

ธรรมาภิบาลเพื่อการบริหาร Good Governance for Administration

พระเรืองเดช โชติธมโม
พระครูสุธรรม กิจโกศล
เศรษฐพร หนูन्छู
พระเอกรัตน์ มหามงคล
วิทยาเขตสุรินทร์

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารในระบบการทำงานทั้งนี้เพื่อนำหลักธรรมในทางพระพุทธศาสนามาปรับใช้กับการบริหารกิจการงานของรัฐ

การจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา ซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีธรรมาภิบาล ช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศรัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพมีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่อิสระ ระบบราชการมีฝ่ายนิติบัญญัติและสื่อ ที่มีความโปร่งใสรับผิดชอบต่อการใช้หลักธรรมาภิบาลทำให้องค์กรสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานได้อีกทั้งยังเป็นกลไกในการควบคุมติดตามและตรวจสอบ โดยมีประชาชนหรือองค์การภายนอกมีส่วนร่วม ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารองค์การ เพราะการสร้าง ธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในองค์การเป็นการสร้างสานึกที่ดีในการบริหารงาน และการทำงานในองค์การ และจัดระบบที่สนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามสำนึกที่ดี ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่สิ้นเปลือง การติดตามการทุจริต ความโปร่งใส โดยคำนึงถึงผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะได้รับผลกระทบ เนื่องจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐนั้น จะเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง

คำสำคัญ : ธรรมาภิบาล, การบริหาร.

Abstract

The objective of this article was to present a knowledge of the administration of the working system in order to apply the principles of Buddhism to the administration of the government operation.

Management of economic and social resources of the country for development to indicate the importance of good governance helps revitalize the country's economy. The governments can provide efficient and fair systems. There is an independent legal process. The bureaucracy has a legislative and media department that is transparent, accountable for the use of good governance principles, enabling the operation organization to be

justice and free. The public or external organizations also work as a mechanism to control, track, and monitor the working system. This is to prevent damage to the organization because the creation of good governance in the organization creates a good sense of management and work in the organization. The system also supports the good consciousness in terms of effective management, avoiding wastes, and transparency. This is done by taking those involved that will be affected into account because those affected by the work of the state agencies are directly related to the people.

Keywords: Good Governance, Administration

บทนำ

ปัจจุบันสถานการณ์ของสังคมไทย ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคตามสมัยของโลกโดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะนี้ ซึ่งเป็นยุคของกระแสแห่งโลกาภิวัตน์ ทำให้เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมไทยมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วไปตามอิทธิพลของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเป็นผลรวมไปถึง การถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารอย่างรวดเร็วสู่ประชาชน แต่ระบบการบริหารงานทั้งภาครัฐ และเอกชนเกิดความไม่สอดคล้อง และทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น จึง ทำให้สังคมโลกหันกลับมามองถึงสาเหตุปัญหาที่แท้จริง ในการบริหารของแต่ละประเทศที่มีผลกระทบต่อด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งส่งผลกระทบต่อองค์กรอื่นๆ อย่างมากมาย การบริหารเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์กรเพราะเป็นเครื่องมือที่ชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จ และความล้มเหลวความมีประสิทธิภาพ หรือความไร้ประสิทธิภาพขององค์กร ในปัจจุบันการบริหารจัดการมีความสลับซับซ้อนกว่าในอดีต แต่การบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐยังอยู่ในช่วงปรับตัว และยังคงคุ้นเคยอยู่กับการใช้รูปแบบการบริหารจัดการที่เป็นการบริหารจัดการแบบแยกส่วน (Fragment Administration) ผลลัพธ์ก็คือหน่วยงานแต่ละหน่วยและบุคคลแต่ละบุคคลต่างก็มุ่งทำงานเฉพาะส่วนของตน ไม่ได้มุ่งเน้นให้มีการประสานงานและบูรณาการกับหน่วยงานหรือบุคคลอื่นๆ ทำให้การบริหารไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร¹

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

¹ กฤษ เพิ่มทันจิตต์, “หลักการและแนวทางการบริหารงานยุคใหม่ภายใต้ภูมิทัศน์การแข่งขันใหม่ ข้อสังเกตเชิงวิจารณ์ภายใต้กรอบคุณค่าทางสังคมและพุทธธรรมและแนวทางการบริหารแนวพุทธ”, (กรุงเทพมหานคร : สุขุมวิทการพิมพ์ จำกัด, 2549) หน้า 5.

การบริหารงานคือการใช้ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับคนอื่นซึ่งเป็นสาขาวิชาที่มีการจัดระเบียบอย่างมีระบบ กล่าวคือ มีหลักการ กฎเกณฑ์และทฤษฎีที่เชื่อถือได้ซึ่งการบริหารเป็นกระบวนการนำเอาการตัดสินใจ และนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนการบริหารรัฐกิจนั้น กล่าวคือเป็นกระบวนการอย่างหนึ่งภายในองค์การซึ่งมีลำดับการทำงานเป็นขั้นตอน มีกลุ่มบุคคลเป็นกลไกสำคัญในการบริหารงาน มีเงินทุน เครื่องจักร และวัสดุครุภัณฑ์ต่างๆ เป็นองค์ประกอบด้วย การบริหารโดยทั่วไปจะมีลักษณะเป็นกระบวนการหรือเป็นการกำหนดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน หรือเป็นลำดับรายการในการบริหารซึ่งในการบริหารนั้นจะต้องมีลำดับรายการก่อนหลังว่าจะต้องทำอะไรก่อน และต่อๆ ไปจะทำอะไร ซึ่งจัดว่าเป็นหลักเกณฑ์วิธีการทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) กระบวนการบริหารจะกำหนดขอบเขตและหน้าที่ตามขั้นตอนต่างๆ ไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ยังได้อธิบายองค์ประกอบ ของการบริหารที่สำคัญ และมีความจำเป็นต่อองค์การ คือ 1) วัตถุประสงค์ที่แน่นอน กล่าวคือ จะต้องรู้ว่า จะดำเนินการไปทำไม เพื่ออะไร และต้องการ อะไรจากการดำเนินการ เช่น ต้องมีวัตถุประสงค์ในการให้บริการ หรือในการผลิตต้องรู้ว่า จะผลิตเพื่อใคร ต้องการผลตอบแทนเช่นใด ถ้าหากไม่มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์แล้วก็ไม่มีความหมายที่จะบริหาร การดำเนินงานต่างๆ จะไม่มีผลสำเร็จเพราะไม่มีเป้าหมายกำหนดไว้แน่นอน 2) ทรัพยากรในการบริหาร ได้แก่ วัตถุและเครื่องใช้เพื่อประกอบการดำเนินงานรวมไปถึงความสามารถในการจัดการทรัพยากรในการบริหาร ได้แก่ 4 M คือ มนุษย์ (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และความสามารถในการจัดการ (Management) หรือ 6 M ที่มีเครื่องจักร (Machine) และตลาด (Market) เพิ่มเข้ามาซึ่งในปัจจุบันมีความจำเป็นมากขึ้น 3) มีการประสานงานระหว่างกัน หรือเรียกได้ว่ามีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน กล่าวคือเป้าหมายและวัตถุประสงค์รวมทั้งทรัพยากรในการบริหารทั้ง 4 Ms หรือ 6 Ms ดังกล่าวจะต้องมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและเกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน หรือกล่าวได้ว่าจะต้องมีระบบของการทำงานร่วมกันและที่เกิดขึ้นจริงๆ ด้วย การนำปัจจัยทั้งหลายเบื้องต้นมาไว้ร่วมกันแล้วไม่เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันไม่เกิดความสัมพันธ์ระหว่างกัน การบริหารก็จะไม่เกิดขึ้น 4) ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ในการบริหารงานนั้นสิ่งทีวัดผลสำเร็จของงานว่าบรรลุเป้าหมายของวัตถุประสงค์ขององค์การก็คือ ประสิทธิภาพขององค์การหมายถึงความสามารถขององค์การในอันที่จะบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การในการใช้ทรัพยากรขององค์การที่มีอยู่ระยะสั้น โดยเปรียบเทียบกับปัจจัยนำเข้าและค่าใช้จ่ายกับปัจจัยนำออกและรายได้ขององค์การ² ซึ่งหน่วยงานภาครัฐมีวิธีการที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว ให้สอดคล้องกับภาวะวิกฤตต่างๆ โดยการนำหลักการบริหารราชการมาเป็นเครื่องมือ ในการบริหารงานในหน่วยงานภาครัฐ ให้มีประสิทธิภาพ และเกิดความสงบสุขของบ้านเมือง โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีความเกี่ยวเนื่องโดยตรง กับประชาชนในยุคโลกาภิวัตน์ นอกจากนี้ยังเป็นหลักการที่สำคัญในการพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไข ภัยอันตรายที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต

ซึ่งหลักธรรมาภิบาล มีบทบาทอย่างมากต่อหน่วยงานภายในประเทศทั้งภาครัฐและเอกชน มีการนำแนวคิดไปปรับใช้กับหน่วยงานอย่างเห็นได้ชัด มีการปรับลดขนาดของหน่วยงาน ปรับปรุงการบริหารให้มี

² สมคิด บางโม, การบริหาร, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2545) หน้า 62-63.

คุณภาพมีการบริการสาธารณะต่างๆ เป็นที่พึงพอใจของประชาชน หลักธรรมาภิบาลมีกำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2546 คือหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งกำหนดโครงการเพื่อปรับปรุงงานในความรับผิดชอบให้สอดคล้องกับธรรมาภิบาล³

ธรรมาภิบาล (Good Governance) หมายถึง การปกครอง การบริหาร การจัดการ การควบคุมดูแลกิจการต่าง ๆ ให้เป็นไปในครรลองคลองธรรม นอกจากนี้ยังหมายถึง การบริหารจัดการที่ดี ซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชน ธรรมาภิบาลที่ใช้ในการบริหารงานนี้ มีความหมายอย่างกว้างหาได้มีเพียงความหมายเฉพาะหลักธรรมทางศาสนาเท่านั้น แต่รวมถึงศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม และความถูกต้องชอบธรรมทั้งปวงซึ่งวิญญูชนพึงมี และพึงประพฤติปฏิบัติ อาทิ ความโปร่งใสการปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรภายนอก เป็นต้น เพราะถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญในกระบวนการบริหารเพื่อให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งหลักธรรมาภิบาลยังเป็นลักษณะและวิถีทางของการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการบ้านเมืองโดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา ซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีธรรมาภิบาล ช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศรัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพมีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่อิสระ ระบบราชการมีฝายนิติบัญญัติและสื่อที่มีความโปร่งใสรับผิดชอบ และตรวจสอบได้⁴ ในรูปแบบการกำกับดูแลที่ดีหรือหมายถึงการใช้สิทธิของความเป็นเจ้าของที่จะปกป้องดูแลผลประโยชน์ของตนเองโดยผ่านกลไกที่เกี่ยวข้องในการบริหาร โดยหัวใจของธรรมาภิบาล คือ ความโปร่งใส ความยุติธรรม และความรับผิดชอบต่อผลของการตัดสินใจ การกำกับดูแลที่ดีมีความจำเป็นทั้งในภาครัฐและเอกชนในกรณีภาครัฐจะเรียกว่า Good Political Governance ผู้เป็นเจ้าของคือประชาชน ซึ่งใช้สิทธิของตนเองเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภาเพื่อกำกับดูแลผู้บริหารคือรัฐบาลให้บริหารประเทศในทางที่ถูกต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน⁵

การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะเสริมสร้างให้เกิดขึ้นในการบริหารจัดการประเทศอย่างแท้จริง เพราะหลักธรรมาภิบาลเป็นปัจจัยส่งเสริมให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยมีลักษณะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีเสรีภาพ ซึ่งการพัฒนาภายใต้เศรษฐกิจเสรีนิยมมีความเป็นธรรมให้กับทุกภาคส่วนมากขึ้น โดยประสบการณ์ของนานาประเทศพบว่า ประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากหรือมีลักษณะเปิดทางการเมืองสูงจะทำให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง เกิดกระบวนการรวมตัวของประชาชน สร้างค่านิยมใหม่ๆ เกิดขึ้นโดยเฉพาะในเรื่องความเป็นธรรม ความเสมอภาค และประสิทธิภาพ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวจะนำไปสู่การพัฒนาที่สร้างความเป็นธรรม และความสันติสุขในสังคม

³ บุชบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี, “ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล”, สถาบันพระปกเกล้า, (กรุงเทพมหานคร : cursalaadprair, 2544) หน้า 47.

⁴ นฤมล ทับจุมพล, แนวคิดและวาทกรรมว่าด้วย “ธรรมาภิบาลแห่งชาติ” ในการจัดการปกครอง (Governance), (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541) หน้า 15

⁵ วรภัทร โตรณเกษม, ทศธรรม : ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, (กรุงเทพมหานคร : ทศธรรม, 2542), อ้างใน สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 13.

ความหมายของหลักธรรมาภิบาล

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้ให้คำนิยามของคำว่าธรรมาภิบาลว่า หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนซึ่งครอบคลุมไปถึงฝ่ายวิชาการฝ่ายปฏิบัติการฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขมีความรู้สึกสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญและกระแสโลกยุคปัจจุบัน⁶

คำว่า “ธรรมาภิบาล” หรือที่บางท่านเรียกว่า ธรรมรัฐนั้น ตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า “Good Governance” คำนี้เริ่มใช้กันแพร่หลายภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ และหลังจากภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจในปี 2540 ทั้งนี้ เนื่องมาจากในหนังสือแสดงเจตจำนงกู้เงินจำนวน 17.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) รัฐบาลไทยให้คำมั่นว่าจะต้องสร้าง “Good Governance” ขึ้นในการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งแสดงโดยปริยายว่า ทั้งรัฐบาลไทยและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เชื่อว่าวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น เป็นผลส่วนหนึ่งมาจากการบริหารจัดการที่ไม่ดี หรือธรรมาภิบาล (Bad Governance)

คำว่า Good Governance ได้เริ่มนำมาใช้เมื่อต้นทศวรรษที่ 1990 โดยปรากฏในรายงานของธนาคารโลก และเอกสารของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ซึ่งองค์การระหว่างประเทศทั้งสองนี้ถือว่า Good Governance เป็นพื้นฐานสำคัญในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของประเทศ ที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน และเนื่องจากองค์การทั้งสองนี้ต้องรับผิดชอบต่อเจ้าของเงินทุน จึงกำหนดเป็นเงื่อนไขให้ประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน จะต้องสร้างให้เกิดธรรมาภิบาลขึ้น และมีการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะที่ได้ตกลงไว้ ในสัญญารับการสนับสนุนทางการเงินอย่างเคร่งครัด ปัจจัยทั้งสองนี้จะช่วยให้ประเทศที่ประสบปัญหาสามารถพัฒนาเศรษฐกิจ ให้กลับสู่เสถียรภาพได้อย่างรวดเร็วและในระยะยาวสังคมที่มีธรรมาภิบาล จะเป็นสังคมที่มีความเข้มแข็ง มั่นคง มีความสมดุลในการบริหารบ้านเมือง และมีภูมิคุ้มกันวิกฤตที่จะเกิดขึ้นภายหลัง ธนาคารโลกได้อธิบายคำว่า “Governance” ว่าหมายถึง “การกำหนดกลไกอำนาจของภาครัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อให้เกิดการพัฒนา” หลักเรื่อง “ธรรมาภิบาล” หรือ “ธรรมรัฐ” หรือ “การบริหารจัดการที่ดี” “การพัฒนาประชาธิปไตย” หรือ “Governance” ซึ่งหมายถึงการพัฒนาให้รัฐ และประชาชนมีความเข้าใจที่ดี มีความรับผิดชอบเอื้ออาทรต่อกัน เพื่อให้ความสัมพันธ์ของทุกภาคในสังคมดำเนินไปในเชิงสร้างสรรค์และเสริมสร้างสมรรถนะซึ่งกันและกันและมีการสร้างสภาวะแวดล้อม ให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยขึ้นด้วยการให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพ

⁶ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542, เล่ม 116 ตอนที่ 63 ง ราชกิจจานุเบกษา 10 สิงหาคม 2542 หน้า 26.

การจัดการแก้ไขความขัดแย้ง ด้วยสันติวิธี การสร้างสมรรถนะพลังทางสังคม การสร้างภาคีการพัฒนา การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม การบริหารจัดการที่ดีมีความโปร่งใส มีการจัดการนโยบาย สาธารณะ และการสร้างพันธมิตร เพื่อกำหนดระเบียบวาระแห่งชาติ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้น่าจะเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการพัฒนาประชาธิปไตย และปฏิรูปสังคมไทย

องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

องค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นพื้นฐานของการสร้างธรรมาภิบาลองค์ประกอบเหล่านี้ได้แก่⁷

1) ภาวะรับผิดชอบ หมายถึง การกำหนดให้บุคคลและองค์กร ทั้งที่มาจาก การเลือกตั้งและการแต่งตั้ง ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ ต้องมีภาวะความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกระทำ กิจกรรม หรือการตัดสินใจใดๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสาธารณะหรือกระทำในนามของสาธารณะ

2) ความโปร่งใส คือ การที่สาธารณชนมีโอกาสรับรู้นโยบายด้านต่างๆ ของรัฐบาลและความมั่นใจว่ารัฐบาลมีความตั้งใจจริง ในการดำเนินตามนโยบายนั้น ซึ่งจะเกิดขึ้นเช่นนั้นได้ เมื่อประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงาน คำชี้แจง และถ้อยแถลงต่างๆ ของรัฐบาล และกระบวนการทางการเมืองในการกำหนดและดำเนินนโยบาย เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม รวมทั้งการเปิดให้มีการต่อสู้แข่งขันระหว่างฝ่ายต่าง ๆ อย่างเต็มที่ ในการกำหนดทางเลือกของสังคม นอกจากนี้ ความโปร่งใยังทำให้การติดตามตรวจสอบของสาธารณชน มีความถูกต้องมากขึ้นและได้มาซึ่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสภาพเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

3) การปราบปรามการทุจริตและการประพฤติมิชอบ หมายถึง การใช้อำนาจหน้าที่หรือการอาศัยความไว้วางใจ ที่สาธารณชนมอบให้ ไปในทางที่เป็นการหาผลประโยชน์ส่วนตน การทุจริตเกิดขึ้นได้ทั้งในระดับบุคคล และองค์กรหรือสถาบัน ความหมายนี้ครอบคลุมรูปแบบ การฉ้อราษฎร์บังหลวงเกือบทั้งหมด ทั้งที่อยู่ในภาครัฐและเอกชน ในส่วนของระบบราชการ การทุจริตส่วนใหญ่ หมายถึง การกระทำของหน่วยงานราชการหรือ ของข้าราชการที่มีขอบด้วยกฎหมาย การปราบปรามการทุจริต และการประพฤติมิชอบจึงถือเป็นตัวชี้วัดสำคัญ ที่แสดงถึงความตั้งใจจริงในการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในการบริหารงานภาครัฐ ความอ่อนแอของระบบบริหารราชการแผ่นดินจะส่งผลให้จริยธรรมและการยึดมั่นในจริยธรรมของข้าราชการ เสื่อมถอยลง และการปฏิรูประบบราชการจึงนับเป็นองค์ประกอบสำคัญในการรณรงค์ ต่อสู้กับการทุจริต และการเสริมสร้างธรรมาภิบาล

4) การจัดวิธีการปกครองแบบมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในการตัดสินใจดำเนินนโยบาย และมีส่วนในการควบคุมสถาบัน ตลอดจนการจัดสรร การใช้และการรักษาทรัพยากรต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของตน อันจะทำให้เกิด

⁷ไชยวัฒน์ คำชูและคณะ, ธรรมาภิบาล การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม, (กรุงเทพมหานคร : หน้าฝน, 2545) หน้า 36-144.

การตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ เมื่อพิจารณาในบริบทของการจัดการปกครอง และการบริหารการมีส่วน ร่วมจะเน้นที่การอุดหนุน ให้ประชาชนพลเมือง ซึ่งรวมผู้หญิงอยู่ด้วย มีอำนาจมากขึ้น และเน้นความสำคัญ ของการมีปฏิสัมพันธ์ โดยผ่านสถาบันในระดับท้องถิ่นและเทศบาล ไปจนถึงระดับภูมิภาค และระดับชาติ ภายใต้รูปแบบการปกครองที่มีการกระจายอำนาจและยืดหยุ่น ตลอดจนการมีส่วนร่วมในภาคเอกชน

5) การสร้างกรอบทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่เข้มแข็ง คือ การมีกฎหมายที่มีความ ชัดเจนและนำมาใช้อย่างเป็นเอกภาพ ในระบบและกระบวนการยุติธรรมที่มีความเป็นนิติรัฐและเป็นอิสระ และเป็นระบบกฎหมาย ซึ่งมีบทลงโทษที่เหมาะสม เพื่อป้องปรามผู้คิดละเมิดหรือลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืน ระบบ กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดี จะช่วยส่งเสริมการปกครองตามหลักนิติธรรม สิทธิมนุษยชนและการ พัฒนาเศรษฐกิจ ถ้าขาดระบบเช่นว่านี้ไป หรือมีระบบที่อ่อนแอ จะทำให้ไม่ค่อยมีใครอยากลงทุน ต้นทุน ในการทำธุรกรรมทางเศรษฐกิจจะถูกบิดเบือนไปและพฤติกรรมแสวงหาประโยชน์จากค่าเช่า (Rent- Seeking-Activities) จะแพร่กระจายอย่างกว้างขวาง และปัญหาการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย จะนำไปสู่ การกระทำของบริษัทธุรกิจ ที่เกี่ยวข้องกับ การทุจริตในทุกๆระดับ เพื่อให้การกำหนดและการส่งเสริมธรรมาภิบาลครอบคลุมประเด็นหลักที่สำคัญพึงดำเนินการ ดังต่อไปนี้

5.1) จัดให้มีการสัมมนา การอภิปราย และการประชุมที่จะเปิดโอกาสให้ข้าราชการ ทั้งหลาย ได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนประสบการณ์ เกี่ยวกับแบบหรือแนวปฏิบัติที่เหมาะสม ทั้งในระดับของการ กำหนดนโยบาย และระดับของการดำเนินโครงการ

5.2) ระบุประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น เกี่ยวกับบทบาทของรัฐ ภาคเอกชนและประชาสังคม ในเรื่องการให้และรับบริการสาธารณะการอภิปรายในเรื่องนี้ควรเน้นในเรื่องภาระความรับผิดชอบของ ข้าราชการต่อการบริหารจัดการและต่อสาธารณะแรงจูงใจในการปรับปรุงผลการปฏิบัติงานและการ ให้บริการที่มีคุณภาพดีขึ้นรวมทั้งเรื่องการให้บริการสังคมของหน่วยงานที่ไม่ใช่ของรัฐ

5.3) พัฒนาแนวปฏิบัติใหม่ และหลักการสำหรับแนวทางใหม่ๆ ในการบรรลุถึง ธรรมาภิบาล รวมทั้งแสดงให้เห็นถึงผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้น ปรับปรุงประสิทธิภาพและขยายขอบเขต และ คุณภาพของการให้บริการสาธารณะ

5.4) สนับสนุนโครงการที่ส่งเสริม ให้เกิดหุ้นส่วนของความร่วมมือระหว่าง องค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาสังคมในรูปแบบต่างๆ ในการให้บริการแก่สาธารณะให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาล ในการปฏิรูประบบราชการ อันจะก่อให้เกิดการสร้างสรรค์ ธรรมาภิบาลและการจัดการฉ้อราษฎร์บังหลวง

5.5) ชักชวนโน้มน้าวรัฐบาลด้วยวิธีการเจรจา ให้เล็งเห็นถึงความจำเป็นในเรื่องของการ จัดให้มีระบบการประเมิน การบริหารจัดการภาครัฐ การเคารพสิทธิมนุษยชน และการปกครองโดยหลัก นิติธรรม

5.6) ให้ความช่วยเหลือประเทศต่างๆ ในการรับมือและขจัดปัญหาความยากจนและ ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่กำลังกลาย ซึ่งเป็นปัญหาที่มีความสลับซับซ้อน และต้องอาศัยความสามารถของรัฐบาลเป็น หลักในการแก้ไข ดังนั้น ธรรมาภิบาล จึงเป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้างขวาง ครอบคลุมประเด็นต่างๆ เป็นอัน มาก นับตั้งแต่

5.7) การสร้างและดำรงไว้ซึ่งระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ซึ่งยึดหลักการให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการทางเศรษฐกิจ และเป็นเจ้าของครอบครองทรัพย์สิน และหลักการค้าและการลงทุนเสรีตามกลไกตลาด โดยรัฐทำหน้าที่เป็นผู้รักษากฎระเบียบที่จำเป็นต่อการทำงานของตลาด โดยรัฐทำหน้าที่เป็นผู้รักษากฎระเบียบที่จำเป็น ต่อการทำงานของตลาด และดูแลนโยบายในระดับมหภาคเพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้ได้อย่างเสมอภาค แต่จะไม่เข้ามาเป็นผู้ประกอบการโดยตรง

5.8) การสร้างและดำรงไว้ซึ่งระบบการเมืองที่มีลักษณะพหุนิยม อันหมายถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในกระบวนการทางการเมืองและการพัฒนา การกระจายอำนาจจากส่วนกลาง และการมีระบอบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย

5.9) การพัฒนาทางสังคม ซึ่งรวมถึงเรื่องสิทธิมนุษยชน การยึดนิติธรรมเป็นหลักในการปกครอง การมีกระบวนการและองค์การด้านการศึกษาที่เป็นอิสระ และการดำรงไว้ซึ่งเสรีภาพของสื่อสารมวลชน

5.10) การพัฒนาให้หน่วยราชการทั้งหลาย ตระหนักและมีความสำนึกในหน้าที่และภาระความรับผิดชอบ ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ มีความโปร่งใส ไม่มีการทุจริตหรือการประพฤติมิชอบ และดำเนินการต่างๆ อย่างประหยัด แต่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

5.11) การปฏิรูประบบราชการ และการบริหารจัดการการเปลี่ยนแปลง โดยการวางแผนยุทธศาสตร์อย่างเป็นระบบ

โครงสร้างและกระบวนการของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Structure and Process)

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

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

2) กระบวนการที่มีธรรมาภิบาลต้องมีลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ การมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public Participation) ความสุจริต และโปร่งใส (Honesty and transparency) พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) และ กฎเกณฑ์ที่ยุติธรรม และ ชัดเจน (Fair legal framework and Predictability)

สาระของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Substance) คือการบริหารจัดการทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ต้องสร้างความสมดุลระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ของสังคม ให้

ดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขและสังคมมีเสถียรภาพ ความสมดุลที่สำคัญ คือ การจัดสรรทรัพยากรของสังคม ให้ทุกภาคมีส่วนได้ ที่เหมาะสมและยอมรับได้ ซึ่งจะขึ้นอยู่กับปัจจัย คือ

- 1) โครงสร้างหรือกระบวนการที่ทุกภาคส่วน มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเพื่อจัดสรรทรัพยากร
- 2) เครื่องมือที่ใช้คือ กฎหมายต้องยุติธรรม

หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีหรือธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาลเป็นทั้งเป้าหมายและวิธีการในการพัฒนา ถ้าพิจารณาในฐานะ วิธีการอันจะนำไปสู่เป้าหมายก็จะหมายถึง เครื่องมือหรือกลไกในการบริหารจัดการ ทรัพยากรทางเศรษฐกิจการพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์ การสร้างความเป็นธรรมในสังคม เป็นต้น แต่ถ้าพิจารณาในฐานะที่เป็นเป้าหมายของการพัฒนานั้น จะหมายถึงระบบบริหารจัดการที่เมืองประกอบที่สำคัญ คือ ความเป็นประชาธิปไตย ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการเคารพสิทธิมนุษยชน และยึดมั่นในความสุจริต ความถูกต้องดีงาม และโปร่งใส ดังนั้น ธรรมาภิบาลจึงประกอบด้วย หลักการสำคัญ 6 ประการ ดังนี้

1) หลักนิติธรรม เป็นหลักที่ถือเป็นกฎ กติกาในสังคมที่ทุกคนมีส่วนเกี่ยวข้องดังนั้น การตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของสมาชิก ระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดีมีความเป็นธรรมและมีความชัดเจนมีระบบลงโทษที่เหมาะสม รวมทั้งมีการบังคับใช้ที่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน จะช่วยควบคุมการใช้อำนาจของรัฐให้เป็นไปอย่างชอบธรรม พร้อมกับช่วยคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

2) หลักคุณธรรม เป็นการพัฒนาให้บุคลากรของภาครัฐยึดมั่น ในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองเพื่อเป็นผู้ที่มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยันอดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต การบริหารจัดการที่ดี ภาครัฐจะต้องไม่บริหารเพียงแต่ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพ แต่ต้องให้ความสำคัญกับการดำรงรักษาไว้ ซึ่งหลักการอันถูกต้อง การยึดถือระบบคุณธรรม คุณค่าและความดีงามทั้งหลาย ทั้งนี้ เพราะระบบคุณค่าและค่านิยมต่างๆ ในระบบราชการ จะเป็นปัจจัยกำหนดพฤติกรรมของข้าราชการ และขึ้นนำวิธีการให้บริการแก่ประชาชนด้วย

3) หลักความโปร่งใส การทำงานที่เปิดเผยและสามารถตรวจสอบได้ จะส่งผลให้การทุจริตคอร์รัปชัน และความด้อยประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ของข้าราชการลดลง ดังนั้น ถ้าภาครัฐจัดระบบการบริหารจัดการให้มีความโปร่งใสและเปิดเผย ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ ในวิธีการและขั้นตอนการทำงาน ได้มีโอกาสตรวจสอบการปฏิบัติงาน ตลอดจนผลการดำเนินงาน จะส่งผลให้ข้าราชการมีความรับผิดชอบต่อการ ทำงาน และผลของงาน มีการปฏิบัติงานอย่างถูกต้องเป็นธรรม และก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน และประเทศชาติโดยรวมมากขึ้น ซึ่งจะทำให้ประชาชน มีความมั่นใจว่า ข้าราชการมีความตั้งใจจริงในการปฏิบัติงาน

4) หลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามา มีส่วนร่วมรับรู้ มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินการของโครงการ รวมถึงได้รับการเสริมสร้างขีดความสามารถในการเข้ามามีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมจึงเป็นกระบวนการที่ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีส่วนร่วมทางการเมือง การบริหาร และการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ โดยมีการแสดงทัศนะต่างๆ ต่อการดำเนินงานที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ เพื่อให้รัฐบาลนำไปประกอบการตัดสินใจ ระเบียบนโยบาย การให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนควบคุมการดำเนินงาน

5) หลักความคุ้มค่า การพัฒนาที่ยั่งยืนจะต้องบริหารจัดการและใช้ทรัพยากร ที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้เกิดประโยชน์สุขแก่ส่วนรวม คำนึงถึงความประหยัด ความคุ้มค่า สร้างสรรสินค้าและบริการที่มีคุณภาพ โดยยึดถือประชาชนเป็นเป้าหมายสูงสุดในการทำงาน ในการพัฒนาประเทศและการให้บริการแก่ประชาชนจึงอาจจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีการและกลไกการทำงาน ให้คำนึงถึงความคุ้มค่าและประสิทธิภาพ มากขึ้น

6) หลักความสำนึกรับผิดชอบเป็นกระบวนการทำงาน ที่จะช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพการทำงาน ให้ดีขึ้น ความสำนึกรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงาน ของหน่วยงานจะต้องมีลักษณะสำคัญ 6 ประการ คือ การมีเป้าหมายที่ชัดเจน ทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน การปฏิบัติกรอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการพฤติกรรมที่ไม่เอื้ออำนวยให้เกิดการรับผิดชอบ การทำงานอย่างไม่หยุดยั้ง การมีแผนสำรองการติดตามประเมินผลการทำงาน และกล้าที่จะยอมรับผลดีผลเสียจากการกระทำของตนเอง

จากเงื่อนไขภายนอกดังกล่าว ส่งผลให้เกิดการปรับแก้กฎหมายภายใน ให้สามารถรองรับกับกระแสภายนอก เพื่อให้เกิดการเสริมสร้างธรรมาภิบาล ในการบริหารจัดการประเทศ ดังนี้

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

2) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมือง ที่ดี พ.ศ.2546 ที่ส่งผลให้เกิดการปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งเป็นกลไกหลักในการบริหารจัดการประเทศไปสู่การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ การบริหารจัดการมุ่งผลสัมฤทธิ์ ส่งผลให้ภาคราชการต้องปรับแนวทางการบริหารจัดการโดยมีการกำหนดเป้าหมาย แนวทาง วิธีการให้บริการแก่กลุ่มผู้รับบริการที่ชัดเจนรวมถึง มีความชัดเจนในเรื่องผลผลิต ผลลัพธ์ ที่สามารถวัดผลอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นไป ในทิศทางที่สนับสนุนให้เกิดธรรมาภิบาล ในการบริหาร เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินผลที่ชัดเจน และนำผลการประเมินไปใช้ประกอบในการพิจารณาจัดสรรรางวัลประจำปีของส่วนราชการ การพิจารณาความดีความชอบในระดับเจ้าหน้าที่ และรายงานผลการปฏิบัติราชการขององค์กรต่อสาธารณะ

วิธีการและเป้าหมายของการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดีหรือธรรมาภิบาล

องค์ประกอบสำคัญซึ่งเป็นเป้าหมาย อันพึงประสงค์ของธรรมาภิบาล ได้แก่ การมีระบอบการปกครองที่เป็นประชาธิปไตย การที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วม ในกระบวนการตัดสินใจการให้ บริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการเคารพสิทธิมนุษยชน และการมีรัฐบาลที่ทำงานด้วยความสุจริต โปร่งใส ธรรมาภิบาลมีส่วนเสริมสร้างให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และความ เป็นธรรมทางสังคมธรรมาภิบาลในฐานะที่เป็นแนวคิด มีการใช้กันมาก ในบริบทของการปฏิรูประบบราชการ และในกระบวนการทัศน์แบบใหม่ของการบริหารงานภาครัฐในส่วนของการปฏิรูประบบบริหารราชการ จะใช้ ธรรมาภิบาลเป็นวิธีการ หรือเครื่องมือในการพิจารณาจัดการประเด็นปัญหาต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง การพัฒนาโครงสร้างสถาบัน การสร้างขีดความสามารถ การกระจายอำนาจและหน้าที่ออกจากศูนย์กลาง ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการ การประสานงาน และ บทบาทในการส่งเสริมธรรมาภิบาล ของผู้นำรัฐบาลธรรมาภิบาลยังช่วยให้เราสามารถระบุลักษณะและปรับพฤติกรรมต่าง ๆ ที่ถือว่า เป็นการ จัดการบริหารและการปกครองที่ไม่มีคุณภาพได้อีกด้วย ซึ่ง ได้แก่

- 1) ความล้มเหลวที่จะจำแนกเรื่องสาธารณะ กับเรื่องส่วนตัวออกจากกันอย่างชัดเจนโดยผลที่ ตามมาคือ แนวโน้มที่จะผันเอาทรัพยากรที่เป็นของหลวงมาใช้ เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว
- 2) ความล้มเหลวในการจัดตั้งกรอบของกฎหมาย ที่สามารถคาดการณ์ได้ เพื่อให้พฤติกรรม การ ดำเนินการใด ๆ ของรัฐสอดคล้องกับหลักนิติธรรม
- 3) การมีกฎเกณฑ์และระเบียบต่าง ๆ ที่มากเกินไป จนปิดกั้นการทำงานของกลไกตลาด
- 4) การจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมาย ที่ไม่แน่นอน และไม่อยู่ในร่องในรอย ที่สอดคล้องกับการ พัฒนา อันทำให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่ถูกต้อง
- 5) กระบวนการตัดสินใจจากฐานการพิจารณาที่แคบ และขาดความโปร่งใส
- 6) การขาดกฎ กติกา มารยาท เกี่ยวกับการประพฤติปฏิบัติในการบริหารงานภาครัฐ
- 7) การดำเนินนโยบายโดยปราศจากการพิจารณาสมมติฐานที่ชัดเจน

การขาดธรรมาภิบาล ทำให้ความพยายามใด ๆ ของรัฐ ที่จะเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหา อาจ กลับเป็นตัวก่อให้เกิดความเสียหายเสียเอง หรือเปิดช่องให้กลุ่มชนชั้นนำเข้ามาหาประโยชน์จากรัฐ อย่างไม่ ถูกต้อง เป็นต้น ผลก็คือ กองทุนที่แต่แรกตั้งใจว่าจะจัดสรรให้แก่คนจน ก็อาจจะผันไปเข้ากระเป๋า ของกลุ่ม ผลประโยชน์ต่างๆ มากกว่าที่จะตกถึงมือคนจนจริงๆ โดยที่คนจนเองก็ไม่มีช่องทางกฎหมายที่จะเรียกร้อง อะไรได้

การทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงนี้ ทำให้รัฐบาลมีความอ่อนแอ ไม่สามารถปฏิบัติภารกิจต่างๆ ได้อย่าง มีประสิทธิภาพ ตัวอย่างเช่น การติดสินบนและการเล่นพรรคเล่นพวก จะทำให้ระบบการบริหารอ่อนเปลี้ยลง และลดทอนความเสมอภาคในการได้รับบริการ ที่เท่าเทียมกันจากรัฐซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความเป็นอันหนึ่ง อันเดียวกันของคนในสังคม การบริหารงานภาครัฐ นับวันจะยิ่งมีความยากและสลับซับซ้อนยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ กลายเป็นเรื่องในระดับระหว่างประเทศ มากขึ้น และเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีได้จำกัดอยู่ แต่ในเขตแดนของรัฐใดรัฐหนึ่งโดยเฉพาะอีกต่อไป

บทสรุป

ธรรมาภิบาล (Good Governance) หมายถึง การปกครอง การบริหาร การจัดการ การควบคุมดูแลกิจการต่าง ๆ ให้เป็นไปในครรลองคลองธรรม นอกจากนี้ยังหมายถึง การบริหารจัดการที่ดี ซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชน ธรรมาภิบาลที่ใช้ในการบริหารงานนี้ มีความหมายอย่างกว้างหาได้มีเพียงความหมายเฉพาะหลักธรรมทางศาสนาเท่านั้น แต่รวมถึงศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม และความถูกต้องชอบธรรมทั้งปวงซึ่งวิญญูชนพึงมี และพึงประพฤติปฏิบัติ อาทิ ความโปร่งใส เพราะถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญในกระบวนการบริหารเพื่อให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งหลักธรรมาภิบาล ยังเป็นลักษณะและวิถีทางของการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการบ้านเมืองโดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา ซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีธรรมาภิบาล

การใช้หลักธรรมาภิบาลทำให้องค์กรสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานได้ อีกทั้งยังเป็นกลไกในการควบคุมติดตามและตรวจสอบ โดยมีประชาชนหรือองค์กรภายนอกมีส่วนร่วม ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารองค์การ เพราะการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในองค์การ เป็นการสร้างสำนึกที่ดีในการบริหารงาน และการทำงานในองค์การ และจัดระบบที่สนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามสำนึกที่ดีไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ซึ่งหลักธรรมาภิบาล มีบทบาทอย่างมากต่อหน่วยงานภายในประเทศทั้งภาครัฐและเอกชน มีการนำแนวคิดไปปรับใช้กับหน่วยงานอย่างเห็นได้ชัด มีการปรับลดขนาดของหน่วยงาน ปรับปรุงการบริหารให้มีคุณภาพมีการบริการสาธารณะต่างๆ เป็นที่พึงพอใจของประชาชน หลักธรรมาภิบาลมีกำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2546 คือหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ

วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีส่งผลให้เกิดการปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งเป็นกลไกหลักในการบริหารจัดการประเทศไปสู่การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ การบริหารจัดการมุ่งผลสัมฤทธิ์ ส่งผลให้ภาคราชการต้องปรับแนวทางการบริหารจัดการโดยมีการกำหนดเป้าหมาย แนวทาง วิธีการให้บริการแก่กลุ่มผู้รับบริการที่ชัดเจน รวมถึง มีความชัดเจนในเรื่องผลผลิต ผลลัพธ์ ที่สามารถวัดผลอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นไปในทิศทางที่สนับสนุนให้เกิดธรรมาภิบาล ในการบริหาร จัดการประเทศ โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน เข้ามามีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะแทนภาครัฐมากขึ้น

บรรณานุกรม

- กลุข เพิ่มทันจิตต์. “หลักการและแนวทางการบริหารงานยุคใหม่ภายใต้ภูมิทัศน์การแข่งขันใหม่
ข้อสังเกตเชิงวิจารณ์ภายใต้กรอบคุณค่าทางสังคมและพุทธธรรมและแนวทางการ
บริหารแนวพุทธ”. กรุงเทพมหานคร : สุขุมวิทการพิมพ์ จำกัด, 2549.
- ไชยวัฒน์ คำชูและคณะ. ธรรมาภิบาล การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม. กรุงเทพมหานคร : นำฝน, 2545.

บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี. “ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล”. สถาบันพระปกเกล้า. กรุงเทพมหานคร :
คุรุสภาลาดพร้าว, 2544.

สมคิด บางโม. การบริหาร. กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2545.

นฤมล ทับจุมพล. แนวคิดและวาทกรรมว่าด้วย “ธรรมรัฐแห่งชาติ” ในการจัดการปกครอง
(Governance). กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

สถาบันพระปกเกล้า. ทศธรรม : ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. กรุงเทพมหานคร :
ทศธรรม, 2542.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542.
เล่ม 116 ตอนที่ 63 ง ราชกิจจานุเบกษา 10 สิงหาคม 2542.