

คำนำของผู้วิจัย

การบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศสหรัฐอเมริกาเล่มนี้ เกิดจากการศึกษาค้นคว้ารวบรวม จากหนังสือตำราและเอกสารงานวิจัยเล่มก่อน ๆ จากการสัมภาษณ์พูดคุยกับนักการศึกษาอเมริกัน เช่น ศาสตราจารย์ จอร์จ เจ. ปาปาจีอานิส, ศาสตราจารย์ อลิสเบท แจ็กกโบสกี แห่งมหาวิทยาลัยฟลอริดา สเตต และการสืบค้นจากอินเทอร์เน็ต

สหรัฐอเมริกาจัดว่าเป็นประเทศที่ยึดมั่นในเสรีภาพ และมีความเป็นประชาธิปไตยอย่างเต็มที่ แต่ก็อยู่ในขอบข่ายของกฎหมายที่มีความยุติธรรมเสมอภาค มีการปกครองแบบสหพันธรัฐ (Federal Government) ซึ่งนับเป็นการกระจายอำนาจสู่มลรัฐ (States) เป็นเมืองแรก และเป็นบทเรียนที่มลรัฐต่าง ๆ กระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น

การบริหารจัดการการศึกษาในสหรัฐอเมริกาเป็นหน้าที่ขององค์กรการศึกษาท้องถิ่น คือ เขตการศึกษา (School Districts) ทำให้เกิดการพัฒนาศึกษาจากการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะชุมชน เป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน ต่อเนื่อง และเป็นการสร้างพื้นฐานของความเป็นประชาธิปไตยในพื้นที่ที่สมบูรณ์

รัฐบาลกลาง (Federal Government) มิได้บริหารจัดการด้านการศึกษา แม้มีกระทรวงการศึกษา (Department of Education) แต่ทำหน้าที่สนับสนุนช่วยเหลือมลรัฐ (States) ในฐานะผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษา โดยมีกระทรวงศึกษา (Department of Education) ของมลรัฐดำเนินการภายใต้คณะกรรมการการศึกษา (State Boards of Education)

ในแต่ละมลรัฐมีองค์กรการศึกษาท้องถิ่น คือ เขตการศึกษา เป็นผู้ดำเนินการบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีคณะกรรมการการศึกษา (Boards of Education หรือ School Boards) ร่วมกับศึกษาธิการเขต (ส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้ง) เป็นผู้บริหารจัดการ ซึ่งสรุปได้ว่าการบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น นับเป็นหน้าที่ (function) โดยแท้ขององค์กรศึกษาระดับล่างร่วมกับโรงเรียน/สถานศึกษา จัดการศึกษา 12 ปี ไม่เก็บค่าใช้จ่าย จัดเป็นกลยุทธ์ทางการศึกษาที่สำคัญยิ่ง

เอกสารนี้สำเร็จได้ด้วยความตั้งใจจริงของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา แห่งชาติที่ปรารถนาจะปฏิรูปปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางการศึกษา ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 43 ที่ว่า

“บุคคลย่อมมีสิทธิ์เสมอกันในการรับการศึกษา
ขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้
อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย”

ขอขอบคุณสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติที่มอบให้ผู้เขียนได้
วาดภาพการบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐานสิบสองปีของสหรัฐอเมริกา ที่มีความเป็นไปได้สูงยิ่ง
ต่อการพัฒนาการศึกษาไทย

กมล สุตประเสริฐ

การบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศสหรัฐอเมริกา

บทนำ

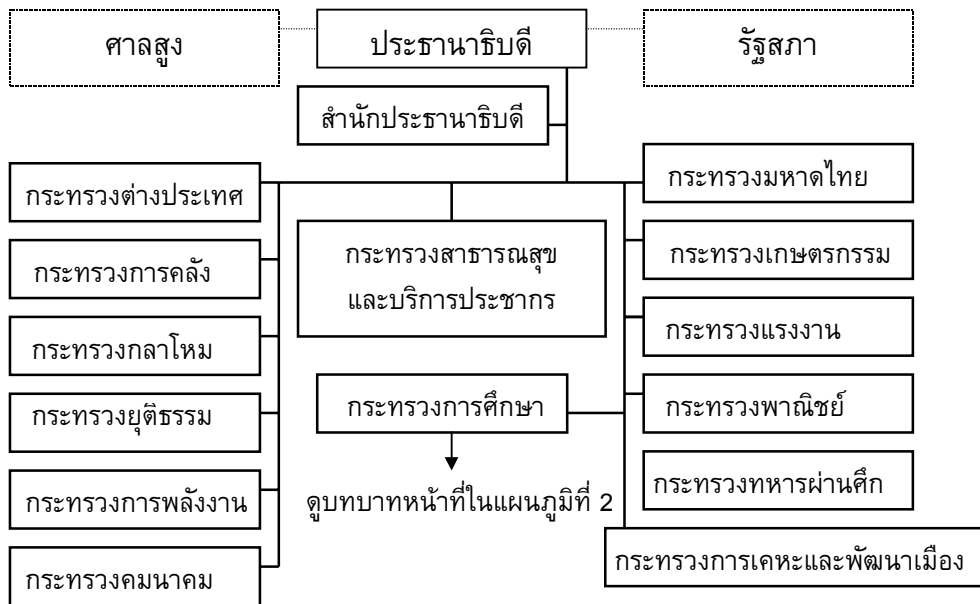
ประเทศสหรัฐอเมริกา (United States of America) หรือเรียกสั้น ๆ ว่า สหรัฐฯ (United States) นั้น ตั้งอยู่ในทวีปอเมริกาเหนือ เป็นประเทศที่มีพื้นที่กว้างขวาง ส่วนกว้างของผืนแผ่นดินใหญ่จากชายฝั่งมหาสมุทรแอตแลนติกทางตะวันออก ไปจนถึงชายฝั่งมหาสมุทรแปซิฟิก ทางตะวันตก นับเป็นระยะทาง 4,500 กิโลเมตร ทิศเหนือจดประเทศแคนาดา ทิศใต้จดประเทศเม็กซิโกและอ่าวเม็กซิโก ส่วนฮาวายอยู่ในมหาสมุทรแปซิฟิก ห่างจากแผ่นดินใหญ่ 3,200 กิโลเมตร เมื่อรวมเอาอลาสก้าและฮาวายเข้าด้วยแล้ว จะมีพื้นที่ถึง 9 ล้านตารางกิโลเมตร โดยมีอลาสก้าเป็นมลรัฐใหญ่ที่สุดในจำนวน 50 มลรัฐ (State) รองลงมาคือ มลรัฐเท็กซัส เฉพาะเท็กซัส มลรัฐเดียวก็มีขนาดใหญ่กว่าประเทศไทยแล้ว ประเทศสหรัฐได้ชื่อว่าเป็นตั้ง “เบ้าหลอม” ขนาดใหญ่ (สำนักข่าวสารอเมริกัน) เนื่องจากประชาชนสืบเชื้อสายมาจากชนชาติต่าง ๆ ทั่วโลก มีการปกครองแบบสหพันธรัฐ ประกอบด้วยรัฐ 50 มลรัฐ และอาณานิคมภายใต้การปกครองอีก 6 แห่งด้วยกัน โดยมีเขตปกครองอิสระคือ ดิสตริค ออฟ โคลัมเบีย (District of Columbia) เป็นศูนย์กลางการปกครองของชาติ ซึ่งมีกรุงวอชิงตัน (Washington) เป็นเมืองหลวงของรัฐบาลกลาง ตั้งอยู่ในเขตอิสระนี้ โดยเรียกชื่อเต็มว่า Washiington D.C. และในแต่ละมลรัฐต่างมีเมืองหลวงเป็นศูนย์กลางของการบริหารงานในมลรัฐของตน

การปกครองทุกระดับของสหรัฐ เป็น “ของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน” สมาชิกวุฒิสภา ประธานาธิบดี ผู้ว่าการรัฐ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ผู้ปกครองในมลรัฐ และแขวงเมืองต่าง ๆ จะได้รับการเลือกตั้งมาจากเสียงข้างมากของประชาชนทั้งสิ้น ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งรัฐมนตรีประจำกระทรวงต่าง ๆ ส่วนตุลาการนั้น ประชาชนจะเป็นผู้เลือกตั้งขึ้นโดยตรง หรืออาจจะได้รับการแต่งตั้งโดยเจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกขึ้นเพื่อการนี้อีกทีหนึ่งก็ได้

รัฐธรรมนูญแบ่งอำนาจการปกครองออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารมีประธานาธิบดีเป็นประมุข ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งประกอบด้วยวุฒิสภาหรือสภาองเกรสทั้งสอง คือ สภาสูง (วุฒิสภา) และสภาล่าง (สภาผู้แทนราษฎร) และฝ่ายตุลาการ ซึ่งมีศาลฎีกาเป็นประธาน รัฐธรรมนูญจำกัดขอบเขตอำนาจของแต่ละฝ่าย และป้องกันการก้าวล้ำอำนาจซึ่งกันและกัน

การบริหารการปกครองและการบริหารการศึกษาเป็นหน้าที่ของแต่ละมลรัฐ โดยดำเนินงานตามแบบรัฐบาลกลาง ผู้ว่าการมลรัฐเป็นประมุขฝ่ายบริหาร อำนาจการปกครองแบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ รัฐบาลของแต่ละมลรัฐจะรับภาระทางด้านชำระรักษาความเป็นระเบียบวินัย ให้การศึกษาแก่เด็กและเยาวชน ในขณะที่ฝ่ายรัฐบาลกลางดำเนินการในด้านความสัมพันธ์ภายในประเทศ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และปัญหาส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้องกับมลรัฐต่าง ๆ

แผนภูมิแสดงการบริหารงานการศึกษาของรัฐบาลกลาง



แหล่งข้อมูล : สำนักข่าวสารอเมริกัน สหรัฐอเมริกา, *นี่คือสหรัฐอเมริกา* และ ข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต

แผนภูมิที่ 1

งานการศึกษานั้นไม่มีระบบการศึกษาในระดับชาติ การศึกษาแต่เดิมมารวมอยู่เป็นกระทรวงเดียวกันกับงานด้านสาธารณสุขและสวัสดิการที่เรียกว่า Department of Health, Education and Welfare (DHEW คือ กระทรวงสาธารณสุข การศึกษา และสวัสดิการ) ในปี พ.ศ. 2522 ได้แบ่งออกเป็นสองกระทรวงคือ กระทรวงการศึกษา (Department of Education) และกระทรวงสาธารณสุขและบริการประชากร (Department of Health and Human Services)

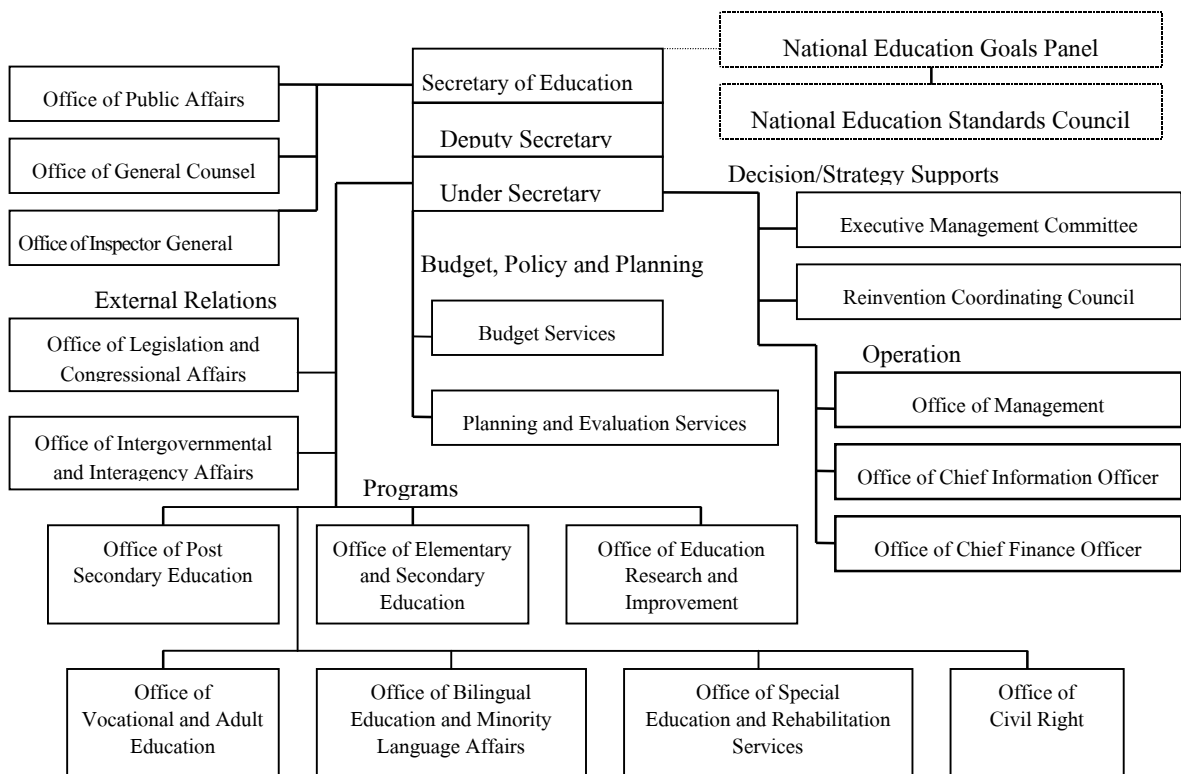
โครงสร้างการบริหารการศึกษาของประเทศ

เป็นที่ทราบกันดีว่า การบริหารการศึกษาในสหรัฐอเมริกา นั้นไม่มีการบริหารแบบรวมอำนาจหรือสั่งการจากข้างบน แต่ตรงกันข้าม กลับเป็นการบริหารจากองค์กรระดับล่างสุดหรือท้องถิ่นเหมือนกับการปกครองด้านอื่น ๆ เป็นสำคัญ ดังได้กล่าวมาแล้วว่า การจัดการศึกษาของสหรัฐ เป็นหน้าที่ของแต่ละมลรัฐทั้ง 50 มลรัฐ แม้รัฐบาลกลาง (Federal Government) จะมีกระทรวงการศึกษา แต่ก็ทำหน้าที่เพียงดำเนินงานด้านประสานงานโครงการ ให้ความช่วยเหลือในด้านการศึกษาแก่มลรัฐต่าง ๆ ทั้งประเทศ ตามที่รัฐต่าง ๆ ร้องขอมา (ดังแผนภูมิที่ 1)

บทบาทหน้าที่ที่กระทรวงการศึกษารัฐบาลกลาง

ในปัจจุบันกระทรวงการศึกษารัฐบาลกลางบริหารงานในรูปแบบบริหารโครงการ ซึ่งมีโครงการในการให้ความช่วยเหลือด้านการศึกษาทั่วประเทศมากกว่า 200 โครงการ ทุก ๆ ปี รัฐสภาที่เรียกว่าสภาองค์กรจะจัดสรรเงินกองทุนช่วยมลรัฐต่าง ๆ เพื่อขยายโครงการ

แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างกระทรวงการศึกษา



การศึกษาแก่ประชาชน ในปี พ.ศ. 2508 กองทุนช่วยเหลือนี้ได้ครอบคลุมไปถึงโรงเรียนเอกชนและโรงเรียนทางศาสนาเป็นครั้งแรก กองทุนของรัฐบาลกลางมีเป็นจำนวนมากที่ช่วยมลรัฐต่าง ๆ ให้ปรับปรุงคุณภาพของระบบการศึกษาของตนให้ดียิ่งขึ้น

ตัวอย่างในรอบปีที่แล้วมา (1998) กระทรวงการศึกษาของรัฐบาลกลางซึ่งบริการการช่วยเหลือให้แก่มลรัฐต่าง ๆ เช่น โครงการปฏิรูปการศึกษาตามเป้าหมายการศึกษาแห่งชาติ (National Education Goals) โครงการช่วยเหลือด้านวิจัยและปรับปรุง การแก้ปัญหา ด้านการแบ่งแยกผิว การช่วยเหลือชนกลุ่มน้อยในมลรัฐต่าง ๆ โครงการช่วยเหลือโรงเรียนประถมและมัธยมศึกษาในมลรัฐต่าง ๆ ที่ร้องขอ โครงการข้อมูลข่าวสารการศึกษากับการเมือง การช่วยเหลือระดับอุดมศึกษา โครงการช่วยเหลือด้านอาชีวศึกษาและการศึกษาผู้ใหญ่ เป็นต้น

องค์กรบริหารงานการศึกษาของรัฐบาลกลาง คือ กระทรวงการศึกษาซึ่งตั้งอยู่เลขที่ 400 Maryland Ave. SW 20202 Washington D.C. ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ระดับสูงและผู้ช่วยตำแหน่งต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ในสำนักงานเพื่อบริการให้แก่มลรัฐต่าง ๆ ดังปรากฏตามแผนภูมิที่ 2 ดังต่อไปนี้

1. รัฐมนตรีว่าการ (Secretary of Education) ประสานงานกับคณะกรรมการเป้าหมายการศึกษาแห่งชาติ และสภามาตรฐานการศึกษา
2. รัฐมนตรีช่วยว่าการ (Deputy Secretary)
3. ปลัดกระทรวง (Under Secretary)
4. สำนักงานที่ปรึกษาทั่วไป (Office of General Counsel)
5. สำนักผู้ตรวจราชการ (Office of Inspector General)
6. สำนักงานประชาสัมพันธ์ (Office of Public Affairs)
และมีผู้ช่วยรัฐมนตรีบริหารงานในสำนักงานต่าง ๆ คือ --
- ก. งานวิเทศสัมพันธ์ (External Relations)**
7. สำนักงานกฎหมายและการรัฐสภา (Office of Legislation and Congressional Affairs)
8. สำนักงานสัมพันธ์รัฐและหน่วยงาน (Office of Intergovernmental and Interagency Affairs)
- ข. งานงบประมาณ นโยบาย และวางแผน (Budget, Policy and Planning)**
9. สำนักบริการงบประมาณ (Budget Services)
10. สำนักบริการวางแผนและประเมินผล (Planning and Evaluation Services)

ค. งานสนับสนุนการตัดสินใจ/ยุทธวิธี (Decision/Strategy Supports)

11. สำนักงานคณะกรรมการบริหารจัดการ (Executive Management Committee)
12. สำนักงานสภาประสานงานด้านการปรับโครงสร้าง (Reinvention Coordinating Council)

ง. งานปฏิบัติการ (Operations)

13. สำนักงานบริหารจัดการ (Office of Management)
14. สำนักงานผู้บริหารข้อมูล (Office of Chief Information Officer)
15. สำนักงานผู้บริหารการคลัง (Office of Chief Finance Officer)

จ. งานโครงการ

16. สำนักงานการอุดมศึกษา (Office of Post Secondary Education)
17. สำนักงานการประถมและมัธยมศึกษา (Office of Elementary and Secondary Education)
18. สำนักงานการวิจัยและปรับปรุงการศึกษา (Office of Education Research and improvement)
19. สำนักงานการอาชีวศึกษาและการศึกษาผู้ใหญ่ (Office of Vocational and Adult Education)
20. สำนักงานการศึกษาสองภาษาและภาษาของคนกลุ่มน้อย (Office of Bilingual Education and Minority Language Affairs)
21. สำนักงานการศึกษาพิเศษและบริการฟื้นฟู (Office of Special Education and Rehabilitation Services)
22. สำนักงานสิทธิพลเมือง (Office of Civil Right)

กระทรวงการศึกษาของรัฐบาลกลางนั้น มิได้ทำหน้าที่บริหารจัดการการศึกษา มีแต่การบริหารจัดการการช่วยเหลือให้แก่มลรัฐ โดยได้สร้างภาวะผู้นำให้หน่วยงานระดับล่างคือแต่ละมลรัฐรับผิดชอบในการบริหารจัดการทางการศึกษามากที่สุด การที่เป็นเช่นนี้เพราะด้วยอิทธิพลที่สำคัญสองประการที่มีต่อการศึกษาของชนชาติอเมริกัน ประการแรกคือ ด้านกฎหมายและการปกครอง และประการที่สองคือด้านวัฒนธรรมที่มีความหลากหลาย นับเป็นการศึกษาที่เรียกว่า ขาดระบบ (lack of system) ในระดับชาติ

(Campbell et al. 1966 p. 25) ดังคำกล่าวข้างล่างว่ามีความแตกต่างจากประเทศที่มีระบบการศึกษาระดับชาติ แต่ชาวอเมริกันก็เชื่อว่าคุณภาพด้านนี้เป็นสิ่งหนึ่งที่ต้องรักษาเอาไว้:

“Perhaps it is this same characteristic of American education that accounts for what many critics call ‘lack of system.’ But on one point protagonists and antagonists of American schools agree: These schools have a quality of uniqueness that distinguishes them from schools in countries with a national system of education. American generally believe that this quality is something to be maintained.”

กระทรวงศึกษามลรัฐ (State Government)

การจัดการศึกษาของสหรัฐ เป็นหน้าที่ของแต่ละมลรัฐ ดังได้กล่าวมาแล้วว่ารัฐบาลกลาง (Federal Government) มีกระทรวงการศึกษาที่เรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า Department of Education ทำหน้าที่เพียงประสานงานการศึกษา เป็นส่วนใหญ่ ดังหลักฐานคำกล่าวของสตีเวนสัน (Stevenson 1987 : 47) ที่ว่า :

The United States does not have a national system of education. Education is considered to be **a matter for the people of each state**. Although there is a federal Department of Education, its function is merely to gather information, to advice, and to help finance certain educational programs. **Education, Americans say, is “a national concern, a state responsibility, and a local function.”** Since the constitution does not state that education is the responsibility of the federal government, all educational matters are left to the individual states.

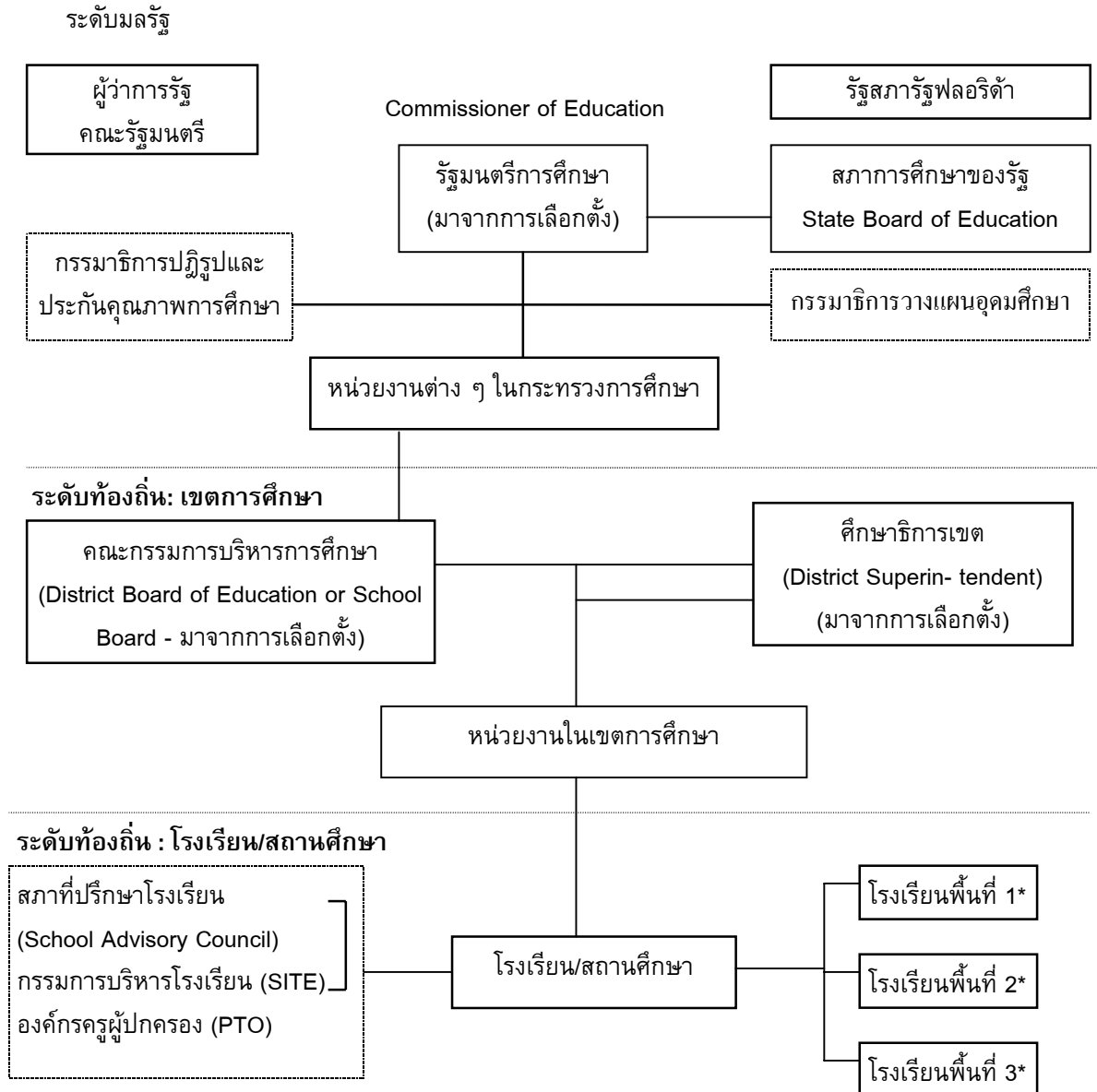
ซึ่งสรุปได้ว่า สหรัฐ ไม่มีระบบการศึกษาในระดับชาติ ระบบการศึกษาเป็นไปตามความรับผิดชอบของแต่ละมลรัฐ รัฐบาลกลางยอมรับในความรับผิดชอบทางการศึกษาของแต่ละมลรัฐ รัฐบาลกลางจึงทำหน้าที่เพียงประสานงาน เก็บรวบรวมข้อมูล แนะนำ ช่วยเหลือด้านการเงินในโครงการต่าง ๆ เฉพาะด้าน คนอเมริกันจะกล่าวกันว่า การศึกษา “เป็นความผูกพันของรัฐบาลกลาง เป็นความรับผิดชอบของมลรัฐ และเป็นหน้าที่ของท้องถิ่น” เนื่องจากกฎหมายรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้รัฐบาลกลางจัดการศึกษา การบริหารจัดการการศึกษาจึงตกเป็นความรับผิดชอบของมลรัฐต่าง ๆ โดยแต่ละมลรัฐมีผู้ว่าการรัฐและรัฐมนตรีบริหารจัดการในมลรัฐของตนเอง

กระทรวงศึกษา (Department of Education) ของแต่ละมลรัฐบริหารจัดการโดยสภาการศึกษาที่เรียกว่า State Board of Education ของมลรัฐ มีรัฐมนตรีศึกษา (Commissioner) ของมลรัฐเป็นผู้บริหารจัดการ ดังกรณีตัวอย่างของมลรัฐฟลอริดา ตามแผนภูมิที่ 3 และแผนภูมิที่ 4 ในใบแทรก ในแต่ละมลรัฐ มีเขตการศึกษา (School Districts) หลายสิบเขต แต่ละเขตการศึกษา มีคณะกรรมการการศึกษา (Board of Education) ซึ่งเรียกกย่อ ๆ ว่า School Board ทำหน้าที่บริหาร จัดการการศึกษาร่วมกับเจ้าหน้าที่ คือ ศึกษาธิการเขต (Superintendent) เขตการศึกษาเหล่านี้ส่วนใหญ่จะมีอาณาเขตพื้นที่ตรงกันกับอาณาเขตของเมือง (county หรือ city) ทั้งสหรัฐอเมริกาจะมีเขตการศึกษาประมาณ 15,600 เขตการศึกษา (school districts)

โครงสร้างองค์กรและการบริหารการศึกษาของมลรัฐฟลอริดา

แผนภูมิที่ 3

โครงสร้างการบริหารการศึกษาในรัฐฟลอริดา (Florida's Education Administration)



* มีเฉพาะในเขตเมือง LEON และเขตการศึกษาอื่นบางเขต

เนื่องจากการบริหารจัดการการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นหน้าที่ของมลรัฐมาตั้งแต่ต้น นับว่าเป็นการกระจายหรือมอบอำนาจการจัดการศึกษาให้มลรัฐจัดการ และในทางปฏิบัติมลรัฐต่าง ๆ ก็มีวิธีการจัดการการศึกษาในมลรัฐของตนแตกต่างกันไป

บางมลรัฐยังรวบอำนาจการตัดสินใจบางอย่าง ไว้ที่สภาการศึกษาของมลรัฐ (State Board of Education) บางมลรัฐ ได้กระจายอำนาจการตัดสินใจให้เป็นภาระหน้าที่ของเขตการศึกษา หรือสภาการศึกษาของเขตที่เรียกว่า School Board โดยที่ยังมิได้กระจายอำนาจการตัดสินใจให้แก่สถาบันการศึกษาโดยเฉพาะโรงเรียน เท่าที่ควร

โครงสร้างของกระทรวงศึกษามลรัฐ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าการบริหารจัดการการศึกษาของสหรัฐอเมริกา นั้น เป็นที่ยอมรับกันว่า เป็นความรับผิดชอบอย่างเต็มที่ของกระทรวงศึกษาแห่งมลรัฐ (Department of Education) ในทางปฏิบัติ กระทรวงศึกษาแห่งมลรัฐจะมอบอำนาจ ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่เขตการศึกษาทุกเขตภายใต้คณะกรรมการการศึกษา (School Boards) ในการบริหารจัดการ ในขณะที่กระทรวงศึกษาของมลรัฐ จะเป็นผู้จัดสรรงบประมาณและช่วยเหลืองานด้านวิชาการให้กับเขตการศึกษาแต่ละเขต ส่วนการศึกษาระดับอุดมศึกษาและงานด้านนโยบายและงานส่งเสริมด้านวิชาการ ตลอดจนการปฏิรูปการศึกษานั้นยังอยู่ในความดูแลของกระทรวงศึกษาแห่งมลรัฐ

ภายในกระทรวงศึกษาของแต่ละมลรัฐนั้น จะมีนักการศึกษาชั้นวิชาชีพจำนวนมากที่มีภาวะผู้นำ มีหน้าที่ในด้านการวางระเบียบแบบแผนและทำการศึกษาวิจัย แต่จะมีจำนวนหนึ่งทำหน้าที่บริหารการศึกษา กระทรวงศึกษาของมลรัฐโดยทั่วไปจะแบ่งเป็นแผนก (divisions) และมีผู้อำนวยการ (directors) เป็นหัวหน้า โดยทั่วไปจะมีแผนกต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- การอาชีวศึกษา (Vocational education)
- การฟื้นฟูอาชีพ (Vocational rehabilitation)
- การสอน (Instruction)
- อาหารกลางวันของโรงเรียน (School lunch)
- การบริหาร (Administration)
- มัธยมศึกษา (Secondary education)
- ประถมศึกษา (Elementary education)
- การศึกษาพิเศษ (Special education)
- การรับรอง ออกประกาศนียบัตร (Certification)
- การเงิน (Finance)
- การศึกษาคู (Teacher education)

การขนส่งนักเรียน (Transportation)
 การศึกษาพลานามัย (Health and physical education)
 การห้องสมุด (Libraries) ปัจจุบันรวมสื่อ (media)
 อาคารเรียน (School plant)
 วิจัย (Research)
 โครงการจากรัฐบาลกลาง (Federal programs)

แต่ละแผนกเหล่านี้จะมีแขนงวิชาออกไปอีกสองสาขาหรือมากกว่า แต่ละสาขาจะอยู่ภายใต้สำนักวิชาการ ตัวอย่าง เช่น แผนกบริหารก็อาจจะมีแขนงวิชาด้านกฎหมาย (law) ด้านองค์กรเขตการศึกษา (school district organization) ด้านสถิติศึกษา (statistical studies) หรือด้านการจัดการฝ่ายธุรกิจ (business management) จะเห็นได้ว่างานบริการเหล่านี้หลาย ๆ อย่างจัดเป็นการบริหารการศึกษาเช่นกัน

ขอยกกรณีตัวอย่างมลรัฐฟลอริดาซึ่งมีเขตการศึกษา 67 เขตการศึกษา (เขตการศึกษาหนึ่ง ๆ เทียบได้เท่ากับจังหวัดหนึ่ง ๆ ของประเทศไทย) จากแผนภูมิข้างบน และขยายให้เห็นรายละเอียดในแผนภูมิต่อไป จะเห็นว่ากระทรวงศึกษาแห่งมลรัฐฟลอริดา (ซึ่งอาจเทียบเท่ากับกระทรวงศึกษาธิการของประเทศไทย) แบ่งโครงสร้างเป็น 7 หน่วยงานใหญ่ ๆ โดยมีรัฐมนตรี, ผู้ช่วยรัฐมนตรี และผู้อำนวยการเป็นผู้ดูแล ได้แก่

1. ฝ่ายโครงการการศึกษา มีรองรัฐมนตรีเป็นผู้ดูแลประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้

1.1 รองผู้อำนวยการฝ่ายการเรียนการสอน ดูแล --

- สำนักงานบริการด้านการบริหารโครงการ
- สำนักปรับปรุงโรงเรียนและการเรียนการสอน
- สำนักการศึกษาสำหรับนักเรียนพิเศษ
- สำนักงานสนับสนุนนักเรียนและช่วยเหลือทางวิชาการ
- สำนักงานการเข้าแทรกแซงแต่แรกและเตรียมความพร้อมของโรงเรียน
- สำนักงานการศึกษาภาษาของนักเรียนหลากหลายวัฒนธรรม

1.2 สำนักงาน รถรับ-ส่งนักเรียน

1.3 สำนักบริการข้อมูลและประเมินผลการศึกษา

1.4 สำนักงานวิจัยนโยบายและการประกันคุณภาพ

1.5 สำนักพัฒนาการศึกษาวิทยาศาสตร์

- การศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม

2. ฝ่ายอาคารสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวกทางการศึกษา มีรองรัฐมนตรีเป็นผู้ดูแลประกอบด้วย

- 2.1 ฝ่ายวางแผนอาคารสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวก และการบริหารงบประมาณการเงิน
- 2.2 ฝ่ายพัฒนาและบริหารจัดการอาคารสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวกทางเทคนิค

3. ฝ่ายพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ มีรองรัฐมนตรีเป็นผู้ดูแลงาน --

- 3.1 สำนักฝึกหัด คัดเลือกและส่งเสริมครู
- 3.2 สำนักการรับรองครู
- 3.3 สำนักสอบสวนและออกระเบียบการรับรองครู ซึ่งมีคณะกรรมการการปฏิบัติทางการศึกษารวมอยู่ด้วย
- 3.4 คณะกรรมการมาตรฐานการศึกษา
- 3.5 คณะกรรมการการปฏิบัติทางการศึกษา

4. ฝ่ายบริหารจัดการ มีผู้ช่วยรัฐมนตรีเป็นผู้ดูแลงานและสำนักต่าง ๆ คือ

- 4.1 กิจกรรมด้านทุนการศึกษา
- 4.2 กองการบริหาร
 - สำนักบุคลากร
 - สำนักบริการสนับสนุน
 - โครงการโอกาสการศึกษาที่เท่าเทียม
- 4.3 งานประสานงานอุดมศึกษา ซึ่งมีบอร์ดวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยร่วมอยู่ด้วย
- 4.4 กองเทคโนโลยีประยุกต์และการศึกษาผู้ใหญ่
 - สำนักงานนโยบายการอาชีวศึกษาและการศึกษาผู้ใหญ่
 - สำนักวางแผนการพัฒนาอาชีวศึกษาและระบบข้อมูล
 - สำนักโครงการและบริการอาชีวะ
 - สำนักพัฒนาอาชีพและพัฒนาการศึกษา

- สำนักการศึกษาผู้ใหญ่และการศึกษาชุมชน
และมีบอร์ดิวิทยาลัยเทคนิค อาชีวะ และโรงเรียนพาณิชย์เอกชนรวมอยู่ด้วย

5. ฝ่ายวางแผนการศึกษา งบประมาณและการจัดการ มีรองรัฐมนตรีเป็นผู้ดูแลงาน --

- 5.1 สำนักวางแผนและงบประมาณ
- 5.2 สำนักเทคโนโลยีทางการศึกษา ซึ่งมีเครือข่ายแหล่งข้อมูลพลริต้ารวมอยู่ด้วย
- 5.3 สำนักติดตามข้อมูลทางการศึกษาอบรมของนักเรียน
- 5.4 สำนักตรวจเงินงบประมาณ
- 5.5 สำนักตรวจสอบทั่วไป
- 5.6 ศูนย์ข้อมูลการศึกษา
- 5.7 กองบริการผู้พิการทางจักษุ
 - สำนักบริการภาษาเบรลล์และหนังสือพูด
 - สำนักองค์กรวิสาหกิจ
 - สำนักบริการและสนับสนุน

6. กองวิทยาลัยชุมชน (ดูแลวิทยาลัยชุมชน - Community Colleges) อยู่ภายใต้การดูแลของรัฐมนตรีและ

- 6.1 ผู้ช่วยผู้อำนวยการบริหาร ดูแล --
 - สำนักบริการและสนับสนุนโครงการ
- 6.2 รองผู้อำนวยการบริหารฝ่ายระบบข้อมูลและการเงิน ดูแล --
 - สำนักบริการการเงินและธุรกิจ
 - สำนักวิจัยและระบบข้อมูล

7. กองมหาวิทยาลัย (ดูแลมหาวิทยาลัย) อยู่ภายใต้การดูแลของรัฐมนตรีประกอบด้วย

- 7.1 รองอธิการฝ่ายประชาสัมพันธ์
- 7.2 รองอธิการฝ่ายสุขภาพ
- 7.3 รองอธิการฝ่ายวิชาการ
- 7.4 รองอธิการฝ่ายการเงินและงบประมาณ
- 7.5 รองอธิการฝ่ายบริหาร

จากโครงสร้างข้างบนนั้นจะเห็นได้ว่ารัฐบาลมลรัฐ (เทียบเท่ากระทรวงศึกษาธิการของไทย) มีได้ทำหน้าที่บริหารจัดการโรงเรียน/สถานศึกษาโดยตรง การบริหารจัดการการศึกษาโดยเฉพาะงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโรงเรียน/สถาบันการศึกษา ทั้งด้านอาคารสถานที่ ด้านวิชาการ ด้านบุคลากร ด้านนักเรียน และอื่น ๆ ล้วนดำเนินการ (operate) โดยเขตการศึกษา (school districts) ซึ่งเทียบเท่าจังหวัดของประเทศไทย โดยรัฐบาลมลรัฐให้การสนับสนุนด้านงบประมาณแก่เขตการศึกษาตามที่เขตฯทำแผนงบประมาณขึ้นไป ซึ่งในปัจจุบันงานด้านต่าง ๆ เหล่านี้จะบริหารจัดการ โดยโรงเรียนและสถาบันการศึกษาเองภายใต้สภาที่ปรึกษาโรงเรียน (school advisory councils - SAC)

บทบาทหน้าที่ของกระทรวงศึกษาแห่งมลรัฐฟลอริดา

บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานในกระทรวงศึกษาของมลรัฐตามข้างบนนี้ จะเห็นได้ว่า มลรัฐฟลอริดามีความรับผิดชอบอย่างเต็มที่ ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญในการจัดการศึกษา โดยมีเขตการศึกษาของตนเป็นผู้ดำเนินงาน กระทรวงศึกษาของมลรัฐสนับสนุนให้เขตการศึกษาต่าง ๆ ซึ่งเป็นองค์กรการศึกษาทั้ง 67 เขตดำเนินงานพัฒนาการศึกษาในเขตการศึกษาของตน สำหรับหน่วยงานต่างๆของกระทรวงศึกษามลรัฐทำหน้าที่ให้การสนับสนุนรับฟังข้อมูลจากเขตการศึกษาและบริการเขตการศึกษาตามที่เขตร้องขอมา มลรัฐสามารถออกกฎหมายการศึกษาของตนเอง กฎหมายการศึกษาของมลรัฐให้สิทธิแก่ประชาชนจัดตั้งโรงเรียนในชุมชนของตน ประชาชนได้รับอนุญาตให้เก็บภาษีเพื่อบำรุงโรงเรียนของตนได้ถ้าปรารถนา โดยมีฝ่ายปกครองของเมืองและองค์กรปกครองต่าง ๆ ตามเขตการศึกษาต่าง ๆ ให้การสนับสนุนด้วยเช่นกัน

ด้วยกระบวนการนี้เองจึงอาจกล่าวได้ว่า การบริหารการศึกษาเป็นกระบวนการขององค์กรการศึกษาท้องถิ่น

องค์กรการศึกษาท้องถิ่น : เขตการศึกษา(School Districts)

การบริหารจัดการการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ต่ำกว่าอุดมศึกษานั้น เป็นหน้าที่ของท้องถิ่นคือเขตการศึกษา (School Districts) และโรงเรียน/สถานศึกษา ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรระดับท้องถิ่นในการจัดการศึกษา เป็นที่น่าสังเกตว่าองค์กรท้องถิ่นที่เกี่ยวกับการปกครอง เช่น County หรือ City และเทศบาลนั้นมิได้เป็นผู้จัดการศึกษา แต่เป็นผู้สนับสนุนให้เขตการศึกษา (School Districts) ระดมเงินการศึกษาในท้องถิ่นมาดำเนินงาน

หลักการพื้นฐานที่มีผลต่อวิวัฒนาการของระบบโรงเรียน หลักการพื้นฐานสำคัญที่นำไปสู่การมีระบบโรงเรียนที่บริหารจัดการโดยองค์กรการศึกษาท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ เขตการศึกษาและโรงเรียน/สถานศึกษานั้นมีหลายประการ เช่น

1. การศึกษาพื้นฐานเป็นสิ่งจำเป็น (universal education is essential) หมายถึง การศึกษาเพื่อคนทุก ๆ คนหรือมวลชน
2. การศึกษาควรจัดให้ฟรี (education should be free) โดยเฉพาะในระดับประถม และมัธยมศึกษา รวมถึงอุดมศึกษาที่เสียค่าใช้จ่ายน้อย
3. มลรัฐต้องรับผิดชอบ (the state has the responsibility) ผูกพันต่อการปรับปรุงโรงเรียน
4. เขตการศึกษาแต่ละท้องถิ่นบริหารจัดการโรงเรียน (local districts operate the schools) ภายใต้คณะกรรมการการศึกษา (district boards หรือ school boards) ที่เลือกตั้งมาจากประชาชนเป็นส่วนใหญ่
5. การมีส่วนร่วมของรัฐบาลกลางเป็นสิ่งพึงปรารถนา (federal participation is desirable)

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า มลรัฐฟลอริดา แบ่งเขตการศึกษาออกเป็น 67 เขตการศึกษา ในแต่ละเขตการศึกษาเทียบเท่าจังหวัดในประเทศไทย มีทั้งขนาดเล็กและใหญ่ เขตการศึกษาใหญ่ เช่น เขตไมอามี (Miami) แต่ละเขตการศึกษา มีคณะกรรมการบริหารการศึกษา (District Board of Education หรือ School Board) ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ทำงานร่วมกับ ศึกษาธิการเขต (superintendent) ซึ่งศึกษาธิการเขตก็มาจากการเลือกตั้งเช่นกัน

บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาของเขตการศึกษาและศึกษาธิการเขต คือ การวางนโยบายและหลักการสำหรับเขตการศึกษาในด้านต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับนโยบายของมลรัฐ โดยทำงานร่วมกับครูใหญ่ ครู และผู้ปกครอง และสภาที่ปรึกษาโรงเรียน เช่น การกำหนดปรัชญาและความมุ่งหมาย วางภาระหน้าที่ในการสร้างภาวะแวดล้อมที่มีคุณภาพ ส่งเสริมให้เกิดภาวะผู้นำในการจัดโครงสร้างองค์กรโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพ สร้างความเป็นเลิศในการสอนซึ่งเป็นกุญแจสู่ความสำเร็จของนักเรียน สนับสนุนให้เกิดการปรับ และพัฒนาหลักสูตร เงินเดือนครู แผนพัฒนาโรงเรียน การดำเนินงานประจำวันของโรงเรียนต่าง ๆ ในเขตการศึกษา นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ติดตามการทำงานของเขตการศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายและหลักการที่วางไว้ โดยศึกษาธิการเขตเป็นผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

โดยสรุปการบริหารจัดการการศึกษาในระดับพื้นที่หรือท้องถิ่น สามารถแบ่งเป็นงานสำคัญ ๆ 6 อย่าง คือ

1. การบริหารความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน (school-community relationships) เช่น การกำหนดวิสัยทัศน์ทางการศึกษาร่วมกัน จัดทำแผนปรับปรุงโรงเรียน ประกันคุณภาพการศึกษา วางระบบจัดการข้อมูลข่าวสารของโรงเรียน (management information system) ฯลฯ

2. การบริหารหลักสูตร การสอนการเรียน (curriculum and instruction) เช่น กำหนดเป้าหมาย และมาตรฐานการเรียนรู้ของนักเรียน (standards และ benchmarks ของแต่ละชั้น (cycle) การพัฒนาการเรียนการสอน ได้แก่ การสอนด้วยการบูรณาการแบบต่าง ๆ เช่น การสอนเป็นเรื่อง (thematic interdisciplinary approach) ชุดการเรียนแบบบูรณาการ (integrated module) การพัฒนาสื่อการเรียนการสอน การสร้างศูนย์สื่อ (media centers) เป็นต้น

3. การบริหารกิจการนักเรียน (pupil personnel) เช่น การรับเด็กเข้าเรียน การมาเรียนของนักเรียน การบริการนักเรียนด้านต่าง ๆ การควบคุมความประพฤตินักเรียน

4. การบริหารบุคลากรครูและคณะ (staff personnel) เป็นการบริหารงานหลักของเขตการศึกษา โรงเรียน/สถานศึกษา เริ่มตั้งแต่การรับรองคุณวุฒิคู่มือสอน ครูแนะแนว ตลอดจนผู้บริหารโรงเรียน การพัฒนานโยบายบุคลากรที่เหมาะสม การรับครูที่มีความสามารถ การนิเทศครู และบุคลากร การประเมินประสิทธิภาพทางการสอน เป็นต้น

5. การบริหารอาคารสถานที่ (physical facilities) ได้แก่ อาคารสำหรับการเรียนการสอน อาคารสำหรับงานโครงการ เป็นต้น

6. การบริหารการเงินและธุรกิจ (finance and business management) ได้แก่ การจัดทำงบประมาณ ซึ่งมาจากแหล่งต่าง ๆ สามส่วน คือ จากท้องถิ่น จากมลรัฐ และจากรัฐบาลกลาง การจัดซื้อจัดจ้าง เหล่านี้เป็นต้น

ในด้านการเงินนั้นเขตการศึกษาและโรงเรียน/สถานศึกษาจะได้งบประมาณจากแหล่งการเงินสามแหล่ง คือ (1) จากท้องถิ่นซึ่งส่วนใหญ่เก็บจากภาษีในท้องถิ่น โดยเฉพาะภาษีทรัพย์สิน (property tax) โดยเฉลี่ยทั่วประเทศคิดเป็นร้อยละ 56 ของงบประมาณทั้งหมด (2) จากมลรัฐซึ่งเก็บจากภาษีสำหรับรัฐ เช่น ภาษีรายได้ ภาษีการค้ำส่วนของมลรัฐ คิดเป็นร้อยละ 40 ของงบประมาณทั้งหมด และ (3) จากรัฐบาลกลางซึ่งส่วนใหญ่ได้จากภาษีต่าง ๆ อีกประมาณร้อยละ 4 ของงบประมาณ

ตัวอย่างบทบาทการบริหารจัดการของเขตการศึกษาเมืองลือฮอน มลรัฐฟลอริดา

ก่อนการปฏิรูปการศึกษาที่เรียกว่าการปรับหรือโครงสร้างทางการศึกษานั้น เขตการศึกษาโดยทั่วไปจะมีบทบาทในการควบคุม สั่งการ โดยมีโครงสร้างการบริหารงานแบ่งออกเป็น 13 ฝ่าย เขตการศึกษาของลือฮอนก็เช่นกัน โครงสร้างดังนี้คือ

1. ผู้เชี่ยวชาญโครงการอาสาสมัคร
2. หัวหน้าตรวจสอบภายใน
3. ผู้อำนวยการบริหารทรัพยากรมนุษย์
4. ผู้อำนวยการบริหารบริการข้อมูล
5. ผู้อำนวยการบริหารบริการและปฏิบัติการ
6. ผู้อำนวยการบริหารโรงเรียนประถมศึกษา
7. ผู้อำนวยการบริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา
8. ผู้อำนวยการบริหารการเรียนการสอน
9. ผู้อำนวยการบริหารการอาชีวศึกษา การศึกษาผู้ใหญ่และชุมชน
10. ผู้อำนวยการบริหาร การสอนภาษา
11. ผู้อำนวยการบริหารโครงการพิเศษ
12. ผู้อำนวยการบริหารนโยบายและแผน และ
13. หัวหน้าเจ้าหน้าที่การเงิน

การบริหารงานตามโครงสร้างการบริหารงานข้างบนนั้น ก่อให้เกิดความขัดแย้งในการบริหารงานในด้านการจัดสรรงบประมาณและการประสานงานโดยทั่วไป ต่อมาเมื่อมีการกระจายอำนาจทางการศึกษา ได้มีการปรับเปลี่ยนบทบาทของเขตการศึกษา จากการควบคุมสั่งการ เป็นการให้การสนับสนุนทางวิชาการ ทั้งในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา เตรียมอุดมศึกษา และการศึกษาผู้ใหญ่ ประกอบกับมีการเลือกตั้งศึกษาธิการเขตคนใหม่ ซึ่งเห็นว่าโครงสร้างการบริหารงาน 13 ฝ่ายนั้น มีมากเกินไปจนจำเป็น จึงได้ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานใหม่ โดยมีแนวคิดที่ว่า “ควรจัดองค์กรให้ใกล้ชิดกับตัวนักเรียนมากที่สุด และให้นักเรียน บุคลากรสามารถทำงานร่วมกันได้” ซึ่งมีการปรับปรุงโครงสร้างดังนี้

1. ลดกลุ่มผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจให้มีขนาดเล็กลง จาก 13 คน เหลือ 7 คน
2. ลดขนาดของหน่วยงานให้สมดุลกับปริมาณงานที่รับผิดชอบ
3. แบ่งพื้นที่โรงเรียนตามเขตเชิงภูมิศาสตร์ ให้นักเรียนเข้าเรียนในโรงเรียนใกล้บ้าน เช่น จากการศึกษากรณีตัวอย่าง (case study) ของเขตการศึกษา เมืองลือฮอน ซึ่งเป็น

ที่ตั้งของเมืองหลวงทาลาแฮสซี (Tallahassee) แห่งมลรัฐฟลอริดา นั้นแบ่งเขตการศึกษาออกเป็น 3 พื้นที่ และบริหารงานให้มีหลาย ๆ อย่างในแต่ละพื้นที่ และพยายามให้แต่ละพื้นที่เกิดความเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ในแต่ละพื้นที่ให้มีโรงเรียนทุกประเภท คือ โรงเรียนประถมศึกษา โรงเรียนมัธยมศึกษา และเตรียมอุดมศึกษาอยู่ในพื้นที่เดียวกัน โดยให้หลักสูตรการเรียนการสอนสอดคล้องกันตั้งแต่ระดับประถมศึกษาไปจนถึงระดับเตรียมอุดมศึกษา

จากแผนภูมิในหน้า 19 จะเห็นว่ากลุ่มพื้นที่โรงเรียนแบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่ม 1 และกลุ่ม 2 มีโรงเรียนประถมศึกษา (1) โรงเรียนมัธยมศึกษา (2) และโรงเรียนเตรียมอุดม (3) อยู่รวมกัน ส่วนกลุ่มที่ 3 เป็นกลุ่มโรงเรียนพิเศษ ที่แตกต่างจากกลุ่มที่ 1 และ 2 เนื่องจากเป็นกลุ่มโรงเรียนสำหรับนักเรียนกลุ่มพิเศษ เช่น เด็กพิการ เด็กมีปัญหาด้านจิตใจและอารมณ์ นักเรียนที่มีปัญหาความประพฤติ ตลอดจนการศึกษาคู่ใหญ่และการศึกษาชุมชน ซึ่งกลุ่มพื้นที่ที่ 3 กลุ่มนี้จะได้รับการสนับสนุนทางวิชาการจากกลุ่มบริการการเรียนการสอนอีก 4 กลุ่ม ซึ่งเป็นศูนย์รวมของผู้เชี่ยวชาญที่จะให้การสนับสนุนแก่โรงเรียน

4. จัดให้มีผู้นำพื้นที่และเจ้าหน้าที่ผู้ประสานงานในพื้นที่กลุ่มโรงเรียน โดยผู้นำพื้นที่เป็นผู้ประสานงานระหว่างเขตการศึกษา กับโรงเรียนในพื้นที่ความรับผิดชอบ รวมทั้งพิจารณากรอบอัตรากำลังของโรงเรียน อัตรารู งบประมาณ ประสานงานระหว่างโรงเรียนต่าง ๆ ในกลุ่มเพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรร่วมกันให้มากที่สุด และให้ความช่วยเหลือโรงเรียนในการดำเนินงานตามแผน ตลอดจนการช่วยแก้ปัญหาในระดับโรงเรียน สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ประสานงานในพื้นที่กลุ่มโรงเรียน ทำหน้าที่ติดตาม ชี้แจง ชี้แนะ ประสานงานในกระบวนการพัฒนาโรงเรียนอย่างใกล้ชิด ตลอดจนช่วยเหลือประสานงานกับสภาที่ปรึกษาโรงเรียนในการเขียนและจัดแผนปรับปรุงโรงเรียนซึ่งจัดเป็นแผนยุทธศาสตร์

กล่าวโดยสรุป องค์การการศึกษาท้องถิ่น คือ เขตการศึกษาทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาจำนวนประมาณ 15,600 เขต ทำหน้าที่ในการพัฒนาการศึกษาภายใต้ความรับผิดชอบของมลรัฐจำนวน 50 มลรัฐ และเขตอิสระบางแห่ง ในทางปฏิบัตินั้นเขตการศึกษาจำนวนมากได้พยายามกระจายอำนาจการตัดสินใจในการพัฒนาหลักสูตรโรงเรียนและสถานศึกษา โดยเขตการศึกษาจัดทำคู่มือการพัฒนาโรงเรียนให้เป็นแนวทาง

การบริหารโรงเรียน/สถานศึกษา

ตัวอย่าง โรงเรียนทุกแห่งในมลรัฐฟลอริดา ต้องดึงชุมชนเข้าร่วมในกระบวนการพัฒนาการเรียนรู้ของนักเรียนโดยการพัฒนาปรับปรุงโรงเรียน ชุมชนดังกล่าวหมายถึง ผู้บริหาร ครู บุคลากร นักเรียนมัธยม พ่อแม่ และกลุ่มธุรกิจ/สมาชิกของชุมชน บุคคลเหล่านี้บางคนจะเข้าร่วมอยู่ในสภาที่ปรึกษาโรงเรียน (School Advisory Councils หรือ SACs) ที่โรงเรียนนำเสนอให้มีการจัดตั้งขึ้น โดยครูใหญ่ช่วยเหลือให้สภาสามารถเรียนรู้และพัฒนา ปรับปรุงแก้ไขดำเนินงาน และรายงานความก้าวหน้าของแผนปรับปรุงโรงเรียนได้ สภาที่ปรึกษาโรงเรียนอาจเลือกสมาชิกของสภา คนใดคนหนึ่งให้เป็นประธานหรือผู้อำนวยการความสะอาดสำหรับปีนั้น ๆ

สภาที่ปรึกษาโรงเรียนประกอบด้วยครูใหญ่ ครูอย่างน้อย 1 คน บุคลากรอื่นอย่างน้อย 1 คน นักเรียนระดับมัธยมอย่างน้อย 1 คน (กรณีโรงเรียนมัธยม) พ่อแม่นักเรียนอย่างน้อย 4 คน และนักธุรกิจ/สมาชิกชุมชนอย่างน้อย 2 คน สมาชิกสภาการศึกษา (ครู ผู้ปกครอง นักเรียน บุคลากร) มาจากการเลือกตั้งตามกฎหมาย สภา จะต้องเป็นตัวแทนของชุมชน ครูใหญ่จะต้องนำรายชื่อสมาชิกสภาที่ปรึกษาโรงเรียน เสนอต่อคณะกรรมการบริหารการศึกษาของเขตการศึกษา (School Board)

ตามปกติโรงเรียน/สถานศึกษาต่าง ๆ ดำเนินการตามคำแนะนำของสภาที่ปรึกษาโรงเรียน และในบางโรงเรียนได้จัดตั้งคณะกรรมการบริหารโรงเรียนทำหน้าที่ตัดสินใจสั่งการ ที่เรียกว่าการบริหารจัดการในพื้นที่ (Site-Based Decision Making) ซึ่งเรียกย่อ ๆ ว่า SITE หรือ SDBM หรือ SDB ในกรณีของมลรัฐฟลอริดานั้น ส่วนใหญ่ดำเนินการตามคำแนะนำของ SACs

หน้าที่บทบาทของโรงเรียน/สถานศึกษานั้นเป็นที่ทราบกันดีว่า เป้าหมายสูงสุดคือการพัฒนาผู้เรียนให้มีความรู้ความสามารถตามเป้าหมายและมาตรฐานหรือปทัศฐานที่กำหนดไว้ทั้งในระดับโรงเรียนและระดับมลรัฐ โรงเรียนจะต้องดำเนินการสร้างแผนปรับปรุงโรงเรียนด้วยกระบวนการวิสัยทัศน์ให้เป็นที่ยอมรับของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ให้มีการ--

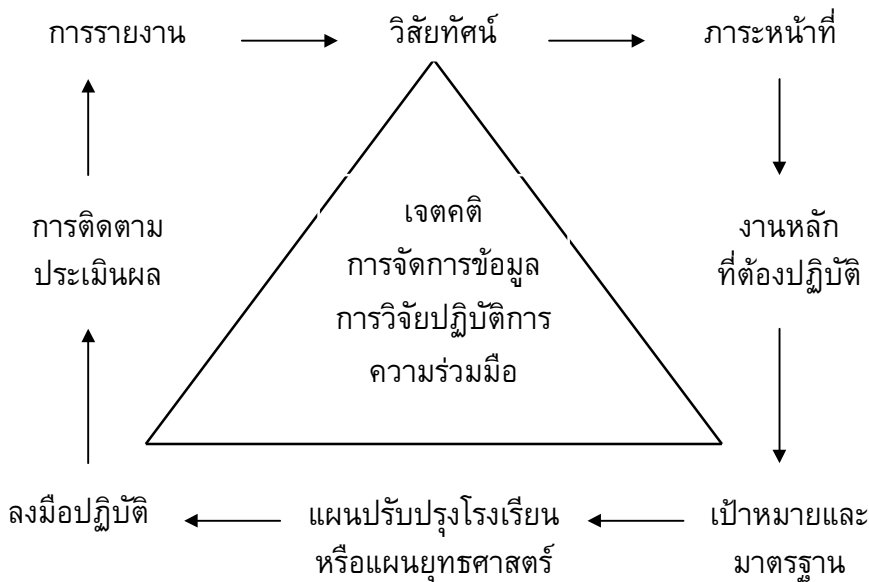
---กำหนดวิสัยทัศน์ของโรงเรียน (Vision) มุ่งความเป็นเลิศในอนาคต แล้ว--

---กำหนดภาระหน้าที่ของโรงเรียน (Mission) ต่อจากนั้น--

---กำหนดงานหลักของการพัฒนา (Key Performance Areas) ด้านต่าง ๆ และ

---กำหนดงานเหล่านั้นออกเป็นเป้าหมาย และปทัศฐานหรือมาตรฐาน (Goals and Benchmark or Standard) โดยจัดทำเป็น--

- แผนปรับปรุงโรงเรียนที่เรียนว่า **แผนยุทธศาสตร์ (Strategic Plan)** ได้แผนแล้ว--
 - ลงมือทำตามแผน (Action) หรือโครงการกิจกรรม แล้วจัดให้มี--
 - การประเมินผล (Evaluation) เพื่อศึกษาปรับปรุงให้ได้ตามเป้าหมายและมาตรฐานหรือปทัศฐาน แล้ว--
 - จัดทำรายงาน นำเสนอให้สาธารณชนทราบความก้าวหน้า และการประกันคุณภาพทางการศึกษาของโรงเรียน
- กระบวนการของวิสัยทัศน์ข้างบนนี้เป็นกระบวนการต่อเนื่องหรือวงจรของการปฏิบัติงานโดยมีคุณลักษณะต่าง ๆ เช่น เจตคติ การจัดการข้อมูล ฯลฯ เป็นพื้นฐานดังภาพ :



โครงสร้างองค์กรและการบริหารการศึกษาของมลรัฐอื่น ๆ

ดังได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศใหญ่ที่มีการปกครองแบบสหพันธ์ ในด้านการศึกษาที่รัฐบาลกลางเพียงทำหน้าที่ประสานงานและให้การช่วยเหลือ โดยมลรัฐทั้ง 50 มลรัฐมีความรับผิดชอบในการดำเนินงานและพัฒนาการศึกษาในมลรัฐของตน แต่ละมลรัฐมีระบบการศึกษาของตนแตกต่างกันไป เช่น กรณีมลรัฐฟลอริดา มีระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็น PreK 5-3-4 คือ มีเด็กเล็กก่อนอนุบาล และระดับประถมศึกษา (Elementary) 5 ปี (Grade 1-5) ระดับมัธยมต้น (Middle School) 3 ปี และระดับมัธยมปลาย (High School) 4 ปี บางมลรัฐมีระบบ K 6-3-3 แบบเดียวกับประเทศไทย แต่บางมลรัฐมีหลายระบบผสมกัน

อย่างไรก็ตาม ในด้านการบริหารการศึกษานั้นมลรัฐต่าง ๆ มีการดำเนินงานคล้ายคลึงกัน คือ มีกระทรวงศึกษา (Department of Education) ของแต่ละมลรัฐรับผิดชอบและบริหารงานโดยคณะกรรมการบริหารการศึกษาของมลรัฐ (State Board of Education) แต่ละมลรัฐมีหลายเขตการศึกษา (School Districts) บางมลรัฐมีเขตการศึกษามากกว่า 100 เขตการศึกษา เช่น มลรัฐเคนตักกี (Kentucky) มลรัฐต่าง ๆ ส่วนใหญ่มอบให้เขตการศึกษาของตนมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาการศึกษา นับเป็นการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นโดยแท้ บางรัฐยังมีการรวบอำนาจในบางเรื่องไว้ในระดับมลรัฐ

การรวบอำนาจการศึกษาทำให้เกิดปัญหาข้อขัดแย้งในการบริหารการศึกษา และทำให้เกิดการฟ้องร้อง ดังกรณีมลรัฐเคนตักกี กระทรวงศึกษามลรัฐเคนตักกีถูกเขตการศึกษารวม 66 เขต พร้อมด้วยประชาชนและศิษษาธิการเขตการศึกษาฟ้องกระทรวงศึกษามลรัฐเคนตักกีว่าบริหารงานผิดกฎหมายรัฐธรรมนูญ เกิดความเหลื่อมล้ำในการจัดการศึกษา ศาลสูงแห่งมลรัฐเคนตักกีได้ศึกษาและสอบสวนเห็นว่าเป็นความจริงและพบมากไปกว่านั้นว่า คุณภาพการศึกษาก็ไม่ได้มาตรฐานด้วย จึงได้ตัดสินยุบกระทรวงศึกษาของมลรัฐเคนตักกีในวันที่ 30 มิถุนายน 2533 และได้ตั้งกระทรวงศึกษาขึ้นใหม่ในวันรุ่งขึ้น ในวันที่ 1 กรกฎาคม 2533 โดยให้กระทรวงศึกษาใหม่นี้ทำหน้าที่เพียงด้านวิชาการ

ข้อคิดเห็นของศาลสูงแห่งมลรัฐเคนตักกี

THE CHARGE FOR ACTION

“The sole responsibility for providing the system of common schools is that of our General Assembly. It is a duty — it is a constitutional mandate placed by the people on the 138 members of that body who represent those self-same people.

The General Assembly must not only establish the system, but it must monitor it on a continuing basis so that it will always be maintained in a constitutional manner. The General Assembly must carefully supervise it, so that there is no waste, no duplication, no mismanagement, at any level.

The system of common schools must be adequately funded to achieve its goals. The system of common schools must be substantially uniform throughout the state. Each child, every child, in this Commonwealth must be provided with an equal opportunity to have an adequate education.”

ซึ่งแปลความได้ดังนี้:

“ความรับผิดชอบเดียวที่จัดให้เกิดระบบโรงเรียนสำหรับสาธารณชนขึ้นนั้นเป็นของ รัฐสภา อันเป็นหน้าที่ – เป็นประกาศิตจากรัฐธรรมนูญ ที่มอบให้แก่สมาชิกที่เป็นตัวแทน ประชาชนทั้ง 138 คน

รัฐสภาต้องไม่เพียงจัดตั้งระบบขึ้นเท่านั้น แต่ต้องติดตามอย่างต่อเนื่องว่าจะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ รัฐสภาต้องนิเทศด้วยความรอบคอบ เพื่อว่าจะไม่สิ้นเปลือง ไม่ลอกแบบกัน ไม่จัดการผิดพลาด ในทุก ๆ ระดับ

ระบบโรงเรียนสาธารณะชนต้องได้รับเงินทุนเพียงพอที่จะสัมฤทธิ์ในเป้าหมาย ระบบโรงเรียนสาธารณะชนต้องเป็นแบบฉบับเดียวกันอย่างเป็นแก่นสาร เด็กแต่ละคน และ ทุก ๆ คนในมลรัฐแห่งนี้ต้องได้รับโอกาสอย่างเท่าเทียมกันที่จะมีการศึกษาเพียงพอ”

บทสรุปท้ายรายงาน

การบริหารการศึกษาของสหรัฐอเมริกา มีความหลากหลายในแต่ละมลรัฐ ทั้ง 50 มลรัฐ ความหลากหลายนั้นมีตั้งแต่ความหลากหลายในเชิงตัวระบบ ว่ามีระดับประถมศึกษา และมัธยมศึกษา ระดับละกี่ปี มีความหลากหลายในเชิงปัจจัยป้อน (Input) เช่น คน (ครู) เงินงบประมาณฯ ความหลากหลายในการบริหารจัดการซึ่งมลรัฐต่าง ๆ มีความรับผิดชอบที่จะให้เขตการศึกษา (School District) ของตนแต่ละเขต มีหน้าที่ดำเนินงานการศึกษาและปรับปรุงการศึกษาในแต่ละเขตการศึกษาให้ได้คุณภาพตามมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้

ขณะนี้สหรัฐอเมริกา กำลังดำเนินงานปรับรูปโครงสร้างทางการศึกษาตามแนวทางของรัฐบาลกลางคือ กฎหมายการศึกษาอเมริกาปี 2000 (Goals 2000 Educate America Act) ของรัฐบาลกลาง (Federal Government) และการปฏิรูปปรับรูปโครงสร้างการศึกษาของแต่ละมลรัฐ (State Government) ทำให้เกิดแรงผลักดันที่มีต่อเขตการศึกษาในการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาตลอดทั้งประเทศ

เป็นที่น่าสังเกตว่าสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น นับเป็นการสร้างภาวะผู้นำให้แต่ละท้องถิ่นได้มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองอย่างเต็มที่ อันเห็นได้จากการให้ท้องถิ่นสามารถแสวงหางบประมาณเพื่อการศึกษา เช่น เก็บภาษีทรัพย์สิน (property tax) เอง สัดส่วนของงบประมาณโดยเฉลี่ยประมาณว่า ท้องถิ่นออกเองระหว่าง 65 ถึง 70 เปอร์เซ็นต์ (ในขณะที่รัฐบาลมลรัฐออกช่วยประมาณ 25 ถึง 30 เปอร์เซ็นต์ และรัฐบาลกลางออกช่วยไม่ถึง 10 เปอร์เซ็นต์) มลรัฐใดที่มีฐานะการเงินดีและไม่ต้องการให้รัฐบาลกลางเข้ามาแทรกแซงมากเกินไป ก็จะขอเงินจากรัฐบาลกลางในอัตราส่วนที่น้อยมาก

ในด้านบุคลากรนั้นก็เช่นกันที่รัฐบาลกลาง และรัฐบาลมลรัฐ สร้างภาวะผู้นำให้แต่ละเขตการศึกษา และสถานศึกษาเป็นผู้สรรหาและจ้างบุคลากรเข้าทำงานเอง โดยเฉพาะบุคลากรทางการศึกษา เช่น ครูนั้นไม่เป็นข้าราชการ จึงเป็นระบบที่เข้าง่ายออกง่าย ตามแนวการปฏิรูปปรับรูปโครงสร้างการศึกษานั้น ได้มีการปรับรูปให้หน่วยงานต่าง ๆ เล็กลง จำนวนบุคลากรต่าง ๆ ก็น้อยลงเช่นกัน การให้โรงเรียนและสถานศึกษามีคณะกรรมการที่

ปรึกษาโรงเรียนที่มาจากพ่อแม่ผู้ปกครอง นักธุรกิจ ชุมชน และนักเรียน นับเป็นจุดสำคัญที่ทำให้มีการปรับปรุงการศึกษาอย่างได้ผล องค์กระดัดบเหนือ เช่น เขตการศึกษาและกระทรวงศึกษาของมลรัฐได้เปลี่ยนรูปแบบการจัดการการศึกษา โดยหันมาทำหน้าที่ให้การสนับสนุนส่งเสริมในด้านหลักสูตร สื่อ การเรียนการสอน ให้ได้ตามเป้าหมายและมาตรฐาน พร้อมด้วยการติดตามประเมินผลที่ประกันคุณภาพการศึกษาได้อย่างแท้จริง

บุคลากรที่ทำงานในกระทรวงการศึกษาของรัฐบาลกลางก็ดี กระทรวงศึกษาของมลรัฐก็ดี หรือแม้แต่ในแต่ละเขตการศึกษาแต่ละเขตก็ดี จะได้รับการเลือกสรรจากคนที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน และมีการใช้เทคโนโลยีเข้าช่วย ทำให้ไม่สิ้นเปลืองบุคลากรมากเกินไป มีการประมาณว่า มีนักวิชาการที่ทำงานในกระทรวงการศึกษาของรัฐบาลกลางที่กรุงวอชิงตัน ดี ซี ไม่ถึง 3,000 คน ส่วนในกระทรวงศึกษาของมลรัฐต่าง ๆ และเขตการศึกษานั้นมีจำนวนบุคลากรแตกต่างกันไปตามขนาดของมลรัฐและเขตการศึกษา ยิ่งกว่านั้นยังเป็นไปตามแนวปฏิรูปปรับหรือโครงสร้างการศึกษาของแต่ละมลรัฐและเขตการศึกษา เช่น เขตการศึกษาชิคาโก และซานตาเฟ ได้ลดบุคลากรลงเป็นจำนวนมาก (ซานตาเฟเหลือบุคลากรหลักเพียง 5 คน) ทำให้สำนักงานเขตการศึกษาใช้งบประมาณในสำนักงานเพียง 3% ของงบประมาณ ส่วนชิคาโกก็สามารถลดจำนวนคนลงทำให้ลดงบประมาณในสำนักงานเขตการศึกษาลงมาก และสามารถนำเอาเงินไปใช้ในการพัฒนาโรงเรียน/สถานศึกษาได้มากขึ้น



หนังสืออ้างอิง

กมล สุดประเสริฐ และ สุนทร สุนันท์ชัย รายงานการปฏิรูปการศึกษาของประเทศ
สหรัฐอเมริกา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ อรรถผลการพิมพ์
สิงหาคม 2540

ศรีเชาวน์ วิหคโต, นิลุบล ฉลวยศรี (เรียบเรียง) ประมวลประสบการณ์การจัดการศึกษา
ในมลรัฐฟลอริดา สำนักงานโครงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ กระทรวงศึกษาธิการ
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภายในบริเวณศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
(ศนอ) “ศ.อ.ศ.อ” จังหวัดอุบลราชธานี เมษายน 2538

สำนักข่าวสารอเมริกัน สหรัฐอเมริกา **นี่คือสหรัฐอเมริกา**

Arthur M. Schlesinger, Jr., **The World Almanac, and Book of Facts 1994**, World
Almanac. New Jersey 1994

Campbell F. Roald, John E. Corbally Jr., and John A. Ramseyer. **Introduction to
Educational Administration**. 3th edition, Allyn and Bacon Inc., Boston :
1967

Internet. [http://www.yahoo.com/ education/](http://www.yahoo.com/education/) วันที่ 3 ธันวาคม 2541

Legislative Research Commission, **The Kentucky Education Reform Act (KERA)
1994 Edition**, State Capitol Frankfort, Kentucky, October, 1994

The World Almanac, and Book of Facts 1999, World Almanac Mahwah, New Jersey
1999