

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

ถอดรหัสธรรมาภิบาลท้องถิ่น

ดร.อรพินท์ สฟโซคชัย

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data.

อรพินท์ สฟโซคชัย.

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

1. การปกครองท้องถิ่น. 2. ธรรมรัฐ. 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 กักผล
อดิพร แก้วเปี้ย

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 ส孚โชคชัย ภายใต้โครงการผลิตบทความและเอกสารทางวิชาการ เป็นการผลิตผลงานทางวิชาการ เป็นหนังสือเผยแพร่ความรู้ในรูปแบบของกระบวนการและขั้นตอนการปฏิบัติงาน (HOW TO) ทั้งนี้เพื่ออธิบายถึงความสำคัญ ที่มา และหลักการของธรรมาภิบาลการบริหารราชการสมัยใหม่ที่มีผลในการพัฒนา ระบบการบริหารภาครัฐ อธิบายหลักการและแนวทางในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาลในส่วนที่เหมาะสมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

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

สถาบันพระปกเกล้า ขอขอบคุณ ดร.อรพินท์ ส孚โชคชัย ที่ได้กรุณาจัดทำหนังสือเล่มนี้ขึ้น และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ปฏิบัติงาน และบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนนำไปสู่การปฏิบัติและพัฒนาท้องถิ่นที่ยั่งยืนต่อไป

(ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย)

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

กันยายน 2564

คำนำเขียน

หลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการสำคัญสำหรับการบริหารราชการแผ่นดินในยุคปัจจุบัน ซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับสากล องค์กรพัฒนาระดับสากลหลายองค์กรเผยแพร่หลักการและส่งเสริมให้รัฐบาลในประเทศต่างๆ นำหลักการเหล่านี้ไปใช้ในการยกระดับการบริหารราชการ รัฐบาลในหลายประเทศยอมรับและนำหลักการเหล่านี้ไปประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินรวมถึงการประกาศให้เป็นหลักการสำหรับหน่วยงานต่างๆ ทั้งในภาครัฐและองค์กรธุรกิจเอกชน สำหรับประเทศไทยได้นำหลักการเหล่านี้มาประยุกต์ใช้เพื่อส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยและเป็นไปตามทศพิธราชธรรม โดยได้กำหนดเป็นหลักการสำคัญ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับรวมถึงรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้ในปัจจุบัน หลักธรรมาภิบาลยังถูกบรรจุไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน 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 ก๊กผล ที่มีอุปนิสัยและซักชวนให้ผู้เขียนจัดทำเอกสารเกี่ยวกับหลักการธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นเอกสารสำหรับเผยแพร่และสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการธรรมาภิบาล และแนวทางในการปฏิบัติสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันที่จริงหัวข้อนี้มีนักคิดนักเขียนได้จัดทำเอกสารหลายเล่มไว้แล้ว ซึ่งก็เป็นการเขียนถึงธรรมาภิบาลในมุมมองที่หลากหลาย สำหรับหนังสือเล่มนี้ผู้เขียนได้เขียนจากมุมมองของนักรัฐประศาสนศาสตร์และนำประสบการณ์ที่มีส่วนในการศึกษาวิจัย และได้นำหลักการธรรมาภิบาล ไปบรรจุไว้ในกฎหมายต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่หลักการและถอดความหรือถอดรหัสเกี่ยวกับหลักการธรรมาภิบาลในเชิงปฏิบัติสำหรับผู้นำผู้บริหาร ข้าราชการ และบุคลากรในระดับท้องถิ่นให้สามารถเข้าใจและนำหลักการธรรมาภิบาลไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาการบริหารกิจการบ้านเมืองในระดับท้องถิ่น แร่งบันดาลใจในการพัฒนาเอกสารฉบับนี้มาจากความเป็นจริงที่ว่า อปท. เป็นหน่วยงานของรัฐระดับพื้นที่ ผลการดำเนินงานและการพัฒนาระบบการบริหารจะมีผลกระทบในวงกว้างต่อการจัดบริหารสาธารณะ การยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน การพัฒนาพื้นที่ และส่งต่อสู่การพัฒนาประเทศ ดังนั้น การส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในการนำหลักการธรรมาภิบาลไปประยุกต์ใช้อย่างเหมาะสมในแต่ละหลักการจึงเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อความชัดเจนเกี่ยวกับหลักการธรรมาภิบาลและแนวทางในการปฏิบัติสำหรับ อปท. ผู้เขียนได้คิดถึงวิธีการที่จะถอดรหัสหลักการธรรมาภิบาลทั้งในมิติของกฎหมาย หลักการสากล หลักการที่ประยุกต์ใช้ในประเทศ และเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติสำหรับผู้นำผู้บริหาร ข้าราชการ และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้ที่สนใจ และหวังว่าเอกสารฉบับนี้จะ เป็นประโยชน์ในสร้างความรู้ความเข้าใจ และการประยุกต์ใช้เพื่อพัฒนาการปฏิบัติงานของ อปท.

การเขียนเอกสารฉบับนี้ สำเร็จลงได้ ผู้เขียนต้องขอขอบคุณท่านอาจารย์ ดร.พัชรี สีโรรส ซึ่งเมื่อทราบว่าคุณเขียนต้องจัดทำเอกสารหัวข้อนี้ในยุคที่ถูกจำกัดการเดินทาง อยู่บ้านหยุดเชื้อเพื่อชาติ และห้องสมุดต้องปิดการให้บริการ ท่านอาจารย์ได้ช่วยกรุณาค้นคว้าและจัดส่งเอกสารวิชาการที่เกี่ยวกับหลักการต่างๆ พร้อมทั้ง

ยังช่วยอ่านบททวน และวิจารณ์เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงผลงานนี้ให้มีความชัดเจน และมีคุณภาพมากขึ้น นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นผู้อ่านผลงาน ที่ได้ให้เวลาในการอ่านบททวน วิจารณ์ และให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ ในการปรับปรุงเอกสารฉบับนี้ นอกจากนี้ ผู้เขียนต้องขอขอบคุณ คุณณภัท อัจฉริยปัญญา คุณอดิพร แก้วเปี้ย และเจ้าหน้าที่ของวิทยาลัยพัฒนาการปกครอง ที่ช่วยรวบรวมเอกสารของสถาบันพระปกเกล้าและอำนวยความสะดวกในการจัดทำ หนังสือเล่มนี้

ท่ามกลางวิกฤตและข้อจำกัดในการแสวงหาข้อมูลได้ครบถ้วนดังที่ต้องการ การที่ต้องกักตัวอยู่บ้านก็ยังเป็นโอกาสที่ผู้เขียนได้มีเวลาพัฒนาหนังสือฉบับนี้ จนเสร็จสิ้นลงได้ สุดท้ายนี้ หากมีข้อผิดพลาด ความไม่สมบูรณ์ของเนื้อหาสาระ หรือข้อผิดพลาดประการใดในเอกสารฉบับนี้ ผู้เขียนต้องขออภัยและถือเป็น ความผิดพลาดของผู้เขียนแต่ผู้เดียว

ดร. อรพินท์ ส孚โชคชัย

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 หลักความพร้อมรับผิด (Accountability)	73
5.1 ถอดรหัสหลักความพร้อมรับผิดภายใต้กรอบธรรมาภิบาล	76
5.2 วัตถุประสงค์และแนวทางการพัฒนาหลักความพร้อมรับผิด	81
5.3 ประโยชน์จากการพัฒนาหลักความพร้อมรับผิด	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	เปรียบระดับความทุจริตของประเทศในอาเซียน ปี พ.ศ. 2563 (Corruption Perspectives Index)	119
กรอบที่ 3.1	ตัวอย่างที่อธิบายพฤติกรรมที่ยืนหยัดในความเชื่อที่ต้งามถูกต้อง	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	ตัวอย่างแนวทางและข้อแนะนำเพื่อยืดหลักความโปร่งใสขององค์กรในต่างประเทศ	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