

การศึกษาเรื่องแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน กรณีศึกษาต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต¹

บุญตรี โฉมศิริ²

การศึกษาเรื่องแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน กรณีศึกษาต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทาง กระบวนการ และเครื่องมือในการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต วิเคราะห์ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต แนวทางแก้ไขและการพัฒนาสำหรับนำมาปรับใช้กับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งผลจากการศึกษาจะเป็นข้อมูลสนับสนุนประกอบการตัดสินใจของผู้บริหารและเป็นแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการงบประมาณของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ตลอดจนบริหารจัดการทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานและเกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณ

การศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงพรรณนา โดยการรวบรวมและศึกษาข้อมูลสำหรับการวิเคราะห์ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นการศึกษาข้อมูลย้อนหลังของปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2560 ถึง 30 กันยายน 2561 และหน่วยผลผลิตของการศึกษาในครั้งนี้ หมายถึง “เรื่องร้องเรียน” ดังนั้น การวิเคราะห์ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงหมายถึง “การวิเคราะห์ต้นทุนต่อหน่วยเรื่องร้องเรียน” และศึกษาเฉพาะ “ต้นทุนทางตรงในการดำเนินการเรื่องร้องเรียน” สำหรับวิธีการศึกษาได้ดำเนินการเก็บและรวบรวมข้อมูลทั้งในส่วนของคุณวุฒิและคุณวุฒิ รวมทั้งการสัมภาษณ์และสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการในการดำเนินการพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากเจ้าหน้าที่ของสำนักสอบสวนซึ่งเป็นภารกิจหลักในการดำเนินการเรื่องร้องเรียน ตลอดจนการศึกษาและรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิต่างๆ ทั้งในส่วนของเอกสาร ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการเก็บรวบรวมข้อมูลย้อนหลังของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินงานตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ภายใต้อาณัติ: การพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน การศึกษาต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ

1. ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตเมื่อพิจารณาตามผลการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561
2. ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตจำแนกรายสำนัก
3. การคำนวณต้นทุนต่อหน่วยของเรื่องร้องเรียน โดยการนำกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนมาพิจารณาขั้นตอนการดำเนินงานแต่ละขั้นตอน เพื่อหาค่าประกอบของทรัพยากรและต้นทุนที่ต้องใช้ในการดำเนินการแต่ละเรื่องร้องเรียน จำแนกการดำเนินงานเรื่องร้องเรียนได้เป็น 5 กรณี (รายละเอียดตามความเชื่อมโยงระหว่างผลผลิต ตัวชี้วัดของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและการดำเนินงานเรื่องร้องเรียนได้ดังภาพที่ 1)

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานการศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน กรณีศึกษาต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต, 2561.

² นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ สำนักนโยบายและแผน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

แผนภาพแสดงความเชื่อมโยงความเชื่อมโยงระหว่างผลผลิต ตัวชี้วัดของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและการดำเนินงานเรื่องร้องเรียน
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

ผลผลิต : การพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน (ประกอบด้วย 4 กิจกรรม)
งบประมาณที่ได้รับจัดสรร จำนวน 263,632,400.00 บาท ผลการเบิกจ่ายงบประมาณ จำนวน 253,109,731.40 บาท



ตัวชี้วัดระดับผลผลิต : ร้อยละของเรื่องร้องเรียนที่ดำเนินการแล้วเสร็จ จำนวน 2,765 เรื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ 60.72



- กิจกรรมที่ 1 การแสวงหาและสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมให้แก่ประชาชนและการดำเนินมาตรการที่รัฐต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

- กิจกรรมที่ 2 การพัฒนาเครือข่ายเพื่อสร้างธรรมาภิบาล
- กิจกรรมที่ 3 การส่งเสริมให้ความรู้เกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินและสิทธิที่จะร้องเรียนตามกฎหมายบัญญัติ
- กิจกรรมที่ 4 การบริหารและพัฒนาการดำเนินงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน



การคำนวณต้นทุนต่อหน่วยของการดำเนินงานเรื่องร้องเรียน (กิจกรรมที่ 1)

1. ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตเมื่อพิจารณาตามผลการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561
2. ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตจำแนกรายสำนัก
3. การคำนวณต้นทุนต่อหน่วยของเรื่องร้องเรียน จำนวน 5 กรณี
 - 1) กรณีเรื่องร้องเรียนที่ไม่ได้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินและไม่รับไว้พิจารณา
 - 2) กรณีเรื่องร้องเรียนอยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินและรับไว้พิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริง รวมถึงสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนสามารถประสานงานกับหน่วยงานของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาได้
 - 3) กรณีเรื่องร้องเรียนอยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินและรับไว้พิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริง และเจ้าหน้าที่สอบสวนผู้รับผิดชอบสามารถดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน
 - 4) กรณีเรื่องร้องเรียนที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบแล้วพบว่าไม่ได้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินและได้ส่งเรื่องต่อไปยังหน่วยงานอื่น
 - 5) กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณา

สรุปผลการศึกษา

1. การวิเคราะห์ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตเมื่อพิจารณาตามผลการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

สำหรับการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน จะนำผลการใช้จ่ายงบประมาณในภาพรวมมาพิจารณาคำนวณต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต ซึ่งพบว่า ในภาพรวมผลการเบิกจ่ายงบประมาณปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ค่าใช้จ่ายบุคลากร จำนวน 164,210,917.93 บาท ค่าใช้จ่ายดำเนินงาน จำนวน 85,608,723.81 บาท ค่าใช้จ่ายลงทุน จำนวน 3,290,089.66 บาท รวมทั้งสิ้น 253,109,731.40 บาท ซึ่งเมื่อพิจารณาค่าใช้จ่ายรายสำนักที่เป็นภารกิจหลักและภารกิจสนับสนุน พบว่า สำนักที่ดำเนินการตามภารกิจหลักมีค่าใช้จ่าย จำนวน 84,858,376.82 บาท เมื่อพิจารณาต้นทุนต่อหน่วยเปรียบเทียบกับจำนวนเรื่องร้องเรียนที่แล้วเสร็จ จำนวน 2,765 เรื่อง จึงเท่ากับ 30,690.19 บาท/เรื่อง และสำนักที่ดำเนินการในภารกิจสนับสนุน จำนวน 168,251,354.58 บาท เมื่อพิจารณาต้นทุนต่อหน่วยเปรียบเทียบกับจำนวนเรื่องร้องเรียนที่แล้วเสร็จ จำนวน 2,765 เรื่อง จึงเท่ากับ 60,850.40 บาท/เรื่อง ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตในภาพรวมของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงเท่ากับ 91,540.59 บาท/เรื่อง

2. การวิเคราะห์ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตจำแนกรายสำนักเมื่อพิจารณาตามผลการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตในส่วนของการดำเนินงานเรื่องร้องเรียนของสำนักที่มีภารกิจหลักในการดำเนินงานเรื่องร้องเรียน จำนวน 6 สำนัก ได้แก่ สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน สำนักสอบสวน 1 – 4 และสำนักกฎหมายและคดี โดยพิจารณาตามผลการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 จำแนกตามค่าใช้จ่าย ประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายบุคลากร ค่าใช้จ่ายดำเนินงาน และค่าใช้จ่ายลงทุนของแต่ละสำนัก สรุปผลต้นทุนต่อหน่วยเรื่องร้องเรียนจำแนกตามสำนักได้ ดังนี้

ตารางที่ 1.1 สรุปต้นทุนต่อหน่วยเรื่องร้องเรียนจำแนกรายสำนักเมื่อพิจารณาตามผลการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

สำนัก	ผลเบิกจ่ายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ในส่วนของการดำเนินงานเรื่องร้องเรียน (บาท)	เรื่องร้องเรียนที่แล้ว เสร็จ (เรื่อง)	ต้นทุนต่อหน่วย (บาท/เรื่อง)
สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน	12,233,724.78	706	17,328.22
สำนักสอบสวน 1	16,349,569.78	445	36,740.61
สำนักสอบสวน 2	14,973,726.99	497	30,128.22
สำนักสอบสวน 3	15,509,039.15	611	25,383.04
สำนักสอบสวน 4	9,500,462.74	444	21,397.44
สำนักกฎหมายและคดี	4,657,379.27	62	75,119.02

สำนักที่เป็นภารกิจหลักในการดำเนินงานด้านเรื่องร้องเรียนจะมีต้นทุนต่อหน่วยในการดำเนินงาน คิดเป็นเงิน 26,482.42 บาท/เรื่อง โดยสำนักที่มีต้นทุนต่อหน่วยในการดำเนินงานเรื่องร้องเรียนต่ำที่สุด คือ สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน ซึ่งมีต้นทุนต่อหน่วยในการดำเนินงานเรื่องร้องเรียน จำนวน 17,328.22 บาท/เรื่อง และสำนักที่มีต้นทุนต่อหน่วยในการดำเนินงานสูงสุด คือ สำนักกฎหมายและคดี ซึ่งเป็นไปตามภารกิจของสำนัก กล่าวคือ สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนมีภารกิจเกี่ยวกับการรับเรื่องร้องเรียน ตรวจสอบ กลั่นกรอง แสวงหาข้อเท็จจริง และจัดทำความเห็นเพื่อเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยในกรณีการรับหรือไม่รับไว้เป็นเรื่องร้องเรียน ตลอดจนส่งมอบเรื่องร้องเรียนที่รับไว้พิจารณาให้ส่วนงานที่รับผิดชอบดำเนินการ แสวงหาข้อเท็จจริง การดำเนินการเรื่องที่ไม่ยุ่งยาก ไม่ซับซ้อน สามารถประสานงานเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมด้วยความรวดเร็ว ซึ่งการดำเนินงานในลักษณะดังกล่าวของสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน เปรียบเสมือนเป็นด่านหน้าของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในการเป็นหน่วยคัดกรองเรื่องร้องเรียน จากช่องทางกรรณการร้องเรียนต่างๆ สำหรับภารกิจของสำนักกฎหมายและคดี มีลักษณะการทำงานด้านพิจารณา แสวงหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนเช่นเดียวกันสำนักสอบสวน โดยเน้นปัญหาความชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ การดำเนินงานส่วนใหญ่จึงไม่จำเป็นต้องไปลงพื้นที่แสวงหาข้อเท็จจริง จึงไม่มีค่าใช้จ่ายในการลงพื้นที่ แต่จะเป็นลักษณะการประชุมเพื่อให้ความเห็นทางข้อกฎหมายสำนักกฎหมายและคดี ผลการเบิกจ่าย จึงต่ำกว่าสำนักอื่นๆ อีกทั้งกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนในลักษณะของปัญหาความชอบด้วยกฎหมายจะเป็นลักษณะที่ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินต้องเห็นชอบร่วมกันทุกท่าน รวมถึงส่วนใหญ่ลักษณะเรื่องร้องเรียนจะส่งต่อไปยังศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง ซึ่งเป็นเรื่องที่กระทบกับคนส่วนใหญ่ของประเทศ เนื่องจากอาจเป็นผลให้กฎหมายนั้นไม่มีผลบังคับใช้ได้

นอกจากนั้น ผลจากการศึกษาพบว่า การดำเนินงานเรื่องร้องเรียนของสำนักสอบสวนที่เป็นภารกิจหลักในการดำเนินงานเรื่องร้องเรียน ส่วนใหญ่จะมีการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยมีการลงพื้นที่ รวมทั้งการประชุมร่วมกับหน่วยงานในพื้นที่ในคราวเดียวกันมากกว่าจำนวน 1 เรื่อง/ครั้ง

3. ต้นทุนต่อหน่วยของเรื่องร้องเรียน

เมื่อพิจารณาจากต้นทุนทางตรงในการดำเนินการเรื่องร้องเรียน ตามกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินงานเรื่องร้องเรียน พบว่า ในการดำเนินงานเรื่องร้องเรียนโดยวิธีการและขั้นตอนต่างๆ เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน และสามารถสรุปต้นทุนต่อหน่วยเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน จำแนกตามการดำเนินงานเรื่องร้องเรียนได้ ดังนี้

- 1) กรณีเรื่องร้องเรียนที่ไม่ได้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินและไม่รับไว้พิจารณา คิดเป็นต้นทุนต่อหน่วย จำนวน 1,630.09 บาท/เรื่อง
- 2) กรณีเรื่องร้องเรียนอยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินและรับไว้พิจารณา แสวงหาข้อเท็จจริง รวมถึงสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนสามารถประสานงานกับหน่วยงานของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาได้ คิดเป็นต้นทุนต่อหน่วย จำนวน 1,639.03 บาท/เรื่อง
- 3) กรณีเรื่องร้องเรียนอยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินและรับไว้พิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริง และเจ้าหน้าที่สอบสวนผู้รับผิดชอบสามารถดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน

3.1) กรณีการแสวงหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน โดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหนังสือให้หน่วยงานชี้แจงข้อเท็จจริง และสามารถยุติเรื่องร้องเรียนได้ คิดเป็นต้นทุนต่อหน่วย จำนวน 1,826.39 บาท/เรื่อง

3.2) กรณีการแสวงหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน โดยมีการลงพื้นที่แสวงหาข้อเท็จจริง คิดเป็นต้นทุนต่อหน่วย จำนวน 45,087.78 บาท/เรื่อง

3.3) กรณีการแสวงหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน โดยมีทั้งการลงพื้นที่และการประชุม ร่วมกับหน่วยงานในพื้นที่เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง คิดเป็นต้นทุนต่อหน่วย จำนวน 91,294.84 บาท/เรื่อง

3.4) กรณีการแสวงหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน โดยมีการลงพื้นที่ การประชุมร่วมกับ หน่วยงานในพื้นที่เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง และการประชุมร่วมกับหน่วยงาน ณ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน คิดเป็นต้นทุนต่อหน่วย จำนวน 119,310.53 บาท/เรื่อง

3.5) กรณีการแสวงหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน โดยมีเฉพาะการประชุมร่วมกับ หน่วยงาน ณ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน คิดเป็นต้นทุนต่อหน่วย จำนวน 29,848.12 บาท/เรื่อง

4) กรณีเรื่องร้องเรียนที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบพบว่า ไม่ได้อยู่ในหน้าที่และอำนาจ ของผู้ตรวจการแผ่นดินและได้ส่งเรื่องต่อไปยังหน่วยงานอื่น คิดเป็นต้นทุนต่อหน่วย จำนวน 1,670.21 บาท/เรื่อง

5) กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณา คิดเป็นต้นทุนต่อหน่วย จำนวน 1,812.93 บาท/เรื่อง

(รายละเอียดการวิเคราะห์ต้นทุนต่อหน่วยเรื่องร้องเรียนปรากฏตามรายงานการศึกษา “แนวทางการเพิ่ม ประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน กรณีศึกษาต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต”)

ผลจากการวิเคราะห์ต้นทุนต่อหน่วยของเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พบว่า

1. ในการดำเนินงานเรื่องร้องเรียนบางขั้นตอน ได้แก่ การพิจารณาความครบถ้วนของ รายละเอียดเรื่องร้องเรียน การจัดทำรายงานผลจากการลงพื้นที่และแนวทางการดำเนินงานเรื่องร้องเรียน และ การจัดทำรายงานผลการแสวงหาข้อเท็จจริงเสนอต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณายุติเรื่องร้องเรียน ซึ่งอาจ มีต้นทุนที่เป็นตัวเงินที่ไม่สูงมากนัก แต่การดำเนินงานเหล่านั้นจะมีค่าเสียโอกาสและมูลค่าของเวลาที่เสียไป ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ไม่ได้นำส่วนนี้มาพิจารณา

2. ต้นทุนต่อหน่วยเรื่องร้องเรียนที่มีต้นทุนต่ำสุด คือ การดำเนินงานตรวจสอบเรื่องร้องเรียน ซึ่งพบว่าเรื่องร้องเรียนที่ไม่ได้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินและไม่รับไว้พิจารณา คิดเป็นต้นทุนต่อหน่วย 1,630.09 บาท/เรื่อง และต้นทุนต่อหน่วยเรื่องร้องเรียนที่มีต้นทุนสูงสุด คือ กรณีการแสวงหาข้อเท็จจริงตาม คำร้องเรียนใน 3 วิธีการ ประกอบด้วย การลงพื้นที่และมีการประชุมร่วมกับหน่วยงานในพื้นที่เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง และการประชุมร่วมกับหน่วยงาน ณ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยมีองค์ประกอบของคณะเดินทาง ประกอบด้วย ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน 1 คน เป็นหัวหน้าคณะเดินทาง โดยมีคณะเดินทาง ได้แก่ เลขานุการหรือรองเลขานุการ จำนวน 1 คน ที่ปรึกษาและเลขานุการประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน / ผู้ตรวจการแผ่นดิน รวม 2 คน ผู้อำนวยการ / ผู้เชี่ยวชาญ / ข้าราชการ จำนวน 1 คน และเจ้าหน้าที่ จำนวน 6 คน รวมองค์ประกอบ

คณะเดินทางมีจำนวนทั้งสิ้น 11 คน โดยมีการลงพื้นที่ จำนวน 3 วัน 2 คืน และเดินทางโดยเครื่องบิน มีต้นทุนต่อหน่วย เรื่องร้องเรียนสูงสุด คิดเป็นต้นทุนต่อหน่วย 178,029.72 บาท/เรื่อง ซึ่งเมื่อพิจารณาต้นทุนเฉลี่ยกรณีการแสวงหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน โดยมีการลงพื้นที่ การประชุมร่วมกับหน่วยงานในพื้นที่เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง และการประชุมร่วมกับหน่วยงาน ณ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน คิดเป็นต้นทุนต่อหน่วย จำนวน 119,310.53 บาท/เรื่อง อย่างไรก็ตาม ต้นทุนต่อหน่วยเรื่องร้องเรียนที่ปรากฏผลดังกล่าวข้างต้น เป็นผลมาจากการดำเนินงานเรื่องร้องเรียนที่มีวิธีการและขั้นตอนที่แตกต่างกันและส่งผลกระทบต่อการใช้ทรัพยากรและต้นทุนที่แตกต่างกันด้วย กล่าวคือ

2.1 วิธีการและขั้นตอนในการแสวงหาข้อเท็จจริง ถือเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความผันแปรของต้นทุนต่อหน่วยเรื่องร้องเรียน เนื่องจากกรณีที่ต้องมีการลงพื้นที่ การประชุมร่วมกับหน่วยงานในพื้นที่ และการประชุมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ณ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรและต้นทุนในการดำเนินงานเรื่องร้องเรียนที่มากตามขั้นตอนและกระบวนการดำเนินงานเรื่องร้องเรียน ส่งผลให้ต้นทุนต่อหน่วยเรื่องร้องเรียนสูงขึ้นตามไปด้วย

2.2 องค์ประกอบของคณะเดินทางและวิธีการในการเดินทางไปลงพื้นที่เพื่อดำเนินงานเรื่องร้องเรียน พบว่า ขนาดขององค์ประกอบและจำนวนของคณะเดินทางไปปฏิบัติงานในการลงพื้นที่เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อต้นทุนในการดำเนินงานเรื่องร้องเรียน รวมทั้งค่าใช้จ่ายในวิธีการเดินทางไปปฏิบัติงานก็เป็นตัวผันแปรต้นทุนต่อหน่วยเรื่องร้องเรียนเช่นกัน

2.3 บางขั้นตอนในการดำเนินงานเรื่องร้องเรียน มีการใช้ทรัพยากรในการดำเนินงานเรื่องร้องเรียนเป็นจำนวนมากโดยไม่จำเป็น โดยเฉพาะขั้นตอนการประสานงานภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในลักษณะของงานธุรการ เช่น การประสานขอใช้รถยนต์ส่วนบุคคล การประสานใช้ห้องประชุม การประสานงานและเอกสารในการยืมเงินและคืนเงินทดรองจ่ายสำหรับการไปปฏิบัติงานในการลงพื้นที่ ตลอดจนการจัดทำเอกสารประกอบการประชุม ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีการใช้เอกสารฉบับเดียวกันและมีการใช้ทรัพยากรในการดำเนินงานจำนวนมาก ได้แก่ กระดาษ หมึกพิมพ์ และการสำเนาเอกสาร ซึ่งถือว่าขั้นตอนดังกล่าวมีผลทำให้ต้นทุนในการดำเนินงานเรื่องร้องเรียนสูงขึ้นด้วย

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 จากผลการศึกษาที่ปรากฏว่า ต้นทุนต่อหน่วยเรื่องร้องเรียนในกรณีที่มีการแสวงหาข้อเท็จจริงด้วยวิธีการลงพื้นที่อยู่ในระดับสูงนั้น สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับเรื่องร้องเรียนที่มีความจำเป็นต้องดำเนินการลงพื้นที่แสวงหาข้อเท็จจริง และการประชุมร่วมกับหน่วยงานในพื้นที่ โดยให้ครอบคลุมถึงเรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

1) เจ้าหน้าที่สอบสวนมีความจำเป็นต้องพิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในเชิงประจักษ์หรือต้องเห็นสภาพปัญหาที่แท้จริงของคำร้องเรียน เช่น สถานที่ที่ถูกร้องเรียนหรือสภาพปัญหาเรื่องร้องเรียนกรณีที่ผู้ร้องเรียนกับหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนให้ข้อเท็จจริงที่มีเนื้อหาไม่ตรงกันหรือไม่ครบถ้วนสมบูรณ์

2) เรื่องร้องเรียนที่เนื้อหาสาระมีความซับซ้อน หรือเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อสังคม และมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนร่วม หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

3) เรื่องร้องเรียนที่เป็นกรณีเรื่องเร่งด่วน ต้องเร่งรัดในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน

4) เรื่องร้องเรียนที่ไม่สามารถแสวงหาข้อเท็จจริงจากการประสานงานทางโทรศัพท์หรือหนังสือชี้แจงจากผู้ร้องและหน่วยงาน หรือข้อมูลที่ได้รับจากการชี้แจงของหน่วยงานและผู้ร้องเรียนไม่ครบถ้วนสมบูรณ์

1.2 จากผลการสัมภาษณ์และสำรวจความคิดเห็นเจ้าหน้าที่สอบสวนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พบว่า กรณีเรื่องร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการลงพื้นที่จะมีแนวโน้มว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนและยุติเรื่องร้องเรียนได้ค่อนข้างสูง ซึ่งถือเป็นการสร้างความเชื่อมั่นต่อการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรพิจารณาองค์ประกอบของคณะเดินทางหากเป็นการดำเนินงานเรื่องร้องเรียนที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้างและสาธารณชน และเป็น การแก้ไขปัญหาเชิงระบบ ซึ่งควรมีองค์ประกอบของคณะเดินทางคณะใหญ่ รวมทั้งหากสามารถลงพื้นที่ 1 ครั้งสามารถดำเนินการแก้ไขเรื่องร้องเรียน หรือติดตามผลตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินได้ในคราวเดียวกัน มากกว่าจำนวน 1 เรื่อง อาจทำให้มีการประหยัดต่อขนาดเกิดขึ้นได้ (Economy of Scale)

1.3 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรกำหนดโครงสร้างและขอบเขตงานของแต่ละส่วนงานภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยเฉพาะลักษณะงานและหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานในแต่ละตำแหน่งให้ชัดเจนเพื่อจะได้สะท้อนถึงต้นทุนการใช้ทรัพยากรในระดับรายสำนักและบุคคลได้อย่างชัดเจน

1.4 การดำเนินงานเรื่องร้องเรียนในบางขั้นตอน มีรายละเอียดขั้นตอนที่ต้องดำเนินงานที่ค่อนข้างมาก อาจทำให้เสียเวลาและเสียทรัพยากรเป็นจำนวนมาก ดังนั้น สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรพิจารณาลดขั้นตอนการดำเนินงานให้น้อยลง เพื่อประหยัดเวลาและต้นทุนของค่าใช้จ่าย ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวต้องไม่กระทบต่อวิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น ในขั้นตอนการส่งเอกสารเพื่อยืมเงินตรองการปฏิบัติงาน การขออนุญาตใช้รถยนต์ส่วนบุคคลของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และการแจ้งบันทึกการเดินทางไปปฏิบัติงานให้สำนักบริหารทรัพยากรมนุษย์ เป็นต้นซึ่งขั้นตอนเหล่านี้ต้องใช้ทรัพยากรและต้นทุนในการดำเนินงานทั้งสิ้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้แทนการดำเนินงานตามขั้นตอนข้างต้น กล่าวคือ การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศให้มีระบบขอใช้ทรัพยากรภายในของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เช่น ระบบการขอใช้รถยนต์ส่วนบุคคลของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือการส่งข้อมูลการปฏิบัติงานผ่านระบบสารสนเทศ เป็นต้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นการลดขั้นตอนและลดต้นทุนในการดำเนินงานได้

1.5 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการบริหารจัดการข้อมูลและการจัดเก็บข้อมูลต่างๆ โดยเฉพาะการพัฒนาให้เป็น “ศูนย์ข้อมูลของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน” ที่สามารถค้นคว้าและค้นหาข้อมูลของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในทุกด้านได้อย่างถูกต้อง ครบถ้วน สะดวก และรวดเร็ว ตลอดจนควรรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ให้ความสำคัญและมีส่วนร่วมในการใช้งานในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินให้มากขึ้นด้วย

1.6 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรกำหนดนโยบายการควบคุมการใช้ทรัพยากรอย่างเข้มงวด เช่น การใช้วัสดุสิ้นเปลือง และการลดการใช้พลังงาน เป็นต้น ซึ่งจะสามารถลดต้นทุนการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรนำข้อมูลต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตมาให้ความรู้และทำความเข้าใจกับบุคลากรภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับต้นทุนในการดำเนินงาน และตระหนักถึงการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและให้เกิดความคุ้มค่าต่อไป

2. ข้อเสนอแนะเชิงเชิงปฏิบัติงาน

2.1 การดำเนินงานภายในสำนักสอบสวน เจ้าหน้าที่สอบสวนควรมีการวางแผนการลงพื้นที่ในแต่ละครั้ง โดยควรพิจารณานำเรื่องร้องเรียนที่อยู่ระหว่างการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือการติดตามผลตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินภายในสำนัก ซึ่งอยู่ในพื้นที่จังหวัดเดียวกันหรือพื้นที่ใกล้เคียงกับจังหวัดที่จะลงพื้นที่ไปดำเนินงานในคราวเดียวกัน เพื่อเป็นการประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน เรื่องร้องเรียน ส่งผลให้เกิดความคุ้มค่าต่อการใช้จ่ายงบประมาณ

2.2 การดำเนินงานระหว่างสำนักสอบสวน กรณีที่มีการลงพื้นที่ของเจ้าหน้าที่สอบสวนที่มีความคาบเกี่ยวการดำเนินงานในการแสวงหาข้อเท็จจริงร่วมกันระหว่างสำนักสอบสวนทั้งในส่วนของกำหนดการลงพื้นที่ ห้วงระยะเวลา และพื้นที่จังหวัดเดียวกัน เจ้าหน้าที่สอบสวนควรมีการหารือร่วมกันเพื่อวางแผนการลงพื้นที่ในคราวเดียวกัน

2.3 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีอยู่ในปัจจุบันมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด กล่าวคือ พัฒนาระบบสำนักงานอัตโนมัติของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินให้สามารถจัดเก็บ นำเข้า และส่งออกข้อมูลเอกสารฉบับเดียวกันหรือชุดเดียวกันที่เจ้าหน้าที่หลายสำนักของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจำเป็นต้องใช้ข้อมูลร่วมกันในขั้นตอนการดำเนินงานเรื่องร้องเรียนต่างๆ เช่น เอกสารการขออนุมัติการลงพื้นที่ และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานเรื่องร้องเรียน และต้องใช้ร่วมกันในขั้นตอนการส่งเอกสารเพื่อยืมเงินทรงรอง การปฏิบัติงาน การขออนุญาตใช้รถยนต์ส่วนบุคคลสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และการแจ้งบันทึกการเดินทางไปปฏิบัติงาน เป็นต้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นการลดต้นทุนและทรัพยากรในการดำเนินงานได้

2.4 กรณีบางขั้นตอนการดำเนินงานเรื่องร้องเรียนที่ต้องใช้ทรัพยากรในการดำเนินงานเป็นจำนวนมาก เช่น การจัดเตรียมเอกสารประกอบการประชุม การจัดเตรียมวาระการประชุม การจัดเตรียมเอกสารประกอบการลงพื้นที่ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรนำนวัตกรรมทางเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการดำเนินงานเพื่อลดต้นทุนและทรัพยากร เช่น โดยการใช้ QR Code เพื่อให้ดาวนโหลดไฟล์เอกสารอิเล็กทรอนิกส์แก่ผู้เข้าร่วมประชุม ซึ่งจะเป็นการลดปริมาณการใช้กระดาษ และค่าใช้จ่ายของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้

2.5 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรมีการจัดเก็บข้อมูลในเชิงต้นทุนตามภารกิจ โดยเฉพาะการจัดเก็บข้อมูลในขั้นตอนและวิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนและสามารถยุติได้ ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงต้นทุนต่อหน่วยเรื่องร้องเรียนได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ วิธีการในการดำเนินเรื่องร้องเรียนที่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จ จะแสดงถึงประสิทธิผลและความคุ้มค่าในการดำเนินงานเรื่องร้องเรียนด้วย

2.6 ผลจากการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยของเรื่องร้องเรียนในการศึกษาคั้งนี้ สามารถนำไปเป็นฐานข้อมูลเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากสำนักงบประมาณ โดยเฉพาะต้นทุนในการดำเนินงานเรื่องร้องเรียน ซึ่งถือเป็นภารกิจหลักของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

3. ข้อเสนอแนะเชิงวิจัย

3.1 ควรทำการศึกษาเรื่องต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตอย่างต่อเนื่อง เช่น การศึกษาเรื่องร้องเรียนเชิงระบบ และการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น เพื่อให้ทราบต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต และใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการกำหนดนโยบายการวางแผนการจัดสรรงบประมาณเพื่อบริหารทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

3.2 เนื่องจากในการศึกษาคั้งนี้ มีข้อจำกัดเรื่องระยะเวลาในการศึกษาและการรวบรวมข้อมูล จึงกำหนดขอบเขตการศึกษาข้อมูลเฉพาะในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ดังนั้น ในการศึกษาคั้งต่อไป เพื่อให้การวิเคราะห์ต้นทุนผลผลิตมีความเที่ยงตรง ครบถ้วน สมบูรณ์ของข้อมูลมากยิ่งขึ้น จึงควรมีการศึกษาเปรียบเทียบโดยกำหนดระยะเวลาเป็นช่วงระหว่างปีงบประมาณ ตั้งแต่ 2 ปีงบประมาณขึ้นไป

3.3 จากการศึกษาพบว่า มีปัญหาในการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีลักษณะกระจัดกระจาย โดยเฉพาะในส่วนของวิธีการและขั้นตอนในการดำเนินงานเรื่องร้องเรียนและผลการเบิกจ่ายตามขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานเรื่องร้องเรียน ทำให้การจัดกลุ่มของข้อมูลไม่สมบูรณ์เท่าที่ควร ดังนั้น ในการศึกษาคั้งต่อไป ควรตระหนักและให้ความสำคัญเรื่องการรวบรวมและจัดการกับข้อมูลการดำเนินงานเรื่องร้องเรียน ซึ่งจะเป็นการสะท้อนถึงต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตได้อย่างเที่ยงตรงมากยิ่งขึ้น

3.4 เนื่องจากการดำเนินงานเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีวิธีการและขั้นตอนในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนให้กับผู้ร้องที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับความซับซ้อนและความยาก - ง่าย ของแต่ละเรื่องร้องเรียน ซึ่งการศึกษาคั้งนี้เป็นการศึกษาโดยพิจารณาจากต้นทุนทางตรง (Direct Cost) ในการดำเนินงานเรื่องร้องเรียน ดังนั้น ในการศึกษาคั้งต่อไปจึงควรกำหนดค่าดัชนีเพื่อถ่วงน้ำหนักของเรื่องร้องเรียน เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ต้นทุนเรื่องร้องเรียนให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

3.5 สำหรับการศึกษาคั้งเรื่องต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตในงานสนับสนุนด้านอื่นๆ ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เช่น งานบริหารบุคคล การพัสดุ งานการเงินและบัญชี และงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น ควรนำแนวทางในการคำนวณวิเคราะห์ต้นทุนต่อหน่วยโดยการกำหนดต้นทุนกิจกรรมของกรมบัญชีกลางมาประกอบการศึกษาในครั้งต่อไป เพื่อให้ผลการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตที่เป็นมาตรฐาน และสามารถนำไปเทียบเคียงกับส่วนราชการอื่นได้