



วิทยาการบริหารภาครัฐสมัยใหม่
Modern Public Administrative Science-MPAS

homepage: <https://so17.tci-thaijo.org/index.php/jppi>
E-mail: jppissues@gmail.com



When a Score of 93 Sits Beside a Rank of 107: The Perception-Trace Gap in Assessing Good Governance in Thai Local Administrative Organizations

Sarawut Phalakul ^{1*}

¹ Education, Religion and Culture Section, Ban Yuad Subdistrict Municipality, Udon Thani Province, Thailand

*Corresponding author's e-mail: Pha_la@hotmail.com

ARTICLE INFO

Article history:

Received: February 23, 2026

Revised: August 30, 2026

Accepted: August 31, 2026

Keyword: good governance, local administrative organizations, measurement validity, Integrity and Transparency Assessment, token participation, accountability

ABSTRACT

Thai research on good governance in local administrative organizations reports, with striking consistency, that governance is practised at a high level and that administrative performance is correspondingly high. The national Integrity and Transparency Assessment conducted by the Office of the National Anti-Corruption Commission points the same way: in fiscal year 2024 the national average reached 93.05 out of 100 and 7,696 agencies passed the threshold. Yet in the same year Thailand scored 34 out of 100 on the Corruption Perceptions Index and ranked 107th of 180 countries. This academic article argues that the divergence is not a puzzle to be explained away but a measurement problem to be confronted, and that the regulator has effectively conceded the point by convening consultations in October 2025 to overhaul the assessment instrument so that it better reflects actual transparency and complaint statistics. Drawing on documentary analysis, the article contends that prevailing instruments measure two things that are easy to observe, namely the perceptions of respondents and the existence of documents and mechanisms, while leaving unmeasured the thing that matters, namely whether those mechanisms actually change decisions. Qualitative Thai research showing that local executives conceive the rule of law as mere legal compliance, and the phenomenon of token participation, are both symptoms of this gap. The article proposes the concept of a perception-trace gap and a three-rung evidence ladder distinguishing perception, existence of mechanism, and traceable influence on decisions, together with candidate indicators for the third rung.

เมื่อคะแนน 93 อยู่คู่กับอันดับ 107: ช่องว่างระหว่างการรับรู้กับร่องรอยในการประเมิน ธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

ศราวุฒิ พลากุล^{1*}

¹ เทศบาลตำบลบ้านยาวด จังหวัดอุดรธานี

*Corresponding author's e-mail: Pha_la@hotmail.com

ข้อมูลบทความ	บทคัดย่อ
ประวัติบทความ: Received: February 23, 2026 Revised: August 30, 2026 Accepted: August 31, 2026	
คำสำคัญ: ธรรมาภิบาล, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ความตรงของเครื่องมือวัด, การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส, การมีส่วนร่วมแต่เพียงในนาม	งานวิจัยไทยว่าด้วยธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) รายงานผลตรงกันอย่าง สม่่าเสมอว่า การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับสูงและประสิทธิภาพการบริหารอยู่ใน ระดับสูงเช่นกัน ผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก็ชี้ไปในทิศทางเดียวกัน โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 คะแนนเฉลี่ยระดับประเทศอยู่ที่ 93.05 จาก 100 คะแนน และมีหน่วยงานผ่านเกณฑ์ 7,696 แห่ง ทว่าในปีเดียวกัน ประเทศไทยได้คะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต 34 จาก 100 คะแนน และอยู่ในอันดับที่ 107 จาก 180 ประเทศ บทความวิชาการนี้เสนอว่าความแตกต่างดังกล่าวมิใช่ปริศนา ที่ต้องหาคำอธิบายมากลอบ หากแต่เป็นปัญหาของเครื่องมือวัดที่ต้องเผชิญหน้าอย่างตรงไปตรงมา และหน่วยงานกำกับเองก็ได้ออมรับประเด็นนี้โดยปริยายแล้ว ด้วยการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2568 เพื่อยกเครื่องเครื่องมือประเมินให้สะท้อนความโปร่งใสและสัมพันธ์กับ สถิติเรื่องร้องเรียนการทุจริตมากขึ้น โดยใช้การวิเคราะห์เอกสาร บทความเสนอว่าเครื่องมือที่ใช้อยู่ วัดสองสิ่งที่สังเกตได้ง่าย คือการรับรู้ของผู้ตอบแบบสอบถาม และการมีอยู่ของเอกสารและกลไก แต่ละวันการวัดสิ่งที่มีความหมายที่สุด คือกลไกเหล่านั้นเปลี่ยนการตัดสินใจได้จริงหรือไม่ งานวิจัยเชิงคุณภาพของไทยที่พบว่าผู้บริหารท้องถิ่นเข้าใจหลักนิติธรรมเพียงในความหมายของการทำตามกฎหมาย และปรากฏการณ์การมีส่วนร่วมแต่เพียงในนาม ล้วนเป็นอาการของช่องว่างนี้ บทความจึงเสนอโมโนทัศน์ “ช่องว่างระหว่างการรับรู้กับร่องรอย” และ “บันไดหลักฐานสามขั้น” ซึ่งแยกการรับรู้ การมีอยู่ของกลไก และร่องรอยที่ตรวจสอบได้ว่ากลไกมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ ออกจากกัน พร้อมเสนอตัวชี้วัดสำหรับขั้นที่สาม

บทนำ

ธรรมาภิบาลเป็นมโนทัศน์ที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในการบริหารภาครัฐไทย ทั้งในระดับกฎหมาย ผ่านพระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และในระดับวิชาการ ซึ่งมีงานวิจัยจำนวนมากศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างธรรมาภิบาลกับประสิทธิภาพ การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ข้อสรุปของงานเหล่านั้นมีความสม่าเสมออย่างน่าสังเกต กล่าวคือ การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับสูง ประสิทธิภาพการบริหารอยู่ในระดับสูง และทั้งสองมีความสัมพันธ์เชิงบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (ชาญยุทธ หาญชนะ, 2567; พระสุริยะ ศรีสุระ, 2565)

ผลการประเมินอย่างเป็นทางการก็ชี้ไปในทิศทางเดียวกัน การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส ในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และครอบคลุมหน่วยงานภาครัฐกว่าแปดพันแห่งรวมถึง อปท. ทุกแห่ง รายงานว่าในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 คะแนนเฉลี่ยระดับประเทศอยู่ที่ 93.05 จาก 100 คะแนน และมีหน่วยงานผ่านเกณฑ์ถึง 7,696 แห่ง (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2567)

อย่างไรก็ตาม ในปีเดียวกันนั้น ประเทศไทยได้คะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริตเพียง 34 จาก 100 คะแนน และอยู่ในอันดับที่ 107 จาก 180 ประเทศ (Transparency International, 2025) ความห่างระหว่างตัวเลขสองชุดนี้มีใช้ความคลาดเคลื่อนเล็กน้อย หากแต่เป็นความห่างที่มากจนต้องอธิบาย และหน่วยงานกำกับเองก็ได้ยอมรับประเด็นนี้โดยปริยายแล้ว โดยในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2568 สำนักงาน ป.ป.ช. ได้จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นเพื่อพัฒนาและปรับปรุงเครื่องมือประเมินใหม่ ให้สะท้อนความโปร่งใสและสัมพันธ์กับสถิติเรื่องร้องเรียนการทุจริตมากขึ้น

ข้อโต้แย้งหลักของบทความนี้จึงมีว่า ความห่างดังกล่าวมิใช่ปริศนาที่ต้องหาคำอธิบายมากลบ หากแต่เป็นสัญญาณของปัญหาความตรงของเครื่องมือวัด กล่าวคือ เครื่องมือที่ใช้ประเมินธรรมาภิบาล ของ อปท. ในปัจจุบัน ทั้งในงานวิจัยและในระบบราชการ วัดสองสิ่งที่สังเกตได้ง่าย ได้แก่ การรับรู้ของผู้ตอบแบบสอบถาม และการมีอยู่ของเอกสารและกลไก แต่ยังไม่ได้วัดสิ่งที่มีความหมายที่สุดในเชิงรัฐประศาสนศาสตร์ คือกลไกเหล่านั้นเปลี่ยนการตัดสินใจ ของหน่วยงานได้จริงหรือไม่ บทความนี้เรียกช่องว่างดังกล่าวว่า “ช่องว่างระหว่างการรับรู้กับร่องรอย”

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ 4 ประการ ได้แก่

- (1) เพื่อทบทวนมโนทัศน์ธรรมาภิบาลและปัญหาของการแปลงมโนทัศน์เชิงคุณค่าให้เป็นสิ่งที่วัดได้
- (2) เพื่อนำเสนอหลักฐานของความห่างระหว่างผลการประเมินภายในกับการประเมินภายนอก
- (3) เพื่ออธิบายกลไกที่ทำให้เครื่องมือวัดที่ใช้อยู่ให้ผลสูงเกินจริงอย่างเป็นระบบ
- (4) เพื่อเสนอแนะมโนทัศน์และชุดตัวชี้วัดทางเลือกที่วัดร่องรอยแทนการรับรู้

ในเชิงระเบียบวิธี บทความนี้ใช้การวิเคราะห์เอกสารจากผลการประเมินของหน่วยงานภาครัฐ รายงานขององค์กรระหว่างประเทศ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และวรรณกรรมทางรัฐประศาสนศาสตร์ทั้งไทยและต่างประเทศ บทความนี้ได้เก็บข้อมูลปฐมภูมิ ข้อเสนอที่ปรากฏจึงเป็นการวิเคราะห์เชิงแนวคิดจากหลักฐานที่เผยแพร่ต่อสาธารณะ

ธรรมาภิบาลกับปัญหาของการทำให้วัดได้

1. ธรรมาภิบาลคือกระบวนการใช้อำนาจ มิใช่คุณสมบัติที่ครอบครอง

โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาตินิยามธรรมาภิบาลว่าเป็นการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และการบริหารในการจัดการกิจการของประเทศในทุกระดับ (United Nations Development Programme, 1997) ขณะที่ธนาคารโลกเน้นที่วิธีการซึ่งรัฐใช้ในการจัดการทรัพยากรเพื่อการพัฒนา (World Bank, 1992) จุดร่วมของทั้งสองนิยามคือ ธรรมาภิบาล

เป็น “กระบวนการ” มิใช่ “คุณสมบัติ” ที่หน่วยงานหนึ่งมีหรือไม่มี ข้อสังเกตนี้มีนัยเชิงระเบียบวิธีที่สำคัญ เพราะกระบวนการต้องวัดจากร่องรอย ของการกระทำที่เกิดขึ้นจริง มิใช่จากการสอบถามว่าผู้เกี่ยวข้องรู้สึกอย่างไร

2. องค์ประกอบหลักและระดับของการสังเกตได้

องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่ได้รับการยอมรับกว้างขวางประกอบด้วยหลักนิติธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ คุณธรรม และความคุ้มค่า ในบริบทไทย พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้รับรองหลักการทำงานเดียวกันไว้เป็นกรอบสำหรับ หน่วยงานภาครัฐทุกแห่งรวมถึง อปท. อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบเหล่านี้มีระดับความยากง่ายในการสังเกต ที่แตกต่างกันมาก ความโปร่งใสมีร่องรอยที่ตรวจสอบได้ค่อนข้างชัด เช่น การเผยแพร่ข้อมูลจัดซื้อจัดจ้าง และงานวิจัยด้านเทคโนโลยีสารสนเทศชี้ว่าการเปิดเผยข้อมูลผ่านช่องทางดิจิทัลเป็นเครื่องมือต่อต้านการทุจริต ที่มีศักยภาพ (Bertot, Jaeger, & Grimes, 2010) ในทางกลับกัน คุณธรรมและความซื่อสัตย์ เป็นคุณสมบัติภายในที่แทบไม่มีร่องรอยโดยตรง การประเมินจึงมักหันไปใช้แบบสอบถามการรับรู้แทน

3. ความรับผิดชอบกับข้อกำหนดเรื่องหลักฐาน

วรรณกรรมด้านความรับผิดชอบเสนอว่าความรับผิดชอบเป็นความสัมพันธ์ที่ผู้กระทำต้องอธิบาย และให้เหตุผลต่อเวทีที่มีอำนาจตั้งคำถาม โดยเวทีนั้นสามารถซักถามและตัดสินได้ (Bovens, 2007) นิยามนี้มีข้อกำหนดเรื่องหลักฐานอยู่ในตัว กล่าวคือ หากไม่มีร่องรอยว่าเวทีได้ตั้งคำถามและได้รับคำตอบ ความรับผิดชอบก็ยังไม่เกิดขึ้นจริง ไม่ว่าผู้เกี่ยวข้องจะรับรู้ว่าตนมีความรับผิดชอบเพียงใดก็ตาม ในทำนองเดียวกัน วรรณกรรมด้านคุณค่าสาธารณะเตือนว่าการมุ่งประสิทธิภาพเชิงเศรษฐกิจโดยไม่มีการอบคณค่า กำกับ อาจนำไปสู่การละเลยประโยชน์สาธารณะที่แท้จริง (Bozeman, 2007)

สรุปหัวข้อที่ 1

ธรรมาภิบาลเป็นกระบวนการที่ต้องวัดจากร่องรอยของการกระทำ แต่องค์ประกอบบางด้านสังเกตได้ยาก การประเมินในทางปฏิบัติจึงมีแรงกดดันเชิงระเบียบวิธีให้หันไปใช้การรับรู้และการมีอยู่ของเอกสารแทน ซึ่งเป็นจุดตั้งต้นของช่องว่างที่จะวิเคราะห์ในหัวข้อถัดไป

หลักฐานของช่องว่างระหว่างการประเมินภายในกับการประเมินภายนอก

เมื่อนำผลการประเมินจากแหล่งต่าง ๆ มาวางเรียงกัน จะเห็นรูปแบบที่ต้องอธิบาย ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบผลการประเมินธรรมาภิบาลและการทุจริตจากแหล่งต่าง ๆ

แหล่งประเมิน	ผู้ให้ข้อมูล	สิ่งที่วัด	ผลที่รายงาน
งานวิจัยไทยว่าด้วย ธรรมาภิบาลใน อปท.	ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่ถูกประเมิน	การรับรู้ต่อระดับธรรมาภิบาลของหน่วยงานตนเอง	ระดับสูงถึงสูงมาก เป็นส่วนใหญ่
การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส	บุคลากรภายใน ผู้รับบริการ และเอกสารที่หน่วยงานเผยแพร่	การรับรู้และการมีอยู่ของข้อมูลที่ต้องเปิดเผย	คะแนนเฉลี่ย 93.05 ผ่านเกณฑ์ 7,696 หน่วยงาน
ปีงบประมาณ 2567			
ดัชนีการรับรู้การทุจริต ค.ศ. 2024	ผู้เชี่ยวชาญและนักธุรกิจภายนอกประเทศ	การรับรู้ต่อการทุจริตในภาครัฐโดยรวม	34 คะแนนจาก 100 อันดับ
งานวิจัยเชิงคุณภาพในบริบทท้องถิ่นไทย	การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารท้องถิ่น	ความเข้าใจต่อมโนทัศน์ธรรมาภิบาล	107 จาก 180 ประเทศ ความเข้าใจจำกัดอยู่ที่การทำตามกฎหมายและศีลธรรมส่วนบุคคล

ที่มา: ประมวลจาก สุเทพ แสงบุตร (2558); พระสุริยะ ศรีสุระ (2565); ชาญยุทธ หาญชนะ (2567); สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (2567); Transparency International (2025)

1. รูปแบบที่ปรากฏ

ตารางที่ 1 แสดงรูปแบบที่ชัดเจนประการหนึ่ง คือแหล่งประเมินที่อาศัยผู้ให้ข้อมูลภายในหน่วยงาน ให้ผลในระดับสูง ขณะที่แหล่งประเมินที่อาศัยผู้สังเกตภายนอกให้ผลในระดับต่ำ ความแตกต่างนี้อาจอธิบายได้หลายทาง ทางหนึ่งคืออาจเป็นเพราะสองแหล่งวัดคนละสิ่งกัน โดย ITA วัดกระบวนการภายในหน่วยงานรายแห่ง ส่วนดัชนีการรับรู้การทุจริตวัดภาพรวมของประเทศ ซึ่งรวมถึงระดับนโยบายและการเมืองที่ อปท. ไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง คำอธิบายนี้มีน้ำหนักในระดับหนึ่ง แต่ไม่เพียงพอ เพราะหากกระบวนการภายในของหน่วยงานเกือบทั้งประเทศดีจริงในระดับ 93 คะแนน ก็ควรปรากฏผลสะท้อนออกมาที่ภาพรวมบ้างตามสมควร

2. หลักฐานเชิงคุณภาพที่ขัดแย้งกับตัวเลข

หลักฐานที่มีน้ำหนักกว่าคือหลักฐานเชิงคุณภาพ งานวิจัยที่ศึกษาธรรมาภิบาลในการบริหารงานของ อปท. ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า ผู้บริหารท้องถิ่นเข้าใจหลักนิติธรรมในความหมายที่จำกัด คือหมายถึงการปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น และเข้าใจหลักคุณธรรมในความหมายของศีลธรรมและจริยธรรม ส่วนบุคคล (สุเทพ แสงบุตร, 2558) ความเข้าใจในระดับนี้แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญจากนิยามเชิงวิชาการ ที่มองหลักนิติธรรมว่าเป็นการจำกัดการใช้อำนาจโดยพลการ และมองคุณธรรมว่าเป็นระบบเชิงสถาบัน ที่ป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน ข้อค้นพบนี้มีนัยตรงไปตรงมา คือเมื่อผู้ตอบแบบสอบถามนิยามธรรมาภิบาล ว่าเท่ากับการทำตามกฎหมาย การให้คะแนนตนเองในระดับสูงย่อมเป็นคำตอบที่ตรงไปตรงมาและซื่อสัตย์ สำหรับนิยามที่เขาใช้ ปัญหาจึงมิได้อยู่ที่ความไม่จริงใจของผู้ตอบ แต่อยู่ที่นิยามที่ใช้ร่วมกัน

3. การมีส่วนร่วมแต่เพียงในนามในฐานะอากรของช่องว่าง

ปรากฏการณ์ที่สนับสนุนข้อวิเคราะห์นี้ชัดเจนที่สุดคือการมีส่วนร่วมแต่เพียงในนาม กล่าวคือ การจัดเวทีประชาคมหรือการรับฟังความคิดเห็นที่ดำเนินการเพื่อให้ครบขั้นตอนตามระเบียบ โดยที่ข้อเสนอของประชาชนมิได้ถูกนำไปใช้ปรับแผนงานหรืองบประมาณจริง ในเชิงการวัด ปรากฏการณ์นี้จะได้คะแนนเต็มในเครื่องมือที่ถามว่า “หน่วยงานจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นหรือไม่” แต่จะได้คะแนนศูนย์ในเครื่องมือที่ถามว่า “ข้อเสนอจากเวทีปรากฏในข้อบัญญัติงบประมาณที่รายการ” การมีส่วนร่วมที่มีความหมายต้องครอบคลุมตั้งแต่การร่วมตัดสินใจไปจนถึงการร่วมรับประโยชน์ และต้องมีร่องรอยว่าความเห็นของประชาชนเปลี่ยนผลลัพธ์ได้จริง (พชรพร บุญปก, 2569)

สรุปหัวข้อที่ 2

หลักฐานทั้งสามชุดชี้ไปทางเดียวกันว่า ระดับธรรมาภิบาลที่รายงานว่าสูงนั้น เป็นผลของการวัด ที่หยุดอยู่ที่การรับรู้และการมีอยู่ของกลไก การที่หน่วยงานกำกับเองประกาศบทวนเครื่องมือประเมิน ในปี พ.ศ. 2568 จึงเป็นการยืนยันข้อวิเคราะห์นี้จากฝ่ายผู้ประเมินเอง

ข้อเสนอ: บันไดหลักฐานสามขั้นและตัวชี้วัดเชิงร่องรอย

1. เหตุใดเครื่องมือจึงหยุดอยู่ที่สองขั้นแรก

สาเหตุมิได้อยู่ที่ความบกพร่องของผู้ออกแบบเครื่องมือ แต่อยู่ที่ต้นทุนของการเก็บหลักฐาน การถามการรับรู้ทำได้ด้วยแบบสอบถามที่ส่งพร้อมกันทั่วประเทศด้วยต้นทุนต่ำ การตรวจสอบการมีอยู่ของเอกสารทำได้ด้วยการเปิดเว็บไซต์ของหน่วยงาน แต่การตรวจสอบว่ากลไกเปลี่ยนการตัดสินใจจริงหรือไม่ ต้องอาศัยการเทียบเคียงเอกสารหลายชุด เช่น การเทียบรายงานเวทีประชาคมกับข้อบัญญัติงบประมาณ ซึ่งมีต้นทุนสูงกว่ามาก เมื่อระบบต้องประเมินหน่วยงานกว่าแปดพันแห่งในรอบปีเดียว แรงกดดันด้านต้นทุนจึงผลักดันให้เครื่องมือ หยุดอยู่ที่สองขั้นแรกโดยปริยาย

2. บันไดหลักฐานสามขั้น

บทความนี้เสนอให้จำแนกหลักฐานของธรรมาภิบาลออกเป็นสามขั้นที่ต้องวัดแยกจากกัน ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 บันไดหลักฐานสามขั้นของธรรมาภิบาลและตัวชี้วัดที่เหมาะสมกับแต่ละขั้น

ขั้น	สิ่งที่วัด	ตัวอย่างตัวชี้วัด	ข้อจำกัด
ขั้นที่ 1 การรับรู้	ความรู้สึของผู้ต่อระดับ ธรรมาภิบาลของหน่วยงาน	คะแนนเฉลี่ยจากแบบสอบถาม บุคลากรและผู้รับบริการ	ขึ้นกับนิยามที่ผู้ตอบใช้ และ มีแนวโน้มสูงเกินจริงอย่าง เป็นระบบ
ขั้นที่ 2 การมีอยู่ ของกลไก	หน่วยงานมีเอกสาร คณะกรรมการ หรือเวทีตามที่ ระเบียบกำหนดหรือไม่	ร้อยละของรายการข้อมูลที่ เปิดเผยครบตามเกณฑ์	ให้คะแนนเต็มแก่การมีส่วนร่วม ร่วมแต่เพียงในนามได้
ขั้นที่ 3 ร่องรอย ของอิทธิพล	กลไกเปลี่ยนการตัดสินใจของ หน่วยงานได้จริงหรือไม่	จำนวนข้อเสนอจากเวที ประชาคมที่ปรากฏในข้อบัญญัติ งบประมาณ; ระยะเวลาเฉลี่ยใน การตอบคำขอข้อมูลข่าวสาร; ร้อยละของสัญญาที่เผยแพร่ ราคากลางภายในกำหนด	ต้นทุนการเก็บข้อมูลสูง กว่า ต้องเทียบเอกสาร หลายชุด

ที่มา: ผู้เขียนสังเคราะห์

3. ข้อเสนอเชิงนโยบาย

ข้อเสนอประการแรกคือ ระบบประเมินระดับชาติควรรายงานผลแยกตามขั้นของหลักฐาน แทนการรวมเป็นคะแนนเดียว เพราะการรวมกันทำให้คะแนนขั้นหนึ่งและขั้นที่สองซึ่งได้ง่าย กลบคะแนนขั้นที่สามซึ่งได้ยาก การรายงานแยกขั้นจะทำให้เห็นทันทีว่าหน่วยงานใดมีกลไกครบแต่ยังไม่มีร่องรอยของอิทธิพล

ประการที่สอง ควรเริ่มเก็บตัวชี้วัดขั้นที่สามเพียงจำนวนน้อยแต่เก็บให้ครบทุกหน่วยงาน แทนการเก็บตัวชี้วัดจำนวนมากที่วัดขั้นที่หนึ่งและที่สอง ตัวชี้วัดที่มีต้นทุนการเก็บต่ำที่สุด และให้ข้อมูลสูงที่สุดคือตัวชี้วัดที่คำนวณจากข้อมูลที่ระบบราชการมีอยู่แล้ว เช่น ระยะเวลาเฉลี่ยในการตอบคำขอข้อมูลข่าวสาร และร้อยละของสัญญาจัดซื้อจัดจ้างที่เผยแพร่ราคากลางภายในกำหนดเวลา ซึ่งเป็นร่องรอยที่ตรวจสอบย้อนหลังได้และปลอมแปลงได้ยากกว่าแบบสอบถาม

ประการที่สาม ในระดับ อปท. เอง ควรกำหนดให้รายงานผลการนำข้อเสนอจากเวทีประชาคมไปใช้ เป็นเอกสารประกอบข้อบัญญัติงบประมาณ โดยระบุว่าข้อเสนอใดถูกบรรจุ ข้อเสนอใดไม่ถูกบรรจุ และด้วยเหตุผลใด แนวปฏิบัตินี้เปลี่ยนการมีส่วนร่วมจากกิจกรรมที่ทำเพื่อครบขั้นตอน ไปสู่กลไกที่มีร่องรอยตรวจสอบได้ และเป็นการเสริมสร้างความโปร่งใสในระดับปฏิบัติที่ประชาชนสัมผัสได้จริง (สัญญาศรณ์ สวัสดิ์ไธสง และอภิชัย บัวละพา, 2569)

ประการที่สี่ ในเชิงวิชาการ งานวิจัยไทยที่ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างธรรมาภิบาลกับประสิทธิภาพ ควรหลีกเลี่ยงการใช้ผู้ตอบกลุ่มเดียวกันวัดทั้งตัวแปรต้นและตัวแปรตาม เพราะจะเกิดความคลาดเคลื่อน จากแหล่งข้อมูลร่วม (common method bias) ซึ่งทำให้ค่าความสัมพันธ์สูงเกินจริงโดยอัตโนมัติ การใช้ข้อมูลหลายชุดที่เป็นร่องรอยเชิงประจักษ์เป็นตัวแปรตาม จะให้ข้อสรุปที่น่าเชื่อถือกว่ามาก

สรุปหัวข้อที่ 3

ข้อเสนอทั้งสี่ประการมีตรรกะร่วมกันคือการเลื่อนจุดวัดจากสิ่งที่คนพูดถึงตนเอง ไปสู่สิ่งที่ระบบทั้งร่องรอยไว้ จุดแข็งเชิงปฏิบัติคือ ตัวชี้วัดที่เสนอส่วนใหญ่คำนวณได้จากข้อมูลที่หน่วยงานมีอยู่แล้ว จึงไม่เพิ่มภาระการรายงานอย่างมีนัยสำคัญ แต่เปลี่ยนความหมายของสิ่งที่วัดได้อย่างสิ้นเชิง

องค์ความรู้ใหม่

บทความนี้เสนอองค์ความรู้ใหม่สองประการที่เชื่อมโยงกัน ประการแรกคือโมทัศน์ “ช่องว่างระหว่างการรับรู้กับร่องรอย” (perception-trace gap) ซึ่งหมายถึงระยะห่างระหว่าง ระดับธรรมาภิบาลที่วัดได้จากการรับรู้ของผู้เกี่ยวข้อง กับระดับที่วัดได้จากร่องรอยของการกระทำจริง โมทัศน์นี้ให้คำอธิบายที่ประหยัดต่อปรากฏการณ์ที่ดูขัดแย้งกัน คือการที่คะแนนประเมินภายใน อยู่ที่ 93 จาก 100 ขณะที่อันดับการรับรู้การทุจริตจากภายนอกอยู่ที่ 107 จาก 180 โดยเสนอว่าตัวเลขทั้งสองมิได้ขัดแย้งกัน หากแต่วัดคนละชั้นของหลักฐานคนละชุด

ประการที่สองคือ “บันไดหลักฐานธรรมาภิบาลสามชั้น” ซึ่งจำแนกการรับรู้ การมีอยู่ของกลไก และร่องรอยของอิทธิพลต่อการตัดสินใจ ออกจากกันอย่างชัดเจน คุณูปการเชิงวิเคราะห์ของบันไดนี้ อยู่ที่การทำให้เห็นว่าปรากฏการณ์การมีส่วนร่วมแต่เพียงในนาม มิใช่ความล้มเหลวของการปฏิบัติ หากแต่เป็นการตอบสนองอย่างมีเหตุผลต่อระบบวัดที่ให้รางวัลแก่การมีกลไก โดยไม่ตรวจสอบว่ากลไกทำงานหรือไม่ หน่วยงานที่จัดเวทีให้ครบตามระเบียบได้คะแนนเท่ากับหน่วยงานที่นำข้อเสนอไปใช้จริง เมื่อรางวัลเท่ากันแต่ต้นทุนต่างกันมาก พฤติกรรมที่เกิดขึ้นย่อมพยากรณ์ได้

จุดที่ข้อเสนอนี้ต่างจากวรรณกรรมไทยที่ผ่านมา มีสองประการ ประการแรก วรรณกรรมส่วนใหญ่ถือว่า ระดับธรรมาภิบาลที่วัดได้เป็นข้อเท็จจริงที่น่าไปวิเคราะห์ความสัมพันธ์ต่อได้ทันที ขณะที่บทความนี้ตั้งคำถามกับความตรงของตัววัดเสียก่อน ประการที่สอง ข้อเสนอนี้เปลี่ยนคำถามเชิงนโยบาย จาก “ทำอย่างไรให้ อปท. มีธรรมาภิบาลสูงขึ้น” เป็น “ทำอย่างไรให้เราารู้ได้ว่า อปท. มีธรรมาภิบาลสูงขึ้นจริง” ข้อเสนอนี้แปลงเป็นสมมติฐานที่ทดสอบได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างคะแนนธรรมาภิบาลกับตัวชี้วัดผลลัพธ์เชิงประจักษ์ จะอ่อนกว่าความสัมพันธ์ ระหว่างคะแนนธรรมาภิบาลกับคะแนนประสิทธิภาพที่วัดจากผู้ตอบกลุ่มเดียวกันอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งเป็นวาระวิจัยเชิงประจักษ์ที่ดำเนินการได้ด้วยข้อมูลทุติยภูมิที่มีอยู่แล้ว

บทสรุป

บทความวิชาการนี้ตั้งต้นจากความห่างระหว่างตัวเลขสองชุดที่รายงานในปีเดียวกัน คือคะแนนเฉลี่ย การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐไทยที่ 93.05 จาก 100 คะแนน กับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริตที่ 34 จาก 100 คะแนน ในอันดับที่ 107 จาก 180 ประเทศ และเสนอว่าความห่างดังกล่าวเป็นสัญญาณของปัญหาความตรงของเครื่องมือวัด มิใช่ปริศนาที่ต้องหาคำอธิบายมากลบ

ข้อค้นพบหลักคือ เครื่องมือที่ใช้อยู่วัดสองสิ่งที่สังเกตได้ง่าย คือการรับรู้ของผู้ตอบและการมีอยู่ของกลไก แต่ยังไม่ได้วัดสิ่งที่มีความหมายที่สุด คือกลไกเปลี่ยนการตัดสินใจได้จริงหรือไม่ หลักฐานสนับสนุนมาจากการวิจัยเชิงคุณภาพที่พบว่าผู้บริหารท้องถิ่นเข้าใจหลักนิติธรรมเพียงในความหมาย ของการทำตามกฎหมาย และจากปรากฏการณ์การมีส่วนร่วมแต่เพียงในนามซึ่งได้คะแนนเต็มในเครื่องมือปัจจุบัน

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายมีสี่ประการ คือ รายงานผลการประเมินแยกตามชั้นของหลักฐานแทนการรวมเป็นคะแนนเดียว เก็บตัวชี้วัดชั้นร่องรอยจำนวนน้อยแต่ครบทุกหน่วยงานโดยใช้ข้อมูลที่มีอยู่แล้ว กำหนดให้ อปท. รายงานผลการนำข้อเสนอจากเวทีประชาคมไปใช้เป็นเอกสารประกอบข้อบัญญัติงบประมาณ และในเชิงวิชาการ หลีกเลี่ยงการใช้ผู้ตอบกลุ่มเดียวกันวัดทั้งตัวแปรต้นและตัวแปรตาม

ข้อจำกัดของบทความนี้ต้องระบุอย่างตรงไปตรงมา บทความอาศัยการวิเคราะห์เอกสารและข้อมูลทุติยภูมิ จึงยังไม่ได้ทดสอบสมมติฐานที่เสนอด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ นอกจากนี้ การเปรียบเทียบคะแนน การประเมินภายในกับดัชนีระดับประเทศมีข้อจำกัดเชิงระเบียบวิธี เนื่องจากทั้งสองมีขอบเขตและ หน่วยวิเคราะห์ต่างกัน บทความจึงมิได้เสนอว่าตัวเลขทั้งสองควรเท่ากัน แต่เสนอว่าความห่างในระดับนี้ สมควรได้รับการอธิบายมากกว่าที่เป็นอยู่ งานวิจัยในระยะต่อไปควรทดสอบ

ความสัมพันธ์ระหว่างคะแนน ธรรมนูญกับตัวชี้วัดผลลัพธ์เชิงประจักษ์ในระดับ อปท. โดยตรง ข้อเสนอโดยรวมของบทความนี้คือ ธรรมนูญจะเป็นเครื่องมือบริหารได้ก็ต่อเมื่อเราวัดมันจากสิ่งที่หน่วยงานทำ มิใช่จากสิ่งที่หน่วยงาน บอกว่าตนเป็น

เอกสารอ้างอิง

- โกวิทย์ พวงงาม. (2561). *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต* (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชาญยุทธ หาญชนะ. (2567). การบริหารตามหลักธรรมนูญที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดหนองบัวลำภู. *วารสารการบริหารการศึกษาและภาวะผู้นำ*, 12(3), 350-359. เข้าถึงจาก <https://jeal.snru.ac.th>
- พชรพร บุญปก. (2569). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น: กรอบทฤษฎีบูรณาการและแนวทางเชิงนโยบาย. *วิทยาการบริหารภาครัฐสมัยใหม่*, 3(3), 372-383.
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546. (2546, 9 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*, 120(100 ก), 1-16.
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. (2542, 17 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*, 116(114 ก), 48-65.
- พระสุริยะ ศรีสุระ. (2565). การบริหารตามหลักธรรมนูญกับประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด. *วารสารพุทธปรัชญาวิวัฒน์*, 6(1), 80-90. เข้าถึงจาก <https://ojs.mbu.ac.th/index.php/jbpe>
- พิทยา บวรวัฒนา. (2564). *รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา* (พิมพ์ครั้งที่ 12). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2562). *การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารสาธารณะยุคใหม่*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สัญญาศรณ์ สวัสดิ์ไธสง และอภิชัย บัวละพา. (2569). การเสริมสร้างความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย. *วิทยาการบริหารภาครัฐสมัยใหม่*, 3(3), 340-354.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2567). *ผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567*. นนทบุรี: สำนักงาน ป.ป.ช. เข้าถึงจาก <https://itas.nacc.go.th>
- สุเทพ แสงบุตร. (2558). *ธรรมนูญในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์]. เข้าถึงจาก <http://libdcmis.nida.ac.th>
- อรรถัย กักผล. (2558). *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและความเป็นจริง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- Bertot, J. C., Jaeger, P. T., & Grimes, J. M. (2010). Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government Information Quarterly*, 27(3), 264-271. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.03.001>
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447-468. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>
- Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. Washington, DC: Georgetown University Press.

- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Osborne, S. P. (Ed.). (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis - into the age of austerity* (4th ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Transparency International. (2025). *Corruption Perceptions Index 2024*. Berlin: Transparency International.
<https://www.transparency.org/en/cpi/2024>
- United Nations Development Programme. (1997). *Governance for sustainable human development: A UNDP policy document*. New York: UNDP.
- World Bank. (1992). *Governance and development*. Washington, DC: The World Bank.