

แนวคิดธรรมาภิบาลและการจัดทำดัชนีชี้วัด¹

Governance Concept and Its Index

ณัฐฐา วินิจนัยภาค²

Nattha Vinijnaiyapak

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นการกล่าวถึงแนวคิดธรรมาภิบาล (good governance) โดยหลักธรรมาภิบาล ที่มีการนำมาปรับใช้นั้น เนื่องมาจากสังคมมนุษย์เป็นสังคมที่มีความสลับซับซ้อน หลากหลายและมีลักษณะพลวัตในสังคม แนวคิดธรรมาภิบาลจึงเป็นแนวคิดที่องค์การระหว่างประเทศและกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วต่างเห็นพ้องกันว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้รัฐบาลสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปฏิบัติงานโดยชอบธรรม ตอบสนองความต้องการของประชาชน (accountability to the people) นอกจากนี้แนวคิดธรรมาภิบาลยังเป็นรากฐานการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม (JICA: 1995) โดยกำหนดให้รัฐบาลมีหน้าที่ในการส่งเสริมและสร้างบรรยากาศและกระบวนการมีส่วนร่วม แม้ว่าแนวคิดธรรมาภิบาลจะเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นไม่นาน แต่มีองค์กร หน่วยงาน นักวิชาการและผู้รู้ทั้งในและต่างประเทศ ได้ให้ความหมายและนิยามคำว่า “ธรรมาภิบาล” ไว้อย่างหลากหลาย ซึ่งขึ้นอยู่กับมุมมองและแนวความคิดการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับลักษณะการปกครอง วัฒนธรรมและวัตถุประสงค์

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย เรื่อง ดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลหน่วยบริหารจัดการศึกษา ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

² ผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายนิเทศสัมพันธ์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

สถานที่ติดต่อ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 118 ถ.เสรีไทย

คลองจั่น บางกะปิ กทม. 10240

ขององค์กรที่ต้องการผลักดันแนวคิดนี้ไปสู่การปรับใช้ภายในองค์กรทั้งภาค
รัฐบาลและภาคเอกชน ซึ่งในที่นี้เสนอตัวอย่างการปรับใช้จากผลวิจัยเรื่อง ดัชนี
ชี้วัดธรรมาภิบาลหน่วยบริหารจัดการการศึกษา

ในบทความนี้แบ่งหัวข้อย่อยออกเป็น 5 หัวข้อ ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดธรรมาภิบาลในต่างประเทศ
2. แนวคิดธรรมาภิบาลในประเทศไทย
3. การจัดทำดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาล
4. สรุปสถานการณ์ธรรมาภิบาล
5. ดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลหน่วยบริหารจัดการการศึกษา

คำสำคัญ: ธรรมาภิบาล ดัชนี การศึกษา นโยบายสาธารณะ

Abstract

This article reviews governance concept and index. The governance is an important factor in a complex, diverse, and dynamic human society as it is today. The international organizations and developed countries agree on its necessity to improving governmental efficiency, legitimacy, and accountability. The sections provided are Good Governance concept in foreign countries, its concept, index, and situation in Thailand.

There are four research objectives -- 1) to specify a proper frame for evaluating education units' performance according to the governance principles, 2) to study the suitability and obstacle of the present governance index used, 3) to develop a more suitable index, and 4) to guide data management for governance evaluation. The researcher chooses the National Institute of Development

Administration with seven schools as unit of analysis using questionnaire and interview as data collecting method. The research specifies six governance principles --1) Rule of Law, 2) Ethics, 3) Transparency, 4) Participation, 5) Accountability, and 6) Efficiency. The finding is that it is an existing governance index for education units. However, the index that could be used to measure governance is not decided specifically for measure governance in all aspects but mixed with other education quality assessment indicators. Then the article concludes with the research results as the suggested governance index for education units.

Keywords: Governance, Index, Education, Public policy

1. แนวคิดธรรมาภิบาลในต่างประเทศ

แนวคิดธรรมาภิบาลเกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อประมาณปี ค.ศ. 1989 ซึ่งธนาคารโลก (World Bank) ได้นำแนวคิดนี้ไปใช้ในรายงานเรื่อง “Sub-Sahara: From Crisis to Sustainable Growth” (นฤมล ทับจุมพล, 2541) โดยธนาคารโลกได้สรุปว่า ภาวะด้อยการพัฒนาและปัญหาความยากจนที่เกิดขึ้นในประเทศซีกโลกใต้โดยเฉพาะแถบละตินอเมริกาและแอฟริกา โดยที่องค์การทางการเงินระหว่างประเทศไม่สามารถแก้ปัญหาหรือให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ประเทศต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากปัญหาการบริหารจัดการที่ไม่ดีของประเทศนั้นๆ (สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์, 2549) นักวิชาการของธนาคารโลกจึงให้ความเห็นว่า “กุญแจสำคัญประการหนึ่งที่จะนำพาประเทศสู่ความสำเร็จในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจ คือ การที่ประเทศนั้นๆ มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล” (อรพินท์ สพ์โชคชัย, 2547) World Bank (1992) ให้ความหมายของธรรมาภิบาล (good governance) ว่า ลักษณะและแนวทางการใช้อำนาจการเมืองเพื่อการบริหารจัดการของบ้านเมือง โดยการจัดการทรัพยากรทาง

เศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนาเพื่อช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศทั้งนี้โดยการเพิ่มศักยภาพของรัฐบาลให้สามารถบริการอย่างมีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการทางกฎหมายที่อิสระ รวมทั้งมีระบบราชการ ฝ่ายนิติบัญญัติ สื่อที่มีความโปร่งใส รับผิดชอบ และตรวจสอบได้ (ADB, 1995) ต่อมา องค์การแห่งการพัฒนาเพื่อสหประชาชาติ (United Nations Development Program-UNDP) ได้นิยามความหมายของธรรมาภิบาล คือ การดำเนินงานของผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคม ที่จะจัดการกับกิจการของประเทศในทุกระดับ โดยให้ความสำคัญกับการส่งเสริมให้ประเทศต่าง ๆ พัฒนาตนเองในลักษณะที่พึ่งตนเองได้ ได้แก่ ความเท่าเทียมกัน การให้อำนาจ การมีงานทำ และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างยั่งยืน ต่อมาธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย-ADB ในเอกสารของ “The Asian Development Bank” เป็นเอกสารที่แสดงให้เห็นแนวคิดในการทำงาน ในด้านการให้ความช่วยเหลือและเงินกู้ (ADB, 1995) ให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมขององค์กรหรือสถาบันที่เปิดโอกาสให้กับประชาชน (citizen) มีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันและกับหน่วยงานของรัฐ ให้ความสำคัญกับการจัดการกระบวนการพัฒนาซึ่งเกี่ยวข้องกับภาคสาธารณะและภาคปัจเจก มุ่งไปที่องค์ประกอบที่สำคัญที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้ และบทบาทที่ถูกต้องของรัฐบาล คือ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน จัดให้บริการและสินค้าสาธารณะ ป้องกันความล้มเหลวของตลาดและส่งเสริมความเสมอภาคเท่าเทียมกัน โดยมีองค์ประกอบของธรรมาภิบาล คือ การทำงานอย่างมีหลักการและเหตุผล (accountability) การมีส่วนร่วม (participation) สามารถคาดการณ์ได้ (predictability) มีความโปร่งใส (transparency) ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับองค์ประกอบทั้ง 4 ข้างต้น

นอกจากนี้องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA, 1995) กล่าวถึง ธรรมาภิบาลว่าเป็นรากฐานการพัฒนามีส่วนร่วม โดยกำหนดให้รัฐบาลมีหน้าที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม ภายใต้อุดมการณ์หรือแนวคิดที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่พึ่งตนเอง การพัฒนาที่ยั่งยืน และ

มีความยุติธรรมทางสังคม และรัฐต้องมีหลักการในการทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

ในปี ค.ศ. 1996 คณะกรรมการกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ได้มีมติที่จะเผยแพร่หลักธรรมาภิบาลด้วยการให้คำแนะนำและใช้หลักการนี้เป็นเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือต่อประเทศที่ต้องการขอกู้ยืมเงินโดยผ่านหนังสือเจตจำนง และต่อมาองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา-OECD หรือบางครั้งเรียกว่ากลุ่มประเทศพัฒนาที่มีความร่วมมือทางเศรษฐกิจ คือองค์การที่มีการจัดตั้งอย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 1961 ต่อมาได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อการทำงานด้านต่างๆ คณะกรรมการช่วยเหลือการพัฒนา (Development Assistance Committee-DAC) เป็นคณะกรรมการที่มีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนา ในปี ค.ศ. 1995 ได้ตีพิมพ์หนังสือชื่อ Participatory Development and Good Governance และให้ความสำคัญกับการพัฒนา 3 เรื่อง ได้แก่ 1) การพัฒนาแบบมีส่วนร่วม (participatory development) 2) กระบวนการประชาธิปไตย (democratisation) และ 3) การบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมรัฐและธรรมาภิบาล (good governance) ได้นิยามความหมายตามธนาคารโลก (JICA, 1995)

2. แนวคิดธรรมาภิบาลในประเทศไทย

ธรรมาภิบาลของไทยนั้นมามีมาตั้งแต่ดั้งเดิม ในประวัติศาสตร์ไทยมีการปกครองระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งพระมหากษัตริย์มีอำนาจเต็มที่ แต่โดยส่วนใหญ่จะปกครองโดยใช้ทศพิธราชธรรม หรือ Royal governance สืบเนื่องมาจนถึงรัชกาลปัจจุบัน ในขณะที่ Governance หรือธรรมาภิบาลสากลนั้นเพิ่งเริ่มพูดในสังคมตะวันตกเมื่อ 40 ปีที่ผ่านมา (อานันท์ ปันยารชุน, 2542)

สุเมธ ตันติเวชกุล (2545) ได้กล่าวถึง ธรรมาภิบาลว่า

“คำว่า “ธรรมาภิบาล” นี้ลองย้อนกลับไปพิจารณาอย่างถ่องแท้แล้วจะเห็นได้ว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ได้ทรงเปล่งคำว่า ธรรมาภิบาล หรือ Good Governance ตั้งแต่คำนี้ยังไม่เกิด ยังไม่มี

หลายสิบปีล่วงมาแล้ว ตั้งแต่วันแรกที่เสด็จขึ้นครองราชย์ว่า “เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม” คำว่า ธรรม หรือหลักธรรมในการครองแผ่นดินส่วนหนึ่งก็คือ ทศพิธราชธรรม 10 ประการนั่นเอง และหลักธรรม 10 ประการนี้ก็คือ ธรรมาภิบาลที่สมบูรณ์ ลึกซึ้งครบถ้วนทุกมิติยิ่งกว่า Good Governance เสียอีก”

จากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจซึ่งเกิดขึ้นและขยายตัวอย่างรวดเร็วในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในปี 2540 ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำดังกล่าวที่เรียกว่า “วิกฤตต้มยำกุ้ง” อันมีสาเหตุมาจากความอ่อนแอรวมทั้งขาดการบริหารจัดการที่ดีของทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เป็นผลทำให้รัฐบาลต้องยื่นหนังสือเจตจำนงขอกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เพื่อบรรเทาปัญหาดังกล่าว ซึ่งในการอนุมัติเงินกู้ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศในหนังสือเจตจำนงฉบับที่ 1 เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2540 นั้นมีเงื่อนไขที่สำคัญคือ รัฐบาลไทยต้องสร้างหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรม (สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์, 2549: 8)

นับตั้งแต่ประเทศไทยต้องขอรับความช่วยเหลือจาก IMF คำว่า good governance ก็เริ่มเข้ามามีบทบาทในประเทศไทย

เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2540 จากการประชุมคณาจารย์ ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งเป็นนักวิชาการกลุ่มแรกที่ตีความ good governance ที่เป็นอิสระจากความหมายของธนาคารโลกและ IMF โดยได้ทำจดหมายเปิดผนึกถึงรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นำเสนอ “ข้อเสนอว่าด้วยธรรมรัฐ” เรียกร้องให้รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ดำเนินถึงคนยากจนที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจที่รุนแรงที่สุด เรียกร้องถึงความรับผิดชอบของรัฐบาลที่บริหารงานผิดพลาด และเรียกร้องให้รัฐสภาลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่สภายกร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างขึ้น (นฤมล ทับจุมพล, 2541)

หลังจากนั้นได้มีการถกเถียง อภิปราย ตีความ แสดงความคิดเห็นทั้งในแง่สนับสนุนและคัดค้านต่อแนวคิดเรื่อง “good governance” อีกหลายครั้ง แต่ไม่ว่าจะเป็นกระแสการสนับสนุนหรือคัดค้านก็นับว่าเป็นกระแสทางสังคมที่มีอิทธิพลกระแสหนึ่ง

ในบริบททางการเมืองไทย นับแต่ช่วงที่สังคมไทยก้าวสู่ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจเป็นต้นมา (ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ, 2543 อ้างใน สุพพตา ประภาศิริ, 2549: 18)

คำว่า good governance นักวิชาการหลายๆ ท่านได้บัญญัติศัพท์เป็นภาษาไทยไว้หลายคำ เช่น ธรรมรัฐ ธรรมาภิบาล การบริหารจัดการที่ดี สุประศาสนการ เป็นต้น ดังที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 1

ตารางที่ 1: ความหมายของ Good Governance

คำเรียกใช้	ความหมายหลัก	ผู้ใช้อ้างอิง
ธรรมาภิบาล	การบริหารงานที่เป็นธรรมต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง	(TDRI, 2541; นฤมล ทับจุมพล; บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2542; ประสิทธิ์ ดำรงชัย, 2542; ม.ร.ว. ปรีดิยาธร เทวกุล 2545)
ธรรมรัฐ	- รัฐที่มีการบริหารบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม - ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ สังคม เอกชน และประชาชน ที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรม	(อานันท์ ปันยารชุน, 2541; ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, 2540; ประเวศ วะสี, 2541; บุญศักดิ์ กำแพงฤทธิวงศ์, 2541; ทิพาวดี เมฆสวรรค์; ลิขิต วีระเวทิน, 2541; วีระยุทธ บุญมี, 2541)
สุประศาสนการ	การบริหารจัดการที่ดี	(ดิณ ปรัชญพฤทธิ; นฤมล ทับจุมพล, 2541)
ธรรมราชูร์	การกำกับดูแลที่ดี	(อมรา พงศาพิชญ์, 2541)
การกำกับดูแลที่ดี	การดูแลผลประโยชน์ส่วนรวมโดยประชาชนมีส่วนร่วมและตรวจสอบ	วรภัทร โตธนะเกษม, 2541; พูลนิจ ปิยะอนันต์, 2541)
ประชาธิปไตย	การบริหารจัดการที่ดีมีความโปร่งใส ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม	แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8
รัฐาภิบาล	-	(ประเวศ วะสี, 2541; ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2542)
การปกครองที่ดี	-	ราชบัณฑิตยสถาน (ชนะศักดิ์ ยวนูรณ์, 2543; อภินันท์ วนานุกัณฑ์, 2543)
การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี	-	(สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2542)
Good Governance	ลักษณะและวิถีทางของการที่อำนาจได้ถูกใช้ไปในการจัดการทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา	World Bank (Agere, 2000); JICA, UN ADB (สุเมพร ปุณณณม, 2541)

ที่มา: ปรับจาก ไพโรจน์ ภัทรนรากุล, 2548.

แม้แนวคิดของหลักธรรมาภิบาลในปัจจุบันจะมีการให้คำนิยามในความหมายที่หลากหลายแตกต่างกันไปซึ่งก็ขึ้นอยู่กับมุมมองทางความคิดและวัตถุประสงค์ในการ

นำไปใช้แต่อย่างไรก็ตามเราอาจจะสรุปรวมได้ว่า ธรรมนูญเป็นกลไก เครื่องมือ และแนวทางในการดำเนินงานที่มีความเชื่อมโยงไปทั้งระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง โดยเกิดจากกระบวนการสร้างความร่วมมือจากทุกภาคส่วนทั้ง ภาครัฐบาล ภาคเอกชน และประชาชน เพื่อระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส บนพื้นฐานการปกครองด้วยรูปแบบประชาธิปไตยที่มีความชอบธรรมตามกฎหมายและมีเสถียรภาพ

2.1 องค์ประกอบของธรรมนูญ

เมื่อปี พ.ศ. 2542 โดยคณะรัฐมนตรี ได้มีมติเห็นชอบวาระแห่งชาติสำหรับการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 ขึ้นระเบียบนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 โดยทุกส่วนราชการต้องถือปฏิบัติและรายงานผลการปฏิบัติ ต่อคณะรัฐมนตรีและสภา (ชนะศักดิ์ ยุวบูรณ์, 2543: 3-12) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีได้ระบุถึงหลักธรรมนูญ 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า เพื่อเป็นกรอบแนวทางให้แก่หน่วยงานราชการเพื่อถือปฏิบัติ

1. หลักนิติธรรม เป็นการตรากฎหมาย และกฎข้อบังคับให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับเหล่านั้น

2. หลักคุณธรรม เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัยประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่ายประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

4. หลักความมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และ

เสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าด้วยการแสดงความคิดเห็น การไต่สวนสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ

5. หลักความรับผิดชอบ เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์ สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันในเวทีนานาชาติ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2546 ได้มีการยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวพร้อมทั้งออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ให้มีผลใช้บังคับแทน ซึ่งแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการที่ดีตามพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่ได้ขยายกรอบความคิดจากเดิมที่ให้ความสำคัญกับ 6 หลักการดังกล่าวข้างต้น ให้ครอบคลุมในเรื่องการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งรวมถึงการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (learning organization) และการจัดการความรู้ (knowledge management)

นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทย ได้กล่าวถึง องค์ประกอบในการสร้างเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งมี 11 องค์ประกอบ (สุดจิต นิมิตรกุล, 2543: 13-24) ดังนี้

1. การมีส่วนร่วม (participation) เป็นการมีส่วนร่วมของทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและพลังการทำงานที่สอดประสานกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายในการบริหารงานบุคคล

2. ความยั่งยืน (sustainable) มีการบริหารที่อยู่บนหลักของความสมดุลทั้งในเมืองและชนบท ระบบนิเวศและทรัพยากรทางธรรมชาติ

3. ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรม (legitimate) และให้การยอมรับ

(acceptance) การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ประชาชนพร้อมที่จะยอมสูญเสียประโยชน์ส่วนตนไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน

4. ความโปร่งใส (transparency) ข้อมูลต่างๆ ต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการและสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินการที่เปิดเผยชัดเจนและเป็นไปตามที่กำหนดไว้

5. ส่งเสริมความเป็นธรรม (equity) และความเสมอภาค (equality) มีการกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ และมีระบบการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่ชัดเจน

6. มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากรและวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงานจะต้องได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะเพื่อให้สามารถนำไปปรับใช้กับการทำงานได้ และมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อให้ทุกหน่วยงานยึดถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน

7. ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ (promoting gender balance) เปิดโอกาสให้สตรีทั้งในเมืองและชนบทเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสังคมในทุกๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

8. การอดทนอดกลั้น (tolerance) และการยอมรับ (acceptance) ต่อทัศนคติที่หลากหลาย (diverse perspectives) รวมทั้งต้องยุติข้อขัดแย้งด้วยเหตุผล หากจุดร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้

9. การดำเนินการตามหลักนิติธรรม (operating by rule of law) พัฒนาปรับปรุง แก้ไขและเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม

10. ความรับผิดชอบ (accountability) เจ้าหน้าที่ที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานจะเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

11. การเป็นผู้กำกับดูแล (regulation) แทนการควบคุม โอนงานบางอย่างไปให้องค์กรท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนที่สุด หรืองานบางอย่างก็ต้องแปรรูปให้เอกชน

ดำเนินการแทน

ในขณะที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) กล่าวถึงที่มาของหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานคณะกรรมการพลเรือนว่าเป็นผลจากการประชุมประจำปีระหว่างส่วนราชการกับสำนักงาน ก.พ. เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2542 ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ความคุ้มค่า การมีส่วนร่วม และหลักคุณธรรม จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของสำนักงาน ก.พ. เน้นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและการให้บริการของรัฐ ซึ่งพอสรุปได้ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2: องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยสำนักงาน ก.พ.

องค์ประกอบ	ตัวชี้วัด
หลักนิติธรรม	กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ มีความเป็นธรรม สามารถปกป้องคนดีและลงโทษคนไม่ดีได้
	มีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลง
	การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใสและตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจากประชาชน
	ประชาชนตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพ หน้าที่ของตนเอง เข้าใจกฎเกณฑ์ต่างๆ ละมีส่วนร่วมในกรณีต่างๆ
หลักความโปร่งใส	การสำรวจความพึงพอใจของผู้ใช้บริการของรัฐและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ
	จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน หรือสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ
	เกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของส่วนราชการมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ
	ส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ
หลักความรับผิดชอบ	การได้รับการยอมรับและความพอใจจากผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้อง
	การบรรลุตามวัตถุประสงค์ของงานที่ปฏิบัติ
	คุณภาพของงานทั้งปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วน รวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน และจำนวนการร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ
หลักความคุ้มค่า	ความพึงพอใจของผู้รับบริการ
	ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลทั้งปริมาณและคุณภาพ

ตารางที่ 2: (ต่อ)

องค์ประกอบ	ตัวชี้วัด
หลักการมีส่วนร่วม	ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่างๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ
	ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบ
	จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการต่างๆ รวมถึงคุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วม
หลักคุณธรรม	การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการต่างๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง
	คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรในชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด
	สังคมมีเสถียรภาพ อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบวินัย

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2543.

2.2 แนวคิดธรรมาภิบาลในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8-10

แนวคิดธรรมาภิบาลถูกนำมาประยุกต์ใช้ในบริบททางการเมืองและการบริหารของไทยอย่างเป็นรูปธรรมโดยปรากฏครั้งแรกในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ซึ่งมีการกำหนด “ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ” เป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์หลักเพื่อการพัฒนาประเทศและประชาชน แต่อย่างไรก็ตามแนวคิดดังกล่าวที่ปรากฏในแผนนี้ ก็ยังคงมีลักษณะเป็นเพียงหลักการกว้างๆ ที่เน้นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน และการพัฒนา “คน” เท่านั้น ต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของแผนคือ เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีในสังคมทุกระดับ เป็นหนึ่งในวัตถุประสงค์หลักที่มีเป้าหมายเพื่อสร้างระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใสตรวจสอบได้และการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ตลอดจนเพื่อให้การป้องกันและการปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบเกิดขึ้นจริง โดยถูกจัดให้เป็นยุทธศาสตร์แรกในกลุ่มที่ 1 ที่ให้ความสำคัญกับการปรับระบบบริหารจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและโปร่งใส และในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) เป็นอีกแผนหนึ่งที่ให้ความ

สำคัญอย่างมากต่อแนวคิดธรรมาภิบาล เพราะธรรมาภิบาลเป็นปัจจัยส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยที่มีลักษณะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาภายใต้เศรษฐกิจเสรีนิยม และมีความเป็นธรรมกับทุกภาคส่วนเพิ่มขึ้น ภายใต้สถานการณ์ความท้าทายและเงื่อนไขที่ประเทศต้องเผชิญและปรับตัวเพื่อพัฒนาไปสู่สังคมที่อยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันตามวิสัยทัศน์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 จึงกำหนดให้มียุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการพัฒนาประเทศ ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญที่จะมีส่วนสนับสนุนในการขับเคลื่อนพันธกิจและยุทธศาสตร์อื่นๆ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 โดยยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวทางการดำเนินงาน

การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศมุ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนา “คน” ในทุกกลุ่มทุกภาคส่วนของสังคมไทย ให้มีพื้นฐานทางจิตใจที่ยึดมั่นใน “คุณธรรม” มีความซื่อสัตย์สุจริต และ “ความรอบรู้” อันเป็นเงื่อนไขที่จะทำให้เกิดการประพฤติปฏิบัติตนได้อย่าง “มีเหตุมีผล” รู้จักสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบ ในฐานะพลเมืองไทยตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พร้อมทั้งให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับระบบโครงสร้าง กลไก และกระบวนการบริหารการพัฒนาประเทศบนหลักการธรรมาภิบาลและประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม พร้อมทั้งการปฏิรูปกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อสร้าง “สมดุล” ในการจัดสรรและกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาให้ทั่วถึงและเป็นธรรม รวมทั้งสร้างความมั่นคงของประเทศและสังคมให้มีความเป็นอยู่รอดปลอดภัย อันจะเป็น “ภูมิคุ้มกัน” และส่งผลให้เกิดการบริหารจัดการและการพัฒนาประเทศให้เกิดดุลยภาพทั้งในมิติของเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความมั่นคง ซึ่งนำไปสู่สันติสุขและยั่งยืน

3. การจัดทำดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาล

เพื่อเป็นพื้นฐานการทำดัชนีชี้วัดจึงมีการกำหนดนิยามความหมาย และหลักการสำคัญของหลักทั้ง 6 หลัก ดังนี้

3.1 นิยามความหมายและหลักการสำคัญของหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม

สถาบันพระปกเกล้า (2547: 26-35) เสนอว่า หลักนิติรัฐ หรือหลักนิติธรรม เป็นหลักที่มีความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของรัฐ และอ้างตามความเห็นของ Maunz ว่าหลักดังต่อไปนี้เป็นสาระสำคัญของหลักนิติธรรม กล่าวคือ 1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ 2) หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ 3) หลักความชอบธรรมด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและศาลปกครอง 4) หลักความชอบด้วยกฎหมายทางเนื้อหา 5) หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา 6) หลักไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีความผิดและ 7) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ในการพิจารณาหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม จึงพิจารณาถึงสาระสำคัญของแต่ละหลักการข้างต้น คือ

3.1.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติธรรมเพราะหลักนิติธรรม ไม่สามารถสถาปนาขึ้นมาได้ในระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจไม่มีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ อำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด หากแต่มีการถ่วงดุลกัน (check and balance) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองเกิดการแบ่งแยกองค์กรตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน วิธีการแบ่งแยกอำนาจของรัฐ รวมทั้งการกำหนดให้องค์กรอื่นๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่อำนาจใดอำนาจหนึ่ง หรือการให้มีสิทธิโต้แย้งคัดค้านอำนาจอื่นหรือสิทธิในการควบคุมตรวจสอบทั้งในการทำภารกิจขององค์กรนั้นและการตรวจสอบของตัวบุคคล ความสัมพันธ์ดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจ ในการยับยั้งซึ่งกันและกันและทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจ ไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจโดยเบ็ดเสร็จ ในขณะเดียวกันก็จะไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอื่นโดยสิ้นเชิงด้วยสภาพการณ์เช่นนี้จะทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองอันเป็นจุดมุ่งหมายประการสำคัญของหลักนิติธรรม

3.1.2 หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน

สิทธิเสรีภาพของบุคคลและสิทธิความเสมอภาค ทั้งสองประการนี้ถือว่าเป็นหลักการพื้นฐาน “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยอำนาจรัฐจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนหรือรัฐสภาเท่านั้น โดยกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นจะมุ่งหมายให้ใช้บังคับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง กฎหมายนั้นจะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ กฎหมายที่จำกัดสิทธินั้นจะจำกัดให้กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ และหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องมีการบัญญัติหลักประกันการใช้สิทธิในทางศาล

3.1.3 หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง

“หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง” หรือที่เรียกว่า “หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง” ซึ่งหมายความว่า การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการก็ดี หรือฝ่ายปกครองก็ดีจะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติอันเป็นองค์กรที่มีพื้นฐานมาจากตัวแทนของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นการกระทบต่อสิทธิ หรือจำกัดสิทธิของประชาชนนั้นจะกระทำได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

3.1.4 หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา

เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรอง กำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็นไปตามหลักความแน่นอนของกฎหมาย หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง และหลักความพอสมควรแก่เหตุ

หลักความแน่นอนของกฎหมาย เป็นหลักการที่หลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนในการใช้กฎหมาย การบัญญัติกฎหมายต้องมีความแน่นอนเพียงพอที่จะทำให้บุคคลในสังคมสามารถทราบได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดที่เขาจะต้องคำนึงถึงหลักความแน่นอนของกฎหมาย ประกอบด้วย 2 หลักคือ

1) หลักความชัดเจนของกฎหมาย หมายความว่า การบัญญัติกฎหมายต้องมีความชัดเจนอย่างพอเพียง เพื่อให้บุคคลสามารถกำหนดพฤติกรรมของตนเองภายใต้สภาพการณ์ในทางกฎหมายในเรื่องนั้นๆ

2) หลักความคุ้มครองสุจริต หลักนี้เรียกร้องต่อฝ่ายปกครองโดยเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับการยกเลิก เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ถ้าผู้รับคำสั่งทางปกครองเชื่อโดยสุจริตใจว่าคำสั่งทางปกครองนั้นออกโดยชอบกรณีนี้จะต้องคุ้มครองบุคคลที่รับคำสั่งดังกล่าว

หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง โดยเฉพาะการย้อนหลังไปเป็นโทษต่อเหตุการณ์ที่สิ้นสุดไปแล้วโดยหลักแล้วห้ามมิให้ออกกฎหมายให้มีผลย้อนหลังไปเป็นโทษต่อบุคคล

หลักความพอสมควรแก่เหตุ หรือเรียกว่า หลักความได้สัดส่วนถือว่าเป็นหลักกฎหมายมหาชนทั่วไปที่มีบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เป็นหลักกฎหมายที่สำคัญในการตรวจสอบการกระทำของรัฐทั้งหลาย

3.1.5 หลักความอิสระของผู้พิพากษา

หลักการนี้เป็นข้อเรียกร้องเพื่อให้ผู้พิพากษาสามารถทำภาระหน้าที่ตุลาการโดยปราศจากการแทรกแซงใดๆ โดยมีมุ่งหมายให้ผู้พิพากษามีความผูกพันเฉพาะต่อกฎหมาย และพิจารณาพิพากษาภายใต้มนธรรมของตนเท่านั้น

ความอิสระของผู้พิพากษามี 3 ประการ กล่าวคือ ความอิสระจากคู่ความ ความอิสระจากรัฐและความอิสระจากสังคม ความเป็นอิสระดังกล่าวก่อให้เกิดอันตรายต่อความเป็นกลางของผู้พิพากษา ความอิสระของผู้พิพากษามีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงต่อความเป็นกลางของผู้พิพากษา

หลักความอิสระของผู้พิพากษายังแบ่งออกได้อีก 3 ประการ คือ

1) ความอิสระของการทำหน้าที่ในทางตุลาการ เป็นการคุ้มครองการทำภาระหน้าที่จากอิทธิพลภายนอกทั้งหลาย

2) ความอิสระในองค์การ หรือความเป็นอิสระในการจัดองค์กรของศาล นั่นคือ อำนาจตุลาการจะต้องไม่อยู่ใต้อำนาจขององค์กรอื่น

3) ความอิสระในทางส่วนบุคคลซึ่งเป็นการให้หลักประกันในกรณีที่มีการถอดถอนและการโยกย้ายผู้พิพากษานั้นไม่อาจกระทำได้หากเป็นการขัดกับความประสงค์ของผู้พิพากษาเว้นแต่กระทำโดยคำพิพากษาของศาล

3.1.6 หลักไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย

หลักนี้เป็นหลักประกันในกฎหมายอาญา นอกเหนือจากเป็นหลักประกันในกฎหมายอาญาแล้วหลักการดังกล่าวยังมีผลบังคับใช้กับเรื่องลงโทษทางปกครอง เรื่องโทษทางวินัยและข้อบังคับขององค์กรในทางวิชาชีพด้วย หลักไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย นั้นวางอยู่บนพื้นฐาน 4 ประการคือ

1) หลักการกระทำ กฎหมายอาญาตามหลักนิติธรรมนั้น ย่อมผูกพันอยู่กับการกระทำแต่มีได้ผูกพันกับความคิด ซึ่งหมายความว่า การจะกำหนดว่าเรื่องใดเป็นความผิดนั้นต้องอยู่บนพื้นฐานของการกระทำไม่ใช่อยู่บนพื้นฐานในเรื่องของความคิด

2) หลักการกำหนดโทษโดยกฎหมาย หมายถึง กฎหมายที่จะบัญญัติว่าการกระทำใดการกระทำหนึ่งนั้นเป็นความผิดและจะกำหนดโทษสำหรับความผิดนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา หลักการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ 2 ประการ ประการแรกเพื่อให้บุคคลทราบล่วงหน้าว่าการกระทำเช่นใดที่กฎหมายห้ามมิให้กระทำ และกำหนดโทษไว้ ประการที่สอง เพื่อทำให้เกิดความแน่ใจว่าเฉพาะอำนาจนิติบัญญัติเท่านั้น (ไม่หมายรวมถึงอำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ) ที่มีอำนาจกำหนดโทษทางอาญา หลักการนี้ห้ามมิให้กฎหมายจารีตประเพณีเป็นกฎหมายลงโทษทางอาญาแก่บุคคล นอกจากนี้ยังห้ามการใช้กฎหมายใกล้เคียงกัน (analogie) อย่างยิ่งลงโทษทางอาญาแก่บุคคล

3) หลักความแน่นอนชัดเจน หลักนี้เรียกว่า บุคคลควรจะต้องรู้ตั้งแต่เบื้องต้นว่า กฎหมายอาญาห้ามกระทำการใดบ้าง และหากบุคคลละเมิดการกระทำดังกล่าวจะได้รับโทษเพียงใด

4) หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง ในกฎหมายอาญานั้นเป็นข้อห้ามโดยเด็ดขาด ในการบัญญัติให้เป็นความผิดสำหรับการกระทำอันใดอันหนึ่งที่ผ่านพ้นมาแล้วนั้น และห้ามมิให้มีผลย้อนหลัง เพื่อกำหนดโทษที่มีอยู่แล้วให้สูงขึ้น

3.1.7 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

เป็นส่วนยอดสุดของหลักนิติธรรม หมายความว่า หากกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับใช้ อำนาจทั้งหลายนั้นผูกพันกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งย่อมหมายความว่า การทำให้หลัก ที่ได้กล่าวมาข้างต้นทั้งหมดนั้นมีความศักดิ์สิทธิ์ยิ่งขึ้น

3.2 นิยามความหมาย และหลักการสำคัญของหลักคุณธรรม

ดิณ ปรัชญพฤทธิ (2536: 11-12) ให้ความหมายของวิชาชีพนิยม (Professionalism) หรือคตินิยมวิชาชีพ มาจากภาษาลาติน “Profiteria” (Pro+fateri) ซึ่งหมายถึง สิ่งที่ถูกกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งถือว่าองค์ความรู้ ความรอบรู้ และวิธีปฏิบัติของพวกตนมีคุณค่าทั้งต่อตนเองและต่อสังคม และพยายามผลักดันให้สาธารณชนยอมรับสถานภาพอาชีพของตน กลุ่มดังกล่าวนี้ได้ชื่อว่าเป็นมืออาชีพ (professional) ซึ่งมีความรอบรู้ (expertise) หรือ “ปฏิเวธ” ที่รู้แจ้งเกี่ยวกับวิชาชีพของตน

Wright P. et al (1994: 65) ได้ให้ความหมายของจรรยาบรรณว่า หมายถึง การศึกษาและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการตัดสินใจภายในกรอบของมาตรฐานทางศีลธรรม หรือการศึกษาคว่ามีพฤติกรรมอะไรบ้างที่ “ถูก” หรือ “ดี” สมควรหรือไม่สมควร ในขณะที่ Bovee C. L. et al (1993) ได้ให้ความหมายของจรรยาบรรณว่าหมายถึง ศาสตร์และหลักการเกี่ยวกับศีลธรรม

3.3 นิยามความหมายและหลักการสำคัญของหลักความโปร่งใส

ความโปร่งใส หมายถึง คุณสมบัติที่แสงผ่านได้ มองเห็นทะลุได้ง่าย (พจนานุกรมฉบับบัณฑิตยสถาน, 2525: 550) รวมทั้งจับได้ง่าย เปิดเผย ตรงไปตรงมา และเข้าใจง่าย (เรียรชัย เอี่ยมวรวะ, 2537) อีกนัยหนึ่งโดยนำหลักความโปร่งใสมาเปรียบเทียบกับทฤษฎีคอร์ดรูปชั้น ความโปร่งใสมีความหมายตรงกันข้ามกับการทุจริตคอร์รัปชัน โดยที่คอร์รัปชันมีความหมายในเชิงลบแสดงถึงพฤติกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจหน้าที่กระทำการใดๆ ในลักษณะซ่อนเร้น เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนตน เช่นการผูกขาดอำนาจหน้าที่ และการใช้ดุลพินิจมากโดยไม่มีหรือมีการตรวจสอบและ

ความโปร่งใสน้อย ส่วนความโปร่งใสมีความหมายในเชิงบวกแสดงให้เห็นถึงพฤติกรรมที่รู้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ

ความโปร่งใสพอเทียบได้ว่า มีความหมายตรงกันข้ามหรือเกือบตรงกันข้ามกับการทุจริตคอร์รัปชัน อย่างไรก็ตาม การที่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐปฏิบัติงานด้วยความโปร่งใส ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจะปราศจากซึ่งการทุจริตคอร์รัปชัน ทั้งนี้ เพราะพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มความแนบเนียนในการทุจริตเรื่อย ๆ ความโปร่งใสจะต้องมีการพัฒนาความละเอียดรอบคอบมากขึ้นตามลำดับ เพื่อไม่ให้เกิดการล่าหลัง (transparency lag) (วุฒิพงษ์ เปรียบจริยวัฒน์, 2545 อ้างถึงใน สถาบันพระปกเกล้า, 2547: 65) คือ

3.4 นิยามความหมายและหลักการสำคัญของหลักการมีส่วนร่วม

คำว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหาร เกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและชาติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำปรึกษา แนะนำร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน (สถาบันพระปกเกล้า, 2547: 77)

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล (2545: 41-42) ได้กล่าวถึงแนวคิดในการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคสังคมในการเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบมักจะเกิดขึ้นจากสาเหตุหลัก 3 ประการด้วยกัน คือ

1) ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน ซึ่งเกิดจากความสนใจและความห่วงกังวลของบุคคลซึ่งบังเอิญพ้องต้องกัน กลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกันของส่วนรวม

2) ความเดือดร้อนและได้พึงพอใจร่วมกันที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่นั้น ผลักดันให้มุ่งไปสู่การรวมกลุ่ม วางแผน และลงมือกระทำร่วมกัน

3) การตกลงร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่มหรือชุมชนไปในทิศทางที่ถึงปรารถนา การตัดสินใจร่วมกันนี้จะต้องรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดความคิดริเริ่มการทำการสนองตอบความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมขึ้น

อคิน ระพีพัฒน์ (2527: 320) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า หมายถึง การให้ประชาชนเป็นผู้คิดค้นปัญหา เป็นผู้ทำทุกอย่าง ซึ่งไม่ใช่การกำหนดจากภายนอก แล้วให้ประชาชนเข้ามาร่วมในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หากแต่ทุกอย่างจะต้องเป็นเรื่องที่ประชาชนคิดขึ้นเอง ซึ่งอาจแบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการคิดค้นปัญหาและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา
2. ร่วมในการวิเคราะห์ถึงสาเหตุ และที่มาของปัญหา
3. ร่วมในการเลือกวิธีการและวางแผนแก้ปัญหา
4. ร่วมในการดำเนินงานตามแผน
5. ร่วมในการประเมิน วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคและปัจจัยที่มีส่วนทำให้เกิดผลสำเร็จ

3.5 นิยามความหมายและหลักการสำคัญของหลักความรับผิดชอบ

ความหมายของหลักความรับผิดชอบได้มีนักวิชาการให้ความหมายไว้อย่างหลากหลาย อาทิ ปรัชญา เวสารัชช์ (2540: 111-126) แปลว่า ความสามารถในการตรวจสอบ ซึ่งคล้ายกับ ดิณ ปรัชญพฤทธิ์ (2543) ที่ใช้คำว่า ความพร้อมที่จะให้ตรวจสอบ

3.5.1 ประเภทของหลักความรับผิดชอบ (Accountability)

โดยทั่วไป นักวิชาการมักจำแนกประเภทของ accountability ไว้ว่า สามารถแบ่งตามที่มาขององค์กรที่เกี่ยวข้อง Jabbra & Dwivedi (อ้างในสถาบันพระปกเกล้า, 2547: 105-108) ได้แบ่งออกเป็น 5 ประเภท คือ 1) Organizational/Administrative Accountability ได้แก่ accountability ตามลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชาในองค์กรทั่วไป ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและ

ผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการใดๆ เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามคำสั่งและภารกิจที่ได้รับมอบหมาย 2) Legal Accountability หมายถึง การตรวจสอบควบคุมโดยกลไกที่นอกเหนือจากกฎระเบียบและข้อบังคับหรือข้อปฏิบัติภายในองค์กร กล่าวคือ เป็นกระบวนการตรวจสอบ ควบคุม โดยกระบวนการของกฎหมาย ที่ดำเนินการโดยกระบวนการทางนิติบัญญัติ หรือดำเนินการโดยศาลยุติธรรม 3) Professional accountability สายงานบางอย่างต้องการความเป็นวิชาชีพสูง อาทิ แพทย์ วิศวกร นักกฎหมาย นักเศรษฐศาสตร์ นักสังคมศาสตร์และนักบัญชี การปฏิบัติงานอยู่ภายใต้ความคาดหวังในการใช้วิชาความรู้ และทักษะเฉพาะด้าน 4) Political Accountability เป็น accountability ที่อยู่ภายใต้แนวคิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่ว่านักการเมืองคือตัวแทนของประชาชน ซึ่งเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ จัดสรรทรัพยากรและตัดสินใจดำเนินการต่างๆ ตามความต้องการของประชาชน โดยผ่านการดำเนินการของระบบราชการ 5) Moral Accountability เป็น accountability ที่ให้ความสำคัญกับคุณธรรมและจริยธรรม

3.5.2 ลักษณะของระบบหลักสำนักรับผิดชอบ (สถาบันพระปกเกล้า, 2547: 109)

ระบบหลักสำนักรับผิดชอบ จะมีลักษณะสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ ดังนี้

1) การมีวัตถุประสงค์ชัดเจนว่าต้องการบรรลุเป้าหมายอะไร มีวิธีการหรือกลยุทธ์อย่างไรให้บรรลุเป้าหมายและมีกำหนดเวลาบรรลุเป้าหมาย

2) การที่บุคลากรในองค์กรมีความรู้สึกร่วมกันว่าพวกตนเป็นเจ้าของและสำนึกว่าทุกคนในองค์กรต่างมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของร่วมกัน มิใช่เป็นองค์กรของคนหนึ่งคนใด

3) ต้องมีวิธีการทำงานหรือกลไกภายในองค์กรเพื่อช่วยให้การทำงานบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งวิธีการหรือกลไกดังกล่าว ได้แก่ การประสาน/ การให้เวลา/ การสื่อสาร/ การตัดสินใจ

4) การไม่ปล่อยคนอู้งาน เกีย่งงาน ไม่ยอมปรับปรุงตัวแม้จะให้โอกาสแล้ว

จะต้องไม่ลังเลที่จะจัดการกับคนเหล่านี้ เพราะจะเป็นอุปสรรคต่อการทำงานในองค์กร

5) ต้องวางแผนสำรองไว้เพราะถ้าเกิดเหตุสุดวิสัยจะได้มีการแก้ไขสถานการณ์ได้ทัน

6) ต้องมีการนำวิธีการวัด/ประเมินผลลัพธ์แบบใหม่ และยกย่องผู้ที่ทำงานได้ตามเป้า หรืออีกนัยหนึ่ง ไม่นำระบบอุปถัมภ์มาใช้ในการประเมินผลงาน

3.6 นิยามความหมายและหลักการสำคัญของหลักความคุ้มค่า

สาระหลักสำคัญของหลักความคุ้มค่าจะครอบคลุม 3 ประเด็น คือ การบริหารจัดการใช้ทรัพยากร การประหยัด และความสามารถในการแข่งขัน (สถาบันพระปกเกล้า, 2549: 143)

3.6.1 การบริหารจัดการใช้ทรัพยากร หมายถึง การนำทรัพยากรในประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัดมาใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ อย่างไรจะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชนส่วนใหญ่หรือเกิดผลประโยชน์มากกว่าต้นทุนที่เสียไปในการนำทรัพยากรเหล่านั้นมาใช้

3.6.2 การประหยัด หมายถึง การทำให้มูลค่าของการผลิตหรือผลประโยชน์สูงกว่าต้นทุนในการผลิต หรือการทำให้กำไรเกิดประโยชน์

3.6.3 ความสามารถในการแข่งขัน หมายถึง ศักยภาพในการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว รวมไปถึงศักยภาพในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ

4. สรุปสถานการณ์ธรรมาภิบาล

สำหรับสถานการณ์โดยรวมของประเทศไทย เมื่อวัดจากดัชนีธรรมาภิบาลโลก (Worldwide Governance Indicators: WGI) สรุปได้ว่า

“ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลตามตัวเลขของธนาคารโลกล่าสุดพบว่า ไทยมีตัวชี้วัดธรรมาภิบาลแย่งและมีอันดับต่ำกว่าธรรมาภิบาลของประเทศลาว และยังพบว่าการดำเนินนโยบายของรัฐบาลทักษิณในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา นั้น ธรรมาภิบาลของประเทศลดลง

อย่างเห็นได้ และรู้สึกได้อย่างชัดเจน”

ธนาคารโลกได้วัดธรรมาภิบาลประเทศไทยในหลายด้านพบว่า ได้ขาดความเป็นธรรมในการคุ้มครองทางกฎหมายแก่ประชาชนทั่วไปในสังคม และยังมีการที่รัฐบาลได้เข้าแทรกแซงกิจการต่างๆ ของภาครัฐ เช่น การที่ภาครัฐเข้าแทรกแซงตลาดสินค้า การส่งเสริมเอสเอ็มอีในโครงการต่างๆ และการส่งเสริมโอท็อป รวมทั้งการตั้งบริษัทต่างๆ ของภาครัฐขึ้นมา ล้วนแต่เป็นสิ่งที่แสดงถึงการแทรกแซงเศรษฐกิจของภาครัฐในหลายรูปแบบ โดยมีเบื้องหลังเพื่อให้ประโยชน์แก่กลุ่มญาติมิตร และพรรค” (ต่อตระกูล ยมนาค, 2550)

ทั้งนี้ ธนาคารโลกได้จัดพิมพ์เผยแพร่ รายงาน “ธรรมาภิบาลประจำปี 2550 ว่าด้วยเรื่องดัชนีธรรมาภิบาลโลกระหว่างปี 2539-2549” (Governance Matters 2007: Worldwide Governance Indicators 1996-2006) ซึ่งเป็นผลงานร่วมระหว่างสถาบันธนาคารโลก (World Bank Institute) และสำนักงานรองประธานด้านเศรษฐศาสตร์การพัฒนาแห่งธนาคารโลก (World Bank Development Economics Vice-Presidency) โดยดัชนีธรรมาภิบาลโลกเป็นเครื่องมือวัดองค์ประกอบของธรรมาภิบาล 6 ประการ ได้แก่

1. เสียงของประชาชนและความรับผิดชอบในผลงาน (voice & accountability) วัดจากสิทธิในการมีส่วนร่วมเลือกรัฐบาลของพลเมืองในประเทศ ตลอดจนเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการรวมกลุ่ม รวมถึงการมีสื่อเสรีที่เป็นอิสระจากอำนาจทางการเมือง
2. เสถียรภาพทางการเมืองและสันติภาพภายในประเทศ (political stability & absence of violence) วัดจากโอกาสความเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะถูกทำลาย เสถียรภาพหรือถูกล้มล้างด้วยวิธีการรุนแรงหรือวิธีที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญรวมถึงการก่อการร้าย
3. ประสิทธิภาพในการทำงานของรัฐบาล (government effectiveness)

วัดจากคุณภาพการให้บริการสาธารณะ คุณภาพระบบราชการ ความเป็นอิสระจากแรงกดดันทางการเมือง คุณภาพในการกำหนดและดำเนินนโยบาย ตลอดจนความน่าเชื่อถือของรัฐบาลในการมุ่งมั่นต่อนโยบายดังกล่าว

4. ประสิทธิภาพของภาครัฐในการกำกับดูแล (regulatory quality) วัดจากความสามารถของรัฐบาลในการกำหนดและดำเนินนโยบายรวมทั้งกฎระเบียบที่สมเหตุสมผล ซึ่งจะส่งเสริมและก่อให้เกิดการพัฒนาภาคเอกชน

5. การบังคับใช้กฎหมาย (rule of law) วัดจากระดับความมั่นใจที่มีต่อกฎกติกาของสังคมและการปฏิบัติตามกฎกติกานั้นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณภาพของการบังคับใช้สัญญา ดำรงและระบบศาล ตลอดจนแนวโน้มของอาชญากรรมและการใช้ความรุนแรง

6. การควบคุมการทุจริตคอร์รัปชัน (control of corruption) วัดจากการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตน ซึ่งครอบคลุมทั้งการคอร์รัปชันขนาดเล็กและขนาดใหญ่ รวมทั้งการก่อกวนอำนาจรัฐของอภิสิทธิ์ชนและเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล

เอกสารรายงานฉบับสมบูรณ์ สรุปผลการวิจัย และรายละเอียดของดัชนีชี้วัดชุดใหม่สามารถค้นหาข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับได้ที่ <http://www.govindicators.org/> หรือทางเว็บไซต์เกี่ยวกับธรรมาภิบาลและการทุจริตคอร์รัปชัน <http://www.worldbank.org/wbi/governance>

หากใช้ข้อมูลจากงานวิจัยในประเทศไทยเอง สถานการณ์ธรรมาภิบาลจากงานวิจัยของสถาบันพระปกเกล้า (2549) ที่นำตัวชี้วัดที่พัฒนาขึ้นเองไปทดสอบในหน่วยงาน 6 หน่วยงาน ซึ่งแม้จะไม่สามารถเป็นตัวแทนของหน่วยงานราชการไทยทั้งหมดได้ แต่ก็ได้สะท้อนภาพบางส่วน ผลปรากฏดังตารางที่ 3

**ตารางที่ 3: ผลการทดสอบตัวชี้วัดโดยภาพรวม 6 หน่วยงานตามมิติของการบริหาร
กิจการบ้านเมืองที่ดี**

หลักการ	คะแนนเฉลี่ย
นิติธรรม	0.71
คุณธรรม	0.65
โปร่งใส	0.46
มีส่วนร่วม	0.55
สำนึกรับผิดชอบ	0.60
ความคุ้มค่า	0.59
การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์	0.65
องค์กรแห่งการเรียนรู้	0.71
การบริหารจัดการ	0.59
เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	0.67

ที่มา: สถาบันพระปกเกล้า, 2549: 274

หมายเหตุ: คะแนนเฉลี่ยจะมีตั้งแต่ 0 ถึง 1 ซึ่งสามารถจัดออกเป็น 5 ระดับคือ

คะแนน 0.00-0.20 คือ ค่าน้อยที่สุด

คะแนน 0.21-0.40 คือ ค่าน้อย

คะแนน 0.41-0.60 คือ ค่าปานกลาง

คะแนน 0.61-0.80 คือ ค่ามาก

คะแนน 0.81-1.00 คือ ค่ามากที่สุด

5. ดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลหน่วยบริหารจัดการการศึกษา

ตัวอย่างการปรับใช้แนวคิดธรรมาภิบาลเพื่อใช้วัดในองค์กรที่เฉพาะเจาะจง
ขอยกตัวอย่างจากรายงานวิจัย “ดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลหน่วยบริหารจัดการการศึกษา”
ที่ณัฐจา วินิจนัยภาค เสนอต่อคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร-

ศาสตร์ เมื่อเดือนกรกฎาคม 2553 ซึ่งในการวิจัยนั้นสนใจศึกษาเพื่อปรับประยุกต์แนวคิดธรรมาภิบาลให้เหมาะสมกับหน่วยบริหารจัดการการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา มีวัตถุประสงค์ของการวิจัย ได้แก่

1. เพื่อกำหนดกรอบการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของหน่วยบริหารจัดการการศึกษา
2. เพื่อศึกษาความเหมาะสม และปัญหาอุปสรรคของดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลที่ใช้อยู่จริงของหน่วยบริหารจัดการการศึกษาในประเทศไทย
3. เพื่อพัฒนาดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลสำหรับหน่วยบริหารจัดการการศึกษาของประเทศไทยให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น ทั้งในส่วนของดัชนีชี้วัดเชิงกระบวนการ และดัชนีชี้วัดผลสำเร็จและผลกระทบของการดำเนินงาน
4. เพื่อวางแนวทางในการจัดเก็บข้อมูลที่เป็นสำหรัใช้ในการวัดประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล ของหน่วยบริหารจัดการการศึกษา ทั้งในส่วนข้อมูลเชิงปริมาณและข้อมูลเชิงคุณภาพ

โดยทำการศึกษาหน่วยบริหารจัดการการศึกษา 1 หน่วยงานหลัก คือ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มีหน่วยงานย่อย 7 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารจัดการการศึกษา ได้แก่ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ คณะบริหารธุรกิจ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ คณะสถิติประยุกต์ คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม คณะภาษาและการสื่อสาร และคณะพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

กลุ่มประชากรที่ใช้ในการศึกษา คือ ผู้บริหารและเลขานุการคณะ จำนวน 35 คน เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาเก็บข้อมูล คือ แบบสอบถาม เมื่อได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูล ได้รับแบบสอบถามกลับมา 13 ชุด คิดเป็นร้อยละ 37.14 ของกลุ่มประชากรที่ต้องการ นอกจากนั้นได้สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กลุ่มงานพัฒนาระบบประกันคุณภาพการศึกษา กองแผนงาน เกี่ยวกับดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลที่ใช้อยู่จริง

ผลจากการศึกษา ผู้วิจัยได้สร้างกรอบแนวคิดในการพัฒนาตัวชี้วัดธรรมาภิบาลที่สอดคล้องกับหลักการธรรมาภิบาลตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และแนวทางที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์

การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) โดยผู้วิจัยได้กำหนดองค์ประกอบของธรรมาภิบาลของหน่วยบริหารจัดการการศึกษา ประกอบด้วย 1.) หลักนิติธรรม 2.) หลักคุณธรรม 3.) หลักความโปร่งใส 4.) หลักความมีส่วนร่วม 5.) หลักลำนีกรับผิดชอบ 6.) หลักความคุ้มค่า

จากการวิจัยยังพบว่าดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลที่ใช้อยู่จริงของหน่วยบริหารจัดการศึกษามีอยู่แต่ไม่ได้แยกออกมาเป็นการวัดธรรมาภิบาลโดยเฉพาะกลับปนอยู่กับการวัดคุณภาพการศึกษาด้านต่างๆ โดยอยู่ในองค์ประกอบที่ 1 ปรัชญา ปณิธาน วัตถุประสงค์ และแผนการดำเนินการ 2 ตัวบ่งชี้ องค์ประกอบที่ 2 การเรียนการสอน 1 ตัวบ่งชี้ องค์ประกอบที่ 5 การบริการวิชาการแก่สังคม 1 ตัวบ่งชี้ องค์ประกอบที่ 7 การบริหารและการจัดการ 9 ตัวบ่งชี้ (ทุกตัว) และองค์ประกอบที่ 8 การเงินและงบประมาณ 2 ตัวบ่งชี้ ดังนี้

ตัวบ่งชี้ 1.1 มีการกำหนดปรัชญาหรือปณิธาน ตลอดจนมีกระบวนการพัฒนากลยุทธ์ แผนดำเนินงานและมีการดำเนินงานและมีการกำหนดตัวบ่งชี้เพื่อวัดความสำเร็จของการดำเนินงานตามแผนให้ครบทุกภารกิจ

ตัวบ่งชี้ 1.2 ร้อยละของการบรรลุเป้าหมายตามตัวบ่งชี้ของการปฏิบัติงานที่กำหนด

ตัวบ่งชี้ 2.7 มีกระบวนการส่งเสริมการปฏิบัติตามจรรยาบรรณวิชาชีพของคณาจารย์

ตัวบ่งชี้ 5.4 ร้อยละของระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการ

ตัวบ่งชี้ 7.1 สถานสถาบันใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการและสามารถผลักดันสถาบันให้แข่งขันได้ในระดับสากล

ตัวบ่งชี้ 7.2 ภาวะผู้นำของผู้บริหารทุกระดับของสถาบัน

ตัวบ่งชี้ 7.3 มีการพัฒนาสถาบันสู่องค์กรเรียนรู้

ตัวบ่งชี้ 7.4 มีระบบและกลไกในการบริหารทรัพยากรบุคคลเพื่อพัฒนา และธำรงรักษาไว้ให้บุคลากรมีคุณภาพและประสิทธิภาพ

ตัวบ่งชี้ 7.5 ศักยภาพของระบบฐานข้อมูลเพื่อการบริหาร การเรียนการสอน และการวิจัย

ตัวบ่งชี้ 7.6 ระดับความสำเร็จในการเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษา

ตัวบ่งชี้ 7.7 ร้อยละของอาจารย์ประจำที่ได้รับรางวัลผลงานทางวิชาการหรือวิชาชีพในระดับชาติหรือนานาชาติ

ตัวบ่งชี้ 7.8 มีการนำระบบบริหารความเสี่ยงมาใช้ในกระบวนการบริหาร การศึกษา

ตัวบ่งชี้ 7.9 ระดับความสำเร็จของการถ่ายทอดตัวบ่งชี้และเป้าหมายของระดับองค์กรสู่ระดับบุคคล

ตัวบ่งชี้ 8.1 มีระบบและกลไกในการจัดสรร การวิเคราะห์ค่าใช้จ่าย การตรวจสอบการเงินและงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ

ตัวบ่งชี้ 8.2 มีการใช้ทรัพยากรภายในและภายนอกสถาบันร่วมกัน

ประเด็นความเหมาะสมของดัชนีชี้วัด พบว่า ตัวบ่งชี้ที่ใช้อยู่จริงไม่ได้ถูกออกแบบมาเพื่อให้ครอบคลุมและจำแนกตามองค์ประกอบของธรรมาภิบาล อันได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักล้าสมัยรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า แต่ได้ถูกออกแบบมาเพื่อประเมินคุณภาพการศึกษา ดังนั้น แม้จะมีตัวบ่งชี้ที่เทียบเคียงกับหลักธรรมาภิบาลได้แต่ก็ไม่สมบูรณ์ นอกจากนั้น ผู้ที่จะประเมินตามตัวบ่งชี้เหล่านี้ได้จะต้องมีการเก็บรวบรวมข้อมูลหลักฐานมาก่อนล่วงหน้าอย่างเป็นระบบซึ่งเป็นสิ่งที่ดี แต่ขณะเดียวกันก็ทำให้ไม่สามารถใช้ในการสอบถามความคิดเห็นของบุคลากรทุกคนเป็นการทั่วไปได้

ปัญหาอุปสรรคในการใช้ดัชนีชี้วัด คือ การไม่มีดัชนีชี้วัดที่จัดขึ้นเพื่อวัดธรรมาภิบาลโดยเฉพาะ แต่เน้นอยู่กับการวัดคุณภาพการศึกษาด้านต่างๆ ทำให้ไม่สามารถสรุประดับความมีธรรมาภิบาลของหน่วยบริหารจัดการการศึกษาได้ชัดเจน

ส่วนผลการประเมินระดับธรรมาภิบาลของหน่วยบริหารจัดการการศึกษา โดย

แบบสอบถามชุดแรกที่มีข้อคำถาม 233 ข้อ พบว่า เมื่อเรียงระดับบรรพมาภิบาลแต่ละด้านจากมากไปน้อยตามค่าเฉลี่ยแล้วได้ลำดับดังนี้ 1) หลักสำนึกรับผิดชอบ เฉลี่ย $\bar{X} = 3.42$ (ระดับมาก) 2) หลักความโปร่งใส เฉลี่ย $\bar{X} = 3.37$ (ระดับปานกลาง) 3) หลักนิติธรรม เฉลี่ย และหลักความคุ้มค่า ซึ่งมีค่าเฉลี่ยเท่ากันคือ $\bar{X} = 3.35$ (ระดับปานกลาง) 5) หลักความมีส่วนร่วม เฉลี่ย $\bar{X} = 2.98$ (ระดับปานกลาง) และ 6) หลักคุณธรรม เฉลี่ย $\bar{X} = 1.83$ (ระดับน้อย) ในภาพรวมทั้ง 6 ด้านมีค่าเฉลี่ย $\bar{X} = 3.05$ (ระดับปานกลาง)

ผู้วิจัยได้ปรับปรุงดัชนีชี้วัดบรรพมาภิบาลตามคำแนะนำจากผู้ตอบแบบสอบถามลดข้อคำถามลงจาก 233 ข้อ เหลือ 150 ข้อ และปรับปรุงข้อความบางส่วนให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยดัชนีดังกล่าวมีทั้งดัชนีเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ เพื่อให้สะท้อนวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้อย่างครอบคลุม โดยจัดทำเป็นข้อคำถาม ดังนี้

- | | | |
|-----------------------|----------------------------|------------|
| 1. หลักนิติธรรม | ได้แก่ ข้อคำถามที่ 1-25 | รวม 25 ข้อ |
| 2. หลักคุณธรรม | ได้แก่ ข้อคำถามที่ 26-37 | รวม 12 ข้อ |
| 3. หลักความโปร่งใส | ได้แก่ ข้อคำถามที่ 38-57 | รวม 20 ข้อ |
| 4. หลักความมีส่วนร่วม | ได้แก่ ข้อคำถามที่ 58-92 | รวม 34 ข้อ |
| 5. หลักสำนึกรับผิดชอบ | ได้แก่ ข้อคำถามที่ 93-118 | รวม 25 ข้อ |
| 6. หลักความคุ้มค่า | ได้แก่ ข้อคำถามที่ 119-150 | รวม 34 ข้อ |

หลักนิติธรรม

1. หน่วยงานมีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ชัดเจน
2. การใช้อำนาจของหน่วยงานสามารถถูกตรวจสอบได้
3. มีระบบคุ้มครองสิทธิของประชาชนและบุคลากรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน
4. หน่วยงานมีกฎหมายหรือกฎระเบียบที่ไปจำกัดสิทธิของประชาชนหรือบุคคล
5. หน่วยงานคำนึงถึงสิทธิความเท่าเทียมกันของผู้ที่มาติดต่อกับหน่วยงาน

6. หน่วยงานได้แจ้งให้ประชาชนทราบถึงสิทธิต่าง ๆ ในการรับบริการจากหน่วยงาน
7. หน่วยงานได้เปิดโอกาสให้ผู้ได้รับผลกระทบจากการให้บริการสามารถโต้แย้ง คัดค้านได้
8. ก่อนการให้บริการหรือออกคำสั่งแก่ผู้ได้รับผลกระทบจะมีการรับฟังความคิดเห็นจากทุกฝ่าย
9. มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินการแล้วเสร็จในการให้บริการหรือการพิจารณาออกคำสั่งต่างๆ
10. การให้บริการหรือการพิจารณาออกคำสั่งต่างๆ เสร็จทันตามเวลากำหนด
11. การพิจารณาออกคำสั่งต่างๆ ได้มีการกล่าวอ้างข้อกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้อง
12. ในกรณีที่มีการออกคำสั่งต่างๆ ได้มีการกล่าวอ้างเหตุผลและข้อสนับสนุน
13. การให้บริการหรือการพิจารณาออกคำสั่งต่างๆ ยึดหลักความเสมอภาค
14. การให้บริการหรือการพิจารณาออกคำสั่งต่างๆ ยึดหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานได้วางไว้เป็นแนวทาง
15. การให้บริการหรือการพิจารณาออกคำสั่งต่างๆ ดำเนินถึงความเป็นธรรมในแต่ละกรณี
16. ในรอบปีที่ผ่านมา มีการโต้แย้งหรือคัดค้านการให้บริการหรือการพิจารณาออกคำสั่งต่างๆ
17. ในรอบปีที่ผ่านมาเคยมีการยกเลิกเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงการออกคำสั่งต่างๆ
18. ในรอบปีที่ผ่านมา มีการโต้แย้งหรือคัดค้านการให้บริการหรือการพิจารณาออกคำสั่งต่างๆ ต่อหน่วยงานระดับสูง

19. ภาวะเบียบของหน่วยงานออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย
20. ภาวะเบียบของหน่วยงานมีการจำกัดสิทธิของประชาชนหรือบุคคลมากกว่าที่ควรจะเป็น
21. คณะกรรมการหรือผู้มีอำนาจชี้ขาดของหน่วยงานมีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่
22. มีการวินิจฉัยของหน่วยงานที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อบุคคลโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้
23. มีการวินิจฉัยของหน่วยงานที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อบุคคลโดยมีผลย้อนหลัง
24. ไม่มีภาวะเบียบที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่ขัดกับกฎหมายที่มีฐานะสูงกว่า
25. หน่วยงานของท่านไม่เคยถูกโต้แย้งว่ามีภาวะเบียบ หรือการกระทำอันใดอันหนึ่งว่า เป็นการขัดกับกฎหมาย

หลักคุณธรรม

26. มีการปฏิบัติหน้าที่น้อยกว่าหรือไม่ดีเท่าที่กฎหมายกำหนดไว้
27. มีการกระทำผิดวินัย กรณีเกี่ยวกับงานโดยตรงเช่นปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไม่สุจริต เทียงธรรมหรือละทิ้งหน้าที่ราชการ
28. มีการกระทำความผิดวินัย กรณีเกี่ยวกับความสัมพันธ์ส่วนบุคคล เช่น กระด้างกระเดื่องต่อผู้บังคับบัญชา
29. มีการกระทำผิดวินัยเกี่ยวกับพฤติกรรมส่วนตัว เช่น เล่นการพนัน เสพยาเสพติด
30. มีการกระทำผิดวินัย กรณีไม่สนองตอบความต้องการของประชาชน เช่นไม่อำนวยความสะดวกแก่ประชาชน
31. มีบุคลากรได้รับโทษทางวินัยจากการกระทำผิด
32. หน่วยงานถูกร้องเรียนจากผู้ที่มาติดต่อราชการ เช่น บริการไม่ดี

- ผู้รับบริการไม่พอใจการให้บริการของหน่วยงาน
33. มีปัญหาขาดความสามัคคี เช่น มีความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ในระดับเดียวกัน สูงกว่า หรือต่ำกว่าตน
 34. มีการจัดทำมาตรฐานวิชาชีพนิยม/จรรยาบรรณ วิชาชีพนิยม (แต่ไม่เข้าข่ายกระทำผิดวินัย) เช่น ไม่ปฏิบัติตามธรรมเนียมของทางราชการ ผิดคำมั่นสัญญาหรือไม่ปฏิบัติตามหลักศีลธรรม ศาสนา
 35. มีการจัดทำมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณวิชาชีพ ที่เกี่ยวกับขั้นตอนหรือ วิธีปฏิบัติงาน เช่น เสนองงานข้ามขั้นตอน หรือเพิกเฉย ไม่ปฏิบัติตามวิธีการที่ปฏิบัติอยู่ เช่น คีลหรือวัฒนธรรมองค์กร
 36. มีการจัดกิจกรรมหรือสร้างสำนึกและส่งเสริมคุณธรรมของบุคลากรในหน่วยงาน
 37. มีการรณรงค์และประชาสัมพันธ์ให้มีการใช้หลักคุณธรรมในหน่วยงาน

หลักความโปร่งใส

38. มีระบบตรวจสอบภายในหน่วยงานที่เข้มแข็ง
39. ระบบของหน่วยงานมีความโปร่งใสเห็นภาพระบบงานทั้งหมดได้อย่างชัดเจน
40. ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้การทำงานของหน่วยงาน
41. มีบุคลากรใหม่ๆ เข้ามาในหน่วยงานด้วยการใช้เส้นสายน้อยลง
42. บุคลากรที่เข้ามาใหม่มีความรู้ความสามารถสูง
43. มีการปรับปรุงหน่วยงานตรวจสอบภายในใหม่ให้เหมาะสมกับสถานการณ์อยู่เสมอ
44. มีระบบการบริหารการเงินและพัสดุที่รัดกุม

45. มีผลตอบแทนให้แก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จ
46. มีผลตอบแทนให้แก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพสูง
47. มีผลตอบแทนให้แก่บุคลากรที่ซื่อสัตย์
48. มีระบบรายได้หรือผลประโยชน์เกื้อกูลรองรับมาตรฐานค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้น
49. มีระบบที่มีประสิทธิภาพสูงในการตรวจสอบการทำงานในหน่วยงาน
50. หน่วยงานของท่านมีวิธีการพิจารณาลงโทษผู้กระทำความผิดที่ยุติธรรม
51. มีการลงโทษจริงจัง หนักเบาตามเหตุและพฤติการณ์ของการกระทำความผิด
52. มีระบบการฟ้องร้องผู้กระทำความผิดที่มีประสิทธิภาพสูง
53. หัวหน้างานลงโทษผู้ทุจริตอย่างจริงจัง
54. หัวหน้างานลงโทษผู้ด้อยประสิทธิภาพอย่างจริงจัง
55. มีการป้องปรามผู้ส่อทุจริตให้ปรับปรุงตน
56. มีกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว
57. มีการใช้สมาคมวิชาชีพเข้ามาร่วมตรวจสอบหน่วยงาน

หลักความมีส่วนร่วม

58. หน่วยงานเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารในเรื่องภารกิจที่หน่วยงานบริการ
59. ท่านเห็นว่าข้อมูลข่าวสารที่เผยแพร่มีความถูกต้อง
60. ท่านเห็นว่าข้อมูลข่าวสารที่เผยแพร่มีความครบถ้วน สมบูรณ์
61. หน่วยงานมีการให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง
62. หน่วยงานมีการให้ข้อมูลแก่ผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง
63. หน่วยงานมีการให้ข้อมูลแก่ประชาชนทั่วไป
64. หน่วยงานมีการใช้สื่อในการให้ข้อมูลแก่ประชาชน
65. หน่วยงานมีการสื่อสารข้อมูลนานๆ ครั้ง

66. หน่วยงานมีการให้ข้อมูลเป็นระยะๆ
67. หน่วยงานมีการให้ข้อมูลทุกวันอย่างต่อเนื่อง
68. หน่วยงานมีช่องทางการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงาน
สำหรับประชาชน
69. หน่วยงานมีช่องทางการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงาน
สะดวก
70. การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานต้องเสียค่าใช้จ่าย
71. หน่วยงานมีการเปิดและรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานภายนอก
72. ความคิดเห็นที่ได้รับฟังได้มีการนำไปใช้ปรับปรุงการทำงาน
73. หน่วยงานรับฟังความคิดเห็นโดยไม่ต้องร้องขอ จัดเป็นปกติ
74. เจ้าหน้าที่ระดับต้นคือผู้รับทราบหรือรับฟังความคิดเห็น
75. ผู้บริหารระดับกลางคือผู้รับทราบหรือรับฟังความคิดเห็น
76. ผู้บริหารระดับสูงคือผู้รับทราบหรือรับฟังความคิดเห็น
77. ข้อคิดเห็นที่ได้รับฟังไม่ได้รับการตอบสนอง
78. ข้อคิดเห็นที่ได้รับฟังได้รับการตอบสนองและนำไปใช้ประกอบการ
ตัดสินใจ
79. เวลาที่หน่วยงานต้องตัดสินใจเรื่องที่มีผลกระทบต่อผู้รับบริการ
(เช่น นักศึกษาผู้มาติดต่อ) หน่วยงานตัดสินใจก่อนแล้วจึงให้
ข้อมูลแก่ผู้รับบริการ
80. มีการให้ข้อมูลแก่ผู้รับบริการ แล้วตัดสินใจทันทีโดยไม่ให้เวลา
เพื่อรับฟังความคิดเห็นก่อนตัดสินใจ
81. ในกรณีที่ต้องตัดสินใจเรื่องที่มีผลกระทบต่อผู้รับบริการ มีการให้
ข้อมูลแก่ผู้รับบริการมากพอและนานพอ และให้เวลาในการรับฟัง
อย่างทั่วถึง
82. ผู้รับบริการมีส่วนร่วมในการวางแผนตัดสินใจของหน่วยงาน
83. ท่านมีส่วนร่วมในการตัดสินใจการดำเนินงานของหน่วยงาน

84. มีกระบวนการตัดสินใจโดยใช้เสียงส่วนใหญ่
85. มีกระบวนการตัดสินใจโดยใช้การหว่านล้อม/บีบบังคับ
86. มีกระบวนการตัดสินใจโดยใช้ฉันทามติ (เห็นพ้องต้องกัน)
87. การให้ระยะเวลาในการตัดสินใจเป็นไปอย่างเร่งรีบ
88. มีการให้เวลาในการตัดสินใจในเวลาที่เหมาะสมกับสถานการณ์
89. มีการคัดเลือกคณะกรรมการที่มีหน้าที่ตัดสินใจด้วยวิธีแต่งตั้งโดยผู้มีอำนาจ
90. มีการคัดเลือกคณะกรรมการที่มีหน้าที่ตัดสินใจด้วยวิธีแต่งตั้งโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
91. หน่วยงานไม่มีการสนับสนุนการพัฒนาความสามารถในการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ
92. หน่วยงานสนับสนุนการพัฒนาความสามารถ ในการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการโดยมีการให้งบประมาณหรือเครื่องมืออุปกรณ์ต่างๆ มาก

หลักสำนักรับผิดชอบ

93. ทุกครั้งที่ได้รับมอบหมายงาน ท่านได้ทำความเข้าใจและเห็นชอบกับวัตถุประสงค์ เป้าหมายและความคาดหวังจากการทำงานชิ้นนั้นเสมอ
94. ทุกครั้งที่ได้รับมอบหมายงาน ท่านจะทราบถึงความคาดหวังที่ต้องการจากการทำงานชิ้นนั้นเสมอ
95. ผู้บริหารองค์การได้สื่อสารและทำความเข้าใจในเรื่องแผนรวมขององค์การแก่ทุกคนที่รับผิดชอบ
96. ผู้บริหารองค์การได้สื่อสารและทำความเข้าใจในเรื่องแผนปฏิบัติการย่อย (operation plan) แก่ทุกคนที่รับผิดชอบ
97. องค์การของท่านจะมีการทำเป้าหมายย่อย ๆ (milestones) ที่

ต้องการบรรลุในการปฏิบัติงานอยู่เสมอ

98. องค์การมีการกำหนดวิธีการและขั้นตอนในการจัดแบ่งปัน
ทรัพยากรอย่างชัดเจน

99. ผู้ปฏิบัติงานทั้งหลายเต็มใจที่จะยอมรับสิ่งใหม่ๆ และ เทคโนโลยี
ใหม่ๆ เสมอ

100. องค์การของท่านมีมาตรการในการจัดการกับผู้ที่ไม่ยอมพัฒนา
เปลี่ยนแปลง

101. สมาชิกในทีมงานของท่านให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานเป็น
อย่างดี

102. เมื่อมีปัญหาความขัดแย้งเกิดขึ้น องค์การมีกระบวนการและ
ขั้นตอนชัดเจนในการแก้ปัญหาดังกล่าว

103. องค์การมีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานแก้ไขปัญหา
ความขัดแย้งที่เกิดขึ้น

104. มีการกระจายข่าวสารข้อมูลขององค์การอย่างเปิดเผยให้แก่
บุคลากรได้รับทราบอย่างทั่วถึง

105. ข้อมูลข่าวสารที่สื่อสารให้ทราบนั้นมีความถูกต้องสมบูรณ์
ไม่มีการบิดเบือน

106. ผู้บังคับบัญชาให้ความสนับสนุนแก่สมาชิกในทีมงานทุกคน
อย่างเท่าเทียมกัน

107. สมาชิกในแต่ละทีมงานขององค์การสามารถเข้าถึงและขอรับ
ความสนับสนุนจากผู้บังคับบัญชาได้อย่างเสมอภาค

108. บุคลากรทุกคนในองค์การสามารถแสดงความคิดเห็นของตนเอง
ได้อย่างอิสระเสรี

109. สมาชิกทุกคนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของ
องค์การได้

110. ผลการปฏิบัติงานที่ดีเยี่ยมจะได้รับการยกย่องในระดับองค์การ

111. ผู้ปฏิบัติงานทุกคนสามารถเชื่อใจได้ว่าเพื่อนร่วมงานจะทำงานหนักและมีผลงานที่ไว้วางใจได้เสมอ
112. ผู้ปฏิบัติงานทุกคนรู้สึกปลอดภัยที่จะพูดคุยหรือปรึกษาหารือทุกครั้งเมื่อมีปัญหาต่างๆ เกิดขึ้น
113. บุคลากรแต่ละคนจะได้รับการปฏิบัติต่อตนในทางบวกเมื่อเขาปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จ ทุกคนจะได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาค (ไม่มีการเลือกปฏิบัติ) เช่น การพูดให้กำลังใจ ยกย่อง ชมเชย มิใช่มีแต่รางวัลตอบแทนในรูปของวัตถุหรือตัวเงินเท่านั้น
114. องค์การของท่านได้กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน (standard of performance) ไว้อย่างชัดเจน
115. องค์การของท่านมีการติดตามประเมินผลและจัดการกับผลการปฏิบัติงานที่ไม่มีคุณภาพ
116. องค์การของท่านมีการจัดทำดัชนีชี้วัดผลการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน
117. ก่อนเริ่มปฏิบัติงาน บุคลากรจะทราบถึงดัชนีชี้วัดในการปฏิบัติงานทุกครั้ง
118. องค์การของท่านมีมาตรการในการดำเนินการกับผู้ไม่มีผลงาน

หลักความคุ้มค่า

119. การทำงานของบุคลากรในหน่วยงานของท่าน ส่วนใหญ่จะทำงานเต็ม 7 ชม. และพัก 1 ชม.
120. ผลตอบแทน (เงินเดือนและอื่นๆ) ที่บุคลากรส่วนใหญ่ในหน่วยงานของท่านได้รับนั้น เหมาะสมกับปริมาณงานและคุณภาพของงานที่ทำ
121. เคยปรากฏว่ามีการกระทำบางอย่างซึ่งเป็นผลประโยชน์ต่อ

หน่วยงานโดยรวมแต่ไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของท่าน
หรือบุคลากรในหน่วยงาน

122. จำนวนผลผลิตและบริการของหน่วยงานมีความเหมาะสม
เมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานประเภทเดียวกันที่ใช้บุคลากร
งบประมาณและขอบเขตภาระหน้าที่เท่ากัน
123. มูลค่าของผลผลิตหรือบริการของหน่วยงานของท่าน มีความ
เหมาะสมเมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่นประเภทเดียวกัน
ที่ใช้บุคลากร งบประมาณและขอบเขตภาระหน้าที่เท่ากัน
124. ทุกส่วนในหน่วยงานของท่านก่อให้เกิดผลผลิตหรือบริการที่มี
คุณค่าแก่หน่วยงานเท่ากัน
125. มีการนำระบบตรวจสอบภายในมาใช้อย่างสม่ำเสมอ
126. หน่วยงานของท่านมีการจัดทำรายงานการเงินสม่ำเสมอทุกปี
127. มีระบบบริหารการเงินที่รัดกุม
128. เคยเกิดปัญหาประสิทธิภาพของการใช้เงิน (ต่ำกว่างบประมาณ,
มากกว่างบประมาณ หรือใช้งบประมาณผิดประเภท หรือ
ผิดวัตถุประสงค์)
129. มีการวางแผนกำหนดอัตรากำลังในหน่วยงานไว้อย่างชัดเจน
130. อัตรากำลังของบุคลากรในปัจจุบันมีจำนวนเหมาะสมกับ
ปริมาณงาน
131. บุคลากรมีความรู้ความสามารถความชำนาญเหมาะสมกับงาน
ที่ได้รับผิดชอบ
132. มีระบบบังคับบัญชาควบคุมการใช้วัสดุอุปกรณ์ในหน่วยงาน
อย่างประหยัด
133. มีวิธีการและขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณอย่างเป็นระบบ
134. บุคลากรรู้จักแก้ปัญหาและตัดสินใจด้วยตนเองเสมอ
135. มีการสนับสนุนให้บุคลากรเข้ารับการฝึกอบรมเพิ่มพูนความรู้

136. มีการใช้เทคโนโลยีเครื่องมืออุปกรณ์ต่างๆ ที่ทันสมัย เพื่อลดต้นทุน
137. มีนโยบายที่จะจัดสรรงานให้กับบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานเอกชนมาดำเนินการ เพื่อประสิทธิภาพการทำงาน
138. ผลการปฏิบัติงานของบุคลากรได้ตามเป้าหมายที่กำหนด
139. มีการนำระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานมาใช้ในการบริหารงาน
140. มีการกำหนดนโยบายประจำปีหรือวาระของผู้บังคับบัญชา
141. มีการกำหนดแผนงานประจำปีหรือวาระของผู้บังคับบัญชา
142. ผู้บริหารมีการสื่อสารทำความเข้าใจแผนรวมของหน่วยงานแก่บุคลากรที่รับผิดชอบ
143. หน่วยงานมีการกำหนดแผนปฏิบัติการย่อย (operation plan) เป็นระบบ
144. มีการสื่อสารและทำความเข้าใจแผนปฏิบัติการย่อย กับบุคลากรในหน่วยงานย่อยๆ
145. มีการเผยแพร่ สื่อสาร และทำความเข้าใจในวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายของหน่วยงานกับบุคลากรในหน่วยงาน
146. มีการเผยแพร่ วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายของหน่วยงานกับสาธารณชนโดยทั่วไป
147. เมื่อสภาพแวดล้อมทั้งภายในภายนอกหน่วยงานเปลี่ยนแปลง เช่น ภัยพิบัติ ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ งบประมาณ บุคลากรลดลง เป็นต้น หน่วยงานของท่านมีแผนรองรับล่วงหน้า
148. หน่วยงานของท่านมีการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน (standard of performance) ที่ชัดเจน
149. มาตรฐานการปฏิบัติงานมาจากการมีส่วนร่วมกำหนดของบุคลากรในหน่วยงาน

150. บุคลากรมีความเต็มใจและมุ่งมั่นในการให้บริการตลอดเวลา
และทุกสถานการณ์

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. หน่วยงานบริหารจัดการการศึกษา ควรเตรียมพร้อมด้านข้อมูล สำหรับใช้ในการวัดประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล

2. เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์หลักคือการสร้างดัชนีชี้วัด ยังไม่ใช่วิเคราะห์ระดับธรรมาภิบาลที่กว้างขวาง ครอบคลุม ดังนั้น เมื่อได้ดัชนีชี้วัดแล้ว ขั้นตอนต่อไปจึงควรนำแบบสอบถามที่ได้ปรับปรุงแล้ว ถามบุคลากรทุกระดับที่ทำงานอยู่ในหน่วยบริหารจัดการการศึกษา

3. สำหรับบุคลากรของสถาบันที่อยู่นอกหน่วยบริหารจัดการการศึกษาหน่วยนักศึกษา และผู้รับบริการทั่วไป ควรที่จะต้องถามด้วย แต่คำถามที่ถาม ควรจะได้มีการพิจารณาให้เหมาะสมกับแต่ละกลุ่มอีกครั้ง

4. เมื่อได้ข้อมูลอย่างกว้างขวางและมีกลุ่มตัวอย่างจำนวนมากพอที่จะทำการวิเคราะห์ ควรใช้สถิติเชิงอนุมาน ทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลกับความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามที่มีต่อระดับธรรมาภิบาลสำหรับหน่วยบริหารจัดการการศึกษา และทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างข้อคำถามต่างๆ ต่อไป

กล่าวโดยสรุป แนวคิดธรรมาภิบาล (good governance) เป็นแนวคิดที่หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรต่างๆ ให้ความสำคัญและมีการนำมาประยุกต์ใช้ในหน่วยงานจำนวนมาก และควรมีการจัดทำดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับองค์การประเภทต่างๆ ที่มีภารกิจต่างๆ กันไป อย่างไรก็ตามการมีดัชนีวัดธรรมาภิบาลไม่ได้ทำให้มีธรรมาภิบาลโดยอัตโนมัติ การนำหลักการธรรมาภิบาลมาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพทั่วทั้งองค์กร จะต้องมีการปลูกฝังหล่อหลอมกลมเกลียวทางสังคม (socialization) เกี่ยวกับองค์ประกอบต่างๆ ของหลักการธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นทั่วทั้งองค์กร ทั้งในระดับบุคคล หน่วยงานและประเทศ เพื่อให้การบริหารงาน การบริหารประเทศเป็นไปอย่างมีส่วนร่วม โปร่งใสและสามารถตรวจสอบการทำงานได้อย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

- คณาจารย์รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (8 สิงหาคม 2540). จดหมายเปิด
ผนึกที่ประชุมคณาจารย์รัฐศาสตร์. ผู้จัดการรายวัน.
- ชนะศักดิ์ ยูบูรณ์. (2543). กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดี. ใน
การปกครองที่ดี (Good Governance). กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- ต่อตระกูล ยมนาค. (18 มิถุนายน 2550). ภูมิคุ้มกันคอร์รัปชัน. กรุงเทพฯธุรกิจ.
- ดิณ ปรัชญพฤทธิ. (2543). ข้อมูลเกี่ยวกับพันธะทางสังคมความรับผิดชอบต่อสังคม
วิชาชีพนิยม และจรรยาบรรณในการปฏิบัติงาน. ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม
สำนักงาน ก.พ.
- เอียรชัย เอี่ยมวรเมธ. (2537). พจนานุกรม อังกฤษ-ไทย (ฉบับใหม่) (พิมพ์ครั้งที่ 3).
กรุงเทพฯ: รวมสาส์น.
- นฤมล ทับจุมพล. (2541). แนวคิดและวาทกรรมว่าด้วยธรรมรัฐแห่งชาติ ในการจัดการ
ปกครอง (Governance). กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปรัชญา เวสารัชช. (2538). การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมเพื่อการพัฒนา
ชนบท. กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พจนานุกรมฉบับบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525. (2525). กรุงเทพฯ: อักษรเจริญทัศน์.
- ไพโรจน์ ภัทรนรากุล. (2548). ธรรมชาติของการจัดการยุคใหม่. ใน 50 ปี
คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. กรุงเทพฯ:
คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์. (2540). ข้อเสนอว่าด้วยธรรมรัฐ. กรุงเทพฯ:
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. (2545). การปกครองท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมของประชาชน.
กรุงเทพฯ: โครงการปริญญาโท สำหรับนักบริหาร สาขารัฐกิจ (EPA).
- สถาบันพระปกเกล้า. (2545). รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาตัวชี้วัด
ผลการพัฒนาระบบการบริหารจัดการที่ดี. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการ
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สถาบันพระปกเกล้า. (2547). *วัดระดับการบริหารจัดการที่ดี*. กรุงเทพฯ:

สถาบันพระปกเกล้า.

สถาบันพระปกเกล้า. (2549). *ทศวรรษ ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี*.

กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.). (2543). *การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) รายงานประจำปี 2541-2543*.

กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.).

สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์. (2549). *ประชาชนและธรรมาภิบาล: การสำรวจทัศนคติของคนไทยในภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือ*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

สุเมธ ตันติเวชกุล. (2545). พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงสอนอะไรเราบ้าง.

สืบค้นจาก <http://www.phrathai.net/article/detail.php?catid=14&ID=84>

สุดจิต นิมิตรกุล. (2543). *กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดี. ในการปกครองที่ดี (Good Governance)*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.

อคิน ระพีพัฒน์. (2527). *ทำไมต้องพูดถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน. ใน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา*. ม.ป.ท.

อรพินท์ สพอิชชัย. (2547). *แนวทางและวิธีปฏิบัติราชการยุคใหม่: วิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. ใน เอกสารประกอบการบรรยาย การอบรมหลักสูตร หลักปฏิบัติราชการแนวใหม่ภายใต้การปฏิรูปการเมืองและการบริหารราชการในปัจจุบัน. จัดโดยสำนักเสริมศึกษาและบริการสังคม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (เอกสารอัดสำเนา)*

อนันท์ ปันยารชุน. (2542). *มุมมองนายอนันท์*. กรุงเทพฯ: มติชน.

Asian Development Bank (ADB). (1995). *Governance: Sound Development*. Manila: ADB.

Bovee C. L. et al. (1993). *Management*. New York: McGraw-Hill.

Japan International Cooperation Assistance (JICA). (1995).

Participatory Development and Good Governance Report of the Aid Study Committee. Tokyo: JICA.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). *Participatory Development and Good Governance.* Development Co-operation Guideline Series. Paris: OECD, Development Assistance Committee.

Wright P. et al. (1994). *Strategic Management.* Boston: Allyn and Bacon.