การบริหารโรงเรียน: ความกลมกลืนระหว่างองค์การราชการกับองค์การวิชาชีพ

SCHOOL ADMINISTRATION: ADUAL ORIENTATION BETWEEN FORMAL BUREAUCRATIC AND PROFESSIONAL ORGANIZATION

สิทธิพร นิยมศรีสมศักดิ์*

โรงเรียนประถมศึกษาและโรงเรียนมัธยมศึกษาซึ่งจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทย จัดเป็นหน่วยราชการของกระทรวงศึกษาธิการที่เล็กที่สุด ตั้งกระจัดกระจายอยู่ทุกพื้นที่ รับบริการจัดการศึกษาให้กับเยาวชนไทยในวัยเรียน สิ่งหนึ่งที่น่าพิจารณาคือโรงเรียนเหล่านี้เป็น “หน่วยราชการ” นั่นคือมีลักษณะการจัดโครงสร้างการบริหารโรงเรียนเป็นส่วนราชการเหมือนกับส่วนงานต่าง ๆ ในที่ว่าราชการอำเภอ ศาลากลางจังหวัด รวมทั้งกระทรวงต่าง ๆ ในการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค สิ่งที่ปรากฏเป็นรูปธรรมคือ การกำหนดช่วงชั้นบังคับบัญชา การแบ่งงานต่าง ๆ เป็นฝ่ายงาน ความไม่เป็นส่วนบุคคล และการบริหารโดยใช้กฎระเบียบ ในมุมมองที่ว่าโรงเรียนเป็นหน่วยราชการยังมี “ภาพซ้อน” อยู่ภายในโรงเรียน นั่นคือโรงเรียนเป็นสถาบันการศึกษามีภาระงานเกี่ยวกับการเรียนการสอน โรงเรียนไม่ได้มีภาระในการประสานงานหรือปฏิบัติงานตามนโยบายการพัฒนาประเทศเหมือนหน่วยราชการอื่น ๆ งานของโรงเรียนเกี่ยวข้องกับงาน หลักสูตร การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน การวัดผลประเมินผล หรือกิจกรรมทางวิชาการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชุมชน ลักษณะงานดังกล่าวทำให้โรงเรียนมีลักษณะการบริหารงานเป็น องค์การวิชาชีพ

การบริหารโรงเรียนตามระบบราชการ

ในการบริหารโรงเรียนตามระบบราชการนั้น โรงเรียนจัดได้ว่าเป็น “องค์การราชการตามรูปแบบ” (formal bureaucratic organization) ซึ่งองค์การราชการนั้นถือกำเนิดมาจากกลุ่มทฤษฎีคลาสสิค (classical approach) ซึ่งเน้นประสิทธิภาพในการทำงานของบุคลากรในองค์การ นักบริหารในกลุ่มทฤษฎีคลาสสิคให้ความสำคัญว่า “ทำอย่างไรจึงจะได้ผลผลิตหรือเนื้องานที่มีปริมาณและคุณภาพสูงสุด” เมื่อกำหนดจุดมุ่งหมายไว้ที่ผลงานแล้ว เจ้าของแนวคิดเรื่ององค์การราชการ (bureaucratic

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศูนย์นวัตกรรมการบริหารและผู้นำทางการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

organization) คือ แมควีเบอร์ (Max Weber, 1956) หนึ่งในนักบริหารกลุ่มทฤษฎีคลาสสิค จึงได้กำหนดลักษณะของการบริหารที่มีหลักการดังต่อไปนี้

การกำหนดช่วงชั้นบังคับบัญชา ประการแรกของการจัดการบริหารคือ จัดทำโครงสร้างขององค์การตามตำแหน่ง (Position organizational structure) กำหนดให้มีผู้บริหารสูงสุดขององค์การ คือ ผู้อำนวยการโรงเรียนผู้บริหารระดับรองๆ ลงมา คือรองผู้อำนวยการโรงเรียนหรือหัวหน้ากลุ่มสาระ หัวหน้าช่วงชั้น จนถึงฝ่ายปฏิบัติการคือครูผู้สอนแต่ละตำแหน่งตามโครงสร้างองค์การของโรงเรียน มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานอย่างชัดเจน ผู้บริหารโรงเรียนมีอำนาจสูงสุดแต่เพียงผู้เดียว (Central authority) ผู้บริหารระดับรองๆ ลงมาทำหน้าที่ประสานงานรับอำนาจมาส่งต่อตามลำดับไปจนถึงครูผู้สอน การสั่งการแต่ละครั้งผู้มีอำนาจสูงสุด (ส่วนมากเป็นลายลักษณ์อักษร) เป็นผู้สั่งการ ผู้บริหารระดับรองๆ ลงมาทำหน้าที่ประสานงาน เชื่อมโยงคำสั่งลงไประดับล่าง ทำให้ครูผู้สอนหรือฝ่ายปฏิบัติงานอื่นๆ มีความชัดเจนทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การแบ่งงานต่างๆ เป็นฝ่ายงาน นักบริหารในกลุ่มทฤษฎีคลาสสิคมีความเชื่อว่า งานแต่ละอย่างในองค์การหรือในโรงเรียนมีลักษณะงานเฉพาะอย่าง และการปฏิบัติงานนั้นเป็นระยะเวลานานๆ ย่อมก่อให้เกิดความเชี่ยวชาญ เมื่อเกิดความเชี่ยวชาญก็จะทำให้ผลผลิตงานมีปริมาณและคุณภาพที่ดี ตัวอย่างทางการสอน อาทิ การสอนภาษาไทย การสอนภาษาอังกฤษ การสอนคณิตศาสตร์ แต่ละวิชาจะมีลักษณะเฉพาะอย่างไม่เหมือนกัน ดังนั้นหากจัดโครงสร้างการบริหารโรงเรียนตามลักษณะงาน (Task organizational structure) เช่น ครูภาษาไทย ครูภาษาอังกฤษ ครูคณิตศาสตร์ จะทำให้ครูได้สอนตามความถนัด (Put the right man on the right job) และเมื่อสอนไปสักระยะหนึ่งจะทำให้ครูเกิดความเชี่ยวชาญทางการสอนในวิชานั้นๆ

นอกจากการจัดครูตามสายวิชาเอกดังกล่าวมาแล้ว การแบ่งฝ่ายงานที่ปรากฏในโรงเรียนขนาดเล็ก (ส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนประถมศึกษา) มักจัดในลักษณะเป็นครูประจำชั้น เช่น ครูประจำชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ครูประจำชั้นประถมศึกษาปีที่ 2 ครูประจำชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 ฯลฯ เป็นต้น เมื่อครูได้สอนประจำชั้นสักระยะหนึ่งก็จะมีความเชี่ยวชาญในการสอน (ทุกวิชา) ในระดับชั้นนั้นๆ

ลักษณะงานของโรงเรียนนอกจากงานสอนแล้ว ยังมีงานประจำอื่นๆ อีกมาก อาทิเช่น งานอาคารสถานที่ งานธุรการ งานการเงิน งานพัสดุ งานลูกเสือ งานกีฬา งานชุมนุม ฯลฯ เมื่อครูได้ปฏิบัติงานเหล่านี้สักระยะหนึ่ง ก็จะมีความเชี่ยวชาญในงานนั้นๆ

ความไม่เป็นส่วนบุคคล ความมีประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานอีกประการหนึ่งคือ เมื่อครูผู้สอนเข้ามาเป็นสมาชิกของโรงเรียนแล้วครูผู้สอนย่อมต้องยอมรับระเบียบราชการต่างๆ ซึ่งกฎหมายสำคัญคือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พระราชบัญญัติกระทรวงศึกษาศึกษาธิการ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กฎกระทรวง หนังสือสั่งการของกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งหน่วยงานบริหารงานบุคคลคือ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ล้วนแต่มีผลบังคับใช้ให้ครูผู้สอนปฏิบัติตามกฎระเบียบดังกล่าวถือว่าครูผู้สอนลดความต้องการส่วนตัว (Individual needs) แล้วไปปฏิบัติราชการตามความต้องการของทางราชการ (Bureaucratic expectation) ข้าราชการทุกคน (รวมครูด้วย) ต้องปฏิบัติตนเป็นคนของ “ราชการ” จะทำงานตามใจตนเองไม่ได้ ต้องยึดระเบียบกฎหมายเป็นสำคัญ

การบริหารโดยใช้กฎระเบียบ นักบริหารในกลุ่มทฤษฎีคลาสสิคมีความเชื่อว่า การกำหนดระเบียบแนวการประพฤติปฏิบัติให้กับครูผู้สอนจะทำให้ครูผู้สอนทุกคนทราบบทบาทหน้าที่และสามารถปฏิบัติได้โดยไม่ต้องรอให้ผู้บังคับบัญชามาคอยชี้นำตลอดเวลา กฎระเบียบสามารถนำมาใช้ลงโทษหรือตรวจสอบความถูกต้องในการปฏิบัติงาน พฤติกรรมการปฏิบัติงานใด ๆ ก็ตามหากขัดแย้งกับกฎระเบียบที่ใช้บริหารงานแล้ว ถือว่ามีความผิด ตัวอย่างชัดเจนคือ การลา หากครูผู้สอนลาเกินกว่ากำหนดโดยหลักฐานการลาไม่ชัดเจนถือว่าละทิ้งหน้าที่ราชการ กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างหากไม่รอบคอบในการเปิดซองประกวดราคาทำให้ผู้รับจ้างรายใดรายหนึ่งได้ประโยชน์ถือว่าผิดวินัย

การบริหารโรงเรียนเป็นองค์การวิชาชีพ

การบริหารโรงเรียนโดยใช้แนวคิดขององค์การราชการดังกล่าวนั้น ไม่เหมาะกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยีในยุคปัจจุบัน โอเวนและวาเลสกี (Owen & Valesky, 2011, p. 15) อธิบายว่า โลกปัจจุบันควรปรับเปลี่ยนจากหลักการจัดองค์การราชการเป็น “หลักการจัดองค์การร่วมสมัยที่ไม่เป็นราชการ (Contemporary nonbureaucratic theory)” คือเปลี่ยนวิธีการบริหารตามหลักการเดิมมาเป็นการให้โรงเรียนปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลง ให้ผู้ปฏิบัติงานในโรงเรียนศึกษาหาความรู้ สามารถแสดงพฤติกรรมอย่างเป็นประชาธิปไตย เคารพในศักดิ์ศรีของผู้ปฏิบัติงานทุกคน ให้แต่ละคนสามารถเติบโตได้เต็มศักยภาพ ซึ่งเมื่อกล่าวถึงการเติบโตของบุคลากร การ์ดเนอร์ (Gardner, 1993) วิจัยพบว่ามนุษย์มีความฉลาดถึง 8 ประการ การจัดการศึกษาตอบสนองการเติบโตของมนุษย์ต้องปรับเปลี่ยน จากการบริหารโรงเรียนตามหลักราชการ สอดคล้องกับ เพอร์คินส์ (Perkins, 1992) ที่เสนอแนะว่าแทนที่จะเน้นมาตรฐานการสอนแบบ 3Rs แบบเดิม โรงเรียนในยุคปัจจุบันต้องสอนให้นักเรียนคิดวิเคราะห์ สามารถแก้ปัญหาที่แท้จริงต่าง ๆ ในโลกได้ คุณลักษณะที่เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว สอดคล้องกับแนวคิดการจัดโรงเรียนให้เป็นองค์การวิชาชีพดังได้กล่าวในตอนต้นแล้วว่า “งานของโรงเรียนเกี่ยวข้องกับงาน หลักสูตร การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน การวัดผลประเมินผล หรือกิจกรรมทางวิชาการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชุมชน ลักษณะงานดังกล่าวทำให้โรงเรียนมีลักษณะการบริหารงานเป็นองค์การวิชาชีพ” แอบบอทและคาราเชาว์ (Abbot and Caracheo, 1988) ได้นิยามความเป็นองค์การวิชาชีพว่า “องค์การวิชาชีพเป็นองค์การที่ไม่ให้ความสำคัญกับความเป็นองค์การราชการ แต่ให้ความสำคัญกับศักยภาพทางวิชาการของบุคลากร (Technical competence) และความเชี่ยวชาญทางการเรียนการสอน (Specialization) กล่าวโดยสรุปคือ องค์การวิชาชีพลดอำนาจของผู้บริหาร ลดการแบ่งฝ่ายงาน ลดความไม่เป็นส่วนบุคคล และลดการใช้กฎระเบียบ” โบว์แมน (Bowman, 1989, p. 144) กล่าวว่า “ในโรงเรียนที่มีความก้าวหน้าทางวิชาชีพครูและโรงเรียนที่จัดระบบบริหารเหมาะสมกับวิชาชีพครู จะมีความเป็นอิสระในสถานภาพความเป็นตัวของตัวเองในการบริหารจัดการและความมีอิสระในการกำหนดอัตราเงินเดือนครู” แนวคิดของโบว์แมน แสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระของโรงเรียนที่จะบริหารจัดการ หลุดพ้นจากหลักการขององค์การราชการ (สิทธิพร นิยมศรีสมศักดิ์, 2546, หน้า 97) เพราะวิชาชีพครูมีลักษณะพิเศษ “เฉพาะความเป็นวิชาชีพครู” เวสส์ (Weiss, 1989, p. 141) อธิบายว่า การสอนเป็นงานซึ่งจัดเป็นวิชาชีพ งานที่ครูทำเป็นงานสร้างความเฉลียวฉลาด จำเป็นต้องใช้วิจารณญาณและต้องเตรียมการให้

ครอบคลุมขอบเขตของการศึกษา ไม่สามารถกำหนดเป็นเกณฑ์หรือการกระทำที่เป็นมาตรฐานได้ ฮอยและมิสเกล (Hoy and Miskel, 2013, p. 111) กล่าวถึงคุณลักษณะของวิชาชีพว่า “บุคลากรวิชาชีพจะได้รับความคาดหวังว่าสามารถตัดสินใจดำเนินการด้วยตนเอง และสนองความต้องการของผู้รับบริการ รวมทั้งการให้ความสำคัญกับกลุ่มบุคคลในวิชาชีพเดียวกัน” คุณลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การมี “โครงสร้างการควบคุมบุคลากรวิชาชีพ (Distinctive control structure) คือบุคลากรวิชาชีพจะควบคุมกันเองในด้านความเชี่ยวชาญ ความเชี่ยวชาญกำหนดจากการมีความรู้ทางทฤษฎี (Theoretical knowledge) และการมีทักษะในการนำความรู้นั้นไปปฏิบัติ (skills)” สอดคล้องกับแนวคิดของเซคส์ (Sykes, 1987, p. 19) ที่ว่า “คุณลักษณะเฉพาะของวิชาชีพ (Technical autonomy) ของบุคลากรวิชาชีพนั้นเกิดจากสัญญาประชาคม (Social contract) กล่าวคือบุคลากรวิชาชีพจะสร้างมาตรฐานการปฏิบัติเพื่อแลกเปลี่ยนกับสิทธิในการปฏิบัติที่เป็นอิสระจากการติดตามนิเทศจากองค์การ (Right to practice free of bureaucratic supervision) บุคลากรวิชาชีพจะต้อง 1) ทำงานด้วยความรู้และความเชี่ยวชาญของตนเอง 2) ทำงานเพื่อสนองความต้องการของผู้อื่น” เฟรดสัน (Friedson, 1986, pp. 9-11) ได้ทำการวิจัยและพบว่า “บุคลากรวิชาชีพในฐานะเป็นผู้สร้างและนำเสนอองค์ความรู้ด้วยตนเอง จึงมีบทบาทสำคัญทั้งในการสร้างนโยบายและลักษณะของสถาบันนั้น ๆ (professionals, as creators and proponents of particular bodies of knowledge, play important roles in shaping both social policy and society’s institutions)

นอกจากนี้ฮอยและมิสเกล (Hoy and Miskel, 2013, p. 129-131) ได้เสนอแนวคิดต่ออีกว่าองค์การวิชาชีพมีลักษณะสำคัญต่อไปนี้

1. ทฤษฎีหลักที่ใช้บริหารองค์การ (Integrating principle) คือ ควบคุมความเป็นวิชาชีพของบุคลากร

2. วัตถุประสงค์ (Goals) องค์การวิชาชีพมีวัตถุประสงค์หลากหลายเพราะเป็นองค์การทางวิชาการ ไม่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเหมือนองค์การราชการ

3. อำนาจที่ใช้บริหารบุคลากร (Dominant source of power) ใช้อำนาจวิชาชีพคือสร้างและส่งเสริมศักยภาพทางวิชาการและความเชี่ยวชาญทางการเรียนการสอนของบุคลากร

4. กระบวนการตัดสินใจขององค์การ (Decision making process) ใช้การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของบุคลากร (Horizontal-rational and incremental)

5. การประสานงานการเรียนการสอน (Coordination of instruction) ใช้การเรียนการสอนที่ได้มาตรฐานเป็นศูนย์รวมของการประสานงาน (Standardization instruction)

6. การประสานงานระหว่างฝ่ายงาน (Coupling) แต่ละฝ่ายแต่ละกลุ่มบุคลากรจะประสานงานในลักษณะกลุ่มย่อยที่ไม่เป็นทางการ (Loose)

7. การจัดโครงสร้างองค์การ (Structure) จัดเป็นองค์การที่สามารถยืดหยุ่น ปรับเปลี่ยนได้ตลอดเวลา (Organic)

องค์การวิชาชีพเมื่อพัฒนามาใช้ในโรงเรียน

แนวคิดของฮอยและมิสเกลเกี่ยวกับคุณลักษณะขององค์การวิชาชีพดังกล่าว เมื่อวิเคราะห์ให้แคบลง คือนำมาใช้กับโรงเรียนจะมีลักษณะดังนี้

1. ทฤษฎีหลักที่ใช้บริหารองค์การ (Integrating principle) คือ การควบคุมความเป็นวิชาชีพของบุคลากรนั้นลักษณะการบริหารในโรงเรียนในยุคปัจจุบันแนวทางที่ควรจะเป็นคือ ผู้บริหารต้อง

ยอมรับว่าครูผู้สอนเป็นบุคลากรที่มีความรู้ และส่งเสริมให้ครูผู้สอนเติบโตในวิชาชีพ (Glickman et al., 2007, p. 107) ครูผู้สอนในโรงเรียนจะมีภาระงานหลักคือการสอนซึ่งส่วนใหญ่จะสอนราว 20 ชั่วโมง ถึง 25 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ (รายวิชาหรือประจำชั้น) การเข้าสอนเป็นไปตามตารางสอน ภาระการสอน มีความรับผิดชอบเป็นรูปแบบคือเตรียมการสอน สอน สรุปและวัดผล ตรวจแบบฝึกหัด ภาระการสอนเป็นวิชาชีพ จึงอาจกล่าวได้ว่าครูถูกควบคุมโดยวิชาชีพ (Professional authority) ที่สอดคล้องกับภาระงาน การควบคุมทางวิชาชีพนั้นแฮริส (Harris, 2002) วิจัยพบว่า ภาระงานที่ครอบคลุมวัตถุประสงค์ขององค์การ (School wide goals) นั้นตอบสนองความต้องการของครูผู้สอนด้วยเป็นการส่งเสริมให้ครูผู้สอนแลกเปลี่ยนเรียนรู้กัน (Informal power and exchange) ในหมู่เพื่อนครูซึ่งมีลักษณะเป็นกลุ่มเพื่อนนอกรูปแบบของทางราชการ

2. วัตถุประสงค์ (Goals) ขององค์การมีหลากหลายเพราะเป็นองค์การทางวิชาการ (ไม่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเหมือนองค์การราชการ) ในฐานะที่โรงเรียนเป็นสถาบันการศึกษา มีหน้าที่จัดกิจกรรมการเรียนการสอนเพื่อให้นักเรียนมีพัฒนาการทางร่างกาย อารมณ์ สังคม สติปัญญา ได้อย่างเต็มศักยภาพของแต่ละคน ลักษณะกิจกรรมที่ใช้พัฒนาร่างกาย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาของนักเรียนนั้นมีหลากหลาย แต่ละกิจกรรมมีหลายวัตถุประสงค์ ดังนั้นในภาพรวมของโรงเรียนและครูผู้สอนจึงมีวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงานมากมายตลอดปีการศึกษา และวัตถุประสงค์เหล่านี้ยังมีการสอบทาน ปรับปรุง เพิ่มเติม ให้เหมาะสมกับสภาพของนักเรียนตลอดเวลาดังแนวคิดของกลิคแมนและคณะ (Glickmanet et al., 2007, p. 96) ที่แสดงความคิดเห็นว่า “ครูแต่ละคนจะมียุทธศาสตร์เฉพาะตนในการจัดการเรียนการสอนให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหลักสูตร” ทำให้เกิดวัตถุประสงค์ย่อยหลากหลายเพื่อให้สอดคล้องกับแนวการสอนของตนเองรวมทั้งให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหลักสูตรด้วยโดยสรุปโรงเรียนทุกโรงมีความเป็นองค์การวิชาชีพอยู่แล้ว เพราะมีวัตถุประสงค์หลากหลายซับซ้อน รวมทั้งยังต้องต่อสู้เพื่อให้ผ่านมาตรฐานการประเมินจากองค์กรอิสระและแข่งขันกับโรงเรียนอื่นๆ (Multiple sets of goals / competing goals among groups and alliances)

3. อำนาจที่ใช้บริหารบุคลากร (Dominant source of power) โรงเรียนใช้อำนาจวิชาชีพ (Professional authority) คือ โรงเรียนสร้างและส่งเสริมศักยภาพทางวิชาการและความเชี่ยวชาญทางการเรียนการสอนให้กับครูผู้สอน รวมทั้งให้ครูได้เข้ารับการศึกษาอบรม หรือถ่ายโยงการเรียนรู้ซึ่งกันและกันยอมรับความสามารถและความเชี่ยวชาญของเพื่อนครูด้วยกัน (Sergiovanni, 1993, pp. 23-24) เมื่อครูผู้สอนมีความรับผิดชอบ มีศักยภาพทางวิชาการและความเชี่ยวชาญทางการเรียนการสอนหรือมีศักยภาพในวิชาชีพ (Professional) การสอน เมื่อบุคลากรผูกพันกับงานและคณะครูและผู้บริหารในโรงเรียนแล้ว (Informal coalitions and alliances among teachers and administrators) ก็เกิดการควบคุมพฤติกรรม ความรับผิดชอบในภาระงาน เกิดเป็นอำนาจวิชาชีพที่ใช้บริหารงานในโรงเรียน

4. กระบวนการตัดสินใจขององค์การ (Decision making process) เนื่องจากภาระงานของโรงเรียนและครูผู้สอนเกือบทั้งหมดเกี่ยวข้องกับการจัดกิจกรรมพัฒนานักเรียน ซึ่งมีวัตถุประสงค์ซับซ้อนหลากหลาย ในการตัดสินใจดำเนินงานหรือแก้ปัญหาต่างๆ ของนักเรียน รวมทั้งคณะครูทั้งโรงเรียนต้องร่วมมือกันในการปฏิบัติงาน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องใช้การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของครูผู้สอน คือกลุ่มตัดสินใจมีลักษณะแนวนอน ตัดสินใจด้วยเหตุผลทางวิชาการและเหตุผลจากประสบการณ์การสอน (Horizontal-rational and incremental)

5. การประสานงานการเรียนการสอน (Coordination of instruction) โรงเรียนในฐานะองค์การวิชาชีพ จะเน้นมาตรฐานของผลการสอนเป็นยุทธศาสตร์ (Strategies) หลักของโรงเรียนครูผู้สอนทุกคนทราบดัชนีชี้วัดคุณภาพในมาตรฐานของวิชาที่ตนเองสอน ทุกคนมีศูนย์รวมอยู่ที่คุณภาพนักเรียน เมื่อเกิดมีปัญหาทางการเรียนการสอนผู้บริหารจะเป็นผู้นำให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าการประสานงานการเรียนการสอนจะใช้การเรียนการสอนที่ได้มาตรฐาน (Standardization instruction) เป็นศูนย์รวมของการประสานงาน

6. การประสานงานระหว่างฝ่ายงาน (Coupling) โรงเรียนที่เป็นองค์การวิชาชีพจะไม่ให้ความสำคัญของการประสานงานตามรูปแบบราชการ อาทิ ใช้หนังสือเวียน ออกคำสั่งให้ปฏิบัติงาน ฯลฯ ในทางตรงข้ามครูผู้สอนในโรงเรียนจะรวมตัวกันโดยไม่ให้ความสำคัญว่าจะอยู่ในฝ่ายงานใด กลุ่มทำงานที่รวมตัวกันจะไม่มีขอบเขตของฝ่ายงานเดิม (Boundary less) กลุ่มทำงานที่รวมตัวกันใหม่จะกำหนดปทัสฐาน (norm) ของกลุ่มและทำงานเลยแม้จะไม่มีคำสั่งจากผู้อำนวยการโรงเรียน ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้ โอเวนและวาเลสกี (Owen & Valesky, 2011, p. 13) อธิบายว่า “ลักษณะขององค์การดังกล่าวจะส่งเสริมการศึกษาหาความรู้ของบุคลากร ส่งเสริมการเติบโตของบุคลากร และส่งเสริมการพัฒนาของผู้มีส่วนร่วมในโรงเรียนทุกคน ทั้งครูผู้สอนนักเรียนและบุคลากรอื่นๆ ที่ปฏิบัติงานในโรงเรียน

7. การจัดโครงสร้างองค์การ (Structure) องค์การวิชาชีพจัดเป็นองค์การที่สามารถยืดหยุ่นปรับเปลี่ยนได้ตลอดเวลา (Organic) เนื่องจากโรงเรียนมีภาระงานเกี่ยวกับการพัฒนานักเรียนและมีกิจกรรมการพัฒนาหลากหลาย ในแต่ละกิจกรรมต้องมีครูผู้สอนเข้าร่วมกิจกรรมจำนวนมาก จำเป็นต้องปรับโครงสร้างการบริหารไปตามกิจกรรมที่จัด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือโรงเรียนจะไม่มีโครงสร้างการบริหารแบบเดียวตลอดกาล จากโครงสร้างหลักของโรงเรียนตามที่ระบบราชการกำหนด เมื่อจัดการเรียนการสอนโครงสร้างของโรงเรียนก็ยืดหยุ่นไปตามกิจกรรมของโรงเรียนตลอดปีการศึกษา

ความกลมกลืนระหว่างองค์การราชการกับองค์การวิชาชีพ

จากคุณลักษณะของความเป็นองค์การราชการตามรูปแบบ (Formal bureaucratic organization) และความเป็นองค์การวิชาชีพ (Professional organization) ผสมผสานอยู่ในโรงเรียนเดียวกัน ผู้เขียนขอเสนอแนวทางการบริหารโรงเรียนระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในลักษณะต่อไปนี้

1. จัดทำโครงสร้างขององค์การตามตำแหน่ง (Position organizational structure) กำหนดให้มีผู้บริหารสูงสุดขององค์การ คือผู้อำนวยการโรงเรียนแสดงสายบังคับบัญชา (Lines) มายังผู้บริหารระดับรองๆ ลงมาจนถึงครูผู้สอน ลักษณะการจัดดังกล่าวเป็นการจัดตามระบบราชการ**ในทางปฏิบัติผู้บริหารโรงเรียนระดับต่างๆ เป็นครูผู้สอนมาก่อนมีจิตวิญญาณของความเป็นครู (teaching spirits) หรือมีจริยธรรมวิชาชีพครู (Teaching professional ethics) ค่านิยมพื้นฐานของผู้บริหารเหล่านี้มองครูผู้สอนเหมือน “เพื่อนร่วมอาชีพ” เป็นพี่น้องกัน ภาพที่เห็นคือผู้บริหารระดับต่างๆ ร่วมปฏิบัติงานกับครูผู้สอนเสมือนหนึ่งอยู่ในระดับเดียวกัน (Horizontal) ลักษณะความเป็นเพื่อนร่วมอาชีพดังกล่าว คีดดี้และซิมสัน (Keedy and Simson, 2002) กล่าวว่าเป็นการนิเทศงานแบบเพื่อน (Collegial supervision) พฤติกรรมการปฏิบัติตนของผู้บริหารโรงเรียนที่ไม่เคร่งครัดต่อฐานะตำแหน่งตนเองดังกล่าว เซอร์จิโอวันนิ (Sergiovanni, 1993, p. 44) จึงกล่าวว่า “ธรรมชาติของโรงเรียนซึ่งเป็นสถานศึกษานั้น จัดโครงสร้างแบบหลวมๆ (loosely structure)**

2. จัดทำโครงสร้างการบริหารโรงเรียนตามลักษณะงาน (Task organizational structure) โครงสร้างการบริหารโรงเรียนปรากฏอยู่ในแผนยุทธศาสตร์ของโรงเรียน จัดทำขึ้นเพื่อเป็นแม่บทของการแบ่งภาระงานโรงเรียนให้กับครูผู้สอนและบุคลากร พร้อมกันนั้นก็ออกคำสั่งแบ่งงานทุกงานกำหนดตัวผู้ปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน กล่าวกันว่า สมาชิกของโรงเรียนมีชื่อในคำสั่งทุกคน ในทางปฏิบัติครูผู้สอนทุกคนจะมีความรู้สึกว่า “คำสั่งคือคำสั่ง” เมื่อถึงเวลาปฏิบัติงานครูผู้สอนจะมา “ช่วย” เจ้าของโครงการหรือผู้ที่มีความรับผิดชอบในงานนั้น ๆ **โดยธรรมชาติของโรงเรียน งานทุกงาน โครงการทุกโครงการครูผู้สอนจะมาช่วยเหลือกันเป็นทีมงาน และผลผลิตของงานเกิดจากปทัสฐานของกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน (Informal group norm) ซึ่งลักษณะงานของครูผู้สอนเอื้อต่อการรวมกลุ่มของครูให้เกิดขึ้นตามธรรมชาติ เบอร์นสเตน (Bernstein, 2004) อธิบายว่าในโรงเรียนมีสื่อชนิดหนึ่งเรียกว่า glue ซึ่งทำให้ครูไปรวมตัวกันตอบสนองวัตถุประสงค์ของตนและของโรงเรียนด้วย การรวมกลุ่มของครูผู้สอนตลอดปีการศึกษานั้นทำให้ครูผู้สอนมีวัตถุประสงค์ของงานเพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณ ในขณะเดียวกันในภาระงานของโรงเรียนนั้น โรงเรียนต้องประงานและช่วยเหลือชุมชนด้วย ซึ่งในหลักการบริหารบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participative management) นั้นเชื่อว่า “ผลสำเร็จของโรงเรียนกับผลสำเร็จของชุมชนนั้นเชื่อมโยงกันต่างส่งอิทธิพลต่อกัน” (Davies, 2002) จากสภาพวัตถุประสงค์ทางวิชาการในโรงเรียนและวัตถุประสงค์ที่ทำงานร่วมกับชุมชน ก่อให้เกิดวัตถุประสงค์ของโรงเรียนที่หลากหลายลักษณะดังกล่าวเป็นพฤติกรรมการบริหารงานขององค์การวิชาชีพ**

3. ลักษณะความไม่เป็นส่วนบุคคล (Impersonal) เป็นลักษณะของอุดมการณ์ราชการ (Bureaucratic ideal) ที่ว่าครูผู้สอนเมื่อเข้าสู่ตำแหน่งในโรงเรียนแล้วต้องยอมรับอำนาจขององค์การราชการ ดังที่ ฮอยและมิสเกล (Hoy and Miskel, 2013, p. 111) กล่าวว่า “ผู้บริหาร ครูและนักเรียนเมื่อเข้ามาเป็นสมาชิกของโรงเรียนแล้วก็จะยอมรับกฎ ระเบียบและอำนาจต่าง ๆ ที่มีอยู่ในโรงเรียนโดยไม่เกี่ยงงอน” ในทางปฏิบัติครูผู้สอนจะยอมรับอำนาจตามคำสั่งแบ่งงานและคำสั่งอื่น ๆ ของโรงเรียน ในการตอบสนองต่อโรงเรียนเป็นลักษณะที่ว่าครูผู้สอนตอบสนองต่อสถาบัน (Bureaucratic expectation) ซึ่งเป็นมิติหนึ่งของระบบสังคมในโรงเรียน (Abbot, 1965a) **แต่เนื่องจากธรรมชาติของโรงเรียนที่ครูผู้สอนจะทำงานที่รับผิดชอบโดยมีเพื่อนครูเข้ามาช่วย ธรรมดาเมื่อมีการรวมกลุ่มกันทำงานสมาชิกของกลุ่มจะแลกเปลี่ยนค่านิยม (share value) ซึ่งกันและกันและเกิดเป็นปทัสฐานของกลุ่มย่อย (Informal group norm) ในลักษณะดังกล่าวนี้จัดได้ว่าเป็นการสนองความต้องการส่วนตัวของครูผู้สอน (Individual – work motives) ทำให้เกิดขวัญและกำลังใจในการทำงาน (การทำงานในโรงเรียนหากครูผู้สอนทำงานสนองความต้องการของโรงเรียนและสนองความต้องการของตนเองได้พร้อมกันจะเกิดขวัญกำลังใจในการทำงาน) (Hoy & Miskel, 2013, p. 121-122) หากสภาพนี้ดำเนินไปในระยะยาวสังคมของครูผู้สอนในโรงเรียนก็สร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยแลกเปลี่ยนความคิดปรับปรุงโรงเรียนให้มีวัฒนธรรมที่ส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพต่อไป (Weiner, 2003) วัฒนธรรมประชาธิปไตยนั้นประกอบด้วยคารวะธรรม ปัญญาธรรมและสามัคคีธรรม ซึ่งเป็นคุณลักษณะขององค์การวิชาชีพคือใช้หลักประชาธิปไตยในการแสดงความคิดเห็นกำหนดมาตรฐานงาน รวมทั้งปรับโครงสร้างการบริหารงานให้ยืดหยุ่นไปตามภาระงาน**

4. การบริหารโดยใช้กฎระเบียบ (Law and regulation) จากที่กล่าวมาแล้วว่าหลักบริหารองค์การราชการจะใช้ระเบียบและกฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมพฤติกรรมครูผู้สอน ดังที่ ฮอยและมิสเกล (Hoy and Miskel, 2013, p. 129) อธิบายว่า “ในความเชื่อของวีเบอร์นั้น องค์การ

ทุก ๆ องค์การมีกฎเกณฑ์ที่องค์การสร้างขึ้นอย่างมั่นคง องค์การออกระเบียบเพื่อให้กฎเกณฑ์เหล่านี้มีผลในทางปฏิบัติ มีผลในสิทธิหน้าที่ มีผลในการประสานงานระหว่างช่วงชั้นการบังคับบัญชา ช่วยควบคุมพฤติกรรมการทำงานของบุคลากร ทำให้การทำงานคงสภาพแม้จะเปลี่ยนตัวบุคลากร" จากความเชื่อและปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในโรงเรียนตามลักษณะขององค์การราชการดังกล่าว พฤติกรรมการปฏิบัติงานของครูผู้สอนส่วนหนึ่งยอมรับกฎระเบียบของทางราชการ อาทิ การกำหนดเวลาปฏิบัติราชการ 8.30 – 16.00 น. การหยุดพักรับประทานอาหารกลางวัน การร่วมพิธีต่าง ๆ ที่ทางราชการจัดขึ้น การสนองตอบนโยบายของฝ่ายบริหารทั้งจากหน่วยงานต้นสังกัดและนโยบายของรัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การแต่งกายมาปฏิบัติราชการและการแต่งกายเนื่องในโอกาสต่าง ๆ ฯลฯ กล่าวได้ว่า "ภาพลักษณ์ที่ปรากฏเป็นรูปธรรมของครูผู้สอนเป็นข้าราชการนั้นเกิดจากกฎระเบียบขององค์การหรือโรงเรียน" ในขณะเดียวกันความเป็นองค์การวิชาชีพก็ซ่อนอยู่ในองค์การราชการ ดังคำกล่าวของเซอร์จิโอวันนิ ที่ว่า โรงเรียนจัดโครงสร้างแบบหลวม ๆ (Loosely structure) คือไม่จริงจังกับกฎระเบียบมากนักแต่ให้ความสนใจกับความผูกพันทางวิชาชีพของครูมากกว่า ภาพซ้อนที่ปรากฏคือ การมาปฏิบัติราชการครูผู้สอนจะให้ความผูกพันกับ "การเข้าสอนและคุณภาพการสอน" มากกว่าการแสดงหลักฐาน (ลงเวลาหรือรูดบัตร) ว่ามาปฏิบัติราชการแล้ว การที่ครูมีความผูกพันทางวิชาชีพก่อให้เกิดอำนาจวิชาชีพ (Professional authority) ที่สามารถควบคุมพฤติกรรมครูผู้สอนแทนกฎระเบียบได้อย่างดียิ่ง การร่วมพิธีและการตอบสนองนโยบายทางราชการครูผู้สอนจะบูรณาการเข้ากับหลักสูตรและกิจกรรมการเรียนการสอน การแต่งกายตามระเบียบของทางราชการไม่เคร่งครัดเหมือนข้าราชการสังกัดอื่น ๆ การควบคุมวินัยจะมีน้อยมากส่วนใหญ่ควบคุมโดยจริยธรรมวิชาชีพครู

โดยสรุป โรงเรียนเป็นสถาบันการศึกษาที่สร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์การราชการกับองค์การวิชาชีพได้อย่างกลมกลืน ปรากฏการณ์ดังกล่าวถ้าวิเคราะห์ตามศาสตร์บริหารแล้วเกิดผลดีกับการบริหารโรงเรียนตามที่กระทรวงศึกษาธิการไทยกำหนด คือมีลักษณะคู่ขนาน (Dual orientation) มีความเป็นระบบราชการและความผูกพันต่อความเชี่ยวชาญในวิชาชีพ (Hoy and Miskel, 2013, p. 131) ขอยกคำกล่าวของฮอยและมิสเกลอีกครั้งว่า "such a dual orientation is especially desirable in service organizations such schools"

เอกสารอ้างอิง

สิทธิพร นิยมศรีสมศักดิ์. (2546). *หลักบริหารการศึกษา,* คณะศึกษาศาสตร์, มหาวิทยาลัยบูรพา.

Abbot, M. (1965a). "Hierarachical Impediments to Innovation in Educational Organizations" In *Change Perspectives in Educational Administration,* edited by Max Abbot and John Lovell, 40-53. Auburn, AL: Auburn University.

Abbot, M., & Caracheo, F. (1988). "Power, Authority, and Bureaucracy." *In Hand book of Research on Educational Administration, edited by Norman J. Boyan,* 239-257. New York: Raddom House.

Bernstien, E. (2004). What teacher evaluation should know and be able to do?: A commentary. *NAASP Bulletin, 88,* 80-88.

Bowman, B. T. (1989). “Self Reflection as an Element of Professionalism.” *Teachers College Record 90,* 444-451.

Davies, D. (2002). The 10th school revisited: Are school/family/community partnerships on the reform agenda now? *Phi delta Kappa, 83*, 388-392.

Friedson, E. (1986). *Professional Powers: A Study of the Institutionalization of Formal Knowledge,* Chicaco: University of Chicago Press.

Gardner, H. (1993). *Multiple Intelligence: The Theory in Practice,* (23rd ed.), New York: Basic Book.

Glickman, C. D., Gordon, S. P., & Ross-Gordon, J. M. (2007). *Supervision and Instructional Leadership: A Developmental Approach, seventh edition.* Pearson Education, Inc.

Harris, A. (2002). *School improvement: What’s in it for schools?* New York: Routledge Falmer.

Hoy, W. K., & Miskel, C. G. (2013). *Educational Administration; Ninth edition,* Singapore: McGraw-Hill,Inc.

Keedy, J. L., & Simson, D. S. (2002). Principal priorities, school norms, and teacher influence: A study of socio cultural leadership in the high school. *Journal of Educational Administration and foundation. 16*(1), 10–41.

Owen, R. G., & Valesky, T. C. (2011). *Organizational Behavior in Education: Leadership and School Reform.* (10th ed.), New Jersey: Pearson Education, Inc.

Perkins, D. (1992). *Smart Schools; Better thinking and Better Learning for every Child,* New York: The Free Press.

Sergiovanni, T. J., & Starratt, R. J. (1993). *Supervision: A redefinition.* New York: McGraw-Hill.

Sykes, G. (1987). “Reckoning with the Spectre.” *Educational Researcher, 16,* 19-21.

Weber, M. (1956). *The Theory of Social and Economic Organizations.* Talcott Parson (ed), A. M. Henderson and Talcott Parsons (trans.), New York: Free Press.

Weiner, L. (2003). Why is classroom management so vexing to urban teachers? *Theory into Practice, 42*(4), 305-312.

Weiss, J. A. (1989). *“Theories of Control in Organization: Lessons for Schools.”* Paper Prepared for the Conference of Choice and Control in American Education, University of Wisconsin at Madison.

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University