

การกระจายอำนาจในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน : ตัวแบบองค์การอัจฉริยะ

วิสุทธิ วิจิตรพัชรารัตน์

นโยบายการกระจายอำนาจในองค์การทางการศึกษา กำลังได้รับความสนใจจากผู้นำในการบริหารประเทศ โดยคาดหวังว่า นโยบายดังกล่าวจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานมากที่สุด หลังจากที่รัฐการบริหารองค์การท่ามกลางความรับผิดชอบมากมาย จนไม่สามารถดำเนินการได้ และแนวคิดการกระจายอำนาจในการบริหารงานได้รับอิทธิพลมาจากประเทศตะวันตก ภายใต้การปกครองแบบประชาธิปไตยแบบทุนนิยม การกระจายอำนาจได้กลายเป็นนโยบายหลักสำคัญที่ทุกรัฐบาลต้องดำเนินการอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ การกระจายอำนาจได้กลายเป็นกระแสนิยมหลักที่ควบคู่กับกระแสโลกาภิวัตน์ โดยขณะที่กระแสโลกาภิวัตน์ส่งเสริมความเป็นนานาชาติและสากลนิยม กระแสการกระจายอำนาจเป็นกระแสหลักที่ผูกกับท้องถิ่นนิยม และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) โดยตรงในแต่ละเรื่อง ในแต่ละพื้นที่ จากบทบัญญัติตามกฎหมายกฎหมายการศึกษา ส่งผลให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคล กล่าวคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 35 กำหนดให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตาม มาตรา34(2) เฉพาะที่เป็น โรงเรียน มีฐานะเป็นนิติบุคคล จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าว ส่งผลให้สถานศึกษา จะต้องมีการปรับตัวเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ โดยจะมีความอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการศึกษามากยิ่งขึ้น ซึ่งสถานศึกษาจะต้องมีการพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษาที่เน้นการกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้น ดังที่ผ่านมาได้มีแนวคิดส่งเสริมให้โรงเรียนได้มีการบริหารที่เน้นการกระจายอำนาจ เช่น แนวคิดการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน และการบริหารจัดการที่ดี เป็นต้น

ดังนั้นสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจึงต้องมีการบริหารจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปการศึกษาดังกล่าวข้างต้น โดยจะต้องมีการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจทั้งในหน้าที่การจัดการศึกษาและภารกิจการบริหารตามแนวทางพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติที่กำหนดไว้ โดยมุ่งหวังให้มีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายและลดขั้นตอนการบริหาร เป็นการใช้ทรัพยากรในองค์กรอย่างคุ้มค่าเกิดประโยชน์ต่อ การพัฒนาคุณภาพการศึกษามากที่สุด โดยที่การกระจายอำนาจการบริหารสถานศึกษาจะเกิดประโยชน์ต่อนักเรียนที่ผ่านมาและคาดว่าพอทำได้ (ชีระ รุญเจริญ, 2545) ดังนั้นการกระจายอำนาจ จึงเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญที่จะผลักดันให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพ

แบบของการกระจายอำนาจ (Forms of Decentralization) มี 3 แบบ (Hanson :1991:31–35) คือ 1. Deconcentration เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการถ่ายโอนงานและปริมาณงานที่ต้องทำไปยังหน่วยงานย่อยของระบบ เช่น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอาจจะกำหนดนโยบายให้มีการนำการสอนรายบุคคลไปสู่กระบวนการเรียนการสอนในทุกโรงเรียนแล้วแต่ละโรงเรียนก็ดำเนินการหรือทำงานเกี่ยวกับการพัฒนาชุดเรียนรายบุคคลหรือชุดการสอนขึ้นเอง 2. Delegation คือการถ่ายโอน (Transfer) อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากลำดับชั้นที่สูงกว่าไปยังระดับที่ต่ำกว่า การมอบอำนาจหน้าที่ทำแทนต้องเป็นการปฏิบัติภายในกรอบของนโยบายที่กำหนดจากส่วนบน หรือส่วนใกล้เคียงกับส่วนบนเพราะอำนาจหน้าที่สูงสุดไม่สามารถมอบให้ทำแทนได้ จนกว่าจะได้มีการวิเคราะห์แล้วว่าผู้ร่วมงานจะสามารถรับผิดชอบกิจกรรมของเขาได้ 3. Devolution เป็นรูปแบบการกระจายอำนาจที่เกี่ยวกับการย้าย หรือเปลี่ยนสถานที่ของอำนาจหน้าที่ไปยังหน่วยงานซึ่งทำงานโดยอิสระ หรือที่สามารถกระทำกิจกรรมได้อย่างอิสระด้วยตนเอง

จากหนังสือ The International Encyclopedia of Education Research and Studies (Husen และ Posrlethevaite, 1985: 1318) ได้สรุปถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไว้ 6 ประการ คือ

ประการแรก ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในองค์กร และช่วยทำให้มีบรรยากาศของการเป็นประชาธิปไตย

ประการที่สอง ก่อให้เกิดการตัดสินใจที่สัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมบนพื้นฐานของกฎหมายที่บัญญัติไว้

ประการที่สาม ช่วยทำให้การตัดสินใจอยู่บนพื้นฐานของปัญหาและความต้องการที่แท้จริง

ประการที่สี่ เป็นระบบมีส่วนร่วม ช่วยให้แต่ละบุคคลมีกระบวนการคิดและสร้างสรรค์ให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กรเพิ่มมากขึ้น

ประการที่ห้า ก่อให้เกิดความสามัคคีภายในองค์กร ทำให้เกิดการประสานงานที่ดีและทำงานไปในทิศทางเดียวกัน ตลอดถึงความสามัคคีภายในองค์กรทำให้เกิดการประสานงานที่ดีและทำงานไปในทิศทางเดียวกัน ตลอดถึงการมีการติดต่อสื่อสารภายในอย่างมีประสิทธิภาพและ

ประการสุดท้าย ก่อให้เกิดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะค่าใช้จ่าย งานด้านบริหารบุคคล

การกระจายอำนาจการศึกษาจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง หากนโยบายหรือแนวคิดในการกระจายอำนาจทางการศึกษาถูกขัดขวางด้วยอุปสรรคต่างๆดังนี้ (ภาณุวัฒน์ ภักดีวงศ์. 2541 : 27-34)

1. ความไม่ชัดเจนในเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจทางการศึกษาว่าเป็นไปเพื่อใคร หรือจะให้อำนาจแก่ใคร

2. ความสับสนในด้านการรับรู้ เกี่ยวกับความหมายและรูปแบบของการกระจายอำนาจของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง

3. ความเคยชินของการใช้ระบบอำนาจ ตามรูปแบบอำนาจนิยมของกลุ่มข้าราชการ

4. ระดับของความรู้ความเข้าใจในเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษาของผู้บริหาร การศึกษาทุกระดับ ครู และประชาชน ในการที่จะสร้างศรัทธา ความเชื่อมั่น และการยอมรับในนโยบายดังกล่าว

5. กำลังงบประมาณของท้องถิ่น ที่ต้องสามารถรองรับการพัฒนาและบริหารจัดการจัดการศึกษาของท้องถิ่นได้

6. ระดับของการประสานงาน ในแต่ละระดับการจัดการศึกษา ที่จะก่อให้เกิดความชัดเจน และสอดคล้องกันในแต่ละระดับของการบริหารและจัดการศึกษา ซึ่งจะต้องมีการประสานอย่างใกล้ชิดและชัดเจนในทางปฏิบัติมากที่สุด

7. กฎระเบียบที่มีความตึงตัว และไม่เอื้อต่อการกระจายอำนาจทางการศึกษา ที่ต้องมีการปรับปรุงแก้ไข และอาจถึงขั้นยกเลิกก็ได้ในกฎหมายบางฉบับที่ไม่ก่อให้เกิดการพัฒนาการศึกษาตามนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา

ลักษณะที่เอื้อและสนับสนุนในการกระจายอำนาจทางการบริหารที่จะประสบผลสำเร็จ ภาณุวัฒน์ ภักดีวงศ์ (2541 : 27-34) ได้รวบรวมประสบการณ์ในการดำเนินการของต่างประเทศ สรุปได้ดังนี้

1. พันธกิจที่ได้จากการตัดสินใจของระดับล่าง
2. ความรับผิดชอบในงานที่มีความชัดเจนในแต่ละภารกิจของผู้ร่วมงาน
3. มีการวางแผนอย่างเป็นยุทธศาสตร์ และมีกำหนดเวลาที่แน่ชัด
4. มีการกำหนดข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปอย่างชัดเจนทั้งในรูปคู่มือและกระบวนการ
5. มีการพัฒนาทักษะใหม่ ๆ อยู่เสมอ
6. มีการประเมินผลโดยผู้กำหนดนโยบายและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ
7. ทรัพยากรการบริหารและการจัดการต้องมีเพียงพอ

ผลการศึกษารูปแบบการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจในสถานศึกษา ตามแนวทางพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 (วิสุทธิ์ วิจิตรพัชรภรณ์ :2548) ดังนี้

สภาพการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจ พบว่า โดยภาพรวมการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจในสถานศึกษาขนาดใหญ่ ขนาดกลางและขนาดเล็ก มีลักษณะการกระจายอำนาจทั้งแบบมอบอำนาจเป็นส่วนใหญ่ แต่ในทางปฏิบัติแล้วเป็นแบบมีส่วนร่วมตัดสินใจเท่านั้น ผู้รับมอบอำนาจไม่มีบทบาทในการตัดสินใจที่แท้จริง ในบางครั้งความคิดและข้อเสนอก็ได้รับความ

สนใจ เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจ ส่วนใหญ่จะกระจายอำนาจให้แก่ครูและบุคลากรในสถานศึกษา มอบอำนาจตามลำดับชั้นบังคับบัญชาและในขณะที่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จะมีส่วนร่วมตัดสินใจตามที่กฎหมายกำหนดให้เท่านั้น

สภาพปัญหาการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจ พบว่า ส่วนใหญ่ผู้รับมอบอำนาจตัดสินใจมีภาระหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบมากอยู่แล้วในทุกขนาดของสถานศึกษา ทั้งนี้เป็นเพราะสภาพความขาดแคลนครูในแต่ละสถานศึกษา ส่งผลให้ครูที่มีข้อจำกัดในการใช้เวลาไปจัดการเรียนรู้ ต้องปฏิบัติภาระงานที่มอบให้ ซึ่งเป็นการกระจายหน้าที่รับผิดชอบงาน แต่ไม่มีหน้าที่ร่วมตัดสินใจ แสดงให้เห็นว่า สถานศึกษามีการกระจายงานทุกอย่างให้แก่ครู ส่วนใหญ่กระจายหน้าที่และความรับผิดชอบ โดยเฉพาะงานธุรการ ซึ่งไม่ได้กระจายอำนาจตัดสินใจ และยังพบอีกว่าผู้รับมอบอำนาจ ไม่เข้าใจบทบาทของตนเอง ไม่มีความรู้เพียงพอ นอกจากนั้นยังไม่กล้าตัดสินใจ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะ ผู้บริหารไม่มีทักษะการมอบอำนาจหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพ อาจสืบเนื่องจากหลังจากได้มอบหมายหน้าที่และความรับผิดชอบ และการตัดสินใจแล้ว ผู้อำนวยการสถานศึกษากำกับ ติดตามมากเกินไป ทำให้ผู้รับมอบอำนาจไม่กล้าตัดสินใจ และปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ผู้รับมอบอำนาจมีความรู้ไม่ตรงกับภาระงานและวุฒิภาวะไม่เพียงพอ และยังพบอีกว่า กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องไม่เอื้อต่อการกระจายอำนาจ เนื่องจากความสับสนในการแบ่งอำนาจระหว่างเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่ได้รับการกระจายอำนาจ ถึงแม้มีการประกาศในกฎกระทรวงการกระจายอำนาจแล้วก็ตาม สถานศึกษาก็ยังไม่สามารถขับเคลื่อนไปตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปการศึกษาได้อย่างมุ่งหวังไว้

การจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจ สถานศึกษาควรใช้หลักการมีส่วนร่วม หลักการบริหารจัดการที่ดี หลักคุณภาพการศึกษา หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล หลักระดมทรัพยากร หลักความเป็นวิชาชีพ หลักการจัดการอย่างเป็นระบบและหลักบูรณาการ

การกระจายอำนาจในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้บริหารสถานศึกษาควรวิเคราะห์ภารกิจและบุคลากรของโรงเรียนให้ชัดเจน ว่า ภาระงานใดควรกระจายอำนาจแบบแบ่งอำนาจ มอบอำนาจหรือให้อำนาจการตัดสินใจแบบเบ็ดเสร็จแก่ผู้ร่วมงานและผู้ที่เกี่ยวข้อง การบริหารจัดการแบบกระจายอำนาจของแต่ละสถานศึกษาแต่ละแห่ง แต่ละขนาดจึงไม่มีเหตุผลที่จะต้องมีรูปแบบเหมือนกัน อย่างไรก็ตามให้ผู้ร่วมงานมีโอกาสตัดสินใจการทำงาน ก็ส่งผลต่อประสิทธิผลการบริหารสถานศึกษาเช่นกัน ในทางตรงกันข้าม หากผู้บริหารกระจายอำนาจไม่เหมาะสมกับบริบทของสถานศึกษา อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ยุทธศาสตร์การบริหารแบบกระจายอำนาจ ที่สถานศึกษาควรใช้ดำเนินการ ได้แก่ ยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วม การมอบหมายงาน การพัฒนาบุคลากร การกำกับ ติดตาม การระดมทรัพยากรแบบเครือข่าย การใช้เทคโนโลยี การประสานงาน การบูรณาการ และการทำงานที่เน้นคุณภาพทั่วทั้งองค์กร การเลือกใช้ยุทธศาสตร์ให้เหมาะสมกับลักษณะงาน ความสำเร็จของการกระจายอำนาจขึ้นอยู่กับ วิสัยทัศน์ของผู้บริหารและภาวะผู้นำ โดยมีคุณลักษณะที่เอื้อต่อการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง มีความรับผิดชอบ และมีการจัดการที่ดี ครูและบุคลากรมีค่านิยมและศรัทธาในการทำงานตามวิถีแห่งประชาธิปไตย โดยเน้นปัญญาธรรม สามัคคีธรรมและ คารวะธรรม คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเข้ามามีส่วนร่วมทางวิชาการมากยิ่งขึ้น ตลอดจนระดมทรัพยากรจากแหล่งอื่น ๆ มาใช้ประโยชน์จัดการศึกษามากที่สุด ส่วนเงื่อนไขภายนอกที่สำคัญคือ จัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาที่เน้นผลผลิตและผลลัพธ์มากขึ้น นโยบายของรัฐที่มุ่งพัฒนาการศึกษาอย่างจริงจัง รวมทั้งผู้บริหารการศึกษาทุกระดับ ต้องมีความตั้งใจจริงที่จะให้เกิดการกระจายอำนาจในการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง

บทสรุป

การจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจในสถานศึกษา จะบังเกิดผลสำเร็จ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องควรดำเนินการ ดังนี้

ผู้บริหารระดับนโยบายควรสนับสนุนทรัพยากรทางการศึกษาทั้งในด้านงบประมาณ บุคลากรอย่างเป็นธรรม พอเพียงและทันเวลา ปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สถานศึกษาบริหารจัดการได้อย่างอิสระ คล่องตัวและมีประสิทธิภาพ จัดให้มีระบบสนับสนุน กำกับดูแลและติดตามการบริหารจัดการสถานศึกษาที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม และควรกำหนดแผนการกระจายอำนาจที่ชัดเจน ที่สนับสนุนให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีความเป็นนิติบุคคลโดยสมบูรณ์ตามเจตนารมณ์ตามบทบัญญัติพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

ส่วนผู้บริหารสถานศึกษา ควรปรับระบบและกลไกการจัดการศึกษาให้มีความคล่องตัว โปร่งใส เป็นธรรมและสามารถตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมการตัดสินใจจากทุกฝ่าย ยกย่อง เชิดชูเกียรติให้แก่บุคคลหรือชุมชนที่เข้ามามีส่วนร่วมการจัดการศึกษา สามารถเป็นตัวอย่างและให้ลดหย่อนการเสียภาษีได้ด้วย เตรียมความพร้อมและคัดสรรบุคลากร เพื่อปฏิบัติการกิจอย่างมีประสิทธิภาพ จัดให้มีการประชาสัมพันธ์การบริหารจัดการในขั้นตอนที่สำคัญ เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาอย่างแท้จริง และสถานศึกษาควรเชื่อมโยงแนวคิดแบบการกระจายอำนาจสู่การปฏิรูปการเรียนรู้ตามหลักสูตรสถานศึกษา

ในปัจจุบันการกระจายอำนาจทางการศึกษาในประเทศไทยยังไม่พัฒนาไปสู่เจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เท่าที่ควร ถึงแม้มีความพยายามมาโดยตลอดจากแนวคิดเชิงวิชาการ แต่ดูเหมือนฝ่ายนโยบายแสดงบทบาทไม่ชัดเจน การออกกฎกระทรวงการกระจายอำนาจ เป็นเพียงตราสารที่จัดทำขึ้นตามเงื่อนไขแห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติเปรียบเสมือนกำแพงกั้นโอกาสการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติ ซึ่งเป็นหัวใจของการกระจายอำนาจ ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงเป็นเพียงนโยบายที่ขาดการนำไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง อาจเป็นเพราะวัฒนธรรมในการทำงานของข้าราชการไทยที่ยึดติดกับการบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจมาเป็นเวลายาวนาน จึงไม่น่าแปลกที่จะต้องใช้เวลาอีกนาน ที่คล้ายไซ้ตกรวนของจำความคิด ให้ผู้ปฏิบัติได้มีความคิดอิสระ และมีโอกาสตัดสินใจในการทำงานๆ ได้มากขึ้น ปัจจุบัน “การกระจายอำนาจ” จึงเป็นคำกล่าวที่สวยหรูอีกคำหนึ่ง ที่ผู้บริหารที่ใช้เป็นเครื่องมือแสดงความชอบธรรม ที่ได้มาซึ่งผลงานที่ตนเองกำหนดไว้

คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542.

กรุงเทพมหานคร: พรินทวานกราฟฟิค, 2542.

ธีระ รุญเจริญ. รายงานการวิจัยสภาพและปัญหาการบริหารและการจัดการศึกษาขั้น

พื้นฐาน. กรุงเทพมหานคร: วิ.ที.ซี.คอมมิวนิเคชั่น, 2545.

ภาณุวัฒน์ กักตึงศ์. การวิเคราะห์เชิงการเมืองของพัฒนาการและทางเลือก

ในการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา. วิทยานิพนธ์ปริญญา

ดุขุฎิบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.

ภาณุวัฒน์ กักตึงศ์. ร่างรัฐธรรมนูญใหม่กับการกระจายอำนาจทางการศึกษา. วารสารวิชาการ

1, 3 (มี.ค. 2541): 27-34, 2517.

วิสุทธิ์ วิจิตรพัชรภรณ์. การพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจในสถานศึกษาขั้น

พื้นฐาน ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542. วิทยานิพนธ์ปริญญาดุขุฎิ

บัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

ศึกษาธิการ, กระทรวง. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ

พ.ศ. 2546 และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ. กรุงเทพมหานคร: องค์การรับส่ง

สินค้าและพัสดุภัณฑ์, 2546.

Hanson, E.M. **Education Administration and Organization Behavior**. 4 th ed. London : A
simon L Schuster, 1996.

Husen, Torsten ; and Posrthevaite, Y. Neville. **The International Encyclopedia of
Education**. 2 nd ed.. Vol. 3 New York : Pergamon Press, 1985.
