

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การทบทวนวรรณกรรมมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยของการบริหารกิจการที่ดีครอบคลุมทั้งในและต่างประเทศ และประเมินแนวโน้มของการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐอันเป็นสาระสำคัญที่มีผลต่อการจัดการภาครัฐ ทั้งนี้ การศึกษาวิจัยหมายถึงประเด็นองค์ประกอบต่าง ๆ ที่จะเอื้อต่อโครงสร้างการบริหารจัดการที่ดี เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่มีความครบถ้วนสมบูรณ์มากขึ้น แล้วนำมาวิเคราะห์หามิติของการบริหารจัดการภาครัฐสำหรับการกำหนดร่างต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการที่ดีของรัฐบาลด้วยวิธีการรวบรวมข้อมูล จำแนกข้อมูลจัดกลุ่มข้อมูล ในเบื้องต้นเนื้อหาที่ปรากฏทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจะไม่แสดงการวิเคราะห์ แต่เป็นการนำเสนอวรรณกรรม งานวิชาการและเอกสารการวิจัยที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ดังมีรายละเอียดดังนี้

- 1) แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐ
- 2) แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐที่ใช้ในประเทศไทย
- 3) แนวคิดหลักธรรมาภิบาล (Governance) ในมิติสากล
- 4) หลักธรรมาภิบาลที่มีการกำหนดใช้กับองค์การภาครัฐของไทย
- 5) โครงสร้างองค์การและระบบการบริหารงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- 6) หลักธรรมาภิบาลของหน่วยงานด้านนิติบัญญัติ
- 7) หลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในการบริหารจัดการองค์การด้านนิติบัญญัติของต่างประเทศ
- 8) งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐ

การบริหารจัดการภาครัฐ หรือ รัฐประศาสนศาสตร์ “Public Administration” เป็นการบริหารงานของรัฐอย่างเป็นระบบมีกฎเกณฑ์ และหลักการของกิจกรรม (Activities) ซึ่งมีความหมายตรงกับคำว่า การบริหารงานสาธารณะ หรือกิจกรรมการบริหารงานสาธารณะซึ่งครอบคลุมทั้งการบริหารราชการที่ราชการควรปฏิบัติและต้องปฏิบัติ ในฐานะที่เป็นองค์ความรู้สำหรับ

กระบวนการบริหารจัดการภาครัฐทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และ ฝ่ายตุลาการ (Dwight Waldo., 1955, pp. 2-5)

ทั้งนี้ การบริหารจัดการภาครัฐนั้นยังมีความเกี่ยวข้องกับหน้าที่และกระบวนการบริหารจัดการในทุกระดับ ทั้งในองค์การของรัฐและองค์การที่ไม่แสวงหากำไร โดยให้ความสำคัญค่อนข้างมากกับการบริหารจัดการภายในองค์การมากกว่าเรื่องความสัมพันธ์การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งยังให้ความสำคัญกับวิธีการบริหารจัดการนโยบายสาธารณะ การวางแผน การจัดการองค์การ และการควบคุมติดตามประเมินผลนโยบายสาธารณะ อันเป็นการเน้นไปที่เครื่องมือทางการบริหารจัดการ (Managerial Tools) เทคนิคการบริหารจัดการ (Techniques) ความรู้และทักษะเกี่ยวกับการบริหารจัดการ (Knowledge and Skills) ที่ใช้ในการเปลี่ยนแนวคิดและนโยบายไปสู่แผนงาน (Programs) เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ (บุญเลิศ ไพรินทร์, 2556, หน้า 31-32)

1.1 กรอบแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์

โดยหลักการที่นำมาใช้เป็นหลักในการจัดวางโครงสร้างการบริหารจัดการภาครัฐในทางรัฐประศาสนศาสตร์แยกพิจารณาตามความเห็นของ Nicholas L. Henry ที่ได้แสดงไว้ในหนังสือ Public Administration and Public Affairs (2010) ดังนี้

1) กระบวนทัศน์ที่ 1 การแยกการบริหารกับการเมืองออกจากกันเป็นสองส่วน (The Politics / Administration Dichotomy ค.ศ. 1900-1926)

กระบวนทัศน์ที่ 1 เป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษาวิชาการบริหารรัฐกิจ ที่เริ่มจากแนวความคิดที่ว่าควรแยกหน้าที่ของรัฐบาลด้านการบริหารออกจากด้านการเมือง เนื่องจากการเมืองเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายหรือการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐ ส่วนการบริหารเป็นการนำนโยบายต่าง ๆ เหล่านั้นไปปฏิบัติ ซึ่ง Leonard D. White เป็นนักวิชาการคนแรกเสนอแนวคิดดังกล่าวใน Introduction to the Study of Public Administration ซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นตำราเล่มแรกของรัฐประศาสนศาสตร์ และต่อมาแนวคิดนี้ได้รับการพัฒนาโดย Frank Goodnow ด้วยการตีความตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาว่าการแบ่งหน้าที่ของรัฐออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือการกำหนดนโยบายเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือการนำนโยบายไปบริหารนั้นเป็นหน้าที่ของฝ่ายการเมือง (Frank Goodnow, 1900)

2) กระบวนทัศน์ที่ 2 หลักการบริหาร (The Principle of Administration ค.ศ. 1927-1937)

กระบวนทัศน์ที่ 2 เริ่มในปี ค.ศ. 1927 โดย W.F. Willoughby ซึ่งได้วางหลักการบริหารไว้ในหนังสือ “Principles of Public Administration” ซึ่งได้มีส่วนผลักดันให้การศึกษาสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์มีความเป็นศาสตร์ทั้งในเชิงของการศึกษาและนำไปประยุกต์ใช้ในการบริหาร ซึ่งความเป็นศาสตร์ของการศึกษาสาขานี้ได้รับการยอมรับสูงสุดโดย Gulick และ Urwick

จากการเสนอ “Papers on the Science of Administration” ในปี ค.ศ. 1937 ด้วยการเสนอแนวคิดที่สำคัญของกลุ่มการจัดการ โดยฝ่ายบริหารที่มีความเป็นวิทยาศาสตร์เชิงประจักษ์ที่มีความเชื่อมโยงกับแนวคิดก่อนหน้า แต่นักวิชาการในกระบวนทัศน์นี้เน้นเรื่องการทำงานในภาคอุตสาหกรรมและมุ่งเน้นที่ตัวบุคคลในระดับล่างขององค์กร โดยจำแนกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ

(1) กลุ่มการจัดการโดยฝ่ายบริหาร (Administrative Management) กลุ่มนี้จะเน้นที่ระดับของสายการบังคับบัญชาในองค์กร และมุ่งเสนอหลักการบริหารที่เหมาะสมกับผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าในองค์กรมีนักวิชาการหลายคน เช่น Mary Parker Follet, Henri Fayol, James D. Mooney และ Alan C. Reiley แต่มีนักวิชาการที่สำคัญ คือ Luther H. Gulick และ Lyndall Urwick ซึ่งจะได้เขียนหนังสือ “Papers on the Science of Administration” ในปี ค.ศ. 1937 โดยหลักของตำราเล่มนี้เรียกว่าหลัก POSDCORB ซึ่งเขียนโดย Gulick เป็นการนำเอาอักษรตัวต้นของคำต่าง ๆ 7 ตัว อันหมายถึงงานหรือกิจกรรมต่าง ๆ 7 ประการของหัวหน้าฝ่ายบริหารมารวมเป็นคำเดียวกัน ซึ่งเรียกว่า หน้าที่ที่สำคัญของหัวหน้าฝ่ายบริหาร 7 ประการ คือ การวางแผน (Planning) การจัดการองค์กร (Organizing) การบริหารงานบุคคล (Staffing) การสั่งการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงาน (Reporting) และการจัดงบประมาณ (Budgeting) ซึ่งหน้าที่ทั้ง 7 ประการดังกล่าวนี้ อาจจะถูกแบ่งแยกออกออกเป็นส่วนย่อย ๆ ได้ตามขนาดและความสลับซับซ้อนขององค์กร

(2) กลุ่มการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) กลุ่มนี้เน้นเสนอหลักการบริหารสำหรับคนงานระดับล่างในองค์กร คือ จะเน้นในเรื่องการทำงานในภาคอุตสาหกรรมและมุ่งเน้นที่ตัวบุคคลในระดับล่างขององค์กร ซึ่งนักวิชาการที่สำคัญในกลุ่มนี้ คือ Frederick W. Taylor, Frank และ Lillian Gilbreth การท้าทายแนวความคิด (ค.ศ. 1938 – ค.ศ. 1947) ในปี ค.ศ. 1938 จิตความรู้เรื่องสุดยอดของวิชาการบริหารรัฐกิจได้รับการกระทบกระเทือนจากการท้าทายแนวความคิดอย่างแท้จริงเป็นครั้งแรก โดยหนังสือของ Chester I. Barnard ชื่อ “The Functions of the Executive” (1938) กระแสคัดค้านโจมตีวิชาการบริหารรัฐกิจเพิ่มมากขึ้น ซึ่งอาจแยกได้เป็น 2 แนวทางที่สนับสนุน คือ

แนวทางที่ 1 เป็นการคัดค้านการบริหารกับการเมืองไม่สามารถแยกออกจากกันได้ กระแสคัดค้านโจมตีตามแนวทางที่ 1 หนังสือเล่มหนึ่งที่นับว่าเด่นมากในการคัดค้านโจมตี คือ หนังสือที่ Fritz Von Morstein Marx เป็นบรรณาธิการ หนังสือชื่อ “Elements of Public Administration” (1946) ตำราเล่มนี้มีบทความ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงข้อคิดใหม่ที่ สิ่งที่มีมักจะปรากฏว่าเป็น “การบริหาร” ที่ปลอดจากค่านิยมนั้น แท้จริงแล้วเป็น “การเมือง” ที่บรรจุไว้ด้วยค่านิยมต่างหาก นอกจากนั้น ยังมีนักวิชาการอีกคน คือ John M. Gaus ได้เขียนหนังสือชื่อ “Reflections on Public Administration”

ในปี ค.ศ. 1947 โดยเขาได้เสนอความเห็นที่ “ในยุคของเรานี้ทฤษฎีการบริหารคือทฤษฎีการเมืองนั่นเอง”

แนวทางที่ 2 เป็นการ โจมตีว่าหลักต่าง ๆ ของการบริหารมีความไม่สอดคล้องตามหลักเหตุผล หรือ ไม่มีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์ กระแสการคัดค้านโจมตีตามแนวทางที่ 2 โดยในปี ค.ศ. 1946 Herbert A. Simon ได้เขียนบทความเรื่อง “The Proverbs of Administration” ตีพิมพ์ลงในวารสารชื่อ “Public Administration Review” โดย Simon ได้โจมตีว่า หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของการบริหารที่ได้มีการกำหนดกันขึ้นมา นั้นใช้ไม่ได้ในทางปฏิบัติ หรือ ไม่ได้มีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์เลย จะเป็นได้ก็แค่เพียงทายาททางการบริหารเท่านั้น ในปี ค.ศ. 1947 Robert A. Dahl ได้เขียนบทความตีพิมพ์ลงในวารสารชื่อเดียวกันนั้น เรื่อง “The Science of Public Administration : Three Problems” โดย Dahl ได้เสนอความเห็นที่ การพัฒนาหลักเกณฑ์ที่เป็นสากลของการบริหารรัฐกิจนั้น มีอุปสรรคขัดขวางที่สำคัญ 3 ประการ คือ

- (1) การโต้เถียงเพื่อเอาชนะกันในองค์การเกี่ยวกับค่านิยมต่าง ๆ
- (2) ความแตกต่างในบุคลิกภาพของแต่ละบุคคล
- (3) กรอบทางสังคมที่แตกต่างกันไปในแต่ละวัฒนธรรม

กล่าวอีกนัยหนึ่งในทัศนะของ Dahl นั่นก็คือ “หลักการรัฐประศาสนศาสตร์ไม่สามารถพัฒนาสู่ความเป็นวิทยาศาสตร์ที่แน่นอนได้” เพราะมีอุปสรรคขัดขวางดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั่นเอง

นอกจากนี้ Herbert A. Simon ยังได้เขียนหนังสือชื่อ “Administrative Behavior: A Study of Decision Making Process in Administration Organization” ในปี ค.ศ.1947 โดยชี้ให้เห็นว่า “หลัก” ทุกอย่างของการบริหารจะมีหลักที่ตรงกันข้ามเสมอ ซึ่งถือว่าการวิพากษ์วิจารณ์ที่เฉียบขาดมากที่สุดที่มีต่อเรื่องหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของการบริหาร

3) กระบวนทัศน์ที่ 3 การบริหารรัฐกิจคือรัฐศาสตร์ การบริหารเป็นส่วนหนึ่งของการเมือง (Public Administration as Political Science ค.ศ.1950-1970)

สืบเนื่องมาจากการวิพากษ์วิจารณ์และการต่อต้านแนวความคิดของการบริหารรัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงกระบวนทัศน์ที่ 2 ซึ่งมีผลทำให้นักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้มุ่งกลับไปให้ความสนใจกับแนวความคิดแบบดั้งเดิม คือ รัฐศาสตร์ ดังนั้นนักวิชาการต่าง ๆ ในช่วงกระบวนทัศน์ที่ 3 ได้เสนอแนวความคิดว่า “นักรัฐประศาสนศาสตร์หรือนักบริหารรัฐมิบทบาทเป็นนักการเมือง ภาพพจน์ที่ว่าการบริหารควรแยกกับการเมืองนั้น ไม่ตรงกับความเป็นจริง” (Leiserson and Morstein-Marx, 1972, pp. 347-351) ได้อธิบายว่า “ในส่วนของ การกำหนดนโยบายฝ่ายบริหารจะถูกควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติและยังต้องขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ต่าง ๆ ด้วย

ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์นี้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของฝ่ายบริหารด้วย เช่น การสนับสนุนทางด้านความคิดในการกำหนดนโยบายหรือการต่อต้านการทำงานของฝ่ายบริหาร กลุ่มผลประโยชน์อีกกลุ่มหนึ่งที่ทางฝ่ายบริหารจะต้องคำนึงถึงในการกำหนดนโยบายด้วย ก็คือ สื่อมวลชนและประชาชน ซึ่งทั้ง 2 กลุ่ม มีอิทธิพลอย่างมากในการกำหนดนโยบายของรัฐ”

กระบวนการที่ 3 ปรากฏแนวคิดของการกำหนดนโยบายผู้บริหารของรัฐจะต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

- (1) ปัจจัยทางการเมือง (การสนับสนุนของฝ่ายนิติบัญญัติ)
- (2) ปัจจัยทางเทคโนโลยี
- (3) ปัจจัยส่วนบุคคล (ความสำคัญของผู้นำและบทบาทของกลุ่ม)

Leiserson and Morstein-Marx ได้ยกตัวอย่างอีกว่า “การบริหารงานของรัฐจะต้องดำเนินไปท่ามกลางสภาพแวดล้อมของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ บ่อยครั้งที่การกำหนดนโยบายของรัฐเกิดขึ้นเพราะแรงผลักดันทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์อธิบายได้ว่า ความอยู่รอดของรัฐและองค์การของรัฐจะขึ้นอยู่กับ การได้รับความสนับสนุนต่าง ๆ จากกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจ ซึ่งขัดแย้งกับทฤษฎีดั้งเดิมที่ว่า “ระบบราชการ ต้องทำงานและกำหนดนโยบายต่าง ๆ เพื่อผลประโยชน์ของทุกคนและระบบการบริหารต้องเป็นกลางเพราะมีระเบียบการทำงานที่กำหนดเอาไว้” (Appleby, 1949) เป็นนักวิชาการที่เห็นว่า การบริหารไม่สามารถแยกกับการเมืองได้โดยเห็นว่าการบริหารงานของรัฐอย่างแท้จริงเป็นเรื่องของการเมือง กระบวนการบริหารเป็นกระบวนการสำคัญกระบวนการหนึ่งของการเมือง เรื่องของการบริหารนโยบายและการเมืองเกี่ยวข้องกับผูกพันอย่างใกล้ชิด” (Appleby, 1949, pp. 1-5) ได้เสนอวิธีการที่ทำให้ระบบการบริหารงานมีความรับผิดชอบต่อสังคมได้มากขึ้น ซึ่งการใช้กลุ่มต่าง ๆ ทำให้เกิดการแข่งขันในการกำหนดนโยบายสาธารณะ Appleby เรียกความคิดแบบนี้ว่า “Administrative Pluralism” เป็นการเสนอว่า ระบบราชการและกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองสามารถทำงานร่วมกันได้ ทั้งนี้ยังได้กล่าวถึงนักบริหารงานของรัฐหรือนักรัฐประศาสนศาสตร์ว่า ควรเป็นบุคคลที่มีคุณธรรมและมีจรรยาบรรณในการปฏิบัติงาน โดยกำหนดคุณสมบัติไว้ดังนี้

- (1) มีความรู้สึกรับผิดชอบ
- (2) สนใจในงานบริหารงานบุคคล รู้จักเลือกคนมาช่วยงาน
- (3) มีความสามารถในการใช้ทรัพยากรและการหาทรัพยากรต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- (4) สามารถร่วมทำงานเป็นทีมกับผู้อื่นได้

(5) มีความเชื่อมั่นในตนเอง กล้าเสนอความคิดใหม่ ๆ มองโลกในแง่ดี มีความเที่ยงธรรมสรุปพอสังเขปว่ากระบวนทัศน์ที่ 3 รัฐประศาสนศาสตร์ได้กลับคืนเป็นสาขาหนึ่งของวิชารัฐศาสตร์ ซึ่งรัฐประศาสนศาสตร์และรัฐศาสตร์ไม่สามารถแยกจากกันได้ การศึกษาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ไม่มีความก้าวหน้ามากนักในช่วงกระบวนทัศน์ที่ 3

4) กระบวนทัศน์ที่ 4 การบริหารรัฐกิจคือวิทยาการบริหาร (Public Administration Administrative Science ค.ศ. 1956-1970)

ช่วงกระบวนทัศน์ที่ 4 มีผลสืบเนื่องมาจากรัฐประศาสนศาสตร์ได้ตกต่ำอย่างมาก ดังนั้น จึงได้มีนักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้ค้นหาทางเลือกใหม่โดยได้ใช้บริหารศาสตร์ มาประยุกต์ใช้ให้เข้ากับการบริหารทางรัฐประศาสนศาสตร์ แต่ถึงอย่างไร ในช่วงกระบวนทัศน์ที่ 3 และกระบวนทัศน์ที่ 4 นักรัฐประศาสนศาสตร์ ได้ยอมรับว่า ในสองช่วงนี้เป็นช่วงของการขาดเอกลักษณ์ที่เป็นลักษณะเฉพาะของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์สำหรับคำว่า “วิทยาการบริหาร” (Administrative Science) ในช่วงของกระบวนทัศน์ที่ 4 เป็นคำที่มีความหมายถึง การศึกษาเกี่ยวกับ ทฤษฎีองค์การ (Organization Theory) และวิทยาการจัดการ (Management Science) (Appleby, 1949, p. 7) ช่วงกระบวนทัศน์ที่ 4 จะเป็นช่วงของการศึกษาค้นคว้าทฤษฎีองค์การว่าองค์การจะต้อง ดำเนินการอย่างไร ศึกษาถึงรูปแบบพฤติกรรมองค์การว่ามีพฤติกรรมอย่างไรสุดท้ายศึกษาถึง กระบวนการตัดสินใจและการตัดสินใจ โดยทั้งหมดนี้จะต้องอาศัยวิชาการต่าง ๆ มาช่วยในการศึกษา ซึ่งได้แก่ วิชาทางจิตวิทยาสังคม สังคมวิทยาบริหารธุรกิจในเชิงผลงานวิชาการของนักวิชาการ ได้มีเอกสารชื่อ Administrative Science Quarterly พิมพ์ขึ้นในปี ค.ศ. 1950 ได้นำเสนอว่า “การบริหารนั้นไม่ว่าจะเป็นการบริหารทางรัฐประศาสนศาสตร์ การบริหารธุรกิจหรือ การบริหาร องค์การใดก็ตาม ไม่มีความแตกต่างกันเพราะว่าการบริหารงาน ก็คือ การบริหารนั่นเอง”

5) กระบวนทัศน์ที่ 5 การบริหารรัฐกิจคือการบริหารรัฐกิจ (Public Administration as Public Administration ค.ศ. 1970)

นับตั้งแต่ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีนักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ ได้เริ่มกลับให้ความสนใจอีกครั้ง โดยได้มีการเรียกร้องให้สังเคราะห์ความรู้ความสามารถในแขนง สาขาวิชาต่าง ๆ ในส่วนของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ได้มุ่งเน้นไปศึกษาถึงชีวิตในชุมชนเมือง ความสัมพันธ์ทางการบริหารระหว่างองค์การของรัฐกับองค์การของเอกชนและความร่วมมือกัน ทางเทคโนโลยีและสังคมในช่วงนี้ นักรัฐประศาสนศาสตร์ ยังได้ให้ความสนใจต่อเรื่อง นโยบาย ศาสตร์ เศรษฐศาสตร์การเมือง กระบวนการกำหนดและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ รวมถึง การวัดผลของนโยบายผลงานทางวิชาการที่สนับสนุนกระบวนทัศน์ที่ 5 นักรัฐประศาสนศาสตร์ ได้หันมาให้ให้ความสนใจเกี่ยวกับการบริหารของภาครัฐมากขึ้น โดยพยายามเน้นถึงความร่วมมือกับ

ภาคเอกชน โดยการนำเทคนิคและวิธีการบริหารรวมทั้งเทคโนโลยีเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดและการบริหารนโยบายสาธารณะ หลักวิชาเศรษฐศาสตร์เข้ามาเกี่ยวข้องกับการบริหารการเมืองโดยตรง จะเห็นได้ว่าในช่วงกระบวนทัศน์ที่ 5 ไม่ได้มีการกล่าวถึง การแบ่งแยกการเมืองกับการบริหารงานรัฐในขณะที่ที่ทัศนะที่น่าสนใจของ ดิน ปรัชญพฤทธิ (2535) เห็นว่า ปัจจุบันถือว่าเป็นช่วงของกระบวนทัศน์ที่ 6 คือ ช่วงภายหลังโครงสร้างนิยม (Post-Structuralism) และ ภายหลังสมัยใหม่นิยม (Post-Modernism) ในขณะที่ Golembiewski (1989, pp. 10-12) ได้ศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์อเมริกัน และสรุปว่า กระบวนทัศน์ในอดีตมี 3 กระบวนทัศน์ คือกระบวนทัศน์ที่ 1 กระบวนทัศน์แบบดั้งเดิม (Traditional Paradigm) เป็นกระบวนทัศน์ที่เน้นในเรื่องอำนาจ กฎ ระเบียบ โครงสร้าง และหลักการต่าง ๆ ในทางการบริหาร ในลักษณะของการรวมอำนาจ และการใช้อำนาจบังคับบัญชา เน้นองค์การและกลุ่มแบบรูปนัย (Formal) ยึดถือค่านิยมการประหยัดและประสิทธิภาพ เน้นหลักในการบริหารงานพยายามที่จะแยกการบริหารออกจากการเมืองตัวอย่าง แนวความคิดที่สะท้อนกระบวนทัศน์นี้อย่างชัดเจน คือ ทฤษฎีระบบราชการของ Max Weber กระบวนทัศน์ที่ 2 กระบวนทัศน์จิตวิทยาสังคม (Social Psychological Paradigm) จุดเริ่มต้นที่สำคัญของกระบวนทัศน์นี้มาจากการทดลองที่ Hawthorne ของ Mayo กล่าวโดยสรุปว่า กระบวนทัศน์นี้ให้ความสำคัญในด้านคุณค่า และพฤติกรรมของมนุษย์ (Behavior-Oriented) เน้นการกระจายอำนาจ นอกจากกลุ่มรูปนัยแล้ว ยังให้ความสำคัญกลุ่มอรูปนัย (Informal) ด้วย เน้นหลักมนุษยสัมพันธ์ ทฤษฎีขวัญและแรงจูงใจ ทฤษฎีบุคลิกภาพ ทฤษฎีเกี่ยวกับกลุ่มและตัวแทนต่าง ๆ และเน้นความร่วมมือในการทำงานกระบวนทัศน์ที่ 3 กระบวนทัศน์มนุษยนิยมหรือระบบ (Humanist/System Paradigm) เป็นกระบวนทัศน์ที่ผสมผสานเอาข้อดีของกระบวนทัศน์ทั้ง 2 ที่กล่าวมาแล้วกล่าวคือ ให้ความสำคัญทั้งระบบ และตัวบุคคล และยังเน้นเข้าไปถึงความเสมอภาคความเป็นธรรม และความสอดคล้องกับสังคมในลักษณะของระบบเปิดที่สนใจทั้งเรื่องต่าง ๆ ภายในองค์กรและสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ภายนอกองค์กรด้วย จัดเป็นตัวแบบที่ใช้ในทางการบริหารธุรกิจมาก นอกจากนั้น ยังเน้นการจัดสรรและการกระจายทรัพยากรให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคม ใช้หลักการวิเคราะห์ต้นทุน และผลประโยชน์ในการวิเคราะห์ประสิทธิภาพของงานกระบวนทัศน์ทั้ง 3 ดังกล่าวข้างต้น ได้รับการวิวัฒนาการมาจากอดีตเรื่อยมาสำหรับในปัจจุบัน Golembiewski (1989, pp. 12-13) สรุปว่า มีแนวทางการศึกษา (ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนทัศน์) ที่กำลังได้รับความสนใจอยู่ 3 แนวทางการศึกษา คือ

(1) แนวทางการศึกษาแบบนโยบายสาธารณะ (Public Policy Approach) นโยบายสาธารณะจะเป็นสื่อกลางในการกลับมาวมกันอีกครั้งหนึ่งระหว่างการเมือง คือ รัฐศาสตร์กับการบริหารแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะในยุคแรก ๆ จะเน้นการศึกษาถึงกระบวนการในการ

กำหนดเป้าหมาย หลักการ และขั้นตอนต่าง ๆ ในการกำหนดนโยบายซึ่งเรียกว่า เป็นการวิเคราะห์นโยบายเชิงบรรยาย (Descriptive Policy Analysis) ต่อมาในตอนหลังได้เพิ่มความสนใจเกี่ยวกับการศึกษาถึงความสอดคล้องระหว่างนโยบายกับความต้องการของสังคมเข้าด้วยกันโดย Golembiewski เรียกว่า เป็นการวิเคราะห์นโยบายในลักษณะที่เป็นจริงมากขึ้น หรือที่เรียกว่า นโยบายศาสตร์ (Policy Science) ซึ่งประกอบไปด้วย ขั้นตอนการศึกษารวบรวมข้อมูล การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การศึกษาผลกระทบของนโยบาย และการศึกษาการสะท้อนกลับของนโยบาย

(2) แนวการศึกษาของกลุ่มรัฐประศาสนศาสตร์ใหม่ (The New Public Administration) แนวความคิดของกลุ่มนี้มาจากปรัชญาลัทธิ Existentialism และ/หรือ Phenomenology ซึ่งสนใจสภาพหรือสิ่งที่มีอยู่จริงของมนุษย์ ให้ความสำคัญต่อคุณค่าของมนุษย์ปรากฏการณ์ของปฏิสัมพันธ์ เน้นความเป็นธรรมชาติ ความเสมอภาค และความสอดคล้องระหว่างรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีต่อสภาพสังคมและสิ่งแวดล้อม ปฏิเสธการปลดค่านิยมหรือค่านิยมที่เป็นกลาง มีแนวคิดที่ขัดแย้งกับกลุ่มปฏิฐานนิยม (Positivism) ต่อต้านระบบราชการที่มีขนาดใหญ่และมีลักษณะการบังคับบัญชาที่เข้มงวดสนใจผลกระทบที่มีต่อผู้รับบริการมากกว่าจะมุ่งสนใจ เฉพาะภายในสถาบันเท่านั้น ผู้เขียนได้วิจารณ์แนวความคิดของกลุ่มนี้ว่าไม่มีอะไรแปลกใหม่เปลี่ยนแปลงเฉพาะคำพูดเท่านั้น (Revolution by Rhetoric Status Quo in Skill and Technologies) จุดอ่อนอีกประเด็นหนึ่ง ก็คือ พูดถึงสิ่งที่จะทำเท่านั้น แต่ไม่ระบุว่าจะทำอย่างไร ซึ่งผู้เขียน คือ Golembiewski ได้ชี้ให้เห็นว่าจุดอ่อนต่าง ๆ เหล่านี้มีสภาพการณ์เช่นเดียวกับที่กลุ่มบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ (C.P.A.) เคยประสบมาก่อนแล้ว

(3) กระบวนทัศน์การบริหารงานแบบประชาธิปไตย (Democratic Administrative Paradigm) ผู้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนทัศน์ คือ Ostrom (as cited in Golembiewski, 1989, p. 9) ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากแนวความคิดของกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์การเมืองที่ยึดหลักทางเลือกของสาธารณะ (Public Choice) ซึ่งมีหลักการย่อ ๆ ที่สำคัญ คือ เป็นกระบวนทัศน์ที่เน้นการบริหารงานแบบประชาธิปไตยตอบสนองต่อความต้องการของสาธารณะเน้นการกระจายอำนาจไปยังส่วนล่าง (Bottom Up) ของระบบเพื่อคานอำนาจซึ่งกันและกันส่งเสริมกระบวนกรตัดสินใจที่ประชาชนมีส่วนร่วมในลักษณะของการเลือกตั้งเพื่อให้บริการสาธารณะสอดคล้องต่อความต้องการของประชาชน ส่งเสริมความเสมอภาคในสังคม และยึดกลไกของตลาดซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจ เป็นเครื่องกำหนดอุปสงค์และอุปทานของการส่งมอบบริการสาธารณะ Golembiewski ได้วิจารณ์หลักการของกระบวนทัศน์นี้ว่า ระเบียบวิธีในการวิจัยยังไม่เหมาะสมและชัดเจน ความต้องการของปวงชนวัดได้ยาก เพราะขึ้นอยู่กับตัวแปรหลายด้าน ข้อสมมติเบื้องต้นของกระบวนทัศน์นี้ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในทางปฏิบัติและทดสอบได้ยาก เพราะกลุ่มชน

ส่วนมากจะเห็นแก่ตัวมากกว่าส่วนรวม และยังไม่สามารถสร้างกลุ่มคนให้มีสำนึกของความเป็นพลเมืองที่ดีของชาติได้อย่างสมบูรณ์ และกระบวนการที่นำไปสู่พฤติกรรมที่ตรงข้ามกับสิ่งที่ต้องการหรือคาดหวังได้ในทัศนะของ Golembiewski (1989, pp. 5-6) มีความเห็นว่า การที่จะกำหนดกระบวนการที่สมบูรณ์และเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในทางรัฐประศาสนศาสตร์นั้นกระทำได้ลำบากและมักจะมีข้อบกพร่องต่าง ๆ เสมอ

6) หลังจาก Nicholas Henry ได้แสดงกระบวนการทั้ง 5 แล้วรัฐประศาสนศาสตร์ได้หยิบยืมเทคนิคการบริหารจัดการภาคเอกชนมาใช้เป็นจำนวนมาก ได้แก่การบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) การพัฒนาองค์การ (Organization Development) การปรับหรือโครงสร้างองค์การ (Reengineering) เป็นต้น ด้วยเหตุผลนี้จึงเกิดการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Management) และรัฐประศาสนศาสตร์กับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (Public Administration and New Public Management)

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการแนวใหม่ เกิดขึ้นครั้งแรก ๆ ในประเทศที่อยู่ในเครือจักรภพอังกฤษ ได้แก่ นิวซีแลนด์ แคนาดา และสหราชอาณาจักร แล้วจึงแพร่กระจายเข้าไปในสหรัฐอเมริกา และประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก และการบริหารจัดการแนวใหม่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิด 2 แนว คือ แนวทางที่หนึ่งได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ (New Institutional Economics) ที่ช่วยก่อให้เกิดการปฏิรูปการบริหารจัดการที่อาศัยแนวคิดเกี่ยวกับการแข่งขันได้ (Contestability) ทางเลือกของผู้ใช้บริการ (User Choice) ความโปร่งใส (Transparency) และการให้ความสำคัญกับโครงสร้างการให้สิ่งจูงใจ (Close Concentration on Incentive Structure)

สำหรับแนวทางที่สองที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับแนวที่หนึ่งก็คือ ความนิยมในลัทธิการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชน ที่นำมาใช้ในองค์การภาครัฐ (Business Type Managerialism in the Public Sector) ที่อาศัยแนวคิดเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการที่เป็นวิชาชีพชั้นสูง (Professional Management Expertise) ที่มีความคล่องตัวและมีอิสระในการใช้อำนาจในการตัดสินใจค่อนข้างสูงเพื่อให้ได้ผลงานขององค์การที่ดีกว่าโดยการพัฒนาวัฒนธรรมองค์การและการวัดผลผลิตตามที่ต้องการ ทั้งนี้ การบริหารจัดการแนวใหม่เป็นการอธิบายหลักการและการปฏิบัติในการให้บริการภาครัฐ (A term used to describe a set of principles and practices in the public service.) และหลักการดังกล่าวมีอยู่ด้วยกัน 10 ประการดังนี้ (บุญเลิศ ไพรินทร์, 2556, หน้า 32 -33)

(1) เป็นรัฐบาลที่เน้นการกำกับมากกว่าการปฏิบัติ เสมือนเป็นผู้ถือหางเสือเรือหรือคัดท้ายเรือมากกว่าจะเป็นผู้พายเรือเสียเอง

(2) เป็นรัฐบาลที่เป็นของชุมชนที่เป็นผู้มอบอำนาจในการให้บริการแก่ชุมชนมากกว่าจะเป็นผู้ให้บริการเสียเอง

(3) เป็นรัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับการแข่งขัน โดยเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะแทนที่จะให้บริการเสียเอง

(4) เป็นรัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับความสำเร็จตามพันธกิจขององค์กร โดยการเปลี่ยนแปลงองค์กรที่เน้นกฎระเบียบไปเป็นองค์กรที่เน้นความสำเร็จตามพันธกิจขององค์กรมากกว่า

(5) เป็นรัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับความสำเร็จตามพันธกิจขององค์กร โดยการจัดสรรงบประมาณลงไปที่ผลลัพธ์ (Outcomes) มากกว่านำไปที่ปัจจัยนำเข้า (Inputs)

(6) เป็นรัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับลูกค้าโดยการสนองความต้องการของลูกค้ามากกว่าการสนองความต้องการขององค์กรของรัฐ

(7) เป็นรัฐบาลที่แสวงหารายได้มากกว่าที่จะใช้จ่ายแต่เพียงอย่างเดียว

(8) เป็นรัฐบาลที่คาดการณ์ไว้ล่วงหน้าโดยการป้องกันไว้ดีกว่าแก้

(9) เป็นรัฐบาลที่กระจายอำนาจจากลำดับชั้นตามสายการบังคับบัญชาไปเป็นการมีส่วนร่วมและการทำงานเป็นทีม

(10) เป็นรัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับการตลาดโดยทำการเปลี่ยนแปลงที่อาศัยตลาดเป็นตัวขับเคลื่อนที่สำคัญเพื่อการเปลี่ยนแปลงนั้น ๆ

เห็นได้ว่า การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่นี้มุ่งเน้นให้รัฐบาลที่กระจายอำนาจให้ชุมชนหรือหน่วยงานอื่นเป็นผู้ให้บริการสาธารณะแทนรัฐบาล ส่วนรัฐบาลมีหน้าที่เพียงควบคุมให้เป็นไปตามความเหมาะสมโดยไม่ต้องเป็นผู้ปฏิบัติหรือให้บริการสาธารณะด้วยตนเอง นำเอาระบบการแข่งขันในระบบตลาดมาช่วยให้การให้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น และผู้ใช้บริการมีความพึงพอใจมากขึ้นเพราะมีทางเลือกที่จะรับบริการสาธารณะได้จากหลายแหล่งที่ให้บริการสาธารณะนั้น ๆ

นอกจากจะให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจและการแข่งขันในการให้บริการแล้วยังให้ความสำคัญกับผลงานมากกว่าวิธีการหรือกระบวนการที่จะนำไปสู่การผลิตผลงานให้มีความสำคัญกับความสำเร็จตามพันธกิจมากกว่าที่จะให้ความสำคัญกับกฎระเบียบขององค์กรที่เป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จขององค์กรภาครัฐนั้นก็คือ พยายามนำเอาเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ (New Institutional Economics) มาใช้ในองค์กรของรัฐมากยิ่งขึ้นอันจะนำไปสู่การประหยัดงบประมาณและในขณะเดียวกันก็สามารถสร้างความพึงพอใจให้กับผู้รับบริการสาธารณะคือประชาชนได้มากยิ่งขึ้น และมากกว่าที่รัฐบาลจะเป็นผู้ให้บริการสาธารณะเสียเอง

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นการปรับเปลี่ยนแนวคิดในการบริหารงานภาครัฐครั้งสำคัญ โดยนำแนวคิดของภาคธุรกิจมาประยุกต์ใช้กับภาครัฐ เน้นสร้างผลิตภาพสูงสุด ประสิทธิภาพ

ความประหยัด กลไกตลาด และการมีส่วนร่วม รวมถึงมีการวัดผลจากการปฏิบัติงาน หรือ ผลสัมฤทธิ์นอกจากนั้น ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ การลดขนาดองค์การให้เล็กลง กะทัดรัด เปิดโอกาสให้มีการแข่งขัน เน้นประชาธิปไตย และความเสมอภาค รวมถึงการบริหาร งบประมาณให้เกิดความคุ้มค่าสูงสุด ตลอดจนมองประชาชนในฐานะลูกค้า หรือผู้รับบริการที่รัฐ ต้องมอบสินค้าหรือบริการสาธารณะอย่างทั่วถึงและเหมาะสม แต่อย่างไรก็ตาม ประชาชนไม่ใช่ เจ้าของสินค้า และไม่รู้สึกรู้ว่าตนเป็นเจ้าของระบบราชการ เนื่องจากเชื่อว่า ประชาชนไม่เข้าใจ เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ

ในอีกด้านหนึ่ง แนวคิดดังกล่าว นับเป็นการพัฒนามุมมองการบริหารงานภาครัฐ และ พัฒนาระบบเชิงวิชาการเกี่ยวกับศาสตร์สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์จากยุคดั้งเดิมเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจาก แนวคิดในยุคดั้งเดิม เชื่อในเรื่องการรวมศูนย์ระบบราชการที่มีขนาดใหญ่ มีสายการบังคับบัญชาที่ยาว ซึ่งผูกขาดอำนาจไว้ที่ระบบราชการ หรือตัวข้าราชการเป็นสำคัญ ยึดถือในกฎระเบียบ ข้อบังคับ ต่าง ๆ อย่างเคร่งครัด ไม่นับการแข่งขัน และไม่ได้นับถ่วงถ่วงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

1.2 หลักการการบริหารภาครัฐในระยะแรก

Max Weber (1946) นักวิชาการชาวเยอรมันนำเสนอทฤษฎีองค์การที่เป็นทางการ (Bureaucracy หรือ Formal Organization) ในอุดมคติโดยมีหลักพิจารณาว่าหากองค์การใดมีลักษณะ ตรงตามทฤษฎีแล้ว องค์การนั้นจะมีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยที่คุณลักษณะของระบบราชการและ ข้าราชการในอุดมคติมีดังต่อไปนี้

1) คุณลักษณะสำคัญของระบบราชการ

(1) หลักอาณาเขตที่เป็นทางการและประจำอยู่กับที่ (Fixed and Official Jurisdictional Area) ดังนั้น โครงสร้างและหน้าที่ขององค์การในองค์การที่เป็นทางการจะมีลักษณะตายตัว การใช้ คำสั่งมีลักษณะที่ตายตัวแน่นอนและถูกจำกัดด้วยกฎระเบียบ เฉพาะบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วน จึงสามารถทำงานในระบบได้

(2) สายลำดับชั้นบังคับบัญชาและอำนาจเป็นไปตามการจำแนกตำแหน่งตาม ลักษณะตำแหน่ง ซึ่งรวมไปถึงการมีผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา โดยที่ผู้ใต้บังคับบัญชาต้อง เชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชา

(3) การบริหารจัดการในองค์การต้องใช้เอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษรและมีการ เก็บรักษาเอกสารเหล่านั้นไว้เป็นอย่างดี นอกจากนี้การทำงานในองค์การที่เป็นทางการเจ้าหน้าที่ ที่เป็นทางการ จะต้องแยกชีวิตการทำงานกับชีวิตส่วนตัวออกจากกันรวมถึงทรัพย์สินส่วนตัวก็ต้อง แยกออกจากทรัพย์สินราชการ

(4) การบริหารจัดการภายในองค์กรที่เป็นทางการนอกจากจะต้องมีความทันสมัยแล้วเจ้าหน้าที่ที่เป็นทางการที่ทำงานในองค์กรจะต้องได้รับการฝึกอบรมให้เป็นผู้มืออาชีพในการทำงานด้วย

(5) เมื่อองค์กรพัฒนาอย่างเต็มที่แล้ว ภารกิจขององค์กรมีความจำเป็นที่จะต้องมีการเจ้าหน้าที่ที่เป็นทางการที่ทำงานในองค์กรแบบเต็มเวลา เจ้าหน้าที่ที่เป็นทางการไม่สามารถที่จะมาทำงานแบบไม่เต็มเวลาเหมือนแต่ก่อนได้

(6) การบริหารจัดการภายในองค์กรต้องทำตามกฎระเบียบที่เคร่งครัดเจ้าหน้าที่ที่เป็นทางการในองค์กรที่เป็นทางการต้องได้รับการเรียนรู้และฝึกฝนจนมีความรู้เกี่ยวกับกฎระเบียบเหล่านี้เป็นอย่างดี

2) คุณลักษณะสำคัญของเจ้าหน้าที่ที่เป็นทางการ

หลังจากที่ได้กล่าวถึงทฤษฎีองค์กรที่เป็นทางการในอุดมคติในส่วนขององค์กรแล้ว ก็มีความจำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงผู้ที่ทำงานในองค์กรที่เป็นทางการว่าควรจะมีคุณลักษณะอย่างไร โดยทั่วไปแล้วผู้ที่เข้ามาทำงานในองค์กรที่เป็นทางการได้นั้นมีคุณลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้

(1) เจ้าหน้าที่ที่เป็นทางการจำเป็นที่จะต้องผ่านการสอบแข่งขัน เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาการได้คนที่ไม่มีความสามารถเข้ามาทำงานในระบบ ซึ่งการสอบแข่งขันก็เป็นวิธีการคัดเลือกที่มีความยุติธรรมมากกว่าการแต่งตั้งคนซึ่งอาจจะไม่มีความสามารถในการทำงานเลยเข้ามา ดังนั้นการสอบแข่งขันเข้ามาทำงานในระบบราชการจะเป็นไปตามทฤษฎีระบบคุณธรรม (Merit System) ซึ่งหลังจากผ่านการสอบแข่งขันเข้ามาทำงานในองค์กรที่เป็นทางการได้แล้วนั้นก็มีความจำเป็นที่จะต้องจัดการฝึกอบรมให้ผู้ที่สอบได้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยคุณลักษณะของข้าราชการ มีดังนี้

(2) เจ้าหน้าที่ที่เป็นทางการเป็นอาชีพที่มีเกียรติในสังคมและมีสถานะสูงกว่าหลายอาชีพในสังคม

(3) เจ้าหน้าที่ที่เป็นทางการที่แท้จริงเป็นตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ที่มิอำนาจสูงกว่า ในขณะที่นักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนซึ่งไม่นับว่าเป็นเจ้าหน้าที่ที่เป็นทางการที่แท้จริงเมื่อหลักนิติธรรมได้รับการพัฒนาอย่างเต็มที่แล้วจะป้องกันการไล่ออกหรือการโยกย้ายด้วยความเห็นคล้อยพิณิจส่วนบุคคล องค์กรที่เป็นทางการก็สามารถที่จะกำหนดหน้าที่ต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพเต็มที่

(4) ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ที่เป็นทางการในองค์กรสาธารณะจัดว่าเป็นตำแหน่งที่มีสถานะแบบทั้งชีวิต (Lifetime Employment) สาเหตุที่ข้าราชการต้องมีรูปแบบการจ้างงานแบบ

ตลอดชีวิตก็เพื่อเป็นการประกันตัวว่าข้าราชการจะได้ตั้งอกตั้งใจในการทำงานอย่างเต็มที่โดยไม่ห่างในเรื่องของแรงกดดันอื่น ๆ ในชีวิต (Merton, 1957)

(5) เจ้าหน้าที่ที่เป็นทางการจะได้รับค่าตอบแทนในลักษณะที่เป็นเงินเดือน และเมื่อเจ้าหน้าที่ที่เป็นทางการเกษียณอายุก็จะได้รับบำเหน็จบำนาญจากการปฏิบัติงาน เงินเดือนขององค์กรที่เป็นทางการไม่ได้ประเมินจากจำนวนงานที่ทำเสร็จแต่จะขึ้นอยู่กับสถานะและตำแหน่งในองค์กรสาธารณะ นอกจากนี้ในบางครั้งยังขึ้นอยู่กับระยะเวลาในการปฏิบัติงานในระบบราชการ

(6) เจ้าหน้าที่ที่เป็นทางการเป็นอาชีพที่มีความก้าวหน้าทางอาชีพ กล่าวคือจะอยู่ในสายลำดับขั้นบังคับบัญชาและจำมีการเลื่อนตำแหน่งจากตำแหน่งต่ำกว่า ความสำคัญน้อยกว่า และเงินเดือนน้อยกว่าไปสู่ตำแหน่งที่สูงกว่า สำคัญกว่าและเงินเดือนสูงกว่า

Woodrow Willson (1887, p.220) ประชาชนให้ความสำคัญกับรัฐธรรมนูญจนเลยในเรื่องของการนำเอาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไปปฏิบัติและใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน “It is getting harder to run a constitution than frame one” ซึ่งแปลว่า การนำเอารัฐธรรมนูญไปบริหารนั้นยากกว่าการเขียนรัฐธรรมนูญ” และการที่จะให้การบริหารจัดการภาครัฐที่ถูกละเลยไปนี้เป็นการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ภาครัฐควรนำเอาหลักการของภาคธุรกิจมาใช้

นอกจากนี้ ยังกล่าวเพิ่มเติมอีกว่าการบริหารจัดการภาครัฐจะมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นอันเนื่องมาจากการขยายตัวของงานภาครัฐที่จากเดิมมีหัวหน้าเพียงไม่กี่คนไปสู่การมีหัวหน้าหลายคน และการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานภาครัฐนั้นจำเป็นต้องมีโครงสร้างที่เหมาะสมมารองรับให้เหมาะสม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพโดยโครงสร้างแบบลำดับขั้นเหมาะสมมากที่สุด (Hierarchical Structure) และมีการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) แบบผู้บริหารต้องตระหนักถึงความรับผิดชอบ โดยโครงสร้างลักษณะนี้จะช่วยผู้บังคับบัญชาให้สอดคล้องดูแลอย่างทั่วถึง

ขณะที่การบริหารที่แยกจากการเมืองนั้น ให้ความเห็นว่า “ถึงแม้การเมืองกำหนดหน้าที่การบริหารก็ตาม แต่การบริหารควรเป็นอิสระไม่ควรถูกชี้นำการทำงานจากฝ่ายบริหาร” รวมถึงการแสดงมุมมองที่สอดคล้องกับ Max Weber ในเรื่องของบุคคลที่จะเข้าทำงานในภาครัฐในแง่ที่ว่าบุคคลเหล่านั้นควรที่จะได้รับการฝึกฝนเป็นผู้มีระเบียบวินัยและถูกแต่งตั้งเข้าไปในลำดับขั้นบังคับบัญชาที่เหมาะสม

Frank J. Goodnow (1900) ได้วิพากษ์ว่าการศึกษาเกี่ยวกับรัฐบาลในสมัยก่อนนั้นเน้นแต่เรื่องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญซึ่งไม่ถูกต้อง เมื่อรูปแบบการปกครองของสหรัฐอเมริกาเชื่อในหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น ในความเป็นจริงเจตนารมณ์ของการเมือง คือ “เจตนารมณ์ของรัฐ”

(Expression of the state will) ในขณะที่การบริหาร คือ “การนำเอาเจตนารมณ์ไปปฏิบัติ” (Execution of The State Will) (Frank J. Goodnow, 1900, pp.10-11)

มุมมองการบริหารแยกจากการเมืองในความเห็นของ Goodnow พิจารณาจากประโยคที่ว่า “ไม่มีการสร้างถนนแบบรีพับลิกัน (There is no republican way to build road)” สามารถที่จะเป็นตัวแทนของปรากฏการณ์การบริหารแยกจากการเมืองได้ ความหมายของ “There is no republican way to build road” คือ การสร้างถนนที่มีรูปแบบตายตัว กล่าวคือ ไม่ใช่ว่าเมื่อพรรครีพับลิกันเป็นรัฐบาลจะมีวิธีการสร้างถนนแบบหนึ่ง ในความเป็นจริงรูปแบบการสร้างถนนนั้นจะมีเพียงรูปแบบเดียวคือ รูปแบบที่วิศวกรสร้างด้วยวิธีการที่ก่อให้เกิดความแข็งแรงมากที่สุด เปรียบเสมือนการบริหารจัดการที่มีหลักการแน่นอนเหมือนการสร้างถนน ดังนั้นการบริหารจึงสามารถแยกจากการเมืองได้

ช่วงระยะเวลาต่อมาเริ่มมีอิทธิพลของแนวคิดวิทยาศาสตร์ การจัดการตามหลักวิทยาศาสตร์ของ Luther Gulick ที่เสนอหลักการบริหารด้วย POSDCORB นับเป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิดการจัดการคุณภาพการบริหารจัดการระดับโลก ได้แก่ แนวคิด Balance Scorecards ของ Kaplan and Norton (1992)

Balanced Scorecard (BSC) คือ ระบบหรือกระบวนการในการบริหารงานชนิดหนึ่งที่อาศัยการกำหนดตัวชี้วัด (KPI) เป็นกลไกสำคัญ Kaplan และ Norton ได้ให้นิยามล่าสุดของ Balanced Scorecard ไว้ว่า “เป็นเครื่องมือทางด้านการจัดการที่ช่วยในการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ (Strategic Implementation) โดยอาศัยการวัดหรือประเมิน (Measurement) ที่จะช่วยทำให้องค์การเกิดความสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และมุ่งเน้นในสิ่งที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์การ (Alignment and focused)” ด้วยมุมมอง (Perspectives) 4 ด้าน คือ มุมมองด้านการเงิน (Financial Perspective) มุมมองด้านลูกค้า (Customer Perspective) มุมมองด้านกระบวนการภายใน (Internal Process Perspective) และมุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา (Learning and Growth Perspective) มุมมองทุกด้านจะมีวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ขององค์การเป็นศูนย์กลาง ในแต่ละด้านประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ คือ

(1) วัตถุประสงค์ (Objective) คือ สิ่งที่องค์การมุ่งหวังหรือต้องการที่จะบรรลุในแต่ละด้าน

(2) ตัวชี้วัด (Measures หรือ Key Performance Indicators) คือ ตัวชี้วัดของวัตถุประสงค์ในแต่ละด้าน และตัวชี้วัดเหล่านี้จะเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการวัดว่าองค์การบรรลุวัตถุประสงค์ในแต่ละด้านหรือไม่

(3) เป้าหมาย (Target) คือ เป้าหมายหรือตัวเลขที่องค์การต้องการจะบรรลุในตัวชี้วัดแต่ละประการ

(4) แผนงาน โครงการ หรือ กิจกรรม (Initiatives) ที่องค์กรจะจัดทำเพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนดขึ้น โดยในขั้นตอนนี้ยังไม่ใช่แผนปฏิบัติการที่จะทำแต่เป็นเพียงแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม เบื้องต้นที่ต้องทำเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ

นอกจากองค์ประกอบทั้ง 4 แล้ว ในทางปฏิบัติมักจะเพิ่มอีก 1 องค์ประกอบ คือ ข้อมูลในปัจจุบัน (Baseline Data) ของตัวชี้วัดแต่ละตัว การหาข้อมูลในปัจจุบันจะเป็นตัวช่วยในการกำหนดเป้าหมายของตัวชี้วัดแต่ละตัวให้มีความชัดเจนมากขึ้น Balanced Scorecard สามารถช่วยในการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติได้อย่างไร รวมไปถึงแนวคิด 7 S ของ Mckinsey เผยแพร่เป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1980 โดย Robert Waterman, Tom Peter and Julien Phillips แนวคิดนี้ต้องการนำเสนอว่าประสิทธิภาพขององค์กรธุรกิจเกิดจากความสัมพันธ์ของปัจจัยต่าง ๆ 7 ประการ ของธุรกิจว่ามีลักษณะและมีสภาพอย่างไร จึงเป็นที่มาของศัพท์คำหนึ่งว่า Mckinsey's 7 S แบบจำลอง 7-S นี้ การวางแผนเพื่อกำหนดกลยุทธ์ในองค์กร โดยการประสานองค์ประกอบทั้ง 7 ตัว ให้สอดคล้องประสานกัน ตัวแปรแต่ละตัวมีความสำคัญต่อการบริหารองค์กรเริ่มตั้งแต่การกำหนดกลยุทธ์ องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาโครงสร้างองค์กร เป้าหมายขององค์กร ระบบการดำเนินงาน ทักษะที่ใช้ในการทำงาน บุคลากร รูปแบบพฤติกรรมของพนักงานและเป้าหมายที่ต้องการ แนวคิดของแมคคินซี (McKinsey 7's Framework) ได้ถูกนำมาใช้ในการบริหารเป็นหลักสากลประกอบไปด้วย

(1) Structure (โครงสร้างองค์กร) หมายถึง ลักษณะโครงสร้างขององค์กรที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ รวมถึงขนาดการควบคุม การรวมอำนาจ และการกระจายอำนาจของผู้บริหาร การแบ่งโครงสร้างงานตามหน้าที่ ตามผลิตภัณฑ์ ตามลูกค้า ตามภูมิภาคได้อย่างเหมาะสม โครงสร้างองค์กรมีความยืดหยุ่นมากน้อยเพียงไร ถ้าไม่ยืดหยุ่นหรือมีความยืดหยุ่นน้อย โอกาสความสำเร็จก็มีน้อย

(2) Strategy (กลยุทธ์) หมายถึง การวางแผนเพื่อตอบสนองการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมการพิจารณา จุดแข็ง จุดอ่อนของกิจการ โดยพิจารณาว่าองค์กรมีการกำหนดกลยุทธ์ที่ชัดเจน

(3) Staff (การจัดการบุคคลเข้าทำงาน) หมายถึง การคัดเลือกบุคลากรที่มีความสามารถ การพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง พนักงานมีคุณภาพใหม่ มาโดยระบบเส้นสายหรือไม่

(4) Style (รูปแบบการบริหารองค์กร) หมายถึง การจัดการที่มีรูปแบบวิธีที่เหมาะสมกับลักษณะองค์กร เช่น การสั่งการ การควบคุม การจูงใจ สะท้อนถึงวัฒนธรรมองค์กร

(5) System (ระบบ) หมายถึง กระบวนการและลำดับขั้นการปฏิบัติงานทุกอย่างเป็นระบบที่ต่อเนื่องสอดคล้องประสานกันทุกระดับ

(6) Shared value (ค่านิยมร่วม) หมายถึง ค่านิยมร่วมกันระหว่างคนในองค์การ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ความเชื่อมั่นกันในงาน

(7) Skill (ทักษะ) หมายถึง ความโดดเด่น ความเชี่ยวชาญในการผลิต การขาย การให้บริการ พนักงานมีทักษะในการทำงานหรือไม่ (อะไรความแตกต่างระหว่าง Knowledge (รู้เฉย ๆ) กับ Skill (รู้แล้ว ทำให้คนอื่นเชื่อด้วย และนำมาประยุกต์ให้เกิดประโยชน์ในการทำงานได้ด้วย)

1.3 หลักการปฏิรูประบบราชการสมัยใหม่

ขณะที่กระบวนการที่ 5 การบริหารรัฐกิจคือการบริหารรัฐกิจ เริ่มเข้าสู่การบริหาร การเมืองการจัดการภาครัฐที่นำเอากลไก เครื่องมือของภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้ รวมถึงการนำ การบริหารจัดการแนวใหม่มาใช้ทั้งในส่วนเทคนิคการบริหารจัดการของภาคเอกชนร่วมกับ เศรษฐศาสตร์สถาบัน (Institutional Economics) โดยมุมมองที่กล่าวถึงมากที่สุดในช่วงนี้คือพยายาม นำหลักวิทยาศาสตร์เพื่อสร้างกิจกรรมที่มีผลิตภาพมากที่สุด โดยมีนักคิดนักวิชาการหลายท่าน พยายามเปลี่ยนแปลงกระบวนการปฏิบัติงานของภาครัฐโดยมุ่งเน้นประสิทธิภาพให้มีความสมัยใหม่ เป็นต้นกำเนิดของกระบวนการปฏิรูประบบราชการสมัยใหม่ (New Public Administration) ปราบกมมุมมองที่สำคัญของนักวิชาการต่อการปฏิรูประบบบริหารจัดการ ดังต่อไปนี้

Chiritoper Pollitt (2001, pp. 473-474) อธิบายมุมมองการเปลี่ยนแปลงระบอบราชการ จากระบบราชการแบบดั้งเดิม (Old Public Administration) เป็นการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ (New Public Administration) ว่ามีลักษณะดังต่อไปนี้

- 1) การเปลี่ยนจากระบบการที่เน้นระบบการจัดการและความพยายามในการจัดการ ที่ปัจจัยนำเข้าและกระบวนการไปสู่ปัจจัยนำออกและผลลัพธ์
- 2) การเปลี่ยนไปสู่การวัดที่มากขึ้นเป็นการชี้ชัดเกี่ยวกับการปฏิบัติที่มีมาตรฐาน
- 3) ความต้องการที่จะได้รูปแบบองค์กรที่มีลักษณะความเป็นอิสระ “แนวราบ” มีความเฉพาะเจาะจงแทนที่จะเป็นระบบราชการที่มีลำดับชั้นจำนวนมาก
- 4) การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ในเชิงสัญญาหรือความสัมพันธ์ที่มีลักษณะ คล้ายพันธะสัญญา
- 5) การขยายตัวในการใช้กลไกตลาดในการให้บริการสาธารณะ
- 6) การขยับเส้นแบ่งระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยลดความชัดเจนลง มุ่งเน้น การเจริญเติบโตจากความร่วมมือระหว่างกัน
- 7) การเปลี่ยนแปลงค่านิยมให้เกิดความเป็นสากล ความเท่าเทียม เสมอภาค และ ประสิทธิภาพ

Ow E. Hughes (2003, p. 256) ได้แสดงมุมมองต่อการปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐอย่างกว้าง ๆ ในทุกมิติสำคัญไว้อย่างน่าสนใจ

“ตัวแบบการจัดการแบบดั้งเดิมนั้นล้าสมัยและถูกแทนที่โดยตัวแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ การเปลี่ยนแปลงกระบวนการทัศน์ที่มีคุณลักษณะสำคัญ คือ การเปลี่ยนจากการจัดการไปเป็นกระบวนการไปเป็นตลาด โดยมุมมองที่มีต่อความเป็นจริงกว่าของความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำทางการจัดการและการเมือง การปฏิรูปการจัดการหมายถึงการเปลี่ยนรูป (Transformation) ไม่ใช่เพียงการบริหารจัดการภาครัฐแต่เป็นของความสัมพันธ์ระหว่างตลาดและรัฐบาล ระบบราชการกับความเป็นพลเมือง”

Dunleavy et al. (2005, p. 2005) แสดงทรรศนะว่าการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่มีประเด็นสำคัญอยู่ 3 ประการ

1) การแบ่งองค์การออกเป็นหน่วยย่อยเล็ก ๆ (Disaggregation) เป็นการแบ่งองค์การภาครัฐที่มีขนาดใหญ่ให้มีขนาดเล็กลง โดยองค์การที่แบ่งออกไปนั้นจะมีขนาดเล็กและมีความเป็นแนวราบมากขึ้น

2) การแข่งขัน (Competitiveness) เป็นการแนะนำให้มีการแยกระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขาย เพื่อให้มีการแข่งขันมากขึ้นระหว่างผู้ให้บริการ

3) การใช้สิ่งจูงใจ (Incentivization) เป็นการเปลี่ยนรูปแบบการให้รางวัลจากแบบเดิมที่เป็นการให้รางวัลโดยมีพื้นฐานบนความเป็นมืออาชีพ และบริการสาธารณะไปสู่การให้รางวัลที่มีผลประโยชน์ตอบแทน

Donald F. Kettl (2005, pp. 89-90) อธิบายมุมมองการบริหารจัดการภาครัฐตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980 เป็นต้นมาให้ความสำคัญกับความคุ้มค่าในการใช้จ่ายภาษีการปรับเปลี่ยนบทบาทระหว่างระบบราชการและประชาชน ซึ่งมีจุดเน้นเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ 6 ประการ

1) ผลผลิตภาพ (Productivity) กล่าวคือ รัฐต้องหากลไกในการปรับปรุงคุณภาพการบริการสาธารณะให้ดีขึ้นโดยใช้งบประมาณภาครัฐที่เท่าเดิมหรือลดลง

2) การตลาด (Marketizations) ระบุเปลี่ยนรูปแบบบริหารจัดการภาครัฐจากการสั่งการและควบคุมไปสู่การใช้กลไกทางการตลาดในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคลากรภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

3) การให้ความสำคัญกับการบริการ (Service Orientation) รัฐจำเป็นต้องปรับปรุงการบริการสาธารณะให้ดียิ่งขึ้นโดยการเพิ่มทางเลือกเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

4) การกระจายอำนาจ (Decentralization) รัฐบาลต้องมีนโยบายที่มีการตอบสนองและมีประสิทธิผลที่มากขึ้น โคนการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางไปให้รัฐบาลท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น หรือปรับเปลี่ยนอำนาจไปสู่ผู้บริหารในระดับต่างมากขึ้น

5) นโยบายรัฐ (Policy) รัฐบาลต้องปรับปรุงประสิทธิภาพโดยแยกการกำหนดนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติออกจากกัน

6) ความรับผิดชอบตรวจสอบได้ (Accountability) รัฐปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานโดยพยายามทำสิ่งที่ตนเองสัญญาให้กับประชาชน โดยเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการจากบนลงล่างและระบบการตรวจสอบโดยใช้กฎระเบียบจากล่างขึ้นบนและผลักดันการประเมินผลลัพธ์

2. แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐที่ใช้ในประเทศไทย

การบริหารจัดการภาครัฐสำหรับประเทศไทยที่มีลักษณะอย่างเป็นรูปธรรมได้รับอิทธิพลจากประวัติศาสตร์สหรัฐอเมริกาและยุโรปภายหลังทศวรรษ 1950 (อุทัย เลหาวิเชียร, 2551, หน้า 51) โดยองค์ความรู้ที่ได้เข้าแทรกซึมเข้ามามีอิทธิพลในระบบการเรียนการสอนในระดับอุดมศึกษา และเป็นกระแสนำนำไปสู่การปฏิรูประบบราชการในปัจจุบัน ตัวอย่างเช่น การนำแนวคิดของ Woodrow Wilson ที่เสนอให้แยกการเมืองออกจากการบริหารอันนำไปสู่การปฏิรูปข้าราชการพลเรือน (Civil Service Reform) จนเกิดการปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐของประเทศไทยปรากฏแนวทางการพัฒนาอย่างชัดเจนเป็นไปตามกระแสของกรอบคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งนักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ อุทัย เลหาวิเชียร (2543, หน้า 33-34) สามารถสรุปได้ 4 ประการ

ประการแรก คือ การบริหารงานที่สอดคล้องกับความต้องการของสังคม (Social Relevance) หมายความว่า รัฐประศาสนศาสตร์ควรสนใจปัญหาของสังคมโดยเฉพาะเป้าหมาย สาธารณะที่สำคัญ ๆ นักบริหารควรคำนึงถึงปัจจัยของค่านิยมและการเมืองในการพิจารณาปัญหา การบริหารวิชาความรู้ควรจะนำมาใช้ในการปฏิบัติงานให้ได้ ดังนั้น จึงให้ความสนใจกับเทคนิค ทางวิทยาศาสตร์ที่มีประโยชน์ต่อสังคมมนุษย์ โดยเหตุนี้ นักรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ได้เรียกตัวเองว่าเป็นนักพฤติกรรมศาสตร์ยุคที่สอง (Second Generation Behaviorist) เป็นสมัยยุคหลังพฤติกรรมศาสตร์ (Post - Behaviorism) คือ ให้ความสำคัญกับแนวคิดมนุษยนิยม (Humanism)

ประการที่สอง คือ แนวคิดนี้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับค่านิยมนักรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ไม่เห็นด้วยกับพฤติกรรมนิยม หรือปฏิฐานนิยมทางตรรกวิทยา (Logical Positivism) ซึ่งเป็นปรัชญาที่ไม่ให้ความสนใจกับค่านิยม (Value Free) รัฐประศาสนศาสตร์จะหลีกเลี่ยงเรื่องของส่วนรวมและการเมืองไม่ได้ ดังนั้น รัฐประศาสนศาสตร์ควรให้ความสนใจกับการศึกษา

แบบบัพทสถานให้มากขึ้นซึ่งหมายความว่า การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ควรจะสนใจความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างและกระบวนการบริหารกับเป้าหมาย และนักบริหารควรจะ ยื่นมือเข้าช่วยเหลือบุคคลที่เสียเปรียบทางสังคม ซึ่งก็คือการใช้ค่านิยมอย่างหนึ่ง กล่าวโดยสรุปคือ นักบริหารจะวางตัวเป็นกลางได้ยาก เพราะถ้าวางตัวเป็นกลาง คนที่ได้เปรียบทางสังคมก็จะได้เปรียบยิ่งขึ้น คนที่เสียเปรียบก็จะเสียเปรียบตลอดไป สังคมก็จะเกิดช่องว่างไม่น่าอยู่ ดังนั้น นักรัฐประศาสนศาสตร์ต้องใช้ความรู้และความเฉลียวฉลาดเพื่อช่วยให้ความเป็นอยู่ของมนุษย์ดีขึ้น

ประการที่สาม คือ ความเสมอภาคทางสังคม (Social Equity) นักบริหารต้องใช้ ค่านิยมเข้าไปช่วยคนจน หรือผู้ที่มีโอกาสน้อย หรือผู้เสียเปรียบทางสังคม เช่น สตรี คนพิการ หรือชนส่วนน้อยในสังคม เป็นต้น โดยรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ได้เสนอแนวคิด เกี่ยวกับความเสมอภาคทางสังคมที่ว่า ความประหยัดและประสิทธิภาพนั้นไม่เพียงพอที่จะถือเป็นแนวทางการบริหารงาน เนื่องจากปัญหาของสังคมทุกวันนี้เกิดจากความไม่เสมอภาคของประชาชนในการรับบริการจากรัฐ ดังนั้น รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ จึงให้ความสำคัญกับเรื่องการกระจายบริการสาธารณะให้กับคนในสังคมให้ทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมและทั่วถึงกัน

ประการที่สี่ ซึ่งเป็นประการสุดท้าย คือ การเปลี่ยนแปลง (Change) ซึ่งหมายถึง การเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดความเสมอภาคทางสังคมให้ประสบความสำเร็จ เนื่องจากสังคมนั้นมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา นักบริหารองค์การจะต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคมอยู่เสมอ จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า กระแสความคิดรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ เป็นแนวคิดหรือทฤษฎีในยุคหลังพฤติกรรมศาสตร์ (Post-Behavioralism) ที่ให้ความสำคัญกับความต้องการของสังคม ค่านิยม รวมถึงการใช้แนวทางมนุษยนิยม (Humanism) ในการบริหารงาน ให้ความสำคัญกับความเสมอภาคทาง สังคมและตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ นอกจากนี้ ยังเน้นการกระจายอำนาจ (Decentralization) การมีส่วนร่วม (Participation) และการบริหารงานเพื่อผู้รับบริการ (Client-Focused) เป็นต้น วิวัฒนาการรัฐประศาสนศาสตร์ข้างต้นมาถึงจุดเปลี่ยนที่ก่อให้เกิดกระแสการปฏิรูปวัฒนธรรมองค์การ เพื่อรองรับกับการเปลี่ยนแปลงขององค์การในศตวรรษที่ 21 นำไปสู่กระแสแนวคิดการจัดการภาครัฐใหม่ (New Public Management) ซึ่งถือว่าเป็นกระแสการปฏิรูปรัฐบาลและองค์การภาครัฐ

ดังแนวทางทั้งสี่ประการที่นำมาปฏิรูประชาการในประเทศไทย จวบจนการเข้ามาของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ หรือ New Public Management : NPM แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) หรือ เรียกว่า “การจัดการนิยม (Managerialism)” หรือ “การบริหารภาครัฐที่อาศัยระบบตลาด (Market-based Public Administration)” หรือ “รัฐบาลแบบผู้ประกอบการ (Entrepreneurial Government)” (Rueang Wit Ketsuwan, 2002) เป็นแนวคิดทางการ

บริหารที่ถูกนำมาใช้ตั้งแต่ ช่วงปี พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา โดยมีจุดประสงค์หลักเพื่อให้การบริหารภาครัฐมีความทันสมัย เนื่องจากเห็นว่าการบริหารจัดการภาครัฐในปัจจุบันไม่อาจตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของโลก ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นผลจากกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) และความเจริญก้าวหน้า ของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เห็นว่าการบริหารงานภาครัฐแบบเดิมนั้น มีโครงสร้างที่ใหญ่โต เทอะทะ มีกฎระเบียบที่ยู่ยากจุกจิกหลายชั้นตอนจนทำให้เกิดความล่าช้า ของระบบราชการหรือที่ เรียกว่า เรดเทป (Red Tape) ให้ความสำคัญปัจจัยนำเข้าและกระบวนการ มากกว่าผลผลิตหรือผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ไม่เหมาะสม ระบบการจ้างงานจนเกียจคร้าน การผูกขาดการดำเนินงานที่ไม่จำเป็นเหล่านี้ไม่สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของบริบทโลก ในปัจจุบันได้ จึงมีการเสนอแนวคิด/หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่ให้ความสำคัญกับผลผลิตและผลลัพธ์ของการบริหารงาน การปรับโครงสร้าง องค์กรให้เล็กลง ในลักษณะ จีว แจ้ว กระจาย การบริหารงานบุคคลที่เน้นประสิทธิภาพของ ผู้ปฏิบัติงาน ให้ความสำคัญกับตัวชี้วัดผลสำเร็จของงาน การลดภาระงานของภาครัฐที่ไม่จำเป็น โดย การให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ หรือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) การจ้างเหมาเอกชนให้ ดำเนินการในงานบางอย่างประเภท (Outsourcing) การเน้นประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการใช้จ่ายงบประมาณ ฯลฯ ซึ่งได้มีการนำแนวคิดนี้ไปใช้ในการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐใน หลายประเทศทั่วโลก ประเทศไทยเองก็ได้รับอิทธิพลจากกระแสความเปลี่ยนแปลงของโลกที่เกิดขึ้น โดยได้มีการนำแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ ในหลายหน่วยงานของภาครัฐที่สำคัญ อาทิ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หรือ กพร. ซึ่งได้เริ่มมีการปฏิรูปการบริหารจัดการทั้งในเรื่องการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การประเมินผลการปฏิบัติราชการ การใช้ การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result-Based Management) หรือแม้แต่การตราและ ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ฯลฯ แต่ ในส่วนของการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน ยังไม่ปรากฏความชัดเจน ในเรื่องของการนำหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้เท่าใดนัก (Naphat Khlongsuepkhao, 2010)

ดังกล่าวอาจพอสรุปได้ว่า การบริหารจัดการภาครัฐอยู่ในลักษณะของการบริหารจัดการ องค์กรขนาดใหญ่ โดยเป็นการดำเนินการอย่างมีแบบแผนที่เรียกว่า “ระบบราชการ” ซึ่งถอดรูปแบบมาจากแนวคิดของ Max Weber ที่นำเสนอว่าองค์กรระบบราชการอาศัยความมีเหตุผลสามารถที่จะ พยากรณ์พฤติกรรมหรือปรากฏการณ์ได้ ไม่คำนึงถึงตัวบุคคลใช้หลักความรู้ความสามารถ (ระบบคุณธรรม) เป็นเกณฑ์ในการเลื่อนขั้นตำแหน่ง และการแบ่งงานกันทำอย่างเป็นทางการ ภายใต้กรอบกฎหมายที่มีความชัดเจน ซึ่งหากพิจารณาระบบราชการในอุดมคติแบบ Weber นั้น

การบริหารจัดการอย่างเต็มความสามารถแล้วการบริหารจัดการภาครัฐย่อมมีประสิทธิภาพสูงที่สุด (ดิน ปรัชญพฤทธิ, 2527, หน้า 26-27)

อย่างไรก็ดี การบริหารจัดการภาครัฐตามรูปแบบของ Max Weber ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน เนื่องด้วยอิทธิพลของโลกาภิวัตน์ที่รัฐต้องพึ่งพาเกี่ยวเนื่องกันรวมทั้งการดำรงอยู่ในสภาพแวดล้อมที่มีการแข่งขันสูงทำให้ระบบราชการกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ส่งผลให้เกิดความล่าช้า ไม่ทันการณ์ ขาดสมรรถนะที่แข่งขันในเวทีโลก ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการองค์การเพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นต่อการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้รับบริการ การกระจายอำนาจการปกครองให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมเชิงพื้นที่ และความต้องการของประชาชน ดังกล่าวแนวคิดการบริหารราชการแบบดั้งเดิมที่เน้นความเป็นราชการ มีสายการบังคับบัญชา และกฎระเบียบที่เคร่งครัดไม่เหมาะสมกับบริบทปัจจุบัน จึงถือกำเนิดแนวทางอันเป็นตัวเลือกสำหรับการบริหารจัดการภาครัฐสองตัวแบบด้วยกัน

ตัวแบบแรก คือ “ตัวแบบตลาด หรือ Market Model” กล่าวคือ ตัวแบบตลาดเสนอให้ลดขนาดและจำกัดบทบาทภาครัฐลง เนื่องจากความล้มเหลวขาดประสิทธิภาพของรัฐบาลและระบบราชการในการเข้าไปแทรกแซงระบบเศรษฐกิจและสังคม เกิดสภาพผูกขาดการให้บริการ สาธารณะและการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว นอกจากนี้ ยังได้เสนอให้มีการแปรรูปกิจการของรัฐให้อยู่ในลักษณะภาคเอกชน โดยประยุกต์ใช้มาตรการที่อิงกับกลไกทางตลาด ปรับปรุง พัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐให้มีความทันสมัยเช่นเดียวกับภาคเอกชน โดยจัดการแยกการกำหนดนโยบายไปปฏิบัติให้มุ่งเน้นประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและคุณภาพของการให้บริการประชาชนเป็นสำคัญ ผ่อนคลายการควบคุมและถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ ความเป็นอิสระแก่ส่วนราชการเกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะในพื้นที่ การกำหนดวิธีการวัดประเมินผลทางการบริหารด้วยการจัดทำสัญญาข้อตกลงว่าด้วยผลงานให้เป็นไปอย่างชัดเจน และควบคุมตรวจสอบวัดผลสัมฤทธิ์อย่างสม่ำเสมอ

ตัวแบบที่สอง คือ “ตัวแบบการมีส่วนร่วม หรือ Participatory Model” กล่าวคือ ตัวแบบการบริหารจัดการที่พยายามนำองค์การประชาสังคมและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภาครัฐมากขึ้น โดยมุ่งเน้นให้มีการรวมกลุ่มเพื่อดูแลพัฒนาตนเองบนพื้นฐานของจิตสำนึกสาธารณะหรือผลประโยชน์ส่วนรวม จึงกล่าวได้ว่าตัวแบบนี้ผลักดันให้ภาครัฐมีบทบาทน้อยลง และยกเลิกการรวมศูนย์อำนาจหรือแสดงบทบาทผู้ตัดสินใจหลักเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ และสนับสนุนให้รัฐต้องมีกระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นของภาคประชาชน นอกจากนี้ ยังคงให้

ความสำคัญต่อบทบาทขององค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร ในฐานะที่เป็นกลไกทางเลือกใหม่ของการให้บริการสาธารณะ

ดังนั้น “ตัวแบบตลาด” และ “ตัวแบบการมีส่วนร่วม” มีวัตถุประสงค์สอดคล้องกันในมิติของความพยายามลดอำนาจรัฐและระบบราชการ โดยมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความคุ้มค่าของภาครัฐ ปรับเปลี่ยนกระบวนการให้มีความทันสมัย รวมถึงการให้ความสำคัญต่อสิทธิ เสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน ความเสมอภาค เทียบธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ เปิดเผย โปร่งใส (B. Guy Peter, 1995, p. 344)

ตัวแบบทั้งสองมีอิทธิพลอย่างมากในช่วงทศวรรษ 1980 จวบจนเกิดกระแสความเสื่อมถอยของระบบราชการที่ไม่สามารถปรับตัวได้กับกระแสโลก ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วเกินคาดการณ์ทั้งระบบเศรษฐกิจส่งผลให้เผชิญวิกฤตการณ์คลัง เศรษฐกิจและตลาดโลกส่งผลให้ภาคราชการประเทศต่าง ๆ ต้องให้มาพิจารณาการรับมือกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างไร จึงปรากฏแนวทางนำกลไกตลาดมาผนวกกับกลไกภาครัฐ ทำให้รัฐเป็นระบบตลาด ซึ่งเป็นการนำเทคนิคกลยุทธ์แบบเอกชนมาใช้ ส่งผลให้ความสัมพันธ์ของภาครัฐกับเอกชน เปลี่ยนแปลงไป รัฐกลายเป็นผู้ประกอบการที่ผลิตบริการสาธารณะให้ประชาชนในฐานะลูกค้า ประกอบกับรัฐเองก็เผชิญหน้ากับวิกฤตทางการคลัง รัฐจึงต้องลดภาระงบประมาณ ค่าใช้จ่ายลง ขณะเดียวกันภาคธุรกิจเอกชนเองก็เสนอตัวเข้ามาให้บริการสาธารณะมากขึ้น ด้วยเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนี้เองที่ส่งผลให้ภาคธุรกิจเอกชนเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการภาครัฐมากขึ้น รวมถึงเป็นแรงผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบราชการขึ้น ไม่ว่าจะด้วยวิธีการหรือปรับระบบ (Re-Engineering) และการใช้วิธีทางธุรกิจกับภาครัฐ (Pierre, 1995 and Savoie, 1995, pp. 256-257) การปฏิรูประบบราชการจึงเกิดขึ้นเพื่อลดขนาดราชการ มุ่งเพิ่มประสิทธิภาพ การวัดคุณค่าการกระจายอำนาจการสละอำนาจ และการให้บริการด้วยระบบตลาดและเทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่การปฏิรูประบบราชการลักษณะนี้นิยมเรียกว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management: NPM) หรือเรียกว่า “การจัดการนิยม” (Managerialism) หรือ “การบริหารภาครัฐที่อาศัยระบบตลาด” (Market-Based Public Administration) หรือ “รัฐบาลแบบผู้ประกอบการ” (Entrepreneurial Government) (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2545, หน้า 9)

2.1 การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ถือได้ว่าเป็นกรอบแนวคิดที่ครอบคลุมทฤษฎี แนวคิดและเทคนิควิทยาการทางการจัดการอย่างกว้างขวาง โดยมีลักษณะเด่นที่สำคัญ คือ การสะท้อนถึงการมุ่งเน้น “การปฏิรูป” การบริหารงานในภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหาทางการบริหารที่ตัวแบบดั้งเดิมหรือระบบบริหารแบบเดิมมีอาจจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเหมือนในอดีต

โดยมีจุดเน้นที่สำคัญคือ การเน้นความสำคัญไปที่ ระบบการจัดการมากกว่านโยบายการมุ่งเน้นผลงานและประสิทธิภาพ การมุ่งปรับ โครงสร้างในแบบระบบราชการที่มีความเทอะทะและใหญ่โต ไปสู่องค์กรที่มีขนาดเล็ก การปรับระบบการบริหารจัดการที่วางอยู่บนกลไกทางการตลาดมากขึ้น เพื่อกระตุ้นการแข่งขัน การตัดทอนและลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐ และสุดท้าย ได้แก่ การปรับรูปแบบ การจัดการที่เน้นเป้าหมายการใช้ระบบ สัญญาว่าจ้างระยะสั้น และการให้แรงจูงใจทางการเงินและ ความเป็นอิสระทางการจัดการ (วสันต์ เหลืองประภัสสร, 2548, หน้า 45-46)

สามารถสรุปองค์ประกอบหลัก ๆ ของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ก็คือ

- 1) การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน
- 2) การลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงาน
- 3) การกำหนดวัดและให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์กรและในระดับ

บุคคล

- 4) การสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านบุคลากร
- 5) การเปิดกว้างต่อคิดการแข่งขัน ทั้งการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง

และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของภาคเอกชน

ถึงแม้ว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะถือได้ว่าเป็นกระแสหลักของการปฏิรูประบบ ราชการทั่วโลกในปัจจุบัน แต่ในการนำแนวคิดมาปรับใช้ควรพิจารณาถึงการนำไปปฏิบัติอย่างละเอียด เพื่อให้มีความเหมาะสมกับความต้องการ ค่านิยมและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ ลักษณะเด่น ของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงอยู่ที่ความพยายามแก้ปัญหาของระบบ ราชการแบบดั้งเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงในด้านประสิทธิภาพและการให้บริการประชาชน อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่แยกไม่ออกจากบริบทของวิกฤตการณ์คลังที่ร้ายแรง เพราะวิกฤต การคลังเป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการปฏิรูประบบราชการตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ อีกทั้งการปฏิรูประบบราชการยังเป็นหัวใจของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ เนื่องจาก เหตุผล 4 ประการ คือ (เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, 2545, หน้า 56-57)

- 1) ระบบราชการเป็นกลไกหลักที่จะทำให้รัฐเล็กลง ซึ่งจะช่วยให้การขาดดุลการคลังลดลง
- 2) การทำให้ระบบราชการมีความยืดหยุ่นมากขึ้น เป็นวิธีการสำคัญที่จะทำให้ผู้บริหาร

สามารถบริหารงานได้สำเร็จ

3) การวัดผลงานเป็นหลักในการคิดและวิเคราะห์ของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ดังนั้นการทำงานของระบบราชการใหม่จะเปลี่ยนไปอยู่ภายใต้สัญญาการทำงานตามผลงาน ซึ่งจะต้องสามารถวัดผลงานที่ให้แก่ประชาชนได้มีส่วนความรับผิดชอบก็ต้องระบุเอาไว้อย่างชัดเจน และเป็นที่ยอมรับตรงกันทั้งฝ่ายผู้บริหารและพนักงาน จะต้องไม่กำหนดไว้กว้าง ๆ เหมือนเมื่อก่อน

4) ประเด็นทางการเมือง ที่เกิดจากการนำการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปปฏิบัติ ปรากฏว่าปัญหาไม่ได้อยู่ที่การต่อต้านของฝ่ายการเมือง แต่ปัญหาอยู่ที่การต่อต้านของระบบราชการเอง โดยเฉพาะการต่อต้านการลดขนาดองค์กร และการต่อต้านสิ่งที่จะมาทำลายความมั่นคงในการทำงานของข้าราชการ

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นแนวคิดหลักในการปฏิรูประบบราชการ โดยการนำเอาหลักการจัดการสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ เพื่อการพัฒนาระบบราชการให้เป็นระบบราชการยุคใหม่ ซึ่งสามารถทำงานตอบสนองการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในศตวรรษที่ 21 ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งระบบราชการตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในปัจจุบันจะมีลักษณะดังต่อไปนี้ (ทวีศักดิ์ สุทกวาทิน, 2550, หน้า 9-11)

1) เป็นระบบราชการที่มีความหลากหลาย แต่ยึดถือค่านิยมหลักเดียวกัน

2) นิยามความหมายของระบบคุณธรรมใหม่ โดยระบบคุณธรรม หมายถึง ระบบคุณธรรมที่เน้นให้ข้าราชการทำงานมีประสิทธิภาพสูงและยอมรับความแตกต่าง ที่เกิดขึ้นจากการมีขีดความสามารถที่ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งแตกต่างจากระบบคุณธรรมของระบบราชการในอดีต ที่เน้นการปกป้องสิทธิประโยชน์ตอบแทนให้กับข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่แตกต่างกันและมีขีดความสามารถแตกต่างกันได้

3) มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลของการปฏิบัติงาน โดยมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากระบบราชการในอดีตที่เน้นการทำงานตามกฎระเบียบตามกระบวนการและขั้นตอนการทำงานที่กำหนดไว้

4) การจ้าง การถนอมรักษาตลอดจนการส่งเสริมความก้าวหน้าของข้าราชการ เน้นที่การแสวงหาผู้ที่มีขีดความสามารถสูงและส่งเสริมให้มีความก้าวหน้า โดยเปิดโอกาสให้ได้ทำงานที่มีความท้าทาย ซึ่งตรงกันข้ามกับระบบราชการแบบเดิม ที่เน้นให้ข้าราชการมีความรู้ ความสามารถทางเทคนิคที่ตรงกับตำแหน่งงานเป็นสำคัญ

5) มีมุมมองต่อข้าราชการที่มีขีดความสามารถว่าเป็นสินทรัพย์หรือเป็นทุนมนุษย์ที่มีค่าขององค์กรยิ่งลงทุนให้ได้รับการพัฒนา ยิ่งสามารถทำงานสร้างประโยชน์ให้กับระบบราชการได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งแตกต่างจากระบบราชการในอดีตที่มองข้าราชการในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยการผลิต รายจ่ายต่าง ๆ เกี่ยวกับข้าราชการ จึงถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายที่สิ้นเปลืองของระบบราชการ

6) การจ้างงานมีหลากหลายรูปแบบ มีทั้ง (1) กลุ่มที่เป็นข้าราชการประจำภายใต้ระบบการจ้างงานจนถึงการเกษียณอายุ (2) กลุ่มพนักงานราชการหรือพนักงานของรัฐภายใต้รูปแบบการจ้างงานตามสัญญาจ้างที่มีกำหนดระยะเวลาจ้าง (3) กลุ่มที่จ้างเหมาแรงงานมาจากเอกชน

เป็นต้น ซึ่งแตกต่างจากระบบราชการแบบเดิม ที่มีรูปแบบการจ้างงานแบบเดียวคือข้าราชการประจำ ซึ่งจ้างจนเกษียณอายุราชการแม้ว่าจะมีลักษณะการจ้างงานที่หลากหลายแต่ทุกกลุ่มต้องยึดถือค่านิยมหลักของระบบราชการเป็นแบบเดียวกัน

7) ลักษณะการจ้างงานไม่เน้นที่ความมั่นคงในการจ้างงาน แต่เน้นที่ผลการปฏิบัติงาน ถ้าผลการปฏิบัติงานอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจก็สามารถเลิกจ้างได้ ทั้งนี้ เพราะระบบราชการเองก็มีข้อจำกัดในการหารายได้ไม่แตกต่างจากภาคเอกชน จึงต้องคำนึงถึงความสามารถในการจ้างงานของภาครัฐเองด้วย ซึ่งแตกต่างจากระบบราชการในอดีตที่เน้นความมั่นคงของการจ้างงานเป็นหลักที่สำคัญ การจ้างงานของภาครัฐแบบเดิมจึงมีลักษณะเหมือนกับการให้สังคมสงเคราะห์แก่ข้าราชการ

8) การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการมีส่วนต่อความสำเร็จของเป้าหมายขององค์กร ซึ่งแตกต่างจากการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการในแบบเดิมที่ประเมินตามกิจกรรมการทำงานของข้าราชการแต่ละคน

9) ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับฝ่ายบริหารอยู่บนพื้นฐานความร่วมมือระหว่างกัน ในการผลักดันให้องค์กรบรรลุเป้าหมาย ในขณะที่เดียวกันองค์กรก็ใส่ใจความพึงพอใจการทำงาน ของข้าราชการ รวมทั้งการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในกระบวนการทำงาน ซึ่งแตกต่างจากความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับฝ่ายบริหาร ภายใต้ระบบราชการแบบเดิม ที่มีลักษณะเป็นการทำงานตามสายการบังคับบัญชา การทำงานตามกฎระเบียบและระบบงาน ซึ่งมักก่อให้เกิดความขัดแย้งในประเด็นต่าง ๆ ระหว่างกัน เช่น ข้าราชการมีเป้าหมายที่ไม่สอดคล้องกับองค์กร ทำให้เกิดข้อพิพาทที่ต้องแสวงหาแนวทางการแก้ไข

10) องค์กรกลางบริหารงานบุคคลกระจายอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ มีอำนาจและหน้าที่บริหารงานบุคคลได้อย่างเต็มที่ ซึ่งแตกต่างจากระบบราชการแบบเดิมที่องค์กรกลางบริหารงานและสงวนอำนาจและหน้าที่งานด้านการบริหารบุคคลเพื่อดำเนินการเองเป็นส่วนใหญ่

การเปลี่ยนแปลงของการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ก่อให้เกิดแนวทางการปฏิรูประบบราชการอย่างแพร่หลายและเป็นรูปธรรมชัดเจนปรากฏครั้งแรกในประเทศอังกฤษ การเมื่อปี ค.ศ. 1979 เมื่ออังกฤษประสบปัญหาทางเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง ปัญหาการว่างงาน และภาวะเงินเฟ้อ ขณะที่คุณภาพและประสิทธิภาพของการบริหารงานภาครัฐได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก ทำให้เกิดเสียงเรียกร้องของประชาชนให้มีการปรับปรุงการบริการของรัฐให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยมีแนวทางในการดำเนินการของ การเป็น “รัฐบาลเชิงประหยัด” หรือ “Retrenchment” ดังนี้

- 1) การเน้นที่ประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงินงบประมาณ
- 2) การมุ่งลดจำนวนหน่วยงานและข้าราชการ
- 3) การปรับบทบาทของรัฐ โดยให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้น
- 4) การลดกฎระเบียบและการควบคุมโดยรัฐ
- 5) การเน้นการให้บริการประชาชน โดยให้ทุกหน่วยงานจัดทำคำมั่นสัญญากับประชาชน

(สมาน รังสีโยกฤษฎ์, 2546, หน้า 129) การดำเนินการปฏิรูประบบราชการของอังกฤษทำได้ค่อนข้างสะดวก เพราะนายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจเด็ดขาดในการสั่งการให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบ โครงสร้างและจำนวนบุคลากร หรือแม้แต่การตั้งองค์การใหม่ โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา เนื่องจากรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษไม่ได้กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ทำให้อังกฤษสามารถปรับปรุงระบบการบริหารภาครัฐได้อย่างรวดเร็วผลงงานการปฏิรูประบบราชการที่สำคัญที่ประสบความสำเร็จในสมัยนางแทตเชอร์ (Margaret Thatcher) มีการปรับปรุงอยู่ตลอดเวลาจนทำให้อังกฤษ ได้ชื่อว่ามีระบบราชการที่กะทัดรัดและทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2546, หน้า 37)

อีกความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการเป็นกรณีศึกษาจากราชอาณาจักรนิวซีแลนด์ การปฏิรูประบบราชการครั้งสำคัญในประเทศนิวซีแลนด์ เริ่มขึ้นในช่วงกลางทศวรรษที่ 1980 เนื่องจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศนิวซีแลนด์ไม่ว่าจะเป็นภาวะขาดดุลการค้าและดุลการชำระเงิน หนี้สาธารณะ เงินเฟ้อ และการว่างงานอันสะสมมาตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1970 ประกอบกับภาระงบประมาณค่าใช้จ่ายของระบบสวัสดิการที่ผ่านมาเป็นปัจจัย สำคัญที่ผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ของรัฐบาลนิวซีแลนด์ ผลการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานอย่างรวดเร็ว ทำให้การปฏิรูประบบราชการของนิวซีแลนด์ได้รับการยอมรับและยกย่องให้เป็นแบบอย่าง ของการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐร่วมสมัย ซึ่งการปฏิรูประบบราชการของนิวซีแลนด์ได้รับ อิทธิพลอย่างสูงจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยเฉพาะการมุ่งเน้นต่อระบบตลาดเสรี การลดขนาดและบทบาทในการเข้าแทรกแซงของภาครัฐ การมุ่งเน้นถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลและการอาศัย แนวทางการบริหารงานแบบภาคธุรกิจ (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2545, หน้า 135-136) นิวซีแลนด์จึงถือว่าเป็นตัวอย่างของประเทศที่นำเอาแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่มา ปรับใช้และทำให้เกิดการยอมรับอย่างกว้างขวาง จนนำไปสู่การปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐอย่าง ถอนรากถอนโคน ทั้งในด้านการแปรรูปกิจการภาครัฐการนำเอาแรงจูงใจในระบบตลาดมาปรับใช้ กับการบริหารงานภาครัฐและการมุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์มากกว่าปัจจัยนำเข้าโดยถือหลักการสำคัญว่ารัฐบาลจะเข้าไป มีบทบาททำงานเฉพาะในกิจกรรมที่ไม่สามารถแสวงหาความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

จากกลุ่มองค์กรในภาคเอกชนได้นอกจากนี้ยังรับเอาแนวคิดการบริหารงานภายใต้ระบบสัญญา ระหว่างรัฐมนตรีกับองค์กรบริหารอิสระของรัฐ ทำให้กลุ่มองค์กรเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการ จัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง และมีสัดส่วนการใช้จ่ายถึงกว่าร้อยละ 70 ของการ ใช้จ่ายในภาครัฐทั้งหมด (วสันต์ เหลืองประภัสสร, 2548, หน้า 45)

จากตัวอย่างที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า วิธีการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐที่สะท้อนให้เห็นถึง ทิศทางความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกที่เชื่อมโยง เกี่ยวเนื่องกันอย่างเห็นได้ชัด แต่อย่างไรก็ตาม บริบทของการปฏิรูประบบราชการของประเทศ ในแถบภูมิภาคนี้ยังคงขึ้นอยู่กับปัจจัยทางการเมืองที่ยังคงไว้ซึ่ง อำนาจการปกครองที่เด็ดขาดเป็น หลักรวมไปถึงปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ ได้แก่ แรงจูงใจของผู้นำและการคำนึงถึงผลประโยชน์ในการ กำหนดนโยบายสาธารณะตลอดจนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งล้วนมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงอย่างยิ่ง ในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลจากกรณีศึกษาการปฏิรูปราชการเห็นว่าจุดรวมเดียวกันในเรื่อง ทางสังคมและการบริหารระบบราชการที่มีความคล้ายคลึงกัน เช่นเดียวกับการเลือกยุทธศาสตร์และ ระเบียบวาระทางการบริหารของรัฐบาลที่ถูกกำหนดทิศทางและรูปแบบให้เป็นที่ไปตามความเห็นชอบ ของฝ่ายการเมืองแต่ละขณะเดียวกันก็ถูกบังคับด้วยอิทธิพลของกระแสแนวคิดการบริหารต่าง ๆ และ ผลลัพธ์ความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการทั่วโลก ทั้งแนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพ ระบบคุณธรรมแนวคิดการลดขนาดองค์กร ส่งผลให้มีการปรับเปลี่ยนการบริหารงานให้มีความ เป็นรูปธรรมเด่นชัดมากขึ้น แต่ท้ายที่สุดด้วยการต่อต้านของฝ่ายการเมือง ความชอบธรรมของ อำนาจรัฐ และอิทธิพลที่เหนือกว่า จะทำให้กระแสการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ตามจุดมุ่งหมายของการ ปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐที่ต้องการหายไปมากที่สุด เพราะที่สุด โครงสร้างทางสังคมและอำนาจ การเมืองที่ยังฝังรากลึกก็ยังคงมีอิทธิพลมากที่สุด ในบริบทของการเปลี่ยนแปลงระดับชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประเทศแถบนี้ที่การบริหารยังเป็นลักษณะการรวมศูนย์ที่รัฐยังคงมีอำนาจ ในการตัดสินใจและเป็นส่วนสำคัญที่บั่นทอนความเข้าใจการปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐที่แท้จริง

ดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า การเปลี่ยนแปลงแนวคิดการบริหารจัดการจากการบริหารงาน ภาครัฐแบบดั้งเดิมที่เน้นในเรื่องความมั่นคง ภูมิลักษณ์ และความรับผิดชอบต่อกฎหมายไปสู่การ มุ่งเน้นการกระจายอำนาจ การแสวงหารายได้ การรับผิดชอบต่อประชาชน ซึ่งแนวคิดสำคัญของการ จัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น มีเป้าหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของรัฐบาล โดยการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่นี้ ตั้งอยู่บนพื้นฐาน สำคัญ คือ การลดความเป็นทางการลง (Debureaucratization) อันประกอบด้วย การสร้างความคุ้มค่า ต่อภารกิจ การมุ่งเน้นประสิทธิภาพ ประสิทธิผลต่อกระบวนการทำงานภาครัฐ สอดคล้องกับการ แพร่กระจายของหลักประชาธิปไตยใหม่ที่ทั่วโลกที่ขับเคลื่อนแนวทางของอำนาจธิปไตยเป็นของ

ประชาชน หมายถึง ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐ โดยมีฐานรากที่สำคัญ ในระบอบการปกครอง คือ หลักนิติรัฐ (Legal State) หมายถึง กฎหมายจะต้องไม่เปิดโอกาส ให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ ภายใต้กฎหมายบุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกัน และหลักนิติธรรม (The Rule of Law) หมายถึง รัฐบาลที่มีอำนาจจำกัด บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย บุคคลไม่ว่าจะในชนชั้นใดย่อมต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดาของแผ่นดิน (The Ordinary Law of the Land)

บนพื้นฐานของหลักการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่และการแพร่ขยายของวัฒนธรรม ประชาธิปไตยใหม่นั้น เป็นการรวมกลุ่มของแนวคิดและการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดแนวทางการปฏิรูป ระบบราชการที่ยึดโยงวิถีทาง “การบริหารจัดการที่ดี” ผลักดันให้เกิดการอภิปรายกันถึงหลักการ บริหารแนวใหม่ ๆ ขึ้น ซึ่งอาจมีหลักการหลากหลายแตกต่างกันออกไป แต่เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ ร่วมกันต่างยึดโยงประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญเป็นหัวใจของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ เพราะ ประชาชนมีฐานะของการเป็นพลเมือง และการเป็นหุ้นส่วนในการดำเนินกิจกรรมเป็นสิ่งสำคัญ เมื่อเป็นพลเมืองและหุ้นส่วน การปรึกษาหารือ การเปิดเผยข้อมูล การมีส่วนร่วม การทำงานอย่าง โปร่งใส การทำงานที่มีหลักการ การยึดหลักนิติธรรมจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ผลกระทบดังกล่าว มุ่งให้เกิดการปฏิรูปทางการบริหารราชการแผ่นดินโดยยึดหลักการบริหารแนวใหม่ ที่เรียกว่า การบริหารจัดการที่ดี หรือธรรมาภิบาล (Governance) ซึ่งองค์การภาครัฐทั่วโลกพยายามที่จะ นำมาใช้เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ของการทำงานที่ดีที่สุดโดยอยู่บนพื้นฐานของการมีหลักการดังกล่าว เป็นกลไกสำคัญในการดำเนินการของภาครัฐ

2.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิผล (Effectiveness)

ความหมายของประสิทธิผล ประสิทธิภาพ (Effectiveness) เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า คือ ตัวการสำคัญที่จะเป็นเครื่อง ตัดสินใจขั้นสุดท้ายว่าการบริหารและองค์การประสบความสำเร็จ มากน้อยเพียงใด แต่ก็ยังมีความแตกต่างอยู่ในความเข้าใจของนักวิชาการต่างสาขากันอยู่ซึ่ง ความหมายโดยตรงของประสิทธิผลนั้นได้มีผู้ให้ความหมายต่าง ๆ ไว้ดังนี้

Yuchman, E. and Seashor; S.E. (1967, p. 154) ให้ความหมายของประสิทธิผลขององค์การ ในแง่ของตำแหน่งการต่อรองขององค์การ หมายถึง ความสามารถขององค์การในการได้มาซึ่ง ทรัพยากรที่หายากและมีค่าจากสภาพแวดล้อม อีกนัยหนึ่งก็คือความสามารถในการได้มาซึ่ง ทรัพยากรที่หายากและมีค่าจากสภาพแวดล้อม อีกนัยหนึ่งก็คือการประเมินความสามารถของ องค์การในฐานะที่เป็นระบบการได้มาซึ่งทรัพยากร

Bertrom M. Gross (1972, pp. 302-310) ให้ความหมายของประสิทธิผลว่าเป็นการสมดุล อย่างดี ที่สุดระหว่างกิจกรรมด้านการปรับตัว และการรักษาสภาพ ดังนั้นกิจกรรมขององค์การซึ่งเป็น

เครื่องตัดสินการ ปฏิบัติขององค์การว่ามีประสิทธิผลหรือไม่จึงประกอบไปด้วยกิจกรรมดังต่อไปนี้

- 1) การได้มาซึ่งทรัพยากร
- 2) การใช้ปัจจัยนำเข้า (Input) อย่างมีประสิทธิภาพเมื่อเทียบกับผลผลิต (Output)
- 3) การผลิตผลผลิตในรูปบริการหรือสินค้า
- 4) การปฏิบัติงานด้านเทคนิคและด้านการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ
- 5) การลงทุนในองค์การ
- 6) การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของพฤติกรรม
- 7) การสนองตอบความสนใจที่แตกต่างกันของบุคคลและกลุ่ม

อนันท์ งามสะอาด (2551, หน้า 1) กล่าวว่า ประสิทธิภาพ (Effectiveness) หมายถึง ผลสำเร็จของงานที่เป็นไปตามความมุ่งหวัง (Purpose) ที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ (Objective) หรือเป้าหมาย (Goal) และเป้าหมายเฉพาะ (Target) ได้แก่

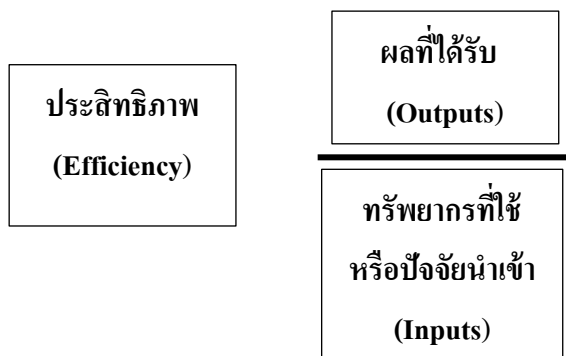
- 1) เป้าหมายเชิงปริมาณ จะกำหนดชนิดประเภทและจำนวนของผลผลิตสุดท้ายที่ต้องการที่ได้รับ เมื่อการดำเนินงานเสร็จสิ้นลง
- 2) เป้าหมายเชิงคุณภาพ จะแสดงถึงคุณค่าของผลผลิตที่ได้รับจากการดำเนินงานนั้น ๆ
- 3) มุ่งเน้นที่จุดสิ้นสุดของกิจกรรมหรือการดำเนินงานว่าได้ผลตามที่ตั้งไว้หรือไม่และที่สำคัญต้องมีตัวชี้วัด (Indicator) ที่ชัดเจน

วรัท พุกษากุลนันท์ (2550, หน้า 1) กล่าวว่า ประสิทธิภาพ (Effectiveness) หมายถึง การปฏิบัติงาน ให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้ (Effectiveness is to do right things) หรือความสามารถในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ จุดสำคัญของประสิทธิภาพอยู่ที่ความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิตที่ถูกคาดหวังตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้และผลผลิตจริงที่มีขึ้น ศูนย์ประกันคุณภาพการศึกษา สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ (วัชริน ขวัญพะงุ่น, 2553, หน้า 1) กล่าวว่า ประสิทธิภาพ (Effectiveness) หมายถึง แนวทางหรือวิธีการกระบวนการ หรือตัววัดนั้นสามารถตอบสนองจุดประสงค์ที่ตั้งไว้ได้ดีเพียงใด การประเมินประสิทธิภาพต้องประเมินว่าสามารถบรรลุความต้องการได้ดีเพียงใดด้วยการใช้แนวทางที่เลือกการนำไปปฏิบัติจากความหมายข้างต้นสรุปได้ว่า ประสิทธิภาพ คือกระบวนการทำงานที่ทำให้เกิดผลลัพธ์ตามเป้าหมายหรือนโยบายที่กำหนดไว้

2.3 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิภาพ (Efficiency)

ประสิทธิภาพ (Efficiency) อาจพิจารณาได้จากอัตราส่วนระหว่างผลการปฏิบัติงานกับทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (Inputs) อันเป็นการพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างผลที่ได้รับกับทรัพยากรที่

ใช้ไป หากให้ผลมากกว่าทรัพยากรที่ใช้มากเท่าไรก็แสดงให้เห็นถึงควมมีประสิทธิภาพที่มากตาม ในทางตรงข้ามหากผลที่ได้รับไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับทรัพยากรที่ใช้ไปก็แสดงให้เห็นถึงควมมีประสิทธิภาพน้อย หรืออาจไม่มีประสิทธิภาพเลย โดยสามารถเขียนเป็นสูตรได้ตาม ภาพประกอบที่ 2.1 (บุญเลิศ ไพรินทร์, 2556, หน้า 302-303)



ภาพประกอบที่ 2.1 สูตรการหาควมมีประสิทธิภาพ

ทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (Inputs) ที่ว่านั้น ได้แก่ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์เครื่องจักรต่าง ๆ ที่ต้องใช้ในการดำเนินงาน ส่วนผลที่ได้รับหรือผลผลิต (Outputs or Products) เป็นจากการดำเนินกิจกรรมที่ต้องใช้ทรัพยากรในโครงการหรืองานนั้น ๆ (บุญเลิศ ไพรินทร์, 2538, หน้า 87)

นอกจากนั้น ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ยังได้ให้ความหมาย คำว่า ประสิทธิภาพไว้ว่า “ความสามารถที่ทำให้เกิดผลในการทำงาน”

ดังนั้น ประสิทธิภาพคือการที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้โดยใช้ทรัพยากรทางการบริหารจัดการน้อย ยิ่งใช้ทรัพยากรน้อยเท่าไรยิ่งแสดงให้เห็นว่ามีประสิทธิภาพมากเท่านั้น อันหมายถึงหากมีผลตอบแทนสูงสุดจะแสดงให้เห็นถึงองค์การที่การดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นแนวคิดในทางเศรษฐศาสตร์และทางเทคนิค (บุญเลิศ ไพรินทร์ และ อัมพร เกตุปรีชาสวัสดิ์, 2530, หน้า 17)

นอกจากปัจจัยเรื่องทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (Inputs) ที่ใช้ในการดำเนินงานซึ่งจะส่งผลต่อประสิทธิภาพ (Efficiency) แล้ว หากองค์กรมีระบบการปราบปรามข้อราษฎร์บังหลวงที่เข้มแข็ง ก็ยังเป็นการเพิ่มสมรรถนะขององค์การอันจะส่งผลถึงประสิทธิภาพการบริหารจัดการด้วย (บุญเลิศ ไพรินทร์, 2538, หน้า 43)

2.4 ระบบคุณธรรม (Merit System)

นอกจากหลักการบริหารจัดการที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีระบบคุณธรรมที่มีการนำมาใช้บริหารจัดการองค์การ โดยเฉพาะในเรื่องการบริหารทรัพยากรบุคคล อันเป็นการจัดการเรื่องทรัพยากรขององค์การที่สำคัญอย่างหนึ่ง ซึ่งการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรมมี 4 ประการ ดังนี้ (บุญเลิศ ไพรินทร์, 2538, หน้า 25-27; 2556, หน้า 185-186)

1) หลักความสามารถ หมายถึง การบรรจุบุคคลเข้าทำงานหรือการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งใด ๆ จะต้องยึดหลักความรู้ความสามารถเป็นสำคัญ โดยต้องพยายามหาทางคัดเลือกเพื่อให้ได้ผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ เหมาะสมกับตำแหน่ง (Put the Right Man in the Right Job) และจะต้องมีการกำหนดไว้ให้ชัดเจนว่า ตำแหน่งใดต้องการบุคคลที่มีความรู้ความสามารถอย่างไร ต้องการประกาศชักชวนให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถสมัครสอบให้มากที่สุดที่จะทำได้ และจะต้องหาวิธีที่เหมาะสมมาทำการคัดเลือกบุคคล เช่น การจัดให้มีการสอบแข่งขันรวม เพื่อคัดเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถมากที่สุดเข้าปฏิบัติงาน กล่าวคือ ผู้ที่สอบได้ลำดับที่ดี ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการบรรจุและแต่งตั้งก่อน นอกจากนี้การ โยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง ก็จะต้องคำนึงถึงหลักความสามารถของบุคคลเป็นสำคัญด้วย

2) หลักความเสมอภาค หรือหลักโอกาสเท่าเทียม หมายถึงการเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีคุณสมบัติ และมีพื้นฐานความรู้ที่มีตามที่กำหนดไว้มีสิทธิจะสมัครเข้าสอบแข่งขัน เพื่อบรรจุเข้ารับราชการได้ทุกคน (Equal opportunity for all competents) โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างกันในเรื่อง ชาติตระกูล ศาสนา เป็นการให้โอกาสแก่ผู้ที่มีสิทธิอย่างเท่าเทียมกัน (Equality of Opportunity) และในการกำหนดเงินเดือน หรือค่าตอบแทนของข้าราชการ ก็ควรยึดหลักความเสมอภาคเป็นสำคัญเช่นกัน กล่าวคือ งานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างเดียวกันหรือระดับเดียวกันก็จะได้เงินเดือนหรือค่าตอบแทนเท่ากัน (Equal Pay for Equal Work) นอกจากนี้ข้าราชการทุกคนจะได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอหน้ากันด้วยความเป็นระเบียบและมาตรฐานการบริหารงานบุคคลอย่างเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการบรรจุ และแต่งตั้ง การปูนบำเหน็จความชอบ การเลื่อนขึ้นเงินเดือนวินัยและอื่น ๆ

3) หลักยึดมั่นในความมั่นคง (Security) หมายถึงการให้หลักประกันแก่ผู้ที่จะมาเป็นข้าราชการว่าจะมีความมั่นคงในชีวิต สามารถจะยึดราชการเป็นอาชีพได้ トラบเท่าที่ยังมีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติราชการ มีความประพฤติดี และมีความซื่อสัตย์ สุจริตต่อหน้าที่ราชการ โดยให้มีเงินเดือนเพียงพอต่อการครองชีพ และให้สวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูลอื่น ๆ เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนบุตร และอื่น ๆ รวมทั้งเมื่อออกจากราชการไปแล้วนั้นก็มีบำเหน็จหรือบำนาญให้เลี้ยงชีพตามสมควรแก่สภาพในบั้นปลายชีวิต นอกจากนี้ หลักความมั่นคงนี้ยังจะเป็นการประกันมิให้ข้าราชการถูกกลั่นแกล้งหรือถูกออกจากราชการโดยไม่มีเหตุผล ทั้งนี้เพื่อให้

ข้าราชการมีกำลังใจที่จะปฏิบัติราชการให้บังเกิดผลดีที่สุด ไม่ต้องกังวลในการหาเลี้ยงชีพ หรือ ถูกกลั่นแกล้งในทางที่ไม่เป็นธรรม

4) หลักดำรงไว้ซึ่งความเป็นกลางทางการเมือง หมายถึงการให้ข้าราชการประจำต้องเป็นกลางในทางการเมือง (Political Neutrality) กล่าวคือ ข้าราชการประจำจะต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลอย่างเต็มความสามารถเต็มภาคภูมิ โดยไม่คำนึงว่าจะเป็นนโยบายของรัฐบาลที่มาจากพรรคการเมืองที่ตนชอบหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้เพราะว่าตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย นั้นถือว่านโยบายของรัฐบาลเป็นการแสดงออกโดยปริยายถึงความต้องการหรือเจตนารมณ์ของประชาชน ดังนั้น ไม่ว่ารัฐบาลชุดใด หรือพรรคใดเข้ามาบริหารประเทศ ข้าราชการจะต้องปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ อย่างเต็มความสามารถจะละเลยเพิกเฉยมิได้ ในทางกลับกันข้าราชการประจำต้องไม่กระทำการให้ตกอยู่ภายใต้อาณัติหรืออิทธิพลของพรรคการเมือง หรือเป็นกรรมการ หรือ เจ้าหน้าที่ในพรรคการเมืองใด ๆ

2.5 ทฤษฎีภาวะผู้นำ (Theories of Leadership) (บุญเลิศ ไพรินทร์, 2556, หน้า 277-283)

1) ภาวะผู้นำตามคุณลักษณะของผู้นำ (Trait Leadership) ทฤษฎีเหล่านี้เชื่อว่าภาวะผู้นำที่มีประสิทธิผล (Effective Leadership) จะต้องมียุทธลักษณะประจำตัวของผู้นำบางประการ ดังนี้

- (1) มีความเฉลียวฉลาด (Intelligence)
- (2) มีความตื่นตัวอยู่เสมอ (Alertness)
- (3) มีความเข้าใจเรื่องใด ๆ อย่างลึกซึ้ง (Insight)
- (4) มีความรับผิดชอบ (Responsibility)
- (5) มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (Initiative)
- (6) มีความอดทนไม่ยอมแพ้ง่าย ๆ (Persistence)
- (7) มีความเชื่อมั่นในตัวเองสูง (Self - Confidence)
- (8) มีความสามารถในการเข้าสังคม (Sociability)
- (9) มีความสามารถในการโน้มน้าวจิตใจผู้อื่นสูง (Persuasiveness)
- (10) มีบุคลิกภาพที่ดี (Appearance) (Achua & Lussier, 2010, pp. 26-60)

2) ภาวะผู้นำตามพฤติกรรมของผู้นำ (Behavioral Leadership) เนื่องจากทฤษฎีภาวะผู้นำตามคุณลักษณะของผู้นำไม่สามารถให้คำตอบได้ทั้งหมด การศึกษาค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับภาวะผู้นำจึงเปลี่ยนไปให้ความสนใจพฤติกรรมของผู้นำมากขึ้น

(1) ภาวะผู้นำตามพฤติกรรมที่วิจัยในมหาวิทยาลัยไอโอวา (University of Iowa Research of Leadership Behavior or Style) ได้แบ่งภาวะผู้นำออกเป็น 3 แบบ คือ

- (1.1) ภาวะผู้นำแบบเผด็จการ (Autocratic Leadership)

(1.2) ภาวะผู้นำแบบเสรีนิยม (Laissez-faire Leadership)

(1.3) ภาวะผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democratic Leadership)

3) ภาวะผู้นำตามพฤติกรรมที่วิจัยในมหาวิทยาลัยโอไฮโอ (Ohio State University Research of Leadership Behavior or Style) การวิจัยครั้งนั้น ได้แบ่งพฤติกรรมของผู้นำไว้ 2 มิติ ใหญ่ และ 4 แบบย่อย ดังนี้

(1) พฤติกรรมของผู้นำ 2 มิติ มีดังนี้

(1.1) พฤติกรรมที่เน้นหรือให้ความสำคัญกับความสำเร็จของงาน (Initiating Structure Behavior) และ

(1.2) พฤติกรรมที่เน้นหรือให้ความสำคัญกับความสำเร็จกับการตอบสนองความต้องการและการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้อื่น (Consideration Behavior)

(2) พฤติกรรมของผู้นำ 4 แบบ มีดังนี้

(2.1) พฤติกรรมที่ให้ความสำคัญกับงานและความสำคัญกับคนอยู่ในระดับต่ำทั้งคู่ (Low Structure and Low Consideration)

(2.2) พฤติกรรมที่ให้ความสำคัญกับงานอยู่ในระดับสูงแต่ให้ความสำคัญกับคนอยู่ในระดับต่ำ (High Structure and Low Consideration)

(2.3) พฤติกรรมที่ให้ความสำคัญกับงานอยู่ในระดับต่ำแต่ให้ความสำคัญกับคนอยู่ในระดับสูง (Low Structure and High Consideration)

(2.4) พฤติกรรมที่ให้ความสำคัญกับทั้งงานและคนอยู่ในระดับสูงทั้งคู่ (High Structure and High Consideration)

4) ภาวะผู้นำตามพฤติกรรมที่วิจัยในมหาวิทยาลัยมิชิแกน (Michigan State University Research of Leadership Behavior or Style) การวิจัยครั้งนั้น ได้แบ่งพฤติกรรมของผู้นำไว้ 2 แบบ ดังนี้

(1) พฤติกรรมที่เน้นหรือให้ความสำคัญกับความสำเร็จของงาน (Job - Centered Behavior) ซึ่งเน้น 2 เรื่อง ดังนี้

(1.1) เน้นความสำเร็จของงานตามเป้าหมาย (Goal Emphasis)

(1.2) เน้นการอำนวยความสะดวกเพื่อให้งานสำเร็จตามเป้าหมาย (Work Facilitation)

(2) พฤติกรรมที่เน้นหรือให้ความสำคัญกับพนักงาน (Job - Centered Behavior) ซึ่งเน้น 2 เรื่อง ดังนี้

(2.1) เน้นภาวะผู้นำที่ให้ความสนับสนุนพนักงาน (Supportive Leadership)

(2.2) เน้นการอำนวยความสะดวกในการมีปฏิสัมพันธ์กับพนักงาน (Interaction Facilitation)

5) ภาวะผู้นำตามพฤติกรรมที่วิจัยในมหาวิทยาลัยเท็กซัส (University of Texas Research of Leadership Grid) การวิจัยครั้งนั้น ได้แบ่งพฤติกรรมของภาวะผู้นำออกเป็น 2 มิติ และ 5 แบบ ดังนี้

(1) ภาวะผู้นำออกเป็น 2 มิติ ดังนี้

(1.1) ภาวะผู้นำที่ให้ความสำคัญกับงาน (Concern for Task)

(1.2) ภาวะผู้นำที่ให้ความสำคัญกับคน (Concern for People)

(2) ภาวะผู้นำ 5 แบบ ดังนี้

(2.1) ภาวะผู้นำแบบย่ำแย่ (The Impoverished Leadership)

(2.2) ภาวะผู้นำแบบเผด็จการ (The Authority – Compliance Leadership)

(2.3) ภาวะผู้นำแบบสังสรรค์สโมสร (The Country – Club Leadership)

(2.4) ภาวะผู้นำแบบครึ่ง ๆ กลาง ๆ (The Middle – of – The Road Leadership)

(2.5) ภาวะผู้นำแบบทีม (The Team Leadership)

6) ทฤษฎีภาวะผู้นำตามสถานการณ์ (Situational Leadership Theories)

(1) ภาวะผู้นำตามสถานการณ์ (Situational Leadership) ในแนวคิดของ Hersey และ Blanchard ได้แบ่งพฤติกรรมของภาวะผู้นำออกเป็น 4 แบบ ตามสถานการณ์ที่แตกต่างกัน คือ

(1.1) พฤติกรรมในเชิงชี้นำ (Directing Style) จะเกิดขึ้นในกรณีที่ต้องแสดงพฤติกรรมในเชิงชี้นำสูง (High Directive Behavior) ทั้งนี้ เพราะระดับพัฒนาการของผู้ใต้บังคับบัญชาอยู่ระดับต่ำ (Low Development Level of Subordinates)

(1.2) พฤติกรรมในลักษณะของผู้ฝึกสอน (Coaching Style) จะเกิดขึ้นในกรณีที่ต้องแสดงบทบาทในการชี้นำสูง (High Directive Behavior) และในขณะเดียวกันก็จะแสดงพฤติกรรมในเชิงการสร้างความสัมพันธ์ภาพที่สูงด้วย (High Supportive Behavior) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรและของผู้ใต้บังคับบัญชาไปพร้อมกัน แม้พัฒนาการของผู้ใต้บังคับบัญชาจะยังคงต่ำอยู่ก็ตาม

(1.3) พฤติกรรมในเชิงสนับสนุน (Supporting Style) จะเกิดขึ้นในกรณีที่ต้องแสดงพฤติกรรมในการสร้างสัมพันธ์ภาพที่ดีกับผู้ใต้บังคับบัญชา (High Supportive Behavior) เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ใช้ทักษะในการปฏิบัติงานให้ดีที่สุดด้วยการยกย่องและให้ความสำคัญแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา โดยไม่หวังผลที่เป็นเป้าหมายขององค์กรแต่เพียงอย่างเดียว

(1.4) พฤติกรรมในเชิงการมอบอำนาจ (Delegating Style) จะเกิดขึ้นในกรณีที่มีความจำเป็นน้อยทั้งการชี้นำ (Low Directive Behavior) และการสร้างสัมพันธ์ที่ดีกับผู้ใต้บังคับบัญชา

(Low Supportive Behavior) ทั้งนี้ เพราะพัฒนาการของผู้ใต้บังคับบัญชาอยู่ระดับสูง (High Development Level of Subordinates) เมื่อทีมงานตกลงกันอย่างไรก็ให้ดำเนินการไปได้เลย โดยไม่ต้องเข้าไปชี้แนะ และสร้างสัมพันธภาพที่ดีอีกแต่อย่างใด

(2) ภาวะผู้นำตามสถานการณ์ (Contingency Leadership) ในแนวคิดของ Fiedler ทฤษฎีนี้ได้แบ่งปัจจัยภายในสถานการณ์ออกเป็น 3 ปัจจัย

(2.1) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้ตาม ทั้งที่ดี (Good) และไม่ดี (Poor) (Leader – Member Relations) ได้แก่

1. บรรยากาศของกลุ่มเป็นมิตรที่ดีต่อกัน
2. ระดับของความมั่นใจในตัวผู้นำ
3. ความจงรักภักดี
4. การสร้างแรงศรัทธาของผู้นำ

(2.2) โครงสร้างของงาน (Task Structure) มี 2 ลักษณะ คือ

1. มีโครงสร้างที่แน่ชัด (High Structure)
2. มีโครงสร้างไม่ชัดเจน (Low Structure)

(2.3) อำนาจในตำแหน่งของผู้นำ (Position Power) มี 2 ลักษณะ คือ

1. มีอำนาจมาก (Strong Power)
2. มีอำนาจน้อย (Weak Power)

ปัจจัยของทั้ง 3 ตัวนั้นอาจถูกจัดลำดับไว้ในลำดับใดลำดับหนึ่ง คือ ความพึงพอใจ (Favorableness) ถ้าความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้ตามเป็นไปได้ด้วยดี ลักษณะการกำหนดงานไว้ชัดเจน และผู้นำมีอำนาจมาก ถ้าปัจจัยทั้ง 3 มีลักษณะตรงกันข้ามก็ได้ชื่อว่ามีอำนาจไม่น่าพึงพอใจ เกิดขึ้นในองค์การ (Unfavorableness)

(3) ภาวะผู้นำตามสถานการณ์ (Path - Goal Leadership) ซึ่งเป็นแนวคิดของ House และ Mitchell แนวคิดนี้แบ่งพฤติกรรมของภาวะผู้นำได้ 4 แบบ ตามลักษณะของผู้ใต้บังคับบัญชา (Subordinate Characteristics) และตามลักษณะของงาน (Task Characteristics) ดังนี้

(3.1) ภาวะผู้นำแบบชี้แนะ (Directive Leadership)

1. สอนงานให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเข้าใจความคาดหวังของพวกเขา วิธีปฏิบัติงาน และระยะเวลาแล้วเสร็จของงาน
2. กำหนดมาตรฐานการทำงานอย่างชัดเจน
3. ช่วยให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเข้าใจอย่างชัดเจนในระเบียบขององค์การ

(3.2) ภาวะผู้นำที่มีพฤติกรรมแบบสร้างสัมพันธ์ภาพที่ดีกับผู้ใต้บังคับบัญชา

(Supportive Leadership)

1. สร้างความเป็นมิตรที่ดีกับผู้ใต้บังคับบัญชา
2. ผู้ใต้บังคับบัญชาเข้าพบได้โดยง่าย
3. ให้ความสนใจในความเป็นอยู่ที่ดีและความต้องการของผู้ใต้บังคับบัญชา

(3.3) ภาวะผู้นำแบบมีส่วนร่วม (Participative Leadership)

1. เชิญชวนให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและปรึกษาหารือกับผู้ใต้บังคับบัญชา

2. ขอแนวคิดและความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชา

3. บูรณาการแนวคิดและความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชาไปสู่การตัดสินใจเกี่ยวกับวิธีที่กลุ่มหรือองค์กรจะนำไปปฏิบัติต่อไป

(3.4) ภาวะผู้นำแบบเน้นความสัมฤทธิ์ของงาน (Achievement – Oriented Leadership)

1. สนับสนุนให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงานให้อยู่ในระดับสูงที่สุดเท่าที่จะทำได้

2. กำหนดมาตรฐานการทำงานให้สูงมากสำหรับผู้ใต้บังคับบัญชา

3. แสวงหาวิธีการปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้นอย่างต่อเนื่อง

4. มีความเชื่อมั่นในความสามารถของผู้ใต้บังคับบัญชาว่าจะสามารถปฏิบัติงานจนบรรลุวัตถุประสงค์ที่ทำนายได้

(4) ลักษณะของผู้ใต้บังคับบัญชา (Subordinate Characteristics)

(4.1) ความต้องการมีความสัมพันธ์ที่ดีกับบุคคลอื่น (Need for Affiliation) จึงเชื่อว่าผู้ใต้บังคับบัญชาประเภทนี้จะต้องการภาวะผู้นำแบบการสร้างสัมพันธ์ภาพที่ดี (Supportive Leadership) ทั้งนี้เพราะจะนำไปสู่ความพึงพอใจของผู้ใต้บังคับบัญชาประเภทนี้

(4.2) ความปรารถนาที่จะควบคุมความเป็นไปในชีวิตของตนเองได้ (Desire for Internal Locus of Control) ผู้ใต้บังคับบัญชาประเภทนี้จะต้องการภาวะผู้นำแบบมีส่วนร่วม (Participative Leadership)

(4.3) มีความไม่มั่นใจว่าจะสามารถควบคุมความเป็นไปในชีวิตของตนเองได้ (External Locus of Control) ผู้ใต้บังคับบัญชาประเภทนี้จึงต้องการภาวะผู้นำแบบชี้แนะ (Directive Leadership)

(4.4) การรับรู้ในความสามารถของตนเอง (Perception of their own Ability) มีมากเท่าใดความต้องการภาวะผู้นำแบบชี้แนะจะลดน้อยถอยลงมากตามไปด้วย

(5) ลักษณะของงาน (Task Characteristics)

(5.1) การออกแบบให้กับผู้ใต้บังคับบัญชา (Design of the Subordinate's Task)

1. ในกรณีที่มีลักษณะงานมีโครงสร้างที่ชัดเจน มีกลุ่มที่เข้มแข็งและมีอำนาจที่กำหนดได้อย่างชัดเจนก็ไม่จำเป็นต้องมีภาวะผู้นำเข้ามาชี้นำแต่ประการใด

2. ในกรณีที่มีลักษณะงานไม่ชัดเจนสลับซับซ้อน ก็จำเป็นต้องมีภาวะผู้นำเข้ามาช่วยทำความเข้าใจในงานที่คลุมเครือเท่านั้น

3. ในกรณีที่งานมีลักษณะที่ต้องทำซ้ำ ๆ อยู่ตลอดเวลา นำไปเพื่อหมายจำเป็นต้องอาศัยภาวะผู้นำที่ให้ความสำคัญเพื่อรักษาระดับ ของแรงจูงใจของผู้ใต้บังคับบัญชาเหมือนกัน

(5.2) ระบบอำนาจที่เป็นทางการ (Formal Authority System) ในกรณีนี้ถ้าระบบอำนาจที่เป็นทางการมีความอ่อนแอก็จำเป็นต้องใช้ภาวะผู้นำเข้ามาช่วยทำความเข้าใจเกี่ยวกับกฎกติกาในการทำงานให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

(5.3) ลักษณะปกติสถานของกลุ่ม (Group Norms) ถ้าปกติสถานของกลุ่มอ่อนแอ ก็จำเป็นต้องใช้ภาวะผู้นำเข้ามาช่วยสร้างความเหนียวแน่นน้ำหนึ่งใจเดียวกันและความรับผิดชอบ ต่อบทบาทของกลุ่ม

7) ทฤษฎีภาวะผู้นำแบบบูรณาการ (Integrative Leadership Theories)

(1) ภาวะผู้นำมากด้วยบารมี (Charismatic Leadership)

(1.1) มีวิสัยทัศน์กว้างไกล (Visionary)

(1.2) มีทักษะในการสื่อสารอย่างโดดเด่น (Masterful Communication Skills)

(1.3) มีความสามารถในการสร้างแรงบันดาลใจให้เชื่อในตัวผู้นำ (Ability to Inspire

Trust)

(1.4) มีความสามารถทำให้สมาชิกกลุ่มรู้สึกว่าคุณคนนั้นก็มีความสามารถด้วย (Ability to Make Group members Feel Capable)

(1.5) มีพลังและการกระทำไปสู่ความสำเร็จ (Energy and Action Orientation)

(1.6) มีความสามารถในการสร้างความประทับใจทางอารมณ์ และความอบอุ่นกับคนทั้งหลาย (Emotional Expressiveness and Warmth)

(1.7) มีความชอบในการเสี่ยงภัยในสิ่งที่คนอื่นยังไม่เคยทำมาก่อน (Romanticize Risk)

(1.8) สามารถใช้กลยุทธ์ใหม่ ๆ ไปสู่ความสำเร็จเสมอ (Use Unconventional Strategies)

(1.9) มีบุคลิกภาพเชิงส่งเสริมตนเอง (Self – Promoting Personality)

(1.10) ผู้นำมากด้วยบารมีท้าทาย กระตุ้นและผลักดัน (Challenge, Prod, and Poke)

(1.11) สามารถแสดงบทบาทได้ดีและโดดเด่นเฉพาะตัวในเรื่องสำคัญและเป็นไปในเชิงบวก (Being Dramatic and Unique in Significant and Positive Ways) (Dubrin, 2010, pp. 72-73)

(2) ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน (Transactional Leadership)

(2.1) เป็นการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตามเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่มีคุณค่า (The Leader – Follower Exchange of Valued Benefits.)

(2.2) ผู้นำให้รางวัลเมื่อผู้ตามปฏิบัติให้เป็นที่ไปตามความคาดหวังของผู้นำ (The Leader Rewards the Follower for Specific Behaviors and Performance.)

(2.3) ผู้นำลงโทษหรือตำหนิผู้ตามเมื่อไม่ได้ปฏิบัติให้เป็นที่ตามที่ตกลงกันไว้ (The leader punishes or criticizes behaviors or performance that does not meet expectation)

(2.4) การแลกเปลี่ยนนั้น ๆ มุ่งไปสู่ผลประโยชน์ของผู้ตาม (Such exchanges cater to the self – interest of followers)

(3) ภาวะผู้นำเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership)

(3.1) ลักษณะผู้นำการเปลี่ยนแปลง

1. มีบารมี (Charismatic)
2. มีความสามารถในการโอนอ่อนผ่อนตามผู้อื่น (Agreeableness)
3. มักเปิดตัวต่อสังคม (Extraversion)
4. มีความฉลาดทางอารมณ์หรือควบคุมอารมณ์ได้ดี (Emotional Intelligence)
5. เป็นผู้กำหนดวิสัยทัศน์ (Create a vision)
6. เป็นผู้กระตุ้นให้ผู้ตามพัฒนาตนเอง (Encourage the personal development of their staff)

7. ใช้ภาวะผู้นำแบบเป็นมิตรกับผู้ตาม (Supportive Leadership)

8. กระจายอำนาจให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Empowerment)

9. มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (Innovative Thinking)

10. นำโดยการทำให้เป็นตัวอย่าง (Lead by Example)

11. มีเหตุผลเชิงคุณธรรม (Moral Reasoning)

(3.2) ผู้นำสามารถสร้างความเปลี่ยนแปลง (How transformations take place)

ได้ดังนี้

1. สร้างจิตสำนึกให้กับคนทั้งหลาย (Raising People's Awareness)

2. ช่วยให้ผู้คนที่หลายมองข้ามผลประโยชน์ส่วนบุคคลไปยังผลประโยชน์ของส่วนรวม (Helping people look beyond self - interest)
 3. ช่วยให้ผู้คนที่หลายแสวงหาความสำเร็จขั้นสูงสุดของชีวิตของเขา (Helping People Search for Self – Fulfillment)
 4. ช่วยให้ผู้คนที่หลายเข้าใจว่ามีความจำเป็นที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลง (Helping People Understand the Need for Change)
 5. กระตุ้นให้ผู้บริหารระดับรองลงไปได้เห็นความสำคัญของความเร่งด่วนขององค์กร (Investing Manager with a Sense of Urgency)
 6. สร้างความผูกพันที่มีต่อความยิ่งใหญ่ที่กำลังรอคอยอยู่ (Committing to Greatness)
 7. กำหนดมุมมองระยะยาวและในขณะเดียวกันก็สังเกตและพิจารณาประเด็นต่าง ๆ ขององค์กรจากมุมมองที่กว้างไกลมากกว่ามุมมองที่คับแคบ (Adopting a Long – Range Perspective and at the Same Time Observing Organizational Issues form a Broad Rather than a Narrow Perspective)
 8. สร้างความเชื่อและไว้วางใจ (Building Trust)
 9. เน้นการใช้ทรัพยากรในสิ่งที่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงมากที่สุด (Concentrating resources on areas that need the most change)
- (4) ภาวะผู้นำแบบรับใช้ (Servant Leadership)
- (4.1) เน้นจุดยืนด้านคุณธรรมอย่างเข้มแข็ง (Strong Moral Standpoint)
 - (4.2) เน้นการรับใช้ และการนำไปใช้พร้อม ๆ กัน (Both Serve and Lead)
 - (4.3) เน้นความเชื่อและไว้วางใจ (Trust) ความเป็นธรรม (Fairness) และความยุติธรรม (Justice) ในฐานะที่เป็นสื่อกลางไปสู่การสร้างพฤติกรรมที่เป็นพลเมืองที่มีประสิทธิภาพสูงขององค์กร (Means for Achieving Productive Organizational Behavior)
 - (4.4) เน้นคุณค่าทางด้านความเห็นอกเห็นใจ (Empathy) คุณธรรม (Integrity) ความสามารถในการโอนอ่อนผ่อนตาม (Agreeableness) และความสามารถทั่วไป (Competence)
 - (4.5) เน้นการให้บริการหรือรับใช้จากระดับล่างไม่ใช่การนำจากเบื้องบน (To serve at the group, not to lead from the top)
 - (4.6) เน้นการรับใช้อย่างเข้มแข็งและจิตวิญญาณเชิงคุณธรรม เป็นสำคัญ (Strong Service Orientation and Moral – Spiritual Emphasis) (Achua and Lussier, 2010, pp. 303-321)

นอกจากนี้ยังมีภาวะผู้นำรูปแบบอื่น ๆ อีกมากมาย อาจได้แก่ ภาวะผู้นำแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results – Based Leadership) หรือ ภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์ (Strategic Leadership) เป็นต้น ซึ่งไม่สามารถจะกล่าวได้ทั้งหมดแต่อย่างใด

2.6 จริยธรรมสำหรับนักบริหาร (Ethics for Executives)

จริยธรรมเป็นมาตรฐานของความถูกต้องและความผิดซึ่งมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของมนุษย์ (Ethics are the standard of right and wrong that influence behavior.) พฤติกรรมที่ถูกต้องถือว่าเป็นพฤติกรรมที่มีจริยธรรมพฤติกรรมที่ผิดถือว่าเป็นพฤติกรรมที่ขาดไว้ซึ่งจริยธรรม (Right behavior is considered ethical, and wrong behavior is considered unethical.) (Achua and Lussier, 2010, p. 50)

1) ทฤษฎีจริยธรรม

ทฤษฎีจริยธรรม (Ethical Theories) มี 2 แนวทฤษฎีที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้นำ (Theories about Leader's Conduct) กับทฤษฎีที่เกี่ยวกับบุคลิกลักษณะของผู้นำ (Theories about Leader's Character) (บุญเลิศ ไพรินทร์, 2556, หน้า 284-285)

(1) ทฤษฎีที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้นำแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

(1.1) ทฤษฎีที่เป็นผลที่ตามมาของพฤติกรรมของผู้นำ (Theories that stress the consequences of leader's actions.) ซึ่งจะแบ่งย่อยลงไปอีก 3 ประเภท คือ

1. เพื่อประโยชน์ของตนเองมากกว่าผลประโยชน์ของคนอื่น (Ethical Egoism)
2. เพื่อผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ (Utilitarianism)
3. เพื่อผลประโยชน์ของผู้อื่นแม้จะขัดกับผลประโยชน์ของตนเอง (Altruism)

(1.2) ทฤษฎีที่เป็นการปฏิบัติตามบทบาทหรือกฎเกณฑ์ขององค์กรและสังคม

(Theories that Stress the Duty or Rules Governing Leader's Actions)

1. พฤติกรรมที่มีได้เน้นเฉพาะผลที่ตามมาของผู้นำตามข้อ (1.1) เท่านั้น แต่พฤติกรรมนั้นจะต้องเป็นการกระทำที่ดีอีกด้วย (Ethical action rests not only with its consequence, but also with whether the action itself is good.)

2. เน้นการกระทำของผู้นำและความผูกพันที่มีต่อคุณธรรม และความรับผิดชอบที่จะต้องกระทำในสิ่งที่เป็นเรื่องถูกต้อง (Focus on the Actions of the Leader and his or her Moral Obligations and Responsibilities to do the Right Thing.)

(2) ทฤษฎีที่เกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้นำ (Leader's character)

(2.1) เน้นใครคือผู้นำในฐานะที่เป็นมนุษย์คนหนึ่ง (Focus on who leader are as people.)

(2.2) ความดีงามฝังอยู่ในจิตใจของผู้ผู้นำ (Virtues are rooted in the heart of the leader.)

(2.3) ความดีงามและความสามารถเชิงคุณธรรมนั้นไม่ได้มีมาแต่กำเนิดแต่สามารถแสวงหาและเรียนรู้ได้จากการฝึกอบรม (Virtues and moral abilities are not innate but can be acquired and learned through practice.)

(2.4) คนที่มีคุณธรรม (Moral Person) จะแสดงความคิดงามดังต่อไปนี้

1. มีความกล้าหาญ (Courage)
2. มีความอดทนอดกลั้นและอดออมสูง (Temperance)
3. ให้เกียรติผู้อื่น (Generosity)
4. ควบคุมตนเองได้ดีมีตปะ (Self - control)
5. มีความซื่อสัตย์หรืออาชวะ (Honesty)
6. มีความสามารถเข้าสังคมได้ (Sociability)
7. มีความอ่อนน้อมถ่อมตน (Modesty)
8. มีความเป็นธรรม (Fairness)
9. มีความยุติธรรม (Justice)

(3) หลักการของภาวะผู้นำที่มีจริยธรรม (Principles of Ethical Leadership)

(3.1) เคารพผู้อื่น (Respect others)

(3.2) รับใช้หรือบริการผู้อื่น (Serve others)

(3.3) มีความยุติธรรม (Justice)

(3.4) มีความซื่อสัตย์ (Honesty)

(3.5) สร้างชุมชน และสังคม (Build community) (Northouse, 2010, pp. 377-407)

จะเห็นได้ว่า ภาวะผู้นำเป็นกระบวนการหรือความสามารถของผู้นำในการใช้อิทธิพลเพื่อให้ผู้ตามเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมเพื่อยังประโยชน์ให้เกิดแก่องค์กร สังคม ประเทศชาติ แก่ตัวผู้ตามและแก่หน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องด้วย

ผลการศึกษาค้นคว้าวิเคราะห์และวิจัยเกี่ยวกับภาวะผู้นำตั้งแต่การศึกษาเฉพาะคุณลักษณะตัวของผู้ผู้นำ (Traits) พฤติกรรมของผู้ผู้นำ (Behavior) ภาวะผู้นำตามสถานการณ์ (Situational Leadership) รูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งภาวะผู้นำแบบบูรณาการ (Integrative Leadership) ที่ได้นำเอาคุณลักษณะเฉพาะตัวของผู้ผู้นำที่เหมาะสม พฤติกรรมของผู้ผู้นำตามสถานการณ์ต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งลักษณะของงาน (Task characteristics) และลักษณะของผู้ตาม (Follower Characteristics) รวมทั้งคุณธรรมและจริยธรรมที่จำเป็นสำหรับผู้นำหรือนักบริหาร

จากบทเรียนของผู้หน้าที่ประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลว นั้น ก็ได้พบว่า ผู้หน้าที่ประสบความสำเร็จจะต้องเป็นทั้งคนเก่ง และคนดีไปพร้อม ๆ กัน คนดีในความหมายนี้ก็คือ จะต้องยึดมั่นในหลักคุณธรรมและจริยธรรมอย่างจริงจัง ส่วนผู้หน้าที่ประสบความสำเร็จเหล่านี้อาจเป็นคนเก่งและไม่ดีที่ขาดไว้ซึ่งคุณธรรมและจริยธรรม

ด้วยเหตุนี้ องค์กร สังคม และประเทศชาติจึงจำเป็นต้องได้รับผู้หน้าที่เป็นทั้งคนเก่งและคนดีในตัวคนเดียวกันด้วยการฝึกฝนอบรมและการหล่อหลอมตั้งแต่ครอบครัว สถานศึกษา สถาบันทางศาสนา และสื่อสารมวลชนของสังคมในภาพรวมด้วยนั่นเอง

3. แนวคิดหลักธรรมาภิบาล (Governance) ในมิติสากล

แนวคิดของ “การบริหารกิจการที่ดี” “การกำกับดูแลที่ดี” หรือ “ธรรมาภิบาล” นั้น ปรากฏขึ้นครั้งแรกในปลายทศวรรษ 1979 คณะทำงานของธนาคารโลกได้นำเสนอรายงานชื่อ Sub – Sanara : From Crisis to Sustainable Growth ต่อคณะกรรมการบริหารธนาคารโลก ซึ่งรายงานฉบับนี้มีสาระสำคัญเกี่ยวกับปัญหาของกลุ่มประเทศในทวีปแอฟริกาสืบเนื่องจากการที่องค์กรการเงินระหว่างประเทศโดยเฉพาะธนาคารโลก (World Bank) เข้าไปช่วยเหลือฟื้นฟูทางด้านเศรษฐกิจ สังคมแก่ประเทศที่ไม่พัฒนาหรือกำลังพัฒนาที่ได้รับผลกระทบจากภาวะภัยสงครามภายหลังการสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งเนื้อหาสาระสำคัญของรายงานนั้นวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาในภูมิภาคนี้ว่า “การไม่เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของภูมิภาคเกิดขึ้นจากการคอร์รัปชั่นของผู้ปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ การไม่ยึดหลักกฎหมายในการปกครอง การขาดประสิทธิภาพในการบริหารงาน การขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารงาน” และธนาคารโลกได้ใช้ศัพท์คำว่า Governance เป็นข้อเสนอว่า “ระบบการบริหารภาครัฐต้องยึดหลักธรรมาภิบาล” และยึดถือเป็นหลักเกณฑ์สำคัญในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่นานาประเทศ ประเทศที่ขอให้ธนาคารโลกพิจารณาช่วยเหลือทางเศรษฐกิจรัฐต้องปฏิรูปกฎหมายและระบบบริหารภาครัฐ

หลังจากนั้นคำว่า “การบริหารกิจการที่ดี” ปรากฏเป็นที่รู้จักในแวดวงการบริหารเสมือนหนึ่งเป็นเครื่องมือทางการบริหารที่สำคัญ โดยถูกกำหนดให้เป็นกลไกในการบริหารหน่วยงาน ภาคเอกชน และหน่วยงานภาครัฐ อาจจำแนกออกเป็น 2 กระแสที่มาบรรจบกัน

กระแสแรก คือ การกำกับดูแลกิจการที่ดี หรือ “Good Corporate Governance” เข้าไปสู่แนวคิดขององค์กรภาคเอกชน สืบเนื่องจากการตรวจพบกรณีทุจริตของบริษัทเอกชนชั้นนำในสหรัฐอเมริกา และประเทศผู้นำทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ในช่วงปี ค.ศ. 1991-1992 กลุ่มผู้ลงทุน “CALPERS (California Public Employees Retirement and Saving) จึงร่วมกันเสนอข้อเรียกร้องให้

องค์การภาคธุรกิจ โดยเฉพาะกิจการด้านการเงินให้มีการกำกับดูแลกิจการที่ดี โดยกลุ่มผู้ลงทุนเห็นว่าสถานการณ์ของประธานกรรมการผู้จัดการ (Chief Executive Officer : CEO) บริษัทชั้นนำ

ในสหรัฐอเมริกาหลายแห่งที่บริหารงานอย่างไม่โปร่งใส เบิกจ่ายเงินอย่างไม่เหมาะสม สรุยสุร้าย และไม่รักษาผลประโยชน์ให้แก่ผู้ลงทุน เพราะไม่มีความเข้มข้นในระบบการตรวจสอบ ติดตาม และการกำกับดูแลจากคณะกรรมการบริษัท (Board of Director) ซึ่งสภาพปัญหาดังกล่าว สอดคล้องกับกลุ่มประเทศที่ประสบปัญหาจำนวนมาก การปฏิบัติงานที่ไร้ประสิทธิภาพส่งผลให้เกิดการเคลื่อนไหวเป็นกระแสเรียกร้องสำคัญจากสาธารณชน ผู้ลงทุน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพื่อสร้างความเชื่อมั่นต่อนักลงทุน นอกจากนี้การขยายตัวของภาคเศรษฐกิจ การนำหลักการบริหารสมัยใหม่มาปรับโครงสร้างการบริหารภาคเอกชนส่งผลให้สภาพการณ์บริหารที่มีความซับซ้อนมากขึ้น ภาคเอกชนต้องปรับตัวเพื่อความอยู่รอดและมีขีดความสามารถเพียงพอต่อการแข่งขันในตลาดที่รุนแรง จึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงระบบภายในองค์กรเพื่อให้เกิดกระบวนการกำกับดูแลกิจการที่ดี โดยสร้างกลไกที่ก่อให้เกิดดุลยภาพระหว่าง “อำนาจทางการบริหาร” กับ “อำนาจควบคุม ตรวจสอบ” จะผลักดันให้องค์กรมีความโปร่งใสเพราะมีการถ่วงดุลอำนาจ แต่ละภารกิจหน้าที่ต้องมีความเป็นอิสระ ซึ่งจะเป็นแนวทางที่สามารถเสริมสร้างประสิทธิภาพการดำเนินงานให้มีความน่าเชื่อถือและพัฒนาศักยภาพองค์กรได้ในระยะยาว หรือที่เรียกว่า “บรรษัทภิบาล (Cooperate Governance)”

กระแสที่สอง คือ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองระดับโลก โดยเฉพาะวิกฤตการณ์การล่มสลายของสหภาพโซเวียตที่ถือเป็นดินแดนอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ของโลกเสื่อมอำนาจลง ส่งผลให้การปกครองในระบบประชาธิปไตยถูกอภิบาลในภูมิภาคยุโรปตะวันออก และกลายเป็นกระแสการเมืองการปกครองของโลกหลังจากนั้น การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญนี้ยังส่งผลต่อการปฏิบัติงานของภาครัฐที่ต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับวิถีทางปกครองในระบบประชาธิปไตย และการเปลี่ยนแปลงของภาคเศรษฐกิจ จากนั้นไม่นานนักสหราชอาณาจักรก็นำแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management หรือ NPM) ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารภาครัฐที่ถูกถ่ายโอนแนวคิดจากการบริหารธุรกิจเอกชน

ประเทศที่ประสบปัญหาดังกล่าวจึงผลักดันให้องค์กรกลางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระหว่างประเทศหลายแห่งจัดให้มีการพัฒนาหลักการและแบบจำลองด้านการกำกับดูแลที่ดีขององค์กรภาคเอกชนและหน่วยงานภาครัฐให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากล เช่น คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: UNESCAP) สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program : UNDP) และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและ

การพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552, หน้า 3) และนำไปเผยแพร่แก่ประเทศต่าง ๆ เพื่อยึดถือเป็นแนวปฏิบัติได้อย่างเป็นมาตรฐาน

3.1 ความหมายหลักธรรมาภิบาลในมิติสากล

นิยามของการบริหารจัดการที่ดี หรือ Governance นั้น เป็นทับศัพท์ทางวิชาการทางบริหารที่สอดคล้องกันในความหมาย แต่ถูกนำไปตีความเพื่อนำไปใช้แตกต่างกัน การนิยามตาม Business Dictionary หมายถึง การประกาศนโยบายขององค์กรในการติดตามการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องด้วยการมีส่วนร่วมของสมาชิกภายในองค์กร เพื่อให้เป็นไปตามดำเนินกิจกรรมอย่างถูกต้อง รวมถึงการสร้างกลไกที่จำเป็นเพื่อให้เกิดคุณภาพของอำนาจในองค์กรและส่งเสริมความรับผิดชอบร่วมกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือและความยั่งยืนขององค์กร (ประมวลศัพท์ทางธุรกิจ, 2561, ออนไลน์) ขณะที่องค์กรที่ผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนไปใช้ในองค์กรต่าง ๆ ทั่วโลก สามารถจำแนก ออกเป็นเกณฑ์มาตรฐานขององค์กรภาคเอกชน และองค์กรภาครัฐ โดยองค์กรภาคเอกชนถูกกำหนดขอบเขตนิยามของการกำกับดูแลที่ดี ซึ่งเป็นต้นแบบจากองค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) โดยใช้เป็นแนวปฏิบัติสำหรับการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการขององค์กรภาคเอกชนเมื่อปี ค.ศ. 1998 และ ปรับปรุงเกณฑ์ดังกล่าวให้สอดคล้องกับการดำเนินธุรกิจเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งปี ค.ศ. 2004 ได้ ประกาศหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีประกอบด้วยประเด็นสำคัญ 6 ด้าน คือ หลักพื้นฐานของการกำกับดูแลกิจการ สิทธิหน้าที่ของผู้ถือหุ้นหลัก การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียม บทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกำกับดูแลกิจการ การเปิดเผยข้อมูลความโปร่งใส และสุดท้าย คือ ความรับผิดชอบต่อคณะกรรมการ (OECD, 2004, p. 11)

อีกทั้ง หลักการของ OECD ยังคงเป็นตัวชี้วัดส่วนหนึ่งของการประเมินการกำกับดูแลตนเองของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ซึ่งผู้ประเมินคือสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (The Institute of Director : IOD) ต่อมาในปี ค.ศ. 2005 OECD ได้เพิ่มเติมหลักเกณฑ์สำหรับการกำกับการดูแลที่ดีของรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหารายได้ ส่วนองค์กรภาครัฐมีแนวทางการปฏิบัติ แบบแผนไปปรับใช้กับการดำเนินงานที่สำคัญ ประกอบด้วย ธนาคารโลก “World Bank” นิยามการกำกับดูแลที่ดีว่าเป็นลักษณะและวิถีทางของการใช้อำนาจในการใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งครอบคลุมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ การบริหารจัดการภาครัฐ ภาระรับผิดชอบต่อรอบตัวบทกฎหมายเกี่ยวข้องกับความโปร่งใสและข้อมูลข่าวสาร

ขณะที่กรอบคิดของคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิก แห่งสหประชาชาติ (The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific : UNECAP) มีความเห็นว่าการกำกับดูแลที่ดีจะเป็นหลักประกันให้การคอร์รัปชันลดลง และเสียงของผู้ด้อยโอกาสจะได้รับการนำมาประกอบการตัดสินใจตลอดจนเป็นการตอบสนอง ความต้องการของ สังคมและอนาคตได้ด้วย (UNECAP, 2005) โดยให้คำจำกัดความว่า “การกำกับดูแลที่ดีเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการ โครงสร้างและความสัมพันธ์ของ สถาบันทางการเมืองซึ่งครอบคลุมทั้งใน ส่วนของสถาบันทางการเมืองที่มีลักษณะเป็นทางการ หรือไม่เป็นทางการ การตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรเพื่อบริหารกิจการของบ้านเมืองและแก้ไข ปัญหาทางสังคม ตลอดจนกระบวนการเข้ามามีส่วนร่วมของ ภาคส่วนหรือฝ่ายต่าง ๆ ในการ กำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติภายใต้กรอบและ กระบวนการตามกฎหมายที่ถูกต้องชอบธรรม” และสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program : UNDP) การกำกับดูแลที่ดีนั้นเป็นการใช้อำนาจทางการเมือง การบริหาร และเศรษฐกิจในการดำเนินภารกิจ กิจกรรมต่าง ๆ ของประเทศในทุกระดับโดย มีกลไก กระบวนการ สถาบันซึ่งประชาชนและกลุ่มต่าง ๆ สามารถแสดงออกถึงความต้องการ ผลประโยชน์ การใช้สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย ประสานและประนีประนอมผ่านกลไกต่าง ๆ เหล่านี้

ในปัจจุบันคำว่า Governance ยังหมายถึงลักษณะที่สำคัญในการปกครองประเทศ การบริหารภาครัฐภายใต้หลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การให้ความสำคัญกับ ประชาชนและแนวความคิดเรื่องของการเป็นพลเมือง ชุมชน และประชาสังคม ตามแนวคิดของ Rhodes (Pierre, 2000, pp. 55-59) ได้กล่าวไว้ว่า Governance หมายถึง การปกครองหรือการอภิบาล มีความหมายครอบคลุมอย่างน้อย 6 ลักษณะ โดยสรุปได้ดังนี้

1) การลดบทบาทของรัฐลงโดยการใช้กลไกด้านการตลาดและกึ่งตลาดเพื่อทำหน้าที่ ในการบริการสาธารณะ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทให้บริการสาธารณะแทน หน่วยงานของภาครัฐ หน่วยงานของภาครัฐมีขนาดเล็กลงและจะเป็นผู้ควบคุมหรือกำกับ

2) ระบบกำกับและควบคุมองค์การบทบาทของ Governance ไม่ได้เกี่ยวข้องเฉพาะ การดำเนินธุรกิจของบริษัท โดยตรงเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการกำหนดทิศทางให้กับองค์กรและ ดูแลควบคุมการจัดการของฝ่ายบริหารให้ถูกต้องเรียบร้อยตามหลักเกณฑ์ที่ได้วางไว้ บริษัททุกแห่ง จำเป็นต้องมีการบริหารไปพร้อม ๆ กันในหลักการ 3 ประการ คือ การเปิดเผยข้อมูลมีความซื่อสัตย์ และมีความรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเอง โดยสามารถอธิบายได้อย่างมีเหตุผล

3) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) โดยมีความหมาย 2 ประการ ดังนี้

(1) การนำเอาวิธีการบริหารงานเอกชนมาใช้กับหน่วยงาน โดยเน้นการเป็นนักบริหารมืออาชีพ มีการตั้งมาตรฐานและการวัดผลการปฏิบัติงาน การบริหารงานโดยมุ่งที่ผลสำเร็จของงานที่มีความคุ้มค่าเงินและให้ความสำคัญแก่ผู้รับบริการ

(2) การนำระบบการจูงใจ (Incentive) หรือการส่งเสริมการทำงานอย่างเอกชนมาใช้ในหน่วยงานภาครัฐ เช่น การแข่งขันตามกลไกการตลาด การกระจายงานให้เอกชนรับช่วงไปดำเนินการและค่อย ๆ เปิดเสรีตามกลไกตลาดโดยเปิดโอกาสให้ผู้บริการมีทางเลือกมากขึ้น

4) การจัดการที่ดี การปกครองที่ดี (Governance as Good Government) โดยเป็นความหมายที่กำหนดโดยธนาคารโลก (World Bank) ซึ่งหมายถึงการใช้อำนาจทางการเมืองในการบริหารประเทศ โดยเป็นธรรมาภิบาลที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ มีกระบวนการยุติธรรมที่เป็นอิสระ มีกรอบของกฎหมายที่สามารถบังคับใช้กับสัญญาต่าง ๆ ได้ บริหารงานด้วยความรับผิดชอบ รัฐบาลทุกระดับเคารพกฎหมายและสิทธิมนุษยชนมีโครงสร้างที่ประกอบด้วยสถาบันหลากหลายและมีสื่อมวลชนที่เป็นอิสระ

5) การบริหารที่เป็นผลของปฏิสัมพันธ์ของสังคม และการเมืองในการปกครอง เป็นการชี้ให้เห็นข้อจำกัดในการปกครองโดยรัฐบาลกลางถ้าเป็นผู้มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียว เนื่องจากในแต่ละนโยบายประกอบด้วยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมากมาย ความอิสระของตัวแสดงทางสังคมการเมือง การบริหารเหล่านี้มีเป้าหมายร่วมกัน แต่โดยที่ขอบเขตของภาครัฐ เอกชน องค์กรอิสระ ไม่ชัดเจนและมีการแทรกแซงในการทำงานและการควบคุม ดังนั้น การปกครองที่ดีจะต้องมีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างสังคม การเมืองและการบริหาร รวมทั้งการสร้างภาคีหรือเจรจาตกลงร่วมกันให้เกิดผลดี

6) การจัดการภายในระบบภายในองค์กร กล่าวคือ องค์กรต้องแลกเปลี่ยนทรัพยากร เช่น เงิน ข้อมูล ความชำนาญ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ สามารถควบคุมผลลัพธ์ได้อย่างเต็มที่ โดยการจัดตั้งองค์กร เครื่องข่ายเพื่อสนับสนุนความสำเร็จขององค์กร

3.2 พัฒนาการหลักธรรมาภิบาลในมิติสากล

การกำกับดูแลที่ดี หรือ การบริหารกิจการที่ดี ปรากฏแนวทางการพัฒนาการและนำไปใช้ตามกระแสหลักที่หนึ่ง คือ ใช้ในการกำกับดูแลเรื่องบัญชี การเงิน และการควบคุมภายใน โดยภายหลังช่วงทศวรรษ 1990 แนวคิด “การกำกับดูแลที่ดี” หรือ Governance ปรากฏอยู่ร่วมกับกระแสโลกาภิวัตน์ และได้รับการตอบรับในอารยประเทศ ซึ่งถูกกล่าวถึงในองค์กรระหว่างประเทศอย่างมาก สืบเนื่องจากธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศพยายามผลักดันเงื่อนไข

การกำกับดูแลที่ดีเป็นเบื้องต้น (Pre-Condition) สำหรับการพิจารณาให้ความช่วยเหลือประเทศต่าง ๆ ที่ประสบปัญหาด้านเศรษฐกิจ เพื่อเป็นการยืนยันว่าเมื่อได้รับความช่วยเหลือแล้วประเทศเหล่านั้นจะสามารถรับผิดชอบต่อการแก้ไขปัญหาด้วยกลไกการบริหารที่มีคุณภาพ รวมถึงการกำกับดูแลที่ดี (Doornboss, 2004, pp. 372-373) ในเวลาต่อมาประเทศกลุ่มทุนนิยมเสรีการกำกับดูแลที่เคลื่อนไหว การกำกับดูแลที่ค่อยๆ เข้มข้นผ่านสหประชาชาติ (United Nations :: UN) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund :: IMF) และสหภาพยุโรป (European Union :: EU) ซึ่งเข้ามากำหนดโครงสร้างการพัฒนากลุ่มประเทศเหล่านี้ อีกทั้งมีบทบาทอย่างมากในการสร้างมาตรฐานต่อกลุ่มประเทศทุนนิยมเสรีให้เป็นแม่แบบการกำกับดูแลที่ดีต่อประเทศกำลังพัฒนา และประเทศด้อยพัฒนาให้นำกลไก การกำกับดูแลที่ดีไปปฏิบัติ

ทั้งนี้ การขับเคลื่อนขององค์การระหว่างประเทศในการขับเคลื่อนการกำกับดูแลที่ดี สร้างเงื่อนไขผูกพันกับการช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจยังไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร เนื่องจากการกำกับดูแลที่ดีนั้นยังคงเป็นเพียงกรอบแนวคิด (Concept of Governance) แต่ไม่ปรากฏแผนปฏิบัติการ (Action Plan) หรือ ปัจจัยชี้วัด (Indicator) สำหรับการวัดผลว่าการดำเนินตามแนวทางการกำกับดูแลที่ดีนั้นระบุผลอย่างไรที่เป็นรูปธรรมได้ และพบว่าส่วนใหญ่เป็นการใช้ดุลพินิจแบบตัดสินด้วยความชอบธรรม (Normative Judgement) คือ นำบรรทัดฐานทางศีลธรรมมาเป็นกรอบของการกำกับดูแลที่ดี (Pettai and Illing, 2004, p.349) กระทั่งวิกฤตการณ์ทางการเงินของโลกตั้งแต่วิกฤตค่าเงินเอเชีย และวิกฤตซับไพร์มของอเมริกา ก็ได้มีการตื่นตัวเรื่องการกำกับดูแลที่ดีขึ้นและเป็นที่มาของคำจำกัดความขึ้นมาใหม่ที่เป็นการกำหนดคุณค่าร่วมกัน โดยส่วนใหญ่มีความเห็นสอดคล้องกันว่า “การกำกับดูแลที่ดี” คือ การบูรณาการร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในทุกมิติอย่างโปร่งใส เท่าเทียม และก่อประโยชน์อย่างเป็นธรรม” (Robbie W.Robicha, 2011, p.114) อย่างไรก็ตาม “การกำกับดูแลที่ดี” เป็นแนวทางที่เชื่อมโยงเอาแนวคิดแบบเสรีนิยมใหม่ที่ คือ แนวคิดทางเศรษฐกิจที่รัฐและกลุ่มทุนจะบูรณาการร่วมกันในการดำเนินกิจกรรมของผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองเชื่อมโยงประชาธิปไตยและสิทธิของผู้มีส่วนได้เสีย สร้างความโปร่งใส มีความเป็นธรรมของกฎหมาย จัดสรรบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งมีผลให้อำนาจรัฐถูกใช้เพื่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน

ถึงกระนั้น ระบบการเงินของโลกยังคงส่งผลกระทบต่อวิกฤตเศรษฐกิจอีกหลายครั้ง และเมื่อวิเคราะห์ถึงสาเหตุแล้วมักบ่งชี้ถึงความไม่เข้มแข็งของกลไกการบังคับใช้หลักการกำกับดูแลที่ดีที่อ่อนแอ ไม่สมบูรณ์ สอดคล้องกับงานวิจัยของ Kaufmann, Daniel and Kraay, Aart, Growth (2002, pp.20-25) ที่เก็บรวบรวมข้อมูลโดยสำรวจความเห็นเรื่อง การกำกับดูแลระหว่างปี 1996 – 2000 เพื่อนำมากำหนดตัวชี้วัดเชิงคุณภาพสำหรับการจัดการฐานข้อมูลสำหรับการกำกับดูแลที่ดี

โดยใช้แบบสอบถามไปยังบริษัทข้ามชาติ องค์กรภาคเอกชนขนาดใหญ่ ที่ดำเนินกิจการในประเทศที่พัฒนาเชิงอุตสาหกรรม (Industrial Developing) พบว่ามีความสำคัญว่า ความอ่อนแอหรือข้อบกพร่องจากการกำกับดูแลที่ดีนั้นมักมีสาเหตุหลักจากการใช้อำนาจเข้ามาแทรกแซงผลประโยชน์และผู้มีอำนาจภายใน (Insider) มักดำเนินนโยบายที่ก่อให้เกิดการเอื้อประโยชน์ทางการเงินหรือการลงทุน นอกจากนี้ งานวิจัยหลายชิ้นยังปรากฏข้อเสนอที่มีความเห็นตรงกับธนาคารโลกคือจำเป็นต้องผลักดันตามแนวทาง “การกำกับดูแลระดับโลก (Governance) ที่สนับสนุนให้ประเทศในทวีปยุโรป ทวีปเอเชียพยายามเดินตามกรอบการกำกับดูแลที่ดี โดยเห็นว่าโลกมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสำคัญต่าง ๆ ไปอย่างมาก ทั้งภาคการเมือง ภาคเศรษฐกิจ และภาคสังคมเชื่อมโยงโลกให้มีปฏิสัมพันธ์กันมากขึ้น และย่อมส่งผลกระทบต่อเชื่อมโยงเสมือนเป็นอาณาเขตที่ติดต่อกันตามนิยามของโลกาภิวัตน์ (Globalization) อันเป็นมูลเหตุการเปลี่ยนแปลงบริบทของโลก 3 ประการ ประการแรก คือ การเปลี่ยนแปลงด้านการผลิตและการเงินระหว่างประเทศ (Global Production and Global Finance) ประการที่สอง คือ ความเปลี่ยนแปลงต่อรูปแบบการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศ (Transformation of inter-state system) ประการสุดท้าย คือ ปัญหาการจัดระเบียบโลกใหม่ (Problem of world order) ซึ่งประการสุดท้ายนี้มีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อการนำกลไกการกำกับดูแลที่ดีไปสู่บรรทัดฐานของการพัฒนาสู่รูปแบบการบริหารแบบสากลซึ่งขับเคลื่อนโดยคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (Economic and Social Council : ECOSOC) ที่มีวัตถุประสงค์ให้การกำกับดูแลที่ดีเป็นวิถีปฏิบัติในการดำเนินกิจกรรมของทั้งองค์กรภาครัฐและองค์กรภาคเอกชนทั่วโลกเข้าสู่ระดับการพัฒนาที่ยั่งยืน (Thomas G. Weiss, 2001, p.154)

การทบทวนเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้องปรากฏแนวทางการกำกับดูแลที่ดีอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจนภายหลังจากที่สภาองเกรสของสหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมายฉบับหนึ่ง เรียกว่า Sarbanes-Oxley Act หรือ SOX เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม พ.ศ. 2545 เพื่อปกป้องนักลงทุนจากการตกแต่งบัญชีของบริษัท โดยกำหนดให้ผู้บริหารจะต้องมีการประเมินการควบคุมภายในรับรองความถูกต้องและความน่าเชื่อถือของบริษัท เป็นกฎหมายที่มีสาระสำคัญในการป้องกันการฉ้อฉลทางบัญชี (Accounting Fraud) ปกป้องผลประโยชน์ของพนักงานและผู้ถือหุ้น โดยกำหนดบทลงโทษผู้กระทำความผิด ตามหลักการกำกับดูแลที่ดี (Corporate Governance) มีหลักเกณฑ์ 11 ประการ ได้แก่ 1) คณะกรรมการกำกับดูแลการจัดทำบัญชีของบริษัท (Public Company Oversight Board) ในการควบคุมคุณภาพ มารยาท ความเป็นอิสระของการตรวจสอบ 2) ความเป็นอิสระของผู้สอบบัญชี (Auditor Independent) 3) ความรับผิดชอบของบริษัท (Corporate Responsibility) ต้องจัดให้มีรายงานทางการเงินทั้งรายไตรมาส และประจำปี 4) ความเพียงพอในการเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน

(Enhanced Financial Disclosures) 5) วิเคราะห์ความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (Analysis Conflicts Of interest) 6) คณะกรรมการผู้มีอำนาจ (Commission Resources and Authority) 7) การศึกษาและรายงาน (Studies and Reports) 8) ความรับผิดชอบต่ออาชญากรรมและทุจริตในองค์กร (Corporate and Criminal Fraud Accountability) 9) บทลงโทษอาชญากรรมทางธุรกิจ (White-collar Crime Penalty Enhancement) 10) การขอกู้ในภาษี (Corporate and Criminal Accountability) 11) ความรับผิดชอบและการทุจริตในองค์กร (Corporate Fraud And Accountability) (ภัทรพงศ์ เจริญกิจจารุกร, 2556, หน้า 95-97)

ถัดมา องค์กรเพื่อการพัฒนาและความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) ได้ประกาศคำแนะนำเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินเพื่อประโยชน์แก่นักลงทุนในการกำกับดูแลโดยมีข้อเสนอ 5 เรื่องหลัก ได้แก่ (ศูนย์พัฒนาการกำกับดูแลกิจการบริษัทจดทะเบียน, 2551, หน้า 48)

- 1) กำหนดให้มีบทสรุปผู้บริหารในส่วนแรกของรายงานประจำปี เพื่อให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ตลาดหลักทรัพย์ในอเมริกา (Executive Summary)
- 2) สนับสนุนให้นักลงทุนมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐานการบัญชี โดยเสนอให้นักลงทุนเข้าไปเป็นผู้แทนในคณะกรรมการกำหนดมาตรฐานทางบัญชี (Financial Accounting Standard Board: FASB) และรากฐานทางบัญชี (Financial Accounting Foundation: FAF)
- 3) การกำหนดมาตรฐานรูปแบบใหม่ให้ปรับปรุงวิธีการลงบัญชีรายการ Off – Balance Sheet ให้มีข้อยกเว้นน้อยลง
- 4) สนับสนุนให้คณะกรรมการกำหนดมาตรฐานการบัญชีการเงินรวบรวมตีความไว้ในเอกสารชุดเดียวกัน
- 5) ส่งเสริมให้มีการแก้ไขงบการเงินในส่วนที่มีสาระสำคัญต่อการตัดสินใจของนักลงทุนและเปิดเผยให้นักลงทุนทราบ

อีกทั้ง คณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งสหรัฐอเมริกาได้มติเป็นเอกฉันท์ในวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ. 2551 ให้นำการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินเป็นมาตรฐานทางการเงินระหว่างประเทศ (International Financial Reporting Standard หรือ IFRS) สำหรับใช้จดทะเบียนในสหรัฐอเมริกา เนื่องจากนักลงทุนของอเมริกาส่วนใหญ่มีสัดส่วนของผู้ถือหุ้นในต่างประเทศคิดเป็นอัตราส่วนสองในสาม รวมถึงการจัดตั้งสมาคมเพื่อการกำกับดูแล (Sarbanes Oxley Association) ปัจจุบันเป็นสมาคมผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายการจดทะเบียนหลักทรัพย์ของสหรัฐอเมริกาและสร้างเครือข่ายแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการกำกับดูแลและการปฏิบัติที่ดี

การพัฒนาการวัดผลหรือตัวชี้วัดที่เรียกว่า “ดัชนีธรรมาภิบาล” ซึ่ง World Bank ได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ธรรมาภิบาลของภาครัฐของประเทศต่างทั่วโลกภายใต้โครงการ Worldwide Governance Indicators (WGI) ซึ่งดำเนินการศึกษาโดย Kaufmann, Kraay และ Mastruzzi ภายใต้โครงการดังกล่าวได้มีการ วิเคราะห์และสร้างตัวบ่งชี้เกี่ยวกับธรรมาภิบาลของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวม 213 ประเทศ ระหว่างปี ค.ศ. 1996-2009 ทั้งนี้ โครงการ WGI ได้ทำการวัดธรรมาภิบาลของภาครัฐใน 6 มิติ (Kaufmann et al., 2010, pp. 218-224) ประกอบด้วย

1) การควบคุมการคอร์รัปชัน (Control of Corruption): วัดความสามารถของภาครัฐในการควบคุมไม่ให้เกิดการใช้อำนาจของภาครัฐเพื่อสร้างผลประโยชน์ให้แก่ ภาคเอกชน ทั้งทางตรงและทางอ้อม

2) ความมีประสิทธิภาพของภาครัฐ (Government Effectiveness): วัดความสามารถของภาครัฐในการสร้างบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ การดำเนินงานโดยปราศจากแรงกดดันทางด้านการเมือง การสร้างและดำเนินนโยบายที่มีคุณภาพ รวมทั้งการดำเนินงานให้ประสบความสำเร็จตามที่ได้วางนโยบายไว้

3) การปราศจากความรุนแรงและการก่อการร้าย (Political Stability and Absence of Violence/Terrorism): วัดความสามารถของภาครัฐในการควบคุมไม่ให้เกิดความไม่มั่นคงของรัฐบาลอันเนื่องมาจากวิถีทางแห่งความรุนแรง

4) คุณภาพในการควบคุม (Regulatory Quality): วัดความสามารถของภาครัฐในการสร้างและดำเนินนโยบายและระเบียบข้อบังคับที่เหมาะสมต่อการยกระดับ การพัฒนาของภาคเอกชน

5) การบังคับใช้กฎหมาย (Rule of Law): ความสามารถของภาครัฐในการทำให้หน่วยเศรษฐกิจต่าง ๆ เชื่อมมั่นและเคารพในกฎของสังคม การสร้างคุณภาพในการบังคับใช้กฎหมาย คุณภาพของกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สิน คุณภาพของกระบวนการยุติธรรม และคุณภาพในการควบคุมอาชญากรรมและความรุนแรง

6) เสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น (Voice and Accountability): วัดความสามารถของภาครัฐในการให้เสรีภาพแก่ประชาชนในประเทศในการเลือกสรรรัฐบาล รวมทั้งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการรวม กลุ่ม และเสรีภาพของสื่อ

ทั้งนี้ ธรรมาภิบาลของภาครัฐทั้ง 6 มิติข้างต้น ถูกวัดอยู่ในรูปของคะแนนซึ่งเป็นค่ามาตรฐาน (Standard Value) มีค่าอยู่ระหว่าง -2.5 และ 2.5 โดยค่าที่มีค่ามาก หมายถึงมีธรรมาภิบาลในระดับสูง ในขณะที่ค่าที่น้อยหมายถึงมีธรรมาภิบาลในระดับต่ำ

เมื่อพิจารณาจากกระบวนการพัฒนาทางธรรมาภิบาลได้รับการถ่ายทอดผ่านหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งที่เป็นหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชนในระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศอย่างแพร่หลาย จุดมุ่งหมายร่วมมีลักษณะที่สำคัญของการสร้างสถาบันของการปกครองหรือการอภิบาลและความสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพของระหว่างภาครัฐและเอกชน ซึ่งจะเน้นเรื่องของการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการแนวทางในการจัดการปกครองที่ดีสำหรับสังคมแบบเสรีประชาธิปไตย

3.3 หลักการที่เป็นองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลในมิติสากล

1) ธนาคารโลก (World Bank) เป็นองค์การแรกๆ ที่เริ่มใช้การกำกับดูแลที่ดี ในปี พ.ศ. 2532 เพื่ออธิบายถึงการบริหารจัดการที่จะเป็นมาตรฐานในการกำหนดที่จะเป็นเงื่อนไขการรับความช่วยเหลือทางการเงินระหว่างประเทศจากหน่วยงานระหว่างประเทศ (Donor International Agencies อันได้แก่ ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และ องค์กรสหประชาชาติ) และประเทศที่ให้การช่วยเหลือระหว่างประเทศ (Donor Countries) อาทิ สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป เพื่อเป็นหลักประกันการใช้เงินช่วยเหลือจากรัฐบาลที่ต้องการความช่วยเหลือระหว่างประเทศจะจัดการเงินสนับสนุนจากการช่วยเหลือ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Nanda 2006, p. 269; Leftwich 2000, p. 105) โดยธนาคารโลกมีความเชื่อว่าปัญหาการพัฒนาที่มีรากฐานมาจากเรื่องการบริหารจัดการ (Governance) ซึ่งเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับระบบการเมืองและการใช้อำนาจของรัฐซึ่งธนาคารโลกไม่มีสิทธิที่จะเข้าไปแทรกแซงอย่างไรก็ดี แนวความคิดเรื่องของการบริหารจัดการ ซึ่งใช้คำว่า “Governance” มีความหมายกว้างกว่าแนวความคิดเรื่องของการปกครอง ซึ่งใช้คำว่า “Government” และความหมายของ Governance ตามจุดเริ่มต้นของศัพท์คำนี้ ธนาคารโลกเองก็ให้ความหมายเปรียบเทียบเป็นเรื่องของการจัดการพัฒนานั้นเอง (Development Management) (World Bank, 1992 b, p. 1; Leftwich 2000, p. 105)

ทั้งนี้ ธนาคารโลกได้กำหนดแนวทางการวัดระดับคุณภาพการกำกับดูแลที่ดีหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เรียกว่า ดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลโลก (Worldwide Governance Index: WGI) โดยทำการประเมินธรรมาภิบาลของภาครัฐใน 6 ด้าน ไว้ครอบคลุม 6 มิติ ดังต่อไปนี้

(1) การมีสิทธิมีเสียงของประชาชนและการรับผิดชอบ (Voice and Accountability) หมายถึง เกี่ยวข้องกับการที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดตั้งรัฐบาลด้วยตนเอง รวมถึงการมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน ตลอดจนในการชุมนุมและสมาคม

(2) ความมีเสถียรภาพทางการเมืองและการปราศจากความรุนแรง (Political Stability and Absence of Violence) เป็นเรื่องของโอกาสความเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะไร้เสถียรภาพหรือถูกโค่นล้ม

โดยอาศัยวิธีการต่าง ๆ ที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เช่น การใช้ความรุนแรงทางการเมืองและการก่อการร้าย

(3) ประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government Effectiveness) เป็นการให้ความสำคัญในเรื่องของคุณภาพการให้บริการและความสามารถของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนความเป็นอิสระจากการแทรกแซงทางการเมือง รวมถึงคุณภาพการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไป ปฏิบัติ ความมุ่งมั่นจริงจังของรัฐบาลที่มีต่อนโยบายดังกล่าว

(4) คุณภาพของมาตรการควบคุม (Regulatory Quality) เป็นเรื่องขีดความสามารถของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายและออกมาตรการควบคุม รวมถึงการบังคับใช้นโยบายและมาตรการดังกล่าว ให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและเอื้อต่อการส่งเสริมให้ภาคเอกชนสามารถพัฒนาได้

(5) นิติธรรม (Rule of Law) เกี่ยวข้องกับระดับของการที่บุคคลของฝ่ายต่าง ๆ มีความมั่นใจและยอมรับปฏิบัติตามกติกาในการอยู่ร่วมกันของสังคม โดยเฉพาะคุณภาพของการบังคับให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขสัญญา การตำรวจ และการอำนวยความสะดวกนิติธรรม รวมถึงโอกาสความเป็นไปได้ที่จะเกิดอาชญากรรมและความรุนแรง

(6) การควบคุมปัญหาทุจริตประพฤตินิชอบ (Control of Corruption) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ทั้งในรูปแบบของการทุจริตประพฤตินิชอบเพียงเล็กน้อยหรือขนาดใหญ่ รวมถึงการเข้าครอบครองรัฐโดยชนชั้นนำทางการเมืองและนักธุรกิจเอกชนที่มุ่งเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์

2) คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific - ESCAP) มีลักษณะเป็นองค์การบริหาร (Executing Agency) ที่เน้นดำเนินการในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับภูมิภาคและประเด็นเกิดใหม่ที่สำคัญต่อภูมิภาค เช่น การจัดการความยากจน วิกฤตเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางด้านอาหารและพลังงาน การจัดการกับภัยพิบัติ การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ ความเท่าเทียมกันทางเพศและการส่งเสริมบทบาทของสตรี ผ่านการแลกเปลี่ยนประสบการณ์และการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน โดยกำหนดกรอบความสำคัญของธรรมาภิบาลของประเทศสมาชิกไว้ 8 องค์ประกอบ ดังนี้ การมีส่วนร่วม (Participatory) นิติธรรม (Rule of Law) ความโปร่งใส (Transparency) ความรับผิดชอบ (Responsiveness) ความสอดคล้อง (Consensus Oriented) ความเสมอภาค (Equity and Inclusiveness) การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) และการมีเหตุผลอธิบายได้ (Accountability)

ต่อมาในปี ค.ศ. 1997 สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ United Nations Development Program : UNDP ได้ทบทวนและให้นิยามใหม่ว่าเป็นเรื่องของการใช้อำนาจทางการเมือง

เศรษฐกิจ และการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อจัดการกิจการของประเทศชาติบ้านเมือง รวมทั้งยังได้กำหนดคุณลักษณะของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาลซึ่งได้นำเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนามนุษย์เข้ามารวมไว้ด้วย รวม 9 ประการ ดังนี้

(1) การมีส่วนร่วม (Participation) ชายและหญิงทุกคนควรมีสิทธิมีเสียงในการตัดสินใจทั้งโดยทางตรงหรือผ่านทางสถาบันตัวแทนอันชอบธรรมของตน ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมที่เปิดกว้างนั้นต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มและการแสดงความคิดเห็น รวมถึงการสามารถเข้ามีส่วนร่วมอย่างมีเหตุผลในเชิงสร้างสรรค์

(2) นิติธรรม (Rule of Law) กรอบตัวบทกฎหมายต้องมีความเป็นธรรม และไม่มี การเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิมนุษยชน

(3) ความโปร่งใส (Transparency) ต้องอยู่บนพื้นฐานของการไหลเวียนอย่างเสรีของข้อมูลข่าวสาร บุคคลที่มีความสนใจเกี่ยวข้องจะต้องสามารถเข้าถึงสถาบัน กระบวนการ และข้อมูลข่าวสารได้โดยตรง ทั้งนี้การได้รับข้อมูลข่าวสารดังกล่าวนี้ต้องมีความเพียงพอต่อการทำความเข้าใจและการติดตามประเมินสถานการณ์

(4) การตอบสนอง (Responsiveness) สถาบันและกระบวนการดำเนินงานต้องพยายามดูแลเอาใจใส่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย

(5) การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus-Oriented) มีการประสานความแตกต่างในผลประโยชน์ของฝ่ายต่าง ๆ เพื่อหาข้อยุติร่วมกันอันจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็ นนโยบายและกระบวนการขั้นตอนใด ๆ ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

(6) ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรม (Equity) ชายและหญิงทุกคนต้องมีโอกาส ในการปรับปรุงสถานะหรือรักษาระดับชีวิตความเป็นอยู่ของตน

(7) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) สถาบันและ กระบวนการต้องสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตรงต่อความต้องการ และขณะเดียวกันก็ต้องใช้ทรัพยากรให้เกิด ประโยชน์สูงสุด

(8) ภาระรับผิดชอบ (Accountability) ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ไม่ว่าจะอยู่ในภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์การภาคประชาสังคมก็ตาม ต้องมีภาระรับผิดชอบต่อสาธารณชนทั่วไป และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสถาบันของตน

(9) วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Vision) ผู้นำและบรรดาสาธารณชนต้องมื มุมมองที่เปิดกว้างและเล็งการณ์ไกลเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองและการพัฒนามนุษย์ (สังคม) รวมถึงมีจิตสำนึกว่าอะไรคือความต้องการจำเป็นต่อการพัฒนาดังกล่าว ตลอดจนมีความ

เข้าใจในความสลับซับซ้อนของบริบททางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และสังคมซึ่งเป็นสิ่งที่อยู่ในแต่ละประเด็นนั้น

3) องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) ได้ให้คำจำกัดความของ “การกำกับดูแลกิจการที่ดีว่าเป็นชุดความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการฝ่ายจัดการของบริษัท ผู้ถือหุ้น และผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ และยังหมายรวมถึงโครงสร้างการบริหาร และควบคุมการดำเนินงาน และการติดตามผลการดำเนินงาน เพื่อให้บริษัทสามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่ตั้งไว้” หลักการกำกับดูแลกิจการของ OECD มีจุดมุ่งหมายในการเป็นกรอบอ้างอิงในการพิจารณาและกำหนดกรอบโครงสร้างของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการในประเทศของตน โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย และวัฒนธรรม การกำกับดูแลกิจการของ OECD มีหลักการสำคัญ 6 เรื่อง ได้แก่

(1) หลักพื้นฐานของการกำกับดูแลกิจการ (Ensuring the Basis for an effective Corporate Governance Framework) การสร้างความมั่นใจในการมีกรอบ โครงสร้างของการกำกับดูแลกิจการที่มีประสิทธิผล โดยมุ่งสร้างเสริมให้ตลาดทุนมีความโปร่งใสและเป็นตลาดทุนที่มีประสิทธิภาพ คำนึงถึงผลกระทบที่อาจมีต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ มุ่งสร้างความน่าเชื่อถือของตลาดทุน และสร้างสิ่งจูงใจให้ผู้มีส่วนร่วมในตลาดทุน ในขณะที่เงื่อนไข หลักเกณฑ์และข้อบังคับของกฎหมาย ซึ่งมีผลต่อวิธีการปฏิบัติในการกำกับดูแลกิจการต้องมีความสอดคล้องกับหลักของกฎหมาย มีความโปร่งใส และใช้บังคับได้

(2) สิทธิของผู้ถือหุ้นและบทบาทหน้าที่ที่สำคัญของผู้เป็นเจ้าของ (The Rights of Shareholders and Key Ownership Functions) โดยมุ่งปกป้องคุ้มครองและส่งเสริมการใช้สิทธิของผู้ถือหุ้น ทั้งสิทธิพื้นฐานของผู้ถือหุ้น และการให้ผู้ถือหุ้นมีสิทธิที่จะเข้าร่วมในการตัดสินใจ หรือได้รับทราบถึงผลของการตัดสินใจของบริษัทที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันพื้นฐานของบริษัท รวมถึงกระบวนการใด ๆ ที่บริษัทจัดให้ผู้ถือหุ้นบางราย มีอำนาจในการควบคุมกิจการมากกว่าสัดส่วนการถือครองหุ้นที่ผู้ถือหุ้นนั้นมีอยู่ บริษัทควรเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวให้ผู้ถือหุ้นทุกรายทราบ และการซื้อขายหลักทรัพย์เพื่อวัตถุประสงค์ในการเข้ามีอำนาจควบคุมการดำเนินงานของบริษัทไม่ควรถูกจำกัดด้วยกฎเกณฑ์ใด ๆ แต่ต้องมีกระบวนการที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส

(3) การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียมกัน (The Equitable Treat of Shareholders) การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นทุกรายมีความเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นผู้ถือหุ้นรายย่อย หรือผู้ถือหุ้นที่เป็นชาวต่างชาติและผู้ถือหุ้นทุกรายควรมีโอกาสที่จะได้รับการชดเชยอย่างเหมาะสมในกรณีที่สิทธิของความเป็นผู้ถือหุ้นของตนถูกละเมิด

(4) บทบาทของผู้มีส่วนได้เสียในการกำกับดูแลกิจการ (The Role of Stakeholders in Corporate Governance) โดยให้ความสำคัญต่อสิทธิของผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งที่เป็นไปตามข้อบังคับของกฎหมาย หรือโดยการตกลงร่วมกัน ควรกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือกันทั้งสองฝ่าย คือ ระหว่างบริษัทและผู้มีส่วนได้เสียในการสร้างความมั่งคั่งสร้างงาน และสร้างความยั่งยืนของบริษัทบนฐานการเงินที่มั่นคง

(5) การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส (Disclosure and Transparency) ข้อมูลข่าวสารที่มีนัยสำคัญ ของบริษัทจะมีการเปิดเผยอย่างถูกต้อง ครบถ้วน และตรงต่อเวลาที่กำหนดไว้ซึ่งข้อมูลข่าวสารที่มีนัยสำคัญนั้น รวมถึงฐานะทางการเงิน ผลการดำเนินงาน การเป็นเจ้าของ และกระบวนการของการกำกับดูแลกิจการของบริษัท

(6) ความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริษัท (The Responsibilities of the Board) โดยมีการกำหนดแนวทางของกลยุทธ์ในการดำเนินงาน วางระบบที่มีประสิทธิภาพในการติดตามและวัดผลการบริหารจัดการของคณะผู้บริหาร โดยคณะกรรมการบริษัท และมีคณะกรรมการบริษัทที่มีความรับผิดชอบต่อผลของการปฏิบัติหน้าที่ของตน (Accountability) ทั้งต่อบริษัทและต่อผู้ถือหุ้น

เมื่อเปรียบเทียบหลักเกณฑ์หรือองค์ประกอบที่กำหนดไว้สำหรับการกำกับดูแลที่ดีขององค์กรกลางระหว่างประเทศด้านเศรษฐกิจและสังคมปรากฏสาระสำคัญดังตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 เปรียบเทียบหลักเกณฑ์หรือองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลในมิติสากล

หลักเกณฑ์	World Bank	UNESCAP	UNDP	OECD	
				Private	state enterprise
การมีส่วนร่วม	✓	✓	✓		
นิติธรรม	✓		✓		
โปร่งใส	✓	✓	✓	✓	✓
การตอบสนอง		✓	✓		
มุ่งเน้นความเป็นเอกฉันท์		✓	✓		
เสมอภาค/เที่ยงธรรม /เท่าเทียม		✓	✓	✓	✓
ประสิทธิภาพ/ประสิทธิผล	✓	✓	✓		
ความรับผิดชอบต่อ	✓	✓	✓	✓	✓
วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์			✓		

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

หลักเกณฑ์	World Bank	UNESCAP	UNDP	OECD	
				Private	state enterprise
การปฏิบัติตามหลักกฎหมาย		✓			
ความมีเสถียรภาพทางการเมือง และปราศจากความรุนแรง	✓				
คุณภาพของมาตรการควบคุม	✓				
หลักการพื้นฐานการกำกับดูแลที่ดี				✓	
บทบาทของผู้มีส่วนได้เสียในการกำกับดูแลกิจการ				✓	✓
สิทธิของผู้ถือหุ้น					✓

4) หลักเกณฑ์หรือองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลในมิติสากลที่สอดคล้องกันมากที่สุด คือ

(1) หลักความโปร่งใส (Transparency) เป็นหลักการที่ให้ความสำคัญกับข้อมูล ซึ่งข้อมูลต้องอยู่ในลักษณะข้อเท็จจริงอยู่บนพื้นฐานของการไหลเวียนของข้อมูล เพื่อให้บุคคลทั่วไปที่มีความสนใจเข้าถึงข้อมูลได้ และสามารถตรวจสอบได้ การดำเนินการเปิดเผยข้อมูลต้องกำหนดกรอบ วิธีการหรือกระบวนการที่ชัดเจน

(2) หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้ (Accountability) หมายถึง การตัดสินใจใด ๆ ของภาครัฐหรือเอกชน ต้องกระทำโดยคำนึงว่ามีภาระรับผิดชอบในสิ่งที่กระทำต่อสาธารณชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานนั้น หากเป็นองค์การภาครัฐ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นต่อส่วนรวมเป็นหลัก กอปรด้วยความเสถียรเห็นคุณค่าของสังคมที่ตนเองดำรงอยู่ ซึ่งถือเป็นแนวทางควบคุมปัญหาการทุจริต ประพฤติมิชอบ

(3) หลักความเป็นธรรม (Equity) แบ่งออกเป็น 2 นิยาม คือ นิยามตามหลักการกำกับกิจการที่ดีของภาคเอกชน หมายถึง ผู้บริหารและพนักงานทุกคนต้องให้ความสำคัญต่อความเท่าเทียมและเป็นธรรมสำหรับทุกคนในองค์การ ไม่มีการเอารัดเอาเปรียบกัน ไม่สร้างความแตกแยกกันด้วยระบบอุปถัมภ์ รวมถึงการปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งในส่วนผู้ถือหุ้นที่เป็นผู้บริหารและผู้ถือหุ้นที่ไม่เป็นผู้บริหาร โดยคณะกรรมการควรสนับสนุนให้มีการปฏิบัติต่อ

ผู้ถือหุ้นทุกรายอย่างเท่าเทียมกัน มีการกำหนดนโยบายในการเปิดโอกาสให้ผู้ถือหุ้นส่วนน้อยเสนอชื่อบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งกรรมการ หรือสามารถใช้สิทธิออกเสียงโดยมอบฉันทะให้ผู้อื่นประชุมหรือลงมติแทนได้ (ภัทรพงศ์ เจริญกิจจารุกร, 2556, หน้า 78) และนิยามตามหลักการกำกับกิจการที่ดีของภาครัฐ หมายถึง บุคคลทุกผู้ทุกนามย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกระบวนการของกฎหมายอย่างเป็นทางการ หรือความเสมอภาคกันในทางการเมืองคือ พลเมืองที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดย่อมสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้อย่างเท่าเทียมกัน

(4) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หมายถึง การวางระบบและกลไกที่เหมาะสมก่อให้เกิดประโยชน์ ซึ่งจำกัดความของ ประสิทธิภาพ หมายถึง การบรรลุตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่พึงปรารถนาหรือเป็นไปตามที่คาดหวังไว้ โดยการปฏิบัติ ราชการจะต้องมีทิศทาง ยุทธศาสตร์ และเป้าประสงค์ที่ชัดเจน มีกระบวนการปฏิบัติงานและระบบงานที่เป็นมาตรฐาน รวมถึง มีการติดตาม ประเมินผล และพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

(5) หลักฉันทามติ (Consensus Oriented) หมายถึง การหาข้อตกลงทั่วไปภายในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อตกลงที่เกิดจากการใช้กระบวนการเพื่อหาข้อคิดเห็นจากกลุ่มบุคคลที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงซึ่งต้องไม่มีข้อคัดค้านที่ยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ โดยฉันทามติไม่จำเป็นต้องหมายความว่าเห็นพ้องโดยเอกฉันท์

(6) หลักนิติธรรม (Rule of Law) ระดับของบุคคลฝ่ายต่าง ๆ มีความมั่นใจและยอมรับปฏิบัติตามกฎกติกาในการอยู่ร่วมกัน คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยเฉพาะการบังคับให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขสัญญา ส่วนการกำกับดูแลที่ดีของภาครัฐนิติธรรม คือ การใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และการปกครองประเทศกรอบของกฎหมายต้องมีความยุติธรรมและบังคับใช้กับคนกลุ่มต่าง ๆ อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

(7) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หมายความว่า การเข้ามีส่วนร่วมให้เกิดการพัฒนา การเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในเรื่องที่จะมีการพัฒนา และมีส่วนร่วมได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา (United Nations, 1981, p. 11) อีกทั้ง การสนับสนุนให้นักลงทุนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในการกำหนดนโยบาย มาตรฐานการบัญชี การกระจายอำนาจทางการบริหารต่าง ๆ

ผลจากการทบทวนที่มา และนิยามของการบริหารจัดการที่ดี หรือ การกำกับดูแลที่ดี นั้นอาจพอสรุปได้ว่าเป็นแนวทางการแก้ไขสภาพปัญหาของการปกครอง การบริหารงาน และการควบคุมดูแลที่ไม่มีประสิทธิภาพ โดยให้ความสำคัญต่อวิธีการปฏิบัติเพื่อบ่มประสิทธิภาพของการบริหารงานซึ่งอยู่รูปแบบของหลักการ (Principles) และแนวทาง (Guidelines) สำหรับการปฏิบัติ

ที่มุ่งประโยชน์สูงสุดโดยมีคุณลักษณะร่วมประกอบด้วย หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) หลักความเท่าเทียม หรือหลักความเสมอภาค (Equity) หลักประสิทธิภาพและหลักประสิทธิผล (Efficiency & Effectiveness) หลักฉันทามติ (Consensus Oriented) หลักนิติธรรม (Rule of law) หลักการมีส่วนร่วม (Participation)

การกำกับดูแลที่ดี (Governance) ดังที่อธิบายอาจมีชื่อเรียกอื่นตามบริบทที่แตกต่างกัน เช่น ธรรมาภิบาล บรรษัทภิบาล หรือแม้กระทั่งการบริหารจัดการที่ดีส่วนใหญ่เรียกรวมกันว่า Corporate Governance หรือ CG ซึ่งมีที่มาจากสภาพปัญหาทางการบริหารที่ไม่สามารถตรวจสอบได้ การใช้งบประมาณที่ไม่คุ้มค่า การตกแต่งบัญชีทางการเงินเป็นผลให้องค์การสาครระหว่างประเทศได้ไตร่ตรองถึงการกำหนดมาตรฐานเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของทุกฝ่าย “การกำกับดูแล” จึงเสมือนกลไกสำคัญที่เพิ่มประสิทธิภาพขององค์การ แต่ไม่ว่าในนานาประเทศจะมีชื่อเรียกแตกต่างกันอย่างไร หากมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายทิศทางที่สอดคล้องกัน หมายถึง การบริหารจัดการบริษัทที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ด้วยวิธีการสำคัญ คือ การกำกับติดตาม การควบคุม และดูแลผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่บริหาร ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดตอบแทนกลับไปยังผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายอย่างเป็นธรรม

4. หลักธรรมาภิบาลที่มีการกำหนดใช้กับองค์การภาครัฐของไทย

ประเทศไทย “การกำกับดูแลที่ดี” ถูกนำมาเผยแพร่ในแวดวงวิชาการ โดย วรภัทร โตรณะเกษม (2547, หน้า 56-57) อธิบายว่าหมายถึง “การใช้สิทธิของความเป็นเจ้าของที่จะปกป้องดูแลผลประโยชน์ของตนเอง โดยผ่านกลไกที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร มีหัวใจสำคัญคือ ความโปร่งใส (Transparency) ความเป็นธรรม (Fairness) และความรับผิดชอบต่อผลของการตัดสินใจ (Accountability) แต่ทั้งนี้การกำกับดูแลที่ดีในประเทศไทยมิได้เป็นเรื่องที่นำมาประยุกต์ใช้ตามแนวทางชาติตะวันตกแต่เป็นแนวคิดที่เป็นรากฐานทางพุทธศาสนามาแต่บรรพกาล เพราะพุทธศาสนามีการอบรมสั่งสอน โดยหากเราพิจารณาคำสอนของพระพุทธเจ้าจะเห็นว่าเป็นหลักธรรมที่สอดคล้องกับ “การกำกับดูแลกิจการที่ดี” อาทิ หลักสัปปริสธรรม ซึ่งเป็นธรรมที่อบรมให้มนุษย์รู้จักพิจารณาเหตุผล รู้หน้าที่ของตนเอง อันจะทำให้ปฏิบัติงานตรงตามหน้าที่ มีความสำนึกรับผิดชอบ เป็นต้น สำหรับคำว่า “ธรรม” มีอิทธิพลต่อประเทศไทยซึ่งมีศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติอย่างมากและนักวิชาการชาวไทยหลายท่านให้ความเห็นว่า “การกำกับดูแลที่ดีหรือการบริหารกิจการที่ดีนั้น” ถูกบัญญัติไว้ในหลักปฏิบัติของ พุทธศาสนา แต่ครั้งพุทธกาล มีคำสอนมากมายที่ระบุชัดเจนถึงหลักการการบริหารจัดการที่ดี

4.1 ความหมายหลักธรรมาภิบาลที่มีการกำหนดใช้กับองค์การภาครัฐของไทย

ดังที่กล่าวคำว่า “ธรรม” มีอิทธิพลต่อวัฒนธรรมไทยจึงนำมาใช้เพื่อแทนที่คำว่า “การกำกับดูแลที่ดี” เรียกว่า “ธรรมาภิบาล” เกิดจากคำว่า “ธรรม” รวมกับ “อภิบาล” แปลว่า การรักษาซึ่งธรรม สอดคล้องกับภาษาอังกฤษ Governance โดยคำว่า Governance คือการอภิบาล หมายถึง วิธีการใช้อำนาจเพื่อการบริหารทรัพยากรขององค์การ Governance (ธรรม + อภิบาล = ธรรมาภิบาล) จึงเป็นวิธีการที่ดีในการอำนาจ เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรขององค์การซึ่งเสนอโดย ศาสตราจารย์บรรศักดิ์ อูวรรณ โณ (ถวิลวดี บุรีกุล, 2556, หน้า 24) และยังมีนักวิชาการทางรัฐศาสตร์ ที่สำคัญของประเทศไทยให้นิยามซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการนำไปประยุกต์ใช้ขององค์การ ภาคเอกชนและองค์การภาครัฐอย่างแพร่หลาย อาทิ ชีรยุทธ บุญมี (2541, หน้า 9) นิยามการกำกับดูแลที่ดี หรือธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารประเทศที่ดีในทุก ๆ ด้านและทุก ๆ ระดับ ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประชาชนข้าราชการฝ่ายบริหารประเทศ เป็นหุ้นส่วนในการกำหนดชะตากรรมของประเทศร่วมกัน รวมถึงกฎเกณฑ์ กติกาที่ทำให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีประสิทธิภาพ สร้างความเป็นธรรมและการมีส่วนร่วมของสังคมในการกำหนดนโยบายบริหาร ตรวจสอบ และประเมินผลอย่างจริงจัง ประกอบกับ “ธรรมาภิบาล” ซึ่งถูกนำมาใช้อย่างเป็นทางการโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ซึ่งอธิบายว่า “ธรรมาภิบาล” หมายความว่า การจัดการบริหารประเทศที่ดีในทุก ๆ ด้าน และทุก ๆ ระดับซึ่งรวมถึงการจัดการระบบองค์การและกลไกของ คณะรัฐมนตรี ส่วนราชการองค์การของรัฐและรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริหารราชการ ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น องค์การที่ไม่ใช่รัฐบาล (Private Sector Organization) องค์การเอกชน ชมรมและสมาคมเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ นิติบุคคล และภาคประชาสังคม (Civil Society) และการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น” (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย , 2542, หน้า 68-69) และมีการกำหนดถ้อยคำที่จำแนกตามความเห็นที่ว่า Governance หมายถึง การกระทำหรือกระบวนการในการปกครองไม่ว่าจะเป็นองค์การภาคเอกชนหรือองค์การภาครัฐก็ตาม โดยเรียกแนวปฏิบัติขององค์การภาคเอกชนว่า Corporate Governance

นอกจากนี้ การกำกับดูแลที่ดียังมีองค์การต่าง ๆ ที่นำไปกำหนดเป็นแผนปฏิบัติการที่ดี สำหรับการพัฒนาองค์การอย่างบูรณาการ โดยแม่แบบขององค์การที่การระดมทุนในตลาดทุน (Capital Market) ก็มักนำหลักเกณฑ์ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (2556, หน้า 9-10) มาประกอบการจัดโครงสร้างซึ่งนิยามว่า “ระบบที่จัดให้มีโครงสร้างและกระบวนการของ ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการฝ่ายจัดการและผู้ถือหุ้น เพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขัน นำไปสู่ความเจริญเติบโตและเพิ่มมูลค่าให้กับผู้ถือหุ้นระยะยาว โดยคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียอื่น” ส่วนหน่วยราชการหรือองค์การภาครัฐนำแนวคิด หลักการของการกำกับดูแลที่ดี หรือ การบริหาร

จัดการที่ดี โดยใช้ศัพท์ภาษาอังกฤษว่า “Governance” ใช้วิธีการสมาสแบบไทยเรียกว่า “ธรรมภิบาล” อีกทั้งเป็นที่นิยมอย่างแพร่หลาย แต่ยังมีบางองค์การที่ใช้คำอย่างเป็นทางการว่า “การกำกับดูแลที่ดี” อย่างเช่นองค์การรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ

ขณะที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ใช้คำว่า “การบริการกิจการและสังคมที่ดี” ส่วนคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ใช้คำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ดังปรากฏในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมือง ที่ดี พ.ศ. 2546 ไม่ว่าจะเรียกในชื่อใดก็คงเป็นหลักการทางการบริหารที่ดี โดยมีสาระสำคัญ คือ การควบคุมกำกับดูแลองค์การด้วยความรับผิดชอบต่อสังคม คำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สร้างระบบติดตามตรวจสอบและเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ดำเนินกิจกรรมขององค์การกระจายและจัดสรรผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม มุ่งเน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผล

4.2 พัฒนาการหลักธรรมาภิบาลที่มีการกำหนดใช้กับองค์การภาครัฐของไทย

จุดเริ่มต้นของการกำกับดูแลที่ดีในประเทศไทยนั้นสามารถจำแนกสาเหตุที่เป็นองค์ประกอบในการขับเคลื่อนหลักการการกำกับดูแลที่ดีได้ออย่างน้อย 3 ประการ (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2546, หน้า 19-23)

ประการแรก คือ การปฏิรูปการเมืองและระบบราชการนับแต่ พ.ศ. 2535 ก่อให้เกิดการเรียกร้องความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ส่งผลให้มีการตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้หลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินการทางปกครองเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายรักษาผลประโยชน์ และอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ อีกทั้งออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยเฉพาะเรื่องที่ตั้งผลกระทบต่อประชาชน ถือว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้วางรากฐานอันแสดงเจตนารมณ์หลัก คือ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อเสริมสร้างมาสุจริตและความชอบธรรมในการใช้อำนาจทางการเมือง แนวทางการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของการมีส่วนร่วมการปกครองอย่างกว้างขวาง และวางบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี กล่าวคือ กำหนดให้บุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับต้องรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม อำนาจความสะอาดและให้บริการที่ดี ตลอดจนวางตนเป็นกลางทางการเมือง เสริมสร้างเสถียรภาพของนโยบายอันเป็นการจัดระบบงานราชการและกิจกรรมของรัฐให้มีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และให้มีมาตรฐาน

ทางคุณธรรม จริยธรรมของข้าราชการ พนักงานของรัฐเพื่อพัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้ปฏิบัติงานที่ดี

ประการที่สอง แนวคิดการปรับเปลี่ยนนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาธนาคารโลกและองค์การพัฒนาระหว่างประเทศได้เข้ามา มีบทบาทอย่างมากในไทยทั้งให้การสนับสนุนทางการเงินและให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ ในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ซึ่งต่อมาได้ผลักดันเรื่องกระบวนการประชาธิปไตย การเสริมสร้างความเข้มแข็งสู่ประชาชน การกระจายอำนาจไปสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น และการปฏิรูปภาครัฐมากขึ้น ส่งผลให้เป็นเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือทำให้ไทยต้องกลับมาทบทวนนโยบายและแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย ดังนั้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 -2544) จึงมุ่งเน้นการให้ความสำคัญต่อการพัฒนาแบบองค์รวม (บูรณาการ) และเน้นที่ “คน” เป็นศูนย์กลางการพัฒนาโดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ รวมถึงกระบวนการพัฒนาภาคเอกชน องค์การภาคประชาชน และเครือข่ายการพัฒนา ระยะเวลาต่อมาได้อัญเชิญแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาเป็นแนวทางการพัฒนาประเทศ โดยมุ่งเน้นสังคมที่เข้มแข็งบนฐานการพัฒนาอย่างสมดุล รวมทั้งวางเป้าหมายสำคัญประการหนึ่ง คือ การบริหารจัดการที่ดี (Governance) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549)

ประการที่สาม ถือเป็นปัญหาที่เป็นกระแสหลักที่มีอิทธิพลต่อการนำหลักการกำกับดูแลที่ดีมาใช้ในประเทศไทยอย่างเป็นรูปธรรม คือ ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจการเงินการคลังในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งมีที่มาจาก การปล่อยสินเชื่อผิดพลาดและก่อหนี้เสียของสถาบันทางการเงิน ค่าเงินบาทถูกโจมตีอย่างหนักจากนักลงทุนชาติตะวันตกและกลุ่มนักค้าเงินข้ามชาติ รวมถึงการหดตัวของ การส่งออก ทำให้นักวิชาการชาวไทยเรียกร้องให้รัฐบาลหันมาสนใจเรื่องธรรมาภิบาล ความโปร่งใส และแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจัง ประกอบกับความจำเป็นในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของประเทศ ที่ต้องหาทางออกจากการขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) ซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการตามเงื่อนไขที่เกี่ยวกับการบริหารเศรษฐกิจมหภาค ที่บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบขึ้นกำกับดูแลอีกชั้นหนึ่ง เพื่อความโปร่งใส เพิ่มความเป็นธรรมต่อผู้ถือหุ้น เจ้าหนี้ พนักงาน และรัฐ ตลอดจนกระบวนการปรับปรุงประสิทธิภาพการป้องกันการทุจริตทำให้การบริหารจัดการที่ดีเป็นกลไกหลักในการฟื้นฟูสถานการณ์และเป็นรากฐานการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน นำมาสู่การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เพื่อเป็น

กรอบแนวทางการปฏิบัติที่ดีของส่วนราชการ และภาคส่วน ต่าง ๆ ในสังคมทุกระดับทั้งระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว

รัฐบาลไทยในสมัยการนำของนายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย ได้ริเริ่มก้าวแรกของความพยายามที่จะเสริมสร้างธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งธรรมาภิบาล ในภาคราชการผ่านการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและ สังคมที่ดี พ.ศ. 2542 จนล่วงเข้าสู่รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เมื่อปี พ.ศ. 2544 ที่มีการดำเนิน นโยบายปฏิรูประบบราชการไทยขนานใหญ่ มีการนำเครื่องมือทางการบริหารใหม่ ๆ มาใช้กับการ บริหารราชการอย่างแพร่หลาย ด้วยเหตุผลและความจำเป็นในอันที่จะยกระดับและพัฒนาระบบ ราชการไทยให้รู้เท่าทันกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก

การปฏิรูปด้านต่าง ๆ ดังกล่าวทำให้ภาครัฐมีภารกิจมากขึ้น ทั้งด้านการจัดสวัสดิการให้ คนว่างงานจำนวนมาก การฟื้นฟูเศรษฐกิจ ตลอดจนการจัดการศึกษาให้คนทั้งประเทศได้รู้ทันโลก ฯลฯ ขณะเดียวกันรัฐกลับจะต้องมีกำลังคนและงบประมาณที่น้อยลง ทั้งนี้เพื่อสภาพเศรษฐกิจที่ ตกต่ำผนวกกับกระแสเศรษฐกิจเสรี และกระแสประชาธิปไตยที่เน้นให้รัฐต้องจำกัดบทบาท ขนาด และการใช้ทรัพยากร นอกจากนี้ภายใต้กระแสประชาธิปไตยและธรรมาภิบาล รัฐบาลก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการต่าง ๆ ที่จะเป็อันส่งผลกระทบต่อประชาชนได้จะต้องดำเนินการ อย่างโปร่งใสโดยประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง

เมื่อรัฐต้อง “ทำงานมากขึ้น” แต่ต้อง “ใช้คนใช้เงินและใช้อำนาจน้อยลง” ก็ย่อมสะท้อน ให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนวิธีการและกลไกในการบริหารงานภาครัฐในด้านต่าง ๆ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งหากพิจารณาจากมุมมองทางวิชาการ ด้าน “การพัฒนาองค์การ” (Organizational Development หรือ OD) ก็จะเห็นว่าสิ่งที่เกิดขึ้นกับการ บริหารภาครัฐของไทยนั้น เป็นธรรมชาติขององค์การที่เป็นระบบเปิดซึ่งย่อมได้รับผลกระทบจาก สภาพแวดล้อม และจะต้องพยายามปรับตัวเพื่อจัดการกับสภาพการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเพื่อ เจริญก้าวหน้า

4.3 หลักการที่เป็นองค์ประกอบหลักธรรมาภิบาลที่มีการกำหนดใช้กับองค์การภาครัฐของไทย

การบริหารราชการภาครัฐของประเทศไทยนิยมใช้คำว่า “ธรรมาภิบาล” ซึ่งแต่แรกเริ่มนั้น ต้องการให้เป็นกลไกของการบริหารกิจการที่ดีของภาครัฐโดยนำหลักการที่เป็นสากลมาปรับ ให้เหมาะสมซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่องค์การสากลระหว่างประเทศกำหนดด้วซึ่งี่สำหรับวัดระดับ ธรรมาภิบาลหรือการกำกับดูแลที่ดีภายในประเทศนั้น ๆ อาทิ ดัชนีของ ICRG (International Country Risk Guide) มีตัวชี้วัด 6 ด้าน ประกอบด้วย การรับผิดชอบในระบบประชาธิปไตย (Democratic Accountability) วัดการตอบสนองของรัฐที่มีต่อพลเมืองของตน ยิ่งรัฐบาลมีการ

ตอบสนองต่อก็แสดงว่ารัฐไม่อาจมีความรับผิดชอบต่อพลเมืองของตน เสถียรภาพของรัฐบาล (Government Stability) เป็นการประเมินความสามารถของรัฐบาลในการดำเนินโครงการที่ได้ประกาศไว้ และอยู่ในตำแหน่งได้นานเพียงใด คุณภาพของระบบที่เป็นทางการ (Bureaucratic Quality) จะให้คะแนนที่สูงกับประเทศที่มีระบบข้าราชการที่เข้มแข็ง โดยเฉพาะระบบข้าราชการที่มีการคัดเลือกและกลั่นกรองการบรรจุข้าราชการที่ดี การฉ้อราษฎร์บังหลวง (Corruption) เป็นตัวแทนเพื่อวัดระดับที่แท้จริงและระดับที่เป็นไปได้ของการฉ้อราษฎร์บังหลวง ในรูปของระบบอุปถัมภ์ ระบบพรรคพวก (Nepotism) การเลือกที่รักมักที่ชัง ตลอดจนวัดความสัมพันธ์ทางธุรกิจกับการเมือง กฎหมายและคำสั่ง (Law and Order) เพื่อวัดความเข้มงวดของกฎหมาย เป็นต้น มาประกอบการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของภาครัฐ สืบเนื่องจากการปฏิรูปทางการเมืองและระบบราชการนับตั้งแต่ปี พุทธศักราช 2535 เป็นต้นมา เป็นแนวทางสำคัญเพื่อขับเคลื่อนระบอบประชาธิปไตยให้มีความสมบูรณ์โดยสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและติดตามตรวจสอบกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการ เสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชน นอกจากนี้ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียมกัน จึงจัดให้มีกฎหมาย ระเบียบ และยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการเพื่อรองรับการดำเนินงานของภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรม อันเป็นสาระสำคัญของการบริหารกิจการที่ดีของภาครัฐ ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

นับแต่การปรับเปลี่ยนแนวคิดและนโยบายเกี่ยวกับการปฏิรูประบบงานราชการหรือกิจการของรัฐให้มีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนเรื่อยมา ปรากฏอย่างชัดเจนถึงการวางรากฐานให้หน่วยงานราชการมีการปฏิบัติราชการตามหลักการกำกับดูแลที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมีหลักการสำคัญ ได้แก่ การสร้างความ โปร่งใสในการบริหารจัดการประเทศ การตรวจสอบอำนาจรัฐ และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนทั้ง ระดับชาติ ท้องถิ่น ชุมชน โดยมีการกำหนดเป้าหมายร่วม 3 ประการ ได้แก่ การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ การปรับเปลี่ยนบทบาทภาครัฐ และการบริหารแบบพหุภาคี จวบจนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการที่ดีปรากฏในหมวด 6 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 76 บัญญัติไว้ว่า...

มาตรา 76 รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการ

ประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐพึงดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจ หรือกระทำการโดยมิชอบที่เป็นการก้าวท้าวหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระบวนการแต่งตั้ง หรือการพิจารณาความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรม สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 สรุปความสำคัญของการบริหารกิจการที่ดีที่หน่วยงานภาครัฐต้องดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติเบื้องต้นประกอบ ดังนี้

- (1) หน่วยงานรัฐต้องมีการบูรณาการในการปฏิบัติหน้าที่
- (2) หน่วยงานรัฐต้องพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์ สุจริต มีทัศนคติที่เหมาะสมต่องานบริการประชาชน
- (3) จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม
- (4) หน่วยงานรัฐต้องมีประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น

2) พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2553

เป็นการนำแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ มาแปลงให้อยู่ในรูปกฎหมาย เพื่อให้เกิดการบังคับใช้ตามเจตนารมณ์ที่ได้แสดงผลของการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ฉบับนี้ ไว้ชัดเจนว่า

“โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงระบบบริหารราชการ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศ และการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้การบริหารราชการแนวทางใหม่ต้องมีการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแผนปฏิบัติงาน เพื่อให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติงานในแต่ละระดับได้อย่างชัดเจน มีกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการกำกับนโยบาย และการปฏิบัติราชการ”

พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินได้บัญญัติการบริหารราชการที่ดี ในมาตรา 3/1 หลักการบริหารราชการที่ดีมีสาระสำคัญ การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ ลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่

ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลงาน ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ (คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, 2552, หน้า 117)

อีกทั้ง การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 เพิ่มความเป็นมาตรา 55/1 “ในจังหวัดหนึ่งนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้มีคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดคณะหนึ่ง เรียกว่า “ก.ธ.จ.” ทำหน้าที่สอดส่องและเสนอแนะการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานของรัฐระดับจังหวัดให้ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและเป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ในมาตรา 31/1”

3) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เป็นกฎหมายที่ตราไว้เพื่อรองรับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 3/1 โดยมีความประสงค์จะให้ใช้บังคับกับส่วนราชการในทุกกระทรวง ทบวง กรม ทั้งที่เป็นราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค รวมทั้งหน่วยงานอื่นที่อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหารที่มีการจัดตั้งขึ้นและมีการปฏิบัติราชการเช่นเดียวกับกระทรวง ทบวง กรม ดังมี รายละเอียดของหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และกรอบแนวทางการดำเนินการที่สำคัญ ดังนี้

หมวดที่ 1 เป็นการกำหนดขอบเขตความหมาย

หมวดที่ 2 กำหนดแนวทางการบริหารราชการ

หมวดที่ 3 กล่าวถึง “การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ”

หมวดที่ 4 การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า

หมวดที่ 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

หมวดที่ 6 การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ

หมวดที่ 7 การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน

หมวดที่ 8 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ

หมวดที่ 1 เป็นการกำหนดขอบเขตความหมายของคำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” โดยชี้ให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของการบริหารราชการ และแนวทางปฏิบัติราชการของทุกส่วนราชการ ในการกระทำภารกิจว่าจะต้องมีเป้าหมาย ดังนี้

- (1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น ซึ่งได้แก่ การกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติงานและการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน จัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ เพื่อให้การปฏิบัติงานเสร็จสิ้นที่จุดบริการใกล้ตัวกับประชาชน รวมทั้งการปฏิบัติงานในรูปแบบ one – step service
- (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ ซึ่งได้แก่ การทบทวนและปรับปรุงกระบวนการ และขั้นตอนทำงานใหม่อยู่เสมอ ทบทวนลำดับความสำคัญ และความจำเป็นทางแผนงานและโครงการทุกระยะ การยุบเลิกส่วนราชการที่ไม่จำเป็น และปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับเหตุการณ์อยู่เสมอ
- (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความต้องการ ซึ่งได้แก่ การปฏิบัติราชการที่มุ่งเน้นกับความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการเป็นหลัก โดยมีการสำรวจความต้องการของประชาชน และความพึงพอใจของผู้รับบริการอย่างสม่ำเสมอ เพื่อนำมา ปรับปรุงการปฏิบัติราชการ
- (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งได้แก่ การตรวจสอบและวัดผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิกระบบการควบคุมตนเอง

หมวดที่ 2 กำหนดแนวทางการบริหารราชการ

- (1) ในความหมายของ “การบริหารราชการให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชนว่าต้องอยู่ในแนวทางที่ถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางในการได้รับบริการจากรัฐ” ดังต่อไปนี้
 - (1.1) การกำหนดภารกิจแต่ละเรื่องรัฐและส่วนราชการมีหน้าที่ต้องกำหนดให้อยู่ในกรอบที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายให้เกิดประโยชน์สูงสุดของประเทศ ความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม และความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน โดยทั่วไป และสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและนโยบายของคณะรัฐมนตรี
 - (1.2) ต้องจัดวางระบบให้การปฏิบัติราชการเป็นไป โดยมีความซื่อสัตย์สุจริตสามารถตรวจสอบได้ และมุ่งให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในภาพรวม
 - (1.3) ก่อนเริ่มดำเนินการในภารกิจใด ต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน มีการวางกลไกการทำงานชัดเจนทุกขั้นตอนและโปร่งใส ในกรณีที่มีผลกระทบต่อประชาชนต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือมีการชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชนให้ได้ทราบถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น

(1.4) เมื่ออยู่ในระหว่างการดำเนินการตามภารกิจใด ต้องรับฟังความคิดเห็น และสำรวจความพึงพอใจของสังคมโดยรวม เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมอยู่เสมอ

(1.5) ในกรณีที่พบปัญหาอุปสรรคต้องจัดให้มีการแก้ไขปัญหานั้นโดยเร็ว และ ถ้าเป็นปัญหาจากส่วนราชการอื่นต้องแจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องแก้ไขปรับปรุงโดยเร็ว

(2) ในการดำเนินการของส่วนราชการที่ตามหมวดนี้

(2.1) จะต้องคำนึงถึงการให้บริการประชาชนเป็นศูนย์กลางในการได้รับการ บริการจากรัฐเป็นหลักสำคัญ การกำหนดภารกิจแต่ละเรื่องต้องมีดัชนีชี้วัดและแสดงผลลัพธ์ให้เห็น โดยชัดเจน ประชาชนได้รับประโยชน์จากภารกิจนั้นตรงต่อความต้องการของประชาชน หรือ เกิดผลต่อการพัฒนาชีวิต ความเป็นอยู่ และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างยั่งยืน โดย คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม และแต่ละรายควบคู่กัน

(2.2) การดำเนินการให้มีความโปร่งใส จะเกิดขึ้นได้เมื่อส่วนราชการได้สร้าง หลักเกณฑ์การปฏิบัติในแต่ละเรื่องขึ้นไว้อย่างชัดเจน และตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอน และเปิดเผย ข้อมูลทุกขั้นตอนในการปฏิบัติภารกิจให้ประชาชนได้รับทราบ

(2.3) การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ ข้อมูลเกี่ยวกับภารกิจหรือโครงการที่ส่วนราชการจะดำเนินการ ซึ่งมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ โดยปกติของประชาชนในชุมชนนั้น การทำความเข้าใจถึงผลกระทบและแนวทางแก้ปัญหาที่ส่วน ราชการจะดำเนินการ และการปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างภาครัฐและของประชาชน โดยให้ ประชาชนแสดงความคิดเห็นและรัฐ ต้องรับฟังและแก้ไขปัญหานั้นประชาชนเกิดความพอใจ และมีส่วนร่วมในการผลักดันภารกิจนั้นเกิดผลสำเร็จ

หมวดที่ 3 กล่าวถึง “การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ”

หมายถึง การบริหารงานมุ่งเน้นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานที่สอดคล้องเป็นไป ในแนวทางเดียวกันกับภารกิจและวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นไว้สำหรับงานนั้น ๆ โดยผลลัพธ์ที่ เกิดขึ้นมีความคุ้มค่ากับการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถกำหนดตัวชี้วัดผลการ ทำงานได้อย่างชัดเจน บทบัญญัติในหมวด 3 เป็นการกำหนดวิธีการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดผล สัมฤทธิ์ ซึ่งจะว่าด้วยการกำหนดแผนการทำงานที่มีวัตถุประสงค์และตัวชี้วัดผลลัพธ์ของงาน ดังนี้

(1) การปฏิบัติของส่วนราชการต้องสามารถวัดผลสัมฤทธิ์ของภารกิจที่กระทำได้ อย่างชัดเจน โดยต้องปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1.1) ในการจัดทำภารกิจต่าง ๆ ส่วนราชการต้องมีแผนปฏิบัติงานล่วงหน้า ก่อนลงมือดำเนินการ

(1.2) แผนปฏิบัติงานต้องมีรายละเอียดที่แสดงให้เห็นถึงขั้นตอนระยะเวลา และงบประมาณที่จะต้องใช้จ่าย เป้าหมายของภารกิจ ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ และตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจ

(1.3) ต้องมีระบบการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติงานนั้น

(1.4) ในกรณีที่มีผลกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการต้องแก้ไขหรือบรรเทาผลกระทบ หรือเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสม

(2) การบริหารราชการแบบบูรณาการ

การบริหารงานแบบบูรณาการ คือ การร่วมมือกันในระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการปฏิบัติงานร่วมกันหรือมีแผนการดำเนินงานที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจะทำให้ภารกิจที่สำคัญของรัฐในแต่ละด้านเกิดผลสำเร็จเป็นประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวม และมีความประหยัดโดยใช้ทรัพยากรร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งสามารถลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการให้เกิดความ รวดเร็วและมีประสิทธิภาพจากการร่วมมือปฏิบัติงานของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในพระราชกฤษฎีกานี้มีแนวทาง ดังต่อไปนี้

(2.1) ในกรณีที่ส่วนราชการหลายแห่งมีภารกิจใดที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันให้ส่วนราชการทุกแห่งที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกันนั้นกำหนดแนวทางปฏิบัติราชการ เพื่อให้มีการบริหารจัดการทั้งในด้านการวางแผน การใช้ทรัพยากร และการดำเนินการร่วมกัน โดยกำหนดเป้าหมายให้เกิดผลสำเร็จ ในภารกิจนั้นเป็นเอกภาพเดียวกัน

(2.2) รัฐบาลได้มีนโยบายในการให้มีการบริหารราชการแบบบูรณาการในจังหวัด และในต่างประเทศ โดยในจังหวัดนั้นเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 และในต่างประเทศเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ฉะนั้น ในพระราชกฤษฎีกานี้จึงบัญญัติรองรับการดำเนินการ ดังกล่าว โดยให้ส่วนราชการทุกแห่งมีหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศ เพื่อให้การบริหารราชการเป็นผลสำเร็จ โดยสามารถใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายได้อย่างครบถ้วนตามความจำเป็น ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวต้องใช้การมอบอำนาจ และในขณะนี้ได้มีการกำหนดรายละเอียดไว้แล้วในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546

(2.3) การพัฒนาส่วนราชการให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ในการบริหารราชการแนวใหม่ ส่วนราชการจะต้องพัฒนาความรู้ ความเชี่ยวชาญให้เพียงพอแก่การปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและสถานการณ์ของต่างประเทศที่มีผลกระทบต่อประเทศไทยโดยตรง ซึ่งในการบริหารราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้จะต้องมีการ

วางแผนการปฏิบัติราชการทุกระยะ ต้องมีการปรับแผนเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ต้องมีการกำหนดผลสัมฤทธิ์ของงานที่เป็นความจริง ฉะนั้น แนวความคิดของผู้ปฏิบัติงานภาครัฐจะต้องเปลี่ยนแปลงทัศนคติเดิมเสียใหม่ จากการใช้แนวคิดที่ยึดแนวความคิดว่าต้องปฏิบัติงานตามระเบียบแบบแผนที่วางไว้ตั้งแต่อดีตจน ต่อเนื่องถึงปัจจุบัน เน้นการสร้างความคิดใหม่ ๆ ตามวิชาการสมัยใหม่และนำมาปรับใช้กับการปฏิบัติราชการตลอดเวลา ในพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้จึงกำหนดเป็นหลักการว่า ส่วนราชการต้องมีการพัฒนาความรู้เพื่อให้มีลักษณะเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอ โดยมีแนวทางปฏิบัติดังนี้

1. ต้องสร้างระบบให้สามารถรับรู้อาสาได้อย่างกว้างขวาง
2. ต้องสามารถประมวลผลความรู้ในด้านต่าง ๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติราชการได้อย่างถูกต้อง รวดเร็วและเหมาะสมกับสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงไป
3. ต้องมีการส่งเสริมและพัฒนาความรู้ความสามารถ สร้างวิสัยทัศน์และปรับเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการ เพื่อให้ข้าราชการทุกคนเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในวิชาการสมัยใหม่ตลอดเวลา มีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และมีคุณธรรม
4. ต้องมีการสร้างความมีส่วนร่วมในหมู่ข้าราชการให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ซึ่งกันและกัน เพื่อนำมาพัฒนาใช้ในการปฏิบัติราชการร่วมกันให้เกิดประสิทธิภาพ

(2.4) การจัดทำคำรับรองในการปฏิบัติราชการ

ในการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น จะมีแผนงานในการปฏิบัติราชการกำกับการดำเนินการอยู่เสมอ เพื่อแสดงนโยบายของรัฐบาลให้เห็นเป้าหมายการบริหารงานในระดับชาติเป็นภาพรวมของภารกิจของรัฐ ซึ่งจะแสดงออกมาในรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดิน และส่วนราชการทุกแห่งจะมีการกำหนดแผนปฏิบัติการเพื่อนำนโยบายที่รัฐบาลกำหนดไปสู่ภาคปฏิบัติ ซึ่งจะกำหนดวิธีดำเนินการและผลสำเร็จของงานที่มีตัวชี้วัดได้ว่าจะเกิดผลสัมฤทธิ์ตรงตามเป้าหมาย ฉะนั้น เพื่อให้มีการดำเนินการตามแผนต่าง ๆ บรรลุผลสำเร็จอย่างแท้จริง โดยมีผู้รับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานนั้น จึงกำหนดมาตรการให้มีจัดทำคำรับรองในการปฏิบัติราชการ (Performance agreement) ขึ้นเพื่อเป็นมาตรการสำคัญในการกำกับการปฏิบัติ ราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ในการจัดทำคำรับรองในการปฏิบัติราชการนั้นจะจัดทำในรูปแบบการทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติแต่ละเรื่อง โดยเป็นการทำความตกลงระหว่างรัฐมนตรีกับปลัดกระทรวง ปลัดกระทรวงกับอธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ ที่ต้องรับผิดชอบปฏิบัติการกิจตามแผนงาน ทั้งนี้ การดำเนินการตามหลักการนี้จะนำมาใช้เมื่อ ก.พ.ร. ได้วิเคราะห์และจัดทำรูปแบบ และหลักเกณฑ์ของการทำความตกลงในการปฏิบัติงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อนำมาใช้ในการปฏิบัติงานของแต่ละระดับการจัดทำคำรับรองในการ

ปฏิบัติราชการนอกจากเป็นมาตรการในการกำกับการปฏิบัติราชการเพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติงานตามแผนให้เกิดผลสำเร็จแล้ว ยังใช้เป็นข้อมูลในการประเมินศักยภาพของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ และความเหมาะสมในการมอบหมายความรับผิดชอบต่อไป รวมถึงจะเป็นข้อมูลเพื่อสร้างแรงจูงใจและจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน (Performance-related pay) ได้ในระยะต่อไปด้วย

(2.5) การจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดิน

เพื่อให้การบริหารราชการมีเป้าหมายที่ชัดเจนและทุกส่วนราชการสามารถกำหนดยุทธศาสตร์การปฏิบัติราชการให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งกำหนดความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการซึ่งจะเป็นที่มาของการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานที่เกิดขึ้น และทุกคนในองค์กรของภาครัฐรวมทั้งประชาชนจะสามารถทราบได้ว่าในแต่ละปีทิศทางของการบริหารประเทศจะดำเนินการในเรื่องใด การดำเนินการในส่วนนี้จึงกำหนดให้มีแผนต่าง ๆ ที่จะต้องจัดทำขึ้น ดังนี้

1. แผนการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นแผนการบริหารของรัฐบาลมีระยะเวลา 4 ปี ซึ่งเป็นการนำนโยบายของรัฐบาลมาแปลงเป็นแผนโดยสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐตามรัฐธรรมนูญและแผนพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ เพื่อกำหนดหัวข้อที่สำคัญในแต่ละเรื่องที่จะใช้เป็นแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินที่มีเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน การกำหนดผู้ที่จะต้องรับผิดชอบรายได้รายจ่ายและทรัพยากรที่ต้องใช้ ระยะเวลา และการติดตามประเมินผลในการดำเนินการนั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานงบประมาณ จะเป็นผู้รับผิดชอบร่วมกันในการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน โดยจะเริ่มจัดทำเมื่อรัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว จะต้องทำให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน เพื่อประกาศใช้เป็นแผนชาติที่มีผลผูกพันทุกส่วนราชการต้องนำไปปฏิบัติ

2. แผนนิติบัญญัติ เป็นการจัดทำแผนด้านกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อเป็นกลไกรองรับการดำเนินการตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะมีการกำหนดสาระสำคัญของกฎหมาย ผู้รับผิดชอบ และระยะเวลาการดำเนินการที่สอดคล้องกับระยะเวลาของแผนการบริหารราชการแผ่นดินในการดำเนินการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จะรับผิดชอบร่วมกันเพื่อจัดทำแผนนิติบัญญัติขึ้น เมื่อมีแผนนิติบัญญัติแล้ว ทุกส่วนราชการ ที่เกี่ยวข้องจะต้องนำไปจัดทำกฎหมาย ให้สอดคล้องกับเนื้อหาและระยะเวลา เพื่อให้มีกฎหมายเป็นกลไกสนับสนุนการดำเนินการตามแผนการบริหารราชการแผ่นดินได้ต่อไป

3. แผนปฏิบัติราชการ เป็นแผนของทุกส่วนราชการที่จะแปลงแผนบริหารราชการแผ่นดินซึ่งเป็นการกำหนดในเชิงนโยบายให้เป็นแนวทางการปฏิบัติราชการตามความรับผิดชอบของส่วนราชการนั้น ซึ่งจะต้องมีการจัดทำเป็น 2 ระยะ คือ

(1) แผนปฏิบัติราชการสี่ปี เพื่อเป็นการวางแผนระยะยาวในการปฏิบัติตามภารกิจในขอบเขตความรับผิดชอบของแต่ละส่วนราชการ ให้สอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน

(2) แผนปฏิบัติราชการประจำปี เพื่อเป็นการกำหนดแผนการปฏิบัติราชการในแต่ละปีโดยแปลงมาจากแผนสี่ปีนั้นว่า ในปีหนึ่งมีภารกิจใดจำเป็นต้องกระทำโดยมีเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงานอย่างไร ซึ่งแผนปฏิบัติราชการประจำปีนี้จะเป็นสิ่งที่กำหนดงบประมาณของส่วนราชการในปีนั้นด้วย เพราะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบกันแผนปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการใดแล้ว สำนักงบประมาณจะพิจารณาจัดสรรงบประมาณ เพื่อให้เพียงพอแก่การปฏิบัติงานให้เกิดผลสำเร็จ และการโอนงบประมาณจะทำได้เมื่อมีการปรับแผนตามที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ คือ ภารกิจใดไม่อาจดำเนินการต่อไปได้หรือหมดความจำเป็นหรือไม่เป็นประโยชน์ หรือต้องเสียค่าใช้จ่ายเกินความจำเป็นหรือมีความจำเป็นอย่างอื่น และในการปรับแผนนั้นจะต้องแก้ไขแผนบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกันด้วย ส่วนแผนปฏิบัติราชการใดคณะรัฐมนตรีไม่อนุมัติจะจัดสรรงบประมาณให้มิได้ และเมื่อสิ้นปีส่วนราชการต้องรายงานแสดงผลสัมฤทธิ์เสนอต่อคณะรัฐมนตรีหลักการในข้อนี้มีขึ้น เพื่อรองรับการปรับปรุงระบบงบประมาณ แบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน ซึ่งขณะนี้กำลังดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณที่กำหนดให้ส่วนราชการต้องมีแผนระยะยาว แผนระยะปานกลางขึ้นไว้เพื่อการจัดสรรงบประมาณด้วย ฉะนั้น เมื่อมีการตรากฎหมายวิธีการงบประมาณกำหนดให้มีแนวทางดังกล่าว สำนักงบประมาณ และ ก.พ.ร. จะต้องร่วมกันกำหนดแนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติราชการให้สามารถใช้ได้ โดยสอดคล้องกับการจัดทำงบประมาณ

4. ความต่อเนื่องในการปฏิบัติราชการ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนายกรัฐมนตรี หัวหน้าส่วนราชการมีหน้าที่สรุปผลและให้ข้อมูลต่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่ เพื่อใช้เป็นข้อมูลการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน

หมวดที่ 4 การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า

เป็นการกำหนดวิธีการทำงานของส่วนราชการ ทั้งในกรณีที่เกิดประสิทธิภาพในการทำงานและสามารถวัดความคุ้มค่า ในการปฏิบัติแต่ละภารกิจ โดยกำหนดให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติตามหลักการ ดังนี้

(1) หลักความโปร่งใส ส่วนราชการต้องประกาศกำหนดเป้าหมาย และแผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จ และงบประมาณที่ต้องใช้เพื่อให้ข้าราชการและประชาชนทราบ ซึ่งจะทำให้การทำงานมีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบแผนการทำงานได้

(2) หลักความคุ้มค่า

(2.1) ส่วนราชการต้องจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะแต่ละประเภท และรายจ่ายต่อหน่วยของบริการสาธารณะ เพื่อการเปรียบเทียบความคุ้มค่าระหว่างปัจจัยนำเข้ากับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งหากรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะของส่วนราชการใด สูงกว่ารายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะประเภทเดียวกันของส่วนราชการอื่น ส่วนราชการนั้นต้องจัดทำแผนการลดรายจ่ายต่อหน่วย เพื่อดำเนินการปรับปรุงการทำงานต่อไป ซึ่งรายละเอียดในการจัดทำบัญชีต้นทุนกรมบัญชีกลางจะเป็นผู้กำหนดขึ้น

(2.2) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะเป็นผู้ตรวจสอบความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจแห่งรัฐ เพื่อรายงานต่อคณะรัฐมนตรีประเมินว่าภารกิจใดสมควร ทำต่อไปหรือยุบเลิก โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่รัฐและประชาชนจะพึงได้รับจากภารกิจนั้น และในการประเมินความคุ้มค่าจะต้องคำนึงถึงประเภทและสภาพของแต่ละภารกิจความเป็นไปได้ ประโยชน์ที่รัฐและประชาชนจะได้รับ โดยเทียบกับรายจ่ายของรัฐ ทั้งนี้ มิใช่คำนวณเป็นตัวเงินเท่านั้น แต่ต้องคำนึงถึงประโยชน์ได้เสียของสังคมด้วย

(2.3) การจัดซื้อจัดจ้างจะต้องกระทำโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรม โดยจะต้องชี้แจงน้ำหนักถึงประโยชน์และผลเสียต่อสังคม ภาระต่อประชาชน คุณภาพ วัตถุประสงค์ที่จะใช้ ราคา และประโยชน์ระยะยาวของส่วนราชการ ซึ่งมีใช้ถือราคาต่ำสุดเป็นเกณฑ์อย่างเดียวนั้น แต่คำนึงถึงการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าในระยะยาวที่จะทำให้ต้นทุนการบริการสาธารณะต่ำลงได้ โดยจะต้องมีการปรับปรุงระเบียบว่าด้วยการพัสดุเพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว

(3) หลักความชัดเจนในการปฏิบัติราชการ (หลักความรับผิดชอบ)

(3.1) ในการปฏิบัติราชการระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ถ้าการปฏิบัติงานของส่วนราชการหนึ่งต้องได้รับความเห็นชอบ หรืออนุญาตจากอีกส่วนราชการหนึ่ง ส่วนราชการผู้เห็นชอบหรืออนุญาตต้องดำเนินการภายใน 15 วัน เว้นแต่จะได้ประกาศกำหนดเวลาไว้ล่วงหน้าแล้วว่าต้องเกินกว่า 15 วัน เพราะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย ถ้ามีการเห็นชอบหรืออนุมัติเกินเวลา ข้าราชการที่เกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบ

(3.2) การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาใด ๆ ส่วนราชการต้องเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยโดยเร็ว และหลีกเลี่ยงการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณา ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดหลักที่ชัดเจนในการรับผิดชอบของส่วนราชการ และมีให้ใช้เวลานานในการพิจารณาในรูปแบบของคณะกรรมการ

(3.3) ในกรณีที่เป็นการศึกษาในรูปแบบคณะกรรมการให้มีผลผูกพันผู้แทนส่วนราชการแม้จะมีได้เข้าร่วมประชุม และจะต้องมีการบันทึกฝ่ายข้างน้อยไว้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดหลักที่ชัดเจนในความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนส่วนราชการในคณะกรรมการ อันจะก่อให้เกิดผลสรุปของงานที่แน่นอนไม่เปลี่ยนแปลงโดยส่วนราชการนั้นในภายหลัง

(3.4) การสั่งราชการต้องเป็นลายลักษณ์อักษร ถ้ามีการสั่งการด้วยวาจาต้องบันทึกคำสั่งนั้นไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการสั่งเพื่อปฏิบัติราชการที่ต้องมีหลักฐานยืนยันคำสั่งที่แน่นอน มีความรับผิดชอบทั้งผู้สั่งและผู้ปฏิบัติงาน

หมวดที่ 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

กำหนดหน้าที่ให้ส่วนราชการปฏิบัติเพื่อเป็น การลดระยะเวลาในการพิจารณา การสั่งการอนุญาต การอนุมัติหรือการปฏิบัติราชการที่มีผลโดยตรงต่อประชาชนให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วขึ้น ดังนี้

(1) การกระจายอำนาจการตัดสินใจ

(1.1) ส่วนราชการต้องจัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงไปสู่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการในเรื่องนั้นโดยตรง โดยมุ่งผลให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วในการบริการประชาชน

(1.2) ส่วนราชการต้องจัดให้มีหลักเกณฑ์การควบคุม ติดตาม และกำกับดูแลการใช้อำนาจและความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจและผู้มอบอำนาจ เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบและเป็นกรอบการปฏิบัติหน้าที่ แต่ต้องไม่เพิ่มขึ้นตอนเกินจำเป็น และให้ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศหรือโทรคมนาคมตามความเหมาะสม เพื่อให้เกิดการลดขั้นตอนในการติดต่อราชการ เพิ่มประสิทธิภาพและประหยัดค่าใช้จ่าย และเมื่อมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจเป็นประการใดแล้ว ให้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบด้วย

(1.3) สำนักงานพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร) โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการหรือแนวทางในการกระจายอำนาจ ความรับผิดชอบ และการลดขั้นตอน เพื่อให้ส่วนราชการถือปฏิบัติก็ได้

(1.4) ส่วนราชการแต่ละแห่งต้องจัดทำแผนภูมิขั้นตอน และระยะเวลาการดำเนินการ รวมทั้งรายละเอียดอื่น โดยเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนตรวจสอบได้ ซึ่งจะเป็นการลดขั้นตอนการติดต่อสอบถามหรือการทำความเข้าใจเรื่องสำหรับประชาชนที่จะมาขอรับบริการจากรัฐได้โดยสะดวกและรวดเร็ว

(2) การจัดตั้งศูนย์การบริการร่วม

(2.1) ให้เป็นหน้าที่ของแต่ละกระทรวงต้องจัดส่วนราชการภายในที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานกับประชาชนให้รวมเป็นศูนย์บริการร่วมแห่งเดียวที่ประชาชนจะสามารถติดต่อสอบถาม ขอข้อมูล ขออนุญาตหรือขออนุมัติได้พร้อมกันทุกเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงนั้น

(2.2) กระทรวงต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่และแบบพิมพ์ที่จำเป็นในศูนย์บริการร่วม เพื่อให้เจ้าหน้าที่นั้นบริการประชาชนได้อย่างครบถ้วน โดยเจ้าหน้าที่นั้นจะต้องสามารถแจ้งรายละเอียดครบเอกสารหลักฐานที่จำเป็น แจ้งให้ทราบระยะเวลาการดำเนินการ และเป็นผู้ติดต่อประสานกับส่วนราชการอื่น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายหรือกฎในเรื่องนั้น ๆ

(2.3) ในการดำเนินการของศูนย์บริการร่วม ถ้าหากมีปัญหาหรืออุปสรรคที่ไม่อาจดำเนินการได้ เพราะไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายหรือกฎระเบียบกำหนดไว้ ให้ส่วนราชการแจ้งให้ ก.พ.ร. ทราบเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีให้มีการปรับปรุงกฎหมายหรือกฎระเบียบนั้นต่อไป

(2.4) แนวทางการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมของกระทรวงนี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอจัดให้มีขึ้นในจังหวัดหรืออำเภอ แล้วแต่กรณี ตามที่ตนต้องรับผิดชอบด้วย

หมวดที่ 6 การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ

มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการมี หน้าที่ตรวจสอบภายในของส่วนราชการตนเอง เพื่อการปรับปรุงภารกิจให้เป็นไป โดยเหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของสังคม หรือสอดคล้องกับการปฏิบัติงานตามนโยบายหรือแผนการปฏิบัติราชการ ดังต่อไปนี้

(1) การทบทวนภารกิจ

(1.1) ส่วนราชการจะต้องทบทวนภารกิจตามระยะเวลาที่ ก.พ.ร. กำหนด เพื่อตรวจสอบว่าภารกิจใดมีความจำเป็นต้องดำเนินการต่อไปหรือไม่ โดยคำนึงถึงแผนการบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายของรัฐ เงินงบประมาณของประเทศ ความคุ้มค่าของภารกิจ ซึ่งหากเห็นควรเปลี่ยนแปลงต้องเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อปรับปรุงอำนาจหน้าที่ โครงสร้างและอัตรากำลังให้สอดคล้องกับภารกิจที่จะยกเลิกปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงขึ้น

(1.2) ในกรณีที่ ก.พ.ร. ได้ทำการวิเคราะห์ความจำเป็นของภารกิจของส่วนราชการใดแล้ว อาจเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาปรับปรุงภารกิจ อำนาจหน้าที่ โครงสร้างหรืออัตรากำลังของส่วนราชการใดก็ได้

(2) การทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ

(2.1) ส่วนราชการมีหน้าที่สำรวจและทบทวนเพื่อยกเลิก ปรับปรุง หรือจัดให้มีขึ้นใหม่สำหรับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่อยู่ในความรับผิดชอบเพื่อให้ทันสมัยอยู่เสมอ และเพื่อให้ลดภาระของประชาชน โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย

(2.2) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่ตรวจสอบกฎหมาย กฎ ระเบียบ ฯลฯ ของทุกส่วนราชการ ที่ไม่เหมาะสมแก่กาลสมัยหรือไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศหรือเป็นภาระแก่ประชาชน เพื่อเสนอให้มีการแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิก ซึ่งโดยปกติส่วนราชการจะต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงต่อไป แต่ถ้าไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอจะต้องเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัยต่อไป

หมวดที่ 7 การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน

เป็นการกำหนดแนวทางที่ส่วนราชการต้องจัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้ได้รับบริการโดยเร็ว ในขณะเดียวกันก็จะสามารถตรวจสอบความต้องการของประชาชน รับรู้สภาพปัญหาและแก้ไขปัญหาได้ต่อไป โดยมีสาระสำคัญดังนี้

(1) การกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงาน

ส่วนราชการที่มีภารกิจในการให้บริการประชาชน หรือติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ต้องกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงาน และประกาศให้ประชาชนได้รับทราบ และเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาต้องตรวจสอบให้ข้าราชการของตนมีการปฏิบัติงานแล้วเสร็จตามระยะเวลาด้วย ในกรณีที่ ก.พ.ร. เห็นว่า ส่วนราชการใดไม่กำหนดระยะเวลาหรือกำหนดเวลาที่ล่าช้าเกินสมควร ก.พ.ร. จะกำหนดเวลาแล้วเสร็จ เพื่อให้ส่วนราชการนั้นต้องปฏิบัติก็ได้

(2) การจัดระบบสารสนเทศ

(2.1) ส่วนราชการต้องจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน เพื่อติดต่อสอบถามหรือใช้บริการของส่วนราชการนั้นได้

(2.2) กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารต้องจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศกลาง เพื่อให้มีการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างส่วนราชการ และจะต้องช่วยเหลือส่วนราชการอื่นในการจัดทำระบบเครือข่ายสารสนเทศ

(3) การรับฟังข้อร้องเรียน

(3.1) ส่วนราชการต้องจัดให้มีระบบการตอบคำถามเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของส่วนราชการให้ประชาชนได้ทราบ โดยต้องมีระยะเวลาในการตอบให้ชัดเจน

(3.2) ในกรณีที่ส่วนราชการได้รับคำร้องเรียน ข้อเสนอแนะ หรือความคิดเห็นจากประชาชนในการชี้แจง ปัญหาอุปสรรค ความยุ่งยาก หรือปัญหาในวิธีปฏิบัติราชการ ส่วนราชการจะต้องนำมาพิจารณาดำเนินการให้ลุล่วงไปและแจ้งผลให้ผู้แจ้งทราบด้วย

(3.3) ส่วนราชการที่มีหน้าที่ออกกฎเพื่อบังคับส่วนราชการอื่นให้ปฏิบัติตาม มีหน้าที่ต้องตรวจสอบว่ากฎนั้นเป็นอุปสรรคหรือเกิดความยุ่งยาก ซ้ำซ้อน หรือล่าช้าหรือไม่ เพื่อปรับปรุงให้เหมาะสม และถ้าได้รับการร้องเรียนจากส่วนราชการหรือข้าราชการ ให้ส่วนราชการที่ออกกฎพิจารณา โดยทันทีและแจ้งผลให้ทราบ

(4) การเปิดเผยข้อมูล

(4.1) ส่วนราชการมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการให้ทราบโดยทั่วไป เว้นแต่กรณีจำเป็นต้องกระทำเป็นความลับเพื่อความมั่นคงหรือรักษาความสงบเรียบร้อย หรือคุ้มครองสิทธิของประชาชน

(4.2) ส่วนราชการต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย รายการจัดซื้อจัดจ้าง และสัญญาใด ๆ ที่มีการดำเนินการ โดยห้ามทำสัญญาใดที่มีข้อความห้ามมิให้เปิดเผยข้อความหรือข้อตกลงในสัญญา เว้นแต่ข้อมูลที่ได้รับ ความคุ้มครองโดยกฎหมาย

หมวดที่ 8 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ

มีวัตถุประสงค์เพื่อการวัดผลการปฏิบัติราชการว่า มีผลสัมฤทธิ์ตรงตามเป้าหมายที่กำหนดขึ้นไว้หรือไม่ คุณภาพ และความพึงพอใจอยู่ในระดับที่ยอมรับได้ หรือไม่ รวมทั้งการตรวจสอบการปฏิบัติราชการภายในองค์กร โดยมีการดำเนินการดังนี้

(1) การประเมินผลโดยคณะผู้ประเมินอิสระ เพื่อวัดผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ และความคุ้มค่าในภารกิจ

(2) การประเมินผลประสิทธิภาพในการบังคับบัญชา

(3) การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการ ซึ่งต้องกระทำทั้งการปฏิบัติงานเฉพาะตัว และประโยชน์ของหน่วยงานที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานในลักษณะที่เป็นทีมทำงานมากขึ้น

(4) ในกรณีที่การปฏิบัติราชการของส่วนราชการใดผ่านการประเมินที่แสดงว่าอยู่ในมาตรฐานและการปฏิบัติงานเป็นไปตามเป้าหมายอย่างมีผลดี ให้มีการจัดสรรเงินเพื่อเป็นบำเหน็จความชอบของส่วนราชการหรือเป็นเงินรางวัลการเพิ่มประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการจูงใจให้ส่วนราชการพัฒนาการปฏิบัติราชการให้บังเกิดประสิทธิภาพตามความมุ่งหมาย หลักการของการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้ จะประกอบด้วย

(4.1) การประเมินผลส่วนราชการว่าได้ดำเนินการให้เกิดผลสัมฤทธิ์เพียงใด ซึ่งจะวัดจากผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ คุณภาพของการให้บริการซึ่งอาจวัดได้จากความสะดวกในการขอรับบริการ (Convenience) ความไม่ยุ่งยากต่อการทำความเข้าใจ (Simplicity) การให้บริการที่ถูกต้องและรวดเร็ว (Accuracy and Timeliness) รวมทั้งการสำรวจความพึงพอใจของผู้รับบริการและความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรกับประโยชน์ที่ได้รับ

(4.2) การประเมินผู้ปฏิบัติงาน โดยแยกเป็นการประเมินผู้บังคับบัญชา เพื่อให้เกิดการสะท้อนกลับของการปฏิบัติงานในฐานะผู้บริหาร เพื่อเป็นข้อมูลในการปรับปรุงให้เกิดเป็นทีมงานที่มีประสิทธิภาพ และการประเมินเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นการประเมินศักยภาพของเจ้าหน้าที่แต่ละราย เพื่อวัดความสามารถเฉพาะตัวและความสามารถในการมีส่วนร่วมในผลสำเร็จของภารกิจ ในความรับผิดชอบของหน่วยราชการนั้น หลักเกณฑ์และวิธีประเมิน ก.พ.ร. จะเป็นผู้กำหนดรายละเอียดต่อไป โดยผลที่ได้รับจากการประเมินผลหากอยู่ในเกณฑ์ที่น่าพึงพอใจจะเป็นเครื่องชี้วัดความสำเร็จในการบริหารงานแบบมุ่งสัมฤทธิ์และส่วนราชการจะได้รับรางวัลตอบแทน เพื่อการพัฒนาคุณภาพของส่วนราชการนั้นต่อไป

สรุปสาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมือง 10 ประการ ดังนี้

- (1) การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน
- (2) การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- (3) การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพ
- (4) การบริหารราชการให้เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- (5) การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน
- (6) การลดภารกิจและยุบหน่วยงานที่ไม่จำเป็น
- (7) การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น
- (8) การกระจายอำนาจการตัดสินใจ
- (9) การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน
- (10) การใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

4) แผนยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579)

ปัจจุบันประเทศไทยประกาศวิสัยทัศน์การขับเคลื่อนประเทศให้เกิดความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง หรือเป็นคติพจน์ประจำชาติว่า “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” ทั้งนี้วิสัยทัศน์ดังกล่าวจะต้องสนองตอบต่อผลประโยชน์แห่งชาติ อันได้แก่

การมีเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ การดำรงอยู่อย่างมั่นคง ยั่งยืนของสถาบันหลักของชาติ การดำรงอยู่อย่างมั่นคงของชาติและประชาชนจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ การอยู่ร่วมกันในชาติอย่างสันติสุขเป็นปึกแผ่นมีความมั่นคงทางสังคมท่ามกลางพหุสังคมและการมีเกียรติและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ความเจริญเติบโตของชาติความเป็นธรรมและความอยู่ดีมีสุขของประชาชน ความยั่งยืนของฐานทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงทางพลังงานและอาหาร ความสามารถในการรักษาผลประโยชน์ของชาติภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศและการอยู่ร่วมกันอย่างสันติประสานสอดคล้องกัน ด้านความมั่นคงในประชาคมอาเซียนและประชาคมโลกอย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรีไม่เป็นภาระของโลกและสามารถเกื้อกูลประเทศที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจที่ด้อยกว่าและเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล รัฐต้องดำเนินการยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ โดยมีเป้าหมายของการใช้หลักธรรมาภิบาล หรือการกำกับดูแลที่ดีมาประยุกต์ใช้ให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างสะดวก รวดเร็ว โปร่งใสผ่านการมีหน่วยงานภาครัฐที่มีโครงสร้างและภารกิจที่เหมาะสม การทำงานของรัฐมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ และผลประโยชน์ของส่วนรวม เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการบริการสาธารณะ ตรวจสอบ การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐและส่วนอื่น ๆ ตลอดจนการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างเหมาะสม อันมีเป้าหมายสำคัญคือ ภาครัฐมีวัฒนธรรมการทำงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์และ ผลประโยชน์ส่วนรวม ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็ว โปร่งใส ภาครัฐมีขนาดเล็กลง พร้อมปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง กระบวนการยุติธรรม เป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมของประเทศ และกระบวนการยุติธรรม สามารถสรุปประเด็นยุทธศาสตร์ 8 ด้าน ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ โดยจำแนกออกเป็น 3 มิติ ดังนี้

มิติที่ 1 กลไกการบริหารงานภาครัฐ คือ ภาครัฐต้องมีขนาดเล็กลง ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ส่งเสริมให้ประชาชนและทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ ตอบสนองความต้องการ และให้บริการอย่างสะดวก รวดเร็ว โปร่งใสในการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่นให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สร้างประโยชน์สุขแก่ประชาชน มีระบบการบริหารจัดการที่ทันสมัย มีประสิทธิภาพ

รวมถึง ภาครัฐต้องบริหารงานแบบบูรณาการ โดยมียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายและเชื่อมโยงการพัฒนาในทุกระดับ ทุกประเด็น ทุกภารกิจ และทุกพื้นที่ มีความทันสมัย ทันการเปลี่ยนแปลง และมีขีดสมรรถนะสูง สามารถปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีความคุ้มค่า

มิติที่ 2 บุคลากรภาครัฐ คือ บุคลากรภาครัฐเป็นคนดีและเก่ง ยึดหลักคุณธรรม จริยธรรม มีจิตสำนึก มีความสามารถสูง มุ่งมั่น และเป็นมืออาชีพ ปลอดการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกภาคส่วน

ร่วมต่อต้านการทุจริต โดยเฉพาะการสร้างวัฒนธรรมแยกแยะประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมของบุคลากรภาครัฐให้เกิดขึ้น ส่งเสริม สนับสนุน ให้ภาคองค์กรภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ชุมชน ประชาชน และภาคีต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการสอดคลอง เฝ้าระวัง ให้ข้อมูล แจ้งเบาะแสการทุจริตและตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ และภาคส่วนอื่น ๆ โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มิติที่ 3 ความเป็นสากลของภาครัฐ กล่าวคือ กฎหมายมีความสอดคล้องเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ และมีเท่าที่จำเป็น กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับมีเท่าที่จำเป็น ทันสมัย มีความเป็นสากล รวมถึงกระบวนการยุติธรรมที่เคารพสิทธิมนุษยชนและปฏิบัติต่อประชาชนโดยเสมอภาค ความเป็นกลาง น่าเชื่อถือ โปร่งใส ตรวจสอบได้ กระบวนการยุติธรรมมีการบริหารที่มีประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมมีความกล้าหาญทางจริยธรรม เป็นมืออาชีพ มีความเป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ

เมื่อพิจารณาแผนยุทธศาสตร์ชาติ จะเห็นความสำคัญของการจัดการให้กลไกการบริหารงานภาครัฐ บุคลากรภาครัฐ และความเป็นสากลของภาครัฐ ตอบสนองการขับเคลื่อนของประเทศไทยไปสู่เป้าหมายด้วยความพร้อมเพียงตามสาระสำคัญที่ว่า “...ภาครัฐต้องบริหารงานแบบบูรณาการ โดยมียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมาย..” อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 5 วรรคสอง “...การประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติให้ทำเป็นประกาศพระบรมราชโองการ และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ และหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ...” จึงกล่าวได้ว่า หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของราชการฝ่ายนิติบัญญัติ จำเป็นต้องมีผลผูกพันกับยุทธศาสตร์ชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติที่ 3 ความเป็นสากลของภาครัฐ ในประเด็น “...กฎหมายมีความสอดคล้องเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ และมีเท่าที่จำเป็น กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับมีเท่าที่จำเป็น ทันสมัย มีความเป็นสากล...” ที่เป็นบทบาทภารกิจหน้าที่ และอำนาจของราชการฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และเป็นที่ยอมรับว่ากระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทยมีความเป็นสากล เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจในปฏิบัติหน้าที่ในการตรากฎหมายเพื่อใช้ในการบริหารประเทศ และปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งการสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นแก่สังคมได้อย่างเหมาะสม

ดังกล่าวสรุปได้ว่า นำยุทธศาสตร์ชาติเป็นแนวทางการกำหนดหลักธรรมาภิบาล มากำหนดบทบาทการบริหารราชการของฝ่ายนิติบัญญัติควรมีองค์ประกอบ ดังนี้ ประชาชนเป็น

ศูนย์กลาง การบริหารงานแบบบูรณาการ การถ่ายโอนภารกิจที่สำคัญและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ทันสมัย คุณธรรม จริยธรรม โปร่งใส รวดเร็ว กฎหมายมีความสอดคล้องเหมาะสมกับบริบท เคารพสิทธิมนุษยชนและปฏิบัติต่อประชาชนโดยเสมอภาค ประสิทธิภาพ

5) หลักธรรมาภิบาลโดยสถาบันพระปกเกล้า

สถาบันพระปกเกล้าได้กำหนดองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลไว้ 10 หลัก ประกอบด้วย 57 องค์ประกอบหลัก 169 องค์ประกอบย่อย ดังนี้ (ถวิลวดี บุรีกุล, 2556)

- (1) หลักนิติธรรม มี 7 องค์ประกอบหลัก และ 8 องค์ประกอบย่อย ได้แก่
 - (1.1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ
 1. การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่
 - (1.2) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
 1. การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ
 - (1.3) หน่วยงานที่มีหลักผูกพันต่อกฎหมายของเจ้าหน้าที่
 1. ขั้นตอนก่อนการใช้ กฎ ระเบียบ
 2. ขั้นตอนหลังการใช้ กฎ ระเบียบ
 - (1.4) หน่วยงานได้ปฏิบัติหน้าที่ตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย
 1. ความถูกต้องของกฎหมายของกฎระเบียบของหน่วยงาน
 - (1.5) ผู้มีอำนาจตัดสินใจในหน่วยงานมีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่
 1. มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่
 - (1.6) หน่วยงานยึดหลัก “ไม่มีความคิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย”
 1. กฎหมายที่กำหนดโทษของหน่วยงานคเป็นไปตามหลักกฎหมาย
 - (1.7) หน่วยงานยึดหลักการทำงานภายใต้กฎ ระเบียบสูงสุด
 1. กฎ ระเบียบของหน่วยงานไม่ขัดแย้งกับกฎหมายที่มีฐานะสูงกว่า
- (2) การมีส่วนร่วม มี 4 องค์ประกอบหลัก และ 16 องค์ประกอบย่อย ได้แก่
 - (2.1) การมีส่วนร่วมในระดับการให้ข้อมูลประชาชน
 1. การให้ข้อมูลแก่บุคคลภายนอกหน่วยงาน
 2. ประเภทผู้รับข้อมูล
 3. การใช้สื่อในการให้ข้อมูล
 4. ความถี่ในการให้ข้อมูล
 5. ช่องทางการเข้าถึงข้อมูล
 - (2.2) การมีส่วนร่วมในระดับฟังความคิดเห็นและปรึกษาหารือ

1. มีการรับฟังความเห็นจากประชาชนภายนอกหน่วยงาน
2. กลุ่มบุคคลที่หน่วยงานรับฟังความคิดเห็น
3. ความเต็มใจในการรับฟังความเห็น
4. การเห็นคุณค่าของการรับฟังความคิดเห็น
5. การทิ้งช่วงการตัดสินใจหลังการรับฟังความเห็นของประชาชน

(2.3) การมีส่วนร่วมในระดับวางแผนและตัดสินใจ

1. การมีส่วนร่วมในการวางแผนตัดสินใจ
2. ระบวนการตัดสินใจ
3. มิติของเวลาในการตัดสินใจ
4. ผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
5. กระบวนการใช้กรรมกรในการตัดสินใจ

(2.4) พัฒนาศักยภาพในการมีส่วนร่วม สร้างความเข้าใจให้กับสาธารณชน

1. การพัฒนาความสามารถในการมีส่วนร่วมของประชาชน

(3) คุณธรรม มี 4 องค์ประกอบหลัก และ 14 องค์ประกอบย่อย ได้แก่

(3.1) การปลอดการทุจริต

1. ปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามกฎหมาย
2. ปฏิบัติงานต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด
3. ปฏิบัติงานเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด
4. ปฏิบัติงานตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ใช้วิธีที่ผิดกฎหมาย

(3.2) การปลอดจากการทำผิดวินัย

1. ด้านการทำงานในหน้าที่
2. ด้านความสัมพันธ์ส่วนบุคคล
3. ด้านพฤติกรรมส่วนบุคคล
4. ด้านการตอบสนองความต้องการของประชาชน
5. การลงโทษทาวินัย

(3.3) การปลอดจากการกระทำผิดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ

1. ด้านผลลัพธ์หรืออรรถประโยชน์
2. ด้านปฏิสัมพันธ์
3. ด้านการยึดมั่นคำสัญญา ธรรมเนียม ระเบียบ ศาสนา
4. การทำงานตามขั้นตอน

(3.4) ความเป็นกลางของผู้บริหาร

1. ผู้บริหารมีความเป็นกลางในการบริหารองค์การ

(4) ผู้นำที่รับผิดชอบ มี 6 องค์ประกอบหลัก และ 15 องค์ประกอบย่อย ได้แก่

(4.1) หน่วยงานที่มีการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน

1. หน่วยงานมีการทำข้อตกลงทั้งสองฝ่าย

(4.2) หน่วยงานที่มีเป้าหมายชัดเจน

1. มีนโยบายและแผนที่ชัดเจน

(4.3) หน่วยงานมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ

1. การจัดสรรแบ่งปันทรัพยากร

2. การยอมรับการเปลี่ยนแปลง

3. ความร่วมมือและการทำงานเป็นทีม

4. การจัดการความขัดแย้ง

5. มีการสื่อสารภายใน

6. ความสนับสนุนภายใน

7. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

8. การยอมรับความสามารถ

9. ความไว้วางใจ หรือความศรัทธาเชื่อมั่น

10. ขวัญกำลังใจ

(4.4) หน่วยงานมีระบบติดตามประเมินผล

1. การประเมินผลงาน

(4.5) ผู้นำหน่วยงานมีการจัดการกับผู้ไม่มีผลงาน

1. มีการจัดการกับผู้ไม่มีผลงาน

(4.6) หน่วยงานมีแผนสำรอง

1. การทำแผนสำรอง

(5) ความคุ้มค่า มี 3 องค์ประกอบหลัก และ 11 องค์ประกอบย่อย ได้แก่

(5.1) การประหยัด

1. การทำงานและผลตอบแทนบุคลากรเป็นไปอย่างเหมาะสม

2. ไม่มีความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์

3. หน่วยงานมีผลผลิตหรือบริการที่ได้มาตรฐาน

4. หน่วยงานมีการตรวจสอบภายในและการจัดทำรายงานการเงิน

5. หน่วยงานมีการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ

(5.2) การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

1. หน่วยงานใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ
2. หน่วยงานมีการพัฒนาทรัพยากรบุคคล
3. หน่วยงานมีการใช้ผลตอบแทนตามผลงาน

(5.3) มีศักยภาพการแข่งขัน

1. หน่วยงานมีนโยบาย แผน วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย
2. หน่วยงานมีการเน้นผลงานด้านการบริการ
3. ผู้บริหารระดับสูงมีสถานะผู้นำ

(6) ความโปร่งใส มี 4 องค์ประกอบหลัก และ 19 องค์ประกอบย่อย ได้แก่

(6.1) ความโปร่งใสด้านโครงสร้างระบบงาน

1. มีการใช้ระบบตรวจสอบภายใน
2. มีความสามารถมองเห็นระบบงานถ้วนทั่ว
3. มีการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วม
4. มีการใช้ระบบคุณธรรมกับบุคลากร
5. มีการปรับปรุงกรรมการตรวจสอบให้เหมาะสมมีระบบบัญชีที่เข้มแข็ง

(6.2) ความโปร่งใสด้านระบบการให้คุณ

1. มีค่าตอบแทนงานสำเร็จ
2. ค่าตอบแทนงานมีประสิทธิภาพ
3. มีค่าตอบแทนความซื่อสัตย์
4. มีมาตรฐานเงินเดือนสูงพอ

(6.3) ความโปร่งใสด้านระบบการให้โทษ

1. มีระบบตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ
2. มีวิธีการลงโทษที่ยุติธรรม
3. มีการลงโทษจริงจังกฎ
4. มีระบบฟ้องร้องที่มีประสิทธิภาพ
5. มีหัวหน้างานที่ลงโทษลูกน้องอย่างจริงจัง
6. มีกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว

(6.4) ความโปร่งใสด้านการเปิดเผยของระบบงาน

1. ประชาชนได้รับรู้การทำงานคณะกรรมการตรวจสอบ

2. ประชาชน สื่อ มีส่วนร่วมในการจัดซื้อ จัดจ้าง สัมปทาน
3. ประชาชน สื่อ องค์กรพัฒนาเอกชนมีโอกาสดูควบคุมฝ่ายบริหาร
4. มีกลุ่มวิชาชีพภายนอกร่วมการตรวจสอบ

(7) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ มี 10 องค์ประกอบหลัก และ 27 องค์ประกอบย่อย

ได้แก่

(7.1) การจัดการอย่างบูรณาการ

1. มีการนำแนวคิดที่ได้จากเจ้าหน้าที่ภายในและบุคคลภายนอกมาบูรณาการรวมเข้าในการทำงาน

(7.2) การติดต่อสื่อสาร

1. เจ้าหน้าที่มีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมของหน่วยงาน
2. โดยทั่วไปเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานยอมรับการพัฒนา
3. หน่วยงานมีวัฒนธรรมแบบเปิด
4. เจ้าหน้าที่ทุกคนเข้าใจเป้าหมายของหน่วยงาน

(7.3) การบริหารให้เกิดการปฏิบัติงาน

1. หน่วยงานมีการประเมินผลการปฏิบัติงานและการใช้ทรัพยากรเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าสูงสุด

(7.4) การสร้างสรรค์และสร้างเสริม

1. มีการจัดทำยุทธศาสตร์ในการทำงาน

2. มีการจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาเจ้าหน้าที่

3. มีการใช้บุคลากรมืออาชีพ

4. มีการให้เจ้าหน้าที่สามารถไปทำงานภายนอกหน่วยงานได้เพื่อเป็นการเรียนรู้งาน

(7.5) การเชื่อมโยงการทำงาน

1. มีการนำแนวความคิดใหม่ของเจ้าหน้าที่มาใช้ประโยชน์ในการทำงาน
2. มีกิจกรรมในการจัดการทรัพยากรมนุษย์

(7.6) การพัฒนาความสามารถ

1. มีการปฐมนิเทศเจ้าหน้าที่ใหม่
2. มีการฝึกอบรมสัมมนา
3. การพัฒนาทักษะให้ทันสมัย
4. การพัฒนาวิชาชีพ

5. มีการประเมินในการพัฒนาเป็นระยะ

(7.7) การปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง

1. หน่วยงานมีการนำความรู้ใหม่ ๆ มาปรับปรุงการทำงานอย่างต่อเนื่อง

(7.8) การเจ้าหน้าที่

1. มีระบบการคัดเลือกและจัดจ้างเจ้าหน้าที่ที่เป็นธรรม
2. มีการติดตามตรวจสอบเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามเป้าหมาย
3. มีระบบเลิกจ้างที่เป็นธรรม
4. มีการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่ลาออกเพื่อปรับปรุงหน่วยงาน

(7.9) การสร้างความไว้วางใจ

1. ผู้บริหารไว้วางใจเจ้าหน้าที่
2. เจ้าหน้าที่เชื่อถือในกลยุทธ์ผู้บริหาร
3. เจ้าหน้าที่มีความผูกพันกัน

(7.10) ความผูกพันหน่วยงาน

1. เจ้าหน้าที่มีความผูกพันกับหน่วยงาน
2. เจ้าหน้าที่มีความภักดีต่อหน่วยงาน

(8) องค์การแห่งการเรียนรู้ มี 7 องค์ประกอบหลัก และ 32 องค์ประกอบย่อย ได้แก่

(8.1) การมีการเรียนรู้จากภายนอก

1. แลกเปลี่ยนเรียนรู้กับหน่วยงานภายนอก
2. เข้าร่วมสัมมนาฝึกอบรม
3. เนื้อหาตรงกับงานที่ทำ
4. ร่วมกิจกรรมกับภายนอก

(8.2) การพัฒนาการเรียนรู้จากภายนอก

1. เรียนรู้ในระดับบุคคล
2. เรียนรู้ในระดับความร่วมมือ

(8.3) การนำความรู้มาใช้ในการปฏิบัติงาน

1. ความรู้ที่ได้รับจากการเรียนรู้ได้นำมาใช้ปรับปรุงการปฏิบัติงาน
2. มีการสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ
3. มีการเผยแพร่ให้หน่วยงานภายนอกทราบ
4. มีบันทึกผลการดำเนินการเรียนรู้
5. มีการเรียนรู้ประสบการณ์ความผิดพลาดในอดีตเพื่อป้องกันมิให้เกิดในอนาคต

6. มีมาตรการป้องกันการเสียหายที่เกิดขึ้นจากความผิดพลาดของการทำงาน

(8.4) การเสริมสร้างความสามารถ

1. มีการพัฒนาทักษะ
2. มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการเสริมสร้างความสามารถ
3. มีการเพิ่มแรงจูงใจ

(8.5) การจัดการความรู้

1. มีเจ้าหน้าที่ดูแลการจัดการความรู้
2. มีการสนับสนุนการจัดการความรู้ร่วมกัน
3. มีสิ่งอำนวยความสะดวกในการจัดการความรู้
4. มีการสร้างวิสัยทัศน์ร่วมในการเรียนรู้
5. ประมวลผลการเรียนรู้จากข้อมูลสู่องค์ความรู้
6. มีระบบรับรู้ข่าวสาร
7. มีฐานข้อมูล
8. เจ้าหน้าที่ทุกคนรู้จักใช้ฐานข้อมูล

(8.6) การใช้เครื่องมือและเทคโนโลยี

1. ในหน่วยงานของท่านมีการนำเครื่องมือและเทคโนโลยีมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการความรู้
2. เจ้าหน้าที่สามารถใช้เครื่องมือเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการความรู้ได้

(8.7) การสร้างวัฒนธรรมแห่งการเรียนรู้

1. มีความเชื่อมั่นต่อกระบวนการเรียนรู้
2. มีภาวะผู้นำทุกระดับ
3. สื่อสารกันอย่างเปิดเผย
4. ทำงานเป็นทีมในการสร้างวัฒนธรรมแห่งการเรียนรู้
5. มีการช่วยเหลือ ช่วยสอนและเรียนรู้จากเพื่อนร่วมงาน

(9) การบริหารจัดการ มี 8 องค์ประกอบหลัก และ 17 องค์ประกอบย่อย ได้แก่

(9.1) มีแผนงานและการทบทวนภารกิจ

1. การวางแผนผังการทำงาน
2. มีการทบทวนภารกิจการดำเนินงาน

(9.2) การสำรวจความต้องการของประชาชน

1. มีเครื่องมือรับฟังความคิดเห็น
- (9.3) การมีกลยุทธ์ในการบริหาร
 1. มีการปฏิบัติตามกลยุทธ์
 2. การประเมินผลงาน
 3. รายงานผลการประเมิน
- (9.4) การบริหารแบบมีส่วนร่วม
 1. มีการทำงานเป็นทีม
 2. ความเป็นพหุภาคี
- (9.5) การศึกษาวิจัย
 1. มีการศึกษาวิจัยองค์การ
 2. มีการนำผลการศึกษาไปใช้
- (9.6) การคาดคะเนความเสี่ยง
 1. บริหารความขัดแย้ง
 2. มีการบริหารจัดการความเสี่ยง
- (9.7) การมีการกระจายอำนาจ
 1. กระจายงบประมาณ
 2. กระจายเจ้าหน้าที่
 3. กระจายความรับผิดชอบ
 4. กระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม
- (9.8) การบริการประชาชน มีใช้การกำกับ
 1. เจ้าหน้าที่มีวิสัยทัศน์ที่ดีในการให้บริการ
- (10) เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มี 4 องค์ประกอบหลัก และ 10 องค์ประกอบ

ย่อย ได้แก่

- (10.1) มีการจัดการชุดข้อมูล
 1. มีการจัดเก็บฐานข้อมูล
 2. มีการนำข้อมูลไปใช้
- (10.2) การมีเครือข่ายสารสนเทศ
 1. ระบบโปรแกรมคอมพิวเตอร์ หรือ Software
 2. ระบบอุปกรณ์เทคโนโลยี หรือ Hardware
 3. ผู้ใช้งาน หรือ People Ware

4. การเข้าถึงได้

(10.3) การมีการเชื่อมโยงเทคโนโลยี

1. ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ในหน่วยงาน
2. ระหว่างหน่วยงานอื่น ๆ

(10.4) การนำเทคโนโลยีไปใช้จริง

1. ใช้ในการบริหาร
2. มีการนำข้อมูลไปใช้

ทั้งนี้ สามารถสรุปกรอบการนำธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในภาครัฐของประเทศไทยนั้นมีรากฐานแบบแผนของความเป็นสากลของหลักธรรมาภิบาลของต่างประเทศ ได้แก่ World Bank, UNESCAP, UNDP, OECD มาประยุกต์ให้เข้ากับบริบทสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของไทย โดยมีกลไกเพิ่มเติมที่กำหนดไว้เป็นองค์ประกอบสำคัญในกฎหมาย และแผนยุทธศาสตร์ 6 ด้าน คือ มาตรฐานจริยธรรม การบูรณาการ ระบบคุณธรรม การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน การกระจายอำนาจ และความคุ้มค่า ดังปรากฏในตารางที่ 2.2

ตารางที่ 2.2 เปรียบเทียบหลักเกณฑ์หรือองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลในมิติสากลและหลักธรรมาภิบาลที่มีการกำหนดใช้กับองค์การภาครัฐของไทย

หลักเกณฑ์	World Bank	UNESCAP	UNDP	OECD		รัฐธรรมนูญ 2560	พรณ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546	แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี	สถาบันพระปกเกล้า
				Private	state enterprise				
การมีส่วนร่วม	✓	✓	✓				✓		✓
นิติธรรม	✓		✓					✓	✓
โปร่งใส	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓
การตอบสนอง		✓	✓				✓	✓	✓
มุ่งเน้นความเป็นเอกฉันท์		✓	✓						
เสมอภาค/เที่ยงธรรม /เท่าเทียม		✓	✓	✓	✓				✓

เมื่อพิจารณาแผนยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) จะพบกลไกของ
 ธรรมนูญที่แสดงบทบาทเพิ่มอีก 2 ประการ คือ พัฒนาให้มีความทันสมัย หมายถึง พัฒนา
 และปรับระบบวิธีการปฏิบัติราชการให้ทันสมัย โดยมีการกำหนดนโยบายและการบริหาร
 จัดการที่ตั้งอยู่บนข้อมูลและหลักฐานเชิงประจักษ์ มุ่งผลสัมฤทธิ์ มีความโปร่งใสยืดหยุ่นและ
 คล่องตัวสูง นำนวัตกรรม เทคโนโลยี ข้อมูลขนาดใหญ่ ระบบการทำงานที่เป็นดิจิทัล มาใช้
 ในการบริหารและการตัดสินใจ รวมทั้งนำองค์ความรู้ ในแบบสหสาขาวิชาเข้ามาประยุกต์ใช้
 เพื่อสร้างคุณค่าและแนวทางปฏิบัติที่เป็นเลิศในการตอบสนองกับสถานการณ์ต่าง ๆ ได้อย่าง
 ทันเวลา พร้อมทั้งมีการจัดการความรู้และถ่ายทอดความรู้อย่างเป็นระบบเพื่อพัฒนาภาครัฐให้
 เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ และการคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน หมายถึง กระบวนการยุติธรรม
 เคารพสิทธิมนุษยชนและปฏิบัติต่อประชาชนโดยเสมอภาค มีความเป็นกลาง น่าเชื่อถือ
 โปร่งใส ตรวจสอบได้ กระบวนการยุติธรรมมีการบริหารที่มีประสิทธิภาพเจ้าหน้าที่ในกระบวนการ
 ยุติธรรมมีความกล้าหาญทางจริยธรรม เป็นมืออาชีพ มีความเป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ
 ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก มุ่งให้เกิดการสร้างมาตรฐานและเพิ่ม
 ประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมเทียบเท่าระดับสากล ตามหลักนิติธรรม โปร่งใส ลด
 ความเหลื่อมล้ำและสร้างโอกาสในการเข้าถึงความยุติธรรม สร้างความสมดุลระหว่างสิทธิ
 และเสรีภาพของประชาชนกับประโยชน์สาธารณะ การอำนวยความสะดวกยุติธรรมมีประสิทธิภาพ
 และเป็นไปอย่างเสมอภาค หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมมีความร่วมมือที่ดี บูรณาการ
 และเชื่อมโยงการทำงานระหว่างกันแต่อย่างไร เมื่อพิจารณาตามตารางที่ 2.2 แล้วพบว่าหลัก
 ธรรมนูญที่ถูกกำหนดโดยสถาบันพระปกเกล้ามีความครอบคลุมและชัดเจน มีความสอดคล้อง
 กับหลักธรรมนูญจากแหล่งที่มาอื่น ๆ โดยเฉพาะยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

ทั้งนี้ ประเทศไทยมีการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
 หมายความว่า อำนาจอธิปไตย หรือ อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศมาจากปวงชนชาวไทย
 อันมีพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและ
 ศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยพระมหากษัตริย์ใช้อำนาจทั้งสามฝ่ายให้เป็นไปตาม
 เจตจำนงของประชาชน เพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคมและประโยชน์สุข
 ของส่วนรวม

อำนาจนิติบัญญัติถือเป็นหนึ่งในสามอำนาจอธิปไตยที่มีความสำคัญต่อระบบราชการ
 มีหน้าที่ตรากฎหมาย (Legislature) ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล และทำหน้าที่ใน
 ฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน ภายใต้สถาบันนิติบัญญัติ หรือรัฐสภา ซึ่งเป็นสถาบันทางการเมือง
 ที่มีความสำคัญยิ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สมาชิกรัฐสภาคือบุคคลที่ได้รับเลือก

จากประชาชน หรือโดยการแต่งตั้งจากประมุขของรัฐ ให้เข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในการตรากฎหมาย เพื่อใช้ในการบริหารประเทศ และปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งการสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นแก่สังคม รัฐธรรมนูญของประเทศไทยทุกฉบับได้บัญญัติให้รัฐสภาเป็นองค์กรทางการเมืองที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนประชาชน เมื่อประชาชนมอบอำนาจให้ผู้แทนกระทำการใด ๆ แทนย่อมอุปนัยได้ว่าผู้กระทำการแทน หรือ พฤติการณ์ต่าง ๆ ของผู้แทน หรือ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ ฉะนั้น การนำหลักธรรมาภิบาลเข้ามาเป็นกลไกสำคัญของแบบแผนในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ย่อมส่งผลดีต่อประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชน

ดังหลักการข้างต้น สำหรับประเทศไทยการกำกับดูแลที่ดี หรือ ธรรมาภิบาลในภาครัฐนั้น เป็นการควบคุมการใช้อำนาจตามที่ประชาชนมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แทนตามเจตจำนงของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน” ดังนั้น เมื่อการใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติมีความสำคัญต่อการปกครองประเทศ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรมีการทบทวนแนวทางของหลักธรรมาภิบาลที่มีการบังคับใช้ภายใต้โครงสร้างองค์กรและระบบบริหารงานในฝ่ายนิติบัญญัติ

5. โครงสร้างองค์กรและระบบการบริหารงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

5.1 ความเป็นมาของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 รัฐสภาเป็นองค์กรตัวแทนประชาชน โดยการดำเนินงานในฐานะองค์กรนิติบัญญัติย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ระบบรัฐสภาไทยที่ผ่านมาในแต่ละยุคสมัยอยู่ในระบบสภาเดียวบ้างและอยู่ในระบบสองสภาบ้างตามที่กล่าวมาแล้ว ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับสภาพการณ์ของบ้านเมือง สำหรับรัฐสภาไทยปัจจุบันเป็นระบบสองสภาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในฐานะที่เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และเป็นหนึ่งในผู้ใช้อำนาจอธิปไตยสามฝ่าย การบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการบริหารราชการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาจำเป็นต้องมีหน่วยงานมารองรับการทำหน้าที่ของรัฐสภา ผ่านองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่สนับสนุน (Supporting Unit) คือ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาภายใต้ “สถาบันรัฐสภา” เพื่อให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่สมาชิกรัฐสภาในการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ อันจะทำให้การดำเนินงานของสมาชิกรัฐสภามีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติสามารถอธิบายการบริหารงานในฐานะฝ่ายเลขานุการ โดยแบ่งเนื้อหาสาระออกหลักการบริหารงาน ได้แก่ การควบคุม

จัดการ (Direction) กระบวนการบริหาร (Management) การบริหารงานบุคคล (Man) และการจัดการงบประมาณและการพัสดุ (Money /Material)

โดยมีการควบคุมจัดการ (Direction) ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้มี “คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา” (Board Of Direction) หรือเรียกโดยย่อว่า “ก.ร.” เป็นคณะกรรมการบริหารงานของข้าราชการรัฐสภา ที่มีองค์ประกอบในลักษณะไตรภาคี อันประกอบด้วย ประธานรัฐสภา เป็นประธานกรรมการ รองประธานรัฐสภา เป็นรองประธานกรรมการ เลขานุการ ก.พ. เลขานุการสภาผู้แทนราษฎร เลขานุการวุฒิสภา เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 8 คน ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเลือกจำนวน 4 คน วุฒิสภาเลือกจำนวน 4 คน และผู้แทนข้าราชการรัฐสภาสามัญจำนวน 4 คน ซึ่งข้าราชการ รัฐสภาสามัญในสังกัดสำนักงานเลขานุการสภาผู้แทนราษฎรเลือกกันเองจำนวน 2 คน และข้าราชการรัฐสภาสามัญในสังกัดสำนักงานเลขานุการวุฒิสภาเลือกกันเองจำนวน 2 คน เป็นกรรมการ ทั้งนี้ ประธานรัฐสภาจะเป็นผู้แต่งตั้งเลขานุการสภาผู้แทนราษฎรหรือเลขานุการวุฒิสภาคนใดคนหนึ่ง เป็นเลขานุการคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) ทำหน้าที่สำคัญเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ ควบคุม ดูแลบุคลากรในสำนักงาน ออกระเบียบรัฐสภาหรือประกาศรัฐสภาเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของหน่วยงานราชการสังกัดรัฐสภา โดยเฉพาะในเรื่องดังต่อไปนี้

- 1) การรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทนในตำแหน่งของประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และข้าราชการรัฐสภาสามัญ
- 2) การแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา และส่วนราชการสังกัดรัฐสภา รวมทั้งกำหนดอัตราค่าตอบแทน
- 3) การกำหนดอัตราเบี้ยประชุม ค่าตอบแทนหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นของ ก.ร. คณะอนุกรรมการข้าราชการรัฐสภา และคณะกรรมการอื่น ๆ รวมทั้งให้แก่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ
- 4) การบริหารจัดการงบประมาณและการพัสดุของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา
- 5) การกำหนดวิธีการ เงื่อนไข และอัตราค่าจ้างในการจ้างพนักงานราชการและลูกจ้างของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา รวมทั้งการกำหนดเครื่องแบบและการแต่งกาย การกำหนดวันเวลาทำงานวันหยุดราชการตามประเพณี วันหยุดราชการประจำปี การลาหยุดราชการ ค่าตอบแทนพิเศษ

ค่าครองชีพชั่วคราว และการจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นของพนักงานราชการและลูกจ้างของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา

6) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาเป็นไปโดย รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

ดังกล่าว คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา มีบทบาทอย่างมากในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนธรรมาภิบาลในฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ใน 6) แต่อย่างไรก็ตาม การขับเคลื่อนธรรมาภิบาลที่ผ่านมาเป็นวิธีการดำเนินการขับเคลื่อนอย่างกระจัดกระจายไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และส่วนใหญ่เป็นการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์แต่ไม่ปรากฏวิธีการปฏิบัติอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม แต่มุ่งเน้นการวางกรอบการประพฤติปฏิบัติตนของบุคลากรรัฐสภา ด้านคุณธรรม จริยธรรม และการปฏิบัติด้านความโปร่งใสตามประกาศคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา เรื่อง นโยบายเกี่ยวกับความโปร่งใสของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการเสริมสร้างมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรมให้แก่ข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างประจำของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา พร้อมทั้งป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างประจำของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา เพื่อให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาเป็นที่เชื่อถือไว้วางใจแก่สมาชิกรัฐสภาและประชาชน ประกอบด้วย แนวทางสำคัญ 4 ด้าน ได้แก่

1) ด้านนโยบาย ผู้บริหาร และความพยายามริเริ่มของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาในการสร้างความโปร่งใส

- (1) มีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับความโปร่งใส
- (2) บทบาทของผู้บริหารในการส่งเสริมเรื่องความโปร่งใสในส่วนราชการ
- (3) ความพยายาม ริเริ่มของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาในการสร้างความโปร่งใส

2) ด้านความเปิดเผย การมีระบบตรวจสอบภายในส่วนราชการสังกัดรัฐสภา และการมีส่วนร่วม

- (1) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
- (2) การมีมาตรฐานการให้บริการประชาชนและประกาศให้ทราบ
- (3) การมีระบบตรวจสอบภายในที่ดำเนินการตรวจสอบมากกว่าเรื่องการเงินและบัญชี
- (4) การเผยแพร่ผลการปฏิบัติงานและผลการประเมินตนเองต่อสาธารณะ
- (5) การเปิดโอกาสให้ประชาชนเขามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติราชการ

3) การใช้ดุลยพินิจ

- (1) การลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

- (2) การใช้ดุลยพินิจในการบริหารทรัพยากรบุคคลตามหลักธรรมาภิบาล
- (3) การมีระบบบริหารความเสี่ยงด้านความโปร่งใส
- 4) ด้านการมีระบบ กลไกการจัดการรับเรื่องร้องเรียน
 - (1) การมีหน่วยงาน ผู้รับผิดชอบโดยตรงในการดำเนินการต่อเรื่องร้องเรียน
 - (2) การมีช่องทางในการรับเรื่องร้องเรียนที่หลากหลาย
 - (3) การมีระเบียบปฏิบัติในการดำเนินการต่อเรื่องร้องเรียนที่มีประสิทธิภาพ

(ราชกิจจานุเบกษา, 2556, หน้า 41-42)

ในปี พ.ศ. 2535 มีการปรับปรุงกฎหมายของส่วนราชการในสังกัดรัฐสภา โดยให้คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาพิจารณาปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา และข้าราชการฝ่ายรัฐสภาให้เหมาะสมและสอดคล้องกับข้าราชการประเภทอื่น ๆ และได้นำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาลงมติเห็นชอบให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535 มีสาระสำคัญ คือ กำหนดให้มีส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ประกอบด้วย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 กันยายน 2535) การจัดระบบการบริหารงานด้านนิติบัญญัติของไทยจึงแบ่งการบริหารงานด้านนิติบัญญัติของไทย ดังนั้นจึงอธิบายรายละเอียดของโครงสร้างองค์การออกเป็น 3 ส่วนราชการประกอบด้วย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสถาบันพระปกเกล้า

5.2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหลักในการสนับสนุนภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนให้ความเห็นชอบในเรื่องต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้ โดยทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภาในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร การประชุมร่วมกันของรัฐสภา การประชุมคณะกรรมการและการประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรกับประธานคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ เพื่อให้การดำเนินการของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

1) วิสัยทัศน์

“เป็นองค์กรที่เป็นเลิศในการส่งเสริมและสนับสนุนภารกิจ ของสถาบันนิติบัญญัติ ให้ก้าวหน้า ทันสมัย โปร่งใส และเป็นธรรมเพื่อประโยชน์สูงสุดของปวงชน”

2) พันธกิจ

- (1) สนับสนุนการตรากฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภา
- (2) สนับสนุนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน
- (3) สนับสนุนงานรัฐสภาต่างประเทศ
- (4) ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน
- (5) เสริมสร้างและพัฒนางานด้านการบริหารจัดการ ด้านวิชาการและกฎหมาย ด้านบริการ ด้านอาคารสถานที่ และด้านรักษาความปลอดภัยให้มีคุณภาพตามมาตรฐานสากล

3) วัตถุประสงค์หลัก

- (1) มีระบบบริหารจัดการที่ดี ทันสมัย คล่องตัวในการสนับสนุนกระบวนการนิติบัญญัติ
- (2) เป็นศูนย์ข้อมูลด้านนิติบัญญัติที่ทันสมัย และมีเครือข่ายเชื่อมโยงข้อมูลทั้งในประเทศและต่างประเทศเพื่อให้บริการ
- (3) มีบทบาทสำคัญในการประสานความร่วมมือ และผลักดันมาตรการแก้ไขปัญหาในเวทีรัฐสภาระหว่างประเทศ
- (4) พัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลและเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรให้มีมาตรฐานงานระดับผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน
- (5) เป็นศูนย์กลางในการเผยแพร่และพัฒนาประชาธิปไตย
- (6) มีอาคารรัฐสภาแห่งใหม่ที่เหมาะสม ทันสมัย มีเอกลักษณ์ความเป็นไทย เป็นสัญลักษณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และมีระบบรักษาความปลอดภัยตามมาตรฐานสากล

4) ยุทธศาสตร์การพัฒนา

- (1) ปฏิรูปองค์การและกระบวนการนิติบัญญัติตามแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
- (2) เสริมสร้างและพัฒนาระบบข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อเป็น “รัฐสภาอิเล็กทรอนิกส์” และ “ศูนย์ข้อมูลนิติบัญญัติ”
- (3) เพิ่มศักยภาพงานรัฐสภาต่างประเทศตามมาตรฐานสากล
- (4) ส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพบุคลากรให้เป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านควบคู่กับหลักคุณธรรม

(5) เสริมสร้างองค์ความรู้ประชาธิปไตยและผลักดันให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง

(6) เร่งจัดหาสถานที่ที่เหมาะสม และก่อสร้างอาคารรัฐสภาแห่งใหม่ให้ทันสมัย มีเอกลักษณ์ความเป็นไทย และเป็นสัญลักษณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนพัฒนาระบบรักษาความปลอดภัยตามมาตรฐานสากล

5.3 การบริหารงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหลักในการสนับสนุนภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนให้ความเห็นชอบในเรื่องต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้ โดยทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภาในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร การประชุมร่วมกันของรัฐสภา การประชุมคณะกรรมการและการประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรกับประธานคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ เพื่อให้การดำเนินการของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

ปัจจุบันสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีนายสรศักดิ์ เพ็ญเวช เป็นเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และมีรองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรรับผิดชอบการปฏิบัติราชการตามที่เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมอบหมาย นอกจากนี้ยังมีที่ปรึกษาด้านต่าง ๆ ได้แก่ ที่ปรึกษาด้านระบบงานนิติบัญญัติ ด้านกฎหมาย ด้านต่างประเทศ ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านนโยบายและแผน ด้านการเมือง และด้านระบบราชการฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมีหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำ เสนอความเห็นในการปฏิบัติราชการแก่เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็นหน่วยงานต่าง ๆ (ข้อมูล ณ กรกฎาคม 2556) ตามโครงสร้างใหม่ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ มี 23 สำนัก 4 กลุ่มงาน มีการจัดกลุ่มภารกิจที่ชัดเจนขึ้น แต่ยังคงเป็นการจัดโครงสร้างแบบองค์การราชการ ซึ่งยังคงเป็นโครงสร้างแบบราชการรูปพีระมิด และมีโครงสร้างองค์การแบบบริหารเช่นเดิม และมีโครงสร้างองค์การบริหาร 3 ระดับ คือจากผู้ปฏิบัติงานไปสู่ผู้อำนวยการสำนัก และไปสู่เลขาธิการหรือรองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับมอบหมายดังต่อไปนี้

1) การกำหนดความรับผิดชอบของส่วนราชการสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(1) สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานเลขานุการและธุรการทั่วไปในการติดต่อประสานงาน ศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ข้อมูลทางด้านวิชาการและกฎหมาย การรับเรื่องราวร้องทุกข์ หรือร้องเรียนของประชาชน การจัดเก็บ พัฒนาข้อมูล สรุป และ

เผยแพร่ผลงานของประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และรองประธานสภาผู้แทนราษฎร และปฏิบัติงานอื่นใดตามที่ได้รับมอบหมาย

(2) สำนักงานเลขานุการ ก.ร. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของ คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภาสามัญและดำเนินการตามที่คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา มอบหมาย การพัฒนาโครงสร้าง ระบบงาน อัตราค่าจ้าง ศึกษา วิเคราะห์ การวิจัยเกี่ยวกับ กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และแนวทางปฏิบัติในการบริหาร การเสริมสร้างวินัย การพัฒนาคุณธรรม จริยธรรมและจรรยาบรรณ การดำเนินการทางวินัย มาตรฐานการลงโทษ การอุทธรณ์และร้องทุกข์ การกำหนดเงินเดือน ค่าตอบแทนการจัดสวัสดิการ ประโยชน์เกื้อกูล การติดตามประเมินผลการ พัฒนาระบบราชการฝ่ายรัฐสภา และปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่น ที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

(3) สำนักบริหารงานกลาง มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการและประสานงานเกี่ยวกับงาน สารบรรณและงานบริหารทั่วไปของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ดำเนินการเกี่ยวกับการ บริหารงานการแต่งตั้ง การกำกับ ดูแล ตรวจสอบ ให้คำแนะนำ การจัดทำบัตรประจำตัวและบัตร แสดงตน จัดเก็บ และพัฒนาข้อมูลทะเบียนประวัติ การขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ รับรองลายมือชื่อ และจัดทำหนังสือรับรองการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อดีต สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร บุคคลในวงงานสภา ข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร งานข้อมูลข่าวสาร การจัดเก็บและพัฒนาระบบการสืบค้นเอกสารสำคัญ งานมูลนิธิ กองทุนสงเคราะห์ กิจการสโมสรรัฐสภา และปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

(4) สำนักพัฒนาบุคลากร มีอำนาจหน้าที่ ศึกษา วิเคราะห์ หรือจัดให้มีการวิจัย ส่งเสริม ประสานงานวางแผนพัฒนาเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ สร้างหลักสูตรและพัฒนาหลักสูตร รวมทั้งติดตามประเมินผลการฝึกอบรมและสัมมนาของสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(5) สำนักการคลังและงบประมาณ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหาร ประสานงาน การจัดทำ ติดตามควบคุมการใช้จ่าย การเงิน การบัญชี สวัสดิการทั้งเงินงบประมาณ เงินนอก งบประมาณและเงินกองทุนต่าง ๆ การจัดซื้อ จัดจ้าง จัดทำทะเบียนคุมครุภัณฑ์ ซ่อมแซม บำรุงรักษา ยานพาหนะ งานกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับ ลูกจ้างประจำ (กสจ.) ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(6) สำนักการพิมพ์ มีอำนาจหน้าที่ตรวจพิสูจน์อักษร จัดพิมพ์ ให้คำปรึกษา ออกแบบการพิมพ์ การถ่ายภาพทางการพิมพ์ จัดทำรูปเล่ม สารบัญ ออกแบบปกหนังสือ วางแผน

เสนอขออนุมัติจัดซื้อเก็บรักษาพัสดุ สิ่งพิมพ์ ควบคุมพัสดุดังกล่าว จัดทำบัญชี ควบคุมเอกสาร การเบิกจ่ายพัสดุสิ่งพิมพ์ เบิกพัสดุสิ่งพิมพ์ ให้บริการสำเนาสิ่งพิมพ์ด้วยเครื่องอัดสำเนา ส่งมอบงาน พิมพ์ และควบคุมดูแลการขนย้ายจากโรงพิมพ์เอกสารวิชาการ วารสาร เอกสารเผยแพร่ทั้งภาษาไทย และอังกฤษ เอกสารข่าวรัฐสภา และให้บริการแก่หน่วยงานต่าง ๆ ที่มาขอใช้บริการเพื่อใช้ในการ ประชุมและการบริหารงานของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร บำรุงรักษาครุภัณฑ์และเครื่องพิมพ์ และปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

(7) สำนักรักษาความปลอดภัย มีอำนาจหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยตรวจค้น การศึกษา วิเคราะห์ วางแผน ประสาน สืบสวนสอบสวน การจัดวางระบบ และป้องกันการกระทำที่ ผิดฝืนกฎหมาย ตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยบริเวณ รัฐสภา และระเบียบที่เกี่ยวข้อง อารักขา ให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่สมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี อาคันตุกะจากต่างประเทศ บุคคลสำคัญบุคคลในวงงาน สภา ข้าราชการ ลูกจ้าง และบุคคลทั่วไปในบริเวณรัฐสภา ตลอดจนบำรุงรักษา ซ่อมแซม รักษา ความสะอาดอาคารสถานที่

(8) สำนักประชาสัมพันธ์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานด้านการประชาสัมพันธ์ การศึกษา รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ วางแผน ดำเนินการ ผลิตเอกสาร สื่อสิ่งพิมพ์ จัดกิจกรรม เผยแพร่ความรู้ การต้อนรับ รับรอง อำนวยความสะดวก ประสานงานเกี่ยวกับความรู้ด้านการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตย สิทธิเสรีภาพ และหน้าที่ของประชาชน พร้อมทั้งดูแล บำรุงรักษา ซ่อมแซมอุปกรณ์เครื่องมือ โสตทัศนอุปกรณ์ ระบบการลงคะแนน ระบบโทรทัศนังจร ปีระบบเสียง ระบบภาพ เพื่อสนับสนุนการประชุมรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรคณะกรรมการ และการประชุมหรือการสัมมนาที่เกี่ยวข้องในวงงานของสภา

(9) สถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา มีอำนาจหน้าที่จัดหาข่าว กำกับ ควบคุมดูแลห้องส่งกระจายเสียง ห้องบันทึกรายการ และควบคุมเวลาการออกอากาศประกาศ ข่าวเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การประชุม รัฐสภา รัฐสภาและศูนย์ประชาสัมพันธ์ การถ่ายทอดเสียงนอกสถานที่ บันทึกเทป และการซ่อมบำรุง ทางเทคนิค อุปกรณ์เครื่องส่งกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ห้องส่งกระจายเสียงและห้องบันทึก รายการ โทรทัศน์ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

(10) สำนักองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานของสภา ผู้แทนราษฎรและหน่วยประจำชาติไทยในสหภาพรัฐสภา องค์การรัฐสภาอาเซียน สหภาพสมาชิก รัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก งานสมาคมรัฐสภา งานสมาคมเลขาธิการรัฐสภา งานประชุมสมาชิก รัฐสภาภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก งานประชุมสมาชิกรัฐสภาภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิกกว่าด้วย

สิ่งแวดล้อมและการพัฒนา การประชุมสมาคมรัฐสภาเอเชียเพื่อสันติภาพ การประชุมยูวสมาชิกรัฐสภาเอเชีย - ยุโรป การประชุมเชิงปฏิบัติการว่าด้วยความสัมพันธ์เหนือ - ใต้ในยุคโลกาภิวัตน์ การประชุมสมาชิกรัฐสภาโลกว่าด้วยถิ่นที่อยู่อาศัย แพลเอกสาร ประสาน รวบรวมข้อมูล ศึกษาวิเคราะห์ ติดตามสถานการณ์ต่าง ๆ ด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมของนานาประเทศทุกภูมิภาค องค์การระหว่างประเทศ เตรียมการเดินทางไปประชุมระหว่างประเทศ จัดทำรายงานการเดินทาง รายงานผลการประชุมตลอดจนประมวลผลการประชุมเพื่อเผยแพร่แก่บุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(11) สำนักความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อำนาจหน้าที่ รวบรวม ศึกษา วิเคราะห์ ประสานงาน ติดตามสถานการณ์ต่าง ๆ ทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและอื่น ๆ แพลเอกสาร ประมวลข่าวต่างประเทศเพื่อเผยแพร่ ส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรม จัดทำบันทึกการสนทนา ข้อราชการระหว่างผู้นำของรัฐสภาไทยกับบุคคล หรือคณะบุคคลสำคัญ ชาวต่างประเทศที่เข้าพบ

(12) สำนักวิชาการ มีอำนาจหน้าที่ศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ จัดให้มีการวิจัย รวบรวม พัฒนา วิเคราะห์ทรัพยากรสารสนเทศ จัดทำดัชนี เอกสาร ประสานงานด้านความร่วมมือระหว่างประเทศกับหอสมุดรัฐสภานานาประเทศ จัดแสดงพิพิธภัณฑ์การเมืองการปกครองตามหลักวิชาการพิพิธภัณฑ์ บริการนำชม จัดแสดงนิทรรศการ บริหารงานจดหมายเหตุของรัฐสภา

(13) สำนักสารสนเทศ มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะนโยบาย กำกับ ดูแล ส่งเสริม สนับสนุน วางแผน ติดตามประเมินผล ประสานงาน วางระบบหรือพัฒนาระบบงานคอมพิวเตอร์ และการเขียนชุดคำสั่งให้เครื่องจักรประมวลผลเผยแพร่ การให้บริการข้อมูลและสารสนเทศ การพัฒนาสื่อผสม ให้คำปรึกษาแนะนำการใช้เครื่องจักรประมวลผลและชุดคำสั่งประมวลผล ฟังก์ชันและพัฒนากำหนดการใช้เครื่องจักรประมวลผลให้กับสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร บุคคลในวงงานสภา และข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(14) สำนักการประชุม มีอำนาจหน้าที่งานเลขานุการของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเด็ก สตรี และคนชรา หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณหรือพระราชกำหนดที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาต้องพิจารณาตามรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภา การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน การเลือกนายกรัฐมนตรี การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี หรือเพื่อรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภา ยุติคดี กระทุ้งถามสดกระทุ้งถาม การเลือกตั้ง การให้ความเห็นชอบในเรื่องต่าง ๆ

(15) สำนักกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ จัดทำร่างกฎหมายด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและเทคโนโลยีตามความต้องการให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการ ส่วนราชการและประชาชน ศึกษา วิเคราะห์ ประสาน ติดตาม วินิจฉัย ให้คำปรึกษา เสนอความเห็น แนะนำ ตอบข้อหารือเกี่ยวกับกฎหมาย ประกาศ คำสั่ง ระเบียบและข้อบังคับ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และส่วนราชการในสังกัด ตรวจสอบ พิจารณาร่างระเบียบ ข้อบังคับ และสัญญา รวมทั้งตรวจสอบความสมบูรณ์ของนิติกรรมต่าง ๆ ของสำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร

(16) สำนักรายงานการประชุมและชวเลข มีอำนาจหน้าที่จัดทำรายงานการประชุม การสัมมนา และการเสวนา การประชุมร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎร รัฐสภา หน่วยประจำชาติไทย ในสหภาพรัฐสภาการประชุมสหภาพสมาชิกรัฐสภาอาเซียนและแปซิฟิกการประชุมองค์การรัฐสภา อาเซียนรวบรวมรายงานการประชุมส่งไปยังส่วนราชการเจ้าของเรื่อง จัดเก็บข้อมูลของรายงาน การประชุมเข้าไว้ในฐานข้อมูล

(17) สำนักกรรมการ 1 รับผิดชอบงานของคณะกรรมการด้านเศรษฐกิจ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานเลขานุการและธุรการทั่วไปในการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ คณะกรรมการวิสามัญ คณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภา และคณะกรรมการของรัฐสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ศึกษา วิเคราะห์ รวบรวมข้อมูล ให้คำปรึกษา แนะนำ คั่นคว้าและจัดทำเอกสารทางวิชาการ เปรียบเทียบกฎหมาย เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในการประชุมคณะกรรมการ

(18) สำนักกรรมการ 2 รับผิดชอบงานคณะกรรมการด้านการเมืองการ ปกครอง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานเลขานุการและธุรการทั่วไป ศึกษา วิเคราะห์ รวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง ข้อเสนอแนะ ให้คำปรึกษา แนะนำ คั่นคว้าและจัดทำเอกสารทางวิชาการ เปรียบเทียบ กฎหมาย คำแปรญัตติ บันทึกการประชุมของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ

(19) สำนักกรรมการ 3 รับผิดชอบงานของคณะกรรมการด้านสังคม มีอำนาจ หน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ รวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง คั่นคว้าและจัดทำเอกสารทางวิชาการ คำแปรญัตติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ ร่างข้อบังคับการประชุม ญัตติ หรือ เรื่องที่คณะกรรมการดำเนินการศึกษาหรือสอบสวน จัดทำบันทึกการประชุมของคณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการ

(20) สำนักภาษาต่างประเทศ มีอำนาจหน้าที่ จัดแปล สรุปหรือเรียบเรียงเอกสาร ราชการภาษาต่างประเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการ

วุฒิสภา เอกสารรัฐสภา เอกสารด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือนโยบายด้านต่างประเทศ เอกสารที่ได้รับการร้องขอให้แปลจากประธานรัฐสภา รองประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา รองประธานสภาผู้แทนราษฎร รองประธานวุฒิสภา ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ประธานคณะกรรมการธิการ สมาชิกวุฒิสภา เลขธิการสภาผู้แทนราษฎร และ เลขธิการวุฒิสภา 8. ส่งเสริมการศึกษาและฝึกอบรม พร้อมทั้งถ่ายทอดประสบการณ์ด้านภาษาต่างประเทศให้แก่บุคลากรในวงงานรัฐสภา

(21) สำนักนโยบายและแผน มีอำนาจหน้าที่จัดทำแผนยุทธศาสตร์ ติดตาม ศึกษา ประสาน ติดตาม วิจัย ประมวลและวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของข้อมูลอันอาจจะมีผลกระทบต่อ นโยบายหรือยุทธศาสตร์ขององค์กร เพื่อพัฒนาหรือปรับปรุงหรือแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรคในการ บริหารแผนยุทธศาสตร์ อำนาจการหรือกำกับหรือประสานการทำแผนปฏิบัติงานและโครงการ แบบการมีส่วนร่วมของหน่วยงานต่าง ๆ ในสำนักงานเลขธิการสภาผู้แทนราษฎร ให้มีความเป็นไปได้ สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ ตลอดจนกำกับการปฏิบัติตามนโยบายและประเมินผลงานตามที่ กำหนดเป็นเป้าหมาย

(22) สำนักบริการทางการแพทย์ประจำรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐาน และพัฒนาแนวทางปฏิบัติสนับสนุนและติดตามประเมินผลการดำเนินงานด้านการ บริการทางการแพทย์และสาธารณสุขประจำรัฐสภา การตรวจรักษาโรค กรณีเจ็บป่วยขั้นพื้นฐาน หรือกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินเพื่อช่วยชีวิตผู้ป่วยก่อนส่งต่อไปยังโรงพยาบาล สำหรับสมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการ พนักงานราชการและลูกจ้างของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา และบุคลากรในวงงานรัฐสภา และประชาชนที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของรัฐสภา สำนักงานเลขธิการสภาผู้แทนราษฎร การตรวจ สุขภาพประจำปี บริหารจัดการระบบฐานข้อมูลด้านสุขภาพ เวชระเบียนสถานที่บริการทาง การแพทย์ รถพยาบาลฉุกเฉินและเวชภัณฑ์ อุปกรณ์ทางการแพทย์ และครุภัณฑ์ทางการแพทย์ พร้อมการดูแลบำรุงรักษาอุปกรณ์ต่าง ๆ ในการรักษาพยาบาลให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและมี ประสิทธิภาพ

(23) กลุ่มตรวจสอบภายใน มีอำนาจหน้าที่กำหนดเป้าหมาย ทิศทาง ภารกิจ ขอบเขต ตรวจสอบ รายงานผล ติดตามผลการตรวจสอบ เสนอแนะ และให้คำปรึกษาแก่ผู้บริหาร ของหน่วยรับตรวจ เพื่อให้การปรับปรุงแก้ไขของหน่วยรับตรวจเป็นไปตามการสั่งการของ เลขธิการสภาผู้แทนราษฎรและแผนการตรวจสอบให้สอดคล้องกับเป้าหมาย ภารกิจ และนโยบาย ของสำนักงานเลขธิการสภาผู้แทนราษฎร

(24) สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน รับเรื่องราว ร้องทุกข์ เรื่องร้องเรียน และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย บทบาท อำนาจหน้าที่ของสมาชิก

รัฐสภา คณะกรรมการรวมทั้งการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตลอดจนการประสานงานและสนับสนุนการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการและสมาชิกรัฐสภา กับหน่วยงานหรือส่วนราชการอื่นทั้งภายในและภายนอก อันเป็นการสนับสนุนการปฏิบัติภารกิจขององค์การฝ่ายนิติบัญญัติ

(25) กลุ่มงานประธานรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ดำเนินงานด้านนโยบาย ด้านการประชุม การประสานงานการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผลการปฏิบัติงานของประธานรัฐสภา

(26) กลุ่มงานผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจหน้าที่ ศึกษา ค้นคว้า ข้อมูลทางวิชาการและกฎหมาย ในการตรวจสอบ ถ่วงดุล วิเคราะห์ ประสานงาน อำนาจความ สอดคล้องเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการที่ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร มอบหมาย

(27) สำนักงานประมาณของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยและจัดทำ รายงานด้านเศรษฐกิจการเงินการคลัง การงบประมาณ รวมทั้งจัดทำประมาณการภาวะเศรษฐกิจ และงบประมาณ ทั้งระยะสั้นและระยะยาว ติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล ให้เป็นไปอย่างเหมาะสม คุ่มค่าและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติที่รัฐสภา ให้ความเห็นชอบ และจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐสภา

(28) กลุ่มตรวจราชการ มีอำนาจหน้าที่ ศึกษารวบรวม ประสานงาน ติดตาม การปฏิบัติราชการ และโครงการต่าง ๆ และจัดทำรายงานสรุปผลการตรวจราชการของผู้ตรวจ ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและนโยบายต่าง ๆ ที่ เกี่ยวข้อง

(29) กลุ่มงานเลขานุการสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับงานด้านเลขานุการ และธุรการทั่วไป ศึกษา ค้นคว้าข้อมูลทางวิชาการและกฎหมายตรวจสอบ ถ่วงดุล วิเคราะห์ ประสานงาน ติดตาม และรายงานผลการดำเนินงานของหน่วยงาน รวมทั้งปฏิบัติงานร่วมกับหรือ สนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

5.4 แผนยุทธศาสตร์ของสำนักงานเลขานุการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561-2564

ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์สำนักงานเลขานุการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561-2564 สำนักงานฯ ได้มีการวิเคราะห์ข้อมูลสารสนเทศและเหตุปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนยุทธศาสตร์ อย่างรอบด้าน ทั้งในการสำรวจและค้นหาความคาดหวังและความต้องการของประชาชน ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมถึงได้เปิดเวทีให้ผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ภาคี เครือข่าย ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงานและบุคคลภายใน และภายนอกสำนักงานฯ ได้มีส่วนร่วมเสนอความคิดเห็น ให้ข้อเสนอแนะ และร่วมกันวิเคราะห์บริบทและ สภาพแวดล้อมองค์การ (SWOT Analysis)

ทั้งในด้านจุดแข็ง (Strength - S) จุดอ่อน (Weakness - W) โอกาส (Opportunity - O) ภัยคุกคามหรืออุปสรรค (Threat - T) ตลอดจนได้ร่วมกันคาดการณ์ถึงแนวโน้มในอนาคต บทบาทอำนาจหน้าที่ ศักยภาพและขีดความสามารถของสำนักงานในการรองรับกับการเปลี่ยนแปลงภายใต้บริบทและสภาพแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและในอนาคต อันได้แก่ การวิเคราะห์ถึงผลกระทบและเหตุปัจจัยสำคัญที่จะเปลี่ยนแปลงไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แนวนโยบายรัฐบาล กรอบทิศทางการพัฒนาประเทศตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) แผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ความคาดหวังและความต้องการของประชาชน ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย นโยบายคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) และผู้บริหาร ตลอดจนข้อบังคับ กฎหมาย กฎ และระเบียบการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวข้อง รวมถึงวิเคราะห์ข้อมูลลักษณะสำคัญขององค์กร ข้อมูลสารสนเทศที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ของสำนักงาน อันนำไปสู่การกำหนดกรอบทิศทางการพัฒนาสำนักงานในแผนยุทธศาสตร์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561-2564 ซึ่งผลจากการวิเคราะห์บริบทและสภาพแวดล้อมองค์กร (SWOT Analysis) ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรพบว่า สำนักงานฯ มีจุดแข็ง (Strength - S) จุดอ่อน (Weakness - W) โอกาส (Opportunity - O) ภัยคุกคามหรืออุปสรรค (Threat-T) สรุปได้ดังนี้ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560, หน้า 7-9)

1) จุดแข็ง (Strengths)

- (1) เป็นสำนักงานที่มีแหล่งข้อมูลด้านนิติบัญญัติที่ผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และประชาชน สามารถเข้าถึงและนำไปใช้เป็นข้อมูลในการอ้างอิงและประโยชน์ได้
- (2) บุคลากรของสำนักงานมีคุณวุฒิการศึกษาสูง มีความพร้อมที่จะพัฒนาให้มีความชำนาญ ความเชี่ยวชาญและความเป็นมืออาชีพในการปฏิบัติงานรองรับและสนับสนุนงานด้านนิติบัญญัติ
- (3) บุคลากรของสำนักงานมีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานเนื่องจากมีความก้าวหน้าในตำแหน่งสายงานประเภทวิชาการ ไปจนถึงระดับเชี่ยวชาญได้ทุกตำแหน่ง และมีค่าตอบแทนที่สร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานให้กับบุคลากร
- (4) เป็นส่วนราชการที่มีความมั่นคงและมีกฎหมายที่เอื้อต่อการปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่และการปฏิบัติงานได้อย่างคล่องตัว มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- (5) เป็นสำนักงานที่มีสื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ด้านนิติบัญญัติที่หลากหลายและสามารถเข้าถึงผู้รับบริการ ผู้ชมและผู้ฟังได้หลายช่องทางและครอบคลุมทั่วถึงกลุ่มเป้าหมายทั่วประเทศได้อย่างรวดเร็ว

2) จุดอ่อน (Weaknesses)

(1) มีสถานที่ปฏิบัติงานแยกกันอยู่หลายแห่ง สถานที่ปฏิบัติงานคับแคบ ใช้เวลาเดินทางมาก ส่งผลให้การประสานงานและการให้บริการไม่คล่องตัวและเกิดความล่าช้า ไม่เอื้อประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของบุคลากรและการให้บริการ

(2) ระบบการจัดเก็บข้อมูลด้านนิติบัญญัติ ด้านบุคลากรและด้านอื่น ๆ ยังมีการบูรณาการและเชื่อมโยงข้อมูลการใช้งานค่อนข้างน้อย และการเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศมีความยุ่งยาก

(3) บุคลากรของสำนักงานยังใช้ทรัพยากรสิ้นเปลือง การบริหารจัดการทรัพยากรในองค์กรยังไม่ดีพอ

(4) สำนักงานมีการบูรณาการและสร้างความร่วมมือการทำงานร่วมกับภาคีเครือข่ายและองค์กรภายนอกค่อนข้างน้อย

(5) กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุของสำนักงานไม่เป็นไปตามแผนและกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้

3) โอกาส (Opportunities)

(1) นโยบายผู้บริหารทุกระดับเปิดโอกาสและเอื้อต่อการสนับสนุนการพัฒนาสำนักงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงขึ้น

(2) ความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่ทันสมัยเปิดโอกาสให้สำนักงานสามารถนำมาใช้พัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพคุณภาพของบุคลากรและระบบการบริการ รวมถึงเพิ่มช่องทางเลือกในการนำมาใช้สนับสนุนการปฏิบัติงาน การบริการและการเชื่อมโยงเครือข่ายข้อมูลถึงผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าถึงได้กว้างขวาง ง่าย สะดวก รวดเร็วมากขึ้น

(3) นโยบายรัฐบาลดิจิทัลเปิดโอกาสให้สำนักงานพัฒนาก้าวไปสู่การเป็น Digital Parliament และ Smart Parliament ในอนาคต

(4) รัฐธรรมนูญ กฎหมาย ข้อบังคับการประชุม กฎและระเบียบปฏิบัติราชการที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภา เปิดโอกาสให้สถาบันนิติบัญญัติและสำนักงานฯ ได้เข้าถึงประชาชนมากขึ้น

(5) กรอบแนวทางตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแนวทางการปฏิรูปประเทศ เปิดโอกาสให้สถาบันนิติบัญญัติและสำนักงานฯ ได้มีส่วนร่วมในการประสานความร่วมมือในการทำงานระหว่างองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนมากขึ้น

4) ภัยคุกคามหรืออุปสรรค (Threats)

(1) การเปลี่ยนแปลงและความไม่แน่นอนทางการเมือง ส่งผลกระทบต่อความต่อเนื่องในการบริหารจัดการและการดำเนินงานของสำนักงาน

(2) การพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่เพียงพอ ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการภายในสำนักงาน ทำให้แผนยุทธศาสตร์สำนักงานไม่บรรลุเป้าประสงค์และตัวชี้วัดที่กำหนดไว้

(3) สภาพเศรษฐกิจที่ส่งผลให้ค่าครองชีพที่สูงขึ้น ทำให้บุคลากรมีค่าใช้จ่ายและปัญหาหนี้สิน อันส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานและการดำรงชีวิตประจำวันของบุคลากร

(4) สถานการณ์การแข่งขันในเวทีโลก การแข่งขันชิงฉกฉวยและความได้เปรียบทางด้านเศรษฐกิจและทรัพยากร อาจส่งผลกระทบทำให้สำนักงานเสียเปรียบและไม่สามารถปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง

(5) ความเสี่ยงจากการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติและอุบัติเหตุต่าง ๆ สูงขึ้น เช่น น้ำท่วม แผ่นดินไหว ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของบุคลากรที่เดินทางไปปฏิบัติงานในเขตพื้นที่จังหวัดและภูมิภาค

จากผลจากการวิเคราะห์บริบทและสภาพแวดล้อมองค์การ (SWOT Analysis) ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรข้างต้นนั้น จึงได้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561-2564 เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 กฎหมาย ข้อบังคับ กฎและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสถาบันนิติบัญญัติ ประเทศชาติ และประชาชน รวมทั้งการประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์เป็นกรอบกำหนดทิศทางกำรพัฒนาสำนักงานฯ เพื่อรองรับและสนับสนุนบทบาทภารกิจของสถาบันนิติบัญญัติและของประเทศให้สอดคล้องกับบริบทและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ซึ่งมีสาระสำคัญ ประกอบด้วย (คณะกรรมการขับเคลื่อนแผนพัฒนา Digital Parliament ของรัฐสภา, 2561, หน้า 12-13; สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560, หน้า 12)

ยุทธศาสตร์ที่ 1 พัฒนาการให้ก้าวไปสู่การเป็น Digital Parliament & Smart Parliament

ยุทธศาสตร์ที่ 2 เสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีและความร่วมมือในเวทีประชาคมอาเซียน และรัฐสภาระหว่างประเทศ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 เสริมสร้างประชารัฐและความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

ยุทธศาสตร์ที่ 4 ยกระดับศักยภาพบุคลากรให้มีขีดสมรรถนะสูง มีธรรมาภิบาลและความผูกพันในการปฏิบัติงาน

5.5 แผนพัฒนา Digital Parliament ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ในการพัฒนาสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้มีความก้าวหน้ามุ่งสู่ Digital Parliament หน่วยงานควรเร่งนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนเพื่อพัฒนาองค์การโดยใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีดิจิทัลอย่างเต็มศักยภาพด้านการบูรณาการเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาบุคลากรซึ่งมีเป้าหมายและทิศทางในการขับเคลื่อนแผนพัฒนา Digital Parliament สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้ (คณะกรรมการขับเคลื่อนแผนพัฒนา Digital Parliament ของรัฐสภา, 2561, หน้า 3-9)

1) กรอบแนวทางการพัฒนาของแผนพัฒนา Digital Parliament ของรัฐสภา ระยะเวลา 5 ปี (พ.ศ. 2561-2565)

แผนพัฒนา Digital Parliament ของรัฐสภา ระยะเวลา 5 ปี (พ.ศ. 2561-2565) ซึ่งเป็นกรอบแนวทางที่สำคัญของการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในการบริหารจัดการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีสาระสำคัญ ประกอบด้วย

(1) วิสัยทัศน์ “รัฐสภาดิจิทัล (Digital Parliament) หมายถึง องค์การที่สามารถสร้างสรรค์และใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีดิจิทัลได้อย่างเต็มศักยภาพในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน นวัตกรรม ข้อมูล ทักษะมนุษย์ และทรัพยากรอื่นใด เพื่อสนับสนุนงานด้านนิติบัญญัติ”

(2) ประเด็นยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์ มีดังนี้

(2.1) ยุทธศาสตร์ที่ 1 พัฒนาระบบและบูรณาการฐานข้อมูลมุ่งสู่การเป็น Digital Parliament ประกอบด้วย 2 กลยุทธ์ คือ

1. พัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศของรัฐสภาที่มีการเชื่อมโยงและบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพ

2. พัฒนาระบบบริการด้านสารสนเทศ ให้มีข้อมูลที่ถูกต้อง ทันสมัย รองรับความต้องการของผู้บริการและประชาชน

(2.2) ยุทธศาสตร์ที่ 2 พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และระบบความมั่นคงปลอดภัยด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล ประกอบด้วย 2 กลยุทธ์ คือ

1. พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของรัฐสภา

2. พัฒนาระบบความมั่นคงปลอดภัยด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลรองรับการให้บริการได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม

(2.3) ยุทธศาสตร์ที่ 3 ส่งเสริมและสนับสนุน ให้สมาชิกรัฐสภา และบุคลากรในวงงานรัฐสภา มีความรู้ความสามารถ และทักษะในการประยุกต์ใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย 3 กลยุทธ์ คือ

1. พัฒนาสมรรถนะบุคลากรของรัฐสภาด้านการใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร
2. ส่งเสริม สนับสนุน ให้สมาชิกรัฐสภา และบุคลากรในวงงานรัฐสภาใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารอย่างสร้างสรรค์
3. ส่งเสริม สนับสนุน บุคลากร ให้มีการศึกษา วิจัย และพัฒนาทางด้านนวัตกรรมและเทคโนโลยี รองรับความต้องการของผู้รับบริการและประชาชน

5.6 ทิศทางการขับเคลื่อนแผนพัฒนา Digital Parliament ของรัฐสภา ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2561-2565)

การขับเคลื่อนแผนพัฒนา Digital Parliament สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ให้มีขีดความสามารถในการรองรับ และสนับสนุนการดำเนินงานภารกิจของสถาบันนิติบัญญัติ แผนนโยบายของรัฐบาล กรอบทิศทางการพัฒนาประเทศตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และแผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัล ของประเทศไทย ตลอดจนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งแต่ละแผนได้กำหนดยุทธศาสตร์ที่มีความเชื่อมโยง สัมพันธ์ระหว่างกัน ดังนั้น ในการขับเคลื่อนเพื่อดำเนินงานตามแผนพัฒนา Digital Parliament ให้บรรลุตามเป้าหมาย ในการพัฒนา มีความพร้อมรองรับกับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีสารสนเทศที่จะเกิดขึ้น ที่มีผลกระทบต่อองค์กร รวมทั้งรองรับกับอาคารรัฐสภาแห่งใหม่ และสนับสนุนข้อมูลสารสนเทศของกระบวนการนิติบัญญัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความทันสมัย และสอดคล้องกับแผนนโยบายของรัฐสภา

ด้วยภารกิจหลักของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีหน้าที่สนับสนุนสถาบันนิติบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และเผยแพร่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เพื่อให้สามารถบรรลุพันธกิจข้างต้น การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่เหมาะสม จึงถือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนองค์กรยุคดิจิทัลในปัจจุบัน ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูลให้แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา บุคลากรในวงงานรัฐสภา ประชาชนทั่วไป และหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเพื่อให้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของรัฐสภาสามารถ

รองรับการก้าวสู่การเป็นรัฐสภาดิจิทัล (Digital Parliament) ดังนั้น จึงได้มีแนวคิดการออกแบบและพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของรัฐสภา ซึ่งครอบคลุม 5 มิติ ประกอบด้วย

1) การบริหารจัดการการประชุมที่ทันสมัยและครบวงจร

การบริหารและการจัดการกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการประชุมถือเป็นภารกิจหลักที่สำคัญของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เนื่องจากมีหน้าที่หลักในการสนับสนุนกระบวนการของสถาบันนิติบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การบริหารจัดการกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการประชุมได้รับการบูรณาการในการออกแบบและพัฒนาให้สามารถรองรับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ได้อย่างครบวงจร รองรับการเชื่อมโยงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการประชุมนั้น ตั้งแต่ก่อนเริ่มมีการประชุม ระหว่างการประชุม จนเสร็จสิ้นการประชุม ทำให้สมาชิกรัฐสภาและเจ้าหน้าที่สามารถสืบค้น เรียกดูข้อมูล และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการประชุมผ่านอุปกรณ์ Smart Device ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลที่เหมาะสม

การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลที่เหมาะสมกับกระบวนการทำงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สามารถผลักดันการก้าวสู่การเป็นรัฐสภาดิจิทัล (Digital Parliament) ให้ประสบความสำเร็จได้ เช่น เทคโนโลยีการรู้จดจำเสียง เพื่อสนับสนุนงานด้านการจัดทำรายงานการประชุม เทคโนโลยีการรู้จดจำภาพและใบหน้า (Image and Facial Recognition) เพื่อสนับสนุนงานด้านการรักษาความปลอดภัย เทคโนโลยีสมาร์ตการ์ด และ Biometric เพื่อรองรับกระบวนการด้านการประชุม เทคโนโลยีการประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูล (Big Data) เพื่อรองรับการประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูลด้านงบประมาณแผ่นดิน เทคโนโลยีการบริหารจัดการไฟล์ และการแก้ไขเอกสารร่วมกัน

3) การเผยแพร่ข้อมูล

การเผยแพร่ข้อมูลสู่ภาคประชาชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ถือเป็นส่วนที่สำคัญสำหรับแนวคิดการออกแบบรัฐสภาดิจิทัล (Digital Parliament) เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและเผยแพร่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ข้อมูลที่ได้รับอนุญาตให้มีการเผยแพร่ต้องเป็นข้อมูลที่มีความถูกต้องและเป็นปัจจุบัน มีศูนย์กลางการเผยแพร่และการให้บริการข้อมูล เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้จากแหล่งเดียว นอกจากนี้ สามารถประยุกต์ใช้เทคโนโลยี Social Media เพื่อเผยแพร่ข้อมูลสู่ภาคประชาชนอีกช่องทางหนึ่ง

4) การให้บริการสมาชิกรัฐสภา เจ้าหน้าที่ และประชาชน

การให้บริการสมาชิกรัฐสภา อาทิ การเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการประชุม การให้บริการแก่เจ้าหน้าที่เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการให้บริการประชาชนรวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ถือเป็นส่วนสำคัญของการก้าวสู่การเป็นรัฐสภาดิจิทัล (Digital Parliament) ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของรัฐสภาจะต้องสามารถรองรับการให้บริการต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

5) การใช้งาน Smart Device สามารถเข้าถึงข้อมูลและบริการได้จากทุกที่ ทุกเวลา และมีความปลอดภัย

ในปัจจุบันอุปกรณ์ Smart Device เข้ามามีบทบาทในชีวิตประจำวัน โดยสามารถเข้าถึงข้อมูลบริการต่าง ๆ บนอินเทอร์เน็ตได้จากทุกที่และตลอดเวลาผ่านอุปกรณ์เหล่านี้ จะเห็นได้ว่าการเข้าถึงข้อมูลและบริการต่าง ๆ ไม่ได้ถูกจำกัดอยู่บนการใช้งานเครื่องคอมพิวเตอร์เท่านั้น ดังนั้นระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของรัฐสภาจึงต้องสามารถรองรับการเข้าถึงข้อมูลและบริการต่าง ๆ ได้จากหลากหลายอุปกรณ์ ทั้งเครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์ Smart Devices และสามารถเข้าถึงได้จากทุกที่ และทุกเวลา ด้วยการเชื่อมต่อที่ปลอดภัยตามมาตรฐานสากล ซึ่งจากกรอบแนวคิดดังกล่าว จึงมีความสัมพันธ์กับยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนา Digital Parliament

6. หลักธรรมาภิบาลของหน่วยงานด้านนิติบัญญัติ

6.1 หลักธรรมาภิบาลของหน่วยงานด้านนิติบัญญัติ

การบริหารกิจการที่ดีของหน่วยงานด้านนิติบัญญัติ ถือเป็นหน่วยงานภาครัฐ ปฏิบัติภารกิจหลักในการสนับสนุนกระบวนการนิติบัญญัติ ส่วนวิธีการและหลักเกณฑ์สำหรับการบริหารจัดการของหน่วยงานด้านนิติบัญญัติมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพทางวิชาการด้านนิติบัญญัติและพัฒนาธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส เป็นธรรม ตรวจสอบได้ ดังเจตนารมณ์ตามมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบวิธีการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และเพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 สอดคล้องกับเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award : PMQA) หมวด 1 การนำองค์การที่มีวัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่ง คือ ส่วนราชการมีการกำกับดูแลตนเองที่ดีโดยดำเนินการด้วยความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีความรับผิดชอบ ปกป้องผลประโยชน์ของประชาชาติ และดำเนินการอย่างมีจริยธรรม รวมทั้งการส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคมโดยพัฒนาบุคลากรให้เป็นคนดีและคนเก่ง ประพฤติตนต่อเพื่อนร่วมงานด้วยความเคารพให้เกียรติซึ่งกันและกัน อีกทั้งการใช้

ทรัพยากรขององค์กรอย่างรับผิดชอบ อีกทั้ง การบริหารจัดการที่ดีของหน่วยงานด้านนิติบัญญัติ ยังอยู่บนพื้นฐานของแนวทางการส่งเสริมการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Governance Framework) ที่อยู่ในลักษณะของกฎหมาย กฎ ระเบียบ และบรรจุอยู่ในยุทธศาสตร์องค์กร รวมถึงแผนงาน/โครงการต่าง ๆ ที่กระจายอยู่ภายในหน่วยงาน เมื่อทบทวนการบริหารจัดการที่ดีของหน่วยงานด้านนิติบัญญัติแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ และกำหนดเป้าประสงค์ของการปฏิบัติราชการชัดเจนและวัดผลได้ ซึ่งเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หมวดที่ 3 “การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ” หน่วยงานด้านนิติบัญญัติจึงดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา แผนยุทธศาสตร์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และแผนยุทธศาสตร์สถาบันพระปกเกล้า เพื่อเป็นกรอบการกำหนดแนวทางการปฏิบัติอย่างมีทิศทาง และเป็นไปโดยยึดถือแนวทางการบริหารจัดการที่ดี หลักธรรมาภิบาล รวมถึงการนำกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการมากำหนดแผนการปฏิบัติราชการโดยผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนไปตามนโยบายของภาครัฐ อย่างไรก็ตาม แผนยุทธศาสตร์บางระยะเวลามีการแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับสถานการณ์บ้านเมือง บริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ฉะนั้น แผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานด้านนิติบัญญัติจึงเป็นตัวบ่งชี้แนวทางการนำรูปแบบการบริหารจัดการที่ดีไปปฏิบัติเมื่อวิเคราะห์เนื้อหาการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ของแต่ละหน่วยงานด้านนิติบัญญัติที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับแนวทางการบริหารจัดการที่ดี

ธรรมาภิบาลที่มีผลบังคับใช้กับส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ได้รับความเห็นชอบดำเนินการจากคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) ผู้วิจัยรวบรวมข้อมูลที่มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมส่วนใหญ่เป็นการส่งเสริม สนับสนุน การดำเนินการด้านคุณธรรม จริยธรรม และความโปร่งใสของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา เมื่อพิจารณารายละเอียดการดำเนินการจากคู่มือการดำเนินงานตามแผนส่งเสริม สนับสนุน ด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ปรากฏข้อมูลทั่วไปหลักเกณฑ์การขับเคลื่อนธรรมาภิบาลโดยกำหนดเป็นการปฏิบัติการ (Action Plan) โดยมีองค์ประกอบหลักเกณฑ์ที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

1) การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560-2564)

2) การดำเนินการตามข้อตกลงความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

3) การดำเนินการตามยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนและผลักดันการปฏิบัติตาม

4) การดำเนินการตามแผนแม่บทคุณธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2559-2564)

5) การดำเนินการตามเกณฑ์การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการ ดำเนินการ ของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ตามเกณฑ์การ ประเมินของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

6.2 แผนส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินการด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของส่วนราชการ สังกัดรัฐสภา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562

สำหรับแผนส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินการด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ได้กำหนดเป็น 3 ประเด็น ดังนี้

1) นโยบายการส่งเสริมคุณธรรม และความโปร่งใสของส่วนราชการสังกัด รัฐสภา โดยมุ่งเน้นให้ปลูกฝังและส่งเสริมการนำนโยบายการส่งเสริมคุณธรรมและความโปร่งใส ไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งเป็นการขยายผลโครงการ/กิจกรรมต่อเนื่องจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ประกอบด้วย 1 มาตรการ ได้แก่

(1) นำนโยบายการส่งเสริมคุณธรรมและความโปร่งใสของส่วนราชการ สังกัด รัฐสภา ไปสู่การปฏิบัติโดยกำหนดให้มีการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายการสร้าง ความโปร่งใสและความซื่อสัตย์สุจริตของหน่วยงาน รวมทั้งการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม ในทุกสำนัก/ กลุ่มงาน

(2) การส่งเสริมให้บุคลากรของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาปฏิบัติงาน โดยยึดหลัก คุณธรรม มาตรฐานทางจริยธรรม วินัยข้าราชการ และกล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง มุ่งเน้นให้ บุคลากร ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา มีพฤติกรรมที่ถูกต้อง ยึดหลักคุณธรรม จริยธรรมในการปฏิบัติงาน และการดำรงชีวิต ประกอบด้วย 3 มาตรการ ได้แก่

(2.1) สนับสนุน ส่งเสริม ระบบและกลไกการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมของ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา โดยกำหนดให้มีการจัดกิจกรรมเสริมสร้างทางคุณธรรม จริยธรรม สำหรับผู้บริหาร และบุคลากรของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา เพื่อส่งเสริม สนับสนุน ให้ผู้นำเป็น ต้นแบบด้านคุณธรรม รวมทั้งการพัฒนาบุคลากรผู้ทำหน้าที่ส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม ให้มีความรู้ และทักษะอย่างเพียงพอ ในการฝึกอบรมและพัฒนาด้านจริยธรรม

(2.2) พัฒนาระบบการบริหารจัดการดำเนินงานส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม โดยกำหนดให้มีการศึกษา และวิเคราะห์/วิจัย แนวทางการบริหารจัดการ รวมทั้งระบบกำกับ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินการด้านคุณธรรม จริยธรรม

(2.3) เสริมสร้างความร่วมมือในการดำเนินงานด้านคุณธรรม จริยธรรม ร่วมกับเครือข่ายคุณธรรมเพื่อเสริมพลังการมีส่วนร่วมในการสร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริตโดยกำหนดให้มีการส่งเสริมความร่วมมือกับเครือข่ายคุณธรรมเพิ่มมากขึ้น

(3) การส่งเสริมการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) โดยมุ่งเน้นเพื่อให้การปฏิบัติราชการของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา มีมาตรฐาน มีความโปร่งใส ต่อต้านการทุจริต และเป็นที่ยอมรับ ประกอบด้วย 2 มาตรการ ได้แก่

(3.1) กำหนดมาตรการ กลไก และสนับสนุนช่องทาง ให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา เปิดเผยข้อมูลข่าวสารผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยให้มีการกำหนดแนวทางการเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสารของหน่วยงาน โดยบูรณาการช่องทางการเผยแพร่ผ่านข้อมูลข่าวสารทางระบบเทคโนโลยี สารสนเทศ และพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ทั้งบุคลากรภายใน และบุคคลภายนอกหน่วยงานได้รับทราบอย่างทั่วถึง

(3.2) เสริมสร้างมาตรการ กลไก หรือการวางระบบในการป้องกันการทุจริตในองค์กร โดยให้มีการกำหนดแนวทางการวิเคราะห์ความเสี่ยงและการจัดการความเสี่ยงเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตในหน่วยงาน รวมทั้งจัดทำรายงานวิเคราะห์และการจัดการความเสี่ยงเกี่ยวกับการทุจริตในหน่วยงาน และเผยแพร่แนวทางการป้องกันการทุจริตให้ทั้งบุคลากรภายในหน่วยงาน และบุคคลภายนอกได้รับทราบอย่างทั่วถึง

อนึ่ง การดำเนินการตามการขับเคลื่อนธรรมาภิบาลโดยกำหนดเป็นการปฏิบัติการ (Action Plan) ยึดโยงกับประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา ซึ่งจัดทำขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76 วรรคสาม กำหนดให้ “รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว” ประกอบด้วย 3 หมวด ปรากฏรายละเอียดดังต่อไปนี้

หมวด 1 บททั่วไป

ข้อ 1 ประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภานี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 2 ในประมวลจริยธรรมนี้

“ประมวลจริยธรรม” หมายความว่า ประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา

“ข้าราชการรัฐสภา” หมายความว่า ข้าราชการรัฐสภาสามัญ พนักงานราชการ และลูกจ้างในส่วนราชการสังกัดรัฐสภา

ข้อ 3 ข้าราชการรัฐสภาต้องจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ โดยมุ่งมั่นปฏิบัติหน้าที่เพื่อสนองคุณของแผ่นดิน รักษาประโยชน์ของประเทศชาติ ปฏิบัติตนตามหลักศาสนา และเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์

หมวด 2 มาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการรัฐสภา

ข้อ 4 ข้าราชการรัฐสภาต้องยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยยอมรับฟังและยอมรับความคิดเห็นของส่วนรวม รวมถึงคำนึงถึงสิทธิและหน้าที่ตามระบอบประชาธิปไตย อีกทั้งไม่ดำเนินการใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเสื่อมเสียแก่ระบบการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ข้อ 5 ข้าราชการรัฐสภาต้องยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตัว และไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน โดยไม่นำความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ตนมีต่อบุคคลอื่นมาประกอบการใช้ดุลพินิจให้เป็นคุณหรือเป็นโทษแก่บุคคลนั้นหรือปฏิบัติต่อบุคคลนั้นต่างจากบุคคลอื่น และไม่กระทำการใดหรือดำรงตำแหน่งใด หรือปฏิบัติการใดในฐานะส่วนตัว ซึ่งก่อให้เกิดความเคลือบแคลงหรือสงสัยว่าจะขัดกับประโยชน์ส่วนรวมที่อยู่ในความรับผิดชอบตามหน้าที่ของตน

ข้อ 6 ข้าราชการรัฐสภาต้องภักดีต่อองค์การ โดยเชิดชูองค์การ ปฏิบัติงานโดยยึดมั่นเป้าหมายขององค์การเป็นหลัก รักษาวัฒนธรรมและภาพลักษณ์ที่ดีขององค์การ รวมทั้งเคารพสถานที่และช่วยกันรักษาความสงบเรียบร้อยในองค์การ

ข้อ 7 ข้าราชการรัฐสภาต้องมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษามาตรฐาน มีคุณภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยมุ่งมั่นที่จะทำงานให้เกิดผลดีแก่องค์การและประโยชน์ส่วนรวม เน้นการปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์การ ให้มีความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ รวมถึงมีกลไกให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้

ข้อ 8 ข้าราชการรัฐสภาต้องรู้รักสามัคคี มีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์ สุจริต และมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ โดยยึดมั่นปฏิบัติตนให้อยู่ในหลักคุณธรรม มีความซื่อตรง ไม่คดโกง ปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา ไม่ประพฤติตนเป็นที่เสื่อมเสีย

ข้อ 9 ข้าราชการรัฐสภาต้องยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นธรรม และชอบด้วยกฎหมาย โดยยึดมั่นในหลักการและถือปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด ยึดหลักวิชาและจรรยาวิชาชีพในการปฏิบัติงาน กล่าวคิด กล่าวทำ และกล่าวรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย มุ่งที่จะกระทำในสิ่งที่ถูกต้องดีงาม โดยปราศจากอคติ และไม่ยอมโอนอ่อนผ่อนตามอิทธิพลใด ๆ

ข้อ 10 ข้าราชการรัฐสภาต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม เป็นกลางทางการเมือง มีจิตให้บริการแก่สมาชิกรัฐสภา บุคคลในวงงานรัฐสภา และประชาชน ด้วยอัธยาศัยไมตรี โดยไม่เลือกปฏิบัติพร้อมให้บริการอยู่เสมอ

ข้อ 11 ข้าราชการรัฐสภาต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่สมาชิกรัฐสภา บุคคลในวงงานรัฐสภา และประชาชน ภายใต้กรอบของกฎหมายอย่างครบถ้วน ถูกต้อง และไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง โดยรักษาความลับของทางราชการและความลับอื่นที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือจากผู้มาติดต่อราชการ เว้นแต่การเปิดเผยนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ในกระบวนการยุติธรรม หรือการตรวจสอบตามที่กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับกำหนด และปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ

ข้อ 12 ข้าราชการรัฐสภาต้องให้เกียรติแก่สมาชิกรัฐสภา บุคคลในวงงานรัฐสภา ประชาชน ผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงาน ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น และไม่ก้าวท้าวสิทธิส่วนบุคคลหรือเรื่องส่วนตัวของผู้อื่น

ข้อ 13 ข้าราชการรัฐสภาต้องเสียสละ มีความขยันหมั่นเพียร อุทิศเวลาให้งานอย่างเต็มที่ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ ช่วยเหลือเพื่อนร่วมงานและผู้อื่น โดยไม่หวังผลประโยชน์ตอบแทนอื่นใด

ข้อ 14 ข้าราชการรัฐสภาต้องประหยัด โดยการใช้เวลาราชการ เงิน ทรัพย์สิน บุคลากร บริการ หรือสิ่งอำนวยความสะดวกของทางราชการ และสิทธิประโยชน์ที่ราชการจัดให้อย่างคุ้มค่า สมประโยชน์ของทางราชการ รวมทั้งไม่นำไปใช้เพื่อประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่น

ข้อ 15 ข้าราชการรัฐสภาต้องปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมอย่างตรงไปตรงมา และไม่กระทำการเลียงประมวลจริยธรรมนี้ ข้าราชการรัฐสภาเมื่อรู้หรือพบเห็นการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมนี้ ข้าราชการรัฐสภามีหน้าที่ต้องรายงานการฝ่าฝืนดังกล่าวพร้อมพยานหลักฐาน (ถ้ามี) ต่อหัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภา หรือคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาโดยพลัน

ข้อ 16 ก.ร. มีหน้าที่ควบคุมกำกับให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมอย่างทั่วถึงและจริงจัง โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (1) วางระเบียบเพื่อกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การใช้บังคับประมวลจริยธรรม
- (2) คุ้มครองและประกันความเป็นอิสระและเที่ยงธรรมของคณะกรรมการจริยธรรม ข้าราชการรัฐสภาและกลุ่มงานส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม
- (3) คุ้มครองข้าราชการรัฐสภาซึ่งปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมนี้อย่างตรงไปตรงมา มิให้ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมต่อข้าราชการรัฐสภาผู้นั้น
- (4) ตีความ และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอันเกิดจากการใช้ประมวลจริยธรรมนี้
- (5) ดำเนินการอื่นตามประมวลจริยธรรมนี้

หมวด 3 กลไกและระบบการบังคับใช้ประมวลจริยธรรม

ส่วนที่ 1 องค์การคุ้มครองจริยธรรม

ข้อ 17 ให้ประธานรัฐสภาแต่งตั้งคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อควบคุม กำกับให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมนี้ ประกอบด้วย

(1) ประธานกรรมการ ซึ่งหัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภาร่วมกันพิจารณาเสนอจาก ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกผู้มีความซื่อสัตย์เป็นที่ประจักษ์โดยได้รับความเห็นชอบจาก ก.ร.

(2) กรรมการซึ่งเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ผู้อำนวยการสำนัก หรือผู้อำนวยการกลุ่มงานที่ขึ้นตรงต่อหัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ในส่วนราชการสังกัดรัฐสภา โดยให้เลือกกันเองส่วนราชการละสองคน

(3) กรรมการซึ่งเลือกจากข้าราชการรัฐสภา ส่วนราชการละสองคนตามวิธีการที่ แต่ละส่วนราชการเห็นสมควร

(4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกสองคน ซึ่งหัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ร่วมกันพิจารณาเสนอจากผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกผู้มีความซื่อสัตย์เป็นที่ประจักษ์โดยได้รับความ เห็นชอบจาก ก.ร. ให้ ก.ร. แต่งตั้งผู้อำนวยการกลุ่มงานส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมในส่วน ราชการสังกัดรัฐสภาคนหนึ่งเป็นเลขานุการ และอีกคนหนึ่งเป็นผู้ช่วยเลขานุการกรรมการจริยธรรม ข้าราชการรัฐสภาต้องไม่เคยถูกลงโทษทางวินัย และเป็นผู้มีเกียรติเป็นที่ยอมรับของส่วนราชการ

ข้อ 18 กรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภามีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี และอาจ ได้รับแต่งตั้งใหม่ได้ ให้กรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระ ปฏิบัติ หน้าที่ต่อไปจนกว่าจะแต่งตั้งกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาใหม่ในกรณีที่มีการแต่งตั้ง กรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้กรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาที่ ได้รับแต่งตั้งมีวาระอยู่เท่ากับวาระที่เหลืออยู่

ข้อ 19 คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) วางระเบียบเพื่อกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การใช้บังคับประมวลจริยธรรม

(2) คุ้มครองและประกันความเป็นอิสระและเที่ยงธรรมของกลุ่มงานส่งเสริมคุณธรรม และจริยธรรมของส่วนราชการ

(3) คุ้มครองข้าราชการรัฐสภาซึ่งปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมนี้อย่าง ตรงไปตรงมา มิ ให้ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมต่อข้าราชการรัฐสภาผู้นั้น

(4) เผยแพร่และปลูกฝังจริยธรรมให้เป็นที่รับทราบอย่างกว้างขวางทั้งในหมู่ ข้าราชการ รัฐสภา และประชาชน

(5) ส่งเสริมและยกย่องส่วนราชการ หัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ผู้บังคับบัญชา และข้าราชการรัฐสภาที่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมอย่างจริงจัง

(6) สอดส่องดูแลให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมในส่วนราชการในกรณีที่มีข้อสงสัยหรือมีข้อร้องเรียนว่ามีการฝ่าฝืนจริยธรรมให้ส่งเรื่องให้หัวหน้าส่วนราชการสังกัด รัฐสภา เพื่อปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมนี้โดยเร็ว

(7) ควบคุม กำกับ ส่งเสริม และให้คำแนะนำในการใช้บังคับประมวล จริยธรรมนี้ ในส่วนราชการ

(8) พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอันเกิดจากการใช้บังคับประมวลจริยธรรมนี้ ในส่วนราชการเมื่อได้วินิจฉัยแล้วให้ส่งคำวินิจฉัยให้ ก.ร. ภายในสามสิบวัน ถ้า ก.ร. มิได้วินิจฉัย เป็นอย่างอื่นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ ก.ร. รับเรื่อง ให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการจริยธรรม ข้าราชการรัฐสภาเป็นที่สุด

(9) ส่งเรื่องให้ ก.ร. พิจารณาวินิจฉัยในกรณีที่เห็นว่าเรื่องนั้นเป็นเรื่องสำคัญและ ยังไม่มีคำวินิจฉัยของ ก.ร. หรือผู้ตรวจการแผ่นดิน

(10) ประมวลการตีความและวินิจฉัยปัญหา อันเกิดจากการใช้บังคับประมวลจริยธรรมนี้ ทุกปี และเผยแพร่ให้ข้าราชการรัฐสภาทราบ เพื่อยึดถือและเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

(11) เสนอแนะการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลจริยธรรมนี้ หรือการอื่นที่เห็นสมควรต่อ ก.ร.

(12) ประสานงานกับผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้การปฏิบัติตามค่านิยมหลักสำหรับ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนประมวลจริยธรรมนี้มีผลใช้บังคับอย่าง จริงจังมีประสิทธิภาพและทั่วถึง

(13) ดำเนินการอื่นตามประมวลจริยธรรมนี้ หรือตามที่ ก.ร. มอบหมายให้คณะกรรมการ จริยธรรมข้าราชการรัฐสภาวางกรอบแนวทางการดำเนินการให้เป็นมาตรฐาน เดียวกันตามกรอบ ที่ ก.ร. กำหนดการประชุมคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครองมาใช้บังคับ

ข้อ 20 หัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภา รองหัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ผู้อำนวยการสำนัก และผู้อำนวยการกลุ่มงานที่ขึ้นตรงต่อหัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ที่ทำ หน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมนี้ และประพฤติตนให้เป็น แบบอย่างที่ดีแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ควบคุมให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมนี้ สนับสนุนส่งเสริมผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ที่มีความซื่อสัตย์

(1) คุ้มครองและประกันความเป็นอิสระและเที่ยงธรรมของกลุ่มงานส่งเสริมคุณธรรม และจริยธรรมของส่วนราชการ

(2) คุ้มครองข้าราชการรัฐสภาซึ่งปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมนี้โดยตรงไปตรงมา มิให้ถูกกลั่นแกล้งหรือถูกใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรม

(3) ส่งเสริมและเผยแพร่การปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมนี้อย่างสม่ำเสมอ

(4) ติดตามสอดส่องให้ข้าราชการรัฐสภาในส่วนราชการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมนี้อย่างเคร่งครัด

(5) ปฏิบัติตามมติหรือคำวินิจฉัย ก.ร. หรือคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา คำแนะนำของผู้ตรวจการแผ่นดิน ในกรณีที่คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภามีคำวินิจฉัยใด และหัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภาไม่เห็นพ้องด้วยกับคำวินิจฉัยนั้น ให้เสนอความเห็นของตน และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาไปให้ ก.ร. วินิจฉัยได้ เว้นแต่กรณีนั้นมีคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือ ก.ร. วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดไว้แล้ว

(6) รวบรวมปัญหาการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมนี้ และข้อเสนอแนะในการปรับปรุงประมวลจริยธรรมนี้ หรือการอื่นตามที่เห็นสมควรเสนอคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาเพื่อนำเสนอ ก.ร.ต่อไป

(7) ดำเนินการอื่นตามประมวลจริยธรรมนี้ หรือตามที่ ก.ร. มอบหมาย ข้อ 21 ให้กลุ่มงาน ส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ คຸ່ມครองจริยธรรมตามประมวลจริยธรรมนี้ และให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการเผยแพร่ ปลุกฝัง ส่งเสริม ยกย่องข้าราชการรัฐสภาที่เป็นแบบอย่างที่ดี และติดตามสอดส่องการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมนี้อย่างสม่ำเสมอ

(2) ดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงการฝ่าฝืนจริยธรรมเพื่อรายงานผลให้หัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภาพิจารณา ทั้งนี้ โดยอาจมีผู้ร้องขอหรืออาจดำเนินการตามที่หัวหน้าส่วนราชการ สังกัดรัฐสภามอบหมาย หรือตามที่เห็นสมควรก็ได้

(3) ให้ความช่วยเหลือและดูแลข้าราชการรัฐสภาซึ่งปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมนี้อย่างตรงไปตรงมา มิให้ถูกกลั่นแกล้งหรือถูกใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรม

(4) ดำเนินการอื่นตามที่กำหนดในประมวลจริยธรรมนี้ หรือตามที่หัวหน้าส่วนราชการ สังกัดรัฐสภา คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา หรือที่ ก.ร. มอบหมาย ทั้งนี้ โดยไม่กระทบ ต่อความเป็นอิสระของผู้ดำรงตำแหน่งในกลุ่มงานดังกล่าว

ข้อ 21 ให้หัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภา และคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาส่งเสริมจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา โดยอย่างน้อยต้องดำเนินการ ดังนี้

(1) ปลุกฝังจริยธรรมให้ข้าราชการรัฐสภาใหม่ จัดให้ข้าราชการรัฐสภาลงลายมือชื่อ รับทราบประมวลจริยธรรม จัดให้มีการบันทึกประวัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมของข้าราชการรัฐสภาแต่ละคน รวมทั้งจัดให้มีกิจกรรมส่งเสริมจริยธรรมผู้บริหารและข้าราชการรัฐสภาอย่างสม่ำเสมอ

(2) คุ้มครองข้าราชการรัฐสภาผู้ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมนี้อย่างเพียงพอ

(3) ยกย่องข้าราชการรัฐสภาที่ถือปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมนี้อย่างเคร่งครัด

(4) จัดให้มีการศึกษาค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมนี้และดำเนินการแก้ไขปรับเปลี่ยนค่านิยมนั้น

(5) เผยแพร่ให้สมาชิกรัฐสภา บุคคลในวงงานรัฐสภา และประชาชน รวมถึงบุคคลในครอบครัวของข้าราชการรัฐสภาทราบประมวลจริยธรรมนี้ เพื่อไม่กระทำการอันเป็นการส่งเสริมหรือก่อให้เกิดการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม

ข้อ 23 การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามหมวด 2 ให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัย ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ระเบียบ ก.ร. ว่าด้วยพนักงานราชการ หรือระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ แล้วแต่กรณี

ข้อ 24 เมื่อมีกรณีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม ผู้บังคับบัญชาอาจสั่งลงโทษทางวินัย ว่ากล่าวตักเตือน ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ หรือสั่งให้ได้รับการพัฒนาตามที่เห็นสมควร

ข้อ 25 ในการบรรจุแต่งตั้ง เลื่อนขั้นเงินเดือน ย้ายหรือโอนข้าราชการรัฐสภาผู้ใด ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุพิจารณาพฤติกรรมทางจริยธรรมของผู้นั้นควบคู่กับความรู้ความสามารถด้วย

ข้อ 26 เมื่อมีปัญหาข้อสงสัยในการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมนี้ในเรื่องใด ข้าราชการรัฐสภาอาจเสนอเรื่องที่เป็นปัญหาดังกล่าวให้ผู้อำนวยการกลุ่มงานส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมของส่วนราชการที่ตนสังกัด นำเสนอเพื่อขอคำวินิจฉัยหรืออนุญาตจากคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาได้ ในกรณีที่เรื่องนั้นเป็นเรื่องสำคัญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของ ก.ร. หรือผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาอาจส่งเรื่องให้ ก.ร. วินิจฉัยได้

ส่วนที่ 2 ระบบการบังคับใช้ประมวลจริยธรรม

ในกรณีที่ ก.ร. เห็นว่าเรื่องดังกล่าวตามวรรคหนึ่งเป็นเรื่องสำคัญ อันควรแก่การขอคำแนะนำจากผู้ตรวจการแผ่นดินให้กระทำได้ ข้าราชการรัฐสภาที่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา ก.ร. หรือ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ไม่ต้องรับผิดทางวินัย

ข้อ 27 ในกรณีที่จำเป็นต้องดำเนินการเรื่องใดโดยด่วน หากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์ของทางราชการ และไม่อาจเรียกประชุมคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาได้ทัน ข้าราชการรัฐสภาอาจขอคำแนะนำจากผู้อำนวยการกลุ่มงานส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมของส่วนราชการที่ตนสังกัด ผู้อำนวยการกลุ่มงานส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง มีหน้าที่ต้องให้คำแนะนำตามสมควร ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา ก.ร. หรือผู้ตรวจการแผ่นดิน หากไม่มีคำวินิจฉัยในเรื่องที่เป็นปัญหาก่อน

ผู้อำนวยการกลุ่มงานส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมอาจให้คำแนะนำโดยยึดประโยชน์สูงสุดของส่วนรวมเป็นสำคัญ ทั้งต้องมุ่งสร้างสำนึกถึงซึ่งและเที่ยงธรรมในหน้าที่ผดุงเกียรติและศักดิ์ศรีของข้าราชการรัฐสภาที่สร้างความไว้วางใจและเชื่อมั่นของปวงชน และการดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดีงาม และให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาและ ก.ร. ทราบข้าราชการรัฐสภาที่ปฏิบัติตามคำแนะนำของผู้อำนวยการกลุ่มงานส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม ตามแนวทางที่คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา ก.ร. หรือผู้ตรวจการแผ่นดิน เคยวินิจฉัยไว้แล้วโดยสุจริตไม่ต้องรับผิดทางวินัย

ข้อ 28 ให้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ประมวลจริยธรรมนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ข้อ 29 เมื่อครบหนึ่งปีนับแต่วันที่ประมวลจริยธรรมนี้มีผลใช้บังคับ ให้ ก.ร. จัดให้มีการประเมินการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมนี้ พร้อมดำเนินการปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติหรือแก้ไขเพิ่มเติมประมวลจริยธรรมให้เหมาะสม ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ ก.ร. รับฟังความคิดเห็นจากข้าราชการรัฐสภา ผู้อำนวยการกลุ่มงานส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา หัวหน้าส่วน ราชการสังกัดรัฐสภา และผู้ตรวจการแผ่นดิน อย่างกว้างขวาง และต้องดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ครบหนึ่งปีของการใช้บังคับประมวลจริยธรรมนี้

จะเห็นว่าประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา ที่ได้จัดทำขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นส่วนหนึ่งของการขับเคลื่อนธรรมาภิบาลในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แต่อย่างไรก็ตาม กลับไม่ปรากฏการประกาศใช้หลักธรรมาภิบาลขององค์การ เพียงแต่ประกาศเจตจำนงว่าจะขับเคลื่อนองค์การตามหลักธรรมาภิบาล จึงส่งผลให้สำนักงานเลขาธิการขาดหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมที่จะนำมาประกาศเป็นกรอบการดำเนินงานที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม อาศัยเพียงหลักธรรมาภิบาลที่มีการกำหนดจากหน่วยงานภายนอก ซึ่งต้องมีการตีความสู่การปฏิบัติ จนอาจส่งผลให้เกิดความคลาดเคลื่อนจากสิ่งที่ควรจะเป็น

พอสรุปได้ว่า “ธรรมาภิบาลของฝ่ายนิติบัญญัติ” เป็นรูปแบบของหลักธรรมาภิบาลอันเป็นหลักการสากลที่ถอดรูปแบบจากตัวแบบการบริหารกิจการที่ดี หรือ การกำกับกิจการที่ดี เมื่อประเทศไทยนำมาปฏิรูประบบราชการ จึงนำแนวทางดังกล่าวมาปรับใช้ให้เหมาะสมแต่คงไว้ซึ่งสาระสำคัญของการยกระดับการปฏิบัติราชการที่มีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงหลักคุณธรรม ความโปร่งใส ความเสมอภาค /เท่าเทียม และมุ่งเน้นการลงทุนที่มีความคุ้มค่า ซึ่งจุดเน้นของธรรมาภิบาลของฝ่ายนิติบัญญัติมีวัตถุประสงค์วิธีการที่ดีในการใช้อำนาจเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรของของฝ่ายนิติบัญญัติ ตลอดจนการวางระบบ กระบวนการบริหารงาน เพื่อควบคุม

ป้องกันการรั่วไหล พฤติกรรมไม่ถูกต้องเหมาะสม การเอาเปรียบ หรือการแสวงหาประโยชน์ส่วนตน รวมถึงการวางหลักเกณฑ์และมาตรการในการทำงานให้บรรลุผลตามเป้าหมายและคุณค่าที่กำหนดไว้

7. หลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในการบริหารจัดการองค์การด้านนิติบัญญัติของต่างประเทศ

ประเทศไทยเป็นสมาชิกหนึ่งในกลุ่มประเทศในอาเซียน ซึ่งมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีรัฐสภาเป็นฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศ เช่นเดียวกับสหพันธรัฐมาเลเซีย สาธารณรัฐอินโดนีเซีย และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ทั้งนี้ จากการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลในสถาบันรัฐสภาในประเทศดังกล่าว ไม่ปรากฏการระบุอย่างชัดเจนเป็นระเบียบ หรือกฎเกณฑ์สำคัญของธรรมาภิบาล อย่างไรก็ตาม ธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐที่ปรากฏในต่างประเทศจะเป็นหลักเกณฑ์ที่ยึดโยงกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การภาครัฐทั้งหมด มิได้แยกเฉพาะเจาะจงในแต่ละหน่วยงาน โดยมีรายละเอียดดังนี้

7.1 สหพันธรัฐมาเลเซีย

สหพันธรัฐมาเลเซีย หรือมาเลเซีย มีเขตการปกครองแบ่งออกเป็น 13 รัฐ และดินแดนสหพันธ์อีก 3 ดินแดน โดยมีกรุงกัวลาลัมเปอร์เป็นเมืองหลวง และมีเมืองปูตราจายาเป็นเมืองราชการ ตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้ระบอบการปกครองของมาเลเซียเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Parliament Democracy) อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เช่นเดียวกับประเทศไทย แต่มาเลเซียเป็นประเทศที่ใช้ระบบสหพันธรัฐภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย มีรัฐบาลกลางเป็นผู้ทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ รัฐสภาจะประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา มีจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมด 292 คน แยกเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 222 คน จากเขตเลือกตั้ง จำนวน 222 เขต มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี และสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 70 คน ประกอบด้วย สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากเลือกตั้งผ่านสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ จำนวน 13 รัฐ เป็นผู้เลือกรัฐละ 2 คน รวมจำนวน 26 คน และมาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ จำนวน 44 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี ซึ่งจะดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 2 วาระ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารโดยพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง

สหพันธรัฐมาเลเซียมีการกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาคน โดยได้กำหนดเป็นแผนหลักในการชี้นำทุกภาคส่วนก้าวไปสู่เป้าหมายของชาติร่วมกันในลักษณะบูรณาการและประสานงาน

ขับเคลื่อนการสร้างความเชื่อตรงของชาติ โดยมีเป้าหมายสำคัญ 5 ประการ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ม.ป.ป. ก., หน้า 103)

- 1) ลดการทุจริตประพฤติมิชอบ และการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างได้ผล
- 2) เพิ่มประสิทธิภาพการบริการในภาครัฐ และลดกระบวนการทำงานที่มีหลายขั้นตอนซ้ำซ้อนกัน

- 3) สร้างประมวลจริยธรรมในภาครัฐและเอกชน
- 4) เสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัว
- 5) พัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น

นอกจากนั้นมาเลเซียโดยรัฐสภาและรัฐบาลมีมติเอกฉันท์ให้จัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย (Malaysia Anti-Corruption Commission: MACC) ผ่านการตราพระราชบัญญัติ MACC Act 2009 ซึ่งมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2552 (โชคสุขกรกิตติชัย, 2561)

7.2 สาธารณรัฐอินโดนีเซีย

สาธารณรัฐอินโดนีเซีย หรืออินโดนีเซีย มีการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยแบบสาธารณรัฐมีประธานาธิบดีเป็นประมุขและเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย พ.ศ. 2488 ได้กำหนดให้ใช้หลักปรัชญาศีล (Pancasila) คือ รากฐานปรัชญาของอินโดนีเซีย ประกอบด้วย ปัญจ (Panca) หมายถึง ห้า และ ศิล (Sila) หมายถึง หลักการ เป็นรากฐานในการปกครองประเทศ ได้แก่

- 1) การนับถือพระเจ้าองค์เดียว
- 2) การเป็นมนุษย์ที่เจริญและคงไว้ซึ่งความเที่ยงธรรม
- 3) ความเป็นเอกภาพของอินโดนีเซีย
- 4) ประชาธิปไตยที่นำด้วยความเป็นเอกฉันท์จากปัญญา ซึ่งเป็นผลมาจากการพิจารณา

ระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

- 5) ความยุติธรรมทางสังคมต่อชาวอินโดนีเซียทุกคน

ทั้งนี้ โครงสร้างสถาบันทางการเมืองและการบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย พ.ศ. 2488 ประกอบด้วย

- 1) สภาที่ปรึกษาประชาชน (People's Consultative Assembly) ทำหน้าที่รัฐสภา ประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 560 คน และสภาผู้แทนระดับภูมิภาค จำนวน 132 คน โดยทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งทุก ๆ 5 ปี สภาที่ปรึกษาประชาชนมีหน้าที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่

- (1) การแก้ไขรัฐธรรมนูญ
- (2) การแต่งตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี
- (3) การถอดถอนประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี

2) สภาผู้แทนราษฎร (House of People's Representatives) ประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 560 คน วาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี มีหน้าที่หลักในการตรากฎหมาย พิจารณาอนุมัติงบประมาณ และกำกับดูแลการทำงานของรัฐบาล

3) สภาผู้แทนระดับภูมิภาค (Regional Representatives Council) มาจากการเลือกตั้งในระดับจังหวัด จำนวน 132 คน (จังหวัดละ 4 คน จาก 33 จังหวัด) วาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี ทำหน้าที่รับผิดชอบในระดับภูมิภาค รวมถึงการกลั่นกรองร่างกฎหมาย

4) สภาประชาชนระดับท้องถิ่น (Reginal People's House of Representative) ทำหน้าที่ส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญได้แบ่งการปกครองออกเป็น จังหวัด อำเภอ และตำบล หรือเทศบาล โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งอินโดนีเซียจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนระดับภูมิภาค

5) ประธานาธิบดี (President) วาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี ซึ่งจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 สมัยไม่ได้ โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานาธิบดีเป็นหัวหน้ารัฐบาล และเป็นผู้บัญชาการกองทัพอากาศ

6) ศาลยุติธรรม (Court of Justice) ตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจตุลาการอยู่ภายใต้ศาลฎีกาและศาลอื่น ๆ รวมถึงศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ การแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลฎีกา ให้คณะกรรมการตุลาการ (Judicial Commission) เป็นผู้เสนอชื่อให้สภาผู้แทนราษฎรรับรอง หลังจากนั้นเสนอต่อประธานาธิบดีเพื่อแต่งตั้งต่อไป โดยสมาชิกคณะกรรมการตุลาการจะได้รับการแต่งตั้งหรือถอดถอนโดยประธานาธิบดีผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร

7) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสูงสุด (Supreme Audit Board) ตั้งตามรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่รายงานการใช้งบประมาณต่อสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนระดับภูมิภาค และสภาประชาชนระดับท้องถิ่น

โครงสร้างการบริหารงานของรัฐบาลอินโดนีเซียแบ่งเป็น 2 ส่วน ดังนี้

- (1) การบริหารส่วนกลาง มีการจัดการในรูปแบบกระทรวง จำนวน 34 กระทรวง
- (2) การบริหารส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งออกเป็น

(2.1) บริหารระดับภาคหรือมณฑล มี 34 ภาค หรือมณฑล มีผู้ว่าราชการมณฑล ซึ่งมาจากการคัดเลือกจากสมาชิกสภามณฑล

(2.2) บริหารระดับจังหวัด และนคร มีผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรี เป็นผู้ดูแลตามลำดับ

(2.3) บริหารระดับอำเภอ มีนายอำเภอและสภาอำเภอที่มาจากการเลือกตั้ง

(2.4) บริหารระดับตำบล มีกำนันที่มาจากการแต่งตั้งโดยนายอำเภอหรือนายกเทศมนตรี

(2.5) บริหารระดับหมู่บ้าน มีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำ ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง

อินโดนีเซียได้มีการจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญโดยออกกฎระเบียบรัฐบาล สาธารณรัฐอินโดนีเซียฉบับที่ 53 ปี พ.ศ. 2553 เกี่ยวกับวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ รายละเอียดดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ม.ป.ป. ค., หน้า 167-170)

(1) เพื่อให้ตระหนักถึงความน่าเชื่อถือของข้าราชการพลเรือน ความเป็นมืออาชีพ และความมีศีลธรรม เป็นสิ่งที่ผู้ได้ชื่อว่าเป็นที่พึงของประชาชนพึงปฏิบัติ และการยึดหลักธรรมาภิบาล คือ การปฏิบัติหน้าที่ของตนเองอย่างดีที่สุดและไม่ทุจริต ข้าราชการพลเรือนถือได้ว่าเป็นเครื่องมือหนึ่งของรัฐบาลที่ต้องเคารพในหลัก Pancasila หรือหลักคุณธรรม 5 ประการ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซียปี พ.ศ. 2488 สาธารณรัฐอินโดนีเซียและรัฐบาลจะต้องรักษาวินัย ความซื่อสัตย์ ความยุติธรรม ความโปร่งใส และความรับผิดชอบหน้าที่ที่ตนเองได้รับ

(2) ข้าราชการพลเรือนจะต้องยึดหลักผลประโยชน์ของรัฐต้องมาก่อนผลประโยชน์ส่วนตัว และต้องรายงานต่อผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานที่ตนสังกัดทันทีที่พบความผิดปกติใด ๆ อันจะส่งผลกระทบต่อการรักษาความปลอดภัยของประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม

(3) เพื่อส่งเสริมความมีวินัยในตนเองของข้าราชการพลเรือนตามมาตราที่ 30 ในกฎหมายฉบับที่ 8 ปี พ.ศ. 2517 เกี่ยวกับหลักการบริหารทรัพยากรบุคคลในหัวข้อวินัยของข้าราชการพลเรือน แม้ว่าจะมีการตรากฎหมายไว้อย่างเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ในความเป็นจริงวินัยของข้าราชการพลเรือนเหล่านี้ ก็สามารถปรับปรุงและพัฒนาให้เข้ากับสภาพและสถานการณ์ในปัจจุบันได้ การตระหนักถึงข้าราชการพลเรือนที่เชื่อถือได้ มีความเป็นมืออาชีพและมีศีลธรรมที่เกิดขึ้น แน่ใจว่ามีความจำเป็นอย่างมากที่จะทำให้กฎระเบียบวินัยข้าราชการพลเรือนเกิดขึ้นได้ เปรียบเสมือนกับเป็นแนวทางสำหรับการบังคับใช้ระเบียบวินัยต่อไป และเพื่อให้มั่นใจว่าความเป็นระเบียบและการดำเนินงานเพื่อประเทศชาติอย่างราบรื่นจะเกิดขึ้น เช่นเดียวกับการส่งเสริมให้ข้าราชการพลเรือนสามารถสร้างผลผลิตที่ตั้งอยู่บนฐานของระบบอาชีพ (Sistem Karier) ได้มากขึ้น และการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

(4) กฎระเบียบของรัฐบาลว่าด้วยเรื่องของวินัยข้าราชการพลเรือนภาระหน้าที่ ข้อยกเว้น และบทลงโทษสำหรับข้าราชการที่ถูกตัดสินว่ากระทำผิด การกำหนดบทลงโทษทางวินัยนี้ มีไว้

เพื่อให้ข้าราชการที่กระทำผิดเกิดความละอายต่อตนเอง และไม่กระทำความผิดอีกเป็นครั้งที่สอง รวมทั้งเพื่อให้ข้าราชการเหล่านี้ปรับปรุงแก้ไขตนเองต่อไปในอนาคต

(5) ในกฎระเบียบของรัฐบาลนี้ได้กล่าวถึง ประเภทของการลงโทษทางวินัยไว้ อย่างชัดเจน มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่จะลงโทษผู้กระทำผิด และสร้างความเชื่อมั่นในการพิจารณาคดีต่าง ๆ ในทำนองเดียวกันข้อจำกัดของผู้มีอำนาจในการลงโทษ ผู้กระทำผิดก็ได้ถูกกำหนดเอาไว้ในระเบียบของรัฐบาลด้วยเช่นกัน

(6) ระดับความรุนแรงในการลงโทษ จะพิจารณาจากการกระทำผิด โดยคำนึงถึง เจตนาและผลกระทบจากการละเมิดกฎระเบียบที่ตั้งไว้ แต่หากว่าผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจยกฟ้อง ต่อการกระทำผิดของข้าราชการพลเรือนสามารถทำได้ โดยวางอยู่บนฐานระเบียบของรัฐบาลเป็นหลัก

(7) ประเภทของการลงโทษทางวินัยในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนปฏิบัติตน ผิดกฎหมาย และผิดวินัยราชการ มีสองประเภท คือ การลงโทษหนักและการลงโทษเบา การลงโทษ อย่างเบาแบ่งเป็นการเรียกเตือนและการเตือนทางลายลักษณ์อักษร การลงโทษที่รุนแรงที่สุด คือ การถอดออกจากการเป็นข้าราชการ 3 ปี หรือการลดระดับราชการลง

(8) มาตราที่ 7 ว่าด้วยการลงโทษ กรณีที่ข้าราชการพลเรือนไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ การลงโทษทางวินัยจะเบากว่า ตัวอย่าง การกระทำผิดโดยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ เช่น

- หากข้าราชการนั้นคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าผลประโยชน์ของ ประเทศชาติ

- การหยุดทำงานโดยไม่มีสาเหตุ กรณีที่ข้าราชการนั้นหยุดงานเกิน 5 วัน ต้องมี การแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของตนทราบ หากไม่ปฏิบัติโทษจะอยู่ที่การเรียกไปเตือน

- สำหรับข้าราชการที่หยุดงาน 6-10 วัน จะได้รับการเตือนเป็นลายลักษณ์อักษร

- นอกเหนือไปจากกรณีข้างต้นแล้ว สำหรับข้าราชการพลเรือนที่ถูกตัดสิน จำคุกทางวินัย ให้ได้รับสิทธิสำหรับการปกป้องตนเอง เช่นการฟ้องศาลอุทธรณ์ กรณีที่ข้าราชการ พลเรือนไม่พอใจต่อการตัดสินความผิด หรือไม่พอใจกับการลงโทษ

นอกจากนั้น อินโดนีเซียยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการต่อต้านการทุจริต (Corruption Eradication Commission: CEC) ในปี 2546 เพื่อทำหน้าที่เพื่อปราบปรามการทุจริต (โชคสุข กรกิตติชัย, 2561)

7.3 สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ หรือฟิลิปปินส์ มีการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยแบบ สาธารณรัฐ โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขและหัวหน้าฝ่ายบริหารของประเทศ ซึ่งอำนาจอธิปไตย แบ่งเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ทั้งนี้ ในอดีตฟิลิปปินส์เคยเป็น

อาณานิคมของราชอาณาจักรสเปนและสหรัฐอเมริกามาก่อน อันส่งผลให้โครงสร้างทางการเมืองได้รับอิทธิพลจากประเทศเจ้าอาณานิคมดังกล่าว โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา

การปกครองของฟิลิปปินส์แบ่งออกเป็น 17 เขต (Region) 81 จังหวัด (Province) และ 145 เมือง (City) โดยมีการแบ่งการปกครองย่อยลงไปอีกเป็น 1,489 เทศบาล (Municipality) และมี 42,029 บารังไก ซึ่งเทียบเท่ากับตำบลหรือหมู่บ้าน

ทั้งนี้ โครงสร้างอำนาจธิปไตยของฟิลิปปินส์แบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย ดังนี้

1) ฝ่ายบริหาร มีประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน มีวาระดำรงตำแหน่ง 6 ปี โดยดำรงตำแหน่งได้วาระเดียว ส่วนรองประธานาธิบดีสามารถดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน และมาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกันกับตำแหน่งประธานาธิบดี

2) ฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วย สมาชิกผู้แทนราษฎรมีสมาชิกไม่น้อยกว่า 250 คน ที่มาจากการเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ (Party List) และวุฒิสภามีสมาชิก 24 คน ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี และดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 3 วาระติดต่อกัน ส่วนสมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน โดยสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งในลำดับที่ 1-12 มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และลำดับที่ 13-24 จะอยู่ในตำแหน่ง 3 ปี ซึ่งจะต้องลงสมัครรับเลือกตั้งใหม่หลังจากครบ 3 ปีแล้ว

3) ฝ่ายตุลาการ มีอำนาจเป็นอิสระจากฝ่ายอื่น ๆ เป็นฝ่ายที่มีอำนาจในการตีความและใช้กฎหมายในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีต่าง ๆ ทั้งนี้ ระบบศาลของฟิลิปปินส์นั้นเป็นศาลเดี่ยว ประกอบด้วยศาล 4 ประเภท คือ ศาลระดับท้องถิ่น ศาลระดับภูมิภาค ศาลอุทธรณ์ และศาลสูงสุด นอกจากนี้ยังมี ศาลชำนาญพิเศษต่าง ๆ ที่พิจารณาคดีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลข้างต้น

ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติของมาตรา 12 ของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ พระราชบัญญัติฉบับที่ 6713 หรือที่เรียกว่า “จรรยาบรรณและมาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการและพนักงาน” ได้รับการอนุมัติเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2532 และมีผลวันที่ 25 มีนาคม 2532 เป็นไปตาม มาตรา 17 นั้น กฎต่อไปนี้จะขอนำมาใช้เพื่อที่จะดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายกล่าวไว้ว่า (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ม.ป.ป. ข., หน้า 136-166)

กฎข้อที่หนึ่ง: ความคุ้มครอง

มาตรา 1 กฎเหล่านี้จะครอบคลุมถึงเจ้าหน้าที่และพนักงานทุกคนในรัฐบาล ไม่ว่าจะมาจากการคัดเลือกหรือแต่งตั้ง ไม่ว่าจะเป็พนักงานถาวรหรือชั่วคราว ไม่ว่าจะมื่ออาชีพหรือไม่มีอาชีพให้บริการ รวมทั้งทหารและตำรวจ โดยไม่คำนึงถึงว่าบุคคลเหล่านี้ ได้รับผลตอบแทนหรือไม่ก็ตาม

กฎข้อที่สอง: การตีความ

มาตรา 1 กฎเหล่านี้จะได้รับการตีความในแง่ของการประกาศนโยบายที่พบในประมวลกฎหมาย มาตรา 2 ว่าเป็นนโยบายของรัฐที่จะส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและพนักงานมีมาตรฐานสูงในด้านจริยธรรมการบริการสาธารณะตลอดเวลา และต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนและปฏิบัติหน้าที่ของตนด้วยความรับผิดชอบสูงสุดตามความสามารถ และความจงรักภักดี กระทำด้วยความรักชาติและความยุติธรรม นำไปสู่ชีวิตพอประมาณ และรักษาผลประโยชน์ของประชาชนมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว

กฎข้อที่สาม: การปฏิรูประบบการบริหารสาธารณะ

มาตรา 1 ทุกหน่วยงาน สำนักงานและตัวแทนสาขา จะต้องให้บริการที่รวดเร็วที่สุดในกรณีที่ไม่เกินเก้าสิบวันนับจากวันบังคับกฎเหล่านี้เริ่มต้นการดำเนินการพัฒนาโครงการสำหรับเจ้าหน้าที่ และพนักงานของรัฐในการเสริมสร้างความมุ่งมั่นที่จะบริการสาธารณะ และให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของประชาชนมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว ในการปฏิบัติหน้าที่ตามโครงการดังกล่าว และความพยายามอื่น ๆ ในการพัฒนาโดยให้รวมถึงสิ่งเหล่านี้

- (1) จริยธรรม และศีลธรรม
- (2) สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบต่อข้าราชการ
- (3) ชาตินิยม และความรักชาติ
- (4) ความยุติธรรม และสิทธิมนุษยชน
- (5) ประชาธิปไตยในสังคม
- (6) ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และประเพณีของฟิลิปปินส์
- (7) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นในประเทศ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่ขาดแคลน และต้องการมาตรฐานทางจริยธรรม จึงจำเป็นต้องจัดทำหลักสูตรการฟื้นฟูอย่างต่อเนื่อง และการสัมมนาหรือการประชุมเชิงปฏิบัติการ เพื่อส่งเสริมมาตรฐานด้านจริยธรรมในการให้บริการสาธารณะสูงขึ้น

มาตรา 2 โปรแกรมการศึกษา การฝึกอบรมวิชาชีพ หลักการทางวิทยาศาสตร์ และทางเทคนิคมีส่วนช่วยยกระดับความเป็นมืออาชีพความชำนาญการ ความเป็นเลิศทั้งด้านความรู้ และทักษะในการปฏิบัติงานอีกทั้งทำให้บุคลากรภาครัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ ด้วยความรับผิดชอบต่อได้โปรแกรมเหล่านี้จะถูกจัดให้กับบุคลากรภาครัฐทุกคน และอาจรวมถึงเนื้อหาวิชาอื่น ๆ ที่อาจมีการเพิ่มเติมขึ้นอีกด้วย

มาตรา 3 เป็นความรับผิดชอบของหัวหน้าหน่วยงาน สำนักงานและตัวแทนสาขา เพื่อให้แน่ใจว่าพนักงานและลูกจ้างเข้าร่วมโครงการพัฒนา และมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณค่าไปพร้อมกัน

มาตรา 4 ทุกหน่วยงาน สำนักงานและตัวแทนสาขาจะต้องดำเนินการศึกษาอย่างต่อเนื่อง และวิเคราะห์ระบบงานและวิธีการของตนในการปรับปรุงการให้บริการประชาชน เพื่อนำไปสู่การศึกษาและการวิเคราะห์ต่าง ๆ ดังนี้

- (1) ระบุระบบและวิธีการที่นำไปสู่พฤติกรรมด้านลบของข้าราชการ
- (2) ลดความซับซ้อนของกฎระเบียบและวิธีการที่จะหลีกเลี่ยงกฎนั้น
- (3) สร้างหรือใช้ระบบและวิธีการที่จะส่งเสริมให้พนักงานมีขวัญกำลังใจในการทำงาน

และเกิดความพึงพอใจ

แต่ละสำนักงานหรือหน่วยงานจะต้องพัฒนาคู่่มือการให้บริการหรือคู่มือการปฏิบัติงาน ซึ่งจะต้องมีการปรับปรุงอย่างสม่ำเสมอ และให้บริการแก่ประชาชนในการทำธุรกรรม แสดงแผนภูมิขั้นตอนการทำงานในสถานที่ที่สามารถเห็นได้ชัดเจนในสำนักงานหรือหน่วยงานสำหรับข้อมูลและคำแนะนำแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

เมื่อมีการร้องขอจากสำนักงบประมาณและการบริหารจัดการหน่วยงานจะต้องช่วยสำนักงานและหน่วยงานในการประเมินผล และยอมรับการทำงานของระบบการและวิธีการที่จะเป็นสถาบันการจัดการบรรยากาศที่เอื้อต่อความรับผิดชอบต่อประชาชน

มาตรา 5 ทุกหน่วยงาน สำนักงานและตัวแทนสาขาจะต้องให้คำปรึกษาแก่ประชาชนที่รับบริการ เพื่อวัตถุประสงค์ในการรวบรวมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลต่อการให้บริการจะต้องสร้างกลไกเพื่อให้มั่นใจว่าการดำเนินงานของภาครัฐและการปรึกษาในการพิจารณาคดี

มาตรา 6 ทุกหน่วยงาน สำนักงานและตัวแทนสาขาจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ในเรื่องการวิจัยและการทดลองเกี่ยวกับมาตรการและการนำวิธีการมาใช้ ซึ่งจะทำให้เกิดแรงจูงใจกับเจ้าหน้าที่และพนักงานในการเพิ่มระดับของการปฏิบัติตามมาตรฐานด้านจริยธรรมการบริการสาธารณะ

มาตรา 7 ทุกหน่วยงาน สำนักงาน และตัวแทนสาขา ต้องปรึกษาหารือกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่จะแต่งตั้งหรือมอบหมายให้ผู้ตรวจการแผ่นดินหรือผู้แทนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ ทำหน้าที่ ทันทีที่มีการร้องขอความช่วยเหลือ

มาตรา 8 เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีความสามารถในการให้คำปรึกษาแก่ประชาชน

กฎข้อที่สี่: ความโปร่งใสของการทำธุรกรรมและการเข้าถึงข้อมูล

มาตรา 1 ภายใต้งื่อนไปที่เหมาะสมตามกฎหมายกำหนดและวิธีการดำเนินนโยบายของการเปิดเผยข้อมูลต่อประชาชนเต็มรูปแบบในการทำธุรกรรมทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชน

มาตรา 2 เป็นความรับผิดชอบของหัวหน้าหน่วยงาน สำนักงานและตัวแทนสาขาที่จะกำหนดมาตรการและมาตรฐานที่จะทำให้เกิดความโปร่งใสและการเปิดกว้างในการทำธุรกรรมต่อประชาชนภายในสำนักงานของตนเช่น การประมูลซื้อขาย การทำธุรกรรมภายในอื่น ๆ รวมทั้งสัญญาสถานะของโครงการ และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความสนใจของประชาชน

โดยจะต้องสร้างระบบข้อมูลเพื่อแจ้งให้ประชาชนได้รับทราบ ดังต่อไปนี้

- (1) นโยบายกฎระเบียบและขั้นตอน
- (2) วิธีการดำเนินโครงการและเป้าหมายการปฏิบัติงาน
- (3) รายงานผลการดำเนินงาน
- (4) เอกสารอื่น ๆ ทั้งหมดตามที่จะมีการจัดทำเป็นข้อมูลสาธารณะ

ข้อมูลดังกล่าวจะต้องถูกนำมาใช้สำหรับวัตถุประสงค์ในการแจ้งแก่ประชาชนเพียงอย่างเดียว นโยบาย วิธีการดำเนินการ และความสำเร็จดังกล่าวต้องไม่สร้างภาพลักษณ์แก่พนักงานหรือลูกจ้างเพื่อความก้าวหน้าและผลประโยชน์ส่วนตัว

มาตรา 3 ทุกหน่วยงาน สำนักงานและตัวแทนสาขาจะต้องให้ข้อมูลอย่างเป็นทางการในการบันทึกเอกสารใด ๆ ที่มีต่อประชาชนที่ร้องขอยกเว้นในกรณี

- (1) ข้อมูล บันทึกข้อความ เอกสารที่เป็นความลับต่อผลประโยชน์ในการป้องกันระดับชาติ การรักษาความปลอดภัย หรือการดำเนินงานของกิจการในต่างประเทศ
- (2) การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะทำให้ชีวิตและความปลอดภัยของบุคคลตกอยู่ในอันตราย
- (3) ข้อมูลบันทึกหรือเอกสารที่อยู่ภายในแนวคิดสิทธิพิเศษที่จัดตั้งขึ้น หรือข้อยกเว้นที่ได้รับการยอมรับตามกฎหมาย นโยบายตัดสินใจหรือคำสั่งศาล
- (4) ข้อมูล การบันทึกหรือเอกสารฉบับร่างที่ประกอบการตัดสินใจต่าง ๆ คำสั่งการปกครอง การตัดสินใจด้านนโยบาย หรือบันทึกความเข้าใจ ฯลฯ
- (5) การเปิดเผยข้อมูลลักษณะส่วนบุคคลที่จะเป็นการละเมิดสิทธิส่วนตัว
- (6) การเปิดเผยบันทึกสืบสวน การปฏิบัติตามเพื่อการบังคับใช้ทางกฎหมาย หรือข้อมูลที่ถ้าเขียนจะได้รับการบรรจุอยู่ในบันทึกดังกล่าว หรือข้อมูลที่จะ (1) ยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินการบังคับ (2) การกีดกันผู้มีสิทธิในการพิจารณาคดีที่เป็นธรรมหรือการตัดสินใจที่เป็นธรรม (3) เปิดเผย

ตัวตนของแหล่งที่มาของความลับและในกรณีของการบันทึกที่รวบรวมโดยผู้มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายทางอาญาในหลักสูตรของการสืบสวนคดีอาชญากรรมหรือโดยหน่วยงานดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายของประเทศ หน่วยสืบราชการลับการรักษาความปลอดภัยที่เป็นความลับ (4) ไม่สามารถแสดงเหตุผลเปิดเผยด้านเทคนิคการสืบสวนและขั้นตอน

(7) การเปิดเผยข้อมูลก่อนเวลาอันควร (1) ในกรณีที่หน่วยงาน หรือสำนักงาน หรือตัวแทนสาขาที่เป็นตัวแทนควบคุมสกุลเงินหลักทรัพย์สินคำโภคภัณฑ์จากสถาบันการเงินที่มีแนวโน้มที่จะนำไปสู่การเก็งกำไรทางการเงินอย่างมีนัยสำคัญในสกุลเงินหลักทรัพย์สินหรือสินค้าโภคภัณฑ์อย่างมีนัยสำคัญหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของสถาบันการเงิน (2) ในกรณีใด ๆ ที่หน่วยงานหรือสำนักงาน หรือตัวแทนสาขามีแนวโน้มหรือมีนัยสำคัญที่การดำเนินการไม่ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติซึ่งยกเว้นตามอนุวรรค (จ) หัวข้อ (2) แล้ว จะไม่สามารถประยุกต์ใช้กับข้อบังคับในกรณีใด ๆ ที่หน่วยงาน หรือสำนักงานหรือตัวแทนสาขา มีการเปิดเผยต่อสาธารณะไปแล้วไม่ว่าส่วนที่เป็นเนื้อหาหรือธรรมชาติของวัตถุประสงค์การปฏิบัติการ หรือในกรณีที่หน่วยงาน หรือสำนักงาน หรือตัวแทนสาขา ถูกกำหนดตามกฎหมายที่จะให้เปิดเผยโดยหน่วยงานเอง อย่างเช่น ข้อเสนอโครงการหรือแผนงาน

มาตรา 4 หัวหน้าหน่วยงาน สำนักงานและตัวแทนสาขา รวมทั้งตัวแทนทุกคนต้องจัดระบบข้อมูลและเครือข่ายที่จะมีผลต่อการกระจายข้อมูลให้มากที่สุดเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายเมื่อเทียบกับนโยบาย และ โครงการดังกล่าว

กฎข้อที่ 5: แรงจูงใจและระบบรางวัล

มาตรา 1 แรงจูงใจและผลตอบแทน ที่จะได้รับจากพนักงานและลูกจ้าง ที่ได้แสดงให้เห็นถึงบริการที่เป็นแบบอย่าง และดำเนินการบนพื้นฐานของการปฏิบัติ โดยบรรทัดฐานของการปฏิบัติที่วางไว้ในที่มาตรา 4 ของประมวลกฎหมาย คือ

(1) ความมุ่งมั่นในผลประโยชน์ของประชาชนเจ้าหน้าที่และพนักงานของรัฐต้องรักษาผลประโยชน์ของประชาชนและทรัพยากรทั้งหมดของรัฐ ภายใต้อำนาจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในสำนักงานและหน่วยงานในการจ้างงาน และการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพมีประสิทธิผล ทำด้วยความซื่อสัตย์และประหยัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องหลีกเลี่ยงที่จะสูญเสียเงินและรายได้ของประชาชน

(2) ทำงานอย่างมืออาชีพเจ้าหน้าที่และพนักงานจะดำเนินการและปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นเลิศแบบมืออาชีพทั้งทางความรู้และความสามารถในการนำมาให้บริการแก่ประชาชนด้วยความจงรักภักดีสูงสุดและอุทิศตนให้กับการปฏิบัติหน้าที่ และพยายามที่จะกีดกันสิ่งที่ไม่ถูกต้องในบทบาทของตน

(3) ความยุติธรรม และความตั้งใจเจ้าหน้าที่และพนักงานของรัฐจะต้องมีความจริงใจกับประชาชนตลอดเวลา จะต้องกระทำด้วยความเป็นธรรมและจริงใจ และไม่มี ความแตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อประชาชนที่ยากจนและด้อยโอกาสเจ้าหน้าที่จะละเว้นจากการกระทำ อันขัดต่อกฎหมาย ศีลธรรม และประเพณีอันดีไม่ได้ และรักษา นโยบายสาธารณะของรัฐต่อ ความปลอดภัยรวมถึงผลประโยชน์ของประชาชน เจ้าหน้าที่จะไม่จัดการหรือขยายความช่วยเหลือ เพื่อญาติของตน ไม่ว่าจะโดยสายเลือดเดียวกันหรือความสัมพันธ์ในสายงานของสำนักงาน

(4) ความเป็นกลางทางการเมืองเจ้าหน้าที่และพนักงานของรัฐต้องให้บริการกับทุกคน โดยไม่เลือกปฏิบัติ หรือปฏิบัติโดยไม่คำนึงถึงพรรคหรือความชอบ

(5) การตอบสนองให้ประชาชนเจ้าหน้าที่และพนักงานของรัฐ จะต้องเพิ่มความสะดวก นอบน้อมให้เพียงพอต่อการให้บริการแก่ประชาชน เว้นแต่จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นตามกฎหมาย หรือเมื่อจำเป็นต้องให้ความสนใจต่อประชาชนเจ้าหน้าที่และพนักงานของรัฐจะต้องให้ข้อมูล เกี่ยวกับนโยบายและวิธีการของตนในภาษาที่ชัดเจนและเข้าใจได้ ให้ความมั่นใจในการเปิดกว้าง ของข้อมูลการให้คำปรึกษาแก่ประชาชนในการพิจารณาคดีเมื่อใดก็ตามที่เหมาะสมให้คำแนะนำ ที่ง่ายและประมวลนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการหลีกเลี่ยงความผิด และการพัฒนาความเข้าใจ ในเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ชนบทและ ในเมือง

(6) ซาตินิยมและความรักชาติเจ้าหน้าที่และพนักงานของรัฐจะต้องมีความภักดีต่อ สาธารณรัฐเพื่อชาวฟิลิปปินส์ตลอดเวลา โดยส่งเสริมการใช้สินค้าที่ผลิตในประเทศ ทรัพยากร และ เทคโนโลยี ส่งเสริมความชื่นชมและภาคภูมิใจในประเทศและประชาชน พยายามที่จะรักษาและ ปกป้องอธิปไตยของฟิลิปปินส์จากการรุกรานจากต่างประเทศ

(7) มุ่งมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยเจ้าหน้าที่และพนักงานของรัฐจะต้อง กระทำตนไปสู่หนทางประชาธิปไตยของชีวิตและค่านิยม รักษาหลักการของความรับผิดชอบแก่ ประชาชนให้เป็นที่ประจักษ์ โดยยอมรับว่าอำนาจสูงสุดมาจากพลเรือนว่ามีอำนาจเหนือกองทัพ เจ้าหน้าที่จะรักษารัฐธรรมนูญและความจงรักภักดีต่อประเทศเหนือกว่าความจงรักภักดีต่อบุคคล หรือพรรคการเมือง

(8) การใช้ชีวิตเรียบง่าย เจ้าหน้าที่และพนักงานของรัฐ และครอบครัวจะต้องดำรงชีวิต อยู่อย่างพอประมาณเหมาะสมกับตำแหน่งและรายได้ของตน เจ้าหน้าที่จะไม่หลงระเหิงในการแสดง ความฟุ้งเฟ้อ หรือโอ้อวดความมั่งคั่งในรูปแบบใด ๆ

มาตรา 2 เกณฑ์ต่อไปนี้จะต้องได้รับการพิจารณาในการให้รางวัล

(1) จำนวนปีหรืออายุงานในการให้บริการ

- (2) คุณภาพและความสอดคล้องของการปฏิบัติงาน
- (3) ความไม่ชัดเจนของตำแหน่ง
- (4) ระดับเงินเดือน
- (5) ความมีเอกลักษณ์และคุณภาพที่เป็นแบบอย่างของความสำเร้ง
- (6) ความเสี่ยงหรือสิ่งล่อใจโดยธรรมชาติในการทำงานนั้น
- (7) สถานการณ์ใด ๆ ที่คล้ายกัน ต้องการพิจารณาจากความคิดความชอบในการทำงาน

โดยเฉพาะการให้รางวัลต่าง ๆ

มาตรา 3 การสร้างแรงจูงใจและผลตอบแทนให้แก่ข้าราชการและพนักงานแห่งปี อาจจะใช้รูปแบบใดรูปแบบหนึ่งต่อไปนี้ การพิจารณาโดยคณะกรรมการที่ได้รับรางวัลที่จัดตั้งขึ้นภายใต้ประมวลกฎหมาย

- (1) โบนัส
- (2) การกล่าวถึง
- (3) การดำรงตำแหน่งกรรมการในองค์การที่รัฐบาลเป็นเจ้าของหรือดูแล
- (4) ให้ทุนการศึกษาในประเทศ และต่างประเทศ
- (5) ให้วันหยุดพักผ่อน

(6) การเลื่อนตำแหน่งอัตโนมัติเพื่อตำแหน่งที่สูงขึ้นที่เหมาะสมกับคุณสมบัติ และเงินเดือนสูงขึ้น หากไม่มีตำแหน่งที่สูงขึ้นไปหรือตำแหน่งที่สูงขึ้นไปไม่ว่าง สามารถบอกได้ว่าตำแหน่งที่จะได้รับรวมอยู่ในงบประมาณปีต่อไปของสำนักงาน ยกเว้นเมื่อมีการสร้างตำแหน่งใหม่ เช่น ตำแหน่งเฉพาะตัว ซึ่งทำให้เสมือนการบิดเบือนโครงสร้างขององค์การคือการสร้างให้มีตำแหน่งสูงขึ้น ได้เงินเดือนมากขึ้น ทั้ง ๆ ที่ไม่มีในโครงสร้างเดิม และเมื่อบุคคลนี้ไปรับตำแหน่งเทียบเท่า หรือตำแหน่งที่สูงขึ้นตามโครงสร้างเดิมตำแหน่งเฉพาะตัวที่สร้างขึ้นใหม่จะว่างลง และถูกยกเลิกทันที

มาตรา 4 รางวัลทุนการศึกษาจะถูกควบคุมด้วยความดีและหลักการที่เหมาะสม

(1) ระบบจะต้องได้รับการบริหารงานโดยคณะกรรมการที่ได้รับรางวัลข้าราชการดีเด่น และลูกจ้าง ประกอบไปด้วย

- (1.1) ผู้ตรวจการแผ่นดินดำรงตำแหน่งประธานร่วม
- (1.2) ประธาน CSC ดำรงตำแหน่งประธานร่วม
- (1.3) ประธาน COA เป็นสมาชิก
- (1.4) พนักงานของรัฐ 2 คน ที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี

(2) ในการนี้คณะกรรมการจะดำเนินการดังต่อไปนี้ตามหน้าที่และความรับผิดชอบ

(2.1) ดำเนินการตามระยะเวลาตรวจสอบอย่างต่อเนื่องของการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และพนักงานในทุกแผนกสำนักงาน และหน่วยงาน

(2.2) สร้างระบบแรงจูงใจและผลตอบแทนประจำปี เพื่อสร้างแรงจูงใจในการทำงานให้แก่เจ้าหน้าที่และพนักงานที่มีความดีโดดเด่นบนพื้นฐานของมาตรฐานที่กำหนดไว้ในมาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ตามกฎหมายข้อที่ 5

(2.3) กำหนดรูปแบบผลตอบแทนที่ได้รับ

(2.4) กำหนดและนำกฎหมายใช้ในการควบคุมความประพฤติของกิจกรรม ซึ่งจะรวมถึงแนวทางในการประเมินผลและการเสนอกลไก ที่ตระหนักถึงการให้รางวัลและการกำหนดคณะกรรมการในการตัดสิน ซึ่งในการประเมินผลของการเสนอชื่อให้คณะกรรมการอาจได้รับการช่วยเหลือโดยผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคการคัดเลือกจากภาครัฐและภาคเอกชน

มาตรา 5 สำนักงาน ข้าราชการพลเรือนต้องจัดให้มีการบริการที่สำนักเลขาธิการคณะกรรมการ

มาตรา 6 ไม่มีเงื่อนไข หรือข้อห้ามที่หน่วยงาน สำนักงานหรือตัวแทนสาขาจะตั้งโครงการให้รางวัลบุคลากรในหน่วยงาน แต่ต้องไม่นอกเหนือกฎกติกา หรือขัดกับกฎระเบียบที่มีอยู่ และการให้รางวัลนี้ ต้องคำนึงถึงระบบคุณธรรมและความยุติธรรมเป็นพื้นฐาน

มาตรา 7 งบประมาณที่ครอบคลุมค่าใช้จ่ายทั้งหมดในการดำเนินการตามกฎหมายข้อนี้จะต้องได้รับจัดตั้งขึ้นตามการจัดสรรของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

กฎข้อที่หก: หน้าที่ของข้าราชการและลูกจ้าง

มาตรา 1 ในฐานะที่เป็นกฎทั่วไปเมื่อมีการร้องขอหรือคำร้อง ไม่ว่าจะเป็นอย่างใดก็ตาม อักษรหรือทางวาจา สามารถกระทำอย่างรวดเร็วทันที่ และอย่างเป็นทางการ และจะต้องดำเนินการได้ทันทีโดยไม่เลือกปฏิบัติ และต้องไม่เกินกว่าสิบห้าวันทำการนับจากได้รับการร้องขอหรือคำร้อง

มาตรา 2 ในหน่วยงานของสำนักงานหรือหน่วยงานที่มีปริมาณงานและผู้ให้บริการมาก หัวหน้าหน่วยงาน สำนักงานหรือตัวแทนสาขาต้องออกแบบกลไกเพื่อป้องกันการรอรับบริการที่นานจนเกินไป โดยให้แต่ละคนมีบัตรคิวที่จะต้องระบุวันที่และเวลาในการเข้ารับบริการ เมื่อผู้ที่มีรายชื่อตามนัดเข้ารับบริการ พนักงาน/เจ้าหน้าที่จะสามารถให้บริการโดยเร็วยิ่งขึ้นกล่าวได้ว่าผู้มีสิทธิจะได้รับบริการต่อเมื่อแสดงบัตรนัดตามลำดับที่

มาตรา 3 ในกรณีที่มีการร้องขอ การเขียนข้อร้องเรียน หรือการเขียนจดหมาย โทรเลข หรือสิ่งที่คล้ายกัน พนักงานหรือลูกจ้างในความดูแลจะกระทำการเช่นเดียวกันภายในสิบห้าวันทำการ นับจากได้รับจดหมายดังกล่าวโดยมีเงื่อนไขว่า

(1) ถ้ามีการสื่อสารที่อยู่ในอำนาจของสำนักงานหรือหน่วยงานที่เป็นทางการ ลูกจ้างจะต้อง

(1.1) เขียนบันทึกหรือหนังสือรับทราบเรื่องอย่างสม่ำเสมอ จากการกระทำที่อาจจะดำเนินการใด ๆ ตามวิธีปกติทางธุรกิจของกรมสำนักงานหรือหน่วยงานที่ระบุวันที่ เมื่อเรื่องดังกล่าวจะได้รับการจำหน่าย ต้องบันทึกชื่อของเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างที่ดูแลการออกจดหมายหรือเอกสารดังกล่าวไว้

(1.2) ในกรณีที่ไม่มีการทำงาน โดยปกติหรือมีประเด็นยาก ๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง การเขียนบันทึกหรือทำจดหมายตอบรับให้กลุ่มผู้สนใจ ผู้ร้องเรียน หรือผู้สื่อข่าว จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีการร้องขอหรือมีการรับข้อร้องเรียน และสามารถดำเนินการได้ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องส่งข้อมูลเพิ่มเติม รวมทั้งข้อกำหนด เอกสารบันทึก หรือ หนังสือรับทราบที่จะให้รัฐกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมในการที่จะตอบรับและลงนามอย่างเป็นทางการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องประสานกับพนักงานหรือลูกจ้างที่รับเรื่องและดูแลจดหมายดังกล่าวของหน่วยงาน ซึ่งจะต้องเป็นผู้แจ้งให้บุคคลผู้สนใจ และผู้ร้องเรียน หรือผู้สื่อข่าวทราบถึงกระบวนการดำเนินการ

(2) ถ้ามีการสื่อสารนอกเขตอำนาจของตนเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างต้อง

(2.1) ดูแลจดหมายโทรเลขคำร้องหรือคำขอด้วยวาจาส่งไปยังหน่วยงานสำนักงานหรือตัวแทนสาขาที่เหมาะสม

(2.2) รับทราบการสื่อสารโดยเนื้อหาของบันทึกหรือจดหมายตอบรับในกลุ่มผู้สนใจ ผู้ร้องเรียน หรือผู้สื่อข่าว และแนบสำเนาจดหมายหรือหนังสืออ้างอิงไปยังหน่วยงานสำนักงาน หรือตัวแทนสาขาที่เหมาะสม

หน่วยงาน สำนักงาน หรือตัวแทนสาขาที่ได้รับจดหมาย โทรเลขคำร้องหรือคำขอวาจา ต้องพิจารณาณที่ที่เหมาะสมและดำเนินการให้สอดคล้องกับส่วนย่อย (ก) ส่วนที่ 1 และ 2 ของข้อตกลงฉบับนี้

ระยะเวลาสิบห้าวันทำการในที่นี้ นับจากวันที่ได้รับการสื่อสารที่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือทางวาจาโดยกรมสำนักงานหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

มาตรา 4 เอกสารทั้งหมดรวมทั้งเอกสารที่จะต้องดำเนินการ และแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่เหมาะสมจากการเตรียมความพร้อมจดหมายดังกล่าว ระยะเวลาที่เหมาะสมจะได้รับการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่กฎหมายหรือกฎที่ใช้บังคับออกตามกำหนดระยะเวลานั้นในการตัดสินใจที่จะได้รับการแสดงผลหรือการกระทำที่นำมานั้นจะต้องปฏิบัติตาม

(2) ในกรณีที่ไม่มีกำหนดระยะเวลาโดยกฎหมายหรือกฎบังคับนั้นให้หัวหน้าหน่วยงาน สำนักงาน หรือตัวแทนสาขา ออกกฎระเบียบและข้อบังคับกำหนดเป็นระยะเวลาที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงปัจจัยต่อไปนี้

(2.1) พิจารณาตามธรรมชาติ ความยากง่ายหรือความซับซ้อนของหัวข้อ เนื้อหาของเอกสารราชการหรือการประมวลผลของหน่วยงาน สำนักงานหรือตัวแทนสาขา

(2.2) พิจารณาจากความสมบูรณ์ครบถ้วนหรือความไม่เพียงพอของความต้องการในข้อมูลดิบและข้อมูลที่มีการประมวลแล้วเพื่อการตัดสินใจหรือการปฏิบัติ

(2.3) พิจารณาจากความขาดแคลนหรือความไม่สมบูรณ์ของสาเหตุแหล่งที่มาที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของหน่วยงาน สำนักงานหรือตัวแทนสาขา หรือพนักงานหรือลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง

(2.4) พิจารณาจากข้อจำกัดทางกฎหมาย เช่น คำสั่งกักขัง หรือคำสั่งห้ามที่ออกโดยคำสั่งศาล หรือกึ่งตุลาการหรืออำนาจของฝ่ายการบริหารจัดการ

(2.5) พิจารณาจากจากความผิดพลาด ความล้มเหลว หรือความประมาท เลินเล่อของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งทำให้การตัดสินใจช่วยเหลือหรือการปฏิบัติที่เป็นไปไม่ได้ หรือทำไปไม่ได้ไม่เต็มที่

(2.6) พิจารณาจากเหตุสุดวิสัย

มาตรา 5 ระเบียบและการดำเนินการที่เป็นลายลักษณ์อักษรใด ๆ หรือการตัดสินใจที่ จะต้องมีการลงนามนั้น ต้องมีไม่เกินสามชื่อย่อหรือลายเซ็นยกเว้นกฎหมายหรือระเบียบ ได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น แต่ในกรณีที่ผู้มีอำนาจลงนามไม่อยู่ ให้ผู้มีตำแหน่งถัดไป หรือผู้ดำรงตำแหน่งรักษาการในตำแหน่ง หรือบุคคลที่มีอำนาจตามเวลาที่กำหนด สามารถลงนามแทนตามความรับผิดชอบ ซึ่งหัวหน้าหน่วยงาน สำนักงาน หรือตัวแทนสาขา จะกำหนด คำสั่งสำนักงานที่ทำสำรองไว้ อย่างเช่น กฎระเบียบเกี่ยวกับผู้มีอำนาจที่เหมาะสมที่จะลงนาม ในกรณีที่ผู้ลงนามตามปกติไม่อยู่ ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณี ที่มีผู้ดำรงตำแหน่งถัดไป เพียงคนเดียว ให้บุคคลนั้นมีอำนาจลงนาม โดยอัตโนมัติ

(2) ในกรณี ที่มีผู้ดำรงตำแหน่งถัดไป 2 คนหรือมากกว่านั้น ให้สำนักงานพิจารณาตามความเหมาะสม ตามลำดับความสำคัญของเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานเดียวกัน

(3) ในกรณี ที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งถัดไปในปัจจุบัน ให้หัวหน้าหน่วยงาน สำนักงาน หรือตัวแทนสาขา เลือกผู้เข้ามารับผิดชอบคนใดคนหนึ่งจากเจ้าหน้าที่ระดับต่ำกว่าภายในหน่วยงาน เดียวกัน

มาตรา 6 เอกสารสาธารณะทุกคนจะต้องเข้าถึงได้ และพร้อมสำหรับการตรวจสอบ โดยประชาชนในช่วงเวลาทำงาน ยกเว้นที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 ของกฎข้อที่สี่

มาตรา 7 หัวหน้าหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบของสำนักงานหรือหน่วยงานของรัฐบาล และองค์การที่รัฐบาลเป็นเจ้าของจะต้องจัดทำเป็นรายงานฉบับเต็มและสมบูรณ์ตามที่กำหนดในกฎหมายและกฎระเบียบที่ต้องทำรายงานให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวันนับจากสิ้นสุดการทำงาน ซึ่งรายงานการปฏิบัตินี้จะส่งไปยังคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเพื่อพิจารณา โดยอาจกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องให้ข้อมูลเพิ่มเติม หรือให้ส่งเอกสารเพิ่มเติมในกรณีจำเป็น

มาตรา 8 เจ้าหน้าที่และพนักงาน รวมทั้งครอบครัว จะต้องดำเนินชีวิตที่เรียบง่ายและพอประมาณเหมาะสมกับตำแหน่งและรายได้ จะต้องไม่หลงระเหิงในสิ่งที่ฟุ่มเฟือย หรือ โอ้อวด ความมั่งคั่งในรูปแบบใด ๆ

กฎข้อที่เจ็ด: การเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ

มาตรา 1 เจ้าหน้าที่และพนักงานทุกคน ยกเว้นผู้ทำหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่กิตติมศักดิ์ หรือพนักงานชั่วคราว ต้องแสดงสินทรัพย์ หนี้สินและมูลค่าสุทธิ และเปิดเผยผลประโยชน์ทางธุรกิจ รวมทั้งการเชื่อมต่อทางการเงินของกลุ่มสมรส บุตรที่ยังไม่แต่งงานและอายุไม่เกินสิบแปดปีที่อยู่ในครัวเรือน และอายุตามรูปแบบที่กำหนดไว้ในภาคผนวก

1) เนื้อหาของแถลงการณ์

(1) งบแสดงสินทรัพย์ หนี้สิน และมูลค่าสุทธิจะต้องมีข้อมูลเกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

(1.1) ทรัพย์สินที่เป็นจริงและได้รับการปรับปรุงต้นทุนตามราคาซื้อ คุณค่าที่ได้รับการประเมิน และมูลค่าในตลาดซื้อขายที่เป็นจริง

(1.2) ทรัพย์สินส่วนบุคคล และต้นทุนตามราคาซื้อ

(1.3) ทรัพย์สินอื่น ๆ เช่น การลงทุนต่าง ๆ เงินสดในมือหรือในธนาคาร หุ้น พันธบัตร หรือสิ่งที่ใกล้เคียงกัน

(1.4) หนี้สินทางการเงินในระยะสั้นและระยะยาว

(2) การเปิดเผยข้อมูลผลประโยชน์ทางธุรกิจและการเชื่อมต่อทางการเงิน จะต้องมามีข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่มีอยู่ หรือความเชื่อมโยงที่มีอยู่กับผู้ประกอบการธุรกิจหรือหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นเจ้าของนักลงทุน หุ้นส่วน ผู้ถือหุ้น เจ้าหน้าที่ กรรมการผู้จัดการบริหาร เจ้าหน้าที่ ทนายความ ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย บัญชี ผู้สอบบัญชี และชื่อและที่อยู่ของสถานประกอบการหรือหน่วยงานเมื่อผลประโยชน์หรือการเชื่อมตอดังกล่าวเป็นที่ยอมรับและรายละเอียดอื่น ๆ เช่น จะแสดงลักษณะของผลประโยชน์หรือความเชื่อมโยง

2) เมื่อข้อมูลเอกสารดังกล่าวตามประมวลกฎหมายต้องยื่น

(1) ภายในสามสิบวัน หลังจากการเข้ารับตำแหน่งในสำนักงานหรือหน่วยงานราชการบัญชีทางการเงินจะถูกพิจารณา ซึ่งจะนับเป็นวันแรกที่รับบริการ การตรวจสอบของหน่วยงานที่รับผิดชอบของรัฐ

(2) ในวันที่หรือก่อนวันที่ 30 เมษายนทุกปี จากบัญชีทางการเงินที่จะต้องนำมาคำนวณ ณ สิ้นปีก่อนหน้านั้น (31 ธันวาคม)

(3) ภายในสามสิบวันหลังจากแยกออกจากการตรวจสอบของหน่วยงานที่รับผิดชอบของรัฐ ซึ่งรายการบัญชีทางการเงินจะต้องคำนึงถึงเป็นวันสุดท้ายของการดำรงตำแหน่งในสำนักงานหรือหน่วยงาน

3) ข้อมูลบ่งแสดงสินทรัพย์ หนี้สินและมูลค่าสุทธิ การเปิดเผยข้อมูลผลประโยชน์ทางธุรกิจ และการเชื่อมต่อทางการเงินจะได้รับการยื่นหรือส่งไปยังบุคคลและสถานที่ดังต่อไปนี้:

(1) ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และเจ้าหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งชาติ

(2) สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับเลขาธิการวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรตามลำดับ ผู้พิพากษาเกษียณของศาลฎีกา ผู้พิพากษาและผู้ดูแลระบบศาล และเจ้าหน้าที่ผู้บริหารระดับชาติ เช่น คณะรัฐมนตรี รองเลขาธิการและผู้ช่วยเลขาธิการ รวมถึงการให้บริการในต่างประเทศ และหัวหน้าองค์กรที่รัฐบาลเป็นเจ้าของหรือควบคุมด้วยกฎบัตรที่เป็นต้นฉบับ และองค์กรย่อย วิทยาลัย และมหาวิทยาลัยของรัฐกับสำนักงานประธานาธิบดี

(3) เจ้าหน้าที่ระดับภูมิภาคและท้องถิ่นและพนักงานทั้งแต่งตั้งและเลือกตั้ง รวมทั้งเจ้าหน้าที่อื่น ๆ และพนักงานขององค์กรที่รัฐบาลเป็นเจ้าของหรือบริษัทควบคุมและองค์กรสาขา วิทยาลัยและมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีรองผู้ตรวจการแผ่นดินในภูมิภาคของตน

(4) ข้าราชการจากกองทัพที่มียศตั้งแต่พันเอกหรือนาวเอก กับสำนักงานประธานาธิบดี และข้าราชการในระดับยศที่ต่ำกว่าพร้อมด้วยรองผู้ตรวจการแผ่นดินในภูมิภาคของตน

(5) เจ้าหน้าที่ทั้งหมดและพนักงานอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสาธารณรัฐฉบับที่ 3019 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ตำแหน่งของบดังกล่าวจะถูกยื่นให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในหน่วยงานสำนักงานหรือตัวแทนสาขาต่าง ๆ

4) บัญชีทั้งหมดของสินทรัพย์ หนี้สินและมูลค่าสุทธิ ลงวันที่ 31 ธันวาคม 2531 ในข้อมูลที่มีในหน่วยงานของตน ให้เป็นไปตามกฎหมาย และตามข้อมูลที่เป็นจริง ซึ่งรูปแบบใหม่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายเหล่านี้กำหนดไว้ก่อนวันที่ 30 เมษายน 2533 และทุกปีหลังจากนั้น

5) พนักงานและเจ้าหน้าที่ทุกคนจะต้องดำเนินการภายในสามสิบวันนับจากวันที่เข้ารับตำแหน่งในสำนักงาน ผู้มีอำนาจที่จำเป็นในการสนับสนุนของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะได้รับจากหน่วยงานภาครัฐที่เหมาะสมรวมทั้งสำนักสรรพากร เอกสารประเภทแสดงสินทรัพย์หนี้สิน มูลค่าสุทธิของพวกเขา รวมถึงผลประโยชน์ทางธุรกิจ และการเชื่อมโยงทางการเงินในปีก่อนหน้า รวมทั้งถ้าเป็นไปได้ในปีแรกของการรับหน้าที่ใด ๆ ในรัฐบาล

6) คู่สมรสที่มีทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและพนักงานอาชีพบัญชีสินทรัพย์ที่จำเป็นร่วมกัน หรือแยกจากกัน

มาตรา 2 เจ้าหน้าที่รัฐหรือพนักงานจะสามารถเปิดเผยข้อมูลของสำนักงาน ภายใต้คำสาบานในการให้บริการที่ดีที่สุดจากข้อมูลที่รับรู้ เพื่อรักษาระดับความสัมพันธ์ของภาครัฐต่อพลเรือนเพื่อความสมดุลตามรูปแบบที่กำหนดไว้ในภาคผนวก โดยสามารถแสดงข้อมูลได้

(1) ภายในสามสิบวันหลังจากการเข้ารับตำแหน่งในสำนักงาน

(2) ภายในหรือก่อนวันที่ 30 เมษายนของทุกปี เนื่องจากวันที่ 30 เป็นวันสุดท้ายที่เปิดให้ส่งข้อมูลการเสียภาษี ซึ่งเป็นภาษีของปีที่ผ่านมา ข้อมูลที่ต้องคำนึงถึงจึงเป็นข้อมูล ณ วันสิ้นปีก่อนหน้านั้น

มาตรา 3

(1) ทุกข้อความใด ๆ ที่ยื่นก่อนหน้านี้นี้ต้องสอดคล้องกับข้อความข้างต้นและต้องพร้อมให้ประชาชนตรวจสอบได้ในเวลาที่เหมาะสม

(2) บัญชีทรัพย์สินดังกล่าวจะต้องสะดวกต่อการถ่ายสำเนาหรือนำมาพิมพ์ใหม่ได้ภายใน 10 วันทำการ ซึ่งผู้ยื่นเอกสารได้ทำตามกฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นเหตุเป็นผลที่ต้องยกย่อง

(3) ผู้มีอำนาจรับรองสำเนาถูกต้อง จะต้องออกสำเนาคำสั่ง และจะต้องจ่ายค่าบริการที่เหมาะสมตามที่กำหนดโดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเพื่อครอบคลุมค่าใช้จ่ายการทำสำเนาและจดหมายของคำสั่งดังกล่าว

(4) คำสั่งใด ๆ ที่ยื่นภายใต้ประมวลกฎหมายจะสามารถใช้ได้กับประชาชนภายใต้ข้อจำกัดที่กล่าวมาแล้วเป็นระยะเวลาสิบปี หลังจากที่ได้รับคำสั่ง และคำสั่งอาจถูกยกเลิกหลังจากระยะเวลาดังกล่าว จนกว่าจะมีความจำเป็นในการตรวจสอบต่อไป

กฎข้อที่แปด: การทบทวนและการปฏิบัติตามขั้นตอน

ส่วนที่ 1 กรณีต่อไปนี้จะต้องมีกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติตามกระบวนการตรวจสอบเพื่อตรวจสอบว่าข้อความใด ๆ ดังกล่าวข้างต้นได้ผ่านการดำเนินงานจนสำเร็จอย่างถูกต้อง

(1) ในกรณีที่รัฐสภากำหนดให้คณะกรรมการของวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้อนุมัติหัวข้อ ซึ่งจะได้การรับรองโดยอาศัยการลงมติของเสียงส่วนใหญ่

(2) ในกรณีของหน่วยงานฝ่ายบริหาร หัวหน้าของหน่วยงาน และสำนักงาน และสาขา ตัวแทนที่มีความเกี่ยวข้องได้รับอนุมัติการทำงานจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

(3) ในกรณีของแผนกยุติธรรม อนุมัติโดยหัวหน้าผู้พิพากษาของศาลฎีกา

(4) ในกรณีของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ และสำนักงานรัฐธรรมนูญ อนุมัติโดยประธาน และบรรดาสมาชิกที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้

ในกรณีที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน อนุมัติโดยผู้ตรวจการแผ่นดินเจ้าหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นมีอำนาจที่จะให้แสดงความคิดเห็นในการตีความบทบัญญัติเกี่ยวกับขั้นตอนการตรวจสอบ และการปฏิบัติตามในการเปิดเผยบัญชีสินทรัพย์หนี้สินมูลค่าสุทธิ

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตรวจสอบพบว่าบัญชีทรัพย์สินไม่ได้ถูกยื่นอย่างถูกต้อง จะต้องแจ้งให้บุคคลที่ส่งรายงานโดยตรง และจะต้องดำเนินการแก้ไขเพื่อให้ตรงตามวัตถุประสงค์

โดยผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง และแสดงตามหน้าที่โดยสุจริต ซึ่งไม่ได้ขึ้นอยู่กับกรอบใด ๆ ที่ระบุไว้ในบทบัญญัติ

กฎข้อที่เก้า: การลดความขัดแย้งทางผลประโยชน์

มาตรา 1

(1) เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างต้องหลีกเลี่ยงความขัดแย้งทางผลประโยชน์ตลอดเวลา

(2) ความขัดแย้งทางผลประโยชน์จะเกิดขึ้น เมื่อ

(2.1) ลูกจ้างอย่างเป็นทางการ

1. เป็นผู้ถือหุ้นอย่างมีนัยสำคัญ หรือ
2. เป็นสมาชิกของคณะกรรมการ หรือ
3. เป็นเจ้าหน้าที่ของบริษัท หรือ
4. เป็นเจ้าของ หรือมีความสนใจอย่างมากในธุรกิจ หรือ
5. เป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วน และ

(2.2) ผลประโยชน์ของบริษัทดังกล่าว หรือธุรกิจ หรือสิทธิ หรือหน้าที่นั้น ซึ่งตรงข้ามกับผลประโยชน์ของหน่วยงานรัฐที่สังกัดและขัดแย้งในการปฏิบัติงานที่ซื่อสัตย์ของเจ้าหน้าที่

(3) ผู้ถือหุ้นที่สำคัญเป็นบุคคลที่เป็นเจ้าของโดยตรงหรือโดยอ้อม มีหุ้นเพียงพอที่จะเลือกผู้อำนวยการของบริษัทใด ๆ จะใช้บังคับกับบุคคลที่จะลงคะแนนไว้ว่างใจ

(4) การลงคะแนนไว้ว่างใจ หมายถึง ข้อตกลงระหว่างผู้ถือหุ้นของบริษัท เพื่อวัตถุประสงค์ในการหารือกับผู้ดูแลหรือคณะกรรมการสิทธิในการออกเสียงลงคะแนนและสิทธิอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการซื้อหุ้นสำหรับรอบระยะเวลาที่กำหนดและภายใต้เงื่อนไขอื่น ๆ เช่น บัญญัติในกฎหมายบริษัท

มาตรา 2

(1) เมื่อความขัดแย้งเกิดขึ้นกับเจ้าหน้าที่หรือพนักงานที่เกี่ยวข้อง จะต้องลาออกจากตำแหน่งในองค์การธุรกิจเอกชนภายในสามสิบวัน นับจากวันลาออกจากตำแหน่งสำนักงาน หรือการลาออกจากส่วนแบ่งที่ถือครองหรือผลประโยชน์ภายในหกสิบวัน นับจากวันลาออกจากตำแหน่งดังกล่าว สำหรับผู้ที่มีหุ้นอยู่แล้วและเกิดความขัดแย้ง เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างดังกล่าว จะต้องลาออกจากตำแหน่งในองค์การธุรกิจเอกชน หรือลาออกจากการถือครองหุ้น หรือผลประโยชน์ของตนภายในระยะเวลาที่ระบุไว้ข้างต้นนี้ เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้น จะใช้กฎเดียวกันระหว่างเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างที่เป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วน

(2) ถ้าเงื่อนไขในส่วนที่ 1 (1) ขัดข้อง การขายต้องบังคับใช้สำหรับพนักงานหรือลูกจ้าง แม้ว่าเขาได้ลาออกจากตำแหน่งในองค์การธุรกิจเอกชนแล้ว

(3) การขายเงินลงทุนจะต้องขายให้กับบุคคลอื่นที่ไม่ใช่คู่สมรสและญาติในระดับพลเรือนที่มีสายเลือดเดียวกันหรือมีความสัมพันธ์กัน

(4) ข้อกำหนดสำหรับการขายเงินลงทุนนั้น จะต้องไม่นำไปใช้กับผู้ที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายเฉพาะและผู้ที่ทำหน้าที่ของรัฐบาลในฐานะกิตติมศักดิ์ หรือคนงานและคนงานชั่วคราว กฎข้อที่สิบ: ขอบเขตสำหรับการดำเนินการจัดการทางวินัย

มาตรา 1 ในขอบเขตที่นอกเหนือไปจากการดำเนินการทางวินัยให้บริหารตามที่กำหนด ภายใต้กฎหมายที่มีอยู่ การกระทำและการละเลยของเจ้าหน้าที่หรือพนักงานคนใดไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพนักงานจ้างชั่วคราว ให้ถือว่าผิดกฎหมายหรือต้องห้าม จะต้องดำเนินการทางวินัยโดยปราศจากอคติทางอาญาและทางแพ่ง เช่น

(1) การดำเนินการโดยตรงหรือโดยอ้อมที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับการเงินและส่วนประกอบในการทำธุรกรรมใด ๆ ที่จำเป็นต้องได้รับอนุมัติจากสำนักงาน ซึ่งผลประโยชน์ทางการเงินและส่วนประกอบถูกให้คำจัดความว่าเป็นเรื่องของเงินและการเป็นผู้ครอบครอง ดังนั้นบุคคลที่เป็นผู้ดำเนินธุรกรรมอาจได้รับผลประโยชน์หรืออาจจะต้องสูญเสียบางอย่าง

(2) การเป็นเจ้าของ การควบคุม การจัดการ หรือการจ้างงานของเจ้าหน้าที่ ลูกจ้าง ที่ปรึกษา ที่ปรึกษากฎหมาย นายหน้าซื้อขายหุ้นตัวแทน ผู้ได้รับมอบหมายให้ดูแล หรือตัวแทนที่ได้รับการแต่งตั้งในองค์การเอกชนใด ๆ ต้องถูกต้องตามกฎข้อบังคับ ถูกควบคุมดูแล หรือต้องได้รับอนุญาตจากสำนักงานองค์การนั้น ๆ เว้นแต่ได้รับอนุญาตอย่างชัดเจนโดยกฎหมาย

(3) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติของคนที่ไม่เกี่ยวข้องกับหน้าที่เว้นแต่ได้รับการอนุญาตตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย หรือระเบียบ โดยมีเงื่อนไขว่าการปฏิบัติดังกล่าวจะไม่เกิดความขัดแย้งหรือมีแนวโน้มที่จะขัดแย้งกับหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

(4) การแนะนำบุคคลในองค์กรเอกชนที่มีการทำงาน หรืออยู่ระหว่างดำเนินการกับสำนักงาน เว้นแต่ข้อเสนอแนะดังกล่าว หรือการอ้างอิงเป็นไปตามข้อบังคับ

(4.1) กฎหมาย หรือ

(4.2) ข้อตกลงระหว่างประเทศ และเป็นภาระผูกพันใด ๆ หรือ เป็นส่วนหนึ่งของการทำงานของสำนักงาน

การกระทำเหล่านี้จะยังคงถูกห้ามเป็นเวลาหนึ่งปี หลังจากการลาออกเกษียณอายุ หรือแยกออกจากสำนักงาน ยกเว้นในกรณีของวรรค (ค) ข้างต้น แต่ผู้ชำนาญที่เกี่ยวข้องไม่สามารถเชื่อมโยงกับอาชีพของเขากับเรื่องใด ๆ ของสำนักงานได้ภายในหนึ่งปีหลังจากการลาออกดังกล่าว การเกษียณอายุหรือการละเมิดใด ๆ ในที่นี้จะต้องเป็นพื้นฐานสำหรับการดำเนินการทางวินัยในการบริหารเมื่อกลับเข้ารับราชการ

(5) การเปิดเผยข้อมูล หรือวัตถุประสงค์ที่เป็นความลับ หรือเป็นที่รู้จักกันอย่าง เป็นทางการกับเหตุผลของการทำงานของเข และไม่ให้บริการแก่ประชาชนเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว หรือให้ประโยชน์เกินควรแก่ทุกคน หรือมีอคติต่อประชาชน

(6) การชักชวน หรือการรับของขวัญ ของชอบ สิ่งบันเทิง เงินกู้ หรือสิ่งที่มีมูลค่า เป็นตัวเงินทั้งโดยทางตรงหรือทางอ้อมในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อการทำงานของสำนักงานที่ไม่เหมาะสมหรือไม่ถูกต้องดังกล่าวข้างต้น จะถูกกำหนดค่าความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และผู้รับ และแรงจูงใจเรื่องของค่าเงิน

ของขวัญ หมายถึง ของให้เปล่าหรือการกระทำในการให้ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ใด ๆ ตามความชอบของอีกผู้หนึ่งที่ยอมรับสิ่งดังกล่าว ซึ่งหมายรวมถึง การขายแบบไม่เหมาะสมกับคุณค่าหรือราคา เพื่อจัดการตามภาระที่อีกฝ่ายให้กระทำ

สินเชื่อครอบคลุมทั้งการกู้ยืมเงิน รวมทั้งค้ำประกัน การจัดหาเงินทุนหรือการจัดห้องพักไว้เพื่อให้แน่ใจว่าการอนุมัติ การยืมเงิน หมายถึงสัญญาด้วยเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งของบุคคลที่มอบให้กับสิ่งที่ไม่สิ้นเปลืองอื่น เพื่อที่หลังจากนั้นอาจจะใช้เหมือนกันสำหรับเวลาที่แน่นอนและส่งกลับมา

ข้อห้ามนี้จะไม่รวมถึง

1) ของขวัญที่ไม่พึงประสงค์ มูลค่าน้อย หรือไม่มีนัยสำคัญใด ๆ ไม่ได้ให้ในความหมายเพื่อแลกเปลี่ยนสำหรับการสนับสนุนจากรัฐราชการหรือลูกจ้าง หรือรับหลังจากการทำธุรกรรมเสร็จสมบูรณ์ หรือเป็นสิ่งที่ของขวัญที่มีค่าน้อยขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของแต่ละกรณี โดยคำนึงถึงเงินเดือนของเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง ความถี่ในการให้ผลประโยชน์ และปัจจัยอื่น ๆ ที่คล้ายกัน

2) ของขวัญจากสมาชิกในครอบครัวหรือญาติที่ไม่ได้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมาย ซึ่งในโอกาสของการเฉลิมฉลองในครอบครัว โดยทั่วไปไม่มีการคาดหวังกำไรเงินหรือประโยชน์ใด ๆ อยู่แล้ว

3) การบริจาคจากบุคคลที่กำหนด โดยไม่มีการทำธุรกรรม หรืออยู่ระหว่างดำเนินการทำธุรกรรม หรือว่ามีผลกับการทำงานของหน่วยงานสำนักงาน หรือสำนักงานสาขาที่เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างมีการเชื่อมโยง และไม่มี ความคาดหวังของการเพิ่มเงินหรือประโยชน์ใด ๆ

4) การบริจาคจากองค์กรเอกชนไม่ว่าจะเป็นในประเทศหรือต่างประเทศ ซึ่งได้รับการพิจารณาและได้รับการยอมรับด้านมนุษยธรรมและเห็นแก่ผู้อื่นในวัตถุประสงค์และภารกิจ

5) การบริจาคของภาครัฐให้แก่หน่วยงานรัฐเพื่อเป็นของขวัญหรือเงินสนับสนุนจากรัฐบาลต่างประเทศที่รัฐสภายินยอม เช่น

- การรับและการเก็บรักษาของขวัญจากมูลค่าที่ระบุในคำเสนอซื้อหรือได้รับเป็นของที่ระลึก หรือเครื่องหมายของมรยาท

- การรับและการเก็บรักษาของขวัญในลักษณะของทุนการศึกษาหรือการรักษาทางการแพทย์

- การยอมรับทุนการเดินทาง หรือค่าใช้จ่ายในการเดินทาง

ทั้งหมดที่เกิดขึ้นนอกสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (เช่น ค่าใช้จ่ายการขนส่งอาหาร และที่พัก) เกินกว่ามูลค่าที่ระบุที่ได้รับดังกล่าว แต่มีความเหมาะสมหรือสอดคล้องกับผลประโยชน์ของฟิลิปปินส์ และได้รับอนุญาตจากหัวหน้าสำนักงานหรือหน่วยงาน

นอกจากนี้ ไม่มีส่วนใดในบัญชีที่จะถูกตีความเพื่อจำกัด หรือห้ามการศึกษาทางวิทยาศาสตร์ หรือโครงการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรมใด ๆ ภายใต้ข้อกำหนดการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ

6) การได้รับคำสั่งใด ๆ ที่ยื่นภายใต้บทบัญญัติ เพื่อวัตถุประสงค์ใด ๆ ที่ขัดต่อศีลธรรมหรือนโยบายสาธารณะ หรือเพื่อการค้าใด ๆ ที่นอกเหนือจากการข่าวและการสื่อสารสำหรับการเผยแพร่ไปยังประชาชนทั่วไป

7) การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมในการแสดงผลการบริการสาธารณะ

8) การทุจริตต่อสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และชาวฟิลิปปินส์

9) ความล้มเหลวในการทำหน้าที่ และการร้องขอที่จะได้รับยกเว้นตามที่กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นในกฎหมายภายในสิบห้าวัน

10) ความล้มเหลวในการประมวลผลเอกสาร และการดำเนินการเกี่ยวกับเอกสาร ในการทำงานที่สมบูรณ์ ภายในระยะเวลาอันสมควรจากการเตรียมความพร้อมดังกล่าว ยกเว้น ที่ระบุไว้เป็นอย่างอื่นในกฎเหล่านี้

11) ความล้มเหลวที่จะร่วมกับบุคคลอื่น เพื่อผลประโยชน์ในการให้บริการของ สำนักงาน หรือที่จะทำในหน้าที่ การทำธุรกรรมส่วนบุคคลของประชาชนอย่างทันทีและรวดเร็ว

12) ความล้มเหลวในการยื่นเอกสารของทรัพย์สิน หนี้สิน และมูลค่าสุทธิ เพื่อเปิดเผยผลประโยชน์ทางธุรกิจ และการเชื่อมต่อทางการเงิน

13) ความล้มเหลวที่จะลาออกจากตำแหน่งในองค์การธุรกิจเอกชนภายในสามสิบวัน นับจากวันลาออกจากตำแหน่งในสำนักงานภาครัฐเมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้นหรือความล้มเหลว ที่จะปลดตนเองจากการถือหุ้นหรือผลประโยชน์ในองค์การธุรกิจเอกชนภายในหกสิบวัน นับจาก วันลาออกจากตำแหน่งดังกล่าวของสำนักงานภาครัฐ เมื่อความขัดแย้งทางผลประโยชน์เกิดขึ้น อย่างเป็นทางการ ลูกจ้างต้องทั้งลาออกและปลดตนเองจากผลประโยชน์ดังกล่าวภายในระยะเวลา ที่ระบุไว้ข้างต้นนี้

กฎข้อที่สิบเอ็ด: บทลงโทษ

มาตรา 1 ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง ไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งหรือถูกจ้างงานชั่วคราว หรือถาวร กระทำการละเมิดจรรยาบรรณใด ๆ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหกเท่าของเงินเดือน หรือ ระวังไม่เกินหนึ่งปี หรือให้ออก ขึ้นอยู่กับความผิดในการกระทำผิดตามกฎหมาย หลังจากแจ้ง ให้ทราบล่วงหน้า หรือหากแจ้งแล้วและละเมิด มีโทษหนักกว่าโทษตามกฎหมายอื่นที่จะถูก ดำเนินคดีตามกฎหมายการละเมิดมาตรา 7, 8 หรือ 9 จะถูกลงโทษด้วยการจำคุกไม่เกินห้าปี หรือ ปรับไม่เกินห้าพันเปโซ (P 5,000.00) หรือทั้งสองอย่าง ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาลที่มีอำนาจ

การฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ได้รับการพิสูจน์ในการดำเนินการบริหารจัดการที่เหมาะสม เป็นสาเหตุเพียงพอสำหรับการเลิกจ้างเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง

ภาคเอกชนที่มีส่วนในการวางแผนร่วม เป็นผู้ว่าจ้างร่วม ผู้สมรู้ร่วมคิดหรือการใช้เจ้าหน้าที่ หรือพนักงานในการละเมิดบัญญัติที่อยู่ภายใต้บทลงโทษทางอาญาเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่หรือพนักงาน และจะต้องถูกลงโทษร่วมกัน

เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างที่เกี่ยวข้องอาจถูกดำเนินการร่วมกับผู้ที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน เพื่อรายงานวัตถุประสงค์ต้องห้ามตามมาตรา 8 (ง) ของบทบัญญัติ ศาลจะพิจารณาการกระทำดังกล่าว ให้ลงโทษในจำนวนไม่เกิน 25,000 เปโซ (P 25, 000.00) หากอนุวัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือ ตามกฎหมายอื่น ๆ อีกหลังใช้บังคับ

มาตรา 2 การดำเนินการจัดการสำหรับการละเมิดกฎหมายและระเบียบข้าราชการพลเรือน

กฎข้อที่สิบสอง: การบริการโดยสมัครใจ

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้

(1) ให้บริการโดยสมัครใจ หมายถึง การให้บริการโดยบุคคลในรัฐบาลโดยไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทน หรือ

(2) การให้บริการโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายของเจ้าหน้าที่ มีดังนี้

(2.1) การออกเอกสารทางราชการที่เหมาะสม

(2.2) สถานที่ทำงานเหมาะสมกับหน้าที่และความรับผิดชอบในตำแหน่ง

(2.3) การปฏิบัติตามกฎในการทำงาน

(3) หน้าที่หรือบริการที่เจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการได้ ดังนี้

(3.1) เป็นที่ปรึกษา

(3.2) ให้คำปรึกษา

(3.3) ให้คำแนะนำ

(3.4) ให้บริการระดับมืออาชีพ

(3.5) การทำงานของพนักงาน เช่น การวางแผนหรือการวิจัย หรือด้านมนุษยธรรม

(4) ผู้ที่สมัครใจรับบริการโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายของรัฐบาล จะครอบคลุม ดังต่อไปนี้

(4.1) กฎหมายเกี่ยวกับผลตอบแทนและสิ่งจูงใจ

(4.2) บรรทัดฐานของมาตรฐานความประพฤติและจริยธรรม

(4.3) หน้าที่และภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐและพนักงาน

(4.4) ข้อห้ามและบทลงโทษที่ระบุในกฎหมายนี้

(4.5) ความรับผิดชอบทางแพ่งและอาญา

(5) ผู้ที่ให้บริการฟรีโดยสมัครใจ ต้องเปิดเผยหนี้สินและมูลค่าสุทธิทางการเงินเพื่อกำหนดหน้าที่ที่เหมาะสมกับความปลอดภัยในการทำงานเว้นแต่จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นในแง่ของอาสาสมัครที่ไม่ได้รับอนุญาตจาก

(5.1) ใช้สิทธิหน้าที่การควบคุมดูแลบุคลากร

(5.2) ใช้สิทธิหน้าที่ของตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ

(5.3) มีการเข้าถึงข้อมูลที่เป็นความลับ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่เหมาะสม

(5.4) ครอบครองตำแหน่งที่ได้รับการก่อตั้งอย่างสม่ำเสมอ

(5.5) มีการให้บริการดังกล่าวเป็นบริการเครดิตของรัฐบาล และเป็นประโยชน์ต่อผลประโยชน์ของตัวเองในการเกษียณอายุ

(5.6) การใช้สิ่งอำนวยความสะดวกและทรัพยากรในสำนักงานเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองพรรค

(5.7) การได้รับผลประโยชน์เป็นตัวแทนใด ๆ เช่น ค่าวิชาชีพ ค่าเบี้ยประชุม และเงินพิเศษอื่น ๆ ของสำนักงาน

กฎข้อที่สิบสาม: การแก้ไข

มาตรา 1 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนอาจแก้ไขหรือปรับเปลี่ยนกฎระเบียบเหล่านี้ตามความจำเป็น

กฎข้อที่สิบสี่: การบังคับ

มาตรา 1 กฎเหล่านี้จะเริ่มมีผล 30 วัน หลังจากเสร็จสิ้นการประกาศในราชกิจจานุเบกษาอย่างเป็นทางการ หรือในหนังสือพิมพ์รายวัน

จากการทบทวนโครงสร้างระบบหลักธรรมาภิบาลที่มีการกำหนดใช้กับองค์การภาครัฐของไทย พบว่า ส่วนใหญ่เป็นองค์ประกอบของความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และการเปิดเผยข้อมูลการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน และเป็นการนำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เป็นกลไกต้นแบบของการสร้างธรรมาภิบาลในหน่วยงานรัฐต่าง ๆ ทั่วประเทศ ซึ่งการทบทวนวรรณกรรม เอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยการแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ฝ่าย ประกอบด้วย ราชการฝ่ายบริหาร ราชการฝ่ายตุลาการ ราชการฝ่ายนิติบัญญัติ ปราบกฏสาระสำคัญขององค์ประกอบที่แตกต่างกันบางประการเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และแนวทางธรรมาภิบาลที่นำไปปฏิบัติในการกำกับดูแลองค์การ

เมื่อพิจารณาภาพรวมการทบทวนวรรณกรรมตามที่กล่าวมา มาแนวคิด หรือสาระสำคัญในแต่ละส่วนที่จะนำไปสู่การวิเคราะห์เพื่อปรับปรุงแก้ไของค์ประกอบที่จำเป็นต่อการนำมาบรรจุไว้ในหลักธรรมาภิบาลเพื่อยกระดับคุณภาพของต้นแบบ (Model) ของสถาบันด้านนิติบัญญัติ ตามโจทย์การวิจัยจำแนกรายละเอียดหลักเกณฑ์หรือองค์ประกอบของธรรมาภิบาลทั้งสามส่วนได้แก่

ส่วนที่ 1 ธรรมาภิบาลขององค์การในต่างประเทศ ผู้วิจัยได้ศึกษาพบว่า มีหลักเกณฑ์หรือองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่สอดคล้องกัน คือ 1) หลักความโปร่งใส (Transparency) ที่ข้อมูลต้องอยู่ในลักษณะข้อเท็จจริงอยู่เปิดเผยให้บุคคลทั่วไปที่มีความสนใจเข้าถึงข้อมูลได้และสามารถตรวจสอบได้ 2) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึง การตัดสินใจใด ๆ ของภาครัฐหรือ

เอกชน ต้องกระทำโดยคำนึงว่ามีภาระรับผิดชอบในสิ่งที่กระทำต่อสาธารณชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย กับหน่วยงาน 3) หลักความเป็นธรรม (Equity) กล่าวคือ บุคคลทุกผู้ทุกนามย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกระบวนการของกฎหมายอย่างเป็นธรรม หรือความเสมอภาคกันในการเมืองคือ พลเมืองที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดย่อมสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้อย่างเท่าเทียมกัน 4) หลักประสิทธิภาพและหลักประสิทธิผล (Efficiency & Effectiveness) การปฏิบัติการที่ต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลผลิตที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทั้งนี้ ต้องมีการลดขั้นตอนและเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวกและลดภาระค่าใช้จ่าย ตลอดจนยกเลิกภารกิจที่ซ้ำซ้อนและไม่มีความจำเป็น ขณะที่คำจำกัดความของ ประสิทธิภาพ หมายถึง การบรรลุตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่พึงปรารถนาหรือเป็นไปตามที่คาดหวังไว้ 5) หลักฉันทามติ (Consensus Oriented) หมายถึง การหาข้อตกลงทั่วไปภายในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง 6) หลักนิติธรรม (Rule of law) ระดับของบุคคลฝ่ายต่าง ๆ มีความมั่นใจและยอมรับปฏิบัติตามกฎกติกาในการอยู่ร่วมกัน และ 7) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หมายความว่า การเข้ามีส่วนร่วมให้เกิดการพัฒนา การเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในเรื่องที่จะมีการพัฒนา และมีส่วนร่วมได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา

ส่วนที่ 2 ธรรมเนียมปฏิบัติที่มีการกำหนดใช้กับองค์การภาครัฐของไทย ผู้วิจัยได้ศึกษาพบว่า มีหลักเกณฑ์หรือองค์ประกอบของธรรมเนียมปฏิบัติที่สอดคล้องกัน คือ 1) หลักประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ซึ่งมีนัยความหมายอย่างกว้างคือ ภาครัฐมีระบบการบริหารจัดการที่ทันสมัย ทันต่อการเปลี่ยนแปลง มีขีดสมรรถนะสูง กฎหมายมีความสอดคล้องเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ และมีเท่าที่จำเป็น การอำนวยความสะดวกไม่เลือกปฏิบัติ มีความโปร่งใส และประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวกรวดเร็ว รวมถึงการดำเนินการของรัฐที่ลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม 2) วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ หมายถึง ภาครัฐบริหารงานแบบบูรณาการต้องมีวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์เป็นเป้าหมายและเชื่อมโยงการพัฒนาในทุกระดับ ทุกประเด็น ทุกภารกิจ และทุกพื้นที่ การบริหารจัดการภาครัฐมีความสอดคล้องเชื่อมโยงและเป็นกลไกสำคัญในการนำยุทธศาสตร์ชาติสู่การปฏิบัติในทุกระดับ 3) หลักการปฏิบัติด้วยความรวดเร็ว หมายถึง ตอบสนองความต้องการ และให้บริการต่อประชาชนอย่างรวดเร็ว กำหนดให้มีการลงโทษผู้กระทำผิดกรณีทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างจริงจังรวดเร็ว ป้องกันการกระทำผิดและจับกุมผู้กระทำผิดได้อย่างถูกต้องรวดเร็ว ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวกรวดเร็ว 4) หลักการบูรณาการ หมายถึง ปรับปรุงกลไกการปฏิบัติงานของภาครัฐให้มีลักษณะบูรณาการ การพัฒนากลไกหรือเครื่องมือในการสนับสนุนให้เกิดการบูรณาการในลักษณะหุ้นส่วนการพัฒนา ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาการ ภาคประชาชน และภาคส่วนอื่นในสังคม ลดความซ้ำซ้อน

และปรับภารกิจและพันธกิจของหน่วยงานภาครัฐให้สอดคล้องกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ

5) ระบบคุณธรรม จริยธรรม หมายถึง บุคลากรภาครัฐเป็นคนดีและเก่ง ยึดหลักคุณธรรม จริยธรรม มีจิตสำนึก มีความสามารถสูง มุ่งมั่น และเป็นมืออาชีพ 6) หลักการกระจายอำนาจ หมายถึง การลดขนาดภาครัฐเพื่อให้เกิดการถ่ายโอนภารกิจที่สำคัญและการกระจายอำนาจในระดับที่เหมาะสม เพื่อให้ชุมชนและท้องถิ่นเข้มแข็ง 7) หลักความคุ้มค่า หมายถึง ภารกิจที่ภาครัฐยังจำเป็นจะต้องดำเนินการจะต้องกำหนดให้มีโครงสร้างหน่วยงานที่สอดคล้องกับบทบาทภารกิจที่รับผิดชอบ และ การใช้เทคโนโลยีในการช่วยดำเนินการให้กระบวนการของภาครัฐมีความคุ้มค่า

ส่วนที่ 3 โครงสร้างองค์การและระบบการบริหารงานภายใต้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ

ธรรมาภิบาลที่มีการนำมาใช้ตาม โครงสร้างองค์การและระบบการบริหารงานภายใต้ อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติทุกหลักเกณฑ์เป็นการถ่ายถอดลงมาจากบนลงล่าง กล่าวคือ เป็นการดำเนินการ ลำดับกฎหมาย กฎ ระเบียบตามกฎหมายของประเทศที่มีผลบังคับใช้กับทุกหน่วยงานภายในรัฐสภา และประยุกต์ใช้ให้เข้ากับบริบทการปฏิบัติงานในแต่ละมิติด้วยเช่นกัน

จากตารางที่ 2.3 เมื่อพิจารณาบททวน โครงสร้างระบบธรรมาภิบาลไปใช้ในหน่วยงาน ภาครัฐตามขอบเขตการใช้อำนาจการปกครองแผ่นดิน หรือที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” แต่ละ สถาบันมีองค์ประกอบของโครงสร้างระบบธรรมาภิบาลไว้ ดังนี้

1) องค์ประกอบของโครงสร้างระบบธรรมาภิบาลของการใช้อำนาจด้านการบริหาร ประกอบด้วย 13 ด้าน ได้แก่ หลักจริยธรรม หลักระบบคุณธรรม หลักโปร่งใส หลักนิติธรรม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม หลักความเสมอภาค หลักประสิทธิภาพ ประสิทธิผล หลักการมีส่วนร่วม หลักการตอบสนอง หลักการกระจายอำนาจ หลักการขับเคลื่อนตามวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ และ หลักคุณภาพของมาตรการควบคุม

2) องค์ประกอบของโครงสร้างระบบธรรมาภิบาลของการใช้อำนาจตุลาการ ประกอบด้วย 11 ด้าน ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักเสมอภาค หลักความรับผิดชอบต่อสังคม หลักมาตรฐานจริยธรรม หลักคุณธรรม หลักความเป็นเอกภาพ หลักยึดธรรมเนียมปฏิบัติที่ดี หลักวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ หลักประสิทธิภาพ/ประสิทธิผล หลักคุณภาพของมาตรการควบคุม หลักการอำนวยความสะดวก และตอบสนองความต้องการของประชาชน

3) องค์ประกอบของโครงสร้างระบบธรรมาภิบาลของการใช้อำนาจด้านนิติบัญญัติ ประกอบด้วย 12 ด้าน ได้แก่ หลักการมีส่วนร่วม หลักนิติธรรม หลักโปร่งใส หลักการตอบสนอง หลักเสมอภาค หลักประสิทธิภาพ ประสิทธิผล หลักความรับผิดชอบต่อสังคม หลักวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ หลักการปฏิบัติตามกฎหมาย หลักจริยธรรม คุณธรรม หลักการอำนวยความสะดวกและตอบสนอง ความต้องการของประชาชน หลักความคุ้มค่า หลักความเป็นเอกภาพ

การศึกษาค้นคว้าทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ทำให้พิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดหลักธรรมาภิบาลในส่วนราชการที่ใช้อำนาจการปกครองแผ่นดินมิกลไกอย่างไรบ้าง ทั้งนี้ ได้นำแนวทางที่ได้จากผลการวิจัยมาเป็นสาระสำคัญในการพิจารณาองค์ประกอบที่มีศักยภาพใช้แก้ไขปัญหาการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในสถาบันด้านนิติบัญญัติที่ยังไม่สมบูรณ์ อีกทั้งนำมาเป็นฐานความคิด (Knowledge Base) ในการศึกษาวิจัยเพื่อหาแนวทางการจัดทำต้นแบบธรรมาภิบาลขององค์การด้านนิติบัญญัติให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ตารางที่ 2.3 เปรียบเทียบหลักเกณฑ์หรือองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลในมิติสากลหลักธรรมาภิบาลที่มีการกำหนดใช้กับองค์การภาครัฐของไทยตามโครงสร้างองค์การและระบบการบริหารงานภายใต้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ

หลักเกณฑ์	World Bank	UNESCAP	UNDP	OECD		รัฐธรรมนูญ 2560	พรฎ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546	แผนยุทธศาสตร์ชาติ ปี 20	ราชการฝ่ายบริหาร	ราชการฝ่ายตุลาการ	ราชการฝ่ายนิติบัญญัติ	สถาบันพระปกเกล้า
				Private	state enterprise							
การมีส่วนร่วม	✓	✓	✓				✓		✓		✓	✓
นิติธรรม	✓		✓					✓	✓	✓	✓	✓
โปร่งใส	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓		✓	✓
การตอบสนอง			✓						✓		✓	✓
มุ่งเน้นความเป็นเอกฉันท์		✓	✓									
ความเป็นธรรม		✓	✓	✓	✓				✓	✓	✓	✓
ประสิทธิภาพ/ประสิทธิผล	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ความรับผิดชอบ	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓	✓	✓
วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์			✓				✓	✓		✓	✓	✓

ตารางที่ 2.3 (ต่อ)

หลักเกณฑ์	World Bank	UNESCAP	UNDP	OECD		รัฐธรรมนูญ 2560	พรฎ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546	แผนยุทธศาสตร์ชาติ ปี 20	ราชการฝ่ายบริหาร	ราชการฝ่ายตุลาการ	ราชการฝ่ายนิติบัญญัติ	สถาบันพระปกเกล้า
				Private	state enterprise							
การปฏิบัติงาน รวดเร็ว		✓					✓	✓				✓
การปฏิบัติตาม หลักกฎหมาย		✓						✓	✓	✓	✓	✓
ความมีเสถียรภาพ ทางการเมืองและ ปราศจากความ รุนแรง	✓											
คุณภาพของ มาตรการควบคุม	✓						✓		✓	✓		✓
หลักการพื้นฐาน การกำกับดูแลที่ดี				✓								✓
บทบาทของผู้มี ส่วนได้เสียในการ กำกับดูแลกิจการ				✓	✓		✓					✓
สิทธิของผู้ถือหุ้น					✓							
มาตรฐานจริยธรรม						✓			✓	✓	✓	✓
การบูรณาการ						✓	✓	✓				✓
ระบบคุณธรรม						✓		✓	✓	✓	✓	✓

ตารางที่ 2.3 (ต่อ)

หลักเกณฑ์	World Bank	UNESCAP	UNDP	OECD		รัฐธรรมนูญ 2560	พรฎ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546	แผนยุทธศาสตร์ชาติ ปี 20	ราชการฝ่ายบริหาร	ราชการฝ่ายตุลาการ	ราชการฝ่ายนิติบัญญัติ	สถาบันพระปกเกล้า
				Private	state enterprise							
การอำนวยความสะดวก และ ตอบสนองความต้องการของ ประชาชน							✓	✓		✓	✓	✓
การกระจายอำนาจ							✓	✓	✓			✓
ค้ำค่า							✓	✓	✓		✓	✓
ทันสมัย								✓				✓
สิทธิมนุษยชน								✓				
ความเป็นเอกภาพ										✓	✓	✓
ยึดธรรมเนียม										✓		

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบหลักธรรมาภิบาลของ ก.พ.ร. และประมวลจริยธรรมของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทน รวมถึงระเบียบ กฎเกณฑ์อันเกี่ยวเนื่องกับจริยธรรมของข้าราชการของประเทศในอาเซียน 3 ประเทศ ได้แก่ สหพันธรัฐมาเลเซีย สาธารณรัฐอินโดนีเซีย และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ พบว่าเป็นไปตามตารางที่ 2.4 จะเห็นได้ว่าสาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีพระราชบัญญัติจรรยาบรรณและมาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการและพนักงานที่มีความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลของ ก.พ.ร. ครบทุกข้อ ส่วนของสำนักงานเลขาธิการผู้แทนราษฎรประเทศไทยนั้น ยังไม่ปรากฏ หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ในประมวลจริยธรรม ส่วนอีกสองประเทศ คือ สหพันธรัฐมาเลเซีย และสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ยังมีกฎเกณฑ์ข้อบังคับที่ตรงกับหลักธรรมาภิบาลของ ก.พ.ร. น้อยกว่า

จากตารางที่ 2.4 พบว่าสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในสถานะขององค์การฝ่ายสนับสนุนงานด้านวิชาการและด้านธุรการต่าง ๆ ของสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานเลขาธิการขึ้นเป็นการเฉพาะประกาศใช้ในองค์การมีเพียงประมวลจริยธรรมของข้าราชการ อันมีแนวคิดสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลบางส่วนเมื่อพิจารณาหารวมถึงระเบียบ กฎเกณฑ์อันเกี่ยวเนื่องกับจริยธรรมของข้าราชการของประเทศในอาเซียน ทั้ง 3 ประเทศ พบว่าการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ ดังนี้

สหพันธรัฐมาเลเซีย ได้แก่ หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หลักการรับผิดชอบต่อ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) หลักความเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หลักนิติธรรม (Rule of Law) และหลักคุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics)

สาธารณรัฐอินโดนีเซีย ได้แก่ หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หลักการรับผิดชอบต่อ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) หลักความเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักการมีส่วนร่วม/การมุ่งเน้นฉันทามติ (Participation/Consensus Oriented) และหลักคุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics)

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ได้แก่ หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หลักการตอบสนอง (Responsiveness) หลักการรับผิดชอบต่อ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) หลักความเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักความเป็นธรรม (Equity) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) หลักการมีส่วนร่วม/การมุ่งเน้นฉันทามติ (Participation/Consensus Oriented) และหลักคุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics)

ตารางที่ 2.4 เปรียบเทียบหลักธรรมาภิบาลของ ก.พ.ร. และประมวลจริยธรรมของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทน รวมถึงระเบียบ กฎเกณฑ์อันเกี่ยวเนื่องกับจริยธรรมของข้าราชการของประเทศในอาเซียน 3 ประเทศ

หลักธรรมาภิบาลของ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) ของสำนักงาน ก.พ.ร.		สำนักงาน เลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร	มาเลเซีย	อินโดนีเซีย	ฟิลิปปินส์
การบริหารจัดการ ภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)	หลักประสิทธิภาพ (Efficiency)	✓	✓	✓	✓
	หลักประสิทธิผล (Effectiveness)	✓	✓	✓	✓
	หลักการตอบสนอง (Responsiveness)	✓			✓
ค่านิยม ประชาธิปไตย (Democratic Value)	หลักภาระรับผิดชอบ/ สามารถตรวจสอบได้ (Accountability)	✓	✓	✓	✓
	หลักความเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency)	✓	✓	✓	✓
	หลักนิติธรรม (Rule of Law)	✓	✓	✓	✓
	หลักความเป็นธรรม (Equity)	✓			✓
ป ระ ช า ร์ ฐ ู (Participatory State)	หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)				✓
	หลักการมีส่วนร่วม/การ มุ่งเน้นฉันทามติ (Parti- cipation/Consensus Oriented)	✓		✓	✓
ความรับผิดชอบ ทางการบริหาร (Administrative Responsibility)	หลักคุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics)	✓	✓	✓	✓

โดยจะเห็นได้ว่าสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ กำหนดระเบียบ กฎเกณฑ์อันเกี่ยวเนื่องกับจริยธรรมของข้าราชการ อันประกอบไปด้วยหลักธรรมาภิบาลที่มีหลักต่าง ๆ สอดคล้องใกล้เคียงกับประมวลจริยธรรมของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จะต่างกันเพียงหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ที่ปรากฏว่ามีการกำหนดใช้ในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

ดังนั้น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนจะปรากฏพบว่ามีให้นำหลักธรรมาภิบาลที่เป็นสากลมายึดปฏิบัติผ่านประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา แต่ไม่ได้มีการประกาศเป็นหลักธรรมาภิบาลขององค์กร โดยชัดแจ้ง ทั้งที่ประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาเองนั้นเป็นเครื่องมือที่มีสภาพบังคับในการปฏิบัติของบุคลากรในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แต่ก็ไม่ได้ปรากฏหลักธรรมาภิบาลขององค์กรเองโดยตรง

8. งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักธรรมาภิบาลในหน่วยงานภาครัฐ ผลการสืบค้นพบว่างานวิจัยส่วนใหญ่อยู่ในลักษณะของการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรมมากกว่าการค้นคว้าเพื่อตอบคำถามว่าธรรมาภิบาลที่นำไปใช้ในองค์กร หรือการขับเคลื่อนธรรมาภิบาลในองค์กรนั้นครบถ้วนสมบูรณ์สอดคล้องกับการกิจ บทบาทหน้าที่หรือไม่ ทั้งนี้ งานวิจัยดังกล่าวเป็นองค์ประกอบทางความคิดของผู้วิจัยและมีอิทธิพลต่อการกลั่นกรองทฤษฎี วรรณกรรม และเอกสารที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งนำข้อค้นพบจากงานวิจัยบางประการมาประกอบการวิเคราะห์ธรรมาภิบาลในคุณลักษณะฉบับนี้ ประกอบด้วยงานวิจัย ดังนี้

ทิพนพร เกื้อเกต (2558) ทำการศึกษาเรื่อง หลักธรรมาภิบาลด้านความโปร่งใสของเจ้าหน้าที่พัสดุสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตภาคกลาง ผลการศึกษาพบว่า เจ้าหน้าที่พัสดุที่มีพฤติกรรมการทำงานตามหลักธรรมาภิบาลด้านความโปร่งใสมากที่สุดมีเหตุมาจากการมีแบบอย่างที่ดี และมีลักษณะของการมุ่งเน้นอนาคต – รู้จักการควบคุมตนเอง รวมถึงการให้ความสำคัญของเจ้าหน้าที่ต่อการปฏิบัติงานอย่างเปิดเผยข้อมูล และตรวจสอบได้ เจ้าหน้าที่พัสดุที่มีครอบครัวแล้ว และมีประสบการณ์ทำงานมากกว่า 9 ปีมีข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการลำดับตัวแปรที่มีผลต่อธรรมาภิบาลด้านความโปร่งใส แสดงตามลำดับจากมากไปน้อยดังนี้ การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การรับรู้ด้านความสามารถของตนในการทำงาน การมีแบบอย่างที่ดี เจตคติที่ดีต่อการทำงาน ปัจจัยที่มีผลต่อธรรมาภิบาลด้านความโปร่งใสของเจ้าหน้าที่พัสดุสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตภาคกลางมากที่สุด คือ ลักษณะจะการมุ่งอนาคต – ควบคุมตนเอง และการใช้เหตุผลเชิงจริยธรรม

วิชิต บุญสนอง (2554) ทำการศึกษาเรื่อง แนวทางการสร้างธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในเขตอำเภอบางกรวย

จังหวัดนนทบุรี ผลศึกษารูปแนวทางการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 10 ประการ มีรายละเอียดได้ดังนี้

1) หลักนิติธรรม มีแนวทาง 2 ประการ คือ การเสริมสร้างประสิทธิภาพของ การอำนวยความสะดวกต่อประชาชนอย่างรวดเร็ว ถูกต้อง และเป็นธรรม และการเพิ่มกลไกการ ตรวจสอบ ภาครัฐประชาสังคมท้องถิ่น

2) หลักคุณธรรม มีแนวทาง 2 ประการ คือ การเสริมสร้างความสามัคคีและลด ความขัดแย้งระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา และพัฒนาระบบราชการให้ยึดหลักนิติธรรม ในทุกกระบวนการ

3) หลักความโปร่งใส มีแนวทาง 1 ประการ คือ เปิดช่องทางอย่างหลากหลาย สำหรับการเปิดเผยข้อมูลต่าง ๆ ให้ประชาชนเข้าถึงได้ง่ายขึ้น

4) หลักการมีส่วนร่วม มีแนวทาง 1 ประการ คือ เสริมสร้างกระบวนการ ตัดสินใจ โดยผ่านการทำฉันทามติ (Consensus) ระหว่างประชาชนท้องถิ่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องและเป็นผู้รับ ผลกระทบกับหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้รับผิดชอบทุกหน่วยงาน

5) หลักความรับผิดชอบ มีแนวทาง 2 ประการ คือ ส่งเสริมให้บุคลากรในองค์การเคารพ ความคิดเห็นที่แตกต่างและยื่นหยัดในผลของการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับอย่าง เกร่งกรี้ด และสนับสนุนหลักการทำงานที่คำนึงผลประโยชน์ส่วนรวม

6) หลักความคุ้มค่า มีแนวทาง 1 ประการ คือ จัดให้หน่วยงานมีวิธีการและขั้นตอน ในการจัดสรรงบประมาณดำเนินการอย่างเป็นระบบเหมาะสมกับการดำเนินงาน

7) หลักความเสมอภาค มีแนวทาง 2 ประการ คือ ส่งเสริมการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับอย่างเสมอภาคไม่เลือกปฏิบัติ และยึดหลักการปฏิบัติที่ส่งเสริมให้ทุกคนมีส่วนร่วม อย่างทั่วถึง

8) หลักความสอดคล้อง มีแนวทาง 2 ประการ คือ ส่งเสริมการเรียนรู้ของบุคลากร เกี่ยวกับวัฒนธรรมชุมชน สังคม และการกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมายที่สอดคล้องกับ ความต้องการของชุมชน ตลอดจนการอนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีอยู่

9) หลักการมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ มีแนวทาง 2 ประการ คือ เผยแพร่วิสัยทัศน์ ขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลให้ประชาชนในท้องถิ่นรับทราบว่าจะตรงกับความต้องการ ของท้องถิ่นหรือไม่ และติดตามผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์

10) หลักการควบคุมการทุจริต มีแนวทาง 2 ประการ คือ ส่งเสริมให้ชุมชนตระหนักถึง การเสียผลประโยชน์จากการทุจริต และตระหนักถึงภัยของการทุจริต และองค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลเปิดโอกาสให้ประชาชนท้องถิ่น ภาครัฐประชาสังคมมีบทบาทในการดำเนินงานเพิ่มขึ้น

ศศิธร ศูนย์กลาง และคณะ (2558) ทำการศึกษาเรื่อง การศึกษาวิจัยเรื่องการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ จากการศึกษาสรุปผลการศึกษาดังกล่าว พบว่า หลักนิติธรรมมีระดับสูงที่สุด รองลงมา คือ หลักคุณธรรม และหลักความคุ้มค่า มีรายละเอียดดังนี้

หลักนิติธรรม พบว่า โดยรวมมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก การบริหารงานของท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล หลักนิติธรรม ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพพร้อมถึงมีกฎหมายข้อบังคับและบทลงโทษที่เป็นที่ยอมรับของประชาชนจากการประเมินโดยใช้แบบสอบถามเพื่อประเมินความพึงพอใจของประชาชนต่อหลักนิติธรรม และยังแสดงให้เห็นถึงความสามารถขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ในการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้

หลักคุณธรรม พบว่า โดยรวมมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก แสดงให้เห็นว่าการบริหารงานของท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล หลักคุณธรรม ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ ผู้บริหารและบุคลากรมีความซื่อสัตย์สุจริตต่อการปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงการยึดมั่นหลักการต่อการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานและประชาชน

หลักความคุ้มค่า พบว่า โดยรวมมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก แสดงให้เห็นว่าการบริหารงานของท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลหลักความคุ้มค่าขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ มีการใช้จ่ายงบประมาณมีความคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อหน่วยงาน และสังคมรวมถึงการปฏิบัติงานที่ได้คำนึงถึงความปลอดภัยทั้งด้านชีวิตและทรัพย์สินเป็นหลักสำคัญ