

การบริหารหลักธรรมาภิบาลในหน่วยงานภาครัฐ

The Good Governance Principles to Public Management

กรกนก เจริญทอง¹
Kornkanok Rianthong

บทคัดย่อ

ธรรมาภิบาลเป็นหลักการบริหารการปกครองที่มุ่งประโยชน์สูงสุดของประชาชนและประเทศชาติโดยยึดหลักเหตุผลและความเป็นธรรม ธรรมาภิบาลเป็นทั้งหลักการและแนวทางสาเหตุสำคัญของปัญหาในการบริหารงานภาครัฐ คือ การพัฒนาประเทศไม่สามารถเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้เกิดจากการคอร์รัปชันของผู้ปกครองและเจ้าหน้าที่รัฐ การไม่ยึดกฎหมายเป็นหลักในการปกครอง ประสิทธิภาพในการบริหารงานและการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนหลักธรรมาภิบาลมี 6 องค์ประกอบ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ซึ่งประกอบด้วยหลักสำคัญ 6 ประการคือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความ โปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักสำนึกรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า นอกจากนี้แล้วยังทำให้ บุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้อง ศรัทธาและเชื่อมั่นในองค์กรนั้น ๆ อันจะทำให้เกิดการพัฒนายอย่างต่อเนื่อง ให้ยึดหลักธรรมาภิบาลเป็นการบริหารงานของภาครัฐในทุก ๆ ด้านโดยชอบธรรมและมีประสิทธิภาพ โดยเน้นการใช้กระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกส่วนของสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ เอกชน ประชาชน อย่างจริงจังและต่อเนื่อง

คำสำคัญ:หลักธรรมาภิบาล, การบริหาร

Abstract

Governance and public administration, new era, Thailand, such as ways to build good governance of the local governments. Corporate governance is the management principle of the benefit of the people and the nation based on reason and justice, good governance is the principle. and guidelines the causes of the problems in public administration is the developing. good governance it consists of 6 principles: rule of law, virtue, transparency, and participation. Responsibility and the value principle In addition, it also makes related third parties faith and

Received: 2022-06-10 Revised: 2022-09-17 Accepted: 2022-09-18

¹สำนักวิจัยและนวัตกรรม มูลนิธิแสงสว่างวิชาการ อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
Research and Innovation Office Academic Light Foundation Phra Nakhon Si Ayutthaya District
Phra Nakhon Si Ayutthaya Province. Corresponding Author e-mail: aphinant.jais@gmail.com

confidence in the organization that will lead to continuous development such as a transparent organization. Would gain the trust in doing business a transparent government accountable naturally builds confidence among investors and the public as well as having a positive effect on the stability of the government and the progress of the country. Public sector executives or high - ranking government officials would reflect the high level of governance of that society or state.

Keywords: Good Governance, public Management

1. ความนำ

ปัจจุบันประชาชนเริ่มมีความสนใจตื่นตัวเกี่ยวกับธรรมาภิบาลยิ่งขึ้นและเป็นที่เชื่อกันว่าหากประเทศไทย มีการนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้กับการปฏิบัติงานในภาครัฐภาคเอกชนและภาคประชาชนแล้วจะทำให้ประเทศมีการพัฒนาไปในทิศทางที่ดีและเกิดความเป็นธรรมในสังคม เศรษฐกิจและการเมืองธรรมาภิบาลจึงเป็นมิติของกระบวนทัศน์ใหม่ในการบริหารงานภาครัฐโดยเน้นบทบาทของผู้บริหารงานภาครัฐจัดบริการให้มีคุณภาพสูงตามที่ประชาชนต้องการสนับสนุนให้เกิดความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่ละระดับมากขึ้นมีการบริหารงานอย่างโปร่งใสคือการตรวจสอบได้และอธิบายได้ทุกขั้นตอนต้องมีผู้รับผิดชอบ (ไชยวัฒน์คำชูและคณะ, 2545)

การบริหารงานของภาครัฐทั่วโลกจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงในหลาย ๆ ด้าน เช่น การผลักดันให้เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานมากขึ้น การผลักดันให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการบริหารงาน รวมถึงมีการนำเอามาตรฐานทางการบริหารศีลธรรม และจริยธรรม เข้ามาใช้ในการทำงานของภาครัฐ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ทำให้เกิดผลกระทบต่อประเทศต่าง ๆ รวมถึงประเทศไทย จนต้องมีการปฏิรูประบบราชการเพื่อสร้างให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพเพิ่มสูงขึ้น อันนำไปสู่การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีคุณภาพ ในปัจจุบันสภาพการณ์ของประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ทั้งในด้านเศรษฐกิจสังคม และการเมือง ซึ่งส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อวิถีชีวิตของประชาชนอย่างกว้างขวาง. (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2559)

จุดหมายปลายทางการบริหารก็เพื่อประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง การบริหารงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากิจการกรมต่าง ๆ ไม่เพียงแต่ในเชิงเป้าประสงค์เท่านั้น แต่ยังรวมถึงการพัฒนาการบริหารหรือการปรับปรุงการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐให้มีประสิทธิภาพหรือมีขีดความสามารถสูง การบริหารจัดการแบบบูรณาการที่คำนึงถึงเป้าหมายและความต้องการของประชาชนการประสานงานระหว่างทุกส่วนที่เกี่ยวข้องจะช่วยให้การนำไปสู่ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ภายใต้การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนอย่างมี เอกภาพอันจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนโดยรวมต่อไป. (กิตติวิธี เลเชกุล, 2561)

ดังนั้นธรรมาภิบาลเป็นหลักการบริหารการปกครองที่มุ่งประโยชน์สูงสุดของประชาชนและประเทศชาติโดยยึดหลักเหตุผลและความเป็นธรรมกล่าวอีกแง่หนึ่งธรรมาภิบาลเป็นทั้งหลักการและแนวทาง สำหรับการปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักการที่กำหนดสาเหตุสำคัญของปัญหาที่เกิดขึ้นกับกลุ่มประเทศในภูมิภาคหรือภาครัฐ คือปัญหาของการพัฒนาประเทศที่ทำให้ไม่สามารถเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้เกิดจากการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่ยึดกฎหมายเป็นหลักในการปกครอง การขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานราชการมีส่วนร่วมของประชาชน (ปธาน สุวรรณมงคล, 2559)

แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลจึงมีบทบาทอย่างมากต่อหน่วยงานภายในประเทศทั้งภาครัฐและเอกชนมีการนำแนวคิดไปปรับใช้กับหน่วยงานอย่างเห็นได้ชัดมีการปรับลดขนาดของหน่วยงาน ปรับปรุงการบริหารให้มีคุณภาพ มีการบริการสาธารณะต่าง ๆ เป็นที่พึงพอใจของประชาชนหลักธรรมาภิบาล มีกำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งกำหนดโครงการเพื่อปรับปรุงงานในความรับผิดชอบให้สอดคล้องกับธรรมาภิบาล (พิสมัย หมกทอง, 2558)

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ 6 ประการคือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรมหลักความโปร่งใสหลักการมีส่วนร่วมหลักความรับผิดชอบต่อสังคมและหลักความคุ้มค่า “หลักธรรมาภิบาล” หรืออาจเรียกได้ว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหลักธรรมรัฐซึ่งเรารู้จักกันในนาม “Good Governance” ซึ่งหมายถึงการปกครองที่เป็นธรรมไม่ใช่แนวความคิดใหม่ที่เกิดขึ้นในสังคม แต่เป็นการสะสมความรู้ที่เป็นวัฒนธรรมในการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมของมวลมนุษย์ซึ่งเป็นหลักการเพื่อการอยู่ร่วมกันในบ้านเมืองและสังคมอย่างมีความสงบสุขสามารถประสานประโยชน์และคลี่คลายปัญหาข้อขัดแย้งโดยสันติวิธีและพัฒนาสังคมให้มีความยั่งยืน (พระปิยะวัฒน์ ปิยสีโล, 2557)

ด้วยเหตุนี้ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจทำการศึกษาหลักธรรมาภิบาลกับการบริหารงานภาครัฐ เพื่อเป็นข้อมูลเสนอไปยังผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐให้สามารถนำข้อมูลไปปรับใช้และกำหนดกรอบแนวทางวิธีการที่จะแก้ไขปัญหาต่างๆให้สอดคล้องกับภาวะวิกฤตดังกล่าวโดยการนำหลักการบริหารราชการมาเป็นเครื่องมือในการบริหารงานในหน่วยงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและเกิดความสงบสุขของบ้านเมืองต่อไป

2. สาระสำคัญเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

การบริหารงานภาครัฐ ได้อธิบายความหมายว่า การบริหารรัฐกิจหรือการบริหารจัดการภาครัฐเป็นเรื่องของการที่รัฐบาลไม่ควรบริหารงานในลักษณะองค์กรธุรกิจ แต่เป็นการบริหารงานด้วยการยึดหลักประชาธิปไตย หลายประเทศในโลกกำลังดำเนินการอยู่บนพื้นฐานของหลักการนี้ และมีการยอมรับใน แนวทางการทำงานที่ยึดหลักประชาธิปไตยมากขึ้น มีการให้ความสำคัญกับเรื่องต่าง ๆ หลายเรื่อง เช่นความสนใจของสาธารณชน กระบวนการบริหารหรือการปกครอง และ

การเป็นพลเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ข้าราชการมีการเรียนรู้ เสริมสร้างทักษะใหม่ในการพัฒนาโยบายและปฏิบัติตามนโยบาย มีการรับรู้ มีการเคารพและยอมรับศักดิ์ศรีของการเป็นพลเมืองมากขึ้น

โดยปกติข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะรู้สึกว่าคุณค่ามากขึ้น เมื่อมีการเพิ่มหรือขยายการให้บริการของตนและมีการติดต่อกับประชาชนมากขึ้น ผู้บริหารจะรู้สึกว่าคุณค่าได้ประโยชน์จากการรับฟังประชาชนมากขึ้น และจากการบริการมากกว่าการกำกับดูแลเท่านั้น ประชาชนและข้าราชการจึงทำงานร่วมกัน และระบอบปัญหาและแนวทางแก้ไขร่วมกันด้วย ทศนคติที่กล่าวมาแล้วเหล่านี้เป็นสิ่งที่กำลังเกิดขึ้น อย่างไรก็ตามเนื่องจากปัญหาในการบริหารงานมีความซับซ้อน และทรัพยากรมีจำนวนจำกัด ทั้งยังมีสาธารณชนคอยวิพากษ์การทำงานของข้าราชการอยู่เสมอ หน่วยงานราชการควรจะดำเนินการอย่างไร คำตอบ ในเรื่องนี้อาจไม่ยากแต่การยอมรับที่จะทำงานเพื่อบริการสาธารณะอาจจะเป็ปัจจัยที่ช่วยทำให้การทำงานประสบความสำเร็จได้ สิ่งที่ยังขาดอยู่คือหลักการที่จะแสดงถึงผลของ การมีค่านิยมของการให้บริการสาธารณะ ที่ผ่านมาก็มีการเคลื่อนไหวเพื่อปรับปรุง เปลี่ยนแปลงการทำงานของหน่วยงานราชการอยู่มาก เช่น เรื่องของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ การทบทวนการทำงาน การบริหารที่มุ่งผลลัพธ์ และการบริหารคุณภาพ เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามในการบริหารรัฐกิจสิ่งที่จะต้องคำนึงที่สุดก็คือการบริการประชาชน การบริหารรัฐกิจแบบเดิม ๆ เป็นเรื่องที่รัฐบาลให้ความสนใจอยู่ที่การให้บริการโดยผ่านหน่วยงานของรัฐ มีการกำหนดนโยบายสาธารณะ มีการบริหารงาน และมีการปฏิบัติ ตามนโยบาย ที่อาจมีเรื่องทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง และนักบริหารรัฐกิจจะเป็นเพียง ผู้มีบทบาทในการปฏิบัติตามนโยบายเสียมากกว่า ผู้บริหารจะรับผิดชอบต่อนักการเมือง ที่ถูกเลือกเข้ามาตามวิถีประชาธิปไตยมากกว่า รับผิดชอบต่อประชาชน มีเรื่องของ การรายงานตามลำดับชั้นในการทำงานตามแผนงาน และโครงการต่าง ๆ มีการควบคุมโดยผู้บริหารระดับสูง ๆ ต่อไป ค่านิยมสาธารณะจะเป็นเรื่องของประสิทธิภาพและการมีเหตุผล องค์กรจะดำเนินการไปด้วยระบบปิดเพื่อให้มีประสิทธิภาพสูงสุด การเข้ามามีส่วนร่วม ของประชาชนมีจำกัด บทบาทของนักบริหารจึงเป็นเพียงการวางแผน จัดองค์กร การจัดหาบุคคลากร การสั่งการ การประสานงาน การรายงาน และการทำงบประมาณ ซึ่งสิ่งที่กล่าวมานี้ล้วนเป็นสิ่งที่ผู้บริหารในองค์กรของรัฐต่างดำเนินการกันอยู่เป็นปกติ เมื่อพิจารณาหลักการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ที่กล่าวมาแล้วจะพบว่าประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญ เป็นหัวใจของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่นี้ เพราะประชาชนมีฐานะของการเป็นพลเมือง และการเป็นหุ้นส่วนในการดำเนินกิจกรรมเป็นสิ่งสำคัญ เมื่อเป็นพลเมืองและหุ้นส่วน การปรึกษาหารือ การเปิดเผยข้อมูล การมีส่วนร่วม การทำงานอย่างโปร่งใส การทำงานที่มีหลักการ การยึดหลักนิติธรรมจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จัดเป็นคัมภีร์สำคัญของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ที่ครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ทั้งหมด โดยพิจารณาได้จากการมีเจตนารมณ์ที่มุ่งส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีของการเป็นมนุษย์ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การตรวจสอบอำนาจรัฐ การสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่และส่งเสริมการกระจายอำนาจเป็นสำคัญ ทั้งนี้จึงกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้นอกจากมุ่งก่อให้เกิดการปฏิรูปทางการเมืองแล้วยังมุ่งให้

เกิดการปฏิรูปทางการบริหารราชการแผ่นดินโดยยึดหลักการบริหารแนวใหม่อีกด้วย อนึ่งหลักการการบริหารแนวใหม่ที่กำลังเป็นกระแสอยู่ในขณะนี้คือ การบริหารจัดการที่ดี หรือธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งองค์กรภาครัฐและเอกชนให้ความสนใจ และพยายามที่จะนำมาใช้เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ของการทำงานที่ดีที่สุด โดยอยู่บนพื้นฐานของการมีหลักการดังกล่าว (ถวิลวดี บุรีกุล, 2563)

ธรรมาภิบาลกับการบริหารงานภาครัฐ การบริหารภาครัฐด้วยหลักธรรมาภิบาลเป็นข้อเสนอสำคัญในทางรัฐประศาสนศาสตร์ สืบเนื่องจากกระแสปฏิรูประบอบราชการในหลายประเทศ ธรรมาภิบาลในการบริหารงานภาครัฐ เน้นการปฏิรูปวัฒนธรรมการทำงานในระบอบราชการ ด้วยการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์และค่านิยมในการปฏิบัติงานของข้าราชการในองค์การภาครัฐ การบริหารโดยวัดผลลัพธ์การปฏิบัติ และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการยอมรับของพลเมืองในเรื่องของหน้าที่การรับผิดชอบรายงาน ต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง และการปฏิบัติตามข้อตกลง องค์การภาครัฐ เช่นเดียวกับ องค์การภาคเอกชนที่ดำเนินการด้วยหลักธรรมาภิบาลที่ดี เนื่องจากองค์การภาครัฐและองค์การภาคเอกชนต้องเผชิญกับสถานการณ์ทางเลือกในแต่ละวันอยู่ตลอดเวลา รวมถึงความลำบากในการตัดสินใจเมื่อถูกระเบียบกำหนดให้ข้าราชการต้องปฏิบัติอย่างหนึ่ง แต่ความเห็นอกเห็นใจทำให้ข้าราชการเลือกปฏิบัติอีกอย่างหนึ่ง หรืออาจเป็นสถานการณ์ที่นโยบายของหน่วยงานนั้นขัดจริยธรรม ในส่วนของเอกชนก็มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ซึ่งมีการเรียกว่า เป็น corporate governance หรือ บรรษัท ภิบาล เป็นการสร้าง หลักของการเติบโตของบริษัท เพื่อความอยู่รอดในโลกของการแข่งขัน ซึ่งต้องมีแนวปฏิบัติสำหรับบุคคลากร เช่น ความโปร่งใส ความซื่อสัตย์ ความรับผิดชอบ และแข่งขันได้ เป็นต้น การมีบรรษัทภิบาลเป็นการดำเนินการไปด้วยหลักธรรมที่ถูกต้อง เพื่อเสริมศักยภาพในการแข่งขัน และเพิ่มประสิทธิภาพ การมีการจัดการที่ดี ช่วยให้ระบบถ่วงดุลที่เกิดขึ้นในองค์การดีขึ้น ระบบตรวจสอบจะทำได้ดีด้วย เป็นการให้หลักการอยู่ร่วมกันอย่างสมดุล ให้สิ่งที่ไม่ดีถูกขจัด คงไว้แต่สิ่งที่ดี ตามหลักธรรมะของพระพุทธเจ้าคือ “มัชฌมาปฏิปทา” ด้วยเหตุนี้ การบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่จึงเสนอให้เน้นการบริหารจัดการวัฒนธรรมของหน่วยงานภาครัฐโดยอาศัยความไว้วางใจสาธารณะ และเสนอให้ผู้บริหารและข้าราชการที่มีหลักการร่วมกันสร้างวัฒนธรรมแห่งความไว้วางใจขึ้นแทนที่วัฒนธรรมในการใช้อำนาจควบคุม โดยลดขั้นตอนบังคับบัญชาลง การจัดการภาครัฐมุ่งเน้นไปที่การมีส่วนร่วมของพลเมืองและแนวทางธรรมาภิบาลมากขึ้นทุกขณะ การสร้างวัฒนธรรมความไว้วางใจให้เกิดขึ้น ในการดำเนินการขององค์การทุกประเภท เนื่องจากความไว้วางใจเป็นปัจจัยสำคัญ ที่จะเปลี่ยนแปลงทุกสิ่งทุกอย่างได้ และทำให้รัฐบาลสามารถสร้างความเชื่อถือต่อผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกรัฐได้ นอกจากนี้

ธรรมาภิบาลในการจัดการภาครัฐ จากข้อเสนอของนักวิชาการด้าน รัฐประศาสนศาสตร์คนสำคัญคือ Rhodes มีคุณลักษณะสำคัญทั้งหมด (Rhodes, R. A. W., 1997) ได้แก่

1) การลดอำนาจความเป็นรัฐลง (Minimal State) โดยให้องค์การภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการผลิตสินค้าหรือบริการสาธารณะแทนรัฐ หรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับรัฐ อาทิ การแปรรูป

กิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน (privatization) ส่งผลให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในการบริหารและการปฏิบัติ และทำให้จำนวนของผู้ปฏิบัติงานภาครัฐลดลง

2) การมีคุณสมบัติของบรรษัทภิบาล (Corporate Governance) การนำแนวคิด บรรษัทภิบาลที่เน้นการควบคุมและตรวจสอบบรรษัทมาใช้ในภาครัฐเพราะต้องการเพิ่ม ประสิทธิภาพของภาครัฐให้แข่งขันได้อย่างมีคุณภาพและรับผิดชอบต่อสังคมเช่น ภาคเอกชน

3) การใช้แนวทางของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เป็นการนำเอาเทคนิคการบริหารจัดการในภาคเอกชนมาใช้ในภาครัฐ เช่น ตัวชี้วัดผลการ ปฏิบัติงาน การบริหารที่เน้นผลลัพธ์ การทำบัญชีงบประมาณแบบมุ่งผล การปฏิบัติ และการใช้แรงจูงใจทางการตลาดในการบริการสาธารณะ เช่น การจัดจ้างบุคคลภายนอกมาทำการแทน (Outsource) หรือการให้ทางเลือกเพิ่มขึ้นแก่ประชาชนในการมาใช้บริการสาธารณะ

4) การมีธรรมาภิบาลที่ดี (Good Governance) การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นความหมายและแนวทางปฏิบัติที่กำหนดโดยองค์การระหว่างประเทศ เพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนาที่ประสบปัญหาและมารับความช่วยเหลือถือปฏิบัติ เช่น ธนาคารโลก หรือ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ

5) การอาศัยระบบการติดต่อและควบคุมทางสังคม (Socio - Cybernetic system) การนำแนวคิดนี้มาใช้เป็นหลักธรรมาภิบาลในความหมายที่เห็นว่า ในสังคมหรือ รัฐหนึ่ง ๆ มีพลเมืองซึ่งเป็นตัวแสดงจำนวนมากจากหลายภาคส่วน ที่สามารถมีส่วนร่วมและช่วยในการบริหารจัดการภาครัฐได้ โดยมีเป้าหมายสาธารณะร่วมกัน

6) การอาศัยเครือข่ายการจัดการด้วยตนเอง (Self - Organizing Network) ธรรมาภิบาลคือเครือข่ายระหว่างรัฐ ภาคเอกชน และประชาชน เพื่อให้การบริการสาธารณะและการจัดการภาครัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้น และธรรมาภิบาล เป็นการปรับปรุงโครงสร้างในการแก้ไขปัญหาด้วยการยินยอมให้ตัวแสดงต่างๆได้เข้ามามีปฏิสัมพันธ์ในการบริหารจัดการภาครัฐ

สรุปได้ว่า การบริหารจัดการภาครัฐเสนอให้ผู้บริหารและข้าราชการที่มีหลักการร่วมกัน สร้างวัฒนธรรมแห่งความไว้วางใจขึ้นแทนที่วัฒนธรรมในการใช้อำนาจควบคุม การจัดการภาครัฐมุ่งเน้นไปที่การมีส่วนร่วมของพลเมืองและแนวทางธรรมาภิบาลมากขึ้น ธรรมาภิบาลในการจัดการภาครัฐ มีคุณลักษณะสำคัญคือ การลดอำนาจความเป็นรัฐลงการมีคุณสมบัติของบรรษัทภิบาล การใช้แนวทางของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ การมีธรรมาภิบาลที่ดี การอาศัยระบบการติดต่อและควบคุมทางสังคม การอาศัยเครือข่ายการจัดการด้วยตนเอง

ความสำคัญของธรรมาภิบาลต่อการบริหารงานภาครัฐ

ธรรมาภิบาลมีความสำคัญต่อการบริหารภาครัฐในหลายมิติ ดังนี้ (ปธาน สุวรรณมงคล, 2558)

1. ช่วยส่งเสริมให้บุคลากรในภาครัฐมีเป้าหมายอยู่ที่การยึดประโยชน์สุขของประชาชนและประเทศชาติ ให้มีความสำคัญกับประสิทธิภาพในการบริหารภาครัฐอย่างจริงจังมากขึ้นโดยมีการปรับปรุงกระบวนการทำงานให้ มีความรวดเร็ว และประหยัดทั้งเวลาและงบประมาณมีความคุ้มค่ามากขึ้นซึ่งวัดได้จากความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ

2. ช่วยส่งเสริมให้บุคลากรภาครัฐให้ความสำคัญกับผลสำเร็จหรือผลงานมากกว่าการทำให้เสร็จ เหมือนเช่นที่ผ่านมาในอดีตการให้ความสำคัญกับผลสำเร็จหรือผลงาน ทำให้มีความคุ้มค่ามากขึ้นโดยมีการประเมินผลการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น มีตัวชี้วัด ที่ถูกกำหนดไว้ก่อนการปฏิบัติงานซึ่งสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ และพันธกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความพึงพอใจของประชาชนนับเป็นตัวประเมินผลที่สำคัญ

3. ช่วยให้ระบบการบริหารภาครัฐมีความโปร่งใสตรวจสอบได้มากขึ้นโดยมีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบของภาครัฐให้รัดกุมและเปิดเผยต่อสาธารณะให้รับรู้ กันทั่วไปเช่น การมีกฎหมายเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของภาครัฐ การมีกฎหมายเกี่ยวกับการห้ามฮั้วประมูลงานของภาครัฐ เป็นต้น รวมถึงมีองค์การอิสระในการกำกับ ตรวจสอบการปฏิบัติงานของภาครัฐ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

ธรรมาภิบาล เป็นหลักการบริหารจัดการที่ดีเป็นต้นแบบของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม โดยการกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐ โดยมีความหมายไว้ดังรายละเอียดนี้

ธนาคารโลก (World Bank) กล่าวถึง ธรรมาภิบาลว่า เป็นการบริหารประเทศที่มีนโยบายที่เป็นไปอย่างเปิดเผยและสามารถเกิดความสำเร็จได้ กลไกการบริหารของรัฐบาล มีความน่าเชื่อถือ มีประชาสังคมที่เข้มแข็ง มีส่วนร่วมในกิจการของภาครัฐและทุกนโยบาย อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย (Pierre, I., 2000)

องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) กล่าวถึง ธรรมาภิบาลว่า การบริหารจัดการที่ดีเป็นต้นแบบของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม โดยการกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและเสริมสร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนสามารถพึ่งพาตนเองได้และมีความยุติธรรมทางสังคม (บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี, 2554)

สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย กล่าวว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารจัดการที่ดี ซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชน ธรรมาภิบาลนี้ เป็นหลักการที่นำมาใช้บริหารงาน ในปัจจุบันอย่างแพร่หลาย เนื่องจากช่วยสร้างสรรค์ และส่งเสริมองค์กรให้มีศักยภาพและประสิทธิภาพ อาทิ พนักงานต่างทำงานอย่าง ซื่อสัตย์สุจริตและขยันหมั่นเพียร ทำให้ผลประกอบการขององค์กรธุรกิจนั้นขยายตัว นอกจากนี้แล้วยังทำให้บุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องศรัทธา และเชื่อมั่นในองค์กรนั้น ๆ อันทำให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เช่น องค์กรที่โปร่งใส ย่อมได้รับความไว้วางใจในการร่วมทำ

ธุรกิจ รัฐบาลที่โปร่งใสตรวจสอบได้ ย่อมสร้างความเชื่อมั่นให้นักลงทุน และประชาชน ตลอดจนส่งผลดีต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและ ความเจริญก้าวหน้าของประเทศ เป็นต้น (สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย, 2557)

ธีรยุทธ บุญมี กล่าวว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง กระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ สังคม เอกชนและภาคประชาชน ในการที่จะทำให้การบริหารการจัดการ และการประกอบประเทศดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ยุติธรรม มีคุณธรรม และตรวจสอบได้ (ธีรยุทธ บุญมี, 2551)

องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาล ระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีองค์ประกอบ 6 หลัก ดังต่อไปนี้ (แสงชัย อภิชาติธนพัฒน์, 2559)

1. หลักนิติธรรม (The Rule of Law) คือ การปกครองโดยยึดหลักกฎหมาย เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ประชาชน ทั้งในเรื่องสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สิน การแสดงออก การดำรงชีพ เป็นต้น ซึ่งถือเป็นหนึ่งในบรรดาสิทธิขั้นพื้นฐานทั้งหมดของปัจเจกบุคคลและโดยหลักการนี้ ผู้ปกครองไม่สามารถใช้อำนาจใด ๆ อันละเมิดต่อกฎหมายกระทำต่อประชาชนได้

2. หลักคุณธรรม (Morality) คือ การยึดมั่นในเรื่องความถูกต้อง ดีงาม การส่งเสริมให้มีจริยธรรมและคุณธรรมผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง และมาตรการลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่ขาดจริยธรรมและคุณธรรม

3. หลักความโปร่งใส (Accountability) คือ การปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์การให้มีความโปร่งใส เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และมีกระบวนการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและตรวจสอบความถูกต้องได้

4. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชน มีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นต่อการตัดสินใจขององค์การ คุ้มครองสิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐ และการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

5. หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) คือ การสำนึกในความรับผิดชอบต่อสาธารณะ และเคารพความคิดเห็นที่แตกต่าง

6. หลักความคุ้มค่า (Cost – effectiveness or Economy) คือ การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

สรุปได้ว่า องค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาล ประกอบด้วย หลักนิติธรรม (The Rule of Law) หลักคุณธรรม (Morality) หลักความโปร่งใส (Accountability) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) และหลักความคุ้มค่า (Cost – effectiveness or Economy) การบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมภาคประชาชนสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขมีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นส่วนเสริมสร้างความเข้มแข็งขึ้น

พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ประธานองคมนตรีและรัฐบุรุษ (2558) กล่าวปาฐกถาพิเศษ เรื่องจริยธรรมของการบริหารภาครัฐเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2558 ที่สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) ในการจัดงานครบรอบ 50 ปีคณะรัฐประศาสนศาสตร์กล่าวว่า การบริหาร ต้องพูดถึงผู้บริหาร เพราะเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงกัน บางกรณีเป็นเรื่องเดียวกัน จริยธรรมของการบริหาร ภาครัฐจะไม่มีทางเกิดผลสำเร็จได้ถ้าผู้บริหารไม่มีจริยธรรม การใช้จริยธรรมและคุณธรรมในการ บริหารงานภาครัฐและภาคเอกชน ผู้บริหารจะต้องมีจิตสำนึกที่จะนำ สิ่งที่ดีไปใช้และขจัด สิ่งที่ไม่ดี ให้หมดไป สิ่งเหล่านี้คือ

1. ความซื่อสัตย์เป็นจริยธรรมทั้งของการบริหารภาครัฐและภาคเอกชนของผู้บริหารความซื่อสัตย์ไม่ได้ หมายถึงการประพฤติปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น แต่ต้องตามจริยธรรมและศีลธรรมด้วย

2. กฎหมาย เป็นที่ยอมรับกันว่ากฎหมายไม่สามารถอุดช่องโหว่การบริหารที่ผู้บริหารจะแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายวางมาตรฐานขั้นต่ำ ของการประพฤติมิชอบไว้เท่านั้น แต่มาตรฐานทางจริยธรรมในเรื่องของการประพฤติชอบและความซื่อสัตย์ นั้นสูงกว่ากฎหมาย

3. ความเป็นธรรม บอกยากกว่าความเป็นธรรมคืออะไร บ้างว่าความเป็นธรรมอยู่ที่จิตสำนึกของผู้บริหาร ก็ไม่น่าจะถูกนักเพราะผู้บริหารลำเอียงได้ถ้าคนส่วนใหญ่ได้ประโยชน์สูงสุดถือว่า เป็นธรรม

4. ประสิทธิภาพเป็นเรื่องเข้าใจง่ายและจริยธรรมของการบริหารที่ถกเถียงกันเกี่ยวกับเรื่องนั้น คือ ในตัวประสิทธิภาพเองอาจไม่สอดคล้องกับจริยธรรมกรณีนี้ จริยธรรมมีความสำคัญ มากเราสามารถ หาหนทางที่จะให้ประสิทธิภาพไปด้วยกันได้กับจริยธรรมไม่ว่าจะเป็นเรื่องความซื่อสัตย์ ความโปร่งใส หรือความเป็นธรรม

5. ความโปร่งใส เป็นเรื่องเข้าใจง่ายและเป็นจริยธรรมของการบริหารเช่นเดียวกัน ปัจจุบันมีการเรียกร้องหาความโปร่งใสกันมาก เพื่อให้ประชาชนตรวจสอบการบริหารภาครัฐได้เรามีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร บัญญัติให้รัฐเปิดเผยข้อมูลอันเป็นสาธารณประโยชน์แก่ประชาชน การหลีกเลี่ยงไม่เปิดเผยข้อมูลถือได้ว่าขัดจริยธรรม

6. ความมั่นคงของรัฐเราใช้จริยธรรมในการบริหารงานเพื่อผลประโยชน์ของรัฐความมั่นคงของรัฐคือผลประโยชน์ของรัฐอย่างหนึ่งการใช้จริยธรรมการบริหารความมั่นคงอาจกระทบสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน จึงหาความสมดุลให้ได้

7. ค่านิยมของคนไทยส่วนใหญ่ยังเชื่อว่าความร่ำรวยสร้างชื่อเสียง เกียรติยศ และฐานะได้ จึงมีคนจำนวนไม่น้อยรีบสร้างความร่ำรวยโดยไม่แยแสต่อจริยธรรม สิ่งที่คิดว่ามีในตำราคือ ความรัก มีคำกล่าวว่าความรักเป็นสิ่งที่ศักดิ์สิทธิ์เป็นความปรารถนาเป็นความห่วงหาอาทรใครก็ตาม ที่มีความรักย่อมมุ่งพยายามที่จะให้สิ่งที่เรารักมีความสุข มีความเจริญ มีความมั่นคง

หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารภาครัฐ ปัจจุบันประเทศไทยยังคงให้ความสำคัญกับการปฏิรูปประเทศให้ปราศจากการทุจริตคอร์รัปชันทั้งจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชนโดยคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาลซึ่งเป็นการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมรัฐภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขมีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นส่วนเสริมสร้างความเข้มแข็งหรือสร้างความภูมิคุ้มกันให้แก่ประเทศสาเหตุที่มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐหรือมาใช้ในการปฏิบัติงานของราชการภาครัฐมีหลายสาเหตุเช่นภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจของประเทศ การทุจริตการไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนการทำงานต่างคนต่างทำยัถกฏระเบียบเป็นหลักขาดการยึดหยุ่นประชาชนขาดศรัทธาต่อข้าราชการและต่อหน่วยงานภาครัฐนอกจากนี้ยังมีสาเหตุสำคัญคือมีการแทรกแซงทางการเมืองเกิดขึ้นซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติว่า “บุคคลผู้เป็นข้าราชการหน่วยงานของรัฐลูกจ้างของหน่วยงานราชการหน่วยงานของรัฐรัฐวิสาหกิจหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวมอนุวยความสะดวกรวมไปถึงการให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” สอดคล้องกับงานวิจัยดังนี้

งานวิจัยของ เตือนใจ ฤทธิจักร. (2560) ได้ศึกษา “ธรรมาภิบาลในการบริหารสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ตามทัศนะของบุคลากรสถาบันนิติวิทยาศาสตร์กระทรวงยุติธรรม” พบว่าบุคลากรสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่แตกต่างกันมีทัศนะต่อธรรมาภิบาลในการบริหารสถาบันนิติวิทยาศาสตร์โดยภาพรวมแตกต่างกันซึ่งสอดคล้องกับสมมติฐานการวิจัยกลุ่มที่ปฏิบัติงานในสายงานสนับสนุนมีค่าเฉลี่ยความคิดเห็นสูงกว่ากลุ่มที่ปฏิบัติงานในสายงานหลักอาจเป็นเพราะกลุ่มสายงานหลักและกลุ่มสายงานสนับสนุนของสถาบันนิติวิทยาศาสตร์มีหน้าที่ความรับผิดชอบต่องานแตกต่างกันแต่ทั้งสองสายงานต้องประสานการทำงานร่วมกัน.

นันทพร รัฐถาวร. (2556). ได้ศึกษาการพัฒนาคุณภาพการบริการของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดพบว่าสภาพปัญหาและความต้องการการบริการของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดสาเหตุเกิดจากการขาดการพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่องขาดคู่มือบริการประทับใจสำหรับเจ้าหน้าที่ขาดคู่มือประชาชนในการติดต่อราชการกับเทศบาลขาดวัสดุอุปกรณ์เจ้าหน้าที่ขาดขวัญและกำลังใจผู้รับบริการใช้สิทธิและนโยบายของผู้บริหารไม่ชัดเจน. ผาสุก ไพจิตรและคณะ. (2557) ได้ทำการศึกษาคอร์รัปชันในภาครัฐ/ความเห็นและประสบการณ์ของครัวเรือนโดยการสำรวจความเห็นกลุ่มหัวหน้าครัวเรือนพบว่าคอร์รัปชันเป็นปัญหาระดับชาติที่สำคัญอันดับสามรองจากปัญหาเศรษฐกิจปัญหาค่าครองชีพสูงพบในหมู่บ้านการเมืองมากกว่าหมู่บ้านข้าราชการหน่วยงานที่ไม่ซื่อสัตย์มากที่สุดได้แก่ตำรวจและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร้อยละ 10 ของครัวเรือนถูกเรียกร้องสินบนวงเงินที่ถูกเรียกร้องกระจุกอยู่ในหน่วยงาน 3 แห่งคือที่ดินตำรวจและสรรพากร

สรุปได้ว่า ธรรมนูญบาลมีความสำคัญต่อการบริหารภาครัฐ ช่วยส่งเสริมให้บุคลากรในภาครัฐมีเป้าหมายอยู่ที่การยึดประโยชน์สุขของประชาชนและประเทศชาติ ช่วยส่งเสริมให้บุคลากรภาครัฐให้ความสำคัญกับผลสำเร็จ ช่วยให้ระบบการบริหารภาครัฐ มีความโปร่งใสตรวจสอบได้มากขึ้น ทำให้การบริหารกิจการธรรมาภิบาลได้รับความสะดวกรวดเร็ว มากขึ้นส่งผลให้การแข่งขันเชิงธุรกิจดำเนินไปได้ด้วยดี ทำให้ต้นทุนทางธุรกิจเป็นไปตามต้นทุนที่แท้จริง และทำให้ประเทศชาติสามารถแข่งขันทางธุรกิจในเวทีการค้าโลกได้อย่างไม่เสียเปรียบจะเห็นได้ว่าแนวคิดการกระจายอำนาจการปกครองและแนวคิดการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแนวคิดที่ เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการท้องถิ่นเองได้ โดยให้คนในท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองด้วย ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวคิดธรรมนูญบาล เนื่องจากธรรมนูญบาลก็สนับสนุนให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองเช่นกัน จะเห็นได้ว่าแนวคิดทั้งสองเป็นแนวคิดที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยแนวคิด ธรรมนูญบาลจะเข้าไปเสริมให้เกิด การปกครองที่ดียิ่งขึ้น ดังนั้นการนำแนวคิดนี้มาประกอบการศึกษาจะช่วยให้ เข้าใจ เรื่องที่ทำการศึกษได้เป็นอย่างดี

3. ตามทัศนะของผู้เขียนบทความวิชาการ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรภาครัฐที่มีการเปลี่ยนแปลงด้านการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการบริหารจัดการท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการพัฒนาและปรับปรุงการบริหารจัดการอยู่ตลอดเวลาเพื่อสอดคล้องกับความต้องการของคนในชุมชนตลอดจนการตรวจสอบและการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นตามหลักของธรรมนูญบาล (Good Governances) การสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมนูญบาลให้เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะยังคงให้มีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีเป็นหลักปฏิบัติซึ่งส่งผลต่อการสร้างภาพลักษณ์อันดีงามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนทำให้ประชาชนมีความยอมรับนับถือและสามารถเชื่อมั่นได้ว่าผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่บริหารท้องถิ่นมีความตั้งใจเข้ามาบริหารเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริงไม่ใช่เข้ามาเพื่อตักตวงผลประโยชน์เพื่อตนเองและพวกพ้อง

การสร้างธรรมนูญบาลคือการสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารงานตามหลักธรรมนูญบาลเช่นหลักความโปร่งใสและหลักการมีส่วนร่วมเป็นต้นนอกจากนั้นองค์ประกอบอีกอย่างหนึ่งที่สำคัญคือระบบการควบคุมภายในที่ดีมีการวางระบบไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลและเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องพิจารณาดำเนินการสร้างเสริมระบบที่ดีสร้างสภาพแวดล้อมภายในที่ดีและพัฒนาบุคลากรให้มีคุณธรรมจริยธรรมอย่างแท้จริงเสริมสร้างและพัฒนาทักษะอย่างเพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่พนักงาน

แนวทางการสร้างธรรมนูญบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐภาคประชาชนและองค์กรท้องถิ่นเช่นการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบอย่างสะดวกและทั่วถึงการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการจัดทำบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพดังนั้นการบริหารงานภาครัฐและการพัฒนาองค์กรภาครัฐ

มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องขับเคลื่อนอย่างเป็นระบบโดยอาศัยเครื่องมือกลไกที่สำคัญที่เรียกว่า “ธรรมาภิบาล” องค์การภาครัฐควรตระหนักถึงความสำคัญต่อการนำ หลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐทั้ง 6 หลักการประกอบด้วยหลักนิติธรรมหลักคุณธรรมหลักความคุ้มค่าหลักความโปร่งใสหลักความรับผิดชอบและหลักมีส่วนร่วม

4. การสรุป

หลักธรรมาภิบาล เป็นหลักการบริหารจัดการที่ดีเพราะมีการปรับวิธีคิด วิธีการบริหารราชการ ของประเทศไทยใหม่ทั้งระบบ โดยกำหนดเจตนารมณ์ของแผ่นดินขึ้นมาเพื่อทุกคน ทุกฝ่ายในประเทศ ร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันจัดการ ร่วมกันรับผิดชอบ แก้ปัญหา พัฒนานำพาแผ่นดินนี้ไปสู่ความมั่นคง ความสงบสันติสุข มีการพัฒนาที่ยั่งยืนและก้าวไกลดังพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช มหाराชา ที่ว่า "เราจะครองแผ่นดินโดยธรรมเพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม" ดังนั้นธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภาครัฐ จึงหมายถึง ปทัสถาน ค่านิยม และกติกา ในการแข่งขันที่การจัดการภาครัฐจะได้รับ การจัดการภาครัฐด้วยรูปแบบที่โปร่งใส มีส่วนร่วม ครอบคลุมอย่างทั่วถึงและรับผิดชอบต่อสาธารณะ ซึ่งทำให้ได้รับความไว้วางใจจากประชาชน สร้างความเชื่อมั่นต่อสาธารณะ และส่งเสริมการสร้างวัฒนธรรมความไว้วางใจในสังคม โดยการแสดงข้อมูลที่เปิดเผยต่อสาธารณะ การรายงานความรับผิดชอบต่อสาธารณะ การบังคับใช้กฎหมายที่เป็นธรรม และการบริหารงานสาธาณที่มีคุณภาพและเสมอภาค

ภาครัฐ ต้องมีการปฏิรูปบทบาทหน้าที่โครงสร้างและกระบวนการท งานของหน่วยงาน/กลไก การบริหารให้สามารถบริหารทรัพยากรของสังคมโปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีสมรรถนะสูงในการนำบริการของรัฐที่มีคุณภาพไปสู่ประชาชน โดยจะต้องมีการเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยม และวิธี ทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐให้ทำงานโดยยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลาง และสามารถร่วม ทำงานกับภาคประชาชนและภาคเอกชนได้อย่างราบรื่นและเป็นมิตร ภาคธุรกิจเอกชน ต้องมีการปฏิรูปและกำหนดกติกาในหน่วยงานของภาคธุรกิจเอกชน เช่น บริษัท บริษัท ห้างหุ้นส่วนฯ ให้มีกติกากการท งานที่โปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรมต่อลูกค้าความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นและต่อสังคม รวมทั้งมีระบบติดตามตรวจสอบการให้บริการที่มีมาตรฐานเทียบเท่าระดับสากล และร่วมทำงานกับภาครัฐและภาคประชาชนได้อย่างราบรื่นและเป็นมิตรมีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ภาคประชาชน ต้องสร้างความตระหนักหรือสำนึกตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคลถึงระดับกลุ่มประชาสังคม ในเรื่องของสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่อตนเองและสาธารณะทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองเพื่อเป็นพลังของประเทศที่มีคุณภาพ มีความรู้ความเข้าใจในหลักการของ การสร้างกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีและทำนุบำรุงรักษาให้ดียิ่ง ๆ ขึ้นต่อไป

5. เอกสารอ้างอิง

- กิตติรวี เลขะกุล. (2561). *ธรรมาภิบาลวัฒนธรรมองค์การที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพองค์กรของเทศบาลในเขตภาคใต้ของประเทศไทย*. ดุษฎีนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์. มหาวิทยาลัยหาดใหญ่.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2556). *การคิดเชิงอนาคต*. กรุงเทพมหานคร: ชัคเชสมิเดีย.
- เปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรีและรัฐบุรุษ. (2558). *เรื่องจริยธรรมของการบริหารภาครัฐ*. กรุงเทพฯ: บริษัท รุ่งศิลป์การพิมพ์ (1977) จำกัด, 2558. มุลนิธิรัฐบุรุษ
- ธีรยุทธ บุญมี. (2551). *ธรรมรัฐแห่งชาติยุทธศาสตร์ก็หายนะประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร: สายธาร.
- เตือนใจ ฤทธิจักร. (2560). *ธรรมาภิบาลในการบริหารสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ตามทัศนะของบุคลากรสถาบันนิติวิทยาศาสตร์กระทรวงยุติธรรม*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต. สาขายุทธศาสตร์การพัฒนา. มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร.
- นันทพร รัฐถาวร. (2556). *การพัฒนาคุณภาพการบริการของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด*. วิทยานิพนธ์ *พุทธศาสตรมหาบัณฑิต*. บัณฑิตวิทยาลัย : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- พระปีย์วัฒน์ ปิยสีโล. (2557). *การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองแพร่จังหวัดแพร่*. มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- พิสมัย หมกทอง.(2558). *การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานเขตบางกอกน้อย* กรุงเทพมหานคร. มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี. (2554). *ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล*. (พิมพ์ครั้งที่ 2.) กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2559). *การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- ผาสุก ไพจิตรและคณะ. (2557). *คอร์รัปชันในภาครัฐ : ความเห็นและประสบการณ์ในครัวเรือน*. กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท..
- สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย. (2557). *หลักการสากลของธรรมาภิบาล*. กรุงเทพมหานคร : สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย.
- สันต์ชัย รัตนะขวัญ. (2556). *การบริหารจัดการที่ดีในการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.
- แสงชัย อภิชาติธนพัฒน์. (2559). *หลักธรรมาภิบาลในการบริหารองค์กร*. กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ.
- อานันท์ ปันยารชุน. (2541). *มุมมองนายอานันท์*. กรุงเทพมหานคร: มติชน.
- Pierre, I. (2000). *Debating governance*. New York: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*. Maidenhead: Open University Press.