

ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหากฎหมายในการทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ

สมพงษ์ แซ่ตัน

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
พ.ศ. 2557

Legal Problem on National Testing System

SOMPONG SAETAN

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2014

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหากฎหมายในการทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ
ชื่อผู้เขียน	สมพงษ์ แซ่ตัน
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์พนิจ ทิพย์มณี
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2556

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายบางประการเกี่ยวกับสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) และการทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ โดยศึกษาถึงที่มาของการศึกษา รูปแบบของหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการวัดและประเมินผลทางการศึกษา และการจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่วัดและประเมินผลทางการศึกษา และกำหนดประเด็นศึกษาวิเคราะห์ในเรื่องความเป็นอิสระในการจัดการองค์กร การจัดโครงสร้างองค์กรของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ระบบการจัดซื้อจัดจ้างและการจ้างบริการ และการบริหารจัดการและการดำเนินการตามภารกิจ

ผลการศึกษาพบว่าพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548 ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 นั้น มีเจตนารมณ์ที่จะให้สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) เป็นหน่วยงานของรัฐประเภทองค์การมหาชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการวัดและประเมินผลทางการศึกษา โดยประสงค์ให้หน่วยงานมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการแตกต่างจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ อันจะเป็นรูปแบบใหม่ของการจัดองค์กรภาครัฐที่มารองรับภารกิจการให้บริการสาธารณะใหม่ๆ ซึ่งระบบบริหารแบบเดิมมีข้อจำกัดทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ แต่โดยที่ลักษณะการดำเนินงานในปัจจุบันยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการจัดตั้งทำให้การดำเนินงานยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่เจตนารมณ์อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งสามารถแยกวิเคราะห์ในปัญหาความเป็นอิสระในการจัดการองค์กร การจัดโครงสร้างองค์กรของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ระบบการจัดซื้อจัดจ้างและการจ้างบริการ และการบริหารจัดการและการดำเนินการตามภารกิจ

วิทยานิพนธ์นี้จึงเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ต้องสร้างความตระหนักและเน้นย้ำถึงสถานะทางกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรซึ่งมุ่งประสงค์ให้มีหน่วยงานประเภทองค์การมหาชน โดยต้องพิจารณาและให้ความสำคัญในทุกขั้นตอนของการดำเนินงานหรือการปฏิบัติตามภารกิจในการจัดตั้งองค์กรให้กับบุคลากรในองค์กรและผู้เกี่ยวข้อง ตั้งแต่ขั้นตอนในระบบการบริหารจัดการองค์กร ที่ต้องมีประสิทธิภาพ คล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ขั้นตอนในระบบการออกข้อบังคับ ระเบียบ เกี่ยวกับการบริหารจัดการองค์กร ที่ต้องเอื้อต่อการดำเนินการตามภารกิจ ทำให้ภารกิจสำเร็จได้อย่างคล่องตัวโดยไม่สร้างภาระหรือขั้นตอนที่มากเกินไปจนเกิดความจำเป็น แต่อย่างไรก็ตามต้องไม่หละหลวมหรือย่อหย่อนจนขาดระบบการตรวจสอบ ขั้นตอนในระบบการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน ที่ต้องมีการวัดประสิทธิภาพการดำเนินงานที่ชัดเจน มีหลักเกณฑ์ที่เชื่อถือได้ ส่วนการจัดโครงสร้างองค์กรของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) โดยเฉพาะโครงสร้างภายในองค์กรควรให้มีกลุ่มงานที่รับผิดชอบเป็นประเภทและระดับของการทดสอบ เพื่อให้มีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทดสอบประเภทนั้นๆ อย่างครบถ้วนรอบด้านตั้งแต่ขั้นตอนการสร้างแบบทดสอบ ขั้นตอนการบริหารจัดการการทดสอบ ขั้นตอนการตรวจและประมวลผลการทดสอบ และรายงานผลการทดสอบ ส่วนการวางระบบการจัดซื้อจัดจ้างและการจ้างบริการ ในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างต่างๆ เกี่ยวกับภารกิจขององค์กร ควรออกระเบียบข้อบังคับภายในองค์กรให้แตกต่างจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 โดยให้มีความคล่องตัว สอดคล้องกับภารกิจ ทำนองเดียวกันกับการจ้างบริการควรออกระเบียบข้อบังคับภายในองค์กรให้มีความคล่องตัว ส่วนการบริหารจัดการและการดำเนินการตามภารกิจ ควรนำมาตรการทางกฎหมายอันเป็นลักษณะเด่นของความเป็นองค์การมหาชนมาใช้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวไม่ว่าจะเป็นออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์บุคคลที่มีสิทธิเข้ารับการทดสอบและกระบวนการขั้นตอนต่างๆ เกี่ยวกับการจัดการทดสอบที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การบริหารจัดการการเงินทั้งเงินงบประมาณและเงินรายได้ รวมถึงการกำหนดเกี่ยวกับโทษที่เหมาะสมกับลักษณะของการสอบแต่ละประเภทด้วย โดยไม่ขัดหรือแย้งกับลักษณะเฉพาะขององค์การมหาชนในเรื่องอำนาจมหาชน

Thesis Title	Legal Problem on National Testing System
Author	Sompong Saetan
Thesis Advisor	Associate Professor Pinit Tipmanee
Department	Law
Academic Year	2013

ABSTRACT

This thesis aims to study and analyze some legal problems relating to National Institute of Educational Testing Service (Public Organization) (NIETS) and the national educational testing by studying the sources of the study on form of the work unit which has the duty relating to educational measuring and performance and the constituting of central work unit to perform the duty relating educational measuring and performance and this thesis also aims to specify the issues of the study and analysis on the independence in the management of organization, organization structure of National Institute of Educational Testing Service(Public Organization), procurement and outsourcing system and the administration and management and performing operation according to its mission.

The result of the study has found that Royal Decree of National Institute of Educational Testing Service (Public Organization) (NIETS) B.E.2548 issued under Public Organization Act B.E. 2542 has its intention to impose National Institute of Educational Testing Service (Public Organization) to be a state work unit in the type of Public Organization in order to prepare the public service pertaining to the educational measuring and performance and desires that the work unit could have the flexibility in the administration and management which is different from the official sector or state enterprise and NIETS is the new form of state organization structure to support the new public service missions and there are some limitations under the old administration system so the new public service missions can not be operated .As the methods of the current operation still being not consistent with its intention of constituting

NIETS makes the operation not to achieve its purposes in accordance with the intention efficiently as much as it should do. The problems can be analyzed as follows: the independence in the management of organization, organization structure of National Institute of Educational Testing Service(Public Organization),procurement and outsourcing system and the administration and management and performing operation according to its mission.

This thesis therefore presents guideline of solving the problems by method that National Institute of Educational Testing Service (Public Organization) has to cause the recognition of and emphasizes the legal status of constituting NIETS having the purposes to establish the work unit in the type of Public Organization and the very extreme considerations and attention must be paid to the personnels in the organization and the involved in every step of the operation or the performing operation according to its mission from the step in the administration and management system which must be efficient, flexible, transparent and traceable and the step of the system of issuing the rule and regulation on administration and management of the organization which must be in flavor of performing according to the mission and which accomplishes the mission flexibly without placing excessive and unnecessary burden and steps and however must not be so careless and negligent that there is no check system and next, the step in system of performance of efficiency and effectiveness of the operation which its measurement of the operation's efficiency must be express and reliable. Regarding organization structure of National Institute of Educational Testing Service(Public Organization), there should be work groups being responsible for Educational Testing according to categories_and levels exclusively in internal structure of the organization so that there appears the full and thorough data upon that category of Educational Testing from step of preparing of test_forms, step of Testing administration and management, step of examination,processing and result reporting of Testing. Upon procurement and outsourcing systemization, for the procurements relating to organization mission ,the internal rules and regulations of the organization issued,being flexible and consistent with the mission, should be different from Prime Minister office's regulation on

material B.E.2535. In the same manner, the internal rules and regulations of the organization issued, should be flexible for outsourcing . In respect to the administration and management and performing operation according to the mission, legal measures being the prominent character, should be used so that the flexibility is caused ,whether by the issuing of the notification imposing the criteria of the eligible person for taking test and of process and steps on organizing of testing in co-operation with the involved work units, and of the financial administration and management on budget and income, also including the imposing of the reasonable penalty for the nature of each category of testing without any contrary to the specific character of Public Organization in respect of public power.

กิตติกรรมประกาศ

ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อรองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี ผู้จุดประกายความคิด ให้กำลังใจ และกรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมทั้งสละเวลาอันมีค่าในการให้คำอธิบาย ให้คำปรึกษา ให้คำแนะนำในการค้นคว้า ตลอดจนตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ในวิทยานิพนธ์นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่าในการรับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้กรอบแนวทางการวิเคราะห์ทางกฎหมาย รวมทั้งคำแนะนำอันมีค่ายิ่ง ตลอดจนตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ในวิทยานิพนธ์นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ายิ่งในการรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้กรอบความคิดทางนิติศาสตร์ ให้คำอธิบายชี้แนะแนวความคิดทางกฎหมาย ตลอดจนตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ในวิทยานิพนธ์นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อรองศาสตราจารย์ไพฑูรย์ คงสมบูรณ์ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ายิ่งในการรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้กรอบความคิดนิติวิธีทางนิติศาสตร์ ให้คำแนะนำ รวมถึงแนวทางในการจัดทำตลอดจนตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ในวิทยานิพนธ์นี้

ผู้เขียนขอขอบคุณครอบครัว มิตรสหาย เพื่อนๆ และพี่ๆ เจ้าหน้าที่สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตฯ ทุกคน ที่ให้กำลังใจ ให้การสนับสนุน ให้ความช่วยเหลือ ให้โอกาส ให้ความปรารถนาดี และให้ข้อมูลต่างๆ ที่จำเป็นยิ่งในการจัดทำวิทยานิพนธ์นี้ แก่ผู้เขียนเสมอมา

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีประโยชน์ต่อการศึกษา การปรับใช้บทบัญญัติของกฎหมาย หรือการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ผู้เขียนขอขอบความดีให้แก่บุคคลสำคัญที่ผู้เขียนได้กล่าวถึงตลอดจนนักวิชาการเจ้าของผลงานทุกเรื่องและผู้เขียนได้อาศัยเป็นข้อมูลอ้างอิง รวมทั้งแก่มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตฯ หากมีข้อผิดพลาดประการใดในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขออภัยและน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สมพงษ์ แซ่ตัน

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ณ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ช
บทที่	
1. บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	8
1.3 สมมติฐานของการศึกษา	8
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	9
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	9
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	9
1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ	10
2. ความหมาย แนวความคิด ทฤษฎี และที่มาของการศึกษา รูปแบบของหน่วยงานที่ ทำหน้าที่เกี่ยวกับการวัดและประเมินผลทางการศึกษา และการจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อ ทำหน้าที่วัดและประเมินผลทางการศึกษา	11
2.1 ความหมาย แนวความคิด ทฤษฎี และที่มาของการศึกษา	12
2.1.1 การศึกษาของไทยสมัยโบราณ (พ.ศ. 1781 - พ.ศ. 2411)	13
2.1.2 การศึกษาของไทยสมัยปฏิรูปการศึกษา (พ.ศ. 2412 - พ.ศ. 2475)	18
2.1.3 การศึกษาสมัยการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2475 - ปัจจุบัน)	22
2.2 แนวความคิด ทฤษฎี การวัดและประเมินผลการเรียนรู้ของผู้เรียน	25
2.2.1 การวัด (Measurement)	25
2.2.1 การประเมิน (Evaluation or Assessment or Appraisal)	25
2.3 รูปแบบของหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการวัดและประเมินผลทางการศึกษา	26
2.3.1 ความหมายและแนวความคิดเกี่ยวกับหน่วยงาน	28
2.3.2 แนวความคิดในการจัดตั้งหน่วยงาน	32
2.4 สถานะทางกฎหมายและความสัมพันธ์ของหน่วยงาน	35
2.4.1 สถานะทางกฎหมาย	36

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.4.2 ความสัมพันธ์ของหน่วยงาน	38
2.5 โครงสร้างและระบบบริหารของหน่วยงาน	40
2.5.1 แนวคิดการจัดรูปแบบโครงสร้าง	40
2.5.2 โครงสร้างและการบริหาร	42
2.6 การจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่ด้านการวัดและประเมินผลทางการศึกษา ..	44
2.7 การจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ	47
2.7.1 โครงสร้างการบริหารจัดการ	49
2.7.2 การแบ่งส่วนงานภายในองค์กร	52
3. กฎหมายและการบริหารงานเกี่ยวกับการทดสอบทางการศึกษาของประเทศไทยและ ต่างประเทศ	58
3.1 กฎหมายและการบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันทดสอบ ทางการศึกษาแห่งชาติ	58
3.1.1 การดำเนินการทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ	59
3.1.2 การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ	69
3.2 กฎหมายและการบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับการทดสอบทางการศึกษาของ ต่างประเทศ	78
3.2.1 กฎหมายและการบริหารงานที่ใช้เกี่ยวกับการทดสอบทางการศึกษาของ ประเทศสหรัฐอเมริกา	79
3.2.2 กฎหมายและการบริหารงานที่ใช้เกี่ยวกับการทดสอบทางการศึกษาของ ประเทศสวีเดน	83
4. ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหากฎหมายในการทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ	89
4.1 ความเป็นอิสระในการจัดการองค์กร	89
4.2 การจัดโครงสร้างองค์กรของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน)...	92
4.3 การวางระบบการจัดซื้อจัดจ้าง และการจ้างบริการ	95
4.4 การบริหารจัดการและดำเนินการตามภารกิจ	97
4.4.1 เกี่ยวกับผู้เข้ารับการทดสอบ	97

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.4.2 เกี่ยวกับภารกิจและการบริหารจัดการองค์กรตามภารกิจ.....	99
4.4.3 อำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดการทดสอบ	106
4.4.4 สถานภาพตามกฎหมายของผลการทดสอบต่างๆ....	109
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	115
5.1 บทสรุป	115
5.1.1 ความเป็นอิสระในการจัดการองค์กร	115
5.1.2 การจัดโครงสร้างองค์กรของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน)	117
5.1.3 การวางระบบการจัดซื้อจัดจ้าง และการจ้างบริการ.....	118
5.1.4 การบริหาร จัดการ และดำเนินการตามภารกิจ.....	119
5.2 ข้อเสนอแนะ	121
บรรณานุกรม	123
ภาคผนวก	130
ประวัติผู้เขียน	148

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นสิ่งสำคัญสำหรับชีวิตมนุษย์ที่ทุกชาติ ทุกภาษาได้ให้ความสำคัญ ซึ่งประเทศไทยก็ให้ความสำคัญกับระบบการศึกษาไทยเป็นอย่างมาก โดยจะเห็นได้จากมีแนวคิดในการปฏิรูประบบการศึกษาในประเทศไทย และมีการกำหนดหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยกระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศใช้หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544 ให้เป็นหลักสูตรแกนกลางของประเทศ โดยกำหนดจุดมุ่งหมาย และมาตรฐานการเรียนรู้เป็นเป้าหมายและกรอบทิศทางในการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนให้เป็นคนดี มีปัญญา มีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีขีดความสามารถในการแข่งขันในเวทีระดับโลก พร้อมกันนี้ได้ปรับกระบวนการพัฒนาหลักสูตรให้มีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้ท้องถิ่นและสถานศึกษาได้มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการพัฒนาหลักสูตร เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพและความต้องการของท้องถิ่น¹

จากหลักสูตรแกนกลางดังกล่าว ได้จัดแบ่งการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็น 3 ระดับ ประกอบด้วย ระดับประถมศึกษา (ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1-6) ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1-3) และระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3-6) และมีการกำหนดให้มีการวัดและประเมินผลการเรียนรู้ โดยแบ่งออกเป็น 4 ระดับ ประกอบด้วย ระดับชั้นเรียน ระดับสถานศึกษา ระดับเขตพื้นที่การศึกษา และระดับชาติ

โดยที่การวัดและประเมินผลการเรียนรู้ระดับชาติ ต้องมีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่วัดและประเมินผลการเรียนรู้ของนักเรียน ซึ่งในประเทศไทยในปัจจุบันได้จัดตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทองค์การมหาชน จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ชื่อว่าสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2548 ซึ่งมีเหตุผลในการจัดตั้งคือ เนื่องจาก

¹ความนำ หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551. กระทรวงศึกษาธิการ.

มีความจำเป็นต้องมีสถาบันทดสอบทางการศึกษาเพื่อเป็นองค์กรกลางในการศึกษา วิจัย พัฒนา และให้บริการทางการประเมินผลทางการศึกษาและทดสอบทางการศึกษา รวมทั้งเป็นศูนย์กลางความร่วมมือด้านการทดสอบทางการศึกษาในระดับชาติและระดับนานาชาติ และเพื่อที่จะให้สถาบันที่จัดตั้งขึ้นมีการบริหารและการจัดการที่มีความเป็นอิสระ คล่องตัว และมีประสิทธิภาพ สมควรจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติขึ้นเป็นองค์กรมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้² และได้กำหนดวัตถุประสงค์ และอำนาจหน้าที่ไว้ที่มาตรา 7 และมาตรา 8 กล่าวคือ ให้สถาบันมีวัตถุประสงค์เพื่อบริหารจัดการและดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษาวิจัย พัฒนา และให้บริการทางการประเมินผลทางการศึกษาและทดสอบทางการศึกษาอย่างต่อเนื่องรวมทั้งเป็นศูนย์กลางความร่วมมือด้านการทดสอบทางการศึกษาในระดับชาติและระดับนานาชาติ และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ให้มีอำนาจหน้าที่หลักในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำระบบ วิธีการและพัฒนาเครื่องมือวัดและประเมินผลตามมาตรฐานการศึกษา ดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินผลการจัดการศึกษาและการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติ ตลอดจนให้ความร่วมมือและสนับสนุนการทดสอบทั้งระดับเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ดำเนินการเกี่ยวกับการทดสอบทางการศึกษา บริการสอบวัดความรู้ความสามารถและการสอบวัดมาตรฐานวิชาการและวิชาชีพ เพื่อนำผลไปใช้เป็นส่วนหนึ่งในการเทียบระดับและการเทียบโอนผลการเรียนที่มาจากการศึกษาในระบบเดียวกันหรือการศึกษาต่างระบบดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษาวิจัย และเผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับการทดสอบทางการศึกษา ตลอดจนเผยแพร่เทคนิคการวัดและประเมินผลการศึกษา เป็นศูนย์กลางข้อมูลการทดสอบทางการศึกษา ตลอดจนสนับสนุน และให้บริการผลการทดสอบแก่หน่วยงานต่าง ๆ ได้ทั้งในประเทศและต่างประเทศ พัฒนาและส่งเสริมวิชาการด้านการทดสอบและประเมินผลทางการศึกษา รวมถึงการพัฒนาบุคลากรด้านการทดสอบและประเมินผล ด้านการติดตามและประเมินผลคุณภาพบัณฑิต รวมทั้งการให้การรับรองมาตรฐานของระบบ วิธีการ เครื่องมือวัด ของหน่วยงานการประเมินผลและทดสอบทางการศึกษาเป็นศูนย์กลางความร่วมมือด้านการทดสอบทางการศึกษาทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติ

นอกจากสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) จะมีอำนาจหน้าที่ตามที่กล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีความเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะที่ใกล้เคียงที่สุดคือ มาตรา 49³ มาตรา 50⁴ และมาตรา 51⁵ ซึ่งอยู่ในหมวด 6 มาตรฐานและการ

² หมายเหตุ ท้ายพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548.

³ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 49 บัญญัติว่า

ประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งจะเป็นผู้ใช้ผลการทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติที่สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) จัดการทดสอบ

ซึ่งจากเหตุผลและอำนาจหน้าที่ในการจัดตั้งองค์กรกลางดังกล่าว ที่มีได้กำหนดให้มีอำนาจเฉพาะแต่เพียงในเรื่องการวัดและประเมินผลนักเรียนตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานข้างต้นเท่านั้น แต่ยังกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการศึกษา วิจัย พัฒนา และให้บริการทางการประเมินผลทางการศึกษาและทดสอบทางการศึกษา รวมทั้งเป็นศูนย์กลางความร่วมมือด้านการทดสอบทางการศึกษาในระดับชาติและระดับนานาชาติ ฉะนั้น จะพบว่าสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) มีอำนาจหน้าที่ที่เป็นภารกิจเกี่ยวกับการประเมินผลการศึกษาที่หลากหลาย ครอบคลุม ทั้งในระดับชาติ และระดับนานาชาติ ตลอดจนตั้งแต่ขั้นตอนการศึกษา วิจัย พัฒนา จัดทำระบบ วิธีการทดสอบและพัฒนาเครื่องมือวัดและประเมินผลตามมาตรฐานการศึกษา และดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินผล ดำเนินการเกี่ยวกับการทดสอบ บริการการทดสอบวัดความรู้ความสามารถ และการสอบวัดมาตรฐานวิชาการและวิชาชีพ เป็นศูนย์กลางข้อมูลการทดสอบ และอำนาจหน้าที่อื่นๆ อีกหลายประการอย่างกว้างขวาง แต่โดยที่ในการจัดตั้ง

“ให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา มีฐานะเป็นองค์การมหาชนทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษาเพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา โดยคำนึงถึงความมุ่งหมายและหลักการและแนวการจัดการศึกษาในแต่ละระดับตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ให้มีการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาทุกแห่งอย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุกห้าปีนับตั้งแต่การประเมินครั้งสุดท้าย และเสนอผลการประเมินต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน”

⁴ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 50 บัญญัติว่า

“ให้สถานศึกษาให้ความร่วมมือในการจัดเตรียมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่มีข้อมูลเกี่ยวข้องกับสถานศึกษา ตลอดจนให้บุคลากร คณะกรรมการของสถานศึกษา รวมทั้งผู้ปกครองและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสถานศึกษาให้ข้อมูลเพิ่มเติมในส่วนที่พิจารณาเห็นว่า เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการกิจของสถานศึกษา ตามคำร้องขอของสำนักงานรับรองมาตรฐาน และประเมินคุณภาพการศึกษาหรือบุคคล

หรือหน่วยงานภายนอกที่สำนักงานดังกล่าวรับรอง ที่ทำการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษานั้น”

⁵ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 51 บัญญัติว่า

“ในกรณีที่ผลการประเมินภายนอกของสถานศึกษาใดไม่ได้ตามมาตรฐานที่กำหนด ให้สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา จัดทำข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขต่อหน่วยงานต้นสังกัด เพื่อให้สถานศึกษาปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด หากมิได้ดำเนินการดังกล่าว ให้สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษารายงานต่อคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการการอาชีวศึกษาหรือคณะกรรมการการอุดมศึกษาเพื่อดำเนินการให้มีการปรับปรุงแก้ไข”

หน่วยงานได้กระทำเป็นเพียงพระราชกฤษฎีกาที่อาศัยอำนาจออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

สำหรับโครงสร้างการบริหารของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548 นั้น ดำเนินการในรูปของการมีคณะกรรมการเป็นองค์กรบริหารสูงสุดในรูปแบบคณะกรรมการบริหารสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ ประกอบด้วย

1. ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากการสรรหา ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูงทางด้านการศึกษา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การบริหาร มนุษยศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์ และไม่เป็นข้าราชการที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ

2. กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนสี่คน ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และผู้อำนวยการสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา

3. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกินห้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่มาจากการสรรหา ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ เป็นที่ประจักษ์ในด้านการศึกษา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การบริหาร มนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อกิจการของสถาบัน ซึ่งในจำนวนนี้ต้องเป็นบุคคลซึ่งมิใช่ข้าราชการที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่าสามคน

4. ให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง และให้ผู้อำนวยการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการ⁶

โดยให้คณะกรรมการบริหารสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลสถาบันให้ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง (1) กำหนดนโยบายการบริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของสถาบัน (2) ให้ความเห็นชอบแผนการลงทุน แผนการเงิน และงบประมาณประจำปีของสถาบัน (3) ให้การรับรองการดำเนินการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาด้านการวัดและประเมินผลทางการศึกษาของหน่วยงานอื่นที่จัดการฝึกอบรมให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่สถาบันกำหนด (4) ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานของสถาบันตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด (5) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออก

⁶ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548, มาตรา 14.

ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับสถาบันในเรื่องดังต่อไปนี้ (ก) การบริหารงานทั่วไปของสถาบัน การจัดแบ่งส่วนงานของสถาบันและขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว (ข) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้างและเงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง (ค) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การประเมินผลงาน การถอดถอน วินัย และการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง (ง) การบริหารและการจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของสถาบัน รวมทั้ง การบัญชี และการจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ (จ) การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง (ฉ) ขอบเขตอำนาจหน้าที่ และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน (ช) การคัดเลือกผู้อำนวยการ การปฏิบัติงานของผู้อำนวยการ และการมอบหมายให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทน (6) เสนอรายงานประจำปีและความเห็นต่อรัฐมนตรีเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกานี้ และ (7) กระทำการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสถาบัน⁷

และให้มีผู้อำนวยการสถาบันคนหนึ่ง ให้คณะกรรมการบริหารสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ เป็นผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน⁸ โดยผู้อำนวยการสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) มีหน้าที่บริหารกิจการของสถาบันให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ของสถาบัน ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ และประกาศของคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างทุกตำแหน่ง เว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายในตามมาตรา 36 วรรคสอง รวมทั้งให้มีหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) เสนอเป้าหมาย แผนงาน และโครงการต่อคณะกรรมการ เพื่อให้การดำเนินงานของสถาบันบรรลุตามวัตถุประสงค์ (2) เสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของสถาบัน รวมทั้งรายงานการเงิน และบัญชี ตลอดจนเสนอแผนการลงทุน แผนการเงินและงบประมาณของปีต่อไปต่อคณะกรรมการ เพื่อพิจารณา (3) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกิจการและการดำเนินงานของสถาบันให้มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ต่อคณะกรรมการ ผู้อำนวยการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการบริหารกิจการของสถาบัน⁹ ผู้อำนวยการมีอำนาจ (1) บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด

⁷ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548, มาตรา 20.

⁸ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548, มาตรา 24.

⁹ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548, มาตรา 28.

ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัย เจ้าหน้าที่และลูกจ้างตลอดจนให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด (2) วางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของสถาบันโดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ หรือประกาศที่คณะกรรมการกำหนด¹⁰ ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้แทนของสถาบัน เพื่อการนี้ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจให้บุคคลใดปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนก็ได้แต่ต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด¹¹

และจากโครงสร้างดังกล่าวสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) มีภารกิจที่กว้างขวางโดยเฉพาะภารกิจหลักที่สำคัญคือการทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับบุคคลเป็นจำนวนมาก โดยในปัจจุบันสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ได้ดำเนินการตามภารกิจข้างต้น ซึ่งมีการจัดการทดสอบ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 ดังนี้¹²

1. การจัดการทดสอบทางการศึกษาระดับชาตินี้พื้นฐาน (O-NET) ช่วงชั้นที่ 2 (ประถมศึกษาปีที่ 6) มีนักเรียนผู้มีสิทธิ์สอบ 828,993 คน
2. การจัดการทดสอบทางการศึกษาระดับชาตินี้พื้นฐาน (O-NET) ช่วงชั้นที่ 3 (มัธยมศึกษาปีที่ 3) มีนักเรียนผู้มีสิทธิ์สอบ 855,024 คน
3. การจัดการทดสอบทางการศึกษาระดับชาตินี้พื้นฐาน (O-NET) ช่วงชั้นที่ 4 (มัธยมศึกษาปีที่ 6) มีนักเรียนผู้มีสิทธิ์สอบ 397,737 คน
4. การจัดการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติ ด้านอิสลามศึกษา (I-NET) ระดับอิสลามศึกษาตอนต้น มีนักเรียนผู้มีสิทธิ์สอบ 35,239 คน ระดับอิสลามศึกษาตอนกลาง มีนักเรียนผู้มีสิทธิ์สอบ 19,618 คน ระดับอิสลามศึกษาตอนปลาย มีนักเรียนผู้มีสิทธิ์สอบ 7,716 คน
5. การจัดการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติ ด้านการศึกษานอกระบบโรงเรียน (N-NET) ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 จัดการทดสอบจำนวน 2 ครั้ง โดยมีผู้มีสิทธิ์สอบรวม 313,757 คน

¹⁰ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548, มาตรา 29.

¹¹ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548, มาตรา 30.

¹² รายงานประจำปี 2555 ของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน), หน้า 8-9.

6. การจัดการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านอาชีวศึกษา (V-NET) ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.3) มีนักเรียนผู้มีสิทธิ์สอบ 161,597 คน ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.2) มีนักเรียนผู้มีสิทธิ์สอบ 104,712 คน

7. การบริการจัดการทดสอบความถนัดทั่วไป (General Aptitude Test หรือ GAT) และความถนัดทางวิชาการและวิชาชีพ (Professional and Academic Aptitude Test หรือ PAT) จัดการทดสอบ GAT/PAT จำนวน 2 ครั้ง มีผู้สิทธิ์สอบ 483,061 คน

8. บริการจัดการทดสอบวิชาสามัญ 7 วิชา เพื่อรองรับระบบการรับตรงร่วมกัน ได้จัดการทดสอบวิชาสามัญ 7 วิชา เมื่อวันที่ 7-8 มกราคม 2555 มีผู้สมัครสอบจำนวน 148,721 คน

9. จัดการทดสอบสมรรถนะครูทางด้านการวัดและประเมินผลการเรียนรู้ จัดให้มีการทดสอบสมรรถนะครูทางด้านการวัดและประเมินผลการเรียนรู้ จำนวน 3 ครั้ง ผู้มีสิทธิ์สอบ รวมทั้งสิ้น 23,671 คน

จากกฎหมายและโครงสร้างการบริหารและอำนาจหน้าที่ รวมทั้งการดำเนินการดังกล่าวในปัจจุบันข้างต้น ส่งผลให้เกิดปัญหาซึ่งสมควรจะศึกษาวิเคราะห์พอจะกำหนดได้ ดังนี้

1. ความเป็นอิสระในการจัดการองค์กร กล่าวคือ สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ในฐานะองค์การมหาชน ซึ่งโดยทั่วไปจะยึดถือรูปแบบการมีคณะกรรมการบริหารซึ่งเป็นองค์กรกำหนดนโยบาย และมีผู้บริหารสูงสุดเพียงคนเดียว อำนาจในการดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารงาน การบริหารองค์กร การบริหารงานบุคลากร การบริหารการเงินและบัญชี ล้วนแล้วแต่เป็นสิ่งที่องค์การมหาชนทั้งหลายจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบเองในการตัดสินใจดำเนินการอย่างเป็นอิสระโดยวิธีการดำเนินการที่ตนเห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติภารกิจและเอื้ออำนวยให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในงานที่ได้รับมอบหมายจากรัฐอย่างแท้จริง แต่ในทางปฏิบัติรูปแบบการออกข้อบังคับ ระเบียบต่างๆ ยังคงตกอยู่ในกรอบของระเบียบข้อบังคับต่างๆ ของส่วนราชการ เช่น ข้อบังคับคณะกรรมการบริหารสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2551

2. การจัดองค์กรของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) กล่าวคือรูปแบบของการจัดโครงสร้างองค์กรในปัจจุบันออกเป็น 6 กลุ่มงาน¹³ และแบ่งเป็นสายงานบริหาร สายงานวิชาการ และสายงานปฏิบัติการ การจัดแบ่งโครงสร้างดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารงานอันสืบเนื่องมาจากปัญหาด้านโครงสร้างขององค์กร ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลที่อัตรากำลังไม่สอดคล้องกับภารกิจที่เพิ่มขึ้น การขาดแรงจูงใจในด้านค่าตอบแทนและความก้าวหน้า

¹³ ข้อบังคับสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงานการบริหาร และขอบเขตหน้าที่ของส่วนงาน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2556.

ในอาชีพของสายงาน ปัญหาด้านกฎระเบียบที่เคร่งครัด และความไม่ชัดเจนในภารกิจหลักและภารกิจรอง เป็นต้น

3. การวางระบบการจัดซื้อจัดจ้าง และการจ้างบริการให้มีความคล่องตัวสูง กล่าวคือ การจัดซื้อจัดจ้างที่อยู่ในกรอบของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ส่งผลให้การจัดซื้อจัดจ้างเป็นไปด้วยความไม่คล่องตัว

4. การบริหาร จัดการ และดำเนินการตามภารกิจ กล่าวคือ สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ต้องดำเนินการตามภารกิจเกี่ยวกับการจัดการทดสอบวัดและประเมินผลให้ครอบคลุมตามกฎหมายจัดตั้ง โดยเฉพาะการจัดการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายบางประการเกี่ยวกับสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) และการทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงความหมาย แนวความคิด ทฤษฎี และที่มาของการศึกษา รูปแบบของหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการวัดและประเมินผลทางการศึกษา และการจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่วัดและประเมินผลทางการศึกษา

2. เพื่อศึกษาถึงกฎหมายและการบริหารงานที่ใช้เกี่ยวกับการทดสอบทางการศึกษาของประเทศไทยและต่างประเทศ

3. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ

4. เพื่อศึกษาหาแนวทางและมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติเพื่อความเหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติของประเทศไทยมีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่วัดและประเมินผลการศึกษาในระดับชาติ ที่จัดตั้งขึ้นในรูปแบบของหน่วยงานของรัฐประเภทองค์การมหาชน ชื่อว่าสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) โดยจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ที่ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548 แต่เนื่องด้วยกฎหมายและการปรับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานนั้น มีบทบัญญัติทางกฎหมายที่ยังมีปัญหาลงในเรื่องความเป็นอิสระในการจัดการองค์กร การ

จัดโครงสร้างองค์กร การวางระบบจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารจัดการองค์กรตามภารกิจ เป็นเหตุให้การดำเนินงานยังไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และมีประสิทธิภาพสูงสุดอย่างแท้จริง ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาเพื่อหาแนวทาง หรือมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไข ปรับปรุง เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับการทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุด

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาถึงความหมาย แนวความคิด ทฤษฎี และที่มาของการศึกษา รูปแบบของหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการวัดและประเมินผลทางการศึกษา และการจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่วัดและประเมินผลทางการศึกษาของไทย และวิเคราะห์ปัญหากฎหมายบางประการ โดยศึกษาเพื่อหาแนวทาง หรือมาตรการทางกฎหมาย ในการแก้ไข ปรับปรุง เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับการทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นการวิจัยแบบเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากเอกสารภาษาไทย และภาษาต่างประเทศ ได้แก่ หนังสือ คำบรรยาย ตัวอย่างกฎหมาย บทความ รายงานงานวิจัย เอกสารทางวิชาการ เอกสารประกอบการสัมมนา และวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนข้อมูลที่เผยแพร่ทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (Internet) แล้วนำมารวบรวมและเรียบเรียงข้อมูลเพื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์ปัญหา ตลอดจนเปรียบเทียบแนวความคิดและเหตุผลทางกฎหมายพร้อมเสนอแนะวิธีแก้ปัญหา

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความหมาย แนวความคิด ทฤษฎี และที่มาของการศึกษา รูปแบบของหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการวัดและประเมินผลทางการศึกษา และการจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่วัดและประเมินผลทางการศึกษา
2. ทำให้ทราบถึงกฎหมาย และการบริหารงานที่ใช้เกี่ยวกับการทดสอบทางการศึกษาของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ

4. ทำให้สามารถเสนอแนะแนวทางและมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ

การทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ หมายความว่า การทดสอบทางการศึกษาระดับชาตินี้ขั้นพื้นฐาน (O-NET) การทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านอาชีวศึกษา (V-NET) การทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านอิสลามศึกษา (I-NET) การทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านการศึกษานอกระบบ โรงเรียน (N-NET) และการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านพระพุทธศาสนา (B-NET)

บทที่ 2

ความหมาย แนวความคิด ทฤษฎี และที่มาของการศึกษา รูปแบบของหน่วยงาน ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการวัดและประเมินผลทางการศึกษา และการจัดตั้ง หน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่วัดและประเมินผลทางการศึกษา

การศึกษาเป็นวิวัฒนาการ โดยธรรมชาติของสังคม ที่สะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการในการสืบทอดภูมิปัญญา ค่านิยม และวัฒนธรรมอันเป็นเอกลักษณ์ของสังคมจากคนรุ่นหนึ่งไปยังคนอีกรุ่นหนึ่ง การศึกษาจึงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นและพัฒนาไปภายใต้เงื่อนไขของสังคมในแต่ละยุคแต่ละสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อล่วงเข้าสู่โลกสมัยใหม่ที่มีการสถาปนาความเป็นชาติ มีระบบการปกครองและรูปแบบการบริหารงานโดยรัฐที่ชัดเจน การศึกษาก็ยิ่งกลายเป็นกลไกที่แนบแน่นอยู่ในโครงสร้างของสังคม มีการกำหนดเป้าหมายและลักษณะการจัดการศึกษาที่เป็นระเบียบแบบแผนมากขึ้น การศึกษานอกจากจุดสะท้อนสภาพและระดับการพัฒนาของสังคมแล้ว ยังสะท้อนถึงอุดมการณ์แห่งชาติที่กำหนดขึ้น โดยผู้นำของรัฐในแต่ละยุคแต่ละสมัย จนถึงกับมีคำกล่าวว่า “อุดมการณ์ทางการศึกษามักจะถูกกำหนดโดยอุดมการณ์ของรัฐ รัฐย่อมใช้ระบบการศึกษาเป็นเครื่องมือเพื่อให้อุดมการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมบรรลุเป้าหมาย”¹⁴

สังคมไทยมีวิวัฒนาการเกี่ยวกับการศึกษามายาวนาน ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ มีรูปแบบการจัดการศึกษาที่มีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน มีรูปแบบการจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการศึกษามายาวนานเช่นกัน

ฉะนั้น ในบทนี้จึงจะกล่าวถึงความหมาย แนวความคิด ทฤษฎี และที่มาของการศึกษา รูปแบบของหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการวัดและประเมินผลทางการศึกษา และการจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่วัดและประเมินผลการศึกษา เพื่อจะนำไปสู่การศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ ดังนี้

¹⁴ สุเวช ชูสังข์. (2554). ปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้รับบริการทางการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 7.

2.1 ความหมาย แนวความคิด ทฤษฎี และที่มาของการศึกษา

การจัดการศึกษาของประเทศไทยมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยโบราณเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ด้วยความเชื่อที่ว่าการศึกษาช่วยกำหนดทิศทางของชาติ เพื่อพัฒนาคนไทยให้มีความพร้อมที่จะเป็นกำลังสำคัญสำหรับการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า ความเป็นมาของการศึกษาไทยมีประวัติที่น่าสนใจแบ่งออกได้ 5 ช่วง ดังนี้¹⁵

1. การศึกษาของไทยสมัยโบราณ (พ.ศ. 1781 - พ.ศ. 2411) แบ่งเป็น 3 ช่วงใหญ่ๆ ดังต่อไปนี้

- (1) การศึกษาสมัยกรุงสุโขทัย (พ.ศ. 1781 - พ.ศ. 1921)
- (2) การศึกษาสมัยกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ. 1893 - พ.ศ. 2310)
- (3) การศึกษาสมัยกรุงธนบุรีและกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. 2311 - พ.ศ.

2411)

2. การศึกษาของไทยสมัยปฏิรูปการศึกษา (พ.ศ. 2412 - พ.ศ. 2474)

3. การศึกษาของไทยสมัยการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญระยะแรก (พ.ศ. 2475 - พ.ศ. 2491)

4. การศึกษาไทยสมัยพัฒนาการศึกษา (พ.ศ. 2492 - พ.ศ. 2534)

5. การศึกษาสมัยปัจจุบัน (พ.ศ. 2535 - ปัจจุบัน)

การจัดการศึกษาของไทยมีวิวัฒนาการมาโดยตลอด อาจจะเป็นเพราะมีปัจจัยทั้งภายในและภายนอกประเทศทำให้สังคมมีการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ ปัจจัยภายในเกิดจากความต้องการพัฒนาสังคมให้มีความเจริญและทันสมัย ส่วนปัจจัยภายนอกเกิดจากกระแสความเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก ทั้งด้านเศรษฐกิจและการเมือง ตลอดจนการติดต่อสื่อสารกันทำให้ประเทศไทยต้องปรับตัวให้ทันสมัย เพื่อความอยู่รอดและประเทศได้เกิดการพัฒนาคู่ให้ทัดเทียมกับนานาประเทศ ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาทำให้การจัดการศึกษาของไทยมีวิวัฒนาการเรื่อยมา ซึ่งเป็นปัจจัยที่ช่วยเสริมความเจริญก้าวหน้าทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมืองของชาติให้มั่นคงและเจริญก้าวหน้า ดังจะได้กล่าวถึงวิวัฒนาการของการศึกษาไทย ดังนี้¹⁶

¹⁵ ประไพ เอกอุ้น. (2542). *การศึกษาไทย*. กรุงเทพฯ : ภาควิชาพื้นฐานการศึกษา คณะครุศาสตร์ สถาบันราชภัฏสวนสุนันทา. หน้า 75

¹⁶ แหล่งเดิม. หน้า 80.

2.1.1 การศึกษาของไทยสมัยโบราณ (พ.ศ. 1781 - พ.ศ. 2411)

การศึกษาสมัยนี้เป็นการศึกษาแบบสืบทอดวัฒนธรรมประเพณีที่มีมาแต่เดิม จำเป็นที่คนไทยในสมัยนั้นต้องขวนขวายหาความรู้จากผู้รู้ในชุมชนต่างๆ ซึ่งการศึกษาในสมัยนี้มีบ้านและวัดเป็นศูนย์กลางของการศึกษา เช่น บ้านเป็นสถานที่อบรมกล่อมเกลাজิตใจของสมาชิกภายในบ้าน โดยมีพ่อและแม่ทำหน้าที่ในการถ่ายทอดอาชีพและอบรมลูกๆ วัดเป็นสถานที่รวมเอานักปราชญ์สาขาต่างๆ มาเป็นขุนนางรับใช้เบื้องพระยุคลบาท โดยเฉพาะงานช่างศิลปหัตถกรรมเพื่อสร้างพระราชวังและประกอบพระราชพิธีต่างๆ ซึ่งเป็นสถานที่ที่ถ่ายทอดความรู้ต่าง ๆ จากคนรุ่นหนึ่งไปสู่คนอีกรุ่นหนึ่ง ส่วนวัดเป็นสถานที่ประกอบพิธีกรรมทางศาสนา พระเจ้าทำหน้าที่ในการอบรมสั่งสอนธรรมะแก่พุทธศาสนิกชน โดยเฉพาะผู้ชายไทยมีโอกาสได้ศึกษาธรรมะและบวชเรียนในสังคมไทยจึงนิยมให้ผู้ชายบวชเรียนก่อนแต่งงานทำให้มีคุณธรรมและจิตใจมั่นคงสามารถครองเรือนได้อย่างมีความสุข นอกจากนี้ผู้ที่มาบวชเรียนมาแสวงหาความรู้เรื่องธรรมะในวัดแล้วยังสามารถแลกเปลี่ยนและถ่ายทอดความรู้ในด้านศิลปวิทยาการต่าง ๆ ที่เคยได้อบรมจากครอบครัวมา จะเห็นได้ว่าสถาบันทั้งสามนี้ล้วนแต่มีบทบาทในการศึกษาอบรมสำหรับคนไทยในสมัยนั้นในการถ่ายทอดจากคนรุ่นหนึ่งไปสู่คนอีกรุ่นหนึ่ง นอกจากนี้ในชุมชนต่าง ๆ ก็มีภูมิปัญญามากมาย ซึ่งมีปราชญ์แต่ละสาขาวิชา เช่น ด้านการก่อสร้าง หัตถกรรม ศิลปกรรม ประติมากรรม และแพทย์แผนโบราณ เป็นต้น ส่วนพระมหากษัตริย์ในสมัยนี้มีพระราชกรณียกิจอันเป็นประโยชน์ต่อการจัดการศึกษาในสมัยนั้นและมีอิทธิพลต่อมา กล่าวคือ พ่อขุนรามคำแหงมหาราชและพระมหารัชมหาราชาที่ 1 (พระเจ้าลิไท) ซึ่งพระราชกรณียกิจที่สำคัญ เช่น การประดิษฐ์อักษรไทยขึ้นครั้งแรกโดยทรงดัดแปลงมาจากตัวหนังสือขอมและมอญ อันเป็นรากฐานด้านอักษรศาสตร์จนนำมาสู่การพัฒนาปรับปรุงเป็นอักษรไทยในปัจจุบัน ศิลจารึกหลักที่ 1 จึงเป็นศิลปจารึกที่จารึกเป็นอักษรไทยให้ความรู้เกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของสุโขทัยในด้านประวัติศาสตร์ส่วนการบำรุงพุทธศาสนาในรัชกาลพระมหารัชมหาราชาที่ 1 (พระเจ้าลิไท) ทำให้พระพุทธรูปเจริญรุ่งเรืองมากในสมัยนี้ด้วยเหตุผลที่ว่าพระองค์ทรงสละราชสมบัติออกบวชเป็นพระภิกษุชวาระหนึ่ง นับเป็นแบบอย่างของการบวชเรียนในสมัยต่อมา การที่พระองค์ทรงจัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์โดยกำหนดให้การปกครองสงฆ์ออกเป็นสองคณะ กล่าวคือ คณะอรัญวาสีและคณะคามวาสี¹⁷ และการที่พระองค์ทรงพระนิพนธ์หนังสือไตรภูมิพระร่วง ซึ่งเป็นหนังสือเกี่ยวกับพระพุทธรูปที่มุ่งเน้นการสอนศีลธรรมให้ราษฎรประพฤติแต่สิ่งที่ดีงามละเว้นความชั่ว ผู้ประพฤติดีจะได้ขึ้นสวรรค์ผู้ประพฤติชั่วจะต้องตกนรก ซึ่งพระองค์ทรงบรรยายไว้อันน่าสะพรึงกลัวนับเป็นวรรณคดีร้อยแก้วที่มี

¹⁷ แหล่งเดิม, หน้า 90.

ความสำคัญที่สุดในสมัยสุโขทัย โดยกล่าวถึงโลกมนุษย์ สวรรค์และนรกเป็นวรรณคดีที่ได้รับการกล่าวอ้างถึงในวรรณกรรมต่างๆ และเป็นวรรณคดีที่มีความสำคัญต่อคำสอนในพุทธศาสนา มาจนถึงปัจจุบันนี้

1) การศึกษาในสมัยสุโขทัย (พ.ศ. 1781 - พ.ศ. 1921) มีลักษณะการจัด ดังนี้

1. รูปแบบการจัดการศึกษา แบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย กล่าวคือ

ฝ่ายอาณาจักร แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่หนึ่งเป็นการจัดการศึกษาสำหรับผู้ชายที่เป็นทหาร เช่น มวย กระบี่ กระบองและอาวุธต่างๆ ตลอดจนวิธีการบังคับม้า ช้าง ดำราพิชัยยุทธ์ ซึ่งเป็นวิชาชั้นสูงของผู้ที่จะเป็นแม่ทัพนายกอง และส่วนที่สอง พลเรือน เป็นการจัดการศึกษาให้แก่พลเรือนผู้ชายเรียนคัมภีร์ไตรเวท โหราศาสตร์ เวชกรรม ฯลฯ ส่วนพลเรือนผู้หญิงให้เรียนวิชาช่างสตรี การปัก การเย็บ การเย็บ การถักทอ นอกจากนั้นมีการอบรมบ่มนิสัย กิริยามารยาท การทำอาหารการกินเพื่อเตรียมตัวเป็นแม่บ้านแม่เรือนที่ดีต่อไป

ฝ่ายศาสนจักร เป็นการศึกษาเกี่ยวกับพระพุทธศาสนาการจัดการศึกษาในสมัยสุโขทัย จึงเป็นการจัดการศึกษาที่เน้นพระพุทธศาสนาและศิลปศาสตร์ สมัยนี้พ่อขุนรามคำแหงได้นำช่างชาวจีนเข้ามาเผยแพร่การทำด้วยขามสังคโลกให้แก่คนไทย และหลังจากที่ทรงประดิษฐ์อักษรไทยแล้วงานด้านอักษรศาสตร์เจริญขึ้น มีการสอนภาษาไทยในพระบรมมหาราชวัง มีวรรณคดีที่สำคัญ คือ หนังสือไตรภูมิพระร่วงและตำรับท้าวศรีจุฬาลักษณ์

2. สถานศึกษา สำหรับสถานศึกษาในสมัยนี้ ประกอบด้วย

(1) บ้าน เป็นสถาบันสังคมพื้นฐานที่ช่วยทำหน้าที่ในการถ่ายทอดความรู้ด้านอาชีพตามบรรพบุรุษ การก่อสร้างบ้านเรือนศิลปการป้องกันตัวสำหรับลูกผู้ชายและการบ้านการเรือน เช่น การจับพลู การทำอาหารและการทอผ้าสำหรับลูกผู้หญิง เป็นต้น

(2) สำนักสงฆ์ เป็นสถานศึกษาที่สำคัญของราษฎรทั่วไปเพื่อทำหน้าที่ขัดเกลาจิตใจ และแสวงหาธรรมะต่างๆ

(3) สำนักราชบัณฑิต เป็นบ้านของบุคคลที่ประชาชนยกย่องว่ามีความรู้สูง บางคนก็เป็นขุนนางมีศตวรรษศักดิ์ บางคนก็เคยบวชเรียนแล้วจึงมีความรู้ แดกฉานในแขนงต่างๆ

(4) พระราชสำนัก เป็นสถานศึกษาของพระราชวงศ์และบุตรหลานของขุนนางในราชสำนักมีพรหมณ์หรือราชบัณฑิตเป็นครูสอน

3. วิชาที่สอน ไม่ได้กำหนดตายตัว พอแบ่งออกได้ดังนี้

(1) วิชาความรู้สามัญ สันนิษฐานว่าในช่วงต้นสุโขทัยใช้ภาษาบาลี และสันสกฤตในการศึกษา ต่อมาในสมัยหลังจากที่พ่อขุนรามคำแหงได้ทรงประดิษฐ์อักษรไทยขึ้นใช้เมื่อ พ.ศ. 1826 จึงมีการเรียนภาษาไทยกัน

(2) วิชาชีพ เรียนกันตามแบบอย่างบรรพบุรุษ ตระกูลใดมีความชำนาญด้านใด ลูกหลานจะมีความถนัดและประกอบอาชีพตามแบบอย่างกันมา เช่น ตระกูลใดเป็นแพทย์ก็จะสอนบุตรหลานให้เป็นแพทย์

(3) วิชาจริยศึกษา สอนให้เคารพนับถือบรรพบุรุษ การรู้จักกตัญญูรู้คุณค่าการรักษาขนบธรรมเนียมประเพณีดั้งเดิม และการรู้จักทำบุญให้ทาน ถือศีลในระหว่างเข้าพรรษา เป็นต้น

(4) วิชาศิลปะป้องกันตัว เป็นการสอนให้รู้จักการใช้อาวุธ การบังคับสัตว์ที่ใช้เป็นพาหนะในการออกศึกและดำรงชีพยุทธ

2) การศึกษาในสมัยกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ. 1893 - พ.ศ. 2310)

กรุงศรีอยุธยาซึ่งเป็นราชธานีอันยาวนาน 417 ปี ซึ่งมีความเจริญทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้เกิดจากมีชนชาติต่าง ๆ ในเอเชียเข้ามาติดต่อค้าขายและเข้ามาเพื่อตั้งหลักแหล่งหากินในดินแดนไทย เช่น จีน มอญ ญวน เขมร อินเดียและอาหรับ และตั้งแต่รัชสมัยพระรามาธิบดีที่ 2 ชาติตะวันตกได้เริ่มเข้ามาติดต่อค้าขาย เช่น ชาติโปรตุเกสเข้ามาเป็นชาติแรก และมีชนชาติอื่น ๆ ติดตามมา เช่น ฮอลันดา ฝรั่งเศส อังกฤษ เป็นต้น มีผลให้การศึกษาไทยมีความเจริญขึ้น โดยเฉพาะใน รัชสมัยสมเด็จพระเจ้าปราสาททองและสมเด็จพระนารายณ์มหาราช

ลักษณะการจัดการศึกษาสมัยกรุงศรีอยุธยา มีดังนี้

1) รูปแบบการจัดการศึกษา มีดังนี้

(1) การศึกษาวิชาสามัญ เน้นการอ่าน เขียน เรียนเลข อันเป็นวิชาพื้นฐานสำหรับการประกอบสัมมาอาชีพของคนไทย พระโหราธิบดีได้แต่งแบบเรียนภาษาไทย ชื่อ จินตามณี ถวายสมเด็จพระนารายณ์มหาราชซึ่งใช้เป็นแบบเรียนสืบมาเป็นเวลานาน

(2) การศึกษาทางด้านศาสนา วัดยังมีบทบาทมากในสมัยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศ พระองค์ทรงส่งเสริมพุทธศาสนาโดยทรงวางกฎเกณฑ์ไว้ว่าประชาชนคนใดไม่เคยบวชเรียนเขียนอ่านมาก่อน จะไม่ทรงแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการและในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราชเป็นต้นมา มีนักสอนศาสนาหรือมิชชันนารีได้จัดตั้งโรงเรียนสอนหนังสือและวิชาอื่น ๆ ขึ้นเรียกโรงเรียนมิชชันนารีนี้ว่า โรงเรียนสามเณร เพื่อชักจูงให้ชาวไทยหันไปนับถือศาสนาคริสต์

(3) การศึกษาทางด้านภาษาศาสตร์และวรรณคดี ปรากฏว่ามีการสอนทั้งภาษาไทยบาลี สันสกฤต ฝรั่งเศส เขมร พม่า มอญ และภาษาจีน ในรัชสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราชมีวรรณคดีหลายเล่ม เช่น เสือโคคำฉันท์ สมุทรโฆษคำฉันท์ อนิรุทธคำฉันท์ และกำสรวลศรีปราชญ์ เป็นต้น

(4) การศึกษาของผู้หญิง มีการเรียนวิชาชีพ การเรือนการครัว ทอผ้า ตลอดจน กิริยามารยาท เพื่อป้องกันไม่ให้เขียนเพลงยาวโต้ตอบกับผู้ชาย แต่ผู้หญิงที่อยู่ใน ราชตระกูลเริ่ม เรียนภาษาไทยตลอดทั้งการประพันธ์ด้วย ในสมัยนี้โปรตุเกสเป็นชาติแรกที่นำวิธีการทำขนมหวาน ที่ใช้ไข่มาเป็นส่วนผสม เช่น ทองหยิบ ฝอยทอง มาเผยแพร่จนขนมเหล่านี้เป็นเอกลักษณ์ขนมหวาน ของไทยในปัจจุบัน

(5) การศึกษาวิชาการด้านทหาร มีการจัดระเบียบการปกครองในแผ่นดินสมเด็จพระ บรมไทรโลกนาถทรงแยกราชการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนออกจากกัน หัวหน้าฝ่ายทหารเรียกว่า สมุหกลาโหม ฝ่ายพลเรือนเรียกว่า สมุหนายก ในรัชสมัยพระรามาธิบดีที่ 2 ทรงจัดวางระเบียบ ทางด้านการทหาร มีการทำบัญชี คือ การเกณฑ์คนเข้ารับราชการทหาร ผู้ชายอายุตั้งแต่ 13 ปีขึ้นไป ถึง 60 ปี เรียกว่าไพร่หลวง เชื่อว่าต้องมีการศึกษาวิชาการทหาร เป็นการศึกษาด้านพลศึกษาสำหรับ ผู้ชาย ฝึกระเบียบวินัยเพื่อฝึกอบรมให้เป็นกำลังสำคัญของชาติ

2. สถานศึกษา ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ยังคงเหมือนกับสมัยสุโขทัยที่ต่างออกไป คือ มี โรงเรียนมิชชันนารี เป็นโรงเรียนที่ชาวตะวันตกได้เข้ามาสร้างเพื่อเผยแพร่ศาสนาและขณะ เดียวกัน ก็สอนวิชาสามัญด้วย

3. เนื้อหาวิชาที่สอน มีสอนทั้งวิชาชีพและวิชาสามัญ กล่าวคือ

(1) วิชาสามัญ มีการเรียนวิชาการอ่าน เขียน เลข ใช้แบบเรียนภาษาไทยจินตามณี

(2) วิชาชีพเรียนรู้กันในวงศ์ตระกูล สำหรับเด็กผู้ชายได้เรียนวิชาดาบเขียน แกะสลัก และช่างฝีมือต่าง ๆ ที่พระสงฆ์เป็นผู้สอนให้ ส่วนเด็กผู้หญิงเรียนรู้การบ้านการเรือนจากพ่อแม่สมัย ต่อมาหลังชาติตะวันตกเข้ามาแล้วมีการเรียนวิชาชีพขั้นสูงด้วย เช่น ดาราศาสตร์ การทำน้ำประปา การทำปืน การพาณิชย์ แพทยศาสตร์ ตำรายา การก่อสร้าง ตำราอาหาร เป็นต้น

(3) ด้านอักษรศาสตร์ มีการศึกษาด้านอักษรศาสตร์ มีวรรณคดีหลายเล่มที่เกิดขึ้น เช่น สมุทรโฆษคำฉันท์ และกำสรวลศรีปราชญ์ เป็นต้น อีกทั้งมีการสอนภาษาไทย บาลี สันสกฤต ฝรั่งเศส เขมร พม่า มอญ และจีน

(4) วิชาจริยศึกษา เน้นการศึกษาด้านพระพุทธศาสนามากขึ้น เช่นในสมัยพระ เจ้าอยู่หัวบรมโกศ ทรงกวัดขันในเรื่องการศึกษาหลักธรรมของพระพุทธศาสนา มาก มีการ กำหนดให้ผู้ชายที่เข้ารับราชการทุกคนจะต้องเคยบวชเรียนมาแล้ว เกิดประเพณีการอุปสมบทเมื่อ อายุครบ 20 ปี นอกจากนี้ในสมัยสมเด็จพระนารายณ์ทรงให้เสรีภาพไม่กีดกันศาสนา ทรงอุปถัมภ์ พวกสอนศาสนา เพราะทรงเห็นว่าศาสนาทุกศาสนาต่างสอนให้คนเป็นคนดี

(5) วิชาพลศึกษายังคงเหมือนสมัยสุโขทัย

3) การศึกษาในสมัยธนบุรีและรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. 2311 - พ.ศ. 2411)

การศึกษาในสมัยนี้เช่นเดียวกับสมัยอยุธยา บ้านและวัดยังคงมีบทบาทเหมือนเดิม การจัดการศึกษาในช่วงนี้ มีดังนี้

(1) สมัยพระเจ้ากรุงธนบุรีเป็นระยะเก็บรวบรวมสรรพคำรจากแหล่งต่าง ๆ ที่รอดพ้นจากการทำลายของพม่า เน้นการทำนุบำรุงคำรทางศาสนา ศิลปะและวรรณคดี

(2) สมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ทรงฟื้นฟูการศึกษาด้านอักษรศาสตร์ วรรณคดี มีการแต่งรามเกียรติ์ได้เค้าโครงเรื่องมาจากอินเดียเรื่อง รามายณะ ศิลปะ กฎหมาย เช่น กฎหมายตราสามดวง และหลักธรรมทางศาสนา มีการสังคายนาพระไตรปิฎก

(3) สมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย เริ่มมีชาวยุโรปเช่น ชาดีโปรตุเกสเข้ามาติดต่อทางการค้ากับไทยใหม่ หลังจากเลิกราไปเมื่อประมาณปลายสมัยอยุธยา และชาติอื่น ๆ ตามเข้ามาอีกมากมาย เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส ฮอลันดา เป็นต้น เนื่องจากยุโรปมีการปฏิวัติอุตสาหกรรมทำให้เปลี่ยนระบบการผลิตจากการใช้มือมาใช้เครื่องจักร พลังงานจากไอน้ำสามารถผลิตสินค้าได้มากขึ้นจึงต้องหาแหล่งระบายสินค้า ในสมัยนี้ได้ส่งเสริมการศึกษาทั้งวิชาสามัญ โหราศาสตร์ ดาราศาสตร์ จริยศาสตร์ มีการตั้งโรงเรียนหลวงขึ้นในพระบรมมหาราชวังเป็นที่ให้การศึกษา

(4) สมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงส่งเสริมการศึกษาด้านศาสนาเป็นพิเศษ มีการจารึกวิชาความรู้สามัญและวิชาชีพลงในแผ่นศิลาประดับไว้ตามระเบียบวัดพระเชตุพนจนมีผู้กล่าวว่า เป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกของไทย มีการใช้หนังสือไทยชื่อ ประถม ก กา และประถมมาลา นับเป็นแบบเรียนเล่มที่ 2 และ 3 ต่อจากจินดามณีของพระโหราธิบดี ต่อมานายแพทย์ดี ปีบริดเลย์ได้นำกิจการแพทย์สมัยใหม่ เช่น การผ่าตัดเข้ามารักษาคนไข้และการตั้งโรงพยาบาลหนังสือไทยเป็นครั้งแรกในปีพ.ศ. 2379 โดยรับจ้างพิมพ์เอกสารทางราชการเรื่องห้ามสูบบุหรี่ จำนวน 9,000 ฉบับ เมื่อปีพ.ศ. 2382

(5) สมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในสมัยนี้ชาวยุโรป และอเมริกันเริ่มเข้ามาติดต่อค้าขายและสอนศาสนา มีการนำวิทยาการสมัยใหม่ ๆ เข้ามาปรับใช้ในเมืองไทยเพิ่มขึ้น และพระองค์ทรงเห็นความสำคัญของการศึกษาจึงทรงจ้างนางแอนนา เอช เลียวโนเวนส์ มาสอนสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ เมื่อ พ.ศ. 2405 จนรอบรู้ภาษาอังกฤษเป็นอย่างดี ลักษณะการจัดการศึกษาเป็นแบบเดิมทั้งวัดและบ้าน ในส่วนวิชาชีพและวิชาสามัญ มีอักษรศาสตร์ ธรรมชาติวิทยาหรือวิทยาศาสตร์การศึกษาของไทยสมัยโบราณ (พ.ศ. 1780 - พ.ศ. 2411) ยังเน้นการจัดการศึกษาที่วัดและบ้าน โดยมีหลักสูตรเกี่ยวกับการอ่านและเขียนภาษาไทยทั้งในด้านโคลง ฉันท์ กาพย์ กลอน โหราศาสตร์ และไสยศาสตร์จากอาศัยคัมภีร์ทางพระพุทธศาสนา มาจนกระทั่งในสมัยพระนารายณ์มหาราชเริ่มใช้หนังสือจินดามณีเล่มแรก ต่อมาปีประถม ก กา และประถมมาลา ส่วนครูผู้สอนได้แก่

พระภิกษุ นักปราชญ์ราชบัณฑิต พ่อแม่ ช่างวิชาชีพต่างๆ สำหรับการวัดผลไม่มีแบบแผนแต่มักจะเน้นความจำและความสามารถในการประกอบอาชีพจึงจะได้รับการยกย่องและได้รับราชการ

2.1.2 การศึกษาของไทยสมัยปฏิรูปการศึกษา (พ.ศ. 2412 - พ.ศ. 2475)

มุ่งให้คนเข้ารับราชการและมีความรู้ทัดเทียมฝรั่งแต่ไม่ใช่ฝรั่ง¹⁸ แบ่งออกเป็น 3 ช่วง ดังนี้

1) การศึกษาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หลังจากที่พระองค์ได้ครองราชย์แล้ว ก็ได้ทรงปรับปรุงประเทศให้เจริญรุ่งเรืองในทุกๆ ด้าน ทั้งในด้านการปกครอง การศาล การคมนาคมและสาธารณสุข เป็นต้น โดยเฉพาะด้านการศึกษาที่พระองค์ได้ทรงตระหนักเพื่อปรับปรุงคนในประเทศให้มีความรู้ความสามารถจะช่วยให้ ประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้าในทุกๆ ด้าน ดังพระราชดำรัสที่ว่า “ วิชาหนังสือเป็นวิชาที่น่านับถือและเป็นที่น่าสรรเสริญมาแต่โบราณว่า เป็นวิชาอย่างประเสริฐซึ่งผู้ยิ่งใหญ่นับแต่ พระมหากษัตริย์เป็นต้นมา ตลอดจนราษฎรพลเมืองสมควรและจำเป็นจะต้องรู้เพราะเป็นวิชาที่อาจทำให้การทั้งปวงสำเร็จในทุกสิ่งทุกอย่าง...”¹⁹ การที่พระองค์ทรงเห็นความสำคัญของการศึกษา จึงได้มีการจัดการศึกษาอย่างมีระเบียบแบบแผน (Formal education) มีโครงการศึกษาชาติ มีโรงเรียนเกิดขึ้นในวังและในวัด มีการกำหนดวิชาที่เรียน มีการเรียนการสอนไล่ และมีทุนเล่าเรียนหลวงให้ไปศึกษาวิชา ณ ต่างประเทศ ซึ่งปัจจัยที่มีผลในการปฏิรูปการศึกษาในครั้งนี้มีหลายปัจจัย เช่น

(1) แนวคิดและวิทยาการต่างๆ ของชาติตะวันตก ซึ่งคณะมิชชันนารีได้นำวิทยาการเข้ามาเผยแพร่ในด้านการแพทย์ การพิมพ์หนังสือและระบบโรงเรียนของพวกสอนศาสนา ตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวและพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวสืบเนื่องมาถึงในสมัยนี้ เป็นเหตุให้ไทยต้องรับและปรับปรุงแนวคิดในการจัดการศึกษาขึ้นเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ

(2) ภัยจากการคุกคามของประเทศมหาอำนาจในต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19หรือปลายพุทธศตวรรษที่ 24 ลัทธิจักรวรรดินิยมกำลังแผ่ขยายมายังประเทศต่างๆ ในเอเชียซึ่งประเทศเพื่อนบ้าน เช่น พม่า ญวน เขมรและมลายูเป็นต้น ต่างตกอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศมหาอำนาจ ส่วนประเทศไทยมีจุดอ่อนทั้งในเรื่องความล้าหลัง ระบบการปกครองและการกำหนดเขตแดนที่ชัดเจนพระองค์จึงทรงห่วงใยบ้านเมือง จึงดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบประนีประนอมและเร่งปรับปรุงประเทศ โดยเน้นการ ศึกษาของชาติ

¹⁸ คณะอาจารย์ภาควิชาพื้นฐานการศึกษา. (2532). หน้า 7

¹⁹ ประไพ เอกอุ้น. (2542). *การศึกษาไทย*. กรุงเทพฯ : ภาควิชาพื้นฐานการศึกษา คณะครุศาสตร์

(3) ความต้องการบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ เข้ามารับราชการเนื่องจากพระองค์ทรงปรับปรุงและขยายงานในส่วนราชการต่างๆ จึงจำเป็นต้องจัดตั้งโรงเรียนเพื่อสอนคนให้เข้ามารับราชการ

(4) โครงสร้างของสังคมไทยได้มีการเปลี่ยนแปลง โดยมีการเลิกทาสและมีการติดต่อกับต่างประเทศมากขึ้น วัฒนธรรมแบบอย่างตะวันตกได้แพร่หลายจึงจำเป็นต้องการปรับปรุงการศึกษา เพื่อให้ประชาชนได้รับการศึกษาเพิ่มขึ้น

(5) การที่พระองค์ได้เสด็จต่างประเทศทั้งในเอเชียและยุโรป ทำให้ได้แนวความคิดเพื่อนำมาปฏิรูปการศึกษาและใช้เป็นแนวทางพัฒนาบ้านเมือง

รูปแบบการจัดการศึกษา แบ่งได้ดังนี้

1. การจัดตั้งสถานศึกษาปี พ.ศ. 2414 จัดตั้งโรงเรียนหลวงขึ้นในพระบรมมหาราชวัง เพื่อฝึกคนให้เข้ารับราชการ มีพระยาศรีสุนทรโวหาร (น้อย อาจารยางกูร) ในขณะนั้นเป็นหลวงสารประเสริฐเป็นอาจารย์ใหญ่ โดยมีการสอนหนังสือไทย การคิดเลข และขนบธรรมเนียมราชการ นอกจากนี้มีการจัดตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับสอนภาษาอังกฤษในพระบรมมหาราชวัง เกิดจากแรงผลักดันทางการเมืองที่ส่งผลให้ไทยต้องเรียนรู้ภาษาอังกฤษ เพื่อจะได้เจรจากับมหาอำนาจตะวันตก และมีการส่งนักเรียนไทยไปศึกษาวิชาครูที่ประเทศอังกฤษปี พ.ศ. 2423 จัดตั้งโรงเรียนสุนันทาลัยในพระบรมมหาราชวังเป็นโรงเรียนสตรี ปี พ.ศ. 2424 ปรับปรุงโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบให้เป็นโรงเรียนนายทหารมหาดเล็ก ต่อมาได้กลายเป็นโรงเรียนข้าราชการพลเรือนในปี พ.ศ. 2453 และปี พ.ศ. 2459 ได้ตั้งเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยปี พ.ศ. 2425 จัดตั้งโรงเรียนแผนที่และในปี พ.ศ. 2427 จัดตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับราษฎรขึ้นตามวัดในกรุงเทพมหานครหลายแห่ง และแห่งแรก คือ โรงเรียนมหรณพาราม ปี พ.ศ. 2432 ตั้งโรงเรียนแพทย์ขึ้น เรียกว่า โรงเรียนแพทยากร ตั้งอยู่ที่ริมแม่น้ำหน้าโรงพยาบาลศิริราช ใช้เป็นที่สอนวิชาแพทย์แผนปัจจุบัน ปี พ.ศ. 2435 จัดตั้งโรงเรียนมูลศึกษาขึ้นในวัดทั่วไปทั้งในกรุงเทพมหานครและหัวเมือง โดยประสงค์จะขยายการศึกษาเล่าเรียนหนังสือไทยให้แพร่หลายเป็นแบบแผนยิ่งขึ้น และตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูเป็นแห่งแรกที่ตำบลโรงเลียงเด็ก ต่อมาย้ายไปอยู่ที่วัดเทพศิรินทราวาส ปี พ.ศ. 2437 นักเรียนฝึกหัดครูชุดแรก 3 คนสำเร็จการศึกษาได้รับประกาศนียบัตรเป็นครูสอนภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ปี พ.ศ. 2449 ย้ายโรงเรียนฝึกหัดครู ซึ่งตั้งอยู่ที่วัดเทพศิรินทราวาส ไป รวมกับโรงเรียนฝึกหัดครูฝั่งตะวันตก (บ้านสมเด็จพระเจ้าพระยา) ปรับปรุงหลักสูตรให้สูงขึ้นเป็น โรงเรียนฝึกหัดอาจารย์สอนหลักสูตร 2 ปี รับนักเรียนที่สำเร็จมัธยมศึกษา ปี พ.ศ. 2456 ตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูหญิงขึ้นเป็นครั้งแรกที่โรงเรียนเบญจมราชาลัย

อนึ่ง สำหรับโรงเรียนกฎหมาย ประเทศไทยมีการปฏิรูประบบกฎหมายครั้งสำคัญยิ่งในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในครั้งนั้นได้เกิดแนวคิดในการจัดตั้งโรงเรียนกฎหมายขึ้นโดยมีเจ้าพระยาอภัยราชาสยามมานุกูลกิจ หรือ เมอร์ซิเออ กุสตาฟ โรแลง ชัคแมงค์ คุชฌีบัณฑิตด้านกฎหมายจากประเทศเบลเยียม ซึ่งดำรงตำแหน่ง ที่ปรึกษาราชการแผ่นดินไทยเป็นผู้ถวายคำแนะนำ ต่อมาเมื่อพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ทรงสำเร็จการศึกษาด้านกฎหมายจากมหาวิทยาลัยออกซ์ฟอร์ด ประเทศอังกฤษ จึงได้ทรงจัดตั้งโรงเรียนกฎหมายกระทรวงยุติธรรมขึ้นอย่างไม่เป็นทางการเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2440 และในปี พ.ศ. 2476 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีพระบรมราชโองการ ให้โอนโรงเรียนกฎหมายไปสังกัดอยู่ในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และในปีเดียวกันนั้นเอง รัฐบาลไทยได้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง และให้โอนการเรียนการสอนกฎหมายมารวมอยู่ในมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง โดยมีศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้ประสานการ²⁰

2. การบริหารการศึกษาเมื่อจำนวนโรงเรียนเพิ่มมากขึ้นจึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานรับผิดชอบ การศึกษาเป็นส่วนหนึ่งต่างหาก เช่น ปี พ.ศ. 2430 ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรมศึกษาธิการโดยโอนโรงเรียนที่สังกัดกรมทหารมหาดเล็กมาทั้งหมด ให้กรมหมื่นดำรงราชานุภาพเป็นผู้บัญชาการอีกตำแหน่งหนึ่ง ปี พ.ศ. 2432 รวมกรมศึกษาธิการเข้าไปอยู่ในบังคับบัญชาของกรมธรรมการ และ ปีพ.ศ. 2435 ประกาศตั้งกระทรวงธรรมการ มีเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ (พรบุญนาท) เป็นเสนาบดี มีหน้าที่ในการจัดการศึกษา การพยาบาล พิพิธภัณฑสถานและศาสนา

3. การจัดแบบเรียนหลักสูตรและการสอบไล่ปี พ.ศ. 2414 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระยาศรีสุนทรโวหาร(น้อย อาจารยางกูร) เรียบเรียงแบบเรียนหลวงขึ้น 1 เล่ม ชุดมูลบรรพกิจเพื่อใช้เป็นบทหลักสูตรวิชาชั้นต้นปี พ.ศ. 2427 กำหนดหลักสูตรชั้นประโยคหนึ่ง โดยอนุโลมตามแบบเรียนหลวงหกเล่ม นับเป็นปีแรกที่จัดให้มีการสอบไล่วิชาสามัญ และมีการกำหนดหลักสูตรชั้นประโยคสอง ซึ่งเป็นหลักสูตรที่เกี่ยวกับวิชาสามัญศึกษา หมายถึง ความรู้ต่าง ๆ ที่ต้องการใช้สำหรับเสมียนในราชการพลเรือนตามกระทรวงต่าง ๆ ปี พ.ศ. 2431 กรมศึกษาธิการ จัดทำแบบเรียนเร็วใช้แทนแบบเรียนหลวงชุดเดิม ผู้แต่งคือ พระองค์เจ้าดิศวรกุมาร (กรมพระยาดำรงราชานุภาพ) 1 ชุด มี 3 เล่มปี พ.ศ. 2433 ประกาศใช้พระราชบัญญัติวิชา พ.ศ. 2433 มีผลทำให้หลักสูตรภาษาไทย

²⁰ เว็บไซต์การศึกษา. สืบค้นเมื่อ 15 สิงหาคม 2556, จาก <http://grad.law.tu.ac.th/about-tu-law.php?lang=th&view=history#graduate>

แบ่งออกเป็น 3 ประโยค หลักสูตรภาษาอังกฤษแบ่งออกเป็น 6 ชั้น ปี พ.ศ. 2434 ได้แก้ไขการสอบไล่จากเดิมปีละครั้งเป็นปีละ 2 ครั้งเพื่อไม่ให้นักเรียนเสียเวลานานเกินไป

2) การศึกษาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

1. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดการศึกษา มีดังนี้

(1) พระบรมราโชบายในการปกครองประเทศ เพื่อให้ประเทศมีความเจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับนานาประเทศ โดยการส่งทหารไปร่วมกับฝ่ายสัมพันธมิตรในสงครามโลกครั้งที่ 1 นอกจากนี้พระองค์ทรงสร้างความรู้สึกราชาชาตินิยมในหมู่ประชาชนชาวไทยโดยมีสาระสำคัญของอุดมการณ์ชาตินิยม คือ ความรักชาติ ความจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์และความยึดมั่นในพุทธศาสนา

(2) พระองค์ทรงศึกษาวิชาการจากต่างประเทศ และเมื่อเสด็จกลับมาแล้วพระองค์ได้ทรงนำเอาแบบอย่างและวิธีการที่เป็นประโยชน์มาใช้เป็นหลักในการปรับปรุงการศึกษา เช่น ทรงนำเอาแบบอย่างและวิธีการที่เป็นประโยชน์มาใช้เป็นหลักในการปรับปรุงการศึกษา เช่น ทรงนำเอาวิชาลูกเสือจากประเทศอังกฤษเข้ามาจัดตั้งกองเสือป่า พระองค์ทรงเป็นนักปราชญ์โดยทรงแปลวรรณคดีต่างประเทศเป็นภาษาไทยและทรงนิพนธ์วรรณคดีไว้หลายเรื่อง

(3) ผลอันเนื่องจากการจัดการศึกษาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อคนส่วนมากที่ได้รับการศึกษา มีความรู้และแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองประเทศในระบอบรัฐธรรมนูญในระบอบรัฐสภา จึงมีความปรารถนาจะเปลี่ยนแปลงการปกครองไปเป็นระบอบประชาธิปไตย และปัญหาอันเกิดจากคนล้นงานและคนละทิ้งอาชีพและถิ่นฐานเดิม มุ่งที่จะหันเข้าสู่อาชีพราชการมากเกินไป

2. วิวัฒนาการในการจัดการศึกษา มีดังนี้ ปี พ.ศ. 2453 ประกาศตั้งโรงเรียนข้าราชการพลเรือนเพื่อฝึกคนเข้ารับราชการตามกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และต่อมาปี พ.ศ. 2459 ได้ประกาศยกฐานะโรงเรียนข้าราชการพลเรือนนี้ ขึ้นเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นับเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2454 ตั้งกองลูกเสือหรือเสือป่าขึ้นเป็นครั้งแรก โครงการศึกษา พ.ศ. 2456 และฉบับแก้ไข พ.ศ. 2458 โดยมุ่งให้ประชาชนมีความรู้ทางด้านการทำมาหาเลี้ยงชีพตามอัธยาศัยของตน พยายามที่จะเปลี่ยนค่านิยมของประชาชนไม่ให้มุ่งที่จะเข้ารับราชการอย่างเดียว ปี พ.ศ. 2459 จัดตั้งกองลูกเสือหญิงและอนุชาดโรงเรียนกุลสตรีวังหลังและได้จัดตั้งกองลูกเสือหญิงขึ้น เรียกว่า เนตรนารี ปี พ.ศ. 2461 มีการปรับปรุงและขยายฝึกหัดครูขึ้นโดยโอนกลับมาขึ้นกับกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเดิมเป็นแผนกหนึ่งของโรงเรียนข้าราชการพลเรือน ปี พ.ศ. 2461 ประกาศใช้พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ และ ปี พ.ศ. 2464 ปรับปรุงโครงการศึกษาชาติ โดยวางโครงการศึกษาขึ้นใหม่เพื่อส่งเสริมให้ทำมาหาเลี้ยงชีพ นอกเหนือจากทำราชการ ปี

พ.ศ. 2464 ใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาบังคับให้เด็กทุกคนที่มีอายุ 7 ปี บริบูรณ์หรือย่างเข้าปีที่ 8 ให้เรียนอยู่ในโรงเรียนจนถึงอายุ 14 ปีบริบูรณ์หรือย่างเข้าปีที่ 15 โดยไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียน และมีการเรียกเก็บเงินศึกษาพดจากประชาชนคนละ 1- 3 บาท เพื่อนำไปใช้จ่ายในการจัดดำเนินการประถมศึกษา

3) การจัดการศึกษาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

1. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดการศึกษาในสมัยนี้มีดังนี้

(1) ปัญหาการเมืองที่เกิดขึ้นภายในประเทศ มีกลุ่มผู้ตื่นตัวทางการเมืองในกรุงเทพมหานคร เรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง มีการวิพากษ์วิจารณ์ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

(2) ปัญหาสืบเนื่องจากอิทธิพลจักรวรรดินิยมตะวันตก ซึ่งตกค้างมาตั้งแต่รัชกาลก่อน ๆ

(3) ปัญหาสืบเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ในระหว่าง พ.ศ. 2463 - พ.ศ. 2474 เศรษฐกิจของประเทศตกต่ำ จนเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องตัดทอนรายจ่ายลง มีการยุบหน่วยงานและปลดข้าราชการออก สร้างความไม่พอใจให้กับรัฐบาลระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

(4) ปัญหาสืบเนื่องจากการประกาศใช้กฎหมายการศึกษา คือพระราชบัญญัติประถมศึกษา ทำให้การศึกษาแพร่หลายออกไป แต่ขาดความพร้อมทางด้านงบประมาณการศึกษา

2. วิวัฒนาการการจัดการศึกษาในสมัยนี้ มีดังนี้

(1) ปี พ.ศ. 2469 เปลี่ยนชื่อกระทรวงธรรมการอย่างเดิม

(2) ปี พ.ศ. 2473 ยกเลิกการเก็บเงินศึกษาพดคนละ 1 – 3 บาท จากผู้ชายทุกคนที่มีอายุระหว่าง 16-60 ปี โดยใช้เงินจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติอุดหนุนการศึกษาแทน

(3) ปี พ.ศ. 2474 ปรับปรุงกระทรวงธรรมการเพื่อให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำของประเทศ โดยยุบกรมสามัญศึกษาในตอนนั้น กระทรวงธรรมการจึงมีหน่วยงานเพียง 3 หน่วยคือ กองบัญชาการ กองตรวจการศึกษากรุงเทพ ฯ และกองสุขาภิบาลโรงเรียน

(4) ยกเลิกระเบียบว่าด้วยการควบคุมแบบเรียน

2.1.3 การศึกษาสมัยการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2475 - ปัจจุบัน)

1. ปัจจัยของไทยที่มีอิทธิพลต่อการจัดการศึกษา

(1) นโยบายการจัดการศึกษาของคณะราษฎร ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 คณะราษฎรซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันเปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้วางเป้าหมายสำคัญหรืออุดมการณ์ของคณะราษฎร มีปรากฏอยู่ในหลัก 6 ประการ ข้อที่ 6 จะต้องให้การศึกษาอย่าง

เต็มทีแก่ราษฎร เพราะคณะราษฎรมีความเห็นว่าการที่จะให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเรื่องการปกครองระบอบประชาธิปไตย จำเป็นต้องจัดการศึกษาให้กับประชาชนอย่างทั่วถึง เมื่อประชาชนมีการศึกษาย่อมจะทำให้ประเทศชาติเจริญขึ้นด้วย ดังจะเห็นได้จากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา พ.ศ. 2475 กล่าวไว้ว่า “การจัดการศึกษาเพื่อจะให้พลเมืองได้มีการศึกษาโดยแพร่หลาย ก็จะต้องอนุโลมตามระเบียบการปกครองที่ให้เข้าลักษณะเกี่ยวกับแผนเศรษฐกิจแห่งชาติ หลักสูตรของโรงเรียนและมหาวิทยาลัยจะต้องขยายให้สูงขึ้นเท่าเทียมอารยประเทศ ในการนี้จะต้องเทียบหลักสูตรของนานาประเทศ หลักสูตรใดสูงถือตามหลักสูตร” นั้น รัฐบาลชุดต่อๆ มาก็ได้พยายามที่จะได้จัดการศึกษาให้ทั่วถึงในหมู่ประชาชนทั่วไป

ถ้าวิเคราะห์ดูจากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลพบว่า ได้ตั้งความหวังเรื่องการศึกษาไว้เป็นอย่างมากโดยจะให้เท่าเทียมอารยประเทศ ซึ่งสภาพการณ์ในประเทศขณะนั้นยังไม่มีความพร้อม โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศในขณะนั้น เป็นผลให้เกิดปัญหาในการจัดการศึกษานับแต่นั้นเป็นต้นมา

(2) การเกิดสงครามโลกครั้งที่สอง พ.ศ. 2484 - พ.ศ. 2488 ประเทศไทยตกอยู่ในภาวะสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนต่อประเทศไทยอย่างรุนแรงทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและการศึกษา หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศไทยได้รับความเสียหาย อันสืบเนื่องมาจากสงครามโลกครั้งที่สอง จึงจำเป็นต้องกู้เงินจากธนาคารโลกเพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศและประเทศไทยสมัครเป็นสมาชิกองค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ ทำให้ประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือในด้านต่างๆ ตลอดจนแนวคิดใหม่ ๆ มาใช้ในการพัฒนาประเทศ ทำให้แนวคิดทางการศึกษาของไทยเริ่มเปลี่ยนแปลงจากเดิมเป็นอย่างมาก

2. วิวัฒนาการการจัดการศึกษา มีดังนี้

(1) มีการประกาศใช้แผนการศึกษาชาติ หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว โดยจัดตั้งคณะกรรมการการศึกษาและทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งสภาการศึกษา พ.ศ. 2475 ประกาศใช้แผนการศึกษาชาติ ต่อมามีการปรับปรุงการจัดการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปี เหลือ 4 ปี และประกาศใช้แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2479

(2) การมอบให้ท้องถิ่นจัดการศึกษา พ.ศ. 2476 และยกฐานะท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาลตราพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้น และเทศบาลได้จัดการศึกษาอย่างแท้จริงใน พ.ศ. 2478

(3) การปรับปรุงหน่วยงานที่มีส่วนรับผิดชอบในการจัดการศึกษาและเหตุการณ์สำคัญทางการศึกษา ดังเช่น ปี พ.ศ. 2476 มีการปรับปรุงส่วนราชการในกระทรวงธรรมการและประกาศตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง ปี พ.ศ. 2477 โอนคณะนิติศาสตร์ในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยไปสมทบกับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง ปี พ.ศ. 2478 ประกาศใช้

พระราชบัญญัติประถมศึกษาทั่วประเทศ ปี พ.ศ. 2488 ประกาศใช้พระราชบัญญัติครูพุทธศักราช 2488 ปี พ.ศ. 2494 มีการประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ปี พ.ศ. 2503 ประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ปี พ.ศ. 2520 ประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 3 และปัจจุบันกำลังใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ฉบับที่ 4 และ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 การปฏิวัติเมื่อเดือนตุลาคม 2501 ได้มีการจัดทำและนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมาใช้ ซึ่งต่อมาได้ยุบเลิกและจัดตั้งสภาการศึกษาขึ้นมาแทน สภานี้ได้พิจารณาเสนอแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 ขึ้นมา เป็นผลให้การศึกษาในระยะหลังได้เปลี่ยนไปอย่างมาก การศึกษาได้ขยายตัวขึ้นทุกระดับ เพราะประเทศกำลังอยู่ในระหว่างการพัฒนา จึงจำเป็นต้องส่งเสริมให้พลเมืองได้รับการศึกษาที่ดีขึ้น เพื่อจะได้เป็นพลเมืองที่มีคุณภาพสามารถเพิ่มรายได้ของตน และช่วยยกฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศให้สูงขึ้น ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงได้ให้สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - พ.ศ. 2509) ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510 - พ.ศ. 2514) ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 - พ.ศ. 2519) ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - พ.ศ. 2524) ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - พ.ศ. 2529) ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - พ.ศ. 2534) ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - พ.ศ. 2539) ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - พ.ศ. 2544) และฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2549) ซึ่งการจัดการศึกษาในปัจจุบันได้มุ่งยึดแนวนโยบายที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545- พ.ศ. 2549) ได้จัดแผนการศึกษาระยะ เวลา 15 ปีเพื่อกำหนดแนวทางในการพัฒนาการอย่างบูรณาการคุณภาพชีวิตในทุก ๆ ด้านและสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ นโยบาย มาตรการและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสังคมไทย ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ที่จัดทำขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2545 ส่วนการจัดการศึกษาของประเทศไทยในสมัยการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญมีการขยายสถานศึกษาทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะในส่วนภูมิภาค เช่น ปี พ.ศ. 2503 เริ่มก่อสร้างและจัดตั้งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และรับนิสิตในปี พ.ศ. 2507 ปี พ.ศ. 2509 เริ่มก่อสร้างมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ในภาคใต้ เป็นต้น เนื่องจากมีผู้สนใจศึกษาในระดับอุดมศึกษามากขึ้นในปี พ.ศ. 2514 มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยรามคำแหงเป็นมหาวิทยาลัยเปิดแห่งแรกและปี พ.ศ. 2521 ตั้งมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชเป็นมหาวิทยาลัยเปิดแห่งที่สอง ความเคลื่อนไหวในทางการศึกษาได้นำไปสู่แนวคิดการพัฒนาระบบการบริหารและการจัดการศึกษาให้สามารถพัฒนาทรัพยากรบุคคลในชาติตามแนวทางพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีผลทำให้โครงสร้างการบริหารงานและการจัดการศึกษาได้ปรับเปลี่ยน ทั้งการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ การเปิดสอนในสาขาวิชาการและวิชาชีพมุ่งพัฒนาให้เป็นผู้รอบรู้ เป็นคนเก่ง คนดีและใช้ชีวิตในสังคมอย่างมีความสุข การปรับโครงสร้างการบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการใหม่แบ่งออกเป็น 4 ส่วน คือ สภาการศึกษา สำนักงาน

คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา²¹ ในปี พ.ศ. 2546

2.2 แนวความคิด ทฤษฎี การวัดและประเมินผลการเรียนรู้ของผู้เรียน

สาระเบื้องต้นเกี่ยวกับการวัดและประเมินผลการเรียนรู้ของผู้เรียน เช่น ความหมาย ความสำคัญ ประเภท และลักษณะของการวัดและประเมินผลทางการศึกษา มีดังนี้²²

2.2.1 การวัด (Measurement)

ความหมาย

ยังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับการวัด และการวัดผล บางคนเข้าใจว่า 2 คำนี้เป็นคำเดียวกัน มีความหมายเหมือนกัน เพราะมาจากภาษาอังกฤษคำเดียวกันคือ measurement แต่ในภาษาไทย 2 คำนี้มีความหมายแตกต่างกันเล็กน้อย ดังนี้

การวัด เป็นกระบวนการกำหนดตัวเลขหรือสัญลักษณ์แทนปริมาณหรือคุณภาพของคุณลักษณะหรือคุณสมบัติของสิ่งที่ต้องการวัด

การวัดผล เป็นกระบวนการกำหนดตัวเลขหรือสัญลักษณ์แทนปริมาณหรือคุณภาพของคุณลักษณะหรือคุณสมบัติของสิ่งที่ต้องการวัด โดยสิ่งที่ต้องการวัดนั้นเป็นผลมาจากการกระทำหรือกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างร่วมกัน เช่น การวัดผลการเรียนรู้ สิ่งที่วัดคือ ผลที่เกิดจากการเรียนรู้ของผู้เรียน²³

2.2.2 การประเมิน (Evaluation or Assessment or Appraisal)

ความหมาย

การประเมินและการประเมินผล มีความหมายทำนองเดียวกัน การวัดและการวัดผล ดังนี้

การประเมิน เป็นกระบวนการต่อเนื่องจากการวัด คือ นำตัวเลขหรือสัญลักษณ์ที่ได้จากการวัดมาตีค่าอย่างมีเหตุผล โดยเทียบกับเกณฑ์หรือมาตรฐานที่กำหนดไว้ เช่น โรงเรียนกำหนดคะแนนที่น่าพอใจของวิชาคณิตศาสตร์ไว้ที่ร้อยละ 60 นักเรียนที่สอบได้คะแนนตั้งแต่ 60 % ขึ้นไป ถือว่าผ่านเกณฑ์ที่น่าพอใจ หรืออาจจะกำหนดเกณฑ์ไว้หลายระดับ เช่น ได้คะแนนไม่ถึงร้อยละ

²¹ กลุ่มครูเทคโนโลยี. (2551). online.

²² ทิวัตต์ มณีโชติ. เอกสารเผยแพร่.

²³ แหล่งเดิม.

40 อยู่ในเกณฑ์ควรปรับปรุง ร้อยละ 40-59 อยู่ในเกณฑ์พอใช้ ร้อยละ 60-79 อยู่ในเกณฑ์ดี และ ร้อยละ 80 ขึ้นไป อยู่ในเกณฑ์ดีมาก เป็นต้น ลักษณะเช่นนี้เรียกว่าเป็นการประเมิน

การประเมินผล มีความหมายเช่นเดียวกับการประเมิน แต่เป็นกระบวนการต่อเนื่องจากการวัดผล²⁴

2.3 รูปแบบของหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการวัดและประเมินผลทางการศึกษา

รูปแบบของหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการวัดและประเมินผลทางการศึกษาของประเทศไทยในปัจจุบัน จัดอยู่ในรูปแบบของหน่วยงานของรัฐประเภทที่สาม ซึ่งเกิดขึ้นต่อจากที่ได้มีหน่วยงานของรัฐในรูปแบบส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจขึ้นแล้ว ซึ่งเป็นลักษณะขององค์การมหาชน โดยองค์การมหาชนมีความหมายและแนวความคิดเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐประเภทองค์การมหาชน ซึ่งมีลักษณะเฉพาะ กล่าวคือ

องค์การมหาชน (Public Organization) เป็นแนวคิดในการจัดระบบขององค์กรของรัฐ รูปแบบใหม่ที่มุ่งจะสร้างหน่วยงานบริการสาธารณะที่นอกเหนือไปจากการจัดองค์กรในรูปแบบของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ²⁵

ซึ่งการบริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการของประชาชน²⁶ จากความหมายของการบริการสาธารณะนี้จะเห็นว่าจุดมุ่งหมายของการบริการสาธารณะ คือ การสนองความต้องการของประชาชน และในการดำเนินงานของฝ่ายปกครองเพื่อสนองประโยชน์และความต้องการของประชาชนโดยรวมนั้น หากฝ่ายปกครองพิจารณาแล้ว เห็นว่าเอกชนสามารถจัดทำได้โดยไม่ต้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนโดยรวมแล้ว ฝ่ายปกครองก็อาจมอบหมายให้เอกชนดำเนินการได้ อย่างไรก็ตาม การจัดทำบริการสาธารณะของเอกชนนั้น ฝ่ายปกครองยังคงเป็นผู้ควบคุม และกำหนดเงื่อนไขของการดำเนินงานอยู่ โดยฝ่ายปกครองสามารถที่จะเพิกถอนหรือยุบบริการสาธารณะนั้นๆ ได้

²⁴ แหล่งเดิม.

²⁵ รายงานการวิจัยโครงการวิจัยศึกษาความเหมาะสมของการปรับเปลี่ยนสถานภาพสถานศึกษาของรัฐเป็นองค์การมหาชน. หน้า 2-2

²⁶ ประยูร กาญจนดุล. (2538). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 108

โดยบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชนให้ประชาชนได้รับความปลอดภัยในชีวิตและความสะดวกสบายในชีวิตของประชาชนนั้น สามารถแยกภารกิจออกได้เป็น 2 ประเภท คือ²⁷

1. ภารกิจที่จัดทำเพื่อคุ้มครองประเทศ ได้แก่ ภารกิจในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การป้องกันประเทศ และการสงวนรักษาสาธารณะสมบัติของรัฐ ตลอดจนการดูแลความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ประชาชนภายในประเทศ โดยภารกิจเหล่านี้ฝ่ายปกครองต้องจัดให้มีและเตรียมความพร้อมในทางทหารสำหรับการป้องกันการรุกรานจากต่างประเทศ การจัดระบบตำรวจและระบบการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยภายในประเทศ การดำเนินการทางการทูตและการติดต่อมีสัมพันธ์ไมตรีกับต่างประเทศ เพื่อแสวงหาพันธมิตรและป้องกันมิให้ถูกรุกรานจากประเทศอื่น ซึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้ฝ่ายปกครองต้องอาศัยเทคนิคพิเศษและอำนาจมหาชนในการดำเนินการกิจ ดังนั้น บริการสาธารณะประเภทนี้ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถมอบให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้

2. ภารกิจที่จัดทำเพื่อบำรุงส่งเสริม ได้แก่ ภารกิจอันเป็นสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆ เช่น การไฟฟ้า การประปา การคมนาคม การสาธารณสุข การจัดระบบการสังคมสงเคราะห์ การศึกษา ฯลฯ เพื่อส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าของประเทศ และพัฒนาการของประชาชน ตลอดจนการยกระดับคุณภาพชีวิตคนในสังคมให้สูงขึ้น บริการสาธารณะประเภทนี้ถ้าหากฝ่ายปกครองเห็นว่าภารกิจดังกล่าวจะส่งผลต่อความมั่นคงของประเทศ หรือเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจของประเทศ หรือเป็นภารกิจที่ช่วยเหลือการครองชีพของประชาชน รัฐก็ไม่มอบอำนาจให้องค์กรอื่นหรือเอกชนดำเนินการแทนได้

รูปแบบในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ โดยส่วนใหญ่แล้วรัฐจะเป็นผู้มีหน้าที่จัดทำโดยใช้องค์กรภายในฝ่ายปกครองจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน แต่ต่อมาเมื่อสภาพสังคมและเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป บริการสาธารณะของรัฐที่ต้องจัดทำมีมากขึ้น บางภารกิจต้องใช้กำลังคน ทรัพยากรและเทคโนโลยีระดับสูงและโดยสภาพของบริการสาธารณะบางประเภทรัฐไม่จำเป็นต้องจัดทำเองก็ได้ รัฐสามารถมอบหมายให้เอกชนทำบริการสาธารณะนั้นแทนรัฐได้ โดยรัฐเข้าไปควบคุมดูแลการจัดทำบริการสาธารณะของเอกชน จึงกล่าวได้ว่าการจัดทำบริการสาธารณะมี 2 รูปแบบหลัก ได้แก่

²⁷ มาลี ทองภูสวรรค์, เอกสารการสอนชุด, เอกสารการสอนชุดกฎหมายมหาชน (Public Law) หน่วยที่ 8-15, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, หน้า 723

1. การจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ ได้แก่ บริการสาธารณะที่โดยสภาพแล้วเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นและมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วประเทศซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียวที่จะเป็นผู้ดำเนินการ และการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐยังสามารถเลือกรูปแบบในการดำเนินการได้อีก 3 รูปแบบ คือ การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบราชการ การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ และการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบองค์การมหาชน

2. การจัดทำบริการสาธารณะโดยเอกชน เป็นข้อยกเว้นหลักการจัดทำบริการสาธารณะโดยฝ่ายปกครอง เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะต้องใช้เงินลงทุนสูง รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะสนองความต้องการของประชาชนได้ทุกอย่างหรืออย่างทั่วถึง เมื่อเอกชนมีความสามารถจัดทำรัฐก็สามารถมอบหมายให้เอกชนนำไปจัดทำได้²⁸ โดยบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองสามารถมอบหมายให้เอกชนดำเนินการนั้นจะต้องเป็นกิจการที่ไม่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศหรือไม่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในการบริหารประเทศซึ่งเป็นหน้าที่หลักของฝ่ายปกครอง และเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะโดยเอกชนสามารถสนองความต้องการของประชาชน รัฐจึงยังคงอำนาจในการควบคุมการดำเนินงานของเอกชน ซึ่งวิธีการมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะ ทำได้ 2 วิธี คือ

1. การให้ผูกขาด และ
2. การให้สัมปทาน

โดยการจัดทำบริการสาธารณะโดยหน่วยงานของรัฐประเภทองค์การมหาชน ซึ่งมีแนวคิดที่ยอมรับข้อจำกัดขององค์กรประเภทราชการและรัฐวิสาหกิจในการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทที่ต้องการความคล่องตัวในการดำเนินการสูง ทำให้แนวคิดการจัดระบบองค์กรของรัฐในรูปแบบองค์การมหาชนได้รับความสนใจเป็นอย่างยิ่งว่าจะเป็นหนทางในการแก้ไขปัญหาที่กำลังประสบอยู่ได้ ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นมาใช้อย่างเป็นทางการ นั่นคือ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

2.3.1 ความหมายและแนวความคิดเกี่ยวกับหน่วยงาน

องค์การมหาชน หมายถึง หน่วยงานของรัฐรูปแบบที่ 3 ซึ่งเป็นนิติบุคคลทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ โดยมีหน่วยงานบริหารที่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งกิจการอันเป็นบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งองค์การมหาชน ได้แก่ การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพ

²⁸ สุรพล นิธิไกรพนธ์ .(2541). การปรับปรุง โครงสร้างกฎหมายในการจัดองค์กรในภาคมหาชน : ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ (Restructuring and guideline for legislation establishing public entities which neither government agencies nor state enterprise) (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ. หน้า 6.

การศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้ โดยต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก

จากความหมายขององค์การมหาชนนี้จะเห็นว่า จุดมุ่งหมายของการจัดตั้งองค์การมหาชน คือ เพื่อให้เป็นหน่วยงานจัดทำบริการสาธารณะซึ่งมีองค์กรบริหารที่แตกต่างจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ อันจะเป็นรูปแบบใหม่ของการจัดองค์กรภาครัฐที่มารองรับภารกิจการให้บริการสาธารณะใหม่ๆ ซึ่งระบบบริหารแบบเดิมมีข้อจำกัดทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้

ขณะที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ในขณะที่เป็นร่างพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ซึ่งมีประเด็นปัญหาที่มีความสำคัญหรืออาจมีผลกระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติหน้าที่และภารกิจขององค์กรของรัฐประเภทที่สามนี้ ซึ่งวิเคราะห์อยู่ในรายงานการวิจัย เรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดองค์กรในภาคมหาชน : ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยสรุป ได้ดังนี้²⁹

1. ประเด็นปัญหาที่ว่าควรจะกำหนดบทบัญญัติในพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้ตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนได้อย่างกว้างขวางโดยไม่จำกัดประเภทขององค์การมหาชนหรือไม่ ในมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้รัฐสามารถจัดตั้งองค์การมหาชนได้เมื่อมีเหตุผลความจำเป็นสำหรับการบริหารสาธารณะซึ่งไม่เป็นการค้ากำไร และบริการสาธารณะที่กำหนดไว้ โดยระบุแต่ละกรณีไว้เป็นตัวอย่าง ซึ่งมาตรา 5 ก็ล้วนแล้วแต่เป็นกิจการบริการสาธารณะที่มีขอบเขตกว้างขวางและไม่มีลักษณะเป็นการจำกัดดุลพินิจของรัฐบาลในการเสนอให้มีการจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นเพื่อรับผิดชอบภารกิจในเรื่องนั้นๆ แต่อย่างใดเลย

ซึ่งตามความประสงค์ของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการในเรื่องนี้เป็นแต่เพียงต้องการมิให้มีการกำหนด “ประเภทขององค์การมหาชน” ที่แตกต่างกันรวมไว้เป็นประเภทเดียวภายในร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น เพราะเห็นว่าการแบ่งแยกประเภทขององค์การมหาชนไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายฉบับนี้ยังไม่สามารถกระทำได้ ในภาวะที่การศึกษาเกี่ยวกับองค์กรของรัฐประเภทที่

²⁹ สุรพล นิติไกรพจน์. (2541). การปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดองค์กรในภาคมหาชน : ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. หน้า 112-116.

สามนี้ยังไม่แพร่หลายในแวดวงนิติศาสตร์และแวดวงการศึกษาด้านการบริหารรัฐกิจของไทยดังสภาพที่เป็นอยู่ขณะนี้³⁰

2. การที่คณะกรรมการกฤษฎีกาไม่กำหนดสิทธิหรืออำนาจพิเศษที่องค์กรมหาชนหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรมหาชนจะต้องใช้เพื่อปฏิบัติการในลักษณะที่เป็นอำนาจมหาชน (puissance publique) นั้น น่าจะทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินการภารกิจขององค์กรมหาชนอย่างแน่นอน เพราะภารกิจที่มอบหมายให้องค์กรมหาชนเหล่านี้ปฏิบัติมีลักษณะเป็นการดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์ สาธารณะทั้งสิ้น และประโยชน์สาธารณะในที่นี้ก็มีความหมายกว้างมิใช่แต่เฉพาะการปฏิบัติงานหรือดำเนินการตามหน้าที่ (Operation) แต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น หากแต่อาจมีภารกิจในการวางกฎระเบียบ (regulation) เพื่อให้มีผลบังคับต่อประชาชนทั่วไปหรือประชาชนที่เกี่ยวข้อง (ซึ่งการฝ่าฝืนอาจเป็นความผิด) หรืออาจเป็นการรับรองมาตรฐานกลางในบางเรื่องซึ่งจะต้องมีอำนาจทางกฎหมายมารองรับการกำหนดหรือรับรองมาตรฐานดังกล่าวด้วย หากไม่ให้สิทธิพิเศษหรือไม่ให้อำนาจมหาชนบางประการในการปฏิบัติงานไว้แก่องค์กรมหาชน องค์กรของรัฐประเภทนี้ก็จะแทบจะไม่สามารถปฏิบัติการ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจในด้านการกำหนดมาตรฐานหรือการวางกฎระเบียบต่างๆ สำหรับผู้เกี่ยวข้อง) ได้เลยนั่นเอง³¹

หากคณะกรรมการกฤษฎีกามีความกังวลว่าการให้อำนาจบังคับหรือสิทธิพิเศษ เช่นเดียวกับที่มีในองค์กรอื่นในภาคมหาชนแก่หน่วยงานประเภทนี้จะก่อให้เกิดปัญหา เนื่องจากอาจจะไปขัดแย้งกับอำนาจของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่นๆ แล้ว ก็มีวิธีการปฏิบัติในการยกเว้นกฎหมายที่จะสามารถป้องกันมิให้ปัญหาในเรื่องดังกล่าวได้ โดยยังคงรับรองสิทธิหรืออำนาจพิเศษขององค์กรมหาชนไว้อยู่ อาทิเช่น โดยการกำหนดว่า “ ภายใต้บังคับของกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นองค์กรมหาชนอาจมีอำนาจวางระเบียบข้อบังคับหรือข้อปฏิบัติต่างๆ สำหรับการปฏิบัติการตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง ” ก็ได้ หรืออาจบัญญัติว่า “ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์กรมหาชนมีอำนาจในการวางระเบียบข้อบังคับในการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดในกฎหมายจัดตั้ง และในการปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรมหาชนย่อมมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ” ฯลฯ ก็ได้

การกำหนดให้องค์กรมหาชนรับผิดชอบภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะและการเรียกผู้ปฏิบัติงานขององค์กรมหาชนว่า “เจ้าหน้าที่” ย่อมไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ใดๆต่อการ

³⁰ แหล่งเดิม. หน้า 113.

³¹ แหล่งเดิม. หน้า 113 - 114.

ดำเนินงานขององค์กร หากว่าองค์กรมหาชนไม่อาจมีสิทธิหรืออำนาจพิเศษในทางมหาชนเลย เพื่อที่จะปฏิบัติตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายแล้ว

นอกจากนั้น การแก้ปัญหาข้างต้นด้วยการระบุให้สามารถแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ขององค์กรมหาชนไปเป็นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องในกรณีที่ต้องการอำนาจมหาชนตามกฎหมายดังกล่าวให้แก่องค์กรมหาชนหรือแก่เจ้าหน้าที่ขององค์กรมหาชนก็เป็นแนวทางที่ยู่ยากและขัดต่อหลักเกณฑ์ในเรื่องความเป็นอิสระขององค์กรมหาชนเป็นอย่างมากเพราะเป็นการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอิสระนี้กลับต้องไปพึ่งพาและขึ้นอยู่กับอำนาจบังคับบัญชาของระบบราชการ (ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆเป็นผู้รับผิดชอบการรักษาการตามกฎหมายฉบับต่างๆอยู่) แม้เมื่อตัวองค์กรมหาชนของตนจะมีความเป็นอิสระอยู่แล้วก็ตาม³²

3. การบริการและการจัดการองค์กรมหาชน ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 14, 15, 16 และ 23 โดยวางกรอบในเรื่องคุณสมบัติและองค์ประกอบของผู้บริหารและคณะกรรมการบริหารไว้โดยกว้างๆ โดยกำหนดให้ไปบรรยายละเอียดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์กรมหาชนแต่ละแห่ง ถือได้ว่าเป็นแนวทางที่เหมาะสมและเอื้อประโยชน์ในการจัดตั้งองค์กรมหาชนประเภทต่างๆ โดยให้มีโครงสร้างการบริหารที่เหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจได้³³

4. การวางหลักการในเรื่องภารกิจขององค์กรมหาชนที่ถือว่าเป็นภารกิจเฉพาะด้าน และให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งองค์กรมหาชนมีผลเป็นการยกเลิกหรือมีค่าบังคับเหนือกว่ากฎหมายที่หน่วยงานของรัฐอื่นๆ ในอันที่จะปฏิบัติเรื่องนั้นๆ โดยให้ถือว่าพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์กรมหาชนเป็นกฎหมายพิเศษที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 ของร่างพระราชบัญญัตินี้ นับว่าเป็นแนวทางที่เหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการในเรื่องที่ถือว่าองค์กรมหาชนมีภารกิจพิเศษเฉพาะด้านที่มีจุดมุ่งหมายเฉพาะตัวแตกต่างจากองค์กรอื่นของรัฐและในภารกิจดังกล่าวองค์กรอื่นของรัฐย่อมจะไม่มีอำนาจก้าวล่วงเข้ามาดำเนินการได้เป็นอย่างดี

5. การกำหนดระบบประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของผู้บริหาร ที่ระบุไว้ในมาตรา 34 ซึ่งบัญญัติไว้ให้ถือว่าองค์กรมหาชนเป็นอิสระในการดำเนินการกิจการตามความเหมาะสมภายใต้การกำกับดูแลโดยมีเป้าหมายที่แน่ชัด และอยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลขององค์กร นับว่าเป็นแนวทางที่มีความชัดเจนและเป็นประโยชน์ในการรับประกันความเป็นอิสระจากระบบการควบคุมก่อนการตัดสินใจ (controle a priori) โดยจะทำให้ต้องมีระบบการควบคุมภายหลังจากการตัดสินใจ (controle a posteriori) ที่รัดกุมและเป็นระบบ ซึ่งเป็นพัฒนาการใหม่ของ

³² แหล่งเดิม. หน้า 113.

³³ แหล่งเดิม. หน้า 115.

กระบวนการควบคุมที่มีอยู่ต่อองค์กรกระจายอำนาจทั้งหลายในขณะนี้และนับได้ว่าเป็นการกำหนดแนวทางที่มีความเหมาะสมยิ่งสำหรับการควบคุมประสิทธิภาพการปฏิบัติการกิจขององค์กรของรัฐของรัฐประเภทที่สามนี้³⁴

6. ในเรื่องอำนาจในการจัดการทรัพย์สินขององค์การมหาชน การที่บทบัญญัติมาตรา 11 ของร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้องค์การมหาชนมีอำนาจจัดการดูแลบำรุงรักษา ใช้ จำหน่าย และจัดการผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การมหาชนได้นั้น นับว่าเป็นแนวทางที่เหมาะสม แต่ทว่าการไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองทรัพย์สินขององค์การมหาชนจากความรับผิดชอบของการบังคับคดี และจากการยกอายุความขึ้นต่อสู้เพื่อครอบครองทรัพย์สินของบุคคลอื่น ก็อาจจะก่อให้เกิดอุปสรรคในการปกครองดูแลทรัพย์สินขององค์กรประเภทนี้ ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐประเภทหนึ่งที่ทำบริการสาธารณะและมิได้มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรจากการประกอบการ (ซึ่งเห็นได้ชัดเจนว่าแทบจะไม่มีแตกต่างจากส่วนราชการทั้งหลายเลย) อยู่มากพอสมควร และน่าจะต้องมีการกำหนดบทบัญญัติคุ้มครองในลักษณะนี้ขึ้นไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ด้วย³⁵

2.3.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงาน

ในกระแสความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการบริหารราชการที่เกิดจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 การเกิดขึ้นขององค์กรในระบบองค์กรภาครัฐ ซึ่งมีภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของไทย มีความหมายที่สำคัญอย่างยิ่ง ไม่ใช่แต่เพียงการสถาปนาองค์กรภาครัฐประเภทใหม่ขึ้นเคียงคู่ไปกับหน่วยงานที่เป็นส่วนราชการอันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ และรัฐวิสาหกิจที่เป็นที่รู้จักมาแต่เดิม ในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐประเภทที่ 3 เท่านั้น หากแต่ระบบขององค์การมหาชนยังเป็นสิ่งที่แสดงออกถึงหลักการและวิถีคิดในการมองปัญหาของระบบราชการไทยในแนวทางใหม่ ภายใต้กระบวนการของการปฏิรูประบบราชการที่ได้ดำเนินการต่อเนื่องกันมาหลายรัฐบาล โดยคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการหลายคณะอีกด้วย

ระบบขององค์การมหาชน เป็นการจัดระบบองค์กรในภาครัฐรูปแบบใหม่ที่มุ่งจะสร้างหน่วยงานบริการสาธารณะรูปแบบอื่นนอกเหนือไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจขึ้น โดยยอมรับความเป็นจริงว่า การจำแนกองค์กรจัดบริการสาธารณะไว้เพียงสองประเภทมีข้อจำกัดและเป็นอุปสรรคอย่างมากสำหรับงานบริการสาธารณะบางประเภทที่ต้องการความคล่องตัวในการ

³⁴ แหล่งเดิม, หน้า 115.

³⁵ แหล่งเดิม, หน้า 115 – 115.

ดำเนินงานสูง ในแง่นี้ การสถาปนาองค์การมหาชนขึ้นจึงถือเป็น นวัตกรรม (Innovation) สำหรับการแก้ไขปัญหาระบบบริการสาธารณะของไทยด้วย³⁶

นอกจากวิธีการแก้ปัญหาโดยการสร้างระบบองค์กรใหม่ซึ่งเป็นวิธีคิดและการตัดสินใจที่ทรงคุณค่าในตัวเองแล้ว ระบบองค์การมหาชนและองค์การมหาชนแต่ละแห่งที่จะได้มีการจัดตั้งขึ้นภายใต้ระบบนี้ ยังจะมีผลอย่างสำคัญในการเปลี่ยนโฉมหน้าของกระบวนการบริหารราชการไทยใหม่ ทั้งในแง่ของประสิทธิภาพการดำเนินงานที่จะสามารถตรวจสอบเปรียบเทียบกับองค์กรในระบบเดิมได้ และทั้งในด้านที่จะมีส่วนสำคัญที่จะทำให้ “ขนาดของราชการ” ลดลงอย่างมีนัยสำคัญในอนาคต และอีกทั้งจะเป็นตัวกระตุ้นให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพและเปลี่ยนวิธีการทำงานของระบบบริหารราชการที่ดำเนินงานอยู่ในรูปแบบของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่มีอยู่แต่เดิม

โดยเหตุผลดังกล่าว การจัดระบบองค์การมหาชนขึ้นโดยการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จึงนับได้ว่าเป็นแนวทางใหม่ในความพยายามปฏิรูประบบราชการไทย เพื่อที่จะทำให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

และดังที่กล่าวมาแล้วว่า เนื่องจากระบบการจัดองค์กรของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้นมีข้อจำกัดและอุปสรรคต่อการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทที่ต้องการความยืดหยุ่นและความคล่องตัวในการดำเนินงานสูง ซึ่งข้อจำกัดหรือข้อด้อยของการจัดระบบองค์กรจัดทำบริการสาธารณะโดยส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้ คือ

1) ข้อจำกัดของการดำเนินบริการสาธารณะโดยส่วนราชการ ประการที่ 1

ระบบราชการมีสายการบังคับบัญชาและลำดับชั้นของการตัดสินใจที่ยาวไกล ในบางกรณีงานราชการบางอย่างอาจจะต้องรอการตัดสินใจไปถึงระดับ กรม กระทรวง หรือบางครั้งอาจต้องเป็นการตัดสินใจของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี ทำให้การตัดสินใจอย่างเร่งด่วนในภารกิจที่มีความจำเป็นเฉพาะหน้าอาจกระทำไม่ได้ทันทั่วทั้งที่ และอาจเกิดความเสียหายหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะจากความล่าช้าดังกล่าวได้

ประการที่ 2

การที่ระบบราชการมีระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งที่กำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติงานที่มากมาย โดยที่ข้าราชการเองก็มีความเชื่อว่า การปฏิบัติตามขั้นตอนของระเบียบข้อบังคับอย่าง

³⁶ สุรพล นิธิไกรพนธ์. (2542). องค์การมหาชน : แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหาร. กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ. หน้า 1.

ครบถ้วน แม้จะทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างล่าช้าและไร้ประสิทธิภาพเพียงไรก็จะมีผลดีให้แก่ข้าราชการผู้ปฏิบัติงาน ทำให้การปฏิบัติงานล่าช้า

ประการที่ 3

ระบบราชการมีมาตรฐานการจ้างงานเพียงมาตรฐานเดียว เนื่องจากระบบราชการเน้นไปที่ความเสมอภาคและเท่าเทียมกันของราชการที่มีคุณวุฒิและประสบการณ์อย่างเดียวกัน ดังนั้นจึงเป็นการยากหรือเป็นไปไม่ได้เลยที่ส่วนราชการใดจะสามารถมีมาตรฐานการจ้างที่สูงกว่าหรือจ่ายเงินเดือนหรือค่าตอบแทนที่สูงกว่าส่วนราชการอื่นสำหรับผู้สำเร็จการศึกษาหรือมีคุณวุฒิในระดับเดียวกันได้ ทำให้ผู้ที่ปฏิบัติงานดีไม่มีกำลังใจในการทำงาน

2) ข้อจำกัดของการดำเนินบริการสาธารณะโดยรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรในรูปแบบที่สองที่รัฐจัดระบบให้มีขึ้นเพื่อรองรับภารกิจในทางอุตสาหกรรมหรือการค้าโดยมีลักษณะของการดำเนินการในเชิงพาณิชย์ แต่ภายใต้กรอบของการเป็นหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจมีภาระในการตอบสนองความต้องการบริการสาธารณะของประชาชนอยู่ด้วย แต่ระดับของความเข้มข้นในการรับผิดชอบจัดทำบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจย่อมจะมีอยู่มากน้อยแตกต่างกันไปตามที่รัฐกำหนดให้แต่ละแห่งรับผิดชอบดำเนินการ

แม้ว่าจะจัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคลเพื่อรองรับภารกิจในทางอุตสาหกรรมและการค้า อันเป็นภารกิจอันดีรองของรัฐที่เกิดขึ้นภายหลัง แต่รูปแบบองค์กรของรัฐวิสาหกิจก็อาจจะไม่เหมาะสมที่จะสร้างขึ้นเพื่อดำเนินภารกิจที่มีได้มีลักษณะของการค้ากำไรเพื่อจัดหารายได้มาเลี้ยงตนเอง อันเป็นลักษณะเฉพาะของภารกิจขององค์กรมหาชน

กล่าวโดยสรุปคือ รูปแบบการดำเนินภารกิจขององค์กรในรูปรัฐวิสาหกิจมีข้อจำกัดที่เด่นชัดสองประการ คือ

ประการที่ 1

การจัดตั้งองค์กรในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ ต้องเป็นกิจกรรมที่มีลักษณะในทางอุตสาหกรรมและการค้าและมีลักษณะในการดำเนินการในเชิงพาณิชย์ คือมุ่งไปที่การค้าหากำไรหรืออย่างน้อยจะต้องเป็นองค์กรที่สามารถหาเลี้ยงตนเองได้ในระดับที่เหมาะสมเท่านั้น

ดังนั้น จึงมิใช่ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะทุกประเภทที่อาจจะจัดตั้งขึ้นในรูปของรัฐวิสาหกิจก็ได้ หากแต่จะต้องเป็นกิจกรรมที่อาจจะจัดตั้งขึ้นในรูปของรัฐวิสาหกิจได้ ก็จะต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับงานบริการสาธารณะที่มีลักษณะที่มีลักษณะในทางอุตสาหกรรมหรือการค้าและมุ่งดำเนินการในทางพาณิชย์เท่านั้น ที่อาจจัดตั้งองค์กรในรูปรัฐวิสาหกิจได้

ประการที่ 2

ภายใต้กระแสของแนวคิดเรื่องการแปรรูปเป็นเอกชน (Privatization) และการลดบทบาทของภาครัฐลง รัฐมีความจำเป็นที่ต้องทบทวนบทบาทในการประกอบกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจของตน และพยายามที่จะลดขนาดของภาครัฐ โดยเฉพาะภาครัฐวิสาหกิจลงอย่างมาก และเงื่อนไขประการหนึ่งในการแปรสภาพไปจากการเป็นองค์กรในภาครัฐของรัฐวิสาหกิจ คือ การขาดทุน หรือการสร้างผลตอบแทนไม่คุ้มค่าในทางเศรษฐกิจ

ดังนั้น องค์กรในรัฐวิสาหกิจจึงต้องประสบกับความกดดันในเรื่องที่จะต้องสร้างประโยชน์จากส่วนต่างระหว่างต้นทุนและราคาขายของสินค้าหรือบริการของตนให้มากที่สุด เพื่อให้อยู่รอดได้โดยไม่เข้าไปอยู่ในวงจรของกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ความกดดันนี้ย่อมเป็นข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคที่จะใช้รูปแบบของรัฐวิสาหกิจไปดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่เกิดจากความจำเป็นสมัยใหม่ซึ่งต้องการความคล่องตัวสูง ทั้งนี้ เพราะการดำรงอยู่ของรัฐวิสาหกิจต่างๆ ก็ถูกคุกคามอย่างมากอยู่แล้วในปัจจุบัน³⁷

2.4 สถานะทางกฎหมายและความสัมพันธ์ของหน่วยงาน

ระบบองค์การมหาชนที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เป็นระบบโครงสร้างองค์การของรัฐรูปแบบใหม่ที่คู่ขนานไปกับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ อันเป็นองค์กรจัดทำบริการสาธารณะที่มีอยู่เดิม การกำหนดให้จัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นเป็นรายองค์กรได้โดยการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง ทำให้้องค์การมหาชนมีสถานะทางกฎหมายเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่อยู่นอกกระบบราชการ การที่กฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นเป็นรายเฉพาะรายองค์กรมีศักดิ์เป็นเพียงพระราชกฤษฎีกาได้สร้างกรอบข้อจำกัดประการหนึ่งสำหรับการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน กล่าวคือ องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ ไม่อาจก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในทางนิติฐานะ หรือไปกระทบกระเทือนต่อองค์การมหาชนที่เกิดขึ้นอยู่แล้วก่อนตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งส่วนใหญ่เกิดขึ้นโดยกฎหมายที่มีศักดิ์ในระดับพระราชบัญญัติได้³⁸

อย่างไรก็ตาม สถานะทางกฎหมายขององค์การมหาชนและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์การมหาชน สามารถสรุปได้ดังนี้

³⁷ รายงานการวิจัยโครงการวิจัยศึกษาความเหมาะสมของการปรับเปลี่ยนสถานภาพสถานศึกษาของรัฐเป็นองค์การมหาชน. หน้า 2-15 –2-17

³⁸ แหล่งเดิม. หน้า 5-8

2.4.1 สถานะทางกฎหมาย

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 6 ได้ยืนยันหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับสถานะขององค์การมหาชนไว้อย่างชัดเจนว่า “ให้องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคล”

นอกจากนั้นในบทบัญญัติมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ยังยืนยันหลักการในเรื่องทรัพย์สินของรัฐขององค์การมหาชนไว้อย่างชัดเจนว่า “ทรัพย์สินขององค์การมหาชนเป็นทรัพย์สินของรัฐ” และยิ่งกว่านั้นมาตรา 15 ยังบัญญัติคุ้มครองทรัพย์สินขององค์การมหาชน ซึ่งมีฐานะเป็นทรัพย์สินของรัฐไว้ตามหลักกฎหมายที่ใช้บังคับทั่วไปเกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐไว้ด้วยว่า “ทรัพย์สินขององค์การมหาชนไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี”

การยืนยันว่าองค์การมหาชนเป็นนิติบุคคลที่มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐนั้น นอกจากจะนำมาซึ่งผลทางกฎหมายในเรื่องความคุ้มครองแก่ทรัพย์สินขององค์การมหาชนดังกล่าวแล้ว ยังมีความหมายด้วยว่า องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานที่จะต้องปฏิบัติตามภารกิจที่รัฐมอบหมายให้อันได้แก่ การจัดทำบริการสาธารณะบางประการ การที่รัฐจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายและงบประมาณในการดำเนินงาน ควบคุมตรวจสอบและประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การมหาชนนั้นด้วย

นอกจากนั้น การเป็นองค์กรของรัฐดังกล่าวยังมีความหมายด้วยว่า ภายในระหว่างองค์กรจัดทำบริการสาธารณะในภาครัฐด้วยกันเอง หากมีปัญหาเรื่องการทับซ้อนระหว่างมหานกับหน้าที่ในการดำเนินงานหรือมีความขัดแย้งในการดำเนินกิจการใดๆ ระหว่างองค์การมหาชนกับองค์กรอื่นของรัฐ ก็ควรที่จะให้องค์กรวินิจัยสูงสุดในฝ่ายบริหาร อันได้แก่ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้วินิจัยชี้ขาดว่าองค์กรใดควรจะเป็นผู้มีอำนาจดำเนินกิจการนั้นๆ แต่เพียงผู้เดียว ทั้งนี้ ดังที่บทบัญญัติมาตรา 8 ของพระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ว่า

“มาตรา 8 ในกรณีที่มีปัญหาซับซ้อนหรือขัดแย้งในการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนกับการปฏิบัติงานของส่วนราชการหรือการดำเนินงานของหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมาย ให้ถือว่า พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายพิเศษที่มีวัตถุประสงค์โดยเฉพาะปัญหาที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนกับส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามวรรคหนึ่ง ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้วินิจัยชี้ขาด พร้อมทั้งกำหนดระเบียบแบบแผนการปฏิบัติราชการเพื่อประสานงานระหว่างองค์การมหาชน ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยคณะรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้คณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอความคิดเห็นและร่างระเบียบแบบแผนการปฏิบัติราชการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณาได้”

นอกจากจะได้บัญญัติในเรื่ององค์กรวินิจัยชี้ขาดข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่แล้ว ความในวรรค 8 นี้ ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่สำคัญที่สอดคล้องกับหลักกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนไว้ด้วย กล่าวคือหลักการที่ว่า “ องค์การมหาชนมีอำนาจจำกัดเฉพาะกรณี แต่ส่วนราชการทั้งหลายมีอำนาจกว้างขวางทั่วไป ” อีกด้วย หลักการดังกล่าวนี้มีความหมายว่า ภายในกรอบอำนาจหน้าที่เฉพาะตามกฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน จะต้องถือว่า องค์การมหาชนนั้นแต่ผู้เดียวที่มีอำนาจดำเนินการกิจการที่กำหนดไว้โดยเฉพาะและโดยเด็ดขาดตามกฎหมายจัดตั้ง หากหน่วยงานอื่นของรัฐก้าวล่วงเข้ามามีอำนาจดำเนินการดังกล่าวขององค์การมหาชน จะต้องถือว่า หน่วยงานอื่นของรัฐนั้นกระทำการโดยไม่มีอำนาจ

ภายใต้หลักการดังกล่าวนี้ จึงมีความจำเป็นต้องระบุขอบเขตอำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์การมหาชนแต่ละแห่งไว้อย่างจำกัดเคร่งครัดเฉพาะเท่าที่มีความประสงค์จะให้องค์การมหาชนนั้นดำเนินการเท่านั้น เพราะมิฉะนั้นก็ย่อมจะก่อให้เกิดปัญหาการซ้อนทับระหว่างอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรของรัฐต่างองค์กรได้

นอกจากนั้นในมาตรา 5 ยังยืนยันความแตกต่างระหว่างองค์การมหาชนออกจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจซึ่งมีอยู่เดิมอย่างชัดเจนอีกด้วยโดยการบัญญัติว่า

“เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ...”

หลักการอีกประการหนึ่งของความเป็นองค์กรในภาครัฐที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้นำมาบัญญัติรับรองเอาไว้สำหรับกรณีองค์การมหาชนด้วยก็คือ การยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ทั้งนี้ โดยมาจากพื้นฐานแนวคิดในเรื่องที่ว่า รัฐย่อมจะต้องเป็นตัวอย่างอันดีและเป็นแบบอย่างในการกำหนดความคุ้มครองสวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ต่างๆ ให้แก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงานให้แก่รัฐในระดับที่ดีมากยิ่งขึ้นกว่าที่รัฐกำหนดให้เอกชนปฏิบัติ กับอีกประการหนึ่ง คือแนวคิดที่ว่า ระบบความสัมพันธ์ทางแรงงานที่รัฐกำหนดไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ ไม่ใช่การเจรจาต่อรองดังเช่นความสัมพันธ์ในทางแรงงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้างโดยทั่วไป ทั้งนี้โดยบทบัญญัติมาตรา 38 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า

“กิจการขององค์การมหาชนไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ทั้งนี้ ผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนต้องได้รับประโยชน์ทดแทน

ไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน”

สำหรับการมีสถานะเป็นนิติบุคคลเอกเทศแยกต่างหากไปจากรัฐและส่วนราชการทั้งหลายของรัฐ โดยผลของบทบัญญัติมาตรา 6 นั้น ย่อมเป็นการดำรงสถานะที่จะทำให้องค์การมหาชนสามารถรักษาความเป็นอิสระและคล่องตัวในการดำเนินงานไว้เป็นอย่างดี เพราะเมื่อมีสถานะเป็นนิติบุคคลแล้ว ก็ย่อมสามารถทรงสิทธิและใช้สิทธิ มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ตัดสินใจ หรือตกลงเข้าทำนิติกรรม หรือเป็นโจทก์ฟ้องหรือถูกฟ้องคดีได้ในนามตนเอง อันเป็นสถานะที่จะมีได้ก็แต่สำหรับเฉพาะบุคคลที่มีความเป็นอิสระและสามารถดูแลตัดสินใจกับทั้งรับผิดชอบการดำเนินการของตนเองได้เท่านั้น ดังนั้น การมีสถานะเป็นนิติบุคคลโดยไม่ต้องพึ่งพาหรือเป็นส่วนหนึ่งของส่วนราชการใดจึงเป็นสาระที่ขาดมิได้สำหรับองค์การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบที่สามนี้ทุกองค์กร³⁹

2.4.2 ความสัมพันธ์ของหน่วยงาน

สืบเนื่องจากการที่องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินบริการสาธารณะบางประการโดยใช้งบประมาณแผ่นดิน ทำให้องค์การมหาชนต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐในลักษณะของการกำกับดูแล (tutelle) แต่รายงานการจัดสรรงบประมาณและการกำกับดูแลขององค์การมหาชนย่อมต้องเป็นไปโดยการเคารพหลักการของความเป็นอิสระในการดำเนินงานขององค์การมหาชน แต่ความเป็นอิสระในการดำเนินงานนั้นไม่ใช่จุดมุ่งหมายในตัวเอง หากแต่เป็นเพียงวิธีการไปสู่จุดมุ่งหมายอันได้แก่ การปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลตามภารกิจที่รัฐมอบให้ดำเนินการ ดังนั้นจึงต้องกำหนดระบบตรวจสอบประเมินประสิทธิภาพขององค์การมหาชนไว้ในกฎหมายด้วย คือ

1) ระบบงบประมาณและการกำกับดูแลที่เคารพความเป็นอิสระ

เงินทุนในการดำเนินกิจการบริการสาธารณะขององค์การมหาชนอาจจะมีที่มาได้หลายทาง ดังที่มาตรา 12 กำหนดไว้ว่า

“ทุนและทรัพย์สินในการดำเนินกิจการขององค์การมหาชน ประกอบด้วย

- (1) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมา
- (2) เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม
- (3) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี

³⁹ รายงานการวิจัยโครงการวิจัยศึกษาความเหมาะสมของการปรับเปลี่ยนสถานภาพสถานศึกษาของรัฐเป็นองค์การมหาชน. หน้า 2-18 – 2-20.

(4) เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนหรือองค์กรอื่น รวมทั้งจากต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

(5) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินการ

(6) ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินขององค์การมหาชน...”

เมื่อพิจารณาจากหลักการพื้นฐานขององค์การมหาชนที่จะต้องไม่ดำเนินกิจการทางอุตสาหกรรมหรือการค้าซึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบการในเชิงพาณิชย์ดังกรณีรัฐวิสาหกิจแล้ว ก็เห็นว่า แหล่งรายได้หลักที่จะมาเป็นทุนดำเนินการขององค์การมหาชนย่อมจะมาจากงบประมาณแผ่นดินที่รัฐจัดสรรให้ นั่นเอง และบทบัญญัติมาตรา 12 (3) ก็ได้ระบุวิธีการจัดสรรงบประมาณให้แก่ องค์การมหาชน ไว้อย่างชัดเจนว่า จะต้องจัดสรรให้เป็นเงินอุดหนุนทั่วไปที่จัดสรรให้เป็นรายปีตามความเหมาะสม อันเป็นข้อยืนยันความเป็นอิสระในทางการบริหารงบประมาณขององค์การมหาชน เพราะเงินอุดหนุนทั่วไปซึ่งรัฐจะต้องจัดสรรให้เป็นงวดเดียวในแต่ละปีนั้น อยู่ภายใต้การควบคุมพินิจขององค์กรบริหารองค์การมหาชนที่จะตัดสินใจในเรื่องประเภทและจำนวนการใช้จ่ายได้เองตามความเหมาะสม (มาตรา 17)

2) ระบบการตรวจสอบประเมินผลที่เน้นประสิทธิภาพ

แม้ว่าองค์การมหาชนจะมีความเป็นอิสระและคล่องตัวก็ตาม แต่เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การมหาชนมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล และมีความคุ้มค่า จึงมีบทบัญญัติให้มีการตรวจสอบ และการประเมินผลงานขององค์การมหาชนไว้ดังนี้

(1) ต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุ ขององค์การมหาชนและรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละครั้ง

(2) ให้มีผู้ปฏิบัติงานที่ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายในโดยเฉพาะ และให้รับผิดชอบขึ้นตรงกับคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด เว้นแต่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

(3) ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกที่คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชี และประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินขององค์การมหาชน

(4) ให้องค์การมหาชนอยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ระบบการประเมินผลขององค์การมหาชนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดนี้ มีความหมายว่า องค์การมหาชนทุกแห่ง จะต้องเข้าสู่ระบบการทำข้อตกลงประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติงานกับหน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้เข้าจัดทำข้อตกลงและติดตามประเมิน

ประสิทธิภาพขององค์การมหาชน ทั้งนี้โดยจะต้องมีการกำหนดเกณฑ์ชี้วัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานขององค์การมหาชนไว้ล่วงหน้าและกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการให้บรรลุตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อตกลงนั้น หากเมื่อครบระยะเวลาแล้ว องค์การมหาชนสามารถบรรลุตามเกณฑ์ที่ตกลงไว้ล่วงหน้า รัฐก็อาจเพิ่มความสนับสนุนทางงบประมาณหรือสนับสนุนในด้านอื่น แต่ถ้าเป็นกรณีกลับกัน คือ องค์การมหาชนไม่อาจดำเนินการให้บรรลุผลตามเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ รัฐก็อาจมีการพิจารณาจำกัดการเพิ่มของงบประมาณสำหรับองค์กรนั้นๆ ได้ ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 30 (3)⁴⁰

2.5 โครงสร้างและระบบบริหารของหน่วยงาน

องค์การมหาชนมีแนวความคิดในการจัดรูปแบบองค์กรที่แตกต่างจากส่วนราชการอื่น พอจะแยกอธิบายได้ ดังนี้

2.5.1 แนวคิดการจัดรูปแบบโครงสร้าง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การจัดตั้งองค์การมหาชนนับได้ว่าเป็น นวัตกรรมใหม่ ของการจัดระบบบริหารองค์กรภาครัฐ ดังนั้นระบบบริหารภายในองค์กรจึงแตกต่างจากระบบราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งการจัดโครงสร้างองค์กรดังกล่าวได้ผสมผสานแนวคิดที่เป็นประโยชน์ของการจัดองค์กรและการบริหารงานของภาคเอกชนกับรูปแบบของการจัดองค์กรและการบริหารงานที่เป็นจุดเด่นของภาครัฐเข้าไว้ด้วยกัน

มีรายละเอียดพอสรุปได้ดังนี้ คือ

1) จุดเด่นที่สำคัญของการบริหารจัดการองค์กรภาคเอกชน

(1) การบริหารจัดการที่เน้นลูกค้าหรือผลสัมฤทธิ์ของงานมากกว่ากระบวนการทำงาน โดยเน้นให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของงานอย่างเป็นรูปธรรมควบคู่ไปกับกระบวนการทำงาน และในบางกรณีอาจต้องตัดขั้นตอนหรือลดกระบวนการงานบางอย่างออกไปเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่เป็นที่พึงพอใจของลูกค้าหรือผู้รับบริการ

(2) องค์กรภาคเอกชนมีความยืดหยุ่นและคล่องตัวสูงมากในการบริหารจัดการ เพราะเน้นความรวดเร็วในการดำเนินงาน โดยมุ่งที่จะให้ผลผลิตหรือบริการมีคุณภาพสูงและส่งถึงลูกค้าอย่างรวดเร็วตามที่ลูกค้าต้องการ

⁴⁰ รายงานการวิจัยโครงการวิจัยศึกษาความเหมาะสมของการปรับเปลี่ยนสถานภาพสถานศึกษาของรัฐเป็นองค์การมหาชน.

(3) องค์กรภาคเอกชนใช้การแข่งขันเป็นปัจจัยสำคัญของการอยู่รอด เพราะหากแข่งขันไม่เป็น หรือไม่สามารถอยู่ในมาตรฐานที่ดีได้ กิจการก็จะไปไม่รอด ซึ่งการแข่งขันจะทำให้ผู้รับบริการมีโอกาสเลือกใช้บริการและผลผลิตที่มีคุณภาพสูงและตอบสนองความพอใจได้มากที่สุด

(4) องค์กรภาคเอกชนมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ตลอดจนขอบเขตในการดำเนินงานที่ชัดเจน ผู้ปฏิบัติมีความเข้าใจบทบาทและแนวปฏิบัติที่จะบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์นั้น

(5) การปรับเปลี่ยนรูปแบบ โครงสร้างองค์กรภาคเอกชน ตลอดจนวิธีการทำงานสามารถทำได้ง่ายและรวดเร็ว ทำให้มีศักยภาพสูงในการปรับปรุงการผลิตและบริการให้สอดคล้องกับความต้องการและความพึงพอใจของลูกค้า

2) จุดเด่นที่สำคัญของการบริหารจัดการองค์กรภาคราชการ

(1) องค์กรภาคราชการมีหลักการรักษาความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งจะต้องนำหลักการนี้ไปใช้ในองค์กรมหาชน จะหลีกเลี่ยงการปฏิบัติที่เสมอภาคเป็นธรรมต่อสังคมไม่ได้

(2) องค์กรภาคราชการมีความรับผิดชอบต่อสังคมและประชาชน ซึ่งหมายความว่าต้องมีความรับผิดชอบต่อผลของการปฏิบัติงาน และมีความโปร่งใสในการทำงานที่สามารถเปิดเผยและตรวจสอบได้

(3) การบริหารงานบุคคลในองค์กรภาคราชการยึดถือระบบคุณธรรม ข้อกำหนดต่างๆ ในกระบวนการบริหารงานบุคคล เช่น การสรรหา การเลื่อนตำแหน่ง เป็นต้น จะต้องอยู่บนพื้นฐานของระบบคุณธรรม

(4) องค์กรภาคราชการไม่แสวงหากำไร ซึ่งในกรณีองค์กรมหาชนนั้นสามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนจากผู้รับบริการหรือผู้ใช้ประโยชน์ได้ แต่ค่าธรรมเนียมนั้นมิได้เก็บเพื่อมุ่งหากำไร แต่เพื่อนำไปเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานขององค์กร ดังนั้นองค์กรมหาชนจึงมีใช้หน่วยงานที่มีเป้าหมายในการมุ่งหากำไร

(5) การให้บริการของภาคราชการ เป็นการบริการสาธารณะ ซึ่งต้องมีคุณภาพต่อสังคม จึงต้องสร้างแนวคิด และทัศนคติให้เกิดการทำงานแบบมีส่วนร่วมกับสังคม และมีเป้าหมายอยู่ที่การตอบสนองความต้องการและความพอใจของสังคม

2.5.2 โครงสร้างและการบริหาร

ระบบการบริหารขององค์การมหาชน สามารถจำแนกออกได้เป็น 4 ระบบย่อยดังนี้ คือ

1) ระบบบริหารงาน

องค์การมหาชนจะมีระบบบริหารงานที่เป็นอิสระ คล่องตัว ไม่ถูกรอบงำจากระบบบริหารราชการตามปกติ คือ

(1) มีการบริหารงานโดยคณะกรรมการบริหาร ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี และจะต้องมีจำนวนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งแต่ต้องไม่เกิน 11 คน โดยในจำนวนดังกล่าวอาจเป็นผู้แทนของส่วนราชการซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งก็ได้แต่ต้องไม่เกินกึ่งหนึ่งของคณะกรรมการและจะต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐรวมอยู่ด้วย

(2) วาระการดำรงตำแหน่งของประธานและกรรมการเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ต้องไม่เกินคราวละ 4 ปี และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้

(3) คณะกรรมการขององค์การมหาชน มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลองค์การมหาชน ให้ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอำนาจหน้าที่ในที่นี้รวมถึงการกำหนดนโยบายการบริหารงาน การให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงาน การอนุมัติแผนการลงทุนและแผนการเงิน

(4) ผู้อำนวยการองค์การมหาชน แต่งตั้งและถอดถอนโดยคณะกรรมการขององค์การมหาชน โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ไม่เกินคราวละ 4 ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีก แต่ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน

(5) ผู้อำนวยการองค์การมหาชน มีหน้าที่บริหารกิจการองค์การมหาชนให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ และประกาศขององค์การมหาชน และต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการ

2) ระบบบริหารการเงิน การบัญชี และงบประมาณ

จะมีความคล่องตัวและเป็นอิสระกว่าระบบราชการ โดยจะไม่ยึดติดกับกฎระเบียบของทางราชการ คือ

(1) ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายปีในหมวดเงินอุดหนุนทั่วไป ซึ่งจะทำให้องค์การมหาชนมีความคล่องตัวในการเบิกและใช้จ่ายเงินมากขึ้น

(2) องค์การมหาชนมีอำนาจในการวางระเบียบข้อบังคับการใช้จ่ายเงินขององค์การได้เอง

(3) รายได้ขององค์การมหาชนไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง และสามารถจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การมหาชนได้

(4) การบัญชีขององค์การมหาชน ได้จัดทำตามหลักสากลตามแบบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งจะมีลักษณะเป็นบัญชีพึงรับพึงจ่าย

3) ระบบบริหารงานบุคคล

ระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนใช้หลักการของความเป็นอิสระ ความคล่องตัวในการจัดสรรหา บรรจุ แต่งตั้ง ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ประสิทธิภาพ และผลงานตามระบบคุณธรรม ซึ่งระบบการบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนจะมีลักษณะที่สำคัญๆ ดังนี้

(1) ในแต่ละองค์การมหาชนจะมีระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของตนเอง ตามที่คณะกรรมการกำหนด

(2) ผู้อำนวยการองค์การมหาชนเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน มีอำนาจ แต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่ง ลงโทษทางวินัย ตลอดจนให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

(3) ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ไม่ใช่ข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ โดยมี 2 ลักษณะ คือ

(3.1) เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน

(3.2) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนเป็นการชั่วคราว ตามที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขอและได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้างเดิม

(4) สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนจะแตกต่างกันไปตามที่คณะกรรมการองค์การมหาชนแต่ละแห่งจะกำหนด

4) ระบบการตรวจสอบและประเมินผลงาน

แม้ว่าองค์การมหาชนจะมีความเป็นอิสระและคล่องตัวก็ตาม แต่เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การมหาชนมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล และมีความคุ้มค่า จึงมีบทบัญญัติให้มีการตรวจสอบ และการประเมินผลงานขององค์การมหาชน ไว้ดังนี้

(1) ต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุ ขององค์การมหาชนและรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละครั้ง

(2) ให้มีผู้ปฏิบัติงานที่ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายในโดยเฉพาะ และให้รับผิดชอบขึ้นตรงกับคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด เว้นแต่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

(3) ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกที่คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชี และประเมินผลการใช้จ่ายเงินละทรัพย์สินขององค์การมหาชน

(4) ให้องค์การมหาชนอยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

2.6 การจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่ด้านการวัดและประเมินผลทางการศึกษา

เดิมประเทศไทยหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดการศึกษาก็จะจัดการทดสอบวัดมาตรฐานการศึกษาของตนเองด้วย ต่อมาซึ่งตามหลักสูตรแกนกลาง ที่จัดทำโดยกระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศใช้หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544 ให้เป็นหลักสูตรแกนกลางของประเทศ โดยกำหนดจุดหมาย และมาตรฐานการเรียนรู้เป็นเป้าหมายและกรอบทิศทางในการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนให้เป็นคนดี มีปัญญา มีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีขีดความสามารถในการแข่งขันในเวทีระดับโลก พร้อมกันนี้ได้ปรับกระบวนการพัฒนาหลักสูตรให้มีสอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้ท้องถิ่นและสถานศึกษาได้มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการพัฒนาหลักสูตร เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพ และความต้องการของท้องถิ่น

ซึ่งแบ่งระดับในการศึกษาตามหลักสูตรแกนกลางออกเป็น 3 ระดับ ดังนี้⁴¹

1. ระดับประถมศึกษา (ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1-6)

เป็นศึกษาระดับนี้เป็นช่วงแรกของการศึกษาภาคบังคับ มุ่งเน้นทักษะพื้นฐานด้านการอ่าน การเขียน การคิดคำนวณ ทักษะการคิดพื้นฐานการติดต่อสื่อสาร กระบวนการเรียนรู้ทางสังคม และพื้นฐานความเป็นมนุษย์ การพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างสมบูรณ์และสมดุลทั้งในด้านร่างกาย สติปัญญา อารมณ์ สังคม และวัฒนธรรม โดยเน้นการเรียนรู้แบบบูรณาการ

2. ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 – 3)

⁴¹ หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน.

เป็นช่วงสุดท้ายของการศึกษาภาคบังคับ มุ่งเน้นให้ผู้เรียนได้สำรวจความถนัดและความสนใจของตนเอง ส่งเสริมการพัฒนาบุคลิกภาพส่วนบุคคล มีทักษะในการคิดวิจารณ์ ญาณคิดสร้างสรรค์ และคิดแก้ปัญหา มีทักษะในการดำเนินชีวิต มีทักษะการใช้เทคโนโลยีเพื่อเป็นเครื่องมือในการเรียนรู้ มีความรับผิดชอบต่อสังคม มีความสมดุลทั้งด้านความรู้ ความคิด ความดีงาม และมีความภูมิใจในความเป็นไทย ตลอดจนใช้เป็นพื้นฐานในการประกอบอาชีพหรือการศึกษาต่อ

3. ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4 – 6)

เป็นการศึกษาระดับนี้เน้นการเพิ่มพูนความรู้และทักษะเฉพาะด้าน สนองตอบความสามารถ ความถนัด และความสนใจของผู้เรียนแต่ละคนทั้งด้านวิชาการและวิชาชีพ มีทักษะในการใช้วิทยาการและเทคโนโลยี ทักษะกระบวนการคิดขั้นสูง สามารถนำความรู้ไปประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ในการศึกษาต่อและการประกอบอาชีพ มุ่งพัฒนาตนและประเทศตามบทบาทของตน สามารถเป็นผู้นำ และผู้ให้บริการชุมชนในด้านต่าง ๆ

โดยกำหนดให้มีการวัดและประเมินผลการเรียนรู้ของผู้เรียนต้องอยู่บนหลักการพื้นฐานสองประการคือการประเมินเพื่อพัฒนาผู้เรียนและเพื่อตัดสินผลการเรียน ในการพัฒนาคุณภาพการเรียนรู้ของผู้เรียนให้ประสบผลสำเร็จนั้น ผู้เรียนจะต้องได้รับการพัฒนาและประเมินตามตัวชี้วัดเพื่อให้บรรลุตามมาตรฐานการเรียนรู้ สะท้อนสมรรถนะสำคัญ และคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของผู้เรียนซึ่งเป็นเป้าหมายหลักในการวัดและประเมินผลการเรียนรู้ในทุกระดับไม่ว่าจะเป็นระดับชั้นเรียน ระดับสถานศึกษา ระดับเขตพื้นที่การศึกษา และระดับชาติ การวัดและประเมินผลการเรียนรู้เป็นกระบวนการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนโดยใช้ผลการประเมินเป็นข้อมูลและสารสนเทศที่แสดงพัฒนาการ ความก้าวหน้า และความสำเร็จทางการเรียนของผู้เรียน ตลอดจนข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมให้ผู้เรียนเกิดการพัฒนาและเรียนรู้อย่างเต็มตามศักยภาพ

การวัดและประเมินผลการเรียนรู้ แบ่งออกเป็น 4 ระดับ ได้แก่ ระดับชั้นเรียน ระดับสถานศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษา และระดับชาติ มีรายละเอียด ดังนี้

1. การประเมินระดับชั้นเรียน

เป็นการวัดและประเมินผลที่อยู่ในกระบวนการจัดการเรียนรู้ผู้สอนดำเนินการเป็นปกติและสม่ำเสมอ ในการจัดการเรียนการสอน ใช้เทคนิคการประเมินอย่างหลากหลาย เช่น การซักถาม การสังเกต การตรวจการบ้าน การประเมินโครงงาน การประเมินชิ้นงาน/ภาระงาน แฟ้มสะสมงาน การใช้แบบทดสอบ ฯลฯ โดยผู้สอนเป็นผู้ประเมินเองหรือเปิดโอกาสให้ผู้เรียนประเมินตนเอง เพื่อนประเมินเพื่อน ผู้ปกครองร่วมประเมิน ในกรณีที่ไม่ว่านักเรียนให้มีการสอนซ่อมเสริมการประเมินระดับชั้นเรียนเป็นการตรวจสอบว่า ผู้เรียนมีพัฒนาการความก้าวหน้าในการเรียนรู้ อันเป็นผลมาจากการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนหรือไม่ และมากน้อยเพียงใด มีสิ่งที่จะต้องได้รับการ

พัฒนาปรับปรุงและส่งเสริมในด้านใด นอกจากนี้ยังเป็นข้อมูลให้ผู้สอนใช้ปรับปรุงการเรียนการสอนของตนด้วย ทั้งนี้โดยสอดคล้องกับมาตรฐานการเรียนรู้และตัวชี้วัด

2. การประเมินระดับสถานศึกษา

เป็นการประเมินที่สถานศึกษาดำเนินการเพื่อตัดสินผลการเรียนของผู้เรียนเป็นรายปี/รายภาค ผลการประเมินการอ่าน คณิตวิเคราะห์และเขียน คุณลักษณะอันพึงประสงค์ และกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน นอกจากนี้เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ว่าส่งผลต่อการเรียนรู้ของผู้เรียนตามเป้าหมายหรือไม่ ผู้เรียนมีจุดพัฒนาในด้านใด รวมทั้งสามารถนำผลการเรียนของผู้เรียนในสถานศึกษาเปรียบเทียบกับเกณฑ์ระดับชาติ ผลการประเมินระดับสถานศึกษาจะเป็นข้อมูลและสารสนเทศเพื่อการปรับปรุงนโยบาย หลักสูตร โครงการ หรือวิธีการจัดการเรียนการสอน ตลอดจนเพื่อการจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาตามแนวทางการประกันคุณภาพการศึกษาและการรายงานผลการจัดการศึกษาต่อคณะกรรมการสถานศึกษาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้ปกครองและชุมชน

3. การประเมินระดับเขตพื้นที่การศึกษา

เป็นการประเมินคุณภาพผู้เรียนในระดับเขตพื้นที่การศึกษาตามมาตรฐานการเรียนรู้ตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา ตามภาระความรับผิดชอบ สามารถดำเนินการโดยประเมินคุณภาพผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนด้วยข้อสอบมาตรฐานที่จัดทำและดำเนินการ โดยเขตพื้นที่การศึกษา หรือด้วยความร่วมมือกับหน่วยงานต้นสังกัด ในการดำเนินการจัดสอบ นอกจากนี้ยังได้จากการตรวจสอบทบทวนข้อมูลจากการประเมินระดับสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

4. การประเมินระดับชาติ

เป็นการประเมินคุณภาพผู้เรียนในระดับชาติตามมาตรฐานการเรียนรู้ตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน สถานศึกษาต้องจัดให้ผู้เรียนทุกคนที่เรียนในชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 ชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 และชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 เข้ารับการประเมิน ผลจากการประเมินใช้เป็นข้อมูลในการเทียบเคียงคุณภาพการศึกษาในระดับต่าง ๆ เพื่อนำไปใช้ในการวางแผนยกระดับคุณภาพการจัดการศึกษา ตลอดจนเป็นข้อมูลสนับสนุนการตัดสินใจในระดับนโยบายของประเทศ

ข้อมูลการประเมินในระดับต่าง ๆ ข้างต้น เป็นประโยชน์ต่อสถานศึกษาในการตรวจสอบทบทวนพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ถือเป็นภาระความรับผิดชอบของสถานศึกษาที่จะต้องจัดระบบดูแลช่วยเหลือ ปรับปรุงแก้ไข ส่งเสริมสนับสนุนเพื่อให้ผู้เรียนได้พัฒนาเต็มตามศักยภาพบนพื้นฐานความแตกต่างระหว่างบุคคลที่จำแนกตามสภาพปัญหาและความต้องการ ได้แก่ กลุ่ม

ผู้เรียนทั่วไป กลุ่มผู้เรียนที่มีความสามารถพิเศษ กลุ่มผู้เรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำ กลุ่มผู้เรียนที่มีปัญหาด้านวินัยและพฤติกรรม กลุ่มผู้เรียนที่ปฏิเสธโรงเรียน กลุ่มผู้เรียนที่มีปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม กลุ่มพิการทางร่างกายและสติปัญญา เป็นต้น ข้อมูลจากการประเมินจึงเป็นหัวใจของสถานศึกษาในการดำเนินการช่วยเหลือผู้เรียนได้ทันทั่วถึง เป็นโอกาสให้ผู้เรียนได้รับการพัฒนาและประสบความสำเร็จในการเรียน

จากขั้นตอนและหลักเกณฑ์การจัดการเรียนการสอนและการวัดและประเมินผลการศึกษา ในการประเมินระดับชาติ จึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งที่เป็นกลางมาทำหน้าที่ในการวัดและประเมินผลการเรียนรู้ของนักเรียนในการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานของประเทศ ข้างต้น เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ และสามารถใช้อ้างอิงผลการทดสอบได้ทั่วกัน หน่วยงานกลางดังกล่าว จึงเกิดขึ้นในรูปแบบขององค์การมหาชน ที่ชื่อว่าสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) และนอกจากสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) จะมีหน้าที่จัดการวัดและประเมินผลการทดสอบทางการศึกษาในระดับขั้นพื้นฐาน ตามการศึกษากาบบังคับแล้ว สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ยังมีอำนาจหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับการวัดและประเมินผลการทดสอบทางการศึกษาอีกด้วย

2.7 การจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติ คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรมจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่างๆ เร่งรัดการศึกษาวិทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครูและส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ รวมทั้งในการจัดกาศึกษาของรัฐ ให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ตามที่กฎหมายบัญญัติและให้ความคุ้มครองการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ดังนั้น จึงสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติเพื่อเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารและจัดการการศึกษาอบรมให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าว

จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติ⁴² โดยเฉพะในหมวด 6 เกี่ยวกับมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ที่เป็นสถาบันในการจัดการทดสอบเพื่อวัดและประเมินผลทางการศึกษา เนื่องจากเพื่อเป็นการประกันคุณภาพการศึกษาจึงต้องมีการวัดและประเมินผลการศึกษา

สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548⁴³ ซึ่งเรียกโดยย่อว่า “สทศ.” และให้ใช้ชื่อเป็นภาษาอังกฤษว่า “National Institute of Educational Testing Service (Public Organization)” เรียกโดยย่อว่า “NIETS”⁴⁴

โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ เนื่องจากมีความจำเป็นต้องมีสถาบันทดสอบทางการศึกษาเพื่อเป็นองค์กรกลางในการศึกษา วิจัย พัฒนา และให้บริการทางการประเมินผลทางการศึกษาและทดสอบทางการศึกษา รวมทั้งเป็นศูนย์กลางความร่วมมือด้านการทดสอบทางการศึกษาในระดับชาติและระดับนานาชาติ และเพื่อที่จะให้สถาบันที่จัดตั้งขึ้นมีการบริหารและการจัดการที่มีความเป็นอิสระ คล่องตัว และมีประสิทธิภาพ สมควรจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติขึ้นเป็นองค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกา⁴⁵

โดยมาตรา 7 บัญญัติว่า “ให้สถาบันมีวัตถุประสงค์เพื่อบริหารจัดการและดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษาวิจัย พัฒนา และให้บริการทางการประเมินผลทางการศึกษาและทดสอบทางการศึกษาอย่างต่อเนื่องรวมทั้งเป็นศูนย์กลางความร่วมมือด้านการทดสอบทางการศึกษาในระดับชาติและระดับนานาชาติ”

มาตรา 8 บัญญัติว่า “เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ ให้สถาบันมีอำนาจหน้าที่หลักดังนี้

(1) ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำระบบ วิธีการทดสอบและพัฒนาเครื่องมือวัดและประเมินผลตามมาตรฐานการศึกษา

⁴² หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542.

⁴³ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2548 เล่มที่ 122 ตอนที่ 76 ก

⁴⁴ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548.

มาตรา 5.

⁴⁵ หมายเหตุท้ายพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548.

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินผลการจัดการศึกษาและการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติ ตลอดจนให้ความร่วมมือและสนับสนุนการทดสอบทั้งระดับเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา

(3) ดำเนินการเกี่ยวกับการทดสอบทางการศึกษา บริการสอบวัดความรู้ความสามารถ และการสอบวัดมาตรฐานวิชาการและวิชาชีพ เพื่อนำผลไปใช้เป็นส่วนหนึ่งในการเทียบระดับและการเทียบโอนผลการเรียนที่มาจากการศึกษาในระบบเดียวกันหรือการศึกษาต่างระบบ

(4) ดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษาวิจัย และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับ การทดสอบทางการศึกษา ตลอดจนเผยแพร่เทคนิคการวัดและประเมินผลการศึกษา

(5) เป็นศูนย์กลางข้อมูลการทดสอบทางการศึกษา ตลอดจนสนับสนุน และให้บริการ ผลการทดสอบแก่หน่วยงานต่าง ๆ ได้ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

(6) พัฒนาและส่งเสริมวิชาการด้านการทดสอบและประเมินผลทางการศึกษา รวมถึง การพัฒนาบุคลากรด้านการทดสอบและประเมินผล ด้านการติดตามและประเมินผลคุณภาพบัณฑิต รวมทั้งการให้การรับรองมาตรฐานของระบบ วิธีการ เครื่องมือวัด ของหน่วยงานการประเมินผล และทดสอบทางการศึกษา

(7) เป็นศูนย์กลางความร่วมมือด้านการทดสอบทางการศึกษาทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติ”

จากวัตถุประสงค์ และอำนาจหน้าที่ จะเห็นได้ว่าสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) มีภารกิจเกี่ยวกับการทดสอบวัดและประเมินผลการศึกษาของประเทศ

โดยในปัจจุบันสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ได้ดำเนินการตามภารกิจในการจัดตั้ง โดยมีขั้นตอนและกระบวนการทำงานสำคัญและเป็นหลัก ดังนี้

2.7.1 โครงสร้างการบริหารจัดการ

ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548 นั้น ดำเนินการในรูปของคณะกรรมการบริหารสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ ประกอบด้วย

1) ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากการสรรหา ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูงทางด้านการศึกษา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การบริหาร มนุษยศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์ และไม่เป็นข้าราชการที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ

2) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนสี่คน ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และผู้อำนวยการสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา

3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกินห้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่มาจากการสรรหา ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ เป็นที่ประจักษ์ในด้านการศึกษา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การบริหาร มนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อกิจการของสถาบัน ซึ่งในจำนวนนี้ต้องเป็นบุคคลซึ่งมิใช่ข้าราชการที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่าสามคน

4) ให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง และให้ผู้อำนวยการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการ⁴⁶

โดยให้คณะกรรมการบริหารสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลสถาบันให้ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อำนาจหน้าที่เช่นนี้ให้รวมถึง (1) กำหนดนโยบายการบริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของสถาบัน (2) ให้ความเห็นชอบแผนการลงทุน แผนการเงิน และงบประมาณประจำปีของสถาบัน (3) ให้การรับรองการดำเนินการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาด้านการวัดและประเมินผลทางการศึกษาของหน่วยงานอื่นที่จัดการฝึกอบรมให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่สถาบันกำหนด (4) ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานของสถาบันตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด (5) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับสถาบันในเรื่องดังต่อไปนี้ (ก) การบริหารงานทั่วไปของสถาบัน การจัดแบ่งส่วนงานของสถาบันและขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว (ข) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้างและเงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง (ค) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การประเมินผลงาน การถอดถอน วินัย และการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง (ง) การบริหารและการจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของสถาบัน รวมทั้ง การบัญชี และการจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ (จ) การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง (ฉ) ขอบเขตอำนาจหน้าที่ และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน (ช) การคัดเลือกผู้อำนวยการ การปฏิบัติงานของผู้อำนวยการ และการมอบหมาย

⁴⁶ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548, มาตรา

ให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทน (6) เสนอรายงานประจำปีและความเห็นต่อรัฐมนตรีเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกานี้ และ (7) กระทำการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสถาบัน⁴⁷

และให้มีผู้อำนวยการสถาบันคนหนึ่ง ให้คณะกรรมการบริหารสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน⁴⁸ โดยผู้อำนวยการสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) มีหน้าที่บริหารกิจการของสถาบันให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ของสถาบัน ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ และประกาศของคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างทุกตำแหน่ง เว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายในตามมาตรา 36 วรรคสอง รวมทั้งให้มีหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) เสนอเป้าหมาย แผนงาน และโครงการต่อคณะกรรมการ เพื่อให้การดำเนินงานของสถาบันบรรลุตามวัตถุประสงค์ (2) เสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของสถาบัน รวมทั้งรายงานการเงิน และบัญชี ตลอดจนเสนอแผนการลงทุน แผนการเงินและงบประมาณของปีต่อไปต่อคณะกรรมการ เพื่อพิจารณา (3) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกิจการและการดำเนินงานของสถาบันให้มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ต่อคณะกรรมการ ผู้อำนวยการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการบริหารกิจการของสถาบัน⁴⁹ ผู้อำนวยการมีอำนาจ (1) บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัย เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง ตลอดจนให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด (2) วางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของสถาบันโดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ หรือประกาศที่คณะกรรมการกำหนด⁵⁰ ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้แทนของสถาบัน

⁴⁷ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548, มาตรา 20.

⁴⁸ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548, มาตรา 24.

⁴⁹ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548, มาตรา 28.

⁵⁰ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548, มาตรา 29.

เพื่อการนี้ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจให้บุคคลใดปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนก็ได้แต่ต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด⁵¹

2.7.2 การแบ่งส่วนงานภายในองค์กร

ปัจจุบันสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) แบ่งโครงสร้างการบริหารออกเป็น 6 กลุ่มงาน⁵² ประกอบด้วย

1) กลุ่มงานอำนวยการ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปของสถาบัน เป็นกลุ่มงานที่ส่งเสริมและสนับสนุนกลุ่มงานอื่น ให้มีการดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสถาบัน โดยมีงานที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

(1) งานบริหารทั่วไปและพัสดุ ได้แก่ งานบริหารทั่วไปดูแลงานประชุมต่างๆ งานธุรการและสารบรรณ งานเลขานุการผู้อำนวยการ งานประชุม งานพัสดุ งานอาคารสถานที่และงานยานพาหนะ

(2) งานการเงินและบัญชี ได้แก่ งานการเงิน และงานบัญชี

(3) งานบริหารงานบุคคลและกฎหมาย ได้แก่ งานบริหารงานบุคคลและสวัสดิการงานกฎหมาย

(4) งานอื่นๆ ที่ผู้อำนวยการมอบหมาย

2) กลุ่มงานยุทธศาสตร์และส่งเสริมการพัฒนางาน มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานยุทธศาสตร์ งานนโยบายแผนงาน และแผนงบประมาณ รวมถึงงานประชาสัมพันธ์และงานส่งเสริมการพัฒนางาน รวมถึงงานวิจัยพัฒนา ประเมินองค์กรและสร้างเครือข่ายของ สทศ. ให้มีการดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสถาบัน โดยมีงานที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

(1) งานพัฒนาและวิเทศสัมพันธ์

(2) งานวิจัยพัฒนา ประเมินองค์กรและสร้างเครือข่าย

(3) งานยุทธศาสตร์

(4) งานอื่นๆ ที่ผู้อำนวยการมอบหมาย

3) กลุ่มงานสารสนเทศและเทคโนโลยีการทดสอบ มีหน้าที่และความรับผิดชอบ

⁵¹ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548. มาตรา 30.

⁵² ข้อบังคับสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงาน การบริหาร และขอบเขตหน้าที่ของส่วนงาน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2556.

เกี่ยวกับการวางระบบสารสนเทศ การพัฒนาระบบสารสนเทศ การบริหารจัดการระบบสารสนเทศ และการจัดทำระบบปฏิบัติการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของสถาบันให้มีการดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสถาบันรวมทั้งการวิจัยและพัฒนา โดยมีงานที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

(1) งานบริหารจัดการองค์กรโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ได้แก่ การดูแลระบบงานคอมพิวเตอร์และเครือข่ายพื้นฐานระบบข้อมูล การรักษาความปลอดภัย รวมถึงงานปฏิบัติการตรวจกระดาษคำตอบ การให้บริการสารสนเทศด้านการทดสอบทางการศึกษาทุกระดับทั้งในและต่างประเทศ

(2) งานพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการทดสอบ ได้แก่ ระบบฐานข้อมูลสถานศึกษา ระบบฐานข้อมูลศูนย์สอบและสนามสอบ ระบบฐานข้อมูลผู้เข้าสอบ ระบบการจัดสอบ ระบบคลังข้อสอบ ระบบตรวจกระดาษคำตอบ ระบบประกาศและจัดส่งผลการสอบ ระบบการวิเคราะห์คะแนนสอบ ระบบบริหารสำนักงานและงานเว็บไซต์ ของ สทศ.

(3) งานอื่นๆ ที่ผู้อำนวยการมอบหมาย

4) กลุ่มงานผลิตและพัฒนาเครื่องมือวัดและประเมินผลทางการศึกษา มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการประสานงานการผลิตเครื่องมือวัดและประเมินผลทางการศึกษาในด้านวิชาการและวิชาชีพต่างๆ เพื่อใช้ในการจัดทดสอบทางการศึกษา ตลอดจนการบริหารจัดการคลังข้อสอบและคลังชุดข้อสอบอย่างเป็นระบบ ให้มีการดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสถาบันรวมทั้งการวิจัยและพัฒนา โดยมีงานที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

(1) งานผลิตและพัฒนาเครื่องมือวัดและประเมินผลทางการศึกษาด้านพื้นฐาน

(2) งานผลิตและพัฒนาเครื่องมือวัดและประเมินผลทางการศึกษาด้านการอาชีวศึกษา

(3) งานอื่นๆ ที่ผู้อำนวยการมอบหมาย

5) กลุ่มงานบริหารการทดสอบ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินการจัดสอบทางการศึกษาระดับชาติ แก่นักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 มัธยมศึกษาปีที่ 3 และมัธยมศึกษาปีที่ 6 หรือเทียบเท่า ซึ่งกำลังศึกษาอยู่ในหลักสูตรที่กระทรวงศึกษาธิการประกาศใช้หรือรับรอง และรวมถึงการอาชีวศึกษา การศึกษานอกโรงเรียน การศึกษาพิเศษ ให้มีการดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสถาบันรวมทั้งการวิจัยและพัฒนา โดยมีงานที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

(1) งานบริหารการทดสอบด้านพื้นฐาน

(2) งานบริหารการทดสอบด้านอาชีวศึกษา

(3) งานอื่นๆ ที่ผู้อำนวยการมอบหมาย

6) กลุ่มงานบริการการทดสอบ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริการการทดสอบแก่หน่วยงานต่างๆ ตลอดจนการบริการทดสอบวัดความรู้ความสามารถแก่ครู นักเรียนและบุคคลทั่วไป และรวมถึงงานพัฒนาและบริหารการทดสอบระดับอุดมศึกษา ให้มีการดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสถาบันรวมทั้งการวิจัยและพัฒนา โดยมีงานที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

(1) งานผลิตและพัฒนาเครื่องมือวัดและประเมินผลทางการศึกษา

(2) งานบริหารการทดสอบ

(3) งานอื่นๆ ที่ผู้อำนวยการมอบหมาย

การจัดแบ่งโครงสร้างการบริหารจัดการภายในองค์กรข้างต้น จะครอบคลุมถึงการจัดแบ่งโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งปัจจุบัน มีเจ้าหน้าที่และลูกจ้างที่ปฏิบัติงานอยู่จริง รวมทั้งสิ้น 60 คน⁵³ การจัดซื้อจัดจ้าง การเงิน การบัญชี ซึ่งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) มีข้อบังคับคณะกรรมการบริหารสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2550 ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างทุกประเภท ซึ่งในข้อบังคับดังกล่าวมีกระบวนการและการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างมีลักษณะเดียวกันกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ซึ่งใช้อยู่ในส่วนราชการ เช่น แบ่งการซื้อหรือการจ้างออกเป็น 6 ประเภท⁵⁴ ประกอบด้วย วิธีตกลงราคา วิธีสอบราคา วิธีประกวดราคา วิธีพิเศษ วิธีกรณีพิเศษ และวิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเป็นการแบ่งรูปแบบการจัดซื้อจัดจ้างในลักษณะเดียวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ที่แบ่งการจัดซื้อจัดจ้างออกเป็น 6 ประเภท⁵⁵ เช่นกัน

2.7.3 การดำเนินงานตามภารกิจหน้าที่และจำนวนผู้มีสิทธิ์สอบ ในปัจจุบันสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ได้ดำเนินการตามภารกิจข้างต้น ซึ่งมีการจัดการทดสอบในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 ดังนี้⁵⁶

1) การจัดการทดสอบทางการศึกษาระดับชาตินิยมพื้นฐาน (O-NET) ช่วงชั้นที่ 2

⁵³ แผนปฏิบัติงานประจำปีของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557. หน้า 9.

⁵⁴ ข้อบังคับคณะกรรมการบริหารสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2550. ข้อ 10.

⁵⁵ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535. ข้อ 18.

⁵⁶ รายงานประจำปี 2555 ของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) หน้า 8-9.

(ประถมศึกษาปีที่ 6) ซึ่งเป็นการสอบความรู้รวบยอดปลายช่วงชั้น (6 ภาคเรียน) ของนักเรียนที่กำลังศึกษาในระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ตามมาตรฐานการเรียนรู้หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 โดยจัดสอบทั้ง 8 กลุ่มสาระการเรียนรู้ ได้แก่ วิชาภาษาไทย วิชาสังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม วิชาภาษาอังกฤษ วิชาคณิตศาสตร์ วิชาวิทยาศาสตร์ วิชาสุขศึกษาและพลศึกษา วิชาศิลปะ และวิชาการงานอาชีพและเทคโนโลยี⁵⁷ ซึ่งมีนักเรียนผู้มีสิทธิ์สอบ 828,993 คน

2) การจัดการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านพื้นฐาน (O-NET) ช่วงชั้นที่ 3 (มัธยมศึกษาปีที่ 3) ซึ่งเป็นการสอบความรู้รวบยอดปลายช่วงชั้น (6 ภาคเรียน) ของนักเรียนที่กำลังศึกษาในระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ตามมาตรฐานการเรียนรู้หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544 โดยจัดสอบทั้ง 8 กลุ่มสาระการเรียนรู้ ได้แก่ วิชาภาษาไทย วิชาสังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม วิชาภาษาอังกฤษ วิชาคณิตศาสตร์ วิชาวิทยาศาสตร์ วิชาสุขศึกษาและพลศึกษา วิชาศิลปะ และวิชาการงานอาชีพและเทคโนโลยี⁵⁸ ซึ่งมีนักเรียนผู้มีสิทธิ์สอบ 855,024 คน

3) การจัดการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านพื้นฐาน (O-NET) ช่วงชั้นที่ 4 (มัธยมศึกษาปีที่ 6) ซึ่งเป็นการสอบความรู้รวบยอดปลายช่วงชั้น (6 ภาคเรียน) ของนักเรียนที่กำลังศึกษาในระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ตามมาตรฐานการเรียนรู้หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544 โดยจัดสอบทั้ง 8 กลุ่มสาระการเรียนรู้ ได้แก่ วิชาภาษาไทย วิชาสังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม วิชาภาษาอังกฤษ วิชาคณิตศาสตร์ วิชาวิทยาศาสตร์ วิชาสุขศึกษาและพลศึกษา วิชาศิลปะ และวิชาการงานอาชีพและเทคโนโลยี⁵⁹ ซึ่งมีนักเรียนผู้มีสิทธิ์สอบ 397,737 คน

4) การจัดการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติ ด้านอิสลามศึกษา (I-NET) ซึ่งเป็นจัดสอบแก่นักเรียนที่กำลังศึกษาอยู่ในปีสุดท้ายของหลักสูตรอิสลามศึกษาในระดับตอนต้น ระดับตอนกลางและระดับตอนปลาย⁶⁰ โดยระดับอิสลามศึกษาตอนต้น มีนักเรียนผู้มีสิทธิ์สอบ 35,239 คน ระดับอิสลามศึกษาตอนกลาง มีนักเรียนผู้มีสิทธิ์สอบ 19,618 คน และระดับอิสลามศึกษาตอนปลาย มีนักเรียนผู้มีสิทธิ์สอบ 7,716 คน

5) การจัดการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติ ด้านการศึกษานอกระบบโรงเรียน (N-NET) เป็นการทดสอบวัดความรู้รวบยอดของนักเรียนที่กำลังศึกษาอยู่ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ตามหลักสูตรการศึกษานอกระบบ ระดับการศึกษาขั้น

⁵⁷ แหล่งเดิม. หน้า 35.

⁵⁸ แหล่งเดิม. หน้า 35.

⁵⁹ แหล่งเดิม. หน้า 35.

⁶⁰ แหล่งเดิม. หน้า 37.

พ.ศ. 2551⁶¹ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 จัดการทดสอบจำนวน 2 ครั้ง โดยมีผู้มีสิทธิ์สอบรวม 313,757 คน

6) การจัดการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านอาชีวศึกษา (V-NET) เป็นการทดสอบวัดความรู้รวบยอดตามหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) ให้แก่นักเรียนที่กำลังศึกษาหลักสูตร ปวช. ชั้นปีที่ 3 และหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) ให้แก่นักเรียนที่กำลังศึกษาตามหลักสูตร ปวส. ชั้นปีที่ 2⁶² โดยระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.3) มีนักเรียนผู้มีสิทธิ์สอบ 161,597 คน ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.2) มีนักเรียนผู้มีสิทธิ์สอบ 104,712 คน

7) การจัดการทดสอบด้านพระพุทธศาสนา (B-NET) สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 โดยเฉพาะมาตรา 9, 26, 47, 48, 49 ที่กำหนดการจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษาให้ยึดหลักมีเอกภาพด้านนโยบาย มีความหลากหลายในการปฏิบัติมีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษา และจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษา ทั้งการประกันคุณภาพภายในและการประเมินคุณภาพการภายนอกของสถานศึกษาในทุกระดับและประเภทการศึกษา มีการกำหนดให้สถานศึกษาใช้วิธีการที่หลากหลายในการจัดสรรโอกาสการเข้าศึกษาต่อ และให้นำผลการประเมินผู้เรียนมาใช้ประกอบการพิจารณาด้วย ในการกระจายอำนาจให้สถานศึกษาจัดการศึกษาและทำการวัดและประเมินผลผู้เรียนเองในทางปฏิบัติแต่ละแห่งใช้เครื่องมือวัดและการประเมินผลผู้เรียนที่แตกต่างกัน จึงไม่สามารถเทียบเคียง (Benchmark) คุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาที่กำหนดได้ จึงต้องมีการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติดังกล่าว โดยสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ที่ใช้ระบบวิธีการวัด เครื่องมือวัด การบริหารการทดสอบการตรวจ ประมวลผลและการรายงานผลที่สามารถนำไปใช้เทียบเคียงกันได้ ตามมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศเพื่อการประกันคุณภาพผู้เรียนให้เป็นไปตามมาตรฐานการศึกษาและเพื่อปรับปรุงและพัฒนาการเรียนของผู้เรียน การสอนของครู การบริหารของผู้บริหาร ให้คนไทยทุกคนมีโอกาสทางการศึกษาที่มีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษา รวมทั้งนำผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติไปใช้เป็นส่วนหนึ่งของการคัดเลือกเข้าศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น ตลอดจนนำไปใช้ในการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษารอบใหม่สู่มาตรฐานระดับสากล ทั้งนี้ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ได้ปรับตัวบ่งชี้และเกณฑ์การประเมินคุณภาพภายนอกรอบ 3 (พ.ศ. 2554 - 2558) ของ

⁶¹ แหล่งเดิม. หน้า 37.

⁶² แหล่งเดิม. หน้า 40.

โรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษา โดยให้ใช้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนตามเป้าหมายเฉพาะของสถานศึกษา (B-NET) คำนวณ 8 คะแนน ใน 3 วิชา คือ วิชาพุทธประวัติและธรรมวินัย วิชาศาสนปฏิบัติ วิชาภาษาบาลี⁶³

8) การทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านระดับอุดมศึกษา (U-NET) เป็นการทดสอบวัดตามกรอบมาตรฐาน TQF (Thailand Qualification Framework) ของผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี โดยสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) จะดำเนินการการสร้างและพัฒนาแบบทดสอบระดับอุดมศึกษา ในปีงบประมาณ 2556⁶⁴

9) การบริการจัดการทดสอบความถนัดทั่วไป (General Aptitude Test หรือ GAT) และความถนัดทางวิชาการและวิชาชีพ (Professional and Academic Aptitude Test หรือ PAT) จัดการทดสอบ GAT/PAT จำนวน 2 ครั้ง มีผู้สมัครสอบ 483,061 คน

10) บริการจัดการทดสอบวิชาสามัญ 7 วิชา เพื่อรองรับระบบการรับตรงร่วมกันได้ จัดการทดสอบวิชาสามัญ 7 วิชา เมื่อวันที่ 7-8 มกราคม 2555 มีผู้สมัครสอบจำนวน 148,721 คน

11) จัดการทดสอบสมรรถนะครูทางด้านการวัดและประเมินผลการเรียนรู้ จัดให้มีการทดสอบสมรรถนะครูทางด้านการวัดและประเมินผลการเรียนรู้ จำนวน 3 ครั้ง ผู้มีสิทธิ์สอบ รวมทั้งสิ้น 23,671 คน

2.7.4 กระบวนการเกี่ยวกับการจัดการทดสอบต่างๆ สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ได้ดำเนินการจัดการทดสอบต่างๆ ตามภารกิจในการจัดตั้ง เกี่ยวกับการวัดและประเมินผล โดยเฉพาะความโปร่งใสในการบริหารการทดสอบ

2.7.5 งบประมาณที่ได้รับ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) มีงบประมาณในการดำเนินการจากแหล่งเงินงบประมาณทุกแหล่งรวมทั้งสิ้น 1,021.888 ล้านบาท จำแนกเป็น งบประมาณที่ได้รับการจัดสรร 604.501 ล้านบาท เงินยกมา 145.387 ล้านบาท และเงินรายได้ 272.000 ล้านบาท⁶⁵

2.7.6 นักเรียนและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการทดสอบ ในการจัดการสอบทุกประเภทรวมกันในแต่ละปีจะมีบุคคลที่เป็นผู้มีสิทธิ์สอบ ประมาณ 3,379,846 คน

⁶³ แหล่งเดิม. หน้า 39.

⁶⁴ แหล่งเดิม. หน้า 42.

⁶⁵ แหล่งเดิม. หน้า 14.

บทที่ 3

กฎหมายและการบริหารงานเกี่ยวกับการทดสอบทางการศึกษา ของประเทศไทยและต่างประเทศ

ในการจัดการศึกษาและการวัดและประเมินผลการศึกษานั้น มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่จัดโครงสร้างองค์กร การบริหาร การกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานไว้อยู่หลายฉบับด้วยกัน ซึ่งกฎหมายเหล่านั้นย่อมเกี่ยวข้องกับหน่วยงานต่างๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาและการทดสอบทางการศึกษา

ฉะนั้น ในบทนี้จะกล่าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ทั้งในส่วนของกฎหมายที่ใช้ในการดำเนินงานในฐานะภาครัฐและกฎหมายที่ใช้ในการดำเนินงานในฐานะความสัมพันธ์เชิงเอกชน และกฎหมายและการบริหารงานด้านการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการทดสอบทางการศึกษาของต่างประเทศ ดังนี้

3.1 กฎหมายและการบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ

สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) เป็นหน่วยงานของรัฐประเภทองค์การมหาชน ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทที่สามแยกต่างหากจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติงานตามภารกิจที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548 ซึ่งต้องติดต่อสัมพันธ์กับบุคคลหรือหน่วยงานภายนอก ทั้งในรูปแบบหน่วยงานที่เป็นส่วนราชการ หรือหน่วยงานที่เป็นเอกชน โดยที่การติดต่อเป็นการติดต่อที่ต้องอาศัยอำนาจทางปกครอง เช่น การกำหนดรูปแบบการสมัครสอบ การออกคำสั่งต่างๆ เป็นต้น และการติดต่อที่อาศัยอำนาจทำนองเอกชนกับเอกชน เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง การจัดจ้างเพื่อศึกษาวิจัยต่างๆ ขององค์กร เป็นต้น

ดังนั้น ในบทนี้จะกล่าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ทั้งในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของรัฐและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานกับเอกชน ซึ่งพอจะจำแนกได้ ดังนี้

3.1.1 การดำเนินการทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ

สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ในฐานะหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่ง การปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548 เพื่อบริหารจัดการและดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษาวิจัย พัฒนา และให้บริการทางการประเมินผลทางการศึกษาและทดสอบทางการศึกษาอย่างต่อเนื่องรวมทั้งเป็นศูนย์กลางความร่วมมือด้านการทดสอบทางการศึกษาในระดับชาติและระดับนานาชาติ และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ให้มีอำนาจหน้าที่หลักในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำระบบ วิธีการและพัฒนาเครื่องมือวัดและประเมินผลตามมาตรฐานการศึกษา ดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินผลการจัดการศึกษาและการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติ ตลอดจนให้ความร่วมมือและสนับสนุนการทดสอบทั้งระดับเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ดำเนินการเกี่ยวกับการทดสอบทางการศึกษา บริการสอบวัดความรู้ความสามารถและการสอบวัดมาตรฐานวิชาการและวิชาชีพ เพื่อนำผลไปใช้เป็นส่วนหนึ่งในการเทียบระดับและการเทียบโอนผลการเรียนที่มาจากการศึกษาในระบบเดียวกัน หรือการศึกษาต่างระบบดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษาวิจัย และเผยแพร่นวัตกรรมเกี่ยวกับการทดสอบทางการศึกษา ตลอดจนเผยแพร่เทคนิคการวัดและประเมินผลการศึกษา เป็นศูนย์กลางข้อมูลการทดสอบทางการศึกษา ตลอดจนสนับสนุน และให้บริการผลการทดสอบแก่หน่วยงานต่าง ๆ ได้ทั้งในประเทศและต่างประเทศ พัฒนาและส่งเสริมวิชาการด้านการทดสอบและประเมินผลทางการศึกษา รวมถึงการพัฒนาบุคลากรด้านการทดสอบและประเมินผล ด้านการติดตามและประเมินผลคุณภาพบัณฑิต รวมทั้งการให้การรับรองมาตรฐานของระบบ วิธีการเครื่องมือวัด ของหน่วยงานการประเมินผลและทดสอบทางการศึกษาเป็นศูนย์กลางความร่วมมือด้านการทดสอบทางการศึกษาทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติ ซึ่งการกำหนดให้มีภารกิจหน้าที่ดังกล่าว เช่น ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำระบบ วิธีการทดสอบและพัฒนาเครื่องมือวัดและประเมินผลตามมาตรฐานการศึกษาจำเป็นต้องใช้อำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

3.1.1.1 กฎหมายและการบริหารงานเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศส่วนที่ 8 สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา กำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่งและการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ และบุคคลย่อมมีเสรีภาพในทางวิชาการการศึกษาอบรม

การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน⁶⁶

และกำหนดว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมการจำกัดเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน⁶⁷

กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศใช้หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544 ให้เป็นหลักสูตรแกนกลางของประเทศ โดยกำหนดจุดมุ่งหมาย และมาตรฐานการเรียนรู้เป็นเป้าหมายและกรอบทิศทางการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนให้เป็นคนดี มีปัญญา มีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีขีดความสามารถในการแข่งขันในเวทีระดับโลก พร้อมกันนี้ได้ปรับกระบวนการพัฒนาหลักสูตรให้มีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้ท้องถิ่นและสถานศึกษาได้มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการพัฒนาหลักสูตร เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพและความต้องการของท้องถิ่น⁶⁸ ซึ่งได้จัดแบ่งการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็น 3 ระดับ ประกอบด้วย ระดับประถมศึกษา (ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1-6) ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1-3) และระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3-6) และมีการกำหนดให้มีการวัดและประเมินผลการเรียนรู้ โดยแบ่งออกเป็น 4 ระดับ ประกอบด้วย ระดับชั้นเรียน ระดับสถานศึกษา ระดับเขตพื้นที่การศึกษา และระดับชาติ

หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน มุ่งพัฒนาผู้เรียนทุกคน ซึ่งเป็นกำลังของชาติให้เป็นมนุษย์ที่มีความสมดุลทั้งด้านร่างกาย ความรู้ คุณธรรม มีจิตสำนึกในความเป็นพลเมืองไทย และเป็นพลโลกยึดมั่นในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีความรู้และทักษะพื้นฐาน รวมทั้ง เจตคติ ที่จำเป็นต่อการศึกษต่อ การประกอบอาชีพและ

⁶⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, มาตรา 49 และมาตรา 50

⁶⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, มาตรา 43

⁶⁸ หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551. กระทรวงศึกษาธิการ

การศึกษาตลอดชีวิต โดยมุ่งเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญบนพื้นฐานความเชื่อว่า ทุกคนสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้เต็มตามศักยภาพ⁶⁹

หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีหลักการที่สำคัญ ดังนี้

1. เป็นหลักสูตรการศึกษาเพื่อความเป็นเอกภาพของชาติ มีจุดหมายและมาตรฐานการเรียนรู้เป็นเป้าหมายสำหรับพัฒนาเด็กและเยาวชนให้มีความรู้ ทักษะ เจตคติ และคุณธรรมบนพื้นฐานของความเป็นไทยควบคู่กับความเป็นสากล

2. เป็นหลักสูตรการศึกษาเพื่อปวงชน ที่ประชาชนทุกคนมีโอกาสดำเนินการศึกษาอย่างเสมอภาคและมีคุณภาพ

3. เป็นหลักสูตรการศึกษาที่สนองการกระจายอำนาจ ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับสภาพและความต้องการของท้องถิ่น

4. เป็นหลักสูตรการศึกษาที่มีโครงสร้างยืดหยุ่นทั้งด้านสาระการเรียนรู้ เวลา และการจัดการเรียนรู้

5. เป็นหลักสูตรการศึกษาที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

6. เป็นหลักสูตรการศึกษา สำหรับ การศึกษาในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมาย สามารถเทียบโอนผลการเรียนรู้ และประสบการณ์⁷⁰

หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน มุ่งพัฒนาผู้เรียนให้เป็นคนดี มีปัญญา มีความสุข มีศักยภาพในการศึกษาต่อ และประกอบอาชีพ จึงกำหนดเป็นจุดหมายเพื่อให้เกิดกับผู้เรียน เมื่อจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนี้

1. มีคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยมที่พึงประสงค์ เห็นคุณค่าของตนเอง มีวินัยและปฏิบัติตนตามหลักธรรมของพระพุทธศาสนา หรือศาสนาที่ตนนับถือ ยึดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

2. มีความรู้ ความสามารถในการสื่อสาร การคิด การแก้ปัญหา การใช้เทคโนโลยี และมีทักษะชีวิต

3. มีสุขภาพกายและสุขภาพจิตที่ดี มีสุนทรีย์ และรักการออกกำลังกาย

4. มีความรักชาติ มีจิตสำนึกในความเป็นพลเมืองไทยและพลโลก ยึดมั่นในวิถีชีวิตและการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

⁶⁹ หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551, กระทรวงศึกษาธิการ

⁷⁰ แหล่งเดิม.

5. มีจิตสำนึกในการอนุรักษ์วัฒนธรรมและภูมิปัญญาไทย การอนุรักษ์และพัฒนาสิ่งแวดล้อมมีจิตสำนึกที่มุ่งทำประโยชน์และสร้างสิ่งที่ดีงามในสังคม และอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างมีความสุข⁷¹

ในการพัฒนาผู้เรียนตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน มุ่งพัฒนาผู้เรียนให้มีสมรรถนะสำคัญ 5 ประการ ดังนี้

1. ความสามารถในการสื่อสาร เป็นความสามารถในการรับและส่งสาร มีวัฒนธรรมในการใช้ภาษาถ่ายทอดความคิด ความรู้ความเข้าใจ ความรู้สึก และทัศนะของตนเองเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและประสบการณ์อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาตนเองและสังคม รวมทั้งการเจรจาต่อรองเพื่อขจัดและลดปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ การเลือกรับหรือไม่รับข้อมูลข่าวสารด้วยหลักเหตุผลและความถูกต้องตลอดจนการเลือกใช้วิธีการสื่อสาร ที่มีประสิทธิภาพโดยคำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อตนเองและสังคม

2. ความสามารถในการคิด เป็นความสามารถในการคิดวิเคราะห์ การคิดสังเคราะห์ การคิดอย่างสร้างสรรค์ การคิดอย่างมีวิจารณญาณ และการคิดเป็นระบบ เพื่อนำไปสู่การสร้างองค์ความรู้หรือสารสนเทศเพื่อการตัดสินใจเกี่ยวกับตนเองและสังคมได้อย่างเหมาะสม

3. ความสามารถในการแก้ปัญหาเป็นความสามารถในการแก้ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เผชิญได้อย่างถูกต้องเหมาะสมบนพื้นฐานของหลักเหตุผล คุณธรรมและข้อมูลสารสนเทศ เข้าใจความสัมพันธ์และการเปลี่ยนแปลงของเหตุการณ์ต่าง ๆ ในสังคม แสวงหาความรู้ ประยุกต์ความรู้มาใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหา และมีการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพโดยคำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อตนเอง สังคมและสิ่งแวดล้อม

4. ความสามารถในการใช้ทักษะชีวิต เป็นความสามารถในการนำกระบวนการต่าง ๆ ไปใช้ในการดำเนินชีวิตประจำวัน การเรียนรู้ด้วยตนเอง การเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง การทำงาน และการอยู่ร่วมกันในสังคมด้วยการสร้างเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างบุคคล การจัดการปัญหาและความขัดแย้งต่าง ๆ อย่างเหมาะสม การปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมและสภาพแวดล้อม และการรู้จักหลีกเลี่ยงพฤติกรรมไม่พึงประสงค์ที่ส่งผลกระทบต่อตนเองและผู้อื่น

5. ความสามารถในการใช้เทคโนโลยี เป็นความสามารถในการเลือก และใช้เทคโนโลยีด้านต่าง ๆ และมีทักษะกระบวนการทางเทคโนโลยี เพื่อการพัฒนาตนเองและสังคม ใน

⁷¹ แหล่งเดิม.

ด้านการเรียนรู้ การสื่อสารการทำงาน การแก้ปัญหา อย่างสร้างสรรค์ ถูกต้อง เหมาะสม และมีคุณธรรม⁷²

ดังนั้น ในการดำเนินงานของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ที่จะต้องปฏิบัติงานตามภารกิจอำนาจหน้าที่ จึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544 ข้างต้น โดยการดำเนินงานตามภารกิจของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ต้องดำเนินการภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญในการที่จะส่งเสริม สนับสนุนให้มีการจัดการด้านการศึกษาให้กับประชาชนชาวไทย ส่งเสริม สนับสนุน เกี่ยวกับการวัดและประเมินผลทางการศึกษา ทั้งในระดับขั้นพื้นฐาน ด้านอาชีวศึกษา ด้านการศึกษาเกี่ยวกับศาสนา ด้านการศึกษานอกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัย และด้านการอุดมศึกษา รวมถึงการวัดมาตรฐานด้านการอาชีพของบุคลากรด้านการวัดและประเมินผล เช่น ครูผู้ทำหน้าที่วัดและประเมินผลการศึกษา หรือบุคลากรที่ทำหน้าที่ด้านการวัดและประเมินผลการศึกษา เป็นต้น และต้องสร้างนวัตกรรมด้านการวัดและประเมินผลการเรียนรู้ สร้างงานวิจัยเกี่ยวกับการวัดและประเมินผลการเรียนรู้ ซึ่งเป็นการดำเนินงานในฐานะหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ด้านการวัดและประเมินผลการเรียนรู้ของประเทศไทย

3.1.1.2 ขอบเขตของอำนาจหน้าที่

สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ที่กำหนดหลักการสำคัญว่า เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้กิจการอันเป็นบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น ได้แก่ การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐการทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางการแพทย์ และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่น

⁷² แหล่งเดิม.

ใด ทั้งนี้ โดยต้องไม่เป็นการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก⁷³ และมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ก็คือ โดยที่การดำเนินงานตามโครงการพัฒนาต่างๆ ของรัฐ หรือการดำเนินงานตามแผนงานหรือนโยบายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะมักจะมีปัญหาความสลับซับซ้อน ความขัดแย้งในการดำเนินการ การซับซ้อนของความรับผิดชอบในระหว่างส่วนราชการ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ ก่อให้เกิดความล่าช้า และความไม่ยืดหยุ่นของกฎระเบียบราชการ ดังนั้น เพื่อลดปัญหาดังกล่าวและเพื่อเปิดโอกาสให้มีการจัดระบบบริหารแนวใหม่สำหรับการกิจของรัฐที่มีลักษณะเฉพาะในบางกรณีให้มีความคล่องตัว และมีการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ตลอดจนเพื่อบริณาการให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดเข้าร่วมกันทำงานอย่างมีเอกภาพและประสานงานกัน เพื่อความรวดเร็วในการดำเนินงาน ซึ่งต้องอาศัยความเร่งด่วน จึงสมควรมีกฎหมายให้ฝ่ายบริหารสามารถตั้งหน่วยงานบริหารเป็นองค์การมหาชนที่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้⁷⁴

และโดยที่พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดเรื่องเกี่ยวกับ ทุนรายได้ และทรัพย์สิน ไว้ว่า ทุนและทรัพย์สินในการดำเนินกิจการขององค์การมหาชน ประกอบด้วย

- 1) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมา
- 2) เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม
- 3) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี
- 4) เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนหรือองค์กรอื่น รวมทั้งจากต่างประเทศหรือองค์การ

ระหว่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

- 5) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินการ
- 6) ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินขององค์การมหาชน⁷⁵

โดยกำหนดให้องค์การมหาชนมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินกิจการได้ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง⁷⁶ และบรรดา

⁷³ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542, มาตรา 5

⁷⁴ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542.

⁷⁵ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542, มาตรา 12

⁷⁶ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542, มาตรา 13

รายได้ขององค์การมหาชน ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ⁷⁷

การดำเนินการตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) จึงจะต้องพิจารณาหลักการวัดและประเมินผลการเรียนรู้ ว่าการวัดและประเมินผลการเรียนรู้ของผู้เรียนต้องอยู่บนหลักการพื้นฐานคือ การประเมินเพื่อพัฒนาผู้เรียนและเพื่อตัดสินผลการเรียน ในการพัฒนาคุณภาพการเรียนรู้ของผู้เรียนให้ประสบผลสำเร็จนั้น ผู้เรียนจะต้องได้รับการพัฒนาและประเมินตามตัวชี้วัดเพื่อให้บรรลุตามมาตรฐานการเรียนรู้ สะท้อนสมรรถนะสำคัญ และคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของผู้เรียนซึ่งเป็นเป้าหมายหลักในการวัดและประเมินผลการเรียนรู้ในทุกระดับไม่ว่าจะเป็นระดับชั้นเรียน ระดับสถานศึกษา ระดับเขตพื้นที่การศึกษา และระดับชาติ การวัดและประเมินผลการเรียนรู้ เป็นกระบวนการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน โดยใช้ผลการประเมินเป็นข้อมูลและสารสนเทศที่แสดงพัฒนาการ ความก้าวหน้า และความสำเร็จทางการเรียนของผู้เรียน ตลอดจนข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมให้ผู้เรียนเกิดการพัฒนาและเรียนรู้อย่างเต็มตามศักยภาพ

ซึ่งการวัดและประเมินผลการเรียนรู้ แบ่งออกเป็น 4 ระดับ ได้แก่ ระดับชั้นเรียน ระดับสถานศึกษา ระดับเขตพื้นที่การศึกษา และระดับชาติ มีรายละเอียด ดังนี้

1. การประเมินระดับชั้นเรียน เป็นการวัดและประเมินผลที่อยู่ในกระบวนการจัดการเรียนรู้ผู้สอนดำเนินการเป็นปกติและสม่ำเสมอ ในการจัดการเรียนการสอน ใช้เทคนิคการประเมินอย่างหลากหลาย เช่น การซักถาม การสังเกต การตรวจการบ้าน การประเมินโครงงาน การประเมินชิ้นงาน/ภาระงาน แฟ้มสะสมงาน การใช้แบบทดสอบ ฯลฯ โดยผู้สอนเป็นผู้ประเมินเองหรือเปิดโอกาสให้ผู้เรียนประเมินตนเอง เพื่อนประเมินเพื่อน ผู้ปกครองร่วมประเมิน ในกรณีที่ไมผ่านตัวชี้วัดให้มีการสอนซ่อมเสริม การประเมินระดับชั้นเรียนเป็นการตรวจสอบว่า ผู้เรียนมีพัฒนาการความก้าวหน้าในการเรียนรู้ อันเป็นผลมาจากการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนหรือไม่ และมากน้อยเพียงใด มีสิ่งที่จะต้องได้รับการพัฒนาปรับปรุงและส่งเสริมในด้านใด นอกจากนี้ยังเป็นข้อมูลให้ผู้สอนใช้ปรับปรุงการเรียนการสอนของตนด้วย ทั้งนี้โดยสอดคล้องกับมาตรฐานการเรียนรู้และตัวชี้วัด

2. การประเมินระดับสถานศึกษา เป็นการประเมินที่สถานศึกษาดำเนินการเพื่อตัดสินผลการเรียนของผู้เรียนเป็นรายปี/รายภาค ผลการประเมินการอ่าน คิดวิเคราะห์และเขียน คุณลักษณะอันพึงประสงค์ และกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน นอกจากนี้เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับการจัด

⁷⁷ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542, มาตรา 14

การศึกษาของสถานศึกษา ว่าส่งผลต่อการเรียนรู้ของผู้เรียนตามเป้าหมายหรือไม่ ผู้เรียนมีจุดพัฒนาในด้านใด รวมทั้งสามารถนำผลการเรียนของผู้เรียนในสถานศึกษาเปรียบเทียบกับเกณฑ์ระดับชาติ ผลการประเมินระดับสถานศึกษาจะเป็นข้อมูลและสารสนเทศเพื่อการปรับปรุงนโยบาย หลักสูตร โครงการ หรือวิธีการจัดการเรียนการสอน ตลอดจนเพื่อการจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาตามแนวทางการประกันคุณภาพการศึกษาและการรายงานผลการจัดการศึกษาต่อคณะกรรมการสถานศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้ปกครองและชุมชน

3. การประเมินระดับเขตพื้นที่การศึกษา เป็นการประเมินคุณภาพผู้เรียนในระดับเขตพื้นที่การศึกษาตามมาตรฐานการเรียนรู้ตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา ตามภาระความรับผิดชอบสามารถดำเนินการโดยประเมินคุณภาพผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนด้วยข้อสอบมาตรฐานที่จัดทำและดำเนินการโดยเขตพื้นที่การศึกษา หรือด้วยความร่วมมือกับหน่วยงานต้นสังกัด ในการดำเนินการจัดสอบ นอกจากนี้ยังได้จากการตรวจสอบทบทวนข้อมูลจากการประเมินระดับสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

4. การประเมินระดับชาติ เป็นการประเมินคุณภาพผู้เรียนในระดับชาติตามมาตรฐานการเรียนรู้ตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน สถานศึกษาต้องจัดให้ผู้เรียนทุกคนที่เรียนในชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 ชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 และชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 เข้ารับการประเมิน ผลจากการประเมินใช้เป็นข้อมูลในการเทียบเคียงคุณภาพการศึกษาในระดับต่าง ๆ เพื่อนำไปใช้ในการวางแผนยกระดับคุณภาพการจัดการศึกษา ตลอดจนเป็นข้อมูลสนับสนุนการตัดสินใจในระดับนโยบายของประเทศข้อมูลการประเมินในระดับต่าง ๆ ข้างต้น เป็นประโยชน์ต่อสถานศึกษาในการตรวจสอบทบทวนพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ถือเป็นภาระความรับผิดชอบของสถานศึกษาที่จะต้องจัดระบบดูแลช่วยเหลือ ปรับปรุงแก้ไข ส่งเสริมสนับสนุนเพื่อให้ผู้เรียนได้พัฒนาเต็มตามศักยภาพบนพื้นฐานความแตกต่างระหว่างบุคคลที่จำแนกตามสภาพปัญหาและความต้องการ ได้แก่ กลุ่มผู้เรียนทั่วไป กลุ่มผู้เรียนที่มีความสามารถพิเศษ กลุ่มผู้เรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำ กลุ่มผู้เรียนที่มีปัญหาด้านวินัยและพฤติกรรม กลุ่มผู้เรียนที่ปฏิเสธโรงเรียน กลุ่มผู้เรียนที่มีปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม กลุ่มพิการทางร่างกายและสติปัญญา เป็นต้น ข้อมูลจากการประเมินจึงเป็นหัวใจของสถานศึกษาในการดำเนินการช่วยเหลือผู้เรียนได้ทันทั่วถึง เป็นโอกาสให้ผู้เรียนได้รับการพัฒนาและประสบความสำเร็จในการเรียน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบัน

ทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548 ต้องคำนึงถึงขณะปฏิบัติการกิจตามอำนาจหน้าที่อย่างเคร่งครัด โดยต้องพิจารณาถึงอำนาจ หน้าที่ ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 รวมทั้งหลักการวัดและประเมินผลประกอบกัน โดยต้องพิจารณาว่าคณะกรรมการบริหารสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ และผู้อำนวยการสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) รวมถึงเจ้าหน้าที่และผู้ปฏิบัติงานในสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) มีอำนาจ หน้าที่ อย่างไร การกิจที่จัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) และภารกิจตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

ทั้งนี้ เพื่อมิให้ดำเนินการหรือดำเนินงานตามภารกิจ กล่าวคือ การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำระบบ วิธีการและพัฒนาเครื่องมือวัดและประเมินผลตามมาตรฐานการศึกษา ดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินผลการจัดการศึกษาและการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติ ตลอดจนให้ความร่วมมือและสนับสนุนการทดสอบทั้งระดับเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ดำเนินการเกี่ยวกับการทดสอบทางการศึกษา บริการสอบวัดความรู้ความสามารถและการสอบวัดมาตรฐานวิชาการและวิชาชีพ เพื่อนำผลไปใช้เป็นส่วนหนึ่งในการเทียบระดับและการเทียบโอนผลการเรียนที่มาจากการศึกษาในระบบเดียวกันหรือการศึกษาระบบต่างดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษาวิจัย และเผยแพร่ นวัตกรรมเกี่ยวกับการทดสอบทางการศึกษา ตลอดจนเผยแพร่เทคนิคการวัดและประเมินผล การศึกษา เป็นศูนย์กลางข้อมูลการทดสอบทางการศึกษา ตลอดจนสนับสนุน และให้บริการผลการทดสอบแก่หน่วยงานต่าง ๆ ได้ทั้งในประเทศและต่างประเทศพัฒนาและส่งเสริมวิชาการด้านการทดสอบและประเมินผลทางการศึกษา รวมถึงการพัฒนาบุคลากรด้านการทดสอบและประเมินผล ด้านการติดตามและประเมินผลคุณภาพบัณฑิต รวมทั้งการให้การรับรองมาตรฐานของระบบ วิธีการ เครื่องมือวัด ของหน่วยงานการประเมินผลและทดสอบทางการศึกษาเป็นศูนย์กลางความร่วมมือด้านการทดสอบทางการศึกษาทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติ หรือการดำเนินการอื่นใดไปขัดหรือแย้งหรือกระทำไปโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายกับบุคคลที่เกี่ยวข้องได้กับการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ได้

3.1.1.3 ขั้นตอนการปฏิบัติงาน

สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) เป็นหน่วยงานของรัฐรูปแบบหนึ่ง ดังนั้นในการปฏิบัติงานตามภารกิจจึงต้องพิจารณาถึงกฎหมายที่กำหนดสิทธิหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินงานด้วย กล่าวคือในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ

ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดรูปแบบและขั้นตอนการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐไว้แล้ว เช่น กำหนดเรื่องคำสั่งทางปกครอง โดยกำหนดว่า “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง⁷⁸ และกำหนดรูปแบบคำสั่งทางปกครองไว้ว่าคำสั่งทางปกครองอาจทำเป็นหนังสือหรือวาจาหรือโดยการสื่อความหมายในรูปแบบอื่นก็ได้ แต่ต้องมีข้อความหรือความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้⁷⁹ และกำหนดเรื่องการโต้แย้งคำสั่งไว้ว่าคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ให้ระบุนกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วยในกรณีที่มีการฝ่าฝืนให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลาล้นกว่าหนึ่งปีให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง⁸⁰

คำสั่งทางปกครอง จึงเป็นรูปแบบที่สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ได้ใช้บ่อยๆ ไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งอนุญาต หรือไม่อนุญาตให้ผู้สมัครในการทดสอบต่างๆ มีสิทธิสมัครหรือไม่ มีสิทธิสอบหรือไม่ รวมทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติต่างๆ ของผู้มีสิทธิสมัครในการสอบต่างๆ ด้วย

3.1.1.4 การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร

สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ในฐานะหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีข้อมูลที่เป็นข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอกเป็นจำนวนมาก เช่น ข้อมูลผู้สมัครเข้ารับการทดสอบ ข้อมูลส่วนบุคคลต่างๆ เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพเกี่ยวกับการศึกษาของแต่ละบุคคล

ดังนั้น ความสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารทั้งที่เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการและข้อมูลข่าวสารของเอกชน จึงจำเป็นต่อการปฏิบัติงานตามภารกิจของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ให้สำเร็จลุล่วงเป็นอย่างมาก โดยในพระราชบัญญัติข้อมูล

⁷⁸ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 5

⁷⁹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 34

⁸⁰ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 40

ข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่างๆ เกี่ยวกับการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน เช่น กำหนดความหมายของคำว่าข้อมูลข่าวสารว่า⁸¹

“ข้อมูลข่าวสาร” หมายความว่า สิ่งที่มีสื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริงข้อมูล หรือสิ่งใด ๆ ไม่ว่าการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใด ๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผ่นพับ แผนที่ภาพถ่าย ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้

“ข้อมูลข่าวสารของราชการ” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน

“ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล เช่น การศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือประวัติการทำงาน บรรดาที่มีชื่อของผู้นั้นหรือมีเลขหมาย หัสน์ หรือสิ่งบอกลักษณะอื่นที่ทำให้รู้ตัวผู้นั้นได้เช่น ลายพิมพ์นิ้วมือ แผ่นบันทึกลักษณะเสียงของคนหรือรูปถ่าย และให้หมายความรวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้วด้วย

ซึ่งในกรณีของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ได้ใช้บ่อยๆ เนื่องจากผลการทดสอบต่างๆ ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้เข้ารับการทดสอบและบุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น การจัดการทดสอบทางการศึกษาระดับชาตินั้นพื้นฐาน เมื่อจัดสอบไปแล้วก็มีระบบการจัดเก็บฐานข้อมูลเพื่อนำไปใช้ประกอบการคัดเลือกเข้าศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นไป บุคคลผู้เป็นเจ้าของข้อมูลย่อมมีสิทธิทราบข้อมูลผลการทดสอบของตนได้ แต่กรณีที่มีบุคคลอื่นต้องการทราบข้อมูลเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในทางอื่นและยื่นขอข้อมูลเข้ามา สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) จึงต้องพิจารณาอย่างรอบด้านว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) มีอำนาจในข้อมูลนั้นมากนักน้อยเพียงใด และการจะให้บุคคลที่เป็นเจ้าของข้อมูลให้ความยินยอมก็เป็นสิ่งที่กระทำได้อย่าง เนื่องจากผู้เข้าสอบมีทั่วประเทศ และเป็นจำนวนที่มาก

3.1.2 การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ

การดำเนินงานของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ในการดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษาวิจัย พัฒนา และให้บริการทางการประเมินผลทางการศึกษาและ

⁸¹ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, มาตรา 4.

ทดสอบทางการศึกษาอย่างต่อเนื่องรวมทั้งเป็นศูนย์กลางความร่วมมือด้านการทดสอบทางการศึกษาในระดับชาติและระดับนานาชาติ และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ให้มีอำนาจหน้าที่หลักในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำระบบ วิธีการและพัฒนาเครื่องมือวัดและประเมินผลตามมาตรฐานการศึกษา ดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินผลการจัดการศึกษาและการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติ ตลอดจนให้ความร่วมมือและสนับสนุนการทดสอบทั้งระดับเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ดำเนินการเกี่ยวกับการทดสอบทางการศึกษา บริการสอบวัดความรู้ความสามารถและการสอบวัดมาตรฐานวิชาการและวิชาชีพ เพื่อนำผลไปใช้เป็นส่วนหนึ่งในการเทียบระดับและการเทียบโอนผลการเรียนที่มาจากการศึกษาในระบบเดียวกันหรือการศึกษาต่างระบบดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษาวิจัย และเผยแพร่นวัตกรรมเกี่ยวกับการทดสอบทางการศึกษา ตลอดจนเผยแพร่เทคนิคการวัดและประเมินผลการศึกษา เป็นศูนย์กลางข้อมูลการทดสอบทางการศึกษา ตลอดจนสนับสนุน และให้บริการผลการทดสอบแก่หน่วยงานต่าง ๆ ได้ทั้งในประเทศและต่างประเทศ พัฒนาและส่งเสริมวิชาการด้านการทดสอบและประเมินผลทางการศึกษา รวมถึงการพัฒนาศูนย์กลางด้านการทดสอบและประเมินผล ด้านการติดตามและประเมินผลคุณภาพบัณฑิต รวมทั้งการให้การรับรองมาตรฐานของระบบ วิธีการ เครื่องมือวัด ของหน่วยงานการประเมินผล และทดสอบทางการศึกษาเป็นศูนย์กลางความร่วมมือด้านการทดสอบทางการศึกษาทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติ ทุกขั้นตอน นอกจากจะใช้อำนาจในฐานะหน่วยงานทางปกครองที่ใช้อำนาจปกครองในการดำเนินงานในด้านการจัดการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน และการจัดสอบอื่นๆ แล้ว ในบางภารกิจซึ่งเป็นการดำเนินงานที่ก่อให้เกิดรายได้เป็นของหน่วยงานเอง และไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เช่น การให้บริการทดสอบวัดความรู้ความสามารถความถนัดทางวิชาการหรือวิชาชีพ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวก่อให้เกิดรายได้ โดยมีได้ใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้น การกระทำการต่างๆ จึงอาจเข้าข่ายที่ต้องนำกฎหมายที่ใช้ในภาคเอกชนมาใช้บังคับกับการดำเนินการที่สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ดำเนินการตามที่กล่าวมา ดังนี้

3.1.2.1 ความสัมพันธ์ของหน่วยงานกับประชาชนตามกฎหมายเอกชน

ความสัมพันธ์ของหน่วยงานกับประชาชนตามกฎหมายเอกชนในลักษณะนี้ เป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจากการติดต่อสื่อสารกันระหว่างสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) กับหน่วยงานภาคเอกชนต่างๆ ทั้งในรูปแบบที่เป็นนิติบุคคลและที่เป็นบุคคลธรรมดา ซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องก็คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน สำหรับองค์การมหาชนจะมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกรณีถ้ากรรมการหรือผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งองค์การมหาชน

ต้องร่วมรับผิดชอบในความเสียหายร่วมกับกรรมการหรือผู้ปฏิบัติงานโดยองค์การมหาชนเอาไว้ เบี้ยค่าสินไหมทดแทนเอาจากกรรมการได้ตามส่วน แต่หากการกระทำละเมิดของกรรมการหรือผู้ปฏิบัติงานมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ กรรมการหรือผู้ปฏิบัติงานผู้นั้นต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว

ซึ่งความรับผิดชอบดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐซึ่งรวมถึงกรรมการองค์การมหาชนที่ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต มิให้ต้องรับผิด เนื่องจากหากผู้ปฏิบัติงานหรือกรรมการ ในฐานะกรรมการองค์การมหาชนหรือผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน ได้กระทำความผิดทางละเมิดภายใต้ขอบอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายสามารถฟ้องร้ององค์การมหาชนได้ แต่จะไม่สามารถฟ้องร้องผู้ปฏิบัติงานหรือกรรมการได้ ในทางตรงกันข้าม หากความผิดนั้นไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ปฏิบัติงานหรือกรรมการ ผู้ปฏิบัติงานหรือกรรมการก็จะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว โดยผู้เสียหายจะไม่สามารถฟ้องร้ององค์การมหาชนให้รับผิดชอบได้⁸² หากองค์การมหาชนที่ถูกฟ้องร้องเห็นว่าเป็นเรื่องที่กรรมการต้องรับผิดชอบหรือร่วมรับผิดชอบ องค์การมหาชนนั้นจะขอให้ศาลที่พิจารณาคดีเรียกกรรมการเข้ามาเป็นคู่ความในคดีก็ได้⁸³ ในกรณีที่กรรมการถูกฟ้องร้อง และกรรมการเห็นว่าเป็นเรื่องที่องค์การมหาชนต้องรับผิดชอบหรือร่วมรับผิดชอบ กรรมการจะขอให้ศาลที่พิจารณาคดีเรียกองค์การมหาชนเข้ามาเป็นคู่ความในคดีก็ได้ หรือหากกรรมการหรือผู้ปฏิบัติงานได้กระทำความผิดทางละเมิด และองค์การมหาชนต้องรับผิดชอบจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย องค์การมหาชนมีสิทธิไล่เบี้ยกรรมการชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่องค์การมหาชนได้ ถ้าการกระทำนั้นเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของกรรมการหรือผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งในการเรียกค่าสินไหมทดแทนนั้น บางกรณีอาจไม่จำเป็นต้องชดเชยคืนให้เต็มจำนวนของค่าเสียหาย แต่ให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์⁸⁴

3.1.2.2 ความสัมพันธ์ของหน่วยงานกับประชาชนโดยใช้อำนาจมหาชน

ความสัมพันธ์ของหน่วยงานกับประชาชนโดยใช้อำนาจมหาชนในลักษณะนี้ เป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในฐานะที่สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาและการวิจัยทางด้านการวัดและ

⁸² พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, มาตรา 5 และ มาตรา 6.

⁸³ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, มาตรา 7.

⁸⁴ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, มาตรา 8.

ประเมินผลทางการศึกษา ซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่เป็นลักษณะของการใช้อำนาจมหาชนหลายฉบับด้วยกัน เช่น ในกรณีกรณีการดำเนินงานตามภารกิจตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และการดำเนินการดังกล่าวไปก่อให้เกิดความเสียหายกับบุคคลภายนอก หรือในทำนองกลับกัน บุคคลภายนอกไม่ปฏิบัติตามการดำเนินงานตามภารกิจของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ทำให้ภารกิจไม่บรรลุวัตถุประสงค์เท่าที่สมควร ก็จึงเกิดกรณีที่ต้องคำนึงว่าหน่วยงานมีอำนาจบังคับซึ่งอาจจะเป็นโทษทางอาญาด้วยหรือไม่ อย่างไร เนื่องจากหากพิจารณาตามกฎหมายอาญา จะพบว่าเกือบบรรดากฎหมายทั้งหลาย ที่บัญญัติถึงความผิดและกำหนดโทษไว้จากความหมายของกฎหมายอาญานี้ แยกความสำคัญได้ 2 ประการคือ 1) กฎหมายที่บัญญัติถึงความผิด และ 2) จะต้องกำหนดโทษไว้ด้วย

1) กฎหมายที่บัญญัติถึงความผิด

“ความผิด” ได้แก่ การกระทำความผิด อย่างหนึ่งซึ่งกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ และการที่ต้องกระทำความผิดอย่างหนึ่งตามที่ กฎหมายบัญญัติให้มีหน้าที่ต้องกระทำ โดยถือว่าเป็นการขัดกับประโยชน์ของชุมชน ความผิดอาจมีรูปผิดแผกแตกต่างกันได้มากมาย ทั้งนี้สุดแต่ลักษณะของการกระทำความผิด กระเทือน ซึ่งความผิดเป็นเหตุให้เกิดขึ้นแก่ผลประโยชน์ของชุมชน การกระทำความผิดกระเทือน อาจมีต่อชุมชนเป็นส่วนรวมทั้งหมด เช่น ความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา การร่วมกัน กระทำความผิด การปลอมแปลงเงินตรา ฯลฯ หรือการกระทำความผิดกระเทือนอาจมีต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ อนามัย สิทธิและทรัพย์สิน ดังนั้นจะเห็นได้ว่ากฎหมายใดจะเป็น กฎหมายอาญาก็ต่อเมื่อกฎหมายนั้นบัญญัติถึงความผิด เช่น ความผิดฐานลักทรัพย์เป็น ความผิดทางอาญา เพราะมีประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติเป็นความผิดไว้ในมาตรา 334 ว่า “ผู้ใดเอาทรัพย์ของผู้อื่นหรือที่ผู้อื่นเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วยไปโดยทุจริต ผู้นั้นกระทำความผิดฐานลักทรัพย์ ฯลฯ” กล่าวคือ ถ้าผู้ใดเอาทรัพย์ของผู้อื่น หรือที่ผู้อื่นเป็น เจ้าของรวมอยู่ด้วย โดยผู้นั้นมิได้ยินยอม และผู้เอาไปมีเจตนาทุจริต ถือว่าผู้เอาไปมี ความผิดฐานลักทรัพย์

2) จะต้องกำหนดโทษไว้ด้วย

“โทษ” ได้แก่ การทรมานทางกายหรือจิตใจ จะพึงใช้ลงในนามของชุมชนแก่ผู้ที่เป็นตัวการกระทำความผิดอันเป็นการขัดต่อชุมชน การทรมานที่ลงแก่ผู้กระทำความผิดนี้จะต้องลงโดยอาศัยเกณฑ์พิจารณาถึงกรรมที่ได้

(1) ความประสงค์ในการลงโทษ คือ ก. เป็นการตอบแทนต่อการกระทำความผิด ข. เป็นการป้องกันสังคม ซึ่งอาจเป็นการป้องกันทั่วไป ได้แก่ ก) การปราบปราม ไม่ให้ผู้กระทำความผิดนั้นคิดกระทำความผิดขึ้นอีก และไม่ให้ผู้อื่นเอาอย่างทำผิดอย่างนั้นขึ้นบ้าง ข) ความมั่นคงของชุมชน โดยแสดงให้เห็นว่าชุมชนไม่ยอมให้มีการกระทำความผิดเช่นนั้นเกิดขึ้น หรืออาจเป็นการป้องกัน

โดยเฉพาะ ได้แก่ (ก) การป้องกัน ไม่ให้ผู้หนึ่งทำผิดได้อีกโดยตลอดไป เช่น ประหารชีวิต หรือโดยชั่วคราว เช่น ชังไว้มีกำหนดเวลา (ข) คดีนิสย ให้กลับตัวเป็นพลเมืองดีต่อไป

(2) โทษในทางอาญากำหนดไว้ 5 สถานด้วยกัน คือประมวลกฎหมาย อาญา มาตรา 18 บัญญัติว่า โทษสำหรับลงแก่ผู้กระทำความผิดมีดังนี้ ก. ประหารชีวิต ข. จำคุก ค. กักขัง ง. ปรับ จ. ริบทรัพย์สิน⁸⁵

จากความหมายอย่างกว้างๆ ของกฎหมายอาญาจะเห็นได้ว่ามุ่งลงโทษบุคคลที่กระทำความผิดและก่อให้เกิดความเสียหายแก่สังคมโดยรวม

โดยกฎหมายอาญาประมวลกฎหมายอาญา กำหนดความรับผิดทางอาญาของคณะกรรมการองค์การมหาชน มี 3 ส่วนหลัก คือ⁸⁶

1. ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้องค์การมหาชนเป็นผู้ดำเนินการ แต่องค์การนั้นฝ่าฝืนความผิดนั้นก็จะมีความผิดขององค์การ อย่างไรก็ตาม ถ้าความผิดเกิดจากการฝ่าฝืนที่เป็นการเจตนาหรือจงใจไม่ทำตามกฎหมาย กรรมการก็อาจต้องรับผิดชอบ

2. ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้การดำเนินการนั้นเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ แต่มีการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การออกระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ถ้าคณะกรรมการไม่กำกับดูแลให้มีการดำเนินการให้ถูกต้อง ครบถ้วน หากมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่องค์การมหาชน กรรมการทุกคนต้องรับผิดชอบร่วมกัน

3. ในกรณีที่ความผิดนั้นเป็นความผิดเฉพาะตัว กฎหมายกำหนดให้ “ผู้ใดทำ ผู้นั้นต้องรับโทษ” เช่นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ การใช้ข้อมูลภายในเพื่อประโยชน์ส่วนตัว เป็นต้น

แต่เนื่องจากองค์การมหาชนยังไม่มีกฎหมายระบุไว้ชัดเจนว่าตำแหน่งกรรมการองค์การมหาชน ถือเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา อย่างไรก็ตาม กรรมการควรปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวัง เพราะหากมีการฟ้องร้องกันขึ้นและศาลพิจารณาว่าการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการองค์การมหาชนเข้าข่ายเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา กรรมการจะต้องรับผิดทางอาญาอันเนื่องมาจากการกระทำในฐานะเจ้าพนักงานด้วย

ซึ่งนอกจากประมวลกฎหมายอาญาแล้วยังมีพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดโทษ

⁸⁵ เว็บไซต์การศึกษา. สืบค้นเมื่อ 15 สิงหาคม 2556, จาก [http://www.e-book.ram.edu/e-book/1/LW206\(51\)/LW206-1-4](http://www.e-book.ram.edu/e-book/1/LW206(51)/LW206-1-4).

⁸⁶ คู่มือการปฏิบัติงานของกรรมการองค์การมหาชน สำนักงาน ก.พ.ร.

สำหรับพนักงานในองค์กร หรือหน่วยงานของรัฐ โดยกำหนดว่าหากกรรมการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ตามความผิดดังต่อไปนี้

1. ทำหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์สินใดๆ และได้ทำการเบียดบังทรัพย์สินนั้นเป็นของตนหรือเป็นของผู้อื่นโดยทุจริต หรือโดยทุจริตยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์สินนั้นไป (มาตรา 4)
2. ใช้อำนาจในหน้าที่โดยมิชอบ ข่มขืนใจหรือจู่ใจ เพื่อให้บุคคลใด
3. มอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น (มาตรา 5)
4. เรียก รับหรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด สำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในหน้าที่ ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ (มาตรา 6)
5. กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในหน้าที่ โดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดซึ่งตนได้เรียก รับหรือยอมจะรับไว้ก่อนที่ตนได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานในหน้าที่นั้น (มาตรา 7)
6. มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์สินใด ๆ ใช้อำนาจในหน้าที่โดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่องค์กร บริษัทจำกัดห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น (มาตรา 8)
7. มีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใดเข้ามีส่วนได้เสีย เพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นเนื่องด้วยกิจการนั้น (มาตรา 9)
8. มีหน้าที่จ่ายทรัพย์สินจ่ายทรัพย์สินเกินกว่าที่ควรจ่าย เพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น (มาตรา 10)
9. ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต (มาตรา 11)

ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์กร หรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 มีเหตุผลในการบัญญัติโดยที่รัฐได้ลงทุนจัดตั้งองค์กรและหน่วยงานอื่นและในบางกรณีได้เข้าถือหุ้นในบริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ทูตที่ได้ลงไปหรือหุ้นที่รัฐได้ถือไว้เป็นทรัพย์สินของชาติ และเนื่องด้วยองค์กรบริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล และหน่วยงานดังกล่าวไม่ต้องถูกผูกมัดให้ปฏิบัติตามระเบียบราชการโดยเคร่งครัด หากผู้ปฏิบัติงานไม่อยู่ในข่ายการควบคุมหรือถูกลงโทษอย่างหนักเมื่อกระทำความผิดแล้ว อาจทำให้การดำเนินงานขององค์กร บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล และหน่วยงานประสบความล้มเหลว และเกิดความ

เสียหายแก่รัฐอย่างร้ายแรง จึงสมควรมีกฎหมายกำหนดโทษสำหรับพนักงานในองค์กร หรือหน่วยงานของรัฐ⁸⁷

โดยหากผู้ปฏิบัติงานหรือกรรมการได้กระทำความผิดดังกล่าว จะต้องได้รับโทษตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์กร หรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 ซึ่งมีโทษตั้งแต่การปรับ จำคุก หรือทั้งจำทั้งปรับ

แต่เนื่องจากเนื่องจาก พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์กร หรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 ได้ตราขึ้นก่อนที่จะมีการกำหนดให้มีองค์กรมหาชน ประกอบกับ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์กร หรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 บัญญัติว่า

"พนักงาน" หมายความว่า ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ กรรมการหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในองค์กร บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งทุนทั้งหมดหรือทุนเกินกว่าร้อยละห้าสิบเป็นของรัฐ โดยได้รับเงินเดือนหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นจากองค์กร บริษัทจำกัดห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลหรือหน่วยงานนั้น ๆ ทั้งนี้ นอกจากผู้เป็นเจ้าของพนักงานอยู่แล้วตามกฎหมาย

อนึ่ง กรณีพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 มีแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกา และความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ได้กล่าวถึงการดำเนินงานของคณะกรรมการ ผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ ขององค์กรมหาชน ดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1265/2513 คำว่า พนักงาน ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 จะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับแต่งตั้ง ให้มีหน้าที่ปฏิบัติงาน โดยมีความรับผิดชอบต่องานนั้นด้วยตนเอง ไม่รวมถึงผู้ทดลองปฏิบัติงานชั่วคราว ซึ่งต้องทำงานในความดูแลควบคุมของเจ้าหน้าที่ในการนั้นด้วย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2290/2515 การที่จะถือว่าจำเลยซึ่งทำงานอยู่ที่องค์การค่าของคุรุสภาเป็น "พนักงาน" ตามความหมายแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์กรฯ จะต้องได้ความว่า ทุนทั้งหมดหรือทุนเกินกว่าร้อยละห้าสิบขององค์การค่าของคุรุสภาเป็นของรัฐ / เมื่อข้อเท็จจริงได้ความว่า กรรมการอำนวยการของคุรุสภาซึ่งเป็นนิติบุคคล ได้จัดตั้งองค์การค่าของคุรุสภาขึ้น โดยใช้ทุนของคุรุสภาและเป็นหน่วยงานหน่วยหนึ่งของคุรุสภา งานหรือทุนที่ดำเนินการ

⁸⁷ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์กร หรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502.

จึงเป็นของครุสภามีใช่เป็นของรัฐ จำเลยซึ่งทำงานในองค์การค่าของครุสภาก็ไม่เป็น "พนักงาน" ตามความหมายแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 4/2551 ปรากฏในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 กับองค์การมหาชน มีความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 ตราขึ้นก่อนที่จะมีการกำหนดให้มืองค์การมหาชนซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่โดยเจตนารมณ์แห่งกฎหมายดังกล่าวมุ่งที่จะควบคุมผู้ปฏิบัติงานมิให้ดำเนินการให้เกิดความเสียหายแก่รัฐเนื่องจากรัฐได้ลงทุนจัดตั้งองค์การและหน่วยงานอื่น และในบางกรณีได้เข้าถือหุ้นในบริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ทุนที่ได้ลงไปหรือหุ้นที่รัฐถือไว้นี้เป็นทรัพย์สินของชาติซึ่งมีลักษณะเฉพาะตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ การที่พนักงานขององค์การหรือหน่วยงานของรัฐแห่งใดจะอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 จึงต้องพิจารณาว่าพนักงานหรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นอยู่ในความหมายของบทนิยามคำว่า “พนักงาน” ตามพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ โดยองค์การหรือหน่วยงานของรัฐจะต้องมีทุนทั้งหมดหรือทุนเกินกว่าร้อยละห้าสิบเป็นของรัฐด้วย แต่โดยที่องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานบริหารรูปแบบใหม่ที่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตั้งขึ้นเพื่อจัดทำกิจการบริการสาธารณะที่แตกต่างกันไปตามขอบเขตอำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์การมหาชนตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนแต่ละแห่ง จึงมีรายละเอียดลักษณะและวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน ดังนั้น รายละเอียดของทุนจึงอาจแตกต่างไปตามที่มาของการจัดตั้งองค์การมหาชนแต่ละแห่ง และอาจแตกต่างไปจากความหมายของ “ทุน” ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 ในการพิจารณาจึงต้องพิจารณาองค์การมหาชนเป็นรายกรณีไป กล่าวคือ หากองค์การมหาชนแห่งใดมีทุนเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 กรรมการผู้บริหาร เจ้าหน้าที่และผู้ปฏิบัติงานขององค์การมหาชนแห่งนั้น ย่อมอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502

ดังนั้น การพิจารณาว่ากรรมการ ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่และผู้ปฏิบัติงานขององค์การมหาชน ถือเป็นเจ้าพนักงาน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 หรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป

การดำเนินการทดสอบต่างๆ ของประเทศไทยได้มีระเบียบ ขั้นตอน และการแก้ไขปัญหานี้

1. การสอบระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นการทดสอบที่เกี่ยวกับหลักสูตรแกนกลาง การศึกษาขั้นพื้นฐานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ โดยกระทรวงศึกษาธิการได้ มีระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการปฏิบัติของผู้เข้าสอบ พ.ศ. 2548 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555 ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 โดยมีสาระสำคัญ เป็นการกำหนดข้อปฏิบัติสำหรับผู้เข้าสอบ เช่น เรื่องการแต่งกาย การ ไปถึงสถานที่สอบ และกล่าวถึงการกระทำการทุจริตในการสอบ⁸⁸ ส่วนการลงโทษนั้น มีระเบียบ กระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการลงโทษนักเรียนนักศึกษา พ.ศ. 2548 ที่อาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ได้กำหนดถึงโทษต่างๆ เช่น ว่ากล่าวตักเตือน ทำทัณฑ์บน ตัดคะแนนความประพฤติ ทำกิจกรรมเพื่อให้ปรับเปลี่ยนพฤติกรรม⁸⁹

2. การสอบในมหาวิทยาลัยและการกระทำผิดระเบียบการสอบในมหาวิทยาลัย ในการ สอบของมหาวิทยาลัยต่างๆ มีกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งที่ให้อำนาจในการออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ของแต่ละมหาวิทยาลัยในการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน ต่างๆ เกี่ยวกับการ สอบ และการกำหนดโทษ เพื่อให้การดำเนินการของมหาวิทยาลัยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ระเบียบการสอบของนักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2549 กำหนดว่า ในกรณีที่เชื่อได้ว่ามี การทุจริตในการสอบเกิดขึ้น ให้คณะหรือหน่วยงานอื่นๆ ที่มีการจัดการเรียนการสอน แจ้งให้ มหาวิทยาลัยทราบโดยไม่เน้นซ้ำ และให้รองอธิการบดีฝ่ายการนักศึกษาตั้งคณะกรรมการสอบสวน ขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อสอบสวนให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริง หากคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่านักศึกษา ทุจริตในการสอบจริง ให้รองอธิการบดีฝ่ายการศึกษาดำเนินการลงโทษทางวินัยต่อไป⁹⁰

3. การสอบวัดความรู้ความสามารถทางภาษาอังกฤษ เช่น การทดสอบ Test of English as a Foreign Language (TOEFL) ก็จะมีระเบียบและขั้นตอนการทดสอบ⁹¹ กล่าวคือ ขั้นตอนการ ปฏิบัติ ของการสอบนั้น แต่ละศูนย์สอบ จะมีขั้นตอนที่เหมือนกัน เพื่อความยุติธรรม สำหรับผู้เข้า สอบทุกท่าน โดยที่ทุกแห่ง จะมีมาตรฐานเดียวกันหมด ซึ่งเป็นดังต่อไปนี้

1) ผู้คุมสอบ หรือเจ้าหน้าที่ จะเป็นผู้กำหนดที่นั่งสอบ ให้แก่ผู้สอบ โดยผู้สอบ จะไม่มี สิทธิเลือกที่นั่งสอบเอง

⁸⁸ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการปฏิบัติของผู้เข้าสอบ พ.ศ. 2548 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555. ข้อ 4 , 5 , 6 , 7.

⁸⁹ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการลงโทษนักเรียนนักศึกษา พ.ศ. 2548. ข้อ 5.

⁹⁰ ระเบียบการสอบของนักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2549 ข้อ 10.

⁹¹ <http://info.dek-eng.com/TOEFL/สอบ-TOEFL/กฎระเบียบและขั้นตอนในการสอบ-TOEFL.html>

2) ผู้สอบจะต้องถึงสถานที่สอบ ไม่เกินเวลาที่ระบุไว้ในบัตรประจำตัวผู้สอบ เพราะหลังจากที่เจ้าหน้าที่ ได้ส่งแบบทดสอบเข้ามาในคอมพิวเตอร์แล้ว จะไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าสอบ โดยเด็ดขาด

3) ก่อนจะเข้าสอบต้องมาลงทะเบียน กับเครื่องคอมพิวเตอร์ ที่หน้าห้องก่อน โดยการป้อนข้อมูลส่วนตัว รวมทั้งรหัสผ่านให้ถูกต้อง และถ่ายรูปไว้เป็นหลักฐาน เพราะฉะนั้น จะไม่มีการให้ใครมาสอบแทนได้ หลังจากที่ได้เข้าห้องสอบแล้ว จะไม่สามารถออกจากห้องสอบได้อีก และเมื่อการสอบสิ้นสุดลง ต้องนั่งอยู่กับที่ จนกว่าผู้คุมสอบ จะอนุญาต ให้ออกจากห้องสอบได้

4) ในระหว่างการสอบ TOEFL จะไม่มีการหยุดพัก แต่จะมีช่วง Break ให้พักผ่อน 5 นาที นอกจากช่วง Break ถ้าผู้เข้าสอบไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ผู้คุมสอบได้แจ้งให้ทราบก่อนการสอบ อาจจะถูกไล่ออกจากห้องสอบ หรือถูกยกเลิกคะแนนสอบได้

5) ทางผู้จัดสอบจะไม่ทำการตรวจให้คะแนน สำหรับการสอบ TOEFL และจะไม่คืนค่าสอบ ให้แก่ผู้ใดในกรณีต่อไปนี้ – การพยายามเข้าสอบแทนผู้อื่น - ได้รับการช่วยเหลือ หรือให้ความช่วยเหลือ แก่ผู้เข้าสอบท่านอื่น – ไม่ปฏิบัติตามที่ผู้คุมสอบแนะนำ - อ่านและทำข้อสอบในส่วนอื่น ในขณะที่อนุญาตให้ทำอีกส่วนหนึ่ง หรือพยายามจะทำ ข้อสอบต่อเมื่อหมดเวลาแล้ว - นำพจนานุกรม สมุดจด หนังสือ เศษกระดาษ นาฬิกาปลุก โทรศัพท์มือถือ เพจเจอร์ เครื่องช่วยฟัง หรืออุปกรณ์ถ่ายภาพใด ๆ เข้าห้องสอบ - นำบุหรี หมากรั้ว ลูกอม อาหาร และเครื่องดื่มเข้ามาในห้องสอบ- ออกจากห้องสอบโดยไม่ได้รับอนุญาต - ทำการจดคำถาม หรือคำตอบหรือคัดลอกสมุดคำถาม – พยายามโกงการสอบไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดก็

6) การสอบคัดเลือกเข้ารับราชการในตำแหน่งต่างๆ ในการสอบเข้ารับราชการในกระทรวง กรม ต่างๆ ที่จัดสอบโดยสำนักงาน ก.พ. หรือส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการจัดการทดสอบเอง สำนักงาน ก.พ. หรือส่วนราชการนั้นๆ ก็จะออกประกาศข้อปฏิบัติสำหรับผู้เข้าสอบของตนเองขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ

3.2 กฎหมายและการบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับการทดสอบทางการศึกษาของต่างประเทศ

ในระบบการศึกษาของประเทศไทยส่วนมากแล้วจะเป็นการบริการสาธารณะซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะจัดการศึกษาให้กับประชาชน การบริหารจัดการของหน่วยงานทางการศึกษาแต่ละประเทศนั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์การจัดตั้งหน่วยงานของตนเอง ซึ่งต้องการให้มีคุณภาพและมาตรฐานโดยมีการดำเนินการและบริการการศึกษาเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาทรัพยากรบุคคลของประเทศให้มีความรู้ ความสามารถ สามารถมีขีดความสามารถในการแข่งขันในเวทีระดับโลกได้ โดยในที่นี้จะขอยกตัวอย่างของประเทศที่มีการจัดการศึกษา 2 ประเทศ ดังต่อไปนี้

3.2.1 กฎหมายและการบริหารงานที่ใช้เกี่ยวกับการทดสอบทางการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา

กฎหมายการศึกษาพื้นฐานในสหรัฐอเมริกา สามารถแบ่งการพิจารณาออกเป็นลักษณะได้ ดังนี้⁹²

3.2.1.1 ภาพรวมของการศึกษา

การศึกษาในสหรัฐอเมริกา แบ่งออกเป็นสามระดับ คือ

1. ระดับประถมศึกษา (ซึ่งรวมการศึกษาก่อนประถมศึกษา)
2. ระดับมัธยมศึกษา และ
3. ระดับหลังมัธยมศึกษา

การศึกษาวิชาชีพมีจัดรวมอยู่ระดับมัธยมศึกษา และหลังมัธยมศึกษา ส่วนการศึกษาผู้ใหญ่ ทั้งแบบในระบบ และนอกระบบ รวมทั้งการศึกษาต่อเนื่อง มีจัดให้แก่ประชาชนทุกพื้นที่ และอาจจะกล่าวได้ว่า ทุกช่วงอายุของผู้ใหญ่ จนตลอดชีวิต

การศึกษาภาคบังคับ

การศึกษาภาคบังคับในสหรัฐอเมริกา เริ่มต้นเมื่อเด็กอายุ 5 ปี (ใน 3 มลรัฐ) 6 ปี (ใน 16 มลรัฐ) และ 7 ปี (ใน 29 มลรัฐ) ปกติ กฎหมายของมลรัฐต่างๆ จะบังคับให้เด็กเข้าเรียนจนอายุครบ 16 ปี

การศึกษาภาคบังคับ กฎหมายถือว่าเป็นการจัดให้เปล่า โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย จนกว่าเด็กจะจบปีที่ 12 ทั้งนี้เฉพาะนักเรียนที่เข้าเรียนในโรงเรียนของทางการ

จำนวนวันทำการสอนในรอบปี

ปีการศึกษาในสหรัฐ ปกติจะเริ่มต้นเดือนกันยายนจนถึงสัปดาห์แรก หรือสัปดาห์ที่สองของเดือนมิถุนายน มลรัฐส่วนมากกำหนดให้โรงเรียนเปิดเรียน 180 วันในรอบปี โดยเรียนวันละ 6 ชั่วโมง

ภาษาที่ใช้สอนในโรงเรียน

ส่วนมากจะใช้ภาษาอังกฤษ(อเมริกัน) ในการสอน เว้นแต่ในบางแห่งที่ครอบครัวยังไม่ได้พูดภาษาอังกฤษเป็นภาษาแรก จึงใช้ภาษาของผู้เรียนเป็นระยะแรกเริ่ม เมื่อเด็กเข้าใจภาษาอังกฤษพอสมควรแล้ว จึงเปลี่ยนเป็นภาษาอังกฤษในระยะหลัง

⁹² เอกสารเผยแพร่. รูปแบบการศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกา.

อนุบาลศึกษาและการศึกษาก่อนประถมศึกษา

คำว่า “ประถมศึกษา” ในสหรัฐ มักจะหมายรวมอนุบาลศึกษา และการศึกษาก่อนประถมศึกษาไว้ด้วย ส่วนมากจะจัดการศึกษาก่อนประถมศึกษา ประมาณหนึ่ง หรือสองปี โดยจัดสอนชั้นอนุบาลศึกษา แบบครึ่งวันแก่เด็กอายุ 5 ขวบ แต่บางแห่งก็จัดให้แก่เด็กอายุน้อยกว่านั้น ส่วนใหญ่การศึกษาก่อนการประถมศึกษาเป็นการจัดโดยเอกชน

จำนวนปีที่จัดประถมศึกษา

โรงเรียนประถมศึกษาในสหรัฐ จัดสอนในระยะเวลาต่างกันตามแต่ละรัฐ แบ่งเป็นสองหรือสามประเภท ประเภทแรก จัดสอนระยะ 6 ปี หรือ 5 ปี จากปีที่ 1 ถึง ปีที่ 5 หรือปีที่ 6 ประเภทที่สองจัดสอนเป็นระยะ 8 ปี จากปีที่ 1 ถึง ปีที่ 8 แต่ที่นิยมกันมากที่สุดคือ 6 ปี

จำนวนปีที่จัดมัธยมศึกษา

โรงเรียนมัธยมศึกษาในสหรัฐ นิยมแบ่งการจัดสอนเป็นสองช่วง คือ

1. มัธยมต้น (middle school หรือ junior high school) และ
2. มัธยมปลาย (high school หรือ senior high school)

แต่บางแห่งก็อาจจะรวมทั้งสองช่วงไว้ด้วยกัน ช่วงมัธยมต้นจะจัดตั้งแต่ชั้นปีที่ 6 หรือ 7 ถึงชั้นปีที่ 8 หรือ 9 ส่วนประเภทที่จัดรวมกันนั้น ปกติ จะจัดตั้งแต่ปี 9 ถึงปีที่ 12 โดยถือว่าเป็นระดับมัธยมปลายเลยทีเดียว ดังนั้น โรงเรียนมัธยมปลายจึงจัดเป็นสองประเภท ประเภทรับจากมัธยมต้นปีที่ 8 หรือ 9 (จัดต่อไปปีที่ 9-12 หรือ 10-12) ประเภทรับจากประถมศึกษา 8 ปี (จัดต่อไปปีที่ 9 -12)

หลักสูตรประถมศึกษา

การศึกษาระดับนี้ มุ่งที่จะให้เด็กมีความรู้และทักษะที่เป็นพื้นฐาน และมีเจตคติที่ดีต่อการเรียนรู้ และมุ่งพัฒนาเด็กในฐานะที่เป็น เอกบุคล ให้มีความเจริญงอกงาม วิชาที่จัดสอนได้แก่ วิชาอ่าน เขียน คณิตศาสตร์ และวิชาอื่นๆ โดยเน้นกระบวนการแก้ปัญหา กล่าวคือ การระบุปัญหา การแก้ปัญหา และการประเมินผล

หลักสูตรมัธยมศึกษา

การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น มุ่งหมายให้เด็กได้รับพื้นฐานความรู้ เพื่อการต่อเชื่อมกับระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย โดยเน้นการสำรวจความถนัด ความสามารถของตนเอง และพัฒนาเด็กให้เจริญงอกงาม เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการที่จะเป็นอิสระของเด็กในวัยนี้

ระดับมัธยมปลาย มุ่งให้เด็กได้รับพื้นฐานความรู้เพื่อการศึกษาต่อ หรือเพื่อการทำงาน หลักสูตรส่วนใหญ่จะจัดแบบมีความยืดหยุ่นสูง เด็กสามารถจะเลือกเรียนวิชาที่ตนถนัดหรือสนใจได้ จากวิชาเลือกที่มีอยู่จำนวนมาก เช่น อาจจะมีวิชาเลือกอยู่ถึง 200 วิชาในโรงเรียนแต่ละแห่ง อย่างไรก็ตาม เมื่อจบชั้นปีที่ 10 เด็กจะต้องตัดสินใจเลือกสายวิชาซึ่งมีจัดอยู่ 3 สาย คือ สายวิชาการ

สายอาชีพ และสายทั่วไป สายวิชาการมุ่งจะเตรียมเด็กเพื่อการเรียนรู้ในระดับอุดมศึกษา สายอาชีพ มุ่งเตรียมเด็กออกไปทำงาน หรือเพื่อการฝึกอบรมเฉพาะอย่างหลังจากจบมัธยมศึกษา ส่วนสายทั่วไปนั้นเรียนอย่างกลางๆ มีทั้งวิชาการและวิชาชีพ แต่ไม่เก่งจริงในด้านใด จึงมีผู้วิพากษ์วิจารณ์ว่า สายทั่วไปเตรียมเด็กไม่เพียงพอที่จะเรียนต่อ หรือออกไปทำงาน ดังนั้น บางแห่งจึงได้จัดทำโรงเรียน ซึ่งเน้นเฉพาะอย่างขึ้นมา เช่น เน้นวิทยาศาสตร์ เน้นภาษาต่างประเทศ เน้นศิลปะ โดยตัดวิชาบางอย่างออกไปบ้าง โรงเรียนประเภทนี้มักเรียกกันว่า magnet school หรือโรงเรียนแม่เหล็ก เพราะต้องการดึงดูดความสนใจของเด็กให้เข้ามาเรียนโรงเรียนเหล่านี้

สำหรับเด็กที่มีความสามารถพิเศษ (gifted school) โรงเรียนมักจะจัดให้เรียนวิชาที่ตนถนัดในระดับสูงขึ้นไปในช่วงสองปีสุดท้าย เช่น คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาต่างประเทศ ผู้ที่เรียนหลักสูตรระดับสูงเช่นนี้ จะได้รับหน่วยกิตซึ่งสามารถโอนไปเป็นส่วนหนึ่งของการเรียนในระดับอุดมศึกษาได้

มลรัฐมีวิธีการกำหนดหลักสูตรประถมและมัธยมใน 5 ลักษณะ แยกเป็นประการได้ดังต่อไปนี้

ประการแรก โดยการกำหนดเกณฑ์การจบชั้นสูงสุดว่าจะต้องสอบผ่านวิชาใดบ้าง และเรียนมากี่หน่วยกิต

ประการที่สอง โดยการกำหนดแบบเรียนที่จะใช้ในชั้นต่างๆ

ประการที่สาม โดยการทดสอบสมรรถนะขั้นต่ำ (minimum-competency test) ของนักเรียนในบางชั้น

ประการที่สี่ โดยการให้แนวทางหรือกรอบของหลักสูตรของมลรัฐ

ประการที่ห้า โดยการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ ตัวอย่างเช่น การกำหนดให้เรียนประวัติศาสตร์อเมริกัน และประวัติศาสตร์ของมลรัฐ ขณะเดียวกันท้องถิ่นก็อาจจะให้เรียนประวัติศาสตร์ของท้องถิ่นได้ด้วย⁹³

ประมาณครึ่งหนึ่งของจำนวนมลรัฐ เป็นผู้เลือกแบบเรียน และวัสดุหลักสูตรต่างๆ ส่วนมลรัฐที่เหลือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะเป็นผู้เลือก ส่วนใหญ่แล้วไม่ว่าระดับใดจะเป็นผู้เลือก ปกติจะมีการตั้งคณะกรรมการแบบเรียนขึ้น ประกอบด้วยผู้มีวิชาชีพครู และตัวแทนชุมชน คณะกรรมการชุดนี้จะเลือกแบบเรียน และสื่อต่างๆ ไว้หลายอย่างในแต่ละวิชา เพื่อให้ท้องถิ่น

⁹³ แหล่งเดิม.

สามารถเลือกจากบัญชีที่กำหนดนั้นได้ ปกติครูจะเลือกแผนการเรียนจากสื่อที่ได้รับความนิยมเห็นชอบเหล่านี้

แบบเรียนส่วนใหญ่ผลิตโดยสำนักพิมพ์เอกชน ซึ่งมักจะทำสัญญาจ้างนักการศึกษา หรือผู้เชี่ยวชาญอื่นๆ มาพัฒนาสื่อให้บริษัท เมื่อจัดพิมพ์เสร็จ ก็จะเสนอสื่อการเรียนนั้นให้แก่คณะกรรมการแบบเรียนระดับมลรัฐ และท้องถิ่นเพื่อให้ความเห็นชอบ ในบางกรณี มลรัฐและเขตการศึกษาท้องถิ่นอาจจะมอบให้คณะครู หรือผู้เชี่ยวชาญหลักสูตรทำการผลิตขึ้นเอง บางกรณีมลรัฐและมหาวิทยาลัย ก็เป็นผู้พัฒนาวัสดุหลักสูตรเพื่อใช้ในโรงเรียนประถมและมัธยม ครูในสหรัฐอเมริกา มักมีอิสระที่จะเลือกสื่อการเรียนการสอนได้จากหลายๆ แห่ง

มีมลรัฐขนาดใหญ่ 4 มลรัฐ ที่ควบคุมตลาดสื่อการเรียนได้ถึงร้อยละ 30 ของประเทศ (แคลิฟอร์เนีย 11% เท็กซัส 8% นิวยอร์ก 6% อิลลินอยส์ 5%)⁹⁴ ดังนั้น บริษัทผู้ผลิตที่สนใจจะจำหน่ายสื่อการเรียนให้ได้มาก ก็จำเป็นต้องผลิตให้ตรงกับความต้องการของมลรัฐเหล่านี้ การสอบวัดสมรรถนะขั้นต่ำ ก็เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อหลักสูตรท้องถิ่น วิธีการนี้ได้เริ่มใช้ประมาณกลางทศวรรษที่เจ็ดสิบ ปัจจุบันได้ปฏิบัติกันอยู่ใน 40 มลรัฐเป็นอย่างน้อย ในชั้นแรก มลรัฐมักกำหนดว่า ผู้ที่สอบผ่านการทดสอบนี้ จึงจะมีสิทธิได้รับประกาศนียบัตรมัธยมตอนปลาย แต่ต่อมาการทดสอบนี้ ก็ถูกนำมาใช้ในชั้นต้นๆ เพื่อติดตามความก้าวหน้าในชั้นต้นๆ ด้วย ซึ่งโดยมากจะเป็น ชั้นปีที่ 3 หรือ 4 ปีที่ 6 ปีที่ 8 หรือ 9 ปีที่ 11 หรือ 12 วิชาที่มักจะถูกสอบวัดก็คือ อ่าน เขียน และคณิตศาสตร์

ส่วนอิทธิพลที่มาจากความช่วยเหลือทางวิชาการ ก็ได้แก่การส่งผู้เชี่ยวชาญในการพัฒนาหลักสูตรไปร่วมทำงานกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น จัดการประชุมปฏิบัติการ และจัดทำคู่มือการใช้หลักสูตรระดับมลรัฐ เพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงานในท้องถิ่น

แม้โดยทฤษฎี การจัดการศึกษาของสหรัฐจะเป็นแบบการกระจายอำนาจ แต่ในทางปฏิบัติก็ยังมี การดำเนินการให้เกิดมาตรฐานในการจัดทำและการใช้หลักสูตร

ตัวกำหนดมาตรฐานที่สำคัญ ได้แก่

ประการแรก คือ แบบเรียน เพราะแบบเรียนชุดเดียวกันได้ใช้ในหลายๆ มลรัฐ

ประการที่สอง เกณฑ์การรับเข้าเรียนในอุดมศึกษา เนื่องจากโรงเรียนทั้งหลาย ก็ต้องการให้เด็กสามารถเข้าเรียนในวิทยาลัย หรือมหาวิทยาลัยได้

ประการที่สาม ข้อทดสอบความถนัดและผลสัมฤทธิ์ ซึ่งองค์กรเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ไม่หวังผลกำไรเป็นผู้ผลิต เป็นข้อสอบที่สามารถเปรียบเทียบคะแนนของเด็ก กับ

⁹⁴ แหล่งเดิม.

คะแนนเฉลี่ยระดับชาติได้ ทำให้โรงเรียนบางแห่งจัดสอนเพื่อเตรียมเด็กให้เข้าสอบข้อทดสอบเหล่านี้

ปัจจุบัน แบบทดสอบระดับชาติที่มีอิทธิพลมาก ได้แก่

1. National Assessment of Educational Progress (NAEP) แบบทดสอบประเมินความก้าวหน้าทางการศึกษาระดับชาตินี้ ใช้วัดทักษะและความรู้ของกลุ่มตัวอย่างนักเรียนอายุ 9 , 13 และ 17 ปีในวิชาอ่าน เขียน คณิตศาสตร์ สังคมศึกษาและวิชาอื่นๆ

2. Scholastic Aptitude Test (SAT) เป็นข้อสอบวัดความถนัดเกี่ยวกับภาษาและการหาเหตุผล มีนักเรียนปีละ 1.1 ล้านคนที่เข้าสอบโดยใช้ข้อทดสอบนี้

3. American College Testing Program (ACT) เป็นแบบทดสอบที่คล้ายกับ SAT แต่เพิ่มวิชาสังคมศึกษาและวิทยาศาสตร์ธรรมชาติเข้าไว้อีกสองวิชา ข้อทดสอบนี้มีนักเรียนเข้าสอบประมาณ 800,000 ต่อปี ซึ่งนับว่ารองลงมาจาก SAT

การทดสอบเทียบความรู้มัธยมปลาย

นักเรียนที่ออกจากโรงเรียนก่อนจบชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย สามารถที่จะสอบเทียบความรู้เพื่อรับประกาศนียบัตรเทียบเท่ามัธยมศึกษาตอนปลายได้ ซึ่งข้อสอบนี้เรียกว่า General Education Development (GED) Test ข้อสอบนี้จะครอบคลุมเนื้อหาและทักษะในวิชาต่างๆ ที่จัดสอนในโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษา เพื่อเตรียมตัวสำหรับการทดสอบ โรงเรียนมัธยมบางแห่งอาจจะเปิดสอนหลักสูตรระยะสั้น เพื่อทบทวนความรู้ให้แก่ผู้ประสงค์จะเข้าทดสอบ เมื่อปี 1990 มีผู้ได้รับประกาศนียบัตร GED ประมาณ 410,000 คน ประกาศนียบัตรนี้สามารถใช้เป็นหลักฐานแสดงพินความรู้ เพื่อเข้าเรียนต่อในมหาวิทยาลัยได้

3.2.1.2 บทบัญญัติในกฎหมายการศึกษาพื้นฐาน

มลรัฐแต่ละแห่งของสหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมายการศึกษาพื้นฐาน เพื่อใช้ในมลรัฐของตนเอง กฎหมายการศึกษาพื้นฐาน มีบทบัญญัติต่างๆไว้อย่างครอบคลุม รวมทั้งการบริหารการศึกษาด้วย

3.2.2 กฎหมายและการบริหารงานที่ใช้เกี่ยวกับการทดสอบทางการศึกษาของประเทศสวีเดน⁹⁵

การศึกษาของประเทศสวีเดนตั้งแต่การศึกษาก่อนประถมศึกษา การศึกษาภาคบังคับ การมัธยมศึกษา และอุดมศึกษา มีหลักสูตรที่สนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและเน้นการวิจัย ควบคุมโดยรัฐบาลและรัฐสภา จึงสามารถควบคุมทิศทางการผลิตกำลังคนได้ตามเป้าหมาย

⁹⁵ เว็บไซต์การศึกษา. สืบค้นเมื่อ 15 สิงหาคม 2556, จาก <http://www.l3nr.org/posts/411320>

การศึกษาของสวีเดนมุ่งสู่ความเป็นนานาชาติ ประชาชนสวีเดนศึกษาและทำงานในต่างประเทศมากมาย เนื่องจากการศึกษามีคุณภาพสูง และสวีเดนใช้สถิติในการบริหารการศึกษาอย่างได้ผลดี

ระบบการศึกษา ประกอบด้วย การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา (ISCED 0) การศึกษาภาคบังคับ (ISCED 1+ISCED 2) การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (ISCED 3) การศึกษาหลังมัธยมศึกษาตอนปลายที่ไม่ใช่อุดมศึกษา (ISCED 4) และการศึกษาระดับอุดมศึกษา (ISCED 5)⁹⁶

การจัดการศึกษาแก่เด็ก เยาวชน และผู้ใหญ่ มีทั้งการจัดในโรงเรียนหรือสถานการศึกษาตามปกติแบบเต็มเวลา และแบบนอกเวลา รวมทั้งการศึกษาทางไกลมีการจัดการศึกษาพิเศษสำหรับผู้บกพร่องทางการเรียนรู้ทางการได้ยิน ทางสายตา ชนกลุ่มน้อย และคนเข้าเมือง

วัตถุประสงค์ของการศึกษา คือ เด็กและเยาวชนทุกคนมีสิทธิได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่จำกัดเพศ สถานที่เกิด ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม การศึกษาต้องจัดให้เด็กมีความรู้ทักษะเพื่อเป็นประชาชนที่รับผิดชอบสังคม บุคลากรในโรงเรียนต้องส่งเสริมให้เด็กยอมรับนับถือความเป็นส่วนบุคคลและสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศและต่อต้านการข่มเหงรังแก และการแบ่งแยกเชื้อชาติ โรงเรียนทุกโรงต้องจัดการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน การจัดการศึกษาในแต่ละระดับเป็น ดังนี้

1. การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา

การศึกษาก่อนประถมศึกษา (Pre – primary Education) จัดสำหรับเด็กอายุ 1 - 5 ปี มีหลายรูปแบบ เช่น โรงเรียนอนุบาล (Pre - school) ศูนย์เด็กตามบ้าน (Family Day Care Home) และโรงเรียนอนุบาลแบบเปิด (Open Pre – school) เด็กอายุ 6 ปี สามารถเข้าเรียนชั้นเด็กเล็กในโรงเรียนการศึกษาภาคบังคับ (Pre – school Class) แต่ไม่เป็นการบังคับให้ต้องเข้าเรียน มีเด็กอายุ 6 ปี เข้าเรียนประมาณร้อยละ 94 ทั้งนี้โรงเรียนอนุบาล และชั้นเด็กเล็ก ตั้งแต่ 4 - 6 ปี ไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียน โดยเรียนวันละ 3 ชั่วโมง 5 วันต่อสัปดาห์ ส่วนเด็กที่อายุเข้าการศึกษาภาคบังคับ 6 - 9 ปี สามารถเข้าเรียนในศูนย์เด็กเวลาว่าง (Leisure – time Centre) ซึ่งเปิดในช่วงเวลา ก่อน – หลังเลิกเรียนและหยุดในวันหยุดวันละ 3 ชั่วโมง รวมทั้งศูนย์เด็กตามบ้านกิจกรรมยามว่างและบริการอื่นๆ สำหรับเด็ก โรงเรียนการศึกษาภาคบังคับชั้นเด็กเล็กและศูนย์เด็กต่างๆ ใช้หลักสูตรเดียวกัน เด็ก

⁹⁶ เว็บไซต์การศึกษา. สืบค้นเมื่อ 15 สิงหาคม 2556, จาก

[http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/index.php?option=com_content&view=article&id=2956&catid=503:2011-09-](http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/index.php?option=com_content&view=article&id=2956&catid=503:2011-09-15-17-25-37)

การศึกษาพิเศษมีสิทธิเข้าเรียนในโรงเรียนอนุบาลและเป็นหน้าที่ของเทศบาลต้องค้นหาเด็กเหล่านี้
เด็กอายุ 1 - 3 ปีที่เข้าโรงเรียนอนุบาลหรือศูนย์เด็กเล็กต้องเสียค่าเล่าเรียน

หลักสูตรระดับก่อนประถมศึกษา มีครั้งแรกในปี พ.ศ. 2541 จัดทำโดยรัฐตาม
ข้อเสนอแนะของรัฐบาลเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบจัดการศึกษา หลักสูตรระดับนี้กำหนดค่านิยม
พื้นฐานให้แต่ไม่กำหนดวิธีสอน กำหนดเป้าหมายและคำแนะนำเกี่ยวกับค่านิยมและบรรทัดฐาน
การพัฒนาและการเรียนรู้ หลักสูตรก่อนประถมมีรายละเอียด ดังนี้

หลักการ

เด็กต้องเรียนโดยการเล่นหรือทำกิจกรรมที่เป็นธรรมชาติและมีความหมายต่อเขา โดย
วิธีการใช้หัวข้อเรื่องเป็นฐาน (Topic – based Method) ในการเรียน เพื่อให้เด็กมีโอกาสสำรวจ
สืบสวน ทดลอง มีโอกาสเรียนรู้โดยเกิดการหยั่งรู้และเกิดความรู้ใหม่

การจัดชั้นเรียน

จัดการศึกษาเป็นชั้นอนุบาล และชั้นเด็กเล็ก

เวลาเรียน

การจัดเวลาเรียน ไม่มีตารางเรียนและตารางกิจกรรมจากรัฐบาล เป็นหน้าที่ของ
โรงเรียนเป็นผู้จัดกิจกรรม การศึกษาระดับก่อนประถมของเทศบาลจัดเวลาเรียนระหว่างเวลา 6.30 -
18.30 น. วันจันทร์ถึงวันศุกร์ การเรียนการสอนปีละ 525 ชั่วโมง หรือ 3 ชั่วโมงต่อวันเป็นอย่าง
น้อย ส่วนศูนย์เด็กบริการระหว่างเวลา 7.30 - 17.30 น. วันจันทร์ถึงวันศุกร์ ในเวลาก่อนเรียน หลัง
เลิกเรียนและในวันหยุด

การประเมินผล

ระดับชั้นอนุบาลไม่มีการประเมินผลเด็กเป็นรายบุคคล โรงเรียนต้องประสานระหว่าง
บ้านกับโรงเรียนตลอดเวลาเกี่ยวกับความเป็นอยู่ พัฒนาการ และการเรียนรู้ของเด็ก ครูและ
ผู้ปกครองต้องพบปะสนทนากันเกี่ยวกับพัฒนาการของเด็ก ปีละ 2 ครั้ง ในชั้นเด็กเล็ก ครูติดตาม
ความก้าวหน้าของเด็กอย่างสม่ำเสมอ แต่ไม่มีระเบียบกำหนด เมื่อเด็กอายุ 7 ปี และฤดูใบไม้ร่วงปี
เดียวกัน เด็กจะไปเรียนต่อการศึกษาภาคบังคับ

จุดเน้นของหลักสูตรนี้อยู่ที่การพัฒนาภาษา ความคิดสร้างสรรค์ การสื่อสารผ่านทาง
ภาพ เพลง ดนตรี การละคร จังหวะ การเดินรำและการเคลื่อนไหว การพูดและการเขียน การ
ออกแบบ หัตถศิลป์ ฯลฯ รวมทั้งสิ่งแวดล้อม และการรักษามรดกชาติ โรงเรียนต้องพิจารณาความ
ต้องการของเด็ก ต้องมีการร่วมมือระหว่างบ้านกับโรงเรียน นั่นคือมีการประชุมระหว่างผู้ปกครอง
และครู

2. การศึกษาภาคบังคับ

การศึกษาภาคบังคับ (Single Structure Education) ประกอบด้วย ระดับประถมศึกษา (Primary) และมัธยมศึกษาตอนต้น (Lower Secondary) เป็นหลักสูตรเดียวกันตลอด 9 ปี ส่วนใหญ่เทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบในการจัด โดยได้งบประมาณจากภาษีของเทศบาลและงบประมาณจากรัฐ แต่มีโรงเรียนเอกชนที่รับเงินอุดหนุนจากรัฐและไม่คิดค่าเล่าเรียนจำนวนหนึ่ง โรงเรียนเอกชนคิดค่าเล่าเรียนจะไม่มีในระดับนี้ ยกเว้นโรงเรียนนานาชาติ และโรงเรียนประจำ ซึ่งเปิดระดับประเทศโดยได้รับทุนสนับสนุนจากรัฐเช่นกัน แต่ก็คิดค่าธรรมเนียมอื่นๆ ได้

โรงเรียนการศึกษาภาคบังคับมี 2 ระดับคือโรงเรียนที่เปิดสอนปีที่ 1 - 5 หรือปีที่ 6 รวมทั้งชั้นเด็กเล็กสำหรับเด็กอายุ 6 ปี และโรงเรียนที่เปิดสอนปีที่ 5 หรือ 6 ถึงปีที่ 9 ปัจจุบันนี้เทศบาลหลายแห่งเริ่มจัดตั้งโรงเรียนการศึกษาภาคบังคับชั้นปีที่ 1 - 9 ทั้งนี้เพื่อบูรณาการระหว่างระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น ขนาดของโรงเรียนแตกต่างกันมาก บางโรงเรียนเปิดชั้นเรียนผสมที่มีนักเรียนหลายอายุเรียนร่วมในห้องเดียวกัน

วัตถุประสงค์ของการศึกษาภาคบังคับคือ โรงเรียนและบ้านต้องร่วมมือกันพัฒนา นักเรียนให้มีความรู้และทักษะอย่างเพียงพอที่จะพัฒนาตนเอง ให้เป็นผู้ใหญ่และสมาชิกของสังคม ที่มีความรับผิดชอบ โรงเรียนทุกโรงต้องยึดค่านิยมประชาธิปไตยพื้นฐานร่วมกัน โดยเฉพาะความเท่าเทียมกันทางการศึกษา และดำเนินการให้นักเรียนได้รับค่านิยมเหล่านี้ วิธีการที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายของหลักสูตร โรงเรียนเป็นผู้กำหนด นอกจากนั้นเด็กต้องได้รับประสบการณ์การทำงาน ในสถานประกอบการต่างๆ เป็นเวลา 2 สัปดาห์ก่อนจบการศึกษาภาคบังคับ

หลักสูตรการศึกษาภาคบังคับ กำหนดเป้าหมายและเนื้อหาของวิชาที่จะเรียนให้สำเร็จ ในปี 5 และปีที่ 9 ครูเป็นผู้กำหนดว่าจะสอนเรื่องใดบ้างและใช้วิธีสอนแบบใด พระราชบัญญัติ การศึกษากำหนดชั่วโมงเรียนขั้นต่ำ ในเวลา 9 ปี เป็น 6,665 ชั่วโมง วิชาที่เรียนประกอบด้วย ศิลปะ หัตถศึกษา ภาษาอังกฤษ ภาษาเล็ก คหกรรมและการบริโภค คณิตศาสตร์ ดนตรี สุขศึกษาและพลศึกษา ภาษาสวีเดน ภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ ศาสนา สังคมศึกษา ชีววิทยา เคมี ฟิสิกส์ และ เทคโนโลยี การเรียนการสอนหลักสูตรเสนอแนะให้ใช้วิธีการเรียนรู้แบบค้นพบ (Learning by Discover) การเรียนที่นักเรียนเป็นศูนย์กลาง การสอนโดยใช้หัวข้อเป็นฐาน และการสอนแบบสหวิทยาการ นักเรียนมีสิทธิ์เลือกงาน และวิธีการเรียนตามแผนการเรียนรายบุคคลได้

การประเมินผล การให้เกรดนักเรียนแบ่งเป็น 3 ระดับ ผ่านดีเยี่ยม (MVG) ผ่านระดับดี (VG) และผ่าน (G) ถ้านักเรียนทำผลงานไม่ผ่านเกณฑ์ที่กำหนดไว้ โรงเรียนจะไม่ให้เกรดใดๆ โดยปกตินักเรียนจะได้รับการเลื่อนชั้นทุกปี เกรดครั้งแรกจะออกให้เมื่อสิ้นสุดภาคฤดูใบไม้ร่วงของชั้นปีที่ 8 และประกาศนียบัตรสำเร็จการศึกษาภาคบังคับจะให้เมื่อจบชั้นปีที่ 9

3. การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย

การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (Upper Secondary Education) แบ่งออกเป็น 17 โปรแกรมระดับชาติ มีหน่วยกิต รวมทั้งสิ้น 2,500 หน่วยกิต ใช้เวลาเรียน 3 ปี ทุกโปรแกรมสอนวิชาแกน 8 วิชา ได้แก่ ภาษาสวีเดน/ภาษาสวีเดนเป็นภาษาที่สอง ภาษาอังกฤษ หน้าที่พลเมือง ศาสนา คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ พลศึกษาและสุขศึกษา และวิชาด้านศิลปะ นอกเหนือจากวิชาแกนแล้วเด็กจะเรียนวิชาเฉพาะตามโปรแกรมที่ตนเลือก โปรแกรมการเรียน 13 จาก 17 โปรแกรม ต้องมีการฝึกงานในสถานประกอบการอย่างน้อย 15 สัปดาห์ วิชาทั้งสายอาชีพศึกษา และสายสามัญ เปิดสอนในโรงเรียนเดียวกัน ซึ่งสังกัดเทศบาล สังกัดสภานเขตหรือองค์กรอิสระ เด็กประมาณร้อยละ 47 เรียนโปรแกรมสายอาชีพศึกษา และร้อยละ 53 เรียนสายสามัญ นอกจากนี้ยังมีโปรแกรมออกแบบเฉพาะที่จัดให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น ของเขต หรือของรายบุคคล จัดให้เป็นทางเลือกของนักเรียนที่ไม่มีสิทธิ์เรียนโปรแกรมระดับชาติหรือโปรแกรมออกแบบเฉพาะ และโปรแกรมมัธยมนานาชาติ จัดโดยใช้ภาษาอังกฤษเป็นสื่อกลางในการเรียนการสอน และได้รับประกาศนียบัตรจากสำนักงานมัธยมนานาชาติ โปรแกรมเหล่านี้ เรียนรายวิชาแกนและจำนวน หน่วยกิตรวม เช่นเดียวกับโปรแกรมระดับชาติ การเข้าเรียนในโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย นักเรียนต้องผ่านการศึกษาก่อนบังคับในวิชาภาษาสวีเดน ภาษาอังกฤษ และคณิตศาสตร์ หรือมีความรู้เทียบเท่า เด็กสวีเดนแทบทุกคน เรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย เด็กที่มีเกรดไม่ผ่านตามที่กำหนดอาจจะเรียนตามแผนการเรียนรายบุคคล ตามกฎหมายการศึกษาเทศบาลทุกแห่งต้องการจัดการศึกษาแก่ผู้จบการศึกษาภาคบังคับ ก่อน 6 เดือนแรกของปีที่อายุย่าง 20 ถ้าอายุมากกว่านั้นต้องไปเข้าเรียนการศึกษาผู้ใหญ่ของเทศบาล

การเรียนการสอนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเป็นระบบยืดหยุ่นรายวิชาเป็นฐาน และโรงเรียนมีอิสระอย่างมากในการจัดตารางเรียนจึงมีความหลากหลายในการกำหนดเวลาเรียนแต่ละสัปดาห์ ดังนั้นการจัดกลุ่มนักเรียนในแต่ละวิชาจึงหลากหลาย อาจมาจากเด็กหลายระดับชั้นและหลายโปรแกรมก็ได้ ในหนึ่งปีการศึกษาจะแบ่งเป็น 2 ภาคเรียนคือฤดูใบไม้ผลิและฤดูใบไม้ร่วง ใช้เวลาเรียนอย่างน้อย 178 วัน หรือ 40 สัปดาห์ ชั่วโมงเรียนขั้นต่ำคือ 2,180 ชั่วโมงสำหรับสายสามัญ และ 2,430 ชั่วโมงสำหรับสายอาชีพศึกษา

เกรดที่ให้ในระดับนี้คือผ่านดีเยี่ยม (MVG) ผ่านระดับดี (VG) และผ่าน (G) ไม่ผ่าน (IG) นักเรียนจะได้รับเกรดเมื่อสิ้นสุดการเรียนแต่ละวิชา ถ้าผู้เรียนขาดเรียนเกินเวลาที่กำหนด จะไม่ได้รับเกรดรายงานผลการเรียนที่เป็นลายลักษณ์อักษรจะออกให้ในตอนปลายภาคเรียนแต่ละภาค ผู้ที่สำเร็จการศึกษาทุกโปรแกรมต้องได้รับเกรดผ่านครบทุกวิชาในหลักสูตร ไม่มีการสอบไล่เพื่อสำเร็จการศึกษา ประกาศนียบัตร มัธยมศึกษาตอนปลายจะระบุผลสรุปรวมของวิชาที่เรียนและเกรด

ที่ได้นักเรียนที่เรียนมากกว่าหลักสูตรกำหนดสามารถเลือกได้ว่าต้องการให้วิชาเหล่านั้นปรากฏในประกาศนียบัตรหรือไม่

4. การศึกษาระดับอุดมศึกษา

การศึกษาระดับอุดมศึกษา (Tertiary Education) แบ่งเป็น 3 ระดับ ระดับ 1 : ปริญญาตรี ระดับ 2 : ปริญญาโท และระดับ 3 : ประกาศนียบัตรผู้เชี่ยวชาญ และปริญญาเอก การศึกษาระดับที่ 1-2 เรียกว่า Under-graduate ระดับที่ 3 เรียกว่า Post-graduate สวีเดนไม่มีหลักสูตรกลางสำหรับการศึกษาระดับอุดมศึกษา รัฐบาลเพียงกำหนดเป้าหมายและปริญญาที่สามารถให้ได้ สถาบันเป็นผู้กำหนดหลักสูตรการเรียนการสอนเอง สวีเดนใช้ระบบการให้ปริญญาสอดคล้องกับประเทศในประชาคมยุโรป

วิธีสอนและการประเมินผล

อาจารย์เป็นผู้กำหนดวิธีสอน และสื่อการสอน นักศึกษาต้องซื้อเอกสารประกอบการเรียนและสื่ออื่นๆ เอง การสอบมีทั้งการเขียนและปากเปล่า มีการประเมินผลในแต่ละวิชาอย่างต่อเนื่อง ระดับปริญญาตรีต้องเขียนภาคินพนธ์ ใช้เวลาเท่ากับ 1 หรือ 1.5 ภาคเรียน ทำเป็นรายบุคคลหรือทำเป็นรายกลุ่ม ผู้ตรวจสอบภาคินพนธ์ได้รับการแต่งตั้งเป็นรายกรณี กรณีที่ไม่ผ่าน (IG) ผ่าน (G) ผ่านระดับดี (VG) หรือให้เป็นตัวเลข 1-5 โดยตัวเลข 5 หมายถึง ผลงานยอดเยี่ยม ไม่มีการสอบไล่ กรณีที่ได้รับทั้งหมดจะบันทึกไว้ในใบประกาศนียบัตรหรือใบสุทธิ ตั้งแต่ฤดูใบไม้ร่วง พ.ศ.2550 เป็นต้นมา การให้เกรดในมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยจะใช้มาตรฐานของ ECTS แบ่งเป็น 7 ระดับ วิธีนี้เป็นการร่วมความเป็นสากลตามข้อตกลงโบโลญญา นักศึกษาที่สอบตกวิชาใดไม่มีข้อกำหนดว่าเรียนซ้ำสูงสุดได้กี่ครั้ง อย่างไรก็ตาม หากเรียนซ้ำเกิน 5 ครั้ง จะไม่มีสิทธิ์ในการเรียนต่อระดับที่สูงขึ้น

5. การศึกษาผู้ใหญ่

การศึกษาผู้ใหญ่เป็นโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการเรียนรู้ตลอดชีวิตของสวีเดน ซึ่งรัฐและเทศบาลร่วมรับผิดชอบในการจัด เพื่อให้โอกาสแก่ผู้ใหญ่ในการเพิ่มพูนความรู้ตามความต้องการของแต่ละบุคคลเป้าหมายคือการสร้างความมั่นคงทางสถานภาพของบุคคลในตลาดแรงงานและพัฒนาให้บุคคลเหล่านั้นมีส่วนร่วมด้านวัฒนธรรมและการเมืองอย่างกระตือรือร้น โดยคุณภาพการศึกษาสำหรับผู้ใหญ่ต้องเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นโรงเรียนประเภทใดหรือตั้งอยู่ที่ใดต้องสอดคล้องกับค่านิยมประชาธิปไตยพื้นฐาน ผู้ที่ทำงานในระบบการศึกษาผู้ใหญ่ทุกคนต้องเคารพคุณค่าของปัจเจกบุคคล และสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านความเสมอภาคทางเพศและป้องกันการกระทำรุนแรงในระหว่างผู้เรียน

บทที่ 4

ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติมีมากมายหลากหลายปัญหาค้างกัน ซึ่งปัญหาต่างๆ หากมิได้รับการจัดการเยียวยาแก้ไขปัญหาให้หมดสิ้นไป ย่อมจะทำให้การบริหารจัดการการทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติมีปัญหา และทำให้ขาดประสิทธิภาพจนส่งผลกระทบในภาพรวมของสังคมประเทศชาติ เพราะการศึกษาเป็นพื้นฐานของสังคมโดยรวม

ฉะนั้น ในบทนี้จะกล่าวถึงปัญหาเกี่ยวกับการทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ และวิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายบางประการเกี่ยวกับการทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ โดยจะวิเคราะห์ตั้งแต่แนวคิดความเป็นอิสระในการจัดการองค์กร การจัดโครงสร้างองค์กรของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) การวางระบบการจัดซื้อจัดจ้างและการจ้างบริการการบริหารจัดการและดำเนินการตามภารกิจ ซึ่งจะมีปัญหาเกี่ยวกับผู้เข้ารับการทดสอบ ภารกิจและการบริหารจัดการองค์กรตามภารกิจ อำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดการทดสอบ การกำหนดคุณสมบัติ และขั้นตอนต่างๆ เกี่ยวกับการทดสอบ รวมทั้งการประกาศผลสอบ และอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการลงโทษบุคคลที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการทดสอบ ดังต่อไปนี้

4.1 ความเป็นอิสระในการจัดการองค์กร

รูปแบบของหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการวัดและประเมินผลทางการศึกษา ซึ่งเป็นลักษณะขององค์การมหาชน โดยองค์การมหาชนมีความหมายและแนวความคิดเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐประเภทองค์การมหาชน ซึ่งมีลักษณะเฉพาะ กล่าวคือ องค์การมหาชน (Public Organization) เป็นแนวคิดในการจัดระบบองค์กรของรัฐรูปแบบใหม่ที่มุ่งจะสร้างหน่วยงานบริการสาธารณะที่นอกเหนือไปจากการจัดองค์กรในรูปแบบของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ระบบองค์กรใหม่ซึ่งเป็นวิสัยทัศน์และการตัดสินใจที่ทรงคุณค่าในตัวเองแล้ว ระบบองค์การมหาชนและองค์การมหาชนแต่ละแห่งที่จะได้มีการจัดตั้งขึ้นภายใต้ระบบนี้ ยังจะมีผลอย่างสำคัญในการเปลี่ยนโฉมหน้าใหม่ของกระบวนการบริหารราชการไทย ทั้งในแง่ของประสิทธิภาพการดำเนินงานที่จะสามารถตรวจสอบเปรียบเทียบกับองค์กรในระบบเดิมได้ และทั้งในด้านที่จะมีส่วนสำคัญที่จะทำให้ “ขนาดของราชการ” ลดลงอย่างมีนัยสำคัญในอนาคต และอีกทั้งจะเป็นตัวกระตุ้นให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพและเปลี่ยนวิธีการทำงานของระบบบริหารราชการที่ดำเนินงานอยู่ในรูปแบบ

ของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่มีอยู่แต่เดิม โดยเหตุผลดังกล่าว การจัดระบบองค์การมหาชนขึ้น โดยการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จึงนับได้ว่าเป็นแนวทางใหม่ในความพยายามปฏิรูประบบราชการไทยเพื่อที่จะทำให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

ระบบองค์การมหาชนที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เป็นระบบโครงสร้างองค์การของรัฐรูปแบบใหม่ที่คู่ขนานไปกับส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ อันเป็นองค์กรจัดทำบริการสาธารณะที่มีอยู่เดิม การกำหนดให้จัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นเป็นรายองค์กรได้โดยการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง ทำให้องค์การมหาชนมีสถานะทางกฎหมายเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่อยู่นอกระบบราชการการที่กฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นเป็นรายเฉพาะรายขององค์กรมีศักดิ์เป็นเพียงพระราชกฤษฎีกาได้สร้างกรอบข้อจำกัดประการหนึ่งสำหรับการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน กล่าวคือ องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ ไม่อาจก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในทางนิติฐานะ หรือไปกระทบกระเทือนต่อองค์การมหาชนที่เกิดขึ้นอยู่แล้วก่อนตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งส่วนใหญ่เกิดขึ้นโดยกฎหมายที่มีศักดิ์ในระดับพระราชบัญญัติได้

สำหรับการมีสถานะเป็นนิติบุคคลเอกเทศแยกต่างหากไปจากรัฐและส่วนราชการทั้งหลายของรัฐ โดยผลของบทบัญญัติมาตรา 6 นั้น ย่อมเป็นการดำรงสถานะที่จะทำให้้องค์การมหาชนสามารถรักษาความเป็นอิสระและคล่องตัวในการดำเนินงานไว้เป็นอย่างดี เพราะเมื่อมีสถานะเป็นนิติบุคคลแล้ว ก็ย่อมสามารถทรงสิทธิและใช้สิทธิ มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ตัดสินใจ หรือตกลงเข้าทำนิติกรรม หรือเป็นโจทก์ฟ้องหรือถูกฟ้องคดีได้ในนามตนเอง อันเป็นสถานะที่จะมีได้ก็แต่สำหรับเฉพาะบุคคลที่มีความเป็นอิสระและสามารถดูแลตัดสินใจกับทั้งรับผิดชอบการดำเนินการของตนเองได้เท่านั้น ดังนั้น การมีสถานะเป็นนิติบุคคลโดยไม่ต้องพึ่งพาหรือเป็นส่วนหนึ่งของส่วนราชการใดจึงเป็นสาระที่ขาดมิได้สำหรับองค์กรจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบที่สามนี้ทุกองค์กร

การที่้องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินบริการสาธารณะบางประการโดยใช้งบประมาณแผ่นดิน ทำให้องค์การมหาชนต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐในลักษณะของการกำกับดูแล (tutelle) แต่รายงานการจัดสรรงบประมาณและการกำกับดูแลของ้องค์การมหาชนย่อมต้องเป็นไปโดยการเคารพหลักการของความเป็นอิสระในการดำเนินงานของ้องค์การมหาชน แต่ความเป็นอิสระในการดำเนินงานนั้นไม่ใช่จุดมุ่งหมายในตัวเอง หากแต่เป็นเพียงวิธีการไปสู่จุดมุ่งหมายอันได้แก่ การปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลตามภารกิจที่รัฐ

มอบให้ดำเนินการ ดังนั้นจึงต้องกำหนดระบบตรวจสอบประเมินประสิทธิภาพขององค์การมหาชนไว้ในกฎหมายด้วย

ระบบการประเมินผลขององค์การมหาชนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด มีความหมายว่า องค์การมหาชนทุกแห่ง จะต้องเข้าสู่ระบบการทำข้อตกลงประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติงานกับหน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้เข้าจัดทำข้อตกลงและติดตามประเมินประสิทธิภาพขององค์การมหาชน ทั้งนี้โดยจะต้องมีการกำหนดเกณฑ์ชี้วัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติการกิจขององค์การมหาชนไว้ล่วงหน้าและกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการให้บรรลุตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อตกลงนั้น หากเมื่อครบระยะเวลาแล้ว องค์การมหาชนสามารถบรรลุตามเกณฑ์ที่ตกลงไว้ล่วงหน้า รัฐก็อาจเพิ่มความสนับสนุนทางงบประมาณหรือสนับสนุนในด้านอื่น แต่ถ้าเป็นกรณีกลับกัน คือ องค์การมหาชนไม่อาจดำเนินการให้บรรลุผลตามเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ รัฐก็อาจมีการพิจารณาจำกัดการเพิ่มของงบประมาณสำหรับองค์กรนั้นๆ ได้

ซึ่งจากรูปแบบของหน่วยงาน ระบบองค์การมหาชน สถานะที่เป็นนิติบุคคลเอกเทศ แยกต่างหากไปจากรัฐและส่วนราชการทั้งหลายของรัฐ เป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินบริการสาธารณะบางประการโดยใช้งบประมาณแผ่นดิน และมีระบบการประเมินผลขององค์การมหาชนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด จะทำให้เห็นได้ว่าหน่วยงานของรัฐประเภทองค์การมหาชนจะต้องมุ่งสร้างประสิทธิภาพในการบริหารจัดการที่แตกต่างไปจากระบบราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งกรณีของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ปัจจุบันอยู่ในสถานะองค์การมหาชน ดังนั้น จึงต้องมีความตระหนักและเน้นย้ำถึงสถานะทางกฎหมายซึ่งจัดตั้งองค์กรที่มุ่งประสงค์ให้มีหน่วยงานประเภทองค์การมหาชนขึ้น โดยต้องพิจารณาและให้ความสำคัญในทุกขั้นตอนของการดำเนินงานหรือการปฏิบัติตามภารกิจในการจัดตั้งองค์กร ตั้งแต่ขั้นตอนในระบบการบริหารจัดการองค์กร ที่ต้องมีประสิทธิภาพ คล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ขั้นตอนในระบบการออกข้อบังคับ ระเบียบ เกี่ยวกับการบริหารจัดการองค์กร ที่ต้องเอื้อต่อการดำเนินการตามภารกิจ ทำให้ภารกิจสำเร็จได้อย่างคล่องตัวโดยไม่สร้างภาระหรือขั้นตอนที่มากเกินไปจนความจำเป็นแต่อย่างใด ก็ตามต้องไม่หละหลวมหรือย่อหย่อนจนขาดระบบการตรวจสอบ ขั้นตอนในระบบการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน ที่ต้องมีการวัดประสิทธิภาพการดำเนินงานที่ชัดเจน มีหลักเกณฑ์ที่เชื่อถือได้ เป็นต้น เนื่องจากเมื่อองค์การมหาชนให้ความสำคัญและตระหนักถึงการบทบาทหน้าที่ตามการก่อตั้งองค์การมหาชน ก็ย่อมส่งผลให้การดำเนินงานขององค์การมหาชนมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการจัดตั้งองค์การมหาชนที่แยกออกจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

ทั้งนี้ เมื่อองค์กรมหาชนได้ให้ความสำคัญกับสถานะทางกฎหมายที่เป็นองค์กรมหาชนซึ่งมุ่งประสงค์ต่อประสิทธิภาพและความคล่องตัวในการบริหารงานย่อมส่งผลให้องค์กรมหาชนนั้นสามารถปฏิบัติตามภารกิจในการจัดตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง

4.2 การจัดโครงสร้างองค์กรของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน)

โครงสร้างการบริหารจัดการ ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548 ประกอบด้วย ประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนสี่คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินห้าคน ทำหน้าที่ควบคุมดูแลสถาบันให้ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และให้มีผู้อำนวยการสถาบันคนหนึ่งมีหน้าที่บริหารกิจการของสถาบันให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ของสถาบัน ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ และประกาศของคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างทุกตำแหน่ง เว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายใน ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้แทนของสถาบันเพื่อการนี้ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจให้บุคคลใดปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนก็ได้แต่ต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

โครงสร้างของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ซึ่งคณะกรรมการบริหารสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ ได้จัดแบ่งส่วนงานภายในองค์กร ปัจจุบันสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) แบ่งโครงสร้างการบริหารออกเป็น 6 กลุ่มงาน ประกอบด้วย กลุ่มงานอำนวยการ กลุ่มงานยุทธศาสตร์และส่งเสริมการพัฒนาองค์กร กลุ่มงานสารสนเทศและเทคโนโลยีการทดสอบ กลุ่มงานผลิตและพัฒนาเครื่องมือวัดและประเมินผลทางการศึกษา กลุ่มงานบริหารการทดสอบ และกลุ่มงานบริการการทดสอบ

ซึ่งจากโครงสร้างการบริหารจัดการ ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548 และโครงสร้างการบริหารภายในองค์กรที่คณะกรรมการบริหารสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ ในการแบ่งส่วนงานภายในองค์กร จะพบว่าอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาที่แบ่งการบริหารในรูปแบบของคณะกรรมการนั้น สอดคล้องกับการจัดให้มีองค์กรมหาชน เนื่องจากคณะกรรมการบริหารจะมาจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายการบริหารจัดการองค์กร และมีผู้อำนวยการเป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายของคณะกรรมการบริหารมาสู่การปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม

แต่อย่างไรก็ตามการบริหารของคณะกรรมการบริหารต้องมีข้อมูลและได้รับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจากองค์กรสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ดังนั้น

การจัดแบ่งโครงสร้างภายในองค์กรจึงมีความสำคัญในการผลักดันให้นโยบายของคณะกรรมการบริหารสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติถูกนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล บรรลุตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กร ซึ่งการจัดแบ่งโครงสร้างองค์กรของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ในปัจจุบันที่แบ่งโครงสร้างออกเป็น 6 กลุ่มงาน ประกอบด้วย

1. กลุ่มงานอำนวยการ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปของสถาบัน เป็นกลุ่มงานที่ส่งเสริมและสนับสนุนกลุ่มงานอื่น ให้มีการดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสถาบัน โดยมีงานที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1) งานบริหารทั่วไปและพัสดุ ได้แก่ งานบริหารทั่วไปดูแลงานประชุมต่างๆ งานธุรการและสารบรรณ งานเลขานุการผู้อำนวยการ งานประชุม งานพัสดุ งานอาคารสถานที่และงานยานพาหนะ

2) งานการเงินและบัญชี ได้แก่ งานการเงิน และงานบัญชี

3) งานบริหารงานบุคคลและกฎหมาย ได้แก่ งานบริหารงานบุคคลและสวัสดิการงานกฎหมาย

4) งานอื่นๆ ที่ผู้อำนวยการมอบหมาย

2. กลุ่มงานยุทธศาสตร์และส่งเสริมการพัฒนาองค์กร มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานยุทธศาสตร์ งานนโยบายแผนงาน และแผนงบประมาณ รวมถึงงานประชาสัมพันธ์และงานส่งเสริมการพัฒนาองค์กร รวมถึงงานวิจัยพัฒนา ประเมินองค์กรและสร้างเครือข่ายของ สทศ. ให้มีการดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสถาบัน โดยมีงานที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1) งานพัฒนาและวิเทศสัมพันธ์

2) งานวิจัยพัฒนา ประเมินองค์กรและสร้างเครือข่าย

3) งานยุทธศาสตร์

4) งานอื่นๆ ที่ผู้อำนวยการมอบหมาย

3. กลุ่มงานสารสนเทศและเทคโนโลยีการทดสอบ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการวางระบบสารสนเทศ การพัฒนาระบบสารสนเทศ การบริหารจัดการระบบสารสนเทศ และการจัดทำระบบปฏิบัติการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของสถาบัน ให้มีการดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสถาบันรวมทั้งการวิจัยและพัฒนา โดยมีงานที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1) งานบริหารจัดการองค์กรโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ได้แก่การดูแลระบบงานคอมพิวเตอร์และเครือข่ายพื้นฐานระบบข้อมูล การรักษาความปลอดภัย รวมถึงงานปฏิบัติการตรวจกระดาษคำตอบ การให้บริการสารสนเทศด้านการทดสอบทางการศึกษาทุกระดับทั้งในและต่างประเทศ

2) งานพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการทดสอบ ได้แก่ระบบฐานข้อมูลสถานศึกษา ระบบฐานข้อมูลศูนย์สอบและสนามสอบ ระบบฐานข้อมูลผู้เข้าสอบ ระบบการจัดสอบ ระบบคลังข้อสอบ ระบบตรวจกระดาษคำตอบ ระบบประกาศและจัดส่งผลการสอบ ระบบการวิเคราะห์คะแนนสอบ ระบบบริหารสำนักงานและงานเว็บไซต์ ของ สทศ.

3) งานอื่นๆ ที่ผู้อำนวยการมอบหมาย

4. กลุ่มงานผลิตและพัฒนาเครื่องมือวัดและประเมินผลทางการศึกษา มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการประสานงานการผลิตเครื่องมือวัดและประเมินผลทางการศึกษาในด้านวิชาการและวิชาชีพต่างๆ เพื่อใช้ในการจัดทดสอบทางการศึกษา ตลอดจนการบริหารจัดการคลังข้อสอบและคลังชุดข้อสอบอย่างเป็นระบบ ให้มีการดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสถาบันรวมทั้งการวิจัยและพัฒนา โดยมีงานที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1) งานผลิตและพัฒนาเครื่องมือวัดและประเมินผลทางการศึกษาด้านพื้นฐาน

2) งานผลิตและพัฒนาเครื่องมือวัดและประเมินผลทางการศึกษาด้านการอาชีวศึกษา

3) งานอื่นๆ ที่ผู้อำนวยการมอบหมาย

5. กลุ่มงานบริหารการทดสอบ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินการจัดสอบทางการศึกษาระดับชาติ แก่นักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 มัธยมศึกษาปีที่ 3 และมัธยมศึกษาปีที่ 6 หรือเทียบเท่า ซึ่งกำลังศึกษาอยู่ในหลักสูตรที่กระทรวงศึกษาธิการประกาศใช้หรือรับรอง และรวมถึงการอาชีวศึกษา การศึกษานอกโรงเรียน การศึกษาพิเศษ ให้มีการดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสถาบันรวมทั้งการวิจัยและพัฒนา โดยมีงานที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1) งานบริหารการทดสอบด้านพื้นฐาน

2) งานบริหารการทดสอบด้านอาชีวศึกษา

3) งานอื่นๆ ที่ผู้อำนวยการมอบหมาย

6. กลุ่มงานบริการการทดสอบ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริการการทดสอบแก่หน่วยงานต่างๆ ตลอดจนการบริการทดสอบวัดความรู้ความสามารถแก่ครู นักเรียนและบุคคลทั่วไป และรวมถึงงานพัฒนาและบริหารการทดสอบระดับอุดมศึกษา ให้มีการดำเนินงาน

เป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสถาบันรวมทั้งการวิจัยและพัฒนา โดยมีงานที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

- 1) งานผลิตและพัฒนาเครื่องมือวัดและประเมินผลทางการศึกษา
- 2) งานบริหารการทดสอบ
- 3) งานอื่นๆ ที่ผู้อำนวยการมอบหมาย

จากโครงสร้างภายในองค์กรข้างต้นจะพบว่าโครงสร้างดังกล่าวยังไม่ส่งเสริมหรือสนับสนุนต่อการนำนโยบายคณะกรรมการบริหารสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติไปปฏิบัติได้อย่างเต็มประสิทธิภาพเต็มที่เท่าที่ควร กล่าวคือ การแบ่งโครงสร้างโดยแยกเป็นกลุ่มเกี่ยวกับกับผลิตเครื่องมือวัด (แบบทดสอบ) กลุ่มเกี่ยวกับการบริหารจัดการการทดสอบ กลุ่มเกี่ยวกับเทคโนโลยีการทดสอบ นั้น จะทำให้แต่ละกลุ่มมองไม่เห็นภาพรวมของระบบการวัดและประเมินผลการทดสอบในแต่ละประเภทแต่ละระดับการทดสอบ จึงควรให้มีกลุ่มงานที่รับผิดชอบเป็นประเภทและระดับการทดสอบที่มีข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้ครบรอบด้านตั้งแต่ขั้นตอนการสร้างแบบทดสอบ ขั้นตอนการบริหารจัดการการทดสอบ ขั้นตอนการตรวจและประมวลผลการทดสอบ และรายงานผลการทดสอบ เป็นต้น

ทั้งนี้ เนื่องจากหากข้อมูลการทดสอบแต่ละประเภทแต่ละระดับการทดสอบอยู่ในกลุ่มงานเดียวกันย่อมส่งผลให้การนำนโยบายคณะกรรมการบริหารไปสู่การปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และสามารถประเมินผลการปฏิบัติงานในแต่ละประเภทแต่ละระดับการศึกษาที่สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ได้ดำเนินการทดสอบไปได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งในแง่ของการประเมินผลกลุ่มงานภายในและการประเมินผลงานของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน)

4.3 การวางระบบการจัดซื้อจัดจ้าง และการจ้างบริการ

สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) มีโครงสร้างการบริหารงานแบ่งโครงสร้างการบริหารออกเป็น 6 กลุ่มงาน ประกอบด้วย กลุ่มงานอำนวยการ กลุ่มงานยุทธศาสตร์และส่งเสริมการพัฒนาองค์กร กลุ่มงานสารสนเทศและเทคโนโลยีการทดสอบ กลุ่มงานผลิตและพัฒนาเครื่องมือวัดและประเมินผลทางการศึกษา กลุ่มงานบริหารการทดสอบ และกลุ่มงานบริการการทดสอบ ตามที่ได้กล่าวรายละเอียดไว้ใน 4.2 ซึ่งทุกส่วนงานใช้ระบบการจัดซื้อจัดจ้างตามข้อบังคับคณะกรรมการบริหารสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2550 ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างทุกประเภท ซึ่งในข้อบังคับดังกล่าวมีกระบวนการและการ

ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างมีลักษณะเดียวกันกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 โดยแบ่งการซื้อหรือการจ้าง ออกเป็น 6 ประเภท ประกอบด้วย

วิธีตกลงราคา ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาไม่เกิน 200,000 บาท ต่อครั้ง

วิธีสอบราคา ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 200,000 บาท แต่ไม่เกิน

2,000,000 บาท ต่อครั้ง

วิธีประกวดราคา ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 2,000,000 บาท ขึ้นไป

วิธีพิเศษ ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งซึ่งไม่จำกัดวงเงิน ให้ดำเนินการโดยคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ

วิธีกรณีพิเศษ ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ ในกรณีดังต่อไปนี้

1. เป็นผู้ผลิตพัสดุหรือทำงานจ้างนั่นเอง หรือจัดหาจำหน่าย และผู้อำนวยการอนุมัติ ให้ซื้อหรือจ้างได้เป็นการทั่วไปหรือเป็นการเฉพาะคราว

2. มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ซื้อหรือจ้าง และกรณีนี้ให้รวมถึงหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดด้วย

วิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 2,000,000 บาท ขึ้นไป

แต่โดยที่สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ได้ดำเนินการตามภารกิจที่จะต้องมีการจัดซื้อจัดจ้างที่มีลักษณะแตกต่างจากการจัดซื้อจัดจ้างปกติ เช่น การจ้างพิมพ์แบบทดสอบและกระดาษคำตอบ เป็นต้น ซึ่งการจัดซื้อจัดจ้างในลักษณะดังกล่าวต้องการบริษัทหรือหน่วยงานที่มีความชำนาญในด้านการผลิตและการจัดพิมพ์แบบทดสอบที่มีมาตรฐานและเป็นที่ยอมรับ เพื่อป้องกันมิให้เกิดความผิดพลาดในการดำเนินการจัดพิมพ์ เนื่องจากการจัดพิมพ์แต่ละครั้งต้องจัดพิมพ์เป็นจำนวนมาก แต่โดยที่การจัดซื้อจัดจ้างตามข้อบังคับตามปกติที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ไม่สอดคล้องกับสภาพของลักษณะงาน

ดังนั้น จึงสมควรที่จะออกแบบข้อบังคับสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการพัสดุ ใหม่ โดยกำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้างในกรณีที่เป็นกิจการตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กร กล่าวคือ การจัดซื้อจัดจ้างพิมพ์แบบทดสอบและกระดาษคำตอบ ฯลฯ ที่อยู่ตามวัตถุประสงค์ในกฎหมายจัดตั้งองค์กร ให้เป็นการจัดซื้อจัดจ้างโดยสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) และโดยการพิจารณาเห็นชอบของคณะกรรมการบริหาร

สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ เป็นรายครั้ง ทั้งนี้ เพื่อความคล่องตัวและเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างด้วย

ส่วนการจ้างบริการ สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ได้ใช้ระบบการจ้างผู้เชี่ยวชาญตามข้อบังคับพัสดุเช่นเดียวกัน ซึ่งการจ้างลักษณะดังกล่าวไม่มีความคล่องตัวและไม่สอดคล้องกับองค์การมหาชนที่มีลักษณะการบริหารที่แตกต่างจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตลอดทั้งอำนาจในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างใหม่ โดยไม่อิงกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุอีกต่อไป โดยให้การจ้างบริการที่เป็นไปเพื่อการบริหารจัดการหน่วยงานเป็นอำนาจของผู้อำนวยการสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อความคล่องตัวและเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม หากเป็นการจัดซื้อจัดจ้างหรือเป็นการจ้างบริการที่เป็นเรื่องทั่วไปและไม่ มีลักษณะเฉพาะ เช่น การซื้อคอมพิวเตอร์ วัสดุ อุปกรณ์สำนักงานทั่วไป ก็ให้คงเป็นไปในลักษณะเดียวกันกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ก็ได้

4.4 การบริหาร จัดการ และดำเนินการตามภารกิจ

การดำเนินการตามภารกิจในการจัดตั้งองค์กร โดยเฉพาะการดำเนินการเกี่ยวกับการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติ ซึ่งเป็นภารกิจหลักในการจัดตั้ง จะพบปัญหาบางประการที่จะต้องใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นวิธีการในการแก้ไขปัญหา โดยจะยกประเด็น ดังนี้

4.4.1 เกี่ยวกับผู้เข้ารับการทดสอบ

เนื่องจากหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่กำหนดโดยกระทรวงศึกษาธิการ ได้ประกาศใช้หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544 ให้เป็นหลักสูตรแกนกลางของประเทศ โดยกำหนดจุดมุ่งหมาย และมาตรฐานการเรียนรู้เป็นเป้าหมายและกรอบทิศทางในการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนให้เป็นคนดี มีปัญญา มีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีขีดความสามารถในการแข่งขันในเวทีระดับโลก พร้อมกันนี้ได้ปรับกระบวนการพัฒนาหลักสูตรให้มีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้ท้องถิ่นและสถานศึกษาได้มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการพัฒนาหลักสูตร เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพและความต้องการของท้องถิ่น โดยได้จัดแบ่งการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็น 3 ระดับ ประกอบด้วย ระดับประถมศึกษา (ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1-6) ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1-3) และระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย

(ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3-6) และมีการกำหนดให้มีการวัดและประเมินผลการเรียนรู้ โดยแบ่งออกเป็น 4 ระดับ ประกอบด้วย ระดับชั้นเรียน ระดับสถานศึกษา ระดับเขตพื้นที่การศึกษา และระดับชาติ

โดยที่การวัดและประเมินผลการเรียนรู้ระดับชาติ หน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่วัดและประเมินผลการเรียนรู้ของนักเรียน ซึ่งในประเทศไทยในปัจจุบันได้จัดตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐ ประเภทองค์การมหาชน จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และ การวัดผล เป็นกระบวนการกำหนดตัวเลขหรือสัญลักษณ์แทนปริมาณหรือคุณภาพของ คุณลักษณะหรือคุณสมบัติของสิ่งที่ต้องการวัด โดยสิ่งที่ต้องการวัดนั้นเป็นผลมาจากการกระทำหรือ กิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างร่วมกัน เช่น การวัดผลการเรียนรู้ สิ่งที่วัดคือ ผลที่เกิดจากการเรียนรู้ของผู้เรียน และการประเมิน เป็นกระบวนการต่อเนื่องจากการวัด คือ นำตัวเลขหรือ สัญลักษณ์ที่ได้จากการวัดมาตีค่าอย่างมีเหตุผล โดยเทียบกับเกณฑ์หรือมาตรฐานที่กำหนดไว้ เช่น โรงเรียนกำหนดคะแนนที่น่าพอใจของวิชาคณิตศาสตร์ไว้ที่ร้อยละ 60 นักเรียนที่สอบได้คะแนน ตั้งแต่ 60 % ขึ้นไป ถือว่าผ่านเกณฑ์ที่น่าพอใจ หรืออาจจะกำหนดเกณฑ์ไว้หลายระดับ เช่น ได้ คะแนนไม่ถึงร้อยละ 40 อยู่ในเกณฑ์ควรปรับปรุง ร้อยละ 40-59 อยู่ในเกณฑ์พอใช้ ร้อยละ 60-79 อยู่ในเกณฑ์ดี และร้อยละ 80 ขึ้นไป อยู่ในเกณฑ์ดีมาก เป็นต้น ลักษณะเช่นนี้เรียกว่าเป็นการ ประเมิน รวมทั้งการประเมินผล มีความหมายเช่นเดียวกับการประเมิน แต่เป็นกระบวนการ ต่อเนื่องจากการวัดผล

ประกอบกับการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านพื้นฐาน (O-NET) การทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านอาชีวศึกษา (V-NET) การทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านอิสลาม ศึกษา (I-NET) การทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านการศึกษานอกระบบโรงเรียน (N-NET) และการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านพระพุทธศาสนา (B-NET) ที่สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) รับผิดชอบในการดำเนินการทดสอบ

ดังนั้น นักเรียน ที่อยู่ในหลักสูตรการศึกษาตามหลักสูตรแกนกลางของ กระทรวงศึกษาธิการข้างต้นจึงต้องเข้ารับการทดสอบวัดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่จัดสอบโดย สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) นักเรียนซึ่งถือว่าเป็นผู้เข้ารับการทดสอบ ทางการศึกษาแห่งชาติ ที่จัดทดสอบโดยสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) นั้น ซึ่งตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548 มิได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้ารับการทดสอบ รวมทั้งมิได้กำหนดถึงอำนาจหน้าที่ของ สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ในรายละเอียดไว้ ซึ่งสถาบันทดสอบทาง การศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ต้องนำมาตรการทางกฎหมายที่ให้ความคล่องตัวของการเป็น องค์การมหาชนมาดำเนินการไม่ว่าจะเป็นออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์บุคคลที่มีสิทธิเข้ารับการ

ทดสอบและกระบวนการขั้นตอนต่างๆ เกี่ยวกับการจัดการทดสอบ ที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตามลักษณะการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐประเภทองค์การมหาชนที่มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ

ซึ่งในการปฏิบัติงานดังกล่าวข้างต้น สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ควรกำหนดให้ชัดเจนถึงหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ รูปแบบ และรายละเอียด ในการดำเนินงานแต่ละขั้นตอนและประชาสัมพันธ์หลักเกณฑ์ดังกล่าวให้ทั่วถึงไปยังสื่อต่างๆ ล่วงหน้า ก่อนถึงกำหนดการจัดการทดสอบแต่ละประเภท เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องรับรู้ถึงข้อมูลการทดสอบทางการศึกษาแต่ละประเภท โดยอาจจัดทำในรูปประกาศสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) เนื่องจากการดำเนินงาน การจัดการทดสอบแต่ละประเภท ต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลเป็นจำนวนมาก มีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย แต่ละฝ่ายอาจมิใช่ผู้ที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ฉะนั้น การมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนข้างต้น ย่อมส่งผลดีต่อการดำเนินงาน และเป็นการป้องกันความเข้าใจผิดพลาดคลาดเคลื่อน ในการดำเนินงานแต่ละประเภท ส่งผลให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและเกิดความคล่องตัว โดยเฉพาะกับผู้เข้ารับการทดสอบในการทดสอบแต่ละประเภทที่มีจำนวนมากและส่วนใหญ่ยังคงเป็นนักเรียนอยู่ และยังส่งผลที่สำคัญในท้ายที่สุด คือ จะเป็นการดำเนินการที่บรรลุมิติประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยงานให้เป็นองค์การมหาชนที่มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดทำบริการสาธารณะแทนส่วนราชการ

4.4.2 เกี่ยวกับภารกิจและการบริหารจัดการองค์กรตามภารกิจ

รูปแบบของหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการวัดและประเมินผลทางการศึกษาของประเทศไทยในปัจจุบัน จัดอยู่ในรูปแบบของหน่วยงานของรัฐประเภทที่สาม ซึ่งเป็นลักษณะขององค์การมหาชน โดยองค์การมหาชนมีความหมายและแนวความคิดเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐประเภทองค์การมหาชน ซึ่งมีลักษณะเฉพาะ กล่าวคือ องค์การมหาชน (Public Organization) เป็นแนวคิดในการจัดระบบองค์กรของรัฐรูปแบบใหม่ที่มุ่งจะสร้างหน่วยงานบริการสาธารณะที่นอกเหนือไปจากการจัดองค์กรในรูปแบบของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

จากความหมายของการบริการสาธารณะจะเห็นว่าจุดมุ่งหมายของการบริการสาธารณะ คือ การสนองความต้องการของประชาชน และในการดำเนินงานของฝ่ายปกครองเพื่อสนองประโยชน์และความต้องการของประชาชนโดยรวมนั้น หากฝ่ายปกครองพิจารณาแล้ว เห็นว่าเอกชนสามารถจัดทำได้โดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนโดยรวมแล้ว ฝ่ายปกครองก็อาจมอบหมายให้เอกชนดำเนินการได้ อย่างไรก็ตาม การจัดทำบริการสาธารณะของเอกชนนั้น ฝ่ายปกครองยังคงเป็นผู้ควบคุม และกำหนดเงื่อนไขของการดำเนินงานอยู่ โดยฝ่ายปกครองสามารถที่

จะเพิกถอนหรือยุบบริการสาธารณะนั้นๆ ได้ โดยภารกิจที่จัดเพื่อบำรุงส่งเสริม ได้แก่ ภารกิจอันเป็นสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆ เช่น การไฟฟ้า การประปา การคมนาคม การสาธารณสุข การจัดระบบการสังคมสงเคราะห์ การศึกษา ฯลฯ เพื่อส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าของประเทศ และพัฒนาการของประชาชน ตลอดจนการยกระดับคุณภาพชีวิตคนในสังคมให้สูงขึ้น บริการสาธารณะประเภทนี้ถ้าหากฝ่ายปกครองเห็นว่าภารกิจดังกล่าวจะส่งผลต่อความมั่นคงของประเทศ หรือเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจของประเทศ หรือเป็นภารกิจที่ช่วยเหลือการครองชีพของประชาชน รัฐก็ไม่มอบอำนาจให้องค์กรอื่นหรือเอกชนดำเนินการแทนได้ ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะโดยเอกชน เป็นข้อยกเว้นหลักการจัดทำบริการสาธารณะโดยฝ่ายปกครอง เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะต้องใช้เงินลงทุนสูง รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะสนองความต้องการของประชาชนได้ทุกอย่างหรืออย่างทั่วถึง เมื่อเอกชนมีความสามารถจัดทำรัฐก็สามารถมอบหมายให้เอกชนนำไปจัดทำได้ โดยบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองสามารถมอบหมายให้เอกชนดำเนินการนั้นจะต้องเป็นกิจการที่ไม่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศหรือไม่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในการบริหารประเทศซึ่งเป็นหน้าที่หลักของฝ่ายปกครอง และเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะโดยเอกชนสามารถสนองความต้องการของประชาชน รัฐจึงยังคงอำนาจในการควบคุมการดำเนินงานของเอกชน ซึ่งวิธีการมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะ ทำได้ 2 วิธี คือ

1. การให้ผูกขาด และ
2. การให้สัมปทาน

โดยการจัดทำบริการสาธารณะโดยหน่วยงานของรัฐประเภทองค์การมหาชน ซึ่งมีแนวคิดที่ยอมรับข้อจำกัดขององค์กรประเภทราชการและรัฐวิสาหกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ บางประเภทที่ต้องการความคล่องตัวในการดำเนินการสูง ทำให้แนวคิดการจัดระบบองค์กรของรัฐในรูปแบบองค์การมหาชนได้รับความสนใจเป็นอย่างมากยิ่งกว่าจะเป็นหนทางในการแก้ไขปัญหาที่กำลังประสบอยู่ได้ ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นมาใช้อย่างเป็นทางการ นั่นคือ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

ระบบองค์การมหาชน เป็นการจัดระบบองค์กรในภาครัฐรูปแบบใหม่ที่มุ่งจะสร้างหน่วยงานบริการสาธารณะรูปแบบอื่นนอกเหนือไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจขึ้น โดยยอมรับความเป็นจริงว่า การจำแนกองค์กรจัดทำบริการสาธารณะไว้เพียงสองประเภทมีข้อจำกัดและเป็นอุปสรรคอย่างมากสำหรับงานบริการสาธารณะบางประเภทที่ต้องการความคล่องตัวในการดำเนินงานสูง ในแง่นี้ การสถาปนาองค์การมหาชนขึ้นจึงถือเป็นนวัตกรรม (Innovation) สำหรับการแก้ไขปัญหาแบบบริการสาธารณะของไทยด้วย นอกจากวิธีการแก้ปัญหาโดยการสร้างระบบองค์กรใหม่ซึ่งเป็นวิธีคิดและการตัดสินใจที่ทรงคุณค่าในตัวเองแล้ว ระบบองค์การมหาชนและ

องค์การมหาชนแต่ละแห่งที่จะได้มีการจัดตั้งขึ้นภายใต้ระบบนี้ ยังมีผลอย่างสำคัญในการเปลี่ยนโฉมหน้าของกระบวนการบริหารราชการไทยใหม่ ทั้งในแง่ของประสิทธิภาพการดำเนินงานที่จะสามารถตรวจสอบเปรียบเทียบกับองค์กรในระบบเดิมได้ และทั้งในด้านที่จะมีส่วนสำคัญที่จะทำให้ “ขนาดของราชการ” ลดลงอย่างมีนัยสำคัญในอนาคต และอีกทั้งจะเป็นตัวกระตุ้นให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพและเปลี่ยนวิธีการทำงานของระบบบริหารราชการที่ดำเนินงานอยู่ในรูปแบบของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่มีอยู่แต่เดิม

โดยเหตุผลดังกล่าว การจัดระบบองค์การมหาชนขึ้นโดยการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จึงนับได้ว่าเป็นแนวทางใหม่ในความพยายามปฏิรูประบบราชการไทย เพื่อที่จะทำให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง และดังที่กล่าวมาแล้วว่า เนื่องจากระบบการจัดองค์กรของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้นมีข้อจำกัดและอุปสรรคต่อการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทที่ต้องการความยืดหยุ่นและความคล่องตัวในการดำเนินงานสูง ซึ่งข้อจำกัดหรือข้อด้อยของการจัดระบบองค์กรจัดทำบริการสาธารณะโดยส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

หากพิจารณาตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548 ที่ออกตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จะเห็นได้ว่าสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) เป็นหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์เพื่อบริหารจัดการและดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษาวิจัย พัฒนา และให้บริการทางการประเมินผลทางการศึกษา และทดสอบทางการศึกษาอย่างต่อเนื่องรวมทั้งเป็นศูนย์กลางความร่วมมือด้านการทดสอบทางการศึกษาในระดับชาติและระดับนานาชาติ และมีอำนาจหน้าที่หลักดังนี้

1. ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทําระบบ วิธีการทดสอบและพัฒนาเครื่องมือวัดและประเมินผลตามมาตรฐานการศึกษา
2. ดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินผลการจัดการศึกษาและการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติ ตลอดจนให้ความร่วมมือและสนับสนุนการทดสอบทั้งระดับเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา
3. ดำเนินการเกี่ยวกับการทดสอบทางการศึกษา บริการสอบวัดความรู้ความสามารถ และการสอบวัดมาตรฐานวิชาการและวิชาชีพ เพื่อนำผลไปใช้เป็นส่วนหนึ่งในการเทียบระดับและการเทียบโอนผลการเรียนที่มาจากการศึกษาในระบบเดียวกันหรือการศึกษาต่างระบบ
4. ดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษาวิจัย และเผยแพร่เทคนิคการวัดและประเมินผลการจัดการศึกษาตลอดจนเผยแพร่เทคนิคการวัดและประเมินผลการศึกษา

5. เป็นศูนย์กลางข้อมูลการทดสอบทางการศึกษา ตลอดจนสนับสนุน และให้บริการ ผลการทดสอบแก่หน่วยงานต่าง ๆ ได้ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

6. พัฒนาและส่งเสริมวิชาการด้านการทดสอบและประเมินผลทางการศึกษา รวมถึง การพัฒนาบุคลากรด้านการทดสอบและประเมินผล ด้านการติดตามและประเมินผลคุณภาพบัณฑิต รวมทั้งการให้การรับรองมาตรฐานของระบบ วิธีการ เครื่องมือวัด ของหน่วยงานการประเมินผล และทดสอบทางการศึกษา

7. เป็นศูนย์กลางความร่วมมือด้านการทดสอบทางการศึกษาทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติ

มีรายได้ทั้งจากงบประมาณแผ่นดิน และรายได้จากการหารายได้ตามวัตถุประสงค์ของ องค์การ ซึ่งตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548 นั้น ออกตามความพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โดยสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) อยู่ภายใต้การกำกับ ดูแล ของรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงศึกษาธิการ

ดังนั้น ย่อมเห็นได้ว่าอำนาจ หน้าที่ในการดำเนินการต่างๆ ตามภารกิจที่กว้างขวาง โดยจะยกประเด็นเพื่อพิจารณาในหลักการของการปฏิบัติงานตามภารกิจและการเป็นหน่วยงานของ รัฐประเภทองค์การมหาชนบางเรื่องดังต่อไปนี้

4.4.2.1 การใช้เงินงบประมาณแผ่นดินดำเนินการตามภารกิจ

สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ในฐานะหน่วยงานทาง ปกครองในรูปแบบขององค์การมหาชน ซึ่งรัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อบริหารจัดการทดสอบเกี่ยวกับ การศึกษา และวิจัย พัฒนา และร่วมมือกับหน่วยงานด้านการศึกษาอื่นทั้งในระดับชาติและนานาชาติ ซึ่งในมาตรา 11 กำหนดว่า บรรดารายได้ของสถาบันไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และมาตรา 12 กำหนดให้ อสังหาริมทรัพย์ซึ่งสถาบันได้มาจากการให้หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของสถาบันเป็นกรรมสิทธิ์ของ สถาบัน ให้สถาบันมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ จำหน่าย และจัดหาประโยชน์จาก ทรัพย์สินของสถาบัน รวมทั้งมาตรา 13 กำหนดให้การใช้จ่ายเงินของสถาบัน ให้ใช้จ่ายไปเพื่อ กิจการของสถาบันโดยเฉพาะ การเก็บรักษาและเบิกจ่ายเงินของสถาบันให้เป็นไปตามข้อบังคับที่ คณะกรรมการกำหนด

จากกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เงินที่ได้งบประมาณมาและเงินรายได้ของสถาบัน ทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) สามารถเก็บไว้ใช้จ่ายได้ตามภารกิจ และให้ อำนาจคณะกรรมการบริหารสามารถกำหนดการเบิกจ่ายเงินได้ ดังนั้น คณะกรรมการบริหาร

สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ จึงต้องนำมาตรการทางกฎหมายมาพิจารณาในการออกระเบียบ ข้อบังคับ เพื่อจัดสรรและใช้จ่ายเงินงบประมาณและเงินรายได้เพื่อให้องค์การสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กร โดยในที่นี้จะกล่าวถึงหลักการสำคัญที่ควรกำหนดให้มีอยู่ในข้อบังคับเกี่ยวกับการเงิน ที่คณะกรรมการบริหารสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ เป็นผู้ออกใช้บังคับในสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) โดยกำหนดเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประกอบด้วย 1. หลักเกณฑ์ในการแบ่งประเภทของรายได้ และเงินเหลือจ่ายประจำปีให้ชัดเจน 2. หลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกรูปแบบการเก็บรักษาและมาตรการในการเบิกจ่ายเงินให้ชัดเจน รวมทั้งกำหนดขั้นตอนในการเบิกจ่าย ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และ 3. หลักเกณฑ์ในการกำหนดรูปแบบการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินให้ชัดเจน

4.4.2.2 การหาเงินรายได้และการนำเงินรายได้ไปใช้ตามภารกิจขององค์กร

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 4.4.2.1 ที่กำหนดให้สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) สามารถหารายได้จากกิจการดำเนินงานได้ ทั้งนี้ ต้องอยู่ในกรอบของอำนาจตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548 ซึ่งคณะกรรมการบริหารสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ จะต้องตรวจสอบรูปแบบการออกระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับเงินดังกล่าวเพื่อรองรับระบบการตรวจสอบของระบบการตรวจสอบองค์การมหาชน กล่าวคือ ผู้ตรวจสอบภายในและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

4.4.2.3 สถานภาพและความสัมพันธ์ทางกฎหมายของการดำเนินงานที่ใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน และการใช้เงินรายได้

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) มีเงินที่ใช้ในการบริหารงานทั้งเงินที่เป็นงบประมาณแผ่นดินที่ได้เป็นรายปี และเงินที่ได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ ซึ่งเมื่อพิจารณาตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548 จะเห็นได้ว่ามีระบบการตรวจสอบโดยผู้ตรวจสอบภายในและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้น การกำหนดระเบียบข้อบังคับภายในองค์การเพื่อบริหารจัดการและใช้จ่ายเงินจึงเป็นสิ่งที่สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ต้องให้ความสำคัญ และจัดทำให้สอดคล้องกับระบบการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผล

4.4.2.4 สถานภาพทางกฎหมายของข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศขององค์กรตามกฎหมาย

ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548 มาตรา 20 กำหนดให้ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลสถาบันให้ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

1. กำหนดนโยบายการบริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของสถาบัน
 2. ให้ความเห็นชอบแผนการลงทุน แผนการเงิน และงบประมาณประจำปีของ
 3. ให้การรับรองการดำเนินการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาด้านการวัดและประเมินผลทางการศึกษาของหน่วยงานอื่นที่จัดการฝึกอบรมให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่สถาบันกำหนด
 4. ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานของสถาบันตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด
 5. ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับสถาบันในเรื่องดังต่อไปนี้
 - 1) การบริหารงานทั่วไปของสถาบัน การจัดแบ่งส่วนงานของสถาบันและขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว
 - 2) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้างและเงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง
 - 3) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การประเมินผลงาน การถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง
 - 4) การบริหารและการจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของสถาบัน รวมทั้งการบัญชีและการจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ
 - 5) การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง
 - 6) ขอบเขตอำนาจหน้าที่ และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน
 - 7) การคัดเลือกผู้อำนวยการ การปฏิบัติงานของผู้อำนวยการ และการมอบหมายให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทน
 - 8) เสนอรายงานประจำปีและความเห็นต่อรัฐมนตรีเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกานี้
 - 9) กระทำการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสถาบัน
- ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 24 คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลองค์การมหาชน ให้ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

1. กำหนดนโยบายการบริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของ
องค์การมหาชน

2. อนุมัติแผนการลงทุนและแผนการเงินขององค์การมหาชน

3. ควบคุมดูแลการดำเนินงานและบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบข้อบังคับ
ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับองค์การมหาชนในเรื่องดังต่อไปนี้

1) การจัดแบ่งส่วนงานขององค์การมหาชน และขอบเขตหน้าที่ของส่วนงาน
ดังกล่าว

2) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่น
ของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน

3) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย
การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การ
มหาชนรวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างขององค์การมหาชน

4) การบริหารและจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินขององค์การมหาชน

5) การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การ
มหาชน

6) ขอบเขตอำนาจหน้าที่และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบ
ภายใน

4. อำนาจหน้าที่อื่นตามที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกำหนด

จึงเห็นได้ว่าตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การ
มหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักการเป็นการให้
อำนาจคณะกรรมการบริหารสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ มีอำนาจออกข้อบังคับ ระเบียบ
ประกาศ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การ
มหาชน) ซึ่งเป็นการใช้อำนาจให้สอดคล้องกับการเป็นหน่วยงานที่ต้องการความคล่องตัวในการ
บริหารจัดการ โดยมีประสิทธิภาพ แต่ก็ต้องให้ความสำคัญกับระบบการตรวจสอบการดำเนินการ
ทั้งภายในและภายนอกองค์กรด้วย

ดังนั้น สถานภาพของข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ ที่สถาบันทดสอบทางการศึกษา
แห่งชาติ (องค์การมหาชน) กำหนดใช้บังคับในการปฏิบัติการตามภารกิจในการจัดตั้งองค์กรและ
ส่งผลกระทบต่อบุคคลภายนอกจึงมีสถานะเป็นกฎที่จะต้องชอบด้วยอำนาจและกระบวนการออก
กฎในทุกขั้นตอนที่สำคัญทั้งรูปแบบและกระบวนการ

4.4.3 อำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดการทดสอบ การกำหนดคุณสมบัติ และ ขั้นตอนต่างๆ เกี่ยวกับการทดสอบ รวมทั้งการประกาศผลสอบ

สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) เมื่อพิจารณาตามพระราช กฎฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548

มาตรา 7 บัญญัติว่า

“ให้สถาบันมีวัตถุประสงค์เพื่อบริหารจัดการและดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษาวิจัย พัฒนา และให้บริการทางการประเมินผลทางการศึกษาและทดสอบทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งเป็นศูนย์กลางความร่วมมือด้านการทดสอบทางการศึกษาในระดับชาติและระดับนานาชาติ”

มาตรา 8 บัญญัติว่า

“เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา 7 ให้สถาบันมีอำนาจหน้าที่หลักดังนี้

1. ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำระบบ วิธีการทดสอบและพัฒนาเครื่องมือวัดและ ประเมินผลตามมาตรฐานการศึกษา
2. ดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินผลการจัดการศึกษาและการทดสอบทางการศึกษา ระดับชาติ ตลอดจนให้ความร่วมมือและสนับสนุนการทดสอบทั้งระดับเขตพื้นที่การศึกษา และ สถานศึกษา
3. ดำเนินการเกี่ยวกับการทดสอบทางการศึกษา บริการสอบวัดความรู้ความสามารถ และการสอบวัดมาตรฐานวิชาการและวิชาชีพ เพื่อนำผลไปใช้เป็นส่วนหนึ่งในการเทียบระดับและ การเทียบโอนผลการเรียนที่มาจากการศึกษาในระบบเดียวกันหรือการศึกษาต่างระบบ
4. ดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษาวิจัย และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับวิธีการทดสอบทาง การศึกษา ตลอดจนเผยแพร่เทคนิคการวัดและประเมินผลการศึกษา
5. เป็นศูนย์กลางข้อมูลการทดสอบทางการศึกษา ตลอดจนสนับสนุน และให้บริการ ผลการทดสอบแก่หน่วยงานต่าง ๆ ได้ทั้งในประเทศและต่างประเทศ
6. พัฒนาและส่งเสริมวิชาการด้านการทดสอบและประเมินผลทางการศึกษา รวมถึง การพัฒนาบุคลากรด้านการทดสอบและประเมินผล ด้านการติดตามและประเมินผลคุณภาพบัณฑิต รวมทั้งการให้การรับรองมาตรฐานของระบบ วิธีการ เครื่องมือวัด ของหน่วยงานการประเมินผล และทดสอบทางการศึกษา
7. เป็นศูนย์กลางความร่วมมือด้านการทดสอบทางการศึกษาทั้งในระดับประเทศและ ระดับนานาชาติ”

จากวัตถุประสงค์ และอำนาจหน้าที่ จะเห็นได้ว่าสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) มีหน้าที่และภารกิจเกี่ยวกับการจัดการทดสอบ และให้บริการทางการวัดและ

ประเมินผลการทดสอบทางการศึกษา ต้องติดต่อร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก และตกลงขอบเขตความร่วมมือ เช่น การตกลงให้สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) จัดทำระบบการรับสมัคร รับสมัคร สร้างแบบทดสอบ จัดการทำสอบ และดำเนินการทดสอบ ตลอดจนรายงานผลการทดสอบ และให้หน่วยงานอื่นนำผลการทดสอบไปใช้ประโยชน์ทางการศึกษา ซึ่งในแต่ละขั้นตอนอาจทบทวนวิเคราะห์ให้เห็นประเด็นในทางกฎหมาย ดังต่อไปนี้

4.4.3.1 อำนาจตามกฎหมายในการกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับการทดสอบแต่ละประเภท

สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) มีการจัดสอบหลากหลายประเภท ซึ่งเป็นการจัดการทดสอบที่นำเงินงบประมาณมาใช้ในการจัดสอบ และนำเงินจากรายได้มาใช้ในการจัดการทดสอบ เช่น การทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านขั้นพื้นฐาน (O-NET) การทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านอาชีวศึกษา (V-NET) การทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านอิสลามศึกษา (I-NET) การทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านการศึกษานอกระบบโรงเรียน (N-NET) และการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านพระพุทธศาสนา (B-NET)

ซึ่งการจัดการทดสอบในแต่ละประเภทสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ต้องกำหนดขั้นตอนต่างๆ เริ่มตั้งแต่ ขั้นตอนการรับสมัคร การกำหนดช่วงเวลาการรับสมัคร การจัดทำโปรแกรมระบบการรับสมัคร โปรแกรมระบบฐานข้อมูล โปรแกรมการจัดห้องสอบ การสอบ และการตรวจสอบผลการทดสอบ และรายงานผลการทดสอบ เป็นต้น ซึ่งขั้นตอนเหล่านี้ เป็นขั้นตอนที่เมื่อดำเนินการเสร็จแล้วย่อมต้องนำไปใช้กับบุคคลที่เกี่ยวข้อง และอาจก่อให้เกิดผลกระทบได้ เช่น การสมัครไม่ได้ทันตามกำหนดระยะเวลาที่เปิดรับสมัคร เมื่อผู้สมัครหักท้วงหรือโต้แย้ง สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พิจารณาและมีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ผู้สมัครมีสิทธิเข้าสอบย่อมอาจถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง

ดังนั้น ในการดำเนินการทุกขั้นตอนสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) จึงควรให้ความสำคัญกับขั้นตอนการพิจารณาคำเนิการ และต้องให้สอดคล้องกับภารกิจในการจัดตั้งหน่วยงานที่ให้เป็นองค์การมหาชน และการออกคำสั่งต่างๆ ต้องชอบด้วยขั้นตอนรูปแบบ และอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

4.4.3.2 อำนาจตามกฎหมายในการร่วมมือกับบุคคลที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนต่างๆ

เมื่อสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ต้องติดต่อประสานงานร่วมมือกับหน่วยงานหรือบุคคลภายนอก ในการดำเนินการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านขั้นพื้นฐาน (O-NET) การทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านอาชีวศึกษา (V-NET) การทดสอบ

ทางการศึกษาระดับชาติด้านอิสลามศึกษา (I-NET) การทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้าน การศึกษานอกระบบโรงเรียน (N-NET) และการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้าน พระพุทธศาสนา (B-NET) โดยเฉพาะบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเพื่อให้บุคคลเหล่านั้น ทำหน้าที่ เช่น ขอใช้สถานที่ ขอให้เป็นกรรมการคุมสอบ และดำเนินการอื่นๆ เกี่ยวกับการจัดสอบ หากพิจารณาจากกฎหมายที่มีอยู่ ประกอบด้วยพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548 จะเห็น ได้ว่า กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้อำนาจสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การ มหาชน) มีอำนาจ หน้าที่ ดังนั้น การดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ จะมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด จึงอยู่ที่การบริหารจัดการและการประสานงานของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การ มหาชน) กับผู้ที่เกี่ยวข้องฝ่ายต่างๆ

4.4.3.3 อำนาจตามกฎหมายในความสัมพันธ์กับบุคคลที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนต่างๆ

ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้สถาบันทดสอบทาง การศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) หรือองค์การมหาชน มีอำนาจ หน้าที่ในการปฏิบัติงานตาม หน้าที่ตามภารกิจของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ดังนั้น การ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง จึงต้อง ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์นี้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพขององค์การมหาชนในการปฏิบัติตาม ภารกิจในการจัดตั้ง กล่าวคือ การกำหนดรูปแบบของความสัมพันธ์กับส่วนงานที่เกี่ยวข้องที่ไม่ได้ อยู่ในรูปของอำนาจบังคับบัญชาหรืออำนาจกำกับดูแล หากแต่อยู่ในฐานะที่ให้ความร่วมมือกันใน การดำเนินการตามภารกิจของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ในการ จัดทำบริการสาธารณะ

4.4.3.4 อำนาจตามกฎหมายในการกำหนดพฤติกรรมบุคคลที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนต่างๆ

เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548 แล้วจะพบว่ากฎหมายทั้งสอง ฉบับดังกล่าวมิได้กำหนดให้อำนาจ หน้าที่ สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การ มหาชน) หรือหน่วยงานประเภทองค์การมหาชน มีอำนาจ หรือ หน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดโทษ บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในขั้นตอนต่างๆ เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ของ การจัดตั้งได้ เมื่อกฎหมายมิได้กำหนดให้อำนาจไว้ เนื่องจากการจัดตั้งองค์การมหาชน ผู้ร่าง กฎหมายไม่ประสงค์ให้องค์การมหาชนมีอำนาจมหาชน ในการลงโทษบุคคลใด ประสงค์เพียงแต่ ให้อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้น การพิจารณาดำเนินการกำหนดพฤติกรรมการ

บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการทดสอบจึงต้องพิจารณาให้รอบคอบสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งแต่ก็ต้องดำเนินการให้เกิดประโยชน์สูงสุดและบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย กล่าวคือ บุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับข้อกับการดำเนินงานของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ที่สำคัญ คือ ผู้เข้ารับการทดสอบ เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการทดสอบของหน่วยงานอื่นที่สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ต้องขอความร่วมมือ และเจ้าหน้าที่ของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งการที่จะทำให้การดำเนินการตามภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยงานได้นั้น สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ต้องกำหนดแนวทางในการดำเนินงานแต่ละขั้นตอนให้ชัดเจน เพื่อที่บุคคลดังกล่าวที่เกี่ยวข้องจะได้กระทำการได้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนด เนื่องจากแต่ละกลุ่มคนมาจากที่ต่างต่างกัน มีความหลากหลายของวัฒนธรรมในองค์กร

4.4.3.5 สถานภาพตามกฎหมายของผลการทดสอบต่างๆ

เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548 แล้วจะพบว่ากฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวมิได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่ ในการรับรองสถานภาพของผลการทดสอบหรือผลการดำเนินงานตามภารกิจของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ไว้แต่อย่างใด ดังนั้น การกำหนดผลการทดสอบต่างๆ ที่สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ดำเนินการ เช่น การทดสอบทางการศึกษาระดับชาตินั้นพื้นฐาน (O-NET) การทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านอาชีวศึกษา (V-NET) การทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านอิสลามศึกษา (I-NET) การทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านการศึกษานอกระบบโรงเรียน (N-NET) และการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านพระพุทธศาสนา (B-NET) ไปย่อมเป็นสิ่งที่สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) จะต้องพิจารณาอย่างเหมาะสมเป็นไปตามหลักการวัดและประเมินผลการเรียนรู้ การศึกษา ตามมาตรฐานทางวิชาการ เช่น กำหนดอายุผลการทดสอบได้ ส่วนกำหนดอายุนั้นหน่วยงานใดจะนำไปใช้หรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับหน่วยงานหรือองค์กรนั้นๆ เอง

4.4.4 เกี่ยวกับอำนาจในการลงโทษบุคคลที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการทดสอบ

จะเห็นได้ว่ากฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมิได้กำหนดอำนาจหรือบทบัญญัติเกี่ยวกับการลงโทษในกรณีที่มีการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือกระทำความผิดภารกิจการดำเนินงานด้านการทดสอบวัดและประเมินผลการศึกษาของบุคคลต่างๆ ในรูปแบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน การสอบวัดระดับอื่นๆ ที่อยู่ ในอำนาจหน้าที่ของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ ประกอบด้วย การทดสอบทางการศึกษาระดับชาตินั้นพื้นฐาน (O-NET) การทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านอาชีวศึกษา (V-NET) การ

ทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านอิสลามศึกษา (I-NET) การทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านการศึกษานอกระบบโรงเรียน (N-NET) และการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านพระพุทธศาสนา (B-NET) ซึ่งการสอบแต่ละประเภทย่อมมีการแข่งขันหรือที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องเมื่อกฎหมายต่างๆ เหล่านั้นมิได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) หรือหน่วยงานอื่นใดไว้อย่างชัดเจนย่อมก่อให้เกิดการทุจริตหรือประพฤติไม่เหมาะสม เพื่อให้ได้ข้อสอบหรือแบบทดสอบนำไปทำก่อน ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการที่จะนำมาใช้ลงโทษบุคคลดังกล่าว จะมีก็เพียงนำมาตราการทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางปกครอง หากเข้ากรณีใดกรณีหนึ่งมาปรับใช้บังคับเพื่อลงโทษกับผู้กระทำผิด ซึ่งไม่ส่งผลให้ผู้กระทำผิด หรือคิดจะกระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวต่อบทลงโทษที่มีอยู่เลย ทั้งนี้เนื่องจากระบบขั้นตอนการดำเนินการ ระบบการพิจารณาพิพากษา และระบบต่างๆ ตามกฎหมายข้างต้นไม่เหมาะสมกับลักษณะของความผิดเกี่ยวกับการทดสอบ แต่เนื่องจากกรณีของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) เป็นหน่วยงานของรัฐประเภทองค์การมหาชน ที่การจัดตั้งองค์กรกฎหมายไม่มุ่งประสงค์ให้มีอำนาจมหาชนในการลงโทษบุคคลใด ซึ่งในที่นี้จะวิเคราะห์เป็นลำดับๆ ไป ดังนี้

4.4.4.1 กรณีผู้สร้างและผลิตแบบทดสอบกระทำผิด

ก่อนที่จะได้แบบทดสอบเป็นฉบับเพื่อใช้ในการทดสอบทั่วประเทศในแต่ละประเภทการสอบ จะมีกระบวนการ ขั้นตอนในการสร้างต้นฉบับแบบทดสอบ ผลิตต้นฉบับแบบทดสอบ และพิมพ์แบบทดสอบ ซึ่งในกระบวนการ ขั้นตอนข้างต้น เป็นขั้นตอนที่สำคัญยิ่ง เนื่องจากเป็นต้นทางของแบบทดสอบอีกจำนวนหลายแสนฉบับ และหากเกิดความผิดพลาดหรือเกิดการทุจริตทำให้ต้นฉบับแบบทดสอบหลุดรั่วไหลไปยังบุคคลภายนอกย่อมส่งผลให้การทดสอบประเภทนั้นที่นำไปทดสอบกับบุคคลเป็นจำนวนมากเกิดความเสียหายทั้งต่อคุณภาพ งบประมาณ และมาตรฐานการทดสอบ ซึ่งในกระบวนการ ขั้นตอนนี้ จะมีบุคคลที่อยู่ในกลุ่มนี้ ประกอบไปด้วย ผู้สร้างแบบทดสอบ ผู้จัดพิมพ์แบบทดสอบ ผู้ตรวจทานต้นฉบับแบบทดสอบ และผู้ที่เกี่ยวข้องในลักษณะต่างๆ ที่ทำให้ได้รับรู้ถึงต้นฉบับแบบทดสอบดังกล่าว จึงเป็นกลุ่มบุคคลที่มีโอกาสกระทำความผิดในกรณีนี้ได้ ดังนั้น จึงควรมีมาตรการทางกฎหมายที่จะต้องนำมาปรับใช้เพื่อเป็นการป้องกัน และแก้ไขปัญหา หากเกิดมีขึ้น แต่โดยที่ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่จะสามารถนำมาปรับบทเพื่อลงโทษผู้กระทำผิดได้โดยตรง เพราะตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548 มิได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่ในการกำหนดบทลงโทษผู้กระทำผิดได้

ปัจจุบันหากเกิดกรณีข้อสอบรั่วไหลหรือทุจริตในการทำหน้าที่จะต้องนำกฎหมายที่อาจเกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายอาญา กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกฎหมายปกครอง ซึ่งไม่ใช่วิธีการแก้ไขปัญหามาที่ตรงกับสาเหตุ

ดังนั้น จึงส่งผลให้ผู้ที่เกี่ยวข้องไม่เกิดความเกรงกลัวต่อการที่คิดจะกระทำผิดกฎหมาย เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับได้โดยตรง แต่อย่างไรก็ตามเพื่อเป็นการป้องกันการกระทำผิดดังกล่าว หน่วยงานจำเป็นต้องหามาตรการในการรักษาความปลอดภัยและขั้นตอนที่รัดกุมเกี่ยวกับข้อสอบ โดยควรใช้มาตรการทางบริหารซึ่งสามารถกระทำได้ในฐานะที่สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) อันเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทองค์การมหาชนที่มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ กล่าวคือ ควรกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ และขอบข่ายงาน ให้แก่ ผู้สร้างแบบทดสอบ ผู้จัดพิมพ์แบบทดสอบ ผู้ตรวจทานต้นฉบับแบบทดสอบ และผู้ที่เกี่ยวข้องในลักษณะต่างๆ ที่ทำให้ได้รับรู้ถึงต้นฉบับแบบทดสอบ ให้ชัดเจน และระบุถึงความรับผิดชอบทางวินัยในฐานะที่เป็นผู้ปฏิบัติงานให้สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) หากเกิดความเสียหายในลักษณะดังกล่าว เพื่อให้บุคคลข้างต้นระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อเป็นการปรามพฤติกรรมและป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้

4.4.4.2 กรณีกรรมการคุมสอบกระทำผิด

เมื่อได้ข้อสอบเสร็จสมบูรณ์พร้อมที่จะนำไปสอบซึ่งมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความลับตามที่กล่าวไว้ในหัวข้อ 4.4.4.1 ข้างต้น ก็จะต้องมีกระบวนการเก็บรักษาไว้เป็นความลับอีกเช่นกัน ซึ่งกระบวนการนี้ก็เสี่ยงที่จะเกิดข้อสอบรั่วไหลได้เช่นกัน โดยก่อนที่จะนำข้อสอบไปสอบ เช่น การทดสอบทางการศึกษาระดับชาตินั้นพื้นฐาน (O-NET) การทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านอาชีวศึกษา (V-NET) การทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านอิสลามศึกษา (I-NET) การทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านการศึกษานอกระบบโรงเรียน (N-NET) และการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านพระพุทธศาสนา (B-NET) หรือการจัดการทดสอบอื่นๆ เป็นต้น และในทำนองเดียวกันในกรณีนี้ก็จะมียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง ประกอบไปด้วย เจ้าหน้าที่เก็บรักษาแบบทดสอบหรือข้อสอบ กรรมการคุมสอบที่อยู่ประจำศูนย์สอบ กรรมการคุมสอบที่อยู่ประจำสนามสอบ กรรมการคุมสอบที่อยู่ประจำห้องสอบ และบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการขนส่งแบบทดสอบหรือข้อสอบไปยังจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศ ซึ่งมีโอกาสที่จะเกิดปัญหาแบบทดสอบหรือข้อสอบหลุดรั่วไหลได้ทุกขั้นตอน ดังนั้น จึงควรมีมาตรการทางกฎหมายที่จะสามารถนำมาปรับใช้กับกรณีดังกล่าว แต่โดยที่ในปัจจุบันก็ยังไม่มีความสามารถนำมาใช้บังคับได้โดยตรงกับความผิดที่เกิดขึ้นในลักษณะข้างต้นได้โดยตรง

ฉะนั้น เพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) จึงควรกำหนดมาตรการ รูปแบบ และลักษณะของการดำเนินงานให้รัดกุม ในทุกขั้นตอน แม้ปัจจุบันยังไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการลงโทษโดยตรงแต่ก็อาจจะนำมาตรการทางบริหารมาจัดการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานได้ เช่น หากเกิดการทุจริตจากกรรมการคุมสอบ ก็ต้องแจ้งไปยังต้นสังกัดของกรรมการคุมสอบผู้นั้น หรือโรงเรียนนั้น เพื่อให้หน่วยงานต้นสังกัดของกรรมการคุมสอบ หรือโรงเรียนที่ทุจริตในการสอบพิจารณาลงโทษ หรือแจ้งไปยังสื่อมวลชน เพื่อใช้มาตรการทางสังคมในการกำหนดพฤติกรรมผู้ที่เกี่ยวข้องได้ และยังเพื่อเป็นการปรามพฤติกรรมของผู้ที่คิดจะกระทำความผิดได้พอสมควร

ทั้งนี้ ในกรณีของการทดสอบอื่นในประเทศไทย เช่น การสอบของมหาวิทยาลัยต่างๆ ก็จะมีกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งที่ให้อำนาจในการออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ ของแต่ละมหาวิทยาลัยในการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน ต่างๆ เกี่ยวกับการสอบ และการกำหนดโทษ เพื่อให้การดำเนินการของมหาวิทยาลัยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

4.4.4.3 กรณีผู้เข้าสอบกระทำผิด

เมื่อแบบทดสอบได้รับการจัดพิมพ์เสร็จเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ในระหว่างการจัดการทดสอบทางการศึกษาระดับชาตินี้ขึ้นพื้นฐาน หรือการจัดการทดสอบอื่นๆ ที่สถาบันทดสอบแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ดำเนินการทดสอบ และมีบุคคลที่เป็นผู้เข้าสอบกระทำการทุจริตในการทดสอบ เช่น นำอุปกรณ์สื่อสารเข้าไปในห้องสอบ หรือนำแบบทดสอบออกไปนอกห้องสอบ หรือกระทำการอื่นใดอันเป็นการทุจริตในการทดสอบ ซึ่งบุคคลที่มีโอกาสกระทำความผิดในกลุ่มนี้ ได้แก่ ผู้เข้ารับการทดสอบ กรรมการคุมสอบในระหว่างการทดสอบ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องในระหว่างการทดสอบ เป็นต้น ซึ่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องก็ได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่ไว้เล็กน้อยเพียงใดในการกำหนดมาตรการในการลงโทษบุคคลดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ควรจัดทำมาตรการ เช่น จัดทำประกาศการตัดสิทธิผู้เข้าสอบที่กระทำการทุจริตในการทดสอบหรือฝ่าฝืนข้อปฏิบัติสำหรับผู้เข้าสอบ โดยอาจกำหนดระยะเวลา 1 หรือ 2 ปีการศึกษา และประกาศรายชื่อไว้ที่เว็บไซต์ของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) เป็นต้น หรือกรณีที่กรรมการคุมสอบกระทำการทุจริตหรือฝ่าฝืนข้อปฏิบัติสำหรับกรรมการคุมสอบ เช่น บอกละเอียดคำตอบแก่ผู้เข้ารับการทดสอบ หรือกระทำการอื่นใดอันส่งผลให้ผู้เข้ารับการทดสอบได้ประโยชน์ในการทดสอบ สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) อาจแจ้งรายชื่อโรงเรียนหรือกรรมการคุมสอบที่กระทำการทุจริตดังกล่าวไปยังต้นสังกัด และเผยแพร่บนเว็บไซต์ของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ

(องค์การมหาชน) เป็นต้น เนื่องจากการกระทำดังกล่าวจะเป็นการป้องกันการทุจริตหรือประพฤติฝืนข้อปฏิบัติสำหรับผู้เข้าสอบและข้อปฏิบัติสำหรับกรรมการคุมสอบได้ช่องทางหนึ่ง อันจะส่งผลในท้ายที่สุดให้การจัดการทดสอบของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) มีประสิทธิภาพ ได้มาตรฐานเป็นที่น่าเชื่อถือ

ซึ่งหากเปรียบเทียบกับ การสอบเข้ารับราชการในตำแหน่งต่างๆ เช่น ในการสอบเข้ารับราชการในกระทรวง กรม ต่างๆ ที่จัดสอบโดยสำนักงาน ก.พ. หรือส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการจัดการทดสอบเอง สำนักงาน ก.พ. หรือส่วนราชการนั้นๆ ก็จะออกประกาศข้อปฏิบัติสำหรับผู้เข้าสอบของตนเองขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ

4.4.4.4 กรณีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นผู้ใช้หรือร่วมกระทำความผิด หรือสนับสนุนการกระทำความผิด

ก่อนที่จะมีการทดสอบหรือในระหว่างการจัดการทดสอบทางการศึกษาระดับชาตินั้น พื้นฐาน หรือการจัดการทดสอบอื่นๆ ที่สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ดำเนินการทดสอบ หรือภายหลังดำเนินการทดสอบ และมีบุคคลที่เป็นผู้เข้าสอบกระทำการทุจริตในการทดสอบ เช่น ลักลอบนำอุปกรณ์สื่อสารเข้าไปในห้องสอบด้วย และมีผู้ให้กระทำความผิดเป็นสมรู้ร่วมคิด หรือเป็นตัวการ หรือเป็นผู้สนับสนุนในการกระทำความผิด ซึ่งผู้ที่อาจกระทำความผิดในกลุ่มนี้จะประกอบไปด้วย บุคคลที่มีส่วนเป็นตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน ให้การกระทำความผิดตามที่กล่าวมาในหัวข้อ 4.4.4.1 – 4.4.4.3 แต่โดยที่ปัจจุบันก็ยังไม่มีความหมายที่ระบุไว้ชัดเจนว่าจะต้องนำกฎหมายใดมาใช้บังคับ จึงต้องนำกฎหมายเทียบเคียงหรือที่คิดว่าเกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายอาญา กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกฎหมายปกครอง มาบังคับใช้ ซึ่งอาจให้ผลที่ไม่ตรงกับปัญหามากนัก

ซึ่งในกรณีของการทดสอบที่เกี่ยวกับหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ โดยกระทรวงศึกษาธิการได้มีระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการปฏิบัติของผู้เข้าสอบ พ.ศ. 2548 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555 ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 เป็นหลักเกณฑ์ในการดำเนินการ

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขและป้องกันปัญหาข้างต้น จึงสมควรมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่สามารถใช้กำกับพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดได้ ทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวต่อการกระทำความผิด ซึ่งหากผู้เกี่ยวข้องและคิดที่จะกระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวก็ จะไม่กระทำความผิด หรือไม่เป็นผู้ใช้ให้กระทำความผิด หรือไม่เป็นตัวการใช้ให้ผู้อื่นกระทำความผิด หรือไม่เป็นผู้สนับสนุนให้ผู้อื่นกระทำความผิด ซึ่งย่อมเป็นผลดีกับการทดสอบที่สถาบัน

ทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ได้ดำเนินการทดสอบทุกๆ ประเภทการทดสอบ รวมทั้งไม่ขัดกับหลักการจัดตั้งองค์กรที่ไม่ประสงค์ให้องค์กรมีอำนาจมหาชนในการลงโทษบุคคลใดด้วย

ซึ่งมาตรการดังกล่าวอาจเป็นการนำมาตราทางกฎหมายควบคู่กับมาตรการทางบริหาร หรือมาตรการทางสังคม เช่น การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดให้สังคมได้รับรู้ การกำหนดห้ามมิให้บุคคลที่ทุจริตหรือเกี่ยวข้องกับการทุจริตมีสิทธิเข้าสมัครเข้ารับการทดสอบหรือมีสิทธิสอบในการจัดการทดสอบประเภทต่างๆ ที่สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) จัดการทดสอบ เป็นต้น

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ปัญหาทางกฎหมายบางประการเกี่ยวกับสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) และการทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ โดยเฉพาะหลักความเป็นอิสระในการจัดการองค์กร หลักการจัดโครงสร้างองค์กรของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) การวางระบบการจัดซื้อจัดจ้างและการจ้างบริการ การบริหารจัดการและดำเนินการตามภารกิจ ซึ่งประกอบไปด้วยเรื่องเกี่ยวกับผู้เข้ารับการทดสอบ เกี่ยวกับภารกิจและการบริหารจัดการองค์กรตามภารกิจ อำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดการทดสอบ การกำหนดคุณสมบัติและขั้นตอนต่างๆ เกี่ยวกับการทดสอบ รวมทั้งการประกาศผลสอบ และการลงโทษบุคคลที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการทดสอบ มีดังนี้

5.1.1 ความเป็นอิสระในการจัดการองค์กร

สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) เป็นองค์การมหาชนที่อยู่ในระบบองค์การมหาชนที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เป็นระบบโครงสร้างองค์กรของรัฐรูปแบบใหม่ที่คู่ขนานไปกับส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ อันเป็นองค์กรจัดทำบริการสาธารณะที่มีอยู่เดิม การกำหนดให้จัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นเป็นรายองค์กรได้โดยการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง ทำให้้องค์การมหาชนมีสถานะทางกฎหมายเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่อยู่นอกระบบราชการ การที่กฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนมีศักดิ์เป็นเพียงพระราชกฤษฎีกา ได้สร้างกรอบข้อจำกัดประการหนึ่งสำหรับการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน กล่าวคือ องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ ไม่อาจก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในทางนิติฐานะ หรือไปกระทบกระเทือนต่อองค์การมหาชนที่เกิดขึ้นอยู่แล้วก่อนตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งส่วนใหญ่เกิดขึ้นโดยกฎหมายที่มีศักดิ์ในระดับพระราชบัญญัติได้ ส่วนสถานะที่เป็นนิติบุคคลเอกเทศแยกต่างหากไปจากรัฐและส่วนราชการทั้งหลายของรัฐ ย่อมเป็นการดำรงสถานะที่จะทำให้้องค์การมหาชนสามารถรักษาความเป็นอิสระและคล่องตัวในการดำเนินงานไว้เป็นอย่างดี เพราะเมื่อมีสถานะเป็นนิติบุคคลแล้ว ก็ย่อมสามารถทรงสิทธิและใช้สิทธิ มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน คัดสินใจหรือตกลงเข้าทำนิติกรรม

หรือเป็นโจทก์ฟ้องหรือถูกฟ้องคดีได้ในนามตนเอง อันเป็นสถานะที่จะมีได้ก็แต่สำหรับเฉพาะบุคคลที่มีความเป็นอิสระและสามารถดูแลตัดสินใจกับทั้งรับผิดชอบการดำเนินการของตนเองได้เท่านั้น ดังนั้น การมีสถานะเป็นนิติบุคคลโดยไม่ต้องพึ่งพาหรือเป็นส่วนหนึ่งของส่วนราชการใดจึงเป็นสาระที่ขาดมิได้สำหรับองค์กรจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบนี้ทุกองค์กร

และการที่องค์กรมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินบริการสาธารณะบางประการโดยใช้งบประมาณแผ่นดิน ทำให้องค์กรมหาชนต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐในลักษณะของการกำกับดูแล แต่รายงานการจัดสรรงบประมาณและการกำกับดูแลองค์กรมหาชนย่อมต้องเป็นไปโดยการเคารพหลักการของความเป็นอิสระในการดำเนินงานขององค์กรมหาชน แต่ความเป็นอิสระในการดำเนินงานนั้นไม่ใช่จุดมุ่งหมายในตัวเอง แต่เป็นเพียงวิธีการไปสู่จุดมุ่งหมายอันได้แก่ การปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลตามภารกิจที่รัฐมอบให้ดำเนินการ ดังนั้นจึงต้องกำหนดระบบตรวจสอบประเมินประสิทธิภาพขององค์กรมหาชนไว้ในกฎหมายด้วย ระบบการประเมินผลขององค์กรมหาชนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด มีความหมายว่าองค์กรมหาชนทุกแห่ง จะต้องเข้าสู่ระบบการทำข้อตกลงประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติงานกับหน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้เข้าจัดทำข้อตกลงและติดตามประเมินประสิทธิภาพขององค์กรมหาชน ทั้งนี้โดยจะต้องมีการกำหนดเกณฑ์ชี้วัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติการกิจขององค์กรมหาชนไว้ล่วงหน้าและกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการให้บรรลุตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อตกลงนั้น หากเมื่อครบระยะเวลาแล้ว องค์กรมหาชนสามารถบรรลุตามเกณฑ์ที่ตกลงไว้ล่วงหน้า รัฐก็อาจเพิ่มความสนับสนุนทางงบประมาณหรือสนับสนุนในด้านอื่น แต่ถ้าเป็นกรณีกลับกัน คือ องค์กรมหาชนไม่อาจดำเนินการให้บรรลุผลตามเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ รัฐก็อาจมีการพิจารณาจำกัดการเพิ่มของงบประมาณสำหรับองค์กรนั้นๆ ได้ ซึ่งจากรูปแบบของหน่วยงาน ระบบองค์กรมหาชน สถานะที่เป็นนิติบุคคลเอกเทศแยกต่างหากไปจากรัฐและส่วนราชการทั้งหลายของรัฐ เป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินบริการสาธารณะบางประการโดยใช้งบประมาณแผ่นดิน และมีระบบการประเมินผลขององค์กรมหาชนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด จะทำให้เห็นได้ว่าหน่วยงานของรัฐประเภทองค์กรมหาชนจะต้องมุ่งสร้างประสิทธิภาพในการบริหารจัดการที่แตกต่างไปจากระบบราชการและรัฐวิสาหกิจ

สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์กรมหาชน) จึงต้องให้ความสำคัญและสร้างความเข้าใจในหลักการพื้นฐานของลักษณะขององค์กรมหาชนรวมทั้งเน้นย้ำถึงสถานะทางกฎหมายซึ่งจัดตั้งองค์กรที่มุ่งประสงค์ให้มีหน่วยงานประเภทองค์กรมหาชนขึ้นให้กับบุคลากรและผู้เกี่ยวข้อง โดยต้องพิจารณาและให้ความสำคัญในทุกขั้นตอนของการดำเนินงานหรือการปฏิบัติตามภารกิจในการจัดตั้งองค์กร ตั้งแต่ขั้นตอนในระบบการบริหารจัดการองค์กร ที่ต้องมี

ประสิทธิภาพ คล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ขั้นตอนในระบบการออกข้อบังคับ ระเบียบ เกี่ยวกับการบริหารจัดการองค์กร ที่ต้องเอื้อต่อการดำเนินการตามภารกิจ ทำให้ภารกิจสำเร็จได้อย่างคล่องตัวโดยไม่สร้างภาระหรือขั้นตอนที่มากเกินไปจนความจำเป็นแต่อย่างใดก็ตามต้องไม่หละหลวมหรือย่อหย่อนจนขาดระบบการตรวจสอบ ขั้นตอนในระบบการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน ที่ต้องมีการวัดประสิทธิภาพการดำเนินงานที่ชัดเจน มีหลักเกณฑ์ที่เชื่อถือได้ เป็นต้น เนื่องจากเมื่อองค์การมหาชนให้ความสำคัญและตระหนักถึงการบทบาทหน้าที่ตามการก่อตั้งองค์การมหาชน ก็ย่อมส่งผลให้การดำเนินงานขององค์การมหาชนมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการจัดตั้งองค์การมหาชนที่แยกออกจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

5.1.2 การจัดโครงสร้างองค์กรของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน)

ในฐานะที่สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) เป็นหน่วยงานของรัฐประเภทองค์การมหาชน โครงสร้างของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ทั้งโครงสร้างตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง และโครงสร้างภายในองค์กรต้องเป็นไปเพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลเหมาะสมกับการจัดให้มีองค์การมหาชน ซึ่งในการจัดแบ่งโครงสร้างการบริหารจัดการภายในองค์กร คณะกรรมการบริหารสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ ได้จัดแบ่งส่วนงานของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ออกเป็น 6 กลุ่มงาน ประกอบด้วย กลุ่มงานอำนวยการ กลุ่มงานยุทธศาสตร์และส่งเสริมการพัฒนาองค์กร กลุ่มงานสารสนเทศและเทคโนโลยีการทดสอบ กลุ่มงานผลิตและพัฒนาเครื่องมือวัดและประเมินผลทางการศึกษา กลุ่มงานบริหารการทดสอบ และกลุ่มงานบริการการทดสอบ

โดยที่โครงสร้างการบริหารจัดการดังกล่าว ในส่วนของตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548 และโครงสร้างการบริหารภายในองค์กรที่คณะกรรมการบริหารสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ ในการแบ่งส่วนงานภายในองค์กร จะพบว่าอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาที่แบ่งการบริหารในรูปแบบของคณะกรรมการ นั้น สอดคล้องกับการจัดให้มีองค์การมหาชน เนื่องจากคณะกรรมการบริหารจะมาจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายการบริหารจัดการองค์กร และมีผู้อำนวยการเป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายของคณะกรรมการบริหารมาสู่การปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม

แต่ในส่วนของการบริหารของคณะกรรมการบริหารต้องมีข้อมูลและได้รับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจากองค์กรสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ดังนั้นการจัดแบ่งโครงสร้างภายในองค์กรจึงมีความสำคัญในการผลักดันให้นโยบายของคณะ

กรรมการบริหารสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติถูกนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล บรรลุตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กร ซึ่งการจัดแบ่งโครงสร้างองค์กรของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ในปัจจุบันที่แบ่งโครงสร้างออกเป็น 6 กลุ่มงาน

จะเห็นได้ว่าจากโครงสร้างภายในองค์กรข้างต้นนั้น โครงสร้างดังกล่าวยังอาจไม่ส่งเสริมหรือสนับสนุนต่อการนำนโยบายคณะกรรมการบริหารสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติไปปฏิบัติได้อย่างเต็มประสิทธิภาพเต็มที่เท่าที่ควร กล่าวคือ การแบ่งโครงสร้างโดยแยกเป็นกลุ่มเกี่ยวกับการผลิตเครื่องมือวัด (แบบทดสอบ) กลุ่มเกี่ยวกับการบริหารจัดการการทดสอบ กลุ่มเกี่ยวกับเทคโนโลยีการทดสอบ นั้น จะทำให้แต่ละกลุ่มมองไม่เห็นภาพรวมของระบบการวัดและประเมินผลการทดสอบในแต่ละประเภทแต่ละระดับการทดสอบ จึงควรจัดให้มีกลุ่มงานที่รับผิดชอบเป็นประเภทและระดับการทดสอบที่มีข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้ครบรอบด้านตั้งแต่ขั้นตอนการสร้างแบบทดสอบ ขั้นตอนการบริหารจัดการการทดสอบ ขั้นตอนการตรวจและประมวลผลการทดสอบ และรายงานผลการทดสอบ เป็นต้น เนื่องจากหากข้อมูลการทดสอบแต่ละประเภทแต่ละระดับการทดสอบอยู่ในกลุ่มงานเดียวกันย่อมส่งผลให้การนำนโยบายคณะกรรมการบริหารไปสู่การปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และสามารถประเมินผลการปฏิบัติงานในแต่ละประเภทแต่ละระดับการศึกษาที่สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ได้ดำเนินการทดสอบไปได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งในแง่ของการประเมินผลกลุ่มงานภายในและการประเมินผลงานของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) อันจะส่งผลให้การบริการสาธารณะซึ่งประชาชนและเอกชนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจะได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่

5.1.3 การวางระบบการจัดซื้อจัดจ้าง และการจ้างบริการ

โครงสร้างการบริหารงานและการแบ่งโครงสร้างการบริหารภายในองค์กรออกเป็น 6 กลุ่มงาน ประกอบด้วย กลุ่มงานอำนวยการ กลุ่มงานยุทธศาสตร์และส่งเสริมการพัฒนาองค์กร กลุ่มงานสารสนเทศและเทคโนโลยีการทดสอบ กลุ่มงานผลิตและพัฒนาเครื่องมือวัดและประเมินผลทางการศึกษา กลุ่มงานบริหารการทดสอบ และกลุ่มงานบริการการทดสอบ ซึ่งทุกส่วนงานใช้ระบบการจัดซื้อจัดจ้างตามข้อบังคับคณะกรรมการบริหารสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2550 ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างทุกประเภท ซึ่งในข้อบังคับดังกล่าวมีกระบวนการและการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างมีลักษณะเดียวกันกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 โดยแบ่งการซื้อหรือการจ้าง ออกเป็น 6 ประเภท ประกอบด้วย

1. วิธีตกลงราคา
2. วิธีสอบราคา

3. วิธีประกวดราคา
4. วิธีพิเศษ
5. วิธีกรณีพิเศษ
6. วิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

แต่โดยที่ลักษณะของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ที่ได้ดำเนินการตามภารกิจอื่นจะต้องมีการจัดซื้อจัดจ้างที่มีลักษณะแตกต่างจากการจัดซื้อจัดจ้างปกติ เช่น การจ้างพิมพ์แบบทดสอบและกระดาษคำตอบ เป็นต้น ซึ่งการจัดซื้อจัดจ้างตามข้อบังคับตามปกติข้างต้นที่อิงอาศัยตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 นั้นไม่สอดคล้องกับสภาพของลักษณะงานขององค์กร เนื่องจากการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละประเภทจะต้องมีขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการและลักษณะของผู้รับจ้างซึ่งต้องมีความชำนาญ

ส่วนการจ้างบริการ สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ได้ใช้ระบบการจ้างผู้เชี่ยวชาญตามข้อบังคับพัสดุเช่นเดียวกัน ซึ่งการจ้างลักษณะดังกล่าวไม่มีความคล่องตัวและไม่สอดคล้องกับองค์การมหาชนที่มีลักษณะการบริหารที่แตกต่างจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ จึงสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตลอดทั้งอำนาจในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างใหม่ โดยไม่อิงอาศัยกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุดังกล่าว แต่สมควรสร้างระเบียบ ข้อบังคับของตนเองโดยคำนึงถึงระบบการดำเนินงานขององค์กรและระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจให้เหมาะสมกัน

5.1.4 การบริหาร จัดการ และดำเนินการตามภารกิจ

5.1.4.1 เกี่ยวกับผู้เข้ารับการทดสอบ

นักเรียนที่ศึกษาอยู่ในหลักสูตรการศึกษาตามหลักสูตรแกนกลางของกระทรวงศึกษาธิการนั้นต้องเข้ารับการทดสอบวัดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่จัดทดสอบโดยสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) นั้น ซึ่งตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548 มิได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้ารับการทดสอบ รวมทั้งมิได้กำหนดถึงอำนาจหน้าที่ของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ในรายละเอียดไว้ แต่ได้กำหนดหลักการอย่างกว้างๆ ไว้ ซึ่งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ต้องนำมาตรการทางกฎหมายที่ให้ความคล่องตัวของการเป็นองค์การมหาชนมาดำเนินการไม่ว่าจะเป็นออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์บุคคลที่มีสิทธิเข้ารับการทดสอบและกระบวนการขั้นตอนต่างๆ เกี่ยวกับการจัดการทดสอบ ที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตามลักษณะการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐประเภทองค์การมหาชนที่มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ

5.1.4.2 เกี่ยวกับการกิจและการบริหารจัดการองค์กรตามภารกิจ

รูปแบบของหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการวัดและประเมินผลทางการศึกษาซึ่งเป็นลักษณะขององค์การมหาชน โดยองค์การมหาชนมีความหมายและแนวความคิดเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐประเภทองค์การมหาชน เป็นลักษณะเฉพาะ กล่าวคือ องค์การมหาชน (Public Organization) เป็นแนวคิดในการจัดระบบองค์กรของรัฐรูปแบบใหม่ที่มุ่งจะสร้างหน่วยงานบริการสาธารณะที่นอกเหนือไปจากการจัดองค์กรในรูปแบบของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) จึงต้องบริหารจัดการองค์กรเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรไว้และเพื่อประสิทธิภาพขององค์กร

5.1.4.3 อำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดการทดสอบ การกำหนด

คุณสมบัติ และขั้นตอนต่างๆ เกี่ยวกับการทดสอบ รวมทั้งการประกาศผลสอบ

จากวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ จะเห็นได้ว่าสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) มีหน้าที่และภารกิจเกี่ยวกับการจัดการทดสอบ และให้บริการทางการวัดและประเมินผลการทดสอบทางการศึกษา ต้องติดต่อร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก และตกลงขอบเขตความร่วมมือ เช่น การตกลงให้สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) จัดทำระบบการรับสมัคร รับสมัคร สร้างแบบทดสอบ จัดการทำสอบ และดำเนินการทดสอบ ตลอดจนรายงานผลการทดสอบ และให้หน่วยงานอื่นนำผลการทดสอบไปใช้ประโยชน์ทางการศึกษา ซึ่งในแต่ละขั้นตอนต้องนำมาตรการทางกฎหมายมาพิจารณาให้รอบคอบ โดยเมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548 แล้วจะพบว่ากฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวมิได้กำหนดให้อำนาจ หน้าที่ สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) หรือหน่วยงานประเภทองค์การมหาชน มีอำนาจ หรือ หน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดโทษบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในขั้นตอนต่างๆ เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งได้ เมื่อกฎหมายมิได้กำหนดให้อำนาจไว้ เนื่องจากการจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น ผู้ร่างกฎหมายไม่ประสงค์ให้องค์การมหาชนมีอำนาจมหาชน ในการลงโทษบุคคลใด ประสงค์เพียงแต่ให้มีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้น การพิจารณาดำเนินการกำหนดพฤติกรรมและการกระทำของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการทดสอบจึงต้องพิจารณาให้รอบคอบและเกิดประโยชน์สูงสุด และบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ต้องคงไว้ซึ่งลักษณะเฉพาะขององค์การมหาชนที่ไม่มีอำนาจมหาชนในการลงโทษ กับการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ

5.1.4.4 เกี่ยวกับอำนาจในการลงโทษบุคคลที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการทดสอบ

เนื่องจากกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมิได้กำหนดอำนาจหรือบทบัญญัติเกี่ยวกับการลงโทษในกรณีที่มีการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือกระทำความผิดภารกิจการดำเนินงานด้านการทดสอบวัดและประเมินผลการศึกษาของบุคคลต่างๆ ในรูปแบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน การสอบวัดระดับอื่นๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ ประกอบด้วย การทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านขั้นพื้นฐาน (O-NET) การทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านอาชีวศึกษา (V-NET) การทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านอิสลามศึกษา (I-NET) การทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านการศึกษานอกระบบโรงเรียน (N-NET) และการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านพระพุทธศาสนา (B-NET) ซึ่งการสอบแต่ละประเภทย่อมมีการแข่งขันหรือที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง เมื่อกฎหมายต่างๆ เหล่านั้นมิได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) หรือหน่วยงานอื่นใดไว้อย่างชัดเจนย่อมก่อให้เกิดการทุจริตหรือประพฤติไม่เหมาะสม เพื่อให้ได้ข้อสอบหรือแบบทดสอบนำไปทำก่อน ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการที่จะนำมาใช้ลงโทษบุคคลดังกล่าว จะมีก็เพียงนำมาตรการทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางปกครอง หากเข้ากรณีใดกรณีหนึ่งมาปรับใช้บังคับเพื่อลงโทษกับผู้กระทำความผิด ซึ่งไม่ส่งผลให้ผู้กระทำความผิด หรือคิดจะกระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวต่อบทลงโทษที่มีอยู่เลย ทั้งนี้เนื่องจากระบบขั้นตอนการดำเนินการ ระบบการการพิสูจน์ และระบบต่างๆ ตามกฎหมายข้างต้นไม่เหมาะสมกับลักษณะของความผิดเกี่ยวกับการทดสอบ แต่เนื่องจากกรณีของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) เป็นหน่วยงานของรัฐประเภทองค์การมหาชน ที่การจัดตั้งหน่วยงานกฎหมายไม่มุ่งประสงค์ให้มีอำนาจมหาชนในการลงโทษบุคคลใด

ดังนั้น สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) จึงต้องนำมาตรการทางกฎหมายมาบังคับใช้ควบคู่กับมาตรการทางบริหาร และมาตรการทางสังคม เช่น การแสดงหรือเปิดเผยรายชื่อบุคคลที่กระทำการทุจริตหรือประพฤติผิดระเบียบ หลักเกณฑ์การทดสอบประเภทต่างๆ เป็นต้น

5.2 ข้อเสนอแนะ

1. สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ต้องสร้างความความเข้าใจตระหนักและเน้นย้ำถึงสถานะทางกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรซึ่งมุ่งประสงค์ให้มีหน่วยงานประเภทองค์การมหาชน โดยต้องพิจารณาและให้ความสำคัญในทุกขั้นตอนของการดำเนินงานหรือการปฏิบัติตามภารกิจในการจัดตั้งองค์กรให้กับบุคลากรและผู้เกี่ยวข้อง ตั้งแต่ขั้นตอนในระบบการบริหารจัดการองค์กร ที่ต้องมีประสิทธิภาพ คล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ขั้นตอนในระบบการ

ออกข้อบังคับ ระเบียบ เกี่ยวกับการบริหารจัดการองค์กร ที่ต้องเอื้อต่อการดำเนินการตามภารกิจ ทำให้ภารกิจสำเร็จได้อย่างคล่องตัวโดยไม่สร้างภาระหรือขั้นตอนที่มากเกินไปจนความจำเป็นแต่อย่างใดก็ตามต้องไม่หละหลวมหรือย่อหย่อนจนขาดระบบการตรวจสอบ ขั้นตอนในระบบการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน ที่ต้องมีการวัดประสิทธิภาพการดำเนินงานที่ชัดเจน มีหลักเกณฑ์ที่เชื่อถือได้ทั้งภายในและภายนอกองค์กร

2. การจัดโครงสร้างองค์กรของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ในการจัดระบบโครงสร้างภายในองค์กรควรกำหนดให้มีกลุ่มงานที่รับผิดชอบเป็นประเภทและระดับการทดสอบที่มีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทดสอบประเภทนั้นอย่างครบถ้วนรอบด้านตั้งแต่ขั้นตอนการสร้างแบบทดสอบ ขั้นตอนการบริหารจัดการการทดสอบ ขั้นตอนการตรวจและประมวลผลการทดสอบ และรายงานผลการทดสอบ อยู่ในกลุ่มงานเดียวกันเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการข้อมูลต่างๆ

3. การวางระบบการจัดซื้อจัดจ้างและการจ้างบริการ ในการจัดซื้อจัดจ้างต่างๆ เกี่ยวกับภารกิจขององค์กร ควรออกระเบียบข้อบังคับภายในองค์กรให้แตกต่างจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 โดยให้มีความคล่องตัวสอดคล้องกับภารกิจ ส่วนการจ้างบริการก็ควรทำในลักษณะเดียวกันที่ไม่ต้องอิงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 แต่ก็ต้องมีระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจด้วย

4. การบริหารจัดการและการดำเนินการตามภารกิจ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรควรนำมาตรการทางกฎหมายอันเป็นลักษณะเด่นของความเป็นองค์การมหาชนมาใช้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวไม่ว่าจะเป็นออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์บุคคลที่มีสิทธิเข้ารับการทดสอบและกระบวนการขั้นตอนต่างๆ เกี่ยวกับการจัดการทดสอบ ที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การบริหารจัดการการเงินทั้งเงินงบประมาณและเงินรายได้ รวมถึงการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับโทษที่เหมาะสมกับลักษณะของการสอบแต่ละประเภทด้วย รวมทั้งการนำมาตรการทางบริหาร และมาตรการทางสังคมมาใช้ในการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการทดสอบแต่ละประเภทด้วย

จากข้อเสนอแนะดังกล่าว ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะมีประโยชน์สำหรับการศึกษาอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไป ตลอดจนเป็นแนวทางในการปรับใช้บทบัญญัติของกฎหมาย การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้การจัดการวัดและประเมินผลเกี่ยวกับการทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ และการวัดและประเมินผลเกี่ยวกับการทดสอบประเภทอื่นๆ เป็นไปอย่างเหมาะสมมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดสมตามเจตนารมณ์ในการทดสอบแต่ละประเภทและการจัดตั้งหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการวัดและประเมินผลด้วย



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กุลพล พลวัน. (2541). รายงานการวิจัยประกอบร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.
กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.
- คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ. (2542). องค์การมหาชน : มิติใหม่ของ
หน่วยงานภาครัฐ. กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ.
- นรินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2545). ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและ
ต่างประเทศเปรียบเทียบ (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกา.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2542). องค์การมหาชน (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ : นิติธรรม.
- _____. (2542). องค์การมหาชน : องค์กรของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ (พิมพ์ครั้งที่
1). กรุงเทพฯ : นิติธรรม.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ. กรุงเทพฯ :
วิญญูชน
- นรนิติ เศรษฐบุตร. (2544). เขตการศึกษาแบบหนึ่งของอเมริกัน : ดูของคนอื่นแล้วคิดถึงตนเอง.
เอกสารเผยแพร่ ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประไพ เอกอุ้น. (2542). การศึกษาไทย. กรุงเทพฯ : ภาควิชาพื้นฐานการศึกษา คณะครุศาสตร์
สถาบันราชภัฏสวนสุนันทา.
- ประยูร กาญจนกุล. (2538). กฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พรพิมล บุญทวีเวช และสุรพล นิติไกรพจน์. (2543). รายงานการศึกษาวิเคราะห์เพื่อการปฏิรูป
การศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในกรอบภารกิจของ
สำนักงานปฏิรูปการศึกษา เล่ม 2. กรุงเทพฯ : เดือนตุลา.
- โกสิน พลกุล. (2530). นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส. วารสารกฎหมายปกครอง, 6(2).
สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2542). การออกแบบโครงสร้าง
จัดระบบองค์กรและการบริหารงาน สสวท. ในรูปองค์การมหาชน (รายงาน
ผลการวิจัย). สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2546). *โครงการศึกษาความเหมาะสมของการปรับเปลี่ยนสถานะภาพสถานศึกษาของรัฐเป็นองค์การมหาชน*. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

สุรพล นิธิไกรพนธ์. (2541). *การปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดองค์กรในภาคมหาชน: ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ*(รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ.

_____. (2542). *องค์การมหาชน : แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหาร*. กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ.

_____. (2543). *ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน*. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2532). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับองค์การมหาชนอิสระ*. วารสารนิติศาสตร์. 19 (14).

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2532). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับองค์การมหาชนอิสระ*. กรุงเทพฯ : วิทยุชน

อรพินท์ สฟโชคชัย. *องค์การบริหารงานอิสระ (Crown Entities) ของประเทศนิวซีแลนด์*. รายงานผลการศึกษาดูงานการปฏิรูประบบราชการของประเทศนิวซีแลนด์ ภายใต้โครงการการปฏิรูประบบราชการ ที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลนิวซีแลนด์.

วิทยานิพนธ์

บุญสนอง เกาคำ. (2547). *ปัญหาการบริหารงานของสถาบันราชภัฏในฐานะสถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. 2538* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

วันเพ็ญ ทรัพย์ส่งเสริม. (2539). *การจัดตั้งองค์การมหาชนอิสระในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุเวช ชูสังข์. (2554). *ปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้รับบริการทางการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

เอกสารอื่นๆ

การจัดการเรียนรู้ของครูระดับนานาชาติ (Teaching and Learning International Survey : TALIS)
สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สำนักมาตรฐานการศึกษาและพัฒนารเรียนรู้ กลุ่ม
พัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา.

คู่มือการปฏิบัติงานของกรรมการองค์การมหาชน สำนักงาน ก.พ.ร.

บัญญัติ สุชีวะ. (2528, 19-20 ธันวาคม). *จริยธรรมของนักกฎหมาย*. เอกสารในการสัมมนาเรื่อง
จริยธรรมของนักกฎหมาย (อัคราณา). เสนอที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.

ทิวัด มณีโชติ. เอกสารเผยแพร่.

แผนปฏิบัติงานประจำปีของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ประจำปี
งบประมาณ พ.ศ. 2557.

หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551. กระทรวงศึกษาธิการ.

รายงานประจำปี 2555 ของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน).

เอกสารเผยแพร่. รูปแบบการศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกา.

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

ข้อบังคับสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงาน
การบริหาร และขอบเขตหน้าที่ของส่วนงาน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2556.

ข้อบังคับคณะกรรมการบริหารสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2550.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535.

ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการปฏิบัติของผู้เข้าสอบ พ.ศ. 2548

ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการปฏิบัติของผู้เข้าสอบ พ.ศ. 2548 แก้ไขเพิ่มเติม
(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555.

ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการลงโทษนักเรียนนักศึกษา พ.ศ. 2548.

ระเบียบการสอบของนักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2549

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พรพ 1-6.

ประมวลกฎหมายอาญา.

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502.

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548.

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

คู่มือออนไลน์. สืบค้นเมื่อ 19 กรกฎาคม 2556, จาก

[http://www.e-book.ram.edu/e-book/1/LW206\(51\)/LW206-1-4](http://www.e-book.ram.edu/e-book/1/LW206(51)/LW206-1-4).

บทความเกี่ยวกับการศึกษา. สืบค้นเมื่อ 10 สิงหาคม 2556, จาก

http://www.thaiblogonline.com/Noi_Tor.blog?PostID=39304

บทความ “คุณธรรมที่กำลังมองหา” ของ รองศาสตราจารย์วิไล ตั้งสมจิต สถาบันราชภัฏธนบุรี.

สืบค้นเมื่อ 10 สิงหาคม 2556, จาก <http://come.to/wilai>

บทความเกี่ยวกับการศึกษา. สืบค้นเมื่อ 10 สิงหาคม 2556, จาก

<http://www.kroobannok.com/category17.data>

บทความวิชาการการศึกษา. สืบค้นเมื่อ 10 สิงหาคม 2556, จาก

http://www.trueplookpanya.com/new/cms_list/teacher/23/

California Department of Education, Fact Book 2002 : Handbook of Education Information.

<http://www.cde.ca.gov>.

บทความการศึกษา. สืบค้นเมื่อ 12 สิงหาคม 2556, จาก

<http://www.moe.go.th/momday2013/>

เว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. สืบค้นเมื่อ 12 สิงหาคม 2556. จาก

<http://www.obec.go.th/>

เว็บไซต์การศึกษา. สืบค้นเมื่อ 12 สิงหาคม 2556, จาก

<http://www.dld.go.th/Link/gov18.html>

เว็บไซต์การศึกษา. สืบค้นเมื่อ 12 สิงหาคม 2556, จาก

http://www.onec.go.th/onec_web/main.php

เว็บไซต์การศึกษา. สืบค้นเมื่อ 12 สิงหาคม 2556, จาก

<http://www.enn.co.th/>

เว็บไซต์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สืบค้นเมื่อ 13 สิงหาคม 2556, จาก

<http://www.chula.ac.th/>

เว็บไซต์การศึกษา. สืบค้นเมื่อ 13 สิงหาคม 2556, จาก

<http://www.worldband.org>

เว็บไซต์การศึกษา. สืบค้นเมื่อ 13 สิงหาคม 2556, จาก

http://library.uru.ac.th/webdb/images/Japan_EduLaw.htm

เว็บไซต์สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน). สืบค้นเมื่อ 13 สิงหาคม 2556. จาก

<http://www.niets.co.th/>

เว็บไซต์การศึกษา. สืบค้นเมื่อ 13 สิงหาคม 2556, จาก

<http://info.dek-eng.com/TOEFL/สอบ-TOEFL/กฎระเบียบและขั้นตอนในการสอบ-TOEFL.html>

เว็บไซต์การศึกษา. สืบค้นเมื่อ 13 สิงหาคม 2556, จาก

<http://www.ets.org/>

เว็บไซต์การศึกษา. สืบค้นเมื่อ 15 สิงหาคม 2556, จาก

[http://www.e-book.ram.edu/e-book/1/LW206\(51\)/LW206-1-4](http://www.e-book.ram.edu/e-book/1/LW206(51)/LW206-1-4).

เว็บไซต์การศึกษา. สืบค้นเมื่อ 15 สิงหาคม 2556, จาก

<http://grad.law.tu.ac.th/about-tu-law.php?lang=th&view=history#graduate>

เว็บไซต์การศึกษา. สืบค้นเมื่อ 15 สิงหาคม 2556, จาก

<http://www.l3nr.org/posts/411320>

เว็บไซต์การศึกษา. สืบค้นเมื่อ 15 สิงหาคม 2556, จาก

http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/index.php?option=com_content&view=article&id=2956&catid=503:2011-09-15-17-25-37

ภาษาต่างประเทศ

BOOK

Humes, Samuel & Martin, Eileen M. (1961). *The Stucture of Local Governments through out The world*. Netherland : The Hague.

DRU



ภาคผนวก



พระราชกฤษฎีกา

จัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน)

พ.ศ. ๒๕๔๘

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๘

เป็นปีที่ ๖๐ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติขึ้นเป็นองค์การมหาชน ตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๒๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า “พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘”

มาตรา ๒ พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชกฤษฎีกานี้

“การทดสอบ” หมายความว่า กระบวนการทดสอบทางการศึกษา ซึ่งประกอบด้วย การสร้างเครื่องมือวัด การบริหารการทดสอบ การตรวจให้คะแนน การแปลผล และการรายงานผล

“สถาบัน” หมายความว่า สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน)

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการบริหารสถาบัน

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการสถาบัน

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของสถาบัน

“ลูกจ้าง” หมายความว่า ลูกจ้างของสถาบัน

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

หมวด ๑

การจัดตั้ง วัตถุประสงค์ และอำนาจหน้าที่

มาตรา ๕ ให้จัดตั้งองค์การมหาชนขึ้น เรียกว่า “สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน)” เรียกโดยย่อว่า “สทศ.” และให้ใช้ชื่อเป็นภาษาอังกฤษว่า “National Institute of Educational Testing Service (Public Organization)” เรียกโดยย่อว่า “NIETS”

มาตรา ๖ ให้สถาบันมีที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครหรือจังหวัดใกล้เคียง

มาตรา ๗ ให้สถาบันมีวัตถุประสงค์เพื่อบริหารจัดการและดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษา วิจัย พัฒนา และให้บริการทางการประเมินผลทางการศึกษาและทดสอบทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งเป็นศูนย์กลางความร่วมมือด้านการทดสอบทางการศึกษาในระดับชาติและระดับนานาชาติ

มาตรา ๘ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ ให้สถาบันมีอำนาจหน้าที่หลักดังนี้

(๑) ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำระบบ วิธีการทดสอบและพัฒนาเครื่องมือวัดและประเมินผล ตามมาตรฐานการศึกษา

(๒) ดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินผลการจัดการศึกษาและการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติ ตลอดจนให้ความร่วมมือและสนับสนุนการทดสอบทั้งระดับเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา

(๓) ดำเนินการเกี่ยวกับการทดสอบทางการศึกษา บริการสอบวัดความรู้ความสามารถ และการสอบวัดมาตรฐานวิชาการและวิชาชีพ เพื่อนำผลไปใช้เป็นส่วนหนึ่งในการเทียบระดับและการเทียบโอนผลการเรียนที่มาจากการศึกษาในระบบเดียวกันหรือการศึกษาต่างระบบ

(๔) ดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษาวิจัย และเผยแพร่นวัตกรรมเกี่ยวกับการทดสอบทางการศึกษา ตลอดจนเผยแพร่เทคนิคการวัดและประเมินผลการศึกษา

(๕) เป็นศูนย์กลางข้อมูลการทดสอบทางการศึกษา ตลอดจนสนับสนุน และให้บริการผลการทดสอบ แก่หน่วยงานต่าง ๆ ได้ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

(๖) พัฒนาและส่งเสริมวิชาการด้านการทดสอบและประเมินผลทางการศึกษา รวมถึงการพัฒนาบุคลากรด้านการทดสอบและประเมินผล ด้านการติดตามและประเมินผลคุณภาพบัณฑิต รวมทั้งการให้การรับรองมาตรฐานของระบบ วิธีการ เครื่องมือวัด ของหน่วยงานการประเมินผลและทดสอบทางการศึกษา

(๗) เป็นศูนย์กลางความร่วมมือด้านการทดสอบทางการศึกษาทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติ

มาตรา ๕ นอกจากอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๔ ให้สถาบันมีอำนาจหน้าที่กระทำการดังต่อไปนี้ด้วย

- (๑) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครองและมีทรัพย์สินต่าง ๆ
- (๒) ก่อตั้งสิทธิ หรือทำนิติกรรมใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน
- (๓) ทำความตกลงและร่วมมือกับองค์กรหรือหน่วยงานในประเทศและต่างประเทศหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกิจการที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสถาบัน
- (๔) จัดให้มีและให้ทุนเพื่อสนับสนุนการพัฒนาการทดสอบทางการศึกษา
- (๕) เข้าร่วมทุนกับบุคคลอื่นในกิจการที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของสถาบัน
- (๖) กู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสถาบัน
- (๗) เรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินการ
- (๘) มอบให้องค์กรหรือบุคคลอื่นทำกิจการที่อยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของสถาบัน
- (๙) ให้ประกาศนียบัตร หนังสือรับรอง และเครื่องหมายวิทยฐานะในกิจกรรมที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสถาบัน

(๑๐) กระทำการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสถาบันหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

การเข้าร่วมทุนกับนิติบุคคลอื่นตาม (๕) และการกู้ยืมเงินตาม (๖) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

หมวด ๒

ทุน รายได้ และทรัพย์สิน

มาตรา ๑๐ ทุนและทรัพย์สินในการดำเนินการของสถาบัน ประกอบด้วย

- (๑) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาตามมาตรา ๔๔
- (๒) เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม
- (๓) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี
- (๔) เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่น รวมทั้งจากต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้
- (๕) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินการ
- (๖) ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินของสถาบัน

มาตรา ๑๑ บรรดารายได้ของสถาบันไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

มาตรา ๑๒ ให้อสังหาริมทรัพย์ซึ่งสถาบันได้มาจากการให้หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของสถาบันเป็นกรรมสิทธิ์ของสถาบัน

ให้สถาบันมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ จำหน่าย และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของสถาบัน

มาตรา ๑๓ การใช้จ่ายเงินของสถาบัน ให้ใช้จ่ายไปเพื่อกิจการของสถาบันโดยเฉพาะ การเก็บรักษาและเบิกจ่ายเงินของสถาบันให้เป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

หมวด ๓

การบริหารและการดำเนินงาน

มาตรา ๑๔ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการบริหารสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ” ประกอบด้วย

(๑) ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากการสรรหา ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูงทางการศึกษา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การบริหาร มนุษยศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์ และไม่เป็นข้าราชการที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ

(๒) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนสี่คน ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และผู้อำนวยการสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา

(๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกินห้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่มาจากการสรรหา ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ เป็นที่ประจักษ์ในทางการศึกษา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี การบริหาร มนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อกิจการของสถาบัน ซึ่งในจำนวนนี้ต้องเป็นบุคคลซึ่งมิใช่ข้าราชการที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่าสามคน

ให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง และให้ผู้อำนวยการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ รวมทั้งการสรรหาประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อดำรงตำแหน่งแทนผู้ที่พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระตามมาตรา ๑๕ ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยการเสนอแนะของคณะกรรมการ

มาตรา ๑๕ ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย
(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์และไม่เกินเจ็ดสิบปีบริบูรณ์
(๓) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
(๔) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๕) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

(๖) ไม่เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของสถาบัน หรือที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญที่มีสัญญาจ้างกับสถาบัน

ความใน (๑) มิให้ใช้บังคับแก่กรรมการชาวต่างประเทศซึ่งสถาบันจำเป็นต้องแต่งตั้งตามข้อผูกพันหรือมีคุณสมบัติดีเด่นอันเหมาะสมกับสถาบัน

มาตรา ๑๖ ประธานกรรมการและกรรมการของสถาบันจะต้องไม่ประกอบกิจการซึ่งมีสภาพเป็นการแข่งขันกับกิจการของสถาบันหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับสถาบัน ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่เป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายให้เป็นประธานกรรมการหรือกรรมการหรือเป็นผู้แทนของสถาบันในการเข้าร่วมทุนกับนิติบุคคลอื่น

มาตรา ๑๗ ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี เมื่อครบกำหนดตามวาระในวาระหนึ่ง หากยังมิได้มีการแต่งตั้งประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินการต่อไปจนกว่าประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

มาตรา ๑๘ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) คณะรัฐมนตรีให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๑๕ หรือกระทำการอันมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖

มาตรา ๑๕ ในกรณีที่ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้ทำการสรรหาและเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้อื่นดำรงตำแหน่งแทน เว้นแต่วาระเหลืออยู่ไม่ถึงเก้าสิบวัน จะไม่แต่งตั้งประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนก็ได้ และให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

ในกรณีที่ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการทั้งหมดที่มีอยู่จนกว่าจะมีการแต่งตั้งประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามความในวรรคหนึ่ง และในกรณีที่ประธานกรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้กรรมการที่เหลือเลือกผู้ที่ทำหน้าที่ประธานกรรมการเป็นการชั่วคราว

มาตรา ๒๐ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลสถาบันให้ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อำนาจหน้าที่เช่นนี้ให้รวมถึง

(๑) กำหนดนโยบายการบริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของสถาบัน

(๒) ให้ความเห็นชอบแผนการลงทุน แผนการเงิน และงบประมาณประจำปีของสถาบัน

(๓) ให้การรับรองการดำเนินการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาด้านการวัดและประเมินผลทางการศึกษาของหน่วยงานอื่นที่จัดการฝึกอบรมให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่สถาบันกำหนด

(๔) ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้อำนวยการและผู้ปฏิบัติงานของสถาบันตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(๕) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับสถาบันในเรื่องดังต่อไปนี้

(ก) การบริหารงานทั่วไปของสถาบัน การจัดแบ่งส่วนงานของสถาบันและขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว

(ข) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้างและเงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง

(ค) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การประเมินผลงาน การถอดถอน วินัย และการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง

(ง) การบริหารและการจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของสถาบัน รวมทั้งการบัญชีและการจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ

(จ) การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง

(ฉ) ขอบเขตอำนาจหน้าที่ และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน

(ช) การคัดเลือกผู้อำนวยการ การปฏิบัติงานของผู้อำนวยการ และการมอบหมายให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทน

(๖) เสนอรายงานประจำปีและความเห็นต่อรัฐมนตรีเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกา

(๗) กระทำการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสถาบัน

ระเบียบเกี่ยวกับการจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญตาม (๕) (ง) ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๒๑ การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

ในการปฏิบัติหน้าที่ ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสียโดยตรงหรือโดยอ้อมในเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณา ให้ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้นั้นแจ้งให้ที่ประชุมทราบและให้ที่ประชุมพิจารณาว่ากรรมการผู้นั้นสมควรจะอยู่ในที่ประชุมและมีมติในการประชุมเรื่องนั้นได้หรือไม่ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๒๒ คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการ และมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้

การประชุมคณะอนุกรรมการให้นำมาตรา ๒๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๒๓ ให้ประธานกรรมการ กรรมการ ที่ปรึกษา และอนุกรรมการได้รับเบี้ยประชุมหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๒๔ ให้สถาบันมีผู้อำนวยการคนหนึ่ง

คณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการ

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้อำนวยการ ให้เป็นไปตามข้อกำหนดของคณะกรรมการ

มาตรา ๒๕ ผู้อำนวยการต้องเป็นผู้สามารถทำงานให้แก่สถาบันได้เต็มเวลาและต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ และไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์ในวันที่ได้รับการแต่งตั้ง
- (๓) เป็นผู้ซึ่งมีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์เหมาะสมกับกิจการของสถาบัน
- (๔) ไม่มีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๑๕ (๓) (๔) (๕) หรือ (๖)
- (๕) ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับสถาบัน

มาตรา ๒๖ ผู้อำนวยการมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

มาตรา ๒๗ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ผู้อำนวยการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) ออกตามกรณีที่กำหนดไว้ในข้อตกลงระหว่างคณะกรรมการกับผู้อำนวยการ
- (๔) คณะกรรมการให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ
- (๕) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๒๕

มติของคณะกรรมการให้ผู้อำนวยการออกจากตำแหน่งตาม (๔) ต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการเท่าที่มีอยู่ โดยไม่นับรวมผู้อำนวยการ

มาตรา ๒๘ ผู้อำนวยการมีหน้าที่บริหารกิจการของสถาบันให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ของสถาบัน ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ และประกาศของคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างทุกตำแหน่ง เว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายในตามมาตรา ๓๖ วรรคสอง รวมทั้งให้มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอเป้าหมาย แผนงาน และโครงการต่อคณะกรรมการ เพื่อให้การดำเนินงานของสถาบันบรรลุตามวัตถุประสงค์

(๒) เสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของสถาบัน รวมทั้งรายงานการเงินและบัญชี ตลอดจนเสนอแผนการลงทุน แผนการเงินและงบประมาณของปีต่อไปต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา

(๓) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกิจการและการดำเนินงานของสถาบันให้มีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ต่อคณะกรรมการ

ผู้อำนวยการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการบริหารกิจการของสถาบัน

มาตรา ๒๙ ผู้อำนวยการมีอำนาจ

(๑) บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัย เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง ตลอดจนให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

(๒) วางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของสถาบันโดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ หรือประกาศที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๓๐ ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้แทนของสถาบัน เพื่อการนี้ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจให้บุคคลใดปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนก็ได้แต่ต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๓๑ ให้คณะกรรมการเป็นผู้กำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้อำนวยการ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

หมวด ๔

ผู้ปฏิบัติงานของสถาบัน

มาตรา ๓๒ ผู้ปฏิบัติงานของสถาบันมีสามประเภท คือ

(๑) เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง ได้แก่ ผู้ซึ่งปฏิบัติงานโดยได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างจากงบประมาณของสถาบัน

(๒) ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่ ผู้ซึ่งสถาบันจ้างให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญโดยมีสัญญาจ้าง

(๓) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมาปฏิบัติงานของสถาบันเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๓๕

มาตรา ๓๓ เจ้าหน้าที่ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์และไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์

(๓) สามารถทำงานให้แก่สถาบันได้เต็มเวลา

(๔) มีคุณวุฒิหรือประสบการณ์เหมาะสมกับวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสถาบัน

(๕) ไม่เป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๖) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๕ (๓) (๔) หรือ (๕)

(๗) ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับสถาบัน

ความใน (๑) มิให้ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ชาวต่างประเทศซึ่งสถาบันจำเป็นต้องจ้างหรือแต่งตั้งตามข้อผูกพันหรือตามลักษณะกิจการของสถาบัน

มาตรา ๓๔ เจ้าหน้าที่พ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๓๓

(๔) ถูกให้ออก เพราะไม่ผ่านการประเมินผลงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดไว้ในข้อบังคับ

(๕) ถูกไล่ออกหรือปลดออก เพราะผิดวินัยตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดไว้ในข้อบังคับ

มาตรา ๓๕ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของสถาบัน รัฐมนตรีอาจขอให้ข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ มาปฏิบัติงานในสถาบันเป็นการชั่วคราวได้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับอนุญาตจากผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้างของผู้นั้น และมีข้อตกลงที่ทำไว้ในการอนุมัติ

ในกรณีที่ข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นตามวรรคหนึ่งได้รับอนุมัติให้มาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่ของสถาบัน ให้ถือว่าเป็นการได้รับอนุญาตให้ออกจากราชการหรือออกจากงานไปปฏิบัติงานใด ๆ และให้นับระยะเวลาระหว่างที่มาปฏิบัติงานในสถาบันสำหรับการคำนวณบำเหน็จบำนาญหรือผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นทำนองเดียวกันเสมือนอยู่ปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติงานเต็มเวลาดังกล่าว แล้วแต่กรณี

เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาที่มาปฏิบัติงานในสถาบัน ให้บุคคลตามวรรคหนึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและรับเงินเดือนในส่วนราชการหรือหน่วยงานเดิมในระดับตำแหน่งที่ไม่ต่ำกว่าระดับตำแหน่งเดิมตามข้อตกลงที่ทำไว้

หมวด ๕

การบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลงานของสถาบัน

มาตรา ๓๖ การบัญชีของสถาบัน ให้จัดทำตามหลักสากลตามแบบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด และต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุของสถาบัน ตลอดจนรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละครั้ง

ในการตรวจสอบภายใน ให้มีผู้ปฏิบัติงานของสถาบันทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายใน โดยเฉพาะ และให้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๓๗ ให้สถาบันจัดทำงบดุล งบการเงิน และบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชีภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี

ในทุกรอบปี ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกตามที่คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงิน และทรัพย์สินของสถาบัน โดยให้แสดงความคิดเห็นเป็นข้อวิเคราะห์ว่าการใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด และได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด แล้วทำบันทึกรายงานผลการสอบบัญชีเสนอต่อคณะกรรมการ

เพื่อการนี้ ให้ผู้สอบบัญชีมีอำนาจตรวจสอบสรรพสมุดบัญชี และเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ของสถาบัน สอบถามผู้อำนวยการ ผู้ตรวจสอบภายใน เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง และเรียกให้ส่งสรรพสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ของสถาบันเป็นการเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น

มาตรา ๓๘ ให้สถาบันทำรายงานประจำปีเสนอรัฐมนตรี รายงานนี้ให้กล่าวถึงผลงานของสถาบันในปีที่ล่วงมาแล้ว บัญชีทำการ พร้อมทั้งรายงานของผู้สอบบัญชี รวมทั้งคำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของคณะกรรมการ โครงการ และแผนงานที่จะจัดทำในภายหน้า

มาตรา ๓๙ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมประสิทธิภาพและการตรวจสอบการดำเนินงานของสถาบันให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ โครงการ และแผนงานที่ได้จัดทำไว้ ให้สถาบันจัดให้มีการประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันตามระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามปี

การประเมินผลตามวรรคหนึ่ง ให้จัดทำโดยสถาบันหรือองค์กรที่เป็นกลางและมีความเชี่ยวชาญ ในด้านการประเมินผลกิจการของสถาบัน โดยมีการคัดเลือกตามวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

การประเมินผลการดำเนินงานของสถาบัน จะต้องแสดงข้อเท็จจริงให้ปรากฏในด้านประสิทธิผล ในด้านประสิทธิภาพ และในด้านพัฒนาองค์กร และในรายละเอียดอื่นตามที่คณะกรรมการจะได้กำหนดเพิ่มเติมขึ้น

ในกรณีที่มีเหตุผลจำเป็นเป็นการเฉพาะกาล จะจัดให้มีการประเมินเป็นครั้งคราวตามมาตรา นี้ ด้วยก็ได้

หมวด ๖
การกำกับดูแล

มาตรา ๔๐ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินการของสถาบันให้เป็นไปตามกฎหมาย และให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถาบัน นโยบายของรัฐบาล และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับสถาบัน เพื่อการนี้ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้สถาบันชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำของสถาบันที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถาบัน นโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับสถาบัน ตลอดจนสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการได้

หมวด ๗
ประกาศนียบัตรและเครื่องหมายวิทยฐานะ

มาตรา ๔๑ สถาบันอาจออกข้อบังคับกำหนดให้มีประกาศนียบัตร หรือหนังสือรับรอง ในกิจกรรมที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสถาบันได้

มาตรา ๔๒ สถาบันอาจจัดให้มีเครื่องหมายวิทยฐานะ

การกำหนดลักษณะ ชนิด ประเภท และส่วนประกอบของเครื่องหมายวิทยฐานะ ให้ทำเป็นประกาศของสถาบันโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เครื่องหมายวิทยฐานะจะใช้ในโอกาสใด โดยมีเงื่อนไขอย่างไร ให้เป็นไปตามข้อบังคับของสถาบัน

มาตรา ๔๓ สถาบันอาจกำหนดให้มีตรา เครื่องหมาย หรือสัญลักษณ์ของสถาบันหรือ ส่วนงานในสถาบันได้ โดยทำเป็นข้อกำหนดและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๔๔ เมื่อพระราชกฤษฎีกานี้มีผลใช้บังคับ ให้รัฐมนตรีเสนอคณะรัฐมนตรีดำเนินการ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่ออนุมัติให้มีการโอนบรรดา

กิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน และเงินงบประมาณของสำนักทดสอบกลาง สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ที่มีอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ เว้นแต่เงินงบประมาณหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำซึ่งมีผู้ครองอยู่ ไปเป็นของสถาบันตามพระราชกฤษฎีกานี้

มาตรา ๔๕ ในวาระเริ่มแรก ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ ตามคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการ ที่ สกอ. ๔๑/๒๕๔๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๗ ปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการตามพระราชกฤษฎีกานี้ไปจนกว่าคณะกรรมการตามพระราชกฤษฎีกานี้เข้ารับหน้าที่ ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ

ในระหว่างที่ยังไม่มีผู้อำนวยการตามพระราชกฤษฎีกานี้ ให้กรรมการและเลขานุการตามคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการตามวรรคหนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ เป็นการชั่วคราวไปจนกว่าจะมีผู้อำนวยการตามพระราชกฤษฎีกานี้ ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ

มาตรา ๔๖ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ ให้ข้าราชการและลูกจ้างของสำนักทดสอบกลาง สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ ยังคงเป็นข้าราชการและลูกจ้างของสำนักทดสอบกลาง สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ และปฏิบัติหน้าที่ในสถาบันตามพระราชกฤษฎีกานี้ โดยให้ถือว่าการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

มาตรา ๔๗ ข้าราชการและลูกจ้างของสำนักทดสอบกลาง สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ ซึ่งสมัครใจเปลี่ยนไปเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของสถาบัน ให้ใช้สิทธิแจ้งความจำนงค์เป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาตามระเบียบที่คณะกรรมการตามมาตรา ๔๕ กำหนด ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ และต้องผ่านการคัดเลือกและประเมินผลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการตามมาตรา ๔๕ กำหนด ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวต้องไม่ขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒

การบรรจุและแต่งตั้งผู้ที่ผ่านการคัดเลือกและประเมินผลตามวรรคหนึ่งให้มีผลในวันที่
คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้มีการดำเนินการตามมาตรา ๔๔

มาตรา ๔๘ ให้ผู้ที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเป็นเจ้าหน้าที่และลูกจ้างตามมาตรา ๔๗
ได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทนตามตำแหน่ง อัตราเงินเดือน และค่าจ้าง ตามที่คณะกรรมการ
ตามมาตรา ๔๕ กำหนด รวมทั้งได้รับสวัสดิการและประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งรวมกันแล้วต้องไม่น้อยกว่า
เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน หรือสวัสดิการและประโยชน์อย่างอื่นที่ข้าราชการหรือลูกจ้างผู้นั้น
เคยได้รับจากส่วนราชการ

การเปลี่ยนจากข้าราชการไปเป็นเจ้าหน้าที่ของสถาบัน ให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากราชการ
เพราะทางราชการเลิกหรือยุบตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการหรือกฎหมายว่าด้วย
กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

การเปลี่ยนจากลูกจ้างของส่วนราชการไปเป็นลูกจ้างของสถาบัน ให้ถือว่าเป็นการออกจางาน
เพราะทางราชการยุบตำแหน่งหรือเลิกจ้างโดยไม่มีความคิด และให้ได้รับบำเหน็จตามระเบียบกระทรวงการคลัง
ว่าด้วยบำเหน็จลูกจ้าง

มาตรา ๔๙ ให้ส่วนราชการในสำนักทดสอบกลาง สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับเป็นส่วนของงานของสถาบัน
จนกว่าจะได้ออกระเบียบของสถาบันจัดตั้งส่วนงานใหม่

มาตรา ๕๐ ในระหว่างที่ยังไม่มีระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดของสถาบัน
ทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ ให้นำระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดของสำนักทดสอบกลาง
สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานตาม
ขอบวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่ที่จะเป็นของสถาบันตามพระราชกฤษฎีกานี้ที่ใช้อยู่ในวันก่อนวันที่
พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ เนื่องจากมีความจำเป็นต้องมีสถาบันทดสอบทางการศึกษาเพื่อเป็นองค์กรกลางในการศึกษา วิจัย พัฒนา และให้บริการทางการประเมินผลทางการศึกษาและทดสอบทางการศึกษา รวมทั้งเป็นศูนย์กลางความร่วมมือด้านการทดสอบทางการศึกษาในระดับชาติและระดับนานาชาติ และเพื่อให้สถาบันที่จัดตั้งขึ้นมีการบริหารและการจัดการที่มีความเป็นอิสระ คล่องตัว และมีประสิทธิภาพ สมควรจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติขึ้นเป็นองค์กรมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล	นายสมพงษ์ แซ่ตัน
ประวัติการศึกษา	พ.ศ. 2549 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2552 เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติ บัณฑิตยสภา
ตำแหน่งและสถานที่ ทำงานปัจจุบัน	พ.ศ. 2551 – 2553 ตำแหน่ง นิติกร สำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2553 – ปัจจุบัน ตำแหน่ง นิติกร สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน)