

บทที่ 6

สรุปผลและข้อเสนอแนะ

บทนี้จะกล่าวสรุปถึง ผลการศึกษาวิจัยในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ สำหรับพัฒนาธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี รวมทั้งข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต การวิจัยเรื่องธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นการศึกษาที่ผสมผสานทั้งข้อมูลเชิงคุณภาพและข้อมูลเชิงปริมาณ โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้ 1) เพื่อสำรวจความคิดเห็นของข้าราชการระดับปฏิบัติเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2) เพื่อศึกษาพัฒนาตัวชี้วัดธรรมาภิบาล (Good Governance Indicators) ของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 3) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

กลุ่มตัวอย่างสำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ ข้าราชการที่เป็นบุคคลหลัก (Key Person) ในแต่ละ กอง/สำนัก และกลุ่มตัวอย่างสำหรับการตอบแบบสอบถาม ได้แก่ ข้าราชการระดับปฏิบัติในสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่มาจากการสุ่มโดยใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้น (Stratified Random Sampling) โดยผู้วิจัยจะแบ่งชั้นประชากรตามกอง/สำนัก ในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี แล้วทำการสุ่มแบบง่ายเพื่อเลือกกลุ่มตัวอย่างในแต่ละกอง/สำนัก ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 203 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย 1) ประเด็นในการสนทนากลุ่มย่อย ซึ่งผู้วิจัยใช้เครื่องมือนี้ในการสนทนากลุ่มย่อยกับเจ้าหน้าที่ผู้เป็นบุคคลหลักของแต่ละสำนัก/กองของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2) แบบสอบถามสำหรับสำรวจความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างซึ่งแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 การสอบถามเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 3 ข้อ ส่วนที่ 2 การสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทั้ง 6 ด้าน มีคำถาม จำนวน 79 ข้อ นำไปเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แบบสอบถามที่มีความสมบูรณ์กลับมา จำนวน 174 ชุด คิดเป็นร้อยละ 85.71

การวิเคราะห์ข้อมูล เมื่อเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาแล้ว ผู้วิจัยนำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์โดยใช้ค่าสถิติ ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ด้วยโปรแกรมสำเร็จรูป SPSS For Windows

6.1 สรุปผลการศึกษา

การศึกษาในเชิงคุณภาพ พบว่า สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีความพร้อมด้านโครงสร้างเพื่อสนับสนุนให้เกิดการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในระดับสูง ไม่ว่าจะเป็น หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม และหลักความรับผิดชอบ เนื่องจาก การเป็นส่วนราชการที่มีภารกิจและลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของหน่วยงาน สำหรับด้านการบริหารและการปฏิบัติงานแล้วยังมีความพร้อมด้านนี้ตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างน้อย เนื่องจากผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ยังไม่เห็นความสำคัญและประโยชน์ของการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานให้เกิดธรรมาภิบาล และมีวัฒนธรรมแบบอุปถัมภ์มากกว่าระบบการทำงานที่เน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงาน ในด้านสุดท้าย คือ ด้านวัฒนธรรมองค์การ เป็นปัญหาที่สำคัญในการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานไปสู่หลักธรรมาภิบาล เนื่องจากสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรียังไม่มีวัฒนธรรมองค์การที่ชัดเจน มีการรับวัฒนธรรมองค์การจากข้าราชการที่โอนมา ซึ่งต้องใช้เวลาในการปรับตัวและเรียนรู้วัฒนธรรมซึ่งกันและกัน

6.1.1 หลักนิติธรรม

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีการดำเนินงานตามหลักนิติธรรม ดังนี้

1) การจัดทำแผนพัฒนากฎหมายของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยกำหนดการพัฒนากฎหมายจำนวน 8 ฉบับ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และสถานการณ์ปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีกฎหมาย ๒ ฉบับที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาล ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ (ฉบับที่...) พ.ศ. ... โดยแก้ไขเนื้อหาในประเด็นการเปิดเผยข้อมูลผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ต และ ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ... โดยแก้ไขในประเด็นการขยายการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเพิ่มเติมไปสู่การคุ้มครองข้อมูลที่เป็นของภาคเอกชน รวมทั้งการลงโทษในกรณีที่มีการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคล

2) การฝึกอบรมบุคลากรเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เพื่อเพิ่มความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีทางปกครอง ให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้องตามบรรทัดฐานทางปกครอง และระมัดระวังไม่ให้มีการใช้อำนาจทางปกครองโดยมิชอบ เพื่อลดความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน

ตัวชี้วัดที่ควรจะมีดังตารางที่ 6.1

ตารางที่ 6.1 ตัวชี้วัดตามหลักนิติธรรมของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ตัวชี้วัดประเด็นหลัก	ตัวชี้วัดประเด็นย่อย
1) การออกกฎหมาย คำสั่ง และระเบียบกลางที่ถูกต้อง เป็นธรรม ไม่ขัดต่อกฎหมายสูงสุด คือ รัฐธรรมนูญ	● การพิจารณาออกคำสั่ง และระเบียบต่างๆ ได้มีการกล่าวอ้างข้อมูลกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งให้เหตุผลหรือข้อสนับสนุน ● การพิจารณาออกคำสั่ง และระเบียบต่างๆ ยึดหลักความเสมอภาค ● การพิจารณาออกคำสั่ง และระเบียบต่างๆ ยึดหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานได้วางไว้เป็นแนวทาง ● การพิจารณาออกคำสั่ง และระเบียบต่างๆ คำนึงถึงความเป็นธรรมในแต่ละกรณี ● กฎระเบียบหรือการกระทำอันใดอันหนึ่งของหน่วยงานไม่ขัดกับกฎหมายที่มีฐานะสูงกว่า
2) การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ในแง่ของการปฏิบัติงานของหน่วยงานตามที่กฎหมายกำหนด	● หน่วยงานมีการแจ้งให้ประชาชนทราบถึงสิทธิต่างๆ ในการรับบริการจากหน่วยงาน
3) การคำนึงสิทธิ เสรีภาพ ความยุติธรรมของ บุคลากรและประชาชน	● กฎหมายหรือระเบียบของหน่วยงานต้องไม่จำกัดสิทธิของประชาชนหรือบุคลากร ● หน่วยงานคำนึงสิทธิความเท่าเทียมกันของผู้ที่มาติดต่อกับหน่วยงาน ● หน่วยงานเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านการทำหน้าที่ของกรรมการหรือผู้มีอำนาจชี้ขาดในเรื่องต่างๆ ของหน่วยงานที่ไม่เป็นกลาง
4) การมีระบบลงโทษที่เหมาะสม	● หน่วยงานมีวิธีการพิจารณาลงโทษผู้ทำผิดที่ยุติธรรม ● หน่วยงานมีการลงโทษจริงจัง หนักเบาตามเหตุและพฤติการณ์ของการกระทำผิด

การศึกษาเชิงปริมาณ พบว่า สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีธรรมาภิบาลด้านนิติธรรมในระดับปานกลาง แสดงให้เห็นว่า สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีการออกกฎหมาย คำสั่ง ที่ถูกต้องเป็นธรรมทำให้มีการโต้แย้งว่ามีกฎระเบียบหรือการกระทำอันใดอันหนึ่งว่าเป็นการขัดกับกฎหมายที่มีฐานะสูงกว่าไม่มากนัก และการพิจารณาออกคำสั่งและระเบียบต่างๆ นั้นจะยึดหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานวางไว้เป็นแนวทาง ด้วยความเสมอภาค และมีการกล่าวอ้างข้อมูลกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งให้เหตุผลหรือข้อสนับสนุนด้วยเสมอ แต่ในเรื่องการ

คัดค้านการทำหน้าที่ของกรรมการหรือผู้มีอำนาจชี้ขาดในเรื่องต่าง ๆ ของหน่วยงานที่ไม่เป็นกลาง นั้นยังคงต้องปรับปรุงให้มีมากขึ้น

6.1.2 หลักคุณธรรม

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีการดำเนินงานตามหลักคุณธรรม ดังนี้

1) การจัดตั้งศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ เพื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์ผ่านช่องทางต่าง ๆ และดำเนินการประสานหรือแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการร้องทุกข์ ร้องเรียนขอความเป็นธรรม และการขอความช่วยเหลือนั้น ๆ โดยการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นและส่งเรื่องต่อไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนนั้น โดยตรง ซึ่งจะมีการติดตามผลการดำเนินการเพื่อแก้ไขเรื่องร้องเรียนด้วย

2) การสร้างจิตสำนึกให้ข้าราชการปฏิบัติตามพระบรมราโชวาท โดยดำเนินโครงการฝึกอบรมต่าง ๆ เช่น “การเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท” โครงการฝึกอบรมหลักสูตร “จริยธรรมและกิจกรรมพัฒนาจริยธรรมและคุณธรรม” เป็นต้น

ตัวชี้วัดที่ควรจะมีดังตารางที่ 6.2

ตารางที่ 6.2 ตัวชี้วัดตามหลักคุณธรรมของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ตัวชี้วัดประเด็นหลัก	ตัวชี้วัดประเด็นย่อย
1) การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม	- บุคลากรมีความเต็มใจและมุ่งมั่นในการให้บริการ - การไม่เลือกปฏิบัติในการลงโทษข้าราชการและลูกจ้างที่กระทำผิด
2) ปฏิบัติตามวินัยและจรรยาบรรณข้าราชการ	- การทำผิดวินัย กรณีเกี่ยวกับการทำงานโดยตรง เช่น ไม่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริตเที่ยงธรรม หรือละทิ้งหน้าที่ - การทำผิดวินัยเกี่ยวกับพฤติกรรมส่วนตัว เช่น เล่นการพนัน เสพยาเสพติด - การทำผิดวินัย กรณีไม่สนองตอบความต้องการของประชาชน เช่น ไม่อำนวยความสะดวกประชาชน - การถูกร้องเรียนจากประชาชนที่มาติดต่อราชการ เช่น บริการไม่ดี ประชาชนไม่พอใจการให้บริการของหน่วยงาน - มีปัญหาการขาดความสามัคคี เช่น มีความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ในระดับเดียวกัน สูงกว่าหรือต่ำกว่า

ตารางที่ 6.2 (ต่อ)

ตัวชี้วัดประเด็นหลัก	ตัวชี้วัดประเด็นย่อย
	• มีการจัดทำจรรยาบรรณวิชาชีพนิยม (แต่ไม่เข้าข่ายกระทำผิดวินัย) เช่น ไม่ปฏิบัติตามธรรมเนียมของทางราชการ ผิดคำมั่นสัญญา หรือไม่ปฏิบัติตามหลักศีลธรรม • การเสนองานข้ามชั้นตอนหรือเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามวัฒนธรรมองค์กรที่ปฏิบัติอยู่ • การจัดบุคลากรหรืองานด้านให้คำปรึกษาและร้องทุกข์ • เมื่อได้รับเรื่องราวร้องทุกข์จะรีบดำเนินการทันทีทุกเรื่อง • เมื่อได้รับเรื่องราวร้องทุกข์จะรีบดำเนินการเฉพาะเรื่องที่มีผลกระทบสำคัญและเกี่ยวข้องกับบุคลากรสำคัญทางการเมือง
3) การส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาตนเองในด้านคุณธรรม การสร้างจิตสำนึก และการธำรงรักษาค่านิยมหลักคุณธรรมในหน่วยงาน	• การจัดกิจกรรมเพื่อสร้างจิตสำนึกและส่งเสริมคุณธรรมของหน่วยงาน • การณรงค์และประชาสัมพันธ์ให้มีการใช้หลักคุณธรรมในหน่วยงาน

การศึกษาเชิงปริมาณ พบว่า สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีธรรมาภิบาลด้านคุณธรรมในระดับมาก แสดงให้เห็นว่า ข้าราชการมีการปฏิบัติตามวินัยข้าราชการทำให้มีข้าราชการที่ถูกลงโทษน้อย และหากมีการพิจารณาโทษก็จะไม่เลือกปฏิบัติ ในการปฏิบัติงานข้าราชการจะสนองตอบความต้องการของประชาชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีไม่อำนวยความสะดวกประชาชนอยู่ในระดับน้อย ทำให้การถูกร้องเรียนจากการปฏิบัติงานของข้าราชการน้อยตามไปด้วย ส่วนประเด็นที่ต้องมีการปรับปรุง คือ การส่งเสริมและพัฒนาด้านคุณธรรมของหน่วยงาน ในการจัดกิจกรรมเพื่อสร้างจิตสำนึกและส่งเสริมคุณธรรมของหน่วยงานและการณรงค์และประชาสัมพันธ์ให้มีการใช้หลักคุณธรรมในหน่วยงาน

6.1.3 หลักความโปร่งใส

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีการดำเนินงานตามหลักความโปร่งใส ดังนี้

1) การจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ และมีการประเมินผลการปฏิบัติงานตามตัวชี้วัดที่ได้กำหนดไว้ในคำรับรองโดยบริษัทที่ปรึกษาของสำนักงาน ก.พ.ร.

2) การจัดตั้งศูนย์ประสานราชการใสสะอาด จัดทำแผนกลยุทธ์หน่วยงานใสสะอาด เพื่อปลูกจิตสำนึก ส่งเสริมจริยธรรม ส่งเสริมปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงาน สร้างเครือข่ายศูนย์ประสานราชการใสสะอาดในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

3) การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อดำเนินการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

ตัวชี้วัดที่ควรจะมีดังตารางที่ 6.3

ตารางที่ 6.3 ตัวชี้วัดตามหลักความโปร่งใสของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ตัวชี้วัดประเด็นหลัก	ตัวชี้วัดประเด็นย่อย
1) การทำงานที่เปิดเผยและตรวจสอบได้ สาธารณชนมีโอกาสรับรู้นโยบายและการดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยงาน สามารถตรวจสอบการบริหารงานและติดตามผลได้	● มีระบบการตรวจสอบภายในหน่วยงานที่เข้มแข็ง ● มีระบบหน่วยงานมีความโปร่งใส เห็นภาพระบบงานทั้งหมดได้อย่างชัดเจน ● ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้การทำงานของหน่วยงาน ● มีบุคลากรใหม่ ๆ เข้ามาอยู่ในหน่วยงานด้วยการใช้เส้นสายน้อยลง ● บุคลากรที่เข้ามาใหม่มีความรู้ความสามารถสูงขึ้น ● มีการปรับปรุงหน่วยงานตรวจสอบให้เหมาะสมกับสถานการณ์อยู่เสมอ ● มีระบบบริหารการเงินและพัสดุที่รัดกุม ● มีระบบตรวจสอบการทำงานในหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพสูง ● ประชาชนได้เข้ามารับรู้การทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบ ● มีการให้สมาคมวิชาชีพเข้ามาร่วมตรวจสอบหน่วยงาน
2) การเข้าถึงและการได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเสรี	● หน่วยงานได้เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารในเรื่องภารกิจที่หน่วยงานได้ให้บริการ ● หน่วยงานมีการให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่รัฐ ผู้ได้รับผลกระทบ และประชาชนทั่วไป ● หน่วยงานมีช่องทางการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานสำหรับประชาชนที่สะดวก ● การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานเสียค่าใช้จ่ายน้อย

จากการศึกษาเชิงปริมาณพบว่า สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีธรรมาภิบาลด้านความโปร่งใสในระดับปานกลาง แสดงให้เห็นว่า สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงและการรับรู้ข่าวสารอย่างเสรี โดยผ่านศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ได้รับรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานไว้ และประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้โดยผ่านช่องทางต่างๆ ทำให้เกิดความสะดวกแก่ประชาชน และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานเสียค่าใช้จ่ายไม่มาก ส่วนประเด็นที่ควรปรับปรุง คือ ความโปร่งใสด้านโครงสร้างระบบงาน เรื่องการให้สมาคมวิชาชีพเข้ามาร่วมตรวจสอบหน่วยงานซึ่งต้องเพิ่มการตรวจสอบประเมินผลจากหน่วยงานภายนอกให้มากขึ้น

6.1.4 หลักความมีส่วนร่วม

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีการดำเนินงานตามหลักความมีส่วนร่วม ดังนี้

- 1) การจัดระบบรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
 - 2) การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 และแต่งตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
- ตัวชี้วัดที่ควรจะมีดังตารางที่ 6.4

ตารางที่ 6.4 ตัวชี้วัดตามหลักความมีส่วนร่วมของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ตัวชี้วัดประเด็นหลัก	ตัวชี้วัดประเด็นย่อย
1) การเปิดโอกาสให้บุคลากรและประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และมีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการในการตัดสินใจปัญหาสำคัญ ๆ	● ในกรณีที่ต้องตัดสินใจเรื่องที่มีผลกระทบแก่ประชาชน เจ้าหน้าที่ได้ให้ข้อมูลแก่ประชาชน และใช้เวลาในการรับฟังนานพอควร แล้วจึงให้ประชาชนตัดสินใจ ● ประชาชนและสื่อมวลชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อหาการให้สัมปทาน การออกกฎระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ ● ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนตัดสินใจของหน่วยงาน ● ผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจประกอบด้วยเจ้าหน้าที่รัฐ นักวิชาการ ผู้ได้รับผลกระทบ และประชาชนทั่วไป ● มีการคัดเลือกคณะกรรมการที่มีหน้าที่ตัดสินใจ โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นผู้เสนอชื่อคณะกรรมการ

ตารางที่ 6.4 (ต่อ)

ตัวชี้วัดประเด็นหลัก	ตัวชี้วัดประเด็นย่อย
2) การแลกเปลี่ยนข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นซึ่งกันและกัน	● หน่วยงานมีการสนับสนุนการพัฒนาความสามารถในการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้งบประมาณหรือเครื่องมืออุปกรณ์ต่างๆ ● หน่วยงานมีการรับฟังความคิดเห็นจากบุคคลภายนอก ● หน่วยงานรับฟังความคิดเห็นเมื่อร้องขอ ● หน่วยงานมีการจัดรับฟังความคิดเห็นเมื่อมีกฎหมายกำหนด ● เจ้าหน้าที่ระดับต้นคือผู้รับทราบข้อคิดเห็นหรือรับฟังความคิดเห็น ● เจ้าหน้าที่ระดับกลางคือผู้รับทราบข้อคิดเห็นหรือรับฟังความคิดเห็น ● เจ้าหน้าที่ระดับสูงคือผู้รับทราบข้อคิดเห็นหรือรับฟังความคิดเห็น ● ข้อคิดเห็นที่รับฟัง ได้รับการตอบสนองและนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจ

จากการศึกษาเชิงปริมาณ พบว่า สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีธรรมาภิบาลด้านความมีส่วนร่วมในระดับปานกลาง แสดงให้เห็นว่า สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีการจัดรับฟังความคิดเห็นเนื่องจากมีกฎหมายกำหนด คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ซึ่งส่งผลถึงในกรณีที่ต้องตัดสินใจเรื่องที่มีผลกระทบแก่ประชาชน เจ้าหน้าที่ได้ให้ข้อมูลแก่ประชาชน และให้เวลาในการรับฟังนานพอควร แล้วจึงให้ประชาชนตัดสินใจซึ่งเป็นไปตามระเบียบฯ ดังกล่าวข้างต้น ส่วนประเด็นที่ต้องปรับปรุง คือ การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน โดยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเปิดโอกาสให้ประชาชนและสื่อมวลชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อหาการให้สัมปทาน การออกกฎระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ น้อย

6.1.5 หลักความรับผิดชอบ

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีการดำเนินงานตามหลักความรับผิดชอบ ดังนี้

1) การจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดิน 4 ปี การจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี ของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และแผนปฏิบัติการรายปี

2) การจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยกำหนดตัวชี้วัดในการดำเนินงาน เพื่อเข้าสู่กระบวนการประเมินผลการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ

ตัวชี้วัดที่ควรจะมีดังตารางที่ 6.5

ตารางที่ 6.5 ตัวชี้วัดตามหลักความรับผิดชอบต่อสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ตัวชี้วัดประเด็นหลัก	ตัวชี้วัดประเด็นย่อย
1) ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงาน	● ผู้ปฏิบัติงานทั้งหลายเต็มใจที่จะยอมรับสิ่งใหม่ ๆ และเทคโนโลยีใหม่ ๆ เพื่อช่วยในการปฏิบัติงาน ● สมาชิกในทีมงานให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานกันเป็นอย่างดี
2) การวางเป้าหมายที่ชัดเจน	● ทุกครั้งที่ได้รับมอบหมายงาน ท่านจะทราบถึงเป้าหมายที่ต้องการจากงานชิ้นนั้น ● ผู้บริหารองค์กรได้สื่อสารและทำความเข้าใจในเรื่องแผนปฏิบัติการของหน่วยงานแก่ทุกคนที่รับผิดชอบ ● หน่วยงานของท่านมีการจัดทำตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน ● ก่อนเริ่มปฏิบัติงาน บุคลากรจะทราบถึงตัวชี้วัดในการปฏิบัติงานทุกครั้ง
3) การติดตามประเมินผลการทำงานส่งเสริมให้ข้าราชการมีความรับผิดชอบต่อภารกิจและสังคมกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา	● หน่วยงานมีกระบวนการและขั้นตอนที่ชัดเจนในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง ● หน่วยงานมีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ● หน่วยงานของท่านได้กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน (Standard of Performance) ไว้อย่างชัดเจน ● หน่วยงานของท่านมีการติดตามประเมินผลและจัดการกับผลปฏิบัติงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ ● ผู้ปฏิบัติงานทุกคนสามารถเชื่อใจว่าเพื่อนร่วมงานจะทำงานหนักและมีผลงานที่ไว้วางใจได้
4) ความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตน	● หน่วยงานของท่านมีมาตรการในการจัดการกับผู้ที่ไม่ยอมพัฒนาเปลี่ยนแปลง

จากการศึกษาเชิงปริมาณพบว่าสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบต่อในระดับปานกลาง แสดงให้เห็นว่า สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีการจัดทำตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน รวมทั้งมาตรฐานในการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นกรอบให้ข้าราชการปฏิบัติงาน ทำให้ผู้ปฏิบัติงานจะทราบถึงเป้าหมายที่ต้องการจากงานชิ้นนั้น ส่วนประเด็นที่ต้องปรับปรุง คือ มาตรการในการจัดการกับผู้ที่ไม่ยอมพัฒนาเปลี่ยนแปลงนั้นยังไม่เห็นเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ทำให้ผู้ที่ไม่ยอมพัฒนาก็กังประพฤติปฏิบัติตนแบบเดิม

6.1.6 หลักความคุ้มค่า

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีการดำเนินงานตามหลักความคุ้มค่า ดังนี้

- 1) การสัมมนาทางวิชาการเรื่อง “การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)
- 2) การสัมมนาหัวหน้าส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในส่วนภูมิภาค เรื่อง เราจะรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดินได้อย่างไร เพื่อเป็นการป้องกันและลดปริมาณความเสียหายกรณีเงินขาดบัญชี และเจ้าหน้าที่ทุจริตในทางการเงิน
- 3) การจัดทำมาตรการประหยัดพลังงานของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2548 และ 17 พฤษภาคม 2548 ซึ่งมีการตรวจสอบปริมาณการใช้พลังงานตามนโยบายประหยัดพลังงานที่หน่วยงานได้จัดทำไว้
- 4) โครงการปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงานเพื่อลดระยะเวลาในการให้บริการของศูนย์บริการประชาชน ซึ่งได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานและประกาศให้ประชาชนทราบตามประกาศสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงาน พ.ศ. 2548
- 5) การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อช่วยลดระยะเวลาการดำเนินงานและประหยัดงบประมาณ ระบบที่ใช้ในการปฏิบัติงาน เช่น ระบบสารบรรณ ระบบหนังสือเวียน ระบบงานขอใช้รถส่วนกลาง ระบบจองห้องประชุม ระบบแสดงความคิดเห็น ระบบงานตารางนัดหมาย ระบบ e - mail ของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น รวมทั้งระบบการจัดซื้อจัดจ้างผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์
- 6) การจ้างเหมาให้ออกชนมาดำเนินการ ได้แก่ การจ้างเหมาทำความสะอาดที่ทำการสำนักงาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี การจ้างบริษัทเอกชนเพื่อผลิตและเผยแพร่สื่อประชาสัมพันธ์ตามแผนประชาสัมพันธ์ของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

ตัวชี้วัดที่ควรจะมีดังตารางที่ 6.6

ตารางที่ 6.6 ตัวชี้วัดตามหลักความคุ้มค่าของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ตัวชี้วัดประเด็นหลัก	ตัวชี้วัดประเด็นย่อย
1) การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรทั้งทาง การเงินและทรัพยากรมนุษย์	● อัตรากำลังของบุคลากรในปัจจุบันมีจำนวนเหมาะสมกับงานที่รับผิดชอบ ● บุคลากรมีความรู้ความสามารถ ความชำนาญเหมาะสมกับงานที่รับผิดชอบ ● หน่วยงานมีการสนับสนุนให้บุคลากรเข้ารับการฝึกอบรมเพิ่มพูนความรู้ ● หน่วยงานมีวิธีการและขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณอย่างเป็นระบบ
2) ความประหยัด ในเชิงงบประมาณ บุคลากร และเวลา	● หน่วยงานมีระบบบัญชีควบคุมการใช้วัสดุอุปกรณ์ในหน่วยงานอย่างประหยัด ● หน่วยงานมีการใช้เทคโนโลยีเครื่องมืออุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ทันสมัยเพื่อลดต้นทุน ● หน่วยงานมีนโยบายที่จะจัดสรรให้หน่วยงานเอกชนมาดำเนินการในบางงานเพื่อประสิทธิภาพการทำงาน
3) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยงาน	● มีการเผยแพร่ สื่อสาร ทำความเข้าใจในวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายของหน่วยงานกับบุคลากรในหน่วยงาน ● ผู้บริหารมีการสื่อสารทำความเข้าใจในแผนรวมของหน่วยงานแก่บุคลากรที่รับผิดชอบ ● หน่วยงานมีการกำหนดแผนปฏิบัติการที่เป็นระบบ ● ทุกกอง/สำนักในหน่วยงานก่อให้เกิดผลผลิตที่มีคุณค่าแก่หน่วยงานอย่างเท่าเทียมกัน ● ผลการปฏิบัติงานของบุคลากรเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด ● ผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด ● หน่วยงานมีการนำผลการประเมินมาปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานในหน่วยงาน ● ผู้บริหารระดับสูงมีบทบาทในการพัฒนาเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆ (การดำเนินงาน มาตรฐาน การปฏิบัติงาน คุณภาพของการบริการ) ในหน่วยงาน

ผลการศึกษาเชิงปริมาณพบว่า สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีธรรมาภิบาลด้านความคุ้มค่าในระดับปานกลาง แสดงให้เห็นว่า สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีการสนับสนุนให้บุคลากรเข้ารับการฝึกอบรมเพิ่มพูนความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ทำให้ข้าราชการมีความรู้ความสามารถและทักษะเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผลการปฏิบัติงานของสำนักเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด ส่วนประเด็นที่ต้องปรับปรุง คือ ความเหมาะสมของอัตรากำลังที่ปฏิบัติงานจริงๆ ในปัจจุบันยังมีอยู่น้อย ผู้ที่ปฏิบัติงานได้ดี ก็จะได้รับกรมอบหมายงานอยู่เสมอ ซึ่งในบางครั้งก็มากเกินไป

6.1.7 การเสริมสร้างให้เกิดธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

การเสริมสร้างให้เกิดธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีนั้น ควรเริ่มที่การเตรียมความพร้อมให้กับบุคลากรให้มีความรู้ความเข้าใจ และตระหนักถึงความสำคัญของธรรมาภิบาลว่าจะทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของหน่วยงาน เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ และก่อให้เกิดประโยชน์สุขกับประชาชนให้มากขึ้นก่อน โดยเฉพาะในระดับผู้บริหารต้องสามารถปฏิบัติตนได้ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อเป็นแบบอย่างที่ดีได้ จากนั้น ควรรณรงค์ให้บุคลากรตื่นตัวในเรื่องธรรมาภิบาล และปลูกจิตสำนึกธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงาน โดยเพิ่มแรงจูงใจและสนับสนุนให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการรณรงค์ สุดท้ายคือการที่ผู้บังคับบัญชาสอดส่องดูแลการปฏิบัติที่ต่อเนื่องอย่างสม่ำเสมอ

6.1.8 ปัญหาและอุปสรรคของธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญที่สุดคือ ความรู้และความเข้าใจในเรื่องธรรมาภิบาล บุคลากรรู้จักหลักธรรมาภิบาล แต่ไม่สามารถระบุได้ว่าการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลจะต้องดำเนินการอย่างไร ปัญหาสำคัญอีกประการคือ ผู้บริหารระดับสูงยังไม่ให้ความสนใจและไม่ผลักดันให้เกิดธรรมาภิบาลเท่าที่ควร หากผู้บริหารระดับสูงให้ความสนใจและปฏิบัติเป็นแบบอย่าง บุคลากรจะปฏิบัติตนตามในที่สุด ถ้ามองแยกเป็นรายด้านแล้ว สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรียังต้องมีการปรับปรุง ด้านความโปร่งใส ด้านความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วม และความคุ้มค่าให้ดีขึ้น

จากการศึกษาเชิงปริมาณ พบว่า หากเรียงลำดับหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 ด้าน จากมากไปหาน้อย ผลการศึกษาเป็นดังนี้ หลักคุณธรรมอยู่ในระดับมาก รองลงมาคือ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า หลักความรับผิดชอบ และหลักการมีส่วนร่วมตามลำดับ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาเชิงคุณภาพว่า สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีควรให้ความสำคัญกับหลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า หลักความรับผิดชอบ และหลักการมีส่วนร่วม ให้มากขึ้น

6.2 อภิปรายผล

6.2.1 ความคิดเห็นของข้าราชการระดับปฏิบัติเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในสำนักงาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

จากการศึกษาพบว่า สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีค่าเฉลี่ยในหลักคุณธรรม และหลักนิติธรรมสูงกว่าหลักอื่นๆ อาจเป็นเพราะ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานของรัฐที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายและมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งมีวินัยข้าราชการและจรรยาบรรณเป็นตัวกำหนดกรอบในการปฏิบัติงาน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของสถาบันพระปกเกล้า (2545) ที่พบว่า คณะณธรรมาภิบาลในภาพรวมของกลุ่มงานด้านความมั่นคง กลุ่มงานด้านบริการ และกลุ่มงานด้านเศรษฐกิจนั้น หลักธรรมาภิบาลที่มีคะแนนสูงได้แก่ หลักนิติธรรมและหลักคุณธรรม ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะองค์กรที่เป็นหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น จะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบและจรรยาบรรณที่มีอยู่ของแต่ละองค์กร

ค่าเฉลี่ยในด้านอื่นๆ ได้แก่ หลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า หลักความรับผิดชอบ และหลักการมีส่วนร่วม อยู่ในระดับปานกลาง อาจเป็นผลมาจาก การขาดความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาล และการขาดตัวแบบที่เป็นแบบอย่างในการปฏิบัติ สำหรับหลักธรรมาภิบาลที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุดคือหลักความมีส่วนร่วม อาจเป็นผลมาจาก สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานระดับนโยบายทำให้โอกาสในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมน้อยกว่าหน่วยงานระดับปฏิบัติและหน่วยงานบริการซึ่งต้องคำนึงถึงความพึงพอใจของประชาชนเป็นหลัก ซึ่งแตกต่างจากงานวิจัยของสถาบันพระปกเกล้า (2545) ที่พบว่า ด้านความโปร่งใสของกลุ่มงานด้านความมั่นคง กลุ่มงานด้านบริการ และกลุ่มงานด้านเศรษฐกิจนั้น มีคะแนนน้อยที่สุด

6.2.2 แนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

จากการสนทนากลุ่มย่อยพบว่า สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นหน่วยงานที่มีความพร้อมในด้านโครงสร้างในการเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงสู่หลักธรรมาภิบาล อาจเป็นผลมาจากการที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล ได้แก่ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจด้านข้อมูลข่าวสารของราชการ การรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชน ซึ่งเป็นภารกิจที่สนับสนุนหลักธรรมาภิบาล สอดคล้องกับงานเขียนของอรพินท์ สพฤกษ์ชัย (2547) ที่ว่า การจัดโครงสร้างภายในของส่วนราชการที่เหมาะสม จะเอื้อให้เกิดการบริหารราชการตามหลักธรรมาภิบาล

ด้านการบริหารและการปฏิบัติงาน และวัฒนธรรมองค์กรยังมีความพร้อมอยู่ค่อนข้างน้อย ทั้งสองด้านนี้มีผลต่อการพัฒนาธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น อาจเป็นผลมาจากการขาดความรู้และความเข้าใจในเรื่องธรรมาภิบาลของข้าราชการในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ประกอบกับผู้บริหารยังไม่ได้ให้ความสนใจในเรื่องธรรมาภิบาลอย่างจริงจังทำให้ไม่มีนโยบายที่สามารถเห็น

เป็นรูปธรรม การผลักดันหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติจึงเกิดได้ยาก ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ ปริญญญา วิรัตติยา (2547) ที่พบว่า การรับรู้นโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจของข้าราชการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ดังนั้น แนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี จากการสนทนากลุ่มย่อย สรุปได้ดังนี้

1) การสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องธรรมาภิบาลของข้าราชการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เนื่องจากเมื่อเกิดความรู้ความเข้าใจแล้วก็จะนำไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับงานเขียนของ เกียรติศักดิ์ จีระธีรนาถ (2543) ที่กล่าวว่า วิธีการสร้างธรรมาภิบาลต้องเริ่มจากความเข้าใจที่ถูกต้องว่าธรรมาภิบาลมีทั้งองค์ประกอบที่เป็นนามธรรม ได้แก่ จริยธรรม คุณธรรม และองค์ประกอบที่เป็นรูปธรรม ได้แก่ กฎหมาย ข้อบังคับ นโยบาย ซึ่งต้องทำความเข้าใจกับองค์ประกอบทั้งสองให้ได้ เมื่อเข้าใจถูกต้องแล้วจะเกิดความคิดที่ถูกต้องเกี่ยวกับธรรมาภิบาล และจะนำไปสู่การกระทำที่ถูกต้อง คือ การทำตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ และงานเขียนของ อรพินท์ สฟโชคชัย (2547) ที่ว่า การกำหนดนโยบายที่ชัดเจนและการสื่อสารเพื่อสร้างความเข้าใจให้แก่ข้าราชการให้เกิดความตระหนักเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลเป็นสิ่งที่ควรดำเนินการ

2) ผู้บริหารต้องให้ความสนใจและผลักดันให้เกิดธรรมาภิบาลในหน่วยงาน นับตั้งแต่การประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 จนถึงพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารหลายคน แต่นโยบายที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาลก็ยังไม่เป็นที่เด่นชัด ซึ่งผู้ร่วมสนทนากลุ่มย่อยเห็น

ว่า ผู้บริหารถือเป็นส่วนสำคัญที่สุดขององค์การ หากผู้บริหารให้ความสนใจเรื่องธรรมาภิบาล และเป็นผู้ที่กำหนดทิศทางและแนวปฏิบัติขององค์การให้มุ่งไปสู่ธรรมาภิบาล รวมทั้งปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีจะช่วยผลักดันให้ธรรมาภิบาลเกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของไพโรจน์ ภัทรนรากุล (2548) ที่ว่า ผู้กำหนดนโยบายต้องเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง มีวิสัยทัศน์ มีจิตวิญญาณ มีจิตสำนึกสาธารณะสูง เป็นผู้นำต้นแบบที่ยึดมั่นและนำหลักการธรรมาภิบาลไปใช้อย่างจริงจัง เมื่อผู้บริหารได้กระทำตนให้เป็นแบบอย่างให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเห็นแล้วก็จะเกิดแรงจูงใจในการปฏิบัติตาม

6.3 ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในการนำผลการศึกษาไปใช้ในการพัฒนาธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีให้เพิ่มมากขึ้น ดังนี้

6.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีควรมีการประกาศนโยบายหลักในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในหน่วยงาน ดังนี้

6.3.1.1 การปรับทัศนคติข้าราชการทุกฝ่ายทั้งในระดับบริหารและระดับปฏิบัติการให้เห็นความสำคัญของหลักธรรมาภิบาลอย่างเข้มข้น โดยจัดให้มีการฝึกอบรมเพื่อสร้างความเข้าใจอย่างต่อเนื่องตั้งแต่เริ่มเข้ารับราชการ และในระหว่างรับราชการเป็นระยะๆ อย่างสม่ำเสมอ ธรรมาภิบาลเป็นเรื่องที่ควรปลูกฝังให้เกิดจิตสำนึกขึ้นในหน่วยงาน เมื่อเกิดจิตสำนึกในเรื่องดังกล่าวแล้ว ขั้นตอนต่อไปจะต้องทำให้เกิดผลในการประพฤติปฏิบัติของทุกคนในหน่วยงาน และเป็นการปฏิบัติด้วยความพร้อมใจและความเต็มใจของตนเอง มิใช่เพราะมีระเบียบ กฎเกณฑ์กำหนดบังคับไว้ ธรรมาภิบาลจะมีความมั่นคงและสามารถพัฒนาไปอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

6.3.1.2 การสร้างระบบประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับหน่วยงาน และระดับบุคคล กำหนดเป็นนโยบาย และบรรจุไว้ในแผนปฏิบัติงาน มีการกำหนดตัวชี้วัด และ Best Practice เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินผลที่ชัดเจน โดยอาจให้หน่วยงานภายนอก บริษัทที่ปรึกษา หรือภาคเอกชนมาเป็นผู้ประเมิน และนำผลการประเมินไปใช้ประกอบการพิจารณาจัดสรรรางวัลประจำปีของหน่วยงาน รวมทั้งการพิจารณาความดีความชอบในระดับเจ้าหน้าที่ และบรรจุผลการดำเนินการตามแผนดังกล่าวไว้ในรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน

6.3.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ควรดำเนินการดังต่อไปนี้

6.3.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติในภาพรวม

1) ส่งเสริมให้ผู้บริหารยึดวัฒนธรรมธรรมาภิบาลในการดำเนินงาน เพื่อเป็นแบบอย่างที่ดี โดยสร้างกระบวนการเรียนรู้ พัฒนาทักษะความเป็นผู้นำ ทำให้ผู้บริหารเข้าใจและนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ และสามารถถ่ายทอดต่อไปยังผู้ใต้บังคับบัญชาได้ เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นในหน่วยงานอย่างกว้างขวาง

2) จัดทำคู่มือการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล เผยแพร่ให้บุคลากรในหน่วยงานทราบ และสนับสนุนให้เกิดการนำไปปฏิบัติในการดำเนินงานอย่างจริงจัง

3) ยกย่องเชิดชูบุคลากรที่มีพฤติกรรมดีมีธรรมาภิบาล เพื่อสร้างขวัญและกำลังใจให้กับผู้ประพฤติดีและเป็นตัวอย่างที่ดีแก่บุคคลอื่น

4) การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความตื่นตัวและการตระหนักในสำคัญของหลักธรรมาภิบาลอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

6.3.2.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติสำหรับหลักนิติธรรม

1) ปรับปรุงกฎหมายเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคมนั้น เมื่อมีการแก้ไขกฎหมายหลักหรือกฎหมายลูก ก็ควรมีการพิจารณาปรับแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกันด้วย

2) การให้ความรู้เรื่องวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองโดยการจัดให้บุคลากรผู้ที่มีความสนใจทุกระดับไม่เฉพาะแต่นักบริหารเข้ารับการอบรมจากหน่วยงานอื่น เช่น มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง และมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เนื่องจากวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นเสมือนมาตรฐานกลางที่หน่วยงานของรัฐทุกแห่งที่ทำหน้าที่ทางปกครองต้องใช้ในการปฏิบัติราชการ มาตรฐานดังกล่าวเป็นเครื่องมือที่หน่วยงานจะใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้เกิดความโปร่งใส ถูกต้องเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

6.3.2.3 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติสำหรับหลักคุณธรรม

1) สร้างวัฒนธรรมองค์กรที่เข้มแข็ง โดยเน้นระบบคุณธรรม ขจัดวัฒนธรรมอุปถัมภ์ หากข้าราชการยังไม่สามารถแยกแยะผลประโยชน์ส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่หรือประโยชน์สาธารณะได้ จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อำนาจขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลค่อนข้างมากไม่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล

2) กระตุ้นและสร้างจิตสำนึกของบุคลากรในหน่วยงานให้เข้าใจและปฏิบัติตามข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2537 ที่ระบุให้ข้าราชการมีจรรยาบรรณต่อตนเอง ต่อหน่วยงาน ต่อผู้ร่วมงาน และต่อประชาชนและสังคม ร่วมกับหลักธรรมทางพุทธศาสนา เช่น หลักไตรสิกขา มรรคแปด และทศพิธราชธรรม

6.3.2.4 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติสำหรับหลักความโปร่งใส

1) เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเพื่อให้ประชาชนรับรู้การทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบหรือคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องต่างๆ ที่ได้มีการตั้งขึ้นในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีให้มากขึ้น แต่อาจจะมีข้อจำกัดในบางประเด็นที่เป็นเรื่องลับไม่สามารถเปิดเผยได้

2) การเปิดโอกาสให้สมาคมวิชาชีพเข้ามาร่วมตรวจสอบหน่วยงานให้มากขึ้น

6.3.2.5 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติสำหรับหลักความมีส่วนร่วม

1) เพิ่มการมีส่วนร่วมของบุคลากรและประชาชน โดยจัดให้มีกระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูล ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมกำหนดนโยบาย เปิดโอกาสให้บุคลากรและประชาชนเข้าถึงอำนาจการตัดสินใจตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อสร้างความเป็นธรรมในองค์กร สร้างความสมดุล ก่อให้เกิดความโปร่งใส และลดการทุจริตประพฤติดมิชอบ

2) ผู้บริหารควรให้ความสนใจและสนับสนุนให้เกิดพฤติกรรมกรรมกรมีส่วนร่วมทั้งแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการอย่างกว้างขวาง และบุคลากรทุกระดับควรร่วมกันสร้างพฤติกรรมกรรมกรมีส่วนร่วม กล่าวคือ กล่าวแสดงออกในสิ่งที่ถูกต้องให้กลายเป็นวัฒนธรรมของหน่วยงาน

6.3.2.6 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติสำหรับหลักความรับผิดชอบ

- 1) การจัดทำมาตรการในการจัดการกับผู้ที่ไม่ยอมพัฒนาเปลี่ยนแปลง
- 2) การมีมาตรการในการจัดการกับผลการปฏิบัติงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ

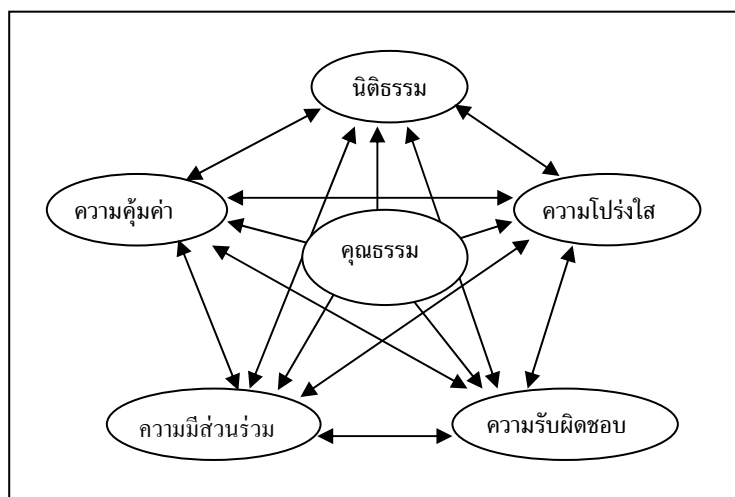
ซึ่งวัฒนธรรมของระบบราชการส่วนใหญ่จะเน้นระบบอุปถัมภ์ และไม่ได้มีการแยกเรื่องส่วนตัวออกจากเรื่องงานทำให้เกิดปัญหาขึ้น

3) การสนับสนุนให้มีระบบกลั่นกรองคนดี มีความสามารถ มีคุณธรรม มีความรับผิดชอบต่อส่วนร่วมเข้ามาร่วมในการบริหารจัดการหน่วยงาน

6.3.2.7 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติสำหรับหลักความคุ้มค่า

- 1) การกระจายงานที่จะต้องดำเนินการให้ทั่วถึง โดยเปิดโอกาสให้บุคลากรได้แสดงความสามารถในการทำงานเป็นการใช้ทรัพยากรมนุษย์ให้คุ้มค่า
- 2) การใช้งบประมาณให้คุ้มค่า ซึ่งอาจต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่ออกโดยกระทรวงการคลังร่วมด้วย ในเรื่องของการจัดซื้อวัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ต้องมีการอ้างอิงราคากลาง ซึ่งมักจะเป็นราคาที่สูงกว่าราคาจริงในท้องตลาด ทำให้ราชการต้องเสียเงินเกินความจำเป็น

นอกจากนั้น หากพิจารณาหลักธรรมมาภิบาล ทั้ง 6 ด้าน แล้วจะเห็นว่าแต่ละหลักมีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกันอยู่ เช่น หากปฏิบัติงานด้วยความรับผิดชอบ จะเชื่อมโยงไปยังความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน ยึดหลักนิติธรรมในการปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมในงานที่ปฏิบัติ และก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการปฏิบัติงาน เป็นต้น ดังภาพที่ 6.1



ภาพที่ 6.1 แนวทางการพัฒนาหลักธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ดังนั้นการพัฒนาธรรมาภิบาลของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีควรเริ่มที่การพัฒนาหลักคุณธรรมให้มีมากขึ้น เพื่อเป็นตัวกระตุ้นให้มีการพัฒนาหลักอื่นๆ ตามมา ทั้งนี้ยังคงต้องคำนึงถึงปัจจัยอื่นๆ ด้วย เช่น ปัจจัยด้านเนื้อหาของงาน หรือด้านกฎหมายซึ่งควรพัฒนาไปพร้อมกัน

6.3.3 ข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัยในอนาคต

6.3.3.1 งานวิจัยฉบับนี้ ได้ตัวชี้วัด ผลการศึกษา และข้อสรุป มาจากการค้นคว้า การเก็บรวบรวมข้อมูล และวิเคราะห์ตามโครงสร้าง และสถานการณ์ในปัจจุบันของสำนักงานปลัด สำนักนายกรัฐมนตรี ดังนั้น หากในอนาคตสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีการเปลี่ยนแปลง เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นด้านโครงสร้าง หรือสถานการณ์แวดล้อม ก็ควรจะมีการทำวิจัยอีกครั้ง เพื่อปรับเปลี่ยนตัวชี้วัดธรรมาภิบาลให้เหมาะสมกับสถานการณ์ ณ เวลานั้น ๆ ด้วย

6.3.3.2 ในส่วนของเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณ คือ แบบ สอบถามนั้น จากผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะแสดงความคิดเห็นใน ระดับปานกลางเป็นจำนวนมาก ดังนั้นหากมีการทำวิจัยในเรื่องการสอบถามความคิดเห็น ผู้ที่จะ ทำการวิจัยควรลดตัวเลือกให้เหลือเพียง 4 ตัวเลือก และตัดตัวเลือกที่เป็นระดับปานกลางออกไป คงเหลือเพียง มากที่สุด มาก น้อย และน้อยที่สุด ซึ่งจะทำให้ได้ข้อมูลที่หลีกเลี่ยงการแสดง ความคิดเห็นในระดับปานกลางได้

6.3.3.3 ควรมีการทำวิจัยในเรื่องของตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับผลลัพธ์ และ ผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งงานวิจัยที่ผ่านมามักจะเน้นไปที่ตัวชี้วัดที่เป็น เชิงกิจกรรมเป็นส่วนใหญ่

6.3.3.4 ควรมีการศึกษาวิจัยเรื่องธรรมาภิบาลในเชิงปริมาณเพิ่มขึ้นเพื่อให้ สามารถขยายผลการศึกษาไปยังข้าราชการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้