

ปัญหาทางกฎหมายในกระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู

Legal problems in quality standard of fundamental education.

เพิ่ม หลวงแก้ว*

บัณฑิต ขวโยธา**

กัมพล วันทา***

บทคัดย่อ

การศึกษา ปัญหาทางกฎหมายในกระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู ครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมาย และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อศึกษามาตรการสภาพปัญหาโครงสร้างการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการบริหารงานบุคคลของไทยและต่างประเทศ เพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้มีความเหมาะสมกับสภาพสังคมไทยมากยิ่งขึ้นต่อไป ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาแนวคิดทฤษฎี และมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลภายในประเทศ และต่างประเทศนำมาวิเคราะห์และเปรียบเทียบ ตลอดจนการสัมภาษณ์ประชากรและกลุ่มตัวอย่างจากผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อหาสาเหตุ อุปสรรค และแนวทางแก้ไขปัญหาการบังคับใช้ แล้วนำข้อมูลที่ได้มาทำการศึกษา สังเคราะห์ และวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เพื่อหาข้อสรุปและแนวทางแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต่อไป

ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาการบริหารงานบุคคลระดับเขตพื้นที่การศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาครู การโยกย้ายแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือนเกิดจากการใช้ดุลยพินิจขององค์กร

บริหารงานบุคคล แนวทางแก้ไขปัญห พบว่า ปัญหาระดับโครงสร้างต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในมาตรา 7 (1) แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จากรัฐมนตรีเป็นประธานเปลี่ยนเป็นมาจากผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก 2) ปัญหาการเลื่อนวิทยฐานะให้มีการปรับปรุงกฎ ก.ค.ศ. และเกณฑ์การพิจารณา การเลื่อนวิทยฐานะซึ่งการพิจารณาจากเอกสารเป็นการพิจารณาเชิงประจักษ์ 3) ให้มีองค์กรอิสระขึ้นมาเพื่อพิทักษ์ระบบคุณธรรมและเป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจดุลยพินิจของ อ.ก.ค.ศ เขตพื้นที่ตาม มาตรา 23 และตรวจสอบการได้ มาซึ่ง อ.ก.ค.ศ เขตพื้นที่แต่ละประเภทตาม มาตรา 21 โดยใช้อำนาจแต่งตั้งองค์กรตาม มาตรา 17 และมีอำนาจตาม มาตรา 19 (13) (14) แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 โดยตั้งองค์กรอิสระคล้ายในระดับจังหวัดของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (Prefectural Board of Education) หรืออย่าง สภาการศึกษาสหรัฐอเมริกา (The State Board of Education) หรือเป็นองค์กรคู่กับ ก.ค.ศ. ในกฎหมายฉบับเดียวกันชื่อ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ประจํา ก.ค.ศ. โดยองค์กรดังกล่าวต้องมีอำนาจทั้งการตรวจสอบและถ่วงดุล ทั้งก่อนและหลังการได้มาของคณะ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ และหากต้องการความเป็นอิสระ (Autonomy) ให้เกิดขึ้นจริง กับองค์กรอิสระดังกล่าวต้องให้มีเฉพาะผู้ทรงคุณวุฒิจาก บุคคลภายนอกมาเป็นองค์กรคณะบุคคลโดยได้รับการ

* ผู้อำนวยการสถานศึกษาวิทยฐานะเชี่ยวชาญสังกัด สพฐ.

** กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจังหวัดอุดรธานี

*** ผู้อำนวยการสำนักตรวจราชการและติดตามประเมินผลสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

โปรดเกล้าแต่งตั้ง

คำสำคัญ: มาตรการทางกฎหมาย, การบริหารงานบุคคล, เขตพื้นที่การศึกษา

ABSTRACT

The purpose of this research were. To legal theories involved in the administration of civil servants, teachers and educational personnel and related researches. To study the structural problems that related to the administration of the teachers and educational personnel. To compare the administration of the teachers and educational personnel in Thailand and abroad. To study the issue of enforcement of laws relating to the administration of civil servants, teachers and educational personnel to be more appropriate for Thai society. Researchers have studied the theory and legal measures related to personnel management within the country and abroad. Analyzed and compared samples and interviews the experts to determine the barriers and solutions. Enforcement of laws relating to administration of government teachers. And educational. Data were then used to study the synthesis and analysis of qualitative data using content analysis (Content Analysis). Conclusions and solutions to the intelligence, law enforcement, the administration of teachers and education personnel further.

Management personnel including the education area. The appointment of teachers to migrate. The salary occurred the discretion of the board of administration including. The paragraphs below are a summary of the research findings.

Structural issues need to be revised law in Article 7 (1). Of the Act. Organized teachers and educational personnel of Ministers chaired a panel of experts from outside. 2) The problem of Promoting academic standing should updated rules of K.C.S. and consideration criterion of promoting academic standing from review the document to considerations of practicality. 3) Establish an independent organization to monitor the use of discretion of A.K.C.S. in each educational zone power under statute section 23. And check acquisition of A.K.C.S. in each educational zone and each type under statute section 21. By using power of established organization under statute section 17 and there are powerful under statute section 19(13) (14) by teachers and educational personnel BE. 2547 regularity statute by establish an independent organization (K.C.K.S. Extraordinary) seem prefectural board of Japan education or look like the state board of education in America. Those organization much be full of power both checking and jersey power balance from pre to post established organization. If they need real autonomy in an independent organization will modify teachers and educational personnel for there is only a panel of experts from outside to be the members under established of the king

Keywords: Legal measures, Management personnel, Education area

บทนำ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547บัญญัติขึ้นโดยมีเจตนารมณ์ และ

จุดมุ่งหมายเพื่อรองรับกระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมตามหลักธรรมาภิบาล แต่ทว่าในส่วนของการบริหารงานบุคคล ยังไม่มีความเหมาะสม และไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน อยู่หลายประการ และส่งผลให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาไม่มีประสิทธิภาพ หลักเกณฑ์ในการเลื่อนวิทยฐานะของข้าราชการครูในปัจจุบัน เป็นไปในลักษณะที่มุ่งเน้นด้านเอกสารมากกว่าผลงานเชิงประจักษ์ ส่งผลให้ข้าราชการครูต้องเสียเวลาในการจัดทำเอกสาร จนไม่มีเวลาทุ่มเทให้กับการเรียนการสอนเท่าที่ควร และยังไปกว่านั้นเมื่อได้เลื่อนวิทยฐานะแล้วการทำงานก็ไม่มีประสิทธิภาพเทียบเท่ากับตำแหน่งที่สูงขึ้น ในส่วนของการใช้อำนาจเนื่องจากการพิจารณาขึ้นอยู่กับการใช้ดุลยพินิจของบุคคลเฉพาะกลุ่ม เฉพาะพวกพ้องในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งแตกต่างกันขาดมาตรฐาน ขาดระบบคุณธรรม ขาดหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ทำให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่ได้รับความยุติธรรม ตลอดจนกฎเกณฑ์ในการพิจารณา ยังไม่มีความชัดเจน อาทิเช่น การโยกย้ายแต่งตั้ง การพิจารณาความดีความชอบและการดำเนินการทางวินัย ส่วนรูปแบบโครงสร้างองค์คณะการบริหารงานบุคคล ขาดการถ่วงดุลอำนาจและขาดองค์กร ตรวจสอบการได้มาซึ่งองค์คณะบุคคลแต่ละประเภท

ฉะนั้นผลจากการวิจัยครั้งนี้จึงคาดหวังว่าจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เหมาะสมกับสภาพสังคมไทยและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยถือเอาหลักกฎหมายหรือมาตรการทางกฎหมายของไทยและต่างประเทศ มาทำการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบให้เห็นถึงช่องว่างของกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนากฎหมายหรือกำหนดแนวทางในการแก้ไขกฎหมายให้มีมาตรฐานเป็นสากลมากยิ่งขึ้นต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
2. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของไทยและต่างประเทศ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา ให้มีความเหมาะสมกับสภาพสังคมไทยมากยิ่งขึ้นต่อไป

วิธีดำเนินการวิจัย

ในงานวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตด้านเนื้อหาและประชากรกลุ่มตัวอย่างไว้ดังนี้ 1) ขอบเขตด้านเนื้อหา มุ่งศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา เปรียบเทียบกฎหมายของไทยและต่างประเทศ รวมทั้งกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา ให้มีความเหมาะสมกับสภาพสังคมไทยต่อไป 2) ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย 5 กลุ่มหลัก ได้แก่

กลุ่มที่หนึ่ง คือ กลุ่มตัวอย่างจากหน่วยงานภาครัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ กลุ่มที่สอง คือ กลุ่มตัวอย่างจากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กลุ่มที่สาม คือ กลุ่มตัวอย่างจากนักวิชาการ กลุ่มที่สี่ คือ กลุ่มตัวอย่างจากนักกฎหมาย กลุ่ม

ที่ห้า คือ ประชาชนทั่วไป และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

ผลการวิจัย

จากการที่ได้ศึกษาวิจัย

1. เจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มีจุดมุ่งหมายเพื่อรองรับกระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เกิดผลเป็นรูปธรรมตามหลักธรรมาภิบาล แต่ทว่าในส่วนของการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ยังไม่มีความเหมาะสมและไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันอยู่หลายประการ เพราะ ขาดมาตรการตรวจสอบการใช้อำนาจ การทุจริตคอร์รัปชันและถ่วงดุลอำนาจของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาทั้งการตรวจสอบที่มาและการใช้ดุลพินิจขององค์คณะบุคคลหรือ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา ดังกล่าวขึ้น แทบทุกเขตพื้นที่ทั่วประเทศซึ่งเห็นได้จากการนำคดีทางปกครองขึ้นฟ้องร้องในศาลปกครองเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นประเด็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในประเด็นการขอลื่อนวิทยฐานะ ประเด็นการพิจารณาความดีความชอบ ประเด็นการโยกย้ายแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งเป็นที่มาของการศึกษาวิจัยถึงสาเหตุของปัญหาและแนวทางของการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น

2. การศึกษาจากแนวคิดทฤษฎีงานวิจัย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างการบริหาร งานบุคคล จะเห็นได้ว่ายังมีปัญหาหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาโครงสร้างในคณะกรรมการก.ค.ศ.ส่วนกลางที่มีปัญหาความไม่เป็นกลางทางการเมืองเพราะมีประธานมาจากรัฐมนตรี การเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีตามการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาลทำให้นโยบายเปลี่ยนแปลงไปด้วยซึ่งสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายในมาตรา 7 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยให้ประธาน ก.ค.ศ. มา

จากผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก และรัฐมนตรีมีหน้าที่ควบคุมนโยบายและควบคุม กำกับและติดตามอีกชั้นหนึ่ง

3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับ การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของไทย และต่างประเทศ ซึ่งนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ พบว่า นิวซีแลนด์ ได้รับการยอมรับว่า ประสบความสำเร็จในการบริหารงานบุคคลทางการศึกษาทั้งระบบ จากการรวมศูนย์อำนาจเป็นการกระจายอำนาจการบริหารเต็มรูปแบบ มีขั้นตอนการบริหารเพียง 2 ระดับ คือ ระดับกระทรวงและระดับสถานศึกษา

ส่วนมาตรการการบริหารงานบุคคลของไทย กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เรียกโดยย่อว่า "ก.ค.ศ." มีหน้าที่ในการกำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบ และ ประเมินผลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาเพื่อรักษาความเป็นธรรมและมาตรฐานด้านการบริหารงานบุคคล และยังกระจายอำนาจไปให้องค์กรข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาเรียกโดยย่อว่า อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา จะเห็นได้ว่า นิวซีแลนด์กระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา และประชาชนโดยตรง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการจัดการศึกษา แต่ประการใด การบริหารงานบุคคลของนิวซีแลนด์จะกระทำควบคู่กับการตรวจสอบ และถ่วงดุล

สหรัฐอเมริกา เป็นอีกประเทศหนึ่งที่กระจายอำนาจให้ มลรัฐและเขตการศึกษา มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลโดยมาตรการทางกฎหมาย No Child left behind Act ได้กำหนดให้รัฐต้องทำแผนประจำปี ต้องมีวัตถุประสงค์ที่สามารถประเมินได้ และประเมินได้อย่างเห็นเป็นรูปธรรม มีการกำหนดเรื่องบุคลากรทางการศึกษา ในการรับและพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาไว้ในแผนประจำปี มีเกณฑ์มาตรฐานในการออกไปอนุญาตประกอบวิชาชีพที่โรงเรียน ต้องจ้างครูและบุคลากรในวิชาชีพหลายประเภท โดย

กฎหมายได้กำหนดให้มีสัญญาจ้างและกำหนดเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำเอาไว้ว่า ครูและบุคลากรต้องมีคุณสมบัติอย่างน้อยเพียงใด ใบประกอบวิชาชีพจึงเป็นเครื่องช่วยแสดงความเหมาะสม ในแต่ละรัฐจะกำหนดผู้รับผิดชอบและวิธีการดำเนินการในเรื่องนี้ต่างกัน

ส่วนญี่ปุ่นมีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดยกระทรวงศึกษาธิการญี่ปุ่นกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคล ทั้งเรื่องการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู การสรรหา การคัดเลือก การแต่งตั้ง การพัฒนาวิชาชีพ และการให้ออกจากงานให้กับคณะกรรมการการศึกษาของจังหวัด (Prefectural Board of Education) ซึ่งเป็นขององค์กรปกครองท้องถิ่น โดยครูทุกคนเป็นข้าราชการสังกัดองค์กรปกครองท้องถิ่นมีรายได้และค่าตอบแทนสูงกว่าข้าราชการทั่วไป

เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายของไทยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนั้น จะเห็นได้ว่าองค์กรคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของไทยนั้นไม่ว่าจะเป็น ก.ค.ศ.หรือ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่ ยังไม่มีความเป็นอิสระเท่ากับญี่ปุ่นและเกาหลี เพราะประธานก.ค.ศ.มาจากรัฐมนตรี มีโอกาสใช้อำนาจทั้งทางตรงและทางอ้อมเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองในคณะก.ค.ศ.หรืออ.ก.ค.ศ.ได้

สรุปและอภิปรายผล

จากการที่ได้ศึกษาวิจัย ผู้วิจัยขอสรุปผลอภิปรายผลการวิจัยและข้อเสนอแนะสรุปได้ดังนี้

มาตรการการพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาเพื่อขอเลื่อนวิทยฐานะของข้าราชการครูเป็นไปในลักษณะที่มุ่งเน้นด้านเอกสารมากกว่าผลงานเชิงประจักษ์ ส่งผลให้ข้าราชการครูต้องเสียเวลาในการจัดทำเอกสาร จนไม่มีเวลาทุ่มเทให้กับการเรียนการสอนเท่าที่ควร และยิ่งไปกว่านั้นเมื่อได้เลื่อนวิทยฐานะแล้วการทำงานก็ไม่มีประสิทธิภาพเทียบเท่ากับตำแหน่งที่สูงขึ้น ซึ่งจากการสอบถามประชากรกลุ่มตัวอย่างทุกกลุ่มเห็นสอดคล้องกันว่า ต้องมีการแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์ใน

การขอเลื่อนวิทยฐานะของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในปัจจุบัน ให้เป็นไปในลักษณะที่มุ่งเน้นไปที่ผลงานเชิงประจักษ์หรือจะกระจายอำนาจให้กับคณะกรรมการสถานศึกษาประเมินคุณภาพของครูเหมือนกับประเทศนิวซีแลนด์ (พิณสุตา สิริธรงค์ศรี. 2540) สอดคล้องกับมาตรการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของอเมริกา ฟินแลนด์ เกาหลี และออสเตรเลีย ซึ่งมีคณะกรรมการสถานศึกษา (Board of Education) ที่เข้มแข็งมาจากผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกเป็นผู้ประเมินครูเอง (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2549) ในส่วนของการใช้อำนาจ เนื่องจากการพิจารณาขึ้นอยู่กับการใช้ดุลยพินิจของบุคคลเฉพาะกลุ่ม เฉพาะพวกพ้องในแต่ละเขต พื้นที่การศึกษาซึ่งแตกต่างกันขาดมาตรฐาน ขาดหลักประกันระบบคุณธรรม ขาดหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ทำให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่ได้รับความยุติธรรม อาทิเช่น การโยกย้ายแต่งตั้ง การพิจารณาความดีความชอบและการดำเนินการทางวินัย เป็นต้น จากการสอบถามประชากรกลุ่มตัวอย่างเห็นสอดคล้องกันว่า ต้องมีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระมาจากผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก คอยตรวจสอบระบบคุณธรรมและการใช้อำนาจดุลยพินิจ และการทุจริตของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา สอดคล้องกับ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) คู่กับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ในกฎหมายฉบับเดียวกัน (สำนักงาน ก.พ., 2554)

ส่วนปัญหา รูปแบบโครงสร้างองค์กรคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ขาดการถ่วงดุลอำนาจและขาดองค์กร ตรวจสอบได้มาซึ่งองค์กรบุคคลแต่ละประเภท ซึ่งประชากรกลุ่มตัวอย่างเห็นสอดคล้องกันว่า ควรมีการแก้ไขกฎหมายโดยเพิ่มองค์กรตรวจสอบเพื่อถ่วงดุลอำนาจองค์กรการบริหารงานบุคคลอันได้แก่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาโดยคณะกรรมการดังกล่าวให้มีอำนาจตรวจสอบคล้ายกับอำนาจของคณะกรรมการป.ช.ที่ให้อำนาจป.ช.ตรวจสอบการทุจริตนักการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่บัญญัติไว้

ในมาตรา 19 (13) (14) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ให้ ก.ค.ศ. มีอำนาจกำกับดูแลติดตามตรวจสอบและประเมินผลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อรักษาความเป็นธรรม และมาตรฐานด้านการบริหารงานบุคคลตรวจสอบ และปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ รวมถึงการให้อำนาจ ก.ค.ศ. มีอำนาจยับยั้งการปฏิบัติการของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาที่ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติด้วย แต่ยังคงเป็นปัญหาในการบังคับใช้ คือขาดองค์กรและระบบการตรวจสอบให้เป็นไปตามกฎหมาย มีขั้นตอนที่ยุ่งยาก ขาดแนวปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานชัดเจน และยังไม่มีความสัมพันธ์กับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จากการศึกษาวิจัยพบว่าแนวทางแก้ไขโดยให้ มีองค์กรตรวจสอบ โดย ก.ค.ศ. ตั้งองค์กรขึ้นตามอำนาจในมาตรา 17 และใช้อำนาจตามมาตรา 19(13) (14) ใน 2 ลักษณะ คือ ตั้ง อ.ก.ค.ศ. วิสามัญติดตามตรวจสอบ และประเมินผล การบริหารงานบุคคลเป็นรายภาค รายจังหวัด หรือรายเขตพื้นที่การศึกษา โดยมี ก.ค.ศ. ไปร่วมในองค์กรนั้นด้วย หรือตั้งผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกทั้งหมด คล้ายกับคณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัดในประเทศญี่ปุ่น (Prefectural Board of Education) หรือสภาการศึกษาสหรัฐเหมือนในสหรัฐอเมริกา (The State Board of Education)

ในมาตรา 23(1)-(10) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาเอาไว้ แต่ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจไม่ว่าจะเป็นเรื่องการโยกย้ายแต่งตั้ง การเลื่อนวิทยฐานะ การพิจารณาความดีความชอบหรือการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัด เป็นต้น ซึ่งเป็นปัญหาการใช้ อำนาจดุลพินิจในองค์กรเองที่ขาดองค์กรตรวจสอบการใช้ อำนาจหรือขาดหลักประกันความยุติธรรมภายใน หรือเกิดปัญหาการใช้ อำนาจ ซึ่งผู้วิจัยเสนอว่า ควรมีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ประจำ ก.ค.ศ. เพื่อพิทักษ์ระบบคุณธรรมและประกันความยุติธรรมให้กับครู และ

บุคลากรทางการศึกษา สอดคล้องกับหลักประกันภายในองค์กรของสหรัฐอเมริกา อังกฤษและฝรั่งเศสที่มีหลักประกัน ความเป็นธรรมให้กับบุคลากรทางการศึกษาหลากหลายรูปแบบ

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่องมาตรการทางกฎหมายในกระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูในทุกขั้นตอนจึงได้นำประมวลผลจากการศึกษาค้นพบออกมาเป็นข้อเสนอแนะในภาพรวมดังนี้

1. ควรมีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผลจากการที่ได้ศึกษาค้นพบจากแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และ

2. ควรดำเนินการตามแนวทางในการแก้ไขปัญหาค้นพบจากการวิจัยครั้งนี้ คือ

2.1 ตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจการได้มาและการใช้อำนาจ ของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา และ อ.ก.ค.ศ. ส่วนราชการรวมถึงมีอำนาจในการชี้มูลความผิดและถอดถอน คล้ายกับอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ กกต. รวมกัน ให้องค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรอิสระ มีความอิสระ (Autonomy) ในการใช้ดุลพินิจแท้จริง และสามารถเป็นองค์กรที่ประกันหลักความยุติธรรมให้เกิดขึ้นได้จริง ผู้วิจัยเสนอให้มีการ แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) คู่กับ ก.ค.ศ. ซึ่งจะเป็นองค์กรคู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน คล้ายกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) คู่กับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ในกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน โดยผู้ที่เข้ามาเป็นคณะกรรมการต้องมาจากผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกและได้รับการโปรดเกล้าแต่งตั้งเช่นเดียวกับองค์กรอิสระอื่นๆ

2.2 แก้ไขกฎหมาย และ ระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการเลื่อนวิทยฐานะของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา ที่เดิมเน้นเอกสารให้เป็นการประเมินเชิงประจักษ์เท่านั้น

2.3 แก้ไขมาตรา 7 (1) พ.ร.บ.ระเบียบ
ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และแก้ไข

เพิ่มเติม พ.ศ.2551 และ 2553 ให้ประธาน ก.ค.ศ. มาจาก
ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

บรรณานุกรม

- กลุ่มงานกฎหมาย สำนักงานปฏิรูปการศึกษา. (2543). รายงานการศึกษาวิเคราะห์เพื่อการปฏิรูปการศึกษา. กรุงเทพฯ.
- คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงาน. (2554). ก.พ.ค.ผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม. กรุงเทพฯ:บางกอกบลิ๊อค.
- คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงาน. (2542). การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี. กรุงเทพฯ.
- คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สำนักงาน. (2540). เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรฝึกอบรมผู้บริหารสถานศึกษา
- หมวด 2 บริหารศาสตร์.** กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา,สำนักงาน. (2553). รวมกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคล
- ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา.** กรุงเทพฯ.
- คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สำนักงาน. (2553). คู่มือการปฏิบัติงานของ
- อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา.** กรุงเทพฯ.
- ณัฐศักดิ์ จันทรผล. (2552). การพัฒนารูปแบบการบริหารงานสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่เน้นการกระจายอำนาจ,
- ดุชนันท์. มหาวิทยาลัยสยาม.
- พิณสุตา สิริธรรังศรี. (2540). รายงานการการปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทย. สกศ. กรุงเทพฯ:อรุณผลการพิมพ์.
- เพิ่ม หลวงแก้ว. (2546). คำสั่งทางปกครองในการลงโทษทางวินัยข้าราชการครู. มหาวิทยาลัยรามคำแหง. กรุงเทพฯ.
- พูนศักดิ์ ใสสำราญ. ความรับผิดชอบวินัย. เอกสารการสอนกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ.
- โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.ม.ป.ป.36
- สภาการศึกษา สำนักงานเลขาธิการ. (2549). การสังเคราะห์รายงานการวิจัยการกระจายอำนาจทางการศึกษา ใน 8 ประเทศ.
- บริษัทพริกหวานกราฟฟิค จำกัด.
- Anthony, Frank. (1978). "Perception of Actual and Ideal Roles in School Community Relations for parent of Districts" Dissertation Abstracts International. 39(4): 598 – A.
- Cronbach, Lee J. (1970). Essential of Psychological Testing. 3 rd ed. New York: Harper & Row Publisher.
- Education Act of Japan สืบค้นออนไลน์จาก <http://202.143.185.22/school/school020/page%205.html>
- Education Act of AUSTRALAI. สืบค้นออนไลน์ <http://202.143.185.22/school/school020/page%201.html>