



ธรรมาภิบาลเทคโนโลยีสารสนเทศในองค์กร

หนังสือเล่มนี้เรียบเรียงตามจุดประสงค์รายวิชา สมรรถนะรายวิชา และคำอธิบายรายวิชา

หลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) พุทธศักราช 2556

ของสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

ได้ผ่านการตรวจประเมินคุณภาพจากสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ครั้งที่ 1

ประเภทวิชา พาณิชยกรรม กลุ่มทักษะวิชาชีพเลือก

ประกาศลำดับที่ 47





ธรรมาภิบาล เทคโนโลยีสารสนเทศในองค์กร 2204-2110



หมวดวิชาทักษะวิชาชีพ

กลุ่มทักษะวิชาชีพเลือก

หลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพ พุทธศักราช 2556

ผศ. ดร.ภัทรวรรณ จีรพัฒน์ธนธร
บรรณาธิการ : ดร.ปณิตา วรรณพิรุณ

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

ภัทรวรรณ จีรพัฒน์ธนธร.

ธรรมาภิบาลเทคโนโลยีสารสนเทศในองค์กร. -- กรุงเทพฯ :
แม็คเอดูเคชั่น, 2560.

208 หน้า.

1. เทคโนโลยีสารสนเทศ. I. ชื่อเรื่อง.

004

ISBN 978-616-274-856-1

จัดพิมพ์และจำหน่ายโดย

 MACEDUCATION

ผู้เขียน : ผศ. ดร.ภัทรวรรณ จีรพัฒน์ธนธร
การสั่งซื้อ : ส่งณัติสั่งจ่าย **โปรชนีย์ลาดพร้าว** ในนาม **บริษัท แม็คเอดูเคชั่น จำกัด**
เลขที่ 9/99 อาคารแม็ค ซอยลาดพร้าว 38 ถนนลาดพร้าว แขวงจันทระเกษม
เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900
☎ : 0-2938-2022-7 FAX : 0-2938-2028
www.MACeducation.com

พิมพ์ครั้งที่ : 1
จำนวนที่พิมพ์ : 3,000 เล่ม
ราคาจำหน่าย : 127 บาท
ปีที่พิมพ์ : 2560
พิมพ์ที่ : บริษัท แพลนพรีนซ์ติ้ง จำกัด

(สงวนลิขสิทธิ์ตามกฎหมาย ห้ามลอกเลียน ไม่ว่าจะเป็นส่วนหนึ่งส่วนใดของหนังสือเล่มนั้นนอกจากจะได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษร)

คำนำ

ตามที่กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศใช้หลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพพุทธศักราช 2556 ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) แผนการศึกษาแห่งชาติฉบับปรับปรุง (พ.ศ. 2552-2559) และแผนปฏิบัติการการเตรียมความพร้อมพลเมืองเพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 ทั้งนี้หลักสูตรดังกล่าวมุ่งผลิตและพัฒนาากำลังคนระดับฝีมือให้มีสมรรถนะ มีคุณธรรมจริยธรรม และจรรยาบรรณวิชาชีพ สามารถประกอบอาชีพอิสระเป็นผู้ประกอบการที่มีคุณภาพ หรือประกอบอาชีพอื่นๆ ได้ตรงตามความต้องการของสถานประกอบการทั้งในประเทศและในภูมิภาคอาเซียน

บริษัท แม็คเอ็ดดูเคชั่น จำกัด ผู้ผลิตและจำหน่ายหนังสือเรียน สื่อการเรียนรู้ และวารสารทางการศึกษา ทั้งในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ระดับอาชีวศึกษา ตระหนักถึงภารกิจสำคัญในการมีส่วนร่วมในการสนับสนุนส่งเสริมการศึกษาระดับอาชีวศึกษาให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามแผนที่ตั้งไว้ จึงได้แต่งตั้งคณะทำงานซึ่งประกอบด้วยนักวิชาการ และผู้สอนทั้งในระดับอาชีวศึกษาและระดับอุดมศึกษาที่มีความเชี่ยวชาญด้านหลักสูตรและการจัดการเรียนรู้ ดำเนินการวิเคราะห์หลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพ พุทธศักราช 2556 ในแต่ละสาขาวิชาเพื่อจัดทำสื่อการเรียนรู้ อันประกอบด้วย

1. หนังสือเรียนที่จัดทำให้ตรงกับจุดประสงค์รายวิชา สมรรถนะรายวิชา และคำอธิบายรายวิชา ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาวิชาชีพ ทั้ง 3 ด้าน คือ ด้านคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ด้านสมรรถนะหลักและสมรรถนะทั่วไป และด้านสมรรถนะวิชาชีพ

2. แผนการจัดการเรียนรู้ที่มุ่งเน้นการพัฒนาสมรรถนะของผู้เรียนผ่านกิจกรรมเพื่อเป็นแนวทางให้ผู้สอนนำไปปรับให้เหมาะสมกับธรรมชาติของผู้เรียนและจุดเน้นของสถานศึกษา

3. คู่มือครูสำหรับผู้สอนใช้เป็นแนวทางในการวางแผนการจัดการเรียนรู้ และการฝึกประสบการณ์ให้แก่ผู้เรียนให้สอดคล้องกับหลักสูตร

จุดเด่นของหนังสือเรียนชุดใหม่มีดังนี้

1. นำเสนอในรูปแบบหน่วยการเรียนรู้ ที่มีเนื้อหาต่อการเรียนรู้ แต่ยังคงไว้ซึ่งความเข้มข้นและทันสมัย ทั้งนี้เนื้อหาในหนังสือเรียนมุ่งเน้นให้สัมพันธ์กับจุดประสงค์การเรียนรู้ หลักการเรียนรู้ตามสภาพจริง (Authentic Learning) และการประเมินผลตามสภาพจริง (Authentic Assessment)

2. แทรกกิจกรรมตรวจสอบความเข้าใจ กิจกรรมการฝึกกระบวนการคิด (Thinking Skills) และกิจกรรมเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมอาเซียนให้แก่ผู้เรียน

3. พัฒนาสมรรถนะหลักและสมรรถนะวิชาชีพผ่านกระบวนการปฏิบัติงานโดยใช้ใบช่วยสอน เป็นสื่อสำหรับการฝึกกระบวนการเรียนรู้ที่สำคัญ เช่น การเรียนรู้จากโครงการ (Project-Based Learning) การพัฒนาเทคโนโลยีให้เป็นเทคโนโลยีสะอาด (Green Technology) และการสร้างสรรค์นวัตกรรมหรือ ผลิตภัณฑ์ตามแนวคิดเศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์ (Creative Economy) เป็นต้น

4. มีแบบทดสอบวัดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน โดยจัดทำแบบทดสอบให้สอดคล้องกับจุดประสงค์ การเรียนรู้ประจำหน่วยการเรียนนั้นๆ ท้ายหน่วยการเรียนรู้ทุกหน่วย

บริษัท แม็คเอดดูเคชั่น จำกัด ขอขอบพระคุณสถานศึกษา ผู้สอน ผู้เรียน และผู้ที่สนใจทุกท่าน ที่ให้ความไว้วางใจในสื่อการเรียนรู้ของบริษัท บริษัทหวังเป็นอย่างยิ่งว่าสื่อการเรียนรู้ชุดนี้คงจะมีส่วน ช่วยให้การจัดการเรียนรู้ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพทัดเทียม ระดับสากลต่อไป

บริษัท แม็คเอดดูเคชั่น จำกัด

รหัส 2204-2110

วิชาการบริหารเทคโนโลยีสารสนเทศในองค์กร ทฤษฎี 1 ชั่วโมง ปฏิบัติ 2 ชั่วโมง 2 หน่วยกิต

จุดประสงค์รายวิชา เพื่อให้

1. มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายและความสำคัญของเทคโนโลยีสารสนเทศ การบริหารจัดการความปลอดภัยของข้อมูลสารสนเทศ ทรัพย์สินทางปัญญา และจรรยาบรรณของเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบบริหารความปลอดภัยของข้อมูล ISO 27001
2. ใช้คอมพิวเตอร์โดยคำนึงถึงความปลอดภัยของข้อมูล
3. มีค่านิยมที่ดีในการใช้คอมพิวเตอร์

สมรรถนะรายวิชา

1. แสดงความรู้เกี่ยวกับหลักการการบริหารจัดการความปลอดภัยเทคโนโลยีสารสนเทศ
2. ปฏิบัติงานด้านคอมพิวเตอร์โดยคำนึงถึงจริยธรรมและพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์

คำอธิบายรายวิชา

ศึกษาและปฏิบัติเกี่ยวกับความหมายและความสำคัญของเทคโนโลยีสารสนเทศ ทรัพย์สินทางปัญญา และจรรยาบรรณของเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบบริหารความปลอดภัยของข้อมูล ISO 27001 การรักษาความปลอดภัยของข้อมูลสารสนเทศในระบบเครือข่ายและอินเทอร์เน็ต พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์

ตารางวิเคราะห์สมรรถนะประจำหน่วย

หน่วยการเรียนรู้ที่	ชื่อหน่วยการเรียนรู้	สมรรถนะประจำหน่วย
1	ความรู้เกี่ยวกับธรรมาภิบาล	แสดงความรู้เกี่ยวกับธรรมาภิบาล
2	ความหมายและความสำคัญของเทคโนโลยีสารสนเทศ	แสดงความรู้เกี่ยวกับความหมายและความสำคัญของเทคโนโลยีสารสนเทศ
3	ทรัพย์สินทางปัญญา	แสดงความรู้เกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา
4	จรรยาบรรณของเทคโนโลยีสารสนเทศ	แสดงความรู้เกี่ยวกับจรรยาบรรณของเทคโนโลยีสารสนเทศ และปฏิบัติงานด้านคอมพิวเตอร์โดยคำนึงถึงจริยธรรม
5	ระบบบริหารความปลอดภัยของข้อมูล ISO 27001	แสดงความรู้เกี่ยวกับระบบบริหารความปลอดภัยของข้อมูล ISO 27001
6	การบริหารจัดการความปลอดภัยของข้อมูลสารสนเทศ	แสดงความรู้เกี่ยวกับหลักการบริหารจัดการความปลอดภัยของข้อมูลสารสนเทศ
7	พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์	แสดงความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ และปฏิบัติงานด้านคอมพิวเตอร์โดยคำนึงถึงจริยธรรมและพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์

สารบัญ

หน้า

หน่วยการเรียนรู้ที่ 1 ความรู้เกี่ยวกับธรรมาภิบาล

1

1. ความหมายและองค์ประกอบของธรรมาภิบาล 3
2. ความสำคัญของธรรมาภิบาลต่อองค์กรธุรกิจ 12
- แบบทดสอบเพื่อประเมินผลหลังการเรียนรู้ 22

หน่วยการเรียนรู้ที่ 2 ความหมายและความสำคัญของเทคโนโลยีสารสนเทศ

24

1. ความเป็นมาของสารสนเทศและเทคโนโลยีสารสนเทศ 26
2. ความหมายของสารสนเทศและเทคโนโลยีสารสนเทศ 30
3. ความสำคัญของเทคโนโลยีสารสนเทศ 33
4. ผลกระทบของเทคโนโลยีสารสนเทศ 37
- แบบทดสอบเพื่อประเมินผลหลังการเรียนรู้ 54

หน่วยการเรียนรู้ที่ 3 ทฤษฎีสินทางปัญญา

56

1. ความเป็นมาของระบบทฤษฎีสินทางปัญญา 57
2. ความหมายของทฤษฎีสินทางปัญญา 62
3. แนวคิดการให้ความคุ้มครองทฤษฎีสินทางปัญญา 62
4. ลักษณะเฉพาะของทฤษฎีสินทางปัญญา 64
5. ประเภทของทฤษฎีสินทางปัญญา 66
- แบบทดสอบเพื่อประเมินผลหลังการเรียนรู้ 87

หน่วยการเรียนรู้ที่ 4 จรรยาบรรณของเทคโนโลยีสารสนเทศ

89

1. ความหมายของจริยธรรม 90
2. ประโยชน์ของจริยธรรมที่มีต่อสังคม 91
3. ความหมายของจรรยาบรรณ 92
4. จรรยาบรรณของเทคโนโลยีสารสนเทศ 93
- แบบทดสอบเพื่อประเมินผลหลังการเรียนรู้ 107

หน่วยการเรียนรู้ที่ 5 ระบบบริหารความปลอดภัยของข้อมูล ISO 27001 109

1. ความหมายของระบบบริหารความปลอดภัยของข้อมูล (ISMS) 111
2. ระบบบริหารความปลอดภัยของข้อมูล ISO 27001 115
3. วงจร PDCA ของระบบ ISMS 125

แบบทดสอบเพื่อประเมินผลหลังการเรียนรู้ 135**หน่วยการเรียนรู้ที่ 6 การบริหารจัดการความปลอดภัยของข้อมูลสารสนเทศ 137**

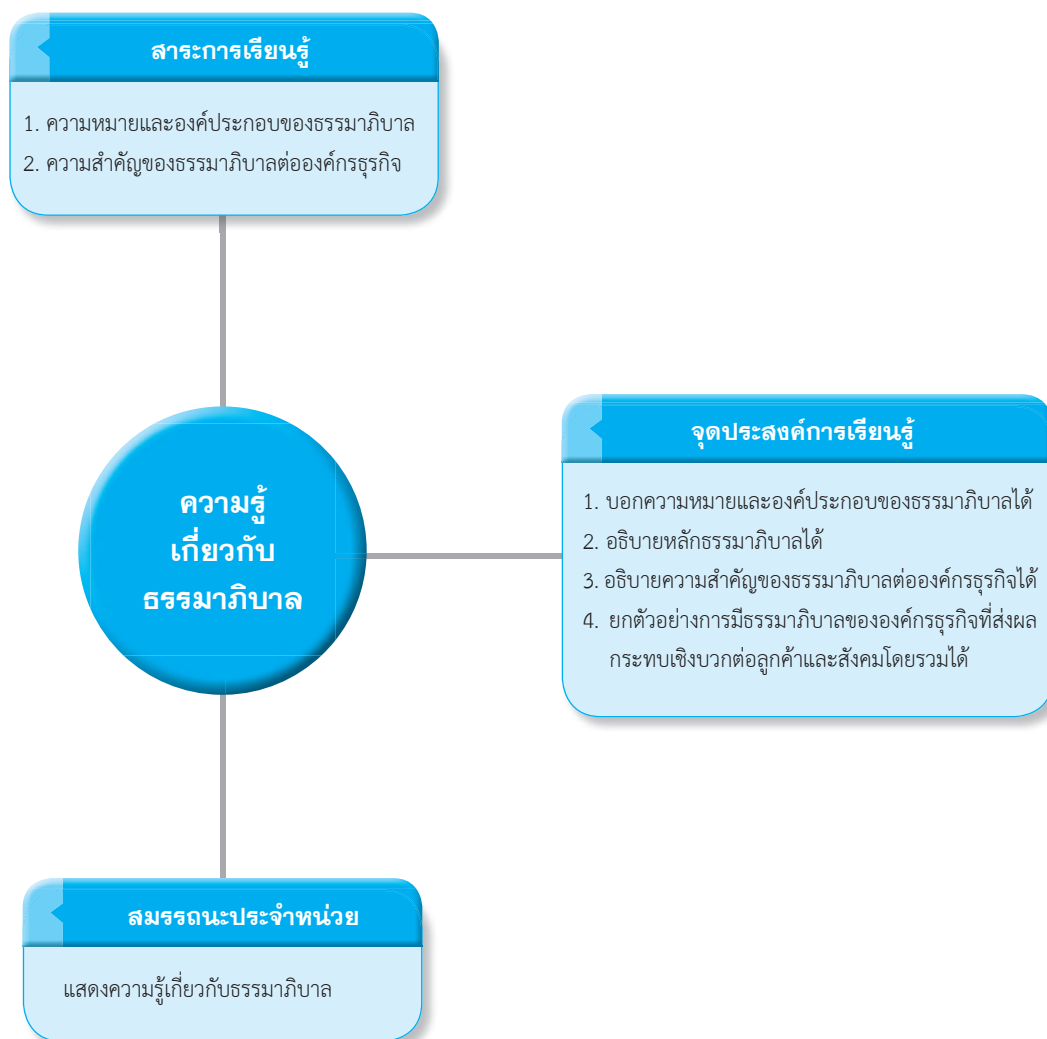
1. ความหมายของความมั่นคงปลอดภัยและความมั่นคงปลอดภัยของระบบสารสนเทศ 138
2. ประวัติความเป็นมาของการรักษาความปลอดภัยของข้อมูล 139
3. องค์ประกอบของระบบสารสนเทศกับความมั่นคงปลอดภัย 144
4. อุปสรรคของงานความมั่นคงปลอดภัยของสารสนเทศ 145
5. บทบาทของบุคลากรสารสนเทศในด้านความมั่นคงปลอดภัย 147
6. ความเสี่ยงของระบบสารสนเทศ 149
7. การรักษาความปลอดภัยของข้อมูลสารสนเทศในระบบเครือข่ายและอินเทอร์เน็ต 155

แบบทดสอบเพื่อประเมินผลหลังการเรียนรู้ 166**หน่วยการเรียนรู้ที่ 7 พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ 168**

1. อาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ 169
2. พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ 173

แบบทดสอบเพื่อประเมินผลหลังการเรียนรู้ 192**บรรณานุกรม 195****ดัชนี 197**

ความรู้เกี่ยวกับธรรมาภิบาล



ความรู้เกี่ยวกับธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาลมีบทบาทสำคัญต่อการบริหารกิจการในองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อส่งเสริมการบริหารจัดการที่มีความโปร่งใสและสร้างความน่าเชื่อถือให้กับองค์กร เป็นหลักการที่ใช้กันทั้งในหน่วยงานระดับนานาชาติรวมถึงการบริหารประเทศของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐ สำหรับในภาคธุรกิจได้นำแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานที่ถูกต้อง เป็นธรรม รับผิดชอบต่อสังคม ภายใต้การมีส่วนร่วมของบุคลากรในองค์กร ส่งผลให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดี การทำงานมีประสิทธิภาพ ทั้งยังช่วยสร้างรายได้ให้กับองค์กรในอีกทางหนึ่งด้วย

คำว่า “ธรรมาภิบาล” หรือ “Good Governance” มีใช้อย่างเป็นทางการครั้งแรกในปี ค.ศ. 1989 (พ.ศ. 2532) โดยปรากฏในรายงานเรื่อง Sub-Sahara Africa: From Crisis to Growth ซึ่งเป็นรายงานที่ธนาคารโลก (World Bank) พยายามวิเคราะห์ถึงความล้มเหลวของรัฐในประเทศแถบแอฟริกา ธนาคารโลกพยายามผลักดันให้มีการใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารงานภาครัฐของแต่ละประเทศ เพราะเชื่อว่าการพัฒนาอย่างยั่งยืนจะทำได้โดยหากประเทศนั้นปราศจากธรรมาภิบาล หรือหากกล่าวอีกนัยหนึ่ง ได้มีการผูกโยงคำว่า “การพัฒนา” เข้ากับคำว่า “ธรรมาภิบาล” มีการกำหนดกลไกอำนาจรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรของประเทศ ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม ธนาคารโลกได้สร้างคุณลักษณะของธรรมาภิบาลระดับโลกขึ้นเพื่อให้หน่วยงานและเครือข่ายในองค์กรผลักดันให้ประเทศต่างๆ ดำเนินตามแนวทางธรรมาภิบาลและจากนั้นเป็นต้นมา คำว่า “ธรรมาภิบาล” จึงเป็นคำที่มีการใช้อย่างแพร่หลายจนกระทั่งทุกวันนี้

หลักธรรมาภิบาลนั้นได้เข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการบริหารจัดการองค์กร ด้วยเห็นว่า การบริหารงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลจะช่วยให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล แนวคิดธรรมาภิบาลในระยะแรกนั้นเป็นที่ทราบกันดีว่าถูกนำมาใช้กับหน่วยงานภาครัฐก่อน จึงปรากฏคำว่า “Governance” ซึ่งหมายถึง “การบริหารงานภาครัฐ” ต่อมาได้นำมาปรับใช้กับหน่วยงานอื่น เช่น องค์กรธุรกิจ หน่วยงานระดับชุมชน และกลุ่มในชุมชน ทั้งนี้เป็นเพราะว่าหลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการที่สามารถนำไปปรับใช้ได้กับหน่วยงานในหลากหลายรูปแบบนั่นเอง



ภาพที่ 1.1 ภาพเปรียบเทียบระหว่าง “Bad Governance” กับ “Good Governance”
(ที่มา : Center for Good Governance Studies, 2016)

จากภาพที่ 1.1 ศูนย์ศึกษาการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Center for Good Governance Studies) ของมหาวิทยาลัยเบ็บส์โบลัย (Babes Bolyai University) ประเทศโรมาเนีย ได้นำเสนอภาพการ์ตูนเชิงล้อเลียนว่า การมีแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ไม่ดี (Bad Governance) นั้น อาจจะทำให้ผู้บริหารองค์กรเปลี่ยนแปลงบทบาทจาก “นายอำเภอ” กลายเป็น “โจร” ได้

คำศัพท์ภาษาอังกฤษของคำว่า ธรรมาภิบาล นั้น เป็นที่ทราบกันดีว่าคือ “Good Governance” แต่หากพิจารณาตามความหมายของคำที่แท้จริงแล้ว คำว่า Good Governance ถ้าแปลตรงตัวจะแปลได้ว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ด้วยเหตุนี้ หลายครั้งเราจึงพบว่า มีการใช้คำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” กับ “ธรรมาภิบาล” ปะปนกันไป เนื่องจากทั้งสองคำนี้ใช้ภาษาอังกฤษว่า “Good Governance” เหมือนกัน

1. ความหมายและองค์ประกอบของธรรมาภิบาล

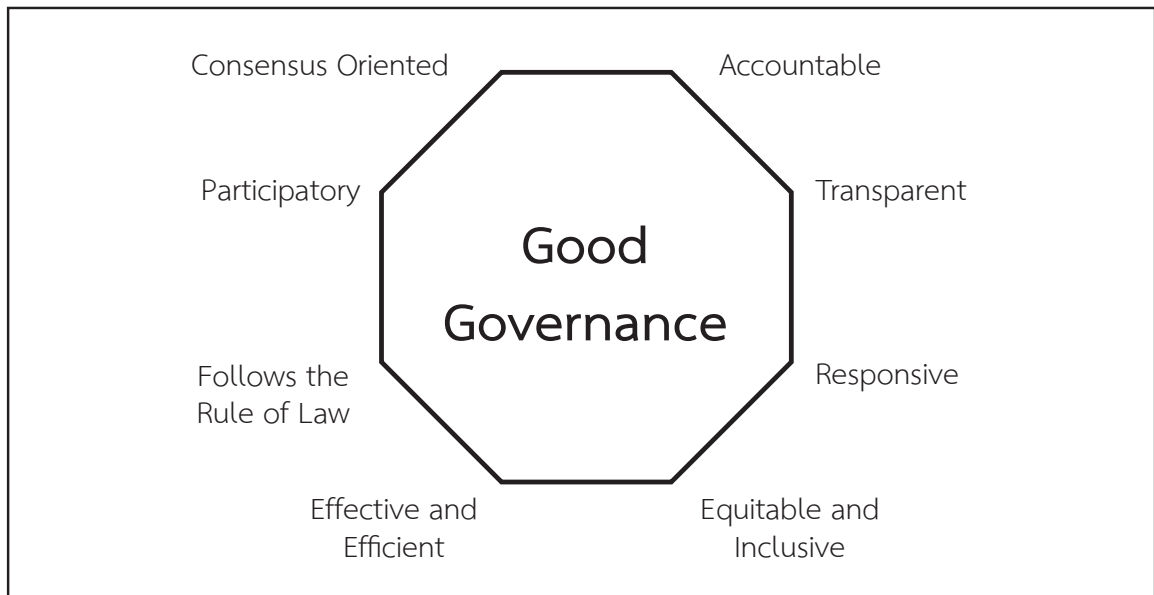
1.1 ความหมายของธรรมาภิบาล

ในการให้ความหมายของคำว่า “ธรรมาภิบาล” หรือ “Good Governance” นั้น มีผู้ให้ความหมายไว้หลากหลาย ดังต่อไปนี้

ธนาคารโลก หรือ World Bank (1989) ได้ให้ความหมายของคำว่า “ธรรมาภิบาล” ไว้ว่า เป็นลักษณะและวิถีทางของการใช้อำนาจทางการเมืองโดยมีเป้าหมายเพื่อจัดการงานของบ้านเมืองโดยเฉพาะ การจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา โดยความหมายของธรรมาภิบาลที่ธนาคารโลกกำหนดไว้นั้น เป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของการมี “Good Governance” ว่า หากรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐมีธรรมาภิบาลในการบริหารงานแล้ว จะสามารถช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศได้

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2557) (Thailand Development Research Institute: TDRI) กล่าวว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การปกครอง การบริหาร การจัดการ การควบคุมดูแลกิจการต่างๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรม นอกจากนี้ยังหมายถึง การบริหารจัดการที่ดีซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ธรรมที่ใช้ในการบริหารงานนี้มีความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ หาได้มีความหมายเพียงหลักธรรมทางศาสนาเท่านั้น แต่รวมถึงศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม และความถูกต้องชอบธรรมทั้งปวง ซึ่งวิญญูชนพึงมีและพึงประพฤติปฏิบัติ เช่น ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และการปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรภายนอก

องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) ให้ความสำคัญกับ “ธรรมาภิบาล” หรือ “การบริหารจัดการที่ดี” เพราะเป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุกประเทศให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียมกัน และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การดำเนินการนี้ต้องเกิดจากความร่วมมือระหว่างรัฐและภาคเอกชนเพื่อกระจายอำนาจให้เกิดความโปร่งใส “ธรรมรัฐ” หรือ “การบริหารจัดการที่ดี” หรือ “ธรรมาภิบาล” คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนและสังคมอย่างเท่าเทียมกัน และมีคำตอบพร้อมเหตุผลที่สามารถชี้แจงกันได้ โดยองค์การสหประชาชาติกล่าวว่า คุณลักษณะที่สำคัญของธรรมาภิบาลมีด้วยกัน 8 ประการ แสดงดังภาพที่ 1.2



ภาพที่ 1.2 คุณลักษณะ 8 ประการของธรรมาภิบาล หรือ Eight Characteristics of Good Governance
(ที่มา : United Nations, 2007)

ในมุมมองขององค์การสหประชาชาติ ธรรมาภิบาลมีคุณลักษณะสำคัญ 8 ประการ ประกอบด้วย

- | | |
|----------------------------|----------------------------|
| 1) Accountable | การตรวจสอบได้ อธิบายได้ |
| 2) Transparent | ความโปร่งใส |
| 3) Responsive | ความรับผิดชอบ |
| 4) Equitable and Inclusive | ความเสมอภาคและครอบคลุม |
| 5) Effective and Efficient | มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล |
| 6) Follows the Rule of Law | ปฏิบัติตามกฎหมาย |
| 7) Participatory | หลักการมีส่วนร่วม |
| 8) Consensus Oriented | การมีฉันทานุมัติ |

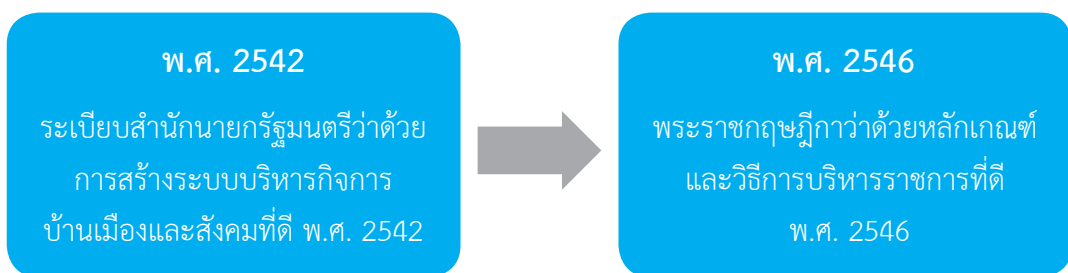
อย่างไรก็ตาม ในส่วนของประเทศไทยนั้น เริ่มมีการนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้อย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2542 โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบวาระแห่งชาติสำหรับการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี และกฎหมายฉบับแรกๆ ที่ออกมาได้แก่ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542” เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงาน ซึ่งในระเบียบดังกล่าวได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลไว้ดังนี้

ธรรมาภิบาล (Good Governance) หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคม รัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคี และร่วมกันเป็นพลัง ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกัน

แก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความร่วมมือร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน

ในขณะเดียวกันก็ได้ให้มีการใช้หลัก “Good Governance” เป็นกรอบในการปฏิบัติของส่วนราชการในทุกระดับ ทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

หลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2546 ได้มีการออกกฎหมาย **“พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารราชการที่ดี พ.ศ. 2546”** เพื่อให้รายละเอียดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลในภาคปฏิบัติ โดยเขียนออกมาในลักษณะของระเบียบ และวิธีการต่างๆ ที่หน่วยงานราชการจะต้องปฏิบัติตาม



ภาพที่ 1.3 กฎหมายเกี่ยวกับการนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารกิจการภาครัฐ

จากภาพที่ 1.3 ได้อธิบายถึงกฎหมายเกี่ยวกับการนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารกิจการภาครัฐ โดยกฎหมายฉบับแรกนั้น ให้ความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลเพื่อให้ส่วนราชการต่างๆ มีความรู้ความเข้าใจที่ชัดเจนตรงกันและสามารถนำไปใช้เป็นหลักในการบริหารงานภาครัฐได้ ส่วนกฎหมายฉบับที่ 2 นั้น เป็นการระบุถึงแนวปฏิบัติในรายละเอียด มีมาตรการที่ชัดเจนในการบริหารกิจการบ้านเมือง เช่น การจัดทำบัญชี การจัดซื้อจัดจ้าง รวมถึงการระบубทลงโทษกรณีที่ไม่ปฏิบัติตาม เป็นต้น ตามพระราชกฤษฎีกานี้ได้ให้ความหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีว่า หมายถึง การบริหารราชการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้

1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน การบริหารราชการที่สามารถตอบสนอง (Responsiveness) ต่อความต้องการของประชาชน และพยายามมุ่งให้เกิดผลกระทบในเชิงบวก (Positive Impact) ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของภาครัฐ การบริหารเพื่อให้ได้รับผลลัพธ์ (Outcomes) ตามวัตถุประสงค์ (Objective) ที่วางไว้โดยมีการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result-based Management) และการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (Performance Agreement) ในทุกระดับ

3) **มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ** ได้แก่ การบริหารที่จะต้องพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้า (Input) กับผลลัพธ์ (Outcomes) ที่เกิดขึ้น โดยมีการทำ Cost-benefit Analysis ให้สามารถวิเคราะห์ความเป็นไปได้และความคุ้มค่าของแผนงานหรือโครงการต่างๆ เทียบกับประโยชน์ที่ได้รับ รวมทั้งจัดระบบการวางแผนการทำงานและวัดผลงานของแต่ละบุคคล (Individual Scorecards) ที่เชื่อมโยงกับระดับองค์กร (Organization Scorecards)

4) **ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น** ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น ได้แก่ การกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติงานและการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน (Process Simplification) และจัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ (Empowerment) เพื่อให้การปฏิบัติงานเสร็จสิ้นที่จุดบริการ ใกล้ตัวกับประชาชน รวมทั้งการปฏิบัติงานในรูปแบบ One Stop Service



ภาพที่ 1.4 ศูนย์บริการแบบ One Stop Service ของสถานีตำรวจภูธรเมืองพะเยา
(ที่มา : สถานีตำรวจภูธรเมืองพะเยา, 2556)

5) **มีการปรับภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์** ได้แก่ การทบทวนและปรับปรุงกระบวนการ และขั้นตอนทำงานใหม่อยู่เสมอ (Process Redesign) ซึ่งจำเป็นต้องทบทวนลำดับความสำคัญและความจำเป็นของแผนงานและโครงการทุกระยะ (Program Evaluation) การยุบเลิกส่วนราชการที่ไม่จำเป็นและการปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์อยู่เสมอ

6) **ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ** ได้แก่ การปฏิบัติราชการที่มุ่งเน้นถึงความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการเป็นหลัก โดยมีการสำรวจความต้องการของประชาชน (Citizen Survey) และความพึงพอใจของผู้รับบริการ (Customer Survey) ในหลากหลายวิธีและเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ เพื่อนำมาปรับปรุงการปฏิบัติราชการต่อไป

7) มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ได้แก่ การตรวจสอบ และวัดผล การปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดระบบการควบคุมตนเอง (Internal Control) ซึ่งจะทำให้สามารถผลักดัน การปฏิบัติงานขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในแง่ของหลักการการบริหารงานโดยมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์มีความมุ่งหวังให้ส่วนราชการมีการพัฒนา ไปในลักษณะดังต่อไปนี้

- 1) ส่วนราชการมีวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ และมีเป้าหมายที่เน้นผลผลิตและผลลัพธ์ ที่ชัดเจน ไม่เน้นการทำงานประจำตามแนวที่เคยปฏิบัติ
- 2) ผู้บริหารทุกระดับในส่วนราชการมีเป้าหมายของการทำงานที่ชัดเจนและสอดคล้องกับ พันธกิจหลักของส่วนราชการ
- 3) การจัดสรรงบประมาณให้ส่วนราชการ สามารถพิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก ซึ่งจะสอดคล้องกับการให้ค่าตอบแทน สวัสดิการและรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ที่จะประเมินผลการปฏิบัติ
- 4) ข้าราชการในส่วนราชการนั้นได้รับรู้พันธกิจหลักของส่วนราชการในส่วนที่ตนรับผิดชอบ เพื่อที่สามารถทำให้บรรลุเป้าหมาย
- 5) มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจในการบริหารงานไปสู่ข้าราชการระดับต่างๆ ของ ส่วนราชการเพื่อสามารถทำงานบรรลุได้อย่างเหมาะสม เป็นการเปิดโอกาสให้ข้าราชการที่มีผู้บริหาร ระดับสูง ซึ่งเข้าใจปัญหาเป็นอย่างดีได้เป็นผู้แก้ไขปัญหาและสะสมประสบการณ์เพื่อก้าวสู่ผู้บริหารระดับ ที่สูงขึ้นต่อไป
- 6) เจ้าหน้าที่ที่มีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน เนื่องจากได้มีโอกาสปรับปรุงและใช้ ดุลยพินิจในการทำงานที่กว้างขวางขึ้น และเกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมในองค์กร มีระบบการทำงานที่สั้นและ มีการใช้เทคโนโลยีสนับสนุนการทำงานให้สะดวกและรวดเร็ว ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติงานเกิดประโยชน์สุข ต่อประชาชน

จะเห็นได้ว่า ในส่วนของประเทศไทยนั้น ภาครัฐได้ตระหนักถึงความสำคัญของการสร้างธรรมาภิบาล ให้เกิดขึ้นในสังคมไทย การนำระบบบริหารตามหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารภาครัฐ รวมถึงแวดวง วิชาการได้ให้ความสำคัญต่อแนวคิดธรรมาภิบาลอย่างแพร่หลาย และมีความคิดเห็นตรงกันว่า ธรรมาภิบาลนั้น มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของไทย โดยในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) นั้น ปรากฏคำว่า “ธรรมาภิบาล” อยู่ในแผนฯ ถึง 25 แห่ง ซึ่งเป็นการอธิบายถึงการนำธรรมาภิบาลมาใช้เพื่อประโยชน์ที่หลากหลาย เช่น การป้องกันปัญหาคอร์รัปชัน การสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม เป็นต้น

เมื่อพิจารณาจากความหมายของธรรมาภิบาลแล้ว ในทัศนะของผู้เขียนได้สรุปหลักการสำคัญของธรรมาภิบาลออกได้เป็น 3 หลักการ ได้แก่ (1) ทำอย่างถูกต้อง (2) การมีส่วนร่วม และ (3) บริหาร ตามครรลองธรรม

หลักการสำคัญประการแรก คือ การ “ทำอย่างถูกต้อง” คำว่า ถูกต้อง ไม่ได้หมายความว่า ไม่มีความผิดพลาดในการทำงาน เนื่องจากการทำงานนั้นอย่างไรเสียก็ต้องเกิดความผิดพลาดอยู่บ้างเป็นปกติ แต่คำว่า “ทำอย่างถูกต้อง” ในที่นี้หมายถึง “ไม่ทำสิ่งที่ผิด” นั่นเอง การไม่ทำสิ่งที่ผิด ตัวอย่างเช่น การปฏิบัติตามข้อกำหนดที่บัญญัติไว้อย่างเคร่งครัด เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบที่ไม่ดีต่อตัวองค์กรเอง ต่อพนักงานหรือคนในองค์กร รวมทั้งต่อสังคมโดยรวม เช่น กฎหมายระบุไว้ว่า การทำหอพักนั้นจะต้องสร้างบันไดหนีไฟที่มีความกว้างสุทธิไม่น้อยกว่า 1.50 เมตร หากเจ้าของหอพักสร้างบันไดหนีไฟที่แคบกว่านั้น เช่น 1.00 เมตร นอกจากจะผิดกฎหมายแล้วยังอาจทำให้เกิดปัญหาตามมาในกรณีที่ผู้พักอาศัยใช้บันไดหนีไฟในกรณีฉุกเฉิน อาจเกิดความโกลาหลและอาจเกิดอุบัติเหตุร้ายแรงขึ้นได้ เป็นต้น

หลักการสำคัญประการที่สอง คือ การมีส่วนร่วมของบุคลากรในองค์กร การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ที่สำคัญและนำไปสู่ “การพัฒนางาน” ในองค์กร ผู้บริหารที่ไม่ส่งเสริมให้เกิดบรรยากาศของการมีส่วนร่วมนั้น ไม่ถือว่าใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหาร ยกตัวอย่างเช่น ผู้บริหารคนหนึ่งมีพฤติกรรมเป็นคนที่ยึดถือเอาความเห็นของตนเป็นที่ตั้ง ไม่เคยยอมรับฟังความคิดเห็นของลูกน้องแม้จะเป็นความคิดเห็นที่ดี ไม่เปิดโอกาสให้พนักงานได้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานในองค์กร แม้ในการประชุมก็เป็นการประชุมเพื่อสั่งงานและติดตามงาน ไม่ใช้การประชุมเพื่อระดมสมองของพนักงาน ลักษณะของการบริหารงานเช่นนี้ถือว่าเป็นผู้บริหารยุคโบราณและไม่อาจใช้ได้ผลในการทำงานในโลกยุคปัจจุบัน

หลักการสำคัญประการที่สาม คือ การบริหารไปตามครรลองธรรม หรือพูดให้เข้าใจง่ายคือ “การมีหลักธรรมะในการบริหารงาน” หมายความว่า องค์กรจะต้องใช้คุณธรรมจริยธรรมในการบริหารจัดการเพื่อความสุขของคนในองค์กรและต่อบุคคลภายนอกองค์กร ยกตัวอย่างเช่น เมื่อพบว่าระบบการผลิตรถยนต์ในล็อตหนึ่งมีปัญหาในกระบวนการผลิตที่อาจส่งผลกระทบต่อระบบเบรก บริษัทจึงรีบคืนสินค้าทั้งหมดในล็อตนั้นเพื่อไม่ให้ลูกค้าใช้สินค้าที่มีปัญหาและอาจส่งผลเสียในอนาคตได้ หรือการให้ความยุติธรรมแก่พนักงานในการประเมินผลการปฏิบัติงาน ไม่มีความลำเอียง เป็นต้น เช่นนี้ ถือว่าเป็นคุณธรรมที่สำคัญประการหนึ่งของผู้บริหารตามหลักธรรมาภิบาล

1.2 องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

สำหรับองค์ประกอบของธรรมาภิบาลนั้น มีนักวิชาการและหน่วยงานต่างๆ ได้กำหนดองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้หลากหลาย ดังปรากฏในตารางต่อไปนี้ (สมบุญ ศรีประชัย, 2551)

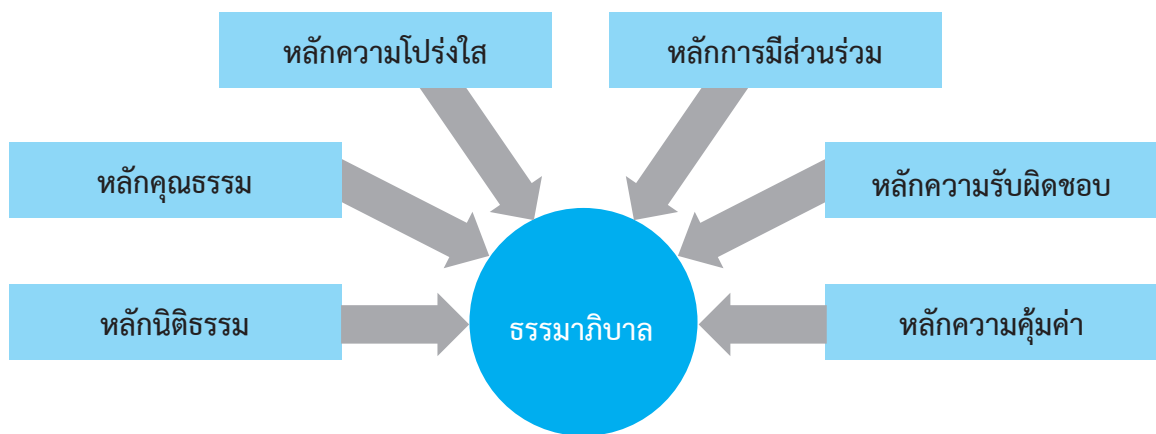
ตารางแสดงองค์ประกอบของธรรมาภิบาลจากหลากหลายทัศนะ

แนวคิดของหน่วยงานหรือนักวิชาการ	องค์ประกอบของธรรมาภิบาล
1. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) (2542) 2. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) (2542) 3. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) (2542) 4. สำนักนายกรัฐมนตรี (2542)	1. หลักนิติธรรม 2. หลักคุณธรรม 3. หลักความโปร่งใส 4. หลักการมีส่วนร่วม 5. หลักความรับผิดชอบ 6. หลักความคุ้มค่า
เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2541) และ UNDP	1. การมีส่วนร่วมของประชาชน 2. กฎหมายที่ยุติธรรม 3. เปิดเผยโปร่งใส 4. การมีฉันทานุมัติในสังคม 5. กลไกการเมืองที่ชอบธรรม 6. ความเสมอภาค 7. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล 8. พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม 9. การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์
อมรา พงศาพิชญ์ และนิตยา กัทลิตะพันธุ์ (2541) สถาบันพระปกเกล้า (2549)	1. หลักการมีส่วนร่วม 2. หลักความโปร่งใส 3. การทำงานอย่างมีหลักการและเหตุผล 4. สามารถตรวจสอบได้ 5. สามารถคาดการณ์ได้
อานันท์ ปันยารชุน (2541)	1. กฎหมายที่เป็นธรรม 2. (กระบวนการในการออกกฎหมาย) ต้องเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมและโปร่งใส 3. ต้องมีระบบตรวจสอบที่เหมาะสม 4. มีภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง ต้องมีสื่อที่อิสระเพื่อรับประกันประสิทธิภาพในการตรวจสอบ 5. สามารถคาดการณ์ได้ และรับผิดชอบต่อ

แนวคิดของหน่วยงานหรือนักวิชาการ	องค์ประกอบของธรรมาภิบาล
ธีรยุทธ บุญมี	1. ปฏิรูปองค์กร สถาบัน และพฤติกรรมของบุคคล เพื่อให้ประเทศเข้มแข็ง 2. ทำให้ประชาชนเข้มแข็ง 3. การพึ่งตนเองของสังคมไทย 4. ยึดถือปรัชญาทางเศรษฐกิจแบบกินอยู่พอเพียง 5. วางยุทธศาสตร์ หรือแผนฟื้นฟูทางเศรษฐกิจที่ถูกต้อง 6. ส่งเสริมความเกื้อกูลในสังคมไทย
เมทินี พงษ์เวช และสุธีรา ทอมสัน	ทั้ง 2 ท่านนี้มีความเห็นโดยรวมแล้วสอดคล้องกับแนวคิดของนักคิดอื่นๆ เช่น หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ
มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย	1. หลักนิติธรรม 2. หลักคุณธรรม 3. หลักความโปร่งใส 4. หลักการมีส่วนร่วม 5. หลักความรับผิดชอบ 6. หลักความคุ้มค่า
กระทรวงมหาดไทย	1. หลักการมีส่วนร่วม 2. ความยั่งยืน 3. ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรม 4. มีความโปร่งใส 5. มีความเป็นธรรม 6. มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากรและวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี 7. ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ 8. การอดทนอดกลั้น 9. การดำเนินการตามหลักนิติธรรม 10. ความรับผิดชอบ 11. การเป็นผู้กำกับดูแล

แนวคิดของหน่วยงานหรือนักวิชาการ	องค์ประกอบของธรรมาภิบาล
บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542)	1. หลักการมีส่วนร่วม 2. หลักความโปร่งใส 3. ความรับผิดชอบที่ต้องตอบคำถามและถูกวิจารณ์ได้

จากตารางจะเห็นได้ว่า หน่วยงานและนักวิชาการแต่ละคนให้องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่หลากหลาย แต่ยังคงยึดถือเอาแนวคิดและหลักการของธรรมาภิบาลในความหมายของหน่วยงานระดับนานาชาติไว้อย่างครบถ้วน และเพื่อความเข้าใจที่ตรงกัน ในหน่วยการเรียนรู้นี้จะนำเสนอองค์ประกอบของธรรมาภิบาลตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้กำหนดไว้ 6 ประการ ดังต่อไปนี้



ภาพที่ 1.5 องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

1.2.1 หลักนิติธรรม (The Rule of Law) หมายถึง การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ โดยถือว่าการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล จะต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมและความยุติธรรม รวมทั้งมีความรัดกุมและรวดเร็วด้วยการใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ในการบริหารราชการด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

1.2.2 หลักคุณธรรม (Morality) หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม การส่งเสริมให้บุคลากรพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้บุคลากรมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบ วินัย ประกอบอาชีพสุจริต เป็นนิสัยประจำชาติ