

การสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณของกรุงเทพมหานคร

CREATING GOOD GOVERNANCE IN BANGKOK'S BUDGET PROCESS

นิชาภา คุณพระเนตร^๑ Nichapa Koonpraneit,
พรชัย เทพปัญญา^๒ Pornchai Dhebpanya,
เจริญพงษ์ ศุภะธีรธาดา^๓ Jaroenpong Supatheeratada



บทคัดย่อ

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงนโยบายมีวัตถุประสงค์เพื่อ ๑) เพื่อศึกษาสภาพการณ์และความต้องการการสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณของกรุงเทพมหานคร ๒) เพื่อศึกษาแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณของกรุงเทพมหานคร ๓) เพื่อนำเสนอและรับรองข้อเสนอเชิงนโยบายในการสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณของกรุงเทพมหานคร เป็นการวิจัยเชิงนโยบาย (Policy Research) ร่วมกับการวิจัยเชิงอนาคต EDFR (Ethnographic Delphi Futures Research) เก็บรวบรวมข้อมูลจากการวิเคราะห์เอกสาร การสังเกตแบบมีส่วนร่วม การสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จำนวน ๒๓ คน ประเมินตรวจสอบความเหมาะสมของกลยุทธ์โดยผู้เชี่ยวชาญจำนวน ๑๗ คน

ผลการวิจัยพบว่า ๑) การสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณของกรุงเทพมหานครควรมีการสร้างแนวทางในการพัฒนาส่งเสริมกลยุทธ์และข้อเสนอเชิงนโยบายให้ใช้ได้จริงในหน่วยงานของกรุงเทพมหานครและควรให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนการสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณของกรุงเทพมหานคร โดยนำเสนอเชิงนโยบายจากการสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณของกรุงเทพมหานครนี้มาเป็นกลไกหรือเครื่องมือในการขับเคลื่อนการสร้างธรรมาภิบาลดังกล่าว อันจะทำให้การมีธรรมาภิบาลและต่อต้านการขาดธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณบรรลุวัตถุประสงค์และมีความยั่งยืน ๒) กลยุทธ์การสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณของ

^๑ นักศึกษาหลักสูตรการจัดการ สาขาวิชาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร

^๒ อาจารย์หลักสูตรการจัดการ สาขาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร

^๓ นักวิชาการด้านการงบประมาณ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

กรุงเทพมหานคร ควรประกอบด้วย กลยุทธ์ที่ ๑ ส่งเสริมการมีหลักนิติธรรมและหลักคุณธรรม ในกระบวนการงบประมาณ กลยุทธ์ที่ ๒ มหานครตามหลักความโปร่งใส ไร้มลทิน กลยุทธ์ที่ ๓ เสริมสร้างผลักดันหลักการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน กลยุทธ์ที่ ๔ ขับเคลื่อนหลักความรับผิดชอบต่อและกลยุทธ์ที่ ๕ งบประมาณตามหลักความคุ้มค่า) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการสร้าง ธรรมภิบาลในกระบวนการงบประมาณของกรุงเทพมหานครได้ผ่านมติ ในการประชุมข้อเสนอเชิงนโยบายจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างฉันทามติว่ากลยุทธ์ทั้ง ๕ มีความเหมาะสมและเป็นไปได้

คำสำคัญ : กระบวนการงบประมาณ, ธรรมภิบาล,
ธรรมภิบาลของกระบวนการงบประมาณ, กรุงเทพมหานคร

Abstract

The objectives of this research were 1) to study the situation and need for creating good governance in the budget process of Bangkok, 2) to study the guidelines for creating good governance in the budget process of Bangkok and 3) to present and endorse the policy proposal for good governance in the budget process of Bangkok. This was a policy research and a future research EDFR (Ethnographic Delphi Futures Research) which collected data from document analysis, participatory observation, in-depth interviews with 23 experts and stakeholders, assess the suitability of the strategy by 17 experts.

The results of the research were as follows; 1) the creating of good governance in the budget process of Bangkok should create the guidelines for development strategies and policy proposals to be effective in the agencies of Bangkok and should allow people to participate in driving the creation of good governance in the budget process of Bangkok by bring this proposing policy from the creation of good governance in the budget process of Bangkok as a mechanism or a tool to drive the creation of good governance. This will lead to good governance and against the lack of it in the budget process to achieve objectives and sustainability. 2) Strategy for create good governance in the

budget process of Bangkok should be consisted of 1. Promote the principles rule of law and morality in the budget process. 2. Follow the principle of transparency without impurity. 3. Promote the participation of the public sector. 4. Drive the principle of responsibility. 5. Budget based on the principle of value. 3) Policy recommendations for creating good governance in the budget process of Bangkok had passed a resolution in policy meeting of stakeholders, were consensus that all 5 strategies were appropriate and possible.

Keywords : Budget Process, Good Governance,
Good Governance of Budget Process, Bangkok

บทนำ

งบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการบริหารจัดการประเทศเพื่อให้ นโยบายของรัฐบาลบรรลุผลสำเร็จ การจัดสรรทรัพยากรหรืองบประมาณเพื่อผลักดันกลไกการบริหารประเทศ งบประมาณของประเทศไทยในปัจจุบันเป็นงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตาม ยุทธศาสตร์ ซึ่งสำนักงบประมาณถือเป็นหน่วยงานหลักของรัฐบาล ที่มีหน้าที่ในการจัดสรร งบประมาณแผ่นดิน ให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ การพัฒนาประเทศในช่วง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ ได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการเสริมสร้าง ธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นกับการบริหารจัดการประเทศอย่างแท้จริง เพราะธรรมาภิบาลเป็นปัจจัย เสริมให้การบริหารจัดการประเทศเป็นไปด้วยความเป็นธรรม แต่การพัฒนาที่ผ่านมายังไม่ สามารถส่งผลให้ระบบการบริหารจัดการประเทศปรับเปลี่ยนสู่ระบบการมี ธรรมาภิบาลอย่าง แท้จริงได้

การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในสังคมโลกในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาทำให้เกิดการปรับ กระบวนทัศน์ใหม่ในการมองบทบาทของภาครัฐถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน รวมถึง ความสัมพันธ์ของสมาชิกในสังคมทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ แนวความคิดเรื่อง ธรรมาภิบาล (Good Governance) นับว่าเป็นเรื่องที่ไม่แต่ละประเทศเริ่มหันมาให้ความสำคัญ กันมากขึ้นโดยเฉพาะหลังจากเกิดวิกฤติการณ์การเงินในเอเชีย เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ นั่นคือการ

^๔ รัชนิภา สายอุบล, “กระบวนกรงบประมาณของรัฐบาลไทย”, วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต, (สาขารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง), ๒๕๕๒.

กล่าวอ้างขององค์กรระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ทั้งสององค์กรถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญในการผลักดันวาระของธรรมาภิบาลให้เป็นวาระของโลก ในแง่ที่ว่ามูลเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์การเงินในเอเชียนั้นก็เพราะประเทศในแถบเอเชีย ดังกล่าวไว้ซึ่งธรรมาภิบาล ด้วยเหตุนี้ทั้งธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ จึงได้ เสนอแนวทางธรรมาภิบาลระดับโลกที่พยายามผลักดันให้ประเทศในแถบเอเชียและประเทศ อื่นๆ พยายามเดินตามกรอบของธรรมาภิบาล เพราะเชื่อว่าหลักการนี้จะทำให้ประเทศที่กำลัง พัฒนาจำนวนมากสามารถพัฒนาประเทศให้มีการพัฒนาการที่ดียังยั่งยืน ธนาคารโลกจึง เปรียบเหมือนเป็นองค์กรโลกบาลที่เชื่อมั่นในหลักการดังกล่าวอย่างจริงจัง เพราะก่อนหน้านี้ วิกฤตการณ์ทางการเงินนั้น ธนาคารโลกได้ตีพิมพ์เผยแพร่เอกสารทางวิชาการจำนวนมากไม่น้อยที่ ชี้ให้เห็นถึง ธรรมาภิบาลกับการพัฒนา^๕ (World Bank, 1996)^๖

สำหรับประเทศไทยการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้เกิดขึ้นในช่วงวิกฤตทางเศรษฐกิจ อย่างรุนแรง ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ สืบเนื่องจากปัญหาการทุจริตหรือการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่าง กว้างขวาง อันมีสาเหตุสำคัญมาจากความไม่โปร่งใสในการบริหารงานของภาครัฐและเอกชน ทำให้ประเทศไทยต้องกู้เงินจากกองทุนเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) และ ธนาคารโลก (World Bank) โดยมีการระบุให้รัฐบาลไทยต้องรักษาสัญญาที่จะสร้าง Good Governance ซึ่งตรงกับภาษาไทยว่า “ธรรมาภิบาล” หรือ “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” เพื่อเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมรัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน จึงทำให้การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้เป็นส่วนหนึ่งในแนวทางการบริหารจัดการประเทศ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๖^๗ การปฏิรูปประเทศไทยเพื่อแก้ปัญหามหาวิกฤตดังกล่าวข้างต้นด้วยธรรมาภิบาลของการเมือง การปกครอง และระบบความยุติธรรม นับเป็นยุทธศาสตร์ที่เป็นผลสืบ เนื่องมาจากระยะที่ผ่านมาประเทศไทยได้รับความเสียหายจากการขาดธรรมาภิบาลในด้าน ต่าง ๆ ผลกระทบจากการขาดธรรมาภิบาลของประเทศไทยเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหา และวิกฤตการณ์อื่นตามมาโดยวิกฤตการณ์ที่มีสาเหตุมาจากการขาดธรรมาภิบาลที่เกิดขึ้นกับ

^๕ ฌัฐ วิมลพีรพัฒนา, “แนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานองค์กรกระบวนการ ยุติธรรม: ศึกษากรณีกรมสอบสวนคดีพิเศษ”, *วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต*, (สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยและงานยุติธรรม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล), ๒๕๕๖.

^๖ The World Bank, “The World Bank Participation Source Book.”, (Washington DC, 1996).

^๗ ฌัฐ วิมลพีรพัฒนา, “แนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานองค์กรกระบวนการ ยุติธรรม: ศึกษากรณีกรมสอบสวนคดีพิเศษ”, *วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต*, (สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยและงานยุติธรรม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล), ๒๕๕๖.

ประเทศไทยและมีการหยิบยกขึ้นมากล่าวถึงมากที่สุด ก็คือ วิกฤตการณ์ทางด้านเศรษฐกิจและการเงินของไทยที่เกิดขึ้นในช่วงกลางปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อทุกภาคส่วนในประเทศไทยและมีผลต่อเนื่องอีกหลายปีหลังจากวิกฤตการณ์ด้วย^๘

ในการเสริมสร้างหลักธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในประเทศบรรลุจุดหมายสูงสุดเมื่อได้มีการยอมรับและนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติไว้เป็นหลักการและแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ปรากฏในส่วนของนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นธรรมาภิบาลของรัฐ โดยบทบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญที่มุ่งสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาลสำหรับประเทศและสังคมไทยโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีสิทธิ์และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐเพิ่มมากขึ้น^๙ การเสริมสร้างหลักธรรมาภิบาลได้ขยายไปถึงการบริหารจัดการภาครัฐ โดยเฉพาะในการจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๔๔ เพื่อใช้เป็นกรอบทิศทางในการปฏิรูประบบราชการที่ครอบคลุมด้านต่าง ๆ และได้มีการกำหนดแผนงานหรือรูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ จำแนกเป็น ๕ แผนงาน ได้แก่ ด้านที่ ๑ แผนการปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวิธีการบริหารงานภาครัฐ ด้านที่ ๒ แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณการเงินและการพัสดุ ด้านที่ ๓ แผนงานปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคล ด้านที่ ๔ แผนการปรับเปลี่ยนกฎหมาย และ ด้านที่ ๕ แผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม

การทุจริตในทัศนะของคนไทยส่วนใหญ่อาจมองเป็นเรื่องปกติไม่เป็นเรื่องใหญ่ แต่ในความเป็นจริงแล้วนั้น ปัญหาการทุจริตเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนคนไทยอย่างมาก เพราะส่วนใหญ่การทุจริตจะเป็นการทุจริตในระบบราชการ เพราะงบประมาณในการพัฒนาประเทศจะต้องถูกใช้โดยหน่วยงานต่าง ๆ ภาครัฐ จึงมีช่องว่างให้กับข้าราชการที่จะทุจริตเพราะงบประมาณที่จะนำมาพัฒนาประเทศนั้นเป็นจำนวนมาก โดยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรีและรัฐบุรุษ ได้กล่าวถึงปัญหาการทุจริตดังกล่าวไว้ว่า ประเทศไทยมีปัญหาใหญ่ ๒ ประการ คือ ประการที่หนึ่ง คือ ความยากจน และประการที่สอง คือ การฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งปัญหาความยากจนเป็นภาระของรัฐบาลที่ต้องดูแลราษฎรยากจนให้ยากจนน้อยลงถือเป็นเรื่องสำคัญแต่ไม่เร่งด่วนเหมือนปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่ยังมีอยู่มากในประเทศยังแก้ไขให้หายไปหรือน้อยลงไม่ค่อยประสบความสำเร็จ หรือประสบความสำเร็จน้อยมาก

^๘ เจริญพงษ์ ศุภธีระธาดา, “การพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมาธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน”, *วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต*, (สาขาการจัดการ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร), ๒๕๕๙.

^๙ เจริญพงษ์ ศุภธีระธาดา, “การพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมาธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน”, *วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต*, (สาขาการจัดการ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร), ๒๕๕๙.

อย่างไรก็ดี แม้ปัญหาดังกล่าวมีความซับซ้อนทั้งสาเหตุและลักษณะของปัญหา แต่วิธีการที่มักได้รับการนำมากล่าวถึง ก็คือ การนำหลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มาปรับใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาย่อยอย่างเป็นรูปธรรมจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อเป็นการป้องกันหรือลดความรุนแรงของการทุจริตภาครัฐ^{๑๐} โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากการทุจริตเกิดขึ้นกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินดังผลการวิจัย เรื่อง การปฏิรูประบบงบประมาณของไทยเพื่อต่อต้านการทุจริตแล้ว ก็ยิ่งทวีความสำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่งยวดที่จะต้องมีการป้องกันและแก้ไขโดยทันทีในโอกาสแรกเนื่องจากงบประมาณหรืองบประมาณแผ่นดิน มีความสำคัญในฐานะที่เป็นปัจจัยนำเข้า (Input) และเป็นทรัพยากรของประชาชาติหรือเป็นของประชาชนในชาติทุกคน ซึ่งมีจำนวนจำกัด และสมควรได้รับการจัดสรรหรือนำไปใช้อย่างคุ้มค่าเพื่อตอบสนองความจำเป็นและความต้องการของประชาชาติอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม^{๑๑} ในหลายประเทศชั้นนำมีการให้ความสำคัญการประเมินการกำกับดูแลกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อใช้พิจารณาประกอบการลงทุนเป็นอย่างมาก ประกอบกับรัฐบาลก็มีนโยบายชัดเจนที่ให้ทุกหน่วยงานนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ ดังนั้นจึงมีการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้กันอย่างกว้างขวางในหลายองค์การทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน^{๑๒}

ขณะเดียวกันกรุงเทพมหานคร ยุคนายอภิรักษ์ โกษะโยธิน เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีผู้บริหารชุดปัจจุบันได้ประกาศเป็นสัญญาประชาคมไว้กับชาวกรุงเทพมหานครว่า จะนำหลักการบริหารจัดการที่ดีมาใช้และเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วผู้ว่าราชการคนปัจจุบันก็ได้ประกาศนาระบบการบริหารจัดการแบบใหม่ตามหลักธรรมาภิบาลมาใช้ โดยกำหนดเป็นยุทธศาสตร์มีรายละเอียดดังนี้^{๑๓} ๑) ใช้หลักการมีส่วนร่วมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมภาคประชาชนต่อการสร้างสรรค์งานพัฒนาคุณภาพชีวิตและแก้ปัญหาตามความต้องการของ

^{๑๐} นภัทร เตโช และคณะ, แนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในส่วนราชการไทย, [ออนไลน์], แหล่งที่มา : http://www.opsmoac.go.th/download/s_2553_038.pdf, [๑๔ ตุลาคม ๒๕๖๐]

^{๑๑} เจริญพงษ์ ศุภธีระธาดา, “การพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมาธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน”, *วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต*, (สาขาการจัดการ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร), ๒๕๕๙.

^{๑๒} เสกสรร นิสัยกล้า, “การนำนโยบายธรรมาภิบาลไปใช้ในการปฏิบัติ : กรณีศึกษา กรุงเทพมหานคร”, *วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต*, (สาขารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง), ๒๕๕๐.

^{๑๓} เสกสรร นิสัยกล้า, “การนำนโยบายธรรมาภิบาลไปใช้ในการปฏิบัติ : กรณีศึกษา กรุงเทพมหานคร”, *วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต*, (สาขารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง), ๒๕๕๐.

ประชาชนกรุงเทพมหานคร ๒) บริการงานอย่างโปร่งใสตรวจสอบได้สร้างการบริหารจัดการ กรุงเทพมหานครอย่างโปร่งใส ทั้งในด้านการใช้งบประมาณและวิธีการจัดการ โดยเปิดโอกาสให้ตัวแทนภาคประชาชนทุกส่วนเข้าร่วมตรวจสอบได้ ๓) มุ่งเน้นประสิทธิภาพ และการให้บริการแก่คนกรุงเทพมหานคร โดยเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาของพี่น้องชาว กรุงเทพมหานครรวมทั้งการให้บริการของกรุงเทพมหานคร โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและนวัตกรรมการบริหารจัดการที่ทันสมัย ส่งเสริมให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครพร้อมให้บริการประชาชนด้วยความเต็มใจและทุ่มเทให้ความสำคัญกับการพัฒนาองค์การและบุคลากรของ กรุงเทพมหานคร โดยกำหนดแนวทางการบริการงานบุคคลที่มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามหลักคุณธรรม

การที่องค์การภาครัฐและเอกชนได้นำธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การก็เพื่อที่จะเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผลองค์การให้มีเพิ่มมากขึ้นไปอีก รวมทั้งกรุงเทพมหานครด้วยแต่กลับพบว่าในประเทศไทยยังไม่มีการศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างจริงจังถึงแม้จะมีการพูดถึงธรรมาภิบาลในหลายที่หลายโอกาส แต่ส่วนใหญ่เป็นการพูดหรือศึกษาเกี่ยวกับลักษณะของธรรมาภิบาล ซึ่งจะออกมาในรูปการสร้างตัวชี้วัดระดับความเป็นธรรมาภิบาลในองค์การหรือโครงการนั้นๆ แต่การศึกษาแม้ว่าจะทำอย่างไร ให้สามารถนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ให้เป็นรูปธรรมหรือให้ประสบความสำเร็จนั้น มีการศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้้น้อยมาก ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจว่าการสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินของกรุงเทพมหานครนั้นจะสามารถเกิดขึ้นได้จริงหรือไม่และสามารถนำนโยบายธรรมาภิบาลไปปฏิบัติอย่างไร โดยเฉพาะจะเลือกกรุงเทพมหานครเป็นพื้นที่ที่ใช้ศึกษา ทั้งนี้เพราะกรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีฐานะเป็นเมืองหลวงของประเทศและมีขนาดใหญ่ที่สุดในบรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในประเทศไทย มีอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารงานมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่น ๆ ของประเทศไทย ทั้งด้านจำนวนประชากรบุคลากรท้องถิ่น และขนาดทางการคลัง กรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารงานมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆของประเทศไทย โดยกรุงเทพมหานครสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดระเบียบการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินการคลัง การพัสดุ และการบัญชีของตนเอง สามารถเสนอของบประมาณเงินอุดหนุนจากรัฐบาลโดยตรงต่อสำนักงบประมาณ โดยไม่ผ่านกระทรวงมหาดไทยอีกทั้งมีรายได้และงบประมาณรายจ่ายประจำปีจำนวนมาก ประกอบกับรัฐบาลชุดปัจจุบันก็ได้มีนโยบายรัฐบาล พ.ศ.๒๕๕๘ เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่สอดคล้องกันกับเรื่องธรรมาภิบาลด้วยเช่นกันโดยประกาศ เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗

ดังนั้น จึงทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจในการสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณของกรุงเทพมหานครและเพื่อต้องการที่จะสร้างเครื่องมือที่ทำให้เกิดการบริหารงบประมาณอย่างเป็นธรรมตามหลักธรรมาภิบาล อันจะเป็นการสร้าง การดำเนินให้เป็นไปตามกฎหมายหรือมีนิติธรรมยึดหลักคุณธรรมมุ่งให้เกิดความคุ้มค่า มีความโปร่งใส การสนับสนุนให้มีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณ เป็นต้น อันจะเป็นต้นแบบในการบริหารจัดการงบประมาณของแต่ละจังหวัดในประเทศไทยต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

๑. เพื่อศึกษาสภาพการณ์และความต้องการการสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณของกรุงเทพมหานคร
๒. เพื่อศึกษาแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณของกรุงเทพมหานคร
๓. เพื่อนำเสนอและรับรองข้อเสนอเชิงนโยบายในการสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณของกรุงเทพมหานคร

วิธีการดำเนินการวิจัย

การดำเนินการวิจัยเรื่องการสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณของกรุงเทพมหานคร โดยใช้รูปแบบการวิจัยเชิงนโยบาย (Policy Research) ร่วมกับเทคนิคการวิจัยเชิงอนาคตแบบ EDFR (Ethnographic Delphi Futures Research) โดยเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีขั้นตอนในการดำเนินการวิจัย ๓ ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ ๑ เป็นการวิเคราะห์ศึกษาสภาพการณ์และความต้องการการสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณของกรุงเทพมหานคร ศึกษาเอกสารการสร้างแบบวิเคราะห์ โดยให้ครอบคลุมเกี่ยวกับการสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณของกรุงเทพมหานคร มีการสัมภาษณ์เชิงลึกการวิจัยเชิงคุณภาพ (In-Depth Interview) จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อสอบถามข้อมูลพื้นฐานด้านสภาพการณ์และความต้องการการสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณของกรุงเทพมหานคร โดยศึกษาข้อมูลพื้นฐานจากกรุงเทพมหานครหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ผู้ให้ข้อมูลหลักเป็นกลุ่มที่ปฏิบัติงานที่มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณและผู้บริหารของกรุงเทพมหานคร โดยใช้การเลือกแบบเจาะจง (Purposive Selection) จำนวน ๒๓ ท่านหรือจนข้อมูลอิ่มตัว (Saturated Data)

นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาสภาพปัจจุบันมาวิเคราะห์สภาพแวดล้อมด้วยเทคนิค SWOT Analysis และหาความสัมพันธ์ด้วยวิธี TOWS Matrix, 7'S Model

ขั้นตอนที่ ๒ เป็นการร่างกลยุทธ์แนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณของกรุงเทพมหานคร โดยนำข้อมูลสภาพการณ์และความต้องการของการสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณของกรุงเทพมหานคร ที่ได้มาจากขั้นตอนที่ ๑ มาสังเคราะห์ร่างกลยุทธ์แนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณของกรุงเทพมหานคร นำแบบวิเคราะห์เอกสารไปปรึกษาผู้เชี่ยวชาญ ๕ ท่านที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาภาษาและการวัดประเมินผลเพื่อตรวจสอบความเที่ยงตรงของเนื้อหา ภาษาที่ใช้ และนำมาหาค่า IOC ของแบบสอบถาม (Index of Item Objective Congruence: IOC) ผู้วิจัยได้ร่างกลยุทธ์ด้วยเทคนิคการวิจัยแบบ EDFR (Ethnographic Delphi Future Research) จำนวน ๒ รอบ ผู้ทรงคุณวุฒิ ๑๗ ท่าน โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้เชี่ยวชาญ ผู้วิจัยได้ศึกษาจากเอกสาร วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง จึงได้กลุ่มเป้าหมายเป็นผู้เชี่ยวชาญที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ทั้งจากภาครัฐ นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการงบประมาณและด้านที่เกี่ยวข้องการธรรมาภิบาลของกรุงเทพมหานคร ภาคเอกชน ภาคีเครือข่ายภาคประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้ตอบรับแบบสอบถามกลับมาครบจำนวน ๑๗ ท่าน ผู้วิจัยนำผลการตอบแบบสอบถามมาดำเนินการวิเคราะห์หาค่าคำตอบที่ได้ทางสถิติ ปรับแก้ไขคำถามที่ไม่ชัดเจนให้ตรงประเด็นมากขึ้น และเพิ่มตำแหน่งของมัธยฐาน (Median) ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile Range) เพื่อพิจารณายืนยันการคงไว้ของคำตอบเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำตอบของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ จากนั้นนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ทางสถิติและสรุปอภิปรายตามกระบวนการวิจัย นำเสนอเป็นร่างกลยุทธ์แนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณของกรุงเทพมหานคร

ขั้นตอนที่ ๓ นำเสนอและรับรองข้อเสนอเชิงนโยบายในการสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณของกรุงเทพมหานคร ผู้วิจัยตรวจสอบความเหมาะสมและรับรองกลยุทธ์แนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณของกรุงเทพมหานครที่ได้มาจากขั้นตอนที่ ๑ และขั้นตอนที่ ๒ โดยการจัดประชุมเสวนาสร้างสรรค์ทางปัญญา (Seminar Forum) เพื่อประชุมนำเสนอนโยบาย (Policy Meeting) โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มนักวิชาการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) รวมทั้งสิ้นจำนวน ๑๐ คน เพื่อร่วมประเมินตรวจสอบความสำคัญและความเหมาะสม โดยการอภิปรายตามองค์ประกอบของกลยุทธ์ เป้าประสงค์ แนวทางการดำเนินการและประเด็นต่าง ๆ ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และข้อมูลเชิงคุณภาพนำผลการวิจัยที่ได้มาปรับปรุงและนำเสนอร่างกลยุทธ์แนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณของกรุงเทพมหานคร

สรุปผลการวิจัย

ส่วนที่ ๑ ผลการวิเคราะห์ศึกษาสภาพการณ์และความต้องการการสร้างสรรค์ธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครได้มีการปรับแนวทางของแผนบริการราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อให้มีกลไกเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริการกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๕๖

ที่เน้นให้ใช้วิธีการบริการจัดการบ้านเมืองที่ดีเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนหรือหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงบประมาณโดยมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ ทั้งนี้ เพื่อให้การติดตามและประเมินผลทั้งในด้านของการจัดประสิทธิภาพของแผนงานและแผนเงินมีความสอดคล้องเชื่อมโยงกัน กรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการให้บริการประชาชนในกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศจำเป็นต้องบริหารจัดการงบประมาณในแต่ละปีทั้งในส่วนที่เป็นงบประมาณของกรุงเทพมหานครและส่วนที่เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงกำหนดแนวทางที่จะนำนวัตกรรมในด้านการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามนโยบายของรัฐบาลมาปรับใช้อย่างเต็มรูปแบบทั้งในส่วนของการจัดทำกาบริหาร รวมทั้งการติดตามและประเมินผลการบริหารจัดการงบประมาณที่ผ่านมา ในการบริหารราชการของกรุงเทพมหานครมีปัจจัยที่สำคัญคืองบประมาณซึ่งงบประมาณกรุงเทพมหานครนับเป็นทรัพยากรที่สำคัญสำหรับการจัดบริการสาธารณะและการป้องกันและหรือแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนในพื้นที่ของกรุงเทพมหานครเพื่ออำนวยประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนและพัฒนาประเทศให้เกิดความมั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืนและงบประมาณในฐานะที่เป็นกิจกรรมทางการบริหารถูกใช้เป็นเครื่องมือสำหรับการขับเคลื่อนนโยบายยุทธศาสตร์และแผนไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ ดังนั้นจึงได้มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้เกิดขึ้นกันอย่างกว้างขวางในการบริหารงบประมาณ ถึงกระนั้นก็ตามก็มีสาเหตุสำคัญมาจากการขาดผลประโยชน์ความไม่โปร่งใสในการบริหารงบประมาณของกรุงเทพมหานครเองหรือรวมถึงภาครัฐและเอกชน จึงทำให้ต้องอาศัยหลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมภาครัฐภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ระบบงบประมาณของกรุงเทพมหานคร ถูกกำหนดและนำไปใช้สนับสนุนการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของงบประมาณดังกล่าวข้างต้นและต้องดำเนินการผ่านกระบวนการงบประมาณ (Budget Process) ได้แก่ การจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation) หรืออาจเรียกว่าขั้นการจัดทำงบประมาณ การอนุมัติ

งบประมาณ (Budget Adoption) การบริหารงบประมาณ (Budget Execution) และการควบคุมงบประมาณ (Budget Control) หรืออาจเรียกว่าการติดตามและประเมินผลงบประมาณ โดยขั้นตอนต่าง ๆ ดังกล่าวจะมีการดำเนินการต่อเนื่องกันไปอย่างเป็นระบบตามวงจรในรอบระยะเวลาที่กำหนดหรือ เรียกว่า วงจรงบประมาณ (Budget Cycle)

ส่วนที่ ๒ ผลการร่างกลยุทธ์แนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณของกรุงเทพมหานคร

การวิจัยในรอบนี้ผู้วิจัยได้สอบถามผู้เชี่ยวชาญจำนวน ๑๗ คน ในลักษณะการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างที่ผู้วิจัยได้สร้างขึ้น เพื่อให้ตอบคำถามตามวัตถุประสงค์ในการวิจัย ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้อาวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (SWOT Analysis) และการจับคู่จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค (TOWS Matrix) ได้ผลสรุปกลยุทธ์แนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณของกรุงเทพมหานคร ดังนี้

วิสัยทัศน์ ขับเคลื่อนเสริมสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณของกรุงเทพมหานครเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนากกรุงเทพมหานคร

พันธกิจ เพิ่มขีดความสามารถของการจัดการงบประมาณของกรุงเทพมหานครเพื่อที่จะช่วยสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมให้กับประเทศชาติ และเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรภาครัฐ เอกชนและภาคประชาสังคมรับรู้และให้ความร่วมมือสนับสนุนการสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการใช้ธรรมาภิบาลกระบวนการงบประมาณให้มีศักยภาพโดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนให้เหมาะสมกับบริบทของกรุงเทพมหานคร

กลยุทธ์ที่ ๑ ส่งเสริมการมีหลักนิติธรรมและหลักคุณธรรมในกระบวนการงบประมาณ

เป้าประสงค์

๑. ส่งเสริมให้บุคลากรเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตลอดจนผู้บริหารมีหลักนิติธรรมและหลักคุณธรรมในการทำงานเพื่อให้เป็นต้นแบบแก่ส่วนราชการอื่นๆ

๒. การมีหลักเกณฑ์และข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณประจำปีและงบประมาณของ กรุงเทพมหานครที่ชัดเจน

๓. การมีกลไกในการจัดทำงบประมาณตามหลักคุณธรรมความถูกต้องความเป็นธรรมเปิดให้มีส่วนร่วมและป้องกันการแทรกแซงทางการเมือง

แนวทางการดำเนินการ

๑. มีการจัดการประชุมอบรมให้ความรู้ส่งเสริมให้บุคลากรเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตลอดจนผู้บริหารมีความรู้มีแนวปฏิบัติที่ตรงกันในหลักนิทรรศการและหลักคุณธรรม

๒. ต้องมีหลักเกณฑ์และข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณประจำปีและเผยแพร่เป็นการเอกสารทั่วไปสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย

๓. มีหลักเกณฑ์และข้อกำหนดในการขอรับจัดสรร การจัดสรรและการบริหารงบประมาณของ กรุงเทพมหานครที่ชัดเจนและกำหนดขอบเขตการใช้ดุลยพินิจของผู้มีอำนาจอนุมัติ

๔. มีกลไกและวิธีการลดแรงจูงใจในการแทรกแซงทางการเมืองในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของกรุงเทพมหานคร

๕. มีคณะกรรมการหรือคณะบุคคลซึ่งประกอบด้วยบุคลากรในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

๖. มีแผนการจัดสรรงบประมาณตามความจำเป็นปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายหรือพื้นที่เป้าหมายและใช้แผนดังกล่าวเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณ

กลยุทธ์ที่ ๒ มหานครตามหลักความโปร่งใส ไร้มลทิน

เป้าประสงค์

๑. การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของกรุงเทพมหานครมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกมิติ

๒. การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของกรุงเทพมหานครมีข้อมูลสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลและมีการเปิดเผยให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลสารสนเทศในทุกมิติ

แนวทางการดำเนินการ

๑. มีการเปิดให้ประชาชนหรือสื่อสารมวลชนเข้าร่วมสังเกตการณ์การพิจารณางบประมาณของกรุงเทพมหานคร

๒. มีการถ่ายทอดเสียงการประชุมและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารการประชุมให้ประชาชนได้รับทราบ

๓. มีการเปิดให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลสารสนเทศด้านกระบวนการงบประมาณของกรุงเทพมหานคร

๔. มีระบบหรือฐานข้อมูลสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของ กรุงเทพมหานคร

กลยุทธ์ที่ ๓ เสริมสร้างผลักดันหลักการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เป้าประสงค์

๑. ในการจัดทำงบประมาณของกรุงเทพมหานครที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำ
๒. ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณางบประมาณที่สำคัญมากขึ้น
๓. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณในระดับ
พื้นที่

๔. ทุกการประชุมต้องมีประชาชนตัวแทนพื้นที่เข้าร่วมประชุม

๕. การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนและภาคประชาชนในการติดตาม
ตรวจสอบ และประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ

แนวทางการดำเนินการ

๑. มีรูปแบบและวิธีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณตามมิติพื้นที่
อย่างเป็น รูปธรรม

๒. มีจัดทำงบประมาณตามมิติพื้นที่ โดยบูรณาการการจัดทำตามแผนพัฒนา
กรุงเทพมหานครและสามารถตอบสนองยุทธศาสตร์และนโยบายของรัฐบาลโดยการมีส่วนร่วม
ของประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ โดยตรง

๓. สนับสนุนให้มีการปรับปรุงกฎหมายและกำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณที่
ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นกว่าเดิม

๔. การประชุมหารือนโยบายต่าง ๆ พิจารณาอนุมัติงบประมาณต่าง ๆ ของ
กรุงเทพมหานครประชาชนต้องเป็นส่วนร่วมหนึ่งของการประชุมที่จัดขึ้น

๕. สนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ
ของงานหรือโครงการในระดับพื้นที่

๖. สนับสนุนให้ทุกภาคส่วนและภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบ
และประเมินผล การปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณในระดับพื้นที่

กลยุทธ์ที่ ๔ ขับเคลื่อนหลักความรับผิดชอบต่อ

เป้าประสงค์

๑. ระบบการจัดซื้อจัดจ้างและการพัสดุที่โปร่งใส และตรวจสอบได้

๒. การพัฒนาระบบติดตามการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณให้สะท้อน
ประสิทธิภาพ ของการดำเนินงานและสามารถให้สารสนเทศเพื่อการบริหารงาน

๓. การมีระบบประเมินผลที่สะท้อนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน
เพื่อใช้ ประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณในปีต่อไป

๔. มีมาตรการและกลไกสำหรับเร่งรัดการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อ
การเพิ่มประสิทธิภาพตามเป้าหมายที่กำหนด

แนวทางการดำเนินการ

๑. มีระบบและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่โปร่งใสและเปิดให้มีการตรวจสอบได้
๒. มีการหมุนเวียนบุคลากรภายในหรือบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นกรรมการจัดซื้อจัด
จ้างตามระเบียบข้อบังคับของกรุงเทพมหานคร

๓. มีระบบติดตามการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ (มีแผนบุคลากร และ
เทคโนโลยี) ให้สะท้อนประสิทธิภาพของการดำเนินงาน

๔. ระบบติดตาม มีการรายงานข้อมูลสารสนเทศและปัญหาอุปสรรคให้แก่ผู้บริหาร
อย่าง สม่ำเสมอหรือตามรอบระยะเวลาที่กำหนด

๕. มีการติดตามผลการดำเนินการตามมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพอย่างสม่ำเสมอตาม
แผนหรือรอบระยะเวลาที่กำหนด

กลยุทธ์ที่ ๕ งบประมาณตามหลักความคุ้มค่า

เป้าประสงค์

๑. การวางแผนและจัดทำงบประมาณตามหลัก ประสิทธิภาพและความคุ้มค่า

๒. การวางแผนและจัดทำงบประมาณด้านรายได้และด้านรายจ่าย

แนวทางการดำเนินการ

๑. มีการวางแผนและจัดทำงบประมาณ รายจ่ายประจำปีตามกำหนดการของปฏิทิน
งบประมาณ

๒. มีการจัดทำและนำต้นทุนผลผลิตมาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการวางแผนและ
จัดทำงบประมาณของผลผลิตและโครงการ

๓. มีการจัดทำงบประมาณโดยเปรียบเทียบภารกิจและการดำเนินงานในความ
รับผิดชอบกับภารกิจของหน่วยงานภาครัฐอื่นเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน

๔. มีการจัดทำค่าของงบประมาณภายใต้กรอบวงเงินของหน่วยงานตามที่กระทรวงต้น
สังกัดกำหนด

๕. มีการวางแผนและจัดทำประมาณการรายได้และงบประมาณรายจ่ายตาม
หลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงบประมาณกำหนด

อภิปรายผลการวิจัย

กลยุทธ์ที่ ๑ ส่งเสริมการมีหลักนิติธรรมและหลักคุณธรรมในกระบวนการงบประมาณ จากผลการวิจัยพบว่า การส่งเสริมการมีหลักนิติธรรมและหลักคุณธรรมในกระบวนการงบประมาณของกรุงเทพมหานครนั้น การบริหารงานด้านงบประมาณของกรุงเทพมหานครมีการวางแผนในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ข้อบังคับงบประมาณเพิ่มเติม โดยการยึด กฎ ระเบียบและข้อบัญญัติ การบริหารงานด้านงบประมาณของกรุงเทพมหานคร มีการกระจายอำนาจ อย่างทั่วถึงตามที่กฎบัญญัติ การปฏิรูปกฎระเบียบด้านงบประมาณของกรุงเทพมหานคร ไม่สามารถปฏิรูปได้ด้วยตัวเอง เนื่องจากในกระบวนการงบประมาณดังกล่าวได้ยึดระเบียบข้อบังคับตามที่ทางส่วนกลางกำหนด แต่การบริหารงานดังกล่าวก็ดำเนินงานโดยคำนึงถึงความถูกต้องเหมาะสมและยุติธรรมเป็นไปตามหลักนิติธรรมที่สำนักงานงบประมาณได้กำหนดไว้ อีกทั้งยังมีการบังคับใช้กฎหมายและระเบียบข้อบังคับกับประชาชนทุกคนอย่าง เสมอภาค โดยไม่เลือกปฏิบัติและอีกประการคือกรุงเทพมหานครมีการจัดทำแผนในการจัดสรรรายได้และรายจ่ายอย่างเป็นขั้นตอนโดยมีการจัดสรรอย่างทั่วถึงและปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นธรรม ถูกต้อง ซื่อสัตย์

กลยุทธ์ที่ ๒ มหานครตามหลักความโปร่งใส ไร้มลทิน จากผลการวิจัยพบว่า ด้านหลักความโปร่งใสในประเด็นกลยุทธ์ที่ ๒ มหานครตามหลักความโปร่งใส ไร้มลทิน การบริหารงานด้านงบประมาณตามหลักธรรมาภิบาลของกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ กรุงเทพมหานครมีการเผยแพร่ประกาศ ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับงานด้านงบประมาณของกรุงเทพมหานครให้ประชาชนทั่วไปได้ ทราบข้อมูลและในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับงานด้านงบประมาณของกรุงเทพมหานครให้ประชาชนได้รับทราบโดยทั่วกัน มีความถูกต้องตรงกับความเป็นจริงตาม พรบ.ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ อีกทั้งยังกำหนดช่องทางต่าง ๆ ในการประชาสัมพันธ์และเปิดโอกาส ให้ประชาชนได้เข้ามารับฟัง มีส่วนร่วมในการตรวจสอบผลการดำเนินงาน ตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนเพื่อให้เกิดความโปร่งใส แต่การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนบางส่วนจากการประชาสัมพันธ์ของกรุงเทพมหานครยังได้ผลน้อย เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่มีหลากหลายอาชีพ จึงทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ให้ความสนใจกับอาชีพหลักของตนเองมากกว่า จึงไม่ค่อยให้ความสำคัญกับข่าวสาร หรือ กฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่ทางกรุงเทพมหานครได้ประชาสัมพันธ์ออกไปตามแหล่งเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารตามแหล่งชุมชนต่าง ๆ ทางเว็บไซต์ของกรุงเทพมหานครหรือช่องทางอื่น ๆ ที่สามารถทำได้และเวลาส่วนใหญ่จะใช้เพื่อการประกอบอาชีพมากกว่าที่จะมาสนใจคอยตรวจสอบและติดตามการทำงานของกรุงเทพมหานคร

กลยุทธ์ที่ ๓ เสริมสร้างผลักดันหลักการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน
 จากผลการวิจัยพบว่า ด้านหลักการมีส่วนร่วม ในประเด็นกลยุทธ์ที่ ๓ ผลักดันหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน การบริหารงานด้านงบประมาณตามหลักธรรมาภิบาลของกรุงเทพมหานคร กล่าวคือของกรุงเทพมหานคร ให้ความสำคัญ ในการพัฒนาความรู้ สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดแผนงบประมาณรายได้ รายจ่ายประจำปี เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการต่าง ๆ ในกระบวนการ จัดซื้อ-จัดจ้าง เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความคิดเห็นในการทำการประชาคมและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าร่วมการประชุมของสภาของกรุงเทพมหานคร หรือสำนักงานเขตต่าง ๆ และร่วมเป็นคณะกรรมการดำเนินการด้านต่าง ๆ ด้วย

กลยุทธ์ที่ ๔ ขับเคลื่อนหลักความรับผิดชอบต่อ จากผลการวิจัยพบว่าด้านหลักความรับผิดชอบต่อ ในประเด็นกลยุทธ์ที่ ๔ ขับเคลื่อนหลักความรับผิดชอบต่อ กล่าวคือ กรุงเทพมหานคร ให้ความสำคัญกับการนำโครงการกิจกรรมที่ได้มีการวางแผนไว้ไปดำเนินการให้เห็นเป็นรูปธรรม และเกิดประโยชน์ต่อประชาชนตามที่กำหนดไว้และกรุงเทพมหานครมีการกำหนดกระบวนการวิธีการและขั้นตอนในการบริหารทรัพยากรไว้อย่างชัดเจน ปัจจุบันนี้กรุงเทพมหานครประสบปัญหาขาดบุคลากรที่มาปฏิบัติงานด้านการติดตามและประเมินจึงทำให้การติดตามตรวจสอบประเมินผลโครงการกิจกรรมไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ เนื่องจากขาดบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผล

กลยุทธ์ที่ ๕ งบประมาณตามหลักความคุ้มค่า จากผลการวิจัยพบว่า ด้านหลักความคุ้มค่า ในประเด็นกลยุทธ์ที่ ๕ งบประมาณตามหลักความคุ้มค่า กล่าวคือ กรุงเทพมหานครให้ความสำคัญกับการบริหารงานด้านงบประมาณตามหลักธรรมาภิบาลด้านหลักความคุ้มค่า ส่งเสริมให้บุคลากรและประชาชนช่วยกันประหยัดทรัพยากรและแรงจูงใจให้มีการรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อให้มีทรัพยากรไว้ใช้อย่างยั่งยืนและสามารถใช้ ทรัพยากรที่มีให้เกิดประโยชน์เกิดความคุ้มค่ากับต้นทุน รวมไปถึงการประหยัดทรัพยากรโดยมีการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด

สรุปผลการศึกษาศึกษาการสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณของกรุงเทพมหานคร พบว่า กรุงเทพมหานครควรเน้นการทำงานแบบมีส่วนร่วม เน้นความโปร่งใส เน้นความรับผิดชอบต่อ ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะว่าด้วยหน้าที่ของกรุงเทพมหานครหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ฉะนั้นการดำเนินงานหรือกิจกรรมต่าง ๆ จะต้องมีการวางแผนการทำงานร่วมกันระหว่างกรุงเทพมหานครกับประชาชน โดยมีการส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมให้มากขึ้นในการจัดทำแผนบริหารจัดการกระบวนการงบประมาณ โดยมีการดำเนินงานที่โปร่งใส ซื่อสัตย์ รวดเร็ว ถูกต้อง ตรวจสอบได้ มีความยุติธรรม มีความ

รับผิดชอบใส่ใจต่อปัญหาที่เกิดขึ้นและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้กับประชาชน โดยมีการจัดทำแผน ทั้งระยะสั้นและระยะยาวและมีการประกาศหรือแถลงการณ์ถึงผลการดำเนินงานโครงการ กิจกรรม รวมทั้งมีการอธิบายถึงปัญหาอุปสรรคในการดำเนินโครงการกิจกรรมต่าง ๆ ให้ประชาชนได้รับทราบและเข้าใจซึ่งควรมีการประชาสัมพันธ์กฎระเบียบข้อบังคับแผน งบประมาณ กิจกรรม โครงการ ลงไปตามชุมชนต่าง ๆ ผ่านช่องทางรายการวิทยุ หอกระจายข่าวให้ประชาชนได้รับรู้ข่าวสาร โดยมีการเตรียมแผนการประชาสัมพันธ์ข่าวสารการทำงาน ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. ๒๕๓๙ และจัดระบบสารสนเทศให้ประชาชน ได้รับรู้ถึงการรับรู้ข้อมูลข่าวสารทางด้านกระบวนการงบประมาณของกรุงเทพมหานคร เพื่อเป็นประโยชน์ต่อประชาชนเอง ดังนั้นการบริหารงานของภาครัฐในทุกๆ ด้าน โดยชอบธรรม และมีประสิทธิภาพ เน้นการใช้กระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกส่วนของสังคมซึ่งสอดคล้อง กับแนวคิดของ โกวิท วัฒนกุล^{๑๔} การจะสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นนั้นควรจะมีองค์ประกอบ ที่สำคัญได้แก่ หลักคุณธรรม หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความเท่าเทียม และหลักการ ร่วมกัน ซึ่ง “ธรรมาภิบาลท้องถิ่น : ว่าด้วยการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส” นี้จะยึดกรอบ แนวคิด เรื่องธรรมาภิบาลที่เน้นเฉพาะใน “หลักการมีส่วนร่วม” และ “หลักความโปร่งใส” ที่มา จากการตรวจสอบโดยภาคประชาชน

ข้อเสนอแนะการวิจัย

๑. ข้อเสนอแนะสำหรับการนำผลการวิจัยไปใช้

๑) ควรกำหนดให้การส่งเสริมการสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณเป็น นโยบายสาธารณะและเป็นวาระแห่งชาติ สำหรับการสร้างธรรมาภิบาล การป้องกันและแก้ไขปัญหาการขาดธรรมาภิบาลต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในกระบวนการงบประมาณในทุกระดับ

๒) ควรตระหนักอย่างแท้จริงว่าประชาชนอยากได้อะไร เช่น โครงการต่าง ๆ ที่ส่งผล ต่อความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรงและควรมองถึงผลลัพธ์ที่ประชาชนจะได้รับก่อนแล้วจึง คิดโครงการว่า จะต้องให้เกิดผลผลิตอะไรเพื่อตอบสนองต่อผลลัพธ์นั้น ๆ

๓) ควรขับเคลื่อนให้มีการพัฒนากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับวิธีการงบประมาณให้ สอดคล้อง และรองรับการสนับสนุนการสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณของ กรุงเทพมหานคร

^{๑๔} โกวิท วัฒนกุล, ธรรมาภิบาลท้องถิ่น : ว่าด้วยการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส. (กรุงเทพฯ : มูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, ๒๕๕๓), หน้า ๓๙ - ๔๐.

๔) ควรมีการติดตามผลและการประเมินผลการนำกลยุทธ์ในการสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณของกรุงเทพมหานครอย่างต่อเนื่อง เพื่อนำผลที่ได้มาปรับปรุงการมาตรการและแผนการดำเนินงานให้ครอบคลุมกับสถานการณ์ปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไป

๕) ควรมีการจัดทำการศึกษาการสร้างธรรมาภิบาลในลักษณะนี้ในภูมิภาคอื่นๆ ของประเทศไทยเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน

๒. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

๑) เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้เป็นการพัฒนาการสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณของกรุงเทพมหานคร โดยศึกษาเฉพาะธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณของกรุงเทพมหานคร

๒) ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาตัวชี้วัดและหรือหลักเกณฑ์หรือระดับของการประเมินผลสำหรับประเมินหรือวัดระดับการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณหรือการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานต่อไป อันจะเป็นการขยายผลและนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายของการสร้างให้มีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณให้เกิดผลและการวัดผลอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

๓) ควรมีการจัดทำคู่มือใช้งานกลยุทธ์ในการสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณของกรุงเทพมหานคร เพื่อแนะนำวิธีการใช้งาน ขั้นตอนการใช้ ข้อความระวัง (ถ้ามี) และคำถาม-คำตอบ เพื่อแนะนำ อธิบาย และไขข้อสงสัยในประเด็นที่ยากหรือไม่ชัดเจน เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ใช้ หรือทำให้รูปแบบมีความเป็นมิตรกับผู้ใช้งานอันจะมีส่วนสำคัญต่อการนำรูปแบบไปใช้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด

๔) การศึกษาวิจัยในอนาคต ควรมีการศึกษาวิจัยในจังหวัดอื่นๆ หรือจังหวัดที่เป็นพื้นที่เศรษฐกิจของประเทศ และเนื่องจากงานวิจัยนี้เป็นการศึกษาในภาพรวมของกรุงเทพมหานคร ข้อมูลการวิจัยอาจจะไม่สามารถนำไปอ้างอิงในจังหวัดอื่น ๆ ได้

เอกสารอ้างอิง

- โกวิทย์ พวงงาม. **ธรรมาภิบาลท้องถิ่น : ว่าด้วยการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส**. กรุงเทพฯ : มูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, ๒๕๕๓
- เจริญพงษ์ ศุภธีระธาดา. “การพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมาธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน”. **วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต**. สาขาการจัดการ บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยศิลปากร, ๒๕๕๙.
- ณัฐ วิมลพีรพัฒนา. “แนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานองค์กรกระบวนการ ยุติธรรม : ศึกษากรณีกรมสอบสวนคดีพิเศษ”. **วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต**. สาขาอาชญาวิทยาและงานยุติธรรม บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๕๖.
- นภัทร เตโช และคณะ. **แนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในส่วนราชการไทย**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : http://www.opsmoac.go.th/download/s_2553_038.pdf [๑๔ ตุลาคม ๒๕๖๐].
- รัชนิภา สายอุบล. “กระบวนการงบประมาณของรัฐสภาไทย”. **วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต**. สาขารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๒.
- เสกสรร นิสัยกล้า. “การนำนโยบายธรรมาภิบาลไปใช้ในการปฏิบัติ : กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร”. **วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต**. สาขารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๐.
- The World Bank. (1996). “The World Bank Participation Source Book.” Washington DC.

