

แนวความคิดในการจัดองค์การกลางในการบริหาร  
งานบุคคลทางการศึกษาและกระจายอำนาจตาม  
รัฐธรรมนูญและกฎหมาย

โดย

ศาสตราจารย์ ดร. อมร รักษาสัตย์

Ph.D., ปร.ด., LL.D., ราชบัณฑิต

รายงานฉบับสมบูรณ์เสนอ  
สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู

มีนาคม 2544

แนวความคิดในการจัดองค์การกลางในการบริหาร  
งานบุคคลทางการศึกษาและกระจายอำนาจตาม  
รัฐธรรมนูญและกฎหมาย

โดย

ศาสตราจารย์ ดร. อมร รักษาสัตย์

Ph.D., ปร.ด., LL.D., ราชบัณฑิต

รายงานฉบับสมบูรณ์เสนอ  
สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู  
มีนาคม 2544

แนวความคิดในการจัดองค์การกลางในการบริหารงานบุคคลทางการศึกษา  
และการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย

คำนำ

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

งานสำคัญด้านหนึ่งของระบบบริหารใดๆ คือ ระบบบริหารงานบุคคล เมื่อมีความจำเป็นจะต้องปรับระบบบริหารการศึกษาก็จำเป็นต้องปรับระบบบริหารงานบุคคลของบุคลากรทางการศึกษาไปด้วย

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

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

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

การวิจัยเรื่องนี้จึงเป็นเพียงการวิจัยเบื้องต้น เมื่อระบบการบริหารงานการศึกษายังเป็นเพียงเงาที่เลือนลางอยู่ เพราะในขณะที่ทำการวิจัยเรื่องนี้ระบบใหญ่ต่างๆ ของระบบบริการการศึกษายังไม่ชัดเจน

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

อมร รัชชาสัตย์

**แนวคิดในการจัดองค์การกลางบริหารงานบุคคลทางการศึกษา  
และการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย  
โดย  
ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์ และคณะ**

---

**สารบัญ**

**คำนำ**

|   |    |
|---|----|
| 1. บทนำ : ความเป็นมาและข้อจำกัดของกากระจายอำนาจ   | 1  |
| ก. ความจำเป็นของการกระจายอำนาจการปกครองประเทศสู่ท้องถิ่น  | 1  |
| ข. ข้อจำกัดของการจัดองค์การกลางบริหารงานบุคคลทางการศึกษา  | 3  |
| 1) การบริหารงานบุคคลเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารรวมขององค์การนั้น   | 3  |
| 2) ข้อจำกัดทางรัฐธรรมนูญ  | 4  |
| 3) ข้อจำกัดทางขอบเขต อำนาจขององค์การกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู                                   | 8  |
| 4) ข้อจำกัดทางความเข้าใจ เรื่องการกระจายอำนาจของฝ่ายนักการศึกษา   | 8  |
| 2. องค์การกลางบริหารงานบุคคล  | 11 |
| ก. คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน   | 13 |
| ข. คณะกรรมการข้าราชการยุติธรรม  | 20 |
| ค. คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร   | 23 |
| 3. คณะกรรมการข้าราชการครู   | 25 |
| ก) การจัดองค์การ  | 28 |
| ข) กลไกการปฏิบัติงานของ ก.ค.  | 31 |
| ค) อำนาจหน้าที่ของ ก.ค.   | 34 |
| ง) คุรุสภา  | 39 |
| 4. การจัดองค์การกลางบริหารงานบุคคลากรทางการศึกษาตามแนวทางของกฎหมายการศึกษาและ<br>สำนักงานปฏิรูปการศึกษา |    |
| ก) ภาพรวมของการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542                                 | 44 |
| ข) การปฏิรูปการศึกษาด้านครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา  | 49 |
| ค) การผลิตครูและบุคลากรทางการศึกษา  | 53 |
| ง) การบริหารงานบุคคล  | 53 |

|  |    |
|--|----|
| จ) การร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูที่ปรับปรุงใหม่  | 56 |
| ข) ความเห็นของที่ปรึกษา  | 63 |
| 5. การจัดองค์การกลางบริหารงานบุคลากรทางการศึกษาตาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 | 65 |
| 6. การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาแบบสหรัฐอเมริกา   | 73 |
| ก. ลักษณะทั่วไป  | 73 |
| ข. การจัดการศึกษาแบบเป็นเขตพื้นที่พิเศษและแบบเป็นส่วนหนึ่งขององค์การปกครองท้องถิ่น                         | 77 |
| 7. การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาแบบเยอรมนี  | 83 |
| ก. ลักษณะทั่วไป  | 83 |
| ข. โรงเรียนสายสามัญ  | 85 |
| ค. การจัดโรงเรียนสายพิเศษ  | 85 |
| ง. โรงเรียนอาชีวศึกษา  | 85 |
| จ. โรงเรียนพิเศษ   | 86 |
| ฉ. อุดมศึกษา   | 86 |
| 8. ข้อเสนอแนะในการจัดระบบการศึกษาและการจัดองค์การกลางบริหารบุคคล   | 88 |
| ก. การจัดระบบการศึกษาเพื่อกระจายอำนาจ  | 88 |
| ข. การจัดองค์การกลางบริหารบุคลากรการศึกษา  | 89 |
| ค. ภารกิจขององค์การกลางบริหารบุคลากรทางการศึกษา  | 91 |
| ง. ข้อเสนอแนะ  | 92 |

## บทที่ 1

### บทนำ : ความเป็นมาและข้อจำกัดของการกระจายอำนาจ

#### ก. ความจำเป็นของการกระจายอำนาจปกครองลงสู่ท้องถิ่น

ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตั้งแต่ 24 มิถุนายน 2475 มาถึงขณะนี้ได้ 68 ปีแล้ว แต่ประชาชนรวมทั้งข้าราชการและนักการเมืองก็ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจลึกซึ้งซึ่งนักประชาธิปไตยคืออะไร, มีข้อดีอย่างไรที่เราจะต้องหันมาปกครองในระบอบนี้ และระบอบนี้ต้องมีองค์ประกอบหรือปัจจัยพื้นฐานอะไรบ้างจึงจะสถาปนาระบอบนี้ได้มั่นคง สามารถพาประเทศให้เจริญเติบโตพัฒนาไปถึงระดับที่ประเทศประชาธิปไตยชั้นนำอื่นๆ ได้บรรลุ

ประชาชนจำนวนมากคิดว่าการเป็นประชาธิปไตย หมายถึง การที่ต้องมีรัฐธรรมนูญ ประชาชนต้องมีสิทธิเสรีภาพ ต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีต้องมาจาก ส.ส. ฯลฯ ทั้งนี้โดยไม่ได้พิจารณาว่ารัฐธรรมนูญอาจเน้นแนวคิดประชาธิปไตยมากกว่าประชาธิปไตย, หรือรัฐธรรมนูญคือตัวอักษรที่บังคับให้นำไปปฏิบัติด้วยตัวของมันเองไม่ได้ต้องมีคนนำไปบังคับใช้, สิทธิและเสรีภาพของประชาชนทุกอย่างก็ต้องมีขอบเขต คือประชาชนต้องใช้สิทธิเสรีภาพอย่างรับผิดชอบและประชาชนต้องมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญในทุกเรื่องโดยเฉพาะหน้าที่ที่จะปกป้องคุ้มครองสิทธิของผู้อื่น ไม่ใช่ขอใช้สิทธิแต่ไม่ยอมมีหน้าที่, การเลือกตั้งผู้แทน ประชาชนก็ต้องรู้ว่าผู้แทนมีหลายระดับการปกครองโดยประชาชนต้องเลือกคนดีมีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับการทำหน้าที่ผู้แทนในระดับนั้นๆ และต้องดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งต้องไม่ทุจริตและผิดกฎหมาย เพื่อให้ได้ผู้แทนที่ชาวสะอาดไม่มัวหมอง, ส่วนนายกรัฐมนตรีจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรง หรือเป็น ส.ส. หรือเป็นบุคคลภายนอกที่ประชาชนและรัฐสภายอมรับได้โดยไม่มีผลแตกต่างกันนัก ไม่จำเป็นต้องเป็น ส.ส. เท่านั้น (ผู้บริหารองค์การปกครองท้องถิ่นระดับอื่นก็ได้บังคับว่าต้องมาจากการเลือกตั้ง) แต่เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติเช่นใดก็ต้องปฏิบัติตามไปโดยถือเสียว่าเป็นการยอมรับตามกติกาไปก่อน

ในอีกแง่หนึ่งประชาชนคิดว่าเมื่อมีรัฐธรรมนูญแล้วประเทศก็จะเจริญก้าวหน้าไปได้เอง โดยไม่คำนึงถึงความเจริญมั่นคงดังกล่าวจะต้องดูที่ปัจจัยหรือองค์ประกอบหลายอย่างโดยเฉพาะในส่วนที่เป็นรากฐานของประเทศประชาธิปไตย

ประชาชนชาวไทยส่วนหนึ่งยังไม่มีผลึกสำนึกว่าประเทศจะเจริญได้เพราะเมืองเจริญ, เมืองจะเจริญได้เพราะตำบล หมู่บ้านเจริญ, ตำบล หมู่บ้านจะเจริญได้เพราะครอบครัวเจริญ, บ้าน ครอบครัวจะเจริญได้เพราะคนในบ้านเจริญ, คนในบ้านจะเจริญได้เพราะผู้เป็นพ่อแม่ต้องเจริญก่อนแล้วเลี้ยงดูลูกให้เป็นผู้เจริญ, พ่อแม่จะเจริญได้ก็เพราะได้ผ่านกระบวนการศึกษาอบรมจากปู่ ย่า ตา ยาย และสังคมาครอบครัว

หลายคนอาจเห็นว่าสมการแห่งเหตุ - ผลนี้ยาวหลายช่วงจนเกินไปหรือไม่น่าเชื่อถือ ก็ขอให้สำรวจดูรอบตัวเอง รอบโลก จะปรากฏดังนี้

ประเทศสวีเดนหรือแลนด์เป็นประเทศที่เจริญที่สุด ประชากรมีรายได้สูงสุด มีอายุยืนที่สุดในโลก เพราะเป็นประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตยสูงสุด ทั้งยังเป็นประชาธิปไตยโดยตรง โดยมีการปกครองตนเองตั้งแต่ระดับหมู่บ้านเล็กๆ ไปถึงระดับจังหวัด ซึ่งมีฐานะเป็นเสมือนมลรัฐอิสระ ส่วนประเทศจัดการปกครองเป็นแบบสหภาพรัฐ ซึ่งรัฐบาลสหภาพมีอำนาจหน้าที่น้อยมาก อำนาจหน้าที่ในการจัดบริการต่างๆ ไปอยู่ที่ท้องถิ่นระดับตำบล หมู่บ้านเกือบทั้งหมด

ประเทศที่เจริญรองลงไป ได้แก่ นอร์เวย์ สวีเดน เดนมาร์ค เบลเยียม ฮอลแลนด์ เยอรมนี อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส อิตาลี สเปน ในเอเชียก็มี ญี่ปุ่น เกาหลี ไต้หวัน สิงคโปร์ ประเทศเหล่านี้ล้วนเป็นประเทศประชาธิปไตยที่มีหน่วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น ยกเว้นสิงคโปร์ ซึ่งเป็นเกาะเล็กๆ แต่มีระบบผู้แทนราษฎรจากเขตเลือกตั้งซึ่งดูแลทุกข์สุขของประชาชนอย่างใกล้ชิดมากๆ คือ ส.ส. จะออกไปพบประชาชนตามชุมชนย่อยๆ ทุกสัปดาห์ เพื่อรับฟังความคิดเห็นและนำปัญหาไปแก้ไขทันที ฝ่ายการเมืองสิงคโปร์มีระบบที่เข้มแข็งและใกล้ชิดกับฝ่ายบริหาร ฉะนั้นปัญหาของประชาชนที่นักการเมืองไปรับฟังมาจึงถูกนำไปแก้ไขได้โดยเร็วส่วนมากภายในสัปดาห์เดียวก็รู้ผล แม้ในภาพรวมสิงคโปร์ดูจะเคร่งครัดเกินไปก็ตาม

สรุปได้ว่าไม่มีประเทศใดที่เจริญประชาชนมีความสุข ความมั่นคงที่ไม่มีการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย และไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งมาก

ไม่มีประเทศเผด็จการรูปแบบใดที่ปกครองโดยการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางจะเจริญก้าวหน้าไปได้เลย

ถ้าประชาชนคนไทยโดยเฉพาะข้าราชการและนักการเมืองตระหนักถึงข้อเท็จจริงอย่างนี้และเห็นความดีงามของระบอบประชาธิปไตยที่มีการปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งแล้ว ก็ควรจะช่วยกันพาประเทศไปในทิศทางและเป้าหมายที่รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองของประชาชนได้วางไว้แล้ว สำหรับข้อรังเกียจเดียดฉันท์ว่าข้าราชการมีความรู้ความชำนาญสูงกว่านักการเมืองท้องถิ่นนั้น ก็ควรยอมรับว่านักการเมืองจะเป็นผู้วางนโยบายเพื่อรับใช้ประชาชนในเขตการปกครอง ส่วนข้าราชการก็ทำงานประจำของตนไปตามกฎหมายและหลักวิชา ไม่ควรถือเอาใครใหญ่หรือสำคัญกว่ากัน การเมืองระดับชาติก็เหมือนกัน นอกจากนี้ข้าราชการที่เกษียณอายุราชการและยังไม่เกษียณก็มีสิทธิไปสมัครเป็นนักการเมืองได้ ถ้าทำอย่างนี้ในไม่ช้าการเมืองท้องถิ่นก็จะมีคุณภาพสูงขึ้น

ถ้าข้าราชการที่เห็นแก่ความเจริญของชาติและความผาสุกของประชาชนรวมทั้งครอบครัวของตนเอง ย่อมไม่เห็นแก่ตำแหน่งหน้าที่ ใช้อำนาจครอบงำกดขี่เอาเปรียบเพื่อนข้าราชการด้วยกัน ไม่หลงติดลาภยศ สรรเสริญระยะสั้นขณะดำรงตำแหน่งบริหารแล้ว การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นทั้งทางด้านความมั่นคง การศึกษา การสาธารณสุข การบริการต่างๆ ก็คงจะเป็นไปได้ง่ายขึ้น โดยเฉพาะถ้าไม่มีกลุ่มผู้บริหารที่คิดว่าตนเองจะต้องสูญเสียอำนาจศักดิ์ศรี เพราะต้องไปอยู่ในบังคับบัญชาของผู้นำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมาคอยขัดขวาง ถ่วงเวลา โดยอ้างสารพัดเหตุ

ทั้งนี้โดยเนื้อแท้แล้วบุคลากรฝ่ายวิชาการและธุรกิจของทุกงานนั้นก็จะไม่ได้รับความเดือดร้อนใดๆ เพิ่มขึ้นกว่าความทุกข์ที่บุคลากรระดับบริหารของงานเหล่านั้นหยิบยื่นให้มาตลอดเป็นศตวรรษ

ดังนั้น ถ้าจะสรุปภาพรวมก็จะเห็นได้ว่า ฝ่ายที่เห็นชอบกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นนั้นมีมากกว่า คือ ประชาชนทั่วไป, นักการเมืองระดับต่างๆ, ผู้บริหารท้องถิ่น, ผู้บริหารส่วนกลางส่วนภูมิภาคของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลัง ส่วนกลุ่มที่ยังคัดค้านอยู่ในขณะนี้คือ ผู้บริหารส่วนกลาง, ส่วนภูมิภาค, ชมรม – กลุ่มผู้บริหารของงานการศึกษาและสาธารณสุข ส่วนฝ่ายที่เป็นกลางซึ่งได้รับผลกระทบกระเทือนโดยตรง คือ ฝ่ายวิชาการและธุรการของงานเหล่านั้น

### ผลดีผลเสียของการรวมอำนาจการจัดการศึกษาสู่ส่วนกลาง

ผลดีผลเสียของการรวมอำนาจนี้ยังไม่มีผู้ใดทำการศึกษาวิจัยอย่างจริงจัง แต่อย่างน้อยเราก็มีข้อเท็จจริงหลายประการที่น่าจะเป็นผลมาจากการรวมอำนาจ เช่น การศึกษาของไทยไม่มุ่งเน้นความเป็นเลิศทั้งทางวิชาการและวิชาชีพ คนไทยยังไม่สามารถค้นคิดประดิษฐ์และผลิตสินค้าราคาสูงไปจำหน่ายต่างประเทศ แต่กลับผลิตคนที่บริโภคนิยมชอบซื้อหาสินค้าต่างชาตินิยมต่างชาติในทุกด้าน, คนไทยรุ่นใหม่ขาดความรู้ความเข้าใจในศาสนา ศิลปวัฒนธรรมไทย, สถานศึกษาทุกระดับมุ่งใช้หลักสูตรมาตรฐานแต่ก็สอนไม่ได้ดีเท่าเทียมกัน มีโรงเรียนดี มีนักเรียนเก่งอยู่ไม่กี่แห่งต่างๆ ที่มีครูอาจารย์มีคุณวุฒิที่อ้างว่าเท่าเทียมกัน รับเงินเดือนเท่ากัน แต่คุณภาพการเรียนรู้ถ่ายทอดไม่ได้เท่ากัน ครูอาจารย์เหล่านี้ก็กลับแสวงหาความร่ำรวยด้วยการสอนพิเศษ นักเรียนเก่งครูเก่งที่อาจจะมียู่บ้างก็หนีโรงเรียนชนบทมาสู่เมืองใหญ่และเมืองหลวง ในที่สุดก็ต้องมาเข้ามหาวิทยาลัยในกรุงเทพฯ ส่วนครูจำนวนหนึ่งก็ชวนชวายเป็นผู้บริหารในโรงเรียนเมืองใหญ่ แล้วเข้ามาเป็นนักบริหารตามกรมและกระทรวงเสียหมด สังคมชนบทในส่วนรวมจึงเสียเลือดเนื้อดีๆ มีคุณภาพให้ส่วนกลางโดยไม่มีวันหวนกลับไป สังคมชนบทจึงล่มสลายลงอย่างรวดเร็วและคงไม่มีโอกาสฟื้นตัว ถ้าไทยยังคงมีแนวโน้มดังดูเข้าสู่ส่วนกลางสูงอยู่ต่อไป

ทางแก้ที่สำคัญจึงมีอยู่ทางเดียวคือการกระจายอำนาจการศึกษา เพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและการเปิดโอกาสในท้องถิ่นให้มีการแข่งขัน สร้างหลักสูตรหลักสูตรเนื้อหาการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับวิถีชนบทสังคมและภูมิปัญญาท้องถิ่นมากขึ้น ฯลฯ ถ้าทำเช่นนี้ได้ท้องถิ่นและชนบทไทยก็จะฟื้นตัวได้เป็นพลังรากฐานที่แน่นแฟ้นของชาติ

ชาติไทยก็จะมีโอกาสเจริญก้าวหน้าไปได้ในยุคโลกาภิวัตน์

### **ข. ข้อจำกัดของการจัดองค์การกลางการบริหารงานบุคคลทางการศึกษา**

ข้อจำกัดของการจัดองค์การ หรือออกแบบลักษณะขององค์การกลางในการบริหารงานบุคคลของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งจะมีผลต่อการออกแบบหรือจัดรูปองค์การมีหลายประการ ดังนี้

1 การบริหารงานบุคคลเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารรวมขององค์การนั้น เช่น การจัดระบบบริหารงานบุคคลของกระทรวงศึกษาธิการก็ต้องคำนึงถึงรูปแบบรวมของกระทรวงศึกษาธิการด้วย แต่ในขณะนี้กระทรวงศึกษาธิการกำลังอยู่ในระหว่างการปรับเปลี่ยนไปเป็นกระทรวงศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม โดยยังไม่มียุทธศาสตร์ที่แน่นอนว่าจะมีอำนาจหน้าที่ รูปแบบองค์การหลักองค์การรองของ

กระทรวงอย่างไรบ้าง จะมีบุคลากรของแต่ละหน่วยงานใดอย่างไรบ้างที่จะรวมอยู่ในหน้าที่ขององค์การกลางบริหารงานบุคคลที่จะออกแบบขึ้น

2. ข้อจำกัดทางรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ 2540 ได้บัญญัติเรื่องเกี่ยวกับการศึกษาไว้หลายแห่ง แต่ที่สำคัญคือ แต่ละแห่งมีความสำคัญหรือน้ำหนักไม่เท่ากัน คือ

ก. สิทธิที่จะได้รับการศึกษา ตามมาตรา 43 ซึ่งมี 3 วรรค ดังนี้  
วรรคหนึ่ง “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย”

วรรคนี้รับรองสิทธิที่บุคคลจะได้รับการศึกษา และกำหนดว่ารัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้แต่ไม่กำหนดรายละเอียดและเงื่อนไขที่จะปฏิบัติ

วรรคสอง “การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึง การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คำว่า “การจัดการศึกษาอบรมของรัฐ” “ต้องคำนึงถึง” และ “การมีส่วนร่วม - -” ยังเป็นถ้อยคำที่กำกวมสามารถตีความได้ เช่น รัฐต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน เข้ามาร่วมจัด หรือ ร่วมแสดงความคิดเห็น, ร่วมตรวจสอบ ฯ หรือไม่เพียงใด

อย่างไรก็ดีรายละเอียดเหล่านี้รัฐธรรมนูญยอมให้เป็นไปตามกฎหมายที่รัฐสภาจะตราออกมาใช้ ซึ่งย่อมเกิดปัญหาว่ากฎหมายจะบัญญัติเข้มงวดไปหรือหย่อนยานไปหรือถึงขั้นขัดรัฐธรรมนูญก็ได้

วรรคสาม “การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพของเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

หมายความว่า องค์กรวิชาชีพและเอกชนมีสิทธิ์ที่จะจัดการศึกษาอบรมได้ โดยรัฐอาจกำกับดูแล โดยรัฐธรรมนูญยอมให้มีกฎหมายมากำหนดรายละเอียดได้

ข้อสังเกต มาตรา 40 อยู่ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย อันหมายถึงว่า รัฐต้องจัดให้ประชาชนได้รับสิทธิเหล่านี้ แต่ยอมเป็นไปไม่ได้ที่รัฐจะจัดการตามวรรคหนึ่งได้ทันที จึงได้ผ่อนผันไว้ในบทเฉพาะกาลมาตรา 335 (3) ว่าต้องจัดให้ได้ภายใน 5 ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ คือ 10 ตุลาคม 2545

ข. การมีกฎหมายการศึกษา ตามมาตรา 81 ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรมจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ - - -” มาตรานี้อยู่ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐซึ่งไม่บังคับให้รัฐบาลต้องจัดทำทันที แต่ควรจัดทำไปสู่เป้าหมายนี้ ทั้งให้ได้กำหนดว่ากฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ จะต้องมีเนื้อหาสาระอย่างไรบ้าง

อย่างไรก็ดี ผู้สนใจจำนวนมากได้ช่วยกันผลักดันให้รัฐสภาตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ออกมาใช้บังคับได้ตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม 2542 โดยมีเนื้อหาสาระอันเป็นรายละเอียดมากถึง 78 มาตรา

ค. การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกลุ่มมาตราหลายมาตราในหมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีมาตราที่เกี่ยวกับการศึกษา คือ มาตรา 282, 283, 284, 285, 286, 288 และ 289 ดังนี้ :

“มาตรา 282 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

มาตรา 283 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้

มาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติโดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรตาม (1) และ (2) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม (3) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากร แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้ว ให้มีผลใช้บังคับได้

มาตรา 285 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น มิได้

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีที่มีการยุบสภาท้องถิ่น หรือในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะตามมาตรา 286 และต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว มิให้นำบทบัญญัติวรรคสอง วรรคสาม และวรรคหก มาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 286 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่งต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด

มาตรา 287 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติเสนอมาด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 288 การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐแต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย”

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่บังคับเจาะจงชัดเจนในเรื่องต่างๆ ที่สำคัญ ดังนี้

1) มาตรา 282 รัฐต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น มาตรการนี้เป็นหลักการสำคัญมากกว่ารัฐต้องให้ และต้องทำตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้นบทบัญญัติบางมาตราของกฎหมายการศึกษา เช่น มาตรา 41 และ 42 อาจจะขัดกับรัฐธรรมนูญเมื่อบัญญัติว่า กระทรวงศึกษาฯ จะเป็นผู้กำหนดความพร้อมของท้องถิ่น

2) มาตรา 283 ท้องถิ่นมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ หมายความว่า ท้องถิ่นมีสิทธิเรียกร้องที่จะปกครองตนเองเมื่อมีคุณสมบัติครบตามที่กฎหมายบัญญัติ (กฎหมายมีหลายฉบับตามประเภทของท้องถิ่น) แล้วก็ต้องยอมให้ตั้งได้

3) มาตรา 284 บัญญัติให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีความเป็นอิสระที่จะบริหารภายในของตนเองทั้งในแง่นโยบาย, การปกครอง, การบริหารทั่วไป, การบริหารงานบุคคล, การบริหารการเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองตามประเภทขององค์กรนั้นๆ (อบจ., เทศบาล, อบต.)

บทบัญญัตินี้มีข้อน่าสังเกต ดังนี้ (1) ทำให้กฎหมายขององค์กรปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการจัดระบบการศึกษามาก เพราะกฎหมายเทศบาล, องค์การบริหารส่วนจังหวัด, องค์การบริหารส่วนตำบล, กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา รวมทั้งรัฐธรรมนูญมาตรา 289 วรรคสอง และกฎหมายกำหนดแผนชั้นตอนฯ มาตรา 16 (9), 17 (6) ล้วนแล้วแต่กำหนดว่าองค์กรเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาอย่างชัดเจน และอำนาจตัดสินใจจะจัดการศึกษาระดับใด ที่ไหน เมื่อใดก็เป็นของท้องถิ่นทั้งสิ้น, (2) กฎหมายขององค์กรปกครองท้องถิ่น จึงได้รับการสนับสนุนจากรัฐธรรมนูญโดยตรงกว่ากฎหมายการศึกษา, (3) พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้รับการรับรองโดยเจาะจงจากรัฐธรรมนูญมาตรา 284 วรรคสองซึ่งสำคัญว่าการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นต้องเพิ่มขึ้น

อนึ่งมาตรา 284 วรรคสาม ยังกำหนดสาระของกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจไว้มาก อันแสดงถึงความจริงจังเข้มข้นกว่ากฎหมายการศึกษาแห่งชาติมาก

4) มาตรา 285 กำหนดว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาจากการเลือกตั้งและผู้บริหารก็ต้องมาจากการเลือกตั้งหรือมาจากสภาที่มาจากการเลือกตั้ง ดังนั้นผู้บริหารการศึกษาของเขตการศึกษาไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใด ระดับใดก็น่าจะต้องมาจากการเลือกตั้งทั้งสิ้น

5) มาตรา 286 ราษฎรในท้องถิ่นมีสิทธิลงคะแนนถอดถอนสมาชิกสภาหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้

6) มาตรา 288 กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นว่าต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ ก่อนตามที่กฎหมายบัญญัติ (กฎหมายในเรื่องนี้ออกมาแล้ว คณะกรรมการกลางและคณะกรรมการในแต่ละองค์การก็ตั้งแล้ว)

รัฐธรรมนูญมาตรานี้จึงสนับสนุนและรับรองการบริหารงานบุคคลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งจะทำให้มีน้ำหนักกว่าองค์การบริหารงานบุคคลของกระทรวงศึกษา

7) มาตรา 289 วรรคสองบัญญัติชัดเจนให้องค์กรฯ มีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและฝึกอาชีพได้เอง ทั้งยังมีสิทธิเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ เมื่อไม่ขัดต่อมาตรา 43 และ 81

ทั้งนี้ หมายความว่า (1) องค์การฯ ต้องจัดการศึกษาเองเท่าที่ตนต้องการ, (2) ถ้ารัฐจัดการศึกษาใดๆ ในเขตพื้นที่ องค์การฯ ก็มีสิทธิเข้าไปมีส่วนร่วมได้ด้วย จึงเป็นฝ่ายเลือกกระทำมากกว่าจะคอยรับการกระทำจากบางฝ่ายกระทรวงศึกษาฯ กฎหมายการศึกษาแห่งชาติบางมาตราจึงอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญได้, (3) การกระจายอำนาจการจัดการศึกษานี้ต้องกระจายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้นจะกระจายให้หน่วยหรือเขตหรือพื้นที่อย่างอื่นไม่ได้ เพราะรัฐธรรมนูญมาตรานี้บัญญัติชัดเจน

3. ข้อจำกัดทางขอบเขตอำนาจขององค์การกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู

การจัดรูปแบบองค์การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูในขณะนี้ยังขาดความชัดเจนว่าจะรวมถึงบุคลากรประเภทใดในสังกัดหน่วยงานงานใดบ้าง เช่น

1) จะจำกัดเฉพาะบุคลากรในสังกัดสำนักการศึกษาพื้นฐาน (ไม่รวมอุดมศึกษา) และสำนักอื่นๆ ด้วยหรือไม่

2) บุคลากรทางการศึกษา จะใช้คำเรียกว่าอะไร เป็นเฉพาะข้าราชการ หรือจะรวมพนักงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆ ด้วย

3) บุคลากรทางการศึกษาจะรวมทั้งครูผู้สอน หรือครูที่มาทำหน้าที่บริหารและวิชาการอื่นๆ (วิจัย, ศึกษานิเทศก์), และฝ่ายธุรการหรือไม่

4) องค์การกลางบริหารงานบุคคลจะครอบคลุมเฉพาะบุคลากรของกระทรวงศึกษาฯ โดยไม่รวมบุคลากรทางการศึกษาขององค์การปกครองท้องถิ่นด้วย (เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นอาจมีบุคลากรหลายประเภท และมีองค์การบริหารงานบุคคลของตนแล้ว ถ้าแยกกันตั้งจะแบ่งงานกันอย่างไร)

อาจเป็นไปได้ว่าองค์การกลางบริหารงานบุคคลของกระทรวงศึกษาฯ จะดูแลบุคลากรของกระทรวงฯ เต็มที่ แต่เป็นเพียงหน่วยงานทางวิชาการที่วางมาตรฐานกลางและคอยให้คำปรึกษาหารือแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ไม่ใช่เป็นผู้บังคับกำกับดูแลให้ท้องถิ่นต้องทำตาม

4. ข้อจำกัดทางความเข้าใจเรื่องการกระจายอำนาจของฝ่ายนักการศึกษา

ในทางรัฐศาสตร์การจัดการปกครองประเทศอาจมีได้ 4 ลักษณะ คือ

1) ลักษณะการรวมอำนาจปกครอง (Concentration of Authority) คือ การที่รัฐบาลรวมอำนาจการวินิจฉัยสั่งการทางการปกครองทั้งหมดมาไว้ที่ศูนย์กลาง

2) ลักษณะการมอบอำนาจปกครอง (Deconcentration of Authority) คือ การที่รัฐบาลมอบหมายงานที่จะให้ปฏิบัติหน้าที่ไปให้หน่วยงานในสนาม (Field Offices) ของตนไปปฏิบัติ โดยหน่วยงานในสนามยังขึ้นตรงต่อส่วนกลางและใช้ทรัพยากรทุกชนิด ระเบียบแบบแผน กฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ส่วนกลางกำหนด

3) ลักษณะการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) คือ การที่รัฐบาลรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ในส่วนกลาง แต่อาจมอบอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ให้หน่วยงานต่างๆ ในส่วนภูมิภาคไปดำเนินการโดยมีศูนย์การปกครองอยู่ในส่วนภูมิภาคด้วย (อาจถือว่าเป็นการมอบอำนาจแบบหนึ่ง) โดยศูนย์การปกครองในส่วนภูมิภาคมีอำนาจในการตัดสินใจเล็กน้อยตามที่ได้รับมอบมาเพื่อให้บริการประชาชนได้ตรงกับความต้องการบ้าง นับว่าการรวมอำนาจมีความเข้มข้นน้อยกว่าการรวมอำนาจปกครองตามข้อ 1)

4) ลักษณะการกระจายอำนาจ (Decentralization) คือ การที่รัฐบาลแบ่งอำนาจหน้าที่หรือแบ่งงานบริการของรัฐบาลบางส่วนไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดการเอง โดยมีหลักว่าท้องถิ่นสามารถตัดสินใจที่จะจัดบริการต่างๆ ได้เอง, ใช้ทรัพยากรของท้องถิ่นเอง, รัฐให้อำนาจให้ท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากรบางอย่างได้เอง, จัดจ้างบุคคลและบริหารงานบุคคลเอง, ประชาชนเลือกตั้งสภาและผู้บริหารเองคือเป็นเจ้าของอำนาจนิติบัญญัติท้องถิ่นและอำนาจบริหารท้องถิ่นเอง รวมทั้งควบคุมการบริหารของท้องถิ่นได้เอง ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 284 หลักการอีกอย่างหนึ่งก็คือ การแบ่งอำนาจหน้าที่ที่จะแบ่งหน้าที่โดยบัญญัติไว้ชัดในกฎหมาย ดังนั้น รัฐบาลกลางจะเรียกคืนไม่ได้ตามอำเภอใจ

การกระจายอำนาจนี้บางครั้งเรียกว่า การคลายอำนาจ (Devolution) คือ การปล่อยอำนาจที่เคยกำไว้แน่นให้คลายเกลียวออกไปพื้นมือ

ประเทศไทยในอดีตเป็นการปกครองแบบรวมอำนาจหรือกำอำนาจไว้ที่ส่วนกลางเต็มที่ คือ รัฐบาลทำทุกอย่างเอง ต่อมามีการตั้งหน่วยงานไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคแต่หน่วยงานเหล่านั้นยังขึ้นตรงต่อส่วนกลาง ต่อมาก็ได้ตั้งจังหวัด อำเภอ หรือภาค - มณฑล ขึ้นเป็นศูนย์กลางการบริหารในท้องที่ต่างๆ ในส่วนภูมิภาค ดังนั้นจังหวัดจึงมีเจ้าเมืองหรือข้าหลวงหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ไปเป็นหัวหน้าศูนย์ที่จังหวัด (นายอำเภอเป็นหัวหน้าระดับอำเภอ) โดยมีข้าราชการจากกระทรวงอื่นๆ ไปปฏิบัติงานเป็นแผนกต่างๆ ในจังหวัด เรียกว่า ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ต่อมากระทรวง ทบวง กรมต่างๆ พยายามตั้งหน่วยราชการที่เรียกว่า ภาค, ศูนย์, เขตสำนักงานไปตั้งอยู่ตามจังหวัดต่างๆ โดยอ้างว่าเพื่อปฏิบัติงานทางวิชาการ แต่ที่แท้จริงส่วนหนึ่งคือไม่ต้องการให้ข้าราชการหรืองานของตนถูกควบคุมประสานงานโดยจังหวัด - อำเภอ จึงเป็นการดึงอำนาจคืนสู่ส่วนกลาง ต้องนับเป็นส่วนหนึ่งของการรวมอำนาจ เพราะส่งคน เงิน วัสดุ ออกไปทำเองหมดไม่ต้อง

อยู่ได้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ซึ่งมุ่งบริการประชาชนในท้องถิ่นอย่างเป็นระบบครบวงจรประกอบด้วยงานหลายด้าน

ส่วนการปกครองแบบกระจายอำนาจได้แก่การตั้งเทศบาล, สุขาภิบาล, องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีกฎหมายแบ่งอำนาจ หน้าที่ไปให้ทำอย่างชัดเจน, มีบุคลากรเอง, มีรายได้เอง, มีสภาที่ประชาชนเลือกตั้งมากำหนดนโยบายและข้อบัญญัติท้องถิ่นเอง จึงเรียกว่าการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Self Government หรือ Local Authorities) การจัดการปกครองลักษณะนี้จึงเป็นการกระจายอำนาจหรือคลายอำนาจจากศูนย์กลางที่แท้จริง

ดังนั้นการที่คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาที่กำลังจะจัดตั้งเขตการศึกษาขึ้นทั่วประเทศ จึงเป็นการดึงอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง (Concentration) โดยการเลิกระบบการมอบอำนาจให้ส่วนภูมิภาคคือ ศึกษาธิการจังหวัด, ศึกษาธิการอำเภอ, ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัดและอำเภอ อันเป็นการจัดการบริหารในระบบราชการบริหารส่วนภูมิภาค ถ้ากำหนดให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นข้าราชการของกระทรวงศึกษาฯ ทั้งหมดไม่ให้มีข้าราชการ - พนักงานขององค์การปกครองท้องถิ่นเหลืออยู่เลย บัญญัติของ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 54 จึงเป็นการจัดแบบรวบอำนาจ

## บทที่ 2 องค์การกลางในการบริหารงานบุคคล

องค์การกลางในการบริหารงานบุคคลเป็นกลไกสำคัญ และเป็นแนวทางในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่นับว่าเป็นปัจจัยสำคัญของการบริหารงานบุคคลขององค์การทุกประเภท เนื่องจากปัจจัยด้านบุคคลเป็นปัจจัยหลักที่จะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์การ และส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การเป็นสำคัญ ดังนั้นหลักการบริหารในยุคปัจจุบัน จึงมุ่งเน้นการบริหารและพัฒนาบุคคลควบคู่กับการพัฒนาด้านอื่น ๆ ผลการพัฒนาประเทศไทย โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 8 จะเห็นความต่อเนื่องในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ได้เริ่มให้ความสำคัญที่เป็นรูปธรรมครั้งแรก ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 เป็นต้นมา เป็นต้นมา รัฐบาลในขณะนั้นได้เริ่มให้ความสำคัญกับภาคสังคม จนกระทั่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับปัจจุบันคือฉบับที่ 8 ที่มีจุดมุ่งหมายให้คนเป็นศูนย์กลาง ของการพัฒนาทั้งในแง่ผู้ให้บริการและผู้รับบริการของรัฐ ดังนั้นการบริหารงานบุคคลจึงมีความสำคัญต่อความสำเร็จของทุกองค์การ และถือเป็นหัวใจของการพัฒนาทั้งปวง

การบริหารงานบุคคลหรือการจัดระเบียบบริหารงานบุคคล คือข้อกำหนดของหน่วยงานหรือขององค์การที่กำหนดไว้เป็นมาตรฐาน และแนวปฏิบัติในการดำเนินการบริหารงานบุคคลเหมือนกับรัฐธรรมนูญที่มีไว้เพื่อเป็นหลักในการปกครองประเทศองค์การ หรือธุรกิจสมัยใหม่ควรที่จะมีการวางระเบียบไว้ เพื่อให้เป็นมาตรฐานและแนวปฏิบัติในการบริหารทรัพยากรบุคคล เปรียบกับส่วนราชการหรือองค์การของรัฐที่มีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ นั้นเอง เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ เป็นต้น

### ประโยชน์ของระเบียบบริหารงานบุคคล มีดังนี้

1. เป็นมาตรฐานการปฏิบัติงานบริหารงานบุคคล เพื่อให้องค์การหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติไปตามมาตรฐานและมาตรการที่กำหนด มิใช่ปฏิบัติตามอำเภอใจ และอาจปฏิบัติกับพนักงานอย่างไม่เสมอภาคกัน
2. ให้การบริหารงานบุคคลมีมาตรฐานเชื่อถือได้ สร้างความมั่นใจทั้งฝ่ายบริหารและพนักงานรวมทั้งหน่วยงานของรัฐบาลที่ควบคุมกำกับดำเนินการดำเนินกิจการ และการบริหารแรงงาน
3. เป็นการสร้างระบบประกันความมั่นคงให้แก่พนักงาน เพราะพนักงานจะได้ทราบระบบและหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลเรื่องต่างๆ

บทบัญญัติในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระเบียบบริหารงานบุคคลโดยทั่วไป จะประกอบด้วย หลักการและระบบย่อยต่าง ๆ ที่เป็นพื้นฐานในการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะมี องค์ประกอบที่สำคัญต่อไปนี้

- ระบบตำแหน่ง เงินเดือนและค่าจ้าง
- สิทธิประโยชน์และสวัสดิการ
- ค่าตอบแทน เงินชดเชย
- สวัสดิการและการประกันสังคม
- การคัดเลือกเพื่อบรรจุพนักงาน
- การโยกย้ายและความก้าวหน้า
- การประเมินผลการปฏิบัติงาน
- การให้น้ำหนักความชอบ
- การรักษาวินัย
- การให้ออกจากงานและการเลิกจ้าง
- การอุทธรณ์และร้องทุกข์
- แรงงานสัมพันธ์
- การทำทะเบียนพนักงานและกฎข้อบังคับเกี่ยวกับการจ้างงาน

ฯลฯ

นอกจากนี้อาจจะมีการกำหนดในองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องอีกก็ได้ ขึ้นอยู่กับความจำเป็น ในการบริหารงานบุคคลขององค์การนั้น ๆ เช่น

- 1) การกำหนดโครงสร้างขององค์การและการแบ่งงาน
- 2) การปกครองบังคับบัญชา
- 3) คณะกรรมการบริหารงานบุคคล
- 4) การพัฒนาบุคคล

ฯลฯ

### การจัดองค์การของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

รูปแบบการจัดองค์การกลางในการบริหารงานบุคคลภาครัฐเพื่อรองรับการปฏิบัติงาน ด้านบุคลากรของหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ นั้น มีข้าราชการประเภทต่าง ๆ ตามที่ได้จัดแบ่งไว้ถึง 11 ประเภท และมีองค์การกลางทำหน้าที่กำหนดกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภทเพื่อให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานในสังกัดได้ถือปฏิบัติ และเป็นกลไกในการกำกับตรวจสอบให้การปฏิบัติเป็นไปตามกฎ ระเบียบหลักเกณฑ์ และวิธีการอย่างถูกต้องและเหมาะสม สำหรับระบบบริหารงานบุคคลของภาครัฐของประเทศไทย โดยมีองค์การกลางที่สำคัญ คือ

- 1) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)
- 2) คณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรม (ก.ต.)
- 3) คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.)
- 4) คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ต.)
- 5) คณะกรรมการข้าราชการอัยการ (ก.อ.)
- 6) คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.)
- 7) คณะกรรมการข้าราชการในมหาวิทยาลัย (ก.ม.)
- 8) คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.)
- 9) คณะกรรมการข้าราชการพนักงานเทศบาล (ก.ท.)
- 10) คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.)
- 11) คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนตำบล (ก. อบต.)

ทั้งนี้ ในการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่มีการจัดองค์การกลางในการบริหารจัดการที่สำคัญ ที่จะขอล่าวถึงเพื่อเป็นการศึกษาเปรียบเทียบ รูปแบบและกระบวนการบริหารโดยมุ่งเน้นสาระสำคัญ เกี่ยวกับ อำนาจ หน้าที่ การจัดองค์การ และการเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์การต่างๆ โดยมีรายละเอียดโดยสังเขป ดังนี้

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 6 ให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนคณะหนึ่งเรียกย่อว่า "ก.พ." โดยมีองค์ประกอบที่มีลักษณะเป็น ไตรภาคี ประกอบด้วย

1. กรรมการโดยตำแหน่ง

- 1.1 นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน
- 1.2 ปลัดกระทรวงการคลัง
- 1.3 ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ
- 1.4 เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- 1.5 เลขาธิการ ก.พ.

2. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารงานบุคคล

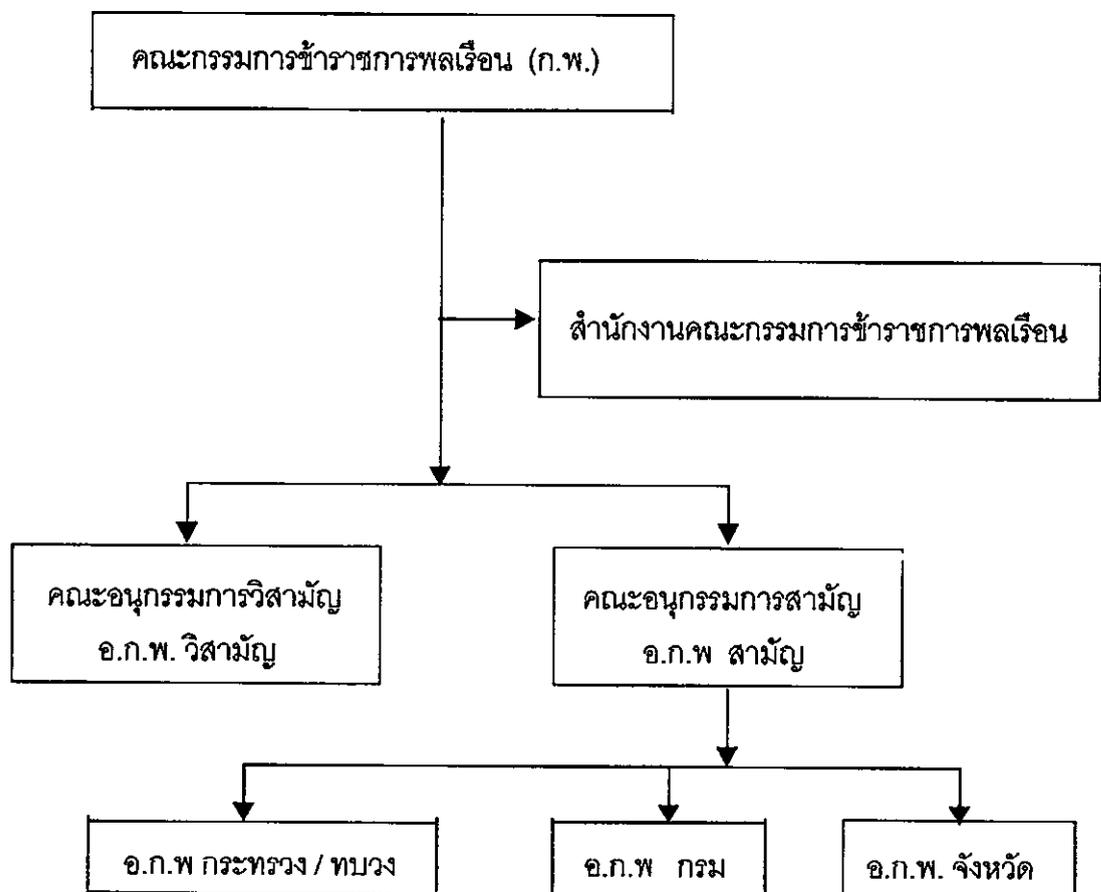
ด้านระบบราชการและการจัดส่วนราชการ ด้านการพัฒนาองค์กร ด้านการบริหารและการจัดการและด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ และเป็นผู้ที่ได้รับการสรรหาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. จำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 7 คน

3. กรรมการที่มาจากการเลือกตั้งจากราชการพลเรือน จำนวน 5 คน  
การจัดองค์การของคณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือน (อ.ก.พ.)

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ได้มีบทบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ของ ก.พ. ให้มีการจัดองค์การระดับรองเพื่อรองรับการปฏิบัติงาน ดังนี้

- คณะอนุกรรมการวิสามัญ (อ.ก.พ.วิสามัญ) ตามมาตรา 11
- คณะอนุกรรมการสามัญ (อ.ก.พ.สามัญ) ตามมาตรา 13
- คณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง ทบวง หรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็น กระทรวง เรียกโดยย่อว่า อ.ก.พ. กระทรวง
- คณะอนุกรรมการสามัญประจำกรม หรือส่วนราชการเทียบเท่ากรม เรียกโดยย่อว่า อ.ก.พ. กรม
- คณะอนุกรรมการสามัญประจำจังหวัด เรียกโดยย่อว่า อ.ก.พ. จังหวัด
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เรียกโดยย่อว่าสำนักงาน ก.พ. ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของ ก.พ.

กลไกการปฏิบัติงานของ ก.พ.



อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ตาม พรบ. ระเบียบ  
ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มีดังต่อไปนี้

- (1) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคล ของข้าราชการพลเรือน และการจัดระบบราชการพลเรือน
- (2) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับมาตรฐานการบริหารงานบุคคล ของข้าราชการฝ่ายพลเรือน
- (3) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน การจัดและการพัฒนาส่วนราชการ และวิธปฏิบัติราชการของข้าราชการฝ่ายพลเรือน
- (4) พิจารณากำหนดนโยบายเกี่ยวกับการวางแผนกำลังคนในราชการพลเรือน
- (5) ออกกฎ ก.พ. ช้อบังคับ หรือระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ. เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้
- (6) ตีความ และวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ มติของ ก.พ. ตามข้อนี้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วให้ใช้บังคับได้ตามกฎหมาย
- (7) กำกับ ดูแล ตรวจสอบ แนะนำ และชี้แจงเพื่อให้กระทรวง ทบวง กรม ปฏิบัติการ
- (8) ตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณี ให้มีอำนาจเรียกเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากหน่วยราชการรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ ห้างหุ้นส่วนบริษัท หรือบุคคลใดๆ หรือให้ผู้แทนหน่วยราชการรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ ห้างหุ้นส่วนบริษัท ข้าราชการหรือบุคคลใดๆ มาให้ข้อมูลหรือชี้แจงข้อเท็จจริง และให้มีอำนาจออกระเบียบให้กระทรวง ทบวง กรม รายงานเกี่ยวกับการสอบการบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการตลอดจนการรายงานเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่ง และของส่วนราชการ การเปลี่ยนแปลงการใช้ตำแหน่งทะเบียนประวัติของข้าราชการพลเรือนและการปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ไปยัง ก.พ.
- (8) รายงานนายกรัฐมนตรีในกรณีที่ปรากฏว่ากระทรวง ทบวง กรม ไม่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้หรือปฏิบัติการโดยไม่เหมาะสมเพื่อนายกรัฐมนตรีจะได้พิจารณาและสั่งการต่อไป
- (9) รายงานคณะรัฐมนตรีในกรณีที่ค่าครองชีพเปลี่ยนแปลงไปมาก หรือการจัดสวัสดิการ หรือประโยชน์เกื้อกูลสำหรับข้าราชการยังไม่เหมาะสม เพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาในอันที่จะปรับปรุงเงินเดือนเงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่มค่าครองชีพสวัสดิการ หรือประโยชน์เกื้อกูลสำหรับข้าราชการพลเรือนให้เหมาะสม
- (10) กำหนดนโยบายและออกระเบียบเกี่ยวกับทุนของรัฐบาล เพื่อสนองความต้องการกำลังคนของกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือนและทุนเล่าเรียนหลวง ตลอดจนการจัดสรรผู้รับทุนของรัฐบาลที่สำเร็จการศึกษาแล้วเข้ารับราชการในส่วนราชการต่างๆ

(11) ออกข้อบังคับหรือระเบียบเพื่อควบคุมดูแลข้าราชการฝ่ายพลเรือนที่ศึกษา หรือ ฝึกอบรมในต่างประเทศ และเพื่อดูแลจัดการการศึกษาของนักเรียนฝ่ายพลเรือนในต่างประเทศรวมทั้งเพื่อ ควบคุมการศึกษา ความประพฤติและการใช้จ่าย ตลอดจนการเก็บเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการดูแลการจัด- การศึกษาการกำหนดวินัยและการลงโทษสำหรับนักเรียนดังกล่าว ทั้งนี้ให้ถือว่าเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการ ดูแลจัดการการศึกษาเป็นเงินรายรับของส่วนราชการ ที่เป็นสถานอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ ประโยชน์ตามความหมายในกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

(12) พิจารณารับรองคุณวุฒิของผู้ได้รับปริญญา ประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือคุณวุฒิ อย่างอื่นเพื่อประโยชน์ในการบรรจุและการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน และกำหนดเงินเดือนที่ควรได้รับและ ระดับตำแหน่งที่ควรแต่งตั้ง

(13) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(14) พิจารณาการแก้ไขระเบียบประวัติเกี่ยวกับวันเดือนปีเกิดและการควบคุมเกษียณ อายุของข้าราชการพลเรือน

(15) ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในมาตราอื่นแห่งพระราชบัญญัตินี้และ กฎหมายอื่น

#### อำนาจหน้าที่ของ อ.ก.พ. ต่าง ๆ มีดังต่อไปนี้

อ.ก.พ. กระทรวง มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณากำหนดนโยบายและระบบการบริหารงานบุคคล ตลอดจนระเบียบวิธีปฏิบัติ ราชการในกระทรวง

(2) พิจารณาการกำหนดและการเกลี้ยอัตรากำลังระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ภายในกระทรวง

(3) พิจารณาปรับปรุงโครงสร้าง การบริหารงาน การจัดและการพัฒนาส่วนราชการ ในกระทรวง

(4) พิจารณากำหนดนโยบาย กำกับดูแล และส่งเสริมเกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการ ภายในกระทรวง เพื่อเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ ทศนคติที่ดี คุณธรรมและจรรยาบรรณ อันจะทำให้ปฏิบัติหน้าที่ ราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(4) พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการค้าเงินทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(6) พิจารณาให้ความเห็นแก่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดตามที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดปรึกษา

(7) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้และช่วย ก. พ. ปฏิบัติการให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัตินี้ตามที่ ก.พ. มอบหมาย

(8) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของ อ.ก.พ. กระทรวงเสนอ ต่อ ก.พ.

**อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมที่มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้**

- (1) พิจารณากำหนดนโยบายและระบบการบริหารงานบุคคล ตลอดจนระเบียบวิธีปฏิบัติราชการในกรม
- (2) พิจารณากำหนดและการเปลี่ยนแปลงอัตรากำลังระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ภายในกรม
- (3) พิจารณาปรับปรุงโครงสร้าง การบริหารงาน การจัด และการพัฒนาส่วนราชการในกรม
- (4) พิจารณากำหนดนโยบาย กำกับดูแล และส่งเสริมเกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการภายในกรม เพื่อเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ ทักษะที่ดี คุณธรรมและจริยธรรม อันจะทำให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- (5) พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้
- (6) พิจารณาให้ความเห็นแก่อธิบดีตามที่อธิบดีปรึกษา
- (7) ปฏิบัติการตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงมอบหมาย
- (8) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ และช่วย ก.พ. ปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ตามที่ ก.พ. มอบหมาย
- (9) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของ อ.ก.พ. กรมเสนอต่อกระทรวงเจ้าสังกัด และ ก.พ.

**อ.ก.พ. จังหวัด มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้**

- (1) พิจารณากำหนดนโยบายและระบบการบริหารงานบุคคล ตลอดจนระเบียบวิธีปฏิบัติราชการในจังหวัด
- (2) พิจารณากำหนดนโยบายและประสานการพัฒนาข้าราชการในจังหวัดให้สอดคล้องกันนโยบายของกระทรวง ทบวง กรม ตลอดจนกำกับดูแลและส่งเสริมเกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการในจังหวัดเพื่อเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ ทักษะที่ดี คุณธรรมและจริยธรรม อันจะทำให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- (3) พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้
- (4) พิจารณาให้ความเห็นแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดปรึกษา
- (5) ปฏิบัติการตามที่ อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. ทบวง หรือ อ.ก.พ. กรม มอบหมาย
- (6) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ และช่วย ก.พ. ปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ตามที่ ก.พ. มอบหมาย
- (7) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของ อ.ก.พ. จังหวัดเสนอต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้อง และ ก.พ.

สำนักงาน ก.พ. มีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานในหน้าที่ของ ก.พ. และดำเนินการตามที่ ก.พ. มอบหมาย
- (2) วิเคราะห์วิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และการจัดระบบราชการพลเรือน
- (3) ศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายพลเรือน
- (4) ศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน การจัด และการพัฒนาส่วนราชการ และวิธีปฏิบัติราชการของข้าราชการฝ่ายพลเรือน
- (5) พัฒนาระบบข้อมูลและจัดทำแผนกำลังคนในราชการพลเรือน
- (6) ส่งเสริม ประสานงาน เผยแพร่ ให้คำปรึกษาแนะนำและดำเนินการเกี่ยวกับการ จัดสวัสดิการสำหรับข้าราชการพลเรือน
- (7) ประสานงานและดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการพลเรือน
- (8) ดำเนินการเกี่ยวกับทุนของรัฐบาล เพื่อสนองความต้องการกำลังคนของกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน และทุนเล่าเรียนหลวง ตลอดจนการจัดสรรผู้รับทุนของรัฐบาลที่สำเร็จการศึกษา แล้วเข้ารับราชการในส่วนราชการต่าง ๆ ตามนโยบายและระเบียบที่ ก.พ. กำหนด
- (9) ดำเนินการเกี่ยวกับการดูแลข้าราชการฝ่ายพลเรือนที่ศึกษาหรือฝึกอบรมใน ต่างประเทศ และการดูแลการจัดการการศึกษาของนักเรียนฝ่ายพลเรือนในต่างประเทศ
- (10) ดำเนินการเกี่ยวกับการรับรองคุณวุฒิของผู้ได้รับปริญญาประกาศนียบัตรวิชาชีพ หรือคุณวุฒิต่างอื่นเพื่อประโยชน์ในการบรรจุและการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนและการกำหนดเงินเดือนที่ ควรได้รับและระดับตำแหน่งที่ควรแต่งตั้ง
- (11) ดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาทะเบียนประวัติและการควบคุมเกษียณอายุของ ข้าราชการพลเรือน
- (12) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนเสนอ ต่อ ก.พ.



**คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.)**

ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 หมวด 3 มาตรา 36 ให้มีคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม เรียกโดยย่อว่า "ก.ต."

**คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) ประกอบด้วย**

- 1) ประธานศาลฎีกาเป็นประธานกรรมการ
- 2) ข้าราชการตุลาการได้แต่งตั้งในศาลฎีกาเป็นกรรมการ ในตำแหน่งในศาลฎีกา ในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวนสี่คน
- 3) ข้าราชการตุลาการที่ได้ตำแหน่งในศาลอุทธรณ์ และศาลอุทธรณ์ในตำแหน่งที่ไม่ต่ำกว่า ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์หรือผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค จำนวนสี่คน
- 4) ข้าราชการตุลาการผู้มีอาวุโสสูงสุดหรือคนแรกในศาลชั้นต้น แต่มิใช่ข้าราชการตุลาการผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโส จำนวนสี่คน
- 5) ผู้ทรงคุณวุฒิที่วุฒิสภานำเลือกจากบุคคลซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็น ฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม จำนวนสองคน
- 6) เลขาธิการศาลยุติธรรม
- 7) ข้าราชการศาลยุติธรรมที่ ก.ต. แต่งตั้งจำนวนสองคน

**หมายเหตุ** รัฐธรรมนูญมาตรา 274 บัญญัติให้มี ก.ต. จำนวน 15 คน ตามข้อ 1-5 เท่านั้น และ ก.ต. ที่มาจากแต่ละชั้นศาลให้ข้าราชการแต่ละชั้นศาลเป็นผู้เลือก ไม่ใช่เป็นตามอาวุโส

สำหรับข้าราชการตุลาการซึ่งดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามมาตรา 11 วรรคสอง หรือผู้ซึ่งได้รับคำสั่งให้ไปช่วยราชการในศาลอื่นตามมาตรา 21 ให้มีสิทธิได้รับเลือกเป็นกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมในชั้นศาล ซึ่งข้าราชการตุลาการผู้นั้นมีเงินเดือนอยู่ในชั้นศาลขณะที่จัดให้มีการเลือก

ห้ามมิให้กรรมการบริหารศาลยุติธรรมเป็นกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมในคราวเดียวกัน ให้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นเลขานุการ และให้ ก.ต. แต่งตั้งข้าราชการศาลยุติธรรมจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา 37 ให้ประธานศาลฎีกามีคำสั่งให้เลขานุการ ก.ต. เป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเลือกกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 36 (2) ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

- (1) ภายในหกสิบวันก่อนวันครบกำหนดตามวาระ
- (2) ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ตำแหน่งกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมว่างลงก่อนครบกำหนดตามวาระ เว้นแต่วาระการอยู่ในตำแหน่งที่ว่างลงนั้นจะเหลือไม่ถึงเก้าสิบวันจะไม่สั่งให้ดำเนินการเลือกซ่อมก็ได้ หรือ

(3) ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ประธานศาลฎีกาได้รับหนังสือแจ้ง พระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งหรือให้พ้นจากตำแหน่งของข้าราชการตุลาการซึ่งให้ตำแหน่งกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมว่างลงตามมาตรา 41 (4) เว้นแต่วาระการอยู่ในตำแหน่งที่ว่างลงนั้นจะเหลือไม่ถึงเก้าสิบวัน จะไม่สั่งให้ดำเนินการเลือกซ่อมก็ได้

### อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรม (ก.ต.)

โดยบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 273 ได้บัญญัติให้ ก.ต. มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล ไว้ดังนี้ “การแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมพ้นจากตำแหน่งต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมก่อน แล้วจึงนำความกราบบังคมทูล

การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ในการนี้ให้คณะกรรมการศาลยุติธรรมแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นชั้นศาลละหนึ่งคณะ เพื่อเสนอความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าว เพื่อประกอบการพิจารณา”

1. กำหนดตำแหน่งข้าราชการตุลาการที่เรียกชื่ออย่างอื่น นอกจากที่กำหนดไว้ในมาตรา 11 วรรคหนึ่ง
2. แต่งตั้งผู้ช่วยผู้พิพากษาให้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาประจำศาล ตามระยะเวลาที่ประธานศาลฎีกากำหนดโดยความเห็นชอบของ ก.ต.
3. ในระหว่างการศึกษาอบรมตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง ผู้พิพากษาผู้ใดไม่เหมาะสมทั้งดำรงตำแหน่งไตรมาศตุลาการต่อไปให้ประธานศาลฎีกาต้องความเห็นชอบของ ก.ต. มีอำนาจให้ออกจากราชการหรือให้โอนไปเป็นศาลยุติธรรมก็ได้
4. ในระหว่างการดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาประจำศาลตามมาตรา 16 วรรคสองจากปรากฏว่าผู้พิพากษาประจำศาลผู้ใดไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป เมื่อคณะกรรมการศาลยุติธรรมเสนอ และ ก.ต. เห็นชอบ ให้ประธานศาลฎีกามีอำนาจสั่งให้ออกจากราชการ หรือให้โอนเป็นศาลยุติธรรมก็ได้
5. การโยกย้ายแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การงดการเลื่อนขึ้นเงินเดือน และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการตุลาการต้องได้รับความเห็นชอบจาก ก.ต.
6. การสั่งให้ข้าราชการตุลาการไปช่วยทำงานชั่วคราว โดยมีกำหนดระยะเวลาเกินกว่า 6 เดือน ประธานศาลฎีกาขอความเห็นชอบจาก ก.ต. ก่อน
7. การโอนกลับเข้ารับตำแหน่งข้าราชการตุลาการ ในกรณีที่ข้าราชการตุลาการพ้นจากตำแหน่งข้าราชการตุลาการไปโดยมิได้มีความผิดมีผลหรือหมดในราชการให้ประธานศาลฎีกาบรรจุได้เมื่อ ก.ต. เห็นชอบ
8. ข้าราชการตุลาการที่ไปรับราชการสอบบรรจุกลับให้ประธานศาลฎีกาสั่งบรรจุได้เมื่อ ก.ต. เห็นชอบ

9. มีอำนาจกำหนดค่าธรรมเนียมการสอบคัดเลือก สัมครทดสอบความรู้ และสมัครข้าราชการคัดเลือกพิเศษ
  10. มีอำนาจออกระเบียบกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการประกอบตามมาตรา 27
  11. มีอำนาจออกระเบียบกำหนดหลักสูตรและวิธีการสอบคัดเลือกการทดสอบความรู้ และการคัดเลือกพิเศษ ตลอดจนการกำหนดอัตราส่วนการบรรจุระหว่างผู้ที่สอบคัดเลือกได้ ผู้ที่ทดสอบความรู้ได้ และผู้ที่ผ่านการคัดเลือกพิเศษ
  12. ข้าราชการตุลาการประสงค์จะลาออกจากราชการเพื่อดำรงตำแหน่งตามมาตรา 33 วรรคท้าย ให้ยื่นหนังสือขอลาออกต่อประธานศาลฎีกาหรือ ก.ต.
  13. ข้าราชการตุลาการผู้ใดขาดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามหรือขาดคุณวุฒิ หรือมิได้ประกอบความที่กำหนดไว้ ให้ประธานศาลฎีกาต้องลงความเห็นชอบของ ก.ต. สั่งให้ผู้นั้นออกจาก ราชการ
  14. ให้ความเห็นชอบเมื่อประธานศาลฎีกา เห็นสมควรให้ข้าราชการตุลาการออกจาก ราชการ เพื่อรับบำเหน็จ บำนาญ เหตุทดแทน หรือทุพพลภาพ
  15. มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการตามมาตรา 47
  16. พิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง การโยกย้ายแต่งตั้งการเลื่อนตำแหน่ง ข้าราชการตุลาการ ตามมาตรา 50
  17. พิจารณาแต่งตั้งบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งศาลยุติธรรม ตามมาตรา 52
  18. ให้ความเห็นชอบการให้ออกจากราชการของศาลยุติธรรม และการแต่งตั้ง คณะยุติธรรมไม่เป็นข้าราชการศาลยุติธรรม หรือโอนไปเป็นข้าราชการอื่น ตามมาตรา 53
  19. ให้ความเห็นชอบ เปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ได้ทำผิด ตามมาตรา ๕๖
  20. พิจารณาทบทวนคำสั่งลงโทษตามมาตรา 83
  21. พิจารณาร้องทุกข์ตามมาตรา 84

## คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.)

การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร ที่มีลักษณะเป็นการบริหารงานบุคคลของราชการส่วนท้องถิ่นเพียงหน่วยเดียว คือ เฉพาะข้าราชการของกรุงเทพมหานคร จึงไม่เป็นองค์การบริหารงานบุคคลกลางในความหมายทั่วไป อย่างไรก็ตามกรุงเทพมหานครมีข้าราชการ และพนักงานหลายประเภทที่อยู่สังกัดของกรุงเทพมหานคร จึงต้องจัดให้การบริหารงานบุคคลไว้เป็นมาตรฐานและเป็นแนวปฏิบัติในการดำเนินงาน

ทั้งนี้ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2516 (แก้ไขเพิ่มเติม) มาตรา 7 ให้มีคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครหรือ "ก.ก." โดยมีองค์ประกอบของคณะกรรมการ ดังนี้

- 1) รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานคณะกรรมการ
- 2) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามที่รัฐมนตรีกำหนดเป็นรองประธาน
- 3) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
- 4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 5 คน ที่รัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ
- 5) ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นกรรมการและเลขานุการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับ ก.พ., อ.ก.พ. กระทรวง และ อ.ก.พ. กรม ดังนี้

### อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.)

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร ในการบริหารงานบุคคลนั้น มีภารกิจตามกระบวนการบริหารงานบุคคลเช่นเดียวกับหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล และควบคุมกำกับให้เป็นไปตามกระบวนการตามระบบคุณธรรม ทั้งนี้การดำเนินการได้มีการพัฒนาระบบงานโดยการมอบอำนาจ กระจายอำนาจให้องค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติแทนและตามกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2516 มาตรา 7 วรรคสอง ให้ ก.ก. มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนที่กำหนดไว้สำหรับ ก.พ., อ.ก.พ. กระทรวง และ อ.ก.พ. กรม คือ รวมอำนาจหน้าที่ทุกอย่างไว้ที่ ก.ก. รวมทั้งให้ ก.ก. มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือผู้ที่ ก.ก. เห็นสมควรให้ทำการแทน ก.ก. ได้

ก.ก. มีอำนาจออกกฎ ก.ก. ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดให้ออกกฎ ก.พ. ในระหว่างที่ยังไม่ได้ออกกฎ ก.ก. ให้นำกฎ ก.พ. ว่าด้วยเรื่องนั้นๆ มาใช้บังคับเป็นกฎ ก.ก. โดยอนุโลม

จากการศึกษาวิเคราะห์การบริหารงานบุคคลขององค์การกลางต่างๆ ที่กล่าวถึง พบว่าแต่ละ องค์การกลางจะมีลักษณะสำคัญในการจัดระบบบริหารงานบุคคลเหมือนกัน ดังนี้

- 1) การจัดระบบ กลไกในการบริหารงานบุคคล
- 2) การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามกลไก เพื่อรักษามาตรฐานในการดำเนินการ
- 3) การกำกับดูแล ตรวจสอบการปฏิบัติตามกระบวนการบริหารงานบุคคล เพื่อความเป็นเอกภาพ
- 4) องค์การกลางที่จะมีสถานะภาพเป็นองค์การในเชิงวิชาการมีการพัฒนาและปรับตัว เพื่อสนองต่อการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานของหน่วยงาน ให้มีความสอดคล้องกัน

### บทที่ 3

#### คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.)

การบริหารงานบุคคลของภาครัฐถือเป็นภารกิจที่สำคัญในการบริหารองค์การเพราะปัจจัยด้านบุคลากรเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการบริหารราชการทุกระดับ ดังนั้นงานบริหารงานบุคคลจึงเป็นงานสำคัญของทุกกระทรวง ทบวง กรมและหน่วยงานยังเป็นกระทรวงและหน่วยงานขนาดใหญ่มีบุคลากรหลายประเภทในสังกัด แล้วยังมีความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์กลางให้ทำหน้าที่วางระบบ หลักเกณฑ์ กำกับดูแลการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานย่อย ให้อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ที่ดูแลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน, คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ(ก.ต.ร.) ซึ่งมีบุคลากรและหน่วยงานในสังกัดมาก สำหรับองค์การกลางในการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูซึ่งมีบุคลากรหลายประเภทก็มีคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) เป็นผู้ดูแลองค์การเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลในสาขานั้นๆ

#### คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.)

ปัจจุบันนี้เป็นที่ยอมรับกันแล้วว่า ในองค์การต่าง ๆ นั้น การบริหารงานบุคคลเป็นกิจกรรมสำคัญที่ขาดเสียมิได้ และเพื่อที่จะให้การบริหารงานบุคคลสำเร็จผลก็จะมีการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล

ในภาครัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนราชการจะเห็นได้ว่าจะมีหน่วยงานบริหารงานบุคคล อยู่ในทุกส่วนราชการ ยิ่งในระดับกรมและระดับกระทรวง โดยปกติจะจัดตั้งหน่วยงานบริหารงานบุคคลเป็นระดับกอง ทั้งนี้เพื่อจะทำหน้าที่จัดการหรือบริหารงานบุคคลของกระทรวง กรม หรือหน่วยงานนั้น

ในการบริหารงานบุคคลของราชการนั้น นอกจากจะมีหน่วยงานบริหารงานบุคคล ซึ่งสังกัดกระทรวงและกรมต่างๆ ดังกล่าวแล้ว ยังมีองค์การที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลอยู่อีกลักษณะหนึ่ง ซึ่งทำหน้าที่วางระบบ หลักเกณฑ์ กำกับหรือดูแลการบริหารงานบุคคลของกระทรวงและกรมต่างๆ ที่มีบุคลากรหลายประเภทและมีจำนวนมากให้อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน องค์การเหล่านี้เรียกว่าองค์การกลางในการบริหารงานบุคคล องค์การกลางเหล่านี้โดยปกติจะขึ้นตรงกับหัวหน้าฝ่ายบริหาร เช่น นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ทั้งนี้เพื่อจะได้ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลในฐานะองค์การกลางได้โดยแท้จริงแต่ในประเทศไทยองค์การกลางในการบริหารงานบุคคลที่ถือว่าเป็นแม่แบบก็คือ ก.พ. ขึ้นกับนายกรัฐมนตรี นอกจากนั้นจะเป็นองค์การกลางที่ไม่ขึ้นอยู่กับนายกรัฐมนตรี เช่น ก.ต. (คณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรม), ก.ม. (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย), ก.ร. (คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา) เป็นต้น

สำหรับกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีข้าราชการหลายประเภทและมีจำนวนกว่า 500,000 คน กระจายกันอยู่ทั่วประเทศได้ตั้งองค์การกลางบริหารงานบุคคลขึ้นเรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) ซึ่งเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 เมื่อก่อนหน้านี้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู ของกระทรวงศึกษาธิการมีครูสภาทำหน้าที่เป็นองค์การกลางในการบริหารงานบุคคล เนื่องจากข้าราชการครูเป็นข้าราชการพลเรือนประเภทหนึ่งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในขณะนั้น ต่อมาเมื่อมีการโอนการศึกษาประถมศึกษาจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการในปี พ.ศ. 2523 ทำให้มีจำนวนข้าราชการมากขึ้นหลายเท่า จึงทำเป็นที่จะทำให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการมีระบบบริหารงานบุคคลที่เหมาะสมมีมาตรฐาน และมีประสิทธิภาพจึงได้ตั้ง ก.ค. ให้เป็นองค์การกลางในการบริหารงานบุคคล ของข้าราชการครูในกรมต่าง ๆ ในกระทรวงศึกษาธิการ ให้เป็นไปตามระบบ หลักเกณฑ์ และมาตรฐานที่เหมาะสม

ในปัจจุบันนี้ ก.ค. ควบคุมกำกับข้าราชการครูในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จำนวนกว่า 5 แสนคน ซึ่งนับว่า ก.ค. เป็นองค์การกลางที่ควบคุมกำกับข้าราชการจำนวนมากที่สุด ระบบ และหลักเกณฑ์ที่ ก.ค. กำหนดขึ้นใช้สำหรับข้าราชการครูนั้น ยังส่งผลกระทบต่อครูของเทศบาลต่างๆ รวมทั้งครูในสังกัดกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาด้วย เนื่องจากจะต้องนำระบบและหลักเกณฑ์ของ ก.ค. ไปอนุโลมใช้กับครูในสังกัดดังกล่าวด้วย นอกจากนั้นแล้วยังจะส่งผลกระทบต่อครูโรงเรียนเอกชน โดยทำให้คณะกรรมการการศึกษาเอกชน(ส.ช.) หรือโรงเรียนเอกชน จะต้องยกระดับมาตรฐานของครูโรงเรียนเอกชนให้สูงขึ้นด้วย

อย่างไรก็ดีองค์การบริหารงานบุคคลกลางก็ไม่สามารถบริหารงานบุคคลให้แก่ทุกหน่วยงานได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการมอบอำนาจให้องค์คณะบุคคลทำหน้าที่บริหารงานบุคคลในทุกกรม เรียกว่าอนุกรรมการข้าราชการครูสามัญประจำกรม หรือที่เรียกกันย่อๆ ว่า “อ.ก.ค. กรม” ทำหน้าที่พิจารณาการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูที่สำคัญๆ ในกรมนั้น ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูกำหนดไว้ให้อธิบดี เป็นผู้เสนอเรื่องให้ อ.ก.ค. กรมซึ่งมีอธิบดีเป็นประธานพิจารณา ส่วนเรื่องที่ไม่ต้องใช้ดุลยพินิจเกี่ยวกับสิทธิและประโยชน์ของข้าราชการครู ให้เป็นอำนาจของอธิบดีในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกรมพิจารณาสั่งการได้

สำหรับสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาตินั้นนอกจากจะมี อ.ก.ค. กรมแล้ว ตามกฎหมายกำหนดให้มอบอำนาจการบริหารงานบุคคลในเรื่องสำคัญๆ แก่หน่วยงานระดับจังหวัดด้วยจึงมีองค์คณะบุคคลในระดับจังหวัด เรียกว่า อนุกรรมการข้าราชการครูสามัญประจำจังหวัด เรียกย่อๆ ว่า อ.ก.ค. จังหวัด ซึ่งจะพิจารณาเรื่องสำคัญๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายโดยผู้ช่วยการการประถมศึกษาจังหวัดเป็นผู้เสนอต่อ อ.ก.ค. จังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานและมีผู้ช่วยการการประถมศึกษาจังหวัดเป็นเลขานุการ

กล่าวในสาระสำคัญอำนาจในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู ในขณะนี้จะอยู่ที่กรม โดย อ.ก.ค. กรม หรืออธิบดีแล้วแต่กรณีเป็นผู้ที่ใช้อำนาจ ยกเว้นในสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ อำนาจในการบริหารงานบุคคลจะมีการกระจายลงไปถึงระดับจังหวัดด้วย

โดย อ.ก.ค. จังหวัด หรือผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดแล้วแต่กรณีเป็นผู้มีอำนาจ จะเห็นว่า อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลโดยตรงมิได้อยู่ที่อำนาจของ ก.ค. ทั้งหมด จะคงอยู่เฉพาะส่วน ที่เป็นผู้ควบคุมกำกับการบริหารงานบุคคลของกรมต่างๆ รวมทั้งจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ และหลักเกณฑ์ต่างๆ เป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ตาม ก.ค. ยังมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับ กรมอยู่ด้วย กล่าวคือเนื่องจากในระดับกระทรวง ตามระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูในขณะ นี้ไม่กำหนดให้มี อ.ก.ค. กระทรวง หากแต่ใช้ ก.ค. ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลในระดับกระทรวงด้วย เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน ก.ค. อยู่แล้ว ในฐานะนี้ ก.ค. จะมีหน้าที่ใน การอนุมัติการแต่งตั้งข้าราชการครูในระดับสูงให้ดำรงตำแหน่ง กล่าวคือตำแหน่งซึ่งรับ เงินเดือนตั้งแต่ระดับ 8 ขึ้นไป

นอกจากนั้นอำนาจของก.ค. อีกอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ

การ นั้นคือการพิจารณาอุทธรณ์กรณีข้าราชการครูที่ต้องออกจากราชการไม่ว่ากรณีที่ถูกลงโทษทาง วินัยหรือกรณีอื่นใด กฎหมายกำหนดให้อุทธรณ์ต่อ ก.ค. ทำนองเดียวกับข้าราชการพลเรือนพลเรือนที่ ต้องอุทธรณ์ต่อ ก.พ. ทั้งนี้เพราะถือว่าเป็นเรื่องสิทธิประโยชน์ที่สำคัญที่สุดของข้าราชการครูในสังกัด กรมต่างๆ จึงกำหนดให้องค์การกลางบริหารงานบุคคลเป็นผู้พิจารณาให้ความเป็นธรรม

ในเรื่องอำนาจของการบริหารงานบุคคลนี้มีผู้เสนอกันมากกว่า สมควรจะต้องกระจาย อำนาจในการบริหารงานบุคคลให้มากกว่านี้ การกระจายอำนาจนั้นควรกระจายอำนาจทั้งจากอำนาจ ขององค์การกลาง คือ ก.ค. ไปให้ อ.ก.ค. กรมและจังหวัด หรืออีกนัยหนึ่งกระจายอำนาจไปให้กรม และจังหวัดให้มากขึ้นนี้เป็นประเด็นหนึ่ง เพื่อจะได้ทำให้งานรวดเร็วยิ่งกว่าที่ต้องเสนอให้ ก.ค. พิจารณา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรมใหญ่ๆ เช่น สำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ และกรมสามัญศึกษา ซึ่ง มีข้าราชการครูอยู่ในจังหวัดต่างๆ จำนวนมาก

โดยสรุป ก.ค. จะทำหน้าที่เป็นองค์การกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู ในกระทรวงศึกษาธิการ มีบทบาทในการกำกับควบคุมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูในกรม ต่างๆ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของ ข้าราชการครูมีมาตรฐานเดียวกันทำนองเดียวกับ ก.พ. ที่ทำหน้าที่กำกับ ควบคุม การบริหารงานบุคคล ของข้าราชการพลเรือนในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ นอกจากนั้น ก.ค. จะทำหน้าที่บริหารงานบุคคล ให้แก่กระทรวงศึกษาธิการในบางเรื่อง ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องใช้ดุลพินิจในระดับกระทรวง คือ เรื่อง การแต่งตั้งข้าราชการครูในระดับสูง อีกประการหนึ่ง ก.ค. จะทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์กรณีข้าราชการ ครูถูกสั่งให้ออกจากราชการ ไม่ว่าจะกรณีถูกลงโทษทางวินัยหรือกรณีใดๆ ดังกล่าวข้างต้น

## การจัดองค์การของ ก.ค.

โครงสร้างและกลไกการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูของ ก.ค. และสำนักงาน ก.ค. การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2523 จนถึงปัจจุบันมีโครงสร้างและกลไกในการบริหารงานบุคคล โดยสรุปแยกเป็น 2 ส่วน ได้ดังนี้

### 1. คณะกรรมการข้าราชการครู หรือ ก.ค. เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล

สำหรับข้าราชการครู โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 6 กำหนดไว้ว่า ก.ค. ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ, ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, เลขาธิการ ก.พ., เลขาธิการคุรุสภา, ผู้ทรงคุณวุฒิในหลักวิชาการหรือการบริหารงานบุคคล ซึ่งคณะรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งจากผู้ซึ่งรับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี หรือตำแหน่งที่เทียบเท่ามาแล้วและมีได้เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกวุฒิสภา กรรมการพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง จำนวน 5 คน โดยต้องเป็นผู้ซึ่งรับราชการอยู่ไม่น้อยกว่าสามคน และข้าราชการครูผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครู จำนวนไม่เกิน 7 คน มีเลขาธิการ ก.ค. เป็นกรรมการและเลขานุการ

ดังนั้น ก.ค. จึงประกอบด้วยบุคคล 3 ฝ่าย จำนวนรวมทั้งสิ้น 17 คน คือ

- (1) ฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 5 คน
- (2) ฝ่ายปฏิบัติการ ซึ่งเป็นผู้แทนข้าราชการครูจากการเลือกตั้ง จำนวน 7 คน
- (3) ฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง จำนวน 5 คน

สำหรับอำนาจหน้าที่ของ ก.ค. นั้น มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ ก.ค. ไว้ดังนี้

- (1) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคล และการจัดระบบราชการในหน่วยงานทางการศึกษา
- (2) ออกกฎ ก.ค. และระเบียบเพื่อปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.ค. เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้
- (3) ติความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ มติของ ก.ค. เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วให้ใช้บังคับได้
- (4) ควบคุม ดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจง เพื่อให้หน่วยงานทางการศึกษาและกรมปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ให้มีอำนาจเรียกเอกสารและหลักฐานจากหน่วยงานทางการศึกษาและกรม ให้ผู้แทนหน่วยงานทางการศึกษาหรือกรม ข้าราชการหรือบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริง และให้มีอำนาจออกระเบียบให้หน่วยงานทางการศึกษาและกรมรายงานเกี่ยวกับการสอบ การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการ ตลอดจนรายงานเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งและเกี่ยวกับทะเบียนประวัติของข้าราชการครูไปยัง ก.ค.

(5) รายงานนายกรัฐมนตรี ในกรณีที่ปรากฏว่าหน่วยงานทางการศึกษา กรม อ.ก.ค. กรม หรือ อ.ก.ค. จังหวัดใดหรือผู้มีหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้หรือปฏิบัติการไม่เหมาะสม เพื่อนายกรัฐมนตรีจะได้พิจารณาและสั่งการต่อไป

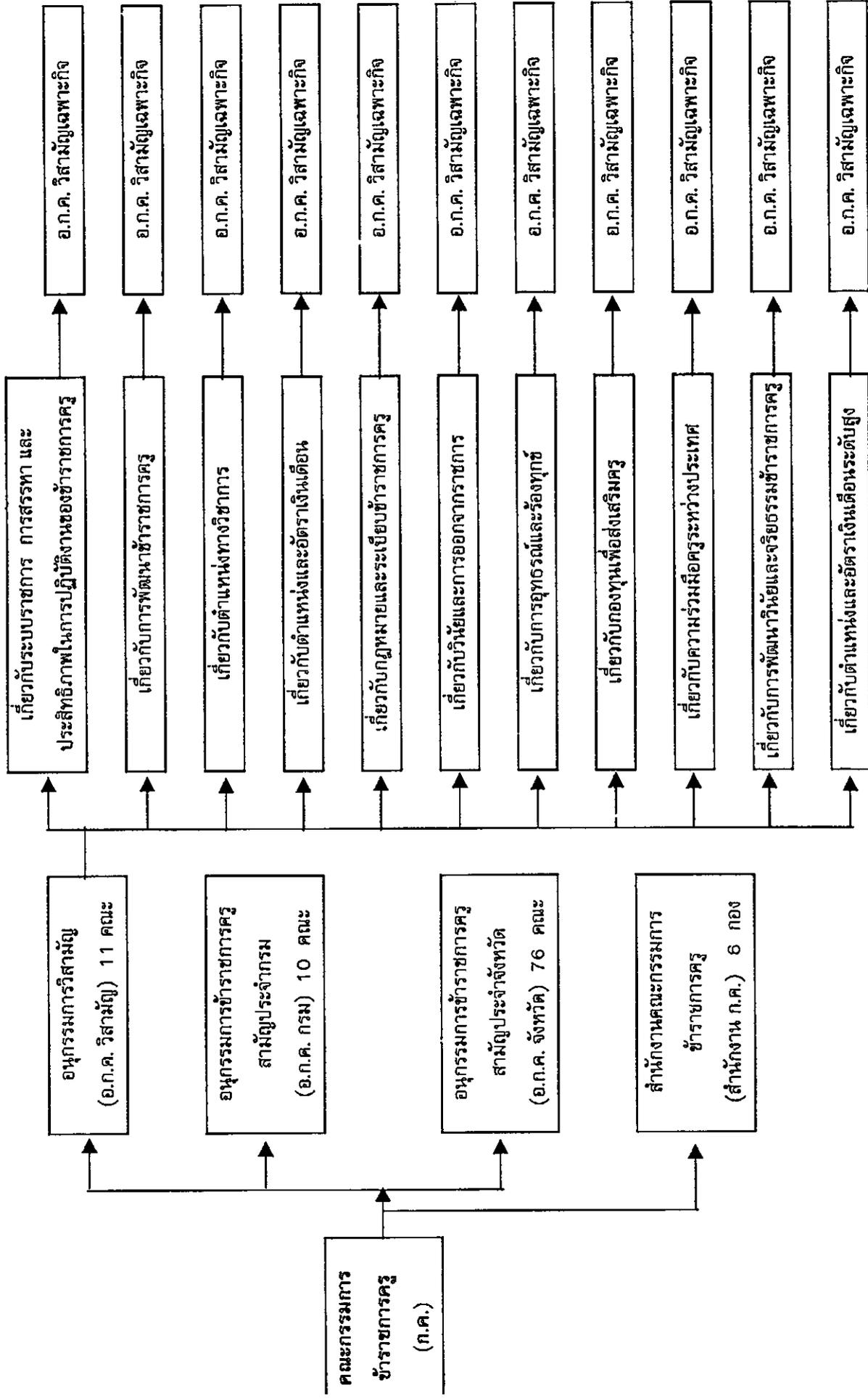
(6) รักษาทะเบียนประวัติข้าราชการครู

(7) รับรองคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ เพื่อประโยชน์ในการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครูและกำหนดอัตราเงินเดือนที่ควรได้รับ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงอัตราเงินเดือนตามที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกำหนดสำหรับปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพเดียวกันด้วย

(8) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

(9) ปฏิบัติการอื่นที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

แผนภูมิกลไกการปฏิบัติงานของ ก.ค.



## กลไกในการปฏิบัติงานของ ก.ค.

ในการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูของ ก.ค. นั้น บริหารงานโดยการกระจายอำนาจผ่านองค์กรที่เป็นกลไกรองรับในการบริหาร 4 ส่วน คือ

- 1) อนุกรรมการข้าราชการครูสามัญประจำกรม เรียกโดยย่อว่า อ.ก.ค. กรม
- 2) อนุกรรมการข้าราชการครูสามัญประจำจังหวัด เรียกโดยย่อว่า อ.ก.ค. จังหวัด และ อ.ก.ค. กรุงเทพมหานคร

- 3) อนุกรรมการวิสามัญ เรียกโดยย่อว่า อ.ก.ค. วิสามัญ
- 4) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู เรียกโดยย่อว่า สำนักงาน ก.ค.

นอกจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวแล้ว พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ ก.ค. ไว้ในตัวของมาตราต่าง ๆ อีกหลายประการ เช่น การยกเว้นคุณสมบัติทั่วไปเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครู การกำหนดเงินเพิ่มพิเศษสำหรับข้าราชการครูผู้ดำรงตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ การควบคุมการเกษียณอายุของข้าราชการครู การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน การพัฒนาข้าราชการครู รวมทั้งเรื่องเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย การออกจากราชการ การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์ของข้าราชการครู

2. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู หรือสำนักงาน ก.ค. เป็นองค์กรหลักที่รองรับการปฏิบัติงานของ ก.ค. โดยมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ก.ค. ไว้ดังนี้

- (1) เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานในหน้าที่ของ ก.ค.
- (2) วิเคราะห์และวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครู และการจัดระบบราชการในหน่วยงานทางการศึกษาเพื่อเสนอ ก.ค. และผู้ที่เกี่ยวข้อง
- (3) ติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติของหน่วยงานทางการศึกษา, กรม, อ.ก.ค. กรม, และ อ.ก.ค. จังหวัด และนำเสนอ ก.ค.
- (4) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูเสนอ ก.ค.
- (5) ปฏิบัติงานอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นและตามที่ ก.ค. มอบหมาย

ถ้าหากพิจารณาการแบ่งอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ก.ค. ออกตามภาระหรืองานที่จะต้องปฏิบัติในฐานะเจ้าหน้าที่ของ ก.ค. แล้ว สามารถแยกภาระหน้าที่ในสาระสำคัญได้ 11 ประการ คือ

- (1) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคลและการจัดระบบราชการในหน่วยงานทางการศึกษา
- (2) ดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดระบบและมาตรฐานในการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครู โดยออกกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารงานบุคคลในกรม

และหน่วยงานทางการศึกษารวมทั้ง อ.ก.ค. กรม และ อ.ก.ค. จังหวัด ปฏิบัติ

(3) ดำเนินการเกี่ยวกับการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานทางการศึกษา, กรม รวมทั้ง อ.ก.ค. กรม และ อ.ก.ค. จังหวัด เพื่อให้ดำเนินการได้ถูกต้อง

(4) ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดระบบราชการในหน่วยงานทางการศึกษา

(5) ดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนข้าราชการครูให้เหมาะสมกับงานที่ปฏิบัติ ทั้งในลักษณะของการกำหนดตำแหน่งเพิ่มเติมและปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง

(6) ดำเนินการเกี่ยวกับการสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครู โดยการกำหนดระบบ หลักเกณฑ์และวิธีการในการสรรหาบุคคลรวมทั้งการสอบแข่งขัน การมอบหมาย การสอบแข่งขันและการควบคุมการดำเนินการสอบแข่งขันให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม

(7) ดำเนินการเกี่ยวกับการอนุมัติการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครู ตลอดจนการบริหารงานบุคคลที่ต้องขออนุมัติและแต่งตั้งข้าราชการครูในกรณีที่จะต้องอนุมัติ ก.ค. เพื่อเสนอ ก.ค. หรือ อ.ก.ค. วิสามัญที่เกี่ยวข้อง

(8) ดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการครู รวมทั้งการพัฒนาและส่งเสริมวินัย และจริยธรรมของข้าราชการครู

(9) ดำเนินการเกี่ยวกับการอุทธรณ์ การลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง และการให้ออกจากราชการของข้าราชการครู

(10) ดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริมการบริหารงานบุคคลในกรมและหน่วยงานทางการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งการวิเคราะห์ วิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

(11) ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดเก็บทะเบียนประวัติข้าราชการครู และจัดศูนย์ข้อมูลในการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครู เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลของ ก.ค. และกระทรวงศึกษาธิการ

ในปีงบประมาณ 2541 และ พ.ศ. 2543 สำนักงาน ก.ค. จัดส่วนราชการออกเป็น 7 กอง ตามพระราชกฤษฎีกาการแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2537 และที่เพิ่มเติม คือ สำนักงานเลขานุการกรม กองมาตรฐานตำแหน่งที่ 1 กองมาตรฐานตำแหน่งที่ 2 กองตรวจสอบและทะเบียนประวัติ กองวินัยและนิติการ กองวิชาการบริหารงานบุคคล และสำนักงานกองทุนและสวัสดิการทางการศึกษา โดยมีอัตรากำลังรวมทั้งสิ้น 374 อัตรา



## อำนาจและหน้าที่ของ ก.ค.

ก่อนที่จะกล่าวถึงอำนาจและหน้าที่ของ ก.ค. นั้น จะขอทบทวนเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลสักเล็กน้อย กล่าวคือถ้าหากจะมองการบริหารงานบุคคลในระบบบริหารราชการ รวมทั้งระบบข้าราชการครูแล้วจะเห็นว่าผู้มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลที่แท้จริง ก็คือผู้บริหารของแต่ละกรม อันได้แก่อธิบดีและผู้บังคับบัญชาในระดับรองลงมาแม้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ตามกฎหมายก็ได้บัญญัติไว้ให้มีอำนาจ และหน้าที่ในฐานะอธิบดีผู้บังคับบัญชาข้าราชการครูในสำนักงานปลัดกระทรวง หรืออีกนัยหนึ่งปลัดกระทรวงก็มีอำนาจและหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลในสำนักงานปลัดกระทรวงเท่ากับอธิบดี แต่อย่างไรก็ตามในบางเรื่องเช่นเรื่องเกี่ยวกับวินัยการดำเนินการทางวินัย ปลัดกระทรวงฯ ก็จะมีอำนาจสูงกว่าอธิบดี ในฐานะที่ปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาของอธิบดีปลัดกระทรวงจึงมีอำนาจในการพิจารณาเปลี่ยนแปลงโทษที่อธิบดีสั่งลงโทษข้าราชการครูในสังกัดได้ ทั้งนี้ การที่อธิบดีจะมีอำนาจในการบริหารงานบุคคล อย่างไรก็ตามจะเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด สำหรับข้าราชการครูก็จะเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 กำหนดไว้

สำหรับ ก.ค. นั้น ตามหลักการแล้วจะมีหน้าที่เป็นผู้ควบคุมดูแลหรือกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลที่อธิบดี หรือผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามหลักการที่ถูกต้องและเหมาะสม หรือที่เรียกกันว่าให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบหลักเกณฑ์และวิธีการต่างๆ

ตามกฎหมาย คือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 กำหนดเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของ ก. ค. ไว้เป็นบทบัญญัติในมาตรา 7 โดยกำหนดไว้ว่า ก. ค. มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้ “มาตรา 7 ก.ค. มีอำนาจและหน้าที่ 9 ประการ ดังที่ได้กล่าวแล้วในตอนต้น

เพื่อที่จะวิเคราะห์อำนาจและหน้าที่ของ ก.ค. ให้เป็นที่ชัดเจนในที่นี้จึงขอให้พิจารณาอำนาจและหน้าที่ของ ก.ค. ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ในมาตราอื่นๆ และอำนาจและหน้าที่ของ ก.ค. ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่นก่อน โดยจะนำเสนอ ดังต่อไปนี้

อำนาจและหน้าที่ของ ก.ค.ในการปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 นั้น มีรายละเอียด ดังนี้

- 1) การยกเว้นคุณสมบัติสำหรับผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 23 ให้เข้ารับราชการ (มาตรา 23)
- 2) ออกระเบียบว่าด้วยเงินเพิ่มพิเศษสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ (มาตรา 26)
- 3) เป็นเจ้าหน้าที่ควบคุมเกษียณอายุของข้าราชการครู (มาตรา 29)
- 4) ออกกฎ ก.ค. ว่าด้วยคุณสมบัติและสัดส่วนผู้แทนข้าราชการครู และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูใน ก.ค. (มาตรา 6)

- 5) ออกกฎ ก.ค. ว่าด้วยคุณสมบัติและวิธีการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูใน  
อ.ก.ค. กรม อ.ก.ค. จังหวัด และ อ.ก.ค. กรุงเทพมหานคร (มาตรา 19)
- 6) กำหนดตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น (มาตรา 30)
- 7) ออกกฎ ก.ค. กำหนดระดับเงินเดือนของตำแหน่งข้าราชการครู (มาตรา 30)
- 8) กำหนดตำแหน่งข้าราชการครู (มาตรา 31)
- 9) จัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่งข้าราชการครู (มาตรา 32)
- 10) ปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง (มาตรา 34)
- 11) ออกกฎ ก.ค. ว่าด้วยการให้ข้าราชการครูรับเงินเดือนสูงกว่าหรือต่ำกว่าขั้นตำแหน่งหรือ  
สูงกว่าขั้นสูงของเงินเดือนสำหรับตำแหน่ง (มาตรา 35)
- 12) ดำเนินการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครู หรือ  
พิจารณามอบหมายให้ อ.ก.ค. กรม อ.ก.ค. จังหวัด หรือหน่วยงานทางการ  
ศึกษาดำเนินการ (มาตรา 38)
- 13) กำหนดหลักสูตรและวิธีดำเนินการเกี่ยวกับการสอบแข่งขัน เกณฑ์ตัดสินการ  
ขึ้นบัญชีและการยกเลิกบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ (มาตรา 38)
- 14) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการคัดเลือก เพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคล  
ให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการครู (มาตรา 40)
- 15) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการบรรจุผู้ทรงคุณวุฒิเข้ารับราชการ  
(มาตรา 41)
- 16) อนุมัติการสั่งบรรจุและเสนอชื่อบุคคล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้  
ดำรงตำแหน่งข้าราชการครู ซึ่งรับเงินเดือนในระดับ 10 และตำแหน่ง  
ศาสตราจารย์ (มาตรา 42)
- 17) อนุมัติการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการครู ซึ่งรับเงินเดือน  
ระดับ 8 และระดับ 9 (มาตรา 42)
- 18) กำหนดระยะเวลาในการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการครู  
และกำหนดวิธีการในการรายงานผลการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ (มาตรา 43)
- 19) อนุมัติให้แต่งตั้งข้าราชการครูจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติต่างไปจากที่กำหนดไว้ใน  
มาตรฐานกำหนดตำแหน่ง (มาตรา 45)
- 20) กำหนดปริญญาหรือประกาศนียบัตรที่ ก.ค. รับรองให้เป็นคุณสมบัติเฉพาะ  
สำหรับตำแหน่ง (มาตรา 45)
- 21) อนุมัติให้ย้ายข้าราชการครูไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งรับเงินเดือนในระดับ  
ที่ต่ำกว่าเดิม และอนุมัติให้ย้ายข้าราชการพลเรือนไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง  
ข้าราชการครู (มาตรา 46)

- 22) กำหนดหลักเกณฑ์ในการเลื่อนข้าราชการครูขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งรับเงินเดือนในระดับที่สูงขึ้นว่ากรณีใดจะเลื่อนโดยจากผู้สอบแข่งขันได้ผู้สอบคัดเลือกได้หรือผู้ได้รับการคัดเลือก (มาตรา 47)
- 23) กำหนดหลักสูตรและวิธีการเกี่ยวกับการสอบคัดเลือก คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสอบคัดเลือกเกณฑ์ตัดสินและการยกเลิกบัญชีผู้สอบคัดเลือกและกำหนดวิธีการเกี่ยวกับการคัดเลือกเพื่อเลื่อนและแต่งตั้งข้าราชการครูให้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งรับเงินเดือนในระดับที่สูงขึ้น (มาตรา 47)
- 24) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการโอนข้าราชการครู ซึ่งเป็นผู้สอบแข่งขันได้ผู้สอบคัดเลือกได้ หรือผู้ได้รับการคัดเลือก (มาตรา 49)
- 25) พิจารณานุมัติการโอนพนักงานเทศบาล หรือข้าราชการประเภทอื่นมาบรรจุเป็นข้าราชการครู รวมทั้งการกำหนดเงินเดือนที่จะรับโอน (มาตรา 50)
- 26) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการบรรจุ ผู้ซึ่งเคยเป็นข้าราชการครูซึ่งกลับจากการไปรับราชการทหาร (มาตรา 52)
- 27) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการบรรจุซึ่งผู้เคยเป็นข้าราชการครู ซึ่งไปปฏิบัติงานตามมติของคณะรัฐมนตรี กลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครู (มาตรา 53)
- 28) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการบรรจุผู้ ซึ่งเคยเป็นข้าราชการครู กลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครู (มาตรา 54)
- 29) อนุมัติการบรรจุบุคคลซึ่งเคยเป็นพนักงานเทศบาล และข้าราชการประเภทอื่น กลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครู และกำหนดอัตราเงินเดือนที่ควรได้รับ (มาตรา 55)
- 30) ออกกฎ ก.ค. เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการสั่งให้ข้าราชการครูประจำหน่วยงานทางการศึกษา ประจํากรมหรือประจำกอง เป็นการชั่วคราว (มาตรา 58)
- 31) ออกกฎ ก.ค. เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการครู (มาตรา 60)
- 32) พิจารณาข้าราชการพลเรือนวิสามัญที่ทำหน้าที่อย่างเดียวกับข้าราชการครูเพื่อรับข้าราชการพลเรือนวิสามัญนั้นให้เป็นข้าราชการครู (มาตรา 69)
- 33) กำหนดการดำเนินการที่เคยดำเนินการได้ตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการ พลเรือนหรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด ก่อนวันที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ใช้บังคับเพื่อดำเนินการต่อไป (มาตรา 72)

ส่วนการปฏิบัติการอื่นตามกฎหมายอื่นก็คือการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ

ระเบียบ

ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ได้บัญญัติไว้ให้นำมาใช้โดยอนุโลม ได้แก่ บทบัญญัติที่ว่าด้วยวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์เป็นสำคัญ อันได้แก่อำนาจและหน้าที่ในเรื่องต่อไปนี้

- 1) ออกกฎ ก.ค. ว่าด้วยการกำหนดอำนาจการลงโทษข้าราชการครูที่ยังไม่ถึงชั้นเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงของผู้บังคับบัญชา (มาตรา 103)
- 2) ออกกฎ ก.ค. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณา (มาตรา 102)
- 3) ออกกฎ ก.ค. ว่าด้วยกรณีความผิดชัดแจ้ง (มาตรา 102)
- 4) ออกกฎ ก.ค. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน และการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามผลการสอบสวนพิจารณา (มาตรา 107)
- 5) พิจารณาสอบสวนเพิ่มเติม หรือดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการครูกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้สั่งการลงโทษ สั่งให้ออกจากราชการ หรือดำเนินการทางวินัยไปแล้ว เพื่อให้ถูกต้องและเหมาะสมตามความเป็นธรรม (มาตรา 110 และมาตรา 122)
- 6) ออกระเบียบเกี่ยวกับการสั่งให้ข้าราชการครูออกจากราชการ (มาตรา 112)
- 7) ออกกฎ ก.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ (มาตรา 125 และ 126)
- 8) ออกกฎ ก.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์ และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ (มาตรา 130)
- 9) ออกกฎ ก.ค. ว่าด้วยการสั่งให้ข้าราชการครูออกจากราชการเพื่อรับบำนาญ

บำนาญ (มาตรา 114)

กล่าวโดยสาระสำคัญแล้ว อำนาจและหน้าที่ของ ก.ค. ตามกฎหมายนั้นสามารถกล่าวได้เป็น 4 ประการ คือ

- 1) เสนอแนะให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายในการบริหารงานบุคคล และการจัดระบบราชการในหน่วยงานทางการศึกษา
- 2) ออกกฎ ก.ค. ระเบียบ รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการต่างๆ เพื่อให้กรมต่างๆ และหน่วยงานทางการศึกษา รวมทั้ง อ.ก.ค. กรม และ อ.ก.ค. จังหวัดปฏิบัติในการบริหารงานบุคคล
- 3) กำกับ และควบคุมดูแลกรม หน่วยงานทางการศึกษา อ.ก.ค. กรม และ อ.ก.ค. จังหวัดให้บริหารงานบุคคลไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบหลักเกณฑ์และวิธีการต่างๆ ที่ ก.ค. กำหนด
- 4) ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเรื่องที่เป็นส่วนรวม หรือเพื่อให้เป็นมาตรฐาน หรือเป็นธรรม ตามระบบคุณธรรม เช่น

(1) การดำเนินการสอบแข่งขัน รวมทั้งการมอบหมายการดำเนินการสอบแข่งขัน  
(2) การกำหนดตำแหน่งและการปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง  
(3) การอนุมัติการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการครู ซึ่งรับเงินเดือน  
ในระดับ 8 ขึ้นไป รวมทั้งการแต่งตั้งศาสตราจารย์ และให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการครู ซึ่งรับเงินเดือน  
ในระดับ 10 และ 11

(4) การอนุมัติการบรรจุกลับและการโอนพนักงานเทศบาล หรือข้าราชการ  
ประเภทอื่นมาเป็นข้าราชการครู

(5) การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่ง ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ

(6) การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดขั้น-  
เงินเดือนข้าราชการครู ซึ่งผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งตามมติ อ.ก.ค. กรม (ในฐานะทบทวนที่ อ.ก.พ. กระทรวง)

(7) การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ข้าราชการครู

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับอำนาจและหน้าที่ของ ก.พ. ในปัจจุบัน แล้วจะเห็นว่า  
อำนาจและหน้าที่ของ ก.ค. และ ก.พ. เป็นไปในลักษณะเดียวกันจะแตกต่างกันก็ในส่วนขอบข่ายของ  
งานที่ ก.พ. นั้นมีขอบข่ายของงานกว้างขวางกว่า แต่หากพิจารณาในด้านลักษณะของงานแล้วจะเหมือนกัน

อย่างไรก็ตามภาระหน้าที่ของ ก.พ. และ ก.ค. ในปัจจุบันนี้ยังคงมีกว้างขวางไปกว่า  
มาตรฐานที่กำหนด ทั้งนี้เนื่องจากในปัจจุบันมีความจำเป็นที่กรมต่างๆ มาผลักดันให้ ก.พ. หรือ ก.ค.  
เข้าไปเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลในกรมมากขึ้น แม้ว่ากฎหมายมิได้กำหนดไว้ก็ตาม เช่น ใน  
เรื่องของการให้คำปรึกษาแนะนำแก่กรมเกี่ยวกับเทคนิค หรือวิชาการบริหารงานบุคคลใหม่ๆ เช่น  
การพัฒนาบุคคล การฝึกอบรม การใช้กำลังคนให้มีประสิทธิภาพ การสร้างเสริมขวัญ การพัฒนาวินัย  
และจริยธรรม เป็นต้น เรื่องเหล่านี้ซึ่งจริงๆ เป็นหน้าที่ของกรมหรือเจ้าสังกัด แต่โดยเหตุที่เป็นที่ยอมรับ  
กันว่า ก.พ. หรือ ก.ค. ควรจะเป็นต้นตำรับในทางวิชาการหรือวิชาชีพด้านนี้ ก็ควรที่จะเป็นที่ปรึกษาให้  
แก่กรมต่างๆ ดังนั้น หน้าที่ซึ่ง ก.พ. หรือ ก.ค. จำเป็นต้องดำเนินการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้คือ หน้าที่ใน  
การให้คำปรึกษาและร่วมปฏิบัติงานกับกรมในเรื่องที่เป็นการส่งเสริมให้การบริหารงานบุคคลในแต่ละ  
กรมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นไป

## คุรุสภา

คุรุสภา เป็นสภาครูหรือองค์กรของครูระดับชาติ เป็นสภาในกระทรวงศึกษาธิการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล คุรุสภากำเนิดขึ้นโดยพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 เจตนารมณ์ในการจัดตั้งคุรุสภาเพื่อให้ครูปกครองครู ช่วยกันยกฐานะครูและวิชาชีพครู จึงถือได้ว่าเป็นงานด้านหนึ่งของการบริหารงานบุคคล

### ประวัติความเป็นมาของคุรุสภา

คุรุสภามีประวัติความเป็นมาคู่กับกระทรวงศึกษาธิการ นับตั้งแต่มีการจัดตั้ง "วิทยาทานสถาน" เมื่อปี พ.ศ. 2438 สำหรับการอบรมครูและประชุมครู ต่อมาได้จัดตั้งเป็นสภาสำหรับอบรมครูเรียกว่า "สภาไทยาจารย์" จนถึงปี พ.ศ. 2445 ได้จัดตั้งเป็นสโมสรทางวิชาการเรียกว่า "สามัคยาจารย์สโมสรสถาน" และกลายเป็น "สามัคยาจารย์สมาคม" เมื่อปี พ.ศ. 2447

นายทิว บุนนยะ เกตุ อธิบดีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้มองเห็นว่าผู้ประกอบวิชาชีพครูได้รับผลกระทบกระเทือนทางด้านเศรษฐกิจการดำรงชีพและความก้าวหน้าในวิชาชีพ จึงได้เสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 ขึ้น เพื่อจัดตั้งสภาขึ้นในกระทรวงศึกษาธิการ เรียกว่า "คุรุสภา" และกำหนดให้ครูทุกคนเป็นสมาชิกคุรุสภา

### อำนาจหน้าที่ของคุรุสภา

คุรุสภามีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. ครู 2488 รวม 5 ประการ คือ

1) ให้ความเห็นแก่กระทรวงศึกษาธิการในเรื่องการจัดการศึกษาโดยทั่วไป หลักสูตรแบบเรียน อุปกรณ์ประกอบการเรียนการสอน การฝึกอบรม การวัดผลและประเมินผลการศึกษาการนิเทศการศึกษาและเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการศึกษา

2) ควบคุมและสอดส่องจรรยา มารยาทและวินัยของครู พิจารณาโทษครูผู้ประพฤติผิดและพิจารณาคำร้องทุกข์ของครู

3) พิทักษ์สิทธิของครูภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

4) ส่งเสริมให้ครูได้รับสวัสดิการต่างๆ ตามสมควร

5) พัฒนาความรู้ ความสามารถ คุณภาพและประสิทธิภาพของครู

### การบริหารงานของคุรุสภา

กฎหมายคุรุกำหนดให้ คณะกรรมการอำนวยการคุรุสภา เป็นผู้บริหารงานของคุรุสภา โดยมีเลขาธิการคุรุสภา และเจ้าหน้าที่คุรุสภาเป็นผู้ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภา คณะกรรมการอำนวยการคุรุสภามีจำนวน 26 คน แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือ

1) กรรมการโดยตำแหน่งมี จำนวน 16 คน ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นรองประธาน อธิบดีหรือหัวหน้าหน่วยงานระดับกรมทุกกรมเป็นกรรมการ เลขาธิการคุรุสภาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภา

2) กรรมการโดยเลือกตั้ง มีจำนวน 10 คน ประกอบด้วยผู้แทนครูซึ่งเลือกตั้งมาจากครูโดยตรงดังนี้ คือ จากข้าราชการครูสังกัด สปช. 4 คน, สังกัดกรมต่างๆ ของกระทรวงศึกษาธิการ 2 คน, สังกัดโรงเรียนเอกชน 2 คน, สังกัดเทศบาล 1 คน, และสังกัดกรุงเทพมหานคร 1 คน กรรมการอำนวยการคุรุสภาฝ่ายผู้แทนครูที่มาจากการเลือกตั้งจะดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

นอกจากนี้เพื่อกระจายอำนาจการบริหารงานไปยังสมาชิกคุรุสภาทั่วประเทศ เพื่อให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการบริหารองค์กรของคุรุสภาอย่างใกล้ชิด คณะกรรมการอำนวยการคุรุสภาได้แต่งตั้งคณะกรรมการคุรุสภาขึ้นทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งแต่ละคณะจะประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการฝ่ายผู้แทนครู โดยดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ดังนี้

- 1) คณะกรรมการคุรุสภาจังหวัด
- 2) คณะกรรมการคุรุสภาอำเภอ
- 3) คณะกรรมการคุรุสภากรุงเทพมหานคร ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ (มีจำนวน 10 คณะ)
- 4) คณะกรรมการคุรุสภากรุงเทพมหานครในสำนักการศึกษากรุงเทพมหานคร
- 5) คณะกรรมการคุรุสภาในสำนักงานเขตของกรุงเทพมหานคร (มีจำนวน 38 คณะ)

### การแบ่งส่วนงานของคุรุสภา

คุรุสภาแบ่งส่วนงานออกเป็น 3 ส่วนคือ สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา สำนักงานคณะกรรมการคุรุสภาจังหวัด และสำนักงานคณะกรรมการคุรุสภาอำเภอ

1. สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา เป็นศูนย์กลางในการติดต่อประสานงาน เพื่อให้การดำเนินงานตามนโยบายของคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภามีผล สำนักงานเลขาธิการคุรุสภาแบ่งส่วนงานระดับกองออกเป็น 9 กอง และแบ่งส่วนงานระดับฝ่ายออกเป็น 33 ฝ่าย

2. สำนักงานคณะกรรมการคุรุสภาจังหวัด มีหน้าที่ดำเนินงานของคุรุสภาเกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป งาน ข.พ.ค. - ข.พ.ส. งานส่งเสริมทั่วไป งานการเงิน บัญชี แผนงาน งบประมาณ และงานอื่นๆ ที่คุรุสภามอบหมาย

3. สำนักงานคณะกรรมการคุรุสภาอำเภอ มีหน้าที่ดำเนินงานของคุรุสภาเช่นเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการคุรุสภาจังหวัด แต่รับผิดชอบเฉพาะงานในระดับอำเภอ

## จำนวนอัตราตำแหน่ง

### ด้านการส่งเสริมและพัฒนาวิชาชีพครู

1) ด้านมาตรฐานวิชาชีพครู ได้ดำเนินการเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพของครูให้มีมาตรฐานสูงขึ้น โดยกำหนดเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพครูไว้ 11 มาตรฐาน เพื่อให้ครูสามารถนำไปประเมินตนเองและผู้บริหารสามารถใช้เกณฑ์นี้ในการประเมินครูได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) ด้านจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพครู ดำเนินการรณรงค์และส่งเสริมให้ครูประพฤติตนอยู่ในคุณธรรมความดี และดำเนินการควบคุมสอดส่องจรรยาครู

3) ด้านการยกย่องเชิดชูเกียรติคุณครู โดยการยกย่องเกียรติคุณครูอาวุโส การให้รางวัลครูดีเด่น การให้รางวัลครูผู้มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการผลิตและการใช้สื่อการเรียนการสอน การประกาศเกียรติคุณครูภาษาไทยดีเด่น การประกาศเกียรติคุณครูผู้มีจรรยาบรรณยอดเยี่ยม การยกย่องเกียรติประวัติของครูที่ถึงแก่กรรมแล้วโดยการจัดพิมพ์หนังสือประวัติครู การจัดงานวันครูเพื่อยกย่องเกียรติคุณและวิชาชีพครูให้ได้รับการยกย่องจากสังคมทั่วไป

4) ด้านการส่งเสริมพัฒนาความรู้ทางวิชาการและวิชาชีพครู โดยการจัดโครงการอบรมพัฒนาความรู้ในสาขาวิชาการต่างๆ ให้แก่ครู เช่น ความรู้เกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ ดนตรีสากล การปฐมพยาบาลเบื้องต้น วิชาการประชาสัมพันธ์ การเสริมสร้างประสบการณ์ครูภาษาอังกฤษการอบรมเพื่อพัฒนาผลงานทางวิชาการ การให้ทุนอุดหนุนการวิจัยการศึกษา และการจัดบริหารห้องสมุดและห้องโสตทัศนูปกรณ์ให้แก่สมาชิก นอกจากนี้ยังมีการรวบรวมข้อมูลในรูปของรายงานประจำปีเกี่ยวกับครูในเรื่องต่างๆ เพื่อนำไปเผยแพร่และให้ผู้สนใจได้ศึกษาคนควา

### ด้านการส่งเสริมสวัสดิภาพและสวัสดิการครู

1. สวัสดิการในรูปของกองทุนและมูลนิธิ โดยปัจจุบันครูสภามีมูลนิธิและกองทุน เพื่อให้ความช่วยเหลือสมาชิก ดังนี้

1.1 มูลนิธิช่วยครูอาวุโส ในพระบรมราชูปถัมภ์ เพื่อยกย่องครูที่มีประวัติชีวิตการทำงานดีตลอดมา มีความประพฤติเป็นแบบอย่างที่ดีของครู โดยการนำเข้าเฝ้าฯ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ เพื่อรับพระราชทานเครื่องหมายเชิดชูเกียรติและประกาศนียบัตรให้เป็นครูอาวุโส

1.2 มูลนิธิช่วยการศึกษานูตรสมาชิกครูสภา เพื่อช่วยเหลือการศึกษานูตรครูที่เป็นสมาชิกครูสภา ซึ่งมีฐานะยากจนให้ได้เข้าเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลายจนจบหลักสูตร หรือสายอาชีพอีก 3 ปี

1.3 มูลนิธิช่วยเหลือสมาชิกครูสภาผู้ประสบอัคคีภัยและภัยธรรมชาติ เพื่อช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าให้แก่สมาชิกที่ประสบภัยต่างๆ เช่น อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย และภัยจากเหตุการณ์ชายแดน ช่วยเหลือรายละไม่เกิน 4,000 – 7,500 บาท

1.4 มูลนิธิช่วยครูที่ประสบภัยจากภวกรก่อเหตุร้าย เพื่อช่วยเหลือสมาชิกที่ประสบภัยจากภวกรก่อเหตุร้ายหรือภัยจากการสู้รบโดยช่วยเหลือรายละไม่เกิน 5,000 บาท

1.5 มูลนิธิรางวัลครูสภา เพื่อจัดหาเงินรางวัลให้ครูผู้ปฏิบัติงาน มีผลงานดีเด่นด้านการสอนและการบริหารรางวัลละ 65,000 บาท และเข็มกลัดทองคำมูลค่า 5,000 บาท ปีละ 9 รางวัล

1.5 มูลนิธิทิว บุษยเกตุ เพื่อให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนที่ยากจนเรียนดีและมีความประพฤติดีซึ่งกำลังศึกษาอยู่ในโรงเรียนมัธยมศึกษาสายสามัญหรือ สายอาชีพ ทุนละ 5,000 บาท จำนวนประมาณ ปีละ 20 ทุน

1.7 กองทุนเพื่อสวัสดิการสมาชิกครูสภา เพื่อให้การช่วยเหลือสมาชิกครูสภาที่ประสบอุบัติเหตุร้ายแรงหรือเจ็บป่วยด้วยอาการสาหัส เป็นต้น โดยช่วยเหลือรายละไม่เกิน 10,000 บาท

2. สวัสดิการฌาปนกิจสงเคราะห์ จัดการฌาปนกิจสงเคราะห์สำหรับสมาชิกครูสภา 2 ประเภท คือ

2.2 การฌาปนกิจสงเคราะห์ช่วยเหลือสมาชิกครูสภา (ช.พ.ค.) โดยจะจ่ายเงินค่าจัดการศพและเงินสงเคราะห์ครอบครัวให้แก่ครอบครัวของสมาชิก ช.พ.ค. ที่ถึงแก่กรรม เป็นเงินรายละประมาณ 250,000 บาท

2.3 การฌาปนกิจสงเคราะห์ช่วยเหลือสมาชิกครูสภาในกรณีคู่สมรสถึงแก่กรรม (ช.พ.ส.) โดยจะจ่ายเงินค่าจัดการศพและเงินสงเคราะห์ครอบครัวแก่สมาชิกในกรณีคู่สมรสถึงแก่กรรม เป็นเงินประมาณรายละ 100,000 บาท

3. สวัสดิการด้านที่พักอาศัย ได้จัดสวัสดิการเคหะสงเคราะห์โดยร่วมกับภาคเอกชน จัดโครงการ สวัสดิการที่พักอาศัยให้สมาชิกได้ผ่อนชำระในระยะยาว

4. สวัสดิการลดค่าโดยสารเดินทาง โดยได้รับความร่วมมือจากการรถไฟแห่งประเทศไทย ลดค่าโดยสารให้สมาชิก 25% และร่วมกับบริษัทการบินไทย จำกัด ลดค่าโดยสารเครื่องบินสายภายในประเทศให้แก่สมาชิกในอัตรา 15%

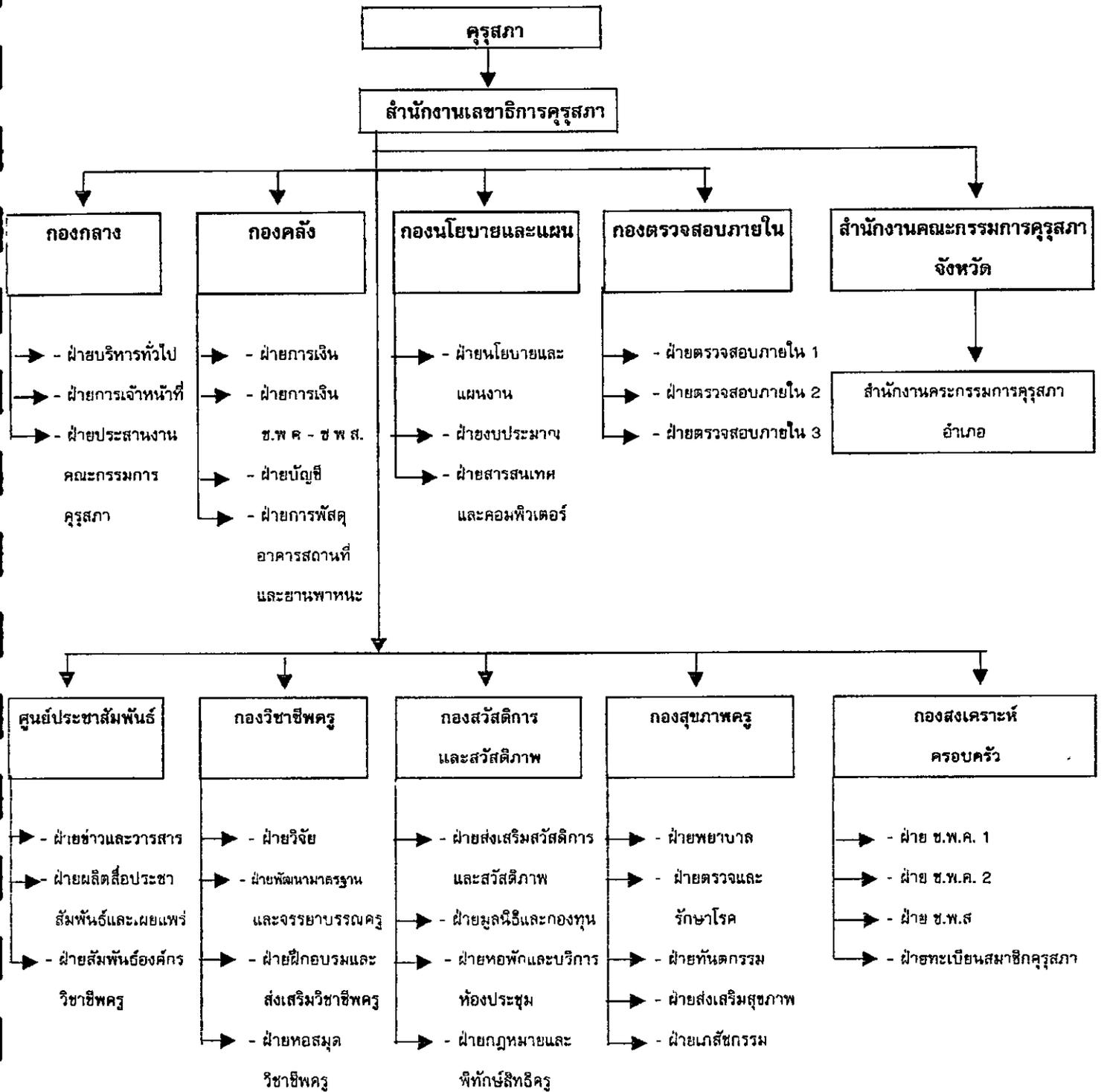
5. สวัสดิการเครื่องอุปโภคบริโภค จัดบริการสินค้าราคาถูกที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพ

6. การส่งเสริมสุขภาพและการรักษาพยาบาล โดยจัดสถานพยาบาลของครูสภาให้บริการตรวจรักษาแก่สมาชิกครูสภา เผยแพร่ความรู้เรื่องการดูแลสุขภาพ ให้บริการตรวจสุขภาพประจำปี และการประสานงานกับโรงพยาบาลเอกชนต่างๆ เพื่อลดค่ายาและค่ารักษาให้แก่สมาชิก

7. สวัสดิการด้านที่พักอาศัยชั่วคราว โดยจัดหอพักสมาชิกครูสภาให้บริการสมาชิกที่เดินทางจากต่างจังหวัด ไปติดต่อยาหรือทำธุรกิจส่วนตัวได้เข้าพัก ในราคาถูก และประสานกับโรงแรมต่างๆ เพื่อลดค่าห้องพักให้สมาชิกครูสภาในราคาถูกเป็นพิเศษ นอกจากนี้ครูสภายังมีบ้านพักครูสภาอ่างศิลา จังหวัดชลบุรี และบ้านพักครูสภาประจำจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งเป็นบ้านพักริมทะเลไว้บริการสมาชิกด้วย

8. การพิทักษ์สิทธิครูและรับเรื่องราวร้องทุกข์ โดยจัดบริการให้คำปรึกษากฎหมาย แก่สมาชิกรวมทั้งมีทัศนคติของครูสภา และทัศนคติของครูสภาในจังหวัดต่างๆ ไว้ให้บริการว่าต่างหรือแก้ต่างคดีให้แก่สมาชิก

แผนภูมิการแบ่งส่วนของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา



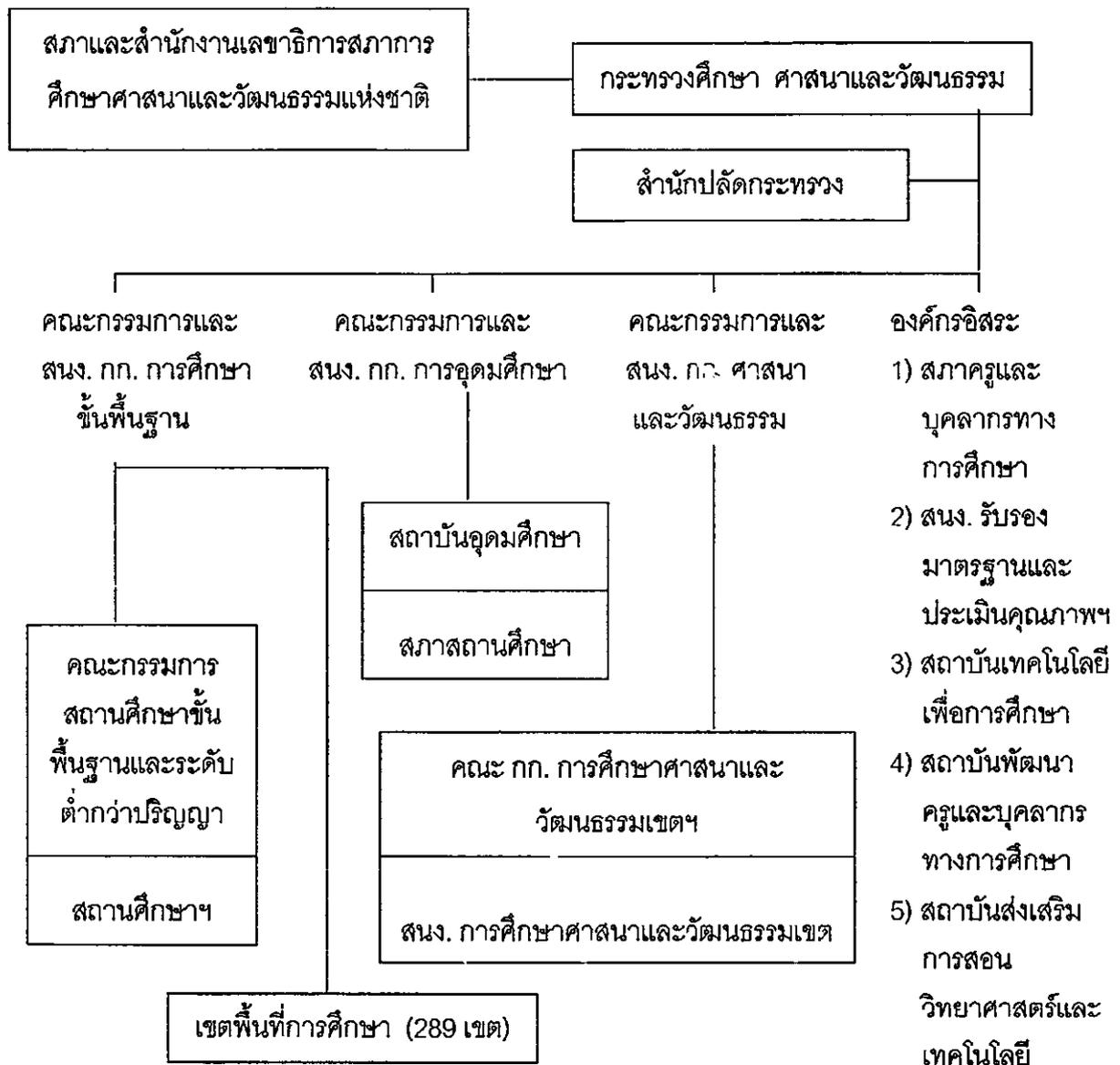
## บทที่ 4

### การจําดองค้การกลางบริหารบุคคลากรการศึกษาตามแนวทางของ กฎหมายการศึกษาและสํานักงานปฏิรูปการศึกษา

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทแรกว่าการออกแบบระบบการจําดองค้การกลางบริหารงานบุคคลของระบบงานใดๆ ต้องขึ้นอยู้กับลักษณะของระบบงานนั้นๆ โดยเฉพาะ ซึ่งขณะนี้สํานักงานปฏิรูปการศึกษาได้เสนอรายงานความก้าวหน้าการดำเนินงานของสํานักงานปฏิรูปการศึกษา (11 มกราคม – 31 กรกฎาคม 2543) เป็นเอกสารอ้ดสํานา 39 หน้า มีเนื้อหาสาระสําคัญเพื่อประกอบการพิจารณาการออกแบบองค้การบริหารงานบุคคล ดังนี้

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

##### แผนภูมิการจัดระบบการศึกษาตามข้อเสนอของ สปศ.



ที่มา : รายงานความก้าวหน้าฯ หน้า 3-14

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

เพื่อดำเนินการตามภารกิจที่กล่าวข้างต้น สปศ. ได้จัดตั้งกลุ่มงาน ซึ่งประกอบด้วยกรรมการบริหารจำนวนหนึ่ง และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหนึ่ง รับผิดชอบ 4 คณะ ได้แก่

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

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

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

ผลการดำเนินงานที่สำคัญ จำแนกได้ ดังนี้

ก) การจัดโครงสร้างองค์กร การแบ่งส่วนงาน การบริหารและการจัดการศึกษา

ได้แบ่งระดับการบริหารและการจัดการศึกษาของชาติออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับส่วนกลาง และระดับท้องถิ่น และได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นๆ มีประเด็นสำคัญที่เป็นข้อเสนอ ดังนี้

1. การบริหารงานของหน่วยงานส่วนกลาง คือ กระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ประกอบด้วยองค์กร ดังต่อไปนี้

1.1 องค์กรหลักตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ มี 4 องค์กร คือ

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

สภาหรือคณะกรรมการ มีหน้าที่หลักในด้านนโยบายและแผน มาตรฐาน สนับสนุน ทรัพยากร รวมทั้ง การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงาน

สำนักงานฯ มีหน้าที่รวบรวมข้อมูล จัดทำสารสนเทศ ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และจัดทำ ข้อเสนอ นโยบายและจัดทำแผน กำกับ และติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลงานที่รับผิดชอบ

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

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

## 2. การบริหารงานของหน่วยปฏิบัติ สถานศึกษา ประกอบด้วย

2.1 การบริหารงานของสถานศึกษาระดับปริญญา ให้สถานศึกษาระดับปริญญา มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้ง สถานศึกษานั้น

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

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

สถานศึกษาขั้นพื้นฐานและระดับต่ำกว่าปริญญา มีอำนาจหน้าที่ในการวิเคราะห์จัดทำ นโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา ขอจัดตั้งงบประมาณ พัฒนาหลักสูตรร่วมกับผู้ทรง คุณวุฒิ จัดระบบประกันคุณภาพ และสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน เป็นต้น

## 2.3 การบริหารงานระดับเขตพื้นที่การศึกษา

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

### 2.3.2 คณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา

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

#### ข) การจัดระบบครู ณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา

มีข้ออยู่เบื้องต้น ดังนี้

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

3.3 จัดให้มีหลักสูตรประกาศนียบัตรบัณฑิตทางการสอน 1 ปี สำหรับผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีสาขาอื่น

3.4 หลักสูตรการผลิตครูเน้นผลการปฏิบัติได้จริง จึงกำหนดให้มีการปฏิบัติการสอนในสถานศึกษาที่องค์การวิชาชีพรับรอง เป็นเวลาอย่างน้อย 1 ปี และต้องผ่านการประเมินการปฏิบัติการสอนตามหลักเกณฑ์และวิธีองค์การที่องค์การวิชาชีพกำหนด

#### 4. การบริหารงานบุคคล

4.1 คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลสำหรับครูและบุคลากรทางการศึกษา

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

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

4.4 การกำหนดโครงสร้างบัญชีเงินเดือนและค่าตอบแทนสำหรับข้าราชการครูและผู้บริหารให้เหมาะสมกับการเป็นผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพชั้นสูง

#### ค) การจัดระบบทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

ได้มีการดำเนินงานและมีมาตรการหรือแนวทางที่เป็นข้อยุติเบื้องต้นในการดำเนินงาน 3 เรื่อง คือ

1. การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา มีมาตรการที่เป็นข้อยุติเบื้องต้น คือ

1.1 กำหนดมาตรการทางภาษีและมาตรการอื่นๆ เพื่อระดมทุน และการลดต้นทุนการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริม สนับสนุน ให้สังคมเป็นผู้จัดหรือมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

1.2 การส่งเสริม สนับสนุนให้สังคมบริจาคเงินหรือทรัพย์สินเพื่อการศึกษา

1.3 การให้ผู้เรียนหรือครอบครัวมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายในการศึกษา

1.4 การส่งเสริม สนับสนุน ให้สถานศึกษาหารายได้จากทรัพย์สินของตนเอง

1.5 สนับสนุนให้มีการจัดเก็บภาษีการรับมรดก และให้กันรายได้จากภาษีการรับมรดกมาใช้เพื่อการศึกษา

2. การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการศึกษา มีแนวทางที่เป็นข้อยุติเบื้องต้น คือ

2.1 การจัดทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งการจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายลงทุน เป็นค่าใช้จ่ายดำเนินการ การอุดหนุนผู้เรียนที่มีความต้องการพิเศษ และเพื่อการจัดการศึกษาตามนโยบายของรัฐ

2.2 การจัดทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ทั้งการจัดสรรงบประมาณดำเนินการและงบประมาณเพื่อการวิจัย โดยในระยะยาวนั้นผู้เรียนน่าจะมีส่วนรับภาระค่าใช้จ่ายได้อย่างเหมาะสม

3. การบริหาร ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ มาตรการสำคัญ ได้แก่ การบริหารงบประมาณ การจัดทำบัญชีสถานศึกษาและการตรวจสอบภายในและภายนอก

เรื่องกองทุนเพื่อการศึกษา อยู่ในระหว่างศึกษาแนวทางปรับปรุงกองทุนที่มีอยู่เดิม ได้แก่ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา กองทุนกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำในสถานศึกษาเอกชน กองทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาการศึกษาเอกชน

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

### ข. การปฏิรูปการศึกษาด้านครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา

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

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

1. เสนอระบบ, กระบวนการผลิต, การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง ตามมาตรา 52 โดย

1.1 เสนอระบบและกระบวนการผลิตสูง ครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา

1.2 เสนอแนวทางและระบบ กระบวนการ เพื่อกำกับและประสานให้สถาบันที่ทำหน้าที่ผลิตและพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษามีความพร้อม และมีความเข้มแข็งในการเตรียมบุคลากรใหม่

1.3 เสนอระบบและกระบวนการ เพื่อพัฒนาบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

1.4 เสนอแนวทางและระบบในการจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา

1.5 เสนอการจัดตั้งกองทุนพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา

2. เสนอแนะให้มีองค์กรวิชาชีพผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษา มีฐานะเป็นองค์กรอิสระภายใต้การบริหารของสภาวิชาชีพ ในกำกับของกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ รวมทั้งการพัฒนาวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษาตามมาตรา 53 โดย

2.1 เสนอแนะการจัดตั้งและพัฒนาองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษา

2.2 เสนอแนะรูปแบบและวิธีกำหนดให้ครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นทั้งของรัฐและเอกชน ต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

3. เสนอแนะให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามมาตรา 54 โดย

3.1 เสนอแนะการจัดตั้งองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา

3.2 เสนอแนะการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา

4. เสนอแนะระบบเงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์เกี่ยวเนื่องสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามมาตรา 55 โดย

4.1 เสนอแนวคิด หลักการและกฎเกณฑ์ว่าด้วยเงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์เกี่ยวเนื่อง สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

4.2 เสนอการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมครู และบุคลากรทางการศึกษา เพื่อเป็นเงินอุดหนุนริเริ่มสร้างสรรค์ผลงานดีเด่น และเป็นรางวัลเชิดชูเกียรติครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา

5. เสนอการผลิตและพัฒนาคณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา การพัฒนามาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ และการบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐในสถานศึกษาระดับปริญญาที่เป็นนิติบุคคล ตามมาตรา 56 โดย

5.1 เสนอระบบ นโยบาย มาตรฐาน และกลไกการผลิตและพัฒนาคณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาระดับปริญญาตรี

5.2 เสนอระบบ นโยบาย แนวทาง และกลไกการบริหารงานบุคคลของบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาระดับปริญญา

5.3 เสนอมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ สำหรับคณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาระดับปริญญา รวมทั้งเสนอแนวทางในการพัฒนามาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ

6. เสนอแนวทางและวิธีการในการให้หน่วยงานทางการศึกษาระดมทรัพยากรบุคคลในชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ตามมาตรา 57 โดย

6.1 เสนอแนวทางในการระดมทรัพยากรบุคคลในชุมชน เพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษา

6.2 เสนอแนวทางและวิธีการในการนำประสบการณ์ ความรอบรู้ ความชำนาญ และภูมิปัญญาท้องถิ่นของทรัพยากรในชุมชน เพื่อให้เกิดประโยชน์ทางการศึกษา

6.3 เสนอแนวทางและวิธีการในการยกย่องเชิดชูผู้ที่ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา

## ผลการดำเนินงาน (ตั้งแต่เดือนมกราคม – กรกฎาคม 2543)

### สรุปสาระที่ได้จากการดำเนินงานและข้อยุติเบื้องต้น

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

#### 1. การพัฒนาผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ครู ผู้นำชุมชน และผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

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

#### 2. ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูและใบอนุญาตประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษา

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

#### คุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิขอใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู

##### *กรณีครูประจำการ*

- มีวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางการศึกษาหรือปริญญาตรีสาขาอื่นที่ ก.ค. รับรองให้บรรจุเป็นข้าราชการครู และมีประสบการณ์การสอนไม่น้อยกว่า 2 ปี

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

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

(1) ผ่านการประเมินประสบการณ์และผลงาน ที่มีคุณค่าเทียบเคียงคุณวุฒิปริญญาตรีทางการศึกษาตามหลักเกณฑ์ที่องค์การวิชาชีพกำหนด หรือ

(2) สำเร็จการศึกษาระดับประกาศนียบัตรบัณฑิตทางการสอน

- ผู้มีวุฒิต่ำกว่าปริญญาตรี จะได้รับใบอนุญาตปฏิบัติการสอนเป็นการชั่วคราว และจะได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูเมื่อได้พัฒนาตามเงื่อนไข ดังนี้

(1) สำเร็จการศึกษاپริญญาตรีทางการศึกษาหรือสาขาอื่นที่ ก.ค. รับรองให้บรรจุเป็นข้าราชการครู หรือ

(2) ผ่านการประเมินประสบการณ์และผลงานที่มีคุณค่าเทียบเคียงคุณวุฒิปริญญาตรีทางการศึกษาตามหลักเกณฑ์ที่องค์การวิชาชีพกำหนด

ทั้งนี้ภายในเวลา 5 ปี นับตั้งแต่องค์การวิชาชีพกำหนดให้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูมีผลบังคับใช้

### **กรณีครูบรรจุใหม่**

- ต้องมีวุฒิปริญญาตรีตามมาตรฐานหลักสูตรใหม่ และปฏิบัติการสอนในสถานศึกษาที่องค์การวิชาชีพรับรองอย่างน้อย 1 ปี และผ่านการประเมินการสอนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่องค์การวิชาชีพกำหนด

- ในระยะยาวเพื่อประกันคุณภาพการศึกษา องค์การวิชาชีพอาจกำหนดให้มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูเฉพาะวิชาได้

### **คุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิขอใบอนุญาตประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษา**

#### **กรณีผู้บริหารประจำการ**

- มีคุณสมบัติที่จะได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู และมีวุฒิปริญญาตรีทางบริหารการศึกษาหรือประกาศนียบัตรบัณฑิตหรือสูงกว่าทางบริหารการศึกษา

- ในกรณีที่ไม่มีคุณสมบัติข้างต้น ต้องผ่านการประเมินประสบการณ์และผลงานที่มีคุณค่าเทียบเคียงคุณวุฒิปริญญาตรีทางบริหารการศึกษาตามหลักเกณฑ์ที่องค์การวิชาชีพกำหนด ทั้งนี้ภายในเวลา 5 ปี นับตั้งแต่ที่องค์การวิชาชีพกำหนดให้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษามีผลบังคับใช้

### **กรณีผู้บริหารใหม่**

- มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูและมีวุฒิปริญญาตรีตามมาตรฐานหลักสูตรใหม่ทางการศึกษา หรือประกาศนียบัตรบัณฑิตหรือสูงกว่าทางการศึกษา

- ในระยะยาวองค์การวิชาชีพอาจกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติม การขอใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษา โดยนอกจากจะต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูแล้วต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาโททางการศึกษา

อนึ่ง เพื่อเป็นการรักษามาตรฐานวิชาชีพ ครูและผู้บริหารการศึกษาจะต้องพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องตามระยะเวลาที่องค์การวิชาชีพกำหนด การไม่พัฒนาตนเองดังกล่าวจะมีผลให้ถูกพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพด้วย

### **ค. การผลิตครูและบุคลากรทางการศึกษา**

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

### **ง. การบริหารงานบุคคล**

การบริหารงานบุคคลตามแนวทางปฏิรูปการศึกษากำหนดให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานในสถานศึกษาและหน่วยงานในเขตพื้นที่การศึกษาอยู่ภายใต้องค์การกลางบริหารงานบุคคลเดียวกัน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาให้มากที่สุด ดังนี้

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

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

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

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

เพื่อให้มีการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด จึงให้ผู้บริหารสถานศึกษามีอำนาจในการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่ ก.ค.ศ. กำหนด ดังนี้ โดยมีคณะกรรมการสถานศึกษามีบทบาทกำกับดูแล

### (3) การกำหนดเงินเดือนและค่าตอบแทนสำหรับข้าราชการครูและผู้บริหาร

เนื่องครูและผู้บริหารเป็นผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพชั้นสูง จึงกำหนดเงินเดือนและค่าตอบแทนครูและผู้บริหารให้สอดคล้องกับความชำนาญการและความเชี่ยวชาญตามความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานมีรายได้เพียงพอและเหมาะสมกับฐานะทางสังคมและวิชาชีพ ดังนี้

#### การกำหนดโครงสร้างบัญชีเงินเดือนและค่าตอบแทนครู

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

เมื่อครูได้รับการประเมินศักยภาพตามเกณฑ์ที่กำหนด จะได้รับการเลื่อนวิทยฐานะจากครูปฏิบัติการเป็นครูชำนาญการ ครูเชี่ยวชาญ และครูเชี่ยวชาญพิเศษ ตามลำดับ

ก่อนที่จะเลื่อนขั้นเงินเดือนขึ้นไปจนสุดแท่งของแต่ละวิทยฐานะ ครูจะต้องผ่านขั้นประสิทธิภาพ (Efficiency Bar) ซึ่งเป็นขั้นประเมินผลการปฏิบัติงานตามมาตรฐานตำแหน่งของแต่ละวิทยฐานะ แต่หากไม่ผ่านการประเมินในขั้นประสิทธิภาพดังกล่าวจะไม่ได้รับการขึ้นขั้นเงินเดือน

#### การกำหนดโครงสร้างบัญชีเงินเดือนและค่าตอบแทนผู้บริหาร

กำหนดตำแหน่งผู้บริหารเป็น 2 ระดับ คือ ผู้บริหารระดับสถานศึกษา และผู้บริหารระดับเขตพื้นที่การศึกษา

ผู้บริหารระดับสถานศึกษามี 2 ตำแหน่ง คือ ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารสถานศึกษา  
อาวุโส

ผู้บริหารระดับเขตพื้นที่การศึกษามี 2 ตำแหน่ง คือ ผู้บริหารระดับผู้อำนวยการเขตพื้นที่การ  
ศึกษา และผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาอาวุโส

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

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

ผู้บริหารที่ไม่เป็นข้าราชการ จะได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นลักษณะเหมาจ่าย พิจารณาความเหมาะสมกับตำแหน่ง ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ ในระยะแรกอาจทดลองให้ผู้บริหารที่ไม่เป็นข้าราชการเข้ามาบริหารงานในตำแหน่งผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาจำนวนหนึ่งก่อน

#### ค่าตอบแทนครูและผู้บริหาร

ค่าตอบแทนสำหรับครูจะได้รับเป็นเงินวิทยฐานะ ตามปริมาณและคุณภาพของงานที่เกี่ยวข้อง กับการสอน ซึ่งเมื่อผ่านการประเมินวิทยฐานะตามมาตรฐานตำแหน่งจะสามารถเลื่อนวิทยฐานะ จากครูปฏิบัติการไปเป็นครูชำนาญการ ครูเชี่ยวชาญ และครูเชี่ยวชาญพิเศษ ตามลำดับ และได้รับค่าตอบแทนตามระดับความชำนาญและความเชี่ยวชาญ เงินวิทยฐานะดังกล่าวจะไม่นำมาคำนวณ บำเหน็จบำนาญ

สำหรับผู้บริหารที่เป็นข้าราชการ จะได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินประจำตำแหน่ง ซึ่งไม่นำมาคำนวณบำเหน็จบำนาญเช่นเดียวกับเงินวิทยฐานะของครู

## ๑. การร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูที่ปรับปรุงใหม่

### หลักการและเหตุผล

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

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

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

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

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

1.4 ให้คณะกรรมการข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา ประจำสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประกอบด้วยผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นประธาน, รองผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งกำกับดูแลงานการบริหารงานบุคคล เป็นรองประธาน, ผู้แทนสมาคม ผู้ประกอบวิชาชีพครู 1 คน ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบวิชาชีพผู้บริหารการศึกษา 1 คน, ผู้แทนสมาคมครูและผู้บริหาร 1 คน, ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1 คน, ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่ง ก.ค.ศ. แต่งตั้ง 3 คน และเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานบริหารงานบุคคลในเขตพื้นที่การศึกษา เป็นเลขานุการ

1.5 ในกรณีที่สถานศึกษาใด มีความพร้อมในการบริหารงานบุคคลให้ ก.ค.ศ. ออกกฎ ก.ค.ศ. กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาประจำสถานศึกษา เพื่อทำหน้าที่บริหารงานบุคคลของข้าราชการครูในสถานศึกษาก็ได้

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

1.6 ในการดำเนินงานของ ก.ค.ศ., อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา และคณะกรรมการข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาประจำสถานศึกษา อาจตั้งอนุกรรมการขึ้นทำหน้าที่แทนก็ได้

1.7 ให้มีสำนักงาน ก.ค.ศ. เป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นกรมขึ้นกับกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ปฏิบัติงานเลขานุการขององค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู ทำหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย เพื่อการเสนอแนะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคล และการจัดระบบราชการในหน่วยงานทางการศึกษา การพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู การกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู และการปฏิบัติงานของเลขานุการของ ก.ค.ศ.

## 2. องค์การกลางบริหารงานของบุคลากรทางการศึกษา

### 2.1 ความเป็นมา

ในการบริหารงานบุคคลภาครัฐนั้น จะมีองค์การกลางที่ทำหน้าที่กำหนดกฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ทั้งวิธีการในการบริหารงานบุคคลให้ส่วนราชการ หรือหน่วยงานต่างๆ ได้ถือปฏิบัติและกำกับตรวจสอบให้ส่วนราชการปฏิบัติอย่างถูกต้องและเหมาะสมตามกฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ และวิธีกำหนด

ในระบบบริหารงานบุคคลในภาครัฐของประเทศไทย มีองค์การกลางในการบริหารงานบุคคลหลายองค์กร ที่สำคัญ เช่น

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

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

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

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

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

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

“มาตรา 54 ให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู โดยให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งของหน่วยงานทางการศึกษาในระดับสถานศึกษาของรัฐและระดับเขตพื้นที่การศึกษา เป็นข้าราชการในสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด”

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

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

## 2.2 สภาพปัญหาและประเด็นที่เสนอเพื่อพิจารณา

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

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

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

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

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

### 2.3 หลักการและเหตุผลในการจัดให้สำนักงานองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลข้าราชการครู ขึ้นตรงกับกระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม โดยตรง

หลักการและเหตุผลที่ให้สำนักงานองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูขึ้นกับกระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม โดยตรงคือ

1) องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เสนอแนะรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ในเรื่องนโยบายในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู การออกกฎระเบียบหลักเกณฑ์ และวิธีการในการบริหารงานบุคคลให้เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่

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

2) องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เป็นประธาน (ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และร่าง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูฉบับใหม่) ซึ่งจะต้องจัดให้มีความเป็นอิสระและมีความเป็นกลาง เพื่อจะได้รักษาความเป็นกลางโดยแท้จริงดังกล่าวแล้ว และควรที่จะจัดให้หน่วยงานเลขานุการขององค์ กรกลางในการบริหารงานบุคคลให้เป็นกรมขึ้นกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒน ธรรม โดยตรงเช่นเดียวกับสำนักงาน ก.พ. ขึ้นกับนายกรัฐมนตรีโดยตรง หรืออย่างน้อยก็เป็นส่วนราช การระดับกรมขึ้นกับกระทรวง ในทำนองเดียวกันกับคณะกรรมการข้าราชการ (ก.ค.) ในปัจจุบันนี้

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

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

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

แต่หากจัดเป็นหน่วยงานระดับกรม แม้จะมีเจ้าหน้าที่ไม่มากนัก แต่จะสามารถมีเจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญงานตรงตามลักษณะงาน และมีความก้าวหน้าในวิชาชีพพอควร ที่จะสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่ผู้ปฏิบัติงานได้

5) หากพิจารณาในเรื่องปริมาณและคุณภาพของงานที่จะปฏิบัติ สามารถจัดการกิจขององค์กรภายในสำนักงานองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู ได้เป็น 5 ด้าน คือ

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

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

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

(4) ภารกิจในการจัดทำและกำกับตรวจสอบทะเบียนประวัติของข้าราชการครู การควบคุมการเกษียณอายุของข้าราชการครู และข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู โดยวาง

ระบบการเก็บข้อมูลและเป็นศูนย์ประสานข้อมูลกับเขตพื้นที่และสถานศึกษาต่างๆ โดยระบบคอมพิวเตอร์

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

## 2.4 สรุปความเห็นและข้อเสนอ

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

### จ. ความเห็นของที่ปรึกษา (ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์)

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

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

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

นอกจากนี้องค์การกลางบริหารงานบุคคลอาจจะทำหน้าที่เป็นหน่วยบริหารงานสวัสดิการ, การประกันภัย ประกันสุขภาพ และการบริหารงานบำนาญบำนาญ เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันหรือถ่าย เพื่อให้มีการถ่ายเท-ย้ายโอนสิทธิต่างๆ ได้ด้วย

ดังนั้นในภาพรวมสำนักงาน ก.ค. ก็จะมีปริมาณและคุณภาพงานในระดับใกล้เคียงกันไม่ว่าจะจัดระบบการศึกษาเป็นแบบใด

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

## บทที่ 5

### การจัดองค์การกลางบริหารงานบุคลากรทางการศึกษาตามกฎหมายกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

ตามที่รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองเพื่อประชาชนได้เน้นให้มีการปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ อย่างชัดเจน โดยบัญญัติเป้าหมายและมาตรการต่างๆ ไว้ในหมวด 9 ถึง 9 มาตรา (ตั้งแต่มาตรา 282 - 290) ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่ากฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีมาตั้งแต่ยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น รัฐบาลมักมีเหตุบิดพลิ้วไม่ยอมนำมาปฏิบัติให้เต็มรูปโดยตลอดจึงบัญญัติมาตรา 284 วรรคสาม ส้ำทับไว้ว่าจะต้องพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยกำหนดให้ตรากฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พร้อมทั้งระบุว่าจะต้องบรรจุสาระอะไรลงไปด้วย

บัดนี้รัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้นแล้วตั้งแต่ 11 พฤศจิกายน 2542 โดยบัญญัติสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดการศึกษา และการถ่ายโอนอำนาจจัดการศึกษาให้แก่ท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1) ให้ท้องถิ่นมีอำนาจจัดการศึกษาได้ ตามมาตรา 16 (9), 17 (6), 18, 19 และ 20 ซึ่งหมายความว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบมีอำนาจจัดการศึกษาได้โดยตนเอง ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา 289 วรรคสองของรัฐธรรมนูญที่ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐแต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

2) รัฐอาจมอบอำนาจและหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ ถ้าท้องถิ่นเดียวทำไม่ไหวก็อาจร่วมกับรัฐหรือท้องถิ่นช่วยกันทำก็ได้ตามมาตรา 21 ซึ่งเป็นการเปิดประตูให้รัฐมอบงานของรัฐให้ท้องถิ่นทำได้อย่างกว้างขวางที่สุด

3) ท้องถิ่นอาจมอบงานในอำนาจหน้าที่ให้เอกชนทำแทนได้ โดยต้องทำเป็นกฎกระทรวงตามมาตรา 22 ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นเลือกวิธีทำงานได้ด้วยว่าจะทำเองหรือจะมอบให้เอกชนทำแทน

4) การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นให้ทำตามแผนและขั้นตอน ตามที่กำหนดในหมวด 4 มาตรา 30 - 34 พร้อมทั้งบทเฉพาะกาลมาตรา 35 - 37 ซึ่งแสดงความเร่งรัดให้มีการกระจายอำนาจโดยเร็ว ดังมีรายละเอียด ดังนี้

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542

หมวด 4

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 30 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการดังนี้

(1) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา ดังนี้

(ก) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการค้าขั้นระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ข) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ค) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(2) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะเวลาแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี

(3) กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

(4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบ และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า ทั้งนี้ โดยการเพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนา ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และโดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

(5) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 31 ในการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้ามีกฎหมายใดบัญญัติไว้ในลักษณะที่เป็นผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจดำเนินการตาม

อำนาจและหน้าที่ได้ด้วยตนเอง หรือมีลักษณะเป็นการซ้ำซ้อนกับการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการ สาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และคณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรให้มีการแก้ไขกฎหมายนั้น ให้คณะกรรมการรายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวต่อไป

มาตรา 32 ให้คณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปจะต้องกระทำ โดยในกรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

(2) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วย

(3) รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็น เพื่อดำเนินตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสม

แผนปฏิบัติการตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติ และกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจนด้วย

มาตรา 33 เมื่อคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการตามมาตรา 32 แล้ว ให้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ แล้วรายงานต่อรัฐสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับต่อไป

แผนปฏิบัติการที่ประกาศใช้บังคับตามวรรคหนึ่ง ให้มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการนั้น

ในกรณีที่สภาพการณ์เปลี่ยนแปลงไปในระหว่างที่แผนปฏิบัติการใช้บังคับ คณะกรรมการอาจดำเนินการปรับปรุงแผนปฏิบัติการให้เหมาะสมกับสภาพการณ์นั้นได้

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการและรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบทุกปี ในกรณีที่มิมีปัญหาอุปสรรคไม่อาจดำเนินการตามแผนปฏิบัติการได้ ให้คณะกรรมการรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบปัญหาและอุปสรรค และแนวทางแก้ไขด้วย

มาตรา 34 ให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังที่ได้ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้วนั้น โดยต้องพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรรายได้ ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของการ

กำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรรายได้ เพื่อกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### บทเฉพาะกาล

มาตรา 35 ในวาระเริ่มแรก ให้คณะกรรมการจัดทำแผนตามมาตรา 30 และแผนปฏิบัติการตามมาตรา 32 ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่กรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 36 ในวาระเริ่มแรก ให้นายกรัฐมนตรีจัดให้มีการเลือกผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 6 ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 37 ในวาระเริ่มแรก เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ นายกรัฐมนตรีอาจมีคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการได้ตามที่เห็นสมควร  
(หมายเหตุ พระราชบัญญัตินี้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยเมื่อ 11 พฤศจิกายน 2542)

สำหรับแผนการกระจายอำนาจตามมาตรา 30-34 นั้น สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้จัดทำเป็นร่างขึ้นแล้วดังปรากฏในเอกสารชื่อ “ร่างแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (เอกสารอัดสำเนา 70 หน้า, ไม่ปรากฏวันที่จัดพิมพ์) ซึ่งจะขอแนะนำเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษามาเสนอ ดังนี้

### 1. การศึกษา

#### 1.1 การจัดการศึกษาในระบบ

(1) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542, พ.ร.บ. คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535, พ.ร.บ. คณะกรรมการประถมศึกษา พ.ศ. 2523, พ.ร.บ. ประถมศึกษา พ.ศ. 2523, พ.ร.บ. โรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525, พ.ร.บ. สถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522, พ.ร.บ. สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2541, และ พ.ร.บ. กองทุนเพื่อโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2535

(2) ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย ทบวงมหาวิทยาลัย และสำนักงานแห่งชาติ

(3) ลักษณะภารกิจ รัฐเข้าไปดำเนินการในท้องถิ่น และเป็นภารกิจซ้ำซ้อน

(4) การถ่ายโอน

1) การศึกษาก่อนวัยเรียน และระดับประถมศึกษา ถ่ายโอนให้เทศบาล และ อบต. ในเขตพื้นที่ที่ตั้งอยู่ (ยกเว้นโรงเรียนที่อยู่ในความดูแลของตำรวจตระเวนชายแดน)

2) การศึกษาระดับมัธยมศึกษา ถ่ายโอนให้ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และ อบจ. (ในกรณีอยู่นอกเขตเทศบาล) สำหรับเทศบาลตำบล ถ้ามีความพร้อมที่จะดำเนินการก็สามารถดำเนินการได้โดยแจ้ง อบจ. ซึ่ง อบจ. ต้องถ่ายโอนให้

3) การศึกษาระดับสูงกว่ามัธยมศึกษา (อาชีวศึกษา) ถ่ายโอนให้ อบจ. แต่ถ้าเทศบาลดำเนินการอยู่แล้วก็ดำเนินการต่อไปได้

4) การศึกษาระดับอุดมศึกษา รัฐยังคงดำเนินการอยู่ แต่ถ้าท้องถิ่นมีความประสงค์ที่จะดำเนินการก็สามารถดำเนินการได้

(5) รูปแบบการถ่ายโอน

1) การศึกษาก่อนวัยเรียน ระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษา ให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง หรือท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการ

2) การศึกษาระดับสูงกว่ามัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา รัฐดำเนินการและเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นดำเนินการได้ หรืออาจซื้อบริการ

(6) ขอบเขตการถ่ายโอน

1) ส่วนกลางกำหนดนโยบาย กำหนดมาตรฐานกลาง คุณภาพ ควบคุมและกำกับดูแล

2) บทบาทของกระทรวงศึกษา จะมีหน้าที่

- กำหนดมาตรฐานกลาง
- กำหนดคุณภาพกลาง (หลักสูตร / วิชาชีพ / การสอน)
- การวิจัยและพัฒนา (R&D)
- ควบคุมและกำกับดูแล

(7) ระยะเวลาถ่ายโอน ดังนี้

ระยะที่ 1 เริ่มถ่ายโอนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 – 2549 โดยในปีที่หนึ่ง ให้จัดตั้งคณะกรรมการด้านการศึกษาระดับจังหวัด แล้วจึงถ่ายโอนภารกิจให้เทศบาล (นคร / เมือง) เทศบาลตำบลที่ดำเนินการอยู่แล้ว อบต. ชั้น 1-2 อบจ. กทม. และเมืองพัทยา ตามระยะเวลาจนถึงปีที่ 5 (พ.ศ. 2549) โดยมีเงื่อนไขว่าท้องถิ่นโดยยังไม่พร้อมให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการแทน

ระยะที่ 2 เริ่มถ่ายโอนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2553 ให้กับ อบต. ชั้น 3-5 และเทศบาลตำบล โดยมีการถ่ายโอนตั้งแต่ปีที่ 4 – ปีที่ 10

(8) ข้อพิจารณาเพิ่มเติม

1) ควรจัดตั้งคณะกรรมการด้านการศึกษาระดับจังหวัด (Provincial Education Board) ประกอบด้วยพหุภาคี เช่นผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารสถานศึกษา ประชาชน และส่วนราชการ มีหน้าที่

- กำหนดนโยบาย / มาตรฐานของจังหวัด / ท้องถิ่น
- กำกับ การสอนของโรงเรียน
- กำกับดูแลการสอนและคุณภาพของผู้สอน
- กำหนดหลักสูตร เพิ่มเติมตามความต้องการของท้องถิ่น
- กำกับดูแลการศึกษาทั้งหมดในระดับจังหวัดที่ต่ำกว่าอุดมศึกษา
- จัดสรรงบประมาณในการจัดการศึกษาของจังหวัด

2) การจัดสรรเงินอุดหนุนในส่วนของการศึกษา ควรจัดสรรให้ท้องถิ่นตามสัดส่วนจำนวนนักเรียน (per head)

## 2. การจัดการศึกษานอกระบบ

- (1) ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง กรมการศึกษานอกโรงเรียน กระทรวงศึกษาธิการ
- (2) ลักษณะภารกิจ รัฐเข้าไปดำเนินการในท้องถิ่น
- (3) การถ่ายโอน การจัดการศึกษานอกโรงเรียน การศึกษาต่อเนื่อง (การศึกษาสายสามัญ การศึกษาสายอาชีพ การฝึกอบรมระยะสั้น) ถ่ายโอนให้ กทม. เทศบาล เมืองพัทยา อบต. และ อบจ.
- (4) รูปแบบการถ่ายโอน ให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง
- (5) ขอบข่ายการถ่ายโอน
  - ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนระดับจังหวัด ให้ถ่ายโอนให้ อบจ. และ กทม. และศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอ ให้ถ่ายโอนให้เทศบาล อบจ. (ในพื้นที่ อบต.) และ กทม.
  - ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนภาค ให้มีหน้าที่ในการกำหนดเกณฑ์ วัดผล และดูแลคุณภาพการจัดการศึกษาของท้องถิ่น
- (6) ระยะเวลาการถ่ายโอน เริ่มถ่ายโอนตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 - 2549

## 3. การจัดการศึกษาพิเศษ

การศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส หรือมีความบกพร่องทางด้านร่างกาย สติปัญญา จิตใจ เช่น ตาบอด หูหนวก ปัญญาอ่อน เป็นต้น ยังคงให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการต่อไป

แผนผังการถ่ายโอนการจัดการศึกษาของรัฐให้แก่ท้องถิ่นตามข้อเสนอของ  
สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น

ก. การศึกษาสายสามัญ

|  |        |                          |
|--|--------|--------------------------|
| ก่อนวัยเรียน                             | —————> | เทศบาล และ อบต.          |
| ระดับประถมศึกษา<br>(ยกเว้นโรงเรียน ตชด.) | —————> | เทศบาล และ อบต.          |
| ระดับมัธยมศึกษา                          | —————> | เทศบาล และ อบจ.          |
| ระดับสูงกว่ามัธยมศึกษา<br>(อาชีวศึกษา)   | —————> | อบจ. และ เทศบาล          |
| ระดับอุดมศึกษา                           | X      | ไม่ต้องถ่ายโอนแต่        |
| รัฐดำเนินการ                             |        | ท้องถิ่นอาจจัดขึ้นได้เอง |

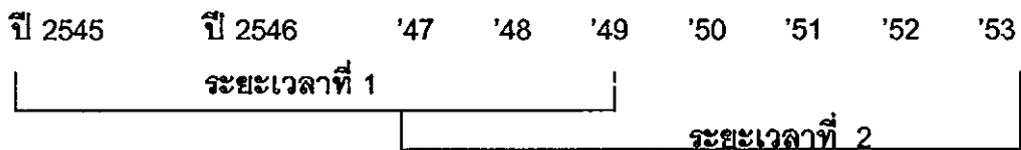
ข. การศึกษานอกระบบ

|   |        |                                 |
|---|--------|---------------------------------|
| การศึกษานอกระบบโรงเรียน<br>การต่อเนื่อง | —————> | กทม., เทศบาล, พัทธา, อบต., อบจ. |
|---|--------|---------------------------------|

ค. การจัดการศึกษาพิเศษ

|              |   |                |
|--------------|---|----------------|
| รัฐดำเนินการ | X | ไม่ต้องถ่ายโอน |
|--------------|---|----------------|

แผนผังระยะเวลาถ่ายโอนตามความสามารถของผู้รับโอน



|  |        |  |
|--|--------|--|
| ตั้งคณะกรรมการ<br>การศึกษาระดับจังหวัด       | —————> | เทศบาลนคร / เมือง<br>เทศบาลตำบลที่มีการดำเนินการอยู่แล้ว<br>อบต. ชั้น 1-2<br>อบจ.<br>กทม.<br>พัทธยา<br>อบต. ชั้น 3-4<br>เทศบาลตำบล |
| การศึกษานอกระบบโรงเรียน<br>การศึกษาต่อเนื่อง | —————> | โอนให้ กทม., เทศบาล, พัทธา, อบต. และ อบจ. เริ่มตั้งแต่ปี<br>2545 จนถึงปี 2549  |

## ข้อสังเกตของทีปรีक्षा (ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์)

1) แผนการกระจายอำนาจการศึกษา มีพื้นฐานการรองรับตามรัฐธรรมนูญ หลายมาตราและรัฐธรรมนูญยังบังคับให้มีกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ดังนั้นการทำแผนกระจายอำนาจการศึกษา จึงได้รับการรับรองทั้งโดยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

2) แผนการกระจายอำนาจการศึกษา สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้สาระสำคัญ คือ

(1) กำหนดช่วงเวลาไว้ชัดเจน

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถริเริ่มขอรับโอนได้เมื่อตัวเองพร้อม ไม่ใช่รอให้กระทรวงศึกษาหรือกระทรวงมหาดไทยเต็มใจหรือพร้อมจะให้ออนไป

(3) การจัดตั้งคณะกรรมการกับการศึกษาระดับจังหวัดมีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เพราะมีประชาชนไปร่วมเป็นกรรมการด้วย ไม่ใช่เฉพาะผู้บริหาร

(4) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ก็มีความครบถ้วนตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

3) การจัดการศึกษาพิเศษ ที่กำหนดไว้ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการต่อไปโดยไม่ให้ท้องถิ่นจัดได้เองหรือมีส่วนร่วมในการบริหาร นั้น น่าจะขัดกับรัฐธรรมนูญมาตรา 289 จึงน่าจะอนุญาตให้ท้องถิ่นจัดเองได้ในลักษณะหลายองค์กรฯ ช่วยกันจัด เพราะจะทำให้สะดวกแก่การที่ประชาชนจะส่งลูกหลานไปรับบริการในลักษณะไปเข้า-เย็นกลับ ซึ่งมีประสิทธิภาพและประหยัดและเกิดผลดีทางจิตวิทยา กว่าระบบกินนอน

4) การจัดระบบบริหารงานบุคคลกลาง จะต้องมีการปรับตัวจากระบบ ก.ค. ปัจจุบันไปมาก แต่ยังคงมีความจำเป็นที่ต้องมีองค์กรกลางฯ เพราะจะต้องดูแลการถ่ายโอน, การโยกย้ายสลับบุคลากร, การรับสวัสดิการ, การวางมาตรฐานกลาง ซึ่งจะมีหลายรูปแบบมากขึ้น และเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่มีกำลังที่จะจัดระบบบริหารงานบุคคลได้เองในวงแคบ ซึ่งจะทำให้บุคลากรมีโอกาสก้าวหน้าน้อย หรือโยกย้ายได้ตามความต้องการเฉพาะตัว

## บทที่ 6

### การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาแบบสหรัฐอเมริกา

---

#### ก. ลักษณะทั่วไปของการจัดการศึกษาในสหรัฐอเมริกา

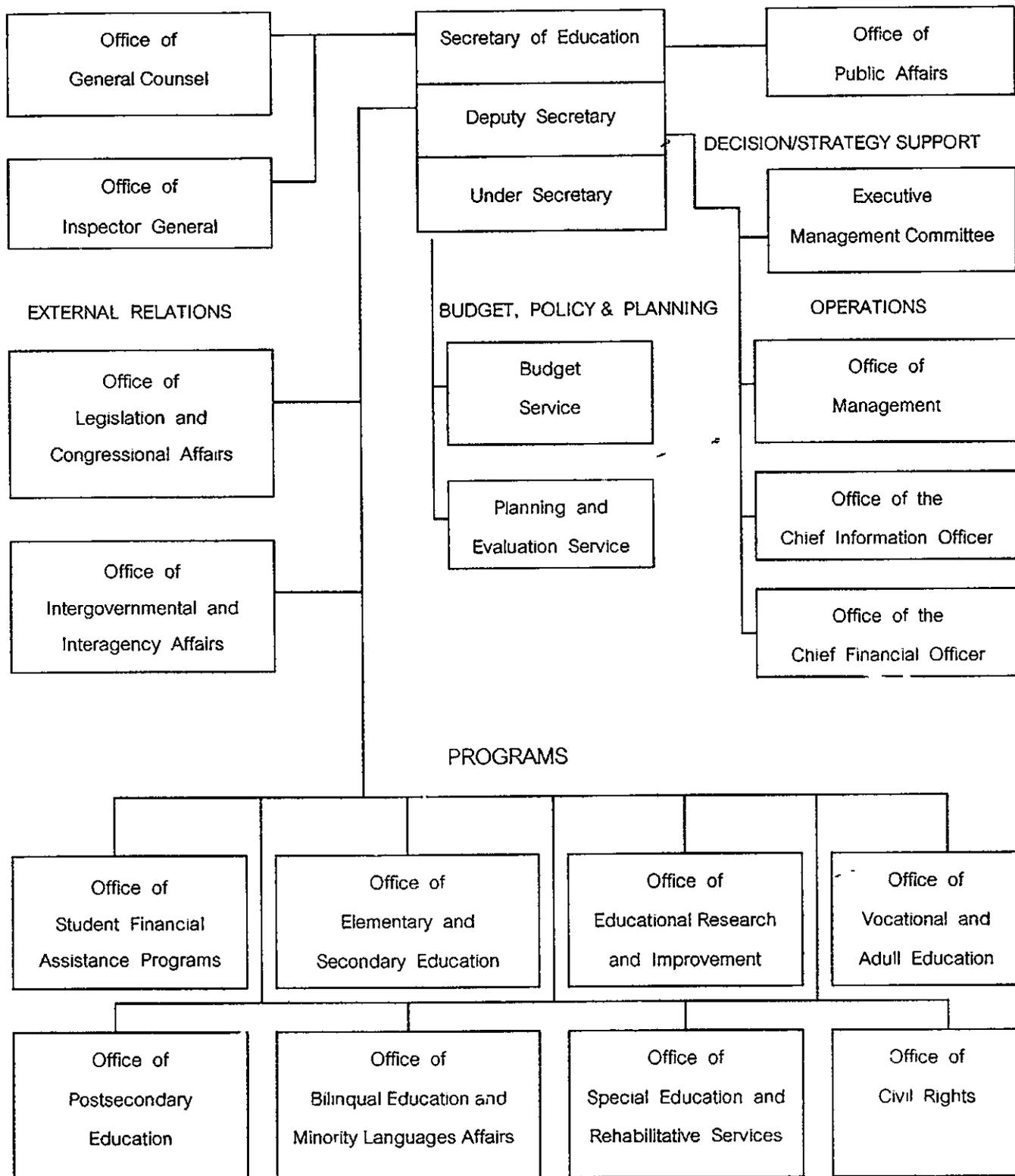
1) การศึกษาในสหรัฐจัดดำเนินการโดยรัฐและประชาชน โดยในระดับประเทศรัฐบาลสหรัฐไม่มีสิทธิเป็นผู้จัดการศึกษาโดยตรง เพราะไม่ได้เป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นของรัฐบาลสหรัฐ ซึ่งต้องถือว่าเป็นของมลรัฐหรือประชาชน (รัฐธรรมนูญบทแก้ไข ข้อ 10) นอกจากกรณีพิเศษ เช่น โรงเรียนทหาร

ในปัจจุบันกระทรวงการศึกษาสหรัฐ (U.S. Department of Education) เป็นหน่วยงานของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาที่ทำหน้าที่ดูแลและรับผิดชอบนโยบายทางการศึกษาในระดับประเทศ แม้ว่าในภาพรวม นโยบายการศึกษาจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารการศึกษาในแต่ละรัฐ นโยบายร่วมระหว่างประเทศและงบประมาณร่วมสนับสนุนจากหน่วยอื่นๆ ของรัฐบาลกลางจะอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงนี้

การบริหารงานภายในกระทรวงแบ่งตามหน้าที่ได้ตามภาพประกอบ 1 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงหน้าที่และขอบเขตความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาสหรัฐ

ดังที่กล่าวแล้วว่า การทำงานงบประมาณร่วมสนับสนุนจากรัฐบาลกลางเป็นหน้าที่สำคัญส่วนหนึ่งของกระทรวงศึกษา ในส่วนของงบประมาณร่วมสนับสนุนการศึกษาจากหน่วยต่างๆ จะมารวมกันเป็นงบประมาณของรัฐบาลกลาง (Federal Budget) นั้น จะเป็นเพียง 9% ของงบรายจ่ายทั้งหมดในการจัดการศึกษาในภาครัฐ ส่วนอีก 91% นั้นส่วนใหญ่ได้มาจากงบประมาณการศึกษาของแต่ละรัฐและความช่วยเหลือจากสถาบันหรือธุรกิจเอกชนท้องถิ่น

งบประมาณร่วมสนับสนุนจากรัฐบาลกลางโดยทั่วไปจะนำไปใช้ในโครงการที่มีประโยชน์ร่วมสำหรับการศึกษาในทุกรัฐ และมีจุดมุ่งหมายที่เด่นชัดและแน่นอน



ภาพประกอบ 1 : โครงสร้างการบริหารของ U.S. Department of Education

การจัดการศึกษาจึงเป็นหน้าที่ของมลรัฐและประชาชน โดยในสมัยแรกๆ รัฐก็ไม่จัดการศึกษาใดๆ แต่ปล่อยให้ประชาชน เอกชน และกลุ่มศาสนา เป็นผู้ดำเนินการได้โดยกว้างขวางทุกระดับ มลรัฐเริ่มเข้ามาดูแลและจัดเฉพาะส่วนที่เหลือ สำหรับประชาชนทั่วไปซึ่งไม่มีเงินพอจะส่งไปโรงเรียนเอกชนหรือวัดหรือเพราะไม่ประสงค์จะส่งไปโรงเรียนเหล่านั้นเพราะเหตุผลทางอุดมการณ์แม้จะยอมรับกันทั่วไปว่าโรงเรียนเอกชนมีคุณภาพดีกว่าทุกด้าน แต่หลังยุคเศรษฐกิจตกต่ำ (หลัง 1930) รัฐก็เข้าไปจัดการการศึกษามากขึ้นโดยรัฐบาลมลรัฐเองหรือมอบให้เขตการศึกษาอิสระหรือเทศบาล, เคานตีหรือทาวชิป เป็นผู้บริหารการศึกษา แต่มลรัฐมีสิทธิสมบูรณ์ในการจัดการศึกษาตามรัฐธรรมนูญ

2) ในระดับรัฐ ประเทศสหรัฐอเมริกาประกอบด้วยเขตการปกครอง 50 รัฐ และหนึ่งเมืองหลวง (District of Columbia) เพื่อตอบสนองนักเรียนทั้งหมดจำนวน 46.1 ล้านคนประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีจำนวนโรงเรียนระดับพื้นฐานในปัจจุบันมากกว่าเก้าหมื่นโรงเรียน โดยแบ่งความรับผิดชอบหลักในด้านนโยบายให้เป็นหน้าที่ของแต่ละรัฐเป็นผู้ดูแลโรงเรียนที่มีอยู่ในรัฐนั้นๆ เพื่อให้การศึกษาสามารถสะท้อนต่อความต้องการจริงของสังคมและประชาชน ดังนั้นหน่วยงานทางด้านการศึกษาของแต่ละรัฐจะมีหน้าที่รับผิดชอบที่แตกต่างกันตามความต้องการที่แตกต่างกันของสังคมนั้นๆ ตัวอย่างเช่น ในกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. จะมีเขตการศึกษาเพียงหนึ่งเดียว (One School District) ซึ่งมีกรรมการการศึกษาแห่งเขตการศึกษา (District Board of Education) เพียงชุดเดียวที่เป็นผู้ออกนโยบายทั้งในระดับเขตการศึกษา และระดับรัฐ ซึ่งแตกต่างกับรัฐแคลิฟอร์เนีย ซึ่งมีกรรมการการศึกษาแคลิฟอร์เนีย (California Department of Education) เป็นหน่วยบริหารมีคณะกรรมการการศึกษาของรัฐ (State Board of Education) เป็นผู้วางนโยบายหลักรวมถึงการกระจายงบประมาณด้านการศึกษารัฐลงไปสู่ 985 เขตการศึกษา (School Districts)

ส่วนมลรัฐอื่นก็มีวิธีจัดการศึกษาภาครัฐ (Public Education ไม่รวมภาคเอกชน) แตกต่างกันอย่างออกไป แต่อาจกล่าวรวมๆ ได้ดังนี้

(1) การศึกษาระดับอุดมศึกษา เดิมเอกชนทำเองทั้งหมด มหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงของสหรัฐ เป็นของเอกชนเกือบทั้งสิ้น แต่ต่อมาในปี 1794 รัฐจอร์เจียเริ่มจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐขึ้นมา รัฐอื่นก็ทำตามอย่างด้วยการตั้งมหาวิทยาลัยทางวิชาการ, มหาวิทยาลัยและสถาบันทางวิชาชีพ โดยเฉพาะวิทยาลัยเกษตรและช่างกล, วิทยาลัยครู ปัจจุบันมลรัฐมีมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษามาก เช่น แคลิฟอร์เนียมีวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยของรัฐ 137 แห่ง ใช้เงินถึงปีละ 3.3 พันล้าน ดอลลาร์ (132,000 ล้านบาท) เพราะมลรัฐต้องการให้พลเมืองได้รับการศึกษาขั้นสูงเพื่อเป็นกลไกในการพัฒนาตนเองและมลรัฐ เพราะสามารถจัดการศึกษาได้ในราคาถูกกว่าเอกชน เมื่อใช้ที่ดินของรัฐได้ รวมทั้งยังให้การอุดหนุนหลายรูปแบบ รวมแล้วมลรัฐเสียเงินงบประมาณให้อุดมศึกษามากทุกรัฐ

(2) การศึกษาระดับอนุบาล, ประถมศึกษาและมัธยมศึกษา มลรัฐต่างๆ มีทางปฏิบัติอยู่ 3 รูปแบบใหญ่ๆ คือ

(2.1) มลรัฐดำเนินการจัดการศึกษาเองโดยตรง ไม่แบ่งเป็นเขตพื้นที่พิเศษ เช่น รัฐฮาวาย, อลาสกา, แมริแลนด์, นอร์ธคาโรไลนาและเวอร์จิเนีย

(2.2) มลรัฐอาจมอบให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดการศึกษา โรงเรียนจึงขึ้นอยู่กับเคานตี (อำเภอ) และทาวนชิป (ตำบล) เทศบาล และหน่วยการปกครองรูปอื่น

(2.3) มลรัฐแบ่งพื้นที่ของมลรัฐแล้วจัดเป็นเขตการปกครองพิเศษ (Special District) ซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นที่มีหน้าที่เฉพาะอย่าง เช่น เขตพิเศษเพื่อการสุขภาพ, เพื่อการคมนาคม, การประปาและระบายน้ำโสโครก, บริหารสนามบินและท่าเรือ, เพื่อปรัายุง ฯลฯ รวมกันถึง 28,000 เขตพิเศษ ในด้านการศึกษาก็เรียกเขตพิเศษนี้ว่า "เขตการศึกษา" (School District) ซึ่งมีถึงราว 14,000 เขต ใน 33 มลรัฐ โดยแต่ละมลรัฐมีวิธีแบ่งเขตการศึกษาไม่เหมือนกับบางรัฐแบ่งละเอียดเป็นหลายร้อยเขต (เท็กซัสมี 1,042 เขต) บางรัฐก็แบ่งเพียง 10-20 เขต ตามลักษณะท้องที่ความหนาแน่น ความสะดวกของนักเรียนและลักษณะพิเศษของท้องที่

(2.4) มลรัฐที่จัดการศึกษาแบบผสม คือมีทั้งแบ่งเขตการศึกษาที่เป็นหน่วยการปกครองตนเอง และที่ให้โรงเรียนไปสังกัดเทศบาล, เคานตีและทาวนชิป มี 12 มลรัฐ (รวมมลรัฐในข้อ 2.2 ด้วย)

3) บทบาทของมลรัฐในการควบคุมดูแลและจัดการศึกษามีมากขึ้น แม้จะกระจายให้เทศบาลและเขตการศึกษาแล้ว เช่น มลรัฐยังต้องจ่ายเงินอุดหนุนการศึกษาประมาณ 50% ของงบประมาณถ้ามองจากแง่โรงเรียนๆ จะมีรายได้จากมลรัฐตั้งแต่ประมาณ 28% ในนิวยอร์ก, นิวแฮมป์ไชร์ และเซาท์ดาโกต้า ไปจนถึง 90% ในมลรัฐฮาวายซึ่งบริหารโรงเรียนเอง โรงเรียนในรัฐส่วนใหญ่จะได้เงินจากรัฐประมาณ 60% ของรายได้ทั้งหมด

นอกจากทางด้านการเงินแล้วมลรัฐก็มีอำนาจหน้าที่เหนือการจัดการศึกษาสาธารณะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในเรื่องต่างๆ เช่น

1) รัฐบาลมลรัฐเป็นผู้จัดตั้งเขตการศึกษา (School District) และมอบอำนาจให้บริหารโรงเรียนรัฐบาลในเขตนั้นๆ

2) รัฐบาลมลรัฐออกระเบียบและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับภาษีอากร ที่เขตการศึกษาจะจัดเก็บได้, จำนวนเงินที่จะกู้ยืม

3) รัฐบาลมลรัฐ กำหนดนโยบายต่างๆ ให้เขตศึกษานำไปปฏิบัติ เช่น บังคับให้เขตการศึกษาทดสอบความรู้ทางการอ่านและคำนวณของนักเรียนก่อนที่จบจากโรงเรียนมัธยม

4) รัฐบาลมลรัฐตามปกติจะออกระเบียบกำหนดกิจกรรมของโรงเรียน เช่น ต้องเปิดโรงเรียนปีการศึกษาละกี่วัน, นักเรียนต้องเข้าเรียนกี่ปี, จะมีชั้นเรียนกี่ชั้น, ชนิดของวิชาที่โรงเรียนต้องเปิดสอน, อัตราเงินเดือนขั้นต่ำที่ต้องจ่ายให้ครู, คุณวุฒิของครู, บางมลรัฐถึงกับกำหนดเนื้อหาของแต่ละวิชา, อนุมัติตำราเรียน, และจัดการสอบวัดความรู้ของนักเรียนทั่วทั้งมลรัฐ

(ดู Richard C. Remy, et al., (1987), Government in the United States, New York, Macmillan, pp. 431-2 ; สำหรับวิวัฒนาการโปรดดู Austin F. Macdonald, (1960), American State Government and Administration, sixth edition (New York : Crowell), pp. 551-574.)

ข. การจัดการศึกษาแบบเป็นเขตพื้นที่พิเศษและแบบเป็นส่วนหนึ่งขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ก. การจัดแบบแบ่งเป็นเขตพื้นที่การศึกษาอิสระ คือการที่มลรัฐแบ่งพื้นที่ของรัฐออกเป็นเขตๆ เรียกว่า เขตการศึกษา (School District) โดยการจัดและแบ่งเขตการศึกษานั้นจะแตกต่างกันไปในแต่ละรัฐโดยไม่มีหลักการที่เป็นกฎที่ตายตัว โดยส่วนมากการแบ่งเขตการศึกษาจะพิจารณาถึงจำนวนนักศึกษาต่อเขตการศึกษา ลักษณะหรือวัฒนธรรมร่วม อุตสาหกรรมหรืออาชีพหลักที่เป็นสิ่งร่วมกันในพื้นที่นั้นๆ

ถึงแม้ว่าจำนวนนักเรียนต่อเขตการศึกษาจะมีส่วนในการคิดแบ่งเขตการศึกษา แต่จำนวนนักศึกษาในแต่ละเขตการศึกษามีความลักลั่นกันมาก เช่น ในปี ค.ศ. 1999 มีเพียง 24 เขตการศึกษาที่มีนักศึกษามากกว่า 100,000 คน ในขณะที่ 1,720 เขตการศึกษาอื่น มีนักเรียนน้อยกว่า 150 คนต่อเขตการศึกษา

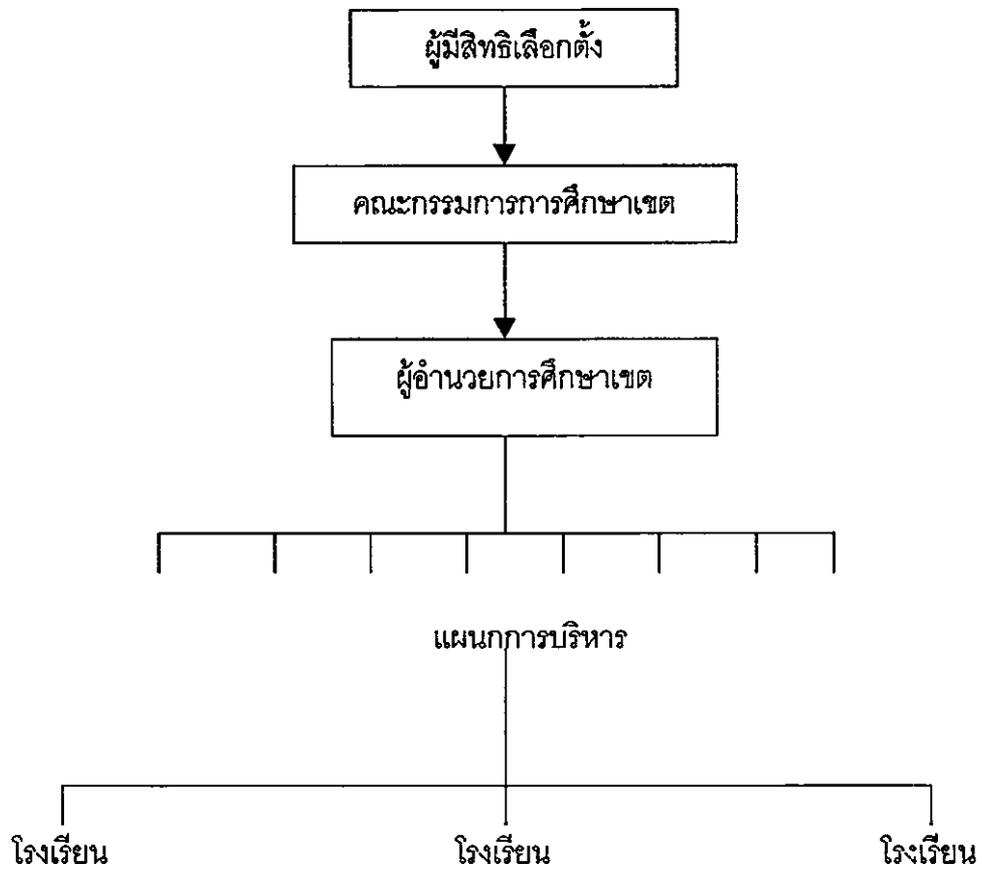
การบริหารภายในระดับเขตการศึกษาจะมีคณะกรรมการการศึกษาเขต (District Board of Education) หรือ School Board เป็นผู้วางนโยบายร่วมในส่วนบุคคลให้แก่โรงเรียนทั้งหมดที่อยู่ในเขตการศึกษานั้น ในปัจจุบันประเทศสหรัฐอเมริกาเขตการศึกษาทั้งสิ้น 14,498 เขต และมีน้อยลงเรื่อยๆ เพราะมีการยุบไปรวมกันให้เขตใหญ่ขึ้นหรือยุบให้ไปขึ้นกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น (เทศบาล, เคานตีหรือทาวนชิป)

เขตการศึกษาทำหน้าที่เสมือนเทศบาลที่มีผู้จัดการเทศบาล กล่าวคือ ประชาชนลงคะแนนเลือกตั้งคณะกรรมการการศึกษาเขต (District School Board หรือ District Board of Education) แล้วคณะกรรมการการศึกษาจะพิจารณาทำสัญญาจ้าง ผู้อำนวยการศึกษาเขต (Superintendent) ซึ่งเป็นมืออาชีพหรือพนักงานเมืองสายการศึกษาของท้องถิ่นมาเป็นผู้บริหาร สัญญาจ้างนี้มักมีอายุ 3 - 6 ปี แต่อาจได้รับการต่อสัญญาถ้ามีผลงานเป็นที่พอใจ

ผู้อำนวยการเขตจะเป็นหัวหน้าสำนักงานการศึกษาของเขตการศึกษานั้น และเป็นผู้บริหารสูงสุดของระบบโรงเรียนภายในเขตการศึกษานั้น กล่าวคือ วางนโยบาย, แต่งตั้งถอดถอน เลื่อน - ย้าย ครู - อาจารย์ - เจ้าหน้าที่, วางระบบเงินเดือนและ สวัสดิการ, หารายได้จากมลรัฐรวมทั้งการจัดเก็บภาษีการศึกษา

คณะกรรมการการศึกษาของเขตการศึกษาเป็นองค์กรที่มีอำนาจเชิงนิติบัญญัติเพราะเป็นผู้กำหนดนโยบาย, มีอำนาจจ้างและถอดถอนผู้อำนวยการศึกษา, และอำนาจหน้าที่อื่นๆ อย่างกว้าง เพราะได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชน ส่วนผู้อำนวยการศึกษาเขตเป็นฝ่ายบริหารซึ่งจะมีอำนาจมากน้อยต่างกันตามที่คณะกรรมการฯ มอบหมายและตามความเชื่อถือของประชาชน

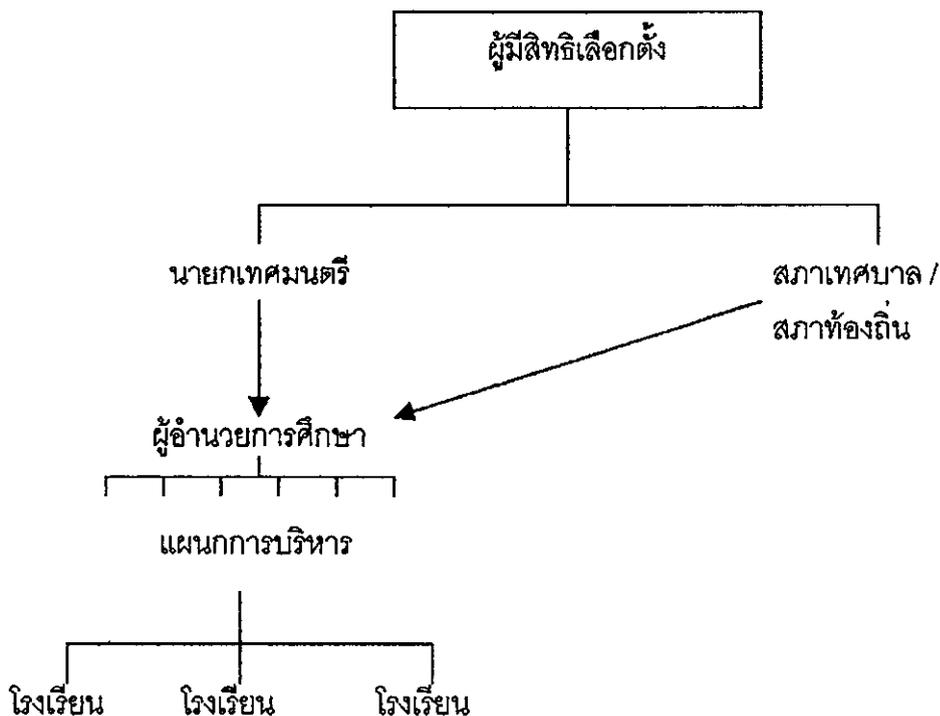
แผนผังการจัดการศึกษาแบบมีเขตการศึกษาที่เป็นอิสระสมบูรณ์



ข. การจัดการศึกษาแบบเป็นส่วนหนึ่งขององค์การปกครองท้องถิ่น

ในรูปแบบนี้มีลรัฐมอบอำนาจการจัดการศึกษาแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหารการศึกษา โดยถือว่างานการศึกษาเป็นกองหรือแผนกหนึ่งขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังปรากฏในแผนผัง

แผนผังการจัดการศึกษาแบบที่โรงเรียนขึ้นกับ  
องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล, เคานตี, ทาวน์ชิป)



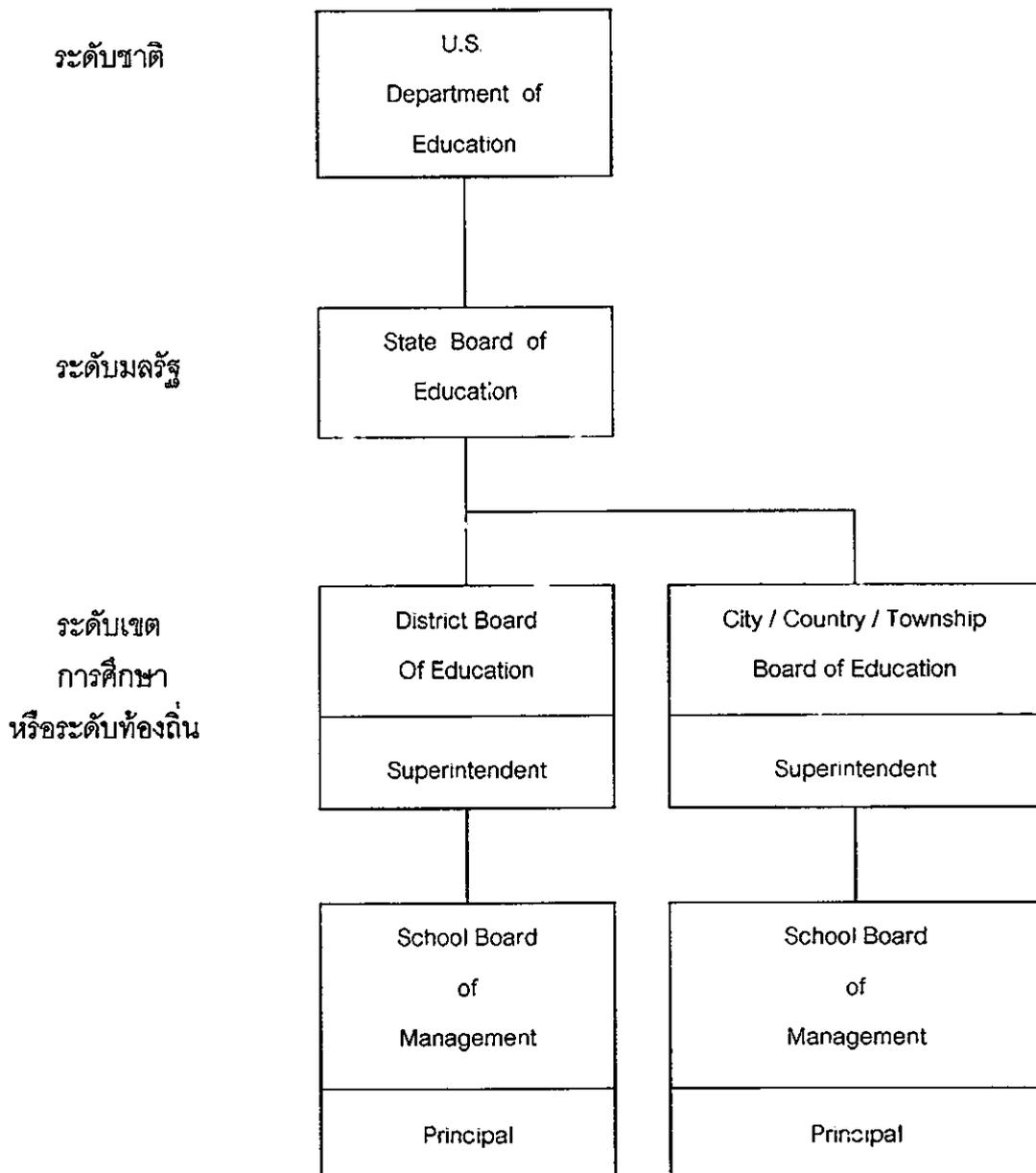
แบบนี้ นายกเทศมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งผู้อำนวยการศึกษา โดยได้รับการยืนยันรับรองจากสภาเทศบาลหรือสภาท้องถิ่น และผู้อำนวยการศึกษาก็ปกครองบังคับบัญชาโรงเรียนต่างๆ ในสังกัด

(ดู Richard D. Bingham and David Hedge, (1991), State and Local Government in a Changing Society, second edition, New York : Mc Graw – Hill, pp. 304 – 308.)

### 3. การจัดการศึกษาในระดับโรงเรียน

การบริหารการศึกษาระดับโรงเรียนนั้นหลากหลายตามแต่ชนิดและจุดมุ่งหมายเฉพาะของโรงเรียน โดยมีคณะกรรมการบริหารของโรงเรียนมีหน้าที่ประสานงานและรับนโยบายที่ได้รับจากระดับที่สูงกว่า ทั้งระดับประเทศ ระดับรัฐ และระดับเขตการศึกษา มาวางแผนการจัดการให้สัมฤทธิ์ผลสอดคล้องกับแนวนโยบายของหน่วยเหนือและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยมีอาจารย์ใหญ่ (Principal) เป็นผู้รับผิดชอบงบบริหารโรงเรียนของตน

### 4. สรุป รูปแบบการจัดการศึกษาในสหรัฐและความเกี่ยวพันของหน่วยงานระดับต่างๆ



## แผนผังแสดงความเกี่ยวเนื่องของหน่วยงานบริหารการศึกษาในระดับต่าง ๆ

โดยสรุป การจัดการศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีการกระจายอำนาจในส่วนของนโยบายและการบริหารจาก ระดับประเทศลงสู่ระดับโรงเรียน โดยผ่านทางรัฐ ซึ่งอำนาจของรัฐเองก็ได้ถูกกระจายเข้าสู่เขตการศึกษาที่ย่อยลงมา ก่อนที่นโยบายจากทุกส่วนจะแปรผันเป็นการจัดการให้เกิดรูปธรรมในโรงเรียน ทั้งนี้เพื่อการบริการการศึกษาที่เหมาะสมกับความต้องการที่แท้จริงในแต่ละท้องถิ่น และการตอบสนองความต้องการที่แท้จริงนี้ไม่เพียงแต่แปรผันตรงกับความจริงก้าวหน้าของธุรกิจอุตสาหกรรมที่เป็นหลักของธุรกิจในพื้นที่นั้นๆ ยังแปรผันตรงสู่การดำเนินชีวิตที่เป็นสุขในชุมชนนั้นๆ ทั้งในระดับมหภาคและจุลภาค

### ข้อสังเกตของทีปรีक्षा (ศาสตราจารย์ ดร.อมร รัชชาสัตย์)

1) แม้การกระจายอำนาจการศึกษาแบบอเมริกันจะใช้คำว่า "เขตการศึกษา" คล้ายกับข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการการปฏิรูปการศึกษาที่เรียกว่า "เขตพื้นที่การศึกษา" แต่ก็มีความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง เมื่อดูจากมาตรา 54 ของ พรบ. การศึกษาแห่งชาติ เพราะครู - อาจารย์ - เจ้าหน้าที่ของโรงเรียนอเมริกันจะต้องได้รับการแต่งตั้ง เลื่อน - ปลด - ย้าย โดยผู้อำนวยการศึกษา ซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดย คณะกรรมการการศึกษาเขตหรือสภามณฑลซึ่งมาจากการเลือกตั้งตรงกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 285

2) อนึ่งการกระจายอำนาจการศึกษาแบบตั้งเป็นเขตการศึกษาอิสระ นี้ก็เสื่อมความนิยมลงเรื่อยๆ จาก 126,000 แห่งในปี 1932 มาเหลือเพียง 15,000 แห่งใน 1990 เพราะขาดประสิทธิภาพในการบริหารการศึกษาในระยะหลัง จึงให้มาขึ้นกับทาวนชิปและเทศบาลมากขึ้นหรือให้รัฐมาจัดการโดยตรง

3) ระบบการบริหารการศึกษาของอเมริกัน เป็นระบบเลือกตั้งทั้งหมดตั้งแต่คณะกรรมการศึกษาของมลรัฐ (State Board of Education) หรือข้าหลวงการศึกษาของมลรัฐ (Commissioner of Education) และคณะกรรมการการศึกษาของเขตการศึกษา (School Board of School District) ส่วนผู้บริหารการศึกษา คือ ผู้อำนวยการศึกษาเขตก็ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการการศึกษาเขต แต่ตาม พรบ. การศึกษาของไทยจะให้มาจากข้าราชการของกระทรวงศึกษาฯ ซึ่งน่าจะขัดกับรัฐธรรมนูญหลายมาตรา

4) หากประเทศไทยจะให้เขตพื้นที่การศึกษาเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นอีกรูปหนึ่ง (ซึ่งมีทางเป็นไปได้ยากเมื่อรัฐธรรมนูญมาตรา 289 กำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบที่มีอยู่แล้วเป็นผู้จัดการศึกษาอบรมได้เอง) ก็จะต้องมีการเลือกตั้งคณะกรรมการการศึกษาหรือสภาการศึกษาเขตพื้นที่ขึ้น เพื่อควบคุมนโยบายและแต่งตั้ง - ถอดถอน ผู้บริหารการศึกษา หรือจัดให้มีการเลือกตั้งโดยตรง (ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 285) ซึ่งก็จะทำได้ยากเช่นกัน เพราะจะต้องจัดการเลือกตั้งเฉพาะตำแหน่งเหล่านี้เพิ่มไปจากการเลือกตั้งระดับอื่นๆ ซึ่งมีอยู่มากในรัฐธรรมนูญใหม่ ซึ่งประชาชนจะไม่คุ้นเคยและจะเห็นว่าสร้างความลำบากให้

ต่างกับในสหรัฐอเมริกา ที่มีกำหนดการเลือกตั้งสำหรับทุกตำแหน่ง ในตอนต้นเดือน พฤศจิกายน ของทุก 2 ปี และคนอเมริกันคุ้นเคยกับการเลือกตั้งหลายตำแหน่งในครั้งเดียวกัน คือ ตำแหน่งระดับสหรัฐ, ระดับมลรัฐ, ระดับท้องถิ่นธรรมดาและท้องถิ่นรูปพิเศษ เพราะทุกตำแหน่งของ เขาจะอยู่ครบวาระจึงเลือกได้พร้อมๆ กัน แม้จะมีวาระต่างกัน คือ 2 – 4 – 6 ปี แต่ก็เลือกวันเดียวกันได้

สำหรับประเทศไทยถ้าจะมีการเลือกตั้งสภาหรือคณะกรรมการการศึกษาเขตพื้นที่ก็ต้องจัดการเลือกตั้งใหม่โดยเฉพาะ จะยิ่งเพิ่มความสับสนกับพลเมืองทั้งประเทศในขณะนี้

5) โดยที่รูปแบบของระบบบริหารการศึกษาไทยยังไม่ลงตัว จึงไม่ขอเสนอรูปแบบองค์การกลาง บริหารงานบุคคล ในกรอบของการมีเขตการศึกษา

## บทที่ 7

### การกระจายอำนาจการศึกษาแบบเยอรมนี

การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Federal Republic Germany) เป็นตัวอย่างที่น่าสนใจอีกแบบหนึ่ง ที่การจัดการศึกษาไทยอาจนำมาปรับใช้ได้

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แบ่งออกเป็น 16 รัฐ แต่ละรัฐมีการปกครองของตนเองที่มีความแตกต่างกันมากพอสมควร ดูจะมากกว่าความแตกต่างระหว่างมลรัฐต่างๆ สหรัฐอเมริกาด้วยซ้ำไป

ลักษณะสำคัญของการจัดการศึกษาแบบเยอรมัน อาจสรุปจาก Fact About Germany, (1996) หน้า 450 – 468), จากประสบการณ์ของที่ปรึกษา และความเห็นเพิ่มเติมของ Mrs. Silke Assmus – Helfen ได้ดังนี้

#### ก. ลักษณะทั่วไปของระบบการศึกษาเยอรมัน

1) รัฐธรรมนูญเยอรมัน รับรองว่าพลเมืองทุกคนจะได้รับสิทธิที่จะพัฒนาตนเอง, สิทธิที่จะเลือกโรงเรียนหรือสถานฝึกอบรมตลอดอาชีพและวิชาชีพ ดังนั้นรัฐบาลสหพันธ์จึงต้องพยายามให้ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างดีที่สุดตามกำลังความสามารถ

2) รัฐธรรมนูญมาตรา 7 บัญญัติว่าระบบโรงเรียนทั้งหมดอยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐ คือ รัฐบาลสหพันธ์รัฐ และรัฐบาลรัฐต่างๆ จะช่วยกันรับผิดชอบ โดยทางสหพันธ์มีหน้าที่มากกว่าในด้านการออกนโยบายกฎหมายและการบริหารการศึกษา แต่มลรัฐร่วมกันตั้งคณะกรรมการประกอบด้วย รัฐมนตรีศึกษาและวัฒนธรรมของรัฐต่างๆ เพื่อทำข้อตกลงเพื่อวางมาตรฐานการศึกษาร่วมกัน รวมทั้งการรับรองประกาศนียบัตรของโรงเรียนสามัญและโรงเรียนอาชีวศึกษา, การออกไปรับรองเพื่อสอบเข้ามหาวิทยาลัย ฯลฯ

3) การศึกษาภาคบังคับ เยอรมนีมีการศึกษาภาคบังคับ 12 ปี โดยเด็กต้องเรียนในโรงเรียน 9 ปีเต็ม (บางรัฐ 10 ปี) หลังจากนั้นอาจเรียนต่อแบบเต็มเวลาหรือเรียนอาชีวศึกษาแบบครึ่งเวลาเพื่อเตรียมตัวประกอบอาชีพ (อาชีพทุกอาชีพจะรับคนที่เรียนจบวิชาชีพนั้นๆ ให้เข้าทำงานได้)

การเรียนในภาคบังคับนี้ไม่เก็บค่าเล่าเรียน, อุปกรณ์การศึกษาบางชนิด เช่น หนังสือก็ได้รับฟรี หรือยืมมาเรียนได้ มิฉะนั้นผู้ปกครองต้องร่วมลงทุนตามระดับของรายได้ผู้ปกครอง

4) รัฐธรรมนูญบังคับให้มีการศึกษาเรื่องเกี่ยวกับศาสนาในหลักสูตรต่างๆ นอกจากโรงเรียนที่ไม่ระบุศาสนา (ตรงกันข้ามกับสหรัฐอเมริกาห้ามโรงเรียนรัฐบาลสอนวิชาทางศาสนา)

5) รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิที่จะตั้งและบริหารโรงเรียนราษฎร์ ถ้าเป็นโรงเรียนราษฎร์ที่ใช้เรียนแทนโรงเรียนหลวงรัฐจะเป็นผู้ควบคุมหลักสูตร ออกข้อสอบไปรับรองและประกาศนียบัตร

6) โรงเรียนอนุบาล ไม่นับว่าอยู่ในระบบโรงเรียนของรัฐ ส่วนมากจะเป็นโรงเรียนที่เปิดโดยองค์การศาสนา, องค์การการกุศล, เทศบาล, บริษัทหรือสมาคม เด็กอนุบาลโดยทั่วไปจะมาโรงเรียนเฉพาะตอนเช้า หลังจากปี 1996 มีกฎหมายรับรองให้เด็กมีสิทธิเข้าโรงเรียนอนุบาลได้ แต่ไม่บังคับว่าต้องเข้าโรงเรียนอนุบาลและบิดามารดาต้องร่วมจ่ายค่าเล่าเรียนด้วย ดังนั้นจึงมีเด็กเรียนอนุบาลอยู่ราว 67% ของจำนวนเด็กอายุ 3 – 6 ขวบ

| Continuing Education<br>(continuing general and vocational education courses provided by a broad range of institutions) |   |   |                     |                |   | Continuing education |
|---|---|---|---------------------|----------------|---|----------------------|
|   |   |   |                     |                | Professional degree<br>(Diploma, master's degree, state examination)  |                      |
| Advanced Vocational Qualification   | University Entrance Qualification                             | University  |                     |                | Technical   |                      |
| Trade and technical school  | Evening grammar school and full-time adult education colleges | Comprehensive university  |                     |                | College of education  | Higher education     |
|   |   | College of art/College of music   |                     |                | Fachhochschule  |                      |
|   |   | College of public administration  |                     |                |   |                      |
| Vocational qualification  |   |   |                     |                | Fachhochschule University entrance qualification  | 19                   |
|   |   |   |                     |                | Entrance qualification  | 18                   |
| Education and training at Part-time vocational school And companies (dual system)                                       |   | Full-time Vocational school   | Fach-Ober-Schule    |                | Upper secondary classes in Grammar school (in various types of schools : grammar school, specialized grammar school, comprehensive (school) | 17                   |
|   |   |   |                     |                |   | 16                   |
|   |   |   |                     |                |   | 15                   |
|   |   |   |                     |                |   | 15                   |
| Basic vocational training year, full-time school  |   |   |                     |                |   | 15                   |
|   |   | Intermediate school certificate (Realschule certificate) after 10 years)    |                     |                |   | 16                   |
|   |   | Secondary general school certificate (Hauptschule certificate) after 9 year |                     |                |   | 16                   |
|   |   | 10 <sup>th</sup> year of schooling  |                     |                |   | 15                   |
| 9   | Special School  | Secondary General school  | Intermediate School | Grammar School | Comprehensive School  | 14                   |
| 8   |   |   |                     |                |   | 13                   |
| 7   |   |   |                     |                |   | 12                   |
| 6   | Orientation stage (depending or not depending on school type) |   |                     |                |   | 11                   |
| 5   |   |   |                     |                |   | 10                   |
| 4   |   |   |                     |                |   | 9                    |
| 3   | Special School  | Primary school  |                     |                |   | 8                    |
| 2   |   |   |                     |                |   | 7                    |
| 1   | Special Kindergarten  | Kindergarten (on a voluntary basis)   |                     |                |   | 6                    |
|   |   |   |                     |                |   | 5                    |
|   |   |   |                     |                |   | 4                    |
|   |   |   |                     |                |   | 3                    |
|   |   |   |                     |                |   | 3                    |

Continuing education

Higher education

Secondary education Stage II

Secondary education Stage I

Primary education

Pre-school education

## ข. โรงเรียนสายสามัญ

เฉพาะในโรงเรียนสายสามัญศึกษามีการจัด ดังนี้

- 1) รัฐบาลมลรัฐมีอำนาจหน้าที่จะควบคุมดูแลโรงเรียนต่างๆ ในด้านนโยบาย, รัฐบาลมลรัฐเป็นผู้กำหนดหลักสูตร
- 2) ครูทุกคนเป็นข้าราชการพลเรือน (ถ้าสมัครเข้ามาเป็นครูก่อนอายุ 35 ปี) หรือเป็นลูกจ้างของมลรัฐ มลรัฐเป็นผู้สรรหา บรรจุ แต่งตั้งจ่ายเงินเดือน และจัดระบบความมั่นคงทางสังคมและผลประโยชน์ของครู มลรัฐยังเป็นผู้รับรองคุณวุฒิของครู (ใบรับรอง) อีกด้วย
- 3) ครูจะได้รับการบรรจุไปอยู่ตามโรงเรียนในเขตเทศบาลใดเทศบาลหนึ่ง แต่การเลื่อนตำแหน่งขึ้นอยู่กับความคิดเห็นของคณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัด (Provincial Educational Board) ตามข้อเสนอของอาจารย์ใหญ่และตามอาวุโสของครูผู้นั้น ถ้าครูมีผลงานไม่ดีโดยดูจากความก้าวหน้าของนักเรียน อาจารย์ใหญ่ก็จะไม่เสนอเลื่อนตำแหน่งให้ หรืออาจจะขอให้ย้ายออกไปอยู่เขตเลือกตั้งอื่น  
ในฐานะที่ข้าราชการพลเรือน ครูมีหลักประกันว่าจะไม่ถูกปลดเว้นแต่จะทำความผิดทางอาญา
- 4) แต่ละโรงเรียนจะมีคณะกรรมการกำกับดูแล ประกอบด้วยประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นผู้คอยติดตามผลงานและการประเมินผลงานของโรงเรียน ถ้าเห็นว่าไม่เกิดผลดีก็ร้องต่อมลรัฐให้เปลี่ยนแปลงผู้บริหารโรงเรียนและคณาจารย์ได้
- 5) เทศบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเจ้าของอาคารโรงเรียนต่างๆ, ที่ดินและเครื่องมืออุปกรณ์การสอนทุกอย่าง โดยต้องปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานของโรงเรียน  
รัฐอาจให้เงินอุดหนุนโรงเรียนเพื่อปรับปรุงคุณภาพเครื่องมือเครื่องใช้
- 6) ถ้าเทศบาลต้องการให้เรียนสอนวิชาเพิ่มขึ้นตามที่ตนเห็นสมควร ก็จะต้องจ่ายค่าครูและเครื่องใช้เอง
- 7) เทศบาลเล็กๆ อาจร่วมมือกันเพื่อเปิดโรงเรียน และร่วมออกค่าใช้จ่ายคล้ายวิธีการสหกรณ์

## ค. การจัดโรงเรียนสายพิเศษแก่ผู้พิการทุพพลภาพ, ผู้เคยทำผิดมาก่อน และเด็กปัญญาอ่อน

- 1) โรงเรียนพิเศษเหล่านี้มลรัฐเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด
  - 2) โรงเรียนเพื่อดูแลเด็กที่พิการทุพพลภาพต่างกันจะเปิดในเมืองเล็กๆ ที่อยู่ใกล้กันเมืองละโรงเรียน โดยเมืองเหล่านี้จะอยู่ห่างกันไม่เกิน 30 กิโลเมตร (ขับรถถึงกันภายใน 30 นาที) เพื่อให้ผู้ปกครองสามารถมารับส่งเด็กหรือขึ้นรถโรงเรียนไปมาได้สะดวก ในลักษณะโรงเรียนเลี้ยงดูเด็กเวลากลางวัน
  - 3) โรงเรียนของเด็กพิการบางแห่งเป็นโรงเรียนราษฎร์ที่มีความเกี่ยวข้องกับบริษัทต่างๆ ซึ่งจะทำให้ความรู้และทักษะแก่เด็กเหล่านี้ แล้วต่อมาก็จ้างเป็นพนักงานของบริษัท จึงมีลักษณะเป็นโรงเรียนมัธยมผสมอาชีวศึกษา ดังนั้นเด็กที่ไม่พิการมากเกินไปก็จะมีโอกาสมีชีวิตอยู่ได้เหมือนปกติชน
- ง โรงเรียนอาชีวศึกษา มีลักษณะสำคัญดังนี้
- 1) โรงเรียนอาชีวศึกษาจะตั้งขึ้นโดยอยู่ในความกำกับดูแลของสหภาพกรรมกร (Trade Unions ซึ่งเป็นสหภาพของผู้มีอาชีพอย่างเดียวกันคล้ายสมาคมช่าง) โดยอาศัยทุนของสหภาพและ

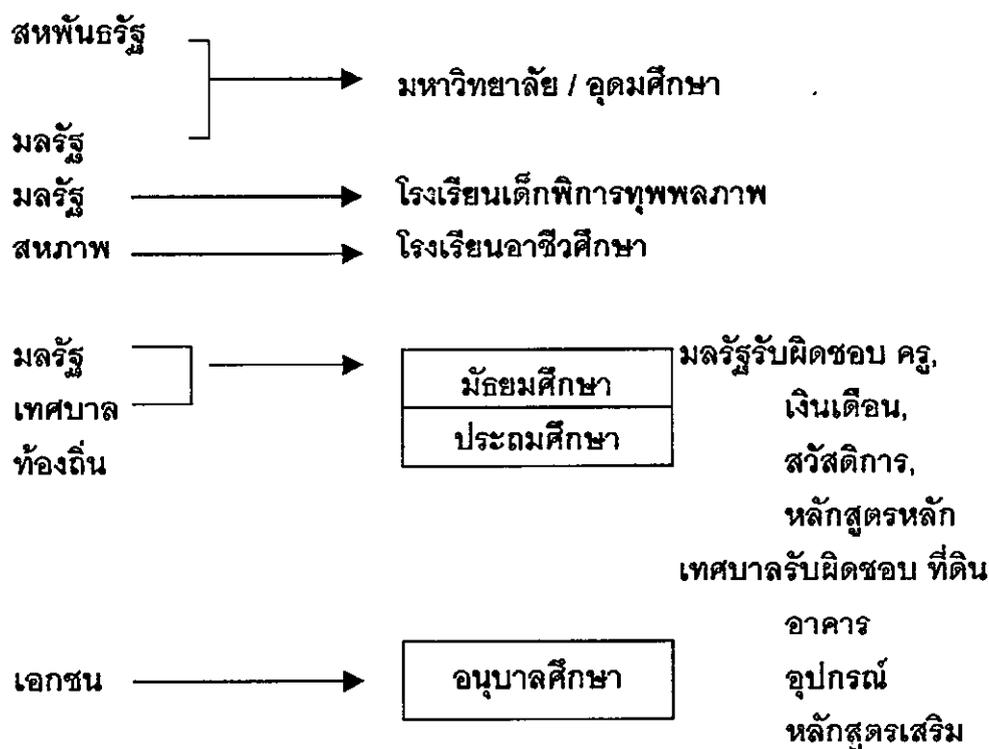
การอุดหนุนจากมลรัฐและเทศบาล ตัวโรงเรียน, ที่ดินและเครื่องอุปโภคบริโภคมักเป็นของสหภาพกรรมกร เป็นส่วนมาก แต่ก็มีโรงเรียนอาชีวศึกษาที่เป็นของท้องถิ่นเหมือนโรงเรียนมัธยมอยู่จำนวนหนึ่ง

ในเยอรมนีมีการเน้นการประกอบวิชาชีพโดยช่างผู้ชำนาญงานที่ผ่านการศึกษาจากโรงเรียนอาชีวศึกษาเป็นพิเศษ ทุกอาชีพจะมีสหภาพของตนเองซึ่งจะรับรองระดับฝีมือให้ จึงมีสมาคมอาชีพราว 600 อาชีพ แต่ละสมาคมจะมีโรงเรียนในสายอาชีพของตนเองไปถึงระดับเมืองหรือกลุ่มเมือง

๑ โรงเรียนพิเศษ ประเภทสอนดนตรี บัลเลต์, ระบาย จะเป็นโรงเรียนเอกชนที่ผู้ปกครองต้องเสียค่าเรียนเอง อย่างไรก็ตามก็จังหวัดอาจให้เงินสนับสนุนโรงเรียนดนตรีก็ได้

๑. อุดมศึกษา สถาบันอุดมศึกษา และมหาวิทยาลัยส่วนมากเป็นของสหพันธรัฐ และมีส่วนหนึ่งเป็นของเอกชน อย่างไรก็ตามก็รัฐบาลสหพันธรัฐและรัฐบาลรัฐจะร่วมมือกันวางแผนสร้างอาคารเรียน, แผนการศึกษาและแผนการลงทุนโดยมีคณะกรรมการเพื่อการวางแผนการศึกษาและส่งเสริมการวิจัยของสหพันธ์และมลรัฐ เป็นผู้รับผิดชอบ อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า รัฐบาลสหพันธรัฐและรัฐบาลมลรัฐร่วมมือกันจัดการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย

#### แผนผังสรุปการจัดการศึกษาแบบเยอรมัน



ความเห็นที่ปรึกษา (ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์)

1) การกระจายอำนาจแบบเยอรมนี โดยเฉพาะในหลักการสำคัญที่ถือว่า

(1) ครูเป็นข้าราชการ ที่ต้องมีคุณสมบัติ คุณภาพที่อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน มีอัตราเงินเดือน และการบริหารงานบุคคลในมาตรฐานเดียวกัน มีผู้ทางก้าวหน้าเท่าเทียมกันทุกเขตเทศบาล / ท้องถิ่น มีหลักสูตรหลักเหมือนกัน ในแต่ละมลรัฐแม้เมืองจะให้เปิดสอนวิชาพิเศษได้เอง

(2) โรงเรียน อาคาร สถานที่ อุปกรณ์ และหลักสูตรเสริมเป็นของเทศบาล / องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจัดการบริหารโรงเรียน, และ

(3) สมาคมหรือสภาประชาชนประจำโรงเรียน เป็นตัวแทนประชาชนในการควบคุมการบริหารโรงเรียน

น่าจะเป็นแบบอย่างที่ดีสำหรับประเทศไทย และน่าจะไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ ทั้งยังมีลักษณะคล้ายกับบทบัญญัติตามกฎหมายการศึกษา

2) การแยกวิธีการควบคุมกำกับดูแล และบริหารสถานศึกษาระดับต่างๆ ก็มีลักษณะสอดคล้องกับกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ และกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

## บทที่ 8

### ข้อเสนอแนะในการจัดระบบการศึกษา และการจัดองค์การกลางบริหารบุคลากรการศึกษา

#### ก. การจัดระบบการศึกษาเพื่อกระจายอำนาจ

ในขณะที่ทำการศึกษานี้ การจัดระบบการศึกษาของไทยยังไม่ลงตัว โดยแนวของสำนักงานปฏิรูปการศึกษายึดแนวทางตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 คือ ถือการตั้งเขตพื้นที่การศึกษาเป็นหน่วยการจัดการศึกษา โดยไม่ได้ระบุให้ชัดเจนว่าจะเป็นส่วนหนึ่งขององค์การปกครองท้องถิ่น ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา 37) และไม่ระบุว่าจะมีการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งผู้บริหารเขตการศึกษาอย่างไร จะถูกต้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ รวมทั้งการกำหนด "ให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งของหน่วยงานทางการศึกษา - - - ของรัฐ และระดับเขตพื้นที่ทางการศึกษาเป็นข้าราชการในสังกัดองค์การกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู" (มาตรา 54) ทำให้กลายเป็นระบบรวบ อำนาจไม่ไว้กระจายอำนาจดังที่แสดงเจตนาไว้ในมาตราเดียวกันทำให้บทบัญญัตินี้ขัดกันเอง

ส่วนแนวทางของ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานรัฐมนตรี ยึดแนวทางตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เสนอแผนการถ่ายโอนการจัดการศึกษา ว่าสถานศึกษาระดับใดควรโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ในช่วงเวลาใดบ้างตามความพร้อมของท้องถิ่นระดับชั้นต่างๆ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้จัดขั้นไว้แล้ว และว่าสถานศึกษาประเภทใด ระดับใดยังให้รัฐบาลดำเนินการอยู่ ข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ นั้นนับว่าใกล้เคียงกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 284 เพียงแต่ว่ายังไม่ได้ระบุว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีสิทธิ์จะจัดการศึกษาได้ทุกระดับ และถ้ารัฐบาลกลางเป็นผู้จัดท้องถิ่นจะมีสิทธิ์เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการอบรมศึกษาได้อย่างไรบ้าง ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 289 วรรคสอง

#### ข้อเสนอแนะ

เมื่อตรวจสอบจากรัฐธรรมนูญ, กฎหมายลูกบท และตัวอย่างการกระจายอำนาจการศึกษาของสหรัฐอเมริกา และเยอรมนีแล้วเห็นว่าทางออกที่น่าจะดีที่สุด คือ การใช้แนวทางตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ และของเยอรมนีมาผสมกัน ดังนี้

1) หลักการร่วมกันและแยกกัน คือ การจัดการศึกษาทุกระดับท้องถิ่นมีสิทธิ์จัดทำได้ ถ้าท้องถิ่นไม่ทำได้โดยเฉพาะการศึกษาระดับสูงๆ หรือการศึกษาพิเศษซึ่งสิ้นเปลืองก็ให้รัฐบาลจัดทำไป แต่ประชาชนในท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการควบคุมดูแลให้ความคิดเห็นและกำหนดนโยบายได้ เช่น มีผู้แทนประชาชนในคณะกรรมการกำกับดูแลสถานศึกษาในนั้นๆ

2) รัฐบาลยังมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาของชาติ คือ รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักสูตรมาตรฐาน, นโยบายการศึกษา, การรักษาระมาตรฐาน, ส่งเสริมสนับสนุนท้องถิ่น

3) รัฐบาลเป็นผู้จัดการบริหารงานบุคคล คือ ครูผู้สอนทุกคนทุกระดับยังเป็นข้าราชการของรัฐบาล โดยรัฐบาลควบคุมคุณภาพมาตรฐานของครู, สรรหาและคัดเลือกครู, ให้เงินเดือนและสวัสดิการ, การรักษาวินัย ตลอดจนบำเหน็จบำนาญ

4) ท้องถิ่นมีอำนาจควบคุมการปฏิบัติงานของครูในท้องถิ่น ท้องถิ่นต้องมีสิทธิให้เลื่อน ลดปลด ย้ายได้ โดยมีคณะกรรมการประจำส.เนศศึกษาซึ่งมีตัวแทนของประชาชนเป็นฝ่ายข้างมาก

5) ท้องถิ่นเป็นผู้ควบคุมการบริหารงานของสถานศึกษา ตั้งบุคลากรฝ่ายบริหารและธุรการ โดยแยกงานฝ่ายการสอน – วิชาการให้เป็นของรัฐบาล, ฝ่ายบริหารและธุรการเป็นของท้องถิ่น

6) ท้องถิ่นเป็นเจ้าของสถานศึกษา คือ เป็นเจ้าของที่ดินหรือดูแลที่ดินที่รัฐบาลมอบให้ใช้, เป็นเจ้าของอาคารและอุปกรณ์การศึกษา แต่รัฐบาลเป็นผู้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำและช่วยให้เงินอุดหนุนมาปรับปรุงได้

7) ท้องถิ่นมีสิทธิที่จะแก้ไขเพิ่มเติมหลักสูตรวิชาเสริมวิชาเลือก ให้เหมาะสมแก่ความต้องการของท้องถิ่น โดยท้องถิ่นต้องเสียค่าจ้างครู และหาอุปกรณ์เอง ในกรณีนี้ครูวิชาพิเศษวิชาเสริมจะเป็นลูกจ้างของท้องถิ่น

8) รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ร่วมกันกำกับดูแลสถานศึกษาสามัญ และการศึกษาพิเศษของเอกชน และดูแลการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อประโยชน์ของการรับรองมาตรฐานและการนำไปเรียนต่อในสถานศึกษาของรัฐและท้องถิ่น

9) แนวคิดเรื่องเขตพื้นที่การศึกษาต้องยกเลิก ถ้าจะเปลี่ยนให้สอดคล้องกับเขตการปกครองท้องถิ่นจะเกิดความสับสน เพราะเขตปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ซ้ำซ้อนกัน คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดไม่มีเขตพื้นที่จะจัดการบริหารใดๆ โดยตรงเพราะพื้นที่ในเขตจังหวัดก็จะเป็นเขตเทศบาลและเขตองค์การบริหารส่วนตำบลไปหมดแล้ว อย่างไรก็ตามก็ดีสถานศึกษาบางประเภท (เช่น อาชีวศึกษา) อาจมอบให้อยู่ในการบังคับบัญชาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การจะแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาให้เป็นหน่วยอิสระแบบ School District ของสหรัฐอเมริกา น่าจะขัดกับรัฐธรรมนูญไทย

## ข. การจัดองค์การกลางบริหารบุคลากรทางการศึกษา

มีข้อสังเกตในระดับหลักการ ดังนี้

1) การบริหารงานบุคคลเป็นงานช่วยอำนวยความสะดวก (Staff Function) ขององค์การบริหารทุกองค์การ ทำนองเดียวกับงานวางนโยบายและทำแผน, งานบริหารการเงินและวัสดุ เพียงแต่จะจัดเป็นหน่วยงานระดับใด มีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใด เพราะขอบเขตของงานอาจจะมากหรือน้อยก็ได้

2) ดังนั้นจึงมีความจำเป็นจะต้องมีหน่วยงานกลางบริหารงานบุคคลในระดับสูง และมีหน่วยบริหารงานบุคคลในหน่วยบริหารขนาดย่อยทุกระดับ

(ในกรณีของการบริหารงานศึกษา คือ ทุกสถานศึกษาทุกโรงเรียน ทุกวิทยาลัย ฯลฯ)

3) องค์การกลางบริหารงานบุคคล และหน่วยบริหารงานบุคคลในระดับล่างนั้น ต้องออกแบบให้สอดคล้องกับระบบบริหารงานนั้นๆ โดยเฉพาะองค์การกลางบริหารงานบุคคลจะต้องจัดขึ้นเมื่อมี

หน่วยบริหารหลายประเภท ใช้บุคลากรต่างระดับต่างประเภทกัน ถ้าจำเป็นจะต้องมีมาตรฐานกลางไว้คอยกำกับ มิให้เกิดความหลากหลายจนกลายเป็นความสับสน แต่ต้องไม่ให้ตั้งตัวจนกลายเป็นระบบที่เป็นเอกภาพ (Uniformity)

4) องค์การกลางบริหารงานบุคคลต้องดูแลบุคลากรจากหลายหน่วยงาน ซึ่งมีเงื่อนไขพิเศษของตนเอง เช่น การบริหารระบบราชการพลเรือน, ข้าราชการครู, ข้าราชการฝ่ายบริหาร, งานธุรการ, และลูกจ้าง โดยที่หน่วยงานรัฐบาลและหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความซับซ้อนมาก งานจะมีหลายลักษณะมากขึ้น การบริหารงานบุคคลก็จะยุ่งยากมากขึ้น จำเป็นจะต้องวางระบบให้เหมาะสม

แต่ภารกิจของการบริหารงานบุคคลตามระบบใหม่จะเป็นประการใดก็ต้องขึ้นอยู่กับลักษณะของการจัดการบริหารการศึกษาของชาติซึ่งขณะนี้ยังไม่ลงตัว จึงไม่สามารถจะเสนอรูปแบบระบบการบริหารงานบุคคลของกระทรวงการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรมได้

อย่างไรก็ดีภารกิจของการบริหารงานบุคคลมีหลากหลายตั้งแต่ก่อนเข้าทำงานจนกระทั่งพ้นจากราชการ ดังตารางข้างล่างนี้

ก. ภารกิจขององค์การกลางบริหารบุคลากรทางการศึกษา อย่างเต็มที่อาจจัดทำในรูปตารางได้ดังนี้

|     | ภารกิจการบริหารงาน<br>บุคคลตามขั้นตอน   | หน่วยงานการศึกษาของรัฐ |        |               | หน่วยการปกครองท้องถิ่น |        |      |       | เอก<br>ชน |
|-----|---|------------------------|--------|---------------|------------------------|--------|------|-------|-----------|
|     |   | สายสามัญ               | อาชีวะ | การศึกษาพิเศษ | อบจ.                   | เทศบาล | อบต. | พิเศษ |           |
| 1.1 | การกำหนดคุณสมบัติครูผู้<br>สอน<br>การกำหนดคุณสมบัติผู้<br>บริหาร<br>การกำหนดคุณสมบัติฝ่าย<br>ธุรการ |                        |        |               |                        |        |      |       |           |
| 1.2 | การรับรองคุณสมบัติ  |                        |        |               |                        |        |      |       |           |
| 2.  | มาตรการในการสรรหา<br>บุคลากรประเภท/ระดับ  |                        |        |               |                        |        |      |       |           |
| 3   | การบรรจุเป็นข้าราชการ<br>หรือพนักงานประเภทต่างๆ<br>การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง                        |                        |        |               |                        |        |      |       |           |
| 4.  | ต่างๆในสถานศึกษา/หน่วย<br>งานต่างๆ<br>การบำเหน็จความชอบ<br>การขึ้นเงินเดือน                         |                        |        |               |                        |        |      |       |           |
| 4.1 | การเลื่อนขั้นตำแหน่ง  |                        |        |               |                        |        |      |       |           |
| 4.2 | การรักษาวินัย   |                        |        |               |                        |        |      |       |           |
| 5.  | การลงโทษและการอุทธรณ์   |                        |        |               |                        |        |      |       |           |
| 6.  | การลงโทษ  |                        |        |               |                        |        |      |       |           |
| 7   | การพัฒนาบุคลากรทุก<br>ประเภท/ระดับ/สาขางาน/<br>สาขาวิชา   |                        |        |               |                        |        |      |       |           |
| 8   | การจัดระบบสวัสดิการและ<br>ประโยชน์ข้างเคียง   |                        |        |               |                        |        |      |       |           |
| 9.  | การออกจากราชการและ<br>ผลประโยชน์หลังการออก<br>จากงาน  |                        |        |               |                        |        |      |       |           |
| 10  | การจัดระบบถ่ายโอน-ยืม<br>ตัว  |                        |        |               |                        |        |      |       |           |

๗. ข้อสังเกต
- 1) การควบคุมกำกับดูแลและการจัดบริการด้านบุคคลที่เป็นบุคลากรของรัฐบาล (กระทรวงศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม) นั้น องค์กรกลางจะสามารถวางมาตรฐาน หลักเกณฑ์และวิธีการ และสามารถดำเนินการได้เอง หรือมอบหมายให้หน่วยงานระดับรองลงไปทำแทนได้
  - 2) งานบริหารงานบุคคลที่รัฐบาลจะทำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำได้ยากกว่า เพราะอาจทำได้เพียงกำหนดมาตรฐานกลางไว้เป็นตัวแบบให้ท้องถิ่นนำไปจัดการเอง ซึ่งอาจจะหลากหลายมากเมื่อเวลาผ่านไป
  - 3) งานบริหารงานบุคคลที่จะให้แก่ภาคเอกชน อาจจะยุ่งยากกว่าเพราะรัฐอาจควบคุมกำกับดูแลมากขึ้นเมื่อเอกชนไม่มีกลไกตรวจสอบภายในสถานศึกษา (เช่น อ.ก.ค.) ของตนเอง