

การสร้างตัวชี้วัดธรรมาภิบาลสำหรับ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

พลาวรรณ คำพรรณ*

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างเครื่องมือสำหรับการสำรวจการมีและการใช้ธรรมาภิบาลสำหรับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) โดยรวบรวมตัวชี้วัดที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับธรรมาภิบาลตามหลักธรรมาภิบาล 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า จำนวน 137 ตัวชี้วัด นำมาสร้างเป็นแบบประเมินธรรมาภิบาล โดยทดลองใช้ข้อคำถามทั้ง 137 ตัวชี้วัด กับกลุ่มประชากรเป้าหมาย (ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก) ได้แก่ 1) ลูกจ้างหลัก 2) ประชาชน คู่ค้า และพันธมิตรขององค์กร 3) ภาคประชาสังคม เช่น กลุ่มหรือเครือข่ายองค์กรพัฒนาชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน นักวิชาการ สื่อมวลชน และ 4) หน่วยงานภาครัฐและภาคการเมืองที่กำกับดูแลองค์กรหรือที่องค์กรติดต่อประสานงาน (จำนวน 220 ราย) ผลที่ได้จากการวิเคราะห์องค์ประกอบ (Factor Analysis) ทำให้จำนวนตัวชี้วัดได้รับการจัดหมวดหมู่และมีจำนวนข้อคำถามที่เหมาะสม ผลการวิเคราะห์ปัจจัย (Factor Analysis) ทำให้สามารถตัดตัวชี้วัด (ข้อคำถาม) ที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลให้ลดลง ผู้วิจัยจึงคัดเลือกเหลือตัวชี้วัดที่มีความสัมพันธ์กันสูงจำนวน 60 ตัว สร้างเป็นเครื่องมือในการสำรวจความเห็นจากประชากรเป้าหมาย ได้แก่ 1) กลุ่มลูกจ้างหลัก - คู่ค้า 2) ภาครัฐ - ภาคการเมือง 3) ภาคประชาสังคม และ 4) ประชาชน ผลการนำตัวชี้วัดทั้ง 60 ตัว ไปใช้ พบว่า ประชากรเป้าหมายทั้ง 4 กลุ่ม ประเมินการมีหรือการใช้ธรรมาภิบาลของ กฟผ. การให้คะแนนธรรมาภิบาลของกลุ่มต่าง ๆ มีความสอดคล้องกัน โดยเฉพาะด้านที่ทุกกลุ่ม

* สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240

เมล: palapan2000@yahoo.com

ให้คะแนนสูงสุดเหมือนกันหมด คือ ด้านความรับผิดชอบ และด้านที่ทุกกลุ่มให้คะแนนน้อย
เหมือนกันหมด คือ ด้านการมีส่วนร่วมและด้านความโปร่งใส

คำสำคัญ: การสร้างตัวชี้วัด ธรรมาภิบาล การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

Indicators of Good Governance for the Electricity Generating Authority of Thailand (EGAT)

Palapan Kampan*

Abstract

The researcher has created a tool for exploring the existence of good governance for EGAT (Electricity Generating Authority of Thailand.) According to the literature reviews on good governance, there were 137 indicators concerning 6 principles of good governance. The trial of the 137 questions (indicators) was focused on the target population of 220. The factor analysis technique categorized a number of questions by eliminating the indicators (questions) that had no relevance to good governance so that only 60 indicators were associated significantly. Sixty indicators representing six principles of good governance were used as a tool for the exploration of the target population, comprised of stakeholders outside the organization, including: 1) customers and partnership enterprises, 2) the government sector and politicians, 3) civil society, such as groups or networks of community development composed of environmental conservation organizations, human rights organizations, scholars, journalists, and 4) population surrounding EGAT's areas. The results showed that all responses, with the highest being the principle of responsibility and the lowest being the principle of participation and the principle of transparency. Some of the indicators in this study need to be improved until they are suitable for the perception of the population. In particular, it was the

* Research Center of National Institute of Development Administration (NIDA)
118 Moo 3, Sereethai Road, Klong-Chan, Bangkok, Bangkok 10240, THAILAND.
E-mail: palapan2000@yahoo.com

improvement of indicators or replacement indicators that stakeholder were less concerned about.

Keywords: *Indicators, Good Governance, Electricity Generating Authority of Thailand*

บทนำ

การกำกับดูแลองค์การภาครัฐ ตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ได้ถูกกล่าวถึงครั้งแรกในรายงานของธนาคารโลก (World Bank) เมื่อปี ค.ศ. 1989 เรื่อง “Sub-Saharan Africa from Crisis to Sustainable Growth” ซึ่งกล่าวถึงความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลและการฟื้นฟูเศรษฐกิจ ในรายงานดังกล่าวอธิบายว่าเป็น “ลักษณะและวิถีทางของการใช้อำนาจ การใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจและทางสังคมของประเทศ เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งครอบคลุมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ การบริหารจัดการภาครัฐ การรับผิดชอบ การปรับตัวกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาความโปร่งใส และข้อมูลข่าวสาร” ต่อมา กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) ได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ พบว่า ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่น่าไปสู่ความสำเร็จในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของประเทศ คือ การมีธรรมาภิบาล (Good Governance) (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552)

ธรรมาภิบาลและบรรษัทภิบาล ต่างมาจากคำว่า “Good Governance” ซึ่งหมายถึง การบริหารกิจการที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม ในภาคเอกชนใช้คำว่า บรรษัทภิบาล หรือการกำกับดูแลกิจการที่ดี ซึ่งแปลมาจากภาษาอังกฤษว่า “Corporate Governance” (โดยใช้คำย่อทั่วไปว่า “CG”) สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2541) ให้ความหมายธรรมาภิบาลว่า “ธรรม” คือ ความดี หรือกฎเกณฑ์ ส่วนคำว่า “อภิบาล” แปลว่า บำรุงรักษา ปกครอง เมื่อรวมกันเป็น “ธรรมาภิบาล” (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และ บุญมี ลี, 2544)

การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคม ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน (สำนักงานรัฐมนตรี, 2542) ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคี และร่วมเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือเยียวยาภาวะวิกฤติภัยอันตรายในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรและกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก

รัฐบาลให้ความสำคัญ และผลักดันให้หน่วยงานราชการ องค์กร และเอกชน ยึดถือหลักธรรมาภิบาลเป็นแนวปฏิบัติเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียมกัน จึงส่งผลให้หน่วยงานกำกับดูแลองค์การเอกชนและหน่วยงานภาครัฐเร่งดำเนินการส่งเสริมให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ตัวอย่างที่สำคัญ ได้แก่ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ได้ออกข้อบังคับให้บริษัทจดทะเบียน ต้องจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและได้จัดทำข้อพึงปฏิบัติที่ดีสำหรับกรรมการบริษัทจดทะเบียน (Code of Best Practice for Directors of Listed Companies)

เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติงานของกรรมการ ต่อมาในปี พ.ศ. 2544 คณะอนุกรรมการเพื่อพัฒนาระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Good Corporate Governance Committee) ซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนจากองค์การวิชาชีพต่าง ๆ ได้จัดทำและเผยแพร่รายงานการกำกับดูแลกิจการที่ดี เพื่อให้องค์การในตลาดทุนที่จะพัฒนาระบบการกำกับดูแลกิจการของตนเองได้นำไปใช้เป็นแนวทาง เป็นการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาการกำกับดูแลกิจการที่ดีอย่างต่อเนื่อง (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2552) ในปี พ.ศ. 2546 ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ได้ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์ และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) จัดให้มีการจัดอันดับการกำกับดูแลกิจการของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเพิ่มเติมจากการประเมินการกำกับดูแลที่ดีที่มีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นรัฐวิสาหกิจที่ยึดแนวปฏิบัติตามแนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดี ในการผลิตกระแสไฟฟ้าและส่งพลังงานไฟฟ้าที่มีคุณภาพ นำเชื่อถือ ไปยังผู้ใช้ไฟฟ้าทุกภาคส่วนของประเทศ ด้วยราคาที่เหมาะสมเป็นธรรม ให้ความสำคัญต่อสังคม ชุมชน สิ่งแวดล้อม และเสริมสร้างจริยธรรม วัฒนธรรมการทำงานตามแนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดี สอดคล้องรองรับกับระบบประเมินคุณภาพรัฐวิสาหกิจของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ในอนาคต

ในการนี้ จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาถึงสถานภาพปัจจุบัน เกี่ยวกับการมีหรือการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ใน กฟผ. ตามหลักธรรมาภิบาล 6 หลัก (หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า) ซึ่งต้องมีการสร้างตัวชี้วัด (Indicators) สำหรับ การสำรวจ รวบรวม วิเคราะห์ความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียผ่านทาง การรับรู้ ความเข้าใจ คุณภาพ การสื่อสารขององค์กร เพื่อให้ได้ข้อมูลสำหรับการสร้างความเข้าใจอันดีกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเป็นข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาองค์กรต่อไปในอนาคต

วิธีการศึกษา

การสร้างตัวชี้วัด มีกระบวนการ 3 ขั้นตอน คือ

1) รวบรวมตัวชี้วัดโดยการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาล เพื่อรวบรวมตัวชี้วัด การมีธรรมาภิบาลในองค์กรจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งวางรากฐานของธรรมาภิบาลไว้อย่างครบถ้วน มีหลักการที่สำคัญ คือ การสร้างความโปร่งใสในการบริหารจัดการประเทศ การตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ทั้งระดับชาติ ท้องถิ่น ชุมชน 2) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งสรุปองค์ประกอบสำคัญไว้ 6 ด้าน คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความ

คุ้มค่า (ต่อมาให้ยกเลิก โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 9 สิงหาคม พ.ศ. 2547) 3) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มีสาระสำคัญ มุ่งเน้นให้หน่วยงานราชการมีการบริหารงานโดยเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ความมีประสิทธิภาพในเชิงภารกิจแห่งรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ลดภารกิจ และยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน 4) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารการจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เป็นกฎหมายที่มีขึ้น เพื่อรองรับการปฏิบัติตามมาตราที่ 3/1 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) และ 5) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2551-2555)

2) การหาความเที่ยงตรงตามเนื้อหา ทำได้โดยการหาค่า IOC (Index of Item-Objective Congruence) โดยให้ผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 4 ท่าน และคณะกรรมการธรรมาภิบาลของ กฟผ. เป็นผู้พิจารณาการหาความสอดคล้องของวัตถุประสงค์และเนื้อหาของเครื่องมือที่สร้างขึ้น โดยจัดทำตารางสรุปความเห็นให้แก่ผู้เชี่ยวชาญและคณะกรรมการธรรมาภิบาลของ กฟผ. แต่ละท่าน แล้วนำความเห็นที่ได้มาปรับข้อคำถาม แล้วกลับไปขอความเห็นซ้ำอีก จนมีความเห็นสอดคล้องกัน (ค่า IOC ในแต่ละข้อตั้งแต่ 0.5 ขึ้นไป) แล้วจึงทำการปรับแบบสัมภาษณ์ตามความเห็นสุดท้ายของผู้เชี่ยวชาญ และผู้วิจัยได้ปรับปรุงเครื่องมือให้ผู้เชี่ยวชาญพิจารณาซ้ำ จนมีค่า IOC ในแต่ละข้อตั้งแต่ 0.5 ขึ้นไป

3) การหาความเชื่อมั่นของเครื่องมือ (Reliability) หลังจากผู้วิจัยได้ปรับแบบสัมภาษณ์ตามความเห็นสุดท้ายของผู้เชี่ยวชาญแล้ว จึงนำเอาแบบสัมภาษณ์ทดลองใช้กับประชากรกลุ่มเป้าหมายจำนวน 220 ราย โดยประชากรกลุ่มเป้าหมายมีลักษณะและข้อกำหนด ดังนี้

(1) ลูกค้ายหลักและคู่ค้า - พันธมิตรของ กฟผ. สุ่มจากรายชื่อลูกค้ายหลักของ กฟผ. จำนวน 10 ราย และ คู่ค้า - พันธมิตร จำนวน 20 ราย

(2) ประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้า จำนวน 150 ราย ครอบคลุมประชากรที่อยู่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ที่มีโรงไฟฟ้าหรือเขื่อนตั้งอยู่ คัดเลือกจากหัวหน้าครัวเรือนโดยการสอบถามเบื้องต้นด้วยคำถาม 5 ข้อ ได้แก่ 1) กฟผ. ทำหน้าที่อะไร แตกต่างจากการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) หรือการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) อย่างไร 2) กระแสไฟฟ้าในบ้านของท่านให้บริการโดยหน่วยงานใด 3) ประเภทโครงการหรือกิจกรรมของ กฟผ. ที่ท่านรู้จัก ได้แก่อะไรบ้าง 4) ท่านเคยติดต่อราชการหรือติดต่อกับหน่วยงานใดของ กฟผ. และ 5) หน่วยงาน กฟผ. ที่ตั้งอยู่ใกล้บ้านของท่านหรือที่ท่านรู้จักดี คือ สถานที่ใด บุคคลที่มีคุณสมบัติเป็นตัวอย่างสำหรับการสำรวจต้องสามารถตอบคำถามถูกต้องได้อย่างน้อย 4 ข้อ เพื่อให้แน่ใจว่าได้ตัวอย่างที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับ กฟผ.

(3) ภาคประชาสังคม จำนวน 20 ราย (ด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ด้านสิทธิมนุษยชน นักวิชาการสื่อมวลชน)

(4) **หน่วยงานภาครัฐและภาคการเมือง** หน่วยงานระดับนโยบาย เป้าหมาย คือ ผู้บริหารผู้กำหนดนโยบายของหน่วยงานในระดับนโยบาย จากหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย และหน่วยงานระดับกระทรวง จำนวน 10 ราย หน่วยงานระดับปฏิบัติการ จำแนกเป็น หน่วยงานในส่วนกลาง (ระดับกรม) หน่วยงานในส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 10 ราย ภาคการเมือง ได้แก่ กรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา (ทั้งในปัจจุบันและในอดีต) เช่น กรรมการธิการที่เกี่ยวข้องกับกิจการพลังงาน หรือกิจการรัฐวิสาหกิจ จำนวน 10 ราย

ผลการศึกษา

การสร้างตัวชี้วัด

ผลของการรวบรวมตัวชี้วัดโดยทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับธรรมาภิบาล ได้ตัวแปรที่เกี่ยวข้องจำนวน 137 ตัว ดังนี้

ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลจากการทบทวนวรรณกรรม

ธรรมาภิบาล					
หลักนิติธรรม	หลักคุณธรรม	หลักความโปร่งใส	หลักการมีส่วนร่วม	หลักความรับผิดชอบ	หลักความคุ้มค่า
<ul style="list-style-type: none"> - การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ - ความเคร่งครัดต่อกฎหมาย - กฎระเบียบ - ผู้ปฏิบัติปฏิบัติไปตาม - กฎระเบียบอย่างเคร่งครัด - ให้บริการเป็นธรรม - ตอบปัญหาได้ตรงตาม - กฎระเบียบ - การคุมกฎ - ความเท่าเทียมกันของ - ผู้มาติดต่อ - บริการของเจ้าหน้าที่ - มีความเป็นธรรม - การคัดค้านหรืออุทธรณ์ต่อ - การให้บริการ - ที่ไม่เป็นธรรม - ทราบข้อมูลของงาน - ที่ติดต่อ - กฎหมาย ข้อบังคับ - ระเบียบ ที่ทันสมัย และ - เป็นธรรม - การบังคับใช้ให้มีความ - รัดกุม รวดเร็ว และ - เป็นธรรม - กำหนดระเบียบครบถ้วน - และไม่ขัดกับข้อบังคับ - คำสั่ง ประกาศ และ - ระเบียบที่เกี่ยวข้อง - เผยแพร่ระเบียบข้อบังคับ - ให้กลุ่มเป้าหมายได้รับรู้ - ถึงสิทธิหน้าที่ เสรีภาพ - ของตน 	<ul style="list-style-type: none"> - นำเชื่อถือ - (ไม่มีคอร์รัปชัน) - มีจรรยาบรรณ - จริยธรรมและ - คุณธรรม - การสร้างคุณค่า - ที่สังคมยอมรับ - ตระหนักถึงคุณค่า - ความเป็นธรรมใน - สังคม - มีความเป็นกลาง - ยึดมั่นในความ - ถูกต้องดีงามของ - ศีลธรรม จริยธรรม - เป็นตัวอย่างแก่ - สังคม - ผู้ปฏิบัติงานมีความ - ซื่อสัตย์ จริย จขยัน - อดทน มีระเบียบ - วินัย - มีจรรยาบรรณเป็น - มาตรฐาน อักษร - และถือปฏิบัติ - มีการยกย่อง ชมเชย - เจ้าหน้าที่ 	<ul style="list-style-type: none"> - ร่วมรับรู้การทำงาน - ของ กฟผ. - จริงใจ เปิดเผยข้อมูล - เปิดโอกาสให้ - การตรวจสอบ - การเปิดเผยข้อมูล - โปร่งใส - สร้างระบบ - ตรวจสอบที่ดี - มีระบบบัญชี - ชัดแจ้ง - การเปิดเผยข้อมูล - ข่าวสาร - ฐานการเงิน รายงาน - กิจกรรมประจำปี - ผลการดำเนินงาน - ของรายงาน - การประชุมใหญ่ - แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย - มีระบบการติดตาม - ประเมินผล - การปฏิบัติงาน - มีการกำหนดขั้นตอน - การให้บริการ - ทุกกิจกรรม 	<ul style="list-style-type: none"> - รับฟังข้อมูลจากภายนอก - เปิดให้มีส่วนร่วม - การสื่อสารกับผู้มี - ส่วนร่วม - มีการปรับปรุงให้ดีขึ้น - ตามข้อเสนอของ - บุคคลภายนอก - เปิดให้มีการตรวจสอบได้ - ให้ประชาชนมีส่วนร่วม - ในการตัดสินใจใน - โครงการที่มีผลกระทบ - ต่อสังคมชุมชน และ - สิ่งแวดล้อม - ประชาชนทั่วไปมี - ส่วนร่วมในการตัดสินใจ - ในโครงการที่มี - ผลกระทบต่อสังคม - ชุมชนและสิ่งแวดล้อม - คณะกรรมการที่มีหน้าที่ - คัดสินใจ แต่งตั้งโดย - ผู้มีอำนาจ - รับฟังความคิดเห็นจาก - ผู้ที่ได้รับผลกระทบจาก - ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย - รับฟังความคิดเห็นจาก - ประชาชนทั่วไป - ประชาชนสามารถ - ตรวจสอบข้อมูล - การจัดซื้อจัดจ้างได้ - มีช่องทางให้ผู้มีส่วนได้ - ส่วนเสีย มีส่วนร่วม - แสดงความคิดเห็น - มีส่วนร่วมในการให้ - การสนับสนุนกิจกรรมชุมชน - เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ - ส่วนเสียมีส่วนร่วม - แสดงความคิดเห็น 	<ul style="list-style-type: none"> - ระบบติดตามประเมินผล - มีการตรวจสอบภายใน - การประเมินและบริหาร - ความเสี่ยง - ยอมรับความเปลี่ยนแปลง - การจัดสรรทรัพยากร - ดำเนินการในความรับผิดชอบ - ต่อสังคม หรือสิ่งแวดล้อม - ใส่ใจปัญหาสาธารณะ - กระตือรือร้นใน - การแก้ปัญหา - เคารพในความคิดเห็น - ที่แตกต่าง - ยอมรับผลดีและผลเสีย - จากการกระทำ - เจ้าหน้าที่หรือผู้ได้รับ - มอบหมายปฏิบัติหน้าที่ - อย่างมีประสิทธิภาพ - มีความสำนึกรับผิดชอบ - ต่อสังคม สาธารณะ และ - ส่งเสริมให้การร่วม - กิจกรรมที่เป็น - ประโยชน์ต่อสังคม - มีการกำหนดนโยบาย/ - แผน และกำกับดูแลให้ - ปฏิบัติตามนโยบาย/แผน 	<ul style="list-style-type: none"> - ประหยัด - ใช้ทรัพยากรคุ้มค่า - มีการควบคุมที่ดี - มีการใช้เงินอย่างมี - ประสิทธิภาพ - บทบาทที่สร้างคุณค่า - ใช้ทรัพยากรต่างๆ - อย่างคุ้มค่า - มีการเผยแพร่วิสัยทัศน์ - พันธกิจ และเป้าหมาย - ของหน่วยงาน - มีการวัดผลตอบแทน - ตามผลงาน - เน้นผลงาน - สร้างสรรค์สินค้าและ - บริการที่มีคุณภาพ - รักษาและพัฒนา - ทรัพยากรธรรมชาติ - ให้ยั่งยืน - มีการกำหนดนโยบาย - ในการประหยัด - มีการลดต้นทุนหรือ - อัตราการสูญเสียใน - การดำเนินงาน - มีการควบคุมและลด - อัตราค่าใช้จ่ายใน - การดำเนินงาน - ในแต่ละปี - มีระบบการควบคุม - ภายในที่ดี

การตัดตัวแปรการทดสอบตัวชี้วัดแต่ละข้อว่ามีความสัมพันธ์กับตัวชี้วัดข้ออื่น ๆ ในแบบ สัมภาษณ์ใช้สัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach Alpha Coefficient Reliability) ซึ่ง ได้ค่าสัมประสิทธิ์เท่ากับ 0.67

ผู้วิจัยจึงทำการวิเคราะห์องค์ประกอบ (Factor Analysis) เพื่อลดจำนวนตัวชี้วัดลง ดังตาราง ที่ 1

ตารางที่ 1: ผลการวิเคราะห์ปัจจัย (Factor Analysis) ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลที่เลือกได้ (60 ตัว)

รายการ	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Factor 4	Factor 5	Factor 6
1. เป็นองค์กรที่เปิดให้ประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรับรู้ ขั้นตอนการปฏิบัติงาน	0.111	0.008	0.710	0.205	-0.239	0.133
2. เป็นองค์กรที่ปฏิบัติงานด้วยความรู้ ความสามารถและเคร่งครัด ต่อจรรยาในวิชาชีพ	-0.237	0.687	0.052	-0.258	-0.066	0.005
3. เป็นองค์กรที่เปิดเผยข่าวสารข้อมูล เกี่ยวกับการดำเนินงานอย่างครบถ้วน ถูกต้องไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง	0.305	-0.241	0.757	0.220	-0.220	-0.087
4. เป็นองค์กรที่เปิดโอกาสให้ประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้ามามี ส่วนร่วมในการตัดสินใจในโครงการ ที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน และสังคม	0.385	-0.163	-0.040	0.748	0.098	0.004
5. เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถโต้แย้ง คัดค้านเรื่องที่ไม่เห็นด้วยได้	0.698	0.210	0.049	0.165	-0.080	-0.058
6. เป็นองค์กรที่เห็นแก่ประโยชน์สุข ของประชาชนมากกว่าผลประโยชน์ ขององค์กร	0.198	0.779	0.117	0.050	-0.149	0.047
7. แสดงให้เห็นถึงความเป็นธรรมและ โปร่งใสในการคัดเลือกบุคลากร เข้าทำงานในหน่วยงาน	-0.035	-0.243	0.675	0.208	-0.282	0.168
8. ใส่ใจการพัฒนาสังคม ชุมชน และสิ่งแวดล้อม ควบคู่ไปกับภารกิจหลัก	-0.244	0.115	-0.093	0.067	-0.011	0.753

ตารางที่ 1: ผลการวิเคราะห์ปัจจัย (Factor Analysis) ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลที่เลือกได้ (60 ตัว) (ต่อ)

รายการ	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Factor 4	Factor 5	Factor 6
9. ให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องภายในองค์กรผ่านสื่อต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ	0.449	-0.214	-0.050	0.720	0.127	0.086
10. เป็นองค์กรที่ให้ความสำคัญในการรับฟังความคิดเห็นหรือ ปรึกษาพิจารณาจากประชาชนหรือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	0.018	-0.197	-0.303	0.781	0.023	-0.052
11. เป็นองค์กรที่ให้ความสำคัญกับ การสำรวจความคิดเห็นหรือการทำ ประชาพิจารณ์ก่อนการตัดสินใจ ดำเนินโครงการใด ๆ	0.249	0.252	-0.296	0.750	0.200	-0.017
12. ให้ความสำคัญต่อการรณรงค์ให้ บุคคลในองค์กรและประชาชน ใช้ทรัพยากรอย่างรู้คุณค่า	0.175	-0.007	0.102	0.173	-0.132	0.534
13. ให้บริการที่มีคุณภาพ ปลอดภัย และไม่สร้างความเดือดร้อนให้แก่ สังคมและชุมชน	0.165	0.133	-0.471	-0.068	0.685	-0.097
14. ได้รับการยอมรับว่ามีการปรับปรุง กฎระเบียบให้เหมาะสมกับ สถานการณ์ของประเทศอยู่เสมอ	0.641	0.169	0.258	0.116	0.191	0.028
15. แสดงให้เห็นถึงการใช้จ่ายที่ประหยัด และความพยายามในการลดต้นทุน ในทุกด้านเพื่อให้ประชาชนได้รับ ประโยชน์สูงสุด	0.000	0.193	0.090	-0.080	0.087	0.666
16. การพิจารณาตัดสินใจใด ๆ มีความ เป็นกลาง เชื่อถือได้	-0.228	0.709	0.061	-0.004	-0.120	-0.184
17. เป็นองค์กรที่แสดงให้เห็นถึง ความจริงใจที่จะให้ข้อมูลข่าวสาร แก่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียในทุกด้าน	0.396	-0.234	0.776	-0.255	-0.213	-0.032
18. เป็นองค์กรที่คำนึงถึงประโยชน์ ของประชาชนและสังคมเป็นสำคัญ	-0.034	-0.029	-0.085	0.182	0.074	0.798
19. คำนึงถึงสิทธิความเท่าเทียมกันของ ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	0.709	0.042	0.160	0.041	0.146	-0.121

ตารางที่ 1: ผลการวิเคราะห์ปัจจัย (Factor Analysis) ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลที่เลือกได้ (60 ตัว) (ต่อ)

รายการ	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Factor 4	Factor 5	Factor 6
20. เป็นองค์กรที่น่าเชื่อถือในเรื่อง ความซื่อสัตย์สุจริต	-0.135	0.706	-0.008	-0.024	0.041	-0.177
21. เป็นองค์กรที่นำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้เพื่อปรับปรุงคุณภาพการผลิต และการให้บริการอยู่เสมอ	0.038	0.210	-0.018	0.074	-0.120	0.590
22. บุคลากรปฏิบัติงานที่ตามความรู้ ความสามารถอย่างเต็มที่	0.086	-0.036	0.411	0.110	0.695	-0.345
23. บุคลากรมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน ตามที่ได้รับมอบหมาย	-0.138	-0.197	0.081	0.162	0.678	0.404
24. บุคลากรทำหน้าที่อย่างมี ประสิทธิภาพ	-0.217	-0.194	0.098	0.154	0.691	-0.126
25. เป็นองค์กรที่ปฏิบัติตามที่กฎ ระเบียบ และกฎหมายกำหนด อย่างเคร่งครัด (ภารกิจต่อประชาชน)	0.659	0.453	0.058	0.174	-0.149	-0.023
26. ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีความพึงพอใจในบริการที่ได้รับ	0.065	0.243	0.121	-0.186	0.040	0.753
27. เป็นองค์กรที่เปิดโอกาสให้ประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วม ในการพิจารณาหรือรับรู้เกี่ยวกับการ การจัดซื้อจัดจ้าง	0.416	-0.246	0.101	-0.212	-0.126	-0.075
28. ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้รับการปฏิบัติด้วยมาตรฐานเดียวกัน	0.768	0.313	0.044	0.152	-0.031	0.090
29. เป็นองค์กรที่ปลอดจากการทุจริต หรือผลประโยชน์ทับซ้อน	-0.296	-0.123	0.632	-0.228	0.007	0.162
30. ปลอดจากการปฏิบัติที่หลีกเลี่ยง กฎระเบียบ หรือกฎหมาย (เคารพกฎหมาย)	0.609	0.496	0.139	0.034	0.055	0.195
31. เป็นองค์กรที่ปลอดจากการ ร้องเรียนหรือร้องทุกข์จาก ประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	-0.273	0.582	-0.028	-0.193	-0.128	0.066
32. เป็นองค์กรที่ปลอดจากปัญหาเรื่อง ความประพฤติของบุคลากร	0.038	0.601	0.230	-0.154	-0.253	0.028

ตารางที่ 1: ผลการวิเคราะห์ปัจจัย (Factor Analysis) ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลที่เลือกได้ (60 ตัว) (ต่อ)

รายการ	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Factor 4	Factor 5	Factor 6
33. ผู้บริหารหรือบุคลากรเป็นตัวอย่างที่ดีในด้านการประพฤติปฏิบัติด้านคุณธรรม	-0.233	0.701	-0.044	-0.255	-0.007	0.105
34. เป็นองค์กรที่มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน	0.604	0.263	0.135	0.203	-0.141	-0.155
35. เป็นองค์กรที่มีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างเพียงพอต่อการตัดสินใจในโครงการที่องค์กรต้องการรับฟังความคิดเห็นหรือประชาพิจารณ์	0.041	-0.057	-0.303	0.820	-0.075	0.003
36. มีการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ชัดเจน	-0.223	-0.052	0.144	0.186	0.705	0.307
37. มีการบริหารจัดการทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม	0.063	-0.136	0.071	0.203	0.290	0.755
38. เป็นองค์กรที่มีการรักษาและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้มีความยั่งยืน	-0.099	0.040	-0.063	-0.038	0.080	0.724
39. เป็นองค์กรที่มีการลดต้นทุนหรือลดการสูญเสียจากการดำเนินงานอยู่เสมอ	0.314	-0.056	0.293	0.105	0.030	0.664
40. เป็นองค์กรที่มีการส่งเสริมพัฒนาศักยภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้สามารถวิเคราะห์ปัญหาและตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องได้อย่างเหมาะสม	-0.058	0.124	-0.383	0.724	-0.127	0.000
41. เป็นองค์กรที่มีการแสดงให้เห็นว่ามีการสนองตอบต่อความคิดเห็นของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างจริงจัง	-0.041	-0.089	-0.324	0.812	-0.039	-0.049
42. บุคลากรมีความเข้าใจด้านนโยบายและแผนการปฏิบัติงานที่ชัดเจน	-0.239	-0.227	0.083	0.030	0.620	-0.137

ตารางที่ 1: ผลการวิเคราะห์ปัจจัย (Factor Analysis) ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลที่เลือกได้ (60 ตัว) (ต่อ)

รายการ	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Factor 4	Factor 5	Factor 6
43. มีความจริงใจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับรู้	0.756	0.118	0.093	0.062	-0.146	0.001
44. มีความจริงใจในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและสังคม	0.280	0.001	-0.249	-0.016	0.659	-0.361
45. บุคลากรมีความร่วมมือในการปฏิบัติงานร่วมกันเป็นอย่างดี	-0.068	-0.023	0.216	-0.071	0.705	-0.016
46. บุคลากรมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ	0.037	0.296	-0.373	-0.208	0.699	-0.051
47. มีความสามัคคีกันภายในองค์กรปราศจากความขัดแย้งกัน	-0.317	0.596	-0.007	-0.078	-0.005	-0.132
48. มีความอิสระในการปฏิบัติงานตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้	0.446	0.078	0.227	0.072	0.150	0.022
49. จัดให้มีช่องทางการรับเรื่องร้องเรียนที่สะดวกสำหรับประชาชน	-0.228	0.658	0.078	-0.240	-0.081	0.034
50. มีระบบการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน	0.735	0.237	0.057	-0.043	-0.039	-0.062
51. เป็นองค์กรที่มีระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่ทุกฝ่ายสามารถตรวจสอบได้	-0.308	-0.159	0.719	-0.247	-0.048	-0.131
52. เป็นองค์กรที่มีการตรวจสอบในหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ	-0.242	-0.190	0.756	-0.183	-0.115	-0.071
53. เป็นองค์กรที่มีระบบอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการติดตามการดำเนินงานทุกขั้นตอน	0.280	0.156	-0.262	0.738	0.222	0.234
54. เป็นองค์กรที่มีวัฒนธรรมองค์กรส่งเสริมให้พนักงานปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตอย่างสม่ำเสมอ	0.457	-0.239	0.747	-0.178	0.018	0.012
55. เป็นองค์กรที่มีหน่วยงานทำหน้าที่ดูแลผลกระทบหรือสำรวจความต้องการของประชาชน	-0.005	-0.096	-0.284	0.764	-0.109	0.160

ตารางที่ 1: ผลการวิเคราะห์ปัจจัย (Factor Analysis) ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลที่เลือกได้ (60 ตัว) (ต่อ)

รายการ	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Factor 4	Factor 5	Factor 6
56. เป็นองค์กรที่มุ่งเน้นการสร้าง ความมั่นคงให้แก่ประเทศ	-0.260	-0.174	0.094	0.133	0.607	-0.119
57. เป็นองค์กรที่มีการยกย่องเจ้าหน้าที่ ที่ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต อย่างสม่ำเสมอ	0.416	-0.246	0.676	-0.212	-0.126	-0.075
58. ส่งเสริมการพัฒนาด้านคุณธรรม จริยธรรมแก่บุคลากรและประชาชน ทั่วไปอย่างสม่ำเสมอ	-0.146	0.731	0.028	-0.286	-0.115	0.191
59. สร้างบรรยากาศให้เกิดความรู้สึกว่า ประชาชนเป็นเจ้าของ กฟผ.	0.314	-0.264	-0.076	0.765	0.054	-0.032
60. คิดค้นสร้างสรรค์สิ่งใหม่เพื่อ ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มอยู่เสมอ	0.327	0.311	0.134	-0.199	-0.024	0.629

การทดสอบตัวชี้วัดที่ได้ปรับปรุงใหม่

หลังจากที่ได้มีการลดจำนวนตัวชี้วัดลงให้เหลือ 60 ตัว ผู้วิจัยจึงนำเอาตัวชี้วัดทั้ง 60 ตัว ไปสร้างเป็นเครื่องมือสำหรับการสำรวจ ทดลองใช้กับประชากรตัวอย่าง ดังนี้

(1) กลุ่มลูกค้าหลัก - คู่ค้า

ลูกค้าหลัก	30 ราย
คู่ค้า - พันธมิตร	40 ราย

(2) ภาคราชการ - ภาคการเมือง

ภาคราชการระดับนโยบาย	30 ราย
ภาคราชการระดับปฏิบัติการ	60 ราย
ภาคการเมือง	32 ราย

(3) ภาคประชาสังคม

ด้านสิ่งแวดล้อม	30 ราย
ด้านสิทธิมนุษยชน	31 ราย
นักวิชาการ	36 ราย
สื่อมวลชน	31 ราย

(4) ประชาชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้า จังหวัดอุดรดิตถ์ ลำปาง ขอนแก่น กาญจนบุรี สมุทรปราการ และสุราษฎร์ธานี จำนวน 972 ราย (หัวหน้าครัวเรือน)

ผลการนำตัวชี้วัดไปใช้ เป็นดังนี้

ตารางที่ 2: ค่าเฉลี่ยธรรมาภิบาล 6 ด้าน และธรรมาภิบาลรวมของ กฟผ. (คะแนนเต็ม 5 คะแนน)

ด้าน	ลูกค้าหลัก คู่ค้า		ภาคราชการ ภาคการเมือง		ภาคประชาสังคม		ประชาชน		รวม	
	ค่าเฉลี่ย	S.D.	ค่าเฉลี่ย	S.D.	ค่าเฉลี่ย	S.D.	ค่าเฉลี่ย	S.D.	ค่าเฉลี่ย	S.D.
นิติธรรม	3.59 (3)	.35	3.43 (3)	.25	3.49 (2)	.16	3.72 (3)	.23	3.56 (3)	.20
คุณธรรม	3.43 (4)	.23	3.38 (4)	.23	3.31 (4)	.17	3.73 (2)	.16	3.46 (4)	.16
โปร่งใส	3.30 (5)	.32	3.26 (5)	.33	3.14 (5)	.25	3.31 (5)	.31	3.25 (5)	.29
มีส่วนร่วม	3.22 (6)	.16	3.24 (6)	.17	2.83 (6)	.09	3.25 (6)	.18	3.13 (6)	.13
รับผิดชอบต่อ	3.85 (1)	.20	3.91 (1)	.18	3.56 (1)	.20	4.08 (1)	.21	3.85 (1)	.18
คุ้มค่า	3.67 (2)	.13	3.75 (2)	.08	3.46 (3)	.17	3.70 (4)	.16	3.64 (2)	.08
ธรรมาภิบาลรวม	3.51	.31	3.50	.32	3.30	.31	3.63	.35	3.48	.29

* ตัวเลขในวงเล็บ คือ อันดับ

* เกณฑ์การแปลผลคะแนน

ช่วงคะแนนที่ได้	การแปลผล
0.00-0.83 คะแนน	ต่ำอย่างมาก
0.84-1.66 คะแนน	ต่ำ
1.67-2.49 คะแนน	ค่อนข้างต่ำ
2.50-3.32 คะแนน	ปานกลาง
3.33-4.15 คะแนน	ค่อนข้างสูง
4.16-5.00 คะแนน	สูงมาก

ประชากรเป้าหมายทั้ง 4 กลุ่ม ประเมินการมีหรือการใช้ธรรมาภิบาลของ กฟผ. การให้คะแนนธรรมาภิบาลของกลุ่มต่าง ๆ มีความสอดคล้องกัน โดยเฉพาะด้านที่ทุกกลุ่มให้คะแนนสูงที่สุดเหมือนกันหมด คือ ด้านความรับผิดชอบต่อ และด้านที่ทุกกลุ่มให้คะแนนน้อยเหมือนกันหมด คือ ด้านการมีส่วนร่วม และด้านความโปร่งใส ระดับธรรมาภิบาลในภาพรวมของ กฟผ. อยู่ในระดับค่อนข้างสูง (3.48 คะแนน จากคะแนนเต็ม 5 คะแนน) โดยที่หลักความรับผิดชอบต่อได้คะแนนเฉลี่ยสูงที่สุด (3.85) รองลงมา คือ หลักความคุ้มค่า (3.64) หลักนิติธรรม (3.56) หลักคุณธรรม (3.46) ส่วนหลักการมีส่วนร่วม และหลักความโปร่งใส ได้คะแนน 3.13 และ 3.25 ตามลำดับ ซึ่งอยู่ในระดับปานกลาง

เมื่อพิจารณาจำแนกตามกลุ่มเป้าหมาย พบว่า กลุ่มประชาชนให้คะแนนเฉลี่ยทุกด้านแก่ กฟผ. สูงกว่ากลุ่มอื่น (3.63) รองลงมา คือ กลุ่มลูกค้าหลักและคู่ค้า (3.51) ภาคราชการและภาคการเมือง (3.50) ส่วนกลุ่มที่ให้คะแนนธรรมาภิบาล กฟผ. น้อยกว่ากลุ่มอื่น คือ ภาคประชาสังคม ซึ่งให้คะแนนอยู่ในระดับปานกลางเท่านั้น (3.30)

กลุ่มลูกค้าหลัก - คู่ค้า ให้คะแนนธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบต่อเป็นอันดับหนึ่ง รองลงมา คือ ด้านความคุ้มค่า ด้านนิติธรรม ด้านคุณธรรม ด้านความโปร่งใส และด้านการมีส่วนร่วม ซึ่งคะแนนด้านความรับผิดชอบต่อ ด้านความคุ้มค่า ด้านนิติธรรม และด้านคุณธรรม อยู่ในระดับค่อนข้างสูง ส่วนด้านความโปร่งใสและด้านการมีส่วนร่วม อยู่ในระดับปานกลาง

ภาคราชการ - ภาคการเมือง ให้คะแนนธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบต่อเป็นอันดับหนึ่ง รองลงมา คือ ด้านความคุ้มค่า ด้านนิติธรรม ด้านคุณธรรม ด้านความโปร่งใส และด้านการมีส่วนร่วม

ภาคประชาสังคม ให้คะแนนด้านความรับผิดชอบต่อเป็นอันดับหนึ่ง รองลงมา คือ ด้านนิติธรรม ด้านความคุ้มค่า ด้านคุณธรรม ด้านความโปร่งใส และด้านการมีส่วนร่วม

ประชาชน ให้คะแนนด้านความรับผิดชอบต่อเป็นอันดับหนึ่ง รองลงมา คือ ด้านคุณธรรม ด้านนิติธรรม ด้านความคุ้มค่า ด้านความโปร่งใส และด้านการมีส่วนร่วม

เมื่อเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของคะแนนธรรมาภิบาลที่กลุ่มเป้าหมายประเมิน กฟผ. พบว่า คะแนนจากการประเมินที่ใช้ตัวชี้วัด 137 ตัว ในครั้งแรก กับการใช้ตัวชี้วัดที่ตัดออกให้เหลือ 60 ตัว ในครั้งที่ 2 ต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ แสดงว่าการลดข้อคำถามในเครื่องมือประเมินลงเหลือเพียง 60 ข้อ ไม่ได้ทำให้เกิดความแตกต่างจากการใช้ข้อคำถาม 137 ข้อ

การรับรู้บริบทของ กฟผ. เพียงพอแก่การประเมินของแต่ละกลุ่มมีความแตกต่างกัน (ตารางแสดงการรับรู้อยู่ในรายงานฉบับสมบูรณ์)

1) ด้านนิติธรรม ข้อที่ประชาชนรับรู้พอที่จะประเมินได้น้อยกว่ากลุ่มอื่น คือ องค์การมีการปรับปรุงกฎ ระเบียบให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศอยู่เสมอ (รับรู้พอที่จะประเมินได้ร้อยละ 59.0) องค์การมีความอิสระในการปฏิบัติงานตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ (รับรู้พอที่จะประเมินได้ร้อยละ 70.2) องค์การเป็นองค์กรที่ปลอดจากการปฏิบัติที่หลีกเลี่ยงกฎระเบียบหรือกฎหมาย (รับรู้พอที่จะประเมินได้ร้อยละ 78.0) และองค์การเป็นองค์กรที่มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน (รับรู้พอที่จะประเมินได้ร้อยละ 78.9)

2) ด้านคุณธรรม ข้อที่ประชาชนรับรู้พอที่จะประเมินได้น้อยกว่ากลุ่มอื่น คือ องค์การมีความสามัคคีกันภายในองค์กรปราศจากความขัดแย้งกัน (รับรู้พอที่จะประเมินได้ร้อยละ 60.7) ส่วนภาคประชาสังคมรับรู้พอที่จะประเมินได้น้อยกว่ากลุ่มอื่น จำนวน 8 ข้อ คือ องค์การเป็นองค์กรที่ปฏิบัติงานด้วยความรู้ความสามารถและเคร่งครัดต่อจรรยาบรรณวิชาชีพ (รับรู้พอที่จะประเมินได้ร้อยละ 86.7)

องค์กรจัดให้มีช่องทางการรับเรื่องร้องเรียนที่สะดวกสำหรับประชาชน (รับรู้พอที่จะประเมินได้ร้อยละ 85.9) องค์กรเป็นองค์กรที่ปลอดจากการร้องเรียนหรือร้องทุกข์จากประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (รับรู้พอที่จะประเมินได้ร้อยละ 84.4) องค์กรเป็นองค์กรที่เห็นแก่ประโยชน์สุขของประชาชนมากกว่าผลประโยชน์ขององค์กร (รับรู้พอที่จะประเมินได้ร้อยละ 83.6) การพิจารณาตัดสินใจใด ๆ ขององค์กรมีความเป็นกลาง เชื่อถือได้ (รับรู้พอที่จะประเมินได้ร้อยละ 82.8) องค์กรเป็นองค์กรที่ปลอดจากปัญหาเรื่องความประพฤติของบุคลากร (รับรู้พอที่จะประเมินได้ร้อยละ 77.3) องค์กรส่งเสริมการพัฒนาด้านคุณธรรม จริยธรรมแก่บุคลากรและประชาชนทั่วไปอย่างสม่ำเสมอ (รับรู้พอที่จะประเมินได้ร้อยละ 74.2) ผู้บริหารหรือบุคลากรขององค์กรเป็นตัวอย่างที่ดีในด้านการประพฤติปฏิบัติด้านคุณธรรม (รับรู้พอที่จะประเมินได้ร้อยละ 73.4) ตามลำดับ

3) ด้านความโปร่งใส ข้อที่ประชาชนรับรู้พอที่จะประเมินได้ด้านความโปร่งใสในสัดส่วนที่น้อยกว่ากลุ่มอื่น คือ องค์กรเป็นองค์กรที่มีระบบการตรวจสอบภายในหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ (รับรู้พอที่จะประเมินได้ร้อยละ 70.8) องค์กรเป็นองค์กรที่มีระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่ทุกฝ่ายสามารถตรวจสอบได้ (รับรู้พอที่จะประเมินได้ร้อยละ 68.2) องค์กรเป็นองค์กรที่มีการยกย่องเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตอย่างสม่ำเสมอ (รับรู้พอที่จะประเมินได้ร้อยละ 65.6) องค์กรเป็นองค์กรที่ปลอดจากการทุจริตหรือผลประโยชน์ทับซ้อน (รับรู้พอที่จะประเมินได้ร้อยละ 64.0)

ข้อที่ภาคราชการ - ภาคการเมือง รับรู้พอที่จะประเมินได้น้อยกว่ากลุ่มอื่น คือ องค์กรแสดงให้เห็นถึงความเป็นธรรมและโปร่งใสในการคัดเลือกบุคลากรเข้าทำงาน (รับรู้พอที่จะประเมินได้ร้อยละ 79.5) องค์กรเป็นองค์กรที่เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการพิจารณาหรือรับรู้เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กร (รับรู้พอที่จะประเมินได้ร้อยละ 69.7)

4) ด้านการมีส่วนร่วม ลูกค้ำหลัก - คู่ค้า เป็นกลุ่มที่รับรู้พอที่จะประเมินได้น้อยกว่ากลุ่มอื่นจำนวน 6 ข้อ คือ องค์กรให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องภายในองค์กรผ่านสื่อต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ (รับรู้พอที่จะประเมินได้ร้อยละ 91.4) องค์กรเป็นองค์กรที่ให้ความสำคัญกับการสำรวจความคิดเห็นหรือการทำประชาพิจารณ์ก่อนการตัดสินใจดำเนินโครงการใด ๆ (รับรู้พอที่จะประเมินได้ร้อยละ 90.0) องค์กรเป็นองค์กรที่เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน และสังคม (รับรู้พอที่จะประเมินได้ร้อยละ 88.6) องค์กรเป็นองค์กรที่มีระบบอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการติดตามการดำเนินงานขององค์กรทุกขั้นตอน (รับรู้พอที่จะประเมินได้ร้อยละ 81.4) เป็นองค์กรที่มีการส่งเสริมศักยภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้สามารถวิเคราะห์ปัญหาและตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องได้อย่างเหมาะสม (รับรู้พอที่จะประเมินได้ร้อยละ 80.0) และองค์กรเป็นองค์กรที่มีหน่วยงานทำหน้าที่ดูแลผลกระทบหรือสำรวจความต้องการของประชาชน (รับรู้พอที่จะประเมินได้ร้อยละ 80.0)

5) **ด้านความรับผิดชอบ** ข้อที่ลูกค้าหลัก - คู่ค้า รับรู้พอที่จะประเมินได้น้อยกว่ากลุ่มอื่น คือ บุคลากรขององค์กรปฏิบัติหน้าที่ตามความรู้ความสามารถอย่างเต็มที่ (รับรู้พอที่จะประเมินได้ร้อยละ 81.4)

6) **ด้านความคุ้มค่า** ข้อที่ประชาชนรับรู้พอที่จะประเมินได้น้อยกว่ากลุ่มอื่น คือ องค์กรแสดงให้เห็นถึงการใช้จ่ายที่ประหยัดและความพยายามในการลดต้นทุนในทุกด้านเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด (รับรู้พอที่จะประเมินได้ร้อยละ 78.7) องค์กรเป็นองค์กรที่มีการลดต้นทุนหรือลดการสูญเสียจากการดำเนินงานอยู่เสมอ (รับรู้พอที่จะประเมินได้ร้อยละ 68.3) องค์กรคิดค้นสร้างสรรค์สิ่งใหม่เพื่อก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มอยู่เสมอ (รับรู้พอที่จะประเมินได้ร้อยละ 57.8) องค์กรเป็นองค์กรที่นำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้เพื่อปรับปรุงคุณภาพการผลิตและการให้บริการอยู่เสมอ (รับรู้พอที่จะประเมินได้ร้อยละ 55.8)

สรุป

ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลที่ได้จากการศึกษาในครั้งนี้ ยังต้องมีการปรับปรุงหรือตัดจำนวนตัวชี้วัดให้เหมาะสมกับการรับรู้ของกลุ่มเป้าหมาย โดยเฉพาะการปรับปรุงตัวชี้วัดหรือหาตัวชี้วัดทดแทนตัวชี้วัดที่กลุ่มเป้าหมายมีความเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งจากการสำรวจการมี การใช้ธรรมาภิบาลขององค์กร โดยใช้แบบประเมินซึ่งมีตัวชี้วัดหลักธรรมาภิบาล 6 หลัก (60 ตัวชี้วัด) พบข้อสังเกตเกี่ยวกับตัวชี้วัดที่ควร มีการปรับปรุงหรือตัดออกในแต่ละหลัก ดังนี้

1) **ด้านนิติธรรม** ข้อที่ประชาชนรับรู้ในสัดส่วนน้อยกว่ากลุ่มอื่น คือ องค์กรมีการปรับปรุงกฎระเบียบให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศอยู่เสมอ องค์กรมีความอิสระในการปฏิบัติงานตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ องค์กรเป็นองค์กรที่ปลอดจากการปฏิบัติที่หลีกเลี่ยงกฎระเบียบหรือกฎหมาย และองค์กรเป็นองค์กรที่มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน

2) **ด้านคุณธรรม** ข้อที่ประชาชนรับรู้ในสัดส่วนที่น้อยกว่ากลุ่มอื่น คือ องค์กรมีความสามัคคีกันภายในองค์กรปราศจากความขัดแย้งกัน ส่วนภาคประชาสังคมรับรู้ในสัดส่วนน้อยกว่ากลุ่มอื่นจำนวน 8 ข้อ คือ องค์กรเป็นองค์กรที่ปฏิบัติงานด้วยความรู้ความสามารถและเคร่งครัดต่อจรรยาบรรณวิชาชีพ องค์กรจัดให้มีช่องทางการรับเรื่องร้องเรียนที่สะดวกสำหรับประชาชน องค์กรเป็นองค์กรที่ปลอดจากการร้องเรียนหรือร้องทุกข์จากประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย องค์กรเป็นองค์กรที่เห็นแก่ประโยชน์สุขของประชาชนมากกว่าผลประโยชน์ขององค์กร การพิจารณาตัดสินใจใด ๆ ขององค์กรมีความเป็นกลาง เชื่อถือได้ องค์กรเป็นองค์กรที่ปลอดจากปัญหาเรื่องความประพฤติของบุคลากร องค์กรส่งเสริมการพัฒนาด้านคุณธรรม จริยธรรมแก่บุคลากรและประชาชนทั่วไปอย่างสม่ำเสมอ ผู้บริหารหรือบุคลากรขององค์กรเป็นตัวอย่างที่ดีในด้านการประพฤติปฏิบัติด้านคุณธรรม ตามลำดับ

3) ด้านความโปร่งใส ข้อที่ประชาชนรับรู้ด้านความโปร่งใสในสัดส่วนที่น้อยกว่ากลุ่มอื่น คือ องค์กรเป็นองค์กรที่มีระบบการตรวจสอบภายในหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ องค์กรเป็นองค์กรที่มีระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่ทุกฝ่ายสามารถตรวจสอบได้ องค์กรเป็นองค์กรที่มีการยกย่องเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตอย่างสม่ำเสมอ องค์กรเป็นองค์กรที่ปลอดจากการทุจริตหรือผลประโยชน์ทับซ้อน

ข้อที่ภาคราชการ - ภาคการเมือง รับรู้ในสัดส่วนน้อยกว่ากลุ่มอื่น คือ องค์กรแสดงให้เห็นถึงความเป็นธรรมและโปร่งใสในการคัดเลือกบุคลากรเข้าทำงาน องค์กรเป็นองค์กรที่เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการพิจารณาหรือรับรู้เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กร

4) ด้านการมีส่วนร่วม ลูกค้ายหลัก - คู่ค้า เป็นกลุ่มที่รับรู้ต่ำกว่ากลุ่มอื่น จำนวน 6 ข้อ คือ องค์กรให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องภายในองค์กรผ่านสื่อต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ องค์กรเป็นองค์กรที่ให้ความสำคัญกับการสำรวจความคิดเห็นหรือการทำประชาพิจารณ์ก่อนการตัดสินใจดำเนินโครงการใด ๆ องค์กรเป็นองค์กรที่เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน และสังคม องค์กรเป็นองค์กรที่มีระบบอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการติดตามการดำเนินงานขององค์กรทุกขั้นตอน องค์กรเป็นองค์กรที่มีการส่งเสริมศักยภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้สามารถวิเคราะห์ปัญหาและตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องได้อย่างเหมาะสม และองค์กรเป็นองค์กรที่มีหน่วยงานทำหน้าที่ดูแลผลกระทบหรือสำรวจความต้องการของประชาชน

5) ด้านความรับผิดชอบ ข้อที่ลูกค้ายหลัก - คู่ค้า รับรู้ต่ำกว่ากลุ่มอื่น คือ บุคลากรขององค์กรปฏิบัติตามที่ตามความรู้ความสามารถอย่างเต็มที่

6) ด้านความคุ้มค่า ข้อที่ประชาชนรับรู้ด้านความคุ้มค่าได้น้อยกว่ากลุ่มอื่น คือ องค์กรแสดงให้เห็นถึงการใช้จ่ายที่ประหยัดและความพยายามในการลดต้นทุนในทุกด้านเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด องค์กรเป็นองค์กรที่มีการลดต้นทุนหรือลดการสูญเสียจากการดำเนินงานอยู่เสมอ องค์กรคิดค้นสร้างสรรค์สิ่งใหม่เพื่อก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มอยู่เสมอ องค์กรเป็นองค์กรที่นำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้เพื่อปรับปรุงคุณภาพการผลิตและการให้บริการอยู่เสมอ

นอกจากนี้ ยังพบตัวชี้วัดในบางรายการที่มีความหมายไม่ตรงกับด้านที่ถูกจัดไว้ จึงต้องจัดให้ไปอยู่ในด้านที่มีความหมายเดียวกัน เช่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถโต้แย้งคัดค้านเรื่องที่ไม่เห็นด้วยได้ ควรรวมอยู่ในหลักความโปร่งใส การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน ควรรวมอยู่ในหลักความรับผิดชอบ และความจริงใจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับรู้ ควรรวมอยู่ในหลักความโปร่งใส

เครื่องมือประเมินการมีธรรมาภิบาลของ กฟผ. ในครั้งต่อไป ต้องมีการปรับปรุงให้เหมาะสมกับการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งจะมีจำนวนตัวชี้วัดในแต่ละด้านไม่เท่ากัน และแบบประเมินต้องมีความแตกต่างกันในแต่ละกลุ่มเป้าหมาย โดยเฉพาะการปรับปรุงตัวชี้วัดหรือหาตัวชี้วัดใหม่ทดแทนตัวชี้วัดที่กลุ่มเป้าหมายมีการรับรู้พอที่จะประเมินได้น้อย ซึ่งจะทำให้ได้เครื่องมือวัดระดับธรรมาภิบาลสามารถประเมินเป็นคะแนนได้อย่างถูกต้องมากขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- กรมโยธาธิการและผังเมือง. (2552). *พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545*. ค้นเมื่อ เมษายน 2552, จาก http://www.dpt.go.th/asdg/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=25
- จาตุรงค์ จันทวังษ์. (2553). *วิกฤติเศรษฐกิจการเงินโลกและบทเรียนที่ต้องจดจำ*. ค้นเมื่อ เมษายน 2553, จาก <http://www.ryt9.com/s/bot/891506>
- ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. (2552). *บทบาท ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย*. ค้นเมื่อ เมษายน 2552, จาก http://www.set.or.th/th/regulations/cg/roles_p1.html
- บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และ บุญมี ลี. (2544). *ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 22.
- ปกรณ ลัมโยธิน. (2552). *From Tom-yam-kung to Hamburger crisis*. ค้นเมื่อ เมษายน 2552, จาก <http://www.hu.ac.th/academic/article/Mk/Hamburger%20Crisis.htm>
- รัฐสภา. (2552). *พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารการจ้ดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546*. ค้นเมื่อ เมษายน 2552, จาก http://library2.parliament.go.th/library/content_law/30.pdf
- สำนักนายกรัฐมนตรี. (2542). *ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542*. (30 มิถุนายน 2542). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 116 (63ง).
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2542). *พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน (พิมพ์ครั้งที่ 4)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2552). *คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์กรภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating)*. กรุงเทพฯ: บริษัท พรีเมียร์ โปร จำกัด.

Translated Thai References

- Bussabong Chaichareonwattana and Boonmee Lee. (2011). *Governance Indicators* (Research Report). Bangkok: King Prajadhipok's Institute, page 22.
- Department of Public Works and Town Planning. (2009). *Government Regulations Act (No. 5) 2009*. Retrieved April 2009, from http://www.dpt.go.th/asdg/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=25
- Jaturon Janransri. (2010). *Global financial crisis and the lessons to remember*. Retrieved April 2010, from <http://www.ryt9.com/s/bot/891506>
- Office of Public Sector Development. (2009). *Guide to supervise public sector according to the principles of good governance*. Bangkok: Premier Pro Limited.
- Pakorn Limyothin. (2009). *From Tom-yam-kung to Hamburger crisis*. Retrieved April 2009, from <http://www.hu.ac.th/academic/article/Mk/Hamburger%20Crisis.htm>
- Parliament. (2009). Decree of The rules and procedures for Good Governance 2003 Search on in April 2009, from http://library2.parliament.go.th/library/content_law/30.Pdf
- Prime Minister's Office. (1999). Regulation of the Prime Minister's office on Good Governanve and social agencies to 1999. (30 June 1999). *Gazette*. Volume 116 (63 d).
- Royal Academy. (1999). *Royal Academy Dictionary* (4th Edition). York: Paradigm Publishers character growth.
- The Stock Exchange of Thailand (2009). SET's Role. Retrieved April 2009, from http://www.set.or.th/th/regulations/cg/roles_p1.html