

เอกสารวิชาการ
ลำดับที่ 139



ถอดรหัส ธรรมาภิบาลท้องถิ่น

Decoding Local Good Governance

ดร.อรพินท์ สพโชคชัย

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า





ถอดรหัส ธรรมาภิบาลท้องถิ่น

Decoding Local Good Governance

ดร.อรพินท์ สฟโชคชัย

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า

ถอดรหัสธรรมมาภิบาลท้องถิ่น

ดร.อรพินท์ สฟโชคชัย

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data.

อรพินท์ สฟโชคชัย.

ถอดรหัสธรรมมาภิบาลท้องถิ่น.--กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2564.
184 หน้า.

1. การปกครองท้องถิ่น. 2. ธรรมนูญ. I.ชื่อเรื่อง.

352.14

ISBN : 978-616-476-203-9

รหัสสิ่งพิมพ์สถาบัน : วปท.64-36-500.50

พิมพ์ครั้งที่ 1 กันยายน 2564 จำนวนพิมพ์ 500 เล่ม

บรรณาธิการ รองศาสตราจารย์ ดร.อรรถัย กักพล
อติพร แก้วเปีย

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

จัดพิมพ์โดย

สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารบี ชั้น 5

เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 02-1419563-77 โทรสาร 02-1438175

เว็บไซต์ www.kpi.ac.th

พิมพ์ที่

บริษัท เอ.พี. กราฟิก ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด

1/8 หมู่ 4 ตำบลบางขุน อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี 11130

โทรศัพท์ 0-2497-6840-3 โทรสาร 0-2497-6844

คำนำสถาบันพระปกเกล้า

หนังสือ “ถอดรหัสธรรมาภิบาลท้องถิ่น” (Decoding Local Good Governance) จัดทำโดย ดร.อรพินท์ สฟโชคชัย ภายใต้โครงการผลิตบทความและเอกสารทางวิชาการ เป็นการผลิตผลงานทางวิชาการ เป็นหนังสือเผยแพร่ความรู้ในรูปของกระบวนการและขั้นตอนการปฏิบัติงาน (HOW TO) ทั้งนี้เพื่ออธิบายถึงความสำคัญ ที่มา และหลักการของธรรมาภิบาลการบริหารราชการสมัยใหม่ที่มีผลในการพัฒนา ระบบการบริหารภาครัฐ อธิบายหลักการและแนวทางในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาลในส่วนที่เหมาะสมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หนังสือเล่มนี้ เป็นการนำเสนอความหมายหลักของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือธรรมาภิบาลในการพัฒนาการบริหารภาครัฐ สำคัญหลักคือแนวทางการสร้างธรรมาภิบาลท้องถิ่น การบริหารราชการสมัยใหม่ และในบทส่งท้าย ยังเป็นการสรุปสาระสำคัญ ข้อเสนอแนะในการสร้างธรรมาภิบาล และพัฒนาระบบการบริหารจัดการสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การนำแนวทางและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ตลอดจนการแสดงตัวอย่างทั้งในประเทศ และตัวอย่างจากต่างประเทศ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติเกิดความเข้าใจหรือสนใจในการนำหลักเกณฑ์เหล่านั้นไปประยุกต์ใช้ในระดับพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม

สถาบันพระปกเกล้า ขอขอบคุณ ดร.อรพินท์ สฟโชคชัย ที่ได้กรุณาจัดทำหนังสือเล่มนี้ขึ้น และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ปฏิบัติงาน และบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนนำไปสู่การปฏิบัติและพัฒนาท้องถิ่นที่ยั่งยืนต่อไป



(ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย)

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

กันยายน 2564

คำนำเพียบ

หลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการสำคัญสำหรับการบริหารราชการแผ่นดินในยุคปัจจุบัน ซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับสากล องค์กรพัฒนาระดับสากลหลายองค์กรเผยแพร่หลักการและส่งเสริมให้รัฐบาลในประเทศต่างๆ นำหลักการเหล่านี้ไปใช้ในการยกระดับการบริหารราชการ รัฐบาลในหลายประเทศยอมรับและนำหลักการเหล่านี้ไปประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินรวมถึงการประกาศให้เป็นหลักการสำหรับหน่วยงานต่างๆ ทั้งในภาครัฐและองค์กรธุรกิจเอกชน สำหรับประเทศไทยได้นำหลักการเหล่านี้มาประยุกต์ใช้เพื่อส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยและเป็นไปตามทศพิธราชธรรม โดยได้กำหนดเป็นหลักการสำคัญ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับรวมถึงรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้ในปัจจุบัน หลักธรรมาภิบาลยังถูกระบุไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยมุ่งหวังให้หน่วยงานภาครัฐทุกระดับนำหลักการเหล่านี้ไปพัฒนาและยกระดับมาตรฐานการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งก็จะนำไปสู่เป้าหมายสูงสุด คือ เกิดประโยชน์สุขของประชาชน สถาบันพระปกเกล้าให้ความสำคัญในการพัฒนามาตรฐานธรรมาภิบาลในภาครัฐมานานกว่าสองทศวรรษ โดยได้บรรจุเป็นหัวข้อวิชาไว้ในหลักสูตรต่างๆ ของสถาบันฯ และมีการศึกษาวิจัยพร้อมจัดทำเอกสารเผยแพร่อย่างต่อเนื่อง วิทยาลัยพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้สถาบันพระปกเกล้า มีบทบาทในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตระหนักถึงความสำคัญในการสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับผู้นำผู้บริหาร และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการนำหลักธรรมาภิบาลไปพัฒนายกระดับมาตรฐานการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการนี้ ผู้เขียนต้องขอขอบคุณ

รองศาสตราจารย์ ดร.อรรถัย กักผล ที่มอบโจทย์และชักชวนให้ผู้เขียนจัดทำเอกสารเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นเอกสารสำหรับเผยแพร่และสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการธรรมาภิบาล และแนวทางในการปฏิบัติสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันที่จริงหัวข้อนี้มีนักคิดนักเขียนได้จัดทำเอกสารหลายเล่มไปแล้ว ซึ่งก็เป็นการเขียนถึงธรรมาภิบาลในมุมมองที่หลากหลาย สำหรับหนังสือเล่มนี้ ผู้เขียนได้เขียนจากมุมมองของนักรัฐประศาสนศาสตร์และนำประสบการณ์ที่มีส่วนในการศึกษาวิจัย และได้นำหลักธรรมาภิบาล ไปบรรจุไว้ในกฎหมายต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่หลักการและถอดความหรือถอดรหัสเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลในเชิงปฏิบัติสำหรับผู้นำผู้บริหาร ข้าราชการ และบุคลากรในระดับท้องถิ่นให้สามารถเข้าใจและนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาการบริหารกิจการบ้านเมืองในระดับท้องถิ่น แร่งบันดาลใจในการพัฒนาเอกสารฉบับนี้มาจากความเป็นจริงที่ว่า อปท. เป็นหน่วยงานของรัฐระดับพื้นที่ ผลการดำเนินงานและการพัฒนาระบบการบริหารจะมีผลกระทบในวงกว้างต่อการจัดบริหารสาธารณะ การยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน การพัฒนาพื้นที่ และส่งต่อสู่การพัฒนาประเทศ ดังนั้น การส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในการนำหลักธรรมาภิบาลไปประยุกต์ใช้อย่างเหมาะสมในแต่ละหลักการจึงเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อความชัดเจนเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลและแนวทางในการปฏิบัติสำหรับ อปท. ผู้เขียนได้คิดถึงวิธีการที่จะถอดรหัสหลักธรรมาภิบาลทั้งในมิติของกฎหมาย หลักการสากล หลักการที่ประยุกต์ใช้ในประเทศ และเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติสำหรับผู้นำผู้บริหาร ข้าราชการ และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้ที่สนใจ และหวังว่าเอกสารฉบับนี้จะจะเป็นประโยชน์ในสร้างความรู้ความเข้าใจ และการประยุกต์ใช้เพื่อพัฒนาการปฏิบัติงานของ อปท.

การเขียนเอกสารฉบับนี้ สำเร็จลงได้ ผู้เขียนต้องขอขอบคุณท่านอาจารย์ ดร.พัชรีย์ สิโรรส ซึ่งเมื่อทราบว่าคุณเขียนต้องจัดทำเอกสารหัวข้อนี้ในยุคที่ถูกจำกัดการเดินทาง อยู่บ้านหยุดเชื้อเพื่อชาติ และห้องสมุดต้องปิดการให้บริการ ท่านอาจารย์ได้ช่วยกรุณาค้นคว้าและจัดส่งเอกสารวิชาการที่เกี่ยวกับหลักการต่างๆ พร้อมทั้ง

ยังช่วยอ่านบททวน และวิจารณ์เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงผลงานนี้ให้มีความชัดเจน และมีคุณภาพมากขึ้น นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นผู้อ่านผลงานที่ได้ให้เวลาในการอ่านบททวน วิจารณ์ และให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงเอกสารฉบับนี้ นอกจากนี้ ผู้เขียนต้องขอขอบคุณ คุณภควัต อัจฉริยปัญญา คุณอดิพร แก้วเปี้ย และเจ้าหน้าที่ของวิทยาลัยพัฒนาการปกครอง ที่ช่วยรวบรวมเอกสารของสถาบันพระปกเกล้าและอำนวยความสะดวกในการจัดทำหนังสือเล่มนี้

ท่ามกลางวิกฤตและข้อจำกัดในการแสวงหาข้อมูลได้ครบถ้วนดังที่ต้องการ การที่ต้องกักตัวอยู่บ้านก็ยังเป็นโอกาสที่ผู้เขียนได้มีเวลาพัฒนาหนังสือฉบับนี้จนเสร็จสิ้นลงได้ สุดท้ายนี้ หากมีข้อผิดพลาด ความไม่สมบูรณ์ของเนื้อหาสาระ หรือข้อผิดพลาดประการใดในเอกสารฉบับนี้ ผู้เขียนต้องขออภัยและถือเป็นความผิดพลาดของผู้เขียนแต่ผู้เดียว

ดร. อรพินท์ สฟโชคชัย

นักวิชาการอิสระ

สารบัญ

หน้า

คํานําสถาบันพระปกเกล้า	III
คํานําผู้เขียน	IV
บทที่ 1 บทนํา	1
1.1 ความสําคัญของแนวคิดธรรมาภิบาล	4
1.2 ความหมายและแนวคิดของหลักธรรมาภิบาล	9
1.3 ธรรมาภิบาลในสังคมไทย	13
บทที่ 2 การบูรณาการหลักการธรรมาภิบาลสู่การบริหารภาครัฐ	17
2.1 การปลูกฝังธรรมาภิบาลในการบริหารงานภาครัฐ	19
2.2 หลักการธรรมาภิบาลในกฎหมาย	25
บทที่ 3 หลักคุณธรรม (Morality)	39
3.1 ถอดรหัสหลักคุณธรรมภายใต้กรอบธรรมาภิบาล	41
3.2 วัตถุประสงค์และแนวทางการพัฒนาหลักคุณธรรม	48
3.3 ประโยชน์จากการพัฒนาหลักคุณธรรม	55
บทที่ 4 หลักนิติธรรม (Rule of Law)	57
4.1 ถอดรหัสหลักนิติธรรมภายใต้กรอบธรรมาภิบาล	59
4.2 วัตถุประสงค์และแนวทางการพัฒนาหลักนิติธรรม	67
4.3 ประโยชน์จากการพัฒนาหลักนิติธรรม	71
บทที่ 5 หลักความพร้อมรับผิดชอบ (Accountability)	73
5.1 ถอดรหัสหลักความพร้อมรับผิดชอบภายใต้กรอบธรรมาภิบาล	76
5.2 วัตถุประสงค์และแนวทางการพัฒนาหลักความพร้อมรับผิดชอบ	81
5.3 ประโยชน์จากการพัฒนาหลักความพร้อมรับผิดชอบ	86

สารบัญ

หน้า

บทที่ 6	หลักความคุ้มค่า (Value for Money)	89
6.1	ถอดรหัสหลักความคุ้มค่าภายใต้กรอบธรรมาภิบาล	92
6.2	วัตถุประสงค์และแนวทางการพัฒนาหลักความคุ้มค่า	104
6.3	ประโยชน์จากการพัฒนาหลักความคุ้มค่า	108
บทที่ 7	หลักความโปร่งใส (Transparency)	111
7.1	ถอดรหัสหลักความโปร่งใสภายใต้กรอบธรรมาภิบาล	114
7.2	วัตถุประสงค์และแนวทางการพัฒนาหลักความโปร่งใส	123
7.3	ประโยชน์จากการพัฒนาหลักความโปร่งใส	129
บทที่ 8	หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation)	133
8.1	ถอดรหัสหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้ กรอบธรรมาภิบาล	138
8.2	วัตถุประสงค์และแนวทางการพัฒนาหลักการมีส่วนร่วม ของประชาชน	147
8.3	ประโยชน์จากการพัฒนาหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน	160
บทที่ 9	บทส่งท้าย: มุ่งสู่ อปท. ธรรมาภิบาล	163
	บรรณานุกรม	169
	เกี่ยวกับผู้เขียน	173

สารบัญตารางและกรอบ

หน้า

ตารางที่ 2.1	กรอบความคิดในการบริหารราชการแผ่นดินสามหลักการ	29
ตารางที่ 5.1	การเปรียบเทียบความหมายระหว่างความรับผิดชอบและความพร้อมรับผิดชอบ	77
ตารางที่ 7.1	ผลการวัดระดับความทุจริต ปี พ.ศ. 2563 (Corruption Perspectives Index)	117
ตารางที่ 7.2	เปรียบเทียบระดับความทุจริตของประเทศในอาเซียน ปี พ.ศ. 2563 (Corruption Perspectives Index)	119
กรอบที่ 3.1	ตัวอย่างที่อธิบายพฤติกรรมที่ยืนหยัดในความเชื่อที่ตั้งามถูกต้อง	43
กรอบที่ 3.2	ตัวอย่างที่อธิบายพฤติกรรมโปร่งใสและความพร้อมรับผิดชอบ	45
กรอบที่ 3.3	มาตรฐานจริยธรรมของข้าราชการการเมือง	47
กรอบที่ 3.4	มาตรฐานจริยธรรมของข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของ อปท.	47
กรอบที่ 4.1	ตัวอย่างการตราระเบียบในท้องถิ่นด้านจรรยาบรรณในสหรัฐอเมริกา	63
กรอบที่ 4.2	การพัฒนางบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย	66
กรอบที่ 4.3	ยกระดับคุณภาพชีวิตคนพิการ	70
กรอบที่ 7.1	ตัวอย่างแนวทางและข้อแนะนำเพื่อยึดหลักความโปร่งใสขององค์กรในต่างประเทศ	126
กรอบที่ 8.1	ตัวอย่างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีของสหรัฐอเมริกา	136

สารบัญแผนภูมิ

หน้า

แผนภูมิที่ 2.1 ขอบเขตแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี	35
แผนภูมิที่ 2.2 การบูรณาการหลักธรรมาภิบาลใน พ.ร.ฎ. ว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546	36
แผนภูมิที่ 3.1 ผลสัมฤทธิ์ของการพัฒนาหลักคุณธรรม	55
แผนภูมิที่ 4.1 หลักนิติธรรมสู่สังคมเป็นธรรม มั่นคง และเท่าเทียม	72
แผนภูมิที่ 5.1 หลักความพร้อมรับผิชอบเพื่อการบริหารที่รอบคอบ	87
แผนภูมิที่ 6.1 แนวทางการพิจารณาหลักความคุ้มค่าตามทฤษฎีระบบ	96
แผนภูมิที่ 6.2 องค์ประกอบของหลักความคุ้มค่า	97
แผนภูมิที่ 6.3 หลักความคุ้มค่าสู่ความเป็นเลิศในการบริหาร	110
แผนภูมิที่ 7.1 หลักความโปร่งใสสร้างความเชื่อมั่นศรัทธา	131
แผนภูมิที่ 8.1 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเสริมสร้างหลักความคุ้มค่า และหลักความโปร่งใส	139
แผนภูมิที่ 8.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในมิติการบริหารราชการ	142
แผนภูมิที่ 8.3 องค์ประกอบของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม	145
แผนภูมิที่ 8.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนและการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม	147
แผนภูมิที่ 8.5 กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน	150
แผนภูมิที่ 8.6 ภาพความสำคัญของผู้มีส่วนได้เสียสำหรับการสร้าง การมีส่วนร่วมของประชาชน	155
แผนภูมิที่ 8.7 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนนำไปสู่ประโยชน์สุขในชุมชน	162
แผนภูมิที่ 9.1 ผลสำเร็จจากการพัฒนาทุกหลักสู่ อปท. ธรรมาภิบาล	165



บทที่

1

บทนำ

การบริหารจัดการบ้านเมืองให้คนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างสันติ สงบสุข มีเสถียรภาพ และมีความมั่นคงทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เป็นสุดยอดปรารถนาของผู้นำผู้บริหารที่มีความตั้งใจตั้งมั่น ในการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนไม่ว่าจะเป็นผู้นำ ผู้บริหารระดับประเทศ หรือระดับท้องถิ่น การที่จะบรรลุเป้าหมาย เหล่านี้เป็นงานที่ทำนายฝีมือของผู้นำผู้บริหาร เพราะในโลกยุคปัจจุบัน ระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหารจัดการบ้านเมือง มีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้น อันเป็นผลมาจากความผันผวน จากกระแสการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ และพัฒนาการด้านเทคโนโลยี สารสนเทศซึ่งเปี่ยมวิถีชีวิตของคนในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหตุการณ์ บ้านเมืองในประเทศไทยและทั่วโลก ตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2562 เป็นต้น มา มีวิกฤตและปัญหาต่างๆ ให้รัฐบาลในหลายประเทศทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ต้องแก้ไขปัญหามากหลายด้านสืบเนื่องจาก โรคอุบัติใหม่อย่างเช่นโรคโควิด 2019 ที่ได้ระบาดไปทั่วโลกอย่างรวดเร็ว ซึ่งเพิ่มความท้าทายในการบริหารจัดการบ้านเมืองในช่วงที่ประชาชน ต่างวิตกกังวลในการต่อสู้กับภัยการระบาดของเชื้อโรค ต้องดิ้นรนต่อสู้ กับปัญหาเศรษฐกิจปากท้อง มีความเครียดกับการต้องปรับเปลี่ยน วิถีชีวิต และคาดหวังว่าภาครัฐจะสามารถจัดการกับปัญหาต่างๆ ได้อย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพ สภาวะการณ์เหล่านี้ท้าทายความสามารถ

ของผู้บริหารทุกประเทศและทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประชาชนในโลกยุคปัจจุบัน สามารถเข้าถึงและติดตามข้อมูลข่าวสารต่างๆ ประชาชนเฝ้าดูและวิพากษ์วิจารณ์การปฏิบัติงานของภาครัฐผ่านเครือข่ายสื่อสังคมหลายรูปแบบ ดังนั้นการบริหารกิจการบ้านเมืองสมัยใหม่จึงจำเป็นต้องเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ต้องเปิดเผยโปร่งใส และสื่อสารข้อมูลที่เป็นจริงทันสมัยต่อสาธารณชนอย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะในภาวะวิกฤตที่ทุกภาคส่วนต้องต่อสู้กับปัญหาภัยคุกคามจากโรคระบาดโควิด 2019 ที่ส่งผลกระทบต่อทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพอนามัย และการดำรงชีวิตของประชาชน เหตุการณ์บ้านเมืองเป็นแรงกดดันซึ่งส่งผลให้ผู้นำผู้บริหารทั่วโลกและผู้นำผู้บริหารทุกระดับล้วนต้องปรับนโยบาย กลยุทธ์ และแนวทางในการบริหารจัดการบ้านเมืองให้สามารถตอบสนองความต้องการและความคาดหวังของประชาชนในทุก ๆ ด้าน ที่สำคัญต้องก้าวให้ทันการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมของประเทศและประชาชนในสังคมยุคข้อมูลข่าวสาร พร้อมกับการที่ต้องนำประเทศให้สามารถก้าวข้ามอุปสรรคและภัยคุกคามต่างๆ ซึ่งรวมถึงวิกฤตการณ์ด้านสาธารณสุขที่เกิดขึ้นในประเทศ

วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบดั้งเดิมไม่สามารถนำมาใช้กับโลกยุคปัจจุบัน คือ โลกยุคข้อมูลข่าวสารที่ผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศ ผู้นำผู้บริหารทุกระดับต้องตระหนักถึงความรวดเร็วในการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสาร การสื่อสารอย่างไร้พรมแดน การแพร่กระจายของข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ รวมถึงความสนใจของประชาชนที่มีต่อการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ การปฏิบัติตนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ วิธีการบริหารจัดการของผู้บริหาร และผลงานดำเนินงานด้านต่าง ๆ ประชาชนต้องการข้อมูลข่าวสารที่เป็นจริง ชัดเจน ตรงไปตรงมาจากผู้บริหารประเทศหรือผู้บริหารในระดับท้องถิ่น และเรียกร้องให้จัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ การตัดสินใจในการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ ถูกต้องรวดเร็วตอบสนองความต้องการของประชาชน สามารถแก้ไขปัญหาวิกฤตต่าง ๆ ได้ทันทั่วทั้ง การนำเสนอข่าวสารผ่านสื่อต่างๆ เตือนความจำของประชาชนถึงบทเรียนจากความล้มเหลวในการบริหารงานในอดีต ที่เป็นผลมาจากความฉ้อฉลโกงของผู้มีอำนาจ การทุจริตคอร์รัปชัน ความไม่โปร่งใสในการตัดสินใจทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน ความไม่สุจริตโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ของภาครัฐ รวมถึงผลกระทบจากความไม่สุจริตโปร่งใสของภาคธุรกิจเอกชนที่เป็น อภิมหาบรรษัท ที่ได้สร้างความเสียหายแก่สังคมและประชาชนโดยรวม และ ยังนำพาระบบเศรษฐกิจของประเทศก้าวสู่วิกฤต เช่น การเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจ และการเงินในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งตามมาด้วยวิกฤตทางสังคม โดยสามารถสรุปได้ว่า ผู้นำทางการเมืองที่ไม่สุจริตโปร่งใสมีส่วนนำไปสู่ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และความวุ่นวายทางการเมือง

จากปรากฏการณ์และปัญหาในปัจจุบัน ที่การบริหารกิจการบ้านเมืองยิ่งทวี ความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้น เพราะประชาชนคาดหวัง ใฝ่ดู และกดดันให้ผู้นำ ผู้บริหารเร่งแก้ไขปัญหามาให้ผ่านพ้นไปโดยเร็ว เมื่อเป็นดังนี้ทางออกสำหรับผู้ นำผู้บริหารเป็นอย่างไรไปไม่ได้ นอกจากต้องพิสูจน์ให้ประชาชนได้เห็นถึงผลงาน ความสุจริตโปร่งใส การตัดสินใจที่พร้อมรับผิดชอบ การสื่อสารและสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาว่าท่ามกลางวิกฤตและปัญหาต่างๆ ภาครัฐและผู้นำผู้บริหาร ยังสามารถเดินหน้าบริหารราชการ การกำหนดมาตรการหรือนโยบาย การตัดสินใจ และแก้ไขปัญหามาให้ผ่านพ้นไปโดยเร็ว ที่สำคัญยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาล (Good Governace) ทุกประการ

1.1 ความสำคัญของแนวคิดธรรมาภิบาล

ท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลง ความยุ่งยากของปัญหา ข้อเรียกร้อง และเงื่อนไขต่างๆ ในการบริหารจัดการบ้านเมืองอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล ผู้นำผู้บริหารที่ชาญฉลาดตระหนักว่าทางออกในการแก้ไขปัญหามาให้ผ่านพ้นไปโดยเร็ว ได้ คือการบริหารราชการที่มีธรรมาภิบาล ซึ่งผลสำเร็จจะนำไปสู่ การสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชนต่อการบริหารจัดการของรัฐบาลและ ภาครัฐ (Trust in Government) ความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชนต่อผู้นำ ผู้บริหารและรัฐบาลเป็นสิ่งที่สำคัญในโลกยุคใหม่ หากผู้บริหารสามารถสร้าง และรักษาระดับความเชื่อมั่นศรัทธาไว้ได้ ทุกภาคส่วนในสังคมก็พร้อมที่จะให้ ความร่วมมือ เข้ามามีส่วนร่วม และก้าวข้ามอุปสรรคต่าง ๆ ไปด้วยกันได้ ในประเด็นนี้ได้มีผลการศึกษาที่แสดงว่าความเชื่อมั่นศรัทธามีความสัมพันธ์กับ การบริหารจัดการที่เป็นธรรมาภิบาล โดยเฉพาะการสร้าง ความโปร่งใสและการมี

ส่วนร่วมของประชาชนจะช่วยเพิ่มระดับความเชื่อมั่นศรัทธา¹ หลักธรรมาภิบาลจึงเป็นหลักการสำคัญที่ทำให้ทุกภาคส่วนและคนในสังคมอยู่ร่วมกัน อย่างสันติ สมานฉันท์ และทำให้สังคมมีเสถียรภาพ

หลักธรรมาภิบาลในการบริหารกิจการบ้านเมืองมิใช่ของใหม่สำหรับสังคมทุกสังคม อันที่จริงหลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการหรือกติกาในการบริหารประเทศและสังคม ที่จำเป็นต้องมีอยู่คู่สังคมในทุกยุคทุกสมัยเพียงแต่มีการเรียกที่ต่างกันในแต่ละยุคสมัย หลักธรรมาภิบาลเป็นวิธีการ กติกา หรือหลักเกณฑ์ที่สังคมใดสังคมหนึ่งกำหนดขึ้น เพื่อให้การบริหารจัดการบ้านเมืองเป็นไปอย่างราบรื่นสงบสุข ซึ่งหลักการประเภtnี้นี้จะปรากฏในทุกสังคมทุกยุคทุกสมัย ตัวอย่างเช่น ประเทศไทยในอดีตที่การบริหารกิจการบ้านเมืองอยู่ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช เพื่อให้การบริหารจัดการบ้านเมืองและการตัดสินใจโดยองค์พระมหากษัตริย์ไปอย่างเที่ยงธรรม นำไปสู่ความสงบสุขและความเจริญรุ่งเรืองของสังคม สังคมจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เรียกว่า **“ทศพิธราชธรรม”** หรือจริยวัตร 10 ประการซึ่งเป็นหลักเกณฑ์กติกาสุดหนึ่งที่กำหนดขึ้นสำหรับพระเจ้าแผ่นดินที่มีอำนาจสูงสุดให้ทรงประพฤติปฏิบัติเป็นหลักธรรมประจำพระองค์² หลักการเหล่านี้เป็นหลักการ

¹ Alan Lawton and Michael Macaulay. “Localism in Practice: Investigating Citizen Participation and Good Governance in Local Government Standards of Conduct,” *Public Administration Review*, January/February 2014, Vol. 74, No.1 p. 76

² **ทศพิธราชธรรม** หรือจริยวัตร 10 ประการ ประกอบด้วย (1) ทาน (ทาน) หมายถึง การให้ การเสียสละ และการมีน้ำใจแก่ผู้อื่น (2) ศีล (ศีล) หมายถึงการประพฤติที่ดีงามทั้งกายวาจาและใจ (3) บริจาค (บริจาค) หมายถึงการเสียสละความสุขส่วนตัวเพื่อความสุขของส่วนรวม (4) ความซื่อตรง (อาชชว) หมายถึงความซื่อตรงในฐานะที่ผู้ปกครองดำรงอยู่ในสัจยสุจริต (5) ความอ่อนโยน (มัททว) หมายถึงการมีอัธยาศัยอ่อนโยน เคารพในเหตุผลที่ควร อ่อนโยนต่อผู้ที่เสมอกันและต่ำกว่า (6) ความเพียร (ตป) หมายถึงความเพียรพยายามในการสร้างความสุขเพื่อส่วนรวม (7) ความไม่โกรธ (อภโกธ) หมายถึงการไม่แสดงความโกรธให้ปรากฏ ไม่มุ่งร้ายผู้อื่น (8) ความไม่เบียดเบียน (อวิหิงสา) หมายถึงการไม่เบียดเบียนผู้อื่น (9) ความอดทน (ขันติ) หมายถึงความอดทน มั่นคงหนักแน่น (10) ความเที่ยงธรรม (อวิโรธน) หมายถึงการถือความถูกต้อง ยุติธรรมเป็นหลัก ข้อมูลจากสำนักงานกิจการยุติธรรม. http://www.oja.go.th/preview/detail.php?news_idx=652

สำหรับสังคมในยุคสมบูรณาญาสิทธิราช ไม่ค่อยมีการกล่าวถึงมากนักในปัจจุบัน เมื่อยุคสมัยเปลี่ยนแปลงไปเป็นสังคมประชาธิปไตย ที่อำนาจในการบริหารกิจการบ้านเมืองการตัดสินใจเปลี่ยนไปอยู่ที่รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง หลักการหรือกติกาสำหรับผู้ใช้อำนาจจึงได้ปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับยุคสมัย ผู้ที่เข้ามาบริหารประเทศและประชาชนโดยรวมมักจะเข้าใจและคาดหวังว่าการบริหารจัดการกิจการบ้านเมือง โดยผู้นำผู้บริหารหรือคณะผู้นำประเทศต้องวางอยู่บนหลักความเป็นธรรมและมีคุณธรรม คือ ผู้นำผู้บริหารและบุคลากรภาครัฐต้องมีจริยธรรม จรรยาบรรณ ซึ่งในบางประเทศก็มีการกำหนดหลักการต่าง ๆ ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร หรืออาจจะไม่มีการกำหนดที่ชัดเจน แต่เป็นเพียงหลักเกณฑ์กติกาที่คนในสังคมที่เข้าใจกันโดยทั่วไป

คำว่า “**ธรรมาภิบาล หรือ Good Governance**” เป็นคำหรือกรอบแนวคิดที่ได้รับความสนใจค่อนข้างมากตั้งแต่ต้นยุค 1990s (ราว พ.ศ. 2532) เป็นต้นมา เมื่อกลุ่มนักวิจัยที่ได้รับการมอบหมายจากธนาคารโลกให้ทำการศึกษาเปรียบเทียบผลสำเร็จหรือล้มเหลวจากการแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในประเทศต่างๆ ที่ธนาคารโลกได้ให้ความช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจและส่งเสริมการพัฒนา โดยงานวิจัยชิ้นนี้ต้องการแสวงหาคำตอบว่า มีปัจจัยอะไรที่ทำให้การแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจและการพัฒนาในบางประเทศประสบความสำเร็จ ในขณะที่บางประเทศล้มเหลวทั้งๆ ที่ใช้มาตรการที่ใกล้เคียงกัน ผลการศึกษาสรุปว่า “**กุญแจสำคัญประการหนึ่งที่จะนำพาประเทศสู่ความสำเร็จในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนมีเสถียรภาพ คือการที่ประเทศนั้น ๆ มีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือการบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ดีหรือมีการกำหนดกติกาในสังคมหลายด้าน เช่น มีการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นธรรม การบริหารราชการเป็นไปอย่างสุจริต ตรงไปตรงมาเป็นประชาธิปไตยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน**” กติกาเหล่านี้ นักวิจัยกลุ่มนี้เรียกว่ามี “**ธรรมาภิบาลหรือ Good Governance**” และยังเสริมว่า สำหรับประเทศที่จัดว่ามีธรรมาภิบาล ยามใดที่ประเทศประสบปัญหาวิกฤตต่าง ๆ ก็จะสามารถแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ ให้กลับสู่ภาวะที่มีเสถียรภาพได้อย่าง