

ธรรมาภิบาลในการบริหารการเงินการคลังภาครัฐ

GOOD GOVERNANCE IN FINANCE AND FISCAL MANAGEMENT OF GOVERNMENT

กิจฐเชต ไกรवास¹

เอกลักษณ์ ณ์ถฤทธิ์²

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการและวิธีการ ปัจจัยความสำเร็จ และปัญหา และอุปสรรคในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารการเงินการคลังขององค์กรต้นแบบที่ดีภาครัฐ โดยใช้เครื่องมือแนวคำถามแบบไม่มีโครงสร้างในการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) และการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) จากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ที่เป็นผู้บริหารและบุคลากรที่ดูแลรับผิดชอบด้านการเงินการคลัง และตัวแทนผู้รับ บริการ ทั้งภายใน และภายนอกขององค์กรต้นแบบภาครัฐที่เคยได้รับรางวัลองค์กรโปร่งใส/รางวัลชมเชยองค์กรโปร่งใส ในช่วงปี พ.ศ. 2556 ถึงปี พ.ศ. 2558 จำนวน 6 องค์กร

ผลการศึกษาพบว่า:

1. องค์กรต้นแบบที่ดีภาครัฐทั้ง 6 องค์กร มีกระบวนการและวิธีการในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารการเงินการคลังภาครัฐ ที่ครอบคลุมทั้งในด้านหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

2. ปัจจัยความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารการเงินการคลังขององค์กรต้นแบบที่ดีภาครัฐทั้ง 6 องค์กร ส่วนใหญ่เป็นปัจจัยด้านรูปแบบ (Style) และด้านการจัดบุคคลเข้าทำงาน (Staff) ซึ่งประกอบด้วย (1) การเป็นแบบอย่างที่ดีของผู้นำ (Style) (2) การเปิดโอกาสให้ผู้รับบริการและ ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการเสนอความคิด เห็นและปัญหา (Style) และ (3) มีกิจกรรมและการอบรมการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิบัติ งานอย่างต่อเนื่อง (Staff)

3. ปัญหาและอุปสรรคในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารการเงินการคลังขององค์กรต้นแบบที่ดีภาครัฐทั้ง 6 องค์กร ส่วนใหญ่เป็นปัญหาและอุปสรรคด้านบุคลากร (Man) และด้านการจัดการ (Management) ประกอบด้วย (1) บุคลากรบางส่วนมีความรู้ความสามารถไม่เพียงพอและไม่ตรงกับงานที่ปฏิบัติ (Man) (2) บุคลากรขาดการมีส่วนร่วมและการแสดงออก (Man) (3) ปัญหาการสื่อสาร ทั้งภายในและภายนอกองค์กร ยังขาดประสิทธิภาพ (Management) และ (4) กฎระเบียบข้อบังคับบางส่วนมีความซ้ำซ้อนทำให้เกิดความไม่คล่องตัว และความล่าช้าในการปฏิบัติงาน (Management)

¹ อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา

² อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา

คำสำคัญ: ธรรมาภิบาล การบริหารงานภาครัฐ การบริหารการเงินการคลังภาครัฐ

Abstract

The objectives of this study were to study the processes and methods, the success factors and the problems and obstacles of using the good governance in finance management of the best practice government. An unstructured questionnaire was used to collect the data in an in-depth interview and the focus group method from the key informants who are managers and staff of the finance department and internal and external service recipients of the 6 best practice governments, which have been awarded the NACC Integrity Awards/ honorable mention during 2013 – 2015.

The result revealed that:

1. The best practice governments have processes and methods of the finance management with the good governance that covers the processes and methods in the rule of law, participation, responsibility, morality, accountability, and cost effectiveness.

2. The success factors in applying the good governance to use in finance management, includes 6 best practice governments, most of them are the success factors in style and staff management

which includes: (1) being a good role Model (Style) (2) opportunity of service recipients and stakeholders participate into suggestions and problem (style) and (3) activities and training of good governance in using continuously operation (Staff).

3. The problems and obstacles of applying the good governance in finance management of the 6 best practice governments, are the problems and obstacles in staff and management which includes: (1) some staff are inadequate and incompetent in their work (2) some staff have lack of participation and expression (Man) (3) problem of inefficiency communication in internal and external (Management) and (4) the redundancy of some rules and regulations lead to ineffective and delay management (Management).

Keywords: good governance, public management, finance and fiscal management of government

บทนำ

การบริหารประเทศเพื่อให้เกิดความผาสุกแก่ประชาชนนั้น รัฐบาลมีภาระหน้าที่สำคัญในการบริหารจัดการและดำเนินงานในหลายๆ ด้าน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและช่วยให้ประชาชนมีฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้น ซึ่งการบริหารงานด้านเศรษฐกิจด้วยหลักธรรมาภิบาลนั้น

รัฐบาล ต้องมีการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของประเทศให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีการดำเนินงานเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และมีการจัดระบบการกระจายรายได้ของประชาชนในสังคมให้เกิดความเป็นธรรม (จิตรา อิงคกุล, 2550 : 7-8) อย่างไรก็ตามรัฐบาลในอดีตจนถึงปัจจุบันยังไม่สามารถทำให้เป้าหมายสำคัญของประเทศ คือ การสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการทำให้ประชาชนมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นบรรลุผลสาเหตุสำคัญที่เป็นตัวจุดรั้งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ คือ จุดอ่อนของระบบธรรมาภิบาล (Governance) ซึ่งจากการศึกษาของธนาคารโลกและไอเอ็มเอฟ (IMF) พบว่า ปัญหาดังกล่าวนี้อาจเป็นปัญหาาร่วมของกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา และกลุ่มประเทศที่พัฒนา น้อยที่สุด (ปฐม มณีโรจน์, 2554 : 352) ซึ่งจากข้อมูลขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) พบว่า ในปี 2016 ประเทศไทยได้คะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต 35 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน และอยู่ในอันดับ 101 จากทั้งหมด 176 ประเทศ ซึ่งสะท้อนให้เห็นปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันภายในประเทศที่ยังคงมีอยู่มาก และที่สำคัญมากกว่านั้น คือ ปัญหาดังกล่าวนี้นี้มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา

ด้วยปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เป็นตัวหนี้ยวรั้งการพัฒนาประเทศ ทำให้รัฐบาลไทยได้เริ่มนำเอาแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเริ่มจากการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารราชการที่ดี พ.ศ. 2546 มาใช้ นอกจากนี้ใน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 8 จนถึงฉบับที่ 12 ในปัจจุบัน ยังให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบและการสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย อย่างไรก็ตามจากข้อมูลการจัดประกวดรางวัลองค์กรโปร่งใส ของสำนักงานป้องกันการทุจริตภาครัฐวิสาหกิจและธุรกิจเอกชน สำนักงาน ป.ป.ช. ตั้งแต่ปี 2553 เป็นต้นมา พบว่า มีองค์กรภาครัฐจำนวนหนึ่งที่เคยได้รับรางวัลองค์กรโปร่งใสมากกว่า 1 ครั้ง (สำนักงาน ป.ป.ช., 2559) ซึ่งประเด็นดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงจุดเริ่มต้นของความสำเร็จในการนำแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำมาใช้ในการบริหารการเงินการคลังขององค์กรภาครัฐดังกล่าว ทั้งนี้การได้รับรางวัลองค์กรโปร่งใสขององค์กรภาครัฐที่มากกว่า 1 ครั้งสามารถเป็นภาพสะท้อนให้เห็นได้ว่า องค์กรภาครัฐส่วนหนึ่งมีการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานไปเพื่อการพัฒนาและสร้างความเจริญเติบโตให้กับเศรษฐกิจของประเทศ ตามภารกิจของหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

จากข้อมูลทั้งหมดข้างต้น จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจว่าองค์กรภาครัฐที่เคยได้รับรางวัลองค์กรโปร่งใส มีกระบวนการและวิธีการอย่างไรในการนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารการเงินการคลังขององค์กร ดังนั้นจึงมีความสำคัญและความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะทำการศึกษาในประเด็น ธรรมาภิบาลในการบริหารการเงินการคลังขององค์กรภาครัฐดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อที่จะนำข้อมูลที่ได้ จากการศึกษาไปสู่การขยายผลการนำแนวคิดธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน ในด้านการเงินการคลังขององค์กรภาครัฐ

ให้เกิดประสิทธิผลต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษากระบวนการและวิธีการในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารการเงิน การคลังขององค์กรต้นแบบที่ดีภาครัฐ
2. เพื่อศึกษาปัจจัยความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารการเงินการคลังขององค์กรต้นแบบที่ดีภาครัฐ
3. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารการเงินการคลังขององค์กรต้นแบบที่ดีภาครัฐ

ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา

ครอบคลุมเฉพาะในประเด็น กระบวนการและวิธีการในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารการเงินการคลังขององค์กรต้นแบบที่ดีภาครัฐ รวมทั้งปัจจัยความสำเร็จและปัญหาอุปสรรคในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารการเงินการคลังขององค์กรต้นแบบที่ดีภาครัฐ

ขอบเขตด้านประชากรและผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ประชากรในการวิจัยครั้งนี้ คือ องค์กรภาครัฐที่เคยได้รับรางวัลองค์กรโปร่งใส ของสำนักป้องกัน การทุจริตภาครัฐวิสาหกิจและธุรกิจเอกชน สำนักงาน ป.ป.ช. ในช่วงปี 2556 - 2558 หรือเป็น องค์กรภาครัฐที่เคยได้รับรางวัลชมเชยองค์กร โปร่งใส ในช่วงปี 2556 - 2558 ตั้งแต่ 2 ครั้งขึ้นไป ประกอบด้วยหน่วยงานดังต่อไปนี้ 1) กรมพัฒนา ธุรกิจการค้า 2) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ 3) กรมอนามัย 4) กรมควบคุม

โรค 5) การไฟฟ้านครหลวง และ 6) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการวิจัย คือ กลุ่มผู้บริหารและบุคลากรที่ดูแลรับผิดชอบด้านการเงิน การคลังขององค์กร และตัวแทนองค์กรทั้งภายในและภายนอกที่รับบริการด้านการเงินการคลังจาก องค์กรต้นแบบภาครัฐ

ขอบเขตด้านระยะเวลาในการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้ดำเนินการในช่วงระหว่างเดือนเมษายน 2560 ถึงเดือนกันยายน 2560 รวมระยะเวลาทั้งสิ้น 6 เดือน

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมและ สารสนเทศ (Information) ที่เกี่ยวข้อง สามารถ นำมากำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ดัง ภาพที่ 1

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยแบบเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีวิธีดำเนินการวิจัย ดังนี้

การเก็บรวบรวมข้อมูล ใช้วิธีการสัมภาษณ์ แบบเจาะลึก (In-depth Interview) และการ สนทนากลุ่มย่อย (Focus Group) โดยหน่วยงานที่ ศึกษาและกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ มีรายละเอียดดังนี้

1. หน่วยงานที่ศึกษา เป็นองค์กรภาครัฐที่เคย ได้รับรางวัลองค์กรโปร่งใส ของสำนักงานป้องกัน การทุจริตภาครัฐวิสาหกิจและธุรกิจเอกชน สำนักงาน ป.ป.ช. ในช่วงปี 2556-2558 หรือเคย ได้รับรางวัลชมเชยองค์กรโปร่งใส ในช่วงปี 2556- 2558 ตั้งแต่ 2 ครั้งขึ้นไป ซึ่งประกอบด้วย 6

หน่วยงาน (กิจภูเขต ไกรवास และคณะ, 2560: 45-46) ดังนี้

1.1 กรมพัฒนาธุรกิจการค้า ได้รับรางวัลชมเชยองค์กรโปร่งใส ปี 2558 และปี 2556

1.2 มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ ได้รับรางวัลองค์กรโปร่งใส ปี 2558 และปี 2556 และรางวัลชมเชยองค์กรโปร่งใส ปี 2557

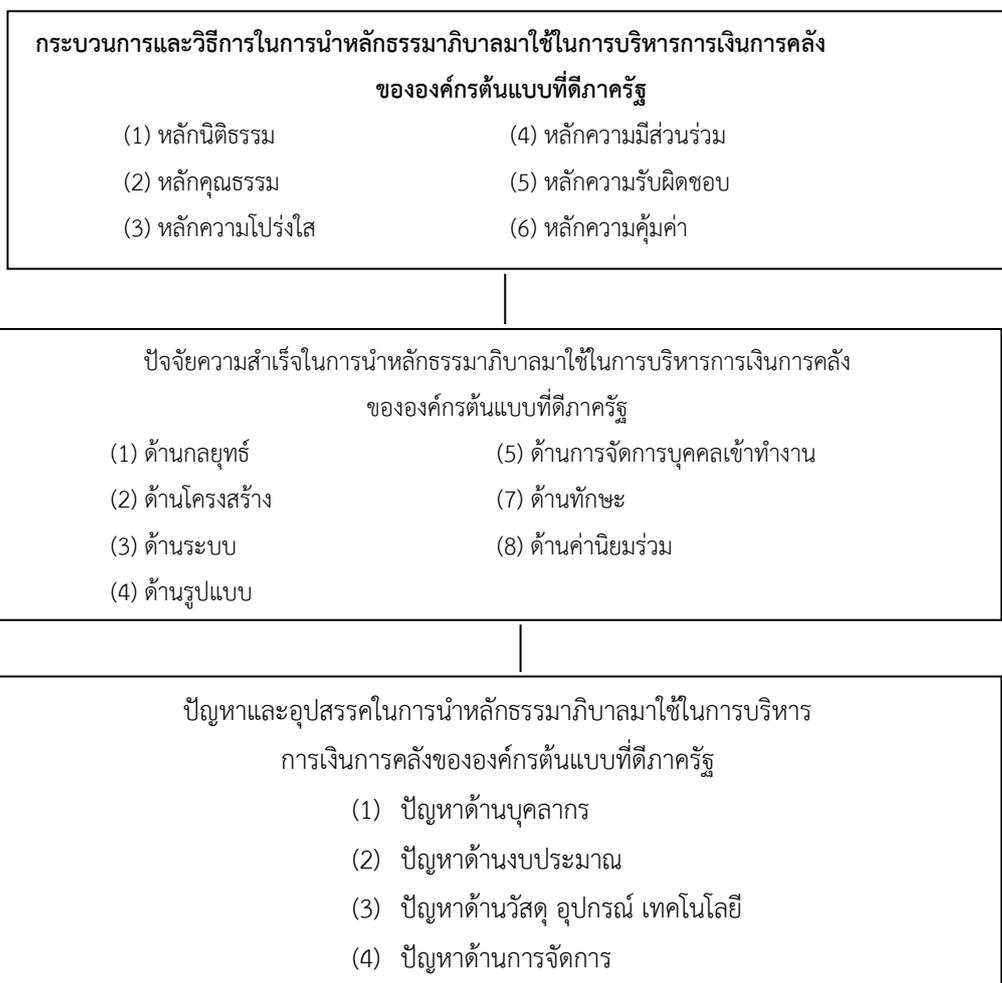
1.3 กรมอนามัย ได้รับรางวัลองค์กรโปร่งใส ปี 2557 และปี 2556

1.4 กรมควบคุมโรค ได้รับรางวัลองค์กรโปร่งใส ปี 2557

1.5 การไฟฟ้านครหลวง ได้รับรางวัลองค์กรโปร่งใส ปี 2556

1.6 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้รับรางวัลองค์กรโปร่งใส ปี 2556

2. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ที่ใช้สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูล มีรายละเอียดดังนี้



ภาพที่ 1 แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย

2.1 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญสำหรับการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) 1) ผู้บริหารระดับ

อธิบดี/รองอธิบดี หรืออธิการบดี/รองอธิการบดี องค์กรละ 1 คน 2) ผู้บริหารระดับผู้อำนวยการ ที่

ดูแลรับผิดชอบด้านการเงินการคลัง และด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง องค์กรละ 2 คน 3) เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ ที่ดูแลรับผิดชอบด้านการเงินการคลัง เป็นระยะเวลา ไม่น้อยกว่า 3 ปี และเป็นช่วงเวลาที่ยังคงได้รับรางวัลองค์กรโปร่งใสไม่น้อยกว่า 1 ปี องค์กรละ 3 คน

2.2 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญสำหรับการสนทนากลุ่มย่อย (Focus Group) 1) ตัวแทนหน่วยงานภายใน ที่รับบริการด้านการเงินการคลังจากองค์กรต้นแบบมาเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 3 ปี องค์กรละ 3 คน 2) ตัวแทนหน่วยงานภายนอก ที่รับบริการด้านการเงินการคลังจากองค์กรต้นแบบมาเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 3 ปี องค์กรละ 3 คน

การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้วิธีจำแนกประเภทข้อมูล (Typological Analysis) ในส่วนของวัตถุประสงค์การวิจัยที่ 1-3 จากนั้นจึงนำข้อมูลที่ได้มาเปรียบเทียบ (Comparison analysis) เพื่อหาความเหมือนและความแตกต่างของข้อมูล

สรุปผลการวิจัย

การศึกษาเรื่อง ธรรมาภิบาลในการบริหารการเงินการคลังภาครัฐ มีข้อค้นพบดังนี้

1. กระบวนการและวิธีการในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารการเงินการคลัง ขององค์กรต้นแบบที่ดีภาครัฐ

ผลการศึกษาจากองค์กรต้นแบบที่ดีภาครัฐทั้ง 6 องค์กร มีรายละเอียดดังตารางที่ 1

สรุป องค์กรต้นแบบที่ดีภาครัฐมีกระบวนการและวิธีการในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการ

บริหารการเงินการคลังภาครัฐ ครอบคลุมทั้งด้านหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

2. ปัจจัยความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารการเงินการคลังขององค์กรต้นแบบที่ดีภาครัฐ

ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารการเงินการคลังขององค์กรต้นแบบที่ดีภาครัฐ มีรายละเอียดดังตารางที่ 2

สรุป ปัจจัยความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารการเงินการคลังขององค์กรต้นแบบที่ดีภาครัฐทั้ง 6 องค์กร ส่วนใหญ่เป็นปัจจัยความสำเร็จในด้านรูปแบบ (Style) และด้านการจัดบุคคลเข้าทำงาน (Staff) ซึ่งประกอบด้วย (1) การเป็นแบบอย่างที่ดีของผู้บริหาร (Style) (2) การเปิดโอกาสให้ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นและปัญหา (Style) และ (3) มีกิจกรรมและการอบรมการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง (Staff)

3. ปัญหาและอุปสรรคในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารการเงินการคลังขององค์กรต้นแบบที่ดีภาครัฐ

ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารการเงินการคลัง มีดังตารางที่ 3

ตารางที่ 1 แสดงกระบวนการและวิธีการในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารการเงินการคลัง

หลักธรรมาภิบาล	กระบวนการและวิธีการในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้
1) หลักนิติธรรม	(1) มีการบังคับใช้กฎ ระเบียบอย่างเคร่งครัด และเป็นธรรม (2) มีหน่วยงานควบคุม ดูแลและตรวจสอบการทำงาน (3) มีการปรับปรุงกฎ ระเบียบ ข้อบังคับให้ทันสมัย
2) หลักคุณธรรม	(1) ส่งเสริมให้บุคลากรอบรมหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาล (2) ส่งเสริมวัฒนธรรมองค์กรเรื่องการยึดมั่นคุณธรรม (3) รณรงค์ให้บุคลากรปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม
3) หลักความมีส่วนร่วม	(1) เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการปฏิบัติงาน (2) ส่งเสริมให้บุคลากรร่วมแสดงความคิดเห็นด้านการปรับปรุงการทำงาน และการแก้ไขปัญหาการดำเนินงานต่าง ๆ
4) หลักความโปร่งใส	(1) มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและผลการดำเนินงานต่อสาธารณะ (2) เปิดโอกาสให้สังคมภายนอกเข้าถึงข้อมูลผลการดำเนินงาน (3) มีหน่วยงานตรวจสอบกระบวนการดำเนินงาน
5) หลักความรับผิดชอบ	(1) ส่งเสริมให้บุคลากรตระหนักในหน้าที่ และรับผิดชอบต่อสังคม (2) ส่งเสริมให้บุคลากรกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา และกล้ายอมรับผลจากการกระทำ
6) หลักความคุ้มค่า	(1) ส่งเสริมให้มีการจัดการและใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด (2) รณรงค์การใช้วัสดุอุปกรณ์อย่างคุ้มค่าและรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้ยั่งยืน

ตารางที่ 2 แสดงปัจจัยความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารการเงินการคลังภาครัฐ

หน่วยงาน	ปัจจัยความสำเร็จ
1) กรมพัฒนาธุรกิจการค้า	(1) มีระบบการทำงานที่โปร่งใส ชัดเจน ตรวจสอบได้ (System) (2) การเป็นแบบอย่างที่ดีของผู้นำ (Style) (3) ใช้หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วมจากทั้งผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้เสีย (Style) (4) มีการอบรมเพื่อปลูกฝังและกระตุ้นจิตสำนึกด้านธรรมาภิบาลอย่างต่อเนื่อง (Staff)
2) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ	(1) ปรับระบบและโครงสร้างให้คล่องตัว มีประสิทธิภาพ (Structure) (2) การเป็นแบบอย่างที่ดีของผู้นำ (Style) (3) มีการอบรมการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง (Staff)
3) กรมอนามัย	(1) จัดโครงสร้างหน่วยงานด้านการเงินให้ชัดเจนและมีความคล่องตัว (Structure) (2) การเป็นแบบอย่างที่ดีของผู้นำ (Style) (3) การเปิดโอกาสให้ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นและปัญหา (Style) (4) มีการอบรมกฎระเบียบ จริยธรรมและจรรยาบรรณอย่างต่อเนื่อง (Staff)
4) กรมควบคุมโรค	(1) นำหลักธรรมาภิบาลมาเป็นแนวทางดำเนินงาน (Style) (2) การสนับสนุนและผลักดันของผู้บริหาร (Style) (3) มีการอบรมกฎระเบียบ จริยธรรมจรรยาบรรณ และประเมินผลการอบรม (Staff)
5. การไฟฟ้านครหลวง	(1) การเป็นแบบอย่างที่ดีของผู้นำ (Style) (2) การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการให้ข้อเสนอแนะ (Style) (3) มีกิจกรรมกระตุ้นจิตสำนึกเรื่องธรรมาภิบาลที่ต่อเนื่อง (Staff)
6) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	(1) จัดโครงสร้างหน่วยงานทางด้านบัญชีและการเงินที่ชัดเจน โปร่งใสและตรวจสอบได้ (Structure) (2) การขับเคลื่อนนโยบายอย่างต่อเนื่องและการเป็นแบบอย่างที่ดีของผู้นำ (Style)

หน่วยงาน	ปัจจัยความสำเร็จ
	(3) การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมแสดงความ ความคิดเห็น (Style) (4) มีกิจกรรมกระตุ้นจิตสำนึกในด้านคุณธรรม จริยธรรมอย่าง ต่อเนื่อง (Staff)

ตารางที่ 3 แสดงปัญหาและอุปสรรคในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารการเงินการคลัง

หน่วยงาน	ปัญหาและอุปสรรค
1) กรมพัฒนาธุรกิจการค้า	(1) บุคลากรส่วนหนึ่งมีความรู้ความสามารถไม่ตรงกับงาน (Man) (2) บุคลากรขาดการมีส่วนร่วม (Man)
2) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยี พระจอมเกล้าพระนครเหนือ	(1) บุคลากรใหม่มีองค์ความรู้ไม่เพียงพอในการปฏิบัติงาน (Man) (2) ปัญหาการสื่อสารที่ยังทำได้ไม่ทั่วถึง (Management)
3) กรมอนามัย	(1) ปัญหาการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ของบุคลากรบางส่วน (Man) (2) บุคลากรขาดการแสดงออกและการมีส่วนร่วม (Man)
4) กรมควบคุมโรค	(1) ปัญหาการไม่ยอมรับเทคโนโลยีของบุคลากรรุ่นเก่า (Man) (2) ปัญหาบุคลากรมีความรู้ความสามารถไม่ตรงกับงานที่ทำ (Man)
5) การไฟฟ้านครหลวง	(1) บุคลากรยังขาดการมีส่วนร่วม (Man) (2) ปัญหาการสื่อสารกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มี ความคลาดเคลื่อน (Management) (3) กฎ ระเบียบ ข้อบังคับบางส่วนมีความซ้ำซ้อนทำให้งานล่าช้า (Management)
6) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่ง ประเทศไทย	(1) บุคลากรส่วนหนึ่งไม่กล้าแสดงออกและขาดการมีส่วนร่วม (Man) (2) ปัญหาการสื่อสารยังทำได้ไม่ทั่วถึงทั้งองค์กร (Management) (3) มีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับจำนวนมาก ทำให้เกิดความไม่คล่องตัว และความล่าช้าในการปฏิบัติงาน (Management)

สรุป ปัญหาและอุปสรรคในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารการเงินการคลังขององค์กรต้นแบบที่ดีภาครัฐทั้ง 6 องค์กร ส่วนใหญ่เป็นปัญหาและอุปสรรคในด้านบุคลากร (Man) และด้านการจัดการ (Management) ประกอบด้วย (1)

บุคลากรบางส่วนมีความรู้ความสามารถไม่เพียงพอและไม่ตรงกับงานที่ปฏิบัติ (Man) (2) บุคลากรขาดการมีส่วนร่วมและการแสดงออก (Man) (3) ปัญหาการสื่อสารทั้งภายในและภายนอกองค์กรยังขาดประสิทธิภาพ (Management) และ (4) กฎระเบียบ

ข้อบังคับ บางส่วนมีความซ้ำซ้อนทำให้เกิดความไม่คล่องตัว และความล่าช้าในการปฏิบัติงาน (Management)

อภิปรายผล

1. ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการและวิธีการในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารการเงินการคลังภาครัฐขององค์กรต้นแบบที่ดีภาครัฐ ที่ครอบคลุมทั้งในส่วนของหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ผลการศึกษาดังกล่าวนี้แตกต่างไปจากการศึกษาของก.พ.ร. (2556) เรื่อง การประเมินผลการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารภาครัฐไทย: กรณีศึกษาสำนักงานสรรพากรภาค 7 ที่พบว่า สำนักงานสรรพากรภาค 7 มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการองค์กร โดยเน้นไปที่หลักประสิทธิภาพและหลักการตอบสนอง เพื่อมุ่งเป็นสำนักงานบริการขวัญใจประชาชน (Service Excellence Tax Office) และผลการศึกษาดังกล่าวยังแตกต่างไปจากการศึกษาของก.พ.ร. (2556) เรื่อง การประเมินผลการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารภาครัฐไทย : กรณีศึกษากิจกรรมขนส่งทางบก ที่พบว่า กิจกรรมขนส่งทางบกได้ดำเนินการตามหลัก ธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านหลักการตอบสนอง : การพัฒนางานบริการเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้สามารถให้บริการประชาชนที่มาติดต่อราชการได้อย่างหลากหลายช่องทางและได้รับความสะดวกรวดเร็ว ตอบสนองความต้องการและวิถีชีวิตของประชาชน โดยไม่จำกัดว่าต้องอยู่ภายในเวลาราชการเท่านั้น ผลการศึกษาที่มีความแตกต่างกันดัง

กล่าวนี้อาจเนื่องมาจากการในการศึกษา กระบวนการและวิธีการในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารการเงินการคลังภาครัฐขององค์กรต้นแบบที่ดีภาครัฐ เป็นการศึกษาในด้านการนำหลัก ธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารการเงินการคลังของหน่วยงาน ซึ่งเรื่องของการเงินการคลังนั้นเป็นเรื่องที่เชื่อมโยงกับหลักธรรมาภิบาลในทั้ง 6 หลัก แตกต่างไปจากในเรื่องการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการพัฒนางานที่เป็นภารกิจหลักของหน่วยงาน อาทิ กิจกรรมการขนส่งทางบก ที่ภารกิจหลักคือทำให้บริการประชาชนในด้านงานทะเบียนและยานพาหนะ ดังนั้นหลักธรรมาภิบาลที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการพัฒนางานจะเป็นด้านหลักการตอบสนองที่มีความเกี่ยวข้องมากที่สุด

2. ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารการเงินการคลังขององค์กรต้นแบบที่ดีภาครัฐ ประกอบด้วย ปัจจัยด้านการเป็นแบบอย่างของผู้นำ ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของบุคลากร ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ปัจจัยด้านการอบรมและกระตุ้นจิตสำนึกด้านธรรมาภิบาลอย่างต่อเนื่องให้แก่บุคลากร และปัจจัยในการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามาใช้ในการปฏิบัติงาน ผลการศึกษาดังกล่าวนี้สอดคล้องกับการศึกษาของสุรศักดิ์ ชะมารัมย์ (2554) เรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการของสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่พบว่า ปัจจัยความสำเร็จของการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการของสำนักงานพระพุทธศาสนา ประกอบด้วย ปัจจัยค่านิยมร่วมและวัฒนธรรมองค์กร ปัจจัยความชัดเจนของยุทธศาสตร์ ปัจจัยภาวะผู้นำของผู้บริหาร ปัจจัย

ความเหมาะสมของโครงสร้างหน่วยงาน และปัจจัยการมีส่วนร่วมของบุคลากร อย่างไรก็ตามผลการศึกษาดังกล่าวนี้แตกต่างไปจากการศึกษาของ Transparency International (2015) เกี่ยวกับการสร้างธรรมาภิบาลภาครัฐในประเทศสิงคโปร์ ที่พบว่าปัจจัยที่ทำให้เกิดธรรมาภิบาลการบริหารงานของประเทศสิงคโปร์ ประกอบด้วย ปัจจัยภาวะผู้นำของผู้นำประเทศ ปัจจัยการให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ปัจจัยการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังและเสมอภาค และปัจจัยการให้ค่าตอบแทนบุคลากรของรัฐที่สูง ผลการศึกษาที่เป็นไปตามข้อมูลที่ได้นำเสนอข้างต้นอาจเนื่องมาจาก บริบททางด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และบริบทภายในองค์กรขององค์กรต้นแบบที่ดีภาครัฐทั้ง 6 แห่ง และสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีความคล้ายคลึงกัน จึงทำให้ผลการศึกษาจากองค์กรทั้ง 2 กลุ่มมีความใกล้เคียงกัน ส่วนบริบทของประเทศสิงคโปร์มีความแตกต่างจากบริบทขององค์กรต้นแบบที่ดีภาครัฐทั้ง 6 แห่งของประเทศไทย จึงทำให้ผลการศึกษาที่ได้ค่อนข้างแตกต่างกัน ยกเว้นปัจจัยด้านภาวะผู้นำที่มีความสอดคล้องกัน

ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาข้างต้น สามารถนำมากำหนดข้อเสนอแนะได้ดังนี้

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

1. ผู้นำขององค์กรภาครัฐอื่นที่จะนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ ต้องให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตนเป็นแบบอย่าง และการเข้าไปช่วยขับเคลื่อนในเรื่องดังกล่าวอย่างจริงจังและต่อเนื่อง
2. องค์กรภาครัฐอื่นที่จะนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ ควรเปิดโอกาสและสนับสนุนให้บุคลากร ผู้รับ

บริการและผู้มีส่วนได้เสีย เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานต่างๆขององค์กร

3. องค์กรภาครัฐอื่นที่มีแผนการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ ควรมีการอบรมและการจัดกิจกรรมเพื่อกระตุ้นจิตสำนึก ด้านธรรมาภิบาลให้แก่บุคลากรในทุกระดับอย่างต่อเนื่องและทั่วถึง

4. องค์กรภาครัฐอื่นที่มีแผนการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ ควรมีการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามาใช้ในการปฏิบัติงาน และมีการปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอ

5. องค์กรภาครัฐอื่นที่มีแผนการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ ควรมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของหน่วยงานทางด้านกรเงินการคลัง ให้มีความชัดเจน โปร่งใสและตรวจสอบได้

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐระหว่างหน่วยงานที่เคยได้รับรางวัลองค์กรโปร่งใสของ ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เคยได้รับรางวัลประเภทเดียวกันจากหน่วยงานอื่น เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงเปรียบเทียบจากหลากหลายหน่วยงาน

2. ควรมีการศึกษาปัจจัยความสำเร็จ และปัจจัยความล้มเหลวในการนำธรรมาภิบาลไปใช้ ในการบริหารการเงินการคลังของหน่วยงานภาครัฐที่ไม่เคยได้รับรางวัลองค์กรโปร่งใส หรือรางวัลอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐกลุ่มใหญ่ของประเทศ

3. ควรมีการศึกษาผลผลิต (Output) ผลกระทบ (Impact) และผลลัพธ์ (Outcome) จากการนำเอาธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารการเงินการคลังของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้ได้ข้อมูลครอบคลุมในทุกมิติ

บรรณานุกรม

- กิจฐเขต ไกรवास และคณะ. (2560). *ธรรมาภิบาลในการบริหารการเงินการคลังภาครัฐ*. ชลบุรี: วิทยาลัยการ
บริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา.
- จิตรรา อิงคกุล. (2550). *การนำระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์
(Government Fiscal Management Information System: GFMIS) มาใช้ในส่วนราชการ:
กรณีศึกษากรมการแพทย์. (ภาคนิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารจัดการสาธารณะ
สำหรับนักบริหาร, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).*
- ปฐม มณีโรจน์. (2554). *สาธารณคดี ภาครัฐในมุมมองกฎหมาย การเมืองและการบริหาร*. กรุงเทพฯ: สุภา
ภรณ์การพิมพ์.
- สุรศักดิ์ ชะมารมย์. (2554). *ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหาร
จัดการของสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดในตะวันออกเฉียงเหนือ. (วิทยานิพนธ์ รัฐประศาสนศาสตร
มหาบัณฑิต แขนงวิชา วิทยาการจัดการ, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช).*
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2556). *คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐ ตาม
หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating)*. กรุงเทพฯ:
สำนักงาน ก.พ.ร.
- สำนักป้องกันการทุจริตภาครัฐวิสาหกิจและธุรกิจเอกชน สำนักงาน ป.ป.ช. (2559). *รางวัลองค์กรโปร่งใส
(NACC Integrity Awards)*. (ออนไลน์). เข้าถึงจาก [https://www.nacc.go.th/more_news
.php?cid=1530](https://www.nacc.go.th/more_news.php?cid=1530) เมื่อ 15 ตุลาคม 2560.
- Transparency International. (2015). *Exporting Corruption 2015*. Berlin: Transparency
International.