



สถาบันพระปกเกล้า
King Prajadiniraja Institute

รายงานการวิจัย

ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล (Indicators of Good Governance)

ดร.บุษบง ชัยเจริญวัฒน์
บุญมี ๑๕



รายงานการวิจัย
ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล

จัดทำโดย

สถาบันพระปกเกล้า

สงวนลิขสิทธิ์ © 2544

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

สถาบันพระปกเกล้า

ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล... กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2544.

101 หน้า.

1. ธรรมรัฐ. I. ชื่อเรื่อง.

320.101

ISBN 974-8056-56-2

พิมพ์ครั้งที่ 1

พ.ศ. 2544

จำนวน 1,000 เล่ม

ISBN 974-8056-56-2

จัดพิมพ์โดย

สถาบันพระปกเกล้า

อาคารศูนย์สัมมนา ชั้น 5 สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน

ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง นนทบุรี 11000

โทรศัพท์ 0-2527-7830-9 ต่อ 2401-2406 โทรสาร 0-2527-7826, 0-2527-7828

<http://www.kpi.ac.th>

กองบรรณาธิการ

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ

ที่ปรึกษา

รองศาสตราจารย์ ดร.ทศพร ศิริสัมพันธ์

ที่ปรึกษา

ดร.ถวิลวดี บุรีกุล

ที่ปรึกษา

ประภาพร วัฒนพงษ์

ติดต่อประสานงาน

ราคา 180 บาท

พิมพ์ที่ โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว

2249 ถนนลาดพร้าว เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ 10310

โทรศัพท์ 0-2530-0358-64, 0-2530-0267-73 โทรสาร 0-2539-3215

เอกสารวิจัยฉบับนี้ เป็นของสถาบันพระปกเกล้า การอ้างอิง การคัดลอก หรือการ
คัดย่อเพื่อประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าย่อมกระทำได้ แต่หากจะนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์
อื่นใด จะต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากสถาบันพระปกเกล้า

อนึ่ง ผลการศึกษาที่ปรากฏในเอกสารฉบับนี้เป็นความคิดเห็นของผู้วิจัย ไม่ถือเป็น
ความคิดเห็นของสถาบันพระปกเกล้า

(i)

คำนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มีเจตนารมณ์หลัก คือ การส่งเสริม การเมืองภาคพลเมือง สิทธิและเสรีภาพของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชน และการ ตรวจสอบอำนาจรัฐ เป็นต้น องค์การภาคีรัฐจึงควรมุ่งเน้นที่จะส่งเสริม สนับสนุน ให้มีการปฏิบัติตาม เจตนารมณ์เหล่านี้ เพื่อให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดย องค์การต่าง ๆ เหล่านี้ ควรจะมีระบบการบริหารจัดการที่ดี หรือธรรมาภิบาล อันประกอบไปด้วย ปัจจัยประกอบหลายปัจจัยตามแต่มีผู้ศึกษาและให้คำจำกัดความไว้ อาทิ หลักนิติธรรม หลักการ มีส่วนร่วมของประชาชน หลักการมีความโปร่งใส หลักการตรวจสอบได้ หลักการมีความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล และหลักคุณธรรม เป็นต้น แต่ทำอย่างไรจะ สามารถทราบได้ว่า หน่วยงานต่าง ๆ มีหลักธรรมาภิบาลหรือไม่ การมีตัวชี้วัดธรรมาภิบาลจะเป็น เครื่องมือที่ช่วยให้ผู้ปฏิบัติสามารถประเมินตนเอง ตลอดจนผู้เกี่ยวข้องสามารถใช้ประเมินหน่วยงาน ต่าง ๆ เหล่านี้ได้อีกด้วย

สถาบันพระปกเกล้า ซึ่งเป็นสถาบันวิชาการภายใต้กำกับของประธานรัฐสภา ที่มุ่ง พัฒนาประชาธิปไตยเพื่อสันติสุขสถาพร ได้เล็งเห็นว่า ควรจะมีการศึกษา รวบรวมวรรณกรรม ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องธรรมาภิบาลทั้งที่มีผู้ศึกษาไว้ทั้งในและต่างประเทศ เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐาน ในเรื่องดังกล่าว จึงขอให้ ดร.บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และคณะ ทำการศึกษารวบรวม เพื่อรายงานนี้ จะเป็นเอกสารที่ผู้สนใจได้ใช้ศึกษาในเบื้องต้นต่อไป ตลอดจนผู้ที่สนใจจะนำไปปฏิบัติ สามารถ นำไปประยุกต์ใช้ได้อีกด้วย

สถาบันพระปกเกล้า ใคร่ขอขอบคุณ ดร.บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และคณะมา ณ ที่นี้ และขอขอบคุณกรรมการและผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่ช่วยให้คำปรึกษาแนะนำจนรายงานนี้สำเร็จด้วยดี อนึ่ง ขอบกพร่องที่อาจมีสถาบันพระปกเกล้าฯ ขอน้อมรับ เพื่อการปรับปรุงในโอกาสต่อไป



(ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ)

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

พฤศจิกายน 2544

บทสรุปย่อ

รายงานการวิจัยเรื่องตัวชี้วัดธรรมาภิบาลฉบับนี้เป็นการวิจัยเอกสาร ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการคือ 1) เพื่อรวบรวมข้อมูล แนวปฏิบัติ และตัวชี้วัดธรรมาภิบาลทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ 2) เพื่อจำแนก และจัดกลุ่มตัวชี้วัดธรรมาภิบาล และ 3) เพื่อเสนอแนะแนวทางการสร้างตัวชี้วัดธรรมาภิบาล

นอกจากส่วนที่ 1 ซึ่งเป็นบทนำที่กล่าวถึงความสำคัญของงานวิจัย วัตถุประสงค์ ระเบียบวิธีการศึกษาและประโยชน์ของงานวิจัยแล้ว รายงานฉบับนี้ยังประกอบด้วย เนื้อหาอีก 4 ส่วน กล่าวคือส่วนที่ 2 เป็นการรวบรวมและเรียบเรียงเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาล ซึ่งครอบคลุม วิวัฒนาการ นิยาม และองค์ประกอบของ ธรรมาภิบาล ส่วนที่ 3 เป็นเรื่องธรรมาภิบาลในประเทศไทยและต่างประเทศ ซึ่งกล่าวถึงการใช้และตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในต่างประเทศ (สหรัฐอเมริกา ฟิลิปปีนส์ อินโดนีเซีย และบอสซาวานา) ส่วนที่ 4 เป็นกรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาลที่มี 5 ประเด็นหลัก คือ ความชอบธรรม ความโปร่งใส การตรวจสอบได้ ความมีประสิทธิภาพ และการมีส่วนร่วม ในแต่ละประเด็นได้จัดหมวดหมู่ ออกเป็น 4 ด้าน คือ กฎหมาย สังคม เศรษฐกิจ และการเมือง นอกจากนี้ยังมีตัวชี้วัด และตัวอย่างตัวชี้วัดทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ

สำหรับในส่วนที่ 5 นั้นเป็นข้อเสนอแนะ และสรุปผลการวิจัย สำคัญของส่วนนี้ ประกอบด้วยประเด็นต่างๆ ดังนี้ คือ การเลือกใช้คำธรรมาภิบาล กรอบธรรมาภิบาลและองค์ประกอบเรียนรู้การใช้ธรรมาภิบาลจากต่างประเทศ ปัญหาและอุปสรรคของการใช้ธรรมาภิบาลสำรวจความโปร่งใสในประเทศ การจัดทำตัวชี้วัดคอร์ปชั่นและพัฒนาปัจจัยเกี่ยวข้อง กลไกในการสร้างธรรมาภิบาล เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อจัดสร้างตัวชี้วัด พร้อมข้อเสนอเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการการสร้างตัวชี้วัด

ผลการวิจัย พบว่า การใช้คำ “ธรรมาภิบาล” มีความหมายหลากหลาย เช่น ในที่ต่างประเทศใช้ คำว่า Good Governance มีความหมายหลากหลายตามกลุ่มผู้ใช้ ซึ่งแบ่งออกได้ 3 กลุ่ม คือ กลุ่มธรรมาภิบาลอำนาจนิยม กลุ่มธรรมาภิบาลเสรีนิยม และกลุ่มธรรมาภิบาลชุมชนนิยม แม้จะแตกต่างกันในส่วนของการอบความคิด แต่ทุกกลุ่มมีเป้าหมายตรงกันที่จะนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้เพื่อประโยชน์ของการปฏิรูปเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการปกครอง ดังนั้นการเร่งรัดหาข้อยุติสำหรับกรอบความหมายของหลักธรรมาภิบาลโดยผสมผสานแนวคิดเพื่อสร้างหลักการที่ชัดเจนและมีเอกภาพ ซึ่งจะเป็นกรอบแม่บทในการสร้างตัวชี้วัดที่มีคุณภาพจึงเป็นเรื่องจำเป็น ส่วนการเรียนรู้การใช้ธรรมาภิบาลจากต่างประเทศ และนำสาระที่เป็นข้อดีมา

(iii)

ปรับใช้ ย่อมเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาตัวชี้วัดธรรมาภิบาล แม้ในบางกรณีอาจมีข้อจำกัดเกี่ยวกับลักษณะบางประการของวัฒนธรรมไทยที่ไม่เอื้อต่อการส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลในสังคมไทย แต่ก็อาจ ผ่อนคลายปัญหาดังกล่าวได้โดยมีการปรับให้เหมาะสมกับวัฒนธรรมของไทย

นอกเหนือจากการให้ความสำคัญกับขั้นตอนการวิเคราะห์ความจำเป็นในการสร้างตัวชี้วัดธรรมาภิบาล และวงจรการสร้างตัวชี้วัดแล้ว ควรที่จะนำเทคโนโลยี สารสนเทศมาใช้เพื่อพัฒนาฐานข้อมูลตัวชี้วัดการจัดทำฐานข้อมูลของตัวชี้วัดธรรมาภิบาลโดยเฉพาะการทบทวนจัดหมวดหมู่ตัวชี้วัด และการคัดเลือกดัชนีกลางของตัวชี้วัดที่เหมาะสม โดยรายงานนี้ยังได้เสนอตัวอย่างฐานข้อมูลที่สามารถจัดพิมพ์รายงานตัวชี้วัดได้หลายรูปแบบ เช่น รายงานตัวชี้วัดที่จำแนกตามประเภท องค์ประกอบ และด้านต่างๆ รายงานตัวชี้วัดที่สร้างขึ้นในแต่ละปี รายงานแสดงจำนวนตัวชี้วัด และหมวดหมู่ที่แต่ละหน่วยงานควรจะนำไปใช้ และรายงานสรุปตัวชี้วัดที่ถึงเวลาต้องทบทวนใหม่

โครงสร้างของคณะกรรมการสร้างตัวชี้วัดเป็นเรื่องสำคัญเช่นกัน ดังนั้นการจัดโครงสร้างให้มีขนาดกะทัดรัด ประกอบด้วยทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และมีความชำนาญ เพื่อผลักดันให้มีการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ให้มีผลในทางนโยบาย และภาคปฏิบัติอย่างแท้จริง