

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรมและกรอบแนวคิด

2.1 แนวคิดธรรมาภิบาล

2.1.1 แนวคิดธรรมาภิบาลสากล

จุดเริ่มต้นของแนวความคิดนี้ เริ่มจากการศึกษาโดยนักวิชาการของธนาคารโลก ได้ให้ความเห็นว่า “กฎเกณฑ์สำคัญประการหนึ่งที่จะนำพาประเทศสู่ความสำเร็จในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจ คือ การที่ประเทศนั้นๆ มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล” (อรพินท์ สฟโซคชัย, 2547) และธนาคารโลก (World Bank, 1992) ได้ให้คำนิยามไว้ในรายงานที่ว่าด้วยเรื่องการจัดการปกครองและการบริหารการพัฒนาว่า เป็นแนวทางการใช้อำนาจเพื่อการบริหารทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อจุดมุ่งหมายทางด้านการพัฒนา ซึ่งนิยามนี้ได้ให้ความสำคัญแก่มิติที่สำคัญ 3 ด้านด้วยกัน คือ ประสิทธิภาพของการเมือง กระบวนการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อการบริหารทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อจุดมุ่งหมายทางด้านการพัฒนา และขีดความสามารถของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายและการดำเนินการตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ (Corkery, 1999: 9) จากจุดเริ่มต้นนี้เองทำให้องค์การระหว่างประเทศที่ให้ความช่วยเหลือประเทศสมาชิกนำหลักการดังกล่าวไปใช้จนแพร่หลาย โดยแต่ละองค์การได้ให้ความหมายแตกต่างกันตามเป้าหมายและภารกิจขององค์การ ได้แก่

องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) (OECD, 1996 อ้างถึงใน อมรา พงศาพิชญ์, 2541) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลในแง่ความสัมพันธ์ วิธีการ และเครื่องมือ ซึ่งจะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนพลเมือง โดยมุ่งเน้นในเรื่องของสิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตย และความชอบธรรมของรัฐบาล

โครงการเพื่อการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP) (UNDP, 1994) ได้ให้คำนิยามธรรมาภิบาล คือ การดำเนินงานของผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคม ที่จะจัดการกับกิจการของประเทศในทุกระดับ โดยให้ความสำคัญกับการส่งเสริมให้ประเทศต่างๆ พัฒนาดตนเองในลักษณะที่พึ่งตนเองได้ ได้แก่ ความเท่าเทียมกัน การให้อำนาจ การมีงานทำ และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นการพัฒนาศักยภาพมนุษย์อย่างยั่งยืน

สำหรับ International Monetary Fund: IMF (IMF, 1999) จะให้คำนิยามในแง่มุมมองที่แตกต่างออกไป โดยเน้นในแง่มุมมองทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อมุ่งสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจระดับมหภาค และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเป็นระบบของประเทศสมาชิก องค์ประกอบของธรรมาภิบาล จะเน้นเรื่องความโปร่งใส การสร้างกฎเกณฑ์ที่จะนำไปสู่การสร้างภาคเอกชนที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งส่งผลให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจระยะยาว โดยไม่เข้ามาเกี่ยวข้องกับแง่มุมทางการเมืองของการบริหารจัดการที่ดี

ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (The Asian Development Bank: ADB) (ADB, 1995) ให้ความสำคัญกับการจัดการกระบวนการพัฒนา ซึ่งเกี่ยวข้องกับภาคสาธารณะและภาคปัจเจก และมีจุดเน้นที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล ดังนั้น Good Governance จึงเป็นบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้ ซึ่งมีองค์ประกอบ ดังนี้ การทำงานอย่างมีหลักการและเหตุผล (Accountability) การมีส่วนร่วม (Participation) สามารถคาดการณ์ได้ (Predictability) มีความโปร่งใส (Transparency) มีความเชื่อมโยงระหว่างองค์ประกอบทั้ง 4 ข้างต้น

องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA, 1995) กล่าวถึงธรรมาภิบาลว่าเป็นรากฐานของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการการมีส่วนร่วม ภายใต้อุดมการณ์หรือแนวคิดที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่พึ่งตนเอง การพัฒนาที่ยั่งยืน และมีความยุติธรรมทางสังคม และรัฐต้องมีหลักการในการทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

Mahathir Mohamed (1998: 441) อดีตนายกรัฐมนตรีของมาเลเซีย ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า เป็นการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และรัฐประศาสตร์เพื่อบริหารกิจกรรมต่างๆ ของชาติบ้านเมือง และหมายรวมถึงกลไก กระบวนการ ความสัมพันธ์ และสถาบันต่างๆ ที่เชื่อมโยงกันอยู่อย่างซับซ้อน ซึ่งประชาชนพลเมืองใช้เป็นเครื่องมือ หรือเป็นช่องทางในการบริหารจัดการกิจกรรมต่างๆ อันเกี่ยวข้องกับชีวิตของประเทศ

R.A.W. Rhodes (1997) กล่าวถึงธรรมาภิบาลว่า มีความหมายหลายอย่าง ใช้ในเรื่องต่างๆ ตามหน่วยที่ศึกษา (Unit of Analysis) แต่ความหมายของที่ใช้กันอย่างกว้างขวาง คือ การปฏิรูปการปกครอง (Good Governance) สำหรับรัฐที่กำลังพัฒนา หมายถึงการใช้อำนาจทางการเมืองที่จะบริหารกิจการของชาติ โดยพัฒนาประสิทธิภาพของบริการสาธารณะ ระบบตุลาการและกฎหมายที่เป็นอิสระ มีความรับผิดชอบอย่างชัดเจนในการจัดการทางการเงิน มีการตรวจสอบสาธารณะที่เป็นอิสระ เป็นรัฐที่มีโครงสร้างสถาบันหลากหลาย และต้องยอมรับความเป็นอิสระของสื่อมวลชน ซึ่งทำให้อำนาจรัฐได้รับการยอมรับและมีความชอบธรรมตามระบอบประชาธิปไตย ธรรมรัฐแบบนี้จะเป็นการผสมผสานระหว่างการบริหารงานสาธารณะกับประชาธิปไตยอย่างกว้างขวาง

Sam Agere (2000) ให้ความหมายของธรรมาภิบาล คือ การมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ การมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน เพื่อให้หลักประกันว่าการดำเนินนโยบายทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจวางอยู่บนพื้นฐานที่กว้างขวางของสังคม และให้ความมั่นใจว่าจะรับฟังเสียงของคนจนและคนด้อยโอกาสในกระบวนการกำหนด และดำเนินนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรทรัพยากร

โดยสรุปแล้วธรรมาภิบาลสากลนั้นเป็นแนวคิดที่กำหนดเป็นกติกากฎเกณฑ์ และรูปแบบ ที่องค์การต้องดำเนินการเพื่อให้การบริหารจัดการ การจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดการพัฒนาที่มีศักยภาพและยั่งยืน และความสงบสุขของสังคม

2.1.1.1 ธรรมาภิบาลในประเทศสหรัฐอเมริกา

จากเดิมระบบราชการของสหรัฐอเมริกาค่อนข้างใหญ่ พนักงานขาดขวัญและกำลังใจ มีความล่าช้าของระเบียบราชการต่างๆ และความไม่เหมาะสมระหว่างผลการดำเนินงาน และผลตอบแทน ทำให้สหรัฐอเมริกาพยายามปฏิรูปการบริหารภาครัฐตั้งแต่สมัยของประธานาธิบดี Franklin D. Roosevelt เป็นต้นมา ซึ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของสำนักประธานาธิบดี การปฏิรูปองค์กรของรัฐนี้ได้ถูกนำมาปฏิบัติและปรับใช้กับแต่ละสมัยจนถึงปัจจุบัน ดังรายละเอียดในตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 การปฏิรูปองค์กรของรัฐในสหรัฐอเมริกา

ประธานาธิบดี	กลุ่มที่ปรึกษา	องค์ประกอบ ธรรมาภิบาล	วัตถุประสงค์และหลักการ
Franklin D. Roosevelt	คณะกรรมการ บราวน์โลว์ Brownlow Committee (1936-37)	ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล	● เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของ ทีมบริหาร
Harry S. Truman	Hoover Commissions I (1949)	ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล การตรวจสอบ	● เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของทีม บริหารโดย 1) เพิ่มศักยภาพของสำนักงบประมาณ 2) ก่อตั้งหน่วยบุคลากรในสำนัก ประธานาธิบดี 3) แต่งตั้งเลขาธิการประจำสำนัก ประธานาธิบดี เพื่อประสานงานระหว่าง หน่วยงานประธานาธิบดีและทีมบริหาร 4) มีอำนาจในการบริหารและตัดสินใจเต็มที่

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ประธานาธิบดี	กลุ่มที่ปรึกษา	องค์ประกอบ ธรรมาภิบาล	วัตถุประสงค์และหลักการ
Dwight D. Eisenhower	Hoover Commission II (1953 ประสบความสำเร็จเนื่องจากไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานและนักการเมือง)	ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลการ ตรวจสอบ	● เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของทีมบริหาร ● จำกัดอำนาจในการบริหาร ● การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization)
Richard M. Nixon	Ash Advisory Council (1971 ประสบความสำเร็จเนื่องจากคดี Watergate ทำให้ประธานาธิบดีต้องลาออกจากตำแหน่ง)	ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล	● เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของทีมบริหาร ● เพิ่มศักยภาพของสำนักงานงบประมาณ
Ronald Reagan	President's Private Sector Survey on Cost Council (PPSSCC)/ Grace Commission (1982)	ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล	● เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของทีมบริหาร ● เน้นความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนเพื่อปรับระบบราชการให้ทันสมัย ● การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization)
William J. Clinton	National Performance Review (1993)	ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลการ ตรวจสอบความ ร่วมมือ ความ โปร่งใส	● เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของทีมบริหาร 1) ให้ความสำคัญผู้มาใช้บริการหรือลูกค้าเป็นอันดับแรก 2) ลดความซับซ้อนและขั้นตอนการปฏิบัติงานหรือการให้บริการ 3) สร้างความร่วมมือของพนักงานและทีมงาน (Empowerment) 4) การลดความรุ่มร่ามของกฎระเบียบ

แหล่งที่มา: บุขบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี, 2543.

ปัจจัยของความสำเร็จประการหนึ่งของการปฏิรูปองค์กรของรัฐในสหรัฐฯ คือ การระดมความคิดเห็นจากหน่วยงานย่อยต่างๆ และค้นหาความต้องการของกลุ่มองค์กรที่จะถูกปฏิรูป เช่น ในสมัยประธานาธิบดี Clinton (พ.ศ. 2535 – 2543) ได้ก่อตั้งกลุ่มที่ปรึกษา National Performance Review (NPR) เพื่อตรวจสอบประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐ และเป็น ที่ปรึกษาในการปฏิรูป NPR จะเน้นที่การพัฒนาองค์กร เพื่อสร้างขวัญและกำลังใจของพนักงาน และปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพขององค์กรของรัฐ

ผลการปฏิรูปองค์กรของรัฐตามคำแนะนำของ NPR เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมี ประสิทธิภาพ ส่วนตัวชี้วัดได้แก่ ต้นทุนผลประโยชน์ กฎระเบียบ มาตรฐานการให้บริการ ลักษณะ การให้บริการ ขนาดและโครงสร้างของรัฐ การให้ข้อมูลข่าวสาร และความไว้วางใจ

ปัจจุบันสหรัฐอเมริกา ให้ความสนใจว่า “รัฐควรจะทำอย่างไร” เพื่อให้ประเทศและประชากร มีคุณภาพ และประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการผสมผสานและปรับใช้องค์ประกอบอื่นๆ ของธรรมาภิบาลให้เป็นวัฒนธรรมขององค์กร

2.1.1.2 ธรรมาภิบาลในประเทศฟิลิปปินส์

1) Philippine Quality Award

ฟิลิปปินส์ได้นำหลักธรรมาภิบาลมาช่วยในการปฏิรูปภาครัฐหลังภาวะวิกฤต เศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย โดยจัดตั้งโครงการ Philippine Quality Award (PQA) ในปี พ.ศ. 2540 เพื่อสร้างคุณภาพของหน่วยงานภาครัฐด้วยการใช้คุณลักษณะของ Total Quality Management (TQM) มาเป็นเครื่องมือนำไปสู่หลักธรรมาภิบาลของประเทศ PQA จะประเมิน ระดับคุณลักษณะของ TQM 7 ประการ ซึ่งแต่ละคุณลักษณะมีความสอดคล้องกับการชี้วัดระดับ การมีธรรมาภิบาลในองค์ประกอบต่างๆ ดังแสดงในตาราง 2.2 และองค์ประกอบธรรมาภิบาลที่ วัดได้มี 10 องค์ประกอบ ดังนี้

(1) Public Accountability คือ ความรับผิดชอบต่อความต้องการ ของประชาชนและความสามารถในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐได้

(2) Transparency คือ คุณภาพของความโปร่งใสในการดำเนินงาน ทุกอย่างของรัฐและความสามารถในการให้บริการข้อมูลที่ถูกต้องและรวดเร็วของหน่วยงานของรัฐ

(3) Efficiency คือ ระดับและคุณภาพของการให้บริการประชาชน ภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่

(4) Results Focus คือ การให้ความสำคัญกับผลการดำเนินงาน และเงื่อนไขของทรัพยากร

(5) Empowerment คือ การประสานงานและความร่วมมือ ของหน่วยงานต่างๆ เพื่อการบริการที่ดีแก่ประชาชน

(6) Predictability of Policies คือ ความคงเส้นคงวาและ ความยุติธรรมในการปฏิบัติทางกฎหมาย กฎระเบียบและนโยบาย

(7) Social Development Orientation คือ การพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน

(8) Competitiveness คือ การกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันในการพัฒนาคุณภาพของสินค้าและบริการในราคาย่อมเยา

(9) Participation คือ ความยืดหยุ่นของโครงสร้างของรัฐ และการที่มีกลไกของรัฐที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถแสดงความคิดเห็น หรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจใดๆ ของรัฐ

(10) Sound Economic Management คือ ศักยภาพและความเป็นไปได้ของการบริหารของหน่วยงาน

ตารางที่ 2.2 การใช้ TQM เป็นตัวชี้วัดธรรมาภิบาลของฟิลิปปินส์

TQM (ตัวชี้วัด)	ตัวอย่างตัวชี้วัด	องค์ประกอบธรรมาภิบาลที่วัดได้									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1. ความเป็นผู้นำ (Leadership)	ความสามารถของผู้นำ ในการสร้าง ความเป็นเอกภาพของเป้าหมายและ ความเป็นเลิศของหน่วยงาน	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
2. กลยุทธ์และแผนงาน (Strategic Planning)	ความสามารถของหน่วยงานในการ พัฒนาแผน และกลยุทธ์การ บริหารงาน จากวิสัยทัศน์ และ ความสามารถในการมองการณ์ไกล		x			x	x	x	x	x	x
3. ลูกค้าและตลาด (Customer and Market)	ผลการวิเคราะห์ความต้องการของ ลูกค้า การวัดความพึงพอใจของ กลุ่มเป้าหมาย และการให้บริการแก่ ลูกค้า	x		x				x	x		x
4. การใช้ข้อมูลขององค์กร (Information and Analysis)	การวิเคราะห์และการนำข้อมูลของ หน่วยงาน มาช่วยในการเพิ่ม ประสิทธิภาพการดำเนินการ		x		x				x		
5. ทรัพยากรบุคคล (Human Resource)	ความสามารถของฝ่ายบุคคลที่จะ จูงใจให้พนักงานร่วมใจกันทำงานเพื่อ บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน	x		x		x		x		x	
6. ขั้นตอนการดำเนินงาน (Process Management)	ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของ ขั้นตอนการดำเนินงานของหน่วยงาน	x	x	x		x				x	

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

TQM (ตัวชี้วัด)	ตัวอย่างตัวชี้วัด	องค์ประกอบธรรมาภิบาลที่วัดได้									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
7. ผลการดำเนินงาน (Business/ Organization Specific Results)	ผลการดำเนินงานโดยรวมของ หน่วยงานจากการประเมินของลูกค้า หรือผู้ใช้บริการขององค์กร	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

1=Public Accountability, 2=Transparency, 3=Efficiency 4=Results Focus, 5=Empowerment, 6=Predictability of Policies, 7=Social Development Orientation, 8=Competitiveness, 9=Participation, 10=Sound Economic Management

แหล่งที่มา: บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี, 2543.

จากตารางดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ผู้นำและผลการดำเนินการขององค์กรสามารถเป็นตัวชี้วัดหลักของทั้ง 10 องค์ประกอบของธรรมาภิบาล และระดับความไม่โปร่งใสของหน่วยงาน นอกจากจะวัดได้จากคุณลักษณะของผู้นำและผลการดำเนินงานขององค์กรแล้ว ยังสามารถวัดได้จากกลยุทธ์และแผนงาน การใช้ข้อมูลขององค์กร และขั้นตอนการดำเนินงาน เป็นต้น

โครงการ PQA ช่วยให้แต่ละหน่วยงานตระหนักถึงความสำคัญในการให้บริการที่ดีที่มีคุณภาพต่อลูกค้าหรือประชาชน ด้วยการมีผู้นำที่มีความสามารถ การให้ประชาชนและทีมงานมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจของหน่วยงาน มีการใช้ข้อมูล งบประมาณ และทรัพยากรอื่นๆ ที่มีจำกัดอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของขั้นตอนการดำเนินงาน และการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศและประชาชน

2.1.1.3 ธรรมาภิบาลในประเทศอินโดนีเซีย

จากปัญหาการคอร์รัปชันและผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 อินโดนีเซียได้รับความช่วยเหลือและทุนสนับสนุนจากนโยบายการต่อต้านคอร์รัปชันของ ADB ในปี พ.ศ. 2541 ทำให้อินโดนีเซียต้องปราบปรามคอร์รัปชันทุกระดับและปฏิรูปภาครัฐไปสู่การมีธรรมาภิบาลอย่างจริงจัง ซึ่งมีกรอบแนวทางกว้างๆ 3 แนวทาง ได้แก่

1) การกระตุ้นให้มีการแข่งขันทางการค้าโดยชอบธรรม เนื่องจากกลไกทางการตลาดเดิมขาดความโปร่งใส และไม่มีระบบการตรวจสอบที่ถูกต้อง เป็นสาเหตุของการคอร์รัปชันและการผูกขาดของนายทุนหรือนักการเมือง ทำให้ประชาชนต้องซื้อสินค้าที่ไม่ได้มีคุณภาพและราคาแพง ดังนั้น ภาครัฐจะต้องสร้างความเสมอภาคในการแข่งขันทางการค้าและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จะช่วยให้ตลาดเกิดสภาวะการแข่งขันเสรี

2) การปฏิรูปการบริหารของรัฐ ได้แก่ เรื่องเงินเดือน สวัสดิการ โครงสร้างที่ซับซ้อน กฎระเบียบและขั้นตอนการทำงานให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ อันจะไม่เปิดช่องว่างในการคอร์รัปชันในทุกระดับของหน่วยงาน

3) สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยสร้างทัศนคติใหม่ให้กับประชาชน ส่งเสริมสิทธิการเมืองของประชาชน เร่งตอบสนองความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชน กระตุ้นให้เห็นถึงความสำคัญของความร่วมมือของประชาชนในการตรวจสอบการบริหารงานของรัฐและนักการเมือง

2.1.1.4 ธรรมชาติในเทศบอสวานา

บอสวานาได้รับเอกราชจากประเทศอังกฤษเมื่อปี พ.ศ. 2539 ปัจจุบันเป็นประเทศที่แตกต่างจากประเทศในกลุ่ม Sub-Saharan Africa เพราะว่ามีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ ไม่มีการปฏิวัติรัฐประหารเหมือนประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องจากใช้หลักนิติธรรม และหลักประชาธิปไตย การยอมรับความคิดเห็นของประชาชนที่มีความแตกต่างในเรื่องการเมือง ความเชื่อศาสนา มีการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรม ทุก ๆ 5 ปีอย่างต่อเนื่อง

บอสวานามีปัจจัยที่เอื้อต่อการประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการที่ดี ได้แก่ สื่อ องค์กร ประชาสังคม การบริการสาธารณะ กระบวนการยุติธรรม และสถาบันประชาธิปไตย อาจกล่าวได้ว่าสิ่งสำคัญที่สุดที่มีส่วนส่งเสริมให้บอสวานาประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการที่ดี คือ ผู้นำกับประชาชนต่างได้รับประโยชน์ที่เอื้อต่อกันและกันจากการมีธรรมาภิบาล และมีการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างต่อเนื่อง

การใช้ธรรมาภิบาลในต่างประเทศสามารถสรุปได้เป็น 2 ส่วน คือในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนา จะเห็นได้ว่าในประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างประเทศสหรัฐอเมริกาเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและปรับปรุงประสิทธิผลขององค์กรของรัฐ การที่ระบบการเมืองและเศรษฐกิจของสหรัฐฯ เติบโตมาจากระบบประชาธิปไตยและทุนนิยม จึงได้ปูพื้นฐานกฎหมายที่ยุติธรรม ให้ความสำคัญต่อความเสมอภาค ความโปร่งใส การตรวจสอบคุณภาพชีวิตและมนุษยชน ปัจจุบันสหรัฐฯ ยังมีความพยายามที่จะปรับการดำเนินงานขององค์กรของรัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มีการส่งเสริมธรรมาภิบาลให้กลายเป็นวัฒนธรรมขององค์กร มากกว่าการที่จะต้องม้องค์กรคอยตรวจสอบ หรือจับผิดการทำงาน

2.1.2 แนวคิดธรรมาภิบาลในประเทศไทย

ธรรมาภิบาลของไทยนั้นมีมาแต่ดั้งเดิม ในประวัติศาสตร์ไทยมีการปกครองระบบสมบูรณาญาสิทธิราชซึ่งพระมหากษัตริย์มีอำนาจเต็มที่ แต่โดยส่วนใหญ่จะปกครองโดยใช้ ทศพิธราชธรรม หรือ Royal Governance สืบเนื่องมาจนถึงรัชกาลปัจจุบัน ในขณะที่ Governance หรือธรรมาภิบาลสากลนั้นเพิ่งเริ่มพูดในสังคมตะวันตกเมื่อ 40 ปีที่ผ่านมา (อานันท์ ปันยารชุน, 2542)

สุเมธ ตันติเวชกุล (2545) ได้กล่าวถึงธรรมาภิบาลว่า

คำว่า “ธรรมาภิบาล” นี้ลองย้อนกลับไปพิจารณาอย่างถ่องแท้แล้วจะเห็นได้ว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ได้ทรงเปล่งคำว่า ธรรมาภิบาล หรือ Good Governance ตั้งแต่คำนี้ยังไม่เกิด ยังไม่มี หลายสิบปีล่วงมาแล้ว ตั้งแต่วันแรกที่เสด็จขึ้นครองราชย์ว่า “เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม” คำว่า ธรรม หรือ หลักธรรมในการครองแผ่นดินส่วนหนึ่งก็คือ ทศพิธราชธรรม 10 ประการ นั่นเอง และหลักธรรม 10 ประการนี้ก็คือธรรมาภิบาล ที่สมบูรณ์ ลึกซึ้ง ครบถ้วน ครบทุก มิติยิ่งกว่า Good Governance เสียอีก

ทศพิธราชธรรมดังกล่าว ประกอบไปด้วย

- 1) ทานัง หรือการให้ หมายถึงการพระราชทานพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ การทรงเสียสละพระกำลังในการปกครองแผ่นดิน การพระราชทานพระราชดำริอันก่อให้เกิดสติปัญญา และพัฒนาชาติ การพระราชทานเสรีภาพอันเป็นหัวใจแห่งมนุษย์
- 2) ศีลัง หรือการตั้งและทรงประพฤติพระราชจรรยาวัตร พระกาย พระวาจา ให้ปราศจากโทษ ทั้งในการปกครอง อันได้แก่ กฎหมายและนิติราชประเพณี และในทางศาสนา อันได้แก่ เบญจศีล
- 3) ปริจาคัง หรือการบริจาค อันได้แก่ การที่ทรงสละสิ่งไม่เป็นประโยชน์หรือมีประโยชน์น้อยเพื่อสิ่งที่ดีกว่า
- 4) อาษะวัง หรือความซื่อตรง อันได้แก่ การที่ทรงซื่อตรงในฐานะที่เป็นผู้ปกครอง ดำรงอยู่ในสัตย์สุจริต ซื่อตรงต่อพระราชสัมพันธ์มิตร และอาณาประชาราษฎร
- 5) มัททัง หรือทรงเป็นผู้มีอัธยาศัยอ่อนโยน เคารพในเหตุผลที่ควร ทรงมีสัมมาคารวะต่อผู้อาวุโสและอ่อนโยนต่อบุคคลที่เสมอกันและต่ำกว่า
- 6) ตะปัง หรือความเพียรที่แผดเผาความเกียจคร้าน คือ การที่พระมหากษัตริย์ ทรงตั้งพระราชอุตสาหะปฏิบัติพระราชกรณียกิจให้เป็นไปด้วยดี โดยปราศจากความเกียจคร้าน
- 7) อักโกระ หรือความไม่แสดงความโกรธให้ปรากฏ ไม่พยายามมุ่งร้ายผู้อื่นแม้จะลงโทษผู้ทำผิดก็ตามเหตุผล และสำหรับพระมหากษัตริย์นั้นต้องทรงมีพระเมตตาไม่ทรงก่อเวรแก่ผู้ใด ไม่ทรงพระพิโรธโดยเหตุที่ไม่ควร และแม้จะทรงพระพิโรธ ก็ทรงข่มเสียให้สงบได้
- 8) อะวิหิณญะ คือ ทรงมีพระราชอัธยาศัย กอปรด้วยพระมหากรุณา ไม่ทรงก่อกุศลหรือเบียดเบียนผู้อื่น ทรงปกครองประชานดังบิดาปกครองบุตร
- 9) ชันติญะ คือ การที่ทรงมีพระราชจริยานุวัตร อันอดทนต่อสิ่งทั้งปวง รักษาพระราชหฤทัย และพระอาการ พระกาย พระวาจา ให้เรียบร้อย
- 10) อะวิโรธะนัง คือ การที่ทรงตั้งอยู่ในขัตติยราชประเพณี ไม่ทรงประพฤติผิดจากพระราชจริยานุวัตร นิติศาสตร์ ราชศาสตร์ ไม่ทรงประพฤติให้คลาดจากความยุติธรรม ทรง

อุปถัมภ์ยกย่องคนที่มีความชอบ ทรงบำราบคนที่มีความผิดโดย ปราศจากอำนาจอคติ 4 ประการ และไม่ทรงแสดงให้เห็นด้วยพระราชหฤทัยยินดียินร้าย

ดังนั้น ทศพิธราชธรรมมิใช่เป็นเรื่องที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ จะทรงยึดปฏิบัติแต่พระองค์เดียว หากแต่พสกนิกรก็ควรจะยึดปฏิบัติด้วยเช่นกัน เพื่อจรรโลงความมั่นคง ความมั่งคั่ง ความสงบสุขของประเทศ

และอีกบทเรียนหนึ่งที่สุเมธ ตันติเวชกุล (2545) ได้รับก็คือ

คำว่า “ภูมิสังคม” ... ได้ทรงกำชับว่า จะทำอะไร ที่ไหน อย่างไหนนั้น ขอให้ยึดหลัก “ภูมิสังคม” เป็นที่ตั้งนั่นหมายความว่า สิ่งแรกที่จะต้องพิจารณาก็คือ สภาพภูมิศาสตร์ สิ่งแวดล้อม ภาษาโบราณอาจเรียกว่า ดิน น้ำ ลม ไฟ นั่นเอง ว่า แต่ละสถานที่แต่ละแห่งนั้น สภาพต่างๆ เหล่านี้เป็นอย่างไร จะเอื้อต่อกิจกรรมใดบ้าง เราก็ไม่ควรพิน ... ส่วนคำว่า “สังคม” ก็คือ “คน” ถ้าจะพิจารณาคนแค่นั้น ประเทศของเราจะเห็นถึงความแตกต่างอย่างมากระหว่างคนเหนือกับคนใต้ คนจะคิดจะทำแตกต่างกัน คนอีสานกับคนภาคกลางก็ตัดสินใจไม่ค่อยจะเหมือนกัน แล้วแต่วัฒนธรรม ประเพณี ค่านิยมของแต่ละถิ่น แต่ละท้องถิ่น จะนั้นจะทำอะไร ต้องระมัดระวัง พิถีพิถันละเอียดอ่อน ต้องให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและลักษณะคนของแต่ละแห่ง

นับตั้งแต่ประเทศไทยต้องขอรับความช่วยเหลือจาก IMF คำว่า Good Governance ก็เริ่มเข้ามามีบทบาทในประเทศไทย

เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2540 จากการประชุมคณาจารย์ ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งเป็นนักวิชาการ กลุ่มแรกที่ดีความ Good Governance ที่เป็นอิสระจากความหมายของธนาคารโลก และ IMF โดยได้ทำจดหมายเปิดผนึกถึงรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นำเสนอ “ข้อเสนอว่าด้วยธรรมรัฐ” เรียกร้องให้รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธคำนึงถึงคนยากจนที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจรุนแรงที่สุด เรียกร้องถึงความรับผิดชอบของรัฐบาลที่บริหารงานผิดพลาด และเรียกร้องให้รัฐสภาลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างขึ้น (นฤมล ทับจุมพล, 2541)

หลังจากนั้นได้มีการถกเถียง อภิปราย ดีความ แสดงความคิดเห็นทั้งในแง่สนับสนุน และคัดค้านต่อแนวคิดเรื่อง “Good Governance” อีกหลายครั้ง แต่ไม่ว่าจะเป็นกระแสสนับสนุนหรือคัดค้านก็นับว่าเป็นกระแสทางสังคมที่มีอิทธิพลกระแสหนึ่งในบริบทการเมืองไทย นับแต่ช่วงที่สังคมไทยเข้าสู่ภาวะวิกฤติเศรษฐกิจเป็นต้นมา (ชัยสิทธิ์ เกลิมมีประเสริฐ, 2543)

คำว่า Good Governance นักวิชาการหลายๆท่านได้บัญญัติศัพท์เป็นภาษาไทยไว้หลายคำ เช่น ธรรมรัฐ ธรรมาภิบาล การบริหารจัดการที่ดี สุประศาสน์การ เป็นต้น ดังที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 2.3

ตารางที่ 2.3 ความหมายของ Good Governance

คำเรียกใช้	ความหมายหลัก	ผู้ใช้และการอ้างอิง
ธรรมาภิบาล	การบริหารงานที่เป็นธรรมต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง	(TDRI 2541 ; นฤมล ทับจุมพล; บวรศักดิ์ อุวรรณโณ 2542 ; ประสิทธิ์ ดำรงชัย 2542 ; ม.ร.ว.ปรีดิยาธร เทวกุล ; 2545)
ธรรมรัฐ	- รัฐที่มีการบริหารบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม - ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ สังคม เอกชน และประชาชน ที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรม	(อานันท์ ปันยารชุน 2541 ; ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ 2540 ; ประเวศ วะสี 2541 ; บุญศักดิ์ กำแหงฤทธิวงศ์ 2541 ; ทิพาดี เมฆสุวรรณ ; ลิขิต อีร์เวดิน 2541) (ธีรยุทธ บุญมี 2541)
สุประศาสน์การ	การบริหารจัดการที่ดี	ติน ปรัชญพาทย์ (นฤมล ทับจุมพล 2541)
ธรรมราชูร์	การกำกับดูแลที่ดี	(อมรา พงศาพิชญ์ 2541)
การกำกับดูแลที่ดี	การดูแลผลประโยชน์ส่วนรวมโดยประชาชนมีส่วนร่วมและตรวจสอบ	(วรภัทร โตธนะเกษม 2541 ; พูลนิจปิยะอนันต์ 2541)
ประชารัฐ	การบริหารจัดการที่ดี มีความโปร่งใส ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม	แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8
รัฐาภิบาล		(ประเวศ วะสี 2541 ; ชัยอนันต์ สมุทวณิช 2542)
การปกครองที่ดี		ราชบัณฑิตยสถาน (ชนะศักดิ์ ยูวบูรณ์ 2543 ; อภินันท์ วังษาทนต์ 2543)
การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี		(สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 2542)
Good Governance	ลักษณะและวิถีทางของการที่อำนาจได้ถูกใช้ไปในการจัดการทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา	World Bank (Agere 2000) : JICA , UN และ ADB (สยมพร ปุณณาคม 2541)

แหล่งที่มา: ปรับจาก ไพโรจน์ ภัทรนรากุล, 2548.

แต่คำที่มักจะใช้กันมาก ได้แก่

- 1) “ธรรมรัฐ” แปลว่า รัฐหรือองค์กรที่มีรูปแบบและดำเนินงานอย่างถูกต้องดีงาม
- 2) “ธรรมาภิบาล” แปลว่า การปกครองที่ยึดถือความถูกต้องดีงามเป็นหลัก ซึ่งเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “การปกครองโดยธรรม” นั่นเอง หรือ แปลว่า การปกปักรักษาไว้ซึ่งความถูกต้องดีงาม

ในเอกสารการจัดการปกครอง Governance 50 ปี รัฐศาสตร์ จุฬาฯ แปลคำ Good Governance ว่า ธรรมรัฐและธรรมราชา และได้ให้ความหมายนามธรรม คือการ (กำกับ) ดูแลผลประโยชน์ของส่วนรวม และการรักษาผลประโยชน์ซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิกในสังคม โดยมีกฎกติกาที่ตกลงร่วมกัน การ (กำกับ) ดูแลนี้มีอยู่ในทุกระดับของสังคมหรือองค์การ ความหมายรูปธรรม คือ กติกาที่ตกลงร่วมกันว่าจะเป็นกฎเกณฑ์ที่จะใช้ในการดูแลผลประโยชน์ของส่วนรวม

ธีรยุทธ บุญมี (2541) ได้แปลคำว่า Good Governance เป็นภาษาไทยว่า ธรรมรัฐ คือ การเปลี่ยนแปลงปรัชญาของประเทศ โดยมองว่าคนไทยทุกคนเป็นเจ้าของประเทศ เป็นหุ้นส่วนกันที่จะบริหารจัดการประเทศ ซึ่งเป็นเป้าหมายใหญ่ของธรรมรัฐ มีความเคารพเอกลักษณ์ของประเทศ ได้แก่ สถาบันพระมหากษัตริย์ ชาติ ศาสนา ความหลากหลายทางวัฒนธรรม ซึ่งการพัฒนาโดยการผสมผสานประชาธิปไตยแบบตัวแทนเข้ากับการมีปรัชญาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมทำให้รัฐเล็กลง สังคมใหญ่ขึ้น มีอำนาจมากขึ้น สังคมเข้มแข็ง และเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารจัดการของการปกครองประเทศ คือนั้นการกระจายอำนาจ เน้นการกระจายศูนย์ เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายของ ธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญ ในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้สึกสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความร่วมมือร่วมใจ อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน

ด้วยนิยามที่หลากหลาย และการขาดการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจน ทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการวางกรอบเกี่ยวกับการจัดการปกครองและบริหารตามแต่ที่ตนจะเห็นว่าเหมาะสม

2.2 ธรรมชาติของการจัดการภาครัฐแนวใหม่

การปฏิรูประบบราชการในต่างประเทศ มีสาเหตุหลักๆ ได้แก่ กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) และความก้าวหน้าของเทคโนโลยี ปัญหาที่เกิดจากบทบาทของรัฐที่มีมากขึ้นในระบบเศรษฐกิจ ปัญหาด้านโครงสร้างภาษีของรัฐ การเจริญเติบโตของค่านิยมประชาธิปไตยที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้ด้อยโอกาส ระดับการแข่งขันทางธุรกิจที่เพิ่มมากขึ้น การเกิดขึ้นของแนวคิดใหม่ทางวิชาการ เกี่ยวกับการวิเคราะห์บทบาทของภาครัฐในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา การล่มสลายของสหภาพโซเวียตและกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออก และบทบาทของสื่อมวลชน

การตอบสนองของภาครัฐที่มีต่อแรงกดดันเหล่านี้จึงออกมาในรูปของแนวคิดที่เรียกว่า “การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่” หรือ New Public Management : NPM

ตารางที่ 2.4 องค์ประกอบหลักของ NPM

องค์ประกอบ	ตัวอย่าง
1. การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน	การจัดตั้ง Citizen's Charter ของสหราชอาณาจักร และ Service Improvement Unit ของประเทศสิงคโปร์
2. การลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงาน	การแบ่งแยกหน้าที่ที่กำหนดนโยบายออกจากหน้าที่การนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงาน Executive Agencies ในสหราชอาณาจักร และหน่วยงานประเภทเดียวกันของประเทศนิวซีแลนด์
3. การกำหนด วัด และให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์กร และระดับบุคคล	ระบบการบริหารเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Performance Based Management System : PBMS) ที่รวมถึงการกำหนดให้มี Performance Contract หรือระบบ Pay For Performance
4. การสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านบุคลากร (เช่นระบบการฝึกอบรม ระบบค่าตอบแทน และระบบคุณธรรม) และเทคโนโลยี (เช่นระบบข้อมูลสารสนเทศ) เพื่อช่วยให้หน่วยงานสามารถทำงานได้บรรลุวัตถุประสงค์	ระบบค่าตอบแทนในภาครัฐของประเทศสิงคโปร์ที่อยู่ในระดับที่เทียบได้กับการเอกชน และ Service Ontario Electronic Kiosks ของประเทศแคนาดาที่ช่วยให้ประชาชนสามารถต่ออายุใบขับขี่หรือแจ้งเปลี่ยนที่อยู่ได้โดยผ่านตู้อิเล็กทรอนิกส์ที่รัฐจัดไว้ให้ตามสถานที่ต่าง ๆ

ตารางที่ 2.4 (ต่อ)

องค์ประกอบ	ตัวอย่าง
5.การเปิดกว้างต่อแนวคิดในเรื่องการแข่งขัน ทั้งการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของภาคเอกชน ในขณะเดียวกันภาครัฐก็หันมาทบทวนว่าสิ่งใดควรทำเองสิ่งใดควรปล่อยให้ภาคเอกชนทำ	การทำ Market Testing ในสหราชอาณาจักร และการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจในหลายประเทศรวมทั้งประเทศมาเลเซียและสิงคโปร์

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2545) กล่าวว่า แนวความคิดของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ มาจากทฤษฎีการบริหารและเทคนิควิธีการจัดการ ซึ่งสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ทั้งการบริหารรัฐกิจและการบริหารธุรกิจ ซึ่งต้องมีการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์และวิธีการบริหารงานภาครัฐไปจากเดิมที่ให้ความสำคัญต่อทรัพยากร หรือปัจจัยนำเข้า และอาศัยกฎ ระเบียบเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดความถูกต้อง สุจริต และเป็นธรรม โดยหันมาเน้นถึงวัตถุประสงค์และสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานทั้งในแง่ของผลผลิต ผลลัพธ์ และความคุ้มค่าของเงิน รวมทั้งพัฒนาคุณภาพและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้รับบริการ โดยนำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้มากขึ้น เช่น การวางแผนกลยุทธ์ การวัดและการประเมินผลงาน การบริหารคุณภาพโดยรวม การรื้อปรับระบบ เป็นต้น

Jonathan Boston (1996 อ้างถึงใน ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2545: 28) ได้สรุปสาระสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้ดังนี้

- 1) การบริหารงานต้องมีความเป็นสากล มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างการบริหารงานของภาคธุรกิจเอกชนและการบริหารงานภาครัฐ
- 2) มุ่งเน้นการควบคุมผลผลิตและผลลัพธ์มากกว่าการควบคุมทรัพยากร (ปัจจัยนำเข้า) และกฎ ระเบียบ หรือการให้ความสำคัญในภาระรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ (Accountability for Results)
- 3) ให้ความสำคัญต่อทักษะการบริหารจัดการมากกว่าการกำหนดนโยบาย
- 4) ถ่ายโอนอำนาจการควบคุมของหน่วยงานกลาง (Devolution of Centralized Power) เพื่อให้อิสระ และความคล่องตัวและผู้บริหารของแต่ละหน่วยงาน

5) ปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานราชการให้มีขนาดเล็กลงในรูปแบบของหน่วยงานอิสระในกำกับ โดยเฉพาะการแยกส่วนระหว่างภารกิจงานเชิงพาณิชย์และไม่เชิงพาณิชย์ (การกำกับดูแลควบคุม) ภารกิจงานเชิงนโยบายและการให้บริการออกจากกันอย่างเด็ดขาด

6) เน้นการแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นเอกชนและให้มีการจ้างเหมาบุคคลภายนอก (Outsourcing) รวมทั้งการประยุกต์ใช้วิธีการจัดจ้างและการแข่งขันประมูลงาน (Competitive tendering) เพื่อลดต้นทุน และปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ

7) ปรับเปลี่ยนรูปแบบสัญญาจ้างบุคลากรของภาครัฐให้มีลักษณะเป็นระยะสั้นและกำหนดเงื่อนไขข้อตกลงให้มีความชัดเจน สามารถตรวจสอบได้

8) เลียนแบบวิธีการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชน เช่น การวางแผนกลยุทธ์ และแผนธุรกิจ การทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (Performance Agreement) การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน การจัดจ้างบุคคลภายนอกให้เข้ามาปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราว/เฉพาะกิจ การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารงาน และการให้ความสำคัญต่อการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร (Corporate Image)

9) มีการสร้างแรงจูงใจและให้รางวัลตอบแทนในรูปของตัวเงิน (Monetary Incentives) มากขึ้น

10) สร้างระเบียบวินัยและความประหยัดในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยพยายามลดต้นทุนค่าใช้จ่ายและเพิ่มผลผลิต

ภายหลังจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศไทย ในปี 2540 ภาครัฐได้ตระหนักถึงความสำคัญในการสร้างระบบบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ โดยที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540 — 2544 และมาตรการการปรับภาคราชการในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ มาตรการปรับลดค่าใช้จ่ายบุคลากรภาครัฐ มาตรการปรับลดขนาดและกำลังคนภาครัฐ และมาตรการลดบทบาทภารกิจภาครัฐ ซึ่งมาตรการดังกล่าวเกิดขึ้นภายใต้กรอบแนวคิดของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ตามกระแสการปฏิรูประบบราชการของต่างประเทศ เพื่อสร้างระบบราชการยุคใหม่ที่มีคุณลักษณะของระบบในเชิงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล มีการทำงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์เพื่อส่วนรวมและประโยชน์สุขของประชาชน เคารพในสิทธิหน้าที่ของประชาชน มีการกำหนดบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบที่ชัดเจน โปร่งใส และเป็นธรรม มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพสูง ซึ่งสามารถพิสูจน์ได้ในเชิงตัวเลขและสถิติที่เป็นรูปธรรม สามารถให้บริการตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเหมาะสม (อรพินท์ สฟโซคชัย, 2547) ซึ่งอาจสรุปได้ว่า วัตถุประสงค์หลักของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ ความพยายามในการสร้างให้เกิดระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือ ธรรมาภิบาล (Good Governance)

2.3 การสร้างธรรมาภิบาล

2.3.1 องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

Sam Agere (2000) สรุปว่า ธรรมาภิบาล เป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมประเด็นต่างๆเป็นอันมาก นับตั้งแต่

1) การสร้างและดำรงไว้ซึ่งระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ซึ่งยึดหลักการให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการทางเศรษฐกิจ และเป็นเจ้าของครอบครองทรัพย์สิน หลักการค้าและการลงทุนเสรี ตามกลไกตลาด โดยรัฐทำหน้าที่เป็นผู้รักษากฎระเบียบที่จำเป็นต่อการทำงานของตลาด และดูแลนโยบายในระดับมหภาคเพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจและการกระจายรายได้ อย่างเสมอภาค แต่จะไม่เข้ามาเป็นผู้ประกอบการโดยตรง

2) การสร้างและการดำรงไว้ซึ่งระบบการเมืองที่มีลักษณะพหุนิยม อันหมายถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและการพัฒนา การกระจายอำนาจจากส่วนกลาง และการมีระบอบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย

3) การพัฒนาทางสังคม ซึ่งรวมถึงเรื่องสิทธิมนุษยชน การยึดหลักนิติธรรมเป็นหลักในการปกครอง การมีกระบวนการและองค์การด้านการยุติธรรมที่เป็นอิสระ และการดำรงไว้ซึ่งเสรีภาพของสื่อมวลชน

4) การพัฒนาให้หน่วยราชการทั้งหลายตระหนัก และมีความสำนึกในหน้าที่ และภาระความรับผิดชอบ ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ มีความโปร่งใสไม่มีการทุจริตหรือการประพฤติมิชอบ และการดำเนินการต่างๆ อย่างประหยัดแต่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

องค์ประกอบของธรรมาภิบาลนั้นในแต่ละประเทศให้น้ำหนักความสำคัญต่อองค์ประกอบต่างๆของธรรมาภิบาลแตกต่างกันไป องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่ประเทศหนึ่งให้ความสำคัญอาจจะไม่ใช่ประเด็นปัญหาหลักในอีกประเทศหนึ่งก็ได้

สำหรับนักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศได้กล่าวถึงองค์ประกอบของธรรมาภิบาล ดังนี้

1) การมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง ประชาชนทุกคนที่มีผลกระทบ ต้องมีส่วนร่วมในการรับรู้ ร่วมตัดสินใจและตรวจสอบการจัดการและการบริหารงาน (อมรา พงศาพิชญ์, 2541) ซึ่งการมีส่วนร่วมสามารถเกิดได้ทุกระดับ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับประเทศ โดยทางตรงและทางอ้อม หรือการมีรูปแบบการปกครองและบริหารงานที่กระจายอำนาจ (Decentralization) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเสรี รวมถึงการให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนและสาธารณชนในการแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ (ชัยสิทธิ์ เจริญ มีประเสริฐ, 2543)

2) ความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง การให้สาธารณชนมีโอกาสรับรู้นโยบายและการดำเนินงานต่างๆ ของรัฐบาล (เจริญ เจริญวาลย์, 2545) มีระบบกติกาและการ

ดำเนินการที่เปิดเผย สามารถเข้าถึงและได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเสรี เป็นธรรม ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะประชาชนสามารถตรวจสอบการบริหารงาน และติดตามผลได้

3) ความรับผิดชอบ (Accountability) คือ การเป็นกลไกที่มีความรับผิดชอบในบทบาทหน้าที่ต่อสาธารณชน โดยมีการจัดองค์กรหรือการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เน้นด้านการดำเนินงานเพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่มต่างๆ ในสังคมอย่างเป็นธรรม รวมถึงการมี Bureaucratic Accountability และ Political Accountability ซึ่งจะมีความหมายที่มากกว่าการมีความรับผิดชอบเฉพาะต่อผู้บังคับบัญชาหรือกลุ่มผู้เป็นฐานเสียงที่ให้การสนับสนุนทางการเมือง แต่จะครอบคลุมถึงพันธะความรับผิดชอบที่มีต่อประชาชนสังคมโดยรวม

4) กฎหมายและระบบยุติธรรม การออกกฎหมายมีความชัดเจน และมีกระบวนการยุติธรรมที่มีบทลงโทษที่เหมาะสม จะส่งเสริมให้กระบวนการธรรมาภิบาลมีความเข้มแข็งขึ้น มีกรอบของกฎหมายที่ยุติธรรมและเป็นธรรมสำหรับกลุ่มคนต่างๆ ในสังคม ซึ่งกฎเกณฑ์ที่มีการบังคับใช้และสามารถใช้บังคับได้ ซึ่งคนในสังคมทุกส่วนเข้าใจสามารถคาดหวังและรู้ว่าเกิดผลอย่างไร สิ่งเหล่านี้เป็นการประกันความมั่นคง ศรัทธา และความเชื่อมั่นของประชาชน

5) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) คือ กลไกที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานไม่ว่าจะเป็นด้านการจัดกระบวนการทำงาน การจัดองค์กร การจัดสรรบุคลากร และมีการควบคุมการใช้ทรัพยากรสาธารณะต่างๆ อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม มีการดำเนินการและให้บริการสาธารณะที่ให้ผลลัพธ์อย่างคุ้มค่า

6) กลไกทางการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) หมายถึง กลไกที่มีองค์ประกอบ ของผู้ที่เป็นรัฐบาล หรือผู้ที่เข้าร่วมบริหารประเทศที่มีความชอบธรรม เป็นที่ยอมรับของคนในสังคมโดยรวมไม่ว่าจะโดยการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง แต่จะต้องเป็นรัฐบาลที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนว่ามีความสุจริต มีความเที่ยงธรรม และมีความสามารถที่จะบริหารประเทศได้ (ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ, 2543)

7) ความเสมอภาค (Equity) มีการดำเนินงานที่ให้ความสำคัญกับหลักการประชาธิปไตย และความเสมอภาคเท่าเทียมกัน รวมถึงการบริหารการปกครองด้วยการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรม โดยไม่ก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างรัฐกับประชาชน และประชาชนกับประชาชน โดยเฉพาะเรื่องรายได้ ค่าครองชีพ สวัสดิการ และปัจจัยที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ

8) การยึดมั่นฉันทามติ (Consensus Oriented) ของผู้แสดงบทบาทที่หลากหลายในสังคมเป็นการประสานระหว่างกลุ่มประโยชน์ต่างๆ เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปร่วมกันและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทุกฝ่าย โดยอาศัยกรอบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตามแนวทางที่ยั่งยืน (ไพโรจน์ ภัทรนรากุล, 2548)

โดยสรุปแล้ว องค์ประกอบสำคัญซึ่งเป็นเป้าหมายอันพึงประสงค์ของธรรมาภิบาล ได้แก่ การมีระบอบการปกครองที่เป็นประชาธิปไตย การที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการ

ตัดสินใจ การมีรัฐบาลที่ทำงานด้วยความสุจริตโปร่งใส มีกฎหมายที่เป็นธรรม การให้บริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีความรับผิดชอบ ตลอดจนการเคารพสิทธิมนุษยชน

2.3.2 มาตรฐานธรรมาภิบาล

เจริญ เจษฎาวัลย์ (2545) ได้เสนอแนวคิดเรื่องการสร้างมาตรฐานธรรมาภิบาล (Governance Standard) ไว้ว่า เป็นกระบวนการบริหารที่เป็นระบบจะต้องสามารถประเมินผลได้ และวิธีการประเมินผลสามารถทำได้ โดยการตั้งมาตรฐานการปฏิบัติขึ้นมา เพื่อจะได้มีมาตรวัดที่ยอมรับกันได้

พื้นฐานขององค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่สำคัญ มีอยู่ 2 ส่วนดังนี้

1) มาตรฐานที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน ซึ่งมีความเป็นรูปธรรม สามารถวัดผลได้ เช่น ระเบียบวิธีปฏิบัติงาน มาตรฐานการผลิต มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม มาตรฐานการปฏิบัติบัญชี มาตรฐานในส่วนนี้สามารถกำหนดได้อย่างชัดเจน ทำให้สามารถตรวจสอบ และประเมินผลได้ ซึ่งควรมีกรอบมาตรฐานในเรื่องต่อไปนี้

- (1) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย
- (2) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบขององค์การ
- (3) ข้อกำหนดเกี่ยวกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติงาน

2) มาตรฐานที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับจริยธรรม เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความประพฤติของบุคลากรภายในองค์การทั้งในระดับบริหารและระดับปฏิบัติการ ซึ่งมีความเป็นนามธรรม ควรมีกรอบมาตรฐานเพื่อยึดเป็นแนวทาง ดังนี้

- (1) ความซื่อตรงและความซื่อสัตย์สุจริต
- (2) ความโปร่งใส
- (3) ความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้
- (4) ความยุติธรรมและเปิดใจกว้าง
- (5) ความน่าเชื่อถือและไว้วางใจได้
- (6) ความเป็นคนมีศีลธรรม

เมื่อมีการจัดทำมาตรฐานแล้วสิ่งที่ตามมาก็คือ การประเมินความเป็นไปได้ของมาตรฐานที่กำหนดไว้ว่าสามารถปฏิบัติได้จริง คำว่า ปฏิบัติได้จริง เจริญ เจษฎาวัลย์ (2545) ได้ให้ความหมายที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้ ผู้รับผิดชอบทุกคนสามารถปฏิบัติได้ ผู้ควบคุมกฎสามารถตรวจสอบและวัดผลได้ ผู้เกี่ยวข้องและสาธารณชนยอมรับ

จากนั้นก็นำมาตรฐานที่ได้ไปปฏิบัติ การติดตามผลและวิเคราะห์เปรียบเทียบกับมาตรฐาน เพื่อเป็นข้อมูลในการปรับปรุงต่อไป

2.3.3 การสร้างธรรมาภิบาลในบริบทของสังคมไทย

ประเวศ วะสี (2541 อ้างถึงใน พิทยา ว่องกุล, 2541: 19 - 34) มีทัศนะว่า ธรรมาภิบาลกับการปฏิรูปสังคมเป็นสิ่งที่เกี่ยวเนื่องกัน รัฐกับสังคมเป็น Part and Whole โดยสิ่งที่จะเชื่อมรัฐกับสังคมเข้าด้วยกันคือ จิตสำนึก นั่นคือการส่งเสริมให้สังคม และประชาชนมีจิตสำนึกถึงความเท่าเทียม ความยุติธรรม ความถูกต้องเป็นธรรม ซึ่งการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในสังคมจะต้องทำการปฏิรูปสังคมใน 7 ด้าน ได้แก่ การปฏิรูประบบคุณค่าและจิตสำนึก การปฏิรูปภาคประชาสังคม การปฏิรูประบบธุรกิจและระบบการเงิน การปฏิรูปประบบรัฐ การปฏิรูปการศึกษา การปฏิรูปสื่อ และการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งต้องดำเนินการไปพร้อมๆ กัน

การสร้างธรรมาภิบาลในทัศนะของ ไพโรจน์ ภัทรนรากุล (2548) สามารถนำแนวจัดการเชิงพุทธมาประยุกต์ใช้ได้ ดังนี้

แนวทางการสร้างธรรมาภิบาลในการดำเนินโครงการพัฒนา สามารถประยุกต์แนวทางอริยสัจสี่ วงจรโครงการเชิงพุทธ หรือ วงจรโครงการไตรสิกขามรรคแปด (The Eightfold Path Project Cycle Management - EPPCM) เป็นวงจรโครงการในเชิงบูรณาการในการวางแผนและจัดการโครงการ โดยให้ความสำคัญในกรอบด้านศีลธรรม (Moral Framework) หรือ ความสามารถทางภูมิปัญญา (Moral Quotient - MQ) และการยึดมั่นในจริยศาสตร์การจัดการ (Managerial Ethics) โดยเฉพาะจรรยาบรรณวิชาชีพของผู้ที่เกี่ยวข้องในการวางแผนและการจัดการโครงการ เป็นการประยุกต์หลักธรรมที่เรียกไตรสิกขา มีองค์ประกอบ 3 ด้าน ได้แก่ ปัญญา ศีล และสมาธิ และมีกรอบการปฏิบัติตามครรลองของมรรคแปด ดังนี้

1) ปัญญา

(1) ความเห็นชอบ หรือ สัมมาทิฐิ (Right Understanding) หมายถึงความเข้าใจในความสัมพันธ์เชิงเหตุและผล (Cause - Effect relationship) ในปัญหาและสาเหตุที่จะทำโครงการ ตลอดจนความสัมพันธ์ในเรื่องจุดมุ่งหมายและวิธีการ (Means - Ends Relationship)

(2) ดำริชอบ หรือ สัมมาสังกัปปะ (Right Intention) หมายถึงการคิดชอบ และยังหมายรวมถึง การมีเจตนารมณ์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Intent) คือการคิดอย่างมีจุดยืนและมองอย่างเป็นระบบ มีวิสัยทัศน์ในการแก้ปัญหา

2) ศีล

(3) เจรจาชอบ หรือ สัมมาวาจา (Right Speech) หมายถึงการเจรจาต่อรองเพื่อให้โครงการสำเร็จด้วยดี เพื่อให้การลงทุนโครงการมีความสมเหตุสมผล มีต้นทุนโครงการที่เหมาะสม

(4) การปฏิบัติชอบ หรือ สัมมากัมมันตะ (Right Action) หมายถึง การยึดถือเรื่องธรรมาภิบาลมาเป็นกรอบปฏิบัติ โดยมีองค์ประกอบ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักความเป็นธรรมในสังคม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและความสามารถในการตรวจสอบ และหลักความคุ้มค่า

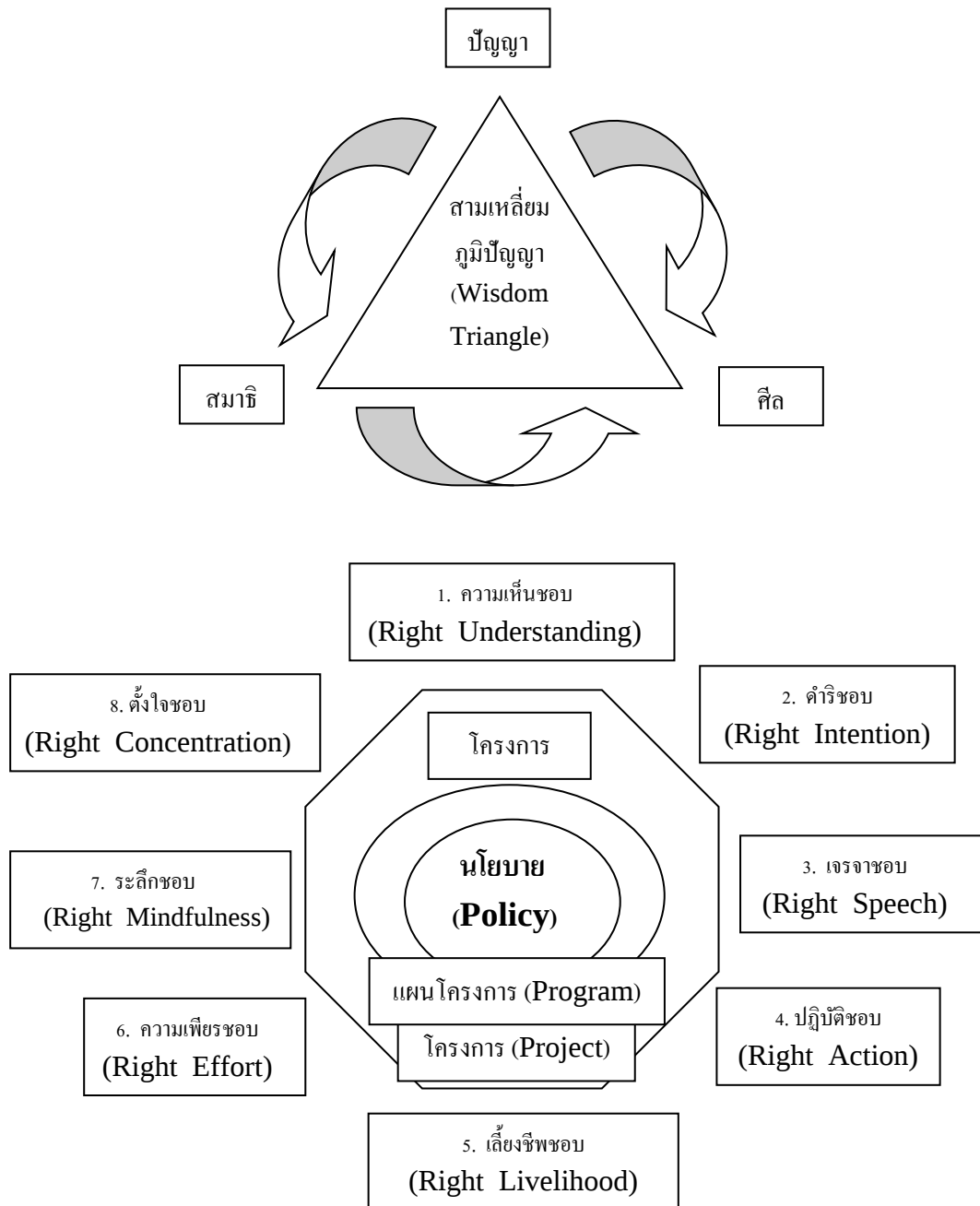
(5) เลี้ยงชีพชอบ หรือ สัมมาอาชีวะ (Right livelihood) หมายถึง การที่บุคลากรยึดมั่นในจรรยาบรรณวิชาชีพ มีกรอบของศีลธรรม มีความถูกต้องและความเป็นกลางปราศจากอคติและอามิส

3) สมภาติ

(6) ความเพียรชอบ หรือ สัมมาวายามะ (Right Effort) หมายถึง การจัดการโครงการด้วยความเพียรวิริยะอุตสาหะ แสวงหามาตรการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Measures) ที่ส่งผลต่อความสำเร็จ

(7) ระลึกชอบ หรือ สัมมาสติ (Right Mindfulness) หมายถึง ความรู้ผิดชอบชั่วดี มีความรับผิดชอบต่อสังคม ดำเนินโครงการโดยมุ่งลูกค้า (Customer - driven) ให้มีความสำคัญกับประชากรกลุ่มเป้าหมาย ยึดหลักความเสมอภาค เคารพในสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ

(8) ตั้งใจชอบ หรือ สัมมาสมาธิ (Right Concentration) หมายถึง การยึดมั่นในการบรรลุผลลัพธ์เป็นที่ตั้ง (Outcome Oriented) คำนึงถึงการบรรลุเป้าหมายผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินโครงการ มีดัชนีวัดผลสำเร็จที่ชัดเจน (Critical Success Indicators - CSIs) และป้องกันผลกระทบที่ไม่พึงปรารถนาจากการดำเนินโครงการ



ภาพที่ 2.1 วงจรโครงการไตรสิกขา

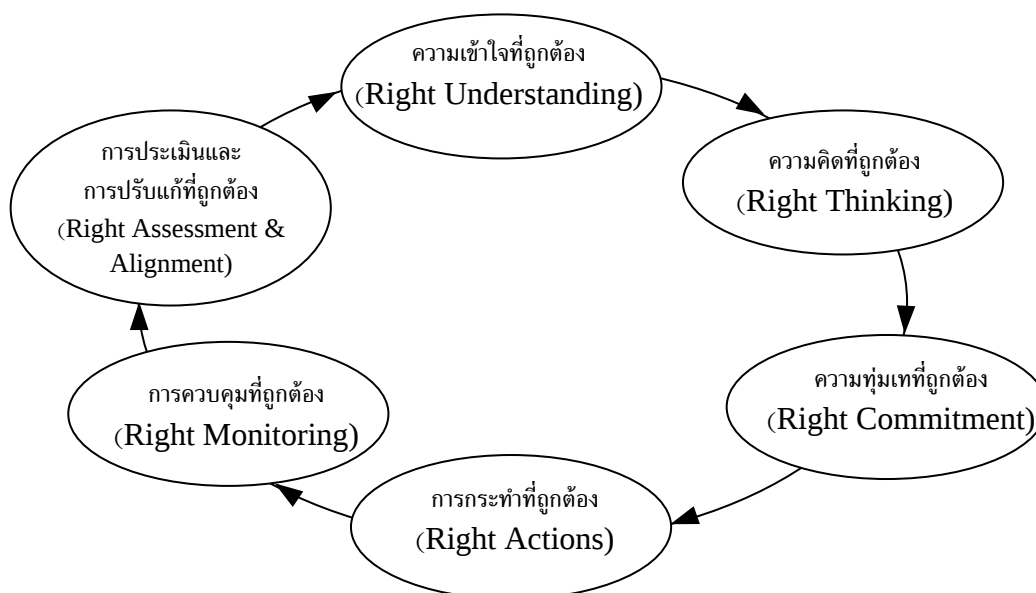
แหล่งที่มา: ไพโรจน์ ภัทรนรากุล, 2548.

ในทัศนะของไพโรจน์ ภัทรนรากุล (2548: 224) การสร้างธรรมาภิบาล ต้องทำควบคู่กับการสร้างธรรมาภิบาลทางการเมือง ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องมีจิตสำนักรับผิดชอบ โดยเฉพาะ

ผู้กำหนดนโยบายในการสร้างธรรมาภิบาล ต้องเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง มีวิสัยทัศน์ มีจิตวิญญาณ มีจิตสำนึกสาธารณะสูง มีผู้นำที่เป็นต้นแบบที่ยึดมั่นและนำหลักการธรรมาภิบาลไปใช้อย่างจริงจัง รวมทั้งการมีกลไกสาธารณะเพื่อตรวจสอบ มีการประเมินผลในระบบเปิด ส่งเสริมการเมืองภาคประชาชน และมีการขับเคลื่อนทางสังคมที่จะนำไปสู่การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมภาครัฐและภาคเอกชนที่มุ่งสู่การบริหารจัดการที่ดี

2.3.4 การสร้างธรรมาภิบาลในภาคเอกชน

ธรรมาภิบาลในภาคเอกชนนั้น โดยทั่วไปจะเรียกว่า “บรรษัทภิบาล” (Corporate Governance) วิธีการสร้างให้เกิดบรรษัทภิบาลที่ดีจะต้องอาศัยกระบวนการที่ต่อเนื่องตามนัยแห่งพลวัต (Dynamic) และวิวัฒนาการ (Evolution) ดังนี้



ภาพที่ 2.2 วิธีการสร้างบรรษัทภิบาลที่ดี

แหล่งที่มา: เกียรติศักดิ์ จีระธีรนาถ, 2543.

1) ความเข้าใจที่ถูกต้อง (Right Understanding) หมายความว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องเข้าใจถึงความเป็นจริงของบรรษัทภิบาลว่ามีวิวัฒนาการไปตามความเป็นจริง ซึ่งบรรษัทภิบาลนั้นมีองค์ประกอบทั้งที่เป็นนามธรรม (Soft Side) เช่น จริยธรรม คุณธรรม ความสามารถและภูมิปัญญา และองค์ประกอบที่เป็นรูปธรรม (Hard Side) เช่น กฎหมาย ข้อบังคับ นโยบาย ต้องผสมผสานองค์ประกอบทั้งสองด้านเข้าด้วยกันอย่างเหมาะสมเพื่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด

2) ความคิดที่ถูกต้อง (Right Thinking) หมายถึง การคิดถึงสิ่งที่เหมาะสมกับองค์กรของตน เกิดภายหลังจากความเข้าใจที่ถูกต้อง โดยพิจารณาจากปัจจัยต่างๆ ดังนี้ โครงสร้าง กระบวนการ จริยธรรม คุณธรรม ความสามารถ และภูมิปัญญา โดยคิดอย่างเป็นระบบ รู้ถึงเหตุปัจจัย และผลของการสร้างบรรษัทภิบาลที่ชัดเจน

3) ความทุ่มเทที่ถูกต้อง (Right Commitment) หมายถึงการทุ่มเท ทั้งเวลาและเงินทุนในการสร้างบรรษัทภิบาล เกิดภายหลังจากการคิดที่ถูกต้องแล้ว เป็นความผูกพันที่จะทุ่มเทให้เกิดผลสำเร็จ

4) การกระทำที่ถูกต้อง (Right Actions) หมายถึง การกระทำตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ รวมถึงการให้รางวัลและบทลงโทษ โดยมีเหตุและผลที่รองรับการกระทำนั้น

5) การกำกับควบคุมที่ถูกต้อง (Right Monitoring) หมายถึง การควบคุมไม่ให้เกิดการดำเนินการเบี่ยงเบนออกจากแนวทางที่ได้ตั้งไว้ โดยสร้างระบบการกำกับควบคุมที่สอดคล้องกับการกระทำที่ถูกต้อง

6) การประเมินและการปรับแก้ที่ถูกต้อง (Right Assessment and Alignment) ซึ่งเป็นปัจจัยสุดท้ายของการสร้างบรรษัทภิบาล และผลลัพธ์ที่ได้จะกลับสู่การทำความเข้าใจที่ถูกต้อง ซึ่งเป็นปัจจัยแรกต่อไป

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการให้รางวัล Best Corporate Governance Report ปี 2548 เพื่อมอบให้แก่บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ที่โดดเด่นในด้านการรายงานการปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี 15 ข้อ ดังนี้

ตารางที่ 2.5 ประเด็นพิจารณาการปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี

หลักการ	เรื่อง	ประเด็นพิจารณา
1	นโยบายเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการ	คณะกรรมการบริษัทกำหนดนโยบายเป็นลายลักษณ์อักษร
2	ผู้ถือหุ้น สิทธิและความเท่าเทียมกัน	- การคำนึงถึงสิทธิต่างๆ ของผู้ถือหุ้น - ผู้ถือหุ้นทุกรายเข้าประชุมได้สะดวก และเปิดโอกาสให้มีการมอบฉันทะได้ - การจัดให้มีสารสนเทศประกอบการตัดสินใจในการประชุมผู้ถือหุ้นล่วงหน้าและเพียงพอที่ผู้ถือหุ้นจะวินิจฉัยได้

ตารางที่ 2.5 (ต่อ)

หลักการ	เรื่อง	ประเด็นพิจารณา
3	สิทธิของผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ	บริษัทคำนึงถึงสิทธิของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งดูแลให้มีการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้แก่ พนักงาน ลูกค้า คู่ค้า ชุมชน เจ้าหนี้ เป็นต้น
4	การประชุมผู้ถือหุ้น	- การเข้าประชุมของกรรมการบริษัท - การให้ข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการลงคะแนนเสียงและจำนวนคะแนนเสียงที่ลงมติในวาระต่างๆ โดยเฉพาะวาระสำคัญ - การเปิดโอกาสให้ผู้ถือหุ้นแสดงความเห็นและตั้งคำถาม
5	ภาวะผู้นำและวิสัยทัศน์	- การแบ่งแยกบทบาทระหว่างคณะกรรมการกับฝ่ายจัดการ - การเปิดเผยข้อมูลวิสัยทัศน์ของบริษัท
6	ความขัดแย้งของผลประโยชน์ □	- มาตรการดูแลการใช้ข้อมูลภายใน - ไม่มีเหตุการณ์ที่กรรมการและผู้บริหารใช้ข้อมูลภายในเพื่อประโยชน์ส่วนตน - การทำรายการที่เกี่ยวข้องกันปฏิบัติตามเกณฑ์ของตลาดหลักทรัพย์ฯ - การเปิดเผยข้อมูลอย่างครบถ้วนเรื่องการทำรายการที่เกี่ยวข้องกันตลอดจนรายการที่มีความขัดแย้งทางผลประโยชน์อื่น
7	จริยธรรมธุรกิจ	คณะกรรมการจัดให้มีจริยธรรมธุรกิจหรือจรรยาบรรณเป็นลายลักษณ์อักษรโดยครอบคลุมผู้ปฏิบัติทุกระดับ
8	การถ่วงดุลของกรรมการที่ไม่เป็นผู้บริหาร	กรรมการที่เป็นอิสระอย่างน้อยหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งคณะและอยู่ □ งาน □ อย 3 คน
9	การรวมหรือแยกตำแหน่ง	- การแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างประธานกรรมการและกรรมการผู้จัดการ - ประธานกรรมการมีความเป็นอิสระ

ตารางที่ 2.5 (ต่อ)

หลักการ	เรื่อง	ประเด็นพิจารณา
10	คำตอบแทนกรรมการและผู้บริหาร	- ผู้ถือหุ้นเป็นผู้อนุมัติคำตอบแทนกรรมการ - การเปิดเผยข้อมูลตามประกาศคณะกรรมการ ก.ล.ต.
11	การประชุมคณะกรรมการ	การเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการของกรรมการแต่ละคน
12	คณะกรรมการชุดย่อย	- การจัดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบและคณะอนุกรรมการกำหนดคำตอบแทน - สมาชิกคณะกรรมการกำหนดคำตอบแทน ส่วนใหญ่เป็นกรรมการที่ไม่เป็นผู้บริหารและประธานเป็นกรรมการอิสระ - การทำหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบ
13	ระบบการควบคุมและการตรวจสอบภายใน	- การจัดให้มีระบบควบคุมภายในและการจัดการความเสี่ยง - ความเป็นอิสระของหน่วยงานตรวจสอบภายใน
14	รายงานของคณะกรรมการ	คณะกรรมการจัดทำรายงานเพื่อแสดงความรับผิดชอบต่อการจัดทำรายงานการเงินโดยแสดงอยู่ในรายงานประจำปี
15	ความสัมพันธ์กับผู้ลงทุน	- การเปิดเผยสารสนเทศตามเกณฑ์ที่กำหนด - การจัดให้มีผู้รับผิดชอบงานผู้ลงทุนสัมพันธ์และเปิดเผยช่องทางติดต่อ

แหล่งที่มา: ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2548.

โดยบริษัทที่จะได้รับการพิจารณาจะต้องดำเนินการดังนี้

- (1) การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการเป็นลายลักษณ์อักษรและผ่านการอนุมัติจากคณะกรรมการ
- (2) มีการกำหนดจริยธรรมทางธุรกิจเป็นลายลักษณ์อักษรและครอบคลุมผู้ปฏิบัติทุกระดับ
- (3) มีความเห็นของคณะกรรมการหรือคณะกรรมการตรวจสอบในการกำกับดูแลการทำรายการเกี่ยวโยง
- (4) มีความเห็นของคณะกรรมการในการดูความเพียงพอของระบบการควบคุมภายใน

- (5) มีจำนวนผู้ถือหุ้นรายย่อย (Free Float) ไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่ตลาดหลักทรัพย์กำหนด
- (6) มีจำนวนกรรมการตรวจสอบล่าสุดไม่น้อยกว่า 3 คน
- (7) มีการเปิดเผยหรือเผยแพร่ข้อมูลที่สำคัญที่มีผลกระทบต่อราคาหลักทรัพย์และการตัดสินใจของผู้ลงทุนตามแนวทางของตลาดหลักทรัพย์ฯ

2.3.5 การสร้างธรรมาภิบาลในภาครัฐ

ธรรมาภิบาลจะใช้เป็นวิธีการหรือเครื่องมือในการปฏิรูประบบบริหารราชการ เพื่อพิจารณาจัดการประเด็นต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการพัฒนาโครงสร้างสถาบัน การสร้างขีดความสามารถ การกระจายอำนาจและหน้าที่ออกจากศูนย์กลาง ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการ การประสานงาน และบทบาทในการส่งเสริมธรรมาภิบาลของผู้นำรัฐบาล เครื่องมือดังกล่าวนี้อาจทำให้องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐมีความก้าวหน้า เนื่องจากเป็นแนวทางการบริหารที่มียืนอยู่บนความเชื่อว่า ด้วยกลไกที่มีประสิทธิภาพ ผู้บริหารสามารถสร้างองค์กรที่พัฒนาไปข้างหน้าได้อย่างต่อเนื่อง มีการปรับ เปลี่ยน เพิ่ม ทอน คิดสร้างสิ่งต่างๆ ในองค์กรให้รับมือกับโลกรอบด้านที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาอย่างได้ผล ทำให้การบริหารจัดการมีความคล่องตัว รองรับความคิดใหม่ๆ และเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาได้รวดเร็ว เมื่อองค์กรเคลื่อนไหวโดยทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกัน ด้วยหลักการมีส่วนร่วม เมื่อองค์กรมุ่งใช้ทรัพยากรที่มีด้วยหลักประสิทธิภาพ เมื่อทุกอย่างเปิดเผยให้ทุกการเคลื่อนไหว เปลี่ยนแปลง ก้าวหน้า อยู่ในสายตาของทุกคนในทีม บุคลิกของธรรมาภิบาลทันเหตุการณ์อยู่เสมอ เป้าหมายข้างหน้าคือ การก้าวไปให้ไกลกว่าที่เคย

เพื่อให้การกำหนดและการส่งเสริมธรรมาภิบาลครอบคลุมประเด็นหลักที่สำคัญได้อย่างกว้างขวางรอบด้าน และเพื่อให้การแสวงหายุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดการปกครอง และการบริหารเป็นไปได้อย่างยั่งยืนจึงดำเนินการต่อไปนี้ (Agere, 2000)

- 1) จัดให้มีการสัมมนา การอภิปราย และการประชุมที่จะเปิดโอกาสให้ข้าราชการทั้งหลายได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนประสบการณ์เกี่ยวกับแบบ หรือแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมทั้งในระดับของการกำหนดนโยบาย และระดับของการดำเนินโครงการ
- 2) ระบุประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับบทบาทของภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาสังคม ในเรื่องของการให้บริการและรับบริการสาธารณะ การอภิปรายในเรื่องนี้ ควรเน้นเรื่องภาระความรับผิดชอบของข้าราชการต่อการบริหารจัดการและต่อสาธารณะ แรงจูงใจในการปรับปรุงผลการปฏิบัติงานและการให้บริการที่มีคุณภาพดีขึ้น รวมทั้งเรื่องของการให้บริการสังคมของหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐ
- 3) พัฒนาแนวปฏิบัติใหม่ และหลักการสำหรับแนวทางใหม่ๆ ในการบรรลุธรรมาภิบาล รวมทั้งแสดงให้เห็นถึงผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้น ปรับปรุงประสิทธิภาพและขยายขอบเขตและคุณภาพของการให้บริการสาธารณะ

4) สนับสนุนโครงการที่ส่งเสริมให้เกิดหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างองค์การภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาสังคมในรูปแบบต่างๆ ในการให้บริการแก่สาธารณะ

5) ให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลในการปฏิรูประบบราชการอันจะก่อให้เกิดการ สร้างสรรค์ธรรมาภิบาล และการจัดการนอรรฐการบังหลวง

6) ชักชวนโน้มน้าวรัฐบาลด้วยวิธีเจรจา ให้เล็งเห็นถึงความจำเป็นในเรื่องของการจัดให้ มีระบบการประเมินการบริหารจัดการภาครัฐ การเคารพสิทธิมนุษยชน และการปกครองโดยหลัก นิติธรรม

7) ให้ความช่วยเหลือประเทศต่างๆ ในการรับมือและจัดปัญหาความยากจน และปัญหา สิ่งแวดล้อมถูกทำลาย ซึ่งเป็นปัญหาที่มีความสลับซับซ้อน และต้องอาศัยความสามารถของรัฐบาล เป็นหลักในการแก้ไข

การสร้างระบบราชการไทยให้เกิดธรรมาภิบาลได้นั้น อรพินท์ สฟโซคชัย (2547) กล่าวว่า ต้องอาศัยการปรับรื้อระบบราชการแบบครบวงจร (Comprehensive Public Sector Reform) ซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการใน 4 ระดับ คือ

- (1) การแก้ไขกฎหมายแม่บทที่สำคัญ
- (2) การจัดโครงสร้างองค์กร
- (3) การปรับกระบวนการบริหารราชการที่สำคัญๆ
- (4) การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานของข้าราชการสู่หลักการบริหารกิจการ

บ้านเมืองที่ดี

การแก้ไขกฎหมายที่สำคัญ เพื่อจัดระเบียบทั้งโครงสร้าง กระบวนการทำงาน และ กำหนดเงื่อนไขกติกาใหม่ในการปฏิบัติราชการ รัฐบาลได้ออกกฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติ ปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เพื่อจัดระบบการทำงานตามภารกิจของ ส่วนราชการให้เป็นเอกภาพ และจัดงานที่สัมพันธ์กันไว้ด้วยกัน จัดเป็นกลุ่มภารกิจ และ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

หลักการและกติกาสำคัญในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ที่มุ่งวางรากฐานการบริหารราชการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้ กำหนดแนวทางเพื่อปรับระบบราชการจากการทำงานภายในหลักการความเชื่อและวิธีการบริหาร ราชการแบบเดิม เข้าสู่ระบบราชการที่มีการบริหารราชการแนวใหม่ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ตารางที่ 2.6 หลักการบริหารราชการเดิมและหลักการบริหารราชการแนวใหม่

หลักการบริหารราชการเดิม	หลักการบริหารราชการใหม่
● กำหนดนัยการทำงานภาคราชการในฐานะเป็นผู้ปกครอง และมีมุมมองที่ประชาชนผู้รับบริการเป็นผู้ถูกปกครองและผู้ถูกกระทำ โดยที่ผู้มีหน้าที่ปกครองและผู้อยู่ใต้การปกครองต้องทำตามกติกากฎระเบียบที่ได้ถูกกำหนดขึ้นอย่างเคร่งครัด ● การให้บริการสาธารณะเป็นการจัดบริการให้ตามที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนด	● การบริหารราชการแผ่นดินจะเน้นที่ประโยชน์สุขและความต้องการของประชาชน ● การทำงานของภาคราชการจะเป็นการให้บริการที่เป็นระบบเปิดโดยเน้นเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนและ

- มุ่งที่จะวางระบบการบังคับบัญชาตามสายงาน ที่เน้นเรื่องการจัดการโครงสร้างและลำดับชั้นการบังคับบัญชาที่เป็นทางการ
- การทำงานตามขอบเขตอำนาจหน้าที่อย่างเคร่งครัดมีโครงสร้างที่คงที่

ผู้รับบริการ
าร

- ราชการ
เป็นผู้
ให้บริการ
และ
อำนวยความสะดวก
แก่
ประชาชน

- การเพิ่ม
หลักการ
และ
วิธีการ
บริหารงาน
ที่เน้น
ผลสัมฤทธิ์ของงาน
ความ
คุ้มค่า
ความ
รับผิดชอบ
ในการทำงาน
เน้น
ประชาชน
ผู้รับบริการ
และ
สังคมที่
จะต้อง
ได้รับ
ประโยชน์

- เน้นการทำงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ไม่ทำงานข้ามขั้นตอน
- มีการรายงานผู้บังคับบัญชาเป็นลำดับชั้น เป็นระบบรวมศูนย์การสั่งการ
- การตัดสินใจและความรับผิดชอบอยู่ที่ผู้บริหารระดับบน

จากการ
บริหาร
นซึ่งเป็น
หน้าที่
ของรัฐ

- โครงสร้าง
องค์กรมี
ความ
ยืดหยุ่น
ปรับ
เปลี่ยน
ได้ง่าย

- เน้นการ
ทำงานที่
กระจาย
ความ
รับผิดชอบ
ให้แก่
ปฏิบัติ
เพื่อที่จะ
สามารถ
ลด
ขั้นตอน
การ
ทำงาน
เพื่อให้
เกิดความ
รวดเร็ว
คล่องตัว

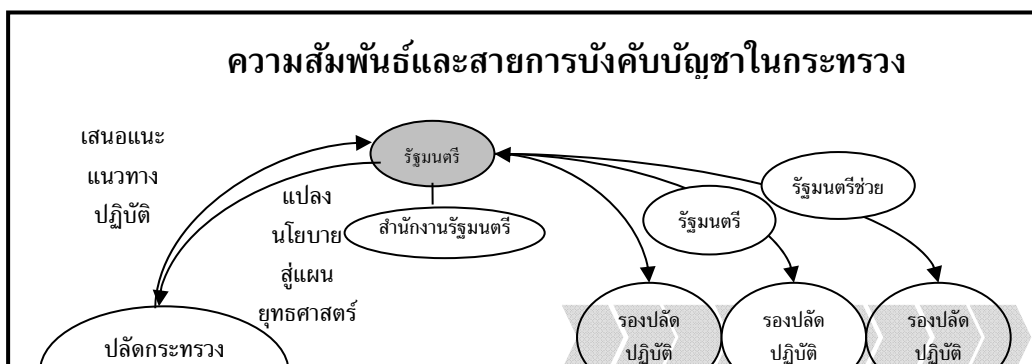
- มีการ
วัดผล
การ
ดำเนิน

แหล่งที่มา: อรพินท์ สฟโซคชัย, 2547.

2.3.5.1 การวางโครงสร้างส่วนราชการ

การจัดโครงสร้างภายในของส่วนราชการที่เหมาะสม จะเอื้อให้เกิดการบริหารราชการที่เป็นการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีการแยกภารกิจด้านการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ของกระทรวงออกจากบทบาทภารกิจในการปฏิบัติการ ซึ่งเป็นรูปแบบวิธีการจัดองค์กรที่ใช้กันแพร่หลายในประเทศที่พัฒนาแล้ว เรียกว่า De-couple Model ซึ่งการแยกบทบาททั้งสองส่วนออกจากกันจะทำให้เกิดการบริหารราชการที่เป็นธรรมาภิบาลในประเด็น ดังนี้

- 1) เพื่อขยายและพัฒนามาตรฐานของกระทรวงในเชิงยุทธศาสตร์ให้มีความเด่นชัดและมีศักยภาพมากขึ้น
- 2) เพื่อแยกงานเชิงนโยบายจากการปฏิบัติและงานเชิงบริหารสาธารณะของกระทรวง ซึ่งจะทำให้มีการถ่วงดุล และมีการตรวจสอบผลการดำเนินงานของภารกิจฝ่ายปฏิบัติการโดยฝ่ายนโยบายและแผนงาน
- 3) สามารถกำหนดระบบความรับผิดชอบและผู้รับผิดชอบต่อผลงานที่ชัดเจน
- 4) การแบ่งแยกระบบความรับผิดชอบที่ชัดเจนจะเป็นกลไกที่เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน



ภาพที่ 2.3 ความสัมพันธ์และสายการบังคับบัญชาในกระทรวง

แหล่งที่มา: อรพินท์ สฟโซคชัย, 2547.

2.3.5.2 การปรับปรุงระบบและกระบวนการบริหาร

การผลักดันการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในภาคราชการเป็นงานที่ละเอียดอ่อน และเกี่ยวข้องกับข้าราชการจำนวนมาก เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติราชการ จึงได้มีการจัดทำหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขึ้นเป็นกฎหมาย โดยกำหนดเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2546 มีสาระ ดังนี้

1) การบริหารงานราชการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี คือ การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ไม่มีขั้นตอนที่เกินความจำเป็น เกิดความคุ้มค่า เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม เอื้ออำนวยประโยชน์และตอบสนองความต้องการของประชาชน และมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอเป็นระบบ

2) การบริหารราชการต้องมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ ความผาสุกและความกินดีอยู่ดีของประชาชน ส่วนราชการต้องดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลที่เป็นผู้แทนประชาชน อย่างสุจริตโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ หากภารกิจใดจะ

ส่งผลกระทบต่อประชาชนก็ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ซึ่งจะทำให้ประชาชนได้มีโอกาสรับรู้และมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการบ้านเมืองมากขึ้น

3) เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจแห่งรัฐทุกส่วนราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัติการที่กำหนดเป้าหมายผลงาน ให้สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน 4 ปี ที่คณะรัฐมนตรีจะจัดทำขึ้นภายใน 90 วัน หลังจากที่ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งจะทำให้ส่วนราชการต่างๆ ทำงานที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน มีความชัดเจนมากขึ้น และตรวจสอบความต้องการของประชาชนมากขึ้น

4) เพื่อให้เกิดการบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ ทุกส่วนราชการต้องจัดทำแผนการดำเนินงานเผยแพร่แก่ประชาชน โดยเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้างให้เน้นด้านคุณภาพจัดทำต้นทุนในงานบริการสาธารณะแต่ละประเภท และรวมทั้งต้องพิจารณาจัดทำแผนลดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยงานในกรณีที่มีต้นทุนสูงกว่าส่วนราชการอื่นๆ ที่มีลักษณะเดียวกัน

5) เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการให้บริการ ส่วนราชการจะต้องกระจายอำนาจในการตัดสินใจ การอนุมัติอนุญาต ให้ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน รวมถึงการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยมาปรับปรุงการให้บริการและการปฏิบัติงาน หรือการจัดตั้งศูนย์บริการร่วม

6) ส่วนราชการจะต้องทบทวนและจัดให้มีการปรับปรุงภารกิจและกฎหมายต่างๆ ให้สอดคล้องเหมาะสมกับสถานการณ์อย่างสม่ำเสมอ หากภารกิจใดหมดความจำเป็นก็ให้ยุบเลิก หรือถ่ายโอน หรือรวมกับส่วนราชการอื่นๆ นอกจากนี้ห้ามจัดตั้งส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่เหมือนกับส่วนราชการที่ยุบเลิกไป

7) ส่วนราชการต้องกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานและจัดทำประกาศให้ประชาชนทราบโดยทั่วกัน รวมถึงการจัดทำเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนทั่วไปที่ต้องการรับบริการและสอบถามข้อมูลของหน่วยงาน

8) ส่วนราชการจะต้องจัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการโดยคณะผู้ประเมินอิสระ ทั้งนี้ ส่วนราชการที่ให้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพจะได้รับการจัดสรรเงินพิเศษเป็นบำเหน็จความชอบ เป็นต้น

2.3.5.3 การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมของระบบราชการ

กระบวนการสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในภาคราชการเป็นงานที่สำคัญและท้าทายที่สุด คือ การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม ค่านิยมของระบบราชการและข้าราชการ โดยที่ผ่านมามีการดำเนินการใน 3 มิติ ดังนี้

1) การกำหนดนโยบายที่ชัดเจนและการสื่อสาร โดยเฉพาะด้านรูปแบบและแนวทาง การจัดระบบราชการใหม่ มีการเผยแพร่แนวนโยบายและเนื้อหาสาระของการปรับ

ระบบราชการเพื่อสร้างความเข้าใจให้แก่ข้าราชการและเกิดความตระหนักเกี่ยวกับหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

2) การดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม เช่น การใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยในการปรับปรุงบริการประชาชน การวัดความพึงพอใจของประชาชนเกี่ยวกับการทำงานของข้าราชการ และการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการและการวัดผลการดำเนินงาน เป็นต้น การดำเนินกิจกรรมเหล่านี้จะช่วยให้ข้าราชการได้เรียนรู้ที่จะปรับเปลี่ยนทัศนคติและวัฒนธรรมการทำงาน

3) การสร้างระบบแรงจูงใจ เป็นมาตรการสำคัญที่จะกระตุ้นให้ข้าราชการเริ่มปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ซึ่งสามารถทำได้ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ เชิงบวก ได้แก่ การจัดสรรงบประมาณสำหรับเป็นรางวัลสำหรับผลการปฏิบัติราชการ เชิงลบ ได้แก่ กำหนดบทลงโทษบุคลากร และองค์กรที่ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และนโยบายของรัฐบาล

ในทัศนะของนักวิชาการหลายคน เห็นว่า การปฏิรูปและธรรมาภิบาลจะเกิดเป็นผลสำเร็จได้ ก็ด้วยการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบบริหารงานบุคคล และระบบบริหารการเงิน และการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของราชการแต่ละหน่วย เนื่องจากระบบการบริหารการเงินที่ไม่มีวินัย และระบบบริหารงานบุคคลที่ปราศจากหลักการอันเหมาะสม ล้วนมีผลทำให้ประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐตกต่ำลง ทั้งสองระบบจึงนับเป็นองค์ประกอบสำคัญของยุทธศาสตร์ในการสร้างธรรมาภิบาล

การปฏิรูประบบราชการในด้านระบบบริหารงานบุคคลยังมีส่วนในการช่วยสร้างกำลังใจ และการยึดถือหลักการที่ถูกต้อง โดยใช้ระบบคุณธรรมเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาความดีความชอบและเลื่อนขั้นหรือตำแหน่ง ส่วนการปรับปรุงในเรื่องงบประมาณและการใช้จ่าย จะช่วยให้มีการปรับลดขนาด และภาระงานให้มีความเหมาะสมตามระดับของทรัพยากรที่มีอยู่ หรือตามงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร อันจะทำให้การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการให้รางวัลตอบแทนทำได้ง่ายและชัดเจนมากขึ้น

ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ ชัยสิทธิ์ เถลิงมีประเสริฐ ที่ว่า สิ่งสำคัญที่เป็นพื้นฐานในการสร้าง Good Governance นั้น คือการที่สังคมมีกระบวนการในการ “พัฒนาคน” (Human Development) ที่มีประสิทธิภาพ ต่อเนื่อง และมีการจัดองค์กร ระเบียบของสังคมที่ดีเป็นทุนประเดิมของสังคมในการสร้างการบริหารจัดการที่ดี

เช่นเดียวกับ ประสิทธิ์ ดำรงชัย ที่กล่าวว่า ในแง่ของประสิทธิภาพแล้ว ถ้าระบบดีและตัวบุคคลก็ดี ประสิทธิภาพสูงสุดก็จะเกิดขึ้น ดังนั้นในการแก้ปัญหาให้ได้ผลสูงสุดก็ต้องสร้างระบบ กฎเกณฑ์ที่ดีไปพร้อม ๆ กับการพัฒนาคนที่เกี่ยวข้อง โดยทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน มีความรู้ความเข้าใจที่ตรงกัน มีความพร้อมในการดำเนินชีวิตในทุกกลุ่มคน มีระบบ กฎเกณฑ์ที่ชัดเจน และมีจิตสำนึก หรือทัศนคติและค่านิยม ในทางบวกที่จะยกย่องคนดีมีความสามารถ รังเกียจคนเลว และพร้อมที่จะแสดงท่าทีที่ไม่ยกย่องและ ชัดขวางไม่ให้คนไม่ดีเข้ามาใช้อำนาจบริหารกิจการบ้านเมือง

สำหรับวิธีสร้างธรรมาภิบาลเพื่อแก้ปัญหา คอร์รัปชันใน ทัศนะของ ประสิทธิ์ ดำรงชัย นั้น จะต้องยึดแนวความคิดหลักสามประการ คือ สร้างศรัทธา หามิตร และปลูกจิตสำนึก โดยเริ่มจาก สร้างศรัทธา ให้ทุกฝ่ายมีความเชื่อมั่นและเชื่อถือเกิดขึ้นก่อนแล้วหามิตร โดยเปิดกว้างให้ทุกฝ่ายไม่ว่าจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน งานขั้นสุดท้ายคือ การปลูกจิตสำนึก ให้คนในสังคมมีทัศนคติและค่านิยมที่ยึดมั่นในความซื่อสัตย์สุจริต เกลียดชังการทุจริตและมีปฏิกิริยาต่อต้าน การคอร์รัปชัน

2.3.6 การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

สำหรับประเทศไทย นักคิด นักวิชาการ ได้ร่วมกันเปิดเวทีความคิด แลกเปลี่ยนและตีความเข้มแข็งระดับหนึ่ง ภายใต้กระแสธรรมรัฐ แห่งชาติในช่วงปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประชาธิปไตย ได้อาศัยหลักคิดดังกล่าวเป็นแนวทางสำคัญในการประยุกต์ใช้ยุทธศาสตร์สำคัญ ในการพัฒนาสังคมไทยให้มีความเข้มแข็งมากกว่าที่เป็นอยู่ โดยเฉพาะการเน้นสิทธิเสรีภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชน การพัฒนาประสิทธิภาพของรัฐ และระบบราชการ ให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้

โดยสำนักงาน ก.พ. ได้นำเสนอคณะรัฐมนตรี พิจารณา เป็นวาระแห่งชาติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ประชุม เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 ลงมติเห็นชอบวาระแห่งชาติ สำหรับการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี ตามที่ สำนักงาน ก.พ. เสนอ และออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่ง กำหนดแผนโครงการ เพื่อปรับปรุงงาน ในความรับผิดชอบให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

หลักพื้นฐานทางทั้ง 6 ประการ (สำนักงาน ก.พ., 2544) มีแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

หลักที่ 1 หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับ การให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนดกฎ กติกา และการปฏิบัติตามกฎกติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงสิทธิ เสรีภาพ ความยุติธรรมของสมาชิก โดยมีตัวอย่างแนวปฏิบัติดังนี้

- 1) เผยแพร่ความรู้เรื่องกฎ ระเบียบของหน่วยงานแก่ผู้รับบริการและประชาชนทั่วไป
- 2) สร้างจิตสำนึกแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในการใช้กฎ ระเบียบด้วยความเป็นธรรม
- 3) ทบทวน ปรับปรุง กฎ ระเบียบ และกระบวนการดำเนินการให้เป็นธรรม และทันกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

หลักที่ 2 หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ชยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติโดยมีตัวอย่างแนวปฏิบัติดังนี้

- 1) กำหนดจรรยาบรรณของหน่วยงานและของข้าราชการ
- 2) จัดให้มีระบบการร้องเรียนในการบริการของหน่วยงาน
- 3) รมรงค์ให้มีการใช้หลักคุณธรรมอย่างกว้างขวางและจริงจังในทุกกระดับจากระดับบริหารจนถึงระดับระดับปฏิบัติทุกคน
- 4) จัดกิจกรรมที่ส่งเสริมความมีคุณธรรมของหน่วยงาน ตลอดจนประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ ของหน่วยงานเพื่อสร้างจิตสำนึกในเรื่องนี้
- 5) สร้างระบบเครือข่ายการส่งเสริมหลักคุณธรรมระหว่างหน่วยงานต่างๆ และกลุ่มต่างๆ ในสังคม

หลักที่ 3 หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส โดยมีตัวอย่างแนวปฏิบัติดังนี้

- 1) สำนวจความเห็นของผู้เกี่ยวข้องในภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาชนเกี่ยวกับความโปร่งใสที่ต้องการได้จากหน่วยงาน
- 2) สร้างจิตสำนึกในการปฏิบัติงานอย่างโปร่งใส สร้างวัฒนธรรมใหม่ในการทำงาน
- 3) กระตุ้นและผลักดันให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร และมีระบบให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้
- 4) ปรับปรุงระบบสารสนเทศและระบบจัดเก็บเอกสารให้สะดวกต่อการสืบค้นและเผยแพร่แก่สาธารณชน
- 5) จัดทำประกาศและคู่มือการขอรับบริการสำหรับประชาชน โดยระบุขั้นตอนและระยะเวลาการให้บริการที่ชัดเจน
- 6) มีระบบการติดตาม การตรวจสอบ และประเมินผล รับฟังความคิดเห็นจากบุคคลภายนอก ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนทั่วไป

หลักที่ 4 หลักความมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่นๆ โดยมีตัวอย่างแนวปฏิบัติดังนี้

- 1) ปรับปรุงกฎ ระเบียบ และกลไกการให้ผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม
- 2) กระจายอำนาจการบริหารงานในหน่วยงานหรือสู่ท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 3) รมรงค์เพื่อสร้างจิตสำนึกเรื่องการมีส่วนร่วมแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน
- 4) สร้างหลักประกันความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้มีส่วนร่วม

หลักที่ 5 หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาลดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตน โดยมีตัวอย่างแนวปฏิบัติดังนี้

- 1) ให้ผู้บังคับบัญชาเป็นแบบอย่างที่ดี มีมาตรฐานหรือข้อกำหนดกับความประพฤติในบริหาร
- 2) สร้างความสำนึกเรื่องความรับผิดชอบของตนเอง (Self-accountability) เช่น ใช้การมีส่วนร่วมระบบการตรวจสอบ ระบบประเมินผลแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์
- 3) ส่งเสริมผู้มีความรู้ความสามารถ โดยใช้ระบบการให้รางวัลและระบบจูงใจอื่นๆ

หลักที่ 6 หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ ยั่งยืน โดยมีตัวอย่างแนวปฏิบัติดังนี้

- 1) สร้างจิตสำนึกแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในการประหยัดการใช้ทรัพยากร
- 2) ลดขั้นตอนการให้บริการ/การทำงาน
- 3) ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อลดต้นทุน/เพิ่มผลผลิต
- 4) กำหนดเป้าหมายและมาตรฐานการทำงาน
- 5) มีระบบติดตามประเมินผลเพื่อเปรียบเทียบความคุ้มค่าในการดำเนินการเรื่องต่างๆ
- 6) มีระบบการรายงานผลที่สอดคล้องกับระบบประเมินผล
- 7) ใช้เทคนิคการบริหารงานแบบใหม่สำหรับบางงานที่หน่วยงานไม่ต้องทำเอง เช่น การจ้างเหมา

การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ดังกล่าว ได้สร้างความตื่นตัวให้กับส่วนราชการและข้าราชการ ภายหลังจากการดำเนินการตามระเบียบดังกล่าว ในช่วง 2 – 3 ปี พบว่าในทางปฏิบัติแล้วระเบียบดังกล่าวยังไม่บังเกิดผลที่เป็นรูปธรรมเท่าที่ควร เนื่องจากขาดเจ้าภาพที่รับผิดชอบในการสื่อสาร และการสร้างความเข้าใจสำหรับข้าราชการ ไม่มีการกำหนดมาตรการและงบประมาณสนับสนุนการดำเนินการ ไม่ได้ระบุบทบังคับ การให้คุณให้โทษไว้ในระเบียบฯ ที่ชัดเจนและมีน้ำหนักพอที่จะกระตุ้นให้ส่วนราชการหันมาปรับระบบการทำงานให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีอย่างจริงจัง ดังนั้น ในปี 2546 คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เนื่องจากรัฐบาลได้นำเอาหลักการ

ต่างๆ ไปบรรจุไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 (อรพินท์ ส孚ชัย, 2547)

2.3.7 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

พ.ศ. 2546

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 ระบุให้รัฐออกพระราชกฤษฎีกา ที่มุ่งกำหนดกระบวนการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ โดยเน้นความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจ และทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยใช้หลักของธรรมาภิบาล

2.3.7.1 เป้าหมายหลักของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

สำนักงาน ก.พ.ร. กำหนดเป้าหมายหลักในพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้แก่

- 1) การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ได้แก่ การบริหารราชการที่สามารถตอบสนอง (Responsiveness) ต่อความต้องการของประชาชนและพยายามมุ่งให้เกิดผลกระทบในเชิงบวก (Positive Impact) ต่อการพัฒนาชีวิตของประชาชน
- 2) การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ได้แก่ การบริหารเพื่อให้ได้รับผลลัพธ์ (Outcome) ตรงตามวัตถุประสงค์ (Objective) ที่วางไว้ โดยมีการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result-base Management) และการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (Performance Agreement) ในทุกระดับ
- 3) การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ โดยพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้า (Input) กับผลลัพธ์ (Outcome) ที่เกิดขึ้นโดยมีการทำ Cost-benefit Analysis ให้สามารถวิเคราะห์ความเป็นไปได้และความคุ้มค่าของแผนงานหรือโครงการต่างๆ เทียบกับประโยชน์ที่ได้รับ รวมทั้งจัดระบบการวางเป้าหมายการทำงานและวัดผลงานของแต่ละบุคคล (Individual Scorecards) ที่เชื่อมโยงกับระดับองค์กร (Organization Scorecards)
- 4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น ได้แก่ การกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติงานและการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน (Process Simplification) และจัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ (Empowerment) เพื่อให้การปฏิบัติงานเสร็จสิ้นที่จุดบริการใกล้ตัวกับประชาชน รวมทั้งการปฏิบัติงานในรูปแบบ One Stop Service
- 5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ ได้แก่ การทบทวนและปรับปรุงกระบวนการ และขั้นตอนทำงานใหม่อยู่เสมอ (Process Redesign) ซึ่งจำเป็นต้องทบทวนลำดับความสำคัญและความจำเป็นของแผนงานและโครงการทุกระยะ

(Program Evaluation) การยุบเลิกส่วนราชการที่ไม่จำเป็นและการปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับสภาวการณ์อยู่เสมอ

6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ ได้แก่ การปฏิบัติราชการที่มุ่งเน้นถึงความต้องการและความพึงพอใจของประชาชน ผู้รับบริการเป็นหลัก โดยมีการสำรวจความต้องการของประชาชน (Citizen Survey) และความพึงพอใจของผู้รับบริการ (Customer Survey) ในหลากหลายวิธีและเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ เพื่อนำมาปรับปรุงการปฏิบัติราชการต่อไป

7) มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ได้แก่ การตรวจสอบและวัดผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดระบบการควบคุมตนเอง (Internal Control) ซึ่งจะช่วยให้สามารถผลักดันการปฏิบัติงานขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ธรรมาภิบาลนี้เป็นหัวใจของการปฏิรูปในช่วงที่ 2 ซึ่งรัฐบาลจะใช้หลักการ ที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน 3 ประการ คือ เรื่องของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจ และความรับผิดชอบเป็นหลัก

1) การมีส่วนร่วม ก็จะเน้นให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานบางส่วน และราชการจะต้องจัดให้มีการรับฟังความเห็นจากผู้ที่ได้รับผลกระทบการดำเนินโครงการของรัฐ ก่อนจะมีการตัดสินใจให้ดำเนินโครงการส่วน

2) ความโปร่งใส จะให้ยึดถือหลักการเปิดเผยข้อมูลให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยไม่ขัดต่อกฎหมายและระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ ตั้งแต่มีงบประมาณในการจัดซื้อจัดจ้างเท่าใด จะจัดซื้อจัดจ้างในการใด วิธีใด ใครได้รับการจัดจ้าง ในราคาเท่าไร และรวมถึงข้อมูลส่วนได้เสียส่วนตัวของข้าราชการกับราชการ หรืองานของส่วนราชการก็ต้องมีการประกาศให้ทราบโดยทั่วไปไม่มียกเว้น

3) ความรับผิดชอบ จะเน้นในเรื่องของการปฏิบัติตามสัญญาการบริหารราชการแผ่นดิน ที่บันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งผู้ใดที่ทำสัญญาไว้จะปิดความรับผิดชอบหากเกิดความผิดขึ้นไม่ได้

2.3.7.2 คำรับรองการปฏิบัติราชการ

ตามที่พระราชกฤษฎีกาหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้มีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2546 สำนักงาน ก.พ.ร. ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาการปฏิบัติราชการและการประเมินผลประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ เพื่อให้การดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาฯ บรรลุผล และส่วนราชการสามารถปฏิบัติได้อย่างถูกต้องเหมาะสม ซึ่งส่วนราชการจะต้องตัดสินใจเบื้องต้นว่า จะเข้าร่วมพัฒนาการปฏิบัติราชการในกลุ่มใด (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546: 3 – 4) ได้แก่

1) กลุ่มที่ 1 ภาคบังคับ ทุกส่วนราชการต้องดำเนินการ

2) กลุ่มที่ 2 ระดับท้าทาย ส่วนราชการที่อยู่ในกลุ่มนี้จะต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ของส่วนราชการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและลงนามในคำรับรองการปฏิบัติราชการ

3) กลุ่มที่ 3 กระทรวงนำร่อง 4 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงยุติธรรม

ส่วนราชการจะต้องจัดทำแผนการพัฒนาการปฏิบัติราชการขององค์กร โดยเลือกประเด็นการประเมินผลและตัวชี้วัด เลือกประเภทสิ่งจูงใจที่ต้องการได้รับเพื่อนำมาเจรจาและตกลงกับผู้บังคับบัญชาและคณะกรรมการเจรจาข้อตกลงฯ ทั้งนี้ จะต้องเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ ข้าราชการได้มีส่วนร่วมรับรู้และตัดสินใจด้วย เมื่อเจรจาได้ข้อตกลงและมีการลงนามในข้อตกลงผลการปฏิบัติราชการแล้ว ต้องประกาศให้ประชาชนทราบ และรายงานผลการพัฒนาการปฏิบัติราชการไปยังสำนักงาน ก.พ.ร. เพื่อประเมินผลและรับสิ่งจูงใจต่อไป

การประเมินผลการพัฒนาการปฏิบัติราชการเพื่อรับสิ่งจูงใจจะอยู่ภายใต้กรอบการประเมินผล 4 มิติด้วยกัน คือ

- 1) มิติที่ 1 มิติด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ
- 2) มิติที่ 2 มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ
- 3) มิติที่ 3 ด้านคุณภาพการให้บริการ
- 4) มิติที่ 4 มิติด้านพัฒนาองค์กร

2.3.7.3 หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี

ในปี 2546 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ได้จัดการประกวดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี โดยกำหนดแบบประเมินผลการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยยึดกรอบตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งประกอบด้วย หลักคุณธรรมนิติธรรม หลักความรับผิดชอบ หลักความโปร่งใสและตรวจสอบได้ หลักการมีส่วนร่วม และหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นแนวทางในการประเมินร่วมกับเกณฑ์ชี้วัดประสิทธิภาพในการจัดทำกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อมาในปี 2548 ได้มีการปรับปรุงวิธีการมาเป็นการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งทั่วประเทศ เพื่อให้ทราบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีประสิทธิภาพในการบริหารงานอยู่ในระดับใด และจะเป็นข้อมูลในการประกอบการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีต่อไป ซึ่งมีหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินดังนี้

- 1) หลักเกณฑ์การให้คะแนน แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน จำนวน 60 คะแนน ประกอบด้วย

- (1) ความซื่อสัตย์และความโปร่งใสในการบริหารราชการ 15

คะแนน

(2) การลดขั้นตอนการปฏิบัติงานและอำนวยความสะดวกเพื่อประชาชน 15 คะแนน

(3) การให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางและการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน 10 คะแนน

(4) การทำกิจกรรมเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน 20 คะแนน
ส่วนที่ 2 ผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจ ประสิทธิภาพและความคุ้มค่า
ในเชิงภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 40 คะแนน ประกอบด้วย

(1) การจัดทำแผนพัฒนาประจำปีที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน 8 คะแนน

(2) การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน 8 คะแนน

(3) การบูรณาการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ 8 คะแนน

(4) การพัฒนาองค์ความรู้ ความสามารถของบุคลากร 8
คะแนน

(5) หลักประสิทธิภาพและประเมินผล 8 คะแนน

ทั้งนี้จะต้องผ่านเกณฑ์คะแนนพื้นฐานในส่วนที่ 1 ข้อ (1) และ (2) รวมกันไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 โดยคะแนนในแต่ละข้อของตัวชี้วัดต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 และคะแนนรวมทั้งหมดต้องไม่น้อยกว่าคะแนนเฉลี่ยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการประเมินว่ามีการบริหารจัดการที่ดีจะได้รับการจัดสรรเงินรางวัลสำหรับปีงบประมาณต่อไป (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2548: 1-4)

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการตรวจเอกสารและรายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง มีการศึกษาวิจัยดังต่อไปนี้

ธนพร ศรียากุล (2543) การศึกษาการยอมรับแนวคิดเรื่องวิธีการปกครองที่ดีมาใช้ในการปกครองโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การศึกษาวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสิ่งแวดล้อมที่เป็นปัจจัยให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยยอมรับแนวคิดเรื่องวิธีการปกครองที่ดีมาใช้โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ

ผลการวิจัยพบว่า แนวคิดพื้นฐานของแต่ละบุคคลหรือกลุ่มมีผลต่อความเข้าใจเรื่องวิธีการปกครองที่ดีนั้น ทำให้เกิดความเข้าใจที่หลากหลาย โดยทั่วไปแล้วทุกกลุ่มมีความเห็นร่วมกันว่า องค์ประกอบของวิธีการปกครองที่ดี ประกอบด้วยหลักการสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ คือ หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความโปร่งใส สำหรับการยอมรับวิธีการปกครองที่ดีในองค์การโทรศัพท์ เนื่องจากวิธีการปกครองที่ดีจะนำไปประโยชน์สูงสุดสู่ผู้บริโภค และองค์การจะสามารถปรับองค์กรให้เข้ากับบริบทแวดล้อมที่สำคัญ 3 ประการ คือ 1) วิฤตทางเศรษฐกิจ ปี พ.ศ. 2540 2) กระแสเรียกร้องให้ปฏิรูปการเมือง โดยเฉพาะหลังเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา และ 3) แรงกดดันจากองค์การการค้าโลกในกระแสโลกาภิวัตน์ได้

สิริกัญญา เหล่างาม (2545) ศึกษาเรื่องความคิดเห็นของพนักงานคุมประพฤติที่มีต่อการนำระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไปใช้ในการบริหารงานของกรมคุมประพฤติ เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของพนักงานคุมประพฤติในการนำระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไปใช้ในการปฏิบัติงานของกรมคุมประพฤติ และเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการของกรมคุมประพฤติ อันนำไปสู่การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี กลุ่มตัวอย่างในการศึกษา คือ พนักงานคุมประพฤติทั้งที่เป็นข้าราชการและลูกจ้างชั่วคราว สังกัดส่วนกลาง

ผลการวิจัยพบว่า ในภาพรวมพนักงานคุมประพฤติส่วนใหญ่มีความไม่แน่ใจต่อการนำระเบียบระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไปใช้ในการปฏิบัติงานของกรมคุมประพฤติ แต่เมื่อแยกพิจารณาเป็นรายด้านแล้ว พบว่า พนักงานคุมประพฤติเห็นด้วยต่อการนำหลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส และหลักความคุ้มค่าไปใช้ในการบริหารงานของกรมคุมประพฤติ พนักงานคุมประพฤติที่มีตำแหน่งต่างกันมีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นต่อการนำระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไปใช้ในการบริหารงานของกรมคุมประพฤติแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วน เพศ อายุ ระดับการศึกษา สาขาวิชาเรียนที่จบ ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน สายงานที่รับผิดชอบ และความรู้ความเข้าใจในระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไปใช้ในการบริหารงานของกรมคุมประพฤติแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ สำหรับข้อเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการของกรมคุมประพฤติอันนำไปสู่การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีนั้น เห็นควรให้มีการกำหนดหลักสูตรการปฏิบัติธรรมในการอบรมพนักงานคุมประพฤติทุกระดับ

การนำมาตรการต่าง ๆ อันได้แก่ การถ่ายโอนงานบางประเภทให้เอกชนดำเนินการ การจัดทำ ขั้นตอนและระยะเวลาและคู่มือในการปฏิบัติงาน เป็นต้น

ปริญญ์ วิรัตติยา (2547) ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหาร กิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของข้าราชการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยศึกษาถึง ปัจจัยส่วนบุคคลที่มีผลต่อความรู้ความเข้าใจ และความสัมพันธ์ระหว่างการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร เกี่ยวกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี และการรับรู้นโยบายการบริหารกิจการ บ้านเมืองและสังคมที่ดีกับความรู้ความเข้าใจในหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของ ข้าราชการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

จากการศึกษาพบว่า การรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม ที่ดีของข้าราชการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีไม่มีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจ แต่ การรับรู้นโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีมีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจ ของข้าราชการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

สถาบันพระปกเกล้า (2545) ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการ พัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี ทำการศึกษาใน 3 กลุ่มงาน ได้แก่ กลุ่มงานด้านเศรษฐกิจ ด้าน บริการ และความมั่นคง โดยใช้ปัจจัยสำคัญตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้าง ระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542

ผลการศึกษาพบว่า ในภาพรวมหน่วยงานต่าง ๆ มีระดับความโปร่งใสต่ำสุด ในขณะที่ หลักนิติธรรมและหลักคุณธรรมมีมากที่สุด ส่วนหลักความคุ้มค่า หลักสำนักับผิดชอบและ หลักการมีส่วนร่วมมีคะแนนอยู่ในระดับมากตามลำดับ จะเห็นได้ว่า หลักคุณธรรมและหลักความ โปร่งใสมีคะแนนที่สวนทางกัน เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลมีคะแนนอยู่ในระดับน้อย

ข้อเสนอแนะ คือ หากจะนำตัวชี้วัดไปใช้ในการวัดการบริหารจัดการที่ดีขององค์กร ประเภทอื่น ๆ ควรมีการปรับปรุงตัวชี้วัดบางตัวเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกิจหลักของประเภท หน่วยงานนั้น ๆ

ชาญณรงค์ ไชยรักษา (2547) งานวิจัยเอกสารเรื่อง ความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณีเทศบาลนครพิษณุโลก การศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสาเหตุและปัจจัยในการสร้างความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของ ประชาชนต่อเทศบาลนครพิษณุโลก และการพัฒนารูปแบบและแนวทางการบริหารงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน

ผลการศึกษาพบว่า การที่เทศบาลนครพิษณุโลกได้รับการยกย่องว่า เป็นองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่มีระดับความเป็นเลิศ (Best Practice) ด้านธรรมาภิบาล โดยเฉพาะด้านความ โปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจาก เทศบาลนครพิษณุโลกได้กำหนดวิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์การพัฒนาพิษณุโลกเมืองน่าอยู่ โดยบูรณาการยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด พิษณุโลก ยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลนครพิษณุโลกกับภารกิจของหน่วยงานต่าง ๆ ใน

เทศบาลเข้าด้วยกันกับความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาล และศักยภาพของทรัพยากรในเขตเทศบาลไว้ 4 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1) ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านกายภาพ 2) ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อม 3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านคุณภาพชีวิต 4) ยุทธศาสตร์การพัฒนาการบริหารจัดการ (Good Governance)

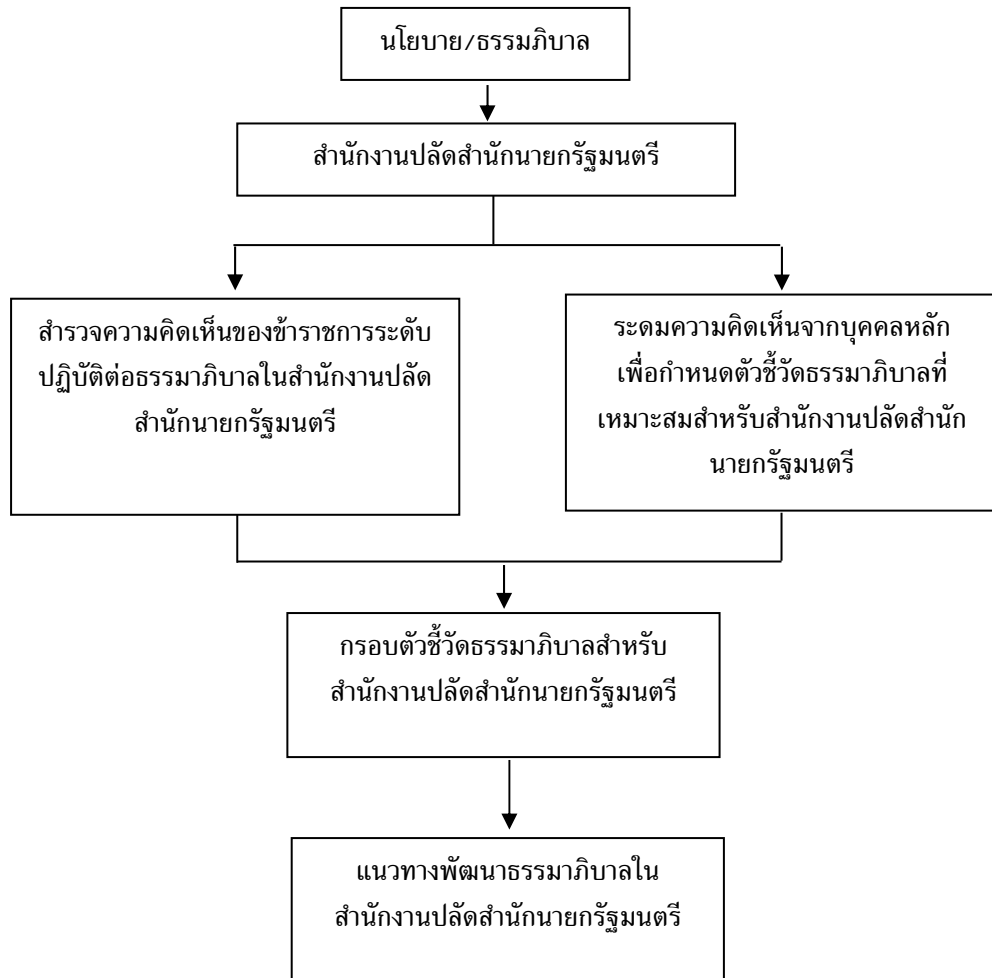
ในประเด็นด้านความโปร่งใส เทศบาลได้จัดให้มีช่องทางให้ประชาชนได้รับรู้และตรวจสอบความโปร่งใสของการบริหารเทศบาลในหลายช่องทาง เช่น การจัดรายการวิทยุ การจัดกิจกรรมเวทีประชาคมเมือง เป็นต้น

ในประเด็นด้านการมีส่วนร่วม เทศบาลได้อำนาจการเพื่อให้มีการจัดตั้งชุมชนขึ้น การดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลซึ่งมีตัวแทนของชุมชนและองค์กรเครือข่ายอื่นๆ ในภาคประชาชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ เพื่อระดมความคิดเห็น ความรู้ความสามารถ และทรัพยากรในการพิจารณาแผนงานพัฒนาของเทศบาลที่สอดคล้องกับความต้องการในการพัฒนาประชาชน

พรทิพา สหกลจักร (2547) ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ในเทศบาลนครนนทบุรี: ความพร้อมในการนำมาใช้ การศึกษาวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความพร้อมและปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความพร้อมในการนำระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) มาใช้ในเทศบาลนครนนทบุรี กลุ่มตัวอย่าง คือ พนักงานเทศบาลนครนนทบุรี

ผลการศึกษาพบว่า พนักงานเทศบาลนครนนทบุรี มีความพร้อมในการนำ Good Governance มาใช้ในระดับปานกลางในทุกๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า นอกจากนี้ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความพร้อมในการนำ Good Governance มาใช้ ทั้ง 6 ด้าน ได้แก่ 1) กลยุทธ์เพื่อการสร้าง Good Governance ได้แก่ การปฏิรูปในภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน 2) แนวทางปฏิบัติเพื่อให้เกิด Good Governance การเร่งรัดให้เกิดการปฏิรูปและการเปลี่ยนแปลงในการบริหารงานของเทศบาลอย่างเป็นรูปธรรม 3) มาตรการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการสร้าง Good Governance ให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล การบริหารงานให้ทันสมัย เป็นธรรม และมีระบบตรวจสอบภายในที่มีประสิทธิภาพ และมีการสนับสนุนการดำเนินงานชุมชนเศรษฐกิจพึ่งตนเอง โดยส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น

2.5 กรอบแนวคิด



กรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยทำการศึกษาธรรมเนียมปฏิบัติในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีโดยสำรวจความคิดเห็นของข้าราชการระดับปฏิบัติต่อธรรมเนียมปฏิบัติในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจากแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นตามแนวทางที่สถาบันพระปกเกล้าได้พัฒนาไว้แล้ว และการระดมความคิดเห็นจากตัวแทนของสำนัก/กองในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับตัวชี้วัดที่มีความเหมาะสมกับสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีตามสถานการณ์จริง เพื่อให้ได้กรอบกรอบตัวชี้วัดธรรมเนียมปฏิบัติสำหรับสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะนำไปสู่แนวทางการพัฒนาธรรมเนียมปฏิบัติในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในอนาคต

2.6 คำถามในการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยต้องการศึกษาเพื่อที่จะตอบคำถามวิจัยในประเด็นดังต่อไปนี้

2.6.1 การสำรวจความคิดเห็นของข้าราชการระดับปฏิบัติต่อธรรมาภิบาลทั้ง 6 ด้านของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

2.6.2 ในทัศนะของผู้ปฏิบัติงานสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีความพร้อมในการเป็นองค์การผู้นำการเปลี่ยนแปลงตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ธรรมาภิบาล) เพียงไร

2.6.3 ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีการดำเนินการเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร

2.6.4 ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทั้ง 6 ด้าน ได้แก่

- (1) หลักนิติธรรม
- (2) หลักคุณธรรม
- (3) หลักความโปร่งใส
- (4) หลักความมีส่วนร่วม
- (5) หลักความรับผิดชอบ
- (6) หลักความคุ้มค่า

ในแต่ละด้านควรประกอบไปด้วยตัวชี้วัดอะไรบ้าง

2.6.5 แนวทางการสร้างธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นอย่างไร

2.7 สรุป

ธรรมาภิบาลเป็นแนวทางภายใต้กรอบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่จะช่วยสร้างระบบราชการยุคใหม่ให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล มีการทำงานที่มุ่งประโยชน์ของส่วนรวมและประโยชน์สุขของประชาชน

การสร้างธรรมาภิบาลในแต่ละภาคส่วนของสังคมจะมีรายละเอียดแตกต่างกันไปตามสภาพสังคมและสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน สำหรับภาครัฐแล้วการสร้างธรรมาภิบาลนั้นคำนึงถึงประเด็นต่างๆ ดังนี้ การปรับโครงสร้างให้มีความยืดหยุ่นปรับเปลี่ยนได้ง่าย การปรับปรุงระบบและกระบวนการบริหาร และการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องใช้ระยะเวลานาน โดยจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ได้แก่ หลักนิติธรรม การตรากฎหมายที่ถูกต้อง หลักคุณธรรม ประพฤติดี ปฏิบัติตนตามจรรยาบรรณวิชาชีพ หลักความโปร่งใส การ

เปิดเผยข้อมูลและสามารถตรวจสอบการดำเนินงานได้ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักความรับผิดชอบในทุกงานที่ได้รับมอบหมาย และหลักความคุ้มค่าในการปฏิบัติงาน

สำหรับหน่วยงานราชการนั้น หลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 ด้าน เป็นเสมือนกรอบแนวทางในดำเนินงานของหน่วยงาน แต่หากจะนำมาปฏิบัติให้เกิดผลจะต้องมีการศึกษาหาข้อมูล และทำการวิเคราะห์ในประเด็นของโครงสร้าง ภารกิจ และวัฒนธรรมองค์กร เพื่อหาแนวปฏิบัติที่สอดคล้องและเหมาะสมกับหน่วยงานที่สุด