

บทที่ ๓

หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

คำว่า ธรรมาภิบาล หรือ Good Governance เริ่มนำมาใช้กันเมื่อช่วงต้น พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งในช่วงนั้นนักวิชาการส่วนใหญ่ต่างเห็นพ้องกันว่า แนวทางการบริหารภาครัฐที่เป็นอยู่ไม่สอดคล้องกับเศรษฐกิจและสังคมโลกที่ปรับเปลี่ยนไปตลอดเวลา และมีความจำเป็นต้องมีการปฏิรูปและปรับปรุงรูปแบบการปกครองใหม่ ในช่วงเวลาดังกล่าวมีองค์กรระหว่างประเทศที่สำคัญ ๆ เช่น ธนาคารโลก และกองทุนนานาชาติ ได้เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุน และพัฒนาแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองที่ดีที่เรียกกันทั่วไปว่า Good Governance หรือธรรมาภิบาล ซึ่งในส่วนนี้จะได้กล่าวถึงหลักธรรมาภิบาล ในประเด็นต่อไปนี้

๓.๑ ความหมายของหลักธรรมาภิบาล

๓.๒ หลักการของหลักธรรมาภิบาล

๓.๓ แนวคิดของหลักธรรมาภิบาล

๓.๔ บทสรุป

๓.๑ ความหมายของหลักธรรมาภิบาล

เนื่องจากมีผู้ให้คำนิยามและความหมายของคำว่า ธรรมาภิบาลไว้มาก รวมทั้งองค์กรต่าง ๆ ทั้งในประเทศ และระดับโลกได้นำไปใช้มากมาย ผู้วิจัยจึงได้รวบรวมคำนิยามที่องค์กรหลักและนักวิชาการที่สำคัญ ที่มีบทบาทและมีชื่อเสียงในการส่งเสริมธรรมาภิบาลได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nation Development Program: UNDP)^๑ ได้ให้นิยามความหมายของ Good Governance หรือธรรมาภิบาล ว่าเป็นการใช้อำนาจทางการเมือง การบริหาร และเศรษฐกิจในการดำเนินภารกิจ กิจกรรมต่าง ๆ ของประเทศในระดับ โดยมีกลไกกระบวนการสถาบันซึ่งประชาชนและกลุ่มต่าง ๆ สามารถแสดงออกถึงความต้องการผลประโยชน์ การใช้สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย การประสานประนีประนอมความแตกต่างโดยผ่านกลไก กระบวนการ และสถาบันเหล่านั้น

ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank: ADB)^๒ ได้ให้คำนิยามไว้ว่า Good Governance คือ การมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลมีความสามารถ

^๑UNESCAP: United Nation Economic and Social Commission for Asia and Pacific (สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก องค์การสหประชาชาติ), [แผ่นพับ].

^๒อ้างอิงใน อมรา พงศาพิชญ์ และนิตยา ภัทรลิตตะพันธ์. “รายงานผลการวิจัยเรื่อง องค์การให้ทุนเพื่อประชาสังคมในประเทศไทย”, รายงานการวิจัย, (สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๑), หน้า ๒๗.

ธนาคารโลก (World Bank)^๓ ได้ให้ความหมายของ Good Governance ว่า หมายถึง การกำหนดกลไกอำนาจของภาครัฐ ในการบริหารจัดการทรัพยากรทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อให้เกิดการพัฒนา การดำเนินงานการกำหนดนโยบาย ที่ประชาชนสามารถรับทราบ และเข้าใจได้ มีลักษณะที่เปิดเผยและเป็นนโยบายที่มีประโยชน์ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีจริยธรรมปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์แห่งสาธารณชน

องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA)^๔ กล่าวถึงธรรมาภิบาลว่าเป็นรากฐานของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน พึ่งพาตนเองได้ และมีความยุติธรรมทางสังคม

นอกจากนี้ยังมีองค์กร หน่วยงาน และนักวิชาการในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องและสนใจเกี่ยวกับธรรมาภิบาล ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลไว้ ดังนี้

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒^๕ ได้ระบุหลักการของค่านิยมการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการและธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคี และร่วมกันเป็นพลัง ก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึง ความยุติธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน

ทิพาวดี เมฆสวรรค์^๖ ได้ให้ความเห็นว่า ธรรมาภิบาล หรือ Good Governance เป็นเรื่องที่ทุกสังคมทุกประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาหรือพัฒนาแล้วต้องการให้เกิดขึ้น คำว่า Governance เป็นคำเก่าที่มีมานานแล้ว หมายถึง กรอบในการบริหารจัดการขององค์กรต่าง ๆ ในการบริหารระบบบริษัทก็จะเรียกว่า Corporate Good Governance ในราชการก็เรียกว่า Public Governance ซึ่งกรอบการบริหารจัดการนี้มีทั้งดีและไม่ดี ที่ดีเรียกว่า Good Governance ที่ไม่ดีเรียกว่า Bad Governance

^๓อ้างถึงใน บุษบง ชัยเจริญ และบุญมี ลี. “ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล”. รายงานการวิจัย. (สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๔), หน้า ๗.

^๔อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘.

^๕สุดจิต นิमितกุล, “กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดี” การปกครองที่ดี (Good Governance), (กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, ๒๕๔๓), หน้า ๙.

^๖ทิพาวดี เมฆสวรรค์, ธรรมาภิบาลกับราชการไทย, สรรพากรสาสน์ ปีที่ ๔๗ ฉบับที่ ๙ (กันยายน ๒๕๔๓), หน้า ๖๓.

ธีรยุทธ บุญมี^{๗๗} นักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์ เรียก Good Governance ว่า ธรรมรัฐ และได้ให้ความหมายว่า คือ กระบวนการความสัมพันธ์ (interaction relation) ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป ในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ โปร่งใส ยุติธรรม และตรวจสอบได้ การบริหารประเทศที่ดี ควรเป็นความร่วมมือแบบสื่อสาร ๒ ทาง ระหว่างรัฐบาลประชาธิปไตยและฝ่ายสังคมเอกชน องค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ (NGO) โดยเน้นการมีส่วนร่วม (Participation) ความโปร่งใส และตรวจสอบได้ การร่วมกันกำหนดนโยบาย (Shared policy making) และการจัดการตนเอง (Self management) ของภาคสังคมเพิ่มมากขึ้น เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน และเป็นธรรมมากขึ้น

อานันท์ ปันยารชุน^{๗๘} ผู้มีความรู้ ความสามารถทั้งทางด้านวิชาการ เศรษฐกิจและการเมือง และอดีตนายกรัฐมนตรีของไทยถึง ๒ สมัย ได้กล่าวถึงธรรมาภิบาลว่า เป็นผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรมซึ่งบุคคล และสถาบันทั่วไป ภาครัฐ และเอกชน มีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงไปหลายทาง มีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลาย และขัดแย้งกันได้

ชัยอนันต์ สมุทรวานิช^{๗๙} อดีตผู้อำนวยการวชิราวุธวิทยาลัย อดีตตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และนักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์ที่มีผลงานตีพิมพ์มากมาย ได้กล่าวถึงธรรมาภิบาลว่า เป็นกลไกของรัฐทั้งทางการเมืองและการบริหารมีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และรับผิดชอบ เป็นการให้ความสำคัญกับภาครัฐและรัฐบาลเป็นด้านหลัก

นฤมล ทับจุมพล^{๘๐} นักวิชาการทางรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ให้ความหมายของ Good Governance ว่าเป็นลักษณะและวิถีทางของการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อพัฒนาการมีธรรมาภิบาลจะช่วยให้มีการฟื้นฟูทางเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้เพราะรัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการทางกฎหมายที่มีอิสระ ที่ทำให้การดำเนินการเป็นไปตามสัญญา มีระบบราชการ ระบบนิติบัญญัติ และสื่อมวลชน ที่มีความโปร่งใส รับผิดชอบ สามารถตรวจสอบได้

^{๗๗}ธีรยุทธ บุญมี, **แนวคิดและวาทะกรรมว่าด้วยธรรมรัฐแห่งชาติ**, เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการ เนื่องในวาระครบรอบ ๕๐ ปี คณะรัฐศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๑), หน้า ๑๗.

^{๗๘}อานันท์ ปันยารชุน, **มุมมองนายอานันท์**, (กรุงเทพมหานคร: มติชน, ๒๕๔๒), หน้า ๒๕.

^{๗๙}ชัยอนันต์ สมุทรวานิช, **Good Governance กับการปฏิรูปการศึกษา – การปฏิรูปการเมือง**, (ม.ป.พ. ๒๕๔๑), หน้า ๕.

^{๘๐}นฤมล ทับจุมพล, **“แนวคิดและวาทะกรรมว่าด้วยธรรมรัฐแห่งชาติ” ในการจัดการปกครอง Good Governance**, บรรณาธิการ ม.ร.ว. พุทธิสาดน ชุมพล ๑๕ - ๓๑ (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๑), หน้า ๕๗.

สถาบันราชประชาสมาสัย^{๑๑} กล่าวว่า ธรรมเนียมหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หมายถึง ขบวนการหรือขั้นตอนในการทำงานหรือกิจกรรมใด ๆ ที่จัดขึ้นในสถาบัน เริ่มจากงานในหน้าที่รับผิดชอบแต่ละคน งานที่ได้รับคำสั่งให้ทำ หรืองานที่ร่วมกันทำ จะต้องเป็นไปตามหลักธรรมเนียม ๖ หลักคือ

๑) **หลักนิติธรรม** เคารพ และปฏิบัติตามกติกา ระเบียบแบบแผน และกฎหมายต่าง ๆ โดยไม่ละเมิดอย่างตั้งใจหรือจงใจหลีกเลี่ยงหรือไม่ตั้งใจเพราะไม่รู้ ฉะนั้นถ้าไม่แน่ใจก็ต้องศึกษาก่อนว่า จะผิดหลักนิติธรรมหรือไม่ก่อนที่จะทำลงไป

๒) **หลักคุณธรรม** เช่น เมตตาธรรม คือความปรารถนาให้ผู้อื่นเป็นสุข จริยธรรมทำอะไรให้ถูกต้องครบถ้วนทุกขั้นตอน กตัญญูกตเวทิตา การรู้จักบุญคุณและคิดจะตอบแทน หิริโอตตัมปะ การรู้จักละอาย และเกรงกลัวบาปกรรม โดยการมีคุณธรรมจะช่วยยกคุณค่าความเป็นมนุษย์ให้สูงขึ้นเป็นที่ยกย่องของคนทั่วไป

๓) **ความโปร่งใส** ตรวจสอบได้ทุกเรื่องราวในการทำงานตามภาระหน้าที่ที่รับผิดชอบ อยู่ตอบข้อสงสัยได้ชัดเจนทุกคำถาม

๔) **การมีส่วนร่วม** พึงระลึกไว้ว่าตนเองเป็นสมาชิกของสถาบัน นอกเหนือจากงานในหน้าที่แล้ว กิจกรรมอื่นที่มีผลต่อสถาบัน จะต้องร่วมมือ อะไรที่ไม่ดีต้องหักท้วง

๕) **ร่วมรับผิดชอบ** ทั้งต่อผลงานที่ทำเอง ทำโดยกลุ่ม ทำในนามสถาบัน ถ้าดีอยู่แล้วให้ดียิ่งขึ้น ถ้าผิดพลาดบกพร่องต้องช่วยกันแก้ไขไม่วางเฉย

๖) **ความคุ้มค่า** ทั้งในแง่รูปธรรมและนามธรรมที่สัมผัสจับต้องมองเห็นได้ หรือรู้สึก คุ้มค่าหรือไม่คุ้มค่า ถ้าทำตามหลักข้างต้นทั้ง ๕ มาครบถ้วนแล้ว เมื่อพิจารณาถึงหลักความคุ้มค่าแล้วไม่ผ่าน ก็ควรทบทวนปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าต่อผลงานให้มากที่สุด

พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์^{๑๒} ประธานองคมนตรีและรัฐบุรุษ กล่าวว่า การบริหารต้องพูดถึงผู้บริหาร เพราะเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงกัน บางกรณีเป็นเรื่องเดียวกัน จริยธรรมของการบริหารภาครัฐจะไม่มีทางเกิดผลสำเร็จได้ ถ้าผู้บริหารไม่มีจริยธรรมการใช้จริยธรรมและคุณธรรมในการบริหารงานภาครัฐ ภาคเอกชน ผู้บริหารจะต้องมีจิตสำนึกที่จะนำสิ่งที่ดีไปใช้ และขจัดสิ่งที่ไม่ดีให้หมดไป สิ่งเหล่านี้คือ

๑) **ความซื่อสัตย์** เป็นจริยธรรมทั้งของการบริหารภาครัฐและของผู้บริหาร ความซื่อสัตย์ไม่ได้หมายถึง การประพฤติปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น แต่ต้องตามจริยธรรมและศีลธรรมด้วย

๒) **กฎหมาย** เป็นที่ยอมรับกันว่า กฎหมายไม่สามารถอุดช่องโหว่การบริหารผู้บริหารที่จะแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายวางมาตรฐานขั้นต่ำของการประพฤติมิชอบไว้เท่านั้น แต่มาตรฐานทางจริยธรรมในเรื่องของการประพฤติชอบและความซื่อสัตย์นั้นสูงกว่ากฎหมาย

^{๑๑}สถาบันราชประชาสมาสัย, **ธรรมเนียมสถาบันศาลสุข**, (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงสาธารณสุข, ๒๕๔๙), หน้า ๖.

^{๑๒}พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์, “จริยธรรมการบริหารภาครัฐ”, **มติชน**, (๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘), หน้า ๒.

๓) **ความเป็นธรรม** บอกยากกว่าความเป็นธรรมคืออะไร บ้างว่าความเป็นธรรมอยู่ที่จิตสำนึกของผู้บริหาร ก็ไม่น่าจะถูกนัก เพราะผู้บริหารลำเอียงได้ ถ้าคนส่วนใหญ่ได้ประโยชน์สูงสุด ถือว่าเป็นธรรม

๔) **ประสิทธิภาพ** เป็นเรื่องเข้าใจง่ายและจริยธรรมของการบริหารที่ถกเถียงกันเกี่ยวกับเรื่องนี้คือ ในตัวประสิทธิภาพเองอาจไม่สอดคล้องกับจริยธรรม กรณีนี้จริยธรรม มีความสำคัญมาก เราสามารถหาหนทางที่จะให้ประสิทธิภาพไปด้วยกันได้กับจริยธรรม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความซื่อสัตย์ ความโปร่งใส หรือความเป็นธรรม

๕) **ความโปร่งใส** เป็นเรื่องเข้าใจง่ายและเป็นจริยธรรมของการบริหารเช่นเดียวกัน ปัจจุบันมีการเรียกร้องหาความโปร่งใสมาก เพื่อให้ประชาชนตรวจสอบการบริหารภาครัฐได้ เรามีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร บัญญัติให้รัฐเปิดเผยข้อมูลอันเป็นสาธารณประโยชน์แก่ประชาชน การหลีกเลี่ยงไม่เปิดเผยข้อมูลถือได้ว่าขัดจริยธรรม

๖) **ความมั่นคงของรัฐ** เราใช้จริยธรรมในการบริหารงานเพื่อผลประโยชน์ของรัฐ ความมั่นคงของรัฐคือผลประโยชน์ของรัฐ ความมั่นคงของรัฐคือประโยชน์ของรัฐอย่างหนึ่ง การใช้จริยธรรมการบริหารความมั่นคงอาจกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงต้องหาความสมดุลให้ได้

๗) **ค่านิยมของคนไทย** ส่วนใหญ่ยังเชื่อว่า ความร่ำรวย สร้างชื่อเสียง เกียรติยศและฐานะได้ จึงมีคนจำนวนไม่น้อยรีบสร้างความร่ำรวยโดยไม่แยแสต่อจริยธรรม สิ่งหนึ่งที่คิดว่าไม่มีในตำราคือ ความรัก มีคำกล่าวที่ว่า ความรักเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ เป็นความปรารถนา เป็นความห่วงหาอาทร ใครก็ตามที่มีความรัก ย่อมมุ่งพยายามที่จะให้สิ่งที่เรารักมีความสุข มีความเจริญ มีความมั่นคง

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ระบุถึงหลักสำคัญของธรรมาภิบาล ๖ หลัก คือ^{๑๓๔}

๑) **หลักนิติธรรม** เป็นการตรากฎหมายและกฎข้อบังคับให้ทันสมัยและเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคมอันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่อำนาจหรืออำนาจของบุคคล

๒) **หลักคุณธรรม** เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อเป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

๓) **หลักความโปร่งใส** เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์การทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความชัดเจน

^{๑๓๔} ธีระพล อรุณะกสิกร (บรรณาธิการ), ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๒), หน้า ๘ - ๑๐.

๔) หลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแสดงความคิดเห็น การไต่สวนสาธารณะ ประชาพิจารณ์ และการแสดงประชามติ

๕) หลักความรับผิดชอบ เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจในปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

๖) หลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้อย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

จากคำนิยามขององค์กรและนักวิชาการต่าง ๆ ที่ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลมาแล้วในข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีแนวความคิดที่คล้ายคลึงกันพอสรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจ และสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศโดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบ ๓ ส่วนของสังคมเข้าด้วยกัน คือภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม และให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างสมดุล ซึ่งจะส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ตลอดจนมีการใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินให้มีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ มีความโปร่งใส ยุติธรรม และสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งจะส่งผลให้การพัฒนาประเทศชาติเป็นไปอย่างมั่นคง ยั่งยืน และมีเสถียรภาพ

๓.๒ หลักการของหลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบด้วยหลักสำคัญ ๖ ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาสาระสำคัญที่ควรทำความเข้าใจ ในหลักการสำคัญ ทั้ง ๖ ประการ ดังนี้

๓.๒.๑ หลักนิติธรรม (Rule of Law)

หลักนิติธรรม คือ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับทั้งผู้ออกกฎระเบียบและผู้ปฏิบัติตาม ตลอดจนทุกคนในสังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์^{๑๔} กล่าวว่า หลักนิติธรรม คือ การใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐาน และทุกคนเคารพกฎหมาย โดยที่กรอบของกฎหมายต้องมีความยุติธรรม และถูกบังคับใช้กับกลุ่มคนต่าง ๆ อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

^{๑๔}เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, “การพัฒนาประชาคมเมืองเพื่อความเป็นเมืองน่าอยู่”, รัฐสภาสาร, ฉบับที่ ๔๙ (กันยายน ๒๕๔๑), หน้า ๑-๓.

สุดจิต นิमितกุล^{๑๕} กล่าวว่า การดำเนินงานตามหลักนิติธรรม คือ การพัฒนาปรับปรุง แก้ไข และเพิ่มเติมกฎหมาย ให้มีความทันสมัย และทรงไว้ซึ่งความเป็นธรรม

วนิดา แสงสารพันธ์^{๑๖} กล่าวว่า การบริหารจัดการแบบธรรมาภิบาล ต้องมี กฎเกณฑ์เป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ของทุกภาคส่วนในสังคม ซึ่งกฎเกณฑ์นี้อาจหมายถึง รัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ รวมถึงกฎเกณฑ์ที่ไม่ได้เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น กฎเกณฑ์ทางธรรมเนียมประเพณี ศาสนา และศีลธรรมด้วย

หลักนิติธรรมตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ สามารถดำเนินการได้ในทุกระดับตั้งแต่ระดับประเทศ ระดับภาค รัฐ และระดับองค์กร ดังนี้^{๑๗}

๑) ในระดับประเทศ กระบวนการเสนอร่างกฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ เป็นไปด้วยความชอบธรรม เนื้อหาของกฎหมายมีความทันสมัย เป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตาม ทั้งนี้ กฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น จะต้องไม่ขัดกับ รัฐธรรมนูญ บังคับใช้กับทุกคนอย่างเสมอภาค

๒) ในระดับภาครัฐ การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบที่ใช้ในการบริหารงานร่วมกันในภาครัฐ เช่น กฎหมาย กฎระเบียบ ที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ พัสดุ และบริหารงานบุคคล

๓) ในระดับองค์กร กฎ กติกาที่ใช้ในการบริหารงานภายใน เช่น การมาทำงาน การเข้าร่วมประชุมตรงเวลา การให้บริการประชาชนอย่างเสมอภาค รวมถึงข้อตกลงในการสับเปลี่ยนหน้าที่ภายในองค์กร

จากแนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรมดังที่กล่าวมา สรุปได้ว่า หลักนิติธรรม คือ หลักการใช้กฎเกณฑ์ซึ่งเป็นตัวบทกฎหมาย ระเบียบวินัย ข้อบังคับ กติกา หรือข้อตกลงในระดับต่าง ๆ รวมทั้งกฎเกณฑ์ที่ไม่ได้เป็นลายลักษณ์อักษร มาเป็นบรรทัดฐานในการบริหาร โดยการใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าวต้องมีความยุติธรรม ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และความชอบธรรม ได้รับการยอมรับ และปฏิบัติตามจากสังคมและสมาชิก

๓.๒.๒ หลักคุณธรรม (Morality)

หลักคุณธรรมถือเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับทุกคนในทุกอาชีพ และทุกสังคม สังคมจะอยู่รอดได้เพราะคุณธรรม จะสงบสุขหรือวุ่นวายสับสน ล้วนขึ้นอยู่กับคุณธรรมที่ปัจเจกชน ครอบครัวยุคหนึ่ง หรือสังคมนั้น ๆ จะประพฤติปฏิบัติได้มากน้อยเพียงใด ด้วยเหตุนี้ คุณธรรมจึงมีความสำคัญต่อบุคคลและสังคม ซึ่งมีความสำคัญมากกว่าอาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค เพราะถ้าขาด

^{๑๕}สุดจิต นิमितกุล, “กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดี” การปกครองที่ดี (Good Governance), หน้า ๑๓-๒๔.

^{๑๖}วนิดา แสงสารพันธ์, “การบริหารจัดการแบบธรรมาภิบาล”, วารสารนักบริหาร, ฉบับที่ ๒๑ (กรกฎาคม - สิงหาคม ๒๕๔๔), หน้า ๔๒.

^{๑๗}เดชา เสนานุช, “ยุทธศาสตร์การพัฒนากิจการปกครองตามหลักธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบลนาแขม อำเภอเมือง จังหวัดเลย”, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย, ๒๕๕๒), หน้า ๒๐.

คุณธรรมแล้ว ปัจจัยเหล่านั้นอาจกลายเป็นพิษภัยขึ้นมาทันที คุณธรรมจะช่วยรักษาปัจจัยของบุคคล และสังคมเหล่านั้นไว้ได้ อาจรวมไปถึงการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบ ตลอดจนมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจ

ฉลอง มาปริดา^{๑๘} ได้ศึกษาความหมายของคุณธรรมตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๕ และได้อธิบายว่า คุณ หมายถึง ความดีที่ประจำอยู่ในสิ่งนั้น ๆ ความเกื้อกูล ธรรม หมายถึง การทำความดี ละเว้นความชั่วทั้งปวง เมื่อนำเอาความหมายมารวมกันแล้ว หมายความว่า สภาพคุณงามความดี ความประพฤติที่ดี การทำให้เกิดคุณงามความดี อุปนิสัยอันดีงาม ซึ่งเป็นคุณสมบัติที่อยู่ภายในจิตใจของบุคคล เน้นทั้งทางกาย วาจา และใจ เพื่อให้เกิดความสุขแก่ตนเองและเพื่อนร่วมงาน โดยปกติธรรมดาของมนุษย์ ถ้าจะให้ตรงกับกรรณำเอาไปใช้ในชีวิตรประจำวันนั้น มีอยู่ ๒ ประการ คือ ๑) รู้จักละ คือละเว้น ไม่กระทำในสิ่งที่ เป็นบาปและอกุศล ๒) รู้จักบำเพ็ญ คือบำเพ็ญสิ่งที่ เป็นบุญกุศล

หลักคุณธรรม คือ การยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยการรณรงค์ เพื่อสร้างค่านิยมที่ดีงามให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรหรือสมาชิกของสังคมถือปฏิบัติ ได้แก่ ความซื่อสัตย์ สุจริต ความเสียสละ ความอดทน ขยันหมั่นเพียร ความมีระเบียบวินัย เป็นต้น

เมื่อกล่าวถึงคุณธรรม คนส่วนใหญ่เพ่งเล็งไปถึงการถือศีล กินเจ จำศีลภาวนา มักน้อยสันโดษ แล้วไม่ทำอย่างอื่นที่จะช่วยให้สังคมเจริญก้าวหน้า ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว คุณธรรม หมายถึง ความประพฤติ การกระทำ และความคิดที่ถูกต้องเหมาะสม การทำหน้าที่ของ ตนอย่างสมบูรณ์ เว้นสิ่งที่ควรเว้น กระทำสิ่งที่ควรกระทำ ด้วยความฉลาด รอบคอบ รู้เหตุ รู้ผล ถูกต้องตามกาลเทศะและบุคคล โดยนัยนี้ คุณธรรมจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับทุกคน

ประกาศรี สีหอำไพ^{๑๙} กล่าวกถึงคุณธรรมจริยธรรมตามหลักพระพุทธศาสนา ที่บุคคลควรยึดถือปฏิบัติในการดำเนินชีวิต ดังนี้

๑) เมตตากรุณา ความรักใคร่ปรารถนาให้ผู้อื่นมีความสุข ความเจริญ และ ความสงสารคิดช่วยให้พ้นทุกข์

๒) สัมมาอาชีวะ ทำมาหาเลี้ยงชีพในทางสุจริต

๓) กามสังวร มีความสำรวมระวัง รู้จักยับยั้ง ควบคุมในทางกามารมณ์ ไม่ให้หลงในรูป รส กลิ่น เสียง และสัมผัส

๔) สัจจะ ความซื่อตรง

๕) สติสัมปชัญญะ ความระลึกได้ และรู้ตัวอยู่เสมอ ฝึกตนให้เป็นคนรู้จักคิด รู้สีกตัวเสมอว่า สิ่งใดควรกระทำ สิ่งใดไม่ควรกระทำ ระวังมิให้ตนเองมีความมัวเมาประมาท

^{๑๘}ฉลอง มาปริดา, *คุณธรรมสำหรับผู้บริหาร*, (กรุงเทพมหานคร : โอ. เอส. พริ้นติ้ง เฮ้าส์, ๒๕๓๗), หน้า ๑.

^{๑๙}ประกาศรี สีหอำไพ, *พื้นฐานการศึกษาทางศาสนาและจริยธรรม*, (กรุงเทพมหานคร : ยุทธนา การพิมพ์, ๒๕๔๐), หน้า ๖๓.

บุญมี แท่นแก้ว และอุดมลักษณ์ แท่นแก้ว^{๒๐} กล่าวว่า หลักคุณธรรมเป็นสิ่งที่บุคคลควรประพฤติ เพื่อให้เกิดประโยชน์ หรือหลักธรรมชาติที่ควรประพฤติ เพื่อเอื้ออำนวยประโยชน์แก่ตนและผู้อื่น

กิริติ บุญเจือ^{๒๑} กล่าวว่า คุณธรรมเป็นส่วนหนึ่งของบุคลิกภาพ ผู้สนใจพัฒนาบุคลิกภาพจะต้องสนใจฝึกฝนคุณธรรมให้มั่นคงในการประพฤติดี ใครไม่ปลูกฝังคุณธรรมกิเลสจะเกิดขึ้น ยิ่งปลูกฝังคุณธรรมมากขึ้นเท่าใด ยิ่งมีความโน้มเอียงที่จะทำความดีมากขึ้น

คุณ โทษณ์^{๒๒} ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับค่านิยม คุณธรรมและจริยธรรมที่ควรปลูกฝังและส่งเสริมในสังคมไทย ว่าควรจะประกอบด้วยค่านิยม คุณธรรมและจริยธรรม ดังนี้

๑) คุณธรรม ๔ ประการ ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมีพระราชดำริในพระราชพิธีบวงสรวงสมเด็จพระบรมมหาราชวัติริราช ณ ท้องสนามหลวง กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๒๕ ให้คนไทยปฏิบัติตาม ดังนี้

(๑) การรักษาความสัตย์ ความจริงใจต่อตนเอง ที่จะประพฤติปฏิบัติแต่สิ่งที่เป็นประโยชน์

(๒) การรู้จักข่มใจตนเอง ฝึกใจตนเอง ให้ประพฤติปฏิบัติอยู่ในความสัตย์ ความดี

(๓) การอดทน อดกลั้น อดออม ที่จะไม่ประพฤติล่วงความสัตย์สุจริต ไม่ว่าด้วยประการใด

(๔) การรู้จักละวางความชั่ว ความทุจริต และรู้จักสละประโยชน์ส่วนน้อยของตน เพื่อประโยชน์ส่วนใหญ่ของบ้านเมือง

๒) ค่านิยมพื้นฐานของสังคมไทย

(๑) การพึ่งตนเอง ขยันหมั่นเพียร และความรับผิดชอบ

(๒) การประหยัดอดออม

(๓) การมีระเบียบวินัย และเคารพกฎหมาย

(๔) การปฏิบัติตามคุณธรรมของศาสนา

(๕) ความรักชาติ ศาสน์ กษัตริย์

๓) พฤติกรรม ๕ ประการ ตามโครงการพัฒนาจิตพิสัยของคนไทย ที่มุ่งเน้นพิจารณาคุณลักษณะทางจิตใจที่นำไปสู่พฤติกรรมที่ช่วยเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพชีวิตของไทย โดยเน้นจริยธรรม ซึ่งประกอบด้วย

(๑) ความสนใจใฝ่รู้และสร้างสรรค์

(๒) ความมีน้ำใจ

^{๒๐}บุญมี แท่นแก้ว และอุดมลักษณ์ แท่นแก้ว, พระสงฆ์, (กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, ๒๕๔๓), หน้า ๔๖-๔๗.

^{๒๑}กิริติ บุญเจือ, จริยศาสตร์สำหรับผู้เริ่มเรียน, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๔๒), หน้า ๘๔.

^{๒๒}คุณ โทษณ์, บทบาทของวัดต่อสังคมไทย, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๕), หน้า ๒๙-๓๐.

(๓) ความมีวินัย

(๔) ความเป็นไทย

(๕) การบริโภคด้วยปัญญาและวิถีชีวิตของคนไทย

๔) ค่านิยมที่พึงประสงค์อื่น ๆ ที่มีความสำคัญและมีความจำเป็นต้องปลูกฝังและเสริมสร้างให้มีขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมและสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนไป ทั้งในปัจจุบันและอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมความซื่อสัตย์ ขจัดคนโกง มีน้ำใจ ไม่เห็นแก่ตัว รู้จักความสามัคคี ประหยัดอดออม มีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ รู้จักพึ่งพาตนเอง และขยันหมั่นเพียร มีความประพฤติในทางที่ดีงาม การรับผิดชอบต่อตนเองและสังคม รวมทั้งส่งเสริมอาชีพและเศรษฐกิจแบบพอเพียง

หลักคุณธรรมตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ สามารถดำเนินการได้ในทุกระดับตั้งแต่ระดับประเทศ ระดับภาค รัฐ และระดับองค์กร ดังนี้^{๒๓}

๑) ในระดับประเทศ ประชาชนแต่ละคนทำหน้าที่อย่างถูกต้อง คือแต่ละคนเลือกทำงานที่สุจริตและเป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม ปฏิบัติตามกฎหมาย และเป็นพลเมืองดี คือ ถือปฏิบัติตามพระราชธรรม ได้แก่ สัจจะ-การรักษาความสัตย์ ทมะ-การรู้จักข่มใจตนเอง ขันติ-การอดทนอดกลั้น และอดออม จาคะ-การรู้จักละวางความชั่วทุจริต

๒) ในระดับภาครัฐ ผู้แทนประชาชนที่เข้ามาบริหารราชการจะต้องทำหน้าที่ด้วยความชอบธรรม ทั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ จะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ

๓) ในระดับองค์กร เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ ให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน และปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน ทั้งจรรยาบรรณต่อตนเอง ต่อหน่วยงาน ต่อผู้ร่วมงาน ต่อประชาชน และต่อสังคม

จากแนวคิดเกี่ยวกับหลักคุณธรรมดังที่กล่าวมา สรุปได้ว่า หลักคุณธรรมคือ ความดีงามที่ปลูกฝังอยู่ในจิตใจจนเป็นนิสัย และเป็นเครื่องยึดเหนี่ยว ควบคุมพฤติกรรมที่สะท้อนออกมาให้ถูกต้องเหมาะสม ดังนั้น ในการบริหารจะต้องมีการนำหลักคุณธรรมมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติ เป็นแบบอย่างที่ดีให้กับเพื่อนร่วมงาน ซึ่งจะทำให้เกิดความศรัทธา มีประสิทธิภาพ และมีความน่าเชื่อถือ

๓.๒.๓ หลักความโปร่งใส (Transparency)

หลักความโปร่งใส เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์การทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก

^{๒๓} เดชา เสนานุช, “ยุทธศาสตร์การพัฒนากิจการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบลนาแหม อำเภอมือง จังหวัดเลย”, หน้า ๒๐.

และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความชัดเจน ซึ่งนักวิชาการบริหารได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

วีระ ไชยธรรม^{๒๔} กล่าวว่า ความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันของคนในชาติ โดยการปรับปรุงกลไกการทำงานของทุก ๆ องค์กรให้มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้

สมาน รังสิโยภุชญ์^{๒๕} กล่าวว่า ความสุจริตและความโปร่งใส รวมถึงการมีระเบียบและการดำเนินงานที่เปิดเผย ตรงไปตรงมา ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอย่างเสรีและชอบธรรม ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึงการที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแล หรือประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบและติดตามผลได้

บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี^{๒๖} กล่าวว่า หลักความโปร่งใสตามหลักธรรมาภิบาล หมายถึง การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ ช่วยให้การดำเนินงานของภาครัฐและเอกชนปราศจากการฉ้อราษฎร์บังหลวง

สุดจิต นิมิตรกุล^{๒๗} กล่าวถึงหลักความโปร่งใสว่า ข้อมูลต่าง ๆ ต้องตรงกับข้อเท็จจริง และสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินการอย่างเปิดเผย ชัดเจน และเป็นไปตามที่กำหนดไว้

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์^{๒๘} กล่าวว่า ความโปร่งใส หมายถึง กระบวนการในการทำงาน กฎเกณฑ์ กติกาต่าง ๆ ที่เปิดเผย ตรงไปตรงมา ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ในสังคมสามารถถ่ายโอนได้อย่างเป็นอิสระ ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะทางราชการได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

เกษม วัฒนชัย^{๒๙} กล่าวถึงหลักความโปร่งใสในการออกแบบระบบ และถือเป็นกระบวนการ ในการบริหารทุกขั้นตอนจะต้องยึดหลักความโปร่งใส อธิบายได้ด้วยเหตุผล และมีหลักฐานกำกับเอาไว้

^{๒๔} วีระ ไชยธรรม, *วัฒนธรรมกับการพัฒนา : ไทยยุควัฒนธรรมทาส*, (กรุงเทพมหานคร : อัมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, ๒๕๔๒), หน้า ๗.

^{๒๕} สมาน รังสิโยภุชญ์, *การบริหารราชการไทย*, (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์บริการวิชาการมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย, ๒๕๔๓), หน้า ๑๐.

^{๒๖} บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี, “ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล”, *รายงานการวิจัย*, (สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๔), หน้า ๔๒.

^{๒๗} สุดจิต นิมิตรกุล, “กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดี” *การปกครองที่ดี (Good Governance)*, หน้า ๑๓.

^{๒๘} เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, “การพัฒนาประชาคมเมืองเพื่อความเป็นเมืองน่าอยู่”, หน้า ๒.

^{๒๙} เกษม วัฒนชัย, “สถาบันที่เข้มแข็งมั่นคง”, *วารสาร มฉก. วิชาการ*, ฉบับที่ ๔ (กรกฎาคม - ธันวาคม ๒๕๔๓), หน้า ๔.

หลักความโปร่งใสตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ สามารถดำเนินการได้ในทุกระดับตั้งแต่ระดับประเทศ ระดับภาครัฐ และระดับองค์กร ดังนี้^{๓๐}

๑) ในระดับประเทศ ประชาชนมีอิสระในการสื่อสาร สื่อมวลชนสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่และมีจริยธรรม มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมอย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างสะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้

๒) ในระดับภาครัฐ การตัดสินใจ และการปฏิบัติงานของภาครัฐจะต้องมีความโปร่งใส ข้อมูลข่าวสารของภาครัฐจะช่วยภาครัฐกิจของเอกชน และประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของภาครัฐได้ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ช่วยให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อที่ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้อย่างถูกต้องตรงกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น

๓) ในระดับองค์กร ประชาชนรู้ขั้นตอนที่จะติดต่องาน และสามารถตรวจสอบการทำงานได้ ภายในองค์กรต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจในการบริหารงานการเงิน การบริหารงานบุคคล มีการสื่อสารที่ดี เพื่อให้สมาชิกได้รับทราบการเคลื่อนไหวขององค์กร

จากแนวคิดเกี่ยวกับหลักความโปร่งใสดังกล่าวมา สรุปได้ว่าหลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันโดยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้สมาชิกในสังคมเข้าถึงได้โดยไม่ปิดบังอำพราง และมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ เมื่อเกิดความยุติธรรมจะต้องมีบทพิสูจน์ให้เห็นมุมมองในการพยายามที่จะทำให้เกิดความโปร่งใสในองค์กรโดยเร็วเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นผลทำให้สังคมไม่เข้าใจ

๓.๒.๔ หลักการมีส่วนร่วม (Participation)

หลักการมีส่วนร่วมเป็นหลักการหนึ่งของธรรมาภิบาล อาจกล่าวได้ว่าเป็นหลักการที่สำคัญที่สุด ขณะที่หลักความโปร่งใสมักถูกนึกถึงเป็นอันดับแรก แต่ถ้าพิจารณาอย่างละเอียดแล้วจะพบว่า หลักที่มีอิทธิพลอยู่เบื้องหลังและส่งเสริมหลักอื่น ๆ นั้น คือ หลักการมีส่วนร่วม ทำนองเดียวกันหลักการมีส่วนร่วมก็เป็นหลักการสำคัญของความเป็นประชาธิปไตยสำหรับความหมายของหลักการมีส่วนร่วมนั้น นักวิชาการบริหารได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

วีระ ไชยธรรม^{๓๑} ได้กล่าวถึงหลักการมีส่วนร่วมตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ว่า หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนรับรู้และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจในปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการแจ้งเจตจำนง แสดงความคิดเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ หรือการแสดงประชามติ

^{๓๐} เตชา เสนานุช, “ยุทธศาสตร์การพัฒนากิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒” ส่วนตำบลนาแหม อำเภอมือง จังหวัดเลย”, หน้า ๒๐ - ๒๑.

^{๓๑} วีระ ไชยธรรม, วัฒนธรรมกับการพัฒนา : ไทยยุควัฒนธรรมทาส, หน้า ๑๑.

สุดจิต นิमितกุล^{๓๒} ได้กล่าวถึงหลักการมีส่วนร่วมตามหลักธรรมาภิบาลของกระทรวงมหาดไทยว่า หมายถึง การมีส่วนร่วมของทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารงานที่สอดคล้องกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายในการบริการประชาชน

สมาน รังสิโยฤกษ์^{๓๓} กล่าวว่า หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การบริหารราชการที่ประชาชนมีโอกาสและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นโอกาสในการเข้าร่วมในทางตรงหรือทางอ้อม โดยผ่านกลุ่มผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยชอบธรรม การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเสรี รวมถึงการให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนและประชาชนในการแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ คุณลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งที่ประชาชนจะมีส่วนร่วม คือ การมีรูปแบบการปกครองและการบริหารงานที่กระฉับกระเฉงให้กว้างขวาง

วนิดา แสงสารพันธ์^{๓๔} กล่าวว่า หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนสามารถที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน ในการบริหารจัดการสังคม ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม

ธรรมรส โชติบุญชู^{๓๕} กล่าวถึงการบริหารแบบมีส่วนร่วมว่า เป็นการบริหารที่ใช้ยุทธวิธีระดมกำลังความคิดจิตใจให้เป็นพลังทางการบริหาร เลือกปฏิบัติในสิ่งที่ดี และถูกต้อง

สุรพล พุ่มคำ^{๓๖} กล่าวว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ผู้บังคับบัญชาเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเข้ามาเกี่ยวข้องกับงานที่ตนรับผิดชอบทั้งด้านกายและจิตใจ เพื่อให้คนงานเกิดความพึงพอใจในงานที่ตนรับผิดชอบ และพร้อมที่จะดำเนินงานให้บรรลุตามเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

การทำงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น ยุคสมัยที่ยังไม่มีการใช้ทรัพยากรมาก การมีส่วนร่วมในการทำงานไม่เน้นระเบียบแบบแผนที่แน่นอนชัดเจน แต่ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของผู้ปฏิบัติในการทำงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเอาไว้ ซึ่งเป็นความพึงพอใจของผู้ทำงานร่วม เรียกว่า การทำงานเป็นทีม แต่ยุคสมัยที่มีความเจริญรุ่งเรืองกลับกลายเป็นการอ้างถึงการใช้ทรัพยากรที่จะต้องจ่ายเป็นค่าแรง เป็นการทำงานโดยความสิ้นเปลือง เปล่าประโยชน์ และไม่ประสบความสำเร็จ ผลจากการทำงานที่ไม่ยอมเสนอตนเองเพื่อทำงาน หากไม่มีส่วนได้ส่วนเสียแล้ว อาจปรับเปลี่ยนเป็นรูปแบบของการออกคำสั่ง และเพิกเฉย ไม่ทำงาน

^{๓๒}สุดจิต นิमितกุล, “กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดี” การปกครองที่ดี (Good Governance), หน้า ๑๓.

^{๓๓}สมาน รังสิโยฤกษ์, การบริหารราชการไทย, หน้า ๑๐.

^{๓๔}วนิดา แสงสารพันธ์, “การบริหารจัดการแบบธรรมาภิบาล”, หน้า ๔๒.

^{๓๕}ธรรมรส โชติบุญชู, การบริหารแบบมีส่วนร่วม, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๐), หน้า ๒๘๐.

^{๓๖}สุรพล พุ่มคำ, การจัดการในสถานศึกษา, (ลพบุรี : สถาบันราชภัฏเทพสตรี, ๒๕๔๔), หน้า ๕๖.

หลักการมีส่วนร่วมตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ สามารถดำเนินการได้ในทุกระดับตั้งแต่ระดับประเทศ ระดับภาครัฐ และระดับองค์กร ดังนี้^{๓๓๗}

๑) ในระดับประเทศ รัฐธรรมนูญมาตรา ๖๐ กำหนดว่าบุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในการพิจารณาการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของตน และให้รัฐส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจในทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับตามมาตรา ๗๖ ให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณสุขในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ ตามมาตรา ๗๘ และให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาตามมาตรา ๘๑

๒) ในระดับภาครัฐ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๒๓ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติที่มีข้อโต้แย้งหลายฝ่าย เพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงานอันมีผลกระทบต่อประชาชน และควรมีการสำรวจความคิดเห็นของผู้รับบริการเพื่อปรับปรุงงานให้เกิดประโยชน์สูงขึ้น

๓) ในระดับองค์กร จะต้องมีการวางแผนจัดระบบการรับฟังความคิดเห็น และการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ขณะเดียวกันภายในองค์กรจะต้องสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการบริหารงานภายในด้วย

จากความหมายดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นประชาชนหรือบุคลากรในหน่วยงานได้ร่วมรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมปฏิบัติ หรือร่วมตัดสินใจ ตลอดจนร่วมสนับสนุน ติดตาม และตรวจสอบการปฏิบัติตามสิ่งที่ตนได้ตัดสินใจ เพื่อให้เกิดพลังในการดำเนินงานไปสู่วัตถุประสงค์ และเป้าหมายอย่างมีคุณภาพ การให้ความร่วมมือในการทำงานเป็นทีม ไม่แบ่งพรรคแบ่งพวก การทำงานก็จะดำเนินไปได้ด้วยดี

๓.๒.๕ หลักความรับผิดชอบ (Accountability)

คำว่า “ความรับผิดชอบ” มีคำในภาษาอังกฤษที่มีความหมายใกล้เคียงกันอยู่ ๒ คำ คือ Accountability และ Responsibility ซึ่งกรมวิชาการได้แปลความหมายของศัพท์ทั้งสองไว้ในศัพท์บัญญัติทางการศึกษาว่า Accountability หมายถึง การรับผิดชอบ ที่สามารถตรวจสอบได้ และคำว่า Responsibility หมายถึง ความรับผิดชอบ^{๓๓๘}

^{๓๓๗} เดชา เสนานุช, “ยุทธศาสตร์การพัฒนากิจการบริการจัดการตามหลักธรรมาภิบาลในองค์กรบริหารส่วนตำบลนาแก อำเภอเมือง จังหวัดเลย”, หน้า ๒๑ - ๒๒.

^{๓๓๘} กรมวิชาการ, คำบรรยายเกี่ยวกับแนวคิดและทฤษฎีในการพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม ที่เน้นความมีวินัยและความเป็นประชาธิปไตย, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร : กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ, ๒๕๔๑), หน้า ๕ - ๔๓๕.

วนิดา แสงสารพันธ์^{๓๙} กล่าวว่า ความรับผิดชอบในผลอันเกิดจากการตัดสินใจของตนและมีเหตุผลที่อธิบายได้ เป็นความรับผิดชอบในบทบาทและภาระหน้าที่ที่มีต่อสาธารณะ โดยมีการจัดองค์กร การกำหนดกฎเกณฑ์ที่เน้นการดำเนินงานที่ตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ทั้งยังสามารถที่จะถูกตรวจสอบและวัดผลการดำเนินงานได้ทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ และประสิทธิภาพ

การลงมือปฏิบัติงานหลังจากที่ได้รับมอบหมายให้ทำงาน สิ่งที่ต้องคำนึงคือการสำนึกถึงจักตนเองว่ากำลังทำงานอะไร และยึดถือปฏิบัติตน หรืออุทิศตนทำงานอย่างเต็มที่จนสุดความสามารถที่ได้รับมอบหมาย เป็นการขยายขอบเขตของงานออกไปอย่างกว้างขวางและรวดเร็วให้ตรงกับความต้องการของหน่วยงานหรือองค์กรนั้น ๆ

หลักความรับผิดชอบตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ สามารถดำเนินการได้ในทุกระดับตั้งแต่ระดับประเทศ ระดับภาครัฐ และระดับองค์กร ดังนี้^{๔๐}

๑) ในระดับประเทศ ประชาชนรู้และเข้าใจในสิทธิ เสรีภาพ และปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และใช้อำนาจโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มีความรับผิดชอบตามบทบาทหน้าที่ของภาครัฐ ธุรกิจเอกชนมีหน้าที่สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพปลอดภัยให้ผู้บริโภค และไม่สร้างความเดือดร้อนให้ผู้อาศัยในท้องถิ่นเป็นที่ตั้งสถานประกอบการ

๒) ในระดับภาครัฐ รัฐธรรมนูญมาตรา ๘๘ กำหนดแนวทางสำหรับตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดเพื่อจะบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินงาน รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคต่อรัฐสภา ปีละ ๑ ครั้ง การจัดสรรหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำจะต้องมีความชัดเจน โดยให้ฝ่ายการเมืองรับผิดชอบในเรื่องนโยบาย ส่วนฝ่ายประจำรับผิดชอบในการดำเนินงานให้บรรลุผลตามนโยบาย และกรณีที่เกิดปัญหาในสังคม ภาครัฐจะต้องชี้แจงต่อประชาชนได้

๓) ในระดับองค์กร มีการกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐใหม่ มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ระดับล่าง เพื่อให้ความรับผิดชอบในทุกระดับมีความชัดเจน และมีรายงานประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงานที่มีตัวชี้วัดความสำเร็จ ตลอดจนมีการรณรงค์ให้ประชาชนรับผิดชอบด้วย

^{๓๙}วนิดา แสงสารพันธ์, “การบริหารจัดการแบบธรรมาภิบาล”, หน้า ๔๒.

^{๔๐}เดชา เสนานุช, “ยุทธศาสตร์การพัฒนาการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบลนาแหม อำเภอมือง จังหวัดเลย”, หน้า ๒๒.

จากแนวคิดเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบดังที่กล่าวมา สรุปได้ว่า ความรับผิดชอบ หมายถึง ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ รวมถึงความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจ การกระทำ และผลงานของตนที่ปรากฏ รับผิดชอบต่อสมาชิกผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย องค์กร และสังคมโดยรวมด้วย การที่จะเป็นกลไกที่มีความรับผิดชอบในบทบาทหน้าที่ต่อสาธารณชน ได้ดี จะต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานที่ช่วยในการประสานงาน ช่วยไกล่เกลี่ยให้เกิดแนวทางที่ดี ในการตอบสนองความต้องการจากกลุ่มต่าง ๆ อย่างเป็นรูปธรรม ทำให้ครอบคลุมถึงพันธกิจที่มีต่อกลุ่มต่าง ๆ อย่างรอบด้าน

๓.๒.๖ หลักความคุ้มค่า (Utility)

วีระ ไชยธรรม^{๔๑} กล่าวถึงความคุ้มค่าตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ว่า เป็นการบริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนร่วม โดยณรงศ์ให้รู้จักการประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ ในเวทีโลก และการรักษา สภาพของทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน การใช้ทรัพยากรต้องเป็นไปด้วยความประหยัด หมุนเวียนใช้ และสร้างทดแทนใหม่อย่างมีประสิทธิภาพ พยายามลดการเกิดมลภาวะทั้งในดิน น้ำ และอากาศ เพื่อส่งต่อทรัพยากรที่มีความสมบูรณ์ ให้คนรุ่นหลัง มีการรายงานผลการทำงาน และแสดงประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรต่อสาธารณะ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีความเข้าใจ เป็นอย่างดีในเรื่องประสิทธิภาพ และความคุ้มค่าของโครงการ ผู้บริหารต้องทบทวนงานใน ความรับผิดชอบทั้งหมด เพื่อพิจารณาถ่ายโอนงาน ที่ภาครัฐกิจ เอกชน หรือประชาชนทำได้และมี ประสิทธิภาพสูงกว่า เลื่อนนำเข้าเทคโนโลยีสมัยใหม่และพัฒนาความสามารถของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อย่างเป็นระบบและต่อเนื่องโดยสม่ำเสมอ

เกษม วัฒนชัย^{๔๒} ได้เสนอแนวทางการปฏิบัติตามหลักความคุ้มค่า ดังนี้

๑) การทำการใด ๆ ต้องสร้างระบบคุณภาพและมาตรฐาน (Quality and Standard) ควบคู่กันไป ให้มีการกำหนดระดับมาตรฐานที่จะมุ่งไปสู่รูปแบบของวิธีปฏิบัติจากการ สร้างคู่มือปฏิบัติ และวัดผลประเมินผลเป็นระยะ ๆ

๒) การบริหารกิจการทุกด้าน ต้องยึดหลักประหยัดและหลักประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรขององค์กรอย่างคุ้มค่าที่สุด

บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี^{๔๓} ได้เสนอหลักธรรมาภิบาล ที่สอดคล้องกับหลักความคุ้มค่าว่า ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รัฐสามารถจัดสรร และใช้ ทรัพยากรต่าง ๆ ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคม โดยรวม ถึงการทำงานที่รวดเร็ว มีคุณภาพ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

^{๔๑}วีระ ไชยธรรม, วัฒนธรรมกับการพัฒนา : ไทยยุควัฒนธรรมทาส, หน้า ๑๒ - ๑๓.

^{๔๒}เกษม วัฒนชัย, “สถาบันที่เข้มแข็งมั่นคง”, หน้า ๔.

^{๔๓}บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี, “ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล”, หน้า ๕๘.

การใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าไม่ใช่เป็นการตัดสินใจของผู้นำเพียงฝ่ายเดียว แต่ต้องได้รับคำแนะนำและปรึกษาหารือเพื่อให้ได้ข้อสรุปที่แน่นอน อันจะก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด สิ่งที่ได้จากการใช้จ่ายต้องมีคุณภาพ และมีอายุระยะเวลาในการใช้งานที่เน้นทางด้านประสิทธิภาพ ทนทาน เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งจะต้องไม่มองข้ามการตัดสินใจของผู้ร่วมงานด้วย เพราะอาจเป็นข้อยืนยันถึงความเป็นไปได้และได้ข้อสรุปที่ดีนั่นเอง

หลักความคุ้มค่าตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ สามารถดำเนินการได้ในทุกระดับตั้งแต่ระดับประเทศ ระดับภาครัฐ และระดับองค์กร ดังนี้^{๔๔}

๑) ในระดับประเทศ การใช้ทรัพยากรของประเทศต้องเป็นไปด้วยความประหยัด หมั่นเวียนใช้ และสร้างทดแทนใหม่ อย่างมีประสิทธิภาพ พยายามลดมลภาวะทั้งในดิน ในน้ำ และบนอากาศ เพื่อการส่งทอดทรัพยากรที่มีความสมบูรณ์ให้คนรุ่นถัดไป

๒) ในระดับภาครัฐ ทุกหน่วยงานต้องใช้งบประมาณอย่างประหยัด มีการรายงานผลการดำเนินงาน และแสดงประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรต่อสาธารณะ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีความเข้าใจอย่างดีในเรื่องประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของโครงการ

๓) ในระดับองค์กร ผู้บริหารต้องทบทวนงานในความรับผิดชอบเพื่อพิจารณาถ่ายโอนงานที่ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาชนทำได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงกว่าออกไป เลือกนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ และพัฒนาความสามารถของเจ้าหน้าที่รัฐอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการโดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ด้วยความประหยัด คุ้มค่า คุ้มค่าเงิน คุ้มค่าเวลา คุ้มค่าแรงงาน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีการรายงานผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง และแสดงประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรต่อสาธารณะ ซึ่งผู้นำจะต้องมีความเข้าใจในเรื่องของประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคุ้มค่าของโครงการ เลือกนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ และพัฒนาความรู้ความสามารถของบุคลากรอย่างเป็นระบบ

๓.๓ แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

คำที่ใช้เรียก good governance ในภาษาไทยที่ได้รับความนิยม และใช้มากที่สุดคือ “ธรรมาภิบาล” และ “ธรรมรัฐ” ส่วนในภาคเอกชนมักใช้คำว่า “บรรษัทภิบาล” โดยนักวิชาการหลายท่านได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลไว้ ดังนี้

ธนาคารโลก^{๔๕} มีแนวคิดที่จะชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของธรรมาภิบาล เพื่อช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้รัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบยุติธรรม

^{๔๔} เดชา เสนานุช, “ยุทธศาสตร์การพัฒนากิจการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบลนาแขม อำเภอเมือง จังหวัดเลย”, หน้า ๒๒ - ๒๓.

^{๔๕} ธนาคารโลก, อ้างใน บุชบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี, “ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล”, รายงานการวิจัย (สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๔), หน้า ๑๗ - ๑๘.

มีกระบวนการกฎหมายที่อิสระที่ทำให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญา อีกทั้งระบบราชการฝ่ายนิติบัญญัติและสื่อมีความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และตรวจสอบได้

บวรศักดิ์ อุวรรณโน^{๔๖} ได้เสนอเป้าหมาย โครงสร้าง และกระบวนการของธรรมาภิบาลและการสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

๑) เป้าหมายของธรรมาภิบาล คือการพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข มีจุดหมาย และโครงสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาสังคม

๒) โครงสร้างและกระบวนการของธรรมาภิบาล แบ่งเป็นโครงสร้างหลักและโครงสร้างย่อย โครงสร้างหลักเกี่ยวกับการออกกฎหมาย ระเบียบแบบแผน การกำหนดนโยบาย การกระจายอำนาจ

โครงสร้างย่อยอาจเป็นองค์กรอิสระ เช่น องค์กรเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองผู้บริโภค ธรรมาภิบาลเชิงกระบวนการประกอบด้วย การร่วมรับรู้ในกระบวนการจัดการ เช่น สิทธิจะรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สิทธิรับข้อมูล และคำชี้แจง เหตุผลในสิ่งที่มีผลกระทบต่อองค์กร สิทธิรับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับตนเอง และสิทธิที่จะขอคำชี้แจง สิทธิในการร่วมให้ข้อมูลหรือความคิดเห็น เช่น การทำประชาพิจารณ์

๓) สิทธิในการร่วมคิดร่วมตัดสินใจร่วมทำและร่วมรับผล

๔) สิทธิในการร่วมตรวจสอบ

นอกจากนี้บวรศักดิ์ อุวรรณโน ได้เสนอแนะเพื่อสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในสังคมไทย ดังนี้

๑) ดำเนินการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (paradigm) โลกทัศน์ ซึ่งเป็นรากฐานของวัฒนธรรมเพื่อปรับธรรมาภิบาลไทยให้เข้ากับธรรมาภิบาลสากล

๒) แยก “ส่วนตัว” ออกจาก “ตำแหน่งหน้าที่” โดยเด็ดขาด

๓) ปรับกระบวนการพัฒนาใหม่ ให้ทันสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

๔) ปฏิรูปแนวคิดทางการเมืองให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

๕) ปฏิรูปภาคธุรกิจเอกชน ให้องค์กรรัฐมีลักษณะเป็นเอกชนมากขึ้น

๖) สร้างความเข้มแข็งให้ประชาคม และเพิ่มการมีส่วนร่วม

๗) สร้างระบบส่งเสริมธรรมาภิบาลในลักษณะองค์กรนอกภาครัฐ

เกษม วัฒนชัย^{๔๗} มีแนวคิดว่าสำหรับการบริหารจัดการที่ดี เพื่อประกันว่าในองค์กรจะไม่มีกรณีการฉ้อราษฎร์บังหลวง ไม่ด้อยประสิทธิภาพ ถ้าเป็นสถานศึกษา ธรรมาภิบาลของสถานศึกษาจะช่วยประกันเรื่องนี้ได้ เพราะที่ผ่านมาการศึกษาของเรามีการโกงกินกันมากในทุกระดับ และไม่มีประสิทธิภาพ

^{๔๖}บวรศักดิ์ อุวรรณโน, การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๒), หน้า ๔๗.

^{๔๗}เกษม วัฒนชัย, ธรรมาภิบาลกับบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, ๒๕๔๖), หน้า ๕๑.

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กล่าวไว้ในมาตรา ๖ ว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้^{๔๔}

- ๑) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- ๒) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- ๓) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- ๔) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- ๕) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- ๖) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- ๗) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

๓.๔ บทสรุป

หลักธรรมาภิบาล เป็นหลักการบริหารที่เริ่มจากการกำหนดกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ต่าง ๆ ขององค์กร อันเป็นที่ยอมรับของบุคลากร ยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม สร้างความไว้วางใจ ซึ่งกันและกัน ปรับปรุงกลไกการทำงานให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา และมีการตรวจสอบได้ถูกต้องชัดเจน เปิดโอกาสให้บุคลากรและสังคมมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญต่าง ๆ ตระหนักในสิทธิหน้าที่ มีจิตสำนึกในความรับผิดชอบ การใส่ใจในปัญหา และการกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างกัน และความกล้าที่จะยอมรับผล

การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล เป็นการบริหารที่ว่าด้วยการสร้างระบบการบริหาร กิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เพื่อส่งเสริมและผลักดันให้ภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคเอกชน และภาคประชาชนได้ตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ ในการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคม ให้มีประสิทธิภาพตามหลักกฎหมาย การปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีส่วนรับผิดชอบในระบบ การบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคม โดยอาศัยหลักสำคัญ ๖ ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

หลักนิติธรรม เป็นหลักการใช้กฎหมายซึ่งเป็นตัวบทกฎหมาย ระเบียบวินัย ข้อบังคับ กติกา หรือข้อตกลงในระดับต่าง ๆ รวมทั้งกฎหมายที่ไม่ได้เป็น ลายลักษณ์อักษร มาเป็นบรรทัดฐานในการบริหาร อย่างมีความยุติธรรม ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และความชอบธรรม ได้รับการยอมรับและปฏิบัติตามจากสังคมและสมาชิก

หลักคุณธรรม เป็นหลักของความดีงามที่ปลูกฝังอยู่ในจิตใจ เป็นเครื่องยึดเหนี่ยว ควบคุมพฤติกรรมที่สะท้อนออกมาให้ถูกต้องเหมาะสม ดังนั้น ในการบริหารจะต้องมีการนำหลัก คุณธรรมมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติ เป็นแบบอย่างที่ดีให้กับเพื่อนร่วมงาน ซึ่งจะทำให้เกิดความ ศรัทธา มีประสิทธิภาพ และมีความน่าเชื่อถือ

^{๔๔} กฎหมายดอทคอม, พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖, [ออนไลน์] แหล่งที่มา : <http://www.kodmhai.com/m8/T1.html#m1> [๑๔ ก.ค. ๒๕๕๕].

หลักความโปร่งใส เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันโดยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้สมาชิกในสังคมเข้าถึงได้โดยไม่ปิดบังอำพราง และมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ เมื่อมีความความอยู่ดีธรรมจะต้องมีบทพิสูจน์ให้เห็นมุมมอง ในการพยายามที่จะทำให้เกิดความโปร่งใสในองค์กรโดยเร็ว เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นผลทำให้สังคมไม่เข้าใจ

หลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นประชาชนหรือบุคลากรในหน่วยงานได้ร่วมรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมปฏิบัติ หรือร่วมตัดสินใจ ตลอดจนร่วมสนับสนุน ติดตาม และตรวจสอบการปฏิบัติตามสิ่งที่ตนได้ตัดสินใจ เพื่อให้เกิดพลังในการดำเนินงานไปสู่วัตถุประสงค์และเป้าหมายอย่างมีคุณภาพ การให้ความร่วมมือในการทำงานเป็นทีม ไม่แบ่งพรรคแบ่งพวก การทำงานก็จะดำเนินไปได้ด้วยดี

หลักความรับผิดชอบ เป็นความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจ การกระทำ และผลงานของตนที่ปรากฏ รับผิดชอบต่อสมาชิกผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย องค์กร และสังคมโดยรวมด้วยการที่จะเป็นกลไกที่มีความรับผิดชอบในบทบาทหน้าที่ต่อสาธารณชนได้ดี จะต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานที่ช่วยในการประสานงาน ช่วยไกล่เกลี่ยให้เกิดแนวทางที่ดีในการตอบสนองความต้องการจากกลุ่มต่าง ๆ อย่างเป็นรูปธรรม ทำให้ครอบคลุมถึงพันธกิจต่าง ๆ อย่างรอบด้าน

หลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารจัดการโดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีการรายงานผลการทำงานอย่างต่อเนื่อง และแสดงประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรต่อสาธารณะ ซึ่งผู้นำจะต้องมีความเข้าใจในเรื่องของประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคุ้มค่าของโครงการ เลื่อนนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ และพัฒนาความรู้ความสามารถของบุคลากรอย่างเป็นระบบ