



## ธรรมาภิบาล:พลังขับเคลื่อนระบบราชการ 4.0 Governance: The Power of Government 4.0.

วนัสนันท์ ศิริรัตน์<sup>1</sup>  
Wanasan Siriratana<sup>1</sup>

<sup>1</sup>ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิตมหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร แม่สอด

### บทคัดย่อ

คนไทยรู้จักคำว่า “ธรรมาภิบาล” หลังจากการเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ.2540 เนื่องจากขณะประเทศไทยต้องขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Foundation) ในการนำเงินมาฟื้นฟูและพัฒนาประเทศหลังจากภาวะเศรษฐกิจซบเซายืดเยื้อ ณ เวลานี้ ปี พ.ศ.2560 คนไทยบางคนอาจหลงลืม ที่มาที่ไปและความสำคัญของธรรมาภิบาลไปบ้างแล้ว หรือบางคนอาจจะคุ้นชินกับคำว่า ธรรมาภิบาล แต่ไม่ลึกซึ้งกับคำว่า ธรรมาภิบาล หรืออาจจะสับสนว่าทำไมธรรมาภิบาลจึงมีหลายองค์ประกอบที่แตกต่างกัน

บทความนี้มุ่งให้ผู้สนใจได้ทำความเข้าใจ เกี่ยวกับ ธรรมาภิบาลที่มีส่วนขับเคลื่อนประเทศสู่ยุทธศาสตร์ชาติ โดยใช้กระบวนการบริหารราชการแผ่นดินที่ยึดหลัก ธรรมาภิบาล จึงขอเสนอ ความจำกัดความ แนวคิดของธรรมาภิบาล ธรรมาภิบาลในประเทศไทย จากธรรมาภิบาล: สุการปฏิรูประบบราชการและแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ระบบราชการ 4.0 และบทวิเคราะห์ธรรมาภิบาลกับระบบราชการ 4.0

**คำสำคัญ :** ธรรมาภิบาล/ ระบบราชการ/ ระบบราชการ 4.0

### Abstract

Thai people know the word "Good Governance" after the 1997 economic crisis, because Thailand has to seek financial assistance from international financial institutions. (International Monetary Foundation) to bring money to rehabilitate and develop the country after the economic slump ceased. At this time in 2017, some Thai people may be forgotten. The coming and the importance of good governance. Or some people may be familiar with the word governance but not deeply with the word good governance, or may be confused about why governance has so many different elements.

This article is aimed at those who are interested in understanding the governance that drives the country into national strategies. By using the government-based administration process, the principles of good governance, we propose to define the definition. The concept of good governance. Governance in Thailand From Governance: Towards bureaucratic reform and new government administration concepts, bureaucracy 4.0, and bureaucratic governance analysis 4.0.

**Key word:** Good governance/Bureaucracy/Bureaucracy 4.0

### บทนำ

Anne Mette Kjaer เขียนหนังสือชื่อ Governance โดยเริ่มต้นบรรยายถึง จิตรกรภาพเขียน สีเฟสโก เมื่อ กลางศตวรรษที่ 14 ที่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของการกำกับดูแลที่ดี และการกำกับดูแลที่ไม่ดีของรัฐที่ปกครองประชาชน

การกำกับดูแลเป็นแนวความคิดการปกครองที่มีมาตั้งแต่สมัยโบราณกาล นับตั้งแต่ Plato และ Aristotle นักปราชญ์หลายท่านได้พยายามที่จะค้นหารูปแบบการปกครองที่ดี แต่ยังไม่ได้รับความหมายและขอบเขตที่ชัดเจน อาจกล่าวได้ว่าวิวัฒนาการของรูปแบบการกำกับดูแลที่เกิดขึ้นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อมีการค้นหารูปแบบ



การปกครองที่สามารถนำประเทศไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยตะวันตกของประเทศที่เพิ่งได้รับการปลดปล่อยจากอาณานิคม และสามารถช่วยฟื้นฟูประเทศจากความเสียหายภายหลังสงคราม

ต่อมารูปแบบการปกครองดังกล่าวผสมผสานราชการของ Weberian (ลักษณะการปกครองที่มีโครงสร้างเป็นลำดับชั้น มีการเมืองที่เป็นกลาง มีเป้าหมายที่ปฏิบัติได้ และมีการประสมประสานของระบบคุณธรรม) ได้ถูกนำไปใช้ทั่วโลก แต่รูปแบบของ Weberian เป็นรูปแบบที่ยากต่อการนำไปประยุกต์ใช้และสานต่อ เนื่องจากการขยายตัวของระบบราชการทำให้ยากต่อการจัดการและขาดความยืดหยุ่นในการปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของโลก นอกจากนี้โครงสร้างของรัฐบาลจะทำให้การปกครองบ้านเมืองขาดทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลแล้ว ยิ่งก่อให้เกิดช่องทางการบิดเบือนการใช้อำนาจและคอร์รัปชัน

ในช่วงต้น พ.ศ. 2523 นักวิชาการส่วนใหญ่ต่างเห็นพ้องกันว่าแนวทางการบริหารภาครัฐที่เป็นอยู่ไม่สอดคล้องกับเศรษฐกิจและสังคมโลกที่ปรับเปลี่ยนตลอดเวลาและมีความจำเป็นต้องมีการปฏิรูปและปรับปรุงรูปแบบการปกครองใหม่ ในช่วงเวลาดังกล่าวมีองค์กรระหว่างประเทศที่สำคัญ ๆ เช่น ธนาคารโลก และกองทุนนานาชาติได้เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนและพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองที่ดี หรือที่เรียกกันว่า “Good governance” หรือ การกำกับดูแลที่ดี หรือ ธรรมาภิบาล

ในอดีต ธรรมาภิบาลเป็นเรื่องที่มีการพูดถึงอย่างมากในช่วงปี ค.ศ. 1980-1990 แต่ธรรมาภิบาลก็มีความเก่าแก่เทียบเท่ากับเรื่องประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติ ซึ่งในปัจจุบันธรรมาภิบาลถูกนำมาใช้เป็นส่วนสำคัญในนโยบายขององค์กรระหว่างประเทศหลาย ๆ องค์กร นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการและนักปฏิบัติส่วนหนึ่งได้นำแนวคิดธรรมาภิบาลไปขยายผลใช้กับการปรับโครงสร้างและกระบวนการทั้งในองค์กรของรัฐและธุรกิจ ในขณะที่นักวิชาการบางส่วนได้นำเอาธรรมาภิบาลไปใช้ในความหมายที่ใกล้เคียงกับความหมายของคำว่า “Government” หรือการปกครองที่หมายถึง รัฐบาล โดยทั่วไปรัฐบาลเป็นเพียงส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญต่อธรรมาภิบาล หลักการของธรรมาภิบาลสามารถจะดำรงอยู่ได้ ถึงแม้ว่าจะมีรัฐบาลที่ได้รับการยอมรับก็ตาม (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี. 2544 :4)

การเลือกใช้คำว่า “ธรรมาภิบาล” เป็นคำที่ใกล้เคียงกับคำว่า “Good Governance” มากที่สุด ถ้าพิจารณาถึงการแยกคำ “governance” แปลว่า การกำกับดูแล การอภิบาล เมื่อเติมคำว่า “ good “ เข้าไป ก็แปลว่าการกำกับดูแลที่ดี หรือ ธรรมาภิบาล สำหรับความหมายของคำว่าธรรมาภิบาล หมายถึง การกระทำกระบวนการหรืออำนาจในการบริหารการปกครอง ซึ่งเมื่อใช้กับรัฐจะมีความหมายเกี่ยวข้องกับคำว่าภาครรัฐ ซึ่งหมายถึงทั้งรัฐบาล และระบบราชการ นำความหมายมาจาก งานเขียนของเรื่อง Anne Mette Kjaer เขียนหนังสือชื่อ Governance ดังนี้ ( Kjaer Mette.2004:3.)

Rhodes การกำกับดูแล หมายถึง องค์กรตนเอง, เครือข่ายระหว่างองค์กร ที่มีลักษณะเด่นในการพึ่งพาอาศัยกัน, การแลกเปลี่ยนทรัพยากร,กฎของการกลวิธี, และรัฐให้ความสำคัญในการปกครองตนเอง

Rosenau การกำกับดูแลทั่วโลกเป็นการรับรู้ถึงการคลุมระบบ กฎเกณฑ์ ระดับกิจกรรมของมนุษย์ จากครอบครัวถึง องค์กรระหว่างประเทศ ในการแสวงหาเป้าหมายของแบบฝึกหัดจากการควบคุมที่มีผลกระทบข้ามชาติ

Hyden การกำกับดูแลเป็นการพิทักษ์รูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการของบทบาททางการเมือง การกำกับดูแลหมายถึง มาตรฐานรวมถึงการจัดตั้งกฎสำหรับแบบฝึกหัดของอำนาจและการจัดตั้งความขัดแย้งในกฎดังกล่าว

คำว่า governance ใช้อย่างเป็นทางการในปี 1989 เมื่อธนาคารโลก (World Bank ) วิเคราะห์ความล้มเหลวในการพัฒนาประเทศของประเทศต่างๆในแถบตอนใต้ของทะเลทราย ซาฮารา หลังจากนั้นคำนี้ก็เริ่มมีการนำมาใช้อย่างแพร่หลายมากขึ้น โดยได้ให้ความหมายว่า Good Governance เป็นลักษณะและวิถีทางการที่มีการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา โดยนัยของความหมายของธนาคารโลก เป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลเพื่อช่วยในการ ฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้รัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพมีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่อิสระ ที่ทำให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญา อีกทั้งระบบราชการ ฝ่ายนิติบัญญัติ และสื่อที่มีความโปร่งใส รับผิดชอบ และตรวจสอบได้



องค์การสหประชาชาติ หรือ United Nations (UN) ให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาลเพราะเป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุกประเทศให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียมกันและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การดำเนินการนี้ต้องเกิดจากร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อกระจายอำนาจให้เกิดความโปร่งใส ธรรมาภิบาล คือการมีส่วนร่วมของประชาชน และสังคมอย่างเท่าเทียมกัน และมีคำตอบพร้อมเหตุผลที่สามารถชี้แจงกันได้

United Nations and Development Programme (UNDP) ให้นิยามของคำว่า ธรรมาภิบาล ว่า หมายถึง การดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหาร และภาคเศรษฐกิจที่จะจัดการกิจการของประเทศ ในทุกระดับ ประกอบด้วยกลไก กระบวนการ และสถาบันต่าง ๆ ที่ประชาชนและกลุ่มสามารถแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ ปกป้องสิทธิของตนเองตามกฎหมาย และแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกับหลักการของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การส่งเสริมหลักนิติธรรม เพื่อให้มั่นใจว่าการจัดลำดับ ความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ยืนอยู่บนความเห็นพ้องต้องกันทางสังคม และเสียงของคน ยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้รับการพิจารณาในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา (สุดจิต นิमितกุล 2543, 13-24)

ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย หรือ The Asian Development Bank (ADB) กล่าวว่าธรรมาภิบาลคือ การมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ ได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้ (อมรา พงศาพิชญ์ และ นิตยา ภัทรสิทธิ์ตะพันธ์, 2541)

องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น - JICA กล่าวถึงธรรมาภิบาลใน “Participatory Development and Good Governance Report of the Aid Study Committee (1995)” ว่าเป็นรากฐานของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน พึ่งตนเองได้ และมีความยุติธรรมทางสังคม (อมรา พงศาพิชญ์ 2543, 68-81)

Kofi Annan เลขาธิการองค์การสหประชาชาติคนปัจจุบัน กล่าวว่าธรรมาภิบาลเป็นแนวทางการบริหารงานของรัฐที่เป็นการก่อให้เกิดการเคารพสิทธิมนุษยชน หลักนิติธรรม สร้างเสริมประชาธิปไตย และมีความโปร่งใส และเพิ่มประสิทธิภาพ

Mahathir Muhamed นายกรัฐมนตรีของมาเลเซีย ธรรมาภิบาลหมายถึงการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และรัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อบริหารกิจกรรมต่างๆของชาติบ้านเมือง และหมายรวมถึงกลไก กระบวนการ ความสัมพันธ์ และสถาบันต่างๆที่เชื่อมโยงกันอยู่อย่างซับซ้อน ซึ่งประชาชนพลเมืองใช้เป็นเครื่องมือ หรือเป็นช่องทางในการบริหารกิจกรรมต่างๆอันเกี่ยวข้องกับชีวิตของประเทศ

ธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดหนึ่งในระยะหลังมีการนำมาใช้อ้างอิงอยู่เป็นประจำในสาขาวิชารัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ มักใช้คู่กับศัพท์วิชาการจำพวกประชาธิปไตย ประชาสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิมนุษยชน และการพัฒนาทางสังคมที่ยั่งยืนในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาซึ่งเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปภาครัฐอีกด้วย

ประเทศไทยมีความตื่นตัวสนใจเรื่องธรรมาภิบาลหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และหลังจากภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2540 ทั้งนี้เนื่องมาจากในหนังสือแสดงเจตจำนง กู้เงิน 17.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) รัฐบาลต้องสร้าง “Good Governance” ขึ้นในการบริหารภาครัฐ ซึ่งแสดงโดยทั่วไปว่า ทั้งรัฐบาลไทยและกองทุนการเงินระหว่างประเทศเชื่อว่าวิกฤตที่เกิดขึ้นเป็นผลส่วนหนึ่งมาจากการบริหารที่ไม่ดี (bad governance) (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ.2542:17-18)

ธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ(IMF) ถือว่า ธรรมาภิบาล เป็นพื้นฐานสำคัญในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินและเนื่องจากองค์การทั้งสองนี้ต้องรับผิดชอบต่อเจ้าของเงินทุน จึงกำหนดเป็นเงื่อนไขให้ประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจะต้องสร้างให้เกิดธรรมาภิบาลขึ้น และมีการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะที่ได้ตกลงกันในสัญญาการสนับสนุนการเงินอย่างเคร่งครัด ปัจจัยทั้งสองนี้จะช่วยให้ประเทศที่ประสบปัญหาสามารถพัฒนาเศรษฐกิจให้กลับสู่เสถียรภาพได้อย่างรวดเร็ว และในระยะยาวสังคมที่มีธรรมาภิบาลจะเป็นสังคมที่มีความเข้มแข็ง มั่นคง มีความสมดุลในการบริหารบ้านเมือง และมีภูมิคุ้มกันวิกฤตที่จะเกิดขึ้นภายหลัง (ทิพาวดี เมฆสวรรค์,2546:63)



จากคำจำกัดความดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ธรรมนูญสากล มีวิธีการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปภาครัฐ จากบทความของ Rhodes(1996) ได้ให้ความหมายของธรรมนูญสากลว่า เป็นคำสมัณิยมเพื่อการปฏิรูปภาครัฐ ในช่วงปี 1980 กระแสการปฏิรูปภาครัฐโดดเด่นมากในประเทศตะวันตกที่ดำเนินการแปรรูปโดยการโอนการบริหาร ภาครัฐให้เป็นของเอกชน เกิดการกระจายอำนาจ หน้าที่ของรัฐบาลได้กระจายไปยังท้องถิ่น ภาครัฐและภาคเอกชน ทำงานร่วมกัน (Kjaer Mette,2004:4)

เพราะเหตุใดรัฐบาลตะวันตกจึงเริ่มคิดเรื่องธรรมนูญสากลอย่างจริงจังในปี 1980 ในแง่ของการส่งเสริม สนับสนุนธรรมนูญสากล คำตอบคือ (สมบูรณ์ ศิริประชัย,2550:8).

1. ประสบการณ์ของการปล่อยกู้ยืมเงินภายใต้โครงการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ
2. การกลับมาของทุนนิยมเสรีแบบใหม่ในตะวันตก (Neo-liberalism)
3. การล่มสลายของระบบคอมมิวนิสต์
4. กระแสการส่งเสริมประชาธิปไตยในประเทศกำลังพัฒนา

สังเกตได้ว่า ธนาคารโลกสร้างลักษณะของธรรมนูญสากลระดับโลกขึ้น เพื่อให้หน่วยงาน และเครือข่ายใน องค์กรผลักดันให้ประเทศต่างๆ ดำเนินตามแนวทาง "ธรรมนูญสากล" ซึ่งลักษณะองค์ประกอบที่กว้างขวางนี้ มิได้ชี้ชัด ว่า ประเทศนั้นจะต้องอยู่ภายใต้ระบบการเมืองการปกครองแบบใดแบบหนึ่งอย่างเฉพาะเจาะจง แม้ว่าอาจมีการ แปลความหมายแบบแอบแฝงในคำว่า ระบบการเมือง นั้นน่าจะหมายถึง "ระบอบประชาธิปไตยก็ตาม" (Democratic good governance) ในตอนแรกๆ ของการใช้คำนี้ ยังมีความไม่ลงรอยระหว่างองค์กรระหว่าง ประเทศ แต่เนื่องจากอิทธิพลของธนาคารโลกที่มีอยู่มาก ในไม่ช้า คำว่า "ธรรมนูญสากล" จึงเป็นคำที่มีการใช้อย่าง แพร่หลาย โดยเฉพาะหลังวิกฤติการณ์เศรษฐกิจในปี 1997 ในประเทศไทยและลามไปสู่ประเทศต่างๆ อย่างรวดเร็ว

ธรรมนูญสากลเป็นแนวคิดและเป็นเรื่องของสถาบันทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ ธรรมนูญสากลส่วนใหญ่เป็นการเปลี่ยนแปลงสถาบัน หรือองค์การที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์ ธรรมนูญสากลเป็นการแนะนำให้เกิดการกำกับ ควบคุมโครงสร้างของหน่วยงาน โดยเป็นการกำกับกฎ ระเบียบและการบังคับใช้กฎระเบียบ การจะทำให้องค์การมีธรรมนูญ สากลถือปฏิบัติเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่ต้องทำโดยกำหนดให้เป็นนโยบาย สร้างเครือข่าย

#### แนวคิดหลักของธรรมนูญสากล

UNESCAP มุ่งองค์ประกอบ 8 ประการ ดังนี้ การมีส่วนร่วม (Participation) นิติธรรม (Rule of law) ความโปร่งใส (Transparency) การตอบสนอง (Responsiveness) การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรม (Equity and Inclusiveness) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) และภาระความรับผิดชอบ (Accountability)

ในปี 1997 UNDP ได้ทบทวนและให้นิยามใหม่ว่าเป็นเรื่องของการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อจัดการกิจการของประเทศชาติบ้านเมือง รวมทั้งยังได้กำหนดคุณลักษณะของ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมนูญสากล ซึ่งได้นำแนวคิดในเรื่องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มารวมเข้าไว้ด้วย รวม 9 ประการ ดังนี้ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. เข้าถึงจาก <http://www.socgg.soc.go.th>)

1. การมีส่วนร่วม (Participation) ชายและหญิงทุกคนควรมีสติที่มีเสียงในการตัดสินใจทั้งโดยทางตรงหรือ ผ่านทางสถาบันตัวแทนอันชอบธรรมของตน ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมที่เปิดกว้างนั้นต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมี เสรีภาพในการรวมกลุ่มและการแสดงความคิดเห็น รวมถึงสามารถเข้ามีส่วนร่วมอย่างมีเหตุผลในเชิงสร้างสรรค์
2. นิติธรรม (Rule of Law) กรอบตัวบทกฎหมายต้องมีความเป็นธรรม และไม่มีเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิมนุษยชน
3. ความโปร่งใส (Transparency) ต้องอยู่บนพื้นฐานของการไหลเวียนอย่างเสรีของข้อมูลข่าวสาร บุคคล ที่มีความสนใจเกี่ยวข้องจะต้องสามารถเข้าถึงสถาบัน กระบวนการ และข้อมูลข่าวสารได้โดยตรง ทั้งนี้การได้รับ ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวนี้ต้องมีความเพียงพอต่อการทำความเข้าใจและการติดตามประเมินสถานการณ์
4. การตอบสนอง (Responsiveness) สถาบันและกระบวนการดำเนินงานต้องพยายามดูแลเอาใจใส่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย



5. การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus-Oriented) มีการประสานความแตกต่างในผลประโยชน์ของฝ่ายต่างๆ เพื่อหาข้อยุติร่วมกันอันจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย ไม่ว่าจะป็นนโยบายและกระบวนการขั้นตอนใดๆ 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 ตลอดจนมีความเข้าใจในความสลับซับซ้อนของบริบททางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และสังคมซึ่งเป็นสิ่งที่อยู่ในแต่ละประเด็นนั้น

Sam Agere กล่าวถึงองค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาล อาจจะไม่มียุติที่ที่ดีที่สุดเพียงวิธีเดียว แต่ที่กล่าวถึงเป็นพื้นฐานของการสร้างธรรมาภิบาล องค์ประกอบเหล่านี้ได้แก่ ภาระรับผิดชอบ ความโปร่งใส การปราบปรามการทุจริตและการประพฤติมิชอบ การจัดวิธีการปกครองแบบมีส่วนร่วม การสร้างกรอบทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม (เอเจอร์ แซม.2545:45)

1. ภาระรับผิดชอบ
2. ความโปร่งใส
3. การปราบปรามการทุจริตและการประพฤติมิชอบ
4. การจัดวิธีการปกครองแบบมีส่วนร่วม
5. การสร้างกรอบทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่เข้มแข็ง

ภาระรับผิดชอบ หมายถึงการกำหนดให้บุคคลและองค์กรทั้งที่มาจากกาเลือกตั้งและการแต่งตั้ง ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ ต้องมีภาระความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกระทำกิจกรรม หรือการตัดสินใจใดๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสาธารณะ หรือกระทำในนามของสาธารณะในความหมายแคบ ภาระรับผิดชอบมุ่งเน้นเรื่องความสามารถที่จะอธิบายที่มาที่ไปของการจัดสรร การใช้ และการควบคุม อันเป็นเรื่องเกี่ยวกับระบบงบประมาณ การบัญชีและการตรวจสอบบัญชี ในความหมายกว้างภาระรับผิดชอบยังหมายถึงการการจัดตั้ง และการใช้บังคับกฎเกณฑ์และระเบียบกติกาต่างๆของบรชั้ที่ภคบาลด้วย

ความโปร่งใส นิยามความโปร่งใสอย่างกว้างๆได้ว่า คือการที่สาธารณะชนมีโอกาสรับรู้นโยบายด้านต่างๆของรัฐบาล และมีความมั่นใจว่ารัฐบาลมีความตั้งใจจริงในการดำเนินตามนโยบาย ซึ่งจะเกิดขึ้นเช่นนั้นได้ เมื่อประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงาน ค่าชี้แจง และถ้อยแถลงต่างๆของรัฐบาล และกระบวนการทางการเมืองในการกำหนดและดำเนินนโยบาย เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม รวมทั้งการเปิดให้มีการต่อสู้แข่งขันระหว่างฝ่ายต่างๆอย่างเต็มที่ในการกำหนดทางเลือกของสังคม นอกจากนี้ความโปร่งใสยังทำให้การติดตามตรวจสอบของสาธารณชนมีความถูกต้องมากขึ้น และได้มาซึ่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสภาพเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

การปราบปรามการทุจริตและการประพฤติมิชอบ การทุจริตและประพฤติมิชอบในตำแหน่งหน้าที่หมายถึงการใช้อำนาจหน้าที่หรือการอาศัยความไว้วางใจที่สาธารณชนมอบให้ไปในทางที่เป็นการหาผลประโยชน์ส่วนตน การทุจริตเกิดขึ้นได้ทั้งในระดับบุคคล และองค์กรหรือสถาบัน ความหมายนี้ครอบคลุมรูปแบบการฮั้วราษฎร์บังหลวงเกือบทั้งหมด ทั้งที่อยู่ในภาครัฐและเอกชน ในส่วนของระบบราชการ การทุจริตส่วนใหญ่หมายถึงการกระทำของหน่วยงานราชการหรือของข้าราชการที่มีขอบด้วยกฎหมาย การปราบปรามการทุจริตและการประพฤติมิชอบจึงถือเป็นตัวชี้วัดสำคัญที่แสดงความจริงใจในการสร้าง ธรรมาภิบาล

การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การมีส่วนร่วมหมายถึง กระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีบทบาท และอิทธิพลในการตัดสินใจดำเนินนโยบาย และมีส่วนในการควบคุมสถาบัน ตลอดจนการจัดสรร การใช้และการรักษาทรัพยากรต่างๆที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของตน อันจะทำให้เกิดการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ เมื่อพิจารณาในบริบทของการจัดการปกครอง และการบริหารการมีส่วนร่วมที่จะเน้นที่การอุดหนุนให้



ประชาชนพลเมือง ซึ่งรวมผู้หญิงอยู่ด้วยมีอำนาจมากขึ้น และเน้นความสำคัญของการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง และกิจกรรมต่างๆ ในภาคประชาสังคม การมีส่วนร่วมเป็นเรื่องเกี่ยวกับการสร้างกรอบของกฎเกณฑ์ และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะช่วยสร้างข้อเรียกร้องที่ชอบธรรม และก่อให้เกิดกระบวนการติดตามตรวจสอบ นโยบายและการดำเนินการของรัฐ การมีส่วนร่วมเกิดขึ้นได้ในหลายระดับด้วยกัน นับตั้งแต่ระดับรากหญ้า โดยผ่านสถาบันในระดับท้องถิ่นและเทศบาล ไปจนถึงระดับภูมิภาค และระดับชาติภายใต้รูปแบบการปกครองที่มีการกระจายอำนาจและยืดหยุ่นตลอดจนการมีส่วนร่วมในภาคเอกชน

กรอบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ระบบยุติธรรมและกฎหมายที่ส่งเสริมการพัฒนาและระบบการจัดการปกครองที่ดีนั้น คือการมีกฎหมายที่มีความชัดเจนและนำมาใช้อย่างเป็นเอกภาพ ในระบบและกระบวนการยุติธรรมที่มีความเป็นวัตถุวิสัยและเป็นอิสระและเป็นระบบกฎหมายซึ่งมีบทลงโทษที่เหมาะสมเพื่อป้องปรามผู้คิดละเมิด หรือลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืน ระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดีจะช่วยส่งเสริมการปกครองตามหลักนิติธรรม สิทธิมนุษยชน และการพัฒนาเศรษฐกิจ ถ้าขาดระบบเช่นว่านี้ไป หรือมีระบบที่อ่อนแอจะทำให้ไม่ค่อยมีใครอยากจะทำลงทุน ต้นทุนในการธุรกรรมทางเศรษฐกิจจะถูกบิดเบือนไป และพฤติกรรมแสวงหาประโยชน์จากค่าเช่า จะแพร่กระจายอย่างกว้างขวาง และปัญหาการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายจะนำไปสู่การกระทำของบริษัทธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตทุกระดับ

### ธรรมาภิบาลในประเทศไทย

แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลเมื่อเข้ามาแพร่หลายในประเทศไทยได้มีการบัญญัติศัพท์ไทยขึ้นมาหลายคำ อาทิ เช่น ธรรมาภิบาล ประชาธิปไตย ธรรมรัฐ ระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี การปกครองโดยธรรม กรอบการกำกับดูแลที่ดี บรรษัทภิบาล เป็นต้น ซึ่งมีการตกลงโดยคณะรัฐมนตรี เมื่อเดือน พฤษภาคม 2542 ให้ใช้คำว่าระบบบริหารและการจัดการบ้านเมืองที่ดี หรือ ธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งความหมายของคำว่า ธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือหลักการบริหารที่ดี คือ ระบบโครงสร้าง กระบวนการต่างๆ ของสังคมมีการพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขและเป็นธรรม เนื่องจากการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นกลไกภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน หรือภาคประชาชน ต่างก็เป็นองค์รวมในการแสดงความคิดเห็นเพราะประชาชนเป็นผู้รับประโยชน์

ในภาควิชาการเกิดจากภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงของไทยในปี พ.ศ.2540 ซึ่งภาควิชาการและผู้ได้รับผลประโยชน์เห็นว่า สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากความหย่อนประสิทธิภาพของกลไกการบริหารกิจการบ้านเมือง การบริหารราชการ การกำหนดนโยบายสาธารณะ และการทุจริตมิชอบในวงราชการ อันเป็นความรับผิดชอบของภาควิชาการ ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ ขณะเดียวกันในภาคประชาชนอันเป็นพลังสำคัญก็มีความจำเป็นที่จะต้องสร้างความตื่นตัวและรับผิดชอบต่อสังคมตลอดจนตระหนักในสิทธิและหน้าที่ของแต่ละฝ่ายเพิ่มขึ้น หากความอ่อนแอและหย่อนประสิทธิภาพดังกล่าว ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างแท้จริง

ประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 และเริ่มมีผลบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐ ตั้งแต่ 11 สิงหาคม 2542 ซึ่งนับได้ว่าเป็นการวางรากฐานในการบริหารราชการแนวใหม่ ซึ่งมีรายละเอียดโดยสรุปและพัฒนาการเกี่ยวกับธรรมาภิบาล ดังนี้

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 มีหลักพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 6 ประการ คือ

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมและสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านี้ โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล
2. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตเป็นนิสัยประจำชาติ
3. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วย



ภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

4. หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การแสดงประชามติอื่น ๆ

5. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เป็นประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาทรัพยากรของธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่5) พ.ศ.2545 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังนี้ 7 (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี.2546:2) (1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ (3) มีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น (5) การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

ประโยชน์ที่จะได้รับจากพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว คือ

1. รัฐสามารถกำหนดนโยบายและเป้าหมายการดำเนินงานได้ชัดเจน และมีกลไกที่จะพัฒนาองค์กรภาครัฐให้มีประสิทธิภาพขึ้นไป
2. ส่วนราชการและข้าราชการมีแนวทางในการปฏิบัติราชการที่เป็นมาตรฐานชัดเจน มีความโปร่งใส สามารถวัดผลการดำเนินงานได้
3. ประชาชนได้รับบริการที่รวดเร็ว สามารถตรวจสอบการดำเนินงานได้ และมีส่วนร่วมในการบริหารส่วนราชการ

#### จากธรรมาภิบาล: สู่การปฏิรูประบบราชการและ แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่

จากกฎหมายดังกล่าวนำมาสู่แนวคิดในการภาครัฐแนวใหม่ที่มีฐานอยู่ที่ระบบตลาด โดยมีที่มาจากการปฏิรูปภาครัฐ เกิดขึ้นเมื่อกลางทศวรรษที่ 1960 ในช่วงที่รัฐสวัสดิการเริ่มดำเนินงาน โดยมีเป้าหมายในการจัดสรรหรือแบ่งปันทรัพยากรของรับหรือการกระจายทรัพยากรภาครัฐใหม่ ในการปฏิรูปดังกล่าวนอกจากจะเป็นเรื่องของการจัดหาสินค้าและบริการหรือรายได้ใหม่แล้ว ยังมีเรื่องของกฎระเบียบสาธารณะเพื่อต้องการให้มีการลดความเป็นระเบียบกฎเกณฑ์ลง ที่สอดคล้องกับแนวคิดของ Hyden ( Kjaer Mette.2004:3) การกำกับดูแลเป็นกิจการทางการเมือง ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ธรรมาภิบาล เป็นมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการตั้งค่ากฎเกณฑ์สำหรับการใช้อำนาจ การขัดแย้ง

Rhodes ได้ให้ข้อสังเกตที่เกี่ยวกับการบริหาร ของประเทศสหราชอาณาจักร พบว่า รัฐบาลของประเทศนี้ได้ นำแนวคิดหรือตัวแบบการบริหารภาครัฐแนวใหม่ มาใช้ในรูปของ 3Es, E แรกคือ Economy หรือ การประหยัด Efficiency ความมีประสิทธิภาพ Effectiveness ความมีประสิทธิภาพ และมีข้อสังเกตดังนี้

“หลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ดังกล่าว มีหลักการดังต่อไปนี้ คือ มุ่งเน้นที่การบริหาร ไม่ใช่มุ่งเน้นไปที่นโยบาย ขณะเดียวกันมีการประเมินผลการปฏิบัติงานและประสิทธิภาพ ที่ไม่ใช่เรื่องของการรวมระบบราชการเข้าไปเป็นหน่วยงาน นอกจากนี้มีการเน้นการใช้ระบบกึ่งตลาด และการจ้างเหมาบริการภายนอกให้หน่วยงานในภาคเอกชนดำเนินการ รวมทั้งมีการเน้นในเรื่องของการลดต้นทุน การให้ความสำคัญกับสไตล์หรือลีลาการบริหารที่มุ่งเน้นในเรื่องต่อไปนี้ อาทิ เป้าหมายของผลผลิตหรือผลงานการทำสัญญาที่จำกัดลง การจูงใจด้วยเงิน การมีอิสระในการบริหาร”



การบริหารการปกครองภาครัฐในแนวใหม่ หรือ การบริหารภาครัฐที่ดี หมายถึงการใช้อำนาจทางการเมืองในการบริหารกิจการด้านต่างๆของประเทศ ที่มีปัจจัยองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ 3 ส่วนได้แก่(จุมพล หนิมพานิช. 2548:62-63)

ส่วนแรก เกี่ยวข้องกับการจัดโครงสร้างรูปแบบของอำนาจหน้าที่ทางการเมืองของประเทศนั้นๆ ส่วนที่สอง เป็นเรื่องของวิธีการใช้อำนาจหน้าที่ทางการเมืองในการบริหารทรัพยากร ด้านเศรษฐกิจ สังคม ส่วนที่สาม เป็นการพิจารณาถึงขีดความสามารถของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายที่เหมาะสม ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ตามส่วนประกอบที่กล่าวมา good governance จะประกอบด้วยคุณลักษณะ ดังนี้

1. ความชอบธรรมและความรับผิดชอบทางการเมือง
2. ความมีอิสระในการรวมกลุ่มและการมีส่วนร่วม
3. ระบบกฎหมายที่มีความยุติธรรมและน่าเชื่อถือ
4. พันธะความรับผิดชอบและการตรวจสอบของระบบราชการ
5. เสรีภาพของการแสดงออกและการเปิดเผยข่าวสารข้อมูล
6. ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารภาครัฐ
7. การแสวงหาความร่วมมือจากองค์กรประชาสังคม

การจัดการภาครัฐแนวใหม่หรือ New Public Management กล่าวได้ว่าเป็นพาราไดม์ (Paradigm) ที่สำคัญที่นักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ให้การยอมรับในปัจจุบันว่าเป็น กรอบแนวคิดที่ถูกนำมาใช้ในการบริหารภาครัฐในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี โดยที่แนวคิดการบริหารการจัดการภาครัฐแนวใหม่ถูกมองว่าเป็นปรัชญาการบริหารที่รัฐบาลนำมาใช้ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 โดยมีจุดประสงค์หลักเพื่อให้การบริหารภาครัฐมีความทันสมัย (New Public Management is a management philosophy used by Governments since the 1980s to modernize the Public Sector) และถ้าจะกล่าวถึงสาระสำคัญของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่นี้แล้ว นักวิชาการคนที่สำคัญแรกๆ ที่ได้กล่าวถึงไว้ก็คือ โจนาธาน บอสตัน (Jonathan Boston) และคณะได้สรุปให้เห็นสาระสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้ ดังต่อไปนี้

1. มองว่าการบริหารงานมีลักษณะที่เป็นสากล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ไม่มีความแตกต่างอย่างเป็นนัยสำคัญระหว่างการบริหารงานของภาคธุรกิจเอกชนและ การบริหารงานของภาครัฐ
2. ปรับเปลี่ยนจากการให้น้ำหนักความสำคัญที่เดิมมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการควบคุม คุมปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรและกฎระเบียบต่าง ๆ มาเป็นการควบคุมในเรื่องของการผลิตและผลลัพธ์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ปรับเปลี่ยนจากการให้ความสำคัญในการรับผิดชอบต่อกระบวนการของการทำงาน (process accountability) มาเน้นการรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ (accountability for results) แทน
3. ให้ความสำคัญต่อเรื่องของการใช้ความสามารถหรือทักษะการบริหารมากกว่าการที่ให้ความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายแต่เพียงอย่างเดียว
4. ให้ความสำคัญต่อการมอบอำนาจการควบคุมของหน่วยงานกลาง (devolution of centralized power) ไปให้หน่วยงานผู้ปฏิบัติ เพื่อให้ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงานมีอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารและการดำเนินงาน
5. เน้นปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานราชการใหม่ให้มีขนาดเล็กลงในรูปแบบของ หน่วยงานอิสระในกำกับ โดยเฉพาะการแยกส่วนระหว่างการทำกับดูแลควบคุมที่เป็นภารกิจงานเชิงพาณิชย์ และไม่เชิงพาณิชย์ออกจากกัน รวมถึงแยกภารกิจงานเชิงนโยบายและการให้บริการออกจกกันอย่างเด็ดขาด
6. เน้นการแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน (privatization) และให้มีการจ้างเหมาบุคคลภายนอก (outsourcing) รวมทั้งประยุกต์ใช้วิธีการจัดจ้างและการแข่งขันประมูลงาน (competitive tendering) เพื่อลดต้นทุนและปรับปรุงคุณภาพการให้บริการให้สูงขึ้น
7. ปรับเปลี่ยนรูปแบบสัญญาจ้างบุคลากรของภาครัฐให้มีลักษณะเป็นระยะสั้นและกำหนดเงื่อนไขข้อตกลงให้มีความชัดเจนสามารถตรวจสอบได้
8. เลียนแบบวิธีการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชน เช่น การวางแผนกลยุทธ์และแผนธุรกิจ การทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (performance agreement) การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน การจัดจ้างบุคคลภายนอกให้





เข้ามาปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวเฉพาะกิจ การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารงานและการให้ความสำคัญต่อการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร (corporate image)

9. มีการสร้างแรงจูงใจและให้รางวัลตอบแทนในรูปของตัวเงิน (monetary incentives) มากขึ้น

10. สร้างระเบียบวินัยและความประหยัดในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยพยายามลดต้นทุนค่าใช้จ่ายและเพิ่มผลผลิต

การปฏิรูประบบราชการหรือการปฏิรูปภาครัฐไทยเกิดขึ้นจากแรงกดดันของการเปลี่ยนแปลงของโลกที่ภาครัฐต้องทำงานอย่างมีศักยภาพ และกระแสประชาธิปไตยที่ภาคประชาชนคาดหวังจากภาครัฐมากขึ้น การปฏิรูประบบราชการจึงเป็นภารกิจที่รัฐบาลในประเทศดำเนินการเปลี่ยนลักษณะการบริหารราชการแผ่นดิน การให้บริการและพัฒนาระบบราชการตามหลักการบริหารราชการแนวใหม่ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ได้ “ระบบราชการ” หรือ ระบบการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งเป็นการปฏิรูปแล้วระบบราชการหรือระบบบริหารงานภาครัฐควรมีลักษณะที่พึงประสงค์ 9 ประการ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.2545:6)

1. รัฐบาลจะมีบทบาทหน้าที่เฉพาะในส่วนที่จำเป็นจะต้องทำเท่านั้นเพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนประชาชน และชุมชนมีบทบาทมากขึ้น
2. การบริหารภายในภาคราชการจะมีความรวดเร็ว มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพสูง
3. การจัดองค์กรมีความกะทัดรัด เหมาะสม คล่องตัว และสามารถปรับเปลี่ยนได้อย่างรวดเร็วตามการเปลี่ยนแปลงนโยบายและสภาพแวดล้อม
4. มีลักษณะของการทำงานและการให้บริการที่ทันสมัยใช้เทคโนโลยี เครื่องมือ และอุปกรณ์ที่เหมาะสมต่อการทำงานที่รวดเร็ว
5. ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคุณภาพและมีมาตรฐานทางคุณธรรมสูง เป็นมืออาชีพ และวางตัวเป็นกลางทางการเมือง
6. ข้าราชการทำงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยมีประชาชนและประเทศชาติเป็นเป้าหมาย
7. มีกลไกการบริหารงานบุคคลที่ได้มาตรฐานสากล มีระบบค่าตอบแทนที่เป็นธรรม เพื่อเปิดโอกาสให้คนไทยมีคุณภาพและมีศักยภาพสูงเต็มใจเข้ารับราชการเป็นอาชีพ
8. มีวัฒนธรรมและบรรยากาศในการทำงานแบบมีส่วนร่วม
9. มีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบและสามารถตรวจสอบได้

Ewan Ferlie (ทศพร ศิริสัมพันธ์. 2549:30) และคณะ ได้พยายามสำรวจแนวคิดและจัดแบ่งประเภทของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ออกเป็น 4 แนวทาง คือ

1. การปรับปรุงประสิทธิภาพ เป็นแนวความคิดซึ่งได้รับอิทธิพลของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ต้องการปรับเปลี่ยนให้การบริหารงานภาครัฐมีความทันสมัยหรือเลียนแบบการบริหารงานในเชิงธุรกิจมากขึ้น โดยเฉพาะการมุ่งเน้นถึงผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงาน
2. การลดขนาดและการกระจายอำนาจ เป็นแนวความคิดซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกซึ่งต้องการเปิดให้กลไกตลาดเข้ามาทดแทนภาครัฐให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยการจัดกลุ่มประเภทภารกิจงานหลักและภารกิจงานรองเพื่อเปิดให้มีการทดสอบตลาดหรือคัดค้านเพื่อเปิดให้มีการแข่งขัน การแยกผู้ซื้อบริการและผู้ให้บริการออกจากกัน การใช้ระบบการทำสัญญาข้อตกลง รวมถึงการจัดตั้งองค์การบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหาร
3. การให้ความสำคัญต่อการบริการประชาชน เป็นรูปแบบที่มุ่งเน้นคุณภาพของการดำเนินงานหรือการให้ความสำคัญต่อความพึงพอใจของลูกค้าผู้รับบริการเป็นอย่างดี

ความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐร่วมสมัยที่มีความหลากหลายในตัวเอง มีลักษณะของการผสมผสานองค์ความรู้ในแบบสหสาขาวิชา ต้องการให้อิสระและความคล่องตัวทางการบริหารเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาผลการดำเนินงาน มุ่งเน้นให้ความสำคัญในเรื่องของประสิทธิภาพและประสิทธิผล และคุณภาพของการให้บริการและความคุ้มค่า

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารภาครัฐแนวใหม่ได้พัฒนามาจากรูปแบบและประสบการณ์ในการปฏิรูปและอาศัยองค์ความรู้ในแบบสหวิทยาการ โดยการลดขนาดและบทบาทของรัฐให้เล็กลงหรือให้มีเหลือน้อยที่สุด หรือปรับให้เข้ากับการแข่งขันในระบบตลาด โดยวิธีการต่างๆ และต้องการเปลี่ยนแปลงให้การบริหารราชการแผ่นดินมี



ความทันสมัยใหม่มากขึ้น ในการนำวิธีการบริหารในเชิงธุรกิจเข้ามาประยุกต์ใช้เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผล และคุณภาพของการให้บริการประชาชน

จากงานเขียนของ Anne Mette Kjaer ได้กล่าวถึงประชาธิปไตย หรือกระบวนการประชาธิปไตย ความเป็นพลเมือง ประชาธิปไตยแบบตัวแทน ความรับผิดชอบ (Kjaer Mette.2004:12:14)ซึ่งจะสอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ได้มองถึงข้อจำกัดของประชาธิปไตยแบบตัวแทนและไม่ต้องการให้รัฐบาลและระบบราชการเข้ามามีอิทธิพลต่อการบริหารปกครองประเทศโดยลำพัง ที่มีข้อจำกัดหลายประการเกี่ยวกับการตอบสนองความต้องการของประชาชนและไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่ซับซ้อน แต่ต้องการให้การบริหารราชการแผ่นดินหรือการบริหารปกครองบ้านเมืองยึดหลักนิติธรรม มีการเปิดเผยโปร่งใส การกระจายอำนาจการตัดสินใจและให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น มีการสร้างเครือข่ายให้การสนับสนุนเกื้อกูลซึ่งกันและกันในการดำเนินกิจกรรมเพื่อตอบสนองความต้องการของตน การเปิดโอกาสให้ปรึกษาหารือ หรือ การอภิปรายในประเด็นต่างๆ อย่างกว้างขวางก่อนตัดสินใจ หรือ การให้ประชาชนออกเสียงโดยตรง

การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐอันเป็นผลมาจากกระแสแนวความคิดที่ต้องการสร้างและจัดระเบียบการบริหารกิจการบ้านเมือง (governance) เสียใหม่ โดยพยายามจำกัดบทบาทและขนาดของภาครัฐลงเพื่อเปิดโอกาสให้กลไกตลาด หรือ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการต่างๆของรัฐมากขึ้น นอกจากนี้ยังได้เสนอข้อนิยามใหม่ของตนซึ่งต่อมาได้มีการหล่อหลอมรวมกันจนกลายเป็นหลักการที่นิยมเรียกกันว่า ธรรมภิบาล หรือ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) นั่นเอง

#### ระบบราชการ 4.0

เพื่อรองรับไทยแลนด์ 4.0 สำนักงาน กพร. ได้จัดทำเอกสาร “ระบบราชการไทยในบริบทไทยแลนด์ 4.0” สรุปลงได้ดังนี้ (สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล2560:1)

ด้วยวิสัยทัศน์ของประเทศไทยที่ว่า “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยพัฒนาตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” รัฐบาลจึงใช้โมเดลการขับเคลื่อนประเทศด้วยนวัตกรรมเพื่อพัฒนาประเทศไปสู่ความมั่งคั่ง มั่งคั่ง และยั่งยืน หรือ ที่เราเรียกกันว่า “ไทยแลนด์ 4.0” ระบบราชการจึงต้องปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องการส่งเสริมการขับเคลื่อนประเทศ

ก่อนจะถึงระบบราชการไทยแลนด์ 4.0 ประเทศไทยผ่านการเป็น ไทยแลนด์ 1.0 2.0 3.0 มาแล้ว ไทยแลนด์ 1.0 เน้นการเกษตร และส่งออกสินค้าการเกษตร ไทยแลนด์ 2.0 เน้นอุตสาหกรรมเบาอุตสาหกรรมพื้นฐานของประเทศ และการใช้แรงงานคนเป็นหลัก ไทยแลนด์ 3.0 เน้นอุตสาหกรรมหนักการส่งเสริมการส่งออก การลงทุน และการนำเข้าเทคโนโลยีจากต่างประเทศ ไทยแลนด์ 4.0 เน้นนวัตกรรมความคิดสร้างสรรค์

เมื่อยุทธศาสตร์ของประเทศเป็นดังนี้ ระบบราชการ ในช่วงนั้นจึงมีการปฏิรูปเพื่อให้สอดคล้องยุทธศาสตร์ ดังนี้ ระบบราชการ 1.0 การปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 ระบบราชการ 2.0 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504) ระบบราชการ 3.0 การปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ.2545) ระบบราชการ 4.0 การปฏิรูประบบราชการเพื่อรองรับไทยแลนด์ 4.0

สำหรับระบบราชการไทย 1.0 เริ่มต้นการปฏิรูป ในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่ทรงวางรากฐานประเทศและจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินตามแนวทงานาประเทศ ที่มีการเปลี่ยนแปลงระบบ กรม กอง ใหม่ จัดตั้งกระทรวง ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 7 ทรงวางรากฐานข้าราชการพลเรือนสมัยใหม่ เน้นระบบคุณธรรม ที่นำแบบอย่างมาจากต่างประเทศ และจัดตั้งสำนักงาน กพ.ขึ้น เพื่อรองรับระบบคุณธรรมในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ

ระบบราชการ 2.0 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ที่เน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ จนถึงสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี ระบบราชการมีความแข็งแกร่งและเป็นผู้นำการพัฒนาประเทศ การบริหารราชการตามแนว Max Weber ที่ว่าด้วยความชอบธรรมทางการเมืองที่มาด้วยเหตุผลและกฎหมาย

ระบบราชการ 3.0 ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ.2540 ช่วงที่ประเทศไทยเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ “ต้มยำกุ้ง” ที่ทำให้ประเทศไทยต้องนำแนวคิด Good Governance มาใช้หลังจาก



ได้นำเอา การปฏิรูประบบราชการ การบริหารภาครัฐแนวใหม่ ทำให้ประเทศไทยต้องปฏิรูประบบราชการให้ เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพ เพื่อสร้างการมีส่วนร่วม

ระบบราชการ 4.0 มีการมุ่งสู่ไทยแลนด์ 4.0 กำหนดยุทธศาสตร์ 20 ปี ภาครัฐทำการปรับตัว อำนวยความสะดวกในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมยุคดิจิทัล ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลง มุ่งเน้นความคล่องตัว เพื่อขับเคลื่อนภารกิจพิเศษ นำเทคโนโลยีดิจิทัลมาสู่ระบบราชการ 4.0

การวางระบบและวิธีการทำงานใหม่ ยึดหลักการบริหารราชการแผ่นดินที่ดีให้สามารถเป็นที่เชื่อถือ ไว้วางใจ และเป็นที่ยิ่งของประชาชนอย่างแท้จริง มีองค์ประกอบ 3 ด้าน(ทศพร ศิริสัมพันธ์ อ่างใน ระบบราชการ ไทยในบริบทไทยแลนด์ 4.0 :9)

1. ภาครัฐที่เปิดกว้างและเชื่อมโยงกัน
2. ภาครัฐที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง
3. ภาครัฐอัจฉริยะ มีขีดความสามารถสูงและทันสมัย

ปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของการพัฒนาไปสู่ ระบบราชการ 4.0 สำนักงาน ก.พ.ร.ได้กำหนดปัจจัยสำคัญ อย่างน้อย 3 ประการสู่ความสำเร็จ

1. การสานพลังระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่นๆในสังคม เป็นการยกระดับการทำงานร่วมกัน หรือ ทำงานร่วมกัน ไปสู่การร่วมมือกัน เป็นการบริหารกิจการบ้านเมืองในรูปแบบ “ประชารัฐ”
2. การสร้างนวัตกรรม เป็นการคิดค้นและหาวิธีการ หรือศึกษาเรื่องใหม่ๆ เพื่อให้เกิดผลกระทบใหญ่ต่อการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีคุณภาพโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อ สร้างความเข้าใจ การเข้าถึงความรู้ที่ลึกซึ้ง
3. การปรับเข้าสู่ความเป็นดิจิทัล เป็นการผสมผสานการจัดเก็บและประมวลผลข้อมูลระบบคลาวด์ อุปกรณ์สมาร์ตโฟน และเครื่องมือที่ใช้ในการทำงานร่วมกัน เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับ การดำเนินการให้บริการของข้าราชการ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้

#### บทวิเคราะห์ ธรรมนูญการปกครองระบบราชการ 4.0

ธรรมนูญการปกครองระบบราชการ ของประเทศไทย ที่เขียนไว้ในพระราชกฤษฎีกา เมื่อปี พ.ศ. 2546 ที่ ประกอบไปด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า

สุวิทย์ เมษินทรีย์ ใน ไทยรัฐ เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2560 ได้เขียน ไว้อย่างน่าสนใจว่า (Thairath online.2560) พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา พร้อมทั้งจะใช้เร่งรัดให้เกิดการดำเนินงานที่รวดเร็ว มีประสิทธิภาพสูงสุด ที่จะบูรณาการนโยบายต่างๆให้สอดคล้องกัน ส่งเสริมความสะดวกในการชำระเงินอิเล็กทรอนิกส์ของประชาชน ภาคธุรกิจ และภาครัฐ โดยวางโครงสร้างพื้นฐานระบบการชำระเงินอิเล็กทรอนิกส์ การปรับปรุงกฎหมายด้านการเงินการคลัง

ระบบราชการ 4.0 ภาครัฐทำการปรับตัว อำนวยความสะดวกในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และ สังคมดิจิทัลมุ่งเน้นการคล่องตัวเพื่อขับเคลื่อนภารกิจพิเศษ ในการทำงานภายใต้ธรรมนูญการปกครอง ที่ยึดหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า ผู้เขียนขอเสนอเป็น ข้อๆดังนี้

หลักนิติธรรม มีการประกาศใช้กฎหมายแก้ไขปรับปรุง ตลอดจนยกเลิกกฎหมายเก่า และเปลี่ยนแปลง กฎหมายให้เหมาะสมกับยุคสมัยที่เปลี่ยนไป อาทิ พ.ร.บ.การอำนวยความสะดวก ในการพิจารณาอนุญาตของทาง ราชการ พ.ศ.2558 และ พ.ร.บ.การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐปี 2560 จะเห็นได้ว่ากรณีการทุจริตที่ เป็นคดีความ เป็นที่สนใจของประชาชน

หลักคุณธรรม มีการดำเนินงาน รณรงค์ ให้หน่วยงานราชการส่งเสริมคุณธรรมและความโปร่งใสของ หน่วยงานราชการทุกระดับ ตั้งแต่ระดับผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน มีการนำคดีความเกี่ยวกับการทุจริตเข้า พิจารณาในกระบวนการยุติธรรมอย่างต่อเนื่อง

หลักความโปร่งใส หลังเกิดเหตุการณ์ที่ต่างชาติประเมินความโปร่งใสของประเทศไทยอยู่ในระดับต่ำ รัฐบาลได้เน้นย้ำให้หน่วยงานภาครัฐ ยึดถือความซื่อสัตย์สุจริตเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติหน้าที่ โดยในรอบ 3 ปีที่



ผ่านมา ปรากฏว่าระดับความโปร่งใสในประเทศไทย จากการประเมินขององค์กรต่างๆ ดีขึ้น เช่น WJP หรือ ICRC และ IMD

หลักการมีส่วนร่วม ยุทธศาสตร์ประชารัฐของรัฐบาลเป็นความร่วมมือกันให้เกิดพลังการสร้างสรรค์ให้ทำดี ไม่เพื่อรัฐบาล หรือเพื่อข้าราชการ แต่เพื่อประชาชนทุกคน ยุทธศาสตร์การพัฒนาประชารัฐมี 4 ข้อ คือ (1) การเสริมสร้างหลักการใช้งบค้ำกฎหมายที่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ และปรัชญากฎหมาย โอกาสและสภาวะแวดล้อม ให้สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน (2) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาของทุกภาคส่วน ประการที่ (3) การเพิ่มพูนประสิทธิผลและประสิทธิภาพของภาครัฐ และ (4) การสร้างความต่อเนื่องในการบริหารรัฐกิจ

หลักความรับผิดชอบ รัฐบาลปฏิบัติหน้าที่ ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะเข้าใจรากเหง้าของปัญหาต่างๆ เป็นอย่างดี จัดระเบียบสังคมอย่างจริงจัง จัดสรรที่ดินทำกินให้กับผู้ยากไร้

หลักความคุ้มค่า ใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม กระจายสินค้าและวัตถุดิบ อย่างมีประสิทธิภาพ พัฒนาระบบการขนส่งให้เป็นศูนย์กลางของอาเซียน

นับเป็นสิ่งสำคัญที่นำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการลดการทุจริต ป้องกัน และปราบปราม เห็นได้ชัดว่า รัฐบาลชุดนี้ดำเนินการบริหารราชการโดยยึดหลักการธรรมาภิบาล ในการบริหารราชการอย่างจริงจัง

## บทสรุป

Good Governance แปลว่าการปกครองที่ดี คนไทยใช้คำศัพท์ในภาษาไทยไว้หลายคำ ได้แก่ ประชาธิปไตย สุจริต การกำกับดูแลที่ดี ธรรมราชูร์ รัฐบาล การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี กลไกประชาธิปไตย เป็นต้น แต่ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อเดือนพฤษภาคม 2542 ให้ใช้คำว่า ธรรมาภิบาล ซึ่งหมายถึง กระบวนการ หรือขั้นตอนปฏิบัติกิจกรรมใดๆที่จัดขึ้นในการบริหารบ้านเมืองที่ดี เพื่อการพัฒนาของประเทศ หลักการของธรรมาภิบาล ตามที่ UNESCAP กำหนดไว้ มี 8 หลักการ คือ การมีส่วนร่วม (Participation) นิติธรรม (Rule of law) ความโปร่งใส (Transparency) การตอบสนอง (Responsiveness) การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรม (Equity and Inclusiveness) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) และภาระความรับผิดชอบ (Accountability)

เมื่อมีประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และเริ่มมีผลบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐ ตั้งแต่ 11 สิงหาคม 2542 ซึ่งนับได้ว่าเป็นการวางรากฐานในการบริหารราชการแนวใหม่ ซึ่งมีรายละเอียดโดยสรุปและพัฒนาการเกี่ยวกับธรรมาภิบาล ดังนี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 มีหลักพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 6 ประการ คือ

หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎข้อบังคับต่างๆให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านี้ โดยถือว่าการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตเป็นนิสัยประจำชาติ

หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจ ปัญหาของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ กาแสดงประชามติอื่นๆ

หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม กาใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน



หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เป็นประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดย  
ธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้า และบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ใน  
เวทีโลก และรักษาทรัพยากรของธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ตามพระราชบัญญัติ  
ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่5) พ.ศ.2545 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้แก่ การบริหารราชการเพื่อ  
บรรลุเป้าหมายดังนี้ 7 (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี.2546:2) (1)  
เกิดประโยชน์สุขของประชาชน (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ (3) มีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าใน  
เชิงภารกิจของรัฐ (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น (5) การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อ  
สถานการณ์ (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ (7) มีการประเมินผล  
การปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

จึงนำมาสู่การปฏิรูประบบราชการเพื่อดำเนินการปรับปรุงวิธีการบริหารให้ทันสมัยและสอดคล้องกับหลัก  
ธรรมาภิบาล กอปรกับการที่ประเทศทางตะวันตกได้นำวิธีการบริหารราชการรูปแบบใหม่เข้ามาใช้ในลักษณะ  
ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม และภาคเอกชนทำงานร่วมกัน ของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ทำให้  
ประเทศไทยปรับวิธีการบริหารราชการให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงในสังคมโลก และในแง่ของประชาธิปไตยที่ยึด  
หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนมากยิ่งขึ้น

เหตุที่ประเทศไทยต้องสนใจ ธรรมาภิบาล เพราะถือเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปภาครัฐ ที่เชื่อว่าหาก  
ประเทศไทยได้นำ good governance มาปรับใช้กับการปฏิบัติงานภาครัฐ เอกชน และประชาชนแล้ว จะทำให้  
มีการพัฒนาไปในทางที่ดี เกิดความเป็นธรรมในเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

สำหรับระบบราชการ 4.0 การนำธรรมาภิบาลมาใช้จะเป็นการเสริมพลังเพื่อให้การบริหารก้าวหน้าไปตาม  
ยุทธศาสตร์ที่วางไว้ 20 ปีการนำเทคโนโลยีดิจิทัลเข้ามาใช้เพื่อการบริหารราชการเป็นไปอย่างสะดวก และคล่องตัว

#### เอกสารอ้างอิง

Kjaer Anne Mette. (2004) .Governance, Polity Press.UK.

จุมพล หนีมพานิช.(2548). การบริหารจัดการภาครัฐใหม่:หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่างของ

ไทย.นนทบุรี: สำนักวิชาการมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ทศพร ศิริสัมพันธ์.(2549). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารภาครัฐแนวใหม่. กรุงเทพฯ:สำนักงาน  
พัฒนาระบบราชการ.

ทิพาวดี เมฆสุวรรณ.(2543).ธรรมาภิบาลกับข้าราชการไทย.สรรพากรสาส์น.ปีที่ 47 ฉบับที่ 9 กันยายน  
2543.

บวรศักดิ์ อวรรณโณ.(2542). การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย.กรุงเทพฯ:  
สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.

ปรีชา ช้างขวัญยืน.(2542).ธรรม-ธรรมราชา.กรุงเทพฯ:โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สมบูรณ์ ศิริประชัย.(2550). เศรษฐกิจไทยภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์:การปฏิรูปเชิงสถาบัน.บทความ  
ทางวิชาการ;การสัมมนาทางวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.(2543). การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good  
Governance). กรุงเทพฯ:สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.(2544). คู่มือการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและ  
สังคมที่ดี.กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.(2545). หลักการและแนวทางในการจัดโครงสร้างและ  
ระบบบริหารราชการ.เอกสารอัดสำเนา

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.(มปป.). ที่มา พัฒนาการ ความหมายของธรรมาภิบาล.[ออนไลน์].

เข้าถึงได้จาก <http://www.socgg.soc.go.th/History1.html>. [29 มกราคม 2557].

อมรา พงศาพิชญ์. (2543). ธรรมนูญกับประชาสังคมและองค์กรประชาสังคม ใน สิ่งแวดล้อมใน



**รัฐธรรมนูญ แพลงแนวคิดสู่ปฏิบัติ.** เอกสารประกอบการสัมมนา. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมคุณภาพ  
สิ่งแวดล้อมกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม.

อมรา พงศาพิชญ์ และ นิตยา ภัทรสิริตะพันธ์. (2541). **องค์การให้ทุนเพื่อประชาสังคมในประเทศไทย.**

ใน รายงานผลการวิจัยเรื่อง “องค์การให้ทุนเพื่อประชาสังคมในประเทศไทย”. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัย  
สังคม, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เอเจอร์ แชม. (2545). **ธรรมาภิบาล การบริหาร การปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม.**(แปลจากเรื่อง  
Good Governance โดย ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์น้ำฝน.

Thairath online. (2560). **ธรรมาภิบาลภาครัฐบาล.**[ออนไลน์].

เข้าถึงได้จาก <http://www.thairath.co.th/content/972372>. [30 สิงหาคม 2560].

The 4th Kamphaeng Phet Rajabhat University  
National Conference