

บทที่ 9

ธรรมาภิบาลสำหรับนักบริหาร

แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล นับว่าเป็นเรื่องที่มีการกล่าวถึงกันอย่างจริงจังเมื่อไม่นานมานี้ นับตั้งแต่เมื่อเกิดเหตุการณ์ทางวิกฤติเศรษฐกิจในแถบภูมิภาคเอเชีย ในปี พ.ศ. 2540 โดยมีองค์การระหว่างประเทศได้เสนอแนวทางให้รัฐบาลต่าง ๆ ใช้เงื่อนไขในประเทศที่ต้องการรับความช่วยเหลือนำไปใช้สำหรับการพัฒนาประเทศ ซึ่งคาดหวังว่าจะสามารถทำให้ประเทศเหล่านั้น สามารถพัฒนาระบบเศรษฐกิจและการบริหารของประเทศ เมื่อนำไปใช้ในระยะเวลาจะสามารถเพิ่มความเข้มแข็งให้แก่สังคมเกิดความสมดุล สามารถอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ดังนั้น ในปัจจุบันการบริหารงานทั้งภาครัฐและเอกชนได้รับความสนใจจากประชาชนเป็นอย่างมาก ในเรื่องของความโปร่งใสในการดำเนินงาน การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในหน่วยงานก็เพื่อให้ประชาชนผู้ใช้บริการ เกิดความเชื่อถือศรัทธาว่าการดำเนินงานมีความโปร่งใส พฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานมีปริมาณที่ลดลง

ในบทนี้ผู้เขียนได้กำหนดประเด็นสำคัญ ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล องค์ประกอบของธรรมาภิบาล และบทบาทขององค์การและนักบริหารในการเสริมสร้างธรรมาภิบาล โดยมีรายละเอียด ดังนี้

แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาลเป็นคำที่มีการกล่าวถึงในวงการวิชาการและการบริหาร มีความครอบคลุมการบริหารภาครัฐภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคมและระหว่างประเทศ ดังนั้นเพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดธรรมาภิบาล ในหัวข้อนี้จะได้กล่าวถึงรายละเอียดของประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

วิวัฒนาการของธรรมาภิบาล

อภิลิทธิ์ หนูนภักดี (2552 : 14-15) ได้อธิบายถึง วิวัฒนาการของธรรมาภิบาล ไว้ว่า นับตั้งแต่สมัยของ Plato และ Aristotle และนักคิดอีกเป็นจำนวนมาก ได้พยายามค้นหารูปแบบของการปกครองที่ดี แต่ก็ยังไม่มี การสรุปความหมายและขอบเขตที่ชัดเจนของการปกครองที่ดี อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่า วิวัฒนาการของรูปแบบการปกครองที่เกิดขึ้นในสมัยสงครามโลก ครั้งที่ 2 เริ่มจากการเปลี่ยนมาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตกของประเทศที่ได้รับเอกราชอาณานิคม โดยสามารถที่จะฟื้นฟูประเทศจากความเสียหายภายหลังหลังจากภาวะสงคราม การปกครองดังกล่าวได้อาศัยการบริหารซึ่งได้ใช้ร่วมกับแนวคิดระบบราชการของ Weberian คือ ลักษณะการปกครองที่มีโครงสร้างเป็นลำดับชั้นมีการเมืองที่เป็นกลางมีเป้าหมายที่ปฏิบัติได้ และมีการผสมผสานกับกับระบบคุณธรรมจริยธรรม อย่างไรก็ตาม รูปแบบการปกครองของ Weberian มีลักษณะที่ซับซ้อนและเป็นเรื่องยากที่จะนำไปสู่การประยุกต์ใช้และการปฏิบัติ

นอกจากนี้ สถาบันพระปกเกล้า (2545 : 5-6) ยังได้อธิบายถึงการขยายตัวของระบบราชการทำให้ระบบการบริหารงานเกิดปัญหาและขาดความยืดหยุ่นในการปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว นอกจากนี้ โครงสร้างของระบบราชการทำให้การปกครองบ้านเมืองขาดทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล และก่อให้เกิดช่องทางบิดเบือนการใช้อำนาจและเกิดการคอร์รัปชัน นักวิชาการส่วนใหญ่ต่างเห็นพ้องต้องกันว่า แนวทางการบริหารภาครัฐที่เป็นอยู่ ไม่สอดคล้องกับเศรษฐกิจและสังคมของโลกที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปอยู่ตลอดเวลา และมีความจำเป็นต้องมีการปฏิรูปและมีการปรับปรุงรูปแบบการปกครองใหม่ ในช่วงเวลานี้เองได้มีองค์การระหว่างประเทศที่สำคัญๆ ได้แก่ ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ได้เข้ามามี

บทบาทในการสนับสนุน และพัฒนาแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารที่ดี หรือที่เรียกว่า “Good Governance” หรือ “ธรรมาภิบาล” ซึ่งเป็นเรื่องที่มีการกล่าวถึงกันมากในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1980-1990 โดยมีนักวิชาการกลุ่มหนึ่ง ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ธรรมาภิบาลเป็นแนวทางการพัฒนาตามแนวความคิดโลกาภิวัตน์ หรือลัทธิเสรีนิยมใหม่ ซึ่ง Cheung and Scott (2001 : 5) ได้กล่าวถึง ธรรมาภิบาล ว่า หมายถึง ระบบการเมืองที่ใช้สำหรับการบริหารของรัฐโดยเน้นอยู่ที่การบริหารภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม ซึ่งมีหน้าที่ปกป้องสิทธิมนุษยชนของประชาชน โดยต้องอาศัยหลักการบริหารภาครัฐที่มีความเข้มแข็ง ปราศจากการทุจริต และมีการบริหารที่ตรวจสอบได้ เป็นหลักการที่สำคัญอย่างหนึ่ง สำหรับนโยบายขององค์การระหว่างประเทศหลาย ๆ องค์การที่ให้ความช่วยเหลือประเทศที่กำลังพัฒนาในรูปแบบของการให้เงินช่วยเหลือ

นอกจากนี้ Kjare (2004 : 3) ยังได้อธิบายถึงนักวิชาการและนักปฏิบัตินำแนวความคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลไปขยายผลใช้กับการปรับโครงสร้างและการบริหารทั้งในองค์การของรัฐและธุรกิจ ในขณะที่นักวิชาการบางส่วนได้นำเอาหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในความหมายที่ใกล้เคียงกับความหมายของคำว่า Government หรือการปกครอง ที่หมายถึง เฉพาะรัฐบาลโดยทั่วไปเป็นส่วนสำคัญ หลักการของธรรมาภิบาลสามารถส่งผลถึงการทำงานของรัฐบาลว่ามีธรรมาภิบาลหรือไม่ และขยายผลไปถึงการยอมรับหรือไม่ยอมรับความชอบธรรมของการเป็นรัฐบาล

สำหรับประเทศไทย แนวคิดเรื่อง ธรรมาภิบาล (Good Governance) ได้เข้ามาแพร่หลายภายใต้บริบทโลก ซึ่งมีการบัญญัติศัพท์ขึ้นมาหลายคำ อาทิ ธรรมาภิบาล ประชาธิปไตย ธรรมรัฐ ระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี การปกครองโดยธรรม กรอบการกำกับดูแลที่ดีหรือธรรมาภิบาล บรรษัทภิบาล (Coperate Government) เป็นต้น ซึ่งมีการตกลงโดยคณะรัฐมนตรี เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2542 ให้ใช้คำว่า ระบบการบริหารและการจัดการบ้านเมืองที่ดี หรือ ธรรมาภิบาล ธรรมาภิบาลได้ให้ความหมายไปในทางบริหารราชการเพื่อให้แตกต่างไปจากบรรษัทภิบาล ซึ่งความหมายของคำว่าธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดี คือ ระบบโครงสร้าง กระบวนการต่าง ๆ ที่ได้วางแนวปฏิบัติหรือวางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม เพื่อให้ส่วนต่าง ๆ ของสังคมมีการพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข และเป็นธรรม เนื่องจากการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นกลไกภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนหรือภาคประชาชนต่างก็เป็นองค์การร่วมในการแสดงความคิดเห็น เพราะประชาชนเป็นผู้รับประโยชน์โดยตรง

ความหมายของธรรมาภิบาล

นักวิชาการและองค์การต่าง ๆ ได้ให้คำนิยามและความหมายของธรรมาภิบาลที่สำคัญ ๆ ดังนี้

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2541 : 11-13) ได้ให้ความหมายว่า ธรรมาภิบาล เป็นศัพท์ที่สร้างขึ้นจากคำว่า ธรรมกับอภิบาล ซึ่งคำว่า ธรรม แปลว่า ความดีหรือกฎเกณฑ์ ส่วนคำว่าอภิบาล แปลว่า บำรุงรักษา ปกครอง เมื่อรวมกันแล้วก็กลายเป็น ธรรมาภิบาล

วรภัทร โตธนะเกษม (2542 : 15) กล่าวว่า Good Governance หมายถึง “การกำกับดูแลที่ดี” หรือหมายถึง “การใช้สิทธิของความเป็นเจ้าของที่จะปกป้องดูแลผลประโยชน์ของตนเองโดยผ่านกลไกที่เกิดในการบริหาร” โดยหัวใจสำคัญของ Good Governance คือ ความโปร่งใส ความยุติธรรมและความรับผิดชอบในผลของการตัดสินใจ

ประเวศ วะสี (2542 : 9) ได้อธิบายเกี่ยวกับ ธรรมาภิบาล ว่า การที่สังคมประกอบด้วยภาคสำคัญๆ 3 ภาค คือ ภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน เมื่อพิจารณาถึงธรรมาภิบาลก็จะรวมถึงความ

โปร่งใส ความถูกต้องของสามภาคดังกล่าว ธรรมาภิบาลในทัศนของ ประเวศ วะสี จึงเป็นเสมือนพลังผลักดันที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ

อานันท์ ปันยารชุน (2542 : 7) ได้ให้ความหมายของ ธรรมาภิบาล ว่า เป็นผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไปภาครัฐและภาคเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกัน ได้กระทำลงไปหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้ โดยสาระธรรมาภิบาลหรือ Good Governance คือองค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้แน่ใจได้ว่านโยบายที่กำหนดไว้จะได้ผล หมายถึงการมีบรรทัดฐาน

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2544 : 17) ได้ให้ความหมายของ ธรรมาภิบาล ว่า เป็นระบบ โครงสร้าง กระบวนการ และความสัมพันธ์ ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม ในการบริหารจัดการ เศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของรัฐซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดี

Rhodes (1996 : 652-667) ได้ศึกษาเกี่ยวกับธรรมาภิบาลซึ่งรวบรวมความหมายไว้ว่า มีความหมายหลายอย่างและใช้ในเรื่องต่าง ๆ แตกต่างกันไปตามหน่วยที่ศึกษา ที่สำคัญดังนี้

1. ธรรมาภิบาลในฐานะของอำนาจรัฐในการตัดสินใจในการดำเนินการบริหารที่ลดน้อยลงและประชาชนจะเป็นผู้เรียกร้อง ตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐ
2. บริษัทที่บริหารอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ซึ่งหมายถึง การดำเนินธุรกิจที่มีทิศทางและควบคุมตรวจสอบการบริหารงานของนักบริหารองค์กรธุรกิจที่มีความรับผิดชอบ ชัดแจ้งทั้งงานของบริษัทพร้อมก็ต้องรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคมอีกด้วย การบริหารบริษัทนี้จะถือนักบริหารและผู้ถือหุ้นไม่ใช้บุคคลคนเดียวกัน ต้องเป็นนักบริหารมืออาชีพที่จะต้องตรวจสอบจากองค์กรตรวจสอบภายนอก ทั้งนี้มิใช่เพื่อผลกำไรอย่างเดียวแต่ต้องเปิดเผย โปร่งใสและสามารถกำหนดตัวผู้รับผิดชอบที่แท้จริง
3. การบริหารจัดการสาธารณะที่รัฐบาลจะต้องมีความสามารถในการริเริ่มเพื่อแข่งขันตอบสนองประชาชน เสมือนเป็นลูกค้ามากกว่าผู้ถูกปกครอง นักบริหารงานของรัฐมีบทบาทเช่นเดียวกับผู้ประกอบการ ผลักดันการทำงานจากระบบราชการไปสู่ชุมชนให้เป็นผู้ดำเนินการบริหารจัดการเอง การวัดความสามารถของข้าราชการของรัฐ วัดจากประสิทธิผลในการทำงาน ข้าราชการของรัฐจะต้องถือว่าการบริการคือภารกิจของตน นอกจากนั้นจะเป็นตัวเชื่อมประสานทุกส่วนของสังคม กล่าวคือ ส่วนสาธารณะ เอกชนและส่วนประชาชนเข้ามาทำงานร่วมกันเพื่อประชาคม ซึ่งเรียกการบริหารเป็นการบริหารงานสาธารณะแบบใหม่
4. ธรรมาภิบาลในฐานะที่เป็นการปฏิรูปการปกครอง ซึ่งเป็นการใช้กันอย่างกว้างขวางแพร่หลายสำหรับการพัฒนาธรรมาภิบาลในที่นี้ หมายถึงการใช้อำนาจทางการเมืองที่จะบริหารกิจการของชาติ โดยพัฒนาประสิทธิภาพของการบริการสาธารณะ ระบบตุลาการ และกฎหมายที่เป็นอิสระมีความรับผิดชอบอย่างชัดเจนในการจัดการทางการเงิน มีการตรวจสอบสาธารณะที่เป็นอิสระ เป็นรัฐที่มีโครงสร้างสถาบันหลากหลาย และต้องยอมรับความเป็นอิสระของสื่อมวลชน ซึ่งทำให้อำนาจรัฐได้รับการยอมรับและมีความชอบธรรมในระบอบประชาธิปไตย ธรรมาภิบาลแบบนี้จะเป็นการผสมผสานระหว่างการบริหารงานสาธารณะกับประชาธิปไตยอย่างกว้างขวาง
5. ธรรมาภิบาลในแง่ของระบบสังคม ที่มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆ ของระบบที่ตอบสนองความต้องการของส่วนย่อย การมีปฏิสัมพันธ์จะเกิดจากการยอมรับในความต่างของระบบ เป็นระบบที่พลวัตของระบบทำให้สามารถแก้ปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของส่วนต่าง ๆ อย่างยั่งยืน โดยทั้งภาครัฐและภาคเอกชนจะสามารถสร้างแบบของปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในการแก้ปัญหาของชาติ ภารกิจของรัฐบาลก็คือความสามารถในการปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในการแก้ปัญหา รวมทั้งเป็นการกระตุ้นการมีส่วนร่วม กล่าวโดยสรุปก็คือ เป็นการบริหารจัดการที่แต่ละหน่วยของภาครัฐและเอกชนร่วมกัน และถือว่าต่าง

ฝ่ายต่างเป็นหุ้นส่วน โดยเน้นการดำเนินการแบบร่วม ริเริ่ม รับผิดชอบ การมีปฏิสัมพันธ์แบบนี้ มิใช่จะใช้ในระดับชาติ แต่ยังเป็นธรรมาภิบาลในระดับนานาชาติในระดับภูมิภาคและโลก

6. ธรรมาภิบาลในแง่ของการจัดระบบขององค์การเครือข่ายจากภาคสาธารณะและภาคเอกชน ในกรณีนี้เกิดจากการเกี่ยวพันระหว่างองค์การต่าง ๆ ที่สามารถรวบรวมทรัพยากรมาเพื่อจะได้บริการต่อสาธารณะ ดังนั้นองค์การเครือข่ายจะสามารถนำเอาข่าวสารข้อมูลและเงิน รวมทั้งเทคโนโลยีมาใช้ร่วมกันในการทำงาน ซึ่งอาจจะเห็นได้เช่น ในโครงการร่วมระหว่างองค์การ ที่สำคัญก็คือเมื่อไรมีระบบพันธมิตรเกิดขึ้น ก็จะมีทรัพยากรมากขึ้นด้วย ยังทำให้มีอิสระและมีอำนาจในการต่อรองเกิดขึ้นด้วย รัฐบาลกลางจะเข้ามาก้าว กายสั่งการได้อย่างไม่มีข้อจำกัด

จากความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล ที่นักวิชาการและหน่วยงานทั้งหลายได้ให้ความหมายไว้นั้น สามารถสรุปได้ว่า ธรรมาภิบาลคือกติกากฎเกณฑ์ ในการบริหารปกครองที่ดีมีความเหมาะสม เป็นธรรมที่ใช้ในการธำรงรักษา จัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคม สามารถอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข องค์การทั้งสามส่วนดังกล่าวก็จะมีเสถียรภาพ มีโครงสร้างการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้

หลักการธรรมาภิบาล

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 18-19) ได้อธิบายถึง ธรรมาภิบาล หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี คือ การพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขของทุกภาคในสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือมีจุดหมายในการสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมให้กับทุกภาคในสังคม โดยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ซึ่งสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็คือ ความพยายามในการสร้างระบบการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับสังคมไทย โดยเน้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐมากขึ้น การประกันและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ภาครัฐมีการบริหารการปกครองที่โปร่งใส สามารถตรวจสอบโดยประชาชนมากขึ้น โดยมีหลักการสำคัญ 3 ประการคือ

1. การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ได้แก่ การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่จะเกิดกับประชาชนหรือผู้รับบริการ อาจปรับปรุงการบริการให้มีคุณภาพได้มาตรฐาน และรายงานผลให้สาธารณชนทราบ มีความโปร่งใสในการตัดสินใจและในกระบวนการทำงาน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ร่วมแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการทำงาน รวมทั้งให้ความสำคัญกับความประหยัด ความมีประสิทธิภาพประสิทธิผล แต่ในขณะเดียวกันต้องรับผิดชอบต่อผลงานนั้น ๆ แทนการยึดมั่นในการทำงานให้ถูกต้องตามกฎระเบียบวิธีการอย่างเดียวเช่นในอดีต

2. การปรับตัวเปลี่ยนแปลงบทบาทของภาครัฐ ได้แก่ การเน้นงานหน้าที่หลักของภาครัฐ ซึ่งได้แก่ การกำหนดนโยบายซึ่งมองการณ์ไกล มีการบังคับใช้กฎหมายที่ให้ความเสมอภาค เป็นธรรมโดยกระจายงานบริการให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นและองค์กรอิสระมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน

3. การบริหารแบบพหุภาคี ได้แก่ การบริหารที่มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ หรือร่วมปฏิบัติร่วมบริการ เพื่อให้การบริหารและการบริการสาธารณะเป็นที่พึงพอใจของประชาชนหรือผู้รับบริการ และเป็นการจัดระบบการบริหารแบบใหม่ที่ไม่ผูกขาดหรือรวมศูนย์อำนาจแบบอดีต

หลักการดังกล่าว เป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ซึ่งเป็นการบริหารที่มุ่งถึงผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจของรัฐ โดยรัฐจะต้องมีการปรับตัวมีการกำหนดบทบาทของตนเองให้ชัดเจน รวมทั้งการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการในภาครัฐด้วย

นอกจากนี้หลักการของธรรมาภิบาลหรือแนวทางในการจัดการปกครองที่ดีสำหรับสังคมเสรีประชาธิปไตยในกลุ่มประเทศ OECD มีดังนี้ (รัชยา ภักดีจิตต์, 2555 : 12-13)

1. การมีความชอบธรรมทางการเมืองตามระบอบของกฎหมายและการมีความรับผิดชอบรับการตรวจสอบสาธารณะ
2. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน
3. การมีระบบตุลาการที่มีความยุติธรรมและน่าเชื่อถือ
4. การมีระบบราชการที่มีความรับผิดชอบรับการตรวจสอบต่อสาธารณะ
5. การมีเสรีภาพของประชาชนทางการแสดงออกและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อสังคม
6. การจัดการภาครัฐ โดยยึดหลักความมีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ
7. การมีความร่วมมือกับองค์กรภาคประชาสังคม

ซึ่งหลักการนี้จะเห็นได้ว่าจะมีองค์ประกอบที่เกี่ยวกับ 1) รูปแบบขององค์กรทางการเมือง 2) กระบวนการซึ่งมีการใช้อำนาจควบคุมการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และ 3) สมรรถนะของรัฐในการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติและเปิดโอกาสให้องค์กรให้องค์กรของรัฐทำหน้าที่ได้อย่างจริงจัง

August (2546 : 16-18) ได้อธิบายหลักการธรรมาภิบาลว่า หลักการของธรรมาภิบาลจะต้องประกอบด้วยหลัก 9 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง เคารพศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ หมายความว่า มนุษย์ทุกคน ทุกวัยทุกเพศทุกเชื้อชาติทุกภูมิภาค เป็นต้น ต่างก็มีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ทั้งสิ้น หากผู้ใดไม่เห็นคนอื่นเป็นคนคน หนึ่งนั้นคงไม่นับเป็นคนได้

ประการที่สอง นิยมเสรีภาพและความเสมอภาค หมายความว่า การรับรองเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล กลุ่มบุคคล เป็นเงื่อนไขที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

ประการที่สาม สร้างความยุติธรรม หมายความว่า การปฏิบัติต่อกันระหว่างกลุ่มก็ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ หรือตกลงเห็นพ้องกันตามแนวทางสันติ หรือตามแนวทางการใช้ปัญญาแทนการใช้อำนาจ อาวุธ และเงินตรา

ประการที่สี่ มุ่งมั่นสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผล หมายความว่า องค์กรภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรภาคเอกชน ต่างต้องมุ่งไปสู่ความมุ่งมั่นในการสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้เกิดขึ้นในทุกระบวนการปฏิบัติงาน อันจะนำไปสู่การเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันในลัทธิทุนนิยม

ประการที่ห้า สร้างความสมดุลเพื่อความยั่งยืน หมายความว่า องค์กรประกอบทุกส่วนในธรรมาภิบาลนั้นต้องเกิดความสมดุล เพื่อนำไปสู่การพัฒนาการพัฒนาที่ยั่งยืน การมุ่งไปสู่วัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่ง หรือเกิดความเชื่อในหลักการหนึ่งมากเป็นพิเศษ จะนำไปสู่ความไม่สมดุลแล้วก็จะทำให้สิ่งนั้นเสื่อมถอยไปอย่างรวดเร็ว ไม่มีทางที่จะเกิดความยั่งยืนได้

ประการที่หก ความโปร่งใส หมายความว่า ความโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูลให้เกิดความครบถ้วนตามข้อเท็จจริง ตรงตามหลักการที่ใช้อ้างอิง และสะดวกที่จะนำไปใช้งานได้

ประการที่เจ็ด การส่งเสริมการค้าเสรี หมายความว่า รัฐต้องดำเนินการให้เกิดการแข่งขันทางการค้าที่เสรีและเกิดความยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย ขจัดการผูกขาดตัดตอนอันเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค หรือประชาชน

ประการที่แปด การต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวง หมายความว่ารัฐบาลต้องมีมาตรการในการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงตลอดจนการประพฤติมิชอบจากฝ่ายการเมือง ข้าราชการประจำ นักธุรกิจ และประชาชนทั่วไปที่เป็นผู้กระทำการเอง ส่งเสริมหรือสนับสนุนให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง

ประการที่เก้า ความมุ่งมั่นสู่ความเป็นเลิศ หมายความว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกคนในธรรมนูญนี้ ต้องมีความเชื่อความอยากและความมุ่งมั่นที่จะประมวลวิธีปฏิบัติที่ได้ผลดีแล้วนำมาใช้และปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้น อันเป็นนัยสำคัญสู่ความเป็นเลิศ

หลักการทั้ง 9 ประการดังกล่าวเป็นหลักการที่มุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนบนพื้นฐานการเคารพสิทธิเสรีภาพแห่งความเป็นมนุษย์ที่อาศัยอยู่ร่วมกัน และมุ่งพัฒนาองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนให้มีการดำเนินงานอย่างโปร่งใส มีประสิทธิภาพปราศจากการคอร์รัปชันอันจะนำไปสู่การพัฒนาที่เป็นเลิศ

จากหลักการของธรรมนูญนี้จะเห็นได้ว่า เป็นหลักการบริหารจัดการที่ให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคของประชาชน มีกระบวนการพัฒนาอย่างยั่งยืน มีความโปร่งใสในการบริหารงาน พร้อมทั้งจะยอมรับการตรวจสอบสาธารณะ ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล เกิดผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจที่ได้กำหนดไว้

องค์ประกอบธรรมนูญ

ธรรมนูญได้มีองค์ประกอบที่หลากหลายซึ่งได้มีหน่วยงานและกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ได้กำหนดไว้ ประกอบด้วย กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่ได้เสนอองค์ประกอบของธรรมนูญไว้อย่างหลากหลาย ผู้เขียนจะได้นำเสนอองค์ประกอบที่สอดคล้องกันอันเป็นหลักพื้นฐานของธรรมนูญ ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยแต่ละหลักการสามารถจำแนกการประยุกต์ใช้ได้ 3 ระดับ คือระดับประเทศ ระดับภาครัฐ และระดับองค์การ ซึ่งแต่ละระดับมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน มีรายละเอียดแต่ละองค์ประกอบ ดังนี้

1. หลักนิติธรรม

1.1 ความหมาย

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี (2544 : 18) ได้ให้ความหมายของ หลักนิติธรรม ว่า หมายถึง กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีความเป็นธรรม สามารถปกป้องคนดีและลงโทษคนไม่ดีตามสมควร แก่ความผิด รวมทั้งการดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมอย่างรวดเร็วโปร่งใสตรวจสอบได้ เป็นที่ยอมรับจากประชาชน ประชาชนตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพ และหน้าที่ของตนเอง เข้าใจในกฎเกณฑ์และมีส่วนร่วม

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2544 : 46) ให้ความหมายว่า หมายถึงการปกครองประเทศหรือรัฐจะต้องใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐานและทุกคนเคารพกฎหมาย

สุวรรณ ทองคำ (2545 : 28) ได้อธิบายถึงแนวทางการปฏิบัติตามหลักนิติธรรมทั้งเจตนารมณ์สาระและการบังคับใช้ว่าต้องมีความยุติธรรม มีความเสมอภาคแก่ทุกฝ่าย เอื้อประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของสมาชิกในสังคมและรับผิดชอบต่อผลและสมาชิกในสังคม กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ต้องมีการพัฒนาปรับปรุงอย่างสม่ำเสมอ เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง การร่างการตราและการบังคับใช้ ดำเนินการได้ทันเหตุการณ์ มีความโปร่งใสชัดเจน ตรวจสอบได้เปิดโอกาสให้ผู้มี

ส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วม เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย มีการบังคับใช้และมีการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่ตกลงไว้ อย่างเคร่งครัด

นอกจากนี้ ถนัดชัย ณะสูตร (2553 : 25) ได้สรุปเกี่ยวกับหลักนิติธรรมว่า หมายถึง การใช้กฎเกณฑ์เป็นบรรทัดฐานในการปกครอง กฎเกณฑ์นี้อาจหมายถึงตัวบทกฎหมาย ระเบียบวินัย ข้อบังคับ กติกา หรือข้อตกลงในระดับต่าง ๆ รวมถึงกฎเกณฑ์ที่ไม่ได้เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น ธรรมเนียมประเพณี และศีลธรรมด้วย โดยการใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าวต้องมีความยุติธรรม เสมอภาค เป็นธรรมและมีความชอบธรรม ได้รับการยอมรับและปฏิบัติตามหลักนิติธรรมมีความสำคัญและมีประโยชน์ต่อสังคมในการใช้เป็นหลักปกครองและบริหารจัดการ เป็นเครื่องมือในการกำหนดบทบาทหน้าที่ของคนในสังคม และเป็นสิ่งที่สมาชิกในสังคมต้องถือเป็นหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามเป็นนิสัยและเป็นค่านิยมที่พึงประสงค์ของสังคม เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและสันติสุขในหมู่คณะ อันจะส่งผลให้งานมีประสิทธิภาพ

ดังนั้นจึงสรุปความหมายของ หลักนิติธรรม ได้ว่า หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนดกฏกติกา และการปฏิบัติตามกฏกติกาที่ตกลงกันไว้ อย่างเคร่งครัดโดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพความยุติธรรม

1.2 การประยุกต์ใช้

การประยุกต์ใช้หลักนิติธรรมในแต่ละระดับขององค์การ สามารถจำแนกได้ ดังนี้

1.2.1 ในระดับประเทศ หมายถึง การเสนอร่างกฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ เป็นไปด้วยความชอบธรรม เนื้อหาของกฎหมายมีความทันสมัย เป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับของสังคม กฎข้อบังคับเหล่านี้จะต้องไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ บังคับใช้กับทุกคนอย่างเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่ขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย

1.2.2 ในระดับภาครัฐ หมายถึง การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบที่ใช้ในการบริหารงานร่วมกันในภาครัฐ เช่น กฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ พัสดุ การบริหารงานบุคคล ซึ่งเนื้อหาต้องมีความทันสมัย และเอื้อต่อการบริหารงานที่คล่องตัว และรับผิดชอบต่อผลงานและประชาชนของแต่ละองค์การ

1.2.3 ในระดับองค์การ หมายถึง กฎ กติกาที่ใช้ในการบริหารงานภายใน เช่น การทำงานหรือเข้าประชุมให้ตรงเวลา การบริการประชาชนอย่างเสมอภาคกัน รวมถึงข้อตกลงในการสับเปลี่ยนหน้าที่ภายในองค์การ

2. หลักคุณธรรม

2.1 ความหมาย

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 (ราชกิจจานุเบกษา, 2542 : 27) ได้อธิบายหลักคุณธรรมไว้ว่า หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์จริงใจ ชยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต) (2542 : 18) ได้ให้ความหมายว่า คุณธรรม หมายถึง คุณสมบัติที่เสริมสร้างจิตใจให้ดีงาม ให้เป็นจิตใจที่สูงประณีตและประเสริฐ เช่น ความรักความเมตตา ความสงสาร อยากรให้ผู้อื่นพ้นจากทุกข์ มีความยินดีวางตัวเป็นกลาง ความมีน้ำใจเสียสละ กตัญญูกตเวที คือผู้ที่มีคุณความดี ความเคารพนบถและความสุภาพอ่อนโยน

สุวรรณ ทองคำ (2545 : 29) กล่าวว่าไว้ว่า คุณธรรมนั้น หมายถึง ความดีความงามที่ไม่ใช่เพียงแต่ความสวยเท่านั้น ผู้มีคุณธรรมคือผู้ที่มีคุณความดี มีความประพฤติดี มีจริยธรรมหรือมีธรรมจริยา

กระทรวงศึกษาธิการ (2544 : 13-16) ได้อธิบายถึงคุณธรรมไว้ว่า เป็นคุณลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งที่ทุกฝ่ายต้องการให้เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ ว่า รัฐมุ่งเสริมสร้างคุณธรรมให้เกิดแก่ประชาชนทั่วไป (มาตรา 75) และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐ (มาตรา 77) ในด้านการจัดการศึกษาอบรมมุ่งให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม (มาตรา 8) ซึ่งเป็นแนวนโยบายในการกำหนดความมุ่งหมายการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 6 ที่ว่า การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจและสติปัญญา ความรู้และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต และอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข โดยคุณธรรม กระทรวงศึกษาธิการ สรุปว่า คุณธรรมเป็นเรื่องที่ได้รับการยอมรับจากสังคมและเป็นความคาดหวังทั้งของทางราชการและสังคม ที่จะได้เห็นข้าราชการประพฤติเป็นแบบอย่างในการปฏิบัติทั้งในด้านคุณธรรมและหน้าที่การงานแก่ผู้ร่วมงาน และผู้เกี่ยวข้องเพื่อให้สามารถครองตน ครองคนและครองงานอันเป็นหนทางที่จะนำไปสู่การบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น คุณธรรม จึงหมายถึง ความดีงามที่ปลูกฝังอยู่ในจิตใจจนเป็นนิสัย ที่แสดงออกอย่างถูกต้องดีงามเหมาะสมกับสถานะและกาลเทศะโดยสามารถนำหลักธรรมทางศาสนามาเป็นแนวปฏิบัติเพื่อให้เกิดการบริหารงาน บริหารคน และการครองตนเองอย่างเหมาะสมทั้งแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงาน

2.2 การประยุกต์ใช้

การประยุกต์ใช้หลักคุณธรรมในแต่ละระดับขององค์การ สามารถจำแนกได้ดังนี้

2.2.1 ในระดับประเทศ ประชาชนแต่ละคนทำหน้าที่อย่างถูกต้องคือเลือกทำงานที่สุจริต และเป็นประโยชน์ต่อสังคมต่อส่วนรวม ปฏิบัติตามกฎหมายและเป็นพลเมืองดีคือถือปฏิบัติตามขรวาธรรม ได้แก่ สัจจะ หมายถึงการรักษาความสัตย์ ทมะ หมายถึง การรู้จักข่มใจ ชันดี หมายถึง การอดทน อดกลั้น และจาคะ หมายถึงการรู้จักละวางความชั่วทุจริตทั้งหลาย

2.2.2 ในระดับภาครัฐ ผู้แทนประชาชนที่เข้าไปบริหารราชการ ต้องเข้าสู่หน้าที่ด้วยความชอบธรรม ทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานทางคุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 (ราชกิจจานุเบกษา, 2550 : 111-112) มาตรา 279 ความว่า “มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น...” และมาตราที่ 280 ความว่า “...ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรมตามมาตรา 279 วรรคหนึ่ง และส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่รัฐมีจิตสำนึกในด้านจริยธรรม รวมทั้งมีหน้าที่รายงานการกระทำที่มีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม เพื่อให้ผู้รับผิดชอบในการบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม...”

2.2.3 ในระดับองค์การ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ ให้มีความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกันการจัดระบบงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนและปฏิบัติตามข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2537 (ราชกิจจานุเบกษา, 2537 : 8-11) กล่าวคือ มีจรรยาบรรณต่อตนเอง ต่อหน่วยงาน ต่อผู้ร่วมงานและต่อประชาชนและสังคม การวางมาตรฐานความหลักคุณธรรม ความเป็นธรรม โดยความหมายในตัวของมันเองแล้วมีความหมายที่กว้างไกลมาก เพราะฉะนั้น การกำหนดมาตรฐานความเป็นธรรมจะต้องอาศัยบริบทของประเทศนั้น ๆ เป็นองค์ประกอบหลักในการกำหนด

3. หลักความโปร่งใส

3.1 ความหมาย

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 (ราชกิจจานุเบกษา, 2542 : 27) ได้ให้ความหมายของหลักความโปร่งใสว่า หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุง กลไกการทำงานของทุกองค์การ ทุกวงการให้มีความโปร่งใส

สมาน รังสิโยภยกุล (2543 : 33) ได้อธิบายถึง ความสุจริตและความโปร่งใส ว่าเป็นการบริหารที่มีความสุจริตและโปร่งใสรวมถึงการมีระเบียบและการดำเนินงานเปิดเผย ตรงไปตรงมา ประชาชนสามารถเข้าถึงและได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเสรี เป็นธรรม ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึง การที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลหรือประชาชนสามารถตรวจสอบและติดตามผลได้

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2544 : 61) ได้อธิบายความหมายของ ความโปร่งใส ไว้ว่าหมายถึง กระบวนการทำงานกฎเกณฑ์กติกาต่าง ๆ ที่มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา ข้อมูล ข่าวสารต่าง ๆ ในสังคมสามารถถ่ายโอนได้อย่างเป็นอิสระประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลหรือข้อมูลข่าวสารณะของทางราชการได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2544 : 26) ได้อธิบายถึงความโปร่งใส ว่าหมายถึง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ให้ประชาชนได้เข้าถึงสะดวกและมีส่วนร่วมตรวจสอบความถูกต้องในการดำเนินงาน

Folscher, Krachik and Shapiro (2000 : 5) ได้ศึกษาผลดีของการทำให้เกิดความโปร่งใสในภาครัฐซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

1. ทำให้สามารถระบุถึงจุดอ่อนจุดแข็งของนโยบาย อันนำไปสู่การปฏิรูปในสิ่งที่จำเป็นต่อความโปร่งใส สามารถทำให้เกิดความมีเสถียรภาพของเศรษฐกิจระดับมหภาค และงบประมาณซึ่งเป็นการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ

2. ทำให้เกิดความรับผิดชอบตรวจสอบได้ของ รัฐบาล รัฐสภา สื่อสังคม และสาธารณชนสามารถเข้าร่วมรับผิดชอบ ถ้าพวกเขาได้รับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบาย การดำเนินงานและการใช้จ่ายผู้ได้รับการเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่รัฐอาจปฏิบัติงานอย่างรับผิดชอบมากขึ้น ถ้าการตัดสินใจของพวกเขาเปิดเผยต่อสาธารณชน ทำให้เกิดการตรวจสอบโดยละเอียด การรับผิดชอบต่อสาธารณะ ผู้ใช้อำนาจรัฐสามารถทำให้เกิดการตรวจสอบการคอร์รัปชัน

3. การเพิ่มความโปร่งใสจะช่วยเพิ่มความไว้วางใจในรัฐบาลและความผูกพันต่อนโยบายที่รัฐบาลเสนอความโปร่งใส สามารถสร้างความยึดเหนี่ยวทางสังคม เช่นสาธารณะ สามารถเข้าใจสิ่งที่รัฐบาลกำลังทำจะทำให้เกิดความมั่นใจในรัฐบาล

4. การเพิ่มความโปร่งใสช่วยเพิ่มบรรยากาศการลงทุน ไม่ว่าจะแก่นักลงทุนระหว่างชาติหรือภายในประเทศก็มีความสนใจที่จะเข้ามาลงทุนในประเทศมากขึ้น ด้วยความเข้าใจที่ชัดเจนในนโยบายและการปฏิบัติของรัฐ

ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่า หลักความโปร่งใสจึงเป็นหัวใจที่สำคัญของหลักธรรมาภิบาล ที่ต้องมีผลการดำเนินงานที่โปร่งใส เชื่อถือได้ ไม่ปิดบังอำพราง สามารถตรวจสอบข้อมูลข่าวสารได้อย่างสะดวก เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานต้องมีหลักความโปร่งใสในด้านโครงสร้าง ด้านการให้คูด้านการให้โทษ และด้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

3.2 การประยุกต์ใช้

การประยุกต์ใช้หลักความโปร่งใสในแต่ละระดับขององค์การ สามารถจำแนกได้ ดังนี้

3.2.1 ในระดับประเทศประชาชนมีอิสระในการตรวจสอบ องค์การสื่อสารมวลชนสามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่มีจริยธรรมมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมเข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องได้

3.2.2 ในระดับภาครัฐการตัดสินใจและการปฏิบัติของภาครัฐ ต้องมีความโปร่งใสเรื่องนี้เป็นประเด็นสำคัญในการตัดสินใจลงทุนที่เหมาะสมของภาครัฐกิจข้อมูลข่าวสารของภาครัฐจะช่วยให้การธุรกิจและประชาชนตัดสินใจได้ถูกต้องและประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ช่วยให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริงอันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น

3.2.3 ในระดับองค์การ ประชาชนรู้ขั้นตอนที่จะติดต่องาน และสามารถตรวจสอบการทำงานได้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนและภายในองค์การจะต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจในการบริหารจัดการมีการสื่อสารที่ดีภายในองค์กรเช่น มีการกระจายข่าวรายวันหรือรายสัปดาห์เพื่อให้สมาชิกในองค์กรได้ทราบความเคลื่อนไหวขององค์การ การวางมาตรฐานตามเกณฑ์ที่กำหนด

4. หลักการมีส่วนร่วม

4.1 ความหมาย

อานันท์ ปันยารชุน (2542 : 10-12) อธิบายว่า การมีส่วนร่วมเป็นเครื่องมือต่อต้านการทุจริตที่ทรงพลัง ทำให้สังคมมีความสุจริตโปร่งใส แนวคิดการมีส่วนร่วมกล่าวโดยสรุปแล้ว หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ด้วยการแจ้งความเห็นในการไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์การแสดงประชามติหรืออื่น ๆ

สุวรรณ ทองคำ (2545 : 38) กล่าวว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ผู้บังคับบัญชาเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชา เข้ามาเกี่ยวข้องกับงานที่ตนรับผิดชอบทั้งด้านกายและจิตใจ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความพึงพอใจในงานที่ตนรับผิดชอบและพร้อมที่จะดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีคุณภาพ

วีระ ไชยธรรม (2543 : 11) ได้กล่าวถึง หลักการมีส่วนร่วม ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ว่าหมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และไต่สวนสาธารณะ ประชาพิจารณ์ หรือการแสดงประชามติ

อนิวช แก้วจันทน์ (2555 : 147) ได้อธิบายถึง การมีส่วนร่วม ว่าหมายถึง การเปิดโอกาสให้บุคลากรในองค์กรรวมถึงประชาชนหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้เข้ามาในการบริหาร การจัดการ การตัดสินใจ การจัดสรรทรัพยากร การให้ข้อมูลแสดงความคิดเห็นให้คำแนะนำปรึกษาหรือเป็นคณะกรรมการร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน

เมื่อกล่าวโดยสรุปแล้ว การมีส่วนร่วม จึงหมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นประชาชนหรือบุคลากรในหน่วยงานมีส่วนในการรับรู้ แสดงความคิดเห็น ให้ข้อมูลรับฟังข้อมูล ร่วมกันแก้ไขปัญหา ตัดสินใจร่วมกันและหาข้อตกลงร่วมกัน เป็นต้น การมีส่วนร่วมย่อมส่งผลต่อความรู้สึกของบุคคลโดยเฉพาะความรู้สึกอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่นความเป็นเจ้าของ ความรู้สึกที่ตนเองมีความสำคัญ เป็นต้น ซึ่งจะนำไปสู่ความภักดีต่อหน่วยงาน มีความกระตือรือร้นที่จะทำงานให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย

4.2 การประยุกต์ใช้

การประยุกต์ใช้หลักการมีส่วนร่วมในแต่ละระดับขององค์การ สามารถจำแนกได้ดังนี้

4.2.1 ในระดับประเทศรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยกำหนดให้บุคคลมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน และให้รัฐส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดเป้าหมาย การตัดสินใจทางการเมือง การร่วมวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

4.2.2 ในระดับภาครัฐระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังการแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติ ที่มีข้อโต้เถียงหลายฝ่ายเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงานอันมีผลกระทบต่อประชาชน และควรมีการสำรวจความเห็นของผู้รับบริการเพื่อปรับปรุงงานให้เกิดประโยชน์สูงขึ้น

4.2.3 ในระดับองค์การมีกระบวนการมีส่วนร่วมโดยสรุป ดังนี้

1) การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นด้วยการที่ผู้บังคับบัญชาขอความร่วมมือจากผู้ใต้บังคับบัญชาได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย เป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การมีการเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย

2) การกระจายอำนาจในการบริหาร ได้แก่ การใช้รูปแบบของคณะกรรมการและกลุ่มงานเฉพาะกิจในการปฏิบัติงาน การให้อิสระกับพนักงานในการดำเนินงานที่รับผิดชอบ

3) การให้อำนาจในการตัดสินใจ ได้แก่การให้พนักงานมีสิทธิร่วมในการตัดสินใจในงานที่รับผิดชอบโดยไม่ต้องปรึกษาผู้บังคับบัญชาซึ่งนักบริหารระดับสูงต้องให้การสนับสนุนนักบริหารทุกคนในการใช้การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม

4) การให้ความไว้วางใจซึ่งกันและกันในองค์การ ได้แก่ การมอบหมายงานให้ตรงกับความรู้และความสามารถ และมีการสลับเปลี่ยนหมุนเวียนให้พนักงานได้รับผิดชอบงานใหม่ ๆ

5. หลักความรับผิดชอบ

5.1 ความหมาย

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2544 : 46) ได้อธิบายความหมายของ ความรับผิดชอบ ว่าหมายถึง การตัดสินใจใด ๆ ของภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน ต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบต่อสิ่งที่ตนเองกระทำต่อสาธารณชน หรือผู้มีส่วนร่วมได้เสียกับหน่วยงานนั้น ๆ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นหลักและมีจิตในเสียสละเห็นคุณค่าสังคมที่ตนเองสังกัด

รัชวรรณ กาญจนปัญญาคม (2546 : 3) กล่าวว่าไว้ว่าความรับผิดชอบ หมายถึง กุญแจหลักของระบบธรรมาภิบาล ผู้ที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจต้องมีความรับผิดชอบต่อผลการตัดสินใจที่มีต่อผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภายในและภายนอกองค์การ ความรับผิดชอบดังกล่าวหมายถึงการเปิดเผยข้อมูลมีความยุติธรรมปฏิบัติต่อทุกคนด้วยความเสมอภาคและตรวจสอบได้ ทั้งนี้กระบวนการดังกล่าวจะไปได้ต้องควบคู่ไปกับการโปร่งใส และการดำเนินงานภายใต้กรอบที่กำหนดไว้

กระทรวงมหาดไทย (2547 : 30) อธิบายว่า หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนัก ในหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การเอาใจใส่ปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนความเคารพความเห็นที่แตกต่าง และกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียที่เกิดจากกระทำของตน

อัจฉรา โยมสินธุ์ (2544 : 34-38) ได้กล่าวถึง สมาคมผู้ตรวจสอบภายในแห่งประเทศไทย ที่ได้ อธิบายถึงนัยเกี่ยวกับคำทั้งสองตามหลักธรรมาภิบาลคือคำว่า Accountability และ Responsibility (ทั้งสองคำนี้มีความหมายว่าความรับผิดชอบเหมือนกัน) ไว้ดังนี้

Accountability หมายถึง ความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจและการกระทำของตน คือทุกฝ่ายในองค์กรจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสำนึกรับผิดชอบและเข้าใจว่าต้องรับผิดชอบต่อใครบ้างในลักษณะใดแค่ไหนและอย่างไร เช่น คณะกรรมการบริษัทและนักบริหารต้องมีสำนึกรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น โดยจะต้องสร้างคุณค่าระยะยาวต่อผู้อื่น มีการเปิดเผยข้อมูลที่โปร่งใสและเพียงพอแก่ผู้ถือหุ้นทุกกลุ่มอย่างเสมอภาคกัน หรือพนักงานฝ่ายปฏิบัติการต้องมีจิตสำนึกรับผิดชอบงานที่ปฏิบัติต่อองค์กรและลูกค้า โดยปฏิบัติงานอย่างถูกต้องตามหลักจรรยาบรรณเป็นต้น

Responsibility หมายถึง ความรับผิดชอบต่อหน้าที่คือองค์กรจะต้องกำหนดภารกิจของแต่ละฝ่ายอย่างชัดเจน ทุกคนทุกฝ่ายจะต้องรู้หน้าที่ของตนว่าจะต้องทำอะไร ทำอะไรและเข้าใจในหน้าที่ของตนเองอย่างชัดเจน ยึดหลักความถูกต้องในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประสิทธิภาพสูงสุดในการทำงาน เช่น มีการกำหนดภาระหน้าที่ของคณะกรรมการบริษัทว่าจะต้องพิจารณากลับกรองงานอะไรบ้าง มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างไร เป็นต้น

ฉะนั้นความรับผิดชอบที่ตรงกับคำว่า Responsibility หมายถึง ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ ส่วนความรับผิดชอบที่ตรงกับคำว่า Accountability มีความหมายที่กว้างออกไปจนถึงรับผิดชอบต่อการตัดสินใจการกระทำและผลงาน

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า หลักความรับผิดชอบ หมายถึง ความตระหนักในภาระหน้าที่การรับผิดชอบต่อสังคมการใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองความกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาความเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง ความกล้าในการที่จะยอมรับการกระทำของตนและพร้อมที่จะถูกตรวจสอบ การได้รับการยอมรับและพึงพอใจในผลการปฏิบัติตามคุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณความถูกต้องครบถ้วนรวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานและจำนวนการร้องเรียนและการกล่าวหาที่ได้รับ

5.2 การประยุกต์ใช้

การประยุกต์ใช้ความรับผิดชอบในแต่ละระดับขององค์กร สามารถจำแนกได้ ดังนี้

5.2.1 ในระดับประเทศ ประชาชนรู้เข้าใจในการใช้สิทธิเสรีภาพและปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและใช้อำนาจโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และมีความรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ของภาครัฐ ธุรกิจเอกชนมีหน้าที่สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพให้ผู้บริโภคและไม่สร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้อาศัยในท้องถิ่น

5.2.2 ในระดับภาครัฐ มาตรา 75 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 (ราชกิจจานุเบกษา, 2550 : 21) กำหนดแนวทางสำหรับการตรากฎหมาย และการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินโดยในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานและจะต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง

5.2.3 ในระดับองค์กร มีการกำหนดโครงสร้าง และเมื่อเกิดปัญหาในสังคม ภาครัฐต้องชี้แจงต่อประชาชนได้ ในระดับองค์กรมีการกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐใหม่ มีการกระจาย

อำนาจการตัดสินใจลงสู่ระดับล่างเพื่อให้ความรับผิดชอบในทุกระดับมีความชัดเจนและมีรายงานประจำปีผล การปฏิบัติงานที่มีตัวชี้วัดความสำเร็จ รณรงค์ให้ประชาชนร่วมรับผิดชอบด้วย

6. หลักความคุ้มค่า

6.1 ความหมาย

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี (2544 : 58) ได้อธิบายเกี่ยวกับ หลักธรรมาภิบาล ที่ สอดคล้องกับหลักความคุ้มค่าว่าความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น รัฐสามารถจัดสรรและใช้ทรัพยากร ต่าง ๆ ที่มีอยู่ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม เพื่อสนองตอบความต้องการของคนในสังคม โดยรวมถึงการ ทำงานที่รวดเร็วมีคุณภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ถนัดชัย ณะสูตร (2553 : 33) ได้อธิบาย หลักของความคุ้มค่า ไว้ว่า การที่จะปฏิบัติและการ ดำเนินการใด ๆ ให้เป็นไปตามหลักความค่านั้นต้องคำนึงถึงความประหยัด ประโยชน์สูงสุดที่จะได้รับ คำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผล มององค์รวม คำนึงผลในระยะยาว การปฏิบัติที่เป็นเลิศทุกด้าน มี ระบบคุณภาพมาตรฐาน การรู้จักเลือกวิธีการและเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ บุคลากรต้องได้รับการพัฒนา ความสามารถอย่างเป็นระบบ ต่อเนื่องและคำนึงถึงผู้รับบริการเป็นสำคัญ

อนิวัช แก้วจางง (2555 : 148) ได้อธิบายว่า หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการโดย ใช้ทรัพยากรที่อยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ประหยัด ใช้อย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและ บริการที่มีคุณภาพ แข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืนโดยมุ่ง ประโยชน์สูงสุด

หลักการหนึ่งในการบริหารองค์การภาครัฐและเอกชน คือ การตัดสินใจดำเนินการใด ๆ ต้อง สร้างความคุ้มค่าให้กับองค์การ ซึ่งความคุ้มค่าอาจดำเนินการได้หลายรูปแบบแตกต่างกันไปตามสถานการณ์ หรือกิจกรรมที่ดำเนินการ ความคุ้มค่าอาจไม่ได้หมายถึงความประหยัดเสียจนไม่สามารถดำเนินการได้ หรือ ดำเนินงานไปด้วยความยากลำบากจนไม่อาจสร้างความสำเร็จให้กับองค์การได้ อย่างไรก็ตามความคุ้มค่าก็ ไม่ได้หมายความว่าองค์การต้องฟุ่มเฟือยเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ต้องการเพียงเท่านั้นเสมอไป

องค์ประกอบที่สำคัญของหลักแห่งความคุ้มค่า (ถวิลวดี บุรีกุล, 2551 : 247) คือ

1) การประหยัด หมายถึง การทำงานและผลตอบแทนบุคลากรเป็นไปอย่างเหมาะสม การ ไม่มีความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ การมีผลผลิตหรือการบริการได้มาตรฐาน การมีการตรวจสอบภายในและการ จัดทำรายงานการเงิน และมีการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ

2) การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด หมายถึง มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ มีการพัฒนาทรัพยากรบุคคล และมีการให้ผลตอบแทนตามผลงาน

3) ความสามารถในการแข่งขัน หมายถึง การมีนโยบาย แผน วิสัยทัศน์ พันธกิจ และ เป้าหมาย การมีการเน้นผลงานด้านบริการ การมีการประเมินผลการทำงาน และ นักบริหารระดับสูงมีภาวะ ผู้นำ

ดังนั้น หลักความคุ้มค่า จึงหมายถึง กระบวนการที่หน่วยงานใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่ อย่างจำกัดให้เกิดความคุ้มค่าหรือเกิดประโยชน์สูงสุด รวมถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่าง ยั่งยืน มีการป้องกันรักษาสิ่งแวดล้อม

6.2 การประยุกต์ใช้

การประยุกต์ใช้หลักความคุ้มค่าในแต่ละระดับขององค์การ สามารถจำแนกได้ ดังนี้

6.2.1 ในระดับประเทศ การใช้ทรัพยากรของประเทศต้องเป็นไปด้วยความประหยัด หมุนเวียนใช้และสร้างทดแทนใหม่อย่างมีประสิทธิภาพ พยายามลดการเกิดมลภาวะทั้ง ในดิน ในน้ำ ในอากาศ เพื่อการส่งทอดทรัพยากรที่มีความสมบูรณ์ให้แก่คนรุ่นหลัง

6.2.2. ในระดับภาครัฐ ทุกหน่วยงานจะต้องใช้งบประมาณอย่างประหยัดมีรายงานผลการทำงาน และแสดงประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรต่อสาธารณะซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีความเข้าใจอย่างดีในเรื่องประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของโครงการ

6.2.3 ในระดับองค์กรนักบริหารต้องทบทวนงานความรับผิดชอบทั้งหมด เพื่อพิจารณาถ่ายโอนงานที่ภาครัฐกิจเอกชนหรือภาคประชาชน ทำให้มีประสิทธิภาพสูงกว่าออกไปเลือกนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้และพัฒนาความสามารถของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

นอกจากหลักการ 6 ประการของธรรมาภิบาลดังกล่าวข้างต้นแล้ว อนิวัช แก้วจำนง (2554 : 229-231) มีความเห็นว่า การนำไปใช้เพื่อให้เกิดผลสำเร็จยังต้องอาศัยองค์ประกอบอื่น ๆ ที่จำเป็นอีกมากจึงขอแนะนำหลักการพื้นฐานเบื้องต้นที่ต้องนำไปใช้ร่วมกับหลักธรรมาภิบาล ดังนี้

1) การมุ่งฉันทามติ (Consensus Orientation) เป็นการดำเนินการของนักบริหารโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการนำความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่มาเป็นข้อสรุปว่าจะดำเนินการตามความเห็นของคนส่วนใหญ่ต่อไป ซึ่งจะเป็นเหตุผลทำให้คนส่วนใหญ่รู้สึกพึงพอใจนักบริหารว่ามีความยุติธรรม จึงอาจหยุดหรือละเว้นการกระทำบางอย่างที่อาจสร้างความเสียหายต่อองค์กรได้

2) การตอบสนอง (Responsiveness) เป็นการนำมติหรือความคิดเห็นของคนส่วนใหญ่ในองค์กรไปพิจารณา และปรับใช้การดำเนินงานหรือปรับเปลี่ยนแก้ไขในการตัดสินใจต่าง ๆ ของนักบริหาร จึงอาจกล่าวได้ว่า การตอบสนองเป็นเหตุผลที่ทำให้บุคคลได้เข้าถึงการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เนื่องจากนักบริหารได้ตอบสนองเสียงส่วนใหญ่อย่างแท้จริง การตอบสนองจึงถือได้ว่าเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย และกล่าวได้ว่านักบริหารมีความโปร่งใสในการบริหารอีกด้วย

3) ความเท่าเทียม (Equity) เป็นการให้ความเสมอภาคระหว่างเพศหญิงกับเพศชาย หรือเป็นการให้ความเสมอภาคกับบุคคลทุกตำแหน่งในองค์กรว่าจะได้รับโอกาสในการพัฒนาหรือรักษาสถานภาพของตนเองเท่า ๆ กัน การที่นักบริหารนำหลักการความเท่าเทียมกันมาใช้ในการบริหารงาน จะทำให้บุคคลในองค์กรเห็นถึงความยุติธรรม คุณธรรมและนิติธรรมของนักบริหารจึงเป็นเหตุผลที่ทำให้บุคคลยอมอุทิศทุ่มเทการทำงานเพื่อองค์กร และไม่คิดลาออกจากองค์กรเพื่อไปทำงานในองค์กรอื่น โดยให้โอกาสในการพัฒนาหรือรักษาสถานภาพของตนเองเท่า ๆ กัน

4) ความยุติธรรม (Justice) การสร้างความยุติธรรมต้องเริ่มจากผู้วางนโยบายซึ่งเป็นนักบริหารขององค์กรโดยการออกกฎเกณฑ์ เพื่อนำมาใช้เป็นบรรทัดฐานให้บุคคลในองค์กรได้นำไปปฏิบัติอย่างยุติธรรมในการสร้างกฎที่เป็นธรรม มีความชัดเจนและสม่ำเสมอ ไม่ส่งเสริมการใช้สินบน มีการให้รางวัล และการลงโทษอย่างชัดเจน และมีมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบได้โดยง่าย เป็นต้น

5) ความซื่อสัตย์และใช้จริยธรรมในการบริหาร (Integrity and Ethics) โดยต้องคำนึงถึงความซื่อสัตย์ในการบริหารงานและต้องใช้จริยธรรมนำการบริหาร ทั้งนี้ องค์กรอาจต้องกำหนดแผนการปฏิบัติตามหลักจริยธรรม เพื่อลดความเสี่ยงจากการดำเนินงานที่อาจออกนอกกรอบโดยไม่ตั้งใจได้ นอกจากนี้ อาจต้องเริ่มต้นด้วยการสร้างพฤติกรรมองค์กรที่ดี เพื่อการได้รับการยอมรับและเคารพในเจตนารมณ์ในการบริหารงาน องค์กรจึงต้องมุ่งการแข่งขันที่เป็นธรรม ดังตัวอย่างของการกระทำต่อไปนี้

5.1) พัฒนาและนำเสนอสินค้าและบริการโดยคำนึงถึงความปลอดภัยเป็นปัจจัยแรก

5.2) ต้องแข่งขันด้วยความโปร่งใส ยุติธรรม และเสรี

- 5.3) หากมีการโฆษณาต้องแสดงข้อมูลที่เป็นจริง
- 5.4) ต้องไม่สนับสนุนหรือทำลายความสงบสุขของสังคม
- 5.5) ต้องมุ่งมั่นในการเพิ่มพูนโอกาสและคุณภาพชีวิตของคนในองค์กร
- 5.6) ต้องสร้างกิจกรรมที่เกี่ยวกับมนุษยธรรมอย่างจริงจัง
- 5.7) ต้องไม่สร้างปัญหาให้สิ่งแวดล้อม
- 5.8) นักบริหารองค์กรต้องทำตนเป็นแบบอย่างแก่ผู้อื่น

6) หลักปฏิบัติต่อคู่แข่ง (Competitors Practice) การดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจในปัจจุบันคงไม่อาจปฏิเสธคู่แข่งทางการค้าได้เนื่องจากเป็นสิ่งจำเป็นและมีประโยชน์ในการสร้างความแข็งแกร่งขององค์กร ตัวอย่างหลักปฏิบัติต่อคู่แข่ง ดังตัวอย่างของการกระทำ ดังนี้

- 6.1) สนับสนุนตลาดการค้าเสรีเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่ดี
- 6.2) เคารพในทรัพย์สินทางปัญญา
- 6.3) งดเว้นการจารกรรมข้อมูลทางการค้า
- 6.4) ให้เกียรติซึ่งกันและกันโดยสร้างมารยาทในการแข่งขันที่เหมาะสม

7) หลักการปฏิบัติต่อลูกค้า (Customers Practice) ดังที่เราเคยได้ยินคำพูดมากมายเกี่ยวกับลูกค้า เช่น “ลูกค้าคือพระเจ้า” หรือ “ลูกค้านายของเรา” หรือ “ลูกค้าต้องมาก่อน” ในการนำหลักธรรมาภิบาลที่ดีมาใช้จึงต้องกำหนดปฏิบัติที่ดีต่อลูกค้าเสนอเนื่องจากลูกค้าคือบุคคลสำคัญที่สุดขององค์กรสำหรับหลักที่ดีควรนำไปปฏิบัติต่อลูกค้าดังตัวอย่างการกระทำดังต่อไปนี้

- 7.1) ยอมรับในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์
- 7.2) ให้บริการอย่างเสมอต้นเสมอปลายเท่าเทียมกัน
- 7.3) จำหน่ายสินค้าที่มีคุณภาพตรงตามความต้องการของลูกค้า
- 7.4) เคารพในวัฒนธรรมของลูกค้า

8) หลักปฏิบัติต่อลูกจ้างในองค์กร (Employees Practice) แม้ว่าลูกค้าคือบุคคลที่สำคัญที่สุดแต่ลูกจ้างในองค์กรก็เป็นบุคคลที่สำคัญเช่นเดียวกัน องค์กรจึงต้องปฏิบัติต่อพวกเขาเสมอเหมือนคนในครอบครัวอย่างแท้จริงตัวอย่างการปฏิบัติต่อลูกจ้างในองค์กรดังนี้

- 8.1) การแบ่งงานให้ทำตามความถนัดสมควรแก่กำลังและความสามารถ
- 8.2) การให้อาหารและมอบรางวัลต่าง ๆ ให้ด้วยความเต็มใจ
- 8.3) ให้ค่ารักษาพยาบาลเมื่อเจ็บป่วย
- 8.4) แบ่งปันสิ่งที่มีหรือที่ได้มาจากกำลังของลูกจ้าง
- 8.5) จัดให้มีสภาพการทำงานที่เป็นสุข
- 8.6) เคารพด้วยอย่างจริงจัง
- 8.7) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ลูกจ้างมีโอกาสในการพัฒนาตนเอง
- 8.8) รับฟังข้อเสนอนะ ข้อคิดเห็น คำร้องขอจากลูกจ้างด้วยความใส่ใจ
- 8.9) ให้ความสำคัญกับปัญหาของลูกจ้างในทุกกรณี

9) หลักการรับผิดชอบต่อสังคมประเทศชาติ (Participation and Responsibility) ในฐานะที่องค์กรเป็นส่วนหนึ่งของสังคมและประเทศจึงต้องคืนกำไรสู่สังคมด้วยกิจกรรมและการเข้าไปมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อในเรื่องต่าง ๆ ที่สังคมต้องการได้อย่างเหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในสังคมและสามารถพัฒนาประเทศได้

บทบาทขององค์กรและนักบริหารในการเสริมสร้างธรรมาภิบาล

การเสริมสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดการดำเนินงานไปอย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องอาศัยปัจจัยต่าง ๆ ที่เป็นเงื่อนไขสำคัญไปสู่ความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมประกอบด้วยกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล บทบาทขององค์การและผู้บริหารในการเสริมสร้างและเป็นกลไกในการขับเคลื่อนธรรมาภิบาลซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

การกำหนดกรอบการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล

ส่วนราชการรวมถึงรัฐวิสาหกิจ ต้องนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติให้ครบถ้วนและถูกต้อง เพื่อให้เกิดผลสำเร็จไปสู่ประชาชนและส่วนรวมอย่างเท่าเทียมและโปร่งใส เมื่อการปกครองประเทศอยู่บนรากฐานประชาธิปไตย ประชาชนอยู่เป็นศูนย์กลางของการบริหาร ประชาชนได้รับประโยชน์ ทั้งเบื้องต้นและสุดท้ายของการบริหารกิจการนั้น กลไกสำคัญในการขับเคลื่อนธรรมาภิบาลนอกจากระดับองค์การหรือหน่วยงานแล้ว นักบริหารองค์การย่อมเป็นปัจจัยสำคัญที่จะต้องทำให้ธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีดำเนินไปได้อย่างถูกต้องเหมาะสม ซึ่งการจะปฏิบัติให้เกิดความถูกต้องนั้นนักบริหารย่อมจะต้องมีการวางกรอบหรือวิธีการปฏิบัติงานในเรื่องนั้นๆ ไว้

อนิวช แก้วจาง (2555 : 152-153) ได้อธิบายถึงการกำหนดกรอบของธรรมาภิบาลไว้ในลักษณะดังนี้

1. ด้านหลักการ โดยทั่วไปแล้วหลักธรรมาภิบาลประกอบด้วยองค์ประกอบหลักสำคัญ 6 องค์ประกอบ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ซึ่งองค์ประกอบดังกล่าวเป็นหลักการที่ผู้บริหารภาครัฐและเอกชนให้การยอมรับ โดยนำไปกำหนดเป็นหลักธรรมาภิบาลขององค์การ

2. ด้านคุณงามความดี ในการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อให้ได้รับการยอมรับปฏิบัติต้องให้ความสำคัญกับเรื่องจริยธรรมและจรรยาวิชาชีพ เนื่องจากเรื่องดังกล่าวมีส่วนในการวินิจฉัยบุคคลว่ามีคุณธรรมหรือจริยธรรมมากน้อยเพียงใดซึ่งสิ่งเหล่านี้จะกลายเป็นพฤติกรรมของบุคคลในองค์การ หากบุคคลมีพฤติกรรมด้านบวก ย่อมกระทำหรือดำรงตนให้อยู่ในกรอบของกฎระเบียบและวินัยขององค์การก็ย่อมเป็นผู้มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่การงานและสังคมแสดงให้เห็นว่าบุคคลนั้นยึดมั่นในหลักคุณงามความดี ดังนั้นคุณงามความดีจึงเป็นกรอบขององค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาล

3. ด้านการกระทำในสิ่งที่ถูกต้อง ในด้านนี้เป็นด้านที่บุคคลควรนำเสนอสมรรถนะที่เป็นความสามารถของตนเองผนวกกับสติปัญญาและความเฉลียวฉลาดมาใช้ในการศึกษาและวินิจฉัยหลักการต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดในสังคม รวมถึงคุณงามความดีต่าง ๆ ที่สังคมให้การยอมรับเพื่อกำหนดออกมาเป็นแนวปฏิบัติของตนเองหรือองค์การ และเลือกการกระทำที่ถูกต้องเหมาะสม สังคมให้การยอมรับ เมื่อกระทำได้แล้วก็ย่อมนับได้ว่าเป็นคุณสมบัติของบุคคลที่มีธรรมาภิบาลในตนเองและเป็นนักบริหารที่มีธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง

ดังนั้นในกรอบ 3 ประการดังกล่าวจึงเป็นการจำแนกธรรมาภิบาลตามลักษณะขององค์ประกอบของธรรมาภิบาลซึ่งแสดงให้เห็นหลักการอันทำให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับการนำลักษณะของศาสตร์สาขาต่าง ๆ มารวมกัน เช่น จริยศาสตร์ นิติศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ เป็นต้น

ไพฑูรย์ บุญวัฒน์ และปกิจ พรหมายน (2559 : 30-31) ได้เสนอวิธีการกำหนดกรอบการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลไว้ว่า

1. กำหนดประเด็นปัญหาหรือภารกิจที่ต้องดำเนินการ ในแต่ละเรื่องทั้ง 6 เรื่องนั้น หน่วยราชการต้องวางแนวทางปฏิบัติให้ถูกต้องและสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการนั้นการกำหนดเรื่องต่าง ๆ ย่อมมี

รายละเอียดและวิธีการปฏิบัติให้สอดคล้องกันและกันรวมทั้งให้กิจกรรมต่าง ๆ ต่อเนื่องประจวบจุโกโซจากเริ่มแรกจนการปฏิบัติถึงขั้นสุดท้าย

2. กำหนดวิธีการปฏิบัติ เมื่อกำหนดกิจกรรมไว้แล้ว หน่วยราชการต้องกำหนดวิธีการปฏิบัติไว้ด้วย เพื่อให้ปฏิบัติจะได้ดำเนินการได้ถูกต้อง ที่สำคัญที่สุดการปฏิบัติหน้าที่ต้องมีเอกสารดำเนินการวิธีการปฏิบัติเป็นเรื่องจำเป็นที่หน่วยงานต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามวิธีที่กำหนดไว้เสมือนหนึ่งกับการบริการที่กำหนดว่าบุคคลใดควรได้รับบริการก่อนหลังโดยใช้บัตรแสดงว่าใครได้บัตรลำดับที่ก่อนหลัง เป็นต้น วิธีการปฏิบัติเป็นเสมือนหนึ่งข้อกำหนดให้ผู้ปฏิบัติได้ปฏิบัติอย่างถูกต้อง และเป็นไปตามขั้นตอนเหล่านั้นด้วย อีกทั้งเป็นกระบวนการในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามกฎหมายที่เป็นหลักฐานในการปฏิบัติงาน

3. กำหนดเงื่อนไขและระยะเวลา การบริหารต่าง ๆ จะต้องมีการปฏิบัติตามเงื่อนไขและระยะเวลา ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยงานนั้น ซึ่งทั้งเงื่อนไขและระยะเวลาเป็นสิ่งจำเป็นในการปฏิบัติงานและประโยชน์ต่อประชาชนว่าด้วยความเป็นธรรม และความโปร่งใส ในระบบราชการ ระเบียบวิธีการความสุจริตจะบังเกิดขึ้นจากการกำหนดไว้ในการปฏิบัติเหล่านี้

4. กำหนดหน่วยงาน เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ หลักการบริหารต้องยืนยันในกระบวนการบริหารให้เกิดความชัดเจนในภารกิจและอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของผู้ปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ทุกคนต้องมีอำนาจหน้าที่ตามลำดับขั้นของความรับผิดชอบ และตามลำดับการบังคับบัญชา เมื่อมีการกำหนดตัวบุคคล และอำนาจหน้าที่เช่นนี้ยอมแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบของหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ ทั้งเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบในอำนาจ และหน้าที่ตามกฎหมาย นอกจากนั้น เป็นการเพิ่มศักยภาพในการทำงานอย่างมีระบบ รวมถึงความรับผิดชอบตามกฎหมายอีกด้วย การวางระเบียบไว้ให้ชัดเจนย่อมขจัดปัญหาการทำงานซ้ำซ้อน การใช้บุคลากรให้ถูกต้อง และหลีกเลี่ยงระบบความชักช้าในการทำงาน

5. กำหนดข้อตกลงว่าด้วยเรื่องการเงิน ในการบริหารปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่ง ได้แก่ ค่าใช้จ่าย เพื่อให้โครงการหรือการปฏิบัติงานในขั้นตอนต่าง ๆ ดำเนินต่อไปอย่างต่อเนื่องจนบรรลุเป้าหมายการบริหาร จำเป็นต้องมีค่าใช้จ่ายเรื่องกิจกรรมนั้น ๆ ตามความจำเป็น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องวัสดุ การใช้จ่ายในด้านบุคลากร อุปกรณ์ และระบบสารสนเทศ สิ่งเหล่านี้ต้องมีการกำหนดไว้ให้แน่นอน และเป็นหลักประกันในการทำงานให้สำเร็จ รวมถึงความโปร่งใสด้วย นอกจากนั้นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่ประชาชนหรือผู้รับบริการจะต้องใช้จ่ายในการขอรับบริการนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องกำหนดอย่างเคร่งครัด และมีการควบคุมตรวจสอบอย่างชัดเจน เพื่อให้เกิดความสุจริตต่อการปฏิบัติงาน และความโปร่งใสในระบบราชการด้วย ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เป็นสิ่งสำคัญที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และสร้างค่านิยมของธรรมาภิบาลในระบบราชการรวมไปถึงความรับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชาที่ต้องรับผิดชอบในงานที่หน่วยงานที่ตนรับผิดชอบให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สรุปได้ว่า กรอบที่จะใช้ในการปฏิบัติที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาล จะต้องกำหนดในรายละเอียดว่าด้วยปัญหาหรือภารกิจ วิธีการปฏิบัติ ระยะเวลา หน่วยงานที่รับผิดชอบ รวมทั้งงบประมาณค่าใช้จ่าย เพื่อจะได้กำหนดความเหมาะสมในด้านต่าง ๆ เพื่อให้การขับเคลื่อนธรรมาภิบาลเกิดประสิทธิภาพ

จากการอธิบายถึงกรอบของธรรมาภิบาลจะพบว่า มีการกำหนดกรอบไว้ 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรก เป็นการกำหนดในรูปแบบทฤษฎี หลักการของธรรมาภิบาล ที่จะป็นแนวทางไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ลักษณะที่สอง เป็นการกำหนดลักษณะการดำเนินงานซึ่งต้องมีปัจจัยต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง ได้แก่ ปัจจัยด้านทรัพยากรที่จะนำไปใช้ในหน่วยงาน เช่น หน่วยงานที่รับผิดชอบ งบประมาณที่ใช้ ระยะเวลา เป็นต้น

บทบาทขององค์การในการเสริมสร้างธรรมาภิบาล

ในภาคราชการเริ่มสร้างธรรมาภิบาลขึ้นมาโดยได้กำหนดให้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยกำหนดให้ทุกหน่วยงานของรัฐดำเนินการบริหารจัดการ โดยมีการเชื่อมโยงองค์การทางสังคม ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจสังคม และการเมืองอย่างสมดุลส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติเพื่อการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน โดยอาศัยแม่บทจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นรากฐานของการพัฒนาธรรมาภิบาลหลายประเด็นด้วยกัน ประกอบด้วย การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การปฏิรูประบบราชการ ปฏิรูประบบศาลและระบบตรวจสอบ การปฏิรูประบบผู้แทนและการจัดการทุจริตในบ้านเมือง (ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์ และรัชณี ภูตระกูล, 2545 : 6-11)

สำหรับบทบาทขององค์การในการขับเคลื่อนธรรมาภิบาลให้เกิดความยั่งยืนและมีประสิทธิภาพควรมีบทบาทสำคัญ ดังนี้ (กรมพล ทองธรรมชาติ, 2543 : 23)

1. ภาครัฐ ต้องปฏิรูปบทบาทหน้าที่โครงสร้าง และกลไกการบริหารให้มีความโปร่งใสเป็นธรรม มีประสิทธิภาพในการนำบริการของรัฐที่มีคุณภาพสู่ประชาชนและสามารถทำงานร่วมกับเอกชนและประชาชนได้อย่างราบรื่น

2. ภาคเอกชนธุรกิจ ต้องมีการปฏิรูปและสนับสนุนให้มีกติกาการทำงานที่โปร่งใสเป็นธรรมต่อลูกค้า และมีความรับผิดชอบต่อสังคม มีระบบตรวจสอบที่มีคุณภาพ

3. ภาคประชาชน ต้องสร้างความตระหนักตั้งแต่ระดับบุคคลถึงระดับกลุ่มในเรื่องสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่อเศรษฐกิจสังคมและการเมือง เพื่อเป็นพลังของประเทศที่มีคุณภาพ

ปัจจุบันมีการให้ความสำคัญกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ได้มีองค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบตั้งขึ้นตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ไม่ขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารอยู่หลายแห่ง เช่น ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งได้มีการปรับปรุงบทบาทตามระบอบประชาธิปไตย จากการมีข้อมูลที่ชัดเจนและออกกฎหมายที่สำคัญ เช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 เป็นต้น

ดังนั้นธรรมาภิบาลจึงเป็นกลไก เครื่องมือและแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ที่จะต้องมีบทบาทในการขับเคลื่อนและเสริมสร้าง ธรรมาภิบาลและบรรลุผลตามความมุ่งหมาย มีการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองอย่างสมดุลอันจะทำให้สังคมอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข ประเทศมีการพัฒนาอย่างยั่งยืน

บทบาทของนักบริหารในการเสริมสร้างธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดที่สำคัญของการบริหารภาครัฐแนวใหม่เป็นหลักในการบริหารเพื่อให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพบรรลุภารกิจขององค์การ ซึ่งเป็นทั้งภาครัฐและเอกชน สำหรับภาคธุรกิจเอกชนอาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “บรรษัทภิบาล” ส่วนภาครัฐได้กำหนดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการโดยการมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 อันเป็นหลักปฏิบัติเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจแห่งรัฐ การขับเคลื่อนธรรมาภิบาลให้เกิดเป็นรูปธรรมและสามารถนำไปปฏิบัติได้ ปัจจัยสำคัญคือนักบริหารของหน่วยงานซึ่งมีบทบาทอย่างสูงที่จะพัฒนาธรรมาภิบาลให้เกิดการบรรลุเป้าหมาย ซึ่ง เขาวนะ ไตรมาศ (2547 : 1-2) ได้อธิบายถึงบทบาทของนักบริหารในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลไว้ ดังนี้

1. หลักนิติธรรม นักบริหารจะต้องพัฒนากฎเกณฑ์ที่จำเป็นสำหรับการรองรับ โดยไม่สร้างกฎเกณฑ์ที่ทำลายกฎเกณฑ์อื่น ๆ และต้องเป็นกฎเกณฑ์ที่สามารถมีผลบังคับใช้ ผลการใช้กฎหมายมีความถูกต้อง โดยไม่ตอบสนองเป้าหมายของผู้ออกกฎและใช้กฎนั้นเสียเองซึ่งละเลยเป้าหมายที่แท้จริง

2. หลักคุณธรรม นักบริหารต้องให้ความสำคัญด้วยการกำหนดกรอบจรรยาบรรณให้ชัดเจนเป็นรูปธรรม โดยไม่คาดหวังให้เกิดจากจิตสำนึกของความเป็นคุณธรรมที่เป็นนามธรรมเท่านั้น แต่ต้องมีมาตรการกำกับควบคุมให้ยึดถือหลักคุณธรรมได้อย่างชัดเจน ไม่ยึดถือบรรทัดฐานและข้อห้ามตามความเชื่อทางศีลธรรม ต้องมีกฎเกณฑ์โดยออกเป็นมาตรฐานที่สามารถพิสูจน์การกระทำความผิดและการลงโทษ โดยไม่อาศัยมาตรฐานหรือกฎเกณฑ์ทางความรู้สึกเป็นเครื่องตัดสินและลงโทษเท่านั้น

3. หลักความโปร่งใส นักบริหารต้องจัดโครงสร้างขององค์การ การจัดการขั้นตอนการปฏิบัติงานที่โปร่งใส โดยอาศัยการออกแบบโครงสร้างและการจัดการกิจการหน้าที่ขององค์การแบบเปิดทั้งองค์การ มีการจัดระบบงาน และให้ข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยต่อสาธารณะ รวมทั้งต้องมีกระบวนการทำงานและกระบวนการตัดสินใจอย่างเปิดเผย โดยอาศัยการออกแบบกระบวนการทำงานและตัดสินใจอย่างชัดเจนในทุกขั้นตอนของการทำงาน

4. หลักการมีส่วนร่วม นักบริหารต้องเปิดโอกาสหรือช่องทางให้สาธารณชนหรือบุคลากรในหน่วยงานสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร นโยบาย แผนงาน งบประมาณโดยให้เข้าร่วมในมิติข้อมูลสำคัญกรณีที่สามารถเปิดเผยได้ยกเว้นความลับของทางราชการหรือหน่วยงาน ต้องเข้าถึงการปฏิบัติงาน การตัดสินใจให้เกิดระดับของการปฏิบัติงาน การเข้าร่วมและดูแลปกป้องผลประโยชน์โดยมีส่วนร่วมในการกำกับควบคุมผลกระทบมาตรฐานและเป้าหมาย

5. หลักความรับผิดชอบ นักบริหารต้องกำหนดเป้าหมายและมาตรฐานที่ชัดเจน โดยวางกรอบความรับผิดชอบต่อผู้มีขอบเขตและผู้คนที่แน่นอน มีมาตรการกำกับควบคุมที่แน่นอน รักษากรอบกติกาที่กำหนดไว้ได้อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งต้องมีการติดตามประเมินผลที่ต่อเนื่อง มีความน่าเชื่อถือโดยรักษามาตรฐานไว้ให้อยู่ในกรอบที่ยอมรับได้

6. หลักความคุ้มค่า หรือหลักการของประสิทธิภาพและประสิทธิผลนักบริหารต้องพัฒนาขีดความสามารถของการทำงานทั้งในส่วนของตนเองและในส่วนของการพัฒนาขีดความสามารถของผู้ใต้บังคับบัญชา ใช้หลักการเพิ่มความสามารถที่ต้องมีสัดส่วนที่มากกว่าการเพิ่มต้นทุนทั้งต้นทุนที่เป็นมูลค่าและเป็นคุณค่า มีการวัดการสร้างความสามารถและศักยภาพของการทำงานเพิ่มผลผลิตตามต้นทุนในการเพิ่มความสามารถ เพิ่มผลผลิตการทำงาน การควบคุมความเสี่ยงและลดการสูญเสียในการทำงาน

นอกจากนี้ อนิวช แก้วจางงค์ (2555 : 154-155) ยังได้เสนอบทบาทของนักบริหารในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลว่า ควรจะต้องมีบทบาทในการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

1. การสร้างความเข้าใจที่ถูกต้อง ก่อนที่นักบริหารจะนำธรรมาภิบาลไปใช้จะต้องศึกษาเพื่อทำความเข้าใจในรายละเอียดต่าง ๆ เพื่อที่จะได้นำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

2. การสร้างความคิดที่ถูกต้อง หรือสร้างความคิดในเชิงบวก ผู้บริหารต้องทำทุกภาคส่วนให้เกิดทัศนคติที่ถูกต้อง โดยการระดมความคิดเห็นจากบุคคลหลาย ๆ หน่วยงาน เพื่อให้เกิดความแม่นยำและยอมรับร่วมกันในการที่จะนำไปปรับใช้ภายในหน่วยงานจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง

3. การกระทำที่ถูกต้อง ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่ต่อเนื่องจากขั้นตอนก่อนนี้ เพราะเมื่อทุกฝ่ายมีความเข้าใจที่ถูกต้องแล้ว ผู้บริหารย่อมผลักดันให้มีการกระทำตามเกณฑ์ของธรรมาภิบาลที่ได้กำหนดร่วมกันเพื่อเป็นประโยชน์ต่อองค์การ

4. การทุ่มเทในสิ่งที่ถูกต้อง เมื่อมีความเข้าใจและสร้างความคิดที่ถูกต้องในการนำหลัก ธรรมาภิบาลที่ดีมาใช้ในองค์กรแล้ว ผู้นำองค์กรและผู้บริหารทุกระดับต้องทุ่มเทเวลาและเวลาส่วนตัวในการเข้ามาดูแลในเรื่องนี้อย่างจริงจัง รวมถึงสนับสนุนเพื่อการสถาปนาและดำเนินงานในเรื่องธรรมาภิบาลในองค์กร

5. การควบคุมดูแลที่ถูกต้อง กระบวนการนี้ นักบริหารจะมีบทบาทในการเฝ้าระวังผลการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารองค์กร นักบริหารจำเป็นต้องเฝ้าติดตามการบริหารอย่างใกล้ชิดเพื่อตรวจสอบผลลัพธ์ที่ตอบสนองต่อองค์กรโดยรวม

6. การประเมินผลองค์กรด้วยความถูกต้อง นักบริหารต้องตรวจสอบและวินิจฉัยผลการกระทำเพื่อให้มีการแก้ไขที่ถูกต้องและเป็นไปตามจุดมุ่งหมายขององค์กร

บทบาทดังกล่าวเป็นบทบาทของนักบริหารที่จะผลักดันให้เกิดการพัฒนาธรรมาภิบาลโดยเริ่มจากการมีทัศนคติความเข้าใจที่ถูกต้องร่วมกันของบุคลากรในองค์กร แล้วจึงมีการดำเนินการด้วยความมุ่งมั่นทุ่มเทของทุกฝ่าย รวมถึงมีการควบคุมดูแลติดตามตรวจสอบประเมินผลการนำธรรมาภิบาลไปใช้ เพื่อหาทางปรับปรุงแก้ไขหรือสนับสนุนให้ดียิ่งขึ้น

เมื่อนักบริหารได้มีส่วนสำคัญในการพัฒนาองค์กรภายใต้หลักธรรมาภิบาลแล้วก็จะย่อมสร้างความเข้มแข็งให้เกิดแก่หน่วยงาน องค์กร และชุมชน รวมทั้งในระดับประเทศ และสามารถสร้างการยอมรับจากผู้ที่เกี่ยวข้องในทุกระดับ ภาคธุรกิจก็จะได้รับความไว้วางใจจากสังคมและเพิ่มหุ้นส่วนทางธุรกิจมากยิ่งขึ้น ภาครัฐก็จะได้สร้างพลังในการปกครองและการบริหารงาน ทำให้พัฒนาการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความสามารถในการแข่งขันในทุกภาคส่วนและสามารถพัฒนาประเทศไปสู่ความยั่งยืนในอนาคต

สรุป

หลักธรรมาภิบาล หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาวิกฤติอันตรายนที่จะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ และความคุ้มค่าอันเป็นลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และลักษณะทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หลักการที่สำคัญของธรรมาภิบาลประกอบด้วย

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนดกฎกติกา และการปฏิบัติตามกฎกติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัดโดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพความยุติธรรม

2. หลักคุณธรรม ได้แก่ ความดีงามที่ปลูกฝังอยู่ในจิตใจจนเป็นนิสัย ที่แสดงออกอย่างถูกต้องดีงามเหมาะสมกับสถานะและกาลเทศะโดยสามารถนำหลักธรรมทางศาสนามาเป็นแนวปฏิบัติเพื่อให้เกิดการบริหารงาน บริหารคน และการดำรงตนเองอย่างเหมาะสม

3. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนทุกองค์กร ทุกวงการให้มีความโปร่งใส การบริหารที่มีความสุจริตและโปร่งใสรวมถึงการมีระเบียบและการดำเนินงานที่เปิดเผยตรงไปตรงมา ประชาชนสามารถเข้าถึงและได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเสรี เป็นธรรม ถูกต้องและมีประสิทธิภาพและสามารถตรวจสอบได้

4. หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นประชาชนหรือบุคลากรในหน่วยงานมีส่วนในการรับรู้ แสดงความคิดเห็น ให้ข้อมูล รับฟังข้อมูล ร่วมกันแก้ไขปัญหา แสวงหาแนวทางการตัดสินใจร่วมกันและหาข้อตกลงร่วมกัน

5. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ ความตระหนักในภาระหน้าที่การรับผิดชอบต่อสังคมและองค์การ การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและองค์การ ความกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ความเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง ความกล้าในการที่จะยอมรับการกระทำของตนและพร้อมที่จะถูกตรวจสอบจากผู้อื่นหรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง

6. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการโดยใช้ทรัพยากรที่อยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคม โดยรวมถึงการทำงานที่รวดเร็วมีคุณภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

บทบาทของนักบริหารที่จะพัฒนาธรรมาภิบาลมีขั้นตอนที่สอดคล้องกับองค์ประกอบของธรรมาภิบาลกล่าว คือ

1. ด้านนิติธรรม นักบริหารต้องออกกฎเกณฑ์ระเบียบที่มีความเป็นธรรมมีความเหมาะสมกับสภาวะปัจจุบัน กฎเกณฑ์มีสภาพบังคับใช้อย่างเสมอภาค

2. ด้านคุณธรรม นักบริหารต้องกำหนดความชัดเจนของจรรยาบรรณของหน่วยงานมีมาตรฐานที่สอดคล้องกับมาตรฐานทางกฎหมายเพื่อควบคุมและกำหนดบทลงโทษที่เป็นรูปธรรมได้

3. ด้านความโปร่งใส นักบริหารต้องมีการเปิดโอกาสให้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์การ เพิ่มช่องทางการรับรู้ข้อมูล รับฟังข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาต่อไป

4. ด้านการมีส่วนร่วม นักบริหารต้องเปิดโอกาสให้สมาชิกขององค์การหรือชุมชนได้เข้ามามีบทบาทในการคิด ตัดสินใจ ร่วมดำเนินการอันเป็นการสร้างความรู้สึกแห่งความเป็นเจ้าของและร่วมปกป้องผลประโยชน์ขององค์การอีกด้วย

5. ด้านความรับผิดชอบ นักบริหารต้องกำหนดเป้าหมายและมาตรฐานขององค์การที่ชัดเจน โดยวางกรอบความรับผิดชอบของบุคคลให้มีขอบเขตและข้อผูกพันที่แน่นอนมีการประเมินผลที่เป็นรูปธรรมและชัดเจน

6. ด้านความคุ้มค่า นักบริหารต้องพัฒนาขีดความสามารถของการทำงานทั้งในส่วนของนักบริหารเองและในส่วนของการพัฒนาขีดความสามารถของผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มผลผลิตซึ่งเป็นส่วนสำคัญของบริหารจัดการโดยใช้ทรัพยากรที่อยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด

การใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารงานในองค์การย่อมก่อให้เกิดสมรรถนะที่เข้มแข็งขององค์การในการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อผู้ที่มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์การทำให้องค์การสามารถดำเนินการไปได้ อย่างราบรื่น สามารถแข่งขันได้อย่างยั่งยืน เพราะธรรมาภิบาลทำหน้าที่เป็นทั้งกลไก เครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนอย่างจริงจังและต่อเนื่องเพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมของกฎหมาย มีโครงสร้างและกระบวนการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพและสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน

คำถามทบทวน

1. เพราะเหตุใดองค์การทั้งภาครัฐและภาคเอกชนจึงจำเป็นต้องมีการบริหารงานอย่างมีหลักธรรมาภิบาล
2. จงอธิบายความหมายของธรรมาภิบาลและบรรษัทภิบาล ว่ามีความหมายอย่างไร มีลักษณะที่แตกต่างกันอย่างไร
3. จงอธิบายหลักการสำคัญของธรรมาภิบาล
4. จงระบุองค์ประกอบของธรรมาภิบาลมาให้ครบทุกข้อพร้อมทั้งอธิบายให้ชัดเจน
5. จงวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลในแต่ละข้อว่ามีความสัมพันธ์กับศาสตร์ใดบ้าง โดยนำมาวิเคราะห์ไม่ต่ำกว่า 3 ข้อ
6. องค์การที่จะทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนธรรมาภิบาลเมืองค์การใดบ้าง และบทบาทการขับเคลื่อนดำเนินการในลักษณะใด
7. บทบาทของนักบริหารในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมีบทบาทในแต่ละด้านอย่างไร
8. จงอธิบายถึงประโยชน์ที่สำคัญของการบริหารงานอย่างมีธรรมาภิบาลว่ามีอะไรบ้าง

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงมหาดไทย. (2547). **โครงการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดทำตัวชี้วัดประสิทธิภาพในการบริหารงาน**. กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์.
- กระทรวงศึกษาธิการ. (2544). **หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544**. กรุงเทพฯ : พัฒนาคุณภาพวิชาการ.
- กรมเล ทองธรรมชาติ. (2543). **ธรรมาภิบาลและประชาสังคมจะช่วยแก้ปัญหาการบริหารและพัฒนาชาติไทย**. วารสารข้าราชการ. 45(3). 23.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2544). **ธรรมรัฐภาคการเมือง บทบาทภาคการเมือง**. กรุงเทพฯ : รัฐสภาสาร.
- ข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2537. (2537, 8 มีนาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 111 ตอนที่ 19ง, 8-11.
- เชาวนะ ไตรมาศ. (2547). **การประชุมเชิงวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติครั้งที่ 5 : การเมืองการบริหารของไทยในยุคโลกาภิวัตน์**. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- ณัดชัย ธนะสูตร. (2553). **ความสัมพันธ์ระหว่างแรงจูงใจกับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของเจ้าหน้าที่สถานีอนามัยในจังหวัดเลย**. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต แขนงวิชาการบริหารรัฐกิจ สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ถวิลวดี บุรีกุล. (2551). **การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี**. ใน **ประมวลชุดวิชาการบริหารภาครัฐ**. (หน่วยที่ 10, หน้า 247). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- บรรศักดิ์ อูวรรณโณ. (2542). **การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย**. กรุงเทพฯ : ตุลาการพิมพ์.
- _____. (2544). **เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ**. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.
- บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี. (2544). **รายงานการวิจัยตัวชี้วัดธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.

- ประเวศ วะสี. (2542). **ยุทธศาสตร์ชาติ**. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนเพื่อสังคมธนาคารออมสิน.
- ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์ และรัชณี ภูตระกูล. (2545). **ธรรมาภิบาล (Good Governance) กับสังคมไทย**.
วารสารดำรงราชานุภาพ. 3(7), 6-11.
- พระธรรมปิฎก. (ป.อ. ปยุตฺโต). (2542). **พระพุทธศาสนาพัฒนาคนและสังคม**. กรุงเทพฯ : กรมการศาสนา.
- ไพฑูริย์ บุญวัฒน์ และปกิจ พรหมายน. (2559). สภาพปัญหาการบริหารราชการไทย. ใน **เอกสารการสอน
 ชุดวิชาการบริหารราชการไทย**. (หน่วยที่ 14, หน้า 30-31). นนทบุรี :
 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542. (2542,
 10 สิงหาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 116 ตอนที่ 63ง, หน้า 27.
- รัชยา ภักดีจิตต์. (2555). **ธรรมาภิบาลเพื่อการบริหารภาครัฐและเอกชน**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- รัชวรณ กาญจนปัญญาคม. (2546). **ธรรมาภิบาล (Good Governance)**. กรุงเทพฯ :
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550. (2550, 24 สิงหาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 125ตอนที่
 47ก, หน้า 21-112.
- วรภัทร โธณะเกษม. (2542). การสร้าง Good Governance ในองค์กร. **วารสาร กสท**. 5(4), 11-17.
- วีระ ไชยธรรม. (2543). **หลักธรรมาภิบาลกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี**. นนทบุรี : สำนักงาน
 คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2545). **การศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี**.
 กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2541). **ธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน**. ใน **เอกสารการ
 สัมมนาทางวิชาการประจำปี 2541 เรื่อง จากวิกฤติสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน**. (11-13). กรุงเทพฯ : ผู้
 แต่ง.
- สมาน รังสิโยภักดิ์. (2543). **การบริหารราชการไทย**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2544). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
 แห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549)**. กรุงเทพฯ : สุตรไฟศาล.
- สุวรรณ ทองคำ. (2545). **สภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียน สังกัดสำนักงานการ
 ประถมศึกษา จังหวัดสิงห์บุรี**. วิทยานิพนธ์ปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิตสาขาการบริหารการศึกษา
 บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี.
- อนิวัช แก้วจำนงค์. (2554). **การจัดการทรัพยากรมนุษย์**. (พิมพ์ครั้งที่ 2). สงขลา : นำศิลป์โฆษณา.
 _____. (2555). **จริยธรรมทางธุรกิจ**. สงขลา : นำศิลป์โฆษณา.
- อภิสิทธิ์ หนุ่นภักดี. (2552). **ธรรมาภิบาลในองค์กรภาคประชาชน**. ดุษฎีนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต
 สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- อัจฉรา โยมสินธุ์. (2544). **บริษัทธรรมาภิบาลกลยุทธ์ธุรกิจแบบยั่งยืน**. **วารสารนักบริหาร**. 21(3), 33-38.
- อานันท์ ปันยารชุน. (2542). **ธรรมาภิบาลในการบริหารวิทยาลัยในนานาชาติ** ทัศนะว่าด้วยการบริหารกิจการ
บ้านเมืองที่ดี. นนทบุรี : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
 August. (2546). **ธรรมาภิบาล**. **วารสารร่มไทรทอง**. 13(4), 16-18.

Cheung, A.B.L. and Scott, I.. (2001). **Governance and Public Sector Reform In Asia.**

Newyork : Routledge.

Folscher, A., Krachik , W and Shapiro, I. (2000). **Transparency and participation in the budget process South Africa : A country report.** Retrieved June 15, 2016, From

http://www.idasa.org.za/final/publications/bis_transparency_full.htm

Kjare, A. M.. (2004). **Governance.** Malden, MA : Polity.

Rhodes, R. A. W.. (1996). **The New Government : Governing without Government.**

Oxford : University of Newcastle-Tyne.