

การพัฒนาแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน THE MODEL DEVELOPMENT FOR SUPPORTING GOOD GOVERNANCE OF THE NATIONAL BUDGET PROCESS

เจริญพงษ์ ศุภธีระธาดา* พรชัย เทพปัญญา**

Jaroenpong Suppatheerathada* Ponchai Dhebpanya**

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) พัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินที่เหมาะสมกับบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐของไทย และ 2) ประเมินความเป็นไปได้ของการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ โดยเป็นการวิจัยและพัฒนา (Research and Development) และใช้วิธีการวิจัยแบบพหุวิธี (Multi Methods) มีการดำเนินการวิจัย 4 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนที่ 1 การวิจัย (Research: R1) : ศึกษาข้อมูลเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อสังเคราะห์และนำมาออกแบบยกร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ขั้นตอนที่ 2 การพัฒนา (Development : D1) พัฒนารูปแบบให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการด้านธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ตลอดจนมีความเหมาะสมกับบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐของไทย โดยใช้เทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique) ขั้นตอนที่ 3 การวิจัย (Research : R2) ทดลองใช้รูปแบบกับหน่วยงานนำร่องและเก็บข้อมูลโดยใช้การสัมภาษณ์ และขั้นตอนที่ 4 การพัฒนา (Development: D2) ประเมินความเป็นไปได้และความเหมาะสมของรูปแบบโดยใช้การสนทนากลุ่ม (Focus Group) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เพื่อนำข้อเสนอแนะมาพัฒนารูปแบบให้มีความเหมาะสมกับการนำไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

ผลการวิจัยพบว่า

1) รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินที่เหมาะสมกับบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐของไทยและมีความเป็นไปได้ในการนำไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ มีองค์ประกอบได้แก่ หลักการ วัตถุประสงค์ ประเด็นนำทาง 23 ประเด็น และแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล 76 ข้อ

* Doctor of Philosophy Program in Management, Faculty of Management Science, Silpakorn University

** Faculty of Management Science, Silpakorn University

2) ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ 3 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านนโยบาย ควรกำหนดให้การส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินเป็นนโยบายสาธารณะและหรือเป็นวาระแห่งชาติ ควรมีกลไกหรือหน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบการขับเคลื่อนการสร้างธรรมาภิบาล ควรสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมขับเคลื่อนการสร้างธรรมาภิบาล และควรมีการพัฒนากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณให้สอดคล้องและรองรับการสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล 2) ด้านการนำไปปฏิบัติ ควรสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับธรรมาภิบาล ควรขับเคลื่อนการนำรูปแบบไปใช้ในเชิงรุก ควรกำหนดเป้าหมายและวางแผนการขับเคลื่อนรูปแบบอย่างมุ่งเป้า ควรจัดทำคู่มือการใช้งานรูปแบบ และควรติดตามผลและประเมินผลการนำรูปแบบไปใช้งาน 3) สำหรับการวิจัยครั้งต่อไป ควรวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาตัวชี้วัดและหลักเกณฑ์การประเมินผลการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ และควรวิจัยในกลุ่มตัวอย่างอื่นหรือในเชิงกว้างหรือเชิงลึกเพื่อพัฒนารูปแบบให้เกิดความสมบูรณ์

คำสำคัญ: ธรรมาภิบาล, กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน, ธรรมาภิบาลของกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน, รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล

ABSTRACT

This research and development (R & D) with an integration of multi methods aims to 1) develop a model to support a good governance in the budget process that is appropriate to the context of the Thai public sectors management, and 2) evaluate the feasibility of using the model to support good governance in the budgeting process of public sectors, non-government organizations, and other governmental organizations.

The 4 steps of the R & D were carried out including; 1) literature review, synthesis, and drafting the model (R1), 2) developing a draft model in accordance with problems and needs of a good governance in the budget process of Thailand by using Delphi technique (D1), 3) pilot study using interview (R2), 4) assessment the feasibility and appropriateness of the model using focus group, and developing the model (D2).

The results showed that the components of the model supporting a good governance in the budget process that was appropriate to the context of the Thai public sectors management included principle, objectives, 23 guiding issues, and 76 guidance to supporting the good governance. The researcher proposed three recommendations including 1) policy (building public policy/national agenda in promoting and supporting the creation of good governance in the budget process, setting a mechanism or hosting organization to be responsible for driving the good governance, and encouraging a public participation in building the good government), 2) the model implementation (providing correct understanding about good governance, promoting proactive working, setting goals

and planning with goal-driven model, creating a guidelines manual, and monitoring and evaluation, 3) suggestions for further research (doing research on the development of indicators and assessment's criteria of the good governance in the national budget process, and studying in the different sample or running in-depth or wide research.

Keywords: Good Governance, Budget Process, Good Budgetary Governance, Model Development for Supporting Good Governance.

1. บทนำ

นับเนื่องจากอดีตสู่ปัจจุบันประเทศไทยผ่านวิกฤตการณ์มาได้หลายครั้งด้วยความยากลำบาก ศ.นพ.ประเวศ วะสี ได้กล่าวถึงวิกฤตการณ์สมัยรัตนโกสินทร์ในระยะเวลาที่ผ่านมาโดยเปรียบเทียบว่าเสมือนคลื่นมี 4 ลูก ได้แก่ การศึกสงครามกับพม่า ภัยจากการล่าอาณานิคม ความขัดแย้งของคนไทยจากความแตกต่างทางอุดมการณ์ในช่วงสงครามเย็น และวิกฤตการณ์ในปัจจุบันที่เรียกว่า “มหาวิกฤตสยาม” ซึ่งมีความรุนแรงมากที่สุดและต้องใช้ยุทธศาสตร์การปฏิรูปประเทศไทยเพื่อแก้ปัญหาวิกฤตการณ์ดังกล่าว โดยด้านหนึ่งคือ ธรรมชาติของการเมือง การปกครองและระบบความยุติธรรม ประกอบกับประเทศมีประสบการณ์จากการผ่านวิกฤตการณ์ทางด้านเศรษฐกิจและการเงินปี พ.ศ. 2540 ซึ่งมีสาเหตุสำคัญประการหนึ่งจากการขาดระบบ กลไกและกฎเกณฑ์ในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Sanor Unakul, 2556 : 7) ทำให้เกิดความตระหนักถึงปัญหาการขาดธรรมาภิบาลอย่างเด่นชัด (Jaras Suwanwela, 2546 : 4) และมีการสนองตอบในเชิงปฏิรูปเพื่อให้มีประเทศไทยมีธรรมาภิบาลด้วยวิธีการที่หลากหลาย ทั้งนี้ การปฏิรูปเพื่อสร้างธรรมาภิบาลบรรลุจุดหมายสูงสุดเมื่อมีการยอมรับและนำหลักธรรมาภิบาลไปบัญญัติในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งอาจเรียกว่าเป็นการสร้าง ธรรมาภิบาลของรัฐ มีสาระสำคัญที่มุ่งสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับประเทศและสังคมไทยโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิและเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐเพิ่มมากขึ้น และเมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาทดแทนก็ได้รับช่วงเจตนารมณ์การสร้างธรรมาภิบาลของรัฐดังกล่าวไปสานต่อโดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลไว้อย่างชัดเจน เช่น หมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย มาตรา 74 ข้าราชการฯ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนาจความสะอาดและให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 (4) พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพคุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ เป็นต้น และสืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญทำให้หลักธรรมาภิบาลได้รับการบัญญัติเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 มีสาระสำคัญที่มุ่งให้การบริหารราชการต้อง

เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าเชิงภารกิจแห่งรัฐการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็นการกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจการอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการการของประชาชน รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณ การบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการดังกล่าวด้วย ตลอดจนยังได้กำหนดว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลข้างต้น พระราชบัญญัติให้ตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติให้บรรลุตามหลักการธรรมาภิบาลดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ต่อมามีตรา พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ตามนัยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

นอกจากนี้ มีการสร้างธรรมาภิบาลของบริหารราชการแผ่นดิน โดยในคราวจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540 - 2544 ได้นำหลักธรรมาภิบาลไปเป็นเป้าหมายของการปฏิรูประบบราชการในด้านต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงด้านการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และการพัสดุ และผลการปฏิรูปด้านดังกล่าวได้นำไปสู่การใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting System) ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้งบประมาณเป็นกลไกหรือเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดผลสำเร็จตามนโยบายของรัฐที่ได้สัญญาไว้กับประชาชน และมีหลักการที่สำคัญคือ การจัดงบประมาณตามหลักธรรมาภิบาล เช่น การแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบในแต่ละระดับอย่างชัดเจน มีประสิทธิภาพ ทันสมัย โปร่งใส และตรวจสอบได้โดยมีระบบการติดตามประเมินผลและการรายงานผลการดำเนินงาน เป็นต้น (สำนักงานงบประมาณ 2546 : 107-108) ทั้งนี้ การเสริมสร้างธรรมาภิบาลยังเป็นนโยบายของรัฐบาลชุดต่างๆ รวมถึงรัฐบาลปัจจุบันภายใต้การนำของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ที่ให้ความสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักธรรมาภิบาล โดยในคราวการแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 รัฐบาลได้กำหนดให้การส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาลเป็นนโยบายสำคัญในการบริหารงานของรัฐบาล

อย่างไรก็ดีการเสริมสร้างธรรมาภิบาลดังกล่าวข้างต้นถูกท้าทายด้วยปัญหาการขาดธรรมาภิบาลที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากรายงานการวิจัยเรื่องการปฏิรูประบบงบประมาณของไทยเพื่อต่อต้านการทุจริตที่ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพบว่า “ในปัจจุบันการทุจริตในกระบวนการงบประมาณของไทยถือว่าอยู่ในขั้นรุนแรงมากซึ่งส่งผลกระทบหลายประการต่อการบริหารราชการแผ่นดิน” ข้อค้นพบดังกล่าวกระตุ้นให้เกิดความตระหนักว่าระดับธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินยังมีปัญหาและต้องได้รับการแก้ไข เนื่องจากการทุจริตคอร์รัปชันเป็นสิ่งบ่งชี้ที่สำคัญของปัญหาการขาดธรรมาภิบาล ประกอบกับงบประมาณเป็นทรัพยากรของประชาชาติ มีจำกัดและควรใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ คุ้มค่าและเกิดประสิทธิผลเพื่อตอบสนองความจำเป็น ปัญหาและต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ดังนั้น จึงมีศึกษากระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (Budget Process) เพื่อวิจัยและพัฒนาให้ได้รูปแบบสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินที่เหมาะสมกับบริบทของการบริหารจัดการ

ภาครัฐ อันจะเป็นเข็มมุ่งและแนวปฏิบัติสำหรับสำนักงานส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐที่ต้องร่วมมือกันนำไปใช้พัฒนาการจัดการงบประมาณตามกระบวนการงบประมาณแผ่นดินให้มีธรรมาภิบาล ตลอดจนนำไปสู่การขยายผลให้ประชาชน เอกชน และภาคประชาสังคมรับรู้และให้ความร่วมมือสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินที่เหมาะสมกับบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐของไทย

2.2 เพื่อประเมินความเป็นไปได้ของการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ

3. วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยและพัฒนา (Research and Development) และใช้วิธีการศึกษาวิจัยแบบพหุวิธี (Multi Methods) โดยศึกษากระบวนการงบประมาณแผ่นดินและมีส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นหน่วยรับงบประมาณในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินเป็นหน่วยวิเคราะห์ รวมทั้งมีการดำเนินการวิจัย 4 ขั้นตอน ตามลำดับดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 การวิจัย (Research : R1) ศึกษาข้อมูล เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ (Budgeting) แนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance) และแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เพื่อสังเคราะห์และนำไปออกแบบและยกยกร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินโดยใช้วิธีวิเคราะห์เชิงเหตุผล และการคิดแบบย้อนกลับ (Work Backwards)

ขั้นตอนที่ 2 การพัฒนา (Development : D1) พัฒนาร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินจากขั้นตอนที่ 1 ให้สอดคล้องกับปัญหาความต้องการและเรื่องที่น่าสนใจเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ตลอดจนพัฒนาให้เหมาะสมกับบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐของไทยทั้งในปัจจุบันและอนาคต โดยใช้เทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique) ด้วยการสร้างแบบสอบถามจากร่างรูปแบบเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า (rating scale) 5 ระดับ และตรวจสอบคุณภาพความตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) โดยพิจารณาความสอดคล้องและความเหมาะสมของข้อคำถามเป็นรายข้อโดยใช้ดัชนี (Item Objective Congruence) จนเกิดความมั่นใจว่าแบบสอบถามมีประสิทธิภาพเพียงพอสำหรับนำไปใช้ จากนั้นจึงนำแบบสอบถามไปใช้กับผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 17 คน ที่คัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Selection) จากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีลักษณะเฉพาะด้านงบประมาณและธรรมาภิบาล จำนวน 3 รอบ สำหรับรอบที่ 2 – 3 แบบสอบถามที่ใช้มีเนื้อหาสาระเช่นเดียวกับรอบแรกแต่แสดงคำตอบของผู้เชี่ยวชาญที่ตอบแบบสอบถามในรอบที่ผ่านมา และค่ามัธยฐาน (Median) พร้อมค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile Range) ของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญทั้งหมด เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญได้พิจารณา

ทบทวนคำตอบเดิมของตนเองและเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยของคำตอบของกลุ่มในรอบแรกและรอบที่ 2 ตามลำดับ ทั้งนี้ นำผลสรุปรอบที่ 3 มาพัฒนารูปแบบให้เกิดความเหมาะสมก่อนนำไปทดลองใช้กับหน่วยงานนาร่อง

ขั้นตอนที่ 3 การวิจัย (Research : R2) ทดลองใช้รูปแบบที่พัฒนาจากขั้นตอนที่ 2 กับหน่วยงานนาร่องเพื่อศึกษาเกี่ยวกับความเป็นไปได้ของการนำรูปแบบไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ โดยหน่วยงานนาร่องเป็นหน่วยรับงบประมาณ จำนวน 3 หน่วยงาน และเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ (Interview) ผู้ใช้รูปแบบของหน่วยงานนาร่องหลังการทดลองใช้งาน

ขั้นตอนที่ 4 การพัฒนา (Development: D2) ประเมินความเป็นไปได้และความเหมาะสมของรูปแบบและพัฒนาให้นำไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐได้ โดยใช้การสนทนากลุ่ม (Focus Group) กับกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ผู้บริหารหน่วยงานนาร่องและผู้เชี่ยวชาญด้านการงบประมาณและด้านธรรมาภิบาล รวม 5 คน เพื่อประเมินความเป็นไปได้และความเหมาะสมของรูปแบบและสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้เชี่ยวชาญที่หลากหลาย รวม 6 คน เพื่อได้ข้อเสนอแนะรอบด้านเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ ตลอดจนนำผลสรุปไปใช้พัฒนารูปแบบให้เหมาะสมเพื่อการนำไปใช้ต่อไป

4. ผลการวิจัย

4.1 การพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินที่เหมาะสมกับบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐของไทย

จากการสังเคราะห์ข้อมูล เอกสารและงานวิจัยเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณแผ่นดินของดวงมณี เลาวกุล ได้สภาพปัจจุบัน (As it) ที่เป็นปัญหาและจุดเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลของกระบวนการงบประมาณ จำนวน 48 ประเด็น ความถี่ 76 ครั้ง และจากสังเคราะห์หลังงบประมาณหลักธรรมาภิบาล และหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้สภาพที่ควรจะเป็น (To be) หรือเป้าหมายการมีธรรมาภิบาลที่สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน คือ ร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งมีองค์ประกอบ ได้แก่ หลักการ วัตถุประสงค์ ประเด็นนำทาง จำนวน 23 ประเด็น และแนวทางปฏิบัติ จำนวน 79 ข้อ ต่อมาเมื่อนำร่างรูปแบบดังกล่าวไปพัฒนาโดยเทคนิคเดลฟายพบว่าผู้เชี่ยวชาญมีความคิดเห็นต่อร่างรูปแบบว่าองค์ประกอบส่วนใหญ่มีความเหมาะสมและความสอดคล้องกันในระดับมากและมากที่สุด ยกเว้นแนวทางปฏิบัติ 3 ข้อ ที่มีค่ามัธยฐานของความคิดเห็นต่อความเหมาะสมระดับปานกลางซึ่งต่ำกว่าเกณฑ์ทำให้ถูกปรับออกจากแนวทางของรูปแบบและมีข้อเสนอแนะสำหรับการนำรูปแบบไปใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐ ได้แก่ 1) รูปแบบควรมีองค์ประกอบครอบคลุมทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องและควรเป็นนโยบายสาธารณะหรือวาระแห่งชาติ 2) ควรนำรูปแบบไปใช้ในเชิงรุก โดยมีเป้าหมายระยะยาว มีฐานข้อมูลสนับสนุน และควรนำไปใช้ทุกขั้นตอน 3) ผู้เกี่ยวข้องควรมีความเข้าใจว่า ธรรมาภิบาลไม่ใช่เรื่อง

การทำให้ถูกกฎหมายแต่เป็นกติกาสังคมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของจริยธรรม คุณธรรมและความดี ทั้งนี้สรุปผลการพัฒนารูปแบบปรากฏตามแผนภูมิ



แผนภูมิ: รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

4.2 การประเมินความเป็นไปได้ของการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

4.2.1 การนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปทดลองใช้กับหน่วยงานนาร่อง

จากการนำรูปแบบไปทดลองใช้กับหน่วยงานนาร่อง ได้แก่ กรมชลประทาน สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและอบต.รางจระเข้ อ.เสนา จ.พระนครศรีอยุธยา และการสัมภาษณ์ผู้ใช้รูปแบบของหน่วยงานนาร่อง พบว่า 1) ลักษณะการนำรูปแบบไปใช้ ได้แก่ การประเมินก่อนและหลังการดำเนินงาน (Pre & Post-Evaluation) เพื่อวัดระดับการมีธรรมาภิบาล การประยุกต์สร้างตัวชี้วัด (KPIs) ด้านธรรมาภิบาล เป็นต้น 2) ปัญหาการนำรูปแบบไปใช้ ได้แก่ 2.1) ความรู้ความเข้าใจของผู้ใช้ที่แตกต่างกันทำให้เข้าใจคลาดเคลื่อนและไม่สามารถนำรูปแบบไปใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ 2.2) การสอบถามและเรียกร้องให้มีสิ่งจูงใจในการนำรูปแบบไปใช้ และ 3) แนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ได้แก่ 3.1) ควรจัดทำคู่มือใช้งานรูปแบบเพื่อแนะนำวิธีการใช้งาน 3.2) ควรทำความเข้าใจว่าการสนับสนุนให้กระบวนการงบประมาณมีธรรมาภิบาลเป็นหน้าที่ของผู้เกี่ยวข้อง ดังนั้น การมีหรือไม่มีสิ่งจูงใจไม่ควรเป็นเงื่อนไขในการนำรูปแบบไปใช้งาน 4) ข้อเสนอแนะของการนำรูปแบบไปใช้โดยทั่วไป ได้แก่ 4.1) ควรมีเป้าหมายและแผนการ

ขับเคลื่อนการนำรูปแบบไปใช้อย่างค่อยเป็นค่อยไป 4.2) ควรทำให้ผู้กำหนดนโยบายและผู้บริหารตระหนักและสนับสนุนให้มีการนำรูปแบบไปใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ 4.3) ควรมีการติดตามประเมินผลการนำรูปแบบไปใช้และนำผลมาถอดบทเรียนเพื่อการเรียนรู้ร่วมกัน

4.2.2 การประเมินความเป็นไปได้และความเหมาะสมของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

จากการประเมินความเป็นไปได้และความเหมาะสมของรูปแบบในการสนทนากลุ่ม และการสัมภาษณ์เชิงลึก มีข้อค้นพบ ได้แก่ 1) รูปแบบมีความชัดเจนของทิศทางและเป้าหมายในการสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล ตลอดจนถึงสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการด้านธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณในปัจจุบันและอนาคต 2) รูปแบบมีความชัดเจนและความสามารถนำไปใช้ป้องกันแก้ไขปัญหา และหรือตอบสนองความต้องการด้านธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณได้ในระดับหนึ่ง ทั้งนี้ สำหรับแนวทาง 3 ข้อที่ปรับออกหลังเดลฟายผู้เชี่ยวชาญเห็นควรนำมาเป็นทางเลือกสำหรับประยุกต์ใช้ต่อไป 3) ผู้บริหารหน่วยงานมีความสำคัญต่อความสำเร็จของการสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณซึ่งสอดคล้องกับสุภาษิตที่ว่า “หัวไม่ส่าย หางไม่กระดิก” 4) การนำรูปแบบไปใช้ให้เกิดประสิทธิผลมีปัจจัยและเงื่อนไขความสำเร็จ เช่น การกำหนดประเด็นนำทางและแนวทางปฏิบัติของรูปแบบที่เหมาะสมและสอดคล้องกับปัญหา การนำไปใช้ปฏิบัติอย่างจริงจัง การมีสภาพแวดล้อมภายนอกโดยเฉพาะทางด้านการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย ผู้บริหารเห็นความสำคัญ เป็นแบบอย่างที่ดีและสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน เป็นต้น

5. อภิปรายผล

5.1 รูปแบบในส่วนหลักการและวัตถุประสงค์จัดเป็นเป้าหมายที่ต้องบรรลุจุดหมาย (Ends) ของรูปแบบโดยเน้นการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินทั้งระบบและการป้องกันและแก้ไขปัญหาการขาดธรรมาภิบาลทั้งกระบวนการซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของพรชัย เทพปัญญาและคณะ ที่เห็นว่าในเรื่องงบประมาณแผ่นดิน การทุจริตเป็นปัญหาขาดธรรมาภิบาลที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วน โดยเสนอว่าในการวางแผนและจัดทำงบประมาณของประเทศต้องมีระบบควบคุมและสามารถตรวจสอบได้ในทุกระดับตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลทั้งในเชิงป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นและรูปแบบควรครอบคลุมเอกชนและภาคประชาสังคมให้เกิดการรับรู้และให้ความร่วมมือสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณโดยสอดคล้องกับข้อเสนอของ Tawindee Burikul (2552) ที่ว่าการนำดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดีไปใช้ควรมีการประชาสัมพันธ์แนวคิดและตัวชี้วัดให้กว้างขวางเพื่อให้ประชาชนโดยเฉพาะการเมืองภาคประชาชนได้เข้าใจและใช้ติดตามตรวจสอบหน่วยงานภาครัฐได้ และไปในทิศทางเดียวกับเฟื่องจิต อนันต์ ที่เสนอว่าสำนักงบประมาณควรร่วมมือกับหน่วยงานเสริมสร้างกลไกการบริหารงบประมาณที่มีธรรมาภิบาลของหน่วยรับงบประมาณ ทั้งนี้ รูปแบบในส่วนของประเด็นนำทางและแนวทาง จำนวน 23 และ 76 ข้อ ตามลำดับ ควรนำแนวทาง 3 ข้อที่ถูกปรับออกซึ่งสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วน

ร่วมในกระบวนการงบประมาณกลับมาเป็นข้อเสนอทางเลือกให้หน่วยงานรัฐใช้ประโยชน์ในการสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

5.2 การยกร่างรูปแบบจากผลการสังเคราะห์เอกสารและงานวิจัยที่ศึกษากระบวนการงบประมาณแผ่นดินและแนวทางที่สอดคล้องตามหลักการงบประมาณ หลักธรรมาภิบาล และหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ สอดคล้องกับสรุปบทเรียนและประสบการณ์ของการปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อสร้างธรรมาภิบาลของประเทศเลโซโทตามผลการศึกษาของ Vian and William ที่เสนอว่า การวิเคราะห์และออกแบบกระบวนการก่อนดำเนินการเพื่อรับรู้ปัญหาและข้อจำกัดที่เกิดขึ้นสำหรับนำมาเป็นแนวทางปรับปรุงและพัฒนากระบวนการให้ดีขึ้น มีความสำคัญต่อความสำเร็จต่อการปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อสร้างธรรมาภิบาลในหน่วยงานเป้าหมาย

5.3 ข้อเสนอแนะที่ว่ากระบวนการงบประมาณเกี่ยวข้องกับบุคคลและหน่วยงานจำนวนมาก และปัญหาการขาดธรรมาภิบาลเกิดจากสาเหตุหลายประการ ดังนั้น รูปแบบจึงควรครอบคลุมทุกภาคส่วนและควรเป็นนโยบายสาธารณะหรือเป็นวาระแห่งชาติ และการขับเคลื่อนการสร้างธรรมาภิบาลควรดำเนินการในเชิงรุกโดยมีเป้าหมายของการสร้างธรรมาภิบาลล่วงหน้าระยะยาว ตลอดจนธรรมาภิบาล คือ กติกาของสังคมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของจริยธรรม คุณธรรมและความดี ดังนั้น การสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณจึงต้องทำมากกว่าการออกกฎหมาย หากแต่ควรมุ่งสร้างมโนสำนึกของการจัดการงบประมาณให้เกิดขึ้นกับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในทุกระดับ นอกจากนี้ธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณจะเกิดขึ้นไม่ได้หากปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้ ข้อค้นพบและข้อเสนอดังกล่าวสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ พรชัย เทพปัญญา และคณะ (2558) ซึ่งเห็นร่วมกันว่าปัญหาการขาดธรรมาภิบาลในการจัดการงบประมาณภาครัฐมีเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น การป้องกันและแก้ไขด้วยการสร้างธรรมาภิบาลจึงควรเป็นเรื่องเชิงนโยบายและหรือเป็นวาระแห่งชาติที่สำคัญ จำเป็น และเร่งด่วน โดยดำเนินการในเชิงรุกในลักษณะบูรณาการตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ต้องใช้มาตรการทางกฎหมายและมาตรการทางสังคมร่วมกันและต้องระดมทุกภาคเข้ามามีส่วนร่วมสร้างธรรมาภิบาล

5.4 การนำรูปแบบไปใช้กับหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะองค์กรท้องถิ่นมีความสำคัญเพราะการมีธรรมาภิบาลของท้องถิ่นทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อถือศรัทธาต่อการใช้จ่ายงบประมาณซึ่งสอดคล้อง Orapin Sopchokchai ที่พบว่าการมีธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นปัจจัยที่ช่วยเพิ่มความเป็นประชาธิปไตยและความเท่าเทียมทางการเมือง รวมทั้งทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นมีความซื่อสัตย์และโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจมากขึ้น

5.5 การนำรูปแบบไปใช้กับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการขาดธรรมาภิบาลใน การบริหารงานภาครัฐพบว่ารูปแบบทำให้การขาดธรรมาภิบาลทำได้ยากขึ้นและสามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาได้ระดับหนึ่ง โดยสอดคล้องกับข้อค้นพบของปณณ อนันตภิบุตร ที่เสนอแนะให้การลงทุนในการทุจริตผ่านการเปิดเผยอย่างโปร่งใส และปรับใช้กฎหมายหรือระเบียบที่มีอยู่แล้วในการปรับปรุงกระบวนการและการบริหารจัดการที่เกี่ยวกับการงบประมาณ โดยลดอำนาจผูกขาด และลดการใช้ดุลพินิจ พร้อมกันกับการเพิ่มความรับผิดชอบ นอกจากนี้ ข้อเสนอแนะการนำรูปแบบไปใช้ให้

เกิดประสิทธิผลโดยสนับสนุนให้ประชาชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นและในทุกขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณ สอดคล้องกับข้อค้นพบในงานวิจัยของ Bhargava ที่เห็นควรให้ใช้ประโยชน์จากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างธรรมาภิบาล โดยการ บูรณาการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานด้านธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น

6. ข้อเสนอแนะการวิจัย

6.1 ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย ได้แก่ 6.1.1 ควรกำหนดให้การส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินเป็นนโยบายสาธารณะและหรือเป็นวาระแห่งชาติ 6.1.2 ควรมีกลไกหรือหน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบในนโยบายหรือวาระแห่งชาติดังกล่าวมาขับเคลื่อนการสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ 6.1.3 ควรสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ 6.1.4 ควรมีการพัฒนากฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับงบประมาณให้รองรับการสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ

6.2 ข้อเสนอแนะด้านการนำไปปฏิบัติ ได้แก่ 6.2.1 ควรสร้างความเข้าใจต่อธรรมาภิบาลว่าไม่ใช่เรื่องการทำให้อีกกฎหมายเท่านั้นแต่เป็นกติกาสังคมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของจริยธรรม คุณธรรม และความดี ดังนั้น การสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณจึงเป็นการสร้างมโนสำนึกเกี่ยวกับคุณธรรม ความเป็นธรรม และความดีของการจัดการงบประมาณให้เกิดขึ้นกับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน 6.2.2 ควรนำรูปแบบไปใช้ในเชิงรุกโดยมีเป้าหมายระยะยาวอาศัยฐานข้อมูลและนำไปใช้ในทุกระดับของกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน 6.2.3 ควรกำหนดเป้าหมายและวางแผนการขับเคลื่อนการนำรูปแบบไปใช้อย่างมุ่งเป้า มีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป ตลอดจนสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างทั่วถึง 6.2.4 ควรจัดทำคู่มือใช้งานรูปแบบเพื่อแนะนำวิธีการใช้งานแก่ผู้ใช้ 6.2.5 ควรมีการติดตามประเมินผลการนำรูปแบบไปใช้เพื่อถอดบทเรียนสำหรับเรียนรู้ 6.2.6 ควรนำรูปแบบไปใช้โดยการประยุกต์ให้สอดคล้องกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง การจัดทำงบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ตลอดจนประยุกต์ให้สอดคล้องกับภูมิสังคมเพื่อการขับเคลื่อนการนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

6.3 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป เนื่องจากรูปแบบที่ได้เป็นรูปแบบทั่วไปสำหรับนำไปประยุกต์ใช้ในกระบวนการงบประมาณและตามปัญหาและความต้องการของหน่วยงานภาครัฐ และการวิจัยนี้มีข้อจำกัดจากการทดลองกับหน่วยงานนำร่องจำนวนน้อย รวมทั้งข้อจำกัดด้านเวลาและทรัพยากรของผู้วิจัย ดังนั้นจึงมีข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป ได้แก่ 6.3.1 ควรศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาตัวชี้วัดและหรือหลักเกณฑ์การประเมินผลการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ 6.3.2 ควรศึกษาวิจัยในกลุ่มตัวอย่าง เช่น ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ มหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ องค์การมหาชน จังหวัดและกลุ่มจังหวัด หรือหน่วยงานของส่วนกลางในส่วนภูมิภาค เป็นต้น โดยอาจศึกษาในเชิงกว้างหรือเชิงลึก รวมทั้งมีจำนวนและคุณภาพของกลุ่มตัวอย่างที่แตกต่างกันออกไป ตลอดจนเลือกใช้วิธีวิจัย เพื่อพัฒนา

รูปแบบให้เกิดความสมบูรณ์หรือให้ได้ผลการวิจัยที่หลากหลายอันจะส่งผลดีต่อแวดวงวิชาการและการพัฒนาธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นและปรากฏเป็นจริงในภาครัฐและสังคมไทย

References

- Jaras Suwanwela. (2546). **Blind Spot on The Road to Good Governance: The Roles of Public Organization Board**. Bangkok: Tana Press and Grafiics.
- kritsada Haiwatthanankun.(2558).The Development of The Administration Based on Good Governance of the Independent Commission on Environment and Health (ICEH). **Journal OF MCU Social Science Review**, 4(3), 121 – 138.
- Sanor Unakul. (2556).**Technocrat Power: Through the Life and Work of Sanor Unakul**. Bangkok: Matichon Press.
- Tawindee Burikul. (2552). **Local Good Governance: Lessons from Abroad**. Bangkok: Dhammada Press.
- Thitiwut Manmee. (2559). The Human Capital Management Supporting The Merit and Ethicist of Staffs In Local Administration Organization. **Journal of MCU Social Science Review**, 5(2), 425 – 442.

