

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 ได้กำหนดให้ การปกครองนั้นแบ่งเป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ซึ่งในรัฐธรรมนูญทุกฉบับของไทยมีการกำหนดขอบเขตและอำนาจหน้าที่ และการใช้อำนาจ ดังกล่าวนั้นเป็นอิสระต่อกัน โดยไม่มีการแทรกแซงของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง แต่ก็มีกลไกในการ ตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจซึ่งกันและกัน (Checks and Balances) ทั้งนี้ การใช้อำนาจ 3 ฝ่าย อย่างอิสระนั้นเพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจมากกว่าฝ่ายอื่น อันนำไปสู่การใช้อำนาจ เกินขอบเขตและเป็นไปในทางที่ผิด ทำให้ประชาชนและประเทศได้รับความเดือดร้อนเสียหาย

การใช้อำนาจนิติบัญญัตินั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ คือ การตรา กฎหมาย การตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร ซึ่งหมายถึงรัฐบาล (Government) ที่สามารถจะถูก ตรวจสอบโดยรัฐสภาที่มาจากวิธีการที่รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับได้กำหนดไว้ และโดยที่รัฐสภานี้ ประกอบด้วย สมาชิกผู้แทนราษฎร เป็นองค์กรหรือสถานที่ประชุมของบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งจาก ประชาชนให้เข้ามาทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ สมาชิกผู้แทนราษฎรมีขึ้นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติ ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 โดยให้ “มีอำนาจออกพระราชบัญญัติ ทั้งหลาย...” และ “... มีอำนาจดูแลควบคุมกิจการของประเทศและมีอำนาจประชุมกันถอดถอน กรรมการราษฎรหรือพนักงานรัฐบาลผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้...” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ม.ป.ป. ก.) และวุฒิสภา อันเป็นองค์กรหรือสถานที่ประชุมของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งหรือได้รับการ สรรหา มีหน้าที่ถ่วงดุลการออกกฎหมายที่ออกโดย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คัดเลือกบุคคลเพื่อเข้าทำ หน้าที่ในองค์กรอิสระ และมีหน้าที่ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย สืบเนื่องจากภายหลัง การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีสภาเดียว คือ สมาชิกผู้แทนราษฎร ต่อมาเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 โครงสร้างของสภาเปลี่ยนเป็นสภาคู่ เรียกว่า รัฐสภา ประกอบด้วย พุฒสภา และสภาผู้แทน ต่อมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 โดยเปลี่ยนชื่อที่ใช้เรียก “พฤฒสภา” เป็น “วุฒิสภา” และใช้ต่อมาจวบจนปัจจุบัน

การใช้อำนาจของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานั้นมีความเกี่ยวพันกันในลักษณะการดำเนินการในฐานะองค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีหน้าที่ในกระบวนการตราและตรวจสอบกฎหมาย ให้มีความถูกต้องชอบธรรมตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จึงกล่าวได้ว่ารัฐสภาเป็นองค์กรสำคัญของประเทศที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ กติกาต่าง ๆ ที่ใช้ในการปกครองประเทศและที่สำคัญก็คือ

การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงเป็นองค์กรที่มีความสำคัญต่อประเทศอย่างมาก และด้วยเหตุที่อำนาจของรัฐสภานั้นมีความสำคัญมาก ดังนั้น ในทุกขั้นตอนของการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติจึงจำเป็นต้องมีฝ่ายที่ทำหน้าที่ในการสนับสนุนการดำเนินงานให้เป็นอย่างดี ซึ่งประกอบไปด้วย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ทั้งนี้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรก่อตั้งขึ้นตามกฎหมายครั้งแรก คือ กรมเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรมแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2476 ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 19 พฤศจิกายน 2476 มีฐานะเป็นกรม ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง กรม พุทธศักราช 2476 เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2476 เป็นผลให้กรมเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดขอบเขตให้มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับกิจการฝ่ายธุรการของสภาผู้แทนราษฎร ขึ้นตรงต่อสภาผู้แทนราษฎรและอยู่ในบังคับบัญชาของประธานสภา

หลังจากนั้นได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบการปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 บัญญัติให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นส่วนราชการฝ่ายรัฐสภา ต่อมาได้มีการประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติดังกล่าว และประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 แทน ทั้งนี้ ความในมาตรา 6 ได้กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ทั้งนี้ ตามความในมาตรา 10 ได้กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎร มีเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงานราชการและลูกจ้าง และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร และให้มีรองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ และจะให้มีผู้ช่วยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้ ส่วนการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรนั้นให้ปฏิบัติตามความมาตรา 12 ที่ให้ทำเป็นประกาศรัฐสภาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา

ปัจจุบันสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแบ่งส่วนราชการเป็น 22 สำนัก 5 กลุ่มงาน ตามประกาศรัฐสภา เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2545 โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 12 กำหนดให้ส่วนราชการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ๆ โดยให้มีผู้อำนวยการสำนัก หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นเป็นผู้บังคับบัญชา และรับผิดชอบการปฏิบัติราชการ (ประกาศรัฐสภา, 2558)

การปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ภายใต้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะที่ทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานด้านนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร จึงต้องสร้างความมั่นใจและความไว้วางใจให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประชาชน รวมถึงหน่วยงานในภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งจำเป็นที่จะต้องมีส่วนในการบริหารจัดการที่ดี โดยหลักดังกล่าวก็คือ หลักกรรมมาภิบาล (Governance) อันเป็นหลักการสำคัญที่ใช้ในการบริหารภาครัฐ หน่วยงานภาครัฐ โดยแนวคิดการนำหลักกรรมมาภิบาลมาใช้ในการบริหารปกครองนั้นมีในหลายประเทศ โดยมีจุดเริ่มต้นมาจากธนาคาร โลก (World Bank) และ United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific : UNESCAP ได้ให้นิยามคำว่ากรรมมาภิบาล (Governance) ว่ามีองค์ประกอบ 8 ประการ ดังนี้ การมีส่วนร่วม (Participation) นิติธรรม (Rule of Law) ความโปร่งใส (Transparency) การตอบสนอง (Responsiveness) การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus oriented) ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรมและไม่ละเลยบุคคลกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดออกไปจากสังคม (Equity and Inclusiveness) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) และความรับผิดชอบต่อตรวจสอบได้ (Accountability) ต่อมาในปี ค.ศ. 1997 United Nations Development Programme : UNDP ได้ทบทวนและให้นิยามใหม่ว่าเป็นเรื่องของการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อจัดการกิจการของประเทศชาติบ้านเมือง รวมทั้งยังได้กำหนดคุณลักษณะของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือกรรมมาภิบาลซึ่งได้นำเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนามนุษย์เข้ามารวมไว้ด้วยรวม 9 ประการ คือ การมีส่วนร่วม (Participation) นิติธรรม (Rule of Law) ความโปร่งใส (Transparency) การตอบสนอง (Responsiveness) การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus-Oriented) ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรม (Efficiency and Effectiveness) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) ภาระรับผิดชอบ (Accountability) และวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Vision) ซึ่งมีการนำไปใช้ในหลายประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร สำหรับประเทศไทยก็ได้ให้ความสำคัญในการนำเอาหลักกรรมมาภิบาลมาใช้ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น และได้มีการนำมาบัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่มีการใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โดยมีการกำหนดหลักการที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักกรรมมาภิบาลภาครัฐ

ตามกฎฉบับนี้มี 6 ประการ ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา  
ระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ได้กำหนดหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี  
ตามเจตนารมณ์พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546  
ประกอบด้วย 10 หลัก ได้แก่ หลักการตอบสนอง (Responsiveness) หลักประสิทธิผล (Effectiveness)  
หลักประสิทธิภาพ/คุ้มค่า (Efficiency/Value for money) หลักความเสมอภาค (Equity) หลักมุ่งเน้น  
ฉันทามติ (Consensus Oriented) หลักการตรวจสอบได้/มีภาระรับผิดชอบ (Accountability)  
หลักเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) หลักการมีส่วนร่วม  
(Participation) และ หลักนิติธรรม (Rule of Law) (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน,  
ม.ป.ป.)

ต่อมาสำนักงาน ก.พ.ร. ได้ศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับการส่งเสริมการบริหารกิจการ  
บ้านเมืองที่ดี เพื่อนำมาประกอบการปรับปรุงหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีใหม่  
ให้เข้าใจได้ง่ายขึ้น สะดวกต่อการจดจำและการนำไปปฏิบัติ รวมทั้งมีความเหมาะสมและสอดคล้อง  
กับสภาพบริบทของประเทศไทย โดยมติดคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2555 เห็นชอบกับ  
ข้อเสนอแผนการส่งเสริมและพัฒนาธรรมาภิบาลในภาคราชการ เพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี  
อย่างยั่งยืน ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. ได้เสนอ โดยปรับปรุงหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการ  
บ้านเมืองที่ดี (GG Framework) ซึ่งประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ และ 10 หลักการย่อย ดังนี้

#### 1) การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ประกอบด้วย

(1) ประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้ทรัพยากร  
อย่างประหยัด เกิดผลิตภาพที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทั้งนี้  
ต้องมีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวก และลดภาระค่าใช้จ่าย  
ตลอดจนยกเลิกภารกิจที่ล้าสมัยและไม่มีความจำเป็น

(2) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีวิสัยทัศน์  
เชิงยุทธศาสตร์ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ปฏิบัติ  
หน้าที่ตามพันธกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ มีการวางแผนเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจน  
และอยู่ในระดับที่ตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน สร้างกระบวนการปฏิบัติงาน  
อย่างเป็นระบบและมีมาตรฐาน มีการจัดการความเสี่ยงและมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานเป็นเลิศ  
รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

(3) การตอบสนอง (Responsiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถ  
ให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด สร้างความเชื่อมั่น

ไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม

## 2) ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) ประกอบด้วย

(1) ความรับผิดชอบตรวจสอบได้ (Accountability) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการ ต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย รวมทั้งต้องมีการจัดวางระบบการรายงาน ความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมาย ที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการ ตรวจสอบและการให้ทุนให้โทษ ตลอดจนมีการจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและ ผลกระทบใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

(2) เปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องปฏิบัติงาน ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและเชื่อถือได้ ให้ประชาชนได้ รับทราบอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนวางระบบให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าว เป็นไปโดยง่าย

(3) หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้อำนาจของ กฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ

(4) ความเป็นธรรม (Equity) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องให้บริการ อย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งแยกด้านชายหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม และอื่น ๆ อีกทั้งยังต้องคำนึงถึง โอกาสความเท่าเทียมกันของการเข้าถึงบริการสาธารณะของ กลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคมด้วย

## 3) ประชาธิปไตย (Participatory State) ประกอบด้วย

(1) การมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ (Participation/Consensus Oriented) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งเปิดให้ประชาชน มีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่ เกี่ยวข้องร่วมคิดแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงานและร่วมตรวจสอบ ผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ต้องมีความพยายามในการแสวงหาฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่าง กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจะต้องไม่มีข้อคัดค้าน ที่หาข้อยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ

(2) การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการควรมีการ มอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน

ในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งมีการโอนถ่ายบทบาทและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาค ส่วนอื่น ๆ ในสังคม

4) ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility) ประกอบด้วย หลักคุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีจิตสำนึกความรับผิดชอบ ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็น ไปอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตามความคาดหวังของสังคม รวมทั้งยึดมั่นในค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และจรรยาบรรณวิชาชีพ ตลอดจน คุณลักษณะ ที่พึงประสงค์ของระบบราชการไทย 8 ประการ (I AM READY) ได้แก่

I - Integrity ซื่อสัตย์และกล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง

A - Activeness ทำงานเชิงรุก คิดเชิงบวกและมีจิตบริการ

M - Morality มีศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม

R - Responsiveness คำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง

E - Efficiency มุ่งเน้นประสิทธิภาพ

A - Accountability ตรวจสอบได้

D - Democracy ยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย

Y - Yield มุ่งผลสัมฤทธิ์

นอกจากนั้น สถาบันพระปกเกล้ายังได้กำหนดองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลไว้ 10 หลัก ประกอบด้วย 57 องค์ประกอบหลัก 169 องค์ประกอบย่อย ดังนี้ (ถวิลวดี บุรีกุล, 2556)

1) หลักนิติธรรม มี 7 องค์ประกอบหลัก และ 8 องค์ประกอบย่อย

2) การมีส่วนร่วม มี 4 องค์ประกอบหลัก และ 16 องค์ประกอบย่อย

3) คุณธรรม มี 4 องค์ประกอบหลัก และ 14 องค์ประกอบย่อย

4) สำนึกรับผิดชอบ มี 6 องค์ประกอบหลัก และ 15 องค์ประกอบย่อย

5) ความคุ้มค่า มี 3 องค์ประกอบหลัก และ 11 องค์ประกอบย่อย

6) ความโปร่งใส มี 4 องค์ประกอบหลัก และ 19 องค์ประกอบย่อย

7) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ มี 10 องค์ประกอบหลัก และ 27 องค์ประกอบย่อย

8) องค์กรแห่งการเรียนรู้ มี 7 องค์ประกอบหลัก และ 32 องค์ประกอบย่อย

9) การบริหารจัดการ มี 8 องค์ประกอบหลัก และ 17 องค์ประกอบย่อย

10) เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มี 4 องค์ประกอบหลัก และ 10 องค์ประกอบ

ย่อย

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65 กำหนดให้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่เป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว โดยยุทธศาสตร์ชาติที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบัน คือ “ประกาศเรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580)” ที่จัดทำขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาตินี้ก็เกิดจากการจัดทำร่วมกันระหว่างองค์กรภาครัฐทั้ง 3 ฝ่ายอำนาจ และมาตรา 76 วรรคหนึ่ง กำหนดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดทำพัฒนาและนำ “หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” นอกจากนี้ มาตรา 76 วรรคสองและวรรคสามยังได้กำหนดผลผูกพันของการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาลที่สำคัญอีก 2 เรื่อง ประกอบด้วย

1) รัฐพึงดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจ หรือกระทำการ โดยมิชอบที่เป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระบวนการแต่งตั้งหรือการพิจารณาความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ

2) รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว

บทบัญญัติทั้งสองมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นอย่างยิ่งของการบริหารงานภาครัฐจะต้องมีหลักธรรมาภิบาลกำกับกับการดำเนินงานไม่ว่าองค์กรภาครัฐนั้นจะอยู่ในสังกัดของฝ่ายอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร หรือตุลาการก็ตาม ดังนั้น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นหน่วยงานรัฐ จึงต้องนำหลักธรรมาภิบาลมาจัดทำยุทธศาสตร์องค์กร และประมวลจริยธรรม ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

ทั้งนี้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้จัดทำยุทธศาสตร์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561-2564 เพื่อเป็นการสนับสนุนการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะสถาบันนิติบัญญัติ ภายใต้วิสัยทัศน์องค์กร “เป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง (High Performance Organization) เพื่อสนับสนุนบทบาทภารกิจสถาบันนิติบัญญัติให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน) และให้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยได้กำหนดยุทธศาสตร์องค์กร (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560) ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 พัฒนางค์กรให้ก้าวไปสู่การเป็น Digital Parliament & Smart Parliament

ยุทธศาสตร์ที่ 2 เสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีและความร่วมมือในเวทีประชาคมอาเซียน และรัฐสภาระหว่างประเทศ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 เสริมสร้างประชาธิปไตยและความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

ยุทธศาสตร์ที่ 4 ยกระดับศักยภาพบุคลากรให้มีขีดสมรรถนะสูง มีธรรมาภิบาล และความผาสุกในการปฏิบัติงาน

เห็นได้ว่า ยุทธศาสตร์ที่ 4 นั้นเกี่ยวข้องกับการนำธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์กร อันเป็นการแสดงถึงการให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนั้น คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ได้กำหนดประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา และประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2554 และแก้ไขเพิ่มเติม วันที่ 12 มีนาคม 2556 เพื่อให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญ พนักงานราชการและลูกจ้างในส่วนราชการสังกัดรัฐสภายึดถือปฏิบัติ โดยได้กำหนดมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการรัฐสภา ไว้ 13 ข้อ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2554) ดังนี้

ข้อ 1 ต้องจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ โดยมุ่งมั่นปฏิบัติหน้าที่เพื่อสนองคุณของแผ่นดิน รักษาประโยชน์ของประเทศชาติ ปฏิบัติตนตามหลักศาสนา และเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์

ข้อ 2 ยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยยอมรับฟังและยอมรับความคิดเห็นของส่วนรวม รวมถึงคำนึงถึงสิทธิและหน้าที่ตามระบอบประชาธิปไตย อีกทั้งไม่ดำเนินการใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเสื่อมเสียแก่ระบบการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ข้อ 3 ยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตนและไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน โดยไม่นำความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ตนมีต่อบุคคลอื่นมาประกอบการใช้ดุลพินิจให้เป็นคุณหรือเป็นโทษแก่บุคคลนั้นหรือปฏิบัติต่อบุคคลนั้นต่างจากบุคคลอื่น และไม่กระทำการใดหรือดำรงตำแหน่งใด หรือปฏิบัติภารกิจในฐานะส่วนตัว ซึ่งก่อให้เกิดความเคลือบแคลงหรือสงสัยว่าจะขัดกับประโยชน์ส่วนรวมที่อยู่ในความรับผิดชอบตามหน้าที่ของตน

ข้อ 4 ต้องภักดีต่อองค์กร โดยเชิดชูองค์กร ปฏิบัติงานโดยยึดมั่นเป้าหมายขององค์กรเป็นหลัก รักษาวัฒนธรรมและภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร รวมทั้งเคารพสถานที่และช่วยกันรักษาความสงบเรียบร้อยในองค์กร

ข้อ 5 ต้องมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษามาตรฐาน มีคุณภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยมุ่งมั่นที่จะทำงานให้เกิดผลดีแก่องค์กรและประโยชน์ส่วนรวม เน้นการปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กร ให้มีความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ รวมถึงมีกลไกให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้



ข้อ 6 ต้องรู้จักสามัคคี มีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์ สุจริต และมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ โดยยึดมั่นปฏิบัติตนให้อยู่ในหลักคุณธรรม มีความซื่อตรง ไม่คดโกง ปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา ไม่ประพฤติดนเป็นทีเสื่อมเสีย

ข้อ 7 ต้องยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นธรรม และชอบด้วยกฎหมายโดยยึดมั่นในหลักการ และถือปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด ยึดหลักวิชาและจรรยาวิชาชีพในการปฏิบัติงาน กล่าวคือ กล่าวทำ และกล่าวรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย มุ่งที่จะกระทำในสิ่งที่ถูกต้องดีงาม โดยปราศจากอคติ และไม่ยอมโอนอ่อนผ่อนตามอิทธิพลใด ๆ

ข้อ 8 ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม เป็นกลางทางการเมือง มีจิตให้บริการแก่สมาชิกรัฐสภา บุคคลในวงงานรัฐสภา และประชาชน ด้วยอัธยาศัยไมตรี โดยไม่เลือกปฏิบัติ พร้อมให้บริการอยู่เสมอ

ข้อ 9 ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่สมาชิกรัฐสภา บุคคลในวงงานรัฐสภา และประชาชน ภายใต้กรอบของกฎหมายอย่างครบถ้วน ถูกต้อง และไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง โดยรักษาความลับของทางราชการและความลับอื่นที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือจากผู้มาติดต่อราชการ เว้นแต่การเปิดเผยนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ในกระบวนการยุติธรรม หรือการตรวจสอบตามที่กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับกำหนด และปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ

ข้อ 10 ต้องให้เกียรติแก่สมาชิกรัฐสภา บุคคลในวงงานรัฐสภา ประชาชน ผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงาน ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น และไม่ก้าวก่าสิทธิส่วนบุคคล หรือเรื่องส่วนตัวของผู้อื่น

ข้อ 11 ต้องเสียสละ มีความขยันหมั่นเพียร อุทิศเวลาให้งานอย่างเต็มที่ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ ช่วยเหลือเพื่อนร่วมงานและผู้อื่น โดยไม่หวังผลประโยชน์ตอบแทนอื่นใด

ข้อ 12 ต้องประหยัด โดยการใช้เวลาราชการ เงิน ทรัพย์สิน บุคลากร บริการ หรือสิ่งอำนวยความสะดวกของทางราชการ และสิทธิประโยชน์ที่ราชการจัดให้อย่างคุ้มค่าสมประโยชน์ของทางราชการ รวมทั้งไม่นำไปใช้เพื่อประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่น

ข้อ 13 ต้องปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมอย่างตรงไปตรงมา และไม่กระทำการเลียงประมวลจริยธรรมนี้

จากมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการรัฐสภา ที่ประกฏในประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาข้างต้นนั้น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้นำมาจัดทำเป็นมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมบรรจุอยู่ในยุทธศาสตร์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561-2564 ไว้ 12 ข้อ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560) ดังนี้

- ข้อ 1 จงรักภักดีต่อชาติ ศาสนาและพระมหากษัตริย์
- ข้อ 2 ภักดีต่อองค์กร โดยเชิดชูองค์กร
- ข้อ 3 มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน
- ข้อ 4 โปร่งใส ตรวจสอบได้
- ข้อ 5 ซื่อสัตย์ สุจริต
- ข้อ 6 กล้ายืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง
- ข้อ 7 มีจิตให้บริการ
- ข้อ 8 ไม่เลือกปฏิบัติ
- ข้อ 9 เคารพซึ่งกันและกัน
- ข้อ 10 เสียสละ
- ข้อ 11 พัฒนาตนเองอยู่เสมอ
- ข้อ 12 ประหยัด

แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการกำหนดประมวลจริยธรรมไว้ในองค์กรภายใต้รัฐสภา โดยเฉพาะสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กลับพบปัญหาในการนำสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาในเรื่องการทำหน้าที่เป็นฝ่ายธุรการและฝ่ายสนับสนุนรัฐสภานั้น นอกจากนี้จะดำเนินการจัดหาข้อมูลต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แต่ยังคงถึงงานธุรการด้านอื่น ๆ เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง เทคโนโลยีดิจิทัลด้านการอำนวยความสะดวกในการประชุม การถ่ายทอดสดการประชุมผ่านวิทยุและโทรทัศน์ เป็นต้น ซึ่งในการดำเนินการนี้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นฝ่ายดำเนินการในนามของรัฐสภา จึงสามารถที่จะเป็นช่องทางให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเบียดบังผลประโยชน์เข้าสู่ตนเองหรือผู้อื่นได้ ซึ่งปัจจุบันการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ถือว่าเป็นองค์กรที่สำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีการประกาศกำหนดหลักธรรมาภิบาลที่มีสภาพบังคับและผูกพันการดำเนินงานตามกฎหมาย มีเพียงแต่ประมวลจริยธรรมที่ประกาศใช้ จึงเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้การดำเนินงานขององค์กรภายในฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาไทยที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันต้องเผชิญกับสถานการณ์ปัญหาหลายเหตุการณ์ที่เป็นตัวบ่งชี้ถึงระบบการบริหารงานขององค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติที่ขาดหลักธรรมาภิบาลกำกับ โดยหลายเหตุการณ์ที่ปรากฏต่อสาธารณชนตลอดห้วงเวลาที่ผ่านมา ได้ส่งผลเสียทั้งต่อความไว้วางใจของประชาชนในสถาบันนิติบัญญัติ ทำลายภาพลักษณ์และสูญเสียความน่าเชื่อถือขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งถือว่างส่งผลต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทั้งในส่วนของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และองค์กรภายในรัฐสภาตามโครงสร้างที่กำหนด

เนื่องจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ส่งเสริมการใช้อำนาจนิติบัญญัติ เพื่อขับเคลื่อนให้มีการดำเนินการไปอย่างชอบธรรมจะต้องเป็นองค์กรที่มีการบริหารจัดการที่ ชอบด้วยหลักการบริหารจัดการภาครัฐ โดยมีหลักธรรมาภิบาลเข้ามาเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติ เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาจากการทำหน้าที่ผู้สนับสนุนฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ ได้มีปรากฏเป็นรูปธรรม ที่ชัดเจนแล้วว่าการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรง ต่อฝ่ายนิติบัญญัติในด้านความไม่โปร่งใส จากการใช้อำนาจหน้าที่ดังที่ปรากฏ เช่น

1) กรณีการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่มีความชอบธรรม เช่น ความไม่โปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง ปรับปรุงระบบนาฬิกา Clock System

2) คำสั่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ 133/2558 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2558 เรื่อง การแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง กรณีการก่อสร้างอาคารรัฐสภาที่ล่าช้า

3) กรณีปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลภายในและปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายที่ไม่เป็นธรรมปัญหาการแต่งตั้งบุคลากรภาครัฐที่ไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรม

จากกรณีดังกล่าวมาถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญนอกจากส่งผลกระทบในเชิงลบต่อความน่าเชื่อถือ ในการดำเนินงานขององค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติที่กล่าวมาแล้ว ยังก่อให้เกิดความเสียหายแก่แผ่นดิน อีกด้วย ซึ่งในปัจจุบันนี้มีข้อกังขาเกิดขึ้นมากมาย เมื่อวิเคราะห์แล้วจะเห็นได้ว่าปัญหาดังกล่าว มีเกี่ยวข้องกับหลักความโปร่งใส หลักประสิทธิภาพ และหลักคุณธรรม ที่ปรากฏอยู่ในหลัก ธรรมาภิบาล ดังนั้น เพื่อไม่ให้มีโอกาสดังกล่าวเกิดขึ้นในปัญหาลักษณะเช่นนี้อีก การวิจัยนี้จึงมีแนวคิด ว่าควรที่จะได้นำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งแนวคิดนี้ หน่วยงานภาครัฐได้มีการนำมาใช้แล้ว เช่น สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงาน หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ดังกล่าวมาแล้ว เป็นต้น

ด้วยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีความสำคัญต่อการใช้อำนาจนิติบัญญัติ ของสภาผู้แทนราษฎรในสถานะขององค์กรฝ่ายสนับสนุนงานด้านวิชาการและด้านธุรการต่าง ๆ ถึงแม้จะมีมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการที่ได้กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 – 2564 แต่ไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดหลักธรรมาภิบาล ของสำนักงานเลขาธิการขึ้นเป็นการเฉพาะประกาศใช้ในองค์กร แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับ มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการกับหลักธรรมาภิบาลของสำนักงาน ก.พ.ร. ประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ และ 10 หลักการย่อย โดยสามารถเทียบเคียงแยกหมวดหมู่ได้ตาม ตารางที่ 1.1 แนวคิดในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้สำหรับการบริหารจัดการของสำนักงาน ย่อมจะทำให้การใช้อำนาจนิติบัญญัติมีประสิทธิภาพมากขึ้นและสร้างความเชื่อมั่นต่อการปกครอง ระบอบประชาธิปไตย

จากสภาพปัญหาของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรซึ่งทำหน้าที่ผู้สนับสนุนฝ่ายนิติบัญญัติที่ปรากฏในอดีตเกี่ยวกับความไม่โปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง และปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลภายในและปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายที่ไม่เป็นธรรมเนียมปัญหาการแต่งตั้งบุคลากรภาครัฐที่ไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรม รวมถึงปัญหาเรื่องการประสิทธิภาพในการบริหารจัดการงานขององค์กร จึงสามารถสรุปประเด็นปัญหาของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรออกได้ 3 ประเด็นใหญ่ ๆ ดังนี้

ประเด็นแรก กรณีการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่มีความชอบธรรม สะท้อนให้เห็นถึงเรื่องความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง

ประเด็นที่สอง กรณีการก่อสร้างอาคารรัฐสภาที่ล่าช้า สะท้อนให้เห็นถึงเรื่องประสิทธิภาพในการบริหารองค์กร

ประเด็นที่สาม กรณีปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลภายในและปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายที่ไม่เป็นธรรมเนียมปัญหาการแต่งตั้งบุคลากรภาครัฐที่ไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรม สะท้อนให้เห็นถึงเรื่องหลักคุณธรรม

ดังนั้น การศึกษาและวิจัยการนำหลักธรรมมาภิบาลมาใช้กับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นการตอบสนองรัฐธรรมนูญและแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ซึ่งถือว่าการวิจัยที่จะนำเอา “หลักธรรมมาภิบาล” มาใช้ในงานภาครัฐด้วยการกำหนดองค์กรภาครัฐที่จะเป็นแบบอย่างการศึกษา คือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยมุ่งประเด็นปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในอดีตดังกล่าวข้างต้น เพื่อจัดทำเป็นหลักธรรมมาภิบาลที่เหมาะสมกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรซึ่งจะเป็นแนวทางให้กับองค์กรภาครัฐอื่นในการพัฒนาหลักธรรมมาภิบาลที่เหมาะสมกับบริบทและสภาพปัญหาขององค์กรต่อไป

ทั้งนี้ ตามตารางที่ 1.1 แสดงให้เห็นถึงมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เปรียบเทียบกับหลักธรรมมาภิบาลของสำนักงาน ก.พ.ร. จะเห็นได้ว่าจะไม่ได้กำหนดเป็นหลักเกณฑ์ที่ตรงกับหลักธรรมมาภิบาลโดยตรง แต่อาจเทียบเคียงและจัดหมวดหมู่ที่ร่วมกันได้ แต่อย่างไรก็ตาม มาตรฐานทางคุณธรรมดังกล่าวยังขาดมิติความเป็นสากลอยู่พอสมควร หากจะให้เป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติแล้ว จึงจำเป็นต้องมีการทบทวนและจัดทำหลักธรรมมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่ครอบคลุมบริบท และหน้าที่ขององค์กร รวมถึงมีความเป็นมาตรฐานสากลเพื่อให้เกิดการยอมรับในระดับนานาชาติต่อไป

ตารางที่ 1.1 เปรียบเทียบมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการกับหลักธรรมาภิบาล  
ของสำนักงาน ก.พ.ร.

หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) ของสำนักงาน ก.พ.ร.		มาตรฐานทางคุณธรรมและ จริยธรรม ของสำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
การบริหารจัดการภาครัฐ แนวใหม่ (New Public Management)	หลักประสิทธิภาพ (Efficiency)	ข้อ 11 พัฒนาตนเองอยู่เสมอ ข้อ 12 ประหยัด
	หลักประสิทธิผล (Effectiveness)	ข้อ 3 มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน
	หลักการตอบสนอง (Responsiveness)	ข้อ 3 มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน
ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value)	หลักภาระรับผิดชอบ/สามารถ ตรวจสอบได้ (Accountability)	ข้อ 4 โปร่งใส ตรวจสอบได้
	หลักความเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency)	ข้อ 4 โปร่งใส ตรวจสอบได้
	หลักนิติธรรม (Rule of Law)	ข้อ 1 จงรักภักดีต่อชาติ ศาสนาและ พระมหากษัตริย์
	หลักความเสมอภาค (Equity)	ข้อ 8 ไม่เลือกปฏิบัติ ข้อ 9 เคารพซึ่งกันและกัน
ประชารัฐ (Participatory State)	หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)	
	หลักการมีส่วนร่วม/การมุ่งเน้น ฉันทามติ (Participation/Consensus Oriented)	ข้อ 7 มีจิตให้บริการ
ความรับผิดชอบต่อ การบริหาร (Administrative Respon- sibility)	หลักคุณธรรม/จริยธรรม (Morality /Ethics)	ข้อ 2 ภักดีต่อองค์กร โดยเชิดชูองค์กร ข้อ 4 โปร่งใส ตรวจสอบได้ ข้อ 5 ซื่อสัตย์ สุจริต ข้อ 6 กล้ายืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง ข้อ 10 เสียสละ

## 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบัน และปัญหาของการใช้ธรรมาภิบาลในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
2. เพื่อศึกษาหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
3. เพื่อพัฒนารูปแบบหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## 3. ขอบเขตของการวิจัย

### 3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยกำหนดขอบเขตด้านเนื้อหา ดังนี้

- 1) แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐ
- 2) แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐที่ใช้ในประเทศไทย
- 3) แนวคิดหลักธรรมาภิบาล (Governance) ในมิติสากล
- 4) หลักธรรมาภิบาลที่ใช้กำกับการบริหารราชการไทย
- 5) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลในองค์กรภาครัฐ
- 6) โครงสร้างองค์กรและระบบการบริหารงานภายใต้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ
- 7) หลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในการบริหารงานองค์กรด้านนิติบัญญัติของต่างประเทศ

### ประเด็นการศึกษาและวิเคราะห์

การศึกษาและวิเคราะห์ตามขอบเขตแห่งเนื้อหาดังกล่าวจะทำให้ได้มาซึ่งหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งตามลักษณะของภารกิจหน้าที่ของการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปอย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ รวมถึงก่อให้เกิดรูปแบบการพัฒนากระบวนการนิติบัญญัติให้เป็นที่ยอมรับต่อประชาชนเป็นวงกว้าง

### 3.2 ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ให้ข้อมูล คือ ผู้บริหารระดับสูงของสภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ปรึกษาด้านระบบงานนิติบัญญัติ ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย และผู้อำนวยการสำนักกรรมการ หรือบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับระบบการบริหารงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มดังนี้

- กลุ่มที่ 1 คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง
- กลุ่มที่ 2 คือ ผู้บริหารของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

กลุ่มที่ 3 คือ กลุ่มข้าราชการในระดับผู้ปฏิบัติงานที่มีผลผูกพันต่อการดำเนินงาน

กลุ่มที่ 4 คือ กลุ่มนักวิชาการหรือผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์ในการขับเคลื่อนด้านธรรมาภิบาลในองค์กรภาครัฐ

### 3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่การศึกษา

พื้นที่การศึกษาที่ใช้เป็นแหล่งในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นการดำเนินการศึกษา คือ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รัฐสภา

## 4. กรอบแนวคิดการวิจัยและสมมติฐานการวิจัย

### 4.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบทฤษฎี รวมถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยใช้กรอบแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผ่านการประยุกต์ใช้ตัวแบบ Intergovernmental Policy Implementation Model ของ Donald S. Van Meter และ Carl E. Van Horn ร่วมกับนักวิชาการท่านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อทราบถึงปัจจัยที่มีความสำคัญหรือมีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในองค์กร โดยศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร เพื่อทำความเข้าใจถึงสภาพปัจจุบัน และปัญหาของการใช้ธรรมาภิบาลของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร อันจะนำไปสู่การพัฒนาหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กรอบแนวคิดในการวิจัยสามารถแสดงเป็นรูปภาพได้ดังนี้





ที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรมีการกำหนดหลักธรรมาภิบาล เพื่อเสริมสร้างภาพลักษณ์ให้ดีขึ้นจากปัญหาในอดีต ตลอดจนเป็นการป้องกันปัญหาดังกล่าว ที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต โดยกำหนดหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเพื่อประกาศใช้ในองค์กรต่อไป

## 5. คำถามการวิจัย

1. สภาพปัจจุบันและปัญหาของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีลักษณะเป็นอย่างไร
2. มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้หลักธรรมาภิบาลในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมากน้อยเพียงใด
3. รูปแบบหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นอย่างไร

## 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลผลิตของการวิจัยครั้งนี้ (Output) คือ รูปแบบการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอย่างมีประสิทธิภาพ คาดว่าการนำผลการวิจัยครั้งนี้ไปขับเคลื่อนอย่างเป็นรูปธรรมในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจะได้รับประโยชน์ (Outcome) ดังนี้

### 6.1 ระดับประเทศ

- 1) การนำแนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลที่มีความเหมาะสมมาใช้กับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะส่งผลให้มีกลไกด้านธรรมาภิบาลเป็นรูปธรรมเหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ เพิ่มความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการตรากฎหมาย และการดำเนินนโยบาย จะถูกกำกับ ตรวจสอบ ให้เป็นไปอย่างโปร่งใส และมีประสิทธิภาพ
- 2) ธรรมาภิบาลที่มีประสิทธิภาพของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสามารถเป็นหลักประกันความสุจริตการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรของรัฐ ทรัพยากรของรัฐ ที่มีศักยภาพในการนำไปใช้อย่างคุ้มค่า ก่อให้เกิดประโยชน์ รับผิดชอบต่อสังคม ตลอดจนสร้างพื้นฐานความเชื่อมั่นต่อกระบวนการนิติบัญญัติ

### 6.2 ระดับองค์กร

- 1) หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสถาบันพระปกเกล้า สามารถนำรูปแบบหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ไปกำหนดหลักธรรมาภิบาลขององค์กรให้มีทิศทางปฏิบัติเดียวกัน ส่งผลให้กระบวนการกำกับดูแลที่มีคุณภาพ มาตรฐานที่เหมาะสม เชื่อมโยงบูรณาการอย่างเป็นระบบมากยิ่งขึ้น

2) กฎหลักธรรมาภิบาลสำหรับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะสร้างความเชื่อมั่นต่อผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องในทุกภาคส่วนต่อประเด็นความเป็นธรรมของการคุ้มครองผู้ปฏิบัติหน้าที่อย่างสุจริต ยุติธรรม

## 7. นิยามศัพท์เฉพาะ

**ธรรมาภิบาล** หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเหี่ยวยาภาวะ วิกฤติ ภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีส่วนร่วม

**องค์กรนิติบัญญัติ** หมายถึง องค์กรที่ทำหน้าที่สนับสนุนงานด้านกระบวนการร่างกฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

**การบริหารจัดการภาครัฐ** หมายถึง หลักการบริหารงานภาครัฐหรือการบริหารรัฐกิจที่มีลักษณะเป็นการดำเนินการทั้งปวงของฝ่ายบริหาร ยกเว้นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและตุลาการ โดยมีจุดมุ่งหมายให้นโยบายของรัฐที่วางไว้บรรลุผล

**การจัดการภาครัฐแนวใหม่** หมายถึง รูปแบบการบริหารที่นำมาปรับใช้กับภาครัฐ เพื่อลดปัญหาต่าง ๆ โดยเน้นการทำงานที่ยึดผลลัพธ์เป็นหลัก มีการวัดผลลัพธ์ และค่าใช้จ่ายอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อเป้าหมายสุดท้าย คือ ระบบราชการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพสูง เทียบเท่ามาตรฐานสากล เจ้าหน้าที่มีศักยภาพสูง และมีการบริหารจัดการทรัพยากรของภาครัฐอย่างประหยัด คุ่มค่าเหมาะสม ทำให้ระบบมีความคล่องตัว ยืดหยุ่น ปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมและประชาคมโลก สนองตอบความต้องการและนำบริการที่ดีมีคุณภาพไปสู่ประชาชน

**การนำนโยบายไปปฏิบัติ** หมายถึง การดำเนินการของบุคคล กลุ่มบุคคล องค์กร หรือ องค์กร เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายให้ประสบความสำเร็จตามกำหนด