

ธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ภายใต้ยุทธศาสตร์ประเทศไทย ๔.๐  
Good Governance in Local Administrative Organizations (LAOs)  
under Thailand 4.0

จिरายู ทรัพย์สิน\* วันชัย สุขตาม\*\*  
และสุรสักดิ์ ชะมารัมย์\*\*\*

Jirayu Supsin, Wanchai Suktam  
and Surasak Chamaram

มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์, มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด, ประเทศไทย  
Surin Rajabhat University, Roi Et Rajabhat University, Thailand

Email : wanchai2526@srru.ac.th

Received : March 16, 2019

Revised : April 5, 2019

Accepted : April 10, 2019

## บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อต้องการอธิบายให้เห็นถึงธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ยุทธศาสตร์ประเทศไทย ๔.๐ โดยประเทศไทย ๔.๐ ถือเป็นโมเดลสำคัญของการขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม เพื่อพัฒนาประเทศไทยสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน อันมีลักษณะของการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศที่จะนำพาประเทศไทยให้สามารถหลุดพ้นจากกับดักประเทศรายได้ปานกลาง กับดักความเหลื่อมล้ำของความมั่นคง และกับดักความไม่สมดุลของการพัฒนาสู่การเปลี่ยนผ่านประเทศไทยไปเป็นประเทศหนึ่งในโลกที่มีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน โดยมีการขับเคลื่อนผ่านระบบกลไกประชารัฐ ทั้งนี้การขับเคลื่อนประเทศไปสู่ประเทศไทย ๔.๐ ย่อมมีผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำ

---

\* ผศ. ทางด้านรัฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์; Assistant Professor in Political Science, Faculty of Humanities and Social Sciences, Surin Rajabhat University, Thailand; e-mail : jirayu\_2515@hotmail.com

\*\* อาจารย์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์; Lecturer, Faculty of Humanities and Social Sciences, Surin Rajabhat University, Thailand; e-mail : wanchai2526@srru.ac.th

\*\*\* อาจารย์ คณะนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด; Lecturer, Faculty of Law and Politics, Roi Et Rajabhat University, Thailand; e-mail : surasakchamaram@hotmail.com

บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด โดยปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีบทบาทสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ ได้แก่ การให้บริการด้านต่างๆ เพื่อส่งเสริมสวัสดิภาพของประชาชนทั้งทางกายภาพและจิตใจ และเพื่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคม ด้วยเหตุผลดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการบริหารจัดการองค์กรบนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาล เพราะถือว่าธรรมาภิบาลเปรียบเสมือนเงื่อนไขสำคัญในการปฏิรูปประเทศ เพื่อสร้างความสมดุลทางเศรษฐกิจและสังคมให้เป็นประเทศมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน และเป็นประเทศพัฒนาแล้วในที่สุด

**คำสำคัญ:** การบริหารจัดการ, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, หลักธรรมาภิบาล, ประเทศไทย ๔.๐

## Abstract

The main objective of this article aims to explain good governance in Local Administrative Organizations (LAOs) under Thailand 4.0. It has been considered as an important model for driving a Value-Based Economy to develop Thailand into prosperity, security, sustainability which is the nature of the improvement and change of economic structure in order to bring Thailand out of the trap of middle-income countries, trap of inequality of stability and trap of the imbalance of development towards the transition to Thailand into a developed country in which prosperity, security, sustainability is being driven through civil state. In driving the country to Thailand 4.0 will have an impact on LAOs. This is an agency that plays a key role in providing local public services that are most closely related to local people. At present, LAOs play an increasingly important role in providing various services such as promoting the welfare of the people both physically and mentally and to achieve social justice. For this reason, LAOs must focus on management on the basis of good governance. It is considered as an important condition in the reform of the country to achieve economic and social balance for prosperity, security and sustainability.

**Keywords:** Management, Local Administrative Organizations, Good Governance, Thailand 4.0

## บทนำ

เนื่องจากในสถานการณ์ปัจจุบันที่มีความเปลี่ยนแปลงครอบคลุมทางด้านต่างๆ ได้แก่ ด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ ด้านการเมืองการปกครอง ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านเทคโนโลยี ฯลฯ อันมีลักษณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว รุนแรง และสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นส่งผลทำให้การพัฒนาประเทศย่อมต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบและบทบาทการบริหารงานในด้านต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นดังกล่าว จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้รัฐบาล (รัฐบาลภายใต้การนำของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี) ออกนโยบายที่จะใช้โมเดลการขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยนวัตกรรม เพื่อพัฒนาประเทศไทยสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน หรือเป็นที่รู้จักกันอย่างดีว่าประเทศไทย ๔.๐ (Thailand 4.0) ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ของประเทศไทยที่ว่า “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ซึ่งถือได้ว่าเป็นการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจหรือโมเดลเศรษฐกิจ เพื่อที่จะนำพาประเทศไทยให้สามารถหลุดพ้นจากกับดักประเทศรายได้ปานกลาง กับดักความเหลื่อมล้ำของความมั่นคง และกับดักความไม่สมดุลของการพัฒนา พร้อมๆ ไปกับการเปลี่ยนผ่านประเทศไทยไปสู่ประเทศในโลกรุ่นใหม่ที่มีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน โดยอาศัยกลไกประชารัฐในการขับเคลื่อนประเทศไทย ๔.๐ นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดเป้าหมายของประเทศไทย ๔.๐ ที่ครอบคลุมใน ๔ มิติคือ มิติความมั่นคงทางเศรษฐกิจ มิติความอยู่ดีมีสุขทางสังคม มิติการยกระดับคุณภาพมนุษย์ และมิติการรักษาสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ สิ่งที่คนไทยคาดว่าจะได้รับจากประเทศไทย ๔.๐ มีอยู่ ๕ ประการคือ ๑) อยู่ใน “สังคมไทย ๔.๐” ๒) เป็น “คนไทย ๔.๐” ๓) เป็น “เกษตรกร ๔.๐” ๔) เป็น “SME ๔.๐” และ ๕) เกิด “จังหวัด ๔.๐” และเพื่อให้ภาครัฐสามารถเป็นหนึ่งในตัวหลักในการขับเคลื่อนประเทศไทย ๔.๐ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนกลไกที่สำคัญ ได้แก่ การสร้างรัฐที่น่าเชื่อถือ แหล่งที่มาของนโยบายสาธารณะ การปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจ อำนาจหน้าที่ และรูปแบบการปฏิบัติราชการ การสร้างภาคีความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคส่วนต่างๆ การยกระดับขีดความสามารถในการตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลง การบริหารจัดการการเงินและทรัพยากร และการสร้างระบบราชการแบบไร้รอยต่อ

การปรับเปลี่ยนกลไกที่สำคัญในการขับเคลื่อนประเทศไทย ๔.๐ ดังกล่าว ถือว่าเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาลเป็นอย่างมาก จนทำให้เชื่อได้ว่าธรรมาภิบาลเปรียบเสมือนเงื่อนไขสำคัญในการปฏิรูปประเทศ เพื่อบรรลุสู่ความประเทศมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน และกลายเป็นประเทศพัฒนาแล้ว นอกจากประเทศไทย ๔.๐ จะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนคนไทยแล้วยังทำให้หน่วยงานทั้งในระดับภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชนต่างได้รับผลกระทบกันโดยถ้วนหน้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำบริการ

สาธารณะระดับท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด ดังนั้น การขับเคลื่อนประเทศไปสู่ประเทศไทย ๔.๐ จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจที่ต้องรับผิดชอบหลากหลายเพิ่มมากยิ่งขึ้น เนื่องจากประชาชนจะมีความต้องการที่หลากหลายเพิ่มมากขึ้นทั้งทางด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านสาธารณสุข ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการท่องเที่ยว ฯลฯ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมรับมือ รวมทั้งปรับเปลี่ยนบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะให้เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับบริบทของความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นภายใต้ประเทศไทย ๔.๐ ดังกล่าวให้มากที่สุด ซึ่งจะมีส่วนสำคัญที่จะทำให้การขับเคลื่อนโมเดลการขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยนวัตกรรมเพื่อพัฒนาประเทศไทยสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนเกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริงในอนาคตอันใกล้

## แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารองค์การตามหลักธรรมนูญ

ในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดด้านการบริหารองค์การตามหลักธรรมนูญ โดยคณะผู้เขียนได้จัดแบ่งประเด็นการนำเสนอออกเป็นความหมายของธรรมนูญ และองค์ประกอบของธรรมนูญ ตามลำดับดังนี้

### ๑. ความหมายของธรรมนูญ

ธรรมนูญหรือ Good Governance เป็นแนวคิดที่ได้รับการกล่าวถึงอย่างมากในเวทีระดับโลก ระดับประเทศในส่วนใหญ่ภูมิภาคต่างๆ และระดับประเทศ ในระยะแรกๆ ธนาคารโลก (World Bank) ได้มีการกำหนดความหมายตามกรอบความคิดของการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตของธนาคารโลก ว่าด้วย Governance and Development จึงทำให้คำว่า Governance เป็นที่เข้าใจกันว่าหมายถึงการกำหนดกลไกอำนาจของภาครัฐในการบริหารทรัพยากรทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อให้เกิดการพัฒนาในระยะเริ่มแรกนั้น ธนาคารโลกพยายามอธิบายความหมายของ Governance ว่าครอบคลุมถึงความหมาย ๓ ลักษณะ คือ

๑) โครงสร้างและรูปแบบของระบอบการเมือง (Political Regime)

๒) กระบวนการ และขั้นตอนที่ผู้มีอำนาจในการเมืองใช้ในการบริหารทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อพัฒนาประเทศ

๓) ชีตความสามารถของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายและการดำเนินการตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup> เอเจอร์ แซม, ธรรมนูญการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์น้ำฝน, ๒๕๔๕), หน้า ๓๑.

แต่อย่างไรก็ตาม คำว่า Good Governance สามารถเรียกเป็นภาษาไทยได้หลายอย่าง เช่น ธรรมาภิบาล ธรรมรัฐ การบริหารจัดการที่ดี การกำกับดูแลกิจการที่ดี เป็นต้น ต่อมาราชบัณฑิตยสถาน ได้บัญญัติ Good Governance อย่างเป็นทางการว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง วิธีการดำเนินการปกครอง ที่ทำให้เกิดผลดีและความเหมาะสม<sup>๒</sup> ซึ่งสอดคล้องกันกับ Eni Eja<sup>๓</sup> ที่มองว่าหลักธรรมาภิบาลคือแนวทางหนึ่งในการปรับปรุงระบบราชการให้มีความสำคัญกับประสิทธิภาพและความรับผิดชอบของทุกสถาบัน การส่งเสริมหลักประชาธิปไตยและสร้างความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคม ธรรมาภิบาลยังเป็นกระบวนการที่สถาบันของรัฐดำเนินกิจการสาธารณะจัดการทรัพยากรสาธารณะและรับรองการตระหนักถึงสิทธิมนุษยชน ขณะที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.๒๕๔๒ ได้ระบุหลักการของค่านิยมการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ดังนี้ “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่อาจจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน”

ส่วนอานันท์ ปันยารชุน<sup>๔</sup> กล่าวว่า ธรรมาภิบาล เป็นผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรม ซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐและเอกชนมีประโยชน์ร่วมกันได้กระทำการไปหลายทางมีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้ ในทำนองเดียวกัน ชัยอนันต์ สมุทรวานิช<sup>๕</sup> ได้ให้ความหมายหลักธรรมาภิบาล หรือการจัดการที่ดี ขณะที่ธีรยุทธ

<sup>๒</sup> ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคนอื่นๆ, **ทฤษฎีองค์การ : ฉบับมาตรฐาน**, (กรุงเทพมหานคร : ธรรมสาร, ๒๕๔๕), หน้า ๓๘๗.

<sup>๓</sup> Eni Eja, Alobo, “Promoting the Culture of Democracy and Good Governance in Local Government Councils in Nigeria: The Role of the Legislature”, **British Journal of Arts and Social Sciences**, Vol.18 No.1 (2014) : 19-38.

<sup>๔</sup> สุดจิต นิमितกุล, **กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดี : การปกครองที่ดี (Good Governance)**, (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, ๒๕๔๓), หน้า ๑๔.

<sup>๕</sup> อานันท์ ปันยารชุน, “มุมมองนายอานันท์”, **มติชน**, (๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๒) : ๒.

<sup>๖</sup> ชัยอนันต์ สมุทรวานิช, **ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม**, (กรุงเทพมหานคร : เดือนตุลาการพิมพ์, ๒๕๔๓), หน้า ๑๒.

บุญมี<sup>๗</sup> เห็นว่าความคิดธรรมาภิบาลเป็นการมอบอำนาจการเมือง การปกครองแบบใหม่ที่แข็งที่ตายตัว แต่ให้ปฏิสัมพันธ์กับภาคประชาชนและให้มีลักษณะแยกย่อยมากขึ้น แนวคิดธรรมาภิบาลคือ การเป็นหุ้นส่วนกันในการบริหารและปกครองประเทศโดยรัฐ ประชาชน และเอกชน ซึ่งกระบวนการอันนี้จะก่อให้เกิดความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความยุติธรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของคนดี ซึ่งแนวคิดนี้เกิดจากการที่ประชาชนเห็นว่าระบบราชการล้าหลัง ทุกส่วนต้องการการปฏิรูป ต้องมีการปรับโครงสร้างราชการให้ดีขึ้น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น และประชาชนต้องการให้มีการตรวจสอบโดยสื่อมวลชน และนักวิชาการ สอดคล้องกับนิยามที่ให้ไว้โดยปัญญา ฉายะจินดาวงศ์ และรัชณี ภูตระกูล<sup>๘</sup> ในแง่ที่ว่า ธรรมาภิบาล (Good Governance) หมายถึง การบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อการพัฒนาของประเทศ โดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบทั้ง ๓ ส่วนของสังคม คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม และให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม การเมืองอย่างสมดุล ส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ตลอดจนมีการใช้อำนาจในการพัฒนาประเทศชาติให้เป็นไปอย่างมั่นคงยั่งยืน และมีเสถียรภาพ

เช่นเดียวกับประธานองคมนตรีและรัฐบุรุษ พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์<sup>๙</sup> ได้กล่าวปาฐกถาพิเศษเรื่องจริยธรรมของการบริหารภาครัฐ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ที่สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ในการจัดงานครบรอบ ๕๐ ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์ กล่าวว่า การบริหาร ต้องพูดถึงผู้บริหาร เพราะเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงกัน บางกรณีเป็นเรื่องเดียวกัน จริยธรรมของการบริหารภาครัฐ จะไม่มีทางเกิดผลสำเร็จได้ ถ้าผู้บริหารไม่มีจริยธรรม การใช้จริยธรรมและคุณธรรมในการบริหารงานภาครัฐ ภาคเอกชน ผู้บริหารจะต้องมีจิตสำนึกที่จะนำสิ่งที่ดีไปใช้ และขจัดสิ่งที่ไม่ดีให้หมดไป

ส่วนในทัศนะของนักวิชาการทางด้านพระพุทธศาสนา เช่น พระราชญาณวิสิฐ<sup>๑๐</sup> ก็เห็นว่าธรรมาภิบาลเป็นการปกครองการบริหารแบบบูรณาการ (Integration) ของหัวหน้าฝ่ายบริหาร (CEO - Chief Executive Officer) ขององค์กรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรของทางราชการในส่วนกลางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ดี องค์กรรัฐวิสาหกิจ และองค์กรธุรกิจเอกชนก็ดี องค์กรทางศาสนา และองค์กรสาธารณชนอื่นๆ ก็ดี จะให้บังเกิดผลสำเร็จด้วยดี มีประสิทธิภาพสูงจะต้องมีหลักการบริหารที่ชื่อว่าการบริหารการปกครองที่ดี (Good Governance) ประมวลรวมย่อลงใน “หลักธรรมาภิบาล”

<sup>๗</sup> ธีรยุทธ บุญมี, **ธรรมาภิบาลแห่งชาติ ยุทธศาสตร์สู่ทศวรรษประเทศไทย**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สายธาร, ๒๕๔๑), หน้า ๑๐.

<sup>๘</sup> ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์ และรัชณี ภูตระกูล, **ธรรมาภิบาล (Good Governance) กับสังคมไทย**, (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, ๒๕๔๙), หน้า ๓.

<sup>๙</sup> เปรม ติณสูลานนท์, “จริยธรรมการบริหารภาครัฐ”, **มติชน**, (๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘) : ๒.

<sup>๑๐</sup> พระราชญาณวิสิฐ, **หลักธรรมาภิบาลและประมุขศิลป์**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ชัยมงคลพริ้นติ้ง, ๒๕๔๘), หน้า ๑๑๔.

## ๒. องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๒ ระเบียบนี้มีผลบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐ ตั้งแต่วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๒ เป็นต้นมา โดยระเบียบนี้กำหนดให้ทุกหน่วยงานของรัฐ ดำเนินการบริหารจัดการโดยยึดหลักการ ๖ หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยมีสาระสำคัญดังนี้

๑) หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย

๒) หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไป

๓) หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส

๔) หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ

๕) หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง

๖) หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนา ทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

ในทำนองเดียวกันกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน<sup>๑๑</sup> ซึ่งจากรายงานผลการประชุมประจำปีระหว่างส่วนราชการกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๒ พบว่า องค์ประกอบของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เน้นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และการให้บริการของรัฐ เป็นองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ดังนี้

๑) หลักนิติธรรม ประกอบด้วย กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ มีความเป็นธรรมสามารถปกป้องคนดี และลงโทษคนไม่ดี

<sup>๑๑</sup> สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) รายงานประจำปี ๒๕๔๑ - ๒๕๔๓, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ๒๕๔๓), หน้า ๒.

๒) หลักความโปร่งใส ประกอบด้วย การสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ

๓) หลักความรับผิดชอบ ประกอบด้วย การได้รับการยอมรับ และความพอใจจากผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้อง

๔) หลักความคุ้มค่า ประกอบด้วย ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๕) หลักการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่างๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ

๖) หลักคุณธรรม ประกอบด้วย การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ทั้งในและนอกองค์กร

นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับองค์ประกอบตามที่สถาบันราชประชาสมาสัย<sup>๑๒</sup> นำเสนอไว้ว่า ธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หมายถึง ขบวนการ หรือขั้นตอนในการทำงานหรือกิจกรรมใดๆ ที่จัดขึ้นในสถาบันฯ เริ่มจากงานในหน้าที่รับผิดชอบของแต่ละคน งานที่ได้รับคำสั่งให้ทำ หรืองานที่ร่วมกันทำจะต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ๖ หลักคือ

๑) นิติธรรม เคารพ และปฏิบัติตามกฎกติกา ระเบียบแบบแผนและกฎหมายต่าง ๆ

๒) คุณธรรม ในหลายแง่มุม เช่น เมตตาธรรม คือความปรารถนาให้ผู้อื่นเป็นสุข

๓) ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ทุกเรื่องราวในการทำงานตามภาระหน้าที่

๔) การมีส่วนร่วม พึงระลึกไว้ว่าตัวเองเป็นสมาชิกถาวรของสถาบันฯ

๕) ร่วมรับผิดชอบต่อผลงานที่ทำเอง ทำโดยกลุ่ม ทำในนามสถาบันฯ

๖) ความคุ้มค่า ทั้งในแง่ของรูปธรรมและนามธรรม

โดยสรุปจะเห็นว่าธรรมาภิบาล (Good Governance) จัดเป็นขั้นตอนในการบริหารงานที่จัดขึ้นในองค์กรหรือหน่วยงาน เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นประกอบด้วย ๖ หลักคือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า ซึ่งนับว่าเป็นหลักในการบริหารจัดการที่ดีที่หน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยนำหลักการเหล่านี้มาใช้เป็นแนวทางในการบริหารงาน

<sup>๑๒</sup> สถาบันราชประชาสมาสัย, **ธรรมาภิบาลบันดาลสุข**, (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงสาธารณสุข, ๒๕๔๙), หน้า ๖.



## การนำแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้ในประเทศไทย ในระยะเวลาที่ผ่านมา

การนำแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้ในประเทศไทย เมื่อครั้งแรกที่มีการอ้างถึงคำว่า “Governance” ตามความหมายที่ใช้กันในวงวิชาการนั้น คำว่า Governance ถูกใช้ในหนังสือแสดงเจตจำนงกู้เงินของประเทศไทยจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ในปี ๒๕๔๐ เมื่อคราวประเทศไทยเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ การกู้เงินในครั้งนั้นจำนวน ๑๗.๒ พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งภายหลังการแสดงเจตจำนงของรัฐบาลไทยนี้เอง ที่ทำให้นักวิชาการกลุ่มต่างๆ เริ่มหันมาสนใจ Governance ในบริบทของสังคมไทยมากขึ้น<sup>๑๓</sup> ต่อมา เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๑ อริยเดช บุญมี เป็นผู้ที่ทำให้คำว่า “ธรรมรัฐ” เป็นคำที่ใช้แทนคำว่า “Governance” โดยให้คำจำกัดความว่าหมายถึง “การปกครองประเทศที่มีการบริหารที่เน้นการกระจายอำนาจ เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้น ทั้งยังเป็นการเปลี่ยนเป้าหมาย วิธีการ ทักษะคติของการบริหารของประเทศมาเน้นที่ประชาชนผู้รับบริการ เน้นความเป็นพลเมือง เน้นความเป็นชุมชน เน้นผลงานมากกว่าเน้นผู้ผลิต ฝ่ายของผู้มีอำนาจ ลดการจะเกิดธรรมรัฐได้ต้องมีการปฏิรูปสังคม” คำว่า “ธรรมรัฐ” จึงเป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวาง โดยการเปิดแถลงข่าวเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๑ เรียกร้องให้รัฐบาลนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีขณะนั้นสร้าง “ธรรมรัฐแห่งชาติ” หรือ Governance โดยการระดมผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้นำสถาบันหลักและเครือข่ายทางสังคมมาร่วมกันแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจไทย นับจากนั้นมา มีการใช้คำว่าธรรมรัฐเป็นคำแปลของคำว่า “Good Governance” ในภาษาไทย ในช่วงแรกจะสร้างความคลุมเครือมากกว่าความกระจ่างชัด ด้วยความไม่ครอบคลุมของตัวศัพท์ที่เป็นการผสมคำว่า “ธรรม” กับคำว่า “รัฐ” และต่อมากำว่า “ธรรมาภิบาล” ถูกบัญญัติใช้เป็นความหมายของคำว่า “Good Governance” หรือธรรมาภิบาล โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ภายหลังจากที่สถาบันฯ ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้หาแนวทางในการแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจโดยทางทีดีอาร์ไอ ได้กำหนดเรื่อง ธรรมาภิบาลในสังคมไทยให้เป็น ๑ ใน ๔ ของหัวข้อหลักๆ และมีข้อเสนอเพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลของไทยออกมา โดยนิยามธรรมาภิบาลว่า หมายถึง “กฎเกณฑ์การปกครองบำรุงรักษาสังคมบ้านเมืองที่ดี อันหมายถึงการจัดการบริหารสังคมที่ดีในทุกๆ ด้านและทุกๆ ระดับ รวมถึงการจัดระบบองค์การและกลไกของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ องค์กรของรัฐและรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริการราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น องค์กรอิสระ (Independent Organizations) องค์กรภาคเอกชน ชมรม และสมาคมเพื่อกิจกรรมต่างๆ นิติบุคคล ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม (Civil Society)” ซึ่งตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง “คุณความดี ความถูกต้อง” และ “อภิบาล” ซึ่งตรงกับรากศัพท์ภาษาอังกฤษ ประการที่สอง “ธรรมาภิบาล”

<sup>๑๓</sup> อริยเดช บุญมี, **ธรรมรัฐแห่งชาติ ยุทธศาสตร์กู้ภัยประเทศไทย**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สายธาร, ๒๕๔๑), หน้า ๑๑.

ใช้ได้ในความหมายอย่างกว้าง ซึ่งรวมทั้งการบริหารที่ดีขององค์การธุรกิจเอกชน (Corporate Governance) และการปกครองที่ดีของภาครัฐ

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ รัฐบาลไทยได้บัญญัติความหมายที่เป็นทางการของคำว่า “Good Governance” ว่าหมายถึง “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” และให้นิยามว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบวาระแห่งชาติสำหรับการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยกำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้น มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๒ โดยทุกส่วนราชการต้องถือปฏิบัติและรายงานผลการปฏิบัติต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ตามระเบียบนี้ได้ระบุถึงหลักสำคัญของธรรมาภิบาล ๖ หลักคือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า<sup>๑๔</sup>

ภาครัฐได้ตระหนักถึงความสำคัญของการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในสังคมไทย การนำระบบบริหารตามหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารภาครัฐ รวมถึงในแวดวงวิชาการได้ให้ความสำคัญต่อแนวคิดธรรมาภิบาลอย่างแพร่หลาย ดังนั้น การประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้มีการกำหนดหลักการพิจารณาเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล ดังนี้<sup>๑๕</sup>

๑. หลักนิติธรรม หลักการที่ควรพิจารณา คือ มีกฎที่จำเป็นรองรับ โดยไม่ให้อำนาจทำลายกฎหมายตัวเอง มีการบังคับใช้ได้ ผลการใช้กฎหมายมีความถูกต้อง โดยไม่ให้อ่อนงเบาหมายของผู้ถือและใช้กฎหมายเองเหนือกว่าเป้าหมายของกฎ

๒. หลักคุณธรรม หลักการที่ควรพิจารณา คือ มีกรอบกำหนดจรรยาบรรณที่เป็นรูปธรรม โดยไม่เพียงแต่คาดหวังเฉพาะจากจิตสำนึกในความมีคุณธรรมที่เป็นนามธรรมเท่านั้น มีมาตรการกำกับควบคุมให้ต้องยึดถือปฏิบัติตาม โดยไม่เพียงแต่พึ่งพาอาศัยเฉพาะบรรทัดฐานของข้อห้ามและความเชื่อทางศีลธรรม มีมาตรฐานพิสูจน์ความผิดกำหนดความผิดและการลงโทษ โดยไม่เพียงแต่การใช้มาตรฐานทางความรู้สึกเป็นเครื่องวัดและไม่มีบทลงโทษ

<sup>๑๔</sup> ชีระพล อรุณะภักขิกร (บรรณาธิการ), ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๒), หน้า ๘-๑๐.

<sup>๑๕</sup> เซาวนะ ไตรมาศ, การนำระบบบริหารธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์กับการบูรณาการการบริหารจัดการเพื่อสร้างความเป็นเลิศทางพิสัยสามารถของคนในองค์การ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, ๒๕๔๗), หน้า ๑-๘.

๓. หลักความโปร่งใส หลักการที่ควรพิจารณา คือ มีการจัดโครงสร้างองค์การ การจัดการและขั้นตอนไหลเวียนของงานแบบเปิด โดยออกแบบโครงสร้างและการทำงานที่ขององค์การแบบเปิดครอบคลุมทั้งองค์การ มีการจัดระบบงาน และข้อมูลข่าวสารแบบเปิด โดยการออกแบบระบบงานและข้อมูลข่าวสารแบบเปิดกระจายทั่วทั้งระบบ และมีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ มีกระบวนการทำงานและกระบวนการตัดสินใจแบบเปิด โดยการออกแบบกระบวนการทำงานและการตัดสินใจให้เป็นแบบเปิดตลอดในทุกชั้นตอนที่สำคัญ

๔. หลักการมีส่วนร่วม หลักการที่ควรพิจารณา คือ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร นโยบาย แผนงานและงบประมาณ โดยการเข้าร่วมในมิติของข้อมูลสำคัญ ซึ่งเป็นเนื้อหาของการเข้าร่วมในระดับของการรับรู้ การเข้าถึงการปฏิบัติงาน และการตัดสินใจ โดยการเข้าร่วมในมิติของการตกลงใจ ซึ่งเป็นเนื้อหาของการเข้าร่วมในระดับของการกระทำหรือการปฏิบัติการ การเข้าถึงการกำกับควบคุมผลกระทบ มาตรฐาน เป้าหมาย และผลกระทบ โดยการเข้าร่วมในมิติของการคาดหวังผลซึ่งเป็นเนื้อหาของการเข้าร่วมในระดับของการปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์

๕. หลักความรับผิดชอบ รับการตรวจสอบสาธารณะ มีหลักประกันสามารถตรวจสอบได้ หลักการที่ควรพิจารณา คือ มีการกำหนดเป้าหมายและมาตรฐานที่ชัดเจนเป็นพันธสัญญาโดยวางกรอบความรับผิดชอบให้มีขอบเขตชัดเจนและมีข้อผูกพันที่แน่นอน มีมาตรการกำกับควบคุมที่แน่นอนสม่ำเสมอ โดยสามารถรักษากรอบที่กำหนดไว้ให้ดำเนินอย่างต่อเนื่องได้ มีการติดตามประเมินวัดผลที่ต่อเนื่องและน่าเชื่อถือ โดยรักษามาตรฐานไว้ให้อยู่ในกรอบที่ยอมรับได้

๖. หลักความคุ้มค่าหรือหลักการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล หลักการที่ควรพิจารณา คือ มีการเพิ่มความสามารถในการทำงาน โดยให้มีการเพิ่มของความสามารถมีสัดส่วนที่มากกว่าการเพิ่มของต้นทุนที่เป็นมูลค่าและเป็นคุณค่า มีการวัดการสร้างความสามารถและศักยภาพการทำงาน เพื่อผลิตโดยให้การเพิ่มของผลผลิตมีสัดส่วนที่ผันไปในทางบวกตามต้นทุนในการเพิ่มความสามารถ มีการวัดเพิ่มผลผลิตการทำงาน การควบคุมความเสี่ยงและการลดความสูญเสียเพื่อเพิ่มมูลค่าและประโยชน์ที่ได้

ในส่วนของประเทศไทยโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ตระหนักถึงความสำคัญของการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้นในสังคมไทย โดยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๘ ได้กำหนดแนวทางเพื่อสร้างการบริหารจัดการที่ดีในยุทธศาสตร์การพัฒนาประชาธิปไตยโดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาประสิทธิภาพของภาคราชการ การสร้างความเข้มแข็งแก่ภาคประชาชน เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาได้อย่างเต็มศักยภาพ ตลอดจนการเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างภาครัฐกับประชาชน เพื่อให้เกิดการประสานร่วมมือกันในการพัฒนาประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๙ ยังคงให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่องกับการสร้าง

ระบบบริหารที่ดี โดยได้ขยายกรอบการดำเนินงานให้ครอบคลุมทุกภาคส่วนของสังคม ได้แก่ การสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีในภาคธุรกิจเอกชน การส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานของกลไกตรวจสอบที่จัดตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และกลไกตรวจสอบสาธารณะในภาคประชาชน รวมทั้งการปลูกจิตสำนึกของประชาชนในเรื่องคุณธรรม จริยธรรม ความพอดี เพื่อเป็นรากฐานสำคัญของการสร้างระบบบริหารที่ดีในสังคมไทย เช่นเดียวกับวันชัย สุขตาม<sup>๑๖</sup> ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาทุนมนุษย์ตามหลักพุทธธรรม เป็นแนวคิดที่สามารถผลักดันให้ทุน มนุษย์ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล หลักพุทธธรรมที่สำคัญ ได้แก่ ภาวนา ๔ ไตรสิกขา การใช้หลักสัปปริสรธรรม ๗ จริต ๖ รวมทั้งการพิจารณากลุ่มผู้รับเข้าการพัฒนาทุนมนุษย์ ด้วยการมองหลักการต่างๆ จากบัว ๔ เหล่า อันเป็นการพิจารณาคุณสมบัติในการเรียนรู้ของบุคคล ทางพระพุทธศาสนา สำหรับหลักการพัฒนาทุนมนุษย์และผลกระทบของโลกาภิวัตน์ที่มีต่อการพัฒนา ทุนมนุษย์นั้น พระพุทธศาสนาเป็นการพัฒนาที่มีปฏิสัมพันธ์กับบริบทของการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ซึ่งกระแสโลกาภิวัตน์ รวมทั้งเทคโนโลยีต่างๆ มีอิทธิพลต่อทั้งภาคเอกชน ภาครัฐ ภาคการศึกษา และภาคการศาสนาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าแนวคิดธรรมนูญการนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานในทุกภาคส่วนของสังคมไทย ทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน สำหรับในครั้งนี้ ผู้เขียนรวบรวมและสรุปองค์ประกอบต่างๆ ของหลักธรรมนูญการปกครองและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมนูญการนำมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์กลไกกระบวนการบริหารงาน และสรุปเป็นหลักธรรมนูญการปกครองที่สำคัญ ๖ ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า

## หลักธรรมนูญในการบริหารจัดการองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ยุทธศาสตร์ประเทศไทย ๔.๐

การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ โดยนัยนี้จะเกิดมีองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้ กล่าวขยายความได้อีกว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้หน่วยการปกครองระดับรองของรัฐหรือกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการบางอย่างเพื่อประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ท้องถิ่นโดยตรง

<sup>๑๖</sup> วันชัย สุขตาม, “การพัฒนาทุนมนุษย์วิถีพุทธในยุคโลกาภิวัตน์ : รูปแบบและแนวทางปฏิบัติ”, วารสารมหาจุฬาริชาการ, ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๒ (กรกฎาคม-ธันวาคม ๒๕๕๘) : ๑๑๕-๑๒๖.

การบริหารงานท้องถิ่นจะมีองค์การปกครองที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมโดยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม<sup>๑๗</sup> โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอาณาเขตและประชากรที่กำหนดโครงสร้างเอกลักษณ์ทางกฎหมายที่แยกจากกันช่วงอำนาจและหน้าที่ที่ได้รับอนุญาตจากคณะผู้แทนจากสภานิติบัญญัติส่วนกลางที่เหมาะสมและสุดท้ายภายใต้ขอบเขตของการมอบอำนาจดังกล่าว เอกภาพจะต้องอยู่ภายใต้การทดสอบความสมเหตุสมผล<sup>๑๘</sup>

อย่างไรก็ตาม ในทศวรรษที่ผ่านมาแนวคิดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตยได้กลายมาเป็นประเด็นสำคัญของแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นและให้เหตุผลพื้นฐานสำหรับการให้การสนับสนุนของผู้บริจาคในการปฏิรูปการกระจายอำนาจและการสร้างขีดความสามารถของรัฐบาลท้องถิ่น แนวความคิดในเรื่องธรรมาภิบาลในระดับท้องถิ่นจะหมายถึงคุณภาพประสิทธิผลและประสิทธิภาพของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริการสาธารณะ คุณภาพของท้องถิ่นนโยบายสาธารณะและขั้นตอนการตัดสินใจรวมทั้งความโปร่งใสและความรับผิดชอบของตนเอง และลักษณะของการใช้อำนาจและอำนาจหน้าที่ในระดับท้องถิ่น<sup>๑๙</sup> ปัจจุบันองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีการดำเนินการผ่านกรอบธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่รวบรวมชุดข้อกำหนดทางกฎหมายในการกำกับดูแลหลักการและกระบวนการบริหารจัดการตามที่รัฐบาลท้องถิ่นได้เข้าร่วมทั้งหมดหรือบางส่วนและในรูปแบบต่างๆ เพื่อหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีและมีฐานเสี่ยงที่จะสร้าง มีกรอบการกำกับดูแลที่เข้มงวดมาแล้วเพื่อก่อให้เกิดการดำรงอยู่และการจัดการที่มีประสิทธิภาพสำหรับการติดตามและตรวจสอบ<sup>๒๐</sup> เพราะฉะนั้นการบริหารงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาลเป็นประเด็นที่ถูกอ้างอิงถึงอย่างแพร่หลายในยุคปัจจุบัน ดังนั้นเพื่อให้การบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นที่ยอมรับควรมีการพิจารณาเรื่องการบริหารจัดการเพื่อให้องค์กรมีคุณลักษณะน่าพึงพอใจ ๕ ประการ ดังนี้<sup>๒๑</sup>

<sup>๑๗</sup> ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : พิระพัฒนา, ๒๕๒๖), หน้า ๘. และอุทัย ธีรญาโต, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๓), หน้า ๔.

<sup>๑๘</sup> Eni Eja, Aloba, Promoting the Culture of Democracy and Good Governance in Local Government Councils in Nigeria : The Role of the Legislature, *British Journal of Arts and Social Sciences*, Vol.18 No.1 (2014) : 19-38.

<sup>๑๙</sup> UUNDP, *หนูนุ่นเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในไทย*, [ออนไลน์], แหล่งที่มา : <https://thaipublica.org/2017/06/isupportsdgs-undp/> [๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๐].

<sup>๒๐</sup> CIPFA, *Delivering Good Governance in Local Government: Framework*, (London: CIPFA, 2007), p. 1.

<sup>๒๑</sup> สุเมธ แสงนิมิต, *ภาวะผู้นำกับธรรมาภิบาลในการบริหารงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น*, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๒), หน้า ๔๖-๔๙.

๑) ภาพพจน์เยี่ยม หมายถึง ความมีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับ มีการกล่าวขวัญถึงในทางที่ดีตามหลักธรรมนูญ เช่น มีความโปร่งใส ทำงานโดยยึดหลักกฎหมาย เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น มีการประชาสัมพันธ์งานให้ชุมชนได้รับทราบ ขั้นตอนการทำงานทุกอย่างมีเหตุผลสามารถอธิบายได้ มีความเป็นรูปธรรม มีการเก็บข้อมูลสถิติ สามารถประเมินออกมาเป็นตัวเลขได้ ตลอดจนสามารถมองเห็นการพัฒนาการ หรือการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นอย่างชัดเจน สามารถตรวจสอบได้ เป็นตัวอย่างของความโปร่งใสที่ทุกหน่วยงานสามารถเข้ามาขอดูงาน หรือตรวจสอบได้ตลอดเวลา

๒) ภาพลักษณ์ดี เป็นเรื่องของภาพที่ปรากฏต่อสาธารณชน สามารถมองเห็นได้ง่ายกว่าภาพพจน์ ภาพลักษณ์ขององค์กรควรมีการตกแต่งให้ดูอยู่เสมอ ตั้งแต่ความสวยงาม สะอาดสะอาดของสถานที่ จนถึงบุคลิกภาพของผู้นำและสมาชิกในองค์กร โดยเฉพาะผู้นำองค์กรถือเป็นบุคคลที่อยู่ในสายตาของสาธารณชนควรมีลักษณะที่ดี ๓ ประการ คือ ๑) มาดต้องตา ๒) วาจาต้องใจ ๓) ภายนอกเยียม มาดต้องตาหมายถึง บุคลิกภาพภายนอกที่ดี ทั้งด้านกิริยามารยาท และการแต่งกาย วาจาต้องใจคือ พูดไพเราะ พูดสิ่งดีมีประโยชน์ และพยายามพูดในด้านบวก สำหรับภายในเยียมคือในใจมีคุณธรรม และความเข้มแข็งหนักแน่น ซึ่งสื่อออกมาถึงบุคลิกภายนอกได้

๓) มีความทันสมัย หมายถึง องค์กรโดยเฉพาะตัวผู้นำองค์กร ต้องมีวิสัยทัศน์ มีความทันสมัยทันต่อเหตุการณ์และสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของโลก ดังนั้น ผู้นำองค์กรยุคใหม่ควรมีคุณสมบัติและลักษณะ ดังนี้ ๑) มีความเป็นผู้นำ ๒) ทำงานได้หลายหน้าที่ ๓) รู้คุณค่าของเวลา ๔) สื่อสารพูดเขียนได้ดี ๕) ใช้ภาษาอังกฤษได้ ๖) ใช้คอมพิวเตอร์ได้ ๗) ใช้อินเทอร์เน็ตได้ ๘) วิเคราะห์ข้อมูลได้ดี ๙) ทันโลกบริหารยุคใหม่

๔) ใส่ใจบริการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเน้นหลักธรรมนูญในเรื่องของความรับผิดชอบ การรับใช้และตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมีความเสมอภาคและมีประสิทธิภาพ นั่นคือให้บริการที่รวดเร็ว ถูกต้อง เป็นธรรม มีหัวใจบริการให้ผู้รับบริการได้รับความพึงพอใจ

๕) ประสานการมีส่วนร่วม เรื่องการมีส่วนร่วมนั้น UNDP ได้ให้ความสำคัญเป็นประการแรก เพราะตามหลักคิดในระบบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของประชาชนจะสามารถตอบสนองหลักธรรมนูญ ได้เกือบทุกข้อ ดังนั้น ในการดำเนินโครงการใดๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรแจ้งให้ประชาชนได้ร่วมรับรู้รับทราบ ตั้งแต่ขั้นตอนการดำเนินงานไปจนถึงผลการดำเนินงานต่างๆ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ยังมีข้อดีคือ ประชาชนจะรู้สึกถึงการเป็นเจ้าของร่วมกัน เต็มใจที่จะช่วยกันเป็นหูเป็นตา สอดส่องดูแลท้องถิ่นของตนให้อยู่ร่วมกันได้อย่างเป็นสุข

มีผลงานวิจัยจำนวนมากไม่น้อยที่สะท้อนให้เห็นถึงการศึกษาระดับนครมาภิบาลเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น งานของ Martitah<sup>๒๒</sup> ได้ศึกษาประเด็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันตามหลักธรรมาภิบาล โดยใช้หลักธรรมาภิบาล ๓ ประการได้แก่ ความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่ากฎเกณฑ์ของธรรมาภิบาลได้ถูกบูรณาการเอาไว้ในผลการปฏิบัติงานของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น (SKPD) ในอำเภอเขมารัมย์ บางปัจจัยที่สนับสนุน เช่น กฎหมายและงบประมาณ ในขณะที่จุดอ่อนก็เช่นเดียวกันซึ่งเกี่ยวข้องกับปัจจัย ๒ ประการคือ การควบคุมหน้าที่และหน้าที่ของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น (SKPD) ไม่เพียงพอ การตัดทอนงบประมาณลง ปัจจัยด้านทรัพยากรบุคคลและโครงสร้างพื้นฐานที่สนับสนุนไม่เพียงพอ ข้อเสนอแนะในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในเขตเขมารัมย์จะต้องมุ่งเน้นไปที่ด้านที่เสียเปรียบที่รัฐบาลท้องถิ่นของเมืองเขมารัมย์ พระปิยวัฒน์ ปิยสีโล (จักร์แต)<sup>๒๓</sup> ได้ศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองแพร่ จังหวัดแพร่พบว่า บุคลากรและประชาชน มีความคิดเห็นว่าการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองแพร่ โดยภาพรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕ เมื่อพิจารณาตามหลักธรรมาภิบาล พบว่า หลักความรับผิดชอบต่อสังคมมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน หลักคุณธรรมและหลักความโปร่งใสมีความคิดเห็นแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕ ส่วนหลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า พบว่าบุคลากรและประชาชนมีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๑ เช่นเดียวกับกับธเนศ เขียรนันท์<sup>๒๔</sup> ได้ศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อผลการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองท่าช้าง อำเภอเมืองจันทบุรี จังหวัดจันทบุรี พบว่า ความคิดเห็นของประชาชนต่อผลการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองท่าช้าง อำเภอเมืองจันทบุรี จังหวัดจันทบุรี ในด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักความรับผิดชอบต่อสังคม ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักความคุ้มค่า และด้านหลักการมีส่วนร่วม โดยภาพรวมอยู่ในระดับดีมาก ขณะที่ต่อมา บังอร เบ็ญจาธิกุล<sup>๒๕</sup> ได้ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาล

<sup>๒๒</sup> Martitah, Strengthening Local Government Institutions Towards a Good Governance, *International Journal of Business, Economics and Law*, Vol.2 No.3 (2013) : 6-11.

<sup>๒๓</sup> พระปิยวัฒน์ ปิยสีโล (จักร์แต), การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองแพร่ จังหวัดแพร่, *วิทยานิพนธ์ปริญญาพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๔).

<sup>๒๔</sup> ธเนศ เขียรนันท์, ความคิดเห็นของประชาชนต่อผลการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองท่าช้าง อำเภอเมืองจันทบุรี จังหวัดจันทบุรี, *ปัญหาพิเศษปริญญารัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน*, (วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ : มหาวิทยาลัยบูรพา, ๒๕๕๖).

<sup>๒๕</sup> บังอร เบ็ญจาธิกุล, *การบริหารงานบุคคลตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองในพื้นที่จังหวัดนครปฐม*, [ออนไลน์], แหล่งที่มา : <http://www.hu.ac.th/Symposium2014/proceedings/data/3403/3403-6.pdf> [๒ พฤษภาคม ๒๕๕๙].

เมืองในพื้นที่จังหวัดนครปฐม พบว่า ความคิดเห็นของบุคลากรเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ตามหลักธรรมาภิบาลในเทศบาลเมืองทั้ง ๖ ด้าน ได้แก่ ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความรับผิดชอบและด้านหลักความคุ้มค่า มีความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก ในทำนองเดียวกันกับที่วรากร พุฒิพงศ์พยอม<sup>๒๖</sup> ได้ศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์รปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง จังหวัดนครราชสีมา พบว่า บุคลากรสังกัดองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง มีความคิดเห็นว่ สภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์รปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ทุกด้านอยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อยดังนี้คือ ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักความโปร่งใส และด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักการมีส่วนร่วม และด้านหลักความคุ้มค่าตามลำดับ ส่วนสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี<sup>๒๗</sup> ได้สำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลนครอุดรธานี พบว่า ประชาชนเห็นด้วยว่ เทศบาลนครอุดรธานีมีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งในภาพรวมอยู่ในระดับเห็นด้วย คิดเป็นร้อยละ ๘๓.๐๐ เป็นต้น และจิรายุ ทรัพย์สิน และคณะ<sup>๒๘</sup> ได้ศึกษารูปแบบการบริหารจัดการองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพบนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาลเพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน พบว่า ลักษณะของการบริหารจัดการองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพบนพื้นฐานหลักธรรมาภิบาล โดยภาพรวม มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า การบูรณาการทุนทางสังคมและวัฒนธรรมท้องถิ่นเพื่อการบริหารการพัฒนาองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ด้านที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด คือ ด้านสังคมและวัฒนธรรมชุมชน รองลงมา คือ ด้านการเรียนรู้และการศึกษาในชุมชน ด้านเศรษฐกิจในชุมชน ด้านการปกครองในชุมชน ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ด้านผลกระทบที่มีต่อวัฒนธรรมชุมชนอันเนื่องมาจากกระแสโลกาภิวัตน์

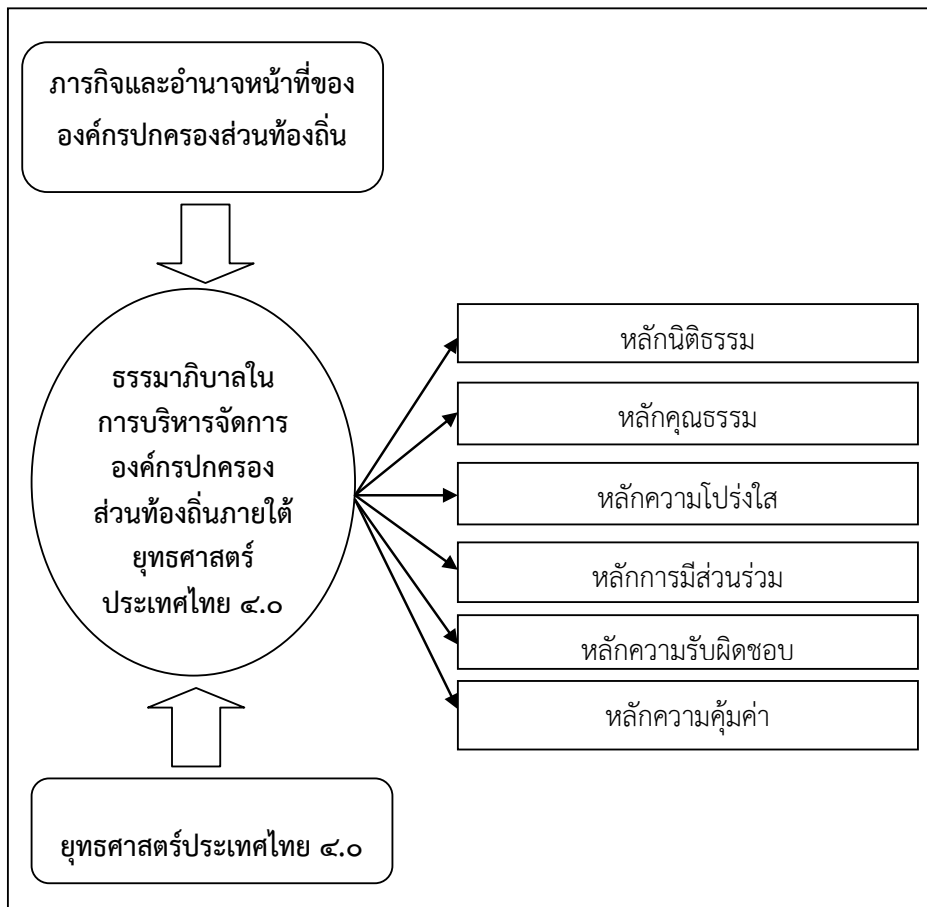
<sup>๒๖</sup> วรากร พุฒิพงศ์พยอม, การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์รปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง จังหวัดนครราชสีมา, การประชุมวิชาการและเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ “สร้างสรรค์และพัฒนา เพื่อก้าวหน้าสู่ประชาคมอาเซียน” ครั้งที่ ๒ ๑๘-๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๘ ณ วิทยาลัยนครราชสีมา อำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา: ๗๕๕-๗๖๖.

<sup>๒๗</sup> สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลนครอุดรธานี, (อุดรธานี: สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี, ๒๕๕๙)

<sup>๒๘</sup> จิรายุ ทรัพย์สิน และคณะ, “รูปแบบการบริหารจัดการองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพบนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาลเพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน”, วารสาร มจร สังคมศาสตร์ปริทรรศน์ ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๒ ฉบับพิเศษ (พฤษภาคม ๒๕๖๐) : ๑๓-๔๐.



เพราะฉะนั้น เมื่อกล่าวโดยสรุปแล้วย่อมเห็นว่า ธรรมเนียมในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ยุทธศาสตร์ประเทศไทย ๔.๐ ถือเป็นลักษณะของการบริหารการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคม โดยมีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การพัฒนาท้องถิ่นเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่น โดยมีลักษณะของการทำงานแบบบูรณาการเชื่อมโยงองค์ประกอบของภาคส่วนต่างๆ ที่อยู่ภายในท้องถิ่นเข้าด้วยกัน นั่นก็คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม รวมตลอดจนทั้งให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์จนกระทั่งก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองอย่างสมดุล ซึ่งจะส่งผลให้สังคมท้องถิ่นดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการใช้อำนาจในการบริหารจัดการท้องถิ่นที่มีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ มีความโปร่งใส ยุติธรรม และสามารถตรวจสอบได้ อันจะส่งผลให้การพัฒนาท้องถิ่นและประเทศชาติให้เป็นไปอย่างมั่นคง ยั่งยืน และมีเสถียรภาพ ทั้งนี้ ธรรมเนียมในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ยุทธศาสตร์ประเทศไทย ๔.๐ สามารถแสดงได้ภาพที่ ๑ ดังต่อไปนี้



ภาพที่ ๑ แสดงองค์ประกอบธรรมเนียมในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ยุทธศาสตร์ประเทศไทย ๔.๐

## บทสรุป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องบริหารจัดการองค์กรบนพื้นฐานหลักธรรมนูญ เพื่อให้สามารถปรับตัวเข้ากับยุทธศาสตร์ประเทศไทย ๔.๐ เพื่อพัฒนาประเทศไทยสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ธรรมนูญในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ยุทธศาสตร์ประเทศไทย ๔.๐ ดังกล่าวประกอบด้วย ๖ องค์ประกอบ ดังนี้

๑) องค์ประกอบที่ ๑ หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมาย กฎข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของบุคคล

๒) องค์ประกอบที่ ๒ หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบวิชาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ

๓) องค์ประกอบที่ ๓ หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

๔) องค์ประกอบที่ ๔ หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแสดงความเห็น การไต่สวน การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ

๕) องค์ประกอบที่ ๕ หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

๖) องค์ประกอบที่ ๖ หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

## บรรณานุกรม

- จिरายุ ทรัพย์สิน และคณะ “รูปแบบการบริหารจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพบนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาลเพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน”, **วารสาร มจร สังคมศาสตร์ปริทรรศน์**, ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๒ ฉบับพิเศษ (พฤษภาคม ๒๕๖๐) : ๑๓-๔๐.
- ชัยอนันต์ สมุทรวานิช. **ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพมหานคร : เดือนตุลาการพิมพ์, ๒๕๕๓.
- เชาวนะ ไตรมาศ. **การนำระบบบริหารธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์กับการบูรณาการการจัดการจัดการเพื่อสร้างความเป็นเลิศทางพิสัยสามารถของคนในองค์กร**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, ๒๕๕๗.
- ธเนศ เขียรนันท์. “ความคิดเห็นของประชาชนต่อผลการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองท่าช้าง อำเภอเมืองจันทบุรี จังหวัดจันทบุรี”. **ปัญหาพิเศษปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน**. วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ : มหาวิทยาลัยบูรพา, ๒๕๕๖.
- ธีรยุทธ บุญมี. **ธรรมรัฐแห่งชาติ ยุทธศาสตร์กู่หายนะประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สายธาร, ๒๕๕๑.
- ธีระพล อรุณะกสิกร (บรรณาธิการ). **ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๕๒**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๒.
- บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี. “รายงานการวิจัย เรื่องตัวชี้วัดธรรมาภิบาล”. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๔.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. **การปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร : พีระพัฒนา, ๒๕๒๖.
- ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์ และรัชณี ภูตระกูล. **ธรรมาภิบาล (Good Governance) กับสังคมไทย**. กรุงเทพมหานคร : บพิตรการพิมพ์, ๒๕๕๙.
- เปรม ตินสุลานนท์. “จริยธรรมการบริหารภาครัฐ”, **มติชน**. (๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๘) : ๒.
- พระปิยวัฒน์ ปิยสีโล (จักร์แต). “การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองแพร่ จังหวัดแพร่”. **วิทยานิพนธ์ปริญญาพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์**. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๔.
- พระราชญาณวิสิฐ. **หลักธรรมาภิบาลและประมุขศิลป์**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ชัยมงคลพรินติ้ง, ๒๕๕๘.

- วรากร พุฒิพงศ์พยอม. “การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง จังหวัดนครราชสีมา”, **การประชุมวิชาการและเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ “สร้างสรรค์และพัฒนา เพื่อก้าวหน้าสู่ประชาคมอาเซียน” ครั้งที่ ๒ ๑๘-๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๘** ณ วิทยาลัยนครราชสีมา อำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา : ๗๕๕-๗๖๖.
- วันชัย สุขตาม. “การพัฒนาทุนมนุษย์วิถีพุทธในยุคโลกาภิวัตน์ : รูปแบบและแนวทางปฏิบัติ”, **วารสารมหาวิทยาลัยวิชาการ**, ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๒ (กรกฎาคม-ธันวาคม ๒๕๕๘) : ๑๑๕-๑๒๖.
- ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคนอื่นๆ. **ทฤษฎีองค์การ : ฉบับมาตรฐาน**. กรุงเทพมหานคร : ธรรมสาร, ๒๕๔๕.
- สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี. **รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลนครอุดรธานี**.  
อุดรธานี: สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี, ๒๕๕๙.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. **การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) รายงานประจำปี ๒๕๔๑-๒๕๔๓**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ๒๕๔๓.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. **คู่มืออธิบายและแนวทางปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี**. กรุงเทพมหานคร : สิริบุตรการพิมพ์, ๒๕๔๖.
- สุดจิต นิमितกุล. **กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดี : การปกครองที่ดี (Good Governance)**.  
กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, ๒๕๔๓.
- สุเมธ แสงนิมนวล. **ภาวะผู้นำกับธรรมาภิบาลในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**.  
กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๒.
- อานันท์ ปันยารชุน. “มุมมองนายอานันท์”, **มติชน**. (๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๒) : ๒.
- อุทัย หิรัญโต. **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๓.
- เอเจอร์ แซม. **ธรรมาภิบาลการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์น้ำฝน, ๒๕๔๕.
- CIPFA. **Delivering Good Governance in Local Government: Framework**. London : CIPFA, 2007.
- Eni Eja, Alogo. “Promoting the Culture of Democracy and Good Governance in Local Government Councils in Nigeria: The Role of the Legislature”, **British Journal of Arts and Social Sciences**. Vol.18 No.1 (2014) : 19-34.

Martitah. Strengthening Local Government Institutions Towards a Good Governance, *International Journal of Business, Economics and Law*. Vol.2 No.3 (2013) : 6-11.

#### เว็บไซต์

บังอร เบ็ญจาธิกุล. การบริหารงานบุคคลตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองในพื้นที่จังหวัดนครปฐม. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.hu.ac.th/Symposium2014/proceedings/data/3403/3403-6.pdf> [๒ พฤษภาคม ๒๕๕๙].

UNDP. หนุ่่นเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในไทย. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <https://thaipublica.org/2017/06/isupportsdgs-undp/> [๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๐].