

วิเคราะห์คุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานในองค์กรของหน่วยงานภาครัฐ

ANALYSIS OF THE INTEGRITY AND TRANSPARENCY OF THE OPERATIONS OF GOVERNMENT AGENCIES OF THE ORGANIZATION.

พระประเจน กรุตตโม¹, ศรุตานนท์ ชอบประดิษฐ์², และ ไชยพร สมานมิตร³

Phra Prajen Kruttamo, Sarutanon Chobpradit, and Chaiyaporn Samanmitr

หลักสูตรสาขาวิชาพระพุทธศาสนา มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาลัยสงฆ์เลย¹

Bachelor of Buddhist Studies Program, Loei Buddhist College, Mahachulalongkornrajavidyalaya University¹

หลักสูตรศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาสังคม ศาสนาและวัฒนธรรม วิทยาลัยทองสุข²

Master of Education Program in Society, Religion, and Culture, Thongsook College²

หลักสูตรสาขาวิชาพระพุทธศาสนา มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตหนองคาย³

Bachelor of Buddhist Studies Program, Nong Khai Campus,

Mahachulalongkornrajavidyalaya University³

E-mail: drnita2020@gmail.com¹

Received 2 March 2023; Revised 11 May 2023; Accepted 30 June 2024.



บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA) ที่ใช้ในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐขององค์กรและหาแนวทางการทำงานโดยให้ความสำคัญกับการดำเนินงานที่มีความโปร่งใส ความพร้อมรับผิด คุณธรรมการให้บริการของหน่วยงาน วัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร และคุณธรรมการทำงานในหน่วยงาน และหน่วยงานจะทราบถึงประเด็นในการแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนาวิธีการดำเนินงานภายในองค์กร ที่จะนำไปสู่การยกระดับคุณธรรม และความโปร่งใสในการดำเนินงานให้สูงขึ้น ได้รับการยอมรับจากผู้รับบริการจากทุกภาคส่วน และเป็นหน่วยงาน ภาครัฐต้นแบบในการดำเนินงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ให้กับหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ต่อไป ประการสำคัญคือ การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ จะเป็นกลไกในการป้องกันการทุจริตของประเทศสืบต่อไป

คำสำคัญ: คุณธรรมและความโปร่งใส; การบริหารงานภาครัฐ; ระบบราชการไทย; หน่วยงานภาครัฐขององค์กร

Abstract

This article aims to analyze the Integrity and Transparency Assessment (ITA) assessment of the integrity and transparency of government agencies, and to find ways to work with it is important to operate with transparency. Liability Service morality of the agency moral culture in the organization and morality in working in the agency and the unit will be aware of issues in solving, improving, and developing methods of operation within the organization. Which will lead to moral upgrading and higher transparency in operations Accepted by service recipients from all sectors and as an agency the government is a role model for operating with integrity. To other government agencies. Assessing the integrity and transparency of government agencies' operations will be a mechanism to prevent corruption in the country in the future.

Keywords: integrity and transparency; government administration; Thai bureaucracy; corporate government agencies

บทนำ

การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA) เป็นการดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ สนับสนุนการยกระดับค่าคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ของประเทศไทยให้เพิ่มสูงขึ้นกว่าปีที่ผ่านมา และประชาชนรับทราบผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินการ อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ เหนือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงาน ภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA) มีเนื้อหาครอบคลุมหลายมิติเกี่ยวข้อง กับการส่งเสริมคุณธรรม ความโปร่งใส และการป้องกันทุจริต ทั้งการทุจริตทางตรง และการทุจริต ทางอ้อม รวมไปถึงการปรับบริบทแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต ซึ่งนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขลดโอกาสหรือความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตในหน่วยงานภาครัฐ โดยจำแนกออกเป็น 10 ตัวชี้วัด ได้แก่ 1) การปฏิบัติหน้าที่ 2) การใช้งบประมาณ 3) การใช้อำนาจ 4) การใช้ทรัพย์สินของราชการ 5) การแก้ไขปัญหาการทุจริต 6) คุณภาพการดำเนินงาน 7) ประสิทธิภาพการสื่อสาร 8) การปรับปรุงการทำงาน 9) การเปิดเผยข้อมูล 10)การป้องกันการทุจริต ทั้งนี้ การดำเนินการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามเกณฑ์การประเมิน คุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA) ดังกล่าว ดำเนินการมาตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ ส่วนราชการมีกระบวนการในการเสริมสร้างคุณธรรมและความโปร่งใส และมีกระบวนการ เพื่อป้องกันการทุจริตในส่วนราชการ รวมทั้งมีการสร้างความร่วมมือและการสร้างเครือข่ายใน การต่อต้านการทุจริตอย่างเป็นระบบ เพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดีและนำมาซึ่งประโยชน์ต่อประชาชน และประเทศชาติต่อไป

การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity & Transparency Assessment) แบ่งเป็น 5 ดัชนี ดังนี้

1. ความโปร่งใส (Transparency) ประเมินจากความคิดเห็นของประชาชนผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามประสบการณ์ในการรับบริการจากหน่วยงานภาครัฐ และจากข้อมูลเอกสาร/หลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence - Based) บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงในการดำเนินงานของหน่วยงาน
2. ความพร้อมรับผิด (Accountability) ประเมินจากความคิดเห็นของประชาชนผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามประสบการณ์ในการรับบริการจากหน่วยงานภาครัฐ
3. คุณธรรมการให้บริการของหน่วยงาน (Integrity in Service Delivery) ประเมินจากการรับรู้ และประสบการณ์โดยตรงของประชาชนผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีต่อการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ
4. วัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร (Integrity Culture) ประเมินจากความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานภาครัฐ และจากข้อมูลเอกสาร/หลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence - Based) บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงในการดำเนินงานของหน่วยงาน
5. คุณธรรมการทำงานในหน่วยงาน (Work Integrity) ประเมินจากความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ ภายในหน่วยงานภาครัฐที่มีต่อการดำเนินงานของหน่วยงาน



แผนภาพ ดัชนีของการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ

ความเป็นมาของระบบหน่วยงานภาครัฐขององค์กร

สำหรับประเทศไทย ได้พยายามปรับปรุงระบบ บริหารราชการแผ่นดินมาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่ง ในเดือนตุลาคม ปีพ.ศ. 2545 จัดตั้งคณะกรรมการ พัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อน โดยมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) เป็นหน่วยงานหลักในการพัฒนา ระบบราชการ ทำหน้าที่สนับสนุนการทำงานของ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เสนอแนะและ ให้คำปรึกษาแก่ คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนาระบบ ราชการและงานของรัฐอย่างอื่น ซึ่งรวมถึงโครงสร้าง ระบบราชการ ระบบงบประมาณ ระบบบุคลากร มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม ค่าตอบแทน และ วิธีปฏิบัติราชการอื่น ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระ ราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราช กฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และ วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีพ.ศ. 2546

อีกทั้ง ยังได้มีการออกกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ เรื่อยมา โดยเหตุผลเพื่อปรับโครงสร้างระบบราชการไทยให้มีความทันสมัย (Office of the Public Sector Development Commission, 2018) เพื่อพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินไทยให้มีความก้าวหน้าและมีประสิทธิภาพสูง งบประมาณรวมทั้งปัจจุบัน ระบบบริหารราชการแผ่นดินไทยได้รับการพัฒนาไปหลายเรื่อง เช่น ได้มีความพยายาม นำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management- NPM) มาใช้แทนระบบราชการแบบดั้งเดิม มีความพยายามลดขนาดกำลังคนภาครัฐ ริเริ่ม จัดตั้งองค์กรมหาชน ดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนแปรรูปมหาวิทยาลัยจากมหาวิทยาลัยภายใต้ระบบราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จในความพยายามพัฒนา ระบบราชการที่ผ่านมา ยังมีขอบเขตที่จำกัดไม่เพียงพอ กับความจำเป็นในการแข่งขัน และไม่เพียงพอต่อภาวะ ภัยคุกคามใหม่ๆ ที่ประดังเข้ามากระทบประเทศครั้งแล้ว ครั้งเล่า ทำให้ปัญหาหลักของชาติยังคงมีอยู่และ ดูเหมือนว่าจะยังคงมีความรุนแรงกว้างขวางมากขึ้น อีกด้วย ผู้เขียนจึงได้ทำการวิเคราะห์สังเคราะห์เอกสาร เพื่อแสดงให้เห็นภาพรวมของการพัฒนาระบบราชการ ที่ผ่านมามาของไทย

การจัดการระบบหน่วยงานภาครัฐ

การจัดการภาครัฐของประเทศต่างๆ จากการศึกษาของ OECD (1995, pp. 2-26; OECD, 1997) พบว่ามีวิธีการดำเนินการที่มักปฏิบัติอยู่ใน ประเทศต่างๆ โดยสามารถขยายความเพิ่มเติม ดังนี้

หลักการที่ 1 การจัดการแบบมืออาชีพ การเปลี่ยน วิธีการทำงานแบบดั้งเดิมคือมอบหมายภารกิจ การจัดการให้ข้าราชการอาวุโสซึ่งไม่สามารถพิสูจน์ ยืนยันได้ว่า มีทักษะและความสามารถทางการจัดการ อย่างเพียงพอหรือไม่หนึ่ง ข้าราชการดังกล่าวส่วนใหญ่ ขาดทักษะการจัดการแบบมืออาชีพ แต่มักเน้นหนักไป ด้านการรักษาระเบียบกฎเกณฑ์โดยไม่มีวิธีการที่ดีพอ ซึ่งรูปแบบดังกล่าวนี้ย่อมนำมาซึ่งความล้มเหลว ดังนั้น จึงจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงแนวทางการจัดการเสียใหม่ โดยการผลิตผู้บริหารหรือผู้จัดการมืออาชีพขึ้นให้ เพียงพอ และขึ้นทะเบียนเอาไว้เมื่อถึงเวลาที่คัดเลือก ผู้จัดการ (Manager) เหล่านี้เข้าสู่องค์การภาครัฐตามความถนัด การส่งมอบพันธกิจระหว่างรัฐกับผู้จัดการ มืออาชีพ (Hands - On Professional Management) สามารถทำได้โดยทำสัญญาการส่งมอบหรืออ่าจมี ข้อตกลงอย่างอื่นใดก็ได้ที่แสดงถึงพันธสัญญาที่มีต่อกัน ตามความเหมาะสม โดยสัญญาแต่ละสัญญาไม่จำเป็น ต้องเหมือนกัน วิธีการจัดการของมืออาชีพจะต้องเป็นไป ในลักษณะที่เรียกว่า “การจัดการที่ตื่นตัวว่องไว (active management)” และ “มีความสามารถในการปรับตัว สูง (highly adaptability of Management)” รวมทั้ง ต้องรับผิดชอบและพร้อมที่จะรับการตรวจสอบจาก สาธารณะด้วย (highly accountability) ส่วนรูปแบบ เดิมๆ ที่เคยชินตามระบบระเบียบวิธีการแบบราชการ ดั้งเดิม เช่น เน้นระเบียบก่อนผลงาน การหมุนเวียน ความดีความชอบ โดยไม่สนใจผลงานและภาวะ สร้างสรรค์ในการปฏิบัติหนึ่ง การมอบหมายพันธกิจ และการมอบอำนาจในการจัดการต้องทำให้ชัดเจนและ เหมาะสม โดยต้องระบุในสัญญา และ

เมื่อมีการประเมิน ผลแล้วหากเห็นว่าไม่เป็นไปตามเป้าหมาย หรือมีความ ไม่เหมาะสม อันเนื่องจากสาเหตุใดๆ ก็ตามต้องสามารถ ปรับปรุงแก้ไขได้โดยทันที

หลักการที่ 2 การจัดการที่เน้นผลงานโดยมีมาตรการและมาตรฐานด้าน วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และผลสำเร็จของงานที่ชัดเจน ตามหลักการข้อนี้ต้องการให้มีการปฏิรูปการบริหาร ราชการแบบดั้งเดิมที่ให้ความสำคัญต่อระเบียบปฏิบัติ เหนือผลงาน อันเป็นต้นเหตุทำให้การบริหารราชการ ต้องขึ้นต่อระเบียบปฏิบัติที่แข็งแกร่งและไม่มี ความชัดเจนในการวัดผลสำเร็จ วิธีการบริหารแบบนี้ต้องได้รับ การปฏิรูปอย่างถอนรากถอนโคน โดยหลักการสมัยใหม่ ทั่วโลกเห็นตรงกันว่า ความสำเร็จของงานมีความสำคัญ ที่สุด การจะให้บรรลุผลสำเร็จได้จำเป็นต้องมีการ ตรวจสอบประเมินผลที่มีประสิทธิภาพรองรับ ดังนั้น ความชัดเจนในเป้าหมาย และตัวชี้วัด จะทำให้การวัด และประเมินผลงานทำได้ถูกต้องแม่นยำ และยังช่วยให้ ทิศทางการปฏิบัติมีความชัดเจนด้วย การปรับปรุงแก้ไข ทำได้ง่าย ซึ่งเป็นวิธีการจัดการที่ดีกว่าแบบดั้งเดิม นอกจากนี้ ความชัดเจนในมาตรฐานการดำเนินงาน จะ ทำให้การทำสัญญารับผิดชอบระหว่างกันมีความชัดเจน ตามไปด้วย ดังนั้น การจัดการสัญญา (contractual management) จะทำได้ง่ายและเป็นการลดข้อขัดแย้ง อันด้วยจากอำนาจที่ตามมา

หลักการที่ 3 การปฏิรูปจุดเน้น การจัดการ การจัดการที่เคยเน้นที่การควบคุมด้านปัจจัย นำเข้า (Input Control) และระเบียบปฏิบัติแบบ ราชการดั้งเดิมที่มากจนเกินความพอดี(bureaucratic procedures to rules) เปลี่ยนไปเป็นการเน้น “การควบคุมที่ผลผลิต (Output Control)” โดยต้องมี มาตรฐานวัดและตัวชี้วัดที่เหมาะสมชัดเจน ทั้งด้านปริมาณ และคุณภาพ หลักการข้อนี้ความสำเร็จของภาครัฐ มิใช่ขึ้นกับการมีระเบียบจำนวนมาก หากแต่ขึ้นกับ ผลของงานที่มีประสิทธิภาพ การจัดการแบบเดิมๆ ที่เน้นการออกระเบียบกฎเกณฑ์ในการควบคุมการใช้ ทรัพยากรนำเข้าอย่างเข้มงวด โดยไม่สนใจว่าจะไป กระทบกับผลผลิตหรือไม่เพียงใด วิธีการเช่นนี้พิสูจน์มาแล้วทั่วโลกว่า เป็นสาเหตุของความไร้ประสิทธิภาพ ในการใช้วิธีการบริหารแบบดั้งเดิม ในทางตรงกันข้าม จากผลการศึกษา พบว่า หากหันมาผ่อนคลายนโยบาย ในการควบคุมทรัพยากรนำเข้าแล้วหันไปเน้นควบคุม ที่ผลลัพธ์แทน จะพบว่าประสิทธิภาพการจัดการเพิ่มขึ้น เป็นอันมาก

หลักการที่ 4 ปฏิรูปรูปแบบการใช้อำนาจ การบริหารราชการแผ่นดิน จากรูปแบบรวมศูนย์อำนาจ ไว้ระดับบน (Centralized Power of Administration) ไปเป็นการกระจายอำนาจออกไปยังองค์กรผู้รับผิดชอบ (Decentralization of Units in Public Organization) ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรภาครัฐที่ได้รับ มอบหมายมีความชัดเจนในความรับผิดชอบ (clear accountability) สามารถจัดการภารกิจของตนได้ อย่างอิสระเพียงพอ (Proper-Autonomous) อันเป็น หลักการที่ถูกต้องในการจัดการสมัยใหม่ มาแทนที่ การจัดการแบบเก่าที่เน้นการใช้ อำนาจจากเบื้องบน แบบสับสนคลุ่มเครือ (diffusion of power from the top) อนึ่ง จากรูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กรแบบ ดั้งเดิม ที่เน้นองค์การขนาดใหญ่มีลำดับชั้นการบังคับบัญชา มาก ที่เรียกว่า “เป็นองค์การแบบพีระมิดทรงสูง (High Pyramidal Organization)” องค์การลักษณะนี้ เป็น เหตุให้เกิดความล่าช้า (Red Tape) และ ไร้ประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงต้องปฏิรูปโดยแยกย่อย องค์การขนาดใหญ่ให้เป็นองค์การขนาดเล็กหลาย

องค์การ (disagreement of units in public sector) โดยให้แต่ละองค์กรมีเป้าหมายเดียว (Single Goal) เพื่อให้การจัดการมีความชัดเจนและประยุกต์ใช้หลักการ มืออาชีพได้สะดวกขึ้น จากรูปแบบการแยกย่อยองค์การ ภาครัฐดังกล่าว ทำให้เกิดวิธีการปฏิบัติในการปฏิรูป ที่เรียกว่า “decoupling” หรือแยกย่อยองค์การ ขนาดใหญ่ให้เกิดเป็นองค์การเล็กๆ หลายองค์การ แล้วทำการบูรณาการทางการจัดการให้องค์กรเหล่านี้ทำงาน ประสานเชื่อมโยงกัน โดยหันมาเน้นการจัดการแนวราบ ให้มากขึ้น และให้ความสำคัญต่อการเป็นเครือข่าย (horizontal & network management) แทน หลักการจัดการแนวตั้ง (vertical management) แบบ ดั้งเดิม ทั้งนี้การจัดการในแนวตั้งจะแปรสภาพจากเดิม ซึ่งเคยเป็นผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ไปเป็น รูปแบบองค์กรพันธมิตรแบบ หน่วยงานนโยบาย (Policy Organization) กับองค์กรปฏิบัติตามนโยบาย (Policy Implementation Organization)

หลักการที่ 5 นำระบบการแข่งขันในเรื่องผลงานและการลดค่าใช้จ่าย มาใช้แทนระบบการทำงานแบบ เข้าขาม เย็นขาม (Passive Action) หลักการดังกล่าวนี้ทำได้ โดยต้องจัดทำเกณฑ์มาตรฐานในการแข่งขันให้ชัดเจน และเป็นธรรม การแข่งขันอาจทำได้ทั้งระหว่างงาน ระหว่างหน่วยงาน หรือแข่งขันกับเกณฑ์มาตรฐานงาน ที่รับผิดชอบก็ได้โดยหลักการสมัยใหม่ยอมรับตรงกันว่า การแข่งขันที่ยุติธรรมจะนำมาซึ่งแรงจูงใจขั้นสูง และ ทำให้เกิดภาวะสร้างสรรค์ในการพัฒนางานให้มี ประสิทธิภาพได้สูง รวมทั้งการแข่งขันที่ดีจะทำให้เกิด การตื่นตัวอยู่เสมอ ซึ่งเป็นลักษณะการจัดการที่ดี

หลักการที่ 6 การนำรูปแบบการปฏิบัติของภาคเอกชน มาใช้แทนรูปแบบการปฏิบัติแบบราชการดั้งเดิม ทั้งนี้ เพราะรูปแบบภาคเอกชนมีความยืดหยุ่น และคล่องตัวมากกว่าวิธีการปฏิบัติแบบดั้งเดิมดังกล่าวเช่น การมอบหมายงาน (delegation of authority) การแสวงหาผู้จัดการแบบมืออาชีพมาทำงาน ความ ยืดหยุ่นคล่องตัวในการทำงาน องค์กรขนาดเล็ก ที่สวยงาม การจ้างงาน และการให้ค่าตอบแทนแก่ พนักงานตามผลงานที่ผลิตได้ เป็นต้น วิธีการของ ภาคเอกชนดังกล่าว เป็นวิธีการทำให้เกิดความเชื่อมั่น ในประสิทธิภาพของงานที่สูงกว่าวิธีการบริหารแบบ ดั้งเดิม

หลักการที่ 7 รูปแบบการใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยเน้นความประหยัด (parsimony) ในการใช้ทรัพยากรโดยให้ใช้ทรัพยากร น้อยแต่ได้ผลงานมาก (doing more with less) ซึ่งหลักการนี้เป็นการเน้นย้ำให้เกิดการใช้ทรัพยากร ให้คุ้มค่า พยายามปรับลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น มีการจัดการแบบ เน้นต้นทุนต่อหน่วย (cost effectiveness)

บทสรุป

Denhardt and Denhardt จึงได้เสนอหลักการในการนำไปประยุกต์ใช้ในการปฏิรูป ระบบราชการไว้อีก 7 ประการดังนี้

1. รับผิดชอบต่อพลเมือง ไม่ใช่ถือว่า พลเมืองเป็นลูกค้า (Serve citizen, Not customer) ซึ่งหลักการนี้ถือเป็นหัวใจสำคัญ กล่าวคือ ให้ยึดถือพลเมืองเป็น “นาย” ส่วนราชการ มีหน้าที่รับใช้มิใช่มองว่าประชาชนเป็นลูกค้าของระบบราชการ

2. มุ่งหาประโยชน์สาธารณะ (Seek is the Public Interest) หมายความว่า ภารกิจของภาครัฐหรือระบบราชการ มีไว้เพื่อค้นหา สร้างสรรค์และดำเนินการเพื่อประโยชน์ สาธารณะ มิใช่เพื่อใครคนใดคนหนึ่ง โดยเฉพาะ ซึ่งประโยชน์สาธารณะดังกล่าวครอบคลุมทุกมิติของรัฐ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม ทั้งใน ระดับชาติและระดับท้องถิ่น ดังนั้น เป้าหมายของระบบ ราชการคือส่งเสริม รับผิดชอบต่อรัฐ ประชาชน และท้องถิ่น ให้สามารถค้นหา สร้างสรรค์และดำเนินการให้ได้มาซึ่ง ประโยชน์สาธารณะ

3. ให้คุณค่ากับความเป็นพลเมือง เหนือความเป็นผู้ประกอบการ (Value Citizenship Over Entrepreneurship) หลักการข้อนี้เป็น การโต้แย้งแนวคิด NPM ที่ให้ความสำคัญแก่การทำตัว เป็นผู้ประกอบการของภาครัฐ โดยมีความเห็นว่า องค์กร ภาครัฐไม่ใช่องค์กรแสวงหากำไรจากประชาชน แต่ทว่า เป็นองค์กรรับใช้ประชาชน เช่น ต้องรับฟังข้อคิดเห็น ของประชาชน(Citizen Voice Listening) ต้องให้การศึกษาแก่ประชาชน (Civic Education) ประกอบการอย่างมีคุณธรรม (Morale Entrepreneur) เป็นต้น

4. คิดเชิงยุทธศาสตร์และ ทางการเมืองเชิงประชาธิปไตย (Think Strategically, Act Democratically) หมายความว่า การบริการใด ของภาคราชการทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นต้องใช้ วิธีคิดอย่างเป็นระบบ มีความรอบคอบรอบด้าน และ ตัดสินใจเลือกยุทธศาสตร์ที่ดีที่สุดในการรับใช้ประชาชนนี้เรียกว่า การคิดเชิงยุทธศาสตร์หลักการนี้จะทำให้ได้ นโยบายที่รอบคอบรัดกุม ส่วนในการกระทำใดๆ ของราชการต้องปฏิบัติโดยยึดหลักประชาธิปไตยคือ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ตั้งแต่ กระบวนการคิด กระบวนการตัดสินใจ กระบวนการ ปฏิบัติโดยยึดมั่นในหลักการประชาธิปไตยที่ว่า “ของ ประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน

5. ต้องตระหนักว่า ความรับผิดชอบไม่ใช่เรื่องง่าย (Recognize that Accountability it's a Simple) โดย พยายามที่จะลดระดับความซ้ำซ้อนของระบบราชการ ลงให้เหลือน้อยที่สุด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ พยายามแยกย่อยองค์กรภาครัฐ (Disaggregation of Unit in Public Sector) ให้เล็กลง โดยพยายามให้แต่ละองค์กร มีวัตถุประสงค์เดียว เหตุผลที่ทำเช่นนี้ก็เพื่อให้เกิด ความชัดเจน และง่ายขึ้นในการจัดการ ซึ่งลักษณะองค์กรภาครัฐโดยธรรมชาติของมันแล้วไม่ได้ง่าย ที่จะจัดการได้ดังเช่น องค์กรภาคเอกชน เพราะความรับผิดชอบขององค์กรภาครัฐมิใช่เพื่อการแสวงหากำไร หากแต่มุ่งตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะซึ่งมี ความสลับซับซ้อน และมีความเป็นนามธรรมสูง นอกจากนั้น ผู้บริหารภาครัฐยังต้องยึดหลักประชาธิปไตย และธรรมาภิบาลอีกด้วย ดังนั้น ความรับผิดชอบของ องค์กรภาครัฐ จึงมีได้จำกัดอยู่แค่ผลลัพธ์เชิงมูลค่า ทางการเงินหรือประสิทธิภาพเท่านั้น แต่ยังคงคำนึงถึง ผลลัพธ์และผลกระทบที่มีอาจประมาณค่าในเชิงปริมาณ ได้อีกด้วย ดังนั้น ความเข้าใจและการตระหนักถึง ความรับผิดชอบที่ถูกต้อง จึงเป็นเรื่องสำคัญตั้งแต่ ตอนต้นของการจัดการภาครัฐ

6. รับผิดชอบมากกว่าถือหางเสือ (Serve Rather than Steer) หลักการข้อนี้ เป็นการตอกย้ำว่า บทบาทขององค์กรและผู้นำภาครัฐ มีฐานะเป็น “ผู้รับใช้” ประชาชน องค์กร กลไก และ ทรัพยากรทั้งหลายที่ภาครัฐใช้จ่ายก็มาจากประชาชน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ประชาชนเป็นเจ้าของรัฐ และว่าจ้าง ข้าราชการหรือพนักงานที่มาทำงานเพื่อรับใช้ประชาชน ผู้เป็นเจ้าของ ดังนั้น องค์กรภาครัฐเป็นผู้ออกนโยบาย จัดทำมีอาชีพ มาดำเนินการแทน และภาครัฐทำหน้าที่เพียงเป็นผู้กำกับ ดูแลที่เรียกว่า ภาครัฐคือ “ผู้ถือหางเสือ (Steering)” จึงเป็นแนวคิดที่ถูกต้อง ความเห็นของ Denhardt and Denhardt เห็นว่า ค่านิยมผู้นำและค่านิยมที่ถูกต้องของ องค์กรมีความสำคัญต่อการดำเนินการเป็นอย่างมาก ดังนั้น ต้องตอกย้ำให้ชัดเจนว่า องค์กรและผู้นำองค์กร ภาครัฐคือ “ผู้รับใช้ประชาชนไม่ใช่ผู้กำหนดนโยบายและ กำกับดูแลนโยบายที่มีลักษณะเป็นนายประชาชน” หาก บรรดาผู้นำมีค่านิยมที่ถูกต้องร่วมกัน คือ การรับใช้ ประชาชน ทิศทางการจัดการองค์กรภาครัฐที่จะตามมา ก็จะทำเดินไปในทิศทางที่ถูกต้อง

7. ให้คุณค่าแก่คน ไม่ใช่เพียงแค่ผลิตภาพ (Value People, Not Just Productivity) แนวคิด NPS เห็นว่า คนมีความสำคัญ สูงสุดอันมีอาจลดทอนความสำคัญลงได้คนจึงควรได้รับ ความเคารพ และได้รับเกียรติ องค์กรภาครัฐจึงต้อง ปฏิบัติต่อคนอย่างสำนึกในคุณค่าดังกล่าว ไม่ว่าจะคนจะอยู่ ในฐานะพนักงาน (public employee) หรือคนมีฐานะ เป็นผู้รับบริการจากรัฐ (Client)

โดยสรุปแนวคิดการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ได้ กำหนดดัชนีในการประเมินที่คำนึงถึงหลักธรรมาภิบาล จรรยาบรรณสากล และวัฒนธรรมของประเทศไทยเป็นหลัก รวมถึงข้อเท็จจริงของการทุจริตที่เกิดขึ้นภายในหน่วยงานภาครัฐ (แผนภาพ, หน้า 17) สาเหตุส่วนมากเกิดจากการดำเนินงานของระดับบุคคล หรือเกิดจากปัจจัยทางวัฒนธรรมขององค์กร หรือเกิดจากลักษณะงานและการรับ สิ่งของ ต่าง ๆ ที่เอื้อให้เกิดการทุจริต ดังนั้น วิธีการบริหารจัดการภายในองค์กรที่นำไปสู่การปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ค่านิยม และวัฒนธรรมขององค์กรให้กลายเป็นสิ่งที่ยอมรับได้ของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ภายในองค์กร โดยการ สร้างความ ตระหนักถึงความรับผิดชอบและการมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตภายในองค์กรของผู้บริหารและ เจ้าหน้าที่ ถึงแม้ จะเป็นสิ่งที่ยากต่อการดำเนินงานก็ตาม แต่เป็นสิ่งสำคัญที่หน่วยงานต้องสร้างให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปสู่องค์กร ที่มีคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน ตลอดจนเป็นการสร้างแนวร่วมใน การต่อต้านการทุจริต อันจะส่งผลต่อ สังคม ชุมชน และประเทศ เกิดความตระหนักถึงภัยจากการทุจริตและ ปฏิเสธการทุจริตในทุกรูปแบบ ผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ถือเป็นจุดเริ่มต้นใน การรณรงค์และเสริมสร้างวัฒนธรรมขององค์กร โดยให้ความสำคัญกับการดำเนินงานที่มี ความโปร่งใส ความพร้อมรับผิด คุณธรรมการให้บริการของหน่วยงาน วัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร และคุณธรรม การทำงานในหน่วยงาน หน่วยงานจะ ทราบถึงประเด็นในการแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนาวิธีการดำเนินงานภายใน องค์กร ที่จะนำไปสู่การยกระดับคุณธรรม และความโปร่งใสในการดำเนินงานให้สูงขึ้น ได้รับการยอมรับจาก ผู้รับบริการจากทุกภาคส่วน และเป็นหน่วยงาน ภาครัฐต้นแบบในการดำเนินงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ให้กับ

หน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ต่อไป ประการสำคัญคือ การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ จะเป็นกลไกในการป้องกันการทุจริตของประเทศ เป็นโครงการสำคัญที่จะส่งผลต่อการจัดอันดับดัชนีภาพลักษณ์ของประเทศ (Corruption Perception Index: CPI) โดยองค์การความโปร่งใสนานาชาติให้มีคะแนนเพิ่มขึ้นนำไปสู่การจัด อันดับที่ดีขึ้นได้อีกทางหนึ่ง

References

- Royal Decree on Good Governance Criteria and Methods B.E. 2546 (2003). Retrieved January 6, 2019, from [https://www.sac.or.th/main/uploadtents/2017_20170201110249-1.pdf]
- Royal Gazette. Royal Decree on Good Governance Criteria and Methods B.E. 2546 (2003). Bangkok: Secretariat of the Prime Minister, 2003.
- Royal Gazette. Act on Administrative Measures in Prevention and Suppression of Corruption B.E. 2551 (2008). Bangkok: Secretariat of the Prime Minister, 2008.
- Thailand Corruption Rank. Retrieved December 22, 2018, from [<https://tradingeconomics.com/thailand/corruption-rank>]
- Origins of the Integrity and Transparency Assessment System in Public Sector Operations. Retrieved January 6, 2019, from [https://www.nacc.go.th/ewt_news.php?nid=10564]
- Office of the Public Sector Anti-Corruption Commission (PACC). Integrity and Transparency Assessment Handbook for Public Sector Operations (ITA) for Fiscal Year B.E. 2558 (2015). Nonthaburi: PACC Press, 2015.
- Office of the National Anti-Corruption Commission (NACC). Handbook for Integrity and Transparency Assessment of Public Sector Operations for Fiscal Year B.E. 2560 (2017). Nonthaburi, 2017.
- Ministry of Public Health. Summary Report on the Operation of the Ministry of Public Health Anti-Corruption Center for Fiscal Year 2018 (6-month period). Retrieved January 5, 2019, from [<http://www.stopcorruption.moph.go.th>]
- Department of Health Service Support and Assumption University Research Institute and Academic Services. Integrity & Transparency Assessment (ITA) Report on Public Sector Operations, Fiscal Year B.E. 2557 (2014).
- Denhardt, Janet V., & Denhardt, Robert B. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.
- Dunleavy, Patrick. (1991). *Democracy, Bureaucracy, and Public Choice*. Hemel Hempstead, UK: Harvester Wheatsheaf.

