

ประเทศไทยนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้เป็นเวลากว่า 10 ปีแล้ว โดยเชื่อว่าหลักธรรมาภิบาลจะช่วยให้การดำเนินงานภาครัฐสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ เนื่องจากธรรมาภิบาลเป็นหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดี มีประสิทธิภาพ มีความเป็นธรรมทางสังคม มีกระบวนการทำงานที่โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อย่างไรก็ตาม การทุจริตคอร์รัปชันในระบบราชการยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทุจริตคอร์รัปชันในองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งอาจทำให้ประชาชนและสังคมมองภาพการปกครองท้องถิ่นในแง่ลบ เกิดความไม่ไว้วางใจและไม่เชื่อถือศรัทธาในการปกครองท้องถิ่น อันเป็นอุปสรรคต่อความก้าวหน้าของกระบวนการกระจายอำนาจและการเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตย ผู้วิจัยจึงมีความสนใจว่า เหตุใดหลักธรรมาภิบาลจึงใช้ไม่ได้ผลอย่างเต็มที่ในประเทศไทย และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการรับจ่ายเงินขององค์การบริหารส่วนตำบล จะสามารถช่วยสร้างธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบลได้หรือไม่

การวิจัยเรื่อง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินกับการสร้างธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาธรรมาภิบาลในองค์การบริหาร-

ส่วนตำบลและความสามารถของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในการสร้างธรรมาภิบาล
ในองค์การบริหารส่วนตำบลใน 3 มิติ คือ ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้

(accountability) ความ โปร่งใส (transparency) และความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน (value
for money) รวมทั้งศึกษาถึงปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลต่อธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วน-
ตำบล เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการส่งเสริมธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วน-
ตำบลต่อไป

ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนให้คะแนนธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล
ในระดับปานกลางถึงมาก และปัจจัยที่มีผลต่อธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล
คือ บทบาทของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ความสามารถในการบริหารงานของ
องค์การบริหารส่วนตำบลและการตรวจสอบของประชาชน การส่งเสริมธรรมาภิบาลใน
องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถกระทำได้โดยผ่านปัจจัยทั้ง 3 ปัจจัยดังกล่าว

การตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทำให้การทำงานของ
องค์การบริหารส่วนตำบลมีความถูกต้องและมีประสิทธิภาพมากขึ้น การทุจริตลด
น้อยลง อย่างไรก็ตาม สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินยังตรวจสอบได้น้อยเมื่อเทียบกับ
จำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด จึงสามารถป้องปรามการทุจริตได้ในระดับ
หนึ่งเท่านั้น

เพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล สำนักงานการตรวจเงิน-
แผ่นดินต้องพัฒนามาตรการและแนวทางการตรวจสอบโดยใช้ฐานความเสี่ยง เพื่อให้
สามารถตรวจสอบองค์การบริหารส่วนตำบลได้ทั่วถึงและครอบคลุมมากขึ้น รวมทั้ง
พัฒนาความรู้และทักษะของผู้ตรวจสอบให้สามารถประเมินความเสี่ยงหรือโอกาสที่
องค์การบริหารส่วนตำบลจะปฏิบัติงานผิดพลาด และเลือกตรวจสอบเฉพาะองค์การ-
บริหารส่วนตำบลที่ประเมินแล้วว่ามีความเสี่ยงสูงที่จะปฏิบัติงานผิดพลาดหรือมีโอกาส
ในการทุจริต การตรวจสอบโดยใช้ฐานความเสี่ยงจะทำให้ใช้เวลาในการตรวจสอบ
น้อยลง และสามารถตรวจสอบองค์การบริหารส่วนตำบลได้มากขึ้น นอกจากนี้
สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินควรพิจารณาความเป็นไปได้ในการให้สำนักงานสอบ-
บัญชีเอกชน ร่วมตรวจสอบองค์การบริหารส่วนตำบล โดยจัดให้มีหน่วยงานกำกับดูแล
การตรวจสอบของสำนักงานสอบบัญชีเอกชนเพื่อให้ผลการตรวจสอบมีความน่าเชื่อถือ

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต้องส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีความเข้าใจและสามารถจัดวางระบบการควบคุมภายในที่เหมาะสมและปฏิบัติตามระบบที่วางไว้ได้อย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์การ รายงานทางการเงินมีความน่าเชื่อถือ และมีการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และหน่วยกำกับดูแล ซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบในการตรวจสอบองค์การบริหารส่วนตำบล ควรทำงานประสานกันในรูปแบบเครือข่าย เพื่ออุดช่องว่างในการตรวจสอบและลดงานที่ซ้ำซ้อน ซึ่งจะช่วยให้กระบวนการสอบสวนและติดตามผู้กระทำผิดมีความรวดเร็วขึ้น

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานตั้งใหม่จึงขาดบุคลากรที่มีความสามารถและประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน รวมทั้งมีความเข้าใจในกฎหมายและระเบียบที่แตกต่างกันซึ่งอาจทำให้การดำเนินงานมีความผิดพลาดได้ง่าย หน่วยกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลต้องส่งเสริมให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบ ปรับปรุงระบบการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพโดยการนำเทคโนโลยีใหม่ๆ ไปใช้ในการปฏิบัติงานให้เกิดความเป็นธรรม ลดขั้นตอนในกระบวนการทำงาน และเพิ่มความรวดเร็วในการให้บริการ หน่วยกำกับดูแลต้องสนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนตำบล จัดวางระบบการควบคุมภายในที่ดี เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง มีประสิทธิภาพและสนองความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น

ประชาชนยังมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลน้อย รัฐบาลควรส่งเสริมและสร้างความเข้มแข็งด้านการตรวจสอบภาคประชาชนโดยการให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบหรือควบคุมการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะทำให้การใช้จ่ายงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลมีความถูกต้อง โปร่งใส และเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นเงื่อนไขและเป็นกุญแจสำคัญของความสำเร็จของการพัฒนาระบบราชการเพื่อเอื้อประโยชน์และตอบสนองความต้องการของประชาชน นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมยังทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความใกล้ชิดกับประชาชน รวมทั้งยังเป็นช่องทางในการรับทราบความต้องการและปัญหาที่แท้จริงของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงสามารถลดความขัดแย้งและต่อต้านจากประชาชนได้ รวมทั้งยังเป็นการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ที่เสริมสร้างให้ประชาชนร่วมคิดและร่วมตัดสินใจในประเด็นสาธารณะ

The principle of good governance has been operative in Thailand for more than a decade. It has been believed that the application of this principle would ensure that the public sector would be responsive to the needs of the general public. This is because it was held that good governance is a good and efficient administrative principle such that societal justice could be obtained and the operational procedures of the public sector would be transparent and capable of being verified and evaluated.

In spite of this, however, bureaucratic corruption has continued unabated, especially in sub-district administration organizations (SAOs).

This untoward state of affairs has led members of the general public or society at large to look askance at local administration. There is rampant mistrust and skepticism towards organs of local administration. These circumstances in turn present obstacles to making progress in the process of decentralization or devolvement and the promotion of democracy.

In this light, then, the researcher has framed two research questions for this investigation. One question is to establish why good governance does not work in Thailand. The other question concerns the reasons why the Office of the Auditor General (OAG) with its mandate to audit receipts and disbursements of SAOs is unable to introduce functioning good governance into the bailiwick of these SAOs.

This dissertation investigates the scope of good governance in SAOs and the capability of OAG to enforce good governance in SAOs under its jurisdiction in three dimensions: Accountability, transparency, and value for money. Additional factors affecting good governance in SAOs were also studied to the end of providing appropriate guidelines for promoting good governance in SAOs.

Findings are as follows:

Members of the general public rate good governance in SAOs at a level from moderate to high. The factors affecting good governance in SAOs were the capability of OAG, capability in the administration of SAOs, and examination by members of the general public. The promotion of good governance in SAOs can be conducted through applications of these three factors.

Auditing on the part of the OAG ensures that the operations of SAOs are conducted accurately, efficiently and without corruption. However, in view of the large number of SAOs, the OAG cannot fully provide adequate oversight. Therefore, corruption has been curtailed or suppressed only to a certain degree.

In order to promote good governance in SAOs, OAG must develop measures and auditing guidelines governing risk factors. This approach would allow greater coverage for all SAOs. The knowledge and skills of the auditors must be enhanced in order for them to be better able to assess risks or the chances that SAOs may make errors in their operations. Audits can be conducted selectively at SAOs assessed as being at high risk for making operational errors or becoming engaged in corruption. Using risk assessment criteria, auditing will consume less time and will foster the auditing of larger numbers of SAOs. Moreover, OAG should consider allowing private audit firms to help in auditing SAOs. A supervisory department could be established to oversee the auditing work of private audit firms to ensure reliability in auditing results.

OAG must ensure proper understanding on the part of SAOs such that they can establish appropriate internal control systems. SAOs must be led to perform in conformity to a set and regularized system of operations to the end of reaching operational goals, filing reliable financial reports, and complying with appropriate laws, rules and regulations.

In addition, OAG, the National Counter Corruption Commission (NCCC), Office of the Ombudsman, and other overseeing units in the public

sector responsible for the auditing of SAOs should cooperate through forming a network in order to plug loopholes in the auditing process and to reduce the amount of overlapping work. This would expedite the process of investigation and snaring of wrongdoers.

SAOs are newly established organizations. Therefore, they lack capable personnel with appropriate levels of experience. Furthermore, there are differences in levels of understanding of laws and regulations, a state of affairs leading to the commission of operational errors. Those overseeing SAOs must instill proper understanding on the part of administrators and operational personnel in regard to their roles and responsibilities.

Performance can be enhanced and rendered more efficient by through the introduction of new technology. This would lead to performance that was fairer, required fewer steps in execution, and expeditious. Oversight units must support SAOs in setting up good internal control systems in order for work performance to be more accurate and efficient, as well as better meeting the needs of the general public.

The general public still have a minimal role in their participation in the examination of the operation of SAOs. The government should promote and build up strength in the examination of the general public. Knowledge in regard the right to know about the information and the participation in the operation of SAOs should be provided to the general public in order to promote participation in the examination or the control of the general public in regard SAOs. This will ensure that the spending of the budget of SAOs accurate, transparent, and of benefit to the general public. The promotion of

the general public's participation is a condition and an important key to success in the development of public administration system in order to benefit and respond to the needs of the general public. In addition, the participation enhances close relationship between government personnel and the general public. It is also a channel to know the needs and the real problems of the general public. Participation of the general public therefore can reduce conflicts and resistance from the general public. It also crates a society of learning that will promote the general public to help in sharing ideas and sharing decision making in public issues as well.