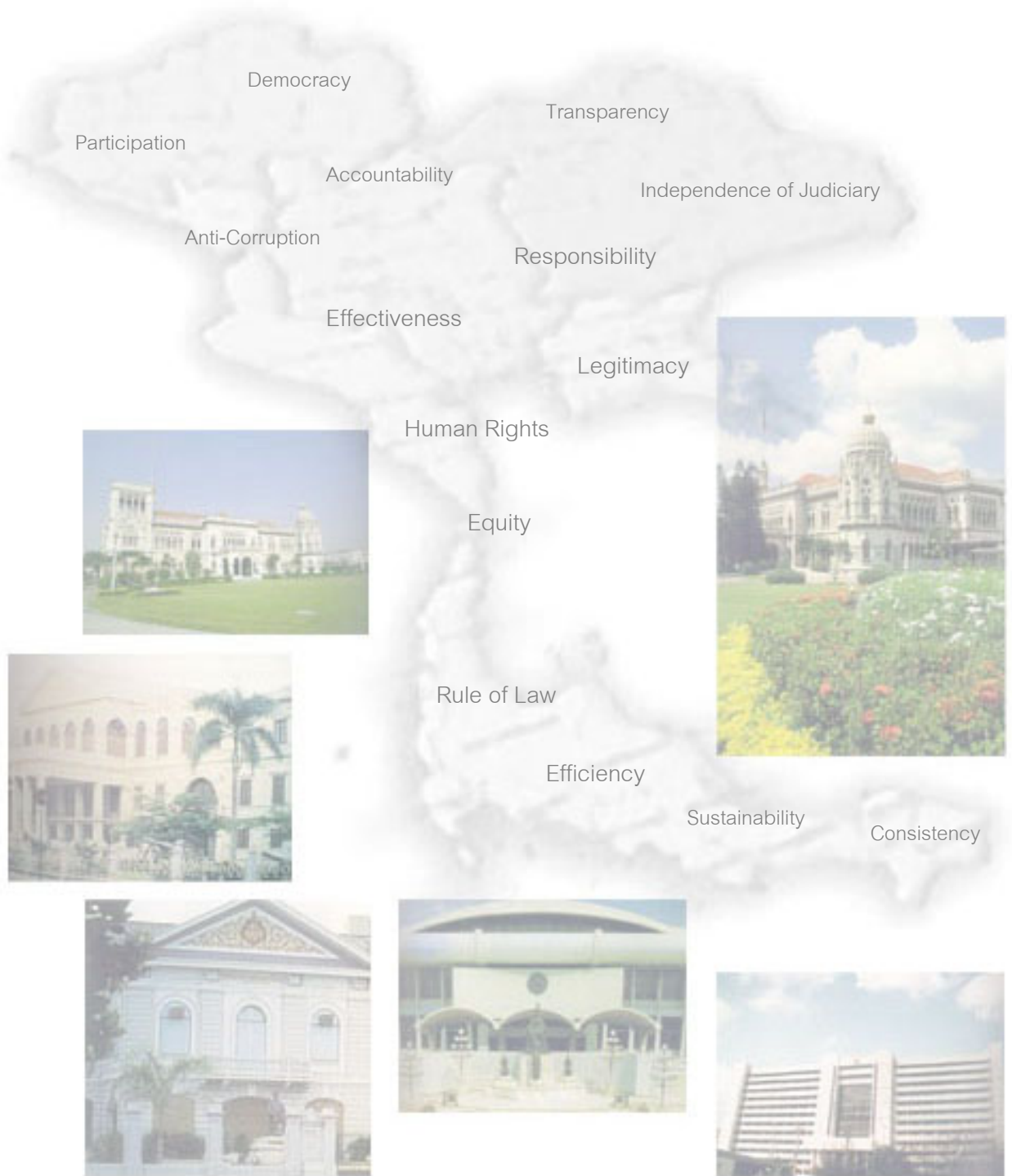


ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล

Indicators of Good Governance



บุษบง ชัยเจริญวัฒน์นะ

บุญมี ลี

มิถุนายน 2544

รายงานการวิจัย

ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล
(Indicators of Good Governance)

บรูซ บง ชัยเจริญวัฒนะ
บุญมี ติ

สถาบันพระปกเกล้า

มิถุนายน 2544

คำนำ

หลักการธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดีนั้น เป็นแนวทางในการดำเนินงานที่เป็นที่สนใจของสังคมไทย รัฐบาลเองก็ได้ออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบบริหารจัดการที่ดี เพราะเห็นความสำคัญของหลักการนี้ แต่ความรู้ในเรื่องดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดในเรื่องตัวชี้วัดธรรมาภิบาลนั้นยังไม่เป็นที่แพร่หลายนัก

สถาบันพระปกเกล้า ซึ่งเป็นสถาบันวิชาการภายใต้กำกับของประธานรัฐสภา ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในเรื่องดังกล่าว จึงได้ขอให้ ดร.บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และคณะทำการศึกษารวบรวมวรรณกรรมต่างๆที่เกี่ยวข้องกับเรื่องธรรมาภิบาลรวมทั้งที่มีผู้ศึกษาไว้ทั้งในและต่างประเทศเพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในเรื่องธรรมาภิบาล โดยได้มีการจัดพิมพ์หนังสือเรื่องตัวชี้วัดธรรมาภิบาลนี้มาแล้วครั้งหนึ่งซึ่งได้รับความสนใจมากระดึบหนึ่งและทำให้หนังสือจำหน่ายหมดไปแต่ความต้องการหนังสือดังกล่าวยังมีอยู่ตลอด จึงได้มีการจัดพิมพ์ครั้งที่สองนี้

สถาบันฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่า หนังสือตัวชี้วัดธรรมาภิบาลเล่มนี้จะเป็นส่วนหนึ่งในการร่วมเผยแพร่หลักการอันเป็นประโยชน์ต่อสังคมและสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับหน่วยงานต่างๆ ในปัจจุบันได้

(รองศาสตราจารย์ นรนิติ เศรษฐบุตร)

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

ตุลาคม 2546

คำนำ

เป็นที่ยอมรับกันว่าการเมืองการปกครองในประเทศไทยจำเป็นต้องมีการปฏิรูปให้เป็น การบริหารจัดการที่ดี (good governance) และเชื่อกันว่าการปฏิรูปนี้จะนำไปสู่การส่งเสริมประชาธิปไตย และพัฒนาประเทศให้ดีขึ้น ดังนั้นการสร้างการจัดการบ้านเมืองที่ดีให้มีลักษณะธรรมาภิบาล (good governance) จึงมีความสำคัญยิ่งสำหรับประเทศไทย กล่าวคือ ธรรมาภิบาล หรือระบบการบริหารจัดการ ที่ดีย่อมสร้างความมั่นคงให้กับประชาธิปไตย และลดการทุจริตที่เป็นปัญหาเรื้อรังของบ้านเมืองได้ อีกทั้ง จะนำมาซึ่งการพัฒนาเศรษฐกิจให้เติบโตและมีสังคมที่ดีขึ้น ซึ่งเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน การสร้างธรรมาภิบาล ให้เกิดขึ้นในภาวะวิกฤต จึงเป็นการแปลงวิกฤตให้เป็นโอกาสให้สอดคล้องกับความต้องการของคนไทยที่ ต้องการเห็นสังคมไทยมีระบบการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี มีความสุจริต มีเสถียรภาพ และมีประสิทธิภาพ ธรรมาภิบาลที่สร้างขึ้นในสังคมไทย จะยกระดับประเทศไทยให้ขึ้นสู่ความเป็นสากล มีการยอมรับและ เชื่อมต่อจากสังคมระหว่างประเทศมากขึ้น

เพื่อให้การสร้างตัวชี้วัดมีความครอบคลุมองค์ประกอบและประเด็นสำคัญของธรรมาภิบาล ในประเทศไทย สถาบันพระปกเกล้าได้สนับสนุนให้มีการวิจัยเอกสารนี้ เพื่อประเมินสถานภาพองค์ความรู้ และตัวชี้วัดธรรมาภิบาล ในรายงานการวิจัยนี้ ข้อมูลส่วนใหญ่มาจากการประมวลองค์ความรู้เกี่ยวกับธรรมาภิบาลที่มีอยู่ทั้งของไทยและต่างประเทศ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาตัวชี้วัดธรรมาภิบาลใน สังคมไทยต่อไป

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์
มิถุนายน 2544

บทสรุปย่อ

รายงานการวิจัยเรื่องตัวชี้วัดธรรมาภิบาลฉบับนี้เป็นการวิจัยเอกสาร ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการคือ 1) เพื่อรวบรวมข้อมูล แนวปฏิบัติ และตัวชี้วัดธรรมาภิบาลทั้งในประเทศไทยและทางต่างประเทศ 2) เพื่อจำแนก และจัดกลุ่มตัวชี้วัดธรรมาภิบาล และ 3) เพื่อเสนอแนะแนวทางการสร้างตัวชี้วัดธรรมาภิบาล

นอกจากส่วนที่ 1 ซึ่งเป็นบทนำที่กล่าวถึงความสำคัญของงานวิจัย วัตถุประสงค์ ระเบียบวิธีการศึกษาและประโยชน์ของงานวิจัยแล้ว รายงานฉบับนี้ยังประกอบด้วยเนื้อหาอีก 4 ส่วน กล่าวคือส่วนที่ 2 เป็นการรวบรวมและเรียบเรียงเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาล ซึ่งครอบคลุม วิวัฒนาการ นิยาม และองค์ประกอบของธรรมาภิบาล ส่วนที่ 3 เป็นเรื่องธรรมาภิบาลในประเทศไทยและต่างประเทศ ซึ่งกล่าวถึงการใช้และตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในต่างประเทศ (สหรัฐอเมริกา ฟิlipปินส์ อินโดนีเซีย และ บอสซาวันนา) ส่วนที่ 4 เป็นกรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาลที่มี 5 ประเด็นหลัก คือ ความชอบธรรม ความโปร่งใส การตรวจสอบได้ ความมีประสิทธิภาพ และการมีส่วนร่วม ในแต่ละประเด็นได้จัดหมวดหมู่ออกเป็น 4 ด้าน คือ กฎหมาย สังคม เศรษฐกิจ และการเมือง นอกจากนี้ยังมีตัวชี้วัด และตัวอย่างตัวชี้วัดทั้งเชิงคุณภาพ และเชิงปริมาณ

สำหรับในส่วนที่ 5 นั้นเป็นข้อเสนอแนะ และสรุปผลการวิจัย สาระสำคัญของส่วนนี้ประกอบด้วยประเด็นต่างๆดังนี้ คือ การเลือกใช้คำธรรมาภิบาล กรอบธรรมาภิบาลและองค์ประกอบ เรียนรู้การใช้ธรรมาภิบาลจากต่างประเทศ ปัญหาและอุปสรรคของการใช้ธรรมาภิบาล สรรวจความโปร่งใสในประเทศ การจัดทำตัวชี้วัดคอร์รัปชันและพัฒนาปัจจัยเกี่ยวข้อง กลไกในการสร้างธรรมาภิบาล เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อจัดสร้างตัวชี้วัด พร้อมข้อเสนอเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการการสร้างตัวชี้วัด

ผลการวิจัย พบว่า การใช้คำ "ธรรมาภิบาล" มีความหมายหลากหลาย เช่น ในที่ต่างประเทศใช้คำว่า Good Governance มีความหมายหลากหลายตามกลุ่มผู้ใช้ ซึ่งแบ่งออกได้ 3 กลุ่ม คือ กลุ่มธรรมาภิบาลอำนาจนิยม กลุ่มธรรมาภิบาลเสรีนิยม และกลุ่มธรรมาภิบาลชุมชนนิยม แม้จะแตกต่างกันในส่วนของการอบความคิด แต่ทุกกลุ่มมีเป้าหมายตรงกันที่จะนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้เพื่อประโยชน์ของการปฏิรูปเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการปกครอง ดังนั้นการเร่งรัดหาข้อยุติสำหรับกรอบความหมายของหลักธรรมาภิบาลโดยผสมผสานแนวคิด เพื่อสร้างหลักการที่ชัดเจนและมีเอกภาพ ซึ่งจะเป็นกรอบแม่บทในการสร้างตัวชี้วัดที่มีคุณภาพจึงเป็นเรื่องจำเป็น ส่วนการเรียนรู้การใช้ธรรมาภิบาลจากต่างประเทศ และนำสาระที่เป็นข้อดีมาปรับใช้ ย่อมเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาตัวชี้วัดธรรมาภิบาล แม้ในบางกรณีอาจมีข้อจำกัดเกี่ยวกับลักษณะบางประการของวัฒนธรรมไทยที่ไม่เอื้อต่อการส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลในสังคมไทย

แต่ก็อาจผ่อนคลายปัญหาดังกล่าวได้โดยมีการปรับให้เหมาะสมกับวัฒนธรรมของไทย

นอกเหนือจากการให้ความสำคัญกับขั้นตอนการวิเคราะห์ความจำเป็นในการสร้างตัวชี้วัดธรรมาภิบาล และวงจรการสร้างตัวชี้วัดแล้ว ควรที่จะนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการพัฒนาฐานข้อมูลตัวชี้วัด การจัดทำฐานข้อมูลของตัวชี้วัดธรรมาภิบาลโดยเฉพาะการทบทวน จัดหมวดหมู่ ตัวชี้วัดและการคัดเลือกดัชนีกลางของตัวชี้วัดที่เหมาะสม โดยรายงานนี้ยังได้เสนอตัวอย่างฐานข้อมูลที่สามารถจัดพิมพ์รายงานตัวชี้วัดได้หลายรูปแบบ เช่น รายงานตัวชี้วัดที่จำแนกตามประเภท องค์ประกอบ และด้านต่างๆ รายงานตัวชี้วัดที่สร้างขึ้นในแต่ละปี รายงานแสดงจำนวนตัวชี้วัด และหมวดหมู่ที่แต่ละหน่วยงานควรจะนำไปใช้ และรายงานสรุปตัวชี้วัดที่ถึงเวลาต้องทบทวนใหม่

โครงสร้างของคณะกรรมการสร้างตัวชี้วัดเป็นเรื่องสำคัญเช่นกัน ดังนั้นการจัดโครงสร้างให้มีขนาดกระทัดรัด ประกอบด้วยทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และมีความชำนาญ เพื่อผลักดันให้มีการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ให้มีผลในทางนโยบาย และภาคปฏิบัติอย่างแท้จริง

สารบัญเรื่อง

	หน้า
คำนำ	(i)
บทสรุปย่อ	(ii)
สารบัญเรื่อง.....	(iii)
สารบัญตาราง.....	(v)
สารบัญแผนภูมิ.....	(vi)
คำย่อ.....	(vii)
1. บทนำ.....	1
1.1 ความสำคัญของการศึกษา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	2
1.3 ขอบเขตการศึกษา.....	2
1.4 ระเบียบวิธีการศึกษา.....	2
1.5 ผลที่ได้รับจากการศึกษา.....	3
2. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	4
2.1 วิวัฒนาการของธรรมาภิบาล.....	4
2.2 คำนิยามของธรรมาภิบาล.....	5
2.3 ธรรมาภิบาลกับคำเรียกใช้.....	10
2.4 องค์ประกอบของธรรมาภิบาล.....	11
2.5 งานศึกษาเกี่ยวกับธรรมาภิบาล.....	15
3. ธรรมาภิบาลในประเทศไทยและต่างประเทศ.....	17
3.1 ธรรมาภิบาลในประเทศสหรัฐอเมริกา.....	17
3.2 ธรรมาภิบาลในประเทศฟิลิปปินส์.....	21
3.3 ธรรมาภิบาลในประเทศอินโดนีเซีย.....	24
3.4 ธรรมาภิบาลในประเทศบอสซาวันนา.....	25

3.5	ธรรมาภิบาลในประเทศไทย.....	27
4.	กรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาล.....	35
4.1	ตัวชี้วัด.....	35
4.2	การกำหนดกรอบตัวชี้วัด.....	35
	<i>ความชอบธรรม.....</i>	36
	<i>ความโปร่งใส.....</i>	37
	<i>ความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้.....</i>	39
	<i>ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล.....</i>	42
	<i>การมีส่วนร่วม.....</i>	44
5.	ข้อเสนอแนะการพัฒนาตัวชี้วัด.....	46
5.1	การเลือกใช้คำธรรมาภิบาล.....	46
5.2	กรอบธรรมาภิบาลและองค์ประกอบ.....	46
5.3	บทเรียนเรื่องธรรมาภิบาลจากต่างประเทศ.....	48
5.4	การสำรวจความโปร่งใสในประเทศ.....	49
5.5	การจัดทำตัวชี้วัดคอร์รัปชันและพัฒนาปัจจัยเกี่ยวข้อง.....	49
5.6	กลไกในการสร้างธรรมาภิบาล.....	49
5.7	การสร้างตัวชี้วัดธรรมาภิบาล.....	50
5.8	เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อจัดสร้างตัวชี้วัด.....	52
5.9	โครงสร้างของคณะทำงานการสร้างตัวชี้วัด.....	54
5.10	ปัญหาและข้อจำกัด.....	55
	สรุป.....	56
6.	บรรณานุกรม.....	57
7.	ภาคผนวก.....	61
ภาคผนวก 1	แหล่งข้อมูล.....	62
ภาคผนวก 2	สาระสังเขป.....	63
ภาคผนวก 3	คำนิยามของธรรมาภิบาล.....	70
ภาคผนวก 4	รัฐธรรมนูญกับธรรมาภิบาล.....	73

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 2.1	หลักธรรมาภิบาลในมุมมองของสถาบันและนักวิชาการต่างๆ.....	8
ตารางที่ 2.2	คำเรียกใช้ธรรมาภิบาล.....	10
ตารางที่ 2.3	องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยสำนักงาน ก.พ.	13
ตารางที่ 3.1	การปฏิรูปองค์กรของรัฐในสหรัฐอเมริกา	18
ตารางที่ 3.2	ผลการปฏิรูปองค์กรของรัฐตามคำแนะนำของ NPR.....	19
ตารางที่ 3.3	การใช้ TQM เป็นตัวชี้วัดธรรมาภิบาลของฟิลิปปินส์.....	23
ตารางที่ 3.4	สถานะและสถานภาพทางเศรษฐกิจของประเทศอินโดนีเซีย.....	24
ตารางที่ 3.5	ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในประเทศบราซิล.....	26
ตารางที่ 3.6	องค์ประกอบของธรรมาภิบาลในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540.....	29
ตารางที่ 3.7	ตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย.....	30
ตารางที่ 3.8	ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.).....	32
ตารางที่ 4.1	ตัวชี้วัดเกี่ยวกับความชอบธรรม.....	37
ตารางที่ 4.2	ตัวชี้วัดเกี่ยวกับความโปร่งใส.....	38
ตารางที่ 4.3	ตัวชี้วัดเกี่ยวกับความรับผิดชอบ และการตรวจสอบได้.....	41
ตารางที่ 4.4	ตัวชี้วัดเกี่ยวกับความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล	43
ตารางที่ 4.5	ตัวชี้วัดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม.....	44
ตารางที่ 5.1	เปรียบเทียบการแบ่งองค์ประกอบธรรมาภิบาลขององค์กรต่างๆ.....	47

สารบัญแผนภูมิ

หน้า

<u>แผนภูมิที่ 1</u> ขั้นตอนการวิเคราะห์ความจำเป็นในการสร้างตัวชี้วัดธรรมภิบาล.....	51
<u>แผนภูมิที่ 2</u> วงจรการสร้างตัวชี้วัด.....	52
<u>แผนภูมิที่ 3</u> ฐานข้อมูลของตัวชี้วัดธรรมภิบาล.....	53

คำย่อ

กกต.	คณะกรรมการการเลือกตั้ง
กทช.	คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
ก.พ.	สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
คพป.	คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย
ป.ป.ช.	คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
ป.ป.ง.	สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
ปคมท.	ประธานสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยทั่วประเทศ
ส.ต.ง.	สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน
อบต.	องค์การบริหารส่วนตำบล
ADB	Asian Development Bank
BNF	Botswana National Fund
CIDA	Canadian International Development Agency
CPI	Corruption Perception Index
DAC	Development Assistance Committee
DBP	Democratic Botswana Party
GPRA	Government Performance and Results Act
IDB	Inter-American Development Bank
IMF	International Monetary Fund
IRS	Internal Revenue Service
JICA	Japan International Cooperation Agency
NPR	National Performance Review
ODA	Overseas Development Administration
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
PQA	Philippine Quality Award
SIA	The Special Initiative on Africa, United Nations
TDRI	Thailand Development Research Institute Foundation สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
TQG	Total Quality Governance
TQM	Total Quality Management
TI	Transparency International

UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
USAID	United States Agency for International Development
WB	World Bank

1. บทนำ

1.1 ความสำคัญของการศึกษา

ประเทศไทยมีความตื่นตัวสนใจเรื่องธรรมาภิบาลอย่างมากโดยเฉพาะภายหลังจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 นอกจากนี้วิกฤตเศรษฐกิจก็มีส่วนทำให้ความสนใจเกี่ยวกับธรรมาภิบาล มีมากขึ้น เป็นที่เชื่อกันว่าหากประเทศไทยมีการนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้กับการปฏิบัติงานภาคราชการ เอกชน และประชาชนแล้ว จะทำให้ประเทศมีการพัฒนาไปในทิศทางที่ดี และเกิดความเป็นธรรมในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยในปัจจุบันยังมีปัญหานานัปการที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาไปสู่การมีธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง เช่น วัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์ กลุ่มอิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ต้องการรักษาสถานภาพดั้งเดิมไว้ นอกจากนี้ความพยายามของนักวิชาการ ผู้รู้ และผู้สนใจที่เกี่ยวข้องแล้วองค์ระหว่างประเทศจัดว่ามีบทบาทในการผลักดันให้เกิดธรรมาภิบาล และการปฏิรูปองค์กรของรัฐได้ดังเช่นธนาคารโลกมีบทบาทในการจัดการบริหารการใช้จ่ายของภาครัฐ และการปฏิรูประบบราชการ กล่าวคือ ธนาคารโลก นอกจากจะให้ความสำคัญและช่วยเหลือประเทศไทยในเรื่องเกี่ยวกับธรรมาภิบาลแล้ว ยังรวมถึงการปรับปรุงกฎเกณฑ์ในด้านความช่วยเหลือทางการเกษตร การแก้ไขกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้ทันสมัยขึ้น ในขณะที่ International Monetary Fund (IMF) กระตุ้นให้มีการปรับโครงสร้างของสถาบันการเงิน และการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วน United Nations Development Programme (UNDP) สนับสนุนให้มีการจัดทำโครงการนำร่องเพื่อกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น รวมทั้งส่งเสริมเรื่องการบริหารทรัพยากรมนุษย์ Asian Development Bank (ADB) เป็นองค์กรสำคัญอีกองค์กรหนึ่งที่ให้ทุนสนับสนุนประเทศไทยค่อนข้างมาก ดังเห็นได้จาก ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2511 - 2540 ประเทศไทยได้รับทุนความช่วยเหลือจาก ADB ในรูปของเงินกู้ประมาณ 4.25 พันล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา และอีก 37.4 พันล้านเหรียญในรูปของความช่วยเหลือพิเศษ (ADB 1999a) ความช่วยเหลือหลัก ๆ ที่ ADB ให้ มีดังนี้

- 1) การกระจายอำนาจและการกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
- 2) การส่งเสริมให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรของรัฐ
- 3) การเร่งให้มีการปรับโครงสร้างเพื่อการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น
- 4) การลดบทบาทการแทรกแซงของรัฐ และการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจไทย
- 5) การส่งเสริมให้มีการประสานงานในขั้นตอนของการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติ และ
- 6) การสนับสนุนให้มีการปฏิรูปกฎหมายและระบบตุลาการ

ลูกบ: 1)

จัดรูปแบบ: สัญลักษณ์แสดงหัวข้อย่อยและลำดับเลข

ลูกบ: 2)

ลูกบ: 3)

นอกจากนี้ยังมีองค์การความช่วยเหลือระหว่างประเทศจาก ประเทศญี่ปุ่น แคนาดา นิวซีแลนด์ และ ออสเตรเลีย ที่ต่างก็มีบทบาทสนับสนุนโครงการพัฒนาเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาล ใน ประเทศไทย

ในประเทศไทย ธรรมาภิบาลได้กลายเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการที่เกื้อหนุน สังคมประชาธิปไตย ได้มีการเสนอและกล่าวถึงแนวคิดนี้อย่างกว้างขวาง ตัวอย่างที่เห็นอย่างเป็นรูปธรรม คือกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ได้บัญญัติมาตราต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กับหลัก ธรรมาภิบาล ถ้าหากมีการนำแนวคิดธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง จะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการตัดสินใจ มีการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยประชาชนและองค์กรที่ เกี่ยวข้องและระบบบริหาร ของรัฐมีความยุติธรรมและเป็นที่น่าเชื่อถือทั้งในและต่างประเทศ อีกทั้งนำไปสู่การลดการทุจริตซึ่งเป็น ปัญหาเรื้อรังของบ้านเมืองได้

อย่างไรก็ตามการที่จะทราบว่ามีกานำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติให้เป็นผลหรือไม่ จำเป็นต้องมี เครื่องชี้วัดที่เหมาะสมและเชื่อถือได้ ปัจจุบันมีหลายหน่วยงานได้พยายามสร้างตัวชี้วัดธรรมาภิบาลและ ใช้ในหน่วยงานของตน แต่ตัวชี้วัดนั้น ๆ ยังเป็นที่ถกเถียงและไม่ได้รับการยอมรับให้เป็นตัวชี้วัดกลาง เนื่องจากความหลากหลายของตัวชี้วัด และมิติที่แตกต่าง ซึ่งมิติเหล่านั้นขึ้นอยู่กับ ความเข้าใจ และกรอบ การรับรู้ของผู้นำเสนอแต่ละบุคคลหรือองค์กร โดยทั่วไปสาระสำคัญของธรรมาภิบาลสามารถพิจารณาได้ จากองค์ประกอบหลัก อันได้แก่ หลักความคุ้มค่า หลักคุณธรรม ความชอบธรรม สิทธิมนุษยชน ความยั่งยืน ความโปร่งใส ความเสมอภาค ความยอมรับ การตรวจสอบ ความมีประสิทธิภาพ และการมีส่วนร่วม

ในการศึกษานี้ ได้กำหนดขอบข่ายของตัวชี้วัดธรรมาภิบาลให้อยู่ภายใต้ 5 ประเด็นสำคัญ คือ ความชอบธรรม (Legitimacy) ความโปร่งใส (Transparency) ความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้ (Accountability) ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และ การมีส่วนร่วม (Participation) ทั้งนี้กรอบตัวชี้วัด ธรรมาภิบาลจากการศึกษาจะเป็นประโยชน์ที่จะนำไปสู่การปรับปรุงให้บรรลุเป้าหมายของการมีธรรมาภิบาลในประเทศไทย

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับธรรมาภิบาล แนวปฏิบัติเกี่ยวกับธรรมาภิบาลและตัวชี้วัดธรรมาภิบาล ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ
2. เพื่อจำแนก และจัดกลุ่มตัวชี้วัดธรรมาภิบาล
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางพัฒนาตัวชี้วัดเพื่อประโยชน์ของการประยุกต์ใช้ในการบริหารการ จัดการของรัฐ

1.3 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้จะครอบคลุมการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับธรรมภิบาล เพื่อทราบถึง องค์ประกอบของธรรมภิบาล ความหมายและขอบเขตตัวชี้วัดของธรรมภิบาล การใช้ ตัวชี้วัดธรรมภิบาลของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อนำข้อมูล ดังกล่าวไป จำแนกและจัดกลุ่มกรอบตัวชี้วัดธรรมภิบาล และเสนอแนะแนวทางการสร้างตัวชี้วัดธรรมภิบาล

1.4 ระเบียบวิธีการศึกษา

รวบรวมเอกสารสำคัญที่เกี่ยวข้องในสถาบันวิจัย สถาบันวิชาการ ห้องสมุดของมหาวิทยาลัยใน กรุงเทพฯ และต่างจังหวัด (ภาคใต้) และแหล่งข้อมูลต่าง ๆ (ภาคผนวก 1) จากนั้นทำการสังเคราะห์ เนื้อหา จำแนกองค์ประกอบ จัดหมวดหมู่ตัวชี้วัด สรุปสาระสำคัญและข้อสังเกต และเสนอแนวทางการ พัฒนาตัวชี้วัดธรรมภิบาล นอกจากนี้ยังได้จัดทำสาระสังเขปสำหรับเอกสารสำคัญบางส่วนเพื่อประโยชน์ ในการค้นคว้าของผู้สนใจ (ภาคผนวก 2)

โครงการวิจัยเพื่อสร้างตัวชี้วัดธรรมภิบาลนี้แบ่งออกเป็น 3 ระยะ คือ

ระยะที่ 1 เป็นการศึกษารวบรวมค่านิยม องค์ประกอบ และแนวคิดเกี่ยวกับ ธรรมภิบาลจาก แหล่งข้อมูลทั้งสถานศึกษา และสถาบันวิชาการต่าง ๆ เพื่อนำมาเป็นกรอบแนวทางใน การศึกษาตัวชี้วัดธรรมภิบาล

ระยะที่ 2 เป็นการสังเคราะห์หลักการของธรรมภิบาล ทบทวนองค์ประกอบ และจัดหมวดหมู่ ของตัวชี้วัด ที่เกี่ยวข้อง

ระยะที่ 3 เป็นการเขียนสรุปรายงานเกี่ยวกับตัวชี้วัดธรรมภิบาลและแนวทางการพัฒนา ตัวชี้วัดสำหรับประเทศไทย พร้อมทั้งข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ

1.5 ผลที่ได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ความหมาย ตัวชี้วัดและองค์ประกอบของธรรมภิบาลที่นักวิชาการทั้ง ในและต่างประเทศเสนอไว้
2. เกิดแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาตัวชี้วัดธรรมภิบาล เพื่อให้เป็นหลักในการประเมิน ความคืบหน้าของการสร้างธรรมภิบาลในประเทศไทยต่อไป

2. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทที่ 2 นี้เป็นการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาล โดยสรุปถึงเนื้อหาของธรรมาภิบาลไว้เป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรกได้สรุปถึงวิวัฒนาการ ที่มาของธรรมาภิบาล และส่วนที่ 2 คือ การใช้ธรรมาภิบาลอันได้แก่ การให้ความหมายของธรรมาภิบาล ธรรมาภิบาลกับคำเรียกใช้ องค์ประกอบของธรรมาภิบาล และงานศึกษาเกี่ยวกับธรรมาภิบาลที่ได้นำเสนอถึงแนวคิด และการนำธรรมาภิบาลไปใช้ในด้านต่าง ๆ

2.1 วิวัฒนาการของธรรมาภิบาล

อภิบาลเป็นแนวคิดการปกครองที่มีมาแต่โบราณกาล นับแต่สมัย เพลโต (Plato) และ อริสโตเติล (Aristotle) นักปราชญ์หลายท่านได้พยายามที่จะค้นหารูปแบบการปกครองที่ดี แต่ก็ยังไม่ได้ความหมายและขอบเขตที่ชัดเจน อาจกล่าวได้ว่าวิวัฒนาการของรูปแบบอภิบาลที่ดีเกิดขึ้นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อมีการค้นหารูปแบบการปกครองที่สามารถนำประเทศไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยตะวันตกของประเทศที่เพิ่งได้รับการปลดปล่อยจากอาณานิคม และสามารถช่วยฟื้นฟูประเทศจากความเสียหายภายหลังสงคราม

ซึ่งต่อมารูปแบบการปกครองดังกล่าวผสมผสานกับระบบราชการของ Weberian¹ ได้ถูกนำไปใช้ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก อย่างไรก็ตามรูปแบบของ Weberian ยากที่จะนำไปประยุกต์ใช้และสานต่อ เนื่องจากการขยายตัวของระบบราชการทำให้ยากต่อการจัดการและขาดความยืดหยุ่นในการปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของโลก นอกจากนี้โครงสร้างของระบบราชการจะทำให้การปกครองบ้านเมืองขาดทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลแล้ว ยังก่อให้เกิดช่องทางการบิดเบือนการใช้อำนาจและการคอร์รัปชัน

ในช่วงต้น พ.ศ. 2523 นักวิชาการส่วนใหญ่ต่างเห็นพ้องกันว่าแนวทางการบริหารภาครัฐที่เป็นอยู่ไม่สอดคล้องกับเศรษฐกิจและสังคมโลกที่ปรับเปลี่ยนตลอดเวลา และมีความจำเป็นต้องมีการปฏิรูปและปรับปรุงรูปแบบการปกครองใหม่ ในขณะเวลาดังกล่าวมีองค์กรระหว่างประเทศที่สำคัญ ๆ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) และ กองทุนนานาชาติ ได้เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนและพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองที่ดี หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “Good Governance” หรือ “ธรรมาภิบาล”

เมื่อย้อนยุคไปในอดีต แม้ธรรมาภิบาลจะเป็นเรื่องที่มีการพูดถึงอย่างมากในช่วงปี ค.ศ.1980-1990 แต่ธรรมาภิบาลก็มีความเก่าแก่เทียบเท่ากับเรื่องประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติก็ว่าได้ ปัจจุบัน ธร

¹ ลักษณะการปกครองที่มีโครงสร้างเป็นลำดับชั้น มีการเมืองที่เป็นกลาง มีเป้าหมายที่ปฏิบัติได้ และมีการประสมประสานของระบบคุณธรรม

มาภิบาลถูกนำมาใช้เป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งในนโยบายขององค์กรระหว่างประเทศหลาย ๆ องค์กร นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการและนักปฏิบัติส่วนหนึ่งนำแนวคิดธรรมาภิบาลไปขยายผลใช้กับการปรับโครงสร้าง และกระบวนการทั้งในองค์กรของรัฐและธุรกิจ ในขณะที่นักวิชาการบางส่วนได้นำเอาธรรมาภิบาลไปใช้ในความหมายที่ใกล้เคียงกับความหมายของคำว่า Government หรือการปกครองที่หมายถึงรัฐบาล (Weiss 2000) โดยทั่วไปรัฐบาลเป็นเพียงส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญต่อธรรมาภิบาล หลักการของธรรมาภิบาลสามารถจะดำรงอยู่ได้ ถึงแม้ว่าจะมีรัฐบาลที่ได้รับการยอมรับหรือไม่ก็ตาม (The Urban Governance Initiative 1999; The Express India Group 1997)

ธรรมาภิบาล เป็นแนวคิดที่ใช้ในสาขารัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเป็นคำที่อยู่ร่วมกับกลุ่มคำประชาธิปไตย ประชาสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิมนุษยชน และการพัฒนาที่ยั่งยืน ในช่วงศตวรรษที่ผ่านมา กลุ่มคำดังกล่าวนี้มีความสัมพันธ์ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปองค์กรของรัฐ นักรัฐประศาสนศาสตร์ส่วนหนึ่งมองว่า ธรรมาภิบาลเป็นมิติใหม่ที่เน้นบทบาทของผู้บริหารในการที่จะปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ มีการตรวจสอบ สามารถประเมินผลงานได้อย่างชัดเจน และมีการแข่งขันเพื่อการจัดการบริการที่ดีขึ้น (Agere 2000)

อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตที่น่าสนใจประการหนึ่งเกี่ยวกับการมีธรรมาภิบาล คือการมีรัฐบาลที่มาจากระบอบประชาธิปไตยไม่ได้หมายความว่าจะไปสู่การมีธรรมาภิบาลเสมอไป หากแต่รัฐบาลประชาธิปไตยนั้นเป็นพื้นฐานที่ดีที่ช่วยสนับสนุนให้นำไปสู่การมีธรรมาภิบาลได้ง่ายขึ้น ทั้งนี้การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่จะได้ผลดีนั้น ต้องมีการบริหารจัดการที่ดีทั้งด้านการเมือง และเศรษฐกิจของผู้ปฏิบัติการในทุกระดับ (UN 2000) และ ธนาคารโลกได้มีความเห็นไปในแนวเดียวกันที่ว่า การใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อควบคุมสังคมโดยสัมพันธ์กับการพัฒนาทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ ให้มีความชอบธรรมและความโปร่งใสในการปฏิบัติการ จะเป็นตัวตัดสินว่าการจัดการนั้นดีหรือไม่ (Agere 2000)

2.2 คำนิยามของธรรมาภิบาล

เนื่องจากมีผู้ที่ให้คำนิยามและความหมายของคำว่าธรรมาภิบาลไว้มาก รวมทั้งองค์กรต่าง ๆ ได้นำไปใช้ ดังนั้นจึงรวบรวมคำนิยามที่องค์กรหลักและบุคคลสำคัญที่มีบทบาทในการส่งเสริมธรรมาภิบาลได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

1. **ธนาคารโลก** หรือ World Bank ได้นำไปใช้ครั้งแรกเมื่อประมาณปี ค.ศ. 1989 ซึ่งใช้ในรายงานเรื่อง “Sub-Sahara: From Crisis to Sustainable Growth” (นฤมิต ทับจุมพล 2541) โดยได้ให้ความหมายว่า Good Governance เป็นลักษณะและวิถีทางของการที่มีการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา โดยนัยของ

ความหมายของธรรมาภิบาล เป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลเพื่อช่วยในการฟื้นฟู เศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้รัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพมีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการ กฎหมายที่อิสระ ที่ทำให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญา อีกทั้งระบบราชการ ฝ่ายนิติบัญญัติ และ สื่อที่มีความโปร่งใส รับผิดชอบ และตรวจสอบได้

2. **องค์การสหประชาชาติ หรือ United Nations (UN)** ให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาลเพราะ เป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุกประเทศให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียมกัน และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การดำเนินการนี้ต้องเกิดจากความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อ กระจายอำนาจให้เกิดความโปร่งใส ธรรมาภิบาลคือการมีส่วนร่วมของประชาชน และสังคมอย่างเท่าเทียมกัน และมีคำตอบพร้อมเหตุผลที่สามารถชี้แจงกันได้

3. **United Nations and Development Programme (UNDP)** ให้นิยามของคำว่า ธรรมาภิบาล ว่าหมายถึง การดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหาร และภาคเศรษฐกิจที่จะจัดการกิจการของประเทศ ในทุกระดับ ประกอบด้วยกลไก กระบวนการ และสถาบันต่าง ๆ ที่ประชาชนและกลุ่มสามารถแสดงออกซึ่ง ผลประโยชน์ปกป้องสิทธิของตนเองตามกฎหมาย และแสดงความเห็นที่แตกต่างกับบนหลักการของการมี ส่วนร่วม ความโปร่งใส ความเป็นอิสระ การส่งเสริมหลักนิติธรรม เพื่อให้มั่นใจว่าการจัดลำดับ ความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ยืนอยู่บนความเห็นพ้องต้องกันทางสังคม และเสียงของคน ยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้รับการพิจารณาในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา (สุดจิต นิमितกุล 2543, 13-24)

4. **ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย หรือ The Asian Development Bank (ADB)** กล่าวว่าธรรมาภิบาลคือ การมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่า นโยบายที่กำหนดไว้ ได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงาน ตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้ (อมรา พงศาพิชญ์ และ นิตยา ภัทรลีระพันธ์ 2541)

5. **องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น – JICA** กล่าวถึงธรรมาภิบาลใน “Participatory Development and Good Governance Report of the Aid Study Committee (1995)” ว่าเป็นรากฐานของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมและ สร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน พึ่งตนเองได้ และมีความ ยุติธรรมทางสังคม (อมรา พงศาพิชญ์ 2543, 68-81)

6. **Kofi Annan** เลขาธิการองค์การสหประชาชาติคนปัจจุบัน กล่าวว่าธรรมาภิบาลเป็นแนวทางการบริหารงานของรัฐที่เป็นการก่อให้เกิดการเคารพสิทธิมนุษยชน หลักนิติธรรม สร้างเสริม ประชาธิปไตย และมีความโปร่งใส และเพิ่มประสิทธิภาพ (Weiss 2000)

ในทัศนะของธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย ธรรมาภิบาลเป็นการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมืองโดยให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม กระบวนการทางกฎหมายที่อิสระ ในขณะที่นิยามของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียเน้นไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ โดยรวมแล้ว ทั้งธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย ต่างเน้นประเด็นการบริหารจัดการของภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส ดังนั้นแนวคิดขององค์กรระหว่างประเทศ จึงเป็นเรื่องการสร้าง ความเชื่อถือและความชอบธรรมของรัฐบาลที่มีต่อ ต่างประเทศ

แม้ว่าประเทศไทยทำสัญญาการค้ากับประเทศตะวันตกในรัชกาลที่ 4 (พ.ศ. 2398) โดยประเทศไทยเปิดรับการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม แต่รูปแบบการเมืองการปกครองของไทยได้ถูกปรับเปลี่ยนเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยที่ละเล็กละน้อย จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่อย่างเห็นได้ชัดในสมัยรัชกาลที่ 7 (พ.ศ. 2475) อย่างไรก็ตาม การเมืองการปกครองของไทยปัจจุบันยังอยู่ในระหว่างการพัฒนาและเปลี่ยนแปลง รัฐบาลไทยยังขาดเสถียรภาพ และพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยยังไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร ไม่ว่าจะเป็นด้านคุณภาพหรือระดับการศึกษา ความเสมอภาคทางสิทธิ และสภาพทางสังคม ปัญหาดังกล่าวผลักดันให้ประเทศไทยให้ความสำคัญต่อการสร้างธรรมาภิบาล ในประเทศไทยได้มีองค์กรที่เกี่ยวข้องและบุคคลที่สนใจเกี่ยวกับธรรมาภิบาลให้ความหมายของคำว่าธรรมาภิบาลไว้ดังนี้

1. **ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี** ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้ระบุหลักการของค่านิยม การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ไว้ดังนี้ “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน (สุจิต นิमितกุล 2543, 13-24)

2. **อานันท์ ปันยารชุน** (2542) กล่าวถึง ธรรมาภิบาลว่า เป็นผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงไป ในหลายทาง มีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลาย และขัดแย้งกันได้

3. **ธีรยุทธ บุญมี** (2541) ชี้ว่า ความคิดธรรมรัฐเป็นการมอบอำนาจการเมือง การปกครองแบบใหม่ที่แข็งทื่อตายตัว แต่ให้มีปฏิสัมพันธ์กับภาคประชาชนและให้มีลักษณะแยกย่อยมากขึ้น แนวคิดธรรมรัฐคือการเป็นหุ้นส่วนกันในการบริหารและปกครองประเทศโดยรัฐ ประชาชน และเอกชน ซึ่งขบวนการอันนี้จะก่อให้เกิดความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความยุติธรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของคนดี ซึ่งแนวคิดนี้เกิดจากการที่ประชาชนเห็นว่า ระบบราชการล้าหลัง ทุกส่วนต้องการการปฏิรูป ต้องมีการปรับโครงสร้างราชการให้ดีขึ้น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น และประชาชนต้องการให้มีการตรวจสอบโดยสื่อมวลชน และนักวิชาการ

ธีรยุทธ บุญมี เป็นผู้ที่อธิบายว่า ธรรมาภิบาลเป็นกระบวนการความสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างภาครัฐ สังคม เอกชน และประชาชน ซึ่งทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีความร่วมมือของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ในการที่จะสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทยได้นั้น ธีรยุทธ บุญมีเสนอให้ปฏิรูประบบ 4 ส่วนคือ ปฏิรูปภาคราชการ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคเศรษฐกิจสังคม และปฏิรูปกฎหมาย

4. **นายแพทย์ประเวศ วะสี** (2542) อธิบายว่าการที่สังคมประกอบด้วยภาคสำคัญ ๆ 3 ภาค คือ ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน เมื่อพิจารณาถึงธรรมาภิบาลก็จะรวมถึงความโปร่งใส ความถูกต้องของสามภาคดังกล่าว ธรรมาภิบาลในทัศนะของนายแพทย์ประเวศ วะสี จึงเป็นเสมือนพลังผลักดันที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ

5. **ศาสตราจารย์ชัยอนันต์ สมุทวณิช** (2541) ให้ความหมายธรรมาภิบาลว่า การที่กลไกของรัฐทั้งการเมืองและการบริหาร มีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และรับผิดชอบ เป็นการให้ความสำคัญกับภาครัฐและรัฐบาลเป็นด้านหลัก

6. **สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย** (2543) ได้ให้ความสำคัญองค์กรประชาสังคม ซึ่งมีส่วนในการร่วมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน ทั้งนี้องค์กรรัฐจะอาศัยการบริหารจัดการที่ดีเป็นกลไกเกื้อหนุน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการฟื้นฟูสังคมและเศรษฐกิจของชุมชนให้ยั่งยืน

จะเห็นว่าความหมายและคำนิยามของคำว่า “ธรรมาภิบาล” มีความหลากหลาย ซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะการปกครอง วัฒนธรรม และ วัตถุประสงค์ ของประเทศและองค์กรที่ผลักดันให้นำแนวคิดนี้ไปใช้ อย่างไรก็ตามคำนิยามต่าง ๆ เหล่านี้ (ภาคผนวก 3) มีแนวคิดพื้นฐาน หลักการ กระบวนการ และผลที่คาดหวัง ที่ใกล้เคียงกันหลายประเด็นดังได้สังเคราะห์และสรุปในตารางที่ 2.1 อาทิเช่น การสร้างธรรมาภิบาลเพื่อการปฏิรูปการบริหารการปกครองประเทศให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และกระตุ้นให้ประชาชนทุกฝ่ายทุกระดับร่วมกันพัฒนาประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง

จากการศึกษา พบว่า ค่านิยมที่หน่วยงาน และนักวิชาการต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย อานันท์ ปันยารชุน ธีรยุทธ บุญมี นายแพทย์ประเวศ วะสี ศาสตราจารย์ชัยอนันต์ สมุทวณิช และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้นำเสนอไว้ซึ่งมีความสอดคล้องกับบริบทการพัฒนาและส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย และมีความเหมาะสมกับวัฒนธรรม สังคม และลักษณะการปกครองปัจจุบันของประเทศ จึงอาจสรุปได้ว่า “**ธรรมาภิบาล** ทำหน้าที่เป็นกลไก เครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และ ภาคประชาชน อย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมของกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน”

2.3 ธรรมาภิบาลกับคำเรียกใช้

มีการเลือกใช้คำที่แตกต่างกันเช่น ธรรมาภิบาล ธรรมรัฐ สุประศาสนการ ประชาธิรัฐ การปกครองที่ดี การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี และอื่น ๆ ในการศึกษานี้จะใช้คำว่าธรรมาภิบาล ในการสัมมนาวิชาการ: จากวิกฤติสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งจัดโดย TDRI (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2541) ได้อธิบายว่า ธรรมาภิบาลเป็นศัพท์ที่สร้างขึ้นจากคำว่า “ธรรม” ซึ่งแปลว่า ความดี หรือ กฎเกณฑ์ ส่วนคำว่า “อภิบาล” แปลว่า บำรุงรักษา ปกครอง เมื่อรวมกันก็กลายเป็น “ธรรมาภิบาล” ซึ่งมีความหมายเดียวกันกับคำว่า Good Governance

นอกจากนี้ยังมีคำเรียกอื่น ๆ ซึ่งมีความหมายเดียวกันกับธรรมาภิบาล จึงได้สรุปคำ และแหล่งที่มาของคำเรียกใช้ต่าง ๆ ดังตารางที่ 2.2

ตารางที่ 2.1 หลักธรรมาภิบาลในมุมมองของสถาบันและนักวิชาการต่างๆ^a

	Commonwealth, 2534 ^b	Department for International Development (DFID), 2536 ^b	Inter-American Bank, 2536 ^b	Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), 2536 ^b	The United Nations Development Programme (UNDP), 2541 ^b	World Bank, 2531 ^b	ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB), 2538 ^c	องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA), 2538 ^d	ซีไอเอ็นดี สมุทรสาคร, 2541	ธีรยุทธ บุญมี, 2541	นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2541	บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2542	ประเวศ วะสี, 2541	ปรัชญา เวสารัชช์, 2543 ^e	ไพโรจน์ พรหมเสาศิน, 2541	ระบียบสำนักนายกรัฐมนตรี, 2542 ^f	ลลิต ธีรเวคิน, 2541	วรภัทร โตธนะเกษม, 2541	วรลักษณ์ มั่นเสด็จศิริ, 2541	สมชาย ภาคาสวิวัฒน์, 2541	อานันท์ ปันยารชุน, 2541	
หลักการและกระบวนการ	การบริหารการปกครองที่ดีมีประสิทธิภาพ	X	X	X			X		X	X										X	X	
	การมีกลไกและการดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหาร และเศรษฐกิจ					X		X				X		X								X
	การจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนา	X		X	X		X			X					X							
	การจัดระเบียบให้สังคม (รัฐ เอกชน และประชาชน)					X										X						X
	การใช้สิทธิความเป็นเจ้าของของประชาชนโดยผ่านฝ่ายบริหาร																	X				
	การสื่อสารสองทางระหว่างรัฐและเอกชน																			X		
	การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม										X	X	X			X						X
	ความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และประชาชน								X		X								X	X	X	X
ผลที่คาดหวัง	ด้านเศรษฐกิจ																					
	การแก้ปัญหาความยากจน							X						X								
	การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนาประเทศ	X		X		X	X							X								
	ด้านสังคม																					
	การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์		X					X														
	การมีส่วนร่วมของประชาชน			X		X	X	X	X	X				X	X		X	X	X	X	X	
	ความสงบสุขและความสามัคคี											X		X		X				X	X	
	ความเสมอภาค														X							
	สิทธิมนุษยชน			X																		
	ด้านกฎหมาย																					
สิทธิของประชาชน					X					X							X		X			

ตารางที่ 2.1 หลักธรรมาภิบาลในมุมมองของสถาบันและนักวิชาการต่างๆ^a

	Commonwealth, 2534 ^b	Department for International Development (DFID), 2536 ^b	Inter-American Bank, 2536 ^b	Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), 2536 ^b	The United Nations Development Programme (UNDP), 2541 ^b	World Bank, 2531 ^b	ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB), 2538 ^c	องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA), 2538 ^d	ชียอนันต์ สมุทวณิช, 2541	ธีรยุทธ์ บุญมี, 2541	นิตินันท์ เมฆโชติรัตน์, 2541	บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2542	ประเวศ วะสี, 2541	ปรีชาญา เวล้ารักษ์, 2543 ^e	ไพโรจน์ พรหมเสาศิน, 2541	ระบิยบส้านักงานกฤษฎมนตรี, 2542 ^f	ลลิตี ธีรเวคิน, 2541	วรภัทร โตณะเกษม, 2541	วรลักษณ์ มั่นเสด็จศิริ, 2541	สมชาย ภาคาสวิวัฒน์, 2541	อานันท์ ปันยารชุน, 2541
ผลที่คาดหวัง	ความยุติธรรม				X			X	X	X											
	ความชอบธรรมของกฎหมาย			X		X			X	X			X						X		
	ความเป็นอิสระของศาล			X																	
	การบริหารการปกครอง																				
	การตรวจสอบได้			X		X			X	X				X							X
	การปกครองเพื่อประชาชน										X			X					X		
	การพัฒนาของประเทศ				X				X				X								
	ความทันสมัยของรูปแบบการบริหาร	X	X	X					X	X	X										
	ความโปร่งใส	X	X	X		X			X	X	X			X	X	X				X	X
	ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล	X	X	X				X	X	X					X					X	
	ความรับผิดชอบต่อประชาชนและสังคม					X	X			X				X		X			X		
	ทศพิธาธรรม				X													X			
	ประชาธิปไตย			X					X												
	ประสิทธิภาพของการดำเนินการตามนโยบายของรัฐ	X						X										X	X		X
ประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาของสังคม							X			X							X	X		X	
จุดเน้น	ความต่อเนื่องของกระบวนการ				X																X
	ความยั่งยืนของการพัฒนา						X	X						X		X					
	ตรวจสอบประเมินผลอย่างจริงจัง																		X		

^a ระบุชื่อสถาบัน นักวิชาการ และปีที่กล่าวถึงแนวคิดธรรมาภิบาลหรืออ้างอิงในเอกสาร; ^b ที่มา: Agere 2000; ^c ที่มา: ADB 1999; ^d ที่มา: อมรฯ พงศาคาญ์ 2543; ^e ที่มา: ชูสิพร เดชช้ำ 2543; ^f ที่มา: ชนศักดิ์ ยูวบูรณ์ 2543, 3-12

ตารางที่ 2.2 คำเรียกใช้ธรรมาภิบาล

คำเรียกใช้	ความหมายหลัก	ผู้ใช้/ปี (อ้างอิง)
ธรรมาภิบาล	การบริหารงานที่เป็นธรรม	(TDRI 2541; นฤมล ทับจุมพล 2541; บวรศักดิ์ อุวรรณโณ 2542; ประสิทธิ์ ดำรงชัย 2542)
ธรรมรัฐ	รัฐที่มีการบริหารบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม	(อานันท์ ปันยารชุน 2541; ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ 2540; ประเวศ วะสี 2541; ลิขิต ธีรเวคิน 2541)
	ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ สังคม เอกชน และประชาชน ที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรม	(ธีรยุทธ บุญมี 2541)
สุประศาสนการ	การบริหารจัดการที่ดี	ดิน ปรัชญพฤทธิ (นฤมล ทับจุมพล 2541)
ธรรมราชาภิบาล	การกำกับดูแลที่ดี	(อมรา พงศาพิชญ์ 2541)
การกำกับดูแลที่ดี	การดูแลผลประโยชน์ส่วนรวม โดยประชาชนมีส่วนร่วมและตรวจสอบ	(วรภัทร โทณะเกษม 2541; พูลนิจ ปิยะอนันต์ 2541)
ประชาธิปไตย		แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (ประเวศ วะสี 2541; ชัยอนันต์ สมุทวณิช 2542)
ธรรมาภิบาล		(ชัยอนันต์ สมุทวณิช 2541)
การปกครองที่ดี		ราชบัณฑิตยสถาน (ชนะศักดิ์ ยูวบูรณ์ 2543, 3-12; อภิศัญญา วงษานุทัศน์ 2543)
การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี		(สำนักงานกรรมการข้าราชการพลเรือน 2542)
Good Governance	ลักษณะและวิถีทางของการที่อำนาจได้ถูกใช้ไปในการจัดการทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา	World Bank (Agere 2000); JICA, UN และ ADB (สยมพร ปุญญาคม 2541)

2.4 องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

องค์ประกอบของธรรมาภิบาลเป็นเรื่องเกี่ยวกับกรอบ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ แนวทาง หรือวิถีปฏิบัติ ในการพิจารณาองค์ประกอบของธรรมาภิบาลในที่นี้ได้พิจารณาจากการนำแนวนโยบาย และหลักเกณฑ์การปฏิบัติเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลของหน่วยงานหลักที่มีความสำคัญ ได้แก่องค์การระหว่างประเทศ และหน่วยงานราชการภาครัฐ ในส่วนของหน่วยราชการของรัฐ จะได้พิจารณาถึงสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

2.4.1 สำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อปี พ.ศ. 2542 โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบวาระแห่งชาติ สำหรับการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยกำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ขึ้น ระเบียบนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 โดยทุกส่วนราชการต้องถือปฏิบัติและ รายงานผลการปฏิบัติต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา (ชนะศักดิ์ ยุวบูรณ์ 2543, 3-12) ตามระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีได้ระบุถึงหลักสำคัญของธรรมาภิบาล 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลัก คุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เน้นการ กำหนดเป็นกรอบแนวทางให้แก่หน่วยงานราชการเพื่อถือปฏิบัติ

1. **หลักนิติธรรม** เป็นการตรากฎหมาย และกฎข้อบังคับ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับ ของสังคม อันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่่า เป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่อำนาจอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

2. **หลักคุณธรรม** เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลัก นี้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไป พร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ชยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัย ประจำชาติ

3. **หลักความโปร่งใส** เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไก การทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่าง ตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

4. **หลักความมีส่วนร่วม** เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นใน การตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแสดงความคิดเห็น การไต่สวนสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ

5. **หลักความรับผิดชอบ** เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อ สังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพใน ความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. **หลักความคุ้มค่า** เป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด แก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มี คุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

2.4.2 กระทรวงมหาดไทย

องค์ประกอบในการเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของกระทรวงมหาดไทย มี 11 องค์-ประกอบคือ การมีส่วนร่วม ความยั่งยืน สิ่งที่ชอบธรรม ความโปร่งใส ความเป็นธรรมและความเสมอภาค ความรู้และทักษะของเจ้าหน้าที่ ความเสมอภาคทางเพศ ความอดทนอดกลั้น หลักนิติธรรม ความรับผิดชอบ และการเป็นผู้กำกับดูแล จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยกระทรวงมหาดไทยเน้นไปทางด้านการบริหาร การปกครอง การพัฒนา และการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นสายงานที่กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบโดยตรง (สุดจิต นิमितกุล 2543, 13-24)

1. **การมีส่วนร่วม (Participation)** เป็นการมีส่วนร่วมของทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและพลังการทำงานที่สอดคล้องกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายในการให้บริการประชาชน
2. **ความยั่งยืน (Sustainability)** มีการบริหารงานที่อยู่บนหลักการของความสมดุลทั้งในเมืองและชนบท ระบบนิเวศ และทรัพยากรธรรมชาติ
3. **ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรม (Legitimacy) และให้การยอมรับ (Acceptance)** การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ประชาชนพร้อมที่จะยอมสูญเสียประโยชน์ส่วนตัวไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน
4. **มีความโปร่งใส (Transparency)** ข้อมูลต่าง ๆ ต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการและสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินการที่เปิดเผยชัดเจนและเป็นไปตามที่กำหนดไว้
5. **ส่งเสริมความเป็นธรรม (Equity) และความเสมอภาค (Equality)** มีการกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ และมีระบบการรับเรื่องร้องทุกข์ที่ชัดเจน
6. **มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากรและวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี** เจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงานจะต้องได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะเพื่อให้สามารถนำไปปรับใช้กับการทำงานได้ และมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อให้ทุกหน่วยงานยึดถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน
7. **ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ (Promoting Gender Balance)** เปิดโอกาสให้สตรีทั้งในเมืองและชนบทเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสังคมในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น
8. **การอดทนอดกลั้น (Tolerance) และ การยอมรับ (Acceptance)** ต่อทัศนคติที่หลากหลาย (Diverse Perspectives) รวมทั้งต้องยุติข้อขัดแย้งด้วยเหตุผล หากจุดร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้
9. **การดำเนินการตามหลักนิติธรรม (Operating by Rule of Law)** พัฒนา ปรับปรุง แก้ไขและเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม

10. **ความรับผิดชอบ (Accountability)** เจ้าหน้าที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานจะเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

11. **การเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator)** แทนการควบคุม โอนงานบางอย่างไปให้องค์กรท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนที่สุด หรืองานบางอย่างก็ต้องแปรรูปให้เอกชนดำเนินการแทน

2.4.3 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

หลักธรรมาภิบาลของสำนักงานข้าราชการพลเรือนเป็นผลจากการประชุมประจำปีระหว่างส่วนราชการกับสำนักงาน ก.พ. เมื่อ วันที่ 23 ธันวาคม 2542 ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการคือ หลักนิติธรรม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ความคุ้มค่า การมีส่วนร่วม และหลักคุณธรรม จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบของสำนักงาน ก.พ. เน้นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และการให้บริการของรัฐ ซึ่งพอสรุปได้ ดังตารางที่ 2.3

ตารางที่ 2.3 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยสำนักงาน ก.พ.

หลักนิติธรรม	กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีความเป็นธรรม สามารถปกป้องคนดีและลงโทษคนไม่ดีได้
	มีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอให้เหมาะกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป
	การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใสและตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจากประชาชน
	ประชาชนตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพ หน้าที่ของตนเอง เข้าใจกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และมีส่วนร่วมในกรณีต่าง ๆ
หลักความโปร่งใส	การสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ
	จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน หรือสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ
	เกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของส่วนราชการมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ
	ส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ
หลักความรับผิดชอบ	การได้รับการยอมรับและความพอใจจากผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้อง
	การบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงานที่ปฏิบัติ
	คุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วน รวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน และจำนวนการร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ
หลักความคุ้มค่า	ความพึงพอใจของผู้รับบริการ
	ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ
หลักการมีส่วนร่วม	ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่าง ๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ
	ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบ
	จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ รวมถึงคุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วม
หลักคุณธรรม	การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง
	คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรในชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด
	สังคมมีเสถียรภาพ อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบวินัย

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 2542

สำหรับ Commonwealth Secretariat องค์การที่ช่วยประเทศสมาชิก ในการส่งเสริม ฝึกอบรมและปรับปรุงการบริหารการจัดการของภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาล (Agere 2000) เน้นหลักธรรมาภิบาลในองค์ประกอบของ ความโปร่งใส การตรวจสอบ การมีส่วนร่วม และการต่อสู้กับปัญหาการคอร์รัปชัน ขณะที่องค์ประกอบของธรรมาภิบาลตามที่ United Nations Development Programme (UNDP) เสนอ

ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมของประชาชน กฎหมายที่ยุติธรรม ความเปิดเผยโปร่งใส การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม กลไกการเมืองที่ชอบธรรม ความเสมอภาค ประสิทธิภาพและประสิทธิผล พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม และการมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ 2541)

1. **การมีส่วนร่วมของประชาชน** (Public Participation) ประชาชนทั้งชายและหญิงมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือทางอ้อมโดยผ่านสถาบันต่าง ๆ ที่มีอำนาจอันชอบธรรม (legitimate intermediate institution)

2. **กฎหมายที่ยุติธรรม** (Rule of Law) การปกครองประเทศจะใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐานและทุกคนเคารพกฎหมาย โดยที่กรอบของกฎหมายที่ใช้ในประเทศต้องมีความยุติธรรมและถูกบังคับใช้กับคนกลุ่มต่าง ๆ อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

3. **ความเปิดเผยโปร่งใส** (Transparency) กระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์กติกาต่าง ๆ มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ในสังคมสามารถถ่ายโอนได้อย่างเป็นอิสระ (free flow of information) ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะของทางราชการได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

4. **การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม** (Consensus Orientation) การตัดสินใจดำเนินนโยบายใด ๆ ของภาครัฐ ต้องมีการประสานความต้องการหรือผลประโยชน์ที่แตกต่างของกลุ่มคนในสังคม ให้เกิดเป็นความเห็นร่วมกัน (broad consensus) บนพื้นฐานของสิ่งที่เป็นประโยชน์สูงสุดแก่สังคมโดยรวม

5. **กลไกการเมืองที่ชอบธรรม** (Political Legitimacy) กระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองมีความชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม เช่น การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีคุณภาพ การมีคณะรัฐมนตรีที่ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม การมีระบบราชการที่สุจริตโปร่งใสตรวจสอบได้ การมีกระบวนการเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมือง การมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทำหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่รัฐที่ร่ำรวยผิดปกติ

6. **ความเสมอภาค** (Equity) ประชาชนทุกคนมีความสามารถอย่างเท่าเทียมกันในการเข้าถึงโอกาสต่าง ๆ ในสังคม เช่น โอกาสพัฒนาหรือมีความเป็นอยู่ที่ดี โดยรัฐเป็นผู้จัดสรรสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการโดยเท่าเทียมกัน

7. **ประสิทธิภาพและประสิทธิผล** (Effectiveness and Efficiency) กระบวนการและสถาบันต่าง ๆ เช่น รัฐสามารถจัดสรร ใช้งบประมาณต่าง ๆ ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวม รวมถึงการทำงานที่รวดเร็ว มีคุณภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

8. **พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม** (Accountability) การตัดสินใจใด ๆ ของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบต่อสิ่งที่ตนเองกระทำต่อสาธารณชนหรือผู้มีส่วน

ได้ส่วนเสียกับหน่วยงานนั้น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นหลักและมีจิตใจเสียสละ เห็นคุณค่าสังคมที่ตนเองสังกัดอยู่

9. **การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Vision)** การที่ผู้นำและประชาชนในประเทศมีวิสัยทัศน์ ในการสร้างธรรมาภิบาล และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

2.5 งานศึกษาเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

จากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลที่นำมาใช้ประกอบการสังเคราะห์ในโครงการวิจัยนี้ผู้วิจัย เห็นว่า เพื่อประโยชน์ในการค้นคว้า และอ้างอิงสำหรับผู้สนใจ จึงได้สรุปสาระสังเขปของเอกสารสำคัญ บางส่วนไว้ที่ภาคผนวก 2 ส่วนการจัดกลุ่มเอกสารตามประเด็นเนื้อหา พบว่างานศึกษาส่วนใหญ่เน้นการ นำธรรมาภิบาลไปปรับใช้กับการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่มีอยู่ของประเทศ และการสร้างแนวทางการพัฒนา ประเทศด้วยหลักธรรมาภิบาลในประเด็นสำคัญที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของโลก ในรายงานวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยได้จำแนกประเด็นหลักของเอกสารออกเป็น 9 กลุ่ม คือ แนวคิดธรรมาภิบาลและธรรมาภิบาลใน ภาครัฐ ประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน ธรรมาภิบาลในภาคเอกชน การปราบปรามคอร์รัปชัน ธรรมาภิบาลกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตและการพัฒนาสังคมที่ยั่งยืน ธรรมาภิบาลเพื่อ การจัดการสิ่งแวดล้อม ธรรมาภิบาลกับเทคโนโลยีสารสนเทศ งานศึกษาดังกล่าวให้ความสนใจธรรมาภิบาลในด้านต่าง ๆ ซึ่งสามารถสรุปโดยสังเขป ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดธรรมาภิบาลและธรรมาภิบาลในภาครัฐ

กลุ่มเนื้อหาที่มีประเด็นเกี่ยวกับ ความหมาย องค์ประกอบ หลักการมีธรรมาภิบาลทั่ว ๆ ไป และการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในประเทศไทยบางส่วนเป็นบทวิเคราะห์และการแสดงความคิดเห็นของผู้เขียนบทความ ในด้านธรรมาภิบาลกับการปฏิรูประบบราชการ ธรรมาภิบาลกับการเมือง ธรรมาภิบาลกับ สังคม และธรรมาภิบาลกับเศรษฐกิจทั้งของไทยและต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และประเทศในแถบแอฟริกาและประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคเอเชีย ซึ่งในเอกสารเหล่านี้ได้สะท้อน ความคิดเห็น และความเข้าใจของผู้เขียนแต่ละท่านเกี่ยวกับลักษณะของธรรมาภิบาล ข้อดีหรือข้อเสีย ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งกับการทำความเข้าใจถึงหลักธรรมาภิบาล วิวัฒนาการ และการปรับใช้ในภาครัฐ ของประเทศไทย

2. ประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน

กลุ่มเนื้อหานี้มีประเด็นสำคัญ คือ ความเชื่อมโยงกันระหว่างประชาธิปไตยกับธรรมาภิบาล ส่วนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคม เป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเห็นบทบาทสำคัญของการ แสดงความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมทั้งในเรื่องการเลือกตั้ง การออกกฎหมาย รวมไปถึงการกล่าวถึงตัวบท

กฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางสังคมทั้งหมด เช่น ด้านการจัดการสภาพแวดล้อม ด้านการรักษาผลประโยชน์ของชุมชน ด้านสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีเนื้อหาเกี่ยวกับกระบวนการประชาสังคม ซึ่งเป็นแนวทางสำคัญในกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนอันเป็นองค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาล นั่นคือการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นองค์กรพัฒนาสังคมต่าง ๆ อันเป็นผลมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมกันปกป้องและดูแลสิทธิของตนเอง และเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการการตัดสินใจในการจัดสรรทรัพยากร และจัดสร้างโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาล

3. ธรรมาภิบาลในภาคเอกชน

กลุ่มเนื้อหานี้มีประเด็นเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในภาคธุรกิจ (Good Corporate Governance) ซึ่งเป็นการนำหลักการธรรมาภิบาลไปใช้ในการจัดการธุรกิจของภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรและการให้บริการแก่ลูกค้า โดยมีผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ มีการบริหารจัดการที่ทันสมัย มีการทำงานร่วมกันระหว่างบริษัทและพนักงาน มีการพัฒนาบุคลากรอยู่เสมอ มีระบบการบริหารที่ตรวจสอบได้ และมีการดำเนินงานที่สนองต่อความต้องการของลูกค้า

4. การปราบปรามคอร์รัปชัน

กลุ่มเนื้อหานี้มีประเด็นการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการธรรมาภิบาล เป็นแนวทางในการจัดการแก้ปัญหาการทุจริตในวงราชการไทย จัดการปราบปรามการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และส่งเสริมให้มีกระบวนการป้องกันการคอร์รัปชันในอนาคต

5. ธรรมาภิบาลกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

กลุ่มเนื้อหานี้มีประเด็นการนำเอาหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้ดีขึ้น โดยเน้นความโปร่งใสของการบริหารจัดการของภาครัฐและภาคธุรกิจ มุ่งการสร้างสภาวะการค้าเสรี ไม่มีการผูกขาดทางการค้า มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่รวดเร็วและถูกต้องสู่สาธารณชนอย่างทั่วถึง มีระบบการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ มีการปรับโครงสร้างและกระบวนการทำงานให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลก และการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศ

6. ตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตและการพัฒนาสังคมที่ยั่งยืน

กลุ่มเนื้อหานี้มีประเด็นตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตด้านสังคม และเศรษฐกิจ เป็นการศึกษาแนวทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การสร้างความอยู่ดีกินดีของประชาชน การลดปัญหาสังคม การมีความเสมอภาคทั้งทางการศึกษา การทำงาน ไม่ว่าจะต่างเพศ ต่างศาสนา ซึ่งผลของตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตอย่างเช่น ระดับการศึกษาของประชาชน จะเป็นตัวบ่งชี้ถึงระดับความพร้อมและความเข้มแข็งของพื้นฐาน

สังคมที่จะให้มีการส่งเสริมการสร้างธรรมาภิบาล แนวทางการสร้างตัวชี้วัดดังกล่าวและบทเรียนการนำตัวชี้วัดไปปฏิบัติใช้สามารถนำมาเป็นแนวทางการพัฒนาตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในประเทศได้

7. ธรรมาภิบาลเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม

กลุ่มเนื้อหานี้มีประเด็นการนำเอาหลักธรรมาภิบาลเข้ามาใช้ในกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมรับผิดชอบ รักษาและดูแลสิ่งแวดล้อมในชุมชน พร้อมทั้งให้ความร่วมมือกับภาครัฐในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ระบบการตรวจสอบได้ของการจัดสรรงบประมาณสู่ภูมิภาคหรือท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อมและความโปร่งใสในการจัดทำโครงการ ก็เป็นประเด็นสำคัญที่สามารถนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในกระบวนการการบริหารจัดการได้

8. หลักธรรมาภิบาลและหลักพระพุทธศาสนา

กลุ่มเนื้อหานี้มีประเด็นเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลกับหลักพระพุทธศาสนา เป็นการนำเอาหลักธรรมาภิบาลในปัจจุบันมาเปรียบเทียบกับหลักธรรมาภิบาลทั้งของไทยเดิม คือ หลักทศพิธราชธรรม และหลักทางพระพุทธศาสนา

9. ธรรมาภิบาลกับเทคโนโลยีสารสนเทศ

กลุ่มเนื้อหานี้มีประเด็นการเสนอให้มีการนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในกระบวนการสร้างธรรมาภิบาล เช่น การจัดสร้างระบบฐานข้อมูล การเผยแพร่เอกสารและข่าวสารสู่สาธารณชนอย่างมีประสิทธิภาพและกว้างขวาง และการประชาสัมพันธ์การส่งเสริมให้มีหลักธรรมาภิบาล เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ก็มีประเด็นที่ควรตระหนักคือ กระบวนการจัดระบบหรือเผยแพร่ข่าวสารต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความเป็นกลาง มีจริยธรรม เป็นไปอย่างถูกต้องโปร่งใส และตรวจสอบได้ เช่นกัน

3. ธรรมชาติในประเศไทยและต่างประเศ

ตามที่ได้กล่าวแล้วว่แนวคิดเกี่ยวกับธรรมชาติ หรือ การบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) ได้กลายเป็นแนวคิดเชิงสากลที่ได้รับการยอมรับว่เป็นหลักการที่เกื้อหนุนสังคมประชาธิปไตย นอกจากประเศไทยแล้วยังได้มีการเสนอและกล่าวถึงแนวคิดนี้อย่างกว้างขวางในประเศอื่น ๆ จึงเป็นการเหมาะสมที่จะได้ศึกษาธรรมชาติที่ใช้ในที่อื่น ๆ ดังนั้น ในบทนี้จะกล่าวถึงการใช้ธรรมชาติในประเศสหรัฐอเมริกา ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และ บอสซาวันนา

3.1 ธรรมชาติในประเศสหรัฐอเมริกา

3.1.1 ธรรมชาติและกฎการปฏิรูปองค์กรของรัฐในสหรัฐอเมริกา

หลักการการปกครองที่ดีได้รับการยอมรับและถือปฏิบัติอย่างกว้างขวางในสหรัฐอเมริกา แต่ไม่ได้เป็นที่รู้จักในนามของ Good Governance กล่าวคือ สหรัฐอเมริกาได้พยายามเริ่มปฏิรูปการบริหารภาครัฐครั้งแรกช่วงปี พ.ศ. 2479 - 2480 ซึ่งอยู่ในสมัยของประธานาธิบดี Franklin D. Roosevelt โดยรัฐบาลได้ออกกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปองค์กรของรัฐ พ.ศ. 2479 ซึ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของสำนักประธานาธิบดี กฎการปฏิรูปองค์กรของรัฐนี้ได้ถูกนำมาปฏิบัติและปรับใช้กับ แต่ละสมัยจนถึงปัจจุบันนี้ สำหรับตารางที่ 3.1 แสดงถึงการปฏิรูปองค์กรของรัฐในประเศสหรัฐอเมริกาในยุคต่าง ๆ รวมถึงองค์ประกอบของธรรมชาติ วัตถุประสงค์ และหลักการของการมีธรรมชาติ (Good Governance and Public Sector Reforms in the United States 2000)

ในสมัยของประธานาธิบดี Clinton (พ.ศ. 2535 - 2543) สหรัฐอเมริกาได้ก่อตั้ง National Performance Review (NPR) เพื่อตรวจสอบประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐ และได้ผ่านกฎหมายที่เรียกว่า Government Performance and Results Act (GPRA) เมื่อต้นปี พ.ศ. 2536 ทุกหน่วยงานของรัฐต้องส่งแผน 5 ปีของการพัฒนาองค์กร ซึ่งประกอบด้วย วิสัยทัศน์ หลักการ วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ และหลักการประเมินผล ด้วยกฎระเบียบดังกล่าวนี้ทำให้แต่ละหน่วยงานของรัฐตระหนักถึงประสิทธิภาพของการทำงานของตัวเอง และช่วยทำให้มีการประเมินเพื่อทราบปัญหาและจุดบกพร่องของหน่วยงานได้ชัดเจนขึ้น ครั้นถึงตอนปลายปี พ.ศ. 2536 ประธานาธิบดี Clinton ได้อนุมัติและเร่งรัดให้มีการปฏิรูปองค์กรของรัฐเพิ่มเติม ซึ่งรวมถึง การลดขนาดของหน่วยงาน ตัดตอนกฎระเบียบต่าง ๆ ที่รุ่มร่ามลงถึงประมาณครึ่งหนึ่งของระเบียบปฏิบัติที่บังคับใช้อยู่ ณ ขณะนั้น และยังได้เร่งให้ทุกหน่วยงานจัดระบบมาตรฐานการให้บริการของหน่วยงาน หลังจากมีการนำไปสู่การปฏิบัติเพียงระยะเวลา 1 ปีเท่านั้น สหรัฐอเมริกาสามารถปฏิบัติตามแผนที่กำหนดไว้ได้ถึงหนึ่งในสี่ของแผนงานทั้งหมด ส่วนหนึ่งที่ประเศสหรัฐอเมริกาประสบความสำเร็จกับ

แผนปฏิรูปราชการได้อย่างรวดเร็วเป็นเพราะว่ารัฐบาลสหรัฐฯ จัดสรรเงินทดแทนให้กับพนักงานที่สมัครใจลาออกก่อนถึงกำหนดเกษียณอายุราชการ ในการปฏิรูปให้องค์กรมีขนาดเล็กลง มีการทำงานที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ย่อมมีความจำเป็นในการใช้คนน้อยลงแต่คงคนทำงานที่มีคุณภาพไว้

นอกจากนั้น สิ่งสำคัญประการหนึ่งของความสำเร็จในการปฏิรูปองค์กรของรัฐในสหรัฐฯ คือ การระดมความคิดเห็นจากหน่วยงานย่อยต่าง ๆ และค้นหาความต้องการของกลุ่มองค์กรที่จะถูกปฏิรูปโดยให้ช่วยกันตอบคำถามหลักดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3.1 การปฏิรูปองค์กรของรัฐในสหรัฐอเมริกา

ประธานาธิบดี	กลุ่มที่ปรึกษา	องค์ประกอบ ธรรมาภิบาล	วัตถุประสงค์และหลักการ
Franklin D. Roosevelt	คณะกรรมการบราวน์โลว์ Brownlow Committee (1936-37)	ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล	- เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของทีมงานบริหาร
Harry S. Truman	Hoover Commissions I (1949)	ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล การตรวจสอบ	- เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของทีมงานบริหารโดย 1) เพิ่มศักยภาพของสำนักงานประมาณ 2) ก่อตั้งหน่วยบุคลากรในสำนักประธานาธิบดี 3) แต่งตั้งเลขาธิการประจำสำนักประธานาธิบดีเพื่อประสานงานระหว่างประธานาธิบดีและทีมงานบริหาร 4) มีอำนาจในการบริหารและตัดสินใจเต็มที่
Dwight D. Eisenhower	Hoover Commissions II (1953 – ประสบความล้มเหลวเนื่องจากไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานและนักการเมือง)	ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล การตรวจสอบ	- เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของทีมงานบริหาร - จำกัดอำนาจในการบริหาร - การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization)
Richard M. Nixon	Ash Advisory Council (1971 — ประสบความล้มเหลวเนื่องจากคดี Watergate ทำให้ประธานาธิบดีต้องลาออกจากตำแหน่ง)	ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล	- เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของทีมงานบริหาร - เพิ่มศักยภาพของสำนักงานประมาณ
Ronald Reagan	President's Private Sector Survey on Cost Council (PPSSCC)/Grace Commission (1982)	ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล	- เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของทีมงานบริหาร - เน้นความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนเพื่อปรับระบบข้าราชการให้ทันสมัย - การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization)
William J. Clinton	National Performance Review (1993)	ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล การตรวจสอบ ความร่วมมือ ความโปร่งใส	- เพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและประสิทธิผลขององค์กรของรัฐโดย 1) ให้ความสำคัญผู้มาใช้บริการหรือลูกค้าเป็นอันดับแรก 2) ลดความซับซ้อนและขั้นตอนการปฏิบัติงานหรือการให้บริการ 3) สร้างความร่วมมือของพนักงานและทีมงาน (empowerment) 4) การลดความร่วมมือของกฎระเบียบ

- 1) ถ้าหากหน่วยงานขององค์กรใดองค์กรหนึ่งถูกยุบ เจ้าหน้าที่ที่มีความคิดเห็นว่าหน่วยงานใดจากภาครัฐหรือเอกชน สามารถดำเนินการงานแทนหน่วยงานที่จะถูกยุบ
- 2) ถ้าหากมีกิจกรรมสำคัญบางอย่างของประเทศที่รัฐยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ เจ้าหน้าที่ในองค์กรคิดว่ารัฐควรจะปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินการดังกล่าวหรือไม่ เพื่อที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการบริการต่อลูกค้าหรือประชาชน
- 3) เจ้าหน้าที่ในองค์กรคิดว่าลูกค้าทั่วไปของตนไม่เฉพาะกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง จะรู้สึกอย่างไรกับ การยุบหน่วยงานดังกล่าว

ผลการปฏิรูปองค์กรของรัฐตามคำแนะนำของ National Performance Review (NPR) เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิผล ส่วนตัวชี้วัดได้แก่ ต้นทุนผลประโยชน์ กฎระเบียบ มาตรฐานการให้บริการ ลักษณะการให้บริการ ขนาดและโครงสร้างของรัฐ การให้ข้อมูลข่าวสาร และความไว้วางใจ ดังแสดงในตารางที่ 3.2

ตารางที่ 3.2 ผลการปฏิรูปองค์กรของรัฐตามคำแนะนำของ NPR

ตัวชี้วัด	ตัวอย่างตัวชี้วัด
ต้นทุนผลประโยชน์	ค่าใช้จ่ายที่สามารถประหยัดได้ต่อปีจากการลดกฎระเบียบต่าง ๆ เช่น 28 พันล้านดอลลาร์ต่อปี
กฎระเบียบ	จำนวนกฎระเบียบที่ลดลงในช่วงระยะเวลาที่กำหนด เช่น ลด 16,000 หน้าของกฎระเบียบภายในระยะเวลา 1 ปี
มาตรฐานการให้บริการ	จำนวนมาตรฐานการให้บริการที่แต่ละหน่วยงานจัดทำขึ้น เช่น สามารถจัดทำ 3,000 มาตรฐานการให้บริการใหม่ จาก 214 หน่วยงาน
ลักษณะการให้บริการ	<ul style="list-style-type: none"> - การให้บริการตอบคำถามตลอด 24 ชั่วโมงของตลาดหลักทรัพย์ - การตอบรับใบสมัครภายใน 24 ชั่วโมงของ Peace Corp - การจัดทำบัตรประกันสังคมให้ใหม่ภายใน 5 วัน และแบบฟอร์มการขอบัตรใหม่บน Internet - การคืนเงินภาษีของ Internal Revenue Service (IRS) ภายใน 40 วัน
ขนาดและโครงสร้างของรัฐ	<ul style="list-style-type: none"> - จำนวนพนักงานของรัฐ - การยกเลิกหน่วยงานหรือโครงการที่ล่าสมัยแล้ว
การให้ข้อมูลข่าวสาร	การให้บริการข้อมูลข่าวสารบน Internet เกี่ยวกับหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ
ความไว้วางใจ	ร้อยละของประชาชนที่ไว้วางใจรัฐบาลและหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ

ที่มา: Good Governance and Public Sector Reforms in the United States 2000

จะเห็นได้ว่าสหรัฐอเมริกาเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและเพิ่มประสิทธิผลของ องค์กร ของรัฐเป็นหลัก เนื่องจากระบบราชการค่อนข้างใหญ่เทอะทะ พนักงานขาดขวัญและกำลังใจ ความล่าช้า ของระเบียบราชการต่าง ๆ และความไม่เหมาะสมระหว่างผลการดำเนินงานและผลตอบแทน ดังนั้น NPR จึงเน้นที่การพัฒนาองค์กร เพื่อสร้างขวัญและกำลังใจของพนักงาน และปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพ ขององค์กรของรัฐ ระบบการเมืองและเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาถูกหล่อหลอมมาจากระบอบ ประชาธิปไตยเสรีและระบอบทุนนิยม ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงมีการพัฒนา สร้างพื้นฐาน และให้ ความสำคัญด้านกฎหมาย ความเสมอภาค ความโปร่งใส การตรวจสอบ คุณภาพชีวิต และสิทธิมนุษยชน พื้นฐานดังกล่าวค่อนข้างเข้มแข็งเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาทั่วไป อย่างไรก็ตามสหรัฐฯก็มีการ ปรับปรุงระบบการเมือง เศรษฐกิจ และ สังคมอย่างต่อเนื่อง ปัญหาปัจจุบันที่สหรัฐฯให้ความสนใจ ไม่ใช่อะไรที่ “รัฐควรจะทำอะไร” เพื่อพัฒนาประเทศ แต่ที่ว่า “รัฐควรจะทำอย่างไร” เพื่อให้ประเทศและ ประชากรมีคุณภาพและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สิ่งที่ทำทนายยิ่งสำหรับสหรัฐฯ คือการผสมผสานและปรับ ใช้องค์ประกอบอื่น ๆ ของธรรมาภิบาล ให้เสมือนหนึ่งเป็นวัฒนธรรมขององค์กรมากกว่าการที่จะต้องมี หน่วยงานแยกต่างหากที่ต้องคอยตรวจสอบประสิทธิภาพการทำงานอยู่ตลอดเวลา

3.1.2 ธรรมาภิบาลกับกองทัพ: การควบคุมทหารโดยพลเรือน

การควบคุมทหารโดยพลเรือนหรือการให้พลเรือนมีอำนาจในกิจการทหารนั้น เป็นประเด็นที่น่าสนใจ ในการศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหาร (civil-military relations) แนวคิดในเรื่องนี้เป็นผล จากการนำเสนอของแซมมวล ฮันติงตัน (Samuel Huntington) ในผลงานทางวิชาการเมื่อปี พ.ศ. 2500 ที่ได้รับความสนใจอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน งานดังกล่าวจัดว่าเป็นตำราหลักของการศึกษาบทบาท ทหารกับการเมือง (The Soldiers and The State)

รูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารในสังคมอเมริกันก็คือ การควบคุมทหารโดย พลเรือน ซึ่งหลักของการควบคุมทหารโดยพลเรือนนี้ ได้รับการยอมรับว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของ ระบอบประชาธิปไตยตะวันตกมาโดยตลอด จนกลายเป็นหลักการในการพิจารณาระดับ หรือ สถานะของ ระบอบประชาธิปไตยของประเทศกำลังพัฒนา แนวความคิดในเรื่องของการควบคุมทหารโดยพลเรือนที่ เกิดขึ้นในสังคมอเมริกันอาจใช้เป็นกรณีศึกษาในเรื่องกองทัพกับธรรมาภิบาลในระบบการเมืองไทยได้

การควบคุมทหารโดยพลเรือน คือการจัดการความรับผิดชอบของพลเรือนในกิจการด้านการทหาร และด้านความมั่นคง และขณะเดียวกันก็ให้ผู้นำทางทหารมีช่องทางติดต่อโดยตรงกับผู้นำในระดับสูงของ รัฐบาล การควบคุมทหารโดยพลเรือนนั้นมิได้หมายถึง การที่ให้ฝ่ายพลเรือนได้เข้าไปเป็น ผู้ครอบงำและ แทรกแซงกองทัพอย่างเช่น ในกรณีพิพาทของฮิตเลอร์ได้กระทำกับกองทัพเยอรมนีในช่วงก่อน สงครามโลก ดังนั้น ในหลักการของการควบคุมทหารโดยพลเรือนจึงเป็นการที่พลเรือนได้มอบหมายหรือ

แต่งตั้งให้ทหารควบคุมทหารกันเอง หลักการนี้หากย้อนกลับไปถึงเจตนารมณ์ของผู้สร้างรัฐธรรมนูญของสหรัฐฯ ก็คือ ความกลัวว่าอำนาจทางทหารจะถูกรวมศูนย์อยู่ในมือของนักการเมืองมากกว่าความกลัวว่าอำนาจทางทหารจะตกอยู่กับมือของนายทหาร ฉะนั้นการควบคุมทหารโดยพลเรือน ได้แก่ การมอบความรับผิดชอบกิจการด้านการทหารและความมั่นคงให้แก่พลเรือน แต่ ขณะเดียวกันก็จำกัดขอบเขตการใช้อำนาจทางทหารของฝ่ายพลเรือนด้วย

แนวความคิดการควบคุมทหารโดยพลเรือนมีต้นรากทางความคิดที่ย้อนกลับไปได้ตั้งแต่ยุคอาณานิคม (สุรชาติ บำรุงสุข 2541) ปัญหานี้บรรดาผู้สร้างรัฐธรรมนูญอเมริกันได้เห็นตั้งแต่ในสมัยที่สหรัฐอเมริกา ยังอยู่ภายใต้ระบบอาณานิคมของอังกฤษ ก็คือ ทำอย่างไรจะควบคุมไม่ให้มีการใช้อำนาจทางทหารอย่างไม่ถูกต้อง การที่อำนาจทางทหารทั้งการประกาศสงครามและการทำสงคราม ถูกมอบไว้ในมือของกษัตริย์อังกฤษ ทำให้เกิดการใช้อำนาจทางทหารอย่างไม่ชอบธรรมต่ออาณานิคมชาวอเมริกัน การใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้องเช่นนี้ได้กลายเป็นชนวนสำคัญที่นำไปสู่การเกิดสงครามกบฏเอกราชของชาวอเมริกันขึ้น จนทำให้อังกฤษเป็นฝ่ายพ่ายแพ้และต้องถอนตัวออกไปจากการปกครองสหรัฐอเมริกาในที่สุด

หลักการสำคัญเกี่ยวกับธรรมาภิบาลกับกองทัพในรัฐธรรมนูญอเมริกัน มี 2 ประเด็นหลัก คือ

1. หลักของการควบคุมโดยพลเรือน
2. หลักของการแยกอำนาจและการตรวจสอบ-ถ่วงดุล
 - 2.1 การแยกอำนาจของพลเรือนในการควบคุมกองทัพ เป็นการแยกอำนาจของการประกาศสงครามและการทำสงครามออกจากกัน โดยอำนาจในการประกาศสงครามเป็นของรัฐสภา (รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา อนุมาตรา 8, มาตรา 1) และให้อำนาจในการดำเนินสงครามเป็นของประธานาธิบดี ทั้งนี้ประธานาธิบดีมีฐานะเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุด (อนุมาตรา 2, มาตรา 2) โดยหลักการของการแยกอำนาจทางทหารออกจากกันก็คือ ความพยายามไม่ให้อำนาจทางทหารอยู่ในมือของสถาบันทางการเมืองของพลเรือนเพียงสถาบันเดียว ซึ่งสภาพเช่นนี้ก่อให้เกิดการตรวจสอบและ ถ่วงดุลระหว่างสถาบันของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร
 - 2.2 การแยกอำนาจในสถาบันของฝ่ายบริหาร โดยมีการแยกอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐ เช่น รัฐสภาออกกฎหมายสำหรับการปกครองและการควบคุมกองกำลังทางบกและทางอากาศ (อนุมาตรา 8, มาตรา 1) ส่วนการระดมกองกำลังทหารอาสาสมัคร (National Guard) นั้น ให้เป็นไปตามกฎหมายของสหพันธ์และการแต่งตั้งผู้มีหน้าที่ในการบังคับบัญชา ก็เป็นเอกสิทธิ์ของแต่ละมลรัฐ (อนุมาตรา 8, มาตรา 1)

จากหลักการทั้ง 2 ประการของรัฐธรรมนุญอเมริกัน ทำให้เห็นได้ชัดเจนว่าหลักของการควบคุมโดยพลเรือน ก็คือ การแยกอำนาจของพลเรือนในการควบคุมกองทัพ เพราะการลดอำนาจทางการเมืองของทหารก็คือ การเพิ่มอำนาจของพลเรือนในเงื่อนไขของการจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหารในสังคมนั้น ๆ แต่การทำให้อำนาจของพลเรือนเพิ่มขึ้นมากเช่นนี้ มิได้เป็นการยอมให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งของพลเรือนมีอำนาจสมบูรณ์เหนือกองทัพจนกลายเป็นการครอบงำกองทัพได้ ปรากฏการณ์ที่เห็นในกระบวนการควบคุมทหารโดยพลเรือนของสังคมการเมืองอเมริกันก็คือ การทำงานร่วมกันระหว่างประธานาธิบดีกับรัฐสภา การที่มีความเห็นร่วมกันหรือแตกต่างกัน ย่อมเป็นภาพสะท้อนหลักการในเรื่องการแยกอำนาจและการใช้การตรวจสอบ-ถ่วงดุลโดยทั่วไปในระบบการเมือง สมดุลของอำนาจ ดังกล่าวอาจจะโน้มเอียงไปสู่สถาบันใดสถาบันหนึ่งได้ในแต่ละช่วงเวลาของสถานการณ์ทางการเมือง ฉะนั้น การควบคุมโดยพลเรือนในระบบการเมืองอเมริกันจะมีประธานาธิบดี ในฐานะหัวหน้าของฝ่ายบริหารใช้อำนาจในการควบคุมโดย พลเรือนผ่านกระบวนการที่เรียกว่า “อำนาจในการควบคุมของประธานาธิบดี (Presidential Control)” และรัฐสภาใช้อำนาจในกระบวนการของ “อำนาจในการควบคุมของรัฐสภา (Congressional Control)” การควบคุมนี้เป็นการแยกอำนาจระหว่างประธานาธิบดีกับรัฐสภา มิใช่เป็นการควบคุมพลเรือนโดยแยกอำนาจระหว่างพลเรือนกับทหาร และหลักการเหล่านี้หากพิจารณาย้อนกลับไปในประวัติศาสตร์ของการสร้างประเทศของสหรัฐก็คือ ผลผลิตของกระบวนการรัฐธรรมนูญที่ถูกสร้างขึ้นมาตั้งแต่ยุคหลังสงครามเอกราชของสหรัฐ และได้รับการยอมรับและใช้สืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

3.2 ธรรมาภิบาลในประเทศฟิลิปปินส์

3.2.1 Philippine Quality Award

ฟิลิปปินส์ได้นำหลักธรรมาภิบาลมาช่วยในการปฏิรูปภาครัฐหลังภาวะวิกฤตเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย โดยจัดตั้งโครงการ Philippine Quality Award (PQA) ในปี พ.ศ. 2540 เพื่อสร้างคุณภาพของหน่วยงานภาครัฐด้วยการ ใช้คุณลักษณะของ Total Quality Management (TQM) มาเป็นเครื่องมือนำไปสู่หลักธรรมาภิบาลของประเทศ (Mendoza 2000) PQA จะประเมินระดับคุณลักษณะของ TQM 7 ประการ ซึ่งแต่ละคุณลักษณะมีความสอดคล้องกับการชี้วัดระดับการมีธรรมาภิบาลในองค์ประกอบต่าง ๆ ดังแสดงในตารางที่ 3.3 และองค์ประกอบธรรมาภิบาลที่วัดได้มี 10 องค์ประกอบดังนี้

1. **Public accountability** – คือความรับผิดชอบต่อความต้องการของประชาชนและความสามารถในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐได้
2. **Transparency** – คือคุณภาพของความโปร่งใสในการดำเนินงานทุกอย่างของรัฐและความสามารถในการให้บริการข้อมูลที่ถูกต้องและรวดเร็วของหน่วยงานของรัฐ

3. **Efficiency** – คือระดับและคุณภาพของการให้บริการประชาชนภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่
4. **Results focus** – คือการให้ความสำคัญกับผลการดำเนินงานและเงื่อนไขของทรัพยากร
5. **Empowerment** – คือการประสานงานและความร่วมมือของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อการบริการที่ดีแก่ประชาชน
6. **Predictability of policies** – คือความคงเส้นคงวาและความยุติธรรมในการปฏิบัติทางกฎหมาย กฎระเบียบ และนโยบาย
7. **Social development orientation** – คือการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน
8. **Competitiveness** - คือการกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันในการพัฒนาคุณภาพของสินค้าและบริการในราคาที่ย่อมเยา
9. **Participation** คือความยืดหยุ่นของโครงสร้างของรัฐและการที่มีกลไกของรัฐที่เปิดโอกาสให้ผู้นมีส่วนได้ส่วนเสียสามารถแสดงความคิดเห็นหรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจใด ๆ ของรัฐ
10. **Sound economic management** – คือศักยภาพและความเป็นไปได้ของการบริหารของหน่วยงาน

จะเห็นว่า ผู้นำ และ ผลการดำเนินงานขององค์กรเป็นตัวชี้วัดหลักของทั้ง 10 องค์ประกอบของธรรมาภิบาล และ ระดับความโปร่งใสของหน่วยงาน นอกจากจะวัดได้จากคุณลักษณะของผู้นำและผลการดำเนินงานขององค์กรแล้ว ยังสามารถวัดได้จาก กลยุทธ์และแผนงาน การใช้ข้อมูลขององค์กร และขั้นตอนการดำเนินงาน เป็นต้น

อาจสรุปได้ว่าฟิลิปปินส์ใช้โครงการ PQA ช่วยในแต่ละหน่วยงานตระหนักถึงความสำคัญในการให้บริการที่ดีมีคุณภาพต่อลูกค้าหรือประชาชน การมีผู้นำที่มีความสามารถ การให้ประชาชนและทีมงานมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจของหน่วยงาน การใช้ข้อมูล งบประมาณ และทรัพยากรอื่น ๆ ที่มีจำกัดอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของขั้นตอนการดำเนินงาน และการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศและประชาชน

3.2.2 การพัฒนา Total Quality Mangagement (TQM) ไปสู่ Total Quality Governance (TQG)

Total Quality Mangagement (TQM) เป็นแนวทางที่เน้นความต้องการของลูกค้าและการสร้างความพึงพอใจสูงสุดแก่ลูกค้า ซึ่งธุรกิจนำมาใช้ปฏิบัติและประสบความสำเร็จในการเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินกิจการ โดยธรรมาภิบาลการให้บริการให้มีความสะดวก รวดเร็ว แม่นยำ หลากหลาย และรับผิดชอบในการให้บริการและขายสินค้า ดังนั้นจึงมีผู้พยายามนำหลักการนี้มาปรับเป็นแนวทางในการบริหารการจัดการของภาครัฐโดยให้ความสำคัญแก่ประชาชนเช่นเดียวกับลูกค้าของบริษัท (Citizen-Customer) เน้น

การให้บริการที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพ หรือ Total Quality Governance (TQG) ปกติแล้วรัฐบาลส่วนใหญ่มักหลังจากที่ได้รับเลือกตั้ง เมื่อเข้ามาดำรงตำแหน่งแล้วมักจะไม่ได้ตระหนักว่าตนเองเป็นผู้ให้บริการแก่ประชาชนด้วยเงินภาษีของประชาชน Bolongaita (1997) ได้ตั้งข้อสังเกต 4 ประการเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ภาครัฐไม่ได้คำนึงถึงสิทธิของประชาชน ข้อสังเกตดังกล่าวมีดังนี้

1. **งบประมาณของรัฐไม่ขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของประชาชน** – เงินงบประมาณของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ไม่ได้รับโดยตรงจากประชาชน แต่เป็นการจัดสรรงบประมาณโดยผ่านสภานิติบัญญัติและฝ่ายคลัง ดังนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงได้ทำงานเพื่อเอาใจหัวหน้างานหรือผู้มีส่วนในการจัดสรรงบประมาณ และหากรัฐให้บริการประชาชนไม่ดีก็ไม่มีผลกระทบต่อองค์กรที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด ซึ่งตรงกันข้ามกับภาคธุรกิจ ถ้าหากลูกค้าไม่พอใจการให้บริการหรือสินค้าของบริษัทใด ก็จะมีผลกระทบต่อยอดขายและกำไรของบริษัทนั้น ๆ

2. **รัฐเป็นผู้ผูกขาดการให้บริการ** – รัฐไม่มีคู่แข่งและประชาชนไม่มีสิทธิเลือก ดังนั้นจึงไม่มีแรงผลักดันหน่วยงานของรัฐให้ปรับปรุงการให้บริการที่ดีและมีการเพิ่มประสิทธิภาพ

3. **เอกสิทธิ์ความคุ้มครองระหว่างการถูกดำเนินคดี** – ในระบบประชาธิปไตย ผู้บริหารของรัฐมักจะได้รับการยกเว้นในการถูกดำเนินคดีระหว่างวาระที่ดำรงตำแหน่ง ดังนั้น เจ้าหน้าที่ที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บริหารระดับสูงเหล่านั้น จะขาดแรงจูงใจการปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

4. **ขาดการแสดงความคิดเห็นของประชาชน** – เนื่องจากประชาชนเบื่อหน่ายกับการปฏิบัติงานที่ไม่ได้คุณภาพของรัฐมาเป็นเวลานาน และเคยชินกับการให้เงินพิเศษกับเจ้าหน้าที่เพื่อให้ได้รับการบริการที่รวดเร็ว ซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้กลายเป็นวัฒนธรรมที่ผิด ๆ ในระบบราชการ

ตารางที่ 3.3 การใช้ TQM เป็นตัวชี้วัดธรรมาภิบาลของฟิลิปปินส์

TQM (ตัวชี้วัด)	ตัวอย่างตัวชี้วัด	องค์ประกอบธรรมาภิบาลที่วัดได้*									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1. ความเป็นผู้นำ (Leadership)	ความสามารถของผู้นำในการสร้างความเป็นเอกภาพของเป้าหมายและความเป็นเลิศของหน่วยงาน	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. กลยุทธ์และแผนงาน (Strategic Planning)	ความสามารถของหน่วยงานในการพัฒนาแผนและกลยุทธ์การบริหารงานจากวิสัยทัศน์และความสามารถในการมองการณ์ไกล		✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓
3. ลูกค้าและตลาด (Customer and Market)	ผลการวิเคราะห์ความต้องการของลูกค้า การวัดความพึงพอใจของกลุ่มเป้าหมาย และการให้บริการแก่ลูกค้า	✓		✓				✓	✓		✓
4. การใช้ข้อมูลขององค์กร (Information and Analysis)	การวิเคราะห์และการนำข้อมูลของหน่วยงานมาช่วยในการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการ		✓		✓				✓		
5. ฝายบุคคล (Human Resource)	ความสามารถของฝายบุคคลที่จะจูงใจให้พนักงานร่วมมือกันทำงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน	✓		✓		✓		✓		✓	
6. ขั้นตอนการดำเนินงาน (Process Management)	ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของขั้นตอนการดำเนินงานของหน่วยงาน	✓	✓	✓		✓				✓	
7. ผลการดำเนินงาน (Business/Organization Specific Results)	ผลการดำเนินงานโดยรวมของหน่วยงานจากการประเมินของลูกค้าหรือผู้ใช้บริการขององค์กร	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

* 1=Public accountability; 2=Transparency; 3=Efficiency; 4=Results focus; 5=Empowerment; 6=Predictability of policies; 7=Social development orientation; 8=Competitiveness; 9=Participation; Sound economic management

สหรัฐอเมริกาได้นำหลักการนี้ไปใช้ในส่วนการบริหารท้องถิ่น โดยให้มีหน่วยลูกค้าสัมพันธ์ และจัดทำแบบสอบถามเกี่ยวกับความต้องการ และความพึงพอใจในบริการและสินค้า อีกทั้งมีการติดตามผลร้องเรียนจากลูกค้า นอกจากนี้สหรัฐฯจะประสบความสำเร็จอย่างสูงในการสร้างความประทับใจในการให้บริการประชาชนแล้ว ยังช่วยเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคิดสร้างสรรค์ใหม่ ๆ

ที่อินเดีย Samuel Paul (Bolongaita 1997) ได้จัดทำแบบประเมินงานบริการสาธารณะประเภทของ 8 หน่วยงาน โดยออกแบบสอบถาม มีการสัมภาษณ์ และจัดสนทนากลุ่มย่อย กับประชาชนผู้มาใช้บริการ แล้วสรุปรายงานผลการประเมินเป็นบทความในสื่อท้องถิ่น โดยแจกแจงทั้งลำดับประสิทธิภาพของการทำงานของหน่วยงาน และปัญหาต่าง ๆ ที่ประชาชนประสบ อาทิเช่น คอร์รัปชัน ความผิดพลาดในการทำเอกสาร หรือการให้บริการที่ด้อยคุณภาพ และเห็นได้ชัดว่าชาวที่ออกไปกอดต้นอย่างน้อย 2 หน่วยงานให้พยายามเร่งแก้ไขปัญหาของตน

จะเห็นว่าหลักการของ TQM มุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพงานบริการจากความคิดเห็นของผู้รับบริการคนสุดท้าย ซึ่งหมายถึงประชาชนไม่ใช่พนักงานเหมือนเช่นหลาย ๆ หน่วยงานปฏิบัติกันมา ใน

การสร้างระบบการรับความคิดเห็นจากประชาชนนั้นนอกจากจะช่วยให้หน่วยงานสามารถประเมินคุณภาพการให้บริการในมุมมองต่าง ๆ แล้ว ยังช่วยให้เข้าใจปัญหาและการจัดลำดับความสำคัญของการแก้ปัญหาได้ดีขึ้นด้วย และปัจจุบันนี้มีเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ช่วยในการประมวลผลได้เร็วขึ้น ซึ่งทำให้ผลของ TQG สามารถใช้เป็นตัวชี้วัดหนึ่งของธรรมาภิบาลในประเด็นประสิทธิภาพขององค์กร

3.3 ธรรมาภิบาลในประเทศอินโดนีเซีย

3.3.1 การปราบปรามคอร์รัปชันในอินโดนีเซีย

คอร์รัปชันจัดว่าเป็นปัญหาใหญ่ประการหนึ่งของอินโดนีเซีย ซึ่งมีผลกระทบอย่างมากต่อการพัฒนาและสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ และระดับความรุนแรงของปัญหาคอร์รัปชันที่อินโดนีเซียเผชิญอยู่นั้น สามารถวัดได้จากสภาวะและสถานภาพทางเศรษฐกิจดังตารางที่ 3.4 (ADB 1999b)

ตารางที่ 3.4 สภาวะและสถานภาพทางเศรษฐกิจของประเทศอินโดนีเซีย

ตัวชี้วัด	ตัวอย่างตัวชี้วัด
การลงทุนในประเทศ	อัตราการลงทุนต่อ GDP
ค่าครองชีพ	อัตราการเพิ่มขึ้นของ GDP ต่อประชากร
	ความแตกต่างของรายได้ต่อหัวของประชากรเมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว
กลไกตลาด	ความโปร่งใสของการซื้อขายในตลาด
	การที่ไม่มีระบบการตรวจสอบที่ถูกต้อง
	จำนวนผู้ผูกขาดการค้าในตลาด
การรับรู้ข่าวสารในตลาด	ความได้เปรียบเสียเปรียบของผู้ซื้อขายในตลาดอันเกิดจากขาดหรือไม่มีข้อมูลของตลาด

ผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 และด้วยความช่วยเหลือและทุนสนับสนุนจากนโยบายการต่อต้านคอร์รัปชันของ Asian Development Bank (ADB) ในปี พ.ศ. 2541 ได้กลายเป็นแรงผลักดันให้อินโดนีเซียต้องปราบปรามคอร์รัปชันทุกระดับและปฏิรูปภาครัฐไปสู่การมีธรรมาภิบาลอย่างจริงจัง ซึ่งมีกรอบแนวทางกว้างๆ ดังต่อไปนี้

1. การกระตุ้นให้มีการแข่งขันทางการค้าโดยชอบธรรม – เนื่องจากความไม่โปร่งใสของกลไกทางการตลาด และการที่ไม่มีระบบการตรวจสอบที่ถูกต้อง ก่อให้เกิดการคอร์รัปชันและการผูกขาดของนายทุนหรือนักการเมือง ซึ่งทำให้ประชาชนไม่มีตัวเลือกของสินค้า และต้องซื้อสินค้าที่ไม่ได้คุณภาพและมีราคาแพง ดังนั้นการกระตุ้นให้มีความเสมอภาคในการแข่งขันทางการค้าและการแปรงรูปรัฐวิสาหกิจ จะช่วยให้ตลาดเกิดสภาวะการแข่งขันเสรี เป็นตามกติกา

และกลไกธรรมชาติของตลาด ช่วยบั่นทอนอำนาจการผูกขาดของนายทุน และช่วยผลักดันให้ผู้ผลิตและผู้ขายสินค้าไม่ว่ารายเล็กหรือรายใหญ่มีความเสมอภาคในการปรับปรุงคุณภาพและราคาของสินค้า เมื่อช่องทางการจัดจำหน่ายสินค้ามีการแข่งขันกันโดยชอบธรรมและไม่มีช่องว่างสำหรับการคอร์รัปชัน อำนาจการเลือกซื้อสินค้าน่าจะเป็นของประชาชน

2. **ส่งเสริมให้การบริหารของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้** – ระบบระเบียบราชการมีส่วนเอื้อให้เกิดการคอร์รัปชันในหน่วยงานและทำให้การให้บริการทั่วไปแก่ประชาชนด้อยประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูปการบริหารของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง เงินเดือน สวัสดิการ โครงสร้างที่ซับซ้อน กฎระเบียบและขั้นตอนการทำงาน ให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ อันจะไม่เปิดช่องว่างให้เกิดการคอร์รัปชันในทุกระดับของหน่วยงาน
3. **การมีส่วนร่วมของประชาชน** – ประชาชนสะสมความเบื่อหน่าย ที่มีต่อความไม่จริงจังในการแก้ปัญหาและความไม่สนใจในเสียงหรือความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลและนักการเมืองมาเป็นเวลานาน ซึ่งส่งผลให้ประชาชนไม่เห็นประโยชน์ของการมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองประเทศ ดังนั้นต้องมีการสร้างทัศนคติใหม่ให้กับประชาชนส่งเสริมสิทธิทางการเมืองของประชาชน เร่งตอบสนองความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชน กระตุ้นให้เห็นถึงความสำคัญของความร่วมมือของประชาชนในการตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาลและนักการเมือง

3.4 ธรรมาภิบาลในประเทศบอสวานา

นับตั้งแต่ได้รับเอกราชจากประเทศอังกฤษเมื่อปี พ.ศ. 2539 เป็นต้นมา บอสวานาเริ่มมีการบริหารจัดการที่เป็นประชาธิปไตย มีพรรคการเมืองหลายพรรค ปัจจุบันบอสวานาเป็นประเทศที่ถือว่าแตกต่างจากประเทศในกลุ่ม Sub-Saharan Africa เพราะว่ามีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ ไม่มีการปฏิวัติ รัฐประหารเหมือนประเทศเพื่อนบ้านอื่น ๆ ทั้งนี้บอสวานาได้รักษาลักษณะรัฐธรรมนูญ และหลักประชาธิปไตย ยอมรับความคิดเห็นของประชาชนที่มีความแตกต่างในเรื่องทางการเมือง ความเชื่อในศาสนา อีกทั้งมีการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรมทุก ๆ 5 ปีอย่างต่อเนื่อง (SIA 1998)

จากการเลือกตั้งที่ผ่านมาพรรคการเมืองชื่อ Botsawana Democratic Party (BDP) ได้รับการเลือกตั้งอย่างท่วมท้นตลอดมา ยกเว้นปี พ.ศ. 2537 ที่พรรคฝ่ายค้าน คือ Botswana National Frond (BNF) ได้ชนะการเลือกตั้ง การเมืองลักษณะนี้สะท้อนให้เห็นถึงการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรม จะอย่างไรก็ตามแม้บอสวานาจะมีการบริหารการปกครองที่ดี แต่ก็ไม่มีหลักประกันว่าภูมิคุ้มกันดังกล่าวจะยั่งยืนหรือไม่ ใน

สมัยการปกครองของพรรค BNF รัฐบาลได้จัดตั้งหน่วยงานที่ช่วยขจัดปัญหาคอร์รัปชันโดยใช้ชื่อว่า The Directorate on Corruption and Economic Crime นอกจากนี้ยังเตรียมการที่จะจัดตั้งสำนักงานรับเรื่องราวร้องทุกข์ (Office of the Ombudsman) เพื่อเป็นการให้หลักประกันการบริการที่ดีของรัฐแก่ประชาชน

การที่บอสวานาได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีความสำเร็จในการบริหารการจัดการที่ดีเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆในแถบแอฟริกาเป็น เพราะว่ามีปัจจัยต่าง ๆ ที่เอื้อประโยชน์คือ สื่อ องค์กรประชาสังคม การบริการสาธารณะ กระบวนการยุติธรรม และสถาบันประชาธิปไตย อาจจะสามารถกล่าวได้ว่าสิ่งสำคัญที่สุดที่มีส่วนส่งเสริมให้บอสวานาประสบความสำเร็จในการบริหารการจัดการที่ดีคือ ผู้นำกับประชาชนต่างก็ได้รับประโยชน์ที่เอื้อต่อกันและกันจากการมีธรรมาภิบาล นอกจากนี้ประชาธิปไตยยังเป็นกระบวนการที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นธรรมาภิบาลจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การปกครองเป็นไปด้วยดีดังเห็นได้จากตัวชี้วัดและตัวอย่างตัวชี้วัดในบอสวานาดังตารางที่ 3.5

ตารางที่ 3.5 ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในประเทศบอสวานา

ตัวชี้วัด	ตัวอย่างตัวชี้วัด
การเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรม	การจัดการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรม
การเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสมาชิก	การมีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (National Assembly)
การเลือกตั้งที่มีความชอบธรรม	การมีองค์กรกำกับกับการเลือกตั้ง (Supervisor of Elections)
กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง (Electoral Law)	สิทธิในการเลือกตั้งเปลี่ยนจาก 21 ปี เป็น 18 ปี ประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 2 สมัย ๆ ละ 5 ปี
องค์กรจัดการเลือกตั้ง	การมีคณะกรรมการการเลือกตั้งอิสระ (Independence Electoral Commission)
สื่ออิสระ	การอนุญาตให้เอกชนมีสถานีวิทยุเป็นของตัวเอง
ประชาสังคม	องค์กรสตรี
	องค์กรด้านสิ่งแวดล้อม
	กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs)
ความร่วมมือกันระหว่างสื่อมวลชนกับองค์กรประชาสังคม	Botswana Human Rights Centre
กฎหมายตรวจสอบสมาชิกวุฒิสภา	การแสดงบัญชีทรัพย์สินของสมาชิกวุฒิสภา
การควบคุมประสิทธิภาพขององค์กรวิสาหกิจ	การจัดตั้งหน่วยติดตามการปฏิบัติงานขององค์กรวิสาหกิจ(Public Monitoring Unit, Ministry of Finance and Developed Planning)
การต่อสู้เพื่อสิทธิสตรี	การจัดตั้งองค์กรเฉพาะที่ดูแลเรื่องสิทธิสตรี (The Democracy Project of the University of Botswana and Emang Basadi - Women Stand-up for Your Rights)

การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ	องค์กรเฉพาะเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน (Kgotta)
บริการสาธารณะ	การจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการบริการสาธารณะ (Public Service Commission)
ความยุติธรรม	การจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบกิจการด้านความยุติธรรม (Judicial Service Commission)
การขจัดการฉ้อราษฎร์บังหลวง	การจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการคอร์รัปชันและอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (Directorate on Corruption and Economic Crime)
หลักประกันการบริการที่ดีของรัฐ	การมีสำนักงานรับเรื่องราวร้องทุกข์ (Office of the Ombudsman)

ที่มา: SIA 1998

การใช้ธรรมาภิบาลในต่างประเทศสามารถสรุปได้เป็น 2 ส่วน คือในประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศที่กำลังพัฒนา จะเห็นได้ว่าในประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างประเทศสหรัฐอเมริกาเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์กรของรัฐ การที่ระบบการเมืองและเศรษฐกิจของสหรัฐฯเติบโตมาจากระบบประชาธิปไตยและทุนนิยม จึงได้ปูพื้นฐานกฎหมายที่ยุติธรรม ให้ความสำคัญต่อความเสมอภาค ความโปร่งใส การตรวจสอบ คุณภาพชีวิต และสิทธิมนุษยชน ปัจจุบันสหรัฐฯยังมีความพยายามที่จะปรับการทำงานขององค์กรของรัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มีการส่งเสริมธรรมาภิบาลให้กลายเป็นวัฒนธรรมขององค์กรมากกว่าการที่จะต้องมีองค์กรคอยตรวจสอบ หรือจับผิดการทำงาน

ในขณะที่ประเทศที่กำลังพัฒนา เช่น ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และบอสซาวานา ก็กำลังอยู่ในช่วงของการนำธรรมาภิบาลไปปรับใช้เพื่อเป็นกลไกที่ช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศให้ดีขึ้น สร้างระบบการทำงานในองค์กรของรัฐให้มีความโปร่งใส และชัดเจน ทั้งนี้การมีธรรมาภิบาลก็จะทำให้ต่างประเทศเกิดความเชื่อมั่นต่อการลงทุนได้

ในประเทศฟิลิปปินส์ มีความก้าวหน้าในการนำหลัก Total Quality Management ให้เข้าสู่ Total Quality Governance ซึ่งเป็นการประยุกต์ใช้หลักการดำเนินงานของธุรกิจที่เน้นประสิทธิภาพของการจัดการ ส่วนประเทศอินโดนีเซีย มีความพยายามในการใช้ธรรมาภิบาลเพื่อแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน และพัฒนาเศรษฐกิจให้ดีขึ้น ส่วนประเทศบอสซาวานาได้มีการปรับใช้ธรรมาภิบาลใน องค์กรต่าง ๆ รวมถึงการจัดตั้งองค์กรใหม่ที่ใช้หลักธรรมาภิบาล

นอกจากนั้น ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลบางตัวชี้วัดของต่างประเทศอาจนำมาปฏิบัติได้ในประเทศไทย หากแต่สมควรจะต้องมีการประเมิน ตรวจสอบ หรือวิจัยเพื่อคัดเลือกตัวชี้วัดที่มีความเหมาะสมต่อประเทศไทยต่อไป

3.5 ธรรมาภิบาลในประเทศไทย

นับแต่สมัยของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมา รัฐบาลเกือบทุกสมัยได้พยายามปฏิรูประบบราชการของประเทศ แต่การปฏิรูปที่ผ่าน ๆ ไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย อาทิเช่น ในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มีนโยบายสำคัญสองเรื่องคือ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกำหนดนโยบายจำกัดการขยายตัวของข้าราชการและลูกจ้างได้ไม่เกินร้อยละ 2 ของจำนวนข้าราชการที่มีอยู่ ณ ขณะนั้น (พ.ศ. 2523) และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้นำระบบการทำแผนอัตรากำลัง 3 ปีมาใช้ เพื่อให้ส่วนราชการได้มองอนาคตในงานที่รับผิดชอบ การปรับปรุงโครงสร้างและการจัดระบบงานให้ดีขึ้นให้มีความคล่องตัวและลดความซ้ำซ้อน แต่ทั้งสองนโยบายไม่สามารถยับยั้งการเติบโตของส่วนราชการได้ ระบบราชการไทยกลับขยายตัวสูงมาก จากปี พ.ศ. 2524 ถึง พ.ศ. 2537 ส่วนราชการเพิ่มจาก 13 กระทรวง เป็น 14 กระทรวง จาก 112 กรม เป็น 124 กรม จาก 11,332 เป็น 12,551 กอง และจาก 1,757,879 คน เป็น 1,967,458 คน ปี พ.ศ. 2543 มีส่วนราชการทั้งสิ้น 15 กระทรวง 100 กรม (รุ่ง แก้วแดง 2538) แม้ว่ากรมจะลดน้อยลงก็ตาม แต่เป็นการเปลี่ยนย้ายงานไปอยู่ที่กระทรวงที่ตั้งขึ้นใหม่ ดังนั้นจำนวนข้าราชการโดยรวมยังมีจำนวนเพิ่มขึ้นจากเดิม

ในสมัยของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ รัฐบาลได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารราชการ แต่ส่วนราชการไม่ได้ให้ความสนใจอย่างจริงจัง และนโยบายการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน ที่ให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพ ลดขนาดส่วนราชการ เพิ่มคุณภาพ และคุณธรรมในการสรรหาบุคลากร ก็ไม่ได้รับการปฏิบัติและตอบสนองจากส่วนราชการต่าง ๆ เท่าใดนัก

ในสมัยของนายชวน หลีกภัย ในช่วงปี พ.ศ. 2540-2543 รัฐบาลพยายามจำกัดการเพิ่มจำนวนข้าราชการ และมีการส่งเสริมให้ข้าราชการเข้าร่วมโครงการเกษียณก่อนกำหนด โดยเปิดโอกาสให้ข้าราชการทหารที่มีอายุ 45 ปีขึ้นไป และข้าราชการพลเรือนที่มีอายุ 50 ปีขึ้นไปเข้าร่วมโครงการ ทั้งนี้รัฐบาลได้จัดทำโครงการไปได้เพียง 2 รุ่นเท่านั้น ดังนั้นความพยายามในการการปฏิรูประบบราชการ การลดจำนวนข้าราชการ และการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรของรัฐยังมีความจำเป็นที่จะต้องมีการสานต่อจากรัฐบาลชุดต่อมา

ดร.รุ่ง แก้วแดง (2538) ได้สรุปสาเหตุของความล้มเหลวในการปฏิรูปราชการในประเทศไทยไว้ดังนี้

- 1) ความไม่ต่อเนื่องของการดำเนินการปฏิรูป
- 2) เป็นการปฏิรูปที่เน้นการเปลี่ยนแปลงเฉพาะโครงสร้าง ไม่เน้นการปฏิบัติภายในของระบบราชการ
- 3) ไม่มีการติดตามผล

- 4) ไม่ได้เปิดโอกาสให้ส่วนราชการระดับกรม กอง หรือผู้ปฏิบัติมีส่วนร่วมในการเสนอรูปแบบและวิธีการปฏิรูป
- 5) ปัญหาสำคัญของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ คือ การขาดประสบการณ์การนำนโยบายไปปฏิบัติ การเสนอแนะแนวทางที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการกับส่วนราชการ และมักมีอคติและไม่ไว้วางใจหน่วยราชการระดับกรม
- 6) ขาดการประสานงานที่ดีระหว่างและภายใน กระทรวง กรม และกอง
- 7) ขาดแรงจูงใจในการปฏิรูปของข้าราชการในส่วนราชการต่าง ๆ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศไทยได้รับแรงผลักดันอย่างมากจากกระแสโลกาภิวัตน์ ปัญหาเศรษฐกิจ และสังคม รวมถึงสภาวะการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศในภูมิภาค ประเทศไทยจำเป็นต้องพัฒนาและปฏิรูปโครงสร้างและวิธีการปฏิบัติของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ดังนั้นจึงมีการศึกษาและนำแนวคิดของธรรมาภิบาลมาผสมผสานกับรูปแบบการปกครองที่ใช้อยู่ และมีการผลักดันให้เป็นหลักในการสร้างการปกครองที่ดีของประเทศ การนำหลักธรรมาภิบาลมาปฏิบัติใช้ในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ มีผลให้มีการเริ่มปรับเปลี่ยนโครงสร้างของระบบราชการ รูปแบบการบริหารการ จัดการของรัฐ และบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

3.5.1 ธรรมาภิบาลกับรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540

ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงรัฐบาลกับธรรมาภิบาลในหลายประเด็น เช่นความโปร่งใส การตรวจสอบได้ ความมีประสิทธิภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังได้สรุปประเด็นและมาตราสำคัญที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาลในตารางที่ 3.6 และดูรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับมาตราที่ภาคผนวก 4

3.5.2 หลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา

สถาบันการศึกษาเป็นจุดสำคัญที่จะเริ่มต้นให้เป็นแบบอย่างของการเผยแพร่หลักธรรมาภิบาลในสังคมไทย ดังนั้นจึงมีการนำหลักธรรมาภิบาลมาปฏิบัติใช้ในสถาบันการศึกษา โดยเฉพาะในมหาวิทยาลัยของรัฐ องค์ประกอบสำคัญที่นายชวน หลีกภัย (ปอมท. 2543) นำเสนอไว้คือ

1. **หลักนิติธรรม** คือ การทำให้กฎหมาย กฎและกติกาต่าง ๆ เป็นที่ยอมรับของประชาชน ให้มีการถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

2. **หลักความโปร่งใส** คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตรงไปตรงมา สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ ช่วยให้การดำเนินงานภาครัฐและภาคเอกชนปลอดจากทุจริตและคอร์รัปชัน
3. **หลักความมีส่วนร่วม** คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญของสังคม โดยประชาชนมีความสามัคคี ร่วมมือในการทำงานเรื่องสำคัญ ตลอดจนไม่มีการผูกขาดทั้งโดยภาครัฐหรือภาคเอกชน

ตารางที่ 3.6 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540

หลักธรรมาภิบาล	ประเด็นเนื้อหาและมาตราในกฎหมายรัฐธรรมนูญ
ความโปร่งใส	<p>ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ (100), (101)</p> <p>สิทธิการเลือก ส.ส. (102)</p> <p>การเลือกตั้ง ส.ส. (103), (104), (109), (113)</p> <p>ห้ามนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็น ส.ส. (204), (207), (208)</p> <p>ห้ามรัฐมนตรีมีหุ้นหรือถือหุ้น (209)</p> <p>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (255), (257)</p> <p>การแสดงบัญชีทรัพย์สิน (291), (292), (293)</p> <p>วาระการดำรงตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (298)</p> <p>คณะกรรมการ ป.ป.ช. (299), (300), (301), (302)</p> <p>อำนาจของวุฒิสมาชิก (303), (307)</p> <p>ศาลฎีกาแผนกคดีอาญา 308), (309), (311)</p> <p>หัวข้อของกฎหมายประกอบ (327)</p> <p>หัวข้อหลักในกฎหมายรัฐธรรมนูญ (328)</p>
การตรวจสอบ	<p>ห้าม ส.ส. ใช้อิทธิพล (110), (111)</p> <p>อำนาจ ส.ส. ในการถอดถอนวุฒิสมาชิก (305), (306)</p>
ความมีประสิทธิภาพ	<p>แผนพัฒนาทางการเมือง ที่เน้นจริยธรรม (77)</p> <p>ที่มาของ ส.ส. และ ส.ว. (98), (99), (100), (101)</p> <p>การสิ้นสุดสมาชิกภาพของ ส.ส. (118)</p> <p>สมัยประชุม (159), (160)</p> <p>วิธีเสนอนญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ (185), (186)</p> <p>กรรมาธิการสภาผู้แทนราษฎร (189)</p> <p>หน้าที่ของ ส.ว. และ ส.ส. (191)</p> <p>การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี (202), (204)</p> <p>คุณสมบัติรัฐมนตรี (206)</p> <p>การลงประชามติ (214)</p>
ความมีประสิทธิภาพ	<p>กติกากำหนดจัดตั้งหน่วยงานใหม่ของรัฐ (230)</p> <p>กระบวนการพิจารณาของศาลอาญาแผนกคดีการเมือง (310)</p>
การมีส่วนร่วม	<p>การเลือกตั้ง (68)</p> <p>การถอดถอน ส.ว. (304)</p>

ที่มา: สุทัศน์ สิงหนณี 2542; กฎหมายรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540

4. **หลักความรับผิดชอบ** คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ทุกฝ่ายมีความรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ของตน เคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง โดยพยายามหาทางออกที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้ กล้ารับผลการกระทำของตน
5. **หลักความคุ้มค่า** คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่รู้คุณค่าทรัพยากรของชาติและบริหารงานด้วยความประหยัด มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาครัฐต้องให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน

ตามทัศนะของนายอานันท์ ปันยารชุน (2542) หลักธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัย ควรมีองค์ประกอบดังนี้

1. ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ และความเป็นอิสระในนโยบายการศึกษา
2. ความรับผิดชอบในการตัดสินใจของตนเอง
3. การสนองตอบความต้องการของสังคม
4. คุณภาพการศึกษา หมายถึงถึง คุณภาพของอาจารย์ นักศึกษา และหลักสูตร มีงบประมาณรายได้และรายจ่าย

ตารางที่ 3.7 ตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย

หลักธรรมาภิบาล	ตัวชี้วัด
ความเป็นธรรม	การใช้ระบบสัญญาจ้างงานกับบุคลากรอย่างเป็นธรรมและชัดเจน
	การกำหนดช่วงระยะเวลาที่แน่นอนในการประเมิน
	การสร้างแรงจูงใจและแรงผลักดันให้บุคลากรทำงานได้เต็มที่
	ความสามารถที่จะร้องทุกข์ต่อกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ได้ เมื่อไม่ได้รับความเป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชา
	มีระบบการบริหารการเงินและทรัพย์สินที่ชัดเจน เป็นขั้นตอน ตรวจสอบได้
	การมีอำนาจอิสระของกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ ในการพิจารณาคำอุทธรณ์ร้องทุกข์ของบุคลากร
	บุคลากรได้รับทราบข้อดีและข้อแก้ไขในการประเมินผลการปฏิบัติงานในแต่ละช่วง
	มีการกำหนดนโยบายการเงินที่เน้นเสถียรภาพของมหาวิทยาลัยในระยะยาว
	มีการประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณจากรายได้ของมหาวิทยาลัย/คณะ/สำนัก/ภาควิชา โดยพิจารณาจากผลผลิตและผลงานโดยคณะกรรมการประเมินผลของมหาวิทยาลัย
	มีคณะกรรมการกำกับ ตรวจสอบการบริหารการเงิน ตั้งแต่ระดับภาควิชาถึงมหาวิทยาลัย เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์
ตัวแทนบุคลากรหรือสภาอาจารย์มีส่วนร่วมในการประเมิน	
ความโปร่งใส	การประกาศหลักเกณฑ์การพิจารณาความดีความชอบให้ประชาคมรับทราบ
	การประกาศตารางเงินเดือนและขั้นเงินเดือนให้ประชาคมรับทราบ
	กระบวนการในการพิจารณาความดีความชอบเป็นไปอย่างเปิดเผย
	การประกาศให้ประชาคมรับทราบเกี่ยวกับรูปแบบต่าง ๆ ของการพัฒนาบุคลากร
	มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการคัดเลือกบุคลากรและประกาศให้ประชาคมรับทราบ
	การประกาศให้ประชาคมรับทราบเกี่ยวกับสิทธิในการได้รับสวัสดิการต่าง ๆ
หลักธรรมาภิบาล	ตัวชี้วัด
ความโปร่งใส	การประกาศให้ประชาคมรับทราบเกี่ยวกับแผนงาน กฎ ระเบียบของมหาวิทยาลัย
	การประชาสัมพันธ์การรับสมัครบุคลากรเข้าทำงานอย่างทั่วถึงไปสู่ผู้ที่มีความรู้ความสามารถในตำแหน่งต่าง ๆ
	บุคลากรมีส่วนร่วมในการรับรู้สถานการณ์และปัญหาขององค์กร
	บุคลากรมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาขององค์กร
	การกำหนดบทบาทหน้าที่ของบุคลากรอย่างชัดเจนเพื่อให้ตรวจสอบได้ง่าย

	ผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถสื่อสารกันได้สองทาง
การมีส่วนร่วม	บุคลากรทุกคนมีส่วนร่วมในการได้มาซึ่งผู้บริหาร
	อธิการบดีรับฟังข้อเสนอแนะจากประชาคมในเรื่องนโยบายหรือการบริหาร
	แผนงานของหน่วยงานได้มาจากความคิดของสมาชิกทุกคนในหน่วยงาน
	ผู้บริหารเป็นที่ยอมรับของบุคลากรส่วนใหญ่
	อธิการบดีเป็นผู้ที่คนส่วนใหญ่ในประชาคมมหาวิทยาลัยให้การสนับสนุน
	บุคลากรมีส่วนร่วมในการพิจารณาการได้รับการฝึกอบรม/การลาศึกษาต่อของบุคลากร
	การทำงานเป็นทีมในการบริหารงาน
	การตรวจสอบการดำเนินงานของผู้บริหารให้สอดคล้องกับนโยบาย
ความมีอิสระ	การใช้จ่ายต่าง ๆ เป็นระบบเหมาะสม ถัดเฉลี่ยได้
	มีการประเมินผลการใช้เงินแบบภายหลัง คือ ดูที่ผลผลิตของงาน
	การเปิดโอกาสให้ปรับเปลี่ยนแผนงานได้โดยง่าย เพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางสังคม
	ทุกหน่วยงานมีอิสระในการบริหารจัดการและหารายได้ของตนเอง โดยมีเกณฑ์กลางในการดำเนินการเหมือนกัน
	สภามหาวิทยาลัยเน้นบทบาทด้านการกำหนดนโยบาย
ประสิทธิผล	การใช้อำนาจบริหารจากระดับสูงสู่ระดับปฏิบัติ เพื่อให้เกิดเอกภาพในการบังคับบัญชา
	ผู้บริหารมีส่วนร่วมในการประเมินผลงานทางวิชาการ
	การบังคับบัญชาหลายชั้นตอนจะเป็นการประกันความถูกต้องและความยุติธรรม
	ข้อมูลเกี่ยวกับการสรรหาผู้บริหารควรเปิดเผยเป็นความลับ เพื่อรักษาสิทธิส่วนบุคคล
	อธิการบดีควรมีอำนาจบริหารงานอย่างอิสระ เพื่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด
ความคล่องตัว	การลดจำนวนและขนาดโครงสร้างการบริหารงานของมหาวิทยาลัย
	คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยมีขนาดเล็กเพื่อความคล่องตัวในการบริหาร

ที่มา: ปอมท. 2543

3.5.3 หลักธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้จัดทำโครงการ Strategic Intervention in Support of Emerging Issues on Governance โดยรับการสนับสนุนเงินทุนจากกรมวิเทศสหการ และโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) โครงการดังกล่าวได้ดำเนินการโดยทดลองพัฒนาและส่งเสริม

ธรรมาภิบาลในการบริหารงานของท้องถิ่นระดับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในครั้งนี้ อบต. ชมพู อำเภอสарภัก จังหวัดเชียงใหม่ ถูกเลือกให้เป็นพื้นที่ศึกษา มีการนำหลักธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ไปใช้พัฒนากลไกในระดับท้องถิ่น หลักธรรมาภิบาลที่ใช้ประกอบด้วยกรอบแห่งหลักต่าง ๆ 6 ประการคือ กรอบแห่งหลักนิติธรรม กรอบของความโปร่งใส กรอบความรับผิดชอบ กรอบของประสิทธิภาพและประสิทธิผล กรอบของการมีส่วนร่วมของประชาชน และกรอบคุณธรรม จากผลการศึกษาตามกรอบข้างต้น โครงการวิจัยดังกล่าวพบว่า ตัวชี้วัดที่ทำให้เกิดธรรมาภิบาลใน อบต. น่าจะมีลักษณะดังแสดงในตารางที่ 3.8

ตารางที่ 3.8 ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

หลักธรรมาภิบาล	ตัวชี้วัด
หลักนิติธรรม	การจัดทำประชาพิจารณ์เกี่ยวกับข้อบังคับต่าง ๆ ที่จะมีผลบังคับใช้กับชุมชน
ความโปร่งใส	การจัดตั้งหน่วยการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน
	การจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบความโปร่งใสของสมาชิก อบต.
ความรับผิดชอบต่อ	การจัดทำข้อบังคับงบประมาณได้ครอบคลุมปัญหาและกลุ่มเป้าหมายหรือไม่
	สมาชิก อบต. ขาดประชุมไม่เกินร้อยละ 20
	การจัดสรรงบประมาณตำบลมากกว่า 70% ของงบพัฒนาให้แก่โครงการในแผนพัฒนาตำบล
ประสิทธิภาพและประสิทธิผล	การพิจารณาการใช้งบประมาณกับผลงานที่ได้ว่าคุ้มกับเงินที่ได้ใช้จ่ายไปหรือไม่
การมีส่วนร่วมของประชาชน	ฝ่ายบริหาร อบต. ได้ใช้กลไกประชาพิจารณ์ในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนและชุมชนตำบลหรือไม่
	เมื่อมีข้อขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของ อบต. และประชาชน ได้มีการจัดเวทีเพื่อได้สวนสาธารณะว่าข้อเท็จจริงคืออะไร
	อบต. ควรจัดให้มีการลงประชามติของประชาชนในโครงการที่ไม่สามารถหาฉันทามติได้
	การให้ประชาชนเข้าร่วมฟังการประชุมของสภา อบต. ได้ ซึ่งมีการระบุไว้ในบันทึกของมหาดไทยถึง อบต.
	การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนและจัดทำแผนพัฒนาตำบลเพื่อทำข้อบังคับงบประมาณประจำปีของ อบต. โดยนำแผนที่จัดทำแล้วมาทำประชาพิจารณ์ตามหนังสือสั่งการของมหาดไทยปี พ.ศ.2541
กรอบคุณธรรม	คณะผู้บริหาร อบต. ถูกฟ้องร้องหรือร้องเรียนเรื่องทุจริตหรือไม่
	มีการให้บริการประชาชนอย่างเสมอภาคหรือไม่
	ประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีต้องจัดเก็บได้ไม่ต่ำกว่า 80%

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2543.

ข้อเสนอแนะที่โครงการเสนอไว้มีทั้งข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และเชิงปฏิบัติ ในส่วนของข้อเสนอแนะเชิงนโยบายมีดังนี้

1. การส่งเสริมและพัฒนาธรรมาภิบาลควรให้เป็นนโยบายหลักของรัฐบาล
2. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรส่งเสริมและพัฒนา อบต. ที่มีธรรมาภิบาลเพื่อให้วาระแห่งชาติประสบความสำเร็จ
3. แนวทางนโยบายและข้อปฏิบัติสำหรับ อบต. ควรกำหนดให้สอดคล้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542
4. รัฐบาลควรเน้นนโยบายการพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งชุมชนที่เข้มแข็งจริงจัง
5. ควรบรรจุกรอบนโยบายที่ชัดเจนในการส่งเสริมธรรมาภิบาลในภาครัฐและระดับท้องถิ่นไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับ

ส่วนข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติมีดังต่อไปนี้

1. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมและพัฒนา อบต. ที่มีธรรมาภิบาลควรทำความเข้าใจและศึกษาหลักธรรมาภิบาล หามาตรการในการปฏิบัติ และกำหนดแผนพัฒนาที่เป็นรูปธรรมและสร้างสรรค์
2. จัดกิจกรรมเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา อบต. ให้มีธรรมาภิบาลเพื่อที่จะได้เป็นแกนนำในการผลักดันและส่งเสริมการมีธรรมาภิบาลใน อบต. ต่อไป
3. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเร่งทบทวน ปรับปรุง และแก้ไขแนวทางปฏิบัติสำหรับ อบต. ให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลต่าง ๆ
4. สร้างความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ในระเบียบแนวทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ
5. จัดทำคู่มือการสร้างธรรมาภิบาลในระดับตำบล
6. เผยแพร่ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับงานพัฒนาศักยภาพของ อบต. ให้แก่หน่วยงานและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง
7. ควรกระตุ้นให้สื่อมวลชนท้องถิ่นเสนอข้อมูลทั้งด้านบวกและด้านลบในการทำงานของ อบต.
8. สร้างความเข้าใจให้ผู้เกี่ยวข้องและชุมชนเพื่อสร้างกระแสความต้องการพัฒนา อบต.
9. สร้างความรู้ความเข้าใจและทักษะในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาร่วมกับเจ้าหน้าที่ระดับตำบล
10. ขยายผลการพัฒนา อบต. ให้มีธรรมาภิบาล
11. หน่วยงานที่กำกับดูแลควรพัฒนาตัวชี้วัดผลสำเร็จและผลงานของ อบต. ซึ่งควรมีตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลด้วย

12. ศึกษาประเด็นการพัฒนา อบต. ให้มีธรรมาภิบาล และศึกษาเพื่อหามาตรการป้องกันและแก้ไข้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในระดับชุมชน

โดยสรุป แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการที่ดีที่เป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมสังคมประชาธิปไตยในประเทศไทย จึงมีการเสนอและกล่าวถึงแนวคิดนี้อย่างกว้างขวาง อีกทั้งมีความพยายามที่จะให้มีการนำแนวคิดธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติ มีการกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ และเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าถ้าระบบบริหารราชการมีความยุติธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ นอกจากจะมีส่วนทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพแล้วยังสร้างความเชื่อถือทั้งในและต่างประเทศ และสามารถนำไปสู่การลดการทุจริตซึ่งเป็นปัญหา เจริญของประเทศได้ ในประเทศไทยได้มีองค์กรของทางราชการ เช่น สำนักงาน ก.พ. กระทรวงมหาดไทย และสถาบันการศึกษาได้เริ่มนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้กับการปฏิบัติงาน ซึ่งเรียกว่ายังอยู่ในช่วงของการใช้ได้ไม่นานนัก ซึ่งจะต้องติดตามเพื่อประเมินระดับความสำเร็จของการมีธรรมาภิบาลต่อไป ในอนาคต แม้แต่กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ได้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงรัฐบาลกับธรรมาภิบาลในประเด็นสำคัญ เช่นความโปร่งใส การมีการตรวจสอบ ความมีประสิทธิภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ในทำนองเดียวกันรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็กำลังจะถูกประเมินถึงข้อดีและข้อเสีย เพื่อจะมีการแก้ไขให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ต่อไป จึงเป็นเรื่องที่ต้องติดตามว่าหลักธรรมาภิบาลที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จะถูกเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขประการใดในอนาคต

4. กรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาล

4.1 ตัวชี้วัด

จากการที่แนวคิดของธรรมาภิบาลเป็นที่ยอมรับและแพร่หลายมากขึ้น ประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาได้มีความพยายามนำหลักการนี้ไปปฏิบัติใช้ให้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายของประเทศ ด้วยความช่วยเหลือและการผลักดันขององค์กรระหว่างประเทศที่ต้องการให้ประเทศต่าง ๆ มีการปฏิรูปการบริหารการปกครองที่สอดคล้องกับขยายตัวของการค้าเสรีและโลกาภิวัตน์ ทำให้หลักธรรมาภิบาลกลายเป็นมาตรฐานสากลที่บ่งชี้ถึงระดับการพัฒนาของประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ดังนั้นการพัฒนาเครื่องมือต่าง ๆ ที่ใช้วัดผลของการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ หรือเรียกว่า “ตัวชี้วัด” จึงเป็นสิ่งจำเป็นยิ่งในการประเมินความคืบหน้าของการมีธรรมาภิบาล ปัจจุบันจำนวนตัวชี้วัดเกิดขึ้นมามากมายทั้งที่อยู่และไม่อยู่ในกรอบของหลักธรรมาภิบาล และต่างก็มีความหลากหลายในความหมายและมุมมอง ซึ่งขึ้นอยู่กับ รูปแบบการบริหารการปกครอง วัฒนธรรม สังคม และวัตถุประสงค์ของประเทศและองค์กรที่จัดสร้างตัวชี้วัด อาทิเช่น “เครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตและสังคมไทย” ที่จัดทำโดยสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (อนุชาติ พวงลำลือ และอรทัย อาจอ่ำ 2541) ที่เน้นการประเมินคุณภาพชีวิตของประชาชน ระดับการศึกษา สิทธิมนุษยชน ศักยภาพของการพัฒนา และความเป็นระเบียบและปัญหาของสังคม ซึ่งผลที่ได้จากเครื่องชี้วัดนี้ นอกจากจะชี้ให้เห็นถึงระดับสภาวะการพัฒนาของสังคมในภาพรวมแล้วยังจะเป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดลำดับความสำคัญของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และแนวทางการแก้ไขปัญหาสังคมได้

ตัวชี้วัดที่ได้จากการศึกษานี้มีทั้งที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงโครงสร้างและการพัฒนากระบวนการของภาครัฐ บางส่วนสามารถวัดได้ในเชิงสถิติ และบางวัดได้เฉพาะในเชิงคุณภาพ บางตัวชี้วัดอาจวัดระดับธรรมาภิบาลได้มากกว่าหนึ่งองค์ประกอบ อย่างเช่น ประชาพิการณ์ ซึ่งจัดเป็นตัวชี้วัดความโปร่งใสของรัฐและการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น เนื่องจากหลักธรรมาภิบาลประกอบด้วยหลายองค์ประกอบ ดังนั้นการที่จะระบุว่าประเทศใดมีธรรมาภิบาลหรือไม่ หรือมีในระดับใดนั้น ยังเป็นเรื่องที่ยุ่งยากอยู่ แต่กระนั้น Commonwealth Secretariat (Agere 2000) ก็แนะนำให้พิจารณาโครงสร้างความสัมพันธ์ของกลุ่มที่เกี่ยวข้องเพื่อบ่งชี้ระดับธรรมาภิบาลของประเทศ ซึ่งได้แก่

- ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับตลาด
- ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน
- ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มเอกชน
- ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองที่มาจากทางเลือกตั้งกับข้าราชการประจำ
- ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับผู้ที่อยู่ในเมือง
- ความสัมพันธ์ระหว่างนักกฎหมายกับนักบริหาร
- ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรระหว่างประเทศ

4.2 การกำหนดกรอบตัวชี้วัด

การที่มีหลักธรรมาภิบาลปรากฏในบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และการนำหลักธรรมาภิบาลไปเป็นแนวทางการปฏิรูปการบริหารการปกครองของหน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐ นับเป็นการส่งสัญญาณในเชิงบวกให้เห็นว่าประเทศไทยมีการพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น แต่จะดีขึ้นจริงหรือไม่อย่างไร ยังยากที่จะอธิบายได้

ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาตัวชี้วัดเพื่อประเมินสถานภาพและผลของการนำหลักธรรมาภิบาลมาปฏิบัติ ในการศึกษา
นี้ได้ศึกษารวบรวมค่านิยม องค์ประกอบ และตัวชี้วัดของธรรมาภิบาลทั้งในและต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการสร้าง
กรอบตัวชี้วัดและจัดหมวดหมู่ของตัวชี้วัดที่อาจนำไปประยุกต์ใช้สำหรับประเทศไทย ซึ่งตัวชี้วัดที่รวบรวมได้นี้จะถูกจัด
กลุ่มตามกรอบความหลากหลายของ 5 องค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาลคือ ความชอบธรรม ความโปร่งใส ความ
รับผิดชอบและการตรวจสอบได้ ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และการมีส่วนร่วมของประชาชน และได้ถูกจำแนก
ตัวชี้วัดที่เกี่ยวกับด้านกฎหมาย เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง เพื่อเป็นประโยชน์ในสังเคราะห์สำหรับการ
นำไปปฏิบัติใช้

1. **ความชอบธรรม (Legitimacy)** หมายรวมถึง หลักนิติธรรม (Rule of Law) และความเป็นอิสระของ
กระบวนการยุติธรรม (Independence of Judiciary) ซึ่งได้แก่การทำให้กฎหมายเป็นบรรทัดฐานและทุกคนเคารพ
กฎหมาย โดยกรอบของกฎหมายที่ใช้ในประเทศต้องมีความยุติธรรมและบังคับใช้กับคนทุกกลุ่มอย่างเสมอภาคเท่าเทียม
กัน (Agere 2000) ขณะทีนายอานันท์ ปันยารชุน (2543) ได้กล่าวในทำนองเดียวกันถึงการใช้อกฎหมายว่าจะต้องมีหลักนิติ
ธรรม คือ "เจตนารมณ์ สาระ และการบังคับใช้กฎหมายต้องเป็นธรรมกับทุกฝ่าย เชื้อประโยชน์ต่อมหาชนคนหมู่มาก ไม่ใช่
เพื่อคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ต้องเสมอภาค ชัดเจน และคาดการณ์ได้ และต้องไม่ปล่อยให้อำนาจการตัดสินใจขึ้นอยู่กับระบบ
ราชการหรือผู้ใช้อำนาจของรัฐฝ่ายเดียว แต่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากที่สุด"

เมื่อพิจารณาถึงกลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) ซึ่งหมายถึงกระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองมี
ความชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีที่มีคุณภาพโดย
ถูกต้องตามระบบประชาธิปไตย และการมีระบบราชการที่สุจริต โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้

จากการทบทวนเอกสารธรรมาภิบาลที่เกี่ยวข้อง พบว่าตัวชี้วัดที่อยู่ภายใต้ประเด็นความชอบธรรมอยู่บนพื้นฐาน
ของความเสมอภาค ความถูกต้อง และความยุติธรรม มีความสัมพันธ์กับหลักกฎหมายที่เป็นธรรม และหลักการบริหารที่
ชัดเจน ตารางที่ 4.1 แสดงกลุ่มตัวชี้วัดและตัวอย่างตัวชี้วัดด้านความชอบธรรม ซึ่งมีตัวชี้วัดที่สำคัญได้แก่การยึดถือหลัก
และปฏิบัติตามแนวของกฎหมายอย่างถูกต้องและรัดกุม สามารถดำเนินการกับผู้กระทำผิดได้โดยไม่มีทางเลือกปฏิบัติ
ส่วนตัวอย่างตัวชี้วัดที่เป็นไปได้คือจำนวนคดีที่มีการจับตัวผู้ต้องหาผิดตัวมาดำเนินคดี ถ้าหากสถิติคดีการจับตัวผู้ต้องหา
ผิดตัวมีจำนวนมาก ย่อมชี้ให้เห็นว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้นำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติอย่างจริงจัง หรือเจ้าหน้าที่
หละหลวมในกระบวนการของกฎหมาย ในรายงานการศึกษาของ อรพินท์ สฟโชคชัย (2541) ชี้ให้เห็นว่าตัวชี้วัดคือการ
ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน(ปป.ง.) มีนโยบายเน้นเรื่องการ
ปราบปรามการฟอกเงินที่มาจากความผิดเรื่องยาเสพติด การฉ้อโกงประชาชน การยกยอกข้อโกงสถาบันการเงิน และการ
ยกยอกเกี่ยวกับสกุลกากร ในขณะที่ตัวอย่างตัวชี้วัดในเรื่องนี้คือจำนวนคดีที่มีการร้องขอให้ตรวจสอบเรื่องการฟอกเงิน
นับตั้งแต่ ป.ป.ง.ได้ดำเนินงานมา มีสถิติการแจ้งเบาะแสข้อมูลการฟอกเงินจำนวนมาก ที่ผ่านมา ป.ป.ง. สามารถยึดทรัพย์
เป็นเงินสด ทรัพย์สินมีค่า ที่ดินและยานพาหนะ เป็นเงินรวม 160 ล้านบาท จากจำนวนทั้งหมด 33 คดี (ป.ป.ง. 2544)

ตัวชี้วัดเกี่ยวกับหลักนิติธรรมที่เสนอโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่อง
กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เป็นธรรม การปฏิรูปกฎหมาย และการดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมที่ให้เป็นธรรม
โปร่งใส และตรวจสอบได้

สำหรับตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาคซึ่งสะท้อนถึงความชอบธรรมด้านสิทธิความเสมอภาคเช่นตัวชี้วัดเกี่ยวกับสิทธิของผู้ต้องหา ย่อมจะมีโอกาสของการแต่งตั้งทนายเพื่อต่อสู้คดี ถ้าพิจารณาถึงตัวชี้วัดความเท่าเทียมกันทางเพศ ก็เห็นตัวอย่างตัวชี้วัดของอัตราส่วนที่สตรีและบุรุษที่ดำรงตำแหน่งระดับบริหาร เป็นต้น

นอกจากนี้หลักสิทธิมนุษยชนอาจจัดอยู่ในข่ายของตัวชี้วัดประเด็นความชอบธรรม ทั้งนี้เพราะเป็นเรื่องที่สัมพันธ์กับความเสมอภาค และความถูกต้องทางการเมืองที่ประชาชนมีสิทธิ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองและแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้โดยอิสระ

ตารางที่ 4.1 ตัวชี้วัดเกี่ยวกับความชอบธรรม

ด้าน	ตัวชี้วัด	ตัวอย่างตัวชี้วัด	
กฎหมาย	การยึดถือหลักและปฏิบัติตามแนวของกฎหมายอย่างถูกต้อง และรัดกุม	จำนวนคดีที่มีการจับตัวผู้ต้องหาผิดตัวมาดำเนินคดี	
	การป้องกันและปราบปรามการใช้เงินไปในทางมิชอบ	จำนวนคดีที่มีการร้องขอให้ตรวจสอบเรื่องการฟอกเงิน	
	กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีความเป็นธรรมสามารถปกป้องคนดีและลงโทษคนไม่ดีได้	อัตราส่วนของจำนวนคดีที่เกิดขึ้นต่อจำนวนคดีที่มีการดำเนินคดีจนถึงที่สุด	
	การปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป	จำนวนกฎหมายที่มีการแก้ไขใหม่	
	การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมและได้รับการยอมรับจากประชาชน	ผลการสำรวจความพอใจของประชาชนต่อการดำเนินงานของตุลาการ	
	สิทธิของผู้ต้องหาในการต่อสู้คดี	โอกาสในการแต่งตั้งทนายเพื่อสู้คดีของผู้ต้องหา	
	ความเท่าเทียมของสิทธิหญิงและชาย	อัตราส่วนของผู้หญิงและผู้ชายดำรงตำแหน่งระดับบริหาร จำนวนองค์กรต่อสู้เพื่อสิทธิสตรี	
เศรษฐกิจ	การกระจายรายได้	รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรเมืองและชนบท จำนวนที่นาที่เกษตรกรเป็นเจ้าของ	
	การผูกขาดในการขายสินค้าและบริการ	จำนวนผู้ค้าสินค้าและบริการ ราคาสินค้าและบริการที่เหมาะสมกับคุณภาพ โอกาสในการเลือกซื้อสินค้าและบริการ	
	สังคม	ประชาชนตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของตนเอง เข้าใจกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และมีส่วนร่วมในกรณีต่าง ๆ	ทัศนคติในเรื่องบทบาทและความสำคัญของประชาชนในสังคม
		โอกาสและสิทธิทางการศึกษา	จำนวนและที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ/เอกชนในภูมิภาค จำนวนนักศึกษาที่มีโอกาสเข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาตรี สัดส่วนผู้จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา จำนวนห้องสมุดประชาชน อัตราการรู้หนังสือของประชาชน

การเปิดเผย	วาระการดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมืองและการบริหาร	วาระการทำงานที่ชัดเจนของผู้บริหารระดับต่าง ๆ
	สิทธิทางการเมือง	การแสดงออกถึงการมีเสรีภาพของประชาชน

2. **ความโปร่งใส (Transparency)** เป็นการพิจารณาที่การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับนโยบาย กระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์กติกา และความตั้งใจจริงในการบริหารงานของรัฐต่อสาธารณชน มีความเป็นอิสระในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การค้า สังคม และสิ่งแวดล้อม ผู้ประชาชนอย่างทั่วถึง หรือการที่ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ นอกจากนี้ความทันสมัยของข้อมูลและความรวดเร็วของการเผยแพร่ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อประชาชน เช่น ในการทำธุรกิจ ประกอบกิจกรรมทางสังคม หรือการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในนโยบายของรัฐ นับเป็นสาระสำคัญที่แสดงถึงความโปร่งใสของการบริหารประเทศ

ตัวชี้วัดที่ได้จากการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นความโปร่งใสนี้อยู่บนพื้นฐานของหลักการบริหารที่ดีซึ่งเกี่ยวข้องกับคน งบประมาณ และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ดังแสดงในตารางที่ 4.2 ตัวชี้วัดที่สำคัญงาน ก.พ. ศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารคนและอัตราค่าจ้าง เช่น การสรรหา การแต่งตั้ง โยกย้าย และการถอดถอนบุคลากรของรัฐ รวมถึงการคัดเลือกรวมการขององค์อิสระต่าง ๆ ซึ่งต้องมีระบบ วิธีการ และกระบวนการที่ยุติธรรมที่ได้มาซึ่งคณะกรรมการหรือคณะทำงานอย่างถูกต้อง ชัดเจน โปร่งใส และตรวจสอบได้ นอกจากนี้ยังมีตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐที่รวมถึงตัวชี้วัดสำคัญ อันได้แก่ การจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ ซึ่งต้องมีการเปิดเผยโดยทั่วไปและดำเนินการอย่างเปิดเผย ตัวอย่างเช่น ในประเทศเกาหลี รัฐบาลจัดทำระบบและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการและงบประมาณ และระเบียบการประมูลของรัฐ ทาง Internet ซึ่งเป็นการนำเสนอที่เปิดเผยต่อสาธารณะ การมีสื่ออิสระที่ปราศจากการควบคุมของรัฐ ก็เป็นตัวชี้วัดสำคัญด้านความโปร่งใสของการบริหารของภาครัฐ ซึ่งเป็นการรับรองสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน นอกจากนี้การทำประชาพิจารณ์ในโครงการพัฒนาของรัฐ นับเป็นความเคลื่อนไหวของประชาชนที่แสดงถึงการผลักดันให้เกิดความโปร่งใส และกระบวนการที่เปิดเผย โปร่งใส และเชื่อถือได้ของการทำประชาพิจารณ์จัดว่าเป็นตัวชี้วัดสำคัญอีกประการหนึ่ง

ตารางที่ 4.2 ตัวชี้วัดเกี่ยวกับความโปร่งใส

ด้าน	ตัวชี้วัด	ตัวอย่างตัวชี้วัด	
การเปิดเผย	การแต่งตั้งโยกย้ายผู้บริหารระดับสูงของรัฐ	การมีคณะกรรมการกลางการบริหารงานบุคคล	
	การสรรหาบุคลากรเข้ารับราชการ	การเปิดสอบแข่งขันทั่วไป	
	การเลื่อนตำแหน่ง	การใช้ระบบคุณธรรมพิจารณาความสามารถของเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมกับตำแหน่ง	
	การโยกย้าย ถอดถอน	การใช้ระบบกฎเกณฑ์ที่มีคุณธรรม มีความถูกต้อง	
	เปิดเผยข้อมูลการเมืองที่ชัดเจนต่อประชาชน ระหว่างการเลือกตั้ง		ให้ข้อมูลเกี่ยวกับผู้จะเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญต่าง ๆ ในการบริหารประเทศ
			ให้ข้อมูลพรรคการเมืองล่วงหน้า
การแสดงผลสัมฤทธิ์ของพรรคการเมือง นักการเมืองและผู้บริหารระดับสูงของรัฐ	การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน หนี้สิน รายรับ รายจ่ายต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง และประกาศให้สาธารณชนทราบ		

		จำนวนเงินที่รัฐบาลให้การสนับสนุนในการหาเสียงของแต่ละพรรค
	การรับรู้ข้อมูลของประชาชนต่อการดำเนินงานของรัฐบาล	การเปิดเผยรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา การถ่ายทอดการประชุมของการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
	การกล่าวหาหรือเรียนเพื่อให้สอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ	จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน หรือสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ
	ความชัดเจนของเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของส่วนราชการ	เกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของส่วนราชการมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ
	มีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะของส่วนราชการ	ส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ
ด้าน	ตัวชี้วัด	ตัวอย่างตัวชี้วัด
การเมือง	การติดตามผลของคดีคอร์รัปชันที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการ	การทวงถามการเสนอข่าวสารของประชาชนที่มีต่อสื่อ และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง
	การกระตุ้นความตื่นตัวของประชาชนและการสร้างความร่วมมือในการต่อต้านการคอร์รัปชัน	การจัดทำโพลเพื่อสำรวจความคิดเห็นประชาชนต่อกรณีปัญหาคอร์รัปชัน
	การเสริมสร้างโปร่งใสและต่อต้านคอร์รัปชัน	การก่อตั้งองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย
สังคม	การจัดคอร์รัปชัน	รายงานการทุจริตคอร์รัปชันที่จัดทำโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) จำนวนเงินค่าธรรมเนียม ค่าปรับที่รัฐได้รับจากประชาชนต่อจำนวนเงินที่ประชาชนต้องจ่ายจริงตามที่กฎหมายกำหนด
	การเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนทราบอย่างเปิดเผย	จัดให้มีห้องข้อมูลสาธารณะที่ประชาชนเข้าถึงข้อมูลด้วยตนเอง ความทันสมัยและรวดเร็วในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร
	การเซ็นเซอร์และการเข้าถึงสื่อต่างประเทศ	คุณภาพของสื่อ
	การรับรู้ข้อมูลของประชาชนต่อการตรวจสอบการทุจริต	รายงานผลการสอบคดีทุจริตของข้าราชการและนักการเมือง
	การเข้าถึงข้อมูลของประชาชน	ร้อยละของประชาชนที่สามารถเข้าถึงข้อมูลของรัฐต่อประชากรที่ต้องการข้อมูลข่าวสารทั้งหมด ร้อยละของชุมชนที่สามารถรับคลื่นวิทยุได้ทั้ง AM และ FM
	ประชาธิปไตย	จำนวนเรื่องที่มีการทำประชาธิปไตย การกระจายของกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าร่วมการประชาธิปไตย
	การสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ	อัตราส่วนของประชาชนที่พอใจต่อการบริการของรัฐต่อจำนวนผู้มาใช้บริการ
เศรษฐกิจ	การเปิดประมูลโดยทั่วไปและเปิดเผย	การนำเอาระบบการประมูลทั้งหมดเข้า Internet การนำเสนอรายงานโครงการ งบประมาณเปิดเผยต่อสาธารณะ
	การจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ	ให้ตัวแทนชุมชนหรือประชาคมรวมเป็นคณะกรรมการตรวจรับการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ

การเปิดเผยข้อมูลโครงการและงบประมาณของ รัฐ	ติดประกาศแจ้งข้อมูลข่าวสารทางสื่อ
บรรยากาศการลงทุน	ผลการสำรวจบรรยากาศลงทุนในประเทศต่าง ๆ ของ World Development Report Survey

3. ความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้ (Accountability) การตัดสินใจใด ๆ ของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบในสิ่งที่ตนเองกระทำกับสาธารณชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานนั้น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นหลัก และมีจิตใจเสียสละ เห็นคุณค่าสังคมที่ตนเองสังกัดอยู่

จากการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลพบว่าตัวชี้วัดที่อยู่ภายใต้ประเด็นนี้อยู่บนพื้นฐานของหลักการบริหารที่ดีซึ่งเกี่ยวข้องกับความน่าเชื่อถือ ความไว้วางใจ ความถูกต้อง และการยอมรับของผู้เกี่ยวข้องที่มีส่วนได้เสีย หลักการการมีกลไกตรวจสอบที่ดีสามารถทำได้หลายรูปแบบ เช่นอาศัยกลไกที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และกลไกของสังคม ซึ่งคือจิตวิญญาณ และความตื่นตัวในการตรวจสอบของคนในสังคม ตารางที่ 4.3 แสดงกลุ่มตัวชี้วัดและตัวอย่างตัวชี้วัดด้านความรับผิดชอบและการตรวจสอบ จะพบว่าตัวชี้วัดที่สำคัญที่ศึกษาโดยสำนักงาน ก.พ.ได้แก่ การได้รับการยอมรับและความพอใจจากผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้อง การบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของงานที่ปฏิบัติ บรรลุคุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณ และความถูกต้อง รวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน และจำนวนการร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ

มีผู้ศึกษาตัวชี้วัดและตัวอย่างตัวชี้วัดด้านความรับผิดชอบและการตรวจสอบไว้มากโดยเฉพะองค์กรอิสระต่าง ๆ เช่น องค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตประพฤติมิชอบในราชการ คือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) หน่วยงานนี้ได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2542 การทำงานของ ป.ป.ช.แบ่งเป็น 3 ด้านคือ การป้องกันการทุจริต การปราบปรามการทุจริต และการตรวจสอบทรัพย์สิน จากการสำรวจ ณ. วันที่ 30 กันยายน 2543 ป.ป.ช. รับเรื่องไว้จำนวน 8,957 เรื่อง ดำเนินการแล้วเสร็จจำนวน 1,463 เรื่อง อยู่ในระหว่างการดำเนินการ 7,494 เรื่อง ป.ป.ช. รับเรื่องเอง 1,789 เรื่อง

การคอร์รัปชันเป็นปัญหาเรื้อรังที่มีส่วนบั่นทอนความเจริญของประเทศไทยมานาน ซึ่งจำเป็นต้องมีการแก้ไข ผู้สนใจหลักธรรมาภิบาลเชื่อว่าการกระทำที่จะทำให้คอร์รัปชันลดน้อยลงและหมดไปได้นั้นต้องมีการนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้กับภาคราชการ ภาคเอกชน และภาคประชาชนอย่างเข้มงวด ค่านิยมและจิตสำนึกของคนไทย ควรจะเปลี่ยนแปลงและไปในทางที่ไม่เอื้อต่อการคอร์รัปชัน ดังที่นายอานันท์ ปันยารชุน (2543) แสดงความคิดเห็นไว้ว่าการคอร์รัปชันนั้น ไม่จะเป็นเงินเล็กเงินน้อยก็ตาม ล้วนแต่เป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องที่สังคมจะต้องช่วยกันขจัด ในขณะเดียวกัน จากรายงานการศึกษาของผาสุก พรหมไพจิตร และสังสิต พิริยะรังสรรค์ (Phongpaichit and Piriya-rangsan, 1994) ชี้ให้เห็นว่าทัศนคติของประชาชนต่อการคอร์รัปชันมีระดับความรุนแรงที่แตกต่างกันดังคำที่เรียกใช้นัยของการคอร์รัปชันซึ่งจัดเรียงลำดับได้ดังนี้

รุนแรงน้อยที่สุด สิ้นน้ำใจ
ค่าน้ำร้อนน้ำชา

ประพติมิชอบ
 สิบบน, รีดไถ
 ทุจริตต่อหน้าที่
 รุนแรงมาก การคอร์รัปชัน หรือข้ออาชญากรรมบังหลวง

รายงานการศึกษาดังกล่าวได้จำแนกการคอร์รัปชันตามกระทรวง พบว่ากระทรวงที่มีสถิติของการคอร์รัปชันสูงสุดคือกระทรวงกลาโหม (ปี พ.ศ. 2532 และ 2533) อุตสาหกรรม (ปี พ.ศ. 2532 และ 2533) รัฐวิสาหกิจ และ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ส่วนจำนวนเงินที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันในกระทรวงกลาโหม อุตสาหกรรม รัฐวิสาหกิจ และ กระทรวงเกษตรฯ มีจำนวนประมาณ 318, 255, 475, และ 1,265 ล้านบาทตามลำดับ

ในเรื่องการตรวจสอบ ยังมีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งทำหน้าที่รับเรื่องร้องทุกข์ของประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของพนักงานของรัฐ หน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น โดยทางสำนักงานจะทำการตรวจสอบ พิจารณาเรื่อง หลังจากการยุติการพิจารณา จะมีการเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อ และเรื่องที่เป็นเรื่องทุจริต หรือมีมูลความผิดวินัย ต้องส่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทบทวนและดำเนินการต่อ นับตั้งแต่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเปิดรับเรื่องร้องทุกข์เมื่อเดือนธันวาคม 2542 - กุมภาพันธ์ 2544 มีเรื่องร้องเรียนทั้งหมด 369 เรื่อง เรื่องที่อยู่ระหว่างการดำเนินการประมาณ 179 เรื่อง ที่ดำเนินการแล้วเสร็จจำนวน 180 เรื่อง

ตารางที่ 4.3 ตัวชี้วัดเกี่ยวกับความรับผิดชอบ และการตรวจสอบได้

ด้าน	ตัวชี้วัด	ตัวอย่างตัวชี้วัด
สังคม	การได้รับการยอมรับและความพอใจจาก ผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้อง	ผลการสำรวจความพอใจของผู้ใช้บริการ
	การบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงานที่ปฏิบัติ	ผลการประเมินประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน
	คุณภาพของงานด้านปริมาณ และ ความถูกต้อง	ผลการประเมินคุณภาพของงาน
	ความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน	จำนวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน
	การร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ	สถิติจำนวนข้อร้องเรียนหรือข้อกล่าวหา
	การเข้าร่วมประชุมของสมาชิก อบต.	ขาดประชุมไม่เกินร้อยละ 20
	การตรวจสอบการทุจริต	จำนวนคดีการร้องเรียนเรื่องทุจริตและข้ออาชญากรรมบังหลวง จำนวนคดีที่ดำเนินการแล้วเสร็จ จำนวนคดีที่อยู่ระหว่างการดำเนินการ
	การมีระบบการตรวจสอบที่ดี	จำนวนองค์อิสระที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญใหม่ การเสนอให้ใช้การลงประชามติตาม ม. 214 ในสัญญาาระหว่างประเทศ
	สื่ออิสระ	กองทุนสนับสนุนการรายงานข่าวแบบเจาะลึก (Investigative Reporting) จำนวนของสถานีวิทยุที่เอกชนหรือชุมชนเป็นเจ้าของ

		จำนวนรายการสารคดีข่าวเชิงสืบสวน
		จำนวนสื่อวิทยุและโทรทัศน์เสรีที่เน้นการเสนอข่าวสาร
		จำนวนเรื่องที่มีการร้องเรียนว่ามีการแทรกแซงสื่อ
		จำนวนข่าวที่สื่อนำเสนอข่าวเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน
		ดัชนีชี้วัดความเป็นอิสระของสื่อโดยฟรีดอม เฮาส์
	การตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐโดยสื่อสารมวลชน	แนวโน้ม/จำนวนข่าวที่ส่งประกวดข่าวยอดเยี่ยมของมูลนิธิอิศรา อมันตกุล ว่ามีข่าวเปิดโปงการทุจริตมากขึ้นเพียงใด
	คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	สถิติการร้องเรียนเรื่องข้าราชการและนักการเมืองที่ประพฤติทุจริต จำนวนคดีทุจริตที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของ ป.ป.ช.
	ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา	จำนวนคดีเรื่องราร้องทุกข์
	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	จำนวนข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรม และการละเมิดสิทธิมนุษยชน
	สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (Office of the Ombudsman)	จำนวนคดีร้องเรียนที่ประชาชนได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	จำนวนคดีร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตการใช้งบประมาณ	
การจัดสรรคลื่นความถี่	องค์กฤษระจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม (ม.40)	
ด้าน	ตัวชี้วัด	ตัวอย่างตัวชี้วัด
การเมือง	การสร้างกลไกการคานอำนาจเพิ่มเติม	การจัดตั้งองค์กฤษระเพื่อติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรบริหาร
	คณะกรรมการการเลือกตั้ง	จำนวนเรื่องที่มีการร้องเรียนว่ามีการทุจริตเลือกตั้ง
		จำนวนเขตเลือกตั้งที่ กตด. สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่
		จำนวนเขตเลือกตั้งที่ กตด. สั่งให้มีการนับคะแนนใหม่
		จำนวนเงินชั้นสูงที่ถูกกำหนดให้ใช้ในการหาเสียง/ ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของพรรคการเมือง
	คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ	สถิติการอุทธรณ์และร้องเรียนของประชาชนและสื่อ
	องค์กรตรวจสอบฝ่ายปกครอง (ศาลปกครอง)	จำนวนคดีข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครอง, เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ให้บริการกับเอกชนผู้รับบริการ
	ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาทางการเมือง	จำนวนคดีความผิดทางอาญาของนักการเมืองที่ทุจริต
	ศาลยุติธรรม	จำนวนคดีพิพาทที่อยู่ในระหว่างการพิจารณา/จำนวนคดีที่ดำเนินการแล้วเสร็จ
วุฒิสภา	การให้วุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยไม่สังกัดพรรคการเมือง	
เศรษฐกิจ	ประสิทธิภาพของรัฐบาล	กลุ่มเครื่องมือเพื่อใช้ตรวจสอบความมีประสิทธิภาพของการบริหารการปกครอง (Aggregating governance indicators)
	การจัดทำงบประมาณของ อบต.	จัดเก็บภาษีได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80
	การเปิดเผยข้อมูลโครงการ และงบประมาณของรัฐ	การเปิดเผยแผนงานและงบประมาณของหน่วยงานราชการ

	การจัดสรรงบประมาณตำบลให้โครงการในแผนพัฒนาตำบลของ อบต.	การจัดสรรงบประมาณให้ตำบลไม่น้อยกว่าร้อยละ 70
	ความเสี่ยงในการลงทุน	การจัดอันดับความน่าเชื่อถือเพื่อการลงทุน (Country Risk Review)
กฎหมาย	ความรัดกุมของระบบกฎหมาย	การจัดอันดับภาวะการคอร์รัปชันของประเทศในเอเชีย (Corruption in Asia)
	ศาลรัฐธรรมนูญ	จำนวนคดีข้อขัดแย้ง และข้อกฎหมายที่ขัดแย้งกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ
		จำนวนคดีทุจริตประพตติมิชอบ

* Kaufmann et al. 1999.

4. **ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล** (Efficiency and Effectiveness) กระบวนการและสถาบันของรัฐสามารถจัดสรรและใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวม รวมถึงการทำงานที่รวดเร็ว มีคุณภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

จากการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลพบว่าตัวชี้วัดที่อยู่ภายใต้ประเด็นนี้อยู่บนพื้นฐานของการจัดการบริหาร ตารางที่ 4.4 แสดงกลุ่มตัวชี้วัดและตัวอย่างตัวชี้วัดด้านความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะพบว่าตัวชี้วัดที่สำคัญที่ศึกษาโดย สำนักงาน ก.พ. ได้แก่ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรในชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง

ตารางที่ 4.4 ตัวชี้วัดเกี่ยวกับความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ด้าน	ตัวชี้วัด	ตัวอย่างตัวชี้วัด
สังคม	การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ธุรกิจและประชาชน	การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ประกอบด้วยตัวแทนของกลุ่มหลากหลายในสังคม
	การมีคุณธรรม	สังคมมีเสถียรภาพ อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบวินัย ความพึงพอใจของประชาชนต่อสภาพความเป็นอยู่ในสังคม
	การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง	จำนวนข้อร้องเรียนร้องทุกข์ของประชาชน
	ประสิทธิภาพขององค์กรที่ต่อต้านการคอร์รัปชัน	การสำรวจทัศนคติของประชาชนที่มีต่อสื่อมวลชน ปปช. สตง. พรรคการเมือง รัฐบาล
	การเซ็นเซอร์และความสามารถเข้าถึงสื่อต่างประเทศ	คุณภาพของสื่อ
การปฏิรูประบบราชการ		จำนวนกฎหมายใหม่และจำนวนกฎหมายที่แก้ไข
		จำนวนหน่วยงานราชการที่มีการปรับโครงสร้างใหม่
		โครงการการออกจากราชการก่อนกำหนดอายุเกษียณ

		จำนวนลดลงของอัตราการเพิ่มจำนวนข้าราชการ
		การยุบเลิกหน่วยงานราชการ
การเมือง	คุณสมบัติของรัฐมนตรี	การกำหนดคุณสมบัติและวิสัยทัศน์ของผู้ที่จะมาเป็นรัฐมนตรีให้สูงขึ้น
	การแก้ปัญหาของรัฐ	จำนวนเรื่องที่ประชาชนร้องทุกข์ผ่านทางสื่อมวลชนต่าง ๆ
	การกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน	จำนวนเรื่องที่อยู่ระหว่างการดำเนินการของรัฐ
		จำนวนเรื่องที่รัฐสามารถแก้ปัญหาให้แก่ประชาชนได้สำเร็จ
		ระยะเวลาที่ชัดเจนของขั้นตอนการปฏิบัติราชการของหน่วยงาน
	ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่าง ๆ รวมถึง การประหยัดงบประมาณ	จำนวนโครงการที่ดำเนินงานได้แล้วเสร็จตามระยะเวลาและงบประมาณ
		จำนวนงบประมาณที่ประหยัดได้ต่อปี
การควบคุมคุณภาพการบริหารจัดการของภาครัฐ (TQM: Total Quality Management)	การกำหนดรางวัลเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (PQA: Philippines Quality Award)	
USA National Performance Review	ค่าใช้จ่ายที่ประหยัดได้อันเกิดจากกฎระเบียบที่น้อยลง จำนวน 28 พันล้านดอลลาร์ต่อปี	
	จำนวนกฎระเบียบที่น้อยลงถึง 16,000 หน้าต่อปี	
เศรษฐกิจ	การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	จำนวนองค์กรรัฐวิสาหกิจที่ถูกแปรรูป
	การจัดการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน	อัตราส่วนของหมู่บ้านที่มีสาธารณูปโภคครบต่อจำนวนหมู่บ้านทั้งหมดในประเทศ
	การจัดเก็บภาษี	จำนวนเงินภาษีที่จัดเก็บได้จากประชาชน
จำนวนเรื่องที่มีการดำเนินการจัดเก็บภาษีย้อนหลัง		
กฎหมาย	การตรวจสอบความมีประสิทธิภาพของกฎหมาย	การสำรวจการปฏิรูปกฎหมาย (Legal reform survey)

5. การมีส่วนร่วม (Participation)

จากการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลพบว่าตัวชี้วัดที่อยู่ภายใต้ประเด็นนี้อยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชน หมายถึง คนไทยทุกคน ไม่ว่าจะประกอบอาชีพใด ๆ ทั้งนี้ประชาชนต้องรู้จักสิทธิและการใช้สิทธิ ประชาชนต้องตื่นตัว กระตือรือร้นที่จะรับรู้ ตรวจสอบกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐที่มีผลกระทบต่อชีวิต ความเป็นอยู่ สนับสนุนการมีส่วนร่วมของคนอื่น สร้างภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง มีทัศนคติต่อส่วนรวมที่ถูกต้อง มีคุณธรรม ตารางที่ 4.5 แสดงกลุ่มตัวชี้วัดและตัวอย่างตัวชี้วัดด้านการมีส่วนร่วม จะพบว่าตัวชี้วัดเกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิทางการเมืองเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งได้แก่การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ประชาพิจารณ์ การประชามติ การชุมนุมประท้วงเรียกร้องความเป็นธรรม ส่วนตัวชี้วัดที่เสนอโดย สำนักงาน ก.พ.ได้แก่ ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่าง ๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบ จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ รวมถึงคุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วม ตารางที่ 4.5 ตัวชี้วัดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

ด้าน	ตัวชี้วัด	ตัวอย่างตัวชี้วัด
สังคม	ประชาพิจารณ์/การไต่สวนสาธารณะ	จำนวนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาของรัฐ เข้าร่วมรับฟังและแสดงความคิดเห็น
	ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายหรือโครงการของรัฐ	จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น
		จำนวนข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ
		คุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วม
	สังคมมีเสถียรภาพ อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียนวินัย	ผลการสำรวจความพึงพอใจ
	การแสดงประชามติ	จำนวนประชาชนที่เข้าร่วมแสดงประชามติ (50,000 คน ตาม กม.รธน.)
	การรับรู้ข่าวสาร	สัดส่วนการซื้อหนังสือพิมพ์ต่อประชากรหนึ่งพันคน (เช่น 63/1000)
		ร้อยละของประชากรที่เปิดรับสื่ออย่างน้อยวันละ 1 ชม. ต่อเนื่องตลอดปี
	สภาพที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	สมาชิกสภาที่ปรึกษาที่มีตัวแทนจากภาคประชาชน
	การจัดตั้งองค์กรพัฒนาเอกชน	จำนวนองค์กรพัฒนาเอกชน
การประท้วงเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรม	จำนวนของการชุมนุมประท้วงรัฐบาล (ครั้ง/กลุ่ม)	
การเมือง	การใช้สิทธิเลือกตั้ง	ร้อยละของผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งต่อจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
	ความสนใจทางการเมือง	จำนวนผู้ที่สมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองแต่ละพรรค
		จำนวนผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง
		จำนวนผู้ที่ไปตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
		จำนวนครั้ง/ความถี่ของการจัดประชุมสัมมนาทางวิชาการสถาบันวิชาการในเรื่องการเมือง การบริหาร การปกครอง
	ความเข้าใจระบบการเลือกตั้ง	จำนวนบัตรเสียต่อจำนวนบัตรเลือกตั้งที่มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมด
	การมีส่วนร่วมของผู้หญิงในทางการเมือง	สัดส่วนของจำนวน ส.ส. และ ส.ว. ที่เป็นผู้หญิงต่อจำนวนรวม ส.ส. และ ส.ว.
		ร้อยละของสตรีที่เป็นผู้นำชุมชนต่อจำนวนผู้นำชุมชนทั้งหมด
	การรักษาสิ่งแวดล้อม	จำนวนองค์กรเพื่อพิทักษ์สิ่งแวดล้อม
การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	จำนวนข้อเรียกร้องให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	

จากการพิจารณาการดำรงอยู่ของตัวชี้วัดธรรมาภิบาลโดยการจับหมวดหมู่ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลออกเป็น 5 ประเด็นหลักคือ ความชอบธรรม ความโปร่งใส การตรวจสอบ ความมีประสิทธิภาพ และการมีส่วนร่วม ในแต่ละประเด็นหลักยังได้จัดกลุ่มตัวชี้วัดออกเป็น 4 ด้าน คือ ด้านกฎหมาย เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง จากการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง พบว่าในปัจจุบัน ยังเป็นการยากที่จะระบุตัวชี้วัดโดยตรง หากแต่ต้องอาศัยการประเมินโดยอ้อม และสรุปตัวอย่างตัวชี้วัดขึ้นมา อีกทั้งจำนวนตัวชี้วัดที่มีอยู่ ก็มีมากมายทั้งที่อยู่และไม่อยู่ในกรอบของหลักธรรมาภิบาล และต่างก็มีความหลากหลายในความหมายและมุมมอง ซึ่งขึ้นอยู่กับ รูปแบบการบริหารและวัตถุประสงค์ขององค์กรที่จัดสร้างตัวชี้วัด กล่าวได้ว่า ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีตัวชี้วัดกลางที่เป็นมาตรฐานในการประเมินระดับของการมีธรรมาภิบาล ดังนั้น การจัดสร้างตัวชี้วัดธรรมาภิบาลโดยสถาบันหรือคณะกรรมการกลางก็จะเป็นประโยชน์ต่อการนำธรรมาภิบาลไปสู่ภาคปฏิบัติในสังคมไทยอย่างแท้จริง

ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลจากการศึกษานี้ พบว่ามีตัวชี้วัดส่วนใหญ่เป็นตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ จึงไม่สามารถระบุให้เห็นชัดเจนในเชิงปริมาณหรือตัวเลข ได้เช่นประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าร่วมประชาพิจารณ์ ถ้าหากตัวชี้วัดเป็นความถี่ในการเข้าร่วมรับฟัง ตัวเลขใดจะเป็นตัวเลขกลางที่แสดงถึงความเหมาะสมของตัวชี้วัด เป็นต้น หากมีการวิจัยหาค่าที่เหมาะสมของตัวชี้วัดในเชิงสถิติ ก็จะเป็นการช่วยให้การประเมินระดับการมีธรรมาภิบาลเป็นไปได้อย่างชัดเจน และน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น

5. ข้อเสนอแนะการพัฒนาตัวชี้วัด

การที่หลายองค์กรต่างพยายามสร้างตัวชี้วัดธรรมาภิบาลของหน่วยงานขึ้น ย่อมมีผลทำให้ตัวชี้วัดมีความหลากหลายทั้งในกรอบความหมายและมิติของหลักการ ยิ่งความหลากหลายดังกล่าวมีเพิ่มขึ้นก็ยิ่งทำให้ยากต่อการปฏิบัติและก่อให้เกิดความสับสนได้ง่าย ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการทบทวนวัตถุประสงค์ของการพัฒนาตัวชี้วัดให้ชัดเจน ทำความเข้าใจกับหลักการและเหตุผลของที่มาของตัวชี้วัด ปรับแก้ตัวชี้วัดให้เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับ มีความชัดเจนว่าตัวชี้วัดนั้น ๆ มีผลอย่างไรกับหน่วยงานหรือผู้นำไปใช้ และจัดหมวดหมู่ตัวชี้วัดให้เหมาะสมกับประเทศและองค์กร โดยให้สอดคล้องกับองค์ประกอบของธรรมาภิบาล

นอกจากนี้ จากการศึกษาวิจัย ยังพบประเด็นข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะซึ่งอาจเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาตัวชี้วัดธรรมาภิบาลและการนำตัวชี้วัดไปใช้ โดยสรุปได้ดังนี้

5.1 การเลือกใช้คำธรรมาภิบาล

ในประเทศไทย มีการเลือกใช้คำที่หลากหลายสำหรับ "ธรรมาภิบาล" ในขณะที่ต่างประเทศใช้คำเดียวกัน คือ Good Governance ดังนั้น ควรพิจารณาเลือกคำเรียกใช้เพียงคำเดียวที่ครอบคลุมหลักการของธรรมาภิบาลมากที่สุด แล้วพยายามสร้างการยอมรับจากกลุ่มนักวิชาการและองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือสนใจเรื่องธรรมาภิบาลก่อนที่จะมีการเผยแพร่แนวคิดธรรมาภิบาลสู่สาธารณชนอย่างกว้างขวางมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการสื่อความหมายโดยเฉพาะในระยะการส่งเสริมการนำไปปฏิบัติ อันจะช่วยลดความสับสน และสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันของทุกฝ่าย

5.2 กรอบธรรมาภิบาลและองค์ประกอบ

ในการสร้างกรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาล องค์กรส่วนใหญ่ได้มีการจัดหมวดหมู่ และแบ่งองค์ประกอบที่แตกต่างกันตามวัตถุประสงค์ เป้าหมาย คุณดการณ แนวคิด มุมมองของปัญหา และแนวทางการพัฒนาประเทศขององค์กร และบุคคลที่นำเสนอ ดังตารางที่ 5.1 ที่แสดงการเปรียบเทียบการแบ่งองค์ประกอบธรรมาภิบาลของ 4 องค์กร คือ สำนักงานกฤษฎมนตรี สำนักงาน ก.พ. กระทรวงมหาดไทย และ UNDP อาจกล่าวได้ว่าองค์กรทั้งสี่ต่างก็กำหนดกรอบของตนเองขึ้น ซึ่งสะดวกต่อการประเมินความสำเร็จ และสร้างตัวชี้วัดเป็นของหน่วยงานเฉพาะขึ้นมา การที่สำนักงาน ก.พ. กำหนดองค์ประกอบที่เหมือนกับสำนักงานกฤษฎมนตรี เพราะว่าได้อาศัยระเบียบสำนักงานกฤษฎมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ. 2522 เป็นแนวทางนั่นเอง ส่วนกระทรวงมหาดไทยได้แยกองค์ประกอบให้หมายรวมถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับภาระงานของกระทรวงมหาดไทย เช่น การอดทนอดกลั้น และการยอมรับ ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรมและให้การยอมรับ การมีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากรและวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นต้น ในการวิจัยนี้เป็นเพียงการวิจัยเอกสารที่เกี่ยวข้อง จึงไม่ได้สอบถามในเบื้องต้นถึง เจตนา เป้าหมาย เหตุผล และหลักเกณฑ์ขององค์กรในการกำหนดประเด็น โดยทั่วไปการจัดหมวดหมู่องค์ประกอบธรรมาภิบาลจะมีผลต่อการสร้างตัวชี้วัดอย่างไร ดังนั้น องค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาและทำงานร่วมกันในการจัดประเด็นขององค์ประกอบและกรอบธรรมาภิบาล เพื่อให้มีกรอบธรรมาภิบาลและองค์ประกอบที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และใช้ประโยชน์ได้หลายฝ่าย กรณีเช่นนี้จะมีส่วนช่วยในการกำหนดระบบสารสนเทศ และมีการสร้างและใช้ฐานข้อมูลร่วมกันได้

ตารางที่ 5.1 เปรียบเทียบการแบ่งองค์ประกอบธรรมาภิบาลขององค์กรต่าง ๆ

สำนักนายกรัฐมนตรี/ก.พ.	กระทรวงมหาดไทย	UNDP
หลักนิติธรรม	การดำเนินการตามหลักนิติธรรม	กฎหมายที่อยู่ดีธรรม กลไกการเมืองที่ซื่อสัตย์
หลักคุณธรรม		
หลักความโปร่งใส	มีความโปร่งใส	ความเปิดเผยโปร่งใส
หลักความมีส่วนร่วม	การมีส่วนร่วม	การมีส่วนร่วมของประชาชน
หลักความรับผิดชอบ	ความรับผิดชอบ	พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม
หลักความคุ้มค่า		ประสิทธิภาพและประสิทธิผล
	ความยั่งยืน	
	ส่งเสริมความเป็นธรรมและความเสมอภาค	ความเสมอภาค
	ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ	
	มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากรและวิธีการบริหารจัดการ บ้านเมืองและสังคมที่ดี	
	การลดทอนอคติและการยอมรับ	
	ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรมและให้การยอมรับ	
	การเป็นผู้กำกับดูแล	
		การมีฉันทานุมัติร่วมทางสังคม
		การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์

ตามที่นฤมล ทับจุมพล (2541) ซึ่งว่าการตีความธรรมาภิบาล อาจแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มคือ ธรรมาภิบาล อำนาจนิยม ธรรมาภิบาลเสรีนิยม และธรรมาภิบาลชุมชนนิยม และอีก 1 กลุ่มพิเศษ คือ แนวคิดธรรมาภิบาล ของ ธีรยุทธ บุญมี

ธรรมาภิบาลอำนาจนิยม เป็นการมองธรรมาภิบาลของฝ่ายราชการ ได้แก่กองทัพ ฝ่ายปกครอง และ กลุ่มราชการ กลุ่มนี้มองว่ารัฐเป็นเจ้าของธรรมาภิบาล อำนาจรวมศูนย์อยู่ที่สถาบันซึ่งเป็นกลไกของรัฐ ดังนั้นการ สร้างธรรมาภิบาลคือการใช้รัฐธรรมนูญเป็นกลไกสร้างการบริหารบ้านเมืองที่ดี มีการปฏิรูประบบราชการ ลดจำนวน ข้าราชการ สร้างความโปร่งใสในการบริหารราชการ จัดระบบข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับทราบ

ธรรมาภิบาลเสรีนิยม เป็นแนวคิดของกลุ่มธุรกิจ นักจัดการด้านธุรกิจที่ต้องการจะเห็นการเปิดเสรีทาง เศรษฐกิจ มีสังคมที่ประนีประนอมในการจัดความขัดแย้ง ไม่ใช้ความรุนแรงในการแก้ปัญหา โดยกฎเกณฑ์ของ สังคมต้องได้รับการเคารพ ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบอำนาจรัฐ การทำงานของรัฐต้องมีความโปร่งใส และ รับผิดชอบต่อ

ธรรมาภิบาลชุมชนนิยม เป็นแนวทางที่สนับสนุนการกระจายอำนาจ สร้างความเข้มแข็งให้ภาค ประชาสังคม และประชาชน ให้สามารถตรวจสอบรัฐและเอกชนได้ กลุ่มนี้จะเน้นความร่วมมือของกลุ่มสังคมต่าง ๆ ในภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคสังคม ทั้งในระดับชาติ และระดับชุมชนท้องถิ่น อีกทั้งพิจารณาธรรมาภิบาลสัมพันธ์กับ ประชาธิปไตย

ส่วน **ธีรยุทธ บุญมี** ได้นำแนวทางของทั้ง 3 กลุ่มมาผสมผสาน และเสนอแนวคิดที่ว่า ให้ทุกกลุ่มปฏิรูป ตนเอง ให้มีการปฏิรูป 4 ระบบคือ การปฏิรูปภาคราชการ การปฏิรูปภาคธุรกิจเอกชน การปฏิรูปสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และการปฏิรูปกฎหมาย รูปแบบของธรรมาภิบาลจะเป็นการยกระดับกระบวนการความสัมพันธ์ร่วมมือกันของ

ฝ่ายต่าง ๆ ในสังคมทั้งภาครัฐ ธุรกิจเอกชน และสังคม แนวความคิดนี้เป็นเสมือน “ธรรมาภิบาลแห่งชาติ” ซึ่งยังเป็นที่ยกเถียงในแง่ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

จะเห็นว่า ในระยะเวลากว่า 5 ปีที่มีกรกล่าวถึงแนวคิดธรรมาภิบาล ในประเทศไทย ได้มีนักคิด นักวิชาการ มากมาย ให้ความสนใจ ศึกษา แลกเปลี่ยนความคิด และพยายามเสนอแนวทางต่าง ๆ เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล ถึงแม้จะมีความแตกต่างกันในส่วนของกรอบความคิด แต่ทุกข้อเสนอมีเป้าหมายเดียวกันคือการนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้เพื่อการพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแนวคิดเหล่านี้อาจมีอิทธิพลในการขึ้นนำความคิด นโยบาย และทิศทางการดำเนินการทางการเมืองการปกครองของประเทศได้ (พิทยา ว่องกุล 2541) ดังนั้น ควรจะเร่งหาข้อยุติสำหรับกรอบความหมายของหลักธรรมาภิบาลสำหรับประเทศไทยโดยผสมผสานแนวคิดต่างๆ (Integrated Approach) เพื่อสร้างหลักการที่มีเอกภาพและชัดเจนอันจะเป็นกรอบแม่บทในการสร้างตัวชี้วัดที่ต้องนำไปปฏิบัติต่อไป

5.3 บทเรียนเรื่องธรรมาภิบาลจากต่างประเทศ

ธรรมาภิบาลของบางประเทศ เช่นประเทศสหรัฐอเมริกา มีข้อเด่นที่ว่าหลักธรรมาภิบาลได้ถูกวางรากฐานมา ยาวนานนับแต่การสร้างพื้นฐานความยุติธรรม ความเสมอภาค และความโปร่งใสให้เกิดขึ้นทางด้านกฎหมาย การบริหาร และการปกครอง ในส่วนของภาครัฐ ก็มีความพยายามที่จะกำหนดนโยบายการปฏิรูปองค์กรของรัฐให้เล็กกลง ใช้คนน้อยแต่คงประสิทธิภาพของการทำงาน การใช้ธรรมาภิบาลในสหรัฐอเมริกามักจะไม่เขียนเป็นกฎระเบียบที่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่จะเน้นเรื่องของการปฏิบัติ ในขณะที่เดียวกันประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วม และทำหน้าที่เป็นฝ่ายตรวจสอบการทำงานของภาครัฐเอง ปัจจัยที่สหรัฐประสบความสำเร็จในเรื่องนี้ เป็นเพราะว่า มีการปฏิบัติสานต่ออย่างจริงจังและต่อเนื่องทั้งในส่วนของนโยบายและการปฏิบัติ มีการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐ มีการกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในการเริ่มใช้และประเมินผล และข้อสำคัญคือมีตัวชี้วัดที่มีความชัดเจนในเชิงปริมาณ ส่วนเชิงคุณภาพก็มีการเน้นให้ธรรมาภิบาลแทรกซึมในกระบวนการ และธรรมเนียมปฏิบัติของประชาชน ในที่สุดแล้วเมื่อมีความต้องการในการประเมินระดับการมีธรรมาภิบาล จึงเป็นเรื่องที่ไม่ยุ่งยาก

ส่วนประสบการณ์ของประเทศฟิลิปปินส์นั้น มีประเด็นน่าสนใจเกี่ยวกับการใช้โครงการการให้รางวัลเพื่อเป็นแรงจูงใจให้หน่วยงานของรัฐปรับปรุงคุณภาพการให้บริการที่เน้นความต้องการของลูกค้าและการสร้างความพึงพอใจสูงสุดแก่ลูกค้า เป็นการให้ความสำคัญกับประชาชนผู้ให้บริการ แต่วิธีการเช่นนี้อาจจะมีจุดอ่อนที่เป็นไปได้คือไม่ได้ทำให้ประชาชนตระหนักถึงการมีส่วนร่วมในฐานะหุ้นส่วนของประเทศอย่างแท้จริง แต่กลับมองตนเองในฐานะลูกค้าที่มารับบริการ

ฟร็ดอมเฮาส์ (Freedom House) เป็นหน่วยงานหนึ่งที่ทำการศึกษาประจำปีเกี่ยวกับสิทธิทางการเมืองและเสรีภาพของประชาชน โดยมีจุดมุ่งหมายอยู่ที่การประเมินเสรีภาพของสื่อในหลายประเทศทั่วโลก ตัวชี้วัดเสรีภาพของสื่อที่ทำการสำรวจโดยฟร็ดอมเฮาส์ แบ่งเป็นระดับตั้งแต่ 0-100 โดยพิจารณาจากตัวชี้วัดต่าง ๆ เช่น 1) อิทธิพลของกฎหมายและการตัดสินใจของรัฐบาลเกี่ยวกับเนื้อหาของข่าวที่สื่อนำเสนอ 2) อิทธิพลทางการเมืองหรือการควบคุมเนื้อหาของข่าว 3) อิทธิพลทางเศรษฐกิจทั้งในระดับเอกชนและรัฐบาลที่มีต่อเนื้อหาของข่าว และ 4) การล่วงละเมิดสื่อโดยรูปแบบฆาตกรรม ทำร้ายร่างกาย รั้งความ และเซ็นเซอร์

การประเมินเสรีภาพสื่อของประเทศไทยโดยฟรีดอมเฮาส์ พบว่า ระดับเสรีภาพสื่อของไทยเท่ากับ 70 ตัวชี้วัด การคอร์รัปชันเท่ากับ 6.8 ส่วนประเทศสิงคโปร์ มีระดับเสรีภาพสื่อเท่ากับ 34 ตัวชี้วัดการคอร์รัปชันเท่ากับ 0.9 ทำให้ทราบได้ว่าระดับเสรีภาพของสื่อไม่ได้มีความสัมพันธ์กับการคอร์รัปชัน

5.4 สืบหาความจริงในประเทศไทย

ปัญหาการคอร์รัปชันเป็นปัญหาสำคัญในประเทศไทย แม้ว่าจะมีองค์กรอิสระเช่น ป.ป.ช. ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบดูแลอยู่ก็ตาม ประชาชนโดยรวมควรจะให้ความสำคัญและตรวจสอบด้วยเช่นกัน ตัวชี้วัดที่จะเป็นประโยชน์ คือการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันของบุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งจัดโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศ ทั้งนี้องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศควรทำการสำรวจความคิดเห็นอย่างต่อเนื่อง และสม่ำเสมอ ในการจัดเก็บข้อมูลควรสำรวจในช่วงระยะที่ผ่านมาระยะหนึ่ง เช่น 2 ปี 3 ปี หรือ 5 ปี อันจะส่งผลให้เป็นตัวชี้วัดนี้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และช่วยให้มองเห็นแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของปัญหาที่ถูกต้องกว่าการรับความคิดเห็นของประชาชนต่อเรื่องข้อหาที่เกิดขึ้นครั้งคราวในระยะเวลาสั้น ๆ ข้อมูลจากการสำรวจควรจัดเก็บในฐานข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการเปรียบเทียบในอนาคต และควรนำเสนอผ่านสื่อสาธารณะ เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ Internet ที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึง และตรวจสอบได้โดยสะดวก

5.5 จัดทำตัวชี้วัดคอร์รัปชันและพัฒนาปัจจัยเกี่ยวข้อง

ปัญหาการคอร์รัปชันเป็นอุปสรรคสำคัญที่สุดอันหนึ่งต่อการพัฒนาหลักธรรมาภิบาลในประเทศไทย เนื่องจากการคอร์รัปชันเกิดจากความไม่ชอบธรรมและความไม่รับผิดชอบ ที่นำไปสู่ความไม่โปร่งใสของการบริหาร ระบบการดำเนินการที่ไม่สามารถตรวจสอบได้ ผลการปฏิบัติงานที่ได้รับประสิทธิภาพ และไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ดังนั้นจึงเห็นว่า ควรให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาโดยเร่งจัดทำตัวชี้วัดคอร์รัปชันของประเทศไทย เพื่อให้ทราบระดับความรุนแรงของปัญหาการคอร์รัปชัน และช่วยประเมินความสัมฤทธิ์ผลของนโยบาย หรือการรณรงค์การลดคอร์รัปชันที่มีอยู่ อันจะนำไปสู่การหาแนวทางการป้องกันมากกว่าการตามแก้ไขปัญหา และในขณะเดียวกันก็ควรพัฒนาปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องคอร์รัปชัน ตัวอย่างเช่น คุณภาพและความสามารถในการเปิดโปงเรื่องคอร์รัปชันของสื่อมวลชน ความสามารถ และประสิทธิภาพของพนักงานสอบสวน อัยการ และศาล ในการพิจารณาดำเนินการกับผู้กระทำผิดอย่างเด็ดขาดและรวดเร็ว

ในการจัดทำตัวชี้วัดคอร์รัปชันของไทย อาจศึกษารูปแบบการสำรวจดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันที่จัดทำโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ Transparency International (TI) ซึ่งเป็นการสำรวจเพื่อจัดอันดับภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยเน้นไปที่การคอร์รัปชันของภาครัฐ ดัชนีชี้วัดการคอร์รัปชันของ TI แบ่งเป็นระดับตั้งแต่ 1-10 โดยที่ TI ได้จัดอันดับทุก ๆ ปีโดยเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 เป็นต้นมา (องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย 2543)

5.6 กลไกในการสร้างธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาลที่หน่วยงานต่าง ๆ เช่น สำนักงานนายกรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย และ สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดขึ้นนั้น ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการเขียนกรอบแนวทางการปฏิบัติงานสำหรับเจ้าหน้าที่ระดับต่าง ๆ ของหน่วยงานของตน ในการที่จะทำให้ธรรมาภิบาลมีความเข้มแข็งและยั่งยืนนั้น สังคมเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้หลักธรรมาภิบาลมีผลในทางปฏิบัติ ซึ่งสังคมที่คาดหวังควรมีคุณลักษณะดังต่อไปนี้

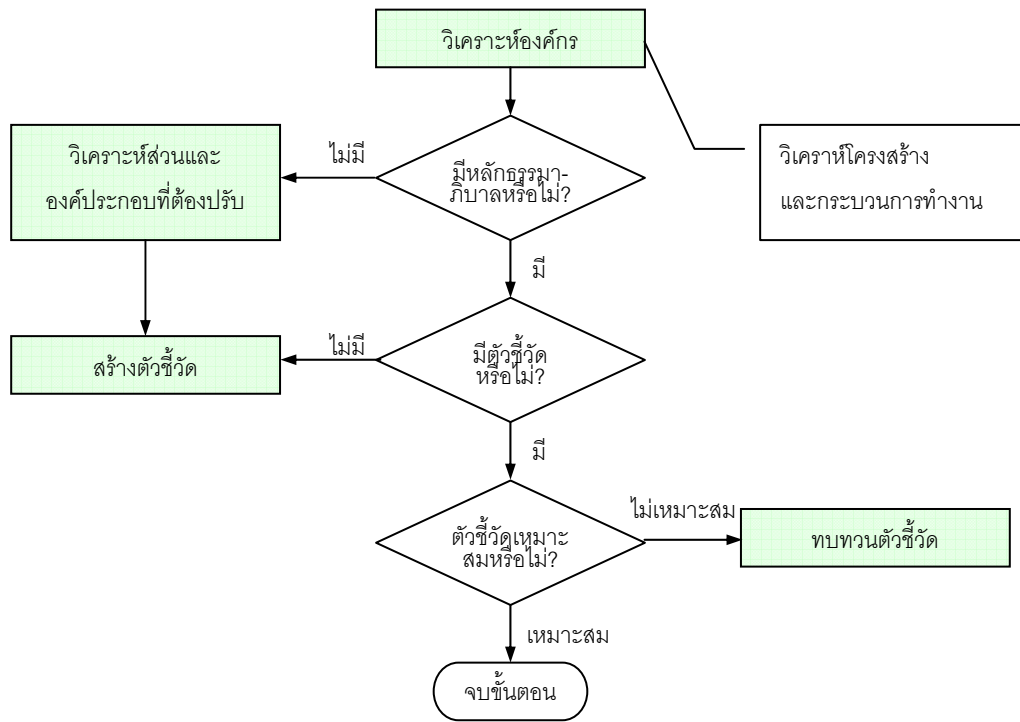
1. สังคมต้องสามารถเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารที่ถูกต้อง ทันการณ์ และครบสมบูรณ์
2. สังคมต้องมีความโปร่งใส
3. สังคมต้องสร้างกลไกความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้
4. สังคมต้องมีสื่อที่เป็นอิสระ และ
5. สังคมต้องสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

5.7 การสร้างตัวชี้วัดธรรมาภิบาล

เมื่อพิจารณาแก่นแท้และสาระสำคัญของธรรมาภิบาล จะพบว่า หลักการของธรรมาภิบาลจริง ๆ แล้วไม่ใช่เรื่องใหม่ กล่าวคือ แต่เดิมองค์กรต่าง ๆ ของรัฐถูกสร้างขึ้นและดำเนินการภายใต้กฎระเบียบที่เน้นการบริหารจัดการที่ดี มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อสังคม แต่ทว่าโครงสร้างของระบบราชการขยายตัวอย่างมากและมีกฎระเบียบมากขึ้นจนทำให้หลายหน่วยงานเริ่มหะหลวม หย่อนประสิทธิภาพ และไม่ได้ปรับตัวต่อยุคสมัยที่เปลี่ยนไป อย่างไรก็ตาม ก็ยากจะบอกได้ว่า ประสิทธิภาพการทำงานของรัฐอยู่ในระดับใด เนื่องจากไม่มีมาตรฐานการวัดที่ชัดเจน เป็นรูปธรรม และเป็นที่ยอมรับ ดังนั้นเมื่อนำหลักธรรมาภิบาลมาจัดกรอบรูปแบบการบริหารจัดการของรัฐ จึงเป็นโอกาสดีที่จะสร้างรูปแบบการประเมินหรือตัวชี้วัดที่มีหลักเกณฑ์ขึ้น และก่อนจะสร้างตัวชี้วัด คณะกรรมการสร้างตัวชี้วัดธรรมาภิบาลควรกำหนดเกณฑ์ในการจัดทำตัวชี้วัด ซึ่งอาจจะพิจารณาหลักเกณฑ์ที่ Knack and Manning (2000) ได้เสนอ ดังนี้

1. ต้องมีความเหมาะสมกับลักษณะงานของแต่ละหน่วยงาน
2. ต้องสามารถนำไปปฏิบัติได้ และมีความโปร่งใสในตัวชี้วัดเอง
3. ต้องมีคุณภาพและความแม่นยำของตัวชี้วัดและกรอบตัวชี้วัด
4. ต้องมีข้อมูลที่สนับสนุนการได้มาซึ่งตัวชี้วัด
5. ต้องสามารถระบุผลที่จะได้รับจากตัวชี้วัดได้อย่างชัดเจน

การที่จะทราบว่าตัวชี้วัดใดเหมาะกับหน่วยงานใด จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์องค์กร ซึ่งอาจจะเริ่มจากการศึกษาความจำเป็นของการสร้างตัวชี้วัดธรรมาภิบาล ดังแสดงในแผนภูมิที่ 1 โดยเริ่มจากการวิเคราะห์องค์กรทั้งโครงสร้างและกระบวนการทำงานว่ามีการนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้หรือไม่อย่างไร ถ้าไม่มี ก็ให้วิเคราะห์ส่วนและองค์ประกอบที่ต้องปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของ ความชอบธรรม ความโปร่งใส ความมีประสิทธิภาพ การตรวจสอบ และการมีส่วนร่วม เพื่อทำการสร้างตัวชี้วัด หากองค์กรนั้นมีการนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้อยู่ ก็ให้ดูว่าองค์กรมีตัวชี้วัดแล้วหรือยัง หากยังไม่มี ก็ให้สร้างใหม่ หากมีอยู่แล้ว ก็ให้วิเคราะห์ต่อว่าตัวชี้วัดที่ใช้อยู่นั้นมีความเหมาะสมหรือไม่ ถ้าหากว่าตัวชี้วัดมีความเหมาะสมดีอยู่แล้ว ให้ถือว่าจบขั้นตอนการวิเคราะห์ หากว่าองค์กรมีตัวชี้วัดอยู่ แต่ยังไม่เหมาะสม ก็ให้ทบทวนตัวชี้วัดดังกล่าว

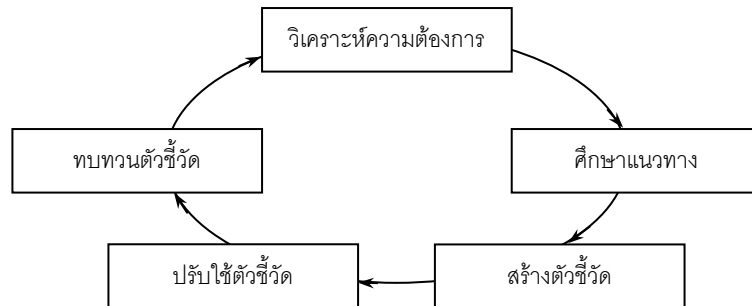


แผนภูมิที่ 1 ขั้นตอนการวิเคราะห์ความจำเป็นในการสร้างตัวชี้วัดธรรมาภิบาล

ในกระบวนการการสร้างตัวชี้วัด จะต้องมีการประเมินเป้าหมายในการประเมิน คือ ประเมินอะไร เพื่อวัตถุประสงค์อันใด และควรประเมินอย่างไร ซึ่งอาจจะพิจารณาวางจรรยาบรรณการสร้างตัวชี้วัดดังนี้ (แผนภูมิที่ 2)

- 1) **วิเคราะห์ความต้องการในการปรับปรุงและพัฒนา** - แทนการค้นหาปัญหาขององค์กรและความพยายามในการเสนอทางแก้ปัญหา ให้คณะกรรมการสร้างตัวชี้วัดทำงานร่วมกับหน่วยงานนั้นเพื่อหาความต้องการในการปรับปรุงและพัฒนาองค์กร
- 2) **ศึกษาแนวทางการปรับปรุงองค์กร** - ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการปรับปรุงโครงสร้างหรือกระบวนการ ในศึกษาแนวทางการปรับปรุงองค์กร ควรพิจารณาหน่วยงานและกระบวนการที่เกี่ยวข้องในการสร้างความเข้าใจภาพรวมและความสัมพันธ์ของนโยบาย (Policy) กระบวนการดำเนินงาน (Procedure) และการปฏิบัติงาน (Practice) ของทั้งองค์กรเพื่อช่วยในการเสนอแนวทางที่มีความเป็นไปได้สูง
- 3) **สร้างตัวชี้วัด** - เนื่องจากหน่วยงานมีโครงสร้างที่เรียบง่าย หรือซับซ้อนแตกต่างกัน เมื่อมีความจำเป็นต้องสร้างตัวชี้วัดขององค์กรจึงต้องพิจารณาคัดเลือกตัวชี้วัดหลักและตัวชี้วัดย่อยที่มีค่าจำกัด ความ (Definition) ที่ชัดเจน สามารถอธิบายหลักเกณฑ์ และเหตุผล (Rationale) ของตัวชี้วัดได้ และมีกฎเกณฑ์ (Criteria) ที่ชัดเจนในการสร้างตัวชี้วัดว่าเป็นการวัดในเชิงปริมาณ (Quantity) หรือเชิงคุณภาพ (Quality)
- 4) **นำตัวชี้วัดไปปรับใช้** - ควรต้องมีการทดสอบตัวชี้วัดเพื่อให้แน่ใจในคุณภาพของตัวชี้วัด ว่ามีความหมาย (Meaningful) สามารถวัดได้ในทางปฏิบัติ (Practical) และสามารถสร้างความน่าเชื่อถือ (Reliable) จากผลการประเมินได้

- 5) **ทบทวนตัวชี้วัด** - หนึ่งในขั้นตอนของการสร้างตัวชี้วัดที่ต้องมีการตรวจสอบความทันสมัย และคงความเป็นไปได้อย่างสม่ำเสมอ เพื่อปรับหลักเกณฑ์ในการวัดที่เหมาะสมกับเวลา และสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งจะช่วยให้เกิดความยั่งยืนของตัวชี้วัด



แผนภูมิที่ 2 วงจรการสร้างตัวชี้วัด

5.8 เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อจัดสร้างตัวชี้วัด

ดร.สิปปนนท์ เกตุทัต ได้อธิบายถึงการหาตัวชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนว่าต้องทำให้ทันกับปัญหาและเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และให้ทบทวนและปรับปรุงตัวชี้วัดบ่อย ๆ เพื่อให้ตัวชี้วัดที่ได้มา มีความทันสมัยสามารถประเมินสถานภาพได้ (อนุชาติ พวงสำลี และ อรทัย อาจอ่ำ 2541) ในทำนองเดียวกัน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดหมวดหมู่และการพัฒนาตัวชี้วัดธรรมภิบาล การศึกษานี้จึงเสนอให้คณะกรรมการสร้างตัวชี้วัดนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาช่วยในกระบวนการพัฒนาตัวชี้วัด โดยเฉพาะการทบทวน และจัดหมวดหมู่ตัวชี้วัด และการคัดเลือกดัชนีกลางของตัวชี้วัดที่เหมาะสมสำหรับแนวคิดใหม่อย่างเรื่องธรรมภิบาล

5.8.1 ระบบฐานข้อมูลของตัวชี้วัด (Indicators Database)

เนื่องจากความหลากหลายของมิติของกรอบตัวชี้วัดธรรมภิบาล และรายละเอียดเกี่ยวกับตัวชี้วัดมีค่อนข้างมาก ดังนั้นการสร้างฐานข้อมูลเพื่อจัดเก็บสาระสำคัญเกี่ยวกับตัวชี้วัดจึงเป็นเรื่องที่จำเป็น จากการสังเคราะห์ลักษณะของข้อมูลเกี่ยวกับกรอบธรรมภิบาลและการจัดหมวดหมู่ตัวชี้วัด ฐานข้อมูลของตัวชี้วัดในขั้นตอนนี้อาจจะประกอบไปด้วยสาระต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ตัวชี้วัด	เป็นตัวอย่างตัวชี้วัดที่รวบรวมอยู่ในบทที่ 4
ตัวชี้วัดหลัก	เป็นตัวชี้วัดที่รวบรวมอยู่ในบทที่ 4
วัตถุประสงค์	เป็นวัตถุประสงค์การมีตัวชี้วัด ซึ่งจะช่วยในการสังเคราะห์เพื่อจัดหมวดหมู่
องค์ประกอบ	เป็นองค์ประกอบธรรมภิบาลที่ตัวชี้วัดถูกจัดไว้
ปีที่สร้าง	เป็นปีที่จัดสร้างตัวชี้วัด อาจมีไว้เพื่อดูความทันสมัยและแนวโน้มการพัฒนาตัวชี้วัด เป็นต้น
ที่มา/อ้างอิง	เป็นข้อมูลอ้างอิงที่อาจเป็นประโยชน์หากต้องมีการทบทวนความหมาย

เกี่ยวข้องกับด้าน	เป็นการจำแนกตัวชี้วัดในด้านกฎหมาย สังคม เศรษฐกิจ และการเมืองการปกครอง อันจะเป็นประโยชน์ต่อการสรรหาผู้เชี่ยวชาญในด้านเหล่านั้นให้ช่วยประเมินความเป็นไปได้ในการนำตัวชี้วัดไปปฏิบัติใช้
ประเภทตัวชี้วัด	เป็นการแยกว่าตัวชี้วัดสามารถวัดได้ในเชิงสถิติ หรือเชิงคุณภาพ หากเป็นตัวชี้วัดเชิงสถิติ แสดงว่าจะต้องจัดทำวิจัยเพื่อได้มาซึ่งตัวเลขที่ชัดเจนและเหมาะสม
ทบทวน	เป็นระยะเวลาที่บอกให้ทราบว่าจะเมื่อไรควรจะมีการทบทวนดูความเหมาะสมและความทันสมัยของตัวชี้วัด
ลำดับความสำคัญ	เป็นการจัดลำดับความสำคัญของการพัฒนาตัวชี้วัด อาทิเช่น 1-9 เป็นลำดับความสำคัญเร่งด่วนของการจัดสร้าง
สำหรับหน่วยงาน	เป็นรายชื่อหน่วยงานต่าง ๆ ที่จะนำตัวชี้วัดไปใช้

ตามตัวอย่างฐานข้อมูลข้างต้น คณะทำงานจะสามารถจัดพิมพ์รายงานตัวชี้วัดได้หลายรูปแบบ อาทิเช่น รายงานตัวชี้วัดที่จำแนกตามประเภท องค์ประกอบ และด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รายงานตัวชี้วัดที่สร้างขึ้นในแต่ละปี รายงานแสดงจำนวนตัวชี้วัด และหมวดหมู่ที่แต่ละหน่วยงานควรจะนำไปใช้ และรายงานสรุปตัวชี้วัดที่ถึงเวลาต้องทบทวนใหม่ เป็นต้น รายงานที่ได้จากฐานข้อมูลตัวอย่างนั้นนอกจากจะช่วยในการจัดหมวดหมู่ให้เป็นไปอย่างเป็นระบบแล้ว ยังช่วยให้ง่ายต่อการตรวจทาน หรือ ทบทวนตัวชี้วัดก่อนการนำเสนอให้หน่วยงานต่าง ๆ นำไปปฏิบัติ

เกี่ยวข้องกับด้าน	ประเภทตัวชี้วัด	ลำดับความสำคัญ	ทบทวน (ทุกกี่เดือน)
สังคม	เชิงสถิติ	5	6

สำหรับหน่วยงาน
1) กรมประชาสัมพันธ์ 2) อสมท.

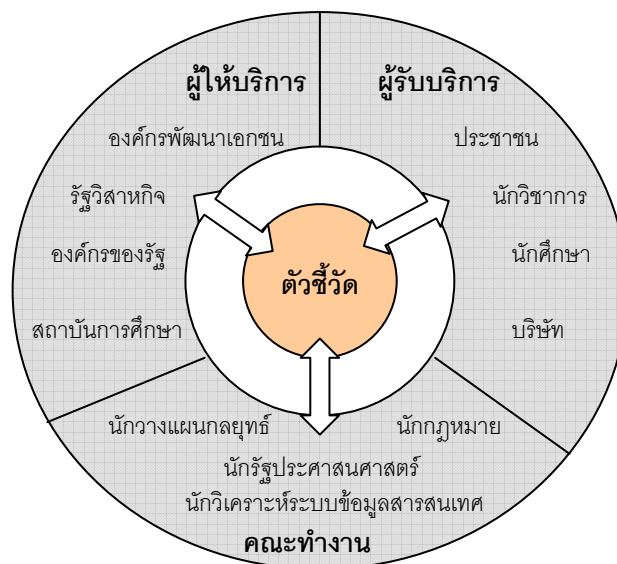
แผนภูมิที่ 3 ฐานข้อมูลของตัวชี้วัดธรรมาภิบาล

5.8.2 การระดมความคิดทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Brainstorming)

สาระสำคัญของความเหมาะสมของตัวชี้วัด คือ คุณภาพและความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติของตัวชี้วัด ดังนั้น ในกระบวนการของการพัฒนาตัวชี้วัดควรจะต้องเปิดรับความคิดเห็นจากหน่วยงานหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นแบบสอบถาม การสนทนากลุ่มย่อย หรือการสัมภาษณ์ หากแต่องค์กรของรัฐมีขนาดที่ใหญ่เกินไป จึงควรจะนำเทคโนโลยีที่มีอยู่ในปัจจุบัน เช่น E-mail และ Internet มาช่วยลดระยะเวลาในกระบวนการจัดทำตัวชี้วัด กล่าวคือการรณรงค์ให้มีธรรมาภิบาล และให้ความรู้ และวัตถุประสงค์เกี่ยวกับตัวชี้วัดบน Internet แล้ว ยังสามารถสร้างแบบสอบถาม และรายงานผลบน Internet หรือ การสนทนาเพื่อรับฟังความคิดเห็น และข้อเสนอแนะโดยการโต้ตอบทาง E-mail หรือ การสนทนากลุ่มย่อยบน Internet และควรจัดระบบบันทึกข้อมูลเหล่านี้ให้อยู่ในรูปของฐานข้อมูลพร้อม ๆ กันไป เพื่อความเป็นระบบ และรวดเร็วในการรวบรวมแนวทาง หลักการความเป็นไปได้ของการมีตัวชี้วัด

5.9 โครงสร้างของคณะกรรมการสร้างตัวชี้วัด

สิ่งที่สำคัญยิ่งในการพัฒนาตัวชี้วัดคือ บุคลากรที่จะเข้ามามีบทบาทในการสร้างตัวชี้วัด เนื่องด้วยหลักธรรมาภิบาลเป็นเรื่องที่มีความเชื่อมโยงเกี่ยวพันกับหลักการหลายอย่าง ดังนั้นโครงสร้างของคณะกรรมการจึงควรจะมีคุณสมบัติที่เหมาะสม ซึ่งประกอบด้วยผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ และมีความเป็นกลาง โครงสร้างของคณะกรรมการดังกล่าวอาจมีตัวแทนที่มาจากกลุ่มสำคัญ 2 กลุ่มคือกลุ่มผู้รับบริการจากองค์กร และกลุ่มผู้ให้บริการของภาครัฐ ดังแสดงในแผนภูมิที่ 3 กลุ่มผู้รับบริการจากองค์กร ประกอบด้วยประชาชน นักวิชาการ นักศึกษา บริษัท ฯลฯ ส่วนกลุ่มผู้ให้บริการ ประกอบด้วย องค์กรของรัฐ สถาบันการศึกษา รัฐวิสาหกิจ และองค์กรพัฒนาเอกชน ส่วนคณะกรรมการควรเป็นกลุ่มคนที่มีความรู้หลากหลาย และมีประสบการณ์เฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องที่จะช่วยให้การบริหารจัดการที่ดีดำเนินไปในทิศทางที่ถูกต้องและเป็นธรรม ซึ่งอาจจะประกอบด้วย นักกฎหมาย นักพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ นักวางแผนกลยุทธ์ นักรัฐศาสตร์ และนักวิเคราะห์ระบบข้อมูลสารสนเทศ



แผนภูมิที่ 3 โครงสร้างคณะกรรมการการสร้างตัวชี้วัดธรรมาภิบาล

5.10 ปัญหาและข้อจำกัด

5.10.1 ลักษณะวัฒนธรรมประชาธิปไตย

ธรรมาภิบาลค่อนข้างประสบความสำเร็จในประเทศทางตะวันตกที่พัฒนาแล้ว และได้มีความพยายามผลักดันให้มีการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในในกลุ่มของประเทศกำลังพัฒนาผ่านทางองค์การระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย สหประชาชาติ หรือองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ มีการระบุเงื่อนไขให้มีการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการโดยใช้หลักธรรมาภิบาลทั้งในประเทศแถบอัฟริกา ลาตินอเมริกา และเอเชีย ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวด้วย ดังนั้นจึงควรพิจารณาถึงลักษณะวัฒนธรรมประชาธิปไตยในสังคมไทยเพื่อเรียนรู้จุดอ่อนนั้น จากการเปรียบเทียบโดยทั่วไป จะเห็นได้ว่าวัฒนธรรมประชาธิปไตยแบบตะวันตกมีลักษณะที่สนับสนุนการนำไปสู่การมีธรรมาภิบาล ในขณะที่วัฒนธรรมประชาธิปไตยในสังคมไทยจะมีลักษณะบางประการที่ไม่เอื้อต่อหลักธรรมาภิบาล (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ 2542) ดังนี้

1. การยึดมั่นในสิทธิเสรีภาพ - คนไทยส่วนใหญ่ยึดมั่นสิทธิเสรีภาพของตนเอง คาดหวังให้คนอื่นต้องมีหน้าที่ต่อตน
2. การเคารพความเสมอภาค - คนไทยมักจะเรียกร้องความเสมอภาคเมื่อตนต้องการเสมอภาคกับผู้อื่น แต่ถ้าหากว่าตนอยู่ในสถานะที่ดีกว่ามักจะมองว่าเป็นบุญที่นำมา ส่วนคนที่สถานะด้อยกว่ามองกันว่าเป็นกรรมเก่า
3. ความเชื่อในหลักนิติธรรมหรือกฎหมาย - กฎหมายจะศักดิ์สิทธิ์เมื่อบังคับใช้กับผู้อื่น แต่ถ้าบังคับใช้กับตน มักจะมีการพิจารณามองหาความสัมพันธ์พิเศษกับผู้บังคับใช้กฎหมายเพื่อการผ่อนปรนเป็นกรณีพิเศษ เช่น การคอร์รัปชันเป็นสิ่งที่ไม่ดี เมื่อคนอื่นเป็นผู้กระทำ แต่ตนเองอาจจะกระทำเมื่อได้รับผลตอบแทนส่วนตัวที่คุ้มค่า เป็นต้น
4. การรับฟังเสียงผู้อื่น - การรับฟังเสียงส่วนใหญ่มักจะใช้เมื่อต้องการเสียงสนับสนุน แต่มักจะมองข้ามเรื่องการเคารพเสียงส่วนน้อย

5.10.2 ระบบอุปถัมภ์

สังคมไทยอาจจะได้รับอิทธิพลของระบบอุปถัมภ์ที่คนไทยมักจะถูกลอบรมสั่งสอนให้รู้จักคุ้นเคยกับคำว่า “ผู้ใหญ่กับผู้น้อย” โดยผู้น้อยต้องปฏิบัติต่อผู้ใหญ่ด้วยการให้ความเคารพ เชื่อฟัง และเกรงใจ ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามก็อาจจะถูกตำหนิ ในขณะที่เดียวกันผู้ใหญ่ก็มักจะถูกคาดหวังจากผู้น้อยว่าต้องเป็นคนที่ประพฤติตัวเหมาะสม ใจกว้าง และช่วยเหลือลูกน้องได้ ความสัมพันธ์ลักษณะนี้ทำให้ค่านิยม “กตัญญูทดเวที” โดยคนหนึ่งทำสิ่งใดก็ทำตามให้กับอีกคนหนึ่ง ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์นั้นก็จะมีผลตอบแทน ระบบอุปถัมภ์จึงไม่เอื้อต่อหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะหลักความเท่าเทียม และความเสมอภาค ในระบบอุปถัมภ์จะมีลักษณะของการเป็นเจ้านายกับลูกน้อง ผู้ใหญ่กับผู้น้อย ซึ่งนำไปสู่การให้สิทธิพิเศษ ติดสินบน หลีกเลียงกฎหมาย ทำให้เกิดการคอร์รัปชันขึ้นได้ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการมีธรรมาภิบาล

ลักษณะ 2 ประการของวัฒนธรรมไทยที่ได้กล่าวถึงข้างต้น อาจจะเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลในสังคมไทยอยู่บ้าง แต่ประเทศไทยได้เผชิญกับปัญหาสังคม และวิกฤตเศรษฐกิจมาแล้ว จึงมีความจำเป็นที่สังคมไทยต้องเปลี่ยนแปลง ปรับตัวให้เข้มแข็งเพื่อความอยู่รอด ในกระบวนการของการปรับเปลี่ยนนี้ จำเป็นต้องปฏิรูปสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และการปกครองเพื่อให้ทุกส่วนของสังคมเกิดความเป็นธรรม จากความเข้าใจดังกล่าว อาจจะมีผลต่อการการปรับเปลี่ยนลักษณะวัฒนธรรมบางประการในอนาคตได้

สรุป

ในการทำให้หลักธรรมาภิบาลมีผลในทางปฏิบัตินั้น อาจพิจารณาแนวทางของกลุ่มธรรมาภิบาล อำนานานิยมเป็นส่วนหนึ่งของขั้นตอน มีประเด็นสำคัญดังนี้

1. แม้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะบัญญัติหลักธรรมาภิบาลไว้ก็ตาม แต่ยังมีกฎหมายประกอบที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ที่ยังต้องมีการแก้ไขให้สอดคล้องต่อกัน ดังนั้นประชาชนจึงต้องติดตาม มีส่วนร่วมในโครงสร้างและกระบวนการแก้ไขและจัดทำกฎหมายเพื่อให้หลักธรรมาภิบาลได้กลายเป็นสาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง

2. ธรรมาภิบาลจะเกิดขึ้นได้หากมีความร่วมมือที่พร้อมเพรียงกันของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ภาคประชาชนอาจอยู่ในรูปของปัจเจกชน กลุ่มองค์กรพัฒนา หรือกลุ่มประชาสังคม เมื่อภาครัฐต้องการให้องค์กรของรัฐนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ให้เป็นผลในทางปฏิบัติ รัฐบาลอาจทำได้ด้วยการกำหนดเป็นนโยบาย จัดสรรงบประมาณสนับสนุน และประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ

3. ในส่วนของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ต้องพยายามหลีกเลี่ยงสิ่งที่จะทำให้บุคลากรคิดหรือเข้าใจว่า ธรรมาภิบาล เป็นการลดจำนวนคนทำงานลง แต่ให้มีการมองว่าเป็นการพัฒนาคุณภาพและศักยภาพของบุคลากรให้ทำงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ต้องมีการสร้างค่านิยมใหม่ในลักษณะของ **“ไทยร่วมสร้างไทย”** เพราะเชื่อมั่นว่าในที่สุดแล้วหลักธรรมาภิบาล และตัวชี้วัดเป็นความจำเป็นที่มาช่วยให้การบริหารจัดการดีขึ้นและประเมินได้ชัดเจน

4. การเรียนรู้ประสบการณ์การใช้ธรรมาภิบาลจากต่างประเทศเป็นสิ่งดี ให้มีการปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย แต่ต้องคงหลักการสำคัญ ทบทวนตัวชี้วัดที่มีอยู่ และสร้างตัวชี้วัดที่เหมาะสมขึ้นมาใหม่

5. นำเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้เพื่อการจัดสร้างตัวชี้วัด ออกแบบระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของธรรมาภิบาลขึ้นมาใหม่

6. จัดโครงสร้างของคณะทำงานการสร้างตัวชี้วัดธรรมาภิบาลให้มีความกะทัดรัด คล่องตัวในการทำงาน ประกอบด้วยทรัพยากรบุคคลหลากหลายที่มีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และมีความชำนาญ เพื่อผลักดันให้มีการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ให้มีผลในทางนโยบาย และภาคปฏิบัติอย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. 2541. ธรรมนูญภาคเมือง: บทบาทภาคีเมือง. *รัฐสภาสาร* 46 (กันยายน):1-65.
- แก้วสรร อติโพธิ. 2543. การใช้ประชาพิจารณ์ในงานจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ใน *สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ แปลงแนวคิดสู่ปฏิบัติ*. เอกสารประกอบการสัมมนา. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม.
- ชนะศักดิ์ ยูวบูรณ์ 2543. กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดี. ใน *การปกครองที่ดี (Good Governance)*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2541. *Good Governance* กับการปฏิรูปการศึกษา – การปฏิรูปการเมือง. ม.ร.พ.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2542. *ประชาธิปไตยกับการเปลี่ยนแปลง*. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- ชูลีพร เดชขำ. 2543. การบริหารจัดการที่ดี: ความจำเป็นของราชการไทย. *ข้าราชการ* 44 (พฤษภาคม-มิถุนายน):44-55.
- ธีรยุทธ บุญมี. 2541. *ธรรมนูญแห่งชาติ ยุทธศาสตร์สู่หายนะประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สายธาร.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. 2541. ธรรมนูญแห่งชาติและเรื่องที่เกี่ยวข้องให้คิดต่อเนื่อง. *เนชั่นสุดสัปดาห์* 6 (29 มกราคม – 4 กุมภาพันธ์):81.
- นฤมล ทับจุมพล. 2541. แนวคิดและวาทกรรมว่าด้วย “ธรรมนูญแห่งชาติ”. ใน *การจัดการปกครอง (Governance)*, บรรณาธิการ ม.ร.ว.พทุทธิสาณ ชุมพล, 15-31. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2542. *การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ประธานสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยทั่วประเทศ (ปอมท.) 2542. การบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัยไทย เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการที่ ปอมท. จัดร่วมกับสมาคมอาจารย์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 20-21 พ.ค. _____, 2543. การบริหารจัดการที่ดีในมุมมองของประชาคมมหาวิทยาลัย. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการประจำปี 2543 ที่ ปอมท. จัดร่วมกับสภาข้าราชการมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 25-26 พฤษภาคม.
- ประเวศ วะสี. 2542. *ยุทธศาสตร์ชาติ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนเพื่อสังคมธนาคารออมสิน.
- ประสิทธิ์ ดำรงชัย. 2542. “ทิศทางประเทศไทยในการสร้างธรรมาภิบาลและแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน.” [เปิดดูเมื่อ 18 มีนาคม 2544]. จาก <http://www.meechaitailand.com>; INTERNET.
- พนัส ทศนียนนท์. 2543. ธรรมนูญกับการจัดการสิ่งแวดล้อม ใน *สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ แปลงแนวคิดสู่ปฏิบัติ*. เอกสารประกอบการสัมมนา. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม.
- พรอัมรินทร์ พรหมเกิด. 2543. ธรรมนูญกับการปฏิรูปสังคมและการเมือง. *รัฐสภาสาร* 48, 3 (มี.ค. 43).
- พูนิจ ปิยะอนันต์. 2541. บทบาทของงานตรวจสอบภายในกับการกำกับดูแลกิจการ. *กรมบัญชีกลาง* 39: 13-26.
- ไพโรจน์ พรหมสาสน์. 2541. การบริหารงานที่ดีมีประสิทธิภาพ. *พัฒนาชุมชน* 37 (กรกฎาคม):15-19.
- ระดมแนวคิดรัฐธรรมนูญสู่การปฏิรูปสังคมไทย. 2541. รายงานพิเศษ *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์* 45 (9): 7-9.
- รายงานพิเศษ. 2541. ระดมแนวคิดรัฐธรรมนูญสู่การปฏิรูปสังคมไทย. *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์* 45 (9): 7-9.

รุ่ง แก้วแดง. 2538. *วีเอ็นจีเนียร์ริ่ง ระบบราชการไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.

ลิขิต ธีรเวคิน. 2541. ธรรมรัฐคืออะไร. *มติชน* (16 มิถุนายน):6.

วรภัทร โตธนะเกษม. 2541. การสร้าง Good Governance ในภาคเอกชน. *กรมบัญชีกลาง* 39:19-28.

วรลักษณ์ มนต์เชื้อศิริ. 2541. ธรรมรัฐภาคราชการ. *พัฒนาชุมชน* 37 (มิถุนายน):13-17.

สถาบันพระปกเกล้า. 2543. *คู่มือสำหรับสมาชิกวุฒิสภาสำหรับปราบปรามทุจริตฯ*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI). 2541. จากวิกฤติสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน (กลุ่มที่4) ธรรมภิบาลเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน. การสัมมนาวิชาการ TDRI ประจำปี 2541, 11-12 ธันวาคม, ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ซิตี, จังหวัดชลบุรี.

_____. 2543. สังคมโปร่งใสไร้ทุจริต. การสัมมนาวิชาการ TDRI ประจำปี 2543, 18-19 พฤศจิกายน, ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ซิตี, จังหวัดชลบุรี.

สมชาย ภคภาสนวิวัฒน์. 2541. ธรรมรัฐกับกระแสสังคม (1). *เนชั่นสุดสัปดาห์* 6 (19-25 กุมภาพันธ์):18.

สยามพร ปุญญาคม. 2541. การบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) กับหลักพระพุทธศาสนา. *วิทยานิพนธ์, รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.). 2543a. *การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) รายงานประจำปี 2541-2543*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.

_____. 2543b. *เร่งปฏิรูปเพื่อประชาชน โลกใหม่ราชการไทย: 1 (4)*.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ป.ป.ง.). 2544. *มติชน*, เมษายน.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สถาบันพระปกเกล้า, เลขานุการสภาผู้แทนราษฎร และ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) 2541. *สรุปประเด็นการอภิปราย ธรรมรัฐแห่งชาติ*.

สุดจิต นิमितกุล. 2543. กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดี. ใน *การปกครองที่ดี (Good Governance)*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.

สุทัศน์ สิงหนณี. 2542. วิสัยทัศน์การเมืองของชนชั้นนำ-ข้าราชการเกี่ยวกับการก้าวสู่ภาพลักษณ์ของรัฐบาลธรรมรัฐภายใต้กลไกและกติกาการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2540. *วิทยานิพนธ์, รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์*.

สุรชาติ บำรุงสุข. 2541. กองทัพกับธรรมรัฐ: การควบคุมทหารโดยพลเรือน?. *มติชนสุดสัปดาห์* 18 (4 สิงหาคม): 12-13.

องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย. 2543. การสำรวจดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ปี พ.ศ. 2543. *IT-Thailand Newsletter* 2 (กันยายน): 4-5.

อนุชาติ พวงสำลี และ อรทัย อาจอ่ำ, บรรณาธิการ. 2541. *การพัฒนาเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตและสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

อภิญญา วษานุทัศน์. 2543. การปฏิรูปรัฐสภาไทยตามหลักการปกครองที่ดี. *รัฐสภาสาร* 48 (พฤศจิกายน).

อมรา พงศาพิชญ์ และ นิตยา ภัทรลีระพันธ์. 2541. องค์กรให้ทุนเพื่อประชาสังคมในประเทศไทย. ใน *รายงานผลการวิจัยเรื่อง “องค์กรให้ทุนเพื่อประชาสังคมในประเทศไทย”*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- อมรา พงศาพิชญ์. 2543. ธรรมนูญกับประชาสังคมและองค์กรประชาสังคม ใน *สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ แปลงแนวคิดสู่ปฏิบัติ*. เอกสารประกอบการสัมมนา. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม.
- อรพินท์ สพโชคชัย. 2541. รายงานที่ดีอาร์ไอ “สังคมเสถียรภาพและกลไกประชาธิปไตยที่ดี”. ฉ. 20 (มกราคม 2541).
- อานันท์ ปันยารชุน. 2541. สังคมโปร่งใสไร้ทุจริต. *มติชนสุดสัปดาห์* 21 (8 มกราคม):27-28.
- อานันท์ ปันยารชุน. 2542. มุมมองนายอานันท์. กรุงเทพฯ: มติชน.
- อานันท์ ปันยารชุน. 2543. รายงานที่ดีอาร์ไอ “สังคมโปร่งใสไร้ทุจริต”. ฉ. 28 (พฤศจิกายน).
- Agere, Sam. 2000. *Promoting Good Governance: Principles, Practices and Perspective*. London: Commonwealth Secretariat.
- Asian Development Bank (ADB). 1999a. *Governance in Thailand: Challenge, Issues and Prospects*. Report.
- _____. 1999b. *Good Governance and anti-corruption: The road forward to Indonesia*. Paper presented at the Eight Meeting of the Consultative Group on Indonesia, 27-28 July 1999, at Paris, France.
- Bolongaita, Emil P. , Jr. 1997. *Total Quality Governance (TQG): A New Model for Government-Citizen Relations*. [cited 03 April 2001]. Available from <http://www.virtualref.com/uncrd/658.htm>; INTERNET
- Cheema, Shabbir. 1997. “UNDP Policy and Governance: Conceptual Framework and Development Cooperation.” Speech given at the Good Governance and Democratization Conference in Ottawa on October 16. [cited 27 March 2001]. Available from <http://www.unac.org/events/goodgov/part1.html>; INTERNET.
- Good Governance and Public Sector Reforms in the United States. 2000. [cited 18 December 2000]. INTERNET.
- Kaufmann, Daniel., Aart Kraay, and Pablo Zoido-Lobaton. 1999. *Aggregating Governance Indicators*. Working paper, World Bank Institute, Washington, DC.
- Knack, Steve. and Manning, Nick. 2000. “Towards Consensus on Governance Indicators: selecting public management and broader governance indicators.” [cited 20 March 2001]. Available from <http://www.worldbank.org/publicsector/consensus.htm>; INTERNET.
- Mendoza, M.L. 2000. *Measures of Good Governance in the Philippine Public Sector: The Use of an Organizational Excellence Framework*. Paper prepared for Asia Pacific Governance 2000, 27-28 April, at Sheraton Hotel, Brisbane, Queensland, Australia.
- Phongpaichit, Pasuk and Piriyanangsan, Sungsidh. 1994. *Corruption and Democracy in Thailand*. Bangkok: O.S. Printing House.
- Special Initiative on Africa (SIA), The United Nations. 1998. “Democratic Governance in Botswana.” [cited 04 April 2001]. Available from <http://www.un.org/Depts/eca/sia/govern/botswana.html>; INTERNET.

The Express India Group. 1997. "Democracy vs good governance." [cited 28 March 2001]. Available from <http://www.expressindia.com/ie/daily/19970816/22850163.html>; INTERNET.

The Urban Governance Initiative. 1999. "Suggested Indicators of Good Urban Governance." [cited 24 January 2001]. Available from <http://www.tugi.apdip.net/Indicators%20Book/Contents.htm>; INTERNET.

United Nations (UN). 2000. *Building Partnerships for Good Governance*. New York: United Nations Press.

Weiss, Thomas G. 2000. Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges. *Third World Quarterly* 2:795-814.

ภาคผนวก

ภาคผนวก 1

แหล่งข้อมูล

สถาบัน	ห้องสมุด
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	สถาบันวิทยบริการ
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	สถาบันวิจัยสังคม
	ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์
	หอสมุดปรีดี พนมยงค์
	ห้องสมุด ศ.ดิเรก ชัยนาม
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์	ห้องสมุดสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่	หอสมุดคุณหญิงหลง อรรถกระวีสุนทร
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี	หอสมุดจอห์น เอฟ. เคนเนดี
มหาวิทยาลัยทักษิณ จังหวัดสงขลา	ห้องสมุดมหาวิทยาลัยทักษิณ
สถาบันราชภัฏสงขลา	ห้องสมุดสถาบันราชภัฏสงขลา
กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงาน	สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
กระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง)	ห้องสมุดเจ้าฟ้ายุคลทิฆัมพร
รัฐสภา	ห้องสมุดรัฐสภา
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)	ห้องสมุดสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)	ห้องสมุดสำนักงาน ก.พ.
สำนักงานองค์การสหประชาชาติ (ประเทศไทย)	United Nations ESCAP Library

ภาคผนวก 2

สาระสังเขป

สาระสังเขปของเอกสารที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลมีดังต่อไปนี้

แก้วสรร อติโพธิ. 2543. การใช้ประชาธิปไตยในงานจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ใน สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ แปลงแนวคิดสู่ปฏิบัติ. เอกสารประกอบการสัมมนา. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม.

บทความนี้กล่าวถึงสิทธิในการร่วมทำประชาพิจารณ์ของประชาชนตามมาตรา 59 หมวด 3 เพื่อเป็นการให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนตามรัฐธรรมนูญ 2540 กำหนดให้กิจกรรมที่มีผลกระทบต่อประชาชนในคุณภาพสิ่งแวดล้อมต้องจัดทำประชาพิจารณ์ ซึ่งจะต้องเกิดขึ้นก่อนกระบวนการตัดสินใจของรัฐ ประชาพิจารณ์ไม่ใช่ประชาสัมพันธ์ แต่เป็นสิทธิตามกฎหมายของประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่อาจได้รับผลกระทบจากกิจกรรมนั้นๆ ประชาพิจารณ์เป็นกระบวนการทางกฎหมายไม่ใช่การเมืองจึงไม่ใช่ประชามติ ผลในทางปฏิบัติจากการทำประชาพิจารณ์นั้น ประชาชนจะได้รับความเป็นธรรมและเกิดความรับผิดชอบทั้งจากภาครัฐและภาคประชาชน ทำให้ทุกฝ่ายได้ร่วมรับผิดชอบผลประโยชน์สาธารณะร่วมกัน

ชนะศักดิ์ ยুবบูรณ์ 2543. กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดี. ใน การปกครองที่ดี (Good Governance). กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.

บทความชี้ว่า Good Governance เป็นแนวคิดของธนาคารโลกที่ใช้ในการกำหนดนโยบายการให้กู้เงินกับประเทศกำลังพัฒนา คำนิยามความหมายของ Good Governance ระบบบริหารจัดการที่ดีในระบบราชการไทย แนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งควรส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานหลักสำคัญ 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคมและหลักความคุ้มค่า นอกจากนี้ยังกล่าวถึงกลยุทธ์การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ที่ต้องมีการปฏิรูปบทบาทหน้าที่ โครงสร้างและกระบวนการทำงานของหน่วยงานและกลไกบริหารภายในภาครัฐกิจเอกชนต้องมีการปฏิรูปและสนับสนุนให้หน่วยงานเอกชนมีกติกางานที่โปร่งใสต่อลูกค้า มีความรับผิดชอบต่อสังคม ภาคประชาชนควรตระหนักในสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2542. ประชาธิปไตยกับการเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.

บทที่ 4 ประชาสังคมกับวิถีประชา (153-164) เป็นบทสัมภาษณ์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช โดย นายแพทย์ชูชัย ศุภวงศ์ เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2539 ณ บ้านพระอาทิตย์ เกี่ยวกับความหมายและการเรียกใช้คำ Civil Society ต่างๆ การจัดตั้งองค์กรประชาสังคม สาระของประชาสังคมและความคิดเห็นของ ดร.ชัยอนันต์ ต่อกิจกรรมตามวิถีประชาขององค์กรประชาสังคม เช่น สมัชชาประชาชน องค์กรเอกชนและองค์กรประชาชนในเรื่องโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และประเด็นหลักของการจัดตั้ง บทที่ 5 วาระแห่งชาติ – ประชาธิปไตยไทยสากล (165-177) กล่าวถึงความจำเป็นมาของระเบียบวาระแห่งชาติ การจัดตั้งระเบียบวาระแห่งชาติ ซึ่งจำเป็นต้องให้หลายๆ ส่วนของสังคมมาพูดคุยกัน เพื่อเกิดกระบวนการมีส่วนร่วมที่เรียกว่า "ประชาธิปไตย" มีการเสนอประชาธิปไตยแบบสากลมาแทนที่วัฒนธรรมทางการเมืองแบบเก่า โดยเริ่มต้นที่การเมืองท้องถิ่น นั่นคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนหรือชุมชน

ธีรยุทธ บุญมี. 2541. *ธรรมรัฐแห่งชาติ ยุทธศาสตร์กู่หายนะประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สายธาร.

หนังสือนี้กล่าวถึง ความหมายของธรรมรัฐแห่งชาติ ความจำเป็นของการมี ธรรมรัฐแห่งชาติ รูปแบบ ภารกิจของธรรมรัฐแห่งชาติ วิฤติเศรษฐกิจของไทยกับปัจจัยที่ทำให้เกิดธรรมรัฐแห่งชาติ รวมถึงยุทธศาสตร์กู่หายนะจากหายนะ ได้แก่ การเพิ่มทุนทางการเมือง การเพิ่มทุนทางสังคมให้กับประเทศ และการเพิ่มทุนทางค่านิยม วัฒนธรรม ตลอดจนเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปตัวเอง อีกส่วนหนึ่งเป็นการกล่าวถึง วิฤติรัตนโกสินทร์ครั้งที่ 2 ที่ประชาธิปไตยแบบตัวแทนล้มเหลวและเสนอประชาธิปไตยแบบตรวจสอบขึ้นมาแทนที่เพื่อสร้างทางออกในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจล้มละลาย

นฤมล ทับจุมพล. 2541. แนวคิดและวาทกรรมว่าด้วย “ธรรมรัฐแห่งชาติ”. ใน *การจัดการปกครอง*

(Governance), บรรณาธิการ ม.ร.ว. พุทธิสถาน ชุมพล, 15-31. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บทความนี้เสนอแนวคิดและวาทกรรมว่าด้วยธรรมรัฐแห่งชาติที่กลายเป็นกระแสหนึ่งในสังคมการเมืองไทย โดยชี้ให้เห็นถึงแนวคิด การตีความ ที่มานิยมของธรรมรัฐในบริบทการเมืองไทย ตลอดจนข้อเสนองเชิงยุทธศาสตร์ของกลุ่มต่างๆ เช่น กลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มราชการ กลุ่มที่สนับสนุนแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ และ แนวคิดของธีรยุทธ บุญมี รวมถึงท่าทีของกลุ่มต่างๆต่อกระแสธรรมรัฐแห่งชาติของกลุ่มที่สนับสนุน ได้แก่ กลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มราชการ ส่วนกลุ่มที่คัดค้าน ได้แก่ นักวิชาการบางกลุ่มและองค์กรพัฒนาเอกชนระดับรากหญ้า

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2542. *การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

เนื้อหาของหนังสือนี้แบ่งออกเป็น 4 บท **บทที่ 1** กล่าวถึงความหมายและลักษณะของธรรมาภิบาลตามแนวความคิดสากล เป้าหมาย โครงสร้าง กระบวนการและสาระของ ธรรมาภิบาล ความสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตย ธรรมาภิบาลและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม **บทที่ 2** กล่าวถึงธรรมาภิบาลในอดีตและการปฏิรูปการเมืองเพื่อสร้าง ธรรมาภิบาลในสังคมไทย รากฐานของธรรมาภิบาล ได้แก่ ธรรมาภิบาลเชิงโครงสร้าง เช่น การปรับโครงสร้างองค์กรนิติบัญญัติ การปรับโครงสร้างระบบราชการ การปรับ โครงสร้างขององค์กรอิสระ และธรรมาภิบาลเชิงกระบวนการ ได้แก่ การร่วมรับรู้ใน การจัดการ สิทธิในการร่วมให้ข้อมูลและความคิดเห็น สิทธิในการร่วมตัดสินใจร่วมทำ และร่วมรับผล สิทธิในการร่วมตรวจสอบ **บทที่ 3** เกี่ยวกับวัฒนธรรมและธรรมาภิบาลไทยเดิมกับธรรมาภิบาลสากล และความขัดแย้งระหว่างธรรมาภิบาลสากลกับวัฒนธรรมการเมืองไทย ซึ่งกล่าวถึงพัฒนาการของวัฒนธรรมกับธรรมาภิบาลไทยเดิม และความพยายามสร้างธรรมาภิบาลพุทธเพื่อผสมผสานกับธรรมาภิบาลไทยเดิม **บทที่ 4** เป็นบทสรุปและข้อเสนอแนะเพื่อการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในสังคมไทย

ประธานสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยทั่วประเทศ (ปอมท.) 2542. การบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัยไทย

เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการที่ ปอมท.จัดร่วมกับสภาคณาจารย์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 20-21 พ.ค.

หนังสือเล่มนี้เป็นการประมวลข้อคิดเห็นจากการบรรยายและบทวิพากษ์เพิ่มเติมจากการสัมมนาวิชาการประจำปี 2542 ของที่ประชุมประธานสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยทั่วประเทศ (ปอมท.) ร่วมกับสภาคณาจารย์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เรื่อง การบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัยไทย เมื่อวันที่ 20-21 พ.ค. 42 โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นผู้นำทางการเมือง ทางความคิดและการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของประเทศ เช่น นายอานันท์ ปันยารชุน ดร.

วิจิตร ศรีสอาน ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช เป็นต้น โดยเนื้อหาส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับธรรมาภิบาลและการนำธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัย

ประธานสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยทั่วประเทศ (ปอมท.) 2543. การบริหารจัดการที่ดีในมุมมองของประชาคมมหาวิทยาลัย. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการประจำปี 2543 ที่ ปอมท. จัดร่วมกับสภาข้าราชการมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 25-26 พฤษภาคม.

เอกสารประกอบการประชุมวิชาการนี้เป็นผลงานวิจัยเกี่ยวกับรูปแบบใหม่ของการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นความร่วมมือของประธานสภาคณาจารย์จากมหาวิทยาลัยของรัฐ 21 แห่ง แบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ส่วนคือ ส่วนแรกเป็นการสำรวจความคิดเห็นจากประชาคมมหาวิทยาลัย 21 แห่ง ส่วนที่สอง เป็นการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดี ส่วนที่สาม เป็นผลการวิเคราะห์รูปแบบของการบริหารจัดการที่ดีและคุณลักษณะเกี่ยวกับตัวชี้วัดในเรื่องการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย จากการศึกษาพบว่า ประชาคมมหาวิทยาลัยมีความเห็นร่วมกันว่าควรมีความอิสระและคล่องตัวในการบริหาร โดยควบคู่ไปกับการประเมินที่เน้นผลงานและการตรวจสอบที่เปิดเผยได้ กฎระเบียบต่างๆต้องมีความชัดเจนและเปิดเผยให้รับรู้ทั่วกัน มหาวิทยาลัยต้องพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลในด้านการบริหารการเงินและทรัพย์สิน โดยที่สภาอาจารย์ควรมีบทบาทหน้าที่นี้เป็นอันดับแรก

ประสิทธิ์ ดำรงชัย. 2542. “ทิศทางประเทศไทยในการสร้างธรรมาภิบาลและแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน.”

[เปิดดูเมื่อ 18 มีนาคม 2544]. จาก <http://www.meechaithailand.com>; INTERNET.

บทความนี้กล่าวถึงปัญหาคอร์รัปชันในประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน วิธีการแก้ปัญหาที่ผ่านมาและที่กำลังดำเนินการอยู่ ตลอดจนทิศทางในการแก้ปัญหาในอนาคตทั้งของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งการแก้ปัญหานี้เราอาจต้องเริ่มต้นที่การแก้ปัญหาคอรัปชัน ความไม่พอ ความไม่เหมาะสมของระบบกฎหมายในสังคม ความไม่สมควรของค่านิยมของคน รวมถึงวิธีการสร้างธรรมาภิบาลที่เป็นงานสำคัญในการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน คือ การสร้างศรัทธา การหาความร่วมมือและการปลูกจิตสำนึกในการต่อต้านคอร์รัปชันของสังคม

ประเวศ วะสี. 2542. ยุทธศาสตร์ชาติ. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนเพื่อสังคมธนาคารออมสิน.

บทความนี้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ในการปฏิรูปสังคมเพื่อปรับให้เกิดความเข้มแข็ง ถูกต้อง เป็นธรรมในทุกส่วนของสังคมเพื่อนำไปสู่ธรรมรัฐ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ได้เสนอแนวทางการปฏิรูป 7 เรื่องหลักในสังคมไทย คือ การสร้างคุณค่าและจิตสำนึกใหม่ การสร้างเศรษฐกิจพอเพียง และประชาสังคม การปฏิรูประบบเศรษฐกิจมหภาคและการเงิน ปฏิรูประบบรัฐทั้งระบบการเมืองและระบบราชการ การปฏิรูปการศึกษา การปฏิรูปสื่อเพื่อสังคม การปฏิรูปกฎหมาย

พนัส ทศนียานนท์. 2543. ธรรมรัฐกับการจัดการสิ่งแวดล้อม ใน สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ แปลงแนวคิดสู่ปฏิบัติ. เอกสารประกอบการสัมมนา. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม.

บทความเรื่องธรรมรัฐกับการจัดการสิ่งแวดล้อม กล่าวถึงนิยามของ Good Governance ขององค์กรระหว่างประเทศต่างๆ เช่น ADB และ JICA รวมถึงนักวิชาการทางด้านสิ่งแวดล้อมชาวต่างประเทศ คือ Nickum and

Nishiota ในบทความเน้นเรื่องการนำรัฐธรรมนูญมาใช้ในกระบวนการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งปรากฏอยู่ใน พ.ร.บ. สิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 จัดว่าเป็นกฎหมายไทยฉบับแรกที่น่าเอาหลักรัฐธรรมนูญมาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม ที่มีการรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการรักษาสิ่งแวดล้อม ทั้งในเรื่องสิทธิการรับรู้ข้อมูล การร้องเรียน กล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อกฎหมายสิ่งแวดล้อม รวมถึงการรับรองสถานภาพขององค์กรเอกชนที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องกับ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

พรอัมรินทร์ พรหมเกิด. 2543. ธรรมรัฐกับการปฏิรูปสังคมและการเมือง. รัฐสภาสาร 48, 3 (มี.ค. 43).

บทความนี้เป็นบทความที่กล่าวถึงสาระสำคัญของธรรมรัฐ และความสำคัญของธรรมรัฐในฐานะที่เป็น ยุทธศาสตร์สำหรับการปฏิรูปสังคม-การเมืองไทย ซึ่งสาเหตุที่ต้องมีธรรมรัฐนั้นเป็นผลมาจากการที่ประเทศไทย ต้องประสบปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจและการเงินอย่างรุนแรง การปฏิรูปสังคม-การเมืองจึงถูกนำมาใช้โดย เสนอเป็นระเบียบวาระแห่งชาติ เรื่องที่จะต้องปฏิรูป คือ การสร้างคุณค่าและจิตสำนึกใหม่ สร้างเศรษฐกิจพอ เพียงและประชาสังคม ปฏิรูประบบเศรษฐกิจมหภาคและการเงิน ปฏิรูประบบรัฐทั้งระบบการเมืองและระบบราชการ ปฏิรูปการศึกษา ปฏิรูปสื่อเพื่อสังคม และปฏิรูปกฎหมาย

รายงานพิเศษ. 2541. ระดมแนวคิดธรรมรัฐสู่การปฏิรูปสังคมไทย. สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 45 (9): 7-9.

รายงานนี้กล่าวถึงธรรมรัฐในประเทศไทย โดยนำผลจากการประชุมเชิงปฏิบัติการเมื่อวันที่ 24-26 กรกฎาคม 2541 เรื่องธรรมรัฐกับการปฏิรูปสังคมการเมืองไทย โดย น.พ.ประเวศ วะสี, ศรีสว่าง พัววงศ์แพทย์ และธีรยุทธ บุญมี มาสรุปประเด็นหลักจากการประชุมในครั้งนั้น เช่น เรื่องที่ประชาชนต้องทำความเข้าใจในรัฐธรรมนูญ เรื่องประชาสังคม และการปฏิรูปสังคม เป็นต้น

วรลักษณ์ มนัสเอื้อศิริ. 2541. ธรรมรัฐภาคราชการ. พัฒนาชุมชน 37, ฉบับที่ 6 (มิถุนายน 2541): 13-17.

บทความนี้เป็นการกล่าวถึงสาระสำคัญทั่วไปของธรรมรัฐ โดยมุ่งเน้นรายละเอียดไปที่ธรรมรัฐในระบบ ราชการ โดยในส่วนท้ายของบทความเป็นการสรุปประเด็นสำคัญจากการอภิปรายของวิทยากร เช่น คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์ เลขาธิการ ก.พ. นายกล้าณรงค์ จันทิก เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ ดร. ผาสุก พงษ์ไพจิตร คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ ม.ร.ว.จตุรมงคล โสณกุล อดีตปลัด กระทรวงการคลัง

สถาบันพระปกเกล้า. 2543. คู่มือสำหรับสมาชิกรัฐสภาสำหรับปราบปรามทุจริตฯ. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

หนังสือนี้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 4 บท บทที่ 1 เป็นแนวคิดเรื่องการบริหารปกครองที่ดีกับบทบาทของรัฐสภา ในการปราบปรามการทุจริต บทที่ 2 เป็นคำจำกัดความของคำว่า “ การทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ” รูปแบบ และสาเหตุต่างๆ ทั้งจากปัจจัยด้านการเมือง กฎหมาย ระบบราชการ เศรษฐกิจ และปัจจัยข้ามชาติ ซึ่งส่งผลเสียต่อ ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศชาติ บทที่ 3 การใช้วิธีการต่างๆในการปราบปรามการทุจริต เช่น การปฏิรูปทางการเมือง ปฏิรูปทางเศรษฐกิจ ปฏิรูปการบริหาร ปฏิรูปตุลาการและกฎหมาย หรือผ่านทางประชา สังคม สื่อมวลชน บทที่ 4 วิธีการเสริมสร้างเครื่องมือในการแก้ปัญหาการทุจริต ภารกิจที่รัฐสภาต้องดำเนินการในการ แก้ปัญหาการทุจริต เช่น การตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆของรัฐสภา ซึ่งต้องมีการวางแผนปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ

และชัดเจน และสิ่งที่ปรากฏเกี่ยวกับการทุจริตระดับภูมิภาค ทั้งละตินอเมริกา แอฟริกาแถบใต้ซาราร่า เอเชียแปซิฟิก และประชาคมรัฐอิสระ ภาคผนวก เรื่องระบบความซื่อสัตย์สุจริตแห่งชาติโดย แพ็ตเตอร์ แลงก์เช็ท, ริก สเตเฟินเฮิร์สท์ และเจอร์มี โฟพ อธิบายถึงการสร้างระบบความซื่อสัตย์สุจริตแห่งชาติ คือ ปฏิรูปการบริหารหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแล ความรับผิดชอบของฝ่ายตุลาการ บทบาทของประชาชนและประชาสังคม และเสรีภาพของสื่อมวลชน

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI). 2541. จากวิกฤติสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน (กลุ่มที่4) ธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน. การสัมมนาวิชาการ TDRI ประจำปี 2541, 11-12 ธันวาคม, ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ซิตี, จังหวัดชลบุรี.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้หาแนวทางในการแก้ไขปัญหาและกอบกู้ประเทศให้พ้นจากวิกฤติ ทางTDRI ได้กำหนดหัวข้อเรื่องธรรมาภิบาลในสังคมไทยให้ เป็นหัวข้อหลัก 1 ใน 4 ของหัวข้อหลักๆ เพื่อศึกษาวิเคราะห์และเสนอประเด็นสำคัญที่จะนำไปสู่การปฏิรูปและปรับกฎเกณฑ์สังคมที่เป็นปัญหา ทั้งนี้ธรรมาภิบาลจะช่วยสร้างความมั่นคงให้สังคมไทยในอนาคต จากการสัมมนาวิชาการนี้ ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้เสนอ แนวความคิดเพื่อสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย ในรายงานสรุปข้อเสนอแนะประกอบด้วย ความเป็นมาและเหตุผล ความหมายและค่านิยม ธรรมาภิบาลและความจำเป็นในการปฏิรูปและการพัฒนาที่ยั่งยืน ยุทธวิธีการสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย ข้อเสนอเพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลในสังคมไทย มาตรการที่ต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน และงานที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.). 2543. การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) รายงานประจำปี 2541-2543. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.

หนังสือนี้แบ่งเนื้อหาเป็น 4 ส่วน ส่วนแรก เป็นการบรรยายพิเศษของ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ส่วนที่ 2 เป็นการอภิปรายเรื่องการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม: ปัญหาและแนวทางแก้ไข โดยคณะวิทยากรประกอบด้วย คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์ เลขาธิการสำนักงาน ก.พ., นายนนทพล นิมสมบุญ ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.), ดร. อรพินท์ สฟโชคชัย ที่ปรึกษา TDRI และนายกล้าณรงค์ จันทิก เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ส่วนที่ 3 แนวทางการดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 โดยการประชุมกลุ่มย่อย 6 กลุ่มคือ กลุ่มหลักนิติธรรม, กลุ่มหลักคุณธรรม, กลุ่มหลักความโปร่งใส, กลุ่มหลักความรับผิดชอบ, กลุ่มหลักความมีส่วนร่วม, กลุ่มหลักความคุ้มค่า และ ส่วนที่ 4 เป็นกำหนดการประชุมประจำปี และรายชื่อคณะทำงานจัดประชุมประจำปีระหว่างส่วนราชการกับสำนักงาน ก.พ.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.). 2543 เร่งปฏิรูปเพื่อประชาชน โลกใหม่ราชการไทย.

1 (4).

บทความนี้ประกอบด้วย 3 ประเด็นหลัก ประเด็นแรก คือ การให้ข้าราชการปรับบทบาทโดยเปลี่ยนเป็นการทำงานเพื่อประชาชน มีความซื่อสัตย์ เป็นมิตร ประหยัดและบริกาที่ดี ประเด็นที่สอง คือ การเปิดตัวโครงการประเทศไทยใสสะอาด ซึ่งเป็นโครงการที่รณรงค์ให้ประชาชนร่วมอุดมการณ์ต่อต้านการคอร์รัปชั่น ประเด็นที่สาม คือ การนำ

ระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีมาใช้ในประเทศไทย โดยมีแนวทางตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อจัดระเบียบราชการและป้องกันการเกิดภาวะวิกฤติขึ้นอีกในอนาคต ทั้งนี้ต้องอาศัยความร่วมมือจากทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สถาบันพระปกเกล้า, เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) 2541. สรุปประเด็นการอภิปรายธรรมนูญแห่งชาติ.

สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สถาบันพระปกเกล้า, เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้จัดระดมความคิดธรรมนูญฟอรัมหรือเวทีธรรมนูญแห่งชาติ เมื่อเดือนมีนาคม-พฤษภาคม 2541 หัวข้อของเวทีความคิดดังกล่าวมี 10 หัวข้อ คือ 1) ธรรมนูญกับอนาคตของประเทศไทย เสนอโดยนายอานันท์ ปันยารชุน 2) คนจนได้อะไรจากธรรมนูญ 3) เศรษฐกิจพอเพียง: แนวทางการพลิกฟื้นเศรษฐกิจ สังคม 4) สถาบันรัฐสภากับธรรมนูญ เสนอโดย นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา 5) ธรรมนูญภาคเอกชน 6) จะสร้างธรรมนูญในการเมืองไทยอย่างไร 7) ธรรมนูญภาคราชการ 8) ธรรมนูญกับประชาคมเมือง 9) ประชาธิปไตยและธรรมนูญ 10) ความเป็นไปได้ในการปฏิรูปกฎหมาย โดยนายมีชัย ฤชุพันธุ์

อมรา พงศาพิชญ์. 2543. ธรรมนูญกับประชาสังคมและองค์กรประชาสังคม ใน สังเกตล้อมในรัฐธรรมนูญ แปลงแนวคิดสู่ปฏิบัติ. เอกสารประกอบการสัมมนา. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม.

บทความนี้กล่าวถึงธรรมนูญในความหมายของบทบาทอำนาจของรัฐในการดูแลผลประโยชน์ของราษฎรและธรรมนูญในความหมายของบทบาทอำนาจของราษฎรในการดูแลทรัพย์สินสาธารณะ กับบทบาทขององค์กรประชาสังคมภายในประเทศ เนื้อหาของบทความแสดงถึงความหมายของ Good Governance ความจำเป็นที่จะต้อง มีธรรมนูญและธรรมนูญในสังคมการเมืองสมัยใหม่ การปรับกระบวนทัศน์จากการดูแลสังคมโดยรัฐบาลเป็นการดูแลสังคมโดยรัฐและประชาชน (ธรรมนูญและธรรมนูญ) บทบาทขององค์กรระหว่างประเทศกับแนวคิดเรื่อง Good Governance และบทบาทขององค์กรประชาสังคมภายในประเทศในรูปแบบต่างๆ เช่น องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำหน้าที่สร้างธรรมนูญและธรรมนูญในประชาสังคมไทย

อรพินท์ สฟโซคซัย. 2541. รายงานที่ดีอาร์ไอ “สังคมเสถียรภาพและกลไกประชารัฐที่ดี”. จ. 20 (มกราคม 2541).

รายงานนี้ได้กล่าวถึงความหมายและการใช้คำกลไกประชารัฐที่ดีขององค์กรระหว่างประเทศต่างๆ ลักษณะและองค์ประกอบของกลไกประชารัฐที่ดี ได้แก่การที่ ประชาชนในสังคมได้รับการสาธารณสุขที่มีคุณภาพจากหน่วยงานราชการ ประเทศมีศักยภาพในการกำหนดหรือดำเนินนโยบายอยู่บนพื้นฐานของวิชาการและเหตุผล การบริหารการคลังของประเทศประสบความสำเร็จ รายงานยังได้ระบุถึงคุณลักษณะของกลไกประชารัฐที่ดี เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชน ความสุจริตโปร่งใส พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม กลไกการเมืองที่ชอบธรรม กฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจน ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมถึงในเรื่องกลไกประชารัฐที่ดีกับวิกฤติของสังคมไทยใน

ด้านการพยายามนำหลักกลไกประชาธิปไตยมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหา วิกฤติต่างๆ และเป็นการวางรากฐานการพัฒนาที่ยั่งยืนสำหรับสังคมไทยให้เป็นสังคมที่มีเสถียรภาพต่อไป

อานันท์ ปันยารชุน. 2542. มุมมองนายอานันท์. กรุงเทพฯ: มติชน.

อานันท์ ปันยารชุน อธิบายถึงธรรมรัฐว่าเป็นคำที่อยู่ในระบบการปกครองมานานแล้ว และยังคงได้รับความสนใจอย่างมากในปัจจุบัน ยกตัวอย่างประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเป็นประเทศที่มีการจัดการทุกอย่างได้ดีที่สุดประเทศหนึ่ง ทั้งที่ไม่ได้ใช้ระบอบประชาธิปไตยในการปกครองประเทศ จากการที่สิงคโปร์ยึดถือเอา Good Governance เป็นหลักในการปกครอง เริ่มต้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งด้านการรับรู้และแสดงความคิดเห็น ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงได้ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องเปิดเผย ความชอบธรรมของระบบกฎหมาย ซึ่งหากประเทศไทยนำเอาแนวทางนี้มาใช้ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนทั้งหมดได้ ก็จะทำให้ประเทศรอดพ้นจากวิกฤติ ส่วนอีกบทความหนึ่ง กล่าวถึงนิยามของธรรมรัฐทั้งขององค์การระหว่างประเทศและนักวิชาการไทย รวมถึงองค์ประกอบของธรรมรัฐ และเน้นในเรื่องการมีส่วนร่วมจากประชาชนและประชาสังคมเพื่อแก้ปัญหาของชาติ

Kaufmann, Daniel., Aart Kraay, and Pablo Zoido-Lobaton. 1999. Aggregating Governance Indicators.

Working paper, World Bank Institute, Washington, DC.

มีหลักฐานชัดเจนปรากฏใน 150 ประเทศแล้วว่า การมีธรรมาภิบาลมีผลต่อการพัฒนาที่ดีขึ้น ผู้เขียนวิเคราะห์จากฐานข้อมูลที่มีมากกว่า 300 ตัวชี้วัด ซึ่งนำมาจากแหล่งที่หลากหลาย การใช้ Aggregating Governance Indicators ทำให้สามารถสร้าง Aggregate Indicators ที่สัมพันธ์กับ 6 แนวคิดธรรมาภิบาล นั่นคือ ความรับผิดชอบ ตรวจสอบได้, ความไม่มั่นคงทางการเมืองและความรุนแรง, ความมีประสิทธิภาพ, กฎระเบียบ (Regulator), หลักนิติธรรม และ Graft (การสอดส่องดูแล) ตามที่มีการวัด/ประเมินตัวชี้วัดของธรรมาภิบาลที่มีผลต่อการพัฒนา

ภาคผนวก 3

คำนิยามของธรรมาภิบาล

มีนักวิชาการและองค์กรทั้งในและต่างประเทศ ได้กล่าวถึงความหมายและคำนิยามของคำว่า Good Governance หรือธรรมาภิบาล ไว้ในบทความ เอกสาร และการประชุมสัมมนาทางวิชาการหลายๆ แห่ง ตัวอย่างคำนิยามของธรรมาภิบาลมีดังต่อไปนี้

1. Good governance เป็นคำที่ธนาคารโลกได้นำมาใช้เมื่อประมาณปลาย ค.ศ. 1980 โดยได้ให้ความหมาย Good Governance ว่า ลักษณะและวิถีทางการใช้อำนาจรัฐได้ถูกใช้ในการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา (ประสิทธิ์ ดำรงชัย 2542)

2. UNDP ให้นิยาม Good Governance ว่าหมายถึง การดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหาร และเศรษฐกิจที่จะจัดการกิจการของประเทศในทุกระดับ ประกอบด้วยกลไก กระบวนการ และสถาบันต่างๆที่ประชาชนและกลุ่มสามารถแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ปกป้องสิทธิของตนเองตามกฎหมาย และแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกับบนหลักการของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การส่งเสริมหลักนิติธรรม เพื่อให้มั่นใจว่าการจัดลำดับความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ยืนอยู่บนความเห็นพ้องต้องกันทางสังคม และเสียงของคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้รับการพิจารณาในการตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา (สุดจิต นิमितกุล 2543, 13-22)

3. ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย – ADB (Governance: Sound Development Management, 1995) กล่าวว่า Good Governance คือ การมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้ (อมรา พงศาพิชญ์ 2543, 75-95)

4. องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น – JICA (Participatory Development and Good Governance Report of the Aid Study Committee, 1995) กล่าวว่า Good Governance คือ รากฐานของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน พึ่งตนเองได้ และมีความยุติธรรมทางสังคม (อมรา พงศาพิชญ์ 2543, 75-95)

5. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ได้ให้หลักการของคำนิยาม การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ไว้ดังนี้ “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน (สุดจิต นิमितกุล 2543)

6. Good Governance คือ ผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงไปหลายทาง มีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้ (อานันท์ ปันยารชุน 2542)

7. “ความคิดธรรมรัฐเป็นการมอบอำนาจการเมือง การปกครองแบบใหม่ที่แข็งทื่อตายตัว แต่ให้มีปฏิสัมพันธ์กับภาคประชาชนและให้มีลักษณะแยกย่อยมากขึ้น” แนวคิดธรรมรัฐคือการเป็นหุ้นส่วนกันในการบริหารและปกครองประเทศโดยรัฐ ประชาชน และเอกชน ซึ่งขบวนการอันนี้จะก่อให้เกิดความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความยุติธรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของคนดี ซึ่งแนวคิดนี้เกิดจากเราเห็นว่า ระบบราชการล้าหลัง ทุกส่วนต้องการการปฏิรูปต้องมีการปรับโครงสร้างราชการให้ดีขึ้น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น และเราต้องการให้มีการตรวจสอบโดยสื่อมวลชน นักวิชาการ (ธีรยุทธ บุญมี 2541)

8. ธรรมาภิบาล หมายถึง ระบบ โครงสร้าง และกระบวนการต่างๆที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาคต่างๆของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติสุข (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ 2542, 18. อ้างถึง UNDP, Governance for Sustainable Human Development, a UNDP Policy Document, January 1997)

9. Good Governance น่าจะเป็นการปรับศัพท์ทางเศรษฐกิจ คือ Economic Governance มาเป็นศัพท์ทางรัฐศาสตร์ จึงถือได้ว่าเป็นศัพท์ใหม่และมีความหมายหลายประการ แต่ถ้ามองกันอย่างลึกๆแล้วก็น่าจะหมายถึงกระบวนการปกครองบริหารที่อาศัยปรัชญาหลักการที่ถูกต้อง เชื้ออำนาจประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติ มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาของสังคม และนำมาซึ่งความเจริญในด้านต่างๆ ตัวอย่างของหลักการของธรรมรัฐในสมัยโบราณเช่น หลักทศพิธราชธรรม (ลิขิต ธีรเวคิน 2541, 6)

10. ธรรมรัฐ หมายถึง การบริหารการจัดการประเทศที่ดีในทุกๆด้านและทุกระดับ การบริหารจัดการที่ดีดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีหลักคิดว่าทั้งประชาชน ข้าราชการ ผู้บริหารประเทศเป็นหุ้นส่วนกันในการกำหนดชะตากรรมของประเทศ แต่การเป็นหุ้นส่วนไม่ใช่หลักประกันว่าจะเกิดธรรมรัฐหรือ Good Governance ยังต้องหมายถึงการมีกฎเกณฑ์ กติกาที่จะทำให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม และการมีส่วนร่วมของสังคมในการกำหนดนโยบายการบริหาร ตรวจสอบประเมินผลอย่างจริงจัง (วรลักษณ์ มนัสเชื้อศิริ 2541, 14)

11. ธรรมรัฐ หรือ Good Governance เป็นการเปลี่ยนวิธีคิดไปในขั้นพื้นฐานจากเดิมซึ่งเป็นการจัดการฝ่ายเดียวจากเบื้องบนสู่เบื้องล่างในลักษณะของการจัดการปกครอง (Government) ก็เป็นการเปลี่ยนเป็นการปกครองในลักษณะที่เป็นการสื่อสารสองทางระหว่างภาครัฐกับสังคม (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ 2541, 81)

12. Good Governance คือ การใช้สิทธิของความเป็นเจ้าของ (Owner Rights) ที่จะปกป้องดูแลผลประโยชน์ของตนเองโดยผ่านกลไกที่เกี่ยวข้องในการบริหาร กรณีของภาครัฐนั้น ผู้เป็นเจ้าของก็คือประชาชน ซึ่งใช้สิทธิของตนผ่านการเลือกตั้งในเขตการเลือกตั้ง ขณะที่ผู้ได้รับการเลือกตั้งก็เข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภาเพื่อกำกับดูแลผู้บริหารประเทศคือ รัฐบาล ให้บริหารประเทศไปในทางที่ถูกต้องและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน (วรภัทร ไตรณะเกษม 2541, 20)

13. Good Governance หมายถึง การบริหารการปกครองที่มีการจัดสรรและบริหารจัดการทรัพยากร ในการตอบสนองต่อปัญหาของประชาชนได้เป็นอย่างดี โดยการบริหารการปกครองที่ดีนั้นจะมีลักษณะการบริหารแบบ

มีส่วนร่วม (Participation) โปร่งใส (Transparency) เสมอภาค (Equity) ประสิทธิภาพประสิทธิผล (Effectiveness) เป็นธรรม (Rule of Law) และรับผิดชอบต่อประชาชน (Responsiveness/Accountability) (ไพโรจน์ พรหมสาสิน 2541, 16-17)

ภาคผนวก 4

รัฐธรรมนูญกับธรรมาภิบาล

ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้มีบทบัญญัติในมาตราต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลและธรรมาภิบาลซึ่งจำแนกออกเป็น 4 ประเด็นคือ

ความโปร่งใส ได้แก่ มาตรา 100, 101, 102, 103, 104, 109, 113, 204, 207, 208, 209, 255, 257, 291, 292, 293, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 307, 308, 309, 311, 327, 328,

ความมีประสิทธิภาพ ได้แก่ มาตรา 77, 98, 99, 100, 101, 118, 159, 160, 185, 186, 189, 191, 202, 204, 206, 214, 230, 310

การมีส่วนร่วม ได้แก่ มาตรา 68, 304

การตรวจสอบได้ ได้แก่ มาตรา 110, 111, 305, 306

มาตรา 68 กำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประชาชน เว้นแต่มีเหตุอันควร

มาตรา 77 รัฐต้องจัดทำแผนพัฒนาทางการเมือง เพื่อจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานลูกจ้างของรัฐ ทั้งนี้เพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่

มาตรา 98 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมี ส.ส.จากการเลือกตั้งโดยตรง 400 คน แบบบัญชีรายชื่อ 100 คน ส.ส.ที่มาจากบัญชีรายชื่อนั้น รัฐธรรมนูญมีจุดมุ่งหมายให้พรรคการเมืองเลือกผู้ที่มีความรู้ ความสามารถเป็นที่ยอมรับของประชาชน ซึ่งจะเป็นการคานอำนาจของ ส.ส.ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงที่มีความรู้และประสบการณ์น้อยกว่า

มาตรา 99 รายละเอียดที่มาของ ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ

มาตรา 100 วิธีคำนวณสัดส่วนของผู้ที่จะได้เป็น ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ

มาตรา 101 กล่าวถึง ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อไม่ครบก็ไม่ต้องเลือกเข้ามาเพิ่ม เพื่อป้องกันการตกลงกันระหว่างผู้ที่ได้เป็นแล้วกับผู้ที่มีรายชื่อถัดไปที่ยังไม่ได้เป็น

มาตรา 102 กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเลือก ส.ส.ได้เขตละ 1 คน

มาตรา 103 การแบ่งเขตเลือกตั้งซึ่งมี ส.ส.ได้เขตละ 1 คน และจะต้องมีพื้นที่ติดต่อกัน

มาตรา 104 ประชาชนเลือก ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อได้ 1 บัญชี และ ส.ส.โดยตรงอีก 1 คน และกล่าวถึงวิธีการนับคะแนน

มาตรา 109 กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้ง

มาตรา 110 ห้าม ส.ส. ชี้นำหรือใช้อิทธิพลให้ผู้มีสิทธิมาเลือกตน

มาตรา 111 ห้าม ส.ส. ใช้อำนาจให้คุณให้โทษแก่เจ้าหน้าที่รัฐ

มาตรา 113 ให้รัฐอำนวยความสะดวกในการหาเสียงแก่ผู้สมัคร ส.ส.

มาตรา 118 การสิ้นสุดสมาชิกภาพของ ส.ส.

มาตรา 159 กำหนดสมัยประชุมว่ามี 2 สมัย คือ สมัยประชุมสามัญทั่วไปและประชุมสามัญนิติบัญญัติ

มาตรา 160 กำหนดให้มีระยะเวลาในสมัยประชุมสามัญ 120 วัน

มาตรา 185 กำหนดวิธีการเสนอญัตติการอภิปรายไม่ไว้วางใจ

มาตรา 186 การยื่นญัตติการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

มาตรา 189 ให้อำนาจ ส.ส.แต่งตั้งกรรมาธิการเพื่อศึกษาหรือสอบสวนเรื่อง และให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกเจ้าหน้าที่รัฐมาให้รายละเอียดได้

มาตรา 191 กำหนดหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

มาตรา 201 กำหนดจำนวนคณะรัฐมนตรีไม่เกิน 35 คน

มาตรา 202 เกี่ยวกับการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะต้องมีเสียงข้างมากหรือกึ่งหนึ่งของ ส.ส.ทั้งหมด

มาตรา 204 ห้ามไม่ให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็น ส.ส.ทุกประเภท

มาตรา 206 กำหนดคุณสมบัติของรัฐมนตรี

มาตรา 207 ห้ามไม่ให้คณะรัฐมนตรีทุกคนดำรงตำแหน่งอื่นนอกจากตำแหน่งรัฐมนตรี เพื่อป้องกันการใช้อำนาจที่เอื้อประโยชน์ให้กับงานของตนเอง

มาตรา 208 เป็นบทกำหนดข้อห้ามไม่ให้รัฐมนตรีดำรงตำแหน่งอื่นนอกจากตำแหน่งรัฐมนตรี โดยมีจุดประสงค์เช่นเดียวกับมาตรา 207

มาตรา 209 เป็นข้อกำหนดไม่ให้รัฐมนตรีมีหุ้นส่วนหรือถือหุ้น โดยมีจุดประสงค์เช่นเดียวกับมาตรา 207

มาตรา 214 เกี่ยวกับการลงประชามติจากประชาชนในเรื่องที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญกับประเทศชาติ

มาตรา 230 กำหนดกติกาเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐใหม่ ว่าต้องใช้เป็นพระราชบัญญัติ คือ ผ่านความเห็นชอบจากสภาทั้งหมด

มาตรา 255 กำหนดที่มาของผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ได้คนที่มีความสามารถ ซื่อสัตย์ สุจริต และเป็นธรรมมากที่สุด

มาตรา 257 กำหนดวิธีการคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีจุดประสงค์เช่นเดียวกับมาตรา 255

มาตรา 291 กำหนดให้นักการเมืองแสดงบัญชีทรัพย์สินของตนเองและครอบครัวต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

มาตรา 292 กำหนดรายละเอียดในการยื่นแสดงบัญชีทรัพย์สิน โดยให้ยื่นแสดงทั้งก่อนและหลังพ้นตำแหน่ง

มาตรา 293 กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้นำบัญชีทรัพย์สินเฉพาะของคณะรัฐมนตรีมาเปิดเผยต่อประชาชน

มาตรา 298 กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคราวละ 9 ปี และดำรงตำแหน่งได้สมัยเดียว

มาตรา 299 กำหนดให้ ส.ส.อย่างน้อย 1 ใน 4 มีสิทธิที่จะร้องต่อประธานวุฒิสภาว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกระทำไม่ถูกต้อง เพื่อเป็นการคานอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

มาตรา 300 เป็นการคานอำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เหมือนมาตรา 299

มาตรา 301 กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้ชัดเจน

มาตรา 302 กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยงานอิสระ

มาตรา 303 เป็นการให้อำนาจวุฒิสมาชิกในการถอดถอนตำแหน่งของนักการเมืองและตำแหน่งสำคัญอื่นๆ ที่มีพฤติกรรมทุจริต

มาตรา 304 ให้อำนาจ ส.ส. และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่รวบรวมรายชื่อไม่น้อยกว่า 50,000 คน เพื่อขอถอดถอนวุฒิสมาชิกที่มีพฤติกรรมทุจริตออกจากตำแหน่ง (ถ้าเป็น ส.ส.ต้องมีจำนวน 1 ใน 4 ของ ส.ส.ทั้งหมด)

มาตรา 305 กำหนดขั้นตอนหลังจากยื่นรายชื่อให้วุฒิสมาชิกตามมาตรา 304 และถ้าเรื่องดังกล่าวมีมูลก็ให้ฟ้องคดีอาญาด้วย

มาตรา 306 เป็นรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการเหมือนมาตรา 305

มาตรา 307 กำหนดให้วุฒิสมาชิกมีอิสระในการลงมติตามมาตรา 303 และให้ลงคะแนนลับโดยถือเอาคะแนน 3 ใน 5 ซึ่งเมื่อชนะโหวตแล้ว ผู้นั้นต้องถูกถอดถอนทันที

มาตรา 308 นายกรัฐมนตรีและข้าราชการการเมืองที่ถูกกล่าวหาเกี่ยวกับความผิดในตำแหน่งหน้าที่ ให้พิจารณาคดีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญา

มาตรา 309 กำหนดสิทธิให้ผู้เสียหายให้ร้องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้ามาดำเนินการตามมาตรา 308 ได้

มาตรา 310 กระบวนการพิจารณาของศาลอาญาแผนกคดีการเมืองให้ถือเอาจำนวนของให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลัก และนักการเมืองที่ถูกดำเนินคดีก็จะไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย

มาตรา 311 รายละเอียดของการลงมติพิพากษา

มาตรา 327 กำหนดหัวข้อของกฎหมายลูกให้มีรายละเอียดต่างๆ เพื่อป้องกันไม่ให้กฎหมายลูกผิดวัตถุประสงค์

มาตรา 328 กำหนดรายละเอียดหัวข้อหลักในกฎหมายพรรคการเมือง โดยมีจุดประสงค์เช่นเดียวกับมาตรา 327