

การบริหารรัฐกิจแนวใหม่

การบริหารรัฐกิจแนวใหม่เป็นเรื่องของการที่รัฐบาลไม่ควรบริหารงานในลักษณะองค์กรธุรกิจ แต่เป็นการบริหารงานด้วยการยึดหลักประชาธิปไตย หลายประเทศในโลกกำลังดำเนินการอยู่บนพื้นฐานของหลักการนี้ และมีการยอมรับในแนวทางการทำงานที่ยึดหลักประชาธิปไตยมากขึ้น มีการให้ความสำคัญกับเรื่องต่างๆหลายเรื่อง เช่น ความสนใจของสาธารณชน กระบวนการบริหารหรือการปกครอง และการเป็นพลเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ข้าราชการมีการเรียนรู้ เสริมสร้างทักษะใหม่ในการพัฒนานโยบายและปฏิบัติตามนโยบาย มีการรับรู้ มีการเคารพและยอมรับศักดิ์ศรีของการเป็นพลเมืองมากขึ้น

โดยปกติข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะรู้สึกว่าตนเองมีคุณค่ามากขึ้น เมื่อมีการเพิ่มหรือขยายการให้บริการของตน และมีการติดต่อกับประชาชนมากขึ้น ผู้บริหารจะรู้สึกว่าตนได้ประโยชน์จากการรับฟังประชาชนมากขึ้น และจากการบริการมากกว่าการกำกับดูแลเท่านั้น ประชาชนและข้าราชการจึงทำงานร่วมกัน และระบุปัญหาและแนวทางแก้ไขร่วมกันด้วย

ทัศนคติที่กล่าวมาแล้วเหล่านี้เป็นสิ่งที่กำลังเกิดขึ้น อย่างไรก็ตามเนื่องจากปัญหาในการบริหารงานมีความซับซ้อน และทรัพยากรมีจำนวนจำกัด ทั้งยังมีสาธารณชนคอยวิพากษ์การทำงานของข้าราชการอยู่เสมอ หน่วยงานราชการควรจะดำเนินการอย่างไร คำตอบในเรื่องนี้อาจไม่ง่ายแต่การยอมรับที่จะทำงานเพื่อบริการสาธารณะอาจจะเป็นปัจจัยที่ช่วยทำให้การทำงานประสบความสำเร็จได้ สิ่งที่ยังขาดอยู่คือหลักการที่จะแสดงถึงผลของการมีค่านิยมของการให้บริการสาธารณะ ที่ผ่านมาก็มีการเคลื่อนไหวเพื่อปรับปรุง เปลี่ยนแปลงการทำงานของหน่วยงานราชการอยู่มาก เช่นเรื่องของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ การทบทวนการทำงาน การบริหารที่มุ่งผลลัพธ์ และการบริหารคุณภาพ เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามในการบริหารรัฐกิจสิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญที่สุดก็คือการบริการประชาชน

การบริหารรัฐกิจแบบเดิมๆเป็นเรื่องที่รัฐบาลให้ความสนใจอยู่ที่การให้บริการโดยผ่านหน่วยงานของรัฐ มีการกำหนดนโยบายสาธารณะ มีการบริหารงาน และมีการปฏิบัติตามนโยบาย ที่อาจมีเรื่องทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง และนักบริหารรัฐกิจจะเป็นเพียงผู้มีบทบาทในการปฏิบัติตามนโยบายเสียมากกว่า ผู้บริหารจะรับผิดชอบต่อนักการเมืองที่ถูกเลือกเข้ามาตามวิถีประชาธิปไตยมากกว่ารับผิดชอบต่อประชาชน มีเรื่องของการรายงานตามลำดับชั้นในการทำงาน ตามแผนงาน และโครงการต่างๆ มีการควบคุมโดยผู้บริหารระดับสูงๆต่อไป ค่านิยมสาธารณะจะเป็นเรื่องของประสิทธิภาพและการมีเหตุผล องค์กรจะดำเนินการไปด้วยระบบปิดเพื่อให้มีประสิทธิภาพสูงสุด การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนมีจำกัด บทบาทของนักบริหารจึงเป็นเพียงการวางแผน จัดองค์กร การจัดหาบุคคลากร การสั่งการ การประสานงาน การรายงานและการทำงบประมาณ ซึ่งสิ่งที่กล่าวมานี้ล้วนเป็นสิ่งที่ผู้บริหารในองค์กรของรัฐต่างดำเนินการกันอยู่เป็นปกติ

บัดนี้การมีกระแสการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ที่สำคัญกับหลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การให้ความสำคัญกับประชาชน การมุ่งให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีตามแนวคิดของการบริหารแนวใหม่จึงเกิดขึ้น การบริหารรัฐกิจแนวใหม่เป็นการรวมกลุ่มของแนวคิดและการปฏิบัติ เป็นหลักการที่ใช้การดำเนินงานแบบเอกชนและธุรกิจใภาคราชการ หรือข้าราชการให้เหมือนธุรกิจแต่ไม่ใช้ให้เป็นองค์กรทางธุรกิจ นักทฤษฎีที่ศึกษาเรื่องของการ

เป็นพลเมือง เรื่องของชุมชน ประชาสังคม มนุษยวิทยาองค์กรและการบริหารรัฐกิจแนวใหม่เป็นผู้ที่ได้มีส่วนในการผลักดันให้เกิดการอภิปรายกันถึงหลักการบริหารแนวใหม่ๆขึ้น ซึ่งอาจมีหลักการหลากหลายแตกต่างกันออกไป (Denhardt and Denhardt, 2003: 42-43) อาทิ

- การมุ่งให้บริการแก่ประชาชนไม่ใช่การกำกับ ข้าราชการจึงไม่เพียงแต่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนแต่ต้องสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชนด้วย
- การสำรวจความสนใจและความต้องการของสาธารณชน เพื่อสร้างความสนใจร่วมและรับผิดชอบร่วมกัน
- การให้คุณค่าแก่ประชาชนในฐานะของการเป็นพลเมืองมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ โดยข้าราชการจะยอมรับที่จะเป็นผู้ช่วยเหลือสังคมมากกว่าการเป็นผู้จัดการธุรกิจที่คิดและทำเสมือนเงินหลวงเป็นเงินของตนเอง
- การคิดอย่างมีกลยุทธ์ แต่ปฏิบัติอย่างเป็นประชาธิปไตย นโยบายและโครงการต่างๆจะสนองความต้องการของสาธารณชนได้อย่างมีประสิทธิภาพหากมีการทำงานร่วมกัน
- การตระหนักว่าการมีสำเนียงรับผิดชอบไม่ใช่เรื่องง่าย ข้าราชการไม่ควรสนใจแค่เรื่องของการทำงานตามนโยบาย หรือเรื่องการตลาด และการอยู่รอดของตน แต่ต้องสนใจเรื่องของกฎหมาย รัฐธรรมนูญ ค่านิยมของชุมชน สังคม บรรทัดฐานทางการเมือง มาตรฐานวิชาชีพ และความสนใจสาธารณะด้วย
- การบริการมากกว่ากำกับ มีการสร้างค่านิยมร่วม การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบาย ถือเป็น การสร้างความสัมพันธ์และค่านิยมร่วมกันด้วย
- การคำนึงว่าประชาชนเป็นผู้มีคุณค่าไม่ใช่แค่ผลผลิต หน่วยงานราชการต่างๆจะประสบความสำเร็จในระยะยาวหากดำเนินการด้วยการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและสร้างการเป็นผู้นำร่วมกันกับประชาชนบนพื้นฐานของการเคารพประชาชน

เมื่อพิจารณาหลักการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ที่กล่าวแล้วจะพบว่าประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญ เป็นหัวใจของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่นี้ เพราะประชาชนมีฐานะของการเป็นพลเมือง และการเป็นหุ้นส่วนในการดำเนินกิจกรรมเป็นสิ่งสำคัญ เมื่อเป็นพลเมืองและหุ้นส่วน การปรึกษาหารือ การเปิดเผยข้อมูล การมีส่วนร่วม การทำงานอย่างโปร่งใส การทำงานที่มีหลักการ การยึดหลักนิติธรรมจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จัดเป็นคัมภีร์สำคัญของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ที่ครอบคลุมประเด็นต่างๆทั้งหมด โดยพิจารณาได้จากการมีเจตนารมณ์ที่มุ่งส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีของการเป็นมนุษย์ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การตรวจสอบอำนาจรัฐ การสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่และส่งเสริมการกระจายอำนาจเป็นสำคัญ ทั้งนี้จึงกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนั้นนอกจากมุ่งก่อให้เกิดการปฏิรูปทางการเมืองแล้วยังมุ่งให้เกิดการปฏิรูปทางการบริหารราชการแผ่นดินโดยยึดหลักการบริหารแนวใหม่อีกด้วย อนึ่งหลักการการบริการแนวใหม่ที่กำลังเป็นกระแสอยู่ในขณะนี้คือการบริหารจัดการที่ดี หรือธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งองค์การภาครัฐและเอกชนให้ความสนใจและพยายามที่จะนำมาใช้เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ของการทำงานที่ดีที่สุด โดยอยู่บนพื้นฐานของการมีหลักการดังกล่าว

ธรรมาภิบาล กับ การบริหารแนวใหม่

ธรรมาภิบาลจัดเป็นแนวคิดสำคัญในการบริหารงานและการปกครองในปัจจุบัน เพราะโลกปัจจุบันได้หันไปให้ความสนใจกับเรื่องของโลกาภิวัตน์และธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดี มากขึ้น แทนการสนใจเรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรมดังแต่ก่อน เพราะกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจมีความสำคัญกระทบถึงกัน การติดต่อสื่อสาร การดำเนินกิจกรรมในที่หนึ่งมีผลกระทบต่ออีกที่หนึ่ง การพัฒนาเรื่องของการเมืองการปกครองได้มุ่งให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางมากขึ้น หากจะให้ประเทศมีการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน การมุ่งดำเนินธุรกิจ หรือปฏิบัติราชการต่างๆโดยไม่ให้ความสนใจถึงเรื่องของสังคม ประชาชน และสิ่งแวดล้อมจึงเป็นไปได้ยากต่อไป การมีการบริหารจัดการที่ดีจึงเข้ามาเป็นเรื่องที่ทุกภาคส่วนให้ความสำคัญและเริ่มมีการนำไปปฏิบัติกันมากขึ้น

ดังกล่าวแล้วธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดี เป็นประเด็นที่อยู่ในความสนใจของประชาชน โดยเฉพาะข้าราชการ และพนักงานบริษัทเอกชนเพราะธรรมาภิบาลเป็นการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตั้งมั่นอยู่บนหลักการบริหารงานที่เที่ยงธรรม สุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีจิตสำนึกในการทำงาน มีความรับผิดชอบในสิ่งที่ได้กระทำ พร้อมตอบคำถามหรือตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและพร้อมรับผิดชอบ มีศีลธรรม จริยธรรมในการทำงาน การคำนึงถึงการมีส่วนร่วมในการรับรู้ ตัดสินใจ ดำเนินการและประเมินผล ตลอดจนร่วมรับผลจากการตัดสินใจร่วมกัน มีการส่งเสริมสภาพทวิภาคี และการให้ความสำคัญกับกลุ่มต่างๆ รวมทั้งคนด้อยโอกาส ตลอดจนการสร้างความเท่าเทียมกันทางสังคมในการรับโอกาสต่างๆที่ประชาชนพึงจะได้รับจากรัฐอีกด้วย ธรรมาภิบาลเป็นทั้งหลักการ กระบวนการและเป็นเป้าหมายไปในตัว การมีธรรมาภิบาลอาจนำมาสู่การมีประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ได้ในที่สุดและการมีประชาธิปไตยก็นำมาสู่การมีผลทางสังคมคือการมีการพัฒนาประเทศไปในทางที่สร้างความสงบสุขอย่างต่อเนื่องและสถาพร ตลอดจนนำมาสู่การแก้ปัญหาความขัดแย้งต่างๆที่จะเกิดขึ้นได้โดยสันติวิธี

ในส่วนของเอกชนก็มีการมีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ซึ่งมีการเรียกว่า เป็น corporate governance หรือ บรรษัทภิบาล เป็นการสร้าง หลักของการเติบโตของบริษัท เพื่อความอยู่รอดในโลกของการแข่งขัน ซึ่งต้องมีแนวปฏิบัติสำหรับบุคคลากร เช่น ความโปร่งใส ความซื่อสัตย์ ความรับผิดชอบ และแข่งขันได้ เป็นต้น การมี บรรษัทภิบาลเป็นการดำเนินการไปด้วยหลักธรรมที่ถูกต้อง เพื่อเสริมศักยภาพในการแข่งขัน และเพิ่มประสิทธิภาพ การมีการจัดการที่ดี ช่วยให้ระบบถ่วงดุลที่เกิดขึ้นในองค์กรดีขึ้น ระบบตรวจสอบจะทำได้ดีด้วย เป็นการให้หลักการอยู่ร่วมกันอย่างสมดุล ให้สิ่งที่ไม่ดีถูกขจัด คงไว้แต่สิ่งที่ดี ตามหลักธรรมะของพระพุทธเจ้าคือ ‘ มัชฌมาปฏิปทา’ (ทักษิณ ชินวัตร, 2545)

ธรรมาภิบาลมาจากไหน

ธรรมาภิบาลไม่ใช่เรื่องใหม่แต่มีสอนอยู่ในหลักศาสนาต่างๆอยู่แล้ว แต่ไม่ได้เรียกอย่างที่เรียกกันในปัจจุบันนี้ ในพุทธศาสนามีการสอนเรื่องธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดีกันมาตั้งแต่พุทธกาลแล้ว โดยหากเราพิจารณาคำสอนของพระพุทธเจ้า จะเห็นว่าเป็นหลักธรรมที่สอดคล้องกับเรื่องของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่และมีการนำมาใช้ในการบริหารงานอย่างต่อเนื่อง แม้กระทั่งในศาสนาอื่นๆก็คิดว่ามีได้แตกต่างกันมากนัก มีคำสอนมากมายที่ระบุชัดเจนถึงหลักการธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดี อาทิการเป็นคนสมบูรณ์แบบ หรือ ideal person นั้นจะนำหมู่ชนและสังคมไปสู่สันติสุขและสวัสดิ์ โดยประกอบไปด้วยคุณสมบัติ 7 ประการ (พระธรรมปิฎก(ป.อ. ปยุตโต) , 2541) ตามหลักสัปปุริสธรรม ซึ่งเป็นธรรมของคณิน การรู้หลักและรู้จักเหตุ เป็นการรู้กฎเกณฑ์ของสิ่งทั้งหลาย รู้หน้าที่ของตนเอง อันจะทำให้ปฏิบัติงานตรงตามหน้าที่ มีความสำนึกรับผิดชอบ ความมุ่งหมายและรู้จักผล เข้าใจวัตถุประสงค์ของงานที่ทำ ทำให้ทำงานแล้วเกิดผลสัมฤทธิ์ ก่อให้เกิดประสิทธิผล รู้ตน รู้จักตนเอง ว่าโดยฐานะ เพศ กำลัง ความรู้ความสามารถ เป็นอย่างไร และทำการต่างๆให้สอดคล้อง รู้ประมาณ รู้จักพอดี รู้กาล รู้กาลเวลาที่เหมาะสม ระยะเวลาที่พึงใช้ในการประกอบกิจ หน้าที่การงาน รู้ว่าเวลาไหนควรทำอะไร อย่างไร วางแผนการใช้เวลา เป็นการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั่นเอง รู้ชุมชน รู้จักถิ่น ที่ชุมชน ชุมชน การอันควรประพฤติในที่ชุมชน รู้ระเบียบวินัย ประเพณี วัฒนธรรม ทำให้ประพฤติตัวถูกหลักนิติธรรม คุณธรรม จริยธรรม ของท้องถิ่นนั้น รู้บุคคล รู้จักและเข้าใจความแตกต่างแห่งบุคคล เป็นการทำงานร่วมกับผู้อื่นได้อย่างสันติสุขและเกิดสัมฤทธิ์ผลของงานได้ในที่สุด นอกจากนี้ยังมีหลักธรรมอื่นๆที่เกี่ยวข้องอีกมากมาย จึงอาจกล่าวได้ว่า ธรรมาภิบาลสำหรับคนไทยแล้วไม่ใช่เรื่องใหม่แต่อย่างไร เพียงแต่มีได้นำมาปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม

ในช่วงปีพ.ศ. 2539-2540 แนวคิดเรื่องการบริหารจัดการที่ดีได้เผยแพร่สู่สังคมไทย โดยองค์กรพัฒนาในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งนักวิชาการที่ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารจัดการที่ดีในการสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยได้หยิบยกปัญหาที่เป็นผลกระทบจากการมีระบบบริหารจัดการที่ไม่ดีและแนวทางสร้างระบบที่ดีขึ้นมาเป็นประเด็นในการสร้างความเข้าใจและระดมความเห็นจากประชาชนในภาคส่วนต่างๆของสังคมเป็นผลให้ภาคประชาชนภาคประชาสังคมเกิดการตื่นตัวในเรื่องดังกล่าวอย่างกว้างขวาง องค์กรต่างประเทศที่ให้เงินกู้และเงินช่วยเหลือเช่น ธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ เพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนาเป็นแนวปฏิบัติ เพื่อการนำเงินไปใช้อย่างโปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมีหลักการของการมีธรรมาภิบาลหลายหลักการแตกต่างกันออกไป แต่ก็มีหลักการพื้นฐานคล้ายกัน หลักการพื้นฐานที่สำคัญคือ หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส สำนึกรับผิดชอบ และประสิทธิภาพประสิทธิผล

คำว่า ธรรมาภิบาล เกิดจากคำว่า “ธรรม” บวกกับ “อภิบาล” (การรักษายิ่งธรรม) มาจากคำภาษาอังกฤษว่า good governance โดยคำว่า governance (การอภิบาล) คือ วิธีการใช้อำนาจเพื่อการบริหารทรัพยากรขององค์กร good governance (ธรรม + อภิบาล = ธรรมาภิบาล) จึงเป็นวิธีการที่ดีในการอำนาจ เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร (โดย ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ทำการให้คำจำกัดความสั้นๆไว้ในการบรรยายนักศึกษาที่สถาบันพระปกเกล้า) อย่างไรก็ตาม คำว่า good governance นี้คณะกรรมการบัญญัติศัพท์รัฐศาสตร์ของราชบัณฑิตยสถาน ได้บัญญัติว่า “วิธีการปกครองที่ดี” แต่นักวิชาการบางท่านใช้คำว่า “ธรรมรัฐแห่งชาติ” (Boonmi, 2002) ซึ่งไม่ตรงกับ ความหมายในภาษาอังกฤษ เพราะ “ธรรมรัฐ “ แปลว่า “รัฐที่มีธรรม” แต่มีการให้ความหมายโดยทางกรรมการ

ข้าราชการพลเรือนว่า “สุประศาสนการ” ซึ่งต่อมาศาสตราจารย์บรรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้นำเสนอคำว่า “ธรรมาภิบาล” (จำนง ทองประเสริฐ, 2545) และทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ใช้คำว่า “การบริหารกิจการและสังคมที่ดี” ขณะที่ทางคณะกรรมการพัฒนาระบบงานใช้คำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ดังปรากฏในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและมูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย, 2546) อย่างไรก็ตามในที่นี้จะขอใช้คำว่า “ธรรมาภิบาล” เพราะมีการนำมาใช้กันอย่างแพร่หลาย กระชับและเข้าใจกันอยู่มากแล้ว

ในส่วนของประเทศไทยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ตระหนักถึงความสำคัญของการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีที่เกิดขึ้นในสังคมไทย โดยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ได้กำหนดแนวทางเพื่อสร้างการบริหารจัดการที่ดีในยุทธศาสตร์การพัฒนาประชาธิปไตย โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาประสิทธิภาพของภาคราชการ การสร้างความเข้มแข็งแก่ภาคประชาชน เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาได้อย่างเต็มศักยภาพ ตลอดจนการเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างภาครัฐกับประชาชน เพื่อให้เกิดการประสานร่วมมือกันในการพัฒนาประเทศ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ยังคงให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่องกับการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี โดยได้ขยายกรอบการดำเนินงานให้ครอบคลุมทุกภาคส่วนของสังคม ได้แก่ การสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีในภาครัฐกิจเอกชน การส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานของกลไกตรวจสอบทั้งที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และกลไกตรวจสอบสาธารณะในภาคประชาชน รวมทั้ง การปลูกจิตสำนึกของประชาชนในเรื่องคุณธรรม จริยธรรม ความพอดี เพื่อเป็นรากฐานสำคัญของการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีในสังคมไทย

ผลการดำเนินงานในช่วงที่ผ่านมาของหน่วยงานราชการจัดว่ามีความสอดคล้องกับทิศทางของแผนพัฒนาฯ ในหลายส่วน โดยเฉพาะเรื่องการปฏิรูประบบราชการที่ได้มีการจัดทำแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ รวมทั้งระบบงบประมาณและระบบกฎหมาย ให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และเป็นเครื่องมือสนับสนุนการพัฒนาประเทศอย่างแท้จริง และมีการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและท้องถิ่นตามแนวทางการกระจายอำนาจ แต่ยังไม่สามารถบอกได้อย่างชัดเจนถึงประเด็นสำคัญในเรื่องของการบริหารจัดการที่ดี แต่ได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ที่ได้ระบุแนวทางในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีไว้ 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และ 9 และใช้เป็นหลักการในการดำเนินการให้มีผลในทางการสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ธรรมาภิบาลคืออะไร

แนวคิดของ “การปกครอง” “การบริหารจัดการ” หรือ governance ไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่เป็นสิ่งที่มีความพร้อมกับการมีอารยธรรมของมนุษย์ ดังนั้นเราอาจให้ความหมายของ “การปกครอง” หรือ “การบริหารจัดการ” ว่าเป็นกระบวนการของการตัดสินใจและกระบวนการที่มีการนำผลของการตัดสินใจไปปฏิบัติ คำว่าการปกครองหรือการบริหารจัดการอาจถูกใช้ในหลายสถานะ เช่น ในเรื่องของการปกครองหรือการบริหารงานเอกชน การปกครองหรือการบริหารงานในระดับนานาชาติ ระดับชาติ หรือระดับท้องถิ่น

อย่างไรก็ดี มีคนจำนวนมากที่ไม่เข้าใจเรื่องของธรรมาภิบาลแม้กระทั่งคำจำกัดความของธรรมาภิบาล ซึ่งไม่ใช่เรื่องแปลกแต่อย่างใด คำว่า governance เป็นเรื่องของ การอภิบาล เป็นวิธีการใช้อำนาจ ขณะที่ good governance เป็นการรวมคำของ ธรรม และ อภิบาล เป็น ธรรมาภิบาล เป็นวิธีการที่ดีในการอำนาจ เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร โดยหลักธรรมาภิบาลสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ในทุกภาคต่างๆ อาทิ ภาครัฐ ธุรกิจ ประชาสังคม ปัจเจกชน และองค์กรระหว่างประเทศ โดยมีเป้าหมายของการใช้หลักธรรมาภิบาลคือเพื่อการมีความเป็นธรรม ความสุจริต ความมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ซึ่งวิธีการที่จะสร้างให้เกิดมีธรรมาภิบาลขึ้นมาได้ก็คือ การมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ ถูกตรวจสอบได้ และการมีส่วนร่วมเป็นสำคัญ แต่อาจประกอบไปด้วยหลักการอื่นๆอีกได้ด้วยแล้วแต่ผู้นำไปใช้ โดยสภาพแวดล้อมของธรรมาภิบาลอาจประกอบไปด้วยกฎหมาย ระเบียบต่างๆ ประมวลจริยธรรม ประมวลการปฏิบัติที่เป็นเลิศและวัฒนธรรม (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2545) ซึ่งล้วนเอื้อหรือไม่เอื้อต่อการบริหารจัดการที่ดี

ธรรมาภิบาลจึงเป็นเรื่องของหลักการบริหารแนวใหม่ ที่มุ่งเน้นหลักการ โดยมีใช้หลักการที่เป็นรูปแบบทฤษฎีการบริหารงาน แต่เป็นหลักการการทำงาน ซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อการบริหารงานแล้ว จะเกิดความเชื่อมั่นว่าจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุดคือ ความเป็นธรรม, ความสุจริต, ความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล (ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ, 2545)

ธรรมาภิบาล ประกอบไปด้วยหลักการสำคัญหลายประการ แล้วแต่วัตถุประสงค์ขององค์กรที่นำมาใช้ หลักการที่มีผู้นำไปใช้เสมอคือ การมีส่วนร่วมของประชาชน การมุ่งฉันทมติ การมีสำนึกรับผิดชอบ ความโปร่งใส การตอบสนอง ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ ความเท่าเทียมกันและการคำนึงถึงคนทุกกลุ่มหรือพหุภาคีและการปฏิบัติตามหลักนิติธรรม แต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีนั้นได้ระบุไว้ 6 หลักการดังกล่าวมาแล้วและกลายเป็นหลักการสำคัญที่มีการนำมาใช้ในประเทศไทยอย่างกว้างขวางอยู่ในปัจจุบันนี้ แต่ก็มีคำถามว่าหลักการต่างๆนี้หมายถึงอะไร แล้วจะทราบได้อย่างไรว่ามีธรรมาภิบาลแล้วหรือยัง มีมากหรือน้อย ต้องปรับปรุงอะไรอีกบ้าง คำตอบที่อาจเป็นไปได้ก็คือการจัดทำตัวชี้วัดเพื่อผู้ใช้จะได้เข้าใจและนำไปใช้ตรวจสอบตนเองและผู้อื่นหรือหน่วยงานอื่นได้

หลักการต่างๆที่อธิบายการมีธรรมาภิบาลและการนำไปประยุกต์ใช้ ธรรมาภิบาลอาจประกอบไปด้วยหลักการต่างๆมากมายแล้วแต่ผู้ที่จะนำเรื่องของธรรมาภิบาลไปใช้ และจะให้ความสำคัญกับเรื่องใดมากกว่ากัน และในบริบทของประเทศไทย บริบทของหน่วยงาน หลักการใดจึงจะเหมาะสมที่สุด สำหรับประเทศไทยแล้ว เนื่องจากได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่ให้ความสำคัญกับหลักการสำคัญ 6 หลักการดังกล่าวแล้วในที่นี้จึงขอ

นำเสนอรายละเอียดของการพัฒนาดัชนีวัดธรรมาภิบาลบนพื้นฐานของหลักการทั้ง 6 หลักการของสถาบันพระปกเกล้า (ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ, 2545) ดังต่อไปนี้

รูปที่ 1 หลักการสำคัญของธรรมาภิบาล

1. ด้านหลักนิติธรรม Rule of Laws

หลักการสำคัญอันเป็นสาระสำคัญของ “หลักนิติธรรม” ประกอบด้วย 7 หลักการคือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง ความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” และหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ

1. หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติธรรม เพราะ หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจการตรวจสอบอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจ
2. หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักนิติธรรมมีความเกี่ยวข้องกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคล และสิทธิในความเสมอภาค สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” อันเป็นหลักการสำคัญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ
3. หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการ หรือฝ่ายปกครองที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบ จากตัวแทนของประชาชน โดย ฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลพินิจ โดยปราศจากข้อบกพร่อง
4. หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรอง กำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็นตามหลักความแน่นอนของกฎหมาย หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง และหลักความพอสมควรแก่เหตุ
5. หลักความอิสระของผู้พิพากษา ผู้พิพากษาสามารถทำภาระหน้าที่ในทางตุลาการได้โดยปราศจากการแทรกแซงใดๆ โดยผู้พิพากษามีความผูกพันเฉพาะต่อกฎหมายและ ทำการพิจารณาพิพากษาภายใต้มนธรรมของตนเท่านั้น โดยวางอยู่บนพื้นฐานของความอิสระจาก 3 ประการ กล่าวคือ ความอิสระจากคู่ความ ความอิสระจากรัฐ และความอิสระจากสังคม
6. หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” เมื่อไม่มีข้อบัญญัติทางกฎหมายให้เป็นความผิด แล้วจะเอาผิดกับบุคคลนั้นๆไม่ได้
7. หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ หมายความว่า รัฐธรรมนุญได้รับการยอมรับให้เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่สูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐนั้น และหากกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนุญกฎหมายดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับ

2. หลักด้านหลักคุณธรรม Ethics

ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 หลักการคือหน่วยงานปลอดการทุจริต หน่วยงานปลอดจากการทำผิดวินัย และ หน่วยงานปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณ องค์ประกอบของคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากคอร์ปชั่น หรือมีคอร์ปชั่นน้อยลง คอร์ปชั่น การฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือ corruption โดยรวม หมายถึง การทำให้เสียหาย การทำลาย หรือการละเมิดจริยธรรม ธรรมเนียมปฏิบัติและกฎหมาย สำหรับพิสัยของ คอร์ปชั่นได้สร้างความเสียหายและความเดือดร้อน และเป็นพฤติกรรมที่ส่งผลในทางลบต่อคุณธรรมของการบริหารจัดการอย่างร้ายแรง เมื่อพิจารณาเรื่องของคุณธรรมจึงควรพิจารณาเรื่องต่อไปนี้

1. องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างโจ่งแจ้งหรือไม่ ปฏิบัติตามกฎหมายน้อยลง
2. องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติที่น้อยกว่าหรือไม่ดีเท่าที่กฎหมายกำหนด หรือปฏิบัติเช่นนั้นน้อยลง
3. องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติที่มากกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือปฏิบัติเช่นนั้นน้อยลง
4. องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ใช้วิธีการที่ผิดกฎหมายหรือปฏิบัติเช่นนั้นน้อยลง

สำหรับการที่หน่วยงานปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณนั้นเป็น การกระทำผิดวิชาชีพนิยม ได้แก่ พฤติกรรมที่สวนทางหรือขัดแย้งกับองค์ประกอบของวิชาชีพนิยมโดย เฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของการมี จรรยาบรรณวิชาชีพ และการประพฤติตามจรรยาบรรณวิชาชีพ

3. ด้านความโปร่งใส Transparency

ประกอบไปด้วยหลักการย่อย 4 หลักการคือ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านโครงสร้าง หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้คุณ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้โทษ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล

1. ความโปร่งใสด้านโครงสร้าง ประกอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้
 - 1) มีการตรวจสอบภายในที่เข้มแข็ง เช่น มีคณะกรรมการตรวจสอบ คณะกรรมการสอบสวน เป็นต้น
 - 2) โปร่งใส เห็นระบบงานทั้งหมดได้อย่างชัดเจน
 - 3) ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รับรู้การทำงาน
 - 4) มีเจ้าหน้าที่มาด้วยระบบคุณธรรมมีความสามารถสูงมาอยู่ใหม่มากขึ้น
 - 5) มีการตั้งกรรมการหรือหน่วยงานตรวจสอบขึ้นมาใหม่
 - 6) มีฝ่ายบัญชีที่เข้มแข็ง
2. ความโปร่งใสด้านให้คุณ ประกอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้
 - 1) มีค่าตอบแทนพิเศษในการปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จ
 - 2) มีค่าตอบแทนเพิ่มสำหรับการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ

3) มีค่าตอบแทนพิเศษให้กับเจ้าหน้าที่ที่ซื้อสัตย์

4) มีมาตรฐานเงินเดือนสูงพอเพียงกับค่าใช้จ่าย

3. ความโปร่งใสด้านการให้โทษ ประกอบด้วยพฤติการณ์ต่อไปนี้

1) มีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ

2) มีวิธีการพิจารณาโทษผู้ทำผิดอย่างยุติธรรม

3) มีการลงโทษจริงจัง หนักเบาตามเหตุแห่งการกระทำผิด

4) มีระบบการฟ้องร้องผู้กระทำผิดที่มีประสิทธิภาพ

5) หัวหน้างานลงโทษผู้ทุจริตอย่างจริงจัง

6) มีการปรามผู้ส่อทุจริตให้เลิกความพยายามทุจริต

7) มีกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว

4. ความโปร่งใสด้านการเปิดเผย ประกอบด้วยพฤติการณ์ต่อไปนี้

1) ประชาชนได้เข้ามารับรู้ การทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบ

2) ประชาชนและสื่อมวลชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดหา การให้สัมปทานการออกกฎระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ

3) ประชาชน สื่อมวลชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ได้มีโอกาสควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีการต่างๆ มากขึ้น

4) มีการใช้กลุ่มวิชาชีพภายนอก เข้ามาร่วมตรวจสอบ

4. หลักการมีส่วนร่วม Participation

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย และการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม

ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการ และยังเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใดๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ

หลักการมีส่วนร่วมประกอบไปด้วยหลักการสำคัญ 4 หลักการคือ

1. ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการ และยังเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใดๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ

2.ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือ ผู้วางแผนโครงการเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลมากขึ้น และประเด็นในการประเมินข้อดีข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการริเริ่มโครงการต่างๆ และการบรรยายให้ประชาชนฟังเกี่ยวกับโครงการต่างๆ แล้วขอความคิดเห็นจากผู้ฟัง รวมไปถึงการร่วมปรึกษาหารือ เป็นต้น

3.ระดับการวางแผนร่วมกัน และการตัดสินใจ เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าการปรึกษาหารือ กล่าวคือ เป็นเรื่องการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างมากขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกันในการตัดสินใจ และวางแผนเตรียมโครงการ และเตรียมรับผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ ระดับนี้มักใช้ในกรณีที่เป็นเรื่องซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การใช้อินชูลานซ์เพื่อปัญหาข้อขัดแย้ง และการเจรจาเพื่อหาทางประนีประนอมกัน เป็นต้น

4.ระดับการพัฒนาศักยภาพในการมีส่วนร่วม สร้างความเข้าใจให้กับสาธารณชน เป็นระดับขั้นที่สูงที่สุดของการมีส่วนร่วม คือเป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการได้ตระหนักถึงความสำคัญและประโยชน์ที่จะได้รับจากการมีส่วนร่วมของประชาชน และได้มีการพัฒนาสมรรถนะหรือขีดความสามารถในการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้นจนอยู่ในระดับที่สามารถมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ และเกิดประโยชน์สูงสุด

5. หลักสำนักรับผิดชอบ Accountability

มีความหมายกว้างกว่าความสามารถในการตอบคำถามหรืออธิบายเกี่ยวกับพฤติกรรมได้เท่านั้น ยังรวมถึงความรับผิดชอบต่อผลงาน หรือปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งการตอบสนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ เป็นเรื่องของความพร้อมที่จะรับผิดชอบต่อ ความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบได้ โดยในแง่มุมมองของการปฏิบัติถือว่า สำนักรับผิดชอบเป็นคุณสมบัติหรือทักษะที่บุคคลพึงแสดงออกเพื่อเป็นเครื่องชี้ว่าได้ยอมรับในภาระกิจที่ได้รับมอบหมายและนำไปปฏิบัติด้วยความรับผิดชอบต่อ ประกอบด้วยหลักการย่อยดังนี้

1. การมีเป้าหมายที่ชัดเจน

การมีเป้าหมายชัดเจนเป็นสิ่งสำคัญสิ่งแรกของระบบสำนักรับผิดชอบกล่าวคือ องค์กรจะต้องทำการกำหนดเป้าหมายวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติการสร้างวัฒนธรรมใหม่ให้ชัดเจนว่าต้องการบรรลุอะไรและเมื่อไรที่ต้องการเห็นผลลัพธ์นั้น

2. ทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน

จากเป้าหมายที่ได้กำหนดเอาไว้ ต้องประกาศให้ทุกคนได้รับรู้และเกิดความเข้าใจ ถึงสิ่งที่ต้องการบรรลุ และเงื่อนไขเวลาที่ต้องการให้เห็นผลงาน เปิดโอกาสให้ทุกคนได้เป็นเจ้าของ โครงการสร้างวัฒนธรรมนี้ร่วมกัน เพื่อให้เกิดการประสานกำลังคนร่วมใจกันทำงาน เพื่อผลิตภาพโดยรวมขององค์กร

3. การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

ความสำเร็จของการสร้างวัฒนธรรมสำนักรับผิดชอบ อยู่ที่ความสามารถของหน่วยงานในการสื่อสารสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นในองค์กร ผู้บริหารให้ความสนับสนุน แนะนำ ทำการตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพและมีการประสานงานร่วมมือกันทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆในองค์กร

4. การจัดการพฤติกรรมที่ไม่เอื้อการทำงานอย่างไม่หยุดยั้ง

ปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงนับว่าเป็นเรื่องปกติ และทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงมักจะมีการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเสมอ หน่วยงานต้องมีมาตรการในการจัดการกับพฤติกรรม การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเพื่อให้ทุกคนเกิดการยอมรับแนวความคิดและเทคโนโลยีใหม่ๆ

5. การมีแผนการสำรอง

ส่วนประกอบสำคัญขององค์การที่มีลักษณะวัฒนธรรมสำนึกรับผิดชอบ ต้องมีการวางแผนฟื้นฟู ที่สามารถสื่อสารให้ทุกคนในองค์การได้ทราบและเข้าใจถึงแผน และนโยบายของ องค์การ และที่สำคัญคือ ต้องมีการกระจายข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องสมบูรณ์ อย่างเปิดเผย

6. การติดตามและประเมินผลการทำงาน

องค์การจำเป็นต้องมีการติดตามและประเมินผลการทำงานเป็นระยะๆ อย่างสม่ำเสมอ เพื่อตรวจสอบดูว่าผลงานนั้นเป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพงานที่กำหนดไว้หรือไม่ ผลงานที่พบว่ายังไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดต้องมีการดำเนินการแก้ไขในทันที ขณะที่ผลงานที่ได้มาตรฐานต้องได้รับการยอมรับยกย่องในองค์การ

6. หลักความคุ้มค่า Value for Money

หลักการนี้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารการจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด สิ่งเหล่านี้เป็นผลในการปฏิบัติอันเกิดจากการใช้หลักธรรมาภิบาลนั่นเอง ประกอบด้วย

1. การประหยัด หมายถึง

- 1.1 การทำงานและผลตอบแทนบุคลากรเป็นไปอย่างเหมาะสม
- 1.2 การไม่มีความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์
- 1.3 การมีผลผลิตหรือบริการได้มาตรฐาน
- 1.4 การมีการตรวจสอบภายในและการจัดทำรายงานการเงิน
- 1.5 การมีการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ

2. การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด หมายถึง

- 2.1 มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ
- 2.2 มีการพัฒนาทรัพยากรบุคคล
- 2.3 มีการใช้ผลตอบแทนตามผลงาน

3. ความสามารถในการแข่งขัน หมายถึง

- 3.1 การมีนโยบาย แผน วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมาย
- 3.2 การมีการเน้นผลงานด้านบริการ
- 3.3 การมีการประเมินผลการทำงาน
- 3.4 ผู้บริหารระดับสูงมีสภาวะผู้นำ

เมื่อมีหลักการที่เป็นแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลแล้ว หน่วยงานที่ต้องการใช้หลักการบริหารแนวใหม่ที่มุ่งสร้างธรรมาภิบาลสามารถประยุกต์ใช้ได้และวัดระดับการมีธรรมาภิบาลของหน่วยงานตนได้ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งจากผู้ให้บริการและผู้รับบริการ ตลอดจนรวบรวมข้อมูลที่มีอยู่แล้วในหน่วยงาน ภาพข้างล่างนี้เป็นตัวอย่างของการนำหลักการข้างต้นไปสร้างตัวชี้วัดและนำไปทดสอบจริงในหน่วยงาน และสามารถแสดงผลให้เข้าใจได้ง่าย ทำให้ผู้บริหารสามารถนำไปปรับปรุงแก้ไขการทำงานของหน่วยงานให้มีธรรมาภิบาลมากขึ้นได้

รูปที่ 2 แสดงตัวอย่างของผลการวัดระดับการมีธรรมาภิบาล

รูปที่ 3 การแสดงผลการวัดระดับการมีธรรมาภิบาล

T1 หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านโครงสร้าง

T2 หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้คุณ

T3 หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้โทษ

T4 หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล

รูปที่ 4 แสดงผลการวัดระดับการมีความโปร่งใสในองค์กร

รูปดังกล่าวข้างต้นเป็นการนำเสนอตัวอย่างผลการทดลองวัดธรรมาภิบาลในองค์กรและสามารถแสดงผลให้เข้าใจได้ง่ายๆและชัดเจน

ทำอย่างไรจึงธรรมาภิบาลจึงจะยั่งยืน

เพื่อให้องค์กรของรัฐ เอกชน และทุกๆ ส่วนนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ให้กว้างขวางและยั่งยืนจำเป็นต้องมีปัจจัยสำคัญหลายๆ ปัจจัย ที่นอกเหนือจากความตระหนักของบุคลากรในหน่วยงานและผู้บริหารแล้ว คือ ความต่อเนื่อง หรือความยั่งยืนของการเป็นประชาธิปไตยและความมั่นคงของประเทศ (sustainability of democracy and national security) เพราะประชาธิปไตยค่อนข้างเป็นพลวัต เพราะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา และตามการเปลี่ยนแปลงของสังคม และยังมีกรอบภัยคุกคามถึงความหมายที่แท้จริงอยู่อย่างกว้างขวาง แต่มีมิติที่สำคัญของประชาธิปไตยก็คือการแข่งขัน การมีส่วนร่วม และเสรีภาพในทางการเมือง การเป็นประชาธิปไตยและความยั่งยืนของประชาธิปไตยจึงเป็นสิ่งที่ช่วยทำให้การบริหารจัดการที่ดี หรือธรรมาภิบาลคงอยู่ได้ เนื่องจากตราบไคท์ที่ไม่เป็นเผด็จการ ประชาชนย่อมมีโอกาสแสดงความคิดเห็น มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย มีการตรวจสอบการดำเนินการของรัฐ ทำให้เกิดความโปร่งใส ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐและเอกชนตลอดหน่วยงานต่างๆ มีส่วนรับผิดชอบ ประชาธิปไตยจึงมีข้อดี คือเป็นวิธีส่งเสริมการมีส่วนร่วมของบุคคลกลุ่มต่างๆ เพื่อหาแนวทางแก้ไขความขัดแย้งแทนการใช้ความรุนแรง กระบวนการเป็นประชาธิปไตยนำมาสู่การส่งเสริมสันติวิธีในชาติและระหว่างชาติได้ (Boutros-Ghali, 2000 : 106) ประชาธิปไตยเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ มีการลงคะแนนเสียงโดยเท่าเทียมกัน มีการสร้างความเข้าใจร่วมกัน มีการควบคุมทางนโยบาย ประชาธิปไตยนำมาสู่การหลีกเลี่ยงทรราช การมีสิทธิเสรีภาพ มีการแสดงความคิดเห็นของตนเอง มีความอิสระทางความคิด มีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ปกป้องความสนใจส่วนบุคคล มีความเท่าเทียมกันทางการเมืองและประชาธิปไตยแนวใหม่นำมาสู่การแสวงหาเสรีภาพและความเจริญ (Robert Dahl, 2000: 38-44.) และที่สำคัญกระบวนการประชาธิปไตยนำมาสู่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นการสร้างการเจริญเติบโตในด้านการสร้างความรับผิดชอบและสร้างปัญญา ขณะเดียวกันก็นำมาซึ่งแนวทางที่สำคัญที่สุดสำหรับประชาชนในการปกป้องและนำเสนอความสนใจของพวกเขา (Diamond, 1998)

การใช้กระบวนการประชาธิปไตยเพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมาย การบริหารและทางสังคม ตลอดจนจนการมีความเป็นธรรมมากขึ้นจัดเป็นเรื่องยาก แต่ก็เป็นที่เข้าใจกันว่า การเมืองแบบประชาธิปไตยทำให้เกิดนิติธรรม เป็นส่งเสริมเสรีภาพทางการเมืองและเสรีภาพของประชาชน เกิดการเลือกตั้งได้ผู้จะทำหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติได้อย่างเสรีและเป็นธรรม

ประชาธิปไตยเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดประการหนึ่งของการมีธรรมาภิบาล อันที่จริงแล้วธรรมาภิบาลและประชาธิปไตยเป็นสิ่งที่เกี่ยวพันกันอยู่ ประเทศใดที่มีได้เป็นประชาธิปไตย การมีธรรมาภิบาลเกิดขึ้นได้ยากยิ่ง เพราะไม่มีปัจจัยสำคัญของการเป็นธรรมาภิบาล หรือไม่สามารที่จะเกิดขึ้นหรือทำให้เกิดขึ้นได้ อาทิเช่น หลักของนิติธรรม นิติรัฐ ผู้มีอำนาจจะใช้กฎหมายเพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องมากกว่าเพื่อประชาชนโดยรวม ทั้งนี้เพื่อให้คงความมีอำนาจของตนและพวกต่อไป กฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ จึงเป็นไปเพื่อจำกัดฝ่ายตรงข้ามเสียมากกว่า

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน จะเกิดขึ้นยากมากเพราะตราบไคท์ที่ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นต่อการทำงานของภาครัฐได้ ตราบนั้นผู้มีอำนาจสามารถทำงานได้ยากยิ่ง เพราะต้องคอยตอบคำถาม ต้องให้ข้อมูล ให้

ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตลอดจนกลุ่มต่างๆมาร่วมรับรู้ ตัดสินใจ และที่สำคัญหากใช้หลักการนี้มากๆ การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง หรือถอดถอน อาจนำมาสู่การหลุดจากอำนาจได้

หนึ่งธรรมาภิบาลจะยั่งยืนต้องมีประชาธิปไตยที่ยั่งยืนและความยั่งยืนของประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นต้องมีประชาชนมีจิตสำนึกและพฤติกรรมในการเป็นประชาธิปไตย มีความเชื่อมั่นสถาบันประชาธิปไตย มีประสิทธิภาพทางการเมืองของประเทศ มีทุนทางสังคมสูง มีการมีส่วนร่วมทางการเมืองสูง มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม ผู้นำเป็นผู้แทนประชาชนอย่างแท้จริง มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

เอกสารอ้างอิง

จำนง ทองประเสริฐ. 2545. สนทนาภาษาไทย ภาษาธรรม. <http://www.tpschampong.iirt.net>

ทักษิณ ชินวัตร. 2545. คำกล่าวในการเปิดการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง “การกำกับดูแลกิจการที่ดี: ท่านกำกับเราดูแล” ณ ศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ 14 มีนาคม 2545.

ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ. 2545. โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า

ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ธรรมาภิบาลในองค์กรอิสระ. เอกสารประกอบการบรรยาย 8 มิถุนายน 2545.

นนทบุรี:สถาบันพระปกเกล้า พระธรรมปิฎก(ป.อ. ปยุตโต). 2541. ธรรมบุญชีวิต, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ บริษัท สหธรรมมิก จำกัด

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและมูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย. 2546. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

Boonmi, Thirayuth. 2002. Good Governance: A Strategy to Restore Thailand. In Duncan McCargo. (ed.) Reforming Thai Politics.

Boutros-Ghali, Boutros. “An Agenda for Democratization,” in Global Democracy, Barry Holden (ed), New York: Routledge, 2000.

Dahl, Robert A. On Democracy. New Haven and London: Yale University Press, 2000

Denhardt, Janet V. and Robert B. Denhardt. 2003. The New Public Service: Serving, not Steer, New York: M.E. Sharpe, Inc.

Diamond, Larry and Marc F. Plattner. Democracy in East Asia. Baltimore and London: The Johns Hopkins university Press, 1998.