

2

นวัตกรรมแผนที่ธรรมาภิบาล กับการบริหารงานภาครัฐ ในยุค 4.0

Good Governance Mapping
Innovation and Public Administration
in 4.0 Era

✦ อภิญญา ตีสระมาน¹
Apinya Tissamana

รับบทความ 21 สิงหาคม 2563 แก้ไขบทความ 17 พฤษภาคม 2564 ตอบรับบทความ 30 มิถุนายน 2564

1 ดร., นักวิชาการชำนาญการ สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า
Corresponding author e-mail: apinya@kpi.ac.th

บทคัดย่อ

กระแสแนวคิดประชาธิปไตยและหลักธรรมาภิบาลในยุคสมัยใหม่ ส่งผลให้ภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภาครัฐที่จำเป็นต้องปฏิรูปการบริหารงานให้ทันสมัยสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงและความต้องการของประชาชน เช่น การนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ยังเป็นแนวคิดสำคัญในยุค 4.0 มาใช้ในการจัดบริการสาธารณะ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นมีหลักพื้นฐานสำคัญหลายประการเช่น การบริหารงานภาครัฐแบบเน้นการปฏิบัติเป็นรูปธรรมมากขึ้นโดยแสวงหาทางเลือกใหม่ ๆ มารองรับอาทิ ทางเลือกด้านเทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารจัดการภาครัฐให้เข้าถึงประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในยุคปัจจุบัน การบริหารงานภาครัฐในยุค 4.0 ภาครัฐจำเป็นต้องอำนวยความสะดวกในการดำเนินการกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมในยุคดิจิทัลท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและไม่สามารถคาดเดาได้ จึงต้องคล่องตัวและสามารถขับเคลื่อนภารกิจพิเศษได้ (Agenda-based) และนำเทคโนโลยีพลิกโฉมระบบราชการสู่ยุค 4.0 อย่างแท้จริง บทความนี้เป็นบทความเชิงวิชาการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบแนวคิดการติดตามการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนในประเทศไทยอย่างมีมาตรฐานและต่อเนื่องโดยจะมีมิติในการตรวจสอบคือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่าในการตรวจสอบค้นหาหน่วยงาน

ที่ได้รับรางวัลธรรมาภิบาลที่ดี และเป็นการศึกษาเพื่อนำไปสู่การการสร้าง Platform ในรูปแบบของแผนที่ธรรมาภิบาล (Good Governance Mapping) ซึ่งเปรียบเสมือนเครื่องมือเชิงนวัตกรรมโดยมีฐานการรองรับจากงานวิจัยของสถาบันพระปกเกล้า สำหรับติดตามและประเมินผลการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติขององค์กรต่าง ๆ นอกจากนี้ เป็นการสร้างตัวแบบติดตามและประเมินผลการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติสำหรับองค์การภาครัฐในประเทศไทยในอนาคตต่อไป

คำสำคัญ:

แผนที่ธรรมาภิบาล การบริหารงานภาครัฐ นวัตกรรม

Abstract

The concept of democracy and principles of good governance in the modern era results in the reform of administration for the government sector, the private sector, and the public. In particular, the government sector is in need of the reform to be in line with the changes of the people's needs. As a result, the concept of New Public Management (NPM) is introduced as one of the most important instruments in the 4.0 era for the reform of public services. There are several fundamental principles for the administration of public services by emphasizing on more concrete practices and seeking new options for public administration such as information technology to truly serve the people. It is unavoidable for the public administration to facilitate the execution of digital socio-economic activities amid rapid and unpredictable changes in the 4.0 era. The administration should be flexible enough to drive certain missions (agenda-based) in the 4.0 era with the application of technology to transform the bureaucracy. This academic article is to examine the concept of the monitoring system under the implementation of good governance in the government sector, the private sector, and the public. The standard and continuity of the system is studied to create a platform with Good Governance

Mapping as an innovative instrument with the support of research at King Prajadhipok's Institute. The monitoring system and the evaluation (Rule of law, Ethics, Transparency, Participation, Accountability and Value of money) with the implementation of good governance should be practiced among various organizations. The model for the monitoring system and the evaluation will be developed to support the implementation of good governance in the government sector in Thailand.

Keywords:

**Good Governance Mapping, New Public Administration,
Innovation**

● แนวคิดเรื่องแผนที่ธรรมาภิบาล (Good Governance Mapping) กับบริบทระบอบราชการยุค 4.0

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ได้แบ่งองค์ประกอบและรายละเอียดของหลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ออกเป็น 6 ประการ ดังนี้คือ

1. *หลักนิติธรรม (Rule of Law)* เป็นการตรากฎหมายและกฎข้อบังคับให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมายและกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาค ไม่มีการเลือกปฏิบัติ ไม่มีมาตรฐานเชิงซ้อน (Double standard) ไม่ให้มีการใช้กฎหมายไปแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ มีการอบการปฏิบัติที่เคารพสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

2. *หลักคุณธรรม (Ethics)* คือ การไม่ทุจริต ไม่ประพฤติมิชอบ ไม่กระทำผิดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ รวมถึงการมีพฤติกรรมที่พึงประสงค์ปลอดจากการคอร์รัปชันหรือฉ้อราษฎร์บังหลวง การไม่ละเมิดจริยธรรมหรือธรรมเนียมปฏิบัติและกฎหมาย เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. *หลักความโปร่งใส (Transparency)* เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

4. *หลักความมีส่วนร่วม (Participation)* คือ กระบวนการที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีโอกาสแสดงทัศนะและเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การปรึกษาพิจารณา การแสดงประชามติหรืออื่น ๆ

5. *หลักความรับผิดชอบ (Accountability)* คือ หลักการสำคัญที่องค์กรทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบ ซึ่งจะสะท้อนถึงความรับผิดชอบต่อสาธารณะและต่อผู้เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. *หลักความคุ้มค่า (Value for Money)* หรือหลักประสิทธิภาพและหลักประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) เป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่จำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

ถวิลวดี บุรีกุล (2546) กล่าวว่า หลักความสำนึกรับผิดชอบ หรือหลักความสำนึกรับผิดชอบ นั้น มีความหมายกว้างกว่าความสามารถในการตอบคำถามหรืออธิบายเกี่ยวกับพฤติกรรมได้เท่านั้น ยังรวมถึงความรับผิดชอบต่อผลงาน หรือปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งการตอบสนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ เป็นเรื่องของความพร้อมที่จะ

รับผิดชอบ ความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบได้ โดยในแง่มุมมองของการปฏิบัติถือว่า
สำนักรับผิดชอบเป็นคุณสมบัติหรือทักษะที่บุคคลพึงแสดงออกเพื่อเป็นเครื่องชี้
ว่า ได้ยอมรับในภารกิจที่ได้รับมอบหมายและนำไปปฏิบัติด้วยความรับผิดชอบ

ดังนั้น ธรรมาภิบาลจึงเป็นหลักการทำงานหรือการบริหารงานที่รัฐบาล
และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เชื่อมันว่าจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุด คือ ความเป็นธรรม
ความสุจริต ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยวิธีดำเนินการให้เกิด
ธรรมาภิบาล คือ การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน มีความโปร่งใส
มีจิตสำนึกในความรับผิดชอบ และสิ่งที่จะเอื้อให้เกิดการดำเนินการดังกล่าว
คือ การมีกฎระเบียบ มีแนวปฏิบัติที่รองรับการดำเนินการนั้น

ปธาน สุวรรณมงคล (2558) ให้ความหมายของคำว่า ธรรมาภิบาลว่า
เป็นหลักการบริหารการปกครองที่มุ่งประโยชน์สูงสุดของประชาชนและประเทศ
ชาติโดยยึดหลักเหตุผลและความเป็นธรรม กล่าวอีกแง่หนึ่ง ธรรมาภิบาล
เป็นทั้งหลักการ (principle) และแนวทาง (guideline) สำหรับการปฏิบัติ
ให้เป็นไปตามหลักที่กำหนด

นอกจากแนวคิดหลักของเรื่องธรรมาภิบาล ยังมีงานวิจัย ที่เกี่ยวข้องกับ
กับดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลหน่วยบริหารจัดการงานวิจัยในระบบสุขภาพ (เดชรัต
สุขกำเนิด, 2552) การดำเนินโครงการพัฒนาดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลหน่วยบริหาร
จัดการงานวิจัยในระบบสุขภาพ เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาระบบบริหาร
จัดการงานวิจัยของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขและเครือข่าย เพื่อส่งเสริม
ให้การดำเนินงานบริหารจัดการงานวิจัยให้โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีประสิทธิภาพ
เป็นการสร้างเครื่องมือในการพัฒนาระบบบริหารจัดการองค์กรให้มีหลักการ
บริหารจัดการที่ดี เพื่อพัฒนาองค์กรไปสู่ความยั่งยืน และก้าวไกล โครงการนี้มี
วัตถุประสงค์ เพื่อกำหนดกรอบการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลัก
ธรรมาภิบาล พัฒนาดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลและศึกษาความเหมาะสม และปัญหา

อุปสรรคของดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลที่พัฒนาขึ้น ตลอดจนเป็นการวางแผนทางในการจัดเก็บข้อมูลที่เป็นจำเป็นสำหรับการวัดประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล ของหน่วยบริหารจัดการงานวิจัยในระบบสุขภาพต่อไป

สำหรับการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับ Good Governance Mapping ที่ในต่างประเทศนั้น พบว่ามีแนวคิดที่เกี่ยวข้องเรียกว่า แนวคิดการจัดทำแผนที่การปกครองท้องถิ่น หรือ Local Governance Mapping ริเริ่มโดยโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP) UNDP จัดทำแผนที่การปกครองท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศที่ด้อยพัฒนาเช่น สหภาพพม่า อัลบาเนีย เป็นต้น จะยกตัวอย่าง การจัดทำแผนที่การปกครองท้องถิ่นในสาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่า (การจัดทำแผนที่การปกครองท้องถิ่นในรัฐต่าง ๆ รวม 14 รัฐ ได้แก่ Tanintharyi, Chin, Kayin, Mon, Ayeyarwady, Bago, Kayah, Magway, Mandalay, Yangon, Kachin, Sagaing, Rakhine, Shan) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ภาพรวมของคุณภาพการปกครองและคุณภาพของการกำกับดูแลในการให้บริการ ในเขตเมืองและระดับหมู่บ้าน/ท้องที่โดยเฉพาะ และเพื่อระบุความต้องการของประชาชนเกี่ยวข้องของภาครัฐและผู้มีส่วนได้เสียนอกภาครัฐเพื่อปรับปรุงผลการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อก่อให้เกิดการให้บริการที่มีประสิทธิภาพ เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา คือ เครื่องมือที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดคุณภาพของการปกครองท้องถิ่น จากมุมมองของคนในหมู่บ้าน/เขตเมืองและระดับรัฐ ประกอบด้วย การทำแผนที่ระดับชุมชนโดยใช้บัตรรายงาน การสัมภาษณ์ผู้ให้บริการ และการสนทนาในชุมชน (ปิยากร หวังมหาพร, 2563)

หลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการในยุค 4.0 เป็นการทำงานของภาครัฐภายใต้บริบทที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เพื่อพลิกโฉมระบบราชการให้เกิดระบบราชการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและรองรับโมเดลการ

พัฒนาประเทศไทย 4.0 โดยยึดหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยรวม ซึ่งประเด็นนี้ ระบบราชการจะสามารถเป็นที่ไว้วางใจและเป็นที่พักพิงของประชาชนได้อย่างแท้จริงนั้น ระบบราชการต้องเปลี่ยนวิถีคิดและวิถีการทำงานใหม่ เช่นระบบราชการเปิดกว้างและเชื่อมโยงกัน (Open & Connected Government) โดยต้องมีความเปิดเผยโปร่งใส ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen-centric government) โดยต้องทำงานในเชิงรุกและมองไปข้างหน้า ตั้งคำถามกับตนเองเสมอว่าประชาชนจะได้อะไร มุ่งเน้นแก้ไข ปัญหาความต้องการและตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยไม่ต้องรอให้ประชาชนเข้ามาติดต่อขอรับบริการหรือร้องขอความช่วยเหลือจากทางราชการ (proactive public services) รวมทั้งใช้ประโยชน์จากข้อมูลของทางราชการ (big government data) และระบบดิจิทัลสมัยใหม่ในการจัดบริการสาธารณะที่ตรงกับความต้องการของประชาชน (personalized หรือ tailored services) พร้อมทั้งอำนวยความสะดวกโดยมีการเชื่อมโยงกันเองของทางราชการเพื่อให้บริการต่าง ๆ สามารถเสร็จสิ้นในจุดเดียวในการทำงาน บุคคลภายนอกสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการหรือมีการแบ่งปันข้อมูลซึ่งกันและกันได้อย่างเป็นระบบ (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2560)

จากประเด็นการขับเคลื่อนระบบราชการที่สอดคล้องกับการอำนวยความสะดวกในการบริหารราชการภายใต้บริบทโลกที่ท้าทายมากขึ้นเช่น ประเด็นโรคระบาดอุบัติใหม่ Covid-19 ประเด็นสภาพอากาศที่เปลี่ยนแปลงไป (Climate change) ประเด็นสังคมสูงวัย (Aging society) เป็นต้นทำให้เกิดความท้าทายและจำเป็นต้องมีการตอบสนองอย่างรวดเร็วทันการณ์ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบาย การวางแผนงาน/โครงการ และการจัดบริการสาธารณะ ประเภทใหม่ที่สอดคล้องกับความจำเป็นมากขึ้น สามารถกล่าวได้ว่า การบริหาร

ราชการในยุค 4.0 ภาครัฐต้องพยายามในการปรับปรุงสภาพชีวิตความเป็นอยู่ และการรับใช้ประชาชนด้วยการคิดค้นหาหนทางหรือวิธีการใหม่ ๆ ซึ่งไม่ใช่ เป็นเพียงเรื่องของการสร้างนวัตกรรมหรือใช้ประโยชน์จากนวัตกรรมที่มีเท่านั้น แต่ยังเป็นเรื่องของความสามารถในการคิดค้นและสร้างบางสิ่งบางอย่างขึ้นมา จากสิ่งที่ไม่เคยมีอยู่มาก่อน โดยไม่ได้ติดอยู่ในกรอบกับดักของทรัพยากรที่มี อยู่อย่างจำกัด โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen Centric) แบ่งปัน ทรัพยากรในการทำงานร่วมกัน เพื่อลดต้นทุนเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน (Shared Services) และปัจจัยสำคัญของการบริหารราชการแบบ 4.0 ได้แก่ การสร้างนวัตกรรม (innovation) บนพื้นฐานของการสานพลังความร่วมมือกัน (collaboration) ระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคมเต็มรูปแบบ

นวัตกรรมแผนที่ธรรมาภิบาล ที่สถาบันพระปกเกล้าได้จัดทำขึ้นใน รูปแบบของนวัตกรรมการสำรวจความเป็นธรรมาภิบาลในการบริหารราชการ ขององค์กรต่าง ๆ ของประเทศว่าสามารถขับเคลื่อนภายใต้หลักธรรมาภิบาล ได้อย่างไรบ้าง จากอดีตหน่วยงานราชการไม่ค่อยได้รวบรวมการประเมินองค์กร ด้านการให้รางวัลธรรมาภิบาลไว้อย่างเป็นระบบเท่าที่ควร ทั้ง ๆ ที่ หน่วยงาน ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมเกิดความตื่นตัว สร้างสรรค์นวัตกรรม พัฒนาคุณภาพการให้บริการภายใต้หลักคุณธรรม นิติธรรม โปร่งใส ความ รับผิดชอบ ความคุ้มค่าและการมีส่วนร่วม อย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

ปิยากร หวังมหาพร (2562) พบว่า การให้รางวัลธรรมาภิบาลแก่ หน่วยงานต่าง ๆ ในประเทศไทย ขาดการรวบรวมอย่างเป็นระบบ จากการศึกษา พบว่า มีหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียวที่รวบรวมไว้คือ สถาบันนโยบาย สาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โดยมุ่งเน้นไปที่การรวบรวมองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่ได้รางวัลต่าง ๆ เช่น รางวัลดีเด่นด้านสตรีและครอบครัว ด้าน การป้องกันการทุจริต ด้านดำเนินงานวัฒนธรรม ด้านบริหารจัดการที่ดี ด้าน

ตลาดติมีมาตรฐาน รางวัลผู้บริหารดีเด่นด้านการศึกษา รางวัลพระปกเกล้า รางวัลพระปกเกล้าทองคำ รางวัลความพยายามจัดเก็บภาษี และรางวัลเทศบาล นำอยู่อย่างยั่งยืน โดยจะพบว่า การรวบรวมฐานข้อมูลหน่วยงานนั้นจำกัดเฉพาะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ครอบคลุมธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ดังนั้น การศึกษาวิจัยเพื่อสำรวจธรรมาภิบาล ของหน่วยงานต่าง ๆ ในภาพกว้างที่สถาบันพระปกเกล้าได้จัดทำขึ้นเพื่อเป็น องค์ความรู้ทางด้านการวิจัยและเป็นฐานข้อมูลการให้รางวัลธรรมาภิบาล อย่างเป็นระบบมากขึ้น จึงสำคัญและจำเป็นเพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการจัดทำ แผนที่ธรรมาภิบาลของหน่วยงานในประเทศไทยต่อไป

การรวบรวมข้อมูลด้านธรรมาภิบาลของหน่วยงานต่าง ๆ ในประเทศไทย ทั้งที่เป็นงานวิจัยและเป็นฐานข้อมูลระบบดิจิทัลของทั้งภาครัฐ เอกชน และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เป็นระบบและหน่วยงานที่ดูแลหลักยังไม่ ปรากฏชัด การสร้างพื้นที่และคลังข้อมูลของ Good Governance Mapping และปัจจุบันได้พัฒนาเป็นสร้างตัวแบบ เพื่อติดตามและประเมินผลการนำหลัก ธรรมาภิบาลไปปฏิบัติขององค์การในประเทศไทย โดยการสังเคราะห์กรอบ แนวคิดหลักธรรมาภิบาลของสถาบัน และหน่วยงานต่าง ๆ ที่ให้รางวัล รวมทั้ง นำแนวคิดจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย นักวิจัย นักวิชาการและ กฎหมายที่เกี่ยวข้องมาวิเคราะห์องค์ประกอบย่อยของหลักธรรมาภิบาลเพื่อให้ ได้เพื่อเป็นกรอบอันแสดงถึงหลักเกณฑ์ และตัวชี้วัดที่ชัดเจนและเป็นกลาง สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการติดตามและประเมินผลการนำหลักธรรมาภิบาล ไปปฏิบัติสำหรับองค์กรภาครัฐได้ในทุกระดับของประเทศไทย อันจะนำไปสู่ ความสำเร็จในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติ และแผนการพัฒนาต่าง ๆ ของสถาบันพระปกเกล้า ได้ทำการสรุปผลการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งเป็นการวิจัย ระยะที่ 1 โดยจากการทบทวนแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในบทที่ 2

คณะผู้วิจัยสามารถสังเคราะห์องค์ประกอบการวัดหลักธรรมาภิบาล และตัวชี้วัดหลักธรรมาภิบาลในแต่ละองค์ประกอบ ซึ่งสามารถสรุปองค์ประกอบและตัวชี้วัดหลักธรรมาภิบาลได้ดังนี้

1. หลักนิติธรรม มี 7 ตัวชี้วัด คือ 1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ 2) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ 3) หลักความผูกพันต่อกฎหมายของเจ้าหน้าที่ 4) หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา 5) หลักความมีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ 6) หลักไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย และ 7) หลักการทำงานภายใต้กฎระเบียบสูงสุด โดยมีรายละเอียดคำอธิบายของตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องจำนวน 10 รายการ

2. หลักคุณธรรม มี 4 ตัวชี้วัด คือ 1) การปลอดจากการทุจริต 2) การปลอดจากการทำผิดวินัย และ 3) การปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณ 4) ความเป็นกลางของผู้บริหาร และโดยมีรายละเอียดคำอธิบายของตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องจำนวน 14 รายการ

3. หลักความโปร่งใส มี 4 ตัวชี้วัดคือ 1) ความโปร่งใส ด้านโครงสร้างของระบบงาน 2) ความโปร่งใสด้านระบบการให้ทุน 3) ความโปร่งใสของระบบการให้โทษ และ 4) ความโปร่งใสด้านการเปิดเผยของระบบงาน โดยมีรายละเอียดคำอธิบายของตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องจำนวน 20 รายการ

4. หลักการมีส่วนร่วม มี 4 ตัวชี้วัด คือ 1) การมีส่วนร่วมใน ระดับการให้ข้อมูลประชาชน 2) การมีส่วนร่วมในระดับรับฟังความคิดเห็นและปรึกษาหารือ 3) การมีส่วนร่วมในระดับวางแผน/ตัดสินใจ และ 4) พัฒนาศักยภาพในการมีส่วนร่วมสร้างความเข้าใจให้กับสาธารณชน โดยมีรายละเอียดคำอธิบายของตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องจำนวน 16 รายการ

5. หลักสำนักรับผิดชอบ มี 6 ตัวชี้วัดคือ 1) หน่วยงานมีการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน 2) หน่วยงานมีเป้าหมายที่ชัดเจน 3) หน่วยงานมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ 4) หน่วยงานมีระบบติดตามประเมินผล 5) หน่วยงานมีการจัดการกับผู้ไม่มีผลงาน และ 6) หน่วยงานมีแผนสำรอง โดยมีรายละเอียดคำอธิบายของตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องจำนวน 20 รายการ

6. หลักความคุ้มค่า มี 3 ตัวชี้วัด คือ 1) การประหยัด 2) การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด และ 3) มีศักยภาพในการแข่งขัน โดยมีรายละเอียดคำอธิบายของตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องจำนวน 15 รายการ

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 โดยมีรายละเอียดคำอธิบายของตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องจำนวน 27 รายการ

8. หลักองค์กรแห่งการเรียนรู้ มี 7 ตัวชี้วัด คือ 1) การมีการเรียนรู้จากภายนอก 2) การพัฒนาการเรียนรู้จากภายใน 3) การมีการนำองค์ความรู้มาใช้ในการปฏิบัติงาน 4) การเสริมสร้างความสามารถ 5) การจัดการความรู้ 6) การใช้เครื่องมือและเทคโนโลยี และ 7) การสร้างวัฒนธรรมแห่งการเรียนรู้ โดยมีรายละเอียดคำอธิบายของตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องจำนวน 30 รายการ

9. หลักการบริหารจัดการ มี 8 ตัวชี้วัด คือ 1) การปฏิบัติตามกฎหมาย 2) การสำรวจความต้องการของประชาชน 3) การมีกลยุทธ์ในการบริหาร 4) การบริหารแบบมีส่วนร่วม 5) การศึกษาวิจัย 6) การคาดคะเนความเสี่ยง 7) การมีการกระจายอำนาจ และ 8) การบริการประชาชน มิใช่การกำกับ โดยมีรายละเอียดคำอธิบายของตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องจำนวน 17 รายการ

10. หลักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มี 4 ตัวชี้วัด คือ 1) มีการจัดการชุดข้อมูล 2) การมีเครือข่ายสารสนเทศ 3) การมีการเชื่อมโยงเทคโนโลยี และ 4) การนำเทคโนโลยีไปใช้จริง โดยมีรายละเอียดคำอธิบายของตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องจำนวน 10 รายการ (ปิยากร หวังมหาพร, 2563)

จากการทำ Good Governance Mapping ในงานวิจัยของสถาบันพระปกเกล้าสามารถวิเคราะห์ตัวชี้วัดเพิ่มเติมในหลักธรรมาภิบาล เพื่อเป็นการพัฒนาต่อยอดการให้รางวัลแก่หน่วยงานที่ได้รับรางวัลธรรมาภิบาลในระดับการรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบและการวิเคราะห์อย่างเป็นองค์รวมประเด็นในบริบทสถานะธรรมาภิบาลและความท้าทายของธรรมาภิบาลของประเทศในยุค 4.0 ต่อไป

● **ตรรกะและคุณประโยชน์ของแผนที่ธรรมาภิบาล (Good Governance Mapping)**

การวิเคราะห์นวัตกรรมด้านธรรมาภิบาลที่สามารถเป็น Platform ในการค้นหาข้อมูลหน่วยงานภาครัฐที่ได้รับรางวัลธรรมาภิบาลทั่วประเทศ และสามารถค้นหาตัวชี้วัดธรรมาภิบาลที่สำคัญได้ในระดับองค์กรว่า ได้รับการประเมินธรรมาภิบาลในด้านใด และมีปัจจัยใดในการสร้างความสำเร็จและปัจจัยใดเป็นอุปสรรคท้าทายในประเด็นธรรมาภิบาล ตัวชี้วัดและเกณฑ์ของ Good Governance Mapping ที่เป็นมาตรฐานในการติดตามความก้าวหน้าขององค์กรภาครัฐ ภาคท้องถิ่น และภาคเอกชนตามหลักธรรมาภิบาลในประเทศไทยสำหรับรองรับการสร้างฐานข้อมูลด้านธรรมาภิบาลที่เป็นมาตรฐาน และสามารถเชื่อมโยงกับระบบฐานข้อมูล Good Governance Mapping ของสถาบันพระปกเกล้า ที่มีรากฐานมาจากงานวิจัยดังแสดงในภาพประกอบที่ 1 ดังนี้



ภาพที่ 1 Platform Good Governance Mapping

ที่มา: ปิยาพร หวังมหาพร. (2562).

คุณประโยชน์ของการมี แผนที่ธรรมาภิบาลเพื่อเป็นการสร้างบรรยากาศของธรรมาภิบาลข้อมูล (Data Governance) เพื่อให้เกิดบรรยากาศของความโปร่งใสในการทราบว่าแต่ละหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมใดบ้างที่ได้ดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อเป็นแนวทางและนโยบายในการพัฒนาธรรมาภิบาลต่อไปในอนาคต ทั้งเป็นข้อมูลที่สามารถกำหนดการตัดสินใจของผู้บริหารแต่ละองค์กรในการปรับทิศทางการพัฒนาธรรมาภิบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในอดีต เนื่องจากการให้รางวัลด้านธรรมาภิบาลของหน่วยงานต่าง ๆ ขาดการรวบรวมอย่างเป็นระบบ จากการศึกษาพบว่า มีเพียงหน่วยงานเดียวที่รวบรวมคือ สำนักงานนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และสถาบันพระปกเกล้าแต่มุ่งเน้นไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก พบว่ายังไม่ครอบคลุมธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมและขณะนี้สถาบันพระปกเกล้ามีการพัฒนา Good Governance Mapping เพื่อให้เชื่อมโยงกับฐานข้อมูลหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านธรรมาภิบาล เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การศึกษาแผนที่ธรรมาภิบาลยังต้องใช้เวลาในการศึกษาและพัฒนาต่อไปเพราะขณะนี้ยังเป็นระยะแรก และยังไม่มีหน่วยงานใดที่พัฒนาและบูรณาการข้อมูลธรรมาภิบาลได้ทั้งข้อมูลเชิงเนื้อหา (Descriptive) และ การทำนายแนวโน้มอนาคต (Predictive) อย่างแผนที่ธรรมาภิบาลที่สถาบันพระปกเกล้าได้ดำเนินการอยู่

● การประยุกต์ใช้แผนที่ธรรมาภิบาลในฐานะนวัตกรรม การบริหารงานภาครัฐสมัยใหม่

แผนที่ธรรมาภิบาล สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในฐานนวัตกรรมการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ ทำให้เห็นมุมมองของความแตกต่างในการบริหารองค์กรแต่ละประเภท โดยการนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้ให้เป็นรูปธรรมเปรียบเทียบเสมือนเป็นเครื่องมือในการตรวจวัดระดับความเป็นธรรมาภิบาลของประเทศไทยโดยใช้นวัตกรรมในรูปแบบฐานข้อมูลธรรมาภิบาล (Good Governance Mapping Databased) เพื่อประมวลว่าแต่ละองค์กรในประเทศไทยที่ได้รับรางวัลธรรมาภิบาลในมิติใดบ้างที่โดดเด่นในแต่ละองค์กร เพื่อสามารถเชิดอุณหภูมิดรรมาภิบาลในประเทศไทยอย่างมีแหล่งข้อมูลอ้างอิง ที่เหมาะสมแต่ทว่า ความซับซ้อนและความหลากหลายในบริบทขององค์กรต่าง ๆ ของการทำงานบริหารงานราชการและบริหารงานแบบเอกชนในประเทศไทยอาจจะไม่สามารถใช้กับต้นแบบเพียงแบบใดแบบหนึ่งเท่านั้น สำหรับการสร้างหลักธรรมาภิบาลตัวแบบเดียวแล้วนำไปใช้กับทุกองค์กร นั้นเป็นไปได้ เพราะแต่ละองค์กรล้วนมีความแตกต่างในลักษณะของการปฏิบัติการกิจ โดยเฉพาะประเทศไทย นอกจากนั้น ถ้ามองในมุมต่างประเทศพบว่า แต่ละประเทศหรือองค์กรก็ล้วนแต่มีความแตกต่างในบริบทและประวัติศาสตร์การบริหารงานของแต่ละแห่ง

ดังนั้นในอนาคตภายใต้บริบทที่มีการบริหารราชการ แบบ 4.0 ที่เน้นภาครัฐต้องปรับตัวและอำนวยความสะดวกในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมยุคดิจิทัลท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็วและเพื่อที่จะสร้างธรรมาภิบาลที่ดีกว่า (Beyond Better Good Governance) เช่น จะทำอย่างไรให้ภาครัฐสามารถตอบโจทย์ประชาชนในระดับบุคคลได้ (Personalization) มากขึ้นโดยใช้นวัตกรรมและข้อมูลในการขับเคลื่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาครัฐ

ต้องพลิกโฉมการบริหารจัดการในการทำงานร่วมกันหลากหลายภาคส่วน การทำงานร่วมกัน (Holistic Transformation) เพื่อให้ระบบราชการตอบสนองความต้องการได้อย่างรวดเร็วในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนในยุคที่ข้อมูลข่าวสารล้นไหลตลอดเวลา สมกับคำว่า Better Governance, Happier Citizen

● สรุปข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์เรื่อง Good Governance Mapping ของงานวิจัยสถาบันพระปกเกล้า พบว่ามีพัฒนาการและมีความตั้งใจที่จะสร้างฐานข้อมูลให้เป็นระบบในการพัฒนาเรื่องของธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง และที่สำคัญการรวบรวมเช่นนี้ยังไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักในการสร้างฐานข้อมูลที่เป็นองค์ความรู้แกนกลาง ส่วนใหญ่มักจะพบว่ามีแต่หน่วยงานที่ทำงานต่อยอดเท่านั้นแต่การทำงานต่อยอดไปนั้น ไม่ได้มีรากฐานจากแกนองค์ความรู้ที่มีอยู่เดิมเนื่องจากขาดหน่วยงานที่รวบรวมอย่างเป็นระบบ และนอกจากนี้ Good Governance Mapping ที่สถาบันพระปกเกล้ากำลังดำเนินงานอยู่นั้น มิได้เป็นเพียงการรวบรวมเท่านั้น แต่จากการวิจัยได้พบว่าการสังเคราะห์และวิเคราะห์ไปถึงระดับตัวชี้วัดธรรมาภิบาลอีกด้วย

นอกจากนี้ Good Governance Mapping เป็นฐานข้อมูลกลาง ในการติดตามประเมินผลองค์กรที่ได้รับรางวัลธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า ควรทำอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุก ๆ 2-3 ปี และนำผลการประเมินดังกล่าวมาจัดทำเป็นแผนที่การบริหารจัดการที่ดี นอกจากเป็นการติดตามการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรที่ได้รับรางวัลแล้วยังเป็นการสร้างความตระหนักให้องค์กรเหล่านั้นนำแนวความคิดธรรมาภิบาลไปใช้อย่างต่อเนื่อง

นวัตกรรม Good Governance Mapping สะท้อนให้เห็นว่าการบริหารภาครัฐของไทยควรจะเป็น Mechanistic และ Organic ผสมผสานกันในยุคดิจิทัล เพราะการดำเนินการตามกฎหมายระเบียบและโครงสร้างแบบเป็นทางการหรือเครื่องจักร ยังมีความสำคัญ แต่อาจจะต้องทำให้น้อยลงภายใต้การบริหารระบบราชการยุคใหม่ ที่มีความมีชีวิตชีวา ตัวอย่างเช่น ระบบราชการแบบเปิด ที่สำนักงาน ก.พ.ร. ขับเคลื่อนเช่น มีห้องปฏิบัติการนวัตกรรมภาครัฐ (Governance Innovation Lab) การคิดเชิงออกแบบเป็นการเชื่อมโยงการคิดริเริ่ม (creativity) และนวัตกรรม (innovation) เข้าด้วยกัน โดยเน้นการกระตุ้นความคิด การสร้างความคิดใหม่ ๆ การแสวงหาหนทางใหม่ ๆ ให้แก่ปัญหาที่มีอยู่ หรือการแสวงหาโอกาสใหม่โดยการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีหรือสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปรวมทั้งสร้างนวัตกรรมอันเป็นกระบวนการที่จะนำไปสู่ผลิตภัณฑ์หรือบริการใหม่หรือวิธีการใหม่ ๆ ในการทำงานหรือประกอบธุรกิจ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การคิดเชิงออกแบบช่วยทำให้ความคิดริเริ่มต่าง ๆ สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง

ดังนั้น Good Governance Mapping ที่สถาบันพระปกเกล้าได้จัดทำขึ้นทั้งงานวิจัยและเป็นฐานข้อมูลในทั่วประเทศ เปรียบเสมือนนวัตกรรมธรรมาภิบาลที่ประเมินจากรางวัลที่ได้รับตลอดสิบกว่าปีที่ผ่านมาและยังได้สังเคราะห์ และวิเคราะห์ตัวชี้วัดที่เหมาะสมในแต่ละองค์กรที่อยู่ท่ามกลางกระแสความเปลี่ยนแปลงของโลกและประเทศ เครื่องมือนวัตกรรมธรรมาภิบาลนี้ เป็นเครื่องตรวจสอบระดับธรรมาภิบาลในแต่พื้นที่ของประเทศและสามารถวิเคราะห์ตัวชี้วัดที่สามารถเช็ควิธีการธรรมาภิบาลได้

เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ. (2561). *ยุทธศาสตร์ชาติ* (พ.ศ. 2561-2580). กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ. (2562). *สรุปผลการประชุมคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ครั้งที่ 2/2562 วันจันทร์ที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2562 ณ ตึกภักดีบดินทร์ ทำเนียบรัฐบาล*. กรุงเทพฯ :
- กองยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ สศช., สำนักงานกฤษฎามนตรี. เดชรัตน์ สุขกำเนิด. (2552). *ดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลหน่วยบริหารจัดการงานวิจัยในระบบสุขภาพ*. นนทบุรี : สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2560). *บทความนำเสนอต่อที่ประชุมกลุ่มย่อย หลักสูตรการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (ป.ย.ป. 1)*. สืบค้นจาก <https://www.dpe.go.th/manual-files-401291791810>
- ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. (2545). *โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- ถวิลวดี บุรีกุล และวิศิษฎ์ ชัชวาลทิพากร (บรรณาธิการ). (2549). *ทศธรรม: ตัวชี้วัดการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- บรรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2542). *การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ปิยากร หวังมหาพร. (2562). *การสำรวจข้อมูลธรรมาภิบาลในประเทศไทย = Good Governance Mapping*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า