

เอกสารวิชาการ
ลำดับที่ 139



ถอดรหัส ธรรมาภิบาลท้องถิ่น

Decoding Local Good Governance

ดร.อรพินท์ สพโชคชัย

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า





ถอดรหัส

ธรรมาภิบาลท้องถิ่น

Decoding Local Good Governance

ดร.อรพินท์ สพโชคชัย

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า

ถอดรหัสธรรมมาภิบาลท้องถิ่น

ดร.อรพินท์ สฟโชคชัย

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data.

อรพินท์ สฟโชคชัย.

ถอดรหัสธรรมมาภิบาลท้องถิ่น.--กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2564.
184 หน้า.

1. การปกครองท้องถิ่น. 2. ธรรมนูญ. I.ชื่อเรื่อง.

352.14

ISBN : 978-616-476-203-9

รหัสสิ่งพิมพ์สถาบัน : วปท.64-36-500.50

พิมพ์ครั้งที่ 1 กันยายน 2564 จำนวนพิมพ์ 500 เล่ม

บรรณาธิการ รองศาสตราจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล
อติพร แก้วเปี้ย

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

จัดพิมพ์โดย

สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารบี ชั้น 5

เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 02-1419563-77 โทรสาร 02-1438175

เว็บไซต์ www.kpi.ac.th

พิมพ์ที่

บริษัท เอ.พี. กราฟิก ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด

1/8 หมู่ 4 ตำบลบางขุน อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี 11130

โทรศัพท์ 0-2497-6840-3 โทรสาร 0-2497-6844

คำนำสถาบันพระปกเกล้า

หนังสือ “ถอดรหัสธรรมาภิบาลท้องถิ่น” (Decoding Local Good Governance) จัดทำโดย ดร.อรพินท์ ส孚โชคชัย ภายใต้โครงการผลิตบทความและเอกสารทางวิชาการ เป็นการผลิตผลงานทางวิชาการ เป็นหนังสือเผยแพร่ความรู้ในรูปแบบของกระบวนการและขั้นตอนการปฏิบัติงาน (HOW TO) ทั้งนี้เพื่ออธิบายถึงความสำคัญ ที่มา และหลักการของธรรมาภิบาลการบริหารราชการสมัยใหม่ที่มีผลในการพัฒนา ระบบการบริหารภาครัฐ อธิบายหลักการและแนวทางในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาลในส่วนที่เหมาะสมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หนังสือเล่มนี้ เป็นการนำเสนอความหมายหลักของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือธรรมาภิบาลในการพัฒนาการบริหารภาครัฐ สาระสำคัญหลักคือแนวทางการสร้างธรรมาภิบาลท้องถิ่น การบริหารราชการสมัยใหม่ และในบทส่งท้าย ยังเป็นการสรุปสาระสำคัญ ข้อเสนอแนะในการสร้างธรรมาภิบาล และพัฒนาระบบการบริหารจัดการสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การนำแนวทางและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ตลอดจนการแสดงตัวอย่างทั้งในประเทศ และตัวอย่างจากต่างประเทศ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติเกิดความเข้าใจหรือสนใจในการนำหลักเกณฑ์เหล่านั้นไปประยุกต์ใช้ในระดับพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม

สถาบันพระปกเกล้า ขอขอบคุณ ดร.อรพินท์ ส孚โชคชัย ที่ได้กรุณาจัดทำหนังสือเล่มนี้ขึ้น และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ปฏิบัติงาน และบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนนำไปสู่การปฏิบัติและพัฒนาท้องถิ่นที่ยั่งยืนต่อไป

(ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย)

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

กันยายน 2564

คำนำเขียน

หลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการสำคัญสำหรับการบริหารราชการแผ่นดินในยุคปัจจุบัน ซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับสากล องค์กรพัฒนาระดับสากลหลายองค์กรเผยแพร่หลักการและส่งเสริมให้รัฐบาลในประเทศต่างๆ นำหลักการเหล่านี้ไปใช้ในการยกระดับการบริหารราชการ รัฐบาลในหลายประเทศยอมรับและนำหลักการเหล่านี้ไปประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินรวมถึงการประกาศให้เป็นหลักการสำหรับหน่วยงานต่างๆ ทั้งในภาครัฐและองค์กรธุรกิจเอกชน สำหรับประเทศไทยได้นำหลักการเหล่านี้มาประยุกต์ใช้เพื่อส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยและเป็นไปตามทศพิธราชธรรม โดยได้กำหนดเป็นหลักการสำคัญ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับรวมถึงรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้ในปัจจุบัน หลักธรรมาภิบาลยังถูกบรรจุไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยมุ่งหวังให้หน่วยงานภาครัฐทุกระดับนำหลักการเหล่านี้ไปพัฒนาและยกระดับมาตรฐานการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งก็จะนำไปสู่เป้าหมายสูงสุด คือ เกิดประโยชน์สุขของประชาชน สถาบันพระปกเกล้าให้ความสำคัญในการพัฒนามาตรฐานธรรมาภิบาลในภาครัฐมานานกว่าสองทศวรรษ โดยได้บรรจุเป็นหัวข้อวิชาไว้ในหลักสูตรต่างๆ ของสถาบันฯ และมีการศึกษาวิจัยพร้อมจัดทำเอกสารเผยแพร่อย่างต่อเนื่อง วิทยาลัยพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้สถาบันพระปกเกล้า มีบทบาทในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตระหนักถึงความสำคัญในการสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับผู้นำผู้บริหาร และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการนำหลักธรรมาภิบาลไปพัฒนายกระดับมาตรฐานการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการนี้ ผู้เขียนต้องขอขอบคุณ

รองศาสตราจารย์ ดร.อรรถัย ก๊กผล ที่มีอุปนิสัยและซุกซนให้ผู้เขียนจัดทำเอกสารเกี่ยวกับหลักการธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นเอกสารสำหรับเผยแพร่และสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการธรรมาภิบาล และแนวทางในการปฏิบัติสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันที่จริงหัวข้อนี้มีนักคิดนักเขียนได้จัดทำเอกสารหลายเล่มไว้แล้ว ซึ่งก็เป็นการเขียนถึงธรรมาภิบาลในมุมมองที่หลากหลาย สำหรับหนังสือเล่มนี้ผู้เขียนได้เขียนจากมุมมองของนักรัฐประศาสนศาสตร์และนำประสบการณ์ที่มีส่วนในการศึกษาวิจัย และได้นำหลักการธรรมาภิบาล ไปบรรจุไว้ในกฎหมายต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่หลักการและถอดความหรือถอดรหัสเกี่ยวกับหลักการธรรมาภิบาลในเชิงปฏิบัติสำหรับผู้นำผู้บริหาร ข้าราชการ และบุคลากรในระดับท้องถิ่นให้สามารถเข้าใจและนำหลักการธรรมาภิบาลไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาการบริหารกิจการบ้านเมืองในระดับท้องถิ่น แร้งบันดาลใจในการพัฒนาเอกสารฉบับนี้มาจากความเป็นจริงที่ว่า อปท. เป็นหน่วยงานของรัฐระดับพื้นที่ ผลการดำเนินงานและการพัฒนาระบบการบริหารจะมีผลกระทบในวงกว้างต่อการจัดบริหารสาธารณะ การยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน การพัฒนาพื้นที่ และส่งต่อสู่การพัฒนาประเทศ ดังนั้น การส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในการนำหลักการธรรมาภิบาลไปประยุกต์ใช้อย่างเหมาะสมในแต่ละหลักการจึงเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อความชัดเจนเกี่ยวกับหลักการธรรมาภิบาลและแนวทางในการปฏิบัติสำหรับ อปท. ผู้เขียนได้คิดถึงวิธีการที่จะถอดรหัสหลักการธรรมาภิบาลทั้งในมิติของกฎหมาย หลักการสากล หลักการที่ประยุกต์ใช้ในประเทศ และเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติสำหรับผู้นำผู้บริหาร ข้าราชการ และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้ที่สนใจ และหวังว่าเอกสารฉบับนี้จะ เป็นประโยชน์ในสร้างความรู้ความเข้าใจ และการประยุกต์ใช้เพื่อพัฒนาการปฏิบัติงานของ อปท.

การเขียนเอกสารฉบับนี้ สำเร็จลงได้ ผู้เขียนต้องขอขอบคุณท่านอาจารย์ ดร.พัชรี สีโรรส ซึ่งเมื่อทราบว่าคุณเขียนต้องจัดทำเอกสารหัวข้อนี้ในยุคที่ถูกจำกัดการเดินทาง อยู่บ้านหยุดเชื้อเพื่อชาติ และห้องสมุดต้องปิดการให้บริการ ท่านอาจารย์ได้ช่วยกรุณาค้นคว้าและจัดส่งเอกสารวิชาการที่เกี่ยวกับหลักการต่างๆ พร้อมทั้ง

ยังช่วยอ่านบททวน และวิจารณ์เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงผลงานนี้ให้มีความชัดเจน และมีคุณภาพมากขึ้น นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นผู้อ่านผลงาน ที่ได้ให้เวลาในการอ่านบททวน วิจารณ์ และให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ ในการปรับปรุงเอกสารฉบับนี้ นอกจากนี้ ผู้เขียนต้องขอขอบคุณ คุณณภวรัต อัจฉริยปัญญา คุณอดิพร แก้วเปี้ย และเจ้าหน้าที่ของวิทยาลัยพัฒนาการปกครอง ที่ช่วยรวบรวมเอกสารของสถาบันพระปกเกล้าและอำนวยความสะดวกในการจัดทำ หนังสือเล่มนี้

ท่ามกลางวิกฤตและข้อจำกัดในการแสวงหาข้อมูลได้ครบถ้วนดังที่ต้องการ การที่ต้องกักตัวอยู่บ้านก็ยังเป็นโอกาสที่ผู้เขียนได้มีเวลาพัฒนาหนังสือฉบับนี้ จนเสร็จสิ้นลงได้ สุดท้ายนี้ หากมีข้อผิดพลาด ความไม่สมบูรณ์ของเนื้อหาสาระ หรือข้อผิดพลาดประการใดในเอกสารฉบับนี้ ผู้เขียนต้องขออภัยและถือเป็น ความผิดพลาดของผู้เขียนแต่ผู้เดียว

ดร. อรพินท์ ส孚โชคชัย

นักวิชาการอิสระ

สารบัญ

หน้า

คำนำสถาบันพระปกเกล้า	III
คำนำผู้เขียน	IV
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความสำคัญของแนวคิดธรรมาภิบาล	4
1.2 ความหมายและแนวคิดของหลักธรรมาภิบาล	9
1.3 ธรรมาภิบาลในสังคมไทย	13
บทที่ 2 การบูรณาการหลักการธรรมาภิบาลสู่การบริหารภาครัฐ	17
2.1 การปลูกฝังธรรมาภิบาลในการบริหารงานภาครัฐ	19
2.2 หลักการธรรมาภิบาลในกฎหมาย	25
บทที่ 3 หลักคุณธรรม (Morality)	39
3.1 ถอดรหัสหลักคุณธรรมภายใต้กรอบธรรมาภิบาล	41
3.2 วัตถุประสงค์และแนวทางการพัฒนาหลักคุณธรรม	48
3.3 ประโยชน์จากการพัฒนาหลักคุณธรรม	55
บทที่ 4 หลักนิติธรรม (Rule of Law)	57
4.1 ถอดรหัสหลักนิติธรรมภายใต้กรอบธรรมาภิบาล	59
4.2 วัตถุประสงค์และแนวทางการพัฒนาหลักนิติธรรม	67
4.3 ประโยชน์จากการพัฒนาหลักนิติธรรม	71
บทที่ 5 หลักความพร้อมรับผิด (Accountability)	73
5.1 ถอดรหัสหลักความพร้อมรับผิดภายใต้กรอบธรรมาภิบาล	76
5.2 วัตถุประสงค์และแนวทางการพัฒนาหลักความพร้อมรับผิด	81
5.3 ประโยชน์จากการพัฒนาหลักความพร้อมรับผิด	86

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 6 หลักความคุ้มค่า (Value for Money)	89
6.1 ถอดรหัสหลักความคุ้มค่าภายใต้กรอบธรรมาภิบาล	92
6.2 วัตถุประสงค์และแนวทางการพัฒนาหลักความคุ้มค่า	104
6.3 ประโยชน์จากการพัฒนาหลักความคุ้มค่า	108
บทที่ 7 หลักความโปร่งใส (Transparency)	111
7.1 ถอดรหัสหลักความโปร่งใสภายใต้กรอบธรรมาภิบาล	114
7.2 วัตถุประสงค์และแนวทางการพัฒนาหลักความโปร่งใส	123
7.3 ประโยชน์จากการพัฒนาหลักความโปร่งใส	129
บทที่ 8 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation)	133
8.1 ถอดรหัสหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้ กรอบธรรมาภิบาล	138
8.2 วัตถุประสงค์และแนวทางการพัฒนาหลักการมีส่วนร่วม ของประชาชน	147
8.3 ประโยชน์จากการพัฒนาหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน	160
บทที่ 9 บทส่งท้าย: มุ่งสู่ อปท. ธรรมาภิบาล	163
บรรณานุกรม	169
เกี่ยวกับผู้เขียน	173

สารบัญตารางและกรอบ

หน้า

ตารางที่ 2.1	กรอบความคิดในการบริหารราชการแผ่นดินสามหลักการ	29
ตารางที่ 5.1	การเปรียบเทียบความหมายระหว่างความรับผิดชอบ และความพร้อมรับผิดชอบ	77
ตารางที่ 7.1	ผลการวัดระดับความทุจริต ปี พ.ศ. 2563 (Corruption Perspectives Index)	117
ตารางที่ 7.2	เปรียบระดับความทุจริตของประเทศในอาเซียน ปี พ.ศ. 2563 (Corruption Perspectives Index)	119
กรอบที่ 3.1	ตัวอย่างที่อธิบายพฤติกรรมที่ยืนหยัดในความเชื่อที่ต้งามถูกต้อง	43
กรอบที่ 3.2	ตัวอย่างที่อธิบายพฤติกรรมโปร่งใสและความพร้อมรับผิดชอบ	45
กรอบที่ 3.3	มาตรฐานจริยธรรมของข้าราชการการเมือง	47
กรอบที่ 3.4	มาตรฐานจริยธรรมของข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของ อปท.	47
กรอบที่ 4.1	ตัวอย่างการตราระเบียบในท้องถิ่นด้านจรรยาบรรณในสหรัฐอเมริกา	63
กรอบที่ 4.2	การพัฒนางบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย	66
กรอบที่ 4.3	ยกระดับคุณภาพชีวิตคนพิการ	70
กรอบที่ 7.1	ตัวอย่างแนวทางและข้อแนะนำเพื่อยืดหลักความโปร่งใส ขององค์กรในต่างประเทศ	126
กรอบที่ 8.1	ตัวอย่างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีของสหรัฐอเมริกา	136

สารบัญแผนภูมิ

หน้า

แผนภูมิที่ 2.1	ขอบเขตแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี	35
แผนภูมิที่ 2.2	การบูรณาการหลักธรรมาภิบาลใน พ.ร.ฎ. ว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546	36
แผนภูมิที่ 3.1	ผลสัมฤทธิ์ของการพัฒนาหลักคุณธรรม	55
แผนภูมิที่ 4.1	หลักนิติธรรมสู่สังคมเป็นธรรม มั่นคง และเท่าเทียม	72
แผนภูมิที่ 5.1	หลักความพร้อมรับผิชอบเพื่อการบริหารที่รอบคอบ	87
แผนภูมิที่ 6.1	แนวทางการพิจารณาหลักความคุ้มค่าตามทฤษฎีระบบ	96
แผนภูมิที่ 6.2	องค์ประกอบของหลักความคุ้มค่า	97
แผนภูมิที่ 6.3	หลักความคุ้มค่าสู่ความเป็นเลิศในการบริหาร	110
แผนภูมิที่ 7.1	หลักความโปร่งใสสร้างความเชื่อมั่นศรัทธา	131
แผนภูมิที่ 8.1	หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเสริมสร้างหลักความคุ้มค่า และหลักความโปร่งใส	139
แผนภูมิที่ 8.2	การมีส่วนร่วมของประชาชนในมิติการบริหารราชการ	142
แผนภูมิที่ 8.3	องค์ประกอบของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม	145
แผนภูมิที่ 8.4	การมีส่วนร่วมของประชาชนและการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม	147
แผนภูมิที่ 8.5	กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน	150
แผนภูมิที่ 8.6	ภาพความสำคัญของผู้มีส่วนได้เสียสำหรับการสร้าง การมีส่วนร่วมของประชาชน	155
แผนภูมิที่ 8.7	หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนนำไปสู่ประโยชน์สุขในชุมชน	162
แผนภูมิที่ 9.1	ผลสำเร็จจากการพัฒนาทุกหลักสู่ อปท. ธรรมาภิบาล	165



บทที่ 1

บทนำ

การบริหารจัดการบ้านเมืองให้คนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างสันติสงบสุข มีเสถียรภาพ และมีความมั่นคงทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เป็นสุดยอดปรารถนาของผู้นำผู้บริหารที่มีความตั้งใจมุ่งมั่นในการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนไม่ว่าจะเป็นผู้นำผู้บริหารระดับประเทศ หรือระดับท้องถิ่น การที่จะบรรลุเป้าหมายเหล่านี้เป็นงานที่ทำทนายฝีมือของผู้นำผู้บริหาร เพราะในโลกยุคปัจจุบันระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหารจัดการบ้านเมืองมีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้น อันเป็นผลมาจากความผันผวนจากกระแสการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ และพัฒนาการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศซึ่งเปี่ยมวิถีชีวิตของคนในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหตุการณ์บ้านเมืองในประเทศไทยและทั่วโลก ตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2562 เป็นต้นมา มีวิกฤตและปัญหาต่างๆ ให้รัฐบาลในหลายประเทศทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ต้องแก้ไขปัญหามากหลายด้านสืบเนื่องจากโรคอุบัติใหม่อย่างเช่นโรคโควิด 2019 ที่ได้ระบาดไปทั่วโลกอย่างรวดเร็ว ซึ่งเพิ่มความท้าทายในการบริหารจัดการบ้านเมืองในช่วงที่ประชาชนต่างวิตกกังวลในการต่อสู้กับภัยการระบาดของเชื้อโรค ต้องดิ้นรนต่อสู้กับปัญหาเศรษฐกิจปากท้อง มีความเครียดกับการต้องปรับเปลี่ยนวิถีชีวิต และคาดหวังว่าภาครัฐจะสามารถจัดการกับปัญหาต่างๆ ได้อย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพ สภาวะการณ์เหล่านี้ท้าทายความสามารถ

ของผู้บริหารทุกประเทศและทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประชาชนในโลกยุคปัจจุบัน สามารถเข้าถึงและติดตามข้อมูลข่าวสารต่างๆ ประชาชนเฝ้าดูและวิพากษ์วิจารณ์การปฏิบัติงานของภาครัฐผ่านเครือข่ายสื่อสังคมหลายรูปแบบ ดังนั้นการบริหารกิจการบ้านเมืองสมัยใหม่จึงจำเป็นต้องเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ต้องเปิดเผยโปร่งใส และสื่อสารข้อมูลที่เป็นจริงทันสมัยต่อสาธารณชนอย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะในภาวะวิกฤตที่ทุกภาคส่วนต้องต่อสู้กับปัญหาภัยคุกคามจากโรคระบาดโควิด 2019 ที่ส่งผลกระทบต่อทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพอนามัย และการดำรงชีวิตของประชาชน เหตุการณ์บ้านเมืองเป็นแรงกดดันซึ่งส่งผลให้ผู้นำผู้บริหารทั่วโลกและผู้นำผู้บริหารทุกระดับล้วนต้องปรับนโยบาย กลยุทธ์ และแนวทางในการบริหารจัดการบ้านเมืองให้สามารถตอบสนองความต้องการและความคาดหวังของประชาชนในทุก ๆ ด้าน ที่สำคัญต้องก้าวให้ทันการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมของประเทศและประชาชนในสังคมยุคข้อมูลข่าวสาร พร้อมกับการที่ต้องนำประเทศให้สามารถก้าวข้ามอุปสรรคและภัยคุกคามต่างๆ ซึ่งรวมถึงวิกฤตการณ์ด้านสาธารณสุขที่เกิดขึ้นในประเทศ

วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบดั้งเดิมไม่สามารถนำมาใช้กับโลกยุคปัจจุบัน คือ โลกยุคข้อมูลข่าวสารที่ผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศ ผู้นำผู้บริหารทุกระดับต้องตระหนักถึงความรวดเร็วในการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสาร การสื่อสารอย่างไร้พรมแดน การแพร่กระจายของข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ รวมถึงความสนใจของประชาชนที่มีต่อการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ การปฏิบัติตนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ วิธีการบริหารจัดการของผู้บริหาร และผลงานดำเนินงานด้านต่าง ๆ ประชาชนต้องการข้อมูลข่าวสารที่เป็นจริง ชัดเจน ตรงไปตรงมาจากผู้บริหารประเทศหรือผู้บริหารในระดับท้องถิ่น และเรียกร้องให้จัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ การตัดสินใจในการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ ถูกต้องรวดเร็วตอบสนองความต้องการของประชาชน สามารถแก้ไขปัญหาวิกฤตต่าง ๆ ได้ทันทั่วทั้ง การนำเสนอข่าวสารผ่านสื่อต่างๆ เตือนความจำของประชาชนถึงบทเรียนจากความล้มเหลวในการบริหารงานในอดีต ที่เป็นผลมาจากความฉ้อฉลกลโกงของผู้มีอำนาจ การทุจริตคอร์รัปชัน ความไม่โปร่งใสในการตัดสินใจทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน ความไม่สุจริตโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ของภาครัฐ รวมถึงผลกระทบจากความไม่สุจริตโปร่งใสของภาคธุรกิจเอกชนที่เป็น อภิมหาบรรษัท ที่ได้สร้างความเสียหายแก่สังคมและประชาชนโดยรวม และ ยังนำพาระบบเศรษฐกิจของประเทศก้าวสู่วิกฤต เช่น การเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจ และการเงินในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งตามมาด้วยวิกฤตทางสังคม โดยสามารถสรุปได้ว่า ผู้นำทางการเมืองที่ไม่สุจริตโปร่งใสมีส่วนนำไปสู่ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และความวุ่นวายทางการเมือง

จากปรากฏการณ์และปัญหาในปัจจุบัน ที่การบริหารกิจการบ้านเมืองยิ่งทวี ความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้น เพราะประชาชนคาดหวัง ใฝ่ดู และกดดันให้ผู้นำ ผู้บริหารเร่งแก้ไขปัญหาให้ผ่านพ้นไปโดยเร็ว เมื่อเป็นดังนี้ทางออกสำหรับผู้นำ ผู้บริหารเป็นอย่างไรไปไม่ได้ นอกจากต้องพิสูจน์ให้ประชาชนได้เห็นถึงผลงาน ความสุจริตโปร่งใส การตัดสินใจที่พร้อมรับผิดชอบ การสื่อสารและสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาว่าท่ามกลางวิกฤตและปัญหาต่างๆ ภาครัฐและผู้นำผู้บริหาร ยังสามารถเดินหน้าบริหารราชการ การกำหนดมาตรการหรือนโยบาย การตัดสินใจ และแก้ไขปัญหามาตรึมที่สำคัญยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาล (Good Governace) ทุกประการ

1.1 ความสำคัญของแนวคิดธรรมาภิบาล

ท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลง ความยุ่งยากของปัญหา ข้อเรียกร้อง และเงื่อนไขต่างๆ ในการบริหารจัดการบ้านเมืองอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล ผู้นำผู้บริหารที่ชาญฉลาดตระหนักว่าทางออกในการแก้ไขปัญหาละเออชณะ อุปสรรคต่างๆ ได้ คือการบริหารราชการที่มีธรรมาภิบาล ซึ่งผลสำเร็จจะนำไปสู่ การสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชนต่อการบริหารจัดการของรัฐบาลและ ภาครัฐ (Trust in Government) ความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชนต่อผู้นำ ผู้บริหารและรัฐบาลเป็นสิ่งสำคัญในโลกยุคใหม่ หากผู้บริหารสามารถสร้าง และรักษาระดับความเชื่อมั่นศรัทธาไว้ได้ ทุกภาคส่วนในสังคมก็พร้อมที่จะให้ ความร่วมมือ เข้ามามีส่วนร่วม และก้าวข้ามอุปสรรคต่าง ๆ ไปด้วยกันได้ ในประเด็นนี้ได้มีผลการศึกษาที่แสดงว่าความเชื่อมั่นศรัทธามีความสัมพันธ์กับ การบริหารจัดการที่เป็นธรรมาภิบาล โดยเฉพาะการสร้างโปร่งใสและการมี

ส่วนร่วมของประชาชนจะช่วยเพิ่มระดับความเชื่อมั่นศรัทธา¹ หลักธรรมาภิบาลจึงเป็นหลักการสำคัญที่ทำให้ทุกภาคส่วนและคนในสังคมอยู่ร่วมกัน อย่างสันติ สมานฉันท์ และทำให้สังคมมีเสถียรภาพ

หลักธรรมาภิบาลในการบริหารกิจการบ้านเมืองมิใช่ของใหม่สำหรับสังคมทุกสังคม อันที่จริงหลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการหรือกติกาในการบริหารประเทศและสังคม ที่จำเป็นต้องมีอยู่คู่สังคมในทุกยุคทุกสมัย เพียงแต่มีการเรียกที่ต่างกัน ในแต่ละยุคสมัย หลักธรรมาภิบาลเป็นวิธีการ กติกา หรือหลักเกณฑ์ที่สังคมใดสังคมหนึ่งกำหนดขึ้น เพื่อให้การบริหารจัดการบ้านเมืองเป็นไปอย่างราบรื่นสงบสุข ซึ่งหลักการประเภทนี้จะปรากฏในทุกสังคมทุกยุคทุกสมัย ตัวอย่างเช่น ประเทศไทยในอดีตที่การบริหารกิจการบ้านเมืองอยู่ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช เพื่อให้การบริหารจัดการบ้านเมืองและการตัดสินใจโดยองค์พระมหากษัตริย์ไปอย่างเที่ยงธรรม นำไปสู่ความสงบสุขและความเจริญรุ่งเรืองของสังคม สังคมจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เรียกว่า “**ทศพิธราชธรรม**” หรือจริยวัตร 10 ประการซึ่งเป็นหลักเกณฑ์กติกาดูหนึ่งที่กำหนดขึ้นสำหรับพระเจ้าแผ่นดินที่มีอำนาจสูงสุดให้ทรงประพฤติปฏิบัติเป็นหลักธรรมประจำพระองค์² หลักการเหล่านี้เป็นหลักการ

¹ Alan Lawton and Michael Macaulay. “Localism in Practice: Investigating Citizen Participation and Good Governance in Local Government Standards of Conduct,” *Public Administration Review*, January/February 2014, Vol. 74, No.1 p. 76

² **ทศพิธราชธรรม** หรือจริยวัตร 10 ประการ ประกอบด้วย (1) ทาน (ทาน) หมายถึง การให้ การเสียสละ และการมีน้ำใจแก่ผู้อื่น (2) ศีล (ศีล) หมายถึงการประพฤติที่ดีงามทั้งกายวาจาและใจ (3) บริจาค (บริจาค) หมายถึงการเสียสละความสุขส่วนตัวเพื่อความสุขของส่วนรวม (4) ความซื่อตรง (อาชชว) หมายถึงความซื่อตรงในฐานะที่ผู้ปกครองดำรงอยู่ในสัจย์สุจริต (5) ความอ่อนโยน (มัททว) หมายถึงการมีอัธยาศัยอ่อนโยน เคารพในเหตุผลที่ควร อ่อนโยนต่อผู้ที่เสมอกันและต่ำกว่า (6) ความเพียร (ตป) หมายถึงความเพียรพยายามในการสร้างความสุขเพื่อส่วนรวม (7) ความไม่โกรธ (อกุโธ) หมายถึงการไม่แสดงความโกรธให้ปรากฏ ไม่มุ่งร้ายผู้อื่น (8) ความไม่เบียดเบียน (อวิหิงสา) หมายถึงการไม่เบียดเบียนผู้อื่น (9) ความอดทน (ขันติ) หมายถึงความอดทน มั่นคงหนักแน่น (10) ความเที่ยงธรรม (อวิโรธน) หมายถึงการถือความถูกต้อง ยุติธรรมเป็นหลัก ข้อมูลจากสำนักกิจการยุติธรรม. http://www.oja.go.th/preview/detail.php?news_idx=652

สำหรับสังคมในยุคสมบูรณาญาสิทธิราช ไม่ค่อยมีการกล่าวถึงมากนักในปัจจุบัน เมื่อยุคสมัยเปลี่ยนแปลงไปเป็นสังคมประชาธิปไตย ที่อำนาจในการบริหารกิจการบ้านเมืองการตัดสินใจเปลี่ยนไปอยู่ที่รัฐบาลที่มาจากกาเลือกตั้ง หลักการหรือกติกาสำหรับผู้ใช้อำนาจจึงได้ปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับยุคสมัย ผู้ที่เข้ามาบริหารประเทศและประชาชนโดยรวมมักจะเข้าใจและคาดหวังว่าการบริหารจัดการกิจการบ้านเมือง โดยผู้นำผู้บริหารหรือคณะผู้นำประเทศต้องวางอยู่บนหลักความเป็นธรรมและมีคุณธรรม คือ ผู้นำผู้บริหารและบุคลากรภาครัฐต้องมีจริยธรรม จรรยาบรรณ ซึ่งในบางประเทศก็มีการกำหนดหลักการต่าง ๆ ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร หรืออาจจะไม่มีการกำหนดที่ชัดเจน แต่เป็นเพียงหลักเกณฑ์กติกาที่คนในสังคมที่เข้าใจกันโดยทั่วไป

คำว่า “**ธรรมาภิบาล หรือ Good Governance**” เป็นคำหรือกรอบแนวคิดที่ได้รับความสนใจค่อนข้างมากตั้งแต่ต้นยุค 1990s (ราว พ.ศ. 2532) เป็นต้นมา เมื่อกลุ่มนักวิจัยที่ได้รับการมอบหมายจากธนาคารโลกให้ทำการศึกษาเปรียบเทียบผลสำเร็จหรือล้มเหลวจากการแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในประเทศต่างๆ ที่ธนาคารโลกได้ให้ความช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจและส่งเสริมการพัฒนา โดยงานวิจัยชิ้นนี้ต้องการแสวงหาคำตอบว่า มีปัจจัยอะไรที่ทำให้การแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจและการพัฒนาในบางประเทศประสบความสำเร็จ ในขณะที่บางประเทศล้มเหลวทั้งหมด ที่ใช้มาตรการที่ใกล้เคียงกัน ผลการศึกษาสรุปว่า “**กุญแจสำคัญประการหนึ่งที่จะนำพาประเทศสู่ความสำเร็จในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนมีเสถียรภาพ คือการที่ประเทศนั้น ๆ มีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือการบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ดีหรือมีการกำหนดกติกาในสังคมหลายด้าน เช่น มีการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นธรรม การบริหารราชการเป็นไปอย่างสุจริต ตรงไปตรงมาเป็นประชาธิปไตยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน**” กติกาเหล่านี้ นักวิจัยกลุ่มนี้เรียกว่ามี “**ธรรมาภิบาลหรือ Good Governance**” และยังเสริมว่า สำหรับประเทศที่จัดว่ามีธรรมาภิบาล ยามใดที่ประเทศประสบปัญหาวิกฤตต่าง ๆ ก็จะสามารถแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ ให้กลับสู่ภาวะที่มีเสถียรภาพได้อย่าง

รวดเร็ว ในทางตรงข้ามประเทศใดที่ขาดธรรมาภิบาลหรือมีเงื่อนไขที่เรียกว่ามี “อธรรมาภิบาล” หรือ Bad Governance ก็จะทำให้การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจจะใช้เวลานาน หรือยากที่จะประสบความสำเร็จ และเมื่อแก้ไขแล้ว ก็มีโอกาสสูงที่จะกลับเข้าสู่ภาวะวิกฤตอีกในเวลาไม่นานเมื่อโครงการความช่วยเหลือสิ้นสุดลง³ ภายหลังจากการรายงานข้อสรุปของงานวิจัยข้างต้นถูกเผยแพร่โดยธนาคารโลก ประกอบกับบทเรียนเชิงประจักษ์จากปัญหาและความล้มเหลวในการบริหารราชการแผ่นดินที่เกิดขึ้นในหลายประเทศในช่วงที่ผ่านมา ส่งผลให้หลักการเหล่านี้ได้รับความสนใจอย่างรวดเร็วจากองค์กรระดับโลกหลายองค์กร รวมทั้งองค์การสหประชาชาติ ที่ให้ความสนใจ ส่งเสริมสนับสนุน จัดทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างประเทศและในที่สุดได้กำหนดเป็นกติกาสากล เพื่อให้ประเทศสมาชิกนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารทั้งในภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน ทำให้หลักธรรมาภิบาลได้รับการกล่าวขานมากขึ้น เริ่มทวีบทบาทและความสำคัญในเวทีโลก พลังขับเคลื่อนขององค์กรระดับสากลหลายๆ องค์กรเป็นแรงผลักดันให้ประชาคมโลกต้องให้ความสนใจในการจัดระเบียบระบบการบริหารภาครัฐและเอกชน ระบบเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมเสียใหม่ เพื่อยกระดับมาตรฐานธรรมาภิบาลภายในประเทศให้สูงขึ้น ธรรมาภิบาลกลายเป็นกติกาสากล ที่กระตุ้นให้รัฐบาลในประเทศต่าง ๆ ต้องเร่งกำหนดมาตรการในการกำกับดูแลพฤติกรรมของภาคธุรกิจเอกชน สร้างธรรมาภิบาลภาครัฐ และกำหนดหลักจริยธรรมสำหรับผู้บริหารประเทศ นอกจากการนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาจัดระเบียบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองแล้ว องค์กรพัฒนาระหว่างประเทศหลายองค์กร เช่น องค์การสหประชาชาติ ธนาคารโลก และองค์กรพัฒนาของประเทศที่พัฒนาแล้วเกือบทุกองค์กร ยังนำหลักธรรมาภิบาลมาศึกษาต่อและเชื่อมโยงเข้ากับประเด็นการพัฒนา (Development) ในมิติและแง่มุมของการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในสังคม เช่น มีการเชื่อมโยงว่าสังคมที่มีธรรมาภิบาลจะช่วยให้การแก้ไขปัญหาความยากจนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเท่าเทียม

³ อรพินท์ สฟโชคชัย, “สังคมเสถียรภาพและกลไกประชาธิปไตยที่ดี,” รายงานที่ตีพิมพ์เมื่อวันที่ 20, ธันวาคม 2540, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, หน้า 4.

ธรรมาภิบาลเป็นภูมิคุ้มกันและป้องกันแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์ปชั่น ธรรมาภิบาลจะสามารถช่วยป้องกันปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจและสังคม และธรรมาภิบาลนำไปสู่การพัฒนาสังคมที่ยั่งยืน เป็นต้น⁴

ในแวดวงการศึกษา นักคิดนักวิชาการยังได้นำหลักธรรมาภิบาลมาศึกษา และประยุกต์ให้สอดคล้องกับหลักการของสาขาวิชาต่าง ๆ เช่น สาขารัฐศาสตร์ การเมืองการปกครอง การบริหารภาครัฐ และการบริหารในภาคธุรกิจเอกชน ตัวอย่างเช่น ในสาขาด้านรัฐศาสตร์ ได้นำเอาหลักธรรมาภิบาลมาเป็นกรอบแนวคิดในการปฏิรูปทางการเมือง โดยกำหนดกติกาและกลไกทางการเมืองที่เป็นธรรมาภิบาล เพื่อจัดระเบียบทางการเมืองให้สอดคล้องกับแนวคิดของระบอบประชาธิปไตยยุคใหม่ ที่ให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ที่มุ่งเน้นการมอบอำนาจในการตัดสินใจให้ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจ และกำหนดทิศทางการพัฒนาแบบที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จมาเป็นการกำหนดคุณสมบัติของผู้แทนที่จำเป็นต้องเป็นผู้แทนที่ยึดหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะมีการกำหนดกติกาและเงื่อนไขต่างๆ เพื่อสร้างความโปร่งใส เป็นธรรม มีความพร้อมรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Accountability) และมีคุณธรรมจริยธรรมหรือมีมีโนสุจริต (Integrity) โดยมีเป้าหมายเพื่อปฏิรูปการเมืองให้เป็นการเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยยุคใหม่ที่มีความสุจริตโปร่งใสและมีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

ส่วนความสนใจเรื่องหลักการธรรมาภิบาลในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มีความแตกต่างกันในส่วนที่เป็นจุดเน้นของหลักการ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ให้ความสำคัญกับหลักความพร้อมรับผิดชอบต่อผลงานและการตัดสินใจเชิงนโยบายที่มีต่อสาธารณชน ความสุจริตโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ การปรับระบบการบริหารราชการจากระบบปิด มาเป็นการบริหารราชการในระบ

⁴ UNDP, Corruption and Good Governance, Discussion Paper 3, Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support, United Nations Development Programme, New York, 1997.

ที่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับระบบประชาธิปไตยยุคใหม่ คือมีการบริหารงานในระบบเปิด (Open Governance) ที่เน้นการเปิดเผยข้อมูลและขั้นตอนการดำเนินงานอย่างโปร่งใส เป็นการบริหารราชการและการปฏิบัติราชการ ที่ภาคประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วม รับรู้ข้อมูลข่าวสาร มีส่วนในการให้ข้อเสนอแนะ มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน

จากวิวัฒนาการของกรอบแนวคิดข้างต้น และบทเรียนประสบการณ์จากวิกฤตทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ที่เป็นผลมาจากการที่สังคมขาดธรรมาภิบาลทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน เป็นกระแสผลักดันให้สังคมยุคใหม่หันมาให้ความสำคัญกับการสร้างประชาธิปไตยและมีผู้นำผู้บริหาร นักการเมืองที่ต้องอิงหลักธรรมาภิบาลมากยิ่งขึ้น เป็นสังคมซึ่งประชาชนคาดหวังให้ผู้แทนของประชาชนหรือรัฐบาลต้องมีความพร้อมรับผิดชอบต่อการตัดสินใจ รวมถึงสังคมยังคาดหวังว่าการบริหารงานในภาครัฐกิจเอกชนต้องยึดมั่นหลักธรรมาภิบาลเช่นกัน และในทางกลับกัน สังคมประชาธิปไตยที่อิงหลักธรรมาภิบาลกำหนดหรือคาดหวังให้ภาคประชาชนต้องเข้าใจสิทธิหน้าที่และเงื่อนไขกติกาใหม่ ๆ เหล่านี้ด้วย

ดังนั้น กระแสการปรับเปลี่ยนแนวคิดของสังคมประชาธิปไตยยุคดั้งเดิมเข้าสู่ประชาธิปไตยยุคใหม่ที่อิงหลักการธรรมาภิบาล จึงนับได้ว่าเป็นการเปิดศักราชใหม่ที่น่าไปสู่การปฏิรูปการเมือง การปฏิรูประบบราชการ ปฏิรูปการบริหารงานของภาครัฐกิจเอกชน และการปฏิรูปสังคมของระบอบประชาธิปไตยยุคใหม่หรือระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (New Participative Democracy)

1.2 ความหมายและแนวคิดของหลักธรรมาภิบาล

จากการศึกษาวิถีการพัฒนางานองค์ความรู้ด้านธรรมาภิบาล พบว่ามีนักคิดหลายคนได้พยายามที่จะอธิบายถึงความหมายของธรรมาภิบาล (Good Governance) เนื่องจากหลักธรรมาภิบาลเป็นคำและแนวคิดใหม่ที่เพิ่งใช้ในวงการวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งก็มาจากผลการวิจัยของนักวิชาการของ

ธนาคารโลก ที่มุ่งจะอธิบายถึงปรากฏการณ์และปัจจัยแห่งสำเร็จในการบริหารภาครัฐ ดังนั้น การนิยามความหมายในช่วงต้นจึงมักกำหนดคำว่า ธรรมนูญในความหมายเชิงแคบว่า หมายถึง “การกำหนดกลไกอำนาจของภาครัฐในการบริหารจัดการทรัพยากร ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อให้เกิดการพัฒนา” ซึ่งความหมายตามกรอบความคิดนี้ทำให้ความหมายของธรรมนูญครอบคลุมและเน้นการให้ความสำคัญใน 3 มิติ คือ

- (1) หลักการจัดโครงสร้าง กติกา และรูปแบบของระบอบการเมือง
- (2) กระบวนการและขั้นตอนที่ผู้มีอำนาจทางการเมืองการบริหารใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนา และ
- (3) ชีตความสามารถของผู้ที่ใช้อำนาจในการบริหารประเทศ (รัฐบาลและราชการ) เพื่อกำหนดนโยบายและดำเนินการตามนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม⁵

ในอีกด้านหนึ่ง องค์กรเพื่อการร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) ของภาคีประเทศที่พัฒนาแล้ว ได้ใช้คำนิยามของธนาคารโลก โดยได้เพิ่มมิติความสัมพันธ์ในด้านลักษณะ วิธีการ และเครื่องมือ ที่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชนทั้งที่เป็นปัจเจกบุคคล หรือที่เป็นองค์กร (ธุรกิจเอกชนหรือองค์กรที่ไม่ใช่ธุรกิจเอกชน) ในขณะที่องค์กรสหประชาชาติเน้นถึงกติกา กฎเกณฑ์ และกลไกของความเชื่อมโยงปฏิสัมพันธ์กันระหว่างภาคส่วนต่างๆ ของสังคม (ภาคประชาชนสังคม ภาคธุรกิจเอกชน และภาครัฐ)

นายกรัฐมนตรีมาเลเซีย มหาธีร์ได้ขยายขอบเขตความหมายธรรมนูญเพิ่มขึ้น โดยกล่าวว่า “ธรรมนูญหมายถึงการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และการบริหารรัฐกิจ เพื่อบริหารกิจกรรมต่าง ๆ ของชาติบ้านเมือง และหมายรวมถึง

⁵ อรพินท์ สฟโชคชัย. (2540) เรื่องเดียวกัน หน้า 4.

กลไก กระบวนการ ความสัมพันธ์ และสถาบันต่างๆ ที่เชื่อมโยงกันอย่างซับซ้อน ที่ประชาชนใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ และในอาณาจักรของการใช้อำนาจในการปกครองบริหารจัดการในสังคมที่เป็นธรรมาภิบาลนี้ไม่ได้เป็นอาณาจักรที่ภาครัฐจะผูกขาดได้อีกต่อไป⁶ การมองความหมายในมิตินี้ทำให้ความหมายของธรรมาภิบาลครอบคลุมถึงแนวคิดในเรื่องของความชอบธรรมของรัฐบาลและภาคราชการในการวางกลไกการกำหนดนโยบาย ความพร้อมรับผิตชอบต่อผลของการตัดสินใจเชิงนโยบายและความโปร่งใสของกระบวนการตัดสินใจ และเน้นในเรื่องสิทธิของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้รับทราบ เสนอความคิดเห็น ติดตาม ตรวจสอบ และเป็นหน้าที่ของภาครัฐที่ต้องแบ่งปันอำนาจในการตัดสินใจ ต้องมีการบริหารจัดการที่โปร่งใส และเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

ความหมายของธรรมาภิบาลที่ใช้ในปัจจุบันจะมีหลากหลาย ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับ การมองสังคมในมิติต่างๆ และเจตนาารมณ์เป้าหมายขององค์กรที่ต้องการนำหลักการธรรมาภิบาลมาใช้ เช่น ธนาคารโลก และองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ จะเน้นการบริหารจัดการทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนา ส่วนองค์กร การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program, UNDP) เน้นเรื่องการแก้ไขปัญหาความยากจน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการบริหารจัดการของภาครัฐ ในขณะที่ OECD ให้ความสำคัญเพิ่มในประเด็นเรื่อง สิทธิมนุษยชน หลักประชาธิปไตย และความชอบธรรมของรัฐบาล แต่โดยธรรมชาติของเนื้อหาสาระแล้วก็ไม่ค่อยจะแตกต่างกันมากนัก แม้ว่าจะได้มีการนำหลักธรรมาภิบาลไปประยุกต์ใช้ในภาคธุรกิจเอกชนที่เรียกว่า บรรษัทภิบาล หรือ การกำกับดูแลที่ดี (Good Corporate Governance) ก็ยังมีสาระที่คล้ายคลึงกันมาก

⁶ Sam Agere, Good Governance, (ธรรมาภิบาล การบริหาร การปกครอง ที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม) แปลและเรียบเรียงโดย ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ (กรุงเทพฯ: น้าฝน) 2545. หน้า 28.

โดยสรุป ธรรมนูญบาลตามความหมายสากลน่าจะหมายถึง กติกา กฎเกณฑ์ โครงสร้าง และรูปแบบที่สังคมหรือองค์กรกำหนดขึ้น เพื่อบริหารจัดการ จัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจ และสังคม เพื่อการพัฒนาประเทศอย่างมีศักยภาพ เป็นธรรม มีความเจริญรุ่งเรืองอย่างยั่งยืน และเป็นกฎเกณฑ์ กติกาที่กำหนดความสัมพันธ์ของภาคส่วนต่างๆ ในสังคม และแนวทางการอภิบาลสังคม เพื่อให้ภาคส่วนต่างๆ ในสังคมสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสันติสุข

จากกรอบความคิดและการนิยามความหมายในสากลเหล่านี้ นำไปสู่ข้อสรุปในการจัดองค์ประกอบและคุณลักษณะในเชิงการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งจำเป็นต้องบริหารจัดการประเทศให้เป็นไปตามกติกาและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ 6 ประการดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public participation)
2. ความสุจริตโปร่งใส (Honesty and transparency)
3. พันธะความพร้อมรับผิดชอบและมีส่วนร่วม (Accountability)
4. ความชอบธรรมของกลไกทางการเมือง (Political legitimacy)
5. กฎเกณฑ์หรือกฎหมายที่ยุติธรรมและความชัดเจน (Fair legal framework and predictability)
6. ประสิทธิภาพประสิทธิผล (Efficiency and effectiveness)⁷

นอกจากเงื่อนไขกติกาที่กำหนดข้างต้นนี้แล้ว ในบางองค์กรหรือนักวิชาการบางกลุ่มอาจจะมีจุดเน้นที่แตกต่างกันไปบ้าง เช่น การให้ความสำคัญกับการพัฒนากระบวนการยุติธรรมที่สุจริตโปร่งใส เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคมและการเคารพในสิทธิของประชาชน หรือให้ความสำคัญในการป้องกันปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน อันเป็นบ่อเกิดของความสูญเสียทางเศรษฐกิจ ความไม่เท่าเทียมกันในสังคม และความไร้ประสิทธิภาพประสิทธิผลในการจัดการทรัพยากรของประเทศ

⁷ ดูคำอธิบายใน อรรถาภิธานศัพท์ สฟโซคซัย. (2540) เรื่องเดียวกัน

1.3 ธรรมชาติในสังคมไทย

สำหรับประเทศไทย หลักธรรมาภิบาลได้รับความสนใจและกล่าวถึงมากขึ้น หลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจและการเงิน พ.ศ. 2540 ทั้ง ๆ ที่หลักการเหล่านี้มีนักคิด นักวิชาการในสังคมไทยได้ศึกษากันมาก่อนแล้ว แต่ในช่วงก่อนหน้านั้น สังคมโดยรวมยังไม่ให้ความสนใจมากนัก คงมีแต่การวิเคราะห์และวิพากษ์กันเฉพาะในหมู่นักวิชาการซึ่งมีความสนใจเฉพาะบางประเด็น เช่น หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน (People Participation in Community Development) หรือหลักความโปร่งใสซึ่งถือได้ว่าเป็นนโยบายสำคัญในช่วงรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มวิชาการและนักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2540 ได้นำเสนอแนวทางและนำหลักการธรรมาภิบาลหลายประเด็นไปสอดแทรกไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เช่น หลักความโปร่งใสโดยเน้นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หลักการสร้างเสริมความสุจริตโปร่งใสในภาคการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน⁸ หลักการสำคัญที่ประชาชนมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ เป็นต้น⁹ โดยมีเจตนารมณ์ที่จะสร้างบรรทัดฐานและวางรากฐานที่นำไปสู่การปฏิรูปทางการเมือง ดังนั้นหากวิเคราะห์ถึงสาระของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก็นับได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เริ่มวางมาตรฐานและกำหนดโครงสร้างพื้นฐานทางด้านกฎหมายเพื่อสร้างสังคมธรรมาภิบาลของประเทศไทย อันเป็นผลจากความต้องการของประชาชนที่ต้องการเห็นการปฏิรูปทางการเมือง ภายหลังจากเกิดปัญหาวิกฤตทางการเมืองในช่วงพฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 ดังนั้น หากมองว่ารัฐธรรมนูญฉบับ ปี พ.ศ. 2540 นี้ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนที่กำหนดกติกาต่างๆ ตามหลักการธรรมาภิบาล ก็คงจะพออนุมานได้ว่า คนในสังคมไทยเริ่มอ่อนไหวกับความไร้ธรรมาภิบาลของ

⁸ อรรถสิทธิ์ สฟโชคชัย และคณะ, *รัฐธรรมนูญและกลไกใหม่เพื่อสังคมโปร่งใสด้านภัยทุจริต* (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย) 2543 หน้า 1-20.

⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย* (กรุงเทพฯ: วิทยุชุมชน) พ.ศ. 2542 หน้า 78-147.

ภาครัฐและภาคการเมือง และต้องการผลักดันให้เกิดธรรมาภิบาลขึ้นในสังคมไทย ซึ่งก็สะท้อนอยู่ในมาตราต่างๆ ของกฎหมายสูงสุดของประเทศ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2540

วิกฤตเศรษฐกิจและการเงิน พ.ศ. 2540 เป็นตัวกระตุ้นให้รัฐบาล และ นักวิชาการหันมาสนใจและทำความเข้าใจหลักธรรมาภิบาลกันอย่างจริงจังมากขึ้น เพราะบทเรียนราคาแพงที่ทำให้ประเทศไทยต้องประสบปัญหาเศรษฐกิจและการเงิน ตามมาด้วยวิกฤตด้านต่าง ๆ เช่นปัญหาสังคมต่าง ๆ นอกจากนี้หากวิเคราะห์ถึงวิกฤตทางการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงต่างๆ ล้วนมาจากการที่ประเทศไทยขาดธรรมาภิบาล นับจากนั้นเป็นต้นมา สังคมไทยเริ่มคุ้นเคยกับคำศัพท์ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ “Good Governance” “ธรรมาภิบาล” และ “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” กันมากขึ้น เห็นได้ชัดเจนจากการที่มีผู้สนใจจัดเวทีการเสวนาที่จัดขึ้นในวงการต่าง ๆ มีบทความและเอกสารวิชาการออกมาเผยแพร่หลายฉบับ มีนักคิดนักเขียนนักวิชาการออกมาวิพากษ์วิจารณ์ และมีการศึกษาวิจัยที่เติมเต็มทางความคิด เพิ่มองค์ความรู้ และขยายกระบวนการทัศน์ในเรื่องธรรมาภิบาลในสังคมไทยที่หลากหลายมากขึ้น วิวัฒนาการเหล่านี้นับว่าเป็นนิมิตหมายที่ดี และนำไปสู่การศึกษาวิจัยและวิพากษ์วิจารณ์ในเชิงสร้างสรรค์กันต่อไปอย่างต่อเนื่อง มีการพัฒนาต่อยอดทางความคิดและหลักการให้ดียิ่งขึ้น เพราะการถกแถลงทางวิชาการเป็นเครื่องบ่งบอกถึงความเป็นสังคมอารยะ เป็นสังคมของปราชญ์ และเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้

ผู้เขียนได้เคยศึกษาวิจัยประเด็นเรื่องธรรมาภิบาลมานานกว่าสองทศวรรษ ซึ่งในอดีตก็เคยสนทนากับปรากฏการณ์ที่นักวิชาการหลายค่ายใช้ศัพท์ที่แตกต่างกัน¹⁰ และมีวิวาทะกันในหลายเวทีในเรื่องการเลือกใช้คำ ซึ่งในช่วงหลัง ๆ ปรากฏว่าสังคมไทยเริ่มนิยมใช้คำว่า ธรรมาภิบาล และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อสื่อความหมายถึงคำภาษาอังกฤษว่า Good Governance กันมากขึ้น ต่อมาคำว่าธรรมาภิบาลกลายเป็นคำนิยมที่ใช้กันอย่างแพร่หลายแม้ว่าจะไม่มี

¹⁰ อรพินท์ สฟโชคชัย, เรื่องเดียวกัน

การบัญญัติอย่างเป็นทางการ ดังนั้นในเอกสารฉบับนี้ ผู้เขียนขอเลือกใช้คำว่า “ธรรมาภิบาล” เพื่อสื่อถึงหลักการหรือกติกาว่าด้วยเรื่อง Good Governance ส่วนการใช้คำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ซึ่งเป็นคำราชาการที่ปรากฏในกฎหมาย 3 ฉบับ คือในมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 เพื่อสื่อหรือหมายถึงการที่นำเอาหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในการบริหารรัฐกิจของไทย แต่ใครจะใช้คำศัพท์คำใด ก็คงไม่สำคัญเท่าการทำความเข้าใจถึงความหมายและหลักการสำคัญ ๆ ว่าแนวคิดและหลักการเหล่านั้นจะเป็นประโยชน์ต่อชาติ การบริหารราชการแผ่นดิน การบริหารในระดับท้องถิ่น และสังคมไทยเพียงใด

ในบทต่อไปจะอธิบายถึงความหมายของธรรมาภิบาล กรอบแนวคิด และการประยุกต์ใช้หลักการธรรมาภิบาลทั้งในระดับสากลและในสังคมไทย รวมถึงการถอดรหัสหลักการธรรมาภิบาลในกฎหมายสำคัญ ที่เกี่ยวข้องในการบริหารราชการแผ่นดินสำหรับหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งได้บูรณาการกับหลักการบริหารราชการยุคใหม่ (New Public Management) ซึ่งใช้เป็นกรอบในการวางแนวทางการปฏิรูประบบราชการไทย สู่ภาคราชการรวมถึงการบริหารในระดับท้องถิ่นที่มีธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ในอนาคต

บทที่

2

การบูรณาการ
หลักการธรรมาภิบาล
สู่การบริหารภาครัฐ



หลังวิกฤตเศรษฐกิจและการเงิน พ.ศ. 2540 สังคมไทย ตื่นตระหนกกับปัญหาทางเศรษฐกิจการเงินการคลัง ปัญหาการเมือง และวิกฤตทางสังคม ในช่วงแรกสังคมประนามว่าปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ และการเงินเกิดขึ้นจากการที่ภาคเอกชนขาดวินัยทางการเงิน แต่ทว่า หากจะวิเคราะห์ในเชิงลึกก็จะพบว่า ส่วนหนึ่งของปัญหาเหล่านี้เกิดจากความล้มเหลวของภาครัฐในปกป้องคุ้มครองระบบเศรษฐกิจการเงิน และกำกับดูแลระบบการเงินการคลังของประเทศให้รอดพ้นจากการคุกคามทางเศรษฐกิจจากภายนอก ความอ่อนแอของภาครัฐ ที่กล่าวถึงนี้หมายถึงการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยรัฐบาลและระบบราชการไทย ที่ยังขาดการบริหารราชการในวิถีทางที่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลภาครัฐ และการขาดธรรมาภิบาลของภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม ที่สอดคล้องกับผลการศึกษาของธนาคารโลกที่กล่าวมาข้างต้น ดังนั้น หลังวิกฤตเศรษฐกิจและการเงิน เมื่อรัฐบาลไทยจำเป็นต้องกู้เงิน จากธนาคารโลก ผ่านกองทุน International Monetary Fund (IMF) เป็นจำนวนถึง 17.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตทางการเงินการคลังของประเทศ เพื่อฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ ในกรณีนี้ IMF ได้กำหนดเงื่อนไขต่างๆ หลายประการ และส่วนหนึ่งของเงื่อนไขที่รัฐบาลต้องปฏิบัติตามข้อตกลงข้อหนึ่งของ การกู้เงินครั้งนี้ คือ การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย จากจุดนี้ส่งผลให้เกิดการขับเคลื่อนและส่งเสริมธรรมาภิบาลทั้งในภาครัฐและภาคธุรกิจ เอกชนกันอย่างกว้างขวาง คำว่า “ธรรมาภิบาล” จึงเป็นที่รู้จักกันมากขึ้น

2.1 การปลูกฝังธรรมาภิบาลในการบริหารงานภาครัฐ

ความพยายามในการส่งเสริมธรรมาภิบาลในการบริหารราชการนั้น มีกลุ่มนักคิดนักวิชาการได้ศึกษา ถกแถลง และแสวงหาแนวทางอย่างไม่เป็นทางการ โดยเริ่มที่สำนักงานข้าราชการพลเรือนร่วมกับนักวิชาการภายนอกได้หารือกันเป็นการภายในหลายเดือนก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจและการเงิน พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ความหมายและคำว่าธรรมาภิบาลมีการกล่าวขวัญกันอย่างกว้างขวางในเวทีสากล ภายใต้การส่งเสริมขององค์กรระดับโลกต่าง ๆ เช่น ธนาคารโลก องค์กรการสหประชาชาติ ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย เมื่อเงื่อนไขที่กำหนดให้ประเทศไทยต้องสร้างธรรมาภิบาลปรากฏในข้อตกลงการกู้เงินรัฐบาลไทยในขณะนั้นได้ขอให้สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Research Institute, TDRI) ศึกษาและเสนอแนะแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลสำหรับสังคมไทย จึงเป็นที่มาของการตั้ง คณะทำงานเพื่อศึกษาและให้ข้อเสนอแนะในการพัฒนา Good Governance หรือธรรมาภิบาล ภายใต้การนำของอดีตนายกรัฐมนตรี นายอานันท์ ปันยารชุน และ ม.ร.ว. จตุมงคล โสณกุลในช่วงประมาณปลายปี พ.ศ. 2540 คณะทำงานฯ พบว่า เพื่อฟื้นฟูประเทศและแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจและการเงิน จำเป็นต้องปลูกฝังหลักธรรมาภิบาลทั้งในภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชนเป็นอันดับแรก แม้ว่าการปลูกฝังหลักธรรมาภิบาลนั้นจำเป็นสำหรับทุกภาคส่วน ได้แก่ภาครัฐ ภาคเอกชน รวมถึงภาคประชาสังคม จากข้อเสนอนี้ ในส่วนที่จำเป็นต้องดำเนินการสำหรับการสร้างธรรมาภิบาลในภาคธุรกิจเอกชน ธนาคารแห่งประเทศไทยและตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้รับข้อเสนอในการส่งเสริมและกำหนดกติกาสำหรับภาคธุรกิจเอกชน โดยเฉพาะสถาบันการเงิน และบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ พร้อมทั้งเผยแพร่ให้ความรู้เรื่อง ธรรมาภิบาลภาคเอกชน หรือ บริษัทภิบาล (Good Corporate Governance) ซึ่งมีความก้าวหน้าอย่างรวดเร็วและกำหนดเป็นกติกาใช้กันอย่างกว้างขวาง สำหรับภาครัฐ คณะทำงานได้จัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อวางแนวทางในการส่งเสริมธรรมาภิบาล โดยจะเริ่มจากภาคราชการเป็นอันดับแรก คณะทำงานได้เสนอรายงานข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เรื่อง “แนวทางการบริหาร

กิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” ซึ่งเป็นคำศัพท์แรกในภาษาไทยที่ใช้แทนคำว่า Good Governance เสนอต่อนายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย ซึ่งได้มีดำริให้นำข้อเสนอแนะนี้ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดเป็นนโยบายของประเทศ ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติให้การส่งเสริมธรรมาภิบาลในภาครัฐเป็นวาระแห่งชาติ ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 และให้ดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานข้าราชการพลเรือน ซึ่งได้จัดทำเป็นระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2542 นับเป็นจุดเริ่มต้นของการกำหนดหลักการธรรมาภิบาลสำหรับการบริหารราชการแผ่นดินเป็น 6 หลัก ได้แก่

1. หลักนิติธรรม (Rule of Law)
2. หลักคุณธรรม (Morality)
3. หลักความพร้อมรับผิดชอบ (Accountability)
4. หลักความโปร่งใส (Transparency)
5. หลักการมีส่วนร่วม (Participation)
6. หลักความคุ้มค่า (Value for Money)

การออกระเบียบฯ เป็นเพียงก้าวแรกที่ภาคราชการและข้าราชการได้สัมผัสหลักธรรมาภิบาล หรือเรียกว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีในขณะนั้น แต่ก็ยังไม่ค่อยมีการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมมากนัก สำนักงาน ก.พ. เป็นแกนนำในการให้ความรู้ความเข้าใจถึงความหมายของธรรมาภิบาล จัดการฝึกอบรมเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติตามหลักการทั้งหกหลัก อย่างไรก็ตามการดำเนินงานสร้างธรรมาภิบาลในภาคราชการในก้าวแรกนี้มีจุดเด่นและปัญหาอุปสรรคสามารถสรุปได้ดังนี้

จุดเด่น

- ๑ การกำหนดหลักธรรมาภิบาลเป็นระเบียบฯ ได้สร้างความตื่นตัวให้กับส่วนราชการและข้าราชการต้องให้ความสำคัญและริเริ่มวางแผนงานในการปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

หน่วยงานราชการบางแห่งโดยเฉพาะหน่วยงานที่ดำเนินงานด้านเศรษฐกิจ เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น พบว่าต้นตอในการให้ความรู้เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล แก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอย่างต่อเนื่อง

- ๑๐ หลักการที่กำหนดในระเบียบฯ เป็นหลักการที่ง่าย และสั้น ทำให้ส่วนราชการและข้าราชการสามารถทำความเข้าใจได้โดยง่าย มีการผลิตเอกสารเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลโดยนักวิชาการเพื่อให้ความรู้และเผยแพร่กันในวงกว้างมากขึ้น
- ๑๑ ระเบียบฯ กำหนดให้กรมประชาสัมพันธ์มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการส่งเสริมหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีในภาคประชาสังคม ส่งผลให้มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารโดยผ่านสื่อของกรมประชาสัมพันธ์มากขึ้น แม้ว่าภาคประชาชนอาจจะไม่ให้ความสนใจ แต่ประชาชนและข้าราชการในส่วนต่าง ๆ ก็ได้รับข้อมูลข่าวสารมากขึ้นเช่นกัน เพราะการสื่อประชาสัมพันธ์ของกรมประชาสัมพันธ์สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายข้าราชการได้มากกว่าผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น มีการกล่าวถึงหรือเคยได้ยินคำว่า ธรรมาภิบาลมากขึ้น
- ๑๒ เกิดกิจกรรมการรณรงค์ส่งเสริมที่ต่อเนื่องที่เป็นประโยชน์อีกหลายประการ ที่เห็นเป็นรูปธรรมได้แก่ มีการศึกษาวิจัยในหัวข้อนี้เกิดขึ้นในวงกว้างมากขึ้น มีการจัดทำเอกสารสื่อสิ่งพิมพ์ออกเผยแพร่ มีการจัดกิจกรรมการพัฒนาความรู้ความเข้าใจสำหรับผู้ปฏิบัติและผู้บริหารทั้งในส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ มีการส่งเสริมการบริหารราชการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีในระดับท้องถิ่น โดยสำนักงานส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ที่ได้จัดทำตัวชี้วัดการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการทั้ง 6 หลัก ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มมีความตื่นตัวในการจัดการบริหารที่เป็นธรรมาภิบาลมากขึ้น เป็นต้น

ปัญหาอุปสรรค

อย่างไรก็ตาม การกำหนดหลักธรรมาภิบาลเป็นระเบียบสำนักนายกฯ แม้ว่ามีความโดดเด่นในการกระตุ้นความสนใจและเป็นจุดเริ่มต้นในการสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลในภาคราชการ แต่ในทางปฏิบัติ หลังจาก การประกาศระเบียบฯ ฉบับนี้แล้ว ก็พบว่ายังมีจุดอ่อนหลายประการ โดยเฉพาะ สารระสำคัญในการจัดทำระเบียบฯ ผู้ยกร่างระเบียบอาจจะไม่มีความเข้าใจจึงได้นำ สารระส่วนใหญ่ในเอกสารข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรี มาบรรจุไว้ในระเบียบหลายส่วนโดยไม่ได้กลั่นกรองอย่างรอบคอบส่งผลให้ระเบียบ ฉบับนี้ มีสาระที่เกินความจำเป็นในการส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลในภาคราชการ เช่น ส่วนที่เกี่ยวกับการสร้างธรรมาภิบาลในภาคประชาสังคม และในส่วนของ การส่งเสริมธรรมาภิบาลในหน่วยงานราชการก็ยังคงขาดความชัดเจนหลายด้าน เช่น ด้านการกำหนดความรับผิดชอบ บทบาทหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ. และ หน่วยงานต่าง ๆ รวมถึงแนวทางการดำเนินการว่าหน่วยงานต่าง ๆ ต้องดำเนินการ อย่างไรเพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลนอกเหนือจากการอบรมให้ความรู้ การดำเนินการ โดยหน่วยงานต่าง ๆ ในช่วงหลังการประกาศระเบียบฯ เป็นไปตามความสนใจของ ผู้บริหารบางกลุ่มเท่านั้น โดยสามารถสรุปปัญหาอุปสรรคได้ดังนี้

- ๑) หลังจากทีระเบียบฯ มีผลบังคับใช้ ปรากฏว่าไม่มีการระบุอย่าง ชัดเจนว่าหน่วยงานใดเป็นเจ้าภาพรับผิดชอบในการสื่อสาร และ การสร้างความเข้าใจสำหรับข้าราชการ ในสำนักงาน ก.พ. ซึ่งเป็น องค์กรที่ผลักดันที่รับผิดชอบเพียงบางส่วนเท่านั้น ดังนั้น จึงมี ส่วนราชการจำนวนมาก ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่เคย รับทราบเกี่ยวกับระเบียบฯ และหลักการ
- ๑) ไม่มีการกำหนดมาตรการและงบประมาณสนับสนุนการดำเนินการ ดังนั้นการดำเนินให้เป็นไปตามระเบียบฯ จึงขึ้นอยู่กับความสนใจของ ส่วนราชการและผู้บริหาร

- ๑) ไม่มีการระบубทังคับใช้ การให้คุณให้โทษไว้ในระเบียบฯ ที่ชัดเจน และมีน้ำหนักเพียงพอที่จะกระตุ้นให้ส่วนราชการหันมาปรับระบบการทำงานให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีอย่างจริงจัง
- ๒) ข้อความในระเบียบฯ เขียนไว้เพียงกว้าง ๆ ให้รณรงค์สร้างความตระหนัก เร่งออกกฎหมาย ปรับปรุงกระบวนการทำงาน และปฏิรูประบบราชการ ซึ่งในส่วนแรกเป็นงานที่ง่าย ส่วนราชการส่วนใหญ่จึงดำเนินการในส่วนนี้ และมักจะจบลงที่การอบรม ส่วนการออกกฎหมาย แก้ไขกฎหมาย และการปฏิรูประบบราชการ ในช่วงที่มีระเบียบฯ นั้น ยังไม่มีพลังสนับสนุนทางการเมืองเพียงพอที่จะขับเคลื่อน และงานการปฏิรูประบบราชการเป็นเพียงงานฝักอยู่ภายใต้สำนักงาน ก.พ.ทำให้การปฏิรูประบบราชการไม่บังเกิดผลที่ชัดเจน
- ๓) ระเบียบฯ กำหนดให้สำนักงาน ก.พ. เป็นผู้ติดตามและรายงานผล แต่ที่ผ่านมาสำนักงานฯ ไม่ได้ให้ความสนใจกับระเบียบฯ มากนัก มีการจัดกระบวนการรายงานผลเพียงปีเดียว คือปลายปี พ.ศ. 2543 และจากนั้นก็ไม่มีผู้รับผิดชอบดำเนินการอย่างจริงจังอีก

จากการดำเนินงานสร้างธรรมาภิบาลภาคราชการในช่วง 2 - 3 ปีแรกหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ และการเงิน พ.ศ. 2540 หลักการธรรมาภิบาลทั้ง 6 หลักได้รับความสนใจในระดับหนึ่ง และมีความพยายามในการส่งเสริมหน่วยงานในภาครัฐให้มีการบริหารราชการตามหลักการทั้ง 6 หลักเป็นไปตามความสนใจของหน่วยงาน ข้าราชการหลายส่วนจะเริ่มเข้าใจและคุ้นเคยกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขึ้นบ้าง แต่ความพยายามทั้งหลายทั้งปวงเหล่านี้ยังมากไม่เพียงพอ หรือมีพัฒนาการที่รวดเร็วเพียงพอที่จะสามารถพัฒนาการบริหารราชการแผ่นดิน โดยภาครัฐให้มีความเข้มแข็งและแข็งแกร่งถึงขั้นที่จะสามารถฟื้นฟูเศรษฐกิจ สังคม และแก้ไขปัญหาต่าง ๆ สืบเนื่องจากปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจและการเงินที่ผ่านมามีได้อย่างยั่งยืนตามหลักทฤษฎีที่นักวิชาการกล่าวถึง ในขณะที่การส่งเสริม

ธรรมาภิบาลในภาครัฐยังไม่สามารถปลูกฝังหยั่งรากได้อย่างมั่นคง ซึ่งผิดกับการปลูกฝังหลักการธรรมาภิบาลในภาคเอกชน ซึ่งเริ่มจากการกำหนดกติกาที่เข้มงวดและมีมาตรการกำกับอย่างจริงจังสำหรับบริษัทเอกชนที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ และต่อมาได้ขยายวงไปในบริษัทอื่น ๆ อย่างกว้างขวาง ต้นกล้าธรรมาภิบาลในภาครัฐยังมีรากที่อ่อนแอ ต้นแคระแกรน และไม่มีท่าทีว่าจะเจริญเติบโต ผู้เขียนและกลุ่มนักวิชาการที่พยายามพัฒนาหลักการธรรมาภิบาลตระหนักถึงปัญหาต่าง ๆ และพยายามหาวิธีการในการแก้ไข ในประเด็นนี้เห็นควรกล่าวถึงบุคคลผู้มีคุณูปการในการวางรากฐานธรรมาภิบาลให้เป็นหลักการสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญ 2 ท่าน คือ **คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์** ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งเป็นเลขาธิการสำนักงาน ก.พ. ได้ตระหนักถึงผลความล้มเหลวในการผลักดันธรรมาภิบาลในหน่วยงานภาครัฐในช่วงสองสามปีหลังจากการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และ **ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ** อดีตเลขาธิการ สถาบันพระปกเกล้า ซึ่งในช่วงที่บริหารงานในสถาบันฯ ได้ให้ความสำคัญในการพัฒนาธรรมาภิบาล และพยายามสอดแทรกแนวคิดเหล่านี้เข้าสู่หลักสูตรการฝึกอบรมของสถาบันฯ อย่างไรก็ตาม ในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจและการเงิน พ.ศ. 2540 เป็นช่วงที่อาจจะพูดได้ว่า “หน้าต่างของโอกาส (Window of Opportunity)” ได้เปิดรับแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งเกิดจากผลพวงและแรงกดดันหลังวิกฤตฯ โดยเฉพาะประเทศที่ประสบปัญหาวิกฤต เช่น ประเทศเกาหลีใต้ได้ถือโอกาสในการปฏิรูประบบราชการของประเทศ รัฐบาลยุคนั้นเริ่มเข้าใจว่าการปฏิรูประบบราชการเป็นเรื่องสำคัญในการฟื้นฟูประเทศ จึงเป็นโอกาสสำหรับผู้ที่ผลักดันการปฏิรูประบบราชการที่จะปลูกฝังหลักการธรรมาภิบาลในภาคราชการอีกครั้ง โดยเกิดความคิดว่าในการปลูกต้นกล้าธรรมาภิบาลใหม่ให้แข็งแรงมั่นคงกว่าเก่า เห็นที่จะต้องกำหนดเป็นพระราชบัญญัติให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดย ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ในฐานะที่ท่านเป็นนักกฎหมายเคยกล่าวว่า “หากจะทำอะไรในประเทศไทยให้ได้ผลต้องออกเป็นกฎหมาย เพราะประเทศไทยเป็น Legal State หรือนิติรัฐ” การปฏิรูประบบราชการไม่ว่าจะเรื่องใดเป็นงานยากและใช้เวลา ดังนั้น ความตั้งใจที่จะพัฒนาการบริหารราชการแผ่นดินของไทยให้เป็นไปตามมาตรฐานธรรมาภิบาล และให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกกระทรวง/กรม

ร่วมดำเนินการนั้นจึงจำเป็นต้องนำหลักการต่างๆ トラไว้ในกฎหมาย ส่งผลให้หลักธรรมาภิบาลมีที่ยืนในพระราชบัญญัติและกฎหมายสูงสุดของประเทศในเวลาต่อมา

2.2 หลักการธรรมาภิบาลในกฎหมาย

วิกฤตเศรษฐกิจและการเงิน พ.ศ. 2540 เป็นทั้งวิกฤตและโอกาส วิกฤตฯ ส่งผลประเทศประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ และสังคมอย่างรุนแรง ธุรกิจต่าง ๆ โดยเฉพาะสถาบันการเงินต้องปิดตัวลง อุตสาหกรรมก่อสร้างหยุดชะงัก เนื่องจากขาดแหล่งเงินทุน แรงงานตกงานเป็นจำนวนมาก รายได้จากภาษีอากรลดลงอย่างมากเนื่องจากเศรษฐกิจซบเซา ท่ามกลางวิกฤตนี้ กลับเป็นโอกาสในการเสนอนโยบายการปฏิรูปปรับปรุงระบบราชการ เพื่อให้มีศักยภาพสูงขึ้น สามารถขับเคลื่อนเศรษฐกิจ หรืออย่างน้อยไม่เป็นกลไกที่ถ่วงความเจริญ ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลชวนรับและมอบให้สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งยังสังกัดอยู่ภายในสำนักงาน ก.พ. เป็นผู้รับผิดชอบในการแสวงหาแนวทางเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะและแนวทาง ซึ่งได้มีการจัดสัมมนาคณะรัฐมนตรีผู้บริหารระดับสูง นักคิดนักวิชาการ นักการเมือง และอดีตนายกรัฐมนตรียุคหลายท่านเมื่อวันที่ 4-5 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ผลการประชุมนำไปสู่การจัดตั้งคณะทำงานจัดทำร่างกฎหมายเพื่อการปรับเปลี่ยนและพัฒนาาระบบราชการ ซึ่งคณะทำงานประกอบด้วยผู้บริหารระดับสูงในภาครัฐ เช่น ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการ สำนักงานคณะกรรมการรัฐมนตรี เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการ ก.พ. นักวิชาการ และนักกฎหมาย รวมถึงผู้เขียนที่มีโอกาสร่วมในกิจกรรมทางประวัติศาสตร์ครั้งนี้ด้วย

แนวคิดในการปฏิรูปปรับปรุงระบบราชการนอกเหนือจากความตั้งใจที่ปรับเปลี่ยนระบบการบริหารราชการจากรูปแบบการบริหารงานที่อิงระบบราชการดั้งเดิม (Traditional Bureaucracy) มาเป็นการบริหารราชการตามหลักการบริหารราชการสมัยใหม่ (New Public Management) ยังมีความพยายามที่จะปลูกฝังการบริหารราชการให้เป็นไปตามครรลองของหลักธรรมาภิบาล สำหรับระบบราชการของไทย ตั้งแต่มีการปรับโครงสร้างระบบการบริหารราชการมาเป็น

กระทรวง/กรม ประเทศไทยได้นำรูปแบบการบริหารงานในภาครัฐ ที่อิงแบบแผน การบริหารงานของตะวันตก คือ ระบบราชการแบบ (Bureaucracy) ซึ่งเคยเป็น ระบบที่ดีในอดีตเพราะเป็นการออกแบบการบริหารงานที่เน้นประสิทธิภาพ ความถูกต้องแม่นยำที่ดำเนินงานโดยผู้ที่มีความเชี่ยวชาญ มีผู้บังคับบัญชา รับผิดชอบ ตรวจสอบได้ ทำงานตามกฎระเบียบที่ชัดเจน ซึ่งก็เป็นระบบที่ใช้การ ได้ดีในยุคเก่า ระบบราชการแบบดั้งเดิมเริ่มก่อให้เกิดปัญหาเมื่อสังคมมีความซับซ้อน มากขึ้น การทำงานตามระบบราชการเริ่มขั้นตอนที่ยืดเยื้อขึ้น ในขณะที่ประชาชน มีความคาดหวังต่อการรับบริการที่มีคุณภาพ รวดเร็ว และภาครัฐในช่วงหลัง เริ่มมีทรัพยากรที่จำกัด แต่หน่วยงานราชการยังขยายตัวใหญ่ขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร และความต้องการบริการสาธารณะ เพื่อทำงานตามหน้าที่เฉพาะของระบบราชการส่งผลให้การทำงานแต่ละขั้นตอน ต้องการผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน เมื่อภาระงานมากขึ้น องค์กรขยายจนมีขนาดใหญ่ มีสายการบังคับบัญชาที่ยาวและซับซ้อนมากขึ้น จึงจำเป็นต้องมีกฎระเบียบเกิดขึ้น มากมายเพื่อกำกับการทำงานให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด ส่งผล ให้การดำเนินงานการให้บริการสาธารณะต่างๆ ใช้เวลานานเมื่อผ่านการตรวจสอบ หลายขั้นตอน และก็มีค่าใช้จ่ายสูงเป็นเงาตามตัว โดยรวมระบบราชการแบบดั้งเดิม มักจะถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่สามารถตอบสนองความต้องการประชาชน ไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ทัน่วงที และในบางกรณีถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า เป็นกลไกที่ถ่วงความเจริญในการพัฒนาและการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของภาคธุรกิจ เอกชน

แนวคิดในการปฏิรูประบบราชการเกิดจากการที่รัฐบาลในหลายประเทศ ถูกประชาชนกดดันให้ยกระดับคุณภาพบริการสาธารณะ ลดขนาดและลดค่าใช้จ่าย ที่ไม่จำเป็นในภาครัฐ เช่น ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรและสวัสดิการต่าง ๆ ซึ่งมี สัดส่วนที่ค่อนข้างสูงสืบเนื่องจากขนาดที่ใหญ่โตของระบบราชการ หลายประเทศ เริ่มทดลองรูปแบบการบริหารราชการหลายมิติ เช่น ประเทศอังกฤษในสมัย นายกรัฐมนตรี นางมาร์กาเรต แททเชอร์ ได้ริเริ่มลดค่าใช้จ่ายโดยการถ่ายโอนหรือ ขายรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนและไร้ประสิทธิภาพให้เอกชนดำเนินการ (หรือที่เรียกกันว่า

Privatization) ผลที่ตามรัฐบาลอังกฤษประสบความสำเร็จในการลดค่าใช้จ่ายของรัฐบาลและสามารถยกระดับคุณภาพบริการสาธารณะในเวลาต่อมา อีกตัวอย่างหนึ่ง คือ สมัยของนายกรัฐมนตรี นายโทนี แบลร์ กำหนดนโยบายการแข่งขันให้ส่วนราชการของอังกฤษต้องปรับคุณภาพบริการสาธารณะให้ทัดเทียมมาตรฐานโลก (World Class Pubic Services) หรือสูงกว่ามาตรฐานโลกเท่านั้น ส่งผลให้หน่วยงานต่างๆ ต้องหันกลับไปพิจารณาคุณภาพบริการสาธารณะของหน่วยงานโดยเทียบกับบริการสาธารณะที่ได้รับการยอมรับในเวทีสากลและแสวงหาวิธีการในการทำให้ดีเท่ากันหรือดีกว่า หรือปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารราชการ เพื่อลดปัญหาอันเกิดจากการบริหารงานตามระบบราชการแบบดั้งเดิม แนวคิดการบริหารราชการสมัยใหม่เกิดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาในการบริหารงานและการให้บริการสาธารณะตามระบบราชการแบบดั้งเดิมที่ล่าช้า ไม่ค่อยตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันทั่วถึง และมีค่าใช้จ่ายสูง ในประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐบาลพยายามลดค่าใช้จ่ายโดยการถ่ายโอนภารกิจที่ไม่จำเป็นให้องค์กรนอกภาครัฐ ซึ่งอาจจะเป็นบุคลากรภาครัฐที่รวมตัวกันจัดตั้งองค์กร และเป็นผู้รับงานเพื่อให้บริการแทน โดยมีการบริหารงานในรูปแบบเอกชน ซึ่งนำไปสู่การลดจำนวนบุคลากรและสามารถลดขนาดองค์กรภาครัฐ รัฐบาลท้องถิ่นในสหรัฐหลายพื้นที่เริ่มให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น เช่นการดูแลสุขภาพแวดล้อม การจัดการกับปัญหาขยะ และอาชญากรรม เป็นต้น

ประเทศไทยจำเป็นต้องปฏิรูประบบราชการเช่นกัน ความพยายามในการวางกรอบและแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินของไทยที่อิงหลักการสากลเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนและเป็นเรื่องยากที่จะกำหนดไว้ในกฎหมายเพื่อที่ประเทศไทยจะสามารถบูรณาการและประยุกต์ทั้งหลักการบริหารราชการสมัยใหม่และหลักการธรรมาภิบาลเพื่อนำไปสู่การปรับเปลี่ยนระบบราชการจากการบริหารราชการแบบดั้งเดิมสู่การบริหารราชการที่สอดคล้องกับยุคสมัย และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลมากขึ้น แนวคิดต่าง ๆ จะถูกเลือกและนำมาผสมผสานกันอย่างไร สำหรับการประยุกต์ใช้ในภาครัฐราชการไทย ในย่อหน้าต่อไปจะคลี่ให้เห็นถึง

การสอดแทรกหลักการต่างๆ ในกฎหมายสำคัญเพื่อพัฒนาระบบราชการไทย ก่อนที่จะถอดรหัสธรรมาภิบาลแต่ละหลักการสำหรับการนำไปใช้ในระดับท้องถิ่น คงต้องทำความเข้าใจหลักการทั้งสองเรื่อง โดยในตารางที่ 2.1 เปรียบเทียบ กรอบแนวคิดของรูปแบบการบริหารราชการทั้งสามรูปแบบโดยสรุปย่อเพื่อให้เห็น หลักการในมุมมองที่ต่างกัน ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจและสามารถถอดรหัสหลักการ ธรรมาภิบาลที่ผสมผสานอยู่ในกฎหมายสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน และเกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกรูปแบบและทุกระดับ

ตารางที่ 2.1 กรอบความคิดในการบริหารราชการแผ่นดินสามเหลี่ยมหลักการ

กรอบความคิดและแนวทาง	ระบบราชการแบบดั้งเดิม (Traditional Bureaucracy)	การบริหารราชการสมัยใหม่ (New Public Management)	ธรรมาภิบาล (Good Governance)
จุดเน้นของหลักการ	<ul style="list-style-type: none"> - กำหนดกฎระเบียบที่ชัดเจน - ดำเนินงานตามที่กฎหมายกำหนด - บังคับบัญชาตามลำดับชั้น - แบ่งแยกสายงานตามความชำนาญเฉพาะด้าน 	<ul style="list-style-type: none"> - ลดขนาดองค์กรและขั้นตอน - แยกหน่วยงานกำกับและหน่วยปฏิบัติออกจากกัน - กระจายความรับผิดชอบให้หน่วยงานที่สามารถให้ผลงานที่ดีที่สุด - เน้นความคุ้มค่าและผลงาน - เน้นความต้องการของผู้รับบริการ 	<ul style="list-style-type: none"> - ดำรงความถูกต้อง เป็นธรรม ความเท่าเทียม - ความสุจริต โปร่งใส - เป็นประชาธิปไตย ประชาชนมีส่วนร่วม - ความพร้อมรับผิดชอบต่อการตัดสินใจ และผลการดำเนินงาน
วัตถุประสงค์	<ul style="list-style-type: none"> - เพื่อให้การดำเนินงานถูกต้องตามระเบียบและกฎหมาย - สามารถตรวจสอบได้ - มีประสิทธิภาพสูงสุด 	<ul style="list-style-type: none"> - เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงาน - มีผลสัมฤทธิ์ต่อสนองความต้องการผู้รับบริการ ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า 	<ul style="list-style-type: none"> - เพื่อสร้างสังคมเสถียรภาพ สมานฉันท์สงบสุข สันติ เจริญรุ่งเรือง และ มั่นคง
รูปแบบการบริหารจัดการ	<ul style="list-style-type: none"> - ดำเนินงานตามระเบียบและขั้นตอนอย่างเคร่งครัด - จัดโครงสร้างการบังคับบัญชาที่ชัดเจน - จัดระบบการควบคุมและการตรวจสอบ - แสวงหาหนทางที่ความรับผิดชอบโดยง่ายและความชำนาญเชี่ยวชาญเฉพาะ 	<ul style="list-style-type: none"> - ประยุกต์รูปแบบการบริหารงานของภาคธุรกิจเอกชนมาใช้อย่างเหมาะสม - จัดการดำเนินงาน และการให้บริการตรงความต้องการของผู้รับบริการ - อำนาจความเสถียรภาพให้ผู้รับบริการ - ใช้เทคโนโลยีทันสมัยหรือहनวัตกรรมการให้บริการและการดำเนินงาน - แก่ไขหรือยกเลิกกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรค - จัดทำข้อตกลงการส่งมอบผลงานที่ชัดเจน 	<ul style="list-style-type: none"> - ปรับกลไก ภาวะเยียบและกระบวนการทำงานให้สอดคล้องกับหลักการธรรมาภิบาล - พัฒนาปรับทัศนคติ และพฤติกรรมของผู้บริหารและบุคลากร - สร้างวัฒนธรรมการทำงานตามหลักการธรรมาภิบาล

กรอบความคิดและแนวทาง	ระบบราชการแบบดั้งเดิม (Traditional Bureaucracy)	การบริหารราชการสมัยใหม่ (New Public Management)	ธรรมาภิบาล (Good Governance)
การกำหนดทิศทางนโยบายและการดำเนินงาน	<ul style="list-style-type: none"> - ข้าราชการเมืองกำหนดนโยบายให้ข้าราชการประจำที่เป็นกลางดำเนินงาน - ข้าราชการเมืองอาจแทรกแซงการดำเนินงานของข้าราชการประจำ และร่วมรับผิดชอบต่อผลงาน 	<ul style="list-style-type: none"> - ข้าราชการเมืองกำหนดนโยบายและผลงานตามที่ประชาชนต้องการ - ข้าราชการประจำมีบทบาทในการส่งมอบผลงานที่มีคุณภาพ และปริมาณตามที่ต้องการ - มีการวัดผลสัมฤทธิ์ที่ชัดเจน 	<ul style="list-style-type: none"> - ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ประชาชนสังคม) มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางนโยบาย - การดำเนินงานร่วมกันในลักษณะหุ้นส่วนหรือเครือข่ายความร่วมมือ

จากหลักการบริหารราชการสมัยใหม่และหลักการธรรมาภิบาลที่ตั้งใจจะใช้เป็นแนวทางนำการปรับปรุงระบบราชการไทยให้ก้าวข้ามจากระบบการบริหารราชการแบบดั้งเดิมและมีสมรรถนะสูงขึ้น โดยสามารถพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการและการให้บริการสาธารณะที่มีมาตรฐานเทียบเท่าสากล งานการปฏิรูปปรับปรุงนี้ คงใช้เวลามากกว่าจะบรรลุเป้าหมาย แต่การใส่รหัสต่าง ๆ ไว้ในกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินก็เป็นก้าวแรกและก้าวสำคัญ ก้าวแรกก้าวนี้เป็นงานที่ไม่ยุ่งยากเพราะหลักการตามมาตรา 3/1 ในกฎหมายสามารถผ่านการความเห็นชอบจากรัฐสภา ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2545 แต่การถอดรหัสเพื่อแปลงไปสู่การปฏิบัติยังเป็นงานที่ยาก ใช้เวลา และละเอียดอ่อน หากผู้นำผู้บริหาร ข้าราชการ และผู้ที่เกี่ยวข้องยังไม่เข้าใจและสามารถนำหลักการต่างๆ ไปใช้ให้เกิดประโยชน์ เป้าหมายที่มุ่งจะพัฒนาระบบราชการไทยให้ทันโลกทันสมัยและยึดหลักธรรมาภิบาลก็คงจะห่างไกลความเป็นจริง

หลักการบริหารราชการสมัยใหม่และหลักการธรรมาภิบาลถูกนำมาบูรณาการและประยุกต์ให้สอดคล้องกับบริบทของระบบราชการไทย และร้อยเรียงเป็นหลักกฎหมายดังปรากฏอยู่ในมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ดังนี้

“มาตรา 3/1 การบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่มีความจำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้ท้องถิ่น การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลงาน

การจัดสรรงบประมาณและการบรรจุและแต่งตั้งบุคลากรเข้าดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการในวรรคที่หนึ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยเฉพะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและการประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการ และการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติได้”

มาตรา 3/1 นี้มีความพิเศษที่กำหนดกรอบและทิศทางในการพัฒนาระบบราชการไทยที่มุ่งเป้าหมายสุดท้ายคือเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ซึ่งเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของการบริหารราชการแผ่นดินที่มีการกำหนดเป้าหมายในการปฏิบัติราชการที่ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรไว้เป็นกฎหมาย และมีแนวทางต่างๆ แต่ละด้านที่กำหนดไว้กว้างอย่างก็เป็นหลักการที่ดี ที่กำหนดให้คำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชน มีความเป็นสากลตามหลักการบริหารราชการสมัยใหม่ที่ตี รวมถึงสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล 6 หลัก ซึ่งน่าจะเป็นกฎหมายที่คงใช้ไปได้อีกนานและไม่มีควมจำเป็นต้องแก้ไขให้ยุ่งยาก ส่วนในรายละเอียดการปฏิบัติราชการตามมาตรานี้จะถูกกำหนดตามที่ระบุในย่อหน้าสุดท้ายของมาตรา 3/1 ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะทำให้กฎหมายมีความยืดหยุ่น และสามารถนำหลักการบริหารราชการสมัยใหม่หลายส่วนมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาระบบราชการไทย หากประเด็นไหนไม่สามารถดำเนินการได้ ก็จะสามารถปรับเปลี่ยนได้ หากสถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป การแก้ไข พ.ร.ฎ. นั้นจะทำได้ง่ายกว่าการแก้ไข พ.ร.บ.

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้ดำเนินการจัดทำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ แม้ว่า พ.ร.ฎ. ฉบับนี้ได้กำหนดขอบเขตการบังคับใช้สำหรับส่วนราชการ ในทุกกระทรวง ทบวง กรม ทั้งที่เป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และหน่วยงานในกำกับของฝ่ายบริหาร เช่นองค์การมหาชน

เป็นต้น แต่ในมาตรา 52 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมือง ตามแนวทางของ พ.ร.ฎ. ไปประยุกต์ใช้ โดยอย่างน้อยต้องมีหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานและการอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ในการดำเนินการที่ผ่านมา กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยได้ทำหน้าที่ในการส่งเสริมหลักเกณฑ์ต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งประสบความสำเร็จในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการตามหลักการเหล่านี้

ในแผนภูมิที่ 2.1 แสดงถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ที่เป็นเป้าหมายสูงสุด คือ **การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน** ซึ่งหมายถึงการบริหารราชการที่คำนึงถึงประชาชนในพื้นที่ (People Oriented) นำมาซึ่งความเจริญรุ่งเรือง ความมั่นคงทั้งด้านเศรษฐกิจสังคมการเมือง ความสงบสุข สันติ ปลอดภัย มีคุณภาพชีวิตที่ดี พ.ร.ฎ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยในหมวดแรกเป็นการกำหนดแนวทางการบริหารตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่ผสมผสานทั้งหลักการบริหารราชการสมัยใหม่ และหลักธรรมาภิบาล ซึ่งแยกออกเป็น 7 หัวข้อดังนี้¹¹

1. **เกิดประโยชน์สุขของประชาชน** หมายถึงการบริหารราชการและการให้บริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน สังคม และประเทศ โดยที่ผลของการปฏิบัติราชการมีผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบในเชิงบวก ที่นำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิต ความมั่นคงสงบสุขในสังคม และประเทศชาติเป็นสำคัญ
2. **เกิดผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจแห่งรัฐ** หมายถึงการบริหารราชการที่เน้นผลการดำเนินงานที่ผลที่ได้รับสุดท้ายว่าได้ผลตามเป้าหมายและนำไปสู่ประโยชน์สุขของประชาชนหรือไม่

¹¹ สำนักงาน ก.พ.ร. *คู่มือคำอธิบายและแนวทางปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546*. สวัสดิการสำนักงาน ก.พ.ร. 2547 หน้า 25-27

3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ หมายถึง การบริหารราชการที่ต้องคำนึงถึงคุณค่าของผลงานว่ามีความคุ้มค่าต่อการใช้ทรัพยากรสาธารณะหรืองบประมาณแผ่นดิน ไม้รั่วไหลหรือสูญเปล่า
4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติราชการที่เกินความจำเป็น หมายถึงการปรับลดขั้นตอนและกฎระเบียบต่างๆ ที่อาจจะเป็นอุปสรรคต่อการให้บริการประชาชน
5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ หมายถึง การที่ส่วนราชการปรับเปลี่ยนวิธีการ กระบวนการ และขั้นตอนการให้บริการและการปฏิบัติราชการเพื่อให้สอดคล้องกับและทันกับการเปลี่ยนแปลงของเหตุการณ์ต่างๆ
6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ หมายถึงการจัดระบบการปฏิบัติราชการเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้รับบริการ และกำหนดแนวทางเพื่อตอบสนองความต้องการขอประชาชน มีการสำรวจความพึงพอใจอย่างสม่ำเสมอ
7. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ หมายถึง การกำหนดแนวทางในการตรวจสอบผลการปฏิบัติราชการและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานว่าบรรลุเป้าหมายตามที่ตั้งไว้หรือไม่

แผนภูมิที่ 2.1 ขอบเขตแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

พ.ร.ฎ. หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546
กำหนดเป้าหมายและแนวทางการปฏิบัติอีก 7 หมวดดังนี้



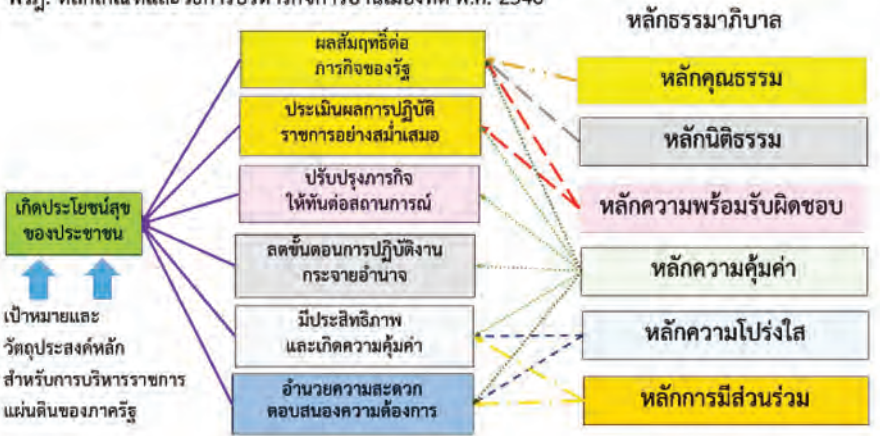
เมื่อวิเคราะห์หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดทั้งในมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และหลักเกณฑ์และแนวทางต่าง ๆ ที่กำหนดใน พ.ร.ฎ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 จะเห็นว่าหลักธรรมภิบาลทั้ง 6 หลักนั้นสอดแทรกอยู่ในมาตราและหมวดต่าง ๆ ในกฎหมายทั้งสองฉบับตามความเชื่อมโยงที่แสดงในแผนภูมิที่ 2.2 ดังคำอธิบายในย่อหน้าต่อไป

เมื่อองค์กรและข้าราชการมีการปฏิบัติตามหลักคุณธรรมและยึดมั่นในหลักนิติธรรมในการดำเนินงานขององค์กร ก็เป็นเครื่องยืนยันและประกันได้ว่าส่วนราชการนั้น ๆ สามารถปฏิบัติงานอย่างเที่ยงธรรมและจะเกิดผลสัมฤทธิ์จากการบริหารราชการและการให้บริการสาธารณะ รวมทั้งการดำเนินงานต่าง ๆ ที่สะท้อนผลงานที่เป็นไปตามกฎหมายอย่างยุติธรรม และมีผลงานที่เป็นรูปธรรมตามภารกิจแห่งรัฐ ซึ่งนำไปสู่ประโยชน์สุขของประชาชน หลักความพร้อมรับผิดชอบเป็นหลักการที่แทรกอยู่ในหมวดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจแห่งรัฐ และหมวดการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ซึ่งเป็นแนวทางที่แสดงถึงการที่ส่วนราชการ

พร้อมรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติราชการ **หลักความคุ้มค่า**เป็นหลักการที่เกี่ยวข้องกับการจัดหมวดของพระราชกฤษฎีกาฯ หลายหมวด ได้แก่ หมวดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าโดยตรง ยังรวมถึงหมวด การลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ การปรับปรุงภารกิจให้ทันเหตุการณ์ การประเมินผลการปฏิบัติราชการ เพราะหลักการนี้เป็นหลักการสำคัญด้านการบริหารจัดการ **ส่วนหลักความโปร่งใส** และ**หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน**นั้นเป็นหลักการสำคัญในการบริหารราชการในยุคข้อมูลข่าวสารสมัยใหม่ โดยเฉพาะการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้ความสำคัญกับสองหลักการนี้มักจะเป็น อปท. ที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนและมักประสบความสำเร็จในการจัดบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ หลักการทั้งสองหลักนี้ พระราชกฤษฎีกาเชื่อมโยงกับหมวดการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน และหลักประสิทธิภาพและความคุ้มค่า และส่งผลโดยตรงกับเป้าหมายหลักในการบริหารราชการแผ่นดินคือสร้างประโยชน์สุขของประชาชน

แผนภูมิที่ 2.2 การบูรณาการหลักธรรมาภิบาลใน พ.ร.ฎ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

หลักธรรมาภิบาลและหลักการบริหารราชการสมัยใหม่ที่สุดอดแทรกอยู่ใน พ.ร.ฎ. หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546



จากการถอดรหัสข้างต้นจะเห็นถึงความเชื่อมโยงของหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 หลัก กับหลักการต่าง ๆ ที่กฎหมายการบริหารราชการแผ่นดินทั้งสองฉบับได้กำหนดไว้ ถึงแม้ว่าในกฎหมายไม่ได้มีเป้าหมายในการบังคับใช้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง แต่หลักการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ก็แสดงถึงเจตนารมณ์ที่ชัดเจนในการพัฒนาปรับปรุงระบบราชการและการบริหารราชการแผ่นดินของไทยให้มีสมรรถนะสูงขึ้น มีมาตรฐานสูงขึ้น เป็นประโยชน์ต่อประเทศและผู้รับบริการมากขึ้น และที่สำคัญนำสู่ประโยชน์สุขของประชาชนโดยรวม ดังนั้น สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ การจัดระบบการบริหารการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ยึดหลักธรรมาภิบาลทั้งหกหลัก ก็จัดว่าครอบคลุมหลักการสำคัญ ๆ ในกฎหมายเช่นกัน

นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งยังถูกประเมินระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน (Integrity and Transparency Assessment, ITA) ที่เป็นการดำเนินการโดยกระบวนการทำงานร่วมกันของ 5 หน่วยงานได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และสำนักงานปลัดกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม ที่ทำการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยที่ อปท. ทุกแห่งจะต้องถูกประเมินทุก ๆ ปี ในครั้งนี้ได้มีการกำหนดตัวชี้วัดในปัจจุบันไว้ 10 หมวด¹² ที่จะสะท้อนถึงระดับคุณธรรมและความโปร่งใส รวมถึงคุณภาพการบริหารงาน การเปิดเผยข้อมูล และการป้องกันการทุจริต ซึ่งจะเก็บข้อมูลจากทั้งภายในและภายนอกองค์กร และการประเมินโดยคณะกรรมการที่ปรึกษาอิสระภายนอก

¹² ตัวชี้วัด 5 ตัวที่เก็บข้อมูลจากบุคลากรภายในองค์กร ได้แก่ 1 การปฏิบัติหน้าที่ 2 การใช้งบประมาณ 3 การใช้อำนาจ 4 การใช้ทรัพย์สินของทางราชการ 5 การแก้ไขปัญหาการทุจริต ตัวชี้วัด 3 ตัวที่เก็บข้อมูลจากภายนอกองค์กร ได้แก่ 6 คุณภาพการดำเนินงาน 7 ประสิทธิภาพการสื่อสาร 8 การปรับปรุงระบบการทำงาน และตัวชี้วัดอีก 2 ตัว ที่ประเมินโดยคณะที่ปรึกษา คือตัวชี้วัดที่ 9 การเปิดเผยข้อมูล และ 10 การป้องกันการทุจริต ข้อมูลรายละเอียดสามารถดูได้จาก คู่มือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐประจำปี พ.ศ. 2564 ปรากฏในเวปไซต์ของสำนักงาน <https://itas.nacc.go.th/home/detailnews/1383>

ที่ผ่านมาผลการประเมินของ อปท. ในภาพรวมยังไม่ดีเพียงพอ แม้ว่าจะมี อปท. บางแห่งที่ได้คะแนนในระดับสูง แต่ก็ยังมี อปท. อีกเป็นจำนวนมากที่ไม่ผ่านการประเมิน ดูตัวอย่างได้จากผลการประเมินที่ประกาศในปี พ.ศ. 2564¹³ เมื่อวิเคราะห์ถึงรายละเอียดในการดำเนินงานตามกรอบของตัวชี้วัดแต่ละตัว ที่ออกแบบเพื่อใช้ในการประเมินตามระบบ ITA จะเห็นว่ามียรายละเอียดของตัวชี้วัดหลายตัวที่เชื่อมโยงกับมาตรฐานตามหลักธรรมาภิบาลด้านต่างๆ ดังนั้น หาก อปท. ประสบความสำเร็จในการดำเนินงานตามมาตรฐานธรรมาภิบาลที่เป็นหลักการสากล ก็จะช่วยส่งเสริมให้สามารถผ่านการประเมิน ITA ได้ง่ายขึ้น

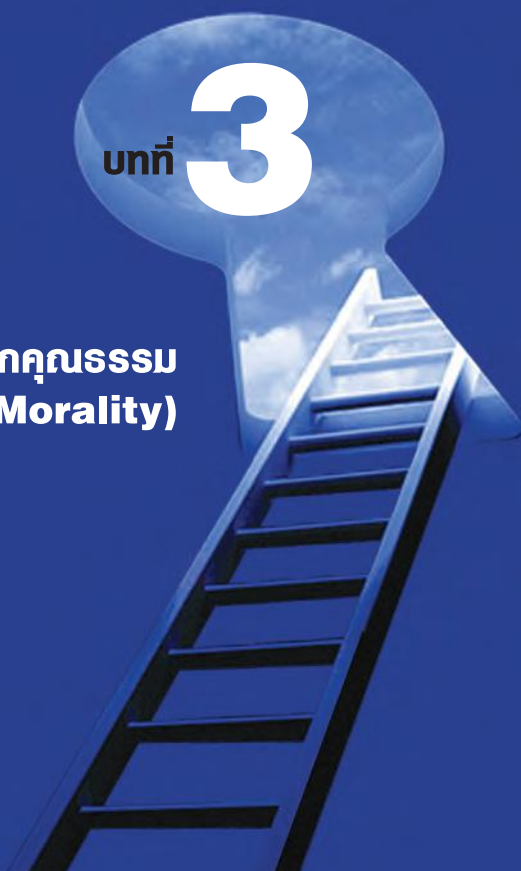
ในบทต่อ ๆ ไปจะอธิบายถึงหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 หลัก เพื่อที่ผู้นำผู้บริหาร ข้าราชการท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ และประชาชน ผู้ที่สนใจทั่วไป สามารถนำไปศึกษาและพิจารณาดำเนินการ เพื่อพัฒนามาตรฐานในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล โดยในแต่ละบทจะอธิบายหลักธรรมาภิบาลแต่ละหลัก และเพิ่มการเชื่อมโยงกับหลักการที่ปรากฏใน พระราชกฤษฎีกาฯ ที่เกี่ยวข้องกัับหลักการแต่ละหลักการ และการดำเนินงานเพื่อผลในการพัฒนาตามเงื่อนไขตัวชี้วัดของระบบ ITA เพื่อที่ผู้นำไปปฏิบัติจะได้เข้าใจว่าการดำเนินงานตามหลักการแต่ละหลักธรรมาภิบาลนั้น สอดคล้องกับหลักกฎหมายในประเด็นไหนบ้าง โดยสามารถดำเนินการที่อิงหลักธรรมาภิบาลแต่ละ ซึ่งในที่สุดจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายใหญ่ คือประโยชน์สุขของประชาชนได้

¹³ ดูรายละเอียดผลการประเมินหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งผลการประเมินของ อปท. จากเว็บไซต์ของสำนักงาน <https://itas.nacc.go.th/home/listalldocument>

บทที่

3

หลักคุณธรรม
(Morality)



หลักคุณธรรม (Morality) เป็นหนึ่งในหกหลักธรรมาภิบาลที่สำคัญที่พึงพัฒนาและถือปฏิบัติเป็นอันดับแรก เพราะถ้าผู้นำผู้บริหาร ข้าราชการและองค์กรเต็มเปี่ยมด้วยคุณธรรมทุกอย่างก็จะดีขึ้นเป็นเงาตามตัว เพราะหลักการนี้เป็นหลักการที่ค่อนข้างจะเป็นนามธรรมยากต่อการตีความ การอธิบาย และการดำเนินการมากที่สุด เนื่องจากหลักคุณธรรมมีความหมายที่สามารถตีความได้หลายมิติ และมีแนวทางการดำเนินงานมีความเป็นนามธรรมสูงกว่าหลักการอื่น ๆ อีกทำหลักการแม้ว่าจะจะเป็นหลักการที่ยู่งยาก ผู้เขียนขอนำมาเป็นบทแรก ๆ ในการถอดรหัส หากเปรียบเทียบหลักธรรมาภิบาลทั้งหกหลักเป็นเสาที่ค้ำจุนประเทศและสังคม หลักคุณธรรมเปรียบเสมือนเสาเอกที่มีความสำคัญ ซึ่งในการสร้างบ้านอย่างสมบูรณ์เป็นมงคลต้องลงเสาเอกให้มั่นคงก่อนที่จะไปตอกเสาอื่น ๆ หรือดำเนินการด้านอื่น ๆ หากการพัฒนาหลักคุณธรรมในองค์กรได้สำเร็จ หลักการอื่น ๆ ก็สามารถดำเนินการให้ประสบความสำเร็จได้โดยง่าย การพัฒนาหลักคุณธรรมต้องพัฒนา โดยยกระดับจิตสำนึก ค่านิยม และวัฒนธรรมระดับบุคคล การสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมระดับองค์กร และระดับชุมชน มาถึงจุดนี้ ดูเหมือนว่าเกือบเป็นไปได้ยากที่จะก้าวข้ามความเป็นนามธรรม แต่ผู้เขียนขอให้กำลังใจว่าเรื่องนี้ไม่ได้ยู่งยากเกินความสามารถของผู้นำผู้บริหารในระดับท้องถิ่น หากมีความตั้งใจ มุ่งมั่น อดทน และพยายามอย่างไม่ลดละ ในย่อหน้าต่อไปจะพยายามถอดรหัสของหลักคุณธรรมจากหลักการที่เป็นนามธรรมในหลาย ๆ มิติสู่แนวทางการปฏิบัติ และสามารถวัดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม

3.1 กอศรหสหลักคุณธรรมภายใต้กรอบธรรมาภิบาล

หลักคุณธรรมตามมาตรฐานธรรมาภิบาลที่เคยเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ใช้คำภาษาอังกฤษว่า “Morality” แต่คำว่า “คุณธรรม” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 หมายถึง สภาพคุณงามความดี เป็นสภาพคุณงามความดีทางความประพฤติและจิตใจ และเป็นคุณงามความดีที่สอดคล้องเป็นไปตามมาตรฐานความถูกต้องของสังคมที่กำหนดว่าอะไรถูกอะไรผิด¹⁴ คุณธรรมของคนในสังคมหมายถึงการที่ปัจเจกบุคคลมีการประพฤติที่ดีงาม ตามมาตรฐานที่สังคมกำหนดหรือคาดหวัง และเป็นที่ยอมรับของสังคม ซึ่งโดยมากมาตรฐานหลายเรื่อง จะเป็นสิ่งที่มาจากพื้นฐานทางศาสนา ค่านิยมความเชื่อและวัฒนธรรมประเพณี บรรทัดฐานที่สังคมกำหนด หรือมีการกำหนดไว้เป็นกฎหมาย บุคคลที่มีคุณธรรม หมายถึงบุคคลที่มีจิตสำนึก ยอมรับ ถือปฏิบัติโดยตระหนักถึงหลักคุณงามความดีต่างๆ และแสดงออกโดยการประพฤติปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ เป็นธรรมชาติ

เมื่อนำคำว่า “คุณธรรม” มาใช้การบริหารราชการแผ่นดินหรือระบบราชการ ยังมีประเด็นที่สามารถนำมาอธิบายความหมายได้ อันดับแรกที่คุ้นเคยคือ **ความเป็นธรรมและระบบคุณธรรม** ความเป็นธรรมเป็นคุณสมบัติและคุณลักษณะที่สำคัญของการเป็นองค์กรในภาครัฐ (Public Sector) ที่จะแตกต่างจากองค์กรในภาคธุรกิจเอกชน (Private Sector) การปฏิบัติงานขององค์กรภาครัฐและพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ภาครัฐเน้นความเป็นธรรม คือ คำนึงถึงความยุติธรรม ความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ทั้งในเชิงการให้บริการสาธารณะ และการปฏิบัติราชการ รวมถึงการให้ความสำคัญต่อหลักประโยชน์สุขของประชาชนโดยรวม ในขณะที่องค์กรในภาคธุรกิจเอกชนเน้นที่กำไร ความต้องการของตลาด การตอบสนองความต้องการและการให้บริการเฉพาะกลุ่มลูกค้าผู้รับบริการ ดังนั้น เมื่อหลักการบริหารราชการของภาครัฐต้องเน้นความเป็นธรรม การออกแบบการบริหารราชการตามระบบการบริหารราชการดั้งเดิม (Bureaucracy) ในยุคหลังการปฏิวัติ

¹⁴ อัมพร อารงลักษณะ. “หลักคุณธรรม” (2561) ปรากฏใน ถวิลวดี บุรีกุล (บรรณาธิการ) *หลักธรรมาภิบาล: จากแนวคิดสู่การปฏิบัติในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 325-326.

อุตสาหกรรม จึงแทรกแนวคิดเพิ่มที่จะทำให้ระบบราชการจรรโลงความเป็นธรรม และหลักการนี้ได้ ถูกส่งต่อสู่บุคลากรหรือข้าราชการ ที่ต้องเป็นกลุ่มบุคลากรที่มี คำนิยมวัฒนธรรมที่มีคุณธรรม นักคิดนักวิชาการในสมัยนั้นจึงได้นำระบบคุณธรรม (Merit System) มาใช้ในการสรรหาคัดเลือกบุคลากรเข้ารับราชการ และเป็น หลักสำคัญในการบริหารงานบุคคล โดยการใช้นโยบายคุณธรรมมุ่งหวังว่าจะสามารถ สรรหาคัดเลือก และการแต่งตั้งบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ เป็นคนดี เข้าเป็น ข้าราชการโดยใช้หลักความเสมอภาคเท่าเทียมกัน มีความเป็นมืออาชีพและมีมั่นคง ในอาชีพจนสามารถยึดหยัดเป็นกลางทางการเมือง ซึ่งคาดหวังว่าจะทำให้ ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐสามารถแสดงออกถึงพฤติกรรมความเป็นธรรม อย่างไรก็ตาม หลักความเป็นธรรมและระบบคุณธรรมที่ใช้กันมายาวนาน อาจจะยังไม่เพียงพอที่จะสร้างค่านิยมวัฒนธรรมได้อย่างเป็นรูปธรรม ในภาครัฐจึงได้กำหนด มาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นเป็นแนวทางอีกด้านหนึ่ง

สำหรับหลักคุณธรรมในเชิงการบริหารตามมาตรฐานธรรมาภิบาล ทั้งใน ส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารราชการสมัยใหม่และเป็นหลักการสากล มีหลักการสำคัญ 2 หลักการ ได้แก่ **หลักจริยธรรม (Ethics)** และ **มาตรฐานจริยธรรม หรืออาจจะ เรียกได้ว่ามาตรฐานจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ (Code of Conducts)** ที่เชื่อมโยง กับความหมายของหลักคุณธรรม ซึ่งจะนำไปสู่การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุข ของประชาชน ดังนี้

1. หลักจริยธรรม (Ethics) เป็นแนวทางหรือข้อกำหนดที่ตีงาม มีหลัก ในการปฏิบัติหรือสิ่งที่ควรประพฤติปฏิบัติตามค่านิยมวัฒนธรรมที่กำหนด ในหลายกรณีมีการอธิบายความหมายที่ใกล้เคียงกับคุณธรรม บางครั้งจะใช้ศัพท์ ไปร่วมกันว่า **คุณธรรมจริยธรรม** ทั้งสองหลักการนี้มีความหมายที่อาจแตกต่างกัน กล่าวคือคุณธรรมเป็นหลักการความเชื่อ ค่านิยมที่ปัจเจกบุคคลประพฤติปฏิบัติ และหลักการที่องค์กร ชุมชน และสังคมยอมรับและคาดหวังว่าเป็นการประพฤติที่ ตีงาม ส่วน**หลักจริยธรรม** เป็นแนวทางการดำเนินชีวิตตามหลักคุณธรรม ที่กำหนด พฤติกรรมที่แสดงออกของปัจเจกบุคคลที่มีคุณธรรม ในความหมายที่แคบลงมา จริยธรรมคือ ข้อกำหนด กฎ กติกา เงื่อนไข หรือข้อบังคับที่องค์กร ชุมชน หรือ

สังคมคาดหวังที่จะเห็นพฤติกรรมและการแสดงออกของสมาชิกในองค์กร ชุมชน หรือสังคม ที่มีระดับจริยธรรมตามมาตรฐานที่องค์กร ชุมชน หรือสังคมนั้นๆ คาดหวัง บุคลากรที่ทำงานในภาครัฐถูกคาดหวังว่าจะเป็นผู้ที่มีจริยธรรมตามมาตรฐาน เช่น เป็นผู้ที่มีความซื่อสัตย์สุจริต การคิด ตัดสินใจและการกระทำแสดงออกโดยคำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชน และประเทศชาติเป็นสำคัญ มีความยุติธรรม เป็นกลางทางการเมือง เอื้ออาทร ยึดถือหรือมีหลักคุณธรรมประจำใจอยู่เสมอ มีผลงานและการแสดงออกที่สอดคล้องกับหลักจริยธรรมอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ เป็นผู้ที่ยืนหยัดในความถูกต้อง (ซึ่งตรงกับคำว่า Integrity) คือ มีความคิด การตัดสินใจ และซื่อสัตย์กับตนเอง ตำแหน่งหน้าที่การงาน หรือวิชาชีพ โดยยึดมั่นในหลักความเชื่อที่ดีงาม รวมถึงการมีพฤติกรรม แนวทางในการดำเนินชีวิต และการทำงานตามความเชื่อที่ดีงามนั้น ๆ ดังตัวอย่างที่อธิบายในกรอบที่ 3.1

กรอบที่ 3.1 ตัวอย่างที่อธิบายพฤติกรรมที่ยืนหยัดในความเชื่อที่ดีงามถูกต้อง

การดำรงตนเป็นผู้ที่ยืนหลักในความถูกต้อง (Integrity)

กิตติยาเป็นเจ้าหน้าที่อิสระที่ทำงานด้านนิติเวชที่โรงพยาบาลแห่งหนึ่ง มีหน้าที่ในการช่วยชันสูตรศพ ให้ความเห็นรายงานสาเหตุการเสียชีวิต โดยเฉพาะในกรณีเป็นศพที่อาจจะเกิดการเสียชีวิตอย่างมีเงื่อนไข กิตติยามีผลงานที่ดี เป็นที่ยอมรับถึงความแม่นยำ และความละเอียด ตรงไปตรงมา มีรายงานผลที่เป็นจริงตามหลักวิทยาศาสตร์ ส่งผลให้มีทนายความว่าจ้างให้ช่วยทำงานมากขึ้น และกิตติยาตั้งใจว่าการรายงานผลการชันสูตรต้องชัดเจนถูกต้องเพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ตายและผู้เสียหาย ซึ่งบางครั้งเธอต้องไปเป็นพยานให้การในศาลเมื่อเป็นคดีฟ้องร้อง เมื่อกิตติยาทำงาน เธอมีเงื่อนไขว่าผู้จ้างต้องจ่ายเงินค่าแรงล่วงหน้าไม่ว่าผลจะออกมาอย่างไร ซึ่งคนมักจะมองว่าเธอเป็นคนเห็นแก่เงิน มีทนายความบางคนพยายามชักจูงให้กิตติยารายงานผลที่เป็นคุณต่อรูปคดี เธอก็จะปฏิเสธงานประเภทนี้ การทำงานอย่างมี Integrity ของกิตติยาทำให้การเป็นพยานและการให้การในศาลได้รับการยอมรับจากผู้พิพากษา และได้รับความเชื่อถือจากคนในวงการมากขึ้น ชื่อเสียงของเธอในประเด็นที่เป็นผู้ยืนหยัดในความถูกต้องและซื่อสัตย์ต่อวิชาชีพ ส่งผลดีให้รับงานอย่างต่อเนื่อง

นิทานเรื่องนี้สอนให้รู้ว่าบุคคลที่ยืนหยัดในความถูกต้อง แม้ว่าอาจจะเป็นเรื่องที่ยาก ซึ่งบุคคลนั้นอาจจะต้องเลือกที่จะเอาชนะใจจากสิ่งล่อใจและกิเลสต่าง ๆ เช่น การได้รับค่าตอบแทนที่สูง เอาชนะกิเลสและชนะใจในการปฏิเสธงานหลาย ๆ ชิ้น อาจจะเสี่ยงต่อการกดดันจากผู้มีอิทธิพล แต่บุคคลหลายคนที่มี Integrity สูง ก็เลือกที่จะดำรงตนตามหลักการและยึดมั่นในหลักจรรยาบรรณทางวิชาชีพอย่าง

ต่อเนื่องสม่ำเสมอ และในที่สุดอาจจะได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่าในระยะยาว หรืออย่างน้อยมีความภูมิใจในตนเอง

บุคคลที่มีจริยธรรมจะยึดหลักการทำงานตามหลักธรรมาภิบาล คือ “หลักคุณธรรม” ดังในตัวอย่างข้างต้นที่ไม่ยอมรับเงินที่นายความบางคนหยิบยื่นให้ การรับเงินพิเศษนี้นอกจากจะไม่ซื่อสัตย์ต่อตนเองและวิชาชีพแล้วยังจัดได้ว่าเป็นพฤติกรรมทุจริตต่อหน้าที่ นอกจากนี้ในการครองตนและการบริหารงาน บุคคลที่มีจริยธรรม จะให้ความสำคัญและประพฤติตนตาม **หลักความสุจริตโปร่งใส (Honesty and Transparency)** และ **หลักความพร้อมรับผิดชอบ (Accountability)** ต่อผลการกระทำและการตัดสินใจ ดังตัวอย่างที่อธิบายในกรอบที่ 3.2 ที่จะเล่านิทานสองเรื่องนี้ไปพร้อม ๆ กัน

นิทานเรื่องที่ปรากฏในกรอบที่ 3.2 ในหน้าถัดไป สอนให้รู้ว่าการทำงานที่สุจริต เปิดเผย โปร่งใส ตรงไปตรงมานั้น ทำให้การทำงานเรื่องต่าง ๆ ไม่ซับซ้อน เพราะไม่มีอะไรที่ต้องปิดบัง หรือต้องสร้างเรื่องเพื่อการโกหกไปเรื่อย ๆ บรรยากาศการทำงานแบบนี้ผู้ที่ทำงานก็จะมี ความสบายใจ และได้รับความไว้วางใจจากหัวหน้างานหรือผู้บริหาร การซื่อสัตย์ต่อหน้าที่ ทีมงาน ผู้บังคับบัญชา และองค์กร เป็นจริยธรรมที่สำคัญ ไม่น้อยไปกว่าจริยธรรมของบุคคลที่พร้อมรับผิดชอบ (Accountability) ต่อผลของพฤติกรรม การกระทำ และการตัดสินใจ แน่แน่นอน บุคคลที่มีคุณสมบัติทั้งสอง ย่อมเป็นบุคคลที่ได้รับการยกย่องและจดจำจากผู้ที่ได้รับรู้ข้อมูลด้านคุณงามความดีเหล่านั้น

จากนิทานสามเรื่องนี้คงพอจะอธิบายความหมายของจริยธรรมให้พอเข้าใจ อย่างเป็นรูปธรรมได้บ้าง อย่างไรก็ตาม ยังมีหลักจริยธรรมที่ดังมาอีกหลายประการ ซึ่งมีปรากฏในเอกสารหรือตำราอีกหลายเล่มได้พยายามอธิบายถึงคุณลักษณะต่าง ๆ ของจริยธรรม เช่น ความเสียสละ ความซื่อสัตย์ ความอ่อนน้อมถ่อมตน ความเอื้ออาทร เมตตากรุณา ความยุติธรรม ซึ่งแนวทางที่กำหนดหลักจริยธรรมนั้น จะเปลี่ยนแปลงหรือมีจุดเน้นที่แตกต่าง ๆ กันขึ้นอยู่กับสถานการณ์ สภาพแวดล้อม ค่านิยมความเชื่อ วัฒนธรรม ยุคสมัย และเงื่อนไขที่กำหนดในองค์กร ชุมชน และสังคม ที่จะกำหนดว่าพฤติกรรมที่เป็นที่ยอมรับได้

กรอบที่ 3.2 ตัวอย่างที่อธิบายพฤติกรรมโปร่งใสและความพร้อมรับผิดชอบ

สมศักดิ์เพิ่งโอนมารับตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศของเทศบาล เขามีความตั้งใจที่จะช่วยพัฒนาเทคโนโลยีที่สามารถลดขั้นตอนและเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชนในพื้นที่ จากข้อเสนอและแผนงานเขาได้รับการสนับสนุนทั้งจากปลัดเทศบาลและนายกเทศมนตรี ในช่วงปีแรกสมศักดิ์และทีมงานในฝ่าย ทำงานอย่างหนักเพื่อแก้ไขโปรแกรม การจัดระบบข้อมูล และการเชื่อมโยงระบบเข้ากับกระบวนการทำงานของเทศบาล พัฒนาแนวทางและอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องภายใน ในที่สุดก็สามารถปรับเปลี่ยนและพัฒนากระบวนการให้บริการได้ระดับหนึ่ง ทำให้การให้บริการที่เคยใช้เวลานาน สามารถดำเนินการได้ในเวลาอันรวดเร็ว ประชาชนมีความพึงพอใจ สมศักดิ์และทีมงานได้รับคำชมเชยจากผู้บริหารที่มีความพึงพอใจเช่นกัน และยังสนับสนุนให้สมศักดิ์พัฒนาระบบอื่น ๆ อย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ฝ่ายนี้มีงานล้นมือ แต่ทุกคนก็ตั้งใจ ผลงานของเทศบาลได้รับความสนใจจาก อบท. อื่น ๆ มากขึ้น อบท. หลายแห่งมาดูงาน และเชิญให้สมศักดิ์ไปให้ความรู้ และไปทำปรึกษา สมศักดิ์เริ่มไปช่วย อบท. บางแห่งโดยไปในวันหยุดบ้างหรือลางานไปบ้าง โดยเขาคิดว่าจะไม่ให้เสียเวลาการทำงานที่เทศบาล แต่เขาก็ไม่ค่อยสบายใจ ในที่สุด ก็ตัดสินใจว่าคงต้องทำงานอย่างโปร่งใสจะดีกว่า จึงไปรายงานผู้บริหารตามตรงว่าได้ให้การช่วยเหลือ อบท. อื่น ๆ ในขั้นต้นเขาคิดว่าคงโดนตำหนิ แต่ผลออกมาตรงข้าม ผู้บริหารเห็นว่าการให้ความช่วยเหลือ อบท. อื่น ๆ จะนำชื่อเสียงมาสู่เทศบาลและเป็นหน้าเป็นตาที่สามารถพัฒนานวัตกรรมได้ และอนุญาตให้ดำเนินการได้ แต่ต้องไม่ให้เสียงาน การที่สมศักดิ์มีความซื่อสัตย์และโปร่งใส ทำให้ได้รับความเชื่อมั่นว่าเป็นผู้มีจริยธรรมจากผู้บริหาร ก่อนออกจากห้องผู้บริหารเตือนว่าอย่าลืมหาเข้าประชุม สำคัญบายนี้ เนื่องจากงานที่มากมาย สมศักดิ์เกือบลืมการประชุมผู้บริหารที่ได้รับหนังสือแจ้งมาตั้งแต่สัปดาห์ก่อน ระหว่างการประชุม สมศักดิ์ในฐานะที่เป็นหัวหน้าฝ่ายต้องตกใจอีกครั้งเมื่อหัวหน้าฝ่ายอื่น ๆ มีรายงานและการเตรียมเสนอการให้ความดีความชอบแก่บุคลากรในฝ่ายแต่ละฝ่าย ยกเว้นฝ่ายเทคโนโลยีฯ ที่เขาจำเป็นต้องรายงานปากเปล่า โดยไม่มีการเตรียมข้อมูลและการรายงาน ซึ่งก็เป็นการรายงานที่ไม่น่าประทับใจ ซึ่งอาจจะส่งผลต่อการพิจารณาความดีความชอบของทีมงานทั้งหมด สมศักดิ์ตัดสินใจขอโทษทีมงาน โดยรับปากว่าเขาพร้อมรับผิดชอบและจะแก้ไขเรื่องนี้โดยเร็ว สมศักดิ์ต้องขอเข้าพบผู้บริหารอีกครั้งเพื่อสารภาพว่าเขาลืมหาอ่านรายละเอียดในหนังสือแจ้งการประชุมที่กำหนดรูปแบบการจัดทำรายงาน เนื่องจากเป็นปีแรกที่รับหน้าที่นี้ จึงขอโอกาสในการแก้ตัวและแก้ไข โดยจะเร่งส่งรายงานโดยเร็วเพื่อให้ทันกระบวนการพิจารณาความดีความชอบ จากคุณสมบัติที่สมศักดิ์แสดงออกถึงความซื่อสัตย์โปร่งใส ผู้บริหารจึงเกิดความเห็นใจและให้โอกาสแก้ไข ซึ่งเขาสามารถแก้ไขสถานการณ์ได้ทัน ส่งผลให้เขาได้รับความเชื่อมั่นศรัทธาจากผู้บังคับบัญชาและยอมรับการเป็นผู้นำของเขา ทำให้ให้การดำเนินงานพัฒนาระบบของเทศบาลในระยะต่อไป ๆ มาที่มีความยุ่งยาก สามารถผ่านพ้นไปได้ด้วยความร่วมมืออย่างดีของทีมงาน

2. มาตรฐานจริยธรรม หรืออาจจะเรียกได้ว่ามาตรฐานจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ (Code of Conducts) หมายถึงการกำหนดมาตรฐานแนวทางการปฏิบัติ ซึ่งในแต่ละสายวิชาชีพ เช่น อาชีพแพทย์ พยาบาล วิศวกร สถาปนิก นักวิทยาศาสตร์ ทนายความ ผู้พิพากษา ผู้ตรวจสอบบัญชี หรือครูอาจารย์ จะมีการกำหนดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ เพื่อใช้เป็นแนวทางและหลักเกณฑ์ในการประกอบกิจการ การดำเนินงานอย่างมีอาชีพถูกต้องตามหลักมาตรฐานที่กำหนด ตลอดจนเพื่อกำกับการประพฤติปฏิบัติตนของสมาชิกในแต่ละสายอาชีพ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการดำเนินงานที่เหมาะสม มีมาตรฐานของแต่ละสายอาชีพ และสอดคล้องกับคุณธรรมจริยธรรมอันดีงาม เช่น แพทย์และจิตแพทย์ต้องรักษาความลับของคนไข้และไม่นำไปเปิดเผย สำหรับผู้ที่ปฏิบัติงานในระดับท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นอีกสายอาชีพ ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการการเมือง (ผู้ที่มาจากการเลือกตั้ง เช่น นายกเทศมนตรี สมาชิกสภา และผู้ที่มาจากการแต่งตั้งดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด เช่น รองนายกเทศมนตรีฯ เลขานุการ และที่ปรึกษา เป็นต้น) และข้าราชการประจำ (หมายถึงข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ในการปฏิบัติงานของบุคลากรกลุ่มนี้ได้มีการกำหนดมาตรฐานจริยธรรม หรือจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพไว้ดังที่แสดงในกรอบที่ 3.3 และ 3.4

มาตรฐานจริยธรรมจรรยาบรรณวิชาชีพที่กำหนดไว้สำหรับข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำมีหลักการที่ใกล้เคียงกัน คือมีทั้งส่วนที่พึงปฏิบัติ เช่น การปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรม บริการประชาชนอย่างเต็มความสามารถ เป็นต้น และส่วนที่เป็นข้อห้ามก็มีหลายประการ แต่ที่สำคัญคือ ประเด็นพฤติกรรมหรือการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) หมายถึง ภาวะหรือสถานการณ์ที่เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนหรือผลประโยชน์ที่ขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ทางวิชาชีพของบุคลากรของ อปท. ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดอย่างถูกต้อง ส่งผลให้บุคลากรนั้น ๆ ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นกลาง ยุติธรรม ตามครรลองครองธรรมตามหลักจริยธรรม พฤติกรรมการขัดกันแห่งผลประโยชน์นี้ อาจเป็นจุดเริ่มต้นของการทุจริต ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องขาดความเชื่อมั่นศรัทธา และขาดความไว้วางใจ

กรอบที่ 3.3 มาตรฐานจริยธรรมของข้าราชการการเมือง

คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) กำหนดมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมสำหรับ ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้กว้าง 5 หัวข้อดังนี้

1. พึงดำรงตนให้ตั้งมั่นอยู่ในศีลธรรม ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เสียสละ และมีความรับผิดชอบ
 2. พึงปฏิบัติหน้าที่อย่างเปิดเผย โปร่งใส พร้อมให้ตรวจสอบ
 3. พึงให้บริการด้วยความเสมอภาค สะดวก รวดเร็ว มีอัธยาศัยไมตรีโดยยึดประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก
 4. พึงปฏิบัติหน้าที่โดยยึดผลสัมฤทธิ์ของงานอย่างคุ้มค่า
 5. พึงพัฒนาทักษะ ความรู้ความสามารถ และตนเองให้ทันสมัยอยู่เสมอ
- ก.ถ. ได้กำหนดให้ อปท. แต่ละแห่งไปดำเนินการจัดทำรายละเอียดมาตรฐานจริยธรรมจรรยาบรรณ สำหรับใช้ในองค์กร โดยให้ยึดแนวทางของหลักจรรยาบรรณข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2537 เป็นหลัก

ที่มา: ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม ของข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ 26 มิถุนายน พ.ศ. 2546

กรอบที่ 3.4 มาตรฐานจริยธรรมของข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของ อปท.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยประมวลจริยธรรมข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2551 สรุปลักษณะการปฏิบัติสำหรับข้าราชการการเมือง ซึ่งสามารถประยุกต์เป็นแนวทางสำหรับข้าราชการการเมืองระดับท้องถิ่นได้ดังนี้

1. ต้องจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนาและพระมหากษัตริย์ และเป็นแบบอย่างที่ดีในการเคารพและรักษาระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข รักษาและปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นพลเมืองดีและปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ต้องไม่คบหากับบุคคลที่ประพฤติหรือสนับสนุนการกระทำที่ผิดกฎหมาย
2. ต้องปฏิบัติตนอยู่ในกรอบจริยธรรมคุณธรรม และศีลธรรม ทั้งโดยส่วนตัวและโดยหน้าที่ ความรับผิดชอบ และต้องวางตนให้เป็นที่เชื่อมั่นศรัทธาของประชาชน เคารพสิทธิ เสรีภาพส่วนบุคคลของผู้อื่นไม่แสดงกิริยา หรือใช้วาจาอันไม่สุภาพ อาฆาต ฆาตร้าย หรือใส่ร้าย หรือเสียดสีบุคคลใดไม่ประพฤติตนอันก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อเกียรติภูมิของชาติ

3. ต้องมีอุดมการณ์ในการทำงานเพื่อประเทศชาติและต้องถือเอาผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นสิ่งสูงสุด
4. ต้องรับใช้ประชาชนอย่างเต็มความสามารถ ด้วยความรับผิดชอบ ซื่อสัตย์ สุจริต เสียสละ เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติและปราศจากอคติ ทั้งพบปะเยี่ยมเยียนประชาชนอย่างสม่ำเสมอ เพื่อรับฟังข้อมูลความคิดเห็นและความต้องการของประชาชน
5. ต้องไม่ใช้หรือยินยอมให้ผู้อื่นใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นข้าราชการการเมือง ไปแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบด้วยกฎหมาย ไม่แทรกแซงการบรรจุแต่งตั้ง โยกย้าย โอนเลื่อน ตำแหน่งและเลื่อนขั้นเงินเดือน
6. ต้องไม่ยินยอมให้คู่สมรส ญาติสนิท บุคคลในครอบครัว หรือผู้ที่ใกล้ชิด
 - 6.1 ก้าวทำหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของตนหรือของผู้อื่น และต้องไม่ยอมให้ใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนโดยมิชอบ
 - 6.2 ประกอบวิชาชีพหรือการงานที่มีผลต่อความศรัทธาของประชาชน
7. ต้องรักษาความลับของราชการ ยึดมั่นหลักกฎหมาย และหลักคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล
8. ต้องต่อต้านและขจัดการทุจริตประพฤติมิชอบ โดยการเปิดเผยข้อมูลการทุจริต ปฏิบัติต่อภาคธุรกิจเอกชนอย่างเท่าเทียมกัน โปร่งใสและเป็นธรรม ไม่เรียกร้องหรือรับของขวัญ
9. ต้องรักษาและใช้ทรัพย์สินของราชการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์นั้น ๆ และต้องแสดงความรับผิดชอบเมื่อปฏิบัติหน้าที่บกพร่องหรือผิดพลาดอย่างร้ายแรง

ที่มา: สุเมธ แสงนิมนวล (2552) ภาวะผู้นำกับธรรมาภิบาลในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 50-53

3.2 วัตถุประสงค์และแนวทางการพัฒนา

การบริหารงานตามหลักคุณธรรมเป็นภารกิจที่สำคัญอันดับต้น ๆ ในการพัฒนาสู่มาตรฐานธรรมาภิบาลสำหรับ อปท. และเป็นงานที่ยากเพราะเป็นเรื่องการพัฒนาจากภายใน โดยการสร้างและปลูกฝังให้เกิดจิตสำนึกที่ถูกต้องในปัจจุบัน ได้มีการกำหนดเป็นนโยบาย ส่งเสริมให้ อปท. พัฒนากลไก หรือมีการให้ความรู้อย่างต่อเนื่อง เพราะการพัฒนาหลักคุณธรรมเป็นภารกิจที่จำเป็นต้องเร่งพัฒนาให้องค์กรและบุคลากรทุกระดับมีการประพฤติปฏิบัติตามครรลองของหลักจริยธรรมจรรยาบรรณที่เหมาะสม การกำหนดหลักคุณธรรมให้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ตอกย้ำ

ให้ผู้นำผู้บริหาร ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้าง ทั้งที่เป็นฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำขององค์กรภาครัฐได้ตระหนักถึงความสำคัญของการประพฤติปฏิบัติ และครองตนโดยคำนึงถึงหลักคุณธรรมอย่างสม่ำเสมอ และยึดหลักจริยธรรมจรรยาบรรณเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน (2) ส่งเสริมให้บุคลากรในองค์กรมีค่านิยมความเชื่อที่อิงหลักคุณธรรม เป็นผู้มีคุณธรรมที่กล้ายืนหยัดในความถูกต้อง และมีการปฏิบัติงานตามหลักการนี้จนเป็นวัฒนธรรมหลักขององค์กร หรือมีบรรยากาศการทำงานที่ยึดหลักคุณธรรม (3) เพื่อยกระดับมาตรฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ก้าวสู่ความเป็นองค์กรคุณธรรม ได้รับความเชื่อมั่นศรัทธาจากประชาชนในพื้นที่ และองค์กรตรวจสอบต่างๆ

ในการสร้างองค์กรที่มีวัฒนธรรมคุณธรรมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีแนวทางในการดำเนินการ 4 ระดับได้แก่ แนวทางปฏิบัติสำหรับผู้นำผู้บริหาร แนวทางการสร้างค่านิยมความเชื่อสำหรับบุคลากร การพัฒนากลไกและการกำหนดเงื่อนไข (Terms and Conditions) และการสร้างความเข้าใจสำหรับผู้รับบริการและชุมชน ดังนี้

1. แนวทางปฏิบัติสำหรับผู้นำผู้บริหาร ผู้นำผู้บริหารมีบทบาทสำคัญ คือ เป็นผู้นำตัวอย่าง (Role Model) ผู้สร้าง (Creator) ผู้พัฒนา (Developer) และผู้กระตุ้น (Simulator) ให้บุคลากรผู้ใต้บังคับบัญชา โดยแนวทางที่ควรพิจารณาดำเนินการมีข้อเสนอ ดังนี้

- ๑ งานที่ยากที่สุดในอันดับแรกคือการปรับทัศนคติและสร้างค่านิยมจากภายใน ผู้นำผู้บริหารบางคนอาจจะโชคดีที่มีประสบการณ์และผ่านการหล่อหลอมที่ดีมาก่อน เมื่อเป็นผู้นำผู้บริหารขององค์กรที่จะพัฒนาสู่องค์กรคุณธรรม ก็จำเป็นต้องหันมาพิจารณาตนเองอีกครั้งว่ามีความมุ่งมั่นตั้งใจแน่วแน่หรือยัง สิ่งที่ต้องดำเนินการคือการที่สามารถเอาชนะใจตนเองและพัฒนาตนเองสู่การเป็นผู้นำผู้บริหารที่ทรงคุณธรรม¹⁵ เมื่อเอาชนะใจจนตั้งมั่น มีความเชื่อค่านิยมคุณธรรม

¹⁵ อรพินท์ สฟโชคชัย (2561). *ชนะสิบทิศ: การบริหารท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศ*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 13-23.

ในใจอย่างสม่ำเสมอแล้ว พฤติกรรม กิริยา วาจา การแสดงออก การตัดสินใจ และผลงานก็จะบ่งบอกถึงคุณลักษณะของผู้นำที่มีคุณธรรมอย่างแนบเนียนสม่ำเสมอเป็นธรรมชาติ

- ๑๑ ศึกษาทำความเข้าใจหลักคุณธรรม จริยธรรม จรรยาบรรณสำหรับการบริหารองค์กรทุกประการ เพื่อที่จะไม่ละเมิด ฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรม เพราะหากเข้าใจไม่ถ่องแท้อาจจะพลาดพลั้งในการปฏิบัติตนหรือการปฏิบัติงานในทางที่ไม่เหมาะสมหรือผิดวินัย โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นประเด็นการทุจริต และการเพิกเฉยต่อพฤติกรรม การขัดกันแห่งผลประโยชน์ ที่อาจจะมิใช่ผู้ใกล้ชิดเข้ามาเกี่ยวข้อง เมื่อเข้าใจหลักการต่าง ๆ แล้วผู้นำผู้บริหารต้องมีการประพฤติปฏิบัติ เพื่อเป็นตัวอย่างสำหรับผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะเป็นแรงกระตุ้นให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้เรียนรู้และปรับทัศนคติในทิศทางที่เหมาะสม
- ๑๒ กำหนดเป็นนโยบายและจุดประกายความคิดในองค์กรให้มีการปฏิบัติราชการและการให้บริการประชาชนโดยยึดหลักคุณธรรม จริยธรรม จรรยาบรรณอย่างเคร่งครัด ดำเนินการทบทวนและพัฒนามาตรการคุณธรรมต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง โดยควรเลือกใช้กระบวนการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม (Participatory Management) ที่จัดกระบวนการให้มีการทบทวนและสร้างความเข้าใจร่วมกันกับผู้ใต้บังคับบัญชา ในประเด็นมาตรฐานคุณธรรมขององค์กร ร่วมรับฟังความคิดเห็นจากมุมมองของบุคลากรระดับต่าง ๆ และกระตุ้นให้ทุกส่วนร่วมคิด แนวทางการปฏิบัติ การป้องกันและการติดตามตรวจสอบ และกระบวนการพิจารณาข้อร้องเรียนหากมีปัญหากเกิดขึ้น
- ๑๓ ติดตามกำกับดูแลพฤติกรรมและการประพฤติปฏิบัติของบุคลากรในองค์กรว่าอยู่ในระดับใดของระบบคุณธรรม และเมื่อเกิดปัญหาควรดำเนินการที่เหมาะสมถูกต้องอย่างรวดเร็ว ให้ความเป็นธรรมและคุ้มครองผู้ที่แจ้งเหตุหรือผู้ร้องเรียนกรณีมีการทำผิดวินัย

ผิดกฎหมาย เช่น การทุจริตประพฤติมิชอบ หรือผิดศีลธรรม โดยเฉพาะกรณีละเอียดอ่อน เช่น การล่วงละเมิดทางเพศในที่ทำงาน (Sexual Harassment in Work Place) ซึ่งต้องใช้เทคนิคเฉพาะในการดูแลประเด็นนี้อย่างเหมาะสมและมีความเข้าใจความละเอียดอ่อนของเรื่องนี้

- ๑๐. ควรพิจารณานำหลักคุณธรรมด้านต่างๆ ไปกำหนดแนวทางหรือตัวชี้วัดในการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กร การประเมินผู้บริหารระดับต่างๆ โดยเฉพาะด้านการปฏิบัติราชการ การใช้อำนาจการนำองค์กรและบุคลากร ตามแนวทางที่กำหนดในการประเมินตามระบบ ITA ก็จะเป็นกลไกในการกระตุ้นให้องค์กรและบุคลากรมีการประพฤติปฏิบัติตามมาตรฐานคุณธรรมอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

2. แนวทางการสร้างค่านิยมคุณธรรมสำหรับบุคลากร องค์กรที่มีค่านิยมความเชื่อที่เน้นหลักคุณธรรมหรือเป็นวัฒนธรรมองค์กรเกิดจากบุคลากรในองค์กรส่วนใหญ่หรือทุกคน มีค่านิยมความเชื่อเชิงคุณธรรม ค่านิยมและค่านิยมความเชื่อหมู่ที่เกิดขึ้นในองค์กร และมีการประพฤติปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง นำไปสู่การสร้างและยึดมั่นเป็นวัฒนธรรมองค์กร โดยแนวทางที่ควรดำเนินการมีดังนี้

- ๑๑. การให้ความรู้และสร้างความเข้าใจแก่บุคลากรถึงหลักคุณธรรมจริยธรรม จรรยาบรรณอย่างจริงจังและสม่ำเสมอ เพื่อให้บุคลากรมีการประพฤติปฏิบัติตามหลักการอย่างถูกต้อง การให้ความรู้โดยมากคนจำนวนมากมักจะนึกถึงการฝึกอบรม ซึ่งก็เป็นวิธีการหนึ่งที่ไม่ค่อยได้ผลมากนัก อีกทั้งอาจจะเสียค่าใช้จ่ายและต้องลงทุน (ทั้งเวลา และงบประมาณ) แต่ยังมีวิธีการให้ความรู้และสร้างความเข้าใจได้อีกหลายวิธี เช่น การจัดทำเอกสารคู่มือคุณธรรม การทำจัดหลักการเป็นโปสเตอร์ติดในที่ที่คนเห็นเป็นประจำ เป็นต้น ยังมีวิธีหนึ่งที่น่าสนใจที่ใช้กันอย่างแพร่หลายทั้งในองค์กรภาครัฐและภาคเอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกา คือ ในทุกครั้งที่มีการแต่งตั้งบุคคลเป็นผู้บริหารฝ่ายบริหารงานบุคคลจะส่งหลักการด้านคุณธรรมจริยธรรมและ

จรรยาบรรณตามมาตรฐานที่องค์กรกำหนดให้ผู้บริหารทุกระดับ เพื่ออ่านทำความเข้าใจและที่สำคัญจะต้องลงนามรับทราบหลัก คุณธรรมจริยธรรมและจรรยาบรรณที่เป็นสองฉบับ ฉบับหนึ่ง เก็บไว้ที่ฝ่ายบริหารงานบุคคล อีกฉบับหนึ่งผู้ลงนามเก็บไว้ โดยมี ข้อกำหนดให้อ่านทำความเข้าใจ และใช้ในการสื่อสารให้ความรู้แก่ ผู้ใต้บังคับบัญชาในฝ่าย หลักตรรกะคือบุคคลผู้ลงนามจะต้องศึกษา ทำความเข้าใจในหลักการเพื่อชี้แจงต่อผู้ใต้บังคับบัญชา เพราะหาก เกิดกรณีผิดวินัยเกิดขึ้นในฝ่ายของตนเอง จะปฏิเสธความรับผิดชอบ มิได้

- ๑ กระบวนการคัดเลือก สรรหาบุคลากรใหม่ควรพิจารณาโดยมีมิติ หรือการทดสอบด้านคุณธรรม ร่วมกับการทดสอบทักษะ ความรู้ ความสามารถ การเริ่มต้นจากคนที่มีพื้นฐานด้านคุณธรรมจะทำให้ได้ บุคลากรที่ดีและมาสร้างความเสียหายให้องค์กรในอนาคต สำหรับ ความรู้ทักษะเฉพาะด้านอาจจะฝึกเพิ่มได้ระหว่างการทำงาน และ บุคคลที่ไร้คุณธรรม สร้างให้มีคุณธรรมยากกว่ามาก

3. การพัฒนากลไกและการกำหนดเงื่อนไข (Terms and Conditions)

การกำหนดกลไก และเงื่อนไขที่เอื้อให้เกิดบรรยากาศการทำงานที่เน้นหลัก คุณธรรมเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญอีกประการ ซึ่งในองค์กรทุกๆ ไปมักจะมี การกำหนดไว้แล้ว ข้อเสนอส่วนนี้จะเน้นการทำให้กลไกต่างๆ มีประสิทธิผลมากขึ้น ดังนี้

- ๑ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกองค์กร ผู้นำผู้บริหารทั้งฝ่ายการเมือง และข้าราชการประจำ คงได้เคยเห็นหรืออย่างน้อยเคยผ่านตา เรื่องที่ เกี่ยวกับหลักจริยธรรม จรรยาบรรณ ส่วนมากก็มักจะเปิดดูผ่าน ๆ หลักการเหล่านี้จะหมดความหมายหากอยู่ในแผ่นกระดาษ สิ่ง ที่ ความดำเนินการคือการแปลงความหมายและความสำคัญของ หลักการต่าง ๆ สู่การปฏิบัติที่ชัดเจน คือการบังคับใช้หลักการต่าง ๆ อย่างจริงจังเป็นรูปธรรม รวมถึงการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม

จรรยาบรรณในการปฏิบัติราชการ เช่น การกำหนดข้อห้ามพฤติกรรม การล่วงละเมิดทางเพศ (Sexual Harassment) ชัดเจน เพื่อป้องกัน และคุ้มครองบุคลากรที่อาจจะตกเป็นเหยื่อและรักษามาตรฐาน คุณธรรมของผู้ปฏิบัติงาน หรือการวางกลไกและหลักการให้เกิด ความซื่อสัตย์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะในปัจจุบันมีการอนุญาต ให้ข้าราชการบางกลุ่มสามารถทำงานที่บ้าน (Work from Home, WFH) โดยที่องค์กรไม่สามารถวัดว่าบุคลากรเหล่านั้นทำงานตามเวลา หรือไม่ ดังนั้น องค์กรจำเป็นต้องกำหนดการวัดเป็นการวัดที่ผลสำเร็จ ของงาน โดยการเทียบเคียงค่าของปริมาณงานกับเวลาที่ควรใช้ วิธีการนี้เป็นตัวอย่างความสำเร็จในการสร้างเงื่อนไขให้บุคลากร ทำงานอย่างตรงไปตรงมา เป็นต้น

- ๑๐ สร้างระบบการให้คำปรึกษาในประเด็นจริยธรรม จรรยาบรรณ แก่บุคลากรที่อาจจะมีความไม่แน่ใจหรือความชัดเจน ระบบการให้ คำปรึกษาอาจจะพัฒนาให้ฝ่ายบริหารงานบุคคลมีความเชี่ยวชาญ ด้านนี้ หรืออาจจะปรึกษากลไกหรือผู้เชี่ยวชาญภายนอก เช่น สำนักงานคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ที่เกิดขึ้นตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เพื่อดูแลและ พิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการพลเรือน ซึ่งมีผู้เชี่ยวชาญ ที่สามารถให้คำแนะนำได้ โดยเฉพาะประเด็นการรับของขวัญ การแยกแยะระหว่างผลประโยชน์ทับซ้อนหรือการขัดกันของ ผลประโยชน์ ซึ่งยังเป็นประเด็นใหม่ในวงราชการ
- ๑๑ การสร้างระบบแรงจูงใจ (Motivation) ให้บุคลากรที่ทำคุณงาม ความดีหรือละเว้นจากการละเมิดหลักคุณธรรม การสร้างระบบ แรงจูงใจที่เหมาะสม คือ มีทั้งการให้คุณ คือการให้รางวัลหรือยกย่อง ผู้ทำความดี และ ระบบแรงจูงใจที่ให้โทษ คือการกำหนดมาตรการ ลงโทษที่เป็นไปตามกฎกติกาและระเบียบวินัยที่ระบุไว้อย่างชัดเจน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดพฤติกรรมประพฤติดังกล่าวในทางไม่ถูกต้อง เช่น

การกำหนดโทษ หรือการลงโทษอย่างเด็ดขาดสำหรับผู้กระทำผิดอย่างจริงจัง ที่สำคัญควรใช้ระบบแรงจูงใจอย่างเหมาะสม ยุติธรรม และเป็นธรรม

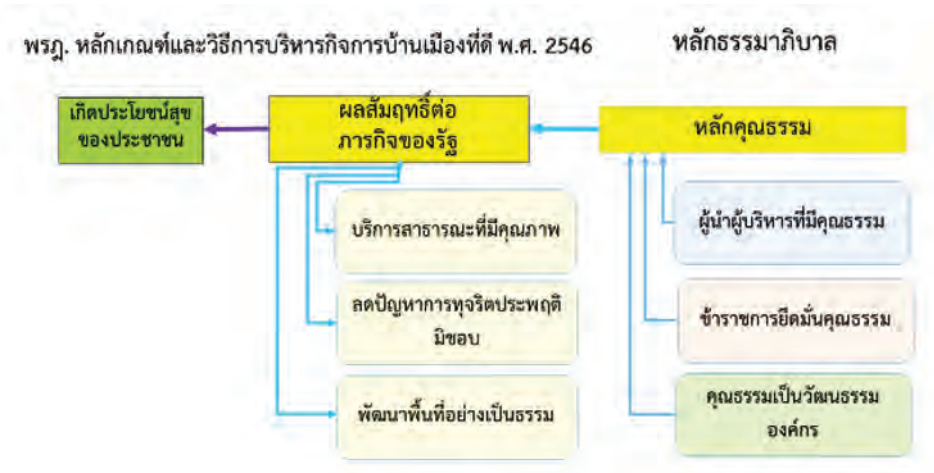
4. การสร้างความเข้าใจสำหรับผู้รับบริการและชุมชน ประชาชน ผู้รับบริการและชุมชนเป็นกลุ่มที่มีความสำคัญที่จะช่วยส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่บริหารงานตามหลักคุณธรรม และจะเป็นอีกกลไกที่ช่วยให้งานการพัฒนาหลักคุณธรรมของผู้นำผู้บริหารที่มีความมุ่งมั่นตั้งใจง่ายขึ้น เพราะหากประชาชนและชุมชนไม่รู้ไม่เข้าใจ ก็ไม่สามารถเข้าช่วยขับเคลื่อนได้ สิ่งทีผู้นำผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ของ อปท. ควรดำเนินการมีดังนี้

- ๑ ประกาศเจตนารมณ์ของ อปท. ในการสร้าง อปท. ที่มีคุณธรรม และสื่อสารให้ประชาชนในพื้นที่ได้ทราบถึงหลักคุณธรรมหรือเจตนารมณ์ขององค์กรเป็นระยะ ๆ รวมถึงการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการปรับปรุงระบบคุณธรรมก็จะเป็นการจุดประกายความคิดและสร้างความเข้าใจ
- ๑ การแสดงผลงานที่มุ่งเน้นหลักคุณธรรมต่อประชาชน เช่น การกำหนดงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในพื้นที่ การจัดสรรงบประมาณอย่างเป็นธรรม การปรับบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่สุจริตโปร่งใส แสดงออกถึงการละเว้นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ เช่น การไม่นำงบประมาณของ อปท. ไปเอื้อประโยชน์ให้กับกิจการของครอบครัวหรือพรรคพวก เป็นต้น
- ๑ วางระบบการรับฟังเรื่องร้องทุกข์ของประชาชน หากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องระบบคุณธรรม ควรมีการดำเนินการอย่างรวดเร็วพร้อมแจ้งกลับผู้ที่ร้องทุกข์ถึงความก้าวหน้าในการดำเนินการ

3.3 ประโยชน์จากการพัฒนาหลักคุณธรรม

สิ่งที่สำคัญจากการขับเคลื่อน อปท. สู่องค์กรแห่งคุณธรรมตามหลักการธรรมาภิบาลซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังที่แสดงในแผนภูมิที่ 3.1 จะเห็นว่าผลสัมฤทธิ์สุดท้ายนำไปสู่เป้าหมายสำคัญของ มาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 นอกจากนี้การพัฒนาหลักคุณธรรมยังได้ผลดังต่อไปนี้

แผนภูมิที่ 3.1 ผลสัมฤทธิ์ของการพัฒนาหลักคุณธรรม



- อปท. จะสามารถให้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพตามที่กฎหมายกำหนด และสามารถพัฒนาพื้นที่ตามเป้าหมายในแผนพัฒนาของอปท. อย่างเป็นธรรม
- อปท. ที่มีคุณธรรมมักจะปลอดจากปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ จะได้รับความเชื่อมั่นศรัทธาจากประชาชน สื่อมวลชน และจากกลไกและองค์กรการตรวจสอบต่างๆ
- หากพัฒนาระบบคุณธรรมได้สำเร็จ ก็เปรียบเสมือนการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กร เป็นภูมิคุ้มกันผู้นำผู้บริหารจากปัญหาต่าง ๆ ในอนาคต

หลักคุณธรรมในใจของบุคลากรท้องถิ่นทุกระดับและคุณธรรมระดับองค์กรที่เกิดขึ้น จะเป็นการปูพื้นฐานสำคัญในการพัฒนามาตรฐานการบริหารงานตามหลักคุณธรรมของหลักธรรมาภิบาล

- ๑ ผู้นำผู้บริหารและข้าราชการท้องถิ่นมีความภูมิใจและมีชื่อเสียงเกียรติยศ ได้รับการยกย่อง และเป็นบุคคลที่จะถูกจดจำไปตลอดในฐานะบุคคลที่ทรงคุณธรรม

เมื่อเชื่อมโยงการพัฒนาองค์กร และบุคลากรให้ดำรงตนตามมาตรฐานคุณธรรม อย่างจริงจังสม่ำเสมอจะเป็นกุญแจสำคัญที่นำไปสู่ความสำเร็จในการประเมินผลตามระบบ ITA ในหลายมิติ และสะท้อนถึงแนวทางการปฏิบัติงานตามกรอบตัวชี้วัดเกือบทุกตัวโดยเฉพาะ ตัวชี้วัดที่ 1 ถึง 5 และ 10

บทที่

4

**หลักนิติธรรม
(Rule of Law)**



สำนวนไทยที่เราได้ยินและใช้กันเสมอ ๆ ว่า “บ้านเมืองมีชื่อ มีแป” หมายถึงบ้านเมือง ชุมชน และสังคมต้องมีกฎหมาย กฎระเบียบ และกติกาในสังคมเพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข สันติ และเป็นระเบียบเรียบร้อย โดยหลักการสังคมหรือบ้านเมืองจำเป็นต้องมีการกำหนดกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิพลเมือง ทรัพย์สินและทรัพยากร ทั้งส่วนบุคคล และส่วนที่เป็นของสาธารณะ เช่น กฎหมายคุ้มครอง สิทธิเด็ก กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กำหนดกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ ในการดำเนินกิจกรรมของพลเมืองหรือคนในสังคม เช่น การประกอบ กิจการต้องไม่มีผลกระทบต่อคนในสังคม ความมั่นคงของประเทศ หรือ ทำลายทรัพยากรสาธารณะ เป็นต้น หากผู้ใดกระทำความผิดถูกลงโทษ ตามที่กฎหมายกำหนด และป้องกันมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดกระทำการใด ๆ โดยอำเภอใจ หรือละเมิดกฎหมาย เพื่อจัดการให้สังคม นอกจากนี้ สังคมยังกำหนดกฎหมายให้หน่วยงานของรัฐ หรือ บัณฑิตบุคคล หรือ องค์กร ให้ดำเนินกิจการหรือภารกิจอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น การกำหนดให้ อปท. มีหน้าที่ดูแลด้านสุขลักษณะและอนามัยสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ หรือ การกำหนดข้อห้ามการตัดไม้ทำลายป่า หรือเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรม ต้องป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ในสังคมปัจจุบัน มีกฎหมาย กฎระเบียบมากมายหลายด้านที่ถูกกำหนดขึ้น ไม่ว่าจะเป็น กฎหมายสูงสุด เช่น ข้อกำหนดต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญฯ ไปจนถึง กฎระเบียบต่าง ๆ ที่กำหนดเป็นการเฉพาะ เช่น ภายใต้สถานการณ์ การระบาดของโรคโควิด 2019 รัฐบาลได้ประกาศพระราชกำหนด

สถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อควบคุมการระบาดของโรค โดยเจตนารมณ์ของการตรากฎหมายต่าง ๆ ก็เพื่อจัดระเบียบให้สังคมและคนในสังคมจะอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข สันติ และมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และสังคม หน่วยงานภาครัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกำหนดให้มีบทบาทหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ อปท. ในฐานะที่เป็นกลไกภาครัฐในระดับท้องถิ่นก็มีบทบาทหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ในยุคปัจจุบันการบริหารราชการแผ่นดินตามมาตรฐานธรรมาภิบาล กำหนดว่าการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานภาครัฐต้องให้ความสำคัญกับการบังคับใช้กฎหมายตามหลักนิติธรรม ที่มีความหมายลึกซึ้งกว่าการบังคับใช้กฎหมายตามหน้าที่ ในย่อหน้าต่อไปจะถอดรหัสความหมายของหลักนิติธรรม ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายและการทำงานของ อปท.

4.1 ถอดรหัสหลักนิติธรรมภายใต้กรอบธรรมาภิบาล

หลักนิติธรรม (Rule of Law) มาจากคำว่า “นิติ” หมายถึงกฎหมาย กฎระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ นำมาบวกกับคำว่า “ธรรม” ซึ่งแปลว่ากฎกติกา ความเที่ยงตรง ซึ่งคำว่า “ธรรม” อาจจะมาจากคำว่า “ยุติธรรม” ซึ่งแปลว่าความเที่ยงตรง เป็นธรรม คำว่าหลักนิติธรรมตามที่นักกฎหมายได้อธิบายนั้น หมายถึงเกณฑ์ที่มีการกำหนดเป็นกฎหมาย เช่นการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของไทย หรืออาจจะไม่มีการกำหนดไว้ เช่นหลัก Common Law ของประเทศอังกฤษ การอธิบายหลักนิติธรรมในฐานะที่เป็นเกณฑ์ที่กำหนดความสำคัญของกฎหมาย โดยกำหนดว่าไม่มีใครอยู่นอกกฎหมาย ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ หรือผู้บริหารประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใช้กฎหมายไม่อำนาจในการใช้กฎหมายตามอำเภอใจ เมื่อมีการละเมิดกฎหมาย ก็สามารถดำเนินการลงโทษตามที่กฎหมายกำหนด และต้องผ่านกระบวนการยุติธรรมปกติคือกระบวนการในศาล ซึ่งต้องมีการพิจารณาคดีต่าง ๆ อย่างอิสระ ซึ่งก็มีการแบ่งแยกอำนาจอย่างชัดเจนเมื่อต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมและทุกคนในสังคมต้องอยู่ภายใต้กระบวนการยุติธรรมเดียวกัน ในปัจจุบัน ประเทศที่ปกครองตามระบอบประชาธิปไตยมักเป็นสังคมยึดถือหลักนิติธรรม โดยให้ความสำคัญในการใช้กฎหมายในการคุ้มครองสิทธิ

และเสรีภาพของประชาชน¹⁶ ประเทศไทยก็ใช้หลักการนี้ในการบริหารจัดการประเทศ โดยมีการกำหนดหลักการต่าง ๆ ข้างต้น ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทุกฉบับ รวมทั้งรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2560 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

ข้อกำหนดต่าง ๆ คงเป็นที่ประจักษ์สำหรับผู้บริหารทุกระดับ แต่ที่สำคัญ ความหมายของหลักนิติธรรมตามที่กำหนดสำหรับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือตามครรลองของมาตรฐานธรรมาภิบาลนั้น มีความหมายในด้านใด และจะเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติใดบ้างนั้น เอกสารฉบับนี้ขออธิบายความหมายของหลักนิติธรรมสำหรับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาในบริบทของบทบาทภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ระบุไว้ในกฎหมายจัดตั้งของ อปท. แต่ละประเภท โดยที่ อปท. ต้องบริหารงานและให้บริการสาธารณะ โดยยึดอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายระเบียบข้อบังคับที่กำหนดอย่างเคร่งครัด เมื่อนำหลักนิติธรรมตามมาตรฐานธรรมาภิบาลมาพิจารณาประกอบ อปท. คงมิใช่ดำเนินการตามกฎหมายระเบียบต่าง ๆ เท่านั้น แต่ความหมายของหลักนิติธรรมในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้นหมายถึง อปท. ต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด โดยคำนึงถึงหลักนิติธรรมภายใต้มาตรฐานธรรมาภิบาล ซึ่งสามารถแยกภาระหน้าที่ได้ดังนี้

1. การบริหารงานและการปฏิบัติงานตามที่กฎหมายทุกฉบับกำหนดอย่างยุติธรรม หมายถึง การที่ อปท. มีการบริหารจัดการและการปฏิบัติงานของบุคลากรทุกระดับนั้น เป็นไปตามข้อกำหนดต่าง ๆ อย่างตรงไปตรงมา หมายถึง การที่มีกฎหมายกำหนดให้ อปท. ดำเนินการอย่างไร ก็มีการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น กฎหมายกำหนดให้ อปท. ดูแลเรื่องสิ่งปลูกสร้างในพื้นที่ ดังนั้น อปท. มีหน้าที่ตามกฎหมายต้องออกใบอนุญาตปลูกสร้างอาคาร เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย และความปลอดภัยของคนในชุมชน ในการนี้ อปท.

¹⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ (2561). “หลักนิติธรรม” ปรากฏใน ธิวลวดี บุรีกุล (บรรณาธิการ) *หลักธรรมาภิบาล: จากแนวคิดสู่การปฏิบัติในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 83 – 104

ต้องออกใบอนุญาตและการควบคุมแบบอาคารตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัด หรือการที่กฎหมายกำหนดให้ อปท. สามารถจัดเก็บภาษีบางส่วนก็ต้องดำเนินการให้ครบถ้วน ตรงไปตรงมาเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยในกระบวนการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของ อปท. ดังที่กฎหมายกำหนดต้องมีความยุติธรรม มีความชัดเจนโปร่งใส ไม่เลือกปฏิบัติ เที่ยงตรง และปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นตอนของกฎหมาย นอกจากการปฏิบัติงานตามหน้าที่ อปท. ยังมีภารกิจในการบริหารงานภายในของ อปท. ซึ่งการดำเนินงานต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรม ที่สำคัญได้แก่

- ๑ **การบริหารการเงินการคลัง** เป็นเรื่องสำคัญอันดับแรกที่ อปท. ต้องดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด การใช้จ่ายงบประมาณทุกเรื่องต้องเป็นไปตามระเบียบวิธีการและขั้นตอนที่กำหนดในกฎหมายหรือระเบียบวิธีการบริหารการเงินการคลัง และการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหากับองค์กรตรวจสอบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการป้องกันปราบปรามการทุจริต คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือประชาชนในพื้นที่ การใช้ทรัพยากรหรือจัดสรรงบประมาณหรือการจัดทำข้อบังคับของ อปท. ต้องมีการจัดสรรหรือปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาท้องถิ่นของ อปท. ที่ควรได้มาจากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน (จะอธิบายในรายละเอียดในบทที่ 8 ต่อไป) นอกจากนี้กรณีเร่งด่วนหรือปัญหาวิกฤตที่จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งก็ยังคงต้องดำเนินการระเบียบเช่นกัน
- ๒ **การบริหารงานพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้าง** เป็นอีกเรื่องที่ต้องปฏิบัติงานด้วยความระมัดระวังและปฏิบัติตามกฎระเบียบให้ครบถ้วนเพื่อความถูกต้อง โปร่งใส และ ลดปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างต้องใช้หลักความยุติธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และเน้นความสุจริตโปร่งใส มีการดำเนินการตามขั้นตอนอย่างครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด

- ๑ **การบริหารงานบุคคล** ก็จำเป็นต้องอิงหลักนิติธรรมทุกขั้นตอนของการบริหารงานบุคคล เริ่มตั้งแต่ การสรรหา คัดเลือก และการจ้างบุคลากรต้องเป็นไปตามที่มีระเบียบกำหนด ไม่เลือกปฏิบัติ มีการสรรหาอย่างเป็นธรรม การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง การให้ความดีความชอบ และการลงโทษทางวินัยก็ต้องเป็นตามระเบียบและระบบคุณธรรมอย่างเคร่งครัด เป็นต้น เมื่อเกิดประเด็นการละเมิดกฎหมายหรือการกระทำความผิดระเบียบวินัย เช่นกรณีปัญหาการล่วงละเมิดทางเพศ ทั้งในที่ทำงานหรือในโรงเรียนที่อยู่ในกำกับของ อปท. ก็ต้องดำเนินการตามระเบียบอย่างเฉียดขาด

2. **การบังคับใช้กฎหมายตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด** กฎหมายได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบังคับใช้กฎหมายหลายประการ เช่น อปท. อำนาจในการจัดเก็บภาษีโรงเรือน และสิ่งปลูกสร้าง ภาษีป้าย เป็นต้น การดูแลเรื่องสาธารณสุข และอนามัยสิ่งแวดล้อม เช่น การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ การดูแลความสะอาดในตลาด สถานที่จำหน่ายอาหาร หรือการกำหนดข้อบังคับการจราจรในเขตที่เป็นโรงเรียน เพื่อลดปัญหาอุบัติเหตุ หรือเพื่อความปลอดภัยของเด็กนักเรียนในพื้นที่ (ตัวอย่างในกรอบที่ 4.1) เป็นต้น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสอดคล้องกับพื้นที่ กฎหมายยังให้อำนาจ อปท. ในการตราข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติ การปฏิบัติงานเพื่อการตราข้อบัญญัติต่าง ๆ หรือการบังคับใช้กฎหมาย จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องเน้นหลักนิติธรรม โดยเฉพาะในประเด็นการปฏิบัติงานตามกรอบที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น มีความยุติธรรม มีความเท่าเทียมกัน และเป็นอิสระเป็นกลางในการบังคับใช้กฎหมาย

กรอบที่ 4.1 ตัวอย่างการตราระเบียบในท้องถิ่นด้านจราจรในสหรัฐอเมริกา

กฎจราจรในเขตโรงเรียน

ความปลอดภัยของเด็กนักเรียนเป็นประเด็นสำคัญที่รัฐบาลระดับท้องถิ่นในมลรัฐเพนซิลวาเนียให้ความสำคัญ เนื่องจากปัญหาอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในบริเวณใกล้โรงเรียน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการร้องเรียนครูและผู้ปกครอง ในการประชุมสภาเมือง ได้มีมติให้ดำเนินการเพื่อความปลอดภัยหลายประการ เช่น การติดตั้งสัญญาณไฟเพิ่ม การทาสีถนนให้เห็นเด่นชัด การจัดอาสาสมัครดูแลการจราจรในช่วงเช้าและเย็น และการจัดกิจกรรมอบรมให้ความรู้แก่เด็กนักเรียนเกี่ยวกับวินัยการจราจร พร้อมทั้งมีมติให้ตราระเบียบการจราจรเพื่อใช้ ดังนี้ การจำกัดความเร็วของรถเมื่อเข้าใกล้เขตโรงเรียน และที่น่าสนใจคือมีการกำหนดเป็นกฎหมายว่าเมื่อมีรถล่รับส่งนักเรียนมาจอดรับส่งนักเรียน ในขณะที่รถจอดอยู่และเด็กนักเรียนอาจกำลังขึ้นหรือลงจากรถ รถคันอื่นทุกประเภทที่อยู่ใฝ่ตรงข้าม (กรณีถนนที่มีสองช่องทางสวนกัน) หรือรถที่ตามหลังรถนักเรียน ต้องจอดรอสนิท รอจนกว่ารถนักเรียนจะเคลื่อนตัวออกไป การตรากฎระเบียบเช่นนี้ได้รับความเห็นชอบและสนับสนุนจากประชาชนในพื้นที่ ประชาชนในพื้นที่เข้าใจและปฏิบัติตาม และมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด จนกลายเป็นสิ่งประชาชนในพื้นที่ให้ความร่วมมืออย่างดี

(เรื่องเล่าจากประสบการณ์เมื่อครั้งที่ผู้เขียนศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกา เคยสงสัยว่าทำไมรถจอดกันทั้งถนน ได้รับการบอกเล่าว่าเป็นกฎของเมือง จึงได้รับความกระจ่างเกี่ยวกับเรื่องราวข้างต้น)

3. การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนาในพื้นที่ และการให้บริการสาธารณะที่เน้นหลักนิติธรรม การจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ เป็นสิ่งที่กำหนดในกฎหมายให้เป็นหน้าที่ของ อปท. ในการจัดให้มีบริการสาธารณะ โดยพื้นฐานอปท. ทั่วไปก็จัดบริการด้านความสะอาด สาธารณสุข ด้านสุขภาพอนามัย การจัดบริการด้านการศึกษา การดูแลเด็ก ผู้พิการ ผู้สูงอายุ เด็กเร่ร่อน เป็นต้น นอกจากนี้อปท. ยังมีหน้าที่ในการพัฒนาพื้นที่ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและสวัสดิการต่าง ๆ สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ เหล่านี้ หากจะคำนึงถึงหลักนิติธรรมตามมาตรฐานธรรมาภิบาล อปท. นอกจากต้องเน้นการปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด แล้วต้องเพิ่มมาตรฐาน โดยคำนึงถึงหลักการในการปฏิบัติดังต่อไปนี้ด้วย

- ๑ **หลักความเสมอภาคเท่าเทียมกัน** ใช้ในกรณีให้การให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ต้องให้บริการต่อผู้รับบริการอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน ไม่เลือกว่าเป็นคนมั่งมีหรือยากจน ชายหรือหญิง ก็ต้องให้บริการตามมาตรฐานที่กำหนดอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งมีการกำหนดใน มาตรา 4 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ
- ๒ **หลักความยุติธรรม** ให้ความสำคัญในการทำตามกฎหมายระเบียบที่เน้นการให้ความยุติธรรมกับประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของ อปท. เช่นการตัดถนน การเวนคืนที่ดิน ก็จำเป็นต้องความยุติธรรมในการเยียวยา หรือตัดสินอย่างยุติธรรมกรณีเกิดข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนในพื้นที่กับผู้ประกอบการบางกิจการที่อาจจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ เช่นการทิ้งขยะในที่สาธารณะ เป็นต้น
- ๓ **หลักการไม่เลือกปฏิบัติ** เป็นหลักการสำคัญที่กำหนดชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ในมาตรา 27 กำหนดให้บุคคลมีสิทธิเท่าเทียมกันทางกฎหมายและได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย ห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องฐานกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการสภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมือง
- ๔ **หลักการลดความเหลื่อมล้ำ** เป็นอีกหลักการหนึ่งที่เสมือนเป็นการขัดแย้งกับหลักการข้างต้น แต่ก็เป็นหลักการอีกประเด็นที่กำหนดอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เพื่อเป็นหลักประกันในการสร้างความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำสำหรับ

ประชาชนบางกลุ่มที่อาจถูกเอารัดเอาเปรียบ กลุ่มคนด้อยโอกาส ซึ่งเป็นเป้าหมายหนึ่งในการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ และประเทศไทย (Sustainable Development Goals) ในมาตรา 27 แห่งรัฐธรรมนูญฯ ระบุว่าสตรีมีสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคทางเพศ โดยได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย มีข้อห้ามการเลือกปฏิบัติและเปิดโอกาสให้รัฐสามารถกำหนดมาตรการพิเศษเพื่อช่วยเหลือ ขจัดการเลือกปฏิบัติ หรือช่วยลดความเหลื่อมล้ำ มาตรา 71 กล่าวว่ารัฐต้องให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาสให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพและคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรงหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ตลอดจนให้การบำบัดฟื้นฟูและเยียวยาผู้ถูกกระทำดังกล่าว ดังนั้นตามเงื่อนไขกฎหมายมาตราเหล่านี้ เปิดโอกาสให้อปท. สามารถดำเนินการได้หลาย เช่น การจัดโครงสร้างพื้นฐาน โดยคำนึงถึงผู้พิการต่าง ๆ เช่น ผู้พิการทางสายตาสามารถเดินทางตามถนนอย่างอิสระและช่วยเหลือตนเองได้หาก อปท. สร้างเครื่องหมายตามทางเดิน หรือสร้างทางลาดสำหรับผู้พิการหรือผู้สูงอายุที่มีปัญหาในการเดินและต้องใช้รถเข็น และกำหนดข้อบัญญัติให้ผู้ประกอบการร้านค้าสร้างทางลาดสำหรับมนุษย์ล้อ เป็นต้น สำหรับประเด็นการลดความเหลื่อมล้ำสำหรับ อปท. มีเรื่องสำคัญที่ควรให้ความสนใจอีก 2 ประเด็นคือการแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนในพื้นที่ และการจัดหางบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย (Gender Responsive Budgeting) ซึ่งเป็นขบวนการที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเท่าเทียม เป็นธรรม และพัฒนาศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์ที่เป็นสตรีเพื่อเป็นพลังในการพัฒนาพื้นที่ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม

กรอบที่ 4.2 การพัฒนางบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย

งบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชายคืออะไร (Gender Responsive Budgeting, GRB)

งบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชายเป็นเครื่องมือเชิงบริหารสำคัญในกระบวนการงบประมาณที่ให้ความสำคัญในการวิเคราะห์และคำนึงถึงความต้องการ โอกาส สิทธิ และการเข้าถึงทรัพยากรที่แตกต่างกันระหว่างกลุ่มประชากรชายและหญิง กลุ่มเป้าหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น เด็กหญิง เด็กชาย ผู้สูงอายุหญิง และชาย อันที่จริง GRB เป็นเครื่องมือที่ใช้ได้ทั้งวงจรงบประมาณ ตั้งแต่ การกำหนดแผนงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ การติดตามประเมินผลงบประมาณ แต่ในอันดับแรกสำหรับ อปท. มักใช้ในกระบวนการวิเคราะห์และจัดสรรงบประมาณ GRB เป็นเครื่องมือที่ใช้กันแพร่หลายในหลายประเทศ เพราะเป็นเครื่องมือที่ช่วยเพิ่มความละเอียดในการจัดสรรงบประมาณ ลดความเหลื่อมล้ำในสังคม เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้ทรัพยากร

อปท. ที่สนใจสามารถติดต่อของคำแนะนำได้จากองค์กร 2 แห่งคือ (1) สถาบันพระปกเกล้า ซึ่งมีโครงการให้ความรู้และส่งเสริมการพัฒนากระบวนการงบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย และ (2) กรมส่งเสริมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งสามารถให้คำแนะนำ ให้การสนับสนุน ให้ความรู้ และส่งเอกสารคู่มือการจัดทำงบประมาณที่คำนึงถึงเพศภาวะ (Gender Responsive Budgeting: A Practical Handbook)

จัดทำโดยกรมส่งเสริมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

โดยสรุป การปฏิบัติงานของ อปท. ตามความหมายของหลักนิติธรรมเน้น (1) การบริหารงานและการปฏิบัติงานตามที่กฎหมายทุกฉบับกำหนดอย่างเคร่งครัด โดยต้องเป็นไปอย่างยุติธรรม ตรงไปตรงมา และมีความชัดเจน ทั้งในการบริหารงานทั่วไปและการบริหารงานภายในองค์กร (2) การบังคับใช้กฎหมายตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดโดยไม่เลือกปฏิบัติ ไม่มีการเล่นพรรคเล่นพวก การละเว้นหรือการละเมิดกฎหมาย และ (3) การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนาในพื้นที่ และการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนตามที่กฎหมายกำหนดอย่างเป็นธรรม ยุติธรรม โดยคำนึงถึงหลักความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ไม่เลือกปฏิบัติ และการลดความเหลื่อมล้ำในพื้นที่

4.2 วัตถุประสงค์และแนวทางการพัฒนาหลักนิติธรรม

การบริหารงานของ อปท. โดยยึดหลักนิติธรรมอย่างเคร่งครัดถือเป็นเรื่องที่ต้องจำเป็นอันดับหนึ่ง เป็นความถูกต้องสำหรับ อปท. ทุกแห่งที่ต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย แต่หลักนิติธรรมที่กำหนดเป็นหนึ่งในหลักธรรมาภิบาลมีความหมายที่กว้างขวางกว่าการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดตั้งที่ได้อธิบายในข้างต้น การที่มาตรฐานธรรมาภิบาลของไทยได้นำเอาหลักนิติธรรมมาเป็นส่วนหนึ่งนั้น มีวัตถุประสงค์หลักดังนี้ (1) เพื่อสร้างกระบวนการที่คนใหม่ในการบริหารราชการแผ่นดินที่ต้องให้ความสำคัญในการปฏิบัติราชการที่เน้นความเป็นธรรมาภิบาล ความยุติธรรม ความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ควบคู่ไปกับการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด (2) เพื่อกระตุ้นและสร้างความตระหนักในหน่วยงานภาครัฐในการบังคับใช้กฎหมาย หรือการตราข้อบัญญัติต่าง ๆ โดยคำนึงถึงความถูกต้องเป็นธรรม (3) เพื่อลดหรือขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำ และการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบ (4) เพื่อป้องกัน หรือสร้างภูมิคุ้มกันผู้นำผู้บริหาร อปท. ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ทุกระดับจากปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ที่ขัดต่อข้อกำหนดหรือถูกกล่าวหาว่าละเลยการปฏิบัติหน้าที่

การที่ อปท. จะพัฒนาการบริหารงานตามหลักนิติธรรมเป็นเรื่องไม่ยุ่งยากนัก เพราะเป็นงานที่ อปท. ทั่วไปดำเนินการอยู่แล้ว แต่การจะยกระดับมาตรฐานนิติธรรมตามหลักธรรมาภิบาล มีแนวทางการพัฒนา ดังนี้

- ๑ ศึกษาและทำความเข้าใจบทบาทภาระหน้าที่ที่ตามกฎหมายระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ ข้อกำหนดตามรัฐธรรมนูญฯ กฎหมายต่าง ๆ ที่กำหนดให้ อปท. มีบทบาทหน้าที่ที่ต่อปฏิบัติ กฎหมายอื่น ๆ ที่อาจจะเกี่ยวข้องกับภาระหน้าที่ของ อปท. เช่น พ.ร.บ. เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ร.บ. ด้านสาธารณสุข พ.ร.บ. เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้พิการ เป็นต้น รวมถึงการศึกษาและทำความเข้าใจกฎหมายมหาชน กฎหมายอาญา และกฎหมายแพ่ง เป็นต้น การทำความเข้าใจกฎหมายต่าง ๆ มีความสำคัญ แต่คงใช้เวลาตลอดชีวิตที่จะจดจำได้ ในทางปฏิบัติไม่จำเป็นต้องจดจำในรายละเอียดที่เป็นหน้าที่ของนิติกรขององค์กร

แต่ที่สำคัญคือ ควรมีความมั่นใจว่านิติกรขององค์กรเป็นบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ หรือส่งเสริมให้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ควรพัฒนาตนเองและบุคลากร อปท. ที่ไม่ใช่ชนักกฎหมาย ให้เข้าใจภาพรวม อาจจะทำเนิกรการได้โดย การอ่าน การเรียนรู้จากการทำงาน หรือการเข้าเรียนหรืออบรมหลักสูตรกฎหมายระยะสั้น

- ๑๐ พัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายเพื่อการบริหารราชการของ อปท. สะสมและจัดเก็บข้อมูลกฎหมาย กฎระเบียบ หรือประกาศด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อย่างเป็นระบบ และพัฒนาระบบให้ง่ายต่อการเรียกใช้ เพื่อความสะดวกในการอ้างอิง หรือศึกษาเมื่อจำเป็นต้องใช้หรือทำความเข้าใจข้อมูลกฎหมายต่าง ๆ ที่ผ่านมา พบว่ามี อปท. หลายแห่งที่จัดทำฐานข้อมูลนี้บ้างแล้ว
- ๑๑ คำตัดสินคดีต่าง ๆ ของศาลปกครอง หรือคำวินิจฉัยของ ป.ป.ช. เป็นตัวอย่างที่เป็นประโยชน์ อปท. ควรพัฒนาระบบการเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้ กับหน่วยงานที่มีการเผยแพร่ผลการตัดสิน เช่น การตัดสินคดีของศาลปกครองได้มีการเปิดเผย และจัดได้ข้อมูลคดีจำแนกเป็นประเภทต่าง ๆ ไว้แล้ว
- ๑๒ อปท. ขนาดใหญ่ควรมีนิติกรหรือนักกฎหมายประจำ เพื่อดูแลให้คำแนะนำด้านข้อมูลกฎหมายต่าง ๆ นอกจากนี้ การที่มีเครือข่ายเป็นนักกฎหมายที่สามารถให้คำปรึกษาที่ดีก็ไม่เสียหาย จะมีความคิดเห็นที่มองจากหลาย ๆ มุม โดยเฉพาะกรณีที่ยุ่งยาก ซับซ้อนหรือเกี่ยวข้องกับการลงทุน การจัดบริการสาธารณะบางประเภทที่จำเป็นสำหรับประชาชน แต่อาจจะไม่ค่อยชัดเจนว่า อปท. สามารถดำเนินการได้หรือไม่
- ๑๓ ด้านการปฏิบัติหน้าที่เพื่อผดุงความเป็นธรรม ความเสมอภาคเท่าเทียม อปท. ควรพิจารณาถึงการดำเนินงาน การให้บริการสาธารณะว่าได้ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้รับบริการหรือไม่ การตัดสินใจ

ด้านแผนงานเพื่อพัฒนาพื้นที่ แผนงานโครงการต่าง ๆ และงบประมาณประจำปี จำเป็นต้องมีการพิจารณาในประเด็นความเป็นธรรมอย่างรอบคอบ ในบางกรณี หากจำเป็นต้องกำหนดมาตรการพิเศษ เพื่อเปิดโอกาสให้แก่กลุ่มเป้าหมายบางกลุ่ม เช่น กลุ่มสตรี ผู้พิการ ผู้สูงอายุ หรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ก็อาจจะจะต้องดำเนินการที่เหมาะสม สิ่งที่ อปท. ควรพิจารณาดำเนินการ ได้แก่ (1) การจัดทำฐานข้อมูล วิเคราะห์ และจำแนกประชากรกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ทุกกลุ่ม เพื่อใช้ในการจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่ให้เกิดความสมดุล (2) ศึกษาข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มเป้าหมายที่ควรได้รับการดูแล เยียวยา เช่น ปัญหาความรุนแรงในครอบครัวเกี่ยวข้องกับกฎหมายใด และ อปท. ควรดำเนินการอย่างไร เกี่ยวกับเด็ก สตรี หรือผู้สูงอายุหรือไม่ ปัญหาผู้ติดสารเสพติดและปัญหาจิตเวชในพื้นที่จะดูแลกันอย่างไร เป็นต้น (3) จัดสรรทรัพยากรของท้องถิ่น (บุคลากร เวลา และงบประมาณ) เพื่อเอื้อให้เกิดการพัฒนา กลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ อย่างสมดุล

- ๑๐. แสวงหาแนวทางที่สร้างสรรค์ หรือพัฒนานวัตกรรมในการนำหลักนิติธรรมสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม อปท. ที่ศึกษาข้อกฎหมาย และสามารถนำข้อกฎหมายมาเป็นประโยชน์ในการพัฒนาในพื้นที่ ก็จะสามารถนำสิ่งที่เป็ประโยชน์สุขมาสู่ประชาชนในพื้นที่ได้ ดังตัวอย่างของเทศบาลเมืองหนองปรือ จังหวัดชลบุรี ตัวอย่างในกรอบที่ 4.3 เล่าเรื่องราวของการใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองผู้พิการอย่างสร้างสรรค์

กรอบที่ 4.3 ยกระดับคุณภาพชีวิตคนพิการ

นวัตกรรมด้านกฎหมายเพื่อคนพิการ

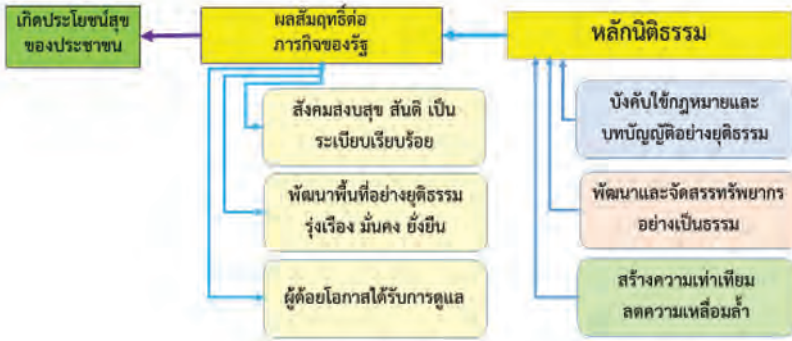
“แม่เลี้ยงเดี่ยวคนหนึ่งตัดสินใจฆ่าลูกตัวเองที่เกิดมาพิการ และฆ่าตัวตายตาม เพื่อให้พ้นจากชีวิตรันทด เพราะไม่สามารถทนเห็นลูกพิการต้องถูกทิ้งไว้บ้านคนเดียว ในขณะที่ตนเองต้องออกไปรับจ้าง” ชาวอานำสลดใจเป็นแรงบันดาลใจให้นายกเทศมนตรีเมืองหนองปรือ จังหวัดชลบุรี คิดหาทางที่จะช่วยเหลือคนพิการในพื้นที่ จากการสำรวจพบว่าผู้พิการลักษณะต่าง ๆ ประมาณ สี่สิบกว่าคน ที่ได้รับเบี้ยคนพิการเดือนละ 700 บาท จากรัฐบาล ซึ่งไม่เพียงพอสำหรับผู้พิการที่ยากจน และไม่มีโอกาสแสวงหางานทำ นอกจากเทศบาลได้ดำเนินโครงการต่าง ๆ เพื่อคนพิการ เช่น การรณรงค์ให้ทำบัตรคนพิการ การจัดกิจกรรมบำบัด เป็นต้น ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่สิ่งที่ดีว่าเป็นนวัตกรรมทางกฎหมาย คือการที่เทศบาลศึกษาพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และค้นพบว่าผู้ประกอบการต้องจ้างผู้พิการให้ทำงานในองค์กร หากไม่สามารถจ้างได้ ก็ต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (ตามข้อกำหนดใน มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติฯ) บริษัทส่วนใหญ่มักเลือกที่จะตัดภาระโดยส่งเงินเข้ากองทุนเป็นประจำทุกเดือน เทศบาลเห็นโอกาสในการยกระดับคุณภาพชีวิตคนพิการที่ยากจน จากข้อกำหนดที่ปรากฏในกฎหมายฉบับนี้ จึงได้เจรจาขอให้ผู้ประกอบการบรรจุผู้พิการเข้าเป็นพนักงานบริษัท เพื่อผู้พิการเหล่านั้นสามารถรับเงินเดือนค่าแรงขั้นต่ำ และเมื่อมีรายได้ประจำ ก็จะหลุดพ้นจากความยากจน และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น หรือดำเนินการจดทะเบียนเป็นผู้ดูแลผู้พิการได้ตามที่กฎหมายกำหนด เช่นในกรณีแม่ที่ฆ่าตัวตายหากได้จดทะเบียนเป็นผู้ดูแลผู้พิการ ก็คงสามารถรับเงินแทนลูกและสามารถอยู่บ้านดูแลผู้พิการได้ โดยในกรณี เทศบาลมองเห็นถึงโอกาสและรับภาระในการหางานให้ผู้พิการบางคนได้ทำในหน่วยงานของเทศบาล เช่น ศูนย์สุขภาพของเทศบาลที่มีกิจกรรมดูแลผู้พิการ หน่วยราชการอื่น ๆ ในพื้นที่ หรือช่วยฝึกอาชีพให้จนสามารถทำกิจกรรมเล็ก ๆ น้อย ๆ ได้ โครงการนี้ได้รับความสนใจจากผู้ประกอบการในพื้นที่ เมื่อเห็นว่าเงินที่บริษัทจ่ายไปทุกเดือนได้ช่วยเหลือคนพิการโดยตรง โครงการนี้ได้รับความสนใจมาก จนมีเงินที่ส่งตรงจากผู้ประกอบการมากกว่าจำนวนคนพิการในพื้นที่ เทศบาลได้แจกจ่ายไปให้กับ อปท. อื่น ๆ ที่สนใจ ช่วยเหลือคนพิการกว่าร้อยคนทั้งในพื้นที่และนอกพื้นที่ โครงการนวัตกรรมทางกฎหมายนี้ ส่งผลให้เทศบาลเมืองหนองปรือได้รับรางวัลเลิศศรี ระดับดีเด่น สาขาร่วมใจแก่งจนประจำปี พ.ศ. 2564 จากสำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างสังคมสามัคคีปรองดอง (สำนักงาน ป.ย.ป.) สำนักงานยกรัฐมนตรีน

4.3 ประโยชน์จากการพัฒนาหลักนิติธรรม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกรอบกฎหมายอย่างเคร่งครัด และเข้าใจกฎหมายต่าง ๆ อย่างชัดเจนจนสามารถดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดได้อย่างถูกต้องสมบูรณ์ เป็นประโยชน์แก่ประชาชน จะได้รับประโยชน์จากหลักนิติธรรมโดยตรงอย่างแน่นอนทั้งทางตรงและทางอ้อมอย่างน้อยในทางอ้อมทั้งผู้นำผู้บริหาร ข้าราชการ และบุคลากรรวมทั้ง อปท. เมื่อดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดก็จะรอดพ้นจากการถูกฟ้องร้อง หรือตกเป็นจำเลยในคดีความในศาลให้เสียเวลาและทรัพยากร ผลประโยชน์ในทางตรงจากการปฏิบัติงานโดยยึดหลักนิติธรรมตามมาตรฐานธรรมาภิบาล จะมีผลต่อการพัฒนาในพื้นที่ และเกิดผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจแห่งรัฐ นั่นคือ อปท. ได้ดำเนินการในสิ่งที่กฎหมายกำหนดให้เป็นภาระหน้าที่ของ อปท. ซึ่งสอดคล้องกับสิ่งที่กำหนดไว้ใน มาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ดังที่แสดงในแผนภูมิที่ 4.1 แต่สิ่งที่เป็นประโยชน์สูงสุดคือการใช้หลักนิติธรรมเพื่อสร้างความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ ขจัด การเลือกปฏิบัติ และผดุงความยุติธรรม ซึ่งเป็นหนทางที่ทำให้พื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นท้องถิ่นมีสังคมที่เป็นธรรม ผู้ใช้อำนาจของรัฐ มีความยุติธรรม ดูแลผู้ที่ด้อยโอกาสหรือถูกเอารัดเอาเปรียบ นอกจากนี้มีผลงานที่เป็นที่ยอมรับของประชาชนแล้ว ยังส่งผลให้พื้นที่นั้น ๆ มีความมั่นคง และเป็นสังคมที่คนมีความสุข

แผนภูมิที่ 4.1 หลักนิติธรรมสู่สังคมเป็นธรรม มั่นคง และเท่าเทียม

พรฎ. หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หลักธรรมาภิบาล



ผลสำเร็จการพัฒนาองค์กรและบุคลากรตามหลักนิติธรรมยังส่งผลให้การประเมินผลตามระบบ ITA ในตัวชี้วัดที่ 1 ด้านการปฏิบัติหน้าที่ อย่างเที่ยงตรงตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ได้ตามมาตรฐาน และผลการประเมินด้านการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง และการใช้อำนาจของบุคลากรและผู้บริหาร (ตัวชี้วัดที่ 3) อยู่ในขอบเขตของกฎหมายเป็นไปตามหลักนิติธรรม และการใช้งบประมาณขององค์กรอย่างสุจริต (ตัวชี้วัดที่ 2 และ 9.3)

บทที่

5

หลักความพร้อมรับผิดชอบ
(Accountability)



หลักความพร้อมรับผิดชอบเป็นหลักการภายใต้กรอบ
ธรรมาภิบาลที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าหลักการอื่น ๆ หลักการนี้
เป็นอีกหลักการหนึ่งที่น่าจะยากในการหาคำศัพท์เฉพาะและยากที่จะ
อธิบายไม่แพ้ความพยายามในการอธิบายหลักคุณธรรม หลักความพร้อม
รับผิดชอบเป็นหลักค่านิยมความเชื่อ และมีการประพฤติปฏิบัติจนเป็น
วัฒนธรรมที่เด่นชัดในบางสังคม ที่จะยึดถือหลักการนี้เป็นหลักการ
สำคัญในการรักษาเกียรติภูมิของตนเองและวงศ์ตระกูล ที่เห็นชัดเจน
ดังตัวอย่างวัฒนธรรมฮาราจิริ¹⁷ ในประเทศญี่ปุ่นโบราณที่อาจจะเราเคย
ดูในภาพยนตร์ว่า หากคนญี่ปุ่นที่ทำอะไรผิดพลาดอย่างร้ายแรง ก็
จะแสดงความรับผิดชอบที่รับผิดชอบต่อผลจากการกระทำต่อสังคม
โดยการคว้านท้องตนเองจนเสียชีวิต หรือที่เรียกว่า การฮาราจิรินั่นเอง
หลักความเชื่อนี้ถือว่าเป็นการกระทำที่เป็นเกียรติสำหรับตนเองและ
วงศ์ตระกูล และเป็นการแสดงความเสียใจต่อผลของการกระทำของ
ตนเอง แม้ว่าการกระทำดังกล่าวจะไม่ค่อยปรากฏในสังคมญี่ปุ่นปัจจุบัน
มากนัก แต่ความเชื่อเรื่องหลักความพร้อมรับผิดชอบก็ยังถือว่าเข้มข้น
เห็นได้จากการที่มีข่าวในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจและการเงิน ช่วงปี
พ.ศ. 2540 ผู้บริหารธนาคารระดับสูงในญี่ปุ่นได้ตัดสินใจผิดพลาด
ทำให้ธนาคารและลูกค้าที่ฝากเงินกับธนาคารได้รับความเสียหาย แม้ว่า
จะไม่ใช่ความผิดพลาดที่ร้ายแรง แต่ผู้บริหารเหล่านั้นก็ออกมายอมรับ
และขอโทษประชาชนต่อหน้าสื่อมวลชน และแสดงความรับผิดชอบ

¹⁷ ฮาราจิริ คือการฆ่าตัวตายหรือปรีดชีพตนเองโดยการคว้านท้องของ
คนญี่ปุ่นเมื่อกระทำการใดผิดพลาดไป ถือเป็นการปกป้องเกียรติยศของตนเอง
และครอบครัว

ด้วยการลาออกจากตำแหน่ง เช่นเดียวกันกับความพร้อมรับผิดชอบของผู้บริหารระดับสูงของสายการบินเกาหลี ที่ลูกสาวก่อเรื่อง โดยใช้อำนาจและแสดงกิริยาที่ไร้มารยาทบนเครื่องบิน ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานและการรักษาเวลาในการเดินทาง เมื่อบิดาทราบข่าว ก็ออกมาขอโทษพนักงานและผู้โดยสารพร้อมแสดงความรับผิดชอบที่وبرมลูกไม่ดีพอโดยการลาออกจากตำแหน่ง สิ่งเหล่านี้ ทำให้ผู้เขียนหันกลับมาดูสังคมไทย พบว่าการแสดงความพร้อมรับผิดชอบของผู้บริหารระดับสูงในประเทศไทย หรือนักการเมืองยังไม่ค่อยปรากฏให้เห็นชัดเจน สมัยที่ประเทศไทยเกิดปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจและการเงิน ปี พ.ศ. 2540 เกิดความเดือดร้อนเสียหายทุกหย่อมหญ้า ยังไม่เคยเห็นผู้บริหารระดับสูงผู้ใดออกมาแสดงความพร้อมรับผิดชอบหรือขอโทษประชาชน นอกจากนี้ พบว่ายังมีนโยบายหรือโครงการภาครัฐอีกหลายเรื่องที่ทำให้เกิดความเสียหาย ต้องจ่ายค่าไถ่ หรือเอาภาษีอากรไปชดใช้หนี้ธนาคาร เช่น ประเด็นเรื่องนโยบายจำนำข้าว จากพฤติกรรมที่ปรากฏมีผู้ตั้งคำถามว่า หลักความพร้อมรับผิดชอบไม่เคยมีในคนไทยหรือสังคมไทยเช่นนั้นหรือ อันที่จริงหลักการนี้มีอยู่คู่สังคมไทยมาเป็นเวลานาน เพียงแต่เราลืมนึกคำนึงวัฒนธรรมด้านนี้ ไม่ยึดมั่นในหลักการ ไม่มีการกำหนดมาตรการที่ชัดเจนเกี่ยวกับหลักความพร้อมรับผิดชอบ และไม่ค่อยเห็นพฤติกรรมนี้ปรากฏเด่นชัด ก็มีได้หมายความว่าไม่เคยมีสิ่งเหล่านี้ในสังคมไทย เรื่องราวในประวัติศาสตร์เคยจารึกถึงบุรุษผู้มีความพร้อมรับผิดชอบสูง เช่น เรื่องราวของพันท้ายนรสิงห์ ที่แสดงความพร้อมรับผิดชอบโดยการยอมสละชีวิต เพื่อรับผิดชอบต่อความผิด แม้ว่าพระเจ้าแผ่นดินขณะนั้นทรงเห็นว่าเป็นเหตุสุดวิสัยและพร้อมที่จะพระราชทานอภัยโทษ แต่พันท้ายนรสิงห์ขอให้ประหารชีวิตเพื่อคงไว้ซึ่งกฎมณเฑียรบาลที่ศักดิ์สิทธิ์ เป็นต้น ในยุคปัจจุบัน จากประสบการณ์ที่ผ่านมา ผู้เขียนขอยืนยันว่าเคยพบและร่วมงานกับผู้ใหญ่ในประเทศไทยหลายท่านที่จัดว่ามีคุณสมบัตินี้อย่างครบถ้วนและถือหลักการนี้เป็นแนวทางในการดำรงชีวิตอย่างต่อเนื่อง และสม่ำเสมอ

การที่หลักความพร้อมรับผิดชอบเป็นหลักการหนึ่ง ที่มักพบว่าเป็นหลักการที่มีการถือปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอเป็นปกติในประเทศที่มีธรรมาภิบาลตามที่นักวิจัยได้วิเคราะห์และสรุปผลดังที่กล่าวมาแล้ว เพราะหลักความพร้อมรับผิดชอบของ

ผู้นำผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์กรเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญต่อการบริหาร การแสดงออก และการตัดสินใจของผู้มีอำนาจตัดสินใจขององค์กร ทั้งการบริหารงานในบริษัทเอกชน และการบริหารราชการแผ่นดินในยุคปัจจุบัน จึงได้บรรจุไว้เป็นหนึ่งในภายใต้กรอบธรรมาภิบาล และเป็นหลักการสำคัญที่บางสังคมที่อาจจะลืมนึกถึง ก็ต้องเร่งพัฒนาให้เป็นวัฒนธรรมหลักในการบริหารจัดการขององค์กร โดยเฉพาะองค์กรในภาครัฐ

5.1 กอตรหัสหลักความพร้อมรับผิดชอบ ภายใต้กรอบธรรมาภิบาล

เมื่อกล่าวถึงหลักความพร้อมรับผิดชอบ ที่ภาษาอังกฤษใช้คำว่า Accountability ซึ่งมาจากคำว่า Account ที่หมายถึงบัญชีหรือการทำบัญชี ที่มีลักษณะพิเศษว่ารายรับและรายจ่ายต้องสามารถที่จะยืนยันกันได้ มาบวกกับคำว่า Ability ที่หมายถึงความสามารถ หากแปลตรงตัวจะหมายถึงความสามารถในการสอบทานได้ เมื่อเอาคำว่า Accountability มาใช้ในการเชิงการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล จึงมีความหมายที่แตกต่างจากคำว่าความรับผิดชอบ ในภาษาไทย ยังไม่มีศัพท์เฉพาะสำหรับคำนี้ มีผู้ใช้คำต่าง ๆ เช่น สำนึกรับผิดชอบ¹⁸ หลักภาระรับผิดชอบ หลักความรับผิดชอบ เป็นต้น ในเอกสารฉบับนี้ ขอใช้คำว่า “หลักความพร้อมรับผิดชอบ” แทนคำว่า Accountability ที่จะให้ความหมายของความพร้อมรับผิดชอบที่ลึกซึ้งมากกว่าความรับผิดชอบ ที่แปลจากคำว่า Responsibility ศัพท์สองคำนี้เป็นที่มาของความสับสนเมื่อภาษาไทยใช้คำว่า “รับผิดชอบ” มาเป็นส่วนในการบัญญัติศัพท์ ดังนั้นจึงใช้คำว่า “ความพร้อมรับผิดชอบ” แทนคำว่า Accountability ตามมาตรฐานธรรมาภิบาลในมิติของการบริหาร เพื่อให้เกิดความเข้าใจหลักความพร้อมรับผิดชอบมากขึ้น ตารางที่ 5.1 แสดงการเปรียบเทียบความหมายระหว่างความรับผิดชอบและความพร้อมรับผิดชอบที่มีคุณลักษณะและความหมายที่แตกต่างกัน ซึ่งจะเห็นภาพที่ชัดเจนว่าความหมายของทั้งสองคำมีความแตกต่างกัน

¹⁸ พัชร ลิโรรส (2561). “หลักสำนึกรับผิดชอบ” ปรากฏใน ธิวลิวัตติ บุรีกุล (บรรณาธิการ) *หลักธรรมาภิบาล: จากแนวคิดสู่การปฏิบัติในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 35 – 79.

ตารางที่ 5.1 การเปรียบเทียบความหมายระหว่างความรับผิดชอบและความพร้อมรับผิดชอบ

ประเด็น	เปรียบเทียบความหมาย	
	ความรับผิดชอบ (Responsibility)	ความพร้อมรับผิดชอบ (Accountability)
กฎหมาย (Legal)	ความรับผิดชอบทางกฎหมาย (Legal Responsibility) หมายถึง การปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัด ไม่ละเมิดกฎกติกา	ความพร้อมรับผิดชอบทางกฎหมาย (Legal Accountability) หมายถึง การดำเนินงานตามที่กฎหมายกำหนด และเมื่อดำเนินการที่ผิดพลาดทางกฎหมายก็พร้อมที่จะรับผิดชอบต่อผลของการกระทำ โดยมีฝ่ายผู้คุมกฎหมายที่กำหนดในกฎหมายเป็นผู้สอบสวน
บทบาทภาระหน้าที่ (Role and Function)	ความรับผิดชอบต่อบทบาทภาระหน้าที่ (Responsibility for Role and Function) หมายถึง การปฏิบัติงานตามความรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างครบถ้วน เช่น ผู้ที่มีบทบาททางการเมือง ก็รับผิดชอบปฏิบัติงานตามหน้าที่ทางการเมือง (Political Responsibility) เป็นต้น	ความพร้อมรับผิดชอบต่อบทบาทภาระหน้าที่ (Accountability for Role and Function) หมายถึง การปฏิบัติงานตามบทบาทภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างครบถ้วนเหมาะสม และยังให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ ตัดสินใจอย่างรอบคอบ ระมัดระวัง ดำเนินการต่าง ๆ เพื่อป้องกันความผิดพลาด พร้อมรับผิดชอบต่อความผิดพลาดและแก้ไขความผิดพลาด ภายใต้การดูแลสอบสวนจากผู้บังคับบัญชาหรือกลไกตรวจสอบ

ประเด็น	เปรียบเทียบความหมาย	
	ความรับผิดชอบ (Responsibility)	ความพร้อมรับผิดชอบ (Accountability)
ผลงาน (Performance)	ความรับผิดชอบต่อผลงาน (Responsibility for Performance) รับผิดชอบดำเนินงานตามที่กำหนดในแผนงานหรือแผนงบประมาณอย่างครบถ้วนตามเวลา	ความพร้อมรับผิดชอบต่อผลงาน (Accountability for Performance) พร้อมรับผิดชอบต่อผลของการดำเนินงานหรือการปฏิบัติราชการ ซึ่งเป็นผลที่มาจาก การตัดสินใจดำเนินงานและภารกิจตามนโยบายหรือแผนงาน สอบทานผลสัมฤทธิ์ และผลกระทบ ทั้งทางบวกและลบ กำหนดมาตรการ ในการแก้ไขและเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบ สำหรับความพร้อม รับผิดชอบต่อผลงานนั้นมีความสัมพันธ์ที่ต้องพร้อมรับผิดชอบต่อ กลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ
สังคมและประเทศ (Society and Country)	ความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility) หมายถึง ความรับผิดชอบต่อในฐานะที่เป็นพลเมือง เสียภาษีตามที่กฎหมายกำหนด ไม่สร้างความวุ่นวายหรือปัญหาในสังคม	ความพร้อมรับผิดชอบต่อสังคม (Social Accountability) หมายถึง ความพร้อมรับผิดชอบต่อสังคมในฐานะที่เป็นพลเมืองดี มีจิตสาธารณะ รับผิดชอบต่อความมั่นคงของ ประเทศ เช่น การป้องกันปัญหา การระบาด โควิด 2019 โดยการ กักตัว หยุดเชื้อเพื่อชาติ รักษา สุขอนามัยส่วนตัว ไม่ไปในพื้นที่เสี่ยง ต่าง ๆ หรือเข้าร่วมในกิจกรรมที่เสี่ยง ต่อการแพร่ระบาด เป็นต้น เป็น จิตสำนึกความพร้อมรับผิดชอบต่อ ที่มีต่อคนในสังคมทั่วไป

จากการเปรียบเทียบความหมายของหลักความพร้อมรับผิดชอบ (Accountability) กับความรับผิดชอบ (Responsibility) จะเห็นว่าความหมายของหลักความพร้อม รับผิดชอบมีความหมายที่ลึกซึ้งและเข้มข้นมากกว่าความรับผิดชอบทั่วไป หลักความพร้อมรับผิดชอบจึงถูกกำหนดไว้เป็นหนึ่งในมาตรฐานธรรมาภิบาล

เพื่อการบริหารราชการแผ่นดินตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนสำหรับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิบัติงานตามมาตรฐานความพร้อมรับผิชอบผู้มัตเป็นมาตรฐานการปฏิบัติงานสำคัญมีดังนี้

(1) ฝ่ายการเมืองที่**ต้องมีความพร้อมรับผิชอบทางการเมือง (Political Accountability)** นอกจากเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในฐานะข้าราชการการเมือง โดยต้องพร้อมรับผิชอบต่อประโยชน์สุขประชาชนในพื้นที่ นโยบายที่เคยสัญญาไว้ การตัดสินใจใด ๆ ต้องกระทำอย่างรอบคอบ เมื่อมีการดำเนินการต้องคำนึงถึงความเท่าเทียมกันของประชาชนในชุมชน ไม่เลือกปฏิบัตินอกจากนี้ต้องคำนึงถึงประโยชน์ ความมั่นคง และความสงบสุขของประเทศ และความพร้อมรับผิชอบในการใช้อำนาจทางกฎหมาย (Legal Accountability) อย่างระมัดระวัง ต้องเข้าใจของกฎหมายเพื่อป้องกันการละเมิดกฎหมายหรือกฎระเบียบ ยืนหยัดบนความถูกต้อง และควบคุมกำกับดูแลการบริหารราชการ คือ ความพร้อมรับผิชอบทางการบริหาร (Administrative Accountability) โดยต้องกำหนดนโยบายให้สามารถปฏิบัติราชการอย่างราบรื่น โดยต้องเน้นคุณภาพของผลสัมฤทธิ์ที่เกิดจากการตัดสินใจ การวางแผนการพัฒนา การลงทุนเพื่อการพัฒนาด้านต่าง ๆ การจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ และส่งผลดีต่อประชาชนผู้รับบริการ

(2) ข้าราชการประจำและเจ้าหน้าที่ของ อปท. ต้อง**พร้อมรับผิชอบต่อผลของการปฏิบัติหน้าที่ (Performance Accountability)** ในประเด็นความพร้อมรับผิชอบทางการเมือง โดยพร้อมดำเนินงานตามนโยบายของฝ่ายการเมืองอย่างเต็มความสามารถ โดยถือหลักประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ ให้ข้อเสนอแนะในการดำเนินงานตามนโยบายเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ติดตามประเมินผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ทราบถึงผลสำเร็จ ผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ ข้าราชการต้องตระหนักถึงความพร้อมรับผิชอบทางกฎหมายเช่นกัน โดยละเว้นการดำเนินงานที่ขัดต่อกฎหมาย มีความกล้าหาญพอที่จะปฏิเสธและให้ข้อเสนอแนะในการดำเนินงานอย่างถูกต้อง พร้อมปฏิบัติการเพื่อหยุดการกระทำที่ผิดกฎหมาย ข้าราชการประจำต้องมีความพร้อมรับผิชอบทาง

การบริหารโดยให้ความสำคัญจากผลของการบริหารจัดการ พร้อมรับผิดชอบและหาทางแก้ไขหากเกิดความผิดพลาดจากการบริหารงาน เป็นต้น

โดยรวมทั้งข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำต้องมีความพร้อมรับผิดชอบอีกส่วนที่มีความสำคัญคือ **ความพร้อมรับผิดชอบต่อสังคม (Social Accountability)** หรือ **ความพร้อมรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Accountability)** คือ ความพร้อมรับผิดชอบต่อผลของการกระทำอาจจะสร้างความเสียหายต่อสังคมและสาธารณชนโดยรวม โดยที่ประชาชน หรือสาธารณชนมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจในการตัดสินใจหรือดำเนินการต้องรับผิดชอบต่อผลของการกระทำ¹⁹ เช่น การดำเนินโครงการสร้างเขื่อนที่อาจจะไม่เป็นไปตามมาตรฐาน และเกิดปัญหาที่สร้างความเสียหายแก่ประชาชนในพื้นที่ ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งระบบต้องออกมาแสดงความรับผิดชอบ เป็นต้น ในการบริหารราชการของ อปท. ยังต้องคำนึงถึงผลประโยชน์และผลกระทบจากการตัดสินใจ การกำหนดนโยบาย และการดำเนินงานที่อาจจะส่งผลต่อสังคมและประเทศ เช่น กรณีการดูแลสภาพแวดล้อม การอนุรักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติ การอนุมัติอนุญาตใด ๆ ที่อยู่ภายใต้อำนาจของ อปท. จำเป็นต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศ ไม่ขัดต่อกฎหมาย และไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หากเกิดผลกระทบใด ๆ ผู้ที่เกี่ยวข้องก็ต้องพร้อมรับผิดชอบต่อผลการตัดสินใจ การสร้างหลักความพร้อมรับผิดชอบในระดับต่าง ๆ เช่นนี้ให้เป็นแนวทางการปฏิบัติและวัฒนธรรมในการบริหารราชการ จะนำไปสู่การบริหารจัดการและพฤติกรรมของผู้นำผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะปฏิบัติงานและการตัดสินใจอย่างรอบคอบ ชัดเจน และระมัดระวังมากขึ้น จึงจัดได้ว่าเป็นหนึ่งในภูมิคุ้มกันทั้งผู้นำผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องประชาชนในพื้นที่ และสังคมที่อาจจะได้รับ

¹⁹ Carmen Malena, Reiner Forster, and Janmejey Singh. “Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice,” The World Bank, Social Development Papers, Participation and Civic Engagement, Paper No. 76, December 2004.

ผลกระทบจากความผิดพลาดในการดำเนินงานหรือการตัดสินใจ²⁰ นอกจากนี้หลักความพร้อมรับผิดชอบเป็นหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องและจะช่วยยกระดับมาตรฐานธรรมาภิบาลด้านอื่น ๆ เกือบทุกด้าน

5.2 วัตถุประสงค์และแนวทางการพัฒนา หลักความพร้อมรับผิดชอบ

หลักความพร้อมรับผิดชอบที่ถูกกำหนดไว้เป็นหนึ่งในหลักในมาตรฐานธรรมาภิบาลนั้นเป็นหลักการสำคัญที่เป็นประโยชน์สำหรับการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้เพราะรัฐบาล ผู้บริหารระดับสูง หน่วยงานของรัฐ ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมาย ดูแลความเป็นธรรมในสังคม การบริหารจัดการกิจการสาธารณะ การจัดและให้บริการสาธารณะ รวมถึงการกำหนดนโยบายสาธารณะ กิจกรรมทั้งหมดที่กล่าวถึงล้วนมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ความสงบสุขสันติในประเทศ และชุมชน ตลอดจนอนาคตและความยั่งยืนในการพัฒนา ภาครัฐที่ยึดเอาหลักความพร้อมรับผิดชอบเป็นหลักในการคิด ตัดสินใจ การดำเนินงานก็จะส่งผลให้ผู้บริหาร ข้าราชการ และบุคลากรภาครัฐนั้น ๆ ปฏิบัติงานด้วยความระมัดระวัง รอบคอบ และตระหนักถึงความพร้อมรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ในมิติต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ วัตถุประสงค์หลักของหลักความพร้อมรับผิดชอบมีดังนี้

1. เพื่อเป็นเครื่องยืนยันว่าผลงานด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการให้บริการสาธารณะ การลงทุนเพื่อการพัฒนาพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะเป็นผลงานที่มีคุณภาพ ตอบสนองความต้องการของประชาชน
2. เพื่อเป็นภูมิคุ้มกันจากปัญหาของผิดพลาดในการตัดสินใจการปฏิบัติราชการ และการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยามใดที่เกิด

²⁰ Barbara S. Romzek and Melvin J. Dubnick. "Accountability in Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy," *Public Administration Review*, May-June, 1987, Vol. 47, No. 3 (May-June, 1987) pp. 227-238.

ปัญหาข้อผิดพลาด เจ้าหน้าที่ทุกระดับก็มีความพร้อมที่จะชี้แจงหรือตอบคำถามของกลไกกำกับหรือองค์กรการตรวจสอบ สื่อมวลชน หรือประชาชนในพื้นที่ได้

3. เพื่อสร้างและรักษาความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชนต่อการปฏิบัติงานของผู้นำผู้บริหารและข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวทางการปฏิบัติเพื่อบูรณาการหลักความพร้อมรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีดังนี้

1. การปรับปรุงและยกระดับงานให้มีคุณภาพและตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ

- ๑ ผู้บริหารและข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีภาระหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ทั้งที่เป็นงานที่ประชาชนมาติดต่อขอรับบริการที่สำคัญงาน เช่น การขออนุญาตสร้างสิ่งปลูกสร้าง การเสียภาษี เป็นต้น และงานที่จัดบริการให้ประชาชนในพื้นที่ เช่นการจัดการเก็บขยะ งานดูแลความปลอดภัยในพื้นที่ การป้องกันอัคคีภัย การดูแลโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เป็นต้น งานเหล่านี้เป็นงานประจำ หากจะปฏิบัติงาน ด้วยหลักความพร้อมรับผิดชอบ ควรดำเนินการดังนี้
- ๑ ศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบการให้บริการต่าง ๆ ว่าเป็นการบริการที่อำนวยความสะดวกให้กับผู้รับบริการ ยังมีอะไรที่เป็นปัญหาอุปสรรค การวิเคราะห์ควรใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หรือผู้ปฏิบัติงาน หรือรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้รับบริการ
- ๑ ควรพัฒนาระบบการประเมินความพึงพอใจของผู้รับบริการด้านต่าง ๆ เพื่อนำผลการประเมินมาใช้ในการปรับปรุงบริการต่าง ๆ และควรมีการดำเนินการแสวงหาแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงงานบริการประชาชนอย่างต่อเนื่อง
- ๑ แสวงหามาตรการเชิงรุกในการปรับปรุงบริการสาธารณะในหน้าที่ โดยการปรับปรุงให้มีคุณภาพดีขึ้น หรือเป็นแนวทางในการประหยัด

งบประมาณค่าใช้จ่าย เช่น โครงการส่งเสริมการคัดแยกขยะที่มี การดำเนินการและประสบความสำเร็จในหลายพื้นที่ พบว่าสามารถ ลดปริมาณขยะซึ่งนำไปสู่การลดค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนาระบบการเสียภาษีผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อประหยัด เวลาประชาชนในการเดินทางมาเสียภาษีที่สำนักงาน การรับเรื่องร้อง เรียนผ่านระบบเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์และการตอบสนองข้อร้องเรียน อย่างรวดเร็วในเวลาที่กำหนด เป็นต้น

- ๑) ศึกษาตัวอย่างการพัฒนากระบวนการให้บริการต่าง ๆ จากหน่วยงาน อื่น ๆ เพื่อนำแนวทางและบทเรียนมาพัฒนา ต่อยอด หรือยกระดับ คุณภาพของงานหรือการให้บริการที่รับผิดชอบ

2. การสร้างความมั่นใจว่าการตัดสินใจหรือการกำหนดนโยบายถูกต้อง เหมาะสม

การตัดสินใจและการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการตัดสินใจในการลงทุนหรือดำเนินนโยบายของผู้บริหารในแต่ละยุค แต่ละสมัยเป็นเรื่องที่มีความเสี่ยง การตัดสินใจบางเรื่องเป็นเรื่องยาก เพราะ บางเรื่องเป็นความไม่แน่นอนในอนาคต มีความเสี่ยง และอาจจะต้องใช้งบลงทุน หรือใช้ทรัพยากรมหาศาล คงไม่มีผู้บริหารคนใดอยากถูกจารีกว่าเป็นผู้สร้างความเสียหายให้ชุมชน ในทางปฏิบัติสามารถลดความเสี่ยงนี้ได้โดย

- ๑) การกำหนดนโยบายหรือการลงทุนใด ๆ ควรมีการศึกษาความเป็นไปได้ อย่างละเอียดและรอบด้านถึงผลที่ได้ และผลกระทบจากการ ดำเนินงานนั้น ๆ มีอะไรเป็นปัจจัยเสี่ยง และจะบริหารความเสี่ยงนั้น อย่างไร การดำเนินงานนั้นใครได้ประโยชน์ ใครเสียประโยชน์และจะมี วิธีการในการเยียวยาอย่างไร และควรมีการจัดทำแผนบริหารความเสี่ยง
- ๑) จัดทำแผนการดำเนินงานรวมทั้งแผนการลงทุนที่ชัดเจน เพื่อให้ทราบถึง จุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดของโครงการ การจัดทำแผนที่ละเอียดจะ ทำให้เห็นถึงระบบการทำงานที่ผู้ที่เกี่ยวข้องจะสามารถทำงาน

ได้สอดประสานกัน ผู้บริหารสามารถกำกับติดตามความก้าวหน้า เพื่อสามารถอธิบายให้แก่ประชาชนและบุคคลภายนอก ในกรณี ที่การดำเนินงานต้องใช้เวลา เช่นการลงทุนเพื่อสร้างสวนสาธารณะ อาจจะใช้งบประมาณจำนวนมาก ประชาชนบางส่วนอาจจะต้อง ย้ายไปที่อื่น ซึ่งอาจจะมีกรต่อต้าน การวางแผนอย่างรอบคอบ รอบด้านจะทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างราบรื่น และผู้บริหาร จะสามารถอธิบายหรือให้คำตอบอย่างชัดเจนแก่ประชาชน

- ๑ วาระระบบการติดตามประเมินผลการทำงานอย่างต่อเนื่องเพื่อสามารถ ปรับปรุงแผนการดำเนินงานได้เมื่อมีปัญหาหรือสถานการณ์ เปลี่ยนแปลงไป
- ๒ วิเคราะห์ให้ชัดเจนว่าประเด็นใดหรือปัจจัยใดที่เป็นความเสี่ยงของ การดำเนินงาน และวางแผนทางการบริหารความเสี่ยง เช่น องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นลงทุนสร้างโรงงานกำจัดขยะในพื้นที่ ใช้งบประมาณจำนวนมาก อปท. ได้รับประโยชน์เพราะสามารถ บริหารจัดการขยะได้ ประชาชนในเมืองมีความสุขที่ไม่ต้องมองดูขยะ ที่ก่อปัญหาสุขภาพอนามัยในพื้นที่ แต่อาจจะส่งผลกระทบต่อกับ ชาวบ้านที่อยู่ใกล้โรงงานกำจัดขยะ เพราะมีอาจจะมีปัญหาขยะที่ ตกหล่นบนถนนขณะขนย้าย หรือได้รับความเดือดร้อนจากกลิ่นเหม็น หรือปัญหาสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ปัจจัยเสี่ยงคือ ความอดทนของ ผู้ได้รับผลกระทบมีจำกัด และอาจจะใช้กฎหมาย เข้าทำลายโรงงาน กำจัดขยะ แม้ว่าจะเป็นคนดีอาญา แต่ก็ไม่คุ้มค่าที่จะเสี่ยง ในกรณีนี้ ผู้บริหาร อปท. ต้องให้ความสนใจ และสำรวจปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น อย่างต่อเนื่อง เพื่อสำรวจระดับความเดือดร้อน วางแผนในการแก้ไข หรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ และควรวางวิธีการในการป้องกันปัญหา และจัดการอย่างสันติ
- ๓ กำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่เหมาะสมเพื่อใช้ในการขับเคลื่อน ผลสำเร็จในการดำเนินงานตามเป้าหมายที่กำหนด และเป็นประโยชน์

ในการวัดระดับความสำเร็จ ป้องกันปัญหาความผิดพลาดจากความไม่เข้าใจของผู้ปฏิบัติงานในแต่ละระดับ

3. การสร้างวัฒนธรรมความร่วมมือรับผิดชอบ

หลักความร่วมมือรับผิดชอบจะเกิดขึ้นในองค์กรได้ ถ้าบุคลากร โดยเฉพาะผู้นำผู้บริหารขององค์กร พร้อมเป็นผู้นำในการดำรงตนตามหลักการ พร้อมกำหนดหลักการสำหรับการปฏิบัติของบุคลากรในองค์กรอย่างชัดเจน การสร้างให้เป็นวัฒนธรรมองค์กรต้องเกิดจากคนในองค์กรมีค่านิยมความเชื่อเหมือน ๆ กัน มีการถือปฏิบัติอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ จนในที่สุดสามารถสร้างจนเป็นวัฒนธรรมองค์กรได้ เมื่อเป็นวัฒนธรรมที่ยังรากลึกในองค์กร ไม่ว่าเวลาจะผ่านไปนานเพียงใดค่านิยมที่เป็นวัฒนธรรมองค์กรก็จะสืบทอดอย่างยั่งยืนได้ การสร้างวัฒนธรรมความร่วมมือรับผิดชอบนี้มีแนวทางดังนี้

- ๑ ผู้นำผู้บริหารต้องทำความเข้าใจและมีความมุ่งมั่นในการนำหลักความร่วมมือรับผิดชอบมาใช้ในการบริหารงานอย่างจริงจัง เป็นส่วนหนึ่งในการแสดงภาวะผู้นำ โดยมีหลักการนี้ประจำใจและมีการประพฤติปฏิบัติที่แสดงออกถึงการเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติตามหลักความร่วมมือรับผิดชอบ มีความจริงใจจริงจัง และสม่ำเสมอ พร้อมสร้างให้เกิดความเข้าใจว่าองค์กรมีแนวทางการดำเนินงานตามหลักการนี้
- ๑ กำหนดวิธีการดำเนินงานที่ชัดเจนในการปฏิบัติงานขององค์กร ทุกระบบที่เน้นคุณภาพของผลงาน และการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้รับบริการ
- ๑ กำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จ และใช้ระบบการประเมินผลอย่างจริงจัง ในการเพื่อปรับปรุง ให้รางวัลแก่ผู้ที่มีความรับผิดชอบสูง และลงโทษผู้ที่ไม่พร้อมรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น
- ๑ กระจายอำนาจการตัดสินใจและความรับผิดชอบให้แก่บุคลากร ที่รับผิดชอบในแต่ละส่วนให้มีอิสระในการบริหารงานตามบทบาท

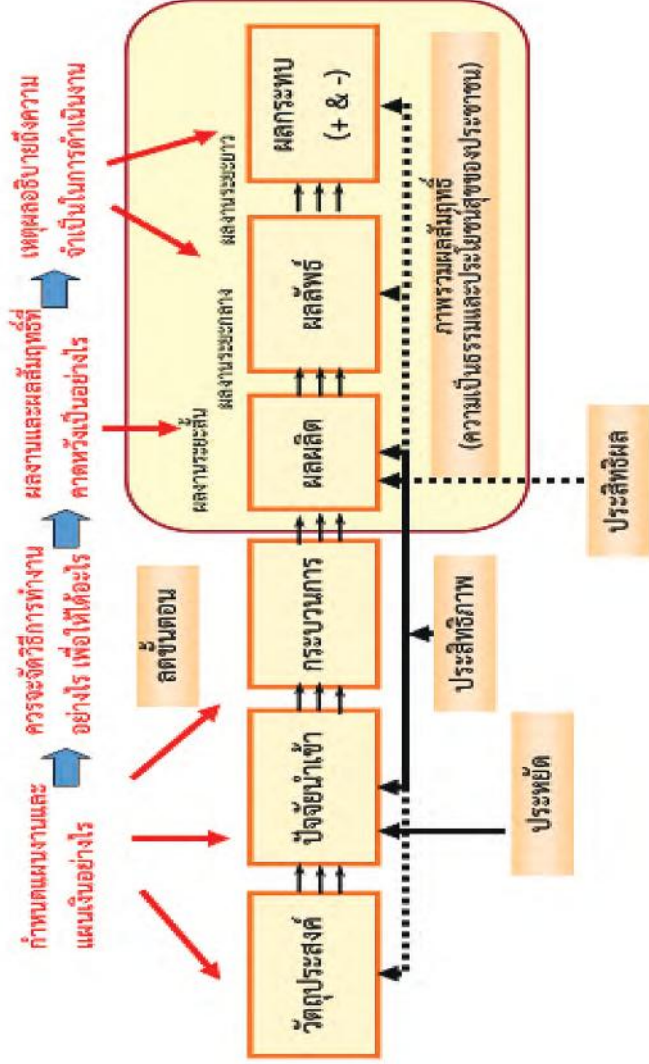
ภาระหน้าที่โดยเน้นที่ผลสำเร็จของงาน หลักการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบทำให้ผู้ปฏิบัติงาน จะทำให้ผู้ปฏิบัติต้องให้ความสนใจและมีความละเอียดรอบคอบในการทำงานมากขึ้น ส่งผลให้ลดปัญหาอันเกิดความผิดพลาดในการปฏิบัติหน้าที่

5.3 ประโยชน์จากการพัฒนาหลักความพร้อมรับผิดชอบ

หลักความพร้อมรับผิดชอบเป็นหลักการที่เป็นประโยชน์ในยุคการบริหารราชการภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ในยุคที่สภาพแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและซับซ้อน และ ทรัพยากรมีจำกัด ประชาชนหวังพึ่งภาครัฐว่าจะสามารถดูแล พัฒนาพื้นที่ และสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น ภายใต้ข้อจำกัดต่าง ๆ ดังนั้นการบริหารราชการจำเป็นต้องมีความรอบคอบ ละเอียด และมีระบบป้องกันและบริหารความเสี่ยงต่าง ๆ เพื่อลดปัญหาจากการตัดสินใจและการปฏิบัติงานที่ผิดพลาด นอกจากนี้ ในเชิงการบริหาร หลักความพร้อมรับผิดชอบนำไปสู่การบริหารราชการที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานในภาระหน้าที่ทุกขั้นตอน ผลสัมฤทธิ์หมายถึงการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นการให้บริการสาธารณะ การพัฒนาพื้นที่ หรือการลงทุนต่าง ๆ กระทำด้วยความรอบคอบ ชัดเจน ด้วยความระมัดระวังของผู้มีอำนาจตัดสินใจหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่ ด้วยความตระหนักถึงความพร้อมรับผิดชอบ ซึ่งส่งผลให้บุคลากรผู้นั้นมีพฤติกรรมที่มีแนวโน้มไปทางการยอมรับและเข้าใจหลักความพร้อมรับผิดชอบมากขึ้น จะมีความระมัดระวัง และเอาใจใส่ในการทำงานมากขึ้น นำไปสู่ผลงานที่มีคุณภาพ

ในแผนภูมิที่ 5.1 แสดงถึงประโยชน์ในการบริหารราชการโดยยึดหลักความพร้อมรับผิดชอบนั้นมียุทธศาสตร์ประกอบที่สร้างให้เกิดการบริหารราชการที่รอบคอบ มีโครงการพัฒนาหรือการลงทุนต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านการพิจารณาอย่างเหมาะสม และมีบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการประชาชน ให้ความสำคัญต่อผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติราชการ โดยมีการกำกับติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง และนำผลใช้ในการปรับปรุง ซึ่งผลลัพธ์สุดท้ายคือการนำไปสู่ประโยชน์สุขของประชาชนในพื้นที่

กรอบแนวคิดตามทฤษฎีระบบ (Systems Model)



เมื่อผู้ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติราชการของ อปท. ยึดถือหลักความพร้อมรับผิดชอบจะส่งผลให้เกิดการปฏิบัติราชการที่เป็นไปตามเงื่อนไขของการประเมิน ITA ในประเด็นการปฏิบัติราชการ การให้ความสำคัญต่อคุณภาพของผลงาน การป้องกันแก้ไขปัญหาการทุจริตในองค์กร เนื่องจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายต้องพร้อมรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติราชการ การที่ผู้นำผู้บริหารจัดระบบให้สอดคล้องกับหลักการความพร้อมรับผิดชอบจะสร้างระบบการทำงานที่ตอบสนองต่อตัวชี้วัดของระบบการประเมิน ITA ในหลายมิติ โดยเฉพาะมิติการป้องกันการทุจริตในองค์กร การเปิดเผยข้อมูล และการปฏิบัติราชการ ซึ่งยังเป็นตัวชี้วัดที่ อปท. ส่วนใหญ่ยังไม่สามารถทำคะแนนได้ดี

บทที่

6

หลักความคุ้มค่า
(Value for Money)



หลักความคุ้มค่าเป็นศัพท์คำใหม่ในเชิงการบริหาร ซึ่งนักวิชาการหลายท่านนำเข้ามาใช้ควบคู่กับคำว่าหลักประสิทธิภาพ (Efficiency) ซึ่งเป็นหลักการบริหารเดิมที่เน้นถึงการบริหารงานเพื่อประสิทธิภาพ อันเป็นแนวคิดการบริหารงานที่ใช้กันเรื่อยมาตั้งแต่ยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม ในยุคนั้นให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการวิธีการหรือการจัดกระบวนการทำงานที่มีประสิทธิภาพ คือ กระบวนการที่สามารถประหยัด (Economy) ต้นทุน ได้แก่ ต้นทุนด้านพลังงาน ทรัพยากรการผลิต บุคลากร และเวลา สำหรับการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งให้ได้ผลงานที่สูญเสียน้อยที่สุด ได้ผลงานในปริมาณที่มากที่สุด หรือสามารถใช้วิธีการทำงานที่ดีที่สุดเพื่อให้ได้ผลงานมากที่สุด ในเชิงธุรกิจ การที่ผู้บริหารสามารถผลิตผลงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นการลดต้นทุน ซึ่งในที่สุดจะทำให้องค์กรหรือบริษัทสามารถทำกำไรได้มากขึ้น ในทางตรงข้าม เมื่อนักบริหารเอาหลักประสิทธิภาพมาใช้ในการบริหารงานในภาครัฐซึ่งไม่เน้นผลกำไรเป็นตัวเงิน จึงไม่ค่อยมีแรงกดดันด้านเวลาและทรัพยากรมากนัก แต่กลับสร้างเงื่อนไขตามระบบราชการ (Bureaucracy) ที่ต้องทำตามขั้นตอน กฎระเบียบ และแผนงาน ดังนั้น สำหรับการบริหารงานเชิงประสิทธิภาพจึงเน้นที่ความสามารถในการดำเนินงานตามแผนงานได้อย่างถูกต้อง ครบถ้วน และเสร็จสิ้นภายในเวลาที่กำหนดในแผนงาน เช่น ที่เราค้นเคยคือ การที่สามารถใช้จ่ายงบประมาณประจำปีได้หมดตามแผนงานภายในปีงบประมาณ ถือว่าสามารถบริหารการเงินการคลังและแผนการดำเนินงาน

อย่างมีประสิทธิภาพ วิธีคิดตามหลักประสิทธิภาพดังที่กล่าวมานี้เป็นแนวคิดการบริหารงานแบบดั้งเดิม (Traditional Bureaucracy) ต่อมาในยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงและการแข่งขันอย่างรุนแรง ภาคธุรกิจเอกชนที่เคยใช้รูปแบบการบริหารงานเชิงประสิทธิภาพนี้ จำเป็นต้องปรับตัว ลดค่าใช้จ่าย ใช้เทคโนโลยีลดบุคลากรและขั้นตอนเพื่อความรวดเร็วและสร้างผลงานรักษาลูกค้าเพื่อความอยู่รอด แนวคิดในการบริหารเน้นหลักประสิทธิภาพจึงถูกต่อยอดสู่หลักการบริหารงานเชิงคุณภาพที่นำไปสู่ความยั่งยืน การทำงานร่วมกันเป็นหุ้นส่วน พันธมิตร และการครองตลาดด้วยคุณภาพสินค้า ซึ่งนำไปสู่แนวคิดในการบริหารงานเชิงประสิทธิผล (Effectiveness) องค์กรในภาคธุรกิจเอกชนประสบความสำเร็จในการปรับตัวปรับระบบการบริหาร มีกำไรเพิ่มขึ้น ลูกค้ามีความพึงพอใจ และสามารถยืนหยัดแข่งขัน ส่วนการบริหารงานภาครัฐโดยรวมยังยึดการทำงานตามระบบราชการ จนต่อมาในยุคประชาธิปไตยสมัยใหม่ ภาคราชการก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์มากขึ้นถึงปัญหาการทำงาน และการให้บริการสาธารณะ โดยเฉพาะเมื่อประชาชนตั้งคำถามถึงความสิ้นเปลือง ความล่าช้า ไร้ประสิทธิภาพ และระดับคุณภาพของบริการสาธารณะ นักคิดนักวิชาการนำหลักการบริหารที่เกิดผลสำเร็จในการบริหารงานในภาคเอกชนมาประยุกต์และผสมผสานกับหลักการสำคัญของการบริหารภาครัฐ ส่งผลให้เกิดแนวคิดในการบริหารราชการสมัยใหม่ (New Public Management) ซึ่งเป็นหลักคิดหนึ่งที่ประเทศต่าง ๆ นำไปใช้ในการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐ ในขณะที่หลักประสิทธิภาพยังเป็นหลักการสำคัญ แต่ก็เพิ่มหลักการบริหารงานเชิงประสิทธิผล (Effectiveness) คือเน้นถึงผลสัมฤทธิ์ของการทำงาน โดยเฉพาะการยกระดับคุณภาพบริหารสาธารณะให้สูงขึ้น เน้นการตอบสนองหรือจัดบริการที่ตรงความต้องการของประชาชน และให้ความสำคัญในการใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสมมากขึ้น นอกจากนี้ หลักการสำคัญในการบริหารงานภาครัฐ คือการบริหารจัดการที่ต้องคำนึงถึงหลักความเป็นธรรม ซึ่งเป็นจุดแตกต่างระหว่างการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชนกับหน่วยงานราชการ ดังนั้น ในมิติของการบริหารงานภาครัฐตามมาตรฐานธรรมาภิบาลซึ่งนำหลักความคุ้มค่า (Value for Money) เป็นหลักการหนึ่งจึงมีความหมายลึกซึ้งมาก

กว่าหลักการบริหารที่เน้นหลักการประหยัด ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล หรือที่รู้จักว่าหลัก 3Es (Economy, Efficiency, Effectiveness) โดยผสมผสานเข้ากับหลักความคุ้มค่าที่คำนึงถึงความเป็นธรรมซึ่งกำหนดในกฎหมาย โดยในย่อหน้าต่อไปจะถอดรหัสหลักความคุ้มค่าตามหลักธรรมาภิบาลที่ได้ถูกบูรณาการอยู่ในมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.1 ถอดรหัสหลักความคุ้มค่าภายใต้กรอบธรรมาภิบาล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรภาครัฐที่มีลักษณะการบริหารราชการเช่นเดียวกับการบริหารงานของหน่วยงานราชการทั่วไป ที่ยังคงยึดกับระบบการบริหารตามระบบราชการ (Bureaucracy) ประเด็นที่ทำนายผู้นำผู้บริหารที่แตกต่างจากหน่วยราชการส่วนกลาง คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินงานที่ใกล้ชิดประชาชน มีภาระหน้าที่ตามกฎหมายที่หลากหลายทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคง อปท. ต้องสามารถตอบสนองและแก้ไขปัญหาของประชาชนและพื้นที่ได้ทันเวลา ให้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพและตรงความต้องการของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรองรับกระแสความเปลี่ยนแปลง และแรงกดดันจากทั้งภายนอกและภายในหลายประการ กระแสกดดันจากภายนอก เกิดจากการเปลี่ยนแปลงในสังคมยุคข้อมูลข่าวสารและประชาธิปไตยสมัยใหม่ ประชาชนในพื้นที่ซึ่งอาจจะรวมถึงกลุ่มที่เป็นฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง สนใจ ใฝ่ดู เรียกร้อง และติดตามการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านช่องทางและสื่อต่าง ๆ ประชาสังคมยุคใหม่ตระหนักถึงการที่หน่วยงานภาครัฐใช้จ่ายจากเงินภาษีอากรของประชาชน มีความอ่อนไหวต่อผลการทำงานและการให้บริการสาธารณะในพื้นที่ และระดับความอดทนของประชาชนลดน้อยลงหากได้รับบริการที่คาดว่าจะต่ำกว่ามาตรฐาน มีการทุจริตประพฤติมิชอบ และประชาชนยุคใหม่เข้าถึงช่องทางกร้องเรียนมากขึ้น รวมถึงการใช้สื่อมวลชนให้เป็นประโยชน์ในการร้องเรียน ผู้นำผู้บริหารของ อปท. ต้องตอบคำถามประชาชนในพื้นที่ สื่อมวลชน การเมืองฝ่ายตรงข้าม และ

กลุ่มผลประโยชน์ในพื้นที่ และยังคงคอยแก้ไขปัญหามาจากข่าวลือในสังคมออนไลน์ นอกจากนี้ในบางช่วงเวลาก็มีปัญหาอุบัติใหม่ที่ต้องแก้ไขปัญหาย่างฉับไว เช่น ปัญหาภัยพิบัติต่าง ๆ (เช่น น้ำท่วม น้ำแล้ง ไฟไหม้ ดินถล่มโคลนถลาย โรคระบาด และยังมีปัญหาการระบาดของโรคโควิด 19 ที่เกิดมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2019 เป็นต้น) นอกจากนี้ อปท. ยังถูกต้องที่ว่าต้องปฏิบัติงานตามระเบียบแบบแผน กฎข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อหลีกเลี่ยงและลดปัญหาที่อาจจะถูกตรวจสอบ หรือเป็นคดีความกับหน่วยงานกำกับดูแลหลาย ๆ หน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็น สดง. ป.ป.ช. ป.ป.ท. หรือต้องขึ้นศาลปกครอง เป็นต้น หลังจากการระบาดของโรคโควิด 19 อปท. หลายแห่งประสบปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ เนื่องจากงบประมาณมีสัดส่วนที่ลดลงอย่างมาก เนื่องจากถูกตัดทอน และภาษีอากรที่เคยจัดเก็บได้ลดลงอย่างมาก อปท. หลายแห่งต้องลดอัตรากำลัง ปริมาณงานมิได้ลดน้อยลงขณะที่บุคลากรมีจำนวนจำกัด มีงานหลายอย่างที่ต้องเร่งดำเนินการ เช่น การดูแลรักษาความสะอาด การตรวจมาตรฐานตลาดในพื้นที่ การบังคับใช้กฎหมายเพื่อสกัดการแพร่ระบาดของโควิด 19 และที่สำคัญต้องเร่งหาวิธีการในการฟื้นฟูเศรษฐกิจแก้ไขปัญหาปากท้อง ปัญหาคนว่างงาน ปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ ปัญหาความเหลื่อมล้ำ และความยากจน สิ่งเหล่านี้เพิ่มแรงกดดันให้เกิดขึ้นกับคนทำงานภายในองค์กรไม่มากนักน้อย

มาถึงจุดนี้อ่านดูแล้วคงไม่ใช่เป็นแค่ประเด็นท้าทายทั่ว ๆ ไป แต่น่าจะเป็นประเด็นที่ท้าทายความสามารถผู้นำผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของ อปท. อย่างมากว่า จะสามารถเอาชนะปัญหาต่าง ๆ ไปอย่างไร คงเป็นจริงดังว่า การบริหารงานของผู้นำผู้บริหารทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำใน อปท. เสมือนการที่ต้องประกาศสงครามกับความไร้ประสิทธิภาพและการด้อยคุณภาพในเชิงผลงาน ปัญหาต่าง ๆ ในการจัดบริการสาธารณะและประเด็นการพัฒนาทั้งหมดเป็นประเด็นปกติที่ อปท. ทั่วไป ไม่ว่าจะเป็น อปท. ในประเทศหรือต่าง ๆ ประเทศต้องเผชิญเหมือน ๆ กัน แม้ว่าในย่อหน้าข้างต้นจะกล่าวถึงวิบากกรรมต่าง ๆ ที่ต้องเผชิญ แต่ท่ามกลางปัญหาและกระแสกดดันต่าง ๆ ก็ยังมีชาวดีอีกสองประการคือ (1) เรื่องต่าง ๆ ที่กล่าวถึงคงไม่เกิดขึ้นพร้อม ๆ กันในวันเดียวกัน ยังมีเวลาคิดและ

ค่อย ๆ วางแผนในการแก้ไข และ (2) ประเด็นท้าทายต่าง ๆ สามารถจัดการได้โดยฝีมือการบริหารจัดการของผู้บริหารและการจัดการองค์กร (Organizational Management) ที่มุ่งผลสัมฤทธิ์

หลักความคุ้มค่าเป็นอีกหลักการสำคัญหลักการหนึ่งที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการยกระดับคุณภาพบริการสาธารณะ การจัดการกับปัญหาต่าง ๆ และการปฏิบัติภาระหน้าที่ของ อปท. โดยได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 ดังนี้ “มาตรา 3/1 การบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ...” กฎหมายเน้นคำว่าประสิทธิภาพ (Efficiency) ผลสัมฤทธิ์ (Result Oriented) และความคุ้มค่า (Value for Money) ทั้งสามคำนี้มีความเชื่อมโยงกันในเชิงการบริหารราชการที่ เน้นไปที่เป้าหมายหลักคือเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน นอกจากนี้ สิ่งที่มาตรานี้กล่าวถึงที่เชื่อมโยงถึงหลักประสิทธิภาพและความคุ้มค่าคือ “...การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน..” เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชน โดยประหยัดเวลาและอาจจะประหยัดงบประมาณ ต่อมาระบุ “...การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่มีความจำเป็น...” เพื่อเปิดโอกาสให้หน่วยงานภาครัฐสามารถปรับลดจำนวนองค์กรหรือภาระหน้าที่ที่หมดความจำเป็นเนื่องจากสถานการณ์และสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ง่ายขึ้น โดยช่วยให้หน่วยงานสามารถลดงบประมาณที่ไม่จำเป็นลงได้ “...การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน...” คือการยกระดับคุณภาพบริการสาธารณะต่าง ๆ และสุดท้ายในวรรคที่สาม ของมาตรา 3/1 นี้ กล่าวถึงเรื่อง “...การติดตามตรวจสอบและการประเมินผลการปฏิบัติงาน...” ซึ่งปรากฏในหมวดที่ 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นหลักการที่เชื่อมโยงเข้าเป็นหลักความคุ้มค่าในมิติของการติดตามผลการดำเนินงานการตรวจสอบผลงานเชิงคุณภาพและประเมินความคุ้มค่าในภาพรวม แม้ว่าข้อความที่กำหนดในมาตรานี้จะมีเป้าหมายสำหรับใช้ในหน่วยงานราชการ เช่นกระทรวง/กรมต่าง ๆ แต่หลักที่มีดี ๆ เหล่านี้

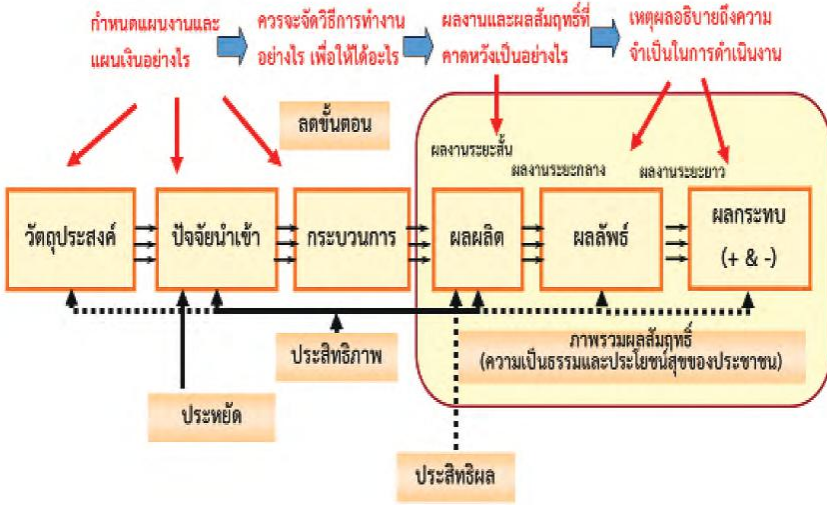
ก็เหมาะสมที่ อปท. จะนำมาพิจารณาอย่างจริงจัง โดยเฉพาะ การบริหารราชการของ อปท. ถูกกำหนดให้มีการบริหารราชการตามมาตรฐานธรรมาภิบาล และหลักความคุ้มค่าเป็นหนึ่งในหกหลักการที่ อปท. ต้องยึดถือเป็นหลักในการบริหารสู่ความเป็นเลิศและเอาชนะปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานได้

ความหมายของหลักความคุ้มค่าตามมาตรฐานธรรมาภิบาลที่ได้ถูกบูรณาการไว้ในกฎหมาย เป็นการผสมผสานหลักความเป็นธรรมตามแนวคิดของหลักธรรมาภิบาล และหลักการบริหารราชการสมัยใหม่เข้าด้วยกันตามที่กล่าวมาข้างต้น ดังนั้น หลักความคุ้มค่าในมิติของการบริหารราชการจึงหมายถึง การที่หน่วยงานภาครัฐกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ เพื่อให้การใช้ทรัพยากรของหน่วยงานเป็นไปอย่างคุ้มค่า ทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจหรือแผนงานที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน และสามารถวัดผลสำเร็จได้อย่างเป็นรูปธรรม ประชาชนและผู้รับบริการได้รับประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม ผลสัมฤทธิ์จากการปฏิบัติงานนำไปสู่ประโยชน์สุขของประชาชน โดยที่กระบวนการบริหารงานตามหลักความคุ้มค่าจะคำนึงถึงความสมดุลของหลักการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) การใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด (Economy) เกิดประสิทธิผล (Effectiveness) และให้ความสำคัญกับหลักความเป็นธรรมคือมีความยุติธรรม คำนึงถึงความเสมอภาค เท่าเทียมกัน (Equity) และไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งเป็นการนำหลักคุณธรรมมาใช้ในเชิงปฏิบัติ ที่ช่วยส่งเสริมและสร้างผลการปฏิบัติทำให้หลักความคุ้มค่าตามมาตรฐานธรรมาภิบาลมากยิ่งขึ้น

เมื่อเพิ่มหลักการเป็น 4Es แล้วทำให้การบริหารของภาครัฐจะมีความซับซ้อนกว่าหลักความคุ้มค่าทั่ว ๆ ไป และมีความแตกต่างอย่างมากกับการคิดความคุ้มค่าในการบริหารงานของภาครัฐกิจเอกชน ประเด็นนี้เป็นปัจจัยท้าทายสำหรับผู้บริหารในภาครัฐ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจน การบริหารราชการตามหลักความคุ้มค่าสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถอธิบายโดยพิจารณาจากรอบความคิดตามทฤษฎีระบบ (Systemns Model) ดังแสดงในแผนภูมิที่ 6.1 ที่ระบุถึงช่วงต่าง ๆ ขององค์ประกอบ 4 ด้านในการจัดระบบการบริหารงานตามหลักความคุ้มค่า

แผนภูมิที่ 6.1 แนวทางการพิจารณาหลักความคุ้มค่าตามทฤษฎีระบบ

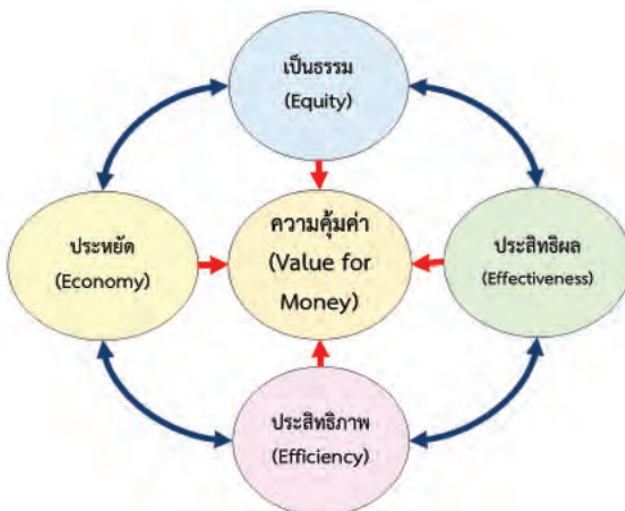
กรอบความคุ้มค่าตามทฤษฎีระบบ (Systems Model)



สรุปโดยย่อ ทฤษฎีระบบ (Systems Model) อธิบายกรอบความคิดอย่างง่าย ๆ ในการบริหารงานอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่กระบวนการที่มีจุดเริ่มต้นจากปัจจัยนำเข้า (Inputs) ได้แก่ปัจจัยต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้เพื่อการดำเนินงาน ซึ่งรวมถึงนโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และแผนงานที่กำหนด รวมถึงส่วนสำคัญคือการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ (งบประมาณ กำลังคน เวลา และอุปกรณ์สถานที่) เพื่อให้ได้ผลงานตามที่กำหนดในแผนงาน โดยเมื่อนำปัจจัยนำเข้าเหล่านี้ผ่านเข้าสู่กระบวนการทำงาน (Processes) คือ การจัดโครงสร้างการทำงาน กลไกหรือระบบการทำงาน ขั้นตอนและวิธีการบริหารงานที่กำหนด รวมถึงกฎระเบียบที่ระบุวิธีการปฏิบัติงาน ระยะเวลาในการดำเนินงาน วิธีการตรวจสอบหรือสอบทานเพื่อความถูกต้อง เมื่อผ่านกระบวนการทั้งหมดในที่สุดก็จะได้ผลผลิต (Outputs) เป็นผลงานแรกทีผ่านจากระบบการทำงาน ตัวอย่างเช่น การขอรับใบอนุญาตสร้างอาคารบ้านเรือนจากเทศบาล ผลผลิตคือใบอนุญาตที่ผ่านการอนุมัติอย่างถูกต้อง

ส่วน **ผลลัพธ์ (Outcomes)** จากกระบวนการคือประชาชนสามารถนำไปอนุญาตไปปลูกสร้างอาคารอย่างถูกต้องตามมาตราฐาน กฎหมาย และสอดคล้องตามที่ผังเมืองกำหนด และ**ผลกระทบ (Impacts)** คือ เทศบาลมีผังเมืองที่เป็นระเบียบเรียบร้อย ชุมชนอยู่ร่วมกันอย่างสันติ และสงบสุข โดยรวมผลจากกระบวนการทั้งสามประการเป็นสิ่งที่คาดหวังว่าจะจะเป็นผลสำเร็จในการทำงานที่นำสู่ประโยชน์สุขของประชาชน ที่เกิดจากทั้งผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบ ผู้นำผู้บริหาร อปท. โดยมากคาดหวังจะมีผลกระทบเชิงบวก แต่ในการดำเนินนโยบายสาธารณะหรือการจัดบริการสาธารณะบางอย่างก็อาจจะเกิด**ผลกระทบเชิงลบ (Negative Impacts)** ได้ เช่น การสร้างรถไฟฟ้ายกระดับประชาชนกลุ่มหนึ่งได้รับประโยชน์จากการใช้รถโดยสาร และช่วยลดความแออัดด้านการจราจร แต่ก็อาจจะมีผลกระทบเชิงลบสำหรับบ้านหรือร้านค้าบางส่วนที่รถไฟฟ้ามาน อาจจะต้องย้ายเนื่องจากถูกบดบังหน้าร้านค้าธุรกิจตกต่ำลง หรือผู้ที่พักอาศัยริมถนนอาจจะได้รับความเดือดร้อนจากเสียงหรือเสียทัศนียภาพหน้าบ้านโดยสิ้นเชิง แต่ในบางกรณีในประเด็นเดียวกันจากผลกระทบทางลบอาจจะกลายเป็นโอกาส เมื่อเจ้าของที่ดินขายอาคารเดิมผู้ซื้อรายใหม่อาจจะประกอบธุรกิจอื่น ๆ ที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม และทำธุรกิจได้ดีกว่า เป็นต้น

แผนภูมิที่ 6.2 องค์ประกอบของหลักความคุ้มค่า (4Es)



หลักความคุ้มค่าทั้งสี่องค์ประกอบ ได้แก่ หลักประสิทธิภาพ ประหยัด ประสิทธิภาพและความเป็นธรรม การดำเนินการตามองค์ประกอบทั้งสี่ด้านจะนำไปสู่ความคุ้มค่าตามมาตรฐานธรรมาภิบาล หลักการย่อยทั้งสี่ด้านเป็นหลักการบริหารที่เป็นที่รู้จักดี เช่น หลัก 3Es (Economy, Efficiency, Effectiveness) เมื่อนำมาประยุกต์ใช้กับการบริหารภาครัฐ จึงเพิ่ม E ที่สี่ คือ **ความเท่าเทียมเป็นธรรม (Equity)** จึงเรียกว่าหลักการ 4Es องค์ประกอบทั้งสี่ด้านเป็นแนวคิดที่ทาบทวนกันไปกับทฤษฎีระบบได้อย่างชัดเจน มีความเชื่อมโยงกันและต้องบริหารจัดการไปพร้อม ๆ กันเป็นองค์รวมในแต่ละขั้นตอนของระบบการปฏิบัติงาน เพื่อให้ผู้บริหารได้เข้าใจว่าในช่วงใดสามารถบริหารจัดการองค์ประกอบแต่ละองค์ประกอบอย่างไรเพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสัมฤทธิ์สูงสุดคุ้มค่ามากที่สุด ในแผนภูมิที่ 6.1 องค์ประกอบแต่ละองค์ประกอบมีหลักการและความหมายดังนี้

1. การบริหารงานเชิงประสิทธิภาพ (Efficiency) คือการจัดระบบหรือวิธีการปฏิบัติงานที่ใช้ทรัพยากรหรือต้นทุนการผลิต ที่เป็นปัจจัยนำเข้า (Inputs) (นโยบายแผนงาน งบประมาณ กำลังคนหรือแรงงาน ระยะเวลา อุปกรณ์ สถานที่) น้อยที่สุด ออกแบบวิธีการผลิตหรือวิธีการทำงาน (Processes) ที่ดีที่สุดเหมาะสมที่สุดเพื่อให้ได้ผลงานหรือผลผลิต (Outputs) มากที่สุด ในการบริหารเชิงประสิทธิภาพของบริษัทเอกชน หากสามารถผลิตสินค้าโดยค่าใช้จ่ายของปัจจัยนำเข้าทั้งหมดต่ำกว่ารายได้จากการจำหน่ายผลผลิตก็ถือว่าได้กำไร ดังนั้นหลักประสิทธิภาพจึงเป็นหลักการสำคัญสำหรับการบริหารงานในองค์กรเอกชน และนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานของภาครัฐ โดยที่ส่วนการบริหารงานในภาครัฐนั้นไม่เน้นกำไรหรือขาดทุน แต่มุ่งดูที่ผลประโยชน์ที่จะตกอยู่กับประชาชนผู้รับบริการเป็นหลัก สำหรับการบริหารงานของ อปท. การดำเนินงานบางอย่างอาจจะขาดทุนทางการเงิน แต่ได้กำไรเชิงคุณภาพชีวิตของประชาชน เช่น การจัดเก็บขยะในชุมชน ซึ่ง อปท. เกือบทุกแห่งไม่ได้เก็บค่าใช้จ่ายจริงโดยการคำนวณปริมาณขยะจากประชาชน ทำให้การเก็บขยะแต่ละครั้งมีค่าใช้จ่ายมากกว่ารายได้ ซึ่งก็เสมือนว่าจะขาดทุน แต่การวัดประสิทธิภาพในองค์กรภาครัฐ ต้องใช้วิธีการวัดในมิติอื่น เช่น กรณีการเก็บขยะที่มีประสิทธิภาพ คือการวัดจากระยะ

เวลาและปริมาณขยะที่สามารถเก็บขยะได้หมดทันเวลา ตามเวลาที่กำหนด ซึ่งหมายความว่าขยะจะไม่ขยะตกค้าง และประชาชนมีความพึงพอใจ ตามที่แสดงในแผนภูมิที่ 6.1 การสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานจะต้องกำหนดวิธีการบริหารงานในส่วนของปัจจัยนำเข้า (Inputs) สำหรับการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องให้ความสำคัญ ได้แก่ การกำหนดแผนงานและแผนงบประมาณที่รอบคอบชัดเจน การวิเคราะห์ขั้นตอนการปฏิบัติราชการ ซึ่งรวมถึงการพิจารณาลดขั้นตอน การปรับวิธีการทำงาน การจัดอัตรากำลัง การคิดค้นนวัตกรรมเพื่อพัฒนาระบบการปฏิบัติราชการ หรือการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อยกระดับการให้บริการประชาชนหรือการปฏิบัติให้รวดเร็วถูกต้องมากขึ้น เป็นต้น องค์ประกอบของหลักความคุ้มค่าส่วนนี้ จะต้องทำควบคู่ไปกับองค์ประกอบที่สอง คือ การใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด

2. การบริหารทรัพยากรอย่างประหยัด (Economy) คือการพิจารณาแนวทางการใช้ทรัพยากรที่เป็นต้นทุนสำหรับการปฏิบัติงานขององค์กร เช่น ปัจจัยสำหรับการบริหารงาน หรือ การจัดบริการสาธารณะ ซึ่งทรัพยากรเพื่อใช้ในการปฏิบัติงาน มีทั้งทรัพยากรที่ชัดเจนเป็นต้นทุนทางตรง เช่น งบประมาณ กำลังแรงงานของบุคลากร เครื่องมืออุปกรณ์ สถานที่ และทรัพยากรอาจจะเป็นต้นทุนทางอ้อม เช่น ค่าเสียโอกาส ค่าเสียเวลา ค่าใช้จ่ายจากความเสียหาย เป็นต้น หรือเป็นต้นทุนทรัพยากรที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้ เช่น ทรัพยากรต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว หรือไม่สามารถคำนวณได้หรือการคำนวณมีความซับซ้อน เช่น ค่าชีวิตคน เป็นต้น นอกจากนี้การพิจารณาดำเนินการเพื่อวิเคราะห์แนวทางในการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดจะต้องพิจารณาทั้งส่วนที่เป็นเชิงปริมาณและคุณภาพ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าจึงจำเป็นต้องใช้หลักประหยัดอย่างรอบคอบ คือการพิจารณานำต้นทุนทั้งหมดมาคิดวิเคราะห์ วางแผนและกำหนดวิธีการในการใช้ต้นทุนต่าง ๆ อย่างประหยัด ซึ่งนำไปสู่การลดต้นทุน และการใช้งบประมาณและทรัพยากรที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสม และเพียงพอในการผลิตผลงานที่ต้องการอย่างเต็มศักยภาพ ไม่มีส่วนที่สูญเปล่า หลักประหยัด คือความสามารถในเชิงการบริหารและการวางแผนเพื่อลดการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ลง เป็นการลดต้นทุน เมื่อสามารถ

ลดต้นทุนลง ค่าใช้จ่าย และสามารถได้ผลผลิตสูงขึ้นก็จัดว่าสามารถเพิ่มประสิทธิภาพได้ ผลลัพธ์ที่ได้ก็จะนำไปสู่หลักความคุ้มค่า

3. การบริหารงานเพื่อประสิทธิผล (Effectiveness) คือ ผลลัพธ์ที่ได้จากการดำเนินงาน หรือการปฏิบัติราชการ หากกล่าวถึงการปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐหรือ อปท. ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติงานตามที่กฎหมายกำหนด การปฏิบัติงานทั่วไป การจัดบริการสาธารณะ หรือการดำเนินโครงการตามแผนพัฒนาต่าง ๆ หากดูตามทฤษฎีระบบ ในแผนภูมิที่ 6.1 ข้างต้น เมื่อนำปัจจัยนำเข้าทั้งหมด (Inputs) ผ่านเข้ากระบวนการหรือกลไกการปฏิบัติงาน (Processes) จะต้องเกิดผลลัพธ์ ซึ่งสามารถวัดได้ทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว โดยผลลัพธ์ที่เกิดจากกระบวนการปฏิบัติงานสามารถแบ่งผลลัพธ์ออกได้ 3 ประเภท ได้แก่ (1) **ผลผลิต (Outputs)** คือผลที่เกิดกระบวนการเมื่อดำเนินการเสร็จสิ้น เป็นชิ้นงานที่เกิดขึ้นทันที ส่วนมากสามารถจับต้องได้เป็นรูปธรรม สามารถวัดผลในเชิงปริมาณ และเป็นผลลัพธ์ที่วัดได้ในระยะสั้นหลังเสร็จสิ้นกระบวนการทำงาน เช่น การพิจารณาคำร้องของประชาชนในการขออนุญาตสร้างอาคารบ้านเรือน ผลผลิตที่ผ่านกระบวนการพิจารณาคือใบอนุญาตที่ผ่านการอนุมัติอย่างถูกต้อง พร้อมนำไปใช้งาน หรือตัวอย่าง การจัดกิจกรรมการฟื้นฟูสมรรถนะผู้พิการของ อปท. ผลผลิต คือ จำนวนผู้พิการที่เข้ารับบริการตามเป้าหมายที่กำหนดอย่างครบถ้วน เป็นต้น การวัดหรือรายงานผลผลิตเป็นส่วนที่หน่วยงานราชการจะเก็บข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานตามปกติ แต่การวัดและรายงานความคุ้มค่าที่กำหนดไว้ในปัจจุบัน จำเป็นต้องพิจารณาและรายงานผลลัพธ์เพิ่มอีกส่วน คือ (2) **ผลสัมฤทธิ์ (Outcomes)** จากกระบวนการทำงาน โดยมากหน่วยงานจะสามารถ วัดผลสัมฤทธิ์ ที่เกิดขึ้นในทันที (Immediate Outcomes) ที่การดำเนินงานเสร็จสิ้นลง เช่น ประชาชนได้รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ผลสัมฤทธิ์คือ ประชาชนนำไปดำเนินการก่อสร้างได้ ตามเวลาอย่างรวดเร็ว และประชาชนผู้รับบริการมีความพึงพอใจ หรือ ผู้พิการในพื้นที่ของ อปท. ที่เข้ารับการฟื้นฟูสมรรถนะ มีพัฒนาการดีขึ้นตามเกณฑ์ตามคำวินิจฉัยของผู้ชำนาญการ มีความสุข และสุขภาพดีขึ้นจากการที่ได้รับบริการ เป็นต้น สัมฤทธิ์ผลเป็นข้อมูล

สำคัญที่ต้องกำหนดตัวชี้วัดที่เหมาะสม เพื่อจะสามารถวัดความคุ้มค่า และสามารถนำข้อมูลเหล่านี้ไปชี้แจงต่อหน่วยงานกำกับต่าง ๆ หรือแสดงผลงานที่เป็นรูปธรรมของ อบท. ได้ การกำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์มีความสำคัญ จำเป็นต้องพิจารณา กำหนดอย่างรอบคอบ ชัดเจน ตรงไปตรงมา เป็นตัวชี้วัดผลงานที่เป็นจริง การวัดความคุ้มค่าของผลลัพธ์อีกขั้นที่มีความสำคัญคือ (3) ผลกระทบจากการปฏิบัติงาน (Impacts) การดำเนินนโยบายสาธารณะ หรือการปฏิบัติงานจะเกิดผลกระทบทั้งในทางบวก หรืออาจจะเกิดในทางลบ ผลกระทบเป็นสิ่งคาดหวังว่าจะเกิดขึ้น ที่เกิดขึ้นหลังจากการดำเนินโครงการ นโยบายสาธารณะ หรือการปฏิบัติราชการ ตามปกติ ซึ่งอาจเกิดขึ้นในระยะกลางหรือระยะยาว โดยทั่วไปการกำหนดแผนงาน หรือการให้บริการสาธารณะ ผู้บริหารของ อบท. จะคาดหวังว่าจะเกิดผลกระทบเชิงบวก เช่น ใบอนุญาตสร้างอาคารในเขตเทศบาลที่ถูกต้อง ในระยะยาว ผลกระทบที่เกิดขึ้นคือส่งผลให้ผังเมืองมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย ไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนที่อยู่ในระแวกบ้านใกล้เคียงกัน ไม่มีกร ร้องเรียน ความขัดแย้ง หรือเกิดอันตรายจากการก่อสร้างอาคารที่ไม่เหมาะสม ก็นับว่าเป็นการปฏิบัติงานที่เกิดความคุ้มค่าในระยะยาว ในทางตรงกันข้าม หากการออกใบอนุญาตไม่ละเอียดรอบคอบ เช่น เกิดความผิดพลาดในการพิจารณา รายละเอียดเกี่ยวกับประเด็นระบบการระบายน้ำของอาคารที่ขออนุญาต เมื่อก่อสร้างเสร็จก็อาจจะสร้างปัญหาที่เป็นผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ หรือสร้างปัญหากับผู้อยู่อาศัยรอบข้าง เป็นต้น การประเมินผลผลิต ผลสัมฤทธิ์ และผลกระทบในการดำเนินงานนอกจากจะทำให้สามารถปฏิบัติงานที่ได้ผลคุ้มค่าตาม หลักธรรมาภิบาลแล้ว การประเมินผลล่วงหน้าอย่างรอบคอบยังเป็นหลักการที่เป็น ประโยชน์ ซึ่งจะอธิบายในรายละเอียดแนวทางการปฏิบัติในหัวข้อต่อไป

4. การบริหารงานที่เน้นความเท่าเทียมเป็นธรรม (Equity) องค์ประกอบที่สำคัญอีกประเด็นคือการบริหารงานที่เน้นความเป็นธรรม ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการบริหารงานภาครัฐ การคำนึงถึงหลักความเป็นธรรม ซึ่งจะเป็นเครื่องสร้างความสมดุลและความชอบธรรมในการใช้ทรัพยากรที่มาจากภาษีอากรว่ามีความคุ้มค่า เช่น การจัดบริการสาธารณะให้กลุ่มเปราะบางในสังคม ได้แก่ผู้ยากจน ผู้พิการ

ผู้สูงอายุ สตรีหรือเด็กที่ประสบปัญหาความรุนแรง โดยมีกิจกรรมหรือโครงการที่ใช้งบประมาณเพิ่ม ในมิติของประสิทธิภาพประสิทธิผลและประหยัดอาจจะไม่สามารถวัดผลได้ แต่ในเชิงการสร้างคุณค่าเทียมเป็นธรรมนั้นเป็นงานที่มีคุณค่าในประเด็นที่สามารถลดปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม ช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาสให้สามารถเข้าถึงบริการของรัฐ การบริหารงานตามหลักการนี้จัดว่าเป็นผลงานที่มีคุณค่า ทั้งนี้เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรภาครัฐ จะต้องให้ความสำคัญต่อหลักความเป็นธรรมมาเป็นอันดับแรก ทำให้การบริหารงานและการคิดถึงความคุ้มค่าของ อปท. จะแตกต่างจากการพิจารณาหลักความคุ้มค่าของการบริหารงานขององค์กรธุรกิจเอกชน ที่มุ่งเน้นกำไรเป็นหลัก แม้ว่าในปัจจุบันจะมีโครงการบริการสังคมต่าง ๆ แต่ก็ไม่ใช่จุดเน้นหลักในการประกอบธุรกิจ หลายองค์กรคำนวณความคุ้มค่าจากการมีส่วนร่วมทำให้บริษัทสามารถนำปลอดหย่อนภาษี หรือเป็นการโฆษณาประชาสัมพันธ์เป็นหลัก ในทางตรงข้าม การวิเคราะห์ความคุ้มค่าจากมิติของความเท่าเทียมเป็นธรรมสำหรับอปท. หมายถึง การลงทุนดำเนินโครงการให้ผลที่คุ้มค่าที่สามารถอธิบายจากมิติของความเท่าเทียมเป็นธรรมมีดังนี้

- ๑ **การลงทุนมีความคุ้มค่าทางสังคม** การดำเนินโครงการช่วยสร้างโอกาส และลดปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม เช่น โครงการบริการด้านสุขภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว จังหวัดเชียงใหม่ เพื่ออำนวยความสะดวกและลดค่าใช้จ่ายของประชาชนในการพบแพทย์ ซึ่งส่งผลให้ประชาชนที่มีรายได้น้อยสามารถรักษาพยาบาลได้ เช่นเดียวกับการลงทุนด้านการศึกษา โดยยกระดับและปรับปรุงคุณภาพการศึกษาในพื้นที่ สร้างโอกาสสำหรับเด็กด้อยโอกาส หรือพิการ (ซึ่งเป็นกิจกรรมที่มีค่าใช้จ่ายสูง) แม้ว่าจะยังไม่เห็นผลในระยะสั้นแต่ก็เป็นการลงทุนเพื่อสร้างอนาคตและโอกาสให้เยาวชน โดยเฉพาะกลุ่มเด็กด้อยโอกาส หรือเด็กพิการที่อาจจะเติบโตขึ้นเป็นผู้ใหญ่ที่สามารถดูแลตนเองได้ไม่เป็นภาระต่อครอบครัวและสังคมมากนัก นอกจากนี้ยังมีการลงทุนอีกหลายด้านที่จัดว่าเป็นการลงทุน

ทางสังคม เช่นการสร้างสวนสาธารณะ สำหรับให้ประชาชนได้พักผ่อน และออกกำลังกาย เป็นต้น

- ๑ การลงทุนมีความคุ้มค่าเชิงเศรษฐกิจ เป็นการใช้จ่ายงบประมาณที่ อปท. อาจจะได้กำไรโดยตรง แต่เป็นการลงทุนที่จำเป็นเพื่อส่งเสริม การเติบโตทางเศรษฐกิจ และส่งเสริมรายได้สำหรับชาวเมือง ตัวอย่าง เช่น อปท. หลายพื้นที่จัดพื้นที่และพัฒนาให้เป็นตลาดนัดในเมือง มีการลงทุนปรับปรุงพื้นที่ และการบริหารจัดการ เป็นการลงทุน เพื่อส่งเสริมและเปิดโอกาสให้กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มสหกรณ์ หรือ ผู้ประกอบการรายย่อยมีพื้นที่สร้างรายได้ ประชาชนในเมืองมีความ สะดวกในการจับจ่ายสินค้า ทำให้เกิดการหมุนเวียนทางเศรษฐกิจ และบางแห่งประสบความสำเร็จกลายเป็นแหล่งท่องเที่ยว สร้างรายได้ ช่วยแก้ไขปัญหาความยากจนในพื้นที่
- ๒ การลงทุนมีผลคุ้มค่าต่อความมั่นคงปลอดภัย เป็นการลงทุน เพื่อสร้างความมั่นคงสำหรับคนในพื้นที่หรือประเทศ ตัวอย่างเช่น เพื่อ ป้องกันและลดปัญหาอาชญากรรม อปท. หลายแห่งลงทุน ติดกล้อง วงจรปิดและระบบการเฝ้าระวังในเขตพื้นที่ หรือการติดตั้งไฟฟ้าให้ แสงสว่างอย่างมากมายในพื้นที่ ซึ่งบางครั้งก็ถูกมองว่าอาจจะมีปัญหา การทุจริต หากดำเนินการอย่างสุจริตโปร่งใส การติดตั้งไฟฟ้าให้ แสงสว่างและการติดกล้องวงจรปิด โดยต้องมีการติดตามเฝ้าระวัง อย่างต่อเนื่อง สม่าเสมอ ก็เป็นงานที่สามารถอธิบายถึงความคุ้มค่า ในการดูแลความปลอดภัยสำหรับกลุ่มเปราะบางต่าง ๆ ในพื้นที่ เช่น เด็กนักเรียนชายหญิง ผู้หญิง หรือ ผู้สูงอายุ ที่จำเป็นต้องใช้เส้นทาง ในการเดินทาง ก็จะช่วยป้องกันอันตรายหรืออาชญากรรมได้

หลักความคุ้มค่าเป็นหลักการสำคัญในเชิงการบริหารโดยเฉพาะการบริหาร งานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินงานโดยคำนึงถึงหลักความคุ้มค่า นั้นจะทำให้สามารถก้าวสู่ความเป็นเลิศในการบริหารงานและสามารถสร้างผลงาน ที่ทรงคุณค่าได้

6.2 วัตถุประสงค์และแนวทางการพัฒนาหลักความคุ้มค่า

จากประโยคที่เรามักจะได้ยินผู้ใหญ่พูดสั่งสอนเสมอ ๆ ว่า “เงินทองเป็นของหายาก จึงใช้อย่างประหยัดและคุ้มค่า” สำหรับหน่วยงานภาครัฐในยุคหนึ่งเมื่อทรัพยากรและงบประมาณมีเหลือใช้ หลักคำสอนนี้ดูเสมือนว่าจะไม่ค่อยใช้อย่างเคร่งครัดมากนัก โดยเฉพาะในการใช้จ่ายของหน่วยงานภาครัฐ ส่วนหนึ่งอาจจะมาจากการขาดความเป็นเจ้าของ หวงแหน และตระหนักในการใช้จ่ายงบประมาณ การใช้อุปกรณ์สถานที่ และเวลาที่เป็นทรัพยากรสาธารณะอย่างระมัดระวังเหมือนกับการใช้เงินส่วนตัว โดยปกติ เมื่อภาครัฐต้องการลงทุน หรือใช้งบประมาณในการจัดบริการสาธารณะ ก็จะใช้วิธีการขึ้นภาษี หรือใช้กลไกทางเศรษฐกิจเพื่อกระตุ้นให้เศรษฐกิจขยายตัว ซึ่งก็จะทำให้รัฐสามารถเก็บภาษีได้มากขึ้น หรือในหลายกรณีการจะใช้วิธีการกู้เงินจากแหล่งต่าง ๆ รวมถึงการออกพันธบัตรรัฐบาล เป็นต้น การใช้จ่ายอย่างคล่องตัวในอดีต สิ้นสุดลงเมื่อประเทศเผชิญภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ ประชาชนตกงานเป็นจำนวนมาก และเศรษฐกิจหดตัว ภาษีอากรที่เคยเก็บได้ก็ลดน้อยลง ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐยังมีค่าใช้จ่ายคงที่และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ประชาชนเริ่มวิพากษ์วิจารณ์และกดดันรัฐบาลให้ปฏิรูปปรับปรุงหน่วยงานภาครัฐ เช่น การลดขนาดองค์กรเพื่อลดค่าใช้จ่ายประจำ ยกเลิกภารกิจที่ไม่จำเป็นที่ต้องดำเนินการโดยภาครัฐ และใช้วิธีการจ้างหรือถ่ายโอนภารกิจให้ภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามาดำเนินการแทนเพื่อปรับปรุงคุณภาพบริหารสาธารณะต่าง ๆ เป็นต้น เนื่องจากทรัพยากรมีจำกัด และภาครัฐยังจำเป็นต้องให้บริการด้านต่าง ๆ ตามความจำเป็นและความต้องการของประชาชน ส่งผลให้เกิดแนวคิดในการบริหารราชการที่เน้นผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management) เพื่อให้มั่นใจว่าการบริหารงานจะมีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ดังนั้น หลักความคุ้มค่าจึงเป็นหลักการที่ถูกกำหนดไว้ในการบริหารราชการตามมาตรฐานธรรมาภิบาล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

- ๑ เพื่อปรับกระบวนการทัศน์ในการบริหารจัดการภาครัฐและการใช้ทรัพยากรสาธารณะต่าง ๆ อย่างคุ้มค่า เหมาะสม เท่าเทียม ยุติธรรม และเป็นธรรม

- ๑ เพื่อกำหนดแนวทางและพัฒนาเครื่องมือที่ส่งเสริมและเอื้อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีกลไกในการจัดสรรและการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า
- ๑ เพื่อใช้หลักความคุ้มค่าเป็นเครื่องมือในการปรับปรุงระบบการบริหาร การจัดบริการสาธารณะ และการกำหนดนโยบายสาธารณะที่มี มาตรฐานสูงขึ้น นำไปสู่ความเป็นเลิศในการบริหารราชการ

การประยุกต์หลักความคุ้มค่าในการบริหาร อปท. เป็นหลักการบริหาร ที่ อปท. หลายแห่งได้นำมาใช้ในการบริหารจัดการ โดยที่ได้มีการกำหนดเป็น ระเบียบอยู่แล้ว เช่น การกำหนดให้ อปท. ต้องจัดทำแผนพัฒนา ที่กำหนด วิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ในการพัฒนา และการกำหนดให้ อปท. ต้องทำข้อบังคับ ในการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี เพื่อที่จะสามารถกำกับการใช้ทรัพยากร แต่ การที่จะนำหลักความคุ้มค่ามาใช้ในการบริหารจัดการของ อปท. นั้นยัง รายละเอียดที่จำเป็นต้องพิจารณา เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากการนำหลัก ความคุ้มค่ามาใช้อย่างจริงจัง สำหรับ อปท. มีแนวทางในการดำเนินการดังนี้

1. ปลุกฝังหลักความคุ้มค่าให้เป็นวัฒนธรรมองค์กร การใช้ทรัพยากร ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณ เครื่องมืออุปกรณ์ สาธารณูปโภคขององค์กรที่เกิด การรั่วไหล สูญเปล่า ใช้ในกิจกรรมที่ไม่จำเป็น หรือการใช้อย่างฟุ่มเฟือย ถือเป็นการใช้ทรัพยากรที่ไม่คุ้มค่า สิ่งเหล่านี้อาจจะเกิดจากการทุจริต ซึ่งก็เป็น หน้าที่ของฝ่ายตรวจสอบ แต่บางครั้งเกิดจากการละเลย การไม่ให้ความสนใจ เช่น การปล่อยให้รั่วโดยไม่ดำเนินการ หรือเปิดไฟทิ้งไว้โดยไม่ใช้งาน ทั้งหมดเป็น รายจ่ายที่เพิ่มพูนเกินความจำเป็น หรือการจัดการที่ไม่ดีพอควร เช่น การไม่มี การควบคุมการใช้อุปกรณ์สำนักงาน การนำไปใช้ในเรื่องส่วนตัวหรือกิจกรรม ที่ไม่จำเป็น หรือการขาดความรู้ในการใช้อุปกรณ์ ส่งผลให้เกิดความสูญเปล่า ความเสียหาย และเพิ่มค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น หลายเรื่องที่เกิดขึ้นในสำนักงาน ดูเหมือนเป็นเรื่องเล็ก ๆ แต่โดยรวมก็นำไปสู่ค่าใช้จ่ายที่สูงเกินความจำเป็น การควบคุมบริหารจัดการอาจจะยุ่งยากที่จะติดตามตรวจสอบอย่างเข้มงวด อาจจะกระทบต่อการทำงาน สร้างความเดือดร้อนรำคาญในการปฏิบัติหน้าที่ที่มี การกำหนดระเบียบที่เข้มงวดเกินความจำเป็น แนวทางมียั่งยืนกว่าคือการสร้าง

ความตระหนัก ให้ความรู้ กำหนดเงื่อนไข และพัฒนาให้เป็นวัฒนธรรมองค์กร คือ บุคลากรทุกระดับมีความเป็นเจ้าของทรัพยากร รับผิดชอบดูแลในการใช้ทรัพยากร ขององค์กรอย่างคุ้มค่าร่วมกัน และเข้าใจประเด็นประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ ส่วนรวม การสร้างวัฒนธรรมองค์กรสามารถสร้างได้ไม่ยากโดย ผู้นำผู้บริหาร องค์กรต้องกำหนดนโยบายการประหยัดการใช้ทรัพยากรที่ชัดเจน ให้ความรู้และ อบรมวิธีวิธีการประหยัดทรัพยากร และการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ กำหนดแนวทางการวัดผลการลดค่าใช้จ่ายที่อาจจะมีการวัดผลตอบแทน และที่สำคัญ ผู้นำผู้บริหารต้องมีการปฏิบัติตนเป็นตัวอย่างอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้เกิดผลในทาง ปฏิบัติ อปท. อาจจะจัดโครงการ “ใช้ทรัพยากรแผ่นดินอย่างคุ้มค่า” ซึ่งเป็น กิจกรรมภายในองค์กร มีการเก็บสถิติผลการประหยัดทรัพยากร จัดทำฐานข้อมูล และให้รางวัลสำหรับผู้ที่ทำความดี เป็นต้น ข้อความระวาง คือการใช้ทรัพยากร อย่างคุ้มค่าต้องมีจุดที่สมดุล เหมาะสม ไม่ตึงและหย่อนเกินความจำเป็น จนส่ง ผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและการทำงานของบุคลากร เช่น ในยุคที่รัฐบาล ประกาศนโยบายประหยัดพลังงาน และกำหนดตัวชี้วัดเป็นจำนวนพลังงานไฟฟ้า ที่ใช้ หลายหน่วยงานพยายามเล่นกับตัวเลข โดยมีเวลาเปิดปิดเครื่องปรับอากาศ ในสำนักงาน ปิดไฟบางส่วน โดยไม่ศึกษาผลกระทบต่อผลงานที่ได้คือลดค่าใช้จ่าย ด้านพลังงาน แต่มีผลกระทบต่อการทำงาน เช่นข้าราชการถือโอกาสเริ่มปฏิบัติงาน สายหรือเลิกงานกลับบ้านก่อนเวลา หรือห้องทำงานที่มีมืดเกินไป มีผลต่อ ประสิทธิภาพของพนักงานและคุณภาพของผลงานในสำนักงาน

2. จัดระบบการบริหารงานที่เน้นผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management) คือการกำหนดแนวทางการดำเนินงานทุกระดับต้องพิจารณาถึง สัมฤทธิ์ผลทั้งหมดอย่างชัดเจนว่าจะได้ผลผลิต (Outputs) ผลลัพธ์ (Outcomes) และมีผลกระทบ (Impacts) อย่างไร การใช้ทรัพยากร พลังงาน บุคลากร และ ระยะเวลามีความสัมพันธ์อย่างไรกับการได้ผลสัมฤทธิ์ต่าง ๆ ผลผลิตภาพ (Productivity) ที่ได้นั้นต้องสามารถอธิบายถึงความคุ้มค่าในมิติต่าง ๆ รวมถึง การใช้หลักความเท่าเทียมเป็นธรรมในการอธิบายถึงความคุ้มค่าในการสร้าง ความเท่าเทียม เกิดความยุติธรรมในสังคม การสร้างโอกาสสำหรับกลุ่มเป้าหมาย

พิเศษ การลดปัญหาความเหลื่อมล้ำ และการลดความขัดแย้งในสังคม เป็นต้น การบริหารงานที่เน้นผลสัมฤทธิ์มีแนวทางการดำเนินงานดังนี้

- ๑ การศึกษาวิเคราะห์กระบวนการทำงานของ อปท. ว่าจะสามารถปรับปรุงหรือยกระดับการปฏิบัติงานหรือการบริหารสาธารณะให้เหมาะสมได้อย่างไร แต่ละกระบวนการงานให้ผลผลิต ผลสัมฤทธิ์ และมีผลกระทบอย่างไรในมิติใดบ้าง แสวงหานวัตกรรมในการยกระดับการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง
- ๒ การริเริ่มหรือการดำเนินโครงการตามนโยบายของผู้บริหาร หรือการดำเนินนโยบายสาธารณะควรมีการศึกษาและการวิเคราะห์ถึงผลสัมฤทธิ์ที่คาดว่าจะได้รับจากการดำเนินโครงการ โดยเฉพาะต้องมีความละเอียดรอบคอบ เมื่อเป็นโครงการลงทุนขนาดใหญ่ หรือโครงการที่อาจจะมีผลกระทบต่อประชาชนบางกลุ่มหรือประชาชนในชุมชนโดยรวม นอกจากการวิเคราะห์ผลดีผลเสียแล้ว ยังจำเป็นต้องปรึกษาหารือกับประชาชนโดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วม ซึ่งจะอธิบายในบทที่ 8 ต่อไป
- ๓ การกำหนดแผนงานหรือยุทธศาสตร์การดำเนินงานที่ชัดเจน และครบถ้วน ซึ่งต้องประกอบด้วย เป้าหมาย วัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน ทรัพยากรที่ใช้ กระบวนการหรือวิธีการดำเนินงาน ระยะเวลา ผลงาน และผลสัมฤทธิ์ที่คาดว่าจะได้รับ เช่นการกำหนดผลผลิต และผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ พร้อมกำหนดตัวชี้วัดที่เหมาะสม (เรียบง่ายไม่ยุ่งยากซับซ้อน สามารถวัดผลได้จริง มีความแน่นอนเที่ยงตรง ทันสมัยทันเวลา สามารถเชื่อถือได้) พร้อมกำหนดแนวทางการติดตาม รายงานผล และการประเมินผล
- ๔ การกำหนดแนวทางการปฏิบัติพร้อมออกแบบระบบการติดตามผล และการรายงานผลการปฏิบัติงาน เพื่อที่ผู้บังคับบัญชาสามารถติดตามความก้าวหน้า สามารถแก้ไขปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นระหว่าง

การปฏิบัติงานได้อย่างทันท่วงที และสามารถติดตามผลการดำเนินงานว่าบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ เพื่อประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายควรพิจารณาการรายงานผลงานโดยใช้เทคโนโลยี และวางระบบการจัดเก็บข้อมูลที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถเข้าถึง และสามารถรายงานผลตามเวลาที่ปฏิบัติงานจริง (Real Time Report)

- ๑ การประเมินผลการปฏิบัติงานหรือการประเมินผลระหว่างการดำเนินงานโครงการ และการประเมินผลเมื่อสิ้นสุดโครงการเป็นงานสำคัญที่จะวิเคราะห์และรายงานผลถึงความคุ้มค่าหรือไม่อย่างไรในการปฏิบัติงาน การประเมินผลเมื่อดำเนินโครงการไปได้ระยะหนึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารได้ทราบถึง จุดเด่น จุดด้อย ปริมาณและคุณภาพของผลงาน ปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการ หรือผลลัพธ์และผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์ ทำให้สามารถแก้ไขปรับปรุงโครงการได้ทันท่วงที ซึ่งจะทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและได้ผลคุ้มค่ามากยิ่งขึ้น

6.3 ประโยชน์จากการพัฒนาหลักความคุ้มค่า

หลักความคุ้มค่าเป็นหลักการที่เป็นประโยชน์ในการบริหารจัดการของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อดำเนินการอย่างครบถ้วนจริงจัง ก็จะเป็นหลักการที่จะนำทางให้ อปท. สามารถสร้างผลงานที่มีคุณภาพ มีผลงานเชิงประจักษ์ ที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะหลักความเป็นธรรม ที่เน้นการบริหารจัดการที่สร้างความเท่าเทียม ให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายผู้ด้อยโอกาสในชุมชน ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างความมั่นคงสันติสุขในพื้นที่ ในแผนภูมิที่ 6.3 แสดงให้เห็นได้ว่าหลักความคุ้มค่าภายใต้มาตรฐานธรรมาภิบาลมีหลักการและความเชื่อมโยงกับแนวทางที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมือง พ.ศ. 2546 ในเกือบทุกหมวด เมื่อ อปท. ปฏิบัติตามหลักความคุ้มค่า ก็จะสอดคล้องกับการหลักการที่กำหนดในกฎหมาย ที่ตรงกันคือหลักการบริหารราชการเพื่อผลสัมฤทธิ์ โดยการกำหนดผลงาน ผลลัพธ์ และวิเคราะห์ถึงผลกระทบอย่างรอบคอบ การกำหนดแนวทางในการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและคุ้มค่า

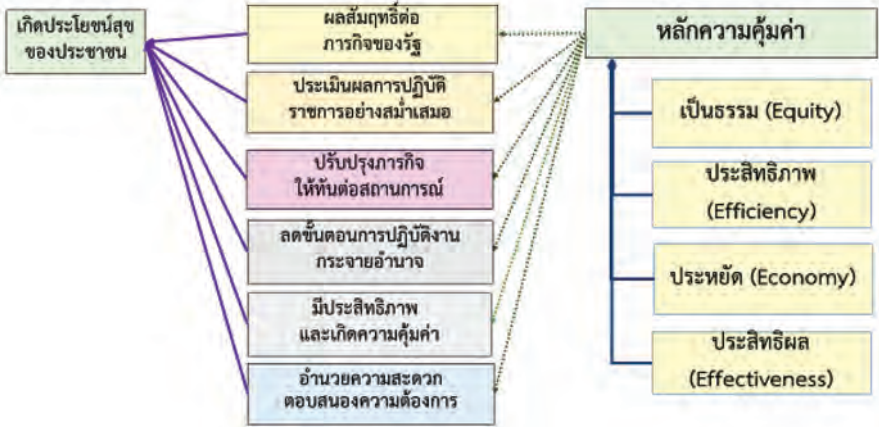
จะช่วยให้ อปท. มีงบประมาณหรือทรัพยากรที่ใช้อย่างเหมาะสม ลดการรั่วไหลหรือสูญเปล่าโดยจำเป็น ก็จะมีทรัพยากรเหลือสำหรับการจัดบริการสำหรับประชาชนได้ทั่วถึง หรือมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ การที่ อปท. ประยุกต์ใช้หลักความคุ้มค่าอย่างจริงจัง ครบถ้วน จะเป็นแนวทางที่เป็นแกนหลักที่จะส่งผลต่อผลสำเร็จในการประเมินตามระบบ ITA เพราะหากพิจารณาถึงตัวชี้วัดและเงื่อนไขที่กำหนดของ ITA พบว่าตัวชี้วัดที่ประเมินจากความรู้ของบุคลากรภายใน (Internal Integrity and Transparency Assessment, IITA) จะเป็นผลพวงของการพัฒนาหลักความคุ้มค่า ซึ่งเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการปฏิบัติงานการใช้งบประมาณ การใช้ทรัพย์สินของทางราชการ การใช้อำนาจและการแก้ไขปัญหาการทุจริต หาก อปท. สร้างวัฒนธรรมความคุ้มค่า มุมมองของผู้ที่อยู่ในองค์กรที่ได้สัมผัสและปฏิบัติตามหลักการความคุ้มค่าอย่างต่อเนื่องจะส่งผลต่อความสำเร็จในการประเมินส่วนนี้ ส่วนอีกสองส่วนของประเมินดำเนินการโดยบุคคลภายนอก ซึ่งก็จะได้ระดับคะแนนที่ดี หากมีการดำเนินงานที่เน้นคุณภาพของผลงาน และการสร้างความเป็นธรรม รวมถึงคุณภาพการบริการ และการเสริมสร้างความชอบธรรมในการใช้จ่ายทรัพยากรสาธารณะ หากมีการร้องเรียน หรือตรวจสอบจากประชาชน สื่อมวลชน หรือองค์กรตรวจสอบต่าง ๆ หากมีการดำเนินการเป็นระบบ มีการจัดเก็บข้อมูล การวิเคราะห์ การประเมินผลสัมฤทธิ์ในระยะต่าง ๆ ก็จะสามารถชี้แจงและอธิบายเหตุผลได้อย่างชัดเจน เช่นการตรวจสอบอย่างเข้มข้นของสื่อมวลชน กรณีการติดกล้องวงจรปิด หากดำเนินการโดยสุจริต ในราคาและคุณภาพที่เหมาะสม และสามารถแสดงผลของการแก้ไขและลดปัญหาอาชญากรรม ก่อนและหลังการติดกล้องวงจรปิดลงได้ ก็จะทำให้สามารถชี้แจงต่อสาธารณะได้อย่างเป็นระบบ ที่ผ่านมาผู้บริหาร อปท. มักจะไม่มีเตรียมความพร้อมในการชี้แจงความคุ้มค่าส่วนนี้ ส่งผลให้เกิดปัญหาตามมามากมาย ดังนั้น การดำเนินงานตามหลักความคุ้มค่า จึงเป็นประโยชน์หากมีการให้ความสนใจในการดำเนินงานตามขั้นตอนข้างต้นอย่างจริงจัง

แผนภูมิที่ 6.3 หลักความคุ้มค่าสู่ความเป็นเลิศในการบริหาร

พรฎ. หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

หลักธรรมาภิบาล



บทที่

7

หลักความโปร่งใส
(Transparency)



หลักความโปร่งใสเป็นหนึ่งในหลักธรรมาภิบาลที่เราคุ้นเคยมานาน เนื่องจากได้มีการนำหลักการนี้มาประกาศเป็นนโยบายรัฐบาลที่ต้องการมุ่งสร้างความโปร่งใสในการบริหารราชการแผ่นดินมาตั้งแต่สมัยรัฐบาลเฉพะกิจที่มี นายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งได้รับพระบรมราชโองการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี หลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬในปี พ.ศ. 2535 สืบเนื่องจากการที่พลเอกสุจินดา คราประยูร ทำการรัฐประหารรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 และขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จึงเกิดการประท้วงของประชาชนและความวุ่นวายทางการเมือง นอกจากประเด็นทางการเมือง ปัญหาอีก ๆ ในช่วงนั้นเกิดจากความไม่สุจริตโปร่งใสของรัฐบาลและนักการเมืองยุคนั้น ที่มีการอนุมัติโครงการใหญ่ ๆ หลายโครงการที่สื่อถึงความไม่ชัดเจนในการริเริ่มและอนุมัติโครงการโดยคณะรัฐมนตรี หรือผลักดันโดยรัฐมนตรีบางคน เช่น โครงการสร้างรถไฟฟ้าและทางด่วน ที่ให้สัมปทานบริษัท โฮปเวลล์ โฮลดิ้งส์ ผู้เข้าประมูลเพียงรายเดียว และมีการดำเนินการอย่างเร่งรีบ โดยรัฐมนตรีคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่มีมูลค่าการใช้เงินลงทุนไม่ต่ำกว่า 80,000 ล้านบาท แต่มีรายละเอียดเพียงไม่กี่หน้ากระดาษและโครงการอื่น ๆ อีกหลายโครงการ การแย่งชิงผลประโยชน์ระหว่างนักการเมืองและการทุจริต ความไม่โปร่งใส และการทุจริตกลายเป็นข้ออ้างอีกประการของการรัฐประหารในหลายครั้งหลายคราในประวัติศาสตร์การเมืองของไทย ดังนั้น นายอานันท์ ปันยารชุน จึงเป็นนายกคนแรกที่บัญญัติศัพท์ไทย

จากภาษาอังกฤษ “Transparency” ว่า “ความโปร่งใส” เป็นนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐบาลในยุคนั้น ได้ริเริ่มการทบทวนสัญญาสัมปทานที่ภาครัฐเสียเปรียบเอกชน เช่น โครงการประมูลขยายบริการโทรศัพท์ 3 ล้านเลขหมาย โครงการประมูลสัมปทานดาวเทียมไทยคมที่มีการคัดเลือกผู้ชนะประมูลอย่างไม่เหมาะสม และโครงการขนาดใหญ่ ๆ อีกหลายโครงการ ที่สำคัญในช่วงนั้นคือมีการดำเนินการจัดระเบียบเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ และหลักความโปร่งใสเป็นหลักการที่ปรากฏเด่นชัดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2540 โดยเฉพาะมีการจัดตั้งองค์กรอิสระหลายองค์กรเพื่อเป็นหลักประกันในการบริหารราชการอย่างสุจริตโปร่งใส เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ขึ้นเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ในช่วงเวลาใกล้เคียงกันประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจและการเงิน ในปี พ.ศ. 2540 ในเงื่อนไขที่รัฐบาลจำเป็นต้องเร่งสร้างธรรมาภิบาลในภาครัฐ หลักความโปร่งใสที่เป็นหลักการสากลภายใต้มาตรฐานธรรมาภิบาล จึงถูกบรรจุไว้เป็นหลักการสำคัญอีกประการหนึ่ง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานในภาครัฐอีกภาคส่วนหนึ่งที่มีมักถูกเหมารวมเรื่องความไม่โปร่งใส มีภาพลักษณ์ถึงการเกิดคดีทุจริตจำนวนมาก มักถูกจับตาเรื่องการบริหารราชการ โดยเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่โปร่งใส ทั้ง ๆ ที่ยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกหลายแห่งที่จัดว่าเป็นองค์กรที่มีความโปร่งใส มีการปฏิบัติราชการตรงไปตรงมา เปิดให้ประชาชนเข้าร่วมตรวจสอบดูแล และมีการบริหารราชการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน แต่เรื่องดี ๆ ที่เกิดขึ้นมักไม่ได้รับการกล่าวถึง จึงคงเหลือแต่ภาพที่สร้างอคติในสังคม ดังนั้น หลักความโปร่งใสในบทนี้ จึงเป็นหลักการสำคัญที่ อปท. ทุกแห่งต้องให้ความสนใจ ศึกษาทำความเข้าใจ และนำความรู้มาจัดระบบการบริหารราชการของท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักการอย่างเคร่งครัด จริงจัง และพยายามสร้างผลการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม ก็จะเป็นเครื่องพิสูจน์ให้สังคมหรือบุคคลภายนอกที่ยังมีอคติฝังใจอยู่ได้ประจักษ์ถึงการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่ ที่มีความสุจริต โปร่งใส และเป็นเลิศในการบริหารราชการ

7.1 ถอดรหัสหลักความโปร่งใสภายใต้กรอบธรรมาภิบาล

หลักความโปร่งใสเป็นหลักการสำคัญอีกประการหนึ่งภายใต้กรอบธรรมาภิบาล เพราะภาครัฐใดที่มีนโยบายด้านความโปร่งใสที่ชัดเจน มีกฎหมายหรือกฎระเบียบที่จะสร้างความโปร่งใสในการบริหารราชการทุกขั้นตอน เป็นกฎหมายที่อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูล มีการบริหารจัดการที่ชัดเจนจริงจัง รวมถึงมีผลการปฏิบัติงานที่ประกันความโปร่งใส จะเป็นเครื่องสะท้อนว่าภาครัฐของประเทศนั้น ๆ ให้ความสำคัญต่อสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร รวมถึงเป็นสัญลักษณ์ที่แสดงออกถึงความมุ่งมั่นในการบริหารงานอย่างสุจริตโปร่งใส ที่สำคัญเมื่อหน่วยงานภาครัฐใด ๆ มีการบริหารงานอย่างโปร่งใสอย่างต่อเนื่อง มักพบว่าอัตราการทุจริตประพฤติมิชอบมักจะอยู่ในอัตราที่ต่ำ เมื่อภาครัฐปลอดจากการทุจริต อัตราความร่ำรวยไหลของทรัพยากรแผ่นดินก็ลดลง ส่งผลการใช้จ่ายงบประมาณมีความคุ้มค่า ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่มีคุณภาพมากขึ้นที่เครื่องแสดงถึงความเป็นธรรม และประเด็นสำคัญที่เกิดจากการบริหารราชการอย่างโปร่งใส คือการกำหนดนโยบายสาธารณะมักจะตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างตรงไปตรงมา ค่าใช้จ่ายของผู้รับบริการหรือภาคเอกชนที่อาจจะต้องสูญเสียจากการจ่ายสินบนต่าง ๆ ก็ลดลง ส่งผลให้การบริหารธุรกิจที่มีต้นทุนต่ำลง ซึ่งนำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ ประเทศที่พัฒนาแล้วและประชาชนยุคใหม่ตระหนักถึงคุณค่าของการเป็นสังคมประชาธิปไตย จะให้ความสำคัญต่อหลักความสุจริตโปร่งใสในการบริหารราชการของภาครัฐ โดยประชาชนจะเรียกร้องและกดดันภาครัฐให้เปิดระบบภาครัฐ (Open Governance) และดำเนินการเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการเข้าถึงและได้รับข้อมูลข่าวสารที่มีคุณภาพ (ทันสมัย ตรงประเด็น เชื่อถือได้ สามารถเข้าใจได้ง่าย และครอบคลุมสาระที่สำคัญอย่างครบถ้วน)

หลักความโปร่งใสเป็นหลักการในการบริหารราชการของประเทศประชาธิปไตยที่พัฒนาแล้วที่กำหนดมาตรฐานความโปร่งใสและแนวทางการปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน เช่น สหรัฐอเมริกา มีการกำหนดเป็นหลักการสำคัญในรัฐธรรมนูญ

และกฎหมายอีกหลายฉบับ และได้สืบทอดหลักการเหล่านี้ในการจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นหลังจากยุคที่ญี่ปุ่นแพ้สงคราม ซึ่งกลายเป็นส่วนดีที่ทำให้ประเทศนี้มีระบบการบริหารราชการที่โปร่งใส ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศต่าง ๆ ตื่นตัวในการสร้างระบบราชการที่มีความโปร่งใส เช่น ประเทศในแถบสแกนดิเนเวีย ได้แก่ นอร์เวย์ สวีเดน ฟินแลนด์ ในยุโรป เช่น อังกฤษ เยอรมัน ในทวีปเอเชีย เช่น ประเทศญี่ปุ่นและ สิงคโปร์²¹ เป็นต้น

ประเด็นความโปร่งใสกลายเป็นประเด็นสำคัญในเวทีสากลมากขึ้น ตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 เมื่อองค์กรพัฒนาระหว่างประเทศหลายองค์กร ได้แก่ ธนาคารโลก (World Bank) สถาบันการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund, IMF) องค์กรสหประชาชาติ (United Nations, UN) องค์กรเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) ได้ออกมาสื่อสารสร้างความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ของการที่ประเทศมีการบริหารราชการอย่างโปร่งใสตามหลักธรรมาภิบาล กับความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ ความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศ การสร้างความเป็นธรรม ความเท่าเทียมกันในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ปลอดภัย การสร้างสังคมสมานฉันท์ การสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของประเทศโดยรวม องค์กรเหล่านี้ได้ใช้ความพยายามและทรัพยากรจำนวนมากเพื่อส่งเสริมและชักชวนให้ประเทศต่าง ๆ ให้ความสำคัญในการปรับระบบการบริหารภาครัฐ และภาคเอกชน และการจัดระเบียบในสังคมให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล องค์กรพัฒนาระดับสากลเหล่านี้เป็นหน่วยงานที่ให้การสนับสนุนด้านการพัฒนากับประเทศต่าง ๆ จึงมีประสบการณ์ของความล้มเหลวในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การแก้ไขปัญหาความยากจน และการลดความเหลื่อมล้ำของคนในสังคมในหลาย ๆ ประเทศ โดยเฉพาะมักจะพบว่าประเทศที่ยังมีปัญหา

²¹ ดูรายละเอียดที่มาของหลักธรรมาภิบาลในประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น อังกฤษ และสิงคโปร์ ใน อัมพร ชำรงค์ลักษณ์ (2561). “หลักความโปร่งใส” ปรากฏใน ถวิลวดี บุรีกุล บรรณาธิการ *หลักธรรมาภิบาล: จากแนวคิดสู่การปฏิบัติในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 184-237

การทุจริต จะเป็นประเทศที่ขาดหลักธรรมาภิบาล เมื่อมีการถอดบทเรียนจึงพบว่า ปัญหาหลัก ๆ ที่พบเสมอ ๆ คือผู้บริหารประเทศและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีความพร้อมรับผิดชอบ และขาดคุณธรรม ระบบการบริหารขาดประสิทธิภาพ และขาดความโปร่งใส ถึงแม้ว่าในหลายประเทศจะมีกฎหมายที่ดีแต่ก็มีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายและขาดความยุติธรรม ส่งผลให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบ การพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมกัน การใช้จ่ายทรัพยากรไม่มีประสิทธิภาพ รั่วไหล มีการทุจริตในวงกว้าง โดยเฉพาะงบประมาณแผ่นดินและเงินช่วยเหลือในโครงการพัฒนาต่าง ๆ ในยุคแรกของการให้ความช่วยเหลือ องค์กรเหล่านี้มักจะพยายามไม่เข้าไปแทรกแซงกิจการภายในประเทศ แม้ว่าจะพบว่ามีกรณีการทุจริตแต่ก็ถือเป็นมารยาทว่าเรื่องการทุจริตภายใน เป็นหัวข้อต้องห้าม (Taboo Topic) ต้องให้รัฐบาลหรือคนภายในจัดการกันเอง เมื่อได้เห็นถึงผลกระทบต่อการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม จึงเปลี่ยนท่าทีและได้พยายามส่งเสริมความโปร่งใสในการบริหาร ทำให้หลักความโปร่งใสเป็นหลักการสำคัญอีกประเด็นหนึ่งของการบริหารจัดการตามมาตรฐานธรรมาภิบาล เพราะความโปร่งใสจะเป็นเกราะในการป้องกันการทุจริตได้ในระดับหนึ่ง หากมีการดำเนินการทุกอย่างโปร่งใส ก็ยากที่จะการกระทำผิดหรือการทุจริต เพราะอาจจะมียุคคลอื่นหรือประชาชนที่สามารถเข้ามาดูและตรวจสอบได้เสมอ การเปลี่ยนแปลงความคิดขององค์กรที่ให้ความช่วยเหลือเกิดขึ้นจากการนำเสนอหลักธรรมาภิบาลและแนวทางการต่อต้านการทุจริต ที่ต่อมาได้มีการจัดตั้งองค์กรระดับนานาชาติที่ไม่แสวงหากำไรขึ้นในปี พ.ศ. 2536 (ค.ศ 1993) ชื่อว่า “องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ” (Transparency International, TI) มีวัตถุประสงค์เพื่อต่อต้านการทุจริตทุกรูปแบบ ส่งเสริมความโปร่งใส ความพร้อมรับผิดชอบ และคุณธรรมในการบริหารทุกระดับและทุกภาคส่วนของสังคม เพื่อสร้างสังคมที่ปราศจากการทุจริตคอร์รัปชัน แนวร่วมขององค์กรนี้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว และมีเครือข่ายสมาชิกที่เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร (Non Governmental Organization, NGO) เพิ่มขึ้น สำหรับประเทศไทยได้มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อความโปร่งใสประเทศไทย (TI Thailand) เพื่อรณรงค์ในการสร้างความโปร่งใสและลดการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย สำหรับความสำคัญขององค์กรโปร่งใสนานาชาตินี้เกี่ยวข้องกับ

การบริหารราชการของภาครัฐทุกระดับรวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การที่องค์กรนี้มีการจัดทำดัชนีที่ระบุถึงระดับความทุจริตในแต่ละประเทศ และมีการเผยแพร่ให้สาธารณชนได้รับทราบข้อมูลเป็นประจำทุกปี

ตารางที่ 7.1 ผลการวัดระดับความทุจริต ปี พ.ศ. 2563 (Corruption Perspectives Index)

ลำดับ	ประเทศ	คะแนน
1	นิวซีแลนด์	88
	เดนมาร์ค	88
3	ฟินแลนด์	85
	สวีตเซอร์แลนด์	85
	สิงคโปร์	85
	สวีเดน	85
7	นอร์เวย์	89
8	เนเธอร์แลนด์	82
9	ลักเซมเบิร์ก	80
	เยอรมันนี	80
11	คานาดา	77
	อังกฤษ	77
	ออสเตรเลีย	77
	ฮ่องกง	77
104	ไทย	36

ที่มา: Transparency International (2020). <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl> สืบค้นเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน พ.ศ. 2564

ตารางที่ 7.1 แสดงการรายงานผลการจัดอันดับของประเทศที่มีความโปร่งใสและปลอดการทุจริตของประเทศที่ได้คะแนนดีในระดับต้น ๆ ของโลก ประเทศที่มีความโปร่งใสอันดับหนึ่งในปี พ.ศ. 2563 มีสองประเทศที่ได้คะแนน

เท่ากันจากคะแนนเต็มที่ 100 คะแนน คือนิวซีแลนด์ (88) และเดนมาร์ก (88) ประเทศอันดับต้น ๆ ส่วนใหญ่จะเป็นประเทศในแถบสแกนดิเนเวีย มีประเทศสิงคโปร์ที่ได้อันดับรองแชมป์ คือได้คะแนน 85 จึงอยู่ในอันดับ 3 ส่วนประเทศไทยอยู่อันดับที่ 104 ได้คะแนน 36 จาก 100 คือยังรักษาระดับคะแนนต่ำกว่า 50 มาอย่างต่อเนื่องหลายปี

เมื่อเปรียบเทียบระดับการทุจริตที่มีการจัดอันดับกับประเทศในกลุ่มอาเซียนดังข้อมูลที่แสดงในตารางที่ 7.2 จะเห็นได้ว่าประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 5 โดยมีประเทศสิงคโปร์ บรูไน และมาเลเซียที่จัดอยู่ในอันดับที่ดี คือมีคะแนนสูงกว่าครึ่ง อันที่จริงประเทศไทยควรมีระดับคะแนนที่ดีกว่านี้ เพราะเรามีกฎหมายการต่อต้านการทุจริต เรามีการจัดตั้งองค์กรการต่อต้านการทุจริตทั้งในภาครัฐและนอกภาครัฐอีกหลายองค์กร มีนโยบายของรัฐบาลทุกยุคทุกสมัย สาเหตุที่คะแนนของไทยยังไม่ขยับขึ้น คงเป็นเพราะยังไม่มี การดำเนินการต่อต้านการทุจริตอย่างเป็นรูปธรรม การปล่อยปละละเลยให้เกิดการทุจริตในวงกว้างทุกระดับ และยังมีกรณีการทุจริตเกิดขึ้นจำนวนมากในทุกระดับ ดังนั้นเมื่อการจัดอันดับซึ่งคะแนนส่วนใหญ่เป็นการเก็บข้อมูลจากผู้ประกอบการ นักธุรกิจ และบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ก็มักจะมีความเห็นในทิศทางเดียวกันว่ายังมีการทุจริตในประเทศไทยอยู่มาก นักการเมืองทั้งระดับชาติและท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐทั้งส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่นมีคดีเข้าไปพัวพันกับคดีการทุจริตตั้งแต่คดีใหญ่ ๆ ระดับชาติและข้ามชาติ เช่น คดีการรับสินบนของอดีตผู้ว่าการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยกับบริษัทเอกชนในสหรัฐอเมริกา หรือคดีทุจริตจำนำข้าว ไปจนถึงคดีการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรวม ๆ ประเทศไทยก็ยังสอบตกมาอย่างต่อเนื่อง ในมุมมองของผู้ที่ทำธุรกิจหรือเกี่ยวข้องกับระบบราชการ คะแนนเหล่านี้สำคัญอย่างไร หลายสำนักวิจัยพิจารณาวิธีการจัดอันดับ และการกำหนดตัวชี้วัดว่าไม่เหมาะสม แต่เราจะไม่สนใจก็ได้ เพราะตัวเลขในที่รายงานเปรียบเทียบในตารางของ TI ที่ประกาศออกมาทุกปีเป็นตัววัดพัฒนาการของประเทศ ที่แท้จริงหลายคนอาจคิดว่าไม่จำเป็นต้องไปแข่งถ้าเราไม่ศรัทธาในวิธีการ แต่เมื่อเป็นการเผยแพร่ในระดับสากล ตัวเลขเหล่านี้ นอกจากจะแสดงถึง

ศักดิ์ศรีของประเทศ อาจจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่นักลงทุนใช้เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจลงทุน หรือค้าขายกับประเทศไทย อาจจะถูกใช้เป็นเงื่อนไขในการกีดกันทางการค้าในอนาคต หากมีการแข่งขันที่รุนแรงมากขึ้น

ตารางที่ 7.2 เปรียบระดับความทุจริตของประเทศในอาเซียน ปี พ.ศ. 2563 (Corruption Perspectives Index)

ลำดับในอาเซียน	ลำดับในโลก	ประเทศ	คะแนน
1	3	สิงคโปร์	85
2	35	บรูไน	60
3	57	มาเลเซีย	51
4	102	อินโดนีเซีย	37
5	104	ไทย	36
	104	เวียดนาม	36
7	115	ฟิลิปปินส์	34
8	130	ลาว	29
9	137	เมียนมา	28
10	160	กัมพูชา	21

ที่มา: Transparency International (2020). <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl> สืบค้นเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน พ.ศ. 2564

เนื่องจาก อปท. มีจำนวนมากและกระจายไปทั่วทั้งประเทศ ด้วยความร่วมมือของ อปท. ทุกแห่ง เราอาจจะมีส่วนช่วยให้คะแนนของประเทศได้เพิ่มมากกว่าและอยู่ในลำดับที่ดีกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อช่วยกู้ศักดิ์ศรีและสร้างชื่อเสียงของประเทศได้ แม้ว่าการปฏิบัติงานของ อปท. ตามหลักความโปร่งใสจะมีส่วนช่วยลดปัญหาการทุจริต แต่หลักความโปร่งใสมีความสำคัญมากกว่าการลดทุจริตคอร์รัปชันการที่ อปท. มีความโปร่งใสจะเป็นเกราะป้องกันส่วนหนึ่งที่จะช่วยไม่ให้ผู้บริหารหรือข้าราชการต้องเสียเวลาในการถูกร้องเรียน ถูกตรวจสอบ หรือเสียเวลาและทรัพยากรในการขึ้นโรงขึ้นศาล นอกจากนี้ การที่ อปท. จัดระบบการบริหาร

ราชการให้โปร่งใส ถือได้ว่า อปท. ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดด้านการต้องเปิดเผยข้อมูลและจัดระบบการบริหารราชการและการให้บริการสาธารณะที่โปร่งใส

การบริหารราชการตามหลักความโปร่งใสเป็นแนวทางที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องทำความเข้าใจและดำเนินการอย่างน้อยต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยหลักการสำคัญมีกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวกับหลักความโปร่งใสดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยระบุนไว้ในมาตรา 41 (1) และ (2) แห่งหมวดที่ 3 สิทธิเสรีภาพของประชาชนว่าบุคคลและชุมชนย่อมสิทธิในการได้รับทราบ และเข้าถึงข้อมูล หรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ และเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยเร็ว และในมาตรา 58 กำหนดว่าการดำเนินการของรัฐหรือการอนุญาตให้ผู้อื่นดำเนินการที่อาจจะมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย หรือคุณภาพชีวิต นอกจากต้องศึกษา รับฟังเสียงจากประชาชน และต้องเปิดเผยข้อมูล ชี้แจงเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการ และในมาตรา 76 กำหนดให้รัฐต้องบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะการพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต²²

2. พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในหมวดที่ 1 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ หน่วยงานราชการต้องจัดพิมพ์ข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้าง การจัดองค์กร อำนาจหน้าที่ สถานที่ติดต่อ กฎระเบียบ มติคณะรัฐมนตรี ระเบียบ แผนงาน นโยบาย (ตามรายละเอียดในมาตรา 7) และหน่วยงานต้องมีการจัดพิมพ์เผยแพร่หรือจำหน่าย นอกจากนี้ มาตรา 9 กำหนดให้หน่วยงานราชการต้องมีข้อมูลข่าวสารไว้สำหรับให้ประชาชนสามารถดูหรือตรวจสอบ

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 *ราชกิจจานุเบกษา*. <http://www.ratchakitcha.soc.go.th>

ขอสำเนาหรือสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลที่ร้องขอ ได้แก่ ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลกระทบโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งหรือคำสั่งที่เกี่ยวกับการพิจารณา นโยบาย แผนงาน โครงการงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่มีการดำเนินการ คู่มือการปฏิบัติราชการที่อาจจะมีผลกระทบถึงสิทธิของประชาชน สัญญาสัมปทาน ที่มีลักษณะเป็นการผูกขาด ตัดตอน หรือสัญญา ร่วมทุนกับเอกชนในการบริหารสาธารณะ มติคณะรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมาย หากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็น่าจะเป็นรายงานมติของสภา หรือกรรมการที่อาจจะมีการแต่งตั้งเพื่อดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังกำหนดแนวทางการปฏิบัติสำหรับข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย ทั้งหมดเป็นหลักการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรศึกษา และถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด²³

3. กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น มาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ในมาตรา 44 ย้ำถึงการเปิดเผยข้อมูลงบประมาณรายจ่ายแต่ละปี โดยเฉพาะรายการเกี่ยวกับการจัดซื้อหรือจัดจ้างที่ดำเนินการในปีงบประมาณนั้น ๆ และสัญญาที่มีการอนุมัติให้จัดซื้อหรือจัดจ้างแล้ว เอกสารเหล่านี้ ประชาชนสามารถขอดูหรือตรวจสอบได้ ณ ที่ทำการของ อปท. หรือผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงาน เป็นต้น และมีกฎหมายอื่น ๆ ที่ระบุถึงหลักความโปร่งใส รวมถึงระเบียบและกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากเงื่อนไขต่าง ๆ ข้างต้น ผู้นำผู้บริหารและข้าราชการของ อปท. ต้องปฏิบัติราชการ การกำหนดนโยบาย แผนงาน งบประมาณ การให้บริการสาธารณะ รวมถึงการปฏิบัติตน โดยต้องคำนึงถึงหลักความโปร่งใส ซึ่งสอดคล้องกับหลักความโปร่งใสตามกรอบธรรมาภิบาล การที่จะรับรององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่องค์กรแห่งความโปร่งใส หมายถึงการจัดให้มีความโปร่งใสใน 3 ระดับดังต่อไปนี้

²³ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. *ราชกิจจานุเบกษา*. <http://www.ratchakitcha.soc.go.th>

1. ความโปร่งใสในระดับบุคคล ผู้นำผู้บริหารและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีค่านิยมความเชื่อ และทัศนคติในการปฏิบัติตน และปฏิบัติงานด้วยความโปร่งใส หัวใจหลักของ อปท. มิใช่ตึก อาคารที่ใหญ่โตสวยงาม แต่ความดีงามของ อปท. ขึ้นอยู่กับบุคลากรที่ประกอบเป็น อปท. ในแต่ละยุคแต่ละสมัย การปลูกฝังหลักความโปร่งใสให้แก่บุคลากร โดยเฉพาะระดับบริหาร จะส่งผลต่อพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลและเป็นตัวอย่างให้กับเจ้าหน้าที่ในองค์กร มีผลต่อเนื่องถึงการกำหนดนโยบาย แผนงาน การจัดสรรงบประมาณ การให้บริการสาธารณะ และผลการดำเนินงานที่สะท้อนถึงความโปร่งใสอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง

2. ความโปร่งใสระดับกระบวนการปฏิบัติราชการ หมายถึง การกฎระเบียบการปฏิบัติงาน การให้บริการสาธารณะ การบริหารงาน รวมถึงการออกแบบระบบหรือกระบวนการปฏิบัติราชการที่คำนึงถึงหลักความโปร่งใส มีแสดงหรือการเปิดเผยกระบวนการหรือขั้นตอนการให้บริการต่าง ๆ ของหน่วยงาน เช่น การขอใบอนุญาตต่าง ๆ จาก อปท. เป็นต้น การเปิดเผยกฎระเบียบในทั้งรูปแบบของเอกสารหรือผ่านทางระบบเครือข่ายสารสนเทศที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย

3. ความโปร่งใสระดับองค์กร หมายถึงการสร้างภาพลักษณ์หรือจุดยืนขององค์กร ที่เป็นองค์กรที่ยึดหลักความโปร่งใส เช่น มีการกำหนดนโยบาย วิสัยทัศน์ และปรัชญาการทำงานที่ชัดเจน องค์กรกำหนดเงื่อนไขกติกา กฎระเบียบ ที่ให้ความสำคัญกับหลักความโปร่งใส และมีการดำเนินงานต่าง ๆ ตามที่ประกาศไว้อย่างเป็นรูปธรรมและต่อเนื่อง

โดยสรุป หลักความโปร่งใสหมายถึงการบริหารราชการที่เปิดเผย เรียบง่าย ตรงไปตรงมา มีระบบที่ประชาชน ผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือผู้ที่สนใจสามารถเข้าใจ เข้าถึง และนำข้อมูลต่าง ๆ ไปใช้ประโยชน์ได้ง่าย เป็นระบบที่เปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบจากบุคคลภายนอกได้ทุกชั้นตอน

7.2 วัตถุประสงค์และแนวทางการพัฒนาหลักความโปร่งใส

ในสังคมยุคใหม่ หลักความโปร่งใสในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นหลักการสำคัญที่หน่วยงานภาครัฐทุกระดับ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องพิจารณาหลักการนี้เป็นสำคัญ ทั้งนี้เพราะ อปท. เป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดประชาชน เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน ความเป็นอยู่ การจัดบริการสาธารณะ กว้างขวางกับการดำรงชีวิตของประชาชน อปท. อาจจะถูกจับตาโดยกลุ่มผลประโยชน์ ในชุมชนและนอกชุมชน ฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง สื่อมวลชน องค์กรตรวจสอบ และสื่อมวลชน การบริหารราชการอย่างโปร่งใสจึงเป็นแนวทางที่จำเป็นในการบริหารราชการท่ามกลางกระแสประชาธิปไตยและการแข่งขัน

การบริหารราชการตามหลักความโปร่งใสมีวัตถุประสงค์หลักดังนี้ (1) เพื่อเป็นหลักประกันว่าการบริหารราชการจะเป็นไปอย่างสุจริต ถูกต้อง เป็นธรรม และปราศจากการทุจริตประพฤติมิชอบที่อาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติราชการ การพัฒนากระบวนการทำงานอย่างโปร่งใสมีส่วนช่วยในการลดปัญหาการทุจริต (2) เพื่อส่งเสริมและรักษาภาพลักษณ์ขององค์กรว่าเป็นองค์กรที่สุจริต โปร่งใส และเปิดเผย (3) เพื่อส่งเสริมและสร้างวัฒนธรรม ค่านิยมในการทำงานอย่างโปร่งใสของผู้นำผู้บริหาร ช้าราชการ และผู้ที่เกี่ยวข้องกับองค์กร เช่น ผู้รับงานหรือคู่สัญญาขององค์กร (4) เพื่อปฏิบัติงานและจัดระบบการทำงานให้สอดคล้องตามหลักการที่กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใสกำหนด ลดความเสี่ยงในการถูกร้องเรียนหรือกระทำการใด ๆ ที่อาจจะละเมิดกฎหมาย (5) เพื่อรักษาระดับความเชื่อมั่นศรัทธาในการบริหารงานอย่างสุจริตโปร่งใสของ อปท. จากผู้ที่เกี่ยวข้องได้แก่ ประชาชนในชุมชน องค์กรกำกับ และตรวจสอบต่าง ๆ องค์กรเครือข่าย และองค์กรภาคธุรกิจเอกชน เป็นต้น

อปท. เป็นองค์กรระดับชุมชนที่จำเป็นต้องพิสูจน์ตนเองและก้าวข้ามปัญหาที่เกิดจากอคติของบุคคลภายนอก ที่มักจะเข้าใจเอาเองว่า อปท. และผู้บริหาร อปท. นั้นมีปัญหาการทุจริต ประกอบกับจำนวนข้อร้องเรียนและการไต่สวนคดีทุจริตมีจำนวนมาก ยังตอกย้ำความเชื่อเหล่านี้ เช่น การแถลงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ที่เสนอข้อมูลว่า ปี พ.ศ. 2549-

2557 มีคดีการทุจริตของ อปท. ทั้งสิ้น 34,528 เรื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ 50 ของคดีการทุจริตทั้งหมดในช่วงเวลานั้น²⁴ จากปริมาณคดี ที่เกิดขึ้นมากมายส่งผลต่อภาพลักษณ์ของ อปท. โดยรวม และกลายเป็นอคติทางลบต่อ อปท. ผู้นำผู้บริหาร และข้าราชการของ อปท. ดังนั้นการปรับภาพลักษณ์ของ อปท. โดยความร่วมมือจาก อปท. แต่ละแห่งจึงมีความสำคัญ โดยเริ่มจากการสร้างความโปร่งใสในการบริหารงานของ อปท. ซึ่งมีแนวทางที่จำเป็นต้องดำเนินการดังนี้

1. การพัฒนาบุคลากร เป็นส่วนสำคัญอันดับแรกที่ต้องมีการพิจารณา ดำเนินการเพื่อสร้างความโปร่งใสในองค์กร **สำหรับบุคลากรระดับผู้นำผู้บริหารสูงสุดขององค์กรต้อง** (1) มุ่งมั่น กำหนดนโยบาย และแสดงเจตนารมณ์ในการนำหลักความโปร่งใสมาใช้ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง (2) การแถลงเป็นเป็นคำมั่นสัญญาที่จะตอบย้าให้บุคคลภายนอกเข้าใจ แต่ที่สำคัญคือผู้นำผู้บริหารต้องปฏิบัติตนหรือแสดงออกถึงพฤติกรรมความโปร่งใสเพื่อเป็นตัวอย่างสำหรับบุคลากรในหน่วยงาน เช่น การเปิดเผยข้อมูลบัญชีทรัพย์สินอย่างตรงไปตรงมา การแถลงหรือแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบถึงประเด็นที่อาจจะมีความขัดแย้งของผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนร่วม หรือการไม่เข้าไปร่วมตัดสินใจในกรณีที่มีปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน โดยเฉพาะในประเด็นการจัดซื้อจัดจ้าง การว่าจ้างเอกชนภายนอกหรือการทำสัญญาต่าง ๆ การประกาศไม่รับของขวัญของกำนัล การรับเลี้ยง หรือการให้ผลประโยชน์ต่าง ๆ จากบุคคลที่อาจจะเป็นผู้สัญญา เป็นต้น (3) ในการนำหลักความโปร่งใมาประยุกต์ใช้อย่างถูกต้องเหมาะสมผู้นำผู้บริหารต้องมีความรู้ความเข้าใจหลักการ ขั้นตอนวิธีการ และแนวทางในการดำเนินการอย่างถ่องแท้ (4) แสวงหานวัตกรรมหรือตัวอย่างการปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practice) จากแหล่งต่าง ๆ เพื่อใช้ในการพัฒนาองค์กรอย่างต่อเนื่อง และ (5) ผู้นำผู้บริหารต้องใช้หลักการและภาวะผู้นำที่จะต้องสามารถโน้มน้าวผู้ได้บังคับบัญชาในการร่วมปฏิบัติ ส่วนที่สองคือ**บุคลากรระดับ**

²⁴ “เผย 8 ปี คดีทุจริต อปท. สูงสุด ปัดรับใบสั่งนักการเมือง” (2557) *โพสต์ทูเดย์*. <https://www.posttoday.com>news> 21 ตุลาคม 2557

ปฏิบัติหรือข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ในองค์กร แม้ว่าจะไม่ใช่ระดับตัดสินใจ และด้วยจำนวนบุคลากรในองค์กรที่มีมาก ปฏิบัติงานในหลายส่วนหลายแผนก มีกิจกรรมการให้บริการประชาชน และการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานภายนอก บุคลากรกลุ่มนี้จำเป็นต้อง (1) ได้รับการอบรมให้เข้าใจหลักความโปร่งใส และแนวทางการปฏิบัติตน (2) เข้าใจและปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสาร นโยบายของผู้บริหาร และดำเนินงานตามขั้นตอนเพื่อความโปร่งใส (4) ได้รับความรู้ และมีความเข้าใจพฤติกรรมที่นำไปสู่ความไม่โปร่งใสต่าง ๆ เช่น การรับของขวัญ ของกำนัล การรับเลี้ยงจากผู้ประกอบการหรือผู้คาดว่าจะเป็นผู้สัญญาในอนาคต ในประเด็นนี้ องค์กรในต่างประเทศได้กำหนดแนวทางสำหรับข้าราชการในการวางตน เพื่อลดปัญหาความไม่โปร่งใสในด้านต่าง ๆ ประเด็นการวางตนอย่างโปร่งใส สำหรับบุคลากรในประเทศไทยยังไม่ค่อยให้ความสำคัญ และการรับของขวัญของกำนัล การเลี้ยงอาหารกลายเป็นการแสดงน้ำใจ โดยเฉพาะในต่าง ๆ จังหวัด จนทำให้สำนักงาน ป.ป.ช. ต้องกำหนดระเบียบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายข้าราชการประจำรับของขวัญของขวัญของกำนัลได้ไม่เกินมูลค่าที่ ป.ป.ช. กำหนด เจ้าหน้าที่ของรัฐ และนักการเมืองต้องแจ้งบัญชีทรัพย์สิน และมีการเปิดเผยต่อสาธารณะ เป็นต้น แต่ในต่างประเทศเท่าที่ได้ศึกษามาตรการ เพื่อรักษาระดับความโปร่งใส และเป็นทางออกในการปฏิบัติตนสำหรับดังตัวอย่าง ข้อเสนอแนะที่ถือปฏิบัติเป็นมาตรฐานในต่างประเทศในรอบ 7.1

กรอบที่ 7.1 ตัวอย่างแนวทางและข้อเสนอแนะเพื่อยืดหลักความโปร่งใสขององค์กรในต่างประเทศ

(1) ข้อกำหนดสำหรับข้าราชการของสถานทูตสหรัฐอเมริกาที่ประจำในต่างประเทศ ข้าราชการอเมริกันต้องแจ้งบัญชีทรัพย์สินอย่างละเอียดประจำปี เมื่อปฏิบัติงานในต่างประเทศ ต้องระมัดระวังกรณีผลประโยชน์ทับซ้อน เช่น ข้าราชการผู้หนึ่งอาจจะลงทุนซื้อหุ้นบริษัทหนึ่ง หากผู้บริหารของบริษัทต้องการขยายตลาดในประเทศที่ข้าราชการผู้นั้นประจำการ โดยหน้าที่ของสถานทูต ต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่ร้องขอให้ติดต่อประสานงาน สำหรับกรณีที่ข้าราชการมีหุ้นและอาจจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดความสุจริตโปร่งใสและไม่เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน เจ้าหน้าที่ผู้นั้น ต้องแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาว่าตนนั้นมีหุ้นในบริษัทที่ร้องขอ และอาจจะขอให้บุคลากรผู้อื่นปฏิบัติหน้าที่แทน

(2) ข้อเสนอแนะของ Ethic Committee สหรัฐอเมริกา กรณีข้าราชการไปร่วมงานเลี้ยง ข้าราชการอเมริกันได้รับเชิญจากเพื่อนร่วมรุ่นที่เป็นนักธุรกิจเจ้าของโรงแรมให้ไปร่วมงานเลี้ยงรุ่นที่โรงแรมของเพื่อนผู้นั้น โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นค่าที่พักและอาหาร กลุ่มองค์กรของนักธุรกิจผู้นี้ กำลังพัวพันกับรายการจัดซื้อจัดจ้างหลายรายการ ข้าราชการผู้นี้ควรปฏิบัติตนอย่างไร จึงได้ของคำปรึกษาจาก Ethic Committee ว่า สามารถเข้าร่วมกิจกรรมการสังสรรค์กับเพื่อนร่วมรุ่นได้ไหม คำตอบคือสามารถเข้าร่วมได้ตามปกติ เพียงแต่ต้องชำระค่าโรงแรม และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง พร้อมเก็บหลักฐานใบเสร็จรับเงินและเอกสารการจ่ายเงินไว้เป็นหลักฐาน เพื่อแสดงในกรณี ที่อาจจะมีการตรวจสอบหรือมีผู้ร้องเรียน

(3) ข้อเสนอแนะการรับของกำนัลสำหรับข้าราชการสิงคโปร์ เมื่อข้าราชการสิงคโปร์ได้รับของกำนัลที่ทั้งมวลไม่ว่าจะเป็นของที่มีมูลค่าไม่สูงหรือมีมูลค่าสูง หรืออาจจะดูว่าจะมีมูลค่าสูง ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่หรืออยู่ในตำแหน่ง จากองค์กรในต่างประเทศ หรือจากผู้หนึ่งผู้ใด จะต้องรายงานและส่งมอบให้เป็นสมบัติของหน่วยงานต้นสังกัด เพราะถือว่าการได้รับของขวัญนั้นเป็นสิ่งที่ได้รับในขณะที่ดำรงตำแหน่งในหน่วยงาน หากหน่วยงานพิจารณาว่าไม่มีมูลค่ามากก็คืนให้ผู้รับ หากมีมูลค่าสูง หน่วยงานก็จะเก็บรักษาไว้ในกรณีของที่ระลึก หรืออาจจะนำออกประมูลเมื่อมีจำนวนมากพอ สำหรับสิ่งของใด ที่ผู้รับอาจจะเห็นว่าเป็นของที่ผู้ให้ตั้งใจจะให้เก็บไว้และจัดว่ามีคุณค่าทางจิตใจ ก็ยังต้องรายงานแต่สามารถแสดงความประสงค์จะเก็บไว้เอง ในกรณีนี้หน่วยงาน จะกำหนดราคา ซึ่งผู้แสดงความประสงค์สามารถชำระเงินเพื่อเก็บของขวัญชิ้นนั้นไว้ได้

ที่มา: ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ข้าราชการในประเทศสหรัฐอเมริกาและสิงคโปร์ ระหว่าง พ.ศ. 2544 - 2547

2. การพัฒนากลไกและระบบการบริหารงาน การสร้างความโปร่งใส ต้องให้ความสำคัญในการพัฒนากลไกและระบบการบริหารดังนี้ (1) **ทบทวนกฎหมาย ระเบียบ และหากจำเป็นให้ดำเนินการกำหนดกฎระเบียบหรือมาตรการ** เพื่อส่งเสริมความโปร่งใส และการเปิดเผยข้อมูลของสำนักงานในส่วนที่สามารถเปิดเผย โดยเฉพาะระเบียบและข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การเบิกจ่ายงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการเงินการคลังควรให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก พร้อมวางระบบที่อำนวยความสะดวกสำหรับประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ของหน่วยงาน (2) **พัฒนาปรับปรุงระบบการบริหารการเงินการคลังให้โปร่งใส** วางระบบที่สามารถตรวจสอบได้ และมีระบบการเปิดเผยข้อมูล เช่น การประกาศผลการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี การรายงานผลการจัดซื้อจัดจ้าง (3) **ปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลให้เป็นระบบที่โปร่งใส** ในด้านการคัดเลือก สรรหา และการจ้างบุคลากร ระบบการให้คุณให้โทษ และการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง นอกจากการประกาศการสรรหาบุคลากรใหม่ ซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการอย่างเปิดเผย ควรจะมีระบบการเปิดเผยข้อมูลบุคลากรในส่วนที่เปิดเผยได้ เช่น ข้อมูลประวัติการศึกษา ผลงาน ตำแหน่ง ในส่วนของค่าจ้างเงินเดือนค่าตอบแทนและข้อมูลส่วนตัว ไม่ควรเปิดเผย นอกจากนี้หากมีปัญหาด้านการทุจริต และมีการตั้งกรรมการสอบทางวินัย เมื่อถึงที่สุดควรวางระบบที่สามารถเปิดเผยข้อมูลให้ได้รับทราบหากมีผู้ประสงค์จะได้รับข้อมูล (4) **พัฒนาระบบการให้บริการประชาชนที่โปร่งใส** โดยทบทวนขั้นตอนการดำเนินงาน การอนุมัติอนุญาต และการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ขององค์กร และพิจารณาลดขั้นตอน แนวทางการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้ขอรับบริการ และจัดทำข้อมูลประกอบการชี้แจงและเปิดเผย หรือทำคู่มือประชาชน หรือนำเสนอข้อมูลผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศ เพื่อที่ผู้รับบริการสามารถทราบถึงรายละเอียดขั้นตอนวิธีการ เอกสารหรือหลักฐานประกอบการขอรับบริการ และค่าธรรมเนียม ๆ อย่างชัดเจน ในกรณีที่ประชาชนอาจจะต้องการความรวดเร็วก็สามารถพัฒนาระบบบริการด่วน แต่อาจจะต้องเสียค่าบริการเพิ่มขึ้นและที่สำคัญต้องมีการกำหนดเป็นระเบียบและขั้นตอนที่ชัดเจนพร้อมประกาศให้รู้กันทั่วไป เช่น การของหนังสือเดินทางของกระทรวงต่างประเทศที่มี

สองวิธีคือแบบปกติผู้ขอหนังสือเดินทางจะได้รับตามเวลาที่กำหนด สำหรับผู้ที่อาจจะต้องการใช้อย่างเร่งด่วนก็จะต้องเสียค่าบริการเพิ่มและสามารถรับหนังสือเดินทางได้ภายในหนึ่งวัน เช่น หากประชาชนไปยื่นเรื่องตอนเช้าช่วงบ่าย ๆ ก็ไปรับหนังสือเดินทางได้ โดยที่ได้มีการประกาศให้ประชาชนได้รับทราบถึงการให้บริการทั้งสองแบบอย่างเปิดเผย การปรับการให้บริการด้านนี้ของกระทรวงต่างประเทศส่งผลให้ประชาชนได้รับความสะดวก มีประสิทธิภาพ ลดค่าใช้จ่ายของประชาชน โดยสามารถลดปัญหาการเรียกค่าบริการของนายหน้าอย่างในอดีตทำให้กระบวนการโปร่งใส หรือเทศบาลเมืองแม่เหิยะ จังหวัดเชียงใหม่ใช้เทคโนโลยีสามารถออกแบบอนุญาตสร้างบ้านอยู่อาศัยแก่ประชาชนภายใน 24 ชั่วโมง เป็นต้น

3. หลักการสร้างองค์กรโปร่งใส องค์กรโปร่งใสหมายถึงองค์กรที่มีการแสดงออกหรือขั้นตอนการทำงานที่แสดงออกถึงความโปร่งใส เป็นองค์กรที่บุคคลภายนอกยอมรับว่าเป็นองค์กรแห่งความโปร่งใส การพัฒนาองค์กรภายในเพื่อให้ประชาชนและบุคคลภายนอกยอมรับ มีแนวทางการปฏิบัติสำหรับองค์กรดังนี้ (1) เป็นองค์กรที่มีระบบการสื่อสารสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ และมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นประจำ การสื่อสารสาธารณะที่มีประสิทธิภาพคือการสื่อสารเนื้อหาสาระที่เป็นประโยชน์ตรงความต้องการของประชาชนและชุมชน ไม่ใช่การโฆษณาชวนเชื่อเพื่อการประชาสัมพันธ์ทั่วไป แต่เป็นการสื่อสารที่มีเป้าหมายและมีสาระที่เป็นประโยชน์ เช่น การชี้แจงแผนการพัฒนาชุมชนและผลการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี การให้ข้อมูลการให้บริการสาธารณะขององค์กร เป็นการสื่อสารข้อมูลที่มีคุณภาพคือข้อมูลที่นำเสนอเป็นข้อมูลที่แท้จริง ทันสมัย และสื่อสารในเวลาที่เหมาะสม เช่น การให้ข้อมูลเตือนภัยธรรมชาติต่าง ๆ การให้ข้อมูลการป้องกันโรคเป็นต้น และสามารถนำเสนอข้อมูลที่ตรงตามความต้องการของประชาชนในช่วงเวลาต่าง ๆ เช่น การสื่อสารให้ประชาชนได้เข้าใจการทำงานของ อปท. ในการรักษาความสะอาดและการกำหนดมาตรการที่เข้มงวดของตลาดในชุมชนในช่วงการระบาดของโรคโควิด 2019 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ประชาชนต้องการความมั่นใจว่ามีการดูแลที่ทำให้ประชาชนมีความปลอดภัย (2) เป็นองค์กรที่เปิดให้ประชาชนเข้ามามี

ส่วนร่วม (Public หรือ People Participation) โดยมีส่วนร่วมในการรับรู้ ข้อมูล การแสดงความคิดเห็น การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอนาคตของชุมชน และมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน โดยองค์กรมีการจัดระบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) โดยจะมีรายละเอียดในบทต่อไป และ (3) เป็นองค์กรที่มีภาพลักษณ์ของผู้นำผู้บริหารที่มีพฤติกรรมและผลงานที่แสดงถึงความโปร่งใสอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

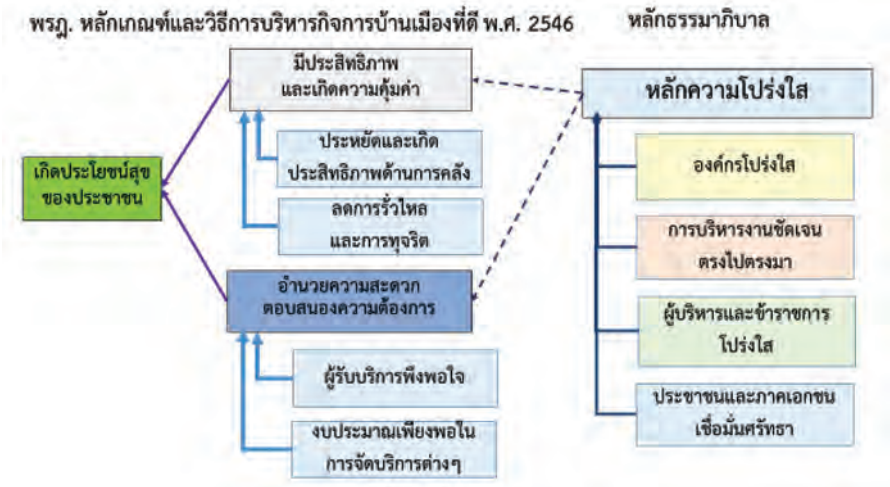
7.3 ประโยชน์จากการพัฒนาหลักความโปร่งใส

ความโปร่งใสเป็นกลไกที่จะช่วยทลายปัญหาการทุจริตประพหุมิติชอบได้ระดับหนึ่ง ซึ่งเป็นตัวแปรหนึ่งที่ยังคงความโปร่งใสสากลใช้วัดระดับการทุจริตของประเทศไทย และประเทศไทยก็ยังไม่สามารถก้าวข้ามระดับคะแนนแห่งความอับศและปัญหาการทุจริตในประเทศลงได้ แม้เวลาจะผ่านไปกว่าสองทศวรรษ ทศนคติของคนที่ดีต่อราชการก็ยังคงมองว่าเป็นแหล่งการทุจริตจากปัญหาการทุจริตของนักรการเมืองท้องถิ่นในอดีต และยังคงซ้ำเติมค้ำถ่วงเสมอ ๆ ว่าการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการกระจายการทุจริตให้แผ่ขยายเพิ่มมากขึ้น และยังมีข้อมูลที่ยืนยันด้วยจำนวนคดีที่มีมากมายมหาศาลจาก ป.ช. ดังที่กล่าวมาแล้ว ดังนั้น การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่องค์กรแห่งความโปร่งใส จึงเป็นบันไดขั้นแรกที่จะก้าวสู่องค์กรที่ปลอดการทุจริตคอร์รัปชัน เปิดโอกาสใน อปท. ได้ก้าวขึ้นเป็นองค์กรที่มีศักดิ์ศรี ได้รับการยอมรับว่าเป็นองค์กรที่สุจริต โปร่งใส ปลอดการทุจริต โดยต้องเริ่มจากการยอมรับจากประชาชนในชุมชน ที่เชื่อมั่นศรัทธาในการทำงานของผู้นำผู้บริหารในท้องถิ่น เห็นถึงความตั้งใจ ความโปร่งใสในกระบวนการทำงานที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และได้รับประโยชน์จากการพัฒนา การยอมรับจากกลไกกำกับติดตามตรวจสอบทั้งหลายที่ยอมรับการทำงานตามระเบียบ กฎหมาย และความชัดเจนในการปฏิบัติราชการ อปท. สามารถพัฒนาและผ่านเกณฑ์ตัวชี้วัดต่าง ๆ ที่กำหนดโดยองค์กรติดตามตรวจสอบ เช่น ตัวชี้วัดด้านความโปร่งใสของ และกระทรวงมหาดไทย อปท. ได้รับรางวัลด้านความโปร่งใสจากหน่วยงานต่าง ๆ ภาคธุรกิจเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการให้บริการกับ อปท. หรือร่วมงานกับ อปท. สามารถดำเนินงาน

อย่างตรงไปตรงมา ลดค่าใช้จ่ายที่อาจต้องสูญเสียจากการจ่ายสินบน และตระหนักถึงการดำเนินงานเชิงคุณภาพเพื่อรักษาลูกค้าขั้นต้นไว้ และการยอมรับสังคมจากโดยรวมจะส่งผลดีต่อภาพลักษณ์ของ อปท. โดยรวมที่จะสามารถลบล้างอคติที่เป็นตราบาปอยู่ได้

การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติราชการ การพัฒนากลไก สร้างวัฒนธรรมความโปร่งใสในองค์กรและการพัฒนาบุคลากรตามหลักความโปร่งใสอย่างจริงจัง เป็นผลที่จะส่งถึงความสำเร็จในการประเมินตามระบบ ITA โดยเฉพาะการประเมินจากมุมมองของบุคคลภายนอก (External Integrity and Transparency Assessment, EIT) ที่ระบุถึงการปรับปรุงระบบ การเปิดเผยข้อมูล การเรียกรับสินบน และคุณภาพของบริการ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีอีก 2 ตัวชี้วัดที่พิจารณาจากการวัดการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (Open Data Integrity and Transparency Assessment, OIT) ซึ่งสอบทานและพิจารณาจากระบบการเปิดเผยข้อมูล คุณภาพของข้อมูลและการเพิ่มช่องทางให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากระบบข้อมูลต่าง ๆ ของ อปท. ที่ผ่านมาผลการประเมินสองส่วนนี้ อปท. หลายแห่งยังทำได้ไม่ดีนัก และเป็นส่วนที่ดึงให้คะแนนผลการประเมินของ อปท. หลายแห่งไม่ผ่านเกณฑ์ ดังนั้น การพัฒนาระบบและบุคลากรตามหลักความโปร่งใสอย่างครบถ้วนสามารถส่งเสริมให้ผลการประเมินดีขึ้นในอนาคต

แผนภูมิที่ 7.1 หลักความโปร่งใสสร้างความเชื่อมั่นศรัทธา



นอกจากนี้ตามแผนภูมิที่ 7.1 การที่ อปท. สามารถดำเนินการตามหลักความโปร่งใสได้ประโยชน์ในเชิงการบริหาร โดยเฉพาะประเด็นการเพิ่มประสิทธิภาพและความคุ้มค่า หาก อปท. สามารถใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยโดยไม่มีภาระหนี้จากการทุจริต อปท. ก็จะมีงบประมาณเพียงพอในการให้บริการ การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ผลงานการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ การจัดบริการสาธารณะก็จะเป็นผลงานที่มีผลผลิตที่มีคุณภาพได้มาตรฐานตอบสนองความต้องการของประชาชน ส่งผลให้ประชาชนมีความพึงพอใจในการให้บริการ ลดปัญหาการทุจริต และมีความเชื่อมั่นศรัทธา ซึ่งนำไปสู่ประโยชน์สุขของประชาชน

โดยสรุป ความสำเร็จในการพัฒนาหลักความโปร่งใสในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นส่วนหนึ่งของพลังในการขับเคลื่อนชัยชนะของผู้นำผู้บริหารในการเลือกตั้ง สำหรับข้าราชการท้องถิ่นจะเป็นผลงานที่แสดงถึงการเป็นข้าราชการมืออาชีพที่มีเกียรติมีศักดิ์ศรี และประสบความสำเร็จในชีวิตการรับ

ราชการ สุดท้ายที่สำคัญ ความโปร่งใสในการบริหารราชการท้องถิ่นจะมีส่วนช่วย เป็นภูมิคุ้มกัน ไม่ให้ต้องใช้เวลาหลังเกษียณไปต่อสู้คดีการทุจริต เมื่อถึงเวลานั้น ท่านทั้งหลายจะต่อสู้อย่างโดดเดี่ยว เสียเวลา และค่าใช้จ่ายมากมายโดยไม่จำเป็น

บทที่

8

**หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน
(People Participation)**



การกระจายอำนาจการเมืองการปกครองและการบริหารราชการสู่ท้องถิ่นมีเป้าหมายหลักในเชิงการเมือง คือ การคืนอำนาจในการปกครองให้ประชาชนผ่านผู้แทนประชาชนในแต่ละพื้นที่ โดยที่ประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินใจผ่านกระบวนการเลือกตั้งว่าจะให้ผู้ใดเป็นผู้เข้ามาเป็นผู้บริหารตามครรลองของประชาธิปไตย ดังนั้น การกระจายอำนาจการปกครองและการบริหารราชการสู่ท้องถิ่นในมิติทางการเมืองจึงเป็นกลไกที่ส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่เปิดโอกาสและมอบสิทธิแก่ประชาชนในแต่ละพื้นที่เป็นผู้ใช้อำนาจทางการเมืองในการเลือกผู้แทน และคณะผู้แทน เช่น การไปใช้สิทธิในการลงคะแนนเลือกนายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาล นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น ที่ผ่านมามีประชาชนจะมอบความไว้วางใจให้บุคคลดังกล่าวเข้าทำหน้าที่ในการบริหารราชการ กำหนดกติกาหรือข้อบังคับงบประมาณ เพื่อให้การให้บริการสาธารณะ การยกระดับคุณภาพชีวิต และพัฒนาในด้านต่าง ๆ ในพื้นที่ โดยคาดหวังว่าบุคคลและคณะบุคคลจะตัดสินใจทำสิ่งที่นำมาซึ่งประโยชน์สุขของประชาชน เมื่อสังคมมีขนาดใหญ่ขึ้น การเมืองการปกครองในลักษณะนี้เป็นประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน (Representative Democracy) ที่เข้ามาทดแทนระบอบประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) ที่ริเริ่มใช้กันมาในสมัยกรีกโบราณ ประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนยังใช้อยู่ในปัจจุบัน และก็เป็นระบบเดียวกับระบบที่ยังใช้อยู่ในประเทศไทยและในระดับท้องถิ่น แต่เมื่อกาลเวลาและสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

เปลี่ยนไป ประชาชนในหลายประเทศมีพัฒนาการ มีความรู้ และสามารถเข้าถึง ข้อมูลข่าวสารได้มากขึ้น และเริ่มเห็นถึงปัญหาต่าง ๆ ในการบริหารราชการของ ผู้แทน เช่น การรับรู้ถึงความจริงที่ว่าสังคมถูกเอารัดเอาเปรียบจากกลุ่มนักการเมือง ที่มุ่งผลประโยชน์ของพรรคพวก การทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวง การตัดสินใจ ผิดพลาดของผู้บริหารซึ่งนำไปสู่ความเสียหายและสูญเสีย ความเหลื่อมล้ำ ในการพัฒนา รวมถึงการได้รับบริการสาธารณะที่ไร้คุณภาพ ส่งผลให้เกิดแนวความคิด ที่เกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยในยุคใหม่ ให้เป็น ประชาธิปไตยแบบเปิดกว้างมากขึ้น ประชาชนเริ่มสนใจที่จะเข้ามามีส่วนรับรู้ มีส่วนร่วมตัดสินใจในนโยบายหรือกิจการสาธารณะที่มีผลต่อชีวิต และเรียกร้องให้ รัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะมากขึ้น ดังนั้น การปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงถูกเสริมให้เป็นระบบที่เปิดกว้างและปรับเข้าสู่ รูปแบบของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) คือนักการเมืองหรือผู้แทนประชาชนที่ใกล้ชิด เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมคิด ตัดสินใจ และร่วมเป็นหุ้นส่วนในการพัฒนา มีการทำงานเป็นเครือข่าย (Network Governance) นักการเมืองกลุ่มนี้มักได้รับการยอมรับและเป็นที่ยอมรับชมชอบจาก ประชาชน มีผลงานที่ตอบสนองหรือตรงความต้องการของประชาชน และมักจะ ประสบความสำเร็จในการเลือกตั้ง ผู้นำผู้บริหารในระดับท้องถิ่นที่เปิดโอกาส ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมก็จัดว่าเป็นผู้นำนักประชาธิปไตยที่วางรากฐาน การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมให้กับประชาชนในพื้นที่

กรอบที่ 8.1 ตัวอย่างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีของสหรัฐอเมริกา

โครงการแห่งหนึ่งของกองการทหารช่าง (The Corps) ในสหรัฐอเมริกา เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 70 ณ เมืองซานฟรานซิสโก รัฐแคลิฟอร์เนีย โครงการนี้เป็นโครงการใหม่ The Corps ได้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยการเข้ามาพัฒนาโครงการควบคุมน้ำท่วมในชุมชนรายใต้ตำบลเมืองซานฟรานซิสโก ชุมชนดังกล่าว ตั้งอยู่ในบริเวณที่ลุ่มระหว่างลำธารสองแห่ง และต้องประสบกับปัญหาน้ำท่วมซ้ำบ่อยครั้ง การควบคุมความเสียหายจากการเกิดน้ำท่วมประจำนั้นนับว่า มีความจำเป็นต่อการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของชุมชนเป็นอย่างมาก

เนื่องจากโครงการนี้เป็นโครงการใหม่ เจ้าหน้าที่ภาคสนามค่อนข้างจะถูกบังคับให้ต้องยอมรับกระบวนการการตัดสินใจแบบเปิดกว้างมาก The Corps เข้ามาในช่วงเวลาเดียวกันกับที่รัฐบาลกลางได้เข้ามาสนับสนุนการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของชุมชนโดยอาศัยกระบวนการที่เปิดกว้างเช่นกัน การปฏิรูปของ The Corps จึงไปกันได้กับแผนงานรวมของรัฐ และได้มีการดำเนินการพยายามในสองลักษณะควบคู่กันไป

เพื่อออกแบบโครงการควบคุมน้ำท่วม The Corps ได้เปิดโอกาสให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนมากกว่าที่จะทำแผนงานงานเองแล้วเอาไปเสนอชุมชนเลย เจ้าหน้าที่ภาคสนามของ The Corps ได้เข้าพบกับกลุ่มคนต่าง ๆ ในชุมชน เช่น อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม กลุ่มผู้มีรายได้น้อย และนักกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับรัฐ มีการจัดระบบการประชุม โดยมีการเสนอทางเลือกของการควบคุมน้ำท่วมในรูปแบบต่าง ๆ จากนั้นจึงให้ทุกฝ่ายเลือกเอาทางเลือกใดทางหนึ่ง The Corps นั้นมีบทบาทอย่างสูงในการเสนอทางเลือกต่าง ๆ ให้ชุมชน และก็ให้ประชาชนเข้ามาร่วมตั้งแต่ต้น ชุมชนจึงมีเวลาที่จะเสนอทางเลือกใหม่ได้

โดยอาศัยการประชุมแบบไม่เป็นทางการ The Corps ได้พัฒนาแผนการที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนต่าง ๆ เมื่อมีการประกาศสร้างโครงการอย่างเป็นทางการ ข้อขัดแย้งต่าง ๆ ก็ได้รับการแก้ไขลุล่วงไปหมดแล้ว แผนการที่จะ “นำเสนอบางสิ่งแก่ทุกคน” ก็ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางจากชุมชน และยังได้รับการอนุมัติจากสำนักงานใหญ่ของ The Corps ในปี 1976 และจากรัฐบาล ตลอดจนได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากสภาองเกรสด้วย ไม่เพียงแต่ The Corps จะสามารถพัฒนาแผนงานที่เป็นที่ยอมรับและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติเท่านั้น ยังได้รับการสนับสนุนจากชุมชน ได้รับความไว้วางใจและความเคารพจากชุมชน แม้ว่าจะดูน่าเคลือบแคลงในระยะแรกก็ตาม

ที่มา: Beierle C. Thamas, 2544, “การมีส่วนร่วมของประชาชนและการแก้ปัญหาความขัดแย้งในโครงการด้านสาธารณูปโภคขนาดใหญ่” ใน สุธาวัลย์ เสถียรไทย (บรรณาธิการ), *ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม*, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สาธิต, หน้า 283-284.

นอกจากการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมทางการเมืองผ่านกระบวนการเลือกตั้งแล้ว หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนได้รับการยืนยันถึงความสำคัญในเชิงการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ของชุมชน เมื่อผลการศึกษาของนักวิจัยจากธนาคารโลกพบว่าประเทศที่มีการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล และประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาวิกฤต และสามารถพัฒนาเศรษฐกิจในระดับที่ดีกว่า มีคุณลักษณะของการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนอย่างสม่ำเสมอ และเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมตัดสินใจ เป็นภาครัฐใกล้ชิดกับประชาชน หลักการนี้มีการใช้ในหลายประเทศ แม้แต่บางประเทศที่อาจจำกัดเสรีภาพในบางด้านของประชาชน เช่น ในประเทศสิงคโปร์ ที่จัดว่ามีลักษณะเด่นในการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน และเป็นองค์ประกอบหนึ่งของความสำเร็จในการพัฒนาชุมชนเมือง เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์สภาพแวดล้อม การรักษาความสะอาด การร่วมกำจัดแหล่งเพาะยุงลายเพื่อการป้องกันโรคไข้เลือดออก เป็นต้น ในสหรัฐอเมริกาเป็นอีกประเทศที่นำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้ในการดำเนินการหลายด้าน อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในระดับรัฐบาลท้องถิ่นที่เปิดให้ประชาชนเข้าร่วมในการเสนอความคิดเห็นในการพัฒนาพื้นที่ การระดมความคิดเห็นและความร่วมมือในการฟื้นฟูและอนุรักษ์เขตเมืองเก่าหลายเมือง เช่น ที่เมืองบัลติมอร์ รัฐแมริแลนด์ ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการออกแบบเพื่อพัฒนาเขตเสื่อมโทรมในเมือง เป็นต้น และการมีส่วนร่วมในการดูแลและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ บุคลากรภาครัฐได้รับการส่งเสริมให้ความรู้ ได้รับการฝึกอบรมด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น ดังตัวอย่างในกรอบที่ 8.1 ข้างต้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นหลักการสำคัญอีกหลักการหนึ่งของมาตรฐานธรรมาภิบาล สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกุญแจสำคัญสู่ความสำเร็จในการบริหารงานระดับท้องถิ่นที่ยังต้องใกล้ชิดประชาชน ที่ผ่านมามีหลักฐานว่าผู้นำผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมากประสบความสำเร็จ และมีผลงานเป็นที่ประจักษ์

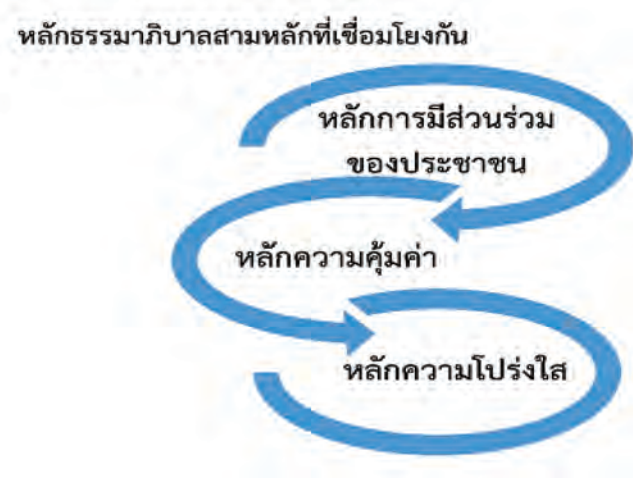
จนได้รับรางวัลจากสถาบันพระปกเกล้าด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ที่สำคัญกว่ารางวัลที่ได้รับคือรางวัลจากความสำเร็จที่ อปท. หลายแห่งสามารถพัฒนาพื้นที่ได้ตรงตามเป้าหมาย ตอบสนองความต้องการของประชาชน และสามารถก้าวข้ามความขัดแย้งด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ เช่น ผลงานของเทศบาลเมืองยะลา โดยนายกเทศมนตรี²⁵ หรือ แก้ไขปัญหาที่ยุ่ยากและซับซ้อนที่ต้องการความร่วมมือ เช่น ปัญหาในการดูแลสุขภาพของประชาชน เช่น ผลงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว จังหวัด เชียงใหม่ที่มีอาสาสมัครด้านสุขภาพจากการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น

8.1 กอตรหัสหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ภายใต้กรอบธรรมาภิบาล

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบการบริหารราชการที่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือมีการบริหารราชการตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถบรรลุผลสำเร็จในการดำเนินงานได้ดังที่กล่าวมาข้างต้น หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นกลไกสำคัญที่เชื่อมโยงสู่ผลการพัฒนาการบริหารราชการตามหลักธรรมาภิบาลอย่างน้อยอีก 2 หลัก ดังนี้ การบริหารงานตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใส ลดปัญหาการทุจริตในการบริหารราชการ นำไปสู่การดำเนินงานหรือโครงการมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ประหยัด และตรงตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งนำไปสู่การบรรลุผลแห่งหลักความคุ้มค่า ดังแสดงในแผนภูมิที่ 8.1

²⁵ อรพินท์ สฟโชคชัย (2561). *ชนะเลิศปทิต.* หน้า 122-126.

แผนภูมิที่ 8.1 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเสริมสร้างหลักความคุ้มค่าและหลักความโปร่งใส



จากแผนภูมิที่ 8.1 ข้างต้นจะเห็นได้ว่าหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักการสำคัญอีกหลักการหนึ่งในการบริหารราชการตามมาตรฐานธรรมาภิบาลและเป็นหลักการที่มีบทบาทสำคัญของความสำเร็จในการปฏิบัติการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงานในประเทศไทย หน่วยงาน และ อปท. หลายแห่งได้นำหลักการที่เปิดให้ประชาชน และ เครือข่ายชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมไปใช้ในการปฏิบัติการกิจของหน่วยงาน ตัวอย่างเช่น กรมชลประทานใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและการทำงานร่วมกับเครือข่ายลุ่มน้ำในหลายพื้นที่ กรมชลประทานและข้าราชการของกรมฯ ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักการสำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างต่อเนื่อง จนสามารถประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการการใช้น้ำ โดยได้รับความร่วมมือจากประชาชนในการจัดระเบียบการใช้น้ำร่วมกับประชาชนในพื้นที่มีความรู้สึกเป็นเจ้าของคลอง และ ประตุระบายน้ำที่กรมฯ ได้ลงทุนสร้าง รวมถึงการช่วยดูแลรักษาคลองส่งน้ำและประตุระบายน้ำลดปัญหาความขัดแย้งในการใช้น้ำและประชาชนในพื้นที่สามารถอยู่ร่วมกัน

อย่างสันติ นอกจากนี้ อปท. อีกหลายแห่งพบว่าหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักการและวิธีการที่เป็นประโยชน์ในจัดการกับปัญหาในพื้นที่ การจัดบริการสาธารณะ และช่วยลดปัญหาความขัดแย้งได้ดี ส่งผลให้ภารกิจของท้องถิ่นหลายประการเป็นประสบความสำเร็จ สามารถแก้ไขปัญหาได้ดีกว่าเมื่อได้รับความร่วมมือจากประชาชน เช่น ภารกิจการจัดเก็บและกำจัดขยะ ที่ผ่านมาเมื่อชุมชนมีการขยายตัว ที่ส่งผลให้มีปริมาณขยะเพิ่มขึ้น วิธีการที่ อปท. ทุกแห่งคุ้นเคยและต้องใช้ คือการเพิ่มศักยภาพหรือใช้แรงงานเข้าสู่ กล่าวคือเมื่อขยะเพิ่มก็เพิ่มกำลังการจัดเก็บ และขยายหรือเพิ่มความพยายามในการกำจัดขยะ บางครั้งก็สามารถบรรเทาปัญหาบางส่วนได้ส่วนหนึ่ง แต่ไม่ซ้ำก็กลับเข้าสู่ปัญหาเดิมคือปริมาณขยะยังเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตามการขยายตัวของพื้นที่ จากบทเรียนในอดีต อปท. หลายแห่งเริ่มตระหนักแล้วว่าไม่สามารถเอาชนะปริมาณขยะที่เพิ่มมากขึ้นได้อย่างยั่งยืน เพราะเป็นงานที่ต้องลงทุนและใช้ทรัพยากรเพิ่มมากขึ้นทุกปี อปท. หลายแห่งเริ่มหันเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการลดปริมาณขยะ โดยการคัดแยกขยะ การกำจัดขยะบางประเภทเองในชุมชน เช่น การนำขยะไปทำปุ๋ย การทำน้ำหมัก และจัดการกับขยะที่สามารถจำหน่ายหรือนำกลับมาใช้ประโยชน์ เช่น การรวบรวมและขายขยะพลาสติกที่สามารถนำไปรีไซเคิลได้ เป็นต้น ในพื้นที่ที่ประสบความสำเร็จในการนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ผลที่น่าสนใจคือสามารถปริมาณขยะที่ต้องจัดเก็บและทำลายลงได้ในระดับที่น่าพึงพอใจ ซึ่งเกิดจากความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนมีกระบวนการลดและจัดการกับขยะในครัวเรือน ซึ่งนำไปสู่การประหยัดงบประมาณของ อปท. และการที่ชุมชนช่วยรวบรวมขยะบางประเภทที่สามารถขาย เช่น กระดาษ ขวดพลาสติก เป็นต้น กลุ่มหรือองค์กรในชุมชนมีรายได้ที่มาจากจำหน่ายขยะ มีการจัดการรายได้ที่โปร่งใส และนำรายได้จากการขายขยะไปใช้ในกิจกรรมสาธารณะประโยชน์ของชุมชน²⁶

²⁶ ดูตัวอย่างของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ใน เกวลี เพชรศรีชาติ (2563) ใน อรทัย ก๊กผล (บรรณาธิการ) *บันทึกเรื่องเด่นรางวัลพระปกเกล้า: สมรรถนะองค์กรกับการสร้างสรรค์นวัตกรรมท้องถิ่น*. วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, สถาบันพระปกเกล้า.

ผู้นำผู้บริหารและข้าราชการหลายหน่วยงานเข้าใจว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนดูเป็นหลักการที่ดีและไม่น่าจะยุ่งยากในการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งก็เป็นความจริงที่ว่าเป็นหลักการง่าย ๆ แต่ในการดำเนินการให้ได้ผลอย่างจริงจังและยั่งยืน เป็นงานที่ละเอียดอ่อน และมีเทคนิควิธีการที่มีขั้นตอน กระบวนการดำเนินงานที่ต้องทำอย่างเหมาะสม ฤดูกาล และที่สำคัญผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องต้องมีความรู้ความเข้าใจหลักการ เป้าหมายวัตถุประสงค์ของการนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และสามารถประยุกต์ใช้เทคนิคต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม

ก่อนที่จะถอดรหัสความหมายหลักการและกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีนิยามศัพท์สำคัญ 2 คำได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) และ การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) ที่ควรทำความเข้าใจถึงความหมาย เพราะหลักการทั้งสองส่วนมีความหมายที่แตกต่างกัน แต่เป็นหลักการที่จำเป็นต้องอยู่คู่กันจึงจะส่งผลให้การปฏิบัติตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนประสบความสำเร็จ สมบูรณ์ ความหมายของทั้งสองคำมีดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ในมิติของการบริหารราชการตามแผนภูมิที่ 8.2 ข้างต้น หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชน เครือข่ายนอกภาครัฐ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้เข้าร่วมในกิจการที่เป็นภาระหน้าที่ของรัฐ การจัดบริการสาธารณะ ร่วมโครงการพัฒนา ร่วมพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ หรือการร่วมแก้ไขปัญหาสาธารณะ โดยมีกระบวนการที่เข้าร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

แผนภูมิที่ 8.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในมิติการบริหารราชการ

การมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน



- (1) **การรับรู้** เข้าถึงข้อมูลที่จำเป็น และสามารถทำความเข้าใจประเด็นสาธารณะ โดยหน่วยงานภาครัฐเป็นผู้ให้ข้อมูลที่ถูกต้อง ทันสมัย เหมาะสม และชี้แจงข้อสงสัยต่าง ๆ
- (2) เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถ**แสดงความคิดเห็น** **ทักษะ** ให้ข้อมูลข้อกังวลที่จะมีผลจากการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐ ที่จะมีหรือคาดว่าจะผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต และสภาพแวดล้อม โดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐรับฟัง และสื่อสารสร้างความเข้าใจอย่างสร้างสรรค์ เพื่อนำไปสู่การร่วมวางแผนหาแนวทางในการดำเนินงาน
- (3) เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียหรือประชาชน**ร่วมเลือกแนวทางหรือหาทางออก**ในการแก้ไขปัญหาและร่วมตัดสินใจในทางเลือกที่เหมาะสม
- (4) ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เครือข่าย ภาคธุรกิจเอกชน และประชาชนที่สนใจสามารถ**มีส่วนร่วมในการดำเนินงาน**ร่วมกับภาครัฐ หรือร่วมสนับสนุนการดำเนินงานของภาครัฐ

- (5) เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้ร่วมในการติดตามตรวจสอบการดำเนินงาน และ/หรือมีส่วนในการรับรู้ถึงการรายงานผลการปฏิบัติงาน ซึ่งกลับเข้าสู่ระบบการให้ข้อมูลในส่วนแรก
- (6) หากการดำเนินกระบวนมีส่วนร่วมประสบความสำเร็จต่อเนื่อง ประชาชนจะมีความรู้สึก และมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของโครงการหรือกิจกรรมสาธารณะ ซึ่งนำไปสู่ความยั่งยืน ความต่อเนื่องในการดำเนินกิจกรรมเหล่านั้น และประชาชนจะยินดีเข้าเป็นส่วนหนึ่งของโครงการหรือกิจกรรมของภาครัฐ

โดยสรุป การมีส่วนร่วมของประชาชนหมายถึงการที่ประชาชนมีโอกาส มีเวที หรือช่องทาง ในการร่วมในกิจกรรมสาธารณะของ อปท. โดยประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร มีโอกาสและช่องทางในการสื่อสาร ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมดำเนินการร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ

2. การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance)

หมายถึง การพัฒนากลไกหรือการจัดระบบการบริหารราชการของหน่วยงานภาครัฐ ที่ให้ความสำคัญหรือเน้นกระบวนการและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินโครงการ หรือการจัดบริการสาธารณะ โดยที่หน่วยงานภาครัฐที่จัดว่ามีการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมต้อง

- (1) มีผู้นำผู้บริหารที่สนับสนุนและมีบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน
- (2) มีการกำหนดนโยบายและกฎระเบียบที่เอื้ออำนวยต่อการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม
- (3) มีการจัดโครงสร้างหรือระบบที่รองรับกิจกรรมที่เกี่ยวกับการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เช่น การจัดหน่วยงานที่ดูแลกระบวนการมีส่วนร่วม และ

- (4) มีการจัดระบบการบริหาร ขั้นตอนหรือกระบวนการทำงานที่ระบุดังกล่าว การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมที่เหมาะสม เช่น การกำหนดวิธีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อเสนอแนะ การตัดสินใจทางการบริหาร และการดำเนินกิจการของรัฐทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อที่หน่วยงานจะสามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน

นอกจากนี้ ในแผนภูมิที่ 8.3 แสดงถึงลักษณะสำคัญขององค์กรที่มีการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม คือ ต้องเป็นองค์กรที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างสม่ำเสมอ มีการประยุกต์ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือกระบวนการทำงานร่วมกับประชาชนตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แสดงในแผนภูมิที่ 8.2 อย่างครบถ้วน เหมาะสม และต่อเนื่อง มีระบบการรับฟังความคิดเห็นและข้อร้องเรียนของประชาชนที่เป็นการสื่อสารสองทาง โดยต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เป็นระบบที่มีผู้ดูแลดำเนินการ และมีการสื่อสารกลับถึงประชาชนอย่างรวดเร็ว และคุณลักษณะสุดท้ายคือเป็นองค์กรที่ดำเนินงานตามหลักความโปร่งใสที่อธิบายในบทที่ 7 ข้างต้น โดยให้ความสำคัญในการเปิดเผยโปร่งใส โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลความรู้ ข้อมูลข้อเสนอแนะ ผลการตัดสินใจ และ ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกระบวนการมีส่วนร่วม เป็นต้น

แผนภูมิที่ 8.3 องค์ประกอบของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม



โดยสรุป หน่วยงานภาครัฐที่มีการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมต้องมีคุณลักษณะและองค์ประกอบพื้นฐานของระบบราชการที่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดังต่อไปนี้

- ๑ เป็นองค์การที่เปิดให้ประชาชนสามารถเข้าถึง (Accessibility) ได้ โดยช่องทางการสื่อสารต่าง ๆ เช่น ตู้ไปรษณีย์ เว็บไซต์ สายด่วน ระบบสื่อสารผ่านระบบเครือข่ายสังคมต่าง ๆ หรือ มีฝ่ายประชาสัมพันธ์ที่รับผิดชอบในการสื่อสารสาธารณะ
- ๒ เป็นองค์การที่มีช่องทางการติดต่อสื่อสารสองทาง (Two ways communication) กับประชาชนสามารถเข้าถึงได้ตลอดเวลา และเป็นช่องทางการสื่อสารที่หลากหลายที่พยายามเปิดให้กับประชาชนทุกคนทุกกลุ่มเป้าหมาย
- ๓ เป็นองค์การที่มีระบบการติดต่อสื่อสารทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการระหว่างบุคลากรในองค์การกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการหรือโครงการที่กำลังทำอยู่

- ๑ มีการนำข้อคิดเห็นที่ได้รับจากประชาชนมาพิจารณาประกอบการตัดสินใจ พร้อมมีคำอธิบายผลการตัดสินใจ การดำเนินการ รวมถึงการอธิบายเหตุผลการไม่สามารถปฏิบัติตามข้อคิดเห็นหรือคำแนะนำของประชาชนบางส่วน
- ๑ จัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในลักษณะทันทั่วทั้งถูกต้อง จริใจและโปร่งใส เพื่อสร้างความเชื่อถือ และไว้วางใจกับหน่วยงาน
- ๑ การกำหนดนโยบายและหลักในการปฏิบัติงานขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับประชาชนจะนำความคิดเห็นที่ได้จากประชาชนมาประกอบการตัดสินใจขององค์กร

การดำเนินการตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ประสบความสำเร็จในขั้นตอนแรก อปท. ต้องเริ่มจากการจัดระบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นการเตรียมความพร้อมและพัฒนาระบบ องค์กร และบุคลากร ที่จะเปิดรับการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างเหมาะสม เป็นการพัฒนาจากภายใน อปท. (Inside-out Approach) เพื่อนำทางไปสู่การเปิดระบบราชการ (Open Governance) คือการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (Outside-in Approach) การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมและการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความหมายที่แตกต่างกัน แต่เป็นกระบวนการที่ต้องอยู่คู่กันเปรียบเสมือนเหรียญสองด้านที่อยู่คู่กันเพื่อการพัฒนาหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ในแผนภูมิที่ 8.4 แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของหลักการทั้งสองส่วนที่ต้องจัดการส่วนการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (ส่วนที่ 1) จึงพร้อมที่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล และการที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมนำไปสู่การพัฒนาและยกระดับคุณภาพการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (ส่วนที่ 2) ส่งผลให้องค์กรสามารถประกาศได้ว่าเป็นองค์กรที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

แผนภูมิที่ 8.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนและการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

เหรียญสองด้านของการหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน
ที่มีความหมายที่ไม่เหมือนกัน



8.2 วัตถุประสงค์และแนวทางการพัฒนาหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักการที่มีความสำคัญสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในด้านการเมืองเพราะเป็นการวางรากฐานประชาธิปไตยในสังคมไทยตามเป้าหมายของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นคือการคืนอำนาจการตัดสินใจให้ประชาชนในระดับพื้นที่ ซึ่งทำให้หลักการมีส่วนร่วมไปปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับ ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 ที่ใช้ในปัจจุบัน เช่น ในมาตรา 58 แห่งรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2560 กำหนดให้รัฐต้องให้ข้อมูล จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ประชาชนและชุมชน เพื่อนำมาพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการอันจะมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือ

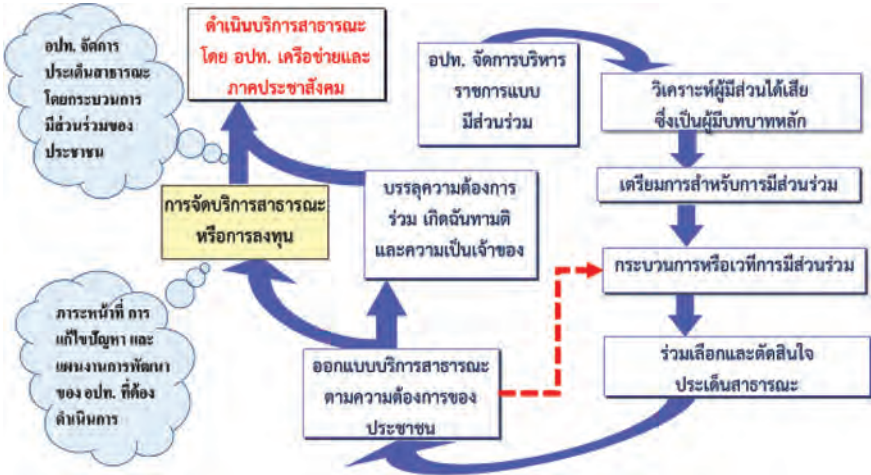
ส่วนได้ส่วนเสียสำคัญอื่นใด เป็นต้น²⁷ นอกจากนี้ ยังมีข้อกำหนดในกฎหมายอีกหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ส่งผลให้การพัฒนาหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นทั้งหน้าที่และวัตถุประสงค์ที่ อปท. ต้องดำเนินงานตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนี้ วัตถุประสงค์สำคัญของการพัฒนาหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับการบริหารราชการของ อปท. ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ในเชิงการบริหารดังนี้ (1) เพื่อพัฒนาระบบการบริหารราชการสู่การเป็นระบบราชการที่เป็นระบบเปิด (Open Governance) ซึ่งเป็นระบบการบริหารราชการในยุคใหม่ที่สอดคล้องกับแนวคิดของประชาชน ที่เพิ่มความสนใจการบริหารราชการและการกำหนดนโยบายสาธารณะมากขึ้น (2) เพื่อพัฒนากระบวนการให้บริการสาธารณะ และการกำหนดโครงการพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ (3) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผลที่ตอบสนองต้องการของประชาชนและเป้าหมายการพัฒนา ช่วยลดค่าใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งหรือความสูญเปล่า และเพิ่มศักยภาพในการดำเนินภารกิจ โดยเฉพาะภารกิจที่จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชน (4) เพื่อให้การตัดสินใจในการดำเนินงานใด ๆ ของ อปท. มีคุณภาพ ละเอียดรอบคอบ และสามารถกำหนดแนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสม (5) เพื่อลดหรือบรรเทาความขัดแย้งที่อาจจะจากการดำเนินงานของ อปท. และ (6) เพื่อสร้างความเข้าใจ ความใกล้ชิด และความเชื่อมั่นศรัทธาระหว่าง อปท. และประชาชนในพื้นที่

²⁷ ดูรายละเอียดการวิเคราะห์ประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่กำหนดอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ใน พัชรี สโรรส “หลักการมีส่วนร่วม” ปรากฏใน ถวิลวดี บุรีกุล (บรรณาธิการ) *หลักธรรมาภิบาล: จากแนวคิดสู่การปฏิบัติในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 153-159 หรือดูรายละเอียดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 *ราชกิจจานุเบกษา*. <http://www.ratchakitcha.soc.go.th>

ที่ผ่านมามีข้อมูลประสบการณ์ความล้มเหลวของหน่วยงานภาครัฐในการใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเสมือนดาบสองคม หากดำเนินการไม่ถูกต้องอาจนำไปสู่ความเสียหาย สูญเสียทรัพยากร เสียเวลา และอาจจะเพิ่มความขัดแย้ง เช่น บทเรียนในอดีต เช่น กรณีการสร้างโรงไฟฟ้าหินกรูดบ่อนอก ซึ่งได้เปิดให้มีการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยไม่มีเตรียมข้อมูลและความเข้าใจกระบวนการในการเตรียมความพร้อมในการเปิดให้ประชาชนเข้าร่วม โดยเฉพาะการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย ไม่มีแผนการดำเนินงานที่เหมาะสม และการดำเนินขั้นตอนการมีส่วนร่วมที่ผิดพลาดหลายประการ โดยเฉพาะข้อผิดพลาดที่มีการจัดเวทีการรับฟังความคิดเห็นหรือเวทีประชาพิจารณ์หลังที่ภาครัฐตัดสินใจแล้วจะสร้างโรงไฟฟ้าในพื้นที่ สร้างความไม่พอใจให้ประชาชน สิ่งผู้ดำเนินการสับสนในช่วงนั้น คือความเข้าใจว่าการจัดเวทีประชาพิจารณ์เป็นการเปิดโอกาสในประชาชนมีส่วนร่วมเป็นวิธีการตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้ง ๆ การจัดเวทีประชาพิจารณ์ที่เป็นเพียงวิธีการหรือเทคนิคหนึ่งของกระบวนการมีส่วนร่วม ที่ควรพิจารณาดำเนินการเมื่อมีความจำเป็น อันที่จริง การดำเนินงานตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่ต้องพัฒนา โดยมีแนวทางในการปฏิบัติดังที่แสดงในแผนภูมิที่ 8.5 โดยรายละเอียดวิธีการและขั้นตอนการดำเนินงานที่แบ่งออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ ได้แก่ (1) การพัฒนาการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม และ (2) กระบวนการวางรากฐานการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีแนวทางการดำเนินการเพื่อพัฒนาหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนมีดังนี้

แผนภูมิที่ 8.5 กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน



1 การพัฒนาการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance)

การพัฒนาระบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมเป็นขั้นได้ขั้นแรกของการพัฒนาตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นแนวทางการพัฒนาภายในเพื่อเตรียมความพร้อมที่จะเปิดระบบราชการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม โดยการจัดคน จัดองค์กร วางระบบ และขจัดปัญหาจากกฎระเบียบมีแนวทางที่ต้องดำเนินการดังนี้

- ๑ **พัฒนาบุคลากร**ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะบุคลากรในส่วนงานที่ต้องรับผิดชอบการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อปรับกระบวนทัศน์ สร้างความรู้ความเข้าใจ และเพิ่มทักษะในการนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างถูกต้องเหมาะสม โดยต้องมีการอบรมให้ความรู้ในหัวข้อที่เกี่ยวกับเรื่อง (1) หลักการและปรัชญาการมีส่วนร่วมของประชาชน (2) แนวทางการวางแผนและการออกแบบกระบวนการเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

(3) วิธีการวิเคราะห์ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสำหรับกระบวนการมีส่วนร่วม
 (4) เทคนิคการสื่อสารเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน
 (5) เทคนิควิธีการต่าง ๆ ที่สามารถใช้ในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วม และ (6) การฝึกทักษะที่สำคัญให้แก่บุคลากรที่จะต้องทำงานร่วมกับประชาชน ได้แก่ ทักษะในการสื่อสาร ทักษะในการสร้างความสัมพันธ์ ทักษะในการฟังอย่างตั้งใจ เพื่อที่จะสามารถได้ถึงความต้องการของประชาชน ทักษะการสานเสวนาอย่างสันติ ทักษะในการสรุปประเด็นจากการรับฟังความคิดเห็น และทักษะในการเป็นผู้นำกระบวนการ (facilitator) ที่ดีสามารถและเข้าใจในการเลือกใช้เทคนิคต่าง ๆ เป็นต้น บุคลากรของ อปท. ที่มีความรู้ความเข้าใจ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการมอบหมายให้เป็นผู้นำกระบวนการจะต้องได้รับการพัฒนาทักษะ และฝึกฝนทักษะจนมีความชำนาญ บุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจมีทักษะในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกุญแจสำคัญสู่ความสำเร็จ

- ๑๐ **การพัฒนาองค์กร** คือการจัดโครงสร้างองค์กรภายในเพื่อให้การดำเนินงานด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนมีกลไกที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เป็นระบบ หน่วยงานภายในที่สำคัญได้แก่ การมอบหมายบทบาทภาระหน้าที่ให้กลุ่มงานให้รับผิดชอบในการดำเนินการด้านการมีส่วนร่วม เช่น เทศบาลเมืองยะลา กำหนดให้ฝ่ายวิชาการทำหน้าที่ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เก็บรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูล และนำเสนอแนวทางในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ในการนี้ สำหรับอปท. ที่มีความพร้อม อาจจะต้องมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ มีบทบาทในการพัฒนา และออกแบบระบบสารสนเทศ ระบบ Social Media เป็นระบบที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ตามสภาพและความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ เช่น การตั้งกล่องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ก็ควรจัดให้มีกลุ่มงาน

ที่รับผิดชอบบริหารจัดการจุดหรือกล่องรับความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่ และจัดเก็บรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นอย่างสม่ำเสมอ มีการตอบกลับ (Feedback) หรือชี้แจงส่วนที่ดำเนินการได้หรือไม่ได้ ไปยังประชาชนเสนอ ๆ เช่นกัน การที่ อปท. ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ทุกเรื่อง เป็นเรื่องปกติ แต่สิ่งสำคัญคือ ต้องมีการชี้แจงเหตุผลความจำเป็นให้ประชาชน

- ๑ การจัดระบบการทำงานเพื่อสร้างการมีส่วนร่วม ให้เกิดความชัดเจนว่าการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับ อปท. เป็นงานประจำที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง มีขั้นตอนและกระบวนการที่เป็นระบบ โดยที่เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบควรเข้าใจระบบการบริหารงานเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม
- ๑ การกำหนดเป็นนโยบายการทำงานขององค์กรที่ชัดเจน และการทบทวนแก้ไข หรือกำหนดกฎระเบียบภายใน เพื่อขจัดปัญหาหรือเพื่อให้เอื้อในการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

2 กระบวนการวางรากฐานการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)

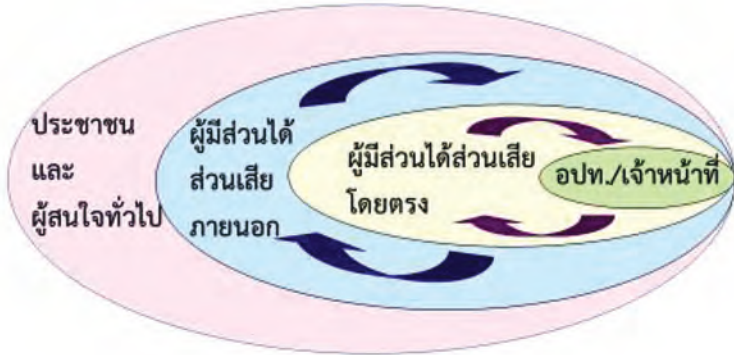
ผู้นำผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความตั้งใจที่จะนำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้ในการบริหารราชการของ อปท. และพิจารณาประเด็นนโยบายที่สมควรเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ไม่ว่าจะประเด็นที่คาดว่าจะสร้างปัญหาความขัดแย้ง หรือประเด็นนโยบายการจัดบริการสาธารณะที่จะประสบความสำเร็จหากประชาชนให้ความร่วมมือ เช่น ประเด็นด้านสุขภาพอนามัย การบริหารจัดการขยะและสภาพแวดล้อม การรณรงค์ลดหมอกควัน เป็นต้น การดำเนินงานตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นภารกิจที่ อปท. ควรพิจารณาดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และใช้เวลาในการวางรากฐานให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารของ อปท. ไม่ใช่งานที่ทำเป็นชั่วคราว

ชั่วคราว แต่เป็นงานประจำที่ต้องมีผู้รับผิดชอบและมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ จุดเริ่มต้นอาจจะยุ่งยากในประเด็นที่ต้องมีการศึกษา การจัดระบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม และการสร้างสายสัมพันธ์และความเชื่อมั่นกับภาคประชาชน บางพื้นที่ใช้เวลานาน บางพื้นที่ใช้เวลาไม่นานขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อม ความพร้อมของ อปท. และประเด็นการสร้างการมีส่วนร่วม เช่น ถ้าเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน และเป็นประเด็นที่ไม่ซับซ้อน เจ้าหน้าที่ที่มีความเข้าใจประเด็น มีความชัดเจน มีข้อมูลครบถ้วน ก็จะสามารถสร้างความเข้าใจให้ประชาชนได้อย่างรวดเร็วก็อาจจะใช้เวลาไม่นาน ในการโน้มน้าวให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม แต่บางกรณีที่ต้องใช้เวลานาน อาจจะเป็นประเด็นที่มีความขัดแย้ง มีปัญหาผลประโยชน์ มีประชาชนที่ได้รับผลกระทบเป็นจำนวนมาก เจ้าหน้าที่ไม่เข้าใจประเด็น และการดำเนินงานยังไม่มี ความชัดเจนไม่ว่าจะเป็นประเด็นสาธารณะที่ง่ายหรือยุ่งยาก กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน มีขั้นตอนที่ อปท. และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องพึงปฏิบัติดังนี้

- ๑ การทำความเข้าใจสถานการณ์ คือการศึกษาเรื่องราวที่จะส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมก่อนจะเริ่มดำเนินการ ซึ่งเป็นงานในขั้นแรก อปท. จำเป็นต้องแสวงหาข้อมูลความรู้เพื่อทำความเข้าใจประเด็นให้ชัดเจน ทราบถึงสภาพและสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ต้องการให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยต้องจัดเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวข้อง นำข้อมูลมาศึกษาวิเคราะห์ และนำข้อมูลและผลการศึกษามาจัดทำระบบข้อมูล นอกจากการศึกษาและจัดเก็บข้อมูลความรู้ต่าง ๆ จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ปฏิบัติงานของ อปท. และยังสามารถทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีความเข้าใจประเด็นมากขึ้น และสามารถใช้เป็นประโยชน์ในการสื่อสาร และการให้ข้อมูลประชาชนในกรณีที่ประชาชนต้องการข้อมูล ก็จะสามารถให้ได้อย่างรวดเร็ว หากมีความพร้อม อาจจะมีการพิจารณาจัดระบบข้อมูลในรูปแบบของอิเล็กทรอนิกส์ ก็จะทำให้การใช้ข้อมูล และประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลความรู้ได้สะดวกมากขึ้น

- ๑ การรวบรวมข้อมูลและการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน เป็นขั้นตอนที่สำคัญต่อจากการที่ อปท. มีข้อมูลองค์ความรู้และเข้าใจประเด็นต่าง ๆ การสื่อสารและการทำความเข้าใจให้ประชาชนในชุมชนทั่วไป เพื่อให้ได้รับทราบถึงแนวทางการทำงานที่ อปท. จะขอความร่วมมือและขอให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับ อปท. ในการให้ข้อมูลความรู้แก่ประชาชนต้องมีการวางแผนและกำหนดแนวทางว่าข้อมูลชุดใดควรเผยแพร่ด้วยวิธีการใด ให้แก่ใครบ้าง และใช้วิธีการใด กำหนดวิธีการให้ข้อมูลความรู้ควรพิจารณาความเหมาะสม เช่น เป็นสาระความรู้ที่ประชาชนสามารถเข้าใจได้ง่าย น่าสนใจ และสอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน และไม่ใช้ข้อมูลที่ซับซ้อน มีศัพท์ทางวิชาการที่ยากจะเข้าใจ หรือใช้ภาษาต่างประเทศมากเกินไป กระบวนการให้ข้อมูลความรู้แก่ประชาชนควรมีการพิจารณาวางแผนให้เหมาะสมและควรบรรจุในแผนการดำเนินงานการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในข้อที่ 4
- ๑ การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญ เพราะการที่มีผู้ที่มีส่วนได้เสียที่เหมาะสมและสมดุล เข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมจะนำไปสู่ความสำเร็จในการร่วมคิดร่วมกันแก้ไขปัญหา เมื่อประชาชนเกิดความเข้าใจและสนใจ ประเด็นคำถามคือใครบ้าง จะเข้ามามีบทบาทและทำงานร่วมกัน โดยปกติผู้ที่ควรเข้าร่วมคือผู้ที่มีส่วนได้เสียโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นบุคคลหรือกลุ่มคนที่ได้รับประโยชน์จากการดำเนินงานหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม กลุ่มนี้เรียกว่าได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง (Key Stakeholders)

แผนภูมิที่ 8.6 ภาพความสำคัญของผู้มีส่วนได้เสียสำหรับการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน



ในแผนภูมิที่ 8.6 อปท. เป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง ในวงที่ถัดออกมาเป็นปัจเจกบุคคลที่อาจจะมีส่วนได้เสียโดยตรงหรือโดยอ้อม ถือว่าเป็นกลุ่มที่ต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ โดยจะเห็นว่าเป็นวงที่แสดงถึงความสัมพันธ์และการเข้าร่วมอย่างใกล้ชิดกับ อปท. ผู้แทนกลุ่มนี้อาจจะเป็นปัจเจกบุคคลหรือองค์กร ที่อาจจะมีแนวคิดหรืออุดมการณ์ร่วมกันกับ อปท. มีความสนใจห่วงใยประเด็นและพร้อมที่จะเข้าร่วมในการให้ข้อคิดเห็น ร่วมพิจารณา และบางคนหรือบางกลุ่มก็อาจจะพร้อมหรือสนใจที่จะร่วมงาน หรือ พร้อมที่จะต่อต้านการดำเนินงาน ดังตัวอย่างการรณรงค์ของความร่วมมือจากประชาชนในการลดหมอกควัน ผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงภายในชุมชน คือผู้นำ ผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ อปท. ที่มีหน้าที่ดูแลประชาชน ผู้ป่วยหรือญาติผู้ป่วยที่จะมีปัญหาสุขภาพ เช่นผู้ป่วยที่เป็นโรคหอบหืด และทางเดินหายใจ หากมีหมอกควันหนาแน่น อาจจะเป็นภัยถึงขั้นเข้าโรงพยาบาล อปท. กลุ่มที่มีส่วนได้เสียโดยตรงในพื้นที่อีกกลุ่มคือเกษตรกรที่การเผาพืชไร่เป็นวิถีในการทำการเกษตร จำเป็นต้องเปลี่ยนวิธีการทำการเกษตร เมื่อชุมชนและผู้เกี่ยวข้องส่วนใหญ่กำหนดมาตรการในการลดการเผา ก็ต้องสร้างความเข้าใจให้เกษตรกร

และครัวเรือนที่ยังมีการเผาในพื้นที่โล่งแจ้ง ผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มนี้อาจจะให้ความร่วมมือหากมีความเข้าใจ เห็นอกเห็นใจ และเห็นแก่ประโยชน์ส่วนร่วม โดยชุมชนร่วมกันหาทางออกเพื่อให้การช่วยเหลือ เช่นการปลูกพืชบำรุงดิน และไถกลับแทนการเผา เป็นต้น หรืออาจจะต่อต้านหากไม่ได้รับข้อมูลหรือการสร้าง ความเข้าใจที่เหมาะสม ถัดออกมาเป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงภายนอก ที่อาจจะไม่มีส่วนได้เสียโดยตรง แต่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบ หรืออาจจะได้รับประโยชน์โดยตรงหรือโดยทางอ้อม ได้แก่ เจ้าหน้าที่มีส่วนได้เสียโดยตรงภายนอกที่ห่วงใยสุขภาพประชาชน เช่น แพทย์พยาบาล และเจ้าหน้าที่ที่ต้องการดำเนินงานตามนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐบาล รวมถึงประชาชนในชุมชนทั่วไป ที่เป็นกลุ่มสนใจและพร้อมเข้าร่วมสนับสนุน เช่น โครงการรณรงค์ลดหมอกควัน สำหรับประชาชนและผู้สนใจทั่วไป เช่น สื่อมวลชน นักวิชาการ เป็นกลุ่มคนที่อาจจะอยู่ในชุมชน หรือนอกชุมชน สนใจ นอกจากนี้กลุ่มที่สนใจบางกลุ่มอาจจะต้องการเพียงการรับรู้ข้อมูล เพราะไม่มีเวลาหรือโอกาสในการเข้าร่วม กลุ่มนี้อาจเข้าร่วมเพียงรับรู้ถึงความก้าวหน้าในการดำเนินงานและผลงาน หากเข้าใจก็พร้อมให้ความร่วมมือ ดังนั้นเมื่อวิเคราะห์และจัดกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียได้แล้ว เจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจำเป็นต้องวิเคราะห์อย่างรอบคอบ และแสวงหาข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการ ความคิด ค่านิยมความเชื่อ หรือหาข้อมูลว่าบุคคลใดหรือกลุ่มใดมีประเด็นทางการเมืองแอบแฝงหรือไม่ โดยเฉพาะกลุ่มที่อยู่ในวงใน อบท. และเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการต้องใช้เวลาในการแสวงหาข้อเท็จจริง และกำหนดยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียเสีย แต่ละกลุ่มอย่างเหมาะสม ก่อนเริ่มกระบวนการ

- ๑ การวางแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกิจกรรมสำคัญเพื่อให้ทีมงานเกิดความชัดเจนในการดำเนินงาน ควรมีการพิจารณา

และกำหนดแผนงานในการดำเนินงานในขั้นตอนต่าง ๆ ระยะเวลาในการดำเนินการในแต่ละช่วง การกำหนดการใช้ทรัพยากร และบุคลากรที่รับผิดชอบ ในกรณีที่หน่วยงานกำหนดให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นงานประจำ ก็ยังจำเป็นต้องมีการวางแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน และมีการทบทวนแผนการดำเนินงานเป็นระยะ ๆ ทั้งนี้เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นภารกิจที่ละเอียดอ่อน มีความเป็นพลวัตสูง ผู้มีส่วนได้เสียเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา สถานการณ์ต่าง ๆ อาจเปลี่ยนแปลงไป รวมถึงเครือข่ายการทำงาน ก็อาจจะมีการปรับเปลี่ยนเช่นกัน ดังนั้น ในแต่ละช่วง อปท. และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องทบทวนจุดสนใจร่วมของประชาชน ผลงานที่ผ่านมา บทเรียนความสำเร็จและล้มเหลว และนำข้อมูลเหล่านี้ ๆ ไปกำหนดแผนงาน ปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ และแนวทางการดำเนินงาน เพื่อรักษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน และประโยชน์สูงสุดจากการมีส่วนร่วมของประชาชน นอกจากนี้ การวางแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นโอกาสที่นำเอาข้อมูลใน 3 ข้อแรกมาประกอบการพิจารณาจัดทำแผนได้อย่างเหมาะสมมากขึ้น พร้อมกำหนดวิธีการและขั้นตอนที่พร้อมสำหรับการดำเนินการในขั้นตอนที่ 5 อย่างเหมาะสมสำหรับกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ

- ๑) **ขั้นตอนการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วม** ในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนจำเป็นจะมีการจัดกิจกรรมที่หลากหลายและแต่ละกิจกรรมควรดำเนินการในขั้นตอนที่เหมาะสมตามแผนงานที่กำหนด ได้แก่ การจัดกิจกรรมการให้ข้อมูลความรู้ (Inform) ซึ่งมีเทคนิควิธีการที่เลือกได้หลายประการ²⁸ เช่น การชี้แจง การอบรม การส่ง

²⁸ ควรดูรายละเอียดการเลือกเทคนิค การใช้เทคนิคเพื่อการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนในระยะต่าง ๆ รวมถึงจุดอ่อนจุดแข็งของเทคนิคแต่ละประเภทจาก อรรถัย ก๊กผล “การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)” บทที่ 2 ปรากฏใน พัชรีย์ สิโรรส (2546) *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน*. คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ส่วนที่ 2 บทที่ 3-5.

จดหมายข่าว การพาไปศึกษาดูงาน เป็นต้น กิจกรรมการรับฟังความคิดเห็น (Consult) เทคนิคที่มักจะนำใช้กันเสมอ ๆ คือการจัดเวทีประชาพิจารณ์ อันที่จริงเป็นวิธีที่ค่อนข้างสิ้นเปลืองและอันตรายในกรณีที่มีความขัดแย้งสูงและผู้เข้าร่วมในเวทีขาดความสมดุล ยังมีเทคนิคอื่น ๆ ที่ดีกว่าคือการเปิดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นผ่านกล่องรับความคิดเห็น หรือผ่านระบบเครือข่าย การประชุมรับฟังความคิดเห็นในกลุ่มย่อย กระบวนการสานเสวนา การสำรวจความคิดเห็น หรือการรวบรวมความคิดเห็นผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น การจัดกิจกรรมการร่วมคิดและตัดสินใจ (Collaborate) เป็นการจัดกิจกรรมโดยมีผู้แทนกลุ่มที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียหลัก หรือผู้ที่สนใจภายนอกร่วมวิเคราะห์ข้อเสนอนั้นและร่วมตัดสินใจในการดำเนินงาน โดยมากจะให้วิธีการตั้งเป็นคณะกรรมการ หรือคณะทำงาน นอกจากนี้ อาจจะใช้วิธีการให้ร่วมตัดสินใจผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ กิจกรรมการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน (Involve) เป็นขั้นตอนการระดมพลังความร่วมมือของประชาชนในการดำเนินงาน โดยจะมีกลุ่มผู้ดำเนินงานแบ่งเป็นสองกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มแกนนำ คือกลุ่มผู้นำในชุมชนที่จะเป็นแกนประสานระหว่าง อปท. เครือข่ายต่าง ๆ และประชาชนในพื้นที่ โดยมีบทบาทในการให้การสนับสนุน และดูแลแก้ไขปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น และประชาชนในชุมชนที่มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมที่กำหนด เช่น ประชาชนลดการเผาในชุมชน และพื้นที่เกษตร เปลี่ยนเป็นวิธีอื่น ๆ แทน

- ๑๐ การติดตามและการรายงานผล เป็นแนวทางที่จะตรวจสอบและรักษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเจ้าหน้าที่ อปท. ต้องให้ความสนใจในการติดตามผลการดำเนินงานเป็นระยะ ๆ รวบรวมผลงาน ความสำเร็จ ปัญหาอุปสรรค และข้อจำกัดต่าง ๆ เพื่อนำไปพิจารณาปรับแผนงานในช่วงต่อ ๆ ไป การติดตามโดย อปท. เป็นการแสดงให้เห็นว่าชุมชนเห็นว่าการดำเนินกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในชุมชนนั้นเป็นงานสำคัญ อปท. ยังให้ความสนใจ และยังได้รับการสนับสนุนจาก อปท. การจัดทำรายงานและการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นระยะ ๆ จะเป็นประโยชน์ โดยเฉพาะในเวลาที่เป็น อปท. ตัดสินใจจะส่งผลงานเข้าประกวด ก็จะมีข้อมูลผลงานที่ครบถ้วน

- ๑ การสานสัมพันธ์และรักษาระดับการมีส่วนร่วม เมื่อการขับเคลื่อนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนประสบความสำเร็จและเดินหน้าอย่างต่อเนื่อง ในช่วงนี้ มีมักพบว่าประชาชนมีส่วนเป็นเจ้าของโครงการหรือกิจกรรมการมีส่วนร่วม อย่างไรก็ตามงานของ อปท. มิได้จบลงในวันที่ประชาชนเข้าเป็นเจ้าของ การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนได้นั้นเป็นผลสำเร็จระดับหนึ่ง แต่การรักษาระดับการมีส่วนร่วมให้ยั่งยืนและมีพลังในการพัฒนาเป็นงานที่ยากและท้าทายกว่า เพราะจะหมายถึงความสำเร็จอย่างต่อเนื่องและมีผลสำเร็จในระยะยาว การรักษาระดับการมีส่วนร่วมให้ยั่งยืนเป็นเป้าหมายสำคัญของกระบวนการมีส่วนร่วมเพราะกิจกรรมที่ได้ลงทุนลงแรงสร้างไว้นำมาซึ่งประโยชน์สุขของประชาชน อปท. จำเป็นต้องเข้าไปดูแล และสนับสนุนในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียหลัก (Key Stakeholder) ผู้หนึ่ง โดยต้องสานสัมพันธ์และประสานความร่วมมือกับเครือข่ายภาคประชาสังคม สืบสานและต่อยอดการดำเนินงานให้เกิดประโยชน์อย่างต่อเนื่อง และสนับสนุนการพัฒนาความร่วมมือให้มีศักยภาพเพิ่มขึ้นเมื่อมีความจำเป็น การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนจนประสบความสำเร็จนั้นทำได้ยาก หากจะปล่อยให้สูญหายไปตามกาลเวลาก็เป็นที่น่าเสียดายผลงานดี ๆ ที่ทำได้

หลักปฏิบัติข้างต้นเป็นเพียงกรอบสำหรับ อปท. ในการพิจารณาดำเนินการส่วนรายละเอียดขั้นตอน การวางแผน การสร้างผู้นำกระบวนการ (Facilitator) และการคัดเลือกใช้เทคนิคต่าง ๆ มีเอกสาร องค์กรความรู้ และหลักสูตรที่พัฒนาแล้ว มีตัวอย่างที่ดีในหลายพื้นที่ อันที่จริงเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนหลักการที่เจ้าหน้าที่ภาครัฐหลายแห่งปฏิเสธที่จะดำเนินการ โดยให้เหตุผลว่าสิ้นเปลือง

ค่าใช้จ่าย อปท. อาจประสบปัญหาในการบริหารงาน เพราะไม่สามารถตอบสนอง ความของประชาชนที่มีมากมายหลายประเด็น และการเผชิญหน้ากับประชาชน นำมาซึ่งความขัดแย้ง เหตุผลเหล่านี้เป็นจริงจากประสบการณ์การเปิดให้ประชาชน ได้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น โดยไม่มีการเตรียมการ การขาดองค์ความรู้ในการจัด กระบวนการ และการเลือกใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมที่ผิดวิธี และผิดเวลา ข้อกังวล เหล่านี้เกิดขึ้นจริง แต่ก็มีวิธีการที่สามารถป้องกันและใช้หลักการมีส่วนร่วมของ ประชาชนให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง ดังนั้น สิ่งที่สำคัญ อปท. ควรแสวงหา ความรู้เพิ่มเติมให้ชัดเจนก่อนลงมือดำเนินการ อย่าให้การมีส่วนร่วมของประชาชน ที่เป็นเสมือนดาบสองคม นำพา อปท. ไปสู่ปัญหา ควรใช้ดาบเล่มนี้ให้เป็น ประโยชน์ในการสร้างประโยชน์สุขแก่ประชาชนในชุมชน และนำสู่ความสำเร็จ ในการบริหารราชการของ อปท.

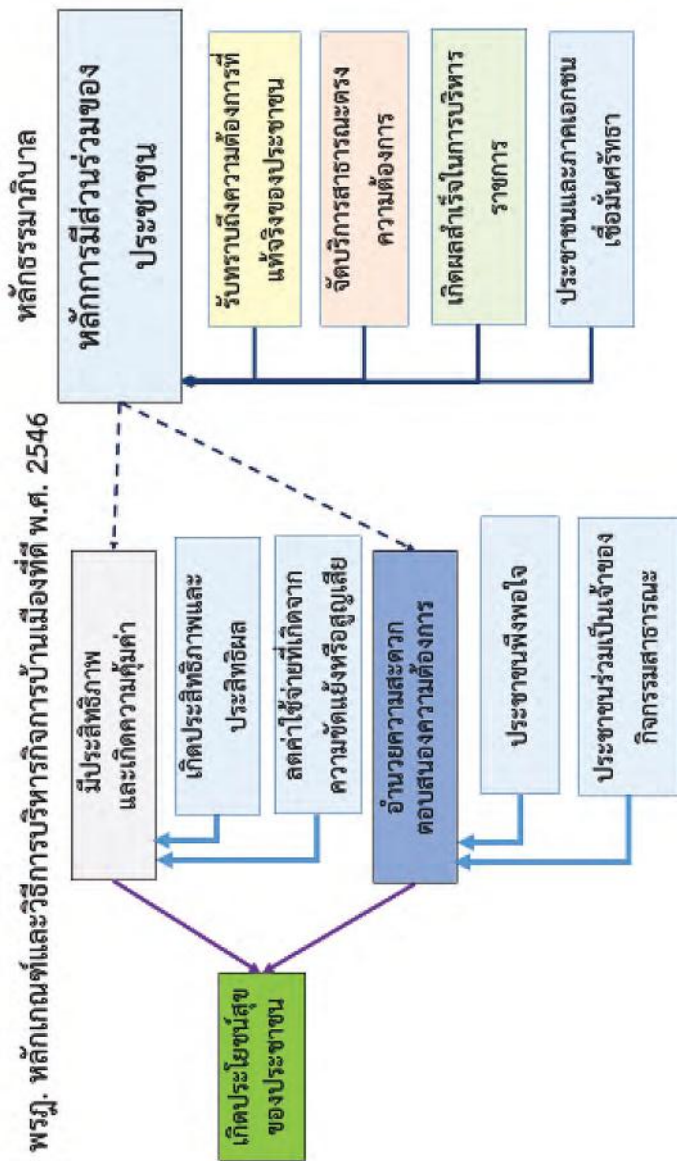
8.3 ประโยชน์จากการพัฒนาหลักการมีส่วนร่วม ของประชาชน

การบริหารราชการโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมีประโยชน์ อย่างมากสำหรับการบริหารราชการในระดับท้องถิ่น ผู้นำผู้บริหาร อปท. หลายแห่งได้นำหลักการนี้ไปใช้ในการบริหารราชการในพื้นที่และประสบความสำเร็จ มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ โดยสามารถสืบค้นผลงานได้จากเอกสาร เผยแพร่ของสถาบันพระปกเกล้า รวมถึงเอกสารบันทึกเรื่องเด่นรางวัลพระปกเกล้า ในแต่ละปี ที่ได้มอบรางวัลให้ อปท. ที่มีผลงานดีเด่น ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา โดยสามารถสืบค้นได้จากรายชื่อ อปท. และผลสำเร็จรายชื่อ อปท. ในเอกสาร ต่าง ๆ ของสถาบันพระปกเกล้า ที่ปรากฏในเอกสารอ้างอิงท้ายเล่มนี้ ซึ่งสามารถ หาได้จากห้องสมุดของสถาบันฯ หรือ การสืบค้นทางระบบเครือข่ายของสถาบันฯ จากการที่ผู้เขียนได้มีโอกาสตรวจสอบ เยี่ยมชม และเรียนรู้กระบวนการสร้างการมี ส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่นหลายแห่ง พบว่า อปท. ที่ได้รับรางวัล โดยเฉพาะในปีหลัง ๆ มาแล้ว อปท. ที่ได้รับรางวัลด้านนี้มีผลงานที่มีคุณภาพ ผู้นำ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่มีความเข้าใจ และการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม มีคุณภาพสูงขึ้น ผลงานเหล่านี้นำไปสู่ความสำเร็จในการจัดบริหารงาน การจัด

บริการสาธารณะ โดยเฉพาะภารกิจที่จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชน และภาคส่วนต่าง ๆ เช่น ประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการลดปริมาณขยะ นำไปสู่การลดค่าใช้จ่ายในการกำจัดขยะ อปท. อีกหลายแห่งนำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้ในกรณีที่คาดว่าจะเกิดความขัดแย้ง เช่น กรณีการปิดถนน เพื่อพัฒนาเป็นตลาดนัดหรือถนนคนเดินในหลายพื้นที่ เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในพื้นที่นำไปสู่การที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นได้รับทราบถึงความต้องการ ข้อจำกัด และข้อกังวลของประชาชนในพื้นที่ วางแนวทางในการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาสำหรับผู้ที่ได้รับผลกระทบนำไปสู่การลดความขัดแย้งและการต่อต้าน และสามารถจัดบริการสาธารณะ ปรับระบบสาธารณสุขไปรษณีย์ รวมถึงการบริหารจัดการเพื่อบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ประชาชนในพื้นที่ที่มีความเข้าใจ ให้ความร่วมมือ เมื่อประชาชนที่มีโอกาสในการร่วมคิดร่วมตัดสินใจ จะมีความเป็นเจ้าของร่วมกัน ส่งผลให้ทุกฝ่ายยินยอมและพร้อมที่จะปฏิบัติตามกติกาที่กำหนดร่วมกัน อันนำไปสู่การลดปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ อปท. ประสบความสำเร็จในภารกิจที่มุ่งหวังในการส่งเสริมการท่องเที่ยวและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประชาชนในพื้นที่ เมื่อกิจกรรมต่าง ๆ สามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่นประชาชนก็มีความเชื่อมั่นศรัทธาในการบริหารงานของ อปท. และที่ชัดเจนคือประชาชนจะมีความพึงพอใจในผลงานของ อปท. ในการบริหารจัดการ

นอกจากนี้ ในแผนภูมิที่ 8.7 แสดงถึงความเชื่อมโยงของหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนกับหลักการที่กำหนดในกฎหมาย โดยการเปิดโอกาสในประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารราชการและการร่วมดำเนินภารกิจของ อปท. ยังนำไปสู่ประโยชน์ในการสร้างประสิทธิภาพและความคุ้มค่า โดยที่ อปท. สามารถวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมถึงสำเร็จของการดำเนินงานได้อย่างเป็นรูปธรรม ที่สำคัญการทำงานร่วมกับประชาชนช่วยลดหรือบรรเทาปัญหาความขัดแย้ง ที่ อปท. อาจจะสูญเสียงบประมาณในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เพราะความขัดแย้ง หรือเสียเวลา เสียโอกาสในการพัฒนา หากสามารถดำเนินการตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้สำเร็จ ผลที่ได้สุดท้ายจะนำไปสู่เป้าหมายใหญ่ของการบริหารราชการ คือประโยชน์สุขของประชาชน

แผนภูมิที่ 8.7 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนนำสู่ประโยชน์สุขในชุมชน



บทที่

9

บทส่งท้าย:
มุ่งสู่ อนาคต. ธรรมากิบาล



จากผลการวิจัยและการศึกษาที่ผ่านมาเป็นเครื่องยืนยันว่า และเสนอแนวคิดตรงกันว่าหน่วยงานในภาครัฐใดที่มีการบริหารราชการ ตามหลักธรรมาภิบาลจะนำมาซึ่งผลสำเร็จในการบริหารราชการ โดยสามารถดำเนินงานอย่างเป็นธรรม ยุติธรรม สร้างความเสมอภาค เท่าเทียมกัน ไม่เลือกปฏิบัติ มีการบริหารงานที่คุ้มค่า มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เป็น หน่วยงานที่มีความสุจริตโปร่งใส ประชาชนรับรู้รับทราบมีความเข้าใจ การทำงานของหน่วยงาน ทำงานใกล้ชิดร่วมกับประชาชน และมีผล การดำเนินงานและผู้นำผู้บริหารและบุคลากรของ อปท. ที่มีคุณธรรม ยึดมั่นในหลักความถูกต้อง เป็นบุคคลที่ประชาชนในพื้นที่มีความเชื่อใจ เชื่อมั่นและศรัทธา คุณลักษณะเช่นนี้ เป็นสิ่งที่ปรารถนาให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำผู้บริหารและข้าราชการเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ทุกระดับใช้เป็นเป้าหมายสำคัญในการพัฒนาตน พัฒนาองค์กร และ พัฒนาความเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีคุณภาพ มีธรรมาภิบาล และมีศักดิ์ศรี

การที่จะพัฒนาเป็น อปท. ที่มีธรรมาภิบาลนั้นไม่ยาก บางหลักการ อปท. หลายแห่งสามารถบรรลุและมีผลงานที่น่าชมเชย อปท. อีกหลายแห่งยังมีงานที่ท้าทายและปัญหาอุปสรรคที่ต้องก้าวข้าม แผนภูมิที่ 9.1 สรุปถึงหลักการทั้ง 6 หลักที่ต้องดำเนินการไปพร้อม ๆ เพื่อนำสู่การเป็น อปท. ธรรมาภิบาล

แผนภูมิที่ 9.1 ผลสำเร็จจากการพัฒนาทุกหลักสู่อปท. ธรรมภิบาล



ในแผนภูมิข้างต้น แสดงถึงหลักการทั้งหกหลักที่จะทำให้ อปท. มุ่งสู่มาตรฐานธรรมภิบาล ในการดำเนินการพัฒนา อปท. แต่ละแห่งอาจจะเริ่มจากหลักการใดหลักการหนึ่ง หรือเลือกที่ทำในสิ่งที่คาดว่าจะจะเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานมากที่สุด หลายองค์กรอาจจะเลือกหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะเห็นผลที่ชัดเจน เป็นรูปธรรม และยังช่วยกระตุ้นเรื่องหลักความคุ้มค่า และสร้างแนวทางที่นำไปสู่ความโปร่งใส และยังเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนโดยตรงทำให้ อปท. มีความใกล้ชิดกับประชาชน

หาก อปท. มีความมุ่งมั่นที่จะพัฒนา อปท. ให้เป็นไปตามมาตรฐานธรรมภิบาล มีจุดเริ่มต้นง่าย ๆ โดยกระบวนการร่วมคิดร่วมดำเนินการ เป็นวิธีการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Management) โดยการนำ

ผู้ที่เกี่ยวข้องใน อบต. หลัก ๆ เช่น ผู้บริหารระดับสูงและระดับกลางร่วมกัน วิเคราะห์และระดมสมองเพื่อวางแนวทางในการสร้าง อบต. ธรรมาภิบาลสำหรับองค์กรของตนเองร่วมกัน คือ

1. **ร่วมคิดเพื่อสร้างความเข้าใจและกำหนดเป้าหมายร่วมกัน** เพื่อนำไปสู่การประกาศเจตนารมณ์และกำหนดเป็นนโยบายการสร้างธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจนร่วมกัน เมื่อได้ข้อสรุปร่วมกันควรจัดทำเป็นประกาศเจตนารมณ์ร่วมกันและแจ้งให้สมาชิกในองค์กรได้ทราบและเข้าใจร่วมกันถึงเป้าหมายและหลักการที่ประกาศ หลักการในประกาศเจตนารมณ์ของ องค์กรจะต้องเป็นสิ่งที่ทุกภาคส่วนในองค์กรมีความเข้าใจร่วมกัน ยอมรับ และเชื่อมั่นว่าเป็นหลักการที่ทุกคนในองค์กรจะดำเนินการร่วมกัน

2. **แสวงหาองค์ความรู้เกี่ยวกับองค์กรหรือหน่วยงานที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาหลักการต่าง ๆ** ตามมาตรฐานธรรมาภิบาล และทำความเข้าใจถึงกระบวนการ นวัตกรรม และการแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ เมื่อศึกษาจากบทเรียนของ อบต. หรือ หน่วยงานอื่น ๆ ก็จะทำให้เกิดปัญญาในการนำมาประยุกต์ใช้ในองค์กรของตนเอง สิ่งที่ดีจากการศึกษาจากประสบการณ์ขององค์กรอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นส่วนที่ประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว จะช่วยให้สามารถถอดบทเรียนเหล่านั้น และสามารถต่อยอดนำไปสู่การดำเนินการที่ดีกว่าหรือสามารถที่จะหาทางในการลดปัญหาที่ อบต. อื่น ๆ เผชิญอยู่

3. **ควรวิเคราะห์หลักการทั้ง 6 หลักและกำหนดแนวทางในการพัฒนา** ร่วมกัน โดยอาจจะแบ่งเป็นส่วนที่ต้องดำเนินการโดยฝ่ายหรือแผนกต่าง ๆ เช่น การที่จะพัฒนาหลักความโปร่งใสอาจจะมอบหมายให้ฝ่ายการเงินการคลัง อาจจะพิจารณาแนวทางในการดำเนินการปรับปรุงระบบเพื่อสร้างหรือยกระดับความโปร่งใส ฝ่ายที่มีบทบาทในการให้บริการประชาชนอาจจะพัฒนาหลักธรรมาภิบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงาน เช่นการปรับปรุงขั้นตอนการให้บริการที่โปร่งใส เป็นต้น ในขณะที่เดียวกัน ในแต่ละฝ่ายของ อบต. อาจจะมึนวัตกรรมต่าง ๆ ที่นำไปสู่การพัฒนาหลักธรรมาภิบาลอื่น ๆ การพัฒนาธรรมาภิบาล

ในองค์กรมีใช้งานของผู้บริหารหรือหัวหน้า แต่ควรเป็นหน้าที่ของบุคลากรทุกระดับที่จะพิจารณาการปฏิบัติงานของตนเองหรือแผนกของตนเองและหาแนวทางในการพัฒนาสู่มาตรฐานธรรมาภิบาล เมื่อร่วมกันดำเนินการ ในไม่ช้าก็จะสามารถพัฒนาหลักธรรมาภิบาลได้ครบทุกหลัก โดยความร่วมมือของบุคลากรทุกคน

4. เมื่อแต่ละฝ่ายมีการพัฒนาตามหลักธรรมาภิบาลก็**ควรมีระบบการติดตาม ประเมินผลและการวัดผลสำเร็จเป็นระยะ ๆ** และควรมีการกำหนดรางวัลที่เป็นแรงจูงใจสำหรับบุคลากร หรือฝ่ายที่สามารถดำเนินการได้ประสบความสำเร็จ

การพัฒนา อปท. ให้เป็น อปท. ที่มีธรรมาภิบาลเป็นงานที่ท้าทายผู้นำผู้บริหารและบุคลากรใน อปท. ทุกระดับ หลักธรรมาภิบาลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยเป็นเรื่องที่ยังมีผู้สับสนประมาทว่าเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ที่จะสร้างอปท. ธรรมาภิบาล และจะเป็นจริงตามคำสับสนประมาท หากหลักธรรมาภิบาลทั้งหกหลักยังเป็นหลักการที่อยู่บนกระดาษ และผู้ที่เกี่ยวข้องยังเพิกเฉยในการนำหลักการต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติ หากผู้นำผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายไม่ร่วมมือให้ความสนใจ และนำหลักการไปสู่การปฏิบัติ อปท. ธรรมาภิบาลก็เป็นเพียงความฝัน และจะไม่เกิด อปท. ธรรมาภิบาลขึ้นในแผ่นดินไทย ซึ่งจะทำให้ทั้งผู้นำผู้บริหาร อปท. และประเทศไทยต้องเสียโอกาสในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมการเมือง และนำประโยชน์สุขสู่ประชาชนในแต่ละพื้นที่ ดังนั้น การพัฒนา อปท. ธรรมาภิบาล จึงเป็นงานสำคัญที่จำเป็นต้องเริ่มให้ความสนใจ และเป็นงานที่ท้าทายผู้นำผู้บริหารและข้าราชการระดับท้องถิ่นทุกระดับ การสร้าง อปท. ธรรมาภิบาล ไม่ยากเกินความสามารถของมนุษย์ เพราะมีสังคมและประเทศหลายประเทศที่ได้รับการยกย่องว่ามีธรรมาภิบาล สำหรับประเทศไทย พบว่ามี อปท. หลายแห่งที่ได้ลงมือปฏิบัติ มี อปท. หลายแห่งที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาหลักธรรมาภิบาลหลาย ๆ หลักการ และมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ จึงขอเป็นกำลังใจให้ อปท. ทุกแห่ง เดินหน้าสร้าง อปท. ของตนให้เป็น อปท. ธรรมาภิบาล จนสามารถพัฒนาหลักการได้สำเร็จในทุก ๆ หลักการ ก็จะทำให้

อปท. เป็นที่ยอมรับของบุคคลภายนอก มีผลพวงตามมาคือความสำเร็จในการผ่านการประเมินตามระบบ ITA ในระดับคะแนนสูงระดับ AA สุดท้ายนี้ เป็นความหวังว่า หากทุก ๆ อปท. ประสบความสำเร็จในการเป็น อปท. ธรรมภิบาล ก็จะนำไปสู่ การสร้างชื่อเสียง ผลงาน ลบล้างอคติต่าง ๆ ที่มีต่อ อปท. และการกระจายอำนาจ เป็นการกู้ศักดิ์ศรี เกียรติภูมิของ อปท. โดยรวม

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

- ก๊กผล, อรทัย (บรรณาธิการ) (2563). *บันทึกเรื่องเด่นรางวัลพระปกเกล้า: สมรรถนะองค์กรกับการสร้างสรรค์นวัตกรรมท้องถิ่น*. วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, สถาบันพระปกเกล้า.
- ก๊กผล, อรทัย และ ชลิต ถาวรนุกิจกุล. (บรรณาธิการ) (2559) *บันทึกเรื่องเด่นรางวัลพระปกเกล้า: ท้องถิ่นใจดี บริการสาธารณะเพื่อความเท่าเทียมของสังคม*. วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, สถาบันพระปกเกล้า.
- ก๊กผล, อรทัย และ วิลาวัลย์ หงษ์นคร. (บรรณาธิการ) (2561). *บันทึกเรื่องเด่นรางวัลพระปกเกล้า: ท้องถิ่นกับบริการสาธารณะ*. วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. (บรรณาธิการ) (2561). *บันทึกเรื่องเด่นรางวัลพระปกเกล้า: ท้องถิ่นทบทวนท้าทาย เพื่อการจัดบริการสาธารณะ*. วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. (บรรณาธิการ) (2559). *บันทึกเรื่องเด่นรางวัลพระปกเกล้า: ท้องถิ่นสีเขียว*. วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, สถาบันพระปกเกล้า.
- จิตเสวี, ขจิต. (2557) *ธรรมาภิบาลโลก: หลักการ องค์การ และกระแสนวัตกรรมของโลกาธรรมาภิบาล*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ตันไชย, วุฒิสาร, (2563). *เมื่อเปลี่ยนประเทศเปลี่ยน: เมื่อกับฉลากทัศนกรรมการพัฒนา*. วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, สถาบันพระปกเกล้า.
- คำชู, ไชยวัฒน์. และคณะ (2545) *ธรรมาภิบาล การบริหาร การปกครองที่โปร่งใส ด้วยจริยธรรม* แปลและเรียบเรียงจาก Good Governance โดย Sam Agere (กรุงเทพฯ: น้ำฝน).
- บุรีกุล, ถวิลวดี. (2552) *ธรรมาภิบาลท้องถิ่น: บทเรียนจากต่างแดน*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

บุรีกุล, ถวิลวดี. (2561) *หลักธรรมาภิบาล: จากแนวคิดสู่การปฏิบัติในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

วีระสมบัติ, ชาญลักษณ์. (2561). *เครื่องมือการบริหารเพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาล*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

สพโชคชัย. อรพินท์. (2561) *ชนะสิบทิศ: การบริหารท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศ*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

_____ “สังคมเสถียรภาพและกลไกประชารัฐที่ดี,” รายงานที่ตีพิมพ์เมื่อวันที่ 20, ธันวาคม 2540, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

_____. และคณะ, *รัฐธรรมนูญและกลไกใหม่เพื่อสังคมโปร่งใสด้านภัยทุจริต* (กรุงเทพ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย) 2543

แสงนิ่มนวล. สุเมธ. (2552). *ภาวะผู้นำกับธรรมาภิบาลในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, สถาบันพระปกเกล้า.

สำนักงาน ก.พ.ร. (2547). *คู่มือคำอธิบายและแนวทางปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546*. กรุงเทพฯ: สำนักสวัสดิการ สำนักงาน ก.พ.ร.

สำนักพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาล. (2564). *แนวทางการยกระดับธรรมาภิบาลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.)

อุวรรณโณ, บวรศักดิ์. (2542) *การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย* (กรุงเทพฯ: วิทยุชน)

เอกสารจากระบบเครือข่าย

คู่มือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปี พ.ศ. 2564 ปรากฏในเวปไซด์ของสำนักงาน <https://itas.nacc.go.th/home/detailnews/1383>

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. *ราชกิจจานุเบกษา*. <http://www.ratchakitcha.soc.go.th>

“ เผย 8 ปี คดีทุจริต อปท. สูงสุด ปัดรับใบสั่งนักการเมือง ” (2557) *โพสต์ทูเดย์*.
<https://www.posttoday.com>news> 21 ตุลาคม 2557

สำนักงานกิจการยุติธรรม. http://www.oja.go.th/preview/detail.php?news_idx=652

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 *ราชกิจจานุเบกษา*. <http://www.ratchakitcha.soc.go.th>

เอกสารภาษาอังกฤษ

Goldsmith, Stephen and William D. Eggers. (2004). *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington D.C.: Brookings Institute Press.

Lawton. Alan and Michael Macaulay. “Localism in Practice: Investigating Citizen Participation and Good Governance in Local Government Standards of Conduct,” *Public Administration Review*, January/February 2014, Vol. 74, No.1. P 76.

Malena, Carmen with Reiner Forster, and Janmejy Singh. “Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Parctice,” The World Bank, Social Development Papers, Participation and Civic Engagement, Paper No. 76, December 2004.

Osborne, Stephen P. ed. (2010) *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London and New York: Routledge.

- Romzek, Barbara S. and Melvin J. Dubnick. "Accountability in Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy," *Public Administration Review*, May-June, 1987, Vol. 47, No. 3 (May-June, 1987) pp. 227-238.
- Schoeberlein, Jennifer. (2020). "National Strategies for Advancing Good Governance in Africa." Transparency International Anti-Corruption Helpdesk, Transparency International.
- Singh, Deepali, Nafees A Ansari and Shaifali Singh. (2009) Good Governance & Implementation in Era of Globalization," *The Indian Journal of Political Science*, Oct-Dec, 2009, Vol. 70, No 4, pp 1109-1120.
- UNDP, Corruption and Good Governance, Discussion Paper 3, Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support, United Nations Development Programme, New York, 1997.

เกี่ยวกับผู้เชี่ยวชาญ

ดร.อรพินท์ สพโชคชัย

นักวิชาการอิสระ



ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 ได้เกษียณจากการทำงานประจำเต็มเวลา และได้แต่งตั้งตนเองเป็นนักวิชาการอิสระ (Independent Consultant) ดร.อรพินท์ จบการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาจากโรงเรียนอัสสัมชัญคอนแวนต์ และโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ตามลำดับ จบปริญญาตรีสาขาการระหว่างประเทศ จากคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปริญญาโท จาก Shippensburg State University และปริญญาเอก จาก State University of New York at Albany สหรัฐอเมริกา ในสาขา Public Administration ทั้งสองปริญญา

ในอดีตเคยมีประสบการณ์การทำงานหลากหลาย ทั้งในองค์กรภาคราชการ นอกภาคราชการ รวมถึงการทำงานในต่างประเทศ เริ่มต้นหลังจากจบการศึกษา ได้เข้าทำงานในมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ที ดี อาร์ ไอ) ในตำแหน่งนักวิจัยและจบลงที่ตำแหน่งผู้อำนวยการวิจัย ก้าวเข้าสู่การทำงานในองค์กรภาครัฐในตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักบริหารโครงการ โครงการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ต่อมาได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการ ก.พ.ร. (เต็มเวลา) ภายใต้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) สำนักนายกรัฐมนตรี เคยทำงานในองค์กรมหาชน โดยได้รับการแต่งตั้งเป็นประธานคณะกรรมการ และรักษาการผู้อำนวยการ ศูนย์ส่งเสริมผู้มีความสามารถพิเศษแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี ผู้อำนวยการ สำนักงานส่งเสริมอัจฉริยภาพและนวัตกรรม

การเรียนรู้ (สสอน.) สำนักงานคณะกรรมการบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) สำนักนายกรัฐมนตรี และ ผู้อำนวยการ สถาบันวิจัยและพัฒนาคุณภาพ (สวพ.) สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ออกจากงานประจำในภาครัฐ ได้รับเชิญให้เป็นอาจารย์ประจำ ณ มหาวิทยาลัย Far East University ประเทศเกาหลีใต้ สอนหนังสือได้ประมาณ สามปี ก็กลับมาทำงานประจำครั้งสุดท้ายในตำแหน่งสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) สาขาการบริหารราชการแผ่นดิน

ปัจจุบันรับใช้สังคมในฐานะผู้บรรยายและเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ หรืออนุกรรมการต่าง ๆ หลายคณะ เช่น คณะกรรมการนโยบายและยุทธศาสตร์ การพัฒนาสภาพสตรีแห่งชาติ คณะอนุกรรมการ ก.พ.ร. เกี่ยวกับการพัฒนา และส่งเสริมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ภายใต้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ คณะกรรมการพัฒนาหลักสูตรผู้บริหารท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า เป็นต้น ดร.อรพินท์สนใจงานวิจัยและมีผลงานด้านการบริหารภาครัฐ การบริหาร ตามหลักการธรรมาภิบาล การพัฒนาองค์การมหาชน การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมและการมีส่วนร่วมของประชาชน การพัฒนาชนบท การพัฒนาสตรี และการประเมินผลการบริหารราชการและการบริหารการจัดการศึกษา

ถอดรหัสธรรมาภิบาลท้องถิ่น
ISBN 978-6164762039



9 786164 762039
ราคา 260 บาท



สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5
เลขที่ 120 หมู่ 9 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210
โทรศัพท์ 0-2141-9563-77
โทรสาร 0-2143-8175
www.kpi.ac.th

