

จากความท้าทายสู่คุณภาพการศึกษาของประเทศไทย:

กฎระเบียบ การบริหารทรัพยากร และความเป็นผู้นำ



The Asia Foundation Australian Government



จากความท้าทาย สู่คุณภาพการศึกษาของประเทศไทย :

กฎระเบียบ การบริหารทรัพยากร และความเป็นผู้นำ

ผู้เขียน

รัตนา แซ่เล้า
โทมัส ปาร์ค
วงอร พัวพันสวัสดิ์
ภูมิศรัณย์ ทองเลี่ยมนาค
ณัฐธรรณ หลาวทอง
สุกรี นาคแย้ม
อาร์มภ เล็กอุทัย

ผู้ช่วยนักวิจัย

ธนพร ทักชิน
เกริกเกียรติ เทียมไสย์
ชาญ แสงวิโรจน์กุล
อังค์วรา ร่มศรี
กนกรัตน์ จันทะสุระ
ทศพร ยาวศิริ
รพี ทาปทา
ธวัชชัย จรกระโทก
สรวิชญ์ หล้าธรรม

บทความนี้เป็นข้อคิดเห็นส่วนบุคคล มูลนิธิเอเชียหรือผู้ให้การสนับสนุนทุน
ไม่จำเป็นต้องมีความเห็นสอดคล้องกัน

กิตติกรรมประกาศ	I
คำนำ	III
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	VII
บทนำ	
กัณฑ์กรายได้ปานกลาง : ความสามารถในการแข่งขันและการปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทย	1
ผู้บริหารโรงเรียนและการบริหารในระดับกลาง : การทำความเข้าใจกล่องดำทางการศึกษา	6
วิธีดำเนินการวิจัย	10
ภาพรวมของการเป็นผู้บริหารโรงเรียนของรัฐไทยกับมาตรฐานสากล	
ข้อค้นพบสำคัญที่ได้จากการสำรวจ	11
การวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบระหว่างผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด สพฐ. และ กทม.	
ภาวะผู้นำทางวิชาการของผู้บริหารโรงเรียน : มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการ	23
บทบาทด้านการนิเทศบุคลากรครูและความสัมพันธ์ทางวิชาชีพกับคณะครู	28
อำนาจอิสระด้านการบริหารหลักสูตร	31
บทบาทด้านบริหารจัดการของผู้บริหารโรงเรียน	32
สายการบังคับบัญชา : ยิ่งยวยยิ่งถูกตีกรอบ ยิ่งไกลยิ่งไร้อิสระ	33
การบริหารงบประมาณ : ทรัพยากรที่เพียงพอและทั่วถึงเป็นเงื่อนไขสำคัญของการเป็นผู้นำทางวิชาการ	36
การบริหารงานบุคคล : อำนาจอิสระที่ต่ำและแยกส่วนจากการบริหารวิชาการ	39
บทบาทด้านการเมืองของผู้บริหารโรงเรียน	42
บทบาทด้านการเมืองเพื่อดึงทรัพยากรมาสู่โรงเรียน	42
บทบาทด้านการเมืองกับความก้าวหน้าในอาชีพของผู้บริหารโรงเรียน	46
บทสรุปและข้อเสนอแนะ	51
อ้างอิง	54

แผนภาพที่ 1 : งบประมาณด้านการศึกษาของประเทศไทย พ.ศ. 2541-2562	4
แผนภาพที่ 2 : คะแนน PISA ของประเทศไทย พ.ศ. 2543-2561	5
แผนภาพที่ 3 : นโยบายและบริบทของโรงเรียน	9
แผนภาพที่ 4 : การแบ่งช่วงอายุของผู้บริหารโรงเรียน	12
แผนภาพที่ 5 : ประสิทธิภาพทำงานของผู้บริหารจำแนกตามจำนวนปีที่ทำงานในตำแหน่ง ผู้บริหารและตำแหน่งอื่น ๆ	13
แผนภาพที่ 6 : ระดับการศึกษาของผู้บริหารโรงเรียน	14
แผนภาพที่ 7 : ร้อยละของผู้บริหารโรงเรียนที่ได้รับการฝึกอบรมด้านความเป็นผู้นำ ทางวิชาการทั้งก่อนและหลังดำรงตำแหน่งผู้บริหาร	15
แผนภาพที่ 8 : ร้อยละของผู้บริหารโรงเรียนที่ได้รับการฝึกอบรมด้านหลักสูตรและการเรียน การสอน	16
แผนภาพที่ 9 : ร้อยละของผู้บริหารโรงเรียนที่ได้รับการฝึกอบรมในช่วง 12 เดือนที่ผ่านมา	16
แผนภาพที่ 10 : ร้อยละของเวลาที่ผู้บริหารโรงเรียนใช้ไปตามประเภทของกิจกรรม	18
แผนภาพที่ 11 : ร้อยละของผู้บริหารโรงเรียนจำแนกตามเพศ	19
แผนภาพที่ 12 : ความสมดุลระหว่างเพศในกลุ่มครูและผู้บริหารโรงเรียน	20
แผนภาพที่ 13 : ประมาณการรายจ่ายนักเรียนต่อหัวในสังกัด สพฐ. ระดับชั้นมัธยมศึกษา	37

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาด้านนโยบายทางการศึกษาและความท้าทายที่ผู้นำด้านการเรียนการสอนในประเทศไทยต้องเผชิญ ได้รับการสนับสนุนจากกระทรวงการต่างประเทศและการค้าของออสเตรเลีย

รายงานชิ้นนี้ดำเนินการโดยคณะนักวิจัยด้านการศึกษาประกอบด้วย ดร.วงอร พัวพันสวัสดิ์ ดร.ภูมิศรัณย์ ทองเลี่ยมนาค รศ.ดร.ณัฐภรณ์ หลาวทอง และ ดร.สุกรี นาคแย้ม ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาต่าง ๆ ด้านการศึกษาของประเทศไทย ข้อค้นพบจากการศึกษานำไปประกอบการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการปรับปรุงระบบการศึกษาต่อไป

ขอขอบคุณผู้ช่วยวิจัยที่ทำงานกันอย่างแข็งขัน อันได้แก่ นายอาร์มภ์ เล็กอุทัย นางสาวธนพร ทักชิน นางสาวอังคณา รมศรี นางสาวกนกรัตน์ จันทะสุระ นายทศพร ยาวศิริ นางสาวรพี ทาปทา นายธวัชชัย จรกระโทก นายสรวิชัย หล้าธรรม และ คุณเกริกเกียรติ เทียมไสย

การสนับสนุนของมหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยมหาสารคาม และมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี เป็นแรงสนับสนุนที่สำคัญยิ่งของงานวิจัยชิ้นนี้

ขอขอบคุณนายโทมัส บาร์ค ผู้แทนมูลนิธิเอเชียประจำประเทศไทยสำหรับคำแนะนำและคำปรึกษาที่มีประโยชน์อย่างยิ่ง ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องทุกท่านของมูลนิธิเอเชียที่ให้การสนับสนุนด้านการจัดการโครงการตลอดการศึกษาในครั้งนี้

ขอขอบคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ฟิลิป ฮาลิงเจอร์ สำหรับคำแนะนำที่ได้รับจากประสบการณ์ในการจัดทำวิจัยอย่างยาวนานเกี่ยวกับระบบการศึกษาของประเทศไทย และ นางเรืองรัตน์ วงศ์ปราชญ์ ที่ปรึกษาอาวุโสด้านการศึกษา มูลนิธิเอเชีย อดีตผู้ช่วยเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์ในการบริหารจัดการศึกษาและมีส่วนร่วมจัดทำพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 รวมทั้ง การเสนอนโยบายและแผนการศึกษาแห่งชาติ

ขอขอบคุณนายชาญ แสงวีโรจน์กุล ผู้ออกแบบรายงาน และคุณแอน บิซอป สำหรับงานบรรณาธิการ

ที่สำคัญที่สุด ขอขอบคุณผู้อำนวยการของโรงเรียนในสังกัด สพฐ. และ กทม. ที่ได้เสียสละเวลา มอบความไว้วางใจ และแบ่งปันวิสัยทัศน์ที่เป็นประโยชน์ต่อการวิจัย ทำให้การวิจัยครั้งนี้สำเร็จไปได้ด้วยดี

ดร.รัตนา แซ่เล้า

เจ้าหน้าที่โครงการอาวุโสด้านวิจัยและนโยบาย

มูลนิธิเอเชีย

คำนำ

แนวโน้มเศรษฐกิจไทยในช่วงท้าย พ.ศ. 2563 นั้นมีความไม่แน่นอนอย่างมาก ถึงแม้ว่าสถานการณ์การรับมือกับโรค COVID-19 ของไทยจะอยู่ในระดับที่น่าพอใจ แต่ประเทศยังคงประสบกับปัญหาภาวะเศรษฐกิจหดตัวอย่างที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน โดยมีตัวชี้วัดสำคัญที่บ่งชี้ว่าภาวะเศรษฐกิจของประเทศกำลังถดถอยและคาดว่าจะต้องใช้ระยะเวลานานในการฟื้นตัว ประเทศไทยซึ่งพึ่งพารายได้จากการท่องเที่ยวมานานกว่า 2 ทศวรรษ ได้รับผลกระทบอย่างหนักหน่วงจากการที่ไม่สามารถต้อนรับนักท่องเที่ยวต่างชาติได้ รัฐบาลในปัจจุบันจึงตกที่นั่งลำบากในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะจากภาคการท่องเที่ยวที่คิดเป็นร้อยละ 15 ของ GDP

มองย้อนกลับไปในช่วงวิกฤตการณ์ทางการเงินของเอเชีย ในขณะที่ผู้นำไทยหลายคนประเมินว่าวิกฤตการณ์ดังกล่าว คือปัจจัยสำคัญในการพลิกฟื้นเศรษฐกิจของประเทศไทยให้กลับมาเติบโตอีกครั้ง แต่นับเป็นการวิเคราะห์ที่ก่อให้เกิดความเชื่อที่ไม่ถูกต้อง เนื่องจาก ในระหว่าง พ.ศ. 2541-2542 ความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศของไทยได้รับแรงสนับสนุนอย่างมากจากการอ่อนตัวของค่าเงินบาท ที่ดิ่งลงจากจุดสูงสุดใน พ.ศ. 2540 ส่งผลให้การส่งออกของไทยมีการแข่งขันสูงด้านราคา การท่องเที่ยวขยายตัวอย่างรวดเร็ว และนักลงทุนต่างชาติมองเห็นโอกาสการเติบโตจากการลงทุนในประเทศไทย อย่างไรก็ตามจากการคาดการณ์ใน พ.ศ. 2564 เศรษฐกิจโลกจะแตกต่างจากเดิมอย่างสิ้นเชิงเนื่องจากปัญหาการระบาดของโรค COVID-19 ที่ส่งผลให้เศรษฐกิจโลกหดตัวและการเดินทางระหว่างประเทศไม่สามารถทำได้ โอกาสในการเติบโตทางเศรษฐกิจของหลายประเทศทั่วโลกจึงจะอยู่ในระดับที่ต่ำมาก เช่นเดียวกับประเทศไทยซึ่งย่อมจะได้รับผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจจากวิกฤตการณ์ดังกล่าว และอาจต้องใช้เวลาในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยกลับมาฟื้นตัวอีกครั้ง

นอกเหนือจากวิกฤตการณ์ที่กล่าวมาข้างต้น มีการคาดการณ์ว่าจะได้เห็นแรงกระตุ้นใหม่ ๆ ในการปฏิรูปภาคส่วนที่ยังล่าช้าและการปรับปรุงการบริการจากภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น การตัดสินใจของรัฐบาลเมื่อกลาง พ.ศ. 2563 เรื่องการสิ้นสุดสถานภาพรัฐวิสาหกิจของการบินไทย ซึ่งถือว่าเป็นสัญญาณเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลง รัฐบาลไทยเล็งเห็นว่าการฟื้นฟูอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นกระบวนการในระยะยาว จึงมีแนวโน้มที่จะพิจารณาวิธีอื่น ๆ ในการกระตุ้นเศรษฐกิจและลดข้อจำกัดต่าง ๆ ภายในประเทศ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ

สถานการณ์ในปัจจุบันทำให้สถานะของประเทศไทยที่ถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลางระดับสูง กำลังสั่นคลอนอย่างหนัก เนื่องจากธุรกิจขนาดเล็กและประชากรหลายล้านคนต้องดิ้นรนและอดทนต่อภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัว บางส่วนกลับเข้าสู่ความยากจน และบางส่วนประสบปัญหาจากอัตราการจ้างงานที่ต่ำ ซึ่งแตกต่างจากช่วงปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเงินในเอเชียที่ยังมีทางเลือกจากการเคลื่อนย้ายแรงงานกลับสู่บ้านเกิดในครั้งนี “การกลับบ้าน” จึงไม่ใช่ทางเลือกสำหรับผู้ที่ยอพยพมาทำงานในเมืองอีกต่อไป เนื่องจากปัญหาความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคและการขาดโอกาสในการประกอบอาชีพในพื้นที่ชนบทจากภาวะเศรษฐกิจหดตัวของประเทศ ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยจึงมีแนวโน้มที่จะก้าวถอยหลังกลับไปสู่สถานะประเทศที่มีรายได้ปานกลางระดับล่างมากกว่าที่จะก้าวขึ้นมาสู่สถานะประเทศที่มีรายได้ระดับสูงตามความมุ่งมั่นที่ระบุไว้ในแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ซึ่งตั้งเป้าหมายว่าจะผลักดันประเทศไปสู่กลุ่มประเทศที่มีรายได้ระดับสูงภายใน พ.ศ. 2578

ประเทศไทยประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานทักษะสูงและมีความคิดสร้างสรรค์อย่างต่อเนื่อง นับเป็นข้อจำกัดสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการลงทุนจากต่างประเทศและความสามารถในการแข่งขันในอุตสาหกรรมที่สร้างมูลค่าเพิ่มสูง (higher value-added sector) นอกจากนี้ยังประสบปัญหาด้านแรงงานอีกมากมาย เช่น การไม่รู้หนังสือ หรือความไม่เท่าเทียมของคุณภาพการศึกษาในแต่ละภูมิภาค ทำให้เกิดความยากลำบากในการนำพาประเทศเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy) และการผลิตแรงงานที่เพียงพอต่อความต้องการของภาคอุตสาหกรรม

การปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทยจึงเป็นประเด็นที่มีความท้าทายอย่างมากและเป็นหนึ่งในข้อเรียกร้องให้มีการปฏิรูปจากภาคีรัฐมานานหลายทศวรรษ แม้จะมีความพยายามในการปฏิรูปการศึกษาและการระดมทุนเพื่อการศึกษาอยู่บ่อยครั้งแต่ก็ไม่พบความคืบหน้าใด ๆ

ดังนั้นงานวิจัยชิ้นนี้จึงพยายามหาคำตอบจากคำถาม เพราะเหตุใดความพยายามในการปฏิรูปการศึกษาจึงไม่สำเร็จ หรืออาจมีปัจจัยบางประการในระบบการศึกษาที่ไม่ประสพผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระดับโรงเรียนใช่หรือไม่?

ในช่วงสองปีที่ผ่านมา ดร.รัตนา แซ่เล้า และทีมงาน ได้ทำการวิจัยเชิงลึกเพื่อระบุปัญหาคอขวดหรือปัญหาที่ขัดขวางให้การปฏิรูปการศึกษาชะลอลง คณะผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ครู เจ้าหน้าที่ระดับสูง และผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษาว่าหนึ่งร้อยคน เพื่อค้นหาข้อจำกัดสำคัญของการปฏิรูปการศึกษา โดยโครงการนี้มุ่งเน้นศึกษาวิจัยโครงสร้างและระบบของการศึกษาไทยซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการปฏิรูปการศึกษามากกว่าที่จะศึกษาวิจัยในด้านนโยบายการศึกษาด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ

คณะผู้วิจัยระบุว่าผู้นำหรือผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นคอขวดสำคัญในการพัฒนาการศึกษาภายในประเทศ ผู้อำนวยการซึ่งมีสถานะเป็นตัวกลางระหว่างโรงเรียนและระบบการศึกษาของประเทศมีบทบาทสำคัญในการตีความการปฏิรูปการศึกษาที่ขับเคลื่อนจากส่วนกลางไปสู่การปฏิบัติในระดับโรงเรียน ถึงแม้จะมีการระบุในนโยบายการศึกษาของไทยว่า ให้โรงเรียนมีอิสระในการดูแลปรับเปลี่ยนการศึกษาให้เหมาะสมกับความต้องการของนักเรียนในแต่ละท้องถิ่น แต่จากงานวิจัยกลับพบว่า ผู้อำนวยการมีบทบาทน้อยมากในการกำหนดรูปแบบการเรียนการสอนของโรงเรียนเนื่องจากถูกกำหนดด้วยความเข้มงวดของโครงสร้างระบบการศึกษาส่วนกลาง

การวิจัยนี้ได้นำเสนอแนวคิดใหม่เกี่ยวกับปัญหาการศึกษาของไทย โดยเฉพาะเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษา คณะผู้วิจัยได้ทำงานอย่างใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ในกระทรวงศึกษาธิการและกรุงเทพมหานคร เพื่อทำความเข้าใจในระบบการแลกเปลี่ยนและการขับเคลื่อนนโยบายที่ควบคุมขอบเขตอำนาจของผู้บริหารสถานศึกษาเพื่อปรับปรุงคุณภาพการศึกษา ซึ่งคำตอบที่ได้นั้นมีความซับซ้อนมากกว่าประเด็นเรื่องการให้อำนาจอิสระแก่โรงเรียนมากขึ้น (หรือน้อยลง) และพบความซับซ้อนของปัญหายนอกเหนือจากเรื่องการให้อิสระแก่โรงเรียนในการดูแลปรับเปลี่ยนการศึกษาให้เหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่น

มูลนิธิเอเชียมุ่งหวังว่าจะได้สนับสนุนการศึกษาไทยให้มีคุณภาพสูงขึ้น เพราะความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษาไทยจะเพิ่มโอกาสในการเรียนรู้ของเด็กและเยาวชน ให้มีศักยภาพในการแข่งขันระหว่างประเทศ ช่วยยกระดับเศรษฐกิจของประเทศไทยในอนาคต

โทมัส บาร์ค

ผู้แทนมูลนิธิเอเชียประจำประเทศไทย

มูลนิธิเอเชีย

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ในแวดวงการปฏิรูปการศึกษา หลายฝ่ายต่างเห็นพ้องร่วมกันว่า การพัฒนาการศึกษาภายในประเทศเพื่อให้ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรู้ที่ดีขึ้นมีความสำคัญต่อการนำพาประเทศไทยให้หลุดพ้นจากกับดักรายได้ปานกลาง (Middle income trap) แต่ผู้ที่ได้ร่วมกันดำเนินการปฏิรูปการศึกษาของไทยตลอดช่วงระยะเวลากว่ายี่สิบปีที่ผ่านมาต่างเห็นว่าระบบการศึกษาของประเทศไทยในปัจจุบันยังคงไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตมากนัก เปรียบเสมือนการปฏิรูปที่ดำเนินการอยู่ใน “กล่องดำ” (Black Box) กล่าวคือ ถึงแม้ประเทศไทยจะมีเจตนารมณ์ทางการเมืองเพื่อปฏิรูปการศึกษาอยู่ในระดับสูงและมีการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ผลลัพธ์การเรียนรู้ (Learning Outcome) ของประเทศยังห่างไกลเมื่อเทียบกับมาตรฐานการศึกษาในระดับสากล นอกจากนั้นผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่ถดถอยยังส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขันด้านเศรษฐกิจและการสร้างความสมานฉันท์ของประเทศ

การทำความเข้าใจต่อบทบาทของผู้อำนวยการสถานศึกษาของรัฐและความเป็นผู้นำด้านการศึกษาของพวกเขาทำให้สามารถเห็นทางออกของปัญหาของการปฏิรูปการศึกษาที่กล่าวมาข้างต้น เนื่องจากผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็น “คนกลาง” ที่อยู่ระหว่าง “ผู้กำหนดนโยบายการศึกษาของชาติ” และ “ผลผลิตทางการศึกษา” อันได้แก่ “นักเรียนและผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา” ผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นผู้ทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิรูปการศึกษาโดยตรงผ่านการยกระดับคุณภาพของห้องเรียน และเป็นผู้ที่รับนโยบายต่าง ๆ จากกระทรวงศึกษาธิการ นำแผนการศึกษาในระดับชาติไปปรับใช้ในระดับโรงเรียน รายงานวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่าความเป็นผู้นำของผู้อำนวยการโรงเรียนสามารถแสดงออกได้ในหลายลักษณะ อย่างไรก็ตาม คุณลักษณะที่เรียกว่า “ภาวะผู้นำทางวิชาการ” (Instructional Leadership) คือปัจจัยสำคัญในการสร้างคุณภาพทางการศึกษาเพื่อทำให้ผลลัพธ์การเรียนรู้ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารสถานศึกษามักถูกกดดันจากความคาดหวังทางการเมืองและบทบาทหน้าที่ในการบริหารทั้งจากในและนอกโรงเรียน ทำให้เบียดบังเวลาการทำงานและสร้างความท้าทายต่อการอุทิศตนอย่างเต็มที่เพื่อทำงานด้านวิชาการภายในโรงเรียนได้

รายงานฉบับนี้เป็นการสำรวจคุณลักษณะความเป็นผู้นำของผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัดของรัฐและความท้าทายต่าง ๆ ที่ผู้อำนวยการโรงเรียนต้องเผชิญขณะดำรงตำแหน่ง เพื่อหาข้อเสนอเชิงนโยบายอันจะนำไปสู่แนวทางในการพัฒนา ยกระดับคุณลักษณะความเป็นผู้นำทางวิชาการของผู้อำนวยการสถานศึกษาในประเทศไทย โดยคณะวิจัยได้ทำการรวบรวมข้อมูลทั้งในเชิงคุณภาพ (Qualitative) และเชิงปริมาณ (Quantitative) จากโรงเรียนในหน่วยงานสังกัดรัฐสองประเภท ได้แก่ 1) โรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) กระทรวงศึกษาธิการ โดยคัดเลือกโรงเรียนใน 3 จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และ 2) โรงเรียนที่อยู่ภายใต้กำกับดูแลของท้องถิ่นในสังกัดกรุงเทพมหานคร (กทม.)

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณเผยให้เห็นคุณสมบัติที่มีความโดดเด่น 3 ประการของผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัดของรัฐในประเทศไทย ประการแรก ผู้อำนวยการโรงเรียนของไทยมีประกาศนียบัตรทางการศึกษามากกว่าผู้อำนวยการโรงเรียนของประเทศอื่น ๆ ประการที่สอง ผู้อำนวยการโรงเรียนของไทยเข้ารับการอบรมด้านวิชาการและการจัดการหลักสูตรทั้งก่อนและหลังเข้ารับตำแหน่งในค่าเฉลี่ยที่มากกว่าประเทศอื่น ๆ และประการที่สาม ผู้อำนวยการโรงเรียนของไทยตอบแบบสอบถามว่าตนใช้เวลากับงานวิชาการและหลักสูตรมากกว่าค่าเฉลี่ยระหว่างประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม แม้ข้อมูลเชิงปริมาณจะชี้ให้เห็นถึงคุณลักษณะของความ

เป็นผู้นำทางวิชาการของผู้อำนวยการโรงเรียนรัฐบาลในประเทศไทยที่อยู่ในระดับสูงเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ แต่การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพกลับไม่เป็นเช่นนั้น เนื่องจากสาเหตุสองประการ ประการแรกคือ การตีความหมายของภาวะผู้นำทางวิชาการของผู้อำนวยการโรงเรียนรัฐบาลไทยมีความคลาดเคลื่อนไปจากความหมายในแบบมาตรฐานสากลตามหลักภาวะผู้นำทางวิชาการ อันได้แก่ การเน้นย้ำถึงบทบาทของผู้อำนวยการในการชี้แนะครูผู้สอนในโรงเรียนของตนเพื่อให้ครูสามารถนำเสนอผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่ต้องการให้แก่นักเรียน ในขณะที่ผู้อำนวยการโรงเรียนรัฐบาลของไทยมักคำนึงถึงบทบาทของตนในการสร้างความสำเร็จทางด้านวิชาการของโรงเรียนมากกว่าบทบาทในการชี้แนะการสอนให้กับครู โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันที่คะแนนการทดสอบมาตรฐานระดับชาติ เช่น โอเน็ต และความสำเร็จด้านวิชาการอื่น ๆ เช่น การสร้างห้องเรียนเฉพาะทางและการมุ่งเน้นให้นักเรียนได้รับรางวัลจากการแข่งขันทางวิชาการ ก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่างบทบาทของการเป็นผู้นำทางวิชาการในเชิงจรรยาบรรณและเชิงปฏิบัติอันส่งผลให้ภาวะผู้นำทางวิชาการของผู้อำนวยการ มีความคลาดเคลื่อนไปจากที่ควรจะเป็น

ประการที่สอง พบว่าโดยเปรียบเทียบแล้วระดับของบทบาทภาวะผู้นำทางวิชาการระหว่างผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด สพฐ. และผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด กทม. มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนโดยพุดตินัย กล่าวคือ ผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด กทม. แสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมในบทบาทผู้นำทางวิชาการที่สูงกว่าผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด สพฐ. จากการศึกษาพบว่า ผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด สพฐ. ใช้เวลาจำนวนมากเกินไปกับการบริหารจัดการและบทบาททางการเมือง ในขณะที่ผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด กทม. เผชิญกับงานด้านการบริหารจัดการและบทบาททางการเมืองที่น้อยกว่า ความแตกต่างของโครงสร้างการบริหารและสายการบังคับบัญชาภายในองค์กร ทำให้เกิดความแตกต่างของความสามารถในการแสดงภาวะผู้นำด้านวิชาการระหว่างผู้บริหารจากสองสังกัดนี้ โดยผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด กทม. สามารถแสดงภาวะผู้นำด้านวิชาการได้มากกว่า

ความแตกต่างของรูปแบบความเป็นผู้นำของผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด สพฐ. และ กทม.

ปัจจัยหลัก 3 ประการที่อธิบายความแตกต่างระหว่างรูปแบบความเป็นผู้นำของผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด สพฐ. และผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด กทม. ได้แก่ สายการบังคับบัญชา การจัดสรรทรัพยากร และความสัมพันธ์กับครู ดังนี้

ปัจจัยที่หนึ่ง โครงสร้างสายการบังคับบัญชาที่ยาวทำให้ผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด สพฐ. ต้องรับคำสั่งจากหน่วยงานระดับสูงเสมอ ถึงแม้สำนักงานและบุคลากรผู้เกี่ยวข้องจำนวนมากจะอยู่ห่างไกลจากโรงเรียนในสังกัด สพฐ. แต่ก็มีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่ส่งผลกระทบต่อผู้อำนวยการและโรงเรียนโดยตรง การเปลี่ยนแปลงของรัฐมนตรีนโยบายการกระทรวงศึกษาธิการและนโยบายต่าง ๆ ตามสายการบังคับบัญชาส่งผลให้สภาพแวดล้อมการกำกับดูแลของผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด สพฐ. เกิดความไม่มั่นคงและไม่ชัดเจน ผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด สพฐ. จำเป็นต้องแสวงหาพันธมิตรทางการเมืองจากภายนอกโรงเรียน เพื่อให้โรงเรียนสามารถเติบโตในสภาพแวดล้อมดังกล่าวได้ ส่งผลให้ผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด สพฐ. จำต้องใช้เวลาไปกับบทบาททางการเมืองในการสร้างเครือข่ายกับหน่วยงานและบทบาทในการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ผ่านรายงานและเอกสารจำนวนมาก ในทางกลับกันผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด กทม. มีการทำงานภายใต้สายการบังคับบัญชาที่สั้นกว่า มีสภาพแวดล้อมการกำกับดูแลที่มีเสถียรภาพมากกว่า และมีความใกล้ชิดกับผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ส่งผลให้ผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด กทม. มีความ

ชัดเจนในเป้าหมายขององค์กร ทำให้ผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด กทม. ใช้เวลาในการสร้างเครือข่ายนอกโรงเรียนน้อยกว่าและมีเวลาให้คำปรึกษาครูและนักเรียนมากกว่าผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด สพฐ.

ปัจจัยที่สอง ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดของโรงเรียนในสังกัด สพฐ. โดยเฉพาะสำหรับโรงเรียนขนาดเล็กซึ่งได้รับการจัดสรรทรัพยากรจากเงินอุดหนุนรายหัวจำนวนต่อโรงเรียนไม่เพียงพอ ส่งผลให้ผู้อำนวยการโรงเรียนจำนวนมากต้องให้ความสำคัญกับการระดมทุน การระดมทุนจึงถือเป็นหนึ่งในบทบาทการบริหารจัดการที่มีความจำเป็นต่อการอยู่รอดของโรงเรียน การระดมทุนส่งผลให้ผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด สพฐ. มีบทบาททางการเมืองในแง่ของการรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้ปกครอง ศิษย์เก่า และชุมชนซึ่งเป็นแหล่งทรัพยากรสำคัญสำหรับการระดมทุน ยิ่งไปกว่านั้น ความกดดันในการได้มาซึ่งทรัพยากรทำให้ผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด สพฐ. ต้องมุ่งแข่งขันในการระดมทุนพร้อม ๆ กับการอ้างความสัมพันธ์กับผู้บริหารจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพท.) และหน่วยงานอื่น ๆ เนื่องจากการพัฒนาความสัมพันธ์อันดีกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะส่งผลกับการได้รับการจัดสรรเงินทุนเพิ่มเติม อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ของโรงเรียนในสังกัด กทม. มีความแตกต่างออกไป ผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด กทม. ไม่รู้สึกถึงแรงกดดันในการแสวงหาทรัพยากรเพิ่มเติมและไม่พยายามสร้างบทบาททางการเมืองมากนัก เนื่องจากมีระบบการจัดสรรทรัพยากรที่เพียงพอ ทั้งนี้โรงเรียนในสังกัด กทม. ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากสำนักงานเขตเพิ่มเติมนอกเหนือจากเงินอุดหนุนรายหัว ความแตกต่างดังกล่าวส่งผลให้ผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด กทม. มีความรู้สึกว่ารูปแบบการจัดสรรทรัพยากรในปัจจุบันมีความยุติธรรม ในขณะที่ผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด สพฐ. กลับแสดงความไม่เห็นด้วย โดยเฉพาะผู้อำนวยการโรงเรียนขนาดเล็กที่มีกบฏปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรทางการศึกษา

ปัจจัยที่สาม ผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด กทม. แสดงออกถึงการให้ความสำคัญกับครูผู้สอนในโรงเรียนตนเองมากกว่าผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด สพฐ. และแสดงออกซึ่งภาวะผู้นำทางวิชาการ อาทิ การมีส่วนร่วมตรวจสอบและให้คำปรึกษาแก่ครูเพื่อให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่ดี ที่ชัดเจนกว่า นอกจากนั้น ผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด กทม. ยังมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชั้นเรียนสำหรับครูแต่ละคน สังเกตการสอน ตรวจสอบแผนการสอน และโน้มน้าวให้ครูปฏิบัติตามเป้าหมาย วิสัยทัศน์ และตระหนักถึงบทบาทของครูในฐานะผู้ขับเคลื่อนความสำเร็จในการบริหารจัดการ ในทางกลับกัน จากการสำรวจพบว่าผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด สพฐ. มีความสัมพันธ์ทางวิชาชีพกับครูอย่างค่อนข้างจำกัด โดยมักปล่อยให้กิจกรรมการเรียนการสอนเป็นเรื่องการตัดสินใจของครูและรองผู้อำนวยการโรงเรียนฝ่ายวิชาการ และมองว่าบทบาทการชี้แนะการสอนของครูเป็นหน้าที่ของศึกษานิเทศก์มากกว่าจะเป็นหน้าที่ของตน และมักไม่เห็นครูในฐานะผู้ขับเคลื่อนสำคัญของความสำเร็จในการบริหารจัดการในโรงเรียน ซึ่งอาจจะเป็นผลมาจากบทบาททางการเมือง การบริหารจัดการและสภาพแวดล้อมขององค์กรที่ผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด สพฐ. ต้องเผชิญ ผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด สพฐ. ยังใช้เวลาในโรงเรียนที่น้อยกว่า และมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องความเป็นอิสระของหลักสูตรที่ต่ำกว่าผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด กทม.

รายงานนี้แสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดขององค์กรการศึกษาและบริบททางการศึกษาของไทยที่เป็นอุปสรรคต่อความเป็นผู้นำของผู้อำนวยการโรงเรียนอันส่งผลไปถึงมาตรฐานการศึกษาของไทย การวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อมูลของผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด สพฐ. และ กทม. ทำให้สามารถเข้าใจถึงบริบทที่กำหนดพฤติกรรมและการตัดสินใจของผู้อำนวยการโรงเรียนของทั้งสองสังกัด ในขณะที่ผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด สพฐ. รู้สึกถึงการมีพื้นที่อันจำกัดในการทำหน้าที่เป็นผู้นำทางวิชาการอันเนื่องมาจากนโยบายที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ กฎระเบียบข้อบังคับที่ไม่ยืดหยุ่น และทรัพยากรที่ไม่เพียงพอ ผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด กทม. กลับรู้สึกกว่า

ตนเองสามารถมีภาวะผู้นำทางวิชาการได้เนื่องจากมีทรัพยากรเพียงพอในการดำเนินงานได้อย่างมั่นคงภายใต้ระบบที่ยืดหยุ่น ผู้อำนวยการโรงเรียนในทั้งสองสังกัดเห็นพ้องต้องกันว่าโรงเรียนรัฐบาลไม่ควรแค่เพียง “ดำเนินการ” เพื่อให้ “อยู่รอด” แต่ควรที่จะ “เติบโต” เพื่อให้โรงเรียนบรรลุผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนอย่างมีคุณภาพ งานวิจัยฉบับนี้ชี้ให้เห็นถึงผลกระทบทางลบจากความคาดหวังในบทบาทและความสัมพันธ์ที่ต้องแข่งขันกันของผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด สพฐ. ในขณะที่บทบาทหลักของผู้อำนวยการโรงเรียน คือ การชี้แนะและกระตุ้นให้ครูทำการสอนที่มีคุณภาพ และมุ่งสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ ผู้บริหารของ สพฐ. กลับต้องใช้เวลาในการระดมทรัพยากรและจัดการกับงานเอกสารที่มากเกินไปจนความจำเป็น

ผู้อำนวยการโรงเรียนทั้งสองสังกัดเชื่อว่า การได้รับการชี้แนะวิสัยทัศน์ เป้าหมาย แนวทางที่ชัดเจน และการมีอำนาจในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาถือเป็นสิ่งสำคัญในการบริหารจัดการที่ดี นอกจากนี้ต้องมีทัศนคติที่ดี รู้จักวิธีการ โน้มน้าว ตอบสนอง และปรับตัวได้อยู่เสมอ ผู้อำนวยการโรงเรียนจำเป็นต้องทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดกับชุมชนภายใต้ความยืดหยุ่นเพื่อให้แน่ใจว่าสภาพแวดล้อมของโรงเรียนมีความกลมกลืน มีส่วนร่วม และเอื้อต่อการเรียนการสอน รู้สึกถึงการอยู่ท่ามกลางการแข่งขันระหว่างบทบาททางวิชาการ การบริหารจัดการ และการเมือง พื้นฐานทั้งหมดคือแรงกดดันที่ทำให้ผู้อำนวยการโรงเรียนต้องมีความรับผิดชอบ โดยบทบาทในการบริหารจัดการต้องเป็นไปตามกฎระเบียบซึ่งจะส่งผลกระทบในทางลบต่อผู้อำนวยการโรงเรียนหากเอกสารไม่ครบถ้วนสมบูรณ์และ/หรือมีการนำงบประมาณไปใช้ในทางที่ผิด ในขณะที่บทบาททางการเมืองมีผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการระดมทุนของโรงเรียนและวิชาชีพของตนเอง ผู้อำนวยการโรงเรียนที่ได้รับความนิยมนสามารถระดมทุนและระดมทรัพยากรที่จำเป็นอื่น ๆ ให้กับโรงเรียนได้ ในทางกลับกัน ผู้อำนวยการโรงเรียนที่ไม่เป็นที่นิยมของชุมชนสามารถสร้างความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นมิตรกับชุมชนซึ่งอาจส่งผลกระทบเชิงลบต่อโรงเรียน โดยมักมองว่าความล้มเหลวในบทบาททางวิชาการมีผลที่ร้ายแรงน้อยกว่าความล้มเหลวในบทบาทการบริหารจัดการและบทบาททางการเมืองของตน

ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของ “ผู้อำนวยการโรงเรียนที่ประสบความสำเร็จ” คือความสามารถในการจัดการปรองดอง และเจรจากับบทบาทที่แตกต่างกันได้ แม้ว่าบทบาทการบริหารจัดการของผู้อำนวยการโรงเรียนจะเป็นเนื้อหาหลัก แต่บริบทในประเทศไทยแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้อำนวยการจะต้องมีความเชี่ยวชาญในบทบาททางการเมืองเพื่อที่จะประสบความสำเร็จทางด้านวิชาการ บุคลากร และการบริหารงบประมาณ พวกเขาต้องเก่งในการบริหารจัดการผู้ได้บังคับบัญชา และต้องสามารถอ้าง “ความสัมพันธ์อันดี” กับเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อให้ได้รับงบประมาณและทรัพยากรที่เพียงพอ ถึงแม้ว่า “การเมือง” และ “บทบาททางการเมือง” จะมีความหมายเชิงลบในประเทศไทย แต่การสร้างทุนทางการเมืองมีความสำคัญต่อความสำเร็จของโรงเรียนและวิชาชีพของผู้อำนวยการโรงเรียน

สุดท้าย งานวิจัยชิ้นนี้ได้นำเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายสามประการในการสนับสนุนให้ผู้อำนวยการโรงเรียนของรัฐทั้งสองสังกัดมีบทบาทในการสอนและพัฒนาภาวะผู้นำทางวิชาการยิ่งขึ้น ประการแรก บทบาทของผู้นำทางวิชาการควรมีการเปลี่ยนแปลง อาทิ ควรเปลี่ยนจากการวัดความสำเร็จของคะแนนการทดสอบโอเน็ตไปสู่การมีส่วนร่วมอย่างมีอาชีพกับครูและนักเรียน บรรทัดฐานในการใช้คะแนนโอเน็ตเพื่อเป็นตัวกำหนดประสิทธิภาพของผู้อำนวยการโรงเรียนต้องถูกตั้งคำถามอย่างเป็นระบบ การบริหารจัดการบุคลากรไม่ควรแยกออกจากการจัดการหลักสูตรอย่างปฏิบัติกันอยู่ในปัจจุบัน ผู้อำนวยการโรงเรียนต้องให้ความสำคัญกับครูในฐานะเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญต่อการบรรลุเป้าหมายทางวิชาการของโรงเรียน ประการที่สอง ควรมีการปรับปรุงสายการบังคับบัญชาของโรงเรียนในสังกัดของ สพฐ. เพื่อปกป้องไม่ให้ผู้อำนวยการต้องใช้เวลาในทางการเมืองและ

การบริหารจัดการมากเกินไป นอกจากนี้ ควรกำหนดกลไกการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้แน่ใจว่ากฎระเบียบและอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีความชัดเจน โรงเรียนสามารถนำไปปฏิบัติได้มากขึ้น ต้นสังกัดคือ สพฐ. ควรดำเนินการเชิงรุกเพื่อไม่ให้โรงเรียนต้องใช้เวลามากเกินไปกับการทำงานด้านเอกสารที่มีความซ้ำซ้อนและประการสุดท้าย การบริหารจัดการงบประมาณของ สพฐ. ควรมีการวางแผนและจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมเต็มช่องทางทางทรัพยากรที่มาจากสูตรจัดสรรต่อหัวและลดแรงกดดันของผู้อำนวยการในการระดมทุนต่อโรงเรียน โดยพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่โรงเรียนขนาดเล็ก โดยแบ่งเป็นสองส่วน 1. เพื่อการบำรุงโรงเรียน และ 2. เพื่อการพัฒนาภาวะผู้นำทางวิชาการของผู้บริหาร

บทนำ

กับดักรายได้ปานกลาง : ความสามารถในการแข่งขันและการปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทย

เศรษฐกิจไทยเติบโตอย่างก้าวกระโดดเพื่อหลุดพ้นจากความยากจน ทั้งนี้ ใน พ.ศ. 2531 ประชากรไทยกว่าร้อยละ 40 อยู่ในระดับที่ต่ำกว่าเส้นแบ่งระดับความยากจน (Poverty Line) ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 8 ใน พ.ศ. 2553 ดัชนีชี้วัดเศรษฐกิจสังคมของไทยในแง่ของการเข้าถึงสุขภาพและการศึกษาอยู่ในระดับที่น่าพอใจ โดยได้พลิกวิกฤตเศรษฐกิจ พัฒนามาสู่การเติบโตอย่างเห็นได้ชัดใน พ.ศ. 2543 และ พ.ศ. 2554 ประเทศไทยประสบความสำเร็จในการก้าวขึ้นสู่กลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลางระดับบน โดยมีรายได้อยู่ระหว่าง 4,086 ถึง 12,615 ดอลลาร์สหรัฐ¹

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยมีการพัฒนาอย่างไม่เท่าเทียม แม้ว่าอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยจะเพิ่มขึ้นมากกว่า 8 เท่าตัว ในระหว่าง พ.ศ. 2504 ถึง 2553 แต่ความไม่เท่าเทียมกันในแง่ของค่าแรงขั้นต่ำและมาตรฐานการครองชีพยังคงมีให้เห็นอยู่อย่างต่อเนื่อง²

การเติบโตทางเศรษฐกิจส่งผลให้ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหา “กับดักรายได้ปานกลาง” (Middle Income Trap) ซึ่งเป็นผลมาจากความซบเซาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากความสามารถในการแข่งขันของประเทศมาถึงจุดสูงสุดและไม่สามารถก้าวไปสู่การเป็นประเทศที่มีรายได้สูง นิยามศัพท์ “กับดักรายได้ปานกลาง” ยังหมายถึงผลกระทบของโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ที่ประสบความสำเร็จในการเปลี่ยนจากสังคมเกษตรกรรมไปสู่สังคมอุตสาหกรรม แต่ทว่าประเทศเหล่านั้นไม่สามารถเลื่อนตำแหน่งบนห่วงโซ่มูลค่า (Value Chain)³ เพื่อขยับตำแหน่งของตนในระดับการพัฒนาได้ ซึ่งให้เห็นถึงสถานการณ์ของประเทศที่มีรายได้ปานกลางที่ต้องเผชิญกับปัญหาการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม และยึดติดอยู่กับประวัติศาสตร์การพัฒนาในอดีต การจัดหาแรงงานราคาถูกและไร้ทักษะจึงไม่สามารถช่วยนำพาให้ประเทศก้าวหน้าทางเศรษฐกิจได้อีกต่อไป ประเทศที่มีรายได้ปานกลางจึงจำเป็นต้องก้าวผ่านเกณฑ์เพื่อเพิ่มคุณภาพของนวัตกรรมและแรงงานที่มีทักษะขั้นสูงให้ดียิ่งขึ้น ธนาคารโลกเสนอว่า การหลุดถึงกับดักรายได้ปานกลางช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายของประเทศมองเห็นความสำคัญของการผลิต นวัตกรรม ความสามารถในการแข่งขัน และเทคโนโลยีของประเทศ⁴ ไม่ใช่เป็นเพียงเรื่องที่เกิดขึ้นในอดีต ประเทศไทยเองมีความพยายามที่จะหลุดพ้นจากกับดักรายได้ปานกลางมาหลายทศวรรษเช่นเดียวกันกับหลายประเทศในแถบตะวันออกกลางและละตินอเมริกา

1 World Bank. (2020). *Country and Lending Group*. <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups> – Retrieved June 24, 2020.

2 Kanapathy, V., Hazri, H., Phongpaichit, P., and Benyaapiku, P. (2014). *The Middle-Income Trap: Economic Myth, Political Reality: Case Studies from Malaysia and Thailand*. Bangkok: The Asia Foundation.

3 Garrett, G. (2004). “Globalization’s Missing Middle”. *Foreign Affairs*, 83(6): 84–96.

4 Larson, G.M., Loayza, N. V, and Woolcock, M. (2016). “The Middle-income Trap: Myth or Reality”. Research & Policy Briefs, No. 1. Washington, D.C.: World Bank Group.

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีการส่งเสริมการศึกษาขั้นพื้นฐานแบบถ้วนหน้าและจำนวนประชากรที่อ่านออกเขียนได้มีจำนวนเพิ่มขึ้น แต่ระบบการศึกษาของประเทศไทยยังถูกมองว่าเป็นหนึ่งในสาเหตุที่ทำให้ประเทศไม่สามารถเติบโตได้ไกล ผลการวิจัยจากธนาคารโลกชี้ให้เห็นว่าร้อยละ 32 ของนักเรียนไทยที่มีอายุ 15 ปี ไม่รู้หนังสือ คือสามารถอ่านออกเขียนได้แต่ไม่สามารถทำความเข้าใจจากการอ่านได้⁵ และประเทศยังไม่สามารถผลิตแรงงานที่มีคุณภาพและมีทักษะได้เพียงพอ ปัญหานี้ส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ รวมถึงการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสังคม (Social Inclusion) ในช่วงปี 2533 นักวิจัยเริ่มสังเกตเห็นว่าระบบการศึกษาของประเทศไทยอุดหนุนความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ การผลิตบุคลากรที่มีความรู้ทางด้านเทคโนโลยี วิทยาศาสตร์ หรือวิศวกรรมศาสตร์เพื่อแข่งขันในการผลิตสินค้าที่มีมูลค่าระดับสูงไม่สามารถทำได้เพียงพอเมื่อเทียบกับมาเลเซีย ไต้หวัน และเกาหลีใต้ ในขณะที่เดียวกันมาตรฐานการครองชีพและค่าแรงของประเทศก็เริ่มสูงขึ้นทำให้ไทยไม่สามารถแข่งขันกับกลุ่มประเทศที่มีรายได้ต่ำ เช่น เวียดนาม เมียนมา จีน และกัมพูชาในแง่ของค่าแรงขั้นต่ำ ประเทศไทยจึงเริ่มสูญเสียความสามารถในการแข่งขันด้านการส่งออกนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา⁶ โดยความสัมพันธ์ระหว่างระบบการศึกษาและกับดักรายได้ปานกลางสรุปไว้ดังนี้

แม้ว่าโดยเฉลี่ยแล้วคนไทยรุ่นใหม่จะได้รับการศึกษาเพิ่มขึ้นหลายปีตามการพัฒนาของประเทศ แต่ยังคงมีความคงอยู่ของปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพและความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงการศึกษาระหว่างชนบทและเมือง ระบบการศึกษาของประเทศไทยไม่สามารถผลิตบัณฑิตที่มีทักษะที่จำเป็นสำหรับภาคอุตสาหกรรมได้เพียงพอซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะ⁷

ระยะเวลาที่ใช้ไปกับการเรียนในห้องเรียน ระดับทักษะการรู้หนังสือของประชากร และความสามารถในการทำงานของแรงงานทักษะสูง เป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยกระตุ้นให้เกิดการวิเคราะห์เชิงลึกเกี่ยวกับการนิยาม “คุณภาพและความเสมอภาค” ทางการศึกษาในประเทศไทย โดยในช่วง พ.ศ. 2533 ประเด็นเหล่านี้เริ่มปรากฏในระดับนโยบาย จนกระทั่งช่วงวิกฤตเศรษฐกิจเอเชีย พ.ศ. 2540 ได้กลายเป็นแรงผลักดันให้เกิดการปฏิรูปการศึกษาในประเทศไทย ผู้เชี่ยวชาญ ผู้กำหนดนโยบาย ข้าราชการ และนักการศึกษา ได้มองว่าวิกฤตดังกล่าวเป็น “โอกาส” ในการปฏิรูปการศึกษาในวงกว้างเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ⁸ ได้มีการรวมตัวกันเพื่อค้นคว้าวิจัยและจัดทำพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 อันมีอิทธิพลต่อความคิดในการปฏิรูปในอีกสองทศวรรษต่อมา วิกฤตเศรษฐกิจของเอเชียครั้งนี้จึงเปรียบเสมือนกับ “การปลุก” ให้ประเทศมีการปฏิรูปในวงกว้าง

5 Sondergaard, L. M. (2015). *Thailand – Wanted: A Quality Education for All in Thailand*. Washington, D.C.: World Bank Group.

6 King, D. E. (1997). “Thailand in 1996: Economic Slowdown Clouds Year”. *Asian Survey*, 37(2): 160–166.

Montesano, M. J. (2001). “Thailand in 2000: Shifting Politics, Dragging Economy, Troubled Border”. *Asian Survey*, 41(1): 171–180.

Punyaratabandhu, S. (1998). “Thailand in 1997: Financial Crisis and Constitutional Reform”. *Asian Survey. A Survey in Asia in 1997, Part II*. 38(2): 161–167.

Punyaratabandhu, S. (1999). “Thailand in 1998: A False Sense of Recovery”. *Asian Survey. A Survey in Asia in 1998* 39(1): 80–87.

7 Kanapathy, V., Hazri, H., Phongpaichit, P., and Benyaapiku, P. (2014). *Middle-Income Trap: Economic Myth, Political Reality: Case Studies from Malaysia and Thailand*. Bangkok: The Asia Foundation.

8 Fry, G. W. (2002). “Synthesis Report: From Crisis to Opportunity: The Challenges of Educational Reform in Thailand”. Report to the Office of the National Education Commission (ONEC) and the Asian Development Bank, TA 3585-THA, Bangkok: ONEC.

วิกฤตเศรษฐกิจของประเทศไทยใน พ.ศ. 2540 เป็นเหมือนการปลุกให้ทั้งประเทศเกิดความตระหนักว่าการรวมเข้ากับเศรษฐกิจโลกจะต้องมีพลเมืองที่มีการศึกษาที่ดีขึ้น วาทกรรมดังกล่าวได้เปลี่ยนไปสู่ความจำเป็นเร่งด่วนในการพัฒนาขีดความสามารถที่จะทำให้สังคมไทยสามารถรับมือกับพลังทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมที่ซับซ้อนและความท้าทายของโลกาภิวัตน์⁹

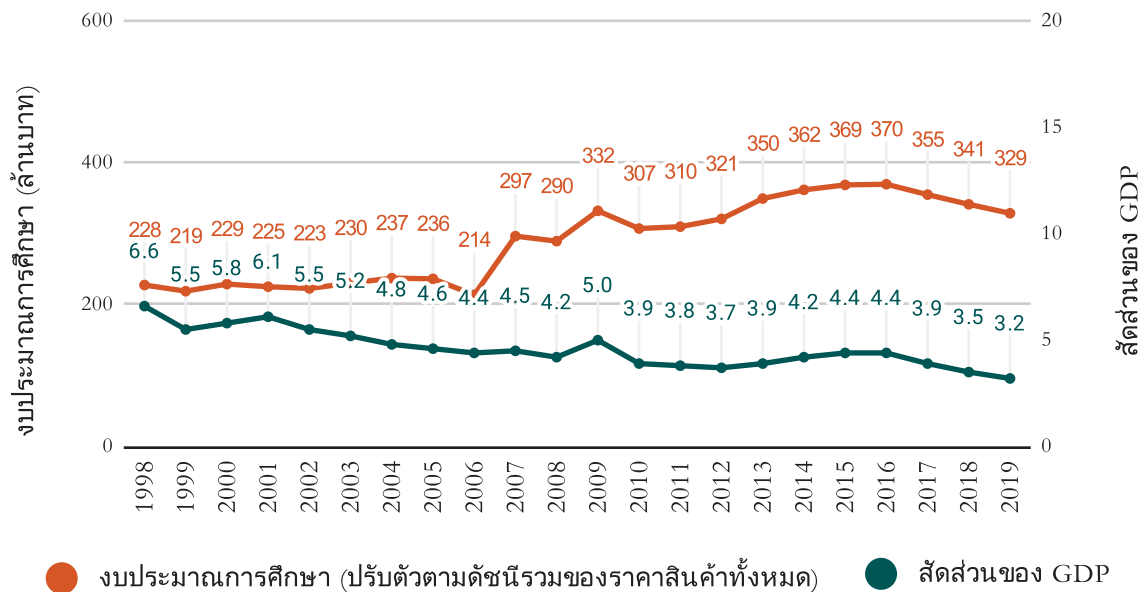
การจัดทำพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 สะท้อนให้เห็นว่าผู้กำหนดนโยบายของประเทศได้เล็งเห็นความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกันระหว่างการพัฒนาการศึกษากับโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ (Economic Globalization) การแทรกแซงโดยตรงในระบบการศึกษาส่งผลให้ประเทศไทยมีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจสังคม และการเมือง แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นมากในระดับนโยบายเพื่อปฏิรูปการศึกษา แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไม่เพียงพอสำหรับทำให้การศึกษาไปได้ไกลเท่าที่ควร และสร้างผลกระทบที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภายในกระทรวงศึกษาธิการ เช่น การแยกหนึ่งสำนักงานบริหารออกเป็น 5 เสาหลักภายในกระทรวง ซึ่งทำให้เกิดความสับสนในการประสานงานระหว่างแต่ละสำนักงาน¹⁰ การเปลี่ยนแปลงในระดับกระทรวงศึกษาธิการอยู่บนฐานความคิดว่าการเปลี่ยนแปลงจากระดับบนจะนำไปสู่ “การเปลี่ยนแปลงในระดับล่าง” ซึ่งคือการปฏิรูปและการปรับปรุงโรงเรียน โดยในช่วงที่มีการปฏิรูปการศึกษา นักปฏิรูปได้ยืนยันว่าการปฏิรูปการบริหารจัดการ (Administrative Reform) เป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการปฏิรูปการเรียนรู้ ไม่เพียงแต่ได้รับความสนใจอย่างมากจากฝ่ายการเมืองในการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาเท่านั้น ประเทศไทยยังมุ่งมั่นที่จะเพิ่มทรัพยากรในระบบการศึกษาของประเทศอีกด้วย ส่งผลให้งบประมาณประจำปีด้านการศึกษาที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นมากกว่า 2 เท่า จาก 226,000 ล้านบาท ใน พ.ศ. 2541 เป็น 524,000 ล้านบาท ใน พ.ศ. 2561 หรือเมื่อคิดด้วยดัชนีราคาผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP Deflator) มูลค่าที่แท้จริงของงบประมาณด้านการศึกษาของประเทศยังคงเพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 44 นโยบายการศึกษาใหม่ ๆ เช่น นโยบายเรียนฟรี 15 ปี หรือการขึ้นเงินเดือนครูมีส่วนทำให้งบประมาณประจำปีด้านการศึกษาของประเทศเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญหลังจากการปฏิรูปการศึกษา อย่างไรก็ตาม หากเปรียบเทียบงบประมาณด้านการศึกษากับการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ยังถือว่าคงที่หรือลดลงเพียงเล็กน้อยเท่านั้น เนื่องมาจาก GDP ของประเทศมีการเติบโตมากกว่างบประมาณด้านการศึกษาที่เพิ่มขึ้นนั่นเอง

9 Hallinger, P. (2018). “Thailand’s Challenge of Systemic Education Reform: Where are the Leaders with ‘The Right Stuff’?”. In Gerald Fry (Ed), *Education in Thailand: An Old Elephant in Search of a New Mahout*. New York: Springer Publishing.

10 สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ถูกโอนไปสังกัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ใน พ.ศ. 2562.

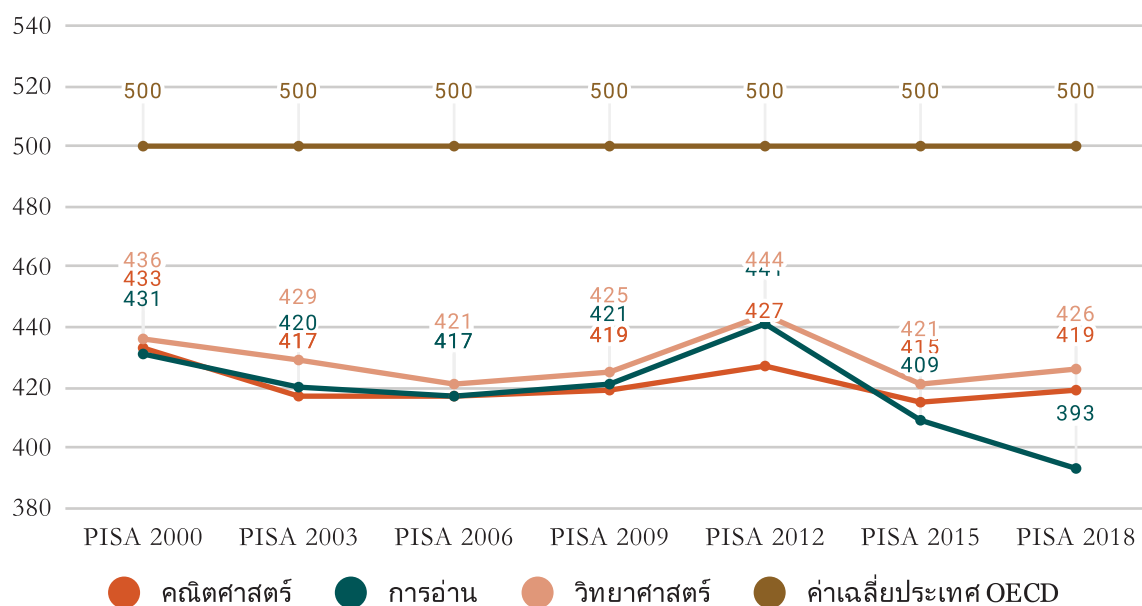
แผนภาพที่ 1 : งบประมาณด้านการศึกษาของประเทศไทย พ.ศ. 2541-2562



ที่มา : สถิติทางการศึกษา, สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

ทรัพยากรทางการเงินและงบประมาณที่เพิ่มขึ้นไม่เพียงพอต่อการพัฒนาผลสัมฤทธิ์การเรียนรู้ให้ดีขึ้นได้ เป็นระยะเวลากว่ายี่สิบปีนับตั้งแต่การประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติใน พ.ศ. 2542 ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของไทยยังคงตามหลังประเทศเพื่อนบ้าน เช่น สิงคโปร์ มาเลเซีย และเวียดนาม โดยดูจากแนวโน้มของคะแนน PISA ที่ลดลง ซึ่งประเทศไทยได้เข้าร่วมโครงการประเมินนักเรียนร่วมกับนานาชาติ (OECD's Program for International Student Assessment) หรือ PISA ตั้งแต่ พ.ศ. 2543 โดยผลคะแนนมีความผันผวน โดยมีคะแนนลดลงโดยเฉพาะในสองรอบที่ผ่านมา ผลการอ่าน ลดลงอย่างมีนัยสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งถึงจุดต่ำสุดจุดใหม่ (New Low) ใน พ.ศ. 2561 ผลการเรียนคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ต่ำกว่าจุดสูงสุด ใน พ.ศ. 2555 เล็กน้อย แต่โดยรวมยังคงอยู่ในระดับเดิมในช่วง 18 ปีที่ผ่านมา ซึ่งโดยทั่วไปแล้วคะแนนเฉลี่ยของนักเรียนไทยยังคงห่างไกลจากผลคะแนนเฉลี่ยของ PISA ในระดับสากล (มีค่าเฉลี่ย 500 และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 100)

แผนภาพที่ 2 : คะแนน PISA ของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2543-2561



ที่มา : PISA (2018)

ทุนมนุษย์นั้นมีความสัมพันธ์อย่างมากต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยและมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะช่วยให้ประเทศหลุดพ้นจากกับดักรายได้ปานกลาง จากการประเมินของนักเศรษฐศาสตร์ของประเทศไทยอาจจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 5.5 ต่อปี หากนักเรียนทุกคนในประเทศไทยมีทักษะพื้นฐานเทียบเท่ากับระดับการรู้หนังสือตามมาตรฐาน PISA (เทียบเท่า PISA ระดับ 2 หรือมากกว่า) ซึ่งใน พ.ศ. 2561 นักเรียนไทยกว่าร้อยละ 47 ไม่ผ่านเกณฑ์ดังกล่าว¹¹

ทั่วโลกยังรับรู้ถึงผลกระทบจากคุณภาพการศึกษาที่ล้าหลังของประเทศไทยผ่านรายงานประจำปีต่าง ๆ ที่นักลงทุนทั่วโลกนิยมอ่านกันอย่างแพร่หลาย เช่น รายงานความสามารถในการแข่งขันระดับโลก (The Global Competitiveness Report) ของ World Economic Forum (WEF) และผลการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขัน (World Competitiveness Yearbook) ของ IMD ซึ่งรายงานทั้งสองฉบับนี้นำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับความสามารถในการแข่งขันของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ตัวอย่างเช่น รายงานของ IMD ประจำปี พ.ศ. 2563 ที่แสดงให้เห็นว่าตัวชี้วัดทั้งหมดที่ประกอบด้วยดัชนีวัดความสามารถในการแข่งขันของประเทศและดัชนีการศึกษาของประเทศนั้นยังไล่ตามปัจจัยอื่น ๆ ได้แก่ ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ ประสิทธิภาพทางธุรกิจ เป็นต้น และดัชนีการแข่งขันทางการศึกษาของประเทศไทยอยู่อันดับที่ 56 จากทั้งหมด 63 ประเทศ ในส่วนรายงานความสามารถในการแข่งขันระดับโลกของ World Economic Forum การศึกษาของไทยก็ตามหลังปัจจัยอื่น ๆ เช่นเดียวกัน โดยดัชนีวัดความสามารถของประเทศลดลงจากอันดับที่ 66 ใน พ.ศ. 2561 อยู่ในอันดับที่ 73 ใน พ.ศ. 2562 และดัชนีการคิดเชิงวิพากษ์ (Critical Thinking Index) ที่สอนในโรงเรียนนั้นถูกมองว่าเป็นหนึ่งในตัวชี้วัดที่อ่อนแอที่สุด ดัชนีทุนมนุษย์ (Human Capital Index - HCI) ของธนาคารโลกยังสะท้อนให้เห็นถึงคุณภาพการศึกษาของประเทศไทยโดยมีค่า HCI เท่ากับ 0.6 ซึ่งหมายความว่าเด็กไทยที่เกิดในวันนี้เพียงร้อยละ 60 เท่านั้นที่สามารถพัฒนาจนมีศักยภาพเต็มที่เมื่ออายุ 18 ปี และแม้ว่าระยะเวลาเฉลี่ยของการเรียน

11 Hanushek, E.A. and Woessman L. (2015). *Universal Basic Skills: What Countries Stand to Gain*. Paris: OECD Publishing.

ในประเทศไทยจะอยู่ที่ 12.4 ปี แต่เมื่อเทียบกับคุณภาพการศึกษาแล้วพบว่าระยะเวลาเฉลี่ยของการเรียนที่แท้จริงจะลดลงเหลือแค่ 8.6 ปี แม้จะมีการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี และนโยบายการศึกษาฟรี 15 ปี จากรัฐบาลก็ตาม¹²

ความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนระหว่างการสนับสนุนทางการเมืองและการเพิ่มขึ้นของทรัพยากรทางการเงิน และผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่ต่ำ ได้ถูกอธิบายว่าเป็นความย้อนแย้งทางการศึกษาของประเทศไทย¹³ ความย้อนแย้งนี้ได้กระตุ้นให้เหล่านักวิชาการและนักวิจัยพยายามทำความเข้าใจว่าเหตุใดประเทศไทยจึงยังล้าหลังกว่าประเทศอื่น ๆ ทั้งในด้านการศึกษาและความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจหลายประการ ปัจจัยดังกล่าวเป็นฐานรากของปัญหาคอขวดในการปฏิรูปประเทศ เช่น การรวมศูนย์อำนาจของกระทรวงศึกษาธิการ การจัดสรรงบประมาณ คุณภาพของผู้สอนและการเรียนการสอน และความเป็นผู้นำอันเป็นสาเหตุที่ขัดขวางการปฏิรูประบบคำสั่งราชการโดยตรงจากบนลงล่างและความเข้มงวดจากกระทรวงศึกษาธิการส่งผลให้โรงเรียนมีความสามารถในการบริหารจัดการตนเองทั้งในด้านงบประมาณ ทรัพยากรบุคคล การจัดการ และดูแลหลักสูตร โรงเรียนแทนที่จะเป็นผู้ดำเนินการเชิงรุกในกระบวนการ แต่กลับกลายเป็นจุดสุดท้ายของการปฏิรูปไม่สามารถออกแบบงบประมาณทางการเงินของตนเองและปรับการปฏิรูปให้เหมาะกับบริบทของท้องถิ่น บริหารจัดการครูและบุคลากร หรือสร้างหลักสูตรของตนเองได้

ผู้บริหารโรงเรียนและการบริหารในระดับกลาง : การทำความเข้าใจกลองดำทางการศึกษา

ความเป็นผู้นำของผู้บริหารโรงเรียน คือสิ่งที่สามารถสร้างและทำลายนโยบายการศึกษาได้พร้อมกัน โดยผู้บริหาร ทำหน้าที่เป็น **ตัวกลาง** ระหว่างนโยบายจากด้านบน คือ กระทรวงศึกษาธิการ และการเปลี่ยนแปลงในระดับห้องเรียน ผู้อำนวยการโรงเรียนมีหน้าที่ “รับ” และ “ตีความ” นโยบายจากกระทรวงศึกษาธิการ และเขตพื้นที่การศึกษา และ “แปลง” คำสั่ง นโยบายเป็นแผนปฏิบัติการในระดับโรงเรียนและห้องเรียน ผู้อำนวยการโรงเรียนที่ประสบความสำเร็จจะทำหน้าที่เสมือนเป็น “นายหน้า” ระหว่างนโยบายจากกระทรวงศึกษาธิการและเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อทำให้นโยบายเกิดขึ้นจริงและดำเนินการตามนโยบายที่จัดการในระดับโรงเรียนได้ โดยคาดหวังว่าจะสื่อสารนโยบายระดับชาติให้เป็นแนวทางในชั้นเรียนที่มีศักยภาพและเป็นไปได้สำหรับครูและนักเรียน บทบาทของผู้บริหารโรงเรียนจึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งเพราะสามารถกำหนดความสำเร็จของนโยบายตั้งแต่ระดับกระทรวงศึกษาธิการจนถึงระดับโรงเรียน

ในกรณีของประเทศไทย นโยบายการศึกษามีความไม่แน่นอน ซึ่งขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ กฎระเบียบมีความเข้มงวดและมีการรวมศูนย์อำนาจ สภาพแวดล้อมดังกล่าวทำให้ผู้อำนวยการโรงเรียนจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทในการแปลงนโยบายทางการศึกษาสู่การปฏิบัติให้แก่ผู้สอนในระดับชั้นเรียน ในสถานการณ์เช่นนี้ แนวทางปฏิบัติ ระบบความคิด ความเชื่อ และพฤติกรรมของผู้บริหาร

12 Schwab, K. Ed. (2019). *The Global Competitiveness Report 2019*. Geneva: World Economic Forum. <https://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2019>; IMD. (2020). *World Competitiveness Yearbook 2020*. Lausanne: IMD Business School. <https://www.imd.org/research-knowledge/books/world-competitiveness-yearbook-2020/>; World Bank. (2018). *Human Capital Index 2018*. <https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2018/10/18/human-capital-index-and-components-2018>.

13 Fry, G. and Hui, B. (2013). “The Evolution of Educational Reform in Thailand: The Thai Educational Paradox”. *Journal of Educational Administration*, 51(3): 290–319.

มีความสำคัญ กล่าวกันว่าผู้อำนวยการโรงเรียน “ต้องใช้วิธีการลองผิดลองถูกเพื่อแก้ปัญหา” การปรับใช้โอเน็ตเป็นหนึ่งในตัวอย่างที่กล่าวมาข้างต้น โดยกระทรวงศึกษาธิการได้ใช้ข้อสอบโอเน็ตเป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดความสำเร็จของผู้บริหารแต่ละโรงเรียน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วผู้อำนวยการโรงเรียนจะส่งเสริมด้านโอเน็ต แต่มีบางโรงเรียนที่มีการตีความเรื่องข้อโอเน็ตแตกต่างกันออกไป พื้นที่ว่างในการตีความนี้ทำให้ผู้บริหารบางคนเป็นเสมือนชิ้นส่วนที่ขาดหายไปในการปะติดปะต่อเพื่อทำความเข้าใจ “กล่องดำด้านการศึกษา” การวิเคราะห์ความเป็นผู้นำของผู้อำนวยการ คือการจัดการระดับกลาง (Middle Management) ที่ช่วยให้งานวิจัยสามารถมองเห็นถึงพลวัตในการปฏิรูปการศึกษาทั้งในระดับมหภาคจนถึงระดับจุลภาคได้

ผู้อำนวยการโรงเรียนที่มีภาวะผู้นำส่งผลต่อการเรียนรู้ของนักเรียน เป้าหมายของโรงเรียน และความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนภายในโรงเรียน ชุมชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความเป็นผู้นำจะช่วยกำหนดผลลัพธ์ตามที่ต้องการของผู้บริหาร ซึ่งมีความหลากหลายวิธีที่ผู้อำนวยการสามารถใช้ความพยายามเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ไม่ว่าจะเป็นด้านวิชาการ การเงิน หรือความเป็นอยู่ที่ดีของนักเรียน ครู และชุมชน จากงานวิจัยของผู้อำนวยการโรงเรียนรัฐเท็กซัส สหรัฐอเมริกา พบว่าผู้อำนวยการโรงเรียนที่มีศักยภาพสูงจะช่วยเพิ่มขีดความสามารถให้แก่ นักเรียน โดยจะใช้ระยะเวลาประมาณ 2-7 เดือน ของ 1 ปีการศึกษา ซึ่งตรงข้ามกับผู้อำนวยการโรงเรียนที่มีศักยภาพต่ำ จะมีผลสัมฤทธิ์การเรียนรู้ที่ต่ำกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับระยะเวลาที่เท่ากัน¹⁴ ในกรณีของประเทศไทยมีความคล้ายคลึงกับหลากหลายประเทศ คือผู้บริหารโรงเรียนเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จของโรงเรียน โดยลักษณะผู้อำนวยการโรงเรียนในไทยจะมีความแตกต่างกันเนื่องจากความสามารถ แรงจูงใจ เป้าหมายในอาชีพ ความทะเยอทะยานในชีวิต และอื่น ๆ

บทบาทความเป็นผู้นำของผู้อำนวยการสถานศึกษามีหลายบทบาท ในการบริหารจัดการโรงเรียนและฝึกความเป็นผู้นำของผู้บริหาร ผู้อำนวยการสถานศึกษาและครูจะมีส่วนเกี่ยวข้องระหว่าง 3 วาระ ที่ “ทับซ้อนและซับซ้อน” ได้แก่ ด้านวิชาการ ด้านบริหารจัดการ และด้านการเมือง โดยผู้นำด้านวิชาการจะมุ่งเน้นไปที่ตัวนักเรียนและผลลัพธ์การเรียนรู้ของนักเรียน กรอบความคิดนี้ได้นำเสนอ 3 มิติของลักษณะผู้นำทางวิชาการ คือ การกำหนดพันธกิจของโรงเรียน บริหารจัดการทางวิชาการ และส่งเสริมให้มีบรรยากาศการเรียนการสอนในเชิงบวก¹⁵ ผู้บริหารโรงเรียนที่ต้องการปรับปรุงคุณภาพการสอน หลักสูตร และแนวทางการสอนของครูมักใช้เวลาไปกับการสังเกตการณ์ในชั้นเรียนด้วยตัวเองหรือกระตุ้นให้ครูมีส่วนร่วมสังเกตการณ์ในโรงเรียนของตัวเองเพื่อนำข้อมูลมาปรับปรุงการเรียนการสอน นอกจากนี้ ผู้บริหารยังต้องทำงานอย่างหนักเพื่อเพิ่มโอกาสในการพัฒนานักเรียนของครูและการตรวจสอบให้แน่ใจว่าสภาพแวดล้อมของโรงเรียนเอื้อต่อการเรียนรู้ของนักเรียน

ผู้บริหารโรงเรียนมีบทบาทในการบริหารจัดการงานรายวันภายในโรงเรียน ซึ่งงานบริหารจัดการที่ดำเนินไปแต่ละวันจะใช้ทั้งเวลาและแรงจำนวนมาก ผู้อำนวยการที่บริหารจัดการด้านทรัพยากรบุคคล การเงิน และโครงสร้างพื้นฐานของโรงเรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลแสดงถึงความสามารถในการบริหารจัดการ (Managerial) บทบาทในการบริหารจัดการจึงกลายเป็นเหมือนส่วนหนึ่งใน DNA ของการเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนไปโดยปริยาย

14 Branch, G.F., Hanushek, E.A., & Rivkin, S.G. (2013). “School Leaders Matter: Measuring the Impact of Effective Principals,” *Education Next* 13(1): 62–69.

15 Cuban, L. (1988). *The Managerial Imperative and the Practice of Leadership in Schools*. Albany: State University of New York Press.

สุดท้ายคือบทบาททางการเมืองของผู้บริหารสถานศึกษาที่มีความสำคัญในการใช้อำนาจในการบริหารจัดการ การปกครองตนเอง และการจัดสรรทรัพยากร¹⁶ ผู้บริหารสถานศึกษาจะถูกคาดหวังจากรัฐบาล โรงเรียน และ ชุมชน ให้มีบทบาทที่หลากหลาย จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิสูจน์ว่าสามารถนำพาโรงเรียนที่ตัวเองดูแล ให้เป็นที่ยอมรับ ผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องจัดการดูแลทั้ง “ระดับบน” คือ กระทรวงศึกษาธิการและสำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษาซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา และขณะเดียวกันยังต้องจัดการดูแลกับ “ระดับล่าง” คือชุมชน ที่โรงเรียนตั้งอยู่ จากกระบวนการดังกล่าว ผู้อำนวยการโรงเรียนจึงต้องมีความเป็นผู้นำทางการเมืองเพื่อเจรจา และจัดสรรทรัพยากรสำหรับโรงเรียนที่ตนดูแล การมองบทบาทของผู้นำดังที่กล่าวมาข้างต้นเป็นประโยชน์ ต่อการทำความเข้าใจวิธีการที่ผู้บริหารสถานศึกษาในไทยนำพานโยบายสู่การปฏิบัติของสถานศึกษา ผ่านคำถามวิจัยต่อไปนี้

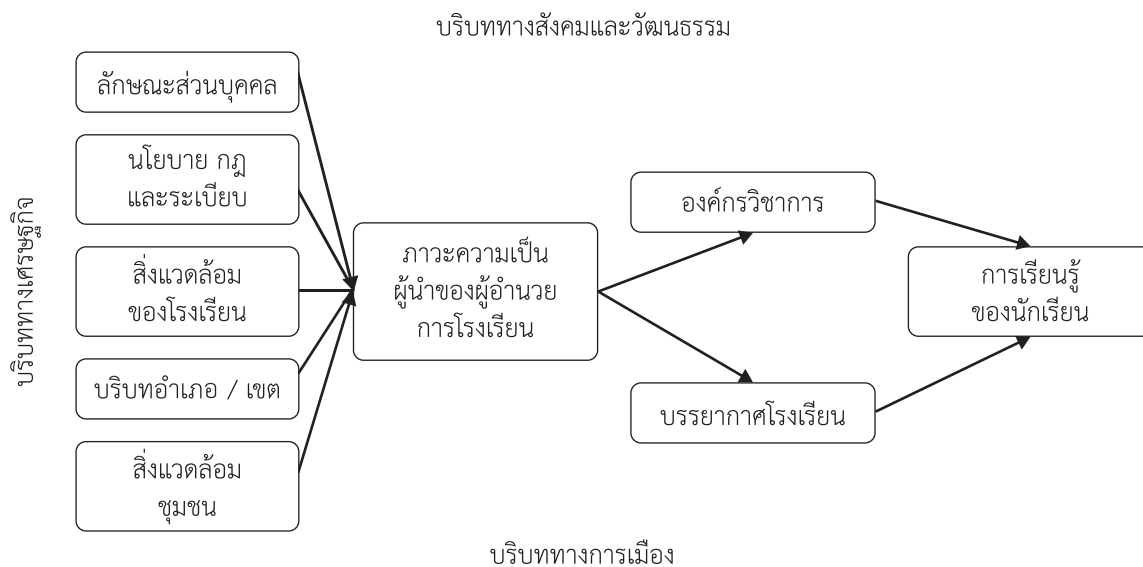
- ผู้อำนวยการโรงเรียนในประเทศไทยเป็นผู้บริหารทางวิชาการหรือไม่?
- อะไรคือความท้าทายของการเป็นผู้บริหารโรงเรียน และผู้บริหารโรงเรียนมีความพยายามนำพา โรงเรียนและเอาชนะข้อจำกัดที่มีได้อย่างไร?
- ผู้อำนวยการโรงเรียนได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลางหรือบริบทของโรงเรียนเพื่อให้ผู้อำนวยการ เป็นผู้บริหารทางวิชาการหรือไม่?

จากแผนภาพที่ 3 แสดงให้เห็นว่าผู้อำนวยการโรงเรียนได้รับแรงกดดันจากนโยบายในส่วนกลางเขตพื้นที่ การศึกษาและสภาพแวดล้อมในห้องเรียนอย่างไร¹⁷ ซึ่งได้ข้อสรุปว่าการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นพลวัตของกฎ และข้อบังคับ คุณลักษณะส่วนบุคคลของผู้บริหาร บริบทของพื้นที่ สภาพแวดล้อมของชุมชน และบรรยากาศ ในโรงเรียน ล้วนเกี่ยวเนื่องกับความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นผู้นำของผู้บริหารสถานศึกษาและการเรียนรู้ของ นักเรียน นอกจากนี้ ยังเน้นถึงบทบาทสถานะโรงเรียนตามบริบททางสังคมวัฒนธรรม บริบททางเศรษฐกิจ และ บริบททางการเมือง ที่ล้วนมีอิทธิพลต่อรูปแบบความเป็นผู้นำหลักในโรงเรียนและมีอิทธิพลต่อผลการเรียนรู้ ของนักเรียน

16 Cuban, L. (1988). *The Managerial Imperative and the Practice of Leadership in Schools*. Albany: State University of New York Press.

17 This has been adapted from Far West Lab's instructional management model to demonstrate the Thai context. Bossert, S.T., Dwyer, D.C., Rowan, B., and Lee, G.V. (1982). "The Instructional Management Role of the Principal". *Educational Administration Quarterly*, 18(3): 34-64.

แผนภาพที่ 3 : นโยบายและบริบทของโรงเรียน



ที่มา : ปรับจาก Bossert และคณะ (1982)

วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้จัดทำขึ้นระหว่างเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2562 ถึงกันยายน พ.ศ. 2563 ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีนักวิจัยจากหลากหลายสาขาวิชา ได้แก่ สาขารัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และการประถมศึกษา ร่วมกันพิสูจน์หาข้อเท็จจริงเรื่อง จากความท้าทายสู่คุณภาพการศึกษาของประเทศไทย: ภาวะเสี่ยง การบริหารทรัพยากร และความเป็นผู้นำทางวิชาการ ในการวิจัยทำการรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ และเชิงปริมาณ โดยข้อมูลเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลจาก 4 จังหวัดในประเทศไทย มีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth) การสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi Structured) รวม 70 ครั้ง¹⁸ และมีการจัดการสนทนากลุ่ม (Focus Group) เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลอีกครั้งหนึ่ง งานวิจัยเลือกกรณีศึกษาเปรียบเทียบระหว่างโรงเรียนในสังกัด สพฐ. ที่เป็นตัวแทนของระบบราชการที่บริหารโดยราชการส่วนกลางและโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานครที่เป็นตัวแทนของระบบการกระจายอำนาจในระดับท้องถิ่น การเปรียบเทียบดังกล่าวช่วยให้นักวิจัยเข้าใจโครงสร้างของภาวะเสี่ยงและข้อบังคับต่าง ๆ ของรัฐที่มีส่วนในการกำหนดรูปแบบความเป็นผู้นำในระดับโรงเรียน มีการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยแบบสำรวจเพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงปริมาณ โดยได้พัฒนาจากแบบสำรวจขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) มีชื่อแบบสำรวจว่า “Teaching and Learning International Survey” (TALIS)¹⁹ ที่ทำขึ้นใน พ.ศ. 2561 และมีการแปลเป็นภาษาไทย โดยคณะวิจัยได้ส่งแบบสำรวจไปยังเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อส่งต่อไปยังผู้บริหารโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) และสำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานคร (กทม.) เพื่อส่งต่อไปยังโรงเรียนในสังกัด กทม. โดยมีการตอบแบบสอบถามทั้งหมด 274 รายการ งานวิจัยชิ้นนี้ได้ทำการสำรวจความแตกต่างของบทบาทและหน้าที่ การเมือง และภาวะที่กลืนไม่เข้าคายไม่ออกของการเป็นผู้นำในโรงเรียนไทย โดยใช้สถิติเชิงพรรณนาในการวิเคราะห์

18 วิธีการสัมภาษณ์นำมาจากคู่มือการสัมภาษณ์จาก Lortie (2009) และถูกแปลเป็นภาษาไทย [Lortie, D. C. (2009). School Principal: Managing in Public. Chicago: University of Chicago Press].

19 TALIS เป็น “โครงการสำรวจการเรียนการสอนนานาชาติ” ที่ใช้สำรวจผู้อำนวยการโรงเรียนกว่า 6,500 คน และครูกว่า 100,000 คน จาก 48 ประเทศทั่วโลกในทุก ๆ 5 ปี (พ.ศ. 2551 พ.ศ. 2556 และ พ.ศ. 2561)

ภาพรวมของการเป็นผู้บริหาร โรงเรียนของรัฐไทยกับมาตรฐาน สากล

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงคุณลักษณะสำคัญของผู้อำนวยการสถานศึกษาในประเทศไทย โดยการเก็บข้อมูลของผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด สพฐ. จากโรงเรียนในเขตพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือจำนวน 189 คน และโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร 85 คน แบบสอบถามส่วนหนึ่งได้มาจากแบบสอบถามของโครงการสำรวจการเรียนรู้และการสอนนานาชาติ (Teaching and Learning International Survey) หรือ TALIS จัดทำโดย OECD ซึ่งช่วยให้คณะวิจัยสามารถเปรียบเทียบข้อมูลเชิงสถิติของผู้อำนวยการโรงเรียนในประเทศไทยกับผู้อำนวยการโรงเรียนของประเทศต่าง ๆ ได้ คณะผู้วิจัยได้สุ่มตัวอย่างผู้อำนวยการโรงเรียนในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือเปรียบเทียบกับผลการสำรวจของ TALIS โดยคำถามในแบบสำรวจเกี่ยวข้องกับลักษณะที่สำคัญของผู้อำนวยการโรงเรียน เช่น เพศ อายุ การศึกษา ประสบการณ์ในการทำงาน ประสบการณ์ในการเข้ารับการอบรมด้านการเป็นผู้นำในสถานศึกษา การเรียนการสอน เป็นต้น

ข้อค้นพบสำคัญที่ได้จากการสำรวจ

จากแบบสำรวจผู้อำนวยการโรงเรียนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สังกัด สพฐ. และโรงเรียนในสังกัด กทม. พบว่ามีความเหมือนและความแตกต่างกับผู้อำนวยการโรงเรียนในต่างประเทศ ถึงแม้ว่าผู้อำนวยการโรงเรียนในประเทศไทย จะมีความคล้ายกันเป็นส่วนมาก แต่ยังพบว่ามีข้อแตกต่างบางประการระหว่างผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด สพฐ. และ สังกัด กทม. โดยมีข้อค้นพบสำคัญจากการสำรวจ 5 ประการ ดังนี้

- 1) ผู้อำนวยการโรงเรียนในประเทศไทยเริ่มทำงานในตำแหน่งผู้อำนวยการตั้งแต่อายุยังน้อยแต่เกษียณเร็วกว่าในหลายประเทศ ส่งผลให้ประสบการณ์การทำงานของผู้อำนวยการโรงเรียนไทยมีน้อยกว่าประเทศอื่น ๆ ปัจจัยสำคัญที่อยู่เบื้องหลังคือ ระเบียบของราชการไทยที่กำหนดให้ผู้อำนวยการโรงเรียนต้องเกษียณอายุในวัย 60 ปี

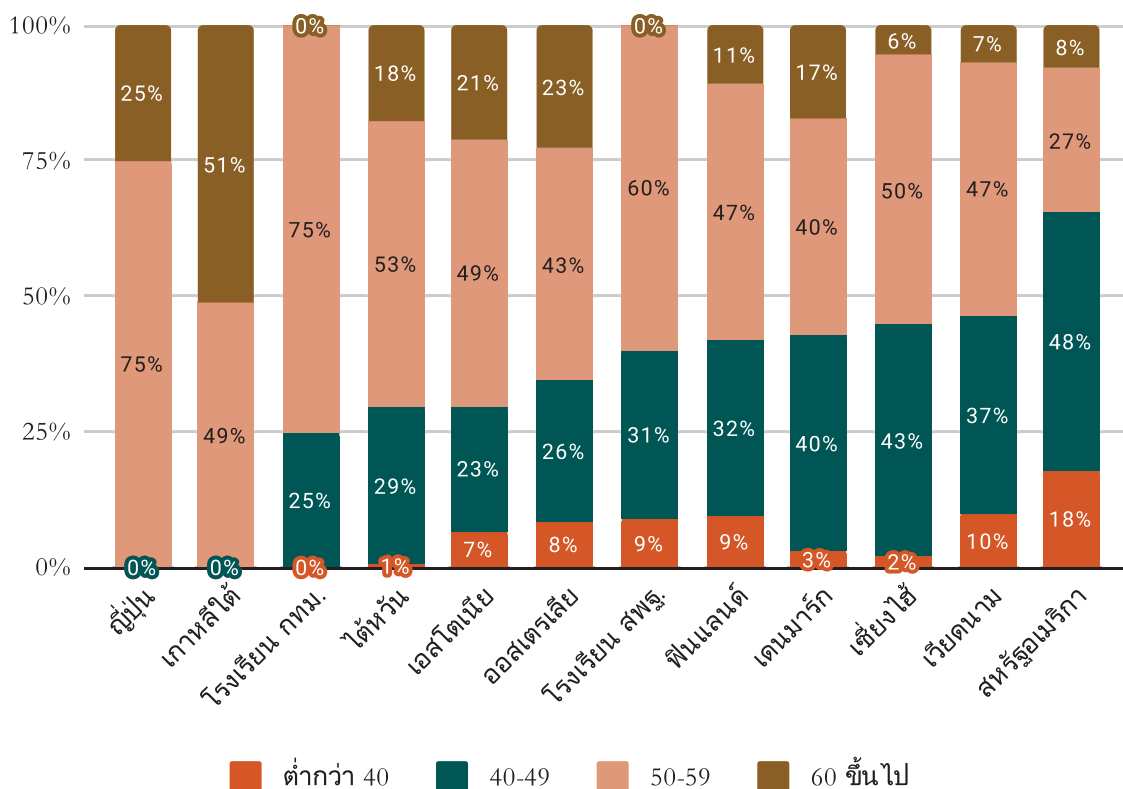
ผู้อำนวยการโรงเรียนในประเทศไทยมีอายุน้อยกว่าผู้อำนวยการโรงเรียนในประเทศอื่น ๆ และอายุเฉลี่ยของผู้อำนวยการ ในสังกัด สพฐ. น้อยกว่าผู้อำนวยการ ในสังกัด กทม. ผู้อำนวยการโรงเรียนในประเทศไทยนั้นเริ่มเข้ารับตำแหน่งในขณะที่มีอายุและประสบการณ์การทำงานที่น้อย และระเบียบของทางราชการไทยที่กำหนดให้ผู้อำนวยการโรงเรียนต้องเกษียณอายุราชการที่อายุ 60 ปี สำหรับประเทศที่เข้าร่วมการสำรวจแบบสอบถาม

ของ TALIS พบว่า ผู้อำนวยการส่วนใหญ่อยู่ในกลุ่มอายุ 50-59 ปี คิดเป็นร้อยละ 44 และกลุ่มที่มีอายุน้อยกว่า 60 ปี คิดเป็นร้อยละ 17 ผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด สพฐ. มีอายุเฉลี่ย 50.87 ปี และร้อยละ 8.76 มีอายุน้อยกว่า 40 ปี ในขณะที่ผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด กทม. มีอายุเฉลี่ยอยู่ที่ 53 ปี และไม่มีผู้อำนวยการที่มีอายุน้อยกว่า 40 ปี

ในกรณีของประเทศไทย ผู้อำนวยการสถานศึกษาที่มีอายุน้อย หมายถึง การมีประสบการณ์การสอนที่น้อย ในขณะที่ต่างประเทศ ผู้อำนวยการสถานศึกษามีอายุและประสบการณ์การทำงานที่มากกว่า จากแบบสำรวจของ TALIS พบว่าร้อยละ 21 ของประเทศกลุ่ม OECD มีผู้อำนวยการ ที่มีอายุน้อยกว่า 60 ปี เช่น ญี่ปุ่น (ร้อยละ 51.33) เกาหลีใต้ (ร้อยละ 51) เอสโตเนีย (ร้อยละ 21) ไต้หวัน (ร้อยละ 17.5) และฟินแลนด์ (ร้อยละ 10.8) แต่เนื่องจากผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด สพฐ. และ กทม. เป็นข้าราชการที่กำหนดให้มีการเกษียณอายุเมื่อครบ 60 ปี ข้อกำหนดดังกล่าวส่งผลให้ผู้อำนวยการโรงเรียนไม่สามารถใช้ประสบการณ์ในการบริหารโรงเรียนหลังอายุ 60 ปี

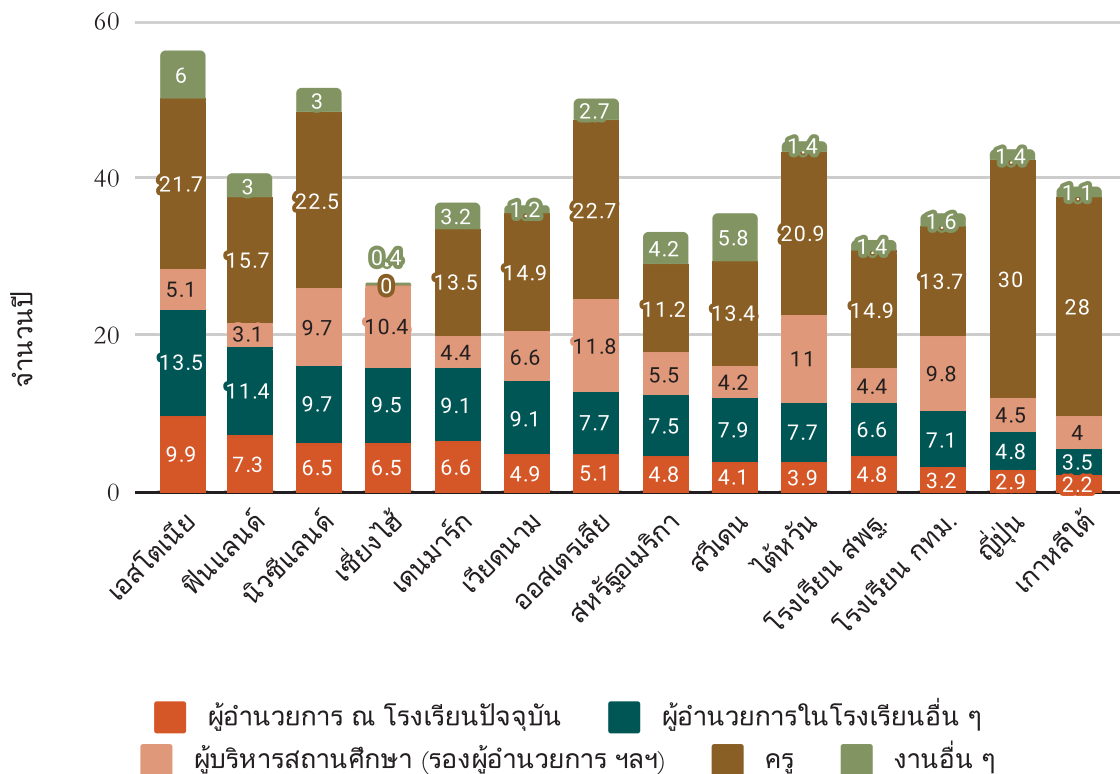
ความแตกต่างของอายุระหว่างผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด กทม. และ สพฐ. ยังสะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างในด้านโครงสร้างของระบบบุคลากรในโรงเรียน เนื่องจาก สพฐ. มีจำนวนโรงเรียนขนาดเล็กมากกว่า 15,000 แห่ง จึงทำให้ผู้อำนวยการโรงเรียน มีโอกาสในการเริ่มทำงานได้ตั้งแต่อายุยังน้อย ดังนั้นเกือบร้อยละ 9 ของผู้อำนวยการในสังกัด สพฐ. จึงมีอายุน้อยกว่า 40 ปี ในขณะที่กรุงเทพมหานครมีโรงเรียนเพียง 437 แห่ง และมีผู้อำนวยการอาวุโสมากกว่า (ร้อยละ 75 ของผู้อำนวยการ กทม. มีอายุมากกว่า 50 ปี)

แผนภาพที่ 4 : การแบ่งช่วงอายุของผู้อำนวยการโรงเรียน



ผู้อำนวยการโรงเรียนในประเทศไทยมีประสบการณ์ในการสอนระหว่าง 13-15 ปี และมีประสบการณ์ในการเป็นผู้อำนวยการโรงเรียน ระหว่าง 10-11 ปี เมื่อเปรียบเทียบกับผลสำรวจของ TALIS ประเทศไทยถูกจัดอยู่ในกลุ่มประเทศล่างสุดในด้านประสบการณ์การสอนและประสบการณ์การทำงานในตำแหน่งผู้อำนวยการ ประสบการณ์การทำงานของผู้อำนวยการโรงเรียนในต่างประเทศ เช่น เอสโตเนีย (23.4 ปี) ฟินแลนด์ (18.7 ปี) นิวซีแลนด์ (16.2 ปี) เดนมาร์ก (15.7 ปี) และแม้แต่วียดนาม (14 ปี) ล้วนสูงกว่าไทย (10-11 ปี) สะท้อนให้เห็นว่าในประเทศไทย ผู้อำนวยการสถานศึกษามีประสบการณ์ในการสอนไม่นานเท่าที่ควรก่อนที่จะเข้ามารับตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการโรงเรียน และยังมีประสบการณ์การเป็นผู้อำนวยการที่ไม่มากโดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เจื่อนไขเกียณอายุราชการของผู้อำนวยการโรงเรียนในประเทศไทยที่อายุ 60 ปี เป็นปัจจัยที่สำคัญ

แผนภาพที่ 5 : ประสบการณ์การทำงานของผู้อำนวยการจำแนกตามจำนวนปีที่ทำงานในตำแหน่งผู้อำนวยการและตำแหน่งอื่น ๆ

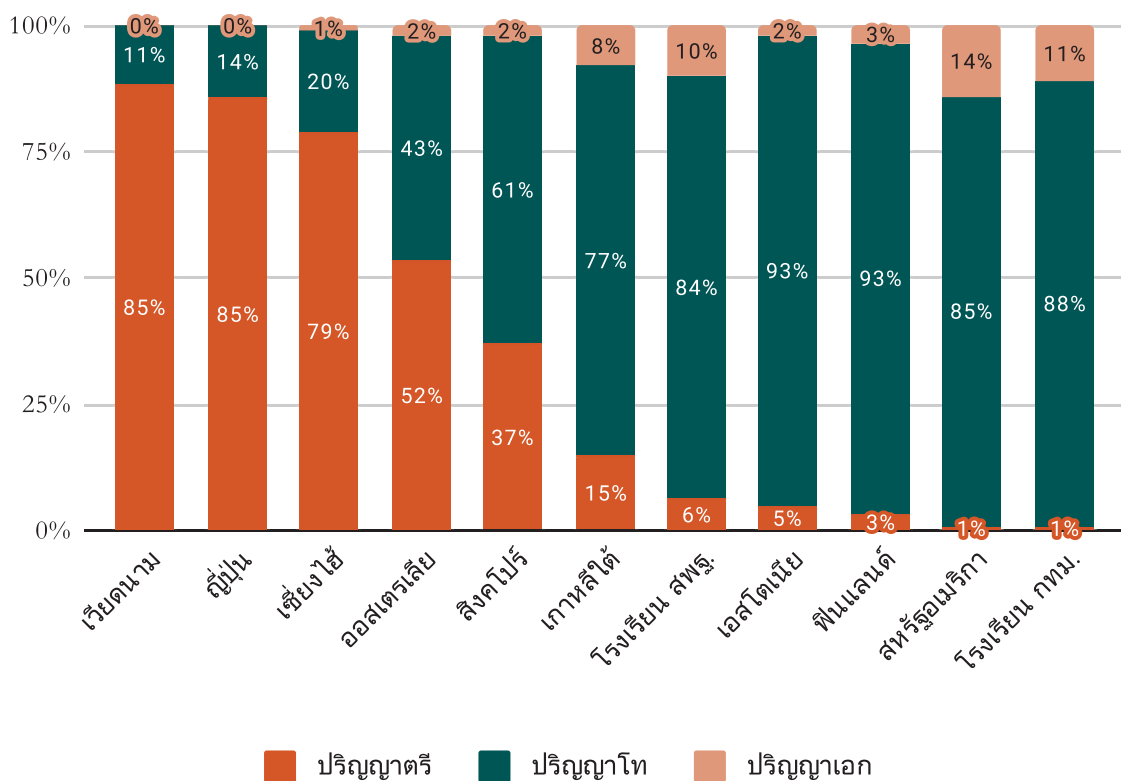


- 2) ระดับการศึกษาของผู้อำนวยการสถานศึกษา : ผู้อำนวยการสถานศึกษาในประเทศไทยมีระดับการศึกษาที่สูงเมื่อเทียบกับผู้อำนวยการสถานศึกษาของหลาย ๆ ประเทศ แต่ระดับการศึกษาของผู้อำนวยการโรงเรียนไม่ได้สะท้อนถึงคุณภาพในด้านการเรียนการสอนมากนัก

ผู้อำนวยการสถานศึกษาในประเทศไทยมีระดับการศึกษาที่สูงกว่าหลายประเทศ โดยผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด สพฐ. ที่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาโทมีมากถึงร้อยละ 83.6 และปริญญาเอกร้อยละ 10.05 สัดส่วนดังกล่าวคล้ายกันกับผู้อำนวยการโรงเรียนในโรงเรียนสังกัด กทม. (ร้อยละ 88.2 และร้อยละ 10.6 ตามลำดับ)

สาเหตุหนึ่งอาจเป็นเพราะเกณฑ์ในการคัดเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาของไทยมีการให้คะแนนเพิ่มขึ้นตามลำดับของคุณวุฒิการศึกษาสูงสุดตั้งแต่ปริญญาตรี ปริญญาโท และปริญญาเอกตามลำดับ นอกจากนี้ประเทศไทยแล้วประเทศที่มีสัดส่วนของผู้บริหารที่มีคุณวุฒิการศึกษาสูงได้แก่ ฟินแลนด์ เอสโตเนีย หรือเกาหลีใต้ ทั้งนี้ สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศเดียวที่มีสัดส่วนของผู้บริหารโรงเรียนที่มีวุฒิการศึกษาในระดับปริญญาเอกมากที่สุด ตรงกันข้ามกับ ญี่ปุ่น เวียดนาม จีน หรือสิงคโปร์ ที่ผู้อำนวยการโรงเรียนไม่ได้มีวุฒิการศึกษาที่สูงมากนัก แต่ทว่าผู้อำนวยการโรงเรียนในประเทศเหล่านี้กลับบริหารงานได้ดี กล่าวโดยสรุป ถึงแม้ว่าผู้อำนวยการโรงเรียนในประเทศไทยโดยเฉลี่ยมีวุฒิการศึกษาที่สูง แต่คุณภาพของหลักสูตรชั้นสูงเหล่านี้ยังเป็นที่สงสัย และบางสาขาวิชา เช่น หลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง ยังอยู่ภายใต้การดำเนินการตรวจสอบของคุรุสภา รวมทั้งมีการยกเลิกหลักสูตรปริญญาโทด้านครุศาสตร์จำนวนหนึ่งเนื่องจากคุณภาพของหลักสูตรไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐาน

แผนภาพที่ 6 : ระดับการศึกษาของผู้บริหารโรงเรียน

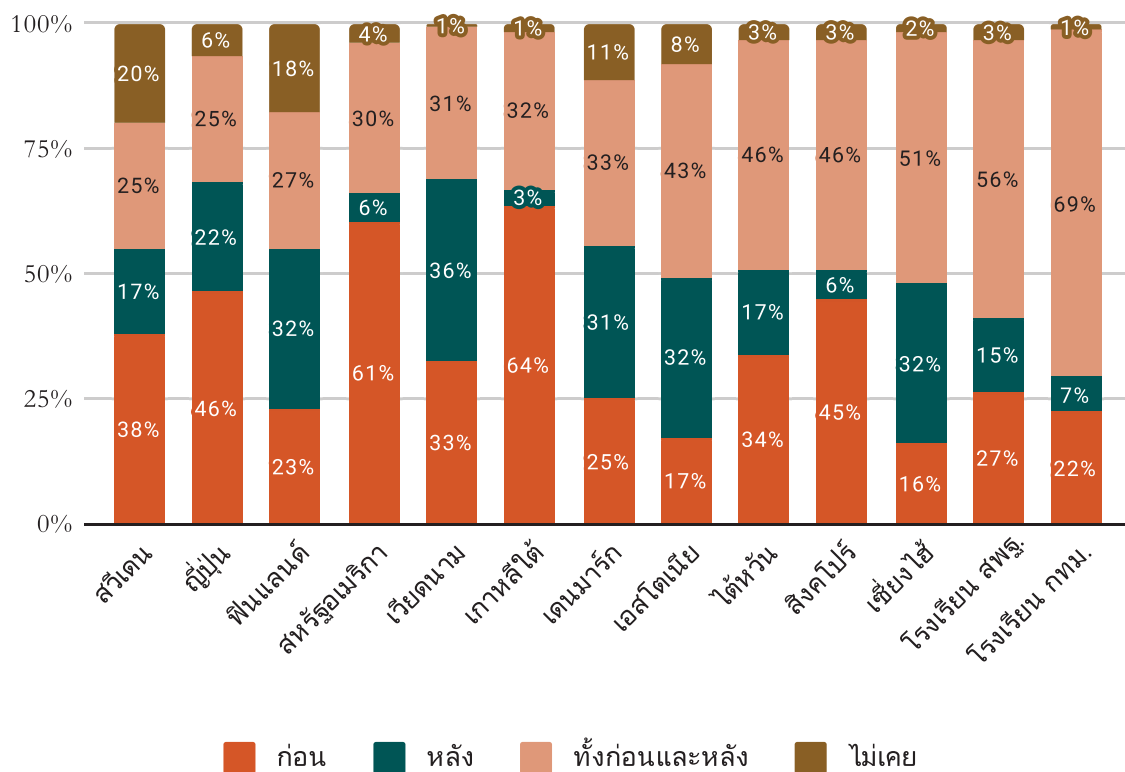


- 3) ผู้อำนวยการสถานศึกษาในประเทศไทยเข้ารับการอบรมในหลักสูตรผู้นำทางวิชาการทั้งก่อนและหลังการเข้ารับตำแหน่งในสัดส่วนที่สูงกว่าหลาย ๆ ประเทศ

ผู้อำนวยการสถานศึกษาในประเทศไทยเข้ารับการอบรมในหลักสูตรผู้นำทางวิชาการอยู่บ่อยครั้ง ทั้งก่อนและหลังการเข้ารับตำแหน่ง โดยในช่วง 12 เดือนที่ผ่านมา ผู้อำนวยการส่วนใหญ่ได้เข้ารับการอบรมเรื่องภาวะการเป็นผู้นำและเข้าร่วมในการประชุมทางวิชาการด้านการศึกษา ชุมชนการเรียนรู้ทางวิชาการ การประเมินคุณภาพการสอน อย่างไรก็ตาม ผล TALIS ที่ได้รับจากการเข้ารับการอบรมไม่ได้ระบุถึงคุณภาพและประสิทธิผลจากการผ่านการอบรม สำหรับการอบรมหลักสูตรผู้นำทางวิชาการ ผู้อำนวยการในสังกัด สพฐ. ร้อยละ 55.6

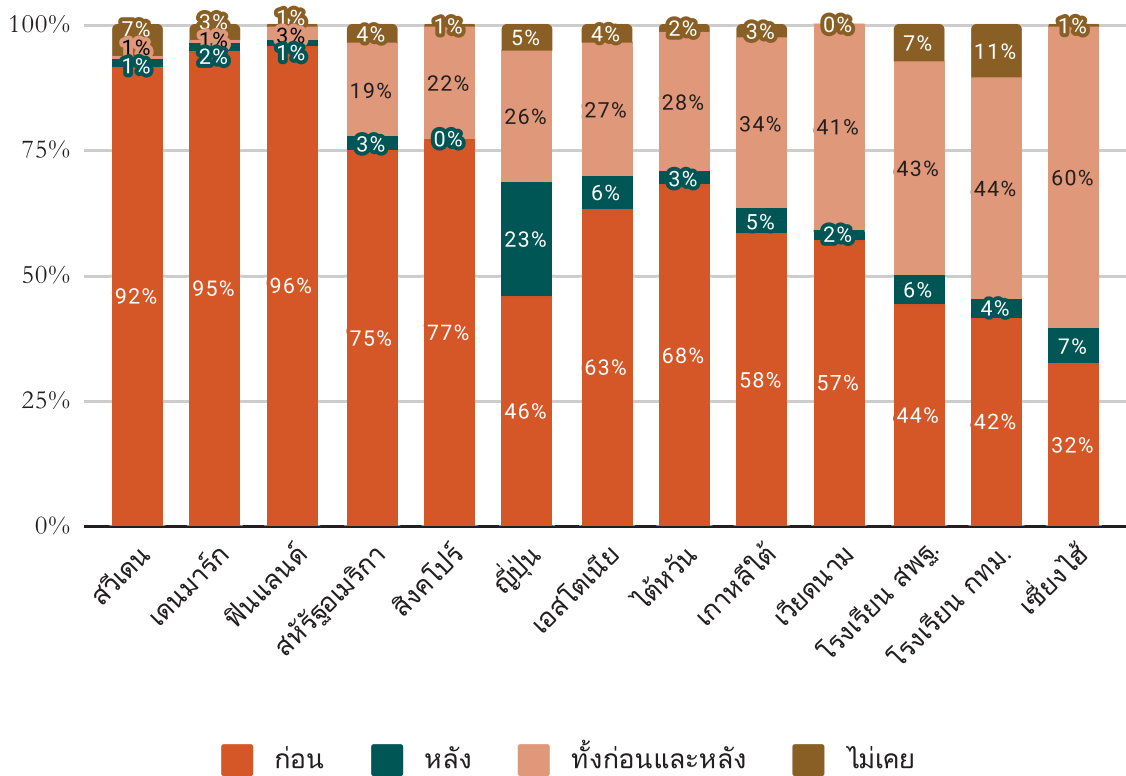
และผู้อำนวยการในสังกัด กทม. ร้อยละ 69.4 ได้รับการอบรมความเป็นผู้นำทางวิชาการทั้งก่อนและหลังเข้ารับตำแหน่งผู้อำนวยการ ในขณะที่ประเทศอื่น ๆ มีจำนวนผู้อำนวยการสถานศึกษา ที่ได้รับการอบรมน้อยกว่า สำหรับการอบรมด้านการเรียนการสอน ผู้อำนวยการในสังกัด สพฐ. ร้อยละ 42.6 และผู้อำนวยการ ในสังกัด กทม. ร้อยละ 44.1 ได้รับการอบรมด้านการเรียนการสอนทั้งก่อนและหลังเข้ารับตำแหน่ง โดยภาพรวมแล้ว ผู้อำนวยการสถานศึกษาในประเทศไทยผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรที่จำเป็นสำหรับการเป็นผู้อำนวยการ อย่างไรก็ตาม ไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับคุณภาพหรือประสิทธิผลของการฝึกอบรมเหล่านี้ในแต่ละประเทศซึ่งมีความแตกต่างกัน ในกรณีของผู้อำนวยการโรงเรียนในประเทศไทย กระทรวงศึกษาธิการได้ก่อตั้งสถาบันพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา (สคบศ.) กำหนดให้ครูและผู้อำนวยการต้องผ่านการฝึกอบรมก่อนการเข้าสู่ตำแหน่ง ซึ่งประเด็นเรื่องของคุณภาพและประสิทธิผลของการฝึกอบรมผู้อำนวยการ/ครู ในประเทศไทยยังเป็นที่ถกเถียงกันมากในกลุ่มนักวิชาการ²⁰ ข้อค้นพบที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการใช้ประกาศนียบัตรจากการฝึกอบรมประกอบการเลื่อนตำแหน่งหรือทำวิทยฐานะของบุคลากรในสถานศึกษาไทยมีความสำคัญมากเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ และบ่อยครั้งที่ใบรับรองการฝึกอบรมนั้นไม่ได้สะท้อนถึงทักษะที่ผู้เข้าอบรมได้รับอย่างแท้จริง

แผนภาพที่ 7 : ร้อยละของผู้อำนวยการโรงเรียนที่ได้รับการฝึกอบรมด้านความเป็นผู้นำทางวิชาการ ทั้งก่อนและหลังดำรงตำแหน่ง

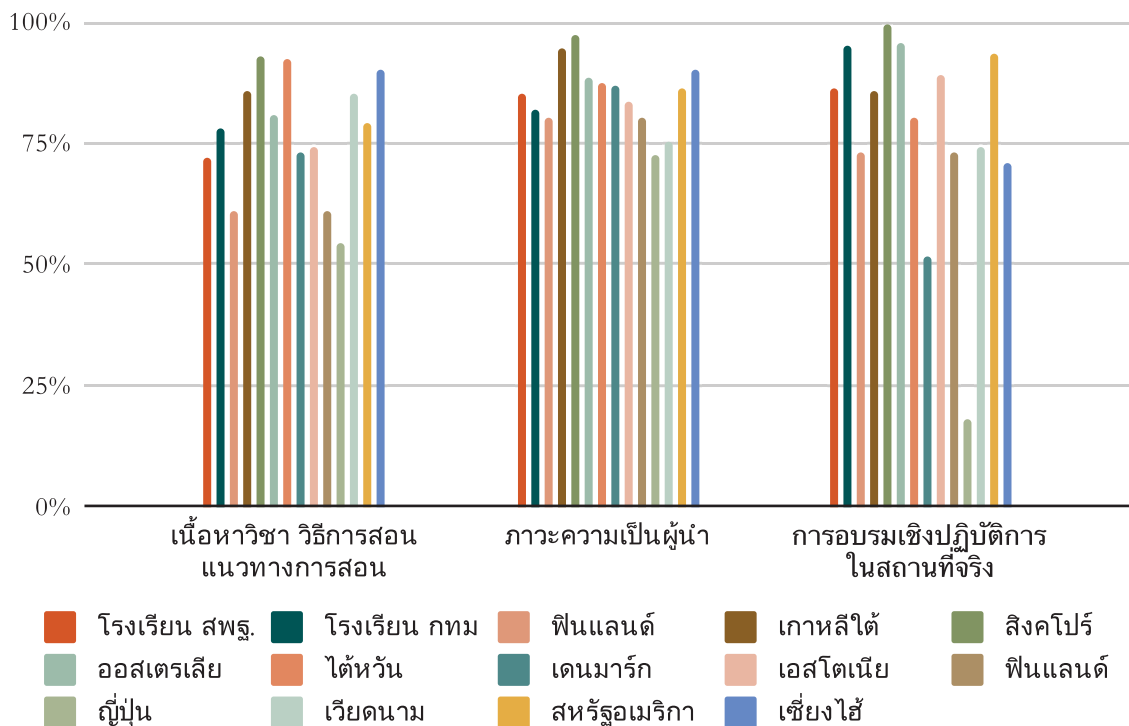


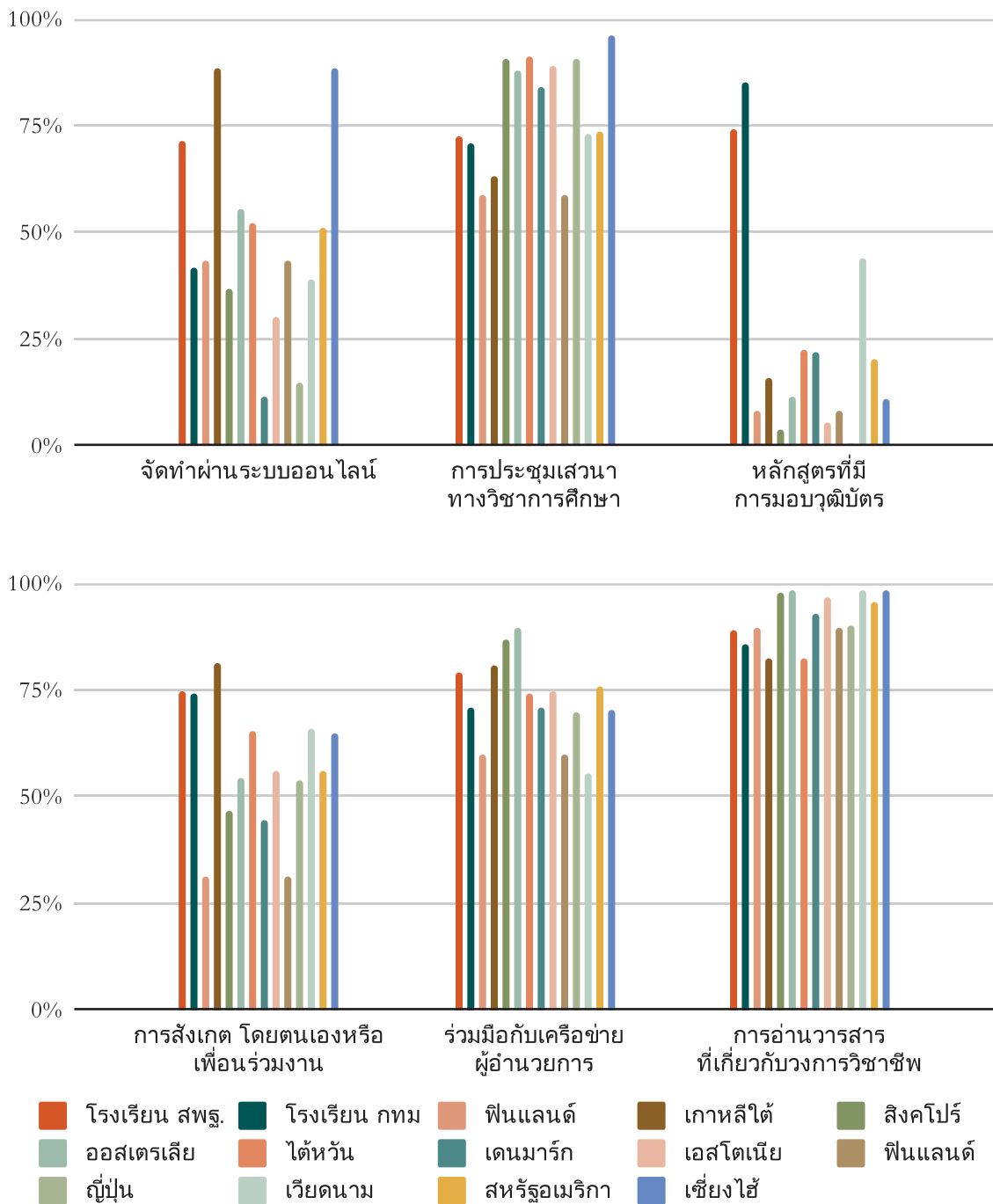
20 Hallinger, P. (2018). Thailand's challenge of systemic education reform: what are the leaders with "the right stuff"? in Gerald Fry (Eds). Education in Thailand: An Old Elephant in Search of a New Mahout. Springer.

แผนภาพที่ 8 : ร้อยละของผู้อำนวยการโรงเรียนที่ได้ผ่านการฝึกอบรมด้านหลักสูตรและการเรียนการสอน



แผนภาพที่ 9 : ร้อยละของผู้อำนวยการโรงเรียนที่ผ่านการฝึกอบรมในช่วง 12 เดือนที่ผ่านมา





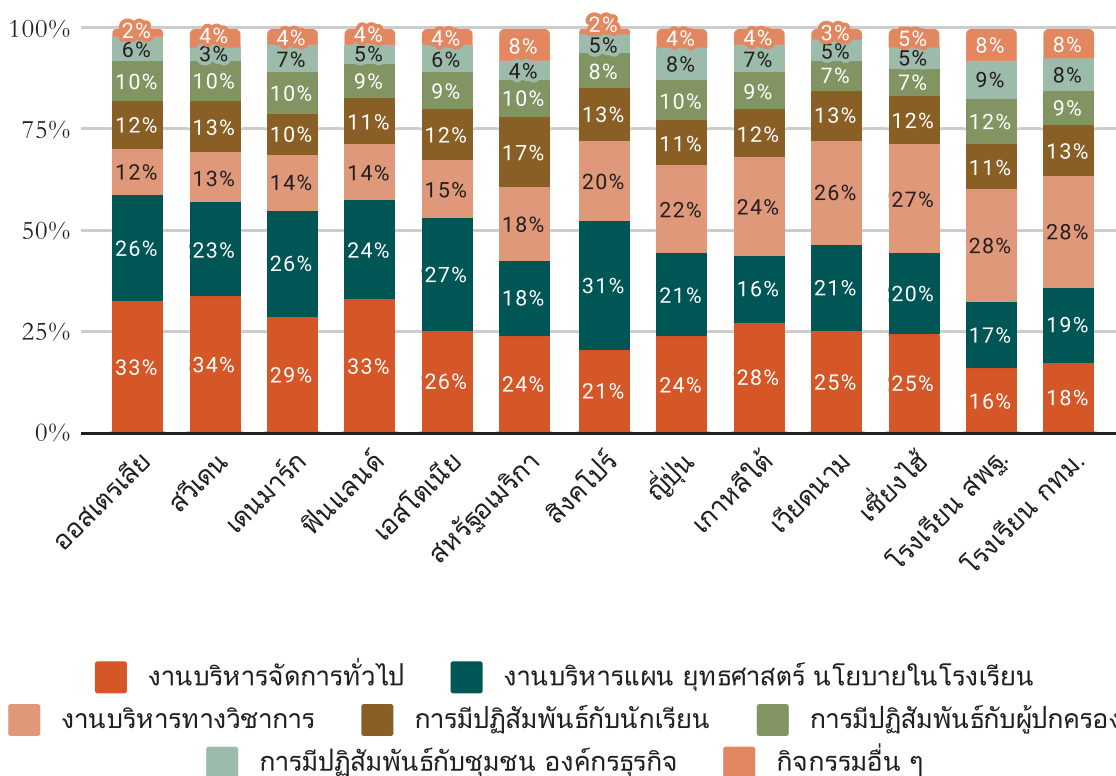
- 4) ผู้อำนวยการโรงเรียนในประเทศไทยที่มีความก้าวหน้าทางการศึกษาใช้เวลาส่วนใหญ่ในการบริหารงานทั่วไป งานเชิงกลยุทธ์ และงานเชิงนโยบาย ขณะที่ผู้อำนวยการโรงเรียนในประเทศไทย ใช้เวลาส่วนใหญ่ในงานวิชาการ ซึ่งในทางทฤษฎีแล้ว ผู้อำนวยการไทยใช้เวลากับความเป็นผู้นำทางวิชาการมากกว่าในหลายประเทศ อย่างไรก็ตาม คำจำกัดความของภาวะผู้นำทางวิชาการหรือการบริหารงานวิชาการตามหลักการของโรงเรียนไทยอาจแตกต่างกับนานาชาติ

จากผลการสำรวจพบว่า ในกรณีของผู้อำนวยการในประเทศไทยใช้เวลาในการบริหารงานวิชาการมากที่สุดอย่างเห็นได้ชัดเมื่อเปรียบเทียบกับนานาชาติ หรือประเทศที่มีคุณภาพการศึกษาที่ดีกว่า เช่น ฟินแลนด์ เดนมาร์ก หรือสิงคโปร์ ทั้งนี้ผู้อำนวยการโรงเรียนในประเทศไทยมีสถิติของการใช้เวลาในด้านการบริหารงานวิชาการ เช่น

งานหลักสูตร การเรียนการสอน การประชุม มากถึงร้อยละ 28 รองลงมาคืองานบริหารแผน ยุทธศาสตร์ นโยบาย และงานบริหารจัดการทั่วไป ในขณะที่ผู้อำนวยการโรงเรียนของประเทศอื่น ๆ เช่น ฟินแลนด์ ออสเตรเลีย และสวีเดนใช้เวลากับงานบริหารจัดการทั่วไปมากที่สุด รองลงมาคืองานบริหารแผนยุทธศาสตร์และนโยบาย ในขณะที่ สิงคโปร์ และเอสโตเนีย ผู้อำนวยการใช้เวลากับงานบริหารแผนยุทธศาสตร์และนโยบายมากที่สุด

ผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด กทม. และ สพฐ. ใช้เวลาในการทำกิจกรรมทางวิชาการคิดเป็นร้อยละ 28 และร้อยละ 27.6 ตามลำดับ ความคิดของผู้อำนวยการในสังกัด สพฐ. เกี่ยวกับกิจกรรมทางวิชาการมีข้อจำกัดในการปรับปรุงผลคะแนนโอเน็ตของนักเรียนในโรงเรียน นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า ผู้อำนวยการในสังกัด สพฐ. ใช้เวลาในการมีปฏิสัมพันธ์กับผู้ปกครองและชุมชนมากกว่าทุกประเทศ ขณะที่ผู้อำนวยการในสังกัด กทม. ให้ความสำคัญกับการดำเนินกิจกรรมภายในโรงเรียนมากกว่า

แผนภาพที่ 10 : ร้อยละของเวลาที่ใช้ผู้อำนวยการโรงเรียนใช้ไปตามประเภทของกิจกรรม



- 5) ครูในโรงเรียนสังกัด สพฐ. และ กทม. ส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง แต่ผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด สพฐ. มีเพียงร้อยละ 27.5 เท่านั้นที่เป็นผู้หญิง ในขณะที่ผู้อำนวยการหญิงจากโรงเรียนสังกัด กทม. มีมากถึง ร้อยละ 70.6 ซึ่งให้เห็นถึงความไม่สมดุลทางเพศของเส้นทางอาชีพของผู้อำนวยการโรงเรียน ระหว่างโรงเรียนในสังกัด สพฐ. และ กทม.

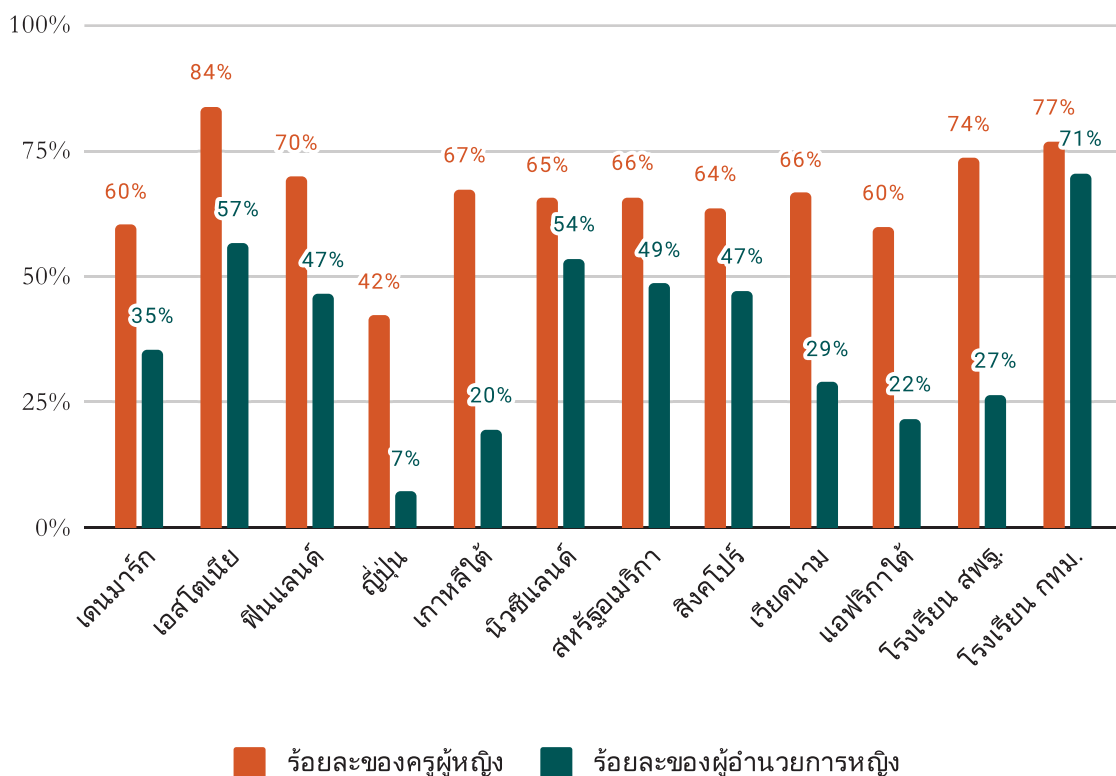
ในหลายประเทศทั่วโลกสาขาวิชาชีพครูมีประชากรส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง ยกเว้นในญี่ปุ่นที่ผู้อำนวยการโรงเรียนส่วนใหญ่เป็นผู้ชาย โดยครึ่งหนึ่งของผู้อำนวยการในญี่ปุ่นที่เข้าร่วมแบบสำรวจ TALIS ใน พ.ศ. 2561 มีค่า

เฉลี่ยของผู้อำนวยการที่เป็นผู้หญิงร้อยละ 47 เมื่อเปรียบเทียบกับครูในประเทศกลุ่ม OECD ที่เป็นผู้หญิงถึงร้อยละ 68 โดยหลายประเทศมีตำแหน่งผู้อำนวยการหลากหลายในองค์ประกอบของประเทศ บางประเทศในเอเชียที่มีวัฒนธรรมแบบชายเป็นใหญ่ เช่น ญี่ปุ่นและเกาหลี ผู้บริหารส่วนใหญ่เป็นผู้ชาย ในขณะที่บางประเทศ เช่น สวีเดน เอสโตเนีย ลัตเวีย และบางประเทศในยุโรปจะมีสัดส่วนของผู้อำนวยการที่เป็นผู้หญิงมากกว่า

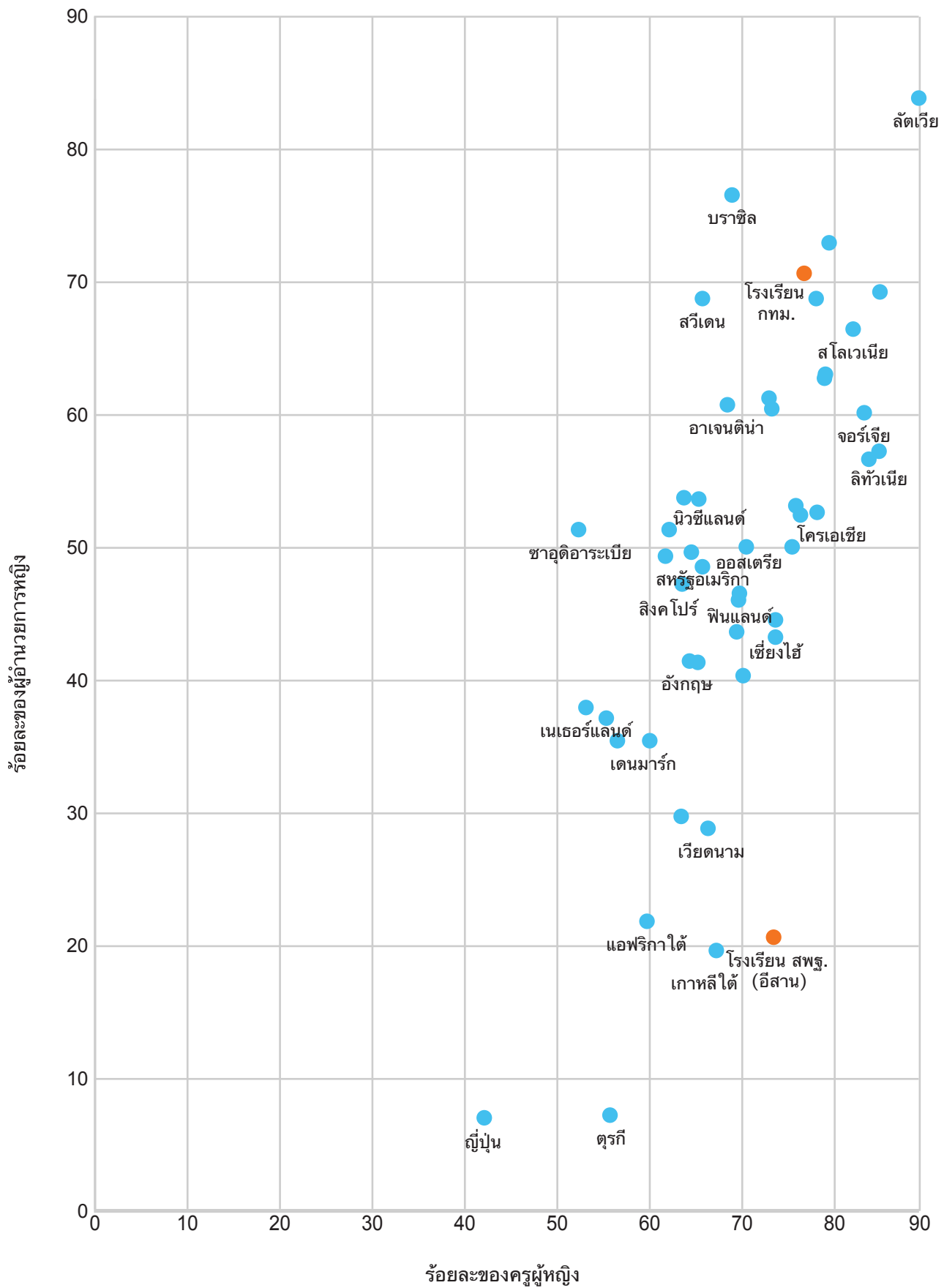
ในกรณีของประเทศไทย ผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด สพฐ. มีแนวโน้มคล้ายกับที่กล่าวมาข้างต้น โดยร้อยละ 73.5 ของครูสังกัด สพฐ. เป็นผู้หญิง ในขณะที่ทั้งประเทศมีผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด สพฐ. ที่เป็นผู้หญิงเพียงร้อยละ 27.5 และในกลุ่มตัวอย่างที่คณะวิจัยได้ทำการสำรวจ โรงเรียน สพฐ. ในภาคอีสานมีผู้อำนวยการหญิงเพียงร้อยละ 20.6 ในขณะที่โรงเรียนสังกัด กทม. มีสัดส่วนของครูเพศหญิงร้อยละ 76.8 และมีสัดส่วนของผู้อำนวยการหญิงสูงถึงร้อยละ 70.6 ใกล้เคียงกับสัดส่วนของครูหญิง

ข้อมูลดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างในคุณสมบัติทางเพศของเส้นทางอาชีพระหว่างผู้บริหาร สพฐ. และ กทม. ที่เป็นเพศหญิงและเพศชาย ซึ่งความแตกต่างนี้อาจมีสาเหตุมาจากความแตกต่างทางด้านภูมิศาสตร์ อาทิ ครูเพศหญิงอาจจะมีความสะดวกในการทำงานเป็นผู้บริหารสถานศึกษาในเขตเมือง เช่น กรุงเทพมหานคร มากกว่าในท้องถิ่นห่างไกล อย่างเช่นโรงเรียนในภาคอีสาน นอกจากนี้ระบบของราชการหรือการขึ้นสู่ตำแหน่งของผู้อำนวยการโรงเรียน สพฐ. ซึ่งต้องอาศัยความสัมพันธ์เชิงเครือข่าย หรือลักษณะทางการเมืองของการบริหารโรงเรียน อาจทำให้ครูผู้ชายมีความได้เปรียบในการขึ้นสู่ตำแหน่งทางบริหารมากกว่า

แผนภาพที่ 11 : ร้อยละผู้อำนวยการโรงเรียนจำแนกตามเพศ



แผนภาพที่ 12 : ความสมดุลระหว่างเพศในกลุ่มครูและผู้อำนวยการโรงเรียน



โดยสรุป ผู้อำนวยการโรงเรียนและครูของไทยมีระดับการศึกษาหรือผ่านการฝึกอบรมการเป็นผู้นำไม่น้อยกว่าประเทศอื่น ๆ แต่วุฒิการศึกษาและคุณสมบัติของการเป็นผู้อำนวยการโรงเรียน ไม่ได้สะท้อนถึงคุณภาพแต่อย่างใด หลักสูตรการฝึกอบรมครูและผู้บริหารยังคงเต็มไปด้วยปัญหาในด้านคุณภาพและประสิทธิผลของโครงการ ทั้งนี้ดูเหมือนว่าระบบการศึกษาของไทยหรือระบบราชการโดยทั่วไปยังให้ความสำคัญอย่างมากกับการปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือการได้รับการรับรองโดยไม่เน้นคุณภาพของผลลัพธ์มากนัก เป็นการให้ความสำคัญกับรูปลักษณ์ภายนอกมากกว่าเนื้อหาหรือการบรรลุผลลัพธ์อย่างแท้จริง และมีแนวโน้มที่จะนำแนวคิดจากประเทศที่พัฒนาแล้วมาปรับใช้²¹

21 Lao, R. (2015). *A Critical Study of Thailand's Higher Education Reforms: The Culture of Borrowing*. Critical Studies in Education. Abbingdon: Routledge.

การวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบ ระหว่างผู้อำนวยการโรงเรียน ในสังกัด สพฐ. และ กทม.

ผลการศึกษาเปรียบเทียบผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด สพฐ. และ กทม. มีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงให้เห็นถึงรูปแบบการเป็นผู้นำที่แตกต่างกันภายใต้บริบทที่แตกต่างกัน โดยพบว่าผู้อำนวยการในสังกัด สพฐ. มีความเป็นผู้นำทางการเมืองมากกว่า ผู้อำนวยการในสังกัด กทม. เนื่องจากต้องทำงานภายใต้สภาพแวดล้อมที่มีข้อจำกัดด้านทรัพยากร เพื่อให้มีทรัพยากรและการเป็นหุ้นส่วนที่ยั่งยืน จึงจำเป็นต้องมีความตื่นตัวทางการเมือง นอกจากนี้ผู้อำนวยการในสังกัด สพฐ. ยังต้องดำเนินงานภายใต้โครงสร้างนโยบายที่ซับซ้อน สภาพแวดล้อมทางการเมืองที่ไม่มั่นคง และลำดับชั้นของคำสั่งที่มีการรวมศูนย์อำนาจจากกระทรวงศึกษาธิการในส่วนกลาง ส่วนผู้อำนวยการในสังกัด กทม. ค่อนข้างมีความแตกต่างกันเนื่องจากมีขนาดและขอบเขตที่เล็กกว่ามาก นโยบายภายในลำดับชั้นของ กทม. สั้นกว่า มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ด้านการศึกษาเป็นส่วนสำคัญของโครงสร้างนโยบาย และมีผู้อำนวยการสำนักการศึกษาทำหน้าที่ควบคุมสั่งการและตัดสินใจในชีวิตประจำวันที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา มีแหล่งทรัพยากรเพียงพอที่สามารถสร้างประโยชน์ให้แก่โรงเรียนได้ ทำให้ผู้อำนวยการในสังกัด กทม. มีพื้นที่มากขึ้นในการมุ่งเน้นไปที่บทบาททางวิชาการแทนที่จะใช้เวลาไปกับการสรรหาทรัพยากรให้เพียงพอในการบริหารงานโรงเรียน

หากวิเคราะห์บทบาทของผู้อำนวยการโรงเรียนใน 3 ส่วนหลัก ได้แก่ การเรียนการสอน การบริหารจัดการ และการเมือง โดยส่วนแรก เป็นการเปรียบเทียบการรับรู้ของผู้อำนวยการในสังกัด สพฐ. และ กทม. เกี่ยวกับการเป็นผู้นำทางวิชาการ ส่วนที่สอง การแก้ไขปัญหาเฉพาะด้านในการบริหารจัดการโรงเรียนและบทบาทการบริหารจัดการที่มีอิทธิพลต่อเวลางานราชการและความสนใจส่วนบุคคล และส่วนที่สาม วิเคราะห์ถึงเหตุที่ผู้อำนวยการในสังกัด สพฐ. มีแรงขับเคลื่อนจากปัจจัยทางการเมืองมากกว่าผู้อำนวยการในสังกัด กทม.

ภาวะผู้นำทางวิชาการของผู้อำนวยการโรงเรียน : มุ่งเน้น ผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการ

แม้จะมีการกำหนดความเป็นผู้นำด้านวิชาการ (Instructional Leadership) ให้เป็นคุณลักษณะพึงประสงค์ของผู้อำนวยการ²² และแนวคิดนี้ได้ถูกบรรจุไว้ในหลักสูตรผู้บริหารสถานศึกษา อีกทั้งข้อมูลเชิงปริมาณบ่งชี้ว่าผู้อำนวยการโรงเรียนรัฐบาลไทยได้รับการอบรมด้านการเป็นผู้นำทางวิชาการในระดับสูงกว่าผู้อำนวยการในประเทศอื่น ๆ แต่ในทางปฏิบัติพบว่า ผู้อำนวยการสังกัด สพฐ. ไม่ได้แสดงออกซึ่งบทบาทการเป็นผู้นำทางวิชาการมากนัก ถึงแม้ว่าผู้อำนวยการจะให้ความสำคัญกับแนวคิดดังกล่าวอย่างมากก็ตาม ข้อมูลเชิงคุณภาพ

22 มาตรฐานวิชาชีพผู้บริหารสถานศึกษาตามข้อบังคับคุรุสภา ว่าด้วยมาตรฐานวิชาชีพ พ.ศ. 2556 กำหนด “มาตรฐานความรู้” ของผู้ประกอบวิชาชีพผู้บริหารสถานศึกษา ไว้ 7 ข้อ ได้แก่ 1) การพัฒนาวิชาชีพ 2) ความเป็นผู้นำทางวิชาการ 3) การบริหารสถานศึกษา 4) หลักสูตร การสอน การวัดและประเมินผลการเรียนรู้ 5) กิจการและกิจกรรมนักเรียน 6) การประกันคุณภาพการศึกษา 7) คุณธรรม จริยธรรมและจรรยาบรรณ

บ่งชี้ถึงสาเหตุ 3 ประการ ประการแรก ความหมายของผู้นำทางวิชาการในระบบการศึกษาไทยนั้นเทียบเท่ากับการบริหารวิชาการและการพัฒนาผู้เรียน และจำกัดอยู่เพียงการพัฒนาคะแนนโอเน็ต การสร้างห้องเรียนรูปแบบพิเศษ และการที่นักเรียนได้รับรางวัลจากการแข่งขันทางวิชาการต่าง ๆ สิ่งนี้ขาดหายไปในความเข้าใจของผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด สพฐ. เกี่ยวกับความเป็นผู้นำทางวิชาการคือ บทบาทการนิเทศครูและการกำกับทิศทางการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของผู้อำนวยการโรงเรียน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ผู้อำนวยการ สพฐ. มีแนวโน้มจะมุ่งกำกับผลลัพธ์ทางวิชาการของโรงเรียนที่วัดได้อย่างชัดเจน มากกว่าจะสนใจกำกับกระบวนการเรียนรู้ของนักเรียน ประการที่สอง ผู้อำนวยการโรงเรียนมักมอบหมายงานด้านวิชาการให้กับรองผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการและด้านการนิเทศครู หรือ “สอนผู้สอน” ให้บุคคลอื่น เช่น ศึกษาพิเศษจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ดังนั้นผู้อำนวยการส่วนใหญ่จึงมองว่าการนิเทศการเรียนการสอนไม่ใช่หน้าที่โดยตรงของตน ซึ่งเป็นมุมมองที่ต่างออกไปจากตัวแบบผู้นำทางวิชาการ เหตุผลประการที่สาม คือ ผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด สพฐ. ไม่ต้องการเข้าไปแทรกแซงการจัดการเรียนการสอนของครู โดยมองว่าการจัดการเรียนการสอนและพื้นที่ในห้องเรียนเป็นอำนาจอิสระของครู ส่วนกรณีของผู้อำนวยการสังกัด กทม. แม้จะมีความเข้าใจต่อแนวคิดผู้นำทางวิชาการที่มุ่งเน้นคะแนนโอเน็ตและผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการที่วัดได้ แต่ในทางปฏิบัติพบว่า ผู้อำนวยการสังกัด กทม. แสดงบทบาทในการกำกับติดตามการเรียนการสอนของบุคลากรครูมากกว่า มีพฤติกรรมที่สะท้อนความเป็นผู้นำทางวิชาการสูงกว่า และด้วยเหตุนี้จึงมีมุมมองต่ออำนาจอิสระด้านการบริหารหลักสูตรที่สูงกว่าผู้อำนวยการสังกัด สพฐ.

ความเข้าใจของผู้อำนวยการโรงเรียนต่อการเป็นผู้นำทางวิชาการ

“เรื่องที่สำคัญที่สุดของผู้บริหารคือเรื่องของภาวะผู้นำทางวิชาการ ถ้าขาดภาวะผู้นำทางวิชาการแล้วบริหารไปไม่รอด หัวใจสำคัญที่สุดของการบริหารสถานศึกษาคืองานวิชาการ”

“เชอร์รอยเปอร์เซ็นต์ว่าผู้บริหารโรงเรียนต้องการที่จะเป็นผู้นำทางวิชาการ ทุกคนต้องมุ่งมั่นไปที่ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียน”

“ความเป็นผู้นำทางวิชาการจะมุ่งมั่นไปที่ผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนเป็นสิ่งสำคัญ โดยต้องจัดการให้ครูมุ่งมั่นเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ถ้าได้วิชาการที่ถูกต้องทุกอย่างจะตามมาเอง”

ข้อความข้างต้นสะท้อนว่าผู้อำนวยการทั้งในสังกัด สพฐ. และ กทม. ตระหนักถึงความสำคัญของการเป็นผู้นำทางวิชาการและมีความปรารถนาที่จะเป็นผู้นำทางวิชาการ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลเหล่านี้ขัดแย้งกับงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับภาวะผู้นำของผู้อำนวยการในสังกัด สพฐ. ที่สรุปว่าตนเองมีโอกาสต่ำที่จะกลายเป็นผู้นำทางวิชาการ²³ จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการสังกัด สพฐ. แสดงให้เห็นถึงทัศนคติที่มีต่อคำว่า “ผู้นำทางวิชาการ” ที่จำกัดอยู่เพียงแค่การเพิ่มคะแนนโอเน็ต การทำให้นักเรียนได้รับรางวัลจากการแข่งขันนอกโรงเรียน และการสร้างห้องเรียนพิเศษ เพราะสิ่งเหล่านี้ถูกใช้เป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของผู้อำนวยการและคุณภาพของโรงเรียน และที่สำคัญคือถูกใช้ในการตัดสินความก้าวหน้าทางอาชีพของผู้อำนวยการด้วย จะเห็นได้ว่าแนวคิดเกี่ยวกับการเป็นผู้นำทางวิชาการของผู้อำนวยการ ส่วนใหญ่อยู่ในกรอบภารกิจด้านการบริหารวิชาการหรือการบริหาร

23 Hallinger, P & Lee, M. (2013). Exploring principal capacity to lead reform of teaching and learning quality in Thailand. International Journal of Educational Development, 33(4), pp.305-315.

หลักสูตร และเกณฑ์ในการการประเมินความสำเร็จของผู้อำนวยการในการบริหารด้านวิชาการคือผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของโรงเรียนที่วัดได้ โดยเฉพาะผลคะแนนโอเน็ต

“สิ่งสำคัญที่สุดที่สุดของการเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนคือผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน ซึ่งจะทำให้ผู้อำนวยการโรงเรียนได้รับการยอมรับจากสาธารณชน นักเรียนต้องได้รับรางวัล โรงเรียนต้องได้รับรางวัล จากนั้นผู้ปกครองจะเคารพในตัว ผอ. ซึ่งเราจะสามารถปกครองผู้คนได้ จากนั้นครูจะสนับสนุนเราเอง”

“แม้ว่าผลการปฏิบัติงานโดยรวมของ ผอ. คือสิ่งสำคัญที่สุดสำหรับการประเมิน แต่กระทรวงศึกษาธิการให้ความสำคัญกับผลคะแนนโอเน็ตมากที่สุด โดยถือว่าเป็นผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่โรงเรียนต้องปรับปรุงให้ดีขึ้นทุกปี”

“ผลการประเมินของโรงเรียนนั้นขึ้นอยู่กับคะแนนโอเน็ตเป็นส่วนใหญ่ นี่คือจุดที่ได้รับความสนใจ เพราะว่าเป็นมาตรฐานของประเทศ หากโรงเรียนผ่านเกณฑ์จะได้รับการชื่นชมจากโรงเรียนอื่น ๆ”

“กระทรวงศึกษาธิการมุ่งเน้นไปที่ผลคะแนนโอเน็ตมากที่สุด โดยใช้ในการจัดอันดับโรงเรียนทุกแห่งในประเทศ อย่างอื่นไม่สำคัญขนาดนั้น... และแต่ละโรงเรียนมีเป้าหมายอยู่ที่การได้รับรางวัล นอกจากนี้ยังมีประเด็นของรางวัลระดับประเทศ”

โอเน็ตเป็นการสอบของนักเรียนที่มีเดิมพันสูง แต่มีความสำคัญต่อผู้อำนวยการมากกว่าครูและนักเรียน เพราะผลคะแนนโอเน็ตเกี่ยวข้องกับการประเมินผลของผู้อำนวยการสังกัด สพฐ. ถึงแม้ว่าผลลัพธ์ของโอเน็ตจะไม่เชื่อมโยงโดยตรงกับการเพิ่มขึ้นของเงินเดือนก็ตาม แต่กลับมีผลต่อการประเมินผลการปฏิบัติงานและการเลื่อนขั้นของผู้อำนวยการ โดยผู้อำนวยการที่สามารถบริหารจัดการเพื่อให้โรงเรียนมีผลคะแนนโอเน็ตเพิ่มขึ้น มีแนวโน้มที่จะได้รับการเลื่อนตำแหน่งจากโรงเรียนขนาดเล็ก/กลาง ไปยังโรงเรียนขนาดใหญ่ ซึ่งช่วยให้พวกเขามีแนวโน้มที่จะได้รับการสนับสนุนทางสังคมและเป็นที่ยอมรับมากขึ้น

“ประเด็นที่สำคัญที่สุดที่เราใช้ประเมินผู้บริหาร ประเมินครูอยู่ทุกวันนี้ คือ เรื่องของผลงานทางวิชาการ ผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการของนักเรียน อย่างของผู้อำนวยการก็จะประเมินทั้งโรงเรียน โรงเรียนนี้มีครูเก่งกี่คน นักเรียนเก่งกี่คน มีผลสัมฤทธิ์เป็นอย่างไร เราจะวัดกันด้วยผลสัมฤทธิ์”

การมุ่งเน้นและให้ความสนใจในผลคะแนนโอเน็ต ทำให้ผู้อำนวยการใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงคะแนนของนักเรียน ตัวอย่างเช่น โรงเรียนหลายแห่งแบ่งเวลาในการสอนพิเศษเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการสอบโอเน็ต หรือการกวดวิชาก่อนและหลังเวลาเรียนปกติ และมีบางโรงเรียนที่จ้างผู้สอนจากภายนอกเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการสอบโอเน็ต เป็นต้น

“ปีที่แล้วนักเรียนได้รับรางวัลอันดับ 1 ระดับประเทศสำหรับ โอเน็ต และ NT คะแนนเฉลี่ยยังสูงกว่าโรงเรียนอื่น ๆ มากกว่า 4 ถึง 5 ปี ปีนี้เราได้คะแนนสูงกว่าค่าเฉลี่ย 3.81 เปอร์เซนต์ เรามีครูและติวเตอร์จากด้านนอกเข้ามาช่วยเตรียมนักเรียนเพื่อให้แน่ใจว่าเรารักษามาตรฐานของเรา”

กลยุทธ์ทั่วไปที่โรงเรียนใช้ในการปรับปรุงคะแนนโอเน็ต คือ การให้การยกย่องนักเรียนโดยการติดประกาศรูป และชื่อของนักเรียนบนป้ายโฆษณาหน้าโรงเรียน ผู้อำนวยการบางคนให้เงินรางวัลแก่นักเรียนเพื่อเป็นการ กระตุ้นให้เรียนเพื่อการสอบโอเน็ต บางโรงเรียนถึงกับใช้วิธีการรายงานจำนวนนักเรียนที่มีความบกพร่องด้าน การเรียนรู้ (LD หรือ Learning Disorder) มากกว่าความเป็นจริง เพื่อให้คะแนนเฉลี่ยโอเน็ตของโรงเรียนสูงขึ้น

“บางโรงเรียนรู้ว่านักเรียนเรียนอ่อนเลยใช้วิธีการลงทะเบียนนักเรียนว่าเป็นผู้มีความบกพร่องด้านการ เรียนรู้ (LD หรือ Learning Disorder) เด็กกลุ่มนี้จะไม่ถูกนำมาคิดหาคำมาตรฐานคะแนนโอเน็ต แสดงให้เห็นว่า ผู้อำนวยการโรงเรียนไม่ต้องการให้ผลคะแนนโอเน็ตมีส่วนในการประเมินผล การทำงานของตนเอง”

การใช้กลยุทธ์ที่พลิกแพลงหลากหลายเช่นนี้สะท้อนให้เห็นว่า ผู้อำนวยการโรงเรียนโดยเฉพาะในสังกัด สพฐ. ประสบความกดดันอย่างมากที่จะทำให้คะแนนโอเน็ตของโรงเรียนตนอยู่ในระดับที่รับได้หรือดีขึ้น

ในทางกลับกัน ผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด กทม. ประสบกับแรงกดดันต่อการพัฒนาผลคะแนนโอเน็ตในระดับ ที่ต่ำกว่าผู้อำนวยการสังกัด สพฐ. โดยแม้ว่าพวกเขาให้ความสำคัญกับผลคะแนนโอเน็ต การทดสอบแห่งชาติ และห้องเรียนพิเศษเช่นเดียวกับผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด สพฐ. และเข้าใจว่าผลสอบโอเน็ตและผลการ ทดสอบแห่งชาติ เป็นสิ่งที่ถูกคาดหวังมากที่สุดของผู้อำนวยการ โดยส่วนใหญ่มีความกระตือรือร้นในการ กวดวิชาเพื่อเพิ่มผลคะแนนโอเน็ตให้แก่โรงเรียน รวมถึงการสร้างห้องเรียนพิเศษแบบต่าง ๆ นอกจากนี้ ผลคะแนนโอเน็ตก็เป็นความภาคภูมิใจอย่างมากของผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด กทม. หลายคน ที่ให้สัมภาษณ์ แต่ผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด กทม. ไม่ได้มองว่าผลสอบโอเน็ตเป็นเป้าหมายปลายทาง เพียงอย่างเดียวของการบริหารด้านวิชาการ และเห็นว่าผลคะแนนโอเน็ตเป็นเรื่องของ “ศักดิ์ศรี” มากกว่า จะเป็นตัวชี้เป็นชี้ตายความสำเร็จของผู้อำนวยการ ดังข้อความด้านล่าง

“เนื่องจากเป็นนโยบายชาติ จึงต้องให้ความสำคัญกับโอเน็ต แต่โอเน็ตไม่ได้สำคัญ ความตั้งใจของครู ที่จะสอนอย่างเต็มที่สำคัญกว่า และผลโอเน็ตอาจไม่ดีด้วยบริบทของเด็ก โอเน็ตจึงไม่ได้ชี้เป็นชี้ตาย”

“ทุกวันนี้โอเน็ตสำคัญไหม สำคัญ เพราะเป็นเรื่องของศักดิ์ศรี”

สาเหตุที่เป็นเช่นนั้นอาจเป็นเพราะผลคะแนนโอเน็ตของผู้อำนวยการสังกัด กทม. ไม่ได้มีผลต่อการเลื่อนขั้น หรือโยกย้ายไปยังโรงเรียนขนาดกลาง/ใหญ่ หรือความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน มากเท่ากับกรณีของผู้อำนวยการ สังกัด สพฐ. ตามที่ผู้อำนวยการสังกัด กทม. ท่านหนึ่งกล่าวว่า “โอเน็ตไม่เกี่ยวข้องกับการประเมินผล ผู้อำนวยการ” เกณฑ์การประเมินผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด กทม. ไม่ได้ให้น้ำหนักกับคะแนนโอเน็ตมาก เท่ากับเรื่องอื่น ๆ เช่น ผลการบริหารที่เกิดกับครู ระเบียบวินัยของนักเรียน คุณธรรมจริยธรรม ดังสะท้อนให้ เห็นในข้อความด้านล่าง

“ในแง่การประเมินผู้อำนวยการจะพิจารณาหลายด้าน เช่น ด้านส่วนตัว ภูมิหลัง ผลที่เกิดจาก การปฏิบัติงานตามหน้าที่ส่งผลกับครูอย่างไร ถ้าครูดีส่งผลกับนักเรียนหรือไม่ นักเรียนได้โอเน็ต หรือผลการทดสอบระดับชาติ (NT) ดีไหม ระเบียบวินัยของเด็กมีไหม ซึ่งมีตัวชี้วัดเป็นข้อ ๆ ไป”

“ส่วนใหญ่การประเมินผลงานไม่ได้มีแต่ด้านโอเน็ต หรือด้านการศึกษาอย่างเดียว การประเมินมีหลายด้าน ทั้งเรื่องคุณธรรม จริยธรรม เป็นการประเมินรวมออกมาเป็นด้าน ๆ”

นอกจากนี้ ผู้ประเมินการทำงานของผู้อำนวยการโรงเรียนคือผู้อำนวยการเขต ดังนั้น ในทางพฤตินัยพบว่าความสามารถของผู้อำนวยการในการนำนโยบายหรือโครงการของกรุงเทพมหานคร (เช่น โครงการป้องกันยาเสพติด) ไปปรับใช้กับโรงเรียนมีผลต่อการประเมินผลงานด้วย ทั้งหมดนี้สะท้อนให้เห็นว่า โอเน็ตไม่ใช่เดิมพันที่สูงนักของผู้อำนวยการสังกัด กทม.

ด้วยเหตุนี้ ผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด กทม. มีมุมมองต่อ “งานบริหารวิชาการ” ที่กว้างและสอดคล้องกับตัวแบบภาวะผู้นำทางวิชาการมากกว่าผู้อำนวยการสังกัด สพฐ. โดยมองว่างานบริหารวิชาการเป็นเรื่องของ “การเรียนรู้ การสอน การพัฒนาผู้เรียนในทุก ๆ ระดับ และการพัฒนาโรงเรียนตามหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานที่วางไว้” นอกจากนี้ ยังหมายถึง “การแนะนำ สังเกตการเรียนการสอนในห้องเรียน การตรวจสอบแผนการสอน และการตรวจสอบงานของนักเรียน” บางคนมองว่างานวิชาการนั้นเกี่ยวกับงานวางแผนทั้งหมด เช่น การจัดครูเพื่อเข้าสอนในชั้นเรียน การให้คำแนะนำและตรวจสอบการใช้หลักสูตรของครูในการถ่ายทอดความรู้และกิจกรรมของนักเรียน บทบาทของผู้อำนวยการในงานวิชาการของโรงเรียนจะนำไปสู่ “ความสำเร็จของผู้เรียน ซึ่งคือผลสัมฤทธิ์ในการเรียนรู้”

นอกจากนี้ ผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด กทม. ให้ความสำคัญกับงานบริหารวิชาการมากกว่างานด้านอื่น ๆ อย่างเห็นได้ชัด ผู้อำนวยการหลายคนมองว่าได้ใช้เวลาทำงานส่วนใหญ่ไปกับงานด้านวิชาการ และพวกเขามีความสุขกับการทำงานด้านนี้มากที่สุด

“ถ้ามีเวลามากขึ้นอยากจะใช้เวลากับการบริหารงานวิชาการ อยากให้เด็กทุกคนได้พื้นฐานภาษาอังกฤษ เห็นว่าวิชาอื่นยังพอเอาตัวรอดได้ โรงเรียนมั่นใจว่าเด็กอ่านออกทุกคน”

“โรงเรียนให้น้ำหนักกับงานวิชาการมากที่สุด”

“เรื่องผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนและการอ่านออกเขียนได้ของนักเรียนเป็นเรื่องที่สำคัญมากที่สุด”

“งานวิชาการเป็นสิ่งที่ทำไม่ได้”

“ร้อยละ 80 ของงานในโรงเรียนเป็นงานวิชาการ”

“สนุกกับงานวิชาการที่สุด เพราะทำให้เราได้เห็นว่ามีพัฒนาการและความสำเร็จอย่างไร คงเป็นหัวใจหลักของโรงเรียนด้วยงานวิชาการ”

“[งานที่สนุกที่สุดคือ?] งานวิชาการ ทำอย่างไรถึงจะให้นักเรียนเก่งและเกิดการเรียนรู้”

กล่าวโดยสรุป หากพูดถึง “ผู้นำทางวิชาการ” ผู้อำนวยการโรงเรียนส่วนใหญ่ทั้งสังกัด สพฐ. และ กทม. จะไม่นึกถึงการนิเทศการเรียนการสอนครูตามตัวแบบสากล แต่จะนึกถึงการบริหารหลักสูตรแกนกลาง การกำกับติดตามผลการเรียน การพัฒนาคะแนนโอเน็ตของนักเรียน และสร้างชื่อเสียงด้านวิชาการให้แก่โรงเรียนผ่านรางวัลที่นักเรียนได้รับจากการประกวดทางวิชาการมากกว่า โดยผู้อำนวยการเกือบทั้งหมดมองว่างานบริหาร

ด้านนี้มีความสำคัญที่สุดในบรรดางานบริหารทั้ง 4 ด้าน และทุกคนมีความมุ่งมั่นทุ่มเทที่จะสร้างผลงานทางวิชาการให้แก่โรงเรียน อย่างไรก็ตาม ความเข้าใจต่อความหมายของผู้นำทางวิชาการดังกล่าวยังจำกัดอยู่เพียงแค่การสร้างผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรู้ที่วัดและประเมินได้ สิ่งที่ยังขาดหายไปคือบทบาทของการสร้างกระบวนการเรียนรู้ หรือการกำกับรูปแบบการเรียนการสอนของครูและนักเรียน โดยข้อมูลจากการสัมภาษณ์ชี้ให้เห็นว่า ผู้อำนวยการสังกัด กทม. ประสบแรงกดดันต่อการยกระดับคะแนนโอเน็ตน้อยกว่าผู้อำนวยการสังกัด สพฐ. จึงมีความเข้าใจต่อการบริหารวิชาการที่เปิดกว้างมากกว่า

บทบาทด้านการนิเทศบุคลากรและความสัมพันธ์ทางวิชาชีพกับคณะครู

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า ตัวบ่งชี้ภาวะผู้นำทางวิชาการที่สำคัญคือระดับความสัมพันธ์ทางวิชาชีพระหว่างผู้อำนวยการและคณะครูในโรงเรียน หรือบทบาทการ “สอนผู้สอน” ของผู้อำนวยการโรงเรียน ในภาพรวมพบว่า ผู้อำนวยการสังกัด สพฐ. มีความสัมพันธ์ด้านการนิเทศครูที่ค่อนข้างต่ำ กล่าวคือ ผู้อำนวยการสังกัด สพฐ. ส่วนใหญ่จะไม่เข้าไปแทรกแซงกระบวนการเรียนการสอน การวางแผนการสอนของครู มีการสังเกตการณ์สอนของครูน้อย โดยจะมุ่งส่งเสริมให้ครูได้สังเกตการณ์และเรียนรู้ทักษะการเรียนการสอนจากเพื่อนครูด้วยกันเองหรือจากวิทยากรภายนอกมากกว่า นอกจากนี้ ผู้อำนวยการยังไม่ค่อยมีบทบาทในการช่วยครูระบุจุดที่ตนต้องพัฒนาในทางวิชาการ ข้อความด้านล่างสะท้อนค่านิยมของผู้อำนวยการ สพฐ. ในการไม่เข้าไปแทรกแซงกระบวนการสอนของครูได้ดี

“...เราเข้าไปสังเกตการณ์ในห้องสอน แต่ไม่ได้บอกว่าเขาสอนผิดสอนถูกอะไร... ก็ไม่ได้แนะนำ แต่ก็เข้าไปเชิงกำกับติดตามมากกว่า แต่ไม่ได้ทำให้กลัว”

ข้อบ่งชี้ถึงการที่ผู้อำนวยการไม่ต้องการเข้าไปแทรกแซงกระบวนการเรียนการสอนของครู เห็นได้จากในข้อคำถามที่ว่า “ถ้าผู้อำนวยการมีอยู่แค่ 2 แบบ คือแบบที่ให้แนวทางการเรียนการสอนแก่ครูอย่างละเอียดเจาะจง กับแบบที่ปล่อยให้ครูเป็นผู้ตัดสินใจ ท่านคิดว่าท่านเป็นแบบไหนมากกว่ากัน” พบว่า ผู้อำนวยการแทบทุกคนตอบว่าตนเป็นแบบหลัง นั่นคือ จะกำหนดเป้าหมาย แล้วปล่อยให้ในห้องเรียนให้เป็นการตัดสินใจของครู โดยผู้อำนวยการจะมองว่าบทบาทของตนคือการกำกับติดตามครูและผลการเรียนของนักเรียน หรือกำกับติดตามการบรรลุเป้าหมายคุณลักษณะผู้เรียนที่พึงประสงค์มากกว่า

“ผมจะให้อิสระกับครู แต่ก็กำกับดูแลติดตามอยู่ห่าง ๆ ครับ เพราะเราอยากให้เขาประสบความสำเร็จในการทำงาน”

“ปล่อยให้ครูเป็นผู้ตัดสินใจ เพราะว่าครูอยู่หน้างานกับเด็ก จะรู้ว่าเด็กชอบอะไร”

สาเหตุหนึ่งของบทบาทการนิเทศครูและความสัมพันธ์ในเชิงวิชาชีพที่ค่อนข้างต่ำระหว่างผู้อำนวยการสังกัด สพฐ. และครู อาจเป็นเพราะผู้อำนวยการมองว่าบทบาทในการ “สอนผู้สอน” ดังกล่าวเป็นหน้าที่ของศึกษานิเทศก์จากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามากกว่าที่จะลงมือทำเอง

“ท่านผู้อำนวยการเขตสั่งให้ศึกษานิเทศก์ออกทุกวันอังคารกับวันพฤหัสบดี...มานิเทศในชั้นเรียน มาช่วยเราว่าวิธีการสอนเป็นอย่างไร มาช่วยในส่วนที่ผู้อำนวยการโรงเรียนไม่ได้ทำ ผู้อำนวยการไม่ได้ทำการนิเทศเวลาลงเยี่ยมห้องเรียน แต่จะมีหน่วยเหนือ คือ ศักขานิเทศก์”

“ผมคิดว่าอยากให้ศึกษานิเทศก์มีบทบาทในโรงเรียนมากขึ้น ศักขานิเทศก์ติดต่อยาก”

“คือให้เราต้องอำปากไปขอเอง คือให้เขามา ถ้าเป็นศึกษานิเทศก์มาดูที่ห้องเรียนให้หน่อยว่าครูเขาสอนเป็นยังไง แล้วแนะนำ แบบนี้จะง่ายมากขึ้น”

ในทางกลับกันพบว่า ผู้อำนวยการสังกัด กทม. มีบทบาทในการนิเทศบุคลากรครูที่เข้มข้นกว่า แม้ว่าจะมีศึกษานิเทศก์คอยทำหน้าที่นิเทศครูเช่นเดียวกับโรงเรียนในสังกัด สพฐ. ก็ตาม หนึ่งในบทบาททางวิชาการที่ผู้อำนวยการสังกัด กทม. ให้ความสำคัญค่อนข้างมากและมักทำเป็นประจำคือการเฝ้าสังเกตการณ์ในชั้นเรียน นอกจากนี้ เมื่อสัมภาษณ์ว่าหากมีเวลาว่างเพิ่มขึ้น 10 ชั่วโมงต่อสัปดาห์จะใช้เวลาว่างทำอะไร ผู้อำนวยการ 8 จาก 13 คน ตอบว่าอยากใช้เวลาไปกับงานวิชาการมากที่สุด โดยผู้อำนวยการ 4 ใน 8 คนตอบว่าอยากใช้เวลากับครูในโรงเรียน บทสัมภาษณ์ด้านล่างแสดงให้เห็นว่า ผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด กทม. เห็นว่าการพัฒนาครูและปฏิสัมพันธ์กับครูเป็นหัวใจของงานบริหารงานวิชาการ

“เราจะเน้นทางด้านวิชาการ จริง ๆ อยากพัฒนาครู พัฒนาเด็กให้ได้เรียนรู้เรื่องนวัตกรรมใหม่ ๆ”

“งานวิชาการจะให้สัดส่วนค่อนข้างมาก ในทุก ๆ เข้าจะเดินไปดูแลสังเกตการสอนของครู รวมถึงการตรวจงานที่เกี่ยวข้องกับงานวิชาการ”

“พยายามให้ครูรับผิดชอบเยอะ ๆ แล้วพยายามเตือน เดินดูจะเห็นว่าเกิดอะไรขึ้น ครูสอนแนวไหน และพร้อมที่จะช่วยเหลือแนะนำ”

“มีการให้อิสระในการสอน ไม่ได้ว่าปล่อยจนเกินไปแต่จะมีการสุ่มดูโดยไม่แจ้งล่วงหน้า ไปนิเทศการสอนด้วยโดยไม่ให้ครูรู้ตัว แต่จะมีตารางนิเทศการสอนที่ครูสามารถทราบล่วงหน้า และเตรียมตัวได้ควบคู่กันไป”

“เอาเวลาไปกระตุ้นให้คุณครูสอนได้ตามหน้าที่”

“มีการนั่งคุยกับครู ว่าครูมีปัญหาการเรียนการสอนหรือการทำงานอะไรบ้าง มีกระบวนการสอนอะไรบ้างที่ทำให้เด็กเกิดการพัฒนา เรียนรู้และสามารถนำมาเผยแพร่กับคุณครูท่านอื่น”

ผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด กทม. หลายคนมองเห็นว่าครูเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาให้แก่นักเรียนและมองว่าความสำเร็จของตนเองเกิดขึ้นได้เพราะคณะครู โดยไม่เห็นว่าการบริหารโรงเรียนเป็นของตนเองคนเดียว และไม่คิดว่าตนจะสามารถเปลี่ยนแปลงโรงเรียนได้ด้วยตัวคนเดียว มุมมองเช่นนี้มีผลต่อความสามารถในการพัฒนาครูและถ่ายทอดเป้าหมายของตัวผู้อำนวยการไปยังผู้สอน การให้ความสำคัญแก่ครูในฐานะกลไกของการบรรลุเป้าหมายด้านวิชาการสะท้อนได้จากความเห็นของผู้อำนวยการสังกัด กทม. ดังนี้

“สิ่งหนึ่งที่เรา (ผู้อำนวยการ) ไม่ได้ปฏิบัติ คือ งานวิชาการด้านการจัดการเรียนการสอน เพราะเรา
ครูเป็นผู้ปฏิบัติ ผู้อำนวยการคือฝ่ายสนับสนุนติดตามกำกับโดยไม่ได้ลงมือทำเอง”

“สิ่งที่มีความสุขคือ ครูรู้ว่าหน้าที่ของครูจะต้องพัฒนาอะไร ทำให้ครูที่ไม่เคยรู้เรื่องอะไรเลย เมื่อ
หลักสูตรกำหนดมาแบบนี้ เราจะเป็นครูที่ดีได้อย่างไร ถ้าครูมีความสุขและรู้ว่าจะเป็นที่กการสอน
อย่างไร สอนอย่างไรให้มีคุณภาพ สิ่งเหล่านี้เป็นความภาคภูมิใจของคน (ผู้อำนวยการ) ที่กำลัง
ใกล้เกษียณ”

ด้วยเหตุนี้จึงพบว่า ผู้อำนวยการสังกัด กทม. มีระดับของการใช้ทักษะการบริหารบุคคลเพื่อบรรลุเป้าหมายทาง
วิชาการที่สูงกว่าผู้อำนวยการสังกัด สพฐ. โดยจะคำนึงถึงการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ การส่งเสริมให้ครูได้ทำตาม
ความถนัดของตนเองที่แตกต่างหลากหลาย และสร้างแรงจูงใจในระดับของกระบวนการจัดการเรียนรู้ มิใช่แค่
เพียงมุ่งผลลัพธ์ที่วัดและประเมินได้เท่านั้น

“เราก็ต้องไปหาความรู้มาจัดการอบรมเขา ประชุมเขา ให้ความรู้เขาไปที่ละเรื่อง ๆ แต่เราไปว่าเขา
ไม่ได้นะเพราะเขายังไม่รู้ ไม่รู้ทำให้เขารู้โดยที่การทำงานของพี่จะไม่มีการมีอะไรเข้าไปเกี่ยวข้องเลย
พี่จะทำงานด้วยใจเย็น มีสติ ทำให้เขารู้ทีละนิดทีละหน่อย วันนี้ประชุมเรื่องนี้ก็ให้ความรู้ไป คุณครู
เข้าใจไหมคะ ทุกคนเข้าใจไหมคะ เข้าใจตรงกันไหม ความสำคัญในเรื่องการสื่อสารต้องตรงกันคะ
การสื่อสารนี้ต้องตรงกัน ถ้าคนนี้สื่ออย่างนี้ คนนี้สื่ออย่างนี้ รับรองเรื่องหนึ่งเนี่ยจะไม่ประสบ
ความสำเร็จแน่นอน เพราะฉะนั้นเราต้องทำให้ทุกคนเข้าใจตรงกันก่อน”

“บางคนเขาจบคณิตศาสตร์แต่ว่าเขามีความสามารถในเรื่องศิลปะด้วย ก็ส่งเสริมเขาทั้งวิชาหลัก
ของเขา วิชาเอก แล้วก็ความถนัดหรือว่าพรสวรรค์ของเขา เราก็ส่งเสริมให้เขาได้ใช้”

“การทำงานกับครูนั้นถ้าจะให้มันราบรื่น แล้วครูมีแรงจูงใจ ก็คือว่าเราต้องมีความจริงใจกับครู แล้วก็
ให้ความไว้วางใจ คือเราจะทำยังไงให้ครูเข้าใจตัวเอง นั่นคือเราต้องเข้าใจครู แล้วก็หาแนวทางที่จะให้
ครูนั้นได้ขับเคลื่อนงานได้ตามแนวทางที่เขาถนัดหรือกระตุ้นให้เขาเกิดแรงจูงใจขึ้นมาในการทำงาน
เข้าใจความแตกต่างระหว่างบุคคลของครู ให้เหมือนกับที่ครูเข้าใจความแตกต่างระหว่างกันของเด็ก”

ข้อมูลจากผู้อำนวยการสังกัด กทม. ในด้านความสัมพันธ์กับบุคลากรครูที่กล่าวมาข้างต้น บ่งชี้ว่าไม่มีเป้าหมาย
ใดของโรงเรียน โดยเฉพาะเป้าหมายด้านวิชาการหรือการพัฒนาผู้เรียนที่ผู้บริหารจะสามารถบรรลุได้โดย
ไม่อาศัยความร่วมมือร่วมใจและความเห็นพ้องต้องกันจากคณะครู กล่าวอีกนัยหนึ่ง บทบาทของผู้อำนวยการ
ด้านการสานสัมพันธ์กับคณะครูมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการบรรลุเป้าหมายด้านวิชาการของโรงเรียนและ
การเป็นผู้นำทางวิชาการ ด้วยเหตุนี้ งานบริหารบุคคลของผู้อำนวยการโรงเรียนจึงเป็นเรื่องที่ไม่ควรแยกออก
จากงานบริหารวิชาการหรืองานบริหารหลักสูตร

อำนาจอิสระด้านการบริหารหลักสูตร

สิ่งที่น่าสนใจมากคือ ผู้อำนวยการในสังกัด สพฐ. โดยเฉพาะโรงเรียนขนาดเล็ก มีมุมมองต่ออำนาจอิสระ (Perceived Autonomy)²⁴ ด้านหลักสูตรและการบริหารวิชาการที่ต่ำกว่าผู้อำนวยการ สังกัด กทม. อย่างชัดเจน ผู้อำนวยการสังกัด สพฐ. ส่วนใหญ่มองว่าตนถูกจับตามองอย่างมากในแง่ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาหรือโอเน็ตดังที่ได้อภิปรายไว้แล้ว ดังนั้นการเรียนการสอนในโรงเรียนจึงถูกตีกรอบให้ต้องมุ่งไปที่การทำคะแนนโอเน็ตโดยปริยาย แม้ว่าตามกฎหมายแล้วหลักสูตรของสถานศึกษาใช้หลักสูตรแกนกลางของกระทรวงศึกษาธิการร้อยละ 70 และสามารถจัดทำหลักสูตรได้เองร้อยละ 30

“กิจกรรมที่ถูกตรวจสอบมากที่สุดคือกิจกรรมทางด้านวิชาการ กระทรวงฯ/สำนักงานเขตฯ ได้ตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมต้องเป็นไปตามกฎและข้อบังคับที่กำหนดโดยรัฐบาล ซึ่งเราต้องทำตาม”

“หลักสูตรต้องมาก่อน อย่างอื่นถึงจะตามมา ผู้อำนวยการ ต้องดูหลักสูตรและงานวิชาการ แต่มีข้อจำกัดในด้านนโยบาย ซึ่งกำหนดและบังคับให้เราต้องไปอีกทางหนึ่ง เราไม่สามารถมองไปที่งานวิชาการหรือหลักสูตรได้เลย เราไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ แต่สามารถเพิ่มเติมได้เล็กน้อย”

มุมมองต่ออำนาจอิสระด้านการบริหารวิชาการที่ต่ำของผู้อำนวยการสังกัด สพฐ. เป็นผลสืบเนื่องจากการที่ความสำเร็จและก้าวหน้าของผู้อำนวยการโรงเรียนถูกตัดสินอย่างมากด้วยผลคะแนนโอเน็ตและผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการอื่น ๆ โดยจะเห็นได้ว่า ผู้อำนวยการโรงเรียน สพฐ. โดยเฉพาะโรงเรียนขนาดเล็กหรือขนาดกลางในเขตชนบทจะมีข้อจำกัดต่อการใช้คะแนนโอเน็ตเป็นตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน โดยมองว่า ข้อสอบโอเน็ตไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของนักเรียนและบริบทของการเรียนรู้ในเชิงพื้นที่ และเห็นว่าหลักสูตรแกนกลางควรให้น้ำหนักกับการประเมินทักษะชีวิตมากกว่าที่เป็นอยู่ ดังสะท้อนในข้อความต่อไปนี้

“เพื่อประเมินว่านักเรียนมีความสามารถหรือไม่ ต้องการมากกว่าคะแนนโอเน็ต หลักสูตรจึงไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการสอบโอเน็ต และเชื่อว่าผลคะแนนโอเน็ตไม่สามารถประเมินทุกอย่างได้และนักเรียนต้องมีทักษะมากกว่านั้น ดังนั้น โอเน็ตจึงไม่เอื้อต่อการเรียนรู้ของนักเรียน”

“คิดว่าคุณภาพของโรงเรียนขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย ตัวอย่างเช่นกระทรวงควรจัดลำดับความสำคัญและประเมินทักษะชีวิตด้วย แต่ตอนนี้มีแค่คะแนนโอเน็ต ที่ใช้ในการประเมินประสิทธิภาพของผู้บริหาร”

อย่างไรก็ดี ผลจากการสัมภาษณ์และเยี่ยมชมโรงเรียนแสดงให้เห็นว่าผู้อำนวยการหลายคนได้พยายามสร้างหลักสูตรท้องถิ่นของตนเอง ผ่านการสร้างกิจกรรมการเรียนรู้ที่มุ่งตอบโจทย์ท้องถิ่น และมุ่งเน้นทักษะอาชีพ เช่น ผู้อำนวยการสมหมาย (นามสมมติ, โรงเรียนขนาดเล็ก) เป็นผู้อำนวยการ ที่ “ไม่เน้นวิชาการ” จุดยืนในการบริหารโรงเรียนของผู้อำนวยการสมหมายเน้น “การเรียนรู้เพื่อมีอาชีพตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง” โดยผู้อำนวยการจะทำความเข้าใจบริบทของโรงเรียนก่อนแล้วจึงประยุกต์ทฤษฎีและการเรียนรู้ให้เข้ากับบริบทชุมชนและวิถีชีวิต โดยทำผ่านโครงการวิจัยต่าง ๆ ซึ่งหลาย ๆ โครงการจะเน้นองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ เพราะพื้นฐานของผู้อำนวยการเป็นครูวิทยาศาสตร์ เช่น โครงการวิจัยสัตว์หน้าดินเพื่อชีวิตความอุดมสมบูรณ์ของน้ำ

24 “มุมมองต่ออำนาจอิสระ” คือแนวคิดที่ใช้อธิบายระดับของการปกครองตนเองที่ผู้อำนวยการสถานศึกษาพึงมีภายใต้ตำแหน่งผู้อำนวยการ

โดยผู้อำนวยการมองว่า เนื่องจากชุมชนมีโรงงานอุตสาหกรรมหลายแห่งตั้งอยู่ จึงควรต้องช่วยกันเฝ้าระวังคุณภาพของน้ำไม่ให้เน่าเสียจากกิจกรรมของโรงงาน โดยเป็นการสร้างการเรียนรู้ด้านชีววิทยาไปพร้อมกัน โครงการนี้ผู้อำนวยการได้รับทุนสนับสนุนจากมูลนิธิอุทกพัฒนาฯ อีกโครงการหนึ่งได้แก่ โครงการสวนป่าภูมิรักษ์ ซึ่งใช้พรรณไม้ที่ตั้งอยู่ในบริเวณโรงเรียนเป็นแหล่งเรียนรู้ นอกจากนี้ ผู้อำนวยการยังริเริ่มโครงการอื่น ๆ เช่น โครงการแปรรูปสมุนไพร โครงการจัดสวนถาด โครงการแปรรูปไม้ที่ขึ้นอยู่ในบริเวณโรงเรียนเพื่อฝึกทักษะช่างไม้ เป็นต้น ลักษณะความพยายามประยุกต์บริบทท้องถิ่นมาสร้างกระบวนการเรียนรู้เช่นนี้ ปรากฏให้เห็นเป็นครั้งคราวในการสัมภาษณ์ แต่ในภาพรวม การถูกประเมินด้วยผลคะแนนโอเน็ตเป็นหลักก็ทำให้ผู้อำนวยการไม่เห็นว่ามีอำนาจอิสระในการบริหารจัดการหลักสูตร โดยเฉพาะในโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก

ในทางตรงกันข้าม ผู้อำนวยการสังกัด กทม. กลับมองว่าตนมีอำนาจอิสระด้านการบริหารหลักสูตรและด้านวิชาการในระดับสูงที่สุดในบรรดางานบริหารทั้ง 4 ด้าน ผู้อำนวยการสังกัด กทม. ท่านหนึ่งถึงกับกล่าวว่า “เรื่องวิชาการไม่ถูกตีกรอบใด ๆ” พวกเขาส่วนใหญ่มีความรู้สึกว่าได้แสดงความสามารถอย่างเต็มที่ในการบริหารจัดการด้านวิชาการ และการกำหนดทิศทางการเรียนการสอนในโรงเรียน และแม้ว่าหลักสูตรจะถูกตีกรอบมาแต่ก็มีความยืดหยุ่น ดังคำกล่าวต่อไปนี้

“เรื่องหลักสูตรแกนกลาง... มีความยืดหยุ่น ขึ้นอยู่กับสถานศึกษากำหนด คือ จะมีส่วนหนึ่งเป็นพื้นฐานที่ตีกรอบมาให้ แต่ส่วนที่จะเป็นเพิ่มเติมขึ้นอยู่กับเราตามบริบท และสามารถยังยืดหยุ่นได้”

อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริง ผู้อำนวยการสังกัด กทม. ไม่ได้มีการออกแบบหลักสูตรท้องถิ่นเหมือนในกรณีของผู้อำนวยการสังกัด สพฐ. ทั้งนี้เพราะทางสำนักการศึกษา กทม. ได้กำหนดวิชา “กรุงเทพฯ ศึกษา” ไว้ให้ทุกโรงเรียนในสังกัดนอกเหนือจากกรอบหลักสูตรสถานศึกษาดังกล่าว ผู้อำนวยการสามารถริเริ่มงานวิชาการหรือกำหนดวิสัยทัศน์ต่าง ๆ ของโรงเรียนได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมอะไรในหลักสูตรสถานศึกษา ดังนั้น กล่าวได้ว่าเหตุผลที่ทำให้ผู้อำนวยการสังกัด กทม. มีมุมมองต่ออำนาจอิสระด้านหลักสูตร/วิชาการที่สูงกว่าผู้อำนวยการสังกัด สพฐ. สืบเนื่องจากแนวทางการประเมินผลงานด้านบริหารหลักสูตรของ กทม. ที่เปิดพื้นที่ให้ความสำเร็จในรูปแบบอื่น ๆ นอกเหนือจากผลคะแนนโอเน็ต นอกจากนี้ ข้อสอบโอเน็ตเองก็มีความสอดคล้องกับบริบทเชิงพื้นที่ของกรุงเทพมหานครที่มีตลาดแรงงานที่ต้องอาศัยทักษะทางวิชาการมากกว่าบริบทของโรงเรียนในต่างจังหวัดอีกด้วย

บทบาทด้านบริหารจัดการของผู้อำนวยการโรงเรียน:

สายการบังคับบัญชาที่ยาว ทรัพยากรที่ไม่เพียงพอและไม่ทั่วถึง อำนาจอิสระด้านการบริหารงานบุคคลที่ต่ำ เป็นอุปสรรคต่อความเป็นผู้นำด้านวิชาการ

ผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด สพฐ. ใช้เวลามากไปกับบทบาทด้านการบริหารจัดการ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาความเป็นผู้นำทางวิชาการ “แม้ว่าผู้อำนวยการ ต้องการมุ่งเน้นไปที่ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน แต่ชีวิตประจำวันมีสิ่งที่จะต้องทำมากกว่านั้น” บทบาทด้านการบริหารจัดการ (Managerial Roles) หมายถึง กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความอยู่รอดและความมีเสถียรภาพของโรงเรียน เช่น การจัดให้มีน้ำและไฟที่เพียงพอ การจัดให้มีอาคารเรียนที่ได้มาตรฐาน การจัดให้มีครูครบชั้นและตรงสาขาวิชาที่โรงเรียนต้องการ การจ่ายค่าตอบแทน

ที่เหมาะสมให้แก่ครูในโรงเรียน การจัดการกับปัญหารายบุคคลของครูและนักเรียน และการจัดให้เกิดการเรียนรู้ การสอนและการวัดผลตามมาตรฐานที่รัฐบาลกำหนดไว้ เป็นต้น อาจกล่าวได้ว่า ขอบข่ายงานของผู้ผู้อำนวยการโรงเรียนด้านการบริหารงบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป ล้วนเป็นเรื่องของผู้นำทางการบริหาร (Managerial Leadership) ทั้งสิ้น มีเพียงงานบริหารหลักสูตรเท่านั้นที่เป็นไปเพื่อเป้าหมายที่มากกว่า การรักษาเสถียรภาพของโรงเรียน และจัดว่าเป็นบทบาทของผู้นำทางวิชาการ (Instructional Leadership) เช่น งานพัฒนาโรงเรียน งานพัฒนาครู และงานพัฒนาผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา เป็นต้น

สายการบังคับบัญชา : ยิ่งยาวยิ่งถูกตีกรอบ ยิ่งไกลยิ่งไร้อิสระ

ผู้อำนวยการสังกัด สพฐ. ดำเนินงานภายใต้สายบังคับบัญชาที่ยาว ซับซ้อน และมีลำดับชั้น กระบวนการตัดสินใจของผู้ผู้อำนวยการ เริ่มต้นจากการรวมศูนย์ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) กระทรวงศึกษาธิการในส่วนกลาง ซึ่งมีลำดับชั้น มีการควบคุมแบบรวมศูนย์ และมีแนวทางการตัดสินใจจากบนลงล่าง ผ่านสายบังคับบัญชาที่ซับซ้อนจากหน่วยงานที่รับผิดชอบในแต่ละเรื่อง จากนั้นจะถูกส่งต่อไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและโรงเรียนตามลำดับ ระยะห่างระหว่างการตัดสินใจจากส่วนกลางจนถึงจุดสุดท้ายคือระดับโรงเรียนค่อนข้างซับซ้อนและใช้ระยะเวลายาวนาน ส่งผลให้ผู้อำนวยการโรงเรียนเหลือพื้นที่ในการแสดงบทบาทความเป็นผู้นำได้น้อย

โดยเฉลี่ยแล้วผู้อำนวยการจะเข้าร่วมการประชุมอย่างเป็นทางการเดือนละหนึ่งถึงสองครั้ง ซึ่งตามความเป็นจริงแล้ว มีการติดต่อระหว่างกันเป็นประจำอยู่แล้ว ผลการวิจัยนี้แสดงให้เห็นว่ามีหนังสือจากสำนักงานเขตฯ อย่างเป็นทางการเพื่อให้โรงเรียนปฏิบัติหรือดำเนินการตามนโยบายประมาณ 15 ถึง 20 ฉบับต่อสัปดาห์ ควบคู่กันไปกับการติดต่ออย่างไม่เป็นทางการผ่านไลน์ (LINE) แอปพลิเคชันและช่องทางอื่น ๆ กับสำนักงานเขตฯ เวลาส่วนใหญ่ของผู้ผู้อำนวยการ จึงหมดไปกับการเซ็นเอกสารของโรงเรียนส่งไปยังสำนักงานเขตฯ หรือกระทรวงฯ เพื่อตอบรับคำสั่ง การส่งรายงานมีปะปนกันทั้งในรูปแบบไฟล์อิเล็กทรอนิกส์และในรูปเอกสาร โดยหลายท่านระบุว่าทางเขตฯ จะเรียกร้องทั้งสองรูปแบบในการรายงานครั้งหนึ่ง ๆ ซึ่งผู้อำนวยการทั้งโรงเรียนขนาดใหญ่และโรงเรียนขนาดเล็กเห็นตรงกันว่าเป็นการสิ้นเปลืองเวลาและซ้ำซ้อน

“เวลาการทำงานในหนึ่งวันจะหมดไปกับการที่สั่งการมาจากเขตฯ ในหนึ่งวันจะมีหนังสือเข้า 4-5 เรื่องที่ต้องนั่งดู หมดเวลาไปแล้วครึ่งวัน งานธุรการส่งมาก็ต้องดูรายละเอียดทุกวัน มีการประเมินนู่นนี่นั่นไม่รู้ประเมินอะไรหนักหนา ช่วงบ่ายก็เดินออกไปสตูดิโอดูแล ประมาณชั่วโมงครึ่ง ส่วนใหญ่แล้วจะหมดไปกับการเอกสาร ข้อมูลส่วนใหญ่รองลงมาจะเป็นงานบริหารวิชาการ งานนิเทศ เดินไปดูตามห้องเรียนต่าง ๆ ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันไป มีการจัดตารางการเดินดูห้องเรียน แต่บางครั้งก็ไม่ใช่ไปตามนั้น ขึ้นอยู่กับงานที่เข้ามา”

ผู้อำนวยการสังกัด สพฐ. ให้ความเห็นว่านโยบายของกระทรวงศึกษาธิการที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่บ่อยครั้ง เป็นผลมาจากการเปลี่ยนบุคคลที่เข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งโดยเฉลี่ยแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการอยู่ในตำแหน่งประมาณ 12 เดือน ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติขาดความต่อเนื่อง ต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกนโยบายเดิมที่โรงเรียนต้องปฏิบัติ ตามนโยบายของรัฐมนตรีที่เข้ามาดำรงตำแหน่งใหม่ ซึ่งผู้อำนวยการหลายท่านต่างเห็นตรงกันว่า การปฏิบัติตามนโยบายต้องใช้ทั้งเวลา ทรัพยากร และความเอาใจใส่จากโรงเรียน จึงส่งผลกระทบต่อโรงเรียนซึ่งรับคำสั่งไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก

ตัวอย่างเช่น นโยบายเรื่อง “การลดชั่วโมงเรียน” ส่งผลให้โรงเรียนต้องปรับตารางเรียนให้สอดคล้องกับนโยบายดังกล่าว แต่เมื่อรัฐมนตรีฯ คนใหม่เข้ามารับตำแหน่งและมีการยกเลิกนโยบายดังกล่าว โรงเรียนก็ต้องเปลี่ยนตามนโยบายของรัฐมนตรีใหม่โดยการกลับไปใช้ตารางการสอนเดิมก่อนหน้านี้ ส่งผลให้เกิดการหยุดชะงักและเกิดความไม่ต่อเนื่องซึ่งส่งผลเสียต่อโรงเรียน หรือกรณีที่กำหนดให้โรงเรียนจัดทำค่ายภาษาอังกฤษ ค่ายคุณธรรม หรือค่ายวินัย โดยกระทรวงฯ ไม่ได้จัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้ ส่งผลให้ผู้อำนวยการต้องใช้ทรัพยากรเท่าที่มีอยู่บริหารจัดการเพื่อให้สามารถดำเนินกิจกรรมต่อไปได้ นอกจากนี้ ผู้อำนวยการและครูต้องใช้เวลามากขึ้นเป็นพิเศษในการจัดทำรายงานความคืบหน้าในการดำเนินงานตามนโยบายหรือรายงานการประเมินผล ในสภาพแวดล้อมของนโยบายเช่นนี้ ผู้บริหารจึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนการดำเนินการตามทิศทางนโยบายของรัฐมนตรีที่มีการปรับเปลี่ยน

“งานที่ทำให้ยากขึ้นโดยไม่จำเป็นก็คือ นโยบายรายวัน คิดอะไรได้ก็สั่งทำ”

“เขตพื้นที่คาดหวังให้โรงเรียน ทำตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ สร้างห้องเรียนตามโครงการต่าง ๆ เช่น โรงเรียนวิถีพุทธ โรงเรียนคุณภาพประจำตำบล โรงเรียนประชารัฐ ถ้าโรงเรียนเข้าเกือบทุกโครงการก็ไม่ได้ทำอะไร มีโครงการไหนมาถ้าโรงเรียนไม่สมัคร เขตก็จะบังคับให้สมัคร”

ในทางตรงกันข้าม ผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด กทม. ปฏิบัติงานอยู่ภายใต้การปกครองระดับท้องถิ่นที่มีสายการบังคับบัญชาที่สั้นและไม่ซับซ้อนเท่ากับผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด สพฐ. โดยอำนาจการสั่งการมาจากผู้อำนวยการฝ่ายการศึกษาของ กทม. โดยตรง ระหว่างผู้อำนวยการโรงเรียนและผู้อำนวยการสำนักการศึกษา มีผู้อำนวยการเขตจำนวน 50 คน ทำหน้าที่ดูแลและประเมินผู้อำนวยการโรงเรียนภายในเขตของตน โดยภายใน 50 เขต จะมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายการศึกษาเขตละ 5-7 คน ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างผู้อำนวยการโรงเรียนและสำนักการศึกษา ผู้อำนวยการโรงเรียนจะรายงานไปยังผู้บังคับบัญชา ได้แก่ 1) ผู้อำนวยการเขต และ 2) ผู้อำนวยการฝ่ายการศึกษาของ กทม. ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบาย วิสัยทัศน์ และอำนวยความสะดวกทางเทคนิค โดยไม่ผ่านกระทรวงศึกษาธิการซึ่งไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของสายการบังคับบัญชานี้แต่มีบทบาทในการเสนอวิสัยทัศน์ระดับชาติ กรอบหลักสูตรแกนกลาง และกำกับมาตรฐานการศึกษา

“มีปัญหาอะไรก็จะปรึกษาร่วมกัน มีกิจกรรมบางกิจกรรมที่ต้องทำร่วมกันในเขต แล้วก็จะมีหัวหน้ากลุ่มในการทำงาน แต่เราก็จะเสนอร่วมกัน หาแนวทางปฏิบัติงานร่วมกัน”

“กทม. เน้นให้ผู้บริหารดูแล ควบคุม เอาใจใส่อย่างใกล้ชิด และคำนึงถึงเรื่องของความปลอดภัยในชีวิตเด็กมาก ๆ”

ข้อความด้านบนบ่งชี้ว่าผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด กทม. มีความสัมพันธ์กับหน่วยเหนือที่ใกล้ชิดกว่าผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด สพฐ. โดยจำนวนโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขต กทม. หนึ่ง ๆ มีจำนวนประมาณ 10 โรงเรียน ซึ่งเป็นจำนวนที่น้อยมากหากเปรียบเทียบกับกรณีโรงเรียนในสังกัด สพฐ. ที่จำนวนโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนึ่ง ๆ มีมากกว่า 100 โรงเรียน นอกจากนี้ เนื่องจากสำนักงานเขตแต่ละแห่งของ กทม. ไม่ได้มีพื้นที่มาก และพื้นที่ส่วนใหญ่ถูกใช้ประโยชน์ไปในกิจกรรมด้านการปกครอง บางสำนักงานเขตจึงเลือกที่จะจัดประชุมประจำเดือนสำหรับส่วนงานการศึกษาที่โรงเรียนแทน โดยให้แต่ละโรงเรียนหมุนเวียนกันเป็นเจ้าภาพในแต่ละเดือน ด้วยเหตุผลดังกล่าวผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด กทม. จึงค่อนข้างจะอยู่ประจำโรงเรียน ไม่ออกไปราชการนอกโรงเรียนมากเท่ากับผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด สพฐ.

ผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด กทม. ส่วนใหญ่รู้ว่าสิ่งไหนที่สามารถทำได้และไม่สามารถทำได้ ผู้อำนวยการรู้ว่าระเบียบข้อบังคับและเป้าหมายที่มีร่วมกันคืออะไร ตัวอย่างเช่น ผู้อำนวยการทราบว่าวิสัยทัศน์ของโรงเรียนในสังกัด กทม. คือการทำให้นักเรียน “อ่านออกเขียนได้” และบรรลุผลการเรียนรู้ในระดับสูง กทม. ยังเน้นกระบวนการเรียนรู้ที่ผู้เรียนได้ลงมือทำ (Active Learning) และระบบห้องเรียนสองภาษา (Bi-lingual Classroom) ผู้อำนวยการทราบว่าโรงเรียนมีหน้าที่ต้องให้ความร่วมมือและมีส่วนร่วมกับสำนักงานเขตฯ ในโครงการของภาครัฐฯ เช่น โครงการป้องกันยาเสพติด เป็นต้น แม้ว่าผู้อำนวยการจะมีมุมมองต่อวิสัยทัศน์และหน้าที่เหล่านี้แตกต่างกันออกไป บ้างมองว่าเป็นการดึงโรงเรียนออกจากเป้าหมายด้านวิชาการ แต่อย่างน้อยที่สุดผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด กทม. ไม่จำเป็นต้องใช้เวลาในการตีความกับกฎระเบียบและคำสั่งของหน่วยเหนือมากเท่ากับ ผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด สพฐ. ยิ่งไปกว่านั้น ผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด กทม. ส่วนใหญ่มีความรู้สึกที่ดีต่อนโยบายและวิสัยทัศน์ของสำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานคร ต่างจากความรู้สึกของผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด สพฐ. ที่มีต่อนโยบายและวิสัยทัศน์ ซึ่งสะท้อนให้เห็นจากคำกล่าวต่อไปนี้ :

“ถึงจะขึ้นตรงกับสำนักงานเขต และสำนักงานการศึกษา เมื่อมอบนโยบายมาให้ ก็จะดำเนินการตามนโยบายไป นโยบายที่ห้ามไม่ได้เป็นการทำให้เราลำบากใจเลย ส่วนใหญ่จะเป็นผลประโยชน์กับเด็กทั้งนั้น ไม่ได้เป็นการกดดัน”

“พอมาเป็นผู้อำนวยการฯ ก็เหมือนกับว่าสามารถตัดสินใจได้ว่าจะทำงานในโรงเรียนเน้นไปทางไหนอย่างไร คือมีอิสระในทางความคิดมากขึ้น แต่ก็ต้องอยู่ในนโยบายของสำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานครด้วย ว่าข้างบนมุ่งให้เรามุ่งเน้นไปทางไหน เราก็ไม่ทิ้งในแนวที่เราวางไว้”

สายการบังคับบัญชาที่สั้นและความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับผู้บังคับบัญชาในแง่ระยะทางน่าจะเป็นปัจจัยที่ทำให้ผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด กทม. มองว่าตนมีอำนาจอิสระ (Perceived Autonomy) ในการบริหารจัดการค่อนข้างสูง โดยผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด กทม. มองว่าอำนาจตัดสินใจ “กระจาย” สู่โรงเรียน มากกว่าจะกระจุกอยู่ที่เขตหรือสำนักงานการศึกษา

การบริหารงบประมาณ : ทรัพยากรที่เพียงพอและทั่วถึง เป็นเงื่อนไขสำคัญของการเป็นผู้นำทางวิชาการ

“งบประมาณที่ได้รับมานั้นน้อยมาก มันไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการสถานศึกษา บอกตรง ๆ ว่าไม่เพียงพอ”

“การให้งบประมาณมาที่โรงเรียนจำนวนน้อย โดยที่ไม่ได้ดูความจำเป็นของโรงเรียนแต่ละที่ให้ตามมาตรฐานเดียวกันหมด แต่สภาพของโรงเรียนนั้นต่างกันมาก”

จากการศึกษาพบว่า ผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด สพฐ. ส่วนใหญ่ ปฏิบัติงานอยู่ในสภาพแวดล้อมที่มีทรัพยากรไม่เพียงพอต่อการทำให้โรงเรียนอยู่รอดอย่างมีเสถียรภาพ การจัดสรรงบประมาณในรูปแบบเงินอุดหนุนรายหัวและเงินอุดหนุนทั่วไปไม่เพียงพอต่อการดำรงอยู่ของโรงเรียนขนาดเล็กสังกัด สพฐ. ซึ่งมีอยู่กว่า 15,000 โรงเรียนทั่วประเทศ ในความเป็นจริง การบริหารโรงเรียนไม่ว่าจะขนาดเล็กหรือใหญ่ล้วนมีค่าใช้จ่ายที่ไม่ขึ้นอยู่กับจำนวนนักเรียน (overhead cost) เช่น ค่าสาธารณูปโภค ค่าซ่อมบำรุงหรือทดแทนครุภัณฑ์ รวมถึงการมีครูครบชั้นครบสาขา ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณและอัตราครูที่อิงอยู่กับจำนวนนักเรียนเป็นหลักตามสูตรการจัดสรรงบประมาณในปัจจุบัน จึงทำให้โรงเรียนขนาดเล็กอยู่ในสถานะที่ขาดแคลนทรัพยากรพื้นฐานอยู่ตลอดเวลา

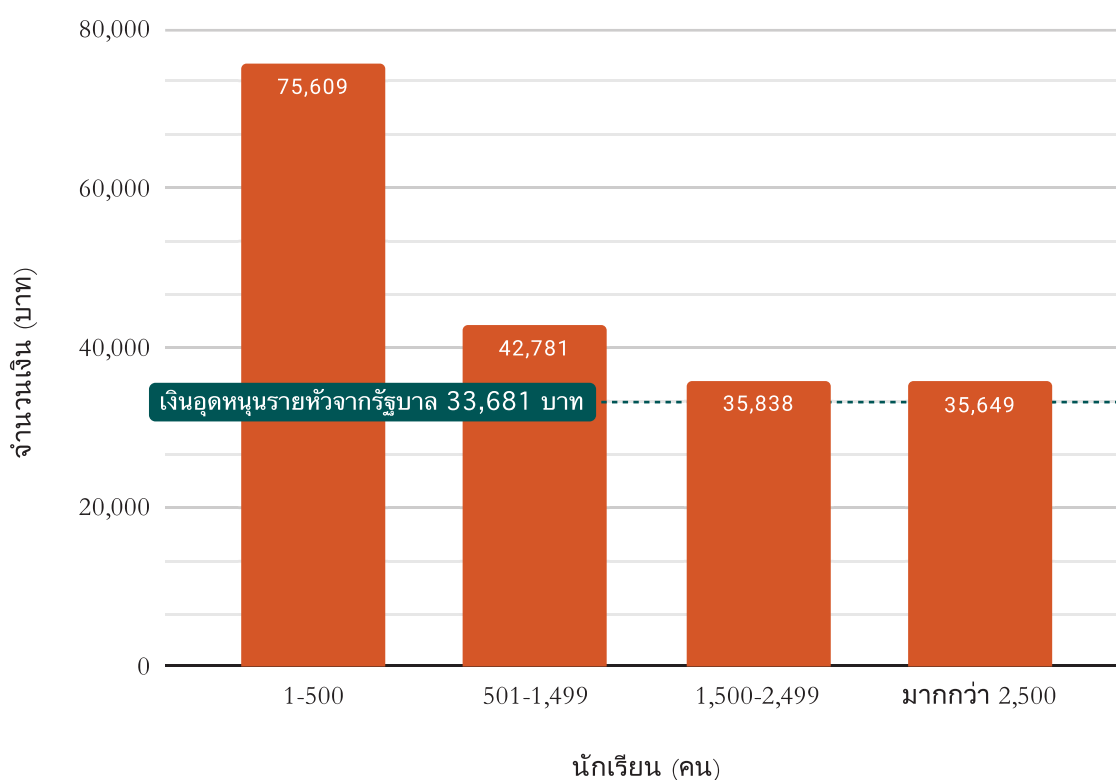
“ที่จริงโรงเรียนรอบนอก โดยเฉพาะโรงเรียนในชนบท... เฉพาะเงินรายหัว ไม่เพียงพอ... เงินรายหัวที่ให้เท่ากันทุกโรงเรียน ควรจะเป็นลักษณะเป็นเงินก้อน มีเงินก้อนมาให้ เพื่อให้โรงเรียนได้คิดได้ทำ เช่น ถ้าโรงเรียนขนาดนี้เพิ่มให้อีกล้านหนึ่งจะได้อย่างไร ช้างบนก็คอยติดตามว่าโรงเรียนเอาไปทำอะไรบ้าง แต่มีแค่รายหัวจึงไม่สามารถทำอะไรได้มาก ต้องไปรบกวนศิษย์เก่า ชาวบ้าน รัฐต้องเข้ามาอุดหนุน คือโรงเรียนในเมือง มีเงินพิเศษอยู่แล้ว เงินค่าเทอมค่าอะไรสารพัด แต่โรงเรียนขนาดเล็กเก็บไม่ได้เลย... ต้องมีเงินก้อนสนับสนุน นอกจากเงินรายหัว... เช่น โรงเรียนมีนักเรียนต่ำกว่า 120 คน ก็บวกเข้าไปอีกสัก 200,000-300,000 จะทำให้มีความคล่องตัวมากขึ้น ถึงแม้ว่าเด็กจะมีจำนวนน้อย แต่โรงเรียนก็สามารถเอาไปพัฒนาอะไรได้ แต่ถ้าเป็นเงินรายหัวอย่างเดียว มีเด็ก 80 ได้อยู่ประมาณ 100,000 ค่าน้ำ-ค่าไฟ 4-5 หมื่นแล้วต่อเดือน”

“โรงเรียนเล็กขาดการสนับสนุน เพราะคิดตามจำนวนนักเรียน จึงทำอะไรอื่นไม่ได้ แค่เงิน 3,500-3,800 ต่อคน ไม่สามารถทำอย่างอื่นได้ แล้วเงินอื่น เช่น อาคารชำรุด ต้องไปของบประมาณส่วนอื่นจะได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับเขต เขตเสนอขอไปขึ้นอยู่กับ สพฐ. ก็เลยเครียด...”

“การจัดสรรงบประมาณรายหัวนักเรียนไม่สอดคล้องกับโรงเรียน เพราะเงินไปกระจุกที่โรงเรียนขนาดใหญ่ จะได้งบประมาณเยอะ นอกจากนี้ โรงเรียนขนาดใหญ่ยังสามารถเก็บค่าบำรุงต่าง ๆ ได้ เพราะนักเรียนไม่จน แต่โรงเรียนขนาดเล็กมีช่องว่างอยู่ แล้วจะเก็บเด็กได้อย่างไร”

แผนภาพที่ 13 สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ในระดับมัธยมศึกษา โรงเรียนที่มีนักเรียนต่ำกว่า 500 คน จะมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสูงกว่าโรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนมากกว่าถึง 2.1 เท่า (โรงเรียนขนาดเล็กมีรายจ่าย 75,609 บาทต่อหัวต่อปี ในขณะที่โรงเรียนขนาดใหญ่มีรายจ่าย 35,649 บาทต่อหัวต่อปี) และเงินนอกงบประมาณในโรงเรียนที่มีนักเรียนต่ำกว่า 500 คน จะต้องจัดหามาเพื่อบริหารจัดการโรงเรียนให้อยู่รอดนั้น อยู่ที่เฉลี่ยกว่า 40,000 บาทต่อหัวต่อปี ในขณะที่โรงเรียนที่มีขนาดใหญ่กว่า 500 คน จะต้องจัดหาเงินนอกงบประมาณเพียง 3,000-10,000 บาทต่อหัวต่อปีเท่านั้น

**แผนภาพที่ 13 : ประเมินการรายจ่ายนักเรียนต่อหัว
ในโรงเรียนสังกัด สพฐ. ระดับชั้นมัธยมศึกษา**



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ (ปรับแก้โดยผู้เขียน)

การเข้าสู่สังคมสูงอายุ ส่งผลให้จำนวนเด็กในระบบการศึกษาลดลงอย่างต่อเนื่อง ผู้ปกครองที่มีกำลังทรัพย์มักเลือกที่จะส่งลูกหลานไปเข้าเรียนในโรงเรียนที่มีชื่อเสียงและมีทรัพยากรมากกว่า โรงเรียนขนาดเล็กจึงมีแนวโน้มที่จะได้รับเด็กในจำนวนที่ลดลงเรื่อย ๆ และมักได้รับเด็กที่มาจากครอบครัวฐานะปานกลางถึงยากจนยิ่งทำให้การระดมทุนนอกงบประมาณเป็นเรื่องยากเมื่อเปรียบเทียบกับโรงเรียนขนาดใหญ่ กล่าวได้ว่า ผู้อำนวยการโรงเรียนขนาดเล็กในสังกัด สพฐ. อยู่ในสถานะที่บีบบังคับให้ต้องมุ่งแสดงบทบาทด้านบริหารจัดการเพื่อความอยู่รอดของโรงเรียนมากกว่าบทบาทด้านวิชาการเพื่อการพัฒนาโรงเรียน ซึ่งนำไปสู่การเป็นผู้นำทางการเมือง (Political Leadership) มากกว่าผู้นำทางวิชาการของผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด สพฐ. ดังจะได้อภิปรายในหัวข้อถัดไป

ในอีกด้านหนึ่ง ผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด กทม. เห็นว่างบประมาณที่ถูกจัดสรรมาให้มันเพียงพอในภาพรวม ไม่ได้คิดว่าการระดมทุนเป็นหนึ่งในบทบาทของการเป็นผู้อำนวยการโรงเรียน และไม่ได้รู้สึกถึงแรงกดดันในการจัดหาเงินทุนนอกงบประมาณ ทั้งหมดนี้แตกต่างจากผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด สพฐ. อย่างชัดเจน

“เราไม่ต้องมีการระดมทุนเพราะว่าเราได้รับเงินสนับสนุนอย่างเพียงพอ”

“สิ่งที่เขาทำมาเป็นระบบและให้อำนาจกับโรงเรียน ถือว่าใช้ได้เลย”

“กรุงเทพมหานครค่อนข้างให้ความสำคัญด้านงบประมาณ จึงได้รับการสนับสนุนพอสมควร”

“เราได้รับงบประมาณมาอย่างเพียงพอแล้ว”

เงินนอกงบประมาณแทบไม่มีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการโรงเรียนของผู้อำนวยการสังกัด กทม. โดยแหล่งที่มาของเงินนอกงบประมาณมักมาจากร้านสหกรณ์ ขายเครื่องเขียน ขนม ให้นักเรียนและผู้ปกครอง สำหรับโรงเรียนวัด การทำผ้าป่าและเงินสนับสนุนจากวัดถือเป็นเรื่องปกติ แต่กระนั้น ผู้อำนวยการโรงเรียนยังเห็นว่าเงินสนับสนุนจากวัดจัดเป็น “แหล่งที่พึ่งสุดท้าย” (Last Resort) มากกว่าจะเป็นแหล่งเงินทุนที่โรงเรียนขาดไม่ได้เหมือนในกรณีของผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด สพฐ.

นอกจากการมีทรัพยากรที่เพียงพอแล้ว ผู้อำนวยการสถานศึกษาในสังกัด กทม. ยังเห็นว่าการจัดสรรทรัพยากรในรูปแบบของเงินอุดหนุนรายหัวนั้นเป็นไปอย่างยุติธรรม แม้กระทั่งผู้อำนวยการโรงเรียนขนาดเล็กก็ตาม

“การกระจายงบประมาณเราจะได้เท่า ๆ กันตามรายหัว อย่างผมมีเด็กเท่านี้ หัวละเท่านี้คุณไปก็เป็นของโรงเรียนโดยตรง ถ้าโรงเรียนที่เป็นโรงเรียนใหญ่เด็กเยอะเขาก็ได้ในสัดส่วนของเขา”

“รายหัวมันยุติธรรม เพราะว่ารายหัว สมมติว่าเด็กอนุบาลพันเจ็ด ประถมพันเก้า จัดสรรมาตามนั้น แล้วเราก็ต้องมาทำแผนใช้เงิน”

“การที่รัฐจัดสรรให้ตามรายหัวของเด็ก ก็คือจำนวนเงินตามจำนวนของเด็กที่มีตัวตนอยู่จริง”

“การคำนวณเงินรายหัวผู้เรียน คิดว่ายุติธรรมแล้ว”

อย่างไรก็ตาม ผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด กทม. เห็นว่าจำนวนนักเรียนที่น้อยอาจจะทำให้การจัดสรรรายหัวไม่เป็นธรรมกับโรงเรียนขนาดเล็ก เช่น งบประมาณสำหรับอาหารกลางวัน ซึ่งได้ประโยชน์จากความประหยัดต่อขนาด (Economy of Scale) นอกจากนั้นผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด กทม. ยังมองว่าสูตรการจัดสรรครูซึ่งขึ้นอยู่กับจำนวนนักเรียน มีความไม่เป็นธรรมต่อโรงเรียนขนาดเล็ก แต่โดยทั่วไปแล้ว ผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด กทม. มองว่า เงินส่วนเพิ่มเติมที่โรงเรียนขนาดเล็กได้รับนอกเหนือจากเงินอุดหนุนรายหัวตามสูตรนั้นเพียงพอแล้ว จากการสัมภาษณ์พบว่า มีการให้เงินในอัตราคงที่ 500,000 บาทต่อโรงเรียน เพื่อใช้จ่ายในโครงการพัฒนาโรงเรียน หรือจัดซื้ออุปกรณ์ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ

การที่โรงเรียนในสังกัด กทม. ได้รับการจัดสรรทรัพยากรอย่างเพียงพอและทั่วถึงกว่าโรงเรียนในสังกัด สพฐ. อาจเป็นเพราะว่า กทม. ซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษได้โอนย้ายภารกิจด้านการศึกษารียบร้อยแล้ว ประกอบกับ กทม. มีความมุ่งมั่นจะพัฒนาภารกิจในด้านนี้ และมีความพร้อมด้านงบประมาณอยู่แล้ว (วศิน โภษะ, 2558) มีศักยภาพในการเก็บภาษีที่สูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้ถึงแม้ว่านักเรียนของโรงเรียนในสังกัด กทม. ส่วนใหญ่จะมีฐานะปานกลางถึงต่ำ (ผู้ปกครองส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้าง) ไม่ต่างจากโรงเรียนขนาดเล็กสังกัด สพฐ. แต่ฐานะของผู้ปกครองกลับไม่เป็นอุปสรรคต่อการได้มาซึ่งทรัพยากรที่จำเป็นขั้นพื้นฐานของโรงเรียน เพราะโรงเรียนไม่ต้องอาศัยเงินนอกงบประมาณ

ความพร้อมด้านทรัพยากรของโรงเรียนในสังกัด กทม. สะท้อนได้จากการมีเทคโนโลยีสำหรับการเรียนการสอน และความมุ่งมั่นของผู้อำนวยการโรงเรียนในการใช้เทคโนโลยี โรงเรียน กทม. ขนาด 3,000 คนแห่งหนึ่งมีการติดตั้งโทรทัศน์ดิจิทัลให้แก่ห้องเรียนทุกห้อง เป็นจำนวน 90 ห้อง และผู้อำนวยการโรงเรียนหลายท่านเห็นว่าการปรับปรุงห้องเรียนที่ควรจะเป็นคือการมีสิ่งอำนวยความสะดวกครบครัน เช่น โปรเจ็คเตอร์ เครื่องฉายภาพสามมิติ (Visualizer) และอินเทอร์เน็ต เป็นต้น ผู้อำนวยการโรงเรียนหลายท่านคาดหวังให้นักเรียนของตนสร้าง “หุ่นยนต์” ได้ ซึ่งหากสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานของโรงเรียนยังไม่พร้อม ผู้อำนวยการโรงเรียนคงไม่มีความคาดหวังเช่นนี้

อย่างไรก็ดี ผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด กทม. เห็นว่าตนมีอำนาจอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณต่ำกว่าผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด สพฐ. เนื่องจากถูกจับตามองจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมากกว่า ตัวอย่างความไม่คล่องตัวอันเกิดจากการควบคุมค่าใช้จ่าย เช่น ในกรณีโรงเรียนสังกัด กทม. ขนาด 1,400 คน อาคารเรียนทรุดโทรมและผู้อำนวยการ (คนก่อน) ได้ริเริ่มโครงการทุบและสร้างอาคารหลังใหม่ตั้งแต่ปี 2557 เวลาผ่านไปแล้วถึง 6 ปี โรงเรียนก็ยังไม่สามารถใช้งบประมาณทุบอาคารและสร้างหลังใหม่ได้ เป็นที่ชัดเจนว่า การตัดสินใจดังกล่าวเป็นอำนาจของสำนักการศึกษา เช่น การเขียนแบบอาคาร ผู้อำนวยการโรงเรียนไม่สามารถจัดจ้างได้ด้วยตนเอง ได้แต่เพียงบอกความต้องการไปให้วิศวกรที่สำนักฯ จัดหาให้ นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอีกหลายประการที่ทำให้เรื่องนี้ล่าช้า เช่น การเวนคืนที่ดิน การเปลี่ยนตัวผู้บริหาร ทั้งผู้อำนวยการสำนักการศึกษา กทม. และผู้อำนวยการโรงเรียน โดยผู้อำนวยการโรงเรียนคาดว่าตนคงไม่ได้เห็นการก่อสร้างอาคารดังกล่าว เพราะน่าจะได้ย้ายไปประจำที่โรงเรียนอื่นก่อน

*งานเหน้อยสุดคืองานงบประมาณ กลัวทำผิดแล้วอาจติดคุก งานทำไปเรื่อย ๆ คืองานวิชาการ –
ไอเน็ต ต่ำก็ไม่ติดคุก อย่างมากก็ไม่ได้ย้าย” (การสนทนากลุ่ม 2563)*

ดังที่ปรากฏในข้อความข้างต้น ในภาพรวมพบว่า ประเด็นด้านกฎระเบียบที่ทำนายผู้อำนวยการใหม่มากที่สุดทั้งผู้อำนวยการสังกัด สพฐ. และ กทม. คือ กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณ ทั้งนี้ เพราะผู้อำนวยการโรงเรียนมีอำนาจในการใช้งบประมาณของรัฐในนามของโรงเรียน จึงมีความเสี่ยงที่อาจจะถูกกล่าวหาหรือฟ้องร้องว่าใช้จ่ายเงินภาษีประชาชนอย่างไม่เหมาะสม กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ สิ่งแรก ๆ ที่ผู้อำนวยการโรงเรียนต้องเรียนรู้คือ การเอาตัวรอดจากความรับผิดชอบว่าด้วยการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน การเรียนรู้ให้เข้าใจระเบียบกฎเกณฑ์ด้านงบประมาณจึงเป็นเรื่องที่ผู้อำนวยการโรงเรียนเห็นว่าจำเป็นมาก

การบริหารงานบุคคล: อำนาจอิสระที่ต่ำและแยกส่วนจาก การบริหารวิชาการ

ในภาพรวม ผู้บริหารโรงเรียนทั้งสังกัด สพฐ. และ กทม. มีอำนาจอิสระในการบริหารบุคคลค่อนข้างต่ำ หากแบ่งงานบริหารบุคคลออกเป็น 4 มิติ ได้แก่ การรับคนเข้าสู่องค์กร การตอบแทนคน การรักษาคน และการพัฒนาคน จะพบว่า ผู้อำนวยการโรงเรียนมีอำนาจอิสระต่ำในสามมิติแรก (การรับคนเข้าสู่องค์กร การตอบแทนคน และการรักษาคน) และพอมีอำนาจอิสระอยู่บ้างในมิติสุดท้าย (การพัฒนาคน) ทั้งนี้ ด้วยโครงสร้างกฎระเบียบที่รวมศูนย์ และด้วยลักษณะความเป็นวิชาชีพของครูเอง มีส่วนทำให้ผู้อำนวยการโรงเรียนมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของครูในฐานะผู้บังคับบัญชาน้อยมาก เมื่อเทียบกับความสัมพันธ์แบบเดียวกันในหน่วยงาน

เอกชนหรือหน่วยงานราชการอื่น ๆ และด้วยเหตุนี้เอง ผู้อำนวยการโรงเรียนส่วนใหญ่จึงมองว่าการจูงใจครูเป็นความท้าทายที่สำคัญ

“การบริหารโรงเรียนก็เหมือนกับการเล่น (ไฟ) ดัมมี่ คือเราไม่สามารถที่จะเลือกได้ แล้วมันก็เป็นหน้าที่เราที่เราจะใช้ไฟแต่ละตัวให้เกิดประโยชน์สูงสุด... เรื่องบุคลากรนี่แหละที่อยากได้อำนาจตัดสินใจ เช่น ครูย้ายมา เขียนย้ายเข้าโรงเรียนเรา เราไม่รู้เลยว่าครูคนนั้นเก่งจริงไหม หรือย้ายมาแบบไหน... นี่คือนิสัยที่เรากังวลใจ กว่าที่เราจะมาพัฒนาครูคนนั้นให้เขาดี”

ระบบการสรรหา คัดเลือก และจ้างครูในการศึกษาภาครัฐทั้ง สพฐ. และ กทม. จะดำเนินการโดยหน่วยเหนือของโรงเรียนภายใต้ระเบียบของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (สำนักงาน ก.ค.ศ.) ซึ่งมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 54 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 หมายความว่า สำหรับผู้อำนวยการโรงเรียนแต่ละคนแล้ว การบริหารบุคคลเป็นเพียงการปฏิบัติตามแนวนโยบายและกฎเกณฑ์ที่ ก.ค.ศ. วางไว้ ซึ่งไม่ได้ถูกออกแบบมาให้สอดคล้องกับบริบทของแต่ละโรงเรียนเป็นการเฉพาะ หากมีตำแหน่งครูว่างลง ผู้บริหารต้องแจ้งไปยังหน่วยเหนือ และรอการคัดเลือกและจัดสรรครูผ่านการสอบบรรจุหรือการโอนย้ายเท่านั้น ผู้อำนวยการโรงเรียนไม่มีอำนาจในการกำหนดว่ากระบวนการคัดเลือกจะเกิดขึ้นเมื่อไร อย่างไร และไม่ได้มีอำนาจในการกำหนดเกณฑ์การโอนย้าย แม้ว่าจะมีระเบียบที่กำหนดให้ครูต้องผ่านการทดลองงาน ณ โรงเรียนที่ตนบรรจุเป็นเวลา 2 ปี (ทั้งโรงเรียนสังกัด สพฐ. และ กทม.) แต่ผู้อำนวยการโรงเรียนไม่มีอำนาจที่จะเลิกจ้างครูที่ตนไม่ต้องการหรือไม่ให้ผ่านการทดลองงาน จะเห็นได้ว่าทั้งกระบวนการการรับคนเข้าสู่องค์กร ไม่ว่าจะเป็นการรับสมัครครู การทดสอบ การสัมภาษณ์ การประเมินและการตัดสินใจรับคน ทุกอย่างถูกกำหนดโดย ก.ค.ศ. และหน่วยเหนือ ผู้บริหารโรงเรียนมีอำนาจจำกัดในการคัดเลือกบุคลากรในโรงเรียน บุคลากรที่ผู้บริหารสามารถตัดสินใจว่าจ้างได้ด้วยตนเองนั้น จะอยู่ในหมวดการจ้างครูอัตราจ้าง ซึ่งต้องใช้เงินรายได้ที่โรงเรียนหามาได้เอง โดยไม่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากส่วนกลาง

การคัดเลือกที่รวมศูนย์เช่นนี้มีเจตนาเพื่อรักษามาตรฐานวิชาชีพครู ซึ่งในแง่หนึ่งเป็นการแบ่งเบาภาระของผู้บริหารโรงเรียน และรับประกันคุณภาพของครูในระดับหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ ผู้บริหารโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จะนิยมกระบวนการคัดเลือกครูที่รวมศูนย์มากกว่า เช่น การจัดสอบโดยกรมการปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะโครงสร้างการบริหารของโรงเรียนสังกัด อปท. หรือ กทม. เปิดช่องให้ฝ่ายการเมืองสามารถเข้าแทรกแซงกระบวนการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรของโรงเรียนได้มากกว่ากรณีของ สพฐ. โดยผู้อำนวยการโรงเรียนมองว่าการคัดเลือกที่ทำโดยหน่วยเหนือ “ปลอดภัย” มากกว่า กรณีเช่นนี้พบได้ในบางโรงเรียนของ กทม. ทำให้ครูที่โรงเรียนได้รับอาจจะมีคุณสมบัติไม่ตรงตามที่ผู้บริหารต้องการ แต่กรณีเช่นนี้มักเป็นตำแหน่งที่ไม่ได้เป็นวิชาชีพครู เช่น พี่เลี้ยงเด็กปฐมวัย

อย่างไรก็ดี จากการสัมภาษณ์และเอกสารลายลักษณ์อักษรชี้ว่า ผู้อำนวยการโรงเรียนรัฐบาลของประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะมองว่าบุคลากรครูของตนยังขาดคุณภาพ²⁵ ซึ่งในแง่หนึ่งอาจสะท้อนว่ามาตรฐานการคัดเลือกของ ก.ค.ศ. ยังไม่ดีพอ หรืออาจสะท้อนว่าการมีมาตรฐานเดียว (“การตัดเสื้อโหล”) ทำให้โรงเรียนได้ครูที่ไม่ตรง

25 วศิน โกมุต. (2558). การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการเพิ่มโอกาสการศึกษาของกลุ่มผู้ด้อยโอกาส. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ความต้องการของโรงเรียน จะเห็นได้ว่า ทั้งผู้อำนวยการสังกัด สพฐ. และ อบท. รวมทั้ง กทม. ต่างมีอำนาจอิสระที่ต่ำในการคัดเลือก สรรหา และตัดสินใจรับบุคลากร รวมไปถึงการตอบแทนครู และการจัดสวัสดิการต่าง ๆ ก็มีโครงสร้างใหญ่กำกับผู้อำนวยการ อยู่อีกชั้นหนึ่ง บริบทเช่นนี้อาจจะไม่เอื้อต่อการเป็นผู้นำทางวิชาการของผู้อำนวยการฯ เท่าไรนัก เพราะผู้อำนวยการฯ มีเครื่องมือที่จำกัดในการจูงใจครูให้หันมาอมรับวิสัยทัศน์ทางวิชาการของผู้อำนวยการและมีพฤติกรรมที่ผู้อำนวยการต้องการ

ความท้าทายด้านการรักษาครูให้อยู่ในตำแหน่งจะพบมากในโรงเรียนในสังกัด สพฐ. ขนาดเล็ก และโรงเรียนสังกัด กทม. ซึ่งประสบปัญหาคล้ายกัน คือ ครูบรรจุใหม่มักขอย้ายไปประจำโรงเรียนสังกัดอื่นที่ใกล้ภูมิลำเนาของตนเมื่อโอกาสอำนวย ในกรณีโรงเรียนสังกัด กทม. พบว่าครูบรรจุใหม่มักลาออกเพื่อไปรับตำแหน่งครู สพฐ. ในต่างจังหวัด (บ้านเกิด) หลังจากทำงานไประยะหนึ่ง ตัวอย่างปัญหาการย้ายออกของครูในโรงเรียนสังกัด กทม. ขนาด 700 คนแห่งหนึ่ง มีครูขอย้ายในปี 2563 ถึง 5 คน จากครูทั้งหมด 33 คน ทำให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนตารางสอนและเพิ่มภาระงานครูที่ยังประจำการอยู่ การย้ายออกของครูมีความถี่สูง และอายุเฉลี่ยครูในโรงเรียนก็ค่อนข้างน้อย (ทุกโรงเรียน สังกัด กทม. จะมีครูอายุน้อยเกินครึ่งโรงเรียน) แม้ผู้อำนวยการหลายท่านจะมองว่าครูอายุน้อยเป็นข้อได้เปรียบ คือพัฒนาได้ เก่งเทคโนโลยี แต่ในขณะเดียวกันก็สะท้อนว่าครูเหล่านั้นจะอยู่กับโรงเรียนไม่นานนัก และมองโรงเรียนสังกัด กทม. เป็นงานชั่วคราวมากกว่าจะลงหลักปักฐานถาวร ผู้อำนวยการยังประสบปัญหาในการพัฒนาครูบางส่วนที่ตนมองว่าไม่สามารถพัฒนาได้จริง ๆ โดยผู้อำนวยการโรงเรียน สังกัด กทม. แก้ปัญหานี้อย่างมีกลยุทธ์มากกว่าผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด สพฐ. โดยใช้กลยุทธ์เช่น “เอาไปช่วยราชการ” หรือ “ให้สอนเด็กเล็ก วิชาง่าย ๆ” หรือให้ไป “ประจำห้องพยาบาล” เป็นต้น

อำนาจอิสระที่ต่ำในด้านการรับคนเข้าสู่องค์กร การตอบแทนคน และการรักษาคนนี่เอง ที่อาจเป็นปัจจัยทำให้ผู้อำนวยการโรงเรียนส่วนใหญ่มองว่า งานบริหารงานบุคคลเป็นงานที่ยากที่สุดในบรรดางานบริหารทั้ง 4 ด้าน

“[งานที่ยากที่สุดคือ] เกี่ยวกับคน ในการทำเรื่องออกแบบการเรียนการสอน...การที่จะทำให้ครูบาอาจารย์นั้นได้ออกแบบหรือตามที่ต้องการ เป็นเรื่องที่ยาก”

“ผู้อำนวยการจะต้องแสวงหาความก้าวหน้าที่เกิดขึ้นในแนวนโยบายระดับสูง และนำมาสู่โรงเรียน และนำพาบุคลากรไปสู่การเปลี่ยนแปลงนั้น”

ข้อความด้านบนของผู้อำนวยการสังกัด กทม. สะท้อนว่า งานบริหารบุคคลกับงานบริหารวิชาการหรือบริหารหลักสูตรเป็นเรื่องที่ไม่แยกออกจากกัน งานบริหารบุคคลเป็นหัวใจสำคัญของผู้บริหารโรงเรียนที่ประสบความสำเร็จด้านวิชาการ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อก่อนหน้านี้ ผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด สพฐ. ส่วนใหญ่ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารบุคคลและการสานสัมพันธ์กับครูเป็นอย่างดี แต่มักไม่ได้มองว่าการบริหารบุคคลที่ดีเป็นพื้นฐานของการบริหารวิชาการที่ประสบความสำเร็จ และยังขาดเครื่องมือหรือหน่วยสนับสนุนที่จะส่งเสริมบทบาทด้านการพัฒนาครู เพื่อให้โรงเรียนบรรลุเป้าหมายทางวิชาการ

บทบาทด้านการเมืองของผู้อำนวยการโรงเรียน

ทรัพยากรที่ไม่เพียงพอ และเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพที่อิงกับดุลพินิจของคนจำนวนมาก ทำให้ผู้อำนวยการโรงเรียนแสดงบทบาททางการเมืองที่มากเกินไป

หนึ่งในบทบาทของผู้อำนวยการโรงเรียนในฐานะผู้นำโรงเรียนที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าบทบาทด้านการเรียนการสอน (Instructional Role) และบทบาทด้านการบริหารจัดการ (Managerial Role) คือบทบาทด้านการเมือง (Political Role) บทบาททางการเมือง หมายถึง การสานสัมพันธ์กับบุคคลต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นคณะครู หน่วยงาน ผู้บังคับบัญชา ผู้ปกครอง หรือคนในชุมชน เพื่อสร้างการยอมรับและแรงสนับสนุนต่อตัวผู้อำนวยการ การตัดสินใจของผู้อำนวยการ และความชอบธรรมต่อการใช้อำนาจของผู้อำนวยการ การสานสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพจะทำให้ผู้อำนวยการ สามารถบรรลุเป้าหมายของการบริหารจัดการทั้ง 4 ด้าน อันได้แก่ ด้านวิชาการ ด้านบุคคล ด้านงบประมาณ และด้านบริหารทั่วไป อย่างไรก็ตาม การแสดงบทบาททางการเมืองที่มากเกินไปก็อาจจะเป็นผลเสียต่อการเป็นผู้นำทางวิชาการ โดยเฉพาะเมื่อบทบาททางการเมืองเหล่านั้นมีได้มีวัตถุประสงค์ที่มากเกินไปกว่าการรักษาเสถียรภาพขององค์กร

บทบาทด้านการเมืองเพื่อดึงทรัพยากรมาสู่โรงเรียน

“เราต้องเรียนรู้ที่จะเล่นการเมืองและมีส่วนร่วมอย่างจริงจังในเครือข่ายชุมชนของเรา เราต้องเรียนรู้ที่จะสร้างความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชาของเรา กิจกรรมเหล่านี้มีความสำคัญต่อเป้าหมายในการเป็นผู้อำนวยการ เพื่อให้โรงเรียนได้รับการสนับสนุนต่อไป”

การขาดแคลนทรัพยากรที่เพียงพอต่อการทำให้การเรียนการสอนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพดังที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อที่แล้ว ทำให้เวลาส่วนหนึ่งของผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด สพฐ. ถูกใช้ไปกับการแสดงบทบาททางการเมืองในสองรูปแบบหลัก ๆ ได้แก่ การเข้าหาผู้ใหญ่ที่เรียกกันว่า “การบริหารนาย” เพื่อให้ได้รับเงินงบประมาณและทรัพยากรนอกเหนือจากเงินอุดหนุน และ “การชุมชนสัมพันธ์” เพื่อระดมทุนจากแหล่งรายได้นอกงบประมาณ โดยเฉพาะการทำผ้าป่า และเงินบริจาคจากผู้ปกครอง ศิษย์เก่า และชุมชน

ความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานเขตการศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นความสัมพันธ์ระหว่างเจ้านายกับผู้ใต้บังคับบัญชา เนื่องจากกระทรวงศึกษาธิการนั้นตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแต่ละเขตทำหน้าที่เสมือนเป็นตัวแทนของกระทรวงฯ ตามพื้นที่ต่าง ๆ ผู้อำนวยการจึงจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับสำนักงานเขตฯ การมีความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้อำนวยการและสำนักงานเขตฯ ส่งผลให้โรงเรียนได้รับผลดีจากการจัดสรรทรัพยากร เนื่องจากสำนักงานเขตฯ มีอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ เช่น การจัดหาครูรวมไปถึงการตรวจสอบโรงเรียน ผู้อำนวยการโรงเรียนหลายท่านกล่าวว่าความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานเขตฯ กับผู้อำนวยการ เป็นตัวกำหนดการจัดสรรทรัพยากร ช่วยการส่งเสริมและการเชื่อมต่อระหว่างผู้อำนวยการและชุมชนซึ่งถือว่าเป็นระบบความสัมพันธ์ที่มีการเดิมพันสูง

ผู้อำนวยการโรงเรียน สังกัด สพฐ. จึงต้องใช้เวลาบางส่วนทั้งหมดไปกับกิจกรรมที่เรียกว่า “การบริหารนาย”

หรือ “การบริหารผู้ใหญ่” โดย “นาย” หรือ “ผู้ใหญ่” ในที่นี้ หมายถึง ผู้บังคับบัญชา หรือผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นหลัก กิจกรรมดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความรับรู้และสนิทสนมคุ้นเคยระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อำนวยการ โดยปกติผู้อำนวยการ จะบริหารด้วยการเข้าประชุมที่เขตอย่างสม่ำเสมอ เข้าไปเยี่ยม ปรีกษา นำของไปมอบให้ ผู้อำนวยการที่ออกไปพบ “นาย” บ่อยครั้งหรือ “ชอบแทนาย” จะพยายามไปปรากฏตัวตามงานสังคมต่าง ๆ ที่ผู้บังคับบัญชาไปด้วย เช่น งานแต่งงาน งานศพ งานบุญ เป็นต้น

“[ต้องบริหารนาย] ใช่ ไม่งั้นเขาก็ลืม มีตั้ง 84 คน เจ้านายจะจำได้ยังไง เวลาตัดสินใจงบประมาณ เช่น โต๊ะ เก้าอี้... กระถางฯ มอบให้เขตซื้อให้ แล้วเขตจะรู้มั่วว่าโรงเรียนไหนขาดก็ตัว แล้วเขตก็จะต้องเลือกให้ พอเกิดการเลือก ต้องมีอยู่แล้ว... เจ้านายก็จะเริ่มคิดแล้วว่ารู้จักใครบ้าง จำใครได้บ้าง แล้วก็ต้องแจกให้ครบหมด 2,000-3,000 ตัว... ถ้าเขาไม่รู้จักเรา ไม่รู้ว่าเราเป็นใคร เขาจะไม่ให้เก้าอี้เราได้ ถึงแม้ว่าเราจะขาด ถึงในข้อมูลจะบอกว่าเราขาด เขาก็อ้างได้เสมอว่า ขาดก็ช่าง นักเรียนคุณน้อย”

“เราจะทำอะไรต้องของบ เราต้องทำเรื่องไปขอ ยังกระจุกอยู่เลย เรื่องครุภัณฑ์ พวกการก่อสร้าง อาคาร การปรับปรุงซ่อมแซม พวกงบประมาณต่าง ๆ เราต้องขอไป แล้วเวลาขอไปถ้าเราไม่มีเพื่อนฝูงอยู่ที่เขต เขาจะไม่ค่อยพิจารณาให้ ถ้าคนมีบารมีหน่อย มีคนรู้จักกัน เขาจะให้ โดยเฉพาะประธานกลุ่มเนี่ย จะเอาของตัวเองไปก่อน ประธานกลุ่มคือเป็นตัวแทนของกลุ่ม 20 โรงเรียน ถ้ามีงบประมาณเรื่องอัตรากำลังเขาจะเอาของตัวเองไว้ก่อน แล้วก็ประธานกลุ่มจะไปพบนาย ไปบอ่ย แล้วถ้าเราอยู่โรงเรียนเฉย ๆ ถ้าไม่มีเพื่อนฝูงอยู่โน้น คนรู้จัก งบประมาณจะไม่ค่อยได้ ไม่ค่อยได้เลยจริง ๆ เรื่องแบบนี้ยังกระจุกอยู่ที่เขต แล้วเราก็ต้องรู้จักผู้อำนวยการเขต รู้จักรอง รู้จักเจ้าหน้าที่ ฝ่ายแผน ถ้าอัตรากำลังก็เกี่ยวกับฝ่ายอัตรากำลัง...”

ถึงแม้ว่าผู้อำนวยการโรงเรียนขนาดใหญ่จะได้รับงบประมาณจากเงินอุดหนุนรายหัวเป็นจำนวนที่สูงกว่าสามารถจัดการกับค่าใช้จ่ายไม่ผันแปร (Overhead Costs) ได้ดีกว่าโรงเรียนขนาดเล็ก และไม่ประสบแรงกดดันด้านการสร้างเสถียรภาพให้แก่โรงเรียนเท่ากับโรงเรียนขนาดเล็ก แต่เงินงบประมาณที่เหลืออยู่สำหรับการพัฒนาโรงเรียนก็มีไม่มากนัก ตัวอย่างเช่น โรงเรียนบูรณะวิทยา (นามสมมติ) เป็นโรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษในตัวเมือง มีจำนวนนักเรียนกว่า 4 พันคน ได้รับเงินอุดหนุนรายหัวปีละราว 12 ล้านบาท แต่มีค่าใช้จ่ายสาธารณูปโภคเฉลี่ยเดือนละ 600,000 บาท โดยแบ่งเป็นค่าไฟ 500,000 บาท และค่าน้ำ 100,000 บาท คิดเป็นค่าสาธารณูปโภคต่อปี 7.2 ล้านบาท เงินงบประมาณที่เหลืออยู่หลังจากหักค่าสาธารณูปโภคจึงมีเพียง 4.8 ล้านบาทเท่านั้น จัดว่าเป็นจำนวนที่น้อยสำหรับการพัฒนาการเรียนการสอนให้แก่ นักเรียนจำนวน 4 พันคน ในบริบทที่งบประมาณมีจำกัดเช่นนี้ การเข้าถึงผู้บังคับบัญชาโดยเฉพาะในระดับส่วนกลางจะทำให้มีโอกาสโยกงบประมาณและทรัพยากรมาที่โรงเรียนของผู้บริหารสูงขึ้น ผู้อำนวยการโรงเรียนบูรณะวิทยาจึงใช้ความรู้ทางเทคนิคเกี่ยวกับกฎระเบียบในการเบิกจ่ายและการเข้าหา “ผู้ใหญ่” ใน สพฐ. ทำให้สามารถเบิกเงินเหลือจ่ายสิ้นปีงบประมาณมาได้ 1 ล้านบาท

“ถ้าเราอยู่โรงเรียนเฉย ๆ ถ้าไม่มีเพื่อนฝูงอยู่โน้น คนรู้จัก งบประมาณจะไม่ค่อยได้ ไม่ค่อยได้เลยจริง ๆ”

“ระบบราชการไทยเป็นระบบอุปถัมภ์ฝังรากลึก อันไหนเป็นพวกของเราก็ได้งบประมาณ ไม่ได้เป็นธรรมเสมอภาค แต่จะไปตามพวกใครพวกมัน ใครสนิทกับผู้มีอำนาจระดับเขตก็จะพิจารณาเป็นพิเศษ”

“การมีความสนิทชิดเชื้อกับผู้ที่จัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางทำให้รู้ก่อนและสามารถไปของบมาก่อนหรือว่าขอมากกว่าโรงเรียนที่ไม่รู้ แล้วเราไม่ได้สนิทกับผู้จัดสรรงบประมาณ”

“งบประมาณมีจำกัด เช่น ของงบประมาณไป 30 โรงเรียน แต่ได้มาเพียง 10 โรงเรียน จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาว่า 10 โรงเรียนใดควรจะได้รับ”

จากข้อมูลจะเห็นได้ว่า ทั้งโรงเรียนขนาดใหญ่และโรงเรียนขนาดเล็กในสังกัด สพฐ. ประสบปัญหาจากการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่เพียงพอ และการกระจุกตัวของอำนาจตัดสินใจด้านการจัดสรรงบประมาณอยู่ที่ผู้อำนวยการเขตฯ และหน่วยเหนืออื่น ๆ การเข้าหาผู้บังคับบัญชาเพื่อให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณในลักษณะนี้ จึงเป็นวัฒนธรรมอย่างหนึ่งของผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด สพฐ. ผู้อำนวยการโรงเรียนขนาดใหญ่บางคนจึงมองว่าโรงเรียนของตนได้รับการจัดสรรทรัพยากรมากกว่าโรงเรียนอื่น ๆ อันเกิดจาก “การประสานงานของผู้บริหาร.... ทั้งทางตรงและทางอ้อม” ผู้อำนวยการโรงเรียนบูรณะวิทยากล่าวว่า “รู้อะไรก็ไม่ว่ากัน” ข้อความเหล่านี้นอกจากจะสะท้อนให้เห็นการทำงานของระบบอุปถัมภ์ในการจัดสรรทรัพยากรของ สพฐ. แล้ว ยังสะท้อนถึงการแสดงบทบาทด้านการเมืองของผู้บริหารโรงเรียนสังกัด สพฐ. อย่างชัดเจน

ในส่วนผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด กทม. ที่มีการกระจายทรัพยากรอย่างเพียงพอและทั่วถึง โรงเรียนภายใต้สังกัดเขตเดียวกันไม่รู้สึกรู้ว่าต้องแย่งชิงทรัพยากรกัน จึงไม่ค่อยมีการเมืองระหว่างโรงเรียน ไม่มีความจำเป็นจะต้อง “บริหารนาย” เพื่อแย่งชิงทรัพยากรหรือแย่งชิงตำแหน่งกันเหมือนผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด สพฐ.

“อาศัยชุมชนในการจัดทำผ้าป่า ทำปีเว้นปี เพราะโรงเรียนไม่มีรายได้พิเศษ ทำสลับระหว่างวัดกับโรงเรียน”

“ชุมชนจะให้ความสำคัญ และจะบริจาคเงินให้โรงเรียน ถ้ามีงานคนเสียชีวิตหรือคนทำบุญจะให้ตลอด โรงเรียนจะออกไปเสริมเป็นเงินรายได้การศึกษา ตรงนี้จะเด่นมาก”

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้บริหารโรงเรียนในสังกัด สพฐ. ทั้งขนาดใหญ่ กลาง เล็ก ล้วนประสบกับความกดดันด้านการหารายได้และระดมทุนมากกว่าผู้บริหารโรงเรียนในสังกัด กทม. อย่างเห็นได้ชัด ชุมชนเป็นแหล่งรายได้นอกเงินงบประมาณของโรงเรียนที่สำคัญ รวมถึงผู้ปกครอง วัด ร้านค้าหรือธุรกิจที่อยู่ในเขตพื้นที่บริการของโรงเรียน ศิษย์เก่า และผู้มีจิตศรัทธาทั่วไป โรงเรียนขนาดใหญ่ในเมืองจะสามารถระดมทุนจากชุมชนที่ได้รับการจัดตั้งในรูปสมาคมผู้ปกครองและสมาคมศิษย์เก่า หรือแม้กระทั่งระดมทุนจากครูในโรงเรียนได้ 1 ล้านบาทจากการระดมทุนครูเป็นเรื่องปกติในการบริหารสมาคมเหล่านี้ “ผู้อำนวยการโรงเรียนต้องมีเครือข่ายกับชุมชน เช่น วัด กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องมีการ “ฝากเนื้อฝากตัว” ในขณะที่โรงเรียนขนาดกลางและเล็กนอกเมือง ไม่มีการจัดตั้งในลักษณะดังกล่าว คณะครูมีจำนวนน้อยและไม่มีทุนทรัพย์ จึงต้องอาศัยการติดต่อประสานงานและความทุ่มเทจากผู้อำนวยการโรงเรียนอย่างเข้มข้นในการระดมทุนจากชุมชน ที่เรียกว่าเป็นภารกิจ “ชุมชนสัมพันธ์” ด้วยเหตุนี้ ผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด สพฐ. จึงต้องปฏิบัติภารกิจนอกโรงเรียนเป็นประจำ

“[เวลางานของท่านหมดไปกับกิจกรรมใดมากที่สุด] ประชุม ประชุมนโยบาย ในนอก... รองลงมาจัดงานชุมชน

“[เวลางานของท่านหมดไปกับกิจกรรมใดมากที่สุด] วิชาการมากที่สุด รองลงมาคือความสัมพันธ์ชุมชน”

“งานบวชเราก็กี่ไป งานชุมชนก็เป็นหนึ่งในงานบริหารอยู่แล้ว”

ผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด สพฐ. แต่ละคนจะมีวิธีการในการระดมทุนแตกต่างกันออกไป เช่น การจัดกิจกรรมแสดงดนตรี หรือการจัดตลาดนัด โดยรูปแบบการระดมทุนที่พบเห็นทั่วไปเป็นปกติคือ การจัดทำผ้าป่า โดยพบว่า มีทั้งที่ผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นผู้ริเริ่มเอง และที่เครือข่ายผู้ปกครองเป็นผู้ริเริ่ม (โดยเฉพาะโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก) ในกรณีที่ผู้อำนวยการเป็นผู้ริเริ่มเอง หลายครั้งพบว่ามาจากความต้องการจะทิ้งมรดกไว้ให้แก่โรงเรียน เช่น รั้วใหม่ โรงยิมใหม่ หรือห้องปฏิบัติการคอมพิวเตอร์ใหม่ เป็นต้น

“ไม่เคยคิดจะทำ (ผ้าป่า) แต่ชุมชนมาบอกให้ทำ เพราะมองเห็นถึงความสำคัญของการศึกษา”

“ถ้าเราเป็นผู้บริหารแล้วจะกว้างขวางต้องเอาชุมชน เอาผู้ปกครอง เอาหน่วยงาน อบต. หน่วยงานอื่น ๆ ที่เข้ามานำทรัพยากรมาร่วมกันบริหารเพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายประสบผลสำเร็จทุกสิ่งทุกอย่าง”

“ถ้ามีปฏิสัมพันธ์กับชุมชนมาก ๆ ภาษีสังคมก็จะเยอะ ข้อดีคือถ้ามีปัญหาจะไม่ถูกชาวบ้านเดินขบวนขับไล่”

การพึ่งพาชุมชนด้านทรัพยากรเช่นนี้ทำให้ผู้อำนวยการโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กในสังกัด สพฐ. มีความสัมพันธ์กับชุมชนที่แนบแน่น แต่ในขณะเดียวกันก็อยู่ภายใต้แรงกดดันจากชุมชนค่อนข้างมาก เพราะแทบจะกล่าวได้ว่า ชุมชนเป็นแหล่งทรัพยากรหลักของโรงเรียน ไม่ใช่เงินอุดหนุนจากรัฐ ผู้อำนวยการโรงเรียนประถมศึกษาสังกัด สพฐ. จึงมีภาระในการจ่าย “ภาษีสังคม” สูง ทั้ง งานบวช งานแต่งงาน งานศพ เป็นต้น นอกจากภาษีสังคมแล้ว ชุมชนยังคาดหวังให้ผู้อำนวยการโรงเรียนส่งนักเรียนไปร่วมกิจกรรมของชุมชนในลักษณะของการ “ใช้แรงงาน” ในรูปแบบต่าง ๆ ด้วย เช่น ฟ้อนรำ หรือบริการแขกเห่เรือในงานศพ เป็นต้น

“งานศพ ให้เด็กไป ให้คุณครูไป งานศพมันเป็นวิถีชีวิตชุมชน มันเป็นทักษะชีวิตที่แท้จริงของเด็ก เด็กก็ไปเสริมหน้า ไปเก็บเหรียญที่เขาหว่าน”

ความคาดหวังและแรงกดดันของชุมชนต่อโรงเรียนแต่ละแห่งนั้นมีไม่เท่ากัน โดยโรงเรียนที่ชุมชนมีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของโรงเรียนสูง และโรงเรียนที่ตั้งอยู่ภายในบริเวณวัด (ทั้งกรณี สพฐ. และ กทม.) จะประสบแรงกดดันจากชุมชนมากกว่า โดยส่วนมากโรงเรียนระดับประถมศึกษาจะมีลักษณะดังกล่าว ส่วนโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา ปกติแล้วจะไม่ได้ก่อตั้งโดยชุมชน และมักตั้งอยู่ในตัวเมืองซึ่งมีวิถีชีวิตที่เป็นทางการ หรือตั้งอยู่บริเวณชานบ้านนอกชุมชนที่มีพื้นที่แยกขาดจากชุมชน ทำให้ประสบแรงกดดันจากชุมชนน้อยกว่า ข้อความด้านล่างสะท้อนให้เห็นชัดเจนถึงแรงกดดันจากชุมชนที่ผู้อำนวยการต้องเผชิญจากการต้องพึ่งพาด้านทรัพยากร

“ถ้าโรงเรียนไม่ไปงานศพโรงเรียนจะถูกมองเป็นลบทันที”

“(อะไรเป็นเหตุการณ์ที่ทำให้ท่านลำบากใจมาก ๆ ในช่วงปีที่ผ่านมา) น่าจะเรื่องการจัดทำผ้าป่าที่เรา กำหนดแล้ว เราประชุมแล้ว คณะกรรมการสถานศึกษา... คนในชุมชนนี้แหละที่เขาเป็น... (ไม่กล้าเอ่ย ตำแหน่ง) ถ้าเขามีเงินแล้วเขาจะมากำกับดูแลเรา อันนี้เป็นการลำบากใจ... เขาจะกำกับมากเกินไป อย่างเช่น ทำป้ายโรงเรียนเนีย ก็ทำไปแล้วครึ่งหนึ่ง เขาบอกว่าให้ยกเลิก อย่างนี้ คือชุมชนไม่ให้อิสระ”

“หลวงพ่อมีกุศิย์ลูกหา ท่านก็อยากได้ คือเราไปถวายแล้วไม่ใช่เราไม่ถวายนะ คือเราทำอะไร เราต้องถวายด้วย ก็เอาไปถวายท่าน ท่านต้องการก็ขุด เสร็จแล้วอันนี้ท่านสั่งมาว่าเอามา 30 ขวดอะไร อย่างนี้ แต่น้อง ๆ หาขุดไม่ได้ขุดมันแพงขึ้น อันนี้ก็คือคนที่มีบุญคุณกับโรงเรียน ไม่ได้เราก็คงหา ให้ได้เพราะเขาอุปถัมภ์โรงเรียน จะเห็นได้ว่าเขาใหญ่กว่าแต่เราต้องบริหารให้ได้”

จากข้อมูลจากการสัมภาษณ์พบว่า ผู้อำนวยการบางส่วนเห็นว่า ควรเว้นระยะห่างความสัมพันธ์กับชุมชน ในระดับหนึ่ง เพื่อให้โรงเรียนสามารถบริหารการเรียนการสอนได้ตามวิสัยทัศน์ของผู้อำนวยการ หากโรงเรียน ต้องพึ่งพางบประมาณจากชุมชนมากเกินไป หรือต้องรับภาระการดำเนินกิจกรรมของชุมชนมากเกินไป จะไม่สามารถบริหารงานเป็นอิสระ และไม่สามารถสร้างผลลัพธ์ทางวิชาการได้

กล่าวโดยสรุป ความจำเป็นที่จะต้องจัดหาทรัพยากรเพิ่มเติมจากเงินงบประมาณของผู้อำนวยการโรงเรียน สังกัด สพฐ. เป็นความท้าทายที่สำคัญมากต่อภาวะผู้นำทางวิชาการ การที่ผู้อำนวยการโรงเรียนไม่ได้อยู่ใน สายตาหรือความรับรู้ของครูและนักเรียนเพราะต้องออกไปสานสัมพันธ์กับบุคคลภายนอกโรงเรียนเป็นประจำ ย่อมทำให้ความสนใจของผู้อำนวยการเบี่ยงเบนออกจากความต้องการของครูและนักเรียนไปสู่ความต้องการ ของผู้บังคับบัญชา ชุมชน วัด และศิษย์เก่า แทนที่ผู้อำนวยการจะสามารถทุ่มเทกับการออกแบบประสบการณ์ ที่ครูและนักเรียนควรจะได้รับจากโรงเรียนกลับต้องแบ่งความพยายามให้กับบุคคลเหล่านี้และชุมชนด้วย

บทบาทด้านการเมืองกับความก้าวหน้าในอาชีพ ของผู้บริหารโรงเรียน

“ไม่มีผู้บริหารคนไหนที่ทำงานวิชาการแล้วรุ่ง... ผู้บริหารที่ประสบผลสำเร็จต้องมีการเมืองด้วย”

ข้อความข้างต้นสะท้อนว่าบทบาทด้านการเมืองของผู้บริหารโรงเรียนของประเทศไทย มีความสำคัญอย่างยิ่ง ต่อการเป็นผู้บริหารที่ประสบความสำเร็จในสายอาชีพ ความเป็นผู้นำด้านการเมืองเป็นลักษณะที่โดดเด่นใน หมู่ผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด สพฐ. ที่ก้าวหน้าในสายอาชีพ โดยเฉพาะการก้าวไปสู่ตำแหน่งผู้อำนวยการ โรงเรียนขนาดใหญ่ จากข้อมูลพบว่า เกณฑ์การได้รับอนุมัติโยกย้ายไปสู่โรงเรียนขนาดใหญ่ขึ้นในสังกัด สพฐ. มีสองข้อที่สำคัญ ข้อที่หนึ่งคือ การเป็นคณะกรรมการระดับชาติ กล่าวคือ หากผู้อำนวยการโรงเรียนมีคุณรู้จัก อยู่ในวงการระดับชาติ ไม่ว่าจะเป็นวงการใดก็ตามและสามารถมีตำแหน่งในคณะกรรมการใดคณะกรรมการ หนึ่งได้ ก็จะได้คะแนนในส่วนนี้ ด้วยเหตุนี้ จึงพบว่าผู้อำนวยการโรงเรียนหลายคนที่มีความทะเยอทะยานใน สายอาชีพเข้าไปเป็นคณะกรรมการต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการตัดสินตะกร้อแห่งประเทศไทย เป็นไปได้ว่า เครือข่ายผู้อำนวยการที่มีอยู่หลายเครือข่ายในประเทศไทย เช่น สมาคมผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา

แห่งประเทศไทย สมาคมผู้บริหารสถานศึกษาแห่งประเทศไทย เป็นต้น ถูกใช้เพื่อเป็นเวทีในการสร้างผลงานด้านการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ มากกว่าจะถูกใช้เป็นเวทีในการสร้างเครือข่ายผู้นำวิชาการ เกณฑ์การโยกย้ายข้อที่สองคือ “การแสดงวิสัยทัศน์” ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่มีความเป็นอัตวิสัยสูง เป็นดุลพินิจของผู้ประเมิน จึงเปิดโอกาสให้ผู้บริหารสามารถใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวในการกำหนดคะแนนการแสดงวิสัยทัศน์

นอกจากนี้ ผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด สพฐ. หลายคนมีความปรารถนาที่จะเติบโตไปยังสายงานอื่นของกระทรวงศึกษาธิการ โดยมักเริ่มต้นด้วยการสอบเป็นรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา จากนั้นเลื่อนระดับสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้นในส่วนกลาง ในขณะที่ผู้อำนวยการสังกัด กทม. นั้นส่วนใหญ่ไม่ต้องการหรือไม่มีโอกาสเป็นข้าราชการในสายงานอื่นในสังกัดของ กทม. แต่อย่างใด

“เกษียณที่นี้แหละครับ ไม่ได้คิดเป็นอะไรมากกว่านี้อีกแล้ว”

“น่าจะเป็น ผอ. เขียวชาญนะ จริง ๆ อยากเป็นเขียวชาญพิเศษ แต่คงจะยาก เพราะบ่งบอกถึงความสำเร็จในหน้าที่ของเรา ถึงการพัฒนาตัวเองของเรา”

“สูงสุตก็คงน่าจะเป็น ผู้อำนวยการโรงเรียน ไม่เคยฝันไปไกลขนาดนั้น ไม่ได้หวังว่าจะไปตำแหน่งที่สูงขึ้น คือ ขอให้เป็นผู้บริหารโรงเรียนที่ประสบความสำเร็จก็ถือว่าโอเคแล้ว”

แต่แรงบันดาลใจเหล่านี้มีความสำคัญต่อความเป็นผู้นำของผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด กทม. เนื่องจากสามารถทุ่มเทให้กับการพัฒนาตนเองให้เป็นผู้บริหารโรงเรียน “มืออาชีพ” และเป็นผู้นำทางวิชาการ โดยไม่ต้องหันเหไปสนใจการพัฒนาทักษะด้านอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการบริหารโรงเรียน

การประเมินผลงาน และเลื่อนขั้นผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด กทม. เป็นอำนาจของสำนักงานเขต โดยจะมีคณะกรรมการเขตเป็นผู้ประเมินผลงานประจำปีของผู้บริหารซึ่งมีผู้อำนวยการเขตเป็นประธาน ดังนั้น ผู้อำนวยการเขตจึงถือว่าเป็นผู้ที่มีอำนาจสิทธิ์ขาดในการประเมินผลงานของผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด กทม. โครงสร้างการประเมินเช่นนี้ทำให้ผู้อำนวยการจำเป็นต้องรับผิดชอบ (Accountable) ต่อผู้อำนวยการสำนักงานเขต และจำเป็นต้องทำตามนโยบายทางการปกครองของเขต ซึ่งหลาย ๆ ครั้งไม่เกี่ยวข้องกับการศึกษา หรือเป็นการรบกวนการเรียนการสอน ในอีกด้านหนึ่งโครงสร้างเช่นนี้ยังทำให้ผู้อำนวยการโรงเรียนจำเป็นต้องรับผิดชอบต่อชุมชนตามเขต ดังพบว่า กรณีหนึ่งที่ผู้อำนวยการโรงเรียนได้รับผลการประเมินต่ำ เป็นผลมาจากการที่ผู้อำนวยการโรงเรียนมีความเห็นขัดแย้งกับความต้องการของชุมชน คือไปตัดต้นไม้ใหญ่ที่ชุมชนต้องการรักษาไว้

โครงสร้างความก้าวหน้าในอาชีพของผู้อำนวยการโรงเรียนไม่ส่งเสริมให้ผู้อำนวยการโรงเรียนประจำอยู่โรงเรียนใดโรงเรียนหนึ่งเป็นเวลานาน ทั้งในกรณีของ กทม. และ สพฐ. ดังจะเห็นได้ว่า ระยะเวลาขั้นต่ำที่ผู้บริหารจะต้องดำรงตำแหน่งผู้บริหารในโรงเรียนหนึ่ง ๆ ก่อนจะขอย้ายได้นั้นคือ 2 ปี และล่าสุดตามมติร่างหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่จะมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2563 ได้ปรับลดระยะเวลาลงไปอีกเหลือเพียง 1 ปีเท่านั้น (เดลินิวส์, 2563) เงื่อนไขการย้ายและการก้าวหน้าในอาชีพเช่นนี้ ทำให้ผู้อำนวยการโรงเรียนทั้งในสังกัด สพฐ. และ กทม. มีระยะเวลาประจำการอยู่ในแต่ละโรงเรียนเฉลี่ยเพียง 2-3 ปี ถือเป็นอีกความท้าทายหนึ่งสำหรับผู้นำวิชาการ เพราะกว่าจะศึกษาธรรมชาติและบริบทของโรงเรียนที่ตนย้ายมาประจำการ ก็ต้องย้ายไปโรงเรียนอื่นเสียแล้ว นอกจากนี้ การจัดสรรทรัพยากรของ สพฐ. ยังมีลักษณะที่เอื้อประโยชน์ให้แก่โรงเรียนขนาดใหญ่มากกว่าโรงเรียนขนาดเล็กดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ทำให้

ผู้บริหารจำนวนมากมุ่งเติบโตในสายงานด้วยการขอย้ายไปสู่โรงเรียนขนาดใหญ่ขึ้นเรื่อย ๆ เพราะยิ่งโรงเรียนขนาดใหญ่ขึ้นเท่าไร ทรัพยากรยิ่งมีมากขึ้น และการบริหารวิชาการก็ยิ่งท้าทายน้อยลงเท่านั้น ประเด็นนี้ยังเน้นย้ำให้เห็นว่า ผู้บริหารสถานศึกษา (อย่างน้อยในสังกัด สพฐ.) ที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีความเป็นผู้นำด้านการเมือง (มีความสามารถในการ “วิ่งเต้น”) มากกว่าด้านวิชาการ

ส่วนหนึ่งที่ทำให้ผู้อำนวยการโรงเรียนต้องแสดงบทบาททางการเมืองเพื่อให้ตนก้าวหน้าในสายอาชีพ อาจเป็นเพราะระบบการคัดเลือกและพัฒนาผู้บริหารโรงเรียนของไทยยังไม่มีประสิทธิภาพ หรือแทบไม่มีเลย Phillip Hallinger (2018)²⁶ ได้แสดงให้เห็นอย่างละเอียดว่าระบบการคัดเลือกและพัฒนาผู้บริหารการศึกษาภาครัฐของไทยยังคงมีรูปแบบและค่านิยมที่ไม่เอื้อต่อบทบาทความเป็นผู้นำวิชาการของผู้อำนวยการโรงเรียน บทบาทหน้าที่ของผู้อำนวยการโรงเรียนรัฐเป็นบทบาทของข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ตามลำดับขั้นของสายการบังคับบัญชาในระบบราชการ และมีพันธกิจหลักในการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติและรักษาผลประโยชน์ของชาติ หมายความว่า โดยพื้นฐานแล้วผู้บริหารโรงเรียนของไทยถูกวางตัวให้ปฏิบัติตามนโยบายมากกว่าใช้ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ แม้การปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2542 จะเรียกร้องให้ผู้อำนวยการโรงเรียนปรับเปลี่ยนบทบาทมาเป็นผู้นำด้านวิชาการ แต่ระบบบริหารบุคคลที่ทำการคัดเลือก ตอบแทน รักษา และพัฒนาผู้บริหารไม่ได้ถูกปรับตามไปด้วย โดยยังมีลักษณะของระบบราชการแบบดั้งเดิมที่รวมศูนย์อำนาจ และมุ่งเน้นภาวะผู้นำด้านการเมืองและบริหารตามลำดับขั้นมากกว่าภาวะผู้นำวิชาการ

ประการแรก การรับสมัครผู้บริหารโรงเรียนในภาพรวม ยังมีลักษณะเชิงรับมากกว่าเชิงรุก กล่าวคือ หน่วยเหนือ (ในที่นี้คือ สพฐ.) ยังไม่มีการกำหนดคุณสมบัติหรือยุทธศาสตร์ในการดึงดูดผู้มีความสามารถให้เข้าสู่การสมัครเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นการเฉพาะ หากจะมีการปรับ ก็เป็นเพียงการปรับในระดับหลักเกณฑ์เท่านั้น ทำให้มักได้ผู้อำนวยการโรงเรียนที่มีคุณสมบัติต่ำกว่าที่ควรจะเป็น โดยเฉพาะคุณสมบัติทางวิชาการ กระบวนการรับสมัครประกอบไปด้วยสองส่วนหลัก ๆ ส่วนแรกคือข้อสอบอัตนัย ซึ่งมุ่งไปที่เนื้อหา นโยบายของรัฐ กฎระเบียบ และแนวปฏิบัติในการบริหารภาครัฐ ส่วนที่สองคือการสอบสัมภาษณ์โดยผู้บริหารใน สพฐ. ซึ่งไม่มีเกณฑ์การให้คะแนนที่ชัดเจน ขึ้นอยู่กับดุลพินิจ (Hallinger)²⁷ เช่นเดียวกับเกณฑ์ในการโยกย้ายที่กล่าวไปแล้ว

ในปี 2562 สพฐ. ได้กระจายอำนาจให้คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) สามารถจัดสอบผู้บริหารเองได้โดยไม่ต้องรอ สพฐ. และมีการปรับกระบวนการรับสมัครให้เพิ่มองค์ประกอบของการประเมิน 360 องศา²⁸ กล่าวคือประเมินจากประวัติการทำงาน ผลงาน การประเมินศักยภาพจากบุคคลรอบข้างทั้งเพื่อนร่วมงานและผู้บังคับบัญชา รวมถึงการแสดงวิสัยทัศน์²⁹ อย่างไรก็ตาม การปรับหลักเกณฑ์ดังกล่าว ยังเป็นการปรับภายในกระบวนการที่ต้นของระบบราชการเหมือนเดิม เพียงแต่อำนาจการคัดเลือกเปลี่ยนจากส่วนกลาง ไปอยู่ที่ กศจ. นอกจากนี้ การประเมิน 360 องศาที่วัดการยอมรับโดยบุคคลรอบข้างยังสะท้อนว่า ระบบการศึกษาภาครัฐให้คุณค่าแก่ความเป็นผู้นำด้านการเมืองและการบริหารมากกว่าด้านวิชาการ

26 Hallinger, P. (2018), อ้างแล้ว.

27 Hallinger, P. (2018), อ้างแล้ว.

28 ยกกว่าเดิม เกณฑ์เลือกผอ.-รองผอ.ร. ที่ไม่มีการสอบ ใช้ประเมินรอบทิศ360องศา. (2562, เมษายน 22). ไทยโพสต์. เข้าถึงจาก<https://www.thaipost.net/main/detail/34168>.

29 ท่วงประเมิน 360 องศาเอื้อพวกพ้อง หลัง สพฐ. เล็งขงเกณฑ์เพ้นบัก ‘เขตพื้นที่ฯ-ร.ร.’ (2562, มิถุนายน 26). มติชนออนไลน์. เข้าถึงจากhttps://www.matichon.co.th/education/news_1555771.

ประการที่สอง การเตรียมความพร้อมผู้บริหารโรงเรียน Hallinger ชี้ให้เห็นว่าการเตรียมความพร้อมของผู้อำนวยการโรงเรียนในปัจจุบันได้รับความสำคัญน้อยกว่าในอดีต โดยในอดีตจะมีหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบภารกิจดังกล่าวอย่างชัดเจน ได้แก่ สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา ซึ่งตั้งอยู่ในบริเวณวัดไร่ขิง อย่างไรก็ตาม เนื้อหาหลักสูตรของสถาบันฯ เดิมไม่ได้เน้นการสร้างผู้นำวิชาการเท่ากับการเป็นผู้ขับเคลื่อนนโยบายภาครัฐ สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษาได้ถูกเปลี่ยนไปเป็นสถาบันพัฒนาครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา (สคบส.) ใน พ.ศ. 2548 ทำให้มีกลุ่มเป้าหมายที่กว้างกว่าเดิม และไม่ได้เน้นภารกิจการสร้างและพัฒนาผู้บริหาร โดยเฉพาะอีกต่อไป ปัจจุบันสถาบันฯ กลายเป็นส่วนหนึ่งของ สคบส. และลดความสำคัญลง โดยรับผิดชอบการฝึกอบรมที่ผู้บริหารโรงเรียนผ่านหลักสูตร 27 วัน ซึ่งเนื้อหาหลักสูตรประกอบไปด้วยการศึกษาด้วยตนเอง (15 วัน) การเรียนการสอนในห้องเรียน (11 วัน) การฝึกบริหารในโรงเรียนและการให้ผลสะท้อนกลับ (16 วัน) ซึ่งตามความเห็นของ Hallinger หลักสูตรดังกล่าวยังด้อยประสิทธิภาพในการเตรียมความพร้อมด้านการนำวิชาการ เมื่อเทียบกับหลักสูตรในต่างประเทศ³⁰

การลดความสำคัญของสถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษาลงในฐานะที่เป็นหน่วยงานกลางของประเทศในการฝึกอบรมผู้บริหารโรงเรียน เกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการให้สถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบภารกิจดังกล่าวแทน ดังจะเห็นได้ว่ามีหลักเกณฑ์ที่ผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพผู้บริหารการศึกษา/ผู้บริหารสถานศึกษา ซึ่งว่าที่ผู้บริหารสามารถรับได้ด้วยการศึกษาในหลักสูตรปริญญาโทด้านบริหารการศึกษาในสถาบันที่คุรุสภารับรอง ปัจจุบันมีถึง 212 หลักสูตรทั่วประเทศที่ได้รับการรับรอง นับหนึ่ง การมีหลักสูตรผู้บริหารการศึกษามากถึง 212 หลักสูตร ทำให้ประเด็นปัญหาด้านการเตรียมความพร้อมผู้บริหารในประเทศไทยเปลี่ยนไปจากการมีมาตรฐานเดียวที่ไม่เหมาะสมในยุคสถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา ไปเป็นปัญหาเรื่องการกำกับดูแลให้เกิดมาตรฐานเดียวที่เหมาะสม

ประการสุดท้าย การพัฒนาผู้บริหารที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ทั้งในสังกัด สพฐ. และ กทม. โดยมากเป็นการฝึกอบรมที่ไม่มีทิศทางแน่ชัด แล้วแต่ว่านโยบายในแต่ละช่วงเวลาเป็นอย่างไร ผู้อำนวยการโรงเรียนมักถูกสั่งการให้เข้าร่วมการฝึกอบรมโดยหน่วยเหนือโดยไม่ได้มีการพิจารณาถึงความต้องการรายบุคคล ในช่วงแรก ๆ ของการเป็นผู้บริหาร ผู้อำนวยการโรงเรียนจะต้องใช้ศักยภาพส่วนบุคคลในการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่มีกระบวนการโค้ชหรือระบบพี่เลี้ยงอย่างเป็นทางการ (อ้างแล้ว) นอกจากนี้กระบวนการวัดและประเมินผลงานของผู้อำนวยการโรงเรียน ยังถูกมองว่าเป็นเพียงเรื่องการลงโทษหรือให้รางวัลเท่านั้น ไม่ได้เป็นเรื่องของการปรับปรุงเพื่อพัฒนา

หากการคัดเลือกและพัฒนาผู้บริหารได้รับการปรับปรุงให้มีทิศทาง เป็นระบบ และน่าเชื่อถือมากขึ้น ก็น่าจะทำให้การตัดสินใจเกี่ยวกับความก้าวหน้าของผู้อำนวยการโรงเรียนปลอดจากดุลยพินิจมากขึ้น และทำให้ผู้อำนวยการโรงเรียนไม่ต้องแสดงบทบาททางการเมืองเพื่อความก้าวหน้าในสายอาชีพจนเบียดบังบทบาททางวิชาการ โดยเฉพาะผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด สพฐ.

ในส่วนนี้ได้แสดงให้เห็นถึงการดำเนินการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนในสังกัด สพฐ. ที่อยู่บนสายบังคับบัญชาที่ซับซ้อน การกำกับดูแลแบบรวมศูนย์และโครงสร้างในสายอาชีพที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าผู้บริหารสังกัด สพฐ. ต้องอาศัยความเป็นผู้นำด้านการเมืองเพื่อความอยู่รอดและสามารถเติบโตในสายอาชีพของผู้อำนวยการโรงเรียนได้

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

งานวิจัยชิ้นนี้แสดงให้เห็นลักษณะความเป็นผู้นำของผู้อำนวยการโรงเรียนรัฐบาลไทย โดยอาศัยข้อมูลเชิงปริมาณและคุณภาพ และมีการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบระหว่างโรงเรียนสังกัด สพฐ. และ กทม. เพื่อให้ทราบถึงข้อจำกัดและบริบททางการศึกษาของไทยที่เป็นอุปสรรคในการสร้างความเป็นผู้นำ โดยเฉพาะความเป็นผู้นำทางวิชาการ

ข้อค้นพบประการแรก เมื่อเปรียบเทียบกับผู้อำนวยการโรงเรียนในต่างประเทศ ผู้อำนวยการโรงเรียนรัฐบาลไทยมีระดับการศึกษาที่สูง และผ่านการฝึกอบรมการเป็นผู้นำไม่น้อยกว่าประเทศอื่น ๆ นอกจากนี้ ผู้อำนวยการยังเห็นว่าการเป็นผู้นำทางวิชาการมีความสำคัญ และพวกเขามีความต้องการจะเป็นผู้นำทางวิชาการ อย่างไรก็ตาม สิ่งเหล่านี้ไม่ได้สะท้อนระดับความเป็นผู้นำทางวิชาการในทางปฏิบัติ ซึ่งยังอยู่ในระดับต่ำในภาพรวม

ข้อค้นพบประการที่สอง ความหมายของผู้นำทางวิชาการของผู้อำนวยการโรงเรียนมีความแตกต่างจากความหมายในต้นแบบสากลที่เน้นบทบาทการเป็นผู้นำด้านการเรียนการสอน บทบาทในการนิเทศผู้สอน และการรู้จักและเข้าใจผู้เรียนในโรงเรียน โดยพบว่าผู้อำนวยการไทยเห็นว่า ผู้นำทางวิชาการหมายถึงผู้อำนวยการโรงเรียนที่สามารถสร้างผลงานทางวิชาการตามตัวชี้วัดที่กระทรวงฯ กำหนด ซึ่งมีอยู่ 3 เรื่องหลัก ๆ ได้แก่ คะแนนโอเน็ต การเปิดห้องเรียนหลักสูตรพิเศษ และการได้รางวัลจากการแข่งขันทางวิชาการ กล่าวสั้น ๆ คือ ความเป็นผู้นำทางวิชาการของผู้อำนวยการโรงเรียนรัฐบาลไทยยังมุ่งเน้นในมิติผลสัมฤทธิ์แต่ยังขาดมิติของกระบวนการ

ข้อค้นพบประการที่สาม ผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด กทม. มีระดับของความเป็นผู้นำทางวิชาการในทางปฏิบัติที่สูงกว่าผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด สพฐ. เนื่องจากโครงสร้างองค์กรที่มีขนาดเล็กกว่า ทรัพยากรที่จัดสรรเพียงพอและทั่วถึงมากกว่า และเส้นทางความก้าวหน้าที่ทำให้ผู้อำนวยการไม่ต้องการเติบโตในสายงานอื่นในระบบราชการ ปัจจัยเหล่านี้ทำให้ผู้อำนวยการสังกัด กทม. สามารถแสดงบทบาทด้านการนิเทศและกำกับติดตามการเรียนการสอนได้มากกว่า มีระดับความสัมพันธ์ทางวิชาชีพกับบุคลากรครูที่สูงกว่า และมีมุมมองต่ออำนาจอิสระด้านหลักสูตรที่สูงกว่าผู้อำนวยการสังกัด สพฐ. แม้ว่าผู้อำนวยการทั้งสองสังกัดจะทำงานอยู่ภายใต้กฎระเบียบเดียวกันหลายชุด และประสบข้อจำกัดด้านทรัพยากรบุคคลเหมือนกันก็ตาม

ข้อค้นพบประการที่สี่ สาเหตุที่ทำให้ผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด สพฐ. มีระดับความเป็นผู้นำทางวิชาการที่ต่ำในทางปฏิบัติ เป็นเพราะลักษณะโครงสร้างองค์กรขนาดใหญ่ สายการบังคับบัญชาที่ยาว การจัดสรรทรัพยากรให้แก่โรงเรียนที่ไม่ทั่วถึงและไม่เพียงพอ รวมทั้งเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพที่เปิดโอกาสให้ผู้อำนวยการสามารถไปเติบโตในสายงานอื่นได้ ปัจจัยเหล่านี้ผลักดันให้ผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด สพฐ. ต้องมุ่งเน้นบทบาทด้านการบริหารจัดการและบทบาทด้านการเมือง ทำให้สามารถระดมทรัพยากรเพื่อความอยู่รอดของโรงเรียนและแสวงหาความก้าวหน้าของตนเอง โดยพบว่าผู้อำนวยการโรงเรียนขนาดเล็กในชนบท จะได้รับแรงกดดันให้ต้องมุ่งเน้นบทบาทเหล่านี้สูงกว่าผู้อำนวยการโรงเรียนขนาดใหญ่ในเขตเมือง

ข้อค้นพบประการที่ห้า ผู้อำนวยการจะต้องมีความชำนาญในบทบาททางการเมืองเพื่อให้งานทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านวิชาการ ด้านการบริหารทั่วไป ด้านการบริหารบุคคล และด้านงบประมาณ สำเร็จลุล่วง แม้ว่าคำว่า

“การเมือง” หรือ “บทบาททางการเมือง” จะมีความหมายเชิงลบในประเทศไทย แต่ความสัมพันธ์เหล่านี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบรรลุเป้าหมายของผู้อำนวยการโรงเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริหารวิชาการ จะไม่สามารถประสบความสำเร็จได้หากไม่มีการใช้ “พระเดชพระคุณ” ที่เหมาะสมกับบุคลากรครู กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ผู้อำนวยการโรงเรียนไม่สามารถแยกบทบาทการบริหารวิชาการออกจากการบริหารบุคคลได้

ข้อค้นพบประการสุดท้าย ข้อมูลทั้งหมดสะท้อนว่า หลักสูตรการสร้างและฝึกอบรมผู้บริหารยังมีปัญหาในด้านคุณภาพและประสิทธิภาพของโครงการ เพราะการปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือการได้รับการรับรองยังไม่ได้สะท้อนคุณภาพของผู้อำนวยการตามที่แท้จริงมากนัก อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลชี้ให้เห็นว่า การเตรียมความพร้อมให้แก่ผู้อำนวยการโรงเรียนควรมุ่งสร้างศักยภาพด้านการบริหารบุคคลให้แก่ผู้บริหาร รวมถึงการเชื่อมโยงงานบริหารบุคคลเข้ากับงานบริหารวิชาการ และศักยภาพในการปรับตัวให้เข้ากับบริบทเชิงพื้นที่และความต้องการของชุมชนที่มีความแตกต่างหลากหลายด้วย

จากการวิเคราะห์นำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายดังนี้

ข้อเสนอแนะที่ 1 : ผู้อำนวยการโรงเรียนควรให้ความสำคัญกับ ‘วิธีการ’ (ความสัมพันธ์ทางวิชาชีพกับครูและนักเรียน) เพื่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของโรงเรียน) มากกว่า ‘ผลลัพธ์’ (คะแนนการทดสอบ)

ประการแรก จรรยาบรรณสำหรับบทบาทผู้นำทางวิชาการควรเปลี่ยนจากการวัดความสำเร็จของคะแนนการทดสอบไปสู่การมีส่วนร่วมอย่างมีอาชีพกับครูและนักเรียนแทน บรรทัดฐานในการใช้คะแนนโอเน็ตเพื่อเป็นตัวกำหนดประสิทธิภาพของผู้อำนวยการโรงเรียนต้องถูกตั้งคำถามอย่างเป็นระบบ เพราะเป็นการขัดแย้งกับความหมายที่แท้จริงของภาวะผู้นำทางวิชาการและส่งผลเสียต่อหลักสูตรของโรงเรียน การแบ่งบทบาทของผู้อำนวยการโรงเรียนออกเป็นสี่ด้าน ได้แก่ ด้านงบประมาณ ด้านหลักสูตร/วิชาการ ด้านบุคลากร และด้านทั่วไปในแบบปัจจุบัน เป็นปัญหา แนวคิดของการบริหารจัดการบุคลากรที่แยกออกจากการจัดการหลักสูตรทำให้ผู้อำนวยการต้องแยกความสัมพันธ์ของตนเองกับครูออกจากเป้าหมายทางวิชาการของโรงเรียน การนำบทบาทด้านหลักสูตร และวิชาการมาเป็นส่วนหนึ่งร่วมกับงานบุคคลจะช่วยให้ผู้บริหารเห็นว่าการทั้งสองส่วนเป็นเรื่องที่พึ่งพากัน เป็นเหรียญคนละด้านที่ต้องนำมาเชื่อมกัน ผู้อำนวยการควรได้รับการสนับสนุนให้สามารถจัดการงานทั้งสองด้านไปพร้อมกันเนื่องจากการมีส่วนร่วมของตนเองกับครูมีความสำคัญต่อการบรรลุผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน นอกจากนี้ ควรมีการแก้ไขบทบาทของศึกษานิเทศก์เพื่อป้องกันแนวคิดของผู้อำนวยการโรงเรียนในการหลีกเลี่ยงบทบาทชี้แนะการสอนให้กับครู ข้อเสนอแนะประการหนึ่งคือการทำให้ศึกษานิเทศก์มีบทบาทต่อผู้อำนวยการโรงเรียนมากขึ้นและทำหน้าที่เป็นผู้ชี้แนะผู้อำนวยการในการสอนครู ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้อำนวยการโรงเรียนมีภาพลักษณ์และภาวะผู้นำทางวิชาการที่เปรียบเสมือน “ครูของครู” มากกว่าเพียง “ผู้จัดการสถานศึกษา”

ข้อเสนอแนะที่ 2 : ปรับปรุงสายการบังคับบัญชาและความชัดเจนของกฎระเบียบ

ประการที่สอง ผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด สพฐ. ควรอยู่ภายใต้หน่วยงานบังคับบัญชาที่ไม่มากจนเกินไปและสามารถทำงานในกรอบการกำกับดูแลที่ชัดเจนได้ กรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าห่วงโซ่การบังคับบัญชาที่ยาวและหน่วยงานบังคับบัญชาที่มากเกินไปเป็นต้นเหตุที่ทำให้ผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัด สพฐ. ต้องมีบทบาททางการเมืองภายนอกโรงเรียนและต้องมีบทบาทงานบริหารจัดการในการรายงานต่อหน่วยงานบังคับบัญชาที่เกินความจำเป็น สพฐ. ในส่วนกลางควรสร้างระเบียบและกระจายวิสัยทัศน์ในสายการบังคับบัญชาให้เกิดความชัดเจนมากขึ้นและเข้าถึงได้ มีการกำหนดกลไกเพื่อให้การสื่อสารมีประสิทธิภาพตามสายการบังคับบัญชาจากเบื้องบน สพฐ. ควรดำเนินการเชิงรุกมากขึ้นในการป้องกันไม่ให้โรงเรียนใช้เวลาไปกับระบบราชการและเอกสารที่ซ้ำซ้อน ศูนย์อำนาจในการตัดสินใจที่มีผลต่อโรงเรียนและผู้อำนวยการโรงเรียนควรตั้งอยู่ในภูมิศาสตร์ที่ใกล้กับโรงเรียน งานวิจัยดังกล่าวสนับสนุนระบบการศึกษาของรัฐบาลไทยในรูปแบบที่กระจายอำนาจมากขึ้นซึ่งช่วยให้ผู้อำนวยการโรงเรียนมีความเป็นอิสระมากขึ้นในการบริหารจัดการเรื่องที่เฉพาะเจาะจงตามบริบท

ข้อเสนอแนะที่ 3 : จัดสรรงบประมาณแบบแยกส่วนสำหรับการบำรุงโรงเรียน และการพัฒนาภาวะผู้นำทางวิชาการ

ประการที่สามช่องว่างของทรัพยากรที่เกิดจากโครงการเงินอุดหนุนรายหัวต้องได้รับการแก้ไขอย่างเป็นระบบและถูกเติมเต็มโดยส่วนกลาง เพราะเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการส่งผลให้ภาวะผู้นำทางวิชาการสามารถเติบโตในระบบการศึกษาของไทยได้ เนื่องจากปัจจุบัน ผู้อำนวยการในสังกัด สพฐ. ใช้เวลาส่วนมากไปกับการระดมทุนและสร้างเครือข่ายกับภายนอกโรงเรียน ทั้งนี้ ช่องว่างทางทรัพยากรหมายถึงงบประมาณที่ไม่สามารถใช้งานได้ ในขณะที่โรงเรียนมีความจำเป็นต้องใช้สำหรับการดำเนินกิจกรรมประจำวันได้อย่างราบรื่น ซึ่งรวมไปถึงค่าไฟฟ้าและค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐานของโรงเรียน วิธีแก้ปัญหายังรวดเร็วเพื่อบรรเทาความกดดันในการต้องระดมทุนของผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด สพฐ. คือการจัดสรรงบประมาณแบบแยกส่วนให้กับโรงเรียนขนาดเล็ก เพราะการระดมทุนไม่เพียงแต่ช่วยให้ผู้อำนวยการโรงเรียนสามารถจัดสรรงบประมาณเพื่อให้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายข้างต้นได้ หากแต่ยังสามารถเปิดช่องว่างให้แก่ผู้อำนวยการในการสร้างมรดกเชิงสัญลักษณ์ของตนเองไว้ให้กับโรงเรียนได้อีกด้วย แนวโน้มของการกระทำดังกล่าวเกิดจากบทบาททางการเมืองที่มากเกินไปของผู้อำนวยการโรงเรียน ดังนั้นข้อเสนอแนะคือการที่ สพฐ. จัดสรรงบประมาณแบบแยกส่วน ส่วนแรกสำหรับการบำรุงโรงเรียนและส่วนที่สองสำหรับการพัฒนาบทบาทและภาวะผู้นำทางวิชาการให้กับผู้อำนวยการโรงเรียน อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยตระหนักดีว่าการจัดสรรทรัพยากรเป็นวาระที่ซับซ้อนซึ่งไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยการดำเนินการเพียงไม่กี่ครั้งจากส่วนกลาง นอกจากนี้ ยังเป็นเรื่องของการปรับปรุงสายการบังคับบัญชาและการกระจายอำนาจการบริหารจัดการโรงเรียนให้ดีขึ้นอีกด้วย

อ้างอิง

- Bossert, S.T., Dwyer, D.C., Rowan, B., and Lee, G.V. (1982). “The Instructional Management Role of the Principal”. *Educational Administration Quarterly*, 18(3): 34–64.
- Branch, G.F., Hanushek, E.A., and Rivkin, S.G. (2013). “School Leaders Matter: Measuring the Impact of Effective Principals,”. *Education Next*, 13(1): 62–69.
- Cuban, L. (1988). *The Managerial Imperative and the Practice of Leadership in Schools*. Albany: State University of New York Press.
- Fry, G. (2002). “Synthesis Report: From Crisis to Opportunity: The Challenges of Educational Reform in Thailand”. Report to the Office of the National Education Commission (ONEC) and the Asian Development Bank, TA 3585-THA, Bangkok: ONEC.
- Fry, G. & Hui, B. (2013). “The Evolution of Educational Reform in Thailand: The Thai Educational Paradox”. *Journal of Educational Administration*, 51(3): 290–319.
- Garrett, G. (2004). “Globalization’s Missing Middle”. *Foreign Affairs*, 83(6): 84–96.
- Hallinger, P. (2018). “Bringing Context Out of the Shadows of Leadership”. *Education Management and Leadership*, 46(1): 5–24.
- Hallinger, P. (2018). “Thailand’s Challenge of Systemic Education Reform: Where are the Leaders with ‘The Right Stuff’?”. In Gerald Fry (Ed.), *Education in Thailand: An Old Elephant in Search of a New Mahout*. New York: Springer Publishing.
- Hallinger, P. and Lee, M. (2013). “Exploring Principals’ Capacity to Lead Reform of Teaching and Learning Quality in Thailand”. *International Journal of Educational Development*, 33(4): 305–315.
- Hallinger P. and Murphy, J. (1985). “Assessing the Instructional Management Behavior of Principals”. *Elementary School Journal*, 86(2): 217–248.
- Hanushek, E.A. and Woessman L. (2015). *Universal Basic Skills: What Countries Stand to Gain*. Paris: OECD Publishing.
- IMD. (2020). *World Competitiveness Yearbook 2020*. Lausanne: IMD Business School.
- Kanapathy, V., Hazri, H., Phongpaichit, P., and Benyaapiku, P. (2014). *The Middle-Income Trap: Economic Myth, Political Reality: Case Studies from Malaysia and Thailand*. Bangkok: The Asia Foundation.

- King, D. E. (1997). “Thailand in 1996: Economic Slowdown Clouds Year”. *Asian Survey*, 37(2): 160–166.
- Lao, R. (2015). *A Critical Study of Thailand’s Higher Education Reforms: The Culture of Borrowing*. Critical Studies in Education. Abbingdon: Routledge.
- Larson, G.M., Loayza, N. V, and Woolcock, M. (2016). “The Middle-income Trap: Myth or Reality”. Research & Policy Briefs, No. 1. Washington, D.C.: World Bank Group.
- Lortie, D. C. (2009). *School Principal: Managing in Public*. Chicago: University of Chicago Press.
- Montesano, M. J. (2001). “Thailand in 2000: Shifting Politics, Dragging Economy, Troubled Border”. *Asian Survey*, 41(1): 171–180.
- OECD. (2020). Programme for International Student Assessment, Organisation for International Co-operation and Development, <https://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/>.
- Punyaratabandhu, S. (1998). “Thailand in 1997: Financial Crisis and Constitutional Reform”. *Asian Survey. A Survey in Asia in 1997*, Part II. 38(2): 161–167.
- Punyaratabandhu, S. (1999). “Thailand in 1998: A False Sense of Recovery”. *Asian Survey. A Survey in Asia in 1998*, 39(1): 80–87.
- Schwab, K. Editor. (2019). *The Global Competitiveness Report 2019*. Geneva: World Economic Forum.
- Sondergaard, L. M. (2015). *Thailand-Wanted: A Quality Education for All in Thailand*. Washington, D.C.: World Bank Group.
- World Bank. (2018). *Human Capital Index 2018*. <https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2018/10/18/human-capital-index-and-components-2018>.
- World Bank. (2020). *Country and Lending Group*. <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups> – Retrieved June 2020.



The Asia Foundation

ติดต่อ

The Asia Foundation – Thailand

38, อาคารชลันต์ทิพย์ ชั้น 6,
ถนนคอนเวนต์, แขวงสีลม
เขตบางรัก กรุงเทพมหานคร, 10500

+ 66 (2) 233-1644

thailand.general@asiafoundation.org