

## การพัฒนาตัวชี้วัดในการติดตามความก้าวหน้าการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ ขององค์กรภาครัฐที่ได้รับรางวัลธรรมาภิบาลในประเทศไทย

### The Development of Indicators for Tracking the Progress of Implementing Good Governance Principles in Thai Government Organizations Receiving Good Governance Awards in Thailand

ปิยากร หวังมหาพร (Piyakorn Whangmahaporn)

รองศาสตราจารย์ ดร., วิทยาลัยบัณฑิตศึกษาด้านการจัดการ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

Assoc. Prof. Dr., Graduate College of Management, Sripatum University

E-mail: piyakorn.wh@spu.ac.th

Received: 19 April 2023

Revised: 23 August 2023

Accepted: 8 September 2023

#### บทคัดย่อ

หลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการสากลและเป็นหลักปฏิบัติสำคัญที่ทำให้องค์กรประสบความสำเร็จ การให้รางวัลธรรมาภิบาลจึงเป็นวิธีการที่กระตุ้นให้มีการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลอย่างต่อเนื่อง โดยองค์กรที่ให้รางวัลต่างมีตัวชี้วัดของตนเองเพื่อประเมินและให้รางวัลแก่หน่วยงานที่ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาความเหมาะสมของตัวชี้วัด 2) พัฒนาตัวชี้วัดในการติดตามความก้าวหน้าการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติขององค์กรภาครัฐที่ได้รับรางวัลธรรมาภิบาลในประเทศไทย การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยแบบผสมวิธี มีเครื่องมือในการวิจัย ได้แก่ แบบประเมินคุณภาพตัวชี้วัดและแบบสอบถาม กลุ่มตัวอย่างคือ ผู้บริหาร องค์กรที่ได้รับรางวัลธรรมาภิบาลจำนวน 10 ราย หัวหน้า/รองหัวหน้าหรือเทียบเท่าขององค์กรภาครัฐที่ได้รับรางวัลในการดำเนินงานด้านธรรมาภิบาล ประจำปี 2560 จำนวน 40 ราย สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าเฉลี่ย ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และสหสัมพันธ์เพียร์สัน

ผลการศึกษาพบว่าความเหมาะสมของตัวชี้วัดในการติดตามความก้าวหน้าการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติขององค์กรภาครัฐที่ได้รับรางวัลธรรมาภิบาลโดยรวมมีระดับความเหมาะสมอยู่ในระดับมาก ตัวชี้วัดในการติดตามความก้าวหน้าการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติขององค์กรภาครัฐที่ได้รับ

## CHAPTER 4

รางวัลธรรมาภิบาลในประเทศไทยควรประกอบด้วย 6 หลัก ได้แก่ นิติธรรม 7 ตัวชี้วัด คุณธรรม 11 ตัวชี้วัด ความโปร่งใส 4 ตัวชี้วัด การมีส่วนร่วม 4 ตัวชี้วัด สำนึกรับผิดชอบ 16 ตัวชี้วัด และความคุ้มค่า 15 ตัวชี้วัด

**คำสำคัญ:** ตัวชี้วัด; การติดตามความก้าวหน้า; รางวัลธรรมาภิบาล; องค์กรภาครัฐ

### Abstract

The principle of good governance is an international principle and a crucial practice that leads to organizational success. Providing rewards for good governance is a method that stimulates continuous adherence to the principles of good governance. Organizations that offer rewards usually have their own set of indicators to assess and reward performance, but there is still a lack of common standards for tracking progress in practicing good governance. The purpose of this research is to: 1) study the appropriateness of indicators, and 2) develop indicators to track the progress of implementing good governance principles in Thai government organizations that have received good governance awards. This research is a mixed-method study, utilizing research tools such as quality assessment questionnaires and surveys. The sample group consists of 10 persons from government organizations that have received good governance awards. Heads/Deputy Heads or equivalent positions of government organizations that have received awards for practicing good governance in the year 2560, totaling 40 persons. The statistical methods used for data analysis include means, standard deviations, and Pearson correlation coefficients.

The study results reveal that the overall appropriateness level of indicators for tracking the progress of implementing good governance principles in Thai government organizations that have received good governance awards is at a high level. The indicators for tracking progress in implementing good governance principles in these organizations should include 6 main categories: legal ethics with 7 indicators, moral ethics with 11 indicators, transparency with 4 indicators, participation with 4 indicators, accountability with 16 indicators, and worthiness with 15 indicators.

**Keywords:** Indicator, Progress Tracking, Good Governance Award, Government Organization

## บทนำ

หลักธรรมาภิบาล เป็นหลักการสากลที่ได้รับการยอมรับจากสถาบันนานาชาติ และเป็นหลักปฏิบัติสำคัญที่ทำให้องค์กรประสบความสำเร็จ ธรรมาภิบาลเป็นบริหารการปกครองที่มุ่งประโยชน์สูงสุดของประชาชนและประเทศชาติโดยยึดหลักเหตุผลและความเป็นธรรม (ปธาน สุวรรณมงคล, 2558) ที่ผ่านมามาประเทศไทยมีการปรับเปลี่ยนระบบบริหารจัดการภาครัฐอย่างต่อเนื่องโดยพยายามนำแนวคิดใหม่ ๆ เข้ามาใช้เป็นหลักในการบริหาร แต่จากการวิเคราะห์สถานการณ์ของประเทศไทยโดยคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ กลับพบว่า (2561, หน้า 54-56) การดำเนินงานและบริหารจัดการภาครัฐยังคงขาดการบูรณาการขาดความต่อเนื่อง มีประสิทธิภาพต่ำ ขาดความโปร่งใส ขาดความรับผิดชอบและขาดธรรมาภิบาล ปัญหาคอร์รัปชันยังคงพบได้เป็นวงกว้าง การบังคับใช้กฎหมายยังขาดประสิทธิผล กฎระเบียบมีจำนวนมาก ล้าสมัยไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงหรือ แม้แต่ขัดแย้งกันเอง ประกอบกับมีความล่าช้าในการกระจายอำนาจและการแบ่งความรับผิดชอบ ส่งผลให้การแก้ปัญหาและการตอบสนองต่อเป้าหมายการพัฒนาในพื้นที่ต่าง ๆ ขาดประสิทธิผลในการดำเนินนโยบายสาธารณะและการให้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชน

ด้วยปัญหาธรรมาภิบาลขององค์กรภาครัฐ หน่วยงานทั้งภาครัฐจึงริเริ่มการให้รางวัลหน่วยงานที่นำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการดำเนินการ เช่น รางวัลพระปกเกล้า พระปกเกล้าทองคำ รางวัลความพยายามจัดเก็บภาษี และรางวัลเทศบาลน่าอยู่อย่างยั่งยืน เพื่อการติดตามและประเมินผลกิจกรรมเป็นระยะ ๆ เพื่อให้หน่วยงานเหล่านั้นบรรลุวัตถุประสงค์ตามแผนและเป้าหมายที่กำหนดไว้โดยใช้เครื่องมืออย่างหนึ่งที่ใช้ในการติดตามประเมินผลคือ “ตัวชี้วัด” โดยเชื่อว่าการบริหารงานที่ไม่มีการติดตามหรือขาดตัวชี้วัดที่ชัดเจนย่อมไม่เป็นผลดีต่อองค์กร เพราะทำให้ไม่ทราบได้ว่าสิ่งที่ได้ดำเนินการไปนั้นมีความก้าวหน้ามากน้อยเพียงใด สำเร็จหรือไม่ สำเร็จเพราะเหตุใด ประชาชนที่มาขอรับบริการพอใจหรือไม่ การมีตัวชี้วัดจะสามารถคาดการณ์ล่วงหน้าอนาคตได้ ผลการประเมินตัวชี้วัดที่ได้จะเป็นประโยชน์ในการวางแผนการปฏิบัติงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

อย่างไรก็ตาม การที่แต่ละหน่วยงานมีตัวชี้วัดของตนเอง โดยเป็นตัวชี้วัดที่ต่างกันไปในนั้น อาจทำให้เกิดการไม่ร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานแต่ละหน่วยงาน เพราะการร่วมมือช่วยเหลือหน่วยงานอื่นจะทำให้หน่วยงานของตนเองไม่บรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดขึ้น (พสุ เดชะรินทร์, 2548) ตัวชี้วัดที่แตกต่างหลากหลายมากเกินไปยังส่งผลให้ขาดการมองภาพรวมและทำให้การขับเคลื่อนการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐไทยขาดทิศทางการพัฒนาได้ ดังนั้น การศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนาตัวชี้วัดในการติดตามความก้าวหน้าการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ โดยเริ่มจากองค์กรภาครัฐในประเทศไทย (ไม่รวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ภายใต้ “โครงการวิจัยพัฒนาฐานข้อมูลองค์ความรู้ด้าน

ธรรมาภิบาล” จะนำไปสู่การกำหนดตัวชี้วัดมาตรฐานในการติดตามและประเมินผลการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติสำหรับองค์กรภาครัฐที่ได้รับรางวัลธรรมาภิบาลของประเทศไทยต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาความเหมาะสมของตัวชี้วัดในการติดตามความก้าวหน้าการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติขององค์กรภาครัฐที่ได้รับรางวัลธรรมาภิบาลในประเทศไทย
2. พัฒนาตัวชี้วัดในการติดตามความก้าวหน้าการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติขององค์กรภาครัฐที่ได้รับรางวัลธรรมาภิบาลในประเทศไทย

### ทบทวนวรรณกรรม

**แนวคิดธรรมาภิบาล :** คำว่า “ธรรมาภิบาล” มาจากคำศัพท์ภาษาอังกฤษ คือ Good Governance ใช้ครั้งแรกในประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. 2532 ในรายงานของธนาคารโลก (World Bank) เรื่อง “Sub-Sahara from Crisis to Sustainable Growth” แนวคิดธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการปกครองการบริหารภาครัฐ การพัฒนาเศรษฐกิจ การให้ความสำคัญกับกระบวนการพัฒนา โดยมีระเบียบ กฎหมาย หน่วยงาน และนักวิชาการให้ความเห็นเรื่ององค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลไว้ เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้อธิบายถึงองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล ว่าหลักธรรมาภิบาลมี 6 องค์ประกอบ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 (2542, หน้า 26-27) สำหรับกระทรวงมหาดไทยได้ระบุถึงหลักธรรมาภิบาลว่ามี 11 องค์ประกอบ (สุดจิต นิมิตรกุล, 2543, หน้า 13-24) ได้แก่ การมีส่วนร่วม ความยั่งยืน ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรม ความโปร่งใส ความเป็นธรรม ความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากรและวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ความเสมอภาค ความอดทนอดกลั้น หลักนิติธรรม หลักความรับผิดชอบ และการเป็นผู้ดูแลแทนการควบคุม ในส่วนของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (2546, หน้า 2-16) กล่าวถึงการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วย การบริหารราชการเพื่อประโยชน์แก่ประชาชน การบริหารราชการโดยมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อการปฏิบัติงาน การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า การลดขั้นตอนในการบริหารราชการ การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ปัจจุบัน ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการอย่างแท้จริง การประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้ยัง หน่วยงานที่กล่าวถึงองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลที่สำคัญ ๆ ทั้งหน่วยงานในประเทศ เช่น สำนักงาน ก.พ.ร. และสถาบันพระปกเกล้า โดย ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ และ

## ปียากร หวังมหาพร

หน่วยงานต่างประเทศ เช่น Organization for Economic Co-operation and Development :OECD (1996) United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: UNESCAP (2005) United Nations Development Program: UNDP (1996) World Bank (1989)

**แนวคิดรางวัลธรรมมาภิบาล :** หน่วยงานหลักที่มีแนวคิดการมอบรางวัลหลักธรรมมาภิบาล เช่น สถาบันพระปกเกล้า ได้แก่ รางวัลพระปกเกล้า รางวัลพระปกเกล้าทองคำ คณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ รางวัลการบริหารจัดการที่ดี ประเภทโดดเด่นรางวัลการบริหารจัดการที่ดีและประเภททั่วไป ทั้งสองหน่วยงานเน้นมอบรางวัลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มอบรางวัลเพื่อยกย่องระดับความโปร่งใส ของประเทศไทย ยกย่องเชิดชูหน่วยงาน องค์กร สถาบัน ภาครัฐ ภาครัฐวิสาหกิจ ภาคธุรกิจเอกชน และ นิติบุคคลให้เป็นแบบอย่างที่ดีด้านความโปร่งใส ได้มีการแบ่งระดับของการให้รางวัลแบ่งออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ รางวัลองค์กรโปร่งใส และรางวัลชมเชยองค์กรโปร่งใส คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้แก่ รางวัลเลิศรัฐ หรือ Public Sector Excellence Awards (PSEA) ซึ่งเป็นรางวัลที่มอบให้หน่วยงานที่ได้มุ่งมั่น ปฏิบัติราชการจนประสบความสำเร็จมีความเป็นเลิศแห่งหน่วยงานรัฐทั้งส่วนราชการ จังหวัด สถาบันอุดมศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรมหาชน เป็นต้น

**ตารางที่ 1** การสังเคราะห์ตัวชี้วัดหลักธรรมมาภิบาลของนักวิชาการและหน่วยงานรัฐ

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
องค์กรประกอบ ธรรมมาภิบาล	ระเบียบฯ บริหาร กิจการ บ้านเมือง และสังคม ที่ดี พ.ศ. (2542)	สนง. ก.พ.ร. (2563)	สถาบัน พระปกเกล้า โดยถวิลวดี บุรีกุล และคณะ (2552)	พัชรี สิโรตธ, บรรเจิด สิงคะเนติ, ถวิลวดี บุรีกุล, อัมพร ธำรง ลักษณะ และ มานวิภา อินทรทัต (2561)	กระทรวง มหาดไทย (ใน สุตจิต นิมิตกุล, 2543)	ถวิลวดี บุรีกุล และ วันชัย วัฒน ศัพท์ (2545)	เกรียง ศักดิ์ เจริญ วงศ์ ศักดิ์ (2549)	ไชยวัฒน์ คำชู (2545)	พิทยา สุนทร วิภาต (2546)
1. นิติธรรม	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. คุณธรรม	✓	×	✓	×	×	✓	×	✓	✓

## CHAPTER 4

องค์ประกอบ ธรรมาภิบาล	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	ระเบียบฯ บริหาร กิจการ บ้านเมือง และสังคม ที่ดี พ.ศ. (2542)	สนง. ก.พ.ร. (2563)	สถาบัน พระปกเกล้า โดยถวิลวดี บุรีกุล และคณะ (2552)	พัชรี ลีโรธ, บรรเจิด สิงคะเนติ, ถวิลวดี บุรีกุล, อัมพร ธำรง ลักษณ์ และ มานวิภา อินทรทัต (2561)	กระทรวง มหาดไทย (ใน สุตจิต นิมิตกุล, 2543)	ถวิลวดี บุรีกุล และ วันชัย วัฒน ศัพท์ (2545)	เกรียง ศักดิ์ เจริญ วงศ์ ศักดิ์ (2549)	ไชยวัฒน์ คำชู (2545)	พิทยา สุนทร วิภาต (2546)
3. โปร่งใส	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4. มีส่วนร่วม	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
5. รับผิดชอบ	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
6. คำนึงค่า	✓	×	✓	✓	✓	✓	×	×	✓
7. ประสิทธิภาพ	×	✓	×	✓	×	×	×	×	×
8. คอบสนอง	×	✓	×	×	×	×	×	×	×
9. เสมอภาค	×	✓	×	✓	✓	×	✓	×	×
10. กระจาย อำนาจ	×	✓	×	×	×	×	×	×	×
11. ฉันทามติ	×	✓	×	×	✓	×	✓	×	×
12. ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล	×	✓	×	✓	×	×	✓	×	×
13. วิสัยทัศน์เชิง ยุทธศาสตร์	×	×	×	×	×	×	✓	×	×
14. กลไก การเมืองชอบ ธรรม	×	×	×	×	×	×	✓	×	×
15. พัฒนา ทรัพยากรมนุษย์	×	×	✓	×	×	×	×	×	×

ตารางที่ 1 (ต่อ)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
องค์ประกอบ ธรรมาภิบาล	ระเบียบฯ บริหาร กิจการ บ้านเมือง และสังคม ที่ดี พ.ศ. (2542)	สนง. ก.พ.ร. (2563)	สถาบัน พระ ปกเกล้า โดย ถวิลวดี บุรีกุล และ คณะ (2552)	พัชรี ลิโรธ , บรรเจิด สิงคะเนติ, ถวิลวดี บุรีกุล, อัมพร ชำรง ลักษณ์ และ มานวิกา อินทรทัต (2561)	กระทรวง มหาดไทย (ใน สุตจิต นิมิตกุล, 2543)	ถวิลวดี บุรีกุล และ วันชัย วัฒน ศัพท์ (2545)	เกรียง ศักดิ์ เจริญ วงศ์ศักดิ์ (2549)	ไชยวัฒน์ คำชู (2545)	พิทยา สุนทร วิภาต (2546)
16. องค์การกร เรียนรู้	×	×	✓	×	×	×	×	×	×
17. บริหาร จัดการ	×	×	✓	×	×	×	×	×	×
18. เทคโนโลยี สารสนเทศและ การสื่อสาร	×	×	✓	×	×	×	×	×	×
19. ความยั่งยืน	×	×	×	×	✓	×	×	×	×
20. เสรีภาพทาง การเมือง	×	×	×	×	×	×	×	×	×

ตารางที่ 2 การสังเคราะห์ตัวชี้วัดหลักธรรมาภิบาลขององค์การระหว่างประเทศ

องค์ประกอบ ธรรมาภิบาล	1	2	3	4
	World Bank (1989)	OECD (1996)	UNDP (1996)	Unescap (ใน ปธาน สุวรรณมงคล, 2558)
1. นิติธรรม	✓	×	✓	✓
2. คุณธรรม	×	×	×	×
3. โปร่งใส	✓	✓	✓	✓
4. มีส่วนร่วม	×	×	✓	✓
5. รับผิดชอบ	✓	✓	✓	✓
6. คุ่มค่า	×	×	×	×
7. ประสิทธิภาพ	✓	×	×	×
8. ตอบสนอง	×	×	✓	✓
9. เสมอภาค	×	✓	✓	✓
10. กระจายอำนาจ	×	×	×	×
11. จันทามติ	×	×	✓	✓
12. ประสิทธิภาพประสิทธิผล	✓	×	✓	✓
13. วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์	×	×	✓	×
14. กลไกการเมืองชอบธรรม	×	×	×	×
15. พัฒนาศักยภาพคน	×	×	×	×
16. องค์การการเรียนรู้	×	×	×	×
17. บริหารจัดการ	×	✓	×	×
18. เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	×	×	×	×
19. ความยั่งยืน	×	×	×	×
20. เสรีภาพทางการเมือง	✓	×	×	×

จากการสังเคราะห์ตัวชี้วัดทำให้ได้ตัวชี้วัดหลักธรรมาภิบาลที่ใช้เป็นกรอบในการวิจัย ดังนี้

**1.หลักนิติธรรม** มี 7 ตัวชี้วัด คือ 1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ 2) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ 3) หลักความผูกพันต่อกฎหมายของเจ้าหน้าที่ 4) หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา 5) หลักความมีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ 6) หลักไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย และ 7)



หลักการทำงานภายใต้กฎระเบียบสูงสุด

**2.หลักคุณธรรม** มี 4 ตัวชี้วัด คือ 1) การปลอดจากการทุจริต 2) การปลอดจากการ ทำผิดวินัย และ 3) การปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณ 4) ความเป็นกลางของผู้บริหาร

**3.หลักความโปร่งใส** มี 4 ตัวชี้วัดคือ 1) ความโปร่งใส ด้านโครงสร้างของระบบงาน 2) ความโปร่งใส ด้านระบบการให้ทุน 3) ความโปร่งใสของระบบการให้โทษ และ 4) ความโปร่งใสด้านการเปิดเผยของระบบงาน

**4.หลักการมีส่วนร่วม** มี 4 ตัวชี้วัด คือ 1) การมีส่วนร่วมใน ระดับการให้ข้อมูลประชาชน 2) การมีส่วนร่วมในระดับรับฟังความคิดเห็นและปรึกษาหารือ 3) การมีส่วนร่วมในระดับวางแผน/ตัดสินใจ และ 4) พัฒนาศักยภาพในการมีส่วนร่วมสร้างความเข้าใจให้กับสาธารณชน

**5.หลักสำนักบริหาร** มี 6 ตัวชี้วัดคือ 1) หน่วยงานมีการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน 2) หน่วยงานมีเป้าหมายที่ชัดเจน 3) หน่วยงานมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ 4) หน่วยงานมีระบบติดตามประเมินผล 5) หน่วยงานมีการจัดการกับผู้ไม่มีผลงาน และ 6) หน่วยงานมีแผนสำรอง

**6.หลักความคุ้มค่า** มี 3 ตัวชี้วัด คือ 1) การประหยัด 2) การใช้ทรัพยากร ให้เกิดประโยชน์สูงสุด และ 3) มีศักยภาพในการแข่งขัน

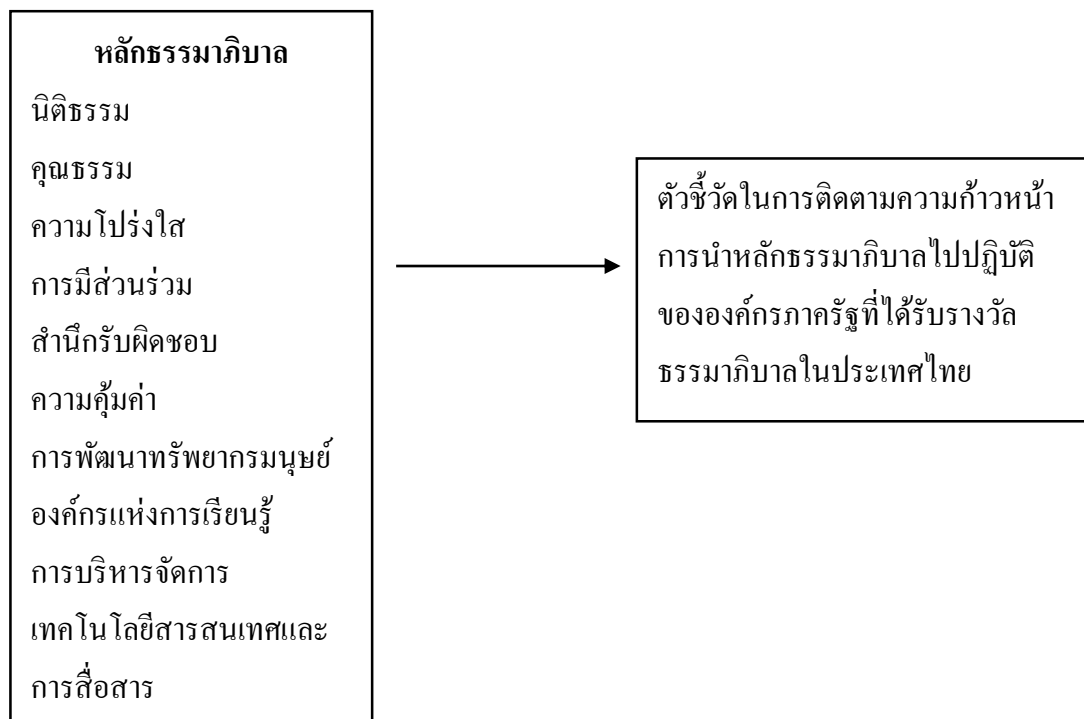
**7.หลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์** มี 10 ตัวชี้วัด คือ 1) การจัดการอย่างบูรณาการ 2) การติดต่อสื่อสาร 3) การบริหารให้เกิดการปฏิบัติงาน 4) การสร้างสรรค์และสร้างเสริม 5) การเชื่อมโยงในการทำงาน 6) การพัฒนาความสามารถ 7) การปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง 8) การเจ้าหน้าที่ 9) การสร้างความไว้วางใจ และ 10) ความผูกพันหน่วยงาน

**8.หลักองค์กรแห่งการเรียนรู้** มี 7 ตัวชี้วัด คือ 1) การมีการเรียนรู้จากภายนอก 2) การพัฒนาการเรียนรู้จากภายใน 3) การมีการนำองค์ความรู้มาใช้ในการปฏิบัติงาน 4) การเสริมสร้างความสามารถ 5) การจัดการความรู้ 6) การใช้เครื่องมือและเทคโนโลยี และ 7) การสร้างวัฒนธรรมแห่งการเรียนรู้

**9.หลักการบริหารจัดการ** มี 8 ตัวชี้วัด คือ 1) การปฏิบัติตาม พรฎ. 2) การสำรวจความต้องการของประชาชน 3) การมีกลยุทธ์ในการบริหาร 4) การบริหารแบบมีส่วนร่วม 5) การศึกษาวิจัย 6) การคาดคะเนความเสี่ยง 7) การมีการกระจายอำนาจ และ 8) การบริการประชาชน มิใช่การกำกับ

**10. หลักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร** มี 4 ตัวชี้วัด คือ 1) มีการจัดการชุดข้อมูล 2) การมีเครือข่ายสารสนเทศ 3) การมีการเชื่อมโยงเทคโนโลยี และ 4) การนำเทคโนโลยีไปใช้จริง

## กรอบแนวคิดการวิจัย



## วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัย แบบผสมวิธี (Mixed Method Research) มีวิธีการดำเนินการวิจัย ดังนี้

**1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย** ได้แก่ 1) ผู้บริหารองค์กรภาครัฐที่ได้รับรางวัลธรรมาภิบาล จำนวน 10 คน 2) หัวหน้า/รองหัวหน้า หรือเทียบเท่าขององค์กรภาครัฐที่ได้รับรางวัลธรรมาภิบาล ประจำปี 2560 จำนวน 40 คน โดยใช้การเลือกแบบเจาะจง กำหนดเกณฑ์ในการเลือก คือ

- เป็นผู้อำนวยการ/ หัวหน้า/ รองหัวหน้าหรือเทียบเท่าขององค์กรภาครัฐ ปฏิบัติหน้าที่หรือรับผิดชอบงานด้านการพัฒนาองค์กร การพัฒนาระบบราชการ มาเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี

- สมัครใจยินยอมเข้าร่วมการวิจัย โดยลงนามในหนังสือแสดงเจตนายินยอมเข้าร่วมการวิจัยหรือยินยอมด้วยวาจา

**2. เครื่องมือในการวิจัย** ได้แก่ แบบประเมินคุณภาพร่างตัวชี้วัดและแบบสอบถามเพื่อยืนยันความเหมาะสมของตัวชี้วัด ใน 4 มิติ ได้แก่ ความเหมาะสม ความเป็นไปได้ ความสอดคล้องและความเป็นประโยชน์ ลักษณะแบบประเมินทั้งสองฉบับเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า 6 ระดับ ตั้งแต่ 0-5 ไม่มีความเหมาะสม/ เป็นไปได้/ สอดคล้อง/เป็นประโยชน์ ถึงมีความเหมาะสม/ เป็นไปได้/ สอดคล้อง/ เป็นประโยชน์

มากที่สุด โดยแบบสอบถามแบ่งออกเป็น 10 ประเด็น ได้แก่ ตัวชี้วัดหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักสำนักับผิชอบ หลักความคุ้มค่า หลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หลักองค์กรแห่งการเรียนรู้ หลักการบริหารจัดการ หลักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

**3. การเก็บรวบรวมข้อมูล** ได้แก่ การเก็บรวบรวมข้อมูลจาก 1) ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) คือ เป็นข้อมูลที่ได้จากแบบประเมินและแบบสอบถาม 2) ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) คือ เป็นข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมเอกสารต่าง ๆ (Document Research) ที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดหลักธรรมาภิบาล องค์ประกอบหลัก ธรรมาภิบาลเพื่อสังเคราะห์จุดร่วมสำคัญ (Key points) เพื่อนำมาร่างตัวชี้วัดธรรมาภิบาลขององค์กรภาครัฐ

**4. การวิเคราะห์ข้อมูล** ได้แก่ การวิเคราะห์แบบประเมินคุณภาพร่างตัวชี้วัดใช้การวิเคราะห์อัตราส่วนความตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity Ratio : CVR) ตามวิธีการของ Lawshe (1975, p. 568) การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณเพื่อวิเคราะห์ความเหมาะสมของตัวชี้วัด สถิติที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ค่าเฉลี่ย ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และสหสัมพันธ์ของเพียร์สัน

## ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การพัฒนาตัวชี้วัดในการติดตามความก้าวหน้าการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติขององค์กรภาครัฐที่ได้รับรางวัลธรรมาภิบาลในประเทศไทย มีผลการวิจัย ดังนี้

### 1. ร่างตัวชี้วัดในการติดตามความก้าวหน้าการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ

ผลการวิจัยเชิงคุณภาพซึ่งได้จากการทบทวนแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับหน่วยงานที่ให้รางวัลธรรมาภิบาลแก่ภาครัฐและนำมาสังเคราะห์องค์ประกอบหลักธรรมาภิบาลและตัวชี้วัดในแต่ละองค์ประกอบ ทำให้ได้ร่างองค์ประกอบและตัวชี้วัดหลักธรรมาภิบาลจำนวน 10 ตัวชี้วัด ดังนี้ 1. นิติธรรม มี 7 ตัวชี้วัด 2. คุณธรรม มี 4 ตัวชี้วัด 3. ความโปร่งใส มี 4 ตัวชี้วัด 4. การมีส่วนร่วม มี 4 ตัวชี้วัด 5. สำนักับผิชอบ มี 6 ตัวชี้วัด 6. ความคุ้มค่า มี 3 7. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ มี 10 ตัวชี้วัด 8. องค์กรแห่งการเรียนรู้ มี 7 ตัวชี้วัด 9. การบริหารจัดการ มี 8 ตัวชี้วัด 10. เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มี 4 ตัวชี้วัด

### 2. ผลการประเมินคุณภาพร่างตัวชี้วัดโดยผู้บริหารขององค์กรภาครัฐ

ใช้การวิเคราะห์ความตรงเชิงเนื้อหาโดยให้ผู้บริหารองค์กรภาครัฐประเมิน โดยใช้การวิเคราะห์อัตราส่วนความตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity Ratio : CVR) ผลการศึกษพบว่า ร่างตัวชี้วัดในการติดตามผลการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติมีค่า CVR อยู่ระหว่าง 0.60 - 0.80 (Item CVR : min. = 0.60, max. = 0.80) ซึ่งสามารถแปลผลได้ว่าตัวชี้วัดมีความเหมาะสมในการนำไปใช้เพื่อติดตามความก้าวหน้าการนำหลัก ธรรมาภิบาลไปปฏิบัติสำหรับองค์กรภาครัฐที่ได้รับรางวัลธรรมาภิบาล

### 3.ผลการพัฒนาตัวชี้วัดในการติดตามความก้าวหน้าการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ

3.1 ผลการยืนยันความเหมาะสมของตัวชี้วัด ใช้การวิจัยเชิงปริมาณ โดยใช้แบบสอบถาม ประเมินโดยหัวหน้า/ รองหัวหน้าหรือเทียบเท่าขององค์กรภาครัฐที่ได้รับรางวัลธรรมาภิบาล ผลการศึกษาพบว่า ความเหมาะสมของตัวชี้วัดในภาพรวมอยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 4.30) เมื่อพิจารณารายองค์ประกอบ อยู่ในระดับมากทุกด้าน (ค่าเฉลี่ย 4.17-4.41) ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 ระดับความเหมาะสมของตัวชี้วัดในการติดตามความก้าวหน้าการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ

ความเหมาะสมของตัวชี้วัดในการติดตามความก้าวหน้าการนำ หลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติขององค์กรภาครัฐ	Mean	S.D.	การแปลผล
องค์ประกอบหลักนิติธรรม	4.39	.72	มาก
องค์ประกอบหลักคุณธรรม	4.41	.68	มาก
องค์ประกอบหลักความโปร่งใส	4.24	.89	มาก
องค์ประกอบหลักการมีส่วนร่วม	4.39	.81	มาก
องค์ประกอบหลักสำนึกรับผิดชอบ	4.22	.77	มาก
องค์ประกอบหลักความคุ้มค่า	4.39	.84	มาก
องค์ประกอบหลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์	4.17	.82	มาก
องค์ประกอบหลักการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้	4.17	.78	มาก
องค์ประกอบหลักการบริหารจัดการ	4.25	.75	มาก
องค์ประกอบหลักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	4.36	.56	มาก
ระดับความเหมาะสมของตัวชี้วัดฯ โดยรวม	4.30	0.76	มาก

3.2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบหลักธรรมาภิบาล ใช้การวิจัยเชิงปริมาณ ผลการศึกษาพบว่า มีองค์ประกอบหลักธรรมาภิบาลบางองค์ประกอบมีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างกันตั้งแต่ .90 ขึ้นไป แสดงให้เห็นว่าองค์ประกอบหลักธรรมาภิบาลดังกล่าวมีค่าระดับความสัมพันธ์ระหว่างกันเองอยู่ในระดับที่สูงมากจนควรจะได้รับการจัดกลุ่มเข้าเป็นองค์ประกอบเดียวกัน (Walter, 1971; พงษ์ศักดิ์ ชิมอนต์ส, 2561) ดังนี้

1) หลักธรรมาภิบาลในองค์ประกอบหลักการเป็นองค์กรการเรียนรู้ มีค่าระดับความสัมพันธ์กับองค์ประกอบคุณธรรมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยมีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบ

เพียร์สันเท่ากับ .905 ( $R = .905$ ) ซึ่งสามารถแปลได้ว่ามีค่าระดับความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบในระดับที่สูงมาก

2) หลักธรรมาภิบาลในองค์ประกอบหลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ มีค่าระดับความสัมพันธ์กับองค์ประกอบสำนึกรับผิดชอบอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยมีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สันเท่ากับ .912 ( $R = .912$ ) ซึ่งสามารถแปลได้ว่ามีค่าระดับความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบในระดับที่สูงมาก

3) หลักธรรมาภิบาลในองค์ประกอบหลักการบริหารจัดการ และองค์ประกอบหลักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ค่าระดับความสัมพันธ์กับองค์ประกอบความคุ้มค่าอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยมีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สันเท่ากับ .909 ( $R = .909$ ) และ .914 ( $R = .914$ ) ตามลำดับ ซึ่งสามารถแปลได้ว่ามีค่าระดับความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบในระดับที่สูงมาก

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลความสัมพันธ์ดังกล่าวได้แสดงให้เห็นว่าองค์ประกอบหลักธรรมาภิบาลซึ่งมีค่าระดับความสัมพันธ์ระหว่างกันเองอยู่ในระดับที่สูงมากจนควรจะได้รับการจัดกลุ่มเข้าเป็นองค์ประกอบเดียวกันตามลำดับ ดังนี้

1) องค์ประกอบหลักการเป็นองค์กรการเรียนรู้ ควรได้รับการจัดนิยามและตัวชี้วัดขององค์ประกอบรวมเข้าไว้ในองค์ประกอบหลักคุณธรรม

2) องค์ประกอบหลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ควรได้รับการจัดนิยามและตัวชี้วัดขององค์ประกอบรวมเข้าไว้ในองค์ประกอบหลักสำนึกรับผิดชอบ

3) องค์ประกอบหลักการบริหารจัดการ และองค์ประกอบหลักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารควรได้รับการจัดนิยาม และตัวชี้วัดขององค์ประกอบรวมเข้าไว้ในองค์ประกอบหลักความคุ้มค่า

### 3.3 ผลการพัฒนาตัวชี้วัดในการติดตามความก้าวหน้าการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบหลักธรรมาภิบาลนำมาสู่การสังเคราะห์ตัวชี้วัดที่เป็นมาตรฐานในการติดตามความก้าวหน้าขององค์กรภาครัฐที่ได้รับรางวัลธรรมาภิบาลในประเทศไทยในแต่ละองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล ดังตารางที่ 2 ดังนี้

1) **หลักนิติธรรม** มี 7 ตัวชี้วัด คือ 1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ 2) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ 3) หลักความผูกพันต่อกฎหมายของเจ้าหน้าที่ 4) หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา 5) หลักความมีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ 6) หลักไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย และ 7) หลักการทำงานภายใต้กฎระเบียบสูงสุด

2) **หลักคุณธรรม** มี 11 ตัวชี้วัด (เดิมมี 4 ตัวชี้วัด และรวมจากองค์ประกอบหลักการเป็นองค์กรการเรียนรู้อีกจำนวน 7 ตัวชี้วัด) คือ 1) การปลอดจากการทุจริต 2) การปลอดจากการทำผิดวินัย และ 3) การปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณ 4) ความเป็นกลางของผู้บริหาร 5) การมีการเรียนรู้จากภายนอก 6) การพัฒนาการเรียนรู้จากภายใน 7) การมีการนำองค์ความรู้มาใช้ในการปฏิบัติงาน

8) การเสริมสร้างความสามารถ 9) การจัดการความรู้ 10) การใช้เครื่องมือและเทคโนโลยี และ 11) การสร้างวัฒนธรรมแห่งการเรียนรู้

**3) หลักความโปร่งใส** มี 4 ตัวชี้วัดคือ 1) ความโปร่งใส ด้านโครงสร้างของระบบงาน 2) ความโปร่งใสด้านระบบการให้ทุน 3) ความโปร่งใสของระบบการให้โทษ และ 4) ความโปร่งใสด้านการเปิดเผยของระบบงาน

**4) หลักการมีส่วนร่วม** มี 4 ตัวชี้วัด คือ 1) การมีส่วนร่วมใน ระดับการให้ข้อมูลประชาชน 2) การมีส่วนร่วมในระดับรับฟังความคิดเห็นและปรึกษาหารือ 3) การมีส่วนร่วมในระดับวางแผน/ตัดสินใจ และ 4) พัฒนาศักยภาพในการมีส่วนร่วมสร้างความเข้าใจให้กับสาธารณชน

**5) หลักสำนักบริหารพิชชอบ** มี 16 ตัวชี้วัด (เดิมมี 6 ตัวชี้วัด และรวมจากองค์ประกอบหลักการพัฒนาศักยภาพมนุษย์อีกจำนวน 10 ตัวชี้วัด) คือ 1) หน่วยงานมีการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน 2) หน่วยงานมีเป้าหมายที่ชัดเจน 3) หน่วยงานมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ 4) หน่วยงานมีระบบติดตามประเมินผล 5) หน่วยงานมีการจัดการกับผู้ไม่มีผลงาน 6) หน่วยงานมีแผนสำรอง 7) การจัดการอย่างบูรณาการ 8) การติดต่อสื่อสาร 9) การบริหารให้เกิดการปฏิบัติงาน 10) การสร้างสรรค์และสร้างเสริม 11) การเชื่อมโยงในการทำงาน 12) การพัฒนาความสามารถ 13) การปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง 14) การเจ้าหน้าที่ 15) การสร้างความไว้วางใจ และ 16) ความผูกพันหน่วยงาน

**6) หลักความคุ้มค่า** มี 15 ตัวชี้วัด (เดิมมี 3 ตัวชี้วัด และรวมจากองค์ประกอบหลักการบริหารจัดการ จำนวน 8 ตัวชี้วัด และรวมจากองค์ประกอบหลักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร อีกจำนวน 4 ตัวชี้วัด) คือ 1) การประหยัด 2) การใช้ทรัพยากร ให้เกิดประโยชน์สูงสุด 3) มีศักยภาพในการแข่งขัน 4) การปฏิบัติตามกฎหมาย 5) การสำรวจความต้องการของประชาชน 6) การมีกลยุทธ์ในการบริหาร 7) การบริหารแบบมีส่วนร่วม 8) การศึกษาวิจัย 9) การคาดคะเนความเสี่ยง 10) การมีการกระจายอำนาจ 11) การบริการประชาชน มีใช้การกำกับ 12) มีการจัดการชุดข้อมูล 13) การมีเครือข่ายสารสนเทศ 14) การมีการเชื่อมโยงเทคโนโลยี และ 15) การนำเทคโนโลยีไปใช้จริง

ตารางที่ 4 ผลการพัฒนาตัวชี้วัดการติดตามความก้าวหน้าการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติขององค์กรภาครัฐในประเทศไทย

ตัวชี้วัดองค์ประกอบหลักนิติธรรม วัดได้จาก
ตัวชี้วัด 1 : โครงสร้างการบริหารงานให้เกิดการถ่วงดุลย์อำนาจในการทำงาน
ตัวชี้วัด 2 : โครงสร้างการบริหารงานโดยไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น
ตัวชี้วัด 3 : การคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในการใช้กฎ ระเบียบการดำเนินงาน
ตัวชี้วัด 4 : กฎระเบียบขององค์กรภาครัฐเป็นไปตามกฎหมาย
ตัวชี้วัด 5 : ผู้บริหารองค์กรภาครัฐสามารถตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระ
ตัวชี้วัด 6 : กระบวนการพิจารณาความผิดและการลงโทษตามกฎหมายที่ชัดเจน
ตัวชี้วัด 7 : การทำงานที่สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบที่ให้อำนาจไว้
ตัวชี้วัดองค์ประกอบหลักคุณธรรม วัดได้จาก
ตัวชี้วัด 1 : การปฏิบัติงานตามที่กฎหมายกำหนด
ตัวชี้วัด 2 : การกระทำผิดวินัยที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของบุคลากร
ตัวชี้วัด 3 : การกระทำผิดต่อมาตรฐานวิชาชีพของบุคลากร
ตัวชี้วัด 4 : ผู้บริหารพิจารณาสิทธิ ประโยชน์ และโทษทางวินัยของบุคลากรอย่างตรงไปตรงมา
ตัวชี้วัด 5 : การจัดสัมมนา อบรมเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้กับองค์กรภายนอก
ตัวชี้วัด 6 : การนำความรู้ที่ได้รับจากการเรียนรู้มาใช้ปรับปรุงการปฏิบัติงาน
ตัวชี้วัด 7 : การสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ ในการดำเนินงาน
ตัวชี้วัด 8 : การพัฒนาทักษะ และสร้างความสามารถของบุคลากร
ตัวชี้วัด 9 : การจัดการความรู้ และมีฐานข้อมูลจัดการความรู้
ตัวชี้วัด 10 : การนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการความรู้
ตัวชี้วัด 11 : การสร้างวัฒนธรรมแห่งการเรียนรู้ภายในองค์กร
ตัวชี้วัดองค์ประกอบหลักความโปร่งใส วัดได้จาก
ตัวชี้วัด 1 : ระบบตรวจสอบภายใน และให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมตรวจสอบ
ตัวชี้วัด 2 : การจ่ายค่าตอบแทนที่มีประสิทธิภาพ มีมาตรฐานและเหมาะสม
ตัวชี้วัด 3 : วิธีการลงโทษที่ยุติธรรม
ตัวชี้วัด 4 : ช่องทางและการเผยแพร่ข้อมูลที่ชัดเจน

## ตารางที่ 4 (ต่อ)

<b>ตัวชี้วัดองค์ประกอบหลักการมีส่วนร่วม วัดได้จาก</b>
ตัวชี้วัด 1 : การให้ข้อมูลแก่บุคคลภายนอกที่ถูกต้อง เชื่อถือได้
ตัวชี้วัด 2 : การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนภายนอกองค์กรที่หลากหลาย
ตัวชี้วัด 3 : การเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนตัดสินใจดำเนินงาน
ตัวชี้วัด 4 : การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กร
<b>ตัวชี้วัดองค์ประกอบหลักสำนักบริหารมลพิษ วัดได้จาก</b>
ตัวชี้วัด 1 : การจัดทำข้อตกลงความร่วมมือถึงบทบาทความรับผิดชอบต่อสังคม
ตัวชี้วัด 2 : การกำหนดนโยบายและแผนการดำเนินงานที่ชัดเจน
ตัวชี้วัด 3 : การจัดสรรแบ่งปันทรัพยากร มีความร่วมมือและการทำงานเป็นทีม
ตัวชี้วัด 4 : การกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในการติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติงาน
ตัวชี้วัด 5 : แนวทางชัดเจนในการดำเนินการกับผู้ที่มีผลงานต่ำกว่าเป้าหมาย
ตัวชี้วัด 6 : แผนการดำเนินงานที่รองรับต่อความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น
ตัวชี้วัด 7 : การบูรณาการแนวคิดต่าง ๆ เพื่อพัฒนาการทำงาน
ตัวชี้วัด 8 : การเข้าใจเป้าหมายขององค์กร และยอมรับการพัฒนา
ตัวชี้วัด 9 : การประเมินผลการปฏิบัติงานและการใช้ทรัพยากร
ตัวชี้วัด 10 : การจัดทำยุทธศาสตร์การทำงาน และจัดสรรงบประมาณพัฒนาบุคลากร
ตัวชี้วัด 11 : การจัดกิจกรรมในการจัดการทรัพยากรมนุษย์
ตัวชี้วัด 12 : การนำแนวความคิดใหม่ของเจ้าหน้าที่มาใช้ประโยชน์ในการทำงาน
ตัวชี้วัด 13 : การนำความรู้ใหม่ๆ มาปรับปรุงการทำงาน
ตัวชี้วัด 14 : ระบบการคัดเลือกและจัดจ้างบุคลากรที่เป็นธรรม
ตัวชี้วัด 15 : บุคลากรและผู้บริหารองค์กรภาครัฐมีความไว้วางใจในระหว่างกัน
ตัวชี้วัด 16 : ความผูกพันและความภักดีต่อองค์กรของบุคลากร



#### ตารางที่ 4 (ต่อ)

ตัวชี้วัดองค์ประกอบหลักความคุ้มค่า วัดได้จาก
ตัวชี้วัด 1 : การกำหนดเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทนเป็นธรรม
ตัวชี้วัด 2 : การใช้งบประมาณบรรลุผลตามเป้าหมายอย่างสมเหตุสมผล
ตัวชี้วัด 3 : การมีวัฒนธรรมที่เน้นการบริการ
ตัวชี้วัด 4 : การวางแผนผังและทบทวนภารกิจในการทำงาน
ตัวชี้วัด 5 : การมีเครื่องมือรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับความต้องการของประชาชน
ตัวชี้วัด 6 : การปฏิบัติตามกลยุทธ์ มีการประเมินผลงาน
ตัวชี้วัด 7 : การจัดทำความร่วมมือระหว่างองค์กรกับองค์กรภายนอก
ตัวชี้วัด 8 : การศึกษาวิจัยเพื่อนำผลการวิจัยไปพัฒนาการดำเนินงาน
ตัวชี้วัด 9 : การจัดทำแผนงาน/มาตรการเพื่อรองรับในสถานการณ์ฉุกเฉิน
ตัวชี้วัด 10 : การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินงาน
ตัวชี้วัด 11 : วัฒนธรรมการทำงานที่คำนึงถึงผู้รับบริการ
ตัวชี้วัด 12 : ระบบการจัดเก็บฐานข้อมูล และใช้สารสนเทศพัฒนาองค์กร
ตัวชี้วัด 13 : ระบบคอมพิวเตอร์ที่รองรับการดำเนินงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ
ตัวชี้วัด 14 : การเชื่อมโยงข้อมูลภายในและเชื่อมโยงข้อมูลกับองค์กรภายนอก
ตัวชี้วัด 15 : การนำข้อมูลไปใช้เพื่อตัดสินใจในการบริหารงานในองค์กรตนเอง

#### สรุปผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การพัฒนาตัวชี้วัดในการติดตามความก้าวหน้าการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติขององค์กรภาครัฐที่ได้รับรางวัลธรรมาภิบาลในประเทศไทย สามารถสรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ได้ดังนี้

1. ความเหมาะสมของตัวชี้วัดในการติดตามความก้าวหน้าการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติขององค์กรภาครัฐที่ได้รับรางวัลธรรมาภิบาลโดยรวม มีระดับความเหมาะสมอยู่ในระดับมาก
2. ตัวชี้วัดในการติดตามความก้าวหน้าการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติขององค์กรภาครัฐที่ได้รับรางวัลในประเทศไทยที่เป็นมาตรฐานควรประกอบด้วย 6 หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม มี 7 ตัวชี้วัด หลักคุณธรรม มี 11 ตัวชี้วัด หลักความโปร่งใส มี 4 ตัวชี้วัด หลักการมีส่วนร่วม มี 4 ตัวชี้วัด หลักสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม มี 16 ตัวชี้วัด หลักความคุ้มค่า มี 15 ตัวชี้วัด

## การอภิปรายผล

การวิจัยเรื่อง การพัฒนาตัวชี้วัดในการติดตามความก้าวหน้าการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติขององค์กรภาครัฐที่ได้รับรางวัลธรรมาภิบาลในประเทศไทย สามารถอภิปรายผลการวิจัยได้ ดังนี้

1. องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลซึ่งมีที่มาจากแหล่งต่าง ๆ ต่างกัน ได้มีการกำหนดและอธิบายองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลตลอดจนนิยามความหมายที่แตกต่างกัน ทั้งนี้เป็นเพราะองค์กรจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแนวทางต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของตนเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับภารกิจที่องค์กรรับผิดชอบอยู่ เช่น กระทรวงมหาดไทยจะมีองค์ประกอบของหลักการกำกับดูแล หลักความอดทนอดกลั้น เพราะมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อย การอำนวยความสะดวกของสังคม การส่งเสริมและพัฒนาการเมืองการปกครอง ในขณะที่สถาบันพระปกเกล้ามีองค์ประกอบของหลักองค์การแห่งการเรียนรู้ หลักการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ และหลักการบริหารจัดการ เพราะเป็นองค์กรบริหารระดับสูงที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับงานด้านวิชาการเพื่อพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศที่เป็นระบบ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าร่างองค์ประกอบและตัวชี้วัดในการติดตามการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติขององค์กรในประเทศไทยที่ได้ทำการร่างจากการวิจัยทั้ง 10 องค์ประกอบนั้นอาจมีความเหมาะสมและสอดคล้องในเชิงทฤษฎี แต่ในการนำไปใช้ปฏิบัติจริงจำเป็นต้องการประยุกต์อย่างเหมาะสม

2. องค์ประกอบและตัวชี้วัดหลักธรรมาภิบาลในการติดตามความก้าวหน้าการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติขององค์กรที่ได้รับรางวัลในประเทศไทย ประกอบด้วยองค์ประกอบจำนวน 6 หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักสำนึกรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า เนื่องจากได้มีการนำหลักธรรมาภิบาลในองค์ประกอบหลักการเป็นองค์กรการเรียนรู้ องค์ประกอบหลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ องค์ประกอบหลักการบริหารจัดการ และองค์ประกอบหลักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ไปรวมเข้าไว้ในองค์ประกอบหลักคุณธรรม องค์ประกอบหลักสำนึกรับผิดชอบ และองค์ประกอบหลักความคุ้มค่า ตามลำดับ ซึ่งผลการวิจัยดังกล่าวนี้พบว่าสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลของแนวคิดองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล 6 ประการของสำนักนายกรัฐมนตรี (2542) และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

3. องค์ประกอบและตัวชี้วัดหลักธรรมาภิบาลไม่ว่าจะเป็นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 หรือพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ก็ตาม ล้วนแต่เป็นหลักการที่รับมาจากธรรมาภิบาลสากล อันเนื่องมาจากวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 ที่ทำให้รัฐบาลไทยมีความจำเป็นต้องรับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF, 1997) และธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB, 1999)

ทำให้ผู้คิดเงื่อนไขสำคัญในการที่จะต้องรับเอาแนวคิดธรรมาภิบาลดังกล่าวเข้ามากำหนดในการบริหารจัดการภาครัฐให้เป็นรูปธรรม แต่จากความซับซ้อนและความหลากหลายในบริบทของประเทศต่าง ๆ การนำหลักธรรมาภิบาลตัวแบบเดียวแล้วนำไปใช้กับทุกประเทศ (One-Size-Fits-AU) นั้นเป็นไปได้ยากในการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้จึงควรปรับให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของแต่ละประเทศ เช่นเดียวกับผลการศึกษามีการสังเคราะห์หลักธรรมาภิบาลเพื่อนำไปใช้ในการติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐเพื่อให้องค์กรภาครัฐผู้ให้รางวัลมีตัวชี้วัดในการติดตามความก้าวหน้าอันนำไปสู่ความสม่ำเสมอในการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรผู้รับรางวัล

## ข้อเสนอแนะการวิจัย

### 1. ข้อเสนอแนะในการนำไปใช้

จากการพัฒนาตัวชี้วัดหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้ในการติดตามความก้าวหน้าขององค์กรภาครัฐ ข้อควรพิจารณาสำหรับองค์กรภาครัฐที่จะนำไปใช้ ได้แก่

1.1 ควรศึกษาและเข้าใจในความหมายของตัวชี้วัดและสาระของแบบสอบถามก่อนนำไปใช้

1.2 ควรมีบุคลากรภายนอกหรือผู้เชี่ยวชาญทำหน้าที่ในการประเมินเพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือและลดความมีอคติในการประเมิน

### 2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

2.1 การจัดทำตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในครั้งนี้เป็นการประเมินจากผู้บริหาร หัวหน้ากลุ่มงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หากจะต้องมีการพัฒนาตัวชี้วัดในอนาคตควรพิจารณามุมมองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ประกอบเพิ่มเติม

2.2 การจัดทำตัวชี้วัดธรรมาภิบาลเป็นการพัฒนาตัวชี้วัดสำหรับองค์กรภาครัฐในประเทศไทย ไม่รวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการวิจัยครั้งต่อไปควรจัดทำตัวชี้วัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัล รวมทั้งองค์กรเอกชนและองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรต่อไป

## กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยเรื่องนี้ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสถาบันพระปกเกล้า ภายใต้โครงการวิจัยพัฒนาฐานข้อมูลองค์ความรู้ด้านธรรมาภิบาล (Phase 2) โดยได้รับหนังสือรับรองการพิจารณาการวิจัยในคน KPIREC 04-08/001-63

## รายการอ้างอิง

- คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ. (2561). *ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 -2580)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- ไชยวัฒน์ คำชู. แปล. (2545). *ธรรมาภิบาล : การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม*. กรุงเทพฯ: น้ำฝน.
- ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. (2552). *ทศวรรษ ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี*. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพรส.
- ถวิลวดี บุรีกุล และวันชัย วัฒนศัพท์. (2545). *การศึกษาเพื่อพัฒนาศูนย์วัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2558). *การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ปิยากร หวังมหารพร. (2562). *การสำรวจข้อมูลธรรมาภิบาลในประเทศไทย : Good Governance Mapping*. รายงานผลการวิจัย. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- พงษ์ศักดิ์ ชิมมอนต์ส. (2561). การทดสอบข้อตกลงเบื้องต้นของการวิเคราะห์การถดถอยเชิงเส้นตรง. *วารสารวิจัยและพัฒนาหลักสูตร*, 7(2), 20-37.
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546. (2546, 4 ตุลาคม).
- ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 120 ตอน 100 ก. หน้า 1-16.
- พสุ เดชะรินทร์. (2548). *การกำหนดตัวชี้วัดระดับบุคคล*. กรุงเทพฯ: กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- พัชรีย์ สิโรต, บรรเจิด สิงคะเนติ, ถวิลวดี บุรีกุล, อัมพร ชำรงลักษณะ และมานวิภา อินทรทัต. (2561). *หลักธรรมาภิบาล : จากแนวคิดสู่การปฏิบัติในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- พิทยา สุนทรวิภาต. (2546). *ธรรมาภิบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. *วารสารดำรงราชานุภาพ*, 3(7), 12-18.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542. (2542, 10 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 116 ตอนที่ 63 ง. หน้า 24-31.
- สำนักนายกรัฐมนตรี. (2542). *ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542*. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2546). *องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล*. กรุงเทพฯ: น้ำฝน.

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2563). *การส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี*. วันที่ค้นข้อมูล 11 เมษายน 2563, เข้าถึงได้จาก [http://www.opdc.go.th/special.php?spc\\_id=3&content\\_id=2225](http://www.opdc.go.th/special.php?spc_id=3&content_id=2225)
- สุดจิต นิमितกุล. (2543). *ธรรมาภิบาลกับการบริหาร*. กรุงเทพฯ: น้ำฝน.
- ADB. (1999). *Governance in Thailand: Challenge, Issues and Prospects*. Manila: ADB Annual Report.
- IMF. (1997). *Good Governance: The IMF's Role*. Washington, DC.: IMF.
- Lawshe, C. H. (1975). A Quantitative Approach to Content Validity. *Personnel Psychology*, 28(2), 563-575.
- OECD. (1996). *Politics and the Reform of Government Minister look at the Future of Public Service*. New York: Oxford University Press.
- UNDP. (1996). *Governance for Sustainable Human Development*. Philippines: United Nations Development Programme.
- UNESCAP. (2005). *Policies and Good Practices in Investment Promotion and Facilitation in LDC: Bhutan Lao. PDR and Timor-Leste*. New York: Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.
- World Bank. (1992). *Governance and Development*. Washington, DC.: The World Bank.
- World Bank. (1989). *Sub-Sahara Africa: From Crisis to Sustainable Growth*. Washington DC.: World Bank.
- Walter, D. (1971). *Scientific Sociology: Theory and Method* (3<sup>rd</sup> ed). New York: Prentice-Hall.