

บทที่ 7

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในขอบเขตพื้นที่จำนวนมากซึ่งในแต่ละท้องที่มีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกันไปซึ่งในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นย่อมต้องอาศัยปัจจัยที่สำคัญในการบริหารคือ งบประมาณ ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้แผนงานและโครงการด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมาย

เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้ได้ใช้ประเด็นการวิจัยที่ว่า การจัดการงบประมาณที่ดีจะทำให้เกิดการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีตามไปด้วย ผู้ศึกษาจึงได้ทำการศึกษาความเชื่อมโยงระหว่างการจัดทำงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครกับหลักการงบประมาณที่ดี ศึกษาการใช้จ่ายงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร และศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในการจัดทำงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้รับผลการศึกษาดังต่อไปนี้

สรุปผลการศึกษา

1. จากการศึกษาความเชื่อมโยงของหลักการงบประมาณที่ดีกับการจัดทำงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร ได้รับผลการศึกษา คือ

1.1 การจัดทำงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร มีวิธีการและขั้นตอนที่สอดคล้องกับหลักงบประมาณดีในเรื่องของ

- หลักการคาดการณ์ไกล ซึ่งเป็นหลักการงบประมาณที่ดีที่เกี่ยวกับเรื่องของการวางแผนการใช้จ่ายและการใช้จ่ายงบประมาณที่มีความสอดคล้องกับกลยุทธ์ในการพัฒนา เนื่องจากการจัดทำงบประมาณของกรุงเทพมหานครมีการวางแผนในการใช้งบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมและมีการใช้งบประมาณในแผนงานด้านสิ่งแวดล้อมที่สอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ในการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร

- หลักดุลยภาพ การจัดทำงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครมีความสอดคล้องกับหลักดุลยภาพเนื่องจากการจัดทำงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมจะจัดทำใน

กรอบของเงินงบประมาณรายจ่ายซึ่งจะไม่ทำให้การใช้จ่ายด้านสิ่งแวดล้อมมากเกินไปเกินความสามารถในการจ่าย

- หลักสารัตถประโยชน์ การจัดทำงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครมีความสอดคล้องกับหลักงบประมาณที่ดีในเรื่องหลักสารัตถประโยชน์ เนื่องจากการจัดทำงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร มีการตั้งงบประมาณไว้เพื่อโครงการพัฒนาในอนาคตในทุก ๆ ปี นอกเหนือจากการตั้งงบรายจ่ายดำเนินการซึ่งใช้จ่ายไปในการจัดการสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน

1.2. การจัดทำงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร มีวิธีการและขั้นตอนที่ไม่สอดคล้องกับหลักงบประมาณที่ดีในเรื่องของ

- หลักประชาธิปไตย การจัดทำงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมมีความไม่สอดคล้องกับหลักงบประมาณที่ดี เรื่องหลักประชาธิปไตย เนื่องจากกระบวนการจัดทำงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อม ยังมีช่องทางที่จำกัดในการเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมรับรู้เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณในทางตรงและบทบาทของ สช. ที่เสมือนตัวแทนประชาชนในการรู้เห็นเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณมีบทบาทไม่ชัดเจนในการต่อรองในเรื่องการจัดสรรงบประมาณสิ่งแวดล้อมของสภาเขต

- หลักประสิทธิภาพ การจัดทำงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมมีความไม่ชัดเจนว่ามีความสอดคล้องกับหลักประสิทธิภาพเนื่องจากขั้นตอนของการจัดทำงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครสามารถควบคุมการใช้จ่ายไม่ให้เกิดการใช้จ่ายเงินมากเกินไป ความจำเป็นได้ แต่ไม่สามารถควบคุมให้เกิดการใช้จ่ายให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้เนื่องจากการใช้จ่ายเงินที่มีประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการของหน่วยงานผู้ใช้งบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมด้วย

- หลักยุติธรรม การจัดทำงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร ยังไม่มีความสอดคล้องอย่างชัดเจนกับหลักการงบประมาณที่ดีในเรื่องของหลักความยุติธรรม เนื่องจากกระบวนการจัดทำงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครมีการจัดลำดับความสำคัญ แต่เหตุผลในการจัดลำดับสำคัญไม่ใช่เกิดจากความจำเป็นเร่งด่วนเท่านั้น แต่ยังมีปัจจัยทางการเมืองซึ่งขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้ว่ากรุงเทพมหานครด้วย

2. จากการศึกษาการจัดทำงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครพบว่า วิธีการพิจารณางบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครมีลักษณะตรงกับแนวคิดงบประมาณฐานศูนย์ เนื่องจากกระบวนการจัดทำจะพิจารณางบประมาณทั้งรายจ่ายที่มีอยู่และส่วนเพิ่มและในการจัดสรรงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครจะพิจารณาจากข้อมูลการจัดสรรงบประมาณในปีก่อน ๆ

3. จากการศึกษาการใช้จ่ายงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมในปีพ.ศ.2546 - พ.ศ.2550 พบว่า แผนงานด้านสิ่งแวดล้อมเป็นแผนงานที่ได้รับการจัดสรรมากที่สุดของกรุงเทพมหานคร โดยงบประมาณขยะเป็นงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณที่สุด ซึ่งงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมมีแนวโน้มที่จะใช้งบประมาณเพิ่มมากขึ้นทุกปี และจากการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างสถานการณ์สิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครกับการจัดสรรงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร พบว่า สถานการณ์สิ่งแวดล้อมกรุงเทพมหานครโดยรวม มีความสอดคล้องกับการจัดสรรงบประมาณของกรุงเทพมหานครในลักษณะเพิ่มขึ้น คือ สถานการณ์สิ่งแวดล้อมมีแนวโน้มดีขึ้นทุกปี และงบประมาณมีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี แต่หากจำแนกประเภทของมลพิษสิ่งแวดล้อม พบว่าสถานการณ์สิ่งแวดล้อมไม่ได้มีความสอดคล้องกับการจัดสรรงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมทั้งหมด ซึ่งจากการศึกษา พบว่าสถานการณ์สิ่งแวดล้อมมิใช่ปัจจัยเดียวในการจัดสรรงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อม แต่มีปัจจัยอื่น ๆ ประกอบด้วย เช่น เรื่องของปริมาณงาน นโยบายในการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมของแผนพัฒนากรุงเทพมหานครและนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมที่ซึ่งผู้ว่ากรุงเทพมหานครให้ความสนใจ ค่าใช้จ่ายด้านงานบุคลากรที่เพิ่มเงินเดือนขึ้นทุกปี รวมถึงค่าวัสดุอุปกรณ์ ค่าใช้จ่ายด้านสิ่งแวดล้อมที่สูงขึ้นจากค่าของซีพีที่สูงขึ้นและอัตราเงินเฟ้อ

4. จากการศึกษาพบว่าปัญหาการจัดสรรงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อม คือ การจัดทำงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมทำได้ล่าช้าในกรณีที่หน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมมีหน่วยงานในสังกัดมาก การจัดทำงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมก่อนล่วงหน้าทำให้เมื่อการจัดสรรงบประมาณไม่สอดคล้องกับสถานการณ์กับปัจจุบัน หน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณไม่มีความสามารถเพียงพอในการดำเนินงาน หน่วยงานได้รับงบประมาณไม่เพียงพอและการจัดสรรงบประมาณไม่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่และภารกิจ และหน่วยงานผู้ใช้งบประมาณมีอิสระน้อยในการกำหนดแผนงานการใช้จ่ายด้านสิ่งแวดล้อม

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาการจัดทำงานงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมพบว่ายังมีปัญหาในการจัดทำงานงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อม ดังนั้นผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมดังต่อไปนี้ คือ

1. ในการจัดทำงานงบประมาณพบว่ามียางหน่วยงานที่มีหน่วยงานสังกัดเป็นจำนวนมาก ทำให้ไม่สามารถส่งคำขอของงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมต่อสำนักงบประมาณได้ทันเวลา เนื่องจากต้องรอหน่วยงานในสังกัดส่งคำขอของงบประมาณ เพื่อรวบรวมให้สำนักงบประมาณ ทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาของงบประมาณซึ่งอาจส่งผลกระทบต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีออกใช้ไม่ทันปีงบประมาณใหม่ เช่น กรณีของสำนักสิ่งแวดล้อมมีหน่วยงานในสังกัดมากต้องใช้เวลาในการรวบรวมข้อมูลคำขอของงบประมาณจึงทำให้เกิดความล่าช้าในการจัดทำงานงบประมาณ เป็นต้น ดังนั้นหน่วยงานจึงควรกำหนดระยะเวลาในจัดทำให้ทันต่อเวลาของปฏิทินงบประมาณ ซึ่งต้องกำหนดผู้รับผิดชอบหน้าที่ที่ชัดเจน โดยจัดทำก่อนหน้าระยะเวลาที่กำหนดในปฏิทินงบประมาณเพื่อให้ทันเวลาในการจัดทำงานงบประมาณ

2. ในการจัดทำงานงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร ในขั้นตอนตั้งแต่สำนักการคลังของหน่วยงานจนถึงสำนักงบประมาณ พบว่ามีหน่วยงานหลายฝ่ายเข้ามาพิจารณาให้ข้อคิดเห็นปรับปรุงรายจ่ายเพื่อความเหมาะสมและ ส.ช. ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในระดับเขต ร่วมพิจารณาของงบประมาณในระดับเขตด้วย แต่ประชาชนโดยทั่วไปยังคงเข้าถึงการจัดทำงานงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมได้ยาก เนื่องจากยังมีช่องทางที่จำกัดในการมีส่วนร่วมรับรู้ของประชาชน ดังนั้นจึงควรมีการปรับโครงสร้างให้ประชาชนได้เข้าถึงการรับรู้และมีส่วนร่วมในเรื่องกระบวนการงบประมาณมากยิ่งขึ้น รวมถึงให้มีการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนรับรู้ได้ง่ายเพื่อให้เกิดช่องทางในการตรวจสอบการใช้งบประมาณให้มีความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะทำให้ประชาชนตระหนักถึงภาวะเรื่องงบประมาณในใช้แก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมว่า กรุงเทพมหานคร ต้องใช้ งบประมาณจำนวนมากในการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อม อันจะนำไปสู่ความร่วมมือในการรักษาสิ่งแวดล้อม

3. ในการจัดทำงานงบประมาณของหน่วยงานค่อนข้างมีอิสระน้อยในการกำหนดโครงการใช้งบประมาณด้านสิ่งแวดล้อม เพราะการกำหนดแผนงานของหน่วยงานขึ้นอยู่กับแผนพัฒนาของส่วนกลาง (แผนพัฒนากรุงเทพมหานครและนโยบายผู้ว่ากรุงเทพมหานคร) ทำให้หน่วยงานไม่สามารถริเริ่มโครงการใหม่ ๆ ที่สอดคล้องต่อการแก้ไขปัญหาก็เหมาะสมเฉพาะเขตพื้นที่ได้ เพราะ

จะไม่ได้รับพิจารณาจากส่วนกลาง ดังนั้นควรให้อิสระแก่สำนักงานเขตต่าง ๆ ได้จัดงบประมาณในโครงการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับปัญหาสิ่งแวดล้อมของแต่ละพื้นที่

4. การจัดสรรงบประมาณให้แก่สำนักงานเขตควรคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของพื้นที่มากขึ้น เพราะการจัดสรรงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร มักจัดสรรงบประมาณให้โดยรวม ซึ่งพิจารณาการให้งบประมาณโดยคำนวณจากจำนวนคนทำงานและขนาดของพื้นที่ที่รับผิดชอบ ทำให้อาจเกิดความไม่สอดคล้องกับการแก้ปัญหาตามสภาพพื้นที่

5. หน่วยงานผู้ใช้งบประมาณและสำนักงบประมาณ ควรมีการตรวจสอบศักยภาพของหน่วยงานให้ชัดเจนก่อนที่จัดสรรงบประมาณว่าหน่วยงานสามารถดำเนินงานตามแผนงานสิ่งแวดล้อมที่ขอกงบประมาณได้ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาที่หน่วยงานได้รับการจัดสรรงบประมาณแต่ไม่มีความสามารถ ในการดำเนินงานได้ ซึ่งทำให้ไม่สามารถนำงบประมาณไปใช้ในแผนงานอื่นที่หน่วยงานอื่นสามารถดำเนินการได้

อย่างไรก็ตามในช่วงที่ผู้ศึกษาได้ศึกษาขั้นตอนการจัดทำงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร ได้เป็นช่วงเปลี่ยนผ่านของการนำแนวคิดระบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาใช้และมีการทดลองนำร่องการจัดทำงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมในส่วนของสำนักงานเขต และสำนักสิ่งแวดล้อม ซึ่งแนวคิดดังกล่าวจะทำให้กรุงเทพมหานครมีการจัดทำงบประมาณสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนไปจากเดิมที่เป็นแนวคิดระบบงบประมาณแบบแผนงาน จะทำให้เกิดการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครกับยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศมากยิ่งขึ้น รวมถึงแนวคิดเรื่องการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยของการให้บริการซึ่งจะคำนึงถึงผลลัพธ์มากยิ่งขึ้นจากที่เน้นผลิตเพียงอย่างเดียวซึ่งจะทำให้การจัดทำงบประมาณที่ดีมีความชัดเจนในเรื่องของหลักทำงบประมาณที่ดีในเรื่องของประสิทธิภาพที่ชัดเจนขึ้น ซึ่งควรที่จะศึกษาต่อไปในอนาคต