

ธรรมาภิบาลเพื่อการบริหาร

GOOD GOVERNANCE FOR ADMINISTRATION

พระครูจารุธรรมประภาส (ประพาส จารุภาโส/คงคร)¹

(Received : January 14, 2019 ; Revised : February 20, 2019 ; Accepted : March 23, 2019)

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มุ่งศึกษา วิเคราะห์ หลักธรรมาภิบาล ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการ คือ 1) หลักนิติธรรม เป็นหลักที่ถือเป็นกฎกติกาในสังคมที่ทุกคนมีส่วนร่วมเกี่ยวข้อง ดังนั้น การตรากฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรม 2) หลักคุณธรรม เป็นการพัฒนาให้บุคลากรของภาครัฐให้ยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองเพื่อเป็นผู้ที่มีความซื่อสัตย์ จริตใจ ขยันอดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต 3) หลักความโปร่งใส การทำงานที่เปิดเผยและสามารถตรวจสอบได้ 4) หลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามา มีส่วนร่วมรับรู้ มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารงานที่ดีขึ้น 5) หลักความคุ้มค่า การพัฒนาที่ยั่งยืนจะต้องบริหารจัดการและใช้ทรัพยากร ที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้เกิดประโยชน์สุขแก่ส่วนรวม และ 6) หลักความสำนึกรับผิดชอบ เป็นกระบวนการทำงาน ที่จะช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพการทำงานให้ดีขึ้น หลักธรรมาภิบาล เป็นลักษณะของการปกครอง การบริหาร การจัดการ ให้เป็นไปในครรลองคลองธรรม ซึ่งมีความถูกต้องเหมาะสมในสิ่งที่ดีงาม หลักธรรมาภิบาลเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนครอบคลุมไปถึงฝ่ายวิชาการฝ่ายปฏิบัติการฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้ รัก สามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

คำสำคัญ : ธรรมาภิบาล, การบริหาร

Abstract

This academic paper focuses on the study and analysis of good governance principles. There were six important sub principles : 1) the rule of law was the principle of fairness of people in the society who lived together and involved in every activity, 2) the morality which were important for every in society to behave in the right way and right thought. Morality of personnel would them to be honest, sincere, diligent, patient, disciplinary and orderly for working and living, 3) transparency of working, It was the working way of disclosed and can be examine, 4) participation and involvement, It was the opportunity for people in society who wanted to participate in the decision making process of any activity in good faith continuously, 5) the cost-effectiveness, Sustainable development, It was a work process which was enable to use the limitation of resources to be beneficial and reasonable in organization and 6) the responsibility, it was the good process that helped any organizations enhancing both public and private agency to be effectiveness forever. Therefore the principle of good governance was the strategy of organizations in society to bring and manage it to use successfully and sustainably as well.

Keywords : Good Governance, Administration

¹Ph.D. (Sociology) Magadh University India นักวิชาการอิสระ

บทนำ

ปัจจุบันสถานการณ์ของสังคมไทย ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคตามสมัยของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะนี้ ซึ่งเป็นยุคของกระแสแห่งโลกาภิวัตน์ ทำให้เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมไทยมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วไปตามอิทธิพลของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเป็นผลรวมไปถึง การถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารอย่างรวดเร็วสู่ประชาชน แต่ระบบการบริหารงาน ทั้งภาครัฐ และเอกชนเกิดความไม่สอดคล้อง และทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจึงทำให้สังคมโลกหันกลับมาองถึงสาเหตุปัญหาที่แท้จริง ในการบริหารของแต่ละประเทศที่มีผลกระทบต่อด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งส่งผลกระทบต่อการณ์อื่นๆ อย่างมากมาย การบริหารเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์การเพราะเป็นเครื่องมือที่ชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จ และความล้มเหลวความสำเร็จ ประสิทธิภาพ หรือความไร้ประสิทธิภาพขององค์การ ในปัจจุบันการบริหารจัดการมีความสลับซับซ้อนกว่าในอดีต แต่การบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐยังอยู่ในช่วงปรับตัว และยังคงคุ้นเคยอยู่กับการใช้รูปแบบการบริหารจัดการที่เป็นการบริหารจัดการแบบแยกส่วน (Fragment Administration) ผลลัพธ์ก็คือ หน่วยงานแต่ละหน่วยและบุคคลแต่ละบุคคลต่างก็มุ่งทำงานเฉพาะส่วนของตน ไม่ได้มุ่งเน้นให้มีการประสานงานและบูรณาการกับหน่วยงานหรือบุคคลอื่นๆ ทำให้การบริหารไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร (เกษม เพิ่มทันจิตต์, 2549 : 5)

การบริหารงาน เป็นการใช้ศาสตร์และศิลป์เพื่อนำเอาทรัพยากรการบริหารมาประกอบกันตามกระบวนการบริหารให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดให้อย่างมีคุณภาพซึ่งมีองค์ประกอบ คือ 1) การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ 2) การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน 3) การบริหารมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการ 4) การบริหารเป็นการดำเนินงานร่วมกันของบุคคล ฉะนั้นจึงต้องอาศัยความร่วมมือของกลุ่มเพื่อให้เกิดพลังร่วมของกลุ่มในการที่จะทำให้ภารกิจบรรลุตามวัตถุประสงค์

การบริหารงานคือการใช้ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับคนอื่นซึ่งเป็นสาขาวิชาที่มีการจัดระเบียบอย่างมีระบบ กล่าวคือ มีหลักการ กฎเกณฑ์และทฤษฎีที่เชื่อถือได้ซึ่งการบริหารเป็นกระบวนการนำเอาการตัดสินใจ และนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนการบริหารธุรกิจนั้น กล่าวคือ เป็นกระบวนการอย่างหนึ่งภายในองค์การซึ่งมีลำดับการทำงานเป็นขั้นตอน มีกลุ่มบุคคลเป็นกลไกสำคัญในการบริหารงาน มีเงินทุน เครื่องจักร และวัสดุครุภัณฑ์ต่างๆ เป็นองค์ประกอบด้วย การบริหารโดยทั่วไป จะมีลักษณะเป็นกระบวนการวิธีหรือเป็นการกำหนดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน หรือเป็นลำดับรายการในการบริหารซึ่งในการบริหารนั้นจะต้องมีลำดับรายการก่อนหลังว่าจะต้องทำอะไรก่อน และต่อไปจะทำอะไร ซึ่งจัดว่าเป็นหลักเกณฑ์วิธีการทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) กระบวนการบริหารจะกำหนดขอบเขตและหน้าที่ตามขั้นตอนต่างๆ ไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ยังได้อธิบายองค์ประกอบ ของการบริหารที่สำคัญ และมีความจำเป็นอย่างยิ่ง คือ 1) วัตถุประสงค์ที่แน่นอน กล่าวคือ จะต้องรู้ว่าจะดำเนินการไปทำไม เพื่ออะไร และต้องการ อะไรจากการดำเนินการ เช่น ต้องมีวัตถุประสงค์ในการให้บริการ หรือในการผลิตต้องรู้ว่า จะผลิตเพื่อใคร ต้องการผลตอบแทนเช่นใด ถ้าหากไม่มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์แล้วก็ไม่มีความหมายที่จะบริหาร การดำเนินงานต่างๆ จะไม่มีผลสำเร็จเพราะไม่มีเป้าหมายกำหนดไว้แน่นอน 2) ทรัพยากรในการบริหาร ได้แก่ วัตถุและเครื่องใช้เพื่อประกอบการดำเนินงานรวมถึงความสามารถในการจัดการทรัพยากรในการบริหาร ได้แก่ 4M คือ มนุษย์ (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และความสามารถในการจัดการ (Management) หรือ 6M ที่มีเครื่องจักร (Machine) และตลาด (Market) เพิ่มเข้ามาซึ่งในปัจจุบันมีความจำเป็นมากขึ้น 3) มีการประสานงานระหว่างกัน หรือเรียกได้ว่ามีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน กล่าวคือเป้าหมายและวัตถุประสงค์รวมทั้งทรัพยากรในการบริหาร ทั้ง 4 Ms หรือ 6 Ms ดังกล่าว จะต้องมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและเกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน หรือกล่าวได้ว่าจะต้องมีระบบของการทำงานร่วมกันและที่เกิดขึ้นจริงๆ ด้วย การนำปัจจัยทั้งหลายเบื้องต้นมาไว้ร่วมกันแล้วไม่เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ไม่เกิดความสัมพันธ์ระหว่างกัน การบริหารก็จะไม่เกิดขึ้น 4) ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ในการบริหารงานนั้น

สิ่งที่วัดผลสำเร็จของงานว่าบรรลุเป้าหมายของวัตถุประสงค์ขององค์การก็คือ ประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึง ความสามารถขององค์การในอันที่จะบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การในการใช้ทรัพยากรขององค์การที่มีอยู่ระยะสั้น โดยเปรียบเทียบกับปัจจัยนำเข้าและค่าใช้จ่ายกับปัจจัยนำออกและรายได้ขององค์การ (สมคิด บางโม, 2545 : 62-63)

ซึ่งหน่วยงานภาครัฐมีวิธีการที่จะแก้ไขปัญหาต่างๆ ให้สอดคล้องกับภาวะวิกฤตต่างๆ โดยการนำหลักการบริหารราชการมาเป็นเครื่องมือ ในการบริหารงานในหน่วยงานภาครัฐ ให้มีประสิทธิภาพ และเกิดความสงบสุขของบ้านเมือง โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีความเกี่ยวเนื่องโดยตรง กับประชาชนในยุคโลกาภิวัตน์ การที่จะสร้างความแข็งแกร่งในกระแสโลกาภิวัตน์ได้ จำเป็นต้องอาศัยการปฏิรูปการบริหารกิจการบ้านเมืองให้ทันสมัยสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ธรรมมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้น (Good Governance) จะเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคม ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนมีความโปร่งใส สร้างการมีส่วนร่วม และทำให้สังคมเกิดความยุติธรรม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของการปกครองแบบประชาธิปไตย นอกจากนี้ยังเป็นหลักการที่สำคัญในการพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไข เยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

หลักธรรมาภิบาล มีบทบาทอย่างมากต่อหน่วยงานภายในประเทศทั้งภาครัฐและเอกชน มีการนำแนวคิดไปปรับใช้กับหน่วยงานอย่างเห็นได้ชัด มีการปรับลดขนาดของหน่วยงาน ปรับปรุงการบริหารให้มีคุณภาพมีการบริการสาธารณะต่างๆ เป็นที่พึงพอใจของประชาชน หลักธรรมาภิบาลมีกำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2546 คือหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งกำหนดโครงการเพื่อปรับปรุงงานในความรับผิดชอบให้สอดคล้องกับธรรมาภิบาล (บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี, 2544 : 47)

ธรรมาภิบาล (Good Governance) หมายถึง การปกครอง การบริหาร การจัดการ การควบคุมดูแลกิจการต่างๆ ให้เป็นไปในครรลองคลองธรรม นอกจากนี้ยังหมายถึง การบริหารจัดการที่ดี ซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชน ธรรมาภิบาลที่ใช้ในการบริหารงานนี้ มีความหมายอย่างกว้าง หาได้มีเพียงความหมายเฉพาะหลักธรรมทางศาสนาเท่านั้น แต่รวมถึงศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม และความถูกต้องชอบธรรมทั้งปวงซึ่งวิญญูชนพึงมี และพึงประพฤติปฏิบัติ อาทิ ความโปร่งใสการปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรภายนอกเป็นต้น เพราะถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญในกระบวนการบริหารเพื่อให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งหลักธรรมาภิบาลยังเป็นลักษณะและวิถีทางของการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการบ้านเมืองโดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา ซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีธรรมาภิบาล ช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศรัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพมีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่อิสระ ระบบราชการมีฝ่ายนิติบัญญัติและสื่อที่มีความโปร่งใสรับผิดชอบ และตรวจสอบได้ (นฤมล ทับจุมพล, 2541 : 15) ในรูปแบบการกำกับดูแลที่ดีหรือหมายถึงการใช้สิทธิของความเป็นเจ้าของที่จะปกป้องดูแลผลประโยชน์ของตนเองโดยผ่านกลไกที่เกี่ยวข้องในการบริหาร โดยหัวใจของธรรมาภิบาล คือ ความโปร่งใส ความยุติธรรม และความรับผิดชอบต่อผลของการตัดสินใจ การกำกับดูแลที่ดีมีความจำเป็นทั้งในภาครัฐและเอกชนในกรณีภาครัฐจะเรียกว่า Good Political Governance ผู้เป็นเจ้าของคือประชาชน ซึ่งใช้สิทธิของตนเองเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภาเพื่อกำกับดูแลผู้บริหารคือรัฐบาลให้บริหารประเทศในทางที่ถูกต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน (วรภัทร โตธนเกษม, อังโน สถาบันพระปกเกล้า, 2542 : 13)

การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะเสริมสร้างให้เกิดขึ้นในการบริหารจัดการประเทศอย่างแท้จริง เพราะหลักธรรมาภิบาลเป็นปัจจัยส่งเสริมให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยมีลักษณะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีเสรีภาพ ซึ่งการพัฒนาภายใต้เศรษฐกิจเสรีนิยมมีความเป็นธรรมให้กับทุกภาคส่วนมากขึ้น โดย

ประสบการณ์ของนานาประเทศ พบว่า ประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากหรือมีลักษณะเปิดทางการเมืองสูงจะทำให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวางเกิดกระบวนการรวมตัวของประชาชน สร้างค่านิยมใหม่ๆให้เกิดขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องความเป็นธรรม ความเสมอภาค และประสิทธิภาพ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวจะนำไปสู่การพัฒนาที่สร้างความเป็นธรรม และความสันติสุขในสังคม

ความหมายของหลักธรรมาภิบาล

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้ให้คำนิยามของคำว่า ธรรมาภิบาลว่า หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาคีรัฐภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมไปถึงฝ่ายวิชาการฝ่ายปฏิบัติการฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทยรัฐธรรมนูญและกระแสโลกยุคปัจจุบัน (ราชกิจจานุเบกษา, 2542 : 26)

คำว่า “ธรรมาภิบาล” หรือที่บางท่านเรียกว่า ธรรมรัฐนั้น ตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า “Good Governance” คำนี้เริ่มใช้กันแพร่หลายภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ และหลังจากภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจในปี 2540 ทั้งนี้ เนื่องจากในหนังสือแสดงเจตจำนงกู้เงินจำนวน 17.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) รัฐบาลไทยให้คำมั่นว่าจะต้องสร้าง “Good Governance” ขึ้นในการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งแสดงโดยปริยายว่า ทั้งรัฐบาลไทยและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เชื่อว่าวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเป็นผลส่วนหนึ่งมาจากการบริหารจัดการที่ไม่ดี หรือ อธรรมาภิบาล (Bad Governance)

คำว่า Good Governance ได้เริ่มนำมาใช้เมื่อต้นทศวรรษที่ 1990 โดยปรากฏในรายงานของธนาคารโลก และเอกสารของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ซึ่งองค์การระหว่างประเทศทั้งสองนี้ถือว่า Good Governance เป็นพื้นฐานสำคัญในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของประเทศ ที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน และเนื่องจากองค์การทั้งสองนี้ต้องรับผิดชอบต่อเจ้าของเงินทุน จึงกำหนดเป็นเงื่อนไขให้ประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน จะต้องสร้างให้เกิดธรรมาภิบาลขึ้น และมีการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะที่ได้ตกลงไว้ ในสัญญารับการสนับสนุนทางการเงินอย่างเคร่งครัด ปัจจัยทั้งสองนี้จะช่วยให้ประเทศที่ประสบปัญหาสามารถพัฒนาเศรษฐกิจ ให้กลับสู่เสถียรภาพได้อย่างรวดเร็วและในระยะยาวสังคมที่มีธรรมาภิบาล จะเป็นสังคมที่มีความเข้มแข็ง มั่นคง มีความสมดุลในการบริหารบ้านเมือง และมีภูมิคุ้มกันวิกฤตที่จะเกิดขึ้นภายหลัง ธนาคารโลกได้อธิบายคำว่า “Governance” ว่าหมายถึง “การกำหนดกลไกอำนาจของภาครัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อให้เกิดการพัฒนา” สำหรับคำว่า “Good Governance” ธนาคารโลกให้ความหมายว่า “เป็นการดำเนินงานการกำหนดนโยบายที่ประชาชนสามารถรับทราบและเข้าใจได้ มีลักษณะที่เปิดเผยและเป็นนโยบายที่มีประโยชน์ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีจริยธรรม ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์แห่งสาธารณชน ประกอบไปด้วยหลักนิติธรรมมีกระบวนการปฏิบัติงานที่โปร่งใส ประชาชนในสังคมมีส่วนร่วม ในกิจการสาธารณะอย่างเต็มที่ และในทางกลับกัน “Poor หรือ Bad Governance” คือ การที่ฝ่ายบริหารกำหนดนโยบายโดยขาดการวางแผนไม่คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดความรับผิดชอบ ไม่มีการปฏิบัติตามหลักนิติธรรม ใช้อำนาจในทางที่มิชอบ ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ และมีการฉ้อราษฎร์บังหลวงอยู่ทั่วไป” หลักเรื่อง “ธรรมาภิบาล” หรือ “ธรรมรัฐ” หรือ “การบริหารจัดการที่ดี” ได้รับความสนใจจากนักคิดและนักวิชาการอย่างมากหลังจากเกิดภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจในประเทศไทยเมื่อกลางปี พ.ศ. 2540 โดยเหตุนี้ เมื่อระหว่างเดือนมีนาคมถึงพฤษภาคม พ.ศ. 2541 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม

แห่งชาติ สถาบันพระปกเกล้า สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทน และมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย จึงได้จัดระดมความคิด ที่เรียกว่า “เวทีธรรมรัฐแห่งชาติ” (Forum for Good Governance of Thailand) หรือ “ธรรมรัฐฟอรัม” ขึ้นโดยให้หลักการ และเหตุผลว่า “ช่วงเวลา 25 ปี ภายหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ประเทศไทยได้ผ่านการปฏิรูปประชาธิปไตยเป็น ระยะๆ จนประชาชนได้มีสิทธิเสรีภาพทางการเมืองมากขึ้น และมีรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนอย่างสมบูรณ์ แต่การเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกในยุคปัจจุบัน และวิกฤตเศรษฐกิจอันซับซ้อน ที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ในเวลานี้ ไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยสิทธิเสรีภาพทางการเมือง และนโยบายการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่จะต้องมีระบบการบริหารจัดการที่ดีทั้งในภาครัฐ และภาคเอกชน เป็นการปฏิรูปภาคเอกชน ภาครัฐ และการปฏิรูปสังคมให้เข้มแข็ง จึงจะเป็นเครื่องค้ำประกันที่มั่นคงให้สังคมไทย มีความยั่งยืน และมีความยุติธรรม ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ส่วนที่ 7 ได้กล่าวถึง “การพัฒนาประชาธิปไตย” หรือ “Governance” ซึ่งหมายถึงการพัฒนาให้รัฐ และประชาชนมีความเข้าใจที่ดี มีความรับผิดชอบเอื้ออาทรต่อกัน เพื่อให้ความสัมพันธ์ของทุกภาคในสังคมดำเนินไปในเชิงสร้างสรรค์และเสริมสร้างสมรรถนะซึ่งกันและกันและมีการสร้างสภาวะแวดล้อม ให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยขึ้นด้วยการให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพการจัดการแก้ไขความขัดแย้ง ด้วยสันติวิธี การสร้างสมรรถนะพลังทางสังคม การสร้างภาคีการพัฒนา การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม การบริหารจัดการที่ดีมีความโปร่งใส มีการจัดการนโยบายสาธารณะ และการสร้างพันธมิตร เพื่อกำหนดระเบียบวาระแห่งชาติ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้จะเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการพัฒนาประชาธิปไตย และปฏิรูปสังคมไทย

องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

องค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นพื้นฐานของการสร้างธรรมาภิบาลองค์ประกอบเหล่านี้ ได้แก่ (ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ, 2545 : 36 - 144)

1) การะรับผิดชอบ หมายถึง การกำหนดให้บุคคลและองค์กร ทั้งที่มาจาก การเลือกตั้งและการแต่งตั้ง ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ ต้องมีการะความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ในเรื่องเกี่ยวกับการกระทำกิจกรรม หรือการตัดสินใจใดๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสาธารณะหรือกระทำในนามของสาธารณะ

2) ความโปร่งใส คือ การที่สาธารณชนมีโอกาสรับรู้นโยบายด้านต่างๆ ของรัฐบาล และความมั่นใจว่ารัฐบาลมีความตั้งใจจริง ในการดำเนินตามนโยบายนั้น ซึ่งจะเกิดขึ้นเช่นนั้นได้ เมื่อประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงาน คำชี้แจง และถ้อยแถลงต่างๆ ของรัฐบาล และกระบวนการทางการเมืองในการกำหนดและดำเนินนโยบาย เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม รวมทั้งการเปิดให้มีการต่อสู้แข่งขันระหว่างฝ่ายต่างๆ อย่างเต็มที่ในการกำหนดทางเลือกของสังคม นอกจากนี้ ความโปร่งใยังทำให้การติดตามตรวจสอบของสาธารณชน มีความถูกต้องมากขึ้นและได้มาซึ่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสภาพเงื่อนไข ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

3) การปราบปรามการทุจริตและการประพฤติมิชอบ หมายถึง การใช้อำนาจหน้าที่หรือการอาศัยความไว้วางใจ ที่สาธารณชนมอบให้ ไปในทางที่เป็นการหาผลประโยชน์ส่วนตน การทุจริตเกิดขึ้นได้ทั้งในระดับบุคคล และองค์กรหรือสถาบัน ความหมายนี้ครอบคลุมรูปแบบ การฉ้อราษฎร์บังหลวงเกือบทั้งหมด ทั้งที่อยู่ในภาครัฐและเอกชน ในส่วนของระบบราชการ การทุจริตส่วนใหญ่ หมายถึง การกระทำของหน่วยงานราชการหรือ ของข้าราชการที่มีชอบด้วยกฎหมาย การปราบปรามการทุจริต และการประพฤติมิชอบจึงถือเป็นตัวชี้วัดสำคัญ ที่แสดงความตั้งใจจริงในการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในการบริหารงานภาครัฐ ความอ่อนแอของระบบบริหารราชการแผ่นดินจะส่งผลให้จริยธรรมและการยึดมั่นในจริยธรรมของข้าราชการ เสื่อมถอยลง ทำให้การควบคุมรัฐบาลของฝ่าย นิติบัญญัติไม่เพียงพอ นอกจากนั้น การทุจริตยังกัดกร่อนอำนาจหน้าที่ และประสิทธิภาพขององค์กรหรือหน่วยงานราชการ ด้วยเหตุนี้การปรับปรุงประสิทธิภาพและความโปร่งใส ของนโยบายเศรษฐกิจ และการปฏิรูประบบราชการจึงนับเป็นองค์ประกอบสำคัญในการธรรมาภิบาล ต่อสู้กับการทุจริต และการเสริมสร้างธรรมาภิบาล

4) การจัดวิธีการปกครองแบบมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในการตัดสินใจดำเนินนโยบาย และมีส่วนร่วมในการควบคุมสถาบัน ตลอดจนการจัดสรรการใช้และการรักษาทรัพยากรต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของตัวตนอันจะทำให้เกิดการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ เมื่อพิจารณาในบริบทของการจัดการปกครอง และการบริหารการมีส่วนร่วมจะเน้นที่การอุดหนุน ให้ประชาชนพลเมือง ซึ่งรวมผู้หญิงอยู่ด้วย มีอำนาจมากขึ้น และเน้นความสำคัญของการมีปฏิสัมพันธ์ ระหว่างตัวแสดงและกิจกรรมต่างๆ ในภาคประชาสังคม การมีส่วนร่วมเป็นเรื่องเกี่ยวกับการสร้างกรอบของกฎเกณฑ์และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะช่วยสร้างข้อเรียกร้องที่ชอบธรรม และก่อให้เกิดกระบวนการติดตามตรวจสอบนโยบายและการดำเนินการของรัฐ การมีส่วนร่วมเกิดขึ้นได้ ในหลายระดับด้วยกันนับตั้งแต่ระดับรากหญ้า โดยผ่านสถาบันในระดับท้องถิ่นและเทศบาล ไปจนถึงระดับภูมิภาค และระดับชาติ ภายใต้รูปแบบการปกครองที่มีการกระจายอำนาจและยืดหยุ่น ตลอดจนการมีส่วนร่วมในภาคเอกชน

5) การสร้างกรอบทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่เข้มแข็ง คือ การมีกฎหมายที่มีความชัดเจนและนำมาใช้อย่างเป็นเอกภาพ ในระบบและกระบวนการยุติธรรมที่มีความเป็นนิติรัฐและเป็นอิสระ และเป็นระบบกฎหมาย ซึ่งมีบทลงโทษที่เหมาะสม เพื่อป้องปรามผู้คิดละเมิดหรือลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืน ระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดี จะช่วยส่งเสริมการปกครองตามหลักนิติธรรม สิทธิมนุษยชนและการพัฒนาเศรษฐกิจ ถ้าขาดระบบเช่นว่านี้ไป หรือมีระบบที่อ่อนแอ จะทำให้ไม่ค่อยมีใครอยากลงทุน ต้นทุนในการทำธุรกรรมทางเศรษฐกิจจะถูกบิดเบือนไป และพฤติกรรมแสวงหาประโยชน์จากค่าเช่า (Rent-Seeking-Activities) จะแพร่กระจายอย่างกว้างขวาง และปัญหาการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย จะนำไปสู่การกระทำของธุรกิจ ที่เกี่ยวข้องกับ การทุจริตในทุกๆระดับ เพื่อให้การกำหนดและการส่งเสริมธรรมาภิบาลครอบคลุมประเด็นหลักที่สำคัญ ได้อย่างกว้างขวางรอบด้าน และเพื่อให้การแสวงหายุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหา เกี่ยวกับการจัดการปกครอง และการบริหารเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น พึงดำเนินการ ดังต่อไปนี้

5.1) จัดให้มีการสัมมนา การอภิปราย และการประชุมที่จะเปิดโอกาสให้ข้าราชการทั้งหลาย ได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนประสบการณ์ เกี่ยวกับแบบหรือแนวปฏิบัติที่เหมาะสม ทั้งในระดับของการกำหนดนโยบาย และระดับของการดำเนินโครงการ

5.2) ระบุประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น เกี่ยวกับบทบาทของรัฐ ภาคเอกชนและประชาสังคม ในเรื่องการให้และรับบริการสาธารณะ การอภิปรายในเรื่องนี้ ควรเน้นในเรื่องภาระความรับผิดชอบ ของข้าราชการต่อการบริหารจัดการ และต่อสาธารณะ แรงจูงใจในการปรับปรุงผลการปฏิบัติงานและการให้บริการที่มีคุณภาพดีขึ้น รวมทั้งเรื่องการให้บริการสังคมของหน่วยงาน ที่ไม่ใช่ของรัฐ

5.3) พัฒนาแนวปฏิบัติใหม่ และหลักการสำหรับแนวทางใหม่ๆ ในการบรรลุถึงธรรมาภิบาล รวมทั้งแสดงให้เห็นถึงผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้น ปรับปรุงประสิทธิภาพและขยายขอบเขต และคุณภาพของการให้บริการสาธารณะ

5.4) สนับสนุนโครงการที่ส่งเสริม ให้เกิดหุ้นส่วนของความร่วมมือระหว่าง องค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาสังคมในรูปแบบต่างๆ ในการให้บริการแก่สาธารณะให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาล ในการปฏิรูประบบราชการ อันจะก่อให้เกิดการสร้างสรรค์ ธรรมาภิบาลและการจัดการฉ้อราษฎร์บังหลวง

5.5) ชักชวนโน้มน้าวรัฐบาลด้วยวิธีการเจรจา ให้เล็งเห็นถึงความจำเป็นในเรื่องของการจัดให้มีระบบการประเมิน การบริหารจัดการภาครัฐ การเคารพสิทธิมนุษยชน และการปกครองโดยหลักนิติธรรม

5.6) ให้ความช่วยเหลือประเทศต่างๆ ในการรับมือและจัดการปัญหาความยากจนและปัญหาสิ่งแวดล้อมถูกทำลาย ซึ่งเป็นปัญหาที่มีความสลับซับซ้อน และต้องอาศัยความสามารถของรัฐบาลเป็นหลักในการแก้ไข ดังนั้นธรรมาภิบาล จึงเป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้างขวาง ครอบคลุมประเด็นต่างๆ เป็นอันมากนับตั้งแต่

5.7) การสร้างและดำรงไว้ซึ่งระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ซึ่งยึดหลักการให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการทางเศรษฐกิจ และเป็นเจ้าของครอบครองทรัพย์สิน และหลักการค้าและการลงทุนเสรีตามกลไกตลาด โดยรัฐทำหน้าที่เป็นผู้รักษากฎระเบียบที่จำเป็นต่อการทำงานของตลาด โดยรัฐทำหน้าที่เป็นผู้รักษากฎระเบียบที่จำเป็น ต่อการทำงานของตลาด และดูแลนโยบายในระดับมหภาค เพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้อย่างเสมอภาค แต่จะไม่เข้ามาเป็นผู้ประกอบการโดยตรง

5.8) การสร้างและดำรงไว้ซึ่งระบบการเมืองที่มีลักษณะพหุนิยม อันหมายถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในกระบวนการทางการเมืองและการพัฒนา การกระจายอำนาจจากส่วนกลาง และการมีระบอบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย

5.9) การพัฒนาทางสังคม ซึ่งรวมถึงเรื่องสิทธิมนุษยชน การยึดหลักนิติธรรมเป็นหลักในการปกครอง การมีกระบวนการยุติธรรมที่เป็นอิสระ และการดำรงไว้ซึ่งเสรีภาพของสื่อสารมวลชน

5.10) การพัฒนาให้หน่วยราชการทั้งหลาย ตระหนักและมีความสำนึกในหน้าที่ และภาระความรับผิดชอบ ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ มีความโปร่งใส ไม่มีการทุจริตหรือการประพฤติมิชอบ และดำเนินการต่างๆ อย่างประหยัด แต่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

5.11) การปฏิรูประบบราชการ และการบริหารจัดการการเปลี่ยนแปลง โดยการวางแผนยุทธศาสตร์อย่างเป็นระบบ

โครงสร้างและกระบวนการของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Structure and Process)

โครงสร้างและกระบวนการของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Structure and Process) ที่จะนำไปสู่เป้าหมายความเป็นธรรม และสันติสุขได้ จะต้องเน้นโครงสร้างและกระบวนการ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ ที่ทุกภาคไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน หรือภาคประชาสังคม ภาคปัจเจกชน และครอบครัว มีส่วนร่วมกับการบริหารจัดการประเทศ เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาไปข้างหน้า โดย

1) กฎเกณฑ์ดังกล่าวอาจประกอบด้วย รัฐธรรมนูญ กฎหมาย กฎ ข้อบังคับ รวมทั้งธรรมเนียมประเพณีทางศาสนา ศีลธรรม และจริยธรรม เพราะกฎเกณฑ์ดังกล่าวจะสร้าง “สิทธิ” และการยอมรับของแต่ละภาคส่วน

2) กระบวนการที่มีธรรมาภิบาลต้องมีลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ การมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public Participation) ความสุจริตและโปร่งใส (Honesty and transparency) พันธะ ความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) และกฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจน (Fair legal framework and Predictability)

สาระของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Substance) คือ การบริหารจัดการทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ต้องสร้างความสมดุลระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ของสังคม ให้ดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขและสังคมมีเสถียรภาพ ความสมดุลที่สำคัญ คือ การจัดสรรทรัพยากรของสังคมให้ทุกภาคมีส่วนได้ ที่เหมาะสมและยอมรับได้ ซึ่งจะขึ้นอยู่กับปัจจัย คือ

1) โครงสร้างหรือกระบวนการที่ทุกภาคส่วน มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเพื่อจัดสรรทรัพยากร

2) เครื่องมือที่ใช้คือ กฎหมายต้องยุติธรรม

หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีหรือธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาลเป็นทั้งเป้าหมายและวิธีการในการพัฒนา ถ้าพิจารณาในฐานะ วิธีการอันจะนำไปสู่เป้าหมายก็จะหมายถึง เครื่องมือหรือกลไกในการบริหารจัดการ ทรัพยากรทางเศรษฐกิจการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การสร้างความเป็นธรรมในสังคม เป็นต้น แต่ถ้าพิจารณาในฐานะที่เป็นเป้าหมายของการพัฒนานั้น จะหมายถึงระบบบริหารจัดการที่มีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ ความเป็นประชาธิปไตย ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ให้บริการ

สาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการเคารพสิทธิมนุษยชน และยึดมั่นในความสุจริต ความถูกต้องดีงาม และโปร่งใส ดังนั้น ธรรมนูญบาลจึงประกอบด้วย หลักการสำคัญ 6 ประการ ดังนี้

1) หลักนิติธรรม เป็นหลักที่ถือเป็นกฎ กติกาในสังคมที่ทุกคนมีส่วนเกี่ยวข้อง ดังนั้น การตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของสมาชิก ระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดีมีความเป็นธรรมและมีความชัดเจนมีระบบลงโทษที่เหมาะสม รวมทั้ง มีการบังคับใช้ที่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะช่วยควบคุมการใช้อำนาจของรัฐให้เป็นไปอย่างชอบธรรม พร้อมกับช่วยคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ไม่ให้ถูกละเมิดโดยใช้อำนาจรัฐ และจะเกิดผลในทางตรงกันข้ามหากกฎหมายและระบบยุติธรรมอ่อนแอ จะก่อให้เกิดพฤติกรรมการแสวงหาผลประโยชน์จาก ข้อกฎหมายและแพร่กระจายกว้างขวางนำไปสู่การทุจริต ในระดับการใช้อำนาจหน้าที่อย่างไม่ระมัดระวัง กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน และกระทบต่อการลงทุนทางเศรษฐกิจ

2) หลักคุณธรรม เป็นการพัฒนาให้บุคลากรของภาครัฐยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองเพื่อเป็นผู้ที่มีความซื่อสัตย์ จริตใจ ขยันอดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต การบริหารจัดการที่ดี ภาครัฐจะต้องไม่บริหารเพียงแต่ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพ แต่ต้องให้ความสำคัญกับการดำรงรักษาไว้ ซึ่งหลักการอันถูกต้อง การยึดถือระบบคุณธรรม คุณค่าและความดีงามทั้งหลาย ทั้งนี้ เพราะระบบคุณค่าและค่านิยมต่างๆในระบบราชการ จะเป็นปัจจัยกำหนดพฤติกรรมของข้าราชการ และชี้แนะวิธีการให้บริการแก่ประชาชนด้วย

3) หลักความโปร่งใส การทำงานที่เปิดเผยและสามารถตรวจสอบได้ จะส่งผลให้การทุจริตคอร์รัปชันและความด้อยประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการลดลง ดังนั้น ถ้าภาครัฐจัดระบบการบริหารจัดการให้มีความโปร่งใสและเปิดเผยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ในวิธีการและขั้นตอนการทำงาน ได้มีโอกาสตรวจสอบการปฏิบัติงานตลอดจนผลการดำเนินงาน จะส่งผลให้ข้าราชการมีความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงาน และผลของงาน มีการปฏิบัติงานอย่างถูกต้องเป็นธรรม และก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน และประเทศชาติโดยรวมมากขึ้น ซึ่งจะทำให้ประชาชน มีความมั่นใจว่า ข้าราชการมีความตั้งใจจริงในการปฏิบัติงาน

4) หลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามา มีส่วนร่วมรับรู้ มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินการของโครงการ รวมถึงได้รับการเสริมสร้างขีดความสามารถในการเข้ามามีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมจึงเป็นกระบวนการที่ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีส่วนร่วมทางการเมือง การบริหาร และการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ โดยมีการแสดงทัศนะต่างๆ ต่อการดำเนินงานที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ เพื่อให้รัฐบาลนำไปประกอบการตัดสินใจ ระดับนโยบาย การให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนควบคุมการดำเนินงาน ดังนั้น การมีส่วนร่วมจึงเป็นการสื่อสารสองทาง มีการแลกเปลี่ยนข้อมูล และรับฟังความเห็นซึ่งกันและกัน ระหว่างรัฐกับประชาชน ซึ่งเป็นกระบวนการที่เสริมสร้างความสามัคคีในชาติ ในขณะเดียวกัน จะก่อให้เกิดกระบวนการติดตามตรวจสอบนโยบายและการดำเนินงานของรัฐให้ดำเนินงานที่รับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น

5) หลักความคุ้มค่า การพัฒนาที่ยั่งยืนจะต้องบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สุขแก่ส่วนรวม คำนึงถึงความประหยัด ความคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ โดยยึดถือประชาชนเป็นเป้าหมายสูงสุดในการทำงาน ดังนั้น ภาครัฐซึ่งยังคงฐานะเป็นแกนสำคัญในกระบวนการบริหารจัดการในการพัฒนาประเทศและการให้บริการแก่ประชาชนจึงอาจจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีการและกลไกการทำงาน ให้คำนึงถึงความคุ้มค่าและประสิทธิภาพมากขึ้น

6) หลักความสำนึกรับผิดชอบ เป็นกระบวนการทำงานที่จะช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพการทำงานให้ดีขึ้น ความสำนึกรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงาน ของหน่วยงานจะต้องมีลักษณะสำคัญ 6 ประการ คือ การมีเป้าหมายที่ชัดเจน

ทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน การปฏิบัติการณ์อย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการพฤติกรรมที่ไม่เอื้ออำนวยให้เกิดการรับผิดชอบ การทำงานอย่างไม่หยุดยั้ง การมีแผนสำรองการติดตามประเมินผลการทำงาน เนื่องจากภาครัฐเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการ กิจกรรมของรัฐในทุกระดับ ดังนั้น จึงต้องสร้างเครื่องมือและวัฒนธรรมสำนึกรับผิดชอบต่อให้เกิดแก่ข้าราชการอย่างกว้างขวาง ความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ จะเป็นการตรวจสอบและควบคุมพฤติกรรมของข้าราชการ ให้รับผิดชอบต่อภารกิจ ต่อสังคม กระตือรือร้นในการแก้ปัญหาของประชาชน เคารพความคิดเห็นที่แตกต่าง และกล้าที่จะยอมรับผลเสียจากการกระทำของตนเอง

จากเงื่อนไขภายนอกดังกล่าว ส่งผลให้เกิดการปรับแก้กฎหมายภายใน ให้สามารถรองรับกับกระแสภายนอก เพื่อให้เกิดการเสริมสร้างธรรมาภิบาล ในการบริหารจัดการประเทศ ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้วางรากฐานของธรรมาภิบาลไว้อย่างครบถ้วน หลักการที่สำคัญ ได้แก่ การสร้างความโปร่งใสในการบริหารจัดการประเทศ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในทุกด้าน ทั้งระดับชาติท้องถิ่น ชุมชน และในทุกระดับตั้งแต่ร่วมรับรู้ไปจนถึงร่วมทำและร่วมรับผล

2) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่ส่งผลให้เกิดการปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งเป็นกลไกหลักในการบริหารจัดการประเทศไปสู่การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ การบริหารจัดการมุ่งผลสัมฤทธิ์ ส่งผลให้ภาคราชการต้องปรับแนวทางการบริหารจัดการโดยมีการกำหนดเป้าหมาย แนวทาง วิธีการให้บริการแก่กลุ่มผู้รับบริการที่ชัดเจนรวมถึง มีความชัดเจนในเรื่องผลผลิต ผลลัพธ์ ที่สามารถวัดผลอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นไปในทิศทางที่สนับสนุนให้เกิดธรรมาภิบาล ในการบริหาร จัดการประเทศ โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะ แทนภาครัฐมากขึ้น ส่วนภารกิจที่ภาครัฐต้องเป็นผู้ดำเนินการเอง ให้ปรับรูปแบบการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ คุณภาพและมีความคล่องตัวสูง นอกจากนั้น ยังมีการพัฒนาระบบประเมินผล การเสริมสร้างประสิทธิภาพประสิทธิผลและคุณภาพการให้บริการ และในระดับบุคคลโดยมีตัวชี้วัด และ Best Practice เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินผลที่ชัดเจน และนำผลการประเมินไปใช้ประกอบในการพิจารณาจัดสรรรางวัลประจำปีของส่วนราชการ การพิจารณาความดีความชอบในระดับเจ้าหน้าที่ และรายงานผลการปฏิบัติราชการขององค์กรต่อสาธารณะ

วิธีการและเป้าหมายของการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดีหรือธรรมาภิบาล

องค์ประกอบสำคัญซึ่งเป็นเป้าหมายอันพึงประสงค์ของธรรมาภิบาล ได้แก่ การมีระบอบการปกครองที่เป็นประชาธิปไตย การที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วม ในกระบวนการตัดสินใจการให้ บริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการเคารพสิทธิมนุษยชน และการมีรัฐบาลที่ทำงานด้วยความสุจริต โปร่งใส ธรรมาภิบาลมีส่วนเสริมสร้างให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และความเป็นธรรมทางสังคมธรรมาภิบาลในฐานะที่เป็นแนวคิด มีการใช้กันมาก ในบริบทของการปฏิรูประบบราชการและในกระบวนการที่ค้นแบบใหม่ของการบริหารงานภาครัฐ ในส่วนของการปฏิรูประบบบริหารราชการจะใช้ธรรมาภิบาลเป็นวิธีการ หรือเครื่องมือในการพิจารณาจัดการประเด็นปัญหาต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการพัฒนาโครงสร้างสถาบัน การสร้างขีดความสามารถ การกระจายอำนาจและหน้าที่ออกจากศูนย์กลาง ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการ การประสานงาน และ บทบาทในการส่งเสริมธรรมาภิบาลของผู้นำรัฐบาลธรรมาภิบาลยังช่วยให้เราสามารถระบุลักษณะและปรับพฤติกรรมต่างๆ ที่ถือว่าเป็นการจัดการบริหารและการปกครองที่ไม่มีคุณภาพได้อีกด้วย ได้แก่

1) ความล้มเหลวที่จะจำแนกเรื่องสาธารณะ กับเรื่องส่วนตัวออกจากกันอย่างชัดเจนโดยผลที่ตามมาคือ แนวโน้มที่จะผันเอาทรัพยากรที่เป็นของหลวงมาใช้ เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว

- 2) ความล้มเหลวในการจัดตั้งกรอบของกฎหมายที่สามารถคาดการณ์ได้ เพื่อให้พฤติกรรมกรรมการดำเนินการใด ๆ ของรัฐสอดคล้องกับหลักนิติธรรม
- 3) การมีกฎเกณฑ์และระเบียบต่างๆ ที่มากเกินไป จนปิดกั้นการทำงานของกลไกตลาด
- 4) การจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมาย ที่ไม่แน่นอน และไม่อยู่ในร่องในรอย ที่สอดคล้องกับการพัฒนา อันทำให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่ถูกต้อง
- 5) กระบวนการตัดสินใจจากฐานการพิจารณาที่แคบ และขาดความโปร่งใส
- 6) การขาดกฎ กติกา มารยาท เกี่ยวกับการประพฤติปฏิบัติในการบริหารงานภาครัฐ
- 7) การดำเนินนโยบายโดยปราศจากการพิจารณา สมมติฐานที่ชัดเจนการขาดธรรมาภิบาลทำให้ความพยายามใดๆ ของรัฐ ที่จะเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาจากกลับเป็นตัวก่อให้เกิดความเสียหายเสียเอง ตัวอย่างเช่น โครงการที่มีจุดมุ่งหมายที่ดี เช่น การบรรเทาความยากจน และการรักษาสีเขียวแวดล้อมอาจไม่ให้เกิดผลอย่างที่ตั้งใจไว้ เพราะการกำหนด และการนำโครงการดังกล่าวไปปฏิบัติไม่ได้ผ่านกระบวนการ ที่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบที่พร้อมให้สาธารณะตรวจสอบได้ จึงอาจเปิดโอกาสให้มีการฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือเปิดช่องให้กลุ่มชนชั้นนำเข้ามาหาประโยชน์จากรัฐอย่างไม่ต้องสงสัย เป็นต้น ผลก็คือ กองทุนที่แต่แรกตั้งใจว่าจะจัดสรรให้แก่คนจน ก็อาจจะผันไปเข้ากระเป๋าของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ มากกว่าที่จะตกถึงมือคนจนจริงๆ โดยที่คนจนเองก็ไม่มีช่องทางกฎหมายที่จะเรียกร้องอะไรได้

การทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงนี้ ทำให้รัฐบาลมีความอ่อนแอ ไม่สามารถปฏิบัติภารกิจต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตัวอย่างเช่น การตัดสินใจและการเล่นพรรคเล่นพวก จะทำให้ระบบการบริหารอ่อนแอลง และลดทอนความเสมอภาคในการได้รับบริการ ที่เท่าเทียมกันจากรัฐซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคนในสังคม การบริหารงานภาครัฐ นับวันจะยิ่งมีความยากและสลับซับซ้อนยิ่งขึ้นเรื่อยๆ ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ กลายเป็นเรื่องในระดับระหว่างประเทศมากขึ้น และเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีได้จำกัดอยู่ แต่ในเขตแดนของรัฐใดรัฐหนึ่งโดยเฉพาะอีกต่อไป

สรุป

ธรรมาภิบาล (Good Governance) หมายถึง การปกครอง การบริหาร การจัดการ การควบคุมดูแลกิจการต่างๆ ให้เป็นไปในครรลองคลองธรรม นอกจากนี้ยังหมายถึง การบริหารจัดการที่ดี ซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชน ธรรมาภิบาลที่ใช้ในการบริหารงานนี้ มีความหมายอย่างกว้าง หาได้มีเพียงความหมายเฉพาะหลักธรรมทางศาสนาเท่านั้น แต่รวมถึงศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม และความถูกต้องชอบธรรมทั้งปวงซึ่งวิญญูชนพึงมี และพึงประพฤติปฏิบัติ อาทิ ความโปร่งใสการปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรภายนอก เป็นต้น เพราะถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญในกระบวนการบริหารเพื่อให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งหลักธรรมาภิบาลยังเป็นลักษณะและวิถีทางของการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการบ้านเมืองโดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา ซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีธรรมาภิบาล ช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศรัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพมีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่อิสระ ระบบราชการมีฝ่ายนิติบัญญัติและสื่อที่มีความโปร่งใสรับผิดชอบ และตรวจสอบได้

การใช้หลักธรรมาภิบาลทำให้องค์กรสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานได้ อีกทั้งยังเป็นกลไกในการควบคุมติดตามและตรวจสอบ โดยมีประชาชนหรือองค์กรภายนอกมีส่วนร่วม ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารองค์กร เพราะการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในองค์กร เป็นการสร้างสานักที่ดีในการบริหารงาน และการทำงานในองค์กร และจัดระบบที่สนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามสานักที่ดี ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการบริหารงาน

อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่สิ้นเปลือง การติดตามการทุจริต ความโปร่งใส โดยคำนึงถึงผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะได้รับผลกระทบ เนื่องจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐนั้นจะเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง

หลักธรรมาภิบาล มีบทบาทอย่างมากต่อหน่วยงานภายในประเทศทั้งภาครัฐและเอกชน มีการนำแนวคิดไปปรับใช้กับหน่วยงานอย่างเห็นได้ชัด มีการปรับลดขนาดของหน่วยงาน ปรับปรุงการบริหารให้มีคุณภาพมีการบริการสาธารณะต่างๆ เป็นที่พึงพอใจของประชาชน หลักธรรมาภิบาลมีกำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2546 คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งกำหนดโครงการเพื่อปรับปรุงงานในความรับผิดชอบให้สอดคล้องกับธรรมาภิบาล

วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีส่งผลให้เกิดการปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งเป็นกลไกหลักในการบริหารจัดการประเทศไปสู่การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ การบริหารจัดการมุ่งผลสัมฤทธิ์ ส่งผลให้ภาคราชการต้องปรับแนวทางการบริหารจัดการโดยมีการกำหนดเป้าหมาย แนวทาง วิธีการให้บริการแก่กลุ่มผู้รับบริการที่ชัดเจนรวมถึง มีความชัดเจนในเรื่องผลผลิต ผลลัพธ์ ที่สามารถวัดผลอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นไปในทิศทางที่สนับสนุนให้เกิดธรรมาภิบาลในการบริหาร จัดการประเทศ โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน เข้ามามีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะแทนภาครัฐมากขึ้น

เอกสารอ้างอิง

กฤษฎา เพิ่มทັນจิตต์. (2549). **หลักการและแนวทางการบริหารงานยุคใหม่ภายใต้ภูมิทัศน์การแข่งขันใหม่ข้อสังเกต**

เชิงวิจารณ์ภายใต้กรอบคุณค่าทางสังคมและพุทธธรรมและแนวทางการบริหารแนวพุทธ. กรุงเทพฯ :

สุขุมวิทการพิมพ์ จำกัด.

ไชยวัฒน์ คำชูและคณะ. (2545). **ธรรมาภิบาล การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม**. กรุงเทพฯ

: สำนักพิมพ์น้ำฝน.

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี. (2544). **รายงานการวิจัยตัวชี้วัดธรรมาภิบาล**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

สมคิด บางโม. (2545). **การบริหาร**. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.

นฤมล หับจุมล. (2541). **แนวคิดและวาทกรรมว่าด้วย ธรรมรัฐแห่งชาติ ในการจัดการปกครอง (Governance)**.

กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สถาบันพระปกเกล้า. (2542). **ทศธรรม : ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี**. กรุงเทพฯ : ทศธรรม.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542.

(2542, 10 สิงหาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 116 ตอนที่ 63 ง.