

ธรรมาภิบาลภายใต้การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมใน
ยุคโลกาภิวัตน์
*Good Governance in changing of Politics Economics and
Sociality in globalization*

ธิดารัตน์ สืบญาติ¹

โปรแกรมรัฐประศาสนศาสตร์
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม
Chanokchone_b@hotmail.com

1. บทนำ

ในปัจจุบันการบริหารและการจัดการในภาครัฐ (Public) และภาคเอกชน (Private) ได้มีการให้ความสำคัญกับระบบคุณธรรม (Morale) และจริยธรรม (Ethics) เนื่องจากการบริหารและการจัดการทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนประสบกับภาวะวิกฤติอันเกิดจากการทุจริต (Corruption) ที่ระบาดออกไปอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง ความไม่รับผิดชอบต่อสังคมหรือส่วนรวม คำนึงแต่ผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องเป็นหลัก อันเป็นการบริหารจัดการที่ขาดคุณธรรมและจริยธรรม

การบริหารจัดการที่ดีในภาครัฐ (Good Governance) หรือบางทีเรียกกันว่าธรรมาภิบาล นั้น จะช่วยกระตุ้นอย่างมากต่อการพัฒนาและขยายตัวของจริยธรรมในทางธุรกิจ ทั้งนี้เพราะความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนมีอยู่อย่างใกล้ชิด ภาครัฐในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมกติกาดำเนินงานของเอกชน โดยการออกกฎหมายย่อมมีผลต่อการเสริมสร้างการบริหารจัดการที่ดีในวงการธุรกิจและการยึดมั่นในหลักคุณธรรมและจริยธรรมรวมทั้งความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility) ถ้าการควบคุมย่อหย่อนหรือหน่วยงานในภาครัฐมีส่วนรู้เห็นเป็นใจกับการทุจริตหรือการเอาเปรียบสังคมและผู้บริโภคของธุรกิจเอกชนหรือมีการร่วมมือกันระหว่างคนในภาครัฐกับในภาคเอกชนเพื่อแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบแล้ว จะเป็นอุปสรรคซึ่งทำให้การเสริมสร้างจริยธรรม (Ethics) ในการบริหารของประเทศชาติ

ธรรมาภิบาล (Good Governance) ได้มีการใช้อย่างกว้างขวางในช่วงระยะ 20 ปีที่ผ่านมา โดยธนาคารโลกและธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank) เพื่อเป็นเงื่อนไขทางการเมืองในการให้เงินกู้ โดยประเพณีแล้วธนาคารทั้งสองถูกห้ามไม่ให้ใช้ปัจจัยทางการเมืองเป็นเงื่อนไขในการให้เงินกู้ต่อมา ธนาคารโลกได้ยอมรับความจำเป็นของเงื่อนไขทางการเมือง โดย

ถือเอาธรรมาภิบาล (Good governance) เป็นเงื่อนไขมากกว่าที่จะเอาประชาธิปไตย เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาความอ่อนไหวทางการเมือง โดยระบุว่าธรรมาภิบาลประกอบด้วยลักษณะ 4 ประการ คือ การบริหารจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ การตรวจสอบอับายได้ (Accountability) ความโปร่งใส (Transparency) และการมีกรอบกฎหมายสำหรับการพัฒนา

ตามความจริงแล้วนั้น แนวคิดหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มีกำเนิดจากข้อสรุปของที่ประชุมองค์การให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศในช่วงต้นทศวรรษ 1990 ได้แก่ ธนาคารโลก (World Bank) องค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UN) และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) เป็นต้น โดยต่อมาได้แพร่หลายอย่างรวดเร็วในบริบทการพัฒนาที่ยั่งยืนและการช่วยบรรเทาปัญหาความยากจน ซึ่งก่อนหน้านี้ในปี ค.ศ. 1989 ธนาคารโลกได้ริเริ่มใช้ธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งปรากฏในรายงานเรื่อง “Sub-Sahara African : From Crisis to Sustainable Growth” ได้กล่าวถึงความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย และสรุปว่า ภาวะด้อยการพัฒนาและปัญหาความยากจนที่เกิดขึ้นในประเทศในซีกโลกใต้โดยเฉพาะในแถบละตินอเมริกาและแอฟริกา โดยที่องค์การทางการเงินระหว่างประเทศไม่สามารถแก้ปัญหาหรือให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ประเทศต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากปัญหาการบริหารจัดการที่ไม่ดีของประเทศนั้น ๆ ธนาคารโลกจึงได้ใช้หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาอนุมัติให้กู้ โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับคุณภาพการบริการภาครัฐที่ดียิ่งขึ้น ยึดหลักนิติธรรมรวมทั้งการจัดคอร์ปชั่นในประเทศเหล่านั้นให้หมดสิ้นไป และยังได้ให้คำนิยาม “Good Governance” ว่า หมายถึง ลักษณะการใช้อำนาจเพื่อนำไปสู่การจัดการทรัพยากรเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และต่อมาองค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program—UNDP) ได้นำแนวคิดดังกล่าวมาวิเคราะห์ในเอกสาร “Governance for Sustainable Human Development” ส่งผลให้นับจากประมาณปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมาแนวคิดเรื่องหลักธรรมาภิบาล เริ่มได้รับความสำคัญมากขึ้นและกลายเป็นประเด็นสำคัญในบริบทการพัฒนาในระดับสากล แนวความคิดเรื่องธรรมาภิบาลในต่างประเทศ ได้รับความสำคัญนำมากล่าวถึงอีกครั้งในช่วงปี ค.ศ. 1995 โดยธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB)

สำหรับประเทศกำลังพัฒนานั้น Good Governance หรือที่นิยมเรียกในปัจจุบันว่า ธรรมาภิบาลนั้น ถือเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการขยายความสามารถของประเทศเพื่อสร้างรายได้และลดปัญหาความยากจนในอนาคต หรือก่อให้เกิดการพัฒนาทางการบริหารปกครองของประเทศไปได้อย่างยั่งยืน นอกจากนี้ยังช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของระบบทางเศรษฐกิจแล้ว หลักการธรรมาภิบาล ยังได้รับการกล่าวถึงว่า เป็นแนวความคิดหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญต่อการกระตุ้นส่งเสริมศักยภาพให้ภาคประชาสังคม (Civil Society) เพื่อให้เกิดการส่งเสริมการพัฒนาทุนมนุษย์ (Human Capital) อย่างยั่งยืน

จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะศึกษาธรรมาภิบาลภายใต้การเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในยุคโลกาภิวัตน์ซึ่งปัจจุบันกำลังเป็นที่ได้รับความสนใจจากคนทั่วโลก แม้แต่กระทั่งอเมริกาได้ให้ความสนใจในเรื่องนี้เช่นเดียวกัน ทำให้ทุกประเทศต้องตื่นตัวในการบริหารจัดการโดยยึดหลักธรรมาภิบาลมากขึ้น ในเรื่องของบรรษัทภิบาลเป็นโครงสร้างและกระบวนการภายในกิจการที่ต้องจัดให้มีขึ้นสำหรับกำหนดทิศทางและดูแลผลการปฏิบัติงานเพื่อมิให้เกิดความเสียหายต่อกิจการและส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมั่นคง โดยต้องรับผิดชอบต่อสังคมของกิจการ (Corporate Social Responsibility)

2. วัตถุประสงค์

- 2.1 เพื่อศึกษาหลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานของภาครัฐ
- 2.2 เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารงานของภาครัฐโดยนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้

3. ความหมายของหลักธรรมาภิบาล

กองทุนเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF, 1999) จะให้คำนิยามในแง่มุมมองที่แตกต่างออกไป โดยเน้นในแง่มุมมองทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อมุ่งสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจระดับมหภาค และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเป็นระบบของประเทศสมาชิก องค์ประกอบของธรรมาภิบาล จะเน้นเรื่องความโปร่งใส การสร้างกฎเกณฑ์ที่จะนำไปสู่การสร้างภาคเอกชนที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งส่งผลให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจระยะยาว โดยไม่เข้ามาเกี่ยวข้องกับมุมมองทางการเมืองของการบริหารจัดการที่ดี

โครงการเพื่อการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programmed :

UNDP) (UNDP, 1994) ได้ให้คำนิยามธรรมาภิบาล คือ การดำเนินงานของผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคม ที่จะจัดการกับกิจการของประเทศในทุกระดับ โดยให้ความสำคัญกับการส่งเสริมให้ประเทศต่าง ๆ พัฒนานตนเองในลักษณะที่พึ่งตนเองได้ ได้แก่ ความเท่าเทียมกัน การให้อำนาจ การมีงานทำ และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นการพัฒนาศักยภาพมนุษย์อย่างยั่งยืน

ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (The Asian Development Bank : ADB) (ADE, 1995) ให้ความสำคัญกับการจัดการกระบวนการพัฒนา ซึ่งเกี่ยวข้องกับภาคสาธารณะและภาคปัจเจก และมีจุดเน้นที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล ดังนั้นหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) จึงเป็นบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้ ซึ่งมีองค์ประกอบ ดังนี้ การทำงานอย่างมีหลักการและเหตุผล (Accountability) การมีส่วนร่วม (Participation) สามารถคาดการณ์ได้ (Predictability) มีความโปร่งใส (Transparency) มีความเชื่อมโยงระหว่างองค์ประกอบทั้ง 4 ข้างต้น

มหาธีร์ มุฮัมหมัด (Mahathir Mohamed, 1998: 441) อดีตนายกรัฐมนตรีของมาเลเซีย ได้ให้ความหมายของ ธรรมนูญว่า เป็นการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และรัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อบริหารกิจกรรมต่าง ๆ ของชาติบ้านเมือง และหมายรวมถึงกลไก กระบวนการ ความสัมพันธ์ และสถาบันต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกันอยู่อย่างซับซ้อน ซึ่งประชาชนพลเมืองใช้เป็นเครื่องมือ หรือเป็นช่องทางในการบริหารจัดการกิจกรรมต่าง ๆ อันเกี่ยวข้องกับชีวิตของประเทศ

โรดส์ (Rhodes : 1997) กล่าวถึงธรรมนูญว่า มีความหมายหลายอย่าง ใช้ในเรื่องต่าง ๆ ตามหน่วยที่ศึกษา (Unit of Analysis) แต่ความหมายที่ใช้กันอย่างกว้างขวางคือ การปฏิรูปการปกครอง (Good Governance) สำหรับรัฐที่กำลังพัฒนา หมายถึงการใช้อำนาจทางการเมืองที่จะบริหารกิจการของชาติ โดยพัฒนาประสิทธิภาพของบริการสาธารณะ ระบบตุลาการและกฎหมายที่เป็นอิสระ มีความรับผิดชอบอย่างชัดเจนในการจัดการทางการเงิน มีการตรวจสอบสาธารณะที่เป็นอิสระ เป็นรัฐที่มีโครงสร้างสถาบันหลากหลาย และต้องยอมรับความเป็นอิสระของสื่อมวลชน ซึ่งทำให้อำนาจรัฐได้รับการยอมรับและมีความชอบธรรมตามระบอบประชาธิปไตย ธรรมนูญแบบนี้จะเป็นการผสมผสานระหว่างการบริหารงานสาธารณะกับประชาธิปไตยอย่างกว้างขวาง

องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development : OECD) (OECD, 1996 อ้างถึงใน อมรา พงศาพิชญ์, 2541) ได้ให้ความหมายของธรรมนูญในแง่ความสัมพันธ์ วิธีการ และเครื่องมือ ซึ่งจะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนเมือง โดยมุ่งเน้นในเรื่องของสิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตย และความชอบธรรมของรัฐบาล

อะเกียร์ (Agere : 2000) ได้ให้ความหมายของธรรมนูญ คือ การมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ การมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน เพื่อให้หลักประกันว่าการดำเนินนโยบายทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจวางอยู่บนพื้นฐานที่กว้างขวางของสังคม และให้ความมั่นใจจะรับฟังเสียงของคนจนและคนด้อยโอกาสในกระบวนการกำหนด และดำเนินนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรทรัพยากร

ธีรยุทธ บุญมี (2541: 30) ได้แปลคำว่า Good Governance เป็นภาษาไทยว่า ธรรมนูญ คือ การเปลี่ยนแปลงปรัชญาของประเทศ โดยมองว่าคนไทยทุกคนเป็นเจ้าของประเทศ เป็นหุ้นส่วนกันที่จะบริหารจัดการประเทศ ซึ่งเป็นเป้าหมายใหญ่ของธรรมนูญ มีความเคารพเอกลักษณ์ของประเทศ ได้แก่ สถาบันพระมหากษัตริย์ ชาติ ศาสนา ความหลากหลายทางวัฒนธรรม ซึ่งการพัฒนาโดยการผสมผสานประชาธิปไตยแบบตัวแทนเข้ากับการมีปรัชญาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมทำให้รัฐเล็กกลด สังคมใหญ่ขึ้น มีอำนาจมากขึ้น สังคมเข้มแข็ง และเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารจัดการของการปกครองประเทศ คือเน้นการกระจายอำนาจ เน้นการกระจายศูนย์ เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน

ดูเมธ ตันติเวชกุล (2545) ได้กล่าวถึงธรรมาภิบาลว่าสอดคล้องกับทศพิธราชธรรม 10 ประการ นั่นเอง และหลักธรรม 10 ประการนี้ก็คือธรรมาภิบาลที่สมบูรณ์ ลึกซึ้ง ครอบคลุมถึงกว่า Good Governance เสียอีก ทศพิธราชธรรมดังกล่าว ประกอบไปด้วย

1) ทานัง หรือการให้ หมายถึงการพระราชทานพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ การทรงเสียดสละพระกำลังในการปกครองแผ่นดิน การพระราชทานพระราชดำริอันก่อให้เกิดสติปัญญา และพัฒนาชาติ การพระราชทานเสรีภาพอันเป็นหัวใจแห่งมนุษย์

2) สติลัง หรือการตั้งและทรงประพฤติพระราชจริยานุวัตร พระกาย พระวาจา ให้ปราศจากโทษ ทั้งในการปกครอง อันได้แก่ กฎหมายและนิติราชประเพณี และในทางศาสนาอันได้แก่ เบนจศีล

3) ปริจาคัง หรือการบริจาค อันได้แก่ การที่ทรงสละสิ่งไม่เป็นประโยชน์หรือมีประโยชน์น้อยเพื่อสิ่งที่ดีกว่า

4) อาชชะวัง หรือความซื่อตรง อันได้แก่ การทรงซื่อตรงในฐานะที่เป็นผู้ปกครอง ดำรงอยู่ในสัจย์สุจริต ซื่อตรงต่อพระราชสัมพันธมิตร และอาณาประชาราษฎร

5) มัททะวัง หรือทรงเป็นผู้มีอัชฌาศัยอ่อนโยน เคารพในเหตุผลที่ควร ทรงมีสัมมาคารวะต่อผู้อาวุโส และอ่อนโยนต่อบุคคลที่เสมอกันและต่ำกว่า

6) ตะปิง หรือความเพียรที่แผดเผาความเกียจคร้าน คือ การที่พระมหากษัตริย์ ทรงตั้งพระราชอุตสาหะปฏิบัติพระราชกรณียกิจให้เป็นไปด้วยดี โดยปราศจากความเกียจคร้าน

7) อักโกระ หรือความไม่แสดงความโกรธให้ปรากฏ ไม่พยายามมุ่งร้ายผู้อื่นแม้จะลงโทษผู้ทำผิดก็ตามเหตุผล และสำหรับพระมหากษัตริย์นั้นต้องทรงมีพระเมตตาไม่ทรงก่อเวรแก่ผู้ใด ไม่ทรงพระพิโรธโดยเหตุที่ไม่ควร และแม้จะทรงพระพิโรธ ก็ทรงข่มเสียให้สงบได้

8) อะวิหีสัญจะ คือ ทรงมีพระราชอัชฌาศัย กอปรด้วยพระมหากรุณา ไม่ทรงก่อทุกข์หรือเบียดเบียนผู้อื่น ทรงปกครองประชานดังบิดาปกครองบุตร

9) ชันติญจะ คือ การที่ทรงมีพระราชจริยานุวัตร อันอดทนต่อสิ่งทั้งปวง รักษาพระราชหฤทัย และพระอาการ พระกาย พระวาจา ให้เรียบร้อย

10) อะวิโรธะนัง คือ การที่ทรงตั้งอยู่ในขัตติยราชประเพณี ไม่ทรงประพฤติผิดจากพระราชจริยานุวัตร นิติศาสตร์ ราชศาสตร์ ไม่ทรงประพฤติให้คลาดจากความยุติธรรม ทรงอุปถัมภ์ยกย่องคนที่มีความชอบ ทรงบำราบคนที่มีความผิดโดยปราศจากอำนาจอคติ 4 ประการ และไม่ทรงแสดงให้เห็นด้วยพระราชหฤทัยยินดีในร้าย

อานันท์ ปันยารชุน (2547) ให้ความหมายว่า “ธรรมรัฐ” คือ ผลลัพธ์ของการจัดกิจกรรม ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้ โดยสาระของธรรมรัฐคือองค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้จะ

ได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐาน เพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลจะสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชน

จากความหมายของหลักธรรมาภิบาลที่นักวิชาการหลาย ๆ ท่านได้กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปความหมายของธรรมาภิบาลได้ดังนี้ ธรรมาภิบาล หมายถึง ระบบการจัดการเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นธรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วม ความเสมอภาค ยุติธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ มีความรับผิดชอบ และดำเนินการเพื่อประโยชน์ของสังคมและประเทศชาติ

องค์กรภาครัฐและภาคเอกชนใช้หลักธรรมาภิบาลหลักเดียวกัน ซึ่งเป็นหลักการกว้าง ๆ ไม่ได้มีรูปแบบที่เหมือนกันทุกองค์กร เพราะแต่ละองค์กรมีพันธกิจที่แตกต่างกัน และจริยธรรมก็มีความหมายกว้าง ๆ ว่า ความประพฤติอันดีงามที่ควรปฏิบัติ นอกจากนั้น การที่องค์กรนำเอาหลักจริยธรรมมาใช้ในการดำเนินกิจการ บรรษัทภิบาลจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกันอย่างแนบแน่นกับจริยธรรมทางธุรกิจ อันหมายถึง การดำเนินกิจการเพื่อสร้างผลตอบแทนและมูลค่าให้แก่ผู้ลงทุน โดยยึดหลักการให้ความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

4. การสร้างธรรมาภิบาล

การสร้างธรรมาภิบาลในองค์กรภาครัฐ

ธรรมาภิบาลจะใช้เป็นวิธีการหรือเครื่องมือในการปฏิรูประบบบริหารราชการ เพื่อพิจารณาจัดการประเด็นต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการพัฒนาโครงสร้างสถาบัน การสร้างขีดความสามารถ การกระจายอำนาจและหน้าที่ออกจากศูนย์กลาง ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการ การประสานงาน และบทบาทในการส่งเสริมธรรมาภิบาลของผู้นำรัฐบาล เครื่องมื่อดังกล่าวนี้จะทำให้องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐมีความก้าวหน้า เนื่องจากเป็นแนวทางการบริหารที่มียึดอยู่บนความเชื่อว่า ด้วยกลไกที่มีประสิทธิภาพ ผู้บริหารสามารถสร้างองค์กรที่พัฒนาไปข้างหน้าได้อย่างต่อเนื่อง มีการปรับ เปลี่ยน เพิ่ม ทอน คิดสร้างสิ่งต่าง ๆ ในองค์กรให้รับมือกับโลกรอบด้านที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาอย่างได้ผล ทำให้การบริหารจัดการที่ความคล่องตัว รองรับความคิดใหม่ ๆ และเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาได้รวดเร็ว เมื่อองค์กรเคลื่อนไหวโดยทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกันด้วยหลักการมีส่วนร่วม เมื่อองค์กรมุ่งใช้ทรัพยากรที่มีด้วยหลักประสิทธิภาพ เมื่อทุกอย่างเปิดเผยให้ทุกการเคลื่อนไหว เปลี่ยนแปลง ก้าวหน้า อยู่ในสายตาของทุกคนในทีมบุคลิกของธรรมาภิบาล ทันเหตุการณ์อยู่เสมอ เป้าหมายข้างหน้าคือการก้าวไปให้ไกลกว่าที่เคย เพื่อให้การกำหนดและการส่งเสริมธรรมาภิบาลครอบคลุมประเด็นหลักที่สำคัญได้อย่างกว้างขวางรอบด้าน และเพื่อให้การแสวงหายุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดการปกครอง และการบริหารเป็นไปได้อย่างยั่งยืน พึงดำเนินการต่อไปนี้ (Agere, 2000)

- 1) จัดให้มีการสัมมนา การอภิปราย และการประชุมที่จะเปิดโอกาสให้ข้าราชการทั้งหลายได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนประสบการณ์เกี่ยวกับแบบ หรือแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมทั้งในระดับของการกำหนดนโยบาย และระดับของการดำเนินโครงการ
- 2) ระบุประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับบทบาทของภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาสังคม ในเรื่องของการให้บริการและรับบริการสาธารณะ การอภิปรายในเรื่องนี้ ควรเน้นเรื่องภาระความรับผิดชอบของข้าราชการต่อการบริหารจัดการและต่อสาธารณะ แรงจูงใจในการปรับปรุงผลการปฏิบัติงานและการให้บริการที่มีคุณภาพดีขึ้น รวมทั้งเรื่องการให้บริการสังคมของหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐ
- 3) พัฒนาแนวปฏิบัติใหม่ และหลักการสำหรับแนวทางใหม่ ๆ ในการบรรลุธรรมาภิบาล รวมทั้งแสดงให้เห็นถึงผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้น ปรับปรุงประสิทธิภาพและขยายขอบเขตและคุณภาพของการให้บริการสาธารณะ
- 4) สนับสนุน โครงการที่ส่งเสริมให้เกิดหุ้นส่วนของความร่วมมือระหว่างองค์การภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาสังคมในรูปแบบต่าง ๆ ในการให้บริการแก่สาธารณะ
- 5) ให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลในการปฏิรูประบบราชการอันจะก่อให้เกิดการสร้างสรรค์ธรรมาภิบาล และการจัดการนอรรายผู้รับจ้างหลวง
- 6) ชักชวนโน้มน้าวรัฐบาลด้วยวิธีเจรจา ให้เล็งเห็นถึงความจำเป็นในเรื่องการจัดให้มีระบบการประเมินการบริหารจัดการภาครัฐ การเคารพสิทธิมนุษยชน และการปกครองโดยหลักนิติธรรม
- 7) ให้ความช่วยเหลือประเทศต่าง ๆ ในการรับมือและขจัดปัญหาความยากจน และปัญหาสิ่งแวดล้อมที่กำลังทำลาย ซึ่งเป็นปัญหาที่มีความสลับซับซ้อน และต้องอาศัยความสามารถของรัฐบาลเป็นหลักในการแก้ไข

การสร้างระบบราชการไทย ให้เกิดธรรมาภิบาลได้นั้น อรพินท์ สพโชคชัย (2547) กล่าวว่าต้องอาศัยการปรับหรือระบบราชการแบบครบวงจร (Comprehensive Public Sector Reform) ซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการใน 4 ระดับ คือ

- (1) การแก้ไขกฎหมายแม่บทที่สำคัญ ๆ
- (2) การจัดโครงสร้างองค์กร
- (3) การปรับกระบวนการบริหารราชการที่สำคัญ ๆ
- (4) การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานของข้าราชการสู่หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

การแก้ไขกฎหมายที่สำคัญ เพื่อจัดระเบียบทั้งโครงสร้าง กระบวนการทำงาน และกำหนดเงื่อนไขกติกาใหม่ในการปฏิบัติราชการ รัฐบาลได้ออกกฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 เพื่อจัดระบบการทำงานตามภารกิจของส่วนราชการให้เป็นเอกภาพ และจัดงานที่สัมพันธ์กันไว้ด้วยกัน จัดเป็นกลุ่มภารกิจ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545

5. สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

5.1 ควรใช้หลักการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม โดยการให้ความสำคัญต่อผู้ร่วมงานและรับฟังความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงาน มุ่งเน้นการให้บริการแก่ผู้รับบริการหรือประชาชน การดำเนินงานต่างๆ ควรต้องมีความเป็นเหตุเป็นผล มีความโปร่งใส รักษาระบบการดำเนินงาน โดยเน้นผลลัพธ์ (outcomes) เป็นหลักในการดำเนินงาน

5.2 ดำเนินการจัดการองค์กรให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ โดยมุ่งเน้นให้มีการแลกเปลี่ยนความรู้ สะสมความรู้ และสามารถแบ่งปันการเรียนรู้โดยมีการจัดการบริหารความรู้ภายในองค์กร รวมทั้งกระตุ้นให้คนมีความอยากเรียนรู้ตลอดเวลา สิ่งต่างๆ เหล่านี้จะส่งผลต่อการพัฒนาศักยภาพของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรให้มีความเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอก

5.3 มีการประยุกต์ใช้เทคนิคการบริหารงานเพื่อพัฒนาหน่วยงาน เช่น นำรูปแบบการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ในการบริหาร มีการกำหนดวิสัยทัศน์ขององค์กร กำหนดพันธกิจ เป้าประสงค์ รวมทั้งแผนกลยุทธ์ต่างๆ มุ่งเน้นการพัฒนาองค์กรไปสู่อนาคต โดยมีการศึกษาแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ทั้งนี้ด้วยหลักการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม โดยผู้นำเป็นผู้ที่มีความกล้าในการตัดสินใจ และมีความเป็นธรรมในการบริหารงาน

5.4 มีการพิจารณาผลได้ผลเสียของการใช้ทรัพยากรต่างๆ โดยพิจารณาถึงความคุ้มค่า ความประหยัด การจัดทำแผนงานต่างๆ เพื่อเป็นคู่มือในการดำเนินการและป้องกันความผิดพลาดที่จะเกิดขึ้นอย่างดีที่สุด

สรุปได้ว่าการบริหารงานในรูปแบบของธรรมาภิบาลนั้นจะเน้นที่การเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง มั่นคง ไม่ล้มละลาย ไม่เสี่ยงต่อความเสียหาย พนักงานมีความมั่นใจในองค์กรว่าสามารถปฏิบัติงานในองค์กรได้ในระยะยาว การนำธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารนั้น เพื่อให้องค์กรมีความน่าเชื่อถือและได้รับการยอมรับจากสังคม

ปัจจุบันการบริหารงานในภาครัฐได้รับความสนใจจากประชาชนเป็นอย่างมากในเรื่องของความโปร่งใสในการดำเนินงาน ดังนั้นการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในหน่วยงานของรัฐก็เพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อถือว่าปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับการทุจริต คอร์รัปชันของหน่วยงานภาครัฐจะลดลง ซึ่งสิ่งที่จำเป็นในการบริหารงานของหน่วยงานในภาครัฐ ได้แก่

1. ภาวะรับผิดชอบตรวจสอบได้
2. ความโปร่งใส
3. การปราบปรามการทุจริตและการประพฤติมิชอบ
4. การสร้างการมีส่วนร่วม
5. การสร้างกรอบทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม
6. การตอบสนองที่ทันการ

7. ความเห็นชอบร่วมกัน
8. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล
9. ความเสมอภาคและความเกี่ยวข้อง

6. ข้อเสนอแนะ

6.1 องค์กรควรมีการปรับทัศนคติของบุคลากรให้เห็นความสำคัญของหลักธรรมาภิบาล โดยจัดให้มีการฝึกอบรมเพื่อสร้างความเข้าใจอย่างต่อเนื่องตั้งแต่เริ่มเข้าทำงาน และในระหว่างทำงานเป็นระยะ ๆ อย่างสม่ำเสมอ ธรรมาภิบาลเป็นเรื่องที่ควรปลูกฝังให้เกิดจิตสำนึกขึ้นในหน่วยงาน เมื่อเกิดจิตสำนึกในเรื่องดังกล่าวแล้ว ขั้นตอนต่อไปจะต้องทำให้เกิดผลในการประพฤติปฏิบัติของทุกคนในองค์กร และเป็นการปฏิบัติด้วยความพร้อมใจและความเต็มใจของตนเอง มิใช่เพราะมีกฎระเบียบที่กำหนดบังคับไว้ ธรรมาภิบาลขององค์กรจึงจะมีความมั่นคงและสามารถพัฒนาไปอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

6.2 องค์กรควรมีการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความตื่นตัวและการตระหนักในความสำคัญของหลักธรรมาภิบาลอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

6.3 องค์กรควรมีการยกย่องเชิดชูบุคลากรที่มีพฤติกรรมดีมีธรรมาภิบาล เพื่อสร้างขวัญและกำลังใจให้กับบุคลากรผู้ประพฤติดีและเป็นตัวอย่างที่ดีแก่บุคคลอื่น

เอกสารอ้างอิง

- [1] สุจิตรา บุญรัตน์. 2549. รายงานวิจัยเรื่องประชาชนและธรรมาภิบาล : การสำรวจทัศนคติของคนไทยในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- [2] ทศพร ศิริสัมพันธ์. 2549. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารราชการ, กรุงเทพฯ : สำนักคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- [3] ทศพร ศิริสัมพันธ์. 2549. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารราชการแนวใหม่ , กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- [4] ชีรยุทธ บุญมี . 2541. รัฐธรรมนูญแห่งชาติ ยุทธศาสตร์สู่หายนะประเทศไทย กรุงเทพฯ , : สำนักพิมพ์สายธาร.
- [5] นิรมิตร เทียมทัน. 2549. ยุทธศิลป์การบริหารจัดการ กรุงเทพฯ :ศ.เอเชียเพลส.
- [6] มัลลิกา ดันสอน. 2544. การจัดการยุคใหม่ .กรุงเทพฯ:เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- [7] รังสรรค์ ประเสริฐศรี. 2548. พฤติกรรมองค์การ.กรุงเทพฯ: ชรรมสาร.
- [8] สมยศ นาวิกาน. 2546. การบริหารและพฤติกรรมองค์การ.กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ.
- [9] สร้อยตระกูล (ติวยานนท์) อรรถมานะ.2542. พฤติกรรมองค์การ : ทฤษฎีและการประยุกต์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.