

## ธรรมาภิบาล: หลักการบริหารเพื่อความมั่นคงขององค์กร

การที่องค์กรหนึ่งจะสามารถก้าวไปข้างหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพและมั่นคงนั้น จะต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบที่หลากหลายแตกต่างกัน อาทิ อุปกรณ์ บุคลากร ขั้นตอนการดำเนินงาน หรือแม้แต่นโยบายขององค์กรนั้น ๆ

ปัจจุบันองค์กรหลายแขนงได้นำหลักสำคัญประการหนึ่งมาประยุกต์ใช้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในองค์กร นั่นก็คือหลักธรรมาภิบาล ซึ่งหลักธรรมาภิบาลนี้เป็นหลักการปกครองบ้านเมืองหลักหนึ่งที่น่าจะเป็นธรรม มีกฎหมายที่ดีในการบำรุงรักษาบ้านเมือง และสังคมให้มีการพัฒนาครอบคลุมทุกส่วนของสังคม รวมทั้งมีการจัดระบบองค์กรและกลไกต่าง ๆ ทั้งในส่วนราชการ องค์กรของรัฐ เอกชน ตลอดจนองค์กรอิสระต่าง ๆ

จากวิกฤติเศรษฐกิจและปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้ส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนของสังคม ซึ่งสาเหตุสำคัญประการหนึ่งเกิดขึ้นจากความบกพร่อง ความอ่อนแอ และหย่อน

ประสิทธิภาพของกลไกด้านการบริหารจัดการในระดับชาติ และระดับองค์กร ทั้งในภาครัฐ และเอกชน รวมไปถึงการทุจริต และการกระทำผิดจริยธรรม จรรยาบรรณ ในวิชาชีพ ซึ่งหากไม่ได้รับการแก้ไขและป้องกันแล้ว การที่จะฟื้นตัวหรือแก้ไขปัญหาดังกล่าวก็จะเป็นไปได้ยาก และต้องอาศัยระยะเวลาที่ยาวนาน ดังนั้นจึงจำเป็น

\* นิสิตปริญญาโท สาขาวิชาการวิจัยพฤติกรรมศาสตร์  
ประยุกต์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

เกษรา หัสมา ปัญจมาศ ทวีชาติานนท์ และ

รัศมีพร พยุ่งพงษ์ \*

จะต้องใช้หลักธรรมาภิบาลมาใช้ให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในการบริหารกิจการบ้านเมือง สังคม ภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนต่อไป

สำหรับหลักธรรมาภิบาลในต่างประเทศนั้น ได้มีผู้ให้คำนิยามไว้มากมาย เช่น องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development OECD) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลในแง่ของความสัมพันธ์ ซึ่งครอบคลุมมากกว่าเรื่องการบริหารงานภาครัฐ โดยรวมถึงวิธีการ และเครื่องมือต่าง ๆ ซึ่งจะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน พลเมือง และนายแพทย์มหาธีร์ โมฮัมหมัด นายกรัฐมนตรีของมาเลเซียได้ให้ความเห็นว่ธรรมาภิบาลหมายถึง การใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และรัฐประศาสน์ เพื่อบริหารกิจกรรมต่าง ๆ ของชาติบ้านเมือง และหมายรวมถึงกลไก กระบวนการ ความสัมพันธ์ และสถาบันต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกันอย่างซับซ้อน (สถาบันพระปกเกล้า , 2549)

สาระสำคัญในหลักธรรมาภิบาลที่ใช้กัน ในต่างประเทศนั้น ประกอบไปด้วย หลักความโปร่งใสตรวจสอบได้ ซึ่ง Council of the Baltic Sea States Commissioner (2003) ได้กล่าวไว้ว่า ความโปร่งใสตรวจสอบได้นั้นเป็นสิ่งที่ควรมีอยู่ในระบบของการตรวจสอบข้อมูล กระบวนการ หน่วยงาน ซึ่งกระบวนการเหล่านี้ควรจะได้รับ การตรวจสอบอยู่เสมอและ หากมี

ข้อมูลสำคัญก็ควรจะอธิบายให้กับสมาชิก  
ในองค์กรเข้าใจ

หลักความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจ  
ของตน (Ngaire Woods, 1999a) คือการที่  
องค์กรหรือหน่วยงานระหว่างประเทศต้องแจ้ง  
การตัดสินใจต่าง ๆ รวมถึงเหตุผลในการตัดสินใจ  
ให้แก่สมาชิก เพื่อที่จะสร้างความมั่นใจอย่างหนึ่ง  
ให้กับองค์กร และหลักการมีส่วนร่วม (Ngaire  
Woods, 1999b) การจัดการตามหลักธรรมาภิบาล  
ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดง  
ความคิดเห็น และตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับชีวิต  
ความเป็นอยู่ของตน หากมองในแง่ขององค์กร  
ระหว่างประเทศ อาจจะเป็นการยากที่ประชาชน  
ทั่วไปจะมีโอกาสได้เสนอความคิดเห็นสู่องค์กร  
ระหว่างประเทศได้ แต่อย่างไรก็ตามประชาชน  
อาจทำได้โดยทางอ้อมผ่านผู้แทนทางการเมือง  
หรือองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรได้

ส่วนคำว่า Good Governance เริ่ม  
นำมาใช้ในภาคประชาการเมื่อประมาณ 10 กว่าปี  
ที่ผ่านมา โดยปรากฏในรายงานของธนาคารโลก  
เมื่อปี ค.ศ.1989 เมื่อแนวความคิด Good  
Governance เข้ามาในประเทศไทยในช่วงปี  
พ.ศ.2540 นักวิชาการหลายท่านได้แปล  
ความหมายของคำว่า Good Governance  
โดยเสนอใช้คำว่า “กลไกประชารัฐที่ดี” บ้าง  
“ประชารัฐ” บ้าง “ธรรมาภิบาล” บ้าง “ศุภระศาสน  
การ” บ้าง แต่ที่นิยมใช้กันแพร่หลายคือคำว่า  
“ธรรมาภิบาล” ซึ่งคำว่าธรรมาภิบาล  
มีความหมายอย่างกว้างครอบคลุมทั้งทางบริหาร  
จัดการที่ดีขององค์การธุรกิจ และการปกครองที่  
ดีของภาครัฐ และธรรมาภิบาล เป็นการยกระดับ

กระบวนการความสัมพันธ์ ความร่วมมือของส่วน  
ต่าง ๆ ในสังคมไทย ได้แก่

- 1) ภาครัฐ ภาคสังคมและภาคเอกชน
- 2) สถาบันต่าง ๆ ของประเทศ
- 3) ระดับต่าง ๆ ของประเทศ คือ ชุมชน  
ประชาคม ภูมิภาค และระดับชาติ ให้มีลักษณะ  
เป็นรัฐธรรมนูญที่มีพลัง

ในภาคราชการได้เริ่มดำเนินการสร้าง  
“ธรรมาภิบาล” คือ ได้มีระเบียบสำนัก  
นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหาร  
กิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และ  
ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่  
10 สิงหาคม 2542 ระเบียบนี้มีผลใช้บังคับกับ  
หน่วยงานของรัฐตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542  
เป็นต้นมา โดยระเบียบนี้กำหนดให้ทุกหน่วยงาน  
ของรัฐ ดำเนินการบริหารจัดการโดยยึดหลักการ  
6 หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม  
หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม  
หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยมี  
สาระสำคัญ ดังนี้

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรา  
กฎหมาย กฎข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็น  
ธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอม  
พร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎข้อบังคับ  
เหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้  
กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของ  
ตัวบุคคล

2. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นใน  
ความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของ  
รัฐ ยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็น  
ตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้

เพื่อความมั่นคงขององค์กร

ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้อิทธิพลของไทยมีความซื่อสัตย์ จริ่งใจ ชยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบวิชาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กร ทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

4. หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่น ๆ

5. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนา ทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

\*นิสิตปริญญาโท สาขาวิชาการวิจัยพฤติกรรมศาสตร์ประยุกต์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

สำหรับองค์กรที่นำหลักธรรมาภิบาลมาบริหารงานในองค์กรได้อย่างเป็นรูปธรรม ตัวอย่างเช่น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และบริษัท ปูนซิเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) โดยสำนักงาน ก.พ. เป็นหน่วยงานของภาครัฐที่มีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ทั้ง 6 หลัก ทั้งนี้ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล มีความคุ้มค่า และเกิดความเป็นธรรมในการให้บริการสาธารณะ และปรับปรุงกฎหมายและความยุติธรรม สนับสนุนการพัฒนาการเมือง และการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการดำเนินนโยบายสาธารณะเพื่อให้เกิดการบริหารราชการแผ่นดินที่ดีและยั่งยืนต่อไป ส่วน บริษัท ปูนซิเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) เป็นหน่วยงานของภาคเอกชนที่ได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้สำหรับการบริหารงานขององค์กรทั้ง 6 หลัก ดังต่อไปนี้ 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักความมีส่วนร่วม 5) หลักความรับผิดชอบ และ 6) หลักความคุ้มค่า ในรูปแบบของการกำหนดโครงสร้างคณะกรรมการบริษัทฯ เพื่อทำหน้าที่ กำกับดูแลการดำเนินธุรกิจให้เป็นไปอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพตามหลักธรรมาภิบาล ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานของเครือซิเมนต์ไทย (เอสซีจี) ประสบความสำเร็จ และองค์กรเป็นที่ยอมรับของสังคมและประเทศชาติตลอดไป

โดยมีงานวิจัยของ พรรณี บุญประกอบ และคณะ. (2545) ที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมการทำงานตามหลักธรรมาภิบาล คือ งานวิจัยเรื่อง รูปแบบการบริหารจัดการที่ดีในมุมมองของ

เพื่อความมั่นคงขององค์กร

ประชาคม มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พบว่า เป้าหมายหลักในการพัฒนามหาวิทยาลัยนั้นก็คือ การผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพ มีความเป็นเลิศและมีอิสระทางด้านวิชาการ รวมถึงสามารถตอบสนองความต้องการของสังคมได้ โดยที่สภามหาวิทยาลัยนั้นควรจะประกอบไปด้วย บุคคลอย่างน้อย 3 กลุ่ม คือ ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก ผู้บริหาร และผู้แทนคณาจารย์ และควรมีผู้แทนชุมชนหรือผู้แทนนิสิตร่วมด้วย ซึ่งควรจะเป็นผู้ที่มีความคิดกว้างไกล เป็นผู้มีความรู้ในกิจการของมหาวิทยาลัย มีความเป็นผู้นำทางวิชาการ เพื่อที่จะเป็นผู้กำหนดนโยบาย และวางแผนเชิงกลยุทธ์ระยะยาวของมหาวิทยาลัยต่อไป ในแง่ของลักษณะการบริหารจัดการที่ดีของสภามหาวิทยาลัยนั้นควรมีความโปร่งใสในการกำหนดนโยบาย และการดำเนินงานมีประสิทธิภาพในการทำงาน นอกจากนี้ในส่วนของ การติดตามตรวจสอบการทำงานของสภามหาวิทยาลัยนั้น ควรที่จะมีองค์กรซึ่งเป็นตัวแทนของประชาคมของมหาวิทยาลัยเป็นผู้ตรวจสอบ ส่วนการศึกษาด้านตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัยนั้น คณะผู้วิจัยสรุปได้ว่า ตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัยควรมีลักษณะดังนี้

- โครงสร้างขององค์กรและการบริหารของมหาวิทยาลัยนั้น ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการได้มาซึ่งผู้บริหาร การรับฟังความคิดเห็นจากประชาคมของอธิการบดี ผู้บริหารมีแผนงานตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจากประชาคม

- ด้านการบริหารบุคคล ควรมีการประชาสัมพันธ์ มีหลักเกณฑ์การคัดเลือก การพิจารณาความดีความชอบ สวัสดิการต่าง ๆ รวมถึง การร้องทุกข์ การประเมิน การตรวจสอบ และการกระจายอำนาจ

- ด้านบริหารการเงิน และทรัพย์สินนั้น ควรมีการจัดระบบการทำงานที่ชัดเจน และมีฐานข้อมูลที่สมบูรณ์

ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการบริหารจัดการที่ดีจะต้องครอบคลุมองค์ประกอบด้านความเป็นธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความมีอิสระ ประสิทธิภาพ และความคล่องตัวด้วย

### บทสรุป

ปัจจุบันธรรมาภิบาลมีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารจัดการองค์กรทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งการสร้างธรรมาภิบาลในภาครัฐเรียกว่า Good Political Governance ผู้เป็นเจ้าของ คือ ประชาชน ดังนั้น การบริหารงานของภาครัฐจะต้องมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาล จะเห็นได้ชัดเจนว่าธรรมาภิบาลที่นำไปใช้ในการบริหารองค์กรของภาครัฐและภาคเอกชนกันอย่างแพร่หลาย ประกอบไปด้วยหลักธรรมาภิบาล 6 หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า เมื่อองค์กรภาครัฐและภาคเอกชนได้นำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารองค์กรทำให้องค์กรได้รับผลที่ดีจากการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล อาทิเช่น องค์กรเปิดโอกาสให้ทุก

เพื่อความมั่นคงขององค์กร

ฝ่ายมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงาน และสามารถเสนอข้อคิดเห็นต่อการบริหารงานได้อย่างอิสระ ทำให้มีความโปร่งใสในการบริหารงาน และได้รับการยอมรับจากสังคมในที่สุด

### เอกสารอ้างอิง

แซม เอเจอร์. (2545). *ธรรมาภิบาล การบริหาร*

*การปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม.*

กรุงเทพฯ : น้ำฝน.

บริษัท ปูนซิเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน).

(ม.ป.ป.). *รู้จักเอสซีจี. สืบค้นเมื่อวันที่*

9 ธันวาคม 2551, จาก

<http://www.siamcement.com/th/>

01corporate\_profile/

พรณี บุญประกอบ. (2545). *รายงานการวิจัย*

*รูปแบบการบริหารจัดการที่ดีในมุมมอง  
ของประชาคม มหาวิทยาลัย*

*ศรีนครินทรวิโรฒ. กรุงเทพฯ:*

*สถาบันวิจัยพฤติกรรมศาสตร์.*

สืบค้นเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2551, จาก

<http://thesis.swu.ac.th/swufac/Beh/>

Panee\_B\_R301360.pdf

ศิริวรรณ เจษฎาฐิติกุล. (2543, พฤษภาคม –

มิถุนายน). *ข้าราชการกับธรรมาภิบาล*

*ไทย. วารสารธนากรักษ์. 23 (3): 63 - 71.*

สถาบันพระปกเกล้า. (2549). *ทศวรรษ : ตัวชี้วัด*

*การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี.*

กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.

"เอกสารรายงานผลการดำเนินการตาม

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการ

\*นิสิตปริญญาโท สาขาวิชาการวิจัยพฤติกรรมศาสตร์ประยุกต์

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

สร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและ

สังคมที่ดี พ.ศ. 2542. เอกสาร

ประกอบการสัมมนา เรื่อง "ความสำเร็จ

และบทเรียนในการสร้างธรรมาภิบาล

ในสวนราชการ" ณ ห้องประชุมสุขุมมัย

ประดิษฐ์ สถาบันพัฒนาข้าราชการ

พลเรือน สำนักงาน ก.พ. จังหวัด

นนทบุรี, 20 ธันวาคม 2543.

----- (2547). *รายงานการวิจัยกรณีศึกษา*

*บุคคลตัวอย่างและเครื่องชี้วัดเพื่อ*

*นำไปสู่การพัฒนาพฤติกรรมข้าราชการ*

*ยุคใหม่. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัย*

*พฤติกรรมศาสตร์. สืบค้นเมื่อวันที่*

9 ธันวาคม 2551, จาก

<http://thesis.swu.ac.th/swufac/Beh/>

Wiladlak\_C\_R335799.pdf

----- (ม.ป.ป.). *สำนักงาน ก.พ.. สืบค้น*

*เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2551, จาก*

<http://www.ocsc.go.th/ocscms/front>

[web/view.jsp](http://www.ocsc.go.th/ocscms/front)

Cousin of the Baltic Sea States

Commissioner. (January 2003).

*Handbook Good Governance.*

Copenhagen: Bookpartner.

Ngair Woods. (January – March , 1999)

"Good Governance In International  
Organizations" *Global Governance.*

5(1). 1 – 23

-----