



“ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล (Indicators of Good Governance)”

โดย : กลุ่มงานธรรมาภิบาล ก.พ.ค.
สำนักผู้ว่าการ

ในปัจจุบันนี้ แนวคิดเรื่องหลักธรรมาภิบาล เป็นที่ยอมรับและแพร่หลายมากในหลายประเทศ จนกลายเป็นมาตรฐานในการบริหารองค์การที่มีประสิทธิภาพ และได้มีการพัฒนา “ตัวชี้วัด” สำหรับประเมินผลการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ โดยขอบข่ายของตัวชี้วัดธรรมาภิบาลจะต้องอยู่ภายใต้ประเด็นที่สำคัญ 6 ประเด็น ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า ซึ่งเป็นสิ่งที่จะนำไปสู่การปรับปรุงให้บรรลุเป้าหมาย ตัวชี้วัดบางตัวสามารถวัดได้ในเชิงสถิติ บางตัวสามารถวัดได้ในเชิงคุณภาพ และบางตัวอาจวัดหลักธรรมาภิบาลได้มากกว่าหนึ่งหลักจากทั้งหมด 6 หลัก ดังนี้

- 1. หลักนิติธรรม (Rule of Law)** เป็นการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ มิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล ยึดมั่นในความถูกต้องดีงามของศีลธรรม จริยธรรมและวัฒนธรรม บังคับใช้ให้มีความรัดกุม รวดเร็ว และเป็นธรรม ตัวชี้วัดที่สำคัญ ได้แก่ การได้รับการปฏิบัติด้วยมาตรฐานเดียวกัน และมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน
- 2. หลักคุณธรรม (Ethics)** การยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ประกอบอาชีพสุจริต ตัวชี้วัดที่สำคัญ ได้แก่ การเป็นองค์การที่ปลอดจากการคอร์รัปชัน การเป็นองค์การที่ปลอดจากการกระทำผิดวินัย และการเป็นองค์การที่ปลอดจากการกระทำผิดมาตรฐานวิชาชีพ
- 3. หลักความโปร่งใส (Transparency)** การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในองค์การหรือชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานของทุกหน่วยงานให้มีความโปร่งใส ผู้ปฏิบัติงาน ประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยสะดวกและเข้าใจง่าย ตัวชี้วัดที่สำคัญ ได้แก่ การมีระบบตรวจสอบภายในหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ การเป็นองค์การที่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างครบถ้วน ถูกต้อง ทันเวลา
- 4. หลักการมีส่วนร่วม (Participation)** เปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงาน ประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมรับรู้ ตัวชี้วัดที่สำคัญ ได้แก่ การให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องภายในองค์การ ผ่านสื่อต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ และการเป็นองค์การที่มีหน่วยงานทำหน้าที่ดูแลผลกระทบหรือสำรวจความต้องการของประชาชน
- 5. หลักความรับผิดชอบ (Accountability)** ตระหนักในสิทธิหน้าที่ หรือสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม หรือสิ่งแวดล้อม ใส่ใจปัญหาสาธารณะของหน่วยงาน เคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง ตัวชี้วัดที่สำคัญ ได้แก่ การให้บริการที่มีคุณภาพ ปลอดภัย และไม่สร้างความเดือดร้อนให้แก่สังคม

6. **หลักความคุ้มค่า (Value of Money)** คือ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม สร้างมูลค่าเพิ่ม รมรงค์ให้ผู้ปฏิบัติงานหรือประชาชนประหยัด ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ตัวชี้วัดที่สำคัญ ได้แก่ การเป็นองค์กรที่มีการนำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้เพื่อปรับปรุงคุณภาพการผลิต และการให้บริการอยู่เสมอ การให้ความสำคัญต่อการรมรงค์ให้บุคลากรในองค์กรและประชาชนใช้ทรัพยากรอย่างรู้คุณค่า และมีการลดต้นทุนและการสูญเสียจากการดำเนินการ

ในการจัดทำตัวชี้วัด อาจพิจารณาจากหลักเกณฑ์ ดังนี้

1. มีความเหมาะสมกับลักษณะงานของแต่ละหน่วยงาน
2. สามารถนำไปปฏิบัติได้ และมีความโปร่งใสในตัวชี้วัดเอง
3. มีคุณภาพและความแม่นยำของตัวชี้วัดและกรอบตัวชี้วัด
4. มีข้อมูลสนับสนุนการได้มาซึ่งตัวชี้วัด
5. สามารถระบุผลที่จะได้รับจากตัวชี้วัดได้อย่างชัดเจน

การที่จะทราบว่าตัวชี้วัดใดเหมาะสมกับหน่วยงาน จะต้องทำการวิเคราะห์องค์การ โดยอาจจะเริ่มจากการวิเคราะห์ทั้งโครงสร้างและกระบวนการทำงานว่ามีการนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้หรือไม่ หากยังไม่มี ต้องนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับกระบวนการทำงานทุกขั้นตอนและสร้างตัวชี้วัด แต่ถ้าหากองค์การได้มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้แล้ว ให้วิเคราะห์ว่าตัวชี้วัดที่ใช้อยู่มีความเหมาะสมแล้วหรือไม่

ในกระบวนการสร้างตัวชี้วัด จะต้องมเป้าหมายในการประเมิน คือ ประเมินอะไร เพื่อวัตถุประสงค์ใด และควรจะประเมินอย่างไร ซึ่งอาจจะพิจารณา**วงจรการสร้างตัวชี้วัด** ดังนี้

1. วิเคราะห์ความต้องการในการปรับปรุงและพัฒนา โดยให้หน่วยงานหรือผู้กำหนดตัวชี้วัดดำเนินการสร้างตัวชี้วัด เพื่อหาความต้องการในการปรับปรุงและพัฒนาองค์การ
2. ศึกษาแนวทางการปรับปรุงองค์การ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการปรับปรุงโครงสร้างหรือกระบวนการ ควรพิจารณาหน่วยงานและกระบวนการที่เกี่ยวข้องในการสร้างความเข้าใจภาพรวมและความสัมพันธ์ของนโยบาย (Policy) กระบวนการดำเนินงาน (Procedure) และการปฏิบัติงาน (Practice) ของทั้งองค์การเพื่อช่วยในการเสนอแนวทางที่มีความเป็นไปได้สูง
3. สร้างตัวชี้วัด โดยต้องพิจารณาคัดเลือกตัวชี้วัดหลักและตัวชี้วัดย่อยที่มีคำจำกัดความ (Definition) ที่ชัดเจน สามารถอธิบายหลักเกณฑ์และเหตุผล (Rationale) ของตัวชี้วัดได้ และมีกฎเกณฑ์ (Criteria) ที่ชัดเจนในการสร้างตัวชี้วัดว่าเป็นการวัดในเชิงปริมาณ (Quantity) หรือเชิงคุณภาพ (Quality)
4. นำตัวชี้วัดไปปรับใช้ ซึ่งควรมีการทดสอบตัวชี้วัดเพื่อให้แน่ใจในคุณภาพของตัวชี้วัดว่ามีความหมาย (Meaningful) สามารถวัดได้ในทางปฏิบัติ (Practical) และสามารถสร้างความน่าเชื่อถือ (Reliable) จากผลการประเมินได้
5. การทบทวนตัวชี้วัด เป็นหนึ่งในขั้นตอนของการสร้างตัวชี้วัดที่ต้องมีการตรวจสอบความทันสมัย และคงความเป็นไปได้อย่างสม่ำเสมอ เพื่อปรับหลักเกณฑ์ในการวัดที่เหมาะสมกับเวลาและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

สำหรับ กฟผ. ในปี 2553 ได้มีการสำรวจการมีหรือการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ใน กฟผ. ทั้งจากภายในและภายนอกจากหน่วยงานที่เป็นกลางมาแล้วครั้งหนึ่ง ผลการสำรวจพบว่าการมีหรือการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ใน กฟผ. ในภาพรวมอยู่ในระดับค่อนข้างสูง (3.48 คะแนน จากคะแนนเต็ม 5 คะแนน)

อย่างไรก็ตาม กฟผ. ได้นำผลสำรวจที่ได้มาวิเคราะห์ร่วมกับการสัมภาษณ์ผู้บริหาร และการสัมมนาเชิงปฏิบัติการของผู้แทนจากทุกสายงาน เพื่อนำมาจัดทำแผนแม่บทการกำกับดูแลกิจการที่ดีของ กฟผ. ปี 2555-2559 และได้นำแผนแม่บทฯ ไปปฏิบัติแล้วในปี 2555-2556 ซึ่งในปี 2557 กฟผ. จะทำการสำรวจผลอีกครั้งเพื่อดูพัฒนาการของการมีธรรมาภิบาลของ กฟผ. ซึ่งกำหนดตัวชี้วัดระดับองค์กรไว้ 14 ตัวชี้วัด ผลจะเป็นอย่างไรคงต้องติดตามกันต่อไป

- เรียบเรียงจาก :
- : บทความ เรื่อง “การสร้างธรรมาภิบาล” ใน KULC BLOG สำนักหอสมุดมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
 - : *Towards Consensus on governance indicators* ของ World Bank โดย Steve Knack และ Nick Manning
 - : รายงานวิจัยตัวชี้วัดธรรมาภิบาล ของสถาบันพระปกเกล้า