

การศึกษาธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

สุพพตา ประภาศิริ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

การจัดการภาครัฐและภาคเอกชนมหาบัณฑิต

คณะรัฐประศาสนศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

พ.ศ. 2549

การศึกษาธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
สุพพตา ประภาศิริ
คณะรัฐประศาสนศาสตร์

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาหลักสูตรการจัดการภาครัฐและภาคเอกชนมหาบัณฑิต

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประธานกรรมการ
(ดร. ไพโรจน์ ภัทรนรากุล)

อาจารย์.....กรรมการ
(ดร. วีระวัฒน์ ปันนิตามัย)

รองศาสตราจารย์.....กรรมการ
(ดร. ดวงเดือน ศาสตรภักดิ์)

บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์	การศึกษาธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
ชื่อผู้เขียน	นางสาวสุพพตา ประภาศิริ
ชื่อปริญญา	การจัดการภาครัฐและภาคเอกชนมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2549

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 3 ประการคือ 1) เพื่อสำรวจความคิดเห็นของข้าราชการระดับปฏิบัติเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2) เพื่อศึกษาพัฒนาตัวชี้วัดธรรมาภิบาล (Good Governance Indicators) ของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 3) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

กรอบแนวคิดในการศึกษา ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาตัวชี้วัดธรรมาภิบาลที่สถาบันพระปกเกล้าได้พัฒนาไว้มาเป็นแนวทาง แล้วทำการคัดเลือกตัวชี้วัดที่เป็นสากลและเหมาะสมกับสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยการระดมความคิดเห็นจากตัวแทนของสำนัก/กองในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อให้ได้ตัวชี้วัดสำหรับสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีตามสถานการณ์จริง แล้วนำไปสอบถามความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ ซึ่งในการศึกษาเชิงคุณภาพใช้วิธีจัดการสนทนากลุ่มย่อยระหว่างบุคคลหลักของแต่ละกอง/สำนัก ในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และใช้วิธีศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยใช้การวิเคราะห์ตามเนื้อหาสำหรับการศึกษาเชิงปริมาณใช้กลุ่มตัวอย่างเป็นข้าราชการในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีรวมทั้งสิ้น 174 ราย ใช้การเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถาม โดยใช้สถิติในการประมวลผลข้อมูลได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ทั้งนี้คะแนนในการตอบแบบสอบถามมีตั้งแต่ 1 ถึง 5 คะแนน

ผลการศึกษาเชิงคุณภาพ พบว่า สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีความพร้อมด้านโครงสร้างเพื่อสนับสนุนให้เกิดการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในระดับสูง ไม่ว่าจะเป็น หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม และหลักความรับผิดชอบ เนื่องจาก การเป็นส่วนราชการที่มีภารกิจและลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของหน่วยงาน สำหรับด้านการบริหารและการปฏิบัติงานแล้วยังมีความพร้อมด้านนี้ตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างน้อย เนื่องจากผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ยังไม่เห็นความสำคัญ

และประโยชน์ของการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานให้เกิดธรรมาภิบาล และมีระบบอุปถัมภ์มากกว่าระบบการทำงานที่เน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงาน ในด้านสุดท้าย คือ ด้านวัฒนธรรมองค์การ เป็นปัญหาที่สำคัญในการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานไปสู่หลักธรรมาภิบาล เนื่องจากสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรียังไม่มีวัฒนธรรมองค์กรที่ชัดเจน มีการรับวัฒนธรรมองค์การจากข้าราชการที่โอนมา ซึ่งต้องใช้เวลาในการปรับตัวและเรียนรู้วัฒนธรรมซึ่งกันและกัน

สำหรับปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น ได้แก่ การขาดความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาลของบุคลากรในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และผู้บริหารสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีไม่ได้ให้ความสนใจในการผลักดันให้เกิดธรรมาภิบาล รวมทั้งไม่ได้ปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา

ผลการศึกษาเชิงปริมาณ พบว่า ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างต่อภาพรวมธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี จากการศึกษาพบว่า สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีระดับคะแนนเฉลี่ยของหลักต่างๆ ตั้งแต่ 2.92 ไปจนถึง 3.49 โดยกลุ่มตัวอย่างเห็นว่าหน่วยงานมีคะแนนเฉลี่ยหลักคุณธรรมอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.49$) รองลงมาคือ หลักนิติธรรม ($\bar{x} = 3.38$) หลักความโปร่งใส ($\bar{x} = 3.16$) หลักความคุ้มค่า ($\bar{x} = 3.15$) หลักความรับผิดชอบ ($\bar{x} = 3.11$) และหลักการมีส่วนร่วม ($\bar{x} = 2.92$) ตามลำดับ ซึ่งมีคะแนนเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง

แนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้แก่ การปรับทัศนคติข้าราชการทุกฝ่ายทั้งในระดับบริหารและระดับปฏิบัติการให้เห็นความสำคัญของหลักธรรมาภิบาลอย่างเข้มข้น การสร้างระบบประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับหน่วยงาน และระดับบุคคล โดยบรรจุไว้ในแผนปฏิบัติงาน มีการกำหนดตัวชี้วัด และ Best Practice เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินผลที่ชัดเจน ส่งเสริมให้ผู้บริหารยึดวัฒนธรรมธรรมาภิบาลในการดำเนินงานเพื่อเป็นแบบอย่างที่ดี โดยสร้างกระบวนการเรียนรู้ พัฒนาทักษะความเป็นผู้นำ ทำให้ผู้บริหารเข้าใจและนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ และสามารถถ่ายทอดต่อไปยังผู้ใต้บังคับบัญชาได้ เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นในหน่วยงานอย่างกว้างขวาง

ABSTRACT

Title of Thesis : The Study of Good Governance in the Office of the Permanent Secretary, the Prime Minister's Office
Author : Miss Suppata Prabhasiri
Degree : Master of Public and Private Management
Year : 2006

The objectives of this research are 1) to investigate the officials' attitude toward good governance in the Office of the Permanent Secretary, the Prime Minister's Office, 2) to develop good governance indicators for the Office of the Permanent Secretary, the Prime Minister's Office, and 3) to propose guidelines for enhancing good governance in the Office of the Permanent Secretary, the Prime Minister's Office.

The researcher has applied good governance indicators of King Prajadhipok's Institute as guidelines and used selected indicators that are suitable for the Office of the Permanent Secretary, the Prime Minister's Office. In the Study, in-depth interviews and brainstorming among the representatives from 10 departments in the Office of the Permanent Secretary, the Prime Minister's Office were used in order to construct suitable indicators.

This research consists of both qualitative and quantitative methods. The focus group discussion among the key persons from each department in the Office of the Permanent Secretary, the Prime Minister's Office is conducted qualitatively by whereas search from documents and used Content Analysis. In quantitative method, the sample group was a total of 174 officers in the Office of the Permanent Secretary, The Prime Minister's Office. Questionnaire was used as an instrument to collect data then processed statistically for percentage, mean, and standard deviation.

The result of the qualitative method showed that the Office of the Permanent Secretary, the Prime Minister's Office has an organization structure that can support good governance at a high level which comprises Rule of Law, Transparency,

Participation and Accountability. The Office of the Permanent Secretary, the Prime Minister's Office is a bureaucratic organization which has a mission and job characteristics that have to be done according to Rule of Law, but the implementation of good governance has problems in realizing the importance and lack of understanding of good governance. Furthermore, the Office of the Permanent Secretary, the Prime Minister's Office has an unclear organizational culture, and the patronage system has an effect on good governance implementation.

The result of quantitative method showed that the attitude of the sample group toward elements of good governance presented an average from 2.92 to 3.49. The average can be orderly presented as follows : the attitude of the sample group toward Morality has the highest degree ($\bar{x} = 3.49$), Rule of Law ($\bar{x} = 3.38$), Transparency ($\bar{x} = 3.16$), Utility ($\bar{x} = 3.15$), Accountability ($\bar{x} = 3.11$), and Participation ($\bar{x} = 2.92$).

To develop good governance in the Office of the Permanent Secretary, the Prime Minister's Office, the chief executive is a key person in applying good governance by being a role model for the subordinates to establish change in the organization, and developing the subordinates' attitudes to realize the importance of good governance that can create good governance behavior in the organization.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เรื่อง การศึกษารรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำเร็จ
ลุล่วงได้ เนื่องมาจากผู้เขียนได้รับความช่วยเหลือการให้ข้อมูล คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ ความคิดเห็น
และกำลังใจจากบุคคลหลายท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้บริหารและข้าราชการสำนักงานปลัดสำนัก
นายกรัฐมนตรีทุกท่านที่ให้การสนับสนุน ช่วยเหลือ อำนวยความสะดวกและให้ความร่วมมือใน
การให้ข้อมูล การสัมภาษณ์ การร่วมสนทนากลุ่มย่อย และการตอบแบบสอบถาม ซึ่งทำให้
การศึกษาครั้งนี้มีความสมบูรณ์มากขึ้น

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ไพโรจน์ ภัทรนรากุล ผู้ซึ่งเป็นอาจารย์ที่
ปรึกษาและอาจารย์ผู้ควบคุมวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน ที่ได้กรุณาสละเวลาให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ
และข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์ในทุกขั้นตอน ตลอดจนให้กำลังใจแก่
ผู้เขียนในการทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ตลอดมา และขอขอบพระคุณ อาจารย์ ดร. วีระวัฒน์ ปันนิตมัย
และ รองศาสตราจารย์ ดวงเดือน ศาสตรภัทร์ ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ และความ
คิดเห็นในการศึกษาครั้งนี้ รวมทั้ง กรุณาพิจารณาและตรวจสอบวิทยานิพนธ์ให้ถูกต้องสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอขอบพระคุณ คณาจารย์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ทุกท่านที่ได้ถ่ายทอดความรู้
ให้แก่ผู้เขียน รวมทั้งเจ้าหน้าที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์ทุกท่านที่ได้ให้ความช่วยเหลือในเรื่อง
ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในครั้งนี้เป็นอย่างดี

ขอขอบคุณ เพื่อนๆ ร่วมรุ่นทุกท่านที่ได้ให้ความช่วยเหลือตลอดช่วงเวลาที่ได้ศึกษาอยู่ที่
คณะรัฐประศาสนศาสตร์ และให้กำลังใจในช่วงที่ผู้เขียนจัดทำวิทยานิพนธ์

ท้ายสุด ผู้เขียนขอขอบพระคุณมารดา น้องชาย รวมทั้งบรรดาญาติๆ ที่ช่วยส่งเสริม
สนับสนุน กระตุ้นเตือน และเป็นกำลังใจให้ผู้เขียน จนทำให้การศึกษาครั้งนี้ประสบผลสำเร็จได้
ตามที่ตั้งใจ

สุพพตา ประภาศิริ

ตุลาคม 2549

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(3)
ABSTRACT	(5)
กิตติกรรมประกาศ	(7)
สารบัญ	(8)
สารบัญตาราง	(10)
สารบัญรูปภาพ	(12)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	6
1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
1.4 ขอบเขตและข้อจำกัดของการวิจัย	6
1.5 นิยามศัพท์	7
1.6 สรุป	7
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรมและกรอบแนวคิด	9
2.1 แนวคิดธรรมาภิบาล	9
2.2 ธรรมาภิบาลกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่	21
2.3 การสร้างธรรมาภิบาล	24
2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	47
2.5 กรอบแนวคิด	50
2.6 คำถามในการวิจัย	51
2.7 สรุป	51
บทที่ 3 ภาพรวมของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	53
3.1 โครงสร้างองค์การของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	54
3.2 ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	56
3.3 แผนยุทธศาสตร์ของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	57
3.4 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมขององค์กร	58

3.5	วัฒนธรรมองค์การ	61
3.6	แผนงานด้านธรรมาภิบาล	62
3.7	สรุป	64
บทที่ 4	ระเบียบวิธีวิจัย	65
4.1	เหตุผลในการเลือกกรณีศึกษา	65
4.2	ประชากรและการสุ่มตัวอย่าง	65
4.3	การเก็บรวบรวมข้อมูล	67
4.4	การวัดความคิดเห็น	68
4.5	การวัดค่าความเชื่อมั่น	75
4.6	การประมวลผลและการวิเคราะห์ข้อมูล	76
4.7	สรุป	76
บทที่ 5	ผลการศึกษา	77
5.1	ผลการศึกษาเชิงคุณภาพ	77
5.2	ผลการศึกษาเชิงปริมาณ	89
5.3	สรุป	103
บทที่ 6	สรุปผลและข้อเสนอแนะ	104
6.1	สรุปผลการศึกษา	105
6.2	อภิปรายผล	116
6.3	ข้อเสนอแนะ	117
6.3.1	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	118
6.3.2	ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ	118
6.3.3	ข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัยในอนาคต	121
บรรณานุกรม		122
ภาคผนวก		127
ภาคผนวก ก	แบบสอบถามเรื่องความคิดเห็นเกี่ยวกับธรรมาภิบาล ในหน่วยงาน	128
ภาคผนวก ข	ประเด็นคำถามในการสนทนากลุ่มย่อย	134
ภาคผนวก ค	รายชื่อผู้ร่วมสนทนากลุ่มย่อย/สัมภาษณ์เชิงลึก	135
ภาคผนวก ง	ตารางคำอำนาจจำแนกรายข้อของแบบสอบถาม	136
ภาคผนวก จ	ตารางความสัมพันธ์ระหว่างตัวชี้วัดกับภารกิจของหน่วยงาน	142
ประวัติผู้เขียน		150

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2.1 การปฏิรูปองค์กรของรัฐในสหรัฐอเมริกา	11
2.2 การใช้ TQM เป็นตัวชี้วัดธรรมาภิบาลของฟิลิปปินส์	14
2.3 ความหมายของ Good Governance	19
2.4 องค์ประกอบหลักของ NPM	21
2.5 ประเด็นพิจารณาการปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี	31
2.6 หลักการบริหารราชการเดิมและหลักการบริหารราชการแนวใหม่	36
4.1 กลุ่มตัวอย่าง	66
4.2 ตัวชี้วัดของความคิดเห็น	68
4.3 ค่าความเชื่อมั่นของประเด็นความคิดเห็นของข้าราชการ ในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	76
5.1 จำนวน และร้อยละ ของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามสถานภาพ	90
5.2 ค่าเฉลี่ยความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างต่อธรรมาภิบาลใน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในภาพรวมทั้ง 6 ด้าน	91
5.3 จำนวน ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของ ความคิดเห็นของข้าราชการระดับปฏิบัติในสำนักงานปลัด สำนักนายกรัฐมนตรีต่อธรรมาภิบาลด้านหลักนิติธรรม	92
5.4 จำนวน ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของ ความคิดเห็นของข้าราชการระดับปฏิบัติในสำนักงานปลัด สำนักนายกรัฐมนตรีต่อธรรมาภิบาลด้านหลักคุณธรรม	94
5.5 จำนวน ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของ ความคิดเห็นของข้าราชการระดับปฏิบัติในสำนักงานปลัด สำนักนายกรัฐมนตรีต่อธรรมาภิบาลด้านหลักความโปร่งใส	96
5.6 จำนวน ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของ ความคิดเห็นของข้าราชการระดับปฏิบัติในสำนักงานปลัด สำนักนายกรัฐมนตรีต่อธรรมาภิบาลด้านหลักความร่วมมือ	97

5.7 จำนวน ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของ ความคิดเห็นของข้าราชการระดับปฏิบัติในสำนักงานปลัด สำนักนายกรัฐมนตรีต่อธรรมาภิบาลด้านหลักความรับผิดชอบ	99
5.8 จำนวน ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของ ความคิดเห็นของข้าราชการระดับปฏิบัติในสำนักงานปลัด สำนักนายกรัฐมนตรีต่อธรรมาภิบาลด้านหลักความคุ้มค่า	101
6.1 ตัวชี้วัดตามหลักนิติธรรมของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	106
6.2 ตัวชี้วัดตามหลักคุณธรรมของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	107
6.3 ตัวชี้วัดตามหลักความโปร่งใสของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	109
6.4 ตัวชี้วัดตามหลักความมีส่วนร่วมของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	110
6.5 ตัวชี้วัดตามหลักความรับผิดชอบต่อของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	112
6.6 ตัวชี้วัดตามหลักความคุ้มค่าของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	114

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
2.1	29
2.2	30
2.3	37
3.1	55
5.1	91
ในภาพรวม	
6.1	120