

Accountability, Governance problems and Suggestions: Case of The Teachers' Council of Thailand**

Teerapon Kreangpun*

Abstract

The Teachers' Council of Thailand is a quasi-governmental organization that operates as the teachers' license regulator. This article was divided into five parts. The first on dealt with the structure of the Teachers' Council of Thailand and its networking governance concept; the second dealt with methodology; the third dealt with findings; the fourth dealt with suggestions for improvement and the fifth dealt with conclusions. The findings revealed the accountability problems and governance risk which were related to structure of the Teachers' Council Board. In addition, they described who was accountable to whom, for what, through what process, based on what standard and resulting in what effects. The study found these accountability weaknesses that brought about such risks that undermined governance as unbalanced proportion of the Board members dominated by the interest group, the unaccountable members, the rule for self-interest protection, no clear accountability instrument and no sanction.

Keywords: *accountability, governance, quasi-governmental organization*

*Ph.D. Candidate, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Phayathai Rd., Wang Mai, Patumwan, Bangkok 10330. E-mail: teerapon.kp@gmail.com

**Received September 30, 2016; Accepted March 9, 2017

ความพร้อมถูกตรวจสอบปัญหาเชิงธรรมาภิบาลและข้อเสนอ : กรณีศึกษาครุสภา**

ธีระพล เกียรติพงษ์*

บทคัดย่อ

ครุสภาเป็นหน่วยงานกึ่งอิสระจากรัฐบาล มีหน้าที่ในการควบคุม (Regulator) ออกใบอนุญาตผู้ประกอบการวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา บทความนี้แบ่งการอธิบายออกเป็น 5 ส่วน ในส่วนแรกนำเสนอแนวคิดธรรมาภิบาลเครือข่ายกับลักษณะโครงสร้างทางการบริหาร ส่วนที่สองกล่าวถึงระเบียบวิธีวิจัย ส่วนที่สาม ข้อค้นพบที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาในเชิงความพร้อมถูกตรวจสอบและปัญหาเชิงธรรมาภิบาล โดยมุ่งอธิบายโครงสร้างคณะกรรมการครุสภา(Board) ว่ารับผิดชอบหรือขึ้นต่อใคร (To whom) ในเรื่องอะไร (What) ผ่านกระบวนการอะไร (What process) โดยมีมาตรฐานอะไร (What standards) และมีการให้คืนให้โทษอย่างไร (What effect) โดยชี้ให้เห็นถึงปัญหาในทางปฏิบัติซึ่งเผยให้เห็นถึงจุดอ่อนของโครงสร้างที่มีปัญหาในเชิงความพร้อมถูกตรวจสอบที่เสี่ยงต่อการขาดธรรมาภิบาล ซึ่งพบว่า สัดส่วนกรรมการครุสภาไม่สมดุล ถูกครอบงำโดยกรรมการกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โครงสร้างกรรมการครุสภาลอยอยู่เหนือการตรวจสอบไม่ได้ขึ้นต่อใคร การกำหนดกฎหมายและระเบียบที่เปิดช่องให้เอื้อประโยชน์แก่กลุ่มตนเองไม่มีเครื่องมือ กลไกในการตรวจสอบอย่างเป็นรูปธรรม และไม่มีมาตรการการลงโทษ (Sanction) อย่างจริงจังส่วนที่สี่ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุง และสรุปในส่วนสุดท้าย

Keywords: ความพร้อมถูกตรวจสอบ ธรรมาภิบาล องค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล

*นิสิตปริญญาเอก หลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กทม. 10330. E-mail: teerapon.kp@gmail.com

**ได้รับบทความ 30 กันยายน 2559; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 9 มีนาคม 2560

บทนำ: โครงสร้างของครูสภากับหลักธรรมาภิบาลแบบเครือข่าย (Network governance)

ครูสภาเป็นองค์กรหนึ่งที่มีประวัติมาอย่างยาวนานอยู่คู่กับระบบการศึกษาไทย ในช่วงแรกครูสภาก่อตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาในกระทรวงศึกษาธิการ อีกทั้งยังทำหน้าที่เป็นหน่วยบริหารงานบุคคลครูแทนสำนักงาน ก.พ. ดูแลด้านสวัสดิการ และกำหนดมาตรฐานจริยธรรมครู ยกฐานะเป็นวิชาชีพบนหลักการ “ครูปกครองครู” (Secretariat Office of the Teacher's Council of Thailand 2555, 16)

ในยุคต่อมาครูสภาเติบโตขึ้นและเปลี่ยนสถานะจากส่วนราชการในกระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทองค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 หรือหน่วยงานในกำกับของกระทรวงศึกษามีหน้าที่กำหนดมาตรฐานวิชาชีพครู ออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ กำกับ ดูแล การปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพครู เพราะฉะนั้นครูสภาจึงเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีสถานะเป็นองค์กรกึ่งอิสระจากรัฐบาล (Quasi-governmental organization) ซึ่งไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาตามระบบราชการของกระทรวงศึกษาธิการ ยังคงได้รับงบประมาณประจำปีจากรัฐบาล แต่การบริหารมีความยืดหยุ่น คล่องตัว มีประสิทธิภาพ และเป็นอิสระกว่าองค์การในระบบราชการ (Koppell 2003)

โครงสร้างการบริหารครูสภา แบ่งออกเป็น 2 ส่วนหลัก คือ ส่วนคณะกรรมการ (Board) ได้แก่ คณะกรรมการครูสภา และคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ซึ่งทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและทิศทาง (Policy board) และกำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ตามลำดับ ในขณะที่ส่วนการบริหารส่วนสำนักงาน มีเลขาธิการครูสภาเป็นผู้บริหารสูงสุด (CEO) ของสำนักงาน ซึ่งขึ้นต่อคณะกรรมการครูสภา โดยมีการแบ่งโครงสร้างภายในออกเป็น 9 สำนัก มีผู้บริหารระดับผู้อำนวยการขึ้นต่อเลขาธิการครูสภา (Secretariat Office of the Teacher's Council of Thailand 2555)

บทความนี้จะมุ่งวิเคราะห์ที่โครงสร้างส่วนคณะกรรมการครูสภาซึ่งถูกออกแบบให้มีลักษณะเป็นเครือข่ายประกอบไปด้วยกรรมการจากกลุ่มต่างๆ 4 กลุ่ม จำนวนรวมทั้งสิ้น 39 คน ได้แก่ กลุ่มกรรมการโดยตำแหน่งซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการทางการศึกษาจำนวน 8 คน กลุ่มกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 7 คน (ในจำนวนนี้ต้องเคยเป็นครูหรือผู้บริหารสถานศึกษาไม่น้อยกว่า 3 คน) โดยคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง กลุ่มกรรมการจากตำแหน่งคณบดีคณะครุศาสตร์ ศาสตราจารย์ 4 คน และกลุ่มกรรมการจากผู้ประกอบการอาชีพทางการศึกษา 19

คนซึ่งมาจากการเลือกตั้งกันเองของครูทั่วประเทศทั้งนี้ มีประธานผู้ทรงคุณวุฒิ 1 คนโดยคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง (The Secretariat of The Cabinet 2546)

จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการครูสุภานัน มีการกำหนดบุคคลซึ่งมีที่มา และวิธีการได้มา ค่อนข้างหลากหลายที่อยู่ในวงการการศึกษา ทำให้โครงสร้างการบริหารองค์การในระดับคณะกรรมการ (Board) จึงมีลักษณะเป็นเครือข่าย (Network) ตามแนวคิดธรรมาภิบาลแบบเครือข่าย (Network governance) (Sørensen and Torfing 2007) ที่มีคุณลักษณะ คือ

1. เครือข่ายมีองค์ประกอบที่เชื่อมโยงทั้งภาคเอกชน ภาครัฐ กึ่งรัฐ ซึ่งมีความพึ่งพา (Dependent) ทรัพยากรหรือขีดความสามารถซึ่งกันและกัน ในมุมหนึ่งก็ยังคงมีอำนาจหน้าที่อย่างเป็นอิสระ (Operationally autonomous) ไม่อยู่ใต้การบังคับบัญชาของตัวแสดงใดในเครือข่าย นั้นหมายถึง สมาชิกในเครือข่ายมีความสัมพันธ์ในแนวนอน (Horizontal) และเท่าเทียมกันทั้งในแง่อำนาจหน้าที่และทรัพยากร
2. ตัวแสดงในเครือข่ายมีปฏิสัมพันธ์ผ่านการต่อรอง (Negotiate) ระหว่างกันภายใต้กรอบข้อตกลง ร่วมมือ เพื่อเป้าหมายบางอย่างร่วมกัน หรืออาจนำไปสู่ความร่วมมือที่เห็นพ้องต้องกันอย่างเป็นเอกฉันท์ (Consensus) หรือไม่เป็นเอกฉันท์ก็ได้
3. การปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงในเครือข่ายไม่ได้เกิดขึ้นลอยๆโดยไม่มีกรอบในทางสถาบันรองรับ แต่เกิดภายใต้กรอบความตกลงเชิงสถาบันบางอย่าง (Institutionalized framework) ที่มีความคิด (Ideas) แนวคิด (Concepts) กฎระเบียบ (Rules) ปทัสสถาน (Norms) ค่านิยม (Values) มาตรฐาน (Standards) บางอย่าง เพื่อกระทำสิ่งที่เป็นเป้าหมายบางอย่างร่วมกัน
4. เครือข่ายไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของสายการบังคับบัญชาตามกฎหมายหรือตลาด แต่มีอิสระในการควบคุมหรือกำหนดทิศทางของตนเอง (Self - regulating) ซึ่งสามารถปรับเปลี่ยนตามสภาพแวดล้อม ผ่านการต่อรองระหว่างตัวแสดงต่างๆในเครือข่าย
5. เครือข่ายนั้นผลิตเป้าหมายสาธารณะบางอย่าง (Production of public purpose) ซึ่งตัวแสดงต่างๆ เข้าไปเกี่ยวข้อง ผูกพันกับประเด็นปัญหาสาธารณะบางเรื่อง ทั้งเพื่อแก้ปัญหาหรือแสวงหาประโยชน์ใหม่ๆ แต่เป็นการทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าแนวคิดธรรมาภิบาลแบบเครือข่าย นั้นมีลักษณะที่บรรดาตัวแสดงในเครือข่ายมีความหลากหลายในสถานะ ที่มา ซึ่งอาจเป็นทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน หรือทั้งรัฐ มารวมกันภายใต้โครงสร้างกรอบความตกลงร่วมกันบางอย่าง โดยมีความสัมพันธ์ในแนวนอน เท่าเทียมกัน พึ่งพาอาศัยกันในแง่ทรัพยากร ความร่วมมือ แต่ก็ยังคงมีอิสระในตนเองและมีเป้าหมายเพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายสาธารณะบางอย่าง ฉะนั้นโดยนัยของแนวคิดธรรมาภิบาลแบบเครือข่าย การตรวจสอบถ่วงดุลนั้นจะเกิดขึ้นจากคุณลักษณะความเป็นเครือข่ายดังที่ได้กล่าวมา

ฉะนั้นเมื่อพิจารณาโครงสร้างคณะกรรมการคุรุสภาแล้วพบว่ามีความสอดคล้องตามแนวคิดดังกล่าวเนื่องจาก

1. องค์ประกอบของตัวแสดงที่เป็นกรรมการนั้นประกอบไปด้วยบุคคลที่มาจากโรงเรียนเอกชน โรงเรียนรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ มีความสัมพันธ์กันแนวนอน (Horizontal) ในฐานะกรรมการคุรุสภาที่มีสิทธิมีเสียงในองค์คณะเท่ากัน แต่ต้องทำงานพึ่งพาอาศัยกัน (Interdependent) ในแง่ทรัพยากร โดยกรรมการแต่ละคนยังคงมีอิสระ (Autonomous) ในตัวเองอยู่

2. บรรดาตัวแสดงที่เป็นกรรมการในเครือข่าย มีปฏิสัมพันธ์ด้วยการเจรจาที่มีลักษณะการต่อรองภายใต้กรอบความเข้าใจร่วมกันซึ่งมีเวทีการต่อรองคือที่ประชุมคณะกรรมการ ซึ่งผลการประชุมอาจเป็นได้ข้อตกลงที่เป็นเอกฉันท์หรือไม่ก็ได้

3. การต่อรองดังกล่าว กรรมการคุรุสภากระทำภายในกรอบของระเบียบ ค่านิยม ความคิด ซึ่งเป็นการกำกับตนเอง (Self-regulation) ก็คือ ความเป็นองค์วิชาชีพครู ที่ครูดูแลครูด้วยกันเอง

4. มีวัตถุประสงค์ในการสนับสนุนเป้าหมายสาธารณะ (Public purpose) ก็คือ การพัฒนาวิชาชีพครูให้มีมาตรฐาน จริยธรรมตามที่สังคมคาดหวัง

ดังนั้นลักษณะของโครงสร้างคุรุสภาดังที่ได้กล่าวมา แสดงให้เห็นถึงความพร้อมถูกตรวจสอบ (Accountability) ของกรรมการคุรุสภา จึงถูกออกแบบให้เป็นลักษณะการถ่วงดุลกันระหว่างบรรดาตัวแสดง (Actors) ที่เป็นกรรมการ ซึ่งมีที่มา และสถานะต่างกัน หากพิจารณาเพียงเฉพาะโครงสร้างที่ปรากฏโดยทั่วไป จะพบว่ามีความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลเครือข่ายที่ทำให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลในตนเองแต่ยังคงไว้ซึ่งความเป็นอิสระในการดำเนินงาน

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ประกอบด้วยข้อมูลปฐมภูมิ ใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informant) ซึ่งดำรงตำแหน่งอดีตประธานกรรมการ กรรมการ อดีตกรรมการ หรือเลขาธิการคุรุสภา และข้อมูลทุติยภูมิอื่นๆ เช่น กฎหมาย ระเบียบ ที่เกี่ยวข้อง และรายงานการวิจัย

โดยมีขอบเขตศึกษาด้านเวลาการศึกษาในช่วงก่อนมีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 7/2558 เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการคุรุสภา คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา และคณะกรรมการบริหารองค์การค่าของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2558 ให้ยุบคณะกรรมการคุรุสภา เมื่อวันที่ 17 เมษายน 2558 (The Secretariat of The Cabinet 2558) เนื่องจากการศึกษานี้มุ่งอธิบายสภาพองค์การในช่วงที่ยังคงมีสภาพ และโครงสร้างที่เป็นปกติก่อนการเกิดรัฐประหาร

ข้อค้นพบ : ปัญหาความพร้อมถูกตรวจสอบกับความเสี่ยงต่อธรรมาภิบาลของคุรุสภา

ความพร้อมถูกตรวจสอบ (Accountability) กับ ธรรมาภิบาล (Governance) เป็นแนวคิดที่มีความเกี่ยวข้องกัน กล่าวคือ ความพร้อมถูกตรวจสอบนั้นเป็นส่วนหนึ่งของธรรมาภิบาล Linz and Stepan (1998, 55) ได้กล่าวถึงเงื่อนไขประการหนึ่งที่ทำให้ระบอบประชาธิปไตยมีความยั่งยืนว่า ระบบการบริหารราชการ (State Bureaucracy) ต้องสามารถทำหน้าที่ได้ (A usable bureaucracy) กล่าวคือ เป็นระบบราชการที่บริหารโดยใช้หลัก Good Governance เพื่อเป็นกลไกในการนำนโยบายจากภาคการเมืองไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นธรรมแก่ประชาชน ภายใต้กฎหมายและระเบียบที่ทำให้ระบบราชการสามารถตรวจสอบได้หรือมี Accountability ด้วย

ในขณะที่ Bidhya Bowornwathana (2006) กล่าวถึงการปฏิรูปการบริหารภาครัฐสรุปว่า การปฏิรูปการบริหารภาครัฐเป็นการเปลี่ยนผ่านจากการบริหารในแบบเดิมที่เน้นอำนาจรัฐ (Government) สู่การบริหารที่เป็นธรรมาภิบาล (Governance) โดยมีมิติด้านความพร้อมถูกตรวจสอบ (Accountability) ที่ควรเปลี่ยนผ่านจากเดิมเน้นการควบคุมตรวจสอบภายใน (Internal Control) มาสู่การการควบคุมภายนอก (External control)

ฉะนั้นจะเห็นได้ว่า ความพร้อมถูกตรวจสอบเป็นหนึ่งในมิติของการปกครองตามระบบประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลด้วย

ในการวิเคราะห์ถึงปัญหาความพร้อมถูกตรวจสอบ(Accountability)ในการศึกษานี้ ใช้แนวคิดของความพร้อมถูกตรวจสอบ Mashaw (2006,11-118) ที่ให้ความหมายของความพร้อมถูกตรวจสอบว่า หมายถึงระบบความสัมพันธ์ที่แสดงว่าใคร (Who) รับผิดชอบต่อใคร(ขึ้นต่อใคร) (To whom) ในเรื่องอะไร (What) ผ่านกระบวนการอะไร (What process) โดยมีมาตรฐานอะไร (What standards) และจะเกิดผล หรือมีการให้คุณให้โทษอย่างไร (What effect)หากผิดไปจากมาตรฐานดังกล่าว

ใครขึ้นต่อใคร (Who accountable to whom) เป็นการอธิบายว่าตัวแสดง (Actor) ที่ศึกษานั้น มีพันธะหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อใครซึ่งมีสถานะที่เหนือกว่าตัวแสดงขึ้นไป (Forum) เช่น ผู้ได้บังคับบัญชา กับ ผู้บังคับบัญชา เป็นต้น

ในเรื่องอะไร (What) เป็นการอธิบายสิ่งที่ตัวแสดง (Actor) มีพันธะหน้าที่ต้องปฏิบัติ หรือข้อผูกมัดบางอย่างที่เป็นการแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงกับผู้ที่อยู่เหนือกว่าตัวแสดง เช่น การทำหน้าที่ การปฏิบัติงาน การดำเนินงานตามนโยบาย เป็นต้น

ผ่านกระบวนการอะไร (What process) เป็นการอธิบายกระบวนการ หรือเครื่องมือบางอย่าง ที่ตัวแสดงนั้นถูกผู้ที่อยู่เหนือกว่าใช้ตรวจสอบ เช่น กระบวนการรายงาน (Report) กระบวนการประเมินผล (Evaluation) การสั่งการ (Command) การประชุมร่วมกัน เป็นต้น

มาตรฐานอะไร (What standards) เป็นการอธิบายมาตรฐาน หรือระเบียบปฏิบัติบางอย่าง ที่เป็นเครื่องบ่งชี้ว่า ตัวแสดงนั้นมีกรอบในการปฏิบัติต่อผู้ที่อยู่เหนือขึ้นไปว่าต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขมาตรฐานที่ตกลงไว้ ซึ่งมีความชัดเจนแน่นอนให้ยึดถือ เช่น กฎหมาย ระเบียบ ประมวลจริยธรรม จรรยาบรรณ เป็นต้น

การให้คุณให้โทษ (What effect) เป็นการอธิบายถึง การบังคับใช้มาตรฐานข้างต้น ว่าหากตัวแสดงกระทำผิด หรือเบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานที่กำหนดไว้ จะมีการบังคับให้เกิดผลตามมาอย่างแท้จริงตามที่กำหนดไว้ตามมาตรฐานหรือไม่ เช่น การลงโทษทางวินัย การถอดถอน เป็นต้น

จากแนวคิดดังกล่าว ความพร้อมถูกตรวจสอบจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อสามารถอธิบายได้ชัดเจนว่า ตัวแสดงที่ศึกษานั้นต้องขึ้นต่อใคร ในเรื่องอะไร มีกระบวนการตรวจสอบเป็นอย่างไร มีมาตรฐานอะไรที่เป็นแนวปฏิบัติ และมีการบังคับใช้มาตรฐานอย่างแท้จริงหากตัวแสดงเบี่ยงเบนไปจากมาตรฐาน

ดังนั้นในการพิจารณาความพร้อมถูกตรวจสอบของคณะกรรมการคຸຣສາ คือ วิเคราะห์โดยอธิบายให้เห็นว่าคณะกรรมการคຸຣສານั้นขึ้นต่อใคร รับผิดชอบในเรื่องอะไร มีกระบวนการตรวจสอบเป็นอย่างไร โดยมีมาตรฐานอะไรเป็นตัวบ่งชี้ และจะเกิดผลหรือมีการให้คุณให้โทษอย่างไร หากคณะกรรมการทำเบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานดังกล่าว

คณะกรรมการคຸຣສາขึ้นต่อใคร (To whom)

ตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2546 คณะกรรมการคຸຣສາขึ้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ตามมาตรา 75 แต่รัฐมนตรีไม่มีอำนาจปฏิบัติต่อคณะกรรมการคຸຣສາในลักษณะสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) แต่เป็นในลักษณะการกำกับดูแลเท่านั้น เช่น กำกับการดำเนินงาน การจัดสรรงบประมาณ การให้มีหนังสือชี้แจงเกี่ยวกับการดำเนินงานและการให้ความเห็นชอบในการออกข้อบังคับต่างๆของคຸຣສາ ตามมาตรา 8 (11)

ในขณะที่เลขาธิการคຸຣສາ ขึ้นต่อคณะกรรมการคຸຣສາ ซึ่งมีอำนาจในการสรรหา แต่งตั้ง และถอดถอนเลขาธิการ

ฉะนั้นหากพิจารณาตามโครงสร้างจะพบว่าคณะกรรมการคຸຣສາขึ้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในลักษณะที่ไม่ใช่การบังคับบัญชา แต่เป็นเพียงการกำกับ ในขณะที่เลขาธิการคຸຣສาขึ้นต่อคณะกรรมการคຸຣສาในลักษณะการบังคับบัญชา

คณะกรรมการคຸຣສາรับผิดชอบในเรื่องอะไร (What)

คณะกรรมการคຸຣສາรับผิดชอบในเรื่องการทำหน้าที่ ตามที่พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2546 กำหนดไว้ในมาตรา 20 อันได้แก่ การดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ขององค์การ การให้คำแนะนำปรึกษาแก่คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ การวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ การแต่งตั้งอนุกรรมการต่างๆ การควบคุมการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนการออกระเบียบข้อบังคับ

ประกาศของคุรุสภา การกำหนดนโยบายการบริหารและให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของสำนักงาน
เลขาธิการคุรุสภา

ดังนั้นคณะกรรมการคุรุสภาจึงทำหน้าที่เป็นทั้งผู้กำหนดนโยบาย(Policy board)และ คณะกรรมการ
บริหาร (Administrative board)ในตัวเอง(Ex-President of The Teacher's Council of Thailand committee
2015)

กระบวนการตรวจสอบคณะกรรมการคุรุสภามีอะไรบ้าง (What process)

คณะกรรมการคุรุสภาใช้กระบวนการประชุมเป็นพื้นที่การปฏิบัติงาน อย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง ทั้ง
วาระเพื่อทราบ เพื่อพิจารณา โดยใช้เสียงข้างมากในที่ประชุมเป็นมติชี้ขาดผลของมติ(The Teacher's Council
of Thailand committee by position Permanent Secretary of Education Ministry 2015, Ex- committee of
The Teacher's Council of Thailand by position Dean Faculty of Education 2015, Ex-President of The
Teacher's Council of Thailand committee 2015)

คณะกรรมการคุรุสภามีมาตรฐานอะไร (What standards)

คณะกรรมการคุรุสภามีพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2546 เป็นมาตรฐาน
หลักในการปฏิบัติงาน ตลอดจนระเบียบภายในเป็นอำนาจของคุรุสภาที่สามารถกำหนดได้เอง ผ่าน
กระบวนการประชุมของคณะกรรมการคุรุสภาเช่น การออกมาตรฐาน จริยธรรม จรรยาบรรณ ใบประกอบ
วิชาชีพ การรับรองปริญญาทางการศึกษา ในรูปข้อบังคับ และระเบียบคุรุสภา (Secretariat Office of the
Teacher's Council of Thailand 2555)

คณะกรรมการคุรุสภามีระบบการให้คุณให้โทษอย่างไร (What effect)

คณะกรรมการสามารถถูกลงโทษได้ โดยการเสนอของรัฐมนตรีนว่าการกระทรวงศึกษาธิการให้
คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ด้วยเหตุบกพร่องต่อหน้าที่ ประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ หรือขาดคุณสมบัติ
หรือมีลักษณะต้องห้าม ในขณะที่ระเบียบคุรุสภาว่าด้วยประมวลจริยธรรมของคณะกรรมการและพนักงาน
เจ้าหน้าที่ของคุรุสภา พ.ศ.2552 (The Secretariat of The Cabinet 2552) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนด
มาตรฐานทางจริยธรรมของคณะกรรมการคุรุสภา มีเพียงขั้นตอนการลงโทษ แต่ไม่ได้กำหนดบทลงโทษเอาไว้
อย่างชัดเจนแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตามจากการศึกษาค้นพบว่า ในทางปฏิบัติความพร้อมถูกตรวจสอบของครูศึกษามีประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1. สัดส่วนกรรมการครูสภาไม่สมดุล ถูกครอบงำโดยกรรมการกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง กลไกการตรวจสอบจึงไม่เกิด

โดยเฉพาะกรรมการจากผู้ประกอบอาชีพทางการศึกษามีมากถึง 19 คนประกอบกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นถูกกำหนดให้ต้องมี 3 คนที่เป็นครูหรือผู้บริหารสถานศึกษา ดังนั้น ตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนดกรรมการที่เป็นกลุ่มครู จึงมีจำนวนถึง 22 เกินกึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดจำนวน 39 คน ซึ่งนำไปสู่การใช้เสียงข้างมากในการตัดสินใจ (Block vote)

“เพราะเขาใช้ระบบพวกมาก ครูสภาช่วงหลังที่เข้ามาคือการหาเสียงกันเข้ามา เมื่อมีเสียงก็ต้องรักษาพวกพ้อง”(The Teacher's Council of Thailand committee by position Permanent Secretary of Education Ministry 2015)

“เขาใช้เสียงข้างมาก เพราะเสียงเขาใหญ่ คือ พ.ร.บ.เอื้อให้เขาทำได้ด้วยการตรวจสอบจะไม่ Work ทั้งนี้เมื่อมีคนกลุ่มหนึ่งคุมเสียงข้างมากได้” (Ex-committee of The Teacher's Council of Thailand by position Dean Faculty of Education 2015)

จากข้อมูลผู้ให้สัมภาษณ์ข้างต้น แสดงให้เห็นว่า ถึงแม้ว่าตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรจะกำหนดองค์ประกอบคณะกรรมการครูสภาให้ประกอบด้วยบุคคลซึ่งมีที่มา และสถานะแตกต่างกันทั้งจากส่วนราชการ นักวิชาการด้านครุศาสตร์ ตัวแทนผู้ประกอบการวิชาชีพ ผู้ทรงคุณวุฒิ แต่โครงสร้างดังกล่าวไม่มีความสมดุลในสัดส่วน ทำให้ไม่สามารถเกิดการตรวจสอบถ่วงดุลได้ในทางปฏิบัติ

2. โครงสร้างกรรมการครูสภาลอยอยู่เหนือการตรวจสอบไม่ได้ขึ้นต่อใคร

ในความเป็นจริงโครงสร้างกรรมการครูสภาลอยอยู่เหนือการตรวจสอบไม่ได้ขึ้นต่อใคร(The Teacher's Council of Thailand committee by position Permanent Secretary of Education Ministry 2015, Ex- committee of The Teacher's Council of Thailand by position Dean Faculty of Education

2015) แม้ว่าตามกฎหมายจะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ แต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมการครูสภา มีอำนาจในการดำเนินงานเป็นอิสระ

“รมต.ว่าการกระทรวงศึกษาธิการสามารถ Veto มติ Board ครูสภาได้ แต่
ถ้าในท้ายสุดหาก Board ยืนยันมติ รมต.ก็ไม่สามารถทำอะไรได้”(The
Teacher's Council of Thailand committee by position Permanent
Secretary of Education Ministry 2015)

“รมต.มีสิทธิ Veto เฉพาะในส่วนมติที่ต้องประกาศ หรือออกเป็นประกาศ
เป็นระเบียบ ข้อบังคับตามพ.ร.บ.(มาตรา 6) ต้องให้รมต.เห็นชอบ ถ้ารมต.
ไม่เห็นBoard ก็ต้องกลับมาแก้ไข ไม่ใช่ทุกเรื่องนะ เฉพาะเรื่องใหญ่ๆ....
จริงๆคนเห็นประกาศคือประธานกรรมการครูสภา ไม่ใช่รมต.เห็น แต่ต้อง
ให้รมต.เห็นชอบก่อนจะเห็นประกาศใช้ ถ้ารมต.ไม่เห็นชอบ ก็เห็นไม่ได้
ประธานก็ผิด

ที่สำคัญคือ รมต.มาจากรัฐบาล เขามองผู้แทนครูว่าเป็นกลุ่มอิทธิพล
เพราะเขามาจากการเลือกตั้ง....กรรมการครูสภาครึ่งหนึ่งมาจากผู้แทน
ครู ซึ่งเป็นหัวคะแนนของรัฐบาล” (Ex-committee of the Teacher's
Council of Thailand by position Dean Faculty of Education 2015)

จากข้อมูลผู้ให้สัมภาษณ์ข้างต้น แสดงให้เห็นว่าในทางปฏิบัติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการไม่สามารถใช้อำนาจตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะกรรมการครูสภาได้อย่างแท้จริง เนื่องจากคณะกรรมการครูสภาสภา มีอิสระในการดำเนินงานในตัวเอง ประกอบกับรัฐมนตรีมีเหตุผลเรื่องคะแนนเสียงทางการเมืองกับกรรมการครูสภาซึ่งเป็นตัวแทนครูจากทั่วประเทศซึ่งอาจกระทบต่อฐานเสียงในอนาคตได้

3.การกำหนดกฎหมายและระเบียบที่เปิดช่องให้เอื้อประโยชน์แก่กลุ่มตนเอง

ดังที่ได้กล่าวมาก่อนหน้านั้นในเรื่องสัดส่วนกรรมการที่ไม่สมดุล ซึ่งตัวกฎหมายเองก็กำหนด
โครงสร้างให้มีคณาจารย์ไปยังกลุ่มผู้แทนครู นอกจากนี้ในเรื่องการดำเนินการต่อเรื่องการประพฤติผิด
จรรยาบรรณ มาตรา 51 วรรค 2 วางหลักให้ระยะเวลาการใช้สิทธิกล่าวโทษครูที่ประพฤติผิดจรรยาบรรณ นับ

จากวันที่ผู้กล่าวโทษรู้เรื่องการทำผิดมีระยะเวลาเพียง 1 ปี ซึ่งถือว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับวิชาชีพอื่น เช่น แพทย์ มีอายุความย้อนหลังได้ถึง 10 ปี (The Teacher's Council of Thailand committee by position Permanent Secretary of Education Ministry 2015) ซึ่งเป็นการจำกัดโอกาสของผู้เสียหายหรือผู้ร้องเรียน

ในขณะที่องค์ประกอบของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ซึ่งมีหน้าที่พิจารณา อนุมัติ ยกเลิก เพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ กำกับดูแลมาตรฐาน แต่มาตรา 21 พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2546 กำหนดให้องค์ประกอบของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมีจำนวน 16 คน แต่มีจำนวน 4 คนดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการครูสภาด้วย ซึ่งโดยหลักความเป็นกลางในการวินิจฉัย ควรแยกโครงสร้างองค์การวินิจฉัยข้อพิพาทออกเป็น 2 ชั้น โดยคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพเป็นโครงสร้างการวินิจฉัยชั้นต้น โครงสร้างคณะกรรมการครูสภาเป็นชั้นอุทธรณ์ แต่กฎหมายกลับระบุให้มีกรรมการจากคณะกรรมการครูสภา 4 คน อยู่ในคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพด้วย จึงมีความเสี่ยงต่อการขัดกับหลักความเป็นกลาง (Kaewsook 2013)

4. ไม่มีเครื่องมือ กลไกในการตรวจสอบอย่างเป็นรูปธรรม

เมื่อการประชุมเป็นเพียงเครื่องมือเดียวในการตรวจสอบการทำงาน และที่ผ่านมายังไม่มีเครื่องมือในการตรวจสอบกรรมการครูสภาแต่อย่างใด เพราะจากที่กล่าวมาข้างต้น กรรมการครูสภาลอยและไม่ยึดโยงกับกระทรวงในลักษณะการบังคับบัญชา อำนาจของรัฐมนตรีก็จำกัด เหลือเพียงการควบคุมตนเองในที่ประชุมซึ่งก็มีสัดส่วนของกลุ่มผู้แทนครูมากกว่ากลุ่มอื่น การตรวจสอบถ่วงดุลจึงไม่เกิดขึ้น

“ที่ผ่านมาพบว่า มันไม่มีกลไกการตรวจสอบเลย แม้แต่ว่าใครเป็นคน

ตรวจสอบ ก็ยังไม่เจอ” (Officiate secretary of The Teacher's Council of Thailand 2015)

จากข้อมูลผู้ให้สัมภาษณ์ข้างต้น เป็นการยืนยันให้เห็นว่าในทางปฏิบัติ ยังไม่มีกลไก เครื่องมือในการตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการครูสภาอย่างชัดเจน

5. ไม่มีมาตรการการลงโทษ (Sanction) อย่างจริงจัง

แม้ว่าตามกฎหมาย คณะรัฐมนตรีสามารถให้คุณให้โทษแก่กรรมการครูสภาได้ด้วยการปลดออก แต่ที่ผ่านมาไม่เคยมีการใช้อำนาจดังกล่าว

“กรมเป็นผู้ตั้ง Board สามารถให้คุณให้โทษได้ แต่ที่ผ่านมาไม่เคยมี”

(Officiate secretary of The Teacher's Council of Thailand 2015)

เช่น กรณีกรรมการคุรุสภา 2 คน เรียกรับผลประโยชน์จากผู้สมัครเพื่อให้คุรุสภาเลือกให้เป็นผู้แทนของคุรุสภา เข้าไปเป็นอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ซึ่งทั่วประเทศจะมี อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่ 169 เขตนั้น¹ คณะกรรมการคุรุสภาไม่มีอำนาจในการลงโทษผู้ถูกกล่าวหาแต่อย่างใด มีเพียงการลงมติให้ส่งเรื่องต่อไปให้ต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหาไปพิจารณาต่อเท่านั้น

“มีคนมาร้องเรียนผม ผมก็ถามว่ามีหลักฐานไหม เขามีสลิปเงินมาให้ แล้วมันจริง ผมเลยถามว่าถ้าผมตั้งกรรมการสอบสวนคุณจะมาให้ปากคำไหม ซึ่งปกติเขามักจะไม่มา ปรากฏว่าเขามาจริง เขากลับ ผมก็ตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริง มันก็มีมูล ก็เอาเข้ากรรมการคุรุสภา กรรมการต้องส่งเรื่องให้เจ้าสังกัดสอบสวนทางวินัย ก็คือ สพฐ. เพราะคุรุสภาไม่มีอำนาจลงโทษ เรื่องก็เลยไม่รู้ไปถึงไหนแล้ว...แต่ถ้าเป็นสมัยก่อน เรื่องแบบนี้มีแนวโน้ม Board จะไม่ให้ผ่าน” (Ex-President of The Teacher's Council of Thailand committee 2015)

จากข้อมูลผู้ให้สัมภาษณ์ข้างต้น แสดงให้เห็นว่าในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ แม้ว่าตามกฎหมายจะมีอำนาจในการถอดถอน ลงโทษคณะกรรมการคุรุสภาได้ แต่ผู้ให้สัมภาษณ์ยืนยันว่าที่ผ่านมาไม่เคยมีการบังคับใช้และลงโทษอย่างจริงจัง แม้ว่าจะมีกรณีที่กรรมการคุรุสภากระทำผิด ฝ่ายการเมืองก็ไม่สามารถลงโทษได้ ในขณะที่คณะกรรมการคุรุสภาเองก็ไม่สามารถแสดงบทบาทถ่วงดุลกันเอง จนมีมาตรการลงโทษออกมาได้เป็นรูปธรรม

ดังนั้น ความพร้อมถูกตรวจสอบของคณะกรรมการคุรุสภา เมื่อพิจารณาในรายละเอียดจะพบว่าประเด็นการขึ้นต่อใครในเรื่องอะไร (Accountable to whom and what) นั้น ตามโครงสร้างอย่างเป็นทางการขึ้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ แต่ในทางปฏิบัติรัฐมนตรีมีอำนาจจำกัดมาก ไม่สามารถตรวจสอบให้คุณให้โทษแก่กรรมการได้ ในประเด็นกระบวนการเครื่องมือตรวจสอบ (What process) มีเพียงการประชุม

¹ ดูเพิ่มเติมใน <http://www.thairath.co.th/content/463774>

ไม่มีกลไกเครื่องมือการตรวจสอบใดอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งมีปัญหาการใช้เสียงข้างมากจึงไม่เกิดการตรวจสอบถ่วงดุล ในประเด็นมาตรฐาน (What standards) แม้ว่าจะมีกฎหมายจัดตั้งแต่ก็กำหนดให้เอื้อประโยชน์ตนเอง และประเด็นการให้คุณให้โทษ (What effect) แม้ว่าจะมีรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการสามารถถอดถอนได้ แต่ไม่สามารถทำได้ในทางปฏิบัติ เพราะขาดอำนาจและกลไกการบังคับอย่างแท้จริง ฉะนั้น ความพร้อมถูกตรวจสอบที่มีสภาพปัญหาดังกล่าวถึงทำให้องค์การมีความเสี่ยงต่อการขาดธรรมาภิบาล

ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากปัจจุบันการแก้ไขปัญหของคุรุสภา อาศัยอำนาจตามมาตรา 44 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งให้อำนาจแก่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ดำเนินการทางการบริหารได้โดยไม่จำกัด ทำให้มีการปลดคณะกรรมการคุรุสภาออกทั้งหมด เพื่อดำเนินการปัญหาภายในที่ระบบเดิมไม่สามารถจัดการได้ แต่ในการศึกษานี้จะขอเสนอทางออกที่ไม่ใช่การใช้อำนาจเบ็ดเสร็จที่ไม่ใช่วิธีการทางประชาธิปไตย เพราะเมื่อประเทศเข้าสู่ระบบประชาธิปไตยตามปกติ การใช้อำนาจเบ็ดเสร็จในการแก้ปัญหาจะไม่มีที่ยั่งยืนตราบดีที่ไม่ได้แก้ไขที่รากเหง้า ทั้งนี้ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. ควรทบทวนและแก้ไขกฎหมายจัดตั้ง เพื่อปรับปรุงความพร้อมถูกตรวจสอบและการถ่วงดุลให้มากขึ้น โดยมีแนวทางดังต่อไปนี้

1.1 ปรับปรุงสัดส่วนกรรมการคุรุสภา โดยเฉพาะกรรมการจากผู้แทนครูที่มาจากการเลือกตั้ง ควรมีจำนวนลดลงให้เท่ากับกรรมการประเภทอื่นๆ หรือเพิ่มกรรมการภายนอกที่มีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะผู้ใช้ เช่น ตัวแทนผู้ปกครอง (Ex-President of The Teacher's Council of Thailand committee 2015) เพื่อป้องกันมิให้เกิดภาวะการครอบงำโดยเสียงข้างมากในที่ประชุม

1.2 ปรับปรุงสัดส่วนคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ไม่ให้กรรมการคุรุสภามาดำรงตำแหน่งซ้ำในคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ หรือยุบเลิกคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ และให้คณะกรรมการคุรุสภาทำหน้าที่งานด้านการพิจารณาวินิจฉัยข้อร้องเรียนทางวิชาชีพในขั้นต้น โดยให้โครงสร้างระดับกระทรวงซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน ทำหน้าที่พิจารณาในชั้นอุทธรณ์ (Kaewsook 2013)

1.3 ทบทวน ปรับปรุงแก้ไขมาตรา 51 ในประเด็นการจำกัดสิทธิกล่าวโทษการกระทำผิด จรรยาบรรณ ที่มีระยะเวลาเพียง 1 ปี นับจากวันผู้เสียหายหรือผู้กล่าวโทษทราบเรื่อง เพื่อป้องกันภาวะการ ช่วยเหลือ ปกป้องกันเองในกลุ่มวิชาชีพ (Officiate secretary of The Teacher's Council of Thailand 2015)

1.4 กำหนดโครงสร้าง หรือกลไกการตรวจสอบให้ชัดเจนลงไปในกฎหมายจัดตั้ง โดยอาจ ปรับปรุงอำนาจในการกำกับของรัฐมนตรี พร้อมเปิดช่องให้สามารถใช้มืองค์คณะหรือกลไกการประเมินที่มีอยู่ ในกระทรวงให้สามารถประเมิน ตรวจสอบได้

2. การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ

เมื่อกลไกการตรวจสอบเหนือกว่าระดับคณะกรรมการคุรุสภา ไม่มีความชัดเจน จึงเหลือเพียงความ พร้อมถูกตรวจสอบทางสังคม (Social accountability) ซึ่งต้องอาศัยการเผยแพร่ข้อมูลเพื่อให้สาธารณะ สามารถเข้าถึงได้ย้อนหลังได้หมดโดยไม่จำเป็นต้องร้องขอ โดยเฉพาะเช่น รายงานการประชุมคณะกรรมการ กฎ ระเบียบข้อบังคับ กระบวนการสรรหาคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กระบวนการเลือกตั้งกรรมการผู้แทน ครู เป็นต้น

3. ควรพัฒนากลไกการกำกับ การประเมินกรรมการ และกำหนดกลไกการให้คุณให้โทษอย่าง ชัดเจน และบังคับใช้อย่างจริงจัง โดยอาจใช้กลไกผู้ตรวจราชการกระทรวง หรือ คณะกรรมการตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของกระทรวง เป็นกลไกหนึ่งในการการตรวจสอบ ประเมินผลได้

ดังนั้น ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงความพร้อมถูกตรวจสอบของคณะกรรมการคุรุสภา จากข้อ ค้นพบที่กล่าวมาข้างต้น จึงควรมุ่งแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างโดยเฉพาะการแก้ไขข้อบกพร่องในกฎหมายจัดตั้ง การปรับปรุงการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะให้มากขึ้น และพัฒนากลไกการตรวจสอบ ประเมินผลการทำงาน และการให้คุณให้โทษแก่คณะกรรมการคุรุสภาได้อย่างเป็นรูปธรรมเพื่อลดความเสี่ยงต่อการขาดธรรมาภิบาล

สรุป

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าปัญหาในเชิงความพร้อมถูกตรวจสอบของคณะกรรมการคุรุสภาส่วนหนึ่ง มาจากปัญหาเชิงโครงสร้างของความเป็นองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล (Quasi-governmental organization) ซึ่งวางโครงสร้างส่วนบนสุดในรูปของคณะกรรมการที่ไม่ขึ้นต่อสายการบังคับบัญชาของกระทรวงเพียงส่วน

ราชการทั่วไป และแม้ว่าโครงสร้างดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นเครือข่ายของกลุ่มต่างๆที่มาร่วมกันเป็นองค์
 คณะกรรมการที่มีการบริหารงานเป็นอิสระ แต่ในความเป็นจริงเมื่อพิจารณาลงไปถึงเนื้อหาสาระในทางปฏิบัติ
 นั้น โครงสร้างความเป็นเครือข่าวนั้นเป็นภาพลวงตาของความเป็นธรรมาภิบาลแบบเครือข่าย เนื่องจาก
 โครงสร้างส่วนคณะกรรมการคุรุสภานั้นมีปัญหาในเชิงความพร้อมถูกตรวจสอบ เนื่องจากคณะกรรมการมี
 ภาวะที่ลอยอยู่เหนือการตรวจสอบ ทั้งยังมีสัดส่วนไม่สมดุล ไม่มีเครื่องมือกลไกในการตรวจสอบ สามารถ
 กำหนดมาตรฐานที่เอื้อประโยชน์ต่อตนเอง และไม่มีการใช้มาตรการการลงโทษได้อย่างเป็นรูปธรรม จึงทำให้
 ธรรมาภิบาลแบบเครือข่าวนั้นล้มเหลว และเสี่ยงต่อการขาดธรรมาภิบาล

References

- Bidhya Bowornwathana. 2006. Transforming bureaucracies for the 21st century: The new democratic governance paradigm. In *Comparative public administration: The essential readings*, eds. Eric E. Otenyo and Nancy S. Lind, 667-679. San Diego, CA: JAI Press.
- Ex- committee of The Teacher's Council of Thailand by position Dean Faculty of Education. 2015. Interview by author. (December 24, 2015).
- Ex-President of The Teacher's Council of Thailand committee. 2015. Interview by author. (December 2, 2015).
- Linz, Juan J. and Alferd Stepan. 1998. "Toward consolidated democracies". In *The Changing nature of democracy*, eds. T. Inoguchi, E. Newman and J. Keane. Tokyo : United Nations University Press
- Koppell, Jonathan GS. 2003. *The politics of quasi-government : Hybrid organizations and the dynamics of bureaucratic control*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mashaw, Jerry L. 2006. Accountability and institutional design: Some thoughts on the grammar of governance. In *Public accountability designs: Dilemmas and experiences*, ed. Michael W.Dowdle, 115-156. Cambridge: Cambridge University Press.
- Officiate Secretary of The Teacher's Council of Thailand. 2015. Interview by author. (November 26, 2015).
- Secretariat Office of the Teacher's Council of Thailand. 2012. Porrorbor Kodrabiab Samnakyanlekathikarn Kurusapha 2012. [The Royal Decree, Rules of the office of Teacher's Council]. <http://www.ksp.or.th/ksp2013/download/index.php?l=th&tid=3&mid=119&pid=31>. (Accessed May 28, 2015). (in Thai)
- , 2012. *Raingarnprajum pee 2554*. [Annual report 2011]. Bangkok: Bonus Pre-Press Ltd. (in Thai)
- The Secretariat of the Cabinet.2015. Kamsanghuana kana raksaquarmsangob hang chart tee 7/2558 rounq karnpatibatnateekongkanakammakarn Kurusapha kanakammakarn songserm lae

sawasdiparbkrue lae bukalakorn tang karnsuksa lae kanakammakarn boriharn
ongkarnkarkongsamnakngarnkanakammakarn songsermsawasdikarn lae sawasdiparbkrue lae
bukalakorn tang karnsuksa 2558. [The order of National Council for Peace and Order
no.7/2015 about the duty of the Teachers Council of Thailand committee, the welfare promotion
for teachers and educational personnel committee and the administrative of trade organization
of the office of the welfare promotion commission for teachers and educational personnel
committee 2015]. *Ratchakitchanubeksa*. [Royal Thai Government Gazette]. 132 (87 special D):
2-3. (in Thai)

-----, 2003. PrarajjabanyatKru lae bukarakorn tang karnsuksa2546. [Teacher and educational
personal royal decree 2003]. *Ratchakitchanubeksa*. [Royal Thai Government Gazette]. 120
(52): 1-30. (in Thai)

-----, 2009. Rabiab Kurusapha wadouy pramounjariyatham kong kanakammakarn lae
pananganjaonatee kong Kurusapha 2552. [The regulation of the Teacher's Council of Thailand
about code of ethics of the committee and teacher's council officers 2009].
Ratchakitchanubeksa. [Royal Thai Government Gazette]. 127(24 special): 1-7.(in Thai)

Sørensen, Eva, and Jacob Torfing. 2007. *Theories of democratic network governance*. New York:
Palgrave Macmillan.

The Teachers' Council of Thailand committee by position Permanent Secretary of Education
Ministry. 2015. Interview by author. (December 14, 2015).

Thipkantha Kaewsook. 2013. *Panhateema lae ongprakorb kong kanakammakarn marttatarn
vichacheep tarm prarajjabanyat kru lae bukarakorn tang karnsuksa 2546*. [Origin problems and
element of professional standard committee in the royal decree of teacher and educational
personnel 2003], <http://law.nida.ac.th/main/images/Data/IS/thipkantha%20kaeosuk.pdf>.
(Accessed on December 11, 2015). (in Thai)

