

การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล

Administration based on Good Governance

พระนัฐพร จันทปณโณ (พาลี) และ จักรี ศรีจารุเมธีญาณ

Phra Natton Chanthapanho (Palee) and Chakkree Sricharumedhiyan

มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย วิทยาเขตอีสาน

Mahamakut Buddhist University Isan Campus

Corresponding author E-mail:

Received 12/11/2021

Revise 28/11/2021

Accepted 01/12/2021

บทคัดย่อ

ปัจจุบันจะเห็นได้ว่าการบริหารงานทั้งภาครัฐและเอกชนมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ต้องทันต่อเหตุการณ์ความเปลี่ยนแปลง โดยการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานของภาครัฐ ซึ่งการใช้หลักธรรมาภิบาลจะทำให้หน่วยงานของรัฐและเอกชนมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อีกทั้งยังเป็นกลไกในการติดตามประเมินผลและตรวจสอบการบริหารงาน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่การบริหาร เป็นการเสริมสร้างจิตสำนึกที่ดีในการบริหารงานและการทำงานในองค์กรและจัดระบบที่สนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามสามัญสำนึกที่ดี ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของ การบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่สิ้นเปลือง การติดตามการทุจริต ความโปร่งใส ตรวจสอบ ได้ โดยคำนึงถึงผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะได้รับผลกระทบ เนื่องจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติงาน ในหน่วยงานของรัฐและเอกชนนั้นจะเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง

คำสำคัญ : การบริหารงาน ; หลักธรรมาภิบาล

Abstract

At present, it can be seen that the administration of both the public and private sectors has changed greatly. have to keep up with the changing events by applying good governance principles in government administration The use of good governance will make government agencies and private sectors more efficient and effective. It is also a mechanism for monitoring, evaluating and auditing management. to prevent damage to the administration This is to enhance good consciousness in administration and work in the organization and organize a system that supports the practice of good common sense. whether in the matter of Efficient management not wasted Fraud monitoring, transparency, accountability, taking into account those involved who will be affected. Because those who are affected by the operation In government and private agencies, it is directly related to the people.

Keywords: administration; good governance

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2555) ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและวางรากฐานธรรมาภิบาลของประเทศมาอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ประชาชน มีความตื่นตัวทางการเมืองสูงขึ้น สะท้อนให้เห็นว่าประชาชนเกิดความตื่นตัวในการมีส่วนร่วมบริหารประเทศที่สูงกว่าในอดีต การรวมตัว แสดงความคิดเห็นทางการเมืองหรือการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ และเอกชนเป็นการวางรากฐานการ พัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลให้เป็นส่วนหนึ่งของวิถีการดำเนินชีวิตในสังคมไทยและเสริมสร้างการเมืองให้โปร่งใส สุจริตมากขึ้น ซึ่งจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 ได้กำหนดการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการในประเทศ เป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญ ประการหนึ่ง เนื่องจากการพัฒนาในประเทศที่ผ่านมายังคงให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับที่ค่อนข้างน้อย มีปัญหาเกี่ยวกับความโปร่งใสไม่เป็นธรรม และการทุจริตประพฤติมิชอบมีผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยในเวทีนานาชาติ ซึ่งจากการจัดอันดับดัชนีการรับรู้เกี่ยวกับการคอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index) ของประเทศ ในแถบภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ประจำปี พ.ศ. 2550 พบว่า ไทยติดการคอร์รัปชัน อันดับที่ 84 ของโลก และอันดับที่ 14 ของเอเชีย จึงต้องให้มีการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เป็นเครื่องมือในการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผลอย่างจริงจัง และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของ มาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 โดยเฉพาะส่งเสริมให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้รับการพัฒนาความรู้ความเข้าใจใน เรื่องธรรมาภิบาล ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หลักธรรมาภิบาล (ถวิล วดี บุรีกุล, 2546) จัดเป็นแนวคิดสำคัญในการบริหารงานและการปกครองในปัจจุบัน เพราะโลกปัจจุบันได้หันไปให้ความสนใจกับเรื่องของโลกาภิวัตน์และธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดีมากขึ้น แทนการสนใจเรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรมดังแต่ก่อน เพราะกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจมีความสำคัญกระทบถึงกัน การติดต่อสื่อสาร การดำเนินกิจกรรมในที่หนึ่งมีผลกระทบต่ออีกที่หนึ่ง การพัฒนาเรื่องของการเมืองการปกครองได้มุ่งให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางมากขึ้น หากจะให้ประเทศมีการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน การมุ่งดำเนินธุรกิจหรือปฏิบัติราชการต่างๆ โดยไม่ให้ความสนใจถึงเรื่องของสังคม ประชาชนและสิ่งแวดล้อม จึงเป็นไปได้อีกต่อไป การมีการบริหารจัดการที่ดีจึงเข้ามาเป็นสิ่งที่ทุกภาคส่วนให้ความสำคัญ และเริ่มมีการนำไปปฏิบัติกันมากขึ้น

การบริหารงาน

มีนักวิชาการให้ความหมายการบริหารงานไว้ว่า

การบริหารงาน คือ กระบวนการของการวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ และการควบคุมกำลังความพยายามของสมาชิกขององค์การ และใช้ทรัพยากรอื่นๆ เพื่อความสำเร็จในเป้าหมายขององค์การที่กำหนดไว้ ในความหมายนี้ชี้ให้เห็นว่า ผู้บริหารใช้ทรัพยากรทั้งหมดขององค์การ ซึ่งมีเงินทุน อุปกรณ์ ข่าวสาร และคน เพื่อความสำเร็จในเป้าหมายขององค์การ คนเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญที่สุดขององค์การ (มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์ วิทยาเขตขอนแก่น, 2564)

การบริหารงาน คือ การดำเนินงานเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยอาศัยทรัพยากรหรือปัจจัยต่างๆ ที่จำเป็นต่อการบริหาร เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดการบริหารและการพัฒนาองค์การถือเป็นศิลปะอย่างหนึ่งในการดำเนินงานให้เป็นผลสำเร็จ กล่าวคือ ผู้บริหารไม่ใช่เป็นผู้ลงมือปฏิบัติ แต่จะเป็นผู้ใช้ศิลปะในการทำให้ผู้ปฏิบัติทำงานจนสำเร็จตามจุดมุ่งหมายตามที่ผู้บริหารตั้งใจ ผู้บริหารยุคปัจจุบันต้องเผชิญกับสถานการณ์ที่หลากหลาย ทำทาย และเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาก จะต้องทำงานโดยมุ่งเน้นแก้ปัญหาที่ซับซ้อนตลอดเวลา ต้องเผชิญกับการแข่งขัน ต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับต่างๆ นับวันงานบริหารจะยิ่งยุ่งยากมากขึ้น อันเนื่องมาจากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นโดยไม่คาดคิด ภาวะวิกฤติทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยีใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น ลักษณะงานบริหารจึงไม่แน่นอน เสี่ยงกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงและความหลากหลายต่างๆ แต่ในขณะเดียวกันเมื่อเกิดภาวะที่ทำทายเหล่านี้ ผู้บริหารก็ควรแสวงหาโอกาสและสร้างความได้เปรียบให้เกิดแก่องค์การ (เปลี่ยนวิกฤติให้เป็นโอกาส) โดยการมุ่งเน้นพัฒนาองค์การในรูปแบบต่างๆ อย่างเป็นระบบ โดยไม่คำนึงถึงตัวบุคคลแต่ให้พิจารณาที่ผลงานเป็นหลัก โดยอาศัยหลักการ (วณิดา หม้อทิพย์ และคณะ, 1996)

1. กำหนดเป้าหมาย (Goal Setting) ควรมีการประชุม อภิปราย เพื่อกำหนดนโยบายร่วมกันทั้งฝ่ายผู้บริหารและสมาชิกในองค์การอย่างชัดเจน และตรงไปตรงมา

2. ความเข้าใจในสถานการณ์ (Understand Relations) ต้องอาศัยความเข้าใจร่วมกัน เพราะความต้องการของบุคคลจะเป็นตัวอิทธิพลอย่างยิ่งต่อพฤติกรรมการทำงาน

3. การปรับปรุงสัมพันธภาพ (Improving Relations) การมีสัมพันธภาพที่ดีต่อกันในองค์การถือเป็นผลพลอยได้ขององค์การ แต่ไม่ว่าคนในองค์การจะมีสัมพันธภาพ ที่ดีต่อกันหรือไม่ก็ตาม ควรได้รับการเปิดเผยเพื่อให้ต่างฝ่ายได้รู้ถึงปัญหา เมื่อรู้ถึงปัญหาทุกคนจะพยายามปรับตัวเข้าหากันและตั้งใจทำงานมากขึ้น

4. ให้ทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมใน การดำเนินการ การแก้ปัญหา การตัดสินใจ การให้ความสนับสนุนและความร่วมมือ ทั้งนี้ควรคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลง การแก้ปัญหา ระบบการทำงานของมนุษย์ขึ้นอยู่กับดุลยภาพของงาน (Balance of force) ภายในระบบของหน่วยงานนั้นๆ

5. (Linking) แนวยุทธศาสตร์การพัฒนากองการ คือความสามารถในการโน้มน้าวคนในหน่วยงานให้มีความเข้าใจที่ดีต่อกันมากที่สุด (Linking) แนวยุทธศาสตร์การพัฒนากองการ คือ ความสามารถในการโน้มน้าวคนในหน่วยงานให้มีความเข้าใจที่ดีต่อกันมากที่สุด

การบริหารงาน ใช้ในการบริหารงานระดับสูง หน้าที่เน้นหนักที่การกำหนดนโยบายที่สำคัญและการกำหนดแผนไปสู่การปฏิบัติงาน (Implementation) เป็นคำที่นิยมใช้ในการบริหารรัฐกิจ (Public administration) เน้นการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบาย (แผนที่ได้วางไว้) นิยมใช้สำหรับการจัดการธุรกิจ (วณิดา หม้อทิพย์ และคณะ, 1996)

นอกจากนั้นได้มีผู้ให้คำนิยามหรือความหมายของคำว่า การบริหารงาน ไว้ดังนี้
การบริหารงาน คือ ศิลปะในการทำให้สิ่งต่างๆ ได้รับการกระทำจนเป็นผลสำเร็จ
การบริหารงาน คือ กระบวนการทางสังคมซึ่งพิจารณาได้เป็น 3 ทาง คือ

1. ทางโครงสร้าง เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาตามลำดับขั้นตอนของสายการบังคับบัญชา

2. ทางหน้าที่ เป็นขั้นตอนของหน่วยงานที่ระบุหน้าที่ บทบาท ความรับผิดชอบ และเครื่องอำนวยความสะดวกต่างๆ เพื่อให้สำเร็จตามเป้าหมาย

3. ทางการปฏิบัติงาน เป็นกระบวนการบริหารดำเนินการในสถานการณ์ที่บุคคลต่อบุคคลกำลังมีปฏิสัมพันธ์หรือร่วมทำปฏิกริยาเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน

การบริหาร คือการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอาศัยคน เงิน วัสดุ สิ่งของเป็นปัจจัยในการปฏิบัติงาน (วณิดา หม้อทิพย์ และคณะ, 1996 : 322)

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2559 : 2-3) ได้กล่าวถึงความหมายของ “การบริหารงาน” ที่บางครั้งเรียกว่า “การบริหารจัดการงาน” ไว้ 2 แนวทาง โดยความหมายแรก เป็นการนำ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารงาน” มาเป็นแนวทางในการให้ความหมาย ซึ่งในที่นี้ “การบริหารงานหรือการบริหารจัดการงาน” หมายถึง การดำเนินงาน หรือการปฏิบัติใดๆ ของหน่วยงานภาครัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ (ถ้าเป็นหน่วยงานภาคเอกชน หมายถึง ของหน่วยงาน และ/หรือบุคคล) ที่เกี่ยวข้องกับคน สิ่งของ และหน่วยงาน เช่น (1) การบริหารคน (man) (2) การบริหารเงิน (money) (3) การบริหารวัสดุอุปกรณ์ (material) (4) การบริหารงานทั่วไป (management) (5) การบริหารการให้บริการประชาชน (market) (6) การบริหารคุณธรรม (morality) (7) การบริหารข้อมูลข่าวสาร (message) (8) การบริหารเวลา (minute) และ (9) การบริหารการวัดผล (measurement) เป็นต้น

สรุปได้ว่า การบริหารงาน หมายถึง กระบวนการทางสังคมของบุคคลที่ทำหน้าที่การวางแผนการจัดองค์การ จัดคนเข้าทำงาน สั่งการ และควบคุมการทำงานให้กิจกรรมขององค์การดำเนินงานไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีขั้นตอนระบบการดำเนินงานที่ได้วางแผนหรือวางเป้าหมายไว้อย่างชัดเจนแล้วร่วมกันดำเนินงานด้วยความสมัครสมานสามัคคีเพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์การไปพร้อมกันด้วยความสำเร็จ

หลักธรรมาภิบาล

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีประกอบด้วย ได้แก่ หลักการตอบสนอง (Responsiveness) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หลักประสิทธิภาพ/คุ้มค่า (Efficiency/Value for money) หลักความเสมอภาค (Equity) หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) หลักการตรวจสอบได้/มีภาระรับผิดชอบ (Accountability) หลักเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) และหลักนิติธรรม (Rule of Law) (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560)

ธรรมาภิบาลเป็นหลักการสำคัญในการจัดระเบียบองค์การภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน เพื่อให้สามารถดำเนินการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ก่อให้เกิดความรู้สึก สามัคคีและร่วมกันเป็นพลัง ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน และช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันให้กับองค์กร สังคม และประเทศในที่สุด ปัจจุบันแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง ทั้งองค์การภาครัฐและภาคเอกชนได้ให้ความสำคัญและนำแนวคิดนี้ไปประยุกต์ใช้กับการบริหารองค์การเพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ โดยมุ่งให้เกิดความเป็นอิสระในการบริหารงาน ลดการควบคุมเพื่อให้ผู้บริหารสามารถปฏิบัติงานได้บรรลุตามเป้าหมาย (ปิยากร หวังมหาพร, 2560)

ธรรมาภิบาลเป็นหลักการที่สำคัญที่สุดในการบริหารงานทั้งในระดับองค์กรและระดับชาติ เป็นที่เชื่อกันว่าหากประเทศไทยนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในองค์การภาครัฐ เอกชน และประชาชนแล้วจะทำให้การบริหารประเทศมีความเจริญรุ่งเรืองอย่างยั่งยืน เกิดความเป็นธรรมในด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมือง (สุขุมพงษ์ ชาญนวงศ์, 2558 ; นิพนธ์ ทาบุราณ, 2560)

สรุปได้ว่า หลักธรรมาภิบาล เป็นกระบวนการที่กระทำอย่างต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุผล สำเร็จ โดยต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกๆฝ่ายที่มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินการ มีการ ดำเนินการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความถูกต้อง ความโปร่งใส และความชอบธรรมของกฎหมายที่ได้ให้อำนาจ และขอบเขตของหน้าที่ไว้ รวมไปถึงในทุกขั้นตอนของการดำเนินงานต้องเป็นไปด้วยความ โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้อย่างชัดเจน

แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

แนวคิดธรรมาภิบาลจะมีประโยชน์ แต่ด้วยความซับซ้อนและความหลากหลายในบริบทขององค์การ ทำให้การสร้างหลักธรรมาภิบาลตัวแบบเดียวแล้วนำไปใช้กับทุกองค์การ (One-Size-Fits-All) นั้นเป็นไปได้ เพราะแต่ละองค์การล้วนมีความแตกต่างในลักษณะของการปฏิบัติการกิจ (Grindle, 2010)

Sen, A.(1999) ที่กล่าวไว้ว่า ความโปร่งใสเป็นเครื่องมือทำให้เป้าหมายอื่นๆ บรรลุผลสำเร็จ เช่นการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการบริหารงานของรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งยังเป็นวิธีการป้องกันคอร์รัปชันที่ดีที่สุด ดังนั้น ความโปร่งใสจึงมีประโยชน์

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมีลี, (2554) ซึ่งระบุไว้ว่า การบริหารงานจะต้องยึดมั่นในหลักความโปร่งใส เปิดเผย สามารถตรวจสอบได้ ความโปร่งใสเป็นปัจจัยสำคัญที่จะดำรงไว้ซึ่งชื่อเสียง ความศรัทธาของผู้มีส่วนได้เสีย การบริหารงานให้มีความโปร่งใสจะต้องมีกลไกในการตรวจสอบข้อมูลทั้งปวงด้วยความชัดเจน นอกจากนี้ ความโปร่งใสเป็นเครื่องมือที่จะทำให้งานบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

วีระยุทธ พรพจน์ธนาศ (2557) ให้ข้อสังเกตที่น่าสนใจว่าการศึกษานโยบายหลักธรรมาภิบาลในองค์การภาครัฐไทยมักจะได้รับอิทธิพลจากระเบียบ สำนักราชบัณฑิตยสถานว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ที่ประกอบด้วยองค์ประกอบ 6 ประการ คือ 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักการมีส่วนร่วม 5) หลักความรับผิดชอบ และ 6) หลักความคุ้มค่า ถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะมีการยกเลิกระเบียบดังกล่าวโดยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 แล้วก็ตาม

แต่ถึงกระนั้นก็ได้มีการนำคำว่า Good governance มาใช้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งกล่าวได้ว่าคำว่า Good governance มีการนำมาใช้อย่างเป็นจริงเป็นจังเมื่อไม่นานนี้เอง นอกจากนี้การ พัฒนาการของการใช้คำว่า Good governance มีปรากฏและใช้ในวงการของนักวิชาการ การบริหารและการปกครองของสังคมเมื่อไม่นานมานี้ ส่วนคำว่า Governance นั้นได้ปรากฏอยู่ในพจนานุกรมและมีผู้ใช้กันมานานแล้วโดยพจนานุกรมได้ให้ความหมายคำว่า Governance ดังนี้ Governance means 1) The act, process, or power of governing ; government, 2) The state of being governed ซึ่งแปลกันตรงๆ ก็หมายถึงการกระทำ กระบวนการหรือ อำนาจในการบริหารการปกครอง ซึ่งเมื่อใช้กับรัฐก็ น่าจะมีความหมายใกล้เคียงเกี่ยวข้องกับคำว่าภาครัฐ (State) ซึ่งอาจจะหมายถึงทั้งรัฐบาล (Government) และระบบราชการ (Civil service) แนวคิดเรื่อง Good governance หรือหลักธรรมาภิบาลสากลนี้ จึงยังเป็นแนวคิดที่ ใหม่และจากการอ้างอิงข้อมูลจากองค์กรบางองค์กรพบว่าเพิ่มมีการใช้ครั้งแรกของธนาคารโลก เมื่อปี 1989 ในรายงานเรื่อง Sub-Saharan Africa : From Crisis to Sustainable Growth ซึ่ง เป็นรายงานของธนาคารโลกในยุคแรกที่ได้กล่าวถึงความสำคัญของการมี Good governance และการฟื้นฟูเศรษฐกิจ ถึงกระนั้นก็ตามธนาคารโลกเองก็ได้มีการพัฒนาให้เป็นที่ยอมรับ เท่าที่ควรฝ่ายองค์กรที่ได้นำแนวคิดนี้มาใช้จริงจึงอีกทั้งได้เป็นแกนนำในการผลักดันแนวคิด และสร้างความยอมรับร่วมกันในระดับโลกว่ากลไกประชาธิปไตยเป็นรากฐานที่ทำให้คนในสังคมโดยรวมอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข คือองค์กรพัฒนาแห่งประชาชาติ (อาชวีญริชญ์ น้อมเนียน, 2561)

สรุปได้ว่า แนวคิดการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้เป็นหลักการสำคัญในการจัดระเบียบองค์การภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน เพื่อให้สามารถดำเนินการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ก่อให้เกิดความรู้รัก สามัคคีและร่วมกันเป็นพลัง ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน และช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันให้กับองค์กร สังคม และประเทศในที่สุด

องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล

การเป็นต้นแบบการบริหารจัดการองค์การ และหล่อหลอมธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นกับประชาคมทุกฝ่าย การศึกษาหลักธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยราชภัฏที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะหลักธรรมาภิบาลจะเป็นตัวสะท้อนผลการปฏิบัติงานขององค์การ (รัตนะ บัวสนธ์, 2551) หลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหมายถึงขบวนการหรือขั้นตอนในการทำงานหรือกิจกรรมใดๆ ที่จัดขึ้นในสถาบันฯ เริ่มจากงานในหน้าที่รับผิดชอบแต่ละคนงานที่ได้รับคำสั่งให้ทำหรืองานที่ ร่วมกันทำจะต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล 6 หลัก คือ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. 2554)

1. หลักนิติธรรมเคารพและปฏิบัติตามกติการะเบียบแบบแผนและกฎหมายต่างๆ โดย ไม่ละเมิดอย่างตั้งใจหรือจงใจหลีกเลี่ยงหรือไม่ตั้งใจเพราะไม่รู้ฉะนั้นถ้าไม่แน่ใจต้องศึกษาก่อนว่า จะผิดหลักนิติธรรมหรือไม่ก่อนที่จะทาลงไป

2. หลักคุณธรรมในหลายแง่มุมเช่นเมตตาธรรมคือความปรารถนาให้เป็นสุข จริยธรรมทำอะไรให้ถูกต้องครบถ้วนทุกขั้นตอนกตัญญูกตเวทีตาการรู้จักบุญคุณและคิดจะตอบแทน หิริโอตตัปปะ การรู้จักละอายและเกรงกลัวบาปกรรมไม่ดีโดยการมีคุณธรรมจะช่วยยกคุณค่า ความเป็นมนุษย์ให้สูงขึ้นเป็นที่ยกย่องของคนทั่วไป

3. ความโปร่งใสตรวจสอบได้ทุกเรื่องราวในการทำงานตามภาระหน้าที่ที่รับผิดชอบอยู่ ตอบข้อสงสัยได้ชัดเจนทุกคำถาม

4. การมีส่วนร่วมพึงระลึกไว้ว่าตนเองเป็นสถาบันฯ นอกเหนือจากงาน ในหน้าที่แล้วกิจกรรมอื่นที่มีผลต่อสถาบันฯ จะต้องร่วมมืออะไรที่มีต้องทักท้วง

5. ร่วมรับผิดชอบต่อผลงานที่ทำเองทำโดยกลุ่มทำในนามสถาบันฯ ถ้าคืออยู่แล้วให้ดียิ่งขึ้นถ้าผิดพลาดบกพร่องต้องช่วยกันแก้ไขไม่วางเฉย

6. ความคุ้มค่าทั้งในแง่รูปธรรมและนามธรรมที่สัมผัสจับต้องมองเห็นได้หรือรู้สึกคุณค่า หรือ ไม่คุ้มค่า ถ้าทำตามหลักข้างต้นทั้ง 5 มาครบถ้วนแล้วเมื่อพิจารณาถึงหลักความคุ้มค่าแล้วไม่ ผ่านก็ควรทบทวนปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าต่อผลงานให้มากที่สุด

สรุปได้ว่า การอธิบายหลักธรรมาภิบาลรวมถึง 20 องค์ประกอบ แต่เมื่อพิจารณาจากค่าความถี่พบว่า องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลมีจุดร่วมสำคัญ 4 องค์ประกอบ ที่ทุกองค์การนิยามตรงกัน ประกอบด้วย 1) หลักนิติธรรม 2) หลักความโปร่งใส 3) หลักการมีส่วนร่วม และ 4) หลักความรับผิดชอบต่อ ดังนั้นจึงสามารถสรุปในทางทฤษฎีได้ว่าองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลมีจุดร่วมสำคัญ 4 ประการ

หลักการกับการดูแลองค์การที่ดีของประเทศไทย

การการกับการดูแลองค์การภาครัฐ ตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) เป็นหลักการสากลที่ได้ถูกอ้างถึงครั้งแรกในรายงานของธนาคารโลก (World Bank) เมื่อปี ค.ศ. 1989 เรื่อง “Sub-Saharan Africa from Crisis to Sustainable Growth” กล่าวถึงความสำคัญของการมี

Governance และการฟื้นฟูเศรษฐกิจรวมถึงได้อธิบาย เกี่ยวกับการกำกับดูแลที่ดีหรือธรรมาภิบาล ว่าเป็น “ลักษณะและวิถีทางของการใช้ อำนาจในการใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจ และทางสังคมของประเทศเพื่อการ พัฒนาอย่างยั่งยืนซึ่งครอบคลุมการมีส่วนร่วม ของภาคส่วนต่างๆ การบริหารจัดการภาครัฐ ภาวะรับผิดชอบ กรอบ ตัวบท กฎหมาย เกี่ยวกับการพัฒนาความโปร่งใส และข้อมูลข่าวสาร” ต่อมากองทุนการเงินระหว่าง ประเทศ (International Monetary Fund) ทำการศึกษาและวิเคราะห์การให้ประเทศต่างๆ กู้ เงินเพื่อฟื้นฟู เศรษฐกิจ พบว่า ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่น่าไปสู่ความสำเร็จในการฟื้นฟูระบบ เศรษฐกิจของประเทศคือ การที่ประเทศนั้นมี Good Governance ต่อจากนั้น แนวความคิด เกี่ยวกับ Governance ได้รับการถ่ายทอด ผ่านหน่วยงานต่างๆ เช่น คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจ และสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific : UNESCAP) สานักงานโครงการพัฒนาแห่ง สหประชาชาติ (United Nations Development Program : UNDP) และ องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development : OECD) (อ๋อนฟ้า เวชชาชีวะ, 2559)

จากวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ในปี พ. ศ. 2540 ส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนของ สังคมไทย ซึ่งสาเหตุ สำคัญส่วนหนึ่งเกิดจากการบริหารจัดการในระดับชาติ และระดับองค์กรทั้ง ในภาครัฐและเอกชนมีความ บกพร่องและขาดประสิทธิภาพสูงรวมถึงการกระทำผิด ทุจริต และขาดจริยธรรมของบุคลากร ประกอบกับใน ปัจจุบันที่สถานการณ์ ด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและการบริหารงาน ของราชการ มีการเปลี่ยนแปลงอย่าง มาก และเป็นไปอย่างรวดเร็ว แต่ โครงสร้างการบริหารจัดการ ภาครัฐยังขาดความยืดหยุ่น และข้าราชการยังไม่สามารถ ปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม ค่านิยม และวิธีการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับการ เปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลให้เกิดปัญหาทั้งใน ระดับโครงสร้าง ระดับนโยบายและระดับการ ปฏิบัติการตั้ง ข้อสรุปต่อไปนี้

1. ภาครัฐขาดกลไกและกฎเกณฑ์ในการบริหารจัดการ การบ้านเมืองที่มีประสิทธิภาพและ คล่องตัวสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจการเมืองและสังคมภายนอก
2. บุคลากรขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานและค่านิยมที่มุ่งเน้นประโยชน์ของประชาชน รวมถึงการไม่สามารถปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของระบบราชการใน ปัจจุบัน จึงส่งผลให้การดำเนินงานในภาพรวมยังไม่มีประสิทธิภาพประสิทธิผล และเกิดความคั่ง ค่าสูงสุด ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย
3. ระบบการตัดสินใจและการบริหารจัดการของภาครัฐยังมีลักษณะที่ขาดความโปร่งใส บริสุทธิ์และ ยุติธรรมอย่างแท้จริงทำให้การบริหารจัดการโดยรวมไม่สามารถสนองตอบและเกิด ประโยชน์สูงสุดแก่ ประชาชนได้ ในขณะที่เดียวกันก็เปิดโอกาสหรือช่องทางให้เกิดการทุจริตและผิด จรรยาในการปฏิบัติราชการได้
4. ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสถานการณ์ บ้านเมือง รวมถึงไม่รู้ระบบการปฏิบัติงานของราชการเพียงพอ ทำให้ไม่สามารถเข้าร่วม ในกระบวนการตัดสินใจแก้ไข ปัญหาและตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของภาครัฐได้

5. เกิดปัญหาการทุจริตและการประพฤติมิชอบในภาครัฐอย่างกว้างขวาง ส่งผลให้ ภาครัฐเกิดความสูญเสีย ทั้งในแง่ภาพลักษณ์ งบประมาณ รายได้นาส่งรัฐ และค่าใช้จ่ายเพื่อใช้ในการป้องกันและปราบปรามทุจริตภายในหน่วยงานภาครัฐเป็นอย่างมากจากประเด็นปัญหาที่สำคัญ

ดังที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ประเทศไทยมีการบังคับใช้และ ปรับแก้กฎหมายต่าง ๆ เพื่อก่อให้เกิดและเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภาครัฐทุก ภาคส่วนภายในประเทศอย่างต่อเนื่องตามลำดับในการปฏิบัติงาน

สรุป

หลักธรรมาภิบาล และการบริหารงานหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อใช้เป็น กฎ ระเบียบ เพื่อให้หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน ประพฤติปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อเป็นการเสริมสร้างจิตสำนึกที่ดีในการบริหารงานและการทำงานในองค์กร และจัดกระบวนการทำงานให้มีระบบระเบียบให้มีการปฏิบัติงานตามสามัญสำนึกที่ดี ไม่ว่าจะ เป็นในเรื่องของ การบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่สิ้นเปลือง การติดตามการทุจริต ความโปร่งใส ตรวจสอบ ได้ โดยคำนึงถึงผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะได้รับผลกระทบ เนื่องจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติงาน ในหน่วยงานของรัฐและเอกชนนั้นจะเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง การพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตย และหลักธรรมาภิบาลให้เป็นส่วนหนึ่งของวิถีการดำเนินชีวิตในสังคมไทย ทุกองค์การจึงสมควรใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นเครื่องมือในการพัฒนาขีดความสามารถ โดยมีการส่งเสริมบทบาทให้เกิดการทำงานที่ปราศจากการทุจริตคอร์รัปชั่น หรือการไม่นำผลประโยชน์ของสาธารณะมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว มีการใช้หลักนิติธรรมในการดำเนินงาน หรือสร้างกรอบในการดำเนินงาน เพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้องกับหลักนิติธรรม การสร้างความพึงพอใจอย่างสูงสุดให้กับประชาชน องค์กรที่มีธรรมาภิบาลพนักงานจะทำงานด้วยความภาคภูมิใจ มีความภาคภูมิใจในเกียรติและศักดิ์ศรีของตนเอง นับถือซึ่งกันและกัน ไว้วางใจซึ่งกันและกัน และทำงานโดยมุ่งถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลเป็นหลัก ซึ่งจะช่วยให้องค์กรมีการพัฒนาอย่างยั่งยืนทำให้สังคมอยู่กันอย่างปกติสุขสืบไป

เอกสารอ้างอิง

ถวิลวดี บุรีกุล. (2546). “ธรรมาภิบาล : หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่.” *วารสารสถาบันพระปกเกล้า* 1 (2),14-25.

นิพนธ์ ทาบุราญ. (2560). ปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอบ้านตาขุน จังหวัดสุราษฎร์ธานี, *วารสารการบริหารปกครอง* 6 (2), 415-430.

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลีM. (2544). *ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

ปิยากร หวังมหาพร, (2560). *รัฐประศาสนศาสตร์ไทย : การจัดการภาครัฐแบบประชารัฐ*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์ วิทยาเขตขอนแก่น. (2564). *ความหมายและความสำคัญของการบริหาร*. (ออนไลน์). สืบค้นเมื่อ 4 สิงหาคม 2564. จาก <https://sites.google.com/site/poppypresent1/page1>
- รัตน์ บัสนันท์. (2551) *การสังเคราะห์เอกสารและงานวิจัยเกี่ยวกับธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐและหน่วยราชการอื่นของไทย*. คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2560). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560*. เล่ม 134 ตอนที่ 40ก, 6 เมษายน 2560.
- วจิตตานันท์ ดิกุล, ดารณี คำสวัสดิ์, จุไรรัตน์ พุ่มโพธิสุวรรณ, สาวอนุรักษ์ เพยกลาง. (2559). *รายงานวิจัยสถาบัน รูปแบบการบริหารจัดการที่เหมาะสมของศูนย์เชี่ยวชาญเฉพาะทางมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี*. นครราชสีมา : มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี
- วนิดา หม้อทิพย์, นฤมล อุตสาหะ, นุสรรา ผดุงทรง. (1996). *การบริหารงาน*. จัดพิมพ์โดย ปวส. 1 บัญชี, Anthony, perrew and Kacmar.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2559). 50 แนวคิด ตัวชี้วัด ตัวแบบของการบริหารจัดการและการบริหารจัดการที่ยั่งยืน. กรุงเทพฯ : ก้าวใหม่
- วีระยุทธ พรพจน์ธนาศ. (2557). *ธรรมาภิบาลในองค์การภาครัฐ: ศึกษากรณีโรงเรียนสังกัดส านักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน*. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2554). *หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมือง*. (ออนไลน์). สืบค้นจาก <https://www.ocsc.go.th/files/attachment/article>.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2555). *"9 องค์การ" บนเส้นทางสู่ความเป็นเลิศในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ : รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐยอดเยี่ยม ประจำปี พ.ศ. 2555*. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- สุขุมพงษ์ ชาญนวงศ์. (2558). *ธรรมาภิบาลกับพุทธศาสนา*. นครปฐม: คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.
- อ่อนฟ้า เวชชาชีวะ. (2559). *หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- อาชวีภุชชี น้อมเนียน, สุขุมพงษ์ ชาญนวงศ์, บุญวดี มนต์รีกุล ณ อยุธยา. (2561). *ธรรมาภิบาลกับประสิทธิภาพองค์การในประชาคมอาเซียน*. *วารสารการบริหารปกครอง*, 7 (1), 67-86.
- Grindle, M.S. (2010) *Good Governance: The Inflation of an Idea*. HKS Faculty Research Working Paper Series, RWP10-023, John F. Kennedy School of Government. Harvard University, Cambridge, MA.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press. Introduction.