

การวิจัยและพัฒนาระบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคล (ระยะที่ 2)

Research and Development of Executive Committees System (Phase II)

สมบัติ นพริก¹, สำราญ มีแจ้ง², เทียมจันทร์ พานิชผลินไชย³,
อนุชา กอนพวง⁴, สุกัญญา แซ่มช้อย⁵
Sombat Nopparak¹, Samran Meejang², Teamjan Parnichparinchai³,
Anucha Kornpuang⁴, Sukanya Chaemchoy⁵

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้เพื่อพัฒนาระบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคล ระยะที่ 2 เป็นความร่วมมือระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษากับคณะศึกษาศาสตร์ โดยมีวัตถุประสงค์ของการวิจัย 1) เพื่อศึกษาความเป็นไปได้และความเหมาะสมในการนำรูปแบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลที่หลอมรวมโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ 3 องค์คณะบุคคลระดับเขตพื้นที่การศึกษาให้เหลือองค์คณะเดียวและนำไปสู่การปฏิบัติ และ 2) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการนำรูปแบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลข้างต้นไปสู่การปฏิบัติ พร้อมทั้งข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

1. รูปแบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลที่หลอมรวมโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ 3 องค์คณะบุคคลระดับเขตพื้นที่การศึกษา เรียกว่า “คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาหรือมัธยมศึกษา” มีองค์ประกอบ 2 ส่วน ได้แก่

1.1 โครงสร้างของคณะกรรมการฯ ประกอบด้วยคณะกรรมการจำนวน 15 คนแบบไตรภาคี จำแนกเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ: กรรมการโดยผู้แทน: กรรมการโดยตำแหน่ง ในสัดส่วน 7:7:1 มีคุณสมบัติทั่วไป 10 ข้อ คุณสมบัติเฉพาะจำแนกตาม กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 3 ข้อ กรรมการผู้แทน 4 ข้อ การได้มาของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้มีกรรมการสรรหา กรรมการผู้แทน ใช้การเลือกตั้ง โดยกรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี โดยการดำรงตำแหน่งไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

¹ รองศาสตราจารย์ ดร. ประจำวิทยาลัยการศึกษาต่อเนื่อง มหาวิทยาลัยพะเยา

² รองศาสตราจารย์ ดร. ประจำคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครสวรรค์

³ รองศาสตราจารย์ ดร. ประจำคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครสวรรค์

⁴ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประจำคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครสวรรค์

⁵ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประจำคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครสวรรค์

¹ Associate Professor Dr., Collage of Continuing Education, Phayao University

² Associate Professor Dr., Faculty of Education, Naresuan University

³ Associate Professor Dr., Faculty of Education, Naresuan University

⁴ Assistant Professor Dr., Faculty of Education, Naresuan University

⁵ Assistant Professor Dr., Faculty of Education, Naresuan University



1.2 อำนาจหน้าที่ขององค์คณะบุคคล ประกอบด้วยอำนาจหน้าที่ 3 ส่วน ได้แก่ 1) ด้านนโยบายและการบริหาร 2) ด้านวิชาการ 3) ด้านการบริหารงานบุคคล

ทั้งนี้ ให้มีคณะอนุกรรมการย่อย จำนวน 4 ชุด ที่ทำงานสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษา หรือมัธยมศึกษา ได้แก่ 1) อนุกรรมการบริหารคุณภาพการศึกษา 2) อนุกรรมการการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา 3) อนุกรรมการบริหารทั่วไปและงบประมาณ และ 4) คณะกรรมการและคณะทำงานเฉพาะกิจ และควรมีการเสริมสร้างพลังอำนาจขององค์คณะบุคคล ในด้านความรู้ ทักษะ และ เจตคติ

2. รูปแบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคล หรือ “คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษา หรือมัธยมศึกษา” มีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ อนุกรรมการและแนวทางการเสริมพลัง มีความเหมาะสม และมีความเป็นไปได้ อยู่ในระหว่าง ร้อยละ 78.80 ถึงร้อยละ 100

3. ควรการปรับแก้กฎหมาย กรณีนำรูปแบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลที่หลอมรวมโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ 3 องค์คณะบุคคลระดับเขตพื้นที่การศึกษาให้เหลือองค์คณะบุคคลคณะเดียวไปสู่การปฏิบัติ โดยแก้ไขกฎหมายให้ครอบคลุมพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับ รวมทั้งกฎกระทรวงศึกษาธิการ และประกาศสำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง

คำสำคัญ: การบริหารโดยองค์คณะบุคคล

Abstract

The Research and Development of Executive Committees System (phase II) had been undertaken in cooperation with the Office of the Education Council and Faculty of Education, Naresuan University. The research objectives aimed at studying the feasibility and propriety of the collapsing all three administrative committees into one, and proposing the recommendations for revising any related laws and regulations. The research results were as follows:

1. The model collapsing all three administrative committees into one called Primary or Secondary Educational Service Area Committee consisted of two elements.

1.1 Structure of the Committees comprised of 15 persons classified into tripartition of proportion of expert committee:representative committee: committee by position, 7:7:1, 10 general qualifications, 3 specific qualifications for expert committee, 4 specific qualifications for representative committee, recruitment of expert committee by recruitment committee, recruitment of representative committee by election, term of office 4 years, and positioned not more than 2 term consecutively.



1.2 Responsibility of the Committees comprised of 3 parts, 1) policy and administration affair 2) academic affair and 3) personnel affair and appointed the 4 Sub-committees for operation, 1) Educational Quality Administration Sub-committee 2) Teacher and Educational Personnel Sub-committee 3) Administration and Budgeting Sub-committee and 4) Specific Sub-committees including the empowerment to Committees and Sub-committees about knowledge skills and attitude.

2. The Structure, responsibility, Sub-committees, the empowerment guideline of The model collapsing all three administrative committees into one was suitable and possible between the percentage of 78-100.

3. The recommendations for utilized model in practice, and revising any related laws and regulations including 3 Royal Decrees, Education Ministerial regulation, and Office of The Basic Education commission announcements.

Keywords: Executive Committees

บทนำ

การบริหารโดยองค์คณะบุคคล มีใช้เรื่องใหม่ในระบบบริหารการศึกษาของประเทศไทย เนื่องจากมีความสอดคล้องกับการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยในอดีตมีการบริหารงานในลักษณะของคณะกรรมการที่มีสัดส่วนมาจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งหน่วยงานราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคตั้งแต่ก่อนการปฏิรูปการศึกษาปี 2542 แต่ยังคงขาดความชัดเจนในเรื่องของสัดส่วน บทบาทหน้าที่และวิธีการได้มาขององค์คณะบุคคล รวมทั้งยังให้ความสำคัญกับคณะกรรมการบริหารในส่วนกลางมากกว่าเนื่องจากเป็นการบริหารมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจนั่นเอง

จากผลการวิจัยและพัฒนาระบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคล ระยะที่ 1 ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา และคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ในปี 2553 โดยภาพรวมพบว่าองค์คณะบุคคลทั้ง 3 องค์คณะมีโครงสร้างขององค์คณะบุคคลที่เหมาะสม

สม มีการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในระดับมาก แต่พบปัญหาในเรื่องเกี่ยวกับโครงสร้างและการปฏิบัติหน้าที่ของ รอ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา สูงกว่า ก.พ.ท.และก.ต.ป.น. โดยที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประสบปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติวิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง โดยเฉพาะในส่วนของอนุกรรมการโดยตำแหน่ง ที่เป็นผู้แทนครูสภา ผู้แทน ก.ค.ศ. และผู้แทนครู และผู้บริหาร และโดยมีการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่เน้นเพียงการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย พิจารณาความดีความชอบ และการประเมินวิทยฐานะ สำหรับ ก.พ.ท. พบปัญหามากในเรื่องการไม่มีอำนาจให้ความเห็นชอบในการยุบรวม สัมเล็กรโรงเรียน ปัญหาสำคัญเชิงโครงสร้าง คือ กฎหมายไม่ได้ระบุอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ท.ให้สอดคล้องกับ กพฐ.ที่มีอำนาจการบริหารองค์กร ส่วน ก.ต.ป.น. มีอำนาจหน้าที่บางส่วนทับซ้อนกับงานประจำของกลุ่มนิเทศ ติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษา และมีปัญหาเชิงโครงสร้าง คือ กฎหมายไม่ได้ระบุให้ ก.ต.ป.น. มีโครงสร้างสัมพันธ์



กับองค์คณะบุคคลใดในส่วนกลาง โดยเป็นเพียงโครงสร้างภายในที่แต่งตั้งโดยอำนาจของ ผอ.สพท.

ข้อค้นพบที่สำคัญ ได้แก่ รูปแบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลในระดับเขตพื้นที่การศึกษาที่เอื้อต่อการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาให้สามารถบริหารได้อย่างคล่องตัว และส่งผลต่อผู้เรียน ประกอบด้วย 4 รูปแบบ โดยรูปแบบที่ 1 มี 3 องค์คณะแยกกันเหมือนเดิม แต่เชื่อมโยงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของทั้ง 3 องค์คณะ รูปแบบที่ 2 รวม อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาและ ก.พ.ท. ส่วน ก.ต.ป.น.ร่วมกับ สน.บริหารยุทธศาสตร์ฯ รูปแบบที่ 3 อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาเหมือนเดิม แต่รวม ก.พ.ท.และก.ต.ป.น.ด้วยกัน และรูปแบบที่ 4 รวม 3 องค์คณะเป็นองค์คณะเดียว โดยตั้งอนุกรรมการย่อยๆ ดำเนินการ ทั้งนี้เมื่อการพิจารณาผลการประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของผู้ทรงคุณวุฒิ พบว่ายังไม่มีรูปแบบใดเหมาะสมและเป็นไปได้ระดับมากทั้ง 2 กรณี ทุกรูปแบบต่างมีข้อดีและข้อเสีย แต่ก็สามารถสรุปได้ว่า ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่เห็นว่า รูปแบบที่ 1 รูปแบบที่ 3 และรูปแบบที่ 4 มีความเหมาะสมและความเป็นไปได้มากกว่ารูปแบบที่ 2 แต่เมื่อวิเคราะห์ประสิทธิภาพของแต่ละรูปแบบในประเด็นคุณลักษณะของความเชื่อมโยงสัมพันธ์ระหว่างองค์คณะบุคคล ความมีเอกภาพในการบริหาร และการบริหารโดยยึดหลักธรรมาภิบาล พบว่า รูปแบบที่ 4 หลอมรวมโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ที่เหลือเพียงองค์คณะเดียวมีความเหมาะสมมากที่สุดที่ช่วยตอบโจทย์หนึ่งของการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการใหม่เพื่อสร้างคุณภาพการจัดการศึกษาในยุคการปฏิรูปการศึกษาทศวรรษที่สอง

ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงเป็นการศึกษาต่อเนื่อง โดยมุ่งเน้นการศึกษาความเป็นไปได้และความเหมาะสมในการนำรูปแบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลที่ได้จากการศึกษาวิจัยระยะที่ 1

ที่หลอมรวมโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ 3 องค์คณะบุคคลให้เหลือองค์คณะเดียว และความคิดเห็นในการนำสู่การปฏิบัติ รวมทั้งข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อเสนอในการปรับแก้กฎหมายอันจะนำไปสู่การบริหารงานในระดับเขตพื้นที่การศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลและมีประสิทธิภาพ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความเป็นไปได้และความเหมาะสมในการนำรูปแบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลที่หลอมรวมโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ 3 องค์คณะบุคคลระดับเขตพื้นที่การศึกษาให้เหลือองค์คณะเดียวและนำไปสู่การปฏิบัติ
2. เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการนำรูปแบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลข้างต้นไปสู่การปฏิบัติ พร้อมทั้งข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ขอบเขตการวิจัย

แหล่งข้อมูล

แหล่งข้อมูล ในการสังเคราะห์และกำหนดรายละเอียดรูปแบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลที่หลอมรวมเหลือองค์คณะเดียว ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารการศึกษา และกฎหมายการศึกษา จำนวน 16 ท่าน จำแนกเป็น 1) นักวิชาการทางบริหารการศึกษาจากสถาบันอุดมศึกษา จำนวน 4 ท่าน 2) ผู้บริหารหน่วยงานการศึกษาในระดับส่วนกลาง จำนวน 4 ท่าน (สภาคการศึกษา, สพฐ., ก.ค.ศ., และคุรุสภา) 3) ผู้บริหารการศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 4 ท่าน และ 4) นักกฎหมายการศึกษา จำนวน 4 ท่าน

แหล่งข้อมูลในการศึกษาความเป็นไปได้และความเหมาะสมของรูปแบบการบริหารโดยองค์



คณะบุคคลที่หลอมรวมเหลือองค์คณะเดียว ได้แก่ บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโดยองค์คณะ บุคคลระดับเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 112 คน จำแนกเป็นองค์คณะบุคคลและบุคลากรในสถานศึกษาจากพื้นที่ 4 ภูมิภาค (ภาคเหนือ, ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, ภาคใต้ และกรุงเทพมหานคร) โดยแต่ละภูมิภาคประกอบด้วยบุคคลที่เกี่ยวข้อง จำนวน 28 คน ดังนี้ 1) ตัวแทน อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 5 เขตๆ ละ 1 คน รวม 5 คน 2) ตัวแทน ก.พ.ท. จำนวน 5 เขตๆ ละ 1 คน จำนวน 5 คน 3) ตัวแทน ก.ต.ป.น. จำนวน 5 เขตๆ ละ 1 คน จำนวน 5 คน 4) ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา/มัธยมศึกษา จำนวน 5 เขตๆ ละ 1 คน จำนวน 5 คน และ 5) ตัวแทน ครูและบุคลากรทางการศึกษา จำนวน 8 คน ประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษาจำนวน 4 คน (ผู้บริหารสถานศึกษาประถมศึกษา/มัธยมศึกษา อย่างละ 2 คน) และครูจำนวน 4 คน (ครูประถมศึกษา/มัธยมศึกษา อย่างละ 2 คน)

ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่ ความเป็นไปได้และความเหมาะสมในการนำรูปแบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลที่หลอมรวมเหลือองค์คณะเดียว ในการนำสู่การปฏิบัติ รวมทั้งข้อเสนอนโยบาย และข้อเสนอการแก้ไขกฎหมาย กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง

วิธีการวิจัย

การวิจัยนี้มีการประยุกต์ระเบียบวิธีการวิจัยและพัฒนา (Research & Development) ซึ่งแบ่งการดำเนินการวิจัย เป็น 3 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การสังเคราะห์และกำหนดรายละเอียดรูปแบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลที่หลอมรวมเหลือองค์คณะเดียว การดำเนินการวิจัยในขั้นตอนนี้คณะผู้วิจัยได้นำผลการวิจัยรูปแบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลในระยะที่ 1 มาสังเคราะห์และกำหนดรายละเอียดของรูปแบบ

การบริหารโดยองค์คณะบุคคลที่หลอมรวมเหลือองค์คณะเดียว เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ เอกสารประกอบการสัมมนา การเก็บรวบรวมข้อมูล คณะผู้วิจัยประสานงานกับสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาเพื่อทำหนังสือขอความอนุเคราะห์เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในการสัมมนา นัดหมายกำหนด วัน เวลา และทำการสัมมนาผู้ทรงคุณวุฒิ การวิเคราะห์ข้อมูล คณะผู้วิจัยดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลโดยการประมวลความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและสรุปสาระสำคัญของประเด็นการสนทนากลุ่ม เพื่อนำมากำหนดเป็นประเด็นการรับฟังความคิดเห็น โดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

ขั้นตอนที่ 2 การศึกษาความเป็นไปได้และความเหมาะสมของรูปแบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลที่หลอมรวมเหลือองค์คณะเดียว ในการดำเนินการวิจัยตามขั้นตอนนี้คณะผู้วิจัยได้กำหนดแนวทางในการศึกษาความเป็นไปได้และความเหมาะสมของรูปแบบ โดยการรับฟังความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโดยองค์คณะบุคคล เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล 1) เอกสารประกอบการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) ได้แก่ ผลการวิจัยรูปแบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลระยะที่ 1 เอกสารแสดงรายละเอียดรูปแบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลที่หลอมรวมโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ 3 องค์คณะบุคคลที่เหลือองค์คณะที่ผ่านการตรวจสอบจากผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว และ 2) แบบประเมินความเป็นไปได้และความเหมาะสมของรูปแบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลที่หลอมรวมเหลือองค์คณะเดียว การเก็บรวบรวมข้อมูล คณะผู้วิจัยประสานงานกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อทำหนังสือขอความอนุเคราะห์บุคลากรในการรับฟังความคิดเห็นโดยการสนทนากลุ่ม และนัดหมายกำหนด วัน เวลา และสถานที่ที่จะดำเนิน



การรับฟังความคิดเห็น ตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด การวิเคราะห์ข้อมูล ทำการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อหาความเป็นไปได้และความเหมาะสมในการนำรูปแบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลที่หลอมรวมโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ 3 องค์คณะบุคคลให้เหลือองค์คณะเดียวไปใช้ โดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

ขั้นตอนที่ 3 การนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะในการปรับแก้กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง การดำเนินการวิจัยในขั้นตอนนี้ คณะผู้วิจัยได้นำผลการวิเคราะห์ข้อมูลการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโดยองค์คณะบุคคลทั้ง 4 ภูมิภาค มาสังเคราะห์โดยภาพรวมเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และข้อเสนอแนะในการปรับแก้กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัย

1. รูปแบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลที่หลอมรวมโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ 3 องค์คณะบุคคลระดับเขตพื้นที่การศึกษา เรียกว่า “คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษา หรือมัธยมศึกษา” มีองค์ประกอบ 2 ส่วน ได้แก่

1.1 โครงสร้างของคณะกรรมการ

1.1.1 สัดส่วน/จำนวน ประกอบด้วย คณะกรรมการจำนวน 15 คนแบบไตรภาคี จำแนกเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ: กรรมการโดยผู้แทน: กรรมการโดยตำแหน่ง ในสัดส่วน 7:7:1 โดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 7 คน ประกอบด้วย 1) ด้านการศึกษา จำนวน 1 คน 2) ด้านศาสนาศิลปะและวัฒนธรรม จำนวน 1 คน 3) ด้านการบริหารงานบุคคล จำนวน 1 คน 4) ด้านกฎหมาย จำนวน 1 คน 5) ด้านการเงินการคลัง จำนวน 1 คน 6) ด้านการวิจัยและประเมินผล จำนวน 1

คน และ 7) ด้านธุรกิจหรือเอกชน จำนวน 1 คน สำหรับ กรรมการผู้แทน จำนวน 7 คน ประกอบด้วย 1) ผู้แทนครูผู้สอน 2 คน 2) ผู้แทนผู้บริหารสถานศึกษา 2 คน 3) ผู้แทนบุคลากรทางการศึกษาอื่น จำนวน 1 คน 4) ผู้แทนองค์กรชุมชน 1 คน และ 5) ผู้แทนผู้ปกครองนักเรียน 1 คน ส่วน กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 1 คน ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษา/มัธยมศึกษา เป็นกรรมการและเลขาธิการ

1.1.2 คุณสมบัติ จำแนกเป็นคุณสมบัติทั่วไป ได้แก่ 1) อายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ 2) ไม่เป็นคู่สัญญา กับ สพม./สพป. 3) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือคนไร้หรือเสมือนไร้ความสามารถ 4) ไม่เคยได้รับโทษจำคุก 5) ไม่เป็นประธานกรรมการหรือกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาเกินกว่า 1 เขตพื้นที่ 6) มีวุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี 7) มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ (ยกเว้นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน และผู้แทนผู้ปกครอง) 8) เป็นผู้มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการศึกษา วิทยาการ และวัฒนธรรมเป็นอย่างดี 9) เป็นที่ยอมรับเรื่องความซื่อสัตย์และความยุติธรรม ไม่เคยมีประวัติเสื่อมเสียทางจริยธรรม จรรยาบรรณและการประกอบอาชีพ 10) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือพรรคการเมือง (ยกเว้นผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และคุณสมบัติเฉพาะของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่ มีวุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี ต้องไม่เป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีคุณวุฒิตรงสาขา ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ด้านนั้นไม่น้อยกว่า 10 ปี และมีผลงานเป็นที่ยอมรับในสาขาหรือศาสตร์นั้นอย่างกว้างขวาง คุณสมบัติเฉพาะของกรรมการผู้แทน .ในส่วนของผู้แทนครู ต้องมีประสบการณ์สอนในวิทยฐานะไม่ต่ำกว่าชำนาญการ และมี



ประสบการณ์การทำงานไม่ต่ำกว่า 15 ปี ผู้แทนผู้บริหารสถานศึกษา/รองผู้บริหารสถานศึกษาต้องมีประสบการณ์ด้านการบริหารในตำแหน่งผู้บริหาร/รองผู้บริหารสถานศึกษาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี และผู้แทนบุคลากรทางการศึกษา ต้องมีประสบการณ์ด้านการสนับสนุนการศึกษาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี สำหรับผู้แทนองค์กรหรือสมาคมอื่นๆ ต้องไม่เป็นครูหรือบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาหรือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

1.1.3 การได้มา 1) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้มีกรรมการสรรหา 3 ชุด คือชุดที่ 1 มีหน้าที่สรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ ให้ได้ 3 เท่า ชุดที่ 2 มีหน้าที่คัดเลือกหรือถ่วงดุลให้เหลือ 2 เท่า ชุดที่ 3 มีหน้าที่ดำเนินการให้เลือกกันเอง ให้เท่ากับจำนวนที่ต้องการ ซึ่งดำเนินการให้เสร็จสิ้นในระดับเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา หรือเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษาชั้น 2) กรรมการผู้แทน ผู้บริหารสถานศึกษา ครู บุคลากรทางการศึกษาอื่น ผู้แทนผู้ปกครอง และผู้แทนองค์กรชุมชน ใช้การเลือกตั้งแบบเลือกกันเองในแต่ละกลุ่ม และ 3) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษา/มัธยมศึกษาโดยตำแหน่ง

1.1.4 วาระการดำรงตำแหน่ง 1) มีวาระ 4 ปี 2) การดำรงตำแหน่งไม่เกินสองวาระติดต่อกัน 3) การพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา/มัธยมศึกษา เนื่องจาก ตาย การลาออก เป็นบุคคลล้มละลายหรือคนไร้หรือเสมือนไร้ความสามารถ ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามได้รับโทษจำคุก พ้นจากการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (กรณีผู้แทนกรรมการครูและบุคลากรฯ) การพ้นจากตำแหน่ง กรณีกระทำความผิดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการเอาผิด

ตามกฎหมายที่กำหนด

1.2 อำนาจ หน้าที่ขององค์คณะบุคคล

1.2.1 ด้านนโยบายและการบริหาร ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาและมาตรฐานการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา การจัดตั้งยุบรวมหรือเลิกสถานศึกษาชั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษา การแต่งตั้งและถอดถอนคณะอนุกรรมการในส่วนของการดำเนินการที่เป็นรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารคุณภาพการศึกษา การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และการบริหารทั่วไปและงบประมาณของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้ง คณะกรรมการหรือคณะทำงานตามที่จำเป็น ให้ข้อเสนอแนะการระดมทรัพยากรด้านต่างๆ รวมทั้งทรัพยากรบุคคลเพื่อส่งเสริมสนับสนุนการจัดการและพัฒนาการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา ประสานและส่งเสริมจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษา ประสานความร่วมมือในการ ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายกระทรวงศึกษาธิการ ปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่ กพฐ.หรือ ก.ค.ศ.มอบหมาย และแต่งตั้งกรรมการจากบุคคลภายนอกเพื่อประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการฯและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

1.2.2 ด้านวิชาการ ให้ความเห็นการพัฒนาสาระหลักสูตรท้องถิ่นและหลักสูตรสถานศึกษา ระบบการประกันคุณภาพการศึกษาและประเมินผลสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

1.2.3 ด้านการบริหารงานบุคคล กำหนด นโยบายการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา พิจารณาการกำหนดจำนวนและ



อัตราตำแหน่งและเกลี่ยอัตรากำลัง ให้ความเห็นชอบในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา การพิจารณาความดีความชอบของผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา และการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ตามระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ.กำหนด และกำหนดกฎ ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ บทลงโทษในการไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาหรือมัธยมศึกษา

ให้มีคณะกรรมการย่อยที่ทำงานสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษา หรือมัธยมศึกษา ดังนี้

1. อนุกรรมการบริหารคุณภาพการศึกษา ประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถด้านวิชาการ มาทำหน้าที่กำหนดรายละเอียดของเกณฑ์และแนวทางดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนา งานวิชาการ การวิจัย และการประเมินผลคุณภาพ การจัดการศึกษา ทั้งนี้ตามที่กฎกระทรวงกำหนด

2. อนุกรรมการการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ความสามารถด้านบริหารงาน ทรัพยากรบุคคล มาทำหน้าที่กำหนดรายละเอียดของเกณฑ์และแนวทางดำเนินการเกี่ยวกับการ กำหนดอัตรากำลัง การสรรหา การพัฒนา การ อำนวยรักษา การจัดการระบบสารสนเทศด้านการ บริหารงานบุคคล และกฎหมายการบริหารงาน บุคคล ทั้งนี้ตามที่กฎกระทรวงกำหนด

3. อนุกรรมการการบริหารทั่วไปและงบประมาณ ประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ความ สามารถด้านบริหารงานทรัพยากรบุคคล มาทำ หน้าที่กำหนดรายละเอียดของเกณฑ์และแนวทาง

ดำเนินการเกี่ยวกับการระดมทรัพยากรเพื่อพัฒนา คุณภาพการจัดการศึกษา การส่งเสริมการจัดการ ศึกษาและการมีส่วนร่วมในการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กร วิชาชีพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถาบัน ศาสนา รวมทั้งการวิเคราะห์ วิจัยหารูปแบบการ บริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา

4. คณะกรรมการและคณะทำงานเฉพาะ กิจ ควรตั้งอนุกรรมการเป็นคราวๆ ไป ทั้งนี้ ให้ คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาฯ เสนอแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการแต่ละชุดจำนวนไม่เกิน 10 คน โดยพิจารณาจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ที่แท้จริงและทุ่มเทเสียสละเวลาให้กับการทำงาน และให้พิจารณากรรมการ 1 คน จากชุดคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาฯ เข้ามาเป็นประธาน อนุกรรมการ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ และอนุกรรมการ ควรมีแนวทางการเสริมสร้าง พลังอำนาจขององค์กรคณะบุคคล ทั้งในด้านความรู้ เกี่ยวกับ แนวทางปฏิบัติงานขององค์กรคณะบุคคล การบริหารองค์กรคณะบุคคลตามหลักธรรมาภิบาล กรณีศึกษาองค์กรคณะบุคคลที่ประสบผลสำเร็จ ข้อ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลทั้ง ส่วนที่เป็นแนวทางการปฏิบัติงาน และข้อกำกับใน ส่วนที่เป็นคุณและโทษ พระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ ความเคลื่อนไหวทางการศึกษา นโยบาย และวาระแห่งชาติ ด้านทักษะเกี่ยวกับการประชุม เเชิญญาหน้า/การทำงานเป็นทีม การจัดการความขัดแย้ง และภาวะผู้นำ ด้านเจตคติเกี่ยวกับคุณธรรม สำหรับองค์กรคณะบุคคล สำหรับ แนวทางการเสริม พลังควรจัดอบรมให้คณะกรรมการเขตพื้นที่การ ศึกษาตามหลักสูตรคณะกรรมการเขตพื้นที่การ ศึกษา ตามที่สพฐ.หรือ ก.ค.ศ. กำหนด จัดทำ เอกสารเพื่อใช้เป็นคู่มือ/แนวทางการปฏิบัติงาน



การปฐมนิเทศชี้แจงแนวทางการปฏิบัติงาน การฝึกรวม การเรียนรู้ร่วมกันจากการปฏิบัติงาน การศึกษาดูงาน การรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง และการสัมมนาประจำปี

2. ผลการศึกษาถึงความเหมาะสมและความเป็นไปได้ ของรูปแบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลที่หลอมรวมโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ 3 องค์คณะบุคคลระดับเขตพื้นที่การศึกษาให้เหลือองค์คณะบุคคลคณะเดียว พบว่าผู้ที่เกี่ยวข้องมีความเห็นว่าโครงสร้างของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา (สัดส่วน/จำนวน คุณสมบัติ การสรรหา วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง) มีความเหมาะสมและความเป็นไปได้ ร้อยละ 78.80-99.00 ด้านอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ มีความเหมาะสมและความเป็นไปได้ ร้อยละ 97.10-100.00 ด้านโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของอนุกรรมการ มีความเหมาะสมและความเป็นไปได้ ร้อยละ 96.20-99.00 และแนวทางการเสริมพลังอำนาจ มีความเหมาะสมและความเป็นไปได้ ร้อยละ 99.00-100.00

3. การเสนอให้มีการปรับแก้กฎหมาย กรณีนำรูปแบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลที่หลอมรวมโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ 3 องค์คณะบุคคลระดับเขตพื้นที่การศึกษาให้เหลือองค์คณะบุคคลคณะเดียวไปสู่การปฏิบัติ ดังนี้

3.1 โครงสร้างของคณะกรรมการฯ และคณะอนุกรรมการฯ ด้านองค์ประกอบ (สัดส่วนและจำนวน) และอำนาจหน้าที่ ควรมีการแก้ไขกฎหมาย (ร่าง)พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวง ศึกษาธิการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (ร่าง) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่) พ.ศ.....

3.2 โครงสร้างของคณะกรรมการฯ และคณะอนุกรรมการฯ คุณสมบัติ วิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง ควร

มีการแก้ไขกฎหมาย (ร่าง) กฎกระทรวง กำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการได้มาหรือวิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษา พ.ศ....(ร่าง) กฎกระทรวง กำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการได้มาหรือวิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา มัธยมศึกษา พ.ศ....(ร่าง) ประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการสรรหา และการเลือกคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา(ประกาศเมื่อ วันที่) และ (ร่าง) ประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา และการเลือกคณะกรรมการเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา (ประกาศเมื่อ วันที่

3.3 อนุกรรมการ ควรมีการแก้ไขกฎหมาย (ร่าง) ประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง หลักเกณฑ์ คุณสมบัติ วิธีการแต่งตั้งและอำนาจหน้าที่อนุกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา (ประกาศเมื่อ วันที่) (ร่าง) ประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง หลักเกณฑ์ คุณสมบัติ วิธีการแต่งตั้งและอำนาจหน้าที่อนุกรรมการเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา (ประกาศเมื่อ วันที่

อภิปรายผล

เนื่องจากงานวิจัยฉบับนี้ เป็นงานวิจัยระยะที่ 2 โดยมุ่งนำผลการวิจัยในระยะที่ 1 ที่พบว่า รูปแบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ควรมีการหลอมรวมโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ 3 องค์คณะบุคคลให้เหลือองค์คณะเดียว นำมาศึกษาเพื่อยืนยันกับ



แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง แล้วนำไปตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้กับกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เป็นฝ่ายได้รับผลกระทบโดยตรงต่อการใช้รูปแบบ ดังนั้นทิศทางของการอภิปรายผลการวิจัย จึงมุ่งเน้นไปที่การนำแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมาอธิบายองค์ประกอบของรูปแบบที่เชื่อมโยงกับบริบทและจุดเน้นของเขตพื้นที่การศึกษาตลอดจนปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารโดยองค์คณะบุคคลแบบแยกส่วน ส่วนที่สองเป็นการอภิปราย ความคิดเห็นเกี่ยวกับความเหมาะสมและความเป็นไปได้ ของผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ปฏิบัติที่ได้รับผลกระทบโดยตรงต่อการใช้รูปแบบ และส่วนที่สามเป็นการอภิปรายเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัยรูปแบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลที่หลอมรวมโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ 3 องค์คณะบุคคลระดับเขตพื้นที่การศึกษา เรียกว่า “คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาหรือมัธยมศึกษา” มีองค์ประกอบ 2 ส่วน ได้แก่ 1) โครงสร้างของคณะกรรมการประกอบด้วยคณะกรรมการจำนวน 15 คนแบบไตรภาคี จำแนกเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ: กรรมการโดยผู้แทน: กรรมการโดยตำแหน่ง ในสัดส่วน 7:7:1 และ 2) อำนาจ หน้าที่ขององค์คณะบุคคล ประกอบด้วยอำนาจหน้าที่ 4 ส่วน คือ ด้านนโยบายและการบริหาร ด้านวิชาการ และด้านการบริหารงานบุคคล โดย ให้มีคณะอนุกรรมการย่อย จำนวน 4 ชุด ที่ทำงานสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษา หรือมัธยมศึกษา และควรมีการเสริมสร้างพลังอำนาจขององค์คณะบุคคล ในด้านความรู้ ทักษะ และ เจตคติ

การหลอมรวมคณะกรรมการให้เหลือเพียงองค์คณะบุคคลเดียว สอดคล้องกับหลักการ บูรณาการอำนาจหน้าที่และโครงสร้างให้

สอดคล้องกับบริบทและพันธกิจของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ปัจจุบัน เขตพื้นที่การศึกษาบริหารงานในรูปแบบขององค์คณะบุคคล 3 องค์คณะ คือ ก.พ.ป.หรือ ก.พ.ม. อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาหรือมัธยมศึกษา และ ก.ต.ป.น. และการบริหารสำนักงาน โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้บริหารสูงสุด หลักการดังกล่าวนี้ ต้องการให้องค์คณะบุคคลทั้ง 3 องค์คณะทำงานสอดประสานรอยรัศ เพื่อบูรณาการการแปลงนโยบายให้สถานศึกษาใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติ มีการส่งเสริมสนับสนุนสถานศึกษาให้เข้มแข็ง ในขณะที่เดียวกันก็ทำหน้าที่กำกับ ติดตามด้านมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา แต่เมื่อมีการปฏิบัติจริงแล้ว พบปัญหาโดยตลอดช่วงระยะเวลาของการปฏิรูปการศึกษารอบที่ 1 (พ.ศ. 2542-2551) และยังคงพบปัญหาจนถึงช่วงปัจจุบันที่เกิดจากองค์คณะบุคคลทั้ง 3 คณะทำงานแบบแยกส่วน เนื่องจากคณะกรรมการมีที่มาจากกฎหมายคนละฉบับ แม้ว่าจะมีผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาเป็นกรรมการในทุกองค์คณะ แต่ก็ไม่สามารถประสานการปฏิบัติงานให้สอดคล้องสัมพันธ์กันได้ คณะกรรมการต่างฝ่าย ต่างปฏิบัติหน้าที่ การที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการมีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ต่างกัน แต่ไม่ได้ระบุให้ปฏิบัติงานสัมพันธ์กัน จึงทำให้ขาดความเป็นองค์รวมที่มีพลังในการขับเคลื่อนคุณภาพการศึกษา โดยเฉพาะคุณภาพของสถานศึกษาที่ส่งผลต่อคุณภาพผู้เรียน โดยที่อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา มีการประชุมและการดำเนินงานมากที่สุด แต่ก็มีข้อร้องเรียนด้านทุจริตและประพฤติมิชอบมากที่สุด รวมทั้งมีการลงโทษทางวินัยกันอยู่เนืองๆ ส่วน ก.พ.ท. และ ก.ต.ป.น. มีการประชุมน้อยมาก ซึ่งขัดกับหลักความมีประสิทธิภาพของคณะกรรมการประจำ (Standing Board) ที่ควรมีการประชุมทุกๆ เดือน หรือ ทุกๆ 2-3 เดือน (McNamara,



2011) จึงทำให้การปฏิบัติงานในภาพรวมของทั้ง 3 องค์กร ขาดความเป็นเอกภาพด้านนโยบาย และเป้าหมายการพัฒนาคุณภาพการศึกษาได้อย่างชัดเจนและมีพลัง (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2554; อนุชา กอนพ่วง, 2555: 112-113)

ดังนั้น การที่ “คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาหรือมัธยมศึกษา” ถูกหลอมเป็นองค์กรบุคคลเดียว จะช่วยทำให้องค์กรบุคคลเป็นเอกภาพ ที่สามารถหลอมรวมอำนาจหน้าที่ทั้งหมดให้เข้ามาเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน จึงเป็นการดึงกลับมา ณ จุดที่ทำให้องค์กรบุคคลนี้เป็นคณะกรรมการบริหารและกึ่งให้คำปรึกษา เพื่อมาทำหน้าที่กำหนดทิศทางการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ให้ส่งผลลงไปถึงคุณภาพของสถานศึกษา คุณภาพผู้บริหารและครู และที่สำคัญที่สุด คือ ส่งผลถึงคุณภาพของผู้เรียน ซึ่งทิศทางการดังกล่าว มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ทุกฝ่ายควรมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวนโยบายคุณภาพการศึกษา และร่วมนำไปสู่การปฏิบัติทั้งฝ่ายสำนักงานและสถานศึกษา สำหรับการบริหารบุคคลากร ควรเป็นเรื่องที่จะมาสนับสนุน เมื่อทิศทางและเป้าหมายอนาคตของการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา มีความชัดเจน ทำหายและเป็นไปได้ โดยที่การบริหารงานบุคคลทางการศึกษา ควรใช้หลักการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources Management) และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources Development) ที่จะต้องพัฒนาสรรพกำลังให้สนับสนุนทิศทางและเป้าหมายดังกล่าว

อย่างไรก็ดี อาจมีวิธีการที่จะทำให้คณะกรรมการทั้ง 3 ชุด ทำงานประสานสอดคล้องกัน โดยไม่ต้องรวมกัน แต่คงเป็นการยากที่จะทำให้องค์กรเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาหรือมัธยมศึกษาในปัจจุบัน กลับมาเป็น

องค์กรบุคคลของเขตพื้นที่การศึกษาที่สำคัญที่สุด เนื่องจากเป็นองค์กรที่กำหนดทิศทางและนโยบายการพัฒนาคุณภาพการศึกษา เพราะในปัจจุบัน “ถนนทุกสาย” ต่างมุ่งความสนใจไปที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลซึ่งมีผลประโยชน์ได้เสียกับครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยตรง ซึ่งจะเห็นได้ว่าเพียงแค่การเชื่อมโยงอำนาจหน้าที่ของทั้ง 3 องค์กรให้สอดคล้องสัมพันธ์กันในทางปฏิบัติ โดยอาศัยผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา หรืออาจมีการเพิ่มกรรมการย่อยๆ เพิ่มขึ้น คงไม่มีพลังเพียงพอที่จะขับเคลื่อนคุณภาพการศึกษา ให้เกิดขึ้นที่สถานศึกษาได้ การหลอมรวมองค์กรบุคคลทั้ง 3 ให้เป็นองค์กรบุคคลเดียวจะทำให้การขับเคลื่อนคุณภาพการศึกษาจะมีลักษณะเป็น Single Command ไม่ต้องให้ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้แบกรับภาระที่เป็นข้อสรุปของแต่ละองค์กร ไปนำเสนอและเชื่อมโยงเข้ากับองค์กรอื่นให้เห็นคล้อยตาม เพราะการดำเนินงานระดับรายละเอียด หลักระเบียบต่างๆ ใช้ผู้มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน มาเป็นอนุกรรมการเพื่อศึกษารายละเอียดอย่างรอบด้านและนำเสนอให้คณะกรรมการ เห็นชอบและตัดสินใจ

นอกจาก การหลอมรวมองค์กรบุคคลทั้ง 3 ให้เป็นองค์กรบุคคลเดียว จะทำให้เกิดหลอมรวมอำนาจหน้าที่เดิมให้เกิดการทำงานเชิงบูรณาการแล้ว การหลอมรวมโครงสร้างของจำนวนและสัดส่วนของคณะกรรมการเป็น 15 คน มีคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในจำนวน 7 คน คณะกรรมการผู้แทน 7 คนและคณะกรรมการโดยตำแหน่ง 1 คน ยังคงยึดหลักการทำงานแบบไตรภาคี เน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วม แต่การที่มีผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นถึง 7 คนที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านการศึกษา จำนวน 1 คน ด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม จำนวน 1 คน ด้าน



การบริหารงานบุคคล จำนวน 1 คน ด้านกฎหมาย จำนวน 1 คน ด้านการเงินการคลัง จำนวน 1 คน ด้านการวิจัยและประเมินผล จำนวน 1 คน และด้านธุรกิจหรือเอกชน จำนวน 1 คน นั่นถือว่าเป็นการนำผู้ที่เชี่ยวชาญเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (All for Education) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ 2542 อีกทั้ง การศึกษาในปัจจุบันและอนาคตจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนทั้งค่านิยม ความคิดและการดำเนินการ ให้เปลี่ยนผ่านจาก การให้ความสำคัญของการจัดการศึกษาในระบบ (Formal Education) ไปเป็นการศึกษาและเรียนรู้ตลอดชีวิต (Long Life Education and Learning) ให้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงในโลกยุคข้อมูลข่าวสาร และเทคโนโลยีสารสนเทศ ที่เรื่องเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรมของโลกนี้สามารถเชื่อมโยงถึงกันได้อย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ การรวมกลุ่มกันของ 10 ประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในชื่อของ “ประชาคมอาเซียน” (ASEAN Community) ปี พ.ศ. 2558 รวมทั้งแนวคิดการเตรียมการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับการเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21 (Learning in 21st Century) (อนุชา กอนพวง, 2555:7) สถานการณ์เช่นนี้ ย่อมมีผลกระทบต่อระบบการศึกษาของไทยที่มีอิทธิพลต่อการปรับเปลี่ยนระบบการจัดการศึกษาและการบริหารการจัดการศึกษาทุกระดับ

บทบาทของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ทั้งในส่วนที่เป็นการบริหารจากฝ่ายบริหารสำนักงาน และการบริหารโดยองค์คณะบุคคล จึงจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยน โดยเฉพาะในส่วนของการบริหารโดยองค์คณะบุคคลของเขตพื้นที่การศึกษา ที่ต้องมีส่วนสำคัญ ในการกำหนดนโยบายและการวางแผนพัฒนา รวมทั้งทำหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุน พัฒนา ช่วยเหลือดูแล กำกับติดตาม เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้สถาน

ศึกษาสามารถสามารถบริหารตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ให้บรรลุตามเป้าหมายคุณภาพการศึกษา แต่การที่เขตพื้นที่การศึกษาจะปรับเปลี่ยนบทบาทดังกล่าวได้ จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ (Paradigm) ของการบริหารใหม่ที่จะสร้างความมั่นใจได้ว่า วิธีการบริหารจัดการนั้น ก่อให้เกิดผลต่อการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษาและส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาคุณภาพของผู้เรียน นอกจากนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิที่เพิ่มขึ้นนั้นมีจำนวนใกล้เคียงกับ กรรมการผู้แทนและกรรมการโดยตำแหน่ง จะทำให้เกิดความถ่วงดุลด้านการใช้อำนาจตัดสินใจของคณะกรรมการ ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อคุณภาพการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะด้านนิติธรรม คุณธรรม การมีส่วนร่วมรับผิดชอบ และการตรวจสอบได้

จากผลการวิจัย พบว่า โดยภาพรวม ผู้ที่เกี่ยวข้องมีความเห็นว่าโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและอนุกรรมการ ตลอดจนแนวทางการเสริมพลังอำนาจ มีความเหมาะสมและความเป็นไปได้ อยู่ในช่วงร้อยละ 78.80-100.00 ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยและพัฒนาระบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลระยะที่ 1 ซึ่งพบว่า รูปแบบการรวม 3 องค์คณะเป็นองค์คณะเดียว โดยตั้งอนุกรรมการย่อยๆ ดำเนินการ มีความเหมาะสมมากที่สุด เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบประสิทธิภาพของรูปแบบกับรูปแบบอื่นๆ ในประเด็นคุณลักษณะของความเชื่อมโยงสัมพันธ์ระหว่างองค์คณะบุคคลเอกภาพในการบริหาร และการบริหารโดยยึดหลักธรรมาภิบาล (สมบัติ นพวิทย์และคณะ, 2544) และอาจเนื่องมาจาก การได้มาซึ่ง ร่างรูปแบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคล มีการศึกษาข้อมูลจากการศึกษาและวิเคราะห์จากแนวคิด ทฤษฎี



และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารการศึกษา และด้านกฎหมายการศึกษา ให้เหตุผลทางวิชาการที่รองรับอย่างชัดเจน กอปรกับคณะวิจัยได้นำเสนอข้อมูลดังกล่าวเป็นเอกสารประกอบการสนทนากลุ่ม แล้วมีการชี้แจง อธิบาย เหตุผลถึงที่มาของร่างรูปแบบฯ เชื่อมโยงกับเหตุผลของการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารฯ มีความสอดคล้องกับหลักการบริหารที่ดีตามกรอบธรรมาภิบาล และ สอดคล้องกับการบริหารการเปลี่ยนแปลง อันเกิดจากปัจจัยการเปลี่ยนแปลงในอนาคต ซึ่งจะทำให้การบริหารงานจึงจะมีความเป็นเอกภาพ และสามารถเสริมสร้างความเข้มแข็งให้สถานศึกษาสามารถบริหารตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การดำเนินการสนทนากลุ่มมีการเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้เสนอความคิดเห็น พร้อมกับแลกเปลี่ยนเรียนรู้ได้อย่างกว้างขวาง ท้ายที่สุดจึงทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องลงความเห็นเป็นฉันทามติ (Consensus) ออกมาสอดคล้องกัน

3. ผลการวิจัย พบว่า ควรมีการปรับแก้กฎหมาย กรณีนำรูปแบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลที่หลอมรวมโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ 3 องค์คณะบุคคลระดับเขตพื้นที่การศึกษา ให้เหลือองค์คณะบุคคลคณะเดียวไปสู่การปฏิบัติ โดยแก้ไขกฎหมายให้ครอบคลุมทั้งกฎหมายระดับพระราชบัญญัติถึง 3 ฉบับ รวมทั้งกฎกระทรวงและประกาศที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ตามมาอีกหลายฉบับ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2555: 319) ที่เห็นว่า การควรรวมคณะกรรมการทั้ง 3 องค์คณะ ทำหน้าที่บริหารเขตพื้นที่การศึกษา เป็นเอกภาพและครบวงจร จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายการศึกษา ระดับพระราชบัญญัติ 3 ฉบับ อย่างไรก็ดี ในความเห็นของคณะวิจัย โดยข้อเท็จจริงของการจัดการศึกษาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน มีการใช้กฎหมาย

เป็นเครื่องมือในการพัฒนาการศึกษามาโดยตลอด แต่ความสำเร็จของการจัดการศึกษาก็ยังไม่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง ดังนั้น การปรับเปลี่ยนกฎหมายจึงไม่ใช่คำตอบสุดท้าย ที่รับประกันถึงความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ หากแต่ การออกกฎหมายมีผลในการบังคับใช้ให้เกิดการยอมรับของสังคม ด้วยเหตุนี้ การแก้ไขกฎหมายให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์หลักการและกรอบคุณมรรยาละเอียดของรูปแบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลที่เป็นผลจากการวิจัย รวมทั้งการเขียนกฎหมายให้เชื่อมโยงกัน ตั้งแต่กฎหมายแม่ (พระราชบัญญัติ) เชื่อมโยงมาสู่กฎหมายลูก (กฎกระทรวง และประกาศ) จึงมีความสำคัญมาก ที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขกฎหมายจำเป็นต้องพิจารณาร่วมกันโดยถ่วงถี่ ซึ่งนอกจากจะไม่ได้ช่วยขจัดปัญหาเดิมที่มีอยู่ให้หมดไปแล้ว การปรับแก้กฎหมายดังกล่าวก็อาจสร้างปัญหาใหม่ให้ทับถมปัญหาเดิมให้มากขึ้น เป็นการผูกปมปัญหาให้ยากที่จะแก้ไขอีกด้วย

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ควรมีการนำผลการวิจัย ที่เป็นรายละเอียดของโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์คณะบุคคลองค์คณะเดียว ไปทำการรับฟังความคิดเห็น (Voice) กับเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาและมัธยมศึกษาในกลุ่มเป้าหมายที่มากขึ้น
2. ควรมีการศึกษานำร่อง โดยให้เขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาและมัธยมศึกษาต่างขนาดกัน ได้ทำการทดลองใช้รูปแบบการบริหารฯ ตามผลการวิจัย โดยหน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง เช่น ก.ค.ศ.และ สพฐ. ทำข้อตกลงกัน ทั้งนี้ อาจดำเนินการทดลองบางส่วน

3. ควรมีการมอบหมายให้หน่วยงานที่



เกี่ยวข้องกับการพัฒนาบุคลากรทางการศึกษาของ
กระทรวงศึกษาธิการ จัดทำหลักสูตรการพัฒนา
สมรรถนะของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา
ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา และอนุกรรมการ
รวมทั้ง สื่อ และเอกสารประกอบที่จำเป็น เพื่อใช้

เป็นแนวทางพัฒนาองค์คณะบุคคลของเขตพื้นที่
การศึกษา

4. ควรมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

เอกสารอ้างอิง

- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2555). การวิจัยและพัฒนา รูปแบบกลไกการส่งเสริม
การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา. กรุงเทพฯ:
สกศ.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2554). การวิจัยและพัฒนา ระบบบริหารโดยองค์คณะบุคคล
ระยะที่ 1. กรุงเทพฯ: สกศ.
- สมบัติ นพรัถและคณะ. (2555). การวิจัยและพัฒนา ระบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคล ระยะที่ 1.
วารสารศึกษาศาสตร์. 14(1).
- อนุชา กอนพ่วง. (2555). การวิเคราะห์สภาพ ปัญหาและแนวทางการพัฒนาการบริหารของคณะกรรมการ
ระดับ เขตพื้นที่การศึกษา ตามกรอบแนวคิดการบริหารโดยองค์คณะบุคคลที่ยึดหลักธรรมาภิ
บาล. วารสารศึกษาศาสตร์. 14(2), 107-116.
- อนุชา กอนพ่วง. (2555). การเสริมสร้างธรรมาภิบาลขององค์การทางการศึกษาด้วยกลไกธรรมาธิปไตย
ของผู้บริหาร” วารสารวิชาการบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์. 7(19), 1-11.
- McNamara, C. (2011). Typical Types of Board Committees. Retrieved October 22, 2011,
from <http://managementhelp.org/boards/committees.htm>