

การสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการตัดสินใจลงทุนภาครัฐ Building Governance in the Decision-Making Process for Public Investment Projects

พิณทิพย์ วัชรโรทัย¹
Pintip Vajarothai¹

บทคัดย่อ

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันมีมาอย่างยาวนานในประเทศไทย กรณีการทุจริตที่เห็นได้ชัดเจนมักเกิดขึ้นกับโครงการลงทุนเชิงนโยบายขนาดใหญ่ ที่มีขั้นตอนการดำเนินงานโครงการที่ซับซ้อน ทำให้การตรวจสอบและป้องกันการทุจริตของประเทศไทย มุ่งเน้นที่การปรับปรุงกระบวนการดำเนินงานของโครงการ (Project Phases หรือ Project Life Cycle) เพื่อตรวจสอบโครงการขนาดใหญ่เหล่านั้น ในขณะที่ยังมีโครงการขนาดเล็กที่แล้วเสร็จจำนวนมากที่ถูกกระจายอำนาจการตัดสินใจไปยังท้องถิ่น และมีข้อกังขาจากผู้รับประโยชน์ถึงวัตถุประสงค์ และความจำเป็นในการลงทุนนั้น ๆ ซึ่งควรถูกพิจารณาตั้งแต่กระบวนการตัดสินใจที่เกิดในช่วงก่อนเริ่มโครงการ (Pre-project Phase) บทความนี้จึงนำเสนอกรอบแนวคิดใหม่ ในการสร้าง “ธรรมาภิบาลการตัดสินใจลงทุนของภาครัฐ” หรือ Decision-Making Governance (DMG) เพื่อให้เกิดกระบวนการพิจารณาคัดเลือกโครงการตั้งแต่ในช่วงก่อนเริ่มโครงการอย่างเป็นระบบ โดยการบูรณาการองค์ความรู้ด้านธรรมาภิบาล กระบวนการตัดสินใจ และหลักการบริหารโครงการเข้าด้วยกัน พร้อมทั้งนำเสนอตัวอย่างการประยุกต์ใช้ DMG กับโครงการลงทุนภาครัฐ เพื่อพิจารณาคัดเลือกโครงการในช่วงก่อนเริ่มโครงการ และข้อเสนอแนะในการสร้างธรรมาภิบาลในการตัดสินใจของภาครัฐ ซึ่งทำให้การตัดสินใจที่เคยเป็นนามธรรม (Unscientific) สามารถพิสูจน์ บันทึก ตรวจสอบได้ด้วยหลักการทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Decision) เกิดการคัดเลือกโครงการลงทุนอย่างมีระบบ และมีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการที่มุ่งเน้นถึงข้อจำกัดของงบประมาณ และผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ และผลลัพธ์จะช่วยลดช่องว่างในการใช้อำนาจการตัดสินใจที่เอื้อให้เกิดการสร้างรูปแบบการทุจริตที่ยากต่อการตรวจสอบเอาผิดได้ในระยะยาว

คำสำคัญ: กระบวนการตัดสินใจ คอร์รัปชัน โครงการลงทุนภาครัฐ ธรรมาภิบาล

¹ หัวหน้างานประสานงานและบริหารโครงการ, สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำ (องค์การมหาชน), กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, อีเมล: pintip.v@gmail.com

¹ Head of Coordination and Project Management, Establishment of Hydro – Informatics Institute (Public Organization) Ministry of Higher Education, Science, Research and Innovation, Email: pintip.v@gmail.com

Abstract

Thailand has been facing fraud and corruption for decades. Most exposed corruption problems to the public are large-scale and high impact investment projects where decisions are made by the central government. The implementations of these large-scale projects are highly complicated, hence, the strategies and policies to fight against corruption focus more on scrutinizing and auditing the project phases and processes within the project lifecycle. However, big portions of an investment fund are in fact allocated to local organizations where the decisions are made locally, outside of the central control system. Many cases show that the beneficiaries are in doubt of the genuine objectives and local necessities of those investments, which should be thoroughly considered from the pre-project phase. This article aims to bridge the gap in the decentralization system of the public investment project selection. The new framework of decision-making governance (DMG) is proposed to create a systematic project selection during the pre-project phase by integrating governance, decision making process, and project management principles altogether. The illustration of applying the DMG framework with government investment project at the pre-project phase is provided. In addition, the suggestion in creating an environment where unscientific decision can be proved with scientific measures. DMG will improve the decision-making transparency in the long run and diminish the gaps that could be disposed to some forms of unnoticeable corruption.

Keywords: Corruption, Decision-making process, Governance, Public investment project

1. ปัญหาและความสำคัญ

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันมีมาอย่างยาวนานในประเทศไทย และรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชัน ก็มีให้เห็นอย่างหลากหลายในสังคมที่กำลังพัฒนา ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อความเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจ และสังคมอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ ปัจจัยที่เอื้อต่อการเกิดการคอร์รัปชันมีอยู่จำนวนมาก ทั้งในแง่ ของงบประมาณโครงการที่มีจำนวนมาก ช่องโหว่ทางกฎหมาย กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียที่มีอำนาจ เป็นต้น นอกจากนี้ ปัจจัยการทุจริต ยังรวมถึงระบบบริหารงบประมาณแบบกระจาย อำนาจโดยไม่มีระบบการติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ โดยยังคงมีการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจ อยู่ที่ผู้บริหารระดับสูง (Khan & Gray, 2006, p. 39; สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2558, หน้า 4) โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณที่ได้รับจัดสรรไปตามหน่วยงานต่าง ๆ และในระดับท้องถิ่น ซึ่งการตัดสินใจลงทุนในโครงการใด ๆ ขึ้นอยู่กับผู้บริหารขององค์กรนั้น ๆ เป็นสำคัญ โดยจะเห็นได้

บ่อยครั้งว่าหลายโครงการมีความผิดปกติ และมีข้อกังขาถึงเหตุผลในการตัดสินใจลงทุนว่า ว่างบประมาณดังกล่าวได้มีการพิจารณาความคุ้มค่าแล้วหรือไม่ อย่างไร หรือสามารถนำไปลงทุนพัฒนาอย่างอื่นที่เกิดประโยชน์กว่านี้ได้หรือไม่ ตัวอย่างโครงการดังแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 ตัวอย่างการลงทุนโครงการขนาดกลาง และขนาดเล็กที่ยังไม่ได้มีการใช้งานอย่างคุ้มค่า



อาคารศูนย์ส่งเสริมอาชีพการนวดเพื่อสุขภาพ อำเภอเบตง
จังหวัดยะลา¹



เสาไฟในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล
ราชาเทวะ อำเภอบางพลี
จังหวัดสมุทรปราการ²

- ที่มา: ¹ จาก *ทูลเกล้าฯ ถวายร่างศูนย์ส่งเสริมอาชีพนวดเบตง* ปปช.เรียกสอบละเอียดงบ, โดยหนังสือพิมพ์แนวหน้าคอลัมน์: ในประเทศ, 10 พฤษภาคม 2561, สืบค้นจาก <https://www.naewna.com/local/338106>
- ² จาก *ตร.สอบเจ้าหน้าที่ อบต.ราชาเทวะเพิ่มพื้นที่เสาไฟกินรีฉาว*, โดย Post Today คอลัมน์: สังคม, 30 มิถุนายน 2564, สืบค้นจาก <https://www.posttoday.com/social/local/656873>

จากแผนภาพที่ 1 เป็นโครงการก่อสร้างภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานท้องถิ่น ได้แก่ โครงการพัฒนาศักยภาพการท่องเที่ยวกลุ่มจังหวัดยะลา ปัตตานี นราธิวาส สงขลา และสตูล (กิจกรรมส่งเสริมการนวดเพื่อสุขภาพเตรียมการพร้อมเพื่อการส่งออกและอบรมมัคคุเทศก์เฉพาะพื้นที่) ของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดยะลา (ภาพซ้าย) และ โครงการประติมากรรมเสาไฟกินรีระบบโซลาร์เซลล์ ขององค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะ จังหวัดสมุทรปราการ (ภาพขวา) เป็นข้อมูลที่เผยแพร่ในข่าวหลายสำนัก ซึ่งเกิดจากเสียงวิจารณ์อย่างกว้างขวางของประชาชนในพื้นที่ถึงความเหมาะสมจำเป็น และความคุ้มค่าของการลงทุน โดยจากข้อมูลข่าวที่ได้อ้างอิงนั้น โครงการดังกล่าวเป็นการลงทุนตามกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐซึ่งถือ่าได้มีการดำเนินการตามกระบวนการเสร็จสิ้นแล้ว และถึงแม้จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าเป็นการลงทุนที่ไม่เกิดประโยชน์ ไม่ก่อให้เกิดการใช้งานอย่างแท้จริง แต่ก็ยังไม่สามารถระบุความผิดได้อย่างชัดเจนว่าเป็นความตั้งใจในการทุจริตหรือไม่ หรือเป็นความผิดพลาดในการบริหารจัดการ

เมื่อกล่าวถึงการกระทำที่เป็นการทุจริต งานวิจัยของ Olken & Pande (2011) ได้นิยามกิจกรรมการทุจริตคอร์รัปชันในโครงการต่าง ๆ ให้เป็นการกระทำที่ผิดหรือขัดต่อข้อกำหนด และกรณีศึกษาด้านการทุจริตในประเทศไทย มักนำเสนอในภาพของโครงการเชิงนโยบายขนาดใหญ่ ที่มักมีกระบวนการดำเนินงานโครงการที่ซับซ้อน มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมาก ยากต่อการพิสูจน์ว่าเป็นความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต หรือเป็นเจตนาทุจริต (วิชา มหาคุณ, 2560, หน้า 4 - 5) ดังนั้น หากเป็นความผิดพลาดในการบริหารจัดการ (Administration Failure) ซึ่งไม่ผิดต่อข้อกำหนดใด ก็ยากต่อการตรวจสอบเอาผิด จากความซับซ้อนในการดำเนินงานโครงการขนาดใหญ่ดังกล่าว กระบวนการตรวจสอบและการป้องกันการทุจริตโดยทั่วไปจึงเกิดขึ้นหลังจากโครงการได้เริ่มขึ้นแล้ว หรือที่เรียกว่าระยะดำเนินงานที่อยู่ในวัฏจักรของโครงการ (Project Phases หรือ Project Life Cycle) โดยวัฏจักรโครงการ ได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อเป็นการกำหนดจุดเริ่มต้น และสิ้นสุดของการดำเนินงานโครงการ โดยเน้นการติดตามการดำเนินงานโครงการอย่างเป็นระบบ ซึ่งประกอบด้วย 4 ระยะ ได้แก่ 1) ระยะริเริ่ม (Initiation) 2) ระยะวางแผน 3) ระยะดำเนินงาน (Execution) และ 4) ระยะปิดโครงการ (Closeout) และแต่ละระยะมีการติดตามควบคุมอย่างต่อเนื่อง (Monitoring and Controlling Processes) รวมถึงมีการกำหนดช่วงของการตัดสินใจ (Phase Gate หรือ Critical Decision Points) ซึ่งเกิดขึ้นก่อนการเริ่มต้นของระยะถัดไป โดยเงื่อนไขการตัดสินใจ ได้แก่ ยกเลิก ดำเนินการต่อ ปรับแผนงาน ขอบเขต ระยะเวลา งบประมาณ เป็นต้น (Project Management Institute, 2017, p. 18; Wideman, 2020) ดังนั้น กระบวนการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตที่เกิดขึ้นในวัฏจักรดังกล่าว จึงมุ่งเน้นที่การปรับปรุงกระบวนการดำเนินงาน เช่น การตรวจสอบภายใน การจัดทำงบประมาณยอด (Reconciliation) การควบคุมกระบวนการปฏิบัติงาน การติดตามประเมินผล เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2558, หน้า 18) แต่ข้อก้ำกัของผู้รับประโยชน์ โดยเฉพาะโครงการในระดับท้องถิ่น กลับตั้งคำถามถึง วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และความจำเป็นในการลงทุนนั้น ๆ ที่มีต่อเศรษฐกิจ และสังคม ที่ควรพิจารณาตั้งแต่ก่อนเริ่มโครงการ (Pre-project Phase) หรือในช่วงระยะการตัดสินใจคัดเลือกโครงการ (Project Selection Phase)

การมุ่งเน้นตรวจสอบและป้องกันการทุจริตเฉพาะในกระบวนการดำเนินโครงการ อาจทำให้มองข้ามต้นเหตุหลักของการได้มาซึ่งโครงการต่าง ๆ เหล่านั้นว่ามีความสำคัญมากน้อยแค่ไหนต่อผลประโยชน์ของชาติ ควรถูกพิจารณาตั้งแต่ในช่วงก่อนเริ่มโครงการ ซึ่งมักถูกมองข้ามไปจาก Project Life Cycle และมีความสำคัญมากในแง่ความสำเร็จของโครงการ เนื่องจากโครงการที่ล้มเหลวมากมาย เกิดจากการตัดสินใจที่ไม่รอบคอบ และขั้นตอนการทำงานก่อนเริ่มโครงการที่ไม่ได้ถูกทำให้ชัดเจนมากพอ (Wideman, 2020) โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากอยู่ในสภาวะที่งบประมาณมีอย่างจำกัด แต่ความต้องการลงทุนมีหลากหลาย การจัดลำดับความสำคัญของโครงการ (Project Prioritization) โดยยึดเกณฑ์ของผลประโยชน์สูงสุดเป็นหลัก จึงน่าจะถูกนำมาวิเคราะห์ให้อยู่ในกระบวนการของการตัดสินใจคัดเลือกโครงการตั้งแต่ก่อนเริ่มดำเนินโครงการภาครัฐ (Vajarothai, 2019, p. 1 - 4)

ประเทศไทยภายใต้ระบบการกระจายอำนาจผ่านหน่วยงานภาครัฐในระดับต่าง ๆ ถึงแม้จะเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการภาครัฐแบบมีธรรมาภิบาล (Governance) อย่างไรก็ตาม เมื่ออ้างอิงงานศึกษาของ Rhodes (2000) และ Bovaird (2005) กรณีศึกษาเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในวรรณกรรมนานาชาติยังคงประสบข้อจำกัดในทางปฏิบัติ และความชัดเจนในการนำไปใช้ เช่นเดียวกับระบบการกระจายอำนาจของไทยที่ยังติดขัดในด้านความพร้อม และศักยภาพในการบริหารจัดการโครงการของหน่วยงานต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน รวมถึงความเร่งรีบในการใช้จ่ายงบประมาณ และช่องโหว่ทางระเบียบในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งจะเห็นได้จากค่าคะแนนด้านความโปร่งใสในกระบวนการ/ขั้นตอนที่เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของประเทศไทย ที่จัดอันดับโดย Economist Intelligence Unit Country Risk Rating (EIU) ยังคงอยู่ในอันดับต่ำ (ฉันทชนก เชนณรงค์, 2561, หน้า 141) ซึ่งอาจเกิดจากความไม่ชัดเจนในการบริหาร จัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณ ที่ยังไม่มีกระบวนการในการติดตามตรวจสอบ วิธีการคัดเลือกโครงการลงทุนอย่างเป็นระบบ ที่สร้างความโปร่งใส ชัดเจนในทุกขั้นตอน การดำเนินงานตามหลักการ “ธรรมาภิบาล” หรือ Governance ที่ดี ที่ต้องมีการระบุอย่างชัดเจนถึงบทบาทของผู้เกี่ยวข้อง ขั้นตอนการจัดตั้งคณะทำงาน การดำเนินงาน ทบทวน แก้ไข และการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ เป็นต้น

แม้การประยุกต์ธรรมาภิบาลในระบบการบริหารจัดการภาครัฐนั้น สามารถดำเนินการได้ในหลายองค์ประกอบ แต่บทความนี้จะเน้นที่กระบวนการตัดสินใจคัดเลือกโครงการลงทุน ซึ่งเป็นขั้นตอนเริ่มแรกก่อนเกิดกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ เพื่อพิจารณาคัดเลือกโครงการลงทุนในช่วงก่อนเริ่มโครงการ (Pre-project Phase) ให้เกิดขั้นตอนการดำเนินการที่ชัดเจน ลดช่องว่างในกระบวนการตัดสินใจคัดเลือกโครงการลงทุนของภาครัฐที่มีการดำเนินการแบบเบ็ดเสร็จภายในองค์กร โดยได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับหลักการธรรมาภิบาลในหัวข้อที่ 2 และได้ประยุกต์ใช้หลักการดังกล่าวเพื่อนำเสนอแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการตัดสินใจภาครัฐ หรือ Decision-Making Governance (DMG) ในหัวข้อที่ 3 พร้อมเสนอรายละเอียดโครงสร้างการดำเนินงานภายใต้ DMG และขั้นตอนการดำเนินงาน พร้อมตัวอย่างการประยุกต์ใช้ ที่จะทำให้เกิดการคัดเลือกโครงการลงทุนอย่างมีระบบ มีผู้รับผิดชอบในแต่ละขั้นตอนย่อยของการตัดสินใจอย่างชัดเจน มีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการที่มุ่งเน้นถึงข้อจำกัดของงบประมาณ และผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ และหัวข้อที่ 4 ซึ่งเป็นหัวข้อสุดท้ายของบทความนี้จะให้ข้อเสนอแนะการดำเนินงานที่จะทำให้เกิดการประยุกต์ใช้งาน DMG อย่างจริงจังในทุกระดับ ซึ่งจะช่วยสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบการตัดสินใจ และระบบการกระจายอำนาจที่มีอยู่ในปัจจุบันของประเทศไทย

2. แนวคิดธรรมาภิบาลสำหรับหน่วยงานภาครัฐ

คำว่า “ธรรมาภิบาล” มีการใช้อย่างแพร่หลายในโลกตะวันตก และเริ่มมีบทบาทในการนำมาใช้ในการบริหารราชการของประเทศโลกที่สาม ตั้งแต่ช่วงยุค 90's หรือประมาณ พ.ศ. 2533

เป็นต้นมา โดยการผลักดันของ World Bank (Leftwich, 1993) จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับ “ธรรมาภิบาล” หรือ “Governance” โดย Rhodes (2000) ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดทำธรรมาภิบาล คือ เพื่อให้เกิดความตรงไปตรงมา โปร่งใสในการบริหารจัดการ มีการเปิดเผยข้อมูลอย่างไม่ปิดบัง มีความน่าเชื่อถือของบุคคลผู้มีหน้าที่รับผิดชอบภาระงานในส่วนต่าง ๆ ที่มีการจัดสรรบทบาทและหน้าที่อย่างชัดเจน ให้สามารถตรวจสอบการทำงานในส่วนนั้น ๆ ได้ตรงจุด

โดยในส่วนของการบริหารจัดการภาครัฐ หรือ Good Governance คือ เพื่อให้การบริหารราชการ หรือการบริหารจัดการของรัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้น มีระบบการตรวจสอบที่เป็นอิสระ การบริหารจัดการงบประมาณการเงินที่น่าเชื่อถือ เคารพในหลักกฎหมายและสิทธิมนุษยชน โครงสร้างองค์กรมีความหลากหลาย และให้อิสระแก่สื่อได้ทำงาน เป็นต้น (ดูเพิ่มเติมที่ Leftwich, 1993; World Bank, 1992)

นอกจากนี้ Rhodes (2000) ได้อ้างถึงการศึกษาดั้งเดิมของ Finer (1970) โดยได้เปรียบเทียบความหมายที่ชัดเจนมากขึ้น ระหว่างรัฐบาล (Government) และธรรมาภิบาล (Governance) ดังนี้

- รัฐบาล หรือ Government คือ กระบวนการของการบริหาร ที่กำหนดบทบาทหน้าที่ตามอำนาจสั่งการ โดยผ่านวิธีการ หรือระบบการบริหารจัดการของแต่ละสังคม หรือองค์กรนั้น ๆ
- ธรรมาภิบาล หรือ Governance คือ การปรับเปลี่ยนให้เกิดกระบวนการบริหารแบบใหม่ที่บทบาทหน้าที่ตามอำนาจสั่งการได้ถูกปรับเปลี่ยน โดยผ่านวิธีการหรือระบบบริหารจัดการแบบใหม่ของแต่ละสังคม หรือองค์กรนั้น ๆ

ยุคปัจจุบัน ได้มีการผลักดันเพื่อนำธรรมาภิบาลมาใช้ในทางปฏิบัติอย่างแพร่หลายในเรื่องการจัดการข้อมูลภาครัฐเพื่อนำไปสู่การใช้งานข้อมูลเปิด หรือที่เรียกว่า ธรรมาภิบาลข้อมูล (Data Governance) ซึ่งมีองค์ประกอบหลัก ๆ 3 ส่วน คือ คณะธรรมาภิบาลข้อมูล (Body) กระบวนการทำงานของธรรมาภิบาลข้อมูล (Process) และเครื่องมือและที่จัดเก็บข้อมูล (Tools and Repositories) (दनัย ธนบดีธรรมจารี, 2564, หน้า 10)

ในส่วนของการบริหารโครงการ ธรรมาภิบาลได้ถูกเรียกว่าธรรมาภิบาลโครงการ หรือ Project Governance มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ระบบการตัดสินใจของโครงการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งส่วนสำคัญ คือ โครงสร้างของธรรมาภิบาลโครงการ (Project Governance Structure) ที่จะต้องสนับสนุนให้เกิดการรายงานผลการดำเนินงาน การเปิดพื้นที่ในการให้ข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับโครงการ รวมถึงการบริหารจัดการผู้มีส่วนเกี่ยวข้องให้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ทั้งนี้ โครงการที่ประสบความสำเร็จและมีการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นตัวชี้วัดถึงการมีหลักการธรรมาภิบาลของโครงการที่ดี (Garland, 2009, p. 11 - 12; Too & Weaver, 2014, p. 7, 16; Bourne, 28 December 2011) โดยส่วนสำคัญที่จำเป็นตามหลักการธรรมาภิบาลของโครงการ หรือ Project Governance ประกอบด้วย

- 1) กระบวนการเพื่อคัดเลือกโครงการที่ดีที่สุด (Project Selection)
- 2) การบริหารจัดการโครงการตาม Project Life Cycle อย่างมีประสิทธิภาพ เชื่อมการทำงานทุกระดับ (Project Life Cycle Management)
- 3) การใช้ระบบติดตามการดำเนินงาน และปรับปรุงกระบวนการอย่างต่อเนื่อง (Monitoring and Evaluation)

กล่าวโดยสรุป ธรรมนูญ หมายความว่า การบริหารจัดการที่มีระเบียบขั้นตอนชัดเจน มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้รับผิดชอบในแต่ละขั้นตอน เพื่อให้เกิดการดำเนินการที่โปร่งใส และมีประสิทธิภาพประสิทธิผลมากขึ้น สามารถตรวจสอบย้อนกลับได้ และมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับในทุกภาคส่วน ซึ่งจำเป็นต้องมีการทบทวน ปรับปรุงกระบวนการ หรือระบบในการบริหารจัดการนั้น ๆ โดยเน้นให้เกิดการยอมรับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตั้งแต่ระดับผู้บริหาร ระดับปฏิบัติ และจนถึงผู้ใช้บริการ และจากหลักธรรมนูญ สามารถสรุปองค์ประกอบที่จำเป็นสำหรับการจัดทำธรรมนูญภาครัฐใด ๆ ได้แก่

- 1) องค์ประกอบคณะทำงาน ที่มีบทบาทการทำงานชัดเจน (Body)
- 2) ขั้นตอนการดำเนินงาน ที่สามารถกำหนดคณะทำงานรับผิดชอบ (Process)
- 3) เครื่องมือ และวิธีการจัดการข้อมูล (Methods)
- 4) เอกสารบันทึกการทำงาน และรายงานผล (Documents)

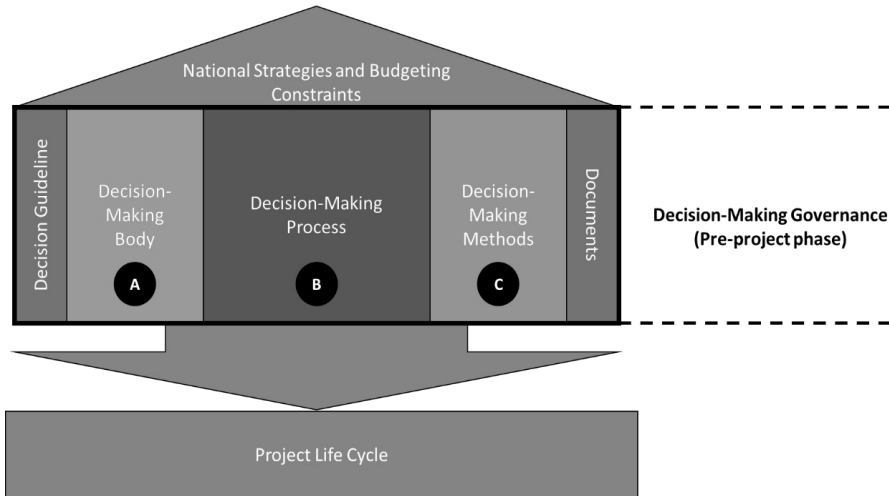
โดยทั้ง 4 องค์ประกอบนี้ จะใช้เป็นกรอบในการออกแบบแนวคิดธรรมนูญในกระบวนการตัดสินใจภาครัฐ ซึ่งได้นำเสนอในหัวข้อต่อไป

3. การสร้างธรรมนูญในกระบวนการตัดสินใจภาครัฐ

นักวิชาการด้านการบริหารโครงการหลายท่าน เช่น Haponava & Al-Jibouri (2009) Archibald, Filippo, & Filippo (2012) Park-Lee (2021) Vajarothai (2019) ให้ความสำคัญกับการพัฒนากระบวนการในระยะก่อนเริ่มโครงการ ซึ่งพิสูจน์แล้วว่าช่วยเพิ่มประสิทธิภาพ คุณภาพ และผลลัพธ์ทางคุณค่าของโครงการนั้น ๆ ได้ โดยส่วนหนึ่งของระยะก่อนเริ่มโครงการนี้ คือ กระบวนการตัดสินใจคัดเลือกโครงการ (Project Selection Phase) และเพื่อให้มีธรรมนูญในการดำเนินงานโครงการภาครัฐที่ดี หรือ Project Governance ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 จึงจำเป็นต้องมีธรรมนูญในกระบวนการตัดสินใจเพื่อคัดเลือกโครงการที่ดีที่สุดประกอบด้วยเช่นกัน

บทความนี้ได้ศึกษาค้นคว้า และทบทวนวรรณกรรมโดยนำหลักธรรมนูญ กระบวนการตัดสินใจ และโครงสร้างการบริหารโครงการ มาบูรณาการร่วมกัน โดยได้เสนอแนะกรอบโครงสร้างที่ชัดเจนในมุมมองของหลักธรรมนูญ และสามารถออกแบบโครงสร้างธรรมนูญสำหรับการตัดสินใจของภาครัฐ (Decision-Making Governance: DMG) ได้ตั้งแผนภาพที่ 2

แผนภาพที่ 2 กรอบโครงสร้างธรรมาภิบาลการตัดสินใจของภาครัฐ (Decision-Making Governance: DMG)



ที่มา: ประยุกต์จากกรอบธรรมาภิบาลข้อมูล จาก *Data Governance: Step by step guideline* หลักสูตรการจัดทำธรรมาภิบาลข้อมูล (Data Governance) เพื่อการบริหารสู่องค์กรดิจิทัล (หน้า 10), โดย ดนัย ธนบัตรธรรมจารี, 2564, กรุงเทพฯ: สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงาน ก.พ.ร..

จากแผนภาพที่ 2 องค์ประกอบของกรอบโครงสร้างธรรมาภิบาลการตัดสินใจของภาครัฐ หรือ DMG เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นก่อน Project Life Cycle ที่ยึดโยงอยู่ภายใต้หลังคาบ้านของยุทธศาสตร์และเงื่อนไขการจัดสรรงบประมาณของประเทศที่การตัดสินใจลงทุนใด ๆ 都必须สอดคล้องกับกรอบความต้องการของชาติ โดยองค์ประกอบของ DMG คือ ตัวบ้าน ที่ดำเนินการแต่ละขั้นตอนจาก A - C ในแนวนอน โดยมีเสาหลักซ้าย (Decision Guideline) และขวา (Documents) ของบ้านที่ช่วยควบคุมกระบวนการทำงาน และเมื่อสิ้นสุดกระบวนการ DMG แล้ว โครงการที่ถูกคัดเลือกที่มีความเหมาะสมในการลงทุน จะเข้าสู่กระบวนการบริหารโครงการ หรือ Project Life Cycle ซึ่งรวมถึงกระบวนการจัดทำเอกสารตั้งต้นของโครงการ เพื่อดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างต่อไป

การทำให้เกิดธรรมาภิบาลในกระบวนการตัดสินใจ โดยใช้กรอบ DMG นี้ ต้องประกอบด้วยรายละเอียดดังต่อไปนี้

คู่มือประกอบการตัดสินใจ (Decision Guideline): เป็นเอกสารที่ให้ความรู้ แนวทาง และตัวอย่าง ในการดำเนินการแต่ละขั้นตอนจาก A - C เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถปฏิบัติตามได้ โดยใช้ผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคน้อยที่สุด ทั้งนี้ ควรมีการฝึกอบรมเพื่อปูพื้นฐานเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจด้วย

A – คณะทำงานธรรมาภิบาลการตัดสินใจ (Decision-Making Body): ควรต้องมีการจัดตั้งคณะทำงานในกระบวนการตัดสินใจในแต่ละขั้นตอน ที่แต่ละชุดคณะทำงานต้องไม่มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกัน โดยเฉพาะขั้นตอนที่อาจมีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งกันและกัน เช่นเดียวกับหลักการจัดตั้งคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ นอกจากนี้องค์ประกอบที่สำคัญของคณะทำงาน คือ ผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้ช่วยคณะทำงานด้านเทคนิค ที่จะช่วยขับเคลื่อนกระบวนการ ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจ และการใช้งานเครื่องมือต่าง ๆ รวมถึงอ่านทำความเข้าใจในคู่มือประกอบการตัดสินใจ (Decision Guideline) อย่างละเอียดรอบคอบแล้ว

B – กระบวนการตัดสินใจ (Decision-Making Process): ลำดับกระบวนการตัดสินใจในแต่ละขั้นตอนอย่างมีระบบ โดยแต่ละขั้นตอน ต้องมีคณะทำงานจาก A ในการกำกับดูแล และรับผิดชอบอย่างชัดเจน โดยหากอ้างอิงกระบวนการคัดเลือกโครงการภาครัฐ (Project Selection Process) ที่เสนอแนะโดย Vajarothai (2019) สามารถแบ่งเป็นขั้นตอนย่อยได้ 4 ขั้นตอน ดังนี้

1) Preparation Stage: ขั้นเริ่มต้นในการกำหนดเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ การลงทุนในเชิงยุทธศาสตร์ โดยวัตถุประสงค์ของการลงทุนจะเป็นตัวกำหนดเกณฑ์ (Criteria) ที่จะใช้เพื่อประเมินโครงการลงทุน ที่สะท้อนผลกระทบในหลายมิติ เช่น เกณฑ์ด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

2) Pre-screening Stage: ขั้นคัดกรองข้อมูล โดยต้องรวบรวม ค้นหา ทางเลือกการลงทุน (Alternatives) ที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ และหากมีจำนวนทางเลือกมากเกินไป สามารถคัดกรองเพื่อลดจำนวนทางเลือกโดยใช้เกณฑ์เบื้องต้นที่ต้องถูกกำหนดไว้แล้วจากขั้นแรก

3) Project Evaluation: ขั้นการประเมินความเหมาะสม และความคุ้มค่าของทางเลือก โดยต้องรวบรวมข้อมูลโครงการของแต่ละทางเลือก เพื่อนำมาแปลงค่าให้เหมาะสมกับการประเมินตามเกณฑ์ (Criteria) แต่ละตัวที่ได้กำหนดขึ้น รวมถึงการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของแต่ละทางเลือก (Sensitivity Analysis) ซึ่งมีกระบวนการทางเทคนิคที่ซับซ้อน และใช้ข้อมูลจำนวนมาก ขั้นตอนนี้จึงจำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญ/ผู้ประเมินความคุ้มค่า และผู้ช่วยคณะทำงานเป็นผู้จัดเตรียมข้อมูล ประมวลผลคะแนนของแต่ละทางเลือก และสรุปผลเพื่อจัดทำเป็นเอกสารบันทึกสำหรับการตัดสินใจในขั้นตอนต่อไป

4) Decision Stage: ขั้นการตัดสินใจคัดเลือกโครงการลงทุน ที่มีความคุ้มค่าตรงกับเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของการลงทุนมากที่สุด โดยผลการประเมินจะนำไปสู่การจัดลำดับความสำคัญของโครงการตามคะแนนการประเมิน ซึ่งในขั้นตอนนี้ผู้บริหารระดับสูงที่เป็นคนตัดสินใจสามารถขอทบทวนเงื่อนไขในการวิเคราะห์ที่ตอบโจทย์การลงทุนมากขึ้น (Re-assessed Sensitivity Analysis) โดยมีผู้เชี่ยวชาญ/ผู้ประเมินความคุ้มค่า และผู้ช่วยคณะทำงานสนับสนุนการดำเนินการ และสรุปผลการตัดสินใจเพื่อจัดทำเป็นเอกสารบันทึกต่อไป

C – เครื่องมือในการตัดสินใจ (Decision-Making Methods): เมื่อกระบวนการตัดสินใจไม่ได้เกิดจากการใช้แค่ความรู้สึก (Intuitive Judgement) อีกต่อไป ดังนั้น การทำให้ผลการตัดสินใจ

มีความโปร่งใส มีเหตุและผล จึงต้องใช้เครื่องมือทางวิทยาศาสตร์ และการคำนวณต่าง ๆ เพื่อให้ข้อมูลสามารถเข้าใจได้ง่าย และตรวจสอบย้อนกลับได้ โดยจำเป็นต้องเลือกเครื่องมือทางวิทยาศาสตร์ที่เหมาะสมสำหรับการตัดสินใจในแต่ละขั้นตอน ตัวอย่างเครื่องมือ ได้แก่ การหารีอระดมความคิดเห็น (Brainstorm), การสร้างการมีส่วนร่วมกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Participatory Methods) การคำนวณและวิเคราะห์ตามเกณฑ์ที่หลากหลาย (Multi-criteria Analysis) การวิเคราะห์ความอ่อนไหวของแต่ละทางเลือก (Sensitivity Analysis) เป็นต้น (Vajarothai, 2019, p. 41 - 55)

รายงานผล (Documents): การดำเนินงานทุกขั้นตอนของกระบวนการ B จะต้องถูกบันทึก และรายงานผลสรุป ซึ่งถูกคำนวณและประมวลผลตามหลักวิทยาศาสตร์โดยเครื่องมือ C และมีคณะทำงาน A เป็นผู้ตรวจสอบรับรองผลการบันทึก

เมื่อนำกรอบ DMG มาประยุกต์ใช้กับโครงการลงทุนภาครัฐ สามารถจัดทำในรูปแบบตารางที่ 1 แสดงความเชื่อมโยงของแต่ละองค์ประกอบ เพื่อให้ง่ายต่อการนำไปใช้งานได้ ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ตัวอย่างการประยุกต์ใช้กรอบ DMG ในกระบวนการคัดเลือกโครงการลงทุนภาครัฐ

	A	B	C		
	Decision-Making Body	Decision-Making Process (Project Selection)	Decision-Making Methods		
Decision Guideline	<ul style="list-style-type: none"> - ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน - ผู้บริหารระดับกลาง ชุดที่ 1 - ผชช./ผู้ประเมินความคุ้มค่า* - ผู้ช่วยคณะทำงาน* ชุดที่ 1 	1	Preparation stage - กำหนดเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ในการลงทุน - กำหนดเกณฑ์ (criteria)	Brainstorm	Document
	<ul style="list-style-type: none"> - ผู้บริหารระดับกลาง ชุดที่ 2 - วิศวกรโครงการ/เจ้าหน้าที่ในพื้นที่ - ผู้ช่วยคณะทำงาน* ชุดที่ 2 	2	Pre-screening stage - รวบรวม/คัดเลือกโครงการลงทุนเพื่อเป็นทางเลือก - คัดกรองทางเลือกเบื้องต้น	- Participatory meetings - Heuristic model (cut-off or check list criteria)	
	<ul style="list-style-type: none"> - ผู้บริหารระดับกลาง ชุดที่ 1 - วิศวกรโครงการ - ผชช./ผู้ประเมินความคุ้มค่า* - ผู้ช่วยคณะทำงาน* ชุดที่ 1 	3	Project evaluation - รวบรวมข้อมูลโครงการทางเลือก - ประเมินความเหมาะสมและค้ำค่าตามเกณฑ์ (criteria)	- Multi-criteria analysis - Sensitivity analysis	
	<ul style="list-style-type: none"> - ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน - ผู้บริหารระดับกลาง ชุดที่ 1 และ 2 - ผชช./ผู้ประเมินความคุ้มค่า* - ผู้ช่วยคณะทำงาน* 	4	Decision stage - วิเคราะห์/ทบทวนผลการประเมิน และตัดสินใจคัดเลือกทางเลือกที่ค้ำค่าที่สุด	Re-assessed sensitivity analysis	

ที่มา: ประยุกต์จากกรอบธรรมาภิบาลข้อมูล จาก *Data Governance: Step by step guideline หลักสู่การจัดการจัดทำธรรมาภิบาลข้อมูล (Data Governance) เพื่อการบริหารสู่องค์กรดิจิทัล* (หน้า 10), โดย ดนัย ธนบัตรธรรมจารี, 2564, กรุงเทพฯ: สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงาน ก.พ.ร.; กระบวนการตัดสินใจ Integrated Decision Model (IDM) for Public Investment Projects Evaluation and Selection From *The Development of An Integrated Decision Model for Public Investment Projects in Thailand* (p. 103), By Pintip Vajarothai, 2019, [Published Doctoral Dissertation]. University of Twente, The Netherlands.

ทั้งนี้ กรอบ DMG นอกจากใช้สำหรับการตัดสินใจในระดับองค์กรแล้ว ยังสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้กับกระบวนการตัดสินใจที่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมาก ซึ่งจะทำให้การตัดสินใจที่เคยเป็นนามธรรม (Unscientific) สามารถพิสูจน์ บันทึก และตรวจสอบได้ด้วยหลักการทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Decision)

4. ข้อเสนอแนะการดำเนินงาน

จากโครงสร้างธรรมาภิบาลในการตัดสินใจของภาครัฐ (Decision-Making Governance: DMG) ข้างต้น หากได้มีการนำไปประยุกต์ใช้อย่างจริงจัง จะสามารถช่วยปรับปรุงระบบการกระจายอำนาจการตัดสินใจของภาครัฐให้มีความโปร่งใสมากขึ้นในทุกระดับ ซึ่งทำให้การตัดสินใจที่เคยเป็นนามธรรม (Unscientific) สามารถพิสูจน์ บันทึก ตรวจสอบได้ด้วยหลักการทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Decision) ช่วยลดข้อกังขาเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่ไม่ชอบธรรมอันเนื่องมาจากการลงทุนพัฒนาโครงการต่าง ๆ ทั้งนี้ การสร้างให้เกิด DMG และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้อย่างเป็นรูปธรรม จำเป็นต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบต่าง ๆ ที่มีแนวทางการนำไปประยุกต์ใช้ และองค์ประกอบที่จำเป็นต้องพิจารณาเพื่อสร้าง DMG ให้เป็นรูปธรรม และลดข้อติดขัดในการดำเนินงาน ดังนี้

4.1 การประยุกต์ใช้งาน

จากหลักการของ DMG ที่มุ่งเน้นปรับปรุงกระบวนการตัดสินใจให้มีความโปร่งใส ชัดเจน และได้ผลลัพธ์ของการตัดสินใจที่สามารถตรวจสอบย้อนกลับได้ในกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ ดังนั้น การใช้งาน DMG ควรเริ่มหลังจากหน่วยงานต่าง ๆ ได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้ว และอยู่ระหว่างริเริ่มโครงการ โดยเฉพาะในหน่วยงานท้องถิ่นที่ได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อให้บริการสาธารณะ และการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ซึ่งมีระบบการตัดสินใจแบบเบ็ดเสร็จภายในองค์กร โดย DMG จะช่วยในกระบวนการคัดเลือกโครงการลงทุนที่เหมาะสม ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับเกณฑ์ (Criteria) การคัดเลือกที่ได้กำหนดไว้สำหรับงบลงทุนนั้น ๆ ซึ่งขั้นตอนนี้เป็นกระบวนการก่อนการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อสรรหาผู้รับเหมา หรือผู้รับจ้างในลำดับต่อไป

4.2 องค์ประกอบที่จำเป็นเพื่อลดข้อติดขัดในการดำเนินงาน

การประยุกต์ใช้งาน DMG อาจทำให้เกิดข้อติดขัดและปัญหาในการปรับเปลี่ยนระบบงาน เนื่องจากจะต้องเพิ่มกระบวนการคัดเลือกโครงการลงทุน เข้ามาอีก 1 ขั้นตอน ก่อนกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง แต่จะติดขัดเพียงในระยะแรกของการปรับระบบเท่านั้น และเนื่องจากเกี่ยวข้องกับส่วนราชการหลายส่วนที่มีอำนาจในการปรับปรุงระบบบริหารราชการ ดังนั้น บทความนี้จึงเสนอสิ่งที่จำเป็นที่จะต้องคำนึงถึง เพื่อลดข้อติดขัดและปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

(1) การยอมรับในระดับนโยบายของประเทศ และความจริงจังที่จะทำให้เกิดการพัฒนาปรับปรุงระบบการตัดสินใจในทุกระดับของภาครัฐ

(2) การสร้างความเข้าใจในกระบวนการตัดสินใจ หลักทฤษฎี และความรู้ทางเทคนิคเป็นสิ่งสำคัญ โดยเฉพาะกับการกำหนดเกณฑ์คัดเลือก (Criteria) ที่เป็นองค์ประกอบสำคัญในการตัดสินใจ

ที่ต้องพิจารณาถึง ความสำคัญจำเป็น วัตถุประสงค์ที่ชัดเจน (เช่น ให้ความสำคัญกับประโยชน์ของการใช้งาน ความแข็งแกร่งคงทน หรือนั่นความสวยงาม ส่งเสริมภาพลักษณ์ การโฆษณา ประชาสัมพันธ์ เป็นต้น) พื้นที่ดำเนินงานที่มีความสำคัญสูงสุด (เช่น เน้นการพัฒนาพื้นที่ด้อยโอกาส และยากจนสูงสุดเป็นอันดับแรก) ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

(3) คณะทำงานในแต่ละขั้นตอน ที่ไม่เอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน มีการแต่งตั้งคล้ายกับคณะกรรมการในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง แต่ใน DMG มีส่วนร่วมของผู้บริหารระดับสูงในการกำหนดนโยบาย และตัดสินใจ ซึ่งเป็นหัวใจหลักของระบบธรรมาภิบาล นอกจากนี้ Garland (2009) ยังให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับขนาดของคณะทำงานว่า จะต้องไม่ใหญ่เกินไป เพื่อให้กระบวนการตัดสินใจมีความคล่องตัว และมีประสิทธิภาพ

(4) ทางเลือกในการตัดสินใจลงทุน (Alternatives) ที่จำเป็นต้องมีมากกว่า 1 ทางเลือก ซึ่งจะช่วยให้เห็นข้อแตกต่าง เหตุและผลในการตัดสินใจคัดเลือกโครงการดังกล่าว

(5) กระบวนการตัดสินใจที่ถูกจัดลำดับขั้นตอนอย่างชัดเจน และมีเครื่องมือที่จำเป็นต้องใช้ในแต่ละขั้นตอน ที่ช่วยแปลงข้อมูลโครงการทางเลือกต่าง ๆ ออกมาเป็นผลคะแนนรวม ที่สามารถนำมาเปรียบเทียบความคุ้มค่า จัดลำดับความสำคัญ และสามารถตรวจสอบย้อนกลับในแต่ละขั้นตอนได้

(6) การบันทึกผลการดำเนินงานอย่างมีระบบ สามารถใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและดิจิทัลในการประมวลผล เก็บข้อมูล และการเข้ารหัสผ่านเพื่อความปลอดภัยของข้อมูลได้

นอกจากนี้ ความเป็นไปได้ในการนำ DMG ไปใช้งานจริง จะต้องมีการทดสอบกรอบการทำงานในระบบราชการและโครงการจริง เพื่อทบทวน และปรับรายละเอียดของแต่ละองค์ประกอบให้สอดคล้องกับผู้ใช้งาน เช่น การเพิ่มข้อกำหนดเงื่อนไขโครงการที่จำเป็นต้องผ่าน DMG ได้แก่ งบประมาณ ขนาดของโครงการ ผลกระทบ เป็นต้น ทั้งนี้ ผลการทดสอบที่มีประสิทธิภาพจะช่วยให้เกิดการยอมรับจากระดับนโยบาย และต้องอาศัยความตั้งใจจริงของผู้บริหารระดับสูงของประเทศ ในการสร้างความโปร่งใส และมุ่งมั่นในการลดคอร์รัปชันในประเทศไทย

เอกสารอ้างอิง

ฉันทน์ชนก เชนณรงค์. (2561). การยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทย.

วารสารวิชาการ ป.ป.ช., 11(1), 136 - 146.

ดนัย ธนบดีธรรมจารี. (2564). Data Governance: Step by step guideline. *หลักสูตรการจัดการทำธรรมาภิบาลข้อมูล (Data Governance) เพื่อการบริหารสู่องค์กรดิจิทัล*. กรุงเทพฯ: สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงาน ก.พ.ร..

- วิชา มหาคุณ. (2560). *กรณีศึกษาการทุจริตโครงการก่อสร้างบำบัดน้ำเสียคลองด่าน*. กรมส่งเสริมสหกรณ์. https://www.cpd.go.th/cpdth2560/images/Case_Study_on_Corruption_Project_Klong_Dan_Waste_Water_Treatment_Plant_Construction.pdf.
- สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กลุ่มตรวจสอบภายใน. (2558). *แนวทางการป้องกันการทุจริตภาครัฐ*. สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. <http://www.audit.mua.go.th/pdf/KM58-1.pdf>.
- หนังสือพิมพ์แนวหน้า. (10 พฤษภาคม 2561). *ทูลหว่า 5 ดาว! ที่จ้างศูนย์ส่งเสริมอาชีพขนาดเบตง*. ป.ป.ช. เรียกสอบละเอียดงบ. <https://www.naewna.com/local/338106>.
- Afshari, A., Mojahed, M., & Yusuff, R. M. (2010). Simple additive weighting approach to personal selection problem. *International Journal of Innovation, Management and Technology*, 1(5), 211 - 515.
- Archibald, D. R., Filippo, I. D., & Filippo, D. D. (2012). The six-phase comprehensive project life cycle model including the project incubation/feasibility phase and the post-project evaluation phase. *PM World Journal*, 1(5), 1 - 40.
- Bourne, L. (28 December 2011). *Project and Organisational Governance*. Mosaicproject's Blog: Project and stakeholder management. <https://mosaicprojects.wordpress.com/2011/12/28/project-and-organisational-governance/>
- Bovaird, T. (2005). Public Governance: Balancing Stakeholder Power in a Network Society. *International Review of Administrative Sciences*, 71(2), 217 - 228.
- Finer, S. E. (1970). *Comparative Government*. London: Allen Lane: The Penguin Press.
- Garland, R. (2009). *Project Governance: A Practical Guide to Effective Project Decision Making*. London: Kogan Page.
- Haponava, T., & Al-Jibouri, S. (2009). Identifying key performance indicators for use in control of pre-project stage process in construction. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 58(2), 160 - 173.
- Khan, M. H., & Gray, H. (2006). *State weakness in developing countries and strategies of institutional reform - Operational Implications for Anti-Corruption Policy and A case-study of Tanzania*. London: The London School of Economics and Political Science.
- Leftwich, A. (1993). Governance, Democracy and Development in the Third World. *Third World Quarterly*, 14(3), 605 - 624.

- Olken, B. A., & Pande, R. (2011). *Corruption in developing countries*. Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- Park-Lee, S. (2021). *Briefing at the pre-project phase in design consulting - How design consultants navigate through uncertainty while briefing and selling simultaneously*. [Published Doctoral Dissertation]. Aalto University, Finland.
- Post Today. (30 มิถุนายน 2564). ดร. สอบเจ้าหน้าที่ อบต. ราชาทะเษเพิ่มพูนคดีเสไฟฟ้ากินรีฉาว. Post Today. <https://www.posttoday.com/social/local/656873>.
- Project Management Institute. (2017). *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (6th edition ed.)*. Newtown Square, Pennsylvania: Project Management Institute.
- Rhodes, R. A. W. (2000). Governance and public administration. In Pierre, J. (ed.), *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Too, E. G., & Weaver, P. (2014). The management of project management: A conceptual framework for project governance. *International Journal of Project Management*, 32(8), 1382 - 1394.
- Vajaroathai, P. (2019). *The Development of An Integrated Decision Model for Public Investment Projects in Thailand*. [Published Doctoral Dissertation]. University of Twente, The Netherlands.
- Wideman, M. (2020). *When does a project actually start? - Part 1*. Max's. http://www.maxwideman.com/papers/when_actually/bother.htm#6
- World Bank. (1992). *Governance and Development*. Washington, D.C.: World Bank.