

แนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติของ  
ส่วนราชการส่วนภูมิภาค กรณีศึกษา จังหวัดสมุทรปราการ

โดย

วันชัย คงเกษม

ที่ปรึกษาด้านการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ  
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 57  
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2557 - 2558

## บทคัดย่อ

เรื่อง แนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติของส่วนราชการส่วนภูมิภาค  
กรณีศึกษา จังหวัดสมุทรปราการ

ลักษณะวิชา การเมือง

ผู้วิจัย นายวันชัย คงเกษม

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 57

การวิจัยเรื่องแนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติของส่วนราชการส่วนภูมิภาค กรณีศึกษา จังหวัดสมุทรปราการ มีวัตถุประสงค์ 1. เพื่อศึกษาปัญหา และอุปสรรคสำคัญที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อนการบริหารราชการตามหลักธรรมาภิบาลของราชการส่วนภูมิภาค และ 2. เพื่อศึกษาแนวทางการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของส่วนภูมิภาคในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ เน้นการวิจัยเฉพาะแนวทางในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารราชการของส่วนราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดสมุทรปราการ ตามหลักธรรมาภิบาล 6 ประการ ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยการศึกษผ่านการค้นคว้าเอกสารงานวิจัย เอกสารทางราชการ และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) กลุ่มเป้าหมาย 5 ภาคส่วน ได้แก่ ผู้บริหารหน่วยงานราชการส่วนกลาง ผู้บริหารหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมายในพื้นที่ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านธรรมาภิบาลของจังหวัด และผู้บริหารองค์กรภาคเอกชน

ผลจากการศึกษาพบว่า ปัญหาและอุปสรรคสำคัญของการนำหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติ คือ ปัญหาในด้านองค์กรของราชการส่วนภูมิภาค จังหวัดยังขาดความสมบูรณ์แห่งการเป็นองค์กร ความเข้มแข็งของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด ระบบอุปถัมภ์ การเลือกข้างของข้าราชการ จิตสำนึกและความเข้าใจต่อหลักธรรมาภิบาล และเพื่อให้การขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผล จำเป็นต้อง แบ่งอำนาจ และมอบอำนาจจากราชการส่วนกลางให้กับส่วนภูมิภาค สร้างประมวลธรรมาภิบาลที่ชัดเจน จัดตั้งส่วนงานที่รับผิดชอบงานธรรมาภิบาลของส่วนราชการโดยตรง ผู้บริหารต้องให้ความสำคัญและปฏิบัติตัวเป็นแบบอย่าง สร้างระบบการลงโทษทางสังคม (social sanction) หรือการคว่ำบาตร (boycott) ส่งเสริมให้ข้าราชการมีหลักคุณธรรม และให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของภาคราชการ

## คำนำ

หลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) เป็นเครื่องมือสำคัญในการเสริมสร้างศักยภาพในการทำงานให้กับระบบราชการ ได้ถูกนำมาใช้ในการบริหารระบบราชการ โดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยมีเป้าหมายสำคัญ คือ เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของภาครัฐมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ปัจจุบัน ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และมีการประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ โดยมุ่งหวังเพื่อสร้างประสิทธิภาพให้แก่การบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อประโยชน์ในการบริการสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเพื่อสร้างการยอมรับ และความเชื่อมั่นแก่สาธารณะในการบริหารราชการ ประกอบกับการแก้ไขปัญหาการทุจริต ประพฤติมิชอบในการภาครัฐลงได้

ในการนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาแนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติของส่วนราชการส่วนภูมิภาค โดยกำหนดพื้นที่ในการศึกษาที่จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ 1. เพื่อศึกษาปัญหา และอุปสรรคสำคัญที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อนการบริหารราชการตามหลักธรรมาภิบาลของราชการส่วนภูมิภาค และ 2. เพื่อศึกษาแนวทางการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของส่วนภูมิภาคในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ โดยรายละเอียดการนำเสนอของเอกสารการวิจัยเล่มนี้ ประกอบด้วย 5 บท ได้แก่ บทที่ 1 บทนำ บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย บทที่ 4 ผลการวิจัย และบทที่ 5 สรุปผล และข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัย เชื่อมั่นเป็นอย่างยิ่งว่า เอกสารการวิจัยเล่มนี้ จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการเสริมสร้างการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติของส่วนราชการส่วนภูมิภาคได้เป็นอย่างดี และเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา ค้นคว้า สำหรับการต่อยอดการศึกษาของนักศึกษา นักวิชาการ และหน่วยงานราชการได้ใช้ในการปรับปรุง ทบทวน และพัฒนาแนวทางในการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างเป็นรูปธรรม ต่อไป

(นายวันชัย คงเกษม)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 57

ผู้วิจัย

## กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัย เรื่อง แนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติของส่วนราชการส่วนภูมิภาค: กรณีศึกษา จังหวัดสมุทรปราการ สำเร็จลุล่วงลงได้เนื่องจากผู้วิจัยได้รับความช่วยเหลือในการให้ข้อมูล คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ ความคิดเห็นและกำลังใจจากบุคคลหลายท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ร.ต.ท. อาทิตย์ บุญญะโสภิต รองปลัดกระทรวงมหาดไทย นายพินิจ หาญพาณิชย์ ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ นายชนาธิป เหมือนพะวงศ์ ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดสมุทรปราการ นายไพโรจน์ อัจฉริยา ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดสมุทรปราการ และนายคมสัน เหล่าศิลปะเจริญ ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรปราการ ที่กรุณาให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลการสัมภาษณ์ ข้อเสนอแนะเป็นอย่างดีสำหรับการดำเนินวิจัยในครั้งนี้

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ พล.ต. สรานวัตร ประดิษฐพงษ์ และ พ.อ. โสรัจ ร่วมพุ่ม ผู้ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาหลัก และน.ต.หญิง ยลรัตน์ คุ่มเปลี่ยน ที่ได้กรุณาสละเวลาให้คำปรึกษา ตรวจสอบ พร้อมให้ข้อชี้แนะ ข้อเสนอแนะและข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการทำเอกสารวิจัยครั้งนี้ในทุกขั้นตอน ตลอดจนให้กำลังใจแก่ผู้วิจัยในการทำเอกสารวิจัยเล่มนี้ตลอดมา และขอขอบพระคุณ รศ.ดร. อมร วาณิชวิวัฒน์ ที่ได้กรุณาให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะต่อการจัดทำเอกสารวิจัยนี้ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอขอบพระคุณ คณาจารย์ทุกท่านแห่งวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ที่ได้ถ่ายทอดและสร้างความรู้ให้แก่ผู้วิจัย และขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่ของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรทุกท่านที่ได้ให้ความช่วยเหลือในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการศึกษาครั้งนี้เป็นอย่างดี และขอขอบคุณนายสรายุทธ เชื้ออ่อน ที่ได้สนับสนุน ช่วยเหลือผู้วิจัยในการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทำเอกสารวิจัยและตรวจสอบเอกสารวิจัยเล่มนี้ให้มีความสมบูรณ์ด้วยดีมาโดยตลอด

สุดท้าย ผู้วิจัยขอขอบพระคุณครอบครัว “คงเกษม” ที่เป็นกำลังใจสำคัญแก่ผู้วิจัย ให้สามารถดำเนินเอกสารวิจัยครั้งนี้ได้สำเร็จ และขอขอบคุณความสำเร็จทั้งหมดจากการทำเอกสารวิจัยฉบับนี้ให้นางนงรัตน์ คงเกษม และนางสาวปาลีกานต์ คงเกษม ผู้ซึ่งเป็นภรรยาและธิดาของผู้วิจัยที่เป็นกำลังใจสำคัญของผู้เขียนมาโดยตลอด จนทำให้การศึกษาครั้งนี้ประสบผลสำเร็จได้ตามที่ตั้งใจ

(นายวันชัย คงเกษม)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 57

ผู้วิจัย

# สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญภาพ	จ
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	<b>1</b>
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	2
ขอบเขตการวิจัย	2
วิธีดำเนินการวิจัย	2
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	3
คำจำกัดความ	3
<b>บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง</b>	<b>5</b>
หลักธรรมาภิบาล (Good Governance)	5
หลักธรรมาภิบาลในต่างประเทศ	13
แนวทางการส่งเสริมธรรมาภิบาลในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค	17
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	21
<b>บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย</b>	<b>24</b>
วิธีการวิจัย	24
ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย	25
เครื่องมือและการทดสอบเครื่องมือวัด	26
การวิเคราะห์ข้อมูล	27
<b>บทที่ 4 ผลการวิจัย</b>	<b>29</b>

แนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติของหน่วยราชการส่วนภูมิภาค	29
ความคิดเห็นต่อการการขับเคลื่อนการบริหารราชการตามหลักธรรมาภิบาล ของราชการส่วนภูมิภาค	31
ปัญหาอุปสรรคของการขับเคลื่อนธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติของหน่วยงาน ราชการส่วนภูมิภาค	42

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 สรุป และข้อเสนอแนะ	47
สรุปผลการวิจัย	47
ข้อเสนอแนะ	50
บรรณานุกรม	54
ภาคผนวก	56
ประวัติย่อผู้วิจัย	70

## สารบัญแผนภาพ

	หน้า
<b>แผนภาพที่</b>	
2-1 หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) 10 ประการ	11
2-2 แนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในประเทศไทย	18



# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ระบบราชการไทย ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ในมาตรา 4 กำหนดให้จัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน เป็น 3 ระดับ ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ในห้วงที่ผ่านมารูปแบบการบริหารราชการดังกล่าวถูกวิพากษ์วิจารณ์ และตั้งคำถาม ท้าทายอย่างกว้างขวางถึงการคงอยู่ของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นต้นว่า “ควรยกเลิกส่วนราชการส่วนภูมิภาคให้คงเหลือเฉพาะราชการส่วนกลาง และราชการส่วนท้องถิ่น” ประกอบกับกระแสการเรียกร้องทั้งจากภาควิชาการด้านท้องถิ่นนิยมและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการให้กระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ต้องการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง และต้องการบริหารจัดการตนเองของจังหวัด เป็นต้น

นอกจากสภาพปัญหาข้างต้นแล้ว ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นอีกประเด็นที่สำคัญไม่ได้ยิ่งหย่อนไปกว่าประเด็นข้างต้น ซึ่งทำให้เกิดการบั่นทอนความเชื่อมั่นต่อการบริหารราชการ กล่าวคือ ความสามารถในการแก้ไขปัญหาของประชาชน การถูกรวบงำจากส่วนกลาง โดยปราศจากการรับผิดชอบต่อพื้นที่ ตัวอย่างเช่น ผู้บริหารหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง การให้คุณให้โทษ การแต่งตั้งโยกย้ายผู้บริหารหรือหัวหน้าส่วนราชการในภูมิภาคซึ่งไม่ได้ขึ้นกับพื้นที่รวมถึงวาระการดำรงตำแหน่งในภูมิภาคขาดความต่อเนื่อง การบริหารงบประมาณเกิดการกระจุกตัวอยู่ที่ส่วนราชการ

หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นเครื่องมือสำคัญในการเสริมสร้างศักยภาพในการทำงานให้กับระบบราชการ จึงได้ถูกนำมาใช้ในการบริหารระบบราชการ โดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยบังคับใช้กับหน่วยงานรัฐ ในทุกกระทรวง กรม ทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค รวมทั้งหน่วยงานอื่นที่อยู่ในกำกับของฝ่ายบริหาร แต่ไม่รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายสำคัญ คือ เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของภาครัฐมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ปัจจุบัน ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และมีการประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ โดยมุ่งหวังเพื่อสร้างประสิทธิภาพให้แก่การบริหาร

ราชการแผ่นดิน เพื่อประโยชน์ในการบริการสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเพื่อสร้างการยอมรับ และความเชื่อมั่นแก่สาธารณะในการบริหารราชการ ประกอบกับการแก้ไขปัญหาการทุจริต ประพฤติมิชอบในการภาครัฐลงได้

ในการนี้ ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาแนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติของส่วนราชการส่วนภูมิภาค โดยกำหนดพื้นที่ในการศึกษาที่จังหวัดสมุทรปราการ สาเหตุที่เลือกพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการเนื่องจากผู้วิจัยปฏิบัติราชการในจังหวัดดังกล่าว ในตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ และเป็นคณะอนุกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด จึงทำให้ทราบปัญหาและความสำคัญที่ต้องทำการศึกษาในเรื่องดังกล่าว ประกอบกับผู้วิจัยเห็นว่าหากมีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารราชการอย่างแท้จริง จะส่งผลให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหา และอุปสรรคสำคัญ ที่ส่งผลต่อการการขับเคลื่อนการบริหารราชการตามหลักธรรมาภิบาลของราชการส่วนภูมิภาค
2. เพื่อศึกษาแนวทางการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของส่วนภูมิภาคในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ

## ขอบเขตของการวิจัย

เน้นการวิจัยเฉพาะแนวทางการในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารราชการของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคประจำจังหวัดสมุทรปราการ ตามหลักธรรมาภิบาล 6 ประการ ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้เป็นวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative Research) โดยศึกษาวิเคราะห์กระบวนการ แนวทาง รูปแบบ การบริหารราชการตามหลักธรรมาภิบาล โดยมุ่งเน้นการนำหลักธรรมาภิบาล 6 หลัก มาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ โดยการศึกษาผ่านการค้นคว้าเอกสารงานวิจัย เอกสารทางราชการ แผนปฏิบัติราชการ และการดำเนินการตามแผนงาน/โครงการตามแผนของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการสัมภาษณ์ผู้บริหารหน่วยงานราชการส่วนกลาง ได้แก่ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้บริหารหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ

ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมายในพื้นที่ ได้แก่ ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดสมุทรปราการ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านธรรมาภิบาลของจังหวัด ได้แก่ ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเขตตรวจที่ 3 ในฐานะประธานคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดสมุทรปราการ และผู้บริหารองค์กรภาคเอกชน ได้แก่ ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรปราการ เพื่อให้ได้แนวทางในการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและการยอมรับ และช่วยแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงปัญหา และอุปสรรคสำคัญต่อการขับเคลื่อนการบริหารราชการตามหลักธรรมาภิบาลของราชการส่วนภูมิภาค
2. ทำให้ได้มาซึ่งแนวทางการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งจะช่วยให้การทำงานของราชการส่วนภูมิภาคได้รับการยอมรับ และเกิดความเชื่อมั่นจากสาธารณะ

## คำจำกัดความ

หลักธรรมาภิบาล	หมายถึง	แนวทางการจัดระเบียบเพื่อให้สังคมของประเทศทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข และตั้งอยู่ในหลักความถูกต้องเป็นธรรมตามหลักพื้นฐานบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี
หลักนิติธรรม	หมายถึง	การตรากฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับและกติกาต่างๆ ให้ทันสมัย และเป็นธรรม ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคมและสมาชิก โดยมีการยินยอมพร้อมใจและถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม
หลักคุณธรรม	หมายถึง	การยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยการรณรงค์เพื่อสร้างค่านิยมที่ดีงามให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์การหรือสมาชิกของสังคมถือปฏิบัติ ได้แก่ ความซื่อสัตย์สุจริต ความเสียสละความอดทน ขยันหมั่นเพียร ความมีระเบียบวินัย เป็นต้น
หลักความโปร่งใส	หมายถึง	การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา และสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้โดยการปรับปรุงระบบและกลไกการทำงานขององค์การให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือเปิดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก ตลอดจนมีระบบหรือกระบวนการตรวจสอบและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นการสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกัน และช่วยให้การทำงานของภาครัฐและภาคเอกชนปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชัน
หลักความมีส่วนร่วม	หมายถึง	การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญๆ ของสังคม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่ การแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรือ

อื่น ๆ และขจัดการผูกขาดทั้งโดยภาครัฐหรือโดยภาคธุรกิจเอกชน  
ซึ่งจะช่วยให้เกิดความสามัคคีและความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ  
และภาคธุรกิจเอกชน

- หลักความรับผิดชอบ หมายถึง ผู้บริหาร พนักงานและลูกจ้างต้องตั้งใจปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่อย่าง  
ดีเยี่ยม โดยมุ่งให้บริการแก่ผู้มารับบริการ เพื่ออำนวยความสะดวก  
ต่างๆ มีความรับผิดชอบต่อความบกพร่องในหน้าที่การงานที่ตน  
รับผิดชอบอยู่ และพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขได้ทันที
- หลักความคุ้มค่า หมายถึง ผู้บริหารต้องตระหนักว่ามีทรัพยากรค่อนข้างจำกัด ดังนั้นในการ  
บริหารจัดการจำเป็นต้องยึดหลักความประหยัดและความคุ้มค่า ซึ่ง  
จำเป็นจะต้องตั้งจุดมุ่งหมายไปที่ผู้รับบริการหรือประชาชนโดย  
ส่วนรวม

## บทที่ 2

### การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

#### หลักธรรมาภิบาล (Good Governance)

##### 1. ความเป็นมาของธรรมาภิบาลในประเทศไทย

ธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นหลักการสากลที่ได้รับการยอมรับจากสถาบันนานาชาติ ว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการทำให้องค์การประสบความสำเร็จ โดยมีการนำคำว่า Good Governance มาใช้ครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ.1989 โดยปรากฏในรายงานของธนาคารโลก (World Bank) และต่อจากนั้นก็มีหน่วยงานต่างๆ ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับ Good Governance เป็นอย่างมาก เช่น คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: UNESCAP) สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program: UNDP) และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2552: 1)

สำหรับหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เริ่มปรากฏชัดเจนว่าไทยโดยได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้อย่างจริงจังครั้งแรกในระบบราชการเมื่อปีพ.ศ.2540 โดยปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ ความพยายามในการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) สำหรับสังคมไทย เน้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐมากขึ้น การประกันคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ภาครัฐมีการบริหารการปกครองที่โปร่งใส สามารถถูกตรวจสอบโดยประชาชนมากขึ้น (สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, 2549:17) ต่อมาเมื่อวันที่ 23 เมษายน 2542 นายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) จัดทำบันทึกเรื่องธรรมาภิบาลเป็นวาระแห่งชาติว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาในการประชุมเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 โดยมีมติเห็นชอบตามเสนอและเห็นควรให้เร่งสร้างธรรมาภิบาลในหน่วยงานภาครัฐเพื่อเป็นนำในการพัฒนา

และส่งเสริมธรรมาภิบาลในสังคมไทย โดยจัดทำเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 กล่าวคือ ภายหลังจากที่ได้มีการนำหลักธรรมาภิบาลบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 แล้วนั้น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับดังกล่าวถือเป็นกฎหมายลูกฉบับแรกของไทยเพื่อการขับเคลื่อนธรรมาภิบาลมาใช้ในภาครัฐ

ภายหลัง ได้มีการยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และมีการออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 แทนโดยพระราชกฤษฎีกาฯ เป็นเรื่องของการกำหนดขอบเขต แบบแผนวิธีปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการบรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ ดังนี้ (รัชยา ภักดีจิตต์, 2555: 24-26)

1. การบริหารที่มุ่งให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (citizen centered) เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน
  2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของภาครัฐ โดยยึดการบริหารแบบบูรณาการซึ่งมุ่งเน้นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกันไปในทางเดียวกัน โดยการจัดทำ**คำรับรองการปฏิบัติราชการไว้ล่วงหน้า** ที่จะสามารถแสดงผลและวัดผลงานได้ชัดเจนข้อนี้จะเห็นว่ามีกล่าวถึงการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ ซึ่งจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการบังคับให้ส่วนราชการนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง
  3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ในการดำเนินภารกิจของรัฐจะต้องมีการเปรียบเทียบต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการดำเนินงาน ว่าคุ้มค่างบกับเงินที่ลงทุนที่เกิดจากการนำภาษีของประชาชนมาดำเนินการหรือไม่
  4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น โดยลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการลงจากที่เป็นอยู่เดิม
  5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์โดยจะต้องมีการทบทวน และปรับปรุงกระบวนการขั้นตอนทำงานใหม่อยู่เสมอ
  6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการต้องมุ่งเน้นถึงความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการเป็นหลัก
  7. มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ส่วนราชการจะต้องสร้างระบบการควบคุมตนเอง โดยมีการตรวจสอบ ติดตามวัดผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ
- จะเห็นได้ว่าภาครัฐได้ตระหนักถึงความสำคัญของการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในสังคมไทย การนำระบบธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารภาครัฐ รวมถึงในแวดวงวิชาการได้ให้ความสำคัญต่อแนวคิดธรรมาภิบาลอย่างแพร่หลาย กล่าวคือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้บรรจุเรื่องการพัฒนาประชารัฐไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) โดยได้กำหนดแนวทางการบริหารจัดการที่ดีในยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาประสิทธิภาพของภาคราชการ การสร้างความเข้มแข็งแก่ภาคประชาชน เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาได้อย่างเต็มศักยภาพ ตลอดจนการเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างภาครัฐกับประชาชน เพื่อให้เกิดการประสานร่วมมือกันในการพัฒนาประเทศ (รัชยา ภักดีจิตต์, 2555: 28) ซึ่งได้สะท้อนแนวคิดของการบริหารจัดการที่ดีในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฉบับที่ 8 และ 9 โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2549: 35)

1. วัตถุประสงค์ของการพัฒนาประชารัฐ คือ เพื่อเสริมสร้างการใช้หลักนิติธรรมในการบริหารรัฐกิจ สนับสนุนให้ทุกภาคส่วนของสังคมมีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐ เพิ่มพูนประสิทธิภาพและประสิทธิภาพของภาครัฐในการบริหารรัฐกิจและการจัดการการพัฒนาของประเทศ และสนับสนุนให้เกิดความต่อเนื่องในงานบริหารรัฐกิจทั้งในด้านนโยบายและการปฏิบัติ

2. โดยมีเป้าหมายในการพัฒนาประชารัฐในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้แก่ ให้เจ้าหน้าที่รัฐทุกระดับเข้าใจในหลักปรัชญาของกฎหมายมหาชน ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการปกครองประเทศ ให้ประชาชนมีหลักประกันในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐ ให้เกิดความฉับไว คล่องตัวของภาครัฐในการปรับตัวและการจัดการอย่างเหมาะสมตามการเปลี่ยนแปลง ส่งเสริมให้เกิดความต่อเนื่องในการบริหารรัฐกิจและการบริหารจัดการพัฒนา

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 และฉบับที่ 11 รายละเอียดของแผนให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่องกับการสร้างระบบบริหารที่ดี โดยได้ขยายกรอบการดำเนินงานให้ครอบคลุมทุกภาคส่วนในสังคม ได้แก่ การสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีในภาคธุรกิจเอกชน การส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานของกลไกตรวจสอบ ทั้งที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และกลไกตรวจสอบสาธารณะในภาคประชาชน รวมทั้งการปลูกจิตสำนึกของประชาชนในเรื่องคุณธรรม จริยธรรม ความพอดี เพื่อเป็นรากฐานสำคัญของการสร้างระบบบริหารที่ดีในสังคมไทย(รัชยา ภักดีจิตต์, 2555: 28)

ปี พ.ศ. 2545 ได้มีการบัญญัติเนื้อหาเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ลงในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารกิจการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งถือเป็นการนำแนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการมาแปลงให้เป็นรูปแบบของกฎหมายเพื่อให้เกิดมีผลบังคับใช้ในทางกฎหมายอย่างถาวร ได้แสดงผลของการตราพระราชบัญญัตินี้ให้เห็นเจตนารมณ์ของก้าวแรกในการปฏิรูประบบราชการไว้อย่างชัดเจนว่า “โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงระบบบริหารราชการเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้การบริหารราชการแนวใหม่ต้องมีกำหนดนโยบาย เป้าหมาย



และแผนการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติงานในแต่ละระดับได้อย่างชัดเจน มีกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการกำกั้นนโยบายและการปฏิบัติราชการ” และปรากฏชัดเจนใน “มาตรา 3/1 การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจ และทรัพยากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ให้มีผู้รับผิดชอบต่อผลงาน... ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานการมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน...” ซึ่งสอดคล้องกับการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ที่ตราขึ้นพร้อมกันโดยได้แสดงผลในการตราพระราชบัญญัตินี้ไว้ว่า “...การจัดกลไกของระบบราชการจึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นไปของสังคม... เพื่อให้ (ส่วนราชการ) สามารถกำหนดเป้าหมายและทิศทางการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่มีความเกี่ยวข้องกันให้สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีเอกภาพและเกิดประสิทธิภาพ รวมทั้งจะเป็นการลดค่าใช้จ่ายในส่วนงานที่ซ้ำซ้อนกัน เมื่อจัดส่วนราชการใหม่ให้สามารถปฏิบัติงานได้แล้ว จะมีผลทำให้แนวทางความรับผิดชอบของส่วนราชการต่างๆ มีเป้าหมายชัดเจน”

และมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นในปี พ.ศ. 2546 ได้มียกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และมีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 แทน มีผลบังคับใช้กับส่วนราชการทุกกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานอื่นของรัฐที่อยู่ในกำกับของฝ่ายบริหาร แต่ไม่รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ทำหน้าที่ในการสำรวจความพร้อมการเตรียมการล่วงหน้าและรายงานต่อคณะรัฐมนตรี และในทางปฏิบัติ สำนักงาน ก.พ.ร. จะจัดทำปฏิทินกำหนดเรื่องและหน่วยงานที่จะต้องปฏิบัติเวลาใด ทั้งนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้พิจารณากำหนดแนวทางการบังคับใช้และขอบเขตการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไว้แล้ว โดยกำหนดหลักการดำเนินการไว้ดังนี้

1. ภารกิจที่กำหนดให้ส่วนราชการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่จำเป็นต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จไปพร้อมกันทุกเรื่อง
2. การดำเนินการแต่ละเรื่องไม่จำเป็นต้องใช้วิธีดำเนินการอย่างเดียวกันอาจแตกต่างกันได้ตามความเหมาะสม
3. ให้คำนึงถึงความพร้อมของส่วนราชการเป็นสำคัญส่วนราชการใดมีความพร้อมให้ดำเนินการไปก่อนได้

นอกจากนี้เพื่อให้มีวิธีการดำเนินการที่มีลักษณะหลากหลายที่สามารถเลือกวิธีดำเนินการได้เหมาะสมกับแต่ละภารกิจที่ได้กำหนดให้ส่วนราชการต้องดำเนินการ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้กำหนดวิธีดำเนินการเป็น 5 กลุ่ม

คณะรัฐมนตรีได้มีมติในคราวประชุมเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2546 เห็นชอบแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2546-2550) ซึ่งตามแผนยุทธศาสตร์ฯ นี้ ได้ยึดหลักการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้กำหนดวิสัยทัศน์ของการพัฒนาระบบราชการในช่วงระยะปี พ.ศ. 2546-2550 ไว้ดังนี้ “พัฒนาระบบราชการไทยให้มีความเป็นเลิศ สามารถรองรับการพัฒนาประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ โดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และประโยชน์สุขของประชาชน”

ประกอบกับรัฐบาลได้จัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 มาตรา 13 มาตรา 14 ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องจัดให้มีแผนการบริหารราชการแผ่นดินครอบคลุมระยะเวลา 4 ปี

จากที่กล่าวถึงข้างต้นจะเห็นได้ว่าราชการได้นำหลักธรรมาภิบาลมาสู่การปฏิบัติในการบริหารกิจการภาครัฐอย่างมีวิวัฒนาการโดยลำดับและเข้มข้นขึ้นอย่างต่อเนื่องนับแต่รัฐธรรมนูญ 2540 เป็นต้นมา

## 2 ความหมายของหลักธรรมาภิบาล

คำว่า “ธรรมาภิบาล” เป็นคำสมาสระหว่างคำว่า “ธรรมะ” (good) กับ “อภิบาล” (governance) (ปฐม มณีโรจน์, 2554: 353) โดยความหมายของ “ธรรมาภิบาล” (good governance) ได้มีนักวิชาการ องค์กรการ รวมถึงหน่วยงานได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

ธนาคารโลก (World Bank) ซึ่งจัดได้ว่าเป็นองค์กรแรกๆ ที่สร้างวาทกรรมว่าด้วยเรื่องธรรมาภิบาลขึ้นมา ดังที่ปรากฏในรายงานเรื่อง “Sub-Sahara Africa: from Crisis to Sustainable Growth” ตีพิมพ์ในปี ค.ศ.1989 โดยธนาคารโลกให้ความหมายของธรรมาภิบาลไว้ว่า “การใช้อำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาของประเทศ” นัยของธนาคารโลกเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและการใช้อำนาจ กล่าวอย่างถึงที่สุดแล้วความหมายดังกล่าวมุ่งเน้นไปที่การใช้อำนาจเพื่อให้เกิดการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม

ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) (Asian Development Bank, 1999: 3) นำเสนอความหมายของ ธรรมาภิบาล (Good Governance) ไว้ในรายงานเรื่อง “Governance: Sound Development Management” ธรรมาภิบาล ที่ปรากฏในรายงานฉบับนี้ มีความหมายเดียวกับที่ให้ไว้โดยธนาคารโลกที่ว่า “การใช้อำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศ” โดยธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียได้เสนอข้อคิดเห็นเพิ่มเติมว่า จากความหมายที่กล่าวมานี้สะท้อนให้เห็นว่าธรรมาภิบาลเกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารจัดการกระบวนการพัฒนาทั้งในทางรัฐและเอกชน นอกจากนี้ ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียยังให้ความเห็นอีกว่า แม้ว่าเรื่องนโยบายจะมีความสำคัญต่อการพัฒนาแต่แนวคิดธรรมาภิบาลของธนาคารได้ให้ความสำคัญไปที่การบูรณาการส่วนต่างๆ เพื่อการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

ส่วนกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) (อ้างถึงใน ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2551: 84) หรือเรียกชื่อสั้นๆ ว่า IMF ซึ่งเป็นอีกหนึ่งสถาบันทางการเงินที่ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาล (Good Governance) ไว้ว่า วิธีการปกครองของประเทศรวมถึงนโยบายด้านเศรษฐกิจและกรอบกฎระเบียบต่างๆ โดยผู้บริหารของ IMF นายมิเชล กัมเดซู (Michel Vamdessus) ได้กล่าวในที่ประชุมของ United Nations Economic and Social Council ว่า แนวทางธรรมาภิบาลของ IMF คือ “แนวทางที่เน้นสิ่งที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำกับดูแลนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ได้แก่ ความโปร่งใสของบัญชีการใช้จ่ายของรัฐบาล ประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากรสาธารณะตลอดจนเสถียรภาพและความโปร่งใสของสิ่งแวดล้อมด้านเศรษฐกิจและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของภาคเอกชน”

จากที่กล่าวมาสามารถสรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล มีความหมายว่า แนวทางการจัดระเบียบเพื่อให้สังคมของประเทศทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนสามารถอยู่ร่วมกันได้

อย่างสงบสุข และตั้งอยู่ในหลักความถูกต้องเป็นธรรมตามหลักพื้นฐานบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

### 3. องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล

3.1 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2542 และมีผลบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 เป็นต้นมา ทั้งนี้ได้กำหนดให้ทุกหน่วยงานของรัฐดำเนินการบริหารจัดการโดยยึดหลักการ 6 ประการ

3.1.1 หลักนิติธรรม คือ การตรากฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับและกติกาดังกล่าว ให้ทันสมัยและเป็นธรรม ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคมและสมาชิก โดยมีการยินยอมพร้อมใจและถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

3.1.2 หลักคุณธรรม คือ การยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยการรณรงค์เพื่อสร้างค่านิยมที่ดีงามให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์การหรือสมาชิกของสังคมถือปฏิบัติได้แก่ ความซื่อสัตย์สุจริต ความเสียสละความอดทนขยันหมั่นเพียร ความมีระเบียบวินัย เป็นต้น

3.1.3 หลักความโปร่งใส คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่เปิดเผยมข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา และสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้โดยการปรับปรุงระบบและกลไกการทำงานขององค์การให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือเปิดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก ตลอดจนมีระบบหรือกระบวนการตรวจสอบและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และช่วยให้การทำงานของภาครัฐและภาคเอกชนปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชัน

3.1.4 หลักความมีส่วนร่วม คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญๆ ของสังคม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่ การแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่น ๆ และขจัดกีดกันทุกชาติทั้งโดยภาครัฐหรือโดยภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งจะช่วยให้เกิดความสามัคคีและความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน

3.1.5 หลักความรับผิดชอบ คือ ผู้บริหาร พนักงานและลูกจ้างต้องตั้งใจปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่อย่างดียิ่ง โดยมุ่งให้บริการแก่ผู้มารับบริการ เพื่ออำนวยความสะดวกต่างๆ มีความรับผิดชอบต่อความบกพร่องในหน้าที่การงานที่ตนรับผิดชอบอยู่ และพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขได้ทันที

3.1.6 หลักความคุ้มค่า คือ ผู้บริหารต้องตระหนักว่ามีทรัพยากรค่อนข้างจำกัด ดังนั้นในการบริหารจัดการจำเป็นต้องยึดหลักความประหยัดและความคุ้มค่า ซึ่งจำเป็นจะต้องตั้งจุดมุ่งหมายไปที่ผู้รับบริการหรือประชาชนโดยส่วนรวม

ระเบียบนี้ได้ใช้มาระยะหนึ่งกระทั่งสำนักนายกรัฐมนตรีได้ออกประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 9 สิงหาคม พ.ศ.2547 เพื่อยกเลิกระเบียบฉบับนี้

3.2 ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดขอบเขตความหมายของคำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ในภาพรวมซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นวัตถุประสงค์ของการบริหารราชการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในการกระทำการกิจใดภารกิจหนึ่งว่าต้องมีความมุ่งหมายให้บรรลุเป้าหมายในสิ่งเหล่านี้ คือ

3.2.1 เกิดประโยชน์สุขของประชาชน

3.2.2 เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

3.2.3 มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ

3.3.4 ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น

3.3.5 มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์

3.3.6 ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนอง

ความต้องการ

3.3.7 มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ

3.3 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2552: 8-9) ได้เสนอหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ที่เหมาะสมจะนำมาปรับใช้ในภาครัฐมี 10 องค์ประกอบ ดังนี้

แผนภาพที่ 2-1 หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)  
10 ประการ



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552: 8

1. หลักประสิทธิผล (Effectiveness) คือ ผลการปฏิบัติราชการที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนการปฏิบัติราชการตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ รวมถึงสามารถเทียบเคียงกับส่วนราชการหรือ หน่วยงานที่มีภารกิจคล้ายคลึงกันและมีผลการปฏิบัติงานในระดับชั้นนำของประเทศเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน โดยการปฏิบัติราชการจะต้องมีทิศทางยุทธศาสตร์และเป้าประสงค์ที่ชัดเจน มีกระบวนการปฏิบัติงานและระบบงานที่เป็นมาตรฐาน รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง และเป็นระบบ

2. หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) คือ การบริหารราชการตามแนวทางการกำกับดูแลที่ดีที่มีการออกแบบกระบวนการปฏิบัติงาน โดยการใช้เทคนิคและเครื่องมือการบริหารจัดการที่เหมาะสมให้องค์การสามารถใช้ทรัพยากรทั้งด้านต้นทุน แรงงานและระยะเวลาให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติราชการตามภารกิจ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม

3. หลักการตอบสนอง (Responsiveness) คือ การให้บริการที่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดและสร้างความเชื่อมั่นความไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชน ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่าง

4. หลักการรับผิดชอบ (Accountability) คือ การแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่และผลงานต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้โดยความรับผิดชอบนั้นควรอยู่ในระดับที่สนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ รวมทั้งการแสดงถึงความสำนึกในการรับผิดชอบต่อปัญหาสาธารณะ

5. หลักความโปร่งใส (Transparency) คือ กระบวนการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมา ชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัยและสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันไม่ต้องห้ามตามกฎหมายได้อย่างเสรี โดยประชาชนสามารถรู้ทุกขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการต่างๆ และสามารถตรวจสอบได้

6. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) คือ กระบวนการที่ข้าราชการ ประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มมีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้เรียนรู้ทำความเข้าใจร่วมแสดงทัศนะร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้องร่วมคิดแนวทางร่วมการแก้ไขปัญหาหรือร่วมในการตัดสินใจและร่วมกระบวนการ พัฒนาในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา

7. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) คือ การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ทรัพยากรและภารกิจจากส่วนราชการส่วนกลางให้แก่หน่วยการปกครองอื่น (ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น) และภาคประชาชนดำเนินการแทนโดยมีอิสระตามสมควร รวมถึงการมอบอำนาจและความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่บุคลากรโดยมุ่งเน้นการสร้างความพึงพอใจในการให้บริการต่อผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การปรับปรุงกระบวนการและเพิ่มผลผลิตภาพเพื่อผลการดำเนินงานที่ดีของส่วนราชการ

8. หลักนิติธรรม (Rule of Law) คือ การใช้อำนาจของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับในการบริหารราชการด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

9. หลักความเสมอภาค (Equity) คือ การได้รับการปฏิบัติและได้รับการอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่มีการแบ่งแยกด้านชาย/หญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ และสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษา การฝึกอบรมและ อื่น ๆ

10. หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) คือ การหาข้อตกลงทั่วไป ภายในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นข้อตกลงที่เกิดจากการใช้กระบวนการเพื่อหาข้อคิดเห็นจากกลุ่มบุคคลที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ซึ่งต้องไม่มีข้อคัดค้านที่ยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญโดยฉันทามติไม่จำเป็นต้องหมายความว่า เป็นความเห็นพ้องโดยเอกฉันท์

## หลักธรรมาภิบาลในต่างประเทศ

### 1. การขับเคลื่อนธรรมาภิบาลในต่างประเทศ

สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (2548) ได้ศึกษารวบรวมตัวแบบธรรมาภิบาลในต่างประเทศไว้อย่างน่าสนใจและสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษาเพื่อหาข้อเสนอแนะต่อการขับเคลื่อนธรรมาภิบาลในประเทศไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมธรรมาภิบาลในราชการส่วนภูมิภาค ทั้งนี้เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางว่าประเทศที่ได้รับการยอมรับเป็นต้นแบบของธรรมาภิบาล ดังนี้

#### 1.1 ธรรมาภิบาลในประเทศอังกฤษ

ความรับผิดชอบและความโปร่งใสในหน่วยงานของรัฐเป็นแง่มุมสำคัญประการหนึ่งของธรรมาภิบาลที่มาจากการตีความในบทบัญญัติของ UNDP ในกลุ่มประเทศโลกที่สาม ซึ่งในหลาย ๆ ประเทศมีปัญหาเรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวง อันเป็นปัญหาสำคัญในการสร้างธรรมาภิบาล ทั้งนี้เพราะในสังคมเช่นว่านั้น วัฒนธรรมการบริหารกิจการของรัฐยังขาดความรับผิดชอบและไม่สามารถถูกตรวจสอบได้

วิธีการบังคับให้เกิดความรับผิดชอบนั้นสามารถกระทำได้หลายวิธี เช่น การเลือกตั้ง การควบคุมทางรัฐสภา การควบคุมทางตุลาการ การกระจายโครงสร้างและสายบังคับบัญชาของรัฐบาล การให้ประชาชนมีส่วนร่วม การวิพากษ์วิจารณ์ของสื่อมวลชน และการมีมาตรการควบคุมด้านบริหารภายในองค์กร แต่ทั้งหมดทั้งปวงนี้ล้วนแต่เกี่ยวพันระหว่างอำนาจหลัก 3 ฝ่ายคือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ

หลาย ๆ ประเทศรวมทั้งประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา มอบหมายให้ฝ่ายนิติบัญญัติดูแลควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐ โดยการอภิปรายและการกำกับดูแลของคณะกรรมการต่าง ๆ หากคณะกรรมการนิติบัญญัติปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะเป็นการช่วยเพิ่มคุณภาพต่อการวางนโยบาย (คือรัฐบาลจะฟังความต้องการและข้อเรียกร้องของประชาชนมากขึ้น) และจะเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจที่เกินขอบเขตของรัฐบาล ตลอดจนสามารถติดตามผลของการปฏิบัติงานของรัฐบาลได้ ตัวอย่างที่ตัวอย่างหนึ่งของรัฐบาลภายใต้ระบบรัฐสภา คือ บทบาทของคณะกรรมการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน (Public Account Committee: PAC) ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการใช้จ่ายของรัฐในกิจการที่ดำเนินการไปแล้ว หน้าที่ดังกล่าวเริ่มด้วยการตรวจสอบรายงานประจำปีของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งโดยทั่วไปหน่วยงานนี้เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร วิธีการเช่นนี้เป็นการดึงให้ความรับผิดชอบทางการเงินและการเงินมาพบกัน หาก PAC ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะเป็นการช่วย



เพิ่มควมมีประสิทธิภาพและการบริหารงานด้านการเงิน และสามารถตรวจสอบการบริหารงานที่ผิดพลาดได้ง่าย

ในประเทศอังกฤษจะมีวิธีการปฏิบัติโดยให้สมาชิกในพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ซึ่งเป็นที่นับถือของประชาชน กระทำหน้าที่เป็นประธานของ PAC และเชิญข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ซึ่งรับผิดชอบด้านการบริหารการเงินในระดับกระทรวงและกรมมาให้ปากคำต่อ PAC รวมทั้งให้ความเห็นต่อรายงานประจำปีของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

ทั้งนี้ จำเป็นต้องเน้นว่า บทบาทที่มีประสิทธิภาพของ PAC ขึ้นอยู่กับความสามารถของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ความสามารถของสมาชิกใน PAC และประชาชนที่ให้ความร่วมมือโดยการมาชี้แจง และการที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามมาตรการคว่ำบาตร (หากมีขึ้น) หากขาดสิ่งหนึ่งสิ่งใดก็หมายความว่า ผลงานของ PAC นั้นไม่มีประสิทธิภาพแต่อย่างใด

รัฐสภาของอังกฤษมีรายการเก่าแก่อยู่รายการหนึ่ง คือ “Question Time” (ซึ่งมีหลายประเทศเอาอย่าง เช่น ประเทศฝรั่งเศส) ซึ่งเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สามารถเปิดเผยการบริหารงานที่บกพร่องหรือผิดพลาดของฝ่ายบริหาร แต่หากวิธีการดังกล่าวนี้กระทำไปอย่างได้ผลแล้ว คณะกรรมาธิการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องได้รับการสนับสนุนอย่างเพียงพอ รวมทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจะต้องเคารพกฎเกณฑ์ที่มีอยู่ด้วย คณะกรรมาธิการของสภาในประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนใหญ่ ไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานดังกล่าวได้ตามหลักการที่ว่าไว้ การสร้างความสามารถในการตรวจสอบที่โปร่งใสจึงเป็นจริงได้ยาก

## 1.2 ธรรมชาติในประเศฝรั่งเศส

ฝรั่งเศสถือว่าเป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าในด้านการสร้างธรรมาภิบาลจนธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศถือว่าเป็นต้นแบบด้านการพัฒนา Governance ซึ่งในประเทศมีการปกครองท้องถิ่น 3 รูปแบบ คือ

**1.2.1 เทศบาล (Commune)** เป็นการปกครองที่เล็กที่สุดแต่ก็เป็น การปกครองที่เก่าแก่ที่สุดตั้งแต่สมัยศตวรรษที่ 12 แต่ได้มีการจัดตั้งเป็นทางการตามกฎหมายในปี 2332 (การปฏิวัติฝรั่งเศส) ปัจจุบันฝรั่งเศสมีเทศบาลประมาณ 36,763 แห่ง มีองค์การบริหารเทศบาลของฝรั่งเศสเรียกว่า Conseil Municipal ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงทุก 6 ปี และคณะกรรมการเทศบาลจะเลือกสมาชิกของคณะกรรมการ 1 คนทำหน้าที่นายกเทศมนตรี (Maire) นายกเทศมนตรีมีอำนาจในการบริหารภายในเทศบาล รวมทั้งเป็นตัวแทนของรัฐในการจัดทำนิติกรรมของรัฐ จดทะเบียนต่าง ๆ รักษาความสงบ จัดการเลือกตั้งภายใน รวมทั้งจัดทำประกาศต่าง ๆ ของรัฐ นอกจากนั้นนายกเทศมนตรียังทำหน้าที่ในการบริหารงบประมาณของเทศบาล และงานในความรับผิดชอบของเทศบาลนั้น ๆ อาทิ โรงเรียน รถรับ – ส่งนักเรียน การกำจัดขยะสาธารณสุขปศุภค ถนนหนทางภายในเทศบาล การวางผังเมือง ฯลฯ

**1.2.2 จังหวัด (Department)** จัดตั้งขึ้นภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศส เมื่อปี 2332 โดยถือหลักว่า การเดินทางโดยใช้ม้าเป็นพาหนะ จากจุดใด ๆ ก็ตามในแต่ละจังหวัดไปยังศาลากลางจังหวัดต้องสามารถไป-กลับได้ภายในช่วงพระอาทิตย์ขึ้นและตก ปัจจุบันฝรั่งเศสมีจังหวัด 100 แห่ง องค์การบริหารจังหวัดเรียกว่า Conseil General เช่นเดียวกันมีการเลือกตั้งโดยตรงทุก 6 ปี และองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้ จะเลือกประธานเพื่อทำหน้าที่บริหาร โดยจะต้องเป็นผู้เตรียมการและดำเนินการประชุมองค์การบริหารส่วนกลางมาก ดังนั้น รัฐบาลฝรั่งเศสโดยกระทรวงมหาดไทย โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงได้มีการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefet) ไปทำหน้าที่บริหารงานในส่วนความรับผิดชอบของรัฐ ในจังหวัดนั้น ๆ อาทิ การรักษาความสงบภายใน การจัดการเลือกตั้ง การให้ความช่วยเหลือในกรณีภัยพิบัติ รวมทั้งทำหน้าที่ในการประสานงานระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

**1.2.3 ภาคหรือมณฑล (Region)** เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นล่าสุด ตามนโยบายกระจายอำนาจเมื่อปี 2529 เป็นการรวมหลายจังหวัดเข้าด้วยกัน โดยให้จังหวัดที่ใหญ่ที่สุดเป็นที่ตั้งของภาค และผู้ว่าราชการในจังหวัดนั้นเป็นผู้ว่าราชการภาคด้วย ปัจจุบัน ฝรั่งเศสมี 26 ภาค องค์การบริหารภาคเรียกว่า Conseil Regional เช่นเดียวกันมีการเลือกตั้งโดยตรงทุก 6 ปี และองค์การบริหารภาคนี้ จะเลือกประธานเพื่อทำหน้าที่บริหาร โดยจะต้องเป็นผู้เตรียมการและดำเนินการประชุมขององค์การบริหารภาค ตลอดจนบริหารงบประมาณ และบุคลากรภายในภาค

แต่เดิมฝรั่งเศสจัดว่าเป็นประเทศที่มีการกำกับดูแลธรรมาภิบาลในภาคธุรกิจ และการจัดระบบการให้บริการสาธารณะที่ดีเยี่ยม โดยมีการวางแผนก่อนอย่างรัดกุมและมีการติดตามตรวจสอบและประเมินผลระบบบริการสาธารณะอยู่ตลอดเวลา คือ การให้มีกติกาที่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค ให้มีผู้ผลิตรายใหม่เข้ามาแข่งขันเพราะเชื่อจะทำให้เกิดกำหนดราคาที่เป็นธรรม ช่วยรักษาผลประโยชน์ให้แก่ผู้บริโภค รวมทั้งการแข่งขันจะช่วยกระตุ้นนวัตกรรมและการพัฒนาคุณภาพสินค้า

อย่างไรก็ตามบทบาทของรัฐในการสร้างธรรมาภิบาลอาจเริ่มมีความหยาบคายลง ทั้งนี้เพราะในระบบธุรกิจและเศรษฐกิจปัจจุบันมักมีธุรกิจขนาดใหญ่ครองตลาดในสัดส่วนสูง มีอำนาจผูกขาดทางเทคโนโลยี หรืออำนาจผูกขาดด้วยการช่วยเหลือของภาครัฐและทางการเมือง อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสโลกาภิวัตน์ทำให้เกิดความยากลำบากในการควบคุมดูแลธรรมาภิบาลในภาคธุรกิจให้เป็นไปตามอุดมคติ

### 1.3 ธรรมชาติในประเทคนิวซีแลนด์

จากวิกฤตการณ์เศรษฐกิจในปี 1984 รวมทั้งความไม่เชื่อมั่นจากต่างประเทศที่มีต่อประเทคนิวซีแลนด์ ส่งผลให้คณะรัฐบาลชุดใหม่ในปี 2000 เล็งเห็นถึงความจำเป็นในการพัฒนาให้เป็นที่ยอมรับของนานาประเทศมากขึ้น ทั้งนี้ ประเทคนิวซีแลนด์ใช้วิธีการปฏิรูปเศรษฐกิจในประเทศโดยลดการควบคุมของรัฐบาล และให้อำนาจแก่ตลาดมากขึ้น ลดการใช้จ่ายของรัฐบาลและภาษี โดยมีการออกกฎหมายใหม่สำคัญหลาย ๆ อย่าง ได้แก่ State Sector Act ในปี 1988 Public Finance Act ในปี 1989 และ Fiscal Responsibility Act ในปี 1994 รัฐบาลมีนโยบายในการปรับเปลี่ยนระบบการตรวจสอบบัญชีและสร้างระบบการตรวจสอบความโปร่งใสของรัฐ ทั้งนี้ โดยเชื่อว่ากฎหมายทั้งหลายที่บัญญัติใช้ออกมาจะช่วยจำกัดการแทรกแซงทางการเมือง และเป็นการเปิดเผยข้อมูลตัวเลขต่าง ๆ ในด้านค่าใช้จ่ายในการบริหารประเทศของรัฐบาล

การดำเนินกิจการของรัฐจะต้องมีความโปร่งใส คือ เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ โดยมีหลักประกันทางกฎหมาย (พ.ร.บ. การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร) ข้อมูลที่เผยแพร่โดยรัฐบาล จะต้องเป็นสิ่งที่ประชาชนทั่วไปมีสิทธิ์รับทราบได้โดยง่าย เช่น เรื่องงบประมาณของรัฐ รายได้รายจ่าย หากประชาชนถูกปิดกั้นจากข้อมูลเหล่านี้ ก็จะไม่มีโอกาสทราบถึงการปฏิบัติงานหรือการละเว้นที่จะปฏิบัติงานของรัฐ

โดยเครื่องมือสำคัญในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐในประเทศนิวซีแลนด์มีหลายวิธี เช่น ผ่านองค์กร Ombudsmen ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ปกป้องประชาชนและขยายไปยังประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยมีหน้าที่รับคำร้องจากประชาชนมาทำการสอบสวน และให้คำแนะนำต่อประชาชน รวมทั้งอาศัยการสนับสนุนของสื่อมวลชนและประชาคมติในการติดตามนำตัวผู้กระทำความผิดในการทุจริตคอร์รัปชันมาลงโทษ เพราะสื่อมวลชนก็มีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารเช่นกัน

อย่างไรก็ดี บทบาทของสื่อมวลชนอาจมีอุปสรรคบ้าง กล่าวคือ มีการใช้อิทธิพลด้านการเมืองและเศรษฐกิจคุกคามตัวสื่อมวลชนและสถาบัน อุปสรรคดังกล่าวมีผลให้ความพยายามที่จะสร้างสภาวะธรรมชาติในประเทคนิวซีแลนด์จำกัดตัวเองอย่างไม่สามารถแก้ไขได้

### 1.4 ธรรมชาติในกลุ่มประเทศยุโรป

กล่าวได้ว่า แนวคิดการบริหารจัดการที่ดี (good government) ได้ถูกนำไปปฏิบัติอย่างกว้างขวางในกลุ่มประเทศตะวันตก กล่าวเฉพาะกลุ่มประเทศยุโรป ได้พัฒนากรอบแนวคิดการบริหารจัดการที่ดีของตนเองขึ้นมาโดยจะเห็นได้จากการที่คณะกรรมการยุโรป (The European Commission) ได้จัดทำสมุดปกขาวเกี่ยวกับการบริหารจัดการยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ ประสิทธิภาพ และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

(openness, participation, accountability, effectiveness and coherence) ซึ่งถูกเรียกว่า “หลัก 5 ประการของการบริหารจัดการที่ดี” (Five Principles of Good Governance)

อย่างไรก็ตาม สหภาพยุโรป (European Union) ได้ประสบกับปัญหาหลายประการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ ได้แก่

1.4.1 การผันเปลี่ยนไปของสถาบัน (institution hybrid) อันเป็นผลมาจากการพัฒนาการรวมกันขององค์ประกอบของความร่วมมือระหว่างรัฐบาล สมาพันธ์และสหพันธ์

1.4.2 การได้รับผลกระทบจากการขาดดุลประชาธิปไตย (democratic deficit) อันเนื่องจากสาเหตุหลายประการได้แก่

1.4.2.1 ปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันชั้นนำของสหภาพยุโรปที่มีวิถีปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับประชาธิปไตย

1.4.2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองของรัฐชาติ (ประเทศ) กับสถาบันของสหภาพยุโรปเป็นความสัมพันธ์ทางอ้อม

1.4.2.3 สหภาพ (union) ถูกมองว่าเป็นกลไกแบบราชการที่ตัดสินใจจำนวนมากกระทำนอกการควบคุมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย

## แนวทางการส่งเสริมธรรมาภิบาลในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

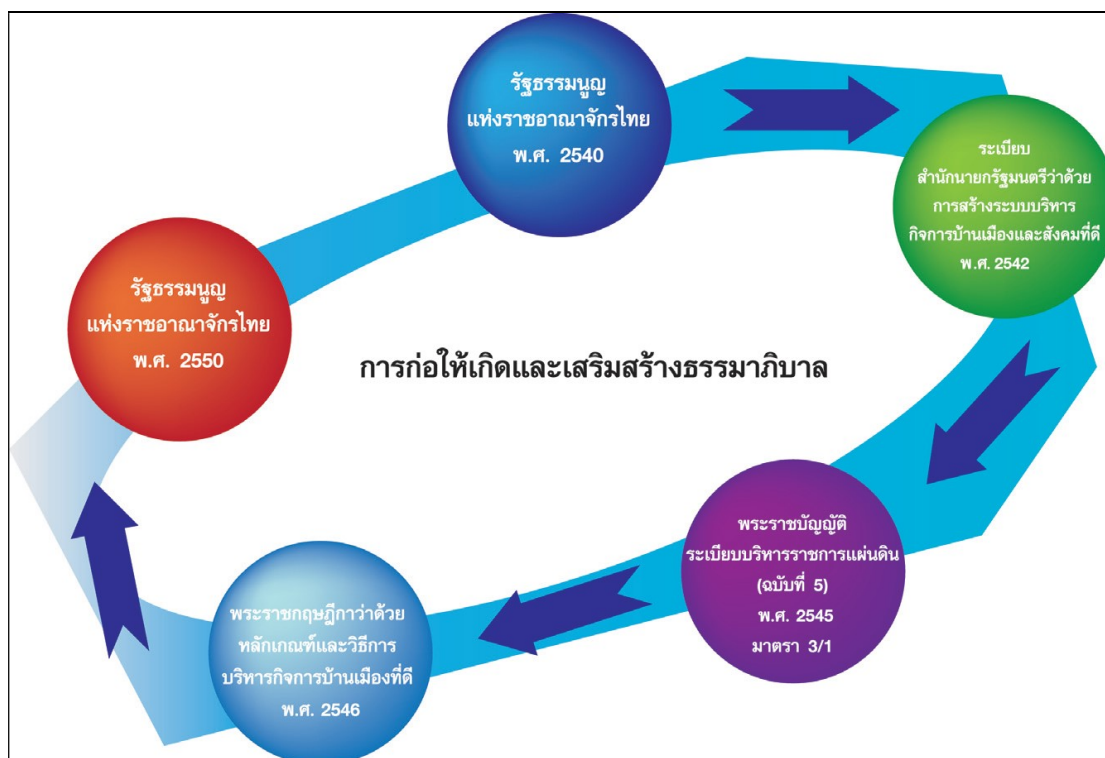
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ระบุเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังนี้

หมวด 4 มาตรา 74 วรรคหนึ่ง “บุคคลผู้เป็นข้าราชการ ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวมอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี”

หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 มาตรา 78 “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยพัฒนาระบบงานภาครัฐโดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงานเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ” และ “จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นเพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) มุ่งเน้นและให้ความสำคัญเกี่ยวกับ Good Governance ต่อการพัฒนาระบบราชการไทยอย่างชัดเจนและต่อเนื่อง โดยในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2551- พ.ศ.2555) ได้ผลักดันการสร้างระบบราชการไทยให้เป็นกลไกของรัฐที่สำคัญต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีด้วยการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย เพื่อเพิ่มขีดสมรรถนะข้าราชการให้สามารถเรียนรู้ ปรับตัว และตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในการอำนวยความสะดวกและการให้บริการประชาชนได้อย่างทันกาล ทั้งนี้ต้องยึดมั่นในหลักจริยธรรมและธรรมาภิบาลโดยการสร้างระบบธรรมาภิบาลสำหรับการกำกับดูแลตนเองที่ดีเพื่อให้เกิดความโปร่งใส ถูกต้อง เป็นธรรม การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และมีความรับผิดชอบต่อสังคม เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติราชการ บรรลุเป้าประสงค์เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552: 6)

แผนภาพที่ 2-2 แนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในประเทศไทย



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552: 5)

นอกจากนี้การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยแล้ว เพื่อให้การกำกับดูแลองค์การของส่วนราชการต่างๆ เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และมีความเป็นสากลเทียบเท่าหน่วยงานในต่างประเทศและภาคเอกชน สำนักงาน ก.พ.ร. จึงได้ กำหนดให้ส่วนราชการและจังหวัดจัดทำนโยบายการกำกับดูแลองค์การที่ดี หรือ “Organizational Governance (OG)” เพื่อประกาศเจตนารมณ์ขององค์การว่าจะดำเนินการด้วยการยึดหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พร้อมกำหนดนโยบายครอบคลุมองค์ประกอบ 4 ด้าน ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552: 6)

### 1. นโยบายด้านรัฐ สังคม และสิ่งแวดล้อม

1.1 รัฐ หมายถึง บ้านเมือง ประเทศชาติ และหมายรวมถึงประเทศต่างๆ ทั่วโลก รวมทั้งข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

1.2 สังคม หมายถึง คนจำนวนหนึ่งที่มีความสัมพันธ์ต่อกันตามระเบียบกฎเกณฑ์ โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญร่วมกัน เช่น สังคมชนบท วงการหรือสมาคมของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เช่น สังคมชาวบ้าน

1.3 สิ่งแวดล้อม หมายถึง สิ่งต่างๆ ทั้งทางธรรมชาติและทางสังคมที่อยู่รอบๆ มนุษย์มีทั้งที่ดีและไม่ดี เช่น โรงเรียนสร้างสวนดอกไม้ให้เป็นสิ่งแวดล้อมที่ดีแก่นักเรียน ชุมชนที่มีการทะเลาะวิวาทกันหรือเล่นการพนัน เป็นสิ่งแวดล้อมที่ไม่ดีแก่เด็ก

### 2. นโยบายด้านผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

2.1 ผู้รับบริการ หมายถึง ผู้ที่มารับบริการจากส่วนราชการโดยตรงหรือผ่านช่องทางสื่อสารต่างๆ ทั้งนี้รวมถึงผู้รับบริการที่เป็นส่วนราชการด้วย

2.2 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หมายถึง ผู้ที่ได้รับผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบ ทั้งทางตรงและทางอ้อมจากการดำเนินการของส่วนราชการ เช่น ประชาชนชุมชนในท้องถิ่นบุคลากรในส่วนราชการผู้ส่งมอบงาน รวมทั้งผู้รับบริการด้วย

### 3. นโยบายด้านองค์การ

องค์การ หมายถึง ศูนย์รวมกลุ่มบุคคลหรือกิจการที่ประกอบกันขึ้นเป็นหน่วยงานเดียวกันเพื่อดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือในตราสารจัดตั้งซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐ เช่น องค์การของรัฐบาล หน่วยงานเอกชนหรือหน่วยงานระหว่างประเทศ ทั้งนี้ให้หมายรวมถึงทิศทางในการดำเนินงาน นโยบายโครงสร้าง กระบวนการ ระบบ ระเบียบ และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานเพื่อความมีประสิทธิภาพประสิทธิผลขององค์กร เช่น ระบบการ

ควบคุมภายใน การจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารความเสี่ยง การจัดการระบบข้อมูล การขัดผลประโยชน์ ทางราชการตลอดจนการรักษาจรรยาข้าราชการ

#### 4. นโยบายด้านผู้ปฏิบัติงาน

ผู้ปฏิบัติ หมายถึง บุคคลที่ปฏิบัติงานภายในองค์การทุกประเภท

จากที่กล่าวถึงข้างต้น จะชี้ให้เห็นถึงลำดับและแนวทางในการนำหลักธรรมาภิบาลหรือ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือ Good Governance มาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งหมายความรวมถึงส่วนราชการส่วนภูมิภาคที่อยู่ในขอบข่ายที่ต้องดำเนินการตามระเบียบ แนวทาง ตามที่กฎหมายกำหนด

สำหรับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยได้มีการนำระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมาใช้ ทั้งนี้ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการประชุมเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับการปรับปรุงบทบาทภารกิจและ โครงสร้างส่วนราชการ ระหว่างวันที่ 4-5 สิงหาคม 2546 ณ เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี ซึ่งพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ต้องการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานจังหวัด โดยกำหนดให้จังหวัดมีฐานะเหมือนหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Business Unit - SBU) และปรับเปลี่ยนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นผู้บริหารสูงสุดในจังหวัด (Chief Executive Officer - CEO) หรือที่เรียกว่า “ผู้ว่า CEO” เพื่อให้จังหวัดบริหารงาน แก้ไข ปัญหา และพัฒนาพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ โดย มีการบูรณาการยุทธศาสตร์ แผนงาน/โครงการร่วมกันและมีการบูรณาการทรัพยากรและร่วมมือกัน ระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาโดยมีทิศทางการดำเนินการร่วมกัน ซึ่งใน ปีงบประมาณ พ.ศ.2544 ได้เริ่มทดลองใช้ระบบนี้ใน 5 จังหวัด คือ ลำปาง ชัยนาท ศรีสะเกษ ภูเก็ต และนราธิวาส แล้วปรากฏว่าได้ผลดี จึงได้มีการขยายผล โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2546 เห็นชอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) เป็นผู้บริหาร สูงสุดในจังหวัด (Chief Executive Officer - CEO) และให้ใช้การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยมีผลตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 เป็นต้นมา

นอกจากนี้ในการดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และ วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ตามมาตรา 12 ในระดับจังหวัด สำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัด ให้มีการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการจังหวัดและได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการและ ประเมินผลประจำปีงบประมาณพ.ศ.2547 ให้จังหวัดปฏิบัติ ดังนี้(สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนา ประสิทธิภาพในราชการ, 2548: 55)

1. ให้จังหวัดทั้ง 75 จังหวัดจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ โดยในการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการและการประเมินผลประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2547 ให้ยึดแผนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วเป็นหลัก และจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามในคำรับรองการปฏิบัติราชการกับรองนายกรัฐมนตรีที่กำกับกับการปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาค รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและปลัดกระทรวงมหาดไทย
2. การตั้งเป้าหมายความสำเร็จของแผนยุทธศาสตร์ทั้งของยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดและจังหวัดจะต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดตามแผนยุทธศาสตร์
3. ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่จัดทำเอกสารประกอบคำรับรองการปฏิบัติราชการ กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ จำทำแผนยุทธศาสตร์ฯ แผนปฏิบัติราชการประจำปี ฯ
4. จังหวัดจะได้รับการประเมินใน 4 มิติ คือ มิติด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ มิติด้านคุณภาพการให้บริการ และมิติด้านการพัฒนาองค์กร
5. รองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้กำกับกับการปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาคจะเป็นผู้พิจารณาแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัดและคำรับรองการปฏิบัติราชการในรายละเอียด
6. หลังจากได้มีการลงนามในคำรับรองการปฏิบัติราชการแล้วให้จังหวัดประกาศให้ประชาชนทราบ โดยใส่ไว้ในเว็บไซต์ของจังหวัด และทำการพัฒนาการปฏิบัติราชการตามที่ได้รับรองไว้กับรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้กำกับกับการปฏิบัติราชการฯ
7. เมื่อสิ้นปีงบประมาณ พ.ศ.2547 จังหวัดที่ได้ให้คำรับรองการปฏิบัติราชการไว้จะต้องรายงานผลการพัฒนาการปฏิบัติราชการตามประเด็นการประเมินผลและตัวชี้วัดที่ได้รับไปยังสำนักงาน ก.พ.ร. เพื่อทำการประเมิน

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เนาวรัตน์ พุ่มจันทร์ (2550) ทำวิจัยเรื่อง “ความสำคัญของการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปใช้ในการบริหารงานเทศบาล: กรณีศึกษาเทศบาลจังหวัดภูเก็ต” มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1. ศึกษาระดับความสำเร็จในการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปใช้ในการบริหารงานเทศบาลในจังหวัดภูเก็ต 2. ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปใช้ในการบริหารงานเทศบาล และ 3. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปใช้ในการบริหารงานเทศบาลให้เกิดผลสำเร็จ ผลการศึกษาพบว่า 1. ระดับความสำเร็จในการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปใช้ในการบริหารงานเทศบาลในจังหวัดภูเก็ต ประชาชนผู้ใช้บริการเห็นว่ามีความสำเร็จอยู่ในระดับปานกลาง ขณะที่เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการเห็น



ว่าสามารถนำหลักการดังกล่าวเข้ามาใช้และประสบความสำเร็จอยู่ในระดับมาก ทั้งนี้ระดับความสำเร็จในการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้แต่ละเทศบาลมีความแตกต่างกัน 2. ปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับความสำเร็จในการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริหารเทศบาล คือ กลยุทธ์ โครงสร้าง ระบบการดำเนินงาน รูปแบบการบริหาร ทักษะของบุคลากร และการจัดการด้านบุคลากร ส่วนค่านิยมร่วมของเทศบาลเป็นปัจจัยเชิงลบต่อระดับความสำเร็จในการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริหารงานเทศบาล สำหรับข้อเสนอแนะในการวิจัย ได้แก่ เทศบาลควรกำหนดกลยุทธ์การดำเนินงานเชิงรุก เพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน เพิ่มช่องทางรับฟังความคิดเห็น และลดขั้นตอนการดำเนินงาน ควรปรับปรุงกฎระเบียบให้มีความทันสมัย สอดคล้องกับชุมชน เพิ่มช่องทางและวิธีการกระจายข้อมูลด้านกฎระเบียบ เพิ่มทักษะพนักงานและลูกจ้างด้วยการจัดอบรมความรู้และทักษะการปฏิบัติงานดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 อย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ควรมีการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามาใช้ในการดำเนินงานของเทศบาลให้มากยิ่งขึ้น

พระสุวิทย์ คำมูล (2550) ทำวิจัยเรื่อง “การนำนโยบายการบริหารงานกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติในสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1. ความแตกต่างของระดับความสำเร็จของการนำนโยบายการบริหารงานกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติในสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร 2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการสร้างความสำเร็จในการนำนโยบายการบริหารงานกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติในสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร 3. ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะในการนำนโยบายการบริหารงานกิจการบ้านเมืองที่ดีไปสู่การปฏิบัติของสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร และ 4. เพื่อพัฒนาแนวทางการนำระบบหลักการนำนโยบายการบริหารงานกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติในสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร ผลการศึกษาพบว่า 1. ระดับความสำเร็จของการนำนโยบายการบริหารงานกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติในสำนักงานเขตชั้นใน ชั้นกลาง และชั้นนอกของกรุงเทพมหานครไม่มีความแตกต่างกัน 2. มีปัจจัยอย่างน้อย 1 ปัจจัยในกลุ่มตัวแปรของแนวคิดของ แวนมิเตอร์และแวนฮอนน์ ได้แก่ ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบาย ปัจจัยด้านลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ปัจจัยด้านทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน มีปัจจัยอย่างน้อย 1 ปัจจัยในกลุ่มตัวแปรด้านการพัฒนาองค์การของวอร์เดซ จันทรศร ได้แก่ ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ ปัจจัยด้านการทำงานเป็นทีม ปัจจัยด้านความผูกพันและการยอมรับ ต่างมีอิทธิพลต่อระดับความสำเร็จของการนำหลักการการบริหารงานกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติในสำนักงานเขตของกรุงเทพมหานคร 3. ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญคือเครื่องมือและวัสดุอุปกรณ์ไม่เพียงพอต่อการใช้งาน ไม่มีการนำเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้ามาใช้ในสำนักงานเขต จำนวนบุคลากรไม่เพียงพอต่องานที่ทำให้ขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของสำนักงานเขตของกรุงเทพมหานคร ผู้บริหารระดับสูงของกรุงเทพมหานคร และสำนักงานเขตควรให้ความสำคัญกับการนำหลักการบริหารงานกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติในทุก

หน่วยงาน ทุกองค์กรและข้าราชการในทุกระดับ ควรส่งเสริมให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากบุคลากรในสำนักงานเขตและควรเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็น ควรมีการพัฒนาบุคลากร เช่นมีการอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้ทักษะ มีทัศนคติและความรู้สึกที่ดีต่อนโยบายรวมทั้งในเรื่องของคุณธรรมจริยธรรม ควรส่งเสริมจัดหางบประมาณซื้อวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ ที่ทันสมัย เพื่อเพิ่มความรวดเร็ว ความถูกต้อง แม่นยำ และสามารถตรวจสอบได้อย่างเที่ยงตรง ควรส่งเสริมและสนับสนุนการนำอุปกรณ์ที่มีอยู่กลับมาใช้ใหม่ ควรส่งเสริมให้ปฏิบัติงานเป็นทีม ให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ปัญหาอันนำมาซึ่งความสำเร็จจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อพัฒนาเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของบุคลากรโดยการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในระดับกรุงเทพมหานคร ระดับสำนักงานเขตและระดับหน่วยงาน ทั้งนี้เพื่อเพิ่มความชัดเจนในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น

วีระ ฤกษ์วานิชย์กุล (2551, หน้า 4) ที่ศึกษาวิจัยเรื่อง “ความคิดเห็นต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของราชการส่วนภูมิภาค: ศึกษากรณีที่ทำกรปกครองอำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม” ผลจากการวิจัยพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นว่า ธรรมาภิบาลของราชการส่วนภูมิภาคในภาพรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านตามหลักธรรมาภิบาล พบว่า มีธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมากที่สุดทั้ง 6 ด้าน เช่นเดียวกัน โดยเรียงลำดับมาไปหาน้อย ได้แก่ หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักนิติธรรม และสุดท้ายคือหลักคุณธรรม เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า หลักนิติธรรม หน่วยงานมีกฎระเบียบที่เหมาะสม ในระดับมากที่สุด และประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ อยู่ในระดับต่ำสุด หลักคุณธรรม หน่วยงานให้บริการหรือพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ด้วยความเป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ ในระดับมากที่สุด และบุคลากรในหน่วยงานประพฤติตนอยู่ในระเบียบวินัย อยู่ในระดับต่ำสุด หลักความโปร่งใส หน่วยงานแจ้งให้ประชาชนทราบขั้นตอนในการให้บริการในระดับมาก และหน่วยงานเปิดเผยระยะเวลาแล้วเสร็จในการให้บริการหรือพิจารณาเรื่องต่าง ๆ อยู่ในระดับต่ำที่สุด หลักการมีส่วนร่วม หน่วยงานเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นในการทำงาน ในระดับมากที่สุด และหน่วยงานจัดทำช่องทางให้ร่วมแสดงความคิดเห็นในการทำงาน ในระดับมากที่สุด หลักความรับผิดชอบ บุคลากรในหน่วยงานร่วมมือกันปฏิบัติงานเป็นอย่างดี อยู่ในระดับมากที่สุด และหน่วยงานมีกระบวนการและขั้นตอนที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น อยู่ในระดับต่ำสุด หลักความคุ้มค่า หน่วยงานมีการทำงานเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่นที่มีการกิจเกี่ยวข้องหรือใกล้เคียงกัน ในระดับมากที่สุด และหน่วยงานมีการใช้เทคโนโลยี เครื่องมือ อุปกรณ์ที่ทันสมัย อยู่ในระดับต่ำที่สุด

## บทที่ 3

### ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติของส่วนราชการ ส่วนภูมิภาค กรณีศึกษา: จังหวัดสมุทรปราการนั้น โดยภาพรวมของการกำหนดระเบียบวิธีการวิจัย หรือกระบวนการวิจัย (methodology) ที่นำมาใช้ในการวิจัยครั้งนี้ทางผู้วิจัยได้กำหนดระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (methodology) โดยเป็นกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ประกอบด้วย

1. การวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research)
2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview)

สำหรับการนำเสนอระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (methodology) นั้น ในส่วนนี้ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบและขอบเขตของระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (methodology) ตลอดจนเหตุผลประการสำคัญของการนำระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (methodology) ดังกล่าวข้างต้นมาใช้ในการดำเนินการวิจัยครั้งนี้ มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

#### วิธีการวิจัย

สำหรับการกำหนดระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (methodology) ตาม โครงการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (methodology) โดยการใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) อันประกอบไปด้วยกระบวนการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารหรือการวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research) และกระบวนการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) โดยมีเหตุผลประการสำคัญของการนำระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (methodology) ดังกล่าวข้างต้นมาใช้ในการ ดำเนินกระบวนการวิจัย โดยมีสาระสำคัญโดยสรุปดังต่อไปนี้

#### 1. การวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research)

สำหรับการกำหนดระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (methodology) โดยการใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ด้วยกระบวนการวิจัยเชิง เอกสาร (documentary research) นั้น โดยเบื้องต้นผู้วิจัยได้ดำเนินการกระบวนการวิจัยตามระเบียบ

วิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (methodology) โดยการใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ด้วยกระบวนการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารหรือการวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research) โดยการทบทวนแนวความคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาล และการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติ

## 2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview)

สำหรับการกำหนดระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (methodology) โดยการใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) นั้น ในการกำหนดกระบวนการวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดให้มีกระบวนการวิจัย (methodology) โดยการใช้แบบสัมภาษณ์ที่มีลักษณะเป็นการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) โดยมีการออกแบบโครงสร้างของข้อความที่สามารถนำไปใช้ในการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง หรือการสัมภาษณ์แบบชี้นำ (guided interview) กล่าวคือ เป็นการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างหรือเป็นการสัมภาษณ์แบบปลายเปิด ซึ่งเป็นกระบวนการวิจัย (methodology) ที่มีความยืดหยุ่นและเปิดกว้างหรือมีการนำคำสำคัญ (keywords) มาใช้ประกอบในการชี้นำคำสัมภาษณ์ กล่าวคือ มีการร่างข้อความที่มีลักษณะปลายเปิดที่มีความสำคัญพร้อมกับลักษณะของข้อความที่มีความยืดหยุ่นและพร้อมที่จะมีการปรับเปลี่ยนถ้อยคำของข้อความให้มีความสอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายในการวิจัยหรือผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละคนในแต่ละสถานการณ์ที่มีเหตุการณ์หรือมีสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้ผู้ให้สัมภาษณ์ตอบข้อความจากการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) จะทำให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่มีความหลากหลายในมิติต่าง ๆ และข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติที่มีทั้งมิติของความความลึกและมิติของความกว้างในเรื่องเกี่ยวกับแนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติของส่วนราชการส่วนภูมิภาคที่ได้ดำเนินการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) นั้น

### ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย

สำหรับการกำหนดระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (methodology) โดยการใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ครั้งนี้ได้กำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยจากผู้บริหารหน่วยงานราชการส่วนกลาง ผู้บริหารหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมายในพื้นที่ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านธรรมาภิบาลของจังหวัด และผู้บริหารองค์กร

ภาคเอกชน เพื่อให้ทราบถึงนัยของแนวความคิดในการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง โดยดำเนินการกระบวนการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างด้วยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (purposive sampling) ซึ่งเป็นการเลือกตัวอย่างที่ผู้วิจัยได้ดำเนินการพิจารณาเลือกตัวอย่างด้วยตัวเองเพื่อที่จะได้นำข้อมูลที่ได้รับจากกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ดังกล่าว มาดำเนินการประมวลผลข้อมูลอันนำไปสู่ข้อค้นพบต่อไป ทั้งนี้การกำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่างสำหรับกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ครั้งนี้ได้กำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่างสำหรับการสัมภาษณ์เจาะลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการตลอดจนบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่มีความสำคัญในกระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

1. กลุ่มตัวอย่างผู้บริหารหน่วยงานราชการส่วนกลาง ได้แก่ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย จำนวน 1 คน
2. กลุ่มตัวอย่างผู้บริหารหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ จำนวน 1 คน
3. กลุ่มตัวอย่างผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมายในพื้นที่จังหวัด ได้แก่ ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดสมุทรปราการ หรือผู้พิพากษาหัวหน้าศาลเด็กและเยาวชนจังหวัดสมุทรปราการ หรืออัยการจังหวัดสมุทรปราการ จำนวน 1 คน
4. กลุ่มตัวอย่างผู้ทรงคุณวุฒิด้านธรรมาภิบาลของจังหวัด ได้แก่ ประธานคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดสมุทรปราการ จำนวน 1 คน
5. กลุ่มตัวอย่างผู้บริหารองค์กรภาคเอกชนในพื้นที่จังหวัด ได้แก่ ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรปราการ จำนวน 1 คน

โดยผู้วิจัยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างสำหรับนำมาใช้ในกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) อันมีหลักเกณฑ์ประการสำคัญในการพิจารณาคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างดังต่อไปนี้

1. กลุ่มตัวอย่างที่มีคุณลักษณะเป็นบุคคลที่มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลและเป็นผู้บริหารที่มีหน้าที่กำกับดูแลด้านนโยบายระดับกระทรวง และกำกับดูแลการบริหารราชการระดับจังหวัด
2. กลุ่มตัวอย่างที่มีคุณลักษณะเป็นบุคคลที่มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลและเป็นผู้บริหารที่มีหน้าที่นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานในราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค และทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค

3. กลุ่มตัวอย่างที่มีคุณลักษณะเป็นบุคคลที่มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย เป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับในด้านกฎหมาย
4. กลุ่มตัวอย่างที่มีคุณลักษณะเป็นบุคคลที่ผู้ทรงคุณวุฒิด้านธรรมาภิบาล และการขับเคลื่อนธรรมาภิบาลในระดับจังหวัด
5. กลุ่มตัวอย่างที่มีคุณลักษณะเป็นบุคคลที่เป็นผู้แทนภาคเอกชนหรือผู้นำ ผู้บริหารองค์กรภาคเอกชนในพื้นที่

### เครื่องมือและการทดสอบเครื่องมือวัด

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลตามกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) คือ **แบบสัมภาษณ์** แบบเปิดกว้างและอิสระ ด้วยข้อคำถามปลายเปิด (Open-Ended Questions)

โดยข้อคำถามสำหรับนำไปใช้ในกระบวนการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) นั้น ได้ดำเนินการออกแบบการวิจัย (research design) หรือการสร้างแบบสัมภาษณ์สำหรับนำไปใช้ในกระบวนการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) โดยการออกแบบหรือสร้างแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างหรือเป็นกระบวนการสัมภาษณ์ที่มีรูปแบบหรือมีลักษณะที่ไม่เป็นมาตรฐาน (unstructured or unstandardized interview) หรือการสัมภาษณ์แบบชี้แนะ (guided interview) ในการกำหนดโครงสร้างของข้อคำถามสำหรับนำไปใช้ในกระบวนการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) นั้น โครงสร้างของแบบสัมภาษณ์ประกอบด้วย 3 ส่วน

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

ส่วนที่ 2 การสอบถามเกี่ยวกับความคิดเห็นต่อแนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติในราชการส่วนภูมิภาค

ส่วนที่ 3 ปัญหาและอุปสรรคสำคัญต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติในราชการส่วนภูมิภาค

ส่วนที่ 4 ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

ทั้งนี้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยจะสัมภาษณ์ตามประเด็นคำถามที่กำหนดไว้ตามแบบสัมภาษณ์ ตามจำนวนกลุ่มตัวอย่างที่กำหนดไว้ซึ่งดำเนินการ ดังนี้

1. แนะนำตนเองและชี้แจงรายละเอียด วัตถุประสงค์ของการสัมภาษณ์ในครั้งนี้
2. ผู้สัมภาษณ์ขออนุญาตบันทึกการสัมภาษณ์

3. ผู้สัมภาษณ์ สัมภาษณ์ด้วยประเด็นทั่วไป เพื่อให้เกิดความเป็นกันเองในการสัมภาษณ์
  4. ผู้สัมภาษณ์ สัมภาษณ์ในประเด็นคำถามที่กำหนดไว้ในแบบสัมภาษณ์ ซึ่งในขณะสัมภาษณ์ สามารถถามประเด็นที่ไม่ได้กำหนดไว้ถ้าประเด็นนั้นมีความเกี่ยวข้องกับเนื้อหาที่ต้องการทราบ ตามความมุ่งหมายของการวิจัยในครั้งนี้
  5. ในขณะสัมภาษณ์มีการสังเกตต่อกิจกรรมของผู้ให้สัมภาษณ์ด้วยว่าแสดงออกอย่างไร เพื่อนำมาวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์อีกครั้งหนึ่ง
  6. เมื่อการสัมภาษณ์เสร็จสิ้นลงเก็บอุปกรณ์ต่างๆ กล่าวขอบคุณและกล่าวอำลา
- ทั้งนี้ ในการกำหนดประเด็นเพื่อเป็นแนวทางในการสัมภาษณ์ในแต่ละกลุ่มตัวอย่างจะได้นำเสนอ ในภาคผนวก

### การวิเคราะห์ข้อมูล

สำหรับกระบวนการในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) นั้น คณะผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) นั้น มาใช้ในกระบวนการวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูลโดยดำเนินการร่วมกับกระบวนการรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสาร (documentary research) โดยกระบวนการและวิธีการวิเคราะห์อันจะได้ดำเนินการกระบวนการตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ อันได้แก่การวิเคราะห์ข้อมูลโดยพิจารณาประเด็นหลัก (major themes) หรือแบบแผนหลัก (major pattern) ที่พบในข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ทั้งหมดจากนั้นจึงนำประเด็นหลัก (major themes) มาพิจารณาแบ่งแยกออกเป็นประเด็นย่อย (sub-themes) และหัวข้อย่อย (categories) อันเป็นกระบวนการวิเคราะห์โดยการเริ่มต้นจากการวิเคราะห์ภาพรวมไปสู่การวิเคราะห์ประเด็นย่อยของกระบวนการวิเคราะห์ตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ นอกจากนี้ในระหว่างการดำเนินการกระบวนการสัมภาษณ์เจาะลึกนั้นทางผู้วิจัยได้ดำเนินการกระบวนการสะท้อน (reflecting) ควบคู่ไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการกระบวนการสะท้อน (reflecting) ในแต่ละช่วงหรือในแต่ละขั้นตอนควบคู่ไปกับการดำเนินการกระบวนการวิจัยเพื่อเสริมสร้างให้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยการใช้กระบวนการในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) ที่นำมาใช้ในการวิจัยครั้งนี้มีความแม่นยำ (rigor) เพื่อให้กระบวนการวิจัยครั้งนี้มีความเข้มข้น (intensive process) มากยิ่งขึ้น รวมทั้งคณะผู้วิจัยจะได้ดำเนินการกระบวนการในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) โดยการพรรณนาข้อมูลตามปรากฏการณ์ร่วมด้วยเพื่อ

แสวงหาหรือให้ได้มาซึ่งข้อค้นพบจากกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นแนวทางประการสำคัญที่สามารถนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะในการกำหนดแนวทางในการส่งเสริมการนำหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติในราชการส่วนภูมิภาคอย่างมีประสิทธิภาพ



## บทที่ 4

### ผลการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติของส่วนราชการ ส่วนภูมิภาค กรณีศึกษา: จังหวัดสมุทรปราการ มีวัตถุประสงค์ของการวิจัย 2 ข้อ คือ 1. เพื่อศึกษา ปัญหา และอุปสรรคสำคัญ ที่ส่งผลต่อการการขับเคลื่อนการบริหารราชการตามหลักธรรมาภิบาล ของราชการส่วนภูมิภาค 2. เพื่อศึกษาแนวทางการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของส่วน ภูมิภาคในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ จากการวิจัย ได้ข้อค้นพบสำคัญ ดังนี้

#### แนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติของหน่วยราชการส่วนภูมิภาค

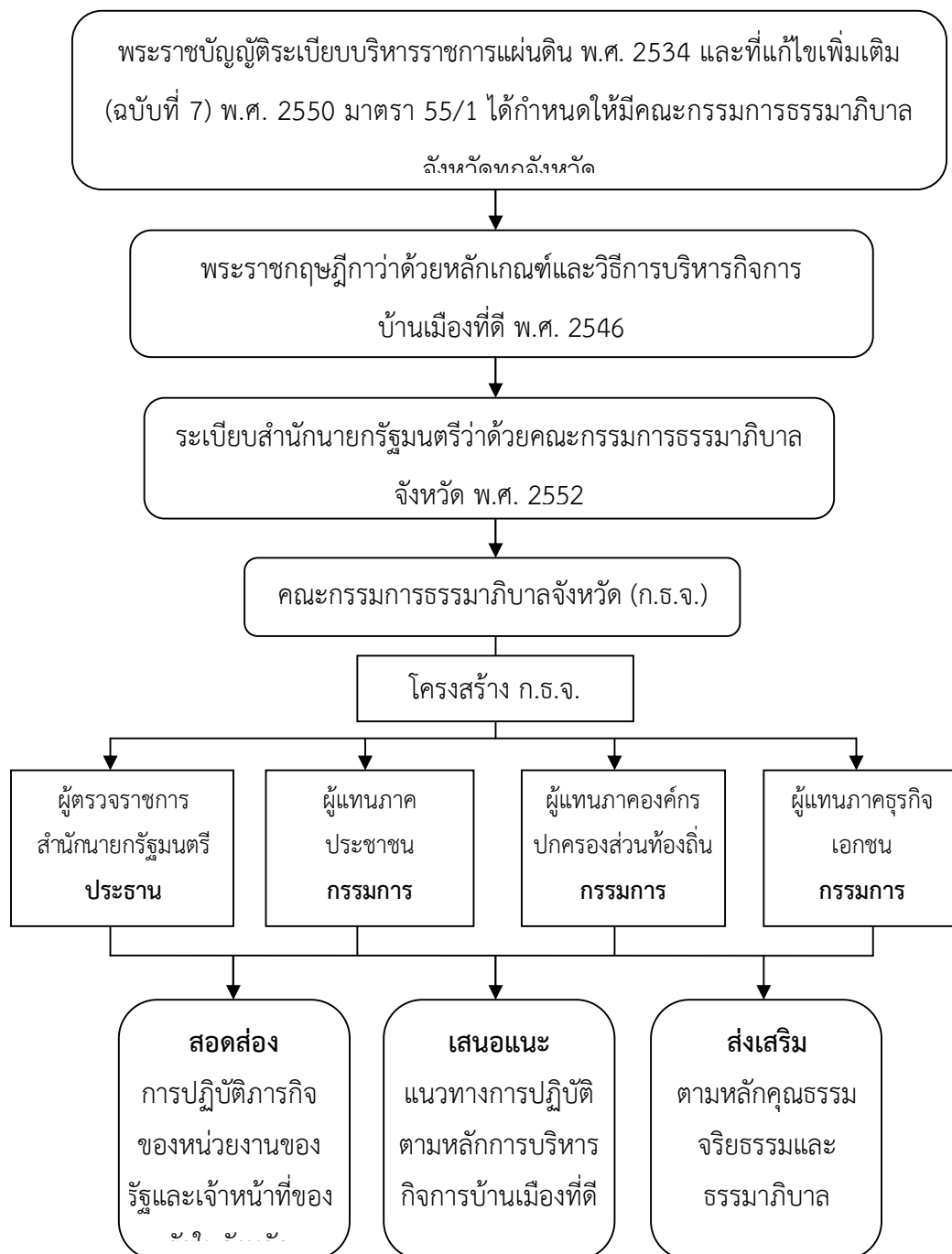
การขับเคลื่อนธรรมาภิบาลในระดับจังหวัด มีคณะกรรมการชุดหนึ่งที่ทำหน้าที่หลักใน การวางแผนการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลในระดับจังหวัด คือ คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด “ก.ธ.จ.” โดยคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด มาจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 55/1 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการ ธรรมาภิบาลจังหวัดทุกจังหวัด ยกเว้นกรุงเทพมหานคร เรียกโดยย่อว่า ก.ธ.จ.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด พ.ศ. 2552 ข้อ 5 กำหนดให้ ก.ธ.จ. ประกอบด้วย ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีเขตอำนาจในจังหวัดเป็น ประธาน ผู้แทนภาคประชาสังคม ผู้แทนสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งผู้บริหาร และผู้แทน ภาคธุรกิจเอกชน เป็นกรรมการ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด พ.ศ. 2552 ข้อ 22 กำหนดให้ ก.ธ.จ. มีหน้าที่ 3 ด้านหลัก คือ “สอดส่อง” การปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานของรัฐและ เจ้าหน้าที่ของรัฐในจังหวัด ให้ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เมื่อพบว่ามีกรณีละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ หรือมีกรณีทุจริต “เสนอแนะ” แนวทางการปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีให้แก่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของ รัฐในจังหวัด “ส่งเสริม” ตามหลักคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาล อันจะทำให้การปฏิบัติภารกิจ เป็นไปด้วยความโปร่งใส เป็นธรรม และมีความรับผิดชอบ

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้ดำเนินการสรรหา และแต่งตั้ง ก.ธ.จ. ชุดแรก จำนวน 1,083 คน ในปี พ.ศ. 2552 และในปี พ.ศ. 2555 ก.ธ.จ. ชุดแรกได้ครบวาระดำรงตำแหน่งไป แล้ว ขณะนี้อยู่ระหว่างการทำหน้าที่ของ ก.ธ.จ. ชุดที่ 2 ก.ธ.จ. จึงถือเป็นตัวแทนภาคประชาชนที่เข้า

มามีส่วนร่วมในการทำหน้าที่สอดส่องหน่วยงานภาครัฐให้ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล โปร่งใส สอดคล้องกับการประกาศเจตนารมณ์ในการบริหารประเทศของรัฐบาล



ภาพที่ 4-1 กลไกการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติ

## ความคิดเห็นต่อการขับเคลื่อนการบริหารราชการตามหลักธรรมาภิบาลของ ราชการส่วนภูมิภาค

ผู้วิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างจากผู้บริหารหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมายในพื้นที่ คือ ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดสมุทรปราการ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านธรรมาภิบาลของจังหวัด คือ ประธานคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดสมุทรปราการ คือ ผู้ตรวจสำนักนายกรัฐมนตรีเขต 3 ผู้บริหารองค์กรภาคเอกชน คือ ประสภาอุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรปราการ และผู้บริหารราชการส่วนกลาง คือ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้ทราบถึงนัยของแนวความคิดในการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง โดยดำเนินการกระบวนการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างด้วยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (purposive sampling) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant) ผลจากการวิจัย สามารถนำเสนอ ในรายละเอียด ดังนี้

### 1. ความคิดเห็นของผู้บริหารหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค คือ ผู้ว่า ราชการจังหวัดสมุทรปราการ การขับเคลื่อนการบริหารราชการตามหลักธรรมาภิบาล ของราชการส่วนภูมิภาค

#### 1.1 หลักนิติธรรม

พบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ ได้ให้ความเห็นต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาสู่การปฏิบัติในราชการส่วนภูมิภาคว่า มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการทำงานและการบริหารงานในราชการ แต่ทั้งนี้ก็มีข้อจำกัดสำคัญของการนำหลักธรรมาภิบาลมาสู่การปฏิบัติ คือ เรื่องของอำนาจ (power) กล่าวคือ ในมิติของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้บริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง ราชการส่วนภูมิภาคไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากราชการส่วนกลาง ในระดับกระทรวง กรม สงวนอำนาจไว้ จึงทำให้การขับเคลื่อนการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในราชการส่วนภูมิภาคไม่เกิดผลเท่าที่ควร ผู้ว่าราชการจังหวัดขาดความสำคัญ เพราะการให้คุณให้โทษของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถดำเนินการได้ ทำให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคยึด หรือให้ความสำคัญกับอำนาจจากส่วนกลางมากกว่า ประกอบกับราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดมีหน่วยงานที่เป็นราชการส่วนภูมิภาคจริงนั้นเพียง 17 – 30 หน่วยงานเท่านั้น ขณะเดียวกันส่วนราชการอื่นอีกจำนวน 50 กว่าหน่วยงานเป็นราชการส่วนกลางที่มาตั้งสำนักงานในภูมิภาค ซึ่งอยู่นอกเหนืออำนาจ

การควบคุม ดูแล และสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงทำให้การขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลไม่เกิดผลมากนัก

แนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ เสนอว่า ราชการส่วนกลาง ควร/ต้องกระจายอำนาจให้ราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น เรื่องของกำลังพลหรือบุคลากร ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการพิจารณา ให้คุณให้โทษ บุคลากรส่วนภูมิภาคได้ กระจายอำนาจด้านงบประมาณ กล่าวคือ เดิมงบประมาณที่จะรวมไว้ที่ส่วนกลางควรกระจายให้กับจังหวัด

## 1.2 หลักคุณธรรม

พบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการมีความเห็นต่อการขับเคลื่อนหลักคุณธรรมในราชการส่วนภูมิภาค พบว่า ระบบราชการมีความมุ่งหวังที่จะพัฒนาบุคลากรในเรื่องคุณธรรมภายใต้ความเชื่อว่าการสร้างระบบคุณธรรมให้กับบุคลากรให้ตระหนัก และให้ความสำคัญกับหลักคุณธรรมแล้วจะช่วยแก้ไขปัญหาด้านการทุจริตคอร์รัปชันได้ แต่ขณะเดียวกัน หน่วยงานราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งราชการส่วนกลางไม่ยอมจ่ายหรือไม่มีทรัพยากรให้กับราชการส่วนภูมิภาคในการพัฒนาคนในการเสริมสร้างคุณธรรม พร้อมได้ยกตัวอย่าง การเสนอโครงการภายใต้แผนพัฒนาจังหวัด ในโครงการจัดฝึกอบรมเรื่องคุณธรรมจริยธรรมตามหลักธรรมาภิบาลของจังหวัด ซึ่งเป็นโครงการที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศและเป็นเรื่องที่รัฐบาลให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง แต่เมื่อเสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณกลับถูกตัดและไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณในโครงการดังกล่าว ซึ่งสะท้อนถึงความย้อนแย้งระหว่างการให้ความสำคัญแต่กลับไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการในเรื่องดังกล่าว

นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ เห็นว่า การสร้างระบบคุณธรรมมีความสำคัญ และเป็นกระบวนการกล่อมเกลา การอบรม และต้องดำเนินการเป็นระยะ และต้องใช้เวลา ดังนั้นการจัดอบรมจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ การที่จะเปลี่ยนแปลงความคิด ความรู้สึก และสร้างความเข้าใจในหลักคุณธรรมให้กับข้าราชการ เจ้าหน้าที่รัฐนั้นต้องใช้เวลา และต้องกล่อมเกลาอย่างเป็นระบบ แต่ค่าใช้จ่ายหรือทรัพยากรในด้านการเสริมสร้างคุณธรรมไม่มี หรือได้รับความสำคัญน้อยมากเมื่อเทียบกับงบประมาณด้านอื่นตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีของจังหวัด

นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการได้เสนอความคิดเห็นไว้อย่างน่าสนใจว่า เรื่องของหลักคุณธรรมที่กล่าวถึง เป็นเรื่องนามธรรม “แล้วแต่จะเข้าใจไปเอง” หรือจริยธรรม คุณธรรมแบบคิดเอง เข้าใจเอง จึงทำให้การขับเคลื่อนหรือการทำงานตามหลักคุณธรรมไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากผู้บริหาร ข้าราชการแต่ละคนเข้าใจในความหมาย หรือตีความว่าคุณธรรม

ตามความเข้าใจของตนเอง ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการเสนอว่า ส่วนกลาง หรือองค์กรที่รับผิดชอบเรื่องการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาล เช่น สำนักนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวงมหาดไทย ควรมีการสร้างหรือจัดทำประมวลจริยธรรม คุณธรรม พร้อมทั้งให้นิยาม ความหมาย ในเรื่องคุณธรรม จริยธรรม เพื่อสร้างความชัดเจนในทางปฏิบัติ และขับเคลื่อนให้มีผล บังคับใช้ในทางกฎหมาย กล่าวคือ ข้าราชการมีแต่หน้าที่ต้องทำแต่ไม่มีอำนาจให้ ซึ่งทำให้ยากต่อการ นำไปปฏิบัติของราชการส่วนภูมิภาค นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ เสนอตัวอย่างที่ น่าสนใจ คือ การบริการประชาชน กรมจะไม่ให้จังหวัดจัดทำหลักการให้บริการ ซึ่งกรมเป็นหน่วย จัดทำหลักการให้บริการ ซึ่งส่วนกลางไม่รู้เรื่องในรายละเอียดเชิงลึก ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการ ให้บริการ

### 1.3 หลักการมีส่วนร่วม

พบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ เห็นว่า การบริหารราชการในระดับ ภูมิภาค โดยเฉพาะจังหวัดสมุทรปราการ มีการทำงานที่เปิดกว้าง และให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วน ร่วมในการขับเคลื่อนกิจกรรม และภารกิจของหน่วยงานราชการ แต่ทั้งนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า ใน บางภารกิจหรือบางเรื่องก็ไม่สามารถที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้มากนักเนื่องจากอาจเกิด ปัญหาความล่าช้า หรืออาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของราชการ แต่อย่างไรก็ตามราชการส่วน ภูมิภาคได้เปิดโอกาสให้ประชาชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมกับการทำงานของภาคราชการ แต่ระดับการมี ส่วนรวมของภาคประชาชนไม่ค่อยได้รับความสนใจมากนัก เนื่องจากความตระหนักในการเข้ามามี ส่วนร่วมยังมีอยู่ในระดับที่ไม่มาก ประกอบกับสังคมจังหวัดสมุทรปราการเป็นสังคมเมืองการเข้ามามี ส่วนร่วมส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องที่กระทบกับชีวิตหรือทรัพย์สินของตน บุคคล กลุ่มบุคคลเท่านั้นจึงจะ เข้ามามีส่วนร่วม เช่น ปัญหาบ่อขยะในพื้นที่สมุทรปราการ ที่หน่วยงานราชการได้เปิดให้ประชาชนเข้า มามีส่วนร่วมในคณะกรรมการจัดการขยะของจังหวัด และได้เปิดเวทีในการหาทางแก้ไขปัญหายุขะ ของจังหวัดสมุทรปราการที่มีทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม

ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ กล่าวไว้อย่างน่าสนใจเป็นอย่างยิ่งว่า “ความเป็นองค์กรของภูมิภาคที่ไม่สมบูรณ์” กล่าวคือ ความเป็นองค์กรที่ไม่สมบูรณ์ของหน่วยงาน ราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นแต่เพียงหน่วยงานที่มีแต่หน้าที่ แต่ขาดอำนาจในหลายประการ เนื่องจาก ราชการส่วนกลางยังสงวนอำนาจต่างนั้นไว้ เช่น การแต่งตั้งโยกย้าย การให้คุณให้โทษ การเลือกชั้น เลื่อนตำแหน่ง อำนาจในการอนุญาต อนุมัติ เป็นต้น และความไม่มีทรัพยากร ได้แก่ คน เครื่องมือ งบประมาณ เป็นต้น ทำให้ความเป็นราชการส่วนภูมิภาค ยังเป็นองค์กรที่ไม่สมบูรณ์ ทำให้การ ขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติไม่ประสบผลดังที่มุ่งหวัง

#### 1.4 หลักความรับผิดชอบ

พบว่า การทำงานของราชการส่วนภูมิภาคยังมีประสิทธิภาพไม่สมบูรณ์ กล่าวคือ ไม่สามารถทำงานเชิงรุก มุ่งแต่ตั้งรับ และแก้ไขปัญหา เจ้าหน้าที่ขาดความเข้าใจภารกิจที่ต้องรับผิดชอบของตนเอง มุ่งรับผิดชอบต่อตัวชี้วัดของตนเอง และรับผิดชอบต่อแนวทางของส่วนราชการมากกว่าการรับผิดชอบต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นกับพื้นที่ เนื่องจาก การเติบโต อยู่ที่ส่วนกลาง จึงทำให้เจ้าหน้าที่รัฐจะมุ่งดูแลสิ่งที่ตัวเองต้องทำ และขาดการฝึกอบรม (Training) บุคลากรก่อนเข้าสู่ระบบ แต่ภาคราชการมักจะใช้วิธี “เรียนรู้ไปด้วยขณะทำงาน” หรือ “learning by doing” ซึ่งการทำงานราชการมีความสำคัญและมีผลกระทบต่อสาธารณะ รวมถึงต้องพิจารณาในข้อกฎหมายหลายประการ ดังนั้นการใช้วิธีการทำงานไปด้วยเรียนรู้ไปด้วย อาจสร้างผลกระทบหรือความเสียหายแก่ราชการได้ ดังนั้นวิธีการที่เหมาะสมคือ ต้องมีการเตรียมคนก่อนเข้าทำงาน ในทุกตำแหน่ง

นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดฯ เห็นว่า ความรับผิดชอบร่วมกัน ไม่ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าใครต้องรับผิดชอบอะไร ด้านใด แต่ใช้ “ตามศรัทธา” พร้อมนี้เขาได้ยกตัวอย่าง โครงสร้างของราชการส่วนภูมิภาคไม่ใช่ผู้สร้างหรือกำหนดว่าต้องทำอะไร แต่เป็นหน่วยปฏิบัติหรือนำนโยบายจากส่วนกลางไปปฏิบัติ มุ่งเน้นทำตามกฎหมาย หรือนโยบายที่ถูกกำหนดจากส่วนกลาง “เบื่องบน” ดังนั้นความรับผิดชอบต่อพื้นที่จึงมีน้อย ราชการส่วนภูมิภาคจึงมุ่งรับผิดชอบต่อแนวทางข้อสั่งการจากส่วนกลางเป็นหลัก จะเกิดผลต่อพื้นที่อย่างไร หรือไม่นั้น ราชการส่วนภูมิภาคจะยึดที่กฎหมายเป็นสำคัญ

#### 1.5 หลักความโปร่งใส ตรวจสอบได้

พบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ เห็นว่า มิติเรื่องความโปร่งใส นั้น หลักสำคัญอยู่ที่ผู้นำหรือหัวหน้าส่วนราชการ “สภาวะการนำ” หรือแบบอย่าง กล่าวคือ ถ้าผู้บริหารให้ความสำคัญกับเรื่องความโปร่งใส และปฏิบัติตัวเป็นแบบอย่างแล้วการขับเคลื่อนในพื้นที่ก็จะเกิดผลตามไปด้วย

#### 1.6 หลักความคุ้มค่า

พบว่า ราชการส่วนภูมิภาคได้ปฏิบัติตามและให้ความสำคัญกับหลักความคุ้มค่าอยู่แล้วตามมาตรฐานยึดประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ มุ่งประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

## 1.7 ปัญหาของการนำหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติในภูมิภาค

พบว่า องค์กรขององค์กร กล่าวคือ ราชการส่วนภูมิภาคเป็นนามธรรม ความไม่เป็น Unity ของส่วนภูมิภาค ไม่เป็นองค์ที่สมบูรณ์ เช่น ขาดอำนาจที่แท้จริงในการบังคับใช้กฎหมาย ขาดอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากร ได้แก่ การบริหารงานบุคคล งบประมาณ ซึ่งยังต้องอาศัยพึ่งพาส่วนกลาง และยังขึ้นอยู่กับส่วนกลางเป็นผู้กำหนด

ขาดเครื่องมือในการนำไปใช้ เช่น ไม่มีประมวลธรรมาภิบาล ทำให้การนำไปปฏิบัติ ต้องอาศัยการตีความตามความเข้าใจหรือความเชื่อของแต่ละบุคคลเป็นสำคัญ จึงทำให้การขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลไม่มีความเป็นแบบแผนเดียวกัน

แนวทางในการแก้ไขปัญหานี้คือ ต้องสร้างความเป็นองค์กรที่แท้จริง (Unity) ของส่วนภูมิภาคให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง กล่าวคือ ต้องมีการแบ่ง มอบ อำนาจจากส่วนกลางให้กับภูมิภาค (จังหวัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัด) กระจายทรัพยากรให้ส่วนภูมิภาค เช่น การบริหารจัดการบุคลากร สามารถแต่งตั้ง โยกย้าย ให้คุณให้โทษ และกระจายงบประมาณให้กับจังหวัดเพื่อให้สามารถบริหารจัดการ ขับเคลื่อนภารกิจได้อย่างคล่องตัว รวดเร็ว ทั้งนี้ การจะสร้างให้ราชการส่วนภูมิภาคมีความเป็นองค์กรที่แท้จริงได้นั้น ต้องแก้ไขที่รัฐธรรมนูญ ในการวางโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาค และการมอบอำนาจจากส่วนกลางให้ภูมิภาคมากยิ่งขึ้น

## 1.8 ข้อเสนอแนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติในระดับภูมิภาค

**1.8.1 มิตินาน** ต้องสร้างความเข้าใจให้กับผู้ปฏิบัติงานให้มีความรู้ความเข้าใจในทุกมิติของงาน

**1.8.2 มิตินคน** มีการสร้างหลัก หรือประมวล ธรรมาภิบาลที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องคุณธรรมจริยธรรม ต้องมีหลักที่ชัดเจน เข้าใจง่าย ไม่สร้างความสับสนหรือต้องอาศัยการตีความตามความเข้าใจของแต่ละบุคคล

ปัจจุบัน หลักธรรมาภิบาล เปรียบเสมือน ศาสนา ซึ่งมีความเป็นนามธรรมอยู่มาก ต้องอาศัยว่าใครจะให้ความสำคัญหรือเลือกนับถือหรือไม่อย่างไร ดังนั้นเพื่อให้หลักธรรมาภิบาลสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริงอย่างเป็นรูปธรรม ต้องมีการสร้างประมวลธรรมาภิบาลในแต่ละด้าน ซึ่งต้องอธิบายได้ หลักธรรมาภิบาลมีการกล่าวถึงมาเป็นเวลานานแต่ส่วนราชการยังไม่รู้จะนำไปปฏิบัติได้อย่างไร

นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการเสนอว่า สถานะงานด้านธรรมาภิบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานด้านคุณธรรม จริยธรรม สำหรับกระทรวงมหาดไทยและในระดับกรม

ต้องมีสถานะเป็นระดับกอง กล่าวคือมีหน่วยงานหรือส่วนงานที่รับผิดชอบงานในด้านนี้โดยตรงไม่ควรเป็นงานฝาก หรือนำไปไว้ให้กองหรือสำนักใดรับผิดชอบ และในระดับจังหวัดก็ต้องมีฝ่าย และที่สำคัญอย่างยิ่งคือ ต้องมีบุคลากร และงบประมาณให้ด้วย

ทั้งนี้ หลักสำคัญของการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลคือ “ผู้บริหารต้องทำตัวเป็นแบบอย่าง”

## 2. ความคิดเห็นของผู้บริหารหน่วยงานราชการส่วนกลาง คือ รองปลัดกระทรวงมหาดไทยต่อการขับเคลื่อนการบริหารราชการตามหลักธรรมาภิบาลของราชการส่วนภูมิภาค

**2.1.1 หลักนิติธรรม** รองปลัดกระทรวงมหาดไทยเห็นว่า ราชการทำตามระเบียบทำงานยึดหลักกฎหมาย การไม่ปฏิบัติตามเป็นไปไม่ได้ กล่าวคือ หากไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อกฎหมายจะส่งผลให้เกิดปัญหา และก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมตามมา นำสู่การใช้อำนาจในทางไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะในทางปฏิบัติของราชการจะส่งผลถึงประชาชน

นอกจากนี้ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย กล่าวว่า เรื่องของการมอบอำนาจของส่วนกลางให้กับภูมิภาค คือ มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังไม่เรียบร้อย ซึ่งยังมีข้อถกเถียงว่าจะมอบหรือไม่มอบ ความล่าช้าในเรื่องนี้ส่งผลถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนา ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ให้ความสำคัญและเล็งเห็นถึงปัญหานี้มาโดยตลอด และได้พยายามหาทางผลักดันหาวิธีการที่จะมอบอำนาจให้กับภูมิภาคให้มากที่สุด เพื่อสร้างความคล่องตัวและเพิ่มประสิทธิภาพแก่จังหวัดในการแก้ไขปัญหาของพื้นที่

**2.2.2 หลักคุณธรรม** รองปลัดกระทรวงมหาดไทยเห็นว่า เป็นการยากสำหรับการที่จะแบ่งเส้นกันระหว่างความมีคุณธรรมกับการทำงานให้สำเร็จ บางครั้งจะมุ่งใช้หลักความสามารถเพียงอย่างเดียวก็พอ ฉะนั้น บางครั้งอาจไม่ไปด้วยกันมอบ 4 หลักคุณธรรม (ในการบริหารงานบุคคล) ต้องดูการทำงานใช้หลักใด หรือเลื่อนตำแหน่งและเงินเดือน รางวัล ใช้ทั้ง 4 หลักอาจจะไม่ทั้งหมด

**2.2.3 หลักการมีส่วนร่วม** รองปลัดกระทรวงมหาดไทยเห็นว่า หลักการมีส่วนร่วมถือเป็นหลักใหญ่ในการทำงานระหว่างองค์กรและภาคประชาชน กล่าวคือ ทำอย่างไรจึงจะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ตัดสินใจเกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลสูงสุด คือ ประชาชน ถ้าตัดสินใจตามระเบียบกฎหมายจะใช้ได้ 50% ถ้าอาศัยเคยทำกันมา 60% แต่ถ้าตัดสินใจตามข้อมูลตามกัน 80 -90% นั่นคือต้องการมีส่วนร่วม ในองค์การจะเข้าใจ รองปลัดกระทรวงมหาดไทยเห็นว่า หลักการมีส่วนร่วมในการทำงานมีความสำคัญอย่างมากซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน



และการช่วยให้การตัดสินใจที่ถูกต้อง และเป็นที่ยอมรับกับทุกภาคส่วนมากยิ่งขึ้น เป้าหมายเดียวกัน ต้องเป็นการมีส่วนร่วมเหมือนการมีตรวจสอบเพื่อป้องกันการถูกหมกเม็ด

**2.2.4 หลักความรับผิดชอบ** รองปลัดกระทรวงมหาดไทยเห็นว่า เมื่อหน้าที่กับความรับผิดชอบต้องมาคู่กัน กล่าวคือ มีหน้าที่ที่ต้องทำเมื่อทำแล้วต้องมีความรับผิดชอบ และสิ่งที่ทำต้องสามารถตรวจสอบได้ ตัดสินใจ ต้องรับผิดชอบ ตรวจสอบได้ ซึ่งก็จะโยงมาถึงหลักความโปร่งใส กล่าวคือ เมื่อเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม ก็จะทำให้ประชาชนได้รับรู้รับทราบทุกกระบวนการทำงานของราชการ ซึ่งเป็นการสร้างความโปร่งใส ถ้ามีส่วนร่วม จะไม่ใช่หลักอื่นไม่ได้ความคุ้มค่า ก็จะมีอุปสรรคตามข้อกฎหมาย เช่นการพัฒนาต้องทำ แต่พูดไม่ได้ทั้งหมด หลักต้องยึดกฎหมาย ทำครบถ้วน ถูกต้อง ถ้าเอาคุ้มค่าเป็นหลัก ก็ไม่ได้ข้อ 3 อยู่ที่ตัวบุคคล โดยเฉพาะผู้บริหาร ทำตามหลักทั้ง 6 มากน้อยแค่ไหน แต่บางที่ผู้บริหารทำอย่างไร เน้นการมีส่วนร่วม

ข้อเสนอแนะ ควรให้ประชาชนตรวจสอบ สร้างกลไกให้มีส่วนร่วม มากที่สุดจากทุกภาคส่วน อย่าเป็นอุปสรรคเรื่องความเร็ว ในการพัฒนา

### 3. ความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย คือ ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดสมุทรปราการต่อการขับเคลื่อนการบริหารราชการตามหลักธรรมาภิบาลของราชการส่วนภูมิภาค

#### 3.1 หลักนิติธรรม

พบว่า การดำเนินงานของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคมีการทำงานโดยยึดตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ เป็นหลักอยู่แล้ว โดยผู้พิพากษาหัวหน้าศาล เน้นย้ำว่า การขับเคลื่อนธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติจะให้ได้ผลดี ต้องยึดการปฏิบัติตามกฎหมายเป็นสำคัญ

#### 3.2 หลักคุณธรรม

พบว่า มีความสำคัญอย่างยิ่งและเป็นหัวใจของระบบธรรมาภิบาล เพราะถ้าบุคลากร เจ้าหน้าที่รัฐมีคุณธรรมแล้วย่อมส่งผลให้การดำเนินการตามหลักอื่นๆ จะเกิดผลตามมา ทั้งนี้เมื่อพิจารณาในระดับพื้นที่ ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลเห็นว่า ระดับผู้บริหารส่วนราชการส่วนภูมิภาคในพื้นที่ มีความตั้งใจทำงาน ขยันหมั่นเพียร ซื่อสัตย์ สุจริต มีคุณธรรม ซึ่งถือได้ว่าส่วนใหญ่อยู่ในระดับดี ซึ่งก็มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่ขาดหลักคุณธรรมอยู่บ้าง

### 3.3 หลักการมีส่วนร่วม

พบว่า ส่วนใหญ่ในระดับพื้นที่ การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนยังมีค่อนข้างน้อย ทั้งนี้การดำเนินการในบางเรื่องที่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนมีภาคประชาชนให้ความสำคัญน้อย ส่วนใหญ่จะเป็นประชาชนกลุ่มเดิมที่เข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งถือเป็นส่วนน้อย นอกจากนี้ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลเห็นว่า การดำเนินการในบางเรื่องการมีส่วนร่วมอาจไม่มีความจำเป็นซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการขับเคลื่อนงานของภาครัฐ ซึ่งบางครั้งอาจต้องสงวนเรื่องการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนไว้ เช่น งานด้านความมั่นคง หรือสิ่งนี้อาจกระทบกับการทำงานของภาคราชการ หรืออาจส่งผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลอื่น เป็นต้น ทั้งนี้หลักการมีส่วนร่วมมีความสำคัญ ซึ่งควรที่จะสนับสนุนให้สร้างการมีส่วนร่วมให้มากยิ่งขึ้นตามหลักรัฐธรรมนูญ

### 3.4 หลักความรับผิดชอบ

ผู้พิพากษาหัวหน้าศาล เห็นว่า การทำงานของภาคราชการต้องมีความมุ่งมั่นในภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย มีความรับผิดชอบ มุ่งมั่นในอุดมคติ เน้นการปฏิบัติตามหลักการ

### 3.5 หลักความโปร่งใส ตรวจสอบได้

พบว่า หลักการนี้เกี่ยวข้องและมีผลโดยตรงต่อการลดและแก้ไขปัญหาการทุจริต คอร์รัปชัน กล่าวคือ การทำงานที่เปิดเผยยอมส่งผลต่อการเชื่อถือ และทำให้ประชาชนเชื่อมั่นง่ายต่อการตรวจสอบ ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลเห็นว่า การสร้างหลักความโปร่งใสมีความสำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งควรต้องเร่งส่งเสริมให้มาก

### 3.6 หลักความคุ้มค่า

ผู้พิพากษาหัวหน้าศาล เห็นว่า การทำงานของราชการในภูมิภาคสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีความคุ้มค่าแล้วตามหลักการ และแนวทางที่กฎหมายกำหนด

ปัญหาและอุปสรรคสำคัญ พบว่า ข้าราชการในระดับล่างยังไม่มีความเข้าใจเรื่องหลักธรรมาภิบาล และยังไม่มีความเข้มแข็งในการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล “ยังไขว้เขวอยู่” ตัวอย่างเช่น หลักความรับผิดชอบ ซึ่งได้ยกตัวอย่าง ผู้พิพากษาศาลจังหวัด..... ที่ต้องรับผิดชอบในการอยู่เวรศาล แต่กลับมีการลาในวันที่ตนเองต้องรับผิดชอบในการอยู่เฝ้าเวรศาล เป็นต้น ซึ่งสะท้อนถึงการขาดความรับผิดชอบ

ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลได้เสนอแนวทางในการแก้ไขการนำหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติ คือ ส่งเสริมให้ข้าราชการมีหลักคุณธรรม “คุณธรรม จะนำสู่ทุกเรื่อง” และเน้นการปฏิบัติ

ตามกฎหมายเป็นหลัก กล่าวคือ เน้นหลักนิติธรรม เพราะเชื่อว่า สังคมจะสงบสุขก็เพราะทุกคนปฏิบัติ ตามหลักกฎหมาย เพราะกฎหมายมีความเป็นธรรม ยุติธรรมกับทุกคน และเป็นกติกาของสังคม

#### 4. ความคิดเห็นของผู้บริหารองค์กรภาคเอกชน คือ ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรปราการต่อการขับเคลื่อนการบริหารราชการตามหลักธรรมาภิบาลของราชการส่วนภูมิภาค

##### 4.1 หลักนิติธรรม

ควรมุ่งให้ความรู้ความเข้าใจแก่บุคลากร และพัฒนาบุคลากร สร้างจิตสำนึก คุณธรรม ปฏิบัติตามระเบียบ และข้อกฎหมาย หรือปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างตรงไปตรงมา ทำให้องค์กรเกิดความโปร่งใสในการทำงาน ทำงานรวดเร็ว ไม่ประวิงเวลา หรือล่าช้า พร้อมปรับสภาพองค์กรให้มีประสิทธิภาพ

ปัญหาสำคัญที่พบคือ ระบบเอื้อเฟื้อ การเล่นพรรคเล่นพวก การคอร์รัปชัน รับสินบน แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้องมากกว่าประโยชน์สาธารณะ

แนวทางในการแก้ไขปัญหาสำคัญ คือ

4.1.1 ผู้นำ ผู้บริหาร ต้องเป็นผู้นำหลักในการสร้างความโปร่งใส และแสดงตัวเป็นแบบอย่างของความโปร่งใส

4.1.2 ระบบการทำงานต้องปกป้อง เชิดชู และยกย่องคนดี รักษาคนดีไว้กับองค์กร ลงโทษคนไม่ดี หรือผู้ที่ประพฤติทุจริตต่อองค์กรและสาธารณะ สร้างระบบการลงโทษทางสังคม (social sanction) หรือการคว่ำบาตร (boycott) เช่น การทำบัญชีบุคคล บริษัท หรือองค์กรที่มีพฤติกรรมทุจริต

4.1.3 ปรับปรุงกฎหมายข้อบังคับให้มีความเป็นธรรม และสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

4.1.4 ให้ความรู้ พัฒนาและสร้างจิตสำนึกของบุคลากรอย่างสม่ำเสมอ ต่อเนื่อง

4.1.5 เพิ่มประสิทธิภาพองค์กร

4.1.6 ให้สังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของภาคราชการมากยิ่งขึ้น เช่น กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การประกาศ ประกวดราคา ควรให้ประชาชนได้รับรู้รับทราบข้อมูล และเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วม

##### 4.2 หลักคุณธรรม

ผู้นำต้องให้ความสำคัญ และให้มีการรณรงค์อย่างจริงจัง ให้สังคมในท้องถิ่นร่วมสนับสนุนกิจกรรม ให้ความสำคัญ ยึดมั่นกับความถูกต้องมากกว่าบุญคุณหรือความเป็นพวกพ้อง

#### 4.3 หลักการมีส่วนร่วม

จังหวัด และส่วนราชการภูมิภาค ต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์ และนโยบายในการขับเคลื่อนที่ชัดเจน มีระบบการบริหารจัดการที่ดี กระจายอำนาจให้มากขึ้น จัดกิจกรรมประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วม จูงใจโดยใช้ระบบรางวัลเพื่อการส่งเสริมให้ภาคประชาชน ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐ

#### 4.4 หลักความรับผิดชอบ

ควรเริ่มต้นจากผู้นำ กล่าวคือ ผู้นำต้องปฏิบัติตัวเป็นแบบอย่างแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ส่งเสริมให้บุคลากรเป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบต่องาน หน้าที่ และกฎหมาย รวมถึงรับผิดชอบต่อผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน และควรร่วมมือกับภาคประชาสังคมในการดำเนินกิจกรรมสร้างการรับผิดชอบต่อร่วม และที่สำคัญ คือ ต้องให้ความสำคัญกับการร้องเรียนของภาคประชาชน

#### 4.5 หลักความโปร่งใส ตรวจสอบได้

ราชการต้องให้ความสำคัญกับเรื่องร้องเรียนของประชาชน ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยอาจจะทำสำรวจความคิดเห็นผ่านแบบสอบถาม จัดทำเอกสาร ระบบสารสนเทศในกิจกรรมของราชการเพื่อเผยแพร่ให้ประชาชนรับทราบ ตรวจสอบได้ เปิดเผยผลการปฏิบัติงานของภาคราชการให้สาธารณะรับรู้

#### 4.6 หลักความคุ้มค่า

ต้องเน้นที่ผู้นำเป็นสำคัญ กล่าวคือ ผู้นำต้องเป็นแบบอย่างให้กับบุคลากรในหน่วยงาน เพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน โดยลดขั้นตอนทางราชการที่ไม่จำเป็นลง เพื่อให้การบริการประชาชน หรือการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนสามารถดำเนินการได้รวดเร็วมากยิ่งขึ้น มุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า และประหยัด กำหนดเป้าหมายและหน้าที่ที่ชัดเจน นำเทคโนโลยี เครื่องมือที่ทันสมัยเข้ามาใช้เพื่อเสริมประสิทธิภาพการทำงานของภาครัฐ ให้ความสำคัญกับการทำงานแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม จัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ปรับปรุง แก้ไขกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือล้าสมัย และการให้รางวัลเพื่อสร้างการจูงใจให้เกิดความตั้งใจในการทำงานให้มีประสิทธิภาพ คุ้มค่า

#### 4.7 ปัญหาอุปสรรคสำคัญของการขับเคลื่อนธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติ มีดังนี้

4.7.1 ระบบเอื้อเพื่อ พรรคพวก ทำให้เกิดภาพที่เป็นลบมาโดยตลอดของระบบราชการ และเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาล

4.7.2 การเลือกข้างของข้าราชการ ทำให้การนำหลักธรรมาภิบาลไม่เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

4.7.3 การยึดถือระบบบุญคุณ มากกว่าความถูกต้องหรือระบบคุณธรรม

4.7.4 จิตสำนึก และความเข้าใจต่อหลักธรรมาภิบาลของข้าราชการยังมีน้อย เนื่องจากหลักธรรมาภิบาลมีความเป็นนามธรรมสูง ขาดเครื่องมือหรือแนวทางนำไปปฏิบัติ

นอกจากนี้ ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรปราการ เห็นว่า ความมีธรรมาภิบาลของหน่วยงานราชการในจังหวัดสมุทรปราการนั้นถือว่าดีในระดับหนึ่ง เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารจังหวัดบ่อยครั้ง โดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องของการบริหาร และการขับเคลื่อน บุคลากรขาดความรู้ ความใจ ทักชะ ว่าจะสามารถนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติได้อย่างไร ต้องอาศัยการนำจากผู้บริหารเป็นหลัก ประกอบกับจิตสำนึกเรื่องพรรคพวกหรือบุญคุณ การให้ความสำคัญกับประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์สาธารณะ

นอกจากนี้ ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรปราการ ได้อธิบายตัวอย่างที่น่าสนใจของการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ขององค์กรภาคเอกชน ที่ประสบผลสำเร็จมากกว่าภาคราชการ เนื่องจากภาคเอกชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าขององค์กร ใช้งบประมาณของตนเองในการดำเนินงาน ความรักองค์กร และประโยชน์ที่ได้กับองค์กรก็คือประโยชน์ของเจ้าขององค์กร ขณะที่ภาคราชการ ขาดความรู้สึกสำนึกในการเป็นเจ้าขององค์กร เป็นแต่เพียงผู้มาปฏิบัติงานตามหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารองค์กรที่ไม่ได้มองว่าตัวเองจะอยู่องค์กรนี้ตลอด ประกอบกับงบประมาณขององค์กรภาคราชการมาจากงบประมาณแผ่นดินที่มาจากภาษีประชาชน ไม่ได้เป็นเงินของผู้บริหาร จึงทำให้ความรู้สึกรับผิดชอบ และการที่จะได้ประโยชน์จากการใช้งบประมาณนั้นๆ ขาดการพิจารณาถึงความคุ้มค่า ราชการไม่แสวงหากำไร ขาดการจูงใจ แต่เอกชนมุ่งแสวงหากำไร จูงใจมากกว่า ภาคเอกชนมีการสร้างระบบการรับผิดชอบต่อสังคมโดยโครงการ Corporate Social Responsibility (CSR) พร้อมนี้ ได้ยกตัวอย่างที่น่าสนใจ คือ โครงการเกี่ยวกับการจัดการขยะ สภาอุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรปราการได้มีการสร้างระบบการตรวจสอบบริษัทที่เกี่ยวข้องหากพบว่ามีบุคคลหรือบริษัทใดที่มีการจ่ายสินบนหรือมีพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต สภาอุตสาหกรรมฯ จะทำบัญชีดำ (Black list) ไว้ และไม่เข้าร่วมกิจกรรม หรือตัดออกจากกลุ่ม

ภาคราชการควรดึงภาคเอกชน ภาคประชาชน เข้ามามีส่วนร่วม หรืออาจจะตั้งเป็นคณะกรรมการขึ้นมาร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์ แผนในการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ เน้นการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน

## 5 ความคิดเห็นของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีในฐานะประธานคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดสมุทรปราการต่อการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลของราชการส่วนภูมิภาคไปปฏิบัติ

5.1 **หลักนิติธรรม** คือ ราชการต้องดำเนินการตามหน้าที่ ระเบียบข้อกฎหมายที่ให้อำนาจไว้โดยเคร่งครัด ไม่ละเมิดสิทธิของประชาชน

5.2 **หลักคุณธรรม** โดยมุ่งเน้นปฏิบัติภารกิจโดยไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มุ่งตอบสนองให้ทันต่อสถานการณ์ โดยเฉพาะในเรื่องที่เป็นความเดือดร้อนทุกข์ยากของประชาชน ทั้งนี้ ประธาน ก.ธ.จ. สมุทรปราการ เห็นว่า การทำงานของภาคราชการส่วนภูมิภาคยังมีขั้นตอนที่เยอะเกินความจำเป็น ส่งให้การบริการประชาชนหรือการอนุมัติ อนุญาตในบางเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วนได้รับผลกระทบเนื่องจากความล่าช้าของขั้นตอนวิธีการ

5.3 **หลักการมีส่วนร่วม** หน่วยงานราชการควรปฏิบัติภารกิจโดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและการเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใส พร้อมยกตัวอย่าง กระบวนการประกาศประกวดราคา ภาคราชการควรเปิดโอกาสหรือเชิญชวนให้ประชาชนในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ รับทราบ และเป็นสักขีพยาน การประกาศ ประกวดราคา กล่าวคือ ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในทุกกระบวนการของรัฐ เนื่องจากการมีส่วนร่วมที่ผ่านมาภาคราชการส่วนใหญ่สามารถดำเนินการจัดให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมได้ในระดับที่ 1-3 จากทั้งหมด 5 ระดับ คือ 1) การให้ข้อมูลข่าวสาร 2) การรับฟังความคิดเห็น และ 3) การเกี่ยวข้องหรือให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติหรือเสนอแนะ ขณะที่ 4) ความร่วมมือ และ 5) การเสริมอำนาจให้แก่ประชาชน ยังไม่มีหรือมีน้อยมาก

5.4 **หลักความรับผิดชอบ** ส่วนราชการควรมุ่งเน้นปฏิบัติภารกิจให้เกิดผลสัมฤทธิ์ มีประสิทธิภาพ และมีความคุ้มค่า ปฏิบัติภารกิจโดยมีการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล การปฏิบัติงานสม่ำเสมอ และเผยแพร่ต่อสาธารณะ เพื่อแสดงถึงความรับผิดชอบต่อภาระทำของราชการที่ส่งผลต่อสาธารณะและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

**5.5 หลักความโปร่งใส ตรวจสอบได้** หน่วยงานราชการควรปฏิบัติภารกิจโดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและการเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใส เปิดเผย เผยแพร่ข้อมูล ที่ให้ประชาชนสามารถเข้าถึง ตรวจสอบได้ และปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 กล่าวคือ กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ต้องมีการตีประกาศราคาากลาง ประกาศเชิญชวนให้ผู้สนใจร่วมซื้อของและยื่นขอประมูลราคา โดยจะประกาศในทุกช่องทางที่แสดงถึงความโปร่งใสทั่วถึง เช่น ทางเว็บไซต์สำนักงาน เว็บไซต์ของกรมบัญชีกลาง ตีตประกาศตามส่วนราชการ เป็นต้น

**5.6 หลักความคุ้มค่า** คือ ต้องมุ่งเน้นปฏิบัติภารกิจให้เกิดผลสัมฤทธิ์ มีประสิทธิภาพ และมีความคุ้มค่า ตัวอย่างเช่น โครงการที่อยู่ในลักษณะหรือพื้นที่เดียวกันเพื่อลดปัญหาการสิ้นเปลืองงบประมาณก็ควรบูรณาการโครงการ พร้อมวิเคราะห์ความเสี่ยงของโครงการ วิเคราะห์ต้นทุน พร้อมพิจารณาวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ กำหนดผู้รับผิดชอบ เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จหน่วยงานใดจะเป็นผู้ดูแลรักษา และประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมอย่างไร

### 5.7 ปัญหา อุปสรรคของการนำหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติ มีดังนี้

5.7.1 หน่วยงานราชการไม่ให้ความร่วมมือ เกรงกลัวการจับผิดจาก ก.ธ.จ. ไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลที่แท้จริง พร้อมยกตัวอย่าง กรณีการเปิดประมูลงานก่อสร้างหรือโครงการของภาครัฐ ไม่มีการเชิญประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วม เนื่องจากเกรงการต่อต้าน

5.7.2 ปัญหาที่เกิดจาก ก.ธ.จ. ไม่มีความเข้มแข็ง ความเกรงใจ และเกรงกลัวอันตรายจากการทำหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวแทนภาคประชาชนที่ยังให้ความร่วมมือน้อย และกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดส่วนใหญ่ไม่มุ่งมาประชุมเพื่อรับเบี้ยประชุม แต่เมื่อถึงกำหนดต้องลงพื้นที่ติดตามงานไม่เข้าร่วม แสดงถึงความจริงจังของการปฏิบัติหน้าที่

นอกจากนี้ พบว่า ผลการขับเคลื่อนการดำเนินงานของ ก.ธ.จ.สมุทรปราการมีผลการดำเนินงานในระดับหนึ่ง กล่าวคือ มีการสอดส่องการทำงานของภาคราชการในพื้นที่อย่างต่อเนื่องและมีการพบดำเนินโครงการที่ไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลหลายโครงการ “พอสมควร” ซึ่งก.ธ.จ.สมุทรปราการ ได้มีหนังสือแจ้งไปยังหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการได้พิจารณาตรวจสอบและแก้ไข เนื่องจาก ก.ธ.จ. เป็นกลไกในการสอดส่อง เสนอแนะ และส่งเสริม กล่าวคือ เมื่อมีการตรวจพบการดำเนินการของภาครัฐที่ไม่ชอบ ก็จะทำหนังสือแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการ ซึ่ง ก.ธ.จ. จะไม่มีอำนาจในการไปจับ

อย่างไรก็ตาม พบว่า ปัญหาอุปสรรคสำคัญของการขับเคลื่อน ก.ธ.จ. คือ ฝ่ายเลขานุการที่เป็นแกนหลักในการอำนวยความสะดวก ก.ธ.จ. ซึ่งจังหวัดสมุทรปราการมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยทำให้ขาดความต่อเนื่อง และเลขานุการคนปัจจุบันไม่มีความทุ่มเท ประกอบกับผู้บริหารระดับสูงของ

จังหวัดไม่ให้ความสำคัญกับบทบาทของ ก.ธ.จ. พร้อมกันนี้ประธาน ก.ธ.จ. สมุทรปราการชี้ให้เห็นว่า บางจังหวัดผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดลงมาร่วม และเข้าร่วมประชุมกับ ก.ธ.จ. ทำให้จังหวัดสามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่พบได้รวดเร็ว และเสริมให้ ก.ธ.จ. มีความเข้มแข็ง

## 5.8 แนวทางในการส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ

5.8.1 ผู้บริหารต้องให้ความสำคัญต่อหลักธรรมาภิบาล โดยยึดถือหลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการเป็นหลัก พร้อมทั้งควรณรงค์ เสริมสร้าง และสร้างการรับรู้ให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาในทุกโอกาสเพื่อสร้างความตระหนักในหลักธรรมาภิบาล เช่น การออกเป็นหนังสือเวียนเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลเพื่อสร้างการรับรู้และเน้นย้ำว่าจังหวัดให้ความสำคัญกับการทำงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาล

5.8.2 สร้างความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดให้แก่คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด เพื่อให้สามารถปฏิบัติหรือขับเคลื่อนการนำหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.8.3 สร้างจิตสำนึกและความเข้าใจที่ดีระหว่างส่วนราชการกับคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดว่าเป็นเครือข่ายการทำงานไม่ใช่หน่วยตรวจสอบหรือจับผิด เพื่อสร้างความร่วมมือในการขับเคลื่อนการทำงานตามหลักธรรมาภิบาล

## ปัญหาอุปสรรคของการขับเคลื่อนธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค

จากผลการวิจัยข้างต้นทำให้ผู้วิจัยค้นพบปัญหาและอุปสรรคสำคัญต่อการจัดตั้งการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติและทำให้การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในราชการส่วนภูมิภาคไม่เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมนั้นเนื่องมาจากปัญหา อุปสรรค สำคัญ ดังนี้

1. ปัญหาในด้านความเป็นองค์กรของราชการส่วนภูมิภาค กล่าวคือ ราชการส่วนภูมิภาคเป็นเพียงนามธรรม ความไม่เป็น Unity ของส่วนภูมิภาค กล่าวคือ จังหวัดยังขาดความสมบูรณ์แห่งการเป็นองค์กร เช่น ขาดอำนาจที่แท้จริงในการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากอำนาจในหลายด้านยังตั้งอยู่ และยึดอยู่ที่ส่วนกลางเป็นผู้ดูแล ประกอบกับขาดอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากร ได้แก่ การบริหารงานบุคคล งบประมาณ ซึ่งยังต้องอาศัยพึ่งพาส่วนกลาง และยังขึ้นอยู่กับส่วนกลางเป็นผู้กำหนด



“ความเป็นองค์กรของภูมิภาคที่ไม่สมบูรณ์” กล่าวคือ ความเป็นองค์กรที่ไม่สมบูรณ์ของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นแต่เพียงหน่วยงานที่มีแต่หน้าที่ แต่ขาดอำนาจในหลายประการ เนื่องจากราชการส่วนกลางยังสงวนอำนาจต่างนั้นไว้ เช่น การแต่งตั้งโยกย้าย การให้คุณให้โทษ การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง อำนาจในการอนุญาต อนุมัติ เป็นต้น และความไม่มีทรัพยากร ได้แก่ คน เครื่องมือ งบประมาณ เป็นต้น ทำให้ความเป็นราชการส่วนภูมิภาค ยังเป็นองค์กรที่ไม่สมบูรณ์ ทำให้การขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติไม่ประสบผลดังที่มุ่งหวัง

นอกจากนี้ ข้อจำกัดสำคัญของการนำหลักธรรมาภิบาลมาสู่การปฏิบัติ คือ เรื่องของอำนาจ (power) กล่าวคือ ในมิติของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้บริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง ราชการส่วนภูมิภาคไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากราชการส่วนกลาง ในระดับกระทรวง กรม สงวนอำนาจไว้ จึงทำให้การขับเคลื่อนการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในราชการส่วนภูมิภาคไม่เกิดผลเท่าที่ควร ผู้ว่าราชการจังหวัดขาดความสำคัญ เพราะการให้คุณให้โทษของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถดำเนินการได้ ทำให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคยึด หรือให้ความสำคัญกับอำนาจจากส่วนกลางมากกว่า ประกอบกับราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดมีหน่วยงานที่เป็นราชการส่วนภูมิภาคจริงนั้นเพียง 17 – 30 หน่วยงานเท่านั้น ขณะเดียวกันส่วนราชการอื่นอีกจำนวน 50 – 100 หน่วยงานเป็นราชการส่วนกลางที่มาตั้งสำนักงานในภูมิภาค ซึ่งอยู่นอกเหนืออำนาจการควบคุม ดูแล และสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงทำให้การขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลไม่เกิดผลมากนัก

## 2. ปัญหาในด้านกลไกการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาล พบว่า

2.1 ความเข้มแข็งของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด กล่าวคือ คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดไม่มีความเข้มแข็ง มีความเกรงใจและเกรงกลัวอันตรายจากการทำหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวแทนภาคประชาชนที่ยังให้ความร่วมมือในระดับน้อย และคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดส่วนใหญ่มุ่งมาประชุมเพื่อรับเบี้ยประชุม แต่เมื่อถึงกระบวนการลงพื้นที่ติดตามตรวจสอบงานของส่วนราชการในพื้นที่นั้นไม่เข้าร่วม แสดงถึงความจริงจังของการปฏิบัติหน้าที่

2.2 ความถี่ของการประชุมและลงพื้นที่ของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดที่อยู่ในระดับน้อย ประกอบกับฝ่ายเลขานุการเป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักปลัดสำนักนายกซึ่งไม่ได้เป็นบุคลากรที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดมีผลทำให้การขับเคลื่อนงานขาดความเชื่อมโยงกับพื้นที่ ทำให้เกิดอุปสรรคต่อการประสานงาน และที่สำคัญผู้ช่วยเลขานุการซึ่งเป็นข้าราชการของจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเลือกซึ่งจะทำหน้าที่เป็นแกนหลักในการเชื่อมระหว่างคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด ประธานกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด และประสานส่วนราชการในพื้นที่ มีความอ่อนแอทำให้การขับเคลื่อนของ ก.ธ.จ. ไม่เกิดประสิทธิภาพ

### 3. ปัญหาในด้านค่านิยม วัฒนธรรม และจิตสำนึก พบว่า

3.1 ระบบอุปถัมภ์ของสังคมไทยเป็นปัจจัยอุปสรรคสำคัญของการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ กล่าวคือ การใช้ระบบเอื้อเพื่อ เล่นพรรคเล่นพวกขององค์กรราชการ การให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ การตอบแทนบุญคุณ และมุ่งผลประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้องมากกว่าการให้ความสำคัญกับความถูกต้องและความเป็นธรรม

3.2 การเลือกข้างของข้าราชการ ทำให้การนำหลักธรรมาภิบาลไม่เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

3.3 จิตสำนึก และความเข้าใจต่อหลักธรรมาภิบาลของข้าราชการยังมีน้อย เนื่องจากหลักธรรมาภิบาลมีความเป็นนามธรรมสูง ขาดเครื่องมือหรือแนวทางนำไปปฏิบัติ

### 4. ปัญหาในด้านแนวทางการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาล พบว่า

4.1 ส่วนราชการขาดเครื่องมือในการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ กล่าวคือ หลักธรรมาภิบาลที่กล่าวถึง เป็นเรื่องนามธรรม “แล้วแต่จะเข้าใจไปเอง” หรือจริยธรรม คุณธรรมแบบคิดเอง เข้าใจเอง จึงทำให้การขับเคลื่อนหรือการทำงานตามหลักคุณธรรมไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากผู้บริหาร ข้าราชการแต่ละคนเข้าใจในความหมาย หรือตีความคำว่าคุณธรรม ตามความเข้าใจของตนเอง การไม่มีประมวลธรรมาภิบาล หรือการกำหนดแนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ปฏิบัติอย่างชัดเจน จึงทำให้การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติต้องอาศัยการตีความตามความเข้าใจหรือความเชื่อของแต่ละบุคคลเป็นสำคัญ จึงทำให้การขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลไม่มีความเป็นแบบแผนเดียวกัน

4.2 ปัญหาและอุปสรรคสำคัญ พบว่า ข้าราชการในระดับล่างยังไม่มี ความเข้าใจเรื่องหลักธรรมาภิบาล และยังไม่มีความเข้มแข็งในการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล

4.3 ปัญหาข้อจำกัดด้านงบประมาณในการขับเคลื่อนธรรมาภิบาล กล่าวคือ หน่วยงานราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งราชการส่วนกลางไม่ยอมจ่ายหรือไม่มีทรัพยากรให้กับราชการส่วนภูมิภาคในการพัฒนาคนในการเสริมสร้างคุณธรรม ตัวอย่าง การเสนอโครงการภายใต้แผนพัฒนาจังหวัด ในโครงการจัดฝึกอบรมเรื่องคุณธรรมจริยธรรมตามหลักธรรมาภิบาลของจังหวัด ซึ่งเป็นโครงการที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศและเป็นเรื่องที่รัฐบาลให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง แต่เมื่อเสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณกลับถูกตัดและไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณในโครงการดังกล่าว ซึ่งสะท้อนถึงความย้อนแย้งระหว่างทำให้ความสำคัญแต่กลับไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการในเรื่องดังกล่าว

## แนวทางการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติ

1. ผู้บริหารต้องให้ความสำคัญต่อหลักธรรมาภิบาล โดยยึดถือหลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการเป็นหลัก พร้อมทั้งควรณรงค์ เสริมสร้าง และสร้างการรับรู้ให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาในทุกโอกาสเพื่อสร้างความตระหนักในหลักธรรมาภิบาล เช่น การออกเป็นหนังสือเวียนเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลเพื่อสร้างการรับรู้และเน้นย้ำว่าจังหวัดให้ความสำคัญกับการทำงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาล
2. สร้างความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดให้แก่คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด เพื่อให้สามารถปฏิบัติหรือขับเคลื่อนการนำหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ
3. สร้างจิตสำนึกและความเข้าใจที่ดีระหว่างส่วนราชการกับคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดว่าเป็นเครือข่ายการทำงานไม่ใช่หน่วยตรวจสอบหรือจับผิด เพื่อสร้างความร่วมมือในการขับเคลื่อนการทำงานตามหลักธรรมาภิบาล
4. ผู้นำ ผู้บริหาร ต้องเป็นตัวนำหลักในการสร้างความโปร่งใส และแสดงตัวเป็นแบบอย่างของความโปร่งใส
5. สร้างระบบการทำงานต้องปกป้อง เชิดชู และยกย่องคนดี รักษาคนดีไว้กับองค์กร ลงโทษคนไม่ดี หรือผู้ที่ประพฤติทุจริตต่อองค์กรและสาธารณะ สร้างระบบการลงโทษทางสังคม (social sanction) หรือการคว่ำบาตร (boycott) เช่น การทำบัญชีบุคคล บริษัท หรือองค์กรที่มีพฤติกรรมทุจริต
6. ปรับปรุงกฎหมายข้อบังคับให้มีความเป็นธรรม และสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน
7. ให้ความรู้ พัฒนาและสร้างจิตสำนึกของบุคลากรอย่างสม่ำเสมอ ต่อเนื่อง สร้างความเข้าใจให้กับผู้ปฏิบัติงานให้มีความรู้ความเข้าใจในทุกมิติของงาน
8. ให้สังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของภาคราชการมากยิ่งขึ้น เช่น กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การประกาศ ประกวดราคา ควรให้ประชาชนได้รับรู้รับทราบข้อมูล และเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วม ควรให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบ สร้างกลไกการมีส่วนร่วม ให้มากที่สุดจากทุกภาคส่วน
9. สร้างความเป็นองค์กรระดับภูมิภาคที่แท้จริง (Unity) กล่าวคือ ต้องมีการแบ่ง มอบ อำนาจจากส่วนกลางให้กับภูมิภาค (จังหวัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัด) กระจายทรัพยากรให้ส่วนภูมิภาค เช่น การบริหารจัดการบุคลากร สามารถแต่งตั้ง โยกย้าย ให้คุณให้โทษ และกระจายงบประมาณให้กับจังหวัดเพื่อให้สามารถบริหารจัดการ ขับเคลื่อนภารกิจได้อย่างคล่องตัว รวดเร็ว ทั้งนี้ การจะสร้างให้ราชการส่วนภูมิภาคมีความเป็นองค์กรที่แท้จริงได้นั้น ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ ใน

การวางโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาค และการมอบอำนาจจากส่วนกลางให้ภูมิภาค มากยิ่งขึ้น

10. งานด้านธรรมาภิบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานด้านคุณธรรม จริยธรรม สำหรับ กระทรวงมหาดไทยและในระดับกรมต้องมีสถานะเป็นระดับกอง กล่าวคือมีหน่วยงานหรือส่วนงานที่ รับผิดชอบงานธรรมาภิบาลโดยตรง ไม่ควรเป็นงานฝากหรือนำไปไว้ให้กองหรือสำนักได้รับผิดชอบ และในระดับจังหวัดก็ต้องมีส่วนหรือฝ่าย ที่รับผิดชอบงานธรรมาภิบาลโดยตรง และที่สำคัญอย่างยิ่ง คือ ต้องมีบุคลากร และงบประมาณให้ด้วย

11. มีการสร้างหลัก หรือประมวล ธรรมาภิบาลที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่อง คุณธรรมจริยธรรม ต้องมีหลักที่ชัดเจน เข้าใจง่าย ไม่สร้างความสับสนหรือต้องอาศัยการตีความตาม ความเข้าใจของแต่ละบุคคล

## บทที่ 5

### สรุป และข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติของส่วนราชการ ส่วนภูมิภาค กรณีศึกษา: จังหวัดสมุทรปราการ มีวัตถุประสงค์ของการวิจัย 2 ข้อ คือ 1. เพื่อศึกษา ปัญหา และอุปสรรคสำคัญ ที่ส่งผลกระทบต่อ การการขับเคลื่อนการบริหารราชการตามหลักธรรมาภิบาล ของราชการส่วนภูมิภาค 2. เพื่อศึกษาแนวทางการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของส่วน ภูมิภาคในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ จากการศึกษาวิจัยผู้วิจัยสามารถสรุป ได้ ดังนี้

#### สรุปผลการวิจัย

ผู้วิจัยได้แบ่งนำเสนอสรุปผลการวิจัย ออกเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย 1. ปัญหา และ อุปสรรคสำคัญ ที่ส่งผลกระทบต่อ การการขับเคลื่อนการบริหารราชการตามหลักธรรมาภิบาลของราชการ ส่วนภูมิภาค 2. แนวทางการบริหารราชการตามหลักธรรมาภิบาลของหัวหน้าส่วนราชการส่วนภูมิภาค ในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ ดังจะได้นำเสนอในรายละเอียด ดังนี้

#### 1. ปัญหา และอุปสรรคสำคัญ ที่ส่งผลกระทบต่อ การการขับเคลื่อนการบริหาร ราชการตามหลักธรรมาภิบาลของราชการส่วนภูมิภาค

จากผลการวิจัยข้างต้นทำให้ผู้วิจัยค้นพบปัญหาและอุปสรรคสำคัญต่อการจัดตั้ง การขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติและทำให้การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในราชการส่วน ภูมิภาคไม่เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมนั้นเนื่องมาจากปัญหา อุปสรรค สำคัญ ดังนี้

1.1 ปัญหาในด้านความเป็นองค์กรของราชการส่วนภูมิภาค กล่าวคือ ราชการ ส่วนภูมิภาคเป็นเพียงนามธรรม ความไม่เป็น Unity ของส่วนภูมิภาค กล่าวคือ จังหวัดยังขาด ความสมบูรณ์แห่งการเป็นองค์กร เช่น ขาดอำนาจที่แท้จริงในการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากอำนาจ ในหลายด้านยังตั้งอยู่ และยึดอยู่ที่ส่วนกลางเป็นผู้ดูแล ประกอบกับขาดอำนาจในการบริหารจัดการ ทรัพยากร ได้แก่ การบริหารงานบุคคล งบประมาณ ซึ่งยังต้องอาศัยพึ่งพาส่วนกลาง และยังขึ้นอยู่กับ ส่วนกลางเป็นผู้กำหนด

“ความเป็นองค์กรของภูมิภาคที่ไม่สมบูรณ์” กล่าวคือ ความเป็นองค์กรที่ไม่ สมบูรณ์ของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นแต่เพียงหน่วยงานที่มีแต่หน้าที่ แต่ขาดอำนาจใน

หลายประการ เนื่องจากราชการส่วนกลางยังสงวนอำนาจต่างนั้นไว้ เช่น การแต่งตั้งโยกย้าย การให้คุณให้โทษ การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง อำนาจในการอนุญาต อนุมัติ เป็นต้น และความไม่มีทรัพยากร ได้แก่ คน เครื่องมือ งบประมาณ เป็นต้น ทำให้ความเป็นราชการส่วนภูมิภาค ยังเป็นองค์กรที่ไม่สมบูรณ์ ทำให้การขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติไม่ประสบผลดังที่มุ่งหวัง

นอกจากนี้ ข้อจำกัดสำคัญของการนำหลักธรรมาภิบาลมาสู่การปฏิบัติ คือ เรื่องของอำนาจ (power) กล่าวคือ ในมิติของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้บริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง ราชการส่วนภูมิภาคไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจาก ราชการส่วนกลาง ในระดับกระทรวง กรม สงวนอำนาจไว้ จึงทำให้การขับเคลื่อนการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในราชการส่วนภูมิภาคไม่เกิดผลเท่าที่ควร ผู้ว่าราชการจังหวัดขาดความสำคัญ เพราะการให้คุณให้โทษของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถดำเนินการได้ ทำให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคยึด หรือให้ความสำคัญกับอำนาจจากส่วนกลางมากกว่า ประกอบกับราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดมีหน่วยงานที่เป็นราชการส่วนภูมิภาคจริงนั้นเพียง 17 – 30 หน่วยงานเท่านั้น ขณะเดียวกันส่วนราชการอื่นอีกจำนวน 50 – 100 หน่วยงานเป็นราชการส่วนกลางที่มาตั้งสำนักงานในภูมิภาค ซึ่งอยู่นอกเหนืออำนาจการควบคุม ดูแล และสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงทำให้การขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลไม่เกิดผลมากนัก

## 1.2 ปัญหาในด้านกลไกการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาล พบว่า

1.2.1 ความเข้มแข็งของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด กล่าวคือ คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดไม่มีความเข้มแข็ง มีความเกรงใจและเกรงกลัวอันตรายจากการทำหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวแทนภาคประชาชนที่ยังให้ความร่วมมือในระดับน้อย และ คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดส่วนใหญ่มุ่งมาประชุมเพื่อรับเบี้ยประชุม แต่เมื่อถึงกระบวนการลงพื้นที่ติดตาม ตรวจสอบงานของส่วนราชการในพื้นที่นั้นไม่เข้าร่วม แสดงถึงความจริงจังใจของการปฏิบัติหน้าที่

1.2.2 ความถี่ของการประชุมและลงพื้นที่ของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดที่อยู่ในระดับน้อย ประกอบกับฝ่ายเลขานุการเป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักปลัดสำนักนายกซึ่งไม่ได้เป็นบุคลากรที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดมีผลทำให้การขับเคลื่อนงานขาดความเชื่อมโยงกับพื้นที่ ทำให้เกิดอุปสรรคต่อการประสานงาน และที่สำคัญผู้ช่วยเลขานุการซึ่งเป็นข้าราชการของจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเลือกซึ่งจะทำหน้าที่เป็นแกนหลักในการเชื่อมระหว่างคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด ประธานกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด และประสานส่วนราชการในพื้นที่ มีความอ่อนแอทำให้การขับเคลื่อนของ ก.ธ.จ. ไม่เกิดประสิทธิภาพ

## 1.3 ปัญหาในด้านค่านิยม วัฒนธรรม และจิตสำนึก พบว่า

1.3.1 ระบบอุปถัมภ์ของสังคมไทยเป็นปัจจัยอุปสรรคสำคัญของการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ กล่าวคือ การใช้ระบบเอื้อเพื่อ เล่นพรรคเล่นพวกขององค์กรราชการ การให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ การตอบแทนบุญคุณ และมุ่งผลประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้องมากกว่าการให้ความสำคัญกับความถูกต้องและความเป็นธรรม

1.3.2 การเลือกข้างของข้าราชการ ทำให้การนำหลักธรรมาภิบาลไม่เกิดผลอย่างเป็นทางการ

1.3.3 จิตสำนึก และความเข้าใจต่อหลักธรรมาภิบาลของข้าราชการยังมีน้อย เนื่องจากหลักธรรมาภิบาลมีความเป็นนามธรรมสูง ขาดเครื่องมือหรือแนวทางนำไปปฏิบัติ

#### 1.4 ปัญหาในด้านแนวทางการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาล พบว่า

1.4.1 ส่วนราชการขาดเครื่องมือในการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ กล่าวคือหลักธรรมาภิบาลที่กล่าวถึง เป็นเรื่องนามธรรม “แล้วแต่จะเข้าใจไปเอง” หรือจริยธรรม คุณธรรมแบบคิดเอง เข้าใจเอง จึงทำให้การขับเคลื่อนหรือการทำงานตามหลักคุณธรรมไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากผู้บริหาร ข้าราชการแต่ละคนเข้าใจในความหมาย หรือตีความคำว่าคุณธรรม ตามความเข้าใจของตนเอง การไม่มีประมวลธรรมาภิบาล หรือการกำหนดแนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ปฏิบัติอย่างชัดเจน จึงทำให้การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติต้องอาศัยการตีความตามความเข้าใจหรือความเชื่อของแต่ละบุคคลเป็นสำคัญ จึงทำให้การขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลไม่มีความเป็นแบบแผนเดียวกัน

1.4.2 ปัญหาและอุปสรรคสำคัญ พบว่า ข้าราชการในระดับล่างยังไม่มี ความเข้าใจเรื่องหลักธรรมาภิบาล และยังไม่มีความเข้มแข็งในการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล

1.4.3 ปัญหาข้อจำกัดด้านงบประมาณในการขับเคลื่อนธรรมาภิบาล กล่าวคือ หน่วยงานราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งราชการส่วนกลางไม่ยอมจ่ายหรือไม่มีทรัพยากรให้กับราชการส่วนภูมิภาคในการพัฒนาคนในการเสริมสร้างคุณธรรม ตัวอย่าง การเสนอโครงการภายใต้แผนพัฒนาจังหวัด ในโครงการจัดฝึกอบรมเรื่องคุณธรรมจริยธรรมตามหลักธรรมาภิบาลของจังหวัด ซึ่งเป็นโครงการที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศและเป็นเรื่องที่รัฐบาลให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง แต่เมื่อเสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณกลับถูกตัดและไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณในโครงการดังกล่าว ซึ่งสะท้อนถึงความอ่อนแอระหว่างทำให้ความสำคัญแต่กลับไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการในเรื่องดังกล่าว

## 2. แนวทางการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติของส่วนราชการส่วนภูมิภาค

2.1 ผู้บริหารต้องให้ความสำคัญต่อหลักธรรมาภิบาล โดยยึดถือหลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการเป็นหลัก พร้อมทั้งควรณรงค์ เสริมสร้าง และสร้างการรับรู้ให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาในทุกโอกาสเพื่อสร้างความตระหนักในหลักธรรมาภิบาล เช่น การออกเป็นหนังสือเวียนเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลเพื่อสร้างการรับรู้และเน้นย้ำว่าจังหวัดให้ความสำคัญกับการทำงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาล

2.2 สร้างความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดให้แก่คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด เพื่อให้สามารถปฏิบัติหรือขับเคลื่อนการนำหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.3 สร้างจิตสำนึกและความเข้าใจที่ดีระหว่างส่วนราชการกับคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดว่าเป็นเครือข่ายการทำงานไม่ใช่หน่วยตรวจสอบหรือจับผิด เพื่อสร้างความร่วมมือในการขับเคลื่อนการทำงานตามหลักธรรมาภิบาล

2.4 ผู้นำ ผู้บริหาร ต้องเป็นต้นแบบในการสร้างความโปร่งใส และแสดงตัวเป็นแบบอย่างของความโปร่งใส

2.5 สร้างระบบการทำงานต้องปกป้อง เชิดชู และยกย่องคนดี รักษาคนดีไว้กับองค์กร ลงโทษคนไม่ดี หรือผู้ที่ประพฤติทุจริตต่อองค์กรและสาธารณะ สร้างระบบการลงโทษทางสังคม (social sanction) หรือการคว่ำบาตร (boycott) เช่น การทำบัญชีบุคคล บริษัท หรือองค์กรที่มีพฤติกรรมทุจริต

2.6 ปรับปรุงกฎหมายข้อบังคับให้มีความเป็นธรรม และสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

2.7 ให้ความรู้ พัฒนาและสร้างจิตสำนึกของบุคลากรอย่างสม่ำเสมอ ต่อเนื่อง สร้างความเข้าใจให้กับผู้ปฏิบัติงานให้มีความรู้ความเข้าใจในทุกมิติของงาน

2.8 ให้สังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของภาคราชการมากยิ่งขึ้น เช่น กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การประกาศ ประกวดราคา ควรให้ประชาชนได้รับรู้รับทราบข้อมูล และเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วม ควรให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบ สร้างกลไกการมีส่วนร่วมให้มากที่สุดจากทุกภาคส่วน

2.9 สร้างความเป็นองค์กรระดับภูมิภาคที่แท้จริง (Unity) กล่าวคือ ต้องมีการแบ่งหรือมอบ อำนาจจากส่วนกลางให้กับภูมิภาค (จังหวัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัด) กระจายทรัพยากรให้ส่วนภูมิภาค เช่น การบริหารจัดการบุคลากร สามารถแต่งตั้ง โยกย้าย ให้คุณให้โทษ และกระจายงบประมาณให้กับจังหวัดเพื่อให้สามารถบริหารจัดการ ขับเคลื่อนภารกิจได้อย่างคล่องตัว รวดเร็ว



ทั้งนี้ การจะสร้างให้ราชการส่วนภูมิภาคมีความเป็นองค์กรที่แท้จริงได้นั้น ต้องแก้ไขที่รัฐธรรมนูญ ในการวางโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาค และการมอบอำนาจจากส่วนกลางให้ภูมิภาคมากยิ่งขึ้น

2.10 งานด้านธรรมาภิบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานด้านคุณธรรม จริยธรรม สำหรับกระทรวงมหาดไทยและในระดับกรมต้องมีสถานะเป็นระดับกอง กล่าวคือมีหน่วยงานหรือส่วนงานที่รับผิดชอบงานธรรมาภิบาลโดยตรง ไม่ควรเป็นงานฝากหรือนำไปไว้ให้กองหรือสำนักใดรับผิดชอบ และในระดับจังหวัดก็ต้องมีส่วนหรือฝ่าย ที่รับผิดชอบงานธรรมาภิบาลโดยตรง และที่สำคัญอย่างยิ่งคือ ต้องมีบุคลากร และงบประมาณให้ด้วย

2.11 มีการสร้างหลัก หรือประมวลธรรมาภิบาลที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องคุณธรรมจริยธรรม ต้องมีหลักที่ชัดเจน เข้าใจง่าย ไม่สร้างความสับสนหรือต้องอาศัยการตีความตามความเข้าใจของแต่ละบุคคล

## ข้อเสนอแนะ

### 1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 กระทรวง กรม และจังหวัด ควรจัดตั้งส่วนงาน หรือ ระดับกอง สำนัก เพื่อทำหน้าที่ในการดูแลรับผิดชอบงานด้านการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลของส่วนราชการเป็นการเฉพาะ และควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการธรรมาภิบาลระดับกระทรวง กรม เพื่อลือกับ คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด เพื่อสร้างระบบการตรวจสอบ ติดตาม และให้ข้อเสนอแนะในการขับเคลื่อนการบริหารราชการตามหลักธรรมาภิบาล และเป็นระบบการส่งต่อการพิจารณา ตรวจสอบ กรณีการดำเนินงานที่ขัดหรือ ไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ส่วนราชการนั้นๆ จะต้องเข้ารับการอบรมเพื่อพัฒนาองค์กร และต้องจัดทำแผนเพิ่มประสิทธิภาพองค์การเพื่อการขับเคลื่อนตามหลักธรรมาภิบาล เสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด และสำนักงาน ก.พ.ร. และหรือ คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด เพื่อพิจารณา และใช้เป็นกรอบในการติดตามการขับเคลื่อนการดำเนินงานให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

1.2 ควรกำหนดให้หลักธรรมาภิบาลเป็นตัวชี้วัดผลการทำงาน พร้อมสร้างระบบติดตามและประเมินผล และให้ค่าคะแนน หรือการวัดระดับความเป็นองค์กรแห่งธรรมาภิบาล โดยต้องดำเนินการประเมินผลทุกองค์กร หากองค์กรใดมีผลการประเมินอยู่ในระดับที่ไม่เป็นที่น่าพอใจต้องทำแผนเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาองค์กรให้เป็นองค์กรแห่งธรรมาภิบาล

1.3 สร้างหรือจัดทำประมวลหลักธรรมาภิบาลให้มีความชัดเจน เพื่อสร้างความเป็นรูปธรรมต่อการนำไปใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องคุณธรรมจริยธรรม ต้องมีหลักที่ชัดเจน เข้าใจง่าย ไม่สร้างความสับสนหรือต้องอาศัยการตีความตามความเข้าใจของแต่ละบุคคล และควรกำหนด

แผนการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติในระดับชาติ ระดับกระทรวง ระดับกรม และระดับจังหวัดที่ชัดเจน เป็นรูปธรรม และดำเนินการอย่างต่อเนื่อง พร้อมกระจายงบประมาณเพื่อการสนับสนุนการดำเนินการตามแผนดังกล่าว ประมวลธรรมาภิบาล ต้องมีลักษณะเหมือนหรือเทียบเท่ากับประมวลกฎหมาย เพื่อสร้างความศักดิ์สิทธิ์ของการปฏิบัติ และมีประมวลพิจารณาหรือวิธีปฏิบัติทางธรรมาภิบาล เพื่อเป็นแนวทางหลักในการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของเจ้าหน้าที่รัฐ และประชาชน รวมถึงองค์กรภาคเอกชน และอาจกำหนดให้มีข้อเสนอให้ศาลมีการจัดตั้งแผนกธรรมาภิบาล ในศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรมเพื่อพิจารณาคดีเกี่ยวกับธรรมาภิบาลโดยเฉพาะ

1.4 พัฒนา ปรับปรุง องค์กรส่วนภูมิภาคให้มีความเป็นเอกภาพ ให้เกิดความเป็นองค์กรที่แท้จริง มอบอำนาจจากส่วนกลางให้กับภูมิภาค (จังหวัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัด) พร้อมทั้งกระจายทรัพยากรให้ส่วนภูมิภาค เช่น การบริหารจัดการบุคลากร และกระจายงบประมาณให้กับจังหวัดเพื่อให้สามารถบริหารจัดการ ขับเคลื่อนภารกิจได้อย่างคล่องตัว รวดเร็ว กล่าวคือ มีการกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลาง ได้แก่ คน งบประมาณ อำนาจในการบริหารจัดการ ให้กับราชการส่วนภูมิภาค เพื่อสร้างความเป็นองค์กรที่แท้จริง และเสริมศักยภาพในการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติได้อย่างแท้จริง รวมถึงมีความจำเป็นต้องร่างรัฐธรรมนูญ ในการวางโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาค และการมอบอำนาจจากส่วนกลางให้ภูมิภาคมากยิ่งขึ้น

## 2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

2.1 ผู้บริหารต้องให้ความสำคัญต่อหลักธรรมาภิบาล โดยยึดถือหลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการเป็นหลัก พร้อมทั้งควรณรงค์ เสริมสร้าง และสร้างการรับรู้ให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาในทุกโอกาสเพื่อสร้างความตระหนักในหลักธรรมาภิบาล เช่น การออกเป็นหนังสือเวียนเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลเพื่อสร้างการรับรู้และเน้นย้ำว่าจังหวัดให้ความสำคัญกับการทำงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาล และผู้นำ ผู้บริหารต้องเป็นตัวนำหลักในการสร้างความโปร่งใส และแสดงตัวเป็นแบบอย่างของความโปร่งใส

2.2 สร้างความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดให้แก่คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด เพื่อให้สามารถปฏิบัติหรือขับเคลื่อนการนำหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสร้างจิตสำนึกและความเข้าใจที่ระหว่างส่วนราชการกับคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดว่าเป็นเครือข่ายการทำงานไม่ใช่หน่วยตรวจสอบหรือจับผิด เพื่อสร้างความร่วมมือในการขับเคลื่อนการทำงานตามหลักธรรมาภิบาล ทั้งนี้คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด จะต้องจัดให้มีคณะอนุกรรมการธรรมาภิบาลระดับอำเภอ เพื่อทำหน้าที่ในเชิงรุก และทำงานคู่ขนานกับศูนย์ดำรงธรรม เพื่อรับเรื่องและส่งต่อข้อร้องเรียน และลงพื้นที่กำกับดูแล ให้ข้อเสนอแนะต่อผู้บริหารส่วนราชการ และประชาชนในระดับพื้นที่ นอกจากนี้ การตั้ง

สำนักงานธรรมาภิบาลในระดับจังหวัดยังไม่มี ความชัดเจน เนื่องจากไปฝากไว้กับสำนักงานจังหวัด ดังนั้น เพื่อให้งานด้านธรรมาภิบาล และการขับเคลื่อนงานของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ควรจัดตั้งสำนักงานธรรมาภิบาลจังหวัดเป็นการเฉพาะ เพื่อทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ และจัดทำเอกสาร รับเรื่องราวร้องเรียน กลั่นกรองเรื่อง และจัดทำวาระการประชุม และบริหารจัดการเรื่องทางธุรการ เป็นต้น

2.3 จัดฝึกอบรม พัฒนาบุคลากรเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลอย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างระบบการกล่อมเกล่า สร้างจิตสำนึกให้กับข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งก่อนการรับบรรจุข้าราชการเข้าทำงาน ควรมีการจัดอบรม พัฒนาเตรียมความพร้อมก่อนการเข้าทำงาน เพื่อเป็นการสร้างค่านิยม และวัฒนธรรมการทำงานใหม่ให้กับข้าราชการ โดยกำหนดให้สำนักงาน ก.พ. จัดทำหลักสูตรเพื่อจัดอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมบุคลากรก่อนการบรรจุเข้าสู่ตำแหน่งในหน่วยงานราชการต่างๆ

2.4 ระบบการทำงานต้องปกป้อง เชิดชู และยกย่องคนดี รักษาคนดีไว้กับองค์กร ลงโทษคนไม่ดี หรือผู้ที่ประพฤติทุจริตต่อองค์กรและสาธารณะ สร้างระบบการลงโทษทางสังคม (social sanction) หรือการคว่ำบาตร (boycott) เช่น การทำบัญชีดำบุคคล บริษัท หรือองค์กรที่มีพฤติกรรมทุจริต (Black list) เป็นต้น โดยกำหนดให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ปปท.) จัดทำฐานข้อมูลเชื่อมโยงบัญชีบุคคล กลุ่มบุคคล องค์กรภาคเอกชน นิติบุคคลที่มีพฤติกรรมหรือกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริต เพื่อเผยแพร่และแจ้งให้ทุกส่วนราชการทราบ เพื่อใช้เป็นหลักฐานในการดำเนินการไม่ให้เกี่ยวข้องหรือทำธุรกรรมกับบุคคล กลุ่มบุคคล องค์กรภาคเอกชน นิติบุคคล เหล่านั้น เป็นการกีดกันทางสังคม

### 3. ข้อเสนอแนะต่อการวิจัยครั้งต่อไป

3.1. ควรมีได้มีการศึกษาประเมินผลการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของราชการส่วนภูมิภาค เพื่อให้ทราบผลของการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติที่แท้จริงว่าปัจจุบันสถานการณ์การขับเคลื่อนการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลเป็นอย่างไร ทั้งนี้โดยใช้พื้นที่ทุกจังหวัดเป็นพื้นที่ศึกษา เพื่อให้ได้ผลที่สามารถนำมาสู่การอธิบายปรากฏการณ์ได้อย่างแม่นยำ

3.2 การศึกษาวิจัยครั้งนี้อาจไม่สามารถอธิบายหรือให้คำตอบได้อย่างครอบคลุมได้เนื่องจากได้ทำการศึกษาระดับเฉพาะพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ ประกอบกับเลือกใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งอาจทำให้ขาดข้อมูลเพื่อการอธิบายในเชิงกว้าง ดังนั้นจึงควรที่จะได้ทำการศึกษาโดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ พร้อมกับกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ครอบคลุมหัวหน้าส่วนราชการส่วนภูมิภาคในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการทุกหน่วยเพื่อให้สามารถอธิบายปรากฏการณ์ได้ชัดเจน แม่นยำ

มากยิ่งขึ้น ประกอบกับการศึกษาครั้งต่อไปควรมุ่งเน้นการศึกษาวិธีการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์ปชั่น  
ของส่วนราชการซึ่งจะช่วยเพิ่มมิติของการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลได้อย่างดีและมีประสิทธิภาพ  
พร้อมจะเป็นตัวแบบสำคัญในการใช้แก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์ปชั่น

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

- คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, สำนักงาน. (2547). คู่มือคำอธิบายและแนวทางปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546. กรุงเทพฯ: วิชั่นพับลิชชิ่ง.
- ปฐม มณีโรจน์. (2554). สาธารณคดี ภาครัฐในมุมมองกฎหมายการเมืองและการบริหาร. กรุงเทพฯ : สุภาภรณ์การพิมพ์.
- พระปกเกล้า, สถาบัน. (2549). ทศธรรม: ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- รัชยา ภักดีจิตต์. (2555). ธรรมาภิบาลเพื่อการบริหารภาครัฐและภาคเอกชน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

### วารสาร และหนังสือพิมพ์

- อานันท์ ปันยารชุน. (2542). “การปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลและการแข่งขันที่เป็นธรรมในภาคธุรกิจ”. วารสารบทปัญหิตย. (55), ธ.ค. 2542 หน้า 5-10.

### วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารวิจัย

- ที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, สถาบัน. (2547). รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การพัฒนารูปแบบและแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของจังหวัด. กรุงเทพฯ: สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ.

### สัมภาษณ์

- คมสัน เหล่าศิลาปะเจริญ. ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรปราการ. สัมภาษณ์. 22 มิถุนายน 2558
- ชนาธิป เหมือนพะวงศ์. ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดสมุทรปราการ. สัมภาษณ์. 5 มิถุนายน 2558.
- พินิจ หาญพาณิชย์. ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ. สัมภาษณ์. 28 พฤษภาคม 2558
- ไพโรจน์ อัจริยษา. ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ประธานคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดสมุทรปราการ. สัมภาษณ์. 30 มิถุนายน 2558.

อาทิตย์ บุญญะโสภิต, ร.ต.ท. ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร รักษาราชการแทนรองปลัดกระทรวงมหาดไทย. สัมภาษณ์. 1 มิถุนายน 2558.

## กฎหมาย

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 120, 9 ตุลาคม 2546, หน้า 2-3.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 108, 8 กันยายน 2534, หน้า 3.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 116, 10 สิงหาคม 2542, หน้า 26-27.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด พ.ศ.2552, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 126, 27 เมษายน 2552, หน้า 8-9.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 41, 15 พฤศจิกายน 2540, หน้า 15.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 124, 24 สิงหาคม 2550, หน้า 20, 22.

ภาคผนวก

## แบบสัมภาษณ์

### แนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติของราชการส่วนภูมิภาค กรณีศึกษาจังหวัดสมุทรปราการ

โดยมีสาระสำคัญในการกำหนดโครงสร้างของข้อความสำหรับนำไปใช้ในกระบวนการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth interview) โดยสรุปดังต่อไปนี้

#### ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

ผู้ให้สัมภาษณ์ (ชื่อ-สกุล).....  
ตำแหน่ง.....  
สถานที่ทำงาน.....  
วัน/เดือน/ปีที่สัมภาษณ์.....  
สถานที่สัมภาษณ์.....

**ส่วนที่ 2** การสอบถามเกี่ยวกับความคิดเห็นต่อแนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติ  
ในราชการส่วนภูมิภาค

1. แนวทางการส่งเสริมการบริหารงานตามหลักนิติธรรมในราชการส่วนภูมิภาค  
ของท่านได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการส่งเสริมการบริหารงานตามหลักนิติธรรมในราชการ  
ส่วนภูมิภาค และปัญหาอุปสรรคสำคัญของการบริหารราชการตามหลักนิติธรรม และจะมีแนวทางในการ  
แก้ไขอย่างไร

.....  
.....  
.....

2. แนวทางการส่งเสริมให้ส่วนราชการภูมิภาคดำเนินการตามหลักคุณธรรมของท่านได้  
แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการส่งเสริมการบริหารงานตามหลักคุณธรรมในราชการส่วน  
ภูมิภาค

.....  
.....  
.....

3. แนวทางการส่งเสริมให้ส่วนราชการภูมิภาคดำเนินการตามหลักการมีส่วนร่วม  
ของท่านได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการส่งเสริมให้ส่วนราชการภูมิภาคดำเนินการตามหลักการ  
มีส่วนร่วม



.....  
.....  
.....  
4. แนวทางการส่งเสริมให้ส่วนราชการภูมิภาคดำเนินการตามหลักความรับผิดชอบต่อท่านได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการส่งเสริมให้ส่วนราชการภูมิภาคดำเนินการตามหลักความรับผิดชอบต่อ

.....  
.....  
.....  
5. แนวทางการส่งเสริมให้ส่วนราชการภูมิภาคดำเนินการตามหลักความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ขอท่านได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการส่งเสริมให้ส่วนราชการภูมิภาคดำเนินการตามหลักความโปร่งใสและตรวจสอบได้

.....  
.....  
.....  
6. แนวทางการส่งเสริมให้ส่วนราชการภูมิภาคดำเนินการตามหลักความคุ้มค่า ขอท่านได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการส่งเสริมให้ส่วนราชการภูมิภาคดำเนินการตามหลักความคุ้มค่า

.....  
.....  
.....  
**ส่วนที่ 3 ปัญหาและอุปสรรคสำคัญต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติในราชการส่วนภูมิภาค**

3.1 ขอท่านได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคสำคัญต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติในราชการส่วนภูมิภาค

.....  
.....  
.....

3.2 ผลของการขับเคลื่อนธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติในจังหวัดสมุทรปราการอย่างไร

.....

.....

.....

3.3 การทำงานของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดมีปัญหาอุปสรรคอะไร และผลการดำเนินงานที่ผ่านมาประสบผลสำเร็จหรือไม่อย่างไร

**ส่วนที่ 4 ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม**

ท่านมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมต่อการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติในราชการส่วนภูมิภาคหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

## ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	นายวันชัย คงเกษม
วัน เดือน ปีเกิด	12 กรกฎาคม 2507
การศึกษา	- รัฐศาสตรบัณฑิต (การปกครอง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย - รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
ประวัติการทำงาน	- ผู้อำนวยการกองกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย - ผู้อำนวยการกองคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย - ผู้อำนวยการกองสารนิเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย - หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (นักวิเคราะห์นโยบายและแผน เชี่ยวชาญ) - ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย - รองผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ - รองผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา
ตำแหน่งปัจจุบัน	ที่ปรึกษาด้านการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ทรงคุณวุฒิ)

# สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเมือง

เรื่อง แนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติของส่วนราชการส่วนภูมิภาค  
กรณีศึกษา จังหวัดสมุทรปราการ

ผู้วิจัย นายวันชัย คงเกษม หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 57

ตำแหน่ง ที่ปรึกษาด้านการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ สำนักงานปลัดกระทรวง  
มหาดไทย

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ระบบราชการไทย ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ใน  
มาตรา 4 กำหนดให้จัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน เป็น 3 ระดับ ได้แก่ การบริหารราชการ  
ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ในห้วงที่ผ่านมารูปแบบการบริหารราชการดังกล่าว  
ถูกวิพากษ์วิจารณ์ และตั้งคำถาม ท้าทายอย่างกว้างขวางถึงการคงอยู่ของการบริหารราชการส่วน  
ภูมิภาค เป็นต้นว่า “ควรยกเลิกส่วนราชการส่วนภูมิภาคให้คงเหลือเฉพาะราชการส่วนกลาง และ  
ราชการส่วนท้องถิ่น” ประกอบกับกระแสการเรียกร้องทั้งจากภาควิชาการด้านท้องถิ่นนิยมและผู้บริหาร  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการให้กระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น  
ต้องการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง และต้องการบริหารจัดการตนเองของจังหวัด เป็นต้น

นอกจากสภาพปัญหาข้างต้นแล้ว ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นอีกประเด็นที่สำคัญ  
ไม่ได้ยิ่งหย่อนไปกว่าประเด็นข้างต้น ซึ่งทำให้เกิดการบั่นทอนความเชื่อมั่นต่อการบริหารราชการ  
กล่าวคือ ความสามารถในการแก้ไขปัญหาของประชาชน การถูกรวบงำจากส่วนกลาง โดยปราศจาก  
การรับผิดชอบต่อพื้นที่ ตัวอย่างเช่น ผู้บริหารหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคได้รับการแต่งตั้งจาก  
ส่วนกลาง การให้คุณให้โทษ การแต่งตั้งโยกย้ายผู้บริหารหรือหัวหน้าส่วนราชการในภูมิภาคซึ่ง  
ไม่ได้ขึ้นกับพื้นที่รวมถึงวาระการดำรงตำแหน่งในภูมิภาคขาดความต่อเนื่อง การบริหารงบประมาณ  
เกิดการกระจุกตัวอยู่ที่ส่วนราชการ

หลักธรรมาภิบาล (Good Governace) หรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็น  
เครื่องมือสำคัญในการเสริมสร้างศักยภาพในการทำงานให้กับระบบราชการ จึงได้ถูกนำมาใช้ใน  
การบริหารระบบราชการ โดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการ

บ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยบังคับใช้กับหน่วยงานรัฐ ในทุกกระทรวง กรม ทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค รวมทั้งหน่วยงานอื่นที่อยู่ในกำกับของฝ่ายบริหาร แต่ไม่รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายสำคัญ คือ เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของภาครัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ปัจจุบัน ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และมีการประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ โดยมุ่งหวังเพื่อสร้างประสิทธิภาพให้แก่การบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อประโยชน์ในการบริการสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเพื่อสร้างการยอมรับ และความเชื่อมั่นแก่สาธารณะในการบริหารราชการ ประกอบกับการแก้ไขปัญหาการทุจริต ประพฤติมิชอบในการภาครัฐลงได้

ในการนี้ ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาแนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติของส่วนราชการส่วนภูมิภาค โดยกำหนดพื้นที่ในการศึกษาที่จังหวัดสมุทรปราการ สาเหตุที่เลือกพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการเนื่องจากผู้วิจัยปฏิบัติราชการในจังหวัดดังกล่าว ในตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ และเป็นคณะอนุกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด จึงทำให้ทราบปัญหาและความสำคัญที่ต้องทำการศึกษาในเรื่องดังกล่าว ประกอบกับผู้วิจัยเห็นว่าหากมีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารราชการอย่างแท้จริง จะส่งผลให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหา และอุปสรรคสำคัญ ที่ส่งผลต่อการการขับเคลื่อนการบริหารราชการตามหลักธรรมาภิบาลของราชการส่วนภูมิภาค
2. เพื่อศึกษาแนวทางการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของส่วนภูมิภาคในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ

### ขอบเขตของการวิจัย

เน้นการวิจัยเฉพาะแนวทางในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารราชการของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดสมุทรปราการ ตามหลักธรรมาภิบาล 6 ประการ ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ประกอบด้วยหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้เป็นวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative Research) โดยศึกษาวิเคราะห์กระบวนการ แนวทาง รูปแบบ การบริหารราชการตามหลักธรรมาภิบาล โดยมุ่งเน้นการนำหลักธรรมาภิบาล 6 หลัก มาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) ได้แก่ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดสมุทรปราการ ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเขตตรวจที่ 3 ในฐานะประธานคณะกรรมการ ธรรมาภิบาลจังหวัดสมุทรปราการ และประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรปราการ

## ผลการวิจัย

### 1. ปัญหาและอุปสรรคสำคัญต่อการขับเคลื่อนธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ มีดังนี้

1.1 ปัญหาในด้านองค์กรของราชการส่วนภูมิภาค กล่าวคือ ราชการส่วนภูมิภาค เป็นเพียงนามธรรม ความไม่เป็น Unity ขององค์กรส่วนภูมิภาค กล่าวคือ จังหวัดยังขาดความ สมบูรณ์แห่งการเป็นองค์กร เช่น ขาดอำนาจที่แท้จริงในการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากอำนาจใน หลายด้านยังตั้งอยู่ และยึดอยู่ที่ส่วนกลางเป็นผู้ดูแล ประกอบกับขาดอำนาจในการบริหารจัดการ ทรัพยากร

1.2 ปัญหาในด้านกลไกการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาล กล่าวคือ ความเข้มแข็ง ของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด กล่าวคือ ก.ธ.จ. มีความเกรงใจและเกรงกลัวอันตรายจาก การทำหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวแทนภาคประชาชนที่ยังให้ความร่วมมืออยู่ในระดับน้อย

### 1.3 ปัญหาในด้านค่านิยมและวัฒนธรรม จิตสำนึก ได้แก่

1.3.1 ระบบอุปถัมภ์ ของสังคมไทย เป็นปัจจัยอุปสรรคสำคัญของการนำหลัก ธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ การให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ บุญคุณ ผลประโยชน์ส่วนตัวและพวก พ้อง มากกว่าการให้ความสำคัญกับความถูกต้อง

1.3.2 การเลือกข้างของข้าราชการ ทำให้การนำหลักธรรมาภิบาลไม่เกิดผลอย่าง เป็นรูปธรรม

1.3.3 จิตสำนึก และความเข้าใจต่อหลักธรรมาภิบาลของข้าราชการยังมีน้อย เนื่องจากหลักธรรมาภิบาลมีความเป็นนามธรรมสูง ขาดเครื่องมือหรือแนวทางนำไปปฏิบัติ

### 1.4 ปัญหาในด้านแนวทางการนำหลักธรรมาภิบาล

1.4.1 ส่วนราชการขาดเครื่องมือในการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ เช่น ไม่มีประมวลธรรมาภิบาล หรือการกำหนดแนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ปฏิบัติอย่างชัดเจน จึงทำให้การขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลไม่มีความเป็นแบบแผนเดียวกัน

1.4.2 ข้าราชการขาดความเข้มแข็งในการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล

2. แนวทางในการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติ สามารถสรุปได้ดังนี้

2.1 สร้างความเป็นองค์กรส่วนภูมิภาคให้เกิดเป็นองค์กรที่มีเอกภาพทางการบริหาร อย่างแท้จริง กล่าวคือ แบ่งอำนาจ และมอบอำนาจจากราชการส่วนกลางให้กับส่วนภูมิภาค (จังหวัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัด) กระจายทรัพยากรให้ส่วนภูมิภาค แก้ไขที่รัฐธรรมนูญ ในการวางโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาค และการมอบอำนาจจากราชการส่วนกลางให้ภูมิภาคมากยิ่งขึ้น

2.2 มีการสร้างหลัก หรือประมวลธรรมาภิบาลที่ชัดเจน เข้าใจง่าย เพื่อเป็นแบบแผนเดียวกันหรือเฉพาะด้านตามความแตกต่างของบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบ

2.3 งานด้านธรรมาภิบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานด้านคุณธรรม จริยธรรม สำหรับกระทรวงมหาดไทยและในระดับกรมต้องมีสถานะเป็นระดับกอง กล่าวคือมีหน่วยงานหรือส่วนงานที่รับผิดชอบงานในด้านนี้โดยตรงไม่ควรเป็นงานฝาก หรือนำไปไว้ให้กองหรือสำนักใครรับผิดชอบ และในระดับจังหวัดก็ต้องมีฝ่าย และที่สำคัญอย่างยิ่งคือ ต้องมีบุคลากร และงบประมาณให้ด้วย

2.4 ผู้บริหารต้องให้ความสำคัญ ยึดถือตระหนักให้ความสำคัญกับการทำงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาล และผู้นำ ผู้บริหารต้องเป็นตัวนำหลักในการสร้างความโปร่งใส และแสดงตัวเป็นแบบอย่างของความโปร่งใส

2.5 สร้างความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดให้แก่คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด เพื่อให้สามารถปฏิบัติหรือขับเคลื่อนการนำหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.6 สร้างจิตสำนึกและความเข้าใจที่ดีระหว่างส่วนราชการกับคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดว่าเป็นเครือข่ายการทำงานไม่ใช่หน่วยตรวจสอบหรือจับผิด เพื่อสร้างความร่วมมือในการขับเคลื่อนการทำงานตามหลักธรรมาภิบาล

2.7 ระบบการลงโทษทางสังคม (social sanction) หรือคว่ำบาตร (boycott) เช่น การทำบัญชีบุคคล บริษัท หรือองค์กรที่มีพฤติกรรมทุจริต

2.8 ส่งเสริมให้ข้าราชการมีหลักคุณธรรม และเน้นการปฏิบัติตามกฎหมายเป็นหลัก

2.9 ให้สังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของภาคราชการมากยิ่งขึ้น เช่น กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การประกาศประกวดราคา ควรให้ประชาชนได้รับรู้รับทราบข้อมูล และเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วม ควรให้ประชาชนตรวจสอบ สร้างกลไกให้มีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน

## ข้อเสนอแนะ

### 1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 มอบอำนาจจากส่วนกลางให้กับภูมิภาค (จังหวัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัด) กระจายทรัพยากรให้ส่วนภูมิภาค เช่น การบริหารจัดการบุคลากร และกระจายงบประมาณให้กับจังหวัดเพื่อให้สามารถบริหารจัดการ ขับเคลื่อนภารกิจได้อย่างคล่องตัว รวดเร็ว พัฒนาระบบองค์กรราชการส่วนภูมิภาคให้เป็นองค์กรที่สมบูรณ์

1.2 มีการสร้างหลัก หรือออกเป็นประมวลธรรมาภิบาลที่ชัดเจน และจัดทำเป็นแผนขับเคลื่อนธรรมาภิบาลแห่งชาติ

1.3 ควรจัดตั้งสำนัก หรือกอง ภายในส่วนราชการระดับกระทรวง กรม และจังหวัด รับผิดชอบงานด้านธรรมาภิบาลโดยเฉพาะ และต้องมีบุคลากร และงบประมาณ

### 2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

2.1 ผู้บริหารต้องให้ความสำคัญต่อหลักธรรมาภิบาล รณรงค์ เสริมสร้าง และสร้างการรับรู้ให้กับผู้ได้บังคับบัญชาในทุกโอกาสเป็นตัวนำหลักในการสร้างความโปร่งใส และแสดงตัวเป็นแบบอย่างของความโปร่งใส

2.2 สร้างความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด ให้แก่คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด เพื่อให้สามารถปฏิบัติหรือขับเคลื่อนการนำหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสร้างจิตสำนึกและความเข้าใจที่ดีระหว่างส่วนราชการกับคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดว่าเป็นเครือข่ายการทำงานไม่ใช่หน่วยตรวจสอบหรือจับผิด เพื่อสร้างความร่วมมือในการขับเคลื่อนการทำงานตามหลักธรรมาภิบาล

2.3 จัดฝึกอบรม พัฒนาบุคลากรเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลอย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างระบบการกล่อมเกล่า สร้างจิตสำนึกให้กับข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งก่อนการรับบรรจุข้าราชการเข้าทำงาน ควรมีการจัดอบรม พัฒนาเตรียมความพร้อมก่อนการเข้าทำงาน เพื่อเป็นการสร้างค่านิยม และวัฒนธรรมการทำงานใหม่ให้กับข้าราชการ

2.4 ระบบการทำงานต้องปกป้อง เชิดชู และยกย่องคนดี รักษาคนดีไว้กับองค์กร ลงโทษคนไม่ดี หรือผู้ที่ประพฤติทุจริตต่อองค์กรและสาธารณะ สร้างระบบการลงโทษทางสังคม (social sanction) หรือการคว่ำบาตร (boycott) เช่น การทำบัญชีบุคคล บริษัท หรือองค์กรที่มีพฤติกรรมทุจริต