

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การจัดตั้งพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้
และการคัดเลือก จัดหา หรือใช้ตำราหรือสื่อการเรียนการสอน
ของสถานศึกษานำร่อง

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๔๒๘๘/๑๑๖ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๒ ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การจัดตั้งพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๖๑ และต่อมาได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๔๒๘๘/๑๔๕ ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๖๒ ขอชี้แจงข้อเท็จจริงและขอรื้อเพิ่มเติม สรุปความได้ว่า มาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้พื้นที่นวัตกรรมการศึกษาที่ได้มีการจัดตั้งโดยประกาศกระทรวงศึกษาธิการอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศจัดตั้งพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดสตูล เมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๑ ประกาศจัดตั้งพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดระยอง และจังหวัดศรีสะเกษ เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๖๑ ประกาศจัดตั้งพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดเชียงใหม่ และจังหวัดชายแดนภาคใต้ เมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๖๑ ซึ่งประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การจัดตั้งพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ไม่ได้ระบุว่า จังหวัดชายแดนภาคใต้ครอบคลุมจังหวัดใดบ้าง แต่มีการระบุว่าพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา และจังหวัดนราธิวาส ปรากฏอยู่ในคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการ ที่ สพฐ. ๑๖๑/๒๕๖๒ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ สั่ง ณ วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๒ เมื่อประกาศกระทรวงศึกษาธิการไม่ได้ระบุว่าจังหวัดชายแดนภาคใต้ประกอบด้วยจังหวัดใดบ้าง จึงทำให้มีความเห็นออกเป็น ๒ ฝ่าย โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่า พื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย ๓ จังหวัด คือ จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา และจังหวัดนราธิวาส ตามที่ได้ระบุไว้ในคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการข้างต้น อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ประกอบด้วย ๕ จังหวัด คือ จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดสตูล และจังหวัดสงขลา ตามพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓

สำหรับการดำเนินงานที่ผ่านมาของพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ นั้น กระทรวงศึกษาธิการได้มีคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการ ที่ สพฐ. ๑๖๑/๒๕๖๒ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยคณะกรรมการขับเคลื่อนดังกล่าวประกอบด้วยหัวหน้าหน่วยงานและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในจังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา และจังหวัดนราธิวาส รวมทั้งสิ้น ๕๒ คน มีผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานี เป็นประธานกรรมการ ผู้ว่าราชการจังหวัดยะลาและผู้ว่าราชการจังหวัดนราธิวาส เป็นรองประธานกรรมการ ผู้อำนวยการศูนย์ประสานงานและบริหารการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๖/๘ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๖๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เป็นกรรมการและเลขานุการ ศึกษาธิการจังหวัดปัตตานี ศึกษาธิการจังหวัดยะลา และศึกษาธิการ จังหวัดนราธิวาส เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ คณะกรรมการขับเคลื่อนดังกล่าวได้ดำเนินการ ประชุมไปแล้วจำนวน ๑ ครั้ง เมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๖๒ ณ ศาลากลางจังหวัดปัตตานี โดยมีกรรมการ เข้าร่วมประชุมทั้งสิ้นจำนวน ๓๘ คน เป็นกรรมการเข้าร่วมประชุมด้วยตนเอง จำนวน ๑๐ คน และเป็นการส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมจำนวน ๒๘ คน จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่ นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่กระทรวงศึกษาธิการแต่งตั้งและยังคงเป็นคณะกรรมการ ขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยผลของบทเฉพาะกาลมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ นั้น เป็นคณะกรรมการที่มีกรรมการ จำนวนมากเป็นองค์ประกอบ ซึ่งอาจทำให้การกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา การสร้างนวัตกรรมการศึกษา และการขับเคลื่อนให้เกิดสัมฤทธิ์ผลของการจัดตั้งพื้นที่นวัตกรรม การศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ ของการจัดตั้งพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีความประสงค์ ที่จะแก้ไขปัญหาการดำเนินการในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ดังกล่าว จึงขอหารือว่า

๑. พื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่จัดตั้งขึ้นตามประกาศ กระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การจัดตั้งพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่มาเป็นพื้นที่ นวัตกรรมการศึกษาโดยผลของมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ จะมีพื้นที่ครอบคลุม ๓ จังหวัด คือ จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา และจังหวัดนราธิวาส ตามที่ได้ระบุไว้ ในคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการซึ่งสอดคล้องกับความประสงค์ในการจัดตั้งพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา จังหวัดชายแดนภาคใต้ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือจะมีพื้นที่ครอบคลุม ๕ จังหวัด คือ จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดสตูล และจังหวัดสงขลา ตามบทนิยามคำว่า “จังหวัดชายแดนภาคใต้” ที่บัญญัติในพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัด ชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓

๒. หากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานประสงค์จะแยกการดำเนินการ ขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาของจังหวัดชายแดนภาคใต้ออกเป็นรายจังหวัด และแต่งตั้ง คณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมศึกษารายจังหวัด จะสามารถกระทำได้หรือไม่ หากกระทำได้จะมีขั้นตอนและวิธีการดำเนินการอย่างไร

นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานขอหารือเพิ่มเติม เกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่กำหนดให้สถานศึกษานำร่องอาจใช้เงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรในกรณีดังต่อไปนี้ (๑) จัดทำ คัดเลือก จัดหา หรือใช้ตำรา สื่อการเรียนการสอน หรือฐานข้อมูลในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ สำหรับสถานศึกษานั้นโดยอิสระ ทั้งนี้ ต้องสอดคล้องกับหลักสูตรตามมาตรา ๒๕ และ (๒) ร่วมจัดซื้อ ตำรา สื่อการเรียนการสอน หรือฐานข้อมูลในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อนำมาใช้ร่วมกันในพื้นที่ นวัตกรรมการศึกษา ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการขับเคลื่อน แต่โดยที่การดำเนินการ จัดซื้อสื่อหนังสือเรียนของสถานศึกษาที่ผ่านมาเป็นการจัดซื้อโดยใช้งบประมาณที่รัฐจัดสรรให้สถานศึกษา กิจกรรมสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน งบเงินอุดหนุน จำนวน ๕ รายการ ได้แก่ ๑) ค่าจัดการเรียนการสอน ๒) ค่าหนังสือเรียน ๓) ค่าอุปกรณ์การเรียน ๔) ค่าเครื่องแบบนักเรียน และ ๕) ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณแต่ละปี โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้จัดทำแนวทางการดำเนินงาน

โครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้สถานศึกษาใช้เป็นแนวปฏิบัติ เอกสารดังกล่าวระบุแนวทางให้สถานศึกษาใช้งบประมาณค่าหนังสือเรียนที่ได้รับจัดสรรไปใช้ในการคัดเลือกหนังสือเรียนและแบบฝึกหัดได้เฉพาะที่อยู่ในเว็บไซต์ฐานข้อมูล บัญชีกำหนดสื่อการเรียนรู้สำหรับเลือกใช้ในสถานศึกษา ตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช ๒๕๕๑ เท่านั้น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานขอหารือว่า เมื่อมาตรา ๓๕ กำหนดให้สถานศึกษานำร่องอาจใช้เงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรดำเนินการจัดซื้อสื่อ หนังสือเรียน ได้โดยอิสระ สถานศึกษานำร่องจึงสามารถดำเนินการตามมาตรา ๓๕ โดยถือว่าได้รับการยกเว้นไม่ต้องดำเนินการใช้งบประมาณเป็นค่าหนังสือเรียนตามเอกสารแนวทางการดำเนินงานโครงการสนับสนุน ค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐานใช้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณ) และผู้แทน กระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ กระทรวงศึกษาธิการได้ออก ประกาศกระทรวงศึกษาธิการเพื่อจัดตั้งพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา โดยกำหนดให้มีพื้นที่นำร่องหกพื้นที่ ได้แก่ (๑) จังหวัดสตูล (๒) จังหวัดศรีสะเกษ (๓) จังหวัดระยอง (๔) จังหวัดเชียงใหม่ (๕) จังหวัด กาญจนบุรี และ (๖) จังหวัดชายแดนภาคใต้ สำหรับกรณีของการจัดตั้งพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา ของจังหวัดชายแดนภาคใต้ นั้น เป็นการจัดตั้งพื้นที่นวัตกรรมศึกษาครอบคลุมพื้นที่จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา และจังหวัดนราธิวาส อยู่ภายใต้การขับเคลื่อนของคณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่ นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้เพียงชุดเดียว ซึ่งประกอบด้วย หัวหน้าหน่วยงาน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในจังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา และจังหวัดนราธิวาส รวมทั้งสิ้น ๕๒ คน ต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ พระราชบัญญัตินี้ได้วางโครงสร้างการจัดตั้งพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาไว้ให้มีการยึดโยงกับพื้นที่ ของจังหวัด และขับเคลื่อนโดยคณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาของแต่ละจังหวัด รวมทั้งได้กำหนดบทบัญญัติให้รองรับพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาที่มีการจัดตั้งไว้แล้วโดยประกาศ กระทรวงศึกษาธิการทั้งหกพื้นที่ด้วย อย่างไรก็ตาม ในระยะเริ่มแรกนี้ ปรากฏว่ามีพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา ที่จัดตั้งไว้แล้วแต่มีโครงสร้างการจัดตั้งและการบริหารที่ยังไม่สอดคล้องตามที่พระราชบัญญัติ พื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติไว้ และไม่สามารถดำเนินการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรม การศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาได้ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาตามข้อหารือแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่จัดตั้งขึ้นตาม ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การจัดตั้งพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่มาเป็นพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาโดยผลของมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรม การศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ มีพื้นที่ครอบคลุม ๓ จังหวัด คือ จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา และจังหวัด นราธิวาส หรือมีพื้นที่ครอบคลุม ๕ จังหวัด คือ จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดสตูล และจังหวัดสงขลา เห็นว่า ในการตีความกฎหมายและกฎนอกจากจะพิจารณาตามลายลักษณ์อักษรแล้ว

ยังต้องพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือกฎประกอบด้วย ในกรณีของประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การจัดตั้งพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๖๑ แม้ชื่อประกาศจะระบุ “จังหวัดชายแดนภาคใต้” ไว้ โดยมีได้มีการกำหนดไว้ว่าจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามประกาศดังกล่าวหมายถึงจังหวัดใดบ้าง แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการจัดตั้งพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาดังกล่าวกระทรวงศึกษาธิการมีความมุ่งหมายให้ครอบคลุมพื้นที่สามจังหวัด ได้แก่ จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา และจังหวัดนราธิวาส อันจะเห็นได้จากรายงานการประชุมคณะกรรมการอำนวยการ พื้นที่นวัตกรรมการศึกษา^๑ และคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการ ที่ สพฐ. ๑๖๑/๒๕๖๑ เรื่อง แต่งตั้ง คณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่มีการระบุไว้อย่างชัดเจนว่าพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา และจังหวัดนราธิวาส อีกทั้งการดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยงานทางการศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาของจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ผ่านมาก็มีความเข้าใจตรงกันว่าพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้หมายถึงพื้นที่สามจังหวัดเท่านั้น นอกจากนี้ กระทรวงศึกษาธิการยังได้จัดตั้งพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดสตูลไว้ก่อนแล้ว โดยประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การจัดตั้งพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดสตูล ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๑ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นว่า กระทรวงศึกษาธิการมีเจตนาที่จะกำหนดให้พื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ครอบคลุมพื้นที่สามจังหวัด ส่วนกรณีที่บทนิยามคำว่า “จังหวัดชายแดนภาคใต้” ในมาตรา ๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารราชการ จังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ จะกำหนดให้หมายถึงจังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดสตูล และจังหวัดสงขลา ก็ตาม แต่กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับสำหรับการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยทั่วไป ส่วนประกาศกระทรวงศึกษาธิการนั้นไม่ใช่กฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น พื้นที่นวัตกรรมการศึกษาของจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามเจตนารมณ์ของประกาศ กระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การจัดตั้งพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงหมายถึงพื้นที่สามจังหวัด ได้แก่ จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา และจังหวัดนราธิวาส

ประเด็นที่สอง หากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานประสงค์จะแยก การดำเนินการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาของจังหวัดชายแดนภาคใต้ออกเป็นรายจังหวัด และแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษารายจังหวัด จะสามารถกระทำหรือไม่ หากกระทำได้จะมีขั้นตอนและวิธีการดำเนินการอย่างไร เห็นว่า ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การจัดตั้งพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๖๑ ได้จัดตั้ง พื้นที่นวัตกรรมการศึกษาโดยครอบคลุมเขตพื้นที่สามจังหวัด ได้แก่ จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา และจังหวัดนราธิวาส ตามที่ได้ให้ความเห็นไว้แล้วในประเด็นที่หนึ่ง ซึ่งรูปแบบพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา ที่ครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัดข้างต้นไม่สอดคล้องกับโครงสร้างของพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา ตามพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่ได้กำหนดให้การจัดตั้งพื้นที่นวัตกรรมการ

^๑รายงานการประชุมคณะกรรมการอำนวยการพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา ครั้งที่ ๒/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๖๑

^๒มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“จังหวัดชายแดนภาคใต้” หมายความว่า จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดสตูล และจังหวัดสงขลา

การศึกษายึดโยงกับพื้นที่ของจังหวัด อันจะเห็นได้จากมาตรา ๖^๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการนโยบายกำหนดให้จังหวัดใดเป็นพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ดังนั้น เมื่อพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้เปลี่ยนเป็นพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาตามพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยผลของมาตรา ๔๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว กรณีจึงต้องถือว่าทั้งจังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา และจังหวัดนราธิวาส ได้จัดตั้งเป็นพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้ แยกเป็นรายจังหวัดแล้วโดยไม่ต้องดำเนินการจัดตั้งพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ อีก ซึ่งการตีความตามแนวทางนี้จะทำให้เกิดความต่อเนื่องของการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาโดยไม่จำเป็นต้องเริ่มต้นกระบวนการขอจัดตั้งพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาใหม่ รวมทั้งสอดคล้องกับหลักการตีความพระราชบัญญัตินี้ตามมาตรา ๕^๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่จะต้องตีความโดยเอื้ออำนวยให้เกิดการสร้างนวัตกรรมการศึกษา และมุ่งเน้นให้เกิดสัมฤทธิ์ผลของการจัดตั้งพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา เป็นสำคัญ ดังนั้น เมื่อพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้แยกออกเป็นรายจังหวัดแล้ว การดำเนินการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาในพื้นที่ดังกล่าว จึงต้องแยกเป็นรายจังหวัดด้วยเช่นกัน โดยแต่ละจังหวัดจะต้องดำเนินการให้คณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา

^๓มาตรา ๖ คณะรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการนโยบายมีอำนาจกำหนดให้จังหวัดใดเป็นพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการนโยบายพิจารณาความเหมาะสมของการเป็นพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาโดยคำนึงถึงความพร้อม ตลอดจนการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง และโอกาสที่จะประสบความสำเร็จอย่างยั่งยืนประกอบด้วย โดยอย่างน้อยจะต้องคำนึงถึงผลการดำเนินการที่ผ่านมาของพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาอื่นที่มีการจัดตั้งอยู่ก่อนแล้ว

การพิจารณาว่าจังหวัดใดมีความพร้อมเป็นพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนด

^๔มาตรา ๔๔ ให้พื้นที่นวัตกรรมการศึกษาที่ได้มีการจัดตั้งโดยประกาศกระทรวงศึกษาธิการ อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้

^๕มาตรา ๕ พื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

(๑) คิดค้นและพัฒนานวัตกรรมการศึกษาและการเรียนรู้เพื่อยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของผู้เรียน รวมทั้งเพื่อดำเนินการให้มีการขยายผลไปใช้ในสถานศึกษาชั้นพื้นฐานอื่น

(๒) ลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษา

(๓) กระจายอำนาจและให้อิสระแก่หน่วยงานทางการศึกษาและสถานศึกษานำร่องในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาเพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และ

(๔) สร้างและพัฒนากลไกในการจัดการศึกษาร่วมกันระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา

ในกรณีที่มีปัญหาเรื่องการตีความหรือการวินิจฉัยปัญหาอันเกิดจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ การตีความจะต้องเอื้ออำนวยให้เกิดการสร้างนวัตกรรมการศึกษา และมุ่งเน้นให้เกิดสัมฤทธิ์ผลของการจัดตั้งพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาเป็นสำคัญ

ในพื้นที่จังหวัดนั้นตามมาตรา ๑๙^๖ แห่งพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งในระหว่างที่ยังมิได้ดำเนินการให้ได้มาซึ่งคณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาดังกล่าว คณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาตามคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการ ที่ สพฐ. ๑๖๑/๒๕๖๒ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ก็จะปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาของจังหวัดที่ยังไม่มีการแต่งตั้ง คณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาไปพลางก่อน จนกว่าจะได้มีการแต่งตั้ง คณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาครบทุกจังหวัดตามมาตรา ๔๕^๗ แห่งพระราชบัญญัติ พื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒

ประเด็นที่สาม สถานศึกษานำร่องสามารถใช้เงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรร ดำเนินการจัดซื้อสื่อหนังสือเรียนโดยอิสระ โดยไม่ต้องดำเนินการใช้งบประมาณเป็นค่าหนังสือเรียน ตามเอกสารแนวทางการดำเนินงานโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับ อนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐานได้หรือไม่ อย่างไร เห็นว่า เอกสารแนวทางการดำเนินงานตาม โครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดขึ้นนั้น เป็นการ กำหนดแนวทางการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดสรรค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อให้ สอดคล้องกับงบประมาณที่กระทรวงศึกษาธิการได้รับการจัดสรร และแนวทางการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๘/๒๕๕๙ เรื่อง ให้จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ๑๕ ปี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย โดยสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จะต้องปฏิบัติตามเอกสารแนวทางการดำเนินงานดังกล่าวซึ่งรวมถึงการใช้จ่ายงบประมาณ เป็นค่าหนังสือเรียนด้วย แต่โดยที่มาตรา ๓๕^(๑) แห่งพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ ได้กำหนดให้สถานศึกษานำร่องสามารถใช้เงินงบประมาณ

^๖มาตรา ๑๙ ในแต่ละพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาให้มีคณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา คณะหนึ่ง จำนวนไม่เกินยี่สิบเอ็ดคน ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ และกรรมการอื่นซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่มีความเชี่ยวชาญด้านการผลิตและพัฒนาครู ผู้แทนองค์กรเอกชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยให้ศึกษาธิการจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ

องค์ประกอบของคณะกรรมการ จำนวน คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม หลักเกณฑ์และวิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการขับเคลื่อน ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการนโยบาย ประกาศกำหนดตามความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา โดยให้พิจารณาจากคำขอจัดตั้งพื้นที่ นวัตกรรมการศึกษาตามมาตรา ๗ และให้คำนึงถึงความหลากหลายและการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ

เมื่อคณะรัฐมนตรีประกาศให้จังหวัดใดเป็นพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาแล้ว ให้สำนักงานศึกษาธิการ จังหวัดของจังหวัดนั้น ดำเนินการให้ได้มาซึ่งกรรมการขับเคลื่อนตามวรรคหนึ่ง เพื่อเสนอคณะกรรมการนโยบายแต่งตั้ง

^๗มาตรา ๔๕ ในวาระเริ่มแรก ให้คณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัด ของพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาตามมาตรา ๔๔ ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับปฏิบัติ หน้าที่คณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้ไปพลางก่อน จนกว่าจะได้มีการ แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้

^๘มาตรา ๓๕ สถานศึกษานำร่องอาจใช้เงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรในกรณีดังต่อไปนี้ได้

(๑) จัดทำ คัดเลือก จัดหา หรือใช้ตำรา สื่อการเรียนการสอน หรือฐานข้อมูลในระบบ เทคโนโลยีสารสนเทศสำหรับสถานศึกษานั้นโดยอิสระ ทั้งนี้ ต้องสอดคล้องกับหลักสูตรตามมาตรา ๒๕

(๒) ร่วมกันจัดซื้อตำรา สื่อการเรียนการสอน หรือฐานข้อมูลในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อนำมาใช้ร่วมกันในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการขับเคลื่อน

ที่ได้รับจัดสรรดำเนินการจัดทำ คัดเลือก จัดหา หรือใช้ตำราและสื่อการเรียนการสอนได้โดยอิสระ และมีเงื่อนไขเพียงว่าจะต้องสอดคล้องกับหลักสูตรการศึกษาตามมาตรา ๒๕^๙ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา ดังนั้น สถานศึกษานำร่องซึ่งสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงมีอิสระที่จะนำเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรเป็นค่าหนังสือเรียนไปใช้จ่ายในการคัดเลือกและจัดซื้อหนังสือเรียนและแบบฝึกหัดรายวิชาโดยไม่ต้องผูกพันตามบัญชีสื่อการเรียนรู้ที่กำหนดในเอกสารแนวทางการดำเนินงานโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

(นางพงษ์สวาท กายอรุณสุทธิ์)

รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๖๓

^๙มาตรา ๒๕ หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ได้รับการปรับปรุงเพื่อนำไปใช้ตามมาตรา ๒๐ (๔) ต้องครอบคลุมสมรรถนะสำคัญของผู้เรียน คุณลักษณะอันพึงประสงค์ และมาตรฐานการเรียนรู้ตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ โดยต้องจัดสาระการเรียนรู้รายวิชาให้หลากหลายและสอดคล้องกับความสามารถ ความถนัดหรือความสนใจของผู้เรียน และสภาพภูมิสังคม

ในกรณีที่สถานศึกษานำร่องต้องการปรับหลักสูตรเพิ่มเติมจากหลักสูตรตามมาตรา ๒๐ (๔) ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและคณะกรรมการขับเคลื่อน

ให้ถือว่าการจัดการเรียนการสอนในหลักสูตรตามวรรคหนึ่งและวรรคสองเป็นการจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

สถานศึกษานำร่องที่ประสงค์จะจัดการเรียนการสอนโดยไม่ใช้หลักสูตรตามมาตรา ๒๐ (๔) หรือโดยใช้หลักสูตรต่างประเทศต้องเสนอคณะกรรมการขับเคลื่อนเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบาย

การเทียบโอนผลการเรียนและการเทียบวุฒิการศึกษาของผู้เรียนระหว่างสถานศึกษานำร่องและสถานศึกษาอื่นให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด