

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญ

จากการปฏิรูปโครงสร้างทางการบริหารของกระทรวงศึกษาธิการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ที่กำหนดให้มีการปฏิรูปโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการใหม่ ทั้งนี้ เพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและการกระจายอำนาจลงสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา โดยสำนักงานปฏิรูปการศึกษา (สปศ.) ที่ได้ถูกตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2542 มีหน้าที่ในการเสนอการจัดโครงสร้างองค์กร และการแบ่งส่วนราชการ การจัดระบบครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ฯลฯ ต่อคณะรัฐมนตรี รวมถึงการยุบรวมโครงสร้างใหม่ของกระทรวงศึกษาธิการภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ดังนั้น เพื่อให้การปฏิรูปการศึกษาเกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ จึงต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารและหน่วยงาน โดยเฉพาะหน่วยงานภายในกระทรวงศึกษาธิการ ที่โครงสร้างและภารกิจได้ถูกปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาเป็นการบริหารงานตามนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู หรือ สำนักงาน ก.ค. ซึ่งเป็นส่วนราชการระดับกรม โดยมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู (พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535) มาเป็น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หรือ สำนักงาน ก.ค.ศ. ซึ่งเป็นส่วนราชการภายในสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ที่มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

ซึ่งเดิมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2535 (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2535 และ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2535 มาตรา 26 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู (สำนักงาน ก.ค.) เป็นส่วนราชการระดับกรม สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 22 ได้กำหนดให้มีสำนักงาน ก.ค. โดยมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการดำเนินงานในหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) โดยมีเลขาธิการ ก.ค. เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและบริหารราชการของสำนักงาน ก.ค. และมาตรา 6 กำหนดให้เลขาธิการ ก.ค. ทำหน้าที่เป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) โดยแบ่งส่วนราชการของสำนักงาน ก.ค. เป็นกอง ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู พ.ศ. 2543 ดังนั้น สำนักงาน ก.ค. ซึ่งเป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู จึงได้รับผลกระทบจากการยุบรวมโครงสร้างใหม่ของกระทรวงศึกษาธิการ โดยการถูกปรับภารกิจ ระบบงาน และโครงสร้างการบริหารต่างๆ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 การปรับอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และโครงสร้างทางการบริหารตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ดังกล่าว ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านภารกิจ อำนาจหน้าที่และด้านการกำหนดตำแหน่งและโครงสร้างอัตรากำลัง อาทิเช่น

ด้านภารกิจ อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ จากภารกิจเดิมของสำนักงาน ก.ค. ตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 สรุปได้ 5 ประการ (สำนักงาน ก.ค., ม.ป.ป., ข้อเสนอการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการ ของสำนักงาน ก.ค.) คือ

1. การเสนอแนะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู และการจัดระบบราชการให้หน่วยงานทางการศึกษา
2. การออกกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูให้กรม หน่วยงานทางการศึกษา รวมทั้ง อ.ก.ค. กรม และ อ.ก.ค.จังหวัด ถือปฏิบัติ
3. การตรวจสอบ ควบคุมดูแลการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารงานบุคคล
4. ดำเนินการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการในเรื่องที่จะต้องรักษาระบบมาตรฐาน และที่นอกเหนือจากอำนาจของกรม และ อ.ก.ค. กรม

5 ส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูในกรมและหน่วยงานทางการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ

มาตรา 8 ฉ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 ออกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู พ.ศ. 2543 ไว้ดังนี้

1. สำนักงานเลขาธิการกรม
2. กองตรวจสอบและทะเบียนประวัติ
3. กองมาตรฐานตำแหน่งที่ 1
4. กองมาตรฐานตำแหน่งที่ 2
5. กองวิชาการบริหารงานบุคคล
6. กองวินัยและนิติการ
7. สำนักงานกองทุนและสวัสดิการทางการศึกษา

ต่อมาเมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 เพื่อจัดระเบียบบริหารราชการในกระทรวงศึกษาธิการใหม่ เป็นผลทำให้สำนักงาน ก.ค. มีฐานะเป็นเพียงส่วนราชการ "ระดับสำนัก" สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ มีชื่อว่า "สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา" ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวง ศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ข้อ 4 (6) โดยมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

และเมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 54 ที่กำหนดให้มีองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู โดยให้ครูและบุคลากรทางการศึกษา ทั้งของหน่วยงานการศึกษาในระดับสถานศึกษาของรัฐ และระดับเขตพื้นที่การศึกษา เป็นข้าราชการในสังกัดองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เรียกโดยย่อว่า "ก.ค.ศ." ทำหน้าที่กำกับ ดูแล ตรวจสอบ การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากร

ทางการศึกษา ในเขตพื้นที่การศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และ
ส่วนราชการที่อยู่นอกเขตพื้นที่การศึกษา ประกอบด้วย สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา
สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และส่วนราชการที่
สังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงวัฒนธรรม (สำนักงาน ก.ค.ศ., ม.ป.ป. เอกสาร
ประกอบการชี้แจงการแบ่งส่วนราชการสำนักงาน ก.ค.ศ. สำนักปลัดกระทรวงศึกษาธิการ)

ประกอบกับมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากร
ทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากร
ทางการศึกษา เรียกโดยย่อว่า "สำนักงาน ก.ค.ศ." โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครู
และบุคลากรทางการศึกษา เรียกโดยย่อว่า "เลขาธิการ ก.ค.ศ." มีฐานะเป็นอธิบดี เป็น
ผู้บังคับบัญชาข้าราชการและบริหารราชการของสำนักงาน ก.ค.ศ. โดยให้สำนักงาน ก.ค.ศ. มี
อำนาจและหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานในหน้าที่ ก.ค.ศ. การวิเคราะห์และวิจัย
เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ จัดระบบข้อมูล แผนอัตรากำลัง
เสนอแนะนโยบาย ประสานงานและดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากร
ทางการศึกษา รวมทั้งบริหารเงินทุน จัดระบบสวัสดิการและกำกับ ติดตาม ตรวจสอบการ
ปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติของหน่วยงานการศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา ตามกฎหมายว่า
ด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา นอกจากนี้ยังมีหน้าที่สำคัญในเรื่องการ
ประสานการให้คำปรึกษา แนะนำ การตรวจสอบ การกำกับติดตาม รวมทั้งการประเมินการ
ปฏิบัติงานด้านการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของ
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน มีคุณธรรมและถูกต้อง
ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ
บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546

คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ในฐานะองค์กร
กลางการบริหารงานบุคคลที่ดูแลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ทั้งของหน่วยงาน
การศึกษาในระดับสถานศึกษาของรัฐและระดับเขตพื้นที่การศึกษา และส่วนราชการที่อยู่นอกเขต
เขตพื้นที่การศึกษา ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวง
ศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการท่องเที่ยว
และกีฬา กระทรวงวัฒนธรรม โดยบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการยึดหลักการกระจายอำนาจ
การบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา มี อ.ก.ค.ศ. ส่วนราชการ อ.ก.ค.ศ.

เขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้ง อ.ก.ค.ศ. ส่วนราชการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และกระทรวงวัฒนธรรมเป็นกลไกในการบริหารงาน

จากอำนาจหน้าที่และภารกิจของสำนักงาน ก.ค.ศ. ตามที่กฎหมายกำหนดใน ฐานะองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จึง จำเป็นต้องจัดหน่วยงานภายในสำนักงาน ก.ค.ศ. สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการใหม่ ตาม มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มติ ก.พ.ร. ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ 1202/804 ลงวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2548 และประกาศสำนักงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2551 และคำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวง ศึกษาธิการ ที่ 1289 ลงวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2551 จึงจัดหน่วยงานภายใต้ภารกิจของสำนักงาน ก.ค.ศ. ออกเป็น 1 สำนัก 1 หน่วยตรวจสอบ และ 11 ภารกิจ ดังนี้

1. สำนักงานเลขาธิการ
2. หน่วยตรวจสอบภายใน
3. ภารกิจตรวจติดตามและประเมินผลการบริหารงานบุคคล
4. ภารกิจระบบตำแหน่งและวิทยฐานะที่ 1
5. ภารกิจระบบตำแหน่งและวิทยฐานะที่ 2
6. ภารกิจนโยบายและระบบตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษา
7. ภารกิจนโยบายและระบบบริหารงานบุคคล
8. ภารกิจเสริมสร้างและพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ
9. ภารกิจกองทุนและสวัสดิการทางการศึกษา
10. ภารกิจกฎหมายคุณธรรมและร้องทุกข์
11. ภารกิจเสริมสร้างและมาตรฐานวินัย
12. ภารกิจบริหารการเปลี่ยนแปลงภาครัฐและนโยบายพิเศษ
13. ภารกิจวิจัยนวัตกรรมการบริหารงานบุคคล

จากการที่สำนักงาน ก.ค.ศ. มีฐานะเป็นเพียงหน่วยงานระดับสำนักในสำนักงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เท่านั้น การปรับเปลี่ยนด้านการกำหนดตำแหน่งและโครงสร้าง อัตรากำลัง นอกจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานแล้วยังกระทบต่อการปรับเปลี่ยน ตำแหน่งของผู้บริหารและข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงาน ก.ค.ศ. เดิม โดยการกำหนดใหม่ให้ เลขาธิการ ก.ค. ซึ่งเดิมเป็นตำแหน่งอธิบดี (นักบริหารระดับ 10) เมื่อ ก.ค. มีฐานะกลายมาเป็น เพียงส่วนราชการหนึ่งในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ 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. ไม่มีประสิทธิภาพตามที่ควร ทั้งนี้ โดยความรับผิดชอบด้านการบริหารงานจะอยู่ที่เลขาธิการ ก.ค.ศ. แต่เพียงผู้เดียว เนื่องจากไม่สามารถกำหนดตำแหน่งตามกฎหมายให้ปฏิบัติราชการแทนในฐานะผู้อำนวยการกอง/สำนัก ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กำหนดไว้ได้ ผลกระทบที่ตามมาอีกด้านต่อบุคลากร คือ ข้าราชการ กําลังใจในการปฏิบัติราชการ โดยเฉพาะด้านของความก้าวหน้าในอาชีพ ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

ถึงแม้จะมีการปรับเปลี่ยนภารกิจและความรับผิดชอบ แต่โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการและอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ก.ค.ศ. ยังไม่ได้รับการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องและรองรับการปฏิบัติงานตามเจตนารมณ์ที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 กำหนด จากการศึกษาที่สำนักงาน ก.ค.ศ. ยังไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็น "กรม" ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ทำให้ผู้ปฏิบัติงานเสียสิทธิประโยชน์ พึ่งได้รับจากราชการด้านแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการ ขาดโอกาสและความก้าวหน้าในการเติบโตขึ้นสู่ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง ทั้งๆ ที่สำนักงาน ก.ค.ศ. เป็นหน่วยงานสำคัญในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาองค์กรด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลให้มีศักยภาพ เพื่อประโยชน์อันจะเกิดจากการปฏิรูประบบการศึกษาที่แท้จริง เพื่อให้สำนักงาน ก.ค.ศ. สามารถปฏิบัติงานในฐานะเป็นเลขานุการขององค์กรกลาง การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพเกิดความคล่องตัวตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพื่อการปฏิรูปการศึกษา และรองรับภารกิจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ที่มุ่งเน้นการพัฒนาประสิทธิภาพตามหลักการบริหารงานบุคคลในรูปแบบของการบริหารจัดการ

ภาครัฐแนวใหม่ และเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 จึงจำเป็นต้องศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างของสำนักงาน ก.ค.ศ. และการแบ่งส่วนราชการในสำนักงาน ก.ค.ศ. อันจะเป็นประโยชน์ต่อนโยบายด้านการพัฒนาคนและสังคมที่มีคุณภาพ และส่งผลต่อความสำเร็จที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดไว้เพื่อตอบสนองนโยบายรัฐบาล และเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาสถานภาพ และรูปแบบโครงสร้างของสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนด

1.3 ขอบเขตการดำเนินงานวิจัย

การศึกษสถานภาพและรูปแบบโครงสร้างของสำนักงาน ก.ค. ศ. ครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Quality Study) คณะผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการวิจัย ดังนี้

1.3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

1. การศึกษสถานภาพและรูปแบบโครงสร้างของสำนักงาน ก.ค.ศ. ครอบคลุมประเด็นต่อไปนี้

- 1) ฐานะหรือสถานภาพขององค์กรในทางกฎหมายและสายบังคับบัญชา
- 2) การจัดหน่วยงาน และระบบงานภายในองค์กร
 - โครงสร้างองค์กร ได้แก่ ลักษณะการจัดหน่วยงานซึ่งแสดงให้เห็นทราบถึงหน่วยงานและความสัมพันธ์ของหน่วยงานต่างๆ ทั้งในแนวตั้งและแนวนอน
 - การจัดกลุ่มงานต่างๆ เป็นตำแหน่งงานในองค์กร
 - การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาโดยวิธีการมอบหมายงานพร้อมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ
 - การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งงานต่างๆ ภายในโครงสร้าง เพื่อให้สามารถประสานกันได้ตลอดเวลา

2. การวิเคราะห์สถานภาพและรูปแบบโครงสร้างของสำนักงาน ก.ค.ศ. ได้
คำนึงถึง

1) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนด ให้เป็น
องค์กรกลางที่ดูแลรับผิดชอบด้านการบริหารงานบุคคล ภายใต้กฎหมาย 2 ฉบับ คือ
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

2) การเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากร
ทางการศึกษา ซึ่งเป็นวิชาชีพชั้นสูง เป็นตัวจักรสำคัญในการกำหนดคุณภาพการศึกษา

3) การมีฐานะเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลที่ดำเนินงานใน
การรักษามาตรฐาน และความเป็นธรรม ตามกฎระเบียบ หลักเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งต้องมีความเป็น
อิสระในการบริหารจัดการ โดยปราศจากการแทรกแซงหรืออิทธิพลภายนอก

4) ศึกษาและเปรียบเทียบโครงสร้างของหน่วยงานบริหารงานบุคคลของ
ต่างประเทศที่มีรูปแบบการบริหารงานข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในลักษณะของ
ข้าราชการ หรือมีรูปแบบที่ใกล้เคียงของประเทศไทย ซึ่งได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา (ในฐานะ
ประเทศต้นแบบ) ประเทศออสเตรเลีย และประเทศฮ่องกง

5) ศึกษาและเปรียบเทียบโครงสร้างขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล
อื่นๆ ในประเทศไทย ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (กพ.)

6) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

7) บริบทที่เกี่ยวข้องอื่นๆ

1.3.2 ขอบเขตด้านกลุ่มเป้าหมาย ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants)

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) มีวิธี
การรวบรวมข้อมูล คือ การศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และ
การสนทนากลุ่ม (Focus Groups) โดยได้กำหนดกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญตามวิธีการ
วิจัย จำแนกได้ ดังนี้

1. การสัมภาษณ์เชิงลึก เลือกสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญจำนวน 15 ท่าน
จาก 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ กลุ่มผู้แทนในองค์กรหลักและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ
กลุ่มผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาใน ก.ค.ศ. (รายชื่อผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญ
ดังกล่าวปรากฏอยู่ในภาคผนวก)

2. การสนทนากลุ่ม (Focus Groups) ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ ผู้แทนครู ผู้บริหารหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้บริหาร ผู้เชี่ยวชาญและเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ก.ค.ศ. จำนวน 12 ท่าน (รายชื่อผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มดังกล่าวปรากฏอยู่ในภาคผนวก)

1.3.3 ขอบเขตระยะเวลา

กำหนดระยะเวลาดำเนินการศึกษาระหว่างเดือน มีนาคม 2552 ถึง 30 ตุลาคม 2552

1.4 ระเบียบวิธีวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ประกอบด้วยการวิเคราะห์เอกสารเกี่ยวกับ กฎหมาย โครงสร้างองค์กรกลาง และการวิเคราะห์ภารกิจภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง แนวคำถาม สำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึกและประเด็นที่สำคัญสำหรับการสนทนากลุ่ม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. การเรียบเรียงเอกสารของสำนักงาน ก.ค.ศ. และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย โครงสร้างองค์กรกลาง

2. การวิเคราะห์ภารกิจภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

3. แนวคำถามสำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ใช้แบบสัมภาษณ์เชิงลึก แบบไม่มีโครงสร้าง (Unstructured Interview) เพื่อเก็บข้อมูลเชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (รายละเอียดปรากฏในภาคผนวก)

4. แนวการกำหนดประเด็นสำหรับการสนทนากลุ่ม

การสนทนากลุ่มใช้ประเด็นเกี่ยวกับโครงสร้างของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และเสนอประเด็นที่จำเป็นต่อการศึกษาในการสนทนาให้กับผู้ร่วมสนทนา (รายละเอียดประเด็นที่ใช้ในการสนทนากลุ่มปรากฏในภาคผนวก)

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้คณะผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ ดังนี้

1. ความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา โดยการกำหนดให้มีผู้เชี่ยวชาญทำการตรวจสอบแนวคำถามสำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึกและแนวการกำหนดประเด็นสำหรับการสนทนากลุ่ม เพื่อตรวจสอบความครบถ้วนและเที่ยงตรงของเนื้อหาให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา

2. ความเชื่อมั่น โดยใช้วิธีการสามเส้า กำหนดแหล่งข้อมูลหลายแหล่ง (Data Triangulation) ซึ่งได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิ และบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

การดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้บุคลากรที่ผ่านการอบรมและมีประสบการณ์ในการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ ซึ่งใช้วิธีการที่เก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์แบบ Face to Face โดยการรวบรวมข้อมูลดำเนินการตามลำดับดังนี้

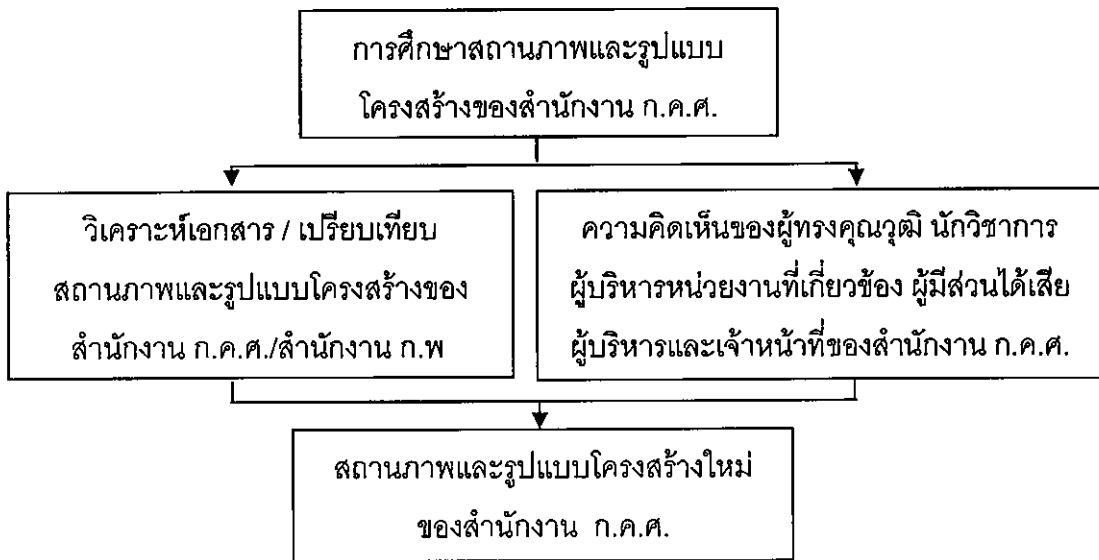
- 1) ศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง
- 2) ศึกษาโครงสร้างหน่วยงานขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคลต่างๆ ทั้งของประเทศไทย และต่างประเทศ
- 3) จัดทำแผนการดำเนินงานโดยการออกแบบเครื่องมือในการเก็บข้อมูลพร้อมทั้งให้คณะกรรมการของสำนักงาน ก.ค.ศ. เป็นผู้พิจารณาประเด็นและเครื่องมือร่วมกันกับคณะผู้วิจัยของสวนดุสิตโพล มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต และต้องได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการของสำนักงาน ก.ค.ศ. ก่อน จึงนำเครื่องมือไปใช้ในการสัมภาษณ์ได้
- 4) สัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นบุคคลที่มีความรู้ ความเข้าใจในบทบาทของสำนักงาน ก.ค.ศ. เป็นอย่างดี และผู้มีส่วนได้เสียเป็นบุคคลผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญ (Key Informant)
- 5) จัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ ผู้บริหารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้มีส่วนได้เสีย รวมถึงผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ก.ค.ศ.

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในการศึกษานี้ เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร การเก็บรวบรวมข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม โดยมีขั้นตอนดังนี้

1. จัดระบบข้อมูลเพื่อตรวจสอบความถูกต้อง ความครบถ้วน และพิจารณาความเพียงพอของข้อมูลในการตอบคำถามการวิจัย
2. เรียบเรียงข้อมูลจัดลำดับเนื้อหาความสำคัญของเนื้อหาที่ศึกษา
3. วิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสำนักงาน ก.ค. ศ.
4. วิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม โดยใช้การวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) วิเคราะห์สถานภาพและรูปแบบโครงสร้างของสำนักงาน ก.ค.ศ โดยการตีความตามข้อมูลที่ได้รับ
5. ทำการเชื่อมโยงข้อมูลและพิจารณาข้อมูลเพื่อให้สามารถตอบวัตถุประสงค์ได้อย่างสมบูรณ์
6. สรุปและอภิปรายผลพร้อมทั้งข้อเสนอแนะ

1.5 กรอบการดำเนินงานวิจัย



แผนภูมิที่ 1 กรอบการดำเนินงานวิจัย

1.6 ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. เพื่อเป็นข้อเสนอแนะประกอบการพิจารณาการจัดตั้งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล ระดับ "กรม"
2. เพื่อเป็นแนวทางในการปรับส่วนราชการภายในของสำนักงาน คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ด้านการบริหารจัดการองค์การ ทั้งในด้านโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการภายในให้มีฐานะระดับ "กอง" และการกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบของหน่วยงาน รวมถึงการจัดสรรจำนวนบุคลากรผู้ปฏิบัติงานให้เพียงพอต่อปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น