

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหากฎหมายในการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคล ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

หลังจากที่ได้ศึกษาหลักการ ทฤษฎี แนวคิด และกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ทั้งที่เป็นของไทยและต่างประเทศมาแล้วในบทที่ 4 จะเป็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาระหว่างก่อนการปฏิรูปการศึกษา คือตั้งแต่ ปี พ.ศ.2523 กับหลังปฏิรูปการศึกษา คือ หลังจากที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มีผลใช้บังคับ ซึ่งมีการจัดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลใหม่ ดังนั้นเพื่อจะได้ทราบถึงปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลว่าใน 2 ช่วงระยะเวลาดังกล่าวมีการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามเจตนารมณ์ที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้บัญญัติไว้หรือไม่ ซึ่งการวิเคราะห์ปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาประเด็นปัญหาสำคัญ ดังนี้

1. ปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลในการสรรหา
  - 1.1 การสรรหา ตำแหน่งข้าราชการครู
  - 1.2 การสรรหาตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา
2. ปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลในการบรรจุและแต่งตั้ง
  - 2.1 ผู้มีอำนาจบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครู
  - 2.2 ผู้มีอำนาจบรรจุและแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษา
3. ปัญหาการกระจายอำนาจในการพิจารณาความดีความชอบข้าราชการครูและผู้บริหารสถานศึกษา
4. ปัญหาการกระจายอำนาจในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและผู้บริหารสถานศึกษา

## ปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลในการสรรหา

การสรรหาบุคคลเป็นการคัดสรรบุคคลเข้ามาสู่ระบบราชการ ซึ่งเป็นกระบวนการแรกที่สำคัญมากเพราะเป็นการคัดเลือกคนเพื่อให้ได้คนดีมีคุณภาพมาปฏิบัติหน้าที่ โดยจะทำการวิเคราะห์กระบวนการสรรหาคำแหน่งข้าราชการครูและตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา ซึ่งเป็นตำแหน่งหลักในการจัดการศึกษา

### 1. การสรรหาคำแหน่งข้าราชการครู

การสรรหาบุคคลเข้ารับราชการครูในตำแหน่งสายผู้สอนเป็นการเริ่มกระบวนการสรรหาเพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดในกฎหมาย ดังนั้น ผู้ที่จะเข้ารับราชการครูได้นั้นจะต้องพิจารณาว่ามีคุณสมบัติทั่วไปอย่างหนึ่งกับพิจารณาว่ามีคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งหรือไม่ ซึ่งกฎหมายที่ใช้ก่อนการปฏิรูปการศึกษา ก็คือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 และกฎหมายที่ใช้หลังการปฏิรูปการศึกษาก็คือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 โดยกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ได้บัญญัตินิยามของคำว่าข้าราชการครูและคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูไว้แตกต่างกัน คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 ได้ให้นิยามความหมายของคำว่าข้าราชการครูว่า หมายถึง บุคคลที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 และให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนในกระทรวงศึกษาธิการ ดังนั้น ถ้าจะพิจารณาว่าบุคคลใดดำรงตำแหน่งข้าราชการครูหรือไม่ก็ต้องพิจารณาว่าในส่วนราชการต่างๆ ในกระทรวงศึกษาธิการนั้นมีตำแหน่งที่เรียกชื่อตามมาตรา 30 (ก) (ข) (ค) อยู่ในส่วนราชการนั้นหรือไม่ เช่น ตำแหน่งครู 1 ครู 2 ตำแหน่งอาจารย์ 1 อาจารย์ 2 อาจารย์ 3 หรือ ตำแหน่งสารวัตรนักเรียนและนักศึกษา ตำแหน่งศึกษานิเทศก์ เป็นต้น ส่วนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้ให้ความหมายของคำว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาว่า หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และรับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดิน งบประมาณที่จ่ายในลักษณะเงินเดือนในกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงท่องเที่ยวและการกีฬา กระทรวงวัฒนธรรมหรือกระทรวงอื่นที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา นอกจากนั้นกฎหมายยังได้ขยายความหมายของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาย่อยออกไปอีก คือ

1.1 ข้าราชการครูหมายความว่า ผู้ที่ประกอบวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนและส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่างๆ ในสถานศึกษาของรัฐ

1.2 คณาจารย์ หมายความว่า บุคลากรซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการสอนและการวิจัย ในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับปริญญาของรัฐ

1.3 บุคลากรทางศึกษา หมายความว่า ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา รวมทั้ง ผู้สนับสนุนการศึกษาซึ่งเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ให้บริการหรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการ เรียนการสอน การนิเทศ การบริหารการศึกษา และปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานการศึกษา

จากความหมายของข้าราชการครูในกฎหมายทั้งสองฉบับจะทำให้เห็นว่าความหมายของ ข้าราชการครูในกฎหมายหลังการปฏิรูปการศึกษา คือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและ บุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 จะมีความหมายกว้างกว่าและครอบคลุมหลายกระทรวง คือ นอกจากจะมีข้าราชการครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นกระทรวงหลักแล้ว ก็ยังมีข้าราชการครู สังกัดในกระทรวงท่องเที่ยวและการกีฬา กระทรวงวัฒนธรรมและกระทรวงอื่นๆ ที่ได้กำหนดเป็น พระราชกฤษฎีกา และยังได้บัญญัติความหมายของข้าราชการครูได้อย่างชัดเจนว่าเป็นอาชีพที่ถือว่า เป็นวิชาชีพชั้นสูงและต้องมีใบประกอบวิชาชีพตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการ ศึกษา พ.ศ.2546 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้เป็นวิชาชีพควบคุม โดยมีคุรุสภาที่ทำหน้าที่เป็น สภาของข้าราชการครู เป็นผู้กำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพและมาตรฐาน วิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ โดยที่ผู้ที่ประกอบวิชาชีพครูได้นั้นต้องมีใบประกอบวิชาชีพ ที่ออกโดยคุรุสภา และใบประกอบวิชาชีพในปัจจุบันที่คุรุสภากำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพต้องมี ได้แก่ตำแหน่ง ข้าราชการครูสายผู้สอน ตำแหน่งศึกษานิเทศก์ ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา ตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา เช่น ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สำหรับผู้ที่ได้รับอนุญาตให้มีใบประกอบวิชาชีพจะมีอายุการใช้ห้าปีและจะต้องได้รับการประเมิน ตามวิธีการที่คุรุสภากำหนด โดยการประเมินนั้นก็จะดำเนินการประเมินให้ครอบคลุมทั้งมาตรฐาน ความรู้และมาตรฐานการปฏิบัติงานและจรรยาบรรณวิชาชีพของแต่ละสายงาน ซึ่งถ้าไม่สามารถต่อ อายุใบประกอบวิชาชีพได้ผู้นั้นก็ไม่สามารถประกอบวิชาชีพได้ ส่วนความหมายของคำว่า ข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 นั้นไม่ค่อยชัดเจนและมีความหมายไม่กว้าง ดังนั้นการตีความหมายจึงขึ้นอยู่กับหน่วยงานองค์กรกลางการบริหารงานบุคคล คือคณะกรรมการข้าราชการครู และการสังกัดของข้าราชการครูก็จะมีเฉพาะกระทรวงศึกษาธิการ เท่านั้น แต่ถ้าพิจารณาให้ชัดเจนก็จะเห็นว่ากระทรวงท่องเที่ยวและการกีฬา กระทรวงวัฒนธรรม ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ก็แยกออกมาจาก กระทรวงศึกษาธิการเดิมนั่นเอง

ในเรื่องของคุณสมบัติของข้าราชการครูในทั้งกฎหมายทั้งสองฉบับจะมีส่วนเหมือนกัน กับต่างกัน คือในส่วนที่ยังคงเหมือนกันก็ยังมีบัญญัติว่าต้องมีสัญชาติไทยและอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปี

เป็นผู้เลื่อมใสการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย ไม่เคยต้องโทษจำคุก ไม่เคยเป็นผู้ถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกและไม่เคยกระทำการทุจริตในการสอบเข้ารับราชการ สำหรับที่แตกต่างก็คือ กฎมายฉบับใหม่ไม่มีข้อยกเว้นคุณสมบัติการเข้ารับราชการใหม่แต่กฎหมายฉบับเก่าได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้ เช่น ถ้าถูกลงโทษไล่ออกและได้ออกจากราชการไปเกินสามปีแล้วอาจได้รับการพิจารณากลับเข้ารับราชการครูได้ และได้เพิ่มว่าต้องเป็นผู้เลื่อมใสการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและเพิ่มเติมในส่วนของคุณสมบัติด้านที่เกี่ยวข้องกับการเมือง คือต้องไม่เป็นการบริหารพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้ข้าราชการครูนั้นปฏิบัติหน้าที่เป็นกลางทางการเมืองของการเป็นข้าราชการที่ดี เมื่อพิจารณาคณะคุณสมบัติเปรียบเทียบกฎหมายทั้งสองฉบับแล้วจะเห็นว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ได้บัญญัติคุณสมบัติข้าราชการครูได้ละเอียดมากกว่าและเหมาะสมมากกว่า ซึ่งจะเป็นการคัดกรองบุคคลที่จะเข้ามาเป็นแม่พิมพ์ของชาติได้ดียิ่งขึ้น ดังนั้นการสรรหาข้าราชการครูเข้ารับราชการจึงต้องพิจารณาคณะสมบัติทั่วไปเป็นอันดับแรก ส่วนคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้นก็จะมีการออกหลักเกณฑ์กำหนดคุณสมบัติเฉพาะที่ต้องมีและลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบในตำแหน่งนั้นๆ โดยองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อที่จะเป็นหลักในการคัดเลือกให้ได้บุคคลตามความต้องการของทางราชการ

การสรรหาข้าราชการครูสายงานการสอนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ได้บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการข้าราชการครู ซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับกรมเป็นผู้มีอำนาจในการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการครูตามมาตรา 38 และในกรณีที่เห็นสมควรจะมอบหมายให้คณะอนุกรรมการข้าราชการครูสามัญประจำกรมหรือคณะอนุกรรมการข้าราชการครูสามัญประจำจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขัน ซึ่งในทางปฏิบัติคณะกรรมการข้าราชการครูก็มอบหมายให้คณะอนุกรรมการข้าราชการครูสามัญประจำกรมหรือคณะอนุกรรมการข้าราชการครูสามัญประจำจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ และสำหรับหลักสูตรและวิธีการเกี่ยวกับการสอบแข่งขันเกณฑ์การตัดสิน การขึ้นบัญชี การยกเลิกบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ก็จะต้องเป็นไปตามที่คณะกรรมการข้าราชการครูกำหนด แต่ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้ให้อำนาจการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการครูแก่คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา

ดังนั้น เมื่อพิจารณาอำนาจในการดำเนินการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการครู ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 กับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 แล้ว อำนาจการดำเนินการก็ยังอยู่กับองค์คณะระดับกรมหรือจังหวัดอยู่เช่นเดิม มิได้กระจายลงสู่สถานศึกษาแต่ประการใด สถานศึกษาไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการสรรหาแต่อย่างใด ทั้งที่เป็นผู้บริหารจัดการศึกษาในสถานศึกษาที่การบริหารงานบุคคลหลักจะต้องอยู่ที่สถานศึกษา จึงทำให้สถานศึกษาไม่ได้ข้าราชการครูตรงตามความต้องการของแต่ละท้องถิ่นหรือสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น เช่น ได้ครูที่ไม่ตรงตามวุฒิหรือเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่ต้องการหรือเมื่อบรรจุบุคคลจากภูมิลำเนาอื่น เมื่อมาอยู่ได้ระยะเวลา 1 ปี ก็จะขอย้ายกลับภูมิลำเนาของตนเอง ทำให้เกิดปัญหาขาดแคลนครูไปชั่วระยะเวลาหนึ่งและกว่าจะได้ครูใหม่มาก็ใช้เวลานานที่หน่วยเหนือจะส่งครูมาให้เพราะต้องรอรกระบวนการสรรหาที่จะต้องทำทั้งประเทศหรือทั้งจังหวัด เช่น การสอบบรรจุครูในสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาตินั้น สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดจะต้องรอให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติที่เป็นหน่วยงานระดับกรม โดยมติของคณะอนุกรรมการสามัญประจำกรม มอบหมายให้ดำเนินการสอบบรรจุครูในแต่ละจังหวัด หรือการสอบบรรจุข้าราชการครูสังกัดกรมสามัญศึกษา ก็จะต้องรอให้กรมสามัญโดยอนุมติคณะอนุกรรมการข้าราชการครูสามัญประจำกรม พิจารณาอนุมัติให้ดำเนินการสอบแข่งขัน จึงจะสามารถดำเนินการได้ต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ประกาศใช้บังคับ และเป็นกฎหมายที่ออกตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่เน้นการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปสู่สถานศึกษาโดยตรง แต่เมื่อพิจารณากฎหมายดังกล่าวแล้วก็จะเห็นได้ว่าการสรรหาเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการครูเป็นอำนาจของคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาในแต่ละเขตพื้นที่ ซึ่งมีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นหน่วยงานดำเนินการ ซึ่งในทางปฏิบัติเขตพื้นที่การศึกษาที่มีตำแหน่งข้าราชการครูในแต่ละสถานศึกษาที่ว่างจะเสนอไปที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นหน่วยงานต้นสังกัดระดับกรมเพื่อพิจารณาการสอบแข่งขันทั่วประเทศ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าในขณะที่อำนาจการดำเนินการสอบแข่งขันตามกฎหมายเป็นของคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา แต่ทางปฏิบัติสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดกลับสั่งให้ดำเนินการตามวิธีการในฐานะหน่วยงานต้นสังกัด เพราะฉะนั้นเขตพื้นที่การศึกษาแต่ละแห่งก็ไม่สามารถดำเนินการสอบแข่งขันได้ตามที่ต้องการต้องการสั่งการจากหน่วยงานต้นสังกัด

เมื่อพิจารณาบทบาทอำนาจหน้าที่ในการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการครู ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 ซึ่งเป็นกฎหมายก่อนปฏิรูปการศึกษาที่ไม่เน้น

การกระจายอำนาจกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ที่เน้นการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ก็จะทำให้เห็นว่ากระบวนการสอบบรรจุครูนั้นเป็นกระบวนการที่จะต้องผ่านขั้นตอนการอนุมัติหรือต้องรอหนังสือสั่งการจากหน่วยงานต้นสังกัดในระดับกรมก่อนจึงจะสามารถดำเนินการได้ และการดำเนินการสรรหา ก็เป็นการดำเนินการในระดับเขตพื้นที่การศึกษาทำให้เกิดความล่าช้าไม่ทันตามความต้องการ ซึ่งสถานศึกษาไม่มีอำนาจดำเนินใดๆ เพียงแต่รอให้หน่วยงานดังกล่าวส่งข้าราชการครูมาให้เท่านั้น ทั้งที่อาจไม่ได้ครูที่มีวุฒิหรือความรู้ความสามารถที่ต้องการก็ต้องยอมรับบุคคลเหล่านั้น และในบางท้องที่ของประเทศไทยเช่นทางพื้นที่ในจังหวัดภาคใต้ตอนล่างหรือทางภาคเหนือตอนบนที่มีวัฒนธรรม ประเพณี ภาษาและศาสนาที่ต่างจากภาคอื่น ทั้งยังเป็นพื้นที่ที่มีความอันตรายจากภัยก่อการร้าย ดังนั้น ถ้าได้บุคคลที่เข้ารับราชการครูจากท้องถิ่นอื่นๆ ที่ไม่เข้าใจภาษา ขนบธรรมเนียม ประเพณีของชนชาวพื้นเมืองก็อาจจะเป็นปัญหาด้านความปลอดภัย และการสื่อสารด้านภาษาซึ่งจะเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการจัดการเรียนการสอนส่งผลต่อคุณภาพของผู้เรียนได้ ซึ่งถ้าวิเคราะห์เปรียบเทียบกับองค์กรอื่นที่มีการกระจายอำนาจ เช่น องค์กรบริหารส่วนตำบลต่างๆ ซึ่งองค์กรเหล่านี้จะมีอำนาจสรรหาบุคคลได้ด้วยตนเอง เพราะฉะนั้นถ้าโชคดีสถานศึกษาได้ครูตรงตามความต้องการมีความรู้ความสามารถมีคุณลักษณะที่เหมาะสม สถานศึกษานั้นก็จะสามารถพัฒนาการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ แต่ถ้าพิจารณาในด้านของควมมีเอกภาพในการสรรหาเพื่อให้เป็นแนวเดียวกันทั้งประเทศจะเป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งกรม สามารถควบคุม กำกับ การสรรหาข้าราชการครูได้ทั้งระบบตามหลักการกระจายการรวมศูนย์อำนาจ

เมื่อเปรียบเทียบอำนาจการสรรหาข้าราชการครูตามกฎหมายเดิมก่อนการปฏิรูปการศึกษา คือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 ซึ่งยังไม่มียกเว้นของกฎหมายให้มีการกระจายอำนาจกับหลังปฏิรูปการศึกษาที่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้มีการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่ให้มีการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปสู่สถานศึกษาโดยตรง วิเคราะห์แล้วปรากฏว่าอำนาจการสรรหาข้าราชการครูยังไม่มีการกระจายลงสู่สถานศึกษาอย่างแท้จริง อำนาจดังกล่าวยังคงอยู่กับองค์กรระดับเหนือสถานศึกษาอยู่เหมือนเดิมคือ คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา แต่จากความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องที่ได้จากการไปสัมภาษณ์เชิงลึกให้ความเห็นว่าควรเป็นอำนาจของสถานศึกษาเพราะว่าสถานศึกษาเป็นหน่วยงานที่ใช้ครูควรมีอำนาจตัดสินใจในกระบวนการสรรหา และเมื่อเปรียบเทียบการสรรหาข้าราชการครูตามกฎหมายต่างประเทศ เช่น ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี สภาโรงเรียนจะมีอำนาจในการคัดเลือกข้าราชการครู ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกาผู้บริหารสถานศึกษาจะเป็นผู้สรรหา สำหรับสหราชอาณาจักร การสรรหาจะเป็นอำนาจของคณะ

กรรมการสถานศึกษา ซึ่งประเทศเหล่านี้ได้ให้ความสำคัญกับหน่วยที่เป็นผู้ใช้ครูหรือให้ความสำคัญกับคณะกรรมการสถานศึกษาที่มาจากท้องถิ่น

## 2. การสรรหาคำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา

ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษานั้นเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญมากสำหรับสถานศึกษา เพราะเหตุว่าเป็นตำแหน่งที่มีหน้าที่บริหารทรัพยากรต่างๆ ให้เกิดประโยชน์ต่อการศึกษามากที่สุด โดยเฉพาะการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษา ซึ่งประกอบไปด้วย ครู นักการภารโรงหรือเจ้าหน้าที่อื่นๆ ดังนั้นถ้าสถานศึกษาหรือท้องถิ่นได้บุคคลมาเป็นผู้บริหารจัดการศึกษาที่มีคุณภาพก็จะทำให้กระบวนการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษานั้นประสบผลสำเร็จ ดังที่เคยมีคำกล่าวไว้ว่า ไม่มีผู้บริหารภายในโรงเรียนเยี่ยมและไม่มีโรงเรียนแก่ที่ผู้บริหารเยี่ยม ซึ่งทำให้บ่งบอกถึงความสำคัญของผู้บริหารสถานศึกษาที่ตรงตามความเป็นจริงมากที่สุด อีกทั้งยังมีผลการวิจัยเรื่องความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่าตัวแปรที่มีอิทธิพลทางตรงต่อคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติได้แก่ กระบวนการบริหาร และการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (สมหมาย อ่าคอนกลอย, 2551, หน้า 152) เพราะฉะนั้นการคัดเลือกบุคคลที่จะมาทำหน้าที่เป็นผู้บริหารจึงต้องมีกระบวนการสรรหาที่มีประสิทธิภาพและได้ผู้บริหารที่เหมาะสม อีกทั้งในปัจจุบันสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 ดังนั้นเมื่อสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีสภาพเป็นนิติบุคคล การแสดงเจตนารมณ์ของนิติบุคคลโดยการผ่านตัวแทน ซึ่งก็คือผู้บริหารสถานศึกษา โดยมีระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ.2548 ก็ยืนยันหลักการในการเป็นตัวแทนของผู้บริหารสถานศึกษาใน ข้อ 5 ที่กำหนดว่าในกิจการทั่วไปของสถานศึกษาที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอกให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้แทนของนิติบุคคลสถานศึกษา ดังนั้นตำแหน่งนี้จึงมีความสำคัญต่อสถานศึกษาอย่างสูงสุด เพราะเหตุว่าจะต้องมาบริหารจัดการศึกษาในสถานศึกษาที่มีเด็กและเยาวชนของท้องถิ่นเข้ามารับการศึกษา และโดยความคาดหวังของผู้ปกครองที่จะให้บุตรหลานของตนเองได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพ เพื่อที่จะได้นำความรู้ความสามารถมาพัฒนาท้องถิ่นของตนเองให้เจริญก้าวหน้า อยู่ดี มีสุข

การคัดเลือกผู้บริหารสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 เป็นอำนาจของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาแต่ละกรมหรือคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำจังหวัดแล้วแต่กรณี โดยจะมีหน่วยงานคือ กรมสามัญศึกษาเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการคัดเลือกผู้บริหารของสถานศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษา โดยการคัดเลือก

ข้าราชการครูที่เหมาะสมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ส่วนสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการ  
การประถมศึกษาแห่งชาติ คือ โรงเรียนประถมศึกษา ก็จะทำการคัดเลือกโดยการสอบถามหลักสูตร  
ที่กำหนดโดยมอบอำนาจให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดดำเนินการคัดเลือกในตำแหน่ง  
ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ส่วนตำแหน่งผู้อำนวยการ โรงเรียนนั้นส่วนกลางคือสำนักงานคณะกรรมการ  
การประถมศึกษาแห่งชาติจะดำเนินการคัดเลือก และส่งไปประจำตามจังหวัดต่างๆ ที่อัตราตำแหน่ง  
ว่าง ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา  
พ.ศ.2547 โรงเรียนมัธยมศึกษาและโรงเรียนประถมศึกษารวมอยู่ในสังกัดและอยู่ภายใต้บังคับของ  
บริหารงานบุคคลเดียวกัน คือคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือ ก.ค.ศ. ซึ่ง  
เป็นองค์คณะที่กฎหมายให้อำนาจในการบริหารงานบุคคลค่อนข้างมาก เช่นสามารถกำหนด  
หลักเกณฑ์วิธีการต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเกือบทุกเรื่อง ส่วนองค์คณะการบริหารงาน  
บุคคลระดับเขตพื้นที่การศึกษาก็จะมีคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา  
ประจำเขตพื้นที่การศึกษาหรือเรียกชื่อย่อว่า อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาที่มีอำนาจในการสรรหาผู้  
ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา ซึ่งการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาที่ว่างจะต้อง  
ขออนุมัติคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อ  
ทำการคัดเลือกตามหลักเกณฑ์วิธีการที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา  
กำหนด โดยในปัจจุบันคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้กำหนดหลักเกณฑ์  
ให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ดำเนินการสอบคัดเลือกผู้บริหารสถานศึกษา  
หรือรองผู้บริหารสถานศึกษา ภาค ก. ไว้และให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาโดยอนุมัติ  
คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาไปดำเนินการ  
สอบคัดเลือก ภาค ข.และภาค ค. และต้องเอาคะแนนมารวมกับภาค ก. ที่สำนักงานคณะกรรมการ  
การศึกษาขั้นพื้นฐานสอบขึ้นบัญชีไว้และประกาศเป็นบัญชีของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในแต่  
ละแห่ง ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการสรรหาตามกฎหมายก่อนการปฏิรูปการศึกษากับหลังการ  
ปฏิรูปการศึกษาแล้วเห็นว่าไม่แตกต่างกันอำนาจการสรรหาอยู่กับองค์คณะหรือหน่วยงานระดับ  
เหนือสถานศึกษาอยู่เช่นเดิมไม่ได้มีการกระจายอำนาจการสรรหาแต่อย่างใดให้กับสถานศึกษามี  
ส่วนดำเนินการ

เมื่อพิจารณาถึงผู้มีประโยชน์ได้เสียโดยตรงแล้ว การคัดเลือกผู้บริหารสถานศึกษาที่  
ดำเนินการโดยหน่วยงานต้นสังกัดของสถานศึกษาอาจจะมีปัญหาในด้านความเหมาะสมกับความ  
ต้องการของชุมชน และด้านความล่าช้าในการดำเนินการเนื่องจากจะต้องรอการดำเนินการจาก  
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานสอบคัดเลือก ภาค ก. ไว้และต้องให้สำนักงานเขต  
พื้นที่การศึกษาดำเนินการสอบคัดเลือก ภาค ข.และภาค ค. ทำให้สถานศึกษาไม่มีผู้มาดำรงตำแหน่ง



เป็นเวลานานเกิดความเสียหายต่อระบบการบริหารสถานศึกษา แต่ถ้าพิจารณาด้านการควบคุม บังคับบัญชาอาจทำให้ไม่ได้บุคคลตามที่ผู้บังคับบัญชาต้องการ แต่ควรลดอำนาจการบริหารจัดการ จากส่วนกลางและเพิ่มโอกาสให้ชุมชนมีโอกาสและมีสิทธิมากขึ้นตามหลักการการบริหารกิจการ บ้านเมืองและสังคมที่ดีและจากการไปสัมภาษณ์เก็บข้อมูลเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารงาน บุคคลกับผู้ที่เกี่ยวข้องก็ให้ความเห็นตรงกันว่าควรเป็นอำนาจของสถานศึกษา และการสรรหา ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาของต่างประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร การคัดเลือกผู้บริหาร สถานศึกษาจะเป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาที่จะพิจารณาตรวจสอบ คัดเลือก บุคคลที่เหมาะสมมาปฏิบัติหน้าที่ในท้องที่ของเขา เพื่อให้สามารถเข้ากับบริบทชุมชนท้องถิ่น ได้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าอำนาจในการสรรหาผู้บริหารสถานศึกษาก็ยังคงเป็นอำนาจของหน่วยงานระดับ เหนือสถานศึกษา มิได้กระจายลงไปสู่สถานศึกษา

### **ปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลในการบรรจุแต่งตั้ง**

กระบวนการบรรจุและแต่งตั้งเป็นกระบวนการต่อจากการสรรหาข้าราชการครู เป็นการ รับบุคคลเข้ารับราชการและมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งข้าราชการครู ซึ่งหน้าที่ต่างๆ ของ ข้าราชการครูได้มีมาตรฐานกำหนดตำแหน่งกำหนดไว้อย่างชัดเจน

#### **1. ผู้มีอำนาจบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครู**

โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ข้าราชการครูกำหนดมาตรฐานตำแหน่งในมาตรา 45 และมาตรา 42 ตามพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ให้คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการ ศึกษา กำหนดมาตรฐานตำแหน่งไว้เป็นบรรทัดฐานทุกตำแหน่งเพื่อใช้ในการปฏิบัติงาน ซึ่งใน มาตรฐานดังกล่าวได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบและลักษณะงานที่ปฏิบัติไว้ทุกตำแหน่ง เพราะฉะนั้นเมื่อผ่านกระบวนการสรรหามาแล้วและขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ก็จะเป็นหน้าที่ของผู้ ที่มีอำนาจออกคำสั่งบรรจุแต่งตั้ง ซึ่งการแต่งตั้งนี้จะรวมถึงกรณีการย้ายข้าราชการครูด้วย

ในส่วนของการแต่งตั้งโดยการย้ายข้าราชการครูต้องเป็นตามหลักเกณฑ์และวิธีการย้าย ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2548 ที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทาง การศึกษากำหนด โดยกำหนดการย้ายข้าราชการครู 3 กรณี คือการย้ายกรณีปกติ การย้ายกรณีพิเศษ การ ย้ายเพื่อประโยชน์ทางราชการ ซึ่งการย้ายดังกล่าวข้างต้นอาจเป็นกรณีการย้ายสับเปลี่ยน การย้ายใน กรณีที่มีตำแหน่งว่าง และการย้ายตัดโอนตำแหน่งและอัตราเงินเดือน สำหรับการย้ายในกรณีปกติ ได้แก่การย้ายเพื่ออยู่ร่วมกับคู่สมรส การย้ายเพื่อกลับภูมิลำเนา การย้ายเพื่อดูแลบิดามารดา ส่วนการ ย้ายกรณีพิเศษ ได้แก่ การย้ายเพื่อติดตามคู่สมรส การย้ายเนื่องจากเจ็บป่วยร้ายแรง การย้ายเนื่องจาก

ถูกคุกคามต่อชีวิต การย้ายเพื่อดูแลบิดามารดาหรือคู่สมรส ซึ่งเจ็บป่วยร้ายแรง และในการย้ายเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ได้แก่ การย้ายเพื่อแก้ปัญหาการบริหารจัดการในหน่วยงานทางการศึกษา และการย้ายเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา โดยให้ผู้ที่ประสงค์ย้ายได้ยื่นคำร้องขอย้ายได้ปีละ 2 ครั้ง คือครั้งที่ 1 ระหว่างวันที่ 1 – 15 กุมภาพันธ์ และระหว่างวันที่ 1 – 15 สิงหาคม ยกเว้นการย้ายกรณีพิเศษที่สามารถยื่นคำร้องได้ตลอดปี และสำหรับวิธีการนั้น ผู้ที่ประสงค์ขอย้ายจะต้องยื่นคำร้องต่อผู้บริหารสถานศึกษาลงความเห็นและส่งไปที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาก็จะพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายและนำเสนอคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา พิจารณาให้ความเห็นชอบ และถ้าเป็นการย้ายต่างเขตพื้นที่การศึกษาก็จะต้องส่งเรื่องการย้ายไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาปลายทางเพื่อให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานั้นนำเสนอคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาพิจารณา ซึ่งกระบวนการขั้นตอนดังกล่าวจะต้องใช้เวลาหลายเดือนกว่าผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 จะออกคำสั่งอนุมัติให้รับย้ายได้ ดังนั้นสถานศึกษาที่ตำแหน่งว่างก็จะต้องรอกะบวนการย้ายดังกล่าว

สำหรับผู้มีอำนาจออกคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 ที่ได้ผ่านกระบวนการสรรหามาแล้วนั้น ถ้าเป็นในส่วนของข้าราชการครูที่สังกัดกรมสามัญศึกษาจะเป็นอำนาจของอธิบดีกรมสามัญศึกษาที่เป็นผู้มีอำนาจบรรจุและแต่งตั้งผู้ผ่านการสรรหามาแล้ว ส่วนข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติจะเป็นอำนาจของผู้อำนวยการประถมศึกษาจังหวัด โดยได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการข้าราชการครูสามัญประจำจังหวัด และเมื่อได้ดำเนินออกคำสั่งบรรจุแต่งตั้งแล้วทางหน่วยงานธุรการ คือกรมสามัญหรือสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดก็จะเรียกตัวผู้ที่ได้รับคำสั่งบรรจุแต่งตั้งตามลำดับที่ได้จัดลำดับไว้เพื่อไปปฏิบัติหน้าที่ตามสถานศึกษาต่างๆ ในสังกัดที่มีตำแหน่งว่าง ดังนั้นเมื่อผู้ที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการครูแล้วก็ต้องเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่ยังสถานศึกษาตามคำสั่ง ส่วนสถานศึกษามีหน้าที่รับข้าราชการครูดังกล่าวเข้าปฏิบัติหน้าที่ในสถานศึกษา โดยมีผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้น

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบอำนาจการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูตามกฎหมายก่อนปฏิรูปการศึกษาและกฎหมายหลังปฏิรูปการศึกษาแล้ว ก็จะเห็นได้ว่าอำนาจการบรรจุและแต่งตั้งยังคงอยู่ในระดับเหนือสถานศึกษายังไม่ได้กระจายลงสู่สถานศึกษาโดยตรง ซึ่งตามหลักการกระจายอำนาจได้กำหนดให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียมีอิสระในการตัดสินใจในการดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ ดังนั้นการที่จะบรรจุและแต่งตั้งบุคคลที่จะมาทำหน้าที่ให้การศึกษาหรือทำงานร่วมกับชุมชนในพื้นที่จึงควรให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาร่วมตัดสินใจแต่งตั้งบุคคลที่จะ

เข้ารับราชการครูหรือหรือการแต่งตั้งโยกย้ายครูที่จะให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและมีผลกระทบมากที่สุดเข้ามามีส่วนร่วมตามหลักการกระจายอำนาจโดยยึดสถานศึกษาเป็นสำคัญมิใช่ยึดหน่วยงานต้นสังกัด ซึ่งน่าจะเป็นเพียงหน่วยงานที่คอยควบคุมนโยบายและกำกับ ดูแลเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องที่ได้จากการไปสัมภาษณ์ว่าการบรรจุและแต่งตั้งควรเป็นอำนาจของสถานศึกษา เพราะสถานศึกษาเป็นหน่วยงานที่ใช้ครู และเมื่อพิจารณาการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูในต่างประเทศ เช่น สหราชอาณาจักรก็เป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาเช่นเดียวกันเพราะว่าเป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

## 2. ผู้มีอำนาจบรรจุและแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษา

การบรรจุและแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องจากการสรรหาที่หน่วยงานผู้มีอำนาจได้ดำเนินการแล้วและเมื่อจะมอบหมายให้ทำหน้าที่ผู้บริหารสถานศึกษาก็ต้องมีการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและกับการแต่งตั้งโดยการย้าย ซึ่งผู้นั้นจึงจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ เป็นไปตามหลักนิติรัฐที่กำหนดให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีอำนาจหน้าที่ให้กระทำได้ เพราะฉะนั้นการที่ได้รับคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งในตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา จึงทำให้บุคคลนั้นมีอำนาจตามกฎหมายและจะต้องปฏิบัติตามการภายใต้กรอบแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจนั้น

การบรรจุและแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 จะเป็นอำนาจตามมาตรา 42 โดยที่การบรรจุแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดต่างๆ จะต้องพิจารณาว่าตำแหน่งนั้นรับเงินเดือนในระดับใด เช่น ผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ก่อนที่จะบรรจุและแต่งตั้งจะต้องผ่านการเสนอแนะจากคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอก่อนที่จะผ่านยังคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523 และเมื่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดให้ความเห็นชอบแล้ว จึงจะออกคำสั่งแต่งตั้งได้ ส่วนการบรรจุและแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 จะเป็นอำนาจตามมาตรา 53 คือ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาโดยอนุมัติคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายก่อนปฏิรูปการศึกษาและหลังปฏิรูปการศึกษาแล้วไม่แตกต่างกันอำนาจการบรรจุและแต่งตั้งที่อยู่กับหน่วยงานระดับเหนือสถานศึกษายังไม่ลงไปสู่สถานศึกษา ส่วนการแต่งตั้งโดยการย้ายผู้บริหารสถานศึกษาในปัจจุบันนั้นต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2552 ที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนด ซึ่งได้กำหนดแบ่งแยกการย้ายระหว่างสถานศึกษาสายประถมศึกษาเดิมที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และสถานศึกษาสายมัธยมศึกษาเดิม

ที่สังกัดกรมสามัญศึกษา โดยแบ่งประเภทการย้ายเป็น 3 กรณี ได้แก่ การย้ายกรณีปกติ การย้ายกรณีพิเศษ การย้ายกรณีเพื่อประโยชน์ของทางราชการ เช่นเดียวกับการย้ายข้าราชการครู โดยให้ยื่นคำร้องขอย้ายได้ปีละ 1 ครั้ง คือระหว่าง วันที่ 1 - 15 สิงหาคม ยกเว้นการย้ายกรณีพิเศษและเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ซึ่งความแตกต่างระหว่างการย้ายผู้บริหารในสถานศึกษาสายประถมศึกษาสายมัธยมศึกษา คือในสถานศึกษาสายมัธยมศึกษา ต้องส่งเรื่องการย้ายไปกลั่นกรองที่ศูนย์ประสานการจัดการมัธยมศึกษาตามที่กระทรวงศึกษาธิการประกาศ โดยแต่ละศูนย์จะครอบคลุมหลายเขตพื้นที่การศึกษาและจะมีคณะกรรมการที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานแต่งตั้งเป็นผู้พิจารณากลั่นกรอง แต่ถ้าเป็นการย้ายไปสถานศึกษาสายประถมศึกษาให้ผ่านการกลั่นกรองจากคณะกรรมการที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแต่งตั้งขึ้น หลังจากนั้นเมื่อผ่านการกลั่นกรองจากคณะกรรมการดังกล่าวแล้วก็จะต้องนำเสนอคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งจะเห็นว่ากระบวนการย้ายผู้บริหารสถานศึกษามัธยมศึกษาสายประถมศึกษาเป็นขั้นตอนที่ใช้เวลานานมากและเป็นการกีดกันผู้บริหารสายประถมศึกษาที่จะย้ายไปสถานศึกษามัธยมศึกษา โดยที่ทั้งสายมัธยมศึกษาสายประถมศึกษาที่อยู่ในสังกัดเดียวกัน ทำให้ผู้บริหารสายประถมศึกษาหมดโอกาสที่จะก้าวหน้าไปสู่สถานศึกษามัธยมศึกษาที่ส่วนใหญ่เป็นสถานศึกษาขนาดใหญ่ เพราะต้องย้ายเฉพาะสายทำให้ขาดขวัญกำลังใจและการพัฒนา การกำหนดหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เช่นนี้อาจสร้างความไม่เสมอภาคได้

จากการพิจารณาเปรียบเทียบอำนาจของผู้ที่จะบรรจุและแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษาทั้งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 กับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 จะเห็นว่าไม่ต่างกัน โดยที่อำนาจบรรจุแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษายังคงอยู่กับหน่วยงานระดับเหนือสถานศึกษาเช่นเดิมและสถานศึกษาไม่มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจนี้ไม่มีมีการกระจายอำนาจตัดสินใจในการแต่งตั้งทั้งจากการสรรหาและจากการแต่งตั้งโดยการย้ายก็อาจทำให้เกิดปัญหาเรื่องความเหมาะสมได้ หรือถ้าพิจารณาเจตนารมณ์แล้วอาจเป็นเพราะว่าเมื่ออำนาจสรรหาอยู่กับหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานนั้นก็จะมีอำนาจในการบรรจุและแต่งตั้งไปพร้อมกัน ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าอำนาจทั้งสองนี้กฎหมายการบริหารงานบุคคลจะกำหนดไว้ให้อยู่ในหน่วยงานเดียวกัน เมื่อพิจารณาดำแหน่งที่มีอำนาจในการบรรจุและแต่งตั้งจะเห็นได้ว่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานผู้บังคับบัญชาและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ซึ่งก็จะเป็นการถ่วงดุลย์อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งมิให้ใช้อำนาจโดยมิชอบ เมื่อพิจารณาในด้านความผูกพันต่อสถานศึกษาของผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาจากผู้มีอำนาจระดับกรมหรือระดับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับบังคับบัญชาเบื้องต้นซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย อาจทำให้ผู้บริหารสถานศึกษานั้นเกิดความรู้สึกว่าตนได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางเพื่อถูกส่งให้ไปปฏิบัติในพื้นที่มิใช่เป็นข้าราชการของสถานศึกษาทำให้ความผูกพันด้านจิตใจกับสถานศึกษาน้อยลงไป ดังนั้นหน่วยงานระดับเหนือสถานศึกษาจึงควรลดบทบาทของตนเองในด้านนี้ลง และอีกปัญหาหนึ่งคือ ได้ผู้ที่ไม่ตรงตามความต้องการของสถานศึกษาและชุมชนอาจจะทำให้เกิดปัญหาความสัมพันธ์กับชุมชนหรือเกิดความขัดแย้งและต่อต้านจากชุมชนได้ และจากการไปสัมภาษณ์กับผู้ที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ได้ให้ความเห็นสอดคล้องว่าควรเป็นอำนาจของสถานศึกษาโดยตรงและในกฎหมายต่างประเทศอำนาจการบรรจุและแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษา เช่นในสหราชอาณาจักรจะเป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา ที่เข้ามามีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจในการแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมกับชุมชน

### **ปัญหาการกระจายอำนาจในการพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา**

การพิจารณาความดีความชอบหรือเราเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าการเลื่อนขั้นเงินเดือน ซึ่งในระบบราชการถือว่าเป็นบำเหน็จความชอบอย่างหนึ่งที่ข้าราชการได้ทำงานด้วยความตั้งใจ วิริยะ อุตสาหะเหน็ดเหนื่อย เพื่อให้บริการความสะดวกสบายแก่ประชาชน จึงมีการตอบแทนด้วยการเพิ่มเงินเดือนให้สำหรับข้าราชการเหล่านั้น ตามปกติแล้วการเลื่อนขั้นเงินเดือนให้กับข้าราชการครูจะกระทำกันปีละหนึ่งครั้ง แต่ต่อมารัฐบาลก็มีนโยบายให้เลื่อนขั้นเงินเดือนปีละสองครั้ง คือ วันที่ 1 เมษายน และวันที่ 1 ตุลาคม ของทุกปี ซึ่งข้าราชการครูทุกตำแหน่งจะต้องถูกประเมินผลงานและความประพฤติว่าเหมาะสมกับการเลื่อนขั้นครั้งละครั้งขึ้น หนึ่งขั้นหรือหนึ่งขั้นครึ่ง ก็แล้วแต่ผลการประเมินของผู้บังคับบัญชา แต่ว่ากระบวนการเลื่อนขั้นหรือการพิจารณาความดีความชอบมิได้หยุดอยู่ที่ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นเท่านั้น ยังต้องมีการได้รับความเห็นชอบจากองค์กรหรือผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นขึ้นไปเป็นลำดับอีก เพราะฉะนั้นผลการพิจารณาจะเป็นเช่นใดต้องดูว่าผู้ที่มีอำนาจให้ความเห็นชอบจะพิจารณาอย่างไร ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นเป็นเพียงเสนอผลการประเมินเท่านั้น ผู้ที่มีอำนาจพิจารณาเสนอการเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการครูและผู้บริหารสถานศึกษาจะเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาชั้นต้นที่จะทำการพิจารณาด้านความเหมาะสม ความสามารถ ความตั้งใจและปฏิบัติงานมีคุณภาพ รวมทั้งการรักษาวินัย แต่อำนาจการสั่งเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการครูมิได้เป็นอำนาจของผู้บริหารสถานศึกษาแต่เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 59 ซึ่งในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 เป็นอำนาจของอธิบดีหรือของผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด

แล้วแต่กรณี โดยผ่านคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอและคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดตามลำดับ

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ก็จะพบว่าการดำเนินการพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษายังไม่แตกต่างกัน อำนาจการให้ความเห็นชอบยังอยู่หน่วยงานหรือองค์กรณะระดับเหนือสถานศึกษา มีเพียงบางส่วนที่มีการกระจายอำนาจลงมาให้คือ การออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนให้กับข้าราชการครูที่ไม่มีวิทยฐานะเท่านั้น ส่วนผู้บังคับบัญชาชั้นต้นก็เป็นเพียงผู้เสนอผลการพิจารณา และการให้ความเห็นชอบ คือ คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา เมื่อเห็นชอบแล้วการออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนก็จะเป็นอำนาจของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา 53 ซึ่งเป็นอำนาจของผู้อำนวยการสถานศึกษาในกรณีที่ดำรงตำแหน่งครูที่ไม่มีวิทยฐานะแต่ถ้าเป็นตำแหน่งที่มีวิทยฐานะจะเป็นอำนาจของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาศึกษาขั้นพื้นฐานแล้วแต่กรณี ดังนั้นผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาบางส่วนก็ได้กระจายอำนาจไปสู่สถานศึกษาโดยตรงแต่ก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรคณะเหนือสถานศึกษาอยู่เช่นเดิม ส่วนข้าราชการครูที่ได้รับวิทยฐานะชำนาญการ ชำนาญการพิเศษเชี่ยวชาญหรือเชี่ยวชาญพิเศษ ก็ยังคงเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาในระดับเหนือสถานศึกษาซึ่งจะเห็นว่าผู้มีอำนาจให้ความเห็นชอบการเลื่อนขั้นเงินเดือนมิได้อยู่ที่สถานศึกษาแต่อย่างใด เป็นแต่เพียงผู้เสนอขึ้นไปเท่านั้น ปัญหาที่คือผู้มีอำนาจให้ความเห็นชอบสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนจะไม่สามารถทราบว่ามีใครทำงานอย่างไร ไม่เกิดประโยชน์ต่อระบบการพิจารณาความดีความชอบอย่างแท้จริง ไม่สามารถใช้ระบบการเลื่อนขั้นเงินเดือนให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการครูและผู้บริหารอย่างแท้จริง ทำให้การควบคุม กำกับ ของผู้บังคับบัญชาขาดประสิทธิภาพนำไปสู่ผลการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาได้ เพราะผู้เห็นชอบกับผู้พิจารณาต่างคนกัน อาจมีการเล่นพรรคเล่นพวก เพื่อประโยชน์พวกพ้องได้ ความไม่เป็นธรรมก็จะเกิดขึ้นและจากการไปสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ที่เกี่ยวข้องก็พบว่าการเลื่อนขั้นเงินเดือนควรให้เป็นอำนาจของสถานศึกษา เพราะว่าสถานศึกษาเป็นผู้ที่รู้ข้อมูลการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการครูและผู้บริหารดีที่สุดใน แต่ถ้าพิจารณาในด้านการถ่วงดุลย์อำนาจและการตรวจสอบจากผู้บังคับบัญชาในระดับเหนือขึ้นไปก็จะทำให้เห็นว่าน่าจะเกิดความเป็นธรรมได้ดีแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา แต่ถ้าพิจารณาโดยรวมแล้วเห็นว่ายังไม่มีการกระจายอำนาจลงสู่สถานศึกษาอย่างแท้จริง อำนาจยังอยู่กับผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปและองค์กรคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา

## ปัญหาการกระจายอำนาจการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและผู้บริหารสถานศึกษา

การดำเนินการทางวินัยเป็นการควบคุมความประพฤติของคนในองค์กรให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนที่พึงประสงค์ วินัยเป็นความสัมพันธ์ระหว่างการประพฤติปฏิบัติของคนในองค์กรกับระเบียบข้อบังคับที่กำหนดไว้ หากคนส่วนมากประพฤติปฏิบัติตนสอดคล้องกับระเบียบข้อบังคับก็เรียกว่าคนในองค์กรนั้นมีวินัยระดับสูง หากการประพฤติปฏิบัติของคนส่วนมากไม่สอดคล้อง มีความบกพร่องมาก ก็เรียกว่าคนในองค์กรนั้นมีวินัยระดับต่ำ ความสำคัญในทางสังคมของการมีวินัยของข้าราชการครูและผู้บริหารสถานศึกษามีผลโดยตรงต่อบุคคลเป็นการเฉพาะตัว และสถาบันข้าราชการ เพราะข้าราชการครูและผู้บริหารสถานศึกษาเป็นบุคคลที่เชื่อถือศรัทธาโดยทั่วไปซึ่งสังคมได้คาดหวังพฤติกรรมไว้สูง จึงมีคำกล่าวที่ว่าข้าราชการครูคือปูชนียบุคคล คือเป็นบุคคลที่ควรเคารพ ศรัทธา ดังนั้น วินัยจึงเป็นกรอบความประพฤติให้ผู้อยู่ในตำแหน่งนี้ประพฤติปฏิบัติและต้องรักษาวินัยอย่างเคร่งครัดมากกว่าข้าราชการประเภทอื่น ดังนั้น เมื่อมีการกระทำผิดวินัยหรือข้อห้ามก็ต้องมีการดำเนินการทางวินัยกับผู้นั้น ซึ่งมีทั้งความผิดวินัยไม่ร้ายแรงกับความผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยต้องพิจารณาจากข้อกำหนดในวินัยในกฎหมายบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู ว่าเมื่อมีการกระทำหรือละเว้นการกระทำเช่นไรจึงจะทำให้ผู้นั้นผิดวินัยร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง และเมื่อพิจารณาได้ความจริงด้วยความยุติธรรมแล้วผู้นั้นควรจะต้องถูกลงโทษสถานใดและใครเป็นผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ ซึ่งในการดำเนินการทางวินัยจะมีขั้นตอนที่สำคัญ 2 ขั้นตอน คือ การสอบสวนทางวินัย กับการสั่งลงโทษทางวินัย

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ที่ใช้บังคับโดยอนุโลมกับข้าราชการครูก่อนการปฏิรูปการศึกษาได้บัญญัติให้การดำเนินการสอบสวนทางวินัยเมื่อมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงจะเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาดำเนินการตามวิธีการที่เห็นสมควรเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรม แต่ถ้าเป็นการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงก็ต้องให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง เป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ซึ่งได้แก่ผู้อำนวยการประถมศึกษาจังหวัดสำหรับข้าราชการครูที่ได้รับเงินเดือนตั้งแต่ระดับ 6 ลงมาที่สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ส่วนข้าราชการครูระดับ 7 ขึ้น ไปก็เป็นอำนาจของอธิบดี ส่วนระดับ 10 ก็เป็นอำนาจของปลัดกระทรวงศึกษาธิการ แต่เมื่อมาพิจารณาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในปัจจุบันหลังการปฏิรูปการศึกษา อำนาจในการสอบสวนทางวินัยไม่ร้ายแรงก็ให้อำนาจแก่ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยเหมือนกับกฎหมายก่อนปฏิรูปการศึกษาแต่ก็แตกต่างกันในประเด็นที่

กฎหมายเดิมให้ผู้บังคับดำเนินการตามที่เห็นสมควรแต่กฎหมายปัจจุบันบังคับให้ผู้บังคับบัญชาต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะดำเนินการตามที่เห็นสมควรไม่ได้

ในการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงจะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง เพราะว่าโทษวินัยร้ายแรงนั้นจะกระทบต่อสถานภาพของข้าราชการครูและผู้บริหารเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นโทษปลดออกกับไล่ออกเท่านั้น จึงจำเป็นที่กฎหมายทั้งสองฉบับต้องกำหนดกระบวนการสอบสวนให้เข้มข้นเพื่อที่จะทำให้เกิดความยุติธรรมต่อผู้ถูกกล่าวหา โดยที่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ก็จะเป็นอำนาจของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้วแต่กรณี แต่กรณีที่ข้าราชการครูที่ไม่มีวิทยฐานะก็จะเป็นอำนาจของผู้บริหารสถานศึกษาจะเป็นผู้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ก็ต้องดำเนินการสอบสวนตามที่ถูก ก.ค.ศ. กำหนดและรายงานให้ผู้สั่งแต่งตั้งเพื่อพิจารณาต่อไป

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนวินัยได้ดำเนินการรายงานต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้วก็ถือว่ากระบวนการสอบสวนเสร็จสิ้น ต่อไปก็เป็นอำนาจของผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่จะพิจารณาความเห็นที่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาของคณะกรรมการหรือไม่ ถ้าเห็นด้วยก็สั่งลงโทษตามที่คณะกรรมการเสนอ แต่ถ้าไม่เห็นด้วยก็อาจให้คณะกรรมการพิจารณาสอบสวนเพิ่มเติมหรือสั่งตามที่ตนเห็นว่าถูกต้องและเป็นธรรม ซึ่งถ้าเห็นว่าข้าราชการผู้ถูกสอบสวนจะต้องถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ก็จะต้องนำเสนอคณะกรรมการข้าราชการครูประจำเขตพื้นที่การศึกษาหรือเรียกชื่อย่อว่า อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาเพื่อพิจารณาและเมื่อคณะกรรมการดังกล่าวมีความเห็นอย่างไรผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ต้องสั่งลงโทษไปตามมติคณะกรรมการข้าราชการครูประจำเขตพื้นที่การศึกษา

จากกระบวนการสอบสวนวินัยดังกล่าวข้างต้นเมื่อวิเคราะห์อำนาจการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรงจะเห็นได้ว่ากฎหมายทั้งสองฉบับได้ให้ความสำคัญต่อผู้บังคับบัญชาชั้นต้นที่อยู่ใกล้ชิดกับข้าราชการครู ซึ่งก็คือผู้บริหารสถานศึกษาหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสำหรับตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา ซึ่งจะเห็นได้เป็นการกระจายอำนาจลงสู่สถานศึกษาให้กับผู้บริหารสถานศึกษาที่จะมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรง และเมื่อพิจารณาอำนาจในการสั่งลงโทษ ก็ได้มีการกระจายอำนาจให้กับสถานศึกษา โดยให้ผู้บริหารสถานศึกษามีอำนาจสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดขั้นเงินเดือน ตามความร้ายแรงแห่งกรณี ซึ่งเป็นอาศักรมอบอำนาจมาจากส่วนกลาง ตามคำสั่งมอบอำนาจ แต่ไม่ได้มีการ



กำหนดอำนาจนี้ไว้ในกฎหมายบริหารงานบุคคล ดังนั้นสถานศึกษาโดยผู้อำนวยการสถานศึกษาจึงต้องใช้ดุลพินิจว่าจะต้องส่งลงโทษอย่างไรจึงจะเหมาะสมกับความผิด

สำหรับอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง จะเห็นได้ว่าถ้าผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาก็จะเป็นอำนาจของผู้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา แต่ถ้าเป็นตำแหน่งข้าราชการครูที่ยังไม่มีวิทยฐานะ กฎหมายได้ให้อำนาจแก่ผู้บริหารสถานศึกษาที่จะต้องดำเนินการ ซึ่งก็เป็นการกระจายอำนาจในส่วนนี้ให้กับสถานศึกษาโดยตรง แต่ถ้าผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งข้าราชการครูที่มีวิทยฐานะ อำนาจการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงจะเป็นอำนาจของผู้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งจะเห็นว่าไม่ได้กระจายอำนาจการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงในส่วนนี้ลงสู่สถานศึกษา อีกทั้งเมื่อคณะกรรมการและผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงมีความเห็นเป็นประการใดแล้วก็ต้องส่งเรื่องให้ คณะอนุกรรมการข้าราชการครูประจำเขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาว่าเห็นชอบหรือไม่

ในส่วนของอำนาจในการพิจารณาลงโทษวินัยไม่ร้ายแรงจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 กับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ทั้งสองฉบับได้บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ส่งลงโทษ ดังนั้นเมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการสอบสวนวินัยเสร็จสิ้นแล้วก็สามารถที่จะใช้ดุลพินิจในการส่งลงโทษ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ตามควรแก่กรณี ซึ่งจะเห็นได้ว่าอำนาจการพิจารณาส่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรงสำหรับข้าราชการครูก็จะเป็นอำนาจของผู้ผู้อำนวยการสถานศึกษา ส่วนถ้าผู้ผู้อำนวยการสถานศึกษากระทำผิดวินัยก็จะเป็นอำนาจของผู้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจในส่วนของผู้ราชการครูลงสู่สถานศึกษาให้มีอำนาจตัดสินใจพิจารณามากขึ้น แต่ในส่วนของอำนาจการส่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ถ้าผู้กระทำความผิดดำรงตำแหน่งครูที่ไม่มีวิทยฐานะก็เป็นอำนาจของผู้ผู้อำนวยการสถานศึกษา แต่ถ้าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและเป็นตำแหน่งที่มีวิทยฐานะก็จะเป็นอำนาจผู้บังคับบัญชาเหนือสถานศึกษา คือผู้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้วแต่กรณี ปัญหาก็คืออำนาจการส่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงในตำแหน่งข้าราชการครูที่วิทยฐานะและอำนาจการพิจารณาในขั้นสุดท้ายก็ยังเป็นอำนาจของคณะอนุกรรมการข้าราชการครูประจำเขตพื้นที่การศึกษา ยังไม่ได้กระจายให้กับสถานศึกษา

การที่อำนาจในการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงทั้งในส่วนอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและอำนาจในการส่งลงโทษข้าราชการครูและผู้บริหารสถานศึกษา ที่ยังอยู่กับผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือ หรืออำนาจในการพิจารณาลงโทษยังอยู่กับคณะอนุกรรมการข้าราชการ

ครูประจำเขตพื้นที่การศึกษา แต่เมื่อพิจารณาเหตุการณ์กระทำผิดและผู้กระทำผิดจะอยู่ที่สถานศึกษา ผู้ที่รู้ข้อมูลการกระทำผิดหรือพฤติกรรมต่างๆ ได้ดีที่สุด ก็สถานศึกษาหรือชุมชน ดังนั้นจึงเป็น จุดอ่อนของการดำเนินการทางวินัยที่ผู้มีอำนาจอาจไม่ทราบหรือมีข้อมูลเพียงพอ อาจเกิดความไม่ เป็นธรรมได้หรือมีการกลั่นแกล้งกล่าวหาโดยสร้างเรื่องขึ้นมาเพื่อทำให้อีกฝ่ายต้องเสียหาย ซึ่งก็ สอดคล้องกับผลการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องที่ต้องการให้การดำเนินการทางวินัยทั้งหมดเป็นอำนาจ ของสถานศึกษา เพราะสถานศึกษาจะรู้ข้อเท็จจริงต่างๆ ได้ดีที่สุดสามารถใช้ดุลพินิจในการลงโทษ ได้อย่างเหมาะสม แต่ถ้าวิเคราะห์ว่าผู้บังคับบัญชาระดับเหนือควรจะต้องมีเครื่องมือด้านวินัยไว้ คอบควบคุมพฤติกรรมของผู้ใต้บังคับบัญชาก็อาจทำให้ขาดความเกรงกลัวไปได้

การวิเคราะห์ปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคล ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการ วิเคราะห์ประเด็นปัญหาในการสรรหา การบรรจุและแต่งตั้ง การพิจารณาความดีความชอบ และการ ดำเนินการทางวินัยดังกล่าวข้างต้น ทำให้เห็นได้ว่าการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลใน ประเด็นที่กล่าวมานั้นยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลลงไปที่สถานศึกษาโดยตรง เนื่องจาก การวิเคราะห์แล้วจะเห็นได้ว่ากฎหมายบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็น อุปสรรคต่อการกระจายอำนาจ โดยยังมีบทบัญญัติที่กำหนดให้อำนาจการบริหารงานบุคคลของ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาขึ้นอยู่กับผู้บริหารและองค์คณะกรรมการระดับเขตพื้นที่ การศึกษา ดังนั้นสถานศึกษาซึ่งบางครั้งดูเหมือนว่าจะมีอำนาจ แต่ในกระบวนการขั้นตอนการ พิจารณาเห็นชอบขั้นสุดท้ายยังต้องไปจบลงที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการ ศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา เช่นการพิจารณาความดีความชอบก็ต้องได้รับการเห็นชอบจาก คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาหรือที่เราเรียกโดย ย่อว่า อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาของแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งในปัจจุบันกฎหมายการ บริหารงานบุคคลได้อำนาจคณะกรรมการข้าราชการครูประจำเขตพื้นที่การศึกษามากเกินไป การบริหารงานบุคคลทุกเรื่องจะต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการครูประจำ เขตพื้นที่การศึกษาหรือต้องผ่านก่อนที่จะเสนอต่อไปยังคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษา ทำให้อาจเกิดการใช้อำนาจไม่เป็นธรรม มีการวิ่งเต้น สร้างระบบอุปถัมภ์ ช่วยเหลือ พวกพ้องและการสรรหากรรมการก็ไม่โปร่งใส โดยเฉพาะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ดังนั้น การปฏิบัติ หน้าที่จึงอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ โดย หลักแล้วสถานศึกษาหรือชุมชนที่ต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคลตามแนวคิดของการ บริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (school based management) ที่ให้ความสำคัญต่อระบบคณะกรรมการ สถานศึกษาที่มีอำนาจในการบริหารจัดการสถานศึกษามากขึ้น จึงเห็นว่าการกระจายอำนาจการ

บริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ยังไม่มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง อำนาจยังอยู่กับหน่วยงานระดับเหนือสถานศึกษา โดยระบบการบริหารงานบุคคลก็ยังเหมือนเดิม กล่าวคือไม่ได้แตกต่างไปจากระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ประกาศใช้บังคับ และถ้าไปเปรียบเทียบกับระบบการบริหารงาน บุคคลของข้าราชการครูในต่างประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น เกาหลีและสหรัฐอเมริกา อำนาจการบริหารงานบุคคลจะไปสู่ท้องถิ่นและสถานศึกษาเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งจะทำให้สถานศึกษามี อำนาจอิสระในการตัดสินใจในการพิจารณาและมีความคล่องตัวในการดำเนินการไม่ต้องรอก การดำเนินการจากส่วนกลางหรือหน่วยงานต้นสังกัด ทำให้เกิดความรวดเร็วตอบสนองความต้องการได้ อย่างฉับไวทันต่อการแก้ปัญหา เช่น ปัญหาขาดแคลนครูหรือปัญหาการดำเนินการทางวินัย ส่งผล ต่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการศึกษาโดยรวม