

การวิจัยและพัฒนาระบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคล RESEARCH AND DEVELOPMENT OF EXECUTIVE COMMITTEES SYSTEM

สมบัติ นพรัก¹, สำราญ มีแจ้ง², เทียมจันทร์ พานิชย์ผลินไชย³, อนุชา กอนพวง⁴, สุกัญญา แชมช้อย⁵
Sombat Noppalak, Samran Meejang, Teamjan Panitparinchai,
Anucha Konpong, Sukanya Chamchoy

บทคัดย่อ

การวิจัยและพัฒนาระบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลนี้ เป็นความร่วมมือระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กับคณะศึกษาศาสตร์ โดยมุ่งศึกษาสภาพปัจจุบันและปัญหาระบบการบริหารในรูปองค์คณะบุคคล ศึกษารูปแบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลที่มีการปฏิบัติดีเด่นของประเทศไทยและในต่างประเทศ จัดทำข้อเสนอรูปแบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคล ทั้งในเรื่องจำนวน องค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ คุณสมบัติ การสรรหาและวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ รวมถึงความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับคณะบุคคลโดยเฉพาะวิธีการได้มา รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ข้อค้นพบที่สำคัญจากงานวิจัย ดังนี้ 1) องค์คณะบุคคลทั้ง 3 องค์คณะมีโครงสร้างขององค์คณะบุคคลที่เหมาะสม และการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ได้ในระดับมาก แต่พบปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและการปฏิบัติหน้าที่ของ อนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเขตพื้นที่การศึกษา (อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา) สูงกว่า คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา (ก.พ.ท.) และคณะกรรมการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และนิเทศการศึกษา (ก.ต.ป.น.) โดย อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ประสบปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติวิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง ในส่วนของอนุกรรมการโดยตำแหน่ง ที่เป็นผู้แทนครูสภา ผู้แทน ก.ค.ศ. และผู้แทนครู และผู้บริหาร และมีการปฏิบัติ

¹ รองศาสตราจารย์ ดร. ภาควิชาบริหารและพัฒนาการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

² รองศาสตราจารย์ ดร. ภาควิชาการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

³ รองศาสตราจารย์ ภาควิชาการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

⁴ ดร. ภาควิชาบริหารและพัฒนาการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

⁵ ดร. ภาควิชาบริหารและพัฒนาการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

ตามอำนาจหน้าที่ที่เน้นเพียงการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย พิจารณาความดีความชอบ และการประเมินวิทยฐานะ สำหรับ ก.พ.ท. พบปัญหามากในเรื่อง การให้ความเห็นชอบในการยุบรวม เลิกโรงเรียน และปัญหาสำคัญเชิงโครงสร้างที่กฎหมายไม่ได้ระบุอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องกับ กพร. ส่วน ก.ต.ป.น. มีอำนาจหน้าที่บางส่วนซ้ำซ้อนกับงานประจำของกลุ่มนิเทศ ติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษา และมีปัญหาที่เป็นเพียงโครงสร้างภายในของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพท.) จึงเกิดปัญหาด้านความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานจากงานประจำของ สพท. 2) รูปแบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลในระดับเขตพื้นที่การศึกษาที่เอื้อต่อการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาให้สามารถบริหารได้อย่างคล่องตัวและส่งผลต่อผู้เรียน ประกอบด้วย 4 รูปแบบ โดย รูปแบบที่ 1 มี 3 องค์คณะแยกกันเหมือนเดิม แต่เชื่อมโยงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ รูปแบบที่ 2 รวม อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาและ ก.พ.ท. ส่วน ก.ต.ป.น. ร่วมกับสำนักบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษา รูปแบบที่ 3 อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาเหมือนเดิม แต่รวม ก.พ.ท. และ ก.ต.ป.น. เข้าด้วยกัน และรูปแบบที่ 4 รวม 3 องค์คณะเป็นองค์คณะเดียว โดยตั้งอนุกรรมการย่อยๆ ดำเนินการ เมื่อวิเคราะห์ประสิทธิภาพของแต่ละรูปแบบในประเด็นคุณลักษณะของความเชื่อมโยงสัมพันธ์ระหว่างองค์คณะบุคคล เอกภาพในการบริหาร และการบริหารโดยยึดหลักธรรมาภิบาล พบว่า รูปแบบที่ 4 มีความเหมาะสมมากที่สุด ที่อาจเปลี่ยนแปลงคุณภาพการจัดการศึกษาของยุคการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง

คำสำคัญ: การบริหารโดยองค์คณะบุคคล

Abstract

The Research and Development of Executive Committee System 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 current situation and problem of Executive Committee Systems; studying the best practice model of Executive Committees System both in Thailand and in the international; proposing the model of Executive Committees System which consisted of number, factor, responsibility, qualification, recruitment, position holding period in the, relationship between executive committees mainly focused on recruitment, and including proposing the recommendations for revising any related laws and regulations.

The research results were as follows: 1) All three Executive Committees had an appropriate structure and responsibility, and performed their role at a high level but it found a problem in structure and responsibility of the Committees of Teachers and Educational Personnel in Education Area which was higher than the Board of Education Area and the Committees of monitoring, evaluation and supervision in Education. By which the Committees of Teachers and Educational Personnel in Education Area will faced with specification of qualification , recruitment, period of holding in the position, retirement from the position especially someone who became the committees by position such as representative from the Teachers' Council of Thailand, Office of the Teacher Civil Service and Educational Personnel Commission, teacher, and administrator which all those person have responsibility as attribution especially for who have the power of recruitment, appointment, position transfer, promotion, and assessment. Meanwhile, the Board of Education Area found the consideration problem on centralize or dismiss schools, the problem concerning of administrative structure, responsibility and power which the law was not declared in accordance with the Office of the Basic Education Commission of Thailand. For the Committees of monitoring, evaluation and supervision in Education found an overlap problem between routine and some responsibility of the committees caused of the internal administrative structure of the Office of the Basic Education Commission.

2) Executive Committees System in Basic Education Areas provided the decentralization to schools in kind of the flexible administration which effected to students. Details can be shown into 4 models; for the first model, it consisted of 3 independent Executive Committees but they were linked together with administrative structure, authority and responsibility. The second model was adapted from previous model by collapse two organizations into one; collapsing the Committees of Teachers and educational personnel in Education Area and Board of Education Area, and collapsing the Committees of monitoring, evaluation and supervision in Education and the Office of the Strategy Management.

For the third model, the Committees of Teachers and Educational Personnel in Education Area was stand independently but the Committees of

monitoring, evaluation and supervision in Education and Board of Education Area were collapsed together.

For the forth model, collapsing all three administrative committees into one and appointed the subcommittees for operation. When consider the model effectiveness in facet of characteristics of relationship between executive committees, unity and Good governance of administration, we found that the forth model was the most suitable for being a new management model in order to enhance quality of educational management for the Second Decade of Education Reform.

Keyword: Executive Committees

ความเป็นมาของปัญหา

การบริหารโดยองค์คณะบุคคล เป็นการ
บริหารแบบประชาธิปไตยโดยผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้
ได้รับผลกระทบจากการบริหารสามารถเข้ามามี
ส่วนร่วมในการกำหนดวัตถุประสงค์ของการ
ดำเนินการเพื่อให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์และร่วม
รับผิดชอบต่อผลลัพธ์และผลกระทบของการ
ดำเนินการด้วย ดังนั้นการบริหารโดยองค์คณะ
บุคคลจึงมิใช่เรื่องใหม่ในระบบบริหารการศึกษา
ของประเทศไทย โดยในอดีตมีการบริหารงานใน
ลักษณะของคณะกรรมการที่มีสัดส่วนจากผู้ที่เกี่ยวข้อง
ทั้งหน่วยงานราชการส่วนกลาง และ
ส่วนภูมิภาคตั้งแต่ก่อนการปฏิรูปการศึกษาปี
2542 แต่ยังคงขาดความชัดเจนในสัดส่วน บทบาท
หน้าที่และวิธีการได้มาขององค์คณะบุคคล รวมทั้ง
ยังมีจุดเน้นที่คณะกรรมการส่วนกลางเป็นส่วน
ใหญ่

ต่อมาการบริหารโดยองค์คณะบุคคลใน
ระบบการศึกษา เริ่มมีบทบาทเด่นชัดเพิ่มมากขึ้น
โดยการปฏิรูปการศึกษาได้ก่อให้เกิดพระราช
บัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และ
พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ที่เน้น
หลักการกระจายอำนาจทางการศึกษาจากส่วน
กลางไปสู่หน่วยงานในพื้นที่และให้ผู้มีส่วนได้ส่วน
เสียมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ที่เหมาะสมกับ
ความต้องการและสอดคล้องกับบริบท ต่อมาได้มี
การปรับปรุงกระทรวง ทบวงกรมต่างๆ ทั้งระบบ
รวมทั้งกระทรวง ศึกษาธิการซึ่งได้จัดระเบียบ
บริหารราชการ ในกระทรวงให้มืองค์กรหลักที่เป็น
คณะบุคคลในรูปของสภาหรือในรูปของ
คณะกรรมการจำนวน 4 องค์การได้แก่ สภาการ
ศึกษา คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
คณะกรรมการการอาชีวศึกษาและคณะกรรมการ
การอุดมศึกษา สำหรับการบริหารและการจัด
การศึกษาขั้นพื้นฐานให้กระทรวงกระจายอำนาจ
การบริหารและการจัดการศึกษาทั้งทางด้าน

วิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และ
การบริหารทั่วไปไปยัง สำนักงานเขตพื้นที่การ
ศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา
โดยตรง ผลจากการปรับปรุงระบบบริหารราชการ
ในกระทรวงศึกษาธิการ ก่อให้เกิดองค์คณะบุคคล
ที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล ในระดับ
ส่วนกลางที่สำคัญ ได้แก่ สภาการศึกษา ทำหน้าที่
กำหนดแผนและนโยบายบุคลากรในภาพรวม
ของกระทรวง คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
(ก.พ.ฐ.) คณะกรรมการการอาชีวศึกษา (ก.อ.ศ.)
และคณะกรรมการการอุดมศึกษา (ก.ก.อ.) ทำ
หน้าที่หลักในด้านการกำหนดนโยบาย และแนว
ทางพัฒนา การบังคับบัญชา การนิเทศติดตาม
ประเมินผลกับบุคลากรในสังกัด นอกจากนั้นยังมี
คุรุสภาซึ่งมีบทบาทหน้าที่หลักในการดูแล
มาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ
คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการ
ศึกษา (ก.ค.ศ.) ทำหน้าที่หลักในการบริหารงาน
บุคคลและคณะกรรมการติดตาม ตรวจสอบและ
ประเมินผลการจัดการศึกษาระดับกระทรวง สำนัก
บริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษา
ทำหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการ
ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลและกระทรวง
ของหน่วยงานได้สังกัดระดับเขตพื้นที่การศึกษา
และสถานศึกษา

การศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับเขตพื้นที่
การศึกษา มีการบริหาร โดยองค์คณะบุคคล
3 คณะ ประกอบด้วย 1) คณะอนุกรรมการข้าราชการ
ครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่
การศึกษา (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา) มีหน้าที่
หลักในการดูแลงานด้านการบริหารงานบุคคล
2) คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา (ก.พ.ท.) มี
หน้าที่หลักในการกำกับดูแล จัดตั้ง ยุบ รวมและ
เลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและส่งเสริม สนับสนุน
การจัดการศึกษาในเขตพื้นที่ และ 3) คณะกรรมการ
ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และนิเทศ
การศึกษา (ก.ต.ป.น.) มีหน้าที่หลักในการดูแล

งานเชิงวิชาการ งานประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งทั้ง 3 องค์คณะบุคคล ปฏิบัติงานร่วมกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามบทบาทหน้าที่ที่กำหนดไว้โดยรองรับการกระจายอำนาจด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ทั้งนี้ในระหว่างองค์คณะบุคคลในระดับเขตพื้นที่และองค์คณะบุคคลส่วนกลางต้องมีการประสานเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน

การบริหารงานของเขตพื้นที่การศึกษาในรูปองค์คณะบุคคลทั้ง 3 องค์คณะได้ดำเนินการมาระยะหนึ่งในช่วงทศวรรษแรกของการปฏิรูปการศึกษา แต่จากการดำเนินการที่ผ่านมาพบว่าการประสานเชื่อมโยงระหว่างองค์คณะบุคคลทั้ง 3 องค์คณะยังขาดประสิทธิภาพ มีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ และความเชื่อมโยงกับคณะกรรมการในส่วนกลางรวมทั้งความสัมพันธ์กับสถานศึกษายังไม่ชัดเจน ทำให้เห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาระบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคล อีกทั้งยังเป็นจุดเน้นสำคัญจุดหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง และต้องแก้ไข ปรับปรุงในส่วนที่เป็นปัญหาอุปสรรคและหาวิธีการพัฒนาระบบบริหารงานโดยองค์คณะบุคคลในระดับเขตพื้นที่อย่างลุ่มลึกและกว้างขวาง เพื่อเป็นการยกระดับการบริหารโดยองค์คณะบุคคลระดับเขตพื้นที่การศึกษาให้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน นำไปสู่การบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิภาพ อีกทั้งเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาในการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สองต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบันและปัญหาระบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลในระดับเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งประกอบด้วย อนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา) คณะกรรมการเขต

พื้นที่การศึกษา (ก.พ.ท.) และคณะกรรมการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และนิเทศการศึกษา (ก.ต.ป.น.)

2. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์เชื่อมโยงการดำเนินงานขององค์คณะบุคคลกับคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมทั้งคณะกรรมการ/หน่วยงานต้นสังกัด

3. เพื่อศึกษาระบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลที่มีการปฏิบัติดีเด่นของประเทศไทยและต่างประเทศ

4. เพื่อเสนอรูปแบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลในระดับเขตพื้นที่การศึกษาที่เอื้อต่อการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาให้สามารถบริหารได้อย่างคล่องตัว และส่งผลต่อผู้เรียน

5. เพื่อเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับระบบบริหารโดยองค์คณะบุคคลที่สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ. 2552 - 2561) รวมทั้งขั้นตอนการดำเนินงานในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้เป็นการศึกษารายงานผลการวิจัย เอกสารทางวิชาการ การศึกษาข้อมูลเชิงปริมาณ และการศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัจจุบันและปัญหาระบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคล ทั้งในด้านลักษณะปัญหาสาเหตุของปัญหา แนวทางการแก้ปัญหาและปัจจัยที่เกี่ยวข้อง การศึกษารูปแบบการบริหารในรูปองค์คณะบุคคลที่มีการปฏิบัติดีเด่นของประเทศไทยและต่างประเทศ การจัดทำข้อเสนอรูปแบบการบริหารในรูปองค์คณะบุคคล ทั้งในเรื่องจำนวน องค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ คุณสมบัติ การสรรหา และวาระการดำรงตำแหน่ง รวมถึงความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับคณะบุคคล โดยเฉพาะวิธีการได้มาซึ่งองค์คณะบุคคลคณะต่างๆ ที่มีความเป็นเอกภาพ โปร่งใส เป็นธรรม

และตรวจสอบได้ รวมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อ
การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบที่
เกี่ยวข้องกับระบบบริหารในรูปแบบของคณะ
บุคคล

วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย แบ่งเป็น 3 ขั้นตอน
ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การศึกษาสภาพปัจจุบัน
และปัญหาการบริหารโดยองค์คณะบุคคลในระดับ
ส่วนกลาง (ก.ค.ศ.) และระดับเขตพื้นที่การศึกษา
3 องค์คณะ ประกอบด้วย 4 ขั้นตอนย่อย ได้แก่
1) การศึกษาเอกสาร แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการ
บริหารโดยองค์คณะบุคคลทั้งในประเทศและ
ต่างประเทศ 2) สัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับ
สภาพปัจจุบันและปัญหาการบริหารโดยองค์คณะ
บุคคล จำนวน 12 คน 3) สอบถามสภาพปัจจุบัน
และปัญหาการบริหารโดยองค์คณะบุคคล โดย
เก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณจาก 127 สพท.
และ 4) จัดสนทนากลุ่มเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลเชิง
คุณภาพ ครอบคลุม 5 ภูมิภาคๆ ละ 5 แห่ง รวม
25 สพท.

ขั้นตอนที่ 2 การศึกษาองค์การที่มีระบบ
บริหารโดยองค์คณะบุคคลที่มีการปฏิบัติเด่นของ
ประเทศไทยและต่างประเทศ กรณีต่างประเทศใช้
การศึกษาเอกสาร สำหรับกรณีองค์คณะบุคคลที่มี
การปฏิบัติเด่นของประเทศไทย คัดเลือกจาก
สพท. จำนวน 5 แห่ง จาก 5 ภูมิภาคๆ ละ 1 แห่ง
แล้วทำการจัดสนทนากลุ่มเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูล
เชิงคุณภาพ จากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหาร
โดยองค์คณะบุคคล สพท. ละ 11 คน

ขั้นตอนที่ 3 การนำเสนอรูปแบบการ
บริหารโดยองค์คณะบุคคลในระดับเขตพื้นที่
การศึกษาที่เอื้อต่อการกระจายอำนาจสู่สถาน
ศึกษา เป็นการยกร่างรูปแบบการบริหาร โดยองค์
คณะบุคคลของเขตพื้นที่การศึกษา โดยสังเคราะห์
ข้อมูลจากขั้นตอนที่ 1 และ 2 จากนั้นเป็นการ

เชิญผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 25 คน มาประเมินความ
สอดคล้อง ความเหมาะสม และความเป็นไปได้
ของรูปแบบฯ โดยการสนทนากลุ่มรวมทั้งให้
ข้อเสนอแนะในการนำไปใช้ปรับปรุง เปลี่ยนแปลง
กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แล้วนำเสนอรูปแบบ
การบริหารโดยองค์คณะบุคคลของในระดับเขต
พื้นที่การศึกษาที่เอื้อต่อการกระจายอำนาจสู่
สถานศึกษา รวมทั้งข้อเสนอการแก้ไขกฎหมายที่
เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัย

1. ผลการศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหา ระบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคล

1.1 โครงสร้างการบริหารสำนักงาน
คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการ
ศึกษา (ก.ค.ศ.) เป็นหน่วยงานระดับสำนัก ภายใต้
การควบคุมดูแลของสำนักงานปลัดกระทรวง มี
รองปลัดกระทรวงศึกษาเป็นผู้ดูแล ทำให้การ
ดำเนินงานโดยภาพรวมของ ก.ค.ศ.ไม่คล่องตัว
เพราะมีการบังคับบัญชาหลายขั้นตอน และเป็น
โครงสร้างที่ไม่เอื้อต่อความก้าวหน้าของบุคลากร
และเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในสำนัก และพบความ
ไม่ชัดเจนในส่วนของการกำหนดคุณสมบัติของ
ผู้ทรงคุณวุฒิในด้านคุณวุฒิ ประสบการณ์และ
ผลงาน ที่สะท้อนความเป็นผู้เชี่ยวชาญอย่าง
แท้จริง โดยมีกระบวนการสรรหาที่จำกัด รวมทั้ง
ขาดความชัดเจนของกรณีการพ้นจากตำแหน่ง
รวมทั้งมาตรการในการลงโทษกรณีแสวงหา
ประโยชน์ หรือไม่ถูกต้อง สำหรับการปฏิบัติ
ตามอำนาจหน้าที่ของ ก.ค.ศ. พบว่า การ
ดำเนินงานของ ก.ค.ศ. ขาดความต่อเนื่อง
โดยเฉพาะการแต่งตั้งอนุกรรมการ ก.ค.ศ. หรือ
อ.ก.ค.ศ. วิสามัญ ที่มีการดำเนินการล่าช้าและไม่
เพียงพอ รวมทั้งไม่สามารถกำหนดกฎ ระเบียบ
เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติที่ชัดเจนสำหรับ
อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาได้อย่างทันกาล

1.2 สภาพปัจจุบันและปัญหาของโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์คณะบุคคลระดับเขตพื้นที่การศึกษา พบว่า 1) **อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา** มีโครงสร้างที่เหมาะสม ในลักษณะไตรภาคี ทั้งจำนวน และองค์ประกอบของคณะกรรมการ แต่มีบางส่วนที่ควรปรับปรุง ในส่วนของผู้แทน ก.ค.ศ.และครูสภา อาจไม่จำเป็นต้องมี เพราะมักมีการเมืองแทรกแซง แต่หากยังมีอยู่ควรให้สพท. เป็นผู้สรรหาเอง มีข้อเสนอแนะให้เพิ่มสัดส่วนอนุกรรมการโดยตำแหน่งจาก รอง ผอ.เขตพื้นที่การศึกษา ศึกษาพิเศษและเพิ่มจำนวนผู้แทนครู โดยแยกผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายและด้านการเงินแยกออกจากกัน **คุณสมบัติ** มีข้อเสนอแนะให้กำหนดคุณสมบัติทั่วไป เรื่องไม่เคยมีประวัติการทำความผิดวินัย หรือการกระทำความผิดกฎหมาย มีความเสื่อมเสียทางจริยธรรม จรรยาบรรณ และการประกอบวิชาชีพ สำหรับผู้ทรงคุณวุฒิควรเขียนคุณสมบัติในด้านตำแหน่ง คุณวุฒิ ประสิทธิภาพ และผลงานที่ชัดเจน ทั้งนี้มีข้อเสนอให้ผู้แทนข้าราชการครูมีประสบการณ์ไม่น้อยกว่า 10 ปี (เดิม 15 ปี) **การได้มา/การสรรหาของ** อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา **มักมีปัญหา และมีข้อร้องเรียนถึงการวิ่งเต้นเป็นคณะกรรมการในองค์คณะนี้** โดยเฉพาะในส่วนของผู้แทนครูสภา และผู้แทนครูและบุคลากรทางการศึกษา ส่วนการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิในปัจจุบันยังอยู่ในวงจำกัด ไม่กว้างขวาง **การพ้นจากตำแหน่ง** ขาดความชัดเจนในส่วนของกระบวนการเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่ง รวมทั้งมาตรการในการลงโทษกรณีแสวงหาประโยชน์ หรือทำไม่ถูกต้อง ควรให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ลงชื่อถอดถอน ส่งไปยัง ก.ค.ศ. และหากบุคคลหรือทั้งองค์คณะบุคคล ถูกลดถอน และกระทำความผิดจริงให้ดำเนินคดีอาญาพร้อมด้วย สำหรับ **การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่** มีความเหมาะสมโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก แต่การปฏิบัติหน้าที่มุ่งเน้นที่การโยกย้าย แต่งตั้ง พิจารณาความดีความชอบ

และการประเมินวิทยฐานะเป็นหลัก แต่บทบาทหน้าที่ในการพัฒนาเชิงวิชาการ การจัดทำฐานข้อมูลในการพัฒนา การกำกับดูแล รวมทั้งการยกย่องเชิดชูเกียรติ ยังมีการดำเนินการไม่ชัดเจน การปฏิบัติงานของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา พบปัญหาระดับปานกลาง และพบเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์จำนวนมาก 2) **ก.พ.ท. มีโครงสร้างที่เหมาะสม ในลักษณะไตรภาคี ทั้งจำนวน และองค์ประกอบของคณะกรรมการ** แต่มีบางส่วนที่ควรปรับปรุง พัฒนา ในส่วนของผู้แทนองค์กรชุมชนควรถูกยกเลิก เพราะมีความสนใจและเข้าใจต่อการจัดการศึกษาน้อยมาก บางส่วนเห็นว่ามีการรวมผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนมากเกินไปและมักขาดประชุม และมีข้อเสนอให้ รอง ผอ.สพท. เป็นผู้ช่วยเลขาธิการ สำหรับ**คุณสมบัติของ** กรรมการ มีข้อเสนอให้เพิ่มวุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี โดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่ควรเป็นข้าราชการครู ควรมีการสรรหาสิ้นสุดที่เขตพื้นที่การศึกษา สำหรับวาระการดำรงตำแหน่งส่วนใหญ่เห็นว่าควรเป็น 4 ปี โดยมีข้อเสนอให้การขาดประชุมเป็นหลักเกณฑ์การสิ้นสุดภาพของคณะกรรมการ ส่วนการพ้นจากตำแหน่งโดยการทุจริต บกพร่องต่อหน้าที่ ประพฤติเสื่อมเสีย ควรมีการเขียนเหตุระบุให้ชัดเจน สำหรับ **การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่** โดยรวมมีความเหมาะสมระดับมาก และพบปัญหาในระดับน้อย แต่พบปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลในการจัดตั้ง ยุบรวม หรือเลิกสถานศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมายมากที่สุด 3) **ก.ตป.น. มีโครงสร้างที่เหมาะสม ในลักษณะไตรภาคี ทั้งจำนวน และองค์ประกอบของ** คณะอนุกรรมการ แต่มีบางส่วนที่ควรปรับปรุง โดยมีข้อเสนอให้เพิ่มสัดส่วนของ ผอ.กลุ่มในเขตพื้นที่การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษา เพิ่มผู้ทรงคุณวุฒิจาก อปท./ท้องถิ่น โดยมีบางส่วนเสนอให้ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานองค์คณะบุคคล จะทำให้เกิดการผลักดันการทำงานได้มากกว่า

สำหรับคุณสมบัติของกรรมการ มีข้อเสนอให้เพิ่มเป็นวุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี โดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่ควรเป็นข้าราชการครู ควรมีการสรรหาสิ้นสุดที่เขตพื้นที่การศึกษา สำหรับวาระการดำรงตำแหน่งควรเป็น 4 ปี โดยมีข้อเสนอให้การขาดประชุมเป็นหลักเกณฑ์การสิ้นสุดสภาพของคณะกรรมการ ส่วนการพ้นจากตำแหน่งโดยการทุจริต บกพร่องต่อหน้าที่ ประพฤติเสื่อมเสีย ควรมีการเขียนเหตุระบุให้ชัดเจน สำหรับ การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ โดยรวมมีความเหมาะสมระดับมาก แต่พบปัญหาในเชิงนโยบาย ก.ต.ป.น. มีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ไม่เชื่อมโยงกับองค์คณะบุคคลระดับส่วนกลาง อันเกิดจากแต่งตั้งของ ผอ.สพท. บางส่วนปฏิบัติแล้วเกิดปัญหาในการบริหารงาน การปฏิบัติงานทับซ้อนกับงานประจำของศึกษานิเทศก์ ทำให้ไม่ค่อยมีการประชุมกรรมการมีน้อย และมีการปฏิบัติงานด้านการศึกษาวิจัยและวิเคราะห์เกี่ยวกับการบริหารและการดำเนินการค่อนข้างน้อย

1.3 การปฏิบัติงานขององค์คณะบุคคลของ สพท. ส่งผลต่อสถานศึกษา พิจารณาได้จากมีครูจำนวนหนึ่งได้รับการพัฒนาจนสามารถเลื่อนวิทยฐานะที่สูงขึ้น การให้ความเห็นชอบการแต่งตั้ง โยกย้าย การเลื่อนขั้นเงินเดือน โดยใช้หลักธรรมาภิบาล ส่งผลให้ข้าราชการ ครู และบุคลากรทางการศึกษามีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน แต่พบภาพในการส่งเสริมการพัฒนาครูไม่ชัดเจน โดยการพัฒนาครูในปัจจุบันมักเป็นหน้าที่ของศึกษานิเทศก์

1.4 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการบริหารโดยองค์คณะบุคคล เกิดจากภาวะผู้นำของ ผอ.สพท. องค์ความรู้ของคณะกรรมการ และการได้รับโอกาสในการพัฒนา การปรับแก้ไขกฎหมายให้เกิดความเชื่อมโยง หรือหลอมรวมองค์คณะบุคคล การกระจายอำนาจจากส่วนกลาง (สพฐ. และ ก.ค.ศ.) ให้เขตพื้นที่การศึกษาและ

สถานศึกษา การสนับสนุนงบประมาณ และสวัสดิการ การยกย่องเชิดชูเกียรติ

2. ผลการศึกษาความสัมพันธ์เชื่อมโยงในการดำเนินงานขององค์คณะบุคคลกับคณะกรรมการ/หน่วยงานในระดับต่าง ๆ

2.1 ความเชื่อมโยงขององค์คณะบุคคลของเขตพื้นที่การศึกษากับหน่วยงานส่วนกลาง มีลักษณะความเชื่อมโยงตามลำดับขั้นตอน อันเกิดจากข้อกำหนดทางกฎหมาย โดย ก.ค.ศ. และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา มีความสัมพันธ์กันจากข้อกำหนดของ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขปรับปรุง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 รวมทั้งกฎหมายลูกอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในเชิงนโยบายที่กระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปยัง อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา ในแนวดิ่งจากส่วนกลางลงสู่หน่วยปฏิบัติ สำหรับ กพฐ. และ ก.พ.ท. มีความสัมพันธ์กันจากข้อกำหนดของ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 รวมทั้งกฎหมายลูกอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในเชิงนโยบาย โดยในส่วนโครงสร้าง ก.พ.ฐ. เป็นผู้แต่งตั้งกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา เป็นผู้คัดเลือกจำนวนผู้ทรงคุณวุฒิให้ได้ตามจำนวน ตามที่เขตพื้นที่การศึกษาเสนอมา แต่ ก.พ.ท. ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารองค์กร ที่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ฐ. สำหรับ สพฐ. และ ก.ต.ป.น. มีความสัมพันธ์กันจากข้อกำหนดของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 รวมทั้งกฎหมายลูกอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเช่นเดียวกับก.พ.ท. แต่ สพฐ. เป็นผู้กำหนดกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหา ก.ต.ป.น. โดยที่ ก.ต.ป.น. ไม่เกี่ยวข้องกับองค์คณะบุคคลอื่นๆ ในระดับส่วนกลาง โดยโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ของ ก.ต.ป.น. เกิดจากการแต่งตั้งของ ผอ.สพท.

2.2 การปฏิบัติงานของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ก.พ.ท. และ ก.ต.ป.น. แยกส่วนกัน โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ได้เขียนระบุโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์คณะบุคคลเหล่านี้ให้สอดคล้องเชื่อมโยงกันอย่างชัดเจน มีเพียงแต่ ผอ.สพท. ที่เป็นกรรมการอยู่ทั้ง 3 องค์คณะบุคคล และการระบุให้ ก.ต.ป.น. พ้นจากตำแหน่งได้ ในกรณีที่ ก.พ.ท. จำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 มีมติให้ออก เพราะมีความประพฤติเสื่อมเสีย บกพร่องต่อหน้าที่ หรือหย่อนความสามารถ โดยในทางปฏิบัติการกำหนดวาระการประชุม แผนการปฏิบัติงานทั้ง 3 องค์คณะก็มีลักษณะแตกต่างกัน

3. ผลการศึกษาระบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลที่มีการปฏิบัติดีเด่นของประเทศไทยและต่างประเทศ

3.1 ผลการศึกษาโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ขององค์คณะบุคคลทางการศึกษาที่มีการปฏิบัติงานดีเด่นของประเทศไทย 5 แห่ง พบว่า มีการเตรียมความพร้อมของคณะกรรมการ/อนุกรรมการ โดยการจัดประชุม/วางแผนร่วมกัน โดยการกำหนดปฏิทินการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน และดำเนินตามที่กำหนด และมีคู่มือการทำงานที่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย โดย ผอ.สพท. เป็นบุคคลหลักที่ทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมประสานระหว่างองค์คณะบุคคล และมีการใช้ข้อมูลสารสนเทศร่วมกันระหว่างองค์คณะ และมีการติดตามผลการจัดการศึกษา รายงานและเผยแพร่ผลการดำเนินงานขององค์คณะหลากหลายช่องทาง

3.2 ผลการวิเคราะห์เอกสารเกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ขององค์คณะบุคคลทางการศึกษาที่มีการปฏิบัติงานดีเด่นจากต่างประเทศ พบว่า การบริหารการจัดการศึกษาของต่างประเทศมี 2 ลักษณะ ลักษณะแรก ส่วนกลางกระจายอำนาจการจัดการศึกษาแก่สถานศึกษาโดยตรง ได้แก่ ประเทศนิวซีแลนด์

และลักษณะที่สอง ส่วนกลางกระจายอำนาจการศึกษาผ่านท้องถิ่น/มลรัฐ/จังหวัด และมีคณะกรรมการการศึกษา/คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น/เขตพื้นที่การศึกษาไปยังสถานศึกษา เช่น สหรัฐ อเมริกา อังกฤษ ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น โดยให้ความสำคัญเป็นอย่างมากกับการกำหนดคุณสมบัติของบุคคล ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการการศึกษา ที่ต้องเป็นบุคคล ที่ตั้งใจสูงส่ง เป็นผู้ที่มีความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับการศึกษา วิทยาการและวัฒนธรรมเป็นอย่างดี เป็นที่ยอมรับของสังคมและเป็นกลางทางการเมือง โดยคณะกรรมการส่วนใหญ่มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน ตามบริบทของแต่ละแห่ง ที่เกี่ยวข้องกับงานของสถานศึกษา

4. ผลการเสนอรูปแบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลในระดับเขตพื้นที่การศึกษาที่เอื้อต่อการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาให้สามารถบริหารได้อย่างคล่องตัว และส่งผลต่อผู้เรียน ประกอบด้วย 4 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบที่ 1 มี 3 องค์คณะแยกกันเหมือนเดิม แต่เชื่อมโยงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ รูปแบบที่ 2 รวม อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา และ ก.พ.ท. ส่วน ก.ต.ป.น. ร่วมกับ ส.น.บริหารยุทธศาสตร์ฯ รูปแบบที่ 3 อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาเหมือนเดิม แต่รวม ก.พ.ท. และ ก.ต.ป.น. ด้วยกัน และ รูปแบบที่ 4 รวม 3 องค์คณะเป็นองค์คณะเดียว โดยตั้งอนุกรรมการย่อยๆ ดำเนินการ ทั้งนี้ ทุกรูปแบบต่างมีข้อดีข้อบกพร่อง และยังไม่มีความเหมาะสมและเป็นไปได้ระดับมากทั้ง 2 กรณี แต่เมื่อวิเคราะห์ประสิทธิภาพของแต่ละรูปแบบในประเด็นคุณลักษณะของความเชื่อมโยงสัมพันธ์ระหว่างองค์คณะบุคคล เอกภาพในการบริหาร และการบริหารโดยยึดหลักธรรมาภิบาล พบว่า รูปแบบที่ 4 มีความเหมาะสมมากที่สุด ที่อาจช่วยตอบโจทย์หนึ่งของการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการใหม่

เพื่อสร้างคุณภาพการจัดการศึกษาของยุคการ
ปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง

**5. ข้อเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายที่
เกี่ยวข้อง** จากผลการศึกษาสภาพปัจจุบันและ
ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่
ขององค์คณะบุคคล พบว่าทุกองค์คณะบุคคล
(อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา ก.พ.ท. และ
ก.ต.ป.น.) ต่างมีปัญหาพื้นฐานที่จำเป็นต้องได้รับ
การแก้ไข โดยมีการแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
ทั้งหมด ที่สำคัญคือ 1) พระราชบัญญัติระเบียบ
บริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546
2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและ
บุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551
3) กฎกระทรวงการกำหนดจำนวนกรรมการ
คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือก
ประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรง
ตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของคณะ
กรรมการเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546
4) กฎ ก.ค.ศ.ว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์และ
วิธีการได้มาของอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและ
อนุกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากร
ทางการศึกษาใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา
พ.ศ. 2552 5) กฎกระทรวงการกำหนดจำนวน
หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาของคณะกรรมการ
ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลและนิเทศการ
ศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2548
6) ประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้น
พื้นฐาน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา และการ
เลือกคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา (ประกาศ
เมื่อ วันที่ 5 กรกฎาคม 2553) โดยหากแม้มีการ
เสนอให้ใช้รูปแบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคล
ของเขตพื้นที่การศึกษา รูปแบบหนึ่งใน 4
รูปแบบ ก็ย่อมจำเป็นต้องแก้กฎหมายทั้งหมด
เช่นเดียวกัน

อภิปรายผลการวิจัย

จากผลการวิจัยข้างต้นทำให้เห็นว่า
สภาพการบริหารโดยองค์คณะบุคคลของเขตพื้นที่
การศึกษา มีโครงสร้างที่เหมาะสมและมีการ
ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ เป็นไปตามข้อกำหนด
ของกฎหมายในระดับมาก โดยมีปัญหาในการ
ปฏิบัติงานในระดับน้อยถึงปานกลาง ทั้งนี้อาจ
เนื่องมาจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ เคยเป็น
อนุกรรมการ/กรรมการในองค์คณะบุคคลมาแล้ว
ทำให้ทราบถึงสภาพและปัญหาที่ และเห็นการ
พัฒนาเปลี่ยนแปลงของการบริหารงานโดย
องค์คณะบุคคลสู่สมัยที่สอง (วาระที่ 2) ที่มีการ
ปรับปรุง แก้ไขกฎหมายอย่างต่อเนื่องมาโดย
ลำดับ ทั้งนี้ การคัดเลือก กระบวนการในการสรร
หาบุคลากรโดยการคัดเลือกบุคคลที่สามารถ
ปฏิบัติหน้าที่ที่มีความรู้ ความสามารถ ทักษะและ
ประสบการณ์ และคุณสมบัติที่เหมาะสมเข้าร่วม
โครงการย่อมส่งผลดีต่อความสำเร็จของการ
ปฏิบัติงาน เป็นการช่วยสร้างการยอมรับจากทุก
ฝ่าย หากทุกคนใช้ศักยภาพของตนอย่างเต็มที่
แล้วจะก่อให้เกิดประสิทธิผลมากในระยะยาว
(ธีระ รุญเจริญ, 2531; ประกอบ กุลเกลี้ยง และ
สิทธิพร ลิ้มสมบูรณ์, 2548)

อย่างไรก็ตาม เมื่อลงไปสัมภาษณ์/การ
สนทนากลุ่มกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับองค์คณะบุคคลทั้ง
3 คณะใน 5 ภูมิภาคจาก 25 สพท. พบข้อเสนอ
แนะที่สะท้อนปัญหาที่ควรปรับปรุงแก้ไข โดย
เฉพาะการกำหนดและคุณสมบัติของอนุกรรมการ
ผู้แทนครูสภา และผู้แทนข้าราชการครูและ
บุคลากรทางการศึกษา ดังที่ อภิชาติ การิกานนท์
ประธานคณะกรรมการ (กมธ.) การศึกษา
สภาผู้แทนราษฎร เปิดเผยว่า ที่ประชุมคณะ
กรรมการ (กมธ.) การศึกษา สภาผู้แทน
ราษฎร ได้มีมติให้ทำบันทึกถึง นายชินวรณ์
บุญเกียรติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
เพื่อให้พิจารณายกเลิกผลการคัดเลือกของ
คณะกรรมการครูสภาทั้งหมด แล้วให้เริ่ม

กระบวนการคัดเลือกผู้แทนคณาจารย์ใหม่ทั้งหมด (มติชน, 27 มกราคม 2553, 22) สอดคล้องกับ สุขุม เจริญทรัพย์ พบว่า มีหลักฐานการจ่ายเงิน การเรียกรับเงิน และการคืนเงิน จำนวน 5 - 6 เขต พื้นที่การศึกษา (มติชน, 11 มกราคม 2553, 22)

ผลการสำรวจสภาพปัจจุบันและปัญหา ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา พบว่า มีปัญหาอยู่ในระดับ ปานกลางและสูงกว่ากลุ่ม ก.พ.ท. และ ก.ต.ป.น. ซึ่งจะพบปัญหาระดับน้อย ทั้งนี้เป็นเพราะ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามีบทบาทหน้าที่ เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลโดยตรงที่ เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์การคุณให้โทษ จึงมี โอกาสสูงที่องค์คณะบุคคลเหล่านี้ จะถูกร้องเรียน หรือมีความผิดทางด้านวินัย สอดคล้องกับผล การศึกษาเรื่องร้องเรียนที่ผ่านทางต้นสังกัด และ ผ่านทางสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยพบว่า ตั้งแต่ ปี 2543 - 2552 รวมทั้งสิ้นมีจำนวน 256 เรื่อง ซึ่งประเด็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่ ได้รับร้องเรียนมากที่สุด สภาพปัญหาดังกล่าว สะท้อนถึงระบบการตรวจสอบ และกำกับติดตาม ของ ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. และ อ.ก.ค.ศ. ยังขาด หน่วยงานตรวจสอบการบริหารงานบุคคลที่เป็น อิสระ แต่กลับใช้ผู้มีส่วนได้เสียมาตรวจสอบกันเอง ทำให้การบริหารงานบุคคลไม่เป็นไปอย่างโปร่งใส และเป็นธรรม (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2551 : 130 - 131) สำหรับอำนาจหน้าที่ ของ ก.พ.ท. และ ก.ต.ป.น. มีการเขียนระบุอำนาจ หน้าที่ค่อนข้างกว้าง คลุมเครือและมีความซ้ำซ้อน กับบทบาทหน้าที่ของ สพท. โดยบทบาทหน้าที่ของ ก.พ.ท. ไม่ได้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของ กพร. ส่วน ก.ต.ป.น. สพฐ. จะเป็นผู้กำหนดกำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหา ก.ต.ป.น. ที่ไม่ เกี่ยวข้องกับองค์คณะบุคคลอื่นๆ ในระดับ ส่วนกลาง แต่จะขึ้นอยู่กับอำนาจหน้าที่ของ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่ง ผอ.สพท. มี อำนาจแต่งตั้ง สำหรับการปฏิบัติงานขององค์คณะ

บุคคลทั้ง 3 คณะมีการดำเนินการไม่ชัดเจนด้าน การเตรียมความพร้อมขององค์คณะบุคคลให้ เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เนื่องจากมีความเชื่อว่า ผู้ที่ได้รับการสรรหามาเป็นองค์คณะบุคคล มีความ พร้อมอยู่แล้วสามารถที่จะปฏิบัติงานตามบทบาท หน้าที่ได้ทันที ซึ่งน่าจะเป็นความเข้าใจที่คลาด เคลื่อนเป็นอย่างมาก เพราะหากพิจารณาหลัก การและแนวคิดด้านการบริหารโดยองค์คณะ บุคคล จำเป็นต้องใช้เทคนิคที่สำคัญ 4 ประการ คือ การทำงานเป็นทีม การบริหารแบบมีส่วนร่วม เทคนิคการประชุมแบบเผชิญหน้า และเทคนิคการ ควบคุมคุณภาพแล้ว นับว่ามีความจำเป็นที่ต้องมี การเตรียมความพร้อมให้กับองค์คณะบุคคลเป็น อย่างยิ่ง

ผลการศึกษาความสัมพันธ์เชื่อมโยงใน การดำเนินงานขององค์คณะบุคคลกับองค์คณะใน ระดับส่วนกลาง มีลักษณะความเชื่อมโยงตาม ลำดับขั้นตอนอันเกิดจากข้อกำหนดทางกฎหมาย โดย ก.ค.ศ. และ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษามี ความสัมพันธ์กันในเชิงนโยบายเป็นแนวดิ่งจาก ส่วนกลางลงสู่หน่วยปฏิบัติ โดย ก.ค.ศ. เป็นผู้ ออกกฎ ระเบียบและแนวทางให้ อ.ก.ค.ศ. เขต พื้นที่การศึกษาปฏิบัติ รวมถึงการกำกับ การ ติดตามและตรวจสอบ แต่ ก.ค.ศ. มีภารกิจ กว้างขวาง และทำให้การกำหนดกฎ ระเบียบและ แนวปฏิบัติออกมาล่าช้า อีกทั้ง ก.ค.ศ. ยังขาด ระบบการรับฟัง การติดตามประเมินผลการ ปฏิบัติงานของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาที่ ครอบคลุมทั่ว (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2551: 127 - 128)

ผลการศึกษากระบวนการบริหารในองค์ คณะบุคคลที่มีการปฏิบัติดีเด่นของต่างประเทศให้ ความสำคัญเป็นอย่างมากกับการกำหนด คุณสมบัติของบุคคล ที่จะเข้ามาเป็นคณะ กรรมการการศึกษา โดยเน้นการกำหนดโครงสร้างการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้กับ ท้องถิ่นหรือมลรัฐมากกว่าระบบการจัดการศึกษา

ของประเทศไทย ที่สอดคล้องกับโครงสร้าง
อำนาจหน้าที่ของสถานศึกษา สำหรับของ
ประเทศไทยจะพบว่าการบริหารงานบุคคลแบบ
แยกส่วนกับการบริหารองค์การตั้งแต่ระดับ
ส่วนกลางและระดับเขตพื้นที่การศึกษา โดยแยก
เป็นองค์คณะบุคคลย่อย ๆ ที่ไม่สอดคล้องสัมพันธ์
กับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ
สถานศึกษา อย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษาระบบการ
บริหารในองค์คณะบุคคลที่มีการปฏิบัติดีเด่นจาก
สพท. จำนวน 5 แห่งพบว่า มีปัจจัยด้านภาวะผู้นำ
ของ ผอ.สพท. ที่เข้มแข็งของกลุ่มบุคลากร
ของ สพท. และความรู้ความสามารถ คุณธรรม
จริยธรรมของกรรมการ/อนุกรรมการ เป็นปัจจัย
สำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จ

ผลการวิจัยที่สำคัญเกี่ยวกับรูปแบบการ
บริหารโดยองค์คณะบุคคลในระดับเขตพื้นที่
การศึกษาที่เอื้อต่อการกระจายอำนาจสู่สถาน
ศึกษาให้สามารถบริหารได้อย่างคล่องตัว และ
ส่งผลต่อผู้เรียน ประกอบด้วย 4 รูปแบบ โดย
รูปแบบที่ 1 มี 3 องค์คณะแยกกันเหมือนเดิม แต่
เชื่อมโยงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ 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. เขตพื้นที่การศึกษาเหมือน
เดิม แต่รวม ก.พ.ท. และ ก.ต.ป.น. ด้วยกัน และ
รูปแบบที่ 4 รวม 3 องค์คณะเป็นองค์คณะเดียว
โดยตั้งอนุกรรมการย่อยๆ ดำเนินการ โดยยังไม่มี
รูปแบบใดเหมาะสมและเป็นไปได้ระดับมากทั้ง
2 กรณี แต่เมื่อวิเคราะห์ประสิทธิภาพของแต่ละ
รูปแบบในประเด็นคุณลักษณะของความเชื่อมโยง
สัมพันธ์ระหว่างองค์คณะบุคคล เอกภาพในการ
บริหาร และการบริหารโดยยึดหลักธรรมาภิบาล
พบว่า รูปแบบที่ 4 มีความเหมาะสมมากที่สุด
ซึ่งช่วยตอบโจทย์หนึ่งของการเปลี่ยนแปลงการ
บริหารจัดการใหม่เพื่อสร้างคุณภาพการจัด
การศึกษาในยุคการปฏิรูปการศึกษาทศวรรษที่
สอง แต่เมื่อศึกษาพื้นฐานเกี่ยวกับโครงสร้างและ

อำนาจหน้าที่ขององค์คณะบุคคลทั้ง 3 ของเขต
พื้นที่การศึกษาแล้ว พบว่า จำเป็นต้องมีการแก้ไข
กฎหมายทั้งระบบ ทั้งพระราชบัญญัติระเบียบ
บริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากร
ทางการศึกษา ฉบับต่างๆ รวมทั้งกฎหมายลูก
และระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และไม่ว่า
จะใช้รูปแบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลใด
1 ใน 4 รูปแบบ ก็จำเป็นต้องแก้กฎหมายทั้งระบบ
เพื่อแก้ไขปัญหาค้นหาพื้นฐานอยู่แล้ว ดังนั้น การแก้ไข
กฎหมายทั้งระบบที่สอดคล้องกับรูปแบบการ
บริหารโดยองค์คณะบุคคล รูปแบบที่ 4 ที่หลอม
รวมองค์คณะบุคคลเป็นองค์คณะเดียว จึงเป็นสิ่งที่
ควรดำเนินการอย่างยิ่ง เพราะจะเกิดความคุ้มค่า
และมีประสิทธิภาพสูงสุด

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนาหน่วยงานระดับส่วนกลาง

1. ควรมีการศึกษา และทบทวนข้อดีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการยกระดับสถานภาพของโครงสร้างสำนักงาน ก.ค.ศ. ให้เป็นกรม และการส่งเสริมความก้าวหน้าของบุคลากรของสำนักงาน
2. ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษคุณธรรมที่ไม่ใช่ข้าราชการ ให้คณะกรรมการมีอิสระในการตรวจสอบ และไม่ถูกครอบงำจากผู้มีอำนาจมาตัดสิน

3. ควรมีการศึกษาและทบทวนความเป็นไปได้ ความเหมาะสมและข้อดีข้อบกพร่องของการกำหนดให้มี อ.ก.ค.ศ. สพฐ. ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลในส่วนกลาง ข้าราชการครูในตำแหน่ง ผอ./รอง ผอ. สพท. รวมทั้งหัวหน้ากลุ่มงานในระดับ สพท.

4. ก.ค.ศ. และ กพฐ. ควรมีการกำหนดแนวทางพัฒนาความพร้อมและความเข้มแข็งให้กับองค์คณะบุคคลระดับเขตพื้นที่การศึกษา ในด้านความรู้ ความสามารถและทักษะในการปฏิบัติ

ตามบทบาทหน้าที่ที่กำหนด โดยมีการจัดสรรงบประมาณรองรับเพื่อการนี้อย่างเพียงพอ และควรมีการพัฒนาระบบการกำกับ ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการดำเนินงานขององค์คณะบุคคลระดับเขตพื้นที่อย่างเข้มข้น รวมทั้งเผยแพร่ผลการปฏิบัติงานอย่างกว้างขวาง

5. ควรมีแก้ไขคุณสมบัติและวิธีการได้มาของกรรมการผู้ทรงคุณใน ก.ค.ศ. ของกฎหมาย ตั้งแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาฉบับต่างๆ ให้ชัดเจน ตั้งแต่คุณสมบัติ ประสิทธิภาพ และมีผลงานสะท้อนความเป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านนั้นอย่างแท้จริง (อาจแยกประเภทของผลงานที่เป็นที่ยอมรับในแต่ละสาขาวิชาอย่างชัดเจน เช่น ตำรา งานวิจัย ผลการพิจารณาคดี ฯลฯ)

6. ควรมีการวิเคราะห์ วิจัยภาวะผู้นำของ ผอ.สพท. ที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการบริหารโดยองค์คณะบุคคล และใช้เป็นส่วนหนึ่งของแนวทางในการผลิต สรรหา และพัฒนา ผอ.สพท. อย่างเป็นระบบ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนารูปแบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลระดับเขตพื้นที่การศึกษา

1. ควรมีการทบทวนและแก้ไขกฎหมายที่ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ขององค์คณะบุคคลระดับเขตพื้นที่ ไม่ให้ซ้ำซ้อนกับบทบาทหน้าที่ของ สพท.หรือกลุ่มงานใน สพท.

2. ควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์คณะบุคคลทั้ง 3 คณะ เพื่อแก้ไขโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ร่วมกันของทุกองค์คณะบุคคล คือ 1) ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เป็นข้าราชการครู มีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีในสาขาวิชาที่ตรงกับความเชี่ยวชาญ มีประสบการณ์การปฏิบัติงานด้านนั้นไม่น้อยกว่า 10 ปี และระบุประเภทและจำนวนผลงานที่ได้รับอย่างชัดเจน 2) วาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปีเท่ากันทุกองค์คณะ และการขาดประชุมเกิน 3 ครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุจำเป็นให้ถือว่าสิ้นสภาพการเป็นคณะกรรมการ/อนุกรรมการ โดยการอนุมัติของ ก.ค.ศ/กพร. รวมทั้งกำหนดมาตรการลงโทษถอดถอนองค์คณะบุคคลกรณีประพฤติเสื่อมเสีย ในกรณีปฏิบัติงานโดยไม่มีคุณธรรมตามหลักธรรมาภิบาล 3) ทุกองค์คณะบุคคลมีหน้าที่ตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน และรายงานผลต่อหน่วยงานต้นสังกัด พร้อมกับเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณะเป็นประจำทุกปี

3. สถานการศึกษา และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ควรนำเหตุผลความจำเป็น รวมทั้งรายละเอียดของการปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ และข้อเสนอในการการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลรูปแบบที่ 4 ไปผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของกฎหมาย และเกิดการเปลี่ยนแปลงมาสู่การปฏิบัติจริงต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- ชง 30 คดีสรรหาผู้แทนครูเข้า ก.ค.ศ. เลือกตั้งใหม่ 2 เขตหลังเจอแจกใบแดง ดีกลับเลือกครูสภา 6 ราย 'รับ-จ่าย'เงิน. (11 มกราคม 2553). *มติชน*. หน้า 22.
- ธีระ รุญเจริญ. (2531). *พฤติกรรมการบริหารของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด และคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ*. ขอนแก่น : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ประกอบ บุญเกลี้ยง และ สิทธิพร ลิ้มบริบูรณ์. (2545). *การบริหารงานโดยองค์คณะบุคคล. ชุดฝึกอบรมผู้บริหาร : ประมวลสาระ*. กรุงเทพฯ : สำนักงานปฏิรูปการศึกษา.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2551). *รายงานการศึกษานับสมบุรณ์ โครงการวิจัย เรื่อง สภาพปัญหาและการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา*. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- เห็นฟ้องล้มผลัดผู้แทนครูสภา มติ 'กมธ.ศึกษา' สภาผู้แทนฯ -กกด.ศธ. ชงฟื้นวินัย 'กก.ครูสภา' เรียกเงินผู้สมัคร. (27 มกราคม 2553). *มติชน*. หน้า 22.