

การบริหารโรงเรียน: ความกลมกลืน ระหว่างองค์การราชการกับองค์การวิชาชีพ SCHOOL ADMINISTRATION: ADUAL ORIENTATION BETWEEN FORMAL BUREAUCRATIC AND PROFESSIONAL ORGANIZATION



ลธิธิพร นิยมศรีสมศักดิ์*

โรงเรียนประถมศึกษาและโรงเรียนมัธยมศึกษาซึ่งจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทย จัดเป็นหน่วยราชการของกระทรวงศึกษาธิการที่เล็กที่สุด ตั้งกระจายอยู่ทุกพื้นที่ ให้บริการจัดการศึกษาให้กับเยาวชนไทยในวัยเรียน สิ่งหนึ่งที่น่าพิศมัยคือโรงเรียนเหล่านี้เป็น “หน่วยราชการ” นั่นคือมีลักษณะการจัดโครงสร้างการบริหารโรงเรียนเป็นส่วนราชการเหมือนกับส่วนงานต่างๆ ในที่ว่า ราชการอำเภอ ศาลากลางจังหวัด รวมทั้งกระทรวงต่างๆ ในการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค สิ่งที่น่าประหลาดใจเป็นรูปธรรมคือ การกำหนดช่วงชั้นบังคับบัญชา การแบ่งงานต่างๆ เป็นฝ่ายงาน ความไม่เป็นส่วนบุคคล และการบริหารโดยใช้กฎระเบียบ ในมุมมองที่ว่าโรงเรียนเป็นหน่วยราชการยังมี “ภาพซ้อน” อยู่ภายในโรงเรียน นั่นคือโรงเรียนเป็นสถาบันการศึกษามีภาระงานเกี่ยวกับการเรียน การสอน โรงเรียนไม่ได้มีภาระในการประสานงานหรือปฏิบัติงานตามนโยบายการพัฒนาประเทศเหมือนหน่วยราชการอื่นๆ งานของโรงเรียนเกี่ยวข้องกับงาน หลักสูตร การจัดกิจกรรมการเรียน การสอน การวัดผลประเมินผล หรือกิจกรรมทางวิชาการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับชุมชน ลักษณะงานดังกล่าวทำให้โรงเรียนมีลักษณะการบริหารงานเป็น องค์การวิชาชีพ

การบริหารโรงเรียนตามระบบราชการ

ในการบริหารโรงเรียนตามระบบราชการนั้น โรงเรียนจัดได้ว่าเป็น “องค์การราชการตามรูปแบบ” (formal bureaucratic organization) ซึ่งองค์การราชการนั้นถือกำเนิดมาจากกลุ่มทฤษฎีคลาสสิก (classical approach) ซึ่งเน้นประสิทธิภาพในการทำงานของบุคลากรในองค์การ นักบริหารในกลุ่มทฤษฎีคลาสสิกให้ความสำคัญว่า “ทำอย่างไรจึงจะได้ผลผลิตหรืองานที่มีปริมาณและคุณภาพสูงสุด” เมื่อกำหนดจุดมุ่งหมายไว้ที่ผลงานแล้ว เจ้าของแนวคิดเรื่ององค์การราชการ (bureaucratic

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศูนย์นวัตกรรมการบริหารและผู้นำทางการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา



organization) คือ แมคกีเบอร์ (Max Weber, 1956) หนึ่งในนักบริหารกลุ่มทฤษฎีคลาสสิก จึงได้กำหนดลักษณะของการบริหารที่มีหลักการดังต่อไปนี้

การกำหนดช่วงชั้นบังคับบัญชา ประการแรกของการจัดการบริหารคือ จัดทำโครงสร้างขององค์การตามตำแหน่ง (Position organizational structure) กำหนดให้มีผู้บริหารสูงสุดขององค์การ คือ ผู้อำนวยการโรงเรียนผู้บริหารระดับรอง ๆ ลงมา คือรองผู้อำนวยการโรงเรียนหรือหัวหน้ากลุ่มสาระ หัวหน้าช่วงชั้น จนถึงฝ่ายปฏิบัติการคือครูผู้สอนแต่ละตำแหน่งตามโครงสร้างองค์การของโรงเรียน มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานอย่างชัดเจน ผู้บริหารโรงเรียนมีอำนาจสูงสุดแต่เพียงผู้เดียว (Central authority) ผู้บริหารระดับรอง ๆ ลงมาทำหน้าที่ประสานงานรับอำนาจมาส่งต่อตามลำดับไปจนถึงครูผู้สอน การสั่งการแต่ละครั้งผู้มีอำนาจสูงสุด (ส่วนมากเป็นสายลักษณะอักษร) เป็นผู้สั่งการ ผู้บริหารระดับรอง ๆ ลงมาทำหน้าที่ประสานงาน เชื่อมโยงคำสั่งลงไประดับล่าง ทำให้ครูผู้สอนหรือฝ่ายปฏิบัติงานอื่น ๆ มีความชัดเจนทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การแบ่งงานต่างๆ เป็นฝ่ายงาน นักบริหารในกลุ่มทฤษฎีคลาสสิกมีความเชื่อว่า งานแต่ละอย่างในองค์การหรือในโรงเรียนมีลักษณะงานเฉพาะอย่าง และการปฏิบัติงานนั้นเป็นระยะเวลาานาน ๆ 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) และเมื่อสอนไปสักระยะเวลาหนึ่ง จะทำให้ครูเกิดความเชี่ยวชาญทางการสอนในวิชานั้น ๆ

นอกจากการจัดครูตามสายวิชาเอกดังกล่าวมาแล้ว การแบ่งฝ่ายงานที่ปรากฏในโรงเรียนขนาดเล็ก (ส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนประถมศึกษา) มักจัดในลักษณะเป็นครูประจำชั้น เช่น ครูประจำชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ครูประจำชั้นประถมศึกษาปีที่ 2 ครูประจำชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 ฯลฯ เป็นต้น เมื่อครูได้สอนประจำชั้นสักระยะเวลาหนึ่งก็จะมีผู้เชี่ยวชาญในการสอน (ทุกวิชา) ในระดับชั้นนั้น ๆ

ลักษณะงานของโรงเรียนนอกจากงานสอนแล้ว ยังมีงานประจำอื่น ๆ อีกมาก อาทิเช่น งานอาคารสถานที่ งานธุรการ งานการเงิน งานพัสดุ งานลูกเสือ งานกีฬา งานชุมนุม ฯลฯ เมื่อครูได้ปฏิบัติงานเหล่านี้สักระยะเวลาหนึ่ง ก็จะมีผู้เชี่ยวชาญในงานนั้น ๆ

ความไม่เป็นส่วนบุคคล ความมีประสิทธิภาพของการทำงานอีกประการหนึ่งคือ เมื่อครูผู้สอนเข้ามาเป็นสมาชิกของโรงเรียนแล้วครูผู้สอนย่อมต้องยอมรับระเบียบราชการต่าง ๆ ซึ่งกฎหมายสำคัญคือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พระราชบัญญัติกระทรวงศึกษาธิการ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กฎกระทรวง หนังสือสั่งการของกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งหน่วยงานบริหารงานบุคคลคือ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ล้วนแต่มีผลบังคับใช้ให้ครูผู้สอนปฏิบัติตามกฎระเบียบดังกล่าวถือว่า ครูผู้สอนลดความต้องการส่วนตัว (Individual needs) แล้วไปปฏิบัติตามราชการตามความต้องการของทางราชการ (Bureaucratic expectation) ข้าราชการทุกคน (รวมครูด้วย) ต้องปฏิบัติตนเป็นคนของ “ราชการ” จะทำงานตามใจตนเองไม่ได้ ต้องยึดระเบียบกฎหมายเป็นสำคัญ

การบริหารโดยใช้กฎระเบียบ นักบริหารในกลุ่มทฤษฎีคลาสสิกมีความเชื่อว่า การกำหนดระเบียบแนวการประพฤติปฏิบัติให้กับครูผู้สอนจะทำให้ครูผู้สอนทุกคนทราบบทบาทหน้าที่และสามารถปฏิบัติได้โดยไม่ต้องรอให้ผู้บังคับบัญชามาคอยชี้หน้าตลอดเวลา กฎระเบียบสามารถนำมาใช้ลงโทษหรือตรวจสอบความถูกต้องในการปฏิบัติงาน พฤติกรรมการปฏิบัติงานใดๆ ก็ตามหากขัดแย้งกับกฎระเบียบที่ใช้บริหารงานแล้ว ถือว่ามีความผิด ตัวอย่างชัดเจนคือ การลา หากครูผู้สอนลาเกินกว่าที่กำหนดโดยหลักฐานการลาไม่ชัดเจนถือว่าละทิ้งหน้าที่ราชการ 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 สามารถแก้ปัญหาที่แท้จริงต่างๆ ในโลกได้ คุณลักษณะที่เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว สอดคล้องกับแนวคิดการจัดโรงเรียนให้เป็นองค์การวิชาชีพ ดังได้กล่าวในตอนต้นแล้วว่า “งานของโรงเรียนเกี่ยวข้องกับงาน หลักสูตร การจัดการกิจกรรมการเรียนการสอน การวัดผลประเมินผล หรือกิจกรรมทางวิชาการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับชุมชน ลักษณะงานดังกล่าวทำให้โรงเรียนมีลักษณะการบริหารงานเป็นองค์การวิชาชีพ” แอบบอทและคาราเชอว์ (Abbot and Caracheo, 1988) ได้นิยามความเป็นองค์การวิชาชีพว่า “องค์การวิชาชีพเป็นองค์การที่ไม่ให้ความสำคัญกับความเป็นองค์การราชการ แต่ให้ความสำคัญกับศักยภาพทางวิชาการของบุคลากร (Technical competence) และความเชี่ยวชาญทางการเรียนการสอน (Specialization) กล่าวโดยสรุปคือ องค์การวิชาชีพลดอำนาจของผู้บริหาร ลดการแบ่งฝ่ายงาน ลดความไม่เป็นส่วนบุคคล และลดการใช้กฎระเบียบ” โบว์แมน (Bowman, 1989, p. 144) กล่าวว่า “ในโรงเรียนที่มีความก้าวหน้าทางวิชาชีพครูและโรงเรียนที่จัดระบบบริหารเหมาะสมกับวิชาชีพครู จะมีความเป็นอิสระในสถานภาพความเป็นตัวของตัวเองในการบริหารจัดการและควมมีอิสระในการกำหนดอัตราเงินเดือนครู” แนวคิดของโบว์แมน แสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระของโรงเรียนที่จะบริหารจัดการ หลุดพ้นจากหลักการขององค์การราชการ (สิทธิพร นิยมศรีสมศักดิ์, 2546, หน้า 97) เพราะวิชาชีพครูมีลักษณะพิเศษ “เฉพาะความเป็นวิชาชีพครู” เวสส์ (Weiss, 1989, p. 141) อธิบายว่า การสอนเป็นงานซึ่งจัดเป็นวิชาชีพ งานที่ครูทำเป็นงานสร้างความเฉลียวฉลาด จำเป็นต้องใช้วิจารณญาณและต้องเตรียมการให้



ครอบคลุมขอบเขตของการศึกษา ไม่สามารถกำหนดเป็นเกณฑ์หรือการกระทำที่เป็นมาตรฐานได้ ฮอย และมิสเกล (Hoy and Miskel, 2013, p. 111) กล่าวถึงคุณลักษณะของวิชาชีพว่า “บุคลากรวิชาชีพ จะได้รับความคาดหวังว่าสามารถตัดสินใจดำเนินการด้วยตนเอง และสนองความต้องการของผู้รับ บริการ รวมทั้งการให้ความสำคัญกับกลุ่มบุคคลในวิชาชีพเดียวกัน” คุณลักษณะที่สำคัญอีกประการ หนึ่งคือ การมี “โครงสร้างการควบคุมบุคลากรวิชาชีพ (Distinctive control structure) คือบุคลากร วิชาชีพจะควบคุมกันเองในด้านความเชี่ยวชาญ ความเชี่ยวชาญกำหนดจากการมีความรู้ทางทฤษฎี (Theoretical knowledge) และการมีทักษะในการนำความรู้นั้นไปปฏิบัติ (skills)” สอดคล้องกับ แนวคิดของเซคส์ (Sykes, 1987, p. 19) ที่ว่า “คุณลักษณะเฉพาะของวิชาชีพ (Technical autonomy) ของบุคลากรวิชาชีพนั้นเกิดจากสัญญาประชาคม (Social contract) กล่าวคือบุคลากรวิชาชีพจะสร้าง มาตรฐานการปฏิบัติเพื่อแลกเปลี่ยนกับสิทธิในการปฏิบัติที่เป็นอิสระจากการติดตามนิเทศจากองค์การ (Right to practice free of bureaucratic supervision) บุคลากรวิชาชีพจะต้อง 1) ทำงานด้วยความรู้ และความเชี่ยวชาญของตนเอง 2) ทำงานเพื่อสนองความต้องการของผู้อื่น” เฟรดสัน (Friedson, 1986, pp. 9-11) ได้ทำการวิจัยและพบว่า “บุคลากรวิชาชีพในฐานะเป็นผู้สร้างและนำเสนอองค์ความรู้ ด้วยตนเอง จึงมีบทบาทสำคัญทั้งในการสร้างนโยบายและลักษณะของสถาบันนั้นๆ (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) ได้เสนอแนวคิดต่ออีกว่า องค์การวิชาชีพมีลักษณะสำคัญต่อไปนี้

1. ทฤษฎีหลักที่ใช้บริหารองค์การ (Integrating principle) คือ ควบคุมความเป็นวิชาชีพของ บุคลากร
2. วัตถุประสงค์ (Goals) องค์การวิชาชีพมีวัตถุประสงค์หลากหลายเพราะเป็นองค์การทาง วิชาการ ไม่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเหมือนองค์การราชการ
3. อำนาจที่ใช้บริหารบุคลากร (Dominant source of power) ใช้อำนาจวิชาชีพคือสร้างและ ส่งเสริมศักยภาพทางวิชาการและความเชี่ยวชาญทางการเรียนการสอนของบุคลากร
4. กระบวนการตัดสินใจขององค์การ (Decision making process) ใช้การมีส่วนร่วมในการ ตัดสินใจของบุคลากร (Horizontal-rational and incremental)
5. การประสานงานการเรียนการสอน (Coordination of instruction) ใช้การเรียนการสอน ที่ได้มาตรฐานเป็นศูนย์รวมของการประสานงาน (Standardization instruction)
6. การประสานงานระหว่างฝ่ายงาน (Coupling) แต่ละฝ่ายแต่ละกลุ่มบุคลากรจะประสาน งานในลักษณะกลุ่มย่อยที่ไม่เป็นทางการ (Loose)
7. การจัดโครงสร้างองค์การ (Structure) จัดเป็นองค์การที่สามารถยืดหยุ่น ปรับเปลี่ยนได้ ตลอดเวลา (Organic)

องค์การวิชาชีพเมื่อพัฒนามาใช้ในโรงเรียน

แนวคิดของฮอยและมิสเกลเกี่ยวกับคุณลักษณะขององค์การวิชาชีพดังกล่าว เมื่อวิเคราะห์ให้ แคลง คือนำมาใช้กับโรงเรียนจะมีลักษณะดังนี้

1. ทฤษฎีหลักที่ใช้บริหารองค์การ (Integrating principle) คือ การควบคุมความเป็นวิชาชีพ ของบุคลากรนั้นลักษณะการบริหารในโรงเรียนในยุคปัจจุบันแนวทางที่ควรจะเป็นคือ ผู้บริหารต้อง

ยอมรับว่าครูผู้สอนเป็นบุคลากรที่มีความรู้ และส่งเสริมให้ครูผู้สอนเติบโตในวิชาชีพ (Glickman et al., 2007, p. 107) ครูผู้สอนในโรงเรียนจะมีภาระงานหลักคือการสอนซึ่งส่วนใหญ่จะสอนราว 20 ชั่วโมง ถึง 25 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ (รายวิชาหรือประจำชั้น) การเข้าสอนเป็นไปตามตารางสอน ภาระการสอน มีความรับผิดชอบเป็นรูปแบบคือเตรียมการสอน สอน สรุปและวัดผล ตรวจสอบฝึกหัด ภาระการสอน เป็นวิชาชีพ จึงอาจกล่าวได้ว่าครูถูกควบคุมโดยวิชาชีพ (Professional authority) ที่สอดคล้องกับ ภาระงาน การควบคุมทางวิชาชีพนั้น แฮร์ริส (Harris, 2002) วิจัยพบว่า ภาระงานที่ครอบคลุม วัตถุประสงค์ขององค์การ (School wide goals) นั้นตอบสนองความต้องการของครูผู้สอนด้วย เป็นการส่งเสริมให้ครูผู้สอนแลกเปลี่ยนเรียนรู้กัน (Informal power and exchange) ในหมู่เพื่อนครู ซึ่งมีลักษณะเป็นกลุ่มเพื่อนนอกกรอบแบบของทางราชการ

2. วัตถุประสงค์ (Goals) ขององค์การมีหลากหลายเพราะเป็นองค์การทางวิชาการ (ไม่มี วัตถุประสงค์เฉพาะเหมือนองค์การราชการ) ในฐานะที่โรงเรียนเป็นสถาบันการศึกษา มีหน้าที่จัด กิจกรรมการเรียนการสอนเพื่อให้นักเรียนมีพัฒนาการทางร่างกาย อารมณ์ สังคม สติปัญญา ได้อย่าง เต็มศักยภาพของแต่ละคน ลักษณะกิจกรรมที่ใช้พัฒนาร่างกาย อารมณ์ สังคม และสติปัญญา ของนักเรียนนั้นมีหลากหลาย แต่ละกิจกรรมมีหลายวัตถุประสงค์ ดังนั้นในภาพรวมของโรงเรียน และครูผู้สอนจึงมีวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงานมากมายตลอดปีการศึกษา และวัตถุประสงค์เหล่านี้ ยังมีการสอบทาน ปรับปรุง เพิ่มเติม ให้เหมาะสมกับสภาพของนักเรียนตลอดเวลาตติงแนวคิดของ กลิคแมนและคณะ (Glickman et al., 2007, p. 96) ที่แสดงความคิดเห็นว่า “ครูแต่ละคนจะมี ยุทธศาสตร์เฉพาะตนในการจัดการเรียนการสอนให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหลักสูตร” ทำให้เกิด วัตถุประสงค์ย่อยหลากหลายเพื่อให้สอดคล้องกับแนวการสอนของตนเองรวมทั้งให้บรรลุวัตถุประสงค์ ของหลักสูตรด้วยโดยสรุปโรงเรียนทุกโรงเรียนมีความเป็นองค์การวิชาชีพอยู่แล้ว เพราะมีวัตถุประสงค์ หลากหลายซับซ้อน รวมทั้งยังต้องต่อสู้เพื่อให้ผ่านมาตรฐานการประเมินจากองค์กรอิสระและแข่งขัน กับโรงเรียนอื่น ๆ (Multiple sets of goals / competing goals among groups and alliances)

3. อำนาจที่ใช้บริหารบุคลากร (Dominant source of power) โรงเรียนใช้อำนาจวิชาชีพ (Professional authority) คือ โรงเรียนสร้างและส่งเสริมศักยภาพทางวิชาการและความเชี่ยวชาญ ทางการเรียนการสอนให้กับครูผู้สอน รวมทั้งให้ครูได้เข้ารับการศึกษอบรม หรือถ่ายโยงการเรียนรู้อัน ซึ่งกันและกันยอมรับความสามารถและความเชี่ยวชาญของเพื่อนครูด้วยกัน (Sergiovanni, 1993, pp. 23-24) เมื่อครูผู้สอนมีความรับผิดชอบ มีศักยภาพทางวิชาการและความเชี่ยวชาญทางการเรียน การสอนหรือมีศักยภาพในวิชาชีพ (Professional) การสอน เมื่อบุคลากรผูกพันกับงานและคณะครู และผู้บริหารในโรงเรียนแล้ว (Informal coalitions and alliances among teachers and adminis- trators) ก็เกิดการควบคุมพฤติกรรม ความรับผิดชอบในภาระงาน เกิดเป็นอำนาจวิชาชีพที่ใช้บริหาร งานในโรงเรียน

4. กระบวนการตัดสินใจขององค์การ (Decision making process) เนื่องจากภาระงานของ โรงเรียนและครูผู้สอนเกือบทั้งหมดเกี่ยวข้องกับการจัดกิจกรรมพัฒนานักเรียน ซึ่งมีวัตถุประสงค์ ซับซ้อนหลากหลาย ในการตัดสินใจดำเนินงานหรือแก้ปัญหาต่างๆ ของนักเรียน รวมทั้งคณะครู ทั้งโรงเรียนต้องร่วมมือกันในการปฏิบัติงาน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องใช้การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ของครูผู้สอน คือกลุ่มตัดสินใจมีลักษณะแนวนอน ตัดสินใจด้วยเหตุผลทางวิชาการและเหตุผลจาก ประสพการณ์การสอน (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) กลุ่มทำงานที่รวมตัวกันใหม่ จะกำหนดปกติฐาน (norm) ของกลุ่มและทำงานเลยแม้จะไม่มีคำสั่งจากผู้อำนวยการโรงเรียน ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้ โอเวนและวาเลสกี (Owen & Valesky, 2011, p. 13) อธิบายว่า “ลักษณะขององค์การดังกล่าวจะส่งเสริมการศึกษาหาความรู้ของบุคลากร ส่งเสริมการเติบโตของบุคลากร และส่งเสริมการพัฒนาของผู้มีส่วนร่วมในโรงเรียนทุกคน ทั้งครูผู้สอนนักเรียนและบุคลากรอื่นๆ ที่ปฏิบัติงานในโรงเรียน

7. การจัดโครงสร้างองค์การ (Structure) องค์การวิชาชีพจัดเป็นองค์การที่สามารถยืดหยุ่นปรับเปลี่ยนได้ตลอดเวลา (Organic) เนื่องจากโรงเรียนมีการะงานเกี่ยวกับการพัฒนานักเรียนและมีกิจกรรมการพัฒนาหลากหลาย ในแต่ละกิจกรรมต้องมีครูผู้สอนเข้าร่วมกิจกรรมจำนวนมาก จำเป็นต้องปรับโครงสร้างการบริหารไปตามกิจกรรมที่จัด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือโรงเรียนจะไม่มีโครงสร้างการบริหารแบบตายตัวตลอดกาล จากโครงสร้างหลักของโรงเรียนตามที่ระบบราชการกำหนด เมื่อจัดการเรียนการสอนโครงสร้างของโรงเรียนก็ยืดหยุ่นไปตามกิจกรรมของโรงเรียนตลอดปีการศึกษา

ความกลมกลืนระหว่างองค์การราชการกับองค์การวิชาชีพ

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

1. จัดทำโครงสร้างขององค์การตามตำแหน่ง (Position organizational structure) กำหนดให้มีผู้บริหารสูงสุดขององค์การ คือผู้อำนวยการโรงเรียนแสดงสายบังคับบัญชา (Lines) มายังผู้บริหารระดับรองๆ ลงมาจนถึงครูผู้สอน ลักษณะการจัดดังกล่าวเป็นการจัดตามระบบราชการในทางปฏิบัติผู้บริหารโรงเรียนระดับต่างๆ เป็นครูผู้สอนมาก่อนมีจิตวิญญาณของความเป็นครู (teaching spirits) หรือมีจริยธรรมวิชาชีพครู (Teaching professional ethics) ค่านิยมพื้นฐานของผู้บริหารเหล่านี้มองครูผู้สอนเหมือน “เพื่อนร่วมอาชีพ” เป็นพี่น้องกัน ภาพที่เห็นคือผู้บริหารระดับต่างๆ ร่วมปฏิบัติงานกับครูผู้สอนเสมือนหนึ่งอยู่ในระดับเดียวกัน (Horizontal) ลักษณะความเป็นเพื่อนร่วมอาชีพดังกล่าว คีดีและซิมสัน (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 ในทางปฏิบัติครูผู้สอนทุกคนจะมีความรู้สึกที่ว่า “คำสั่งคือคำสั่ง” เมื่อถึงเวลาปฏิบัติงานครูผู้สอนจะมา “ช่วย” เจ้าของโครงการหรือผู้ที่มีความรับผิดชอบในงานนั้น ๆ โดยธรรมชาติของโรงเรียน งานทุกงาน โครงการทุกโครงการ ครูผู้สอนจะมาช่วยเหลือกันเป็นทีมงาน และผลผลิตของงานเกิดจากปทัสฐานของกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน (Informal group norm) ซึ่งลักษณะงานของครูผู้สอนเอื้อต่อการรวมกลุ่มของครูให้เกิดขึ้นตามธรรมชาติ เบอริสตัน (Bernstein, 2004) อธิบายว่าในโรงเรียนมีสื่อชนิดหนึ่งเรียกว่า glue ซึ่งทำให้ครูไปรวมตัวกันตอบสนองวัตถุประสงค์ของตนและของโรงเรียนด้วย การรวมกลุ่มของครูผู้สอนตลอดปีการศึกษานั้นทำให้ครูผู้สอนมีวัตถุประสงค์ของงานเพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณ ในขณะที่เดียวกันในภาระงานของโรงเรียนนั้น โรงเรียนต้องประสานและช่วยเหลือชุมชนด้วย ซึ่งในหลักการการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participative management) นั้นเชื่อว่า “ผลสำเร็จของโรงเรียนกับผลสำเร็จของชุมชนนั้นเชื่อมโยงกันต่างส่งอิทธิพลต่อกัน” (Davies, 2002) จากสภาพวัตถุประสงค์ทางวิชาการในโรงเรียนและวัตถุประสงค์ที่ทำงานร่วมกับชุมชน ก่อให้เกิดวัตถุประสงค์ของโรงเรียนที่หลากหลายลักษณะดังกล่าวเป็นพฤติกรรมกรรมการบริหารงานขององค์การวิชาชีพ

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 ธรรมชาติเมื่อมีการรวมกลุ่มกันทำงานสมาชิกของกลุ่มจะแลกเปลี่ยนค่านิยม (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 องค์การออกระเบียบเพื่อให้กฎเกณฑ์เหล่านี้ มีผลในทางปฏิบัติ มีผลในสิทธิหน้าที่ มีผลในการประสานงานระหว่างช่วงชั้นการบังคับบัญชา ช่วยควบคุมพฤติกรรมการทำงานของบุคลากร ทำให้การทำงานคงสภาพแม้จะเปลี่ยนตัวบุคลากร” จากความเชื่อและปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในโรงเรียนตามลักษณะขององค์การราชการดังกล่าว พฤติกรรมการปฏิบัติงานของครูผู้สอนส่วนหนึ่งยอมรับกฎระเบียบของทางราชการ อาทิ การกำหนดเวลาปฏิบัติราชการ 8.30 – 16.00 น. การหยุดพักรับประทานอาหารกลางวัน การร่วมพิธีต่าง ๆ ที่ทางราชการจัดขึ้น การสนองตอบนโยบายของฝ่ายบริหารทั้งจากหน่วยงานต้นสังกัดและนโยบายของรัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การแต่งกายมาปฏิบัติราชการและการแต่งกายเนื่องในโอกาสต่าง ๆ ฯลฯ กล่าวได้ว่า “ภาพลักษณ์ที่ปรากฏเป็นรูปธรรมของครูผู้สอนเป็นข้าราชการนั้นเกิดจากกฎระเบียบขององค์การหรือโรงเรียน” ในขณะเดียวกันความเป็นองค์การวิชาชีพก็ซ่อนอยู่ในองค์การราชการ ดังคำกล่าวของเซอร์จิโอวานนิ ที่ว่า โรงเรียนจัดโครงสร้างแบบหลวม ๆ (Loosely structure) คือไม่จริงจังกับกฎระเบียบมากนักแต่ให้ความสนใจกับความผูกพันทางวิชาชีพของครูมากกว่า ภาพซ้อนที่ปรากฏคือ การมาปฏิบัติราชการครูผู้สอนจะให้ความผูกพันกับ “การเข้าสอนและคุณภาพการสอน” มากกว่าการแสดงหลักฐาน (ลงเวลาหรือรูดับัตร) ว่ามาปฏิบัติราชการแล้ว การที่ครูมีความผูกพันทางวิชาชีพก่อให้เกิดอำนาจวิชาชีพ (Professional authority) ที่สามารถควบคุมพฤติกรรมครูผู้สอนแทนกฎระเบียบได้อย่างดีเยี่ยม การร่วมพิธีและการตอบสนองนโยบายทางราชการครูผู้สอนจะบูรณาการเข้ากับหลักสูตรและกิจกรรมการเรียนการสอน การแต่งกายตามระเบียบของทางราชการไม่เคร่งครัดเหมือนข้าราชการสังกัดอื่น ๆ การควบคุมวินัยจะมีน้อยมากส่วนใหญ่ควบคุมโดยจริยธรรมวิชาชีพครู

โดยสรุป โรงเรียนเป็นสถาบันการศึกษาที่สร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์การราชการกับองค์การวิชาชีพได้อย่างกลมกลืน ปรากฏการณ์ดังกล่าวถ้าวิเคราะห์ตามศาสตร์บริหารแล้วเกิดผลดีกับการบริหารโรงเรียนตามที่กระทรวงศึกษาธิการไทยกำหนด คือมีลักษณะคู่ขนาน (Dual orientation) หมายความว่าระบบราชการและความผูกพันต่อความเชี่ยวชาญในวิชาชีพ (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). “Hierarchical 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*, Chicago: 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.

