

**การวิเคราะห์สภาพ ปัญหาและแนวทางการพัฒนาการบริหารของ
คณะกรรมการระดับ เขตพื้นที่การศึกษา ตามกรอบแนวคิดการบริหารโดย
องค์คณะบุคคลที่ยึดหลักธรรมาภิบาล**

**THE ANALYSIS OF CURRENT STATEMENTS, PROBLEMS AND
PROPOSING THE MANAGERIAL GUIDELINES FOR DEVELOPMENT OF
EDUCATION SERVICE AREA COMMITTEES IN ACCORDANCE WITH
THE GOOD GOVERNANCE FRAMEWORK**

อนุชา กอนพวง¹

Anucha Kornpuang

บทคัดย่อ

บทความเรื่องนี้ มุ่งเสนอการวิเคราะห์สภาพ ปัญหา และเสนอแนวทางการพัฒนาการบริหารในมิติของโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการระดับเขตพื้นที่การศึกษา ตามกรอบแนวคิด/ทฤษฎีการบริหารโดยองค์คณะบุคคลตามหลักธรรมาภิบาล การวิเคราะห์เริ่มต้นด้วยการฉายภาพการบริหารโดยองค์คณะบุคคลโดยภาพรวมของการบริหารการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการตั้งแต่ช่วงก่อนยุคการปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2542 และวิเคราะห์สภาพและปัญหาตามโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการระดับเขตพื้นที่การศึกษา แล้วนำเสนอแนวทางการพัฒนาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามหลักธรรมาภิบาล

Abstract

This paper aimed at to analyzing current statements, problems and proposing the managerial guidelines for development of education service are committees in the aspects of structure and authority in accordance with the good governance. Analysis began with the overview of committee management, and introduction of good governance in the Ministry of Education prior the period of B.E. 2542 Education Reform and followed by analyzing current statements and problems of structure and authority performed by education service area committees. The paper, finally, concluded the development of good governance in conjunction with the aspects of structure and authority of education service area committees.

¹ ดร. ภาควิชาบริหารและพัฒนาการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

พัฒนาการของการบริหารโดยองค์คณะบุคคลโดยภาพรวมของการบริหารการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการ

พัฒนาการของการบริหารโดยองค์คณะบุคคลที่จะเสนอต่อไปนี้มุ่งเน้นที่บริบทของกระทรวงศึกษาธิการเป็นหลักโดยใช้ปรากฏการณ์ปฏิรูปการศึกษาแบ่งเหตุการณ์เป็น 2 ช่วงเวลา คือ ยุคก่อนการปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2542 และยุคหลังการปฏิรูปการศึกษาเป็นต้นมา

ยุคก่อนการปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2542

การบริหารโดยองค์คณะบุคคลของกระทรวงศึกษาธิการในยุคก่อนปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2542 นั้นมีการพัฒนามาตามลำดับ โดยที่สำคัญคือ พระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 กำหนดให้คณะกรรมการอำนวยการคุรุสภาทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารบุคคลของครูบางส่วนที่สำคัญคือ การสอดส่องจรรยา มารยาท และลงโทษกรณีครูทำผิดวินัย และพัฒนาให้มีความสามารถ คุณภาพและประสิทธิภาพของครู หลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2509 มีการโอนโรงเรียนประถมศึกษา รวมทั้งข้าราชการครูในโรงเรียนเหล่านั้นไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสังกัดเทศบาล ได้มีการบัญญัติกฎหมายให้คณะกรรมการอำนวยการคุรุสภา ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลเพื่อควบคุมดูแลข้าราชการครูในส่วนนี้ ต่อมาในปี 2523 นับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ ที่มีการโอนโรงเรียนและข้าราชการครูประจำโรงเรียนประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญไปสังกัดหน่วยงานการศึกษาที่ดูแลการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาโดยเฉพาะ โดยตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ก่อเกิดหน่วยงานระดับกรม ระดับจังหวัดและระดับอำเภอทำหน้าที่บริหารการประถมศึกษา ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา

แห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดและสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ และบริหารอยู่ในรูปองค์คณะบุคคล ได้แก่ คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (กปช.) คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด (กปจ.) และคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ (กปอ.) ตามลำดับ และมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 แยกการบริหารบุคคลสำหรับข้าราชการครูออกจาก ก.พ. และ คุรุสภา มาทำหน้าที่บริหารงานบุคคลของข้าราชการครูในระดับส่วนกลางและระดับจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) และคณะอนุกรรมการข้าราชการครูกรม (อ.ก.ค.กรม) และคณะอนุกรรมการข้าราชการครูจังหวัด (อ.ก.ค.จังหวัด) สำหรับในระดับสถานศึกษานั้น พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2523 ได้กำหนดให้มีกลุ่มโรงเรียน ต่อมาในปี พ.ศ. 2525 มีการกำหนดระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียน ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำ ให้ความร่วมมือและช่วยเหลือแก่โรงเรียน แต่มีการศึกษาวิจัยว่าคณะกรรมการเหล่านี้ยังขาดความพร้อมและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาสถานศึกษา (พิชญ์ ตูลสุข, 2548 : 43) จึงมีการออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ปี พ.ศ. 2539 ว่าด้วยคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา โดยมีการกำหนดโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการที่ชัดเจนและครอบคลุมกับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น

ยุคหลังการปฏิรูปการศึกษา

แนวคิดการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องในการปกครองประเทศ รวมทั้งการจัดการศึกษาเกิดขึ้นอย่างชัดเจนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ซึ่งระบุให้มีการตรา

กฎหมายการศึกษาแห่งชาติขึ้นมากครั้งแรก ซึ่งต่อมาก็คือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และกฎหมายลูกที่เกี่ยวข้องตามมา ดังนั้นโครงสร้างการบริหารงานของกระทรวงศึกษาธิการจึงมุ่งเน้นการกระจายอำนาจและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการบริหารและจัดการศึกษาโดยองค์คณะบุคคลในรูปของคณะกรรมการในระดับต่างๆ ที่มีความครอบคลุมกว้างขวาง และลงลึกสู่หน่วยงานระดับปฏิบัติ อย่างชัดเจน โดยจะเห็นได้จากการกำหนดให้มีองค์คณะบุคคลทำหน้าที่บริหารงานระดับส่วนกลางที่สำคัญคือ 1) คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ทำหน้าที่ดูแลด้านนโยบายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานการศึกษาในสังกัดกระทรวง 2) คณะกรรมการคุรุสภา ทำหน้าที่หลักด้านมาตรฐานวิชาชีพของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา 3) คณะกรรมการที่ทำหน้าที่บริหารระดับกรม ได้แก่ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (กพฐ.) คณะกรรมการสภาการศึกษา (กกศ.) คณะกรรมการการอุดมศึกษา (กออ.) และคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (กอศ.) 4) ผู้ตรวจราชการกระทรวง ศึกษาธิการ ทำหน้าที่ดำเนินการติดตามการปฏิบัติตามนโยบายด้านการศึกษาของกระทรวง ศึกษาธิการที่หน่วยงานในสังกัดนำไปปฏิบัติ นอกจากนั้นยังมีคณะกรรมการอื่น ๆ เช่น คณะกรรมการรับรองมาตรฐานและประเมินผลการศึกษา (กมศ.) เป็นต้น สำหรับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) มีหน่วยงานใต้การบังคับบัญชาแตกต่างจากหน่วยงานระดับกรมอื่นๆ เนื่องจากมีสถานศึกษาที่รับผิดชอบในสังกัดจำนวนมาก จึงมีการกำหนดให้มีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นหน่วยงานกึ่งส่วนกลางทำหน้าที่บังคับบัญชา ให้การดูแล ส่งเสริมสนับสนุน และกำกับติดตาม ประเมินผลผลการศึกษา

สถานศึกษาในสังกัด (ในปี 2553 มีแก้ไขกฎหมายเพื่อแยกสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา (สพป.) และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา (สพม.)) ทั้งนี้ในระดับเขตพื้นที่การศึกษาทั้ง 2 ประเภทดังกล่าว มีการบริหารโดยองค์คณะบุคคลถึง 3 องค์คณะประกอบด้วย 1) คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา (ก.พ.ท.) 2) คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เขตพื้นที่การศึกษา (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา) และ 3) คณะกรรมการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลและนิเทศการศึกษา (ก.ต.ป.น.) ซึ่งในบทความนี้ จะใช้คำย่อ ก.พ.ท., อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา และ ก.ต.ป.น. แทนคณะกรรมการทั้ง 3 องค์คณะทั้งในส่วนที่เป็นคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษา/มัธยมศึกษา สำหรับสถานศึกษาถูกยกระดับให้มีสถานภาพเป็นนิติบุคคลและกำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา

จากสารสนเทศดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่ากระทรวงศึกษาธิการมีการพัฒนาระบบบริหารและการจัดการศึกษาเป็นลำดับขั้น โดยแต่ละหน่วยงานทางการศึกษามีการปรับเปลี่ยนพัฒนาในตัวเองมาโดยตลอด สำหรับการบริหารในรูปขององค์คณะบุคคลเกิดขึ้นมาครั้งตั้งแต่ในอดีต และมีการขยายวงกว้างเพิ่มขึ้นตามแนวทางการกระจายอำนาจการศึกษา โดยในยุคก่อนการปฏิรูปการศึกษา (พ.ศ. 2542) การบริหารในรูปขององค์คณะบุคคลจะปรากฏชัดในหน่วยงานการศึกษาระดับส่วนกลาง ตามแนวทางการรวมศูนย์อำนาจ ต่อมาเมื่อมีความจำเป็นต้องกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้หน่วยงานส่วนที่ปฏิบัติส่วนจังหวัด อำเภอ กลุ่มโรงเรียน ก็มีการบริหารหน่วยงานดังกล่าวในรูปขององค์คณะบุคคลตามมาด้วยเช่นกัน และเมื่อถึงยุค

ปฏิรูปการศึกษาตั้งแต่ปี 2542 เป็นต้นมา กอปร
กับการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมตาม
แนวนโยบายของรัฐบาล กระทรวงศึกษาธิการได้มีการ
ปฏิรูปโครงสร้างการบริหารการศึกษาทั้งระบบ
และมีการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการ
บริหารและการจัดการศึกษาจากส่วนกลางลงสู่
หน่วยปฏิบัติ โดยเฉพาะเขตพื้นที่การศึกษาและ
สถานศึกษา ซึ่งมีการใช้การบริหารโดยองค์คณะ
บุคคลในรูปของคณะกรรมการ เป็นกลไกสำคัญใน
การบริหารองค์กรตั้งแต่ระดับส่วนกลางจนถึง
ระดับปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

แนวคิดและหลักการบริหารโดยองค์ คณะบุคคลตามหลักธรรมาภิบาล

การบริหารโดยองค์คณะบุคคลตามหลัก
ธรรมาภิบาลระดับเขตพื้นที่การศึกษา เป็น
แนวทางการบริหารจัดการใหม่ประการหนึ่งที่เชื่อ
ว่าจะช่วยสร้างความสำเร็จของการปฏิรูป
การศึกษาในทศวรรษที่สอง (สำนักงานเลขาธิการ
สภาการศึกษา, 2554, หน้า 3) เกิดจากการผสม
ผสานแนวคิดและหลักการ 2 ส่วนเข้าด้วยกัน คือ
แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการบริหารแบบองค์
คณะบุคคล และแนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล
ซึ่งผู้เขียนทำการเสนอแนวคิดดังกล่าวตามลำดับ
ดังนี้

แนวคิดและหลักการการบริหารแบบ องค์คณะบุคคล

การบริหารแบบองค์คณะบุคคลมีหลัก
การที่สำคัญ คือ ต้องมีหลักเกณฑ์ ระเบียบ หรือ
กฎหมายต่างๆ เป็นตัวกำหนดบทบาทหน้าที่ของ
องค์คณะบุคคลโดยองค์คณะบุคคลต้องถือ
ประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก และไม่เข้าไปเพื่อ
แสวงหาอำนาจหรือผลประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือ
พรรคพวก

ลักษณะสำคัญของการบริหารแบบองค์
คณะบุคคล ประกอบด้วยธรรม 3 ส่วน ได้แก่ 1)

ปัญญารวม ที่เน้นการเคารพในความคิดเห็นของ
กันและกัน และยอมรับความคิดเห็นที่แตกต่างไป
จากตน 2) คารวะธรรม เน้นการเคารพ และให้
เกียรติซึ่งกันและกันตามวัฒนธรรมของสังคม และ
3) สามัคคีธรรม เน้นการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน
ตั้งแต่การร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติ ร่วม
รับผิดชอบและร่วมภาคภูมิใจในผลสำเร็จ

แนวทางและบทบาทของผู้บริหารในการ
บริหารโดยองค์คณะบุคคล จำแนกออกเป็น
2 ลักษณะ คือ 1) ฝ่ายสำนักงาน เป็นฝ่ายปฏิบัติ
งานประจำและทำหน้าที่บริหารงานโดยตรง และ
2) ฝ่ายคณะกรรมการ เป็นฝ่ายบริหารทางอ้อม ใช้
อำนาจบริหารทางการประชุมวินิจฉัย ตัดสินใจ
หรือกำหนดแนวทางการดำเนินการเพื่อให้ฝ่าย
สำนักงานนำไปเนนการ ทั้งนี้ฝ่ายสำนักงานและ
ฝ่ายคณะกรรมการต้องประสานการทำงานให้เข้า
กัน โดยยึดจุดหมายปลายทาง คือ ผลสำเร็จของ
งาน และการใช้อำนาจของคณะกรรมการในการ
ตัดสินใจ วินิจฉัย หรือวางนโยบายใดๆ จะต้องตั้งอยู่
บนพื้นฐานแห่งความเป็นเหตุเป็นผลและความ
ถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย ควรหลีกเลี่ยงการ
ใช้มติหรือการลงคะแนนในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ

เทคนิคการบริหารโดยองค์คณะบุคคลที่
สำคัญประกอบด้วย 4 เทคนิควิธี ได้แก่ 1) การ
ทำงานเป็นทีม 2) การบริหารแบบมีส่วนร่วม 3)
เทคนิคการควบคุมคุณภาพ และ 4) เทคนิคการ
ประชุมแบบเผชิญหน้า (ประกอบ บุญเกลี้ยง และ
สิทธิพร ลิ้มบริบูรณ์, 2545, หน้า 6)

แนวคิดและหลักการการบริหารแบบ ธรรมาภิบาล

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีได้ระบุถึง
หลักสำคัญของธรรมาภิบาล ประกอบด้วยแนวคิด
หลัก 6 ประการ ได้แก่ 1) หลักนิติธรรม ได้แก่
การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัย
และเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับ 2) หลักคุณธรรม
ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้อง มีความซื่อสัตย์

จริงใจ ชยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพ
สุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ 3)หลักความโปร่งใส
ปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้
มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูล ข่าว สารที่
เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา 4) หลักความมี
ส่วนร่วม ได้แก่การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม
ร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจ การ
ได้สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดง
ประชามติ หรืออื่นๆ 5) หลักความรับผิดชอบ
ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกใน
ความ รับผิดชอบต่อสังคม กล่าวหาญที่จะยอมรับ
ผลจากการกระทำของตน และ 6) หลักความ
คุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่
มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม
(ชนะศักดิ์ ยวบูรณ์, 2543, หน้า 3) ดังนั้น เมื่อ
พิจารณาการบริหารงานโดยองค์คณะบุคคลตาม
ธรรมาภิบาล อาจแสดงดังภาพ



การวิเคราะห์สภาพและปัญหาการบริหารของคณะกรรมการระดับเขตพื้นที่การศึกษา

การวิเคราะห์สภาพและปัญหาการบริหารของคณะกรรมการระดับเขตพื้นที่การศึกษาทั้งองค์คณะนั้น ผู้เขียนใช้แนวคิดการบริหารโดยองค์คณะบุคคลตามหลักธรรมาภิบาลเป็นกรอบในการวิเคราะห์หลัก และใช้ข้อมูล/สารสนเทศอันมาผสมผสานการวิเคราะห์เสริม

อาทิ ผลงานวิจัย รายงานผลการปฏิบัติงานใน
หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น โดยการวิเคราะห์
สภาพและปัญหาฯ จำแนกตามประเด็นหลัก 2
ส่วน คือ 1) โครงสร้างของคณะกรรมการ และ 2)
อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

1. โครงสร้างของคณะกรรมการระดับเขตพื้นที่การศึกษา

การวิเคราะห์สภาพและปัญหา
เกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการระดับเขต
พื้นที่การศึกษาทั้ง 3 องค์คณะ ผู้เขียนทำการ
วิเคราะห์ตามประเด็นย่อย 4 ประเด็น ได้แก่ 1) องค์
ประกอบ (สัดส่วน/จำนวน) ของคณะกรรมการ 2)
คุณสมบัติของคณะกรรมการ 3) การได้มาของ
คณะกรรมการ และ 4) วาระการดำรงตำแหน่ง
และการพ้นจากตำแหน่ง โดยมีผลการวิเคราะห์
ดังนี้

1) องค์ประกอบ (สัดส่วน/จำนวน) ของคณะกรรมการ

สภาพและปัญหา	การวิเคราะห์ตามกรอบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลที่ยึดหลักธรรมาภิบาล
ก.พ.ท., อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา และ ก.ค.ป.น. มีโครงสร้างในลักษณะไตรภาคี ในสัดส่วน กรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ : กรรมการโดยตำแหน่ง : ผู้แทนครู/บุคลากรทางการศึกษา 7:7:1, 4:3:5 และ 5:5:2 ตามลำดับ ซึ่ง จะพบว่าทั้ง 3 องค์คณะมี องค์ประกอบ (สัดส่วน/จำนวน) ขององค์คณะบุคคล เป็นลักษณะไตรภาคี	สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วม อย่างไรก็ดี สัดส่วนของกรรมการใน ก.ค.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา มีจำนวนใกล้เคียงกัน แต่ใน ก.พ.ท. และ ก.ค.ป.น. ค่อนข้างแตกต่างกัน จึงเป็นที่น่าสนใจว่า การกำหนดจำนวนของกรรมการแต่ละสัดส่วนมีที่มาและฐานคิดอย่างไร

2) คุณสมบัติของคณะกรรมการ

สภาพและปัญหา	การวิเคราะห์ตามกรอบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลที่ยึดหลักธรรมาภิบาล
การกำหนดคุณสมบัติของ 3 องค์คณะนั้นมีการกำหนดคุณสมบัติเป็น 2 ลักษณะ คือ คุณสมบัติทั่วไปและคุณสมบัติเฉพาะ แต่มีการกำหนดรายละเอียดคุณสมบัติแตกต่างกัน แต่คุณสมบัติของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา มีแก้ไขเปลี่ยนแปลงมา โดยตลอด เนื่องจาก เกิดปัญหา จากเหตุทุจริตและประพฤติมิชอบ และมีการร้องโทษทางวินัย จนมีการกำหนดคุณสมบัติเพิ่มเติมในส่วนของการไม่เคยทำผิดจนได้รับโทษทางวินัย	วิเคราะห์ตามหลักคุณธรรมและนิติธรรม พบว่า การกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการที่ต่างกัน บางองค์คณะเน้นคุณสมบัติด้านคุณวุฒิ บางองค์คณะเน้นไปที่การไม่ผิด ประโยชน์มิชอบ บางองค์คณะเน้นไปที่วัยวุฒิชั้นต่ำ และคุณสมบัติด้านอื่นๆ ไม่สามารถบ่งชี้ความรู้ ความสามารถขององค์คณะบุคคลได้เป็นรูปธรรมเพียงพอ นอกจากนี้ การกำหนดคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.พ.ท. และ ก.ค.ป.น. ในปัจจุบันอาจทำให้ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นข้าราชการครู

3) การได้มาของคณะกรรมการ

สภาพและปัญหา	การวิเคราะห์ตามกรอบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลที่ยึดหลักธรรมาภิบาล
ก.พ.ท. ใช้วิธีการเสนอชื่อ และผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อมาเลือกกันเอง ในกลุ่มขององค์กร/สมาคม ส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ใช้การสรรหาจากคณะกรรมการที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ร่วมกับการคัดเลือกจากกลุ่มของ ผู้แทนองค์กร/สมาคม สรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนสองเท่าของจำนวนจริง และส่งให้ประธานกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่งตั้งกรรมการขึ้นมาหนึ่งชุด เพื่อคัดเลือกให้เหลือตามจำนวนจริง	- การได้มาของ ก.พ.ท. เมื่อวิเคราะห์ตามหลักคุณธรรม/นิติธรรมมีส่วนร่วม/โปร่งใส พบว่า สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวโดยส่วนใหญ่
อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด เนื่องจากมีปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติและการได้มา โดยเฉพาะอนุกรรมการผู้แทน ก.ค.ศ. และผู้แทนครูสภา (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, 5 พฤศจิกายน 2553) สอดคล้องกับงานวิจัยของสมปิต หนวกและคณะ (2554) ที่พบว่า อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา มักมีปัญหา และมีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการได้มา โดยเฉพาะในส่วนของผู้แทนครูสภา และผู้แทนครูและบุคลากรทางการศึกษา ส่วนการสรรหาครูผู้ทรงคุณวุฒิในปัจจุบันมีอยู่ในวงจำกัด ไม่ และมักพบว่าผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้ช่วยแก้ไขปัญหาก็ยังไม่ได้	- การได้มาของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา เมื่อวิเคราะห์ตามหลักคุณธรรม/นิติธรรมมีส่วนร่วม/โปร่งใส พบว่า เป็นการยากจะมีผู้ทรงคุณวุฒิแท้จริงที่ต้องการเข้ามาทำงานในองค์คณะนี้ เนื่องจากเงื่อนไขการเข้ามามีคุณสมบัติของ สสพ./ สทผ. เนื่องจากข้อกำหนดคุณสมบัติและการได้มาอาจเป็นกลุ่มเดียวกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
ก.ค.ป.น. กรรมการผู้แทนผู้บริหารสถานศึกษา เลือกกันเอง สำหรับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้กรรมการอื่นเสนอชื่อแล้วให้เลือกกันเองเหลือตามจำนวน แล้วให้ สสพ./ สทผ. แต่งตั้ง ซึ่งถือได้ว่า องค์คณะบุคคลนี้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ สสพ./ สทผ. กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่จึงเป็นกลุ่มข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา	- การได้มาของ ก.ค.ป.น. เมื่อวิเคราะห์ตามหลักคุณธรรม/นิติธรรมมีส่วนร่วม/โปร่งใส พบว่า เป็นการยากจะมีผู้ทรงคุณวุฒิแท้จริงที่ต้องการเข้ามาทำงานในองค์คณะนี้ เนื่องจากเงื่อนไขการเข้ามามีคุณสมบัติของ สสพ./ สทผ. เนื่องจากข้อกำหนดคุณสมบัติและการได้มาอาจเป็นกลุ่มเดียวกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

4) วาระการดำรงตำแหน่งและการ

พ้นจากตำแหน่ง

สภาพและปัญหา	การวิเคราะห์ตามกรอบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลที่ยึดหลักธรรมาภิบาล
วาระการดำรงตำแหน่งของ ก.พ.ท. อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาและก.ค.ป.น. แยกส่วนกัน คือ 4 ปี 2 ปี และ 3 ปี ตามลำดับ ทำให้มีความไม่ต่อเนื่อง ต้องการเข้ามาเป็น อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา มากกว่ากรรมการชุดอื่น	เมื่อวิเคราะห์โดยใช้หลักมีส่วนร่วมรับผิดชอบ/ โปร่งใสแล้ว พบว่า เหตุของการพ้นจากการดำรงตำแหน่งนั้น ยังไม่เป็นแนวทางเดียวกัน อาทิ การขาดประชุมเกิน 3 ครั้งติดต่อกัน ยังไม่ได้ถูกใช้เป็นเหตุให้ออกไปจากองค์คณะ ซึ่งอาจเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ไม่มีการประชุมกรรมการในชุด ก.พ.ท. และ ก.ค.ป.น. นอกจากนั้น การระบุเหตุการณ์พ้นจากตำแหน่งจากการประชุมที่เลื่อมเลื่อม บกพร่องต่อหน้าที่ และห่อหุ้มความสามารถ นั้นมีความเป็นนามธรรม ขาดการระบุ พฤติกรรมหรือความเลื่อมเลื่อม เป็นรูปธรรม นอกจากนั้น การให้หน่วยงานส่วนกลาง คือ ก.ค.ศ./ กพร. เป็นผู้มีอำนาจในการลงโทษ แต่ขาดการระบุดูแลคณะกรรมการที่ได้รับ โดยเฉพาะโทษตามกฎหมาย นอกจากนั้น อาจมีปัญหาความไม่มีอิสระ เนื่องจากเป็นหน่วยงานต้นสังกัดที่มีข้อจำกัดด้านกำลังคนและงบประมาณในการติดตาม ตรวจสอบ

2. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการระดับเขตพื้นที่การศึกษา

การวิเคราะห์สภาพและปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการระดับเขตพื้นที่การศึกษาทั้ง 3 องค์คณะ ผู้เขียนทำการวิเคราะห์จำแนกเป็น 3 มิติ ได้แก่ 1) มิติความสอดคล้องของอำนาจหน้าที่ที่เป็นจริงของคณะกรรมการกับอำนาจหน้าที่ตามแนวคิดการบริหารโดยองค์คณะบุคคลตามหลักธรรมาภิบาล 2) มิติความซ้ำซ้อน

ระหว่างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ การกับอำนาจหน้าที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และ 3) มิติความสอดคล้องสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการระดับเขตพื้นที่กับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการระดับส่วนกลาง โดยมีผลการวิเคราะห์ ดังนี้

โดยภาพรวม กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทั้ง 3 องค์คณะในลักษณะของ “คณะกรรมการกึ่งบริหารและที่ปรึกษา” ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยตัดสินใจในงานประจำของสำนักงานเขตพื้นที่ฯ และสถานศึกษาในบางเรื่อง รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษา แนะนำ สนับสนุน ส่งเสริม การบริหารจัดการแก่ผู้บริหาร แต่เนื่องจากคณะกรรมการระดับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประกอบด้วย 3 องค์คณะ อำนาจหน้าที่จึงแตกต่างกันไป โดย อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเป็นหลัก ส่วน ก.พ.ท. มีหน้าที่ในเชิงการบริหารจัดการในภาพรวม เกี่ยวกับแนวนโยบายการจัดการศึกษา ประสานส่งเสริมทุกภาคส่วนในการร่วมสร้างคุณภาพการศึกษา รวมทั้ง มีหน้าที่เห็นชอบจัดตั้ง การยุบ รวมหรือเลิก สถานศึกษา สำหรับ ก.ค.ป.น. นั้น มีหน้าที่ในเชิงการศึกษาวិเคราะห์ วิจัย การนิเทศ ตรวจสอบ ประเมินผล ให้เกิดคุณภาพการจัดการศึกษา โดยทั้ง 3 องค์คณะนี้จะมีผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทำหน้าที่ กรรมการและเลขานุการ และประธานกรรมการอยู่ด้วย

การที่คณะกรรมการมีที่มาและอำนาจหน้าที่ต่างกัน จึงทำให้การปฏิบัติหน้าที่ต่างกรรมต่างวาระ แม้ว่าจะมีผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาเป็นกรรมการในทุกองค์คณะ แต่โดยส่วนใหญ่ไม่สามารถประสานการปฏิบัติงานให้สอดคล้องสัมพันธ์กันได้ เนื่องจาก กฎหมายไม่ได้ระบุให้ปฏิบัติงานสัมพันธ์สอดคล้องกัน จึงทำให้

การปฏิบัติงานขาดความเป็นองค์รวมอย่างมีเอกภาพ ที่มีพลังเพียงพอที่จะขับเคลื่อนคุณภาพการศึกษา โดยเฉพาะคุณภาพของสถานศึกษาที่ส่งผลต่อคุณภาพผู้เรียน นอกจากนั้นในทางปฏิบัติการกำหนดวาระการประชุม แผนการปฏิบัติงานทั้ง 3 องค์คณะก็มีลักษณะแตกต่างกัน บางองค์คณะ เช่น ก.พ.ท.มีการประชุมคณะกรรมการค่อนข้างน้อย และน้อยมากใน ก.ต.ป.น.

การวิเคราะห์มิติความสอดคล้องของอำนาจหน้าที่ที่เป็นจริงของคณะกรรมการกับอำนาจหน้าที่ตามแนวคิดการบริหารโดยองค์คณะบุคคลตามหลักธรรมาภิบาล โดยหลักการแล้วองค์คณะบุคคลระดับเขตพื้นที่การศึกษาควรมีลักษณะของ “คณะกรรมการกึ่งบริหารและที่ปรึกษา” มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยตัดสินใจในเรื่องที่เป็นงานสำคัญบางเรื่อง หรือมีอำนาจตัดสินใจในงานประจำของสำนักงานเขตพื้นที่ฯ และสถานศึกษาในบางเรื่อง รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษา แนะนำ สนับสนุน ส่งเสริม การบริหารจัดการแก่ผู้บริหารด้วย (ประกอบ บุญเกลี้ยง และ สิทธิพร ลิ้มบริบูรณ์, 2545, หน้า 15; ลดาวัลย์ สมิตะมาน และคณะ, 2544, หน้า 145) โดยยึดหลักธรรม 3 ประการ ได้แก่ 1) ปัญญาธรรม 2) สามัคคีธรรม และ 3) ความซื่อสัตย์ การที่แต่เมื่อคณะกรรมการทั้ง 3 องค์คณะยังปฏิบัติงานแบบแยกส่วน บางองค์คณะมีการประชุมน้อยมากแล้ว คงเป็นการยากที่จะเกิดความคุ้มค่าหรือประสิทธิภาพในเชิงบริหาร จนส่งผลถึงคุณภาพการศึกษาได้อย่างชัดเจน ซึ่งขัดกับหลักความมีประสิทธิภาพของคณะกรรมการประจำ (Standing Board) ที่ควรมีการประชุมทุกๆ เดือน หรือทุกๆ 2-3 เดือน (McNamara, 2011) และขัดกับหลักธรรมทางพุทธศาสนา ที่เรียกว่า “อปริหานิยธรรม” (หลักแห่งความไม่เสื่อม) ที่กล่าวว่า หากองค์คณะใด มีการประชุมปรึกษา

หารือกันอยู่เนืองนิตย์ และมีการทำงานแบบสามัคคี กลมเกลียว เป็นแนวทางเดียวกันแล้ว จะเป็นหนทางที่ทำให้องค์คณะนั้นมีความเจริญและอยู่รอดโดยไม่เสื่อม ซึ่งตรงกันข้ามกับการปฏิบัติงานและการประชุมของ 3 องค์คณะโดยส่วนใหญ่ (สมบุรณ์ ตาสนธิ, 2554, หน้า 144-145)

การวิเคราะห์มิติความซ้ำซ้อนระหว่างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกับอำนาจหน้าที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พบว่า โดยหลักการแล้วองค์คณะบุคคลควรมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน แต่ก็ส่งเสริมสนับสนุนซึ่งกันและกัน โดยองค์คณะบุคคลเป็นผู้วินิจฉัย ตัดสินใจ เห็นชอบ ส่งเสริม กำกับ ให้ข้อเสนอแนะ ส่วนฝ่ายสำนักงานเป็นฝ่ายเสนอข้อมูล และสารสนเทศที่ถูกต้อง แก่องค์คณะบุคคลและเป็นฝ่ายปฏิบัติงานตามแนวทางที่องค์คณะบุคคลกำหนด แต่เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบ 1) อำนาจหน้าที่ของอ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาและอำนาจ หน้าที่ของกลุ่มบริหารงานบุคคลในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ในส่วนของการส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนา การเสริมสร้างขวัญกำลังใจ การปกป้องคุ้มครองระบบคุณธรรม การจัดสวัสดิการ และการยกย่องเชิดชูเกียรติ 2) อำนาจ หน้าที่ของ ก.พ.ท.และอำนาจ หน้าที่ของกลุ่มนโยบายและแผน และกลุ่มส่งเสริมการจัดการศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ในส่วน การประสาน ส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาของสถานศึกษาของเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งบุคคล องค์กรชุมชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันอื่นที่จัดรูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษา และ 3) อำนาจหน้าที่ของ ก.ต.ป.น. และอำนาจ หน้าที่ของกลุ่มนิเทศติดตาม และประเมินผลการจัดการศึกษาในส่วน ของเรื่อง ศึกษาวิเคราะห์ วิจัยและรวบรวมข้อมูล

สารสนเทศด้านการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา กำกับดูแล ติดตามและประเมินผลสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และในเขตพื้นที่การศึกษา จัดระบบการประกันคุณภาพการศึกษาและประเมินผลสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาและ ดำเนินการและประสานส่งเสริมสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา ทั้ง 3 ส่วนนี้มีความใกล้เคียงกันมากจนแทบแยกไม่ออกว่าควรเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือสำนักงาน

การวิเคราะห์มิติความสอดคล้องสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการระดับเขตพื้นที่กับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการระดับส่วนกลาง พบว่า ก.ค.ศ. และอ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา มีความสัมพันธ์กันในส่วนของการสร้างคณะกรรมการผู้แทน ก.ค.ศ. จะเข้าไปเป็นอนุกรรมการโดยตำแหน่งใน อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา ในส่วนของอำนาจหน้าที่ ก.ค.ศ.เป็นผู้ออกกฎ ระเบียบและแนวทางให้ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา ปฏิบัติ รวมถึงการกำกับ การติดตามและตรวจสอบ ในส่วน กพฐ. และ ก.พ.ท. มีความสัมพันธ์กันในส่วนของการสร้างคณะกรรมการ กพฐ. เป็นผู้แต่งตั้งกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา เป็นผู้คัดเลือกจำนวนผู้ทรงคุณวุฒิให้ได้ตามจำนวน ตามที่เขตพื้นที่การศึกษาเสนอมา ในส่วนของอำนาจหน้าที่ กพฐ.เป็นคณะกรรมการบริหาร แต่ ก.พ.ท.ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารองค์กร สำหรับ สพฐ. และ ก.ต.ป.น. มีความสัมพันธ์กันในส่วนของการสร้างคณะกรรมการ สพฐ. จะเป็นผู้กำหนดกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหา ก.ต.ป.น. แต่โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ของ ก.ต.ป.น. เป็นอำนาจของผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา/มัธยมศึกษาเป็นผู้กำหนดแต่งตั้งขึ้นมา อย่างไรก็ตาม กฎหมายระบุให้มีคณะกรรมการติดตาม

ตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ (ผู้ตรวจราชการกระทรวงฯ) และมีคณะกรรมการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลและนิเทศการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา หรือ ก.ต.ป.น. ทำหน้าที่ดังกล่าวให้สอดคล้องกัน แต่โดยข้อเท็จจริงในปัจจุบัน ก.ต.ป.น.ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่น้อยที่สุดใน 3 คณะกรรมการ (สมบัติ นพรักและคณะ, 2554) อีกทั้ง การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว แทบไม่ได้สัมพันธ์สอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ (ผู้ตรวจราชการกระทรวงฯ) ดังที่กฎหมายระบุไว้เลย

แนวทางการปรับปรุงพัฒนาการบริหารของคณะกรรมการระดับเขตพื้นที่การศึกษา

การวิเคราะห์สภาพและปัญหาการบริหารของคณะกรรมการระดับเขตพื้นที่การศึกษาทั้ง 3 องค์คณะ ผู้เขียนใช้แนวคิดการบริหารโดยองค์คณะบุคคลตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นกรอบในการวิเคราะห์หลัก และใช้ข้อมูล/สารสนเทศอื่นมาผสมผสานการวิเคราะห์เสริมโดยผลการวิเคราะห์จะเป็นสารสนเทศตัวป้อน (Input) นำไปสู่การเสนอแนวทางปรับปรุงพัฒนาการบริหารของคณะกรรมการระดับเขตพื้นที่การศึกษา ดังนี้

ผลการวิเคราะห์สภาพและปัญหาการบริหารในรูป คณะกรรมการ ตามกรอบแนวคิดการบริหารโดยองค์ บุคคลที่ยึดหลักธรรมาภิบาล	แนวทางการปรับปรุงพัฒนาการบริหารคณะกรรมการระดับ พื้นที่
ปัญหาหลัก โครงสร้างดีแต่ส่วนงาน, คุณสมบัติ, การได้มาและการ การดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง ของคณะกรรมการ ระดับเขตพื้นที่ 3 องค์คณะนี้มีความเป็นเอกฉันท์กัน จึงมีผล ต่อความสอดคล้องกับแนวทางการบริหารโดยองค์คณะบุคคลตาม หลักการ-มาตรฐานตามนโยบายส่วนกลาง แม้ว่าการดำเนินการมี ลักษณะเป็นกรรมการที่บริหารที่ปรึกษาแต่ก็ยังคงขาดจาก กฎหมายต่างแยกกันทำให้คณะกรรมการมีโครงสร้างและอำนาจ หน้าที่ที่แยกส่วนกัน และมีการได้มาซึ่งคุณสมบัติไม่เหมาะสม ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความได้มาซึ่งคุณสมบัติและการเลื่อน ผลประโชชน์ จึงมีผลให้การดำเนินการที่ขาดความเชื่อมโยงกัน ชัดเจนและขาดเอกภาพต่อการสร้างคุณภาพสถานศึกษา ปัญหาภายใน 1. ขาดความพร้อมทั้งด้านคุณสมบัติและการได้มาของอ.ก. ค.ส.เขตพื้นที่ฯ, ก.พ.ท. และ ก.ป.น. แยกต่างหากและไม่ สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วม 2. ทิศทางการพัฒนาและการดำรงตำแหน่งและการ พัฒนาส่วนงานของคณะกรรมการส่วนกลาง ไม่สอดคล้อง กับหลักความยั่งยืนด้านธรรมาภิบาลและการกระจาย อำนาจในการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการปฏิบัติของ อ.ก.ค.ส.เขตพื้นที่ฯ 3. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบางประการ มีลักษณะ ซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา 4. มีการประชุม ร่วมคณะกรรมการปฏิบัติของ ก.พ.ท. และ ก.ป.น. อย่างสม่ำเสมอ ขอบข่ายคณะกรรมการ ทำงานแยกส่วนกัน ทำให้ขาดเอกภาพและประสิทธิภาพ การปฏิบัติงาน 5. การปฏิบัติหน้าที่ของ อ.ก.ค.ส.เขตพื้นที่ฯ ดำเนินงาน เชิงป้องกันในการไม่ยอมรับการกระทำ และการประพฤติ ชอบในการปฏิบัติหน้าที่ที่มีการละเมิดและประโชชน์ อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารบุคคลและ ปัญหานอกเหนือ 1. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการระดับเขตพื้นที่บางคณะ ขาดความเชื่อมโยงกับคณะกรรมการส่วนกลาง เช่น ก.ค.ป.น. และคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำของ อ.ก.ค.ส.เขตพื้นที่ฯ เอกภาพในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายในการศึกษาใน ภาพรวม	ประเด็นการพัฒนา สร้างเอกภาพในการบริหารงานของคณะกรรมการระดับ พื้นที่การศึกษา ให้มีประสิทธิภาพต่อการสร้างคุณภาพของ สถานศึกษา มาตรการ 1) เชิญชวนโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการทั้ง 3 องค์คณะให้สอดคล้องกัน โดยการพัฒนามา โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ให้เป็นองค์คณะเดียวทำหน้าที่ทั้ง บริหารและที่ปรึกษา เพื่อสร้างเอกภาพในการบริหารที่มี ประสิทธิภาพต่อการสร้างคุณภาพให้กับสถานศึกษามากที่สุด และ กำหนดให้มีกรรมการในการบริหารงานบุคคล การบริหาร ทั่วไปและการพัฒนามาตรการฯ ทำหน้าที่ในส่วนนี้แล้วแนวทาง ปฏิบัติได้คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา(ที่เสนอรายชื่อ) จึงจะมี ได้ความเห็นชอบ โดยไม่มีการศึกษาที่จะมีมติเสนอและให้ แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 2) สร้างความเชื่อมโยงอำนาจหน้าที่ และแนวทางการ ปฏิบัติงานของทั้ง 3 องค์คณะ โดยให้มีความเป็นอิสระ ผู้ดำเนินการเขตพื้นที่การศึกษาทำหน้าที่ประสานให้ 3 องค์ คณะทำงานประสานสอดคล้องกันในเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ คุณภาพของสถานศึกษา โดยต้องอาศัยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ก.ค.ส.ทศร. สร้างความรู้ ความเข้าใจแก่ผู้บริหารเขตพื้นที่ การศึกษา ประเด็นการพัฒนา พัฒนาหลักเกณฑ์กำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการ และแนวทางการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับแนวคิดการบริหาร โดยองค์คณะบุคคลที่ยึดหลักธรรมาภิบาล ได้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม รับผิดชอบ ไม่วิ่งไล่ สร้างผลประโยชน์ มาตรการ 1) ตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษา พบทางความเหมาะสม และความจำเป็นของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ การขอ ตั้งที่การศึกษาและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่เสนอ แนวทาง แก้ไขกฎหมาย 2) กำหนดให้มีหน่วยงานทำหน้าที่ตรวจสอบและ อำนาจเจ้าการประพฤติดังของคณะกรรมการระดับ การศึกษาให้มีอิสระจากโครงสร้างมาประจำ ประเด็นการพัฒนา พบทางปฏิบัติของคณะกรรมการ ตรวจสอบ และ ประเมินผลการปฏิบัติงานของกรรมการ โดยองค์คณะ กับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการระดับเขตพื้นที่การศึกษา ที่ จะเชื่อมโยงไปสู่การสร้างคุณภาพสถานศึกษาด้วย

สังท้าย

ตราบใดที่ยังต้องมีเขตพื้นที่การศึกษา
เป็นหน่วยงานสำหรับประสาน ส่งเสริม สนับสนุน
ดูแล กำกับติดตาม และสร้างความเข้มแข็งแก่
สถานศึกษา ให้สามารถบริหารงานสร้างคุณภาพ
การศึกษาได้ด้วยตนเอง ตราบนั้น ย่อมจำเป็นต้อง
มีการพัฒนาปรับปรุงการบริหารจัดการงานและ
คนของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเสมอ
โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในยุคการปฏิรูปการศึกษา
ทศวรรษที่สอง (พ.ศ. 2552 -2561) ระบุถึงความ
จำเป็นที่ต้องเร่งสร้างคุณภาพการศึกษา
โดยเฉพาะคุณภาพผู้เรียน แนวดำเนินการหนึ่ง
คือ การบริหารจัดการใหม่ ที่เน้นไปถึงการ
พัฒนาการบริหารจัดการขององค์คณะบุคคลระดับ
เขตพื้นที่การศึกษาโดยยึดหลักธรรมาภิบาล
ผู้เขียนจึงนำแนวคิดนี้ใช้เป็นกรอบวิเคราะห์สภาพ
และปัญหาการบริหารของคณะกรรมการระดับเขต
พื้นที่การศึกษา แล้วเสนอแนวทางการปรับปรุง
และพัฒนาการบริหารของคณะกรรมการฯ ซึ่ง

ข้อเสนอดังกล่าวมีทั้งในส่วนของการปรับปรุง
โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ
การตั้งคณะทำงานทบทวน การใช้พลังของ
หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งพลังของผู้บริหาร
เขตพื้นที่การศึกษา มาช่วยขับเคลื่อน ตลอดจน
การเสนอให้แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อนึ่ง
บทความเชิงวิเคราะห์นี้ เป็นงานด้านวิชาการที่
ร่วมเสนอแนวทางพัฒนาระบบการบริหารโดยองค์
คณะบุคคลทางการศึกษา และคงเป็นการดีไม่น้อย
หากจะมีการวิพากษ์ ขัดเถล และพิสูจน์ในเชิง
ความคิดและในเชิงประจักษ์จากผู้และนักปฏิบัติ
เพื่อต่อยอดความคิดไปสู่พัฒนาคุณภาพ
การศึกษาได้จริงตามที่ทุกฝ่ายคาดหวัง

เอกสารอ้างอิง

- ชนะศักดิ์ ยูวบูรณ์. (2543). กระทรวงมหาดไทย
กับการบริหารจัดการที่ดี. ใน *การ
ปกครองที่ดี (Good Governance).*
กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- ประกอบ บุญเกลี้ยง และ สิทธิพร ลิ้มบริบูรณ์.
(2545). การบริหารงานโดยองค์คณะ
บุคคล. *ชุดฝึกอบรมผู้บริหาร : ประมวล
สาระ.* กรุงเทพฯ : สำนักงานปฏิรูป
การศึกษา.
- พิษณุ ตุลสุข. (2548). *การพัฒนารูปแบบและการ
ดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพของ
คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานใน
ประเทศไทย.* วิทยานิพนธ์ กศ.ด.
มหาวิทยาลัยนเรศวร.
- ลัดดาวัลย์ สมิตะมานและคณะ. (2544). *การวิจัย
เชิงนโยบายรูปแบบการบริหาร
สถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามแนว พ.ร.บ.
การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542.*
กรุงเทพฯ: การศาสนา.

สมบัติ นพริกและคณะ. (2554). การวิจัยและพัฒนา
ระบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคล
ระยะที่ 1 (ฉบับย่อ). กรุงเทพฯ : บริษัท
พริกหวานกราฟฟิคจำกัด.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2554).
รายงานผลการดำเนินงานขับเคลื่อนการ
ปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สองในช่วง
พ.ศ. 2552-2554. กรุงเทพฯ : บริษัท
พริกหวานกราฟฟิคจำกัด.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากร
ทางการศึกษา. (5 พฤศจิกายน 2553).
หนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ.ที่ ศธ ๐๒๐๖.๖/
๖๑๗ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการได้มา
ของ อนุกรรมการใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่
การศึกษา.