

ความรู้ความเข้าใจในแนวทางปฏิบัติเพื่อขอรับการอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ของโรงเรียนขนาดเล็กที่มีนักเรียนไม่เกิน 60 คน

สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา รatchaburi เขต 1

Understandings in Local Government, Educational Grant Procedure

of Small Schools with 60 Students or Less

in Ratchaburi's Primary Educational Service Area 1

ปรีชา สุยะหลาน* และ ดร.กิงกนก ขวาลิตธำรง**

Preecha Suyalam and Dr.Kingkanok Chawalitthomrong

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความรู้ความเข้าใจในแนวทางปฏิบัติเพื่อขอรับการอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและปัญหาอุปสรรคอื่นๆ ของโรงเรียนขนาดเล็กที่มีนักเรียนไม่เกิน 60 คน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา รatchaburi เขต 1 และเพื่อวางกรอบแนวทางการขอรับการอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของโรงเรียนขนาดเล็ก โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการ สทนากลุ่ม และการสัมภาษณ์ เป็นเครื่องมือ ในการวิจัยครั้งนี้

ผลการวิจัย พบว่า โรงเรียนขนาดเล็กสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา รatchaburi เขต 1 มีความรู้ความเข้าใจในแนวทางปฏิบัติในการขอรับการอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางส่วนความคลาดเคลื่อนจากแนวทางปฏิบัติในการขอรับการอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยได้ยกเลิกแนวทางการปฏิบัติฉบับเดิมและกำหนดแนวทางการตั้งงบประมาณรายจ่ายและการใช้จ่ายงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับใหม่ขึ้น ประกอบกับโรงเรียนขนาดเล็กไม่ได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนเกี่ยวกับการสร้างความรู้ความเข้าใจในแนวทางปฏิบัติในการขอรับการอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา รatchaburi เขต 1 ยังไม่ได้กำหนดแนวทาง การดำเนินการที่ชัดเจนให้โรงเรียนขนาดเล็กในสังกัดเป็นแนวทางปฏิบัติ ทำให้โรงเรียนไม่ทราบห้วงเวลาและขั้นตอนการดำเนินการที่แน่ชัดในการขอรับการอุดหนุนงบประมาณ ส่งผลกระทบให้โรงเรียนขนาดเล็กได้รับการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนไม่เพียงพอตามความต้องการ

คำสำคัญ: ความรู้ความเข้าใจ, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, โรงเรียนขนาดเล็ก, การอุดหนุน

Abstract

The purposes of this research were to study the understandings of small schools with less than 60 students in the procedure of educational grants from local governments. It is also set to find out the

* นิสิต หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์; E-mail: suyalam@hotmail.com

** อาจารย์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

problems and obstacles of such procedure and to set up a guidance of grant procedure. This research is Qualitative using focus group discussion and in-dept interview and documentary research from secondary sources such as official documents, textbooks, reports and scholarly journals.

The results have shown that the small schools in Ratchaburi's Primary Educational Service Area 1 misunderstand the procedure to the cancellation of previous one. Furthermore, those schools have not consistently been informed whenever there are such changes. The local governments themselves never set up a precise framework and timeline for such procedure. This results in insufficient educational budget for those small schools.

Key Word: Understanding, Local Government, Small Schools, Educational Grant Procedure

บทนำ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 22 กำหนดให้การจัดการศึกษาต้องยึดหลักว่าผู้เรียนทุกคนมีความสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้และถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด กระบวนการจัดการศึกษาต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาตามธรรมชาติและเต็มตามศักยภาพ ดังนั้นการจัดการศึกษาจึงต้องดำเนินการตามแนวทางการจัดการศึกษาดังกล่าว และได้มาตรฐานการศึกษาของชาติ เป้าหมายของการจัดการศึกษาอยู่ที่การพัฒนาคนไทยทุกคน ซึ่งเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศให้เป็นคนเก่ง คนดี และมีความสุข โดยจัดกระบวนการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ และการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เพื่อสร้างแหล่งการเรียนรู้และสังคมแห่งความรู้

โรงเรียนเป็นสถานศึกษาที่มีทรัพยากรทางการศึกษา วัสดุ อุปกรณ์ สื่อการเรียนรู้เป็นจำนวนมาก ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด อีกทั้งยังสามารถเข้าถึงได้ง่ายและสะดวก จึงควรส่งเสริมและสนับสนุนโรงเรียนให้มีความเข้มแข็ง เพื่อใช้โรงเรียนเป็นฐานในการจัดการศึกษาพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้กับประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งในปีการศึกษา 2555 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีโรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัด จำนวน 31,116 แห่ง กระจายอยู่ในทุกรัฐวิภาคของประเทศ แต่เนื่องจากมีจำนวนโรงเรียนค่อนข้างมาก ทำให้เกิดความหลากหลายของขนาดตามจำนวนนักเรียนปัจจุบันประเทศไทยมีโรงเรียนขนาดเล็กที่มีจำนวนนักเรียนน้อยกว่า 20 คน จำนวน 709 แห่ง โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียน 21-40 คน จำนวน 2,090 แห่ง และโรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียน 41-60 คน จำนวน 3,163 แห่ง รวมทั้งสิ้น 5,962 แห่ง โดยที่ผ่านมาประสบปัญหาขาดแคลนครูและสื่อเทคโนโลยีที่ทันสมัย ครูไม่ครบชั้นเรียน งบประมาณไม่เพียงพอสำหรับใช้จ่ายด้านสาธารณูปโภค ประกอบกับนักเรียนส่วนใหญ่มาจากครอบครัวที่มีฐานะยากจน ไม่สามารถส่งเสริมสนับสนุนค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาให้บุตรหลานได้ส่งผลให้โรงเรียนขนาดเล็กขาดประสิทธิภาพในการจัดการศึกษา นักเรียนขาดโอกาสได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพ

กระทรวงศึกษาธิการ เล็งเห็นความสำคัญของปัญหาโรงเรียนขนาดเล็ก จึงได้ประกาศนโยบายการเตรียมความพร้อมรับเปิดภาคเรียนปีการศึกษา 2556 เกี่ยวกับการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพื้นที่การศึกษาทั่วประเทศหากโรงเรียนขนาดเล็กแห่งใดอยู่ในข่ายไม่จำเป็นต้องคงอยู่ก็ให้ยุบรวมโรงเรียนขนาดเล็กแห่งนั้น โดยโรงเรียนขนาดเล็กที่อยู่ในข่ายควรยุบรวม จะมีจำนวนนักเรียนน้อยมาก เป็นโรงเรียนที่ด้อยคุณภาพและมีโรงเรียนใกล้เคียงที่มีคุณภาพรองรับ ทั้งนี้การยุบรวมโรงเรียนขนาดเล็กบางแห่งจำเป็นต้องทำความเข้าใจและชี้แจงให้ชุมชนเข้าใจว่ารัฐบาลไม่มีกำลังและ งบประมาณพัฒนาโรงเรียนทุกแห่ง ไม่สามารถนำงบประมาณจากเงินภาษีมาดูแลทุกโรงเรียนได้เท่าเทียมกัน

การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว มีทั้งฝ่ายสนับสนุนและคัดค้าน โดยฝ่ายสนับสนุนเห็นว่าการยุบโรงเรียนขนาดเล็กจะทำให้ระบบการศึกษาของเด็กชนบททัดเทียมกับเด็กในเมือง กระบวนการจัดการเรียนการสอนจะมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นและยังช่วย

ประหยัดงบประมาณ ทำให้รัฐลดภาระด้านงบประมาณต่อการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนแก่โรงเรียนขนาดเล็ก ซึ่งไม่เพียงพอสำหรับการบริหารจัดการของโรงเรียน การใช้วัสดุอุปกรณ์ที่อาจไม่คุ้มค่าและค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรจำนวนมากสำหรับพนักงานครูและบุคลากรทางการศึกษา การยุบรวมโรงเรียนจะทำให้โรงเรียนที่คงอยู่ได้รับการจัดสรรงบประมาณสูงขึ้นและนำไปใช้ประโยชน์ได้มากกว่า สามารถใช้อุปกรณ์การเรียนการสอนที่คุ้มค่ากว่า ลดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร สำหรับฝ่ายคัดค้านให้เหตุผลว่าการยุบโรงเรียนดังกล่าว ทำให้เกิดความวิตกกังวลแก่ประชาชนต่อการจัดการศึกษาในพื้นที่ ทำลายวิถีชีวิตของชุมชนและจิตใจของผู้ปกครองของนักเรียน ซึ่งการมีโรงเรียนในหมู่บ้านเป็นเรื่องที่สำคัญต่อชุมชน แสดงถึงความเจริญและเป็นแหล่งเรียนรู้ของชุมชน การแก้ปัญหาด้วยวิธีย้ายเด็กไปเรียนรวมกันอาจเกิดช่องว่างความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาและเพิ่มภาระให้ผู้ปกครองที่อยู่ไกลจากโรงเรียน ซึ่งส่วนมากมักจะเป็นบุตรหลานเกษตรกร การยุบโรงเรียนขนาดเล็กจึงไม่เป็นธรรมต่อชุมชน เนื่องจากชุมชนมีส่วนร่วมในโรงเรียนขนาดเล็ก ไม่ว่าจะเป็นการบริจาคที่ดินเพื่อก่อตั้งและร่วมกันก่อสร้างอาคารเรียนโรงเรียนขนาดเล็กบางแห่ง โดยเฉพาะในชนบทที่อยู่ห่างไกล อีกทั้งเป็นการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 49 วรรคแรกบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” รัฐควรมุ่งเน้นเรื่องจัดการศึกษาให้มีคุณภาพอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน การยุบโรงเรียนขนาดเล็กย่อมทำให้สถานที่ให้ความรู้และแหล่งเรียนรู้ขาดหายไป การใช้จำนวนนักเรียนที่น้อยกว่า 60 คน เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาดำเนินการขจัดต่อพบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 49

สำหรับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาราชบุรี เขต 1 มีหน้าที่จัดการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน รับผิดชอบพื้นที่ 6 อำเภอของจังหวัดราชบุรี ได้แก่ อำเภอเมืองราชบุรี อำเภอวัดเพลง อำเภอบางแพไร อำเภอจอมบึง อำเภอสวนผึ้งและอำเภอบ้านคา กระจายอยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล) จำนวน 56 หน่วยงาน มีโรงเรียนในสังกัด จำนวน 182 แห่ง ซึ่งเป็นโรงเรียนขนาดเล็กที่มีนักเรียนไม่เกิน 60 คน จำนวน 36 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 19.78 ซึ่งส่วนใหญ่ประสบปัญหาทางการเงินครูและบุคลากรทางการศึกษา วัสดุอุปกรณ์ อาคารเรียน อาคารประกอบ สื่อเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการจัดการเรียนการสอนและงบประมาณที่ได้รับจัดสรรไม่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายด้านสาธารณูปโภค ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ซึ่งนักเรียนส่วนใหญ่มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน

ทั้งนี้ โรงเรียนขนาดเล็กที่มีนักเรียนไม่เกิน 60 คน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาราชบุรี เขต 1 เป็นหน่วยงานทางด้านการศึกษา สามารถขอรับงบประมาณอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณรายจ่ายและการใช้จ่ายงบประมาณเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์การสนับสนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในการให้บริการสาธารณะ โดยผู้บริหารสถานศึกษาเสนอโครงการประกอบด้วยหลักการและเหตุผล วัตถุประสงค์ วิธีการดำเนินงานและรายละเอียดค่าใช้จ่าย ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียน และหนังสือรับรองว่าไม่มีงบประมาณเพียงพอในการสนับสนุนการดำเนินโครงการจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาราชบุรี เขต 1 ส่งให้คณะกรรมการด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาความเห็นชอบและบรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ปีงบประมาณ 2556 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้อนุมัติจัดสรรงบประมาณรายจ่ายปีงบประมาณ 2556 แผนงานส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมวดเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 56 แห่ง ซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาราชบุรี เขต 1 สำหรับดำเนินการตามภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนและการส่งเสริมการจัดการศึกษาเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2555 จำนวน 2 โครงการ ได้แก่ โครงการอาหารเสริม (นม) จำนวน 75,791,321 บาท และโครงการอาหารกลางวัน จำนวน 111,707,035 บาท ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรให้สถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในพื้นที่รับผิดชอบ โดยยังไม่ปรากฏโครงการ/กิจกรรมด้านการศึกษาของ

สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาราชบุรี เขต 1 รูปแบบอื่นบรรจุไว้ในแผนการจัดสรรงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนแต่อย่างใด

จากสภาพปัญหาการบริหารจัดการของโรงเรียนขนาดเล็กที่มีนักเรียนไม่เกิน 60 คน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาราชบุรี เขต 1 ที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณด้านการจัดการศึกษาไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการภายในสถานศึกษา ทำให้การพัฒนาคุณภาพการศึกษาส่งผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานทั้งที่สถานศึกษาเหล่านี้สามารถขอรับการอุดหนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาให้เกิดคุณภาพแก่ประชาชนในพื้นที่ได้ โดยไม่ต้องยุบโรงเรียนขนาดเล็กที่มีนักเรียนไม่เกิน 60 คนดังกล่าว ทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจศึกษาความรู้ความเข้าใจในแนวทางปฏิบัติในการขอรับการอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของโรงเรียนขนาดเล็กที่มีนักเรียนไม่เกิน 60 คน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาราชบุรี เขต 1 ตามแนวทางกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณรายจ่ายเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการดำเนินการขอรับการอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนปัญหาอุปสรรคต่างๆ เพื่อกำหนดแนวทางการขอรับเงินอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความรู้ความเข้าใจในแนวทางปฏิบัติเพื่อขอรับการอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของโรงเรียนขนาดเล็กที่มีนักเรียนไม่เกิน 60 คน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาราชบุรี เขต 1
2. เพื่อศึกษาอุปสรรคอื่นๆ เกี่ยวกับการขอรับการอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของโรงเรียนขนาดเล็กที่มีนักเรียนไม่เกิน 60 คน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาราชบุรี เขต 1

วิธีการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นวิธีการในการศึกษา โดยใช้การสนทนากลุ่ม (Focus group Discussion) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-dept Interview) เป็นเครื่องมือ รวมทั้งศึกษาจากข้อมูลทุติยภูมิจากแหล่งข้อมูลเอกสาร วารสาร หนังสือ รายงานจากส่วนราชการ ภาคเอกชนและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนขนาดเล็กที่มีนักเรียนไม่เกิน 60 คน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาราชบุรี เขต 1 และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่

ผลการวิจัย

จากการวิจัย เรื่อง ความรู้ความเข้าใจในแนวทางปฏิบัติในการขอรับการอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของโรงเรียนขนาดเล็กที่มีนักเรียนไม่เกิน 60 คน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาราชบุรี เขต 1 ซึ่งเป็นสถานศึกษาในความรับผิดชอบสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ ในปีการศึกษา 2555 ซึ่งตั้งอยู่ที่ 6 อำเภอของจังหวัดราชบุรี ได้แก่ อำเภอเมืองราชบุรี อำเภอบางแพ อำเภอดมชัญญะ อำเภอดำรงวิทยะ อำเภอวัดเพลง อำเภอสวนผึ้ง และอำเภอบ้านคา สรุปผลการวิจัยได้ ดังนี้

- 1) โรงเรียนขนาดเล็กสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาราชบุรี เขต 1 เข้าใจว่าในการขอรับการอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นไปตามแนวทางปฏิบัติในการขอรับการอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งกำหนดไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2552 โดยยังไม่ได้รับแจ้งการยกเลิกแนวทางปฏิบัติดังกล่าวและการกำหนดแนวทางปฏิบัติฉบับใหม่เกี่ยวกับกำหนดการตั้งงบประมาณรายจ่ายและการใช้จ่ายงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับใหม่ในปี พ.ศ.2553 ทำให้เจ้าหน้าที่ของโรงเรียนขนาดเล็กสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาราชบุรี เขต 1 กับเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความรู้ความเข้าใจคลาดเคลื่อนไม่ตรงกันตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนการปฏิบัติเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในการขอรับการอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกระทรวงมหาดไทย

2) การส่งเสริมและสนับสนุนโรงเรียนขนาดเล็กเกี่ยวกับการสร้างความรู้ความเข้าใจในแนวทางปฏิบัติในการขอรับการอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความต่อเนื่อง ไม่มีการประสานงานหรือการจัดฝึกอบรมเพื่อให้ความรู้เรื่องแนวทางปฏิบัติในการขอรับการอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามกำหนดการตั้งงบประมาณรายจ่ายและการใช้จ่ายงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับใหม่ในปี พ.ศ.2553 จึงทำให้เจ้าหน้าที่ของโรงเรียนขนาดเล็กขาดความรู้ความเข้าใจต่อการปฏิบัติในการขอรับการอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) หน่วยงานทางด้านการศึกษาในระดับเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นหน่วยงานประสานงานและให้ความช่วยเหลือในการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่โรงเรียนในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษามีการประสานงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามแนวทางปฏิบัติในการขอรับการอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่กับหน่วยงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แต่ยังไม่ได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนให้กับโรงเรียนในสังกัดเป็นแนวทางในการดำเนินการ ทำให้โรงเรียนไม่ทราบห้วงเวลาและขั้นตอนการปฏิบัติที่แน่ชัดในการขอรับการอุดหนุนงบประมาณ โรงเรียนต้องเข้าไปประสานงานเกี่ยวกับการปฏิบัติในการขอรับการอุดหนุนงบประมาณกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ประกอบกับเจ้าหน้าที่ของโรงเรียนไม่มีความชำนาญในการขอรับการอุดหนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงส่งผลกระทบต่อขอรับการอุดหนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางโรงเรียนดำเนินการไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ และกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้โรงเรียนได้รับการพิจารณาและจัดสรรงบประมาณอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ไม่เท่าเทียมกัน อีกทั้งยังไม่มีกำหนดขั้นตอนที่ชัดเจนเกี่ยวกับการตรวจสอบความซ้ำซ้อนด้านงบประมาณต่างๆ ว่าหากโรงเรียนขนาดเล็กขอรับการอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานใดจะเป็นผู้ดำเนินการจัดทำเอกสารส่งให้สำนักงานเขตพื้นที่เพื่อตรวจสอบความซ้ำซ้อนด้านงบประมาณดังกล่าว

4) ความรู้ความเข้าใจในการตั้งงบประมาณรายจ่ายและการใช้จ่ายงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งขาดความชัดเจนในการปฏิบัติ ส่วนใหญ่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง และภารกิจที่ได้รับมอบหมาย เช่น ภารกิจถ่ายโอนจากกระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่ การอุดหนุนงบประมาณในส่วนของโครงการอาหารกลางวันและอาหารเสริม (นม) การสนับสนุนดังกล่าวโดยยึดถือแนวทางปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทสามารถให้การอุดหนุนงบประมาณทางด้านการศึกษาและสาธารณสุขในอัตราตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ โดยยังไม่ได้ดำเนินการในส่วนที่เป็นการอุดหนุนงบประมาณทางด้านการศึกษาที่เกินอัตราตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้หรือการอุดหนุนในส่วนที่มีงบประมาณทางด้านการศึกษางบประมาณดังกล่าวต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการอำนวยการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดก่อนการดำเนินการ

ประกอบกับโรงเรียนยังมีได้ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้ทั่วถึงแก่หน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบและอยู่ในพื้นที่ท้องถิ่นเดียวกันและไม่เป็นภาระต่อฐานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้การอุดหนุนงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาราชบุรี เขต 1 ได้ครบถ้วน

ข้อวิจารณ์

ปัจจัยที่คาดว่าจะส่งผลต่อความเข้าใจในแนวทางปฏิบัติในการขอรับการอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของโรงเรียนขนาดเล็กและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) ความไม่ชัดเจนในการประสานงานระหว่างหน่วยงานทางด้านการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทั้งในระดับโรงเรียนและระดับเขตพื้นที่การศึกษากับหน่วยงานท้องถิ่นในพื้นที่เกี่ยวกับการกำหนดแนวทางปฏิบัติในการขอรับการอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกัน จึงส่งผลต่อการดำเนินการของโรงเรียนไม่สอดคล้องกับขั้นตอนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานเกี่ยวกับงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) การประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารระหว่างหน่วยงานที่ไม่เพียงพอและไม่ชัดเจนเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในการขอรับการอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแนวทางปฏิบัติต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น นโยบายเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาเสียดินในสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ทำให้โรงเรียนไม่ได้รับโอกาสเข้าร่วมโครงการ/กิจกรรมบางอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) นโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น และการพิจารณาจัดสรรงบประมาณในการดำเนินการ หากผู้บริหารท้องถิ่นให้ความสนใจต่อการพัฒนาการศึกษาในพื้นที่มากก็จะให้ความสนใจต่อหน่วยงานทางด้านการศึกษาและพิจารณางบประมาณอุดหนุนให้กับโรงเรียนอย่างสม่ำเสมอ แต่เมื่อไรที่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ให้ความสนใจต่อโรงเรียนที่มีได้สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็อาจจะได้รับการอุดหนุนงบประมาณในการดำเนินไม่ได้ตามความต้องการของโรงเรียน

4) การถ่ายโอนสถานศึกษา เนื่องจากโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นหน่วยงานที่ยังมิได้สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถเข้าไปช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาต่างๆ ของโรงเรียนได้อย่างเต็มความสามารถ ทั้งนี้ โรงเรียนขนาดเล็กที่ประสบปัญหาในการบริหารจัดการโรงเรียนควรพิจารณาความเหมาะสมในการดำเนินการถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ได้รับการอุดหนุนงบประมาณและการเข้ามาช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาต่างๆ ให้กับโรงเรียนได้อย่างเต็มที่ เพราะโรงเรียนแต่ละแห่งเป็นหน่วยงานราชการที่อยู่ใกล้ชิดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5) การตรวจสอบและการตีความรายละเอียดเอกสารโครงการ/กิจกรรมของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นหน่วยงานที่ยังมิได้สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขอรับการอุดหนุนงบประมาณอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งหรือไม่ มีความเข้าซ้อนกับงบประมาณที่โรงเรียนได้รับการจัดสรรจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือไม่ ซึ่งบางครั้งเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งตรวจสอบไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาก็ยังมิได้รับการแจ้งผลการตรวจสอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการให้การอุดหนุนงบประมาณในกิจกรรมบางอย่างของแต่ละโรงเรียนได้ตามร้องขอ

กล่าวโดยสรุปแล้ว ความรู้ความเข้าใจในแนวทางปฏิบัติในการขอรับการอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของโรงเรียนขนาดเล็กที่มีนักเรียนไม่เกิน 60 คน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาราชบุรี เขต 1 ซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดราชบุรี ขาดความรู้ความเข้าใจที่ชัดเจนในการดำเนินการและไม่ได้รับการส่งเสริมและสร้างความรู้ความเข้าใจต่อการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการขอรับการอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกระทรวงมหาดไทย ส่งผลโรงเรียนขนาดเล็กดังกล่าวขอรับการอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สอดคล้องกับกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและการจัดตั้งงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้รับการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เพียงพอตามความต้องการของโรงเรียน

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยดังกล่าวข้างต้นและการสังเคราะห์ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัย แบ่งออกเป็นสองประการคือ ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัยและข้อเสนอการวิจัยครั้งต่อไป

ประการแรก ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัย

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีระเบียบและแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการเบิกจ่ายงบประมาณเอง ซึ่งแตกต่างจากหน่วยงานอื่นที่ยึดถือระเบียบของกระทรวงการคลังในการดำเนินการ จึงทำให้หลักเกณฑ์และขั้นตอนในการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางส่วนไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติของหน่วยงานอื่นๆ จากการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะในการสร้างความรู้ความเข้าใจในแนวทางปฏิบัติในการขอรับการอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาราชบุรี เขต 1 ควรเข้ามาประสานงานหน่วยงานท้องถิ่นในพื้นที่ทั้งระดับพื้นที่ ระดับอำเภอและระดับจังหวัด เกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในการขอรับการอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกต้องและชัดเจน โดยการอบรมหรือการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ เพื่อสร้างความรู้ให้กับเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง แลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ระหว่างกันที่ชัดเจน พร้อมกับกำหนดแนวทางการปฏิบัติในการขอรับการอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจนถูกต้องตรงกันทั้งสองฝ่ายระหว่างโรงเรียนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และควรมีการดำเนินการอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง เพื่อรับทราบการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขแนวทางปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลในแต่ละปี

2) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาราชบุรี เขต 1 ควรตรวจสอบความต้องการขอรับการอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่พร้อมทั้งประสานงานหน่วยงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ เพื่อดำเนินการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาต่างๆให้กับประชาชนในพื้นที่ให้ได้รับการจัดการศึกษาที่ได้คุณภาพและมีมาตรฐานของสถานศึกษาแต่ละแห่ง

3) โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาราชบุรี เขต 1 ควรมีการปรึกษาหารือกับผู้บริหารท้องถิ่นในพื้นที่อย่างสม่ำเสมอ เพื่อสร้างความร่วมมือในการสนับสนุนงบประมาณอุดหนุนให้กับสถานศึกษา

4) ควรมีการจัดทำคู่มือหรือแนวทางการปฏิบัติการขอรับการอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาราชบุรี เขต 1 โดยกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการแต่ละขั้นตอนให้ชัดเจน เพื่อให้โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาราชบุรี เขต 1 ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการและยึดถือปฏิบัติให้เสร็จสิ้นทันตามกำหนดเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำงบประมาณอุดหนุนให้กับโรงเรียนได้ตามที่ขอรับการสนับสนุนต่อไป

ประการที่สอง ข้อเสนอการวิจัยครั้งต่อไป

1) ควรศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทาง การปฏิบัติในการขอรับการอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเจ้าหน้าที่ของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาราชบุรี เขต 1

2) ควรศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กับสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาราชบุรี เขต 1 ของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ เพื่อได้ข้อมูลและความคิดเห็นที่หลากหลายต่อไป

3) ควรศึกษาวิจัยความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติในการขอรับการอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอื่น

เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2550. **รวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: ส่วนวิจัยและพัฒนา ระบบ รูปแบบ และโครงสร้าง สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบ โครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.
- _____. ม.ป.ป. **คู่มือการปฏิบัติงานด้านงบประมาณและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. 2554. **องค์การแห่งความรู้ : จากแนวคิดสู่การปฏิบัติ**. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร: แชนโพร.
- สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาราชบุรี เขต 1. 2556. **ข้อมูลสารสนเทศทางการศึกษา ปีการศึกษา 2555** สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาราชบุรี เขต 1. ราชบุรี: สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาราชบุรี เขต 1.