

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การส่งเสริมการศึกษาให้แก่โรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา  
ขั้นพื้นฐานที่ยังไม่ได้ถ่ายโอนมาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้มีหนังสือที่ มท ๐๘๙๓.๓/๒๗๙๙ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ได้ขอทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญจำนวน ๓ ข้อ ดังนี้

๑. สพฐ. และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะร่วมกันขยายโอกาสและพัฒนาคุณภาพการศึกษาโดยให้ความสำคัญเป็นพิเศษแก่การศึกษาปฐมวัย การพัฒนาสถานศึกษาขนาดเล็กหรือสถานศึกษาที่มีปัญหาเรื่องคุณภาพมาตรฐาน การดูแลเด็กพิการและด้อยโอกาส การจัดการศึกษาสำหรับเด็กและเยาวชนในวัยเรียนที่อยู่นอกสถานศึกษาและการศึกษาชุมชน

๒. สพฐ. จะยินยอมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อาคารสถานที่ วัสดุ ครุภัณฑ์เพื่อจัดการศึกษาปฐมวัยและการศึกษาชุมชน พร้อมให้ความสนับสนุนทางวิชาการ

๓. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสนับสนุนการจ้างครู การจัดหาวสดุ อุปกรณ์ ที่จำเป็น การเสริมความพร้อมให้สถานศึกษา และการส่งเสริมให้เด็กพิการและด้อยโอกาสตามหลักเกณฑ์ที่จะตกลงกัน

ทั้งนี้ สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำความตกลงความร่วมมือเป็นรายกรณีไป

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถให้การส่งเสริมและสนับสนุนโรงเรียนในสังกัด สพฐ. ที่ยังไม่ได้ถ่ายโอนมาสังกัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เฉพาะเท่าที่กฎหมายกำหนดว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่จากข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนหลายแห่งที่ส่งเสริมการศึกษาให้แก่โรงเรียนในสังกัด สพฐ. ที่ยังไม่ได้ถ่ายโอนมาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการจ้างครู การจัดหาวสดุ อุปกรณ์ และสื่อการเรียนการสอนที่จำเป็นให้แก่โรงเรียน กรณีเช่นนี้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคจึงได้ทักท้วงว่าไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะสามารถดำเนินการได้และให้ชุดใช้เงินคืน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงขอหารือว่า การส่งเสริมการศึกษาให้แก่โรงเรียนในสังกัด สพฐ. ที่ยังไม่ได้ถ่ายโอนมาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการจ้างครู การจัดหาวสดุ อุปกรณ์ และสื่อการเรียนการสอนที่จำเป็นให้แก่โรงเรียนอยู่ในอำนาจหน้าที่

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) และผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่า เหตุที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีข้อทักท้วงในเรื่องนี้เนื่องจากเห็นว่าการใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมหรือสนับสนุนการศึกษาแก่โรงเรียนในสังกัด สพฐ. เป็นการซ้ำซ้อนกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณของ สพฐ. ในฐานะเป็นหน่วยงานเจ้าสังกัด การใช้จ่ายเงินงบประมาณจึงไม่น่ากระทำได้นอกจากนั้น จากการตรวจสอบพบว่า การใช้งบประมาณเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งไม่มีความรัดกุมและคุ้มค่ากับเงินงบประมาณที่เสียไป เนื่องจากการส่งเสริมสนับสนุนไม่ตรงกับความต้องการหรือมิได้เกิดจากความต้องการที่แท้จริงของโรงเรียน และในหลายกรณีได้นำไปใช้เป็นช่องทางหาประโยชน์โดยมิชอบของนักการเมืองท้องถิ่น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องเกี่ยวกับการศึกษาตามมาตรา ๒๔๙<sup>๑</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับมาตรา ๔๑<sup>๒</sup> และมาตรา ๕๘<sup>๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติ

<sup>๑</sup>มาตรา ๒๔๙ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐาน และระบบการศึกษาของชาติ

การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

<sup>๒</sup>มาตรา ๔๑ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น

<sup>๓</sup>มาตรา ๕๘ ให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สินทั้งจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่น และต่างประเทศมาใช้ในการจัดการศึกษาดังนี้

(๑) ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยอาจจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

(๒) ให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยเป็นผู้จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา บริจาคทรัพย์สินและทรัพยากรอื่นให้แก่สถานศึกษา และมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาตามความเหมาะสมและความจำเป็น

การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๑๖ (๙) “แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ รวมทั้งกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท” แล้ว เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการส่งเสริมการศึกษาโดยการสนับสนุนหรือดำเนินการใดๆ ที่เป็นประโยชน์แก่การศึกษาในท้องถิ่นได้ สำหรับการจัดการศึกษานั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งได้หรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น ฉะนั้น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดจะส่งเสริมการศึกษาให้แก่โรงเรียนในสังกัด สพฐ. ที่ยังไม่ได้ถ่ายโอนมาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการจ้าง

ทั้งนี้ ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมและให้แรงจูงใจในการระดมทรัพยากรดังกล่าว โดยการสนับสนุน การอุดหนุน และใช้มาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษี ตามความเหมาะสมและความจำเป็น ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

“มาตรา ๑๖ ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๙) การจัดการศึกษา

ฯลฯ

ฯลฯ

“พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๖๗ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

ฯลฯ

ฯลฯ

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

มาตรา ๕๐ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม

(๗) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๕๓ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(๑) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๐

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๕๖ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล

ดังต่อไปนี้

(๑) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๓

ฯลฯ

ฯลฯ

ครู การจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ และสื่อการเรียนการสอนที่จำเป็น จึงสามารถกระทำได้ อย่างไรก็ดี เพื่อให้การส่งเสริมการศึกษาเป็นไปตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด กระทรวงมหาดไทยสมควรปรับปรุงหรือวางระเบียบกำหนดขอบเขต หลักเกณฑ์ และวิธีการ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถให้การส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาแก่โรงเรียนเพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติ และ สพฐ. ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลโรงเรียนที่ขอรับการสนับสนุนสมควรกำหนดรายละเอียดและ หลักเกณฑ์ของการขอรับการส่งเสริมและสนับสนุนด้านการศึกษาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีข้อสังเกตว่า ตามร่างบันทึกข้อตกลงความร่วมมือการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จะจัดทำขึ้นระหว่าง สพฐ. กับกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น การดำเนินการส่วนที่เป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการศึกษาสามารถกระทำได้ แต่ สำหรับการดำเนินการตามร่างบันทึกข้อตกลงฯ ข้อ ๒ นั้น สามารถกระทำได้เช่นกันหากมีความมุ่งหมายที่จะดำเนินการในลักษณะเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับขอบเขตอำนาจและหน้าที่ในการจัดการศึกษาของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในการดำเนินการจะต้องไม่มีผลเป็นการถ่ายโอนภารกิจในการจัดการศึกษาของ สพฐ. ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นกรณีที่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๕๑