

บทที่ 4

หลักการมาภิบาลสำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น

ประเทศไทยมีการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ออกเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยส่วนกลาง ประกอบไปด้วยกระทรวง ทบวง กรม มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ โดยมีการแบ่งอำนาจไปให้กับส่วนภูมิภาคในการนำนโยบายจากส่วนกลางไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ ซึ่งได้แก่ จังหวัด และอำเภอ นอกจากนี้แล้วยังมีการกระจายอำนาจให้กับส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบไปด้วย กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล (แยกเป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล) องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในการจัดระบบการบริการสาธารณะให้กับประชาชน และตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457 กำหนดให้ในพื้นที่อำเภอหนึ่งประกอบไปด้วยตำบล และหมู่บ้าน ทั้งนี้ หากพิจารณาหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุดซึ่งถือเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อทิศทาง และการพัฒนาประเทศ หรืออาจกล่าวได้ว่าจุดแตกหักหรือฐานรากของการพัฒนานั้นก็คือตำบล และหมู่บ้าน ซึ่งมีผู้ปกครองท้องถิ่นที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปกครองคนในพื้นที่ตำบล เรียกว่า กำนัน และในพื้นที่หมู่บ้าน เรียกว่า ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งที่มาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กำนันมีที่มาจากกรณีที่ให้นายอำเภอเป็นประธานประชุมผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น เพื่อให้ผู้ใหญ่บ้านในตำบลคัดเลือกผู้ใหญ่บ้าน 1 คน ขึ้นเป็นกำนัน หากมีผู้สมควรได้รับการคัดเลือกเป็นกำนันมากกว่า 1 คน ให้นายอำเภอจัดให้มีการออกเสียงลงคะแนน เมื่อผู้ใหญ่บ้านคนใดได้รับคะแนนสูงสุดให้นายอำเภอคัดเลือกผู้นั้นเป็นกำนัน ในกรณีที่ได้รับคะแนนเท่ากันให้ใช้วิธีจับฉลาก ส่วนที่มาของผู้ใหญ่บ้านนั้นมีที่มาจาก การเลือกโดยตรงจากรายชื่อในหมู่บ้านนั้น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด (สำนักบริหารการปกครองท้องถิ่น กรมการปกครองท้องถิ่น, 2562, หน้า 3)

การเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวแล้ว ทำให้เกิดการเข้าใจผิดทั้งตัวกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และประชาชน โดยเข้าใจว่าได้รับการเลือกตั้งเช่นเดียวกับสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านอาจไปปฏิบัติหน้าที่ทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งประชาชนก็เกิดความเข้าใจผิดในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเช่นเดียวกัน จากปัญหาที่เกิดขึ้น

กรรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการสร้างความเข้าใจโดยจัดทำคู่มือแจกจ่ายมายัง
 กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกคน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การปฏิบัติงานรวมทั้งการใช้อำนาจหน้าที่เป็นไป
 อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความชอบธรรม แต่จากการติดตามผลของกรรมการปกครอง
 กระทรวงมหาดไทย พบว่ายังมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านบางส่วนกระทำความผิดโดยการร้องเรียนของ
 ประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในประเด็นต่าง ๆ อาทิเช่น ความไม่เป็นธรรม
 ความไม่โปร่งใส ความไม่รับผิดชอบ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่มีประสิทธิภาพประสิทธิผล
 ไม่ตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะ ฯลฯ เมื่อพบปัญหาเหล่านี้ผู้วิจัยเห็นว่าควรนำหลักธรรมาภิบาล
 มาใช้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะเป็นประโยชน์ตามยุทธศาสตร์ชาติที่กำหนดไว้ในด้านความมั่นคง
 และแผนปฏิรูปประเทศไทยข้อ 2 ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของ
 กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะได้กำหนดไว้ทั้งยุทธศาสตร์ชาติ และแผนปฏิรูป
 ประเทศ ซึ่งมีความสำคัญต่อการพัฒนาพื้นที่ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และนำไปสู่
 ความมั่นคงของประเทศได้

ผู้ปกครองท้องที่หรือกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่
 ในราชการส่วนภูมิภาค โดยหน้าที่หลักของราชการส่วนภูมิภาค คือ การปฏิบัติตามนโยบาย
 ของรัฐ การดูแลความมั่นคงภายใน การรักษาความสงบเรียบร้อยและความเป็นธรรมในสังคม
 การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 ซึ่งหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคดังที่กล่าวในข้างต้นมีความสำคัญที่จะทำให้ประชาชนอยู่ดีกินดี
 มีความสุข โดยเฉพาะหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย รักษาความมั่นคงภายใน ซึ่งถือเป็น
 หนึ่งในยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคงที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย
 เพื่อให้ประชาชนมีความมั่นคงปลอดภัย ดังนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงมีความสำคัญในการเป็น
 เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว แต่การใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ผ่านมา
 แม้จะมีกฎหมายกำหนดขอบเขตในอำนาจหน้าที่ไว้ชัดเจน แต่ในการดำเนินการ หรือการใช้อำนาจ
 หน้าที่นั้น มักที่จะมีปัญหาในการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยการหาช่องว่างของกฎหมาย หรือ
 ใช้กระบวนการวิธีต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์โดยมิชอบ เพื่อที่จะส่งผลกระทบต่อความเดือดร้อน
 ความไม่สงบสุขของพื้นที่ และที่สำคัญก็คือทำให้ประชาชนในพื้นที่เสื่อมความนับถือและเชื่อถือ
 ในการปกครอง ซึ่งอาจกระทบต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การวิจัยนี้จึงเห็นถึง
 ความสำคัญที่จะต้องนำเอาหลักธรรมาภิบาล ซึ่งเป็น หลักการปกครองที่ดี สำหรับเจ้าหน้าที่
 ภาครัฐที่จะยึดถือปฏิบัติเพื่อทำให้การใช้อำนาจหน้าที่เป็นไปโดยชอบธรรม จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะ
 นำเอาหลักธรรมาภิบาลที่มีความเหมาะสมมาใช้ในการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
 เพื่อเป็นหลักการในการบริหารปกครองท้องที่ จากที่กล่าวมาการวิจัยนี้จึงให้ความสำคัญในการนำ

หลักธรรมาภิบาลมาใช้กับการปฏิบัติงานและการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยคาดหวังว่าหากนำหลักธรรมาภิบาลมาประกอบการใช้อำนาจหน้าที่แล้วจะทำให้เกิดความสงบสุข และมีการพัฒนาอย่างยั่งยืน อีกทั้งสร้างความเจริญแก่ท้องถิ่นต่อไป การวิจัยจึงกำหนดประเด็นเป็นหัวข้อในการหาคำตอบของกลไกข้อที่เหมาะสมของหลักธรรมาภิบาลที่จะนำไปใช้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดังนี้

1. สภาพการณ์ ของปัญหา และผลกระทบ จากการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ที่มีความสำคัญในการบริหารงานท้องถิ่น ซึ่งผู้ใหญบ้านมีที่มาจาก การเลือกของประชาชน และกำนันมีที่มาจากคัดเลือกของผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น โดยเลือกกันเองขึ้นเป็นกำนัน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457 กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านซึ่งรวมถึงกำนันซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้าน มีบทบาทสำคัญในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย การอำนวยความสะดวกเป็นธรรมในสังคม การสร้างความสามัคคีและความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน การประสานอำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในการติดต่อขอรับบริการจากส่วนราชการต่าง ๆ การรับฟังปัญหา และนำความเดือดร้อนทุกข์สุข และความต้องการที่จำเป็นของราษฎรแจ้งต่อทางราชการเพื่อให้ความช่วยเหลือ การสนับสนุนการปฏิบัติงานของส่วนราชการในพื้นที่ การดูแลให้ราษฎรในพื้นที่ปฏิบัติตามกฎหมาย การอบรมชี้แจงให้ราษฎรมีความรู้ความเข้าใจในข้อราชการ ให้ความช่วยเหลือในกิจการสาธารณประโยชน์ รวมถึงการปฏิบัติภารกิจตามนโยบายรัฐบาลหรืองานอื่นตามกฎหมายกำหนด ซึ่งจะเห็นได้ว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐ ตัวแทนของราษฎรเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ ความเดือดร้อนของราษฎรเพื่อนำเสนอต่อส่วนราชการ ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้นมีความสำคัญในการปกครองที่เป็นผู้ประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐเอง และหน่วยงานของรัฐกับประชาชน เป็นบุคคลที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากที่สุด ดังนั้น เพื่อให้เข้าใจถึงอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในหัวข้อนี้จึงได้มีการวิเคราะห์ถึงสภาพการณ์ ของปัญหา และผลกระทบ จากการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1.1 บทบาทของอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจุลจอมเกล้า รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ได้มีการแก้ไขปรับปรุงการจัดระเบียบการปกครองของราชอาณาจักรไทยครั้งสำคัญ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองระดับหมู่บ้านและตำบลนั้น ได้มีการทดลองตั้งผู้ใหญ่บ้านและกำนันขึ้น

ปกครองหมู่บ้านและตำบลเป็นครั้งแรกที่อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยาในปี พ.ศ. 2435 ทั้งนี้ เพื่อศึกษาปัญหาและหาแนวทางปรับปรุงแก้ไข ซึ่งการจัดการปกครองหมู่บ้านและตำบลใหม่นี้มีลักษณะต่างจากเดิมหลายประการ และได้วางรูปแบบการปกครองประเทศ และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ขึ้นใช้บังคับทั่วประเทศ โดยประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2440 ข้อความและหลักเกณฑ์ส่วนใหญ่ของพระราชบัญญัตินี้ได้ใช้หลักในการปกครองท้องที่ของประเทศไทยสืบมา นับว่าเป็นกฎหมายฉบับแรก ที่ได้กำหนดจัดระเบียบตำบลและหมู่บ้านรวมทั้งกำหนดหน้าที่ไว้อย่างละเอียดเพื่อให้เจ้าหน้าที่ตรวจตราดูแลทุกข์สุขของราษฎรตามท้องที่ต่าง ๆ ต่างพระเนตรพระกรรณ สร้างความเป็นธรรมในการปกครองบ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจุดเด่นของกฎหมายฉบับนี้ที่กำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นเพราะราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่จะให้ราษฎรมีโอกาสใช้สิทธิในการปกครองตนเองด้วย

หลังจากที่ได้ประกาศพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 มาเป็นเวลานานประมาณ 17 ปี ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 จึงได้ทรงประกาศยกเลิก และประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ขึ้นใช้บังคับแทนและถือเป็นหลักในการจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้าน สืบมาจนทุกวันนี้

ภารกิจที่สำคัญของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คือ ภารกิจเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในประเทศ เพื่อให้ประชาชนมีความมั่นคง ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของตน เพื่อให้เกิดความสงบสุขในสังคมอย่างยั่งยืน กำนัน ผู้ใหญ่บ้านนับว่าเป็นบุคคลที่สำคัญอย่างยิ่งในการทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอ ในการปฏิบัติหน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในพื้นที่รับผิดชอบของตนมาอย่างยาวนานนับร้อยปีในการปกครองส่วนภูมิภาค ตามอำนาจหน้าที่ที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 อีกทั้งยังเป็นผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายเร่งด่วนหรือภารกิจที่ได้รับมอบหมายพิเศษจากรัฐบาล กระทรวงมหาดไทย และกรมการปกครอง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงเปรียบเสมือนดังทัพหน้าผู้ช่วยเหลือแม่ทัพใหญ่คือ นายอำเภอ ในการทำสงครามต่อสู้กับปัญหาต่างๆ ในพื้นที่ที่ตนเองรับผิดชอบ

บทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านนั้น ปัจจุบันได้บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 หมวดที่ 4 ตอนที่ 3 อำนาจและหน้าที่ของกำนัน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

บทบาทหน้าที่ของกำนัน

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ได้กำหนดให้บรรดาการที่จะตรวจตรารักษาความปกติเรียบร้อยในตำบล คือ การที่จะว่ากล่าวราษฎรในตำบลนั้น ให้ประพฤติตามพระราชกำหนดกฎหมายก็ดี หรือการที่จะป้องกันภัยอันตรายและรักษาความสุขสำราญของราษฎรในตำบลนั้นก็ดี หรือการที่จะรับกิจสุขทุกข์ของราษฎรในตำบลนั้นขึ้นร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการเมือง กรมการอำเภอ และจะรับข้อราชการมาประกาศแก่ราษฎรในตำบลนั้นก็ดี หรือที่จะจัดการตามพระราชกำหนดกฎหมาย เช่น การตรวจและนำเก็บภาษีอากรในตำบลนั้นก็ดี การทั้งนี้อยู่ในหน้าที่ของกำนัน ผู้เป็นนายตำบล ผู้ใหญ่บ้านทั้งปวงในตำบลนั้น และแพทย์ประจำตำบลจะต้องช่วยกันเอาเป็นธุระจัดการให้เรียบร้อยได้ตามสมควรแก่หน้าที่ (พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 34)

นอกจากอำนาจหน้าที่ที่กล่าวโดยเฉพาะ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกำนัน ให้กำนันมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้านด้วย (พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 34 ทวิ)

ในส่วนการใช้อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับความอาญานั้น ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 35 ได้กำหนดให้

(1) เมื่อทราบข่าวว่า มีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในตำบลของตน ต้องแจ้งความต่อกรมการอำเภอให้ทราบ

(2) เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในตำบลที่ใกล้เคียง ต้องแจ้งความต่อกำนันนายตำบลนั้นให้ทราบ

(3) เมื่อปรากฏว่า ผู้ใดกำลังกระทำผิดกฎหมายก็ดี หรือมีเหตุควรสงสัยว่าเป็นผู้ที่ได้กระทำผิดกฎหมายก็ดี ให้จับผู้นั้นไว้และรีบนำส่งต่อกรมการอำเภอ

(4) ถ้ามีหมายหรือมีคำสั่งตามหน้าที่ราชการให้จับผู้ใดในตำบลนั้นเป็นหน้าที่ของกำนันที่จะจับผู้นั้นแล้วรีบนำส่งต่อกรมการอำเภอตามสมควร

(5) เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้น หรือให้ยึดกำนันต้องจัดการให้เป็นไปตามหมาย

(6) ถ้ามีผู้มาขออาศัยตัวคนหรือสิ่งของก็ดี หรือผู้ต้องโจรกรรมจะทำกฎหมายตราสิน หรือมีผู้จะขอทำชันสูตรบาดแผลก็ดี ทั้งนี้ให้กำนันสืบสวนฟังข้อความแล้วรีบนำตัวผู้ขอและผู้ต้องอาศัย และทรัพย์สินของบรรดาที่จะพาไปด้วยนั้นไปยังกรมการอำเภอ ถ้าสิ่งของอย่างใดจะพาไปไม่ได้ ก็ให้กำนันชันสูตรให้รู้เห็น แล้วนำความไปแจ้งต่อกรมการอำเภอในขณะนั้น

ถ้ากำนันรู้เห็นเหตุทุกข์ร้อนของราษฎร หรือการแปลกประหลาดเกิดขึ้นในตำบล ต้องรีบรายงานต่อกรมการอำเภอให้ทราบ (พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 36)

ถ้าเกิดจลาจลก็ดี ฆ่ากันตายก็ดี ชิงทรัพย์ก็ดี ปล้นทรัพย์ก็ดี ไฟไหม้ก็ดี หรือเหตุร้ายสำคัญอย่างใด ๆ ในตำบลของตน หรือในตำบลที่ใกล้เคียงอันสมควรจะช่วยให้ได้ดี หรือมีผู้ร้ายแต่ที่อื่นมาฆ่าผู้ในตำบลนั้นก็ดี หรือมีเหตุควรสงสัยว่าลูกบ้านในตำบลนั้นบางคนจะเกี่ยวข้องกับโจรผู้ร้ายก็ดี เป็นหน้าที่ของกำนันจะต้องเรียกผู้ใหญ่บ้านและลูกบ้านในตำบลออกช่วยต่อสู้ติดตามจับผู้ร้าย หรือติดตามเอาของกลางคืน หรือดับไฟหรือช่วยอย่างอื่นตามควรแก่การโดยเต็มกำลัง (พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 37)

ให้กำนันดูแลคนเดินทาง ซึ่งไม่มีเหตุควรสงสัยว่าจะเป็นผู้ร้าย ให้ได้มีที่พักตามควร (พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 38)

ถ้าผู้เดินทางด้วยราชการจะต้องการคนนำทางหรือขาดแคลนพาหนะเสบียงอาหารลงในระหว่างทาง และจะร้องขอต่อกำนันให้ช่วยสงเคราะห์ กำนันต้องช่วยจัดหาให้ตามที่จะทำได้ ถ้าหากว่าการที่จะช่วยเหลือนั้นจะต้องออกราคาค่าจ้างเพียงใด ให้กำนันเรียกเอาแก่ผู้เดินทางนั้น (พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 39)

กำนันต้องตรวจจัดการรักษาสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อันอยู่ในตำบลนั้น เช่น สระน้ำ ศาลาอาศัย ที่เลี้ยงปศุสัตว์ เป็นต้น (พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 40)

กำนันต้องรักษาบัญชีสำมะโนครัว และทะเบียนบัญชีของรัฐบาลในตำบลนั้น และคอยแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องกับบัญชีของผู้ใหญ่บ้าน (พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 41)

กำนันต้องทำบัญชีสิ่งของ ซึ่งต้องภาษีอากรในแขวงนั้นขึ้นต่อกรมการอำเภอและนำราษฎรไปเสียภาษีอากรตามพระราชบัญญัติภาษีอากร (พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 42)

กำนันกระทำการตามหน้าที่ที่จะเรียกผู้ใดมาหาหรือให้ช่วยก็ได้ (พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 43)

ในตำบลหนึ่งให้มีสารวัตรสำหรับเป็นผู้ช่วยและรับใช้สอยของกำนันสองคน ผู้ที่จะเป็นสารวัตรนี้แล้วแต่กำนันจะขอร้องให้ผู้ใดเป็น แต่ต้องได้รับความเห็นชอบของผู้ว่าราชการเมืองด้วยจึงเป็นได้ และกำนันมีอำนาจเปลี่ยนสารวัตรได้ (พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 44)

บทบาทหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 27 ได้กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าของราษฎรในหมู่บ้านของตน ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ มีหน้าที่และอำนาจในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎร ดังจะกล่าวต่อไปนี้ คือ

(1) ที่จะรักษาความสงบและความสุขสำราญ ช่วยป้องกันความทุกข์ภัยของลูกบ้านตามสมควรและที่สามารถจะทำได้ การที่กล่าวนี้ ถ้าสมควรจะต้องปรึกษาหารือและช่วยกันกับเพื่อนผู้ใหญ่บ้านที่ดี กับกำนันนายตำบลที่ดี ก็เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องปฏิบัติให้สมควรแก่การที่จะรักษาประโยชน์และความสุขของลูกบ้าน ซึ่งได้มอบไว้เป็นธุระในพระราชบัญญัตินี้

(2) ถ้าความทุกข์ภัยเกิดแก่ลูกบ้าน ซึ่งจะต้องขอความป้องกันจากรัฐบาล เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะนำความแจ้งต่อเจ้าพนักงานปกครอง ตั้งแต่กำนัน นายอำเภอ เป็นต้น ขึ้นไปโดยลำดับ

(3) ถ้ารัฐบาลจะประกาศ หรือจะสั่งราชการอันใดให้ราษฎรทราบเป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะรับข้อความอันนั้นไปแจ้งแก่ลูกบ้านของตนให้ทราบ

(4) เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะทำบัญชีสำมะโนครัวในหมู่บ้านของตน และคอยแก้ไขบัญชีนั้นให้ถูกต้องเสมอ

(5) ถ้าผู้ใหญ่บ้านรู้เห็นเหตุการณ์แปลกประหลาดอันใดที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตน หรือในลูกบ้านของตน ซึ่งอาจจะเป็นคุณ หรือเป็นโทษแก่ราชการบ้านเมืองก็ดี แก่ประชาชนในที่นั้นก็ดี ยกตัวอย่างข้างฝ่ายโทษ ดังรู้เห็นว่ามีคนมีทรัพย์สินของแปลกประหลาดอันน่าสงสัยว่า เป็นของที่ได้มาโดยทางโจรกรรมก็ดี หรือว่าถ้าเห็นผู้คนล้มตาย หรือมีบาดแผลอันควรสงสัยว่าจะมีผู้อื่นกระทำเอาโดยทุจริต หรือไปกระทำทุจริตต่อผู้อื่นแล้วจึงเกิดเหตุขึ้นก็ดี เหล่านี้เป็นต้น ให้รับนำความแจ้งต่อกำนันนายตำบลของตน

(6) ถ้ามีคนจรแปลกหน้านอกสำมะโนครัวหมู่บ้านนั้นเข้ามาอาศัยเป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านจะต้องได้ถามให้รู้จักตัว และรู้เหตุการณ์ที่มาอาศัยถ้าเห็นว่าไม่ได้มาโดยสุจริตให้เอาตัวผู้นั้นส่งกำนันนายตำบลของตน

(7) ถ้าเกิดเหตุจลาจลก็ดี ฆ่ากันตายก็ดี ติชังก็ดี ปล้นทรัพย์ก็ดีหรือไฟไหม้ก็ดี หรือเหตุร้ายสำคัญอย่างใด ๆ ในหมู่บ้านของตน หรือในหมู่บ้านที่ใกล้เคียงอันสมควรจะช่วยเหลือ เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านจะต้องเรียกลูกบ้านของตนออกช่วยต่อสู้ติดตามจับผู้ร้ายเอาของกลางคืนหรือดับไฟ หรือช่วยอย่างอื่นที่สมควร โดยเต็มกำลัง

(8) ผู้ใหญ่บ้านเห็นลูกบ้านของตนคนใดแสดงความอาฆาตมาดร้ายแก่ผู้อื่นก็ดี หรือเป็นคนจรจัดไม่ปรากฏการทำมาหาเลี้ยงชีพ และไม่สามารถจะชี้แจงให้เห็นความบริสุทธิ์ของตนได้

ก็ดี ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจที่จะเรียกลูกบ้านคนนั้นมาไต่ถามและว่ากล่าวสั่งสอน ถ้าไม่ฟังให้เอาตัวส่ง
 กำนันจัดการตามความในมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัตินี้

(9) ควบคุมดูแลลูกบ้านให้ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งจะต้องพึงกระทำตามกฎหมาย หรือ
 ระเบียบแบบแผนของทางราชการ

(10) ฝึกหัดอบรมให้คนไทยรู้จักหน้าที่และกระทำการในเวลารบ

(11) ทำการอบรมสั่งสอน หรือชี้แจงข้อราชการแก่ราษฎรในกรณีให้เรียกราษฎรมาประชุม
 ได้ตามครั้งคราวที่สมควร

(12) บำรุงและส่งเสริมการอาชีพของราษฎรในทางเกษตรกรรมพาณิชยกรรม และ
 อุตสาหกรรม

(13) ตรวจตราและรักษาประโยชน์ในการอาชีพของราษฎร

(14) สั่งให้ราษฎรช่วยเหลือในการสาธารณประโยชน์ เพื่อบำบัดป้องภัยอันตราย
 ซึ่งมีมาเป็นสาธารณะโดยฉุกเฉิน และให้ทำการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ราษฎรผู้ประสบสาธารณภัย

(15) จัดการป้องกันโรคติดต่อ หรือ โรคระบาดซึ่งเกิดขึ้น หรือจะเกิดขึ้นในหมู่บ้าน
 เพื่อมิให้ติดต่อลุกลามมากไป

(16) จัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและด้วยสุขลักษณะ

(17) จัดให้มีการประชุมกรรมการหมู่บ้าน

(18) ปฏิบัติการตามคำสั่งของกำนัน หรือทางราชการ และรายงานเหตุการณ์ซึ่งเกิดขึ้น
 ในหมู่บ้านให้กำนันทราบ เพื่อให้กำนันรายงานต่อคณะกรรมการอำเภอ

(19) กระทำตนให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการได้แนะนำ

ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่และอำนาจในการที่เกี่ยวข้องด้วยความอาญาดังต่อไปนี้ คือ (พระราชบัญญัติ
 ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 28)

(1) เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน
 ของตน ต้องแจ้งความต่อกำนันนายตำบลให้ทราบ

(2) เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน
 ที่ใกล้เคียง ต้องแจ้งความต่อผู้ใหญ่บ้านหมู่บ้านนั้นให้ทราบ

(3) เมื่อตรวจพบของกลางที่ผู้ทำผิดกฎหมายมีอยู่ก็ดี หรือสิ่งของที่สงสัยว่าได้มา
 โดยการกระทำผิดกฎหมาย หรือเป็นสิ่งของสำหรับใช้ในการกระทำผิดกฎหมายก็ดี ให้จับสิ่งของ
 นั้นไว้ และรีบนำส่งต่อกำนันนายตำบล

(4) เมื่อปรากฏว่าผู้ใดกำลังกระทำผิดกฎหมายก็ดี หรือมีเหตุควรสงสัยว่าเป็นผู้ที่ได้
 กระทำผิดกฎหมายก็ดี ให้จับตัวผู้นั้นไว้ และรีบนำส่งต่อกำนันนายตำบล

(5) ถ้ามีหมายหรือมีคำสั่งตามหน้าที่ราชการ ให้จับผู้ใดในหมู่บ้านนั้น เป็นหน้าที่ของ ผู้ใหญ่บ้านที่จะจับผู้นั้น และรีบส่งต่อกำนัน หรือกรรมการอำเภอตามสมควร

(6) เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้น หรือให้ยึดผู้ใหญ่บ้านต้องจัดการให้ เป็นไปตามหมาย

จากหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกำนันข้างต้นนั้น สรุปได้ ว่า กำนันมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจตรารักษาความปกติเรียบร้อยในตำบล คือ การที่จะว่ากล่าว ราษฎรในตำบลนั้น ให้ประพฤติตามพระราชกำหนดกฎหมายก็ดี หรือการที่จะป้องกันภัยอันตราย และรักษาความสุขสำราญของราษฎรในตำบลนั้นก็ดี หรือการที่จะรับกิจสุขทุกข์ของราษฎรใน ตำบลนั้นขึ้นร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการเมือง กรรมการอำเภอ และจะรับข้อราชการมาประกาศแก่ ราษฎรในตำบลนั้นก็ดี หรือที่จะจัดการตามพระราชกำหนด กฎหมาย เช่นการตรวจและนำเก็บภาษี อากรในตำบลนั้นก็ดี

ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกและเป็นธรรมและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน สร้างความสามัคคีและความสามัคคีให้เกิดขึ้นใน หมู่บ้าน รวมทั้งส่งเสริมวัฒนธรรมและประเพณีในท้องถิ่นที่ ประสานหรืออำนวยความสะดวกแก่ ราษฎรในหมู่บ้านในการติดต่อหรือรับบริการกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น รับฟังปัญหาและนำความเดือดร้อน ทุกข์สุขและความต้องการที่จำเป็นของ ราษฎรในหมู่บ้าน แจ้งต่อส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่น ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การแก้ไขหรือช่วยเหลือ ให้การสนับสนุน ส่งเสริม และอำนวยความสะดวกใน การปฏิบัติหน้าที่หรือการให้บริการของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้านให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบแบบ แผนของทางราชการ โดยกระทำตนให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการได้แนะนำ

กำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้น อำนาจหน้าที่ที่มีความเกี่ยวข้องกันแทบทุกส่วนงาน เว้นแต่ในกรณีที่ อำนาจหน้าที่ที่กล่าว โดยเฉพาะให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกำนัน ให้กำนันมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับ ผู้ใหญ่บ้านด้วย

ประสานและปฏิบัติงานร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะมีบทบาทและอำนาจและหน้าที่ ดังนี้ 1) การวางแผนพัฒนาตำบล ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ให้คณะกรรมการ พัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย กำนันในพื้นที่ และผู้ใหญ่บ้านในเขตองค์การ บริหารส่วนตำบล คัดเลือกกันเองจำนวนไม่เกิน 3 คน ซึ่งทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เขตพื้นที่สามารถ นำเสนอแนวทางการพัฒนาตำบล ให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน

ในเขตพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน ได้ครอบคลุมทุกด้าน โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ (1) กำหนดแนวทางการพัฒนาตำบลให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนานายอำเภอ การผังเมือง ปัญหาของท้องถิ่น และให้คำปรึกษาหารือเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น (2) ร่วมจัดทำแผนพัฒนา เสนอแนะแนวทางการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำร่างแผนพัฒนา (3) พิจารณาร่างแผนพัฒนาและร่างแผนปฏิบัติการ (4) ให้ความเห็นชอบร่างข้อกำหนดขอบข่ายและรายละเอียดของงานแล้วเสนอผู้บริหารท้องถิ่น (5) พิจารณาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา (6) แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานอื่นเพื่อช่วยปฏิบัติงานตามที่เห็นสมควร (7) ในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลให้คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ประสานกับประชาชนหมู่บ้านในการรวบรวม วิเคราะห์ปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและจัดทำเป็น โครงการหรือกิจกรรมเพื่อประกอบในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย 2) เป็นกลไกสำคัญของราชการส่วนภูมิภาค ในการประสาน และตรวจสอบการปฏิบัติงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและเจตนารมณ์ของราษฎรในท้องถิ่นและท้องถิ่นนั้น ๆ

บทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวนี้ สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วม ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) เป็นหลักการกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติรวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน ซึ่งหลักการมีส่วนร่วมเป็นหลักที่จะต้องนำมาวิเคราะห์เพื่อหาองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากหลักการมีส่วนร่วมเป็นหลักการสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่หลายภาคส่วนนำมาใช้ ที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อตัดสินใจ และประชาชนได้ประโยชน์ร่วมกัน

1.2 ความสำคัญของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นับได้ว่าเป็นสถาบันที่มีความผูกพันกับสังคมไทยมาช้านาน โดยได้รับการจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2547 และดำรงอยู่มาจนถึง ทุกวันนี้ ในช่วงเวลาดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงทั้งที่มาและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านอยู่ตลอดเวลา ในเรื่องของที่มาของกำนันและผู้ใหญ่บ้านนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 บัญญัติให้ผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกของประชาชนในหมู่บ้าน ในขณะที่กำนันให้มาจากการคัดเลือกกันเองของผู้ใหญ่บ้าน การมีที่มาลักษณะเช่นนี้ทำให้กำนันและ

ผู้ใหญ่บ้านมีความเข้าใจว่าตนเองเป็นผู้แทนของประชาชนในตำบลและหมู่บ้านเช่นเดียวกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

โดยข้อเท็จจริงเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค สำหรับนายกและสมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีสาระสำคัญเหมือนกันของการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น ได้แก่ 1) พื้นที่ ได้แก่ พื้นที่ในตำบลหมู่บ้านนั้น ๆ 2) ประชาชน ได้แก่ ราษฎรในตำบล และหมู่บ้านนั้น ๆ คือ ราษฎรกลุ่มเดียวกัน 3) การนำนโยบายมาสู่การปฏิบัติ กล่าวคือ ทั้ง 2 ส่วนนำนโยบายของรัฐบาลมาให้ราษฎรในตำบลหมู่บ้าน ปฏิบัติและแตกต่างกัน และมีความแตกต่างกันตามตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1 การเปรียบเทียบ ผู้ปกครองท้องถิ่น กับ ผู้ปกครองส่วนท้องถิ่น

	ผู้ปกครองท้องถิ่น	ผู้ปกครองส่วนท้องถิ่น
1. สถานะ	เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองฝ่ายปกครองตามกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย เช่น เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ข้อ 1 (9) (10) ประกาศ ณ วันที่ 16 ธันวาคม 2547 มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกัน จับกุม และปราบปรามผู้กระทำความผิดและยึดของกลางภายในเขตท้องที่รับผิดชอบ เป็นต้น	เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิต เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 93 กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสีย รวมของทางราชการมีอำนาจหน้าที่จัดเก็บค่าบริการค่าปรับและเรียกค่าเสียหาย
2. การเข้าสู่ตำแหน่ง (ที่มา)	การเลือกของราษฎร และราชการ แต่งตั้งตาม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457	การเลือกตั้ง เป็น ไป ตาม พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545
3. ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง	อายุครบ 60 ปี บริบูรณ์	วาระ 4 ปี

	ผู้ปกครองท้องถิ่น	ผู้ปกครองส่วนท้องถิ่น
4. บทบาทหน้าที่	การรักษาความสงบเรียบร้อย ดูแลความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน รักษาความมั่นคงของชาติ ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฯลฯ	การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในทุกด้าน เช่น สาธารณูปโภค การศึกษา การสาธารณสุข สวัสดิการ ฯลฯ

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 เมษายน 2551 ได้แก้ไขวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านวาระ 5 ปี เป็นให้ดำรงตำแหน่งจนอายุครบ 60 ปี และกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้าน รวมถึงกำนัน เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้าน เพื่อให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย และการรักษา ความมั่นคงภายใน ซึ่งเป็นหน้าที่หลักที่สำคัญ จึงได้มีการกำหนดมาตรการในการควบคุม ดูแลอย่างเข้มงวด เช่น การลงโทษทางวินัยเช่นเดียวกับข้าราชการ นอกจากนี้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 14 (11) ได้กำหนดเหตุที่ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งว่า “ไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งต้องทำอย่างน้อยทุก 5 ปี นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทย กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” ทั้งนี้ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ระบุให้หลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้น มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้ราษฎรในหมู่บ้านมีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านด้วย

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งรวมถึงกำนัน เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้าน เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนภูมิภาค อีกทั้งยังมีบทบาทสำคัญในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย การอำนวยความสะดวกเป็นธรรม ในสังคม การสร้างความสมานฉันท์และความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน การประสานอำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในการติดต่อขอรับบริการจากส่วนราชการต่าง ๆ การรับฟังปัญหาและนำความเดือดร้อนทุกข์สุขและความต้องการที่จำเป็นของราษฎรแจ้งต่อทางราชการเพื่อให้ความช่วยเหลือ การสนับสนุนการปฏิบัติงานของส่วนราชการในพื้นที่ การดูแลให้ราษฎรในพื้นที่ปฏิบัติตามกฎหมาย การอบรมชี้แจงให้ราษฎรมีความรู้ความเข้าใจในข้อราชการ ให้ความช่วยเหลือในกิจการสาธารณประโยชน์ รวมถึงปฏิบัติการกิจตามนโยบายรัฐบาลหรืองาน

อื่นตามกฎหมายกำหนด จะเห็นได้ว่าผู้ใหญ่บ้านยังมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐ ตัวแทนของราษฎร เกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ ความเดือดร้อนของราษฎรเพื่อนำเสนอต่อส่วนราชการ ทำให้ผู้ใหญ่บ้านนั้น มีความสำคัญ ในการปกครองที่เป็นผู้ประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐเอง และหน่วยงานของรัฐกับประชาชน เป็นบุคคลที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากที่สุด

นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ที่ต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ แล้ว กำนันผู้ใหญ่บ้าน ยังเป็นตัวแทนของรัฐ ในการปฏิบัติหน้าที่ทุกกระทรวง ทบวง กรม ตามที่กฎหมายกำหนด และยังเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เช่น เป็นตัวแทนของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ของทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่มีได้ถ่ายโอนไปให้ท้องถิ่น ดำเนินการอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญา ในฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามมาตรา 2 (1) (16) มาตรา 72 และมาตรา 92 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การเป็นผู้ไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทของราษฎรในท้องที่ รวมถึงการเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะให้อำนาจไว้ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526 พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523 พระราชบัญญัติการรับราชการทหาร พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติอาวุธปืนเครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิดดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 ประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่น ๆ ที่ให้อำนาจกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไว้เป็นการเฉพาะ และการปฏิบัติงานภารกิจหรืองานอื่นตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ หรือตามที่กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานอื่นของรัฐ เช่น นานโยบายที่สำคัญของรัฐ หรือนโยบายเร่งด่วนของรัฐ ไปปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผล

การดำรงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านมีความสำคัญอย่างมาก เพราะกำนันผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่ประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยเป็นผู้เสนอความต้องการของราษฎรในท้องที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ประสานงานตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ให้ถูกต้อง โปร่งใส และเป็นไปตามกฎหมาย และอำนาจของผู้ใหญ่บ้านก็ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด แต่เป็นการมีอำนาจหน้าที่ในการสนับสนุน ร่วมมือประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการดำเนินการนโยบายบริการสาธารณะที่ได้รับการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ในขณะที่กำนันผู้ใหญ่บ้าน

มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลด้านการปกครอง การรักษาความสงบเรียบร้อย การอำนวยความสะดวกเป็นธรรม รวมถึงการเสริมสร้างความมั่นคงในตำบลและหมู่บ้านเป็นหลัก

สรุป ความสำคัญของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ที่ได้กล่าวในข้างต้นนั้น ย่อมแสดงให้เห็นว่าความประพฤติ และการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีผลต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้ หากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติตนตามหน้าที่โดยชอบ กล่าวคือ ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัด โดยสุจริต ย่อมส่งผลต่อการสร้างความสงบสุขและความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในพื้นที่ปกครอง แต่ในทางตรงกันข้ามหากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบมีเจตนาในการกระทำผิดโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายในการกระทำเพื่อหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง หรือผู้อื่นย่อมก่อให้เกิดปัญหาภายในพื้นที่ และสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนได้เช่นกัน ดังนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นผู้ที่จะทำหน้าที่ปกครองดูแลทุกข์สุขของประชาชนจึงจะต้องมีคุณสมบัติที่มีคุณวุฒิ และวิบุตติที่เหมาะสม ซึ่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กำหนดให้ผู้ที่สมควรรับเลือกเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันรับเลือก และเป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองตามรัฐธรรมนูญ ด้วยความบริสุทธิ์ใจ ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเลื่อมเสียในทางศีลธรรม

1.3 ปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

การกำหนดคุณสมบัติของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากบทบาทหน้าที่ที่สำคัญอย่างหนึ่งก็คือการรักษาความสงบเรียบร้อย ทั้งนี้ หากมีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งเช่นนักการเมือง อาจจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีการเกรงว่าหากมีการกระทำที่ต้องกระทบกับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อฐานเสียงไม่ได้รับเลือกเข้ามาดำรงตำแหน่งอีกครั้งเมื่อพ้นจากวาระแล้ว นอกจากนี้ยังมีการควบคุมความประพฤติโดยการกำหนดเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งนอกจากการดำรงตำแหน่งจนอายุครบหกสิบปีเอาไว้ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เมื่อได้รับรายงานการสอบสวนของนายอำเภอว่าบกพร่องในหน้าที่ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง หรือการถูกปลดออกหรือไล่ออกจากตำแหน่ง เนื่องจากกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือการไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งต้องทำอย่างน้อยทุกห้าปีนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และกระทรวงมหาดไทยได้มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2559 ที่กำหนดวิธีการและหลักเกณฑ์ในการประเมินการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งหากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่ผ่านการประเมินตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวก็จะต้องพ้นจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

และกระทรวงมหาดไทยในฐานะที่เป็นผู้กำกับดูแลกำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังกำหนดให้มีการอบรม และให้ความรู้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามโอกาสที่เหมาะสม เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

แต่ในปัจจุบันยังปรากฏปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมนำมาสู่ปัญหาการร้องเรียน ซึ่งจากข้อมูลของสำนักบริหารการปกครองท้องที่ ส่วนบริหารงานกำนันผู้ใหญ่บ้าน กรมการปกครอง เกี่ยวกับการรับเรื่องร้องเรียนกล่าวโทษกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม-31 ธันวาคม 2557 มีจำนวนทั้งสิ้น 472 เรื่อง โดยเรื่องที่ร้องเรียนส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับความประพฤติ และการปฏิบัติงานในหน้าที่ หรือพฤติกรรมกระทำที่เป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงของชาติ ซึ่งถึงแม้จะมีการควบคุมหรือลงโทษกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสม โดยการลงโทษให้พ้นจากตำแหน่งเมื่อมีการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือการให้ออกเมื่อไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยก็ตาม แต่มีพฤติกรรมบางประการที่กฎหมายไม่อาจนำมาใช้ในการควบคุมพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดปัญหาภัยกับราษฎรได้ เช่น การขาดความพร้อมรับผิดชอบ คือ ไม่มีพฤติกรรมที่แสดงถึงความรับผิดชอบต่อการใช้หรือเพิกเฉยอำนาจหน้าที่ เมื่อมีปัญหาของพื้นที่เกิดขึ้น เช่น ลูกของกำนันผู้ใหญ่บ้านถูกจับข้อหาขายเสพติด ลูกรับสารภาพ แต่กำนันผู้ใหญ่บ้านไม่พร้อมรับผิดชอบด้วยการลาออกหรือสำนึกในการแสดงความรับผิดชอบ เป็นต้น หรือมีพฤติกรรมที่กระทำด้วยความที่รู้เท่าไม่ถึงการณ์ หรือกระทำโดยไม่ทราบถึงบทบาทหน้าที่ของตนเอง เช่น มาตรา 28 ข้อ 4 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่และอำนาจในการที่เกี่ยวข้องด้วยความอาญาเมื่อปรากฏว่าผู้ใดกำลังกระทำผิดกฎหมาย หรือมีเหตุควรสงสัยว่า เป็นผู้ที่ได้กระทำผิดกฎหมาย ให้จับตัวผู้นั้นไว้และรีบนำส่งต่อกำนัน ทั้งนี้ หากผู้ใหญ่บ้านพบผู้กำลังกระทำความผิดและสำคัญผิดว่าหน้าที่ในการจับกุมเป็นของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ตนไม่มีอำนาจหน้าที่แล้วไม่ดำเนินการจับกุมโดยทันทีเป็นเหตุให้ผู้กระทำความผิดหลบหนีไปได้ ซึ่งเป็นการสร้างความไม่สงบเรียบร้อยภายในพื้นที่ เป็นต้น

ยกตัวอย่างกรณีการกระทำที่ไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ดังนี้

1) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 14/2562 เป็นกรณีที่ราษฎรได้ร้องเรียนผู้ใหญ่บ้านต่อนายอำเภอว่า “มีพฤติกรรมในการเรียกรับเงินหรือผลประโยชน์ตอบแทนจากราษฎร ซึ่งเป็นบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย ผู้ที่ได้ขอเพิ่มชื่อในรายการทะเบียนราษฎร (ท.ร.14) เพื่อทำบัตรประจำตัวประชาชนและทำร้ายร่างกายลูกบ้าน”

ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบเรื่องจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง และขณะเรื่องดังกล่าวอยู่ในระหว่างการสอบสวน ก็ได้มีกลุ่มพยานและผู้เสียหายไปร้องเรียนที่กอง

กำลังรักษาความสงบจังหวัดว่า ผู้ใหญ่บ้านได้ข่มขู่พยานและผู้มาร้องเรียน เพื่อให้ดำเนินการทางวินัยกับผู้ใหญ่บ้านในกรณีดังกล่าว และยังมีพฤติกรรมที่ไม่บริการประชาชนผู้มาติดต่อราชการ โดยเฉพาะกลุ่มผู้ที่ร้องเรียนผู้ใหญ่บ้าน

นายอำเภอจึงออกคำสั่งพักหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านเพื่อรอผลการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง เพราะหากยังอยู่ในตำแหน่งต่อไปจะเป็นอุปสรรคในการสอบสวนได้ และได้แต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านอีกหมู่บ้านหนึ่งให้เป็นผู้รักษาราชการแทน ผู้ใหญ่บ้านจึงร้องทุกข์ต่อนายอำเภอ ซึ่งนายอำเภอส่งเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้วยื่นตามความเห็นของนายอำเภอ

ผู้ใหญ่บ้านไม่เห็นด้วยกับคำสั่งและคำวินิจฉัยร้องทุกข์ดังกล่าว เนื่องจากทำให้ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านได้ งานต่าง ๆ ที่ค้างอยู่ไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ และก่อนออกคำสั่งดังกล่าว นายอำเภอก็ไม่ให้โอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน รวมทั้งเห็นว่านายอำเภอไม่มีอำนาจออกคำสั่งพักหน้าที่ผู้ใหญ่บ้าน จึงยื่นฟ้องนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ต่อศาลปกครอง ขอให้มีความพิพากษาเพิกถอนคำสั่งพักหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านและคำวินิจฉัยร้องทุกข์

คดีจึงมีประเด็นว่า คำสั่งพักหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านอันเนื่องมาจากการมีพฤติการณ์ข่มขู่พยานและไม่บริการประชาชน เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 มาตรา 61 ทวิ วรรคสาม (2) กำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจลงโทษกักขัง ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล ดังนี้ ...เมื่อกำนันผู้ใหญ่บ้านคนใดถูกฟ้องในคดีอาญา เว้นแต่คดีความผิดในลักษณะฐานลหุโทษหรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือมีกรณีที่ต้องหาว่าทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถูกสอบสวนเพื่อไล่ออกหรือปลดออก ถ้านายอำเภอเห็นว่า จะคงให้อยู่ในตำแหน่งจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ จะสั่งให้พักหน้าที่ก็ได้ แล้วรายงานให้ข้าหลวงประจำจังหวัดทราบ

เมื่อผู้ใหญ่บ้านซึ่งถูกผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ได้ข่มขู่พยานและผู้มาร้องเรียนทำให้ได้รับความเดือดร้อนและเกรงกลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิตร่างกาย รวมทั้งยังไม่ให้บริการประชาชนผู้มาติดต่อราชการ โดยเฉพาะกลุ่มผู้มาร้องเรียน

จากการตรวจสอบของนายอำเภอ พบว่ามีมูลความจริง กรณีจึงเห็นได้ว่าพฤติการณ์ของผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว หากให้คงอยู่ในตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านต่อไป จะเป็นการเสียหายแก่ทางราชการ นายอำเภอจึงมีอำนาจสั่งให้พักหน้าที่ได้ ตามมาตรา 61 ทวิ วรรคสาม (2) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ประกอบกับคำสั่งพักงานเป็นคำสั่งทางปกครองที่

เจ้าหน้าที่ไม่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสได้โต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานของตน ตามมาตรา 30 วรรคสอง (6) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น คำสั่งของนายอำเภอที่สั่งพักหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านและคำวินิจฉัยร้องทุกข์ของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงชอบด้วยกฎหมาย

2) ราษฎรผู้ร้องเรียนโดยระบุชื่อ-สกุลสามารถตรวจสอบได้ ร้องเรียนว่า ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 3 ต.บ้านพร้าว อ.เมือง จ.หนองบัวลำภูมีความประพฤติไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง และบกพร่องหน้าที่ ดังนี้ (ข้อมูลจากศูนย์ดำรงธรรมที่ทำการปกครองจังหวัดหนองบัวลำภู)

(1) สร้างความแตกสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน โดยการเลือกปฏิบัติ

(2) ไม่ส่งเสริมประเพณีวัฒนธรรมในท้องถิ่น โดยไม่ให้ความร่วมมือ ดูแล ส่งเสริม สนับสนุน การจัดกิจกรรม โครงการบวชชีพรามณ์วัดป่าธรรมเจดีย์บ้านโคกม่วย ที่เคยปฏิบัติต่อเนื่องกันมาทุกปี ในฐานะที่เป็นผู้นำหมู่บ้านกลับเพิกเฉยไม่สนใจ รวมถึงงานบุญต่าง ๆ

(3) มีการเอื้อผลประโยชน์พวกพ้อง เช่น การเก็บเงินฌาปนกิจศพหมู่บ้านให้กับพรรคพวกที่ไม่มีรายชื่ออาศัยในทะเบียนบ้านของหมู่บ้าน รวมถึงการเก็บเงินล่วงหน้าโดยที่ชาวบ้านส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย

(4) การดำเนินการบริหารการเงินต่าง ๆ ภายในหมู่บ้านไม่โปร่งใส

(5) มีนิสัยอันธพาล ระราน ข่มเหง รังแกลูกบ้านทั้งด้วยกิริยา วาจา และการกระทำการ ร้องเรียนตามข้อกล่าวอ้างดังกล่าวแสดงถึงพฤติกรรมของผู้ปกครองท้องที่ที่ขาดหลักธรรมาภิบาลในหลัก ดังนี้ หลักนิติธรรม หลักสนองตอบความต้องการของประชาชน หลักความรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส หลักคุณธรรม

3) ราษฎรผู้ร้องเรียนโดยระบุชื่อ – สกุลสามารถตรวจสอบได้ ร้องเรียน ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 3 ต.หนองกัญชัย อ.เมือง จ.หนองบัวลำภู ในกรณีดังต่อไปนี้ (ข้อมูลจากศูนย์ดำรงธรรมที่ทำการปกครองจังหวัดหนองบัวลำภู)

(1) ไม่จัดการประชุมประจำเดือนขึ้นภายในหมู่บ้าน ไม่ชี้แจงนโยบายที่ได้รับมาจากนายอำเภอ ไม่ชี้แจงเรื่องเงินที่ได้จากการทำบุญประจำปีของหมู่บ้าน แล้วยังปลอมแปลงลายมือชื่อของชาวบ้าน และจัดทำรายงานการประชุมขึ้นเองโดยมิชอบ

(2) ผู้ใหญ่บ้านไม่ประพฤติตนให้เหมาะสม ไม่ทำหน้าที่ตามภารกิจ และทำธุรกิจส่วนตัวต่างพื้นที่ เมื่อชาวบ้านมีความเดือดร้อนต้องการความช่วยเหลือ ก็ไม่พบผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่

การร้องเรียนตามข้อกล่าวอ้างดังกล่าวแสดงถึงพฤติกรรมของผู้ปกครองท้องที่ที่ขาดหลักธรรมาภิบาลในหลัก ดังนี้ หลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบโดยไม่สำนึกในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่

4) ราษฎรผู้ร้องเรียนโดยระบุชื่อ – สกุลสามารถตรวจสอบได้ ร้องเรียนผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 14 ต.ศรีบุญเรือง อ.ศรีบุญเรือง หนองบัวลำภู ในกรณีดังต่อไปนี้ (ข้อมูลจากศูนย์ดำรงธรรมที่ทำการปกครองจังหวัดหนองบัวลำภู)

(1) ขอให้ตรวจสอบโครงการพระราชรัฐ 200,000 บาท ได้นำเงินไปซื้อวัวจำนวน 10 ตัว ตัวละ 20,000 บาท โดยไม่มีการชี้แจงค่าใช้จ่าย และขอให้ตรวจสอบว่ามีการดำเนินโครงการฯ เป็นไปตามขั้นตอนหรือไม่

(2) ขอให้ตรวจสอบโครงการ SML หมู่บ้านละ 200,000 บาท ว่าไม่เคยชี้แจงเกี่ยวกับการดำเนินงาน และไม่เคยชี้แจงรายรับรายจ่าย

การร้องเรียนตามข้อกล่าวอ้างดังกล่าวแสดงถึงพฤติกรรมของผู้ปกครองท้องที่ที่ขาดหลักธรรมาภิบาลในหลัก ดังนี้ หลักความโปร่งใส

5) ราษฎรผู้ร้องเรียนโดยระบุชื่อ – สกุลสามารถตรวจสอบได้ ร้องเรียนผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 6 ต.หนองกุงแก้ว อ.ศรีบุญเรือง จ.หนองบัวลำภู ว่า ปล่อยปละละเลยให้มีการเล่นการพนันไฮโลว์ในงานศพภายในหมู่บ้าน และตนเองก็ร่วมเล่นการพนันไฮโลว์กับราษฎรในหมู่บ้าน (ข้อมูลจากศูนย์ดำรงธรรมที่ทำการปกครองจังหวัดหนองบัวลำภู)

การร้องเรียนตามข้อกล่าวอ้างดังกล่าวแสดงถึงพฤติกรรมของผู้ปกครองท้องที่ที่ขาดหลักธรรมาภิบาลในหลัก ดังนี้ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบ

ดังนั้น การที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีความประพฤติที่ไม่เหมาะสมนั้นเป็นการสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชน และภาครัฐ ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่น สิ้นความศรัทธา และภาครัฐต้องสูญเสียงบประมาณเพิ่มขึ้นในการปฏิบัติงานที่ไม่มีประสิทธิภาพของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปล่อยให้มีปัญหาหาสาเหตุเกิดขึ้นในพื้นที่เป็นจำนวนมาก ทำให้รัฐต้องใช้จ่ายงบประมาณในการป้องกัน และปราบปรามมากขึ้น อีกทั้งการที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านประพฤติผิดจนเป็นเหตุให้ถูกไล่ออกก่อนพ้นวาระการดำรงตำแหน่ง จะทำให้เกิดการสูญเสียงบประมาณในการจัดการเลือกตั้งใหม่ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีกลไกหรือมาตรการที่จะนำไปใช้กับการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเชิงของการป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ และสร้างจิตสำนึกให้ระมัดระวังต่อการปฏิบัติหน้าที่ สร้างความตระหนัก รับผิดชอบ ถึงหลักการใช้อำนาจหน้าที่โดยชอบ ซึ่งการวิจัยนี้มีแนวคิดที่จะนำเอาหลักการปกครองที่ดี คือ หลักธรรมาภิบาล (Good Governance)

มาใช้ในระดับการปกครองท้องถิ่นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากยังไม่มีให้นำหลักดังกล่าวมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใด

1.4 รัฐบาลให้ความสำคัญเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

การปกครองท้องถิ่นของไทย เป็นการปกครองที่มีความใกล้ชิดกับราษฎรในท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นคือการปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้าน โดยมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นกลไกหลักในการปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายทั้งทางกฎหมาย และตามแนวนโยบายของรัฐ ถือเป็นตัวแทนของภาครัฐ และเป็นตัวแทนของราษฎรในขณะเดียวกัน เพราะนับเป็นคนกลางในการนำเอาความเดือดร้อนของราษฎรเพื่อนำเสนอต่อส่วนราชการ อีกทั้งยังทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยของนายอำเภอ ในงานราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นผู้ประสานงานระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รักษาความสงบและเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยประนีประนอมและจัดการระงับปัญหาความขัดแย้งในท้องถิ่น

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีความจำเป็นต่อการบริหารงานในภูมิภาค ทั้งงานในหน้าที่ความรับผิดชอบตามกฎหมาย ได้แก่ รักษาความสงบเรียบร้อย การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ดูแลปัญหาสังคม งานตามนโยบายและยุทธศาสตร์ของจังหวัด และงานตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งปัจจุบันนโยบายของรัฐบาลปัจจุบันให้ความสำคัญกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในหมู่บ้าน และงานของกระทรวงอื่น ๆ ที่ลงสู่ประชาชนในหมู่บ้าน เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย คำนึงเคยกับประชาชน รู้ข้อมูลพื้นฐานของประชาชนและพื้นที่เป็นอย่างดี จึงสามารถทำหน้าที่ในฐานะคนกลาง ตัวเชื่อม ประสานงานกับประชาชนแทนหน่วยงานภาครัฐและสะท้อนความต้องการของประชาชนไปสู่ภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นผู้มีบทบาทที่สำคัญและเป็นเสาหลักในการขับเคลื่อนนโยบายในพื้นที่ ดังนี้

1) ด้านความมั่นคง สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นศูนย์รวมจิตใจของประชาชนในชาติ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่ปกป้อง เชิดชู น้อมนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปสู่การปฏิบัติ สร้างความปรองดองให้กับคนในชาติให้สามารถอยู่ร่วมกันได้ “เห็นต่าง แต่ต้องไม่ขัดแย้ง” กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะต้องสนับสนุนการบูรณาการของฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันการค้ายาเสพติด และการค้ามนุษย์ข้ามชาติ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในพื้นที่ และนอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักในการจัดพิธีถวายดอกไม้จันทน์ของประชาชนในส่วนภูมิภาค จึงขอให้ร่วมกันถวายความจงรักภักดีในโอกาสนี้ ให้ “เรียบร้อย ถูกต้อง งดงาม และสมพระเกียรติ” ขอให้ดูแลพี่น้องประชาชน เสมือนหนึ่งเป็น “แขกของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 10” และ

ขอขอบคุณกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ได้ร่วมมือในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่เดินทางมา สักการะพระบรมศพฯ ณ พระที่นั่งดุสิตมหาปราสาท

2) ด้านเศรษฐกิจ รัฐบาลมีนโยบายปฏิรูปเศรษฐกิจและนำพาประชาชนไปสู่ประเทศไทย 4.0 โดยขอให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านช่วยกันขับเคลื่อนในการเปลี่ยนแปลงการพัฒนาประเทศไปสู่ “ประเทศไทย 4.0” โดยยึดยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในการขับเคลื่อนไปสู่การเป็นประเทศที่ “มั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน” อย่างเป็นรูปธรรม สนับสนุนส่งเสริมทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ ในพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษให้สามารถขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และขอให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ช่วยกันสร้างความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่แก้ไขปัญหาด้านการขาดแคลนพลังงานธรรมชาติ

3) ด้านสังคม กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องช่วยกล่อมเกลาคคนในหมู่บ้านชุมชน โดยต้องเริ่มจากพื้นฐานครอบครัว ให้ประชาชนมีพื้นฐานเป็นคนดีมีประสิทธิภาพเพื่อไปพัฒนาประเทศต่อไป

4) ด้านวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี ได้มีการนำเทคโนโลยีเข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ โดยการจัดให้มีจุดบริการอินเทอร์เน็ตหมู่บ้านแบบไร้สาย ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ศึกษาการใช้งานอินเทอร์เน็ตเพื่อให้เกิดประโยชน์และนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงาน ในการแจ้งข้อมูลข่าวสารที่สำคัญให้แก่ประชาชนในพื้นที่

5) ด้านวัฒนธรรม กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องช่วยอนุรักษ์ สืบทอดวัฒนธรรมอันดีส่งเสริม ภาพลักษณ์ของประเทศไทยให้งดงาม

6) ด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งสำคัญ ต้องช่วยกันดูแลรักษา ป่าไม้ ชายฝั่งทะเลแม่น้ำ เพื่อป้องกันการบุกรุกหรือครอบครองพื้นที่สาธารณะ การกำจัดผักตบชวา และ ต้องนำประชาชน เพื่อดูแลแหล่งน้ำในพื้นที่ให้สะอาด

7) ด้านการเมือง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องช่วยเหลือสนับสนุน และสร้างความเข้าใจ ให้กับประชาชนในพื้นที่ในขั้นตอนการดำเนินการเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนที่มีความพร้อม ทางด้านคุณธรรม และความสามารถเป็นคนดี คนเก่งเพื่อเป็นตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่พัฒนาประเทศ

ดังนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถือเป็นผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในหมู่บ้าน เพื่อให้ประชาชนได้รับการ ดูแลเอาใจใส่ในด้านความเป็นธรรมเมื่อเกิดปัญหาขึ้นในหมู่บ้าน ประชาชนได้รับการดูแลเอาใจใส่ ในการแจ้งเกิดแจ้งตาย ย้ายเข้าย้ายออก ทะเบียนผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้าน ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสาร จากทางราชการ ถูกต้อง ชัดเจนและทั่วถึง ประชาชนได้รับความสะดวกรวดเร็วในการติดต่องาน ราชการ ปัญหาและความต้องการต่าง ๆ ของประชาชนได้รับการแก้ไขข้อพิพาทบางเรื่องที่เกิดขึ้น สามารถยุติลงได้โดยไม่ต้องพึ่งพาหน่วยงานของรัฐ

จากสภาพปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนภาครัฐ ในการทำงานในพื้นที่ และต้องทำงานด้วยความเสียสละ อดทน ทุ่มเท และมุ่งมั่นในการแก้ไข

ปัญหาความเดือดร้อนของพี่น้องประชาชน ทำงานภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี ผ่านกลไก ประชาธิรัฐและสร้างความเชื่อถือศรัทธาจากประชาชนให้เกิดแก่สถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านสืบไป อย่างไรก็ตาม ปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้น ส่งผลต่อการสร้างความสงบสุข ต่อความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงในท้องที่ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดจากการขาดการบริหารการ ปกครองที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นหลักสำคัญในการบริการปกครองสำหรับหน่วยงาน ภาครัฐ โดยมีที่หลักธรรมาภิบาลนี้มีการนำไปใช้ทั้งในภาครัฐระหว่างประเทศ ต่างประเทศ รวม ประเทศไทย กล่าวคือ หลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการดำเนินงาน ซึ่งหากนำมาใช้ในการบริหารงานแล้ว จะเกิดความเชื่อมั่นว่าจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุด ซึ่งหลักดังกล่าวได้นำมาใช้ทั้งในระดับ ระหว่างประเทศ เช่น World Bank, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP) ระดับต่างประเทศ เช่น สาธารณรัฐสิงคโปร์ เขตบริหารพิเศษฮ่องกง สาธารณรัฐประชาชนจีน และในประเทศไทยได้มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ไม่ว่าจะเป็น ระดับประเทศที่มีการกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการ โดยตราเป็นกฎหมาย เช่น พระราชกฤษฎีกาว่า ด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หรือในระดับหน่วยงานภาครัฐ ยังนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพประสิทธิผลยิ่งขึ้น โดยแต่ละ องค์กรหรือหน่วยงานได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ตามลักษณะงาน และความเหมาะสมของตนเอง เช่น สำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) มีองค์ประกอบหลักธรรมาภิบาล 6 ประการ คือ หลักนิติ ธรรม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ความคุ้มค่า การมีส่วนร่วม และหลักคุณธรรม เป็นต้น แต่ หลักธรรมาภิบาลมีหลายหลักหรือหลายข้อ ที่แต่ละองค์กรจะนำมาใช้นั้นทั่วไปจำเป็นต้องใช้ ทุกหลักหรือทุกข้อของหลักธรรมาภิบาล

ดังนั้น หากจะนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และจำเป็นต้องต้องวิเคราะห์แต่ละหลักของหลักธรรมาภิบาล เพื่อนำหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสม มาใช้กับอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้น ซึ่งจะส่งผลให้การใช้อำนาจหน้าที่โดยชอบ ส่งผลดี ต่อท้องที่ปกครอง

2. หลักธรรมาภิบาลที่มีการใช้กับองค์กรภาครัฐ

หลักธรรมาภิบาล เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญและใช้ในการปกครองบ้านเมือง การบริหาร การจัดการการควบคุมดูแล กิจการต่าง ๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรม นอกจากนี้ยังหมายถึงการ บริหารจัดการที่ดี สามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชน ธรรมที่ใช้ในการบริหารงานธรรมาภิบาล เป็นหลักการที่นำมาใช้บริหารงานในปัจจุบันอย่างแพร่หลาย เพราะ ช่วยสร้างสรรค์และส่งเสริม องค์กรให้มีศักยภาพและประสิทธิภาพ อาทิ พนักงานต่างทำงานอย่างซื่อสัตย์สุจริตและ

ขยันหมั่นเพียร ทำให้ผลประกอบการขององค์กรธุรกิจนั้นขยายตัว นอกจากนี้แล้วยังทำให้บุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้อง ศรัทธาและเชื่อมั่นในองค์กรนั้น ๆ อันจะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เช่น องค์กรที่โปร่งใส ย่อมได้รับความไว้วางใจในการร่วมทำธุรกิจ รัฐบาลที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ ย่อมสร้างความเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุนและประชาชน ตลอดจนส่งผลดีต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและความเจริญก้าวหน้าของประเทศ

ประเทศไทยได้มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงาน โดยบัญญัติไว้ในกฎหมายต่าง ๆ หรือในระดับองค์กรก็นำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับลักษณะงานของตนเอง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 การนำหลักธรรมาภิบาลมาบัญญัติไว้ในกฎหมาย

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีเจตนารมณ์ที่จะวางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เต็มขนาด เพื่อมิให้ผู้บริหารที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลเข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมือง หรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ และการกำหนดมาตรการป้องกันและบริหารจัดการวิกฤติการณ์ของประเทศให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงได้บัญญัติหลักการที่เกี่ยวข้องกับการปกครองที่ดีหลายประการ เช่น การดำเนินการให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม เช่น มาตรา 3 กำหนดให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม หรือ มาตรา 27 กำหนดให้บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน เป็นต้น หรือการดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วม เช่น มาตรา 43 (3) กำหนดให้บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐ ให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชนและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้น โดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ หรือการดำเนินการให้เป็นไปตามหลักความโปร่งใส เช่น มาตรา 41 (1) กำหนดให้บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากนั้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังได้มีเจตนารมณ์ในการบัญญัติกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยได้กำหนดอย่างชัดเจนในการกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาประเทศโดยยึดหลักธรรมาภิบาลตามมาตรา 65 ที่กำหนดให้รัฐพึงจัด

ให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว และตามมาตรา 76 ที่กำหนดให้รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงเป็นกฎหมายที่ได้มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาบัญญัติไว้ในกฎหมาย โดยได้กำหนดอย่างชัดเจนในการกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาประเทศโดยยึดหลักธรรมาภิบาลตามมาตรา 65 ที่กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว และตามมาตรา 76 ที่กำหนดให้รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

2) ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 65 ได้กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อรับผิดชอบในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติได้ดำเนินการแล้วเสร็จและมีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2561 ซึ่งยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ได้กำหนดให้มีการบริหารจัดการโดยยึดหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อปรับเปลี่ยนภาครัฐที่ยึดหลัก “ภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชน และประโยชน์ส่วนรวม” โดยภาครัฐต้องมีขนาดที่เหมาะสมกับบทบาทภารกิจ แยกแยะบทบาทหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการกำกับหรือในการให้บริการในระบบเศรษฐกิจที่มีการแข่งขัน มีสมรรถนะสูง ยึดหลักธรรมาภิบาล เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อตอบสนอง

ความต้องการของประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และโปร่งใส โดยทุกภาคส่วนในสังคมต้องร่วมกันปลูกฝังค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริต ความมัธยัสถ์และสร้างจิตสำนึกในการปฏิเสธไม่ยอมรับการทุจริตประพฤติมิชอบอย่างสิ้นเชิง นอกจากนี้ กฎหมายต้องมีความชัดเจน มีเพียงเท่าที่จำเป็น มีความทันสมัย มีความเป็นสากล มีประสิทธิภาพ และนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำและเอื้อต่อการพัฒนา โดยกระบวนการยุติธรรมมีการบริหารที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติและการอำนวยความสะดวกตามหลักนิติธรรม

ดังนั้น ยุทศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) จึงได้มีการบริหารจัดการโดยยึดหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อปรับเปลี่ยนภาครัฐที่ยึดหลัก “ภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม” โดยภาครัฐต้องมีขนาดที่เหมาะสมกับบทบาทภารกิจ แยกแยะบทบาทหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการกำกับหรือในการให้บริการในระบบเศรษฐกิจที่มีการแข่งขัน มีสมรรถนะสูง ยึดหลักธรรมาภิบาล

3) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 3/1 ได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 เนื่องจากต้องการปรับปรุงระบบบริหารราชการเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้การบริหารราชการแนวทางใหม่ต้องมีการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแผนการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติราชการในแต่ละระดับได้อย่างชัดเจน มีกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการกำกับการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติราชการ โดยมาตรา 3/1 ได้กำหนดให้การบริหารราชการต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้

ดังนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จึงเป็นกฎหมายที่ได้มีการกำหนดให้การบริหารราชการแนวทางใหม่ต้องมีการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแผนการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติราชการในแต่ละระดับได้อย่างชัดเจน มีกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการกำกับการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติราชการ อันเป็นไปตามแนวทางของหลักธรรมาภิบาล

4) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 6 ได้กำหนดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังนี้ (1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

การกำหนดเป้าหมายแต่ละหัวข้อมีความหมายที่สรุปจากเอกสารของสำนักงาน ก.พ.ร. ที่เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการตีความและวินิจฉัยปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบการยกร่างพระราชกฤษฎีกานี้ (สวัสดีการ สำนักงาน ก.พ.ร., 2547, หน้า 26-27) ดังนี้ (1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน ได้แก่การบริหารราชการที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและพยายามมุ่งให้เกิดผลกระทบในเชิงบวกต่อการพัฒนาชีวิตของประชาชน (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ได้แก่การบริหารเพื่อให้ได้รับผลลัพธ์ตรงตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้โดยมีการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์และการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานในทุกระดับ (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ได้แก่การบริหารที่จะต้องพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้ากับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น โดยมีการทำ cost / benefit analysis ให้สามารถวิเคราะห์ความเป็นไปได้และความคุ้มค่าของแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ เทียบกับประโยชน์ที่ได้รับรวมทั้งจัดระบบการวางแผนการทำงานและวัดผลงานของแต่ละบุคคลที่เชื่อมโยงกับระดับองค์การ (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น ได้แก่ การกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติงานและลดขั้นตอนการปฏิบัติงานและจัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจเพื่อให้การปฏิบัติงานเสร็จสิ้นที่จุดบริการใกล้ชิดตัวกับประชาชนรวมทั้งการปฏิบัติงานในรูปแบบ one-stop service (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ได้แก่การทบทวนและปรับปรุงกระบวนการและขั้นตอนทำงานใหม่อยู่เสมอซึ่งจำเป็นต้องทบทวนลำดับความสำคัญและความจำเป็นของแผนงานและโครงการทุกระยะการยุบส่วนราชการที่ไม่จำเป็นและการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์อยู่เสมอ (6) ประชาชนได้รับการ

อำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ ได้แก่การปฏิบัติราชการที่มุ่งเน้นถึงความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการเป็นหลักโดยมีการสำรวจความต้องการของประชาชนและความพึงพอใจของผู้รับบริการในหลากหลายวิธีและเป็นไปอย่างสม่ำเสมอเพื่อนำมาปรับปรุงการปฏิบัติราชการต่อไป ๆ (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ได้แก่การตรวจสอบ และวัดผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดระบบการควบคุมตนเอง (internal control) ซึ่งจะช่วยให้สามารถผลักดันการปฏิบัติงานขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 จึงเป็นกฎหมายที่ได้กำหนดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประกอบด้วย การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ อันเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

2.2 การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับหน่วยงานภาครัฐ

จากการที่ได้มีการนำหลักธรรมาภิบาล หรือหลักการปกครองที่ดีมาบัญญัติเป็นกฎหมาย เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานนั้น ย่อมแสดงให้เห็นว่าหลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการปกครองที่เมื่อมีการนำมาใช้แล้วจะทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพประสิทธิผล และประชาชนได้รับประโยชน์มากขึ้น ดังนั้น จึงมีหลายหน่วยงานได้นำหลักธรรมาภิบาลนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับลักษณะงานของตนเอง โดยมีองค์ประกอบ ดังนี้

1) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

สำนักงาน ก.พ. เป็นองค์กรกลางด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลในราชการพลเรือน ภายใต้ระบบคุณธรรมทำหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีคุณภาพชีวิตและการทำงานที่ดี และพัฒนาระบบการบริหารกำลังคนในราชการให้เป็นกลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ประกอบไปด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการ (บุญบง ชัยเจริญวัฒน์และบุญมี ลี, 2546, หน้า 21-22) คือ

(1) หลักนิติธรรม (Rule of Law) กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีความเป็นธรรมสามารถปกป้องคนดีและลงโทษคนไม่ดีได้ มีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใส และ

ตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจากประชาชน ประชาชนตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพหน้าที่ของตนเอง เข้าใจกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และมีส่วนร่วมในกรณีต่าง ๆ

(2) หลักความโปร่งใส (Transparency) การสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนหรือสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของส่วนราชการมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ ส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ

(3) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) การได้รับการยอมรับและความพอใจจากผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้อง การบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงานที่ปฏิบัติ คุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณความถูกต้องครบถ้วนรวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานและจำนวนการร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ

(4) หลักความคุ้มค่า (Value for money) ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางด้านปริมาณและคุณภาพ

(5) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) ความสำเร็จผลของโครงการต่าง ๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือผู้ได้รับผลกระทบ จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ รวมถึงคุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วม

(6) หลักคุณธรรม (Morality) การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้นมีการบริการจัดการและใช้ทรัพยากรในชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด สังคมมีเสถียรภาพอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบวินัย

ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) จึงเป็นหน่วยงานภาครัฐที่ได้มีการนำหลักธรรมาภิบาล ซึ่งประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หลักการมีส่วนร่วม หลักคุณธรรม เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดการบริหารทรัพยากรบุคคลในราชการพลเรือน ภายใต้ระบบคุณธรรมทำหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีคุณภาพชีวิตและการทำงานที่ดี และพัฒนาระบบการบริหารกำลังคนในราชการให้เป็นกลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติอย่างมีประสิทธิภาพ

2) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เป็นส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของ ก.พ.ร. และหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือ ก.พ.ร. กำหนด โดยมีเลขาธิการ ก.พ.ร. ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและ

ลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ก.พ.ร. มีอำนาจหน้าที่ เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการและงานของรัฐอย่างอื่น ซึ่งรวมถึงโครงสร้างระบบราชการ ระบบงบประมาณ ระบบบุคลากร มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม ค่าตอบแทน และวิธีปฏิบัติราชการอื่น ให้เป็นไปตามการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยจะเสนอแนะให้มีการกำหนดเป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการก็ได้ (ก.พ.ร., 2552) เป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริมให้พัฒนาระบบราชการ ได้ทำการกำหนดหลักการธรรมาภิบาลไว้หลายมิติ เพื่อเป็นแนวทางสร้างความรู้ความเข้าใจ และนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมตามมาตรฐานสากล อีกทั้งมีการปรับปรุงอยู่เป็นระยะ โดยมีแนวทางหลักที่ใช้อยู่ 2 ระยะเวลา ดังนี้

(1) คู่มือการกำกับดูแลองค์การภาครัฐ ตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และคู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating) ปี พ.ศ. 2552 ประกอบด้วยองค์ประกอบ 9 ด้าน (Principle) ประกอบด้วย “เกณฑ์การจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังนี้

(1.1) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) ผลการปฏิบัติราชการที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนการปฏิบัติราชการตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ รวมถึงสามารถเทียบเคียงกับส่วนราชการหรือหน่วยงานที่มีภารกิจคล้ายคลึงกันและมีผลการปฏิบัติงานในระดับชั้นนำของประเทศเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน โดยการปฏิบัติราชการจะต้องมีทิศทางยุทธศาสตร์ และเป้าประสงค์ที่ชัดเจน มีกระบวนการปฏิบัติงานและระบบงานที่เป็นมาตรฐาน รวมถึงมีการติดตามประเมินผล และพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

(1.2) หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) การบริหารราชการตามแนวทางการกำกับดูแลที่ดีที่มีการออกแบบกระบวนการปฏิบัติงาน โดยการใช้เทคนิคและเครื่องมือการบริหารจัดการที่เหมาะสมให้องค์การสามารถใช้ทรัพยากรทั้งด้านต้นทุนแรงงานและระยะเวลาให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติราชการตามภารกิจเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม

(1.3) หลักการตอบสนอง (Responsiveness) การให้บริการที่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด และสร้างความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่าง

(1.4) หลักการรับผิดชอบ (Accountability) การแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่และผลงานต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยความรับผิดชอบนั้นควรอยู่ในระดับที่สนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ รวมทั้งการแสดงถึงความสำนึกในการรับผิดชอบต่อปัญหาสาธารณะ

(1.5) หลักความโปร่งใส (Transparency) กระบวนการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมา ชัดเจนได้เมื่อมีข้อสงสัยและสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอื่นไม่ต้องห้ามตามกฎหมายได้อย่างเสรี โดยประชาชนสามารถรู้ทุกขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการต่าง ๆ และสามารถตรวจสอบได้

(1.6) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) กระบวนการที่ข้าราชการ ประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มมีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้อย่างเต็มที่ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแนวทาง ร่วมการแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และร่วมกระบวนการพัฒนาในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา

(1.7) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ทรัพยากร และภารกิจจากส่วนราชการส่วนกลางให้แก่หน่วยการปกครองอื่น (ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น) และภาคประชาชนดำเนินการแทนโดยมีอิสระตามสมควร รวมถึงการมอบอำนาจและความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่บุคลากร โดยมุ่งเน้นการสร้าง ความพึงพอใจในการให้บริการต่อผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การปรับปรุงกระบวนการ และเพิ่มผลิตภาพเพื่อผลการดำเนินงานที่ดีของส่วนราชการ

(1.8) หลักนิติธรรม (Rule of Law) การใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการบริหารราชการด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

(1.9) หลักความเสมอภาค (Equity) การได้รับการปฏิบัติและได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่มีการแบ่งแยกด้าน ชาย/หญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทาง ศาสนา การศึกษา การฝึกอบรม และอื่น ๆ

(2) หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) (2555) ประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ และ 10 หลักการย่อย (เพิ่มด้านคุณธรรม) ได้มีการปรับปรุงเพิ่มเติมองค์ประกอบในปี พ.ศ. 2555

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ประกอบด้วย

(2.1) หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลผลิตที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทั้งนี้ ต้องมีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวก และลดภาระค่าใช้จ่าย ตลอดจนยกเลิกภารกิจที่ซ้ำซ้อนและไม่มีความจำเป็น

(2.2) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร มีการวางเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและอยู่ในระดับที่ตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน สร้างกระบวนการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและมีมาตรฐาน มีการจัดการความเสี่ยงและมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานเป็นเลิศ รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

(2.3) หลักการตอบสนอง (Responsiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด สร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชน ผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม

ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) ประกอบด้วย

(1) หลักการรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย รวมทั้งต้องมีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและการให้คณให้โทษ ตลอดจนมีการจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

(2) เปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและเชื่อถือได้ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนวางระบบให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นไปโดยง่าย

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

(4) หลักความเสมอภาค (Equity) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งแยกด้านชายหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกาย

หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม และอื่นๆ อีกทั้งยังต้องคำนึงถึง โอกาสความเท่าเทียมกันของการเข้าถึงบริการสาธารณะของกลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคมด้วย

ประชาธิปไตย (Participatory State) ประกอบด้วย

(1) หลักการมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ (Participation /Consensus Oriented) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้องร่วมคิดแก้ไขปัญหาหารือในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงาน และร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ต้องมีความพยายามในการแสวงหาฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจะต้องไม่มีข้อคัดค้านที่หาข้อยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ

(2) การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการควรมีการมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งมีการโอนถ่ายบทบาทและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม

ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility) ประกอบด้วย

(1) หลักคุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีจิตสำนึกความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นอย่างดีอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตามความคาดหวังของสังคม รวมทั้งยึดมั่นในค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และจรรยาบรรณวิชาชีพ ตลอดจน คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของระบบราชการไทย 8 ประการ (I AM READY) ได้แก่

I - Integrity ซื่อสัตย์และกล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง

A - Activeness ทำงานเชิงรุก คิดเชิงบวกและมีจิตบริการ

M - Morality มีศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม

R - Responsiveness คำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง

E - Efficiency มุ่งเน้นประสิทธิภาพ

A - Accountability ตรวจสอบได้

D - Democracy ยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย

Y - Yield มุ่งผลสัมฤทธิ์

ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เป็นส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของ ก.พ.ร. และหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือ ก.พ.ร. กำหนด โดยมีเลขาธิการ ก.พ.ร. ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ได้มีการกำหนดเป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการ ส่งเสริมให้การพัฒนาระบบราชการ ได้ทำการกำหนดหลักธรรมาภิบาลไว้หลายมิติ เพื่อเป็นแนวทางสร้างความรู้ความเข้าใจ และนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมตามมาตรฐานสากล

ตารางที่ 4.2 การเปรียบเทียบหลักธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐ

หลักธรรมาภิบาล		หน่วยงานภาครัฐ		
		ก.พ.	กพร.	สถาบันพระปกเกล้า
1) หลักนิติธรรม	Rule of Law	✓	✓	✓
2) หลักคุณธรรม	Morality	✓	✓	✓
3) หลักความโปร่งใส	Transparency	✓	✓	✓
4) หลักการมีส่วนร่วม	Participation	✓	✓	✓
5) หลักความรับผิดชอบ	Accountability	✓	✓	✓
6) หลักความคุ้มค่า	Value for money	✓		✓
7) หลักประสิทธิผล	Effectiveness		✓	
8) หลักประสิทธิภาพ	Efficiency		✓	
9) หลักการตอบสนอง	Responsiveness		✓	
10) หลักการกระจายอำนาจ	Decentralization		✓	
11) หลักความเสมอภาค	Equity		✓	
12) หลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์	Human resource development			✓
13) หลักองค์กรแห่งการเรียนรู้	Learning organization			✓
14) หลักการบริหารจัดการ	Management			✓
15) หลักเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการสื่อสาร	Information communication technology			✓

จากตารางที่ 4.2 จะเห็นได้ว่าหลักธรรมาภิบาลที่แต่ละหน่วยงานภาครัฐนำมาใช้มีความเหมือนกันในบางหลักธรรมาภิบาล ได้แก่

หลักนิติธรรม คุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ จะปรากฏใน 3 องค์กร ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และสถาบันพระปกเกล้า เนื่องจากหลักดังกล่าวข้างต้นเป็นหลักการพื้นฐานที่ประเทศไทยเคยบัญญัติไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้แก่ หลักนิติธรรม คุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า ก่อนที่จะยกเลิกไปเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาประกาศใช้ เช่นเดียวกับหลักความคุ้มค่าเป็นหลักที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) สถาบันพระปกเกล้านำมาใช้ แต่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้เปลี่ยนจากหลักความคุ้มค่าเป็นหลักประสิทธิภาพที่มีความหมายในลักษณะเดียวกัน คือ การใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลผลิตภาพที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม

นอกจากที่มีการใช้หลักธรรมาภิบาลเหมือนกันแล้ว ยังมีความแตกต่างกันในบางหลักธรรมาภิบาล ได้แก่ หลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หลักองค์กรแห่งการเรียนรู้ หลักการบริหารจัดการหลักเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการสื่อสาร มีเฉพาะในสถาบันพระปกเกล้า เนื่องจากสถาบันดังกล่าวมีหน้าที่หลักสำคัญประการหนึ่งในการวิจัยและสนับสนุนการวิจัยเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตย ดังนั้นจึงมีการกำหนดหลักธรรมาภิบาลเพิ่มเติมจากหลักที่กำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 จำนวน 6 หลักธรรมาภิบาล เพิ่มอีก 4 หลักธรรมาภิบาลเพื่อให้ครอบคลุมกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ และสอดคล้องกับกระแสโลกาภิวัตน์ที่มีการจัดการแนวใหม่ที่ใช้ระบบข้อมูลที่ทันสมัย และเทคโนโลยีการติดต่อสื่อสารและมีการพัฒนาเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2558, หน้า 10)

ส่วนหลักประสิทธิผล, หลักการตอบสนอง, หลักการกระจายอำนาจ, หลักความเสมอภาคมีเฉพาะในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ที่นำมาใช้ เนื่องจากภารกิจหลักประการหนึ่งของสำนักงาน ก.พ.ร. คือการส่งเสริมให้ระบบราชการไทยนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน จึงได้กำหนดหลักการเพิ่มเติมจากหลักที่กำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 จำนวน 6 หลักธรรมาภิบาล เพิ่มอีก 4 หลักธรรมาภิบาลเพื่อประโยชน์สุขของประชาชาติ

และประชาชน ตามเจตนารมณ์ของมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

3. หลักธรรมาภิบาลสากล และต่างประเทศ

Good governance หรือธรรมาภิบาลถูกนำเสนอตั้งแต่ช่วงปลาย ทศวรรษ 1990 และต้น 2000 ซึ่งเป็นช่วงที่การพัฒนาในระดับโลกยับยั้งจากความสนใจเรื่องการพัฒนาให้ตลาดทำงานได้อย่างเต็มที่ (Get the Price Rights) มาเป็นการให้ความสำคัญกับปัจจัยเชิงสถาบันกฎกติกาและการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในช่วงนั้นประเด็นเกี่ยวกับเรื่องการจัดการกับเรื่องการคอร์รัปชันและการมีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และมีความรับผิดชอบถูกยกขึ้นมาเป็นประเด็นสำคัญในการพัฒนา เพราะถูกมองว่าสถาบันที่ไม่มีปัจจัยเหล่านี้กำลังเหนี่ยวรั้งการพัฒนาในประเทศต่าง ๆ ธรรมาภิบาลจึงถูกนำเสนอขึ้นมาเพื่อเป็นหลักการให้หน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ นำไปปฏิบัติ ซึ่งหลักการภายใต้ธรรมาภิบาลนี้ได้ถูกนำเสนอโดยอย่างน้อย 2 องค์กรหลัก ๆ คือ องค์กรสหประชาชาติ และธนาคารโลก และปัจจุบันทั่วโลกกำลังร่วมมือกันนำหลักธรรมาภิบาลมาเป็นแนวทางในการบริหารปกครองที่ไม่มีความโปร่งใส ไม่มีประสิทธิภาพ

3.1 หลักธรรมาภิบาลสากล

1) United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: UNESCAP คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมของสหประชาชาติในเอเชียแปซิฟิก มีหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมผ่านความร่วมมือและการบูรณาการทั้งระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค มีหลักธรรมาภิบาลประกอบด้วย 8 หลักธรรมาภิบาล ดังนี้

(1) ความรับผิดชอบ รับการตรวจสอบต่อสาธารณะ เป็นหลักการที่สำคัญที่องค์กรทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบ และสะท้อนถึงความรับผิดชอบต่อสาธารณะและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เป็นการแสดงความรับผิดชอบในการตัดสินใจ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสาธารณะ จิตสำนึกความรับผิดชอบต่อสังคมจำเป็นต้องปฏิบัติโดยยึดหลักนิติธรรมและความโปร่งใส

(2) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลธรรมาภิบาล หมายถึง กระบวนการที่หน่วยงานใช้ประโยชน์ของทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดความคุ้มค่า ซึ่งหมายรวมถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน มีการป้องกันรักษาสิ่งแวดล้อม

(3) ความเป็นธรรมในสังคมและการคำนึงถึงส่วนรวม เพื่อให้เกิดความผาสุกของสมาชิกในสังคม กระบวนการตัดสินใจต้องสร้างหลักประกันในเรื่องความเป็นธรรมในสังคม

ให้ประโยชน์แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยให้ความสำคัญกับกลุ่มที่ด้อยโอกาสหรือกลุ่มที่เสียเปรียบในสังคม เพื่อให้สมาชิกในสังคมได้มีโอกาสในการพัฒนาความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

(4) การยึดมั่นจรรยาบรรณ หมายถึง การมีข้อสรุปร่วมกัน และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทุกฝ่าย ธรรมชาติให้ความสำคัญกับจรรยาบรรณของผู้แสดงบทบาทที่หลากหลายในสังคม สร้างความสมานฉันท์ประสานระหว่างกลุ่มประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปร่วมกันและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทุกฝ่าย การสร้างจรรยาบรรณจำเป็นต้องสร้างความรู้ความเข้าใจในภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ด้านสังคมและวัฒนธรรมของชุมชนและสังคม

(5) การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย การมีส่วนร่วมเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของธรรมชาติของธรรมชาติ เพื่อสร้างหลักประกันว่าทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจร่วมกำหนดนโยบาย ร่วมคิด ร่วมปฏิบัติ ร่วมติดตามผล และร่วมรับผลประโยชน์จากการตัดสินใจ ในทางปฏิบัติทุกคนสามารถมีส่วนร่วมโดยตรง หรือเข้ามามีส่วนร่วมโดยผ่านทางตัวแทน ระบบการมีส่วนร่วม หมายถึง การจัดการเตรียมการการประชาสัมพันธ์ชี้แจงให้ทุกฝ่ายทราบ และการเข้าร่วมในกระบวนการอย่างอิสระเต็มที่

(6) การสนองตอบความต้องการ ธรรมชาติจำเป็นต้องมีสถาบันและกระบวนการที่สนองตอบความต้องการของประชาชน มีกลไกที่กำหนดกรอบด้านการปฏิบัติ และกรอบด้านเวลาที่สอดคล้องกับความต้องการของสังคม

(7) หลักนิติธรรม หมายถึง การวิเคราะห์กฎหมายที่เป็นธรรมกับทุกฝ่ายมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม ไม่มีการเลือกปฏิบัติ ไม่มีมาตรฐานเชิงซ้อน ดูแลให้การปฏิบัติเป็นไปตามกรอบของกฎหมาย มีการดูแลไม่ให้มีการใช้กฎหมายไปแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ป้องกันการละเมิดหรือสิทธิของพลเมืองการละเมิดสิทธิมนุษยชน สิทธิขั้นพื้นฐาน มีการปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัย สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญประเทศมีการปฏิบัติที่เคารพสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การกำหนดกรอบเวลาการปฏิบัติที่ชัดเจนให้ประชาชนทราบ

(8) หลักความโปร่งใส ธรรมชาติสะท้อนถึงการตัดสินใจที่โปร่งใส มีการดำเนินการเป็นไปตามกรอบและกติกาที่ได้รับความเห็นชอบ และเป็นไปโดยเปิดเผย มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และผลการดำเนินงานต่อสาธารณะ แลกผลงานตลอดจนผลความก้าวหน้าในการดำเนินงานผ่านทางสื่อสารมวลชนที่หลากหลาย เปิดโอกาสให้สังคมภายนอกเข้าถึงข้อมูลผลการดำเนินงานอย่างโปร่งใส

2) United Nations Development Programme (UNDP)

United Nations Development Programme (UNDP) มีหลักจรรยาบรรณประกอบด้วย 9 หลักจรรยาบรรณ (บุญบง ชัยเจริญวัฒนะและบุญมี ดี, 2546, หน้า 23-24) ดังนี้

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

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

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

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

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

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

(7) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) กระบวนการและสถาบันต่าง ๆ เช่น รัฐสามารถจัดสรร ใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวม รวมถึงการทำงานที่รวดเร็ว มีคุณภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

(8) พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) การตัดสินใจใด ๆ ของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบในสิ่งที่ตนเองกระทำ

ต่อสาธารณชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานนั้น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นหลักและมีจิตใจเสียสละ เห็นคุณค่าสังคมที่ตนเองสังกัดอยู่

(9) การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Vision) การที่ผู้นำและประชาชนในประเทศมีวิสัยทัศน์ในการสร้างธรรมาภิบาล และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

3) ธนาคารโลก (World Bank)

หลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วยหลักสำคัญ 6 ประการ (The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team, 2010, p.4) ได้แก่

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

(2) ความมีเสถียรภาพทางการเมืองและการปราศจากความรุนแรง (Political Stability and Absence of Violence) เป็นเรื่องของโอกาสความเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะไร้เสถียรภาพหรือถูกโค่นล้ม โดยอาศัยวิธีการต่าง ๆ ที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เช่น การใช้ความรุนแรงทางการเมืองและการก่อการร้าย

(3) ประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government Effectiveness) เป็นการให้ความสำคัญในเรื่องของคุณภาพการให้บริการและความสามารถของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนความเป็นอิสระจากการแทรกแซงทางการเมือง รวมถึงคุณภาพการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความมุ่งมั่นจริงจังของรัฐบาลที่มีต่อนโยบายดังกล่าว

(4) คุณภาพของมาตรการควบคุม (Regulatory Quality) เป็นเรื่องขีดความสามารถของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายและออกมาตรการควบคุม รวมถึงการบังคับใช้นโยบายและมาตรการดังกล่าว ให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและเอื้อต่อการส่งเสริมให้ภาคเอกชนสามารถพัฒนาได้

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

(6) การควบคุมปัญหาทุจริตประพฤติมิชอบ (Control of Corruption) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ทั้งในรูปแบบของการทุจริตประพฤติมิชอบเพียงเล็กน้อย หรือขนานใหญ่ รวมถึงการเข้าครอบครองรัฐ โดยชนชั้นนำทางการเมืองและนักธุรกิจเอกชน ที่มุ่งเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์

4) ธนาคารพัฒนาเอเชีย (The Asian Development Bank: ADB)

ธนาคารพัฒนาเอเชีย (The Asian Development Bank: ADB) มีหลักธรรมาภิบาลประกอบด้วย 4 หลัก (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, หน้า 6) ได้แก่

(1) ความรับผิดชอบ (Accountability) เจ้าหน้าที่ของรัฐควรจะสามารถตอบคำถามเกี่ยวกับการกระทำของรัฐบาลหรือการใช้อำนาจรัฐได้ ซึ่งควรส่งเสริมให้หน่วยงานรัฐมีความรับผิดชอบต่อผลการประเมินการดำเนินการทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ การสร้างให้เกิดความรับผิดชอบต่อในภาครัฐอาจจะสร้างขึ้น โดยการบริหารจัดการภาครัฐ การจัดการหรือการปฏิรูปองค์กรภาครัฐ การจัดการงบประมาณ และการปฏิรูปการให้บริการประชาชน

(2) การมีส่วนร่วม (Participation) โครงสร้างของรัฐควรจะมีที่ยึดหยุ่นเพียงพอต่อการปรับปรุง ออกแบบ และนำแผนงานหรือโครงการของรัฐไปปฏิบัติซึ่งการพัฒนากระบวนการการมีส่วนร่วม อาจทำได้โดยการสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์ การติดต่อสื่อสารกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน การกระจายอำนาจหรือการเสริมพลังให้กับรัฐบาลส่วนท้องถิ่น และการร่วมมือกับองค์กรที่มีไม่องค์กรของรัฐ (NGOs)

(3) การคาดการณ์ได้ (Predictability) กฎหมายและนโยบายต่าง ๆ ควรจะสามารถกำกับดูแลสังคมได้ มีการบังคับใช้ด้วยความยุติธรรมและคงเส้นคงวา โดยกฎหมายนั้นควรจะเป็นระบบเดียวกันที่ใช้ได้ครอบคลุมทั้งภาครัฐ หน่วยงานสนับสนุนต่าง ๆ ภาคเอกชนและผู้ประกอบการส่วนตัว

(4) ความโปร่งใส (Transparency) ข้อมูลข่าวสารควรจะเป็นที่สาธารณชนเข้าถึงได้และควรมีความชัดเจนในเรื่องกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางเศรษฐกิจที่ทันสมัยจะสามารถช่วยให้ภาคเอกชนสามารถตัดสินใจทางเศรษฐกิจได้และช่วยยับยั้งการทุจริตได้อีกด้วย

5) สมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินอังกฤษและไอร์แลนด์ (British and Irish Ombudsman Association: BIOA Guide to principles of Good Governance)

สมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นสมาคมวิชาชีพอิสระสำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นกลุ่มสมาชิกที่มีโครงสร้างของคณะกรรมการต่าง ๆ เฉพาะตัวที่ออกแบบมาเพื่อตอบสนองความต้องการของแต่ละกิจกรรม เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการไต่สวน ตัดสินเรื่องร้องเรียน ให้ความคิดเห็นและการจัดการ (Ombudsman, Commissioners, Examiners, Adjudicators, Complaints Reviewers and Handlers) ที่รับเรื่องร้องเรียน ไต่สวน ตัดสินวิจารณ์ การร้องเรียนและการจัดการเกี่ยวกับความยุติธรรม การระงับข้อพิพาท และการแก้ไข (dispute resolution and redress) หรือการ

ให้ความกระจ่างต่อคำถามของการกำกับดูแล (questions of governance) โดยเฉพาะด้านการสืบสวนเกี่ยวกับข้อสงสัยของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจหรือการให้คำแนะนำหรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของรัฐ ที่อาจมีการละเว้นการกระทำหรือมีการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ และอาจไม่มีความเป็นธรรม (fairness) และปราศจากการแสดงความพร้อมรับผิดชอบต่อการจัดการบริหารของเจ้าหน้าที่นั้น ๆ (public accountability) (British and Irish Ombudsman Association October 2009)

หลักการของการกำกับดูแลที่ดี 6 หลักการ มีดังนี้

- (1) ความเป็นอิสระ (Independence) ให้ความมั่นใจและแสดงให้เห็นได้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินมีเสรีภาพในการดำรงตำแหน่ง ปราศจากการแทรกแซงในกระบวนการตัดสินใจ
- (2) การเปิดกว้างและโปร่งใส (Openness and transparency) ต้องมั่นใจและแสดงให้เห็นได้ว่า ผู้มีส่วนได้เสียสามารถมีความเชื่อมั่นในกระบวนการตัดสินใจและการจัดการ
- (3) ความพร้อมรับผิดชอบต่อการตัดสินใจการบริหาร (Accountability) ต้องมั่นใจและแสดงให้เห็นได้ว่าสมาชิกทั้งหมดในองค์กร ต้องมีความรับผิดชอบในหน้าที่งาน (responsibility) และมีความพร้อมรับผิดชอบต่อการจัดการ (Accountability) ที่เกิดจากการตัดสินใจและการกระทำของพวกเขา (accountable of their decisions and actions)
- (4) ความซื่อสัตย์ (Integrity) ต้องมั่นใจและแสดงให้เห็นได้ว่า การปฏิบัติหน้าที่อยู่บนพื้นฐานของความสุจริต ตรงไปตรงมา มีมาตรฐานระดับสูงในความซื่อสัตย์และความเหมาะสม (probity and propriety) ในการดำเนินการ
- (5) ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ (Clarity of purpose) ต้องมั่นใจและแสดงให้เห็นว่า ผู้มีส่วนได้เสียเห็นได้ว่า ความคาดหวัง (expect) ผลลัพธ์เป็นอย่างไร ได้จากกิจกรรมและรับรู้การปฏิบัติที่ดำเนินอยู่ (know why the scheme exists)
- (6) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) ต้องมั่นใจและแสดงให้เห็นได้ว่า กิจกรรมขององค์กรสามารถส่งมอบผลลัพธ์ที่มีคุณภาพ (quality outcomes) ได้อย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า

ตารางที่ 4.3 การเปรียบเทียบหลักธรรมาภิบาลขององค์กรสากล

หลักธรรมาภิบาล		องค์กรสากล				
		UNESCAP	United Nations Development Programme (UNDP)	World Bank	The Asian Development Bank	BIOA
1) หลักนิติธรรม	Rule of Law	✓	✓	✓		
2) หลักความโปร่งใส	transparency	✓	✓		✓	✓
3) หลักการมีส่วนร่วม	Participation	✓	✓		✓	
4) หลักความรับผิดชอบ	Accountability	✓	✓		✓	✓
5) หลักประสิทธิผล	Effectiveness	✓	✓	✓		
6) หลักประสิทธิภาพ	Effectiveness	✓	✓			✓
7) หลักการตอบสนอง	Responsiveness	✓				
8) หลักความเสมอภาค	Equity		✓			
9) ถิ่นทามติ	Consensus Orientation	✓	✓			
10) ความเป็นธรรมในสังคม		✓				
11) กลไกการเมืองที่ชอบธรรม	Political Legitimacy		✓			
12) การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์	Strategic Vision		✓			
13) การคาดการณ์ได้	Predictability				✓	
14) การควบคุมปัญหาทุจริตประพฤติมิชอบ	Control of Corruption			✓		
15) คุณภาพของมาตรการควบคุม	Regulatory Quality			✓		
16) ความมีเสถียรภาพทางการเมืองและการปราศจากความรุนแรง	Political Stability and Absence of Violence			✓		

หลักธรรมาภิบาล		องค์กรสากล				
		UNESCAP	United Nations Development Programme (UNDP)	World Bank	The Asian Development Bank	BIOA
17) การมีสิทธิมีเสียงของประชาชนและภาวะรับผิดชอบ	Voice and Accountability			✓		
18) ความเป็นอิสระ	Independence					✓
19) ความซื่อสัตย์	Integrity					✓
20) ความชัดเจนของวัตถุประสงค์	Clarity of purpose					✓

จากตารางที่ 4.3 จะเห็นได้ว่า หลักธรรมาภิบาลขององค์กรสากลมีความเหมือนกันในบางหลักการ ได้แก่

- หลักนิติธรรมจะปรากฏใน 3 องค์กร ได้แก่ UNESCAP, United Nations Development Programme (UNDP) และ World Bank

- หลักความโปร่งใส และหลักความรับผิดชอบต่อเป็นหลักธรรมาภิบาลที่ใช้ใน 4 องค์กร ได้แก่ UNESCAP, National Governance United Nations Development Programme (UNDP, The Asian Development Bank และ British and Irish Ombudsman Association (BIOA)

- หลักการมีส่วนร่วมเป็นหลักธรรมาภิบาลที่ใช้ใน 3 องค์กร ได้แก่ UNESCAP, National Governance United Nations Development Programme (UNDP) และ The Asian Development Bank

- หลักประสิทธิผลเป็นหลักการที่มีใช้ใน 3 องค์กร ได้แก่ UNESCAP, United Nations Development Programme (UNDP) และ World Bank

- หลักประสิทธิภาพเป็นหลักการที่ใช้ใน 3 องค์กร ได้แก่ UNESCAP National Governance United Nations Development Programme (UNDP) และ British and Irish Ombudsman Association (BIOA)

- หลักฉันทามติเป็นหลักการที่ใช้ใน 2 องค์กร ได้แก่ UNESCAP และ United Nations Development Programme (UNDP)

ส่วนข้อแตกต่างกัน ได้แก่ หลักการตอบสนอง และหลักความเป็นธรรมในสังคมมีเฉพาะใน UNESCAP หลักความเสมอภาค กลไกการเมืองที่ชอบธรรม และการมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์มีเฉพาะใน United Nations Development Programme (UNDP) การควบคุมปัญหาทุจริตประพฤตินิยมชอบ คุณภาพของมาตรการควบคุม ความมีเสถียรภาพทางการเมืองและการปราศจากความรุนแรง และการมีสิทธิมีเสียงของประชาชนและการรับผิดชอบมีเฉพาะใน World Bank และการคาดการณ์ได้มีเฉพาะใน The Asian Development Bank ความเป็นอิสระ ความซื่อสัตย์ ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ มีเฉพาะใน British and Irish Ombudsman Association (BIOA) เป็นต้น

3.2 หลักธรรมาภิบาลต่างประเทศ

หลักธรรมาภิบาล หรือหลักการปกครองที่ดีประกอบไปด้วยหลักการสำคัญหลายประการแล้วแต่วัตถุประสงค์ขององค์กรที่นำไปใช้ นอกจากองค์กรสากลจะนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้เพื่อเป็นกรอบในการปฏิบัติแล้ว ยังมีประเทศต่าง ๆ นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้เพื่อจัดระเบียบในสังคมให้เป็นไปด้วยเรียบร้อย และทำให้ประชาชนในประเทศอยู่ร่วมกันด้วยความสงบสุข ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษา และยกตัวอย่างประเทศที่มีการปกครองที่ดี ดังนี้

1) ราชอาณาจักรเดนมาร์ก

ประเทศราชอาณาจักรเดนมาร์ก มีการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ และเป็นประเทศที่ได้รับการจัดอันดับเป็นประเทศที่มีการคอร์รัปชันน้อยที่สุดในโลก ซึ่งตามความเห็นของนายไมเคิล เหมนิชิ วินเซอร์ เอกอัครราชทูตเดนมาร์กประจำประเทศไทยซึ่งให้ความเห็นว่า การที่ประเทศเดนมาร์กเป็นประเทศที่ถูกจัดอันดับว่ามีคอร์รัปชันน้อยที่สุดในโลกว่า อยู่ที่มีรัฐบาลที่ประชาชนเชื่อถือได้ และการปลูกฝังเรื่องศีลธรรมตั้งแต่เด็ก รวมถึงการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐบาล เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องถูกตรวจสอบได้ โดยที่เดนมาร์กไม่ต้องมีองค์กรเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน และประชาชนถูกสอนให้ปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างเท่าเทียมและถูกสอนให้ตั้งคำถามต่อรัฐบาล

หลักปฏิบัติในการบริหารงาน 4 ข้อ ได้แก่

- (1) ปลูกฝังศีลธรรมมาตั้งแต่เด็ก
- (2) ประชาชนเชื่อถือได้
- (3) ถูกตรวจสอบได้
- (4) ปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างเท่าเทียม

2) สาธารณรัฐเกาหลี

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีหรือเกาหลีใต้เป็นประเทศหนึ่งที่มีปัญหาการคอร์รัปชันมายาวนานนับแต่โบราณกาลแล้ว และปัญหานี้ได้สืบทอดกันมาจนถึงขณะนี้หากพิจารณาจากการจัด

อันดับการคอร์รัปชันที่จัดโดย Transparency International พบว่า อันดับของสาธารณรัฐเกาหลีในปี ค.ศ. 2014 ดีขึ้นกว่าสองปีที่ผ่านมา

นอกจากนี้ กว่ายี่สิบปีที่ผ่านมาตั้งแต่มีรัฐบาลพลเรือนใน พ.ศ. 2534 เป็นต้นมา ผู้นำประเทศส่วนมากให้ความสำคัญกับการต่อสู้กับปัญหาการคอร์รัปชันอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับ กระแสสังคมของเกาหลีใต้ให้ความสำคัญกับการขจัดปัญหาการคอร์รัปชันของนักการเมืองและข้าราชการมากขึ้นทำให้เราได้เห็นข่าวว่า มีการสอบสวนจับกุมนักการเมืองอยู่เป็นระยะ ในสมัยของอดีตประธานาธิบดีลี เมียง บัก ถึงกับต้องออกมาขอโทษต่อสาธารณะในกรณีที่พักอาศัยของคือนายลี ซังด็อก สมาชิกรัฐสภาถูกจับกุมในข้อหารับสินบนจากธนาคารแห่งหนึ่งเพื่อแลกกับความช่วยเหลือโดยนายลี เมียงบัก ได้โค้งตัวต่ำและกล่าวขอโทษว่า “ผมขออภัยเป็นการขอภัยต่อผู้คนที่จากความกังวลที่เกิดขึ้นในประเด็นเหล่านี้ผมจะโทษใครได้ในจุดนี้ทุกอย่างเป็นความผิดของผม ผมยินดีรับทุก ๆ การประณาม” การกระทำของนายลี เมียงบัก สะท้อนได้ถึงความสำนึกรับผิดชอบ (accountability) ต่อสาธารณะแม้จะเป็นช่วงปลายสมัยประธานาธิบดีก็ตาม

อีกตัวอย่างหนึ่งของธรรมาภิบาลในสาธารณรัฐเกาหลี ได้แก่ กรณีของมหานครโซล (Seoul Metropolitan Government, SMG) ใน ค.ศ. 2000 โดยนายกมหานครโซล นาย Goh Kun (1998 – 2002) มีนโยบายชัดเจนในการต่อต้านการคอร์รัปชันโดยริเริ่มระบบที่เรียกว่า Online Procedures Enhancement for Civil Applications หรือ OPEN

นโยบายสำคัญในเรื่องนี้ของนาย Goh Kun มี 4 ประการ คือ

- (1) ขจัดปัจจัยที่ก่อให้เกิดการคอร์รัปชันล่วงหน้า
- (2) มีการตรวจสอบและกำกับอย่างเข้มงวดในบริการที่เสี่ยงต่อการคอร์รัปชัน
- (3) การทำให้ปลอดจากการคอร์รัปชันโดยการทำงานร่วมกับประชาชน
- (4) การทำให้มีการบริหารที่โปร่งใสโดยทั่วหน้า

นอกจากการริเริ่มส่งเสริมธรรมาภิบาลโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ในภาคประชาชนก็นับว่ามีส่วนสำคัญโดยมีกรณีที่น่าสนใจคือขบวนการทางสังคม (social movement) ที่เรียกว่า People's Solidarity for Participatory Democracy หรือ PSPD ซึ่งเป็นขบวนการทางสังคมที่มุ่งติดตามการดำเนินงานตามกฎหมายของรัฐบาลและต่อสู้กับการคอร์รัปชันทางการเมืองโดยมีผู้ก่อตั้งคนสำคัญคือ นายปึก วัน ซุง (Park Won Soon) ซึ่งเป็นนักต่อสู้ทางการเมืองในสมัยอดีตประธานาธิบดี ปัก จุงฮี และถูกจำคุก 4 เดือน ต่อมาได้เดินทางไปศึกษาต่อ ณ ประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาทางด้านกฎหมายก่อนกลับมาร่วมจัดตั้งขบวนการ PSPD ขึ้นจนประสบความสำเร็จในการทำให้ให้นักการเมืองที่มีความพัวพันกับการคอร์รัปชันไม่สามารถกลับมาในการเลือกตั้งที่มีขึ้นอีกได้จากการที่ PSPD ได้ให้ความรู้และกระตุ้นให้ชาวเกาหลีตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิใน

การเลือกตั้งโดยไม่เลือกนักการเมืองที่คอร์รัปชันเข้ามาทำหน้าที่ในรัฐสภาหลังจากนั้นเขาได้ลงสมัครเลือกตั้งในตำแหน่งนายกมหนคร โชลและชนะ การเลือกตั้งในวันที่ 26 ตุลาคม 2554 กรณีของ PSPD เป็นตัวอย่างให้เห็นถึงพลังทางสังคมในการต่อสู้กับ ปัญหาการคอร์รัปชันของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ดังนั้น ถ้าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีความตระหนักในความสำคัญของการ ใช้สิทธิเลือกตั้ง และไม่เลือกผู้สมัครที่เคยเป็นนักการเมืองที่มีความพัวพัน กับการคอร์รัปชันแล้วก็จะทำให้ผู้สมัครที่มีความมุ่งหมายเข้ามาทำหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะได้เข้ามาทำหน้าที่ในสภามากขึ้น

3) เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

เขตบริหารพิเศษฮ่องกงก็ไม่ต่างไปจากประเทศในเอเชียจำนวนมาก ที่ประสบปัญหาการคอร์รัปชันมาช้านาน และในอดีต ฮ่องกงมีสำนักงานตำรวจปราบปรามการทุจริต (Police Anti-Corruption Office) ก็ตามแต่ก็เป็น เสมือนเชิงสัญลักษณ์เท่านั้นเนื่องจากการคอร์รัปชันก็ยังคงมีอยู่อย่างกว้างขวางและหยั่งรากลึกในสังคมฮ่องกง

หลังจากอังกฤษทำสัญญาเช่าเกาะฮ่องกงจากจีนในปี ค.ศ. 1898 ได้มีพระราชบัญญัติลงโทษผู้กระทำความผิด และในปี ค.ศ. 1948 มีพระราชบัญญัติป้องกันการทุจริตซึ่งลอกเลียนแบบมาจากกฎหมายของประเทศ อังกฤษ แต่หลังจากกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับปรากฏว่า การคอร์รัปชันกลับมีมากขึ้น จุดเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1971 เมื่อนายตำรวจ ระดับสูงชื่อ ปีเตอร์ ฟิชรอย กอดเบอร์ (Peter Fitzroy Godber) ได้หลบหนี ออกจากฮ่องกงไปอังกฤษในระหว่างการถูกสอบสวนความผิดฐานคอร์รัปชัน ซึ่งนับเป็นคดีที่ได้รับความสนใจจากสาธารณะมากเนื่องจากมูลค่าการคอร์รัปชันครั้งนี้มีหลายล้านเหรียญฮ่องกง การหลบหนีครั้งนี้ได้สร้างความ โกรธแค้นให้กับประชาชนฮ่องกงอย่างมากทำให้ผู้ว่าการฮ่องกงในขณะนั้น คือ Sir Murray Mclehole แต่งตั้งให้ทำการแก้ไขกฎหมายต่อต้านการ ทุจริต และได้มีการก่อตั้งคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption) ขึ้นในที่สุด ฮ่องกงใช้มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมธรรมาภิบาลในการปราบปรามคอร์รัปชัน ได้แก่

(1) กฎหมายว่าด้วยการ ป้องกัน การให้สินบน (Prevention of Bribery Ordinance) เป็นกฎหมายที่ห้ามการประพฤติปฏิบัติหลายประการ อาทิ ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ติดต่อหรือรับประโยชน์ใด ๆ เพื่อตอบแทนการปฏิบัติ ไม่ปฏิบัติ หรือปฏิบัติล่าช้าของเจ้าหน้าที่ หากมีการฝ่าฝืนมีโทษปรับ 100,000 เหรียญ หรือจำคุก 1 ปีและต้องจ่ายค่าชดเชยให้รัฐตามที่ศาล กำหนด และห้ามมิให้บุคคลใด ๆ ไม่ว่าอยู่ในหรือนอกฮ่องกงให้หรือสัญญาว่าจะให้ผลประโยชน์เพื่อตอบแทนการปฏิบัติ ไม่ปฏิบัติ หรือปฏิบัติล่าช้าของเจ้าหน้าที่ ห้ามมิให้บุคคลใดให้สินบนเจ้าหน้าที่เพื่อตอบแทนการช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่ในการช่วยให้บุคคลนั้นได้เข้าทำสัญญา การเลื่อนชั้น การชำระเงิน

หรือค่าตอบแทนใด ๆ และเอาผิดกับเจ้าหน้าที่ผู้รับสินบน นั้นด้วย นอกจากนี้ กฎหมายนี้ยังกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมการหรือ เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนให้มีอำนาจยื่นคำร้องฝ่ายเดียวต่อศาลให้มีคำสั่ง ให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่ต้องสงสัยยื่นหนังสือแสดงทรัพย์สินที่ได้รับมา ภายใน 3 ปี รวมถึงมูลค่าและวิธีการได้มาซึ่งทรัพย์สินนั้น ไม่ว่าทรัพย์สิน นั้นจะอยู่ในชื่อตนเอง ตัวแทน หรือทรัพย์สินตลอดจนทรัพย์สินที่จำหน่ายไปค่าใช้จ่าย ความรับผิดชอบของบุคคลดังกล่าวในหนี้ใด ๆ หรือข้อมูลในการส่งเงิน ออกไปนอกฮ่องกงภายใน 3 ปีด้วย

(2) กฎหมายการทุจริตในการเลือกตั้ง โดยในปี ค.ศ. 2000 มีการออกกฎหมายการทุจริตในการเลือกตั้งซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ การกระทำทุจริตและการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายในการเลือกตั้ง เป็นต้น

(3) กฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน กฎหมายฉบับนี้ กำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการอิสระต่อต้าน คอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption Office หรือ ICAC) โดยให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปราบปรามการทุจริตและให้อำนาจคณะกรรมการฯ ในการดำเนินการสืบสวนกระบวนการในการ จัดการกับผู้ต้องสงสัยและจำหน่ายทรัพย์สินเกี่ยวกับการกระทำความผิด และมีอำนาจจับกุม ออกหมายค้น การค้นและยึดทรัพย์สิน การคุมขัง และการ ให้ประกันตัว

สำหรับคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตมีหน้าที่ในการรับและพิจารณาคำร้องเกี่ยวกับการกระทำที่ต้องสงสัยว่าฝ่าฝืนกฎหมายนี้หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการให้สินบน และกฎหมายว่าด้วยการทุจริตในการเลือกตั้ง หรือกฎหมายเกี่ยวกับการขู่ว่าจะเปิดเผยความลับ เพื่อให้เจ้าหน้าที่กระทำการ โดยมีขอบ โดยคณะกรรมการฯ มีอำนาจออกคำสั่ง ดำเนินการสอบสวนตามที่เห็นสมควร กลยุทธ์สำคัญของคณะกรรมการฯ ได้แก่ การตรวจสอบ การป้องกัน และการให้การศึกษา สำหรับปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ประสบความสำเร็จเป็นที่น่าพอใจก็คือ การสนับสนุนจากภาคประชาชนที่ต้องการให้คณะกรรมการฯ ดำเนินงานอย่างตรงไปตรงมาและไม่ต้องหวั่นเกรงอิทธิพลใดๆ และทำให้ฝ่ายการเมืองไม่กล้าเข้ามาแทรกแซงการทำงานของคณะกรรมการแต่อย่างใด และที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การให้การศึกษาเกี่ยวกับการทุจริตเพื่อสร้างความตื่นตัวให้กับประชาชนถึงผลเสียของการทุจริตและหนทางในการ ร่วมกันป้องกันแก้ไข

4) สาธารณรัฐสิงคโปร์

สาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นประเทศเดียวในเอเชียที่ได้รับการจัดอันดับ จาก Transparency International ให้อยู่ในอันดับ 1 ใน 10 ของประเทศที่มีคอร์รัปชันน้อยที่สุดในโลกนับแต่การจัดอันดับมาตั้งแต่ปี 2538 เป็นต้นมา

การที่สาธารณรัฐสิงคโปร์สามารถมีอันดับการคอร์รัปชันน้อยที่สุด คิดอันดับหนึ่งในสิบของโลกมาอย่างต่อเนื่องมาจากปัจจัยหลายประการคือ ปัจจัยที่หนึ่ง ภาวะผู้นำของประเทศ กล่าวได้ว่า นับแต่ก่อตั้ง ประเทศตั้งแต่วันที่ 9 สิงหาคม ค.ศ. 1965 หลังจากแยกตัวออกมาจาก สหภาพมาลายา เนื่องจากปัญหาทางเชื้อชาติกับมาเลเซีย โดยนายลี กวนยู เป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกและอยู่ในตำแหน่งยาวนานประมาณสามสิบปี นายลี กวนยู นับเป็นผู้นำประเทศที่เป็นแบบอย่างของผู้นำที่เสียสละ ยึดประโยชน์ประเทศชาติเป็นสำคัญ แตกต่างไปจากผู้นำของหลายประเทศ ในภูมิภาคนี้ที่มักใช้อำนาจในตำแหน่งเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว และพวกพ้อง

ปัจจัยที่สอง นายลี กวนยู นายกรัฐมนตรีคนแรกของประเทศให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรคนของสิงคโปร์ให้เป็นคนที่มีคุณภาพสูงเพื่อเป็นกำลังสำคัญของการพัฒนาประเทศเนื่องจากสาธารณรัฐสิงคโปร์ ไม่มีทรัพยากรธรรมชาติใด ๆ นอกจากคนสิงคโปร์เท่านั้น ดังนั้น การศึกษาของสิงคโปร์จึงมีมาตรฐานที่สูงเทียบเท่าสถาบันการศึกษาชั้นนำของโลก ส่งผลให้ประชากรสิงคโปร์ได้รับการศึกษาที่สูง และเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่าสำหรับประเทศ

ปัจจัยที่สาม การบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง เสมอภาคภายใต้กฎหมายเดียวกัน เพื่อสร้างให้สังคมสิงคโปร์เป็นสังคมที่มีระเบียบวินัย เสมอภาคกันโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนาทำให้อคนในสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่มีอยู่หลากหลายเชื้อชาติสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ดังนั้น แม้ว่า สาธารณรัฐสิงคโปร์จะมีรูปแบบการเมืองการปกครองแบบ ประชาธิปไตยก็ตาม แต่สิทธิทางการเมืองบางอย่างของประชาชนก็ถูก งดเว้น เช่น สิทธิในการแสดงออกทางการเมือง การประท้วง เป็นต้น ซึ่งก็มีคำอธิบายจากอดีตผู้นำประเทศว่า เป็นประชาธิปไตยแบบสิงคโปร์เพื่อทำให้ประเทศสามารถพัฒนาประเทศไปได้ในบริบทของสิงคโปร์ที่แตกต่างจากประเทศตะวันตก

ปัจจัยที่สี่ การให้ค่าตอบแทนกับบุคลากรของรัฐที่สูง บุคลากรภาครัฐของสิงคโปร์ได้รับค่าตอบแทนที่สูงใกล้เคียงกับภาคธุรกิจเอกชนทำให้สร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน และไม่ไปแสวงหาผลประโยชน์ใด ๆ จากตำแหน่ง สาธารณรัฐสิงคโปร์มีองค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตคล้ายกับ ปปช.ของ ไทยคือ Corrupt Practices Investigation Bureau ซึ่งมีหน้าที่สำคัญคือ

- (1) ทบทวนวิธีการทำงานอย่างสม่ำเสมอ (Review of Work methods)
- (2) การยื่นแสดงการไม่มีหนี้สินใด ๆ (Declaration of Non - Indebtedness)
- (3) การยื่นบัญชีทรัพย์สินและการลงทุน (Declaration of Assets and investment)
- (4) การไม่รับของขวัญใด ๆ (Non – acceptance of gifts)
- 5) ธรรมนูญในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

การพัฒนาหลักธรรมนูญในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เป็นการพัฒนาตามเงื่อนไขของการกู้ยืมเงินและการช่วยเหลือทางการเงินของธนาคารโลก ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย USAID และ Australia Agency for International Development (AusAid) อาทิ ในปี 2003 ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียได้ให้เงินกู้แก่สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ จำนวน 800,000 เหรียญสหรัฐ ในการพัฒนาภาคการพลังงาน โดยมีเงื่อนไขให้ยอมรับเงื่อนไขแนวคิดธรรมนูญไปใช้ในภาคการจัดการพลังงาน

รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้จัดตั้งโครงการ Philippines Quality Award เพื่อสร้างคุณภาพการจัดการภาครัฐให้เป็นไปตามหลักธรรมนูญ 10 ซึ่งประกอบไปด้วย

- (1) Public accountability คือ ความรับผิดชอบและชอบต่อความต้องการและการเรียกร้องของประชาชน
- (2) Transparency คือ ความโปร่งใส
- (3) Efficiency คือ การสร้างระดับการบริการประชาชนให้มีประสิทธิภาพ
- (4) Results focus คือ การให้ความสำคัญกับผลการดำเนินงานและเงื่อนไขทรัพยากรที่ใช้
- (5) Empowerment คือ การประสานงานและเพิ่มความร่วมมือกับหน่วยงานเพื่อให้บริการที่ดีแก่ประชาชน
- (6) Predictability of policies คือ ความคงเส้นคงวาและความสามารถคาดการณ์ผลของนโยบายได้
- (7) Social development of orientation คือ แนวโน้มการพัฒนาทางสังคม
- (8) Competitiveness คือ การแข่งขันในการพัฒนา
- (9) Participation คือ การมีส่วนร่วมในการพัฒนาและโครงการของรัฐ
- (10) Sound economic management คือ และความเป็นไปได้ของการบริหารงานขององค์กร

สรุป หลักธรรมนูญในต่างประเทศ มีหลากหลายขึ้นอยู่กับลักษณะการปกครอง วัฒนธรรม และวัตถุประสงค์ของประเทศและองค์กรที่จะผลักดันแนวคิดนี้ไปใช้จึงอาจสรุป

ได้ว่าธรรมนูญสากล หมายถึง เครื่องมือสำคัญของสังคม โดยเป็นกรอบหรือแนวทางในการวางแผน เพื่อพัฒนาทุกส่วนของสังคม ด้วยการประสานความร่วมมือจาก 3 ฝ่าย ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน และ ภาคประชาชน ในอันที่จะจัดระบบในการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อใช้เป็นกลไกในการปฏิบัติให้ได้ผลอย่างเป็นรูปธรรม ได้แก่ การมีระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง ภาคเอกชนและภาคประชาชนมีความเข้มแข็ง ประเทศชาติมีการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนสามารถยืนหยัดอยู่ได้ด้วยศักยภาพของตนเอง ซึ่งแต่ละประเทศมีหลักเกณฑ์ดังนี้

- 1) ประเทศเดนมาร์ก มีหลักปฏิบัติในการบริหารงาน 4 ข้อ ได้แก่
 - (1) ปลุกฝังศีลธรรมมาตั้งแต่เด็ก
 - (2) ประชาชนเชื่อใจได้
 - (3) ถูกตรวจสอบได้
 - (4) ปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างเท่าเทียม
- 2) ประเทศเกาหลี มีหลักปฏิบัติในการบริหารงาน 6 ข้อ ได้แก่
 - (1)ต่อต้านคอร์รัปชันใช้ระบบ Open
 - (2) ขจัดปัจจัยที่ก่อให้เกิดการคอร์รัปชันล่วงหน้า
 - (3) มีการตรวจสอบและกำกับอย่างเข้มงวด
 - (4) ทำงานร่วมกับประชาชน
 - (5) โปร่งใส
 - (6) ขบวนการทางสังคมในการบริหารงาน
- 3) สอังกง มีหลักปฏิบัติในการบริหารงาน 3 ข้อ ได้แก่
 - (1) มีกฎหมายป้องกันการให้สินบน
 - (2) มีกฎหมายการทุจริตเลือกตั้ง
 - (3) มีกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน
- 4) ประเทศสิงคโปร์ มีหลักปฏิบัติในการบริหารงาน 4 ข้อ ได้แก่
 - (1) ภาวะผู้นำของประเทศ
 - (2) ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรคนให้มีคุณธรรม
 - (3) มีการบังคับใช้กฎหมายจริงจัง
 - (4) มีการให้ค่าตอบแทนกับบุคลากรของรัฐสูงมีการป้องกันการทุจริตโดย
 - (ก) ทบทวนวิธีการทำงานบ่อย ๆ
 - (ข) การยื่นแสดงการไม่มีหนี้สินใด ๆ

(ค) การยื่นบัญชีทรัพย์สินการลงทุน

(ง) การไม่รับของขวัญใด

5) ประเทศฟิลิปปินส์ มีหลักปฏิบัติในการบริหารงาน ดังนี้

(1) ความรับผิดชอบและชอบต่อความต้องการและการเรียกร้องของประชาชน

(2) ความโปร่งใส

(3) การสร้างระดับการบริการประชาชนให้มีประสิทธิภาพ

(4) การให้ความสำคัญกับผลการดำเนินงานและเงื่อนไขทรัพยากรที่ใช้

(5) การประสานงานและเพิ่มความร่วมมือกับหน่วยงานเพื่อให้บริการที่ดีแก่

ประชาชน

(6) ความคงเส้นคงวาและความสามารถคาดการณ์ผลของนโยบายได้

(7) แนวโน้มการพัฒนาทางสังคม

(8) การแข่งขันในการพัฒนา

(9) การมีส่วนร่วมในการพัฒนาและโครงการของรัฐ

(10) ความเป็นไปได้ของการบริหารงานขององค์กร

4. การวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสม สำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

เนื่องจากในปัจจุบันยังปรากฏปัญหาการร้องเรียนเกี่ยวกับความพหุติ และการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้วิจัยจึงมีแนวคิดในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งหลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีที่ได้มีภาคส่วนต่าง ๆ นำมาใช้เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน แต่ยังไม่มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแต่อย่างใด ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล และได้พิจารณาหลักธรรมาภิบาลตามที่หน่วยงานภาครัฐ และองค์กรสากล นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ ประกอบกับการพิจารณาบทบาท และอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่ามีความเหมาะสมกับการนำมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทำให้ได้ร่างหลักธรรมาภิบาลสำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องที่ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

4.1 หลักความรับผิดชอบ

หลักความรับผิดชอบ เป็นการแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่และผลงานต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยความรับผิดชอบนั้นควรอยู่ในระดับที่สนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ

รวมทั้งการแสดงถึงความสำคัญในการรับผิดชอบต่อปัญหาสาธารณะ นอกจากนั้นความตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำคัญในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง การกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และมีความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตน

หลักนี้มีการนำมาใช้ในหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และสถาบันพระปกเกล้า (ตารางที่ 4.2) องค์การระหว่างประเทศ ได้แก่ UNESCAP, United Nations Development Programme (UNDP), World Bank, The Asian Development Bank (ตารางที่ 4.3)

ผู้วิจัยเห็นว่า ควรนำหลักความรับผิดชอบมาใช้กับการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยหลักดังกล่าวเป็นหลักสำคัญที่ทุกคนพึงมี และควรนำมายึดถือปฏิบัติ เนื่องจากการมีความรับผิดชอบทำให้ตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำคัญในความรับผิดชอบต่อสังคม ตลอดจนมีความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตน ซึ่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองท้องถิ่นที่ต้องประพฤติปฏิบัติตนให้เป็นแบบอย่างที่ดี มีความเป็นผู้นำ เพื่อสร้างความเชื่อมั่น และศรัทธา ทำให้คนในชุมชนไว้วางใจ

ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้บังคับบัญชา เห็นว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องตั้งใจปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่อย่างดียิ่ง โดยมุ่งให้บริการแก่ผู้มารับบริการเพื่ออำนวยความสะดวกต่าง ๆ มีความรับผิดชอบต่อความบกพร่องในหน้าที่การงานที่ตนรับผิดชอบอยู่ และพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขได้ทันที

ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงสมควรนำหลักความรับผิดชอบมาใช้กับการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีความรับผิดชอบในงานของตน ความรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเอง รวมถึงการตระหนักและสำคัญในสิทธิและหน้าที่

4.2 หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม เป็นหลักการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงการไม่เลือกปฏิบัติ การไม่ทำตามอำเภอใจ การไม่ละเมิดกฎหมาย และการไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น

การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้น เป็นหลักการปกครองภายใต้กฎหมายที่ต้องใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัดด้วยความเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติ นอกจากนั้นยังเป็นตัวแทนของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ทุกกระทรวง ทบวง กรม ตามที่กฎหมายกำหนด และยังเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เช่น เป็นตัวแทนของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ของทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่มีได้ถ่ายโอนไปให้ท้องถิ่น ดำเนินการอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญา

ในฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามมาตรา 2 (1) (16) มาตรา 72 และมาตรา 92 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การเป็นผู้ไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทของราษฎรในท้องที่ รวมถึงการเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะให้อำนาจไว้ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526 พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523 พระราชบัญญัติการรับราชการทหาร พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติอาวุธปืนเครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิดดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 ประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่น ๆ ที่ให้อำนาจกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไว้เป็นการเฉพาะ และการปฏิบัติงานภารกิจหรืองานอื่นตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการหรือตามที่กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานอื่นของรัฐ เช่น นำนโยบายที่สำคัญของรัฐ หรือนโยบายเร่งด่วนของรัฐ ไปปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผล

หลักการนี้มีการนำมาใช้ในหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และสถาบันพระปกเกล้า (ตารางที่ 4.2) องค์กรสากล ได้แก่ UNESCAP. , United Nations Development Programme (UNDP), World Bank, The Asian Development Bank (ตารางที่ 4.3)

ผู้วิจัยเห็นว่า ควรนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยนายอำเภอในการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และเป็นเจ้าพนักงานของรัฐตามกฎหมายอื่น ๆ เช่น เป็นพนักงานฝ่ายปกครองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นเจ้าพนักงานมีอำนาจหน้าที่ในการจับกุมและปราบปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ภายในเขตท้องที่รับผิดชอบ เป็นต้น และปฏิบัติตามภารกิจหรืองานอื่นตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ หรือตามที่กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอมอบหมาย นอกจากนั้นยังมีหน้าที่ควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้านให้ปฏิบัติเป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยกระทำตนให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการได้แนะนำ และอบรมหรือชี้แจงให้ราษฎรมีความรู้ความเข้าใจในข้อราชการ กฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการไม่ให้ประชาชนทำผิดกฎหมาย และอำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้แก่ราษฎร โดยการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทระหว่างราษฎรด้วยกันเอง หรือข้อพิพาทที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยภายในหมู่บ้าน ซึ่งต้องอาศัยความเป็นธรรมเป็นสำคัญในการแก้ไขปัญหาความความขัดแย้ง ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง เมื่อคู่กรณีเห็นว่าตนได้รับ

ความเป็นธรรม รู้สึกสมประโยชน์ทั้งสองฝ่ายก็จะทำให้ปัญหาการฟ้องร้องไม่เกิดขึ้น สร้างความปรองดองสมานฉันท์ และสร้างความเชื่อถือศรัทธาจากประชาชน ดังนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงมีความจำเป็นต้องมีความรอบรู้ในเรื่องระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ และกระทำการที่ยึดต่อระเบียบกฎหมาย กระทำการภายใต้กฎหมาย เคารพต่อกฎหมาย และบังคับใช้กฎหมายด้วยความยุติธรรมไม่เลือกปฏิบัติ

ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้บังคับบัญชา เห็นว่า เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่หลักในการรักษาความสงบเรียบร้อย ที่เป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎร จึงต้องมีความรู้ความเข้าใจในระเบียบกฎหมาย มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคโดยไม่เลือกปฏิบัติ

ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงสมควรนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากการใช้หลักนิติธรรมจะทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น

4.3 หลักการมีส่วนร่วม

หลักการมีส่วนร่วม เป็นการให้โอกาสบุคคลที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในเรื่องต่าง ๆ ที่สำคัญรวมทั้งการเปิดรับฟังความคิดเห็น เพื่อรับคำแนะนำมาร่วมวางแผนและปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ในระดับสังคม ซึ่งประกอบด้วยบุคคลหลากหลายและมีความคิดเห็นที่แตกต่าง หลักการมีส่วนร่วมจะช่วยประสานความคิดเห็นหรือความต้องการที่แตกต่าง เพื่ออยู่บนพื้นฐานโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมในระดับกิจการ องค์กรจะกำหนดให้มีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่มีประสบการณ์หลากหลายช่วย บริหารงานขององค์กรให้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งระดับการมีส่วนร่วมมีทั้งหมด 6 ระดับ ได้แก่ (1) ระดับการให้ข้อมูล (2) ระดับการเปิดการรับความคิดเห็นจากประชาชน (3) ระดับการปรึกษาหารือ (4) ระดับการวางแผนร่วมกัน (5) ระดับการร่วมปฏิบัติ (6) ระดับการกำกับโดยประชาชนโดยตรง

หลักการนี้มีการนำมาใช้ในหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และสถาบันพระปกเกล้า (ตารางที่ 4.2) องค์กรสากล ได้แก่ UNESCAP. , United Nations Development Programme (UNDP), The Asian Development Bank (ตารางที่ 4.3)

ผู้วิจัยเห็นว่า ควรนำหลักการมีส่วนร่วมมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากหลักการมีส่วนร่วมเป็นหลักการสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่หลายภาคส่วนนำมาใช้ ซึ่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจในปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบต่อกระดำเนินชีวิตของตนเอง และคนในพื้นที่

เพราะการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะเป็นการวางแผนร่วมกัน และต่างฝ่ายต่างเรียนรู้ซึ่งกันและกัน ทำให้การพัฒนาในพื้นที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันเป็นการสมประโยชน์กับทุกฝ่าย

ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้บังคับบัญชา เห็นว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องเปิดโอกาสให้คนในพื้นที่แสดงความคิดเห็น มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางในการพัฒนาชุมชน จะทำให้คนในชุมชนได้รับประโยชน์มากที่สุด ดังนั้น การดำเนินโครงการต่าง ๆ ต้องอาศัยการประชาคมจากคนในพื้นที่ เพื่อให้ได้รับประโยชน์ร่วมกันสูงสุด

ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงสมควรนำหลักการมีส่วนร่วมมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้โอกาสประชาชนในชุมชนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในเรื่องต่าง ๆ ที่สำคัญรวมทั้งการเปิดรับฟังความคิดเห็น

4.4 หลักฉันทามติ

หลักฉันทามติ เป็นการหาข้อตกลงทั่วไปภายในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อตกลงที่เกิดจากการใช้กระบวนการเพื่อหาข้อคิดเห็น จากกลุ่มบุคคลที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบ โดยตรงซึ่งต้องไม่มีข้อคัดค้านที่ยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ โดยฉันทามติไม่จำเป็นต้อง หมายความว่าเห็นพ้องโดยเอกฉันท์ หรือเป็นหลักเกี่ยวกับการมีข้อสรุปร่วมกันและเกิดประโยชน์สูงสุดจากทุกฝ่าย

หลักการนี้มีการนำมาใช้ในหน่วยงานภาครัฐ ในประเทศไทย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) (ตารางที่ 4.2) โดยเป็นหลักการเดียวกับการมีส่วนร่วมในการพยายามแสวงหาฉันทามติ และ องค์การสากล ได้แก่ UNESCAP., United Nations Development Programme (UNDP) (ตารางที่ 4.3)

ผู้วิจัยเห็นว่า ควรนำหลักฉันทามติมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งหลักฉันทามติเป็นหลักการสำคัญที่จะทำให้ชุมชนเกิดความสงบสุข เนื่องจากคนในชุมชนมีการสร้างข้อตกลงร่วมกันที่ทุกคนยอมรับ และยินยอมที่จะปฏิบัติตาม อย่างเช่นการสร้างข้อตกลงร่วมกันที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและศีลธรรมอันดีระหว่างคนในหมู่บ้านเพื่อจัดทำกฎหมายหมู่บ้านในการเป็นกฎ กติกาในการอยู่ร่วมกัน หากคนในหมู่บ้านมีการกระทำที่ละเมิดต่อกฎที่กำหนดขึ้นก็จะถูกลงโทษโดยการจำกัดสิทธิ์ในการเข้าถึงสวัสดิการต่าง ๆ ในหมู่บ้าน ทั้งนี้ หากคนในหมู่บ้านปฏิบัติตามที่กำหนดก็จะทำให้หมู่บ้านมีความมั่นคง และสงบสุข เป็นการลดภาระให้กับภาครัฐในการเข้าไปจัดการความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่ได้ ดังนั้น หลักฉันทามติจึงเป็นหลักธรรมาภิบาลที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในฐานะที่เป็นผู้นำชุมชนควรใช้เป็นหลักปฏิบัติ เพื่อให้ทุกคนได้ประโยชน์ร่วมกัน

และลดข้อขัดแย้งในการมีความเห็นที่ต่างออกไป เนื่องจากคนที่เห็นต่างก็จะไม่มีการต่อต้าน เพราะเป็นมติของคนส่วนใหญ่

ผลการสัมมนาเชิงลึกกลุ่มผู้บังคับบัญชา เห็นว่า การอยู่ร่วมกันในชุมชนย่อมมีความคิดและความต้องการที่ต่างกัน เป็นเรื่องธรรมดาเมื่อใดที่ต้องมีการตัดสินใจร่วมกัน แต่ผู้ร่วมตัดสินใจมีความเห็นที่แตกต่างกัน เพราะคนเรามีวิถีคิดและมีทัศนคติที่แตกต่างกันไป ซึ่งอาจนำมาซึ่งความขัดแย้งหรือเกิดการปะทะกันก็ได้หากการหาข้อยุติใช้วิธีการลงคะแนน “Vote” สิ่งที่จะเกิดขึ้นตามมาคือ การแตกแยก การไม่ยอมรับกัน โครงการอาจหยุดชะงักหรือเดินหน้าต่อไปไม่ได้ ดังนั้นจึงต้องใช้หลักฉันทามติ หากถ้าเราเข้าสู่การตัดสินใจร่วมกันแบบการมุ่งเน้นฉันทามติเมื่อมีฉันทามติในเรื่องใดแล้ว แสดงว่าทุกคนมีความเป็นร่วมกันจะเลือกทางนั้นแม้ว่าบางครั้งทางเลือกที่เลือกจะไม่ใช่ทางเลือกของคนส่วนใหญ่ก็ตามด้วยทางเลือกนี้อาจมีบางกลุ่มที่พอใจมากหรือบางกลุ่มที่พอรับได้บางกลุ่มที่พอรับได้บางกลุ่มที่ไม่ชอบแต่จะให้ความร่วมมือบางกลุ่มที่ไม่ให้การสนับสนุนทางเลือกนี้แต่ไม่ต่อต้านในการปฏิบัติงาน

ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงสมควรนำหลักฉันทามติมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเข้าสู่การตัดสินใจร่วมกันแบบการมุ่งเน้นฉันทามติ

4.5 หลักคุณธรรม

หลักคุณธรรม เป็นหลักการยึดมั่น ถือมั่นในคุณธรรมความดีงาม ความถูกต้องตามทำนองคลองธรรมรวมถึงมีความซื่อสัตย์จริงใจ และยึดมั่นในความสุจริตคุณธรรมเป็นแนวทางที่ถูกต้องในการดำเนินชีวิต ทั้งความประพฤติและจิตใจซึ่งแต่ละสังคมกำหนดและยอมรับปฏิบัติกัน เช่น ซื่อสัตย์อดทน เมตตากรุณา เสียสละ เป็นต้น ในระดับกิจการ หลักคุณธรรม คือ การทำธุรกิจด้วยความมีจริยธรรมทางธุรกิจ ซึ่งหมายถึง มาตรฐานทางศีลธรรมคุณธรรมที่ใช้กับองค์กรทางธุรกิจ ปัญหาจริยธรรมธุรกิจที่เกิดขึ้นกับกิจการ เช่น การปกปิดข้อเท็จจริง หรือตกแต่งตัวเลขทางบัญชีเพื่อหวังประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง การฟอกเงิน การหลบเลี่ยง หนีภาษี การละเลยไม่ดูแลด้านความปลอดภัยในสถานที่ทำงาน การเลือกปฏิบัติหรือมีสองมาตรฐานในการบริหารงานบุคคล หรือกล่าวอีกในหนึ่งคือเป็นหลักการที่ยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม เช่น ความซื่อสัตย์สุจริต ความเสียสละ ความขยันอดทน และความมีระเบียบวินัย เป็นต้น หลักคุณธรรม เป็นหลักอันหนึ่งที่เป็นองค์ประกอบของธรรมาภิบาล หลักการนี้เป็นหลักที่มีการกำหนดตามมาตรฐานและบริบทจากสังคมไทยที่แตกต่างจากบริบทของตะวันตก ดังนั้น หลักธรรมาภิบาลที่มาจากตะวันตกจะไม่มีหลักการนี้ เป็นองค์ประกอบชัดเจนเท่ากับหลักธรรมาภิบาลที่ถูกประยุกต์จากนักวิชาการและนักบริหารในบริบทของสังคมไทย

หลักคุณธรรมอันเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการบริหารจัดการที่ดีในบริบทของสังคมไทย จึงหมายถึงหลักที่จะพิจารณาความประพฤติในทางศีลธรรมว่า ถูกหรือผิด สมควรหรือไม่สมควร เมื่อมองจากมาตรฐานจรรยาบรรณวิชาชีพ ซึ่งมีแนวคิดในเรื่องหลักคุณธรรมคือ ปลอดภัยจากการทำผิดวินัย ปลอดภัยจากการทำผิดกฎหมาย และปลอดภัยจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพ รวมถึงการมีพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ไม่มีการคอร์รัปชัน (สุภมาส น้อยจันทร์, 2550 อ้างถึงใน ทิภากร แก้วมณี, 2559, หน้า 73) ซึ่งหลักดังกล่าวมีการนำมาใช้ในหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และสถาบันพระปกเกล้า (ตารางที่ 4.1) และต่างประเทศ ได้แก่ ราชอาณาจักรเดนมาร์กเน้นการปลูกฝังศีลธรรมมาให้กับเด็กและเยาวชน ซึ่งส่งผลให้ราชอาณาจักรเดนมาร์กเป็นประเทศที่ถูกจัดอันดับว่ามีคอร์รัปชันน้อยที่สุดในโลก

ผู้วิจัยเห็นว่า ควรนำหลักคุณธรรมมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำของชุมชน จึงต้องปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี โดยยึดถือความถูกต้องดีงาม เพื่อให้ประชาชนมีความศรัทธา เลื่อมใส เพราะในสังคมชนบทของไทย คุณธรรมเป็นบริบทสำคัญในวิถีชีวิต ผู้นำทุกระดับต้องคำนึงถึงอย่างยิ่ง นอกจากนี้แล้วหลักคุณธรรมเป็นหลักการหนึ่งที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) กำหนดให้การปฏิบัติราชการต้องมีจิตสำนึกความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตามความคาดหวังของสังคม ดังนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐจำเป็นต้องปฏิบัติตามหลักการดังกล่าว

ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้บังคับบัญชา เห็นว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าราษฎรที่ต้องประพฤติตนเป็นแบบอย่าง อยู่ในศีลธรรมอันดี เพื่อสร้างความศรัทธาให้กับราษฎร

ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงสมควรนำหลักคุณธรรมมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยมีคุณธรรม ซื่อสัตย์สุจริต เสียสละ ขยันอดทน และมีระเบียบวินัย

4.6 หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล

หลักประสิทธิผล (Effectiveness) เป็นผลการปฏิบัติราชการที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนการปฏิบัติราชการตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ รวมถึงสามารถเทียบเคียงกับส่วนราชการหรือหน่วยงานที่มีภารกิจคล้ายคลึงกันและมีผลการปฏิบัติงานในระดับชั้นนำของประเทศเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน โดยการปฏิบัติราชการ จะต้องมิติศทางยุทธศาสตร์และเป้าประสงค์ที่ชัดเจนมีกระบวนการปฏิบัติงานและระบบงานที่เป็นมาตรฐานรวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง และเป็นระบบ

หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) คือ การบริหารราชการตามแนวทางการกำกับดูแลที่ดีที่มีการออกแบบกระบวนการปฏิบัติงาน โดยใช้เทคนิคและเครื่องมือการบริหารจัดการที่เหมาะสมให้องค์กรสามารถใช้ทรัพยากรทั้งด้านต้นทุน แรงงานและระยะเวลาให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติราชการตามภารกิจเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม

การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยการรู้คุณค่าของทรัพยากร และบริหารงานด้วยความประหยัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการทำงานที่ต้องให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน เป็นหลักที่มีการนำมาใช้ในหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) (ตารางที่ 4.2) และองค์การสากล ได้แก่ UNESCAP, United Nations Development Programme (UNDP) (ตารางที่ 4.3)

ผู้วิจัยเห็นว่า ควรนำหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผลมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากหลักดังกล่าวเป็นหลักการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ซึ่งเมื่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนำหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผลมาใช้แล้วย่อมจะทำให้ประชาชนชนในพื้นที่มีความสุขเนื่องจากการคำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นหลัก

ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้บังคับบัญชา เห็นว่า หากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติงานได้ผลตามเป้าหมายที่กำหนด จะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุด เช่น ในการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน หรือโครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาลให้จัดทำจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุด และประชาชนได้ประโยชน์ร่วมกัน

ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงสมควรนำหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผลมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยการรู้คุณค่าของทรัพยากร และบริหารงานด้วยความประหยัด

4.7 หลักสนองตอบความต้องการของประชาชน

หลักสนองตอบความต้องการของประชาชน เป็นหลักการให้บริการกับประชาชน ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระยะเวลาที่กำหนด การสร้างความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ สามารถตอบสนองต่อความขัดแย้งหรือความต้องการของผู้รับบริการที่มีความหลากหลายและความแตกต่างกัน ประกอบด้วย การรับรู้ความคาดหวังหรือความต้องการของประชาชนผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การตอบสนองการให้บริการ และการแก้ไขข้อร้องเรียน การจัดให้มีช่องทางเครือข่ายการให้บริการที่มีความครบถ้วนและมีประสิทธิภาพระบบการจัดการข้อร้องเรียนที่มี

ประสิทธิผล ได้แก่ การกำหนดกลยุทธ์และนโยบายของรัฐ นั้นเป็นไปเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนด้วย สื่อสาธารณะทุกคนมีหน้าที่ติดตามตรวจสอบนโยบาย และการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของรัฐว่าดำเนินไปเพื่อให้เกิดประโยชน์จากประชาชนแค่ไหน อย่างไร การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นแนวคิดที่ช่วยในการตอบสนองประชาชนเป็นไปอย่างกว้างขวางและคนอื่น จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชน ติดต่อกับผู้บริหาร หัวหน้างาน ปฏิบัติงานได้เสมอ และที่สำคัญ ต้องวางแนวความคิดทางการจัดการแบบประชาธิปไตย ที่ให้อิทธิพลและตอบสนองอย่างเสมอภาค ไม่ละทิ้งคนกลุ่มน้อย หรือมีความคิดต่างด้วย

หลักการนี้มีการนำมาใช้ในหน่วยงานภาครัฐ ในประเทศไทย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และสถาบันพระปกเกล้า (ตารางที่ 4.2) องค์กรสากล ได้แก่ UNESCAP, United Nations Development Programme (UNDP), World Bank, The Asian Development Bank (ตารางที่ 4.3)

ผู้วิจัยเห็นว่าควรนำหลักสนองต่อความต้องการของประชาชนมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่อยู่ในพื้นที่ มีความใกล้ชิดกับคนในหมู่บ้าน และตำบล รับรู้ถึงปัญหาและความต้องการของคนในพื้นที่ และเป็นผู้ประสานงานนำความเดือดร้อน ทุกข์สุข และความต้องการที่จำเป็นของประชาชนแจ้งต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชน ดังนั้น หากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านดำเนินการที่สนองกับความต้องการของประชาชนก็จะทำให้เกิดความพึงพอใจ และสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนได้ตรงกับความต้องการอย่างแท้จริง

ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้บังคับบัญชา เห็นว่า การบริการประชาชนถือเป็นหัวใจสำคัญของฝ่ายปกครองเป็นการให้บริการที่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจตอบสนองความคาดหวังหรือความต้องการของผู้รับบริการ

ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงสมควรนำหลักสนองต่อความต้องการของประชาชน มาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตอบสนองความต้องการของประชาชน และเป็นไปตามนโยบายของรัฐ

4.8 หลักความโปร่งใส

หลักความโปร่งใส เป็นหลักความถูกต้อง ชัดเจน ปฏิบัติตามหลักการที่ควรจะเป็นรวมถึงการสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกัน มีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องได้ รวมทั้งการให้และรับข้อมูลที่เป็นจริงตรงไปตรงมาทันเวลา

หลักการนี้มีการนำมาใช้ในหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และสถาบันพระปกเกล้า (ตารางที่ 4.2) องค์การสากล ได้แก่ UNESCAP. , United Nations Development Programme (UNDP), World Bank, The Asian Development Bank (ตารางที่ 4.3)

ผู้วิจัยเห็นว่า ควรนำหลักความ โปร่งใสมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำของคนในชุมชนที่ต้องได้รับความเชื่อมั่น และศรัทธาจากประชาชน จึงจะได้รับความร่วมมือจากประชาชนในการช่วยกันพัฒนาภายในหมู่บ้าน ตำบล ดังนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านควรบริหารงานดำเนินการด้วยความ โปร่งใส จึงจะทำให้คนในชุมชนเชื่อถือ เชื่อมั่น ศรัทธา และไว้วางใจ

ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้บังคับบัญชา เห็นว่า หลักความ โปร่งใส คือ การดำเนินการด้วยความซื่อตรง พร้อมให้ประชาชนเข้าตรวจสอบ เมื่อมีการดำเนินการที่โปร่งใสก็จะสร้างความเชื่อมั่น และได้รับการไว้วางใจ และเป็นการป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดขึ้น

ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงสมควรนำหลักความ โปร่งใสมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็น ไปด้วยความ โปร่งใส ปราศจากการทุจริตและเป็นไปโดยชอบธรรม

สรุป กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็นผู้แทนของรัฐคือ ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติงานอยู่ในระดับต่างสุดของรัฐและอยู่ใกล้ชิดสนิทกับประชาชนในท้องที่ต่าง ๆ ตลอดจนการทำหน้าที่ที่มีความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับการบริหารจัดการและการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ การทำหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยชอบธรรมและเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล แม้ว่าหลักธรรมาภิบาลมีหลายหลักหรือหลายข้อ ที่แต่ละองค์กรจะนำมาใช้นั้นทั่วไปจำเป็นที่จะต้องใช้ทุกหลักหรือทุกข้อของหลักธรรมาภิบาล ดังนั้น การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จากที่ได้มีการวิเคราะห์แต่ละหลักของหลักธรรมาภิบาล เพื่อนำหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมมาใช้กับอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้น จึงสรุปว่าหลักธรรมาภิบาลสำหรับการใช้อำนาจหน้าที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มี 8 หลัก ได้แก่

- (1) หลักความรับผิดชอบ
- (2) หลักนิติธรรม
- (3) หลักการมีส่วนร่วม
- (4) หลักฉันทามติ
- (5) หลักคุณธรรม

- (6) หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- (7) หลักสนองตอบความต้องการของประชาชน
- (8) หลักความโปร่งใส