

หลักธรรมาภิบาล : การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Good Governance : Operations of Local Administrative Organizations

จตุพร ไกรกิจราษฎร์, ภัทราวดี อ่ำคุณ,
ธนวรรณ พงษ์แดง, บุษกร รังษิโนดร และ โชติ บดีรัฐ
มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

**Jatuphon Kraikitrat, Phattarawadee Aumkoon,
Thanawan Pongtang, Butsakorn Rungsipanodorn and Chot Bodeerat**
Pibulsongkram Rajabhat University, Thailand
Corresponding Author, E-mail : love.pp_puy@hotmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการทราบการปฏิบัติงานของข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล พบว่า การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการ การบริหารบุคคล การบริหารการคลัง มีกฎหมาย ระเบียบของตนเอง มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งทุกระดับ เป็นการดำเนินการตามทฤษฎีกระจายอำนาจ แต่โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีจำนวนมาก มีขนาดพื้นที่งบประมาณ และภาระที่แตกต่างกัน มีวิธีการทำงานที่ผูกติดกับโครงสร้างอำนาจในชุมชน การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในทางปฏิบัติเพื่อสร้างความโปร่งใส สร้างจิตสำนึก ให้ปรากฏทุกระดับทั้งผู้บริหารบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้ายการเสริมสร้างหลักการบริหารกิจการที่ดี คือ การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน มีความโปร่งใส มีจิตสำนึกในความรับผิดชอบ และสิ่งที่จะเอื้อให้เกิดการดำเนินการ เป็นไปตามกฎ ระเบียบ และแนวทางการปฏิบัติ ทำให้การบริหารท้องถิ่นประสบผลสำเร็จ

คำสำคัญ : หลักธรรมาภิบาล; การปฏิบัติงาน; องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstracts

This academic article aims to know the performance of civil servants of local government organizations in accordance with the principles of good governance. It was found that decentralization allows local government organizations to have independence in administering. Personnel Management Fiscal administration has its own laws and regulations. Executives are elected at all levels. It is the implementation of decentralized theory. But where there are many local government organizations in Thailand with budget space size and different loads There is a way of working that is tied to the power structure in the community. Applying good governance principles in practice to create transparency create consciousness to appear at all levels, including executives and personnel of local government organizations The thread

* วันที่รับบทความ: 10 พฤศจิกายน 2564; วันที่แก้ไขบทความ 23 พฤศจิกายน 2564; วันที่ตอบรับบทความ: 25 พฤศจิกายน 2564

Received: November 10, 2021; Revised: November 23, 2021; Accepted: November 25, 2021

to strengthen the principles of good corporate governance is to enhance the participation of the people. be transparent have a sense of responsibility and what will facilitate the operation, in accordance with the rules, regulations and guidelines make local administration successful

Keywords : Good Governance; Operations; Local Administrative Organizations

บทนำ

ธรรมาภิบาลจัดเป็นแนวคิดสำคัญในการบริหารงานและการปกครองในปัจจุบัน เพราะโลกปัจจุบันได้หันไปให้ความสนใจกับเรื่องของโลกาภิวัตน์และธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดีมากขึ้น แทนการสนใจเรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรมดังแต่ก่อน เพราะกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจมีความสำคัญกระทบถึงกัน การติดต่อสื่อสาร การดำเนินกิจกรรมในที่หนึ่งมีผลกระทบต่ออีกที่หนึ่ง การพัฒนาเรื่องของการเมืองการปกครองได้มุ่งให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางมากขึ้น หากจะให้ประเทศมีการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน การมุ่งดำเนินธุรกิจ หรือปฏิบัติราชการต่างๆโดยไม่ให้ความสนใจถึงเรื่องของสังคม ประชาชน และสิ่งแวดล้อมจึงเป็นไปได้ยากต่อไป การมีการบริหารจัดการที่ดีจึงเข้ามาเป็นสิ่งที่ทุกภาคส่วนให้ความสำคัญและเริ่มมีการนำไปปฏิบัติกันมากขึ้น (กิจจา บานชื่น, 2558 : 76)

ขณะเดียวกันงานของท้องถิ่นเต็มไปด้วยการ “ประเมิน” และ “ประกวด” ขณะเดียวกันต้องคำนึงถึง “ประโยชน์” คือ ประโยชน์สุขของประชาชน แต่ที่ปรากฏให้เห็นดาษดื่นก็คือ ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากระบบในท้องถิ่นเองหรือ “คน” ที่เกี่ยวข้องแสวงได้หาผลประโยชน์นั้น ๆ เพราะประชาคมท้องถิ่นมีทั้งมาจากการเลือกตั้ง และการแต่งตั้งมีความเป็นอิสระ มีความซับซ้อนในเชิงการบริหารจึงต้องมีการฝึกอบรมด้านความโปร่งใส ในมิติธรรมาภิบาลกันอยู่บ่อย ๆ

ดังกล่าวแล้วธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดี เป็นประเด็นที่เป็นการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตั้งมั่นอยู่บนหลักการบริหารงานที่เที่ยงธรรม สุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีจิตสำนึกในการทำงาน มีความรับผิดชอบในสิ่งที่ได้กระทำ พร้อมตอบคำถามหรือตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและพร้อมรับผิดชอบ มีศีลธรรม จริยธรรมในการทำงาน การคำนึงถึงการมีส่วนร่วมในการรับรู้ ตัดสินใจ ดำเนินการและประเมินผล ตลอดจนร่วมรับผลจากการตัดสินใจร่วมกัน นั้น มีการส่งเสริมสภาพทางกฎหมาย และการให้ความสำคัญกับกลุ่มต่างๆ รวมทั้งคนด้อยโอกาส ตลอดจนการ สร้างความเท่าเทียมกันทางสังคมในการรับโอกาสต่างๆที่ประชาชนพึงจะได้รับจากรัฐอีกด้วยธรรมาภิบาลเป็นทั้งหลักการ กระบวนการและเป็นเป้าหมายไปในตัว การมีธรรมาภิบาลอาจนำมาสู่การมีประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ได้ในที่สุดและการมีประชาธิปไตยก็นำมาสู่การมีผลทางสังคมคือการมีการพัฒนาประเทศไปในทางที่สร้างความสงบสุขอย่างต่อเนื่องและสถาพร ตลอดจนนำมาสู่การแก้ปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นได้โดยสันติวิธี

หลักธรรมาภิบาล

คำว่า "ธรรมาภิบาล" หรือที่บางท่านเรียกว่า ธรรมรัฐ ตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า "Good Governance" ซึ่งมาจากคำว่า "ธรรม" และ "อภิบาล" ซึ่งคำว่า "ธรรม" หมายถึง คุณความดี ความถูกต้อง และหลักประพฤติปฏิบัติในศาสนา กฎเกณฑ์ ความจริง ความยุติธรรม ส่วนคำว่า "อภิบาล" หมายถึง บำรุงรักษา ปกครอง ดังนั้น เมื่อนำมารวมกัน ธรรมาภิบาล จึงน่าจะหมายถึง การปกครองและบริหารบนพื้นฐานของหลักธรรม ความดี ความถูกต้อง ซึ่งสะท้อนถึงแนว ความคิดปรัชญาที่เน้นเรื่องความดี ภาษาอังกฤษใช้คำว่า Good Governance ซึ่งความหมายที่น่าจะสอดคล้อง และเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป คือ ธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารโดยยึดหลักธรรม ความดี และความถูกต้อง (พัชรี สีโรส และคณะ, 2561 : 63)

ธรรมาภิบาล (Good Governance) คือ การปกครอง การบริหาร การจัดการ การควบคุม ดูแลกิจการต่าง ๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรม นอกจากนี้ยัง หมายถึง การบริหารจัดการที่ดี ซึ่ง สามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชน ธรรมที่ใช้ในการบริหารงานนี้ มีความหมายอย่างกว้าง คือ หาได้มีความหมายเพียงหลักธรรมทางศาสนาเท่านั้น แต่รวมถึง จริยธรรม และความถูกต้องชอบธรรมทั้งปวง ซึ่งวิญญาณพึงมีและพึงประพฤติปฏิบัติ เช่น ความโปร่งใสตรวจสอบได้ การปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรภายนอก เป็นต้น ธรรมาภิบาลเป็นหลักการที่นำมาใช้บริหารงานในปัจจุบันอย่างแพร่หลาย ด้วยเหตุเพราะ ช่วยสร้างสรรค์และส่งเสริมองค์กรให้มีศักยภาพและประสิทธิภาพ เช่น พนักงานต่างทำงานอย่าง ซื่อสัตย์สุจริตและขยันหมั่นเพียร ทำให้ผลประโยชน์ขององค์กรธุรกิจนั้นขยายตัว นอกจากนี้แล้วยังทำให้บุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้อง ศรัทธาและเชื่อมั่นในองค์กรนั้นๆ อันจะทำให้เกิดการพัฒนา อย่างต่อเนื่อง เช่น องค์กรที่โปร่งใส ย่อมได้รับความไว้วางใจในการร่วมทำธุรกิจรัฐบาลที่โปร่งใสตรวจสอบได้ ย่อมสร้างความเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุนและประชาชน ตลอดจนส่งผลดีต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและความเจริญก้าวหน้าของประเทศ เป็นต้น (อภิสิทธิ์ หนูหนักดี, 2552 : 69) ธรรมาภิบาลให้ความสำคัญเรื่องกระบวนการตัดสินใจทางการบริหาร ซึ่งอาจถูกอิทธิพลครอบงำและอาจนำไปสู่การคอร์รัปชัน การทุจริตเชิงนโยบาย (Policy Corruption) หรือการผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interests) หากกระบวนการตัดสินใจขาดหลักธรรมาภิบาลประกอบด้วยหลักการต่างๆ ที่สำคัญ 6 หลักการ แล้วแต่ผู้ที่จะนำเรื่องของธรรมาภิบาลไปใช้ และจะให้ความสำคัญกับเรื่องใดมากกว่ากัน ซึ่งเป็นที่ยอมรับทั่วไปว่าเป็นหลักการสำคัญของธรรมาภิบาล คือ (กิจจา บานชื่น, 2558 : 75)

1. หลักนิติธรรม (Rule of Law) คือ การมีกฎหมายรวมถึงมีกฎ ระเบียบที่เป็นธรรมกับทุกฝ่าย มีการบังคับใช้อย่างเสมอภาคและไม่มีการเลือกปฏิบัติ ไม่มีมาตรฐานเชิงซ้อน (Double Standard) มีการดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามกรอบของกฎหมาย ไม่ให้มีการใช้กฎหมายไปแสวงหาประโยชน์ โดยมีขอบ มีการปรับปรุงให้ทันสมัย สอดคล้องกับอารยประเทศ มีการอบการปฏิบัติที่เคารพสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งกำหนด กรอบเวลาการปฏิบัติที่ชัดเจนให้ประชาชนทราบ เช่น การจัดประมูลเครือข่ายสัญญาณทีวีดิจิตอล เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามหลักนิติธรรมกล่าวคือ จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย

และจะต้องประมวลโดยยึดหลักคุณธรรมด้วย กล่าวคือไม่เป็นการแสวงหาประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ โดยให้คำนึงถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญ

2. หลักคุณธรรม (Ethics) คือ การไม่ทุจริต ไม่ประพฤติผิดวินัย ไม่กระทำความผิดมาตรฐานวิชาชีพ และจรรยาบรรณ รวมถึงการมีพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการคอร์รัปชัน หรือฉ้อราษฎร์บังหลวง การไม่ละเมิดจริยธรรมหรือธรรมเนียมปฏิบัติและกฎหมาย ทั้งนี้ผู้ที่มีอาชีพต่างกันก็จะมีแนวปฏิบัติหรือจริยธรรมที่ต่างกัน เช่น ส.ป.ก. ได้ออกข้อกำหนดว่าด้วยมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการ จะสังเกตได้ว่าการดำเนินการตามภารกิจของ ส.ป.ก. ในทุกด้านควรที่จะต้องยึดหลักคุณธรรมเป็นสำคัญ เช่น ในด้านการจัดหาที่ดินเพื่อนำมาปฏิรูปที่ดิน การคัดเลือกเกษตรกร การจัดที่ดิน การตรวจสอบสิทธิการใช้ประโยชน์ จะต้องทำหน้าที่โดยยึดหลักคุณธรรม โดยจะต้องมีการปฏิบัติหน้าที่โดยเสมอภาคความเท่าเทียมกัน ทั้งนี้จะต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย กฎระเบียบ คำสั่ง แนวทางปฏิบัติทั้งสิ้น

3. ด้านความโปร่งใส (Transparency) คือ การมีความโปร่งใสเกี่ยวกับการบริหารงานในทุกๆ ด้าน เช่น การมีการวางระบบงาน การกำหนดขั้นตอนที่ชัดเจน เช่น การมีระบบคุณธรรมในการเลือกบุคลากร รวมถึงการให้ข้อมูลให้โทษ ฯลฯ การเปิดโอกาสให้สังคมภายนอกเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร หรือมีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและผลการดำเนินงานต่อสาธารณะ ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการโดยยึดหลักความโปร่งใสและพร้อมที่จะได้รับการตรวจสอบ

4. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) คือ กระบวนการที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีโอกาสได้แสดงทัศนะและเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณา กำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ ประกอบด้วยการให้ข้อมูลข่าวสารต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง การเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน (ประชาพิจารณ์) การวางแผนร่วมกัน และการพัฒนาศักยภาพของประชาชนให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ เช่น ในภารกิจด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาที่ดิน การพัฒนาด้านเกษตรกร การวิจัยและพัฒนา จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะการพัฒนาที่มีผลโดยตรงกับตัวเกษตรกรประชาชน ซึ่งเป็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกัน เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาว่าควรจะพัฒนาในด้านใดจึงจะเหมาะสม เพราะตัวประชาชนนั้นเป็นผู้มีประสบการณ์แต่ตัวเจ้าหน้าที่เป็นผู้มีความรู้ จึงสมควรที่จะมีการแลกเปลี่ยนแสดงทัศนะร่วมกันแล้วนำความคิดและความต้องการมาบูรณาการจึงจะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างแท้จริง

5. หลักจิตสำนึกและความรับผิดชอบ (Accountability) คือ หลักการที่สำคัญที่องค์กรทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบ ซึ่งจะสะท้อนถึง ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ และต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) เป็นการแสดงถึงความรับผิดชอบในการตัดสินใจ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสาธารณะ จิตสำนึกและความรับผิดชอบจำเป็นต้องปฏิบัติโดยยึดหลักนิติ

ธรรมและความโปร่งใส อย่างเช่น ในภารกิจด้านการวางระบบการจัดที่ดินเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารและแผนที่ เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ จะต้องปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจะต้องคำนึงถึงความสะดวก การสำรวจรังวัดและความถูกต้องในการปฏิบัติ

6. หลักความคุ้มค่า (Value for money) หรือหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) คือ การคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ในการบริหารจัดการ และการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดและยั่งยืน รวมทั้งมีการป้องกันรักษา แวดล้อม และมีความสามารถในการแข่งขันกับภายนอก เช่นในภารกิจทุกด้านของหน่วย ของรัฐจะต้องมีการบริหารจัดการทั้งรายรับ/รายได้ และรายจ่าย โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุด ให้ เกิดความคุ้มค่าในทุกภารกิจ จะต้องตระหนักอยู่เสมอว่าการดำเนินการตามภารกิจต่าง ๆ การใช้จ่ายงบประมาณเทียบกับผลสัมฤทธิ์ของงานเกิดความคุ้มค่าหรือไม่

กล่าวโดยสรุป ธรรมาภิบาลเป็นเรื่องของหลักการบริหารแนวใหม่ (Modern Management) เป็นหลักการทำงาน ซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อการบริหารงานแล้ว จะเกิดความเชื่อมั่นว่า จะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุด คือ ความเป็นธรรม ความสุจริต ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยวิธีดำเนินการเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาล ก็คือการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน มีความโปร่งใส มีจิตสำนึกในความรับผิดชอบ และสิ่งที่จะเอื้อให้เกิดการดำเนินการดังกล่าวได้ก็คือ การมีกฎระเบียบ มีแนวปฏิบัติที่รองรับการดำเนินการ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ หน่วยงานปกครองที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดรูปแบบหนึ่ง โดยปกติการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเปิดโอกาสให้ประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ เลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อเลือกผู้บริหารท้องถิ่นอีกทีหนึ่ง (เรียกว่าการเลือกตั้งโดยตรงหรือโดยอ้อมตามลำดับ) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการบริหารจากรัฐได้ในระดับหนึ่งตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดซึ่งสาระสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2555 : 60)

1. เป็นหน่วยการปกครองขนาดเล็ก ซึ่งมีกฎหมายรับรองฐานะ
2. มีอิสระในการบริหารจัดการจากรัฐในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด
3. มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นด้วยตัวเอง
4. มีฐานะเป็นนิติบุคคล
5. มีอาณาเขตที่แน่นอนชัดเจน
6. มีสภาท้องถิ่น และ/หรือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตพื้นที่

การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน มี 2 รูปแบบด้วยกัน คือ 1) รูปแบบการปกครองท้องถิ่นทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 2) รูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งมีฐานะเป็นทบวงการเมือง และนิติบุคคล โดยในประเทศไทยมีอยู่ 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งแบ่งองค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2549 : 68)

1. เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง
2. มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นมีที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

3. มีอิสระในการปกครองตนเอง
4. มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม
5. มีงบประมาณรายได้ที่เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ
6. มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง
7. มีอำนาจท้องถิ่นที่เหมาะสมต่อการให้บริการ
8. มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมายแม่บท
9. มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ สามารถเลือกตั้งผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตท้องถิ่นของตนได้โดยตรงส่วนการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยอ้อม สภาท้องถิ่นจะทำหน้าที่เลือก ผู้บริหารท้องถิ่นแทนประชาชนในท้องถิ่น กล่าวคือ ประชาชนในท้องถิ่นจะทำหน้าที่เพียงแค่เลือกสมาชิก สภาท้องถิ่นเท่านั้น แล้วสมาชิกสภาท้องถิ่นจะทำหน้าที่ในการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญดังนี้ (วุฒิสภา ตันไชย, 2552 : 70)

1. การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องมีส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง

2. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนรู้จักท้องถิ่นการปกครองตนเอง
3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักสำคัญของการกระจายอำนาจ

4. การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองและการบริหารของประเทศในอนาคต

6. การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนารูปแบบ พึ่งตนเอง
ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

หลักการต่าง ๆ ที่อธิบายการมีธรรมาภิบาลและการนำไปประยุกต์ใช้ธรรมาภิบาลอาจประกอบไปด้วยหลักการต่างๆ มากมายแล้วแต่ผู้ที่จะนำเรื่องของธรรมาภิบาลไปใช้ และจะให้ความสำคัญกับเรื่องใดมากกว่ากัน และในบริบทของประเทศ บริบทของหน่วยงาน หลักการใดจึงจะเหมาะสมที่สุด สำหรับประเทศไทยแล้ว เนื่องจากได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี และพระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่ให้ความสำคัญกับหลักการสำคัญ 6 หลักการดังกล่าวแล้วในนี้จึงขอนำเสนอรายละเอียดของการพัฒนาดัชนีวัดธรรมาภิบาลบนพื้นฐานของหลักการทั้ง 6 หลักการของสถาบันพระปกเกล้า ดังต่อไปนี้

1. ด้านหลักนิติธรรม (Rule of Laws) หลักการสำคัญอันเป็นสาระสำคัญของ “หลักนิติธรรม” ประกอบด้วย 7 หลักการ คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง ความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หลัก “ไม่มีความผิด และไม่โทษโดยไม่มีกฎหมาย” และ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

1. หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติธรรม เพราะหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจการตรวจสอบอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจ

2. หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักนิติธรรมมีความเกี่ยวข้องกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคล และสิทธิในความเสมอภาค สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” อันเป็นหลักการสำคัญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

3. หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการ หรือฝ่ายปกครองที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบ จากตัวแทนของประชาชน โดย ฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลพินิจ โดยปราศจากข้อบกพร่อง

4. หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรอง กำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็นตามหลักความแน่นอนของกฎหมาย หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง และหลักความพอสมควรแก่เหตุ

5. หลักความอิสระของผู้พิพากษา ผู้พิพากษาสามารถทำภาระหน้าที่ในทางตุลาการได้โดยปราศจากการแทรกแซงใดๆ โดยผู้พิพากษามีความผูกพันเฉพาะต่อกฎหมายและ ทำการพิจารณาพิพากษา

ภายใต้มนตรมของต่นเท่านั้น โดยวางอยู่บนพื้นฐานของความอิสระจาก 3 ประการ กล่าวคือ ความอิสระจากคู่ความ ความอิสระจากรัฐ และความอิสระจากสังคม

6. หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” เมื่อไม่มีข้อบัญญัติทางกฎหมายให้เป็นความผิด แล้วจะเอาผิดกับบุคคลนั้นๆมิได้

7. หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หมายความว่า รัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับให้เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่สูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐนั้น และหากกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญกฎหมายดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับ

2. หลักด้านหลักคุณธรรม (Ethics) ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 หลักการคือ หน่วยงานปลอดการทุจริต หน่วยงานปลอดจากการทำผิดวินัย และหน่วยงานปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณ องค์ประกอบของคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากคอร์ปชั่น หรือมีคอร์ปชั่นน้อยลง คอร์ปชั่น การฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือ corruption โดยรวมหมายถึง การทำให้เสียหาย การทำลาย หรือการละเมิดจริยธรรม ธรรมเนียมปฏิบัติและกฎหมาย สำหรับพิษภัยของคอร์ปชั่นได้สร้างความเสียหายและความเดือดร้อน และเป็นพฤติกรรมที่ส่งผลในทางลบต่อคุณธรรมของการบริหารจัดการอย่างร้ายแรง เมื่อพิจารณาเรื่องของคุณธรรมจึงควรพิจารณาเรื่องต่อไปนี้

1. องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างโจ่งแจ้งหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายน้อยลง

2. องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติที่น้อยกว่าหรือไม่ดีเท่าที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติเช่นนั้นน้อยลง

3. องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติที่มากกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือปฏิบัติเช่นนั้นน้อยลง

4. องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ใช้วิธีการที่ผิดกฎหมายหรือปฏิบัติเช่นนั้นน้อยลง

สำหรับการที่หน่วยงานปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณนั้นเป็น การกระทำผิดวิชาชีพนิยมได้แก่ พฤติกรรมที่สวนทางหรือขัดแย้งกับองค์ประกอบของวิชาชีพนิยมโดย เฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของการมีจรรยาบรรณวิชาชีพ และการประพฤติตามจรรยาบรรณวิชาชีพ

3. ด้านความโปร่งใส (Transparency) ประกอบไปด้วยหลักการย่อย 4 หลักการคือ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านโครงสร้าง หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้คุณ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้โทษ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล

1. ความโปร่งใสด้านโครงสร้าง คือ มีการตรวจสอบภายในที่เข้มแข็ง เช่น มีคณะกรรมการตรวจสอบ คณะกรรมการสอบสวน เป็นต้น โปร่งใส เห็นระบบงานทั้งหมดได้อย่างชัดเจน ประชาชนเข้ามามี

ส่วนร่วม รับรู้การทำงาน มีเจ้าหน้าที่มาด้วยระบบคุณธรรมมีความสามารถสูงมาอยู่ใหม่มากขึ้น มีการตั้ง
กรรมการหรือหน่วยงานตรวจสอบขึ้นมาใหม่ มีฝ่ายบัญชีที่เข้มแข็ง

2. ความโปร่งใสด้านให้ทุน คือ มีค่าตอบแทนพิเศษในการปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จ มีค่าตอบแทน
เพิ่มสำหรับการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ มีค่าตอบแทนพิเศษให้กับเจ้าหน้าที่ที่ซื่อสัตย์ มีมาตรฐานเงินเดือน
สูงพอเพียงกับค่าใช้จ่าย

3. ความโปร่งใสด้านการให้โทษ คือ มีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ มีวิธีการพิจารณา
ลงโทษผู้ทำผิดอย่างยุติธรรม มีการลงโทษจริงจัง หนักเบาตามเหตุแห่งการกระทำผิด มีระบบการฟ้องร้อง
ผู้กระทำผิดที่มีประสิทธิภาพ หัวหน้างานลงโทษผู้ทุจริตอย่างจริงจัง มีการปรามผู้ส่อทุจริตให้เลิกความพยายาม
ทุจริตและมีกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว

4. ความโปร่งใสด้านการเปิดเผย คือ ประชาชนได้เข้ามารับรู้ การทำงานของคณะกรรมการ
ตรวจสอบประชาชนและสื่อมวลชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดหา การให้สัมปทานการออกกฎระเบียบ และ
ข้อบังคับต่างๆประชาชน สื่อมวลชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ได้มีโอกาสควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีการต่างๆ
มากขึ้น และมีการใช้กลุ่มวิชาชีพภายนอก เข้ามาร่วมตรวจสอบ

4. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชน
หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของ
ประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย และการตัดสินใจของ
รัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทาง ทั้ง
อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
และเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม หลักการมีส่วนร่วมประกอบไปด้วยหลักการสำคัญ 4 หลักการคือ

1. ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้
วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการ และยัง
เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใด ๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การแสดง
นิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ

2. ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือ ผู้
วางแผนโครงการเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลมากขึ้น และประเด็นในการประเมิน
ข้อดีข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการริเริ่มโครงการต่าง ๆ และการ
บรรยายให้ประชาชนฟังเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ แล้วขอความคิดเห็นจากผู้ฟัง รวมไปถึงการร่วมปรึกษาหารือ
เป็นต้น

3. ระดับการวางแผนร่วมกัน และการตัดสินใจ เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าการปรึกษาหารือ กล่าวคือ
เป็นเรื่องการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างมากขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกันในการตัดสินใจ และวางแผนเตรียม

โครงการ และเตรียมรับผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ ระดับนี้มักใช้ในกรณีที่เป็นเรื่องซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การใช้อนุญาตตุลาการเพื่อปัญหาข้อขัดแย้ง และการเจรจาเพื่อหาทางประนีประนอมกัน เป็นต้น

4. ระดับการพัฒนาศักยภาพในการมีส่วนร่วม สร้างความเข้าใจให้กับสาธารณชน เป็นระดับขั้นที่สูงที่สุดของการมีส่วนร่วม คือเป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการได้ตระหนักถึงความสำคัญและประโยชน์ที่จะได้รับจากการมีส่วนร่วมของประชาชนและได้มีการพัฒนาสมรรถนะหรือขีดความสามารถในการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้นจนอยู่ในระดับที่สามารถมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ และเกิดประโยชน์สูงสุด

5. หลักสำนักรับผิดชอบ (Accountability) มีความหมายกว้างกว่าความสามารถในการตอบคำถามหรืออธิบายเกี่ยวกับพฤติกรรมได้เท่านั้น ยังรวมถึงความรับผิดชอบในผลงาน หรือปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งการตอบสนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ เป็นเรื่องของความพร้อมที่จะรับผิดชอบ ความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบได้ โดยในแง่ของการปฏิบัติถือว่า สำนักรับผิดชอบเป็นคุณสมบัติหรือทักษะที่บุคคลพึงแสดงออกเพื่อเป็นเครื่องชี้ว่าได้ยอมรับในภารกิจที่ได้รับมอบหมายและนำไปปฏิบัติด้วยความรับผิดชอบ ประกอบด้วยหลักการย่อยดังนี้

1. การมีเป้าหมายที่ชัดเจน การมีเป้าหมายชัดเจนเป็นสิ่งสำคัญสิ่งแรกของระบบสำนักรับผิดชอบ กล่าวคือ องค์กรจะต้องทำการกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ของการปฏิบัติการสร้างวัฒนธรรมใหม่ให้ชัดเจนว่าต้องการบรรลุอะไรและเมื่อไรที่ต้องการเห็นผลลัพธ์นั้น

2. ทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน จากเป้าหมายที่ได้กำหนดเอาไว้ ต้องประกาศให้ทุกคนได้รับรู้และเกิดความเข้าใจ ถึงสิ่งที่ต้องการบรรลุ และเงื่อนไขเวลาที่ต้องการให้เห็นผลงาน เปิดโอกาสให้ทุกคนได้เป็นเจ้าของ โครงการสร้างวัฒนธรรมนี้ร่วมกัน เพื่อให้เกิดการประสานกำลังคนร่วมใจกันทำงาน เพื่อผลิตภาพโดยรวมขององค์กร

3. การปฏิบัติการอย่างมีประสิทธิภาพ ความสำเร็จของการสร้างวัฒนธรรมสำนักรับผิดชอบ อยู่ที่ความสามารถของหน่วยงานในการสื่อสารสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นในองค์กร ผู้บริหารให้ความสนับสนุน แนะนำ ทำการตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพและมีการประสานงานร่วมมือกันทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆในองค์กร

4. การจัดการพฤติกรรมที่ไม่เอื้อการทำงานอย่างไม่หยุดยั้ง ปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงนับว่าเป็นเรื่องปกติ และทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงมักจะมีการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเสมอ หน่วยงานต้องมีมาตรการในการจัดการกับพฤติกรรม การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเพื่อให้ทุกคนเกิดการยอมรับแนวความคิดและเทคโนโลยีใหม่ๆ

5. การมีแผนการสำรอง ส่วนประกอบสำคัญขององค์การที่มีลักษณะวัฒนธรรมสำนักับผิดชอบ ต้องมีการวางแผนฟื้นฟู ที่สามารถสื่อสารให้ทุกคนในองค์การได้ทราบและเข้าใจถึงแผน และนโยบายของ องค์การ และที่สำคัญคือ ต้องมีการกระจายข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องสมบูรณ์ อย่างเปิดเผย

6. การติดตามและประเมินผลการทำงาน องค์การจำเป็นต้องมีการติดตามและประเมินผลการทำงานเป็นระยะๆ อย่างสม่ำเสมอ เพื่อตรวจสอบดูว่าผลงานนั้นเป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพงานที่กำหนดไว้หรือไม่ ผลงานที่พบว่ายังไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดต้องมีการดำเนินการแก้ไขในทันที ขณะที่ผลงานที่ได้ มาตรฐานต้องได้รับการยอมรับยกย่องในองค์การ

6. หลักความคุ้มค่า (Value for Money) หลักการนี้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการ บริหารการจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด สิ่งเหล่านี้เป็นผลในการปฏิบัติอันเกิดจากการใช้หลัก ธรรมาภิบาลนั่นเอง ประกอบด้วย

1. การประหยัด คือ การทำงานและผลตอบแทนบุคลากรเป็นไปอย่างเหมาะสม การไม่มีความ ขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ การมีผลผลิตหรือบริการได้มาตรฐาน การมีการตรวจสอบภายในและการจัดทำ รายงานการเงิน และการมีการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ

2. การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด คือ มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ มีการ พัฒนาทรัพยากรบุคคล มีการใช้ผลตอบแทนตามผลงาน

3. ความสามารถในการแข่งขัน คือ การมีนโยบาย แผน วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมาย การมี การเน้นผลงานด้านบริการ การมีการประเมินผลการทำงาน และผู้บริหารระดับสูงมีสภาวะผู้นำ

เมื่อมีหลักการที่เป็นแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลแล้ว หน่วยงานที่ต้องการใช้หลักการบริหารแนว ใหม่ที่มุ่งสร้างธรรมาภิบาลสามารถประยุกต์ใช้ได้และวัดระดับการมีธรรมาภิบาลของหน่วยงานตนได้ โดยการ เก็บรวบรวมข้อมูลทั้งจากผู้ให้บริการและผู้รับบริการ ตลอดจนรวบรวมข้อมูลที่มีอยู่แล้วในหน่วยงาน การนำหลักการข้างต้นไปสร้างตัวชี้วัดและนำไปทดสอบจริงในหน่วยงาน และสามารถแสดงผลให้เข้าใจได้ง่าย ทำให้ผู้บริหารสามารถนำไปปรับปรุงแก้ไขการทำงานของหน่วยงานให้มีธรรมาภิบาลมากขึ้นได้

การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักธรรมาภิบาล การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หมายถึง ขบวนการ หรือขั้นตอนในการทำงาน หรือกิจกรรมใด ๆ ที่จัดขึ้นในหน่วยงาน โดยเริ่มต้นจากงานในหน้าที่ที่รับผิดชอบของแต่ละคน งานที่ได้รับ คำสั่งให้ทำ หรืองานที่ร่วมกันทำ จะต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล 6 หลัก คือ

1. หลักนิติธรรม คือ เคารพและปฏิบัติตามกฎ กติกา ระเบียบ แบบแผนและกฎหมายต่าง ๆ โดยไม่ ละเมิดอย่างตั้งใจ หรือจงใจหลีกเลี่ยง หรือไม่ตั้งใจเพราะไม่รู้ โดยมีการยินยอมพร้อมใจและถือปฏิบัติร่วมกัน

อย่างเสมอภาคและเป็นธรรมฉะนั้น ถ้าไม่แน่ใจต้องศึกษาก่อนที่จะผิดหลักนิติธรรมก่อนที่จะทำลงไปหรือไม่ควรปฏิบัติตามหลักดังนี้

1.1 เผยแพร่ความรู้เรื่องกฎ ระเบียบของหน่วยงาน แก่ผู้รับบริการและประชาชนทั่วไป

1.2 สร้างจิตสำนึกแก่ข้าราชการของหน่วยงานในการใช้กฎ ระเบียบด้วยความเป็นธรรม

1.3 ทบทวน ปรับปรุง กฎ ระเบียบ และกระบวนการดำเนินการให้เป็นธรรมและทันกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

2. หลักคุณธรรม คือ การยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยการรณรงค์เพื่อสร้างค่านิยมที่ดีงามให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรหรือสมาชิกของสังคมถือปฏิบัติ ได้แก่ ความซื่อสัตย์สุจริตความเสียสละ ความอดทนขยันหมั่นเพียร ความมีระเบียบวินัย ทั้งนี้ หลักคุณธรรม มีหลายแง่มุม เช่น ความปรารถนาให้ผู้อื่นเป็นสุข ทำอะไรก็ให้ถูกต้องครบถ้วนทุกขั้นตอน การรู้จักบุญคุณ และคิดจะตอบแทน การรู้จักอดทน การรู้จักละอาย และเกรงกลัวบาปกรรมไม่ดี โดยที่ได้กล่าวมานี้ การมีคุณธรรม จะช่วยยกคุณค่าความเป็นมนุษย์ให้สูงขึ้น เป็นที่ยกย่องของคนทั่วไป ควรปฏิบัติตามหลักดังนี้

2.1 กำหนดจรรยาบรรณของหน่วยงานและของข้าราชการ

2.2 จัดให้มีระบบการร้องเรียนในการให้บริหารของหน่วยงาน

2.3 รณรงค์ให้มีการใช้หลักคุณธรรมอย่างกว้างขวางและจริงจังในทุกระดับจากระดับบริหารจนถึงระดับผู้ปฏิบัติตามทุกคน

2.4 จัดกิจกรรมที่ส่งเสริมความมีคุณธรรมของหน่วยงาน ตลอดจนประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่าง ๆ ของหน่วยงานเพื่อสร้างจิตสำนึกในเรื่องนี้

2.5 สร้างระบบเครือข่ายการส่งเสริมหลักคุณธรรมระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และกลุ่มต่าง ๆ ในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

3. หลักความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องรวดเร็วไม่บิดเบือนควรปฏิบัติตามหลักดังนี้

3.1 สำรวจความเห็นของผู้เกี่ยวข้องในภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาชนเกี่ยวกับความโปร่งใสที่ประชาชนต้องการจากการที่ได้รับจากหน่วยงาน

3.2 สร้างจิตสำนึกในการปฏิบัติงานอย่างโปร่งใส สร้างวัฒนธรรมใหม่ในการทำงาน

3.3 กระตุ้นและผลักดันให้ข้าราชการของหน่วยงานปฏิบัติตาม พรบ. ข้อมูลข่าวสาร และมีระบบให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้

3.4 ปรับปรุงระบบสารสนเทศและระบบการจัดเก็บเอกสาร ให้สะดวกต่อการสืบค้น และเผยแพร่แก่ประชาชน

3.5 จัดทำประกาศและคู่มือการขอรับบริการสำหรับประชาชน โดยระบุขั้นตอนและระยะเวลาการให้บริการที่ชัดเจน

3.6 มีระบบการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล รับฟังความคิดเห็นจากบุคคล ภายนอก ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนทั่วไป

4. หลักการมีส่วนร่วม คือ พึงระลึกไว้ว่าตัวเองเป็นข้าราชการขององค์กร นอกเหนือจากงานในหน้าที่แล้ว กิจกรรมอื่นที่มีผลดีต่อองค์กร จะต้องร่วมมือร่วมใจทำงานร่วมกันให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี อะไรที่ไม่ดีต้องทักท้วงหา แนวทางแก้ไขให้ถูกต้อง และประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจได้เปิดโอกาสให้ข้าราชการและประชาชนมีช่องทาง ในการเข้ามามีส่วนร่วม ควรปฏิบัติตามหลักดังนี้

4.1 ปรับปรุงกฎ ระเบียบ และกลไกการให้ผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม

4.2 การกระจายอำนาจการบริหารงานในหน่วยงาน เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

4.3 รมรงค์เพื่อสร้างจิตสำนึกเรื่องการมีส่วนร่วมแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน

4.4 สร้างหลักประกันความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้มีส่วนร่วม

5. หลักความรับผิดชอบต่องานที่ทำเอง ทำโดยกลุ่ม ทำในนามของหน่วยงาน ถ้าดีอยู่แล้วต้องทำให้ดีและถูกต้องยิ่งขึ้น ถ้าผิดพลาดบกพร่องต้องร่วมมือร่วมใจช่วยกันแก้ไข ไม่วางเฉยโดยถือว่าไม่ใช่เป็นงานของตัวเอง เพราะงานทุกอย่างที่ทำในหน่วยงาน ถือว่าทุกคนมีส่วนร่วมที่จะต้องร่วมมือร่วมใจกันรับผิดชอบงานที่ทำออกไป ซึ่งงานบางส่วนเป็นงานที่ทำออกไปในนามของหน่วยงาน ไม่ใช่ในนามของกลุ่มแต่ละกลุ่ม ทั้งนี้หน่วยงานต้องมุ่งให้บริการแก่ผู้มารับบริการ และอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้แก่ผู้ที่มารับบริการและมีความรับผิดชอบต่อความบกพร่องในหน้าที่การงานที่ตนรับผิดชอบอยู่ และพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขได้ทันที่ควรปฏิบัติตามหลักดังนี้

5.1 ผู้บังคับบัญชาต้องเป็นแบบอย่างที่ดี มีมาตรฐานหรือข้อกำหนดกับความประพฤตินักบริหาร

5.2 สร้างความสำนึกเรื่องความรับผิดชอบของตนเอง (self-accountability) เช่นใช้การมีส่วนร่วมระบบการตรวจสอบ ระบบประเมินผลแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

5.3 ส่งเสริมผู้มีความรู้ความสามารถ โดยใช้ระบบการให้รางวัล และระบบจูงใจอื่น ๆ

6. หลักความคุ้มค่า ในแง่ของรูปธรรมและนามธรรม ที่สัมผัสจับต้องมองเห็นได้ หรือรู้สึกได้ว่าคุ้มค่าหรือไม่คุ้มค่า ถ้าทำตามหลักข้างต้นทั้ง 5 มาครบถ้วนแล้ว แต่เมื่อพิจารณาถึงหลักความคุ้มค่าแล้วไม่ผ่าน ก็ควรทบทวนปรับปรุง แก้ไข เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าต่อผลงานให้มากที่สุด ควรปฏิบัติตามหลักดังนี้

6.1 สร้างจิตสำนึกแก่ข้าราชการของหน่วยงานในการประหยัดการใช้ทรัพยากร

6.2 ลดขั้นตอนการให้บริการ/การทำงาน

6.3 ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อลดต้นทุน/เพิ่มผลผลิต

6.4 กำหนดเป้าหมาย และมาตรฐานการทำงาน

6.5 มีระบบการติดตามประเมินผลเพื่อเปรียบเทียบความคุ้มค่า ในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ

6.6 มีระบบการรายงานผลที่สอดคล้องกับระบบการประเมินผล

6.7 ใช้เทคนิคการบริหารงานแบบใหม่สำหรับบางงาน ที่หน่วยงานไม่ต้องทำเอง เช่น การจ้าง
เหมา รปภ., พนักงานทำความสะอาด เป็นต้น

สรุป

เพื่อให้องค์กรของรัฐและทุกๆ ส่วนนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ให้กว้างขวางและยั่งยืนจำเป็นต้องมีปัจจัยสำคัญหลายๆ ปัจจัยที่นอกเหนือจากความตระหนักของบุคลากรในหน่วยงานและผู้บริหารแล้ว คือ ความต่อเนื่องหรือความยั่งยืนของการเป็นประชาธิปไตยและความมั่นคงของประเทศ (sustainability of democracy and national security) เพราะประชาธิปไตยค่อนข้างเป็นพลวัต เพราะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา และตามการเปลี่ยนแปลงของสังคม และยังมีการอภิปรายกันถึงความหมายที่แท้จริงอยู่อย่างกว้างขวาง แต่มิติที่สำคัญของประชาธิปไตยก็คือการแข่งขัน การมีส่วนร่วม และเสรีภาพในทางการเมือง การเป็นประชาธิปไตยและความยั่งยืนของประชาธิปไตยจึงเป็นสิ่งที่จะทำให้การบริหารจัดการที่ดี หรือธรรมาภิบาลคงอยู่ได้ เนื่องจากทราบได้ที่ไม่เป็นเผด็จการ ประชาชนย่อมมีโอกาสแสดงความคิดเห็น มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย มีการตรวจสอบการดำเนินการของรัฐ ทำให้เกิดความโปร่งใส ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเอกชนตลอดหน่วยงานต่างๆ มีสำนึกรับผิดชอบ ประชาธิปไตยจึงมีข้อดี คือเป็นวิธีส่งเสริมการมีส่วนร่วมของบุคคลกลุ่มต่างๆ เพื่อหาแนวทางแก้ไขความขัดแย้งแทนการใช้ความรุนแรง กระบวนการเป็นประชาธิปไตย นำมาสู่การส่งเสริมสันติวิธีในชาติและระหว่างชาติได้

เอกสารอ้างอิง

- กิจจา บานชื่น. (2558). *ธรรมาภิบาลเทคโนโลยีในองค์กร*. กรุงเทพมหานคร: ซีเอ็ดดูเคชั่น
- โกวิท พวงงาม. (2549). *องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ปรับวิธิตด เพิ่มความสามารถ และพลัง สร้างสรรค์*. กรุงเทพมหานคร: เอกสารเผยแพร่ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- โกวิท พวงงาม. (2555). *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*. (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- พัชร สีโรส และคณะ. (2561). *หลักธรรมาภิบาล : จากแนวคิดสู่การปฏิบัติในสังคมไทย*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2552). *ยุทธศาสตร์การปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: เอ็กสเปอร์เน็ท
- อภิสิทธิ์ หนูนก๊กดี. (2552). *ธรรมาภิบาลในองค์กรภาคประชาคม*. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์. บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.