

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในการบริหารงบประมาณ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุพรรณบุรี*

Good Governance Aspect in Budgeting Management for Suphanburi Province's Local Government Agency



ชาติชัย สาลีผล และ ^{1*}เอกพร รักความสุข
Chatchai Saleephol and ^{1*}Eakkaporn Rakkhumsuk

มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น

Western University

^{1*} Corresponding Author. Email: Peerapol_teacher@hotmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และหาแนวการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในการบริหาร งบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด รูปแบบการวิจัยใช้เชิงคุณภาพ เครื่องมือคือแบบสัมภาษณ์เชิงลึก แบบมีโครงสร้าง ตรวจสอบโดยผู้เชี่ยวชาญ มีการสนทนากลุ่มจำนวน 11 คน ที่มาจากภาครัฐ ภาคเอกชน และนักวิชาการ กลุ่มตัวอย่างสำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึกและสนทนากลุ่ม จำนวน 25 คน ประกอบด้วย 3 กลุ่มคือ 1) ฝ่ายการเมือง มีนายก ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 2) ฝ่ายข้าราชการประจำ มีปลัด/รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการในองค์การบริหารส่วนจังหวัด 3) นักวิชาการ ใช้การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้การอธิบายเชิงพรรณนา

ผลการวิจัยมีดังนี้ พบว่า 1) การบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น มีกฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องเป็นแนวทางในการกำกับดูแล สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด สุพรรณบุรี สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทในการบริหารงบประมาณในฐานะตัวแทนประชาชน ผู้ได้รับการเลือกตั้ง โดยงบประมาณที่ได้รับเป็นการจัดสรรงบประมาณระบบโควตาและความเร่งด่วน

* Received July 21, 2018; Revised August 11, 2018; Accepted October 26, 2018



ส่วนปัญหาที่องค์กร บริหารส่วนจังหวัดสุพรรณเผชิญอยู่ในการปฏิบัติงาน คือ ปัญหาการตีความข้อกฎหมาย ปัญหาการปฏิบัติตามระเบียบแผนพัฒนาฉบับใหม่ที่ไม่สอดคล้องกับบริบทขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 2) การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พบว่า มีหลักการที่สำคัญ 3 หลักการ คือ หลักนิติธรรม หลักความรับผิดชอบ และหลักความโปร่งใส โดยเฉพาะฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และฝ่ายข้าราชการให้ความสำคัญกับเรื่องนิติธรรมเป็นอันดับแรก และ 3) แนวการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยผู้วิจัยเสนอแนะแนวทางการบริหารงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

คำสำคัญ: การบริหารงบประมาณ; องค์การบริหารส่วนจังหวัด; การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี; การบริหารงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

Abstract

This research has objectives as follows of this study were to study the budget management of the Provincial Administrative Organization. Good Governance of the Provincial Administrative Organization, And to find a good management in the administration of the budget of the provincial administration. Qualitative research. The tool is structured interviewing. Examined by experts. There were 11 group discussions that came from the public, private and academic sectors. The sample for 25 person in-depth interviews and discussion groups consisted of 3 groups: 1) Political party was chaired by Chairman of Provincial Administrative Organization Council. 2) Government officials Permanent Secretary / Provincial Administration Organization Heads of government agencies in the provincial administration organization. 3) Academics use data analysis. Use descriptive description.

The results were as follows: 1) the budget administration of the Provincial Administrative Organization is regulated by the relevant laws and regulations. For the Provincial Administration Organization Suphan Buri Members of Provincial Administrative Organization play a role in budget management as representatives of elected people. The budget is allocated to budget, quota system, and urgency. The problem of the organization. Supanak is in the process of implementing the problem of interpretation of the law. The problem of compliance with the new development plan is not in line with the context of the provincial administrative organization. 2) The good administration of the provincial administration organization has three main principles: rule of law, the principle of responsibility. And transparency. Especially the management. Department of Provincial Administration Organization and government officials 3) Good governance in the budget management of the Provincial Administrative Organization. The researcher suggested the participatory budget management.

Keywords: Budgeting management; Local government agency; Good Governance; Participatory Budgeting Management

บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นหน่วยงานส่วนหนึ่งของภาครัฐ โดยการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ด้วยเหตุนี้ ผู้บริหารจึงต้องยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นหลักในการบริหารองค์กร และแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งเข้าร่วมการประกวดในด้านการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี และได้รับรางวัลทั้งประเภทองค์กรและประเภทผู้บริหาร เมืององค์กรและผู้บริหารในท้องถิ่นได้รับรางวัลเป็นประจำทุกปี และเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ปัญหาการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นภาระของภาครัฐที่ต้องแก้ปัญหาอย่างต่อเนื่องสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริตไว้ในร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560 -2564) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, (2559)

โดยกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐปรับปรุงกระบวนการงบประมาณและสร้างกลไกติดตามตรวจสอบการเงินการคลังภาครัฐ เพื่อให้การจัดสรรและการใช้จ่ายมีประสิทธิภาพ มีกลไกและช่องทางให้ประชาชนและภาคเอกชนเข้าถึงข้อมูลที่สามารถตรวจสอบกระบวนการดำเนินงานงบประมาณและการคลังของภาครัฐได้อย่างโปร่งใส ที่นำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนในฐานะผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสในการมีส่วนร่วมในการพัฒนา และได้รับบริการจากภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึงต่อไป “ในระยะแรกของการจัดทำงบประมาณของไทยได้ใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ จนกระทั่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2525 สำนักงบประมาณได้นำระบบงบประมาณแบบแผนมาใช้โดยได้ผสมผสานกับระบบงบประมาณแบบแสดงรายการและได้ใช้ระบบนี้เรื่อยมา” แต่ระบบงบประมาณดังกล่าวยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ เช่น เน้นการใช้จ่ายมากกว่าผลสำเร็จของงาน การจัดทำงบประมาณแบบปีต่อปี ทำให้ขาดการวางแผนงบประมาณล่วงหน้า เป็นต้น จากข้อจำกัดดังกล่าวสำนักงบประมาณได้พัฒนาระบบงบประมาณแบบแสดงผลงานขึ้น จนกระทั่งรัฐบาลสมัย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้กำหนดนโยบายให้ปรับปรุงระบบงบประมาณไปสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (strategic performance based budgeting, SPBB) หมายถึงระบบงบประมาณให้ความสำคัญกับการกำหนดพันธกิจ (mission) ขององค์กร จุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ แผนงาน งานโครงการอย่างมีระบบ มีการติดตามและประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ เพื่อวัดผลสำเร็จของงาน ตามที่ได้กล่าวไว้แล้ว (พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์, 2550)

จากข้อมูลดัชนีสถานการณ์คอร์รัปชันไทย (Thai corruption situation Index : CSI) จัดทำโดยมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย (มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย, 2560) ล่าสุดได้สำรวจความคิดเห็นของประชาชนผู้ประกอบการ และข้าราชการ พบว่า ความเสียหายจากการทุจริตคอร์รัปชันด้านงบประมาณรายจ่ายภาครัฐ

ประเภทจัดซื้อจัดจ้างค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างของหน่วยราชการ และงบลงทุนรัฐวิสาหกิจ มีอัตราการจ่ายอยู่ที่ร้อยละ 30-35 คิดเป็นมูลค่าความเสียหายสูงสุดถึง 252,043-259,050.1 ล้านบาท จากงบรายจ่ายและงบลงทุนรวมในปี 2555 หรือมีผลกระทบต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ร้อยละ 2.18-2.54 และในปี 2556 คาดว่าจะเพิ่มขึ้นเป็น 282,782.4-328,912.8 ล้านบาท และมีผลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ร้อยละ 2.25-2.63 สำหรับมูลค่าความเสียหายการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละปีนั้น ข้อมูลจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, 2557)

ในรายงานสรุปจำนวนหน่วยและมูลค่าความเสียหายจากผลการตรวจสอบงบการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) พบว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 จำนวนหน่วยที่ตรวจสอบทั้งสิ้น 1,906 หน่วย มูลค่าความเสียหาย 4,422,27 ล้านบาท และปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 จำนวนหน่วยที่ตรวจสอบทั้งสิ้น 2,992 หน่วย มูลค่าความเสียหาย 4,206.82 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม การบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2546 บัญญัติว่า การปฏิบัติงานต้องเป็นไปตามประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีและคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงานและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ดังนั้น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นหลักในการบริหารองค์กร โดยการปกครองหน่วยงานภาครัฐที่ให้ความเสมอภาคให้บริการเพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุข โดยยึดประโยชน์สุขแห่งมหาชนยึดหลักกฎหมาย หลักการบริหารแบบโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และหลักการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน จึงเป็นวิธีการที่ดีในการใช้อำนาจของภาครัฐที่ถูกต้องและเป็นที่ยังประสงค์ของสังคมและประเทศชาติ

ด้วยเหตุนี้บทความนี้จึงเป็นความเร่งด่วนที่ควรศึกษาเพื่อแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาค้นคว้าติดตามการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง เพื่อการศึกษาและเสนอแนะแนวการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่จะประโยชน์ต่อประชาชนและเพื่อปรับให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะทำการวิจัยเรื่องการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุพรรณบุรี

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เพื่อศึกษาการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
3. เพื่อหาแนวการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การทบทวนวรรณกรรม

การบริหารงบประมาณ

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (2502) งบประมาณรายจ่าย หมายถึง จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อหนี้ผูกพันได้ ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย “ในระยะแรกของการจัดทำงบประมาณของไทยได้ใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ จนกระทั่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2525 สำนักงบประมาณได้นำระบบงบประมาณแบบแผนมาใช้ โดยได้ผสมผสานกับระบบงบประมาณแบบแสดงรายการและได้ใช้ระบบนี้เรื่อยมา” แต่ระบบงบประมาณดังกล่าวยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ เช่น เน้นการใช้จ่ายมากกว่าผลสำเร็จของงาน การจัดทำงบประมาณแบบปีต่อปี ทำให้ขาดการวางแผนงบประมาณล่วงหน้า เป็นต้น

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)

ธรรมาภิบาล หรือ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้น เป็นหลักการที่ยอมรับกันทั่วโลกว่าเป็นหลักการพื้นฐานในการบริหารจัดการเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน พึงพาตนเองได้และมีความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งรัฐบาลไทยให้ความสำคัญ จึงได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มี 6 หลักการ ต่อมาได้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 นำหลักธรรมาภิบาลมากำหนดเป็นเป้าหมายในการบริหารราชการแผ่นดิน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2556) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหน่วยการปกครองที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดและได้รับการกระจายอำนาจในการทำหน้าที่ดูแลประชาชนแทนรัฐ จึงนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารองค์กรเพื่อสร้างความเป็นธรรมและเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาจากภาษาอังกฤษว่า Good Governance ธนาคารโลกกล่าวว่ามีการใช้ครั้งแรกในรายงานของธนาคารโลกเมื่อปี ค.ศ. 1989 ในรายงานเรื่อง Sub-Sahara Africa: From Crisis Sustainable Growth ซึ่งเป็นรายงานในยุคแรกๆ ที่ให้ความสำคัญกับการมี Good Governance และการฟื้นฟูเศรษฐกิจ และต่อมาจากผลการวิเคราะห์ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) จากประสบการณ์พบว่า ฤกษ์สำคัญประการหนึ่งที่น่าประเทศไปสู่ความสำเร็จในทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพอย่างรวดเร็วและจะเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืนคือการที่

ประเทศนั้นๆ มี Good Governance ส่วน (วิชา มหาคุณ, 2549) ได้กล่าวถึงวิถีชีวิตตามระบบของธรรมาภิบาลและในด้านของชีวิตที่พอเพียงมีอยู่ 6 อย่างคือ 1) สุจริตและชอบธรรมในการทำงาน 2) โปร่งใส รอบคอบ ระมัดระวัง 3) ทำด้วยอุดมการณ์มีเหตุผล 4) ทำงานให้สังคมตามแนวทางแห่งจริยธรรมและความถูกต้อง 5) เปิดโอกาสให้ทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน 6) ต้องดำเนินกิจการสาธารณะที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย สงบเรียบร้อยมีศีลธรรมอันดี

วิธีการดำเนินการวิจัย

รูปแบบการวิจัยคือเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่กำหนดไว้การเก็บรวบรวมข้อมูล ประกอบด้วย 1) การศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary survey) ประกอบด้วย เอกสารเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2561-2564) แนวคิดการจัดทำนโยบายสาธารณะ แนวคิดการปกครองส่วนท้องถิ่น แนวทางในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แนวคิดการบริการงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งรายงานการประชุม ข้อมูลข่าวสาร และรายงานการวิเคราะห์วิจารณ์ เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ผู้วิจัยจึงได้กำหนดขั้นตอนไว้ 3 ขั้นตอนดังนี้ ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมโครงการวิจัยการศึกษาการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุพรรณบุรี ในขั้นตอนนี้เป็นการดำเนินโครงการระเบียบวิธีวิจัย ตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อค้นคว้าและอธิบายเชิงปรากฏการณ์ ในภาพรวม โดยการศึกษาทบทวนเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี ข้อมูลสถิติการวิจัย รายงานของหน่วยงานต่างๆ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยผนวกกับความรู้ และประสบการณ์ของผู้วิจัยเพื่อจัดทำโครงการวิจัย โดยขอคำแนะนำและความคิดเห็นจากอาจารย์ที่ปรึกษา และนำมาปรับปรุงแก้ไข

ขั้นตอนที่ 2 การดำเนินการวิจัยขั้นตอนนี้เป็นการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเกี่ยวกับเรื่องการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุพรรณบุรี โดยใช้การคัดเลือกผู้มีความรู้ความเข้าใจในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยผู้วิจัยเลือกใช้วิธีการสุ่มแบบเจาะจง (Purposive sampling) ประกอบด้วยรวมทั้งสิ้น 25 คน ประกอบด้วย ผู้แทนฝ่ายการเมือง ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้แทนฝ่ายข้าราชการประจำ ได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการในองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณ ผู้อำนวยการกองพัสดุและทรัพย์สิน เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นายช่างโยธาและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด) นักวิชาการจากนั้นทำการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานต่างๆ บุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และนักวิชาการ หลังจากนั้นนำมาวิเคราะห์ และแปลผลการวิเคราะห์ เพื่อสร้างองค์ความรู้

จากการผลที่ได้จากนำมาสร้างองค์ความรู้หรือตัวแบบที่เป็นอุปนัย โดยยึดความจริงส่วนย่อยที่ค้นพบจากการศึกษาไปสู่ความจริง ส่วนใหญ่ที่สามารถนำมาเป็นแนวการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุพรรณบุรี เพื่อหาข้อสรุปเป็นองค์ความรู้ ที่ประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับความเป็นจริงต่อไป

ขั้นตอนที่ 3 การรายงานผลการวิจัยเป็นขั้นตอนการจัดทำรายงานผลเพื่อนำเสนอคณะกรรมการควบคุมคุณภาพนิพนธ์ ตรวจสอบความถูกต้อง ปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องตามที่คณะกรรมการควบคุมคุณภาพนิพนธ์เสนอแนะ พิมพ์และส่งรายงานผลการวิจัยฉบับสมบูรณ์ต่อบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น เพื่อพิจารณาอนุมัติการตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือวิจัย ด้วยการหา “ความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา” (Content Validity) เพื่อวัดความเที่ยงตรงระหว่างประเด็นสัมภาษณ์ และแนวคำถามสำหรับการสนทนากลุ่ม เทียบกับประเด็นในวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยเน้นการตรวจสอบความครอบคลุมและความถูกต้องของเนื้อหาและภาษาที่ใช้

พื้นที่ใช้ในการศึกษา คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุพรรณบุรี

การวิเคราะห์ข้อมูลและการนำเสนอข้อมูล การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) เพื่อประมวล สรุป รวมทั้งวิเคราะห์ข้อมูลตามวัตถุประสงค์การวิจัย และนำเสนอผลการวิจัยในลักษณะการอธิบายความเชิงพรรณนา

ผลการศึกษา

1. การบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นมีกฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องเป็นแนวทางในการกำกับดูแล ผลการวิจัยพบว่า กระบวนการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย จะมีระเบียบและกฎหมายที่ใช้ปฏิบัติเหมือนกันทุกองค์การบริหารส่วนจังหวัด กล่าวคือ นายกองคการบริหารส่วนจังหวัดนั้นในฐานะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่ต้องเสนอข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นชอบ และสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาเห็นชอบ แล้วให้นายกองคการบริหารส่วนจังหวัดลงนามประกาศใช้ อย่างไรก็ตาม นายกองคการบริหารส่วนจังหวัดนั้น ก่อนที่จะเข้ามาปฏิบัติหน้าที่จะต้องแถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามกฎหมายพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 35/4 กล่าวคือ ก่อนเข้ารับหน้าที่นายกองคการบริหารส่วนจังหวัด ต้องแถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยไม่มีการลงมติ ภายใน 30 วัน นับแต่ประกาศผลการเลือกตั้ง และให้จัดทำรายงานผลแสดงผลการปฏิบัติงานตามที่แถลงไว้ต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นประจำทุกปี

สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุพรรณบุรี สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทในการเสนอโครงการ เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาของท้องถิ่นในฐานะตัวแทนประชาชนผู้ได้รับการเลือกตั้ง โดยงบประมาณที่ได้รับเป็นการจัดสรรงบประมาณระบบโควตาและความเร่งด่วน ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุพรรณบุรี มีการประชุมอย่างต่อเนื่อง โดยมีการประชุมสามฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร (นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ได้รับมอบหมาย) ฝ่ายข้าราชการประจำเริ่มตั้งแต่ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้อำนวยการกองต่างๆ จนไปถึงหัวหน้าฝ่ายภายในกองราชการที่เกี่ยวข้อง โดยจะประชุมร่วมกับฝ่ายสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะมีตัวแทนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อทำการปรึกษาหารือเกี่ยวกับปัญหาในท้องถิ่นและนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาในที่ประชุม โดยการนำเสนอวิธีการแก้ปัญหา นั้น จะจัดทำและนำเสนอในที่ประชุมในลักษณะโครงการ ที่ประชุมต้องพิจารณาว่าโครงการดังกล่าว เป็นความต้องการของประชาชนจริงหรือไม่ ข้อค้นพบที่แท้จริงคือ ในบางกรณีพบว่า ฝ่ายบริหารและหรือฝ่ายสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้กำหนดโครงการ โดยที่แต่ละฝ่ายต่างก็ให้ความสำคัญกับประเด็นการพัฒนาในมุมมองที่ต่างกัน เช่น นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ความสำคัญกับเรื่องของการกีฬา ส่วนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนใหญ่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องการค้าหรือปัญหาปากท้องของประชาชน ทั้งนี้เนื่องจากจังหวัดสุพรรณเป็นเมืองเกษตรกรรม จึงให้ความสำคัญเรื่องแหล่งน้ำ และเส้นทางขนส่งผลผลิตทางการเกษตรต่างๆ

ดังนั้น ประเด็นคำถามที่ควรพิจารณาต่อไป คือ โครงการที่หน่วยงานภาครัฐในท้องถิ่นกำหนดขึ้นนั้น สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนจริงหรือไม่ ในขณะเดียวกัน ในฝ่ายของภาคประชาชน มีการแสดงความต้องการที่มีความชัดเจนแล้วหรือไม่ ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่จะต้องทำความเข้าใจกับความต้องการของประชาชน และมีความซื่อตรงในการร่วมกำหนดโครงการเพื่อแก้ปัญหาบนพื้นฐานความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงด้วยอย่างไรก็ตาม ปัญหาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุพรรณเผชิญอยู่ในการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน คือ

1) ปัญหาการตีความข้อกฎหมาย เช่น การตีความข้อกฎหมายที่ยังคลุมเครือในแง่ของการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินโครงการต่างๆ เช่น โครงการจัดงานวันเด็ก โครงการกีฬาระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด โครงการเพิ่มศักยภาพเด็กนักเรียนในการศึกษาต่อระดับอุดมศึกษา โครงการให้ทุนศึกษาต่อ เป็นต้น ความคลุมเครือของกฎหมายดังกล่าวมีผลทำให้หลายโครงการต้องถูกยกเลิก หรือต้องยุติโครงการ

2) ปัญหาการปฏิบัติตามระเบียบแผนพัฒนาฉบับใหม่ที่ไม่สอดคล้องกับบริบทขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยผลการวิจัยพบว่า การจัดทำแผนงานและแผนงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุพรรณบุรี ยังประสบปัญหาในการปฏิบัติตามระเบียบแผนพัฒนาฉบับใหม่ กล่าวคือ (1) ฝ่ายการเมืองยังมีบทบาทสูงมากในการที่กำหนดแผนงานและการจัดสรรงบประมาณของโครงการต่างๆ (2) การจัดทำแผนงานและแผนงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุพรรณบุรี ต้องกำหนดให้สอดคล้องกับแนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐ แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาจังหวัด

แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (3) แนวทางการพัฒนาประเทศตามกฎหมายในปัจจุบัน กำหนดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดแผนงานและแผนงบประมาณของโครงการพัฒนาท้องถิ่นระดับต่างๆ แต่ช่องทางการทำงานระหว่างหน่วยงานในท้องถิ่นกับภาคประชาชน ยังต้องเผชิญกับบทบาทของฝ่ายการเมืองและข้อกฎหมายที่ไม่เอื้ออำนวยเท่าที่ควร และ (4) ยังคงมีปัญหาด้านการทำงานที่เกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบท้องถิ่นสองชั้น โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่ทั้งจังหวัดแต่อยู่ระดับบน โดยมีเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในระดับพื้นล่าง ทั้งนี้ ระบบดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการทำงานระบบประชาคมซึ่งทำให้การทำงานไม่สอดคล้องกับข้อกำหนดของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จึงเกิดปัญหาในทางปฏิบัติสำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2. การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

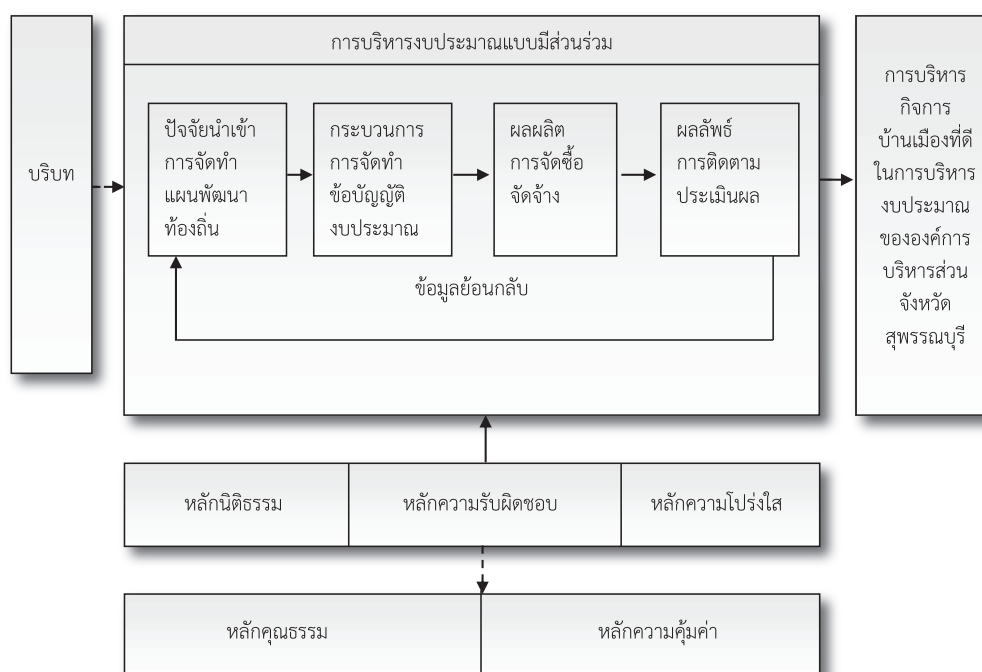
การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พบว่า มีหลักการที่สำคัญ 3 หลักการ คือ หลักนิติธรรม หลักความรับผิดชอบ และหลักความโปร่งใส โดยเฉพาะฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และฝ่ายข้าราชการ ให้ความสำคัญกับเรื่องนิติธรรมเป็นอันดับแรก อย่างไรก็ตาม ภาคประชาชนให้ความสำคัญกับหลักความโปร่งใส ต้องนำมาใช้ควบคู่กับหลักนิติธรรม ยกตัวอย่างเช่น การทำงานด้วยหลักความโปร่งใสต้องนำมาใช้ควบคู่กับหลักนิติธรรมของคณะกรรมการด้านยุทธศาสตร์ของสมาคมการท่องเที่ยวจังหวัดสุพรรณบุรีเป็นภาคประชาชน แต่ทั้งนี้ ผลการวิจัยพบว่า หลักนิติธรรมยังคงเป็นหลักสำคัญประการแรกในการทำภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากสถานการณ์เป็นหน่วยงานของรัฐจะต้องมีบทบาทหน้าที่เป็นตัวกำกับดูแลกฎหมายต่างๆ ที่มีอยู่ ที่ต้องนำไปใช้และปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ ทัวถึง เป็นธรรม

นอกจากนี้ ผลการวิจัยยังพบว่า ในสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริง แม้ว่าหลักนิติธรรมยังคงเป็นหลักสำคัญประการแรกในการทำภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุพรรณบุรี ยังถูกท้าทาย และถูกตั้งข้อสังเกต จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบ ดังนั้น หลักนิติธรรมจึงเป็นหลักสำคัญในการบริหารจัดการในบางกรณี โดยหน่วยงานเคยได้รับรางวัลด้านการบริหารจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ก็ยังถูกท้าทายจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

ดังนั้น แม้ว่าหน่วยงานในท้องถิ่นจะมีการพยายามในการยึดหลักนิติธรรมแล้วก็ตาม แต่การใช้ดุลพินิจองค์การบริหารส่วนจังหวัดควรจะต้องมีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงไปในบริบทของสังคม หรือเศรษฐกิจ ตลอดจนการบริหารและกฎหมายจะต้องมีความชัดเจนในตัวเอง หรือมีการขยายความด้วยหลักเกณฑ์หรือวิธีการอื่นใด ทั้งนี้ เพื่อลดการใช้ดุลพินิจจะได้ไม่ส่งผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติตามกฎหมายและผู้ใช้กฎหมายอาจแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการจัดทำคู่มือหรืออธิบายและเผยแพร่ให้มากที่สุด

3. แนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

จากข้อค้นพบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ระบุในข้อ 1 และข้อ 2 ข้างต้น ผู้วิจัยจึงเสนอแนะแนวทางการบริหารงบประมาณแบบมีส่วนร่วม โดยกำหนดแนวทางการบริหารบนพื้นฐานของแนวคิดเชิงวิชาการในด้านการกระจายอำนาจในระบบประชาธิปไตยกำลังมุ่งหน้าไปสู่การจัดรูปแบบใหม่โดยแท้จริง (Governance Without Government) ประกอบกับผู้วิจัยได้เคยนำเสนอแผนเกี่ยวกับการบริหารการทรัพยากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการประชุมเชิงปฏิบัติการ Local Government Resource Management Workshop เมื่อวันที่ 13-17 มีนาคม 2549 ณ สถาบันภายใต้ธนาคารเพื่อพัฒนาเอเชีย (ASIAN DEVELOPMENT BANK INSTITUTE : ADBI กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งได้นำเสนอแนวคิดการจัดสรรงบประมาณที่ลดความซับซ้อน (Simplify Budgeting) โดยแนวคิดดังกล่าวใช้การมีส่วนร่วมเป็นตัวขับเคลื่อน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเสนอแนวทางการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยใช้ “การบริหารงบประมาณแบบมีส่วนร่วม” ตามภาพที่ 1



ภาพที่ 1 แสดงการบริหารงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

การอภิปรายผลการวิจัย

ผลการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 1. พบว่าการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นมีกฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องเป็นแนวทางในการกำกับดูแล สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุพรรณบุรี สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทในการเสนอโครงการเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาของท้องถิ่นในฐานะตัวแทนประชาชนผู้ได้รับการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุพรรณเผชิญอยู่ในการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน คือ (1) ปัญหาการตีความข้อกฎหมาย และ (2) ปัญหาการปฏิบัติตามระเบียบแผนพัฒนาฉบับใหม่ที่ไม่สอดคล้องกับบริบทขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าผลการศึกษาที่ระบุว่า การบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นมีกฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องเป็นแนวทางในการกำกับดูแล ผลการศึกษาดังกล่าวนี้นี้สอดคล้องกับแนวคิดการจัดทำนโยบายสาธารณะของดาย (Dye R. Thomas, 1970) ที่ระบุว่า แนวทางที่กำหนดไว้ในนโยบายสาธารณะส่วนใหญ่จะออกมาในลักษณะกฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือโครงการต่างๆ ซึ่งหน่วยงานภาครัฐในระดับส่วนกลางและหน่วยงานระดับท้องถิ่นต้องนำนโยบายเหล่านั้นไปเป็นเกณฑ์ในการลงมือปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับลิตซ์ ซีรเวคิน (2549) กล่าวไว้ในลักษณะเดียวกันว่างบประมาณเป็นเรื่องการเมืองการจัดทำงบประมาณรายจ่าย โดยมีกระบวนการจัดสรรงบประมาณ ถือเป็นกระบวนการทางการเมืองสำคัญที่สุด เพราะจะเป็นตัวบ่งบอกถึงระดับความสัมพันธ์และอำนาจต่อรอง จะเป็นกระบวนการที่ใช้กลเม็ดเด็ดพรายทางการเมือง การใช้บารมี การใช้ความสัมพันธ์ทางการเมืองและส่วนตัว เพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณตามที่ตั้งไว้ ดังนั้น การตัดทอนเปลี่ยนแปลง การเพิ่มบ ลดเป็นภาพสะท้อนถึงกระบวนการทางการเมืองของการต่อรองทั้งสิ้น รวมทั้งงานวิจัยของพลภัทร บุราคม (2547) ได้ศึกษาด้านประสิทธิภาพการจัดสรรรายจ่ายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย โดยศึกษากรุงเทพมหานคร พบว่าการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานครยังเปิดโอกาสรับฟังความต้องการของประชาชนน้อย ส่งผลให้การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายไม่สามารถตอบสนองความต้องการของสังคมได้ดีนัก นอกจากนี้ ผลการศึกษาที่พบว่า แนวทางการพัฒนาประเทศตามกฎหมายในปัจจุบัน กำหนดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดแผนงานและแผนงบประมาณของโครงการพัฒนาท้องถิ่นระดับต่างๆ โดยภาครัฐต้องจัดสรรบริการสาธารณะอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพนั้น สอดคล้องกับค่านิยมสากลในโลกปัจจุบัน ซึ่งวันชัย สุขตาม (2559) กล่าวไว้ในกรณีศึกษาเรื่องการพัฒนาทุนมนุษย์วิถีพุทธในยุคโลกาภิวัตน์ รวมทั้งสอดคล้องกับแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) ที่ระบุว่าถึงการให้บริการสาธารณะแนวใหม่ โดยสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดของเอกพร รักความสุข (2560) นั้นส่วนหนึ่งให้ความสำคัญกับการบริหารงานภาครัฐที่ควรปรับเปลี่ยนทัศนคติของเจ้าหน้าที่ภาครัฐให้เข้าใจว่า “ผู้รับบริการสาธารณะ” ในปัจจุบัน คือ ประชาชนผู้มีสิทธิได้รับบริการสาธารณะจากภาครัฐ โดยภาครัฐมีหน้าที่รับผิดชอบต่อการดำเนินการให้เกิดผลผลิตที่เป็นบริการสาธารณะซึ่งมีคุณภาพ และสนองตอบต่อความจำเป็นและความต้องการของประชากร และทำให้ประชากรมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

ผลการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 2 พบว่ามีหลักการที่สำคัญ 3 หลักการ คือ หลักนิติธรรม หลักความรับผิดชอบ และหลักความโปร่งใส โดยเฉพาะฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และฝ่ายข้าราชการ มีความสำคัญกับเรื่องนิติธรรมเป็นอันดับแรก อย่างไรก็ตาม ภาคประชาชนให้ความสำคัญกับหลักความโปร่งใส ต้องนำมาใช้ควบคู่กับหลักนิติธรรม ในสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริง แม้ว่าหลักนิติธรรมยังคงเป็นหลักสำคัญประการแรกในการทำการกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุพรรณบุรี ยังถูกทักท้วง และถูกตั้งข้อสังเกตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบเรื่องการตรวจสอบในลักษณะดังกล่าว สอดคล้องกับรายงานสรุปผลการดำเนินงาน คณะกรรมการการองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และติดตามการบริหารงบประมาณวุฒิสภา (พฤษภาคม 2551-กันยายน 2553) ซึ่งเป็นการประชุมเรื่องปัญหาอุปสรรคในการติดตามการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2552 ณ ห้องคอนเวนชันเซ็นเตอร์ โรงแรมรามารการ์เด็นส์ ถนนวิภาวดีรังสิต เป็นการสัมมนาทางวิชาการซึ่งมีประเด็นเกี่ยวกับการทุจริตโครงการต่างๆ ค่อนข้างมาก ในขณะเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายพื้นที่ได้ตั้งข้อสังเกตในมาตรฐานในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ โดยนายเรืองไกร ลีภิพัฒน์ สมาชิกวุฒิสภาสรรหา (ในขณะนั้น) ได้กล่าวถึงการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าต้องไปตรวจสอบว่าได้ดำเนินการตามกฎหมายระเบียบหรือไม่ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบว่ามีการปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ การใช้จ่ายทุจริตหรือไม่ ซึ่งเห็นว่าเป็นปัญหาระหว่างผู้ตรวจสอบกับผู้รับตรวจ

ดังนั้น หลักนิติธรรมจึงเป็นสำคัญในการบริหารจัดการในบางกรณี โดยหน่วยงานเคยได้รับรางวัลด้านการบริหารจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ก็ยังถูกทักท้วงจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า แนวคิดการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) และการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) ที่ให้ความสำคัญกับการให้บริการสาธารณะที่มีความรับผิดชอบต่อผู้รับบริการซึ่งหมายถึงประชาชนในท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดของเดนฮาร์ดท์ บี และ ฮาร์ดท์ วินแซนท์ (Denhardt B. Robert and Denhardt Vinzant Janet, 2007) นอกจากนี้ควรจะต้องมีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงไปในบริบทของสังคม หรือเศรษฐกิจ ตลอดจนการบริหารและกฎหมายจะต้องมีความชัดเจนในตัวเอง หรือมีการขยายความด้วยหลักเกณฑ์หรือวิธีการอื่นใด ทั้งนี้ เพื่อลดการใช้ดุลพินิจ จะได้ไม่ส่งผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติตามกฎหมายและผู้ใช้กฎหมาย อาจแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการจัดทำคู่มือหรืออธิบายและเผยแพร่ให้มากที่สุด

ผลการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 3 แนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่สำคัญทั้งในอดีต ปัจจุบัน และอนาคตนั้นจากที่กล่าวมาทั้งหมดเริ่มตั้งแต่การจัดทำแผนกระบวนการงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง และการติดตามและประเมินผล ตลอดจนข้อมูลที่ย้อนกลับการมีส่วนร่วมของภาคประชาคมเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้กระบวนการในการบริหารงบประมาณภายใต้กรอบกิจการบริหารบ้านเมืองที่ดีเป็นไปอย่างราบรื่น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าทั้งนี้เนื่องจากในโลกยุคใหม่เป็นเรื่องของการบริหารที่เป็นระบบเปิด ดังนั้น ทักษะคติในเรื่องดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับการปลูกฝังหรือเน้นย้ำ

หลักความโปร่งใส ในเมื่อมีระบบการมีส่วนร่วมอยู่แล้ว ในทุกระบวนการจะมีภาคประชาชน นั้นหมายความว่า มีขั้นตอนในการตรวจสอบจากภาคประชาชนอยู่แล้วในทุกขั้นตอนโดยบุคคลเหล่านั้นได้รับความรู้ความเข้าใจจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ กล่าวคือ อาสาสมัคร ป.ป.ช. ก็จะทำให้การบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปอย่างสมเหตุสมผล อธิบายได้ และเมื่อหน่วยงานของรัฐทำงานโดยอาศัยหลักนิติธรรม ความรับผิดชอบ และหลักความโปร่งใส ผลที่จะได้ตามมาก็คือ บุคคลเหล่านั้นก็จะเป็นผู้ซึ่งมีคุณธรรมในการบริหารบ้านเมืองและผลลัพธ์ของการพัฒนาต่างๆ ก็จะทำให้เกิดความคุ้มค่าอันเนื่องมาจากการที่ภาคประชาชนหรือประชาคมเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน อีกประการหนึ่ง ในกรณีที่มีภาคประชาคมนั้นก็จะลดทอนการกดดันหรือวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใดให้ราชการกระทำตามที่อีกฝ่ายต้องการ ในขณะที่เดียวกันฝ่ายผู้บริหารเองก็สามารถที่จะใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นเครื่องมือในการบริหารและเป็นเครื่องมือในการติดตามตรวจสอบจากภาคประชาการ ดังนั้น การบริหารงบประมาณโดยนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้จะนำไปสู่งบประมาณที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ มิใช่ได้รับรู้รับทราบเพียงปิดประกาศ ซึ่งระดับขั้นของการมีส่วนร่วมการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเป็นเพียงขั้นต้นแรกเท่านั้น แต่มีกระบวนการขั้นตอนต่างๆ เป็นลำดับขั้นต่อมา ดังนั้น การที่ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในทุกขบวนการขั้นตอนจะทำให้การบริหารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ พฤติกรรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นไปตามที่ถูกที่ควร ดังนั้น การบริหารงบประมาณที่มีอยู่จำกัดก็จะเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในพื้นที่ นั้นหมายความว่า เป้าหมายขององค์กรก็บรรลุ นั่นคือประโยชน์สุขของประชาชนสอดคล้องกับ ในการประชุม Local Government Resource Management Workshop on 13-17 March 2006 ASIAN DEVELOPMENT BANK INSTITUTE (ADBI, Tokyo) ซึ่งได้นำเสนอ Simplify Budgeting ใช้การมีส่วนร่วมเป็นตัวขับเคลื่อน ดังนั้น จากข้อค้นพบดังกล่าว ผู้วิจัยจึงเสนอแนวทางการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยใช้ “การบริหารงบประมาณแบบมีส่วนร่วม”

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการวิจัยไปใช้ประโยชน์

ผลการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 1 พบว่าการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นมีกฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องเป็นแนวทางในการกำกับดูแล สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุพรรณบุรี สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทในการบริหารงบประมาณในฐานะตัวแทนประชาชนผู้ได้รับการเลือกตั้ง โดยงบประมาณที่ได้รับเป็นการจัดสรรงบประมาณระบบโควต้า ส่วนปัญหาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุพรรณเผชิญอยู่ในการปฏิบัติงาน คือ ปัญหาการตีความข้อกฎหมาย ปัญหาการปฏิบัติตามระเบียบแผนพัฒนาฉบับใหม่ที่ไม่สอดคล้องกับบริบทขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการ

1. เพื่อลดปัญหาการจัดสรรงบประมาณในเชิงอุปถัมภ์ ควรกำหนดให้การดำเนินการทุกขั้นตอนในการบริหารงบประมาณมีการดำเนินการแบบมีส่วนร่วม ตามที่ผู้วิจัยได้เสนอ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง มิใช่เป็นเพียงการประกาศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เสนอข่าวสารให้ประชาชนทราบเท่านั้น

2. ผู้มีหน้าที่ออกกฎหมาย หรือผู้มีหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีวิธีการและมาตรการที่ทำให้กฎหมายที่ออกมาบังคับใช้มีความชัดเจน โดยอาจทำเป็นคู่มือเพื่ออธิบายอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ทั้งที่เป็นกฎหมายจัดตั้ง เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และกฎหมายลูกที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ เพื่อลดการใช้ดุลพินิจ หรือเพื่อที่จะไม่ต้องมีการตีความที่แตกต่างกัน ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อผู้ปฏิบัติงาน ผู้เกี่ยวข้อง ตลอดจนประชาชนในฐานะผู้รับผลจากการแก้ไข้ปัญหาของภาครัฐ

3. ควรปรับปรุงระเบียบให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เป็นจริง เช่น การกำหนดสัดส่วนเงินสำรองจ่าย เพื่อให้งบประมาณปรากฏรายการในข้อบัญญัติงบประมาณเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้สภาท้องถิ่นได้รับทราบและได้ร่วมพิจารณา และเป็นการป้องกันการนำงบประมาณที่เป็นเงินสำรองจ่าย ถูกโอนออกไปใช้จ่ายโดยอำนาจที่ไม่ชอบธรรม

ผลการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 2 พบว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพบว่า มีหลักการที่สำคัญ 3 หลักการ คือ หลักนิติธรรม หลักความรับผิดชอบ และหลักความโปร่งใส โดยเฉพาะฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และฝ่ายข้าราชการ ให้มีความสำคัญกับเรื่องนิติธรรมเป็นอันดับแรก ดังนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการ ควรศึกษาวิจัยเพิ่มเติมเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น เช่น เทศบาล หรือ องค์การบริหารส่วนตำบล

ผลการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 3 พบว่าแนวการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ควรใช้รูปแบบการบริหารงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ดังนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการ

1. ควรจัดให้มีภาคประชาชน เป็นอาสาสมัครในการตรวจสอบ เพื่อช่วยเหลือภารกิจในการตรวจสอบขององค์กรต่างๆ ที่มีหน้าที่และเป็นมาตรการในการป้องกันในการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) โดยให้ความรู้พื้นฐานกับประชาชนในการเข้าร่วมและจะเป็นส่วนที่ลดช่องว่างต่างๆ

2. ควรมีการปรับปรุงกระบวนการจัดทำประชาคมให้สอดคล้องกับบริบทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเรื่องพื้นที่ ทั้งนี้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเป็นรูปแบบท้องถิ่น 2 ชั้น

(Two Ties) กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดดูภาพรวมของจังหวัด สำหรับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ดูแลชุมชนเมืองและชุมชนชนบทตามลำดับ

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรศึกษาวิจัยเพิ่มเติมเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในพื้นที่จังหวัดอื่นๆ
2. ควรศึกษาวิจัยเพิ่มเติมเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยเปรียบเทียบระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ได้รับรางวัลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ไม่ได้รับรางวัล

สรุป

การบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น มีกฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องเป็นแนวทางในการกำกับดูแล องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุพรรณบุรี สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทในการบริหารงบประมาณในฐานะตัวแทนประชาชนผู้ได้รับการเลือกตั้ง โดยงบประมาณที่ได้รับเป็นการจัดสรรงบประมาณระบบโควต้าและความเร่งด่วน ส่วนปัญหาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุพรรณเผชิญอยู่ในการปฏิบัติงาน คือ ปัญหาการตีความข้อกฎหมาย ปัญหาการปฏิบัติตามระเบียบแผนพัฒนาฉบับใหม่ที่ไม่สอดคล้องกับบริบทขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พบว่า มีหลักการที่สำคัญ 3 หลักการ คือ หลักนิติธรรม หลักความรับผิดชอบ และหลักความโปร่งใส โดยเฉพาะฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และฝ่ายข้าราชการให้ความสำคัญกับเรื่องนิติธรรมเป็นอันดับแรก และแนวการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยผู้วิจัยเสนอแนะแนวทางการบริหารงบประมาณแบบมีส่วนร่วมที่ได้จากการศึกษา

References

- Asian development bank institute (ADB, Tokyo) presented Simplify Budgeting. (2006) So, from the findings. The researcher proposed a good management approach to managing the budget of the provincial administration by using “participatory budget management”. At the 13-17 March.
- Denhardt B. and Denhardt V. (2007). *The New Public Service*. New York: Sharpe.
- Department of Local Government Administration (2013). *Strategic Plan Development of a three-year development plan and implementation plan*. Bangkok: Department of Local Administration.
- Dye, T. (1970). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: New York: Prentice Hill.
- Lukkhomsuk, A. (2017). New Public Service by Provincial Parliamentary Office. *Journal of the Humanities and Social Sciences University of Western Australia*, 3(1), 23-27.
- Makhakuon, V. (2006). Good governance for a sufficient life. Keynote Speech at Chiang Mai University Academic Day 2 2006.
- Office of the Auditor General. (2014). *Summary Report of Unit and Damage from Financial Results of Local Government Organization*. Bangkok: Office of the Auditor General. Retrieved August 30, 2016, from <http://www.oag.go.th/th/inspection-results>
- Office of the National Economic and Social Development Board. (2017). *Summary of the National Economic and Social Development Plan No.12 (1960-2021)*. Bangkok: Office of the National Economic and Social Development Board
- Performance Report Committee on Constitutional Organizations And monitor the budget of the Senate (May 2008-September 2010).
- Sukdham, W. (2016). Human Capital Development, Buddhist Way in Globalization: Patterns and Practices. *Mahachula Academic Journal*, 2(3), 115- 122.
- Theeravin, L. (2006). *Politics of Thai government*. Printed at 2. Samadha Limited Partnership
- Trakansiriron, P. (2005). *Public Finance*. (2nd ed.). Chiang Mai: Kanonnit Publishing.
- University of the Thai Chamber of Commerce. (2017). *Thai corruption situation Index (CSI)*. Bangkok. Retrieved August 30, 2016, from <http://thaipublica.org/2012/12/red-flags-corrupt-budgeting-1>