

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา
เรื่อง การดำเนินการโครงการพัฒนาศักยภาพนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๖
เพื่อศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาของเทศบาลนครเชียงราย

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือที่ มท ๐๘๐๔.๓/๓๒๕๓ ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า จังหวัดเชียงรายได้ขอหารือเกี่ยวกับการดำเนินการโครงการพัฒนาศักยภาพนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๖ เพื่อศึกษาต่อระดับอุดมศึกษา กรณีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ภูมิภาคที่ ๔ จังหวัดเชียงใหม่ ได้ตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินของเทศบาลนครเชียงรายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ โครงการพัฒนาศักยภาพนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๖ เพื่อศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาแล้วเห็นว่า โครงการดังกล่าวเป็นโครงการที่มีลักษณะเป็นการสอนเสริม ซึ่งตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติค่านิยามเรื่องการศึกษาไว้ แต่ไม่ได้รวมถึงการสอนเสริมแต่อย่างใด เทศบาลนครเชียงรายจึงไม่มีอำนาจกระทำได้ ซึ่งจังหวัดเชียงรายเห็นว่า โครงการนี้มีวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับความหมายของคำว่า “การศึกษา” จึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครเชียงรายที่สามารถดำเนินการได้

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ตามมาตรา ๕๐ (๖) ประกอบกับมาตรา ๕๓ (๑) และมาตรา ๕๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลโดยให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม และตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองในการจัดการศึกษา สำหรับโครงการพัฒนาศักยภาพนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๖ เพื่อศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาของเทศบาลนครเชียงราย ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้นักเรียนได้ศึกษาค้นคว้ามีนิสัยรักการเรียนรู้ พัฒนาตนเองเพื่อให้นักเรียนได้ประสบการณ์ในการทำแบบทดสอบต่างๆ เป็นการทบทวนความรู้เพื่อให้ได้พื้นฐานการเรียนรู้ที่ดีในการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น และเพื่อพัฒนานักเรียนให้ทันต่อยุคโลกาภิวัตน์ โดยทำความร่วมมือทางวิชาการกับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่กำหนดหลักสูตรและวิทยาการในการอบรม และจัดนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๖ โรงเรียนเทศบาล ๖ นครเชียงราย เข้าค่ายวิชาการที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มีการอภิปราย บรรยายให้ความรู้ แบ่งกลุ่มทำกิจกรรม และมีการทดสอบภายหลังการเรียนรู้ ถือได้ว่าเป็นกระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลโดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึก การอบรม ตามความหมายของคำว่า “การศึกษา” ตามมาตรา ๔ แห่ง

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ อีกทั้งเป็นการสอนและทดสอบความรู้ตามหลักสูตรให้นักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๖ ซึ่งเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐาน ถือได้ว่าเป็นการศึกษาในระบบตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับตามมาตรา ๒๔ (๒) (๓) และ (๖) ได้กำหนดแนวทางการจัดกระบวนการเรียนรู้ของสถานศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ ฝึกทักษะ กระบวนการคิด การจัดการ การเผชิญสถานการณ์ และการประยุกต์ความรู้มาใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหา จัดกิจกรรมให้ผู้เรียนได้เรียนรู้จากประสบการณ์จริง ฝึกการปฏิบัติให้ทำได้ คิดเป็น ทำเป็น รักการอ่าน และเกิดการใฝ่รู้อย่างต่อเนื่อง และจัดการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นได้ตลอดเวลา ทุกสถานที่ มีการประสานความร่วมมือกับบิดามารดา ผู้ปกครอง และบุคคลในชุมชนทุกฝ่าย เพื่อร่วมกันพัฒนาผู้เรียนตามศักยภาพ ดังนั้นการจัดกระบวนการเรียนรู้ของสถานศึกษาจึงมิได้อยู่เพียงแต่ในโรงเรียนหรือสถานศึกษาเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการ

เนื่องจากความเห็นของจังหวัดเชียงรายและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับความเห็นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ภูมิภาคที่ ๘ จังหวัดเชียงใหม่ ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน จึงขอหารือว่าความเห็นใดถูกต้อง หรือมีแนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและเทศบาลนครเชียงราย) ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการศึกษาตามมาตรา ๒๘๙^๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับมาตรา ๔๑^๒ และมาตรา ๕๘^๓ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ รวมทั้ง มาตรา ๑๖ (๙)^๔ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่

^๑มาตรา ๒๘๙ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาสีลปะ จาริต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ

การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาสีลปะ จาริตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

^๒มาตรา ๔๑ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น

^๓มาตรา ๕๘ ให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สินทั้งจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่น และต่างประเทศมาใช้ในการจัดการศึกษาดังนี้

(๑) ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยอาจจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๕๖ (๑)^๔ ประกอบกับมาตรา ๕๓ (๑)^๖ และมาตรา ๕๐ (๖)^๗ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แล้ว เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการศึกษาหรือดำเนินการใด ๆ ที่เป็นประโยชน์แก่การศึกษาในท้องถิ่น ตลอดจนสามารถจัดการศึกษาได้ ตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น สำหรับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า “การศึกษา” ตามมาตรา ๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

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

ทั้งนี้ ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมและให้แรงจูงใจในการระดมทรัพยากรดังกล่าว โดยการสนับสนุน การอุดหนุน และใช้มาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษี ตามความเหมาะสมและความจำเป็น ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

“มาตรา ๑๖ ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๙) การจัดการศึกษา

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๕๖ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(๑) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๓

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๕๓ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(๑) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๐

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๕๐ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การศึกษา” หมายความว่า กระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคม โดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึก การอบรม การสืบสานทางวัฒนธรรม การสร้างสรรค์จรรโลงความก้าวหน้าทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้อันเกิดจากการจัดสภาพแวดล้อม สังคม การเรียนรู้และปัจจัยเกื้อหนุนให้บุคคล เรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

ฯลฯ

ฯลฯ

ฯ ที่กำหนดความหมายไว้อย่างกว้าง ประกอบกับหลักของการจัดการศึกษาตามมาตรา ๘^๙ รูปแบบของการจัดการศึกษาตามมาตรา ๑๕^{๑๐} ตลอดจนแนวทางการจัดกระบวนการเรียนรู้ของสถานศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามมาตรา ๒๔^{๑๑} แล้ว เห็นได้ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้ทำนองเดียวกับการจัดการศึกษาโดยรัฐหรือเอกชนโดยไม่ต้อง

“มาตรา ๘ การจัดการศึกษาให้ยึดหลักดังนี้

(๑) เป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน

(๒) ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

(๓) การพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง

“มาตรา ๑๕ การจัดการศึกษามีสามรูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย

(๑) การศึกษาในระบบ เป็นการศึกษาที่กำหนดจุดมุ่งหมาย วิธีการศึกษา หลักสูตร ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษาที่แน่นอน

(๒) การศึกษานอกระบบ เป็นการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสำเร็จการศึกษา โดยเนื้อหาและหลักสูตรจะต้องมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของบุคคลแต่ละกลุ่ม

(๓) การศึกษาตามอัธยาศัย เป็นการศึกษาที่ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยตนเองตามความสนใจ ศักยภาพ ความพร้อม และโอกาส โดยศึกษาจากบุคคล ประสบการณ์ สังคม สภาพแวดล้อม สื่อ หรือแหล่งความรู้อื่น ๆ

สถานศึกษาอาจจัดการศึกษาในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือทั้งสามรูปแบบก็ได้

ให้มีการเทียบโอนผลการเรียนที่ผู้เรียนสะสมไว้ในระหว่างรูปแบบเดียวกันหรือต่างรูปแบบได้ ไม่ว่าจะเป็นผลการเรียนจากสถานศึกษาเดียวกันหรือไม่ก็ตาม รวมทั้งจากการเรียนรู้นอกระบบ ตามอัธยาศัย การฝึกอาชีพ หรือจากประสบการณ์การทำงาน

“มาตรา ๒๔ การจัดกระบวนการเรียนรู้ ให้สถานศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) จัดเนื้อหาสาระและกิจกรรมให้สอดคล้องกับความสนใจและความถนัดของผู้เรียน โดยคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล

(๒) ฝึกทักษะ กระบวนการคิด การจัดการ การเผชิญสถานการณ์ และการประยุกต์ความรู้มาใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหา

(๓) จัดกิจกรรมให้ผู้เรียนได้เรียนรู้จากประสบการณ์จริง ฝึกการปฏิบัติให้ทำได้ คิดเป็น ทำเป็น รักการอ่าน และเกิดการใฝ่รู้อย่างต่อเนื่อง

(๔) จัดการเรียนการสอนโดยผสมผสานสาระความรู้ด้านต่าง ๆ อย่างได้สัดส่วนสมดุลกัน รวมทั้งปลูกฝังคุณธรรม ค่านิยมที่ดีงาม และคุณลักษณะอันพึงประสงค์ไว้ในทุกวิชา

(๕) ส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้สอนสามารถจัดบรรยากาศ สภาพแวดล้อม สื่อการเรียน และอำนวยความสะดวกเพื่อให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้และมีความรอบรู้ รวมทั้งสามารถใช้การวิจัยเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเรียนรู้ ทั้งนี้ ผู้สอนและผู้เรียนอาจเรียนรู้ไปพร้อมกันจากสื่อการเรียนการสอนและแหล่งวิทยาการประเภทต่าง ๆ

(๖) จัดการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นได้ทุกเวลาทุกสถานที่ มีการประสานความร่วมมือกับบิดามารดา ผู้ปกครอง และบุคคลในชุมชนทุกฝ่าย เพื่อร่วมกันพัฒนาผู้เรียนตามศักยภาพ

ดำเนินการให้สอดคล้องกับบทบัญญัติที่กำหนดในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ ดังนั้น
เมื่อการดำเนินการโครงการพัฒนาศักยภาพนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๖ เพื่อเตรียมความพร้อม
ในการศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาของเทศบาลนครเชียงราย เป็นการส่งเสริมการศึกษาตามอำนาจ
หน้าที่ของเทศบาล เทศบาลนครเชียงรายจึงสามารถดำเนินการได้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๒