

บทที่ 5

ธรรมาภิบาลในการบริหารงานภาครัฐ

แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) เป็นแนวทางการสำคัญที่รัฐบาลได้นำมาใช้ในการจัดระเบียบให้สังคมและประชาชนอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข เพื่อช่วยป้องกันแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาหรือวิกฤตต่าง ๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหารและสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นหรือจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งสองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นจะต้องพัฒนาองค์การและตนเอง เพื่ออำนวยความสะดวกและให้บริการประชาชนอย่างโปร่งใส มีประสิทธิภาพ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติราชการเกินความจำเป็น เกิดความคุ้มค่า และมีเป้าหมายสำคัญคือ ประเทศชาติเจริญก้าวหน้า มั่นคง และประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งนี้การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในหน่วยงานก็เพื่อให้ประชาชนผู้ใช้บริการ เกิดความเชื่อถือศรัทธาว่าการดำเนินงานมีความโปร่งใส ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมการบริหารงานของรัฐ รวมทั้งพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานมีปริมาณที่ลดลง เป็นต้น

ในบทนี้ผู้เขียนได้กำหนดประเด็นสำคัญได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล หลักการเกี่ยวกับธรรมาภิบาล ธรรมาภิบาลในต่างประเทศและบทบาทขององค์กรและนักบริหารในการเสริมสร้างธรรมาภิบาล โดยมีรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้

แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลนับได้ว่าเป็นแนวคิดที่สำคัญของการปกครองมาตั้งแต่อดีต โดยปรากฏในคำสอนของหลักศาสนา แนวคิดของนักปราชญ์นักปรัชญาการเมืองสมัยโบราณ ที่ได้นำเสนอแนวคิดหลักการบริหารที่ดีหรือหลักการธรรมาภิบาลมาใช้ในการปกครอง และเป็นแนวทางในการจัดระเบียบสังคม เพื่อสังคมทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐและเอกชนในประเทศ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขและตั้งอยู่ในความถูกต้องชอบธรรม

1. วิวัฒนาการของธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีนั้น ในมุมมองตะวันตกอาจสะท้อนได้จากหลักการปกครองที่เกิดจากแนวคิดของนักปราชญ์คนสำคัญ เช่น เพลโต อริสโตเติล ที่ได้กำหนดมาตรฐานวัดความดีของรัฐต่าง ๆ โดยกำหนดมาตรฐานในการวัดถึงระบบการปกครองและมาตรฐานด้านคุณธรรมต่าง ๆ ของนักปกครองที่มีจุดมุ่งหมายในการใช้อำนาจเพื่อประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งสะท้อนถึงผู้ปกครองจะต้องมีหลักธรรมที่ใช้ในกำกับพฤติกรรมของตนเอง และพฤติกรรมในการปกครอง สำหรับแนวคิดจากมุมมองของนักปรัชญาตะวันออกนั้น เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (2559 : 29) ได้อธิบายว่า แนวคิดของขงจื้อ ถือได้ว่าเป็นบุคคลที่ได้วางรากฐานของการนำระบบคุณธรรมมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ โดยมองว่านักปกครองจะต้องเป็นบุคคลที่มีความซื่อสัตย์ มีความรู้ มีความเสียสละ และในมุมมองของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่จะเป็นการให้ความสำคัญกับภาระความรับผิดชอบ นอกจากนี้ แชปแมน (Chapman, 2000 : 225) ยังได้อธิบายในมุมมองสมัยใหม่ว่า ธรรมาภิบาลเป็นคุณลักษณะสำคัญและคุณภาพของการทำงานในหน่วยงานของ

รัฐภายใต้การปกครองแบบประชาธิปไตยและภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมือง จะต้องให้ความสำคัญในเรื่องความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Accountability)

เสนห์ จุ้ยโต (2557 : 2) ได้อธิบายถึงวิวัฒนาการของธรรมาภิบาลไว้ว่า นับตั้งแต่สมัยของPlatoและAristotle และนักคิดอีกเป็นจำนวนมากได้พยายามค้นหากรอบแบบของการปกครองที่ดี แต่ก็ยังไม่มีกรอบความหมายและขอบเขตที่ชัดเจนของการปกครองที่ดี อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าวิวัฒนาการของรูปแบบการปกครองที่ดีเกิดขึ้นในสมัยสงครามโลก ครั้งที่ 2 เริ่มจากการเปลี่ยนมาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตกของประเทศที่ได้รับเอกราชอาณานิคม โดยสามารถที่จะฟื้นฟูประเทศจากความเสียหายภายหลังสงคราม การปกครองดังกล่าวได้อาศัยการบริหารซึ่งได้ใช้ร่วมกับแนวคิดระบบราชการของ Weberian คือ ลักษณะการปกครองที่มีโครงสร้างเป็นลำดับชั้นมีการเมืองที่เป็นกลางมีเป้าหมายที่ปฏิบัติได้ และมีการผสมผสานกับกับระบบคุณธรรมจริยธรรม อย่างไรก็ตามรูปแบบการปกครองของ Weberian มีลักษณะที่ซับซ้อนและเป็นเรื่องยากที่จะนำไปสู่การประยุกต์ใช้และการปฏิบัติ

นอกจากนี้สถาบันพระปกเกล้า (2545 : 5-6) ยังได้อธิบายถึงการขยายตัวของระบบราชการทำให้ระบบการบริหารงานเกิดปัญหาและขาดความยืดหยุ่นในการปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว นอกจากนี้ โครงสร้างของระบบราชการทำให้การปกครองบ้านเมืองขาดทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล และก่อให้เกิดช่องทางบิดเบือนการใช้อำนาจและเกิดการคอร์รัปชัน นักวิชาการส่วนใหญ่ต่างเห็นพ้องต้องกันว่า แนวทางการบริหารภาครัฐที่เป็นอยู่ ไม่สอดคล้องกับเศรษฐกิจและสังคมของโลกที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปอยู่ตลอดเวลา และมีความจำเป็นต้องมีการปฏิรูปและมีการปรับปรุงรูปแบบการปกครองใหม่ ในช่วงเวลานี้เองได้มีองค์การระหว่างประเทศที่สำคัญๆ ได้แก่ ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ได้เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุน และพัฒนาแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารที่ดี หรือที่เรียกว่า “Good Governance” หรือ “ธรรมาภิบาล” ซึ่งเป็นเรื่องที่มีการกล่าวถึงกันมากในช่วงระหว่างปี ค.ศ.1980 ถึง ค.ศ.1990 โดยมีนักวิชาการกลุ่มหนึ่งได้ตั้งข้อสังเกตว่า ธรรมาภิบาลเป็นแนวทางการพัฒนาตามแนวความคิดโลกาภิวัตน์ หรือลัทธิเสรีนิยมใหม่ ซึ่ง Cheung and Scott (2001 : 5) ได้กล่าวถึงธรรมาภิบาลว่า หมายถึง ระบบการเมืองที่ใช้สำหรับการบริหารของรัฐโดยเน้นอยู่ที่การบริหารภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม ซึ่งมีหน้าที่ปกป้องสิทธิมนุษยชนของประชาชน โดยต้องอาศัยหลักการบริหารภาครัฐที่มีความเข้มแข็งปราศจากการทุจริต และมีการบริหารที่ตรวจสอบได้ เป็นหลักการที่สำคัญอย่างหนึ่ง สำหรับนโยบายขององค์การระหว่างประเทศหลาย ๆ องค์การที่ให้ความช่วยเหลือประเทศที่กำลังพัฒนาในรูปแบบของการให้เงินช่วยเหลือ

สำหรับธรรมาภิบาลสมัยใหม่นั้น ได้ถูกให้ความสำคัญอย่างมากโดยธนาคารโลก นับตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1980 ที่เน้นไปที่ธรรมาภิบาลด้านเศรษฐกิจ และให้ความสำคัญเรื่อยมา และให้ความสำคัญอย่างมากในช่วงปลายศตวรรษที่ 1990 โดยธนาคารโลกเห็นว่าธรรมาภิบาลจะเป็นพาราไดม์ใหม่สำหรับการพัฒนาประเทศ (New Paradigm of Governance) โดยมีขอบเขตครอบคลุม 4 ด้าน คือ 1) การปรับปรุงการจัดการภาครัฐ 2) การทำให้เกิดความมั่นใจในการบริหารงานภาครัฐและเอกชนว่ามีการบริหารงานที่มีการรับผิดชอบต่อ 3) การสร้างกรอบที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาประเทศ และ 4) การส่งเสริมให้มีความโปร่งใสและการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร โดย

แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลได้ถูกธนาคารโลกนำไปใช้อย่างกว้างขวางทั้งประเทศที่พัฒนาและประเทศกำลังพัฒนาในด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาความยากจน โดยนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ร่วมกับมิติทางการเมือง นอกจากนี้ยังนำไปประยุกต์ใช้ร่วมกับมิติทางด้านการบริหารงานภาครัฐในทุกภาคส่วน

สำหรับประเทศไทย แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล (Good Governance) ได้เข้ามาแพร่หลายภายใต้บริบทโลก ซึ่งมีการบัญญัติศัพท์ขึ้นมาหลายคำ อาทิ ธรรมาภิบาล ประชาธิปไตย ระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี การปกครองโดยธรรม กรอบการกำกับดูแลที่ดีหรือธรรมาภิบาล บริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี การปกครองโดยธรรม กรอบการกำกับดูแลที่ดีหรือธรรมาภิบาล บริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Cooperate Government) เป็นต้น ซึ่งมีการตกลงโดยคณะรัฐมนตรี เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2542 ให้ใช้คำว่า ระบบการบริหารและการจัดการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล ธรรมาภิบาลได้ให้ความหมายไปในทางบริหารราชการเพื่อให้แตกต่างไปจากบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี 2 ฉบับที่เป็นพัฒนาการของธรรมาภิบาลในประเทศไทยอย่างเป็นทางการ ได้แก่ กฎหมายฉบับแรกที่ยกมามีผลใช้บังคับคือ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542” และฉบับที่สอง ได้แก่ “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารราชการที่ดี พ.ศ.2546” โดยกฎหมายทั้งสองฉบับมีเป้าหมายเพื่อบรรลุผลลัพธ์ของการบริหารราชการแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพ

2. ความหมายของธรรมาภิบาล

นักวิชาการและองค์กรต่าง ๆ ได้ให้คำนิยามและความหมายของธรรมาภิบาลที่สำคัญ ๆ ซึ่งสถาพร วิชัยรัมย์ (2560 : 175-177) ได้รวบรวมไว้ ดังนี้

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2541 : 11-13) ได้อธิบายว่า ธรรมาภิบาลเป็นศัพท์ที่สร้างขึ้นจากคำว่า ธรรมาภิบาล ซึ่งคำว่าธรรม แปลว่า ความดีหรือกฎเกณฑ์ ส่วนคำว่าภิบาล แปลว่าบำรุงรักษา ปกครอง เมื่อรวมกันแล้วก็กลายเป็นธรรมาภิบาล

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

ประเวศ วะสี (2542 : 9) ได้อธิบายเกี่ยวกับธรรมาภิบาลว่า การที่สังคมประกอบด้วยภาคสำคัญ ๆ 3 ภาค คือภาครัฐ ภาคธุรกิจและภาคประชาชน เมื่อพิจารณาถึงธรรมาภิบาลก็จะรวมถึงความโปร่งใส ความถูกต้องของสามภาคดังกล่าว ธรรมาภิบาลในทัศนะของนายแพทย์ประเวศ วะสี จึงเป็นเสมือนพลังผลักดันที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ

อานันท์ ปันยารชุน (2542 : 7) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า เป็นผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไปภาครัฐและภาคเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกัน ได้กระทำลงไปหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้ โดยสาระธรรมาภิบาลหรือ Good Governance คือ องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้แน่ใจได้ว่านโยบายที่กำหนดไว้จะได้ผล หมายถึงการมีบรรทัดฐาน

บรรศักดิ์ อูวรรณโณ (2544 : 17) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า เป็นระบบ โครงสร้าง กระบวนการ และความสัมพันธ์ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม ในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของรัฐซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดี

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

1. ธรรมาภิบาลในฐานะของอำนาจรัฐในการตัดสินใจในการดำเนินการบริหารที่ลดน้อยลงและประชาชนจะเป็นผู้เรียกร้อง ตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐ

2. บริษัทที่บริหารอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ซึ่งหมายถึง การดำเนินธุรกิจที่มีทิศทาง และควบคุมตรวจสอบการบริหารงานของนักบริหารองค์กรธุรกิจที่มีความรับผิดชอบ ชัดแจ้ง ทางการเงินของบริษัทพร้อมกับต้องรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคมอีกด้วย การบริหารบริษัทนี้ก็จะถือว่านักบริหารและผู้ถือหุ้นไม่ใช่บุคคลคนเดียวกัน ต้องเป็นนักบริหารมืออาชีพที่จะต้องตรวจสอบจากองค์กรตรวจสอบภายนอก ทั้งนี้มิใช่เพื่อผลกำไรอย่างเดียวแต่ต้องเปิดเผย โปร่งใสและสามารถกำหนดตัวผู้รับผิดชอบที่แท้จริง

3. การบริหารจัดการสาธารณะที่รัฐบาลจะต้องมีความสามารถในการริเริ่มเพื่อแข่งขัน ตอบสนองประชาชน เสมือนเป็นลูกค้ามากกว่าผู้ถูกปกครอง นักบริหารงานของรัฐมีบทบาทเช่นเดียวกับผู้ประกอบการ ผลักดันการทำงานจากระบบราชการไปสู่ชุมชนให้เป็นผู้ดำเนินการบริหารจัดการเอง การวัดความสามารถของข้าราชการของรัฐ วัดจากประสิทธิผลในการทำงาน ข้าราชการของรัฐจะต้องถือว่าการบริการคือภารกิจของตน นอกจากนั้นจะเป็นตัวเชื่อมประสานทุกส่วนของสังคม กล่าวคือ ส่วนสาธารณะ เอกชนและส่วนประชาชนเข้ามาทำงานร่วมกันเพื่อประชาคม ซึ่งเรียกการบริหารเป็นการบริหารงานสาธารณะแบบใหม่

4. ธรรมาภิบาลในฐานะที่เป็นการปฏิรูปการปกครอง ซึ่งเป็นการใช้กันอย่างกว้างขวางแพร่หลาย สำหรับการพัฒนาธรรมาภิบาลในที่นี้ หมายถึงการใช้อำนาจทางการเมืองที่จะบริหารกิจการของชาติ โดยพัฒนาประสิทธิภาพของการบริการสาธารณะ ระบบตุลาการ และกฎหมายที่เป็นอิสระมีความรับผิดชอบอย่างชัดแจ้งในการจัดการทางการเงิน มีการตรวจสอบสาธารณะที่เป็นอิสระ เป็นรัฐที่มีโครงสร้างสถาบันหลากหลาย และต้องยอมรับความเป็นอิสระของสื่อมวลชน ซึ่งทำให้อำนาจรัฐได้รับการยอมรับและมีความชอบธรรมในระบอบประชาธิปไตยธรรมาภิบาลแบบนี้จะเป็นการผสมผสานระหว่างการบริหารงานสาธารณะกับประชาธิปไตยอย่างกว้างขวาง

5. ธรรมาภิบาลในแง่ของระบบสังคม ที่มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆ ของระบบที่ตอบสนองความต้องการของส่วนย่อย การมีปฏิสัมพันธ์จะเกิดจากการยอมรับในความต่างของระบบ เป็นระบบที่พลวัตของระบบทำให้สามารถแก้ปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของส่วนต่าง ๆ อย่างยั่งยืน โดยทั้งภาครัฐและภาคเอกชนจะสามารถสร้างแบบของปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในการแก้ปัญหาของชาติ ภารกิจของรัฐบาลก็คือความสามารถในการปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในการแก้ปัญหา รวมทั้งเป็นการกระตุ้นการมีส่วนร่วม กล่าวโดยสรุปก็คือ เป็นการบริหารจัดการที่แต่ละหน่วยของภาครัฐและเอกชนร่วมกัน และถือว่าต่างฝ่ายต่างเป็นหุ้นส่วน โดยเน้นการดำเนินการแบบร่วม ริเริ่ม รับผิดชอบ การมีปฏิสัมพันธ์แบบนี้ มิใช่จะใช้ในระดับชาติ แต่ยังเป็นธรรมาภิบาลในระดับนานาชาติในระดับภูมิภาคและโลก

6. ธรรมนูญภิบาลในแง่ของการจัดระบบขององค์การเครือข่ายจากภาคสาธารณะและภาคเอกชน ในกรณีนี้เกิดจากการเกี่ยวพันระหว่างองค์การต่าง ๆ ที่สามารถรวบรวมทรัพยากรมาเพื่อจะได้บริการต่อสาธารณะ ดังนั้นองค์การเครือข่ายจะสามารถนำเอาข่าวสารข้อมูลและเงินรวมทั้งเทคโนโลยีมาใช้ร่วมกันในการทำงาน ซึ่งอาจจะเห็นได้เช่น ในโครงการร่วมระหว่างองค์การ ที่สำคัญก็คือเมื่อไรมีระบบพันธมิตรเกิดขึ้น ก็จะมีทรัพยากรมากขึ้นด้วย ยังทำให้มีอิสระและมีอำนาจในการต่อรองเกิดขึ้นด้วย รัฐบาลกลางจะเข้ามาก้าวก้าวส่งการได้อย่างไม่มีข้อจำกัด

จากความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมนูญภิบาล ที่นักวิชาการและหน่วยงานทั้งหลายได้ให้ความหมายไว้นั้น สามารถสรุปได้ว่า ธรรมนูญภิบาลคือกติกากฎเกณฑ์ ในการบริหารปกครองที่ดีมีความเหมาะสม เป็นธรรมที่ใช้ในการธำรงรักษา จัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคม สามารถอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข องค์การทั้งสามส่วนดังกล่าวก็จะมีเสถียรภาพ มีโครงสร้างการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้

3. เป้าหมายของการบริหารงานตามหลักธรรมนูญภิบาล

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 18-19) ได้อธิบายถึงธรรมนูญภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี คือการพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขของทุกภาคในสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือมีจุดหมายในการสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมให้กับทุกภาคในสังคม โดยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 ซึ่งสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็คือความพยายามในการสร้างระบบการบริหารตามหลักธรรมนูญภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับสังคมไทย โดยเน้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐมากขึ้น การประกันและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ภาครัฐมีการบริหารการปกครองที่โปร่งใส สามารถตรวจสอบโดยประชาชนมากขึ้น มีเป้าหมายร่วมกัน 3 ประการคือ

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

2. การปรับตัวเปลี่ยนแปลงบทบาทของภาครัฐ ได้แก่ การเน้นงานหน้าที่หลักของภาครัฐ ซึ่งได้แก่การกำหนดนโยบายซึ่งมองการณ์ไกล มีการบังคับใช้กฎหมายที่ให้ความเสมอภาค เป็นธรรม โดยกระจายงานบริการให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นและองค์กรอิสระมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน

3. การบริหารแบบพหุภาคี ได้แก่ การบริหารที่มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ หรือร่วมปฏิบัติร่วมบริการ เพื่อให้การบริหารและการบริการสาธารณะเป็นที่พึงพอใจของประชาชนหรือผู้รับบริการ และเป็นการจัดระบบการบริหารแบบใหม่ที่ไม่ผูกขาดหรือรวมศูนย์อำนาจแบบอดีต

ทั้งนี้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2546 มาตรา 6 ที่บัญญัติว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

- (1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจของรัฐ
- (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

เป้าหมายดังกล่าว เป็นเป้าหมายเพื่อให้ส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานอื่นของรัฐที่อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหาร แต่ไม่รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำหลักเกณฑ์การบริหารบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกานี้ โดยอย่างน้อยต้องมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน และการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน ส่วนองค์การมหาชนและรัฐวิสาหกิจ (ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา) ต้องจัดให้มีหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางพระราชกฤษฎีกานี้ด้วย

5. ความสำคัญของธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาลเป็นหลักสำคัญของการบริหารเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา จากความสำคัญดังกล่าว บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 162) ได้อธิบายถึงความสำคัญว่า ธรรมาภิบาลจะก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีต้นเป็นศูนย์กลางที่แท้จริง ทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่มีเสถียรภาพ นอกจากนี้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2542 : 14) ได้ อธิบายเพิ่มเติมถึงธรรมาภิบาลว่า จะเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและรวมพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ยุทธ วรฉัตรธาร (2544 : 39-43) ได้อธิบายว่า ธรรมาภิบาลจะช่วยลดปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงและส่งเสริมให้คนมีความซื่อสัตย์สุจริต ส่วน บุษบงชัยเจริญวัฒน์และบุญมีลี (2544 : 48-50) อธิบายว่าธรรมาภิบาลจะนำไปสู่ การพัฒนาระบบของภาครัฐให้มีความยุติธรรมเป็นที่น่าเชื่อถือทั้งในและต่างประเทศ

เสน่ห์ จุ้ยโต (2557 : 6-7) ได้ระบุความสำคัญของธรรมาภิบาลว่า จะมีความสำคัญเกี่ยวกับประเด็นดังต่อไปนี้

1. สำคัญต่อบุคลากรในองค์กร เพราะบุคลากรเมื่อได้ปฏิบัติงานอย่างมีคุณธรรมจริยธรรมแล้วจะทำให้การทำงานมีคุณภาพ
2. สำคัญต่อผู้บริหารในองค์กร เพราะผู้บริหารมีภาวะผู้นำและมีความรับผิดชอบต่อสังคมแล้วก็จะนำความสำเร็จมาสู่องค์กร
3. สำคัญต่อองค์กร เพราะธรรมาภิบาลจะนำไปสู่การมีภาพลักษณ์องค์กรที่ดีก่อให้เกิดความเชื่อถือว่าไว้วางใจของผู้มารับบริการ

4. สำคัญต่อลูกค้า เมื่อองค์กรมีธรรมาภิบาลในการดำเนินการจะส่งผลให้สินค้าและบริการมีคุณภาพมาตรฐาน และมีการบริการบริการที่ดีส่งผลให้ลูกค้าใช้บริการเกิดความประทับใจ

5. สำคัญต่อสังคม ธรรมาภิบาลจะส่งผลให้สังคมเกิดความสมดุล ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการพัฒนาเพื่อให้เกิดความยั่งยืน

ทั้งนี้ธรรมาภิบาลจะมีความสำคัญต่อองค์กร ชุมชน สังคมและประเทศชาติเป็นอย่างมาก ผู้เขียนสรุปจากความสำคัญดังกล่าวได้ดังนี้

1. เป็นหลักพื้นฐานในการสร้างความเป็นธรรม เพื่อผลประโยชน์ให้แก่ทุกคนทุกระดับไม่ว่าจะอยู่ในสถานะใดก็ตาม ทั้งสถานะอาชีพและรายได้ ซึ่งหมายถึงการสร้างความเป็นธรรมที่เป็นการพัฒนาที่เท่าเทียมกันและการมีคุณภาพชีวิตที่ดี

2. ช่วยให้สังคมมีความเข้มแข็งทุกด้าน ทั้งทางคุณค่าและจิตสำนึกทางสังคม การเมืองวัฒนธรรมจริยธรรมและทางเศรษฐกิจ มีสมรรถนะ มีความโปร่งใสสามารถอยู่ร่วมกันได้ด้วยความสุขและเอื้ออาทรต่อกันช่วยลดแก้ปัญหาความรุนแรงของปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้

3. เป็นเกณฑ์มาตรฐานที่บ่งชี้ถึงระดับการพัฒนาของประเทศ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

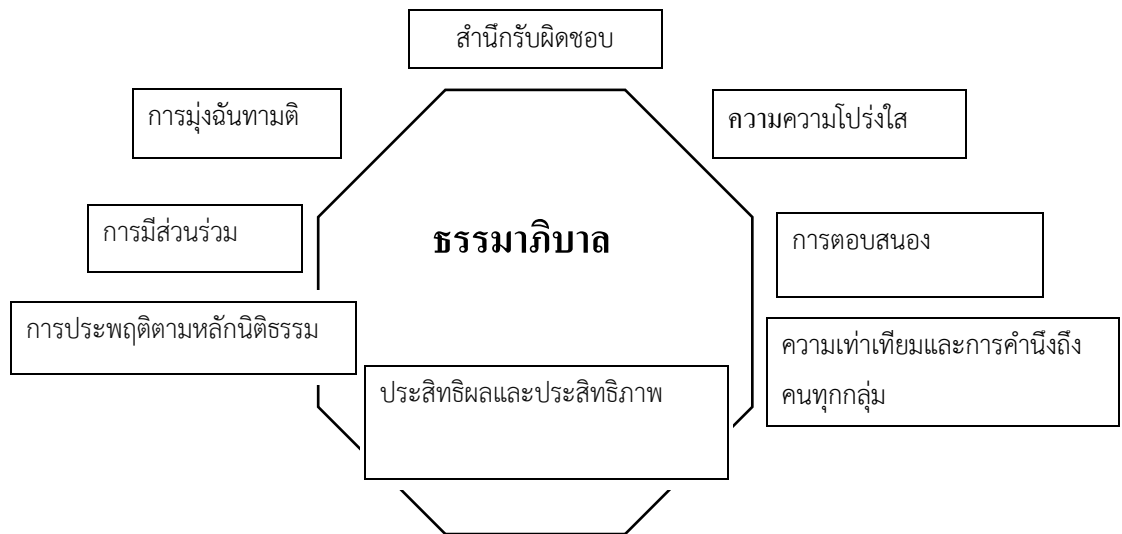
4. ช่วยให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า

5. ช่วยลดขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์

6. สามารถทำให้ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

หลักการเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

การบริหารจัดการที่ดีอาจประกอบไปด้วยหลักการสำคัญหลายประการ แล้วแต่วัตถุประสงค์ขององค์กร ซึ่งอาจประกอบด้วย 8 หลักการ ตามองค์การสหประชาชาติ คือ การมีส่วนร่วม การมุ่งฉันทามติ สำนึกรับผิดชอบ ความโปร่งใส การตอบสนอง ความเท่าเทียมกันและการคำนึงถึงคนทุกกลุ่ม ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ และการปฏิบัติตามหลักนิติธรรม ทั้งนี้เพื่อให้ลดจำนวนการทุจริตลง แนวคิดของชนกลุ่มน้อยได้รับการคำนึงถึง มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้อ่อนแอในสังคม และตอบสนองความต้องการของสังคมในปัจจุบันและอนาคต ดังแสดงในภาพ 5.1



ภาพที่ 5.1 แสดงองค์ประกอบของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีขององค์การสหประชาชาติ
ที่มา : <http://www.unseap.org/huset/gg/governance.htm> (อ้างในรัชยา ภัคดีจิตต์, 2557 : 17)

หลักการดังกล่าวอธิบายได้ว่า

1. สำนักรับผิดชอบ (Responsibility) การยอมรับผิดเป็นกุญแจสำคัญของธรรมาภิบาล ไม่เพียง สถาบันของรัฐ แต่ภาคเอกชนและองค์กรประชาสังคมต่าง ๆ ต้องมีความสำนักรับผิดชอบต่อสาธารณชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ส่วนใครจะสำนักรับผิดชอบต่อใครนั้นขึ้นกับการตัดสินใจ หรือการกระทำว่าเป็นเรื่องภายในหรือภายนอกองค์กรหรือสถาบัน โดยปกติองค์กรหรือสถาบันจะสำนักรับผิดชอบต่อผู้อื่นซึ่งจะได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจหรือการกระทำนั้น ๆ สำนักรับผิดชอบไม่สามารถบังคับใช้ได้ โดยปราศจากการมีความโปร่งใส การมีส่วนร่วมและนิติธรรม

2. ความโปร่งใส (Transparent) หมายถึง การตัดสินใจที่ดำเนินไปแล้วและการนำไปปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎระเบียบ ซึ่งหมายถึงการเปิดเผยข้อมูลและสามารถให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจและ บังคับใช้นโยบายหรือแผนเข้าถึงข้อมูลได้โดยตรง นอกจากนี้ยังหมายถึงข้อมูลมีเพียงพอที่จะให้ผู้เกี่ยวข้องได้เข้าถึง และการเข้าถึงต้องง่าย ข้อมูลต้องอยู่ในรูปแบบที่เข้าใจได้ง่าย หรือการใช้สื่อต่าง ๆ ให้เกิดความเข้าใจได้ง่าย

3. การตอบสนอง (Responsive) ธรรมาภิบาลยังต้องให้มีการดำเนินการและมีกระบวนการที่ตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในเวลาที่เหมาะสม

4. ความเท่าเทียมกันและการคำนึงถึงคนทุกกลุ่ม (Equitable and Inclusive) ความเป็นอยู่ที่ดีของสังคม ขึ้นอยู่กับการประกันว่าสมาชิกทุกคนรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมและมีที่ยืนในสังคม และไม่รู้สึกรังเกียจถูกกีดกันออกไปจากกระแสหลักของสังคม นั่นหมายความว่า กลุ่มทุกกลุ่มโดยเฉพาะผู้ที่มีความอ่อนแอที่สุด มีโอกาสที่จะปรับปรุงหรือคงความเป็นอยู่ที่ดีของพวกเขา

5. ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ (Effective and Efficient) ของธรรมาภิบาล หมายถึง กระบวนการและสถาบันที่ก่อให้เกิดผลที่บรรลุความต้องการของสังคม โดยการใช้จ่ายทรัพยากรอย่างเหมาะสม มีเรื่องของการประหยัดแต่ไม่ตระหนี่ แนวคิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพในบริบทของธรรมาภิบาล ยังรวมถึงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน และการปกป้องสิ่งแวดล้อมด้วย

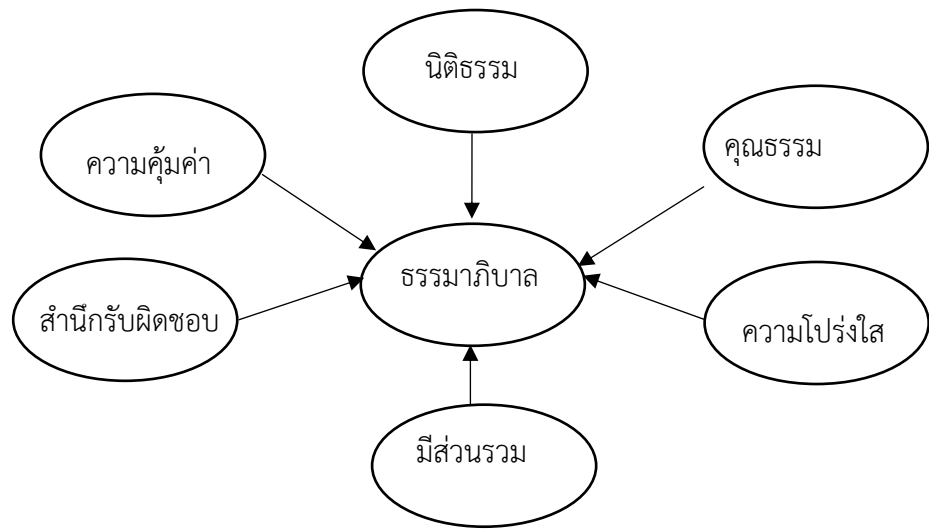
6. การปฏิบัติตามหลักนิติธรรม (Follow the Rule of Law) หลักการสำคัญคือการดำเนินการต่าง ๆ ต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะชนกลุ่มน้อย การมีความยุติธรรมในการบังคับใช้กฎหมายและการมีกระบวนการยุติธรรมที่เป็นอิสระไม่ถูกก้าวก่ายจากฝ่ายใด ๆ

7. การมีส่วนร่วม (Participatory) การมีส่วนร่วมทั้งชายหญิงเป็นสิ่งสำคัญของธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมอาจเป็นได้ทั้งทางตรงหรือโดยผ่านสถาบันกลางหรือผู้แทน อย่างไรก็ตาม ประชาธิปไตยแบบตัวแทนก็ไม่ได้หมายความว่า กลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคมจะได้รับการผนวกเข้าไปประกอบการตัดสินใจ ดังนั้น การมีส่วนร่วมจำเป็นต้องมีการให้ข้อมูลจากทุกกลุ่มและมีการดำเนินการให้เกิดขึ้นจริง นั่นหมายความว่ารวมถึงเสรีภาพในการรวมกลุ่ม ก่อตั้งสมาคม แสดงออกและจัดตั้งประชาสังคม

8. การมุ่งฉันทามติ (Consensus Oriented) ในสังคมหนึ่งผู้คนจำนวนมากมีความเห็นที่แตกต่างกัน หลักการหนึ่งของธรรมาภิบาลจึงเป็นเรื่องของการเจรจาไกล่เกลี่ยโดยใช้คนกลางในระหว่างคนที่มีความสนใจแตกต่างกันในสังคม เพื่อนำมาสู่การเกิดฉันทามติในสิ่งที่เห็นเป็นประเด็นที่ดีที่สุดที่อยู่ในความสนใจของชุมชนทั้งหมด และวิธีที่จะบรรลุฉันทามติ ซึ่งต้องอาศัยแนวคิดที่กว้างไกลและเวลาในเรื่องที่ว่าอะไรเป็นสิ่งที่ต้องการสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืนของมนุษย์ และจะบรรลุได้อย่างไร สิ่งนี้จะเกิดได้จากการมีความสนใจในประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมและบริบททางสังคมของสังคมหรือชุมชนอื่น ๆ ด้วย

การบริหารจัดการที่ดี ประกอบไปด้วยหลักการสำคัญหลายประการ แล้วแต่วัตถุประสงค์ขององค์กรที่นำมาใช้ หลักการที่มีผู้นำไปใช้เสมอคือ การมีส่วนร่วมของประชาชน การมุ่งฉันทามติ การมีสำนึกรับผิดชอบ ความโปร่งใส การตอบสนอง ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ความเท่าเทียมกัน และการคำนึงถึงคนทุกกลุ่มหรือพหุภาคี และการปฏิบัติตามหลักนิติธรรม แต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีนั้นได้ระบุไว้ 6 หลักการดังกล่าวมาแล้ว และกลายเป็นหลักการสำคัญที่มีการนำมาใช้ในประเทศไทยอย่างกว้างขวางอยู่ในปัจจุบันนี้ แต่ก็มีคำถามว่าหลักการต่าง ๆ นี้หมายถึงอะไร แล้วจะทราบได้อย่างไรว่า มีการบริหารจัดการที่ดีแล้วหรือยัง มีมากหรือน้อย ต้องปรับปรุงอะไรอีกบ้าง คำตอบที่อาจเป็นไปได้ก็คือการจัดทำตัวชี้วัดเพื่อผู้ใช้จะได้เข้าใจและนำไปใช้ตรวจสอบตนเองและผู้อื่นหรือหน่วยงานอื่นได้

ธรรมาภิบาลอาจประกอบไปด้วยหลักการต่าง ๆ มากมายแล้วแต่ผู้ที่จะนำเรื่องของธรรมาภิบาลไปใช้และจะให้ความสำคัญกับเรื่องใดมากกว่ากัน และในบริบทของประเทศ บริบทของหน่วยงาน หลักการใดจึงจะเหมาะสมที่สุด สำหรับประเทศไทยแล้ว เนื่องจากได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบ บริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ด้วย ในที่นี้จึงขอเสนอรายละเอียดของการพัฒนาดัชนีวัดธรรมาภิบาล บนพื้นฐานของหลักการทั้ง 6 หลักการของสถาบันพระปกเกล้า ดังต่อไปนี้



ภาพที่ 5.2 หลักการสำคัญของธรรมาภิบาล
ที่มา : ถวิลวดี บุรีกุล (2551 : 243)

1. หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักการสำคัญอันเป็นสาระสำคัญของ “หลักนิติธรรม” ประกอบด้วย 7 หลักการคือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมาย ของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง ความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หลัก “ไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” และ “หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ”

1.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติธรรม เพราะหลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจ

1.2 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักนิติธรรมมีความเกี่ยวพันกันกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคลและสิทธิในความเสมอภาค สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” อันเป็นหลักการสำคัญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

1.3 หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการ หรือฝ่ายปกครองที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชน โดยฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แตกต่างไปจากทบทบัญญัติของกฎหมาย ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่อง

1.4 หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรองกำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็นตามหลักความแน่นอนของกฎหมาย หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง และหลักความพอสมควรแก่เหตุ

1.5 หลักความอิสระของผู้พิพากษา ผู้พิพากษาสามารถทำภาระหน้าที่ในทางตุลาการได้โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ โดยผู้พิพากษามีความผูกพันเฉพาะต่อกฎหมายและทำการ

พิจารณาพิพากษาภายใต้มนธรรมของตนเท่านั้น โดยวางอยู่บนพื้นฐานของความอิสระจาก 3 ประการ กล่าวคือ ความอิสระจากคู่ความ ความอิสระจากรัฐ และความอิสระจากสังคม

1.6 หลัก “ไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” เมื่อไม่มีข้อบัญญัติทางกฎหมายให้เป็นความผิดแล้ว จะเอาผิดกับบุคคลนั้น ๆ มิได้

1.7 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หมายความว่า รัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับให้เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่สูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐนั้น และหากกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่า หรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับ

2. หลักคุณธรรม (Ethics) ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 หลักการคือ หน่วยงานปลอดการทุจริต หน่วยงานปลอดจากการทำผิดวินัย และหน่วยงานปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพ นิยมและจรรยาบรรณ องค์ประกอบของคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการคอร์รัปชันหรือมีคอร์รัปชันน้อยลง คอร์รัปชันหรือการฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยรวมหมายถึงการทำให้เสียหาย การทำลายหรือการเมิดจริยธรรม ธรรมเนียมปฏิบัติและกฎหมาย สำหรับพิชภัยของคอร์รัปชันได้สร้างความเสียหายและความเดือดร้อน จะเป็นพฤติกรรมที่ส่งผลในทางลบต่อคุณธรรมของการบริหารจัดการอย่างร้ายแรง เมื่อพิจารณาเรื่องของคุณธรรมจึงควรพิจารณาเรื่องดังต่อไปนี้

2.1 องค์ประกอบของคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างโจ่งแจ้งหรือปฏิบัติตามกฎหมายน้อยลง

2.2 องค์ประกอบของคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติที่น้อยกว่าหรือไม่ดีเท่าที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติเช่นนั้นน้อยลง

2.3 องค์ประกอบของคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติที่มากกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือปฏิบัติเช่นนั้นน้อยลง

2.4 องค์ประกอบของคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ใช้วิธีการที่ผิดกฎหมายหรือปฏิบัติเช่นนั้นน้อยลง

สำหรับการที่หน่วยงานปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณนั้น เป็นการกระทำผิดวิชาชีพนิยม ได้แก่ พฤติกรรมที่สวนทางหรือขัดแย้งกับองค์ประกอบของวิชาชีพนิยม และการประพฤติกกรรมตามจรรยาวิชาชีพ

3. หลักความโปร่งใส (Transparency) ประกอบไปด้วยหลักการย่อย 4 หลักการคือ หน่วยงานมี ความโปร่งใสด้านโครงสร้าง หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้คุณ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้โทษ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล

3.1 ความโปร่งใสด้านโครงสร้าง ประกอบด้วยพฤติกรรมดังต่อไปนี้

1) มีการตรวจสอบภายในที่เข้มแข็ง เช่น มีคณะกรรมการตรวจสอบคณะกรรมการสอบสวน เป็นต้น

2) โปร่งใสเห็นระบบงานทั้งหมดได้อย่างชัดเจน

3) ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รับรู้การทำงาน

4) มีเจ้าหน้าที่ที่มาด้วยระบบคุณธรรมมีความสามารถสูงมาอยู่ใหม่มากขึ้น

5) มีการตั้งกรรมการหรือหน่วยงานตรวจสอบขึ้นมาใหม่

6) มีฝ่ายบัญชีที่เข้มแข็ง

3.2 ความโปร่งใสด้านให้คุณ ประกอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้

- 1) มีค่าตอบแทนพิเศษในการปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จ
- 2) มีค่าตอบแทนเพิ่มสำหรับการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ
- 3) มีค่าตอบแทนพิเศษให้กับเจ้าหน้าที่ที่ซื่อสัตย์
- 4) มีมาตรฐานเงินเดือนสูงพอเพียงกับค่าใช้จ่าย

3.3 ความโปร่งใสด้านการให้โทษ ประกอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้

- 1) มีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ
- 2) มีวิธีการพิจารณาลงโทษผู้กระทำผิดอย่างยุติธรรม
- 3) มีการลงโทษจริงจัง หนักเบาตามเหตุแห่งการกระทำผิด
- 4) มีระบบการฟ้องร้องผู้กระทำผิดที่มีประสิทธิภาพ
- 5) หัวหน้างานลงโทษผู้ทุจริตอย่างจริงจัง
- 6) มีการปรามผู้สื่อทุจริตให้เลิกความพยายามทุจริต
- 7) มีกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว

3.4 ความโปร่งใสด้านการเปิดเผย ประกอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้

- 1) ประชาชนได้เข้ามารับรู้การทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบ
- 2) ประชาชนและสื่อมวลชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดหา การให้สัมปทาน การออกกฎระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ
- 3) ประชาชน สื่อมวลชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ได้มีโอกาสควบคุมฝ่ายบริหาร โดยวิธีการต่าง ๆ มากขึ้น
- 4) มีการใช้กลุ่มวิชาชีพภายนอกเข้าร่วมตรวจสอบ

4. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย และการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม

ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการ และยังเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใด ๆ เช่น การแถลงข่าว การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ หลักการมีส่วนร่วมประกอบไปด้วยหลักการสำคัญ 4 ระดับคือ

4.1 ระดับการให้ความรู้ เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการ และยังเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใด ๆ เช่น การแถลงข่าว การแสดงนิทรรศการและการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ

4.2 ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือ ผู้วางแผนโครงการเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลมากขึ้น และประเด็นในการประเมินข้อดีข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการริเริ่มโครงการต่าง ๆ และการบรรยายให้ประชาชนฟังเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ แล้วขอความคิดเห็นจากผู้ฟัง รวมถึงการปรึกษาหารือ เป็นต้น

4.3 ระดับการวางแผนร่วมกันและการตัดสินใจ เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าการปรึกษาหารือ กล่าวคือเป็นเรื่องการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างมากขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกันในการตัดสินใจ วางแผนเตรียมโครงการ และเตรียมรับผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ ระดับนี้มักใช้ในกรณีที่เป็นเรื่องซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การใช้อนุญาตตุลาการเพื่อแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้ง และการเจรจาเพื่อหาทางประนีประนอมกัน เป็นต้น

4.4 ระดับการพัฒนาศักยภาพในการมีส่วนร่วมสร้างความเข้าใจให้กับสาธารณชน เป็นระดับขั้นที่สูงสุดของการมีส่วนร่วม คือเป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการได้ตระหนักถึงความสำคัญและประโยชน์ที่จะได้รับจากการมีส่วนร่วมของประชาชนและได้มีการพัฒนาสมรรถนะหรือขีดความสามารถในการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้นจนอยู่ในระดับที่สามารถมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ และเกิดประโยชน์สูงสุด

5. หลักสำนักรับผิดชอบ (Accountability) มีความหมายกว้างกว่าความสามารถในการตอบคำถามหรืออธิบายเกี่ยวกับพฤติกรรมได้เท่านั้น ยังรวมถึงความรับผิดชอบในผลงาน หรือปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งการตอบสนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ เป็นเรื่องของความพร้อมที่จะรับผิดชอบต่อความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบได้ โดยในแง่มุมมองการปฏิบัติถือว่าสำนักรับผิดชอบเป็นคุณสมบัติหรือทักษะที่บุคคลพึงแสดงออกเพื่อเป็นเครื่องชี้ว่าได้ยอมรับในการกิจที่ได้รับมอบหมายและนำไปปฏิบัติด้วยความรับผิดชอบประกอบด้วยหลักการย่อยดังนี้

5.1 การมีเป้าหมายที่ชัดเจน เป็นสิ่งสำคัญสิ่งแรกของการมีสำนักรับผิดชอบ กล่าวคือองค์การจะต้องทำการกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ของการปฏิบัติ การสร้างวัฒนธรรมใหม่ให้ชัดเจนว่าต้องการบรรลุอะไรและเมื่อไรที่ต้องการเห็นผลลัพธ์นั้น

5.2 ทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน จากเป้าหมายที่ได้กำหนดเอาไว้ ต้องประกาศให้ทุกคนได้รับรู้และเกิดความเข้าใจ ถึงสิ่งที่ต้องการบรรลุและเงื่อนไขเวลาที่ต้องการให้เห็นผลงาน เปิดโอกาสให้ทุกคนได้เป็นเจ้าของโครงการสร้างวัฒนธรรมนี้ร่วมกัน เพื่อให้เกิดการประสานกำลังคน ร่วมใจกันทำงาน เพื่อผลิตภาพโดยรวมขององค์การ

5.3 การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ความสำเร็จของการสร้างวัฒนธรรมสำนักรับผิดชอบ อยู่ที่ความสามารถของหน่วยงานในการสื่อสารสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นในองค์การ ผู้บริหารให้ความสนับสนุนแนะนำ ทำการตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพ และมีการประสานงานร่วมมือกันทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในองค์การ

5.4 การจัดการพฤติกรรมที่ไม่เอื้อต่อการทำงานอย่างไม่หยุดยั้ง ปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงนับว่าเรื่องปกติ และทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงมักจะมีการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

เสมอ หน่วยงานต้องมีมาตรการในการจัดการกับพฤติกรรมต่อต้านการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เพื่อให้ทุกคนเกิดการยอมรับแนวความคิดและเทคโนโลยีใหม่ ๆ

5.5 การมีแผนการสำรอง ส่วนประกอบสำคัญขององค์การที่มีลักษณะวัฒนธรรมสำนึกรับผิดชอบต้องมีการวางแผนฟื้นฟูที่สามารถสื่อสารให้ทุกคนในองค์การได้ทราบและเข้าใจถึงแผนและนโยบายขององค์การและแผนที่สำคัญคือ ต้องมีการกระจายข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องสมบูรณ์อย่างเปิดเผย

5.6 การติดตามและประเมินผลการทำงาน องค์การจำเป็นต้องมีการติดตามและประเมินผลการทำงานเป็นระยะ ๆ อย่างสม่ำเสมอ เพื่อตรวจสอบว่าผลงานนั้นเป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพงานที่กำหนดไว้หรือไม่ ผลงานที่พบว่ายังไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดต้องมีการดำเนินการแก้ไขในทันที ขณะที่ผลงานที่ได้มาตรฐานต้องได้รับการยอมรับยกย่องในองค์การ

6. หลักความคุ้มค่า (Value for Money) หลักการนี้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด สิ่งเหล่านี้เป็นผลในการปฏิบัติอันเกิดจากการใช้หลักธรรมาภิบาลนั่นเอง ประกอบด้วย

6.1 การประหยัด หมายถึง การทำงานและผลตอบแทนบุคลากรเป็นไปอย่างเหมาะสม การไม่มีความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ การมีผลผลิตหรือบริการได้มาตรฐาน การมีการตรวจสอบภายในและการจัดทำรายงานการเงินและมีการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ

6.2 การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด หมายถึง มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ มีการพัฒนาทรัพยากรบุคคล และมีการใช้ผลตอบแทนตามผลงาน

6.3 ความสามารถในการแข่งขัน หมายถึง การมีนโยบาย แผน วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมาย การมีการเน้นผลงานด้านบริการ การมีการประเมินผลการทำงาน และผู้บริหารระดับสูงมีภาวะผู้นำ

ในปี พ.ศ.2555 รัฐบาลได้มีมติเห็นชอบกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 4 หลัก และหลักการย่อยอีก 10 หลัก ดังนี้ (ประธาน สุวรรณมงคล, 2558 : 63-65)

หลักที่ 1 การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ประกอบด้วยหลักย่อย 3 หลัก ได้แก่

หลักย่อยที่ 1 ประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง การปฏิบัติราชการต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลผลิตภาพที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม

หลักย่อยที่ 2 ประสิทธิภาพ (Effectiveness) หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์องค์การ มีการวางแผนเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและอยู่ในระดับที่อยู่ในความคาดหวังของประชาชน

หลักย่อยที่ 3 การตอบสนอง หมายถึง การปฏิบัติราชการต้องสามารถให้บริการอย่างมีคุณภาพ ดำเนินการแล้วเสร็จในเวลาที่กำหนด สร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ ตอบสนองความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ

หลักที่ 2 ค่านิยมประชาธิปไตย (Democracy Value) ประกอบด้วยหลักการย่อย 4 หลัก ได้แก่

หลักย่อยที่ 1 ภาวะรับผิดชอบ / สามารถตรวจสอบได้ หมายถึง การปฏิบัติราชการต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย มีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะ

หลักย่อยที่ 2 เปิดเผย / โปร่งใส หมายถึง การปฏิบัติราชการต้องเป็นไปด้วยความซื่อสัตย์ ตรงไปตรงมา และเปิดเผยข้อมูลที่จำเป็นและเชื่อถือได้ให้แก่ประชาชน

หลักย่อยที่ 3 หลักนิติธรรม หมายถึง การปฏิบัติราชการต้องใช้อำนาจของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และ

หลักย่อยที่ 4 หลักความเสมอภาค หมายถึง การปฏิบัติราชการต้องให้บริการอย่างเท่าเทียม ไม่แบ่งแยกชายหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สถานภาพทางกายภาพหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางสังคม ศาสนาและอื่น ๆ

หลักที่ 3 ประชาธิปไตย (Participatory State) ประกอบด้วยหลักการย่อย 2 หลัก ได้แก่

หลักย่อยที่ 1 กระจายอำนาจ หมายถึง การปฏิบัติราชการควรมีการมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม รวมถึงมีการถ่ายโอนบทบาทและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม และ

หลักย่อยที่ 2 การมีส่วนร่วม / การมีส่วนร่วม หมายถึง การปฏิบัติราชการต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมถึง เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ เสนอปัญหา ร่วมตัดสินใจและร่วมตรวจสอบ โดยมีความพยายามในการแสวงหาฉันทมติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง

หลักที่ 4 ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administration Responsibility)

ประกอบด้วยหลักการย่อย 1 หลัก ได้แก่ คุณธรรม / จริยธรรม หมายถึง การปฏิบัติราชการต้องมีจิตสำนึก ความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีศีลธรรม คุณธรรมและตรงตามความคาดหวังของสังคม

ทั้งนี้ส่วนราชการรวมถึงรัฐวิสาหกิจ ต้องนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติให้ครบถ้วนและถูกต้อง เพื่อให้เกิดผลสำเร็จไปสู่ประชาชนและส่วนรวมอย่างเท่าเทียมและโปร่งใส เมื่อการปกครองประเทศอยู่บนรากฐานของประชาธิปไตย ประชาชนอยู่เป็นศูนย์กลางการบริหาร ประชาชนก็จะได้รับประโยชน์ทั้งเบื้องต้นและสุดท้ายของการบริหารกิจการนั้น ๆ การปฏิบัติเพื่อให้เกิดความถูกต้องย่อมจะต้องมีการวางวิธีการปฏิบัติงานในเรื่องนั้น ๆ ไว้ ดังนี้ (ไพฑูริย์ บุญวัฒน์ และประกิจ พรหมมายน, 2559 : 30-31)

1. การกำหนดประเด็นปัญหาหรือภารกิจที่ต้องดำเนินการ ส่วนราชการจะต้องวางแผนทางการปฏิบัติให้ถูกต้องและกฎหมายว่าด้วยการนั้นและกำหนดวิธีการปฏิบัติให้สอดคล้องกัน

2. การกำหนดวิธีการปฏิบัติ เมื่อได้กำหนดกิจกรรมไว้แล้ว หน่วยราชการจะต้องกำหนดวิธีการปฏิบัติ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติจะได้ดำเนินการได้อย่างถูกต้อง โดยระบุไว้ในเอกสารวิธีการดำเนินการ มีการแสดงลำดับก่อนหลัง และขั้นตอนการเรียงลำดับไว้อย่างชัดเจน

3. การกำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาการบริหารต่าง ๆ เพราะเป็นสิ่งจำเป็นในการปฏิบัติงานและเป็นประโยชน์กับประชาชนว่าด้วยความโปร่งใสและความเป็นธรรมในระบบราชการ เพื่อให้ประชาชนทราบและสามารถตรวจสอบได้

4. กำหนดหน่วยงานการปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ หลักการบริหารหาต้องยืนยันในกระบวนการบริหารให้เกิดความชัดเจนในภารกิจ และอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของผู้ปฏิบัติงาน ทั้งในส่วนของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

5. การกำหนดว่าด้วยเรื่องการเงิน หน่วยงานต้องกำหนดเรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานอย่างชัดเจนและเป็นไปตามระเบียบการเบิกจ่าย และมีการตรวจสอบการเบิกจ่าย การดำเนินงานอย่างเคร่งครัด เพื่อให้เกิดความสุจริตในการปฏิบัติงานและความโปร่งใสในการดำเนินการด้วย

จากหลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและวิธีปฏิบัติดังกล่าวหากสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงจะทำให้ประสิทธิภาพการบริหารภาครัฐของไทย จะสามารถตอบสนองต่อภารกิจและความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดีทั้งในด้านวิธีการทำงานและพฤติกรรมการให้บริการแก่ประชาชน ทั้งนี้เมื่อมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 แล้ว ย่อมมีผลผูกพันที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อการให้บริการประชาชน จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์แห่งพระราชกฤษฎีกานี้ หากไม่ดำเนินการหรือดำเนินการแล้วแต่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ย่อมถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อประชาชนได้

ธรรมาภิบาลในต่างประเทศ

ธรรมาภิบาลเป็นหลักการบริหารที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล ที่นำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคเอกชน เป็นหลักในการเกื้อหนุนระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางตรง มีความสอดคล้องภายใต้บริบทของโลกาภิวัตน์ ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงธรรมาภิบาลที่ประเทศต่าง ๆ ได้นำมาใช้โดยมีตัวอย่างประเทศสำคัญ ๆ ดังนี้

1. ธรรมาภิบาลในประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้นแบบของแนวคิดการบริหารภาครัฐ และมีการพัฒนาการบริหารงานให้เกิดประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง โดยรัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้พัฒนาการบริหารงานภาครัฐครั้งแรกสมัยประธานาธิบดี Frankin D. Roosevelt ในช่วงปี 2479-2480 โดยรัฐบาลได้ออกกฎหมายว่าด้วยองค์กรภาครัฐ พ.ศ.2479 ซึ่งเน้นประสิทธิภาพของหน่วยงานประธานาธิบดี อันเป็นการที่เป็นแต่ต้องประกอบส่วนหนึ่งของธรรมาภิบาล ซึ่งยังไม่ครอบคลุมหลักการที่เน้นแต่ความโปร่งใสแต่อย่างใด

นอกเหนือจากรัฐบาลของประธานาธิบดี Frankin D. Roosevelt ที่ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการภาครัฐเพื่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพแล้ว รัฐบาลในยุคต่อ ๆ มา เช่น Herry s. Truman ก็ได้มีแผนพัฒนาประสิทธิภาพในด้านงบประมาณ รัฐบาลในสมัยประธานาธิบดี Eishower

ซึ่งในขณะนั้นได้มีนโยบายหลักในการเผชิญหน้ากับลัทธิคอมมิวนิสต์ที่กำลังลุกลามในหลาย ๆ ประเทศ ได้มีแผนบริหารงานโดยการเพิ่มประสิทธิภาพของภาคเอกชน โดยสนับสนุนการส่งออก แข่งขันการลงทุนในต่างประเทศ (ทิวากร แก้วมณี, 2559 : 126) และริเริ่มโครงการเพิ่มประสิทธิภาพ วิสาหกิจของรัฐโดยโครงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ในการเพิ่มประสิทธิภาพของภาคเอกชนยัง มีความชัดเจนในนโยบายของประธานาธิบดี Ronald Reagan ที่ไม่เพียงมีนโยบายเพิ่มประสิทธิภาพ ของระบบเศรษฐกิจของอเมริกา หากแต่ยังมีนโยบายให้ทุกประเทศที่ได้รับเงินช่วยเหลือจากสหรัฐ เปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจ เน้นการเจริญเติบโตของภาคเอกชน และสร้างความร่วมมือของทั้ง ภาครัฐและภาคเอกชนอีกด้วย

ทั้งนี้บุชบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี (2550 : 24-26) ได้อธิบายว่า การเพิ่ม ประสิทธิภาพภาครัฐด้วยการลดขนาดของรัฐและเพิ่มความแข็งแกร่งให้แก่ภาคเอกชนมีความเป็น รูปธรรมตั้งแต่ประธานาธิบดี Ronald Ragan และต่อเนื่องมาถึงยุคที่สหรัฐอเมริกาดำเนินนโยบายการ ต่างประเทศที่ส่งเสริมเสรีนิยมใหม่ ประธานาธิบดี Clinton ได้ก่อตั้ง National Performance Review (NPR) เพื่อตรวจสอบประสิทธิภาพการดำเนินการของรัฐ และผ่านเป็นกฎหมาย Government Performance and Result Act ในปี 2536 โดยที่หน่วยงานของรัฐจะต้องส่ง แผนปฏิบัติงาน 5 ปี ซึ่งประกอบด้วย การกำหนดวิสัยทัศน์ หลักการ วัตถุประสงค์ กลยุทธ์และ หลักการประเมินผล ผลของการในสมัยนั้น เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการ โดยทำการชี้วัดจาก ต้นทุน ผลประโยชน์ ระเบียบ มาตรการให้คำปรึกษา ลักษณะการบริการ ขนาดและโครงสร้างของรัฐ การให้ข้อมูลข่าวสารและความไว้วางใจ

ในด้านนโยบายการต่างประเทศ สหรัฐอเมริกา เป็นผู้สำคัญในการใช้โครงการช่วยเหลือ ระหว่างประเทศผลักดันลัทธิค่านิยมของสหรัฐฯ แก่ประเทศที่สหรัฐฯ ใช้โครงการ USAID ให้การ ช่วยเหลือ โดยสหรัฐฯ มีสมมติฐานเกี่ยวกับธรรมาภิบาลว่า เป็นกลไก หลักการที่จะขจัดความยากจน และเกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรม (Rule of Law) ประชาธิปไตย (Democracy) ความยุติธรรม (Justice) ความเท่าเทียม (Equality) และจริยธรรม

โดยปกติสหรัฐอเมริกาจะผลักดันประเด็นด้านต่าง ๆ อันได้แก่ การค้าเสรี การพัฒนา ประชาธิปไตย การพัฒนาคุณภาพการศึกษา การปกป้องธรรมชาติและพืชพันธุ์ การอนุรักษ์ สิ่งแวดล้อม การกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น และที่สำคัญการผลักดันการปฏิบัติใช้ ธรรมาภิบาลจะพุ่งเป้าไปที่ระดับการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาว่าการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยการปกครองที่ให้บริการประชาชนได้มีประสิทธิภาพมากกว่าการปกครองในส่วนกลางที่มี ความใหญ่โตของระบบราชการ การควบคุมและการมีส่วนร่วมของประชาชนก็เป็นไปได้ง่าย การรับ ผิดและรับชอบก็เป็นไปได้ง่ายเป็นรูปธรรมมากกว่าการปกครองในส่วนกลาง

2. ธรรมาภิบาลในประเทศฟิลิปปินส์

การพัฒนาธรรมาภิบาลในประเทศฟิลิปปินส์ เป็นการพัฒนาตามเงื่อนไขของการกู้ยืม เงินและการช่วยเหลือทางการเงินของธนาคารโลก ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย USAID และ AUSTRALIA Agency for International Development (AusAid) อาทิ ในปี 2003 ธนาคารเพื่อ การพัฒนาแห่งเอเชียได้ให้เงินกู้แก่ฟิลิปปินส์ จำนวน 800,000เหรียญสหรัฐ ในการพัฒนาภาค

การพลังงาน โดยมีเงื่อนไขให้ยอมรับเงื่อนไขแนวคิดธรรมาภิบาลไปใช้ในภาคพลังงาน (ADB, 11 สิงหาคม 2003, อ้างใน ทิวากร แก้วมณี, 2559 : 132)

รัฐบาลฟิลิปปินส์ ได้จัดตั้งโครงการ Philippines Quality Award เพื่อสร้างคุณภาพการจัดการภาครัฐให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล 10 ซึ่งประกอบด้วย (ทิวากร แก้วมณี, 2559 : 132)

1. Public Accountability คือความรับผิดชอบและชอบต่อความต้องการและการเรียกร้องของประชาชน
2. Transparency คือความโปร่งใส
3. Efficiency คือการสร้างระดับการบริการประชาชนให้มีประสิทธิภาพ
4. Result Focus คือการให้ความสำคัญกับผลการดำเนินงาน และเงื่อนไขทรัพยากรที่ใช้
5. Empowerment คือการประสานงานและเพิ่มความร่วมมือกับหน่วยงาน เพื่อให้บริการที่ดีแก่ประชาชน
6. Predictability of Policies คือความคงเส้นคงวาและความสามารถคาดการณ์ผลของนโยบายได้
7. Social Development of Orientation คือแนวโน้มการพัฒนาทางสังคม
8. Competitiveness คือการแข่งขันในการพัฒนา
9. Participation คือการมีส่วนร่วมในการพัฒนาและโครงการของรัฐ
10. Sound Economic Management คือ ความเป็นไปได้ของการบริหารงานขององค์กร

ในปี 2009 ทางธนาคารโลก ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียและ Ateneo School of the Asian Institute of management ได้ทำการประเมินและเสนอกรณีที่ดีของการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในฟิลิปปินส์ พบว่ามีความก้าวหน้าในการผลักดันของประเทศฟิลิปปินส์ในการนำไปใช้ทั้งในส่วนรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่นอันจะเป็นประโยชน์ต่อประสิทธิภาพของรัฐที่จะแก้ไขปัญหาความยากจน การหาหนทางและการปฏิบัติต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและการเปลี่ยนแปลงของประเทศ

3. ธรรมาภิบาลในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกาและแคริบเบียน

ประเทศในแถบลาตินอเมริกามีความผู้พันกันนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา และผูกพันกับการช่วยเหลือระหว่างประเทศในโครงการ USAID

ประเทศในแถบลาตินอเมริกา โดยมากจะถูกผลักดันให้แก้ปัญหาความยากจน ด้วยการพัฒนาประชาธิปไตยและการเปิดเสรีทางการค้า หลักธรรมาภิบาลก็เป็นอีกหลักการหนึ่งที่ได้รับการผลักดันจากสหรัฐอเมริกา ด้วยหลักสมมติฐานทางการบริหารที่ว่า การจัดการตามหลักธรรมาภิบาลจะส่งผลต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน และสามารถจัดความยากจนของประชาชนได้ การปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลจะสามารถสร้างความเชื่อมั่นจากต่างประเทศที่จะมาทำการค้าและการลงทุน อันจะเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจ การสร้างความมั่งคั่งให้กับระบบเศรษฐกิจและอาจส่งผลต่อความมั่นคงทางการเมือง

การส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลถูกผลักดันอย่างมากกับการปกครองท้องถิ่น และผู้นำท้องถิ่น ซึ่งการปกครองในระดับนี้จะสามารถเห็นภาพของประสิทธิภาพการปกครองได้ดี การรับผิดชอบและรับชอบก็จะส่งผลสะท้อนออกมาได้ชัด หลักธรรมาภิบาลที่จะนำไปปฏิบัติในการปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นระยะที่สอง หลังจากที่ประเทศดังกล่าวผ่านกระบวนการกระจายอำนาจในภูมิภาคในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 โดยที่หลักของการกระจายอำนาจจะเป็นการลดบทบาทของการเมืองในระดับชาติ ที่ผู้นำและระบบราชการเป็นสาเหตุสำคัญของการขัดขวางกระบวนการพัฒนา

ประเทศในกลุ่มลาตินอเมริกาหลายประเทศ จึงได้จัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ดี (Local Good Governance) มีลักษณะ ดังนี้ (ทิวากร แก้วมณี, 2559 : 136)

1. พัฒนาสถาบันท้องถิ่น ให้มีเป้าหมายเหนือผลประโยชน์ทางการเมือง
2. การจัดเก็บการคลังท้องถิ่น
3. กฎหมายการปกครองท้องถิ่น
4. เพิ่มศักยภาพและทักษะการปกครองเทศบาลในหลาย ๆ ด้าน รวมทั้งทักษะในการจัดการทางการเงิน
5. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น
6. พัฒนาทักษะในการริเริ่มการจัดการเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่น

ในประเทศหลายประเทศ อาทิ ประเทศบราซิล มีความเห็นว่า การจัดการที่ดี (Good Management) ก็คือ การปกครอง (Governance) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการควบคุม (Control) การกำหนดทิศทาง (Direction) และการบริหาร (Management) ซึ่งหลักธรรมาภิบาลจะเกี่ยวพันกับหลักนิติธรรม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ประสิทธิภาพ และสิทธิมนุษยชน

นอกจากนี้ การนำหลักธรรมาภิบาลถูกผลักดันใช้อย่างมากในภาคธุรกิจของบราซิลที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเงื่อนไขของประกาศ Rio 92 ซึ่งรัฐบาลผูกพันกับการประชุมกับองค์การสหประชาชาติ ซึ่งภาคธุรกิจปัจจุบันมีการทำงานมากขึ้นกับภาคประชาสังคม องค์กรนอกภาครัฐ (NGOs) และรัฐ จนนำไปสู่การพัฒนาโครงสร้างการทำงานร่วมกัน อันได้แก่ World Business Council for Sustainable Development และ Business Council for Sustainable Development

4. ธรรมาภิบาลในอินโดนีเซีย

ประเทศอินโดนีเซีย เป็นประเทศแรกที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศ สร้างเงื่อนไขเคร่งครัดตามหลักธรรมาภิบาลในการนำไปประกอบใช้เพื่อเป็นเงื่อนไขเงินกู้ เช่นเดียวกับประเทศไทย โดยที่ประเทศไทยและประเทศอินโดนีเซีย ต่างก็ประสบกับปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 อันมีสาเหตุมาจากความไม่โปร่งใสในการบริหารจัดการภาคการเงิน ทั้งของรัฐและเอกชน มีการคอร์รัปชัน และมีการปล่อยเงินกู้ให้แก่บุคคลผู้ใกล้ชิดกับรัฐบาลและสถาบันการเงิน โดยขาดหลักประกันที่น่าเชื่อถือในการชำระเงินกู้ จนเป็นสาเหตุให้เกิดการล้มของสถาบันทางการเงินในประเทศ

ผลกระทบดังกล่าว ทำให้สถาบันการเงินระหว่างประเทศร่วมกันดำเนินนโยบายแทรกแซงการบริหารจัดการของรัฐบาลอินโดนีเซีย และมีแนวทางที่เคร่งครัดที่จะขจัดการคอร์รัปชันในประเทศนี้ โดยมีกรอบแนวทางอันได้แก่ (ทิวากร แก้วมณี, 2559 : 139-140)

1. กระตุ้นการดำเนินการทางธุรกิจให้มีการแข่งขัน (Competition) มีความชอบธรรม และมีการทำงานของระบบตลาดมากขึ้น มีระบบการตรวจสอบ นอกจากนี้สถาบันทางการเงินระหว่างประเทศยังกระตุ้นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ลดบทบาทภาครัฐในระบบเศรษฐกิจ ลดการผูกขาดของนายทุน

2. ส่งเสริมการทำงานตามหลักธรรมาภิบาลของภาครัฐ โดยเน้นที่ความโปร่งใส การตรวจสอบได้ โดยพิจารณาว่า ระบบราชการของอินโดนีเซียมีปัญหาการคอร์รัปชันในทุกกระดับ โดยเฉพาะในส่วนการเมือง แต่รวมถึงระบบราชการในทุกๆระดับ การตรวจสอบ การสร้างความโปร่งใส จะช่วยพัฒนาภาครัฐ และส่งผลถึงประสิทธิภาพที่มากขึ้น

3. การพัฒนาการบริหารและปกครองประชาธิปไตย (Democratic Government) และการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) ปัญหาการคอร์รัปชันของอินโดนีเซีย เป็นผลโดยตรงจากความล้มเหลวในระบบการเมือง และการไม่พัฒนาในระบบประชาธิปไตย ประชาชนอินโดนีเซียมีปัญหาทางการเมือง การมีส่วนร่วม และปัญหาทางนิติธรรม คือปล่อยให้ นักการเมือง ข้าราชการขาดความรับผิดชอบต่อประชาชนในสังคม การส่งเสริมการมีส่วนร่วมโดยตรง จะเป็นแนวทางที่จะพัฒนาการปกครองประชาธิปไตยในอินโดนีเซียที่ยั่งยืนในอนาคต

บทบาทขององค์กรและนักบริหารในการเสริมสร้างธรรมาภิบาล

การเสริมสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดการดำเนินงานไปอย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องอาศัยปัจจัยต่าง ๆ ที่เป็นเงื่อนไขสำคัญไปสู่ความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมประกอบด้วยการกำหนดกรอบการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล บทบาทขององค์กรและผู้บริหารในการเสริมสร้างและเป็นกลไกในการขับเคลื่อนธรรมาภิบาลซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. การกำหนดกรอบการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล

ส่วนราชการรวมถึงรัฐวิสาหกิจ ต้องนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติให้ครบถ้วนและถูกต้อง เพื่อให้เกิดผลสำเร็จไปสู่ประชาชนและส่วนรวมอย่างเท่าเทียมและโปร่งใส เมื่อการปกครองประเทศอยู่บนรากฐานประชาธิปไตย ประชาชนอยู่เป็นศูนย์กลางของการบริหาร ประชาชนได้รับประโยชน์ ทั้งเบื้องต้นและสุดท้ายของการบริหารกิจการนั้น กลไกสำคัญในการขับเคลื่อนธรรมาภิบาล นอกจากระดับองค์กรหรือหน่วยงานแล้ว นักบริหารองค์กรย่อมเป็นปัจจัยสำคัญที่จะต้องทำให้ธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีดำเนินไปได้อย่างถูกต้องเหมาะสม ซึ่งการจะปฏิบัติให้เกิดความถูกต้องนั้นนักบริหารย่อมจะต้องมีการวางวิธีการปฏิบัติงานในเรื่องนั้น ๆ ไว้ดังนี้ (ไพฑูรย์ บุญวัฒน์และปกิจ พรหมายน, 2559 : 30-31)

1.1 กำหนดประเด็นปัญหาหรือภารกิจที่ต้องดำเนินการ ในแต่ละเรื่องทั้ง 6 เรื่องนั้น หน่วยราชการต้องวางแนวทางปฏิบัติให้ถูกต้องและสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยกรนั้น การกำหนดเรื่องต่าง ๆ ย่อมมีรายละเอียดและวิธีการปฏิบัติให้สอดคล้องกัน รวมทั้งดำเนินการให้กิจกรรมต่าง ๆ มีความต่อเนื่องประดุจลูกโซ่จากเริ่มแรกจนการปฏิบัติถึงขั้นสุดท้าย

1.2 กำหนดวิธีการปฏิบัติ เมื่อกำหนดกิจกรรมไว้แล้ว หน่วยราชการต้องกำหนดวิธีการปฏิบัติไว้ด้วย เพื่อผู้ปฏิบัติจะได้ดำเนินการได้ถูกต้อง ที่สำคัญที่สุดการปฏิบัติหน้าที่ต้องมีเอกสารดำเนินการวิธีการปฏิบัติ เป็นเรื่องจำเป็นที่หน่วยงานต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามวิธีที่กำหนดไว้เสมือน

หนึ่งกับการบริการที่กำหนดว่าคุณใดควรได้รับบริการก่อนหลังโดยใช้บัตรแสดงว่าใครได้บัตรลำดับที่ก่อนหลัง เป็นต้น วิธีการปฏิบัติเป็นเสมือนหนึ่งข้อกำหนดให้ผู้ปฏิบัติได้ปฏิบัติอย่างถูกต้องและเป็นไปตามขั้นตอนเหล่านั้นด้วย อีกทั้งเป็นกระบวนการในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามกฎหมายที่เป็นหลักฐานในการปฏิบัติงาน

1.3 กำหนดเงื่อนไขและระยะเวลา การบริหารต่าง ๆ จะต้องมีระเบียบปฏิบัติตามเงื่อนไขและระยะเวลาซึ่งเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ซึ่งทั้งเงื่อนไขและระยะเวลาเป็นสิ่งจำเป็นในการปฏิบัติงานและประโยชน์ต่อประชาชนว่าด้วยความเป็นธรรม และความโปร่งใส ในระบอบราชการระเบียบวิธีการความสุจริตจะบังเกิดขึ้นจากการกำหนดไว้ในการปฏิบัติเหล่านี้

1.4 กำหนดหน่วยงาน เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ หลักการบริหารต้องยืนยันในกระบวนการบริหารให้เกิดความชัดเจนในภารกิจและอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของผู้ปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ทุกคนต้องมีอำนาจหน้าที่ตามลำดับขั้นของความรับผิดชอบ และตามลำดับการบังคับบัญชา เมื่อมีการกำหนดตัวบุคคล และอำนาจหน้าที่เช่นนี้ย่อมแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบของหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ ทั้งเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบในอำนาจ และหน้าที่ตามกฎหมาย นอกจากนั้น เป็นการเพิ่มศักยภาพในการทำงานอย่างมีระบบ รวมถึงความรับผิดชอบต่อกฎหมายอีกด้วย การวางระเบียบไว้ให้ชัดเจนย่อมขจัดปัญหาการทำงานซ้ำซ้อน การใช้บุคลากรให้ถูกต้อง และหลีกเลี่ยงระบบความชักช้าในการทำงาน

1.5 กำหนดข้อตกลงว่าด้วยเรื่องการเงิน ในการบริหารปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่ง ได้แก่ ค่าใช้จ่าย เพื่อให้โครงการหรือการปฏิบัติงานในขั้นตอนต่าง ๆ ดำเนินต่อไปอย่างต่อเนื่องจนบรรลุเป้าหมายการบริหารจำเป็นต้องมีค่าใช้จ่ายเรื่องกิจกรรมนั้น ๆ ตามความจำเป็น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องวัสดุ การใช้จ่ายในด้านบุคลากร อุปกรณ์ และระบบสารสนเทศ สิ่งเหล่านี้ต้องมีการกำหนดไว้ให้แน่นอนและเป็นหลักประกันในการทำงานให้สำเร็จ รวมถึงความโปร่งใสด้วย นอกจากนี้ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่ประชาชนหรือผู้รับบริการจะต้องใช้จ่ายในการขอรับบริการนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องกำหนดอย่างเคร่งครัด และมีการควบคุมตรวจสอบอย่างชัดเจน เพื่อให้เกิดความสุจริตต่อการปฏิบัติงาน และความโปร่งใสในระบอบราชการด้วย ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เป็นสิ่งสำคัญที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และสร้างค่านิยมของธรรมาภิบาลในระบอบราชการรวมถึงความรับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชาที่ต้องรับผิดชอบต่อหน่วยงานที่ตนรับผิดชอบให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องของการมีกลไกในการปฏิรูปประเทศ และการมียุทธศาสตร์ชาติเพื่อจะนำประเทศไปสู่สังคมที่มีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน ทั้งนี้ในการบริหารประเทศจะต้องอยู่บนพื้นฐานของความร่วมมือของทุกภาคส่วน มีหลักปกครองในระบอบประชาธิปไตย ยึดมั่นในหลักสุจริต หลักสิทธิมนุษยชนและหลักธรรมาภิบาล

2. บทบาทขององค์กรในการเสริมสร้างธรรมาภิบาล

ในภาคราชการเริ่มสร้างธรรมาภิบาลขึ้นมาโดยได้กำหนดให้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 โดยกำหนดให้ทุกหน่วยงานของรัฐดำเนินการบริหารจัดการ โดยมีการเชื่อมโยงองค์การทางสังคม ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนสังคมให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ก่อให้เกิดความสัมพันธ์

ระหว่างเศรษฐกิจสังคม และการเมืองอย่างสมดุลส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติเพื่อการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน โดยอาศัยแม่บทจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เป็นรากฐานของการพัฒนาธรรมาภิบาลหลายประเด็นด้วยกัน ประกอบด้วย การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การปฏิรูประบบราชการปฏิรูประบบศาลและระบบตรวจสอบ การปฏิรูประบบผู้แทนและการจัดการทุจริตในบ้านเมือง (ปัญญา ฉายะจินตาวงศ์ และรัชณี ภูตระกูล, 2545 : 6-11)

สำหรับบทบาทขององค์การในการขับเคลื่อนธรรมาภิบาลให้เกิดความยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ ควรมีบทบาทสำคัญดังนี้ (กระมล ทองธรรมชาติ, 2543 : 23)

1. ภาครัฐ ต้องปฏิรูปบทบาทหน้าที่โครงสร้าง และกลไกการบริหารให้มีความโปร่งใสเป็นธรรม มีประสิทธิภาพในการนำบริการของรัฐที่มีคุณภาพสู่ประชาชนและสามารถทำงานร่วมกับเอกชนและประชาชนได้อย่างราบรื่น

2. ภาคเอกชนธุรกิจ ต้องมีการปฏิรูปและสนับสนุนให้มีกติกาการทำงานที่โปร่งใสเป็นธรรมต่อลูกค้า และมีความรับผิดชอบต่อสังคม มีระบบตรวจสอบที่มีคุณภาพ

3. ภาคประชาชน ต้องสร้างความตระหนักตั้งแต่ระดับบุคคลถึงระดับกลุ่มในเรื่องสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่อทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง เพื่อเป็นพลังของประเทศที่มีคุณภาพ

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

นอกจากนี้ในการบริหารราชการเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและการนำยุทธศาสตร์ชาติไปใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 76 ถึงแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินที่ต้องมีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไว้ว่า

“มาตรา 76 รัฐพึงพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่นและงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

รัฐพึงดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจหรือกระทำการโดยมิชอบที่เป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่หรือกระบวนการแต่งตั้งหรือการพิจารณาความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว”

บทบาทขององค์การที่จะต้องเสริมสร้างธรรมาภิบาลให้เป็นรูปธรรมได้ จะต้องขับเคลื่อนโดยองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคเอกชนจะต้องร่วมมือประสานงานกันทุกมิติ และมีการตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ เพื่อทำให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินงานและปกป้องสิทธิของประชาชนที่เกิดจากการดำเนินการของรัฐ ทั้งนี้การบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพของการบริหารจัดการที่ดี ยังต้องอาศัยกรอบของรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ที่ได้วางแนวทางของการบริหารราชการแผ่นดินในทุกภาคส่วน ต้องทำภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพสูงสุด เกิดประโยชน์สูงสุด มีมาตรฐานทางจริยธรรมที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐนำไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดจิตสำนึกที่ดีต่อการให้บริการประชาชน

3. บทบาทของนักบริหารในการเสริมสร้างธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดที่สำคัญของการบริหารภาครัฐแนวใหม่เป็นหลักในการบริหารเพื่อให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพบรรลุภารกิจขององค์การซึ่งเป็นทั้งภาครัฐและเอกชน สำหรับภาคธุรกิจเอกชนอาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “บรรษัทภิบาล” ส่วนภาครัฐได้กำหนดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการโดยการมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 อันเป็นหลักปฏิบัติเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจแห่งรัฐ การขับเคลื่อนธรรมาภิบาลให้เกิดเป็นรูปธรรมและสามารถนำไปปฏิบัติได้ ปัจจัยสำคัญคือนักบริหารของหน่วยงานซึ่งมีบทบาทอย่างสูงที่จะพัฒนาธรรมาภิบาลให้เกิดการบรรลุเป้าหมายซึ่งเขาวนะ ไตรมาส (2547 : 1-2) ได้อธิบายถึงบทบาทของนักบริหารในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลไว้ดังนี้

1. หลักนิติธรรม นักบริหารจะต้องพัฒนากฎเกณฑ์ที่จำเป็นสำหรับการรองรับ โดยไม่สร้างกฎเกณฑ์ที่ทำลายกฎเกณฑ์อื่น ๆ และต้องเป็นกฎเกณฑ์ที่สามารถมีผลบังคับใช้ ผลการใช้กฎมีความถูกต้อง โดยไม่ตอบสนองเป้าหมายของผู้ออกกฎและใช้กฎนั้นเสียเองซึ่งละเลยเป้าหมายที่แท้จริง

2. หลักคุณธรรม นักบริหารต้องให้ความสำคัญด้วยการกำหนดกรอบจรรยาบรรณให้ชัดเจนเป็นรูปธรรม โดยไม่คาดหวังให้เกิดจากจิตสำนึกของควมมีคุณธรรมที่เป็นนามธรรมเท่านั้น แต่ต้องมีมาตรการกำกับควบคุมให้ยึดถือหลักคุณธรรมได้อย่างชัดเจน ไม่ยึดถือบรรทัดฐานและข้อห้ามตามความเชื่อทางศีลธรรม ต้องมีกฎเกณฑ์โดยออกเป็นมาตรฐานที่สามารถพิสูจน์การกระทำ ความผิดและการลงโทษ โดยไม่อาศัยมาตรฐานหรือกฎเกณฑ์ทางความรู้สึกเป็นเครื่องตัดสินและลงโทษเท่านั้น

3. หลักความโปร่งใส นักบริหารต้องจัดโครงสร้างขององค์การ การจัดการขั้นตอนการปฏิบัติงานที่โปร่งใส โดยอาศัยการออกแบบโครงสร้างและการจัดการกิจการหน้าที่ขององค์การแบบเปิดทั้งองค์การ มีการจัดระบบงาน และให้ข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยต่อสาธารณะ รวมทั้งต้องมีกระบวนการทำงานและกระบวนการตัดสินใจอย่างเปิดเผย โดยอาศัยการออกแบบกระบวนการทำงานและตัดสินใจอย่างชัดเจนในทุกขั้นตอนของการทำงาน

4. หลักการมีส่วนร่วม นักบริหารต้องเปิดโอกาสหรือช่องทางให้สาธารณชนหรือบุคลากรในหน่วยงานสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร นโยบาย แผนงาน งบประมาณโดยให้เข้าร่วมในมิติข้อมูลสำคัญกรณีที่สามารถเปิดเผยได้ยกเว้นความลับของทางราชการหรือหน่วยงาน ต้องเข้าถึงการปฏิบัติงาน การตัดสินใจให้เกิดระดับของการปฏิบัติงาน การเข้าร่วมและดูแลปกป้องผลประโยชน์โดยมีส่วนร่วมในการกำกับควบคุมผลกระทบมาตรฐานและเป้าหมาย

5. หลักความรับผิดชอบ นักบริหารต้องกำหนดเป้าหมายและมาตรฐานที่ชัดเจน โดยวางกรอบความรับผิดชอบให้มีขอบเขตและข้อผูกพันที่แน่นอน มีมาตรการกำกับควบคุมที่แน่นอน รักษากรอบกติกาที่กำหนดไว้ได้อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งต้องมีการติดตามประเมินผลที่ต่อเนื่อง มีความน่าเชื่อถือโดยรักษามาตรฐานไว้ให้อยู่ในกรอบที่ยอมรับได้

6. หลักความคุ้มค่า หรือหลักการของประสิทธิภาพและประสิทธิผลนักบริหารต้องพัฒนาขีดความสามารถของการทำงานทั้งในส่วนของนักบริหารเองและในส่วนของการพัฒนาขีดความสามารถของผู้ใต้บังคับบัญชา ใช้หลักการเพิ่มความสามารถที่ต้องมีสัดส่วนที่มากกว่าการเพิ่มต้นทุนทั้งต้นทุนที่เป็นมูลค่าและเป็นคุณค่า มีการวัดการสร้างความสามารถและศักยภาพของการทำงานเพิ่มผลผลิตตามต้นทุนในการเพิ่มความสามารถ เพิ่มผลผลิตการทำงาน การควบคุมความเสี่ยงและลดการสูญเสียในการทำงาน

เมื่อนักบริหารได้มีส่วนสำคัญในการพัฒนาองค์การภายใต้หลักธรรมาภิบาลแล้วก็จะย่อมสร้างความเข้มแข็งให้เกิดแก่หน่วยงาน องค์กรและชุมชน รวมทั้งในระดับประเทศและสามารถสร้างการยอมรับจากผู้ที่เกี่ยวข้องในทุกระดับ ภาคธุรกิจก็จะได้รับความไว้วางใจจากสังคมและเพิ่มหุ้นส่วนทางธุรกิจมากยิ่งขึ้น ภาครัฐก็จะได้สร้างพลังในการปกครองและการบริหารงาน ทำให้พัฒนาการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความสามารถในการแข่งขันในทุกภาคส่วน และสามารถพัฒนาประเทศไปสู่ความยั่งยืนในอนาคต

สรุปท้ายบท

หลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาวิกฤติอันตรายที่จะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ และความคุ้มค่าอันเป็นลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และลักษณะทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

เพราะธรรมาภิบาลจะยังประโยชน์ให้การบริหารราชการแผ่นดิน บรรลุเป้าหมายที่สำคัญคือเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ ให้ทันต่อสถานการณ์ อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอยู่เสมอ

การจะทำให้ธรรมาภิบาลเกิดเป็นรูปธรรมในการปฏิบัติ นอกจากจะมีตัวชี้วัดของแต่ละองค์ประกอบธรรมาภิบาลแล้ว บทบาทสำคัญในการสนับสนุน ส่งเสริมธรรมาภิบาลคือบทบาทของ

องค์การต่าง ๆ กำหนดกรอบการดำเนินการให้ชัดเจนและองค์กรจะต้องขับเคลื่อนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนให้ครอบคลุมในทุกมิติ ส่วนองค์กรอิสระจะต้องทำหน้าที่ในการ ตรวจสอบความโปร่งใส สุจริต และคุ้มครองสิทธิของประชาชน นอกจากนี้ผู้บริหารหน่วยงานจะต้อง เป็นแบบอย่างที่ดีและเป็นผู้นำในการขับเคลื่อน พัฒนา สนับสนุนให้เกิดธรรมาภิบาลในหน่วยงาน

การใช้ธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในการบริหารงานในองค์การ ย่อม ก่อให้เกิดสมรรถนะที่เข้มแข็งขององค์การในการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อผู้ที่มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับ องค์การ ทำให้องค์การสามารถดำเนินการไปได้อย่างราบรื่น สามารถแข่งขันได้อย่างยั่งยืน เพราะ ธรรมาภิบาลทำหน้าที่เป็นทั้งกลไก เครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาค เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมของกฎหมาย มีโครงสร้างและกระบวนการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพและสามารถ ตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศให้เกิดความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน

คำถามท้ายบท

1. จงให้ความหมายที่สำคัญของคำว่า “ธรรมาภิบาล”
2. จงอธิบายหลักธรรมาภิบาลจะส่งผลต่อการปรับตัวในภาครัฐอย่างไรบ้าง
3. จงระบุความสำคัญของธรรมาภิบาลต่อองค์กร ชุมชน สังคม และประเทศชาติอย่างไร
4. ตัวชี้วัดที่สำคัญของหลักคุณธรรม ซึ่งเป็นหนึ่งในหลักธรรมาภิบาลมีอะไรบ้าง
5. จงระบุระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของรัฐ
6. ปัจจุบันหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมีกี่หลัก อะไรบ้าง
7. จงอธิบายความเหมือนกันของลักษณะธรรมาภิบาลในประเทศต่างๆ โดยยกตัวอย่างมา 3 ประเทศ
8. บทบาทขององค์กรต่างๆ ในการขับเคลื่อนธรรมาภิบาลให้เกิดความยั่งยืน มีประสิทธิภาพ ควรมีลักษณะอย่างไร

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงมหาดไทย. (2547). **โครงการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดทำตัวชี้วัดประสิทธิภาพในการบริหารงาน**. กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- กระทรวงศึกษาธิการ. (2544). **หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544**. กรุงเทพฯ : พัฒนาคุณภาพวิชาการ.
- กรมพล ท่องธรรมชาติ. (2543). **ธรรมาภิบาลและประชาสังคมจะช่วยแก้ปัญหาการบริหารและพัฒนาชาติไทย**. วารสารข้าราชการ. 45 (3). 23.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2544). **ธรรมาภิบาลการเมือง บทบาทภาคีการเมือง**. กรุงเทพฯ : รัฐสภาสาร. ข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2537. (2537, 8 มีนาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม111ตอนที่19ง, 8-11.
- เชาวนะ ไตรมาศ. (2547). **การประชุมเชิงวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 5 : การเมืองการบริหารของไทยในยุคโลกาภิวัตน์**. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- ถนัดชัย ธนะสูตร. (2553). **ความสัมพันธ์ระหว่างแรงจูงใจกับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของเจ้าหน้าที่สถานีอนามัยในจังหวัดเลย**. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต แขนงวิชาบริหารรัฐกิจ สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ถวิลวดี บุรีกุล. (2551). **การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี**. ในประมวลชุดวิชาการบริหารภาครัฐ. (หน่วยที่ 10, หน้า 247). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ทิวากร แก้วมณี. (2559). **ธรรมาภิบาล**. กรุงเทพฯ : สยามปริทัศน์.
- เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์. (2559). **ทิศทางและแนวโน้มของรัฐประศาสนศาสตร์ในอนาคต**. ในเอกสารการสอนชุดวิชาขอบข่ายการศึกษาและวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ (หน่วยที่ 7, หน้า 29). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2542). **การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย**. กรุงเทพฯ : ตุลาการพิมพ์. _____ . (2544). **เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ**. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.
- บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี. (2544). **รายงานการวิจัยตัวชี้วัดธรรมาภิบาลสถาบันพระปกเกล้า**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว. _____ . (2550). **ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2556). **การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- ประเวศ วะสี. (2542). **ยุทธศาสตร์ชาติ**. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนเพื่อสังคมธนาคารออมสิน.
- ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์และรัชนี ภู่อระกุล. (2545). **ธรรมาภิบาล (Good Governance) กับสังคมไทย**. วารสารดำรงราชานุภาพ. 3 (7), 6-11.

- พระธรรมปิฎก. (ป.อ.ปยุตฺโต). (2542). **พระพุทธศาสนาพัฒนาคนและสังคม**. กรุงเทพฯ : กรมการศาสนา.
- ไพฑูรย์ บุญวัฒน์ และปกิจ พรหมายน. (2559). **สภาพปัญหาการบริหารราชการไทย**. ในเอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารราชการไทย. (หน่วยที่ 14, หน้า 30-31). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ยุทธ วรรณธรร. (2544). **ธรรมรัฐในการบริหารองค์การ**. วารสารนักบริหาร (21) (กรกฎาคม-กันยายน 2544).
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542. (2542, 10 สิงหาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 116 ตอนที่ 63ง, หน้า 2.
- รัชวรรณ กาญจนปัญญาคุณ. (2546). **ธรรมาภิบาล (Good Governance)**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550. (2550, 24 สิงหาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 125 ตอนที่ 47ก, หน้า 21-112.
- วีระ ไชยธรรม. (2543). **หลักธรรมาภิบาลกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี**. นนทบุรี : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- วรภัทร โตรณะเกษม. (2542). **การสร้าง Good Governance ในองค์กร**. วารสาร กสท. 5(4), 11-17.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2545). **การศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2541). **ธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน**. ในเอกสารการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2541 เรื่อง จากวิกฤติสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน. (11-13). กรุงเทพฯ : ผู้แต่ง.
- สถาพร วิชัยรัมย์. (2560). **จริยธรรมสำหรับนักบริหาร**. บุรีรัมย์ : มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์.
- สมาน รังสีโยกฤษฎ์. (2543). **การบริหารราชการไทย**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ.
- สุวรรณ ทองคำ. (2545). **สภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดสิงห์บุรี**. วิทยานิพนธ์ปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2542). **คู่มือการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี**. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2544). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549)**. กรุงเทพฯ : สุทรไพศาล.
- อนิวัช แก้วจันทน์. (2554). **การจัดการทรัพยากรมนุษย์**. (พิมพ์ครั้งที่ 2). สงขลา : นำศิลป์โฆษณา. (2555). **จริยธรรมทางธุรกิจ**. สงขลา : นำศิลป์โฆษณา.
- อภิสิทธิ์ หนูหนักดี. (2552). **ธรรมาภิบาลในองค์การภาคประชาชน**. ดุษฎีนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

- อัจฉรา โยมสินธุ์. (2544). **บริษัทธรรมาภิบาลกลยุทธ์ธุรกิจแบบยั่งยืน**. วารสารนักบริหาร. 21(3), 33-38.
- อานันท์ ปันยารชุน. (2542). **ธรรมาภิบาลในการบริหารวิทยาลัยในนานาชาติที่ชนะว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี**. นนทบุรี : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- ออกัส. (2546). **ธรรมาภิบาล**. วารสารร่วมไทรทอง. 13(4), 16-18.
- Chapman, Richard A. (2000). **Ethics in the Public Service for the New Millennium**. Aldershot : Ashgate Publishing Company.
- Cheung, A.B.L. and Scott, I. (2001). **Governance and Public Sector Reform In Asia**. Newyork : Routledge.
- Folscher, A ; Krachik , W & 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.