

ทางออกการจัดการศึกษาประชาบาล ปัญหา “ข้าสองเจ้าบ่าวสองนาย”

กรมพล ทอจธรรมชาติ

นับตั้งแต่รัฐบาลได้มีมติในปี 2509 ให้โอนการศึกษาประชาบาลจากกระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นหน่วยงานของส่วนกลางไปให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานของส่วนท้องถิ่น โดยรัฐบาลสมัยนั้นอ้างว่าเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปให้แก่ท้องถิ่น

ปัญหาในการจัดการศึกษาประชาบาล ได้กลายเป็นปัญหาทั้งของรัฐบาลและครูประชาบาลเรื่อยมา ทั้งนี้เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งขาดทั้งเงินและบุคลากรในการบริหารงานต่าง ๆ และต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการช่วยในการศึกษาประชาบาล จึงยังผลให้การตัดสินใจของรัฐบาลในครั้งนั้นไม่ได้เป็นการส่งเสริมการกระจายอำนาจตามนโยบายที่อ้าง แต่เป็นการแบ่งอำนาจจัดการศึกษาของกระทรวงมหาดไทยโดยเจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย โดยเจ้าหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการยังควบคุมดูแลมาตรฐานทางวิชาการของโรงเรียนประชาบาล

ส่วนเจ้าหน้าที่กระทรวงมหาดไทยเข้าควบคุมดูแลการบริหารการเงินและบุคลากรในโรงเรียนประชาบาลต่าง ๆ

ด้วยเหตุนี้ นับตั้งแต่บัดนั้นมา ครูประชาบาลกว่า 200,000 คน อันเป็นบุคลากรสำคัญของโรงเรียนประชาบาลทั้งหลายต้องตกอยู่ในภาวะของ “การเป็นข้าสองเจ้า บ่าวสองนาย” โดยต้องรับฟังคำบัญชาของทั้งเจ้าหน้าที่กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ อันเป็นสภาวะที่ครูประชาบาลส่วนมากไม่พอใจและพยายามที่จะดิ้นรนให้หลุดพ้นจากสภาวะดังกล่าวเรื่อยมา และอาจจะเนื่องจากครูประชาบาลทั้งหลายไม่ประสงค์จะให้ “นายทั้งสองฝ่าย” เสียใจ

ว่าคุณครูรักนายในกระทรวงทั้งสองไม่เท่ากันและเพื่อป้องกันสวัสดิภาพของคุณครูในกรณี การ
 ตันรนเรียกร้องให้พ้นจากสภาวะดังกล่าวไม่สำเร็จ

ครูประชาบาลกลุ่มหนึ่งจึงเสนอแนวทางขจัดภาวะอันแสนจะอึดอัดของตนว่ารัฐบาล
 ควรจะตั้งทบวงการศึกษาประชาบาลขึ้นทำหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาประชาบาล โดย-
 เฉพาะในทำนองเดียวกับที่จัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยขึ้นควบคุมดูแลการศึกษาระดับอุดมศึกษา

ปรากฏว่าข้อเรียกร้องของครูประชาบาลดังกล่าวไม่ได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่
 ชั้นผู้ใหญ่ของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งอ้างว่าการจัดการศึกษาทุกระดับควรอยู่ในความรับ
 รับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดการศึกษาของชาติมีเอกภาพและอยู่ใน
 ความดูแลของผู้ที่มีความรอบรู้และความสามารถในการจัดการศึกษา พร้อมกันนั้นก็เสนอให้โอน
 การศึกษาประชาบาลและอุดมศึกษาไปให้กระทรวงศึกษาธิการดูแลซึ่งอาจจะเปลี่ยนชื่อใหม่ ว่า
 “กระทรวงการศึกษาแห่งชาติ”

ตรงกันข้ามเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ของกระทรวงมหาดไทยยังคงใช้หลักการกระจาย
 อำนาจในการจัดการศึกษาประชาบาลให้แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นเหตุผลในการอ้างว่า
 การจัดการศึกษาประชาบาลที่เป็นอยู่ในปัจจุบันถูกต้องตามหลักการแล้ว

พร้อมกันนั้น ก็เสนอว่า หากมีปัญหาขัดข้องในการจัดการศึกษาประชาบาลเกิดขึ้น
 ณ จุดใด ก็ควรแก้ไขที่จุดนั้นไม่ควรที่จะโอนอำนาจการจัดการศึกษากลับไปให้กับองค์การของ
 ราชการส่วนกลางอีก

เมื่อเหตุผลและความต้องการของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประชาบาลขัดแย้งกัน
 การจัดการศึกษาประชาบาลจึงกลายเป็นปัญหาที่มีการโต้เถียงเรื่อยมาและยังหาข้อยุติไม่ได้จน
 ปัจจุบัน นอกจากนั้นปัญหาการจัดการศึกษาประชาบาลได้กลายเป็นปัญหาการเมืองระดับชาติ
 ไปแล้วอีกด้วย ทั้งนี้เพราะบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มหนึ่ง ซึ่งรู้ถึงความอึดอัดของครู
 ประชาบาล และความบกพร่องในการจัดการศึกษาประชาบาลที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ได้เสนอ
 ร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรตามแนวทางที่ครูประชาบาลกลุ่มหนึ่งเสนอ

คือ จัดตั้งทบวงการศึกษาระชาบาลขึ้นรับผิดชอบในการจัดการศึกษาประชาบาลยังผลให้
รัฐบาลจำต้องรับรู้ว่าการศึกษาระชาบาลเป็นปัญหาที่ไม่อาจปล่อยทิ้งไว้โดยแก้ไขไม่ได้อีก
แล้ว จึงจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาปัญหาประชาบาลขึ้น เมื่อต้นเดือนกรกฎาคม 2522
และสั่งการให้คณะกรรมการชุดนี้เสนอหาทางแก้ไขปัญหาการจัดการศึกษาประชาบาล ภายใน
90 วัน

ผู้เขียนเห็นด้วยอย่างมากที่รัฐบาลให้ความสนใจต่อปัญหาการจัดการศึกษาประชาบาล
และต้องการหาทางแก้ไข ทั้งนี้ก็เพราะการศึกษาระชาบาลเป็นการศึกษาที่สำคัญมากของชาติ
เพราะเป็นการศึกษาภาคบังคับ ที่มีผลกระทบต่ออนาคตของเด็กไทยกว่า 5 ล้านคน
และต้องใช้งบประมาณ 1 หมื่นล้านบาทต่อปีจึงเป็นเรื่องที่ไม่ควรปล่อยให้มีการโต้เถียงอีกต่อไป
โดยไม่มีที่สิ้นสุด

นอกจากนั้นผู้เขียนเชื่อว่าการจัดการศึกษาประชาบาลจะไม่ให้ผลคุ้มค่าถ้าขวัญของ
ครูประชาบาลกว่า 2 แสนคนไม่ได้รับการบำรุงให้ดี ด้วยเหตุนี้ ความต้องการและเหตุผลของ
ครูประชาบาล จึงเป็นสิ่งที่ควรฟังเป็นอย่างยิ่ง

ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงเห็นว่า การแก้ปัญหาการจัดการศึกษาประชาบาลจะต้องยึดเอาเหตุผลของ
ครูประชาบาล ของเจ้าหน้าที่กระทรวงศึกษาธิการและของเจ้าหน้าที่กระทรวงมหาดไทย มาใช้
เป็นหลักในการกำหนดแนวทางแก้ปัญหา ซึ่งน่าจะมี 3 หลักสำคัญด้วยกัน

1. หลักการมีองค์กรบุคคลคณะเดียว รับผิดชอบร่วมกันในการจัดการศึกษา
ประชาบาล ทั้งด้านวิชาการและบริหารระดับจังหวัดรวมทั้งดูแลสวัสดิภาพและการปฏิบัติ
หน้าที่ของครูประชาบาลในโรงเรียนต่าง ๆ

ทั้งนี้เพื่อขจัดภาวะของการมีบุคคลหลายฝ่ายรับผิดชอบงานกันละกัน ในการ
จัดการศึกษาประชาบาลอันเป็นสาเหตุของปัญหาการจัดการศึกษาประชาบาลและความอึดอัดของ
ครูประชาบาลทั้งหลาย

คณะบุคคลดังกล่าวนี้ซึ่งอาจเรียกว่าคณะกรรมการศึกษาจังหวัดประกอบด้วยตัวแทน
ของกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย และสภาจังหวัด ร่วมเป็นกรรมการโดยมีผู้ว่า
ราชการจังหวัดเป็นประธาน

2. หลักการกระจายอำนาจ การจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้แก่ประชาชนที่มีคุณวุฒิและสนใจในการศึกษาของท้องถิ่นเข้ามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาประชาบาลภายใต้การควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง ซึ่งอาจทำได้โดยเปิดโอกาสให้ครูประชาบาลและผู้ทรงคุณวุฒิในจังหวัดนั้น เข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการศึกษาจังหวัดและเป็นผู้มีสิทธิได้รับเลือกเป็นเลขาธิการคณะกรรมการดังกล่าว โดยเลขาธิการผู้นี้จะทำหน้าที่เป็นหัวหน้าหรือผู้อำนวยการสำนักการศึกษาประจำจังหวัดควบคุมดูแลการศึกษาประชาบาลในจังหวัดนั้นให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการเลขาธิการหรือผู้อำนวยการผู้หนึ่งควรมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และไม่ควรวอยู่ในตำแหน่งเกินวาระติดต่อกัน ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้บุคคลคนนั้นมีความรู้สึกเป็น “นาย” ของครูประชาบาลและสะสมพวกพ้องไว้เป็นเครื่องมือในการบริหารงาน

3. หลักเอกภาพในนโยบายและแผนการศึกษา โดยให้ผู้ที่รู้เรื่องในการศึกษาอย่างเต็มที่ เป็นผู้กำหนดนโยบาย และแผนการศึกษาระดับมัธยม และประถม ให้สอดคล้องกันซึ่งอาจจะทำได้โดยให้เจ้าหน้าที่กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและวางแผนการศึกษา ตลอดจนจัดสรรงบประมาณแต่เพียงฝ่ายเดียว

เจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยควรมีหน้าที่เพียงช่วยดูแลให้จัดการศึกษาประชาบาลในจังหวัดต่าง ๆ บรรลุผลตามนโยบายและแผนการศึกษาที่กำหนดไว้เท่านั้นเหมือนดังที่เคยทำมาแล้วก่อนปี 2509

ผู้เขียนเชื่อว่าถ้าใช้หลัก 3 ประการนี้ เป็นหลักในการจัดการศึกษาประชาบาล ปัญหาในการจัดการศึกษาประชาบาลน่าจะลดลงและหมดไปในที่สุด