

รายงานการประชุม
คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ครั้งที่ ๔/๒๕๕๐
วันจันทร์ที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๐
ณ ห้องประชุม ๓๐๑ ชั้น ๓ ตึกบัญชาการ
ทำเนียบรัฐบาล

ผู้มาประชุม

๑. นายโสมสิทธิ์ ปิ่นเปี่ยมรัชฎ์	รองนายกรัฐมนตรี	ประธานกรรมการ
๒. นายจาตุร อภิชาติบุตร	รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี แทนปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	ที่ปรึกษา
๓. ศาสตราจารย์ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์		ที่ปรึกษา
๔. นายแพทย์ พยอมยงค์		ที่ปรึกษา
๕. นายบัญญัติ จันทน์เสนะ	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย แทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ
๖. ร้อยโทนพดล พันธุ์กระวี	รองผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง แทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง	กรรมการ
๗. นายสมชาย ชุ่มรัตน์	รองปลัดกระทรวงมหาดไทย แทนปลัดกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ
๘. นายบุญรัตน์ วงศ์ใหญ่	รองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ แทนปลัดกระทรวงศึกษาธิการ	กรรมการ
๙. นายแพทย์ทรงยศ ชัยชนะ	ที่ปรึกษานักนโยบายและยุทธศาสตร์ แทนปลัดกระทรวงสาธารณสุข	กรรมการ
๑๐. นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง	ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมาย แทนเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา	กรรมการ
๑๑. นายอุทิศ ขาวเอียร	รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แทนเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	กรรมการ
๑๒. นายนิรันดร์ เมืองพระ	ที่ปรึกษานักงบประมาณ แทนผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ	กรรมการ
๑๓. นายวสันต์ วรรณโรทร	รองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แทนอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	กรรมการ
๑๔. ศาสตราจารย์พิเศษสมชัย ฤชุพันธุ์		กรรมการ
๑๕. ศาสตราจารย์พิเศษโกวิท โพษามานนท์		กรรมการ
๑๖. ศาสตราจารย์ชาติชาย ณ เชียงใหม่		กรรมการ

๑๗. รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย		กรรมการ
๑๘. รองศาสตราจารย์สกันธ์ วรรณวิวัฒนา		กรรมการ
๑๙. รองศาสตราจารย์ไชยวัฒน์ คำชู		กรรมการ
๒๐. นายเฉลิม ศรีผดุง		กรรมการ
๒๑. นายสมศักดิ์ ศรีวรรณะ		กรรมการ
๒๒. นายไพโรจน์ พรหมสาส์น		กรรมการ
๒๓. นางสาวสุทิพย์ ทิพย์สุวรรณ	รองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ กรุงเทพมหานคร แทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร	กรรมการ
๒๔. นายชนัฐพงศ์ จวบมี	รองปลัดเมืองพัทยา แทนนายกเมืองพัทยา	กรรมการ
๒๕. นายภิญโญ ตันวิเศษ		กรรมการ
๒๖. นายกิตติบุรณ์ สุ่มันตกุล	รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ แทนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่	กรรมการ
๒๗. นายสัมฤทธิ์ ดำรงโสณ		กรรมการ
๒๘. นายพิชัย นวลนภาศรี		กรรมการ
๒๙. นายสนั่น พงษ์สมบัติ		กรรมการ
๓๐. นายสนิท วรกิจ		กรรมการ
๓๑. นายนพดล แก้วสุพัฒน์		กรรมการ
๓๒. นายวรยุทธ ช่วยณรงค์		กรรมการ
๓๓. นางอรรพรรณ ชุมทรัพย์	ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	เลขานุการ

ผู้ไม่มาประชุม

๑. ศาสตราจารย์จรัส สุวรรณมาลา	ที่ปรึกษา	ติตราชการ
๒. รองศาสตราจารย์กมลชัย รัตนสกววงศ์	ที่ปรึกษา	ติตการกิจ
๓. ปลัดกระทรวงการคลัง	กรรมการ	ติตราชการ
๔. เลขาธิการ ก.พ.	กรรมการ	ติตราชการ
๕. ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์	กรรมการ	ติตราชการ
๖. รองศาสตราจารย์ณรงค์ ใจหาญ	กรรมการ	ติตราชการ
๗. นายอาษา เมฆสวรรค์	กรรมการ	ติตการกิจ
๘. นายพงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญ	กรรมการ	ติตราชการ
๙. นายวิศิษฐ์ โฆษิตานนท์	กรรมการ	ติตราชการ

ผู้เข้าร่วมประชุม

๑. นายบุญฤทธิ์ นิงสานนท์
๒. นายสมเกียรติ ชอบผล
๓. นายปัญญา ประเสริฐศรี
๔. นางสาวกาหลง เพ็ญจันทร์
๕. นางสาวณิ สุวรรณจุฑะ
๖. นายเฉลิมพงศ์ ตั้งบริบูรณ์รัตน์
๗. นางรังสี พันธุมจินดา
๘. นางสาวปภาณี จันทรัตนวงศ์
๙. ว่าที่ร้อยตรีไชยวุฒิ วุฒิวิรัช
๑๐. นายวีระชัย ชมสาคร
๑๑. นางเขาวมาลย์ เสือแสงทอง
๑๒. นายอนุชา ภาระนันท์
๑๓. นางพันพร โตวิริยะเวช
๑๔. นายพหล แก้วเอียน
๑๕. นางสาวจิราภรณ์ ศรีจันทร์
๑๖. นายไมตรี พันธุ์เพ็ง
๑๗. นายดุขฎิ สุวัฒน์วัฒนา
๑๘. นายสมยศ พลด้วง
๑๙. นายอนันต์ ถ้ำทอง
๒๐. นางสาวธัญลักษณ์ ครามะคำ
๒๑. นางพัชรนันท์ วรรณละเอียด
๒๒. นางพิกุล หงษ์วิไล
๒๓. นายโสภณ รัตนา
๒๔. นายสุวรรณ ไชยชิน
๒๕. นายไพบุลย์ นามเชียงใต้
๒๖. นายประดิษฐ์ บุญกุล
๒๗. นายพัฒนา จันทกิต
๒๘. นายวิศิษฐ์ หมายดี

รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

รองเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

กระทรวงศึกษาธิการ

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

สำนักงาน ก.พ.ร.

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

กระทรวงสาธารณสุข

สำนักงานงบประมาณ

สำนักงานงบประมาณ

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร

สมาพันธ์ครูกรมสามัญศึกษา (เดิม) แห่งประเทศไทย

สมาพันธ์ครูกรมสามัญศึกษา (เดิม) แห่งประเทศไทย

สมาพันธ์ครูกรมสามัญศึกษา (เดิม) แห่งประเทศไทย

สมาพันธ์ครูกรมสามัญศึกษา (เดิม) แห่งประเทศไทย

สมาพันธ์ครูกรมสามัญศึกษา (เดิม) แห่งประเทศไทย

สมาพันธ์ครูกรมสามัญศึกษา (เดิม) แห่งประเทศไทย

เริ่มประชุมเวลา ๑๔.๒๕ น.

วาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งให้ที่ประชุมทราบ

เรื่องที่ ๑ ผลการเลือกผู้แทนเทศบาล (เทศบาลนคร) เป็นกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แทนตำแหน่งที่ว่าง

เลขาธิการ รายงานว่า สืบเนื่องจาก นางเปรมฤดี ชามพูนท นายกเทศมนตรีนครพิบูลย์โลก จังหวัดพิบูลย์โลก ได้ครบวาระการดำรงตำแหน่งผู้บริหารเทศบาล (เทศบาลนคร) มีผลให้พ้นจากการดำรงตำแหน่ง

กรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงทำให้ตำแหน่งกรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ว่างลง โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สถ.) ได้ดำเนินการเลือกผู้แทนเทศบาล (เทศบาลนคร) เป็นกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. แทนตำแหน่งที่ว่าง เมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๐ ปรากฏว่า นายพงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญ นายกเทศมนตรีนครยะลา จังหวัดยะลา เป็นผู้ได้รับเลือก และประธาน กกถ. ได้ลงนามในประกาศ กกถ. เรื่อง ผลการเลือกผู้แทนเทศบาล (เทศบาลนคร) เป็นกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. แทนตำแหน่งที่ว่างแล้ว

จึงเรียนที่ประชุมเพื่อโปรดทราบ

มติที่ประชุม รับทราบ

วาระที่ ๒ รับรองรายงานการประชุม กกถ. ครั้งที่ ๓/๒๕๕๐

มติที่ประชุม รับรองรายงานการประชุม

วาระที่ ๓ เรื่องเพื่อพิจารณา

เรื่องที่ ๓.๑ การถ่ายโอนสถานศึกษา (บัญชี ๒)

เลขานุการ รายงานว่า สืบเนื่องจาก กกถ. ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๐ ได้มีมติ

๑. ให้กระทรวงศึกษาธิการรับไปจัดทำบัญชีรายชื่อสถานศึกษาตามบัญชี ๒ ที่สามารถถ่ายโอนได้ทันที ให้แล้วเสร็จภายใน ๑ สัปดาห์

๒. สำหรับสถานศึกษาที่เหลือให้ดำเนินการจัดทำบัญชีให้แล้วเสร็จ ภายใน ๒ เดือน กรณีที่ไม่สามารถถ่ายโอนได้ ให้กระทรวงศึกษาธิการชี้แจงเหตุผลเป็นรายกรณี

กระทรวงศึกษาธิการมีหนังสือแจ้งว่า ได้อนุมัติถ่ายโอนสถานศึกษาตามบัญชี ๒ ปีการศึกษา ๒๕๕๙ ที่สามารถถ่ายโอนได้ทันที จำนวน ๑๐ แห่ง ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ๔ แห่ง

การจัดทำบัญชีสำหรับสถานศึกษาที่เหลือให้แล้วเสร็จภายใน ๒ เดือน ได้ครบกำหนดระยะเวลาวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๐ แล้ว เห็นสมควรเสนอ กกถ. พิจารณาต่อไป โดยมีข้อมูลประกอบการพิจารณาดังนี้

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ (๙) ๑๗ (๖) และ ๑๘ กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) อบจ. และกรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่จัดการศึกษาเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง

๒. แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ และนำเสนอวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรทราบ เมื่อวันที่ ๘ และ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่มที่ ๑๑๙ ตอนพิเศษ ๒๓ ง เมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๕ ได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่ อปท. เมื่อ อปท. ผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมซึ่งจัดทำร่วมกันระหว่างกระทรวงศึกษาธิการกับ อปท.

๓. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ กำหนดให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาของ อปท. และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริม อปท. ให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนในการจัดการศึกษาของ อปท.

๔. กระทรวงศึกษาธิการได้ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อปท. พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๓ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ อปท. ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภา อปท. ที่มีความประสงค์จะจัดการศึกษา หรือรับโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือเปลี่ยนแปลงประเภทจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ยื่นคำขอต่อส่วนราชการ

๕. กระทรวงศึกษาธิการได้ออกประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตัวชี้วัด และระดับคุณภาพในการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อปท. พ.ศ. ๒๕๔๗

๖. กระทรวงศึกษาธิการได้ออกประกาศ เรื่อง วิธีการและเงื่อนไขการแสดงความสมัครใจให้โอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปสังกัด อปท. พ.ศ. ๒๕๔๙

มติ กกค. และมติคณะรัฐมนตรี

๑. กกค. ในคราวประชุม ครั้งที่ ๙/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ได้มีมติว่า ปีการศึกษา ๒๕๔๙ ให้แบ่งระดับสถานศึกษาที่จะถ่ายโอน ดังนี้ อบจ. รับโอนได้ไม่เกิน ๓ แห่ง เมืองพัทยา และเทศบาลที่เคยจัดการศึกษา รับโอนได้ไม่เกิน ๒ โรง เทศบาลตำบลและ อบต. ที่ไม่เคยจัดการศึกษา รับโอนได้ไม่เกิน ๑ แห่ง

กรณีที่สถานศึกษาสมัครใจไปอยู่ อปท. และ อปท. ยินดีรับโอนสถานศึกษาดังกล่าวนอกเหนือจากที่กำหนดให้สถานศึกษาและ อปท. ทำความตกลงเพื่อเป็นหลักฐานยืนยัน และเสนอให้ กกค. พิจารณาเป็นรายๆ ไป (บัญชี ๒)

๒. คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ลงมติว่า

๒.๑ รับทราบมติ กกค. เรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่ อปท. ตามที่ประธาน กกค. เสนอ

๒.๒ การถ่ายโอนสถานศึกษา และบุคลากรด้านการศึกษาไปให้แก่ อปท. ต้องยึดนักเรียนเป็นศูนย์กลาง โดยต้องคำนึงถึงคุณภาพ มาตรฐานการศึกษา และประโยชน์ที่นักเรียนจะได้เป็นสำคัญ ทั้งต้องพิจารณาด้านความพร้อมของ อปท. รวมทั้งสถานศึกษา และจะต้องไปด้วยความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย โดยให้ดำเนินการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อปท. เพื่อรับโอนสถานศึกษา

๓. กกค. ในคราวประชุม ครั้งที่ ๓/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๙ ได้มีมติเห็นชอบหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขหลักประกันคุณภาพ และจำนวนโรงเรียนที่จะถ่ายโอนไปยัง อปท. บัญชี ๒ ทั้งสิ้น ๒๙๒ แห่ง และให้นำเสนอคณะรัฐมนตรี

๔. คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๙ ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวและลงมติว่า ให้ กกค. รับเรื่องนี้ไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ ให้ยกเว้นการถ่ายโอนโรงเรียนในโครงการตามพระราชดำริ หรือที่อยู่ในพระบรมราชานุเคราะห์ หรือโรงเรียนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเฉลิมพระเกียรติในโอกาสต่างๆ จำนวน ๔ แห่งไว้ก่อน แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

คำพิพากษาศาลปกครอง

๑. คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๗ ได้มีมติให้ชะลอการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่ อบท. ตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอ

๒. อบต. หัวดง จังหวัดพิจิตร ได้ยื่นศาลปกครองพิษณุโลก ฟ้องเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพท.) พิจิตร เขต ๑ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และหน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร โดยให้ศาลปกครองเพิกถอนหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดี ที่อ้างมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๗ ให้ชะลอการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่ อบท. และให้ผู้ถูกฟ้องคดี ดำเนินการประเมินความพร้อมของผู้ฟ้องคดีในการรับโอนโรงเรียนวัดน้ำโจนเหนือ อำเภอหัวดง จังหวัดพิจิตร

๓. ศาลปกครองพิษณุโลกพิเคราะห์แล้วเห็นว่า แผนการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. และแผนปฏิบัติการฯ คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๓ และวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา บังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๔๔ และวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๕ ดังนั้น หากจะมีการชะลอการถ่ายโอนการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่ อบท. เนื่องจากมีปัญหาอุปสรรค เป็นหน้าที่ของ กกถ. เป็นผู้พิจารณาแนวทางแก้ไขปัญหา การแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนปฏิบัติการฯ คณะรัฐมนตรีจะกระทำได้อีกต่อเมื่อ กกถ. ได้เสนอปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขให้ทราบแล้ว

ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาคำอุทธรณ์ของ สพฐ. และ สพท. พิจิตร เขต ๑ แล้ว เห็นว่ามติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๗ ที่เห็นชอบตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอให้กระทรวงศึกษาธิการชะลอการถ่ายโอนสถานศึกษาในสังกัด สพฐ. ไปสังกัด อบท. เห็นว่าแม้คณะรัฐมนตรีจะเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่การบริหารราชการของคณะรัฐมนตรีต้องเป็นไปตามกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในเหตุผล

๔. ช่วงระหว่างการอุทธรณ์คำพิพากษา คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๘ ลงมติให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๗ เรื่องการถ่ายโอนสถานศึกษาในสังกัด สพฐ. ไปสังกัด อบท.

ขณะนี้ได้มีสถานศึกษา จำนวน ๓๑ แห่ง ฟ้องคณะรัฐมนตรี กระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานดำเนินการถ่ายโอนโรงเรียนไปสังกัด อบท. ล่าช้า

ฝ่ายเลขานุการพิจารณาเห็นว่า การถ่ายโอนสถานศึกษา (บัญชี ๒) กระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการตามมติ กกถ. ในข้อ ๑ แล้ว โดยถ่ายโอนโรงเรียนให้ อบท. จำนวน ๑๐ แห่ง เป็นสถานศึกษาทั่วไป ๙ แห่ง และสถานศึกษาพิเศษประเภทต้นแบบทั่วไป ๑ แห่ง ยังคงเหลือสถานศึกษาที่จะต้องดำเนินการในส่วนที่เหลืออีก ๒๗๙ แห่ง (ขอร้องเรื่องไม่ถ่ายโอน จำนวน ๓ แห่ง) จึงเห็นสมควรดำเนินการ ดังนี้

๑. สถานศึกษาที่เหลือซึ่งเป็นสถานศึกษาทั่วไป จำนวน ๒๑๙ แห่ง เห็นสมควรถ่ายโอนให้ อบท.

๒. สำหรับสถานศึกษาพิเศษ จำนวน ๖๐ แห่ง หาก อบท. ผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการให้รับโอนได้โดยให้ทำความตกลงกับกระทรวงศึกษาธิการเป็นกรณีๆ ไป ทั้งนี้ หากกระทรวงศึกษาธิการยังคงสงวนไม่ถ่ายโอนให้ชี้แจงเหตุผล

ประธาน ได้สอบถามว่า การพิจารณาให้ถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่ อบท. เป็นอำนาจของ กกถ. ใช่หรือไม่ ตามข้อกฎหมายใด หน่วยงานด้านกฎหมายให้ข้อคิดเห็นด้วย

เลขานุการ รายงานว่า ได้นำเรื่องนี้หารือในที่ประชุมคณะอนุกรรมการด้านการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนากฎหมายปกครองท้องถิ่นและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้พิจารณาทั้งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. พ.ศ. ๒๕๕๒ แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ มีการรายงานต่อรัฐสภาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ กฎกระทรวง และประกาศกระทรวงศึกษาธิการ ประกอบกับคำพิพากษาของศาลปกครองแล้วเห็นว่า สพร. จะต้องปฏิบัติตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ กกค.

นายไพโรจน์ พรหมสาส์น กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้ข้อคิดเห็นว่า เรื่องนี้ กกค. ได้พิจารณาอย่างต่อเนื่อง โดยหลักการแล้วต้องให้ท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้มากขึ้น กกค. ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ มีมติคณะรัฐมนตรีมีการดำเนินการในหลายเรื่องหลายขั้นตอน ดังนั้น เรื่องที่เสนอนี้ควรให้ความเห็นชอบและดำเนินการต่อไปได้ อีกประการขณะนี้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ประกาศใช้แล้ว กำหนดไว้ชัดเจนในมาตรา ๔๙ ที่รัฐต้องจัดการศึกษาไม่น้อยกว่า ๑๒ ปี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ท้องถิ่นมีงบประมาณกว่า ๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ถ้าไม่มีบทบาทตรงนี้จะเป็นการค่อนข้างมากกับส่วนกลาง นอกจากนั้นนโยบายแห่งรัฐในมาตรา ๘๐ (๔) เขียนไว้ชัดเจน รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้ อบท. ชุมชน องค์การทางศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในมาตรา ๒๔๙ กำหนดว่า อบท. ย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอบรมตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดแล้วอย่างอื่นต้องตามมา เพราะฉะนั้นถึงเวลาที่จะต้องถือว่าการให้การศึกษา การให้การสาธารณสุขต้องให้ อบท. มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ จะต้องให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ มีบทบาทในเรื่องต่างๆ เหล่านี้ เพื่อที่จะให้ลูกหลานของเราได้รับการศึกษา ได้มาตรฐาน ได้คุณภาพ รวมทั้งการรักษาพยาบาลต่างๆ ด้วย สิ่งนี้ กกค. กำลังพิจารณาอยู่นี้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รวมทั้งรัฐธรรมนูญที่ได้กำหนดไว้ทุกประการ เป็นสิ่งที่เราต้องเร่งรีบดำเนินการต่อไป

นายบุญรัตน์ วงศ์ใหญ่ รองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ แทนปลัดกระทรวงศึกษาธิการ มีความเห็น ๒ ประการ ประการแรก การถ่ายโอนโรงเรียนบัญชี ๑ กระทรวงศึกษาธิการไม่ขัดข้องถ่ายโอนให้ อบท. แล้ว การถ่ายโอนในบัญชี ๒ เป็นการถ่ายโอนลักษณะพิเศษไม่เข้าเงื่อนไขมติคณะรัฐมนตรีซึ่งยังไม่มีมติเห็นชอบ มีจำนวนเกินกว่าที่มติคณะรัฐมนตรีวางไว้ ประการที่สอง กกค. มีมติ ๒ ข้อ ข้อแรก ให้กระทรวงศึกษาธิการไปจัดทำบัญชีสถานศึกษาที่สามารถถ่ายโอนได้ทันทีแล้วเสร็จภายใน ๑ สัปดาห์ ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการถ่ายโอนแล้ว จำนวน ๑๐ แห่ง ข้อที่ ๒ กำหนดภายใน ๒ เดือน ให้ไปหารือทำความเข้าใจกัน กกค. ประชุมเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๐ วันนั้นวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๐ อาจจะเกิน ๒ เดือนไป ๒ วัน ขณะนี้อยู่ระหว่างกระทรวงศึกษาธิการกำลังคุยกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อยู่ในกระบวนการหารือเพื่อจะพิจารณาร่วมกันกระบวนการยังไม่เสร็จสิ้น เพราะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการอยู่ระหว่างหารือขั้นตอนการทำงานอยู่

รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้ความเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีมี ๒ ส่วน ส่วนแรก การกำหนดจำนวนโรงเรียนที่จะถ่ายโอนให้ อบท. ๓ แห่ง ๒ แห่ง และ ๑ แห่ง เป็นการกำหนดก่อนการมีหลักเกณฑ์เรื่องการไปตามความสมัครใจของสถานศึกษา เมื่อมีการเพิ่มหลักเกณฑ์ความสมัครใจของสถานศึกษาด้วย คือต้องสมัครใจ ๒ ฝ่าย เมื่อมีหลักเกณฑ์ความสมัครใจ มติคณะรัฐมนตรีได้ขยายเพิ่มว่าจำนวนที่

เกินจาก ๓ ๒ ๑ ให้เป็นไปตามการหารือ โดยพิจารณาเป็นรายกรณี และให้ไปกำหนดมาตรการเพิ่มเติม กกต. ได้แต่งตั้งผมเป็นประธานอนุกรรมการจัดทำเรื่องนี้ ซึ่งได้มีการวางหลักเกณฑ์เพิ่มเติม สรุปสั้น ๆ ได้ว่า นอกจากที่อปท. ต้องผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมตามกฎหมายกระทรวง หลักเกณฑ์คะแนนแล้ว กกต. ได้เห็นชอบให้กำหนดเกณฑ์เพิ่มเติมอีก ๓ เรื่อง ซึ่ง อบจ. ทั้ง ๒๐ แห่ง ที่ต้องการรับโอนโรงเรียนกว่า ๒๐๐ โรงเรียน ต้องดำเนินการ ประการแรก ต้องมีการจัดทำแผนระยะ ๓ ปี ในการเสริมอัตรากำลังของครูขาดในสัดส่วนของครูหลัก ซึ่งได้มีการสำรวจโรงเรียนทั้งหมดพบว่า มีครูขาดจำนวน ๓,๘๑๕ อัตรา มีความจำเป็นต้องสนับสนุนงบประมาณ ประมาณ ๔๒๙ ล้านบาท และ อบจ. ได้ลงนามใน MOU จะสนับสนุนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา ๓ ปี ประการที่สอง มีการสนับสนุนเรื่องของเงินทุนการพัฒนาโรงเรียนที่ให้ไม่น้อยกว่าที่เคยได้ก่อนการรวมกันเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐาน เนื่องจากเมื่อโรงเรียนมัธยมมารวมกับโรงเรียนประถมทำให้งบประมาณเปลี่ยนแปลง และจากการสำรวจว่าโรงเรียนใดบ้างที่ยังขาดงบประมาณที่เคยได้รับพบว่า ต้องมีการสนับสนุนงบประมาณอีกประมาณ ๔๘๙ ล้านบาท ซึ่ง อบจ. ทั้ง ๒๐ แห่ง ยืนยันว่าจะสนับสนุนงบประมาณให้ ประการที่สาม ให้มีการจัดทำแผนการพัฒนาการศึกษาของ อบจ. ระยะยาว ซึ่ง อบจ. ทั้ง ๒๐ แห่ง ได้จัดทำแผนเรียบร้อยแล้ว การถ่ายโอนโรงเรียนบัญชีสองดำเนินการมานานแล้ว ฝ่ายผู้รับคือ อบจ. ได้ดำเนินการตามกติกาของกระทรวงศึกษาธิการและกฎหมายทุกอย่าง และดำเนินการเพิ่มเติมตามหลักเกณฑ์ที่ กกต. วางไว้ และส่วนใหญ่เกือบทั้งหมดยินดีที่จะรับโอนต่อไป อันนี้จึงควรที่จะพิจารณาให้ได้ข้อยุติ

ศาสตราจารย์พิเศษสมชัย ฤชุพันธุ์ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กล่าวว่า เรื่องนี้ กกต. พิจารณามานานหลายปี มีความชัดเจนในเชิงนโยบาย มีมติคณะรัฐมนตรีรับรอง มีเงื่อนไขหลักเกณฑ์มาก ไม่มีอะไรต้องอภิปรายกันมาก ขอให้ฝ่ายกฎหมายให้ความเห็นว่าอำนาจบังคับจริง ๆ เป็นอย่างไร

นายธนาวุฒิ สังข์ทอง ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายฯ แทนเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้ความเห็นว่า การพิจารณาว่าการถ่ายโอนการศึกษาเป็นอำนาจของ กกต. หรือไม่ เมื่อพิจารณากฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ได้กำหนดให้ กกต. มีอำนาจในการพิจารณาการถ่ายโอนภารกิจของรัฐไปสู่ท้องถิ่น โดยการจัดทำแผนการกระจายอำนาจ และแผนปฏิบัติการฯ เสนอคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบให้รายงานรัฐสภาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา การดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวได้ดำเนินการตั้งแต่ปี ๒๕๕๕ คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบมีการรายงานต่อรัฐสภาและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว เปรียบเสมือนกฎหมายฉบับหนึ่งที่มีผลบังคับใช้ ดังนั้นเมื่อมีการกำหนดให้มีการถ่ายโอนการศึกษาไปให้แก่ท้องถิ่นก็ต้องดำเนินการตามแผน กกต. จึงมีอำนาจดำเนินการให้เป็นไปตามแผนโดยอาศัยกฎหมายกระจายอำนาจ ส่วนขั้นตอนการถ่ายโอนต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด กกต. จึงมีอำนาจตัดสินใจในการถ่ายโอนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และตามที่แผนกระจายอำนาจได้กำหนดไว้แล้ว

นายบุญรัตน์ วงศ์ใหญ่ กล่าวว่า ประการแรก กระทรวงศึกษาธิการเห็นว่า การขอรับโอนโรงเรียนในบางพื้นที่มีจำนวนมาก เช่น จังหวัดนครราชสีมาขอรับโอนจำนวน ๖๖ โรงเรียน เป็นโรงเรียนมัธยมเกือบทั้งหมด และบางจังหวัดก็ไปค่อนข้างมาก มีหลายจังหวัดเป็นเช่นนี้ ทำให้ระบบการบริหารจัดการภายในกระทรวงมีปัญหา ประการที่ ๒ ขณะนี้สถานการณ์เปลี่ยนไปค่อนข้างมาก ทั้งนโยบายก็เปลี่ยนขณะนี้ท่านรัฐมนตรีได้ออกกฎกระทรวงกระจายอำนาจให้สถานศึกษา และเขตเกือบหมดแล้ว ดังนั้นโรงเรียนจะมีอิสระในการบริหารจัดการตัวเองระดับหนึ่ง ทั้งงบประมาณ การบริหารงานบุคคล การบริหารวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการได้ปรับกระบวนการ และกระจายอำนาจไปหมด ท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีความเห็น ๒ กรณี คือ (๑) ถ้าเป็นไปได้จะขอให้มีการสอบถามความเห็นอีกรอบ (๒) ขณะนี้กำลังหารือกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจะให้โอนอีกจำนวนหนึ่งตามมติข้อที่ ๒ แต่จำนวนโรงเรียนยังไม่ชัดเจน จึงขอให้มีการคุยกันอีกรอบแล้วเสนอ กกต. ในเวลา ๑ เดือน

นายเฉลิม ศรีผดุง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กล่าวว่า ประเด็นแรก สิ่งที่กระทรวงศึกษาธิการห่วง คือ คุณภาพการศึกษา แต่ปรากฏว่าในจังหวัดนครราชสีมาโรงเรียนสมัครใจถ่ายโอน ๖๐ กว่าโรง ต้องดูสาเหตุว่าเกิดจากอะไร อย่างน้อยที่สุดโรงเรียนที่อยู่ในจังหวัดนครราชสีมาแม้ถ่ายโอนไปสู่ท้องถิ่นแล้วก็คือคนในท้องถิ่นพ่อแม่พี่น้องเขาก็อยู่ตรงนั้น เพียงแต่เปลี่ยนฐานะทางกฎหมายจากกระทรวงศึกษาธิการไปสู่ท้องถิ่น ถ้าคุณภาพของครูอาจารย์ในกระทรวงศึกษาธิการยังมีความสามารถทำได้อย่างเดิม คุณภาพคงเดิมเท่านั้นไม่พอ ถ้าท้องถิ่นซึ่งรู้ปัญหาดีกว่าในกระทรวงศึกษาธิการสามารถสนับสนุนงบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้ได้ดีกว่ากระทรวงศึกษาธิการ และมีความชัดเจนใกล้ชิดมากกว่า ความหวังนั้นน่าจะยุติได้แล้ว ประเด็นที่ ๒ เรื่องสวัสดิการและค่าตอบแทนที่ควรได้เมื่อถ่ายโอนไปยัง อบท. แล้ว ได้เท่ากัน และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นยืนยันชัดเจนว่า มีสิ่งที่ได้ตีมากกว่าอีกด้วย ประการที่ ๓ ได้มีข้อตกลงร่วมมือทั้ง ๒ ฝ่าย ประการที่ ๔ ได้ผ่านการประเมินตามหลักเกณฑ์และกฎกติกาทั้งหมดแล้ว จึงไม่มีเหตุผลที่จะไม่ถ่ายโอน พี่น้องคนไทยทุกคนที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น เขารักลูกเขาเหมือนกันทุกคน คนที่อยู่ใกล้กับปัญหาย่อมเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าและมองเห็นภาพได้ชัดเจนกว่า โรงเรียนที่ห่างไกลมีครูจำนวนน้อยต้องวิ่งล่อกลืนสอน กระทรวงศึกษาธิการทราบหรือไม่ เมื่อ อบท. มีหลักประกันให้กับโรงเรียนท้องถิ่นสามารถทำได้ ก็ควรต้องปล่อยในเรื่องนี้ ควรจะต้องมีการตัดสินใจเรื่องนี้อย่างเด็ดขาด

ประธาน ขอสรุปประเด็นหนึ่งที่ได้คุยกันแล้ว ๑) เรื่องกฎหมาย คงจะชัดเจนหลายเสียพูดตรงกันว่าอำนาจหน้าที่เป็นของ กกต. ๒) เรื่องของมติ ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการก็พูดเองว่าที่เรากำหนดระยะเวลาให้ก็คือ ๒ เดือน ท่านก็เห็นด้วยตามนั้น สิ่งที่ท่านกำลังพูดอยู่ขณะนี้ ท่านเสนอว่าขอทบทวนอีกสักระยะได้ไหม นี่คือข้อเสนอ เพราะฉะนั้นทุกท่านก็กรุณาให้ความคิดเห็นว่าจะทบทวนกันอีกหรือไม่

นายสมเกียรติ ชอบผล รองเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กล่าวว่า ได้รับมอบหมายจากเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เป็นผู้เข้าร่วมประชุม และให้ข้อมูล โดยเห็นว่าข้อมูลอาจจะไม่ตรงกัน บัญชีที่ ๑ ถ่ายโอนได้อย่างราบรื่น ในปี ๒๕๕๐ ก็ดำเนินการไปตามระบบปกติ แต่บัญชี ๒ ไม่ปกติ เพราะว่าใน สพฐ. การรวมหน่วยงานมีความขัดแย้งกันอยู่เกิดระบบที่ไม่ปกติกระทรวงศึกษาธิการก็เป็นห่วง จึงต้องพิจารณาทบทวน ถ้าเข้ามาในระบบปกติที่มีการถ่ายโอนจะไม่มีปัญหา รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้ชี้แจงในการประชุมครั้งที่แล้วถึงข้อกังวลว่าเป็นไปไม่ได้เลยที่ในจังหวัดเดียวจะโอนโรงเรียนไปถึง ๖๖ โรง มีการสอบถามในฐานะที่เป็นผู้ปฏิบัติว่าในจำนวน ๒๕๒ โรง มีข้อมูลชัดเจนว่ามี ๖๒ โรง เป็นช้อยกเว้น ที่จะต้องถ่ายโอนได้ก็จำนวน ๒๐๐ กว่า รอบแรก ไม่มีปัญหาอะไรก็เสนอกระทรวงไป ๑๐ โรง รอบ ๒ ก็กำลังดำเนินการอยู่มีการสอบถามทุกฝ่าย ว่าฝ่ายที่รับพร้อมที่จะโอนหรือไม่ ถ้าไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ บาง อบท. บอกว่าเดิมขอโอน ๑๕ โรง แต่ถ้าเหลืออยู่โรงเรียนเดียวก็ไม่รับโอนก็มีข้อมูลอยู่

รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย ชี้แจงเพิ่มเติมว่า หลังจากที่ได้มีการหารือร่วมกันกับท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อประมาณต้นปี แล้วก็วางหลักว่าบัญชี ๑ จะไปหมด บัญชี ๒ จะรอให้มีการปรับระบบภายในของกระทรวง คือ เรื่องของเขตพื้นที่ ซึ่งคาดว่าจะประมาณเดือนมีนาคม แล้วจะถามความสมัครใจอีกครั้งหนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกถ.) ได้ดำเนินการสอบถามความสมัครใจเมื่อเดือนมิถุนายน ทั้งหมดมีการยืนยันเจตนาเดิม ณ เดือนมิถุนายน ๒๐๔ โรง มีขอถอน ๓ โรง มีโรงเรียนในฝันซึ่งอยู่ในข่ายที่จะโอนได้ยากหน่อย ขอออกจากโรงเรียนในฝัน ๒๑ โรง เพื่อขอโอนไปอยู่ อบท. อันนี้คือ ข้อมูลที่เรามีการสำรวจเพื่อยืนยันว่าโรงเรียนทั้งหมดที่อยู่ในบัญชี ๒ ยืนยันอยากจะขอโอนต่อไป

นายไพโรจน์ พรหมสาส์น กล่าวว่า ประเด็นแรก คำว่าการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา ยังเข้าใจคาดเคลื่อนต่างกัน กระทรวงศึกษาธิการมองว่า กระจายอำนาจให้กับโรงเรียนที่อยู่ในต่างจังหวัด แต่ในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้น หมายถึง การกระจายอำนาจในการบริหารจัดการให้กับ อบท. ตรงนี้ประเด็นสำคัญมาก

ถ้าเข้าใจคาดเคลื่อนแล้วไม่มีวันจบ ประเด็นที่ ๒ ขณะนี้กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดให้เจ้าหน้าที่ พนักงาน ส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนเป็นข้าราชการ สิทธิประโยชน์ต่างๆ เหมือนกันทุกอย่าง ประเด็นที่ ๓ มีตัวเลขข้อมูลชัดเจนว่า โรงเรียนทั้งหมดประมาณ ๓๐,๐๐๐ กว่าโรงเรียนทั่วประเทศ ประมาณ ๒๐,๐๐๐ กว่าโรงเรียนต่ำกว่ามาตรฐานกว่า ๖๐% ในจำนวนนี้เป็นโรงเรียนขนาดเล็กที่อยู่ห่างไกล ซึ่งตรงนี้ท้องถิ่นโดยเฉพาะ อบจ. มีบางแห่งมีงบประมาณเป็น ๑,๐๐๐ กว่าล้านบาท หลายแห่งมีงบประมาณเป็น ๑๐๐-๒๐๐ ล้านบาท ถ้าได้มีโอกาสเข้ามาบริหารจัดการใช้งบประมาณส่วนนี้ เพื่อที่จะติดอาวุธทางปัญญา แทนที่จะทำในเรื่องถนนหนทางเรื่องอย่างอื่น จะทำให้คนของเรามีคุณภาพมากกว่านี้ แล้วจะพัฒนาประชาธิปไตยอย่างไร ถ้าการศึกษาไม่ไปมันไปไม่ได้ ในเมื่อมีการดำเนินการทุกขั้นตอนมีคณะกรรมการบริหารการศึกษาระดับพื้นที่ ซึ่งต่างจากพื้นที่ของกระทรวงศึกษาธิการที่ไม่ได้ออมาให้กระทรวงมหาดไทย วันนี้จึงควรมีมติให้ได้ข้อยุติ

นายบุญชู ตันวิเศษ กรรมการผู้แทน อบท. กล่าวว่า การถ่ายโอนโรงเรียนให้ อบท. ลำบาก จะทำให้ครูที่สมัครใจถ่ายโอนเสียสิทธิ์ในหลายเรื่อง เช่น เงินโบนัส อบท. ดำเนินการตามขั้นตอนและกติกาและรออย่างอดทน ไม่อยากเห็นว่า อบท. ไม่รอกการถ่ายโอนแล้วจะไปสร้างโรงเรียนเองที่ผ่านมากระทรวงศึกษาธิการยุบโรงเรียนขนาดเล็ก อาคารเรียนถูกทิ้งร้าง เสียหายจำนวนมาก และ อบท. จะขอนำมาสอนเพื่อชุมชนก็ทำไม่ได้ โรงเรียนจำนวนมากขาดครู วันนี้ อบท. จำนวนมากจ้างครูภาษามาสอนในโรงเรียนทั้งภาษาอังกฤษและภาษาจีน เพื่อจะเป็นภาษาที่สองให้กับลูกหลานในท้องถิ่น ซึ่งมีความห่วงใยไม่แพ้กระทรวงศึกษาธิการ จึงเห็นด้วยกับข้อเสนอของฝ่ายเลขานุการ

นายพิชัย นวลนภาศรี กรรมการผู้แทน อบท. กล่าวว่า เรื่องอำนาจการพิจารณาเป็นของใคร ถ้าพิจารณาจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด กรณีที่ อบต.หัวดง ฟ้องเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และเขตพื้นที่การศึกษาพิชิตเขต ๑ ได้วินิจฉัยไว้ชัดเจนว่า อำนาจในการพิจารณาปัญหาการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่ อบท. เป็นอำนาจของ กกค. มติคณะรัฐมนตรีและกฎกระทรวงไม่สามารถเปลี่ยนแปลงหรือชะลอได้ และขณะเดียวกันในคำให้การคัดค้านคำฟ้องของกระทรวงศึกษาธิการ ของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ให้การในกรณีที่สถานศึกษาฟ้องกรณีถ่ายโอนลำช้าในคำให้การคัดค้านคำพิพากษาทุกคดี กระทรวงศึกษาธิการก็ตีคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานก็ตีแจ้งว่า ไม่ใช่อำนาจของกระทรวงศึกษาธิการ แต่เป็นอำนาจของ กกค. เพราะฉะนั้นประเด็นเรื่องอำนาจไม่ใช่ปัญหา ปัญหาในเรื่องนี้ไม่ควรล่าช้า เพราะโรงเรียนที่ผ่านความสมัครใจต้องถามครูทั้งโรงเรียนสมัครใจจะไป ต้องถามความสมัครใจกรรมการสถานศึกษาด้วย ซึ่งประกอบด้วย ชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิในเขตพื้นที่บริการโรงเรียนว่าสมควรไปเขาต้องมองเห็นอะไรบางอย่าง ว่าทำไมต้องมีการเปลี่ยนแปลงในขณะเดียวกันโรงเรียน ๒๔๒ แห่ง ในบัญชี ๒ วันนี้เดือดร้อนมากไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเลย และนอกจากนั้นยังมีปัญหาอย่างอื่นอีก เช่น อาจจะถูกย้าย อาจจะถูกตำหนิในที่ประชุมต่างๆ เพราะฉะนั้นวันนี้ต้องจบแล้วขอทราบเรียนว่า ท้องถิ่นก็คิดเหมือนกระทรวงศึกษาธิการ มีความหวังดีแก่ลูกหลานเหมือนกัน โดยเฉพาะเป็นลูกหลานของพวกผมในท้องที่ด้วย ประเด็นที่ต้องพิจารณา เราต้องพิจารณาว่าการถ่ายโอนเราตั้งสมมติฐานว่าจะทำให้เด็กหรือเยาวชนรับการศึกษาที่มีคุณภาพมากขึ้น นี่คือหลัก วันนี้ถึงจะถ่ายโอนไปการศึกษาก็ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ ไม่ว่าจะเป็นโรงเรียนเอกชน โรงเรียนมูลนิธิ โรงเรียนสมาคม โรงเรียนท้องถิ่น เพราะหลักการกระจายอำนาจ กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ดูแลเรื่องมาตรฐาน นโยบาย งบประมาณทั้งหมด ไม่ใช่จะไปอยู่ท้องถิ่นแล้วกระทรวงศึกษาธิการไม่ได้ดูแล ปัญหาวิกฤตการศึกษาที่พูดกันมาทั้งหมดนี้คือกระทรวงศึกษาธิการมีลูกมากเกินไป บางส่วนการถ่ายโอนไปให้ท้องถิ่นได้มีความพร้อมได้จัดการอาจจะเป็นแนวทางการปฏิรูปการศึกษาแนวทางหนึ่งด้วยซ้ำไป ไม่มีประโยชน์อะไรที่จะมายึดไว้ ในขณะที่เด็กนักเรียนหลังไหลเข้าเมือง ไปเรียนในโรงเรียนราษฎร์ ๒๐ กิโลเมตรทุกวัน เพราะฉะนั้นถ้าเอาเด็กเป็นหลัก ผมคิดว่าน่าจะชัดเจน

อย่าคิดว่าการถ่ายโอนโรงเรียนไปให้ท้องถิ่นแล้วท้องถิ่นจะมีอำนาจ แต่เป็นเรื่องของความรับผิดชอบ และเห็นว่าควรจะให้มีการถ่ายโอนโดยเร็วที่สุด รวมทั้งไม่ควรมีการโยกย้ายครูในโรงเรียนที่สมัครใจหรือมีการกลั่นแกล้งกัน

ศาสตราจารย์พิเศษสมชัย อุษพันธ์ กล่าวว่า เรื่องการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการไปให้โรงเรียนยังเป็นสิ่งจำเป็น ไม่ได้แปลว่าโอนไปให้ท้องถิ่นแล้ว ท้องถิ่นจะทำไม่ได้ ความจริงโรงเรียนต้องบริหารจัดการโดยครูใหญ่ และผู้อำนวยการโรงเรียนเอง ท้องถิ่นบทบาทก็ให้เงินสนับสนุน ให้ทิศทางให้สอดคล้องกับท้องถิ่น กระทรวงศึกษาธิการยังทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานวิชาการ กำหนดหลักสูตร เพราะฉะนั้นการถ่ายโอนความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาให้กับ อปท. เป็นสิ่งที่ต้องทำอย่างยิ่ง และต้องทำโดยเร็ว ไม่ต้องห่วงว่าการศึกษาจะไม่ดี อปท. หลายที่มีความพร้อมที่จะทำ เขาได้ช่วยเหลืออยู่แล้ว และเป็นเรื่องที่ดีมากด้วย สำหรับการตั้งกรรมการทบทวนอีกครั้ง คิดว่าไม่จำเป็น เราตั้งมาหลายชุดแล้ว ตั้งมาหลายรอบครั้งนี้น่าจะมีมติได้แล้ว

ประธาน กล่าวว่า เสียงส่วนใหญ่เป็นไปตามที่หารือให้สรุปให้ชัดเจนในข้อพิจารณา ข้อเสนอแนะ และได้มีการตรวจสอบขั้นตอนต่างๆ ว่าเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

สรุปประเด็นการพิจารณา

๑. ข้อกฎหมาย

๑.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๙ กำหนดให้บุคคลมีสิทธิในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึง โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย มาตรา ๘๐ (๔) รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม โดยส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้ อปท. ชุมชน องค์การทางศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

มาตรา ๒๘๙ กำหนดให้ อปท. ย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการศึกษาอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ

๑.๒ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๑ กำหนดให้ อปท. มีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น และมาตรา ๔๒ ระบุว่า ให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาของ อปท. และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริม อปท. ให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนในการจัดการศึกษาของ อปท.

๑.๓ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้ กกต. มีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาการถ่ายโอนภารกิจของรัฐไปสู่ อปท. โดยการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. และแผนปฏิบัติการฯ เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ และเสนอรัฐสภาทราบ พร้อมทั้งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ซึ่งเปรียบเสมือนกฎหมายฉบับหนึ่งในการบังคับใช้ ดังนั้น กกต. จึงมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการฯ

๑.๔ แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. ได้ผ่านความเห็นชอบจาก คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ และนำเสนอวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรทราบ เมื่อวันที่ ๘ และ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่มที่ ๑๑๙ ตอนพิเศษ ๒๓ ง เมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๕ ทั้งนี้ ได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่ อบท. เมื่อ อบท. ผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมตามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๗

๑.๕ อบจ. ทั้ง ๒๐ แห่ง ที่ขอรับโอนสถานศึกษา ๒๙๒ แห่ง ได้ผ่านหลักเกณฑ์ และวิธีการ ประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบท. พ.ศ. ๒๕๔๗ และผ่านประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตัวชี้วัด และระดับคุณภาพในการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษา ขั้นพื้นฐานของ อบท. พ.ศ. ๒๕๔๗ รวมทั้งผ่านเงื่อนไขการแสดงความสมัครใจให้ถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไป สังกัด อบท. พ.ศ. ๒๕๔๙

๑.๖ ศาลปกครองพิษณุโลกและศาลปกครองสูงสุดได้พิเคราะห์ กรณีคำฟ้องของ อบต.หัวดง จังหวัดพิจิตรแล้วเห็นว่า กกค. ได้ดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และได้รายงานรัฐสภาทราบแล้ว โดยกำหนดให้ถ่ายโอนภารกิจ การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยัง อบท. มีการกำหนดขั้นตอน วิธีการ และเงื่อนไขเวลาในการถ่ายโอนเป็นลำดับไว้ อย่างชัดเจน ดังนั้น หากจะมีการชะลอการถ่ายโอนการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่ อบท. เนื่องจากมีปัญหาอุปสรรคเป็น หน้าที่ของ กกค. เป็นผู้พิจารณาแนวทางแก้ไขปัญหามาและนำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบต่อไป

๒. ข้อเท็จจริง

๒.๑ มติคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ รับทราบมติ กกค. ที่กำหนดให้ อบจ. รับโอนได้ไม่เกิน ๓ แห่ง เมืองพัทยา และเทศบาลที่เคยจัดการศึกษา รับโอนได้ไม่เกิน ๒ แห่ง เทศบาลตำบลและ อบต. ที่ไม่เคยจัดการศึกษา รับโอนได้ไม่เกิน ๑ แห่ง เนื่องจากยังไม่มีหลักเกณฑ์ความ สมัครใจของสถานศึกษา แต่เมื่อได้กำหนดเกณฑ์ความสมัครใจเพิ่มเติมจึงกำหนดว่ากรณีที่สถานศึกษาสมัครใจไป อยู่ อบท. และ อบท. ยินดีรับโอนสถานศึกษาดังกล่าว นอกเหนือจากที่กำหนด ให้สถานศึกษาและ อบท. ทำความ ตกลงเพื่อเป็นหลักฐานยืนยัน และเสนอให้ กกค. พิจารณาเป็นรายๆ ไป

๒.๒ อบจ. ทั้ง ๒๐ แห่ง ได้ผ่านหลักเกณฑ์การประเมินความพร้อม วิธีการ เงื่อนไข ตัวชี้วัด และระดับคุณภาพตามกฎหมายกระทรวง และประกาศกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งยังมีการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ และหลักประกันคุณภาพเพิ่มเติม ตามที่ กกค. ในคราวประชุมครั้งที่ ๒-๓ /๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๙ และวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๙ กำหนดโดย อบจ. จำนวน ๒๐ แห่ง จะต้องสนับสนุน

(๑) งบดำเนินงานจำนวนทั้งสิ้น ๔๘๙.๓๔ ล้านบาท (เปรียบเทียบกับงบพัฒนารวมแล้ว ไม่เกินร้อยละ ๕๐)

(๒) สนับสนุนครูหลักที่ขาด ในระยะเวลา ๓ ปี จำนวน ๓,๘๑๔ อัตรา งบประมาณ จำนวน ๔๒๙.๔๙ ล้านบาท ซึ่ง อบจ. ได้ลงนามในสัญญา MOU ว่าจะสนับสนุนให้แล้วเสร็จภายใน ๓ ปี

(๓) อบจ.ทุกแห่งมีการจัดทำแผนการพัฒนาการศึกษาของ อบจ. ระยะยาวเรียบร้อยแล้ว

๒.๓ กระทรวงศึกษาธิการยังคงเป็นหน่วยงานกำหนดนโยบาย มาตรฐานและคุณภาพ การศึกษา หลักสูตรการเรียนการสอน

๒.๔ สิทธิประโยชน์และสวัสดิการของบุคลากรถ่ายโอนได้เท่าเดิมและบางอย่างดีกว่า

๒.๕ สถานศึกษาที่ประสงค์ถ่ายโอนยังยืนยันเจตนารมณ์เดิมที่จะถ่ายโอนไปยัง อบจ.

๓. ที่ประชุมได้พิจารณาตามข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงแล้ว จึงมีมติ

๓.๑ สถานศึกษาที่เหลือซึ่งเป็นสถานศึกษาทั่วไป จำนวน ๒๑๙ แห่ง ให้ถ่ายโอนให้ อบท.

๓.๒ สำหรับสถานศึกษาพิเศษ จำนวน ๖๐ แห่ง ให้มีการทบทวน เนื่องจากมีสถานศึกษา บางแห่งมิได้เป็นสถานศึกษาพิเศษ และหาก อบท. ผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมตามประกาศ กระทรวงศึกษาธิการให้รับโอนได้โดยให้ทำความตกลงกับกระทรวงศึกษาธิการเป็นกรณีๆ ไป ทั้งนี้ หาก กระทรวงศึกษาธิการยังคงขอสงวนไม่ถ่ายโอนให้ชี้แจงเหตุผล

เรื่องที่ ๓.๒ ขอเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป เพื่อเป็นรางวัลสนับสนุน การจัดการบริการสาธารณะ ประจำปี ๒๕๕๐

เลขานุการ รายงานว่า สืบเนื่องจาก กกถ. ในการประชุม ครั้งที่ ๑/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๐ มีมติเห็นชอบหลักเกณฑ์ วิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อเป็นรางวัลสนับสนุนการจัดบริการสาธารณะ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ จำนวน ๓๗๕ ล้านบาท โดยเป็นรายการสนับสนุนการจัดให้มีตลาดดีมีมาตรฐาน จำนวน ๒๐๐ ล้านบาท การสนับสนุนการติดตั้งบ่อดักไขมัน จำนวน ๑๐๐ ล้านบาท และการสนับสนุนการจัด ระเบียบการจำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะ จำนวน ๗๕ ล้านบาท และได้จัดทำประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรร แล้วเมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแจ้งว่า ได้ดำเนินโครงการประกวดตลาดดีมีมาตรฐาน โครงการ ประกวด อบท. ในการติดตั้งบ่อดักไขมัน โครงการประกวดจัดระเบียบการจำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะฯ ดีเด่น ประจำปี ๒๕๕๐ แล้วปรากฏว่า

๑. โครงการประกวดตลาดดีมีมาตรฐาน จำนวนเงิน ๒๐๐ ล้านบาท จัดสรรให้ตลาดได้รับรางวัล ๕๕๒ แห่ง จำนวนเงิน ๑๓๒.๙๕ ล้านบาท คงเหลือเงิน จำนวน ๖๗.๐๕ ล้านบาท เนื่องจากมีตลาดไม่ผ่านเกณฑ์ การประเมินและไม่ครบทุกจังหวัด

๒. โครงการประกวด อบท. ในการติดตั้งบ่อดักไขมัน ประจำปี ๒๕๕๐ จำนวนเงิน ๑๐๐ ล้านบาท จัดสรรให้ อบท. จำนวน ๑๐๗ แห่ง เป็นเงิน ๕๒.๘๐ ล้านบาท คงเหลือเงิน ๔๗.๒๐ ล้านบาท เนื่องจากมี อบท. ไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน

๓. โครงการประกวดการจัดระเบียบการจำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะฯ ดีเด่น ประจำปี ๒๕๕๐ จำนวน ๗๕ ล้านบาท จัดสรรให้ อบท. จำนวน ๑๔๕ แห่ง เป็นเงิน ๓๑.๐๘ ล้านบาท คงเหลือเงิน ๔๓.๙๒ ล้านบาท เนื่องจากบางจังหวัด อบท. สมัครเข้าการแข่งขันไม่ครบทุกประเภท และบางประเภทไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จึงขอเพิ่มเติมประกาศ กกถ. เรื่องการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป เพื่อสนับสนุนการจัดบริการสาธารณะ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นนำเงิน รางวัลคงเหลือมาพิจารณาจัดสรรเพิ่มรางวัล รางวัลชมเชยได้

ฝ่ายเลขานุการฯ พิจารณาเห็นว่า การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อสนับสนุนการจัดบริการสาธารณสุข ปิงปประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ทั้ง ๓ ประเภท เนื่องจาก อปท. ส่งเข้าประกวดไม่ครบทุกจังหวัด หรือไม่ผ่านเกณฑ์การ ประเมินที่กำหนดไว้ ทำให้มีเงินรางวัลคงเหลือจำนวนมาก ดังนั้น เพื่อให้สามารถใช้จ่ายเงินรางวัลที่เหลือได้ และ เป็นการกระตุ้นให้ อปท. มีการพัฒนาบริการสาธารณสุขที่เกิดประโยชน์แก่ประชาชน จึงเห็นควรแก้ไขปรับปรุง ประกาศ กกด. ตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเสนอ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

๑. เห็นชอบแก้ไขเพิ่มเติมประกาศ กกด. เรื่อง การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อสนับสนุนการ จัดการบริการสาธารณสุข ปิงปประมาณ ๒๕๕๐ ตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเสนอ

๒. จัดทำประกาศ กกด. แก้ไขเพิ่มเติมตามที่ กกด. ให้ความเห็นชอบ

นายภิญโญ ตันวิเศษ กล่าว ว่า โดยส่วนตัวไม่ขัดข้องที่จะนำเงินเหลือไปเพิ่มรางวัล แต่มี ข้อสังเกตคือ โครงการเหล่านี้ได้เสนอมาโดยตลอดว่าขอให้มันน้อยที่สุด และในข้อตกลงเมื่อสิ้นปี ๒๕๕๐ โครงการ เหล่านี้จะต้องไม่มีเพราะ กกด. ได้จัดสรรเงินอุดหนุนให้ทุก อปท. แล้ว และให้ อปท. ไปดำเนินการเอง แต่เมื่อมี นโยบายต้องการให้ อปท. ดำเนินการในเรื่องเหล่านั้นได้ดีควรกำหนดระยะเวลาว่า ๑ ปี หรือ ๒ ปี ถ้าจะให้ ปี ๒๕๕๑ ก็ควรอีกปีเดียว ตั้งแต่ปี ๒๕๕๒ ไม่ควรให้อีกควรเอาเงินเหล่านี้กลับมาเป็นนโยบายเดิมที่ต้องการให้เป็น เงินอุดหนุนทั่วไปมากที่สุด รางวัลเหล่านี้เป็นนโยบายและความหวังดีของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แต่ว่า ปีเดียวควรพอแล้ว ท้องถิ่นรู้แล้วว่าต่อไปท้องถิ่นต้องทำเอง เช่นนั้นต่อไป กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นต้องช่วย ท้องถิ่นคิดแล้วต้องหักเงินไว้กองกลางเช่นเดิม

นายวสันต์ วรรณวโรทร รองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แทนอธิบดีกรมส่งเสริมการ ปกครองท้องถิ่น กล่าว ว่า กิจกรรมที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรณรงค์ มีเจตนาเพื่อให้ท้องถิ่นเข้ามามีบทบาท เรื่องการดูแลสุขภาพแวดล้อม และมาตรฐานการกินการอยู่ของประชาชน เช่น การจัดให้ตลาดดีมีมาตรฐานทั้งของรัฐ และเอกชน เป็นภารกิจร่วมที่ประชาชนจะได้มีการอุปโภคบริโภคที่ดีในตลาด ส่วนเรื่องการติดตั้งบ่อดักไขมัน เหมือนไม่มีปัญหาอะไร แต่แนวโน้มข้างหน้าจะมีปัญหาขึ้นเรื่อย ๆ เรื่องนี้เป็นการรณรงค์ให้ร้านค้าชุมชนมีการเริ่ม ล้างบ่อดักไขมัน เพื่อให้สภาพแวดล้อมโดยทั่วไปดีขึ้น ถ้ามองถึงหลักประกันมาตรฐานที่ประชาชนจะได้รับในระยะ ยาว ถ้าท้องถิ่นไม่ดำเนินการส่วนราชการก็ดำเนินการไม่ได้ ฉะนั้นปีนี้เงิน จำนวน ๑๔๖ ล้านบาท ควรให้ไปก่อน แล้วปีหน้ามาพิจารณาว่าบทบาทนี้จะให้ท้องถิ่นดำเนินการอีกหรือไม่

นายแพทย์ทรงยศ ชัยชนะ ที่ปรึกษาสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ แทนปลัดกระทรวง สาธารณสุข กล่าว ว่า สนับสนุนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเพราะในเรื่องของตลาดสดเป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับ เรื่องสุขภาพเป็นสำคัญ และกระทรวงสาธารณสุขได้มีการรณรงค์ต่อเนื่องมา เพราะเป็นแหล่งที่สามารถแพร่กระจาย โรคได้รวดเร็ว ในปัจจุบันไม่ได้ดูเฉพาะเรื่องการสุขาภิบาลแต่จะต้องดูถึงสินค้าที่อยู่ในตลาดด้วย ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่า รางวัลตลาดดีมีมาตรฐาน จำนวน ๒๐๐ ล้านบาท มีผู้ได้รางวัล ๔๐๐ กว่าแห่ง เป็นเงินจำนวน ๑๓๒.๙๕ ล้านบาท ปัญหาที่น่าสนใจคือ ตลาดที่เหลือมีปัญหาอะไรจึงไม่ได้รางวัลดังกล่าว เรื่องนี้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่นที่จะต้องทำ ไม่ใช่เรื่องง่าย แต่ต้องใช้เวลา เพราะกระทรวงสาธารณสุขทำเรื่องนี้มาหลายสิบปี ปัจจุบันไม่ได้มีปัญหาเฉพาะเรื่อง สุขภาพ แต่การคุ้มครองผู้บริโภค และการเชื่อมโยงการเจ็บป่วยจากการตายมาสู่ปัจจัยสาเหตุจะมีความเข้มข้นมาก ขึ้น ฉะนั้นท้องถิ่นต้องได้รับการพัฒนา ส่งเสริมให้ดูแลในปัจจัยหรือสาเหตุของโรคได้ดี ส่วนเรื่องจะให้ตั้งเป็นเงิน อุดหนุนทั่วไปหรือเฉพาะกิจ คงเป็นการพิจารณาของ กกด.

รองศาสตราจารย์สกันธ์ วรรณวัฒนา กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กล่าวไว้ ๒ ประเด็น คือ ประเด็นที่ ๑ ในฐานะกรรมการควรพิจารณาว่าในอนาคตควรให้ท้องถิ่นดำเนินการเพิ่มหรือไม่ ต้องให้รางวัลอยู่ อย่างนี้อีกหรือไม่ และต้องสนใจโดยการจัดประกวดแบบนี้ตลอดอีกหรือเปล่า หน้าที่เหล่านี้ควรต้องให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเหมือนกับทางผู้แทนกระทรวงสาธารณสุขกล่าว การออกมาตรการต่าง ๆ สามารถทำได้แต่ท้องถิ่นต้องมีจิตสำนึกในเรื่องเหล่านี้ด้วย ในขณะที่เกี่ยวกับการให้รางวัลไม่ได้เป็นเครื่องมือให้ท้องถิ่นไปจัดการกับปัญหาของตัวเองทั้งหมด ฝากให้พิจารณาว่ากรรมการควรเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการถึงขนาดนั้นหรือไม่ ประเด็นที่ ๒ เรื่องของตลาดและมีบ่อตกไข่มัน มองด้านหนึ่งเหมือนกับเป็นการสร้างเกณฑ์ มาตรฐานให้กับท้องถิ่นที่ต้องเข้าไปจัดการ แต่มีคำถามว่า เกณฑ์มาตรฐานเหล่านี้จำเป็นจะต้องเหมือนกันทั้งประเทศหรือไม่ ท้องถิ่นบางแห่งอาจยังไม่จำเป็นต้องมีมาตรฐานของตัวเองก็ได้ อาจมีวิธีการบริหารจัดการอื่นๆ ที่แตกต่างออกไปจากตรงนี้ได้

นายพนพล แก้วสุพัฒน์ กรรมการผู้แทน อปท. กล่าวว่า ควรจะพิจารณาในส่วนของเงินที่เหลือว่าจะดำเนินการอย่างไร ให้น่ากลับไปเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปหรือว่าจะกันเงินไว้ปีต่อไป หากคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อใช้เป็นรางวัลสำหรับ อปท. ถ้าจะพิจารณาควรให้มีความรอบคอบเพิ่มขึ้น ปีนี้ก็ขอให้ใช้แบบนี้ไป และในปีต่อไปควรจะพิจารณาในส่วนของเงินรางวัลด้วย เพราะไม่ได้มีการกระจายแต่เป็นการไปกระจุกเฉพาะองค์กร

นายบุญญ์ ตันวิเศษ กล่าวว่า ยกตัวอย่างกรณีเงินรางวัล อปท. มีความพยายามในการจัดเก็บภาษี ตั้งแต่เริ่มมีรางวัลนี้ทาง อปท. ได้ทุกปี อยากเสนอให้ยกเลิก เปรียบเทียบให้ฟังว่า รางวัลเช่นนี้ไม่เคยขาด แต่ควรกำหนดว่าเป็น ๑ ปี หรือ ๒ ปี แล้วก็ควรยกเลิก ไปทำอย่างอื่น

ศาสตราจารย์โกวิทช์ โปษยานนท์ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กล่าวว่า ควรแยกออกเป็น ๒ ส่วน ที่ทางกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขอมาในปีปัจจุบันคงไม่มีใครขัดข้อง แต่ส่วนเงินรางวัลถือเป็นการกระตุ้น แต่เห็นด้วยว่าไม่จำเป็นต้องให้ทุกปี ควรพิจารณาเป็นครั้ง ๆ ไป อย่าไปกำหนดว่าปีนั้นปีนี้จะยกเลิก ควรพิจารณาเป็นปี ๆ เมื่อหมดความจำเป็นก็ยกเลิกได้

รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย แสดงความเห็นเห็นว่า เงินรางวัล ส่วนหนึ่งมีข้อดีคือ ทำให้เกิดมาตรฐานที่ขยับตัวเร็ว การตั้งมาตรฐานเรื่องธรรมาภิบาล พอตัวชี้วัดนี้ทำให้ อปท. มีการปรับตัวเข้าสู่แนวทาง เงินรางวัลจึงมีความจำเป็นอยู่ แต่สาระของการให้เงินรางวัลจะเป็นเรื่องอะไร ในปีต่อไป ควรมีการวางแผนร่วมกัน แม้แต่เรื่องของรางวัลในการบริหารจัดการ เคยให้ข้อสังเกตแล้ว เช่น บ่อตกไข่มันไปกระทบเฉพาะเทศบาล ดังนั้นถ้ารัฐบาลอยากเห็นท้องถิ่นดำเนินการเรื่องอะไร ควรนำประเด็นนั้นมาวางแผนเป็นมาตรฐานกลาง จะทำให้ อปท. ปรับปรุงในเรื่องของการจัดบริการที่ดีขึ้น ไม่ควรยกเลิกในทันทีแต่การปรับเปลี่ยนและการวางแผนระยะยาวของการให้รางวัลควรทำล่วงหน้า ไม่ควรที่จะทำซ้ำในแต่ละปี เพราะหลายเรื่องมีการพัฒนาไปแล้วสามารถหยุดได้และนำไปปรับในเรื่องอื่นๆ

นายเฉลิม ศรีผดุง กล่าวว่า ๑) เรื่องเงินรางวัลเป็นเรื่องดี แต่หลักเกณฑ์ควรมีการทบทวน สอบถามว่าในกรณีที่ท้องถิ่นได้รับรางวัล มีการตรวจสอบหรือไม่ว่าท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลนั้นมีคดีทุจริตอยู่ในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือไม่ ถ้าเป็นกรณีนี้ควรให้รางวัลหรือไม่ เพราะไม่โปร่งใส ๒) เมื่อ ๑๐ ปีที่แล้วได้เดินทางไปประเทศมาเลเซีย ซึ่งเขามีรางวัลระดับท้องถิ่นประกวดระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัดและระดับประเทศ ซึ่งจะมีการส่งกรรมการลับ ๆ ไปพิจารณาผลงาน ทำให้รางวัลมีคุณค่าอย่างแท้จริง

ประธาน กล่าวว่า ให้มีมติว่า ปี ๒๕๕๐ ให้ความเห็นชอบ แต่ปีต่อ ๆ ไป มีประเด็นที่ต้องปรับปรุงหลักเกณฑ์ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

มติที่ประชุม

๑. เห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมประกาศ กกถ. เรื่อง การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อสนับสนุนการจัดการบริการสาธารณะ ปีงบประมาณ ๒๕๕๐ ตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเสนอ

๒. จัดทำประกาศ กกถ. แก้ไขเพิ่มเติมตามที่ กกถ. ให้ความเห็นชอบ

๓. มอบคณะอนุกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อใช้เป็นรางวัลสำหรับอปท. นำข้อคิดเห็นและข้อสังเกตของกรรมการไปประกอบการพิจารณาปรับปรุงหลักเกณฑ์ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

วาระที่ ๔ เรื่องเพื่อทราบ

เรื่องที่ ๔.๑ ผลการคัดเลือก อปท. ที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี ๒๕๕๐

เรื่องที่ ๔.๒ เงินภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ วงที่ ๔

เรื่องที่ ๔.๓ การเปิดชั้นเรียนของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนให้กับ อปท.

เรื่องที่ ๔.๔ โครงการเพิ่มศักยภาพการปฏิบัติงานในระดับตำบล

มติที่ประชุม รับทราบเรื่องที่ ๔.๑ – ๔.๔

วาระที่ ๕ เรื่องอื่นๆ

เรื่องที่ ๕.๑ การติดตามประเมินผลการกระจายอำนาจให้แก่ อปท.

ศาสตราจารย์ชาติชาย ณ เชียงใหม่ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เสนอที่ประชุมว่า กกถ. ได้ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อปท. จำนวนมาก กกถ. มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการติดตามว่า หน่วยงานผู้โอนภารกิจได้มีการเตรียมความพร้อมให้แก่ผู้รับโอนให้สามารถทำได้ตามมาตรฐานหรือได้ดีเท่ากับที่ส่วนกลางเคยทำอยู่หรือดีกว่าหรือไม่ ซึ่งเรายังไม่มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบในภาพรวม ประกอบกับ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่กำหนดว่าจะต้องปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นในเรื่องอำนาจหน้าที่ บุคลากร จึงคิดว่าข้อมูลดังกล่าวจำเป็นสำหรับคณะกรรมการที่จะนำมาประกอบวางแผนคิดให้ชัดเจนว่าจะต้องมีการบูรณาการเรื่องคน เรื่องเงิน และเรื่องของแผนอย่างไร

นายวรยุทธ ช่วยณรงค์ กรรมการผู้แทน อปท. กล่าวว่า เห็นด้วยกับศาสตราจารย์ชาติชาย ณ เชียงใหม่ เนื่องจากมีการถ่ายโอนภารกิจต่างๆ ไปมากมาย โดยหลักของการกระจายอำนาจ คือ มาตรฐานอย่างน้อยคือเท่าเดิมหรือดีกว่าเดิม แต่ขณะนี้ตอบไม่ค่อยได้ว่าภารกิจต่างๆ เมื่อถ่ายโอนไปแล้ว ดีกว่าเดิมหรือไม่ และในขณะเดียวกันขออนุญาตเสนอเพิ่มเติมว่าควรจะทำในเรื่องของระบบประกันคุณภาพบริการของท้องถิ่นให้เป็นเรื่องจริงจัง ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นก็ทำอยู่บ้างในเรื่องนี้ แต่ว่าเรื่องนี้น่าจะทำเป็นเรื่องใหญ่และทำอย่างจริงจังเรื่องประกันคุณภาพบริการของท้องถิ่น

รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย กล่าวสนับสนุนความเห็นศาสตราจารย์ชาติชาย ณ เชียงใหม่ ว่า ประการแรก ปัญหาใหญ่ขณะนี้ยังไม่ได้ติดตามและประเมินผล ผลกระทบจริง ๆ ของการถ่ายโอนภารกิจว่าดีขึ้น และมีจุดแข็ง จุดอ่อน อย่างไร ประการที่ ๒ ปัญหาของการถ่ายโอนในเชิงระบบของการทำงานร่วมระหว่างราชการ ส่วนภูมิภาค หรือส่วนกลางกับท้องถิ่น ซึ่งถูกตัดขาดจากกันไป สิ่งนี้เป็นปัญหาหนึ่งที่ทำให้ระบบการทำงานการพัฒนาการบริการสาธารณะของท้องถิ่นจำนวนมาก ทำได้ไม่เต็มที่ เพราะว่าส่วนราชการบอกว่าไม่มีงบประมาณแล้ว ก็ไม่สามารถที่จะไปทำอะไรได้ การทำเรื่องของการพัฒนาบุคลากรโดยราชการส่วนกลางก็ทำไม่ได้ ดังนั้น ภาระก็กลับไปอยู่ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่ง สด. ก็ต้องยอมรับว่า ในขีดความสามารถในเชิงปัญหาทางวิชาการ และเทคนิคก็อาจจะทำไม่ได้ทั้งหมด ผมคิดว่าถ้าท่านประธานจะให้ตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลอย่างจริงจัง ในภารกิจแต่ละกลุ่มมีการออกแบบระบบสนับสนุนจากราชการส่วนกลาง ภูมิภาค กับท้องถิ่น ซึ่งหมายความว่า จะยึดโยงกับหลักประกันเรื่องงบประมาณบางส่วน จากสำนักงบประมาณที่จะวางเป็นส่วนกลางไว้ แล้วก็จะกลายเป็นงบประมาณที่จะทำให้คณะกรรมการ Mobilize ให้เกิดการพัฒนาบุคลากรให้ตรงตามภารกิจ ส่วนราชการ ต่าง ๆ ก็จะมีงบประมาณที่จะนำเงินก้อนนี้ไป ติดตามได้เพราะเราได้ทำมา ๔-๕ ปี แล้ว สิ่งหนึ่งที่เรายังตอบได้ไม่ชัดเจน ก็คือว่า บริการสาธารณะที่ถ่ายโอนให้ อปท. ไปดีขึ้นจริงหรือไม่จริงอย่างไร

นายบุญรัตน์ วงศ์ใหญ่ เสนอว่าคณะกรรมการติดตามและประเมินผล เห็นสมควรให้มีผู้แทน ส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจร่วมอยู่ด้วย จะได้ทราบว่าเมื่อโอนภารกิจให้ อปท. ไปแล้วปัญหาคืออะไร ส่วนราชการ ที่ถ่ายโอนจะต้องทำอะไรบ้างในอนาคต

ประธาน สอบถามว่ามีคณะกรรมการฯ ที่ทำหน้าที่เรื่องนี้หรือไม่ ให้ฝ่ายเลขานุการปรึกษา ศาสตราจารย์ชาติชาย ณ เชียงใหม่ ถ้าจำเป็นก็ตั้งเป็นคณะกรรมการ เนื่องจากเป็นงานใหญ่และให้เสนอ ในคราวต่อไป

มติที่ประชุม มอบฝ่ายเลขานุการไปดำเนินการ

เรื่องที่ ๕.๒ การปรับปรุงกฎหมาย

ศาสตราจารย์พิเศษสมชัย ฤชุพันธุ์ เสนอที่ประชุมว่า ตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กำหนดให้มี กฎหมายรายได้ท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นการให้อำนาจกับท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้ และทำให้ท้องถิ่นมีอิสระได้อย่าง แท้จริง เพราะจะมีฐานรายได้ของตัวเอง โดยมีกำหนดเวลาให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๒ ปี จึงคิดว่าจุดเริ่มต้น น่าจะอยู่ที่ กกต. อาจไม่ต้องทำวันนี้ แต่ว่าฝากไว้เป็นข้อคิดว่าจะต้องมีการออกกฎหมายรายได้ของท้องถิ่น

ประธาน กล่าวว่า ข้อเสนอของศาสตราจารย์พิเศษสมชัย ฤชุพันธุ์ กล่าวไว้ คือคณะของเรา นอกจากจะมีความจำเป็นต้องมีคณะกรรมการติดตามฯ ที่คุยไปแล้ว อาจจะจำเป็นที่จะต้องมีการมอบให้ คณะอนุกรรมการด้านการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนากฎหมายปกครองท้องถิ่นและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ กระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นไปดูปัญหาทั้งหมด โดยข้อเท็จจริงแล้วภารกิจที่เตรียมเพื่อจะรองรับรัฐธรรมนูญ กฎหมายก็ต้องร่าง ก็จะต้องขอปรับปรุง เพราะฉะนั้นให้นำประเด็นที่ท่านทั้งหลายได้พูดกันวันนี้ มอบให้ คณะอนุกรรมการด้านการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนากฎหมายปกครองท้องถิ่นและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ กระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นไปช่วยดูทั้ง ๒ ประเด็น

มติที่ประชุม มอบคณะกรรมการด้านการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนากฎหมายปกครองท้องถิ่น และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นไปพิจารณาเรื่องการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยรับประเด็นข้อคิดเห็นของกรรมการประกอบการพิจารณา

เมื่อไม่มีเรื่องใดแล้ว ประธานขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมทุกท่าน และปิดประชุม

ปิดการประชุม เวลา ๑๒.๓๐ น.

(นางอรรณพ ชุมทรัพย์)

(นางอรรณพ ชุมทรัพย์)

ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ

ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เลขานุการ

ผู้จัดการงานการประชุม