

การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ : กรณีศึกษาของกฎหมาย
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กระทรวงยุติธรรม *

สุदारัตน์ กิรินทร์**

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาความเป็นมาของการนำแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงาน
ภาครัฐ และศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรค
ของการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ โดยใช้วิธีวิจัยเอกสารและวิจัยสนาม
ในส่วนของการวิจัยสนาม เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 8 คน
ผลการวิจัยพบว่า ข้าราชการทุกคนทราบถึงความเป็นมาของการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ
เพื่อใช้แก้ปัญหาการทำงานของระบบราชการแบบเดิม ที่ขาดความยืดหยุ่น การทำงานไม่มีประสิทธิภาพ ไม่ตอบสนอง
ต่อความต้องการของประชาชน และทราบว่าในการบริหารราชการให้ประโยชน์สูงสุด เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจ
ของรัฐ มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่า ในเชิงภารกิจของรัฐ การประเมินการปฏิบัติราชการถือเป็นปัจจัยสำคัญที่จะ
ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการให้ปฏิบัติราชการได้อย่างเต็มความสามารถตอบสนอง
ต่อความต้องการของประชาชน ปัญหาและอุปสรรค คือ ปัญหาการบริหารงานภาครัฐยังคงเป็นระบบอุปถัมภ์และ
ระบบเจ้าขุนมูลนาย ทำให้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานและการประเมินผลการปฏิบัติราชการได้ไม่
เต็มที่ ปัญหาด้านความโปร่งใส เนื่องจากผู้รับการประเมินไม่มีความชัดเจนในการพิจารณา หรือไม่มีการสร้าง
การรับรู้ให้กับผู้รับการประเมิน ไม่มีเกณฑ์การพิจารณาที่ชัดเจน ปัญหาด้านความมีส่วนร่วม การไม่เปิดโอกาสให้
บุคคลภายนอกทราบการตัดสินใจ และยังไม่มีกฎ ระเบียบ หรือแนวทางที่จะการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการ
ประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างชัดเจน

คำสำคัญ: ธรรมาภิบาลในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ

บทนำ

จากวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540 ส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนของสังคมไทย ซึ่งสาเหตุสำคัญ
ส่วนหนึ่งเกิดจากการบริหารจัดการในระดับชาติ และระดับองค์กรทั้งในภาครัฐและเอกชน มีความบกพร่องและ
ขาดประสิทธิภาพ รวมถึง การกระทำผิด ทุจริต และขาดจริยธรรม จึงทำให้ประเทศไทยได้ขอความช่วยเหลือจาก
กองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ International monetary Fund (IMF) ซึ่งก็มีเงื่อนไขให้ประเทศไทยต้อง
ปฏิบัติตามนั้นคือต้องมีการปฏิรูประบบกฎหมาย และการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ทำให้ต้องมีการปรับแก้
กฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้เกิดและเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารงานภาครัฐ

“ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มุ่งเน้นการพัฒนาให้สัมพันธ์กับหลัก
ธรรมาภิบาล โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน ตลอดจนเรื่องการตรวจสอบอำนาจรัฐ
โดยภาคประชาชนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง โดยใน พ.ศ. 2542 คณะรัฐมนตรีได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า
ด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เพื่อนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้ในองค์กร
ภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งมีการพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง และใน พ.ศ. 2545 ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบ
บริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 โดยเพิ่มมาตรา 3/1 ซึ่งมีหลักการเพื่อมุ่งเน้นให้ส่วนราชการใช้วิธีการ
บริหารบ้านเมืองที่ดีมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ อีกทั้งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9
(พ.ศ. 2545 - 2549) ซึ่งได้มีการกำหนดเกี่ยวกับเรื่องการบริหารบ้านเมืองที่ดีเอาไว้อีกด้วย รวมทั้งได้กำหนด

* การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ : กรณีศึกษาของกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กระทรวงยุติธรรม

** นักศึกษาปริญญาโทรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

แนวทางเพื่อการพัฒนาสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี ให้มีประสิทธิภาพ ปราศจากการทุจริต บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ต่อมาใน พ.ศ. 2546 ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ขึ้น ซึ่งมีหลักการเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการที่ส่วนราชการและข้าราชการจะต้องปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อันเป็นการครอบคลุมหลักการของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว ดังนั้น เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการใช้บังคับกฎหมาย จึงได้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2549 เห็นชอบวาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมาภิบาล และการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้ประชาชน เกิดความมั่นใจ ศรัทธา และไว้วางใจในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐและการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน ซึ่งประกอบไปด้วยยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อน คือ การสร้างผู้นำและองค์กรแห่งสุจริตธรรมต้นแบบ การปรับเปลี่ยน กระบวนทัศน์วัฒนธรรม ค่านิยมและการพัฒนาข้าราชการ การให้คำปรึกษา แนะนำ และการจัดการความรู้เพื่อส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และ ธรรมาภิบาล การปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลให้เอื้อต่อการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมการพัฒนาระบบบริหารงานจัดการด้านคุณธรรม และจริยธรรม ธรรมาภิบาล การวัดผลและตรวจสอบด้านจริยธรรม และการวางระบบสนับสนุนและปัจจัยพื้นฐานด้านจริยธรรม และ ธรรมาภิบาล” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560)

หลักธรรมาภิบาล (Good Government) หรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เป็นแนวคิดสร้างขึ้นมา เพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและให้บริการ แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงนำแนวคิดนี้ไปใช้ในการบริหารจัดการภายในองค์กร เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่า ในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น และประชาชนได้รับความอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ รวมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

ในปัจจุบัน การประเมินผลการปฏิบัติราชการเป็นเครื่องมือหลักของการบริหารจัดการระบบราชการ เพราะจะทำให้ระบบราชการอยู่ภายใต้การปฏิบัติงานให้เกิดผลงาน และสามารถวัดผลงาน ที่ให้บริการแก่ประชาชนได้ ซึ่งการประเมินผลการปฏิบัติราชการนั้นต้องประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ผลสัมฤทธิ์ของงาน และพฤติกรรมการปฏิบัติราชการของตัวข้าราชการ รวมถึงการที่จะต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต จึงจะทำให้การประเมินผลการปฏิบัติราชการประสบผลสำเร็จ และนำไปสู่ประโยชน์แก่ประชาชนอย่างสูงสุด

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้วางหลักการปฏิบัติราชการไว้ดังนี้

มาตรา 34 การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนต้องเป็นไปเพื่อผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ และความคุ้มค่า โดยให้ข้าราชการปฏิบัติราชการอย่างมีคุณภาพ คุณธรรม และมีคุณภาพชีวิตที่ดี (ราชกิจจานุเบกษา, 2551)

มาตรา 74 ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดประพฤติตนอยู่ในจรรยาและระเบียบวินัยและปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาเลื่อนเงินเดือนให้ตามควรแก่กรณีตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. และจะให้บำเหน็จความชอบอย่างอื่นซึ่งอาจเป็นคำชมเชย เครื่องเชิดชูเกียรติ หรือรางวัลด้วยก็ได้ (ราชกิจจานุเบกษา, 2551)

มาตรา 76 ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติราชการของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาแต่งตั้ง และเลื่อนเงินเดือน อีกทั้งผลการประเมินดังกล่าวให้นำไปใช้เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาและเพิ่มพูนประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการด้วย (ราชกิจจานุเบกษา, 2551)

การประเมินผลการปฏิบัติราชการตามหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) มีวัตถุประสงค์ “เพื่อเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารในการกำกับติดตามเพื่อให้ส่วนราชการและจังหวัด สามารถบรรลุเป้าหมายตามวิสัยทัศน์ พันธกิจ และวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้ผู้บังคับบัญชานำผลการประเมินการปฏิบัติราชการไปใช้ประกอบการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนตามหลักการระบบคุณธรรม อันจะเป็นการสร้างขวัญ กำลังใจและแรงจูงใจในการพัฒนาผลงานของข้าราชการ” (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2552)

ผู้วิจัย ซึ่งเป็นบุคลากรของกองกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด จึงมีความสนใจที่จะศึกษาความเป็นมาของการนำแนวคิดธรรมภิบาลมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ และศึกษาการนำหลักธรรมภิบาลมาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคของการนำหลักธรรมภิบาลมาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการของกองกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กระทรวงยุติธรรม โดยกำหนดขอบเขตของการวิจัยในครั้งนี้เฉพาะกองกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กระทรวงยุติธรรมเท่านั้น

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ใช้วิธีการวิจัย 2 วิธี ดังนี้

ในการวิจัยครั้งนี้ มีวิธีการวิจัยดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary research) เป็นการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารวิชาการ สิ่งพิมพ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ รายงานวิจัย วิทยานิพนธ์ คุชฌ์นิพนธ์ คู่มือการปฏิบัติงาน ที่เกี่ยวกับการนำหลักธรรมภิบาลมาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ
2. การวิจัยสนาม (Field research) โดยผู้วิจัยลงพื้นที่สัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างด้วยการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างหรือการสัมภาษณ์แบบเป็นทางการ (Structured interview or Formal interview)

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1. ประชากร (Population) ได้แก่ บุคลากรกองกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กระทรวงยุติธรรม จำนวน 48 คน
2. กลุ่มตัวอย่าง (Sample) ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive sampling) เป็นการเลือกกลุ่มตัวอย่างโดยกำหนดคุณลักษณะของประชากรที่ต้องการศึกษา จึงใช้เก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) จำนวน 8 คน โดยพิจารณาจากคุณสมบัติ ดังนี้
 1. ผู้บริหารกองกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กระทรวงยุติธรรม จำนวน 5 คน
 2. ข้าราชการระดับชำนาญการพิเศษ และชำนาญการ กองกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กระทรวงยุติธรรม จำนวน 3 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยสนาม ได้แก่ แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured interview guide) คือ แบบสัมภาษณ์ที่มีจำนวนข้อคำถาม ประโยคคำถาม และการเรียงลำดับคำถามที่แน่นอนตายตัว เพื่อใช้สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญเป็นรายบุคคล

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

1. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร เป็นวิธีการศึกษาค้นคว้าเก็บรวบรวมข้อมูลทั่วไปโดยการรวบรวมเอกสารซึ่งเป็นข้อมูลที่มีการบันทึกไว้แล้วโดยผู้อื่น ได้แก่

1.1 หนังสือทั่วไป ได้แก่ ตำรา คู่มือ เอกสารประกอบการบรรยาย รวมถึงเอกสารทางวิชาการ วารสาร สิ่งพิมพ์ เป็นต้น

1.2 หนังสืออ้างอิง ได้แก่ สารานุกรม พจนานุกรม เป็นต้น

1.3 งานวิจัย วิทยานิพนธ์ เป็นงานที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาค้นคว้าในเรื่องนั้น ๆ อย่างละเอียด

1.4 เอกสารของทางราชการ เป็นเอกสารที่ส่วนราชการจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงาน เช่น นโยบาย กฎระเบียบ พระราชบัญญัติ คู่มือการปฏิบัติงาน ประกาศ คำสั่ง เป็นต้น

2. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้ติดต่อกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญเป็นรายบุคคลเพื่อขอนัดหมายวัน เวลาสัมภาษณ์ เป็นการล่วงหน้า พร้อมทั้งอธิบายประเด็นของการสัมภาษณ์ให้ทราบอย่างคร่าวๆและก่อนการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยจะอธิบายวัตถุประสงค์ของการวิจัยอย่างชัดเจนว่า จะนำข้อมูลจากการสัมภาษณ์ไปใช้ในการวิเคราะห์เชิงวิชาการเท่านั้น รวมทั้งขออนุญาตผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการจัดบันทึกการสนทนาและบันทึกเสียงทุกครั้ง และในระหว่างการสัมภาษณ์ผู้วิจัยจะถามคำถามตามที่กำหนดไว้ในแบบสัมภาษณ์เท่านั้น

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในการทำการวิจัยเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยมีขั้นตอนในการวิเคราะห์ ดังนี้

1. ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง มาแยกประเด็นตามข้อคำถาม จากนั้นจึงวิเคราะห์ข้อมูลในแต่ละประเด็นโดยใช้วิธีการ “ตีความ” ตามหลักการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ เพื่อสรุปผลการวิจัยแยกเป็นประเด็นๆ เรียงลำดับตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่ตั้งไว้สามประเด็น ได้แก่ ความเป็นมาของการนำแนวคิดธรรมาภิบาล มาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ และศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ตลอดจนจุดปัญหาและอุปสรรคของการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการของ กองกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กระทรวงยุติธรรม

2. นำผลการวิจัยทั้งสามประเด็นดังกล่าวข้างต้น มาเปรียบเทียบกับข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แนวคิด ทฤษฎี ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อจะได้ทราบถึงลักษณะที่มีความคล้ายคลึงกันหรือแตกต่างกันของข้อมูลที่ได้รับการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างกับข้อมูลจากเอกสาร เพื่อใช้ในการอภิปรายผล

ผลการวิจัยและการอภิปรายผล

ผลการวิจัย

จากวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540 ส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนของสังคมไทย ซึ่งสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งเกิดจากการบริหารจัดการในระดับชาติ และระดับองค์กรทั้งในภาครัฐและเอกชน มีความบกพร่องและขาดประสิทธิภาพ รวมถึง การกระทำผิด ททุจริต และขาดจริยธรรม จึงทำให้ประเทศไทยได้ขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ International monetary Fund (IMF) ซึ่งก็มีเงื่อนไขให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามนั้นคือต้องมีการปฏิรูประบบกฎหมาย และการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ทำให้ต้องมีการปรับแก้กฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้เกิดและเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารงานภาครัฐ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้วางรากฐานของธรรมาภิบาล โดยมีหลักการที่สำคัญ ได้แก่ การสร้างความโปร่งใสในการบริหารจัดการประเทศ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในทุกด้านทั้งระดับชาติ ท้องถิ่น ชุมชน

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ทุกหน่วยงานของรัฐดำเนินการบริหารจัดการโดยยึดหลักการ 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 มีเจตนารมณ์ว่าการบริหารราชการจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดความสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพความคุ้มค่าเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจ และทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น กระจายอำนาจ การตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและสนองตอบความต้องการ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ พ.ศ. 2546 เป็นแนวคิดที่สร้างขึ้นมา เพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงนำแนวคิดนี้ไปใช้ในการบริหารจัดการภายในองค์กร เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่า ในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น และประชาชนได้รับความอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ รวมทั้งมีการประเมิน ผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

ในปัจจุบัน การประเมินผลการปฏิบัติราชการเป็นเครื่องมือหลักของการบริหารจัดการระบบราชการ เพราะจะทำให้ระบบราชการอยู่ภายใต้การปฏิบัติงานให้เกิดผลงาน และสามารถวัดผลงานที่ให้บริการแก่ประชาชนได้ ซึ่งการประเมินผลการปฏิบัติราชการนั้นต้องประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ผลสัมฤทธิ์ของงาน และพฤติกรรมการปฏิบัติราชการของตัวข้าราชการ รวมถึงการที่จะต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต จึงจะทำให้การประเมินผลการปฏิบัติราชการ ประสบผลสำเร็จ และนำไปสู่ประโยชน์แก่ประชาชนอย่างสูงสุด

ประธาน สุวรรณมงคล (ม.ป.ป., หน้า 5) กล่าวว่า “ธรรมาภิบาลเป็นหลักการบริหารการปกครองที่มุ่งประโยชน์สูงสุดของประชาชน และประเทศชาติ โดยยึดหลักเหตุผล และความเป็นธรรม กล่าวอีกแง่หนึ่ง ธรรมาภิบาลเป็นทั้งหลักการ (principles) และแนวทาง (guidelines) สำหรับ การปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักการที่กำหนด”

ความหมายของธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขมีความรู้จักสามัคคี และร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และส่งเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่หากจะมีในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใสและความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขสอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญและกระแสโลกยุคปัจจุบัน”

วิโรจน์ ก่อสกุล (2561ก, หน้า 103-104) กล่าวว่า “ธรรมาภิบาลในประเทศไทย มีระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มีว่า

ในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีควรจัดหรือส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานของหลักสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ ดังนี้

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมายข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้นโดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายไม่ใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของบุคคล

2. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ซื่อสัตย์ อดทน มีระเบียบวินัยประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส และมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างสะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

4. หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็นการไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ

5. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

สำราญ มีแจ้ง และสมหวัง พิธิยานุวัฒน์ (2556, หน้า 7-9) กล่าวว่า วิวัฒนาการในการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการในประเทศไทยนั้น ได้เริ่มมีมานานแล้วเช่นกัน ตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งเป็นระบบศักดินาแต่ก็ยังไม่มีการพิจารณาที่เป็นระบบระเบียบที่แน่ชัด ต่อมาในปี พ.ศ. 2471 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรก ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์กว้าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับผู้บังคับบัญชาได้ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติในการพิจารณาแต่งตั้งเพื่อเลื่อนตำแหน่งข้าราชการและเลื่อนเงินเดือนให้ข้าราชการ โดยได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า วิธีการพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง โดยอาจคำนึงถึงหลักเกณฑ์การพิจารณาที่สำคัญ 3 ประการคือความรู้ความสามารถ และอายุราชการของผู้ที่จะได้รับการเลื่อนขั้น ได้ตำแหน่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่อ ๆ มาคือ ฉบับปี พ.ศ. 2476, 2479, 2482, 2485 และ 2495 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาเลื่อนตำแหน่งโดยยึดถือหลักเกณฑ์เดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 แต่อย่างไรก็ตามผู้บังคับบัญชาส่วนใหญ่ยึดหลักเกณฑ์เรื่องอายุเวลาในราชการเป็นสำคัญ เนื่องจากมีแนวความคิดว่าข้าราชการที่รับราชการมานาน ย่อมเป็นผู้ที่มีประสบการณ์และมีความชำนาญในการปฏิบัติราชการเหมาะสมที่จะให้เลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นไป

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งใหม่ โดยได้กำหนดให้ใช้ทั้งวิธีการสอบแข่งขัน สอบคัดเลือกด้วย โดยได้กำหนดกลุ่ม

ข้าราชการที่จะเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่งออกเป็น 3 ระดับได้แก่

ข้าราชการระดับต้น ได้แก่ ข้าราชการชั้นจัตวาที่เลื่อนขั้นเป็นชั้นตรี

ข้าราชการระดับกลางได้แก่ ข้าราชการชั้นตรีที่จะเลื่อนขั้นเป็นชั้นโทและข้าราชการชั้นโท ที่จะเลื่อนขั้นเป็นชั้นเอก ทั้งสองระดับนี้ได้วางหลักเกณฑ์ให้ใช้วิธีการสอบคัดเลือก

ส่วนข้าราชการระดับสูง ได้แก่ ข้าราชการชั้นเอกที่จะเลื่อนขั้นเป็นชั้นพิเศษ ได้วางหลักเกณฑ์ให้ใช้วิธีการคัดเลือก

สำหรับหลักเกณฑ์อื่น ๆ ที่ใช้ประกอบการพิจารณาในการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่งยังคงยึดถือหลักการเดิม เช่น ความรู้ ความสามารถ และอายุเวลาในราชการ โดยได้มีการกำหนดเพิ่มหลักเกณฑ์การพิจารณาเน้นความสำคัญในเรื่องความประพฤติข้าราชการที่จะได้รับการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่งอีกด้วย และได้ใช้เรื่อยมาจนกระทั่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. 2518 เป็นการจัดตำแหน่งตามระบบ การจำแนกตำแหน่งไม่ไขว้ชั้นในระบบขั้นตำแหน่งเช่นเดิมฉะนั้นการเลื่อนตำแหน่งจึงมีหลายระดับมากกว่าการเลื่อนขั้นในระบบราชการแบบเดิม”

วีณา พิงวิวัฒน์นิกุล (2561, หน้า 6) กล่าวว่า การประเมินผลการปฏิบัติงานคือระบบการประเมินผล ตัวบุคคลอันเนื่องมาจากผลการปฏิบัติงานโดยอาศัยหลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ อย่างปราศจากอคติหรือโดยการ เปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานกับมาตรฐานการทำงานตามที่ตกลงกันไว้ล่วงหน้าว่าจะได้ผลเพียงใด รวมทั้งการ ประเมินคุณสมบัติที่จำเป็นต่อการทำงานของบุคคลด้วยประโยชน์ของการประเมินผลการปฏิบัติงานนั้น อาจนำไปใช้ เพื่อพิจารณาความดีความชอบในการเลื่อนขั้นเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง การย้ายสับเปลี่ยนหมุนเวียนเจ้าหน้าที่ใน องค์กร จะทำให้รู้ว่าการทำงานนั้นได้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรหรือไม่อีกด้วย

สมพงษ์ เกษมสิน (อ้างถึงในสำราญ มีแจ้ง และสมหวัง พิธิยานุวัฒน์, 2556, หน้า 4) ได้ให้ความหมาย ของการประเมินผลการปฏิบัติงานไว้ว่า หมายถึง “วิธีการที่ใช้ประเมินค่าว่า ผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนมีความสามารถในการ ปฏิบัติงานได้เพียงใด โดยพิจารณาจากปริมาณและคุณภาพของงานที่ผู้บังคับบัญชาได้บันทึกไว้ หรือจากการ สังเกตและวินิจฉัยตามระยะเวลาที่กำหนด เพื่อเป็นเครื่องประกอบการพิจารณาในผลประโยชน์ตอบแทนความดี ความชอบแก่ผู้ปฏิบัติงานนั้น ๆ”

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2552, หน้า 5) กล่าวว่า “ การประเมินผลการปฏิบัติราชการ หมายถึง การประเมินความสำเร็จของงานอันเป็นผลมาจากการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานตลอดรอบการประเมิน ด้วยวิธีการที่องค์กรกำหนด โดยเปรียบเทียบผลงานกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติราชการ ตามเกณฑ์ มาตรฐานผลงานที่ผู้บังคับบัญชาและผู้ปฏิบัติงานกำหนดร่วมกันไว้ตั้งแต่ต้นรอบการประเมิน”

ในส่วนของข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง สามารถนำมาวิเคราะห์แยกเป็นประเด็นต่าง ๆ เรียงลำดับตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่ตั้งไว้ 3 ประการ ดังนี้

1. ความเป็นมาของการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ

การศึกษาวิจัยพบว่า การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐมีความเป็นมา ดังนี้

1) ส่วนราชการต้องการปฏิรูประบบราชการให้มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่า เกิด ผลสัมฤทธิ์ และสามารถอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว จึงได้มีการ นำหลักธรรมาภิบาลบริหารงานภาครัฐ โดยมีกฎหมายกำหนดไว้ คือพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และ วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

2) หลักธรรมาภิบาล หรือ หลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นหลักที่กฎหมายกำหนดให้ส่วนราชการ ทุกส่วนราชการนำมาใช้ในการบริหารราชการ เพื่อให้ส่วนราชการมีระบบการทำงานที่ดี มีความโปร่งใส ตรวจสอบ ได้ เสมอภาค และมีความยุติธรรม เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานยึดประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก

3) สาเหตุที่ต้องนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ มาจากหลายสาเหตุ เช่น ภาวะวิกฤติ ทางเศรษฐกิจของประเทศ มีการทุจริตในหน่วยงานภาครัฐ การไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน ทำงาน แบบต่างคนต่างทำ ยึดแต่กฎระเบียบเป็นหลัก ขาดความยืดหยุ่น ประชาชนขาดศรัทธาต่อตัวข้าราชการ และ ต่อหน่วยงานของรัฐมีการแทรกแซงทางการเมืองมากขึ้น จนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้นำหลักธรรมาภิบาลมากำหนดไว้ในมาตรา 77 โดยกำหนดให้ “บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของ หน่วยงาน... มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และ ให้บริการประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

2. การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ

การศึกษาวิจัยพบว่า ได้มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการมีดังนี้

1) หลักนิติธรรม

ในการนำหลักนิติธรรมมาใช้ประกอบการพิจารณาในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ผู้ประเมินได้ให้ ข้อมูลใน 2 ประเด็นคือ ในประเด็นแรก การนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการประกอบการพิจารณานั้น จะพิจารณาจากการนำ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติราชการได้ถูกต้องหรือไม่ เกิดผลเสียหายต่อส่วนราชการ หรือไม่อย่างไร และ ประเด็นที่สอง คือสำนักงาน ป.ป.ส. เองได้มี การประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการไว้ด้วย อยู่แล้ว ดังนั้นประกาศดังกล่าว ก็เป็นส่วนหนึ่งในการนำมาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการดังกล่าว

2) หลักคุณธรรม

ได้นำหลักคุณธรรมมาใช้พิจารณาการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ในมิติการมีพฤติกรรมการปฏิบัติงาน ที่มีคุณธรรมจริยธรรม คือการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การเป็นแบบอย่างที่ดี มีความซื่อสัตย์ สุจริต ได้มีการส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ในกองฯ ยึดหลักคุณธรรม มีความสำนึกในการปฏิบัติงาน ยึดมั่นในค่านิยมหลักของสำนักงาน ป.ป.ส. ซึ่งหนึ่งในนั้น คือมีความซื่อสัตย์ และมีศีลธรรม

3) หลักความโปร่งใส

หลักความโปร่งใสคือ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส และมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างสะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้ตั้งนั้น การนำหลักความโปร่งใสมาใช้พิจารณาการประเมินผลการปฏิบัติราชการ การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส ตรงไปตรงมา สามารถตรวจสอบได้ หรือประชาชนหรือผู้มารับบริการสามารถตรวจสอบกระบวนการทำงาน หรือเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยง่าย

4) หลักความมีส่วนร่วม

หลักการมีส่วนร่วม คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็นการไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ ในการนำหลักความมีส่วนร่วมมาใช้ประกอบการประเมินจะพิจารณาจากการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน การร่วมแสดงความคิดเห็นในประเด็นต่าง ๆ การวางแผนการทำงานร่วมกัน เป็นต้น

5) หลักความรับผิดชอบ

ได้นำหลักความรับผิดชอบมาใช้พิจารณาการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ในเรื่องนี้จะพิจารณาจากภารกิจหน้าที่ของแต่ละส่วนงาน ว่าสามารถดำเนินงานให้บรรลุตามเป้าหมาย ทันท่วงท้อระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือไม่อย่างไร สามารถปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายได้ถูกต้อง รวดเร็ว และทันต่อเวลา

6) หลักความคุ้มค่า

พิจารณาจากการปฏิบัติงานว่าสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จ มีการลดขั้นตอนการทำงานให้มีความรวดเร็ว ใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย และใช้งบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อแก้ปัญหาของประเทศ รวมทั้งการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ภายในกองกฎหมาย เช่น การประหยัดพลังงานซึ่งการประหยัดพลังงานก็เป็นส่วนหนึ่งของตัวชี้วัดกรมเช่นกัน

3. ปัญหาหรืออุปสรรคของการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ การศึกษาวิจัยพบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ มีดังนี้

1) ปัญหาการบริหารงานภาครัฐยังคงเป็นระบบอุปถัมภ์และระบบเจ้าขุนมูลนาย ทำให้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานและการประเมินผลการปฏิบัติราชการได้ไม่เต็มที่

2) ปัญหาด้านความโปร่งใส เนื่องจากผู้รับการประเมินไม่มีความชัดเจนในการพิจารณา หรือไม่มีการสร้างการรับรู้ให้กับผู้รับการประเมิน ไม่มีเกณฑ์การพิจารณาที่ชัดเจน ใช้ดุลพินิจมากกว่า รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลให้เข้าใจ ในเรื่อง การคิดวิเคราะห์ค่าคะแนน รวมทั้งข้อมูลที่น่ามาพิจารณาให้คะแนน ยังไม่มีการเปิดเผยข้อมูลให้ผู้ถูกประเมินได้รับทราบข้อมูลมากนัก ทำให้เข้าใจว่าในการประเมินผู้ประเมินอาจใช้ดุลพินิจมากกว่า

3) ปัญหาด้านความมีส่วนร่วม การไม่เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกทราบการตัดสินใจของผู้ประเมิน

4) ปัญหาหลักความคุ้มค่า ว่า ยังไม่ใช้ทรัพยากรบุคคลให้เกิดความคุ้มค่า เนื่องจากบางงาน หรือบางภารกิจ คนกับงานยังไม่สมดุลกัน และยังไม่ได้ใช้หลักนี้มาตรวจสอบผู้ถูกประเมินอย่างเคร่งครัดในเรื่องของการประหยัดพลังงาน ประหยัดทรัพยากร เช่น การประหยัดกระดาษ น้ำ ไฟ หรือวัสดุสำนักงาน เป็นต้น

อภิปรายผล

จากผลการวิจัยที่ค้นพบดังกล่าวข้างต้น มีประเด็นที่นำมาอภิปรายผลได้ดังนี้

ความเป็นมาของการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ

ส่วนราชการต้องการปฏิรูประบบราชการให้มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าเกิดผลสัมฤทธิ์ และสามารถอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว จึงได้มีการหลักธรรมาภิบาลบริหารงานภาครัฐ โดยมีกฎหมายกำหนดไว้ คือพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อแก้ไขปัญหาการทำงานที่ล่าช้า ขาดประสิทธิภาพ และไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน เนื่องจากระบบราชการเป็นองค์กรขนาดใหญ่ มีสายการบังคับบัญชาที่ยาว การทำงานยึดกฎ ระเบียบ จึงทำให้ขาดความคล่องตัว ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของชลิตา ศรมณี (2561, หน้า 16) กล่าวว่า “ระบบราชการ (Bureaucracy) หมายถึง องค์กรขนาดใหญ่ซึ่งประกอบด้วยโครงสร้างขององค์กรภายในที่ซับซ้อน มีสายการบังคับบัญชามีการแบ่งแยกหน้าที่กันทำงาน มีการระบุถึงอำนาจหน้าที่ของตำแหน่ง ๆ มีระบบของการเลื่อนขั้นตำแหน่ง และมีความสัมพันธ์ภายในที่เป็นทางการ ระบบราชการจึงเป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่ประกอบด้วยบุคคลเป็นจำนวนมากที่เข้ามาทำงานร่วมกันโดยอาศัยระเบียบวินัย และกฎเกณฑ์ขององค์กรเป็นเครื่องมือในการทำงานร่วมกัน ระบบราชการจึงมักมีระบบการทำงานที่ล่าช้า มีการหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ มีอิทธิพลเกิดขึ้นทุกขั้นตอนการทำงาน และแนวคิดของ Max Webber (อ้างถึงในทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549, หน้า 19) กล่าวว่า “ระบบราชการได้เน้นให้ความสำคัญต่อโครงสร้างสายการบังคับบัญชาสั่งการตามลำดับชั้น (hierarchy) ที่ชัดเจนและแน่นอน มีการแบ่งงานตามความเชี่ยวชาญชำนาญการ (specialization) สร้างความมั่นคงแน่นอนในอาชีพการรับราชการ การปฏิบัติงานเป็นไปตามกฎระเบียบและแบบแผนมาตรฐานกลาง (equality) และไม่คำนึงถึงตัวบุคคล (impersonality) ในการให้บริการประชาชน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความยุติธรรม สามารถควบคุมการใช้ดุลพินิจและทุจริตประพฤติมิชอบ ป้องกันการแทรกแซงทางการเมืองและการเล่นพรรคพวก ดังนั้นการหลักธรรมาภิบาล หรือ หลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นหลักที่กฎหมายกำหนดให้ส่วนราชการทุกส่วนราชการนำมาใช้ในการบริหารราชการ เพื่อให้ส่วนราชการ มีระบบการทำงานที่ดี มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เสมอภาค และมีความยุติธรรม เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานยึดประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก สอดคล้องกับแนวคิดของ ปธาน สุวรรณมงคล (ม.ป.ป., หน้า 5) สรุปว่า ธรรมาภิบาลเป็นหลักการบริหารการปกครองที่มุ่งประโยชน์สูงสุดของประชาชน และประเทศชาติ โดยยึดหลักเหตุผล และความเป็นธรรม กล่าวอีกแง่มุมหนึ่ง ธรรมาภิบาลเป็นทั้งหลักการ (principles) และแนวทาง (guidelines) สำหรับการปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักการที่กำหนด และสอดคล้องกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2555, หน้า 25 - 26 ที่สรุปว่าธรรมาภิบาลเป็นหลักการที่สำคัญของทุกองค์กร ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน หรือ ภาคประชาชน เนื่องจากธรรมาภิบาลเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติต่อกัน และเป็นแนวทางในการจัดระเบียบเพื่อให้ทุกภาคส่วนสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข ตั้งอยู่ในความถูกต้อง เป็นธรรม ดังนั้น การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการจึงมีประโยชน์ ให้การบริหารจัดการขององค์กรมีกลไกและกฎเกณฑ์ในการบริหารจัดการที่ดี มีระบบ มีความโปร่งใส มีมาตรฐานในการปฏิบัติงาน อันนำมาซึ่งความน่าเชื่อถือและศรัทธาต่อองค์กรนั้น ๆ ทำให้องค์กรมีการบริหารจัดการที่มีความคล่องตัว ทันต่อสถานการณ์ สอดรับกับการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ทั้งภายในและภายนอก ทำให้การดำเนินงานในภาพรวมขององค์กรมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดความคุ้มค่าสูงสุดตามภารกิจขององค์กร และทำให้เพิ่มศักยภาพในการแข่งขัน เพิ่มโอกาสในการระดมทุน/การเข้าสู่ตลาดทุนในระดับสากล เพิ่มโอกาสในการแสวงหาพันธมิตรทางธุรกิจ เพิ่มคุณค่าให้แก่องค์กรในระยะยาว ดังนั้น ระบบราชการจึงจำเป็นต้องปฏิรูประบบราชการ เพื่อแก้ไขปัญหาระบบการทำงานที่เกิดขึ้น โดยนำหลักการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่มาปฏิรูประบบราชการ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ บุญเกียรติ ภาวะเวกพันธ์ (2561, หน้า 119-120) กล่าวว่า “การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) คือ การปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐโดยนำหลักการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการและการแสวงหาประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ โดยการนำเอาแนวทางหรือวิธีการบริหารงานของภาคเอกชนมาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐ

เช่น การบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การบริหารงานแบบมืออาชีพ การคำนึงถึงหลักความคุ้มค่า การจัดการโครงสร้างที่กะทัดรัดและแนวราบ การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาแข่งขันการให้บริการสาธารณะ การให้ความสำคัญต่อค่านิยม จรรยาบรรณวิชาชีพ คุณธรรมและจริยธรรม ตลอดจนทั้งการมุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชนโดยคำนึงถึงคุณภาพเป็นสำคัญ

ดังนั้นการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) จึงเป็นแนวคิดพื้นฐานของการบริหารจัดการภาครัฐซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบต่างๆ ของภาครัฐและยุทธศาสตร์ด้านต่างๆ ที่เป็นรูปธรรมมีแนวทางในการบริหารจัดการ ดังนี้

1. การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน
2. ลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงาน
3. การกำหนด การวัด และการให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์กร และระดับบุคคล
4. การสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านบุคลากร (เช่น การฝึกอบรม ระบบค่าตอบแทนและระบบคุณธรรม) เทคโนโลยี เพื่อช่วยให้หน่วยงานสามารถทำงานได้อย่างบรรลุวัตถุประสงค์

5. การเปิดกว้างต่อหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของภาคเอกชน ในขณะที่ด้วยกันภาครัฐ ก็หันมาทบทวนตัวเองว่าสิ่งใดควรทำเองและสิ่งใดควรปล่อยให้เอกชนทำ ฉะนั้นแล้ว การบริหารที่มุ่งเน้นการควบคุมสัมฤทธิ์ผล (output controls) การปรับกระบวนการดำเนินงานจากเดิมที่มุ่งเน้น การควบคุมปัจจัยนำเข้าและความถูกต้องตามกฎระเบียบ ไปสู่การมุ่งเน้นที่ผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานโดยมีตัวชี้วัดในเชิงปริมาณที่ชัดเจน และเชื่อมโยงเข้ากับการจัดสรรทรัพยากรและการให้รางวัล จึงจำเป็นอย่างที่จะต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการเพื่อกำกับติดตามการปฏิบัติราชการให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และเพื่อให้ผู้บังคับบัญชานำผลการประเมินการปฏิบัติราชการไปใช้ประกอบการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนตามหลักการระบบคุณธรรม อันจะเป็นการสร้างขวัญ กำลังใจและแรงจูงใจในการพัฒนาผลงานของข้าราชการ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2552) และสอดคล้องกับแนวคิดของ วิณา พิงวิวัฒน์นิกุล (2561, หน้า 6) ที่กล่าวว่า “การประเมินผลการปฏิบัติงานคือระบบ การประเมินผลตัวบุคคลอันเนื่องมาจากผลการปฏิบัติงานโดยอาศัยหลักเกณฑ์และวิธีการต่างๆ อย่างปราศจากอคติหรือโดยการเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานกับมาตรฐานการทำงานตามที่ตกลงกันไว้ล่วงหน้าว่าจะได้ผลเพียงใด รวมทั้งการประเมินคุณสมบัติที่จำเป็นต่อการทำงานของบุคคลด้วยประโยชน์ของการประเมินผลการปฏิบัติงานนั้น อาจนำไปใช้เพื่อพิจารณาความดีความชอบในการเลื่อนขั้นเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง การย้ายสับเปลี่ยนหมุนเวียนเจ้าหน้าที่ในองค์กร จะทำให้รู้ว่าการทำงานนั้นได้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรหรือไม่อีกด้วย การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ก็เพื่อให้การประเมินมีความชอบธรรม ปราศจากอคติ สอดคล้องกับงานวิจัยของอริยะวธรรม พิมภา (2556) ได้ศึกษา “การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน สังกัดกระทรวงแรงงาน ผลการวิจัยพบว่าผู้บริหารกรมประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรด้วยความยุติธรรม ผู้บริหารปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี มีการปลุกฝังให้บุคลากรมีความรักความสามัคคี ผู้บริหารสนับสนุนให้บุคลากรปฏิบัติหน้าที่ด้วยความขยันซื่อสัตย์สุจริต และผู้บริหารจัดกิจกรรมส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม ให้แก่บุคลากรอย่างสม่ำเสมอ และงานวิจัยของนิธินันท์ จันทน์เอียด (2556) ทำการศึกษาเรื่อง “หลักธรรมาภิบาลกับประสิทธิผลการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์และการธนกิจ มหาวิทยาลัยรามคำแหง จำกัด กับสหกรณ์ออมทรัพย์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จำกัด ผลการวิจัยพบว่า การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารสหกรณ์เพื่อให้การบริหารเป็นไปอย่างซื่อสัตย์ โปร่งใส มีความรับผิดชอบ และสร้างการมีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ทุกฝ่าย

การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการมีดังนี้

1) หลักนิติธรรม

ในการนำหลักนิติธรรมมาใช้ประกอบการพิจารณาในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ผู้ประเมินได้ให้ข้อมูลใน 2 ประเด็นคือ ในประเด็นแรก การนำหลักนิติธรรมมาใช้ประกอบการพิจารณานั้น จะพิจารณาจากการนำกฎ ระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติราชการได้ถูกต้องหรือไม่ เกิดผลเสียหายต่อส่วนราชการ หรือไม่อย่างไร และ

ประเด็นที่สอง คือสำนักงาน ป.ป.ส. เองได้มีการประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการไว้ด้วย อยู่แล้ว ดังนั้นประกาศดังกล่าว ก็เป็นส่วนหนึ่งในการนำมาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการดังกล่าว ซึ่งจะ สอดคล้องกับงานวิจัยของอริยะวรรณ พิมภา (2556) ทำการศึกษาเรื่อง “การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของ ผู้บริหารกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน สังกัดกระทรวงแรงงาน ผลการวิจัย พบว่า ผู้บริหาร กำกับ ดูแล และส่งเสริมให้ บุคลากรประพฤติปฏิบัติตาม กฎ ระเบียบและ ข้อบังคับของหน่วยงานอย่างเคร่งครัดผู้บริหารมีการนำ พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ มาใช้ในการบริหาร ผู้บริหารปฏิบัติ ตาม กฎ ระเบียบและข้อบังคับของหน่วยงานอย่างเคร่งครัด และผู้บริหารชี้แจงแนะนำแนวทางการปฏิบัติให้ถูกต้อง ตามกฎระเบียบข้อบังคับที่วางไว้ให้เข้าใจตรงกัน

2) หลักคุณธรรม

ได้นำหลักคุณธรรมมาใช้พิจารณาการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ในมิติการมีพฤติกรรมกรรมการปฏิบัติงาน ที่มีคุณธรรมจริยธรรม คือการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การเป็นแบบอย่างที่ดี มีความซื่อสัตย์ สุจริต ได้มี การส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ในกองฯ ยึดหลักคุณธรรม มีความสำนึกในการปฏิบัติงาน ยึดมั่นในค่านิยมหลักของ สำนักงาน ป.ป.ส. ซึ่งหนึ่งในนั้น คือมีความซื่อสัตย์ และมีศีลธรรม สอดคล้องกับวิโรจน์ ก่อสกุล (2561ก, หน้า 103 - 104) สรุปว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มีว่า

ในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีควรจัดหรือส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานของหลักสำคัญ อย่างน้อย 6 ประการ ดังนี้ 2. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ชยัน อดทน มีระเบียบวินัยประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3) หลักความโปร่งใส

หลักความโปร่งใสคือ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานของ องค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส และมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่ เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างสะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้อง ชัดเจนได้ตั้งนั้น การนำหลักความโปร่งใสมาใช้พิจารณาการประเมินผลการปฏิบัติราชการ การปฏิบัติหน้าที่ด้วย ความโปร่งใส ตรงไปตรงมา สามารถตรวจสอบได้ หรือประชาชนหรือผู้มารับบริการสามารถตรวจสอบกระบวนการ ทำงาน หรือเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยง่าย สอดคล้องกับวิโรจน์ ก่อสกุล (2561ก, หน้า 103-104) สรุปว่า ระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มีว่าหลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความ ไว้วางใจ ซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้ มี ความโปร่งใส และมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชน เข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างสะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

4) หลักความมีส่วนร่วม

หลักการมีส่วนร่วม คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจ ประเทศ ไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็นการไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ ในการนำหลักความมีส่วนร่วมมาใช้ประกอบการประเมินจะพิจารณาจากการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน การร่วมแสดงความคิดเห็นในประเด็นต่าง ๆ การวางแผนการทำงานร่วมกัน เป็นต้น หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจประเทศ ไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ

5) หลักความรับผิดชอบ

ได้นำหลักความรับผิดชอบมาใช้พิจารณาการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ในเรื่องนี้ จะพิจารณาจาก การกิจหน้าที่ของแต่ละส่วนงาน ว่าสามารถดำเนินงานให้บรรลุตามเป้าหมาย ทันท่วงทีกรอบระยะเวลาที่กฎหมาย กำหนด หรือไม่ว่าอย่างไร สามารถปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายได้ถูกต้อง รวดเร็ว และทันต่อเวลา สอดคล้องกับวิโรจน์

ก่อสร้าง (2561ก, หน้า 103 - 104) สรุปว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มีว่า 5. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำคัญในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6) หลักความคุ้มค่า

พิจารณาจากการปฏิบัติงานว่าสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จ มีการลดขั้นตอนการทำงานให้มีความรวดเร็ว ใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย และใช้งบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุดเพื่อแก้ปัญหาของประเทศ รวมทั้งการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ภายในกองกฎหมาย เช่น การประหยัดพลังงานซึ่งการประหยัดพลังงานก็เป็นส่วนหนึ่งของตัวชี้วัดกรมเช่นกันสอดคล้องกับวิโรจน์ ก่อสกุล (2561ก, หน้า 103-104) สรุปว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มีว่า 6. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้อย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

ปัญหาและอุปสรรคในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ

1) ปัญหาการบริหารงานภาครัฐยังคงเป็นระบบอุปถัมภ์และระบบเจ้าขุนมูลนาย ทำให้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานและการประเมินผลการปฏิบัติราชการได้ไม่เต็มที่ สอดคล้องกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2552) สรุปว่าระบบการตัดสินใจและการบริหารจัดการของภาครัฐยังมีลักษณะที่ขาดความโปร่งใสบริสุทธิ์และยุติธรรมอย่างแท้จริงส่งผลให้การบริหารจัดการโดยรวมไม่สามารถสนองตอบและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนโดยรวมได้ ในขณะที่เดียวกันก็เปิดโอกาสหรือช่องทางให้เกิดการทุจริตและผิดจริยธรรมจรรยาบรรณในการปฏิบัติราชการได้

2) ปัญหาด้านความโปร่งใส เนื่องจากผู้รับการประเมินไม่มีความชัดเจนในการพิจารณา หรือไม่มีการสร้างการรับรู้ให้กับผู้รับการประเมิน ไม่มีเกณฑ์การพิจารณาที่ชัดเจน ใช้ดุลพินิจมากกว่า รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลให้เข้าใจ ในเรื่อง การคิดวิเคราะห์ค่าคะแนน รวมทั้งข้อมูลที่น่ามาพิจารณาให้คะแนน สอดคล้องกับงานวิจัยของวิโรจน์ คงเทพ (2558) ทำการศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองพัทลุง จังหวัดพัทลุง ผลการวิจัยสรุปได้ว่า หลักความโปร่งใส มีแนวทางการดำเนินงาน สร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันในการปฏิบัติงาน โดยมีการปรับปรุงกลไกการทำงานให้มีความโปร่งใสเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สามารถตรวจสอบได้ มีการแสดงผลการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน

3) ปัญหาด้านความมีส่วนร่วม การไม่เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกทราบการตัดสินใจของผู้ประเมิน ซึ่งจะสอดคล้องกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2552) ที่สรุปว่า ระบบการตัดสินใจและการบริหารจัดการของภาครัฐยังมีลักษณะที่ขาดความโปร่งใสบริสุทธิ์และยุติธรรมอย่างแท้จริงส่งผลให้การบริหารจัดการโดยรวมไม่สามารถสนองตอบและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนโดยรวมได้ ในขณะที่เดียวกันก็เปิดโอกาสหรือช่องทางให้เกิดการทุจริตและผิดจริยธรรมจรรยาบรรณในการปฏิบัติราชการได้

4) ปัญหาหลักความคุ้มค่า ว่า ยังไม่ใช้ทรัพยากรบุคคลให้เกิดความคุ้มค่า เนื่องจากบางงาน หรือบางภารกิจ คนกับงานยังไม่สมดุลกัน และยังไม่ได้ใช้หลักนี้มาตรวจสอบผู้ถูกประเมินอย่างเคร่งครัดในเรื่องของการประหยัดพลังงาน ประหยัดทรัพยากร เช่น การประหยัดกระดาษ น้ำ ไฟ หรือวัสดุสำนักงาน เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับวิโรจน์ คงเทพ (2558) ทำการศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองพัทลุง จังหวัดพัทลุง ผลการวิจัย (6) หลักความคุ้มค่า กำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานวางแผนบริหารจัดการในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม มีการจัดกิจกรรมรณรงค์ให้ทุกคนมีความประหยัด ใช้ทรัพยากรอย่างมีคุณค่า

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ควรมีการส่งเสริม ปลุกฝังให้มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิบัติราชการ โดยให้คำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวม มีความซื่อสัตย์ต่อหน้าที่ของตนเอง มีความรับผิดชอบ
2. ผู้บริหารควรกำหนดเกณฑ์ในการพิจารณาการประเมินให้มีความชัดเจน และให้ผู้มีอำนาจในการประเมินปฏิบัติตามด้วยความเคร่งครัด เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย
3. รมรณรงค์ให้ข้าราชการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่า และประหยัด เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุด
4. เปิดโอกาสให้ข้าราชการทุกคนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการร่วมกันกำหนดเกณฑ์การให้คะแนนประเมิน

เอกสารอ้างอิง

- ชลิดา สอนมณี. (2561). *เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนการบริหารงานวิชาการและแนวคิดเชิงทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2549). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารราชการแนวใหม่ (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร : บริษัท วิชั่น พรินท์ แอนด์ มีเดีย จำกัด
- นิธินันท์ จันทน์เอียด. (2556). *หลักธรรมาภิบาลกับประสิทธิภาพการบริหารสภรณ์อ้อมทรัพย์และการธนกิจมหาวิทยาลัยรามคำแหง จำกัด กับสภรณ์อ้อมทรัพย์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จำกัด*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์. (2561ข). *เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนการบริหารงานวิชาการ การเมือง และการบริหาร*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (ม.ป.ป.). การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล. กรุงเทพมหานคร : บริษัท แก่นจันทร์การพิมพ์ จำกัด.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. (2551, มกราคม 28). *ราชกิจจานุเบกษา*, 125(22ก), 13-28.
- วิโรจน์ ก่อสกุล. (2561ก). *เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนการและนวัตกรรมในองค์กร*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต.
- วิโรจน์ คงเทพ. (2558). *ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองพัทลุง จังหวัดพัทลุง*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วีณา พิงวิวัฒน์นิกุล. (2561). *เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ร่วมสมัย*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล. (2552). *ถาม-ตอบ เรื่อง การประเมินผลการปฏิบัติราชการ* (พิมพ์ครั้งที่ 1). นนทบุรี: บริษัท พี เอ ลีฟวิง จำกัด.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2552). *คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติราชการ : ภาพรวมระบบบริหารผลงานและระบบประเมินผลการปฏิบัติราชการ*. นนทบุรี: บริษัท พี เอ ลีฟวิง จำกัด.

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), (2552). *คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating)*. กรุงเทพมหานคร : บริษัท พรีเมียร์ โพร จำกัด.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), สำนักบริหารการเปลี่ยนแปลงและนวัตกรรม. (2555). *หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)*.: กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2560). *หลักธรรมาภิบาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. ค้นเมื่อ 20 กันยายน 2561. จาก <http://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2560/hi2560-051.pdf>
- สำราญ มีแจ้ง และสมหวัง พิธิยานุวัฒน์. *การประเมินผลการปฏิบัติงานแนวใหม่ : ทฤษฎีและปฏิบัติ*. (2556). กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อริยะวรรณ พิมภา. (2556). *การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน สังกัดกระทรวงแรงงาน*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์), มหาวิทยาลัยรามคำแหง