

การศึกษาธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
The Study of Good Governance in the Office of the
Permanent Secretary, the Prime Minister's Office.

สุพพตา ประภาศิริ¹
Suppata Prabhasiri

บทคัดย่อ

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

กรอบแนวคิดในการศึกษา ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาตัวชี้วัดธรรมาภิบาลที่สถาบันพระปกเกล้าได้พัฒนาไว้มาเป็นแนวทาง แล้วทำการคัดเลือกตัวชี้วัดที่เป็นสากลและเหมาะสมกับสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยการระดมความคิดเห็นจากตัวแทนของสำนัก/กองในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อให้ได้ตัวชี้วัดตามสถานการณ์จริง แล้วนำไปสอบถามความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

การศึกษานี้ครั้งนี้เป็นการศึกษาทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ ซึ่งในการศึกษาเชิงคุณภาพใช้วิธีจัดการสนทนากลุ่มย่อยระหว่างบุคคลหลักของแต่ละกอง/สำนัก ในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และใช้วิธีศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง

¹ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 6ว สำนักแผนงานและกิจการพิเศษ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

โดยใช้การวิเคราะห์ตามเนื้อหา สำหรับการศึกษาเชิงปริมาณใช้กลุ่มตัวอย่างเป็นข้าราชการในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี รวมทั้งสิ้น 174 ราย ใช้การเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถาม โดยใช้สถิติในการประมวลผลข้อมูล ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ทั้งนี้คะแนนในการตอบแบบสอบถามมีตั้งแต่ 1 ถึง 5 คะแนน

ผลการศึกษาเชิงคุณภาพ พบว่า สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีความพร้อมด้านโครงสร้างเพื่อสนับสนุนให้เกิดการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในระดับสูง เนื่องจากมีภารกิจและลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของหน่วยงาน สำหรับความพร้อมด้านการบริหารและการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างน้อย เนื่องจากผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ยังไม่เห็นความสำคัญและประโยชน์ของการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานให้เกิดธรรมาภิบาล และมีระบบอุปถัมภ์มากกว่าระบบการทำงานที่เน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงาน และด้านวัฒนธรรมองค์การ เป็นปัญหาที่สำคัญในการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานไปสู่หลักธรรมาภิบาล เนื่องจากยังไม่มีวัฒนธรรมองค์การที่ชัดเจน มีการรับวัฒนธรรมองค์การจากข้าราชการที่โอนมา ซึ่งต้องใช้เวลาในการปรับตัวและเรียนรู้วัฒนธรรมซึ่งกันและกัน

สำหรับปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น ได้แก่ การขาดความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาลของบุคลากร และผู้บริหารสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีไม่ได้ให้ความสนใจในการผลักดันให้เกิดธรรมาภิบาล รวมทั้งไม่ได้ปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา

ผลการศึกษาเชิงปริมาณ พบว่า ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างต่อภาพรวมธรรมาภิบาล ในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีระดับคะแนนเฉลี่ยของหลักต่าง ๆ ตั้งแต่ 2.92 ไปจนถึง 3.49 โดยกลุ่มตัวอย่างเห็นว่า หน่วยงานมีคะแนนเฉลี่ยหลักคุณธรรมอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.49$) 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 ซึ่งมีคะแนนเฉลี่ยน้อยอยู่ในระดับปานกลาง

แนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้แก่ การปรับทัศนคติข้าราชการทุกฝ่ายทั้งในระดับบริหารและระดับปฏิบัติการให้เห็น ความสำคัญของหลักธรรมาภิบาลอย่างเข้มข้น การสร้างระบบประเมินผลการปฏิบัติงาน ตามหลักธรรมาภิบาลในระดับหน่วยงานและระดับบุคคล โดยบรรจุไว้ในแผนปฏิบัติงาน มีการกำหนดตัวชี้วัด และ Best Practice เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินผลที่ชัดเจน ส่งเสริมให้ผู้บริหารยึดวัฒนธรรมธรรมาภิบาลในการดำเนินงาน เพื่อเป็นแบบอย่างที่ดี โดยสร้างกระบวนการเรียนรู้ พัฒนาทักษะความเป็นผู้นำ ทำให้ผู้บริหารเข้าใจและนำหลัก ธรรมาภิบาลไปใช้ และสามารถถ่ายทอดต่อไปยังผู้ใต้บังคับบัญชาได้ เพื่อสร้าง การเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นในหน่วยงานอย่างกว้างขวาง

Abstract

The objectives of this research are 1) to investigate 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 the 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. For the quantitative method, the sample group was a total of 174 officers in the Office of the Permanent Secretary, the Prime Minister's Office. A questionnaire was used as an instrument to collect data, which were 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 carried out according to Rule of Law, but the implementation of good governance exhibits 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 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 ($\bar{x} = 2.92$).

In order 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 to develop subordinates' attitudes toward realizing the importance of good governance that can create good governance behavior in the organization.

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากกระแสโลกาภิวัตน์ที่ทำให้สภาพการณ์ต่าง ๆ ในโลกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และต่อเนื่อง เช่นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม เป็นต้น ประเทศไทยก็ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ด้วยเช่นกัน เพื่อปรับตัวให้ทันโลกทันสมัยสามารถดำรงอยู่ได้ ภายใต้สภาพแวดล้อมและกติกาใหม่ของสังคม ประเทศไทยจึงต้องดำเนินนโยบายการเปิดเสรีทางการเงิน ขยายการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างไม่ระมัดระวัง ภาครัฐขาดกลไกควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดความเสียหายกับเศรษฐกิจของประเทศ

นอกจากนั้น การขยายตัวของภาครัฐที่มีอย่างต่อเนื่องทำให้การปฏิบัติงานไม่คล่องตัว มีปัญหาด้านประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน การเปลี่ยนแปลงทรัพย์สิน รวมทั้งการกำกับดูแลที่ไม่ทั่วถึง ก่อให้เกิดปัญหาคอร์รัปชัน ส่งผลต่อความเชื่อและศรัทธาของประชาชนที่มีต่อภาครัฐ ทำให้ต้องปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการเพื่อปรับสภาพการแข่งขันที่รุนแรงยิ่งขึ้น การปฏิรูประบบราชการและการบริหารภาครัฐจึงเกิดขึ้น เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้ภาครัฐมีคุณภาพ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เพื่อดึงความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อภาครัฐกลับมา โดยการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารงานภาครัฐ ระบบงบประมาณการเงินและพัสดุ ระบบบริหารบุคคล กฎหมาย และวัฒนธรรมและค่านิยมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้สมรรถนะของระบบราชการสูงขึ้นและสามารถแข่งขันได้ในระดับโลก

ธรรมาภิบาลเป็นแนวทางหนึ่งที่ภาครัฐนำมาใช้เพื่อพัฒนาระบบราชการและการบริหาร ภาครัฐให้เกิดประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และเรียกความเชื่อมั่นของภาครัฐ รัฐบาล ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปปฏิบัติและเป็นแกนนำในการพัฒนาและส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในสังคมไทย โดยยึดหลักพื้นฐาน 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

ต่อมามีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งระบุว่า การบริหารราชการและการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้ วิถีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2546 พระราชกฤษฎีกาฯ

ดังกล่าวเป็นเพียงแนวทางในการดำเนินการเท่านั้น ซึ่งส่วนราชการต้องนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับหน่วยงานของตน

ทั้งนี้ นับตั้งแต่การประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 จนถึงพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ประเทศไทยได้มีรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศหลายคณะด้วยกัน ได้แก่ รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย นายบรรหาร ศิลปอาชา พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ และ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งหากพิจารณาแผนนโยบายที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลของแต่ละรัฐบาลจะพบว่ายังไม่มีความเด่นชัด และขาดการสนับสนุนส่งเสริมอย่างจริงจังและต่อเนื่อง จนกระทั่งเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ได้เกิดเหตุการณ์ทางการเมือง โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ได้ปฏิรูปการปกครอง

จากเหตุการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลบริหารประเทศโดยละเอียดหลักธรรมาภิบาลก็เกิดข้อสงสัยตามมาว่า การบริหารประเทศดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่ออย่างไรกับธรรมาภิบาลในหน่วยงานราชการที่เป็นผู้รับนโยบายจากรัฐบาลมาปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับศูนย์กลางการบริหารราชการแผ่นดิน อีกทั้งผู้วิจัยคาดการณ์ว่าประเด็นเรื่องธรรมาภิบาลยังเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อการบริหารประเทศในอนาคต

หน่วยงานที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นหน่วยงานระดับกรมภายใต้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เริ่มจัดตั้งครั้งแรกเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2476 ซึ่งมีการปฏิบัติงานเกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของนายกรัฐมนตรี และสำนักนายกรัฐมนตรี การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการ การปฏิบัติภารกิจพิเศษ และราชการที่คณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่งในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีโดยเฉพาะ รวมทั้งกำกับและเร่งรัดการปฏิบัติราชการของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี ยกเว้นราชการของส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

เนื่องจากสำนักงานปลัดนายกรัฐมนตรีเป็นจุดเริ่มต้นของภารกิจใหม่ ๆ ตามนโยบายรัฐบาล หากมีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรม ก็จะทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลกับการปฏิบัติงานในแต่ละภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงศึกษาพัฒนาตัวชี้วัดธรรมาภิบาลเพื่อนำมาประเมินสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

อันจะทำให้ได้ทราบความพร้อมในการปฏิบัติงานซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

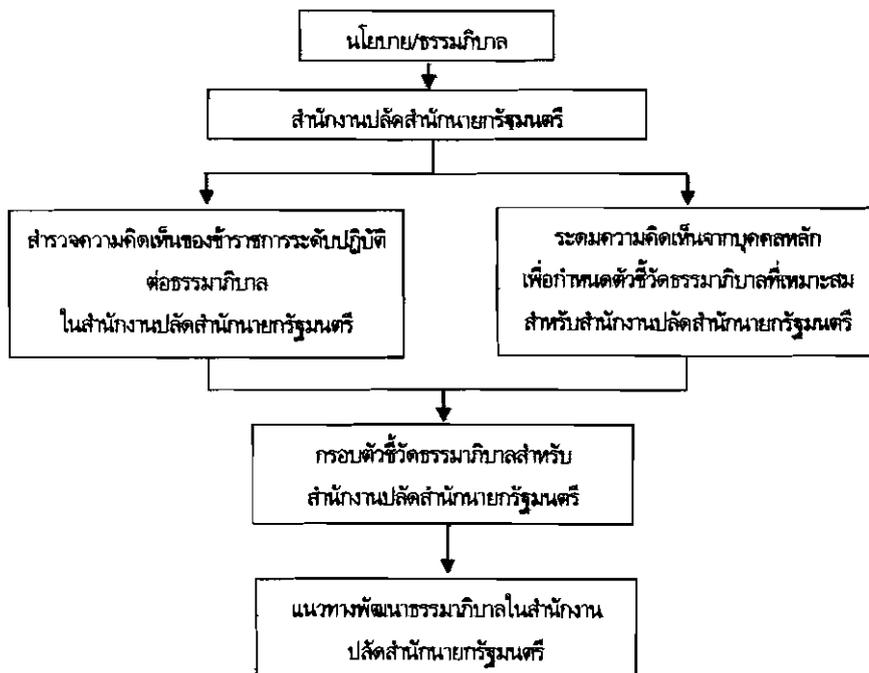
วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อสำรวจความคิดเห็นของข้าราชการระดับปฏิบัติเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
2. เพื่อศึกษาพัฒนาตัวชี้วัดธรรมาภิบาล (Good Governance Indicators) ของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
3. เพื่อศึกษาปัจจัยด้านความพร้อมและเสนอแนะแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้แนวทางการจัดทำตัวชี้วัดธรรมาภิบาล (Good Governance Indicators) ของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
2. ผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถนำผลการศึกษาไปใช้เป็นแนวทางในการดำเนินนโยบาย ส่งเสริม สนับสนุน และปรับปรุงหน่วยงานให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพตามหลักธรรมาภิบาลมากยิ่งขึ้น

กรอบแนวคิด



กรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยทำการศึกษาจริยธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีโดยสำรวจความคิดเห็นของข้าราชการระดับปฏิบัติต่อจริยธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจากแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นตามแนวทางที่สถกษณ์พระปกเกล้าได้พัฒนาไว้แล้ว และการระดมความคิดเห็นจากตัวแทนของสำนัก/กองในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับตัวชี้วัดที่มีความเหมาะสมตามสถานการณ์จริง เพื่อให้ได้กรอบตัวชี้วัดจริยธรรมาภิบาลสำหรับสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะนำไปสู่แนวทางการพัฒนาจริยธรรมาภิบาลในอนาคต

การทบทวนวรรณกรรม

แนวคิดนี้ได้รับความสนใจอย่างมากในสังคมโลก โดยที่ The International Bank for Reconstruction and Development: IBRD หรือ World Bank ได้ริเริ่มนำแนวความคิดนี้มาใช้ในการกำหนดเป็นนโยบายการให้กู้เงินสำหรับประเทศสมาชิก เพื่อป้องกันการดำเนินงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ การคอร์รัปชัน โดยมุ่งเน้นที่ความเชื่อมั่น โปร่งใส และความรับผิดชอบในการดำเนินงานของรัฐบาล ซึ่งแนวความคิดนี้ได้แพร่หลายไปยังองค์การ ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น The Asian Development Bank : ADB United Nations Development Programme: UNDP และ องค์การการเงินระหว่างประเทศ หรือ International Monetary Fund : IMF

นับตั้งแต่ประเทศไทยต้องขอรับความช่วยเหลือจาก IMF คำว่า Good Governance ก็เริ่มเข้ามามีบทบาทในประเทศไทยได้มีการถกเถียง อภิปราย ตีความ แสดงความคิดเห็น ทั้งในแง่สนับสนุน และคัดค้านต่อแนวคิดเรื่อง "Good Governance" อีกหลายครั้ง แต่ไม่ว่าจะเป็นกระแสสนับสนุนหรือคัดค้านก็นับว่าเป็นกระแสทางสังคมที่มีอิทธิพลกระแสหนึ่งในบริบทการเมืองไทย นับแต่ช่วงที่สังคมไทยเข้าสู่ภาวะวิกฤติเศรษฐกิจเป็นต้นมา (ชัยสิทธิ์ เจริญมีประเสริฐ, 2543)

คำว่า Good Governance นักวิชาการหลาย ๆ ท่านได้บัญญัติศัพท์เป็นภาษาไทยไว้หลายคำ เช่น ชรรมรัฐ ชรรมาภิบาล การบริหารจัดการที่ดี สุประศาสน์การ เป็นต้น ดังที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 1.

ตารางที่ 1: ความหมายของ Good Governance

คำนิยาม	ความหมายหลัก	ผู้เขียนและการอ้างอิง
ธรรมาภิบาล	การบริหารงานที่เป็นธรรมต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง	(TDRI 2541; นฤมล ทับจุมพล; บรรณรักษ์ สุวรรณโณ, 2542; ประสิทธิ์ ดำรงชัย 2542; ม.ร.ว.ปรีดิยาทร เทวกุล; 2545)
ธรรมรัฐ	- รัฐที่มีการบริหารบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม - ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ สังคม เอกชน และประชาชน ที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรม	(อานันท์ ปุณยารชุน , 2541 ; ชัยวัฒน์ สกายนันท์ 2540; ประเวศ วะสี, 2541; บุญสิทธิ์ กำแพงฤทธิรงค์, 2541; ทิศาวดี เมฆสรวร วัช; ลลิต ชีวเวดิน, 2541) (ธีรบุษย บุญมี, 2541)
สุประศาสนการ ธรรมาษฏร์ การกำกับดูแลที่ดี	การบริหารจัดการที่ดี การกำกับดูแลที่ดี การดูแลผลประโยชน์ส่วนรวมโดยประชาชนมีส่วนร่วมและตรวจสอบ	ติน ปรีชญพทุทธิ์ (นฤมล ทับจุมพล, 2541) (อมรา พงศกิติชญ์, 2541) (วรภัทร โสธนะษณ, 2541; ชุตินิจ ปิยะภรณ์, 2541)
ประชาธิปไตย	การบริหารจัดการที่ดี มีความโปร่งใส ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม	แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8
รัฐบาล การปกครองที่ดี		(ประเวศ วะสี, 2541; ชัยอนันต์ สมุทราวณิช, 2542) ราชบัณฑิตยสถาน (ชนะศักดิ์ บุญบูรณ์, 2543; อภินันท์ญา วงษาบุญรัตน์ 2543)
การบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี		(สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 2542)
Good Governance	ลักษณะและวิถีทางของการที่อำนาจได้ถูกใช้ไปในการจัดการทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา	World Bank (Agere, 2000) JICA, UN และ ADB (สุเมศพร บุญญาคม, 2541)

แหล่งที่มา: ปรับจาก ไพโรจน์ ภัทรนรากุล, 2548.

การสร้างระบบราชการไทย ให้เกิดธรรมาภิบาลได้นั้น อวพันธ์ ส孚โชคชัย (2547) กล่าวว่า ต้องอาศัยการปรับหรือระบบราชการแบบครบวงจร (comprehensive public sector reform) ซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการใน 4 ระดับ คือ

(1) การแก้ไขกฎหมายแม่บทที่สำคัญ เพื่อจัดระเบียบทั้งโครงสร้าง กระบวนการทำงาน และกำหนดเงื่อนไขกติกาใหม่ในการปฏิบัติราชการ รัฐบาลได้ออกกฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เพื่อจัดระบบการทำงาน ตามภารกิจของส่วนราชการให้เป็นเอกภาพ และจัดงานที่สัมพันธ์กันไว้ด้วยกัน จัดเป็นกลุ่มภารกิจ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

(2) การจัดโครงสร้างองค์กร การจัดโครงสร้างภายในของส่วนราชการที่เหมาะสม จะเอื้อให้เกิดการบริหารราชการที่เป็นการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีการแยกภารกิจด้านการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ของกระทรวงออกจากบทบาทภารกิจในการปฏิบัติการ ซึ่งเป็นรูปแบบวิธีการจัดองค์กรที่ใช้กันแพร่หลายในประเทศที่พัฒนาแล้ว เรียกว่า De-couple Model ซึ่งการแยกบทบาททั้งสองส่วนออกจากกันจะทำให้เกิดการบริหารราชการที่เป็นธรรมาภิบาล

(3) การปรับกระบวนการบริหารราชการที่สำคัญ ๆ การผลักดันการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในภาคราชการเป็นงานที่ละเอียดอ่อนและเกี่ยวข้องกับข้าราชการจำนวนมาก เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติราชการ จึงได้มีการจัดทำหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขึ้นเป็นกฎหมาย โดยกำหนดเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2546 มีสาระสำคัญ คือ การบริหารราชการ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ไม่มีขั้นตอนที่เกินความจำเป็น เกิดความคุ้มค่า เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม เอื้ออำนวย ประโยชน์และตอบสนองความต้องการของประชาชน และมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการ อย่างสม่ำเสมอเป็นระบบ

(4) การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานของข้าราชการสู่หลักการบริหารกิจการกระบวนการ สร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในภาคราชการเป็นงานที่สำคัญและท้าทายที่สุด คือ การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม ค่านิยมของระบบราชการและข้าราชการ ในทัศนะของนักวิชาการหลายคน เห็นว่า การปฏิรูปและธรรมาภิบาลจะเกิดเป็นผลสำเร็จได้ ก็ด้วยการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบบริหารงานบุคคล และระบบบริหารการเงิน และการเพิ่มประสิทธิผลในการทำงาน

ของราชการแต่ละหน่วย เนื่องจากระบบการบริหารการเงินที่ไม่มีวินัย และระบบบริหารงานบุคคลที่ปราศจากหลักการอันเหมาะสม ล้วนมีผลทำให้ประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐตกต่ำลง ทั้งสองระบบจึงนับเป็นองค์ประกอบสำคัญของยุทธศาสตร์ในการสร้างธรรมาภิบาล

การปฏิรูประบบราชการในด้านระบบบริหารงานบุคคลยังมีส่วนในการช่วยสร้างกำลังใจและการยึดถือหลักการที่ถูกต้อง โดยใช้ระบบคุณธรรมเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาความดีความชอบและเลื่อนขั้นหรือตำแหน่ง ส่วนการปรับปรุงในเรื่องงบประมาณและการใช้จ่าย จะช่วยทำให้มีการปรับลดขนาด และการงานให้มีความเหมาะสมตามระดับของทรัพยากรที่มีอยู่ หรือตามงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร อันจะทำให้การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการให้รางวัลตอบแทนทำได้ง่ายและชัดเจนมากขึ้น

ความหมายของหลักธรรมาภิบาล ทั้ง 6 ด้าน มีดังนี้

หลักนิติธรรม หมายถึง การตรวจกฎหมาย คำสั่ง และระเบียบกลางที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยคำนึงสิทธิ เสรีภาพ ความยุติธรรมของบุคคลากรและประชาชน มีระบบลงโทษที่เหมาะสม

หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ปฏิบัติตามวินัยและจรรยาบรรณข้าราชการ การส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาตนเองให้มีความซื่อสัตย์ สุจริต จริงใจ ซื่อ และอดทน

หลักความโปร่งใส หมายถึง การทำงานที่เปิดเผยและตรวจสอบได้ สาธารณชนมีโอกาสรับรู้นโยบายและการดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยงาน สามารถตรวจสอบการบริหารงานและติดตามผลได้ รวมทั้งสามารถเข้าถึงและได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเสรี

หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้บุคลากรและประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และมีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการในการตัดสินใจปัญหาสำคัญ ๆ มีการแลกเปลี่ยนข้อมูล และรับฟังความคิดเห็นซึ่งกันและกัน

หลักความรับผิดชอบ หมายถึง ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงาน มีการวางเป้าหมายที่ชัดเจน มีการติดตามประเมินผลการทำงาน ส่งเสริมให้ข้าราชการมีความรับผิดชอบต่อภารกิจและสังคมกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา และกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตน

หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม คำนึงถึงความประหยัด ความคุ้มค่าในเชิงงบประมาณ บุคลากร และเวลารวมทั้งคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยงาน

ระเบียบวิธีวิจัย

ประชากรในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ข้าราชการในสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยแบ่งกลุ่มตัวอย่างเป็น 2 ประเภท ดังนี้ 1) กลุ่มตัวอย่างสำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ ข้าราชการที่เป็นบุคคลหลัก (key person) ในแต่ละ กอง/สำนัก 2) กลุ่มตัวอย่างสำหรับการตอบแบบสอบถาม ได้แก่ ข้าราชการระดับปฏิบัติในสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่มาจากการสุ่มโดยใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้น (stratified random sampling) โดยผู้วิจัยจะแบ่งชั้นประชากรตามกอง/สำนัก ในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี แล้วทำการสุ่มแบบง่ายเพื่อเลือกกลุ่มตัวอย่างในแต่ละกอง/สำนักได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 203 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย

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

การวิเคราะห์ข้อมูล เมื่อเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาแล้ว ผู้วิจัยนำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์โดยใช้ค่าสถิติ ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ด้วยโปรแกรมสำเร็จรูป SPSS For Windows

ผลการศึกษา

1. ผลการศึกษาเชิงคุณภาพ

1.1. ความพร้อมของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในการเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงตามหลักธรรมาภิบาล มีดังนี้

1) ด้านโครงสร้าง ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มย่อย พบว่า ความพร้อมด้านโครงสร้างของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีส่วนช่วยสนับสนุนให้เกิดการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในระดับสูง ไม่ว่าจะเป็น หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม และหลักความรับผิดชอบ เป็นผลมาจากการเป็นส่วนราชการที่มีภารกิจและลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของหน่วยงาน เช่น พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ร.บ. การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

2) ด้านการบริหารและการปฏิบัติงาน ผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มย่อยส่วนใหญ่เห็นว่า สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีความพร้อมในด้านการบริหารและการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างน้อย ข้าราชการระดับปฏิบัติยังไม่สามารถพัฒนาไปสู่การปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลได้มากเท่าที่ควร เนื่องจากผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ยังไม่เห็นความสำคัญและประโยชน์ของการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานให้เกิดธรรมาภิบาล อาจกล่าวได้ว่าถึงระบบจะเปลี่ยนแปลงแต่ทัศนคติของคนยังไม่เปลี่ยน ธรรมาภิบาลที่จริงจังจึงยังไม่เกิดขึ้น มีผู้ร่วมสนทนาได้แสดงความคิดเห็นว่า อาจเป็นเพราะสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีวัฒนธรรมแบบอุปถัมภ์มากกว่าระบบการทำงานที่เน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงาน

3) ด้านวัฒนธรรมองค์การ ผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มย่อยส่วนใหญ่เห็นว่า วัฒนธรรมองค์การของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีถือเป็นปัญหาสำคัญในการเปลี่ยนแปลงไปสู่หลักธรรมาภิบาล เนื่องจากยังไม่มีวัฒนธรรมองค์การที่ชัดเจน นอกจากนั้นยังมีผู้แสดงความเห็นว่า อาจเป็นผลมาจากการรับโครงสร้างองค์กรที่เพิ่มส่วนราชการ ระดับสำนักเพิ่มขึ้นจากโครงสร้างเดิมและมีการรับโอนข้าราชการมาจากหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อมาปฏิบัติงานในสำนักใหม่ที่ตั้งขึ้น ทำให้มีการรับวัฒนธรรมองค์การจากข้าราชการที่โอนมา ซึ่งต้องใช้เวลาในการปรับตัวและเรียนรู้วัฒนธรรมซึ่งกันและกัน

2. ผลการศึกษาเชิงปริมาณ

1) สถานภาพของกลุ่มตัวอย่าง จากการแจกแบบสอบถามให้แก่ข้าราชการระดับปฏิบัติในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทุกกอง/สำนัก จำนวน 203 ชุด ปรากฏว่าได้รับแบบสอบถามตอบครบถ้วนที่สมบูรณ์คืนมาทั้งสิ้น 174 ชุด หรือคิดเป็นร้อยละ 85.71 ของแบบสอบถามทั้งหมด

สถานภาพของกลุ่มตัวอย่างจากการเก็บข้อมูลพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง จำนวน 116 ราย คิดเป็นร้อยละ 66.7 โดยมีอายุราชการส่วนใหญ่อยู่ระหว่าง 1 ถึง 10 ปี จำนวน 74 ราย คิดเป็นร้อยละ 42.6 รองลงมาคือ อายุราชการอยู่ระหว่าง 11 ถึง 20 ปี จำนวน 48 ราย คิดเป็นร้อยละ 33.3 และมีอายุราชการ 30 ปีขึ้นไป จำนวน 4 ราย คิดเป็นร้อยละ 2.3 ในด้านการศึกษา นั้น ข้าราชการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับปริญญาตรี จำนวน 108 ราย คิดเป็นร้อยละ 62.1 รองลงมาคือจบการศึกษาระดับสูงกว่าปริญญาตรีจำนวน 49 ราย คิดเป็นร้อยละ 28.1 และจบการศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาตรีจำนวน 17 ราย คิดเป็นร้อยละ 9.8 ดังตารางที่ 5.1

2) ความคิดเห็นของข้าราชการระดับปฏิบัติในสำนักงาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ต่อธรรมาภิบาลของหน่วยงานในภาพรวม

จากการวัดความคิดเห็นของข้าราชการระดับปฏิบัติในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีต่อธรรมาภิบาลของหน่วยงาน ทั้ง 6 ด้าน ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า ในภาพรวมซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดระดับคะแนนค่าเฉลี่ยของผลที่ได้รับ แบ่งเป็น 5 ระดับ ดังนี้

คะแนนเฉลี่ยระหว่าง 1.00 - 1.80 หมายถึง หน่วยงานมีธรรมาภิบาลน้อยที่สุด

คะแนนเฉลี่ยระหว่าง 1.81 - 2.60 หมายถึง หน่วยงานมีธรรมาภิบาลน้อย

คะแนนเฉลี่ยระหว่าง 2.61 - 3.40 หมายถึง หน่วยงานมีธรรมาภิบาลปานกลาง

คะแนนเฉลี่ยระหว่าง 3.41 - 4.20 หมายถึง หน่วยงานมีธรรมาภิบาลมาก

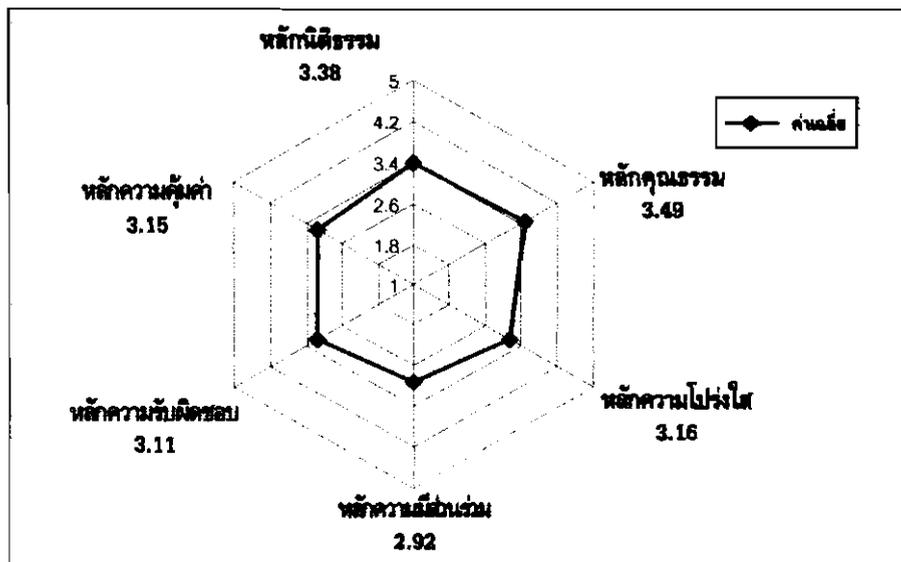
คะแนนเฉลี่ยระหว่าง 4.21 - 5.00 หมายถึง หน่วยงานมีธรรมาภิบาลมากที่สุด

ผู้วิจัยขอเสนอในรูปของค่าเฉลี่ยและภาพเครือข่ายโยงแมงมุมเป็นรายด้านใน

ภาพรวม ดังนี้

ตารางที่ 2: ค่าเฉลี่ยความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างต่อธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในภาพรวมทั้ง 6 ด้าน

หลักธรรมาภิบาล	ค่าเฉลี่ย (\bar{x})	ความหมาย
หลักนิติธรรม	3.38	ปานกลาง
หลักคุณธรรม	3.49	มาก
หลักความโปร่งใส	3.16	ปานกลาง
หลักความมีส่วนร่วม	2.92	ปานกลาง
หลักความรับผิดชอบต่อ	3.11	ปานกลาง
หลักความคุ้มค่า	3.15	ปานกลาง



ภาพที่ 1 ระดับธรรมาภิบาลในแต่ละด้านของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในภาพรวม

ตารางที่ 5.2 ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างต่อภาพรวมธรรมาภิบาลในสำนักงาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจากการศึกษาพบว่า มีระดับคะแนนเฉลี่ยของหลักต่าง ๆ ตั้งแต่ 2.92 ไปจนถึง 3.49 โดยกลุ่มตัวอย่างเห็นว่า หน่วยงานมีคะแนนเฉลี่ยหลักคุณธรรมอยู่ในระดับมากรองลงมาคือ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า หลักความรับผิดชอบ และหลักการมีส่วนร่วมตามลำดับ คะแนนเฉลี่ยดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีระดับธรรมาภิบาลส่วนใหญ่อยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งควรมีการปรับปรุงให้เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะหลักการมีส่วนร่วมที่ควรจะพัฒนาให้มีมากขึ้น

การอภิปรายผล

1. ความคิดเห็นของข้าราชการระดับปฏิบัติเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

จากการศึกษาพบว่า สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีค่าเฉลี่ยในหลักคุณธรรม และหลักนิติธรรมสูงกว่าหลักอื่น ๆ อาจเป็นเพราะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งมีวินัยข้าราชการและจรรยาบรรณเป็นตัวกำหนดกรอบในการปฏิบัติงาน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของสถาบันพระปกเกล้า (2545) ที่พบว่า คะแนนธรรมาภิบาลในภาพรวมของกลุ่มงานด้านความมั่นคง กลุ่มงานด้านบริการ และกลุ่มงานด้านเศรษฐกิจนั้น หลักธรรมาภิบาลที่มีคะแนนสูงได้แก่ หลักนิติธรรมและหลักคุณธรรม ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะองค์กรที่เป็นหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น จะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบและจรรยาบรรณที่มีอยู่ของแต่ละองค์กร

ค่าเฉลี่ยในด้านอื่น ๆ ได้แก่ หลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า หลักความรับผิดชอบต่อหลักการมีส่วนร่วม อยู่ในระดับปานกลาง อาจเป็นผลมาจากการขาดความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาล และการขาดตัวแบบที่เป็นแบบอย่างในการปฏิบัติ สำหรับหลักธรรมาภิบาลที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุดคือหลักความมีส่วนร่วม อาจเป็นผลมาจากการเป็นหน่วยงานระดับนโยบายทำให้โอกาสในการให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมน้อยกว่าหน่วยงานระดับปฏิบัติและหน่วยงานบริการซึ่งต้องคำนึงถึงความพึงพอใจของประชาชนเป็นหลัก ซึ่งแตกต่างจากงานวิจัยของสถาบันพระปกเกล้า (2545) ที่พบว่า ด้านความโปร่งใสของกลุ่มงานด้านความมั่นคง กลุ่มงานด้านบริการ และกลุ่มงานด้านเศรษฐกิจนั้น มีคะแนนน้อยที่สุด

2. แนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

จากการสนทนากลุ่มย่อยพบว่า สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นหน่วยงานที่มีความพร้อมในด้านโครงสร้างในการเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงสู่หลักธรรมาภิบาล อาจเป็นผลมาจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล ได้แก่ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจด้านข้อมูลข่าวสารของราชการ การรับเรื่องร้องทุกข์ของประชาชน ซึ่งเป็นภารกิจที่สนับสนุนหลักธรรมาภิบาล

ด้านการบริหารและการปฏิบัติงาน และวัฒนธรรมองค์การยังมีความพร้อมอยู่ค่อนข้างน้อย ทั้งสองด้านนี้ส่งผลต่อการพัฒนาธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น อาจเป็นผลมาจากการขาดความรู้และความเข้าใจในเรื่องธรรมาภิบาลของข้าราชการในหน่วยงาน ประกอบกับผู้บริหารยังไม่ได้ให้ความสนใจในเรื่องธรรมาภิบาลอย่างจริงจังทำให้ไม่มีนโยบายที่สามารถเห็นเป็นรูปธรรม ผลักดันหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติจึงเกิดได้ยาก ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ ปริญญา วิรัตติยา (2547) ที่พบว่า การรับรู้นโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมีความสัมพันธ์กับความรู้อุณหภูมิของข้าราชการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ดังนั้น แนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี จากการสนทนากลุ่มย่อย สรุปได้ดังนี้

1) การสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องธรรมาภิบาลของข้าราชการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เนื่องจากเมื่อเกิดความรู้ความเข้าใจแล้วก็จะนำไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับงานเขียนของ เกียรติศักดิ์ จีระเกียรติ (2543) ที่กล่าวว่า วิธีการสร้างธรรมาภิบาลต้องเริ่มจากความเข้าใจที่ถูกต้องว่าธรรมาภิบาลมีทั้งองค์ประกอบที่เป็นนามธรรม ได้แก่ จริยธรรม คุณธรรม และองค์ประกอบที่เป็นรูปธรรม ได้แก่ กฎหมาย ข้อบังคับ นโยบาย ซึ่งต้องทำความเข้าใจกับองค์ประกอบทั้งสองให้ได้ เมื่อเข้าใจถูกต้องแล้วจะเกิดความคิดที่ถูกต้องเกี่ยวกับธรรมาภิบาล และจะนำไปสู่การกระทำที่ถูกต้อง คือ การทำตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้

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

ที่สุดขององค์กร หากผู้บริหารให้ความสนใจเรื่องธรรมาภิบาล และเป็นผู้ที่กำหนดทิศทางและแนวปฏิบัติขององค์กรให้มุ่งไปสู่ธรรมาภิบาล รวมทั้งปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีจะช่วยผลักดันให้ธรรมาภิบาลเกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของไพโรจน์ ภักธรนากุล (2548) ที่ว่า ผู้กำหนดนโยบายต้องเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง มีวิสัยทัศน์ มีจิตวิญญาณ มีจิตสำนึกสาธารณะสูง เป็นผู้นำต้นแบบที่ยึดมั่นและนำหลักการธรรมาภิบาลไปใช้อย่างจริงจัง เมื่อผู้บริหารได้กระทำตนให้เป็นแบบอย่างให้ผู้อื่นได้บังคับบัญชาเห็นแล้วก็จะเกิดแรงจูงใจในการปฏิบัติตาม

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีควรมีการประกาศนโยบายหลักในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในหน่วยงาน ดังนี้

1) การปรับทัศนคติข้าราชการทุกฝ่ายทั้งในระดับบริหารและระดับปฏิบัติการ ให้ความสำคัญของหลักธรรมาภิบาลอย่างเข้มข้น โดยจัดให้มีการฝึกอบรมเพื่อสร้างความเข้าใจอย่างต่อเนื่องตั้งแต่เริ่มเข้ารับราชการ และในระหว่างรับราชการเป็นระยะ ๆ อย่างสม่ำเสมอ ธรรมาภิบาลเป็นเรื่องที่ควรปลูกฝังให้เกิดจิตสำนึกขึ้นในหน่วยงาน เมื่อเกิดจิตสำนึกในเรื่องดังกล่าวแล้ว ขั้นตอนต่อไปจะต้องทำให้เกิดผลในการประพฤติปฏิบัติของทุกคนในหน่วยงาน และเป็นการปฏิบัติด้วยความพร้อมใจและความเต็มใจของตนเอง มิใช่เพราะมีระเบียบ กฎเกณฑ์กำหนดบังคับไว้ ธรรมาภิบาลจะมีความมั่นคงและสามารถพัฒนาไปอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

2) การสร้างระบบประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับหน่วยงาน และระดับบุคคล กำหนดเป็นนโยบาย และบรรจุไว้ในแผนปฏิบัติงาน มีการกำหนดตัวชี้วัด และ Best Practice เพื่อให้เป็นเกณฑ์ในการประเมินผลที่ชัดเจน โดยอาจให้หน่วยงานภายนอก บริษัทที่ปรึกษา หรือภาคเอกชนมาเป็นผู้ประเมิน และนำผลการประเมินไปใช้ประกอบการพิจารณาจัดสรรรางวัลประจำปีของหน่วยงาน รวมทั้งการพิจารณาความดีความชอบ ในระดับเจ้าหน้าที่ และบรรจุผลการดำเนินการตามแผนดังกล่าวไว้ในรายงานผลการปฏิบัติราชการของหน่วยงาน

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ควรดำเนินการดังต่อไปนี้

1) ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติในภาพรวม

(1) ส่งเสริมให้ผู้บริหารยึดวัฒนธรรมธรรมาภิบาลในการดำเนินงานเพื่อเป็นแบบอย่างที่ดี โดยสร้างกระบวนการเรียนรู้ พัฒนาทักษะความเป็นผู้นำ ทำให้ผู้บริหารเข้าใจ และนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ และสามารถถ่ายทอดต่อไปยังผู้ใต้บังคับบัญชาได้ เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นในหน่วยงานอย่างกว้างขวาง

(2) จัดทำคู่มือการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล เผยแพร่ให้บุคลากรในหน่วยงานทราบ และสนับสนุนให้เกิดการนำไปปฏิบัติในการดำเนินงานอย่างจริงจัง

(3) ยกย่องเชิดชูบุคลากรที่มีพฤติกรรมดีมีธรรมาภิบาล เพื่อสร้างขวัญและกำลังใจให้กับผู้ประพฤติดีและเป็นตัวอย่างที่ดีแก่บุคคลอื่น

(4) การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความตื่นตัวและการตระหนักในความสำคัญของหลักธรรมาภิบาลอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

เอกสารอ้างอิง

- เกียรติศักดิ์ จิวเจริญภท. 2543. *บรรษัทภิบาล: วิถีแห่งการนำองค์กรสู่ความรุ่งเรือง*. กรุงเทพมหานคร: บริษัทเอ็กซ์เปอร์เน็ท จำกัด.
- คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข. 2549. *แผนปฏิบัติการคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข*. <http://www.tv5.co.th/newss/read4.php> (ค้นวันที่ 25 กันยายน 2549)
- ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ. 2543. *การบริหารจัดการภาครัฐและภาคเอกชนที่ดี*. <http://www.polsci.chula.ac.th/pa/Chaiyasit.htm>. (ค้นวันที่ 10 พฤษภาคม 2547).
- ไชยวัฒน์ คำทู่. 2545. *ธรรมาภิบาล การบริหารด้วยความโปร่งใสทางจริยธรรม*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์น้ำฝน.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. 2545. "การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ." *วารสารราชการ* 47, 5 (กันยายน - ตุลาคม): 28.
- ปริญญา วิรัตติยา. 2547. *ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของข้าราชการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- พระราชกฤษฎีกาหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546. *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับกฤษฎีกา 120, 100ก (9 ตุลาคม): 1-16.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545. *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับกฤษฎีกา 119, 99ก (2 ตุลาคม): 1-13.
- ไพโรจน์ ภักธรนากุล. 2548. "ธรรมาภิบาลกับการจัดการยุคใหม่." ใน *50 ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์*. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542. *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับกฤษฎีกา 116, 63ง (10 สิงหาคม): 24-31.

เอกสารอ้างอิง

- สถาบันพระปกเกล้า. 2545. รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนา
ระบบการบริหารจัดการที่ดี. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.). 2543. รายงานผลการดำเนินการตาม
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการ บ้านเมืองและสังคมที่ดี
พ.ศ. 2542. นนทบุรี: สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.). 2544. คู่มือการสร้างระบบบริหาร
กิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ
พลเรือน.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.), สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน. 2543.
รวมฉบับแปลกับราชการไทย. นนทบุรี: สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. 2546. คู่มือคำอธิบายและแนวทางปฏิบัติตาม
พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546.
กรุงเทพมหานคร: สิริบุตรการพิมพ์.
- อรพินทร์ สฟโซคชัย. 2547. "แนวทางและวิธีปฏิบัติราชการยุคใหม่: วิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี."
เอกสารประกอบการบรรยาย การอบรมหลักสูตร หลักปฏิบัติราชการแนวใหม่ภายใต้
การปฏิรูปการเมืองและการบริหารราชการในปัจจุบัน จัดโดย สำนักเสริมศึกษาและบริการ
สังคม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (เอกสารอัดสำเนา).
- International Monetary Fund (IMF). 1999. *Improving Governance and Fighting
Corruption in the Baltic and CIS Countries – The Role of the IMF*. [http://
www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=3381.0](http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=3381.0) (accessed May
10, 2004).
- World Bank. 1992. *Governance and Development*. Washington, D.C.: The
World Bank.