

หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ภารกิจหลักประการหนึ่งของสำนักงาน ก.พ.ร. คือการส่งเสริมให้ระบบราชการไทยนำ **หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี** มาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อประโยชน์สุขของประเทศไทยและประชาชน ตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประกอบด้วย ๑๐ หลัก ได้แก่ หลักการตอบสนอง (Responsiveness) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หลักประสิทธิภาพ/คุ้มค่า (Efficiency/Value for money) หลักความเสมอภาค (Equity) หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) หลักการตรวจสอบได้/มีการรับผิดชอบ (Accountability) หลักเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) และ หลักนิติธรรม (Rule of Law)

อย่างไรก็ตาม อ.ก.พ.ร. เกี่ยวกับการส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๔ ได้มีข้อสังเกตว่าหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ๑๐ หลักดังกล่าว เป็นหลักที่จำยาก จึงควรจัดกลุ่มใหม่ (Regroup) โดยรวมเรื่องที่เกี่ยวข้องไว้ด้วยกันเป็นหมวดหมู่ เพื่อให้เป็นหลักการที่ง่ายต่อความเข้าใจและการนำไปปฏิบัติ และให้นำเสนอต่อ ก.พ.ร. และ คณะรัฐมนตรี เพื่อประกาศใช้ต่อไป

สำนักงาน ก.พ.ร. จึงได้ศึกษาข้อมูลเพิ่มเติม และหารือในเบื้องต้นกับประธาน อ.ก.พ.ร. เกี่ยวกับการส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม) เพื่อนำมาประกอบการปรับปรุงหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ใหม่ ให้เข้าใจได้ง่ายขึ้น สะดวกต่อการจดจำและการนำไปปฏิบัติ รวมทั้งมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพบริบทของประเทศไทย โดยได้นำเอาประเด็นที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องรวมไว้ด้วยกันเป็นหมวดหมู่ นอกจากนี้ยังได้ให้ความสำคัญในเรื่องความรับผิดชอบต่อการบริหาร โดยเพิ่มเติมในเรื่องการสร้างจิตสำนึกด้านคุณธรรมและจริยธรรม อันเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๙ ซึ่งได้กำหนดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทไว้ด้วย

จากผลการศึกษาดังกล่าว ทำให้ได้ **หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework)** ซึ่งประกอบด้วย **๔ หลักการสำคัญ** และ **๑๐ หลักการย่อย** ดังนี้

๑) การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ประกอบด้วย หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หลักประสิทธิผล (Effective) และหลักการตอบสนอง (Responsive)

๒) ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) ประกอบด้วยหลักภาระรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) หลักความเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หลักนิติธรรม (Rule of Law) และหลักความเสมอภาค (Equity)

๓) ประชาธิปไตย (Participatory State) ประกอบด้วยหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) และหลักการมีส่วนร่วม/การมุ่งเน้นฉันทามติ (Participation/Consensus Oriented)

๔) ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility) ประกอบด้วยหลักคุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics)

ต่อมา อ.ก.พ.ร. เกี่ยวกับการส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ได้พิจารณาเห็นชอบกับข้อเสนอแผนการส่งเสริมและพัฒนาธรรมาภิบาลในภาคราชการเพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างยั่งยืน และเห็นชอบหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) ซึ่งประกอบด้วย ๔ หลักการสำคัญ และ ๑๐ หลักการย่อยดังกล่าวข้างต้นและโดยที่ในบริบทของประเทศไทยอาจไม่สามารถใช้แนว ทางฉันทามติกับทุกเรื่องได้ จึงเป็นควรรวมหลักนี้ไว้กับหลักการมีส่วนร่วม และปรับถ้อยคำเป็นหลักการมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ (Participation/Consensus Oriented) แสดงหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) ดังภาพต่อไปนี้



แผนภาพแสดงหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework)

และ ก.พ.ร. ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ได้มีมติเห็นชอบข้อเสนอแผนการส่งเสริมและพัฒนาธรรมาภิบาลในภาคราชการเพื่อ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างยั่งยืน และให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป โดยหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) เป็นส่วนหนึ่งในข้อเสนอแผนการส่งเสริมฯ ดังกล่าว ซึ่งคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๕ ได้มีมติเห็นชอบกับข้อเสนอแผนการส่งเสริมและพัฒนาธรรมาภิบาลในภาคราชการ เพื่อการบริหารกิจการ

บ้านเมืองที่ดีอย่างยั่งยืน ตามที่ สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ โดยที่หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) เป็นส่วนหนึ่งในข้อเสนอแผนการส่งเสริมฯ ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแล้ว

สำหรับความหมายของหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) ทั้ง ๔ หลักการสำคัญ และ ๑๐ หลักการย่อย มีดังนี้

๑) การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ประกอบด้วย

- **ประสิทธิภาพ (Efficiency)** หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลิตภาพที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทั้งนี้ ต้องมีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวก และลดภาระค่าใช้จ่าย ตลอดจนยกเลิกภารกิจที่ล้าสมัยและ ไม่มีความจำเป็น

- **ประสิทธิผล (Effectiveness)** หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจให้บรรลุ วัตถุประสงค์ขององค์กร มีการวางแผนเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและอยู่ในระดับที่ตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน สร้างกระบวนการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและมีมาตรฐาน มีการจัดการความเสี่ยงและมุ่งเน้น ผลการปฏิบัติงานเป็นเลิศ รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

- **การตอบสนอง (Responsiveness)** หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด สร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลาย และมีความแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม

๒) ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) ประกอบด้วย

- **ภาระรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability)** หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย รวมทั้งต้องมีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและ ผลสัมฤทธิ์ตามเป้า หมายถึง ที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและการให้คุณ ให้โทษ ตลอดจนมีการจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

- **เปิดเผย/โปร่งใส (Transparency)** หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องปฏิบัติงานด้วยความ ซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและเชื่อถือได้ให้ประชาชนได้ รับทราบ อย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนวางระบบให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นไปโดยง่าย

● **หลักนิติธรรม (Rule of Law)** หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ

● **ความเสมอภาค (Equity)** หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งแยกด้านชายหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม และอื่น ๆ อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงโอกาสความเท่าเทียมกันของการเข้าถึงบริการสาธารณะของ กลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคมด้วย

๓) ประชาธิปไตย (Participatory State) ประกอบด้วย

● **การมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ (Participation/Consensus Oriented)** หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้องร่วมคิดแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงานและร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ต้องมีความพยายามในการแสวงหาฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจะต้องไม่มีข้อคัดค้านที่หาข้อยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ

● **การกระจายอำนาจ (Decentralization)** หมายถึง ในการปฏิบัติราชการควรมีการมอบอำนาจ และกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและ การดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งมีการโอนถ่ายบทบาทและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาค ส่วนอื่น ๆ ในสังคม

๔) ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility) ประกอบด้วย

● **คุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics)** หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อหน้าที่ให้เป็น ไปอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตามความคาดหวังของสังคม รวมทั้งยึดมั่นในค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และจรรยาบรรณวิชาชีพ ตลอดจน คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของระบบราชการไทย ๘ ประการ (I AM READY) ได้แก่

- I - Integrity ซื่อสัตย์และกล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง
- A - Activeness ทำงานเชิงรุก คิดเชิงบวกและมีจิตบริการ
- M - Morality มีศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม
- R - Responsiveness คำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง
- E - Efficiency มุ่งเน้นประสิทธิภาพ
- A - Accountability ตรวจสอบได้
- D - Democracy ยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย
- Y - Yield มุ่งผลสัมฤทธิ์