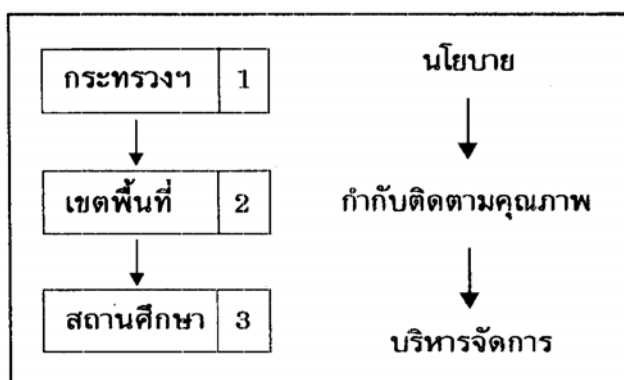


การบริหารแบบยึดโรงเรียนเป็นศูนย์กลาง

(SBM = School – Based Management)

ชัยพจน์ อักขาม*

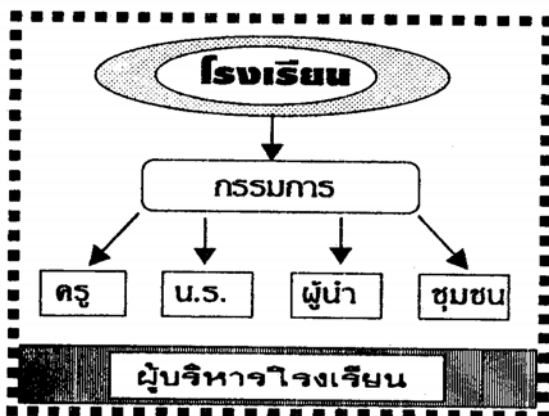
หนึ่งในองค์ประกอบของการปฏิรูปการศึกษาคือ การกระจายอำนาจการบริหารจัดการจากส่วนกลางไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการตัดสินใจ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หมวด 5 มาตรา 39 และ 40 ซึ่งอีกไม่เกินปี พ.ศ. 2543 บทบัญญัติในหมวด 5 ว่าด้วยการบริหารและการจัดการศึกษาก็จะมีผลใช้บังคับ



การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารงานทั่วไป จาก 1 กระทรวงการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรมไปยัง 2 สำนักงานการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษา และไปยัง 3 สถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง

* หัวหน้าหน่วยศึกษานิเทศกรรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 5 จังหวัดราชบุรี

กระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมจะเป็นกระทรวงเกิดใหม่ที่รวมกระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัยและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเข้าด้วยกัน คนทั่วไปคงคิดว่าเป็น กระทรวงที่ใหญ่กว่าเดิมและมีกรมกองเพิ่มขึ้น คนมากขึ้น บทบาทหน้าที่ก็คงมากขึ้นเป็นเงาตามตัวแต่ ไม่ได้เป็นอย่างที่คนทั่วไปคิด กระทรวงกลับเล็กลงมีกรมน้อยกว่าเดิมคนก็น้อยลงด้วยเพราะภารกิจส่วนใหญ่จะอยู่ที่สถานศึกษาซึ่งกระจายอยู่ทั่วประเทศ



กระทรวงฯ จะมีบทบาทสำคัญคือการ กำหนดนโยบาย แผนและมาตรฐานการศึกษา สนับสนุน ทรัพยากร รวมทั้งติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล การจัดการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม มีองค์กรหลักเพียง 4 องค์กรกับสำนักงานปลัดกระทรวงเท่านั้น คนทำงานจะมีไม่มาก เพราะกระจายลงสู่ท้องถิ่น ส่วนใหญ่และหนึ่งในนั้นคือ คณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน

เขตพื้นที่การศึกษา จะมีคณะกรรมการ จำนวนหนึ่ง (ก.ศศว.ข) ซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลสถาน ศึกษาขั้นพื้นฐานและสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญา มีผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม (ผอ.ศศว.ข) เป็นกรรมการ และเลขานุการ ที่จะดูแลสถานศึกษาภายในเขต ประมาณ 100-120 แห่ง ประชากรประมาณ 120,000-200,000 คน

สถานศึกษาหรือโรงเรียน จะเป็นหน่วย สุดท้ายและเป็นองค์การที่สำคัญที่สุดในการบริหารจัดการเพื่อให้ผลผลิตที่ออกไปคือ นักเรียน มีคุณภาพ ดังนั้น แนวคิดเรื่อง SBM หรือการใช้โรงเรียนเป็น ฐานการพัฒนา คือ การบริหารจัดการที่ให้ความสำคัญ กับสถานศึกษาหรือโรงเรียนมากกว่าการให้ความสำคัญกับเขตพื้นที่การศึกษาหรือมากกว่ากระทรวงฯ อย่างที่เคยปฏิบัติมาในอดีต

โรงเรียนไม่ใช่โรงเรียนหนังสืออย่างที่เรารู้ส่วนใหญ่เคยเข้าใจ แต่เป็นสถานที่ให้ผู้บริหาร ครู และนักเรียน ที่อาศัยร่วมกันได้พัฒนาตนเองโดยส่งเสริมให้เป็นคนรู้จักคิด มีระบบในการคิด ให้เข้าใจระบบการทำงานร่วมกัน เสริมสร้างค่านิยมประชาธิปไตยให้เจริญก้าวหน้าไปด้วยกัน เพื่อรองรับความเจริญเติบโตในอนาคต

การจัดกระบวนการเรียนการสอน ที่เน้นสภาพจริงมากกว่าเน้นการถ่ายทอดความรู้และเนื้อหาที่เรียนด้วยวิธีท่องจำอย่างเดียว จนละเลยการพัฒนาศักยภาพโดยรวมของคนที่จะออกจากรั้วโรงเรียน จะต้องใช้ชีวิตในสังคม สิ่งแวดล้อมและจะเผชิญกับภาวะทางเศรษฐกิจการเมือง

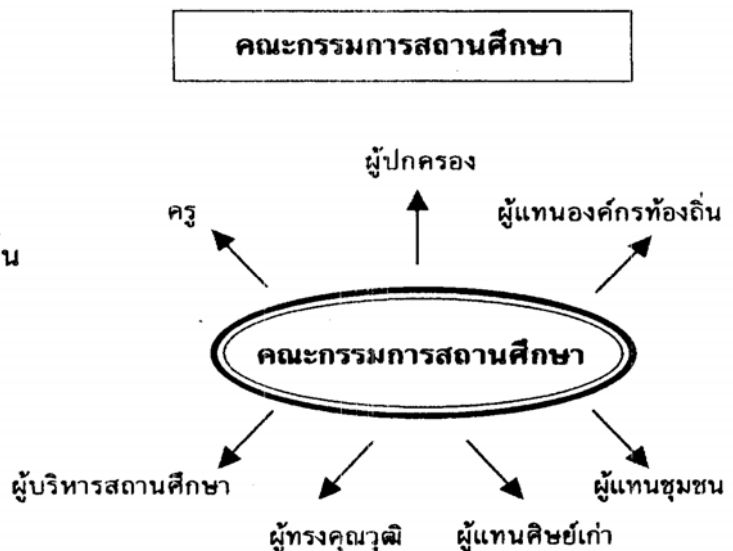
การจำลองรูปแบบการปกครองของชุมชนมาไว้ในโรงเรียน มีระบบการบริหารและการจัดการสอนที่สอดคล้องกับสภาพจริง โดยการตั้งองค์การต่าง ๆ ขึ้น และทำให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ สร้างความโปร่งใส เคารพในความคิดเห็นและกล้าแสดงความคิดเห็นที่ชอบธรรม เสริมสร้างจริยบรรณในวิชาชีพ ก่อนจะออกไปเรียนต่อสูงขึ้นหรือเข้าสู่ตลาดแรงงาน

การบริหารและการจัดการเรียนการสอนคงต้อง **ร่วมด้วยช่วยกัน** ตั้งแต่ครูผู้สอน ผู้ปกครอง ผู้นำชุมชนตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะได้มาร่วมคิดวางแผนร่วมกัน โดยกำหนดนโยบายบริหารจัดการเองเสริมสร้างความเข้มแข็งในการบริหารจัดการของโรงเรียนในรูปแบบคณะกรรมการสถานศึกษา

คณะกรรมการสถานศึกษา

ประกอบด้วย

1. ผู้แทนครู
2. ผู้แทนผู้ปกครอง
3. ผู้แทนองค์กรปกครองท้องถิ่น
4. ผู้แทนองค์กรชุมชน
5. ผู้แทนศิษย์เก่า
6. ผู้ทรงคุณวุฒิ
7. ผู้บริหารสถานศึกษา



บทบาทของผู้บริหาร ของครู ของชุมชน ในรูปแบบของการให้โรงเรียนเป็นศูนย์กลางกับรูปแบบเก่าที่เคยปฏิบัติ จะแตกต่างกันดังจะได้เปรียบเทียบให้เห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

บทบาทของ	บริหารแบบเดิม	บริหารให้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM)
ผู้บริหาร	- รับคำสั่งจากส่วนกลางตั้งแต่งานวิชาการหลักสูตร, งบประมาณ บุคลากรและทรัพยากรเพื่อการศึกษ	- เป็นผู้นำการพัฒนา โดยอาศัยความร่วมมือจากคณะกรรมการสำหรับงบประมาณไม่มีการจำแนกรายละเอียด จะได้รับเงินอุดหนุนในรูปเงินเหมาจ่าย (Lump-Sum)
	- การแก้ปัญหาต้องเสนอเรื่องขึ้นไปตามลำดับ	- แก้ปัญหาที่เกิดขึ้น ตัดสินใจเอง โดยใช้กระบวนการกลุ่มและข้อมูลสารสนเทศกระบวนการตัดสินใจ
ครู	- เป็นผู้ปฏิบัติตามคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นทุกกรณี	- เป็นผู้ร่วมงาน ผู้ร่วมตัดสินใจเป็นนักพัฒนาและนักปฏิบัติร่วมกับผู้บริหารและคณะกรรมการนโยบายวางแผนพัฒนาระยะยาว (School Charter) และแผนปฏิบัติการประจำปี - การทำงานที่มีระบบ สามารถที่จะเขียนรายงานความก้าวหน้าเป็นการสรุปการทำงานของตนเองได้ SSR (Self Study Report)
ผู้ปกครองหรือชุมชน	- ผู้รับบริการจากโรงเรียนทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ	- เป็นทั้งผู้รับ ผู้ให้ ผู้ร่วมทุน ผู้สนับสนุนทั้งในปริมาณและคุณภาพคอยสอดส่องดูแลทรัพยากรบุคคลในโรงเรียนให้การช่วยเหลือ ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์และมีส่วนร่วมแก้ไขในกรณีโรงเรียนเกิดปัญหา
ผู้ประเมินภายนอก		- ใช้ระบบการประเมินที่เน้นผลงาน (Result Based Management System)

เท่าที่กล่าวมาแล้วจะเห็นว่าต่อไปในอนาคต การกระจายการจัดการศึกษาก็คงเต็มรูปแบบ เช่นเดียวกับการกระจายเขตเลือกตั้งเขตเดียวเบอร์เดียว ที่มีการแบ่งเขตออกเป็น 400 เขต แต่เวลานับคะแนนก็นับรวมเป็นจุด ๆ การกระจายการจัดการศึกษาก็ทำนองเดียวกันคือ ทุกอย่างจะเบ็ดเสร็จจากโรงเรียน การเช็คบิล (Accountability) หรือตรวจสอบความถูกต้อง จะต้องเรียบร้อยจากหน่วยย่อย ๆ คือ โรงเรียน ก่อนจะมาดูภาพรวมตั้งแต่ ระดับเขตพื้นที่ จนถึงระดับประเทศต่อไป

โรงเรียนจะมีประสิทธิภาพหรือไม่อยู่ที่ "ตัวแปรภายในโรงเรียน" ไม่ได้อยู่ที่ความแตกต่างระหว่างโรงเรียนต่อโรงเรียน เพราะภายในโรงเรียนหนึ่ง ๆ จะมีครูที่มีลักษณะแตกต่างกัน แม้กระทั่งหมวดวิชาแต่ละหมวดในโรงเรียนเดียวกันก็ยังมีลักษณะหลากหลาย คุณภาพของโรงเรียนภายในเขตพื้นที่เดียวกันก็ย่อมไม่ทัดเทียมกันเป็นธรรมดา จึงจะไปเทียบกันไม่ได้แต่โรงเรียนต้องมีการกำหนดมาตรฐานของตนเองขึ้นและมีกลยุทธ์หรือไม่ดี เพื่อการทำงานให้เกิดประสิทธิผลได้มาตรฐานตามต้องการ

กลยุทธ์สำคัญดังกล่าว ได้แก่

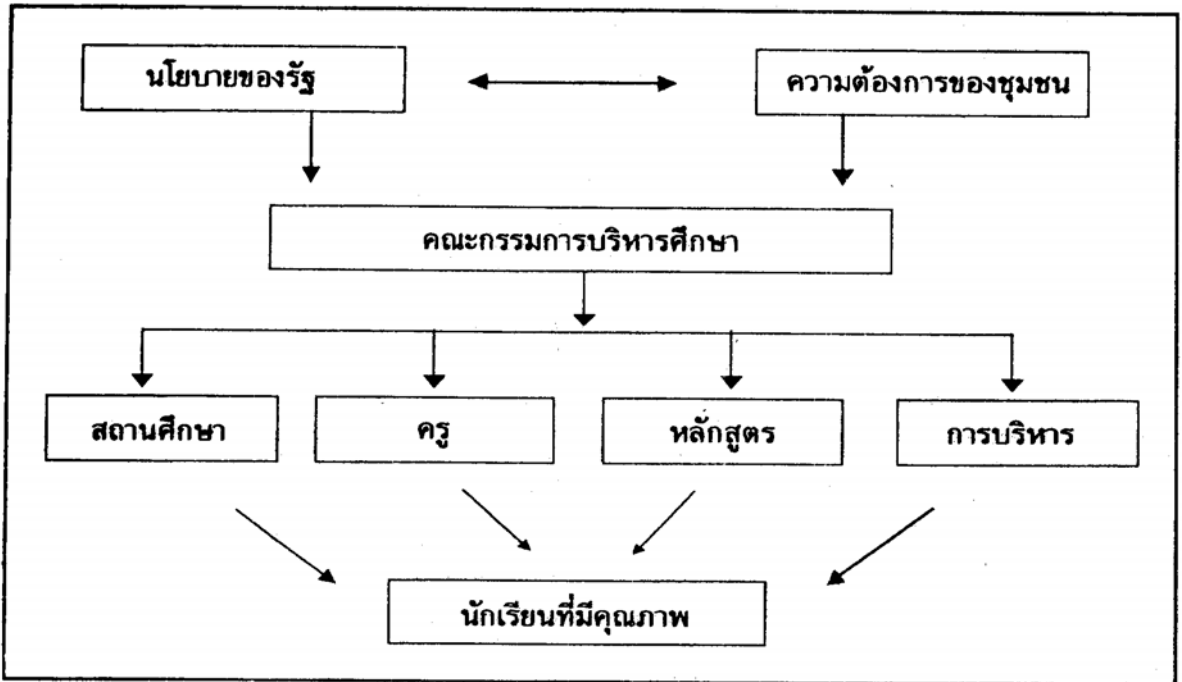
1. **การมีและใช้ข้อมูลสารสนเทศ (Information)** จำแนกข้อมูลตามประเภท ความสำคัญ เรียกใช้ได้สะดวกรวดเร็วและต้องเผยแพร่สารสนเทศเกี่ยวกับนักเรียน ผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนไปให้ชุมชนหรือคนในองค์กรได้รับรู้ จะโดยวิธีประชุมหรือการส่งแผ่นปลิวไปยัง



ผู้ปกครองและคอยฟังข้อมูลป้อนกลับด้วย ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลป้อนกลับเสริมแรงทบทวนหรือข้อเสนอแนะ เพื่อการปรับปรุงก็ตาม การมีข้อมูลสารสนเทศที่เกิดจากการร่วมคิดคำนึงถึงปัจจัยที่เอื้อต่อการพัฒนา คิดถึงข้อจำกัดก่อนการวางแผนจะทำให้มีข้อมูลที่สอดคล้องสภาพเป็นจริงตรวจสอบได้จะส่งเสริมการบริหารจัดการที่โปร่งใส (Good Governance)

2. **เน้นการพัฒนาวิชาชีพครู (Stress Professional Development)** เพราะจากรายงานการวิจัยพบว่า หัวใจการปฏิรูปการศึกษาต้องเน้นการเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถของครู ควบคู่ไปกับการจัดและปรับปรุงคุณภาพของแหล่งการเรียนรู้ต่าง ๆ เพื่อกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้ปรากฏการณ์รอบตัวตลอดชีวิต (มติชนรายวัน ประจำวันที่ 9 มกราคม 2544 หน้า 10) ดังนั้นการพัฒนาวิชาชีพครูอย่างต่อเนื่องและมีเป้าหมายที่แน่นอน มีการติดตามผลและมีกิจกรรมหรือโครงการที่ชัดเจน เช่น การจัดอบรม การนิเทศภายใน การศึกษาดูงาน เป็นต้น กิจกรรมการพัฒนาจะช่วยให้ครูตื่นตัวอยู่เสมอและทำงานในหน้าที่ได้สมกับคำว่า "ครูมืออาชีพ"

3. เลือกคณะกรรมการบริหารศึกษาที่เหมาะสม เป็นผู้มีวิสัยทัศน์มีความรู้ประสบการณ์ที่สามารถให้ข้อเสนอแนะ อันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนานักเรียนให้มีคุณภาพตามนโยบายของรัฐและความต้องการของชุมชนต่อไป



4. มีแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการที่สามารถตรวจสอบและประเมินผลการพัฒนาได้ เพราะตาม พ.ร.บ. การศึกษา จะมีการประกันคุณภาพภายในทุกปีเพื่อรับการประเมินจากองค์กรอิสระที่จะมาตรวจสอบทุก ๆ 5 ปี

5. การให้รางวัล เพื่อการเสริมแรงจิตใจให้สมาชิกในองค์กรได้ทำงานอย่างมีความสุข รูปแบบการให้รางวัลมีหลายวิธี ทั้งนี้ต้องรู้จักเลือกใช้ให้เหมาะสมกับคนและสถานการณ์

สุดท้ายของการพัฒนาก็หนีไม่พ้นเรื่องการยึด คนเป็นศูนย์กลาง การพัฒนาคือ ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเรียนการสอน ครูผู้สอนก็ต้องยึด "ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง" ผู้สอนจะให้ความสำคัญกับผู้เรียนแต่ละคนหรือปัจเจกบุคคล (Individual) ถ้าเป็นเรื่องการบริหารจัดการที่ยึด "โรงเรียนเป็นศูนย์กลาง" ไม่เพียงให้ความสำคัญรายคนเท่านั้น ต้องมีกลยุทธ์ในการประสานพลังแต่ละคนให้ทำงานได้ผลงานที่มีประสิทธิภาพอีกด้วย จึงจะเป็นผู้บริหารมืออาชีพจริง ๆ

อ้างอิง

มติชนรายวัน ประจำวันที่ 9 มกราคม 2544 หน้า 10