

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

ภายใต้หลักการของการเป็นรัฐเดี่ยวตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวดนี้บัญญัติขึ้นเพื่อให้สามารถจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยกำหนดให้การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเอง มีความโปร่งใส และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น กำหนดกลไกให้ประชาชนเสนอความต้องการและตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ พร้อมทั้งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการให้บริการประชาชนและ จัดกิจกรรมสาธารณะต่างๆ มีรายได้เป็นของตนเองและมีอิสระในการบริหารงานต่าง ๆ โดยจะต้องรายงานผล การดำเนินงานให้ประชาชนทราบ พร้อมทั้งกำหนดให้ การบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามระบบคุณธรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 14 การปกครองท้องถิ่น มาตรา 249 ภายใต้บังคับประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกมิได้ ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใด ให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนประชากรและความหนาแน่นของจ จำนวนประชากร มาตรา 250 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดสมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจ โดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลัก ในการดำเนินการใดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณ บุคลากรที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจ

ดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็ได้ รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมการพัฒนาหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ไม่อาจดำเนินการได้ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปพลางก่อน กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศ โดยส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบและจะต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวล่วงการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย มาตรา 251 การบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องใช้ระบบคุณธรรมและต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ การจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกันเพื่อให้สามารถพัฒนาร่วมกันหรือการปรับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ และมาตรา 253 ในการดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น เปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ ตลอดทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย

แนวทางในการจัดการบริการสาธารณะเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยึดแนวความคิดการจัดการศึกษา (Conceptual Design) ตามแผนการศึกษาแห่งชาติ ยึดหลักสำคัญในการจัดการศึกษา ประกอบด้วย หลักการจัดการศึกษาเพื่อปวงชน (Education for All) หลักการจัดการศึกษาเพื่อความเท่าเทียมและทั่วถึง (Inclusive Education) หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง (Sufficiency Economy) และหลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนของสังคม (All for Education) อีกทั้งยึดตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs 2030) ประเด็นภายในประเทศ (Local Issues) การจัดการศึกษามีสามรูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย สถานศึกษาจัดได้ทั้งสามรูปแบบ และให้มีการเทียบ

โอนผลการเรียนที่ผู้เรียนสะสมไว้ระหว่างรูปแบบเดียวกันหรือต่างรูปแบบได้ ไม่ว่าจะเป็ผลการศึกษาจากสถานศึกษาเดียวกันหรือไม่ก็ตาม การศึกษาในระบบมีสองระดับ คือ การศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งจัดไม่น้อยกว่า 12 ปี ก่อนระดับอุดมศึกษา และระดับอุดมศึกษา ซึ่งแบ่งเป็นระดับต่ำกว่าปริญญา และระดับปริญญา การบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐแบ่งเป็นสามระดับ คือ ระดับชาติ ระดับเขตพื้นที่การศึกษาและระดับสถานศึกษา เพื่อเป็นการกระจายอำนาจลงไปสู่ท้องถิ่น และสถานศึกษาให้มากที่สุด แต่เมื่อศึกษากฎหมายและกระบวนการจัดการศึกษาด้วยวิธีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นพบว่ามีปัญหา ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง ปัญหาระบบการโอนระบบการรับโอน เกี่ยวกับมาตรฐานในการรับสมัครบุคลากรในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดเกณฑ์ได้เอง เนื่องจาก มาตรา 41 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ให้กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เงื่อนไขการรับสมัครบุคลากรครูในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้มาตรฐานหากเปรียบเทียบการรับสมัครครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ประการที่สอง ในด้านงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 กำหนดไว้ว่า กฎหมายต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม โดยจากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรง คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 24 (9) องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้จากภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษา และมาตรา 25(9) กรุงเทพมหานครอาจมีรายได้จากภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษา เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเงินเพียงพอในการบริหารสถานศึกษา ซึ่งตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 การบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ได้กำหนดขั้นตอนที่แน่นอนสำหรับการเก็บภาษีเกี่ยวกับการศึกษา

ประการที่สาม การกำกับดูแลเกี่ยวกับการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ กระทรวงศึกษาธิการ ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ 2542 ซึ่งหลักในการ

กำกับดูแลเพียงแต่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาเท่านั้น โดยกระบวนการจัดการศึกษาเป็นอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความรู้เกี่ยวกับการจัดการศึกษาโดยตรง จึงสมควรให้ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารจัดการอาจมีคณะกรรมการที่เชี่ยวชาญทางการศึกษาโดยเฉพาะขึ้นมาดูแลบริหารจัดการศึกษาให้ได้คุณภาพ

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ส่วนที่ 2 การบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

มาตรา 41 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น

มาตรา 42 ให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรร งบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับระบบ โอนและระบบการรับ โอน งบประมาณ และการจัดการศึกษาท้องถิ่น ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จำเป็นต้องเพิ่มบทบัญญัติทางกฎหมาย โดยมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การรับสมัครบุคลากรครูสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ส่วนที่ 2 การบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

มาตรา..... “ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์คัดเลือกบุคลากรเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในสถานศึกษาโดยนำหลักเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมาใช้ในการคัดเลือก”

2. เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณและรายได้เกี่ยวกับการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ส่วนที่ 2 การบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

มาตรา ..... “ให้รัฐยังมีส่วนร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการศึกษา ให้จัดสรรงบประมาณ โดยคำนึงถึงนโยบายและความจำเป็น จากจำนวนนักเรียน และการให้ความช่วยเหลือพิเศษแก่ท้องถิ่นที่มีรายได้ต่ำ”

3. เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำกับดูแลการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ส่วนที่ 2 การบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

มาตรา..... “ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคณะกรรมการการศึกษา เป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจ โดยการคัดเลือกคณะกรรมการศึกษาให้เป็นประชาชนหรือผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการศึกษา โดยต้องไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”