

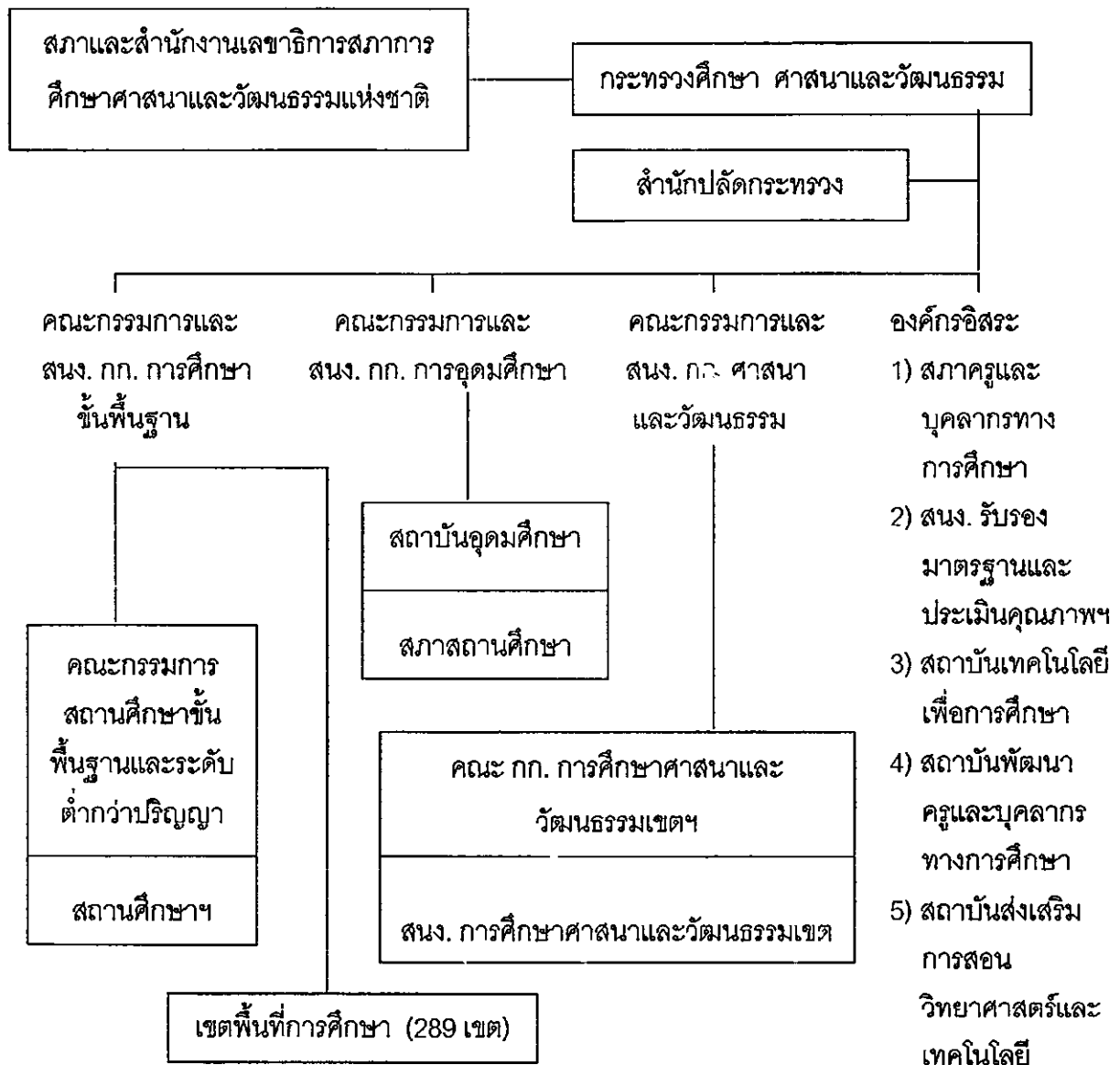
บทที่ 4

การจําดองค้การกลางบริหารบุคคลากรการศึกษาตามแนวทางของ กฎหมายการศึกษาและสํานักงานปฏิรูปการศึกษา

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทแรกว่าการออกแบบระบบการจําดองค้การกลางบริหารงานบุคคลของระบบงานใดๆ ต้องขึ้นอยู้กับลักษณะของระบบงานนั้นๆ โดยเฉพาะ ซึ่งขณะนี้สํานักงานปฏิรูปการศึกษาได้เสนอรายงานความก้าวหน้การดําเนินงานของสํานักงานปฏิรูปการศึกษา (11 มกราคม – 31 กรกฎาคม 2543) เป็นเอกสารอ้ดสํานา 39 หน้ มีเนื้อหาสาระสําคัญเพื่อประกอบการพิจารณาการออกแบบองค้การบริหารงานบุคคล ดังนี้

ก. ภาพรวมของการปฏิรูปการศึกษาตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

แผนภูมิการจัดระบบการศึกษาตามขอ้เสนอของ สปศ.



ที่มา : รายงานความก้าวหน้ฯ หน้ 3-14

สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (สปศ.) ได้ดำเนินงานตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในการทำหน้าที่เสนอการจัดโครงสร้างองค์กร, การแบ่งส่วนงานตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 5, การจัดระบบครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7, การจัดระบบทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา ตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 8, รวมทั้งเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่บังคับใช้อยู่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในทั้ง 3 หมวดดังกล่าว และเสนอแนะเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนประกอบด้วย

เพื่อดำเนินการตามภารกิจที่กล่าวข้างต้น สปศ. ได้จัดตั้งกลุ่มงาน ซึ่งประกอบด้วยกรรมการบริหารจำนวนหนึ่ง และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหนึ่ง รับผิดชอบ 4 คณะ ได้แก่

- 1) คณะกลุ่มงานการจัดโครงสร้าง องค์กร การแบ่งส่วนงาน การบริหารและจัดการศึกษา
- 2) คณะกลุ่มงานครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา
- 3) คณะกลุ่มงานทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา และ
- 4) คณะกลุ่มงานกฎหมาย

ทั้ง 4 คณะ ทำหน้าที่ยกร่างข้อเสนอแนวทางการดำเนินงานเพื่อนำเข้าที่ประชุมกลุ่มงานฯ และนำเสนอที่ประชุมกรรมการบริหาร สปศ. ซึ่งมีการพิจารณาข้อเสนอทุกสัปดาห์ รวมทั้งมีการประชุมปฏิบัติการแบบเข้มทุกเดือน และที่สำคัญ คือ ได้มีการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเด็นที่สำคัญและมีผลกระทบต่อคนส่วนมาก และนำผลจากการรับฟังความคิดเห็นนี้มาใช้ ปรับข้อเสนอแนวทางการดำเนินงานตลอดมา

ความก้าวหน้าในการดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาในช่วงระยะเวลา 7 เดือน นับตั้งแต่เดือนมกราคมถึงเดือนกรกฎาคม 2543 บิดหลักการตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กล่าวคือ ให้มีเอกภาพด้านนโยบาย มีความหลากหลายในการปฏิบัติ และการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน

ผลการดำเนินงานที่สำคัญ จำแนกได้ ดังนี้

ก) การจัดโครงสร้างองค์กร การแบ่งส่วนงาน การบริหารและการจัดการศึกษา

ได้แบ่งระดับการบริหารและการจัดการศึกษาของชาติออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับส่วนกลาง และระดับท้องถิ่น และได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นๆ มีประเด็นสำคัญที่เป็นข้อเสนอ ดังนี้

1. การบริหารงานของหน่วยงานส่วนกลาง คือ กระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ประกอบด้วยองค์กร ดังต่อไปนี้

1.1 องค์กรหลักตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ มี 4 องค์กร คือ

- 1.1.1 สภาและสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมแห่งชาติ
- 1.1.2 คณะกรรมการและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- 1.1.3 คณะกรรมการและสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
- 1.1.4 คณะกรรมการและสำนักงานคณะกรรมการการศาสนาและวัฒนธรรม

สภาหรือคณะกรรมการ มีหน้าที่หลักในด้านนโยบายและแผน มาตรฐาน สนับสนุน ทรัพยากร รวมทั้ง การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงาน

สำนักงานฯ มีหน้าที่รวบรวมข้อมูล จัดทำสารสนเทศ ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และจัดทำ ข้อเสนอแนะนโยบายและจัดทำแผน กำกับ และติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลงานที่รับผิดชอบ

1.2 สำนักงานปลัดกระทรวง เป็นหน่วยงานที่จัดให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับราชการทั่วไปของกระทรวง ประสานและส่งเสริมความร่วมมือกับหน่วยงานและองค์กร ต่างๆ ทั้งในและต่างประเทศ

1.3 องค์กรอิสระ ที่จะเกิดขึ้นตามภารกิจในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้แก่ (1) สภาครูและบุคลากรทางการศึกษา (2) สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (3) สถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา (4) สถาบันพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นต้น

2. การบริหารงานของหน่วยปฏิบัติ สถานศึกษา ประกอบด้วย

2.1 การบริหารงานของสถานศึกษาระดับปริญญา ให้สถานศึกษาระดับปริญญา มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้ง สถานศึกษานั้น

2.2 การบริหารงานของสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และระดับต่ำกว่า ปริญญา โดยกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาใน 4 ด้าน คือ (1) ด้านการบริหารทั่วไป (2) ด้าน วิชาการ (3) ด้านงบประมาณ และ (4) ด้านบุคลากร

คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและระดับต่ำกว่าปริญญาตรี มีอำนาจหน้าที่ในการ ดูแลและส่งเสริมสถานศึกษา ในด้านนโยบายและแผนงานวิชาการ งบประมาณ การพัฒนาครูและ บุคลากรทางการศึกษา เป็นต้น คณะกรรมการมีจำนวนระหว่าง 7 – 15 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง วาระละ 3 ปี ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน

สถานศึกษาขั้นพื้นฐานและระดับต่ำกว่าปริญญา มีอำนาจหน้าที่ในการวิเคราะห์จัดทำ นโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา ขอจัดตั้งงบประมาณ พัฒนาหลักสูตรร่วมกับผู้ทรง คุณวุฒิ จัดระบบประกันคุณภาพ และสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน เป็นต้น

2.3 การบริหารงานระดับเขตพื้นที่การศึกษา

2.3.1 การกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา มีการศึกษาวิจัยเพื่อกำหนดเขตพื้นที่ โดย อาศัยหลักการกระจายอำนาจ ความสามารถในการรองรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน เกณฑ์ในการจัดเขต พื้นที่การศึกษา คือ จำนวนประชากร เขตอำเภอ จำนวนสถานศึกษา ลักษณะภูมิประเทศ และการ คมนาคม ซึ่งการศึกษาเบื้องต้นนี้ จัดเขตพื้นที่การศึกษาใน ส่วนภูมิภาคได้ 289 เขต และเขตพื้นที่การ ศึกษาของกรุงเทพมหานครอีก 1 เขต ขณะนี้กำลังศึกษาข้อมูลเชิงลึกด้านประชากรวัยเรียน ความ สามารถรับนักเรียนในเขต และความคุ้มค่าในการบริหารจัดการศึกษา

2.3.2 คณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา

- คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบนโยบายและแผนหลักสูตรท้องถิ่นในเขตพื้นที่การศึกษา การจัดตั้งงบประมาณ ส่งเสริม สนับสนุน การพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น การประกันคุณภาพ การพิจารณาอุทธรณ์ รวมถึง เลิกสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้ง การระดมทรัพยากร การกำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลให้จัดสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา รวมทั้งหน่วยงานจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนและตามอัธยาศัย รวมทั้งหน่วยงานด้านศาสนา และศิลปะและวัฒนธรรมในเขตพื้นที่การศึกษา เป็นต้น คณะกรรมการมีจำนวนระหว่าง 11 – 15 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งวาระละ 3 ปี ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน
- สำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจหน้าที่จัดทำนโยบายและแผน วิเคราะห์การจัดตั้งงบประมาณ ประสาน ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น กำกับ ดูแล ติดตาม และประเมินผลสถานศึกษาในเขตพื้นที่ เป็นต้น

ข) การจัดระบบครู ณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา

มีข้ออยู่เบื้องต้น ดังนี้

1. การพัฒนาผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ครู ผู้นำชุมชน และผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 1.1 เตรียมความพร้อมให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวมีความรู้ความเข้าใจในบทบาท หน้าที่และมีความมั่นใจที่จะดำเนินงานตามแนวทางปฏิรูปการศึกษา โดยจัดให้มีหลักสูตรการฝึกอบรมแบบเร่งรัดและใช้ระบบฝึกอบรมทางไกล
 - 1.2 มีคณะกรรมการประสานงานโครงการ
2. การพัฒนาวิชาชีพครูเป็นวิชาชีพชั้นสูง
 - 2.1 สภาครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นองค์กรวิชาชีพ เพื่อทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพของครูและบุคลากรทางการศึกษา ออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ พักใช้และเพิกถอนใบอนุญาต กำกับดูแล และรับรองหลักสูตรการผลิตและพัฒนาครู
 - 2.2 ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับใบประกอบวิชาชีพครู ทั้งกรณีครูประจำการและกรณีครูบรรจุใหม่
 - 2.3 ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษา ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับใบประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษา ทั้งกรณีผู้บริหารประจำการและกรณีผู้บริหารใหม่
3. การผลิตครูและบุคลากรทางการศึกษา
 - 3.1 ปฏิรูปสถาบันผลิตครูเพื่อพัฒนาคุณภาพการผลิตครูและบุคลากรทางการศึกษา
 - 3.2 ปรับหลักสูตรการผลิตครู โดยจะพัฒนาหลักสูตรระดับปริญญาตรีทางการศึกษาเป็นหลักสูตร 5 ปี

3.3 จัดให้มีหลักสูตรประกาศนียบัตรบัณฑิตทางการสอน 1 ปี สำหรับผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีสาขาอื่น

3.4 หลักสูตรการผลิตครูเน้นผลการปฏิบัติได้จริง จึงกำหนดให้มีการปฏิบัติการสอนในสถานศึกษาที่องค์การวิชาชีพรับรอง เป็นเวลาอย่างน้อย 1 ปี และต้องผ่านการประเมินการปฏิบัติการสอนตามหลักเกณฑ์และวิธีองค์การที่องค์การวิชาชีพกำหนด

4. การบริหารงานบุคคล

4.1 คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลสำหรับครูและบุคลากรทางการศึกษา

4.2 คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) เขตพื้นที่การศึกษามีฐานะเป็นอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในระดับเขตพื้นที่การศึกษา

4.3 จำแนกตำแหน่งครูตามวิทยฐานะ (Academic Rank Classification) เป็น 4 ระดับ คือ ครูปฏิบัติการ ครูชำนาญการ ครูเชี่ยวชาญ และครูเชี่ยวชาญพิเศษ ซึ่งการเลื่อนวิทยฐานะ ต้องได้รับการประเมินศักยภาพตามเกณฑ์ที่กำหนด

4.4 การกำหนดโครงสร้างบัญชีเงินเดือนและค่าตอบแทนสำหรับข้าราชการครูและผู้บริหารให้เหมาะสมกับการเป็นผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพชั้นสูง

ค) การจัดระบบทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

ได้มีการดำเนินงานและมีมาตรการหรือแนวทางที่เป็นข้อยุติเบื้องต้นในการดำเนินงาน 3 เรื่อง คือ

1. การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา มีมาตรการที่เป็นข้อยุติเบื้องต้น คือ

1.1 กำหนดมาตรการทางภาษีและมาตรการอื่นๆ เพื่อระดมทุน และการลดต้นทุนการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริม สนับสนุน ให้สังคมเป็นผู้จัดหรือมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

1.2 การส่งเสริม สนับสนุนให้สังคมบริจาคเงินหรือทรัพย์สินเพื่อการศึกษา

1.3 การให้ผู้เรียนหรือครอบครัวมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายในการศึกษา

1.4 การส่งเสริม สนับสนุน ให้สถานศึกษาหารายได้จากทรัพย์สินของตนเอง

1.5 สนับสนุนให้มีการจัดเก็บภาษีการรับมรดก และให้กันรายได้จากภาษีการรับมรดกมาใช้เพื่อการศึกษา

2. การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการศึกษา มีแนวทางที่เป็นข้อยุติเบื้องต้น คือ

2.1 การจัดทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งการจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายลงทุน เป็นค่าใช้จ่ายดำเนินการ การอุดหนุนผู้เรียนที่มีความต้องการพิเศษ และเพื่อการจัดการศึกษาตามนโยบายของรัฐ

2.2 การจัดทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ทั้งการจัดสรรงบประมาณดำเนินการและงบประมาณเพื่อการวิจัย โดยในระยะยาวนั้นผู้เรียนน่าจะมีส่วนรับภาระค่าใช้จ่ายได้อย่างเหมาะสม

3. การบริหาร ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ มาตรการสำคัญ ได้แก่ การบริหารงบประมาณ การจัดทำบัญชีสถานศึกษาและการตรวจสอบภายในและภายนอก

เรื่องกองทุนเพื่อการศึกษา อยู่ในระหว่างศึกษาแนวทางปรับปรุงกองทุนที่มีอยู่เดิม ได้แก่ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา กองทุนกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำในสถานศึกษาเอกชน กองทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาการศึกษาเอกชน

ง) กฎหมาย มีแผนปฏิบัติการจัดทำกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรง 29 เรื่อง และที่เกี่ยวข้องอื่นๆ อีกประมาณ 71 ฉบับ ได้ทำศึกษาข้อกฎหมายไปแล้ว จำนวน 34 เรื่อง และที่อยู่ระหว่างดำเนินการอีก 21 เรื่อง

ข. การปฏิรูปการศึกษาด้านครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา

สำหรับรายละเอียด สำนักงานการปฏิรูปการศึกษาคได้เสนอแนวการดำเนินงานตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ เฉพาะด้านครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาเพื่อรับฟังความคิดเห็น ณ วันที่ 25 กรกฎาคม 2543 ดังนี้

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดความมุ่งหมายและหลักการในการจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษา โดยมาตรา 9 (4) ได้ยึดหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง และในมาตรา 75 (2) กำหนดภารกิจให้สำนักงานการปฏิรูปการศึกษาศเสนอการจักระบบครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 ที่ว่าด้วยครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา โดยมีเป้าหมายการดำเนินงานใน 6 เรื่อง ดังนี้

1. เสนอระบบ, กระบวนการผลิต, การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง ตามมาตรา 52 โดย

1.1 เสนอระบบและกระบวนการผลิตสูง คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา

1.2 เสนอแนวทางและระบบ กระบวนการ เพื่อกำกับและประสานให้สถาบันที่ทำหน้าที่ผลิตและพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษามีความพร้อม และมีความเข้มแข็งในการเตรียมบุคลากรใหม่

1.3 เสนอระบบและกระบวนการ เพื่อพัฒนาบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

1.4 เสนอแนวทางและระบบในการจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา

1.5 เสนอการจัดตั้งกองทุนพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา

2. เสนอแนะให้มีองค์กรวิชาชีพผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษา มีฐานะเป็นองค์กรอิสระภายใต้การบริหารของสภาวิชาชีพ ในกำกับของกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ รวมทั้งการพัฒนาวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษาตามมาตรา 53 โดย

2.1 เสนอแนะการจัดตั้งและพัฒนาองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษา

2.2 เสนอแนะรูปแบบและวิธีกำหนดให้ครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นทั้งของรัฐและเอกชน ต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

3. เสนอแนะให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามมาตรา 54 โดย

3.1 เสนอแนะการจัดตั้งองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา

3.2 เสนอแนะการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา

4. เสนอแนะระบบเงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับอื่นสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามมาตรา 55 โดย

4.1 เสนอแนวคิด หลักการและกฎเกณฑ์ว่าด้วยเงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับอื่น สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

4.2 เสนอการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมครู และบุคลากรทางการศึกษา เพื่อเป็นเงินอุดหนุนริเริ่มสร้างสรรค์ผลงานดีเด่น และเป็นรางวัลเชิดชูเกียรติครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา

5. เสนอการผลิตและพัฒนาคณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา การพัฒนามาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ และการบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐในสถานศึกษาระดับปริญญาที่เป็นนิติบุคคล ตามมาตรา 56 โดย

5.1 เสนอระบบ นโยบาย มาตรฐาน และกลไกการผลิตและพัฒนาคณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาระดับปริญญาตรี

5.2 เสนอระบบ นโยบาย แนวทาง และกลไกการบริหารงานบุคคลของบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาระดับปริญญา

5.3 เสนอมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ สำหรับคณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาระดับปริญญา รวมทั้งเสนอแนวทางในการพัฒนามาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ

6. เสนอแนวทางและวิธีการในการให้หน่วยงานทางการศึกษาระดมทรัพยากรบุคคลในชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ตามมาตรา 57 โดย

6.1 เสนอแนวทางในการระดมทรัพยากรบุคคลในชุมชน เพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษา

6.2 เสนอแนวทางและวิธีการในการนำประสบการณ์ ความรอบรู้ ความชำนาญ และภูมิปัญญาท้องถิ่นของทรัพยากรในชุมชน เพื่อให้เกิดประโยชน์ทางการศึกษา

6.3 เสนอแนวทางและวิธีการในการยกย่องเชิดชูผู้ที่ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา

ผลการดำเนินงาน (ตั้งแต่เดือนมกราคม – กรกฎาคม 2543)

สรุปสาระที่ได้จากการดำเนินงานและข้อยุติเบื้องต้น

สำนักงานปฏิรูปการศึกษา ได้ดำเนินการตามภารกิจการจัดระบบครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และได้มีข้อยุติเบื้องต้น ดังนี้

1. การพัฒนาผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ครู ผู้นำชุมชน และผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อเตรียมความพร้อมให้ผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ครูประจำการทั้งภาครัฐและเอกชน ผู้นำชุมชน และผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่และมีความมั่นใจที่จะดำเนินงานตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษา จึงจัดให้มีคณะกรรมการประสานงานโครงการพัฒนาผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ครู ผู้นำชุมชนและผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่ประสานและส่งเสริมให้สถาบันผลิตครู หน่วยงานที่เกี่ยวข้อที่กระจายอยู่ทั่วประเทศร่วมกันเป็นเครือข่ายในการดำเนินการพัฒนา เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายทั้ง 3 กลุ่มที่มีจำนวนกว่า 7 แสนคนได้รับการพัฒนาให้เสร็จสิ้นภายในปี 2545 โดยกำหนดหลักสูตรการฝึกอบรมแบบเร่งรัด และใช้ระบบการฝึกอบรมทางไกลถ่ายทอดเนื้อหาสาระผ่านสื่อผสม รวมทั้งจัดชุดฝึกอบรมทางไกลถ่ายทอดเนื้อหาสาระผ่านสื่อผสม รวมทั้งจัดชุดฝึกอบรมที่กลุ่มเป้าหมายสามารถศึกษาด้วยตนเองและมีวิทยากรแกนนำให้คำปรึกษาและพบกลุ่มเป็นครั้งคราว มีหน่วยงานเครือข่ายเป็นศูนย์ประสานและให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายในเขตบริการ การอบรมดังกล่าวจะเป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาให้ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพสำหรับผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษาและครูประจำการทั้งภาครัฐและเอกชนด้วย

2. ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูและใบอนุญาตประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษา

เพื่อเป็นการยกระดับวิชาชีพครู, ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา ให้เป็นวิชาชีพชั้นสูง ในเบื้องต้นกำหนดให้มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู และใบอนุญาตประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษาสำหรับผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษาโดยมีสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นองค์กรวิชาชีพในกำกับของกระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ดำเนินงานในรูปแบบสภาวิชาชีพทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพของครูและบุคลากรทางการศึกษา ออกใบอนุญาต พักใช้และเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ, กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพ รวมทั้งรับรองหลักสูตรการศึกษาของสถาบันผลิตและพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา

คุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิขอใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู

กรณีครูประจำการ

- มีวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางการศึกษาหรือปริญญาตรีสาขาอื่นที่ ก.ค. รับรองให้บรรจุเป็นข้าราชการครู และมีประสบการณ์การสอนไม่น้อยกว่า 2 ปี

- ผู้มีวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางการศึกษาหรือปริญญาตรีสาขาอื่นที่ ก.ค. รับรองให้บรรจุเป็นข้าราชการครู แต่มีประสบการณ์การสอนไม่ถึง 2 ปี จะได้รับใบอนุญาตปฏิบัติการสอนเป็นการชั่วคราวไปจนกว่าจะมีประสบการณ์ครบ 2 ปี จึงจะได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู

- ผู้มีวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีสาขาอื่นที่ ก.ค. รับรองให้บรรจุเป็นข้าราชการครู และมีประสบการณ์การสอนไม่น้อยกว่า 2 ปี จะได้รับใบอนุญาตปฏิบัติการสอนเป็นการชั่วคราว และจะได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูเมื่อได้พัฒนาตามเงื่อนไข ดังนี้

(1) ผ่านการประเมินประสบการณ์และผลงาน ที่มีคุณค่าเทียบเคียงคุณวุฒิปริญญาตรีทางการศึกษาตามหลักเกณฑ์ที่องค์การวิชาชีพกำหนด หรือ

(2) สำเร็จการศึกษาระดับประกาศนียบัตรบัณฑิตทางการสอน

- ผู้มีวุฒิต่ำกว่าปริญญาตรี จะได้รับใบอนุญาตปฏิบัติการสอนเป็นการชั่วคราว และจะได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูเมื่อได้พัฒนาตามเงื่อนไข ดังนี้

(1) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีทางการศึกษาหรือสาขาอื่นที่ ก.ค. รับรองให้บรรจุเป็นข้าราชการครู หรือ

(2) ผ่านการประเมินประสบการณ์และผลงานที่มีคุณค่าเทียบเคียงคุณวุฒิปริญญาตรีทางการศึกษาตามหลักเกณฑ์ที่องค์การวิชาชีพกำหนด

ทั้งนี้ภายในเวลา 5 ปี นับตั้งแต่องค์การวิชาชีพกำหนดให้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูมีผลบังคับใช้

กรณีครูบรรจุใหม่

- ต้องมีวุฒิปริญญาตรีตามมาตรฐานหลักสูตรใหม่ และปฏิบัติการสอนในสถานศึกษาที่องค์การวิชาชีพรับรองอย่างน้อย 1 ปี และผ่านการประเมินการสอนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่องค์การวิชาชีพกำหนด

- ในระยะยาวเพื่อประกันคุณภาพการศึกษา องค์การวิชาชีพอาจกำหนดให้มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูเฉพาะวิชาได้

คุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิขอใบอนุญาตประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษา

กรณีผู้บริหารประจำการ

- มีคุณสมบัติที่จะได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู และมีวุฒิปริญญาตรีทางบริหารการศึกษาหรือประกาศนียบัตรบัณฑิตหรือสูงกว่าทางบริหารการศึกษา

- ในกรณีที่ไม่มีคุณสมบัติข้างต้น ต้องผ่านการประเมินประสบการณ์และผลงานที่มีคุณค่าเทียบเคียงคุณวุฒิปริญญาตรีทางบริหารการศึกษาตามหลักเกณฑ์ที่องค์การวิชาชีพกำหนด ทั้งนี้ภายในเวลา 5 ปี นับตั้งแต่ที่องค์การวิชาชีพกำหนดให้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษามีผลบังคับใช้

กรณีผู้บริหารใหม่

- มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูและมีวุฒิปริญญาตรีตามมาตรฐานหลักสูตรใหม่ทางการศึกษา หรือประกาศนียบัตรบัณฑิตหรือสูงกว่าทางการศึกษา

- ในระยะยาวองค์การวิชาชีพอาจกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติม การขอใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษา โดยนอกจากจะต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูแล้วต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาโททางการศึกษา

อนึ่ง เพื่อเป็นการรักษามาตรฐานวิชาชีพ ครูและผู้บริหารการศึกษาจะต้องพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องตามระยะเวลาที่องค์การวิชาชีพกำหนด การไม่พัฒนาตนเองดังกล่าวจะมีผลให้ถูกพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพด้วย

ค. การผลิตครูและบุคลากรทางการศึกษา

เพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานวิชาชีพครูให้เป็นวิชาชีพชั้นสูงจึงจัดให้มีการปฏิรูปสถาบันผลิตครูและปรับหลักสูตรการผลิตครู ทั้งนี้หลักสูตรระดับปริญญาตรีทางการศึกษาจะได้รับการพัฒนาเป็นหลักสูตร 5 ปี สำหรับผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีสาขาอื่น ให้ศึกษาหลักสูตรประกาศนียบัตรบัณฑิตทางการสอน 1 ปี และโดยที่วิชาชีพครูเป็นวิชาชีพที่เน้นผลการปฏิบัติได้จริง จึงได้กำหนดให้ต้องมีการปฏิบัติการสอนในสถานศึกษาที่องค์การวิชาชีพรับรอง เป็นเวลาอย่างน้อย 1 ปี รวมทั้งต้องผ่านการประเมินการปฏิบัติการสอนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่องค์การวิชาชีพกำหนดอีกด้วย

ง. การบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลตามแนวทางปฏิรูปการศึกษากำหนดให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานในสถานศึกษาและหน่วยงานในเขตพื้นที่การศึกษาอยู่ภายใต้องค์การกลางบริหารงานบุคคลเดียวกัน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาให้มากที่สุด ดังนี้

(1) คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) เป็นองค์การกลางบริหารงานบุคคลสำหรับครูและบุคลากรทางการศึกษา มีหน้าที่กำหนดนโยบาย หลักการ เกณฑ์มาตรฐาน กฎระเบียบในการบริหารงานบุคคล เงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ ปกป้องพิทักษ์ระบบคุณธรรม กำกับดูแลให้เกิดความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคล ติความกฎระเบียบที่กำหนด ซึ่งขาดกรณีขัดแย้ง และเป็นองค์การอุทธรณ์สูงสุด

องค์ประกอบของ ก.ค.ศ. ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงวุฒิ และกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม เป็นประธาน มีเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นกรรมการและเลขานุการ กรรมการซึ่งไม่ใช่กรรมการโดยตำแหน่งของ ก.ค.ศ. มีวาระ 3 ปี ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน

(2) คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) เขตพื้นที่การศึกษา มีฐานะเป็นอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในระดับเขตพื้นที่การศึกษา ทำหน้าที่พิจารณากลับกรองการตัดสินใจเรื่องการแต่งตั้ง โยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบ การอุทธรณ์ร้องทุกข์ หรือการบริหารงานบุคคลอื่นๆ ให้สอดคล้องกับนโยบาย กฎระเบียบ และเกณฑ์ที่องค์การกลางบริหารงานบุคคลกำหนด

องค์ประกอบของ อ.ก.ค.ศ. ประกอบด้วยอนุกรรมการโดยตำแหน่ง อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และอนุกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา คัดเลือกประธาน อ.ก.ค.ศ. จากผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษาเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ ทั้งนี้กรรมการซึ่งไม่ใช่กรรมการโดยตำแหน่งมีการดำรงตำแหน่ง 3 ปี ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน

เพื่อให้มีการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด จึงให้ผู้บริหารสถานศึกษามีอำนาจในการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่ ก.ค.ศ. กำหนด ดังนี้ โดยมีคณะกรรมการสถานศึกษามีบทบาทกำกับดูแล

(3) การกำหนดเงินเดือนและค่าตอบแทนสำหรับข้าราชการครูและผู้บริหาร

เนื่องครูและผู้บริหารเป็นผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพชั้นสูง จึงกำหนดเงินเดือนและค่าตอบแทนครูและผู้บริหารให้สอดคล้องกับความชำนาญการและความเชี่ยวชาญตามความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานมีรายได้เพียงพอและเหมาะสมกับฐานะทางสังคมและวิชาชีพ ดังนี้

การกำหนดโครงสร้างบัญชีเงินเดือนและค่าตอบแทนครู

จำแนกตำแหน่งครูตามวิทยฐานะ (Academic Rank Classification) เป็น 4 วิทยฐานะ คือ ครูปฏิบัติการ ครูชำนาญการ ครูเชี่ยวชาญ และครูเชี่ยวชาญพิเศษ และกำหนดแท่งเงินเดือนเป็น 4 แท่ง โดยอิงบัญชีเงินเดือนข้าราชการพลเรือน ครูที่สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรใหม่และมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามที่องค์การวิชาชีพกำหนด จะได้รับเงินเดือนและบรรจุในตำแหน่งครูปฏิบัติการใกล้เคียงกับวิชาชีพอื่น

เมื่อครูได้รับการประเมินศักยภาพตามเกณฑ์ที่กำหนด จะได้รับการเลื่อนวิทยฐานะจากครูปฏิบัติการเป็นครูชำนาญการ ครูเชี่ยวชาญ และครูเชี่ยวชาญพิเศษ ตามลำดับ

ก่อนที่จะเลื่อนขั้นเงินเดือนขึ้นไปจนสุดแท่งของแต่ละวิทยฐานะ ครูจะต้องผ่านขั้นประสิทธิภาพ (Efficiency Bar) ซึ่งเป็นขั้นประเมินผลการปฏิบัติงานตามมาตรฐานตำแหน่งของแต่ละวิทยฐานะ แต่หากไม่ผ่านการประเมินในขั้นประสิทธิภาพดังกล่าวจะไม่ได้รับการขึ้นขั้นเงินเดือน

การกำหนดโครงสร้างบัญชีเงินเดือนและค่าตอบแทนผู้บริหาร

กำหนดตำแหน่งผู้บริหารเป็น 2 ระดับ คือ ผู้บริหารระดับสถานศึกษา และผู้บริหารระดับเขตพื้นที่การศึกษา

ผู้บริหารระดับสถานศึกษามี 2 ตำแหน่ง คือ ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารสถานศึกษา
อาวุโส

ผู้บริหารระดับเขตพื้นที่การศึกษามี 2 ตำแหน่ง คือ ผู้บริหารระดับผู้อำนวยการเขตพื้นที่การ
ศึกษา และผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาอาวุโส

การเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารดังกล่าวอาจเข้าสู่ตำแหน่งได้ใน 2 ลักษณะ คือ ผู้บริหารที่เป็นข้าราชการ และผู้บริหารที่ไม่เป็นข้าราชการ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน

ผู้บริหารที่เป็นข้าราชการ จะได้รับบัญชีเงินเดือนเดียวกับครู แต่ใช้แบ่งเงินเดือนเฉพาะแห่งครูเชี่ยวชาญ และครูเชี่ยวชาญพิเศษ มาปรับเป็น 4 แห่ง คือ ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษาอาวุโส ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา และผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาอาวุโส โดยที่แบ่งเงินเดือนของตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาอาวุโส และผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาเป็นแห่งที่เหลื่อมซ้อนกัน

ผู้บริหารที่ไม่เป็นข้าราชการ จะได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นลักษณะเหมาจ่าย พิจารณาความเหมาะสมกับตำแหน่ง ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ ในระยะแรกอาจทดลองให้ผู้บริหารที่ไม่เป็นข้าราชการเข้ามาบริหารงานในตำแหน่งผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาจำนวนหนึ่งก่อน

ค่าตอบแทนครูและผู้บริหาร

ค่าตอบแทนสำหรับครูจะได้รับเป็นเงินวิทยฐานะ ตามปริมาณและคุณภาพของงานที่เกี่ยวข้อง กับการสอน ซึ่งเมื่อผ่านการประเมินวิทยฐานะตามมาตรฐานตำแหน่งจะสามารถเลื่อนวิทยฐานะ จากครูปฏิบัติการไปเป็นครูชำนาญการ ครูเชี่ยวชาญ และครูเชี่ยวชาญพิเศษ ตามลำดับ และได้รับค่าตอบแทนตามระดับความชำนาญและความเชี่ยวชาญ เงินวิทยฐานะดังกล่าวจะไม่นำมาคำนวณ บำเหน็จบำนาญ

สำหรับผู้บริหารที่เป็นข้าราชการ จะได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินประจำตำแหน่ง ซึ่งไม่นำมาคำนวณบำเหน็จบำนาญเช่นเดียวกับเงินวิทยฐานะของครู

๑. การร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูที่ปรับปรุงใหม่

หลักการและเหตุผล

เพื่อให้มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู ที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้มีองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู โดยให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งของหน่วยงานทางการศึกษาระดับสถานศึกษาของรัฐ และระดับเขตพื้นที่การศึกษา เป็นข้าราชการในสังกัดองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู โดยยึดหลักการกระจายอำนาจในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู สู่วิชาชีพที่การศึกษาและสถานศึกษาจึงได้มีการเตรียมการร่างกฎหมายนี้ขึ้นโดยมีประเด็นและสาระสำคัญ ดังนี้

1. ว่าด้วยคณะกรรมการข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.)

1.1 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง ชื่อ “คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” เรียกโดยย่อว่า “ก.ค.ศ.” ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา มีอำนาจหน้าที่ในการ 1) เสนอแนะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและการจัดระบบราชการในหน่วยงานทางการศึกษา 2) กำหนดมาตรฐานในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู อันได้แก่ การออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู การกำกับดูแล การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูให้เป็นไปตามมาตรฐานในการบริหารงานบุคคล การส่งเสริม สนับสนุน และประสานการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู และ 3) ปฏิบัติงานอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

1.2 ให้คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการที่รัฐมนตรีว่าการฯ มอบหมายเป็นประธาน, ปลัดกระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม เป็นรองประธาน, เลขาธิการสภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการ ก.พ. ผู้แทนสภาวิชาชีพจำนวน 1 คน, ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง จำนวน 3-5 คน เป็นกรรมการ และเลขาธิการ ก.ค.ศ. เป็นกรรมการและเลขานุการ

1.3 ให้มีอนุกรรมการข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา ประจำสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแต่ละเขตพื้นที่ เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ค.ศ.” เขตพื้นที่ การศึกษามีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูในเขตพื้นที่การศึกษา การวางแผนกำลังคน การเกลี้ยกำลังคน การสรรหาบุคคลเข้าเป็นข้าราชการครู การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครู การแต่งตั้งโยกย้ายการเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือนการประเมิน การประเมินผลการปฏิบัติงาน การพัฒนา รวมทั้งการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ การปฏิบัติตามที่ ก.ค.ศ. มอบหมาย และการปฏิบัติงานอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

1.4 ให้คณะกรรมการข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา ประจำสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษา ประกอบด้วยผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นประธาน, รองผู้อำนวยการเขต พื้นที่การศึกษา ซึ่งกำกับดูแลงานการบริหารงานบุคคล เป็นรองประธาน, ผู้แทนสมาคม ผู้ประกอบ วิชาชีพครู 1 คน ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบวิชาชีพผู้บริหารการศึกษา 1 คน, ผู้แทนสมาคมครูและผู้อุปถ ุภ 1 คน, ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1 คน, ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่ง ก.ค.ศ. แต่งตั้ง 3 คน และ เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานบริหารงานบุคคลในเขตพื้นที่การศึกษา เป็นเลขานุการ

1.5 ในกรณีที่สถานศึกษาใด มีความพร้อมในการบริหารงานบุคคลให้ ก.ค.ศ. ออกกฎ ก.ค.ศ. กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาประจำสถานศึกษา เพื่อทำหน้าที่ บริหารงานบุคคลของข้าราชการครูในสถานศึกษาก็ได้

อำนาจหน้าที่และองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา ประจำสถานศึกษา ให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนดในกฎ ก.ค.ศ.

1.6 ในการดำเนินงานของ ก.ค.ศ., อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา และคณะกรรมการ ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาประจำสถานศึกษา อาจตั้งอนุกรรมการขึ้นทำหน้าที่แทนก็ได้

1.7 ให้มีสำนักงาน ก.ค.ศ. เป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นกรมขึ้นกับกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ปฏิบัติงานเลขานุการขององค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู ทำ หน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย เพื่อการเสนอแนะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคล และ การจัดระบบราชการในหน่วยงานทางการศึกษา การพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู การกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู และการปฏิบัติงานของเลขานุการของ ก.ค.ศ.

2. องค์กรกลางบริหารงานของบุคลากรทางการศึกษา

2.1 ความเป็นมา

ในการบริหารงานบุคคลภาครัฐนั้น จะมีองค์กรกลางที่ทำหน้าที่กำหนดกฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ทั้งวิธีการในการบริหารงานบุคคลให้ส่วนราชการ หรือหน่วยงานต่างๆ ได้ถือปฏิบัติและกำกับตรวจสอบให้ส่วนราชการปฏิบัติอย่างถูกต้องและเหมาะสมตามกฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ และวิธีกำหนด

ในระบบบริหารงานบุคคลในภาครัฐของประเทศไทย มีองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลหลายองค์กร ที่สำคัญ เช่น

- (1) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
- (2) คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายตุลาการ
- (3) คณะกรรมการข้าราชการอัยการ
- (4) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย
- (5) คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ
- (6) คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร
- (7) คณะกรรมการข้าราชการครู

สำหรับข้าราชการครูของกระทรวงศึกษาธิการ นั้น ปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 คือ มีคณะกรรมการข้าราชการครู หรือ ก.ค. ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล

คณะกรรมการข้าราชการครูในปัจจุบัน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการที่รัฐมนตรีว่าการมอบหมายเป็นประธาน คณะกรรมการประกอบด้วย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคุรุสภา ผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง 5 คน ผู้แทนข้าราชการครู 5 คน และมีเลขาธิการ ก.ค. เป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการข้าราชการครูมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบายในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู และการจัดระบบราชการในหน่วยงานทางการศึกษา การออกกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารของข้าราชการครู และการกำกับตรวจสอบการดำเนินการบริหารงานบุคคลของกรม อ.ก.ค. กรม อ.ก.ค. จังหวัด และหน่วยงานทางการศึกษา นอกจากนั้นคณะกรรมการข้าราชการครูต้องปฏิบัติงานเฉพาะเรื่องตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูบัญญัติไว้ด้วย เช่น การกำหนดตำแหน่ง การปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไล่ออก ปลดออก การร้องทุกข์ กรณีให้ข้าราชการออกจากราชการ เป็นต้น

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 22 ได้บัญญัติให้มีสำนักงาน คณะกรรมการข้าราชการครูมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติงานเลขานุการของคณะกรรมการข้าราชการครู โดยมีเลขาธิการ ก.ค. เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการโดยในปัจจุบันสถานภาพของสำนักงาน ก.ค. เป็นส่วนราชการระดับกรม ขึ้นกับกระทรวงศึกษาธิการ มีข้าราชการจำนวน 373 คน แบ่งส่วนราชการออกเป็น

5 กอง คือ สำนักงานเลขาธิการกรม กองตรวจสอบและทะเบียนประวัติ กองวิชาการ บริหารงานบุคคล กองมาตรฐานตำแหน่งที่ 1 กองมาตรฐานตำแหน่งที่ 2 และกองวินัยและนิติการ

ต่อมาเมื่อได้มีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับครู คุรุศาสตร์ และบุคลากรทางการศึกษาในหมวด 7 และบัญญัติให้มืองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูในมาตรา 54 ดังนี้

“มาตรา 54 ให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู โดยให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งของหน่วยงานทางการศึกษาในระดับสถานศึกษาของรัฐและระดับเขตพื้นที่การศึกษา เป็นข้าราชการในสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด”

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นี้ นอกจากจะบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูในมาตรา 54 ที่ให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งหน่วยงานทางการศึกษาในระดับสถานศึกษาของรัฐ และระดับเขตพื้นที่การศึกษาเป็นข้าราชการในสังกัดองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลแล้ว ยังได้บัญญัติไว้ในมาตรา 56 ว่าไม่คลุมถึงข้าราชการหรือพนักงานในสถานศึกษาระดับปริญญาของรัฐ จึงสรุปในหลักการสำคัญว่าองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารงานบุคคลของครู และบุคลากรทางการศึกษาทั้งของหน่วยงานการศึกษา ในระดับสถานศึกษาของรัฐและเขตพื้นที่การศึกษา แต่ไม่รวมถึงบุคลากรในสถานศึกษาระดับปริญญาของรัฐ

และหากพิจารณามาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ประกอบที่บัญญัติไว้ว่า การบริหารและจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาโทให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษา ก็จะทำให้เห็นว่า องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู ทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูในเขตพื้นที่ ทั้งในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสถานศึกษาอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา และในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู นั้น จะต้องยึดหลักการกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่และสถานศึกษาดังกล่าวมาแล้วในมาตรา 54 ข้างต้น

2.2 สภาพปัญหาและประเด็นที่เสนอเพื่อพิจารณา

เนื่องจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้ทำให้มีผลในการปฏิรูปการศึกษาหลายประการ และประการหนึ่งคือการปฏิรูปโครงสร้างในการบริหารและการจัดการศึกษาของกระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หมวด 5 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา 31 มาตรา 32 มาตรา 36 มาตรา 37 และมาตรา 39 ที่ให้กระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท รวมทั้งการศาสนาและวัฒนธรรม การกำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา การสนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ศาสนา ศิลปและวัฒนธรรม และการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษา ศาสนา ศิลปและวัฒนธรรม (มาตรา 31) โดยมาตรา 32 ให้กระทรวงมีองค์กรหลัก ที่เป็นคณะบุคคลในรูปสภาหรือในรูปของคณะกรรมการจำนวนสี่องค์กร คือ (1) สภาการศึกษา

ศาสนา และวัฒนธรรมแห่งชาติ (2) คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (3) คณะกรรมการอุดมศึกษา และ (4) คณะกรรมการศาสนาและวัฒนธรรม เพื่อพิจารณาให้ความเห็นหรือให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี หรือมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 32) ทั้งนี้ให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล และอาจจัดเป็นส่วนราชการ หรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ (ยกเว้นการศึกษาเฉพาะทาง) โดยให้สถานศึกษาดังกล่าวดำเนินกิจการได้โดยอิสระ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้นๆ (มาตรา 36) ส่วนการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษา (มาตรา 37) โดยให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง (มาตรา 39)

จากบทบัญญัติดังกล่าว รวมทั้งสภาพปัจจุบัน และปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจึงจำเป็นต้องจัดโครงสร้างของกระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ให้เหมาะสม ซึ่งตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาในการเสนอการจัดโครงสร้างองค์กรและการแบ่งส่วนราชการของกระทรวงใหม่นี้

เท่าที่ทราบเป็นการเบื้องต้นจากสำนักงานปฏิรูปการศึกษา จะมีการจัดโครงสร้างของกระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ออกเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงาน ดังนี้ คือ (1) สำนักงานสภาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมแห่งชาติ (2) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (3) สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา (4) สำนักงานคณะกรรมการศาสนา และวัฒนธรรม และ (5) สำนักงานปลัดกระทรวง ทั้งนี้ไม่รวมสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาของรัฐและหน่วยงานอิสระต่างๆ

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ได้จัดให้สำนักงานขององค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งสำนักงานปฏิรูปการศึกษาตั้งชื่อว่า "สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.)" ให้เป็นส่วนราชการเทียบเท่ากองขึ้นกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งสำนักงาน ก.ค. ในฐานะผู้ปฏิบัติงานขององค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล (ก.ค.) ในปัจจุบันนี้ เห็นว่ายังไม่เหมาะสม และมีความเห็นว่าสมควรจะกำหนดให้เป็นส่วนราชการในระดับกรมขึ้นกับกระทรวงโดยตรง และเป็นประเด็นที่จะเสนอเพื่อพิจารณา

2.3 หลักการและเหตุผลในการจัดให้สำนักงานองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลข้าราชการครู ขึ้นตรงกับกระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม โดยตรง

หลักการและเหตุผลที่ให้สำนักงานองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูขึ้นกับกระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม โดยตรงคือ

1) องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เสนอแนะรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ในเรื่องนโยบายในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู การออกกฎระเบียบหลักเกณฑ์ และวิธีการในการบริหารงานบุคคลให้เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่

และกรมต้นสังกัดของเขตพื้นที่ปฏิบัติ การกำกับดูแล การบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคล รวมทั้งปฏิบัติงานเฉพาะเรื่องที่เป็นมาตรฐานกลาง หรือการรักษามาตรฐาน การบริหารงานบุคคล ด้วยเหตุนี้สถานภาพขององค์กรกลางในการบริหารงาน บุคคล ต้องมีความเป็นอิสระ และความเป็นกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งอิสระจากหน่วยปฏิบัติถ้าหากจะ จัดให้สำนักงานองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูขึ้นกับสำนักงานการศึกษาขั้น พื้นฐาน และเป็นหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากองเท่านั้น ก็เท่ากับจัดองค์กรกลางไปอยู่ภายใต้กำกับ ของกรม ซึ่งจะทำให้รักษาความเป็นกลางได้ยาก และจะทำหน้าที่องค์กรกลางไม่ได้ตามหลักการใน การจัดตั้งองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

2) องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เป็นประธาน (ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และร่าง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูฉบับใหม่) ซึ่งจะต้องจัดให้มีความเป็นอิสระและมีความเป็นกลาง เพื่อจะได้รักษาความเป็นกลางโดยแท้จริงดังกล่าวแล้ว และควรที่จะจัดให้หน่วยงานเลขานุการขององค์ กรกลางในการบริหารงานบุคคลให้เป็นกรมขึ้นกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม โดยตรงเช่นเดียวกับสำนักงาน ก.พ. ขึ้นกับนายกรัฐมนตรีโดยตรง หรืออย่างน้อยก็เป็นส่วนราชการ ระดับกรมขึ้นกับกระทรวง ในทำนองเดียวกันกับคณะกรรมการข้าราชการ (ก.ค.) ในปัจจุบันนี้

3) ตามหลักการบริหารงานบุคคลภาครัฐ จำเป็นที่จะต้องมีองค์กรกลางในการบริหารงาน บุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการครู พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จึงได้บัญญัติ ให้มีองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูขึ้น ซึ่งเป็นการยอมรับสถานภาพของ องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลที่เป็นกลางไม่อยู่ในกำกับของหน่วยปฏิบัติอื่นๆ นอกจากนั้นยังได้ บัญญัติให้มีกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์อื่นของข้าราชการครู ซึ่งองค์กรกลางจะต้องดูแลรับผิดชอบและดำเนินการออกกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีในการปฏิบัติ หากรวมกับอำนาจหน้าที่โดยปกติขององค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลแล้ว

สำนักงานขององค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูก็จะมีภารกิจที่สำคัญ หลายประการ แม้จะกระจายอำนาจในการปฏิบัติไปให้เขตพื้นที่และสถานศึกษาก็ตาม สำนักงานของ องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล ก็ยังจะต้องปฏิบัติภารกิจที่สำคัญอยู่ ซึ่งมีทั้งในการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย เพื่อออกกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารงานบุคคล รวมทั้งการกำกับ ตรวจสอบการบริหารงานบุคคลให้มีมาตรฐาน ถูกต้อง เหมาะสมและเป็นธรรม นอกจากนั้นสำนักงาน ขององค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู จะต้องปฏิบัติงานบริหารงานบุคคลที่กำหนด เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางเช่นเดียวกับองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลอื่นๆ เช่น การ กำหนดตำแหน่ง การปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง การอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยที่ดำเนินการโดยเขต พื้นที่ และการอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง และการร้องทุกข์ของข้าราชการครูที่ถูกสั่งให้ ออกจากราชการ เป็นต้น ซึ่งภารกิจเหล่านี้จะต้องปฏิบัติให้เป็นมาตรฐาน และถือว่าเป็นองค์กรสูงสุด ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู

4) หากพิจารณาในเรื่องของระดับความรับผิดชอบ และลักษณะงานที่ปฏิบัติของสำนักงานองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู เห็นว่าองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล รับผิดชอบงานในระดับกระทรวง ทั้ง (1) งานการเสนอแนะนโยบายในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู (2) การออกกฎ ระเบียบและหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคล รวมทั้งการ (3) ตรวจสอบการดำเนินการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูของหน่วยงานต่างๆ หนึ่งงานที่องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู จะต้องปฏิบัติในฐานะที่ต้องรักษามาตรฐานการบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นงานที่มีลักษณะเฉพาะที่จะต้องให้ผู้ปฏิบัติในสายงานเฉพาะ คือ (1) สายงานวิเคราะห์งานบุคคล และ (2) สายงานนิติกร และผู้ปฏิบัติงานจะต้องมีความรู้ ประสบการณ์ และความชำนาญ เป็นการเฉพาะจากสายงานการศึกษาหรือด้านอื่นๆ ซึ่งการจัดให้มีสายงานเฉพาะดังกล่าวนี้นอกจากจะสร้างความชำนาญให้เจ้าหน้าที่แล้ว จะต้องสร้างทางก้าวหน้าให้แก่ผู้ปฏิบัติงานด้วย การจัดหน่วยงานในระดับกองเท่านั้น นอกจากจะไม่ส่งเสริมความชำนาญของผู้ปฏิบัติงานแล้ว ยังเป็นการสกัดกั้นความก้าวหน้าของผู้ปฏิบัติด้วย

แต่หากจัดเป็นหน่วยงานระดับกรม แม้จะมีเจ้าหน้าที่ไม่มากนัก แต่จะสามารถมีเจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญงานตรงตามลักษณะงาน และมีความก้าวหน้าในวิชาชีพพอควร ที่จะสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่ผู้ปฏิบัติงานได้

5) หากพิจารณาในเรื่องปริมาณและคุณภาพของงานที่จะปฏิบัติ สามารถจัดการกิจขององค์กรภายในสำนักงานองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู ได้เป็น 5 ด้าน คือ

(1) ภารกิจด้านการเสนอแนะนโยบายในการบริหารงานบุคคล และการจัดระบบราชการในหน่วยงานทางการศึกษา และการออกกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารงานบุคคล โดยการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และเสนอองค์กรกลางในการบริหารบุคคล

(2) ภารกิจด้านการพิจารณาอนุมัติเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง การปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง การบรรจุและแต่งตั้ง เฉพาะกรณีที่เกิดจากอำนาจของเขตพื้นที่และสถานศึกษา รวมทั้งการตรวจสอบการดำเนินการบริหารงานบุคคลในเรื่องดังกล่าวให้เป็นไปอย่างเหมาะสม และเป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยการศึกษาวิเคราะห์ วิจัย และนำเสนอองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลพิจารณา

(3) ภารกิจด้านการกำกับตรวจสอบการลงโทษทางวินัย และการดำเนินการทางวินัย และการออกจากราชการของข้าราชการครูในเขตพื้นที่ให้เป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรม และการพิจารณาอุทธรณ์การลงโทษทางวินัย กรณีลงโทษไล่ออกและปลดออก และกรณีการอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยที่ผู้อำนวยการเขตพื้นที่เป็นผู้มีอำนาจการลงโทษ และการร้องทุกข์กรณีข้าราชการครูถูกสั่งให้ออกจากราชการ และกรณีที่เกิดจากผู้อำนวยการเขตพื้นที่ โดยการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และนำเสนอองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลพิจารณา

(4) ภารกิจในการจัดทำและกำกับตรวจสอบทะเบียนประวัติของข้าราชการครู การควบคุมการเกษียณอายุของข้าราชการครู และข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู โดยวาง

ระบบการเก็บข้อมูลและเป็นศูนย์ประสานข้อมูลกับเขตพื้นที่และสถานศึกษาต่างๆ โดยระบบคอมพิวเตอร์

(5) ภารกิจในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารงานบุคคลในเขตพื้นที่ และสถานศึกษา เช่น การสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องการบริหารงานบุคคลให้แก่ผู้บริหารองค์คณะบุคคล และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานการส่งเสริมสนับสนุนในการพัฒนาข้าราชการ การวางแผนอัตรากำลังและการวางแผนกำลังคนในสถานศึกษาและเขตพื้นที่ การจัดทำข้อมูลทะเบียนประวัติข้าราชการครูโดยคอมพิวเตอร์ และการเชื่อมเครือข่าย เป็นต้น

2.4 สรุปความเห็นและข้อเสนอ

จากหลักการและเหตุผลที่เสนอมานี้แล้ว สำนักงาน ก.ค. จึงไม่เห็นด้วยกับที่จัดให้สำนักงานขององค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นส่วนราชการเทียบเท่ากอง ขึ้นกับสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน และเห็นว่าสมควรจัดให้เป็นส่วนราชการระดับกรมขึ้นตรงกับรัฐมนตรี ในทำนองเดียวกันกับที่สำนักงาน ก.พ. ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี หรืออย่างน้อยก็ควรจัดเป็นหน่วยงานในระดับกรม ขึ้นตรงกับกระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม เช่นเดียวกับสำนักงาน ก.ค. ในปัจจุบันนี้

จ. ความเห็นของที่ปรึกษา (ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์)

แม้ว่าการจัดรูปการบริหารกระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม จะยังไม่ลงตัวโดยเฉพาะการจัดระบบบริหารการศึกษาในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น ทำให้ไม่ทราบภาระหน้าที่ของการบริหารงานบุคคลของกระทรวงการศึกษา โดยเฉพาะระดับพื้นฐานไปด้วย แต่ก็มีเหตุสำคัญที่จะต้องให้สำนักงาน ก.ค. เตรียมการปรับตัวไว้ 2 ลักษณะ คือ

ก. กระทรวงการศึกษา ผ่านสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นผู้รับผิดชอบการจัดการศึกษาโดยควบคุมสถานศึกษาและบุคลากรของเขตพื้นที่การศึกษาทั่วประเทศ จะทำให้จำนวนโรงเรียน ครูและนักเรียน ไม่แตกต่างกับเดิมมากนัก ฉะนั้น องค์กรกลางบริหารงานบุคคลฯ ก็จะมีขอบเขตอำนาจหน้าที่และปริมาณงานคล้ายคลึงกับสำนักงาน ก.ค. ในปัจจุบัน การปรับตัวในด้านการจัดองค์การของสำนักงาน ก.ค. คงไม่มากนัก

ข. กระทรวงการศึกษา ผ่านสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้บริหารการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ โดยอาจจะส่งสถานศึกษาบางระดับ (เช่น อาชีวศึกษา) บางประเภท (เช่น เด็กพิการ หรือเด็กอัจฉริยะ) ไว้บริหารเอง ในกรณีเช่นนี้ สำนักงาน ก.ค. จะต้องมีการปรับตัวมากโดยเฉพาะจะต้องทำงานด้านกำหนดมาตรฐานในเรื่องบุคลากรต่างๆ เพื่อใช้เป็นข้อแนะนำแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และจะต้องทำหน้าที่ที่ปรึกษาเมื่อท้องถิ่นประสบปัญหา รวมทั้งอาจจะต้องจัดระบบการให้ยืมตัวไปช่วยราชการแก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น (Personal Exchange Service) ซึ่งจะรวมถึงการย้ายโอน และถ่ายโอนบุคลากรอีกหลายแสนคน

นอกจากนี้องค์การกลางบริหารงานบุคคลอาจจะทำหน้าที่เป็นหน่วยบริหารงานสวัสดิการ, การประกันภัย ประกันสุขภาพ และการบริหารงานบำเหน็จบำนาญ เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันหรือถ่าย เพื่อให้มีการถ่ายเท-ย้ายโอนสิทธิต่างๆ ได้ด้วย

ดังนั้นในภาพรวมสำนักงาน ก.ค. ก็จะมีปริมาณและคุณภาพงานในระดับใกล้เคียงกันไม่ว่าจะจัดระบบการศึกษาเป็นแบบใด

ค. ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ปัญหาสำคัญของการจัดการศึกษาตามแนวทางของกฎหมาย ปฏิรูปการศึกษามาตรา 54 น่าจะขัดกับรัฐธรรมนูญมาตรา 81, และมาตรา 282 – 289 มากกว่า ซึ่งจะทำให้ไม่สามารถจัดการศึกษาลงไปในพื้นที่ตามแบบที่กำลังพิจารณาเสนอกันอยู่ ซึ่งเป็นแบบรวมอำนาจปกครองไม่ใช่แบบกระจายอำนาจปกครอง ดังที่ได้อธิบายไว้ในบทแรก เว้นเสียแต่จะจัดเขตการศึกษาให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษไปเสียเลย ตามแนวทางการกระจายอำนาจแบบสหรัฐอเมริกา ดังที่จะกล่าวต่อไปในบทที่ 6