

ติดนอกรอบ...โดย ปลัดบ้านนอก

"สถานศึกษา"

ตามแนวทางปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย

ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการนำเงินรายได้ของสถานศึกษาไปจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษา
ในสถานที่ศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551

กระทรวงมหาดไทย โดยสำนักประสานและพัฒนาการจัดการศึกษาท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ มท 0893.2/ว 1918 ลงวันที่ 16 มิถุนายน 2552 เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการนำเงินรายได้ของสถานศึกษาไปจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาในสถานที่ศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551 สาระสำคัญของหนังสือฉบับนี้ ได้ระบุว่า สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรีได้ดำเนินการประกาศระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการนำเงินรายได้ของสถานศึกษาไปจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาในสถานที่ศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551 ในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศและงานทั่วไปเล่ม 125 ตอนพิเศษ 112 ง วันที่ 4 กรกฎาคม 2551 ดังนั้น กระทรวงมหาดไทย จึงกำหนดแนวทางปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาในสังกัดมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการนำเงินรายได้ของสถานศึกษาไปจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาในสถานศึกษา

สรุปสาระสำคัญของแนวทางปฏิบัติตามระเบียบนี้ได้ความว่า ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกประเภท ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบนี้อย่างเคร่งครัด (ทั้งที่ระเบียบนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ต้นเดือนกันยายน ๒๕๕๑ เป็นต้นมา) โดยบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมอบอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้าง การเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน ฯลฯ ไปให้กับหัวหน้าสถานศึกษา ซึ่งหมายรวมถึง ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วย โดยหนังสือฉบับนี้มีข้อมูลค่อนข้างดีมากระบุว่า ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กส่วนใหญ่ไม่มีหัวหน้าสถานศึกษา ไม่มีข้าราชการ มีเพียงพนักงานจ้างตามภารกิจเท่านั้น ดังนั้น จึงบังคับให้ผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งหมายถึง นายกองค์การบริหารส่วนตำบล มอบอำนาจการจัดซื้อ-จัดจ้าง ที่มีวงเงินครั้งหนึ่งไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท (หนึ่งแสนบาท) ไปให้พนักงานส่วนตำบลที่ดำรงตำแหน่ง ผอ.กอง/หน.ส่วน/นักวิชาการศึกษา/หรือพนักงานส่วนตำบลที่นายกอบต.ต้องแต่งตั้งตามหนังสือชักซ้อมฉบับนี้ ให้เป็นผู้รักษาการหัวหน้าสถานศึกษา หรือก็คือ หัวหน้าศูนย์พัฒนาเด็กเล็กนั่นเอง รวมทั้งต้องแต่งตั้งให้พนักงานส่วนตำบลที่ได้รับการแต่งตั้งที่สังกัดกอง/ส่วนการศึกษา หรือหากไม่มีพนักงานส่วนตำบลใดเลยสังกัดกอง/ส่วนการศึกษา ก็ให้แต่งตั้งจากพนักงานส่วนตำบลที่

รับผิดชอบงานการศึกษา เป็นทั้งเจ้าหน้าที่พัสดุ กรรมการเก็บรักษาเงิน เป็นผู้ลงนามเบิกจ่ายเงิน ฯลฯ เรียกว่า ยังไงก็ต้องให้มอบอำนาจที่ระเบียบมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุฯ ว่าด้วยการรับเงินฯ ว่าด้วยวิธีการงบประมาณฯ ระบุให้เป็นอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแต่เดิมนั้น ให้มอบไปให้กับพนักงานส่วนตำบลที่ได้รับการแต่งตั้งดังกล่าว รวมถึง ได้บังคับให้องค์การบริหารส่วนตำบลโอนเงินที่จัดสรรเป็นค่าอาหารกลางวัน ค่าเงินรายหัว ค่าพัฒนาการจัดการศึกษา และเงินอื่นที่องค์การบริหารส่วนตำบลสมทบให้หรือตั้งงบประมาณให้ ต้องผลัดเข้าบัญชีของสถานศึกษาหรือก็คือศูนย์พัฒนาเด็กเล็กนั่น ๆ

เมื่อได้อ่านหนังสือฉบับนี้แล้ว ขอมรับว่า งงครับ??? งงกับการหนังสือชักข้อเกี่ยวกับเรื่องนี้ อย่างมาก (ในใจก็คิดว่า คนร่างไม่บ้าก็เมา) ออกระเบียบและแนวทางดังกล่าวมาได้อย่างไร.... รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๑ ระบุไว้ชัดเจนว่า "ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่".... มาตรา ๒๘๒ บัญญัติว่า "การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญของหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือ นอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้" วรรคสองบัญญัติไว้ว่า " ในการกำกับดูแลตามวรรคหนึ่ง ให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบโดยไม่กระทบต่อ ความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก"

ครั้งแรกนั้น ผมยังคิดว่า กระทรวงมหาดไทยจะได้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเรื่องต่าง ๆ ที่ออกมาก่อนที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ จะมีผลใช้บังคับ ไม่ว่าจะ เป็น ระเบียบว่าด้วยการพัสดุฯ ระเบียบว่าด้วยวิธีการงบประมาณฯ ระเบียบว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงินฯ ระเบียบว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นฯ เป็นต้น ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในมาตรา ๒๘๑ และมาตรา ๒๘๒ ตามความละเอียดข้างต้น เพราะผมมองว่า ระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยออกมาก่อนหน้านี้ ชัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในมาตราดังกล่าวอย่างชัดเจน เพราะการระเบียบเหล่านั้น มิได้ดำเนินการไปเพื่อให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่น ดังพวกเราข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่กับท้องถิ่นมา ๑๐ ปีขึ้นไป จะรู้ว่า ประชาชนไม่ต้องการระเบียบเหล่านั้นเลย ระเบียบกระทรวงมหาดไทยขัดกับวิถีชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น ขัดกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

ขัดกับการปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริงในท้องถิ่น และที่สำคัญเป็นอุปสรรคหามาในการพัฒนาท้องถิ่นและในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขประชาชนในท้องถิ่นด้วยซ้ำไป ดังนั้น จึงคิดว่า กระทรวงมหาดไทยจะปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน จะพยายามถอนตนเองออกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทีละนิด ทีละนิด โดยปล่อยให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง โดยออกระเบียบที่เป็นเพียงตัวอย่างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำไปเป็นแบบในการออกเป็นระเบียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่ สภาพเศรษฐกิจ สภาพสังคม และวัฒนธรรมท้องถิ่น ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ โดยพยายามให้ความรู้กับประชาชนเพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ตรวจสอบผู้บริหารหรือผู้ที่ใช้อำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในมาตรา ๒๘๒ ดังกล่าว...

แต่อนิจจา... ไม่น่าเชื่อว่ากระทรวงมหาดไทยจะยังกล้าออกระเบียบที่เสมือนมัดมือชกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกครั้ง โดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการนำเงินรายได้ของสถานศึกษาไปจัดสรรเป็นค่าใช้จ่าย ในการจัดการศึกษาในสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551 เพราะไม่ว่าจะมองมุมไหน ระเบียบนี้ขัดกับหลักการปกครององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญในมาตรา ๒๘๑ และ มาตรา ๒๘๒ อย่างชัดเจน กระทรวงมหาดไทยไม่ได้มององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นนิติบุคคล แต่กระทรวงมหาดไทยมององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงหน่วยงานที่อยู่ได้บังคับบัญชาเท่านั้น เพราะหากไม่ได้มองแบบนี้ ระเบียบลักษณะนี้จะออกมาได้อย่างไร ทำไมไม่สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคิดเองบ้าง การจัดประชุมสัมมนา ฝึกอบรม ที่ต้องสูญเสียงบประมาณ ไปปีหนึ่ง ๆ หลายร้อยล้านบาทไปให้กับสถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น ไปเพื่ออะไร มิได้ฝึกฝนให้บุคลากรท้องถิ่นคิดได้เองบ้างหรือ หรือเป็นการฝึกอบรมเพียงเพื่อหาเงินหรือเพื่อจะได้ควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ง่ายขึ้น.....

ที่กล่าวมายังมิได้แตะเนื้อหาของระเบียบฉบับนี้ ที่ใครอ่านแล้วก็ส่ายหน้า หากนำไปให้นักวิชาการดูก็คงส่ายหน้าเช่นกัน ที่สำคัญระเบียบนี้ไม่น่าจะออกมาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการศึกษาท้องถิ่นเลย เพราะยิ่งสะท้อนภาพให้เห็นว่า แนวทางการพัฒนาการศึกษาท้องถิ่นนั้นเน้นไปในการสั่งการมากกว่า ที่จะสนับสนุนกระบวนการคิดริเริ่ม ผมไม่ทราบว่ สำนักประสานและพัฒนากิจการการศึกษาท้องถิ่น รู้จักองค์การบริหารส่วนตำบลแค่ไหน องค์การบริหารส่วนตำบลมีมากกว่า ๖,๐๐๐ แห่ง ร้อยละ ๘๐ เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก (แม้ว่าจะมีหลักเกณฑ์ปรับเป็นขนาดกลางแล้วก็ตาม แต่นั่นเป็นการปรับเพื่อรองรับตำแหน่งผู้บริหารเท่านั้น) แ่งานภายในสำนักงานบุคลากรก็มีไม่เพียงพอสำหรับการบริหารงานอยู่แล้ว ยังจะให้องค์การบริหารส่วนตำบลเล็ก ๆ มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่อะไรต่อมิอะไรเพิ่มขึ้นอีก เป็นการทำงานที่ซ้ำซ้อน ไม่สร้างสรรค์ เพิ่มภาระให้กับเจ้าหน้าที่โดยใช่เหตุ อีกประเด็นหนึ่งที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะผู้ที่ทำงานกับองค์การบริหารส่วนตำบลมามากกว่า ๑๐ ปี อย่างเช่น ปลัดอบต. หัวหน้าส่วนการคลัง และหัวหน้าส่วนโยธา งบประมาณ

กับระเบียบนี้ ออกมาได้อย่างไร ให้นักวิชาการศึกษาระดับ ๓ มีอำนาจสั่งซื้อสั่งจ้าง มีอำนาจลงนามในเอกสารการเบิกจ่ายเงินได้เอง โดยไม่ผ่านผู้บริหารท้องถิ่น ปลัดฯ คลัง ช่าง อยู่มา ๑๐ ปี ยังไม่มีอำนาจเช่นว่านั้นเลย (เขาบอกว่าไม่ได้ฉฉฉฉออก แต่ง) ยิ่งข้าราชการส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น บางคนไม่เคยอ่านระเบียบพัสดุ ไม่เคยสัมผัสระเบียบการรับเงินฯ ไม่เคยสัมผัสระเบียบวิธีการงบประมาณฯ ด้วยซ้ำไป แล้วทำไมต้องไปเพิ่มภาระให้องค์กรบริหารส่วนตำบลเล็ก ๆ ด้วย กรณีนี้ หากเป็นองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ หรือแม้แตขนาดเล็กที่อยู่ในเขตเมืองหรือเขตปริมณฑลกรุงเทพมหานครนั้น คงไม่มีปัญหาอะไร แต่ผู้ออกระเบียบนี้ เคยหรือไม่ที่จะมาดูองค์กรบริหารส่วนตำบลที่อยู่บนภูเขา ในหุบเขา ในชนบท ในป่า ในพื้นที่ชายแดน หรือแม้แต่ในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนใต้ อย่างมั่วแต่นั่งเทียนเขียนเลขครับ ยุคสมัยนี้ ไม่ได้เป็นยุคมืด แต่เป็นยุคของข้อมูลข่าวสาร ยุคการมีส่วนร่วม กระทรวงมหาดไทยเน้นแล้วเน้นอีกให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการโครงการใด ๆ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน แต่ไม่ควรสั่งการอย่างเดียว ควรนำนโยบายที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ นั้น นำมาใช้กับหน่วยงานของท่านด้วย คิดจะเขียนจะออกระเบียบใดมา ก็ควรสอบถามคนที่เขาจะนำไปใช้เสียก่อนว่า จะใช้ได้หรือไม่ เหมาะสมกับพื้นที่หรือสถานการณ์ปัจจุบันแค่ไหนเพียงใด.....

ปลัดบ้านนอก

๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒