

### บทที่ 3

## การวิเคราะห์โครงสร้าง สภาพและปัญหาของ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

วิวัฒนาการของโครงสร้างองค์การกลางการบริหารงานบุคคลภาครัฐได้มีการปรับเปลี่ยนและพัฒนาเรื่อยมา ตั้งแต่การกำหนดให้มีกรมการรักษาระเบียบข้าราชการพลเรือน (ก.ร.พ.) ขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 และต่อมาได้กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 โดยกำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นองค์การกลางควบคุมดูแลการบริหารงานบุคคลให้อยู่ในระเบียบแบบแผนเดียวกัน ปัจจุบันได้มีการจัดตั้งองค์การกลางการบริหารงานบุคคลแยกตามประเภทข้าราชการที่ปฏิบัติงานในกระทรวง กรม สังกัด ฝ่ายบริหาร องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น รัฐสภา ศาลยุติธรรม และหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ

จากบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การกลางการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่มีอยู่ในประเทศไทยทั้ง 11 องค์การที่ได้กล่าวมาก่อนหน้านี้แล้วนั้น ก็อาจกล่าวได้ว่า คณะกรรมการองค์การกลางการบริหารงานบุคคลภาครัฐเหล่านั้น มีความสำคัญยิ่งต่อการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม และการเร่งรัดพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า ด้วยการพิจารณาและดำเนินการเพื่อให้ได้มาและรักษาไว้ซึ่งข้าราชการที่ดี มีความรู้ ความสามารถสูง ให้ได้ใช้คนที่เหมาะสมกับงานและโดยประหยัดกับทั้งรักษาขวัญและส่งเสริมกำลังใจในการทำงานของข้าราชการเป็นส่วนรวม ถือเป็นการพัฒนาผู้ที่เป็นพนักงานของรัฐให้มีความพร้อมและสามารถผลักดันนโยบายของรัฐให้สัมฤทธิ์ผลตามเป้าประสงค์อันจะช่วยให้ประเทศชาติก้าวเดินไปข้างหน้าอย่างมั่นคง

ในบทนี้ คณะผู้วิจัยได้แบ่งส่วนของการนำเสนอ ดังนี้

3.1 การวิเคราะห์โครงสร้างกรอบอัตรากำลังและอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ. และสำนักงาน ก.ค.ศ.

3.2 การวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการองค์การกลางการบริหารงานบุคคลภาครัฐในประเทศไทยและต่างประเทศ

3.3 การวิเคราะห์โครงสร้างส่วนราชการจาก สำนักงาน ก.ค. มาเป็นสำนักงาน ก.ค.ศ และภารกิจที่ปรับเปลี่ยน

3.4 การวิเคราะห์ภารกิจการเป็นองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลสำนักงาน ก.ค.ศ.

3.5 การวิเคราะห์สถานภาพและโครงสร้างของสำนักงาน ก.ค.ศ. : สถานภาพหา  
ความสำคัญและรูปแบบที่ควรเป็น

### 3.1 การวิเคราะห์โครงสร้างกรอบอัตรากำลังและอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ. และสำนักงาน ก.ค.ศ.

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่และการแบ่งส่วนราชการในฐานะเป็นองค์กรกลาง  
บริหารงานบุคคลซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนของสำนักงาน ก.พ.แล้วนั้น หากนำมาวิเคราะห์เปรียบ  
กับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งเป็นข้าราชการที่ประกอบ  
วิชาชีพหลักเฉพาะทางด้านกระบวนการจัดการเรียนการสอนในสถานศึกษาของรัฐ โดยมีสำนักงาน  
ก.ค.ศ. เป็นองค์กรกลางการบริหารงานบุคคล ก็จะได้พบได้ว่า ทั้งสององค์กรกลางการบริหารงานบุคคล  
ดังกล่าว โดยภาพรวมพบว่า สำนักงาน ก.พ. ดำเนินงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลที่เป็น  
ข้าราชการพลเรือน มีการแบ่งส่วนราชการภายใน 13 หน่วยงาน ส่วนสำนักงาน ก.ค.ศ. ดำเนินงาน  
ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลให้แก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มีการแบ่งส่วน  
ราชการภายใน 7 กลุ่ม (ตามรายละเอียดนำเสนอในภาคผนวก)

และจากการเปรียบเทียบหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงาน ก.พ. และ  
สำนักงาน ก.ค.ศ. พบว่า มีบางภารกิจที่มีอำนาจหน้าที่เฉพาะในรายละเอียดตามประเภทของ  
บุคลากรที่รับผิดชอบดูแลต่างกัน ซึ่งหากพิจารณาลงในรายละเอียดแล้วนั้นจะพบว่า

1. การดำเนินงานด้านการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการพลเรือน มี  
คณะกรรมการระบบพิทักษ์คุณธรรม (ก.พ.ค.) (ซึ่งเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบ  
ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551) ทำหน้าที่สร้างความยุติธรรมและระบบคุณธรรมให้เกิดขึ้นใน  
ราชการ แต่การดำเนินงานด้านระบบพิทักษ์คุณธรรม การพัฒนาคุณภาพการบริหาร  
การศึกษาตามระบบคุณธรรม สำนักงาน ก.ค.ศ. ยังคงต้องรับผิดชอบและถือเป็นภารกิจที่  
สำคัญที่ต้องขับเคลื่อนให้สัมฤทธิ์ผล

2. สำนักงาน ก.ค.ศ. ต้องดำเนินงานจัดทำหลักเกณฑ์และวิธีการประเมิน  
ตำแหน่งและวิทยฐานะสำหรับตำแหน่งที่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเฉพาะเป็นระยะ ๆ  
โดยการประเมินต้องคำนึงถึง ด้านการมีวินัย คุณธรรม จริยธรรมและจรรยาบรรณทางวิชาชีพ  
รวมถึงพิจารณาถึงประจักษ์พยานเอกสารที่ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ที่จะส่งผลต่อพัฒนาการของ  
ผู้เรียนและคุณภาพทางการศึกษาตามมาตรฐานการศึกษาชาติ

อีกทั้ง การประเมินวิทยฐานะดังกล่าว ต้องประเมินแยกตามประเภทสายงานของข้าราชการที่แตกต่างเฉพาะ ได้แก่ สายงานการสอน สายงานบริหารสถานศึกษา สายงานบริหารการศึกษา และสายงานนิเทศการศึกษา

ซึ่งเป็นภาระงานที่หนักและสำคัญ ต้องใช้ความละเอียดรอบคอบ ระยะเวลา และเป็นภาระงานมีปริมาณมาก

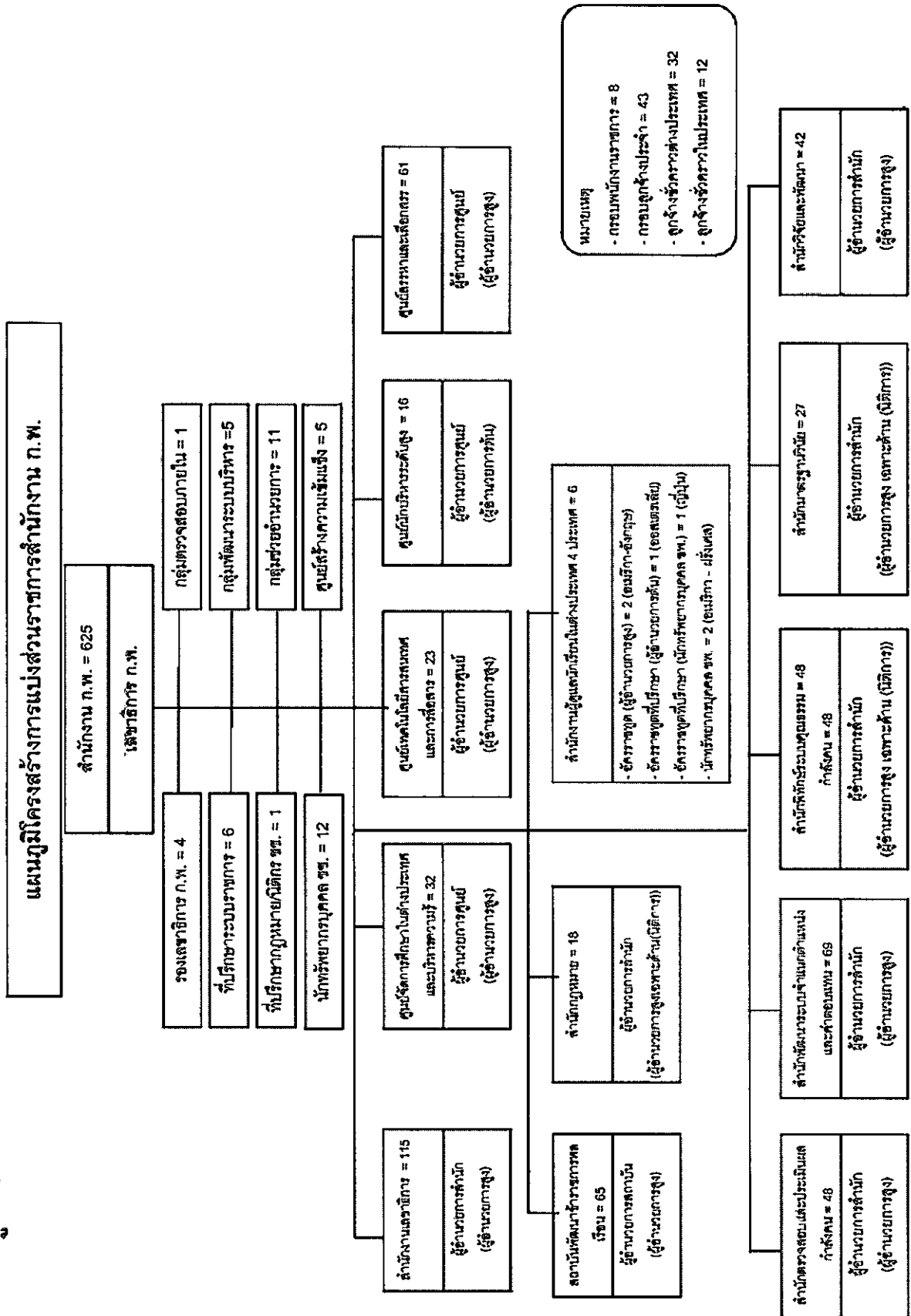
3. สำนักงาน ก.ค.ศ. ต้องดำเนินงานโครงการรณรงค์เพื่อให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาดำเนินชีวิตตามแนวพระราชดำริเศรษฐกิจพอเพียง โดยต้องจัดทำชุดเสริมสร้างค่านิยม เรื่องความประหยัดและการมีวินัยทางการเงิน ส่งเสริมความรู้รักสามัคคีตามนโยบายรัฐบาล ขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียง และมุ่งเน้นการพัฒนาที่ยั่งยืน

4 สำนักงาน ก.ค.ศ. ต้องดำเนินการพัฒนาระบบทะเบียนประวัติอิเล็กทรอนิกส์ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (โดยพัฒนาระบบทะเบียนประวัติ ก.พ. 7 จากระบบเอกสารสู่ระบบอิเล็กทรอนิกส์ และระบบข้อมูลสารสนเทศของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อสนับสนุนงานตรวจสอบ กำกับ ติดตามการบริหารงานบุคคล ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการนำระบบคลังข้อมูลสนับสนุนการเพิ่มขีดสมรรถนะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (Competency Management Support System) มาทดลองใช้กับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทุกแห่ง ส่วนราชการและหน่วยงานการศึกษา เพื่อปรับปรุงและพัฒนาให้สามารถใช้งานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

5. สำนักงาน ก.ค.ศ. ต้องดำเนินการแก้ไขปัญหานี้สินของข้าราชการครูด้วยพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้มีการตั้งงบประมาณสำหรับเงินทุนหมุนเวียนเพื่อแก้ไขปัญหานี้สินข้าราชการครูให้มีประสิทธิภาพ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง จึงกำหนดระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารเงินทุนหมุนเวียนเพื่อแก้ไขปัญหานี้สินข้าราชการครูขึ้นเมื่อปีงบประมาณ พ.ศ. 2540

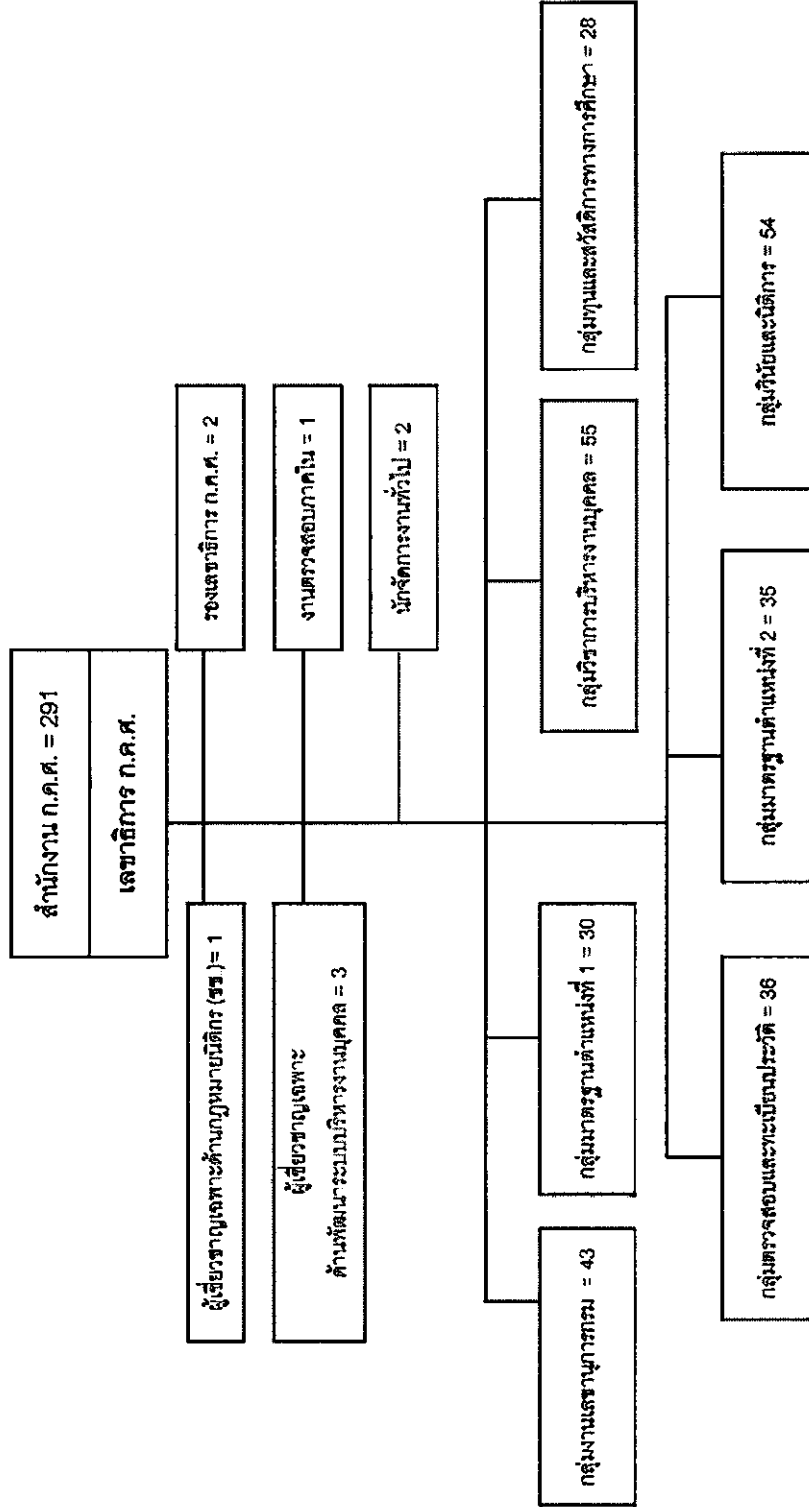
และหากพิจารณาโครงสร้างอัตรากำลังของสำนักงาน ก.พ.และสำนักงาน ก.ค.ศ. รายละเอียดตามแผนภูมิที่ 8 และแผนภูมิที่ 9

แผนภูมิที่ 8 โครงสร้างของ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน



ที่มา สำนักงาน ก.พ. ข้อมูล ณ วันที่ 24 กรกฎาคม 2552

แผนภูมิที่ 9 โครงสร้างของ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ปัจจุบัน)



ข้อมูล ณ วันที่ 5 มีนาคม 2552

การเปรียบเทียบอัตรากำลังตามประเภทของข้าราชการ สำนักงาน ก.พ. และ  
สำนักงาน ก.ค.ศ. ดังตารางที่ 1

ประเภทข้าราชการ	สำนักงาน ก.พ. (ตำแหน่ง)	สำนักงาน ก.ค.ศ. (ตำแหน่ง)
ประเภทบริหาร	5	3
ประเภทอำนวยการ	15	-
ประเภทวิชาการ	450	213
ประเภททั่วไป	155	80
<b>รวม</b>	<b>625</b>	<b>296</b>

ข้อมูลอัตรากำลังในสำนักงาน ก.พ. ตามประเภทตำแหน่ง สายงานและระดับตำแหน่ง ณ วันที่ 22 กรกฎาคม 2552 มีกรอบอัตรากำลัง 4 ประเภท ได้แก่ ประเภทบริหาร 5 ตำแหน่ง ประเภทอำนวยการ 15 ตำแหน่ง ประเภทวิชาการ 450 ตำแหน่ง ประเภททั่วไป 155 ตำแหน่ง รวมทั้งสิ้น 625 ตำแหน่ง

ขณะที่อัตรากำลังในสำนักงาน ก.ค.ศ. มีประเภทตำแหน่งเพียง 3 ประเภท ไม่มีอัตรากำลังในส่วนประเภทอำนวยการ (ข้อมูล ณ ปี พ.ศ. 2552) ได้แก่ ประเภทบริหาร 3 ตำแหน่ง ประเภทวิชาการ 213 ตำแหน่ง ประเภททั่วไป 80 ตำแหน่ง รวมทั้งสิ้น 296 ตำแหน่ง

ซึ่งจะเห็นได้ว่า กรอบอัตรากำลัง ตามประเภทและระดับตำแหน่งของบุคลากรที่ปฏิบัติงานภายในสำนักงาน ก.พ. มีเป็นจำนวนมากกว่าของสำนักงาน ก.ค.ศ. ทั้งตามปริมาณของอัตราและประเภทของเส้นทางสายอาชีพที่จะเอื้อต่อการก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งบริหาร ขณะที่ภารกิจความรับผิดชอบในการดูแลข้าราชการในสังกัดที่สำนักงาน ก.ค.ศ. ต้องรับผิดชอบมีจำนวนถึง 444,010 คน (ที่มา สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ข้อมูล ณ วันที่ 18 ก.พ. 2553) โดยในจำนวนนี้ แบ่งตามประเภทของข้าราชการ ได้แก่ ผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ศึกษานิเทศก์ ครู ครูผู้ช่วย บุคลากรทางการศึกษาอื่น ซึ่งเป็นภาระงานที่ซับซ้อน หลากหลายและมีปริมาณมาก

### 3.2 การวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการองค์การกลางการบริหารงานบุคคลภาครัฐในประเทศไทยและต่างประเทศ

จากบทที่ 2 ที่กล่าวถึงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ขององค์การกลางการบริหารงานบุคคลภาครัฐทั้ง 11 องค์การนั้น จะเห็นได้ว่า แต่ละองค์การมีความเป็นอิสระในด้านการบริหารจัดการ เป็นองค์การอิสระที่มีสายการบริหาร บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานขององค์การกลางนั้นๆ ซึ่งได้แก่นายกรัฐมนตรี/หรือรัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ มีเพียงแต่สำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ทำหน้าที่เป็นเลขานุการของ ก.ค.ศ. ที่ต้องอยู่ภายใต้การบริหารของปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

ในแต่ละองค์การกลางการบริหารงานบุคคลต่างๆ เหล่านี้ ต่างมีภารกิจ อำนาจหน้าที่ในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลแตกต่างกันไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการที่ใช้บังคับตามลักษณะประเภทของการเป็นข้าราชการนั้นๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2524 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 เป็นต้น หากแต่ในเชิงการบริหารหลักยังคงอยู่ภายใต้หลักการเดียวกัน ได้แก่ การแต่งตั้ง โยกย้าย การสรรหา การบรรจุ เป็นต้น หากจะพิจารณากันตามความแตกต่างของกรอบอัตรากำลังข้าราชการที่ปฏิบัติงานในสำนักงานที่ทำหน้าที่เป็นเลขานุการขององค์การกลางการบริหารงานภาครัฐก็จะพบว่า แตกต่างกระจายกันไปตามภารกิจอำนาจหน้าที่จากการแบ่งส่วนราชการภายในและจำนวนของข้าราชการในความรับผิดชอบดูแล ซึ่งจะพบว่า สำนักงาน ก.ค.ศ. มีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ต้องรับผิดชอบเป็นจำนวนมากถึง 444,010 คน ขณะที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีข้าราชการตำรวจในความรับผิดชอบประมาณ 200,000 คน และข้าราชการศาลยุติธรรมมีเพียงประมาณ 12,147 คน เป็นต้น

การที่สำนักงาน ก.ค.ศ. ต้องทำหน้าที่เป็นเลขานุการให้กับ ก.ค.ศ. ที่ต้องกำกับดูแลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ที่มีลักษณะของวิชาชีพเฉพาะ และเป็นทรัพยากรบุคคลที่สำคัญอย่างสูงต่อการพัฒนาคน พัฒนาคุณภาพชีวิตของคน อันนำมาซึ่งการพัฒนาประเทศโดยรวมนั้น ด้วยภารกิจที่หนักทั้งปริมาณงานและจำนวนข้าราชการที่รับผิดชอบดูแล แต่สำนักงาน ก.ค.ศ. มีฐานะขององค์กรหรือโครงสร้างที่ไม่เอื้อต่อการทำงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงได้ โดยพิจารณาได้จากการเปรียบเทียบฐานะทางโครงสร้างองค์กรกับองค์การกลางอื่นๆ ที่ได้รวบรวมและนำเสนอในบทที่ 2 แล้วนั้น

และเมื่อพิจารณากับองค์กกรกลางการบริหารงานบุคคลในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และฮ่องกง นั้นก็อาจพิจารณาได้ว่า

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศต้นแบบทางการบริหารทรัพยากรมนุษย์ทางการศึกษาที่เป็นเลิศ มีผู้แทน/คณะกรรมการขององค์กกรกลางการบริหารงานบุคคลที่มีศักยภาพทำหน้าที่ดูแลบุคลากรทางการศึกษา โดยเป็นการดำเนินงานร่วมกับสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาของประเทศไทย ที่สำคัญ ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้มีเพียงองค์กกรกลาง/หน่วยงานเดียวในการดูแล/พัฒนาบุคลากรทางการศึกษา มีองค์กกรกลาง/หน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลการบริหารครูและบุคลากรทางการศึกษา ถึง 3 องค์กกรด้วยกัน ได้แก่ Executive Office, Human Capital Management Staff, Human Resources Services, และ Equal Employment Opportunity Services ขณะที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของประเทศไทยมีเพียงสำนักงาน ก.ค.ศ. มีอำนาจหน้าที่ดูแลและพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพียงหน่วยงานเดียว

สหราชอาณาจักร มี TDA หรือ The Training and Development Agency for Schools เป็นองค์กกรระดับชาติที่เป็นองค์กกรหลักในการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะกับรัฐบาลในเรื่องของบุคลากรทางการศึกษา โดยทำงานร่วมกับกระทรวงเด็ก โรงเรียนและครอบครัว องค์กกร TDA มีรูปแบบการทำงานเป็นคณะกรรมการเช่นเดียวกับสำนักงาน ก.ค.ศ. ทั้งนี้ คณะกรรมการของ TDA เป็นคณะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่บริหารระดับสูง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเด็ก โรงเรียนและครอบครัว (Department for Children Schools and Family : DCSF)

ประเทศฮ่องกง เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา แม้ฮ่องกงจะเป็นประเทศที่เป็นเกาะเล็กๆ แต่องค์กกรที่ทำหน้าที่ดูแลครูและบุคลากรทางการศึกษาของประเทศไทยนั้นมีถึง 3 หน่วยงานด้วยกัน ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีองค์กกร Education Bureau (EDB) ดำเนินการจัดกิจกรรมต่างๆ ให้กับครูร่วมกับ HKTC, องค์กกร Education and Manpower Bureau (EMB) รับผิดชอบทั้งด้านการศึกษาและการว่าจ้างงาน และ องค์กกร Hong Kong Teachers' Centre (HKTC) ดำเนินงานในรูปของคณะกรรมการ ร่วมกับหน่วยงานทางการศึกษาอื่นๆ ที่ไม่หวังผลกำไรจัดกิจกรรมต่างๆ ให้กับครูและพัฒนาวิชาชีพครู ขณะที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของประเทศไทยนั้น มีเพียงสำนักงาน ก.ค.ศ. มีอำนาจหน้าที่ดูแลและพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพียงหน่วยงานเดียว เช่นเดียวกัน



### 3.3 การวิเคราะห์โครงสร้างส่วนราชการจาก สำนักงาน ก.ค. มาเป็นสำนักงาน ก.ค.ศ. และภารกิจที่ปรับเปลี่ยน

การเข้าสู่โครงสร้างใหม่ตามกฎหมายกระทรวง (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546) ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของสำนักงาน ก.ค. โดยให้เป็นหน่วยราชการภายใต้สังกัดสำนักปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้มีสำนักงาน ก.ค.ศ ปฏิบัติหน้าที่เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งปรับเปลี่ยนจากเดิมที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู (ก ค ) ที่มีฐานะเป็นกรม มีส่วนราชการภายใน 7 กอง โดยมีผู้บริหารตำแหน่งเลขาธิการ 1 คน รองเลขาธิการ 3 คน ผู้เชี่ยวชาญ 3 คน และผู้อำนวยการกอง 7 คน ซึ่งบุคลากรจะสามารถเลื่อนไหลไปได้ โดยจะเติบโตตั้งแต่อยู่ในกอง จนกระทั่งขึ้นมาเป็นผู้บริหารกอง และเติบโตขึ้นมาตามลำดับได้ ซึ่งจะเป็นไปตามโครงสร้างหน่วยราชการที่ควรจะเป็น การถูกปรับเปลี่ยนมาเป็น 7 กลุ่มงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ได้ถูกปรับลดฐานะจากกรมเป็นสำนัก ยังคงมีการปรับในส่วนของการบริหารกำลัง ได้แก่ ผู้บริหารคือเลขาธิการ 1 คน รองเลขาธิการ 2 คน และผู้เชี่ยวชาญ 4 คน ที่เหลือจะเป็นผู้ปฏิบัติงานที่เป็นข้าราชการทั่วไป ไม่มีตำแหน่งหน้าที่ทางด้านบริหาร จึงทำให้เกิดเป็นช่องว่างของการเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ราชการ ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อขวัญกำลังใจของข้าราชการผู้ปฏิบัติงาน

การปรับเปลี่ยนโครงสร้างและหน่วยราชการภายในจากสำนักงาน ก.ค มาเป็นสำนักงาน ก.ค.ศ. ทำให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนภารกิจ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ โดยมีภารกิจใหม่ตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (ตามรายละเอียดในภาคผนวก)

#### ภารกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงจากสำนักงาน ก.ค มาเป็นสำนักงาน ก.ค.ศ.

ความเปลี่ยนแปลงในหลักการแห่งบทบัญญัติทางกฎหมาย ทำให้มีการจัดตั้งสำนักงาน ก.ค.ศ ขึ้นและเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลที่ไปสู่มาตรฐานสากลของผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยคำนึงถึงระบบคุณธรรม การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ทั้งนี้ ก.ค.ศ. ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 จึงจำเป็นต้องปรับบทบาทให้สอดคล้องกับบริบททางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ตลอดจนแนวนโยบายการปฏิรูประบบราชการ ก.ค.ศ. จำเป็นต้องนำนวัตกรรมการบริหารงานบุคคลมาใช้สร้างระบบบริหารงานบุคคลให้มีความเป็นมาตรฐานสากล ซึ่งผลลัพธ์อยู่ที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตลอดจนผู้เรียนและประชาชน ตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษา จึงสมควรปรับปรุงโครงสร้างเพื่อรองรับยุทธศาสตร์การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและ

บุคลากรทางการศึกษา ตามแนวนโยบายของรัฐบาล ซึ่งตามโครงสร้างใหม่นี้มีภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไปและภารกิจที่เพิ่มขึ้นมาใหม่ เพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายเป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและสนองเจตนารมณ์ของการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาตามลำดับ ภารกิจที่เพิ่มขึ้นและแตกต่างไปจากเดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 สรุปในสาระสำคัญได้ ดังนี้

## 1 งานด้านวิเคราะห์ วิจัย เพื่อพัฒนาระบบและมาตรฐานการบริหารงานบุคคล

- 1) การบริหารงานบุคคล โดยใช้หลักการกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา
- 2) กำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นการเฉพาะ
- 3) กำหนดให้นำวิธีการกำหนดตำแหน่งโดยมีวิทยฐานะมาใช้กับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- 4) กำหนดให้มีบุคลากรทางการศึกษาเพิ่มขึ้นจากข้าราชการครู
- 5) กำหนดให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
- 6) กำหนดให้บริหารงานบุคคลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา รวมถึงกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และกระทรวงวัฒนธรรมด้วย
- 7) กำหนดให้มีการจ้างผู้บริหารมืออาชีพ
- 8) กำหนดให้ผู้บริหารอยู่ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งได้ไม่เกินสี่ปี
- 9) กำหนดให้มีการประเมินตำแหน่งและวิทยฐานะสำหรับตำแหน่งที่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เป็นระยะๆ
- 10) กำหนดให้มีการเตรียมความพร้อมและพัฒนาอย่างเข้มเป็นเวลาสองปีสำหรับตำแหน่งครูผู้ช่วย
- 11) กำหนดให้มีบำเหน็จความชอบที่หลากหลาย
- 12) กำหนดให้มีขั้นเงินเดือนประสิทธิภาพ
- 13) กำหนดให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับเงินวิทยพัฒน์

14) กำหนดให้มีการจัดสวัสดิการแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามความเหมาะสม

15) กำหนดให้ครอบครัวข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ถึงแก่ความตายอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการมีการได้รับสวัสดิการ

16) กำหนดให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีสิทธิได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนในระหว่างลาไปศึกษา ฝึกอบรม หรือวิจัย แล้วแต่กรณี

## 2. งานระบบตำแหน่งและวิทยฐานะ

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ดังนี้

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ต้องมีใบประกอบวิชาชีพ ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีวิทยฐานะ โดยกฎหมายกำหนดให้มีวิทยฐานะสูงสุดถึงวิทยฐานะเชี่ยวชาญพิเศษ โดยเปลี่ยนแปลงไปจากกฎหมายเดิม ซึ่งระดับตำแหน่งสูงสุดถึงระดับ 9 และพระราชบัญญัติเงินเดือนเงินวิทยฐานะ และเงินเดือนประจำตำแหน่ง ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ได้กำหนดบัญชีอัตราเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้มีใบประกอบวิชาชีพไว้แตกต่างไปจากบัญชีอัตราเงินเดือนเดิม และได้กำหนดบัญชีอัตราเงินวิทยฐานะไว้เป็นการเฉพาะด้วย

การที่กฎหมายฉบับใหม่กำหนดระบบตำแหน่ง และการให้ได้รับเงินเดือนเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมทำให้ ก.ค.ศ. ต้องกำหนดมาตรฐานตำแหน่ง มาตรฐานวิทยฐานะ มาตรฐานทางวิชาการ หลักเกณฑ์ และวิธีการเลื่อนตำแหน่งหรือวิทยฐานะขึ้นใหม่ทั้งหมดรวมทั้งให้มีการประเมินตำแหน่งและวิทยฐานะ และตำแหน่งที่มีใบประกอบวิชาชีพเป็นระยะๆ เพื่อดำรงไว้ซึ่งความรู้ ความสามารถ ความชำนาญ ความเชี่ยวชาญในตำแหน่งอีกด้วย

นอกจากนี้ เมื่อมีการกำหนดตำแหน่งแล้ว กฎหมายฉบับใหม่ยังได้กำหนดไว้ชัดเจนให้ ก.ค.ศ. หรือผู้ที่ ก.ค.ศ. มอบหมายตรวจสอบการกำหนดตำแหน่ง และการใช้ตำแหน่ง ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เหมาะสมอีกด้วย

นอกจากนี้ ตามนัยมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาฉบับดังกล่าว ก.ค.ศ. อาจกำหนดให้ตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา บางตำแหน่งเป็นสัญญาจ้างรายปี หรือมีกำหนดเวลาก็ได้ ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ไม่เคยมีการกำหนดไว้ในกฎหมายฉบับเดิม

### 3.งานสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง

การสรรหาข้าราชการครูตามกฎหมายเดิม กำหนดให้ ก.ค.เป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขัน โดยอาจมอบให้ อ.ก.ค.กรม หรือ อ.ก.ค.จังหวัด ดำเนินการก็ได้ แต่กฎหมายฉบับใหม่ กำหนดให้เขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งมีถึง 185 เขต เป็นผู้ดำเนินการ และหากหน่วยงานทางการศึกษา ใดมีความพร้อมให้ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา มอบให้หน่วยงานทางการศึกษาเป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขันได้ การที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนั้น ทำให้ ก.ค.ศ.จะต้องกำหนดหลักสูตรและวิธีการให้มีประสิทธิภาพ สามารถปฏิบัติให้มีมาตรฐานเดียวกันและสามารถตรวจสอบได้ เมื่อสรรหาบุคคลเข้ามาเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้แล้ว มาตรา 56 ได้กำหนดให้ผู้บรรจุและแต่งตั้งในตำแหน่งครูมีการเตรียมความพร้อม และพัฒนาอย่างเข้ม ในตำแหน่งครูผู้ช่วยเป็นเวลา 2 ปี ก่อนแต่งตั้ง ซึ่งต่างไปจากกฎหมายฉบับเดิม ที่จะมีการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญ

ในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา กฎหมายฉบับใหม่ได้ให้ผู้อำนวยการศึกษาเป็นผู้มีอำนาจในการบรรจุและแต่งตั้งด้วย ซึ่งอำนาจในการบรรจุและแต่งตั้งเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมทั้งหมด ประกอบกับครูผู้มีใบประกอบวิชาชีพมีบัญชีอัตราเงินเดือนเป็นการเฉพาะ ซึ่งแตกต่างจากข้าราชการประเภทอื่น ทำให้หลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งต่างๆ การย้าย การโอน หรือบรรจุบุคลากรเข้ารับราชการจะต้องเปลี่ยนแปลงไปจากแนวทางเดิมทั้งหมด และ ก.ค.ศ. จะต้องจัดทำมาตรฐานเปรียบเทียบตำแหน่งระหว่างประเภทข้าราชการต่างสังกัด องค์กกรกลางบริการบุคคลขึ้นใหม่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 5 ด้วย

สำหรับตำแหน่งข้าราชการครูที่เป็นตำแหน่งทางวิชาการตามกฎหมายฉบับเดิม เมื่อได้รับอนุมัติให้เป็นตำแหน่งใด เช่น ตำแหน่งอาจารย์ 3 รับเงินเดือนในระดับ 9 ก็คงสถานะ เช่นนั้นตลอดไปแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มาตรา 55 ได้กำหนดให้มีการประเมินตำแหน่งและวิทยฐานะ สำหรับตำแหน่งที่มีใบประกอบวิชาชีพเป็นระยะๆ เพื่อดำรงไว้ซึ่งความรู้ ความสามารถ ความชำนาญการ หรือความเชี่ยวชาญในตำแหน่งและวิทยฐานะที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้ง โดยผู้ไม่ผ่านการประเมิน จะได้รับการพิจารณาให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ตั้งแต่ส่งไปพัฒนาจนถึงออกจากราชการ ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ กฎหมายฉบับเดิมมิได้กำหนดไว้ และเป็นงานที่ส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพครู และคุณภาพการศึกษา ซึ่ง ก.ค.ศ. จะให้ความสำคัญและดำเนินการอย่างจริงจังให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

#### 4. งานเสริมสร้างประสิทธิภาพข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ไม่ได้กำหนดงานเสริมสร้างประสิทธิภาพข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไว้โดยตรง แต่ได้บัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาบังคับใช้กับข้าราชการครูโดยอนุโลม แม้กระทั่งการกำหนดอัตราเงินเดือน และเงินประจำตำแหน่งกำหนดให้เป็นไปตามบัญชีอัตราเงินเดือนและบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญโดยอนุโลม ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่เห็นความสำคัญของวิชาชีพครู จึงได้บัญญัติให้มีกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน ค่าตอบแทนสวัสดิการ และสิทธิประโยชน์เกื้อกูลอื่นสำหรับข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา เป็นการเฉพาะเพื่อให้มีรายได้ที่เพียงพอและเหมาะสมกับฐานะทางสังคมและวิชาชีพ ตลอดจนให้มีการพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่องเพื่อให้มีคุณภาพ และมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง ดังนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 จึงได้กำหนดให้มีการเสริมสร้างประสิทธิภาพข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ไว้อย่างชัดเจน

โดยบัญญัติไว้เป็นหมวดหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งสำนักงาน ก.ค.ศ. จะต้องดำเนินการในเรื่องสำคัญที่ยังไม่เคยดำเนินการมาก่อน ดังนี้

1. ศึกษา วิเคราะห์เพื่อเสนอ ก.ค.ศ. เกี่ยวกับนโยบาย และระบบเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน สวัสดิการและสิทธิประโยชน์เกื้อกูลที่เหมาะสม
2. จัดทำกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน เงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
3. กำหนดชั้นเงินเดือนประสิทธิภาพของตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีวิทยฐานะ รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลื่อนประสิทธิภาพ เพื่อให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ปฏิบัติงานเป็นไปตามมาตรฐาน และบังเกิดผลดีต่อทางราชการ
4. กำหนดวิธีการและเงื่อนไขการจ้างบุคคล รวมทั้งศึกษาวิเคราะห์เพื่อกำหนดอัตราค่าตอบแทนตามสัญญาจ้าง สำหรับตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาหรือพนักงานของรัฐในตำแหน่งต่างๆ
5. กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการเตรียมความพร้อมและพัฒนาอย่างเข้มสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งครูผู้ช่วยเป็นเวลา 2 ปี ก่อนที่จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งครู
6. ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยเพื่อเสนอ ก.ค.ศ. ในการกำหนดนโยบายการพัฒนา กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาบรรจุใหม่ระหว่าง

ประจำการ และก่อนแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาตำแหน่งผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กำหนดระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยการให้ไปศึกษา ฝึกอบรม ดูงานหรือปฏิบัติการวิจัยในประเทศ รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อดำรงไว้ซึ่งความรู้ ความสามารถ ความชำนาญการหรือความเชี่ยวชาญในตำแหน่งและวิทยฐานะที่ได้รับการบรรจุ และแต่งตั้ง ตลอดจนส่งเสริมสร้างพัฒนาวิสัย คุณธรรม จริยธรรมข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อให้มีวินัยในตนเอง และเป็นแบบอย่างที่ดีของนักเรียนและสังคม

7. กำหนดระเบียบว่าด้วยการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีผลงานดีเด่น หรือผู้ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติได้รับเงินวิทยพัฒนา

8. บริหารเงินทุน และสวัสดิการสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เช่น เงินทุนหมุนเวียนเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินข้าราชการครู

## 5. งานวินัยและนิติกร

โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มีหลักการกระจายอำนาจในการบริหารงานบุคคลจากส่วนกลางสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา และมีผลใช้บังคับครอบคลุมทั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีผลให้การปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของสำนักคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวินัย การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ รวมทั้งงานด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีการเปลี่ยนแปลงแตกต่างไปจากเดิมหลายประการ อาทิเช่น

### 5.1 การอุทธรณ์และร้องทุกข์

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ได้กำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยให้อำนาจหน้าที่ของ ก.พ. เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ค. ในช่วงระยะเวลาที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ก.ค. โดยสำนักคณะกรรมการข้าราชการครู จึงได้ปฏิบัติภารกิจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่ง ลงโทษทางวินัย อย่างร้ายและไม่ร้ายแรง โดยเสนอความเห็นต่อ อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ หรือ ก.ค. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธี ตลอดจนมาตรฐานการดำเนินการเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ติดตามเร่งรัดการปฏิบัติเรื่องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษและการร้องทุกข์ ให้คำปรึกษา และการออกจากราชการแก่ข้าราชการครู อ.ก.ค. กรม อ.ก.ค. จังหวัด หน่วยงาน

การศึกษาและกรมเจ้าสังกัดของข้าราชการครู รวมทั้งดำเนินการพัฒนาและฝึกอบรมบุคลากรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์

สำหรับพระราชบัญญัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แม้ว่าทางเจตนารมณ์หลักมุ่งเน้นให้กระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา โดยวางหลักให้ดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงสิ้นสุดเบ็ดเสร็จในเขตพื้นที่ และให้การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งในส่วนของ ก.ค.ศ. โดยสำนักงาน ก.ค.ศ. จะทำหน้าที่ในการกำหนดเสริมสร้างแนะนำ กำกับ เร่งรัด และรักษามาตรฐานการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการ ตรวจสอบดูแลให้ดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์ของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาเป็นไปโดยถูกต้อง เป็นธรรม ไม่ลักลั่นเบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานที่กำหนด และในขณะเดียวกัน ก.ค.ศ. ก็ยังคงมีภารกิจในการดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงในส่วนที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ถูกลงโทษอุทธรณ์ต่อ ก.ค.ศ. อยู่ด้วย นอกจากนี้เนื่องจากมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาดั้งกล่าว ได้กำหนดให้ ก.ค.ศ. มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ และพิจารณาร้องทุกข์คำสั่งให้ออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน ซึ่งเป็นระยะเวลาที่น้อยมากเมื่อเทียบกับภาระความยุ่งยากและปริมาณงานดังกล่าว ในกรณีนี้สำนักงาน ก.ค.ศ. จึงต้องพัฒนาศักยภาพของบุคลากรผู้เกี่ยวข้องและปรับปรุงระบบ วิธีการเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว ถูกต้องและสามารถอำนวยความสะดวกแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้อย่างแท้จริง

5.2 การกำหนด พิจารณา ตรวจสอบ กำกับ ติดตาม พัฒนา และรักษามาตรฐานการดำเนินการทางวินัย

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ได้กำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวินัย การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญใช้บังคับโดยอนุโลม โดยให้อำนาจหน้าที่ของ ก.พ. เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ค. ในช่วงระยะเวลาที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ก.ค. โดยสำนักงาน ก.ค. จึงได้ปฏิบัติภารกิจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวินัย และการดำเนินการทางวินัย โดยควบคุมดูแลให้กรมและหน่วยงานทางการศึกษาดำเนินการทางวินัยอย่างถูกต้อง เสนอความเห็นเกี่ยวกับการตรวจสอบการรายงานการดำเนินการทางวินัย รายงานนายกรัฐมนตรีในกรณีที่กรมหรือ

หน่วยงานทางการศึกษาดำเนินการไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ มาตรฐานการดำเนินการทางวินัยและแนวการลงโทษให้เกิดความบริสุทธิ์ยุติธรรม ติดตามเร่งรัด การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยให้คำปรึกษา แนะนำ ตลอดจนให้การสนับสนุน เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย

สำหรับตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มีหลักการกระจายอำนาจการดำเนินการทางวินัยไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา โดยกำหนดให้ผู้อำนวยการศึกษาและผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจในการสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัย และให้การดำเนินการทางวินัย ไม่ร้ายแรงสิ้นสุดในเขตพื้นที่การศึกษา จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่สำนักงาน ก.ค.ศ. จะต้องทำหน้าที่ ในการกำหนด พิจารณา ตรวจสอบ กำกับติดตาม พัฒนาและรักษามาตรฐานการดำเนินการทาง วินัย เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ในเรื่องดังกล่าวอย่างถูกต้อง เป็นธรรม ไม่ลักลั่น เบี่ยงเบนไป จากมาตรฐานที่กำหนด

### 5.3 การดำเนินคดีปกครอง

ในปี พ.ศ. 2539 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยได้มีการให้สิทธิแก่ผู้ได้รับผลกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง สามารถโต้แย้งหรือคัดค้าน คำสั่งทางการปกครองได้ และต่อมาในปี พ.ศ. 2542 ได้จัดตั้ง ศาลปกครองขึ้นโดยให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีข้อพิพาทอันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้น การกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการกระทำหน้าที่ตามกฎหมาย ส่งผลให้มีงานคดีปกครองที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ ก ค และสำนักงาน ก.ค.ศ. ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการสรรหา บรรจุ แต่งตั้ง ย้ายเลื่อนตำแหน่ง การดำเนินการทางวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก

โดยที่การฟ้องคดีปกครองเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการ ทางการปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งมีคดี พิพาทที่อาจยื่นฟ้องได้หลายประเภท และอำนาจหน้าที่ของ ก ค ศ. ตามพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้ครอบคลุมทั้งข้าราชการครูและ บุคลากรทางการศึกษา ซึ่งทำให้มีจำนวนข้าราชการที่อยู่ในความดูแลของ ก ค.ศ. เพิ่มมากขึ้น กว่าเดิม อีกครั้งตามมาตรา 125 แห่งพระราชบัญญัติ ฉบับดังกล่าว ยังได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนให้ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่เห็นว่าไม่รับความเป็นธรรม ในการพิจารณาอุทธรณ์ หรือร้องทุกข์ ตามมาตรา 121 หรือมาตรา 122 หรือในกรณีอื่นที่มีได้บัญญัติให้มีสิทธิอุทธรณ์หรือ



ร้องทุกข์ไว้ มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ด้วยเหตุดังกล่าวย่อมส่งผลให้สำนักงาน ก.ค.ศ. ต้องมีการปฏิบัติการกิจการในการดำเนินการเกี่ยวกับคดีปกครองในลักษณะเป็นงานประจำที่มีทั้งความยุ่งยาก และปริมาณเพิ่มมากยิ่งขึ้นอีกส่วนหนึ่งด้วย

ด้วยภารกิจหลายประการที่เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญซึ่งแต่ละภารกิจเป็นงานที่มีลักษณะเฉพาะ มีความยุ่งยากซับซ้อน และมีคุณภาพของงานอยู่ระดับสูง อีกทั้งมีปริมาณเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก จำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ในระดับสูง จึงต้องกำหนดโครงสร้างของหน่วยปฏิบัติให้สามารถรองรับคุณภาพและปริมาณงานได้อย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพ โดยกำหนดเป็น “สำนักวินัยและนิติกร”

## 6 งานกำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลการบริหารงานบุคคลและการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

ก.ค. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ในการดำเนินการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูนั้น มีกลไกรองรับการดำเนินงานทั้งในระดับกรมและระดับจังหวัด ได้แก่ อ.ก.ค.กรม และ อ.ก.ค.จังหวัด สำหรับการดำเนินงานในหน้าที่ของ ก.ค. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูเป็นหน่วยงานเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานในหน้าที่ของ ก.ค. อำนาจในการบริหารงานบุคคลมีลักษณะเป็นการแบ่งอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลมีลักษณะเป็นการแบ่งอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานการบริหารบุคคลของข้าราชการครูส่วนใหญ่อยู่ในระดับ อ.ก. ค กรม และ อ.ก.ค. จังหวัด ก.ค. มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษา วิเคราะห์ วิจัยการบริหารบุคคลดำเนินการพิจารณากำหนดในบางเรื่อง บางตำแหน่ง งานด้านกำกับ ติดตาม ประเมินผล และการรายงานผลอย่างเป็นระบบ ไม่ได้ดำเนินการมากนัก

สำหรับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งถือหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่สถานศึกษาและ อ.ก.ค.เขตพื้นที่การศึกษาเพิ่มมากขึ้นนั้น สำนักงาน ก.ค.ศ. จะต้องทำหน้าที่เกี่ยวกับการกำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานบริหารงานบุคคล เพื่อให้เกิดความถูกต้องได้มาตรฐานและเป็นธรรม โดยต้องกำกับดูแล ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการบริหารงานบุคคลของบุคลากรทางการศึกษาอื่น การปฏิบัติงานบริหารงานบุคคล อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 185 เขต อ.ก.ค.ศ. ส่วนราชการ ได้แก่ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการอาชีวศึกษา

อ.ค.ศ.สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา อ.ค.ศ.สำนักงานพัฒนาการกีฬาและนันทนาการ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา อ.ค.ศ.กรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการ ก.ค.ศ. กำหนดด้วยความถูกต้องเป็นธรรมมีมาตรฐานเดียวกัน และเพื่อพิทักษ์ระบบคุณธรรม การนี้สำนักงาน ก.ค.ศ. จะต้องดำเนินการวางระบบการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลที่มีความชัดเจน สะดวก รวดเร็วในการรายงาน จะต้องสร้างเครื่องมือ กลไกในการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลที่มีความเที่ยงตรง เป็นธรรม และดำเนินการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลอย่างทั่วถึง รวมทั้ง การรายงานผลการดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ถูกต้องและรวดเร็ว

## 7. งานด้านการอำนวยความสะดวก

เดิมเป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานเลขาธิการกรม มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับราชการทั่วไปของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และราชการที่มีได้แยกให้ส่วนงานใดในสำนักงานให้เกิดประสิทธิภาพด้านการสนับสนุนการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด อาทิ ปฏิบัติงานสารบรรณได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว ตามระเบียบกำหนด ดำเนินการเกี่ยวกับงานช่วยอำนวยความสะดวกและงานเลขานุการให้มีประสิทธิภาพ ดำเนินการเกี่ยวกับงานการเงินบัญชี การพัสดุ อาคาร สถานที่ และยานพาหนะให้เป็นไปตามกฎหมายกำหนด จัดระบบงานเกี่ยวกับงานแผนงาน การงบประมาณ การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานและงานวิเทศสัมพันธ์ให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ดำเนินการประชาสัมพันธ์การปฏิบัติราชการ เผยแพร่กิจกรรมความรู้ความก้าวหน้าและผลงานของสำนักงาน ก.ค.ศ. อย่างทั่วถึงและรวดเร็วเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งปฏิบัติงานร่วมกันหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานการศึกษาและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

เพื่อให้เกิดการบริหารงานราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลอันเป็นประโยชน์สูงสุดของสำนักงาน ก.ค.ศ. และนโยบายการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ที่มีการเปลี่ยนแปลงตามสถานการณ์อยู่ตลอดเวลา สำนักงาน ก.ค.ศ. จึงได้ปรับรูปแบบโครงสร้างการดำเนินงาน และหน้าที่ความรับผิดชอบใหม่เป็น "สำนักเลขาธิการ" โดยมุ่งเน้นการพัฒนาและการนำระบบ

เทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงานทุกรูปแบบของสำนักงานเพื่อให้เป็นสำนักงานอัตโนมัติ อาทิ งานสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์ การพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ การสร้างเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ การจัดทำฐานข้อมูลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การจัดทำฐานข้อมูลในการบริหารงานองค์การการจัดการทำชุดคำสั่งเกี่ยวกับข้อมูลสารสนเทศ และการติดตามประเมินผลระบบฐานข้อมูล เป็นต้น ตลอดจนการเพิ่มหน้าที่ความรับผิดชอบจากเดิมอีกประการหนึ่งคือการดำเนินการบริหารงานรองรับองค์คณะบุคคลได้แก่ ก.ค.ศ. อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ. ประจำส่วนราชการ และ อ.ก.ค.ศ. วิสามัญ ทั้งในด้านการเงินและการบริหารด้านอื่นๆ เพื่อให้องค์คณะบุคคลดังกล่าว ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเป็นมาตรฐานเดียวกัน รวมถึงการจัดระบบและดำเนินการสรรหา การเลือกตั้งการแต่งตั้งผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.ค.ศ. อ.ก.ค.ศ. วิสามัญ อ.ก.ค.ศ. ประจำส่วนราชการ และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา เป็นต้น สำหรับหน้าที่ความรับผิดชอบเดิมยังปฏิบัติงานอยู่ทุกประการ แต่จะเพิ่มเทคนิควิธีการ ทั้งการพัฒนาองค์การและการพัฒนาบุคลากรให้ปฏิบัติงานได้อย่างมืออาชีพ โดยมุ่งเน้นการนำเทคนิคการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ การจัดการงบประมาณแบบมุ่งผลงานตามยุทธศาสตร์ หลักการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 การประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณแบบ PART และการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ตามหลักการที่ ก พ ร. กำหนด เป็นต้น

ภารกิจที่มีความเปลี่ยนแปลงตามหลักการแห่งบทบัญญัติทางกฎหมาย การเปลี่ยนแปลงภารกิจเดิมและการได้รับภารกิจใหม่ที่เพิ่มเติมขึ้น จากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาเป็นการกำหนดใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ซึ่งสำนักงาน ก.ค.ศ. ควรมีการกำหนดกรอบอัตรากำลัง ตำแหน่ง และประเภทของข้าราชการ โดยกำหนดประเภทอำนวยการ และเพิ่มจำนวนผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านขึ้นเพื่อปฏิบัติงานตามภารกิจที่กฎหมายได้กำหนดสาระสำคัญไว้

### 3.4 การวิเคราะห์ภารกิจการเป็นองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลสำนักงาน ก.ค.ศ.

#### ภารกิจบริหารงานบุคคล

นโยบายการปฏิรูประบบราชการเพื่อยกระดับขีดความสามารถของระบบราชการไทยให้ทันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกและสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 โดยการจัดกลุ่มโครงสร้าง

ของระบบราชการให้มีความชัดเจน กะทัดรัด รวมหน่วยงานที่มีภารกิจหรือลักษณะงานที่เหมือนกันเข้าด้วยกัน และยุบเลิกภารกิจและหน่วยงานที่ไม่จำเป็นได้ส่งผลให้สำนักงาน ก.ค.ศ. สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งแต่เดิมเป็นหน่วยงานเทียบเท่ากรมและมีฐานะเป็นนิติบุคคล ต่อมาถูกปรับสถานะลงเป็นเพียงหน่วยงานหนึ่งในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการทำให้มีสายการบังคับบัญชาและขั้นตอนการปฏิบัติงานมากขึ้น การบริหารจัดการไม่คล่องตัว ประกอบกับนับแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มีผลบังคับใช้ ได้กำหนดให้ สำนักงาน ก.ค.ศ. กระจายอำนาจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไปสู่ส่วนราชการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา โดยให้ดำเนินการเองในหลายๆ เรื่อง (ศิริพร กิจเกื้อกูล, 2552) ซึ่งจากเดิมที่ต้องดูแลการบริหารงานบุคคลกับข้าราชการครูที่ประจำอยู่ในสถานศึกษาเท่านั้น ได้มีการเพิ่มขอบเขตของการปฏิบัติงาน ได้แก่

1. ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 185 แห่ง (เดิมเป็นสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด/อำเภอ สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด/อำเภอ)

2 ข้าราชการพลเรือนประมาณ 20,000 ตำแหน่ง ที่ปฏิบัติงานในสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด/อำเภอ สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด/อำเภอ ข้าราชการเหล่านี้เดิมการบริหารงานบุคคลอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงาน ก.พ. มากำหนดเป็นบุคลากรทางการศึกษาอื่นตามมาตรา 38 ค (2) ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงาน ก.ค.ศ.

3. ดูแล อ.ก ค ศ. ส่วนราชการ 6 แห่ง

4. ข้าราชการครูในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา สังกัดสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยและสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (วิทยาลัยชุมชน)

5. ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่สังกัดส่วนราชการภายนอกกระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่ กระทรวงวัฒนธรรม (สถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (สถาบันพลศึกษา)

นอกจากนี้สำนักงาน ก.ค.ศ. ยังมีภารกิจรับผิดชอบ

1. ด้านการกำหนดระบบวิทยฐานะ

2 ระบบการกระจายอำนาจและระบบการกำกับ ติดตาม และประเมินผลการบริหารงานบุคคลให้มีมาตรฐานโปร่งใสและเป็นธรรมโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารงาน

บุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีความรวดเร็ว ถูกต้อง มีความก้าวหน้า ในวิชาชีพและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. ผลจากการกระจายอำนาจดังกล่าว ทำให้สำนักงาน ก.ค.ศ. มีภาระหน้าที่ ความรับผิดชอบเพิ่มขึ้นในการกำกับติดตามให้คำปรึกษา และตอบข้อหารือเกี่ยวกับการดำเนินงาน ด้านการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนด และเป็น มาตรฐานเดียวกันอีกด้วย

4. นอกจากนี้ยังมีการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ โดยปรับเปลี่ยนจาก เดิมที่ให้ส่วนราชการเสนอแผนงานโครงการให้รัฐบาลตัดสินใจ เป็นการยึดแนวนโยบายของ คณะรัฐมนตรีและยุทธศาสตร์การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลเป็นหลัก และการนำระบบ งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Result - Based Budgeting . RBB) มาใช้ ซึ่งคำนึงถึงความสำเร็จ ของงานตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ ให้ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับชาติ ระดับกระทรวง และระดับกรม หรือหน่วยปฏิบัติ

### ภารกิจตามนโยบายของรัฐบาล

การทำหน้าที่เป็นหน่วยงานเลขานุการ ช่วยสนับสนุนคณะกรรมการข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) และหน้าที่เป็นองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาที่สำนักงาน ก.ค.ศ. ต้องรับผิดชอบแล้วนั้น ยังมีหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ ในฐานะเป็นองค์กรกลางภาครัฐ คือ การสนับสนุนหรือขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะ นโยบายรัฐบาลของคณะรัฐมนตรีที่มีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี (17 ธันวาคม พ.ศ. 2551 ถึงปัจจุบัน) ที่ได้กำหนดนโยบายด้านสังคมและคุณภาพชีวิต ด้านการศึกษาทั้ง 8 ข้อ ประกอบด้วย 1) ปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ 2) ส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษา ทั้งระบบ 3) พัฒนาครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา 4) จัดให้ทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาฟรี 15 ปี 5) ยกกระดับคุณภาพมาตรฐานการศึกษาระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษาไปสู่ความเป็นเลิศ 6) ปรับปรุงการบริหารจัดการกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา 7) ส่งเสริมให้เด็ก เยาวชน และประชาชนใช้ ประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศเชิงสร้างสรรค์อย่างชาญฉลาด 8) เร่งรัดการลงทุนด้าน การศึกษาและการเรียนรู้อย่างบูรณาการในทุกระดับการศึกษา ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการ ครูและบุคลากรทางการศึกษา ที่สำนักงาน ก.ค.ศ. มีส่วนในการดำเนินการให้นโยบายรัฐบาลเป็นไป ได้อย่างต่อเนื่อง ได้แก่

(1) ปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ โดยปฏิรูปโครงสร้างและการบริหารจัดการ ปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และระดมทรัพยากรเพื่อการปรับปรุงการบริหารจัดการศึกษา ตั้งแต่ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานจนถึงระดับอุดมศึกษา พัฒนาครู พัฒนาระบบการคัดเลือกเข้าสู่มหาวิทยาลัย พัฒนาหลักสูตร รวมทั้งปรับหลักสูตรวิชาแกนหลักรวมถึงวิชาประวัติศาสตร์ ปรับปรุงสื่อการเรียนการสอน พัฒนาทักษะในการคิดวิเคราะห์ ปรับบทบาทการศึกษาของโรงเรียนเป็นสำนักงานการศึกษาตลอดชีวิต และจัดให้มีศูนย์การศึกษาตลอดชีวิตเพื่อการเรียนรู้ที่เหมาะสมในแต่ละพื้นที่ ตลอดจนส่งเสริมการกระจายอำนาจให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อนำไปสู่เป้าหมายคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ที่มุ่งเน้นคุณธรรมนำความรู้ อย่างแท้จริง

นโยบายในส่วนนี้สำนักงาน ก.ค.ศ. ในฐานะที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับบริหารงานบุคคล จึงต้องดำเนินการตั้งแต่การวางยุทธศาสตร์การบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งในเรื่องการกำหนดขนาดกำลังคนที่เหมาะสม ดำเนินการและพัฒนาระบบงานการสรรหาและคัดเลือก ตลอดจนเส้นทางการก้าวหน้าทางสายวิชาชีพ

(2) ส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษาทั้งระบบ โดยมุ่งเน้นในระดับอาชีวศึกษา และอุดมศึกษา เพื่อให้สนองตอบความต้องการด้านบุคลากรของภาคเศรษฐกิจ พัฒนาครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา เพื่อให้ได้ครูดี ครูเก่ง มีคุณธรรม มีคุณภาพ และมีวิทยฐานะสูงขึ้น ลดภาระงานครูที่ไม่เกี่ยวกับการเรียนการสอนตามโครงการคืนครูให้นักเรียน มีการดูแลคุณภาพชีวิตของครูด้วยการปรับโครงสร้างหนี้และจัดตั้งกองทุนพัฒนาคุณภาพชีวิตครู ควบคู่ไปกับการลงทุนด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่เน้นการพัฒนาเนื้อหาสาระและบุคลากรให้พร้อมรองรับและใช้ประโยชน์จากระบบสารสนเทศได้อย่างคุ้มค่า

สำนักงาน ก.ค.ศ. ได้ทำหน้าที่ดูแลคุณภาพชีวิตของครูด้วยการปรับโครงสร้างหนี้ และจัดตั้งกองทุนพัฒนาคุณภาพชีวิตครู เพื่อให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีคุณภาพในการปฏิบัติงาน แต่มีภาระหนี้สินอันเกิดจากภาวะทางเศรษฐกิจ ได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้มีกำลังใจในการปฏิบัติงานสอนได้ดียิ่งขึ้น

### ภารกิจตามยุทธศาสตร์กระทรวงศึกษาธิการ

สำนักงาน ก.ค.ศ. เป็นหน่วยงานในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการนั้นถือเป็นองค์กรหลักในการจัดการและส่งเสริมการศึกษาให้ประชาชนมีความรู้ มีคุณภาพ มีศักยภาพในการพัฒนาตนเอง พัฒนาเศรษฐกิจพัฒนาสังคม

ฐานความรู้และเพิ่มขีดความสามารถ ในการแข่งขันของประเทศกระทรวงศึกษาธิการได้นำนโยบายของรัฐบาลด้านนโยบายสังคมและคุณภาพชีวิต มากำหนดเป็นแนวทางการจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดินของกระทรวงศึกษาธิการ รวมถึงจัดทำแผนยุทธศาสตร์ กำหนดวิสัยทัศน์ และแผนการดำเนินงาน ที่สำนักงาน ก.ค.ศ. ต้องดำเนินงาน ดังนี้

1 สำนักงาน ก.ค.ศ. กำหนดแนวทางการดำเนินงานให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของกระทรวงศึกษาธิการ นั่นคือ กระทรวงศึกษาธิการเป็นองค์กรหลักในการจัดการและส่งเสริมการศึกษาให้ประชาชน มีความรู้ และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

2. ยุทธศาสตร์ของกระทรวงศึกษาธิการที่เป็นแนวทางในการดำเนินงาน คือ ยุทธศาสตร์การเพิ่มศักยภาพครู ศึกษานิเทศก์ และบุคลากรทางการศึกษา ที่กำหนดแนวทางการดำเนินงานในเรื่องการยกระดับมาตรฐานวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา การพัฒนาระบบบริหารงานบุคคล การสร้างและพัฒนาระบบค่าตอบแทนสวัสดิการและสิทธิประโยชน์เกื้อกูล การพัฒนาคุณภาพชีวิตครู และบุคลากรทางการศึกษาและการแก้ปัญหาขาดแคลนครู

3. แผนบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดแผนการดำเนินงานเสริมสร้างความเข้มแข็งระบบบริหารงานบุคคลและพัฒนาความก้าวหน้าของข้าราชการครู ศึกษานิเทศก์ และบุคลากรทางการศึกษา ในเรื่องการส่งเสริมพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และเรื่องการส่งเสริมประสิทธิภาพของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งเป็นบทบาทอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบหลักของสำนักงาน ก.ค.ศ. ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

จะเห็นได้ว่า แนวทางการดำเนินงานของแผนบริหารราชการแผ่นดินและแผนยุทธศาสตร์สู่การปฏิรูป วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ของกระทรวงศึกษาธิการ มีความสอดคล้องกับภารกิจ บทบาท อำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ก.ค.ศ.ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นการส่งผลต่อความสำเร็จของเป้าหมายที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดไว้ และเป็นการตอบสนองนโยบายรัฐบาล อันนำมาซึ่งประโยชน์ต่อการบริหารราชการภาครัฐ (สำนักงาน ก.ค.ศ., ม.ป.ป.)

จากภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงาน ก.ค.ศ. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 การสนองตอบนโยบายรัฐบาล และแผนบริหารราชการแผ่นดินของกระทรวงศึกษาธิการ อันเป็นภารกิจที่มีภาระงานในปริมาณมาก ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจที่ได้ส่งผลต่อ

ผู้รับบริการที่เป็นครู บุคลากรทางการศึกษาและนักเรียน ทั้งทางตรงและทางอ้อมหากครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับการบริการด้านการบริหารงานบุคคลและการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพในด้านการพัฒนา ด้านสวัสดิการ สิทธิประโยชน์เกื้อกูลต่างๆ ด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต ความก้าวหน้าทางวิชาชีพ การได้รับเงินเดือน เงินวิทยฐานะ เงินค่าตอบแทน และอื่นๆ ครูและบุคลากรทางการศึกษาก็จะมีขวัญกำลังใจ เกิดแรงจูงใจ และปรับเปลี่ยนพฤติกรรมที่มุ่งไปสู่การปฏิบัติงานด้านการศึกษาและกระบวนการจัดการเรียนการสอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลต่อคุณภาพการเรียนรู้ของนักเรียนและการพัฒนาการศึกษาของประเทศ

### 3.5 การวิเคราะห์สถานภาพและโครงสร้างของสำนักงาน ก.ค.ศ. : สภาพปัญหา ความสำคัญและรูปแบบที่ควรเป็น สรุปผลจากการระดมความคิดเห็น

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 34 บัญญัติว่า การบริหารทรัพยากรบุคคลเป็นไปเพื่อผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจภาครัฐ ความมีประสิทธิภาพ และความคุ้มค่าโดยให้ข้าราชการปฏิบัติราชการอย่างมีคุณภาพ คุณธรรม และมีคุณภาพชีวิตที่ดี และ มาตรา 42 บัญญัติว่า การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องคำนึงถึงระบบคุณธรรม

การดำเนินงานตามมาตรา 20 ของสำนักงาน ก.ค.ศ. แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 เป็นหน้าที่หลักที่จะต้องดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตั้งแต่การเป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานในหน้าที่ของ ก.ค.ศ. วิเคราะห์และวิจัยเกี่ยวกับการบริหารราชการในหน่วยงานการศึกษา การจัดระบบบริหารราชการในหน่วยงานการศึกษา มาตรฐาน หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การพัฒนาระบบข้อมูลและจัดทำแผนกำลังคนสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การบริหารเงินทุน สวัสดิการ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ในฐานะที่สำนักงาน ก.ค.ศ. เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลทางการศึกษา เป็นหน่วยงานที่มุ่งเน้นการพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยเฉพาะครูผู้สอนที่มีเป็นจำนวนมาก รวมถึงมีลักษณะของการปฏิบัติงานเฉพาะทาง การพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจึงมิใช่เรื่องง่าย เพราะมีข้อจำกัดมากมายได้แก่ ข้อจำกัดทางงบประมาณ ข้อจำกัดด้านเวลา ข้อจำกัดในด้านการดำเนินการ การที่จะทำให้การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้เป็นจริงได้ จึงต้องมีการพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพและมีมาตรฐานมากขึ้น ซึ่งย่อมไม่ใช่เพียงพัฒนาตัวบุคคลให้มีความรู้ความสามารถเพิ่ม



มากขึ้นเท่านั้น หากแต่ต้องพัฒนาให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเหล่านั้นให้มีคุณภาพทางปัญญาไปพร้อมๆ กับการมีความสมดุลทั้งด้านสติปัญญา จิตใจ และสังคม นอกจากนี้หน้าที่ในการพัฒนาตัวบุคคลแล้ว การให้ความเป็นธรรม การออกกฎ ระเบียบ ข้อปฏิบัติ การดำเนินการเกี่ยวกับเงินเดือน สวัสดิการ ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์เกื้อกูลอื่นๆ ซึ่งถือเป็นงานที่สำนักงาน ก.ค.ศ. ต้องเป็นองค์กรที่สามารถเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลที่จะสร้างสรรค์ระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีความเสมอภาค เท่าเทียม ยุติธรรม และเป็นกลางทางการเมือง

จากประเด็นสำคัญเหล่านี้ คณะผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นผ่านการสนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้บริหารและบุคลากรของสำนักงาน ก.ค.ศ. สามารถสรุปได้ ดังนี้

### 1. สำนักงาน ก.ค.ศ. ในฐานะเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

1. สำนักงาน ก.ค.ศ. มีบทบาทและหน้าที่ไม่ต่างจากองค์กรกลางทั้งหลายในเรื่องการบริหารงานบุคคล ที่ต้องส่งเสริม สนับสนุน การบริหารงานบุคคล ถ้าสำนักงาน ก.ค.ศ. มีความเข้มแข็ง เหมาะสม โปร่งใส ยึดระบบคุณธรรม เชื่อว่าครู อาจารย์ ก็จะสามารถจัดการเรียนการสอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. บทบาทของ ก.ค.ศ. เป็นบทบาทที่สำคัญที่จะต้องทำหน้าที่ผลักดัน และขับเคลื่อนการพัฒนาคุณภาพของครูให้เกิดประสิทธิภาพ โดยการดูแลเรื่องวิทยฐานะ เงินประจำตำแหน่ง การเลื่อนขั้น เลื่อนเงินเดือน มีภารกิจที่เกี่ยวกับการดูแลความเจริญเติบโต ความก้าวหน้าของอาชีพครู ก.ค.ศ. จึงมีบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับ “ครู” โดยตรง คือ ทั้งกำกับ ควบคุมดูแล พัฒนา และประเมิน ดูแลความก้าวหน้าของครู ดังนั้น บุคลากรที่ทำหน้าที่ในสำนักงาน ก.ค.ศ. ควรจะมีความรู้ ความสามารถ มีจิตที่จะมุ่งมั่นต่อการพัฒนา “ครู” และเห็นความสำคัญของ ความเป็นครู

3. การทำงาน ของ ก.ค.ศ. ควรส่งผลให้ครูมีประสิทธิภาพ มีความก้าวหน้าและความมั่นคงในวิชาชีพ เพราะผลลัพธ์สุดท้ายที่ได้จาก สำนักงาน ก.ค.ศ. คือ นักเรียนและ การพัฒนาการศึกษาของไทย

4. การทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของสำนักงาน ก.ค.ศ. ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล การอนุมัติ/อนุญาต การให้คำปรึกษา หรือควรสามารถดำเนินการได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว เหมาะสม ตามหลักธรรมาภิบาลอย่างมีประสิทธิภาพ

## 2. ปัญหา อุปสรรคที่เกิดจากสถานภาพและโครงสร้างในปัจจุบัน ด้านโครงสร้าง

1. โครงสร้างปัจจุบันเป็นการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ตามมาตรา 19

2. สภาพของโครงสร้างองค์กรในปัจจุบันไม่เหมาะสม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 กำหนดให้สำนักงาน ก.ค.ศ. ต้องรับผิดชอบ ดูแลเขตพื้นที่การศึกษา 185 เขต อ.ก.ค.ศ. ส่วนราชการ อีก 6 ส่วน ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงวัฒนธรรม วิทยาลัยชุมชน และข้าราชการพลเรือนประมาณ 20,000 ตำแหน่ง มาอยู่ภายใต้การดูแลของสำนักงาน ก.ค.ศ. แต่สภาพขององค์กรที่ควรเป็นรูปแบบองค์กรกลางการบริหารงานบุคคล หากเปรียบเทียบกับองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลอื่นๆ ได้แก่ ก.ก หรือ ก.ศ เป็นต้น องค์กรกลางต่างๆ เหล่านี้ มีสถานะเทียบเท่ากระทรวง ซึ่งมีความคล่องตัวในการรับผิดชอบภารกิจ

3. สถานภาพที่ปรับเปลี่ยนไปมีผู้บังคับบัญชาเป็นตำแหน่ง "อธิบดี" แต่องค์กรไม่เป็น "กรม" ซึ่งทั่วไปโดยปกติ กรม กับ อธิบดี ควรต้องสอดคล้องกันในโครงสร้างองค์กรและตำแหน่ง

4. การเปรียบเทียบระหว่างสำนักงาน ก.พ. กับสำนักงาน ก.ค.ศ. โดยสำนักงาน ก.พ. มี ก.พ.ร. และ ก.พ.ค. ดำเนินการด้านการพัฒนาและจัดระบบราชการและพิทักษ์ระบบคุณธรรม ขณะที่ สำนักงาน ก.ค.ศ. ต้องปฏิบัติภารกิจทั้งหมด ทั้งโครงสร้างและองค์กร รวมถึงพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งทั้งสององค์กร คือ ก.พ.ร. และ ก.พ.ค. มีข้าราชการระดับ 11 ขณะที่ สำนักงาน ก.ค.ศ. ไม่มี

5. ปัญหาที่ไม่สามารถชี้กฎหมาย หรือเปลี่ยนแปลงกฎหมายได้ ไม่สามารถชี้กฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ของสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการเหมือน ก.พ.ร. มาแก้ปัญหาโครงสร้างของสำนักงาน ก.ค.ศ. ได้ เพราะกระทรวงศึกษาธิการมีกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ หากจะอ้างถึงการแบ่งส่วนราชการตามชื่อกฎหมายจะกำหนดได้เพียงการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานปลัดกระทรวง

6. สำนักงาน ก.ค.ศ. อยู่ภายใต้ สำนักงานปลัดกระทรวง ซึ่งมีฐานะเหมือน กอง หรือ สำนัก ซึ่งไม่สามารถแบ่งส่วนราชการได้ และกฎหมายการแต่งตั้งหัวหน้าสำนักงานทำให้เติบโตจากคนในไม่ได้ ทำให้ต้องแต่งตั้งจากคนนอกที่มีประสบการณ์ผ่านการทำงาน กอง หรือ สำนัก มาแล้ว เพราะข้างในแบ่งเป็นหัวหน้ากลุ่มงาน/ผู้อำนวยการภารกิจ ถ้าต้องเป็นองค์กรกลาง

ในทางวิชาการแล้ว สิ่งสำคัญคือ ความเป็นกลาง เป็นอิสระ ควรมีฐานะที่เป็นนิติบุคคล หรือที่เรียกว่า กรม

7. โครงสร้างปัจจุบันมีความเป็นอิสระน้อย ก.ค.ศ. อยู่ภายใต้ผู้บังคับบัญชาถึง 2 คนด้วยกัน คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และปลัดกระทรวงศึกษาธิการ การเสนอแนะและให้ข้อคิดเห็นทำได้จำกัด ไม่มีอิสระในการที่จะปฏิบัติงาน หรือพัฒนางานให้เกิดประสิทธิภาพ มีอำนาจในการบริหารจัดการงานน้อยลง มีผลให้การเสนอความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ ขาดน้ำหนัก ข้อเสนอของการไม่เป็นองค์กรอิสระ คือ

- ไม่สามารถที่จะคิดริเริ่ม สร้างสรรค์ และพัฒนางานได้อย่างมีอิสระภายใต้บทบาทหน้าที่ของตนเอง

- อยู่ภายใต้การครอบงำองค์กร การบริหารงานขาดความยุติธรรม คนในสำนักงานขาดความยุติธรรม บุคลากรเองก็ไม่ได้รับความยุติธรรม ส่งผลไปยังข้าราชการครูจะไม่ได้รับความยุติธรรมด้วย

- ขาดการทำประโยชน์เพื่อส่วนรวมอย่างเต็มที่กล่าวคือ ไม่สามารถที่พัฒนา “ครู” ได้อย่างเต็มที่

8. ปัญหาด้านการบริหารงานของผู้อำนวยการภารกิจ การไม่มีสถานะทางกฎหมายด้านการบริหาร เกิดผลกระทบกับระบบการบริหารและการตัดสินใจ รวมถึงการทำนิติกรรมต่างๆ เกิดปัญหา อุปสรรค

9 สถานะในปัจจุบันของสำนักงาน ก ค ศ. ที่ผู้อำนวยการภารกิจไม่มีอำนาจทางการบริหารตามกฎหมาย ทำให้เลขาธิการไม่สามารถมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการภารกิจตัดสินใจหรือลงนามในหนังสือราชการใดๆ ได้ การตัดสินใจในทุกเรื่องจึงต้องเสนอผ่านรองเลขาธิการและเลขาธิการ ก.ค.ศ

10 จากการไม่มีสถานะทางกฎหมายของผู้อำนวยการภารกิจและอำนาจการตัดสินใจดังกล่าว ทำให้ไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดการสร้างหรือพัฒนาความเชี่ยวชาญต่างๆ

11 เลขาธิการ สำนักงาน ก ค ศ มีฐานะเป็นอธิบดี แต่สำนักงาน ก ค.ศ. ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงขาดอำนาจในการตัดสินใจ การบริหารงานขาดความเป็นอิสระ เพราะอยู่ภายใต้กำกับของปลัดกระทรวง

12 โครงสร้างในปัจจุบันขาดที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ทางวิชาการระดับสูง จำนวนผู้เชี่ยวชาญที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่เพียงพอต่อภารกิจที่เพิ่มขึ้น

## ด้านบุคลากร

1. ข้าราชการสำนักงาน ก.ค.ศ. ขาดขวัญและกำลังใจในเรื่องของความก้าวหน้าเมื่อสถานภาพของสำนักงาน ก.ค.ศ. เป็นเพียง “สำนัก” ในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ แต่การทำงานมีลักษณะเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ส่งผลให้การบริหารงานบุคคลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทางด้านการวิชาการและด้านการบริหารจัดการขาดประสิทธิภาพ การที่ขวัญและกำลังใจของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นไปในทางลบ จะนำไปสู่การจัดการเรียนการสอนที่ด้อยประสิทธิภาพ และกระทบต่อคุณภาพของนักเรียน อีกทั้งภายในสำนักงาน ก.ค.ศ. ขาดบุคลากรที่เป็น Specialization ทำให้ต้องพึ่งพาหน่วยงาน/บุคคลภายนอกมากเกินไป

2. การปล่อยให้สถานภาพและโครงสร้างของสำนักงาน ก.ค.ศ. เป็นสภาพเช่นปัจจุบัน ภายใน 2-3 ปี ข้างหน้า องค์กรนี้จะอ่อนแอลงเรื่อยๆ ข้าราชการที่มีความรู้ ความสามารถ มีทักษะและประสบการณ์สูง จะతోแท้ ขาดแรงจูงใจ เนื่องจากไม่สามารถก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ราชการที่สูงขึ้นได้ คนเหล่านี้จะหาทางโอนย้ายไปที่อื่น จึงส่งผลต่อการทำงานและคุณภาพการศึกษาของประเทศชาติ

3. ข้าราชการในสำนักงาน ก.ค.ศ. เป็นกลไกในการเสนอเรื่องเพื่อให้เลขาธิการ ก.ค.ศ. และคณะกรรมการ ก.ค.ศ. ในการพิจารณาหลักเกณฑ์ ระเบียบต่างๆ หากข้าราชการในสำนักงาน ก.ค.ศ. ขาดขวัญ กำลังใจ ขาดความเป็นธรรม ขาดความเสมอภาค ในการที่จะทำให้อัตนเองก้าวหน้าและพัฒนาได้ ก็จะมีผลไปยังการพัฒนาครูและความก้าวหน้าของครูด้วย

4. ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงาน ก.ค.ศ. ขาดขวัญและกำลังใจ โครงสร้างที่เป็นอยู่ไม่ได้ส่งเสริมความก้าวหน้า เช่น การที่ไม่มีตำแหน่งผู้อำนวยการกองหรือสำนัก ส่งผลให้การบริหารงานบุคคลขาดประสิทธิภาพ

5 เมื่อเปรียบเทียบข้าราชการที่ปฏิบัติงานในสำนักงาน ก.ค.ศ. กับของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการต่างๆ ในประเทศไทยที่เป็นองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลมีข้าราชการสูงสุดระดับ 11 ขณะที่สำนักงาน ก.ค.ศ. มีรูปแบบการทำงานเหมือนกัน แต่ข้าราชการไม่สามารถมีความก้าวหน้าในวิชาชีพได้ ไม่สามารถก้าวขึ้นสู่ระดับบริหาร หรือขึ้นสู่ระดับ 11 ได้

## ด้านภาระงาน

1 สำนักงาน ก.ค.ศ. ปฏิบัติภารกิจภายใต้กฎหมายหลายฉบับ ได้แก่ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 พ.ร.บ.

ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และ พ.ร.บ. เงินเดือน และวิทยฐานะ ทำให้มีภารกิจที่หลากหลายและมีปริมาณงานมาก

2 จาก พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มีงานในความรับผิดชอบของสำนักงาน ก.ค.ศ. เพิ่มมากขึ้น ที่ชัดเจนคือ งานด้านระบบวิทยฐานะที่สำนักงาน ก.ค.ศ. กำหนดกฎเกณฑ์ มาตรฐาน และเป็นต้นแบบให้ส่วนราชการอื่น ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้ และต้องดูแลข้าราชการพลเรือนที่ปรับเปลี่ยนมาเป็นบุคลากรทางการศึกษาตามมาตรา 38 ค (2) รวมถึงภารกิจด้านการกระจายอำนาจก็ได้ทำให้เกิดความรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้น เพราะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการที่เหมาะสมให้เขตพื้นที่การศึกษาได้นำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และต้องมีการกำกับ ติดตาม ซึ่งจากสภาพดังกล่าวก็ไม่ได้เป็นการแบ่งภาระงานออกไปแต่กลับได้รับภาระงานเพิ่มในหลายมิติ

3 ภารกิจเพิ่ม มีปริมาณงานเพิ่มมากขึ้น ได้แก่ งานรับเรื่องร้องเรียน งานพัฒนาระบบทะเบียนประวัติอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น ทำให้ระยะเวลาในการดำเนินการเรื่องต่างๆ เป็นไปอย่างล่าช้า

4 สภาพปัจจุบัน มีปัญหาด้านจำนวนของข้าราชการครูที่ไม่เพียงพอในสถานศึกษาหลายแห่ง ส่งผลให้การจัดการเรียนการสอนขาดประสิทธิภาพ และจากงานวิจัยของสภาการศึกษาพบว่า จำนวนของข้าราชการครูขาดเป็นจำนวนมากกว่าหมื่นอัตรา ซึ่งสำนักงาน ก.ค.ศ. ไม่สามารถคลี่คลายปัญหานี้ได้ แสดงว่า มีกลไกการดำเนินงานบางอย่างติดขัด ปัญหาของสำนักงาน ก.ค.ศ. เป็นปัญหาของประเทศชาติ เพราะเป็นปัญหาที่ได้ส่งผลถึงผู้เรียนที่เป็นอนาคตของประเทศชาติ งานของสำนักงาน ก.ค.ศ. ถ้าไม่สำเร็จตามความมุ่งหวังจะส่งผลต่อคุณภาพเด็กโดยตรง

5 การจัดองค์กรไม่เหมาะสมกับสภาพของงานที่ได้รับมอบหมาย การมีฐานะเป็นนิติบุคคลของสำนักงาน ก.ค. (เดิม) มีความคล่องตัวมาก ปัจจุบันสำนักงาน ก.ค.ศ. ขาดความคล่องตัวในการทำงาน กฎหมายไม่เอื้อต่อการปฏิบัติหน้าที่ สายการบังคับบัญชาทำให้งานขาดความกระชับ และล่าช้ากว่าที่ควรจะเป็น

6. ภารกิจในปัจจุบันของสำนักงาน ก.ค.ศ. ยังคงเน้นงานด้านระเบียบ ธุรการมากกว่างานทางวิชาการ เช่น การติดตาม ประเมินผลและการพัฒนาศักยภาพ ฯลฯ ซึ่งหน่วยงานที่มีส่วนได้เสียได้มีความคาดหวังกับสำนักงาน ก.ค.ศ. ในด้านความเป็นที่พึ่งพิงในด้านคุณภาพและปริมาณงาน แต่สำนักงาน ก.ค.ศ. มีปริมาณงานที่เพิ่มมากขึ้นก็ย่อมส่งผลให้คุณภาพการทำงานลดลง

### 3. เหตุผลและความจำเป็นต่อการปรับปรุงสถานภาพและโครงสร้างของสำนักงาน ก.ค.ศ.

#### ด้านโครงสร้าง

1. การที่สำนักงาน ก.ค.ศ. ซึ่งเดิมมีฐานะเป็น "กรม" ได้ถูกปรับเปลี่ยนโครงสร้างมาเป็น "สำนัก" ภายในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หากพิจารณาถึงลักษณะการทำงานของสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่มีลักษณะเฉพาะ คือ ทำงานภายใต้รูปแบบคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ขณะที่การทำงานของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการมีรูปแบบการบริหารโดยผู้บังคับบัญชา คือ อธิบดี ลักษณะการทำงานจึงมีรูปแบบที่ค่อนข้างแตกต่างกัน นอกจากสำนักงาน ก.ค.ศ. แล้วยังคงมีสำนักงานที่มีลักษณะการทำงานเฉพาะองค์ที่แตกต่างกันออกไปอยู่ภายใต้สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการอีก ได้แก่ สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน ส่งผลให้การบริหารภายใต้สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการประสบปัญหามากยิ่งขึ้น อีกทั้ง การให้สำนักงานดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักกระจายอำนาจการบริหารราชการ เนื่องจากการบริหารราชการไปรวมศูนย์ที่สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นภาระทางการบริหารต่อปลัดกระทรวงศึกษาธิการที่จะต้องตัดสินใจในงานบริหารที่มีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง อีกทั้ง จากสภาพปัจจุบันได้ทำให้บุคลากรที่ปฏิบัติงานในสำนักงาน ก.ค.ศ. เองนั้นขาดขวัญกำลังใจ เนื่องจากไม่มีความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานทำให้เป็นอุปสรรคต่อการทำงาน ส่งผลกระทบต่อข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างรุนแรง

#### ด้านการบริหารงาน

1. สถานภาพของสำนักงาน ก.ค.ศ. ปัจจุบันขาดเอกภาพ ไม่มีความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคล ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารงาน การตัดสินใจ และการพัฒนางานทั้งด้านคุณภาพและปริมาณ ยกตัวอย่าง ปัญหาที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข ได้แก่ ปัญหาด้านการพิจารณาวิทยฐานะในระดับเขตพื้นที่การศึกษาที่ยังมีความล่าช้าและขาดความเป็นธรรม รวมถึงการที่มีการนำเรื่องการพิจารณาวิทยฐานะเสนอต่อคณะกรรมการ ก.ค.ศ. ชุดที่มีรัฐมนตรีเป็นประธาน เพื่อพิจารณานั้น ควรให้เป็นหน้าที่ของ สำนักงาน ก.ค.ศ. พิจารณาและนำเสนอรัฐมนตรีเพียงเพื่อรับทราบเท่านั้น ซึ่งคณะกรรมการ ก.ค.ศ. ชุดที่มีรัฐมนตรีเป็นประธานควรทำงานเฉพาะด้านการวางนโยบาย เพื่อให้หน่วยงานและบุคลากรนำไปใช้ในการปฏิบัติ หรือพิจารณาประเมินภาพรวมของการปฏิบัติงานเท่านั้น

2 ปัญหาด้านการสร้างความเชื่อมั่นในการปฏิบัติงาน กรณีที่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นข้าราชการระดับ 9 ขณะที่ต้องมีการประสานงาน การปรึกษาหารือกับข้าราชการสำนักงาน ก.ค.ศ. ซึ่งเป็นเพียงข้าราชการ ระดับ 7 หรือ 8 เป็นผู้อำนวยการภารกิจที่ไม่มีตำแหน่งทางการบริหาร

3. ปัญหาระบบการกระจายอำนาจที่อ่อนแอ เป็นการเพิ่มงานระบบตรวจสอบติดตามและให้คำปรึกษา สำนักงาน ก.ค.ศ. กระจายอำนาจไปยัง อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาที่ไม่มีความรู้ ความเข้าใจเรื่องงานบริหารงานบุคคล เมื่อเกิดปัญหาจึงต้องกลับมาที่สำนักงาน ก.ค.ศ. ดำเนินการ

4 ปัญหาที่เกิดจากความไม่มีคุณภาพของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษานี้ ทำให้ต้องมีการแก้กฎหมายให้มีข้อกำหนดที่ว่าด้วย หากการร้องทุกข์ที่เกิดจาก อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาให้ร้องทุกข์มาที่สำนักงาน ก.ค.ศ.

5. สำนักงาน ก.ค.ศ. ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลลัพธ์ ด้วยภาระงานที่มากแต่โครงสร้างของหน่วยงานกลับมีขนาดเล็กลง รวมทั้งอัตรากำลังที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากข้าราชการเกษียณอายุราชการ และการโอนย้ายไปยังส่วนราชการอื่น ทำให้ปริมาณงานเพิ่มมากขึ้นเมื่อเทียบกับจำนวนบุคลากร ดังนั้น ข้าราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ในปัจจุบันจึงจำเป็นต้องทำงานในปริมาณที่มากขึ้นและต้องมีประสิทธิภาพสูงขึ้น

6. การที่สำนักงาน ก.ค.ศ. มาอยู่ภายใต้สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการทำให้ระดับบริหารซึ่งเดิมเป็นตำแหน่งข้าราชการ ระดับ 10 กลายเป็น ระดับ 9 ซึ่งมีผลกระทบต่อความเข้มแข็ง ความมั่นคง ความก้าวหน้า นำมาซึ่งการบั่นทอนสภาพจิตใจของผู้ปฏิบัติงาน

7. สำนักงาน ก.ค.ศ. ขาดการวางมาตรฐานด้านเวลาในการทำงาน โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง การประเมินผลงาน ระยะเวลาของการทราบผลการประเมิน ผู้ถูกประเมินไม่สามารถทราบได้ว่า จะรับทราบผลการประเมินได้เมื่อใด ซึ่งขัดกับหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดี ที่ควรมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงาน หรือการให้บริการที่ชัดเจน เหตุนี้กลายเป็นส่วนหนึ่งที่บั่นทอนกำลังใจข้าราชการครู อีกด้านหนึ่งหากพิจารณาตามหลัก action-reaction อาจเป็นไปได้ว่าข้าราชการในสำนักงาน ก.ค.ศ. เองไม่มีหนทางก้าวหน้าในเส้นทางอาชีพราชการ ดังนั้น เมื่อตนเองขาดความก้าวหน้าจึงขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน

8. ปัญหาการให้อำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาที่เป็นไปอย่างไม่เหมาะสม สร้างความคับข้องใจให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และส่งผลเสียในหลายพื้นที่ อีกทั้ง การปฏิบัติงานขาดการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ทั้งนี้ เนื่องจาก อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่

การศึกษา ขาดความพร้อมในการปฏิบัติงาน บุคลากรของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่ อาจไม่มีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการบริหารงานบุคคลอย่างต่อแท้ จึงควรต้องมีกระบวนการสร้างความพร้อม ต่อการปฏิบัติงานตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ เพื่อป้องกันไม่ให้อำนาจหน้าที่นั้นถูกนำไปใช้ในทางที่มีขอบ

### ด้านบุคลากร

1. การขาดขวัญและกำลังใจของข้าราชการที่ปฏิบัติงานในสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ขาดโอกาสความก้าวหน้าในอาชีพราชการ ส่งผลให้มีข้าราชการขอลาออกก่อนเกษียณอายุราชการ (Early Retire) เป็นจำนวนมากในแต่ละปี โดยในปีงบประมาณ 2551 จำนวน 2 คน ปีงบประมาณ 2552 มีจำนวน 9 คน

2. จากการขอลาออกก่อนเกษียณอายุราชการ (Early Retire) ของข้าราชการในสำนักงาน ก.ค.ศ. เป็นจำนวนมากและต่อเนื่อง ทำให้เกิดการขาดบุคลากรปฏิบัติงาน บุคลากรไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ทำให้งานเกิดภาวะคั่งค้าง และเป็นภาระหนักสำหรับข้าราชการที่ยังปฏิบัติงานอยู่

3. ปัญหาที่ต่อเนื่องจากการขอลาออกก่อนเกษียณอายุราชการ (Early Retire) ของข้าราชการในสำนักงาน ก.ค.ศ. เป็นจำนวนมากและเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ยังทำให้เกิดสภาพการขาดผู้เชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานด้านการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ เมื่อมีการบรรจุข้าราชการใหม่หรือมีการโอนย้ายข้าราชการจากหน่วยราชการอื่น ข้าราชการใหม่นี้ต้องใช้เวลาในการเรียนรู้ งานและสร้างความชำนาญ ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การปฏิบัติงานในแต่ละเรื่องเป็นไปด้วยความล่าช้า

4. สำนักงาน ก.ค.ศ. เป็นองค์กรที่มีสภาพอ่อนแอ ข้าราชการในตำแหน่งหัวหน้ากลุ่ม ที่เรียกกันภายในว่า ผู้อำนวยการกลุ่ม ที่เป็นข้าราชการระดับ 8 ไม่สามารถก้าวขึ้นสู่ตำแหน่ง รองเลขาธิการ ระดับ 9 ได้ เพราะการขาดคุณสมบัติที่เป็นตำแหน่งทางการบริหาร การออกแบบโครงสร้างองค์กรแบบนี้ จึงไม่เห็นเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพ ข้าราชการระดับ 8 ภายในสำนักงาน ก.ค.ศ. จะมีความก้าวหน้าได้ก็เพียงเป็น ตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญ เท่านั้น จะเห็นได้ว่าตั้งแต่สำนักงาน ก.ค.ศ. ถูกลดฐานะมาจึงเป็นประเด็นปัญหาที่นำมาซึ่งการไหลออกของบุคลากรของสำนักงาน ก.ค.ศ. สม่าเสมอ นี่อาจเป็นส่วนหนึ่งที่สะท้อนถึงศักยภาพของบุคลากรที่เหลือนปฏิบัติงานอยู่ในสำนักงาน และจากภาวะการขาดผู้ชำนาญในการปฏิบัติงานทำให้สำนักงาน ก.ค.ศ. ต้องใช้หรือจัดจ้างหน่วยงานภายนอก (Outsource) มาทำภารกิจบางอย่างให้



5. การพิจารณาปรับเปลี่ยนโครงสร้างเพื่อให้เกิดความก้าวหน้าในอาชีพราชการของบุคลากรสำนักงาน ก.ค.ศ. ควรมีการคำนึงถึงการเพิ่มมูลค่าของผลิตผลที่ได้จากการปรับเปลี่ยนนั้น ได้แก่ ความก้าวหน้า ขวัญกำลังใจ อันจะเป็นการทำให้บุคลากรเกิดความรู้สึกผูกพันกับองค์กร ไม่เกิดภาวะบุคลากรไหลออกจากหน่วยงาน ซึ่งจะส่งผลให้องค์กรขาดผู้ที่เชี่ยวชาญ ชำนาญงาน กลายเป็นองค์กรที่ไม่มีสมรรถนะในที่สุด

#### ด้านภาระงาน

1. ถึงแม้จะได้มีการกระจายอำนาจหน้าที่และภารกิจไปยัง อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาและ อ.ก.ค.ศ. ส่วนราชการ แต่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาและ อ.ก.ค.ศ. ส่วนราชการยังขาดความชำนาญ ขาดความรู้ ความเข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติภารกิจ จึงทำให้สำนักงาน ก.ค.ศ. กลับมีภาระงานมากขึ้น เนื่องจากยังคงมีข้อบกพร่องหรือ และปัญหาหน้าที่เกิดความผิดพลาดเสนอเรื่องกลับมาให้สำนักงาน ก.ค.ศ. ต้องดำเนินการพิจารณา ตอบข้อหารือ และแก้ไขปัญหาสิ่งที่ผิดพลาด เป็นการเพิ่มปริมาณงานมากขึ้นกว่าเดิม

ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานในฐานะเลขานุการองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเกิดประสิทธิผลและความคล่องตัวตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายกำหนด สำนักงาน ก.ค.ศ. จึงจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงสถานภาพและโครงสร้าง เพื่อให้การทำงานเกิดประสิทธิภาพ มีความเป็นธรรม ตามหลักการบริหารงานบุคคลในรูปแบบของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ และตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

4. แนวทางในการปรับปรุงสถานภาพและโครงสร้างของสำนักงาน ก.ค.ศ. ให้มีฐานะเป็นกรม หรืออื่นๆ ตามความเหมาะสม

#### ข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1. ปรับปรุงกฎหมายให้ ก.ค.ศ. และสำนักงาน ก.ค.ศ. เป็นองค์กรการบริหารงานบุคคลที่มีอิสระ มีความคล่องตัว และปลอดจากอิทธิพลของฝ่ายการเมือง รวมถึงปรับปรุงกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้อง ทั้งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พระราชบัญญัติสภาครู พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการให้มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์ รวมถึงสร้างความพร้อม ความรู้ ความเข้าใจด้านการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ โดยเฉพาะการปฏิบัติงานในด้านของหลักเกณฑ์การประเมินวิทยฐานะให้แก่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา

2. การจะปรับเป็น กรม ต้องแก้ไขพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งใน มาตราที่เกี่ยวกับกระทรวงศึกษากำหนดไว้ว่า การแบ่งอำนาจหน้าที่กระทรวงศึกษาธิการให้เป็นไป ตามพระราชบัญญัติการศึกษา ซึ่งต้องกลับไปแก้ไขที่พระราชบัญญัติการศึกษา

3. ควรมีการแก้ไขกฎหมาย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ มาตรา 10 เพื่อที่จะให้สำนักงาน ก.ค.ศ. มีฐานะเทียบเท่า “กรม” แก้ไขมาตรา 59 และมาตรา 60

4 การปรับ “สำนัก” เป็น “กรม” ของสำนักงาน ก.ค.ศ. โดยให้ดูรูปแบบโครงสร้าง ของสำนักงาน ก.พ. และการที่จะปรับขึ้นไปได้นั้นควรพิจารณาถึงภารกิจ และแนวทางการ ดำเนินงานการบริหารงานบุคคลที่มีประสิทธิภาพ

5. ก.พ. และ ก.ค.ศ. ควรมีแนวคิดเดียวกัน เนื่องจากองค์กรกลางการบริหารงาน บุคคลของประเทศ ควรมีสถานะที่ใกล้เคียงกัน เพราะทำภารกิจไม่ต่างกัน เพียงแต่ข้าราชการต่าง ประเภท แต่เป้าหมายคือเพื่อประเทศชาติเหมือนกัน ดังนั้นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลควรมี ความเข้มแข็ง ความก้าวหน้า ความคล่องตัว ความเป็นอิสระที่อยู่ในระดับใกล้เคียงกัน

6 หน่วยงานภายในของกระทรวงศึกษาธิการควรมีความชัดเจน และควรมีฐานะ เป็นทบวง ขณะนี้กระทรวงศึกษาธิการควรมี 5 ทบวง และภายในทบวงต้องมีกรม ในแต่ละทบวงต้อง ประกอบด้วยสำนักปลัดกระทรวง และกรม

หรืออาจมีการกำหนดให้สำนักงาน ก.ค.ศ. เป็นทบวงที่ 6 ซึ่งภารกิจใหม่ของ สำนักงาน ก.ค.ศ. ต้องครอบคลุมเรื่อง ครู อาจารย์ที่ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยด้วย ควรจะดูแลครู และบุคลากรทางการศึกษาทั้งหมด และควรปรับให้ภารกิจของสำนักงาน ก.ค.ศ. เป็นงานใน ภาพรวมของกระทรวงศึกษาธิการ ไม่ใช่ปฏิบัติภารกิจเฉพาะด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานเท่านั้น

7. นอกจากการปรับฐานะของสำนักงาน ก.ค.ศ. มีฐานะเป็นกรม ควรมีการจัดทำ โครงสร้างให้มีสำนักงาน ก.ค.ศ. จังหวัด รับผิดชอบดูแลการบริหารงานบุคคลของทุกสังกัด เพื่อให้ เกิดความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน

8. การปรับปรุงสำนักงาน ก.ค.ศ. คงจะต้องเริ่มต้นโครงการสร้างความเข้าใจกับ องค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในทุกๆระดับ เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือ จัดทำกฎหมายขึ้นใหม่ เพื่อให้สำนักงาน ก.ค.ศ. เป็น องค์การมหาชน หรือ องค์การในลักษณะ อื่นๆ ที่เหมาะสมกับการทำงานและความก้าวหน้าของคนในองค์กร

### ข้อเสนอแนะหากไม่มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1. หากไม่มีการแก้ไขกฎหมาย ประสิทธิภาพของงานคงทำได้เพียงระดับหนึ่ง ดังนั้น ควรมีการกำหนดระเบียบปฏิบัติภายใน ได้แก่ การมอบอำนาจ และสายการบังคับบัญชา เป็นต้น
2. สร้างความมีประสิทธิภาพ ศักยภาพของข้าราชการในสำนักงาน ก.ค.ศ. ให้ได้รับความน่าเชื่อถือจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และส่วนราชการ โดยแก้กฎหมายให้มีการปรับตำแหน่ง ผู้อำนวยการภารกิจเป็นผู้อำนวยการสำนักงาน
3. ควรมีการเพิ่มจำนวนผู้เชี่ยวชาญ และหรือให้มีการแบ่งส่วนราชการภายใน สำนักปลัดกระทรวงศึกษาธิการขึ้นใหม่ ให้ปรับเพิ่มเป็น 12 สำนัก
4. การกำหนดรูปแบบโครงสร้าง ควรจะมีข้าราชการเพียง 2 ประเภท คือ ประเภท อำนวยการ ประเภทวิชาการ เนื่องจากเป็นสำนักงานการบริหรงานบุคคลที่บริหารงานเชิงวิชาการ จะไม่มีข้าราชการระดับปฏิบัติการ ทั้งนี้ โดยระดับอำนวยการจะต้องมีสัดส่วนมากที่สุด เพราะจะเป็นงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบใหม่ที่ต้องการระดับบริหาร
5. ควรมีการจัดตั้งสำนักงานภายในสำนักปลัดกระทรวง โดยบุคลากรต้องเป็น วิชาการทั้งหมด และทำผลงานทางวิชาการก็จะสามารถขึ้นได้ถึงระดับ 11 โดยให้มีผู้เชี่ยวชาญ เฉพาะให้ครอบคลุมครบทุกด้าน
6. สำนักงาน ก.ค.ศ. ควรทำหน้าที่ได้อย่างอิสระ ไม่ขึ้นตรงกับใคร ไม่ถูกการเมืองแทรกแซง ไม่ถูกครอบงำโดยผู้มีอำนาจ มีโอกาสที่จะพัฒนาตนเอง เสริมศักยภาพตนเองให้มีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง คิดในสิ่งใหม่ๆ ที่ทุกคนยอมรับและคำนึงถึงผลประโยชน์ของ ครู และเด็กเป็นหลักสำคัญ หน้าที่ของ ก.ค.ศ. ควรพิจารณาให้ชัดว่า หน้าที่ใด ที่ซ้ำซ้อน หรือ มีหน่วยงานอื่นที่ทำอยู่แล้ว หรือภาระหน้าที่ใดที่มีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น ควรถ่ายโอนภาระงานนั้นไป เช่น งานด้านสวัสดิการครู ควรให้ ส.ก.ส.ค. เป็นผู้ดำเนินการ เพราะ ส.ก.ส.ค. ทำหน้าที่ในการดูแลเรื่องสวัสดิการครูอยู่แล้ว ส่วน ก.ค.ศ. เอง ควรทำหน้าที่ในการพัฒนาประสิทธิภาพของครู ด้วยการดูแลเรื่องความก้าวหน้าในวิชาชีพ วินัย การปฏิบัติตามกฎหมาย วิทยฐานะ ตำแหน่งและเงินเดือน
7. ควรมีการทบทวนในด้านองค์ประกอบของ ก.ค.ศ. โดยเฉพาะในส่วนของกลุ่มผู้แทนครู ซึ่งมีเป็นจำนวนมาก อีกทั้งกระบวนการคัดเลือกผู้แทนครูต้องมีความรัดกุม และเชื่อมั่นได้ว่าจะได้ผู้แทนครูที่มีคุณภาพ ได้บุคลากรที่มีความเข้าใจบทบาทอย่างถูกต้อง นอกจากนี้

ควรมีการประเมินการทำงานของ ก.ค.ศ. ทั้งประเมินเป็นทีม ประเมินเป็นรายบุคคล และถ้าจะทำให้การกระจายอำนาจสัมฤทธิ์ผล ควรมีการตรวจสอบที่เข้มแข็ง

8. ก.ค.ศ. ควรมีความคล่องตัวในการบริหารงาน เพราะโดยบทบาทหน้าที่ คือ ผู้ที่ทำหน้าที่ในการกำกับ ดูแล กำหนดเกณฑ์ และพัฒนาคุณภาพของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และเป็นองค์กรอิสระ

ก.ค.ศ. ควรมีความเที่ยงตรง ยุติธรรม และเสมอภาค

การปฏิบัติภารกิจของสำนักงาน ก.ค.ศ. มีข้อแตกต่างจากการปฏิบัติภารกิจของสำนักงาน ก.พ. ทั้งนี้ เพราะข้าราชการพลเรือนมีกระทรวงเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการคัดกรอง ตรวจสอบ และพัฒนาโดยอาศัยกฎเกณฑ์ ระเบียบวิธีของแต่ละกระทรวง เพียงแต่ยึดแนวทางปฏิบัติกฎหมายตามสำนักงาน ก.พ. และระเบียบข้าราชการพลเรือนเท่านั้น แต่ข้าราชการครู นอกจากมีสำนักงาน ก.ค.ศ. เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ แล้วให้ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้ดูแลแล้วยังต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบของ ก.พ. ซึ่งนับว่า เป็นเรื่องที่ซับซ้อนและต้องรับผิดชอบค่อนข้างมาก

5. การปรับปรุงสถานภาพและโครงสร้างของสำนักงาน ก.ค.ศ. จะก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านต่างๆ ดังนี้

#### ด้านการบริหารงานบุคคล

1. ความก้าวหน้าในหน้าที่การทำงานเป็นสิ่งสำคัญที่มีผลกระทบต่อขวัญกำลังใจ ซึ่งขวัญและกำลังใจที่บุคลากรได้รับจากการปฏิบัติงานนั้นมีผลโดยตรงต่อคุณภาพชีวิต เมื่อบุคลากรที่เป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ทั้งที่เป็นข้าราชการในสำนักงาน ก.ค.ศ. เอง และข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายใต้สังกัดกระทรวงศึกษาธิการได้รับความก้าวหน้าได้รับการเลื่อนตำแหน่งทางหน้าที่ราชการ มีรายได้จากเงินเดือน ค่าตอบแทนและสวัสดิการต่างๆ เพิ่มมากขึ้นก็ย่อมส่งผลให้ข้าราชการมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีคุณภาพชีวิตที่ดี เกิดความภาคภูมิใจ และพร้อมที่จะปฏิบัติงานด้วยความสามารถอย่างเต็มศักยภาพต่อไป อันจะเป็นผลดีต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ซึ่งนั่นหมายถึงผู้เรียนหรือเด็กจะเป็นผลลัพธ์ที่ได้รับการพัฒนาอย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพและถือเป็นการพัฒนาประเทศชาติที่ดีที่สุดในวิธีหนึ่ง

ประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นต่อบุคลากรของสำนักงาน ก.ค.ศ.

- บุคลากรจะสามารถเติบโตและก้าวหน้าในการรับราชการ เมื่อสำนักงาน ก.ค.ศ. มีฐานะเป็น “กรม” แล้ว โครงสร้างภายในจะมี “กอง” หรือ “สำนัก” ซึ่งจะช่วยให้ข้าราชการเติบโตและเลื่อนไหลต่อเนื่องกันไป

- บุคลากรของสำนักงาน ก.ค.ศ. จะเห็นภาพของเส้นทางอาชีพของแต่ละฝ่ายชัดเจน ส่งผลต่อขวัญและกำลังใจที่ดี

- เมื่อสำนักงาน ก.ค.ศ. มีสถานภาพเป็น “กรม” การพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานของสำนักงาน ก.ค.ศ. จะสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและชัดเจน ทั้งนี้ เนื่องจากเมื่อข้าราชการในสำนักงานมีความหวังต่อความก้าวหน้าในชีวิตราชการ การปฏิบัติงานจะมีประสิทธิภาพในทุกระดับ

ประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นต่อข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

- เมื่อข้าราชการในสำนักงาน ก.ค.ศ. มีความก้าวหน้า มีขวัญและกำลังใจในการทำงาน จะทำให้การดำเนินการในฐานะเลขานุการของสำนักงาน ก.ค.ศ. เกิดประสิทธิภาพ ส่งผลไปสู่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในด้านประสิทธิภาพการให้บริการ

- ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจะได้รับประโยชน์โดยตรง จากการมีประสิทธิภาพการบริหารจัดการ การกำกับ ดูแล รวมถึงการกระจายอำนาจ

#### ด้านการบริหารงาน

1. การทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของสำนักงาน ก.ค.ศ. ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ การตรวจสอบติดตามประเมินผล การอนุมัติ/อนุญาต การให้คำปรึกษาหารือ จะสามารถดำเนินการได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว เหมาะสม ตามหลักธรรมาภิบาลอย่างมีประสิทธิภาพ

2. เกิดความคล่องตัวในขั้นตอน ชัดเจนในการปฏิบัติงานของบุคลากรของสำนักงาน ก.ค.ศ. และสัมพันธ์กับส่วนได้ส่วนเสีย ทำให้งานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ส่งผลประโยชน์ต่อบุคลากรทางการศึกษาทุกฝ่ายและสามารถเชื่อมโยงกับหน่วยงานต่างๆ ได้

จากประเด็นการปรับปรุงสถานภาพและโครงสร้างของสำนักงาน ก.ค.ศ. ดังกล่าว จะเกิดประโยชน์ต่อประสิทธิภาพของการบริหารงานบุคคล หรือกระบวนการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ก.ค.ศ. จะเป็นไปอย่างรวดเร็ว ถูกต้อง มีระบบการจัดการฐานข้อมูลกำลังคนเพื่อการบริหาร

งานบุคคล ค่าใช้จ่ายในแผนงาน/กิจกรรมด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลที่สำนักงาน ก.ค.ศ. ดำเนินการจะเป็นไปอย่างคุ้มค่า รวมทั้งมีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการบริหารงานบุคคล และปฏิบัติการกิจกรรมที่มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดไว้ในด้านเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลจะเกิดขึ้นได้จากการได้รับการจัดตั้งส่วนราชการใหม่ให้มีฐานะระดับกรม เพื่อเป็นการพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการตอบสนองต่อภารกิจที่สำนักงาน ก.ค.ศ. ได้รับเพิ่มมากขึ้น ซึ่งหากภารกิจของสำนักงาน ก.ค.ศ. สัมฤทธิ์ผล จะส่งผลต่อผู้รับบริการทั้งทางตรงและทางอ้อม นั่นคือข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และนักเรียน กล่าวคือ หากการดูแลให้บริการด้านการได้รับเงินเดือน ความก้าวหน้าทางอาชีพ เงินวิทยฐานะ เงินค่าตอบแทน สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ที่ก่อคุณต่างๆ ตลอดจนการสร้างและพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเท่าเทียม และเป็นธรรมจะทำให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมด้านการปฏิบัติงาน มุ่งไปสู่การพัฒนาและพัฒนาระบบการจัดการเรียนการสอนได้อย่างเต็มความสามารถ อันจะส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพของนักเรียนนั่นเอง

6 ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานที่เกิดจากการปรับปรุงสถานภาพและโครงสร้างของสำนักงาน ก.ค.ศ.

1 เพื่อให้การกระจายอำนาจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพต้องอาศัยการประเมินต้องประเมินการทำงานของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาทั้งประเมินเป็นทีม ประเมินเป็นรายบุคคล และถ้าจะทำให้การกระจายอำนาจสัมฤทธิ์ผล ยังต้องจำเป็นต้องมีการตรวจสอบที่เข้มแข็งอีกด้วย

2 ก.ค.ศ. ซึ่งมีบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับ “ครู” โดยตรง คือ ทั้งกำกับ ควบคุมดูแลพัฒนา และประเมิน ดูความก้าวหน้าของครู ดูวินัย ดูเงินเดือนของครูทั่วประเทศ ดังนั้น บุคลากรที่ทำหน้าที่ในสำนักงาน ก.ค.ศ. ควรที่จะมีความรู้ความสามารถ มีจิตที่จะมุ่งมั่นต่อการพัฒนา “ครู” และเห็นความสำคัญของความเป็นครู

3. หน้าที่ของสำนักงาน ก.ค.ศ. ควรพิจารณาให้ชัดเจนว่า หน้าที่ใดที่มีความซ้ำซ้อน หน้าที่ใดมีหน่วยงานอื่นทำอยู่แล้ว หรือภาระหน้าที่ใดที่มีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น ควรถ่ายโอนภาระงานนั้นไป เช่น งานด้านสวัสดิการครูควรให้ ส.ก.ส.ค. เป็นผู้ดำเนินการ เป็นต้น

ควรมีการแบ่งฝ่าย/หน่วยงานย่อยภายในสำนักงาน ก.ค.ศ. เพิ่มขึ้น เพื่อให้มีกรอบอัตรากำลังเพิ่ม และกระจายงานให้แก่แต่ละฝ่ายได้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

และควรกำหนดขอบเขตของงานให้ชัดเจนว่า งานใดที่สำนักงาน ก.ค.ศ. ควรรับผิดชอบปฏิบัติ และงานลักษณะใดควรเป็น ผู้ประสานงาน / ผู้ให้คำปรึกษาหารือ

อีกทั้ง ควรมีการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน มีการมอบอำนาจในการตัดสินใจ ในหน้าที่ความรับผิดชอบ

4 โครงสร้างที่เกิดจากการกระจายอำนาจในปัจจุบันนี้ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ การศึกษา ยังขาดความรู้ ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ ดังนั้น จึงเกิดปัญหาที่มีงานจำนวนมาก ย้อนกลับมาที่ส่วนกลาง คือ สำนักงาน ก.ค.ศ. ให้พิจารณาวินิจฉัย ขณะที่ยังขาดบุคลากรของ สำนักงาน ก.ค.ศ. ลดน้อยลง ดังนั้น ควรมีการเพิ่มศักยภาพของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ให้สามารถ ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5. ควรมีส่วนร่วมราชการภายในที่มีความเป็น Specialize ด้านการวัดและประเมินผล เพื่อสร้างเครื่องมือการคัดเลือกหรือประเมินวิทยฐานะ และรวมถึงการพัฒนางานด้าน ICT เพื่อการบริหารงานบุคคลที่มีประสิทธิภาพ

6. พัฒนาศักยภาพของสำนักงาน ก.ค.ศ. ให้เป็นมืออาชีพ เพื่อสร้างความเข้มแข็ง ด้านวิชาการ

7. สำนักงาน ก.ค.ศ. ต้องเป็นผู้นำทางด้านการบริหารงานบุคคล และมีการนำ การบริหารงานสมัยใหม่มาใช้ กฎหมายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูส่วนใหญ่มีข้อกำหนด และระเบียบปฏิบัติเหมือนกฎหมายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน โดยที่ ข้าราชการพลเรือน และข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีความแตกต่างกันมาก ตัวอย่างเช่น ครู มีหน้าที่ ความรับผิดชอบเหมือนกันตั้งแต่วันแรกและวันสุดท้าย ไม่ได้เปลี่ยนแปลงหรือขยับเหมือนข้าราชการ พลเรือน ดังนั้น ระบบต่างๆ จึงไม่ควรเหมือนกันกับข้าราชการพลเรือน