาจำนวนเด็กนักเรียน และต้องมีผู้อำนวยการโรงเรียน บุคลากรทางการศึกษา และนักการภารโรง เพื่อให้ครูจัดการเรียนการสอนอย่างเต็มที่ ในขณะที่โรงเรียนขนาดใหญ่ในเมืองควรจำกัดจำนวนเด็กนักเรียนต่อห้องไม่เกิน 30 คน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการเรียนการสอนให้ดีขึ้น ซึ่งการศึกษาไม่ควรคิดเรื่องต้นทุนค่าใช้จ่ายมากนัก เพราะการที่เด็กเยาวชนมีความรู้ คือ กำไรของประเทศชาติ ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการควรเปลี่ยนวิธีการจัดสรรงบประมาณใหม่ โดยไม่ใช่วิธีการจัดสรรตามจำนวนนักเรียนเป็นหลักวิธีเดียว

ในเบื้องต้นต้องจัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนอย่างเพียงพอและมีความอยู่รอดสำหรับค่าดำเนินการต่างๆ เช่น ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า ค่าวัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอน เป็นต้น หลังจากนั้นจึงจัดสรรให้ตามจำนวนเด็กนักเรียน

ประการสุดท้าย การศึกษาเปรียบเสมือนการปลูกต้นไม้ ต้องมีความอดทน ใจเย็น และควรพรวนดิน รดน้ำ ใส่ปุ๋ย เพื่อรอการเจริญเติบโต ซึ่งผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารไม่ควรเปลี่ยนนโยบายบ่อย ในลักษณะรายวัน/รายเดือน เพราะจะทำให้ขาดความต่อเนื่องและสร้างความสับสนให้กับผู้ปฏิบัติ ในขณะที่พ่อแม่และครอบครัวต้องให้ความสนใจดูแลลูกหรือบุตรหลานของตนเอง โดยการสอนให้ทำการบ้านหรือสอนให้รู้จักระเบียบวินัยเบื้องต้น เช่น ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ ความซื่อสัตย์สุจริต การตรงต่อเวลา เป็นต้น ในสวนของสื่อต่างๆ ก็ควรผลิตรายการที่ให้ออกคิดหรือสติปัญญากับคนไทยมากกว่าการขายข่าวหรือละครน้ำเน่าที่มีแต่เพียงความบันเทิง

ทำนั้น และไม่ควรออกอากาศรายการพวกนี้ในช่วงเวลาดีๆ ซึ่งเป็นเวลาที่เด็กควรจะทำที่บ้าน หรืออ่านหนังสือมากกว่าการดูโทรทัศน์

ดังนั้น หากจะปฏิรูปการศึกษาต้องเอา ให้ถูกที่คั่น ควรหยุดความคิดและเลิกพูด เรื่องการถ่ายโอนสถานศึกษาและเปลี่ยนสถานะของครูเป็นพนักงานของรัฐได้แล้ว แต่หันกลับมาพัฒนาระบบและกลไก เริ่มตั้งแต่การผลิต การบรรจุแต่งตั้งโยกย้าย การพัฒนา การประเมินผลการปฏิบัติงาน จนถึงการให้ออกจากงาน เพื่อให้ได้บุคคลที่มีจิตวิญญาณความเป็นครูและมีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง มาเป็นครูอาจารย์ตามรางวัลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2559 จะดีกว่าหรือไม่?

รศ.น.ท.ดร.สุมิตร สุวรรณ

คณะกรรมการปฏิรูปหน่วยงานทางการศึกษา

ในคณะกรรมการการศึกษา สนช.

ที่มา [มติชน ฉบับวันที่ 14 มิ.ย. 2559 \(กรอบข่าย\)](#)