

แนวความคิดในการจัดองค์การกลางในการบริหารงานบุคคลทางการศึกษา
และการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย

คำนำ

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติทิศทางการและอุดมการณ์ของประเทศ และบัญญัติให้รัฐจัดบริการการศึกษาอย่างกว้างขวางทั่วถึง โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีโอกาสรับและจัดบริการการศึกษาหลายรูปแบบ รวมทั้งกำหนดให้มีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่ท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นด้วย กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย และกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ จึงต้องมีการปรับตัวขนานใหญ่ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และกฎหมายลูกบทต่างๆ ที่ออกตามมา

งานสำคัญด้านหนึ่งของระบบบริหารใดๆ คือ ระบบบริหารงานบุคคล เมื่อมีความจำเป็นจะต้องปรับระบบบริหารการศึกษาก็จำเป็นต้องปรับระบบบริหารงานบุคคลของบุคลากรทางการศึกษาไปด้วย

ดังนั้นสำนักงานข้าราชการครู (ก.ค.) กระทรวงศึกษาธิการ จึงได้พยายามจะหาทางปรับแนวการบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และกฎหมายต่างๆ โดยได้ให้ผู้ทรงคุณวุฒิและฝ่ายต่างๆ ช่วยกันพิจารณาเสนอความคิดเห็น ในการนี้สำนักงาน ก.ค. ได้ติดต่อทบทวนผู้เสนอเรื่องนี้ให้ช่วยทำการวิจัยตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2543 ซึ่งผู้เขียนก็ได้เริ่มรวบรวมเอกสารและข้อมูลต่างๆ ตั้งแต่นั้น แม้จะได้ทำสัญญากันในภายหลัง เมื่อวันที่ 29 กันยายน 2543 ที่จริงในขณะที่ทำสัญญาผู้เขียนได้จัดทำร่างแรกส่งล่วงหน้าไปมากแล้ว และเขียนร่างเสร็จตั้งแต่กลางเดือนตุลาคม 2543 แต่ต้องรอข้อมูลจากส่วนราชการต่างๆ และจากต่างประเทศเพื่อให้ได้ข้อมูลและตารางที่ทันสมัย รวมทั้งต้องใช้เวลาในการจัดทำต้นฉบับทำให้ล่าช้ามาจนถึงเดือนมีนาคม 2544 นำส่งสำนักงาน ก.ค. ได้

ผู้เขียนขอเสนอรายงานนี้ในรูปของการเสนอแนวความคิดต่างๆ เป็นแนวทางกว้างๆ ไว้ โดยในรายงานนี้จะประกอบด้วยความจำเป็นและข้อจำกัดของการปรับระบบบริหารงานบุคคลทางการศึกษา โดยเปรียบเทียบกับระบบบริหารงานบุคคลของระบบข้าราชการพลเรือน (ก.พ.), ข้าราชการ ตุลาการ (ก.ต.) และข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) โดยสังเขป เพื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับระบบข้าราชการครู (ก.ค.) ต่อจากนั้นจึงจะสำรวจแนวคิดของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา และของคณะกรรมการจัดทำแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ต่อจากนั้นจะเสนอแนวทางการกระจายอำนาจอีก 2 รูปแบบ คือ การกระจายอำนาจแก่หน่วยการปกครองตามพื้นที่แบบสหรัฐอเมริกา และการกระจายอำนาจแบบแบ่งอำนาจหน้าที่แก่หน่วยงานปกครองท้องถิ่นต่างๆ ของสหพันธรัฐเยอรมนี จากนั้นจึงจะเสนอข้อสรุปและเสนอแนะ แก่สำนักงาน ก.ค. เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาต่อไป เพราะในที่สุดแล้วระบบการบริหารงานบุคคลของระบบการศึกษาจะต้องจัดทำขึ้นภายหลังที่มีระบบการจัดการการศึกษาที่เรียบร้อยลงตัวเสียก่อน ทั้งกระทรวงศึกษาธิการและวัฒนธรรมใหม่จะต้องตัดสินใจว่าระบบ

บริหารงานบุคลากรทางการศึกษาจะแบ่งออกเป็นกี่ส่วน (ประถม-มัธยม-อุดมศึกษา-การศึกษานอกโรงเรียน-ศาสนา-วัฒนธรรม-กีฬา) โดยจะให้องค์การกลางบริหารงานบุคลากรทางการศึกษาเป็นองค์การเดียวที่จะบริการทุกส่วน หรือจะให้รับผิดชอบบางส่วน ทั้งต้องดูว่าการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจะกระจายมากน้อยเพียงใด เรื่องใดบ้าง ถ้ากระจายการให้บริการการศึกษาแก่ท้องถิ่นมากงานของรัฐบาลก็จะมีน้อยลง แต่ระบบบริหารงานบุคคลอาจจะมีเพิ่มขึ้นก็ได้ เพราะต้องสัมพันธ์กับความสัมพันธ์ของรัฐบาลกับของส่วนการปกครองท้องถิ่นว่าจะให้บุคลากรเป็นของชาติหรือท้องถิ่น แม้แต่จะให้บุคลากรเป็นของท้องถิ่นทั้งหมด รัฐบาลก็อาจต้องการให้มีระบบการบริหารงานบุคคลของชาติไว้เป็นตัวแบบ (Model) เพื่อให้ท้องถิ่นนำไปเป็นแบบฉบับเพื่อให้มีมาตรฐานใกล้เคียงกัน หรือแม้แต่จะให้เป็นผู้จัดการการยืมตัวบุคลากรของรัฐให้ไปช่วยราชการส่วนท้องถิ่น การจัดการงานบุคคลก็ยังคงมีอยู่ในหน่วยงานขนาดใหญ่ด้วย เพราะต้องบริหารงานหลายประเภทภายในกรอบของการบริหารงานบุคคล เช่น การบริหารเงินเดือน, สวัสดิการ, สวัสดิภาพ, และบำเหน็จบำนาญ

การวิจัยเรื่องนี้จึงเป็นเพียงการวิจัยเบื้องต้น เมื่อระบบการบริหารงานการศึกษายังเป็นเพียงเงาที่เลือนลางอยู่ เพราะในขณะที่ทำการวิจัยเรื่องนี้ระบบใหญ่ต่างๆ ของระบบบริการการศึกษายังไม่ชัดเจน

สำหรับการทำการวิจัยเรื่องนี้ ผู้เขียนได้รับความกรุณาจากบุคคลต่างๆ เป็นจำนวนมากโดยเฉพาะคุณศักรินทร์ สุวรรณโรจน์, ดร.สนั่น อินทรประเสริฐ, คุณยุทธชัย อุตมา อาจารย์พรพิสุทธิ์ มงคลวนิช นางซิลเก้ อาสมุส-เสลเฟิน และนักการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และสำนักงานการปฏิรูปการศึกษา และของหน่วยงานอื่น ที่ได้ให้ข้อคิดเห็นและข้อมูลต่างๆ มาประกอบการเขียนบทต่างๆ ส่วนการพิมพ์ต้นฉบับส่วนใหญ่เป็นของนางสาวจาริณี ชูตั้งต้น จึงขอขอบพระคุณทุกท่านที่มีส่วนช่วยเหลือเป็นอย่างสูง

อมร รัชชาสัตย์