

บทสรุปผู้บริหาร

บทนำ

การปฏิรูปโครงสร้างทางการบริหารของกระทรวงศึกษาธิการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 ที่กำหนดให้มีการปฏิรูปโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการใหม่ ทั้งนี้ เพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและการกระจายอำนาจลงสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา โดยสำนักงานปฏิรูปการศึกษา (สปศ.) ที่ได้ถูกตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2542 มีหน้าที่ในการเสนอการจัดโครงสร้างองค์กรและการแบ่งส่วนราชการ การจัดระบบครู คุณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาต่อคณะรัฐมนตรี รวมถึงการยุบรวมโครงสร้างใหม่ของกระทรวงศึกษาธิการภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ดังนั้น เพื่อให้การปฏิรูปการศึกษาเกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ จึงต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารและหน่วยงาน โดยเฉพาะหน่วยงานภายในกระทรวงศึกษาธิการที่โครงสร้างและภารกิจได้ถูกปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาเป็นการบริหารงานตามนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 ได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู หรือ สำนักงาน ก.ค. ซึ่งเป็นส่วนราชการระดับกรม โดยมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535) ให้ถูกยุบรวมโครงสร้างใหม่เป็นเพียงส่วนราชการภายในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เนื่องจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 54 กำหนดให้มีองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู โดยให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งของหน่วยงานการศึกษาในระดับสถานศึกษาของรัฐและระดับเขตพื้นที่การศึกษา เป็นข้าราชการในสังกัดองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู โดยยึดหลักการกระจาย

อำนาจการบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ทำให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งมาตรา 20 ได้กำหนดให้มีสำนักงาน ก.ค.ศ. และให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และจัดระบบบริหารราชการในหน่วยงานการศึกษา ซึ่งต้องดูแลข้าราชการครูในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงวัฒนธรรมและสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา ทำให้เพิ่มขอบเขตการปฏิบัติงานในส่วนของบุคลากรทางการศึกษาอื่นในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 185 แห่ง (เดิมเป็นข้าราชการพลเรือนในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ) และต้องดูแลข้าราชการครูในวิทยาลัยชุมชน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา นอกจากนี้ ยังต้องมีการกำหนดระบบวิทยฐานะ ระบบการกระจายอำนาจและระบบการกำกับติดตามและประเมินผล

จากกรณีที่สำนักงาน ก.ค.ศ. มีฐานะเป็นเพียงหน่วยงานระดับสำนักอยู่ภายใต้สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ มีการปรับเปลี่ยนด้านการกำหนดตำแหน่งและโครงสร้างอัตรากำลัง นอกจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานแล้วยังกระทบต่อการปรับเปลี่ยนตำแหน่งของผู้บริหารและข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงาน ก.ค.ศ. เดิม โดยการกำหนดใหม่ให้เลขาธิการ ก.ค.ศ. ซึ่งเดิมเป็นตำแหน่งอธิบดี (นักบริหารระดับ 10) เมื่อ ก.ค.ศ. มีฐานะกลายมาเป็นเพียงส่วนราชการหนึ่งในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จึงถูกกำหนดให้มีตำแหน่งเป็น "ผู้อำนวยการสำนักงาน ก.ค.ศ." (นักบริหารระดับ 9) ถึงแม้ต่อมา ก.พ. ได้มีการกำหนดให้มีตำแหน่งเลขาธิการ ก.ค.ศ. มีฐานะเป็นอธิบดี ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และกำหนดตำแหน่งรองเลขาธิการ ก.ค.ศ. (นักบริหารระดับ 9 บ.ส.) 2 ตำแหน่ง มีฐานะเป็นรองอธิบดี เพื่อช่วยงานเลขาธิการ ก.ค.ศ. ในการบริหารราชการสำนักงาน ก.ค.ศ. โดยขณะนี้ได้มีการแบ่งส่วนราชการและอำนาจหน้าที่ภายในสำนักงาน ก.ค.ศ. ตามคำสั่งและประกาศของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สำหรับตำแหน่งอื่นๆ ที่ได้รับผลกระทบเช่นกัน ได้แก่ ตำแหน่งผู้อำนวยการกอง ซึ่งถูกปรับลดลงมาเป็นผู้อำนวยการกลุ่ม จึงเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้การบริหารงานของสำนักงาน ก.ค.ศ. ไม่เสริมสร้างประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลตามที่ควร ทั้งนี้ โดยความรับผิดชอบด้านการบริหารงานจะอยู่ที่เลขาธิการ ก.ค.ศ. แต่เพียงผู้เดียว เนื่องจากไม่สามารถกำหนดตำแหน่งตามกฎหมายให้ปฏิบัติราชการแทนในฐานะผู้อำนวยการกอง/สำนักตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ

กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กำหนดไว้ทำให้มีผลกระทบที่ตามมาต่อบุคลากร คือ ขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติราชการโดยเฉพาะความก้าวหน้าในอาชีพ ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

ถึงแม้จะมีการปรับเปลี่ยนภารกิจและความรับผิดชอบ แต่โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการและอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ก.ค.ศ. ยังไม่ได้รับการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องและรองรับการปฏิบัติงานตามเจตนารมณ์ที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 กำหนด จากการศึกษาที่สำนักงาน ก.ค.ศ. ยังไม่มีความเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็น "กรม" ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ทำให้ผู้ปฏิบัติงานเสียสิทธิประโยชน์พึงได้รับจากราชการด้านแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการ ขาดโอกาสและความก้าวหน้าในการเติบโตขึ้นสู่ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง ทั้งๆ ที่สำนักงาน ก.ค.ศ. เป็นหน่วยงานสำคัญในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาองค์กรด้านการบริหารงานบุคคลให้มีศักยภาพ เพื่อประโยชน์อันจะเกิดจากการปฏิรูประบบการศึกษาที่แท้จริง เพื่อให้สำนักงาน ก.ค.ศ. สามารถปฏิบัติงาน ในฐานะเป็นเลขานุการขององค์การกลางการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพเกิดความคล่องตัวตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพื่อการปฏิรูปการศึกษา และรองรับภารกิจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ที่มุ่งเน้นการพัฒนาประสิทธิภาพตามหลักการบริหารงานบุคคลในรูปแบบของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ และเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 จึงจำเป็นต้องศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างของสำนักงาน ก.ค.ศ. และการแบ่งส่วนราชการในสำนักงาน ก.ค.ศ. อันจะเป็นประโยชน์ต่อนโยบายด้านการพัฒนาคนและสังคมที่มีคุณภาพ และส่งผลต่อความสำเร็จที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดไว้เพื่อตอบสนองนโยบายรัฐบาล และเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ