

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

การวิจัยเรื่อง ปัญหาทางกฎหมายในการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานี้ เป็นการศึกษาในประเด็นปัญหากฎหมายการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้อง 4 ประเด็น คือ อำนาจในการสรรหา อำนาจในการบรรจุและแต่งตั้ง อำนาจในการพิจารณาความดีความชอบ และอำนาจในการดำเนินการทางวินัย ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งประเด็นดังกล่าวมีปัญหาในทางกฎหมายในเรื่องการกระจายอำนาจว่า ตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้บัญญัติให้มีการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลลงไปสู่สถานศึกษาโดยตรงเพื่อให้สถานศึกษามีอำนาจในการตัดสินใจและมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการศึกษา ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษานั้นๆ ซึ่งการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในปัจจุบันต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 เป็นหลัก แต่ในการปฏิบัติจริงอำนาจการบริหารงานบุคคลในประเด็นดังกล่าวข้างต้น สถานศึกษาไม่มีอิสระต่อการตัดสินใจในภารกิจต่างๆ ของสถานศึกษาหรือความคล่องตัวในการบริหารจัดการทำให้เกิดสภาพล่าช้าไม่ทันการ สถานศึกษาต้องรอการอนุมัติหรือเห็นชอบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป โดยที่ผู้ที่มีอำนาจอนุมัติหรือเห็นชอบก็อาจไม่รู้สภาพหรือข้อเท็จจริงเพียงพอที่ใช้เป็นข้อมูลสารสนเทศสำหรับการตัดสินใจ ซึ่งก็จะก่อให้เกิดปัญหาประสิทธิภาพการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูได้

การวิจัยในเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและนำผลการวิจัยในครั้งนี้ไปเสนอแนะในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อให้การกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาลงไปสู่สถานศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานปฏิบัติได้อย่างแท้จริง ซึ่งสมมุติฐานในการวิจัยในเรื่องนี้ได้ตั้งไว้ว่าการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่เป็นอยู่ใน

ขณะนี้ยังไม่มีการกระจายอำนาจตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่กำหนดให้สถานศึกษามีอำนาจในการตัดสินใจในการบริหารงานบุคคลได้อย่างอิสระและคล่องตัว

การวิจัยผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัยเอกสาร ซึ่งได้ทำการศึกษาค้นคว้าเอกสาร ข้อมูล กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลและหลักการแนวคิดต่างๆ ที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลและการไปสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ที่เกี่ยวข้อง คือ ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้แทนครูในคณะกรรมการประจำเขตพื้นที่การศึกษา ผู้แทนบุคลากรทางการศึกษาอื่นในคณะกรรมการประจำเขตพื้นที่การศึกษา ผู้อำนวยการกลุ่มบริหารงานบุคคล และรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยได้สรุปเอาแนวคิดและความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องดังกล่าวมาทำการวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์กฎหมายหมายการบริหารงานบุคคลกับหลักการแนวคิดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาสนับสนุนข้อมูล และได้เปรียบเทียบกฎหมายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูก่อนการปฏิรูปการศึกษา คือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 กับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ซึ่งเป็นกฎหมายการบริหารงานบุคคลหลังการปฏิรูปการศึกษาทำให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายในการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลว่าแท้จริงแล้ว อำนาจการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ยังไม่ได้กระจายลงไปสู่สถานศึกษาตามเจตนารมณ์พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ในประเด็นดังที่จะกล่าวต่อไป

ประเด็นอำนาจในการสรรหาคำแหน่งข้าราชการครูและผู้บริหารสถานศึกษา พบว่าอำนาจในการดำเนินการเป็นอำนาจของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาหรือเรียกชื่อย่อว่า อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นองค์คณะกรรมการประจำเขตพื้นที่การศึกษาทั่วประเทศที่มีทั้งหมด 185 เขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาจะมีสถานศึกษาอยู่ในสังกัด โดยคำนึงถึงจำนวนสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรม และความเหมาะสมด้านอื่นๆ และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โดยคำแนะนำของสภาการศึกษามีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดเขตพื้นที่การศึกษา ดังนั้นบางเขตพื้นที่การศึกษาอาจจะมีสถานศึกษา ถึง 200 กว่าแห่ง ซึ่งจะเห็นได้ว่าเขตพื้นที่การศึกษาจะมีปริมาณสถานศึกษาในความรับผิดชอบจำนวนมากในการดำเนินการสรรหาคำแหน่งดังกล่าว สถานศึกษามีหน้าที่เพียงเสนอความเห็นความต้องการอัตรากำลังข้าราชการครูส่งไปที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา ก็จะดำเนินการประกาศรับสมัครและสอบแข่งขันบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งส่งไปยังสถานศึกษาที่ขาดแคลนอัตรากำลังข้าราชการครูโดยที่สถานศึกษาไม่มีอำนาจหรือมีส่วนร่วมในกระบวนการสรรหาแต่อย่างใด ซึ่งการสรรหาอาจต้องใช้ระยะเวลาตามที่ตั้งสำนักงาน

เขตพื้นที่การศึกษาที่จะดำเนินการสรรหาเพราะต้องรอจำนวนความขาดแคลนครูจากสถานศึกษาทั้งเขตพื้นที่การศึกษาในจำนวนที่เหมาะสมที่จะดำเนินการสรรหาพร้อมกันทำให้สถานศึกษาต้องรอกระบวนการสรรหาจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งจะทำให้สถานศึกษาเกิดปัญหาความขาดแคลนครูเป็นระยะเวลานาน ส่วนการสรรหาตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาก็เช่นเดียวกันสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอัตราว่างพอสมควรจึงจะเปิดสอบคัดเลือก ดังนั้นสถานศึกษาบางแห่งต้องขาดแคลนผู้บริหารสถานศึกษาเป็นเวลานานและต้องใช้ผู้รักษาราชการแทนที่เป็นข้าราชการครูในสถานศึกษานั้นที่ไม่มีมีความรู้ความสามารถด้านการบริหารทำหน้าที่แทนเป็นเวลานานส่งผลเสียต่อการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษานั้นๆ

ในเรื่องอำนาจในการบรรจุและแต่งตั้งพบว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ได้บัญญัติให้ผู้บริหารสถานศึกษามีอำนาจในการบรรจุและแต่งตั้งตำแหน่งครูเท่านั้นแต่ถ้าเป็นอำนาจในการบรรจุและแต่งตั้งตำแหน่งครูที่ไม่มีวิทยฐานะตั้งแต่ชำนาญการขึ้นไปจะเป็นอำนาจของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แล้วแต่กรณี ดังนั้นจะเห็นได้ว่าเมื่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสรรหาและบรรจุแต่งตั้งได้แล้วก็จะส่งไปยังสถานศึกษาเพื่อปฏิบัติหน้าที่ โดยที่สถานศึกษาไม่มีอำนาจพิจารณาความเหมาะสมของข้าราชการครูใดๆ นอกจากการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ในส่วนการบรรจุและแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษาก็เช่นเดียวกัน ผู้มีอำนาจบรรจุและแต่งตั้งก็คือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยที่สถานศึกษาหรือชุมชนไม่มีส่วนร่วมในการพิจารณาความเหมาะสมของบุคคลที่จะไปปฏิบัติหน้าที่ในท้องถิ่นหรือชุมชนนั้นๆ เลย

จะเห็นได้ว่าทั้งอำนาจการสรรหาและบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครูและผู้บริหารสถานศึกษาดังกล่าว ยังไม่ได้มีการกระจายลงไปสู่สถานศึกษาอย่างแท้จริง มีเพียงบางส่วนเท่านั้น คืออำนาจในการบรรจุและแต่งตั้งตำแหน่งครูที่ไม่มีวิทยฐานะ นอกนั้นจะเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาระดับเหนือขึ้นไปโดยความเห็นชอบหรือการอนุมัติจากคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาเป็นหลักสำคัญ ซึ่งแสดงว่ากฎหมายยังไม่เห็นความสำคัญของสถานศึกษาหรือไม่ไว้ใจในศักยภาพของสถานศึกษา ทั้งที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 ได้กำหนดให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งโดยหลักแล้วนิติบุคคลก็ควรมีอำนาจการบริหารงานบุคคลด้านต่างๆ อย่างเต็มที่ แต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 กลับไม่กำหนดให้สถานศึกษามีอำนาจดังกล่าวทำให้บทบาทของสถานศึกษาน้อยลงและไม่สามารถมีอิสระในการตัดสินใจการบริหารงานบุคคลได้

ในประเด็นที่เกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ได้บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจในการเห็นชอบการเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการครูและผู้บริหารสถานศึกษา โดยผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการพิจารณาเสนอความเห็นในการเลื่อนขั้นเงินเดือนส่งไปยังองค์คณะดังกล่าวเพื่อให้ความเห็นชอบ ดังนั้นอำนาจการพิจารณาที่แท้จริงก็ยังเป็นอำนาจของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาอยู่เช่นเดิม ถึงแม้ว่าผู้บังคับบัญชาจะเสนอความเห็นขึ้นมา แต่ถ้าคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาไม่เห็นด้วย ความเห็นดังกล่าวก็จะไม่มีประโยชน์ใดๆ ซึ่งจะส่งผลเสียต่อขวัญและกำลังใจของข้าราชการครูและผู้บริหารสถานศึกษา โดยเฉพาะการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน 2 ขั้น จะมีผลกระทบเป็นอย่างมากก็ในเมื่อผู้พิจารณาไม่ได้รู้ข้อเท็จจริงของปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการครูอย่างแท้จริงแต่กลับมีอำนาจในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนแทนที่จะเป็นอำนาจของผู้ที่ควบคุม กำกับดูแลที่อยู่ใกล้ชิดที่สุด ดังนั้นจะเห็นว่าอำนาจการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการครูและผู้บริหารสถานศึกษายังไม่มีมีการกระจายลงไปสู่สถานศึกษาอย่างเต็มรูปแบบ โดยที่สถานศึกษามีส่วนร่วมเพียงการเสนอความดีความชอบส่งขึ้นไปเท่านั้น กระบวนการเลื่อนขั้นเงินเดือนยังเป็นกระบวนการตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาเหมือนเดิม

ประเด็นสุดท้าย คือ ปัญหาในเรื่องอำนาจในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและผู้บริหารสถานศึกษา โดยที่อำนาจในการดำเนินการเรื่องนี้ต้องแบ่งออกเป็น 2 เรื่อง คืออำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเมื่อมีกรณีมีการกระทำผิดวินัยและอำนาจในการลงโทษทางวินัย ซึ่งจะมีการลงโทษตั้งแต่โทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ปลดออก และได้ ออก พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ได้บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรงแก่ข้าราชการครูและผู้บริหารสถานศึกษา นั่นก็หมายความว่าผู้บริหารสถานศึกษาจะมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยในตำแหน่งข้าราชการครู ส่วนผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยในตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา และในกรณีมีการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บริหารสถานศึกษาจะมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยสำหรับข้าราชการครูที่ไม่มีวิทยฐานะ ส่วนข้าราชการครูที่มีวิทยฐานะตั้งแต่ครูชำนาญการขึ้นไปหรือตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงจะเป็นอำนาจของผู้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสำหรับอำนาจในการลงโทษของผู้บริหารสถานศึกษาจะมี

อำนาจในการลงโทษวินัยตำแหน่งข้าราชการครูที่ไม่มีวิทยฐานะทั้งร้ายแรงและไม่ร้ายแรง ส่วนผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะมีอำนาจลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงสำหรับตำแหน่งข้าราชการครูที่มีวิทยฐานะหรือลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงและไม่ร้ายแรงสำหรับตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา ดังนั้นเมื่อพิจารณาการดำเนินการทางวินัยโดยรวมแล้วจะเห็นได้ว่าอำนาจการดำเนินการทางวินัยในบางส่วนยังอยู่ที่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษายังไม่มีอำนาจการดำเนินการทางวินัยทั้งหมด เช่นตำแหน่งข้าราชการครูที่มีวิทยฐานะที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงสรุปได้ว่าอำนาจการดำเนินการทางวินัยยังไม่ได้กระจายไปสู่สถานศึกษาทั้งหมด ซึ่งทำให้อำนาจการควบคุมความประพฤติของข้าราชการครูลดน้อยลงไปส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารของผู้บังคับบัญชาชั้นต้น คือผู้บริหารสถานศึกษาไม่สามารถใช้กระบวนการทางวินัยร้ายแรงกับข้าราชการครูที่มีวิทยฐานะได้ ซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นผู้ที่มีอายุราชการตั้งแต่ 6 ปีขึ้นไปตามมาตรฐานวิทยฐานะที่ให้เริ่มขอวิทยฐานะชำนาญการได้เมื่อมีอายุราชการตั้งแต่ 6 ปี

บทสรุปที่ได้จากการวิจัยปัญหาทางกฎหมายในการกระจายอำนาจการบริหารบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัยตามระเบียบวิธีการวิจัยและได้วิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคล แล้วพบว่า การกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลยังมีปัญหาที่ติดขัดอยู่กับกฎหมายบริหารงานบุคคลที่ยังกำหนดอำนาจการพิจารณาหรือเห็นชอบในเรื่องต่างๆ เป็นอำนาจของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา หรือเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาระดับเหนือสถานศึกษา คือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้บัญญัติให้มีการกระจายอำนาจลงไปสู่สถานศึกษาแล้วก็ตามแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ซึ่งเป็นกฎหมายบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ออกภายหลัง ซึ่งไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทการศึกษาที่เน้นให้มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา ดังนั้นถ้าเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับก่อนการปฏิรูปการศึกษาและไม่เน้นการกระจายอำนาจ ก็จะทำให้มองเห็นเรื่องระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลง ยังคงใช้ระบบสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นมาควบคุมการบริหารงานบุคคลเหมือนเดิมมิได้มีการกระจายอำนาจให้สถานศึกษาซึ่งมีฐานะนิติบุคคลตามกฎหมายให้มีอำนาจบริหารจัดการศึกษาเป็นของตนเอง โดยที่หน่วยงานระดับเหนือขึ้นไปจะต้องเป็นเพียงทำหน้าที่ควบคุม กำกับ ส่งเสริมเท่านั้น

ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในประเด็นต่างๆ ทั้ง 4 ประเด็นดังกล่าวมาแล้วในบทที่ 4 คือ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการสรรหาข้าราชการครูและผู้บริหารสถานศึกษา ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูและผู้บริหารสถานศึกษา ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการครูและผู้บริหารสถานศึกษาและปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและผู้บริหารสถานศึกษา ปัญหาทั้ง 4 ประเด็นนี้เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจลงไปสู่สถานศึกษา ผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะปัญหาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในการสรรหาข้าราชการครูและผู้บริหารสถานศึกษา

ดังที่ได้สรุปมาแล้วว่าการสรรหาตำแหน่งข้าราชการครูและผู้บริหารสถานศึกษาเป็นอำนาจของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา โดยมีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นหน่วยงานธุรการเป็นผู้ดำเนินการประกาศและสอบแข่งขันหรือสอบคัดเลือกแล้วแต่กรณี ซึ่งที่มาของอำนาจนี้ก็คือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 มาตรา 47 ที่ได้บัญญัติให้คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจในการดำเนินการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครู แต่ถ้าในกรณีที่หน่วยงานการศึกษาใดมีความพร้อมตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษามอบให้หน่วยงานการศึกษานั้นเป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขัน แต่ในปัจจุบันนี้ ก.ค.ศ. ยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ให้สถานศึกษามีอำนาจในการสอบแข่งขันเพราะความล่าช้าของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในการกำหนดหลักเกณฑ์ ดังนั้นจึงยังไม่เห็นแนวทางที่สถานศึกษาจะมีอำนาจในการดำเนินการในเรื่องนี้ ส่วนอำนาจในการสอบคัดเลือกผู้บริหารสถานศึกษา คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้มีอำนาจสอบภาค ก. ส่วนภาค ข.และ ค. เป็นอำนาจของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา

ดังนั้นจึงเกิดปัญหาความล่าช้าในการดำเนินการแต่ละขั้นตอนตั้งแต่ระดับกรมลงมาถึงระดับเขตพื้นที่การศึกษา ไม่ทันต่อความต้องการตามความขาดแคลนอัตรากำลัง และเมื่อได้บุคคลมาแล้วก็ใช้ว่าจะตรงตามความต้องการของสถานศึกษาหรือชุมชน ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะให้แก้ไข

เพิ่มเติมอำนาจในการดำเนินการสอบแข่งขันและอำนาจของคณะกรรมการสถานศึกษาในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามาตรา 47 และมาตรา 26 ให้อำนาจดำเนินการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการครูเป็นอำนาจของคณะกรรมการสถานศึกษา โดยสถานศึกษาเป็นหน่วยงานธุรการผู้ดำเนินการ เพราะว่าเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาไม่ได้มีส่วนได้เสีย ด้านการศึกษาโดยตรง สถานศึกษาและชุมชนจะเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จึงสมควรให้มีอำนาจในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการครูหรือเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในชุมชนมากกว่า อีกทั้งยังเป็นการสะดวกและคล่องตัวเกิดความรวดเร็วในกระบวนการสรรหาในแต่ละสถานศึกษามากกว่าการดำเนินการ โดยรวมที่มีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้ดำเนินการ เป็นการกระจายอำนาจการพิจารณาตัดสินใจไปให้หน่วยงานที่มีความต้องการครูและผู้บริหารสถานศึกษาโดยตรง เพิ่มอำนาจการมีส่วนร่วมของชุมชนทำให้ลดปัญหาเรื่องความสัมพันธ์กับชุมชนเพราะว่าชุมชนเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกด้วยตนเองจะต้องรับผิดชอบในสิ่งที่ตนเองพิจารณาตัดสินใจ และจะทำให้ลดปัญหาการย้ายบ่อยๆของข้าราชการครูและผู้บริหารสถานศึกษาเนื่องจากได้บุคคลในพื้นที่ที่มีความเหมาะสม และมีความตั้งใจที่จะมาร่วมพัฒนาการศึกษาในท้องถิ่นของตนเอง แต่ถ้าได้บุคคลที่มาจากท้องถิ่นอื่นเมื่อมีโอกาสก็จะขอย้ายทันทีเพื่อความสะดวกของตนเอง หรือมีปัญหาอุปสรรคด้านภาษา วัฒนธรรม ประเพณี อาจไม่สามารถเข้ากับชุมชนได้ ดังนั้นควรเปิดโอกาสให้กับชุมชนท้องถิ่นได้มีโอกาสตัดสินใจคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมมาปฏิบัติหน้าที่ตามความต้องการของชุมชน แต่หลักการสำคัญต้องกระทำในรูปของคณะกรรมการสถานศึกษาที่เป็นองค์คณะควบคุมการบริหารจัดการสถานศึกษาตามหลักการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ส่วนการจัดทำข้อสอบสำหรับการสอบแข่งขันจะต้องดำเนินการให้เป็นมาตรฐานและเป็นธรรม โดยคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจะต้องออกหลักเกณฑ์และวิธีการ หลักสูตรการสอบแข่งขัน กระบวนการสอบแข่งขันและผู้มีส่วนร่วมดำเนินการที่เป็นกลางที่ชัดเจนทุกขั้นตอน เพื่อป้องกันการทุจริตและมีกระบวนการตรวจสอบจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

2. ข้อเสนอแนะปัญหาการกระจายอำนาจในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูและผู้บริหารสถานศึกษา

อำนาจในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูและผู้บริหารสถานศึกษาเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ตามมาตรา 53 ที่บัญญัติให้ตำแหน่งข้าราชการครูที่ไม่มีวิทยฐานะเป็นอำนาจของผู้บริหารสถานศึกษา ส่วนตำแหน่งข้าราชการครูที่มีวิทยฐานะตั้งแต่ชำนาญการขึ้นไปหรือตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาเป็นอำนาจของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ทั้งนี้ตำแหน่งดังกล่าวทั้งหมดก่อนออกคำสั่งการบรรจุ

และแต่งตั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ประจำเขตพื้นที่การศึกษา ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าตั้งแต่กระบวนการสรรหาถึงการบรรจุและแต่งตั้ง อำนวยการที่แท้จริงจะอยู่ที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่ การศึกษา เพราะว่าถึงแม้ผู้บริหารสถานศึกษาจะมีอำนาจในการบรรจุและแต่งตั้งตำแหน่ง ข้าราชการครูที่ไม่มีวิทยฐานะก็จริงแต่ก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาก่อน จึงจะออกคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งได้ จึงเป็น เพียงการแบ่งอำนาจบางส่วนให้เท่านั้น ไม่ได้มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ซึ่งถ้ามีการแก้ไข เพิ่มเติมอำนาจในการสรรหาเป็นของสถานศึกษาที่สมควรเพิ่มเติมอำนาจในการบรรจุและแต่งตั้ง และอำนาจในการเห็นชอบให้แก่สถานศึกษาทั้งหมดเพราะกระบวนการทั้งสองเป็นกระบวนการ ต่อเนื่อง ซึ่งอำนาจบรรจุและแต่งตั้งนี้รวมไปถึงการแต่งตั้งโยกย้ายด้วยเพราะสถานศึกษาเป็น หน่วยงานปฏิบัติในพื้นที่ที่จะรู้สภาพปัญหาและความต้องการของชุมชนและพื้นที่ได้ดีที่สุด โดยเฉพาะการที่จะรับย้ายข้าราชการครูและผู้บริหารสถานศึกษาควรให้ประชาชนในชุมชนเข้ามามี ส่วนร่วมในการพิจารณาบุคคลที่จะเข้ามาปฏิบัติงานในพื้นที่ในรูปของคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งกรรมการแต่ละท่านเป็นตัวแทนมาจากบุคคลในชุมชนท้องถิ่นที่เข้ามาร่วมช่วยเหลือการศึกษา ตามหลักการศึกษาเป็นของชุมชน ดังนั้นชุมชนจึงมีสิทธิเข้าร่วมดำเนินการในกิจการของ สถานศึกษา ก็จะช่วยแก้ปัญหาความเหมาะสมและและคุณภาพของข้าราชการครูและผู้บริหาร สถานศึกษาได้ ดังนั้นจึงควรแก้ไขมาตรา 53 ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษา พ.ศ.2547 ให้อำนาจการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูและผู้บริหารสถานศึกษา เป็น อำนาจของคณะกรรมการสถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษาและชุมชนได้มีส่วนรับผิดชอบการจัด การศึกษามากขึ้นและเห็นความสำคัญของตนเองมากขึ้นกว่าในปัจจุบัน

3. ข้อเสนอแนะปัญหาการกระจายอำนาจในการพิจารณาความดีความชอบ

การพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการครูและผู้บริหารสถานศึกษาเป็นไปตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และกฎคณะกรรมการ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ.2550 ซึ่งอำนาจการ พิจารณาให้ความเห็นชอบเป็นอำนาจของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ประจำเขตพื้นที่การศึกษาโดยที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะเป็นผู้กำหนด หลักเกณฑ์วิธีการในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน ซึ่งในกระบวนการเลื่อนขั้นเงินเดือนมีปัญหาว่า เมื่อผู้บังคับบัญชาชั้นต้นพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนส่งให้คณะกรรมการข้าราชการครูและ บุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาก็อาจไม่ได้รับความเห็นชอบตามที่เสนอ โดยมีปัจจัย หลายอย่างแทรกแซงเพราะต้องผ่านสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจารณา ซึ่งตามความเป็นจริงแล้ว

คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาไม่รู้ข้อเท็จจริงในผลการปฏิบัติงานหรือความประพฤติของข้าราชการครู ส่วนผู้ที่อยู่ใกล้ชิดข้าราชการครูและผู้บริหารสถานศึกษาและรู้ข้อมูลดีที่สุดสามารถให้ความเป็นธรรมได้ดีกว่าก็คือสถานศึกษาและชุมชน

ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 มาตรา 26 ให้เพิ่มอำนาจของคณะกรรมการสถานศึกษามีอำนาจในการพิจารณาความดีความชอบสำหรับข้าราชการครูและผู้บริหารสถานศึกษา ซึ่งเป็นองค์คณะที่มีความเกี่ยวพันและเชื่อมโยงกับสถานศึกษามากที่สุด ทั้งยังใช้กระบวนการพิจารณาเดือนเงินเดือนไปสร้างแรงจูงใจหรือการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างได้ผลดี มากกว่าที่จะให้องค์คณะที่อยู่ห่างไกลกับข้าราชการครูและผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้พิจารณา อีกทั้งจะเป็นการสร้างความผูกพันระหว่างบุคลากรกับสถานศึกษาได้ดียิ่งขึ้นเนื่องจากสถานศึกษาเป็นหน่วยงานที่ให้บำเหน็จความชอบกับตนเอง มิใช่หน่วยเหนือ จึงเกิดระบบการทำงานเพื่อสถานศึกษามิใช่ทำงานเพื่อผู้บังคับบัญชาระดับเหนือขึ้นไปและเพื่อที่จะได้ลดขั้นตอนและระยะเวลาการพิจารณาความดีความชอบลงไปมากเกิดความรวดเร็ว และแก้ปัญหาความแน่นอนและความยุติธรรมในการพิจารณาความดีความชอบได้อย่างดี ส่งผลให้ข้าราชการครูเกิดความตั้งใจในการปฏิบัติหน้าที่ต่อสถานศึกษาและทำให้ระบบการบังคับบัญชามีประสิทธิภาพมากกว่า

4. ข้อเสนอแนะปัญหาการกระจายอำนาจในการดำเนินการทางวินัย

ปัญหาการดำเนินการทางวินัยคืออำนาจการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายของตำแหน่งข้าราชการครูที่มีวิทยฐานะและผู้บริหารสถานศึกษา ยังเป็นอำนาจของผู้บังคับชั้นเหนือขึ้นไปทำให้ไม่เกิดความเป็นธรรมในการดำเนินการลงโทษ เพราะเหตุว่าผู้ที่มีอำนาจอาจไม่รู้ข้อเท็จจริงเพียงต่อการพิจารณา อีกทั้งยังเกิดความล่าช้าในกระบวนการพิจารณา ส่งผลต่อขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ หรืออาจมีการกลั่นแกล้งจากผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปที่อาจใช้กระบวนการดำเนินการทางวินัยเพื่อแสวงหาประโยชน์แห่งตน ซึ่งอำนาจดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ที่ให้อำนาจการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงเป็นอำนาจของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา 53

ผู้วิจัยขอเสนอแนะว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจการดำเนินการทางวินัยในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ทั้งการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงและไม่ร้ายให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการสถานศึกษาตามมาตรา 26 เพื่อให้สถานศึกษามีอำนาจเต็มในการให้คุณและให้โทษแก่ข้าราชการครูและผู้บริหารสถานศึกษา ทั้งยังเป็นการให้อำนาจแก่สถานศึกษาในการควบคุม กำกับ ความประพฤติของข้าราชการครูและผู้บริหารสถานศึกษาตาม

หลักการบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดี ที่จะต้องมีความโปร่งใส ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ ช่วยแก้ปัญหาความเคร่งครัดการรักษาวินัย

จากการสรุปและข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่าการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลยังติดขัดอยู่ที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมให้มีการกระจายอำนาจไปสู่สถานศึกษาโดยตรงที่สุด ผู้วิจัยเห็นว่าจะเป็นการโยกย้ายต่อการพัฒนาระบบการบริหารบุคคลที่เน้นการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (school based management) ที่เน้นการกระจายอำนาจลงสู่สถานศึกษา และให้สถานศึกษามีอำนาจอิสระในการตัดสินใจการบริหารจัดการทุกเรื่อง โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมคิดร่วมกระทำและร่วมรับผิดชอบในรูปแบบของคณะกรรมการสถานศึกษาก็จะทำให้ชุมชนหรือผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาช่วยเหลือ ส่งเสริมสนับสนุนการศึกษามากขึ้น เพราะว่าสถานศึกษาเป็นของชุมชนที่ชุมชนควรเข้ามาบริหารจัดการมิใช่เป็นการบริหารจัดการจากส่วนกลาง ซึ่งเป็นการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้กับชุมชน แต่ที่เป็นอยู่ปัจจุบันกฎหมายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษายังคงอำนาจไว้อยู่หน่วยงานระดับเหนือหรือผู้บังคับบัญชาระดับเหนือขึ้นไป ดังนั้นเมื่อชุมชนเข้ามามีอำนาจการบริหารจัดการอย่างเต็มตัวก็จะทำให้เกิดกระบวนการพัฒนาอย่างยั่งยืน สามารถรับผิดชอบต่อผลการบริหารที่ตนเองร่วมกระทำการได้อย่างเต็มที่ แต่สิ่งที่สำคัญเมื่อมีการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลให้กับสถานศึกษาแล้ว กระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของสถานศึกษาจะต้องชัดเจนเพื่อให้สามารถตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษาให้ปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม อีกทั้งต้องสร้างระบบความรับผิดชอบต่อปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจึงควรจะต้องรับหน้าที่นี้ พร้อมทั้งมีอำนาจในการยกเลิก เพิกถอนหรือแก้ไขการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษาเพื่อป้องกันปัญหาในการดำเนินการและเป็นการช่วยเหลือสถานศึกษาที่ยังไม่พร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจเพื่อให้สถานศึกษาและองค์กรคณะกรรมการสถานศึกษามีความเข้มแข็ง ส่วนสถาบันการศึกษาที่ผลิตนักศึกษาจะต้องสร้างคุณภาพให้กับนักศึกษามีมาตรฐานทุกคนเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของสังคมและครูสภาที่ดูแลการออกไปประกอบวิชาชีพจะต้องมีมาตรฐานและกระบวนการตรวจสอบที่เข้มข้นสามารถถ่วงดุลหรือควบคุมดูแลผู้ประกอบวิชาชีพครูให้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและยึดมั่นจรรยาบรรณวิชาชีพมีกระบวนการพักใช้หรือเพิกถอนใบประกอบวิชาชีพที่ได้มาตรฐานเป็นที่ยอมรับทั่วไป ซึ่งการดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจะต้องใช้เวลาการพัฒนาไประยะหนึ่งในที่สุดเมื่อสถานศึกษามีความเข้มแข็งแล้ว เชื่อว่าการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่จะประสบความสำเร็จและเป็น

ประโยชน์ต่อการจัดการศึกษา ส่วนองค์ประกอบและระบบการสรรหาคณะกรรมการสถานศึกษาที่มีประสิทธิภาพในการรองรับการกระจายอำนาจอย่างเต็มรูปแบบจะเป็นอย่างไร ผู้วิจัยขอเสนอแนะให้ผู้ที่สนใจไปทำการศึกษาต่อ

SPU CHONBURI