

แนวทางการสร้างธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

GUIDELINES FOR BUILDING GOOD GOVERNANCE OF LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATION

ณัฏฐมลกันต์ ไชยวิมลศิริ

Nathamokarn Chaiwimon Siri

ไพฑูรย์ มาเมือง

Phaitoon Mamuang

สุนทร ธนศิลป์พิชิต

,Sunait Thanasinlapaphichit

นักวิชาการอิสระ

Lecturer Faculty of Social Sciences Chaiphaphum Buddhist College

Mahachulalongkornrajavidyalaya University

E-mail : phaitoon2513888@gmail.com

วันที่รับบทความ (Received) : 4 กุมภาพันธ์ 2564

วันที่แก้ไขบทความ (Revised) : 28 เมษายน 2564

วันที่ตอบรับบทความ (Accepted) : 29 เมษายน 2564

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้ เป็นการอธิบายถึง หลักธรรมาภิบาลตามหลักบริหารจัดการที่ดีนั้น มีความสำคัญต่อการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานราชการที่เป็นนิติบุคคล เป็นหน่วยงานราชการที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด มีอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหาร มีความเป็นอิสระในการบริหารงานคลัง ภายใต้กฎหมายจัดตั้งและกรอบกฎหมายที่กำหนด ดังนั้น การบริหารงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจึงมีความสำคัญและเป็นสิ่งสำคัญที่ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องยึดเป็นแนวทางบริหารเพื่อให้การบริหารงานท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุด ซึ่งจะทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุดในการบริหารจัดการท้องถิ่น โดยหลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วมและหลักความคุ้มค่า

คำสำคัญ : หลักธรรมาภิบาล, แนวทางสร้างธรรมาภิบาล, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

This article describes that good governance principles according to the principles of good management are important to the administration of government agencies. In particular, the principles of good governance are used in the administration of local government organizations, namely, Provincial Administrative Organization, Municipality, Sub-district Administrative Organization, Bangkok and Pattaya. Since the local government organization is a juristic person that is closest to

the people, free to set management policy and manage treasury under the established laws and legal frameworks, the administration based on the principles of good governance is essential. And it is important for local administrators to adhere to the administrative guidelines in order to ensure efficient local administration for the most benefit to the people. The principles of good governance consist of the rule of law, virtue, transparency, participation, accountability and worthwhileness.

Keywords : principles of good governance, guidelines of governance building, local government organization

บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับว่าเป็นหน่วยงานราชการที่จัดตั้งขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจ เพื่อให้การปกครองตามรูปแบบการปกครองท้องถิ่น เพื่อจัดบริการสาธารณะให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับประโยชน์มากที่สุด เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานราชการที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ย่อมจะรับทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี ดังนั้นกระบวนการบริหารจัดการท้องถิ่น จึงเป็นสิ่งสำคัญที่หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงในการปฏิบัติงาน เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการให้กับประชาชนและแก้ปัญหาให้กับประชาชนในพื้นที่ให้เกิดประสิทธิภาพ

ดังนั้น การบริหารจัดการที่ดี โดยยึดหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานท้องถิ่น จึงเป็นแนวทางการบริหารอันจะนำไปสู่การบริหารจัดการท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนมากที่สุด ผู้เขียนจึงได้เห็นความสำคัญของการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการท้องถิ่นเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการท้องถิ่น และเพื่อเป็นแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดหลักธรรมาภิบาล

ความหมายธรรมาภิบาล

มีนักวิชาการและผู้ให้คำนิยาม “ธรรมาภิบาล” ไว้ดังนี้

คำว่า Government แปลว่า รัฐบาล Govern แปลว่า ปกครอง และ Governance ตลาดหลักทรัพย์ของไทยใช้คำว่า การกำกับดูแลกิจการ คำว่า Good Governance ภาครัฐใช้คำว่า ธรรมรัฐ และ ธรรมาภิบาล ส่วนภาคเอกชนใช้คำว่า บรรษัทภิบาล หรือการกำกับดูแลกิจการที่ดี ดังนั้นธรรมาภิบาล หรือ Good Governance จึงหมายถึง หลักคิดสำหรับการบริหารจัดการที่ดี เช่นในองค์กร หรือในหน่วยราชการ

ไม่มีการฉ้อราษฎร์บังหลวง งานไม่ด้อยประสิทธิภาพ (กฤษฎา อุทัยรัตน์, 2546 อ้างในจำนงค์ นานทองตุม, 2550, น.24)

ธรรมาภิบาล ซึ่งมาจากคำว่า Good Governance แต่จะให้ความหมายไปในทางการบริหารราชการ เพื่อให้แตกต่างจาก บรรษัทภิบาล (Corporate Governance) ว่า ธรรมาภิบาล หมายถึงการบริหารของภาครัฐที่มุ่งความดีงาม และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐ และประชาชนอย่างทั่วถึงและยุติธรรม ธรรมาภิบาลจึงประกอบด้วย การบริหารที่ดีและมีความยุติธรรมทั้งเพื่อรัฐและเพื่อประชาชน (ถนัด เดชทรัพย์, 2550, น.8)

หลักธรรมาภิบาล หมายถึง กระบวนการตัดสินใจ หรือการกำหนดนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะสถาบันสาธารณะที่ดำเนินการเพื่อสาธารณะ (ศรี พงศ์พิศ, 2547 อ้างใน จำนงค์ นาหนองตูม, 2550.น. 24)

ธรรมาภิบาล หมายถึง การปกครองที่ดีโดยใช้กฎเกณฑ์ กติกาที่เหมาะสม ยึดความถูกต้อง เป็นธรรม มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม มีความตระหนักในหน้าที่ และใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งจะทำให้คนอยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุขอันจะเป็นรากฐานทางด้านความมั่นคงของประเทศทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม (จำนงค์ นาหนองตูม, 2550, น. 24)

สรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล เป็นหลักการบริหารจัดการที่เป็นหลักการปกครอง เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี ยึดความถูกต้อง มีคุณธรรม ยึดหลักการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่องค์กร

หลักธรรมาภิบาล

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มีหลักพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี 6 ประการ คือ ธรรมาภิบาล การบริหารจัดการที่ดี เป็นหลักในการนำมาปกครองประเทศให้เกิดความสงบสุขโดยยึดหลักพื้นฐาน 6 ประการ คือ

1. หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักกฎหมาย การกำหนดกฎ กติกา และมีการปฏิบัติตามกฎ กติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัดโดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ ความยุติธรรมของประชาชน

2. หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัย

3. หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกองค์กรให้มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้

4. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และแสดงความคิดเห็น ตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าด้วยวิธีการแสดงความคิดเห็น การตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ การทำประชาพิจารณ์ การร่วมลงประชามติ หรืออื่นๆที่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

5. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบ ต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและการกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตนเอง

6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยการรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และมีการรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น (อัมภาวรงค์ ปาณิกบุตร, ธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี สถาบันพระปกเกล้า ค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th> เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2564

สรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล เป็นหลักการบริหารที่ก่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า

หลักธรรมาภิบาลสากล

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific : UNESCAP ได้ให้นิยามคำว่า ธรรมาภิบาล (Good Governance) ว่ามีองค์ประกอบ 8 ประการ ดังนี้ การมีส่วนร่วม (Participation) นิติธรรม (Rule of Law) ความโปร่งใส (Transparency) การตอบสนอง (Responsiveness) การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรมและไม่ละเลยบุคคลกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดออกไปจากสังคม (Equity and Inclusiveness) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) และภาระรับผิดชอบ (Accountability) ต่อมาในปี ค.ศ. 1997 United Nations Development Programme : UNDP ได้ทบทวนและให้นิยามใหม่ว่าเป็นเรื่องของการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อจัดการกิจการของประเทศชาติบ้านเมือง รวมทั้งยังได้กำหนดคุณลักษณะของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาลซึ่งได้นำเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนามนุษย์เข้ามารวมไว้ด้วย รวม 9 ประการ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วม (Participation) ชายและหญิงทุกคนควรมีสติที่มีเสียงในการตัดสินใจทั้งโดยทางตรงหรือผ่านทางสถาบันตัวแทนอันชอบธรรมของตน ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมที่เปิดกว้างนั้นต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มและการแสดงความคิดเห็น รวมถึงการสามารถเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีเหตุผลในเชิงสร้างสรรค์

2. นิติธรรม (Rule of Law) กรอบตัวบทกฎหมายต้องมีความเป็นธรรม และไม่มีการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิมนุษยชน

3. ความโปร่งใส (Transparency) ต้องอยู่บนพื้นฐานของการไหลเวียนอย่างเสรีของข้อมูลข่าวสาร บุคคลที่มีความสนใจเกี่ยวข้องจะต้องสามารถเข้าถึงสถาบัน กระบวนการ และข้อมูลข่าวสารได้โดยตรง ทั้งนี้การได้รับข้อมูลข่าวสารดังกล่าวนี้ต้องมีความเพียงพอต่อการทำความเข้าใจและการติดตามประเมินสถานการณ์

4. การตอบสนอง (Responsiveness) สถาบันและกระบวนการดำเนินงานต้องพยายามดูแลเอาใจใส่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย

5. การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus-Oriented) มีการประสานความแตกต่างในผลประโยชน์ของฝ่ายต่างๆ เพื่อหาข้อยุติร่วมกันอันจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นนโยบายและกระบวนการขั้นตอนใดๆ ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

6. ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรม (Equity) ชายและหญิงทุกคนต้องมีโอกาสในการปรับปรุงสถานะหรือรักษาระดับชีวิตความเป็นอยู่ของตน

7. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) สถาบันและกระบวนการต้องสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตรงต่อความต้องการ และขณะเดียวกันก็ต้องใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

8. ภาระรับผิดชอบ (Accountability) ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ไม่ว่าจะอยู่ในภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรภาคประชาสังคมก็ตาม ต้องมีภาระรับผิดชอบต่อสาธารณชนทั่วไปและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสถาบันของตน

9. วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Vision) ผู้นำและบรรดาสาธารณชนต้องมีมุมมองที่เปิดกว้างและเล็งการณ์ไกลเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองและการพัฒนามนุษย์ (สังคม) รวมถึงมีจิตสำนึกว่าอะไรคือความต้องการจำเป็นต่อการพัฒนาดังกล่าว ตลอดจนมีความเข้าใจในความ

สลับซับซ้อนของบริบททางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และสังคมซึ่งเป็นสิ่งที่ยู่ในแต่ละประเด็นนั้น (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. ออนไลน์)

สรุปได้ว่า หลักธรรมาภิบาลสากล เป็นหลักการบริหารเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี ประกอบด้วย การมีส่วนร่วม นิติธรรม ความโปร่งใส การตอบสนอง การมุ่งเน้นฉันทามติ ความเสมอภาค ประสิทธิภาพและประสิทธิผล การรับผิดชอบ และวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

เพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ บรรลุผลตามเจตนารมณ์อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล จึงได้มีการกำหนดกติกาใหม่ของการบริหารราชการแผ่นดินขึ้นในรูปแบบของพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารราชการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

ซึ่งในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้มีการขยายความ

และเสนอแนะวิธีการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายไว้ในหมวดต่างๆ ดังกล่าว คือ

หมวด 1 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เป็นการปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบและความปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ โดยมีวิธีการดำเนินการต่างๆ ที่กำหนดไว้เป็นหลักทั่วไปให้ส่วนราชการนำไปเป็นแนวทางในการปรับใช้ เช่น ในการกำหนดภารกิจแต่ละเรื่อง ต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประเทศ ความสงบและความปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนทั่วไป โดยก่อนการดำเนินการจะต้องศึกษาวิเคราะห์ถึงผลดีผลเสีย และวางระบบหรือกลไกการทำงานที่ชัดเจน โปร่งใส ซื่อสัตย์สุจริต สามารถตรวจสอบได้ รวมทั้งรับฟังความคิดเห็นและสำรวจความพึงพอใจของสังคม เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมเสมอ

หมวด 2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ เป็นการมุ่งเน้นผลลัพธ์ที่เกิดจากการปฏิบัติงานที่สอดคล้อง เป็นไปในทางเดียวกันกับภารกิจและวัตถุประสงค์ของแต่ละงาน โดยผลลัพธ์นั้นจะต้องคุ้มค่ากับการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน ได้อย่างชัดเจนในการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ส่วนราชการต้องมีแผนปฏิบัติงานเป็นเครื่องมือ

กำกับการทำงานก่อนเริ่มลงมือทำงาน โดยในแผนปฏิบัติงานดังกล่าว ต้องมีรายละเอียดแสดงขั้นตอน

ระยะเวลาและงบประมาณ เป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ และตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจ อีกทั้ง

ระบบการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติงานนั้น

นอกจากนี้ ยังต้องมีการบริหารราชการ เพื่อให้ภารกิจที่มีความเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน ได้มีการปฏิบัติงานร่วมกันอย่างสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน รวมไปถึงการกำหนดให้ส่วนราชการ พัฒนาความรู้ในหน่วยงานของตน เพื่อให้เป็นองค์การแห่งการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมออีกด้วย

ในหมวดนี้ ยังได้วางระบบการปฏิบัติราชการแนวใหม่ที่สร้างความรับผิดชอบให้ผู้บริหารงาน

โดยการจัดทำความตกลงในการปฏิบัติงาน หรือคำรับรองการปฏิบัติราชการ เพื่อให้การกำกับการปฏิบัติ

ราชการประสบความสำเร็จ และเกิดผลสัมฤทธิ์ของงาน

สาระสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การกำหนดแผนบริหารราชการ โดยกำหนดให้มีการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน 4 ปี ซึ่งเป็นการนำนโยบายของรัฐบาลมาแปลงเป็นแผนที่สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐธรรมนูญและแผนพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ จากนั้นก็ถ่ายทอดออกมาเป็นแผนปฏิบัติราชการแผ่นดิน ทั้งแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี

หมวด 3 การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจภาครัฐ เป็นการกำหนดวิธีการทำงานของส่วนราชการให้มีประสิทธิภาพ และสามารถวัดความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจได้ โดยมีการดำเนินงานที่สำคัญ อาทิ การทำงานที่เน้นหลักความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ หลักความคุ้มค่า สามารถวัดผลได้ ซึ่งจะเป็นข้อมูลสำคัญในการนำมาปรับปรุงวิธีการทำงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อไป หลักความรับผิดชอบ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติราชการของผู้รับผิดชอบในเรื่องต่างๆ

หมวด 4 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงานในหมวดนี้ได้กำหนดหน้าที่ให้ส่วนราชการปฏิบัติ เพื่อลดระยะเวลาในการพิจารณา การสั่งการอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่มีผลโดยตรงต่อประชาชนให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น อาทิ กรกระจ่ายอำนาจการตัดสินใจ โดยมีหลักเกณฑ์การควบคุม ติดตาม และกำกับดูแล การใช้อำนาจ และความรับผิดชอบต่อผู้รับมอบอำนาจและผู้มอบอำนาจ การจัดทำแผนภูมิแสดงขั้นตอนและระยะเวลาการทำงานแสดงให้ประชาชนได้รับรู้และสามารถตรวจสอบได้

ในหมวดนี้ยังได้กล่าวถึง การจัดตั้งศูนย์บริการร่วม โดยการรวบรวมงานบริการต่างๆ ของรัฐมาให้บริการ ณ จุดบริการเดียว เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน และลดระยะเวลาและ

ขั้นตอนในการขอรับบริการต่างๆ

หมวด 5 การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ เป็นการให้ส่วนราชการตรวจสอบหน่วยงานของตน เพื่อปรับปรุงภารกิจให้เหมาะสมกับสภาพการของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป หรือสอดคล้องกับการปฏิบัติตามนโยบายหรือแผนปฏิบัติราชการด้วยวิธีการต่างๆ ได้แก่ การทบทวนภารกิจอยู่เสมอว่าภารกิจใดจำเป็นต้องดำเนินการต่อไป หรือควรปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ยกเลิก ตามความเหมาะสม รวมทั้งการทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงภารกิจ

หมวด 6 การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการที่รวดเร็ว ขณะเดียวกันก็ให้ภาครัฐได้ตรวจสอบความต้องการของประชาชน รับรู้สภาพปัญหา และแก้ไขปัญหาได้ โดยมีวิธีการดำเนินการที่สำคัญๆ เช่น การกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงาน และประกาศให้ประชาชนและข้าราชการได้รับทราบ เพื่อแสดงให้เห็นประสิทธิภาพในการบริหารงานอย่างเป็นระบบ การจัดระบบสารสนเทศ เป็นการส่งเสริมให้ส่วนราชการพัฒนาการให้บริการของตน โดยใช้ระบบเครือข่ายสารสนเทศ เพื่อให้การปฏิบัติราชการมีความสะดวก รวดเร็วยิ่งขึ้น และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น

นอกจากนี้ ยังมีเรื่องของการรับฟังข้อร้องเรียน โดยส่วนราชการต้องจัดระบบรับฟังและจัดการกับข้อร้องเรียนต่างๆ ซึ่งเป็นปัญหาจากการให้บริการและนำมาเป็นข้อมูลในการปรับปรุงการปฏิบัติราชการให้มีความเหมาะสมและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อีกประการหนึ่งที่ได้กำหนดไว้ในหมวดนี้ก็คือ การเปิดเผยข้อมูล โดยส่วนราชการจะต้องเปิดเผยข้อมูลการปฏิบัติ

ราชการ รวมทั้งเรื่องงบประมาณการจ่าย การจัดซื้อจัดจ้าง ให้สาธารณชนรับทราบเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน

หมวด 7 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ เพื่อวัดผลการปฏิบัติราชการ ทั้งในเรื่องผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และเรื่องระดับของคุณภาพและความพึงพอใจ โดยการประเมินผลการปฏิบัติราชการนั้นมีวิธีการต่างๆ ได้แก่ การประเมินผลโดยผู้ประเมินอิสระ เพื่อวัดผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ คุณภาพการให้บริการ ความพึงพอใจของผู้รับบริการและความคุ้มค่าในภารกิจ การประเมินผลประสิทธิภาพในการบังคับบัญชาของแต่ละระดับ และการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการ รวมทั้งการจัดสรรเงินรางวัลเพื่อเป็นบำเหน็จความชอบในการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน และมุ่งให้ส่วนราชการพัฒนาการปฏิบัติราชการให้มีคุณภาพ และเกิดประสิทธิภาพต่อไป (การพัฒนาระบบราชการ ไทย, อ้างใน จานงค์ นาหนองตูม, 2550, น.11-14)

สรุปได้ว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ก็คือ การปฏิบัติราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายหลักประกอบด้วย 1. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน 2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ 3. มีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ 4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินกว่าความจำเป็น 5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ 6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองและ 7. มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ

แนวทางการสร้างธรรมาภิบาล

ได้นักวิชาการกล่าวถึง แนวทางการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาล ไว้ดังนี้

1. หลักนิติธรรม หมายถึง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ใช้ในองค์กรเป็นข้อตกลงร่วมกันและการบังคับใช้ กฎ ระเบียบและข้อบังคับดังกล่าวต้องเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสมาชิกทุกฝ่ายในองค์กร กฎ และข้อบังคับเหล่านั้นต้องนำมาซึ่งความเสมอภาคของสมาชิกในองค์กรรวมทั้งสร้างภาพเอื้อต่อการควบคุมและพัฒนาสังคมด้วย

แนวทางการประยุกต์ใช้

1.1 ให้ความรู้แก่สมาชิกในองค์กร เรื่องกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ สิทธิเสรีภาพ บทบาทและความรับผิดชอบต่อสังคมในองค์กรรวมทั้งขอบเขตในการมีส่วนร่วมในการบริหารแบบประชาธิปไตย

1.2 พัฒนาบุคลากรให้มีจิตสำนึกด้านคุณธรรม จริยธรรม ศีลธรรม เป็นแบบอย่างที่ดีแก่ประชาชนและพัฒนาบุคลากรให้มีคุณภาพมากขึ้น

2. หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนการทำงานให้มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติเป็นพลเมืองดี ถือ ปฏิบัติตามจรรยาบรรณได้แก่ 1) สัจจะ คือ การรักษาความสัตย์ 2) ทมะ คือ การรู้จักข่มใจตนเอง 3) ขันติ คือ การอดทน อดกลั้นและอดออม 4) จาคะ คือ การรู้จักระวางความชั่ว ความทุจริต

แนวทางการดำเนินงานตามหลักคุณธรรม

2.1 สถาบันการศึกษาส่งเสริมการเรียนรู้ปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรม เริ่มจากเยาวชนในและนอกระบบการศึกษาอย่างจริงจัง

2.2 รมรณรงค์ใช้หลักคุณธรรม อย่างกว้างขวางจริงจังโดยเริ่มจากผู้บังคับบัญชา

2.3 รมรณงค์ให้สั้คมร่วมนั้บสนนผู้ปฏิบัติที่มีคุณธรรมที่ถูกรั้งแ้โดยผู้มีอำนาจเหนือกว่ารวมถึ้การยอมรับ เชิดชูเกียรติ การสั้เสริมหรือกระตุ้นในรूपแบบต่า่ ๑

2.4 องค์การระดับต่า่ ๑ มีการจัดกิจกรรมประชาสัมพันธ์ สร้างจิตสำนึกด้วยสื่อประเภตต่า่ ๑

2.5 ทุกหน่วยงานของภาครั้ฐควรมีหลักจริยธรรมของต่นอง หรือจริยธรรมต่ละต่า่ ๑ สาขาวิชาอย่างเป้ดเผย

3. หลักความโป้รงใส หมายถึง การสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในองค์กร โดยปรับปรุงกลไกการทำงานของคนในองค์กรให้โป้รงใส ตรวจสอบได้ เช่น บุคลากรในองค์กรรู้ขั้นตอนวิธีทำงานที่จ้ะตึดต้องานและสามารถตรวจสอบการทำงานได้ ภายในองค์กรต้อมีความโป้รงใส การตัดสินในการบริหารงาน บริหารเงิน บริหารคน และมีการสื่อสารที่ดีภายในองค์กร เช่น มีการกระจายข่าวรายวัน หรือรายสัปดาห์ ให้สมาชิกได้รับทราบควมเคลื่อนไหวขององค์กร

แนวในการสร้างควมโป้รงใสในองค์กร

3.1 สั้รวจควมเห็นชอบของบุคลากรในหน่วยงานในเรื่องควมโป้รงใสที่ต้อการของบุคลากร

3.2 บุคลากรตระหนักในความสำคัญและปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. 2539

3.3 ปรับปรุงระบบเอกสารระบบสารสนเทศให้เป็นระเบียบสะดวกต้อการใช้งานและการสืบค้นของประชาชน

3.4 จัดทำเอกสาร เครื่องมือเกี่ยวกับการให้บริการของส่วนราชการที่เข้าใจง่ายสะดวกต้อการตึดต้อของประชาชน

3.5 มีระบบการประชาสัมพันธ์ภายในและภายนอกองค์กร

3.6 สร้างทัศนคติที่ดีการให้บริการข้อมูลข่าวสารและต้อบต้อสงสัยของประชาชน

4. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเป้ดโอกาสให้ประชาชนหรือบุคคลในองค์กรทุกระดับเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบจากการบริหารงานหรือด้าเนินการต่า่ ๑ ขององค์กรได้ร่วมรับรู้ ร่วมแสดงควมคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ ร่วมสนับสนุน ตึดตามและตรวจสอบการปฏิบัติงานตามสิ่งที่ต่นองได้ร่วมตัดสินใจ

แนวทางการสร้างการมีส่วนร่วม

4.1 องค์การต้อกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจน พร้อมทั้งออกกฎระเบียบ ข้อบังคับกับบุคคลในองค์กรถึ้ปฏิบัติ รวมทั้งพัฒนากลไก ระบบการทำงานและการบริหารจัดการมีประสิทธิภาพ เพื่อเอื้อต้อการสนับสนุน ให้บุคลากรในองค์กรและประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง

4.2 กระจายอำนาจ การบริหารจัดการสู่บุคลากรตามหน้าที่ๆ ได้รับมอบหมาย เพื่อให้บุคลากรสามารถบริหารภารกิจตามบทบาทหน้าที่ตรงตามควมต้อการ

4.3 รมรณงค์และประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างจิตสำนึกให้บุคลากรและประชาชนเห็นคุณค่าและความสำคัญของการมีส่วนร่วม

4.4 จัดทำคู่มือแนวทางการมีส่วนร่วมในงาน/โครงการต่า่ ๑ รวมทั้งให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ เพื่อสร้างควมรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชน ซึ่งจ้ะทำให้การมีส่วนร่วมมีคุณค่ามากขึ้น

4.5 แสดงผลลัพธ์จากการเข้ามามีส่วนร่วมที่เป็นรูปธรรมให้ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนได้รับทราบ พร้อมทั้งมีรางวัลต้อบทแ้เจ้าของควมคิดที่นำไปสู่การปฏิบัติตั้น

4.6 สร้างหลักประกันในความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานขององค์กร

5. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง ความมุ่งมั่นและตั้งใจในการปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ

ให้บรรลุผลสำเร็จสอดคล้องตามกฎ ระเบียบขององค์กร ปฏิบัติงานอย่างมีจิตสำนึกต่อหน้าที่สังคม ประชาชนและประเทศชาติโดยคำนึงถึงประโยชน์ของผู้รับบริการและส่วนรวมเป็นสำคัญ รวมทั้งยอมรับผลที่เกิดจากการปฏิบัติงานดังกล่าวทั้งที่เป็นผลดีและผลเสียหาย ตลอดจนพร้อมแสดงข้อเท็จจริงการประกอบภารกิจต่อสาธารณชน สามารถชี้แจงเหตุผลได้พร้อมรับการตรวจสอบจากสาธารณชน

แนวทางในการดำเนินการตามหลักความรับผิดชอบ

5.1 ผู้บังคับบัญชาเป็นแบบอย่างที่ดีรวมทั้งการสร้างแบบอย่างที่ดีด้วยการยกย่องและส่งเสริมความประพฤติของบุคคลที่เป็นแบบอย่างที่ดี

5.2 สร้างความรับผิดชอบต่อตนเองโดยใช้การมีส่วนร่วมมีระบบการตรวจสอบและการประเมินที่น่าเชื่อถือ

5.3 ส่งเสริมผู้มีความสามารถโดยการให้รางวัลและลงโทษที่เหมาะสมรวมทั้งการจูงใจด้วยค่าตอบแทนและอื่นๆ

6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม รวมทั้งรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้มีความยั่งยืน

แนวทางการดำเนินการตามหลักความคุ้มค่า

6.1 ผู้บริหารระดับสูงต้องให้ความสำคัญ

6.2 ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้สั้นหรือเบ็ดเสร็จในขั้นตอนเดียวเพื่อให้สะดวกและรวดเร็ว

6.3 ปฏิบัติงานอย่างประหยัดทรัพยากร ประหยัดเวลา บรรลุวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม

6.4 กำหนดมาตรฐานการทำงานในหน้าที่และเป้าหมายที่ชัดเจน

6.5 สร้างระบบความคุ้มค่าและรายงานการใช้จ่าย ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับเพื่อตรวจสอบ

6.6 นำเครื่องมือที่ทันสมัยมาใช้ในการทำงาน

6.7 เปิดโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการเสนอแนะวิธีการต่างๆ ที่นำไปสู่ความคุ้มค่า

6.8 รับฟังความคิดเห็นจากบุคลากรภายนอก เพื่อนำมาปรับปรุงการทำงานในองค์กร

6.9 ให้ความสำคัญกับระบบการติดตามประเมินผลและควรประกาศให้ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนทราบเป็นระยะ

6.10 ให้ระบบการประเมินการปฏิบัติงาน (RBM) และใช้การจัดสรรงบประมาณเป็นเครื่องมือในการพิจารณางบประมาณในโครงการ

6.11 จัดสรรงบประมาณตามผลสัมฤทธิ์ของงาน

6.12 ปรับปรุงระเบียบปฏิบัติ ให้สอดคล้องกับหลักความคุ้มค่า

6.13 ให้รางวัลหน่วยงานกลุ่มบุคลากรที่ดำเนินการด้วยวิธีดังกล่าวได้อย่างถูกต้องคุ้มค่า (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546 อ้างใน จำนง นาหนองตูม, 2550, น. 37-42)

แนวทางการสร้างธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากความสำเร็จของหลักธรรมาภิบาล ผู้เขียนจึงได้นำหลักธรรมาภิบาล 6 ด้านมาประยุกต์ใช้เพื่อเป็นแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1.หลักนิติธรรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการส่งเสริมให้ความรู้แก่สมาชิกในองค์กร ในเรื่องกฎหมาย ระเบียบ บทบาทและความรับผิดชอบต่อสังคมในองค์กร

2.หลักคุณธรรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการพัฒนาบุคลากรให้มีจิตสำนึกด้าน คุณธรรม จริยธรรม และเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ประชาชน

3.หลักความโปร่งใส องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการจัดทำเอกสาร เครื่องมือเกี่ยวกับการให้บริการของส่วนราชการที่เข้าใจง่ายสะดวกต่อการติดต่อของประชาชน และเปิดเผยให้กับ ประชาชนทราบ

4.หลักการมีส่วนร่วม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการบริหารงาน เช่น การเข้าร่วมประชุมประชาคมเพื่อเสนอปัญหาและความต้องการ รวมทั้งเปิด โอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นต่อการบริหารงาน

5.หลักความรับผิดชอบต่อตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการส่งเสริมในการสร้างจิตสำนึก ความรับผิดชอบต่อตนเองโดยใช้การมีส่วนร่วมมีระบบการตรวจสอบและการประเมินที่น่าเชื่อถือ

6.หลักความคุ้มค่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรให้ความสำคัญกับระบบการติดตาม ประเมินผล

และควรประกาศให้ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนทราบเป็นระยะ เพื่อร่วมกันตรวจสอบการ บริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทสรุป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ต่อ ประชาชนในพื้นที่ นับได้ว่าเป็นหน่วยงานราชการที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด สามารถรับทราบ ปัญหาและความต้องการของประชาชน ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วม ภายใต้หลักการปกครองท้องถิ่น และหลักการกระจายอำนาจ โดยรัฐบาลกลางได้มอบอำนาจการจัดบริการสาธารณะให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีอำนาจบริหารจัดการตนเอง ภายใต้กรอบกฎหมายที่กำหนด ดังนั้น การ ส่งเสริมให้มีการบริหารจัดการท้องถิ่นโดยยึดหลักธรรมาภิบาลเป็นแนวทางการปฏิบัติงาน ย่อมจะ ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

องค์ความรู้ใหม่

การส่งเสริมใ้ท้องถิ่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในการ ปฏิบัติงาน ย่อมจะเกิดประโยชน์ทั้งต่อองค์กรและประชาชนในพื้นที่ ซึ่งจะสามารถบริหารจัดการ ท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลต่อไป

บรรณานุกรม

จำนงค์ นาหนองตูม. (2550). การนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารของผู้อำนวยการสถานศึกษา ตามความคิดเห็นของข้าราชการครูในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

ขอนแก่น เขต 4. วิทยานิพนธ์ ปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารการศึกษา
มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย

ณัฏ เดชทรัพย์.(2550). การบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลไทยชนะศึกอำเภอทุ่งเสลี่ยม
จังหวัดสุโขทัยตามหลักธรรมาภิบาล. ภาคนิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาการบริหารและพัฒนาประชาคมเมืองและชนบท มหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์
“พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546” (9 ตุลาคม
2546). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 120 ตอนที่ 100 ก, น. 1-16.สถาบันพระปกเกล้า. ธรรมาภิ
บาลและการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th> เมื่อ
วันที่ 26 มกราคม 2564

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. ธรรมาภิบาล สลค. ค้นจาก www.socgg.soc.go.th ค้นเมื่อ 26
มกราคม 2564