



การปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล

LOCAL GOVERNMENT ACCORDING TO GOOD GOVERNANCE

ศาสตราจารย์ดร.¹ พระครูอนุกูลปริยัติการ (สุรเวช เกชิต),² พระภิกษุดา กิตติโสภณ³

Sakhorn Phromkrotr, Phrakhru Anukulpariyatbkarn (Surawech Kechit),
Phra Krissada Kittisopano (Manmuang)

มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย เลย ประเทศไทย¹

Loei Rajabhat University, Loei, Thailand

วิทยาลัยสงฆ์มหาสารคาม มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย มหาสารคาม ประเทศไทย^{2 3}

Buddhist College Mahasarakham, Mahachulalongkornrajavidyalaya University,
Mahasarakham, Thailand

Author Corresponding Email: Phromkot@gmail.com

ได้รับบทความ : 16-08-2024

แก้ไขบทความ : 09-09-2024

ตอบรับบทความ : 15-09-2024

Received : 16-08-2024

Revised : 09-09-2024

Accepted : 15-09-2024

บทคัดย่อ: หลักธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครอง การบริหาร การจัดการ ควบคุมดูแลกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปในครรลองธรรมมีความโปร่งใสตรวจสอบได้ ปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรภายนอกเป็นการบริหารจัดการทั้งภาครัฐโดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง เพื่อให้ทุกคนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข ประกอบด้วย 6 ประการ 1. หลักนิติธรรม 2. หลักคุณธรรม 3. หลักความโปร่งใส 4. หลักการมีส่วนร่วม 5. หลักความรับผิดชอบ 6. หลักความคุ้มค่า ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยึดถือปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีคือการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลนั่นเอง

คำสำคัญ: การปกครองส่วนท้องถิ่น, หลักธรรมาภิบาล

Abstract: Principles of good governance in local government organizations are governance, administration, management, and control over the affairs of local government organizations so that they are in good faith, transparent, and verifiable. Without interference from outside organizations, it is the management of the entire public sector with people at the center so that everyone in society can live together peacefully. Principles of good governance it consists of 6 principles: 1. The rule of law 2. The principle of morality 3. The principle of transparency 4. The principle of participation. 5. Principle of responsibility 6. Principle of value. The Constitution of the Kingdom of Thailand 2017 has required local government organizations to adhere



to the principles of good governance, which is to follow the principles of good governance.

Keywords; local government, good governance

บทนำ

การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยเกิดขึ้นครั้งแรกในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงดำเนินการปฏิรูประเบียบวิธีบริหารราชการแผ่นดินแนวความคิดแบบตะวันตก เพื่อให้เกิดเสถียรภาพและเอกราชเป็นสำคัญ และเพื่อในทันกับนานาอารยประเทศ ทรงริเริ่มนำหลักการกระจายอำนาจ โดยมีพระราชดำริให้มีการทดลองจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้น คือ สุขาภิบาลกรุงเทพ เมื่อ พ.ศ. 2440 และต่อมาประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นพระประมุข 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 โดยคณะราษฎร ซึ่งนำโดยพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา นับเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่สุดในการเมืองการปกครองของไทย เมื่อคณะราษฎรทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้สำเร็จแล้วก็มีมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก (Phrapiyawat Piyasilo (Chakchae), 2011) ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 วางโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินหลังจากที่มีการเปลี่ยนระบบการปกครองใหม่โดยเหตุผลสำคัญของการตรากฎหมายฉบับนี้ มีการจัดระเบียบการบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (Mana Im-udom, 2015) ส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง คือ รัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองและการบริหารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย (Mana Im-udom, 2015) และประเทศไทยจัดระเบียบการปกครองตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยอาศัยหลักการ 3 ประการคือ หลักการรวมอำนาจ หลักการแบ่งอำนาจ และหลักการกระจายอำนาจ สำหรับอำนาจการปกครองท้องถิ่นเป็นผลมาจากแนวคิดตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นรูปแบบที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการปกครองและการจัดบริการสาธารณะ ให้แก่ท้องถิ่นรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองและดำเนินกิจการในเรื่องที่เกี่ยวกับท้องถิ่นของตน โดยเฉพาะถือว่าการสนับสนุนการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เพราะหลักการกระจายอำนาจการปกครองได้ยึดหลักเสรีภาพ ของประชาชนเป็นสำคัญ ให้ประชาชนมีอิสระตามสมควรในการปกครองและจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ได้เอง (Kittiyawadee Panich, 2009)

อย่างไรก็ตามในภาคราชการได้ริเริ่มการสร้างธรรมาภิบาล กล่าวคือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ.2542 และประกาศราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา โดยรัฐบาลทั้งหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย สำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ (สศช.) (King Prajadhipok's Institute, 2003) โดยระเบียบกำหนดให้ทุกหน่วยงานของรัฐ โดยยึดหลักการพื้นฐาน 6 ประการ ดังนี้ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า และกลายเป็นหลักการสำคัญที่มีการนำมาใช้ในประเทศไทยอย่างกว้างขวางอยู่ในปัจจุบันนี้ แต่ก็มีคำถามว่าหลักการต่าง ๆ นี้หมายถึงอะไร แล้วจะทราบได้อย่างไรว่ามีธรรมาภิบาลแล้วหรือยัง มีมากหรือน้อย ต้องปรับปรุงอะไรอีกบ้าง คำตอบที่อาจเป็นไปได้ก็คือการจัดทำตัวชี้วัดเพื่อผู้ใช้จะได้เข้าใจ และนำไปใช้ตรวจสอบตนเอง และผู้อื่น หรือหน่วยงานอื่น และการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถบริหารจัดการกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลได้นั้น สิ่งที่ต้องคำนึงคือการยึดหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือ ที่เรียกว่า หลักธรรมาภิบาล “good governance” โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแล และสนับสนุนการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความหมายของธรรมาภิบาล (Good Governance)

ธรรมาภิบาล เป็นคำที่มาจากภาษาสันสกฤต คือ ธรรม กับ อภิบาล ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554 ได้ให้ความหมาย ธรรม หมายถึง คุณความดี คำสั่งสอนในศาสนา หลักปฏิบัติในศาสนา ความจริง ความยุติธรรม ความถูกต้อง กฎ กฎเกณฑ์ กฎหมาย และสิ่งของ (ราชบัณฑิตยสถาน, 2556), ส่วนคำว่า อภิบาล หมายถึง บำรุงรักษาและปกครอง (Royal Institute, 2013) ธรรมาภิบาล ยังหมายถึงระบบโครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจการเมืองและสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาคต่าง ๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข (ราชบัณฑิตยสถาน, 2556),

นักวิชาการส่วนใหญ่ต่างมีความเห็นตรงกันว่ามีความจำเป็นต้องมีการปรับปรุง และปฏิรูปในรูปแบบการปกครองใหม่ มีองค์การระหว่างประเทศหลายองค์การ มีการกล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับ “Good Governance” (Royal Institute, 2013), หรือ “ธรรมาภิบาล” หากพิจารณาในแง่ของการให้คำนิยาม และความหมายของคำว่า “ธรรมาภิบาล” ได้มีการให้ความหมายไว้หลากหลาย ดังนี้

1. Good Governance เป็นลักษณะ และวิถีทางของการที่มีการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา โดยนัยของความหมายของธรรมาภิบาล เป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของประเทศเพื่อการพัฒนา โดยนัยของ

ความหมายของธนาคารโลก เป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของการมี “Good Governance” เพื่อช่วยในการฟื้นฟู เศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้รัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่อิสระ ที่ทำให้มีการดำเนินงานให้เป็นไปตามสัญญา อีกทั้งระบบราชการฝ่ายนิติบัญญัติ และสื่อที่มีความโปร่งใส รับผิดชอบ และตรวจสอบได้ องค์การสหประชาชาติ หรือ United Nations (UN) ที่ให้ความสำคัญกับ “ธรรมาภิบาล” หรือ “การบริหารจัดการที่ดี” เพราะเป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความไว้วางใจของชนในสังคม ทุกประเทศให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียมกัน และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การดำเนินการนี้ต้องเกิดจากความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อกระจายอำนาจให้เกิดความโปร่งใส “ธรรมรัฐ” หรือ “การบริหารจัดการที่ดี” หรือ “ธรรมาภิบาล” คือการมีส่วนร่วมของประชาชน และสังคมอย่างเท่าเทียมกัน และมีคำตอบพร้อมเหตุผลที่สามารถชี้แจงกันได้ Kofi Annan อดีตเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ กล่าวว่า Good Governance เป็นการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมืองโดยให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม กระบวนการทางกฎหมายที่อิสระ ในขณะที่นิยามของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียเน้นไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ (Ratchaya Phakdeecheit, 2014)

2. Good Governance เป็นการปกครองที่ดีโดยรัฐและรัฐบาลเป็นด้านหลัก รัฐและรัฐบาลมีระบบและการใช้กฎหมายที่ยุติธรรม มีความรับผิดชอบเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม มีความโปร่งใส มีความคงเส้นคงวา สามารถตรวจสอบได้ (Chaianan Samutwanit, 2000) ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชนและประชาชนทั่วไปในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรมและตรวจสอบได้ การบริหารประเทศที่ดีควรเป็นความร่วมมือแบบสื่อสารสองทางระหว่างรัฐบาล ประชาธิปไตยและฝ่ายสังคม เอกชน องค์การที่ไม่ใช่หน่วยงานรัฐ (NGOs) โดยเน้นการมีส่วนร่วม (Participation) ความโปร่งใส และตรวจสอบได้ การร่วมกันกำหนดนโยบาย (Shared policy making) และการจัดการตนเอง (Self – management) ของภาคสังคมเพิ่มมากขึ้น เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นธรรมมากขึ้น

3. Good Governance หมายถึง การกำกับ ดูแลที่ดี หรือหมายถึง การใช้สิทธิ์ของความเป็นเจ้าของที่จะปกป้องดูแลผลประโยชน์ของตนเอง โดยผ่านกลไกที่เกี่ยวข้องในการบริหาร โดยหัวใจสำคัญของ Good Governance คือความโปร่งใส ความยุติธรรม และความรับผิดชอบในผลของการตัดสินใจ (Vorapat Tothanakasem, 1999)

4. ธรรมาภิบาล คือ การมีส่วนร่วม การโปร่งใส ตรวจสอบได้ และคือความรับผิดชอบต่อในการปฏิบัติงาน เพื่อให้หลักประกันว่าการดำเนินนโยบายทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ วางอยู่บนฉันทานุมัติอย่างกว้างขวางของสังคม โดยจะมีนัยสำคัญต่อประเด็นในเรื่องความเสมอภาค ความยากจนและคุณภาพชีวิต (Chaiyawat Kamchu, & Colleagues, 2002)

5. ธรรมนูญเป็นกลไก เครื่องมือและแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเน้น ความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน อย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมของกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน (Busabong Chaicharoenwatana, & Boonmee Lee, 2001)

6. ธรรมนูญ คือ การวางกรอบการทำงานในระบบราชการเพื่อให้เกิดระบบที่ดี เอื้อต่อคนดีให้อยู่ในระบบที่ดีและไม่ให้คนเลวดำรงตำแหน่งดีในวงราชการ ซึ่งคือเป้าหมายสำคัญของการปฏิบัตินิติราชการ ธรรมนูญจะเป็นตัวเชื่อมให้สังคมที่มีการแยกส่วนทั้งภาครัฐบาล เอกชน ประชาชน และองค์กรเอกชน เกิดความสัมพันธ์กันทุกส่วนให้เป็นหนึ่งเดียว เพื่อเป็นการตอบสนองต่อสังคม (Tipawadee Mekasawan, 1998) ความคิด ธรรมนูญ เป็นการมอบอำนาจการเมืองการปกครองแบบใหม่ที่แข็งแกร่งที่ตายตัว แต่ให้ปฏิสัมพันธ์กับภาคประชาชนและให้มีลักษณะแยกย่อยมากขึ้น แนวคิดธรรมนูญ คือ การเป็นหุ้นส่วนกันในการบริหารและการปกครองโดยรัฐ ประชาชน และเอกชน ซึ่งกระบวนการนี้ทำให้เกิดความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความยุติธรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของคนดี ซึ่งแนวคิดนี้เกิดจากการที่ประชาชนเห็นว่าระบบราชการที่ล้าหลังทุกส่วนต้องการการปฏิรูปต้องมีการปรับโครงสร้างราชการให้ดีขึ้น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น และประชาชนต้องการให้มีการตรวจสอบโดยสื่อมวลชนและนักวิชาการ ในการสร้างธรรมนูญและอธิบายว่าธรรมนูญ คือ กระบวนการความสัมพันธ์ (Interactive Relation) ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป ในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรม และตรวจสอบได้มีความร่วมมือของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง การที่จะสร้างธรรมนูญในสังคมไทยได้นั้น ต้องปฏิรูประบบ 4 ส่วน คือ ปฏิรูปภาคราชการ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคเศรษฐกิจสังคม และปฏิรูปกฎหมาย

7. การปกครองด้วยหลักการบริหารจัดการที่ดีงาม โดยเป็นเรื่องของการพัฒนา และการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติ โดยส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูล ตัดสินใจ การตรวจสอบ ลดการทุจริต คอร์รัปชันลง เพื่อให้เกิดความโปร่งใส โดยจะต้องอาศัยความร่วมมือกันของทุกภาคทุกฝ่ายในสังคม คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน (Noppon Suranakkarin, 2004)

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ให้ความหมายของคำว่า “ธรรมนูญ” หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและรวมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันประเทศเพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญและกระแสโลกยุคปัจจุบัน

สรุปได้ว่า ธรรมนูญบาล หมายถึง หลักแนวคิดในการปกครองอย่างมีเป้าหมายชัดเจนที่ต้องทำตาม กฎ ระเบียบ กฎเกณฑ์ หรือกฎหมายที่ยอมรับจากสมาชิกในสังคม องค์กร หรือหน่วยงาน ต่าง ๆ อย่างชอบธรรม โปร่งใส ในการดำเนินงานประชาชนสามารถตรวจสอบได้ ตามหลักธรรมนูญ 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า เป็นต้น

ความเป็นมาของธรรมนูญบาล

แนวคิดเรื่อง “governance” ได้ปรากฏมาตั้งแต่อารยธรรมการปกครองของกรีกสมัยโบราณ มาจากรากศัพท์ของคำว่า “Kbernan” ที่บัญญัติโดยปราชญ์ที่ชื่อเพลโต โดยการที่ได้พยายามค้นหาระบบการปกครองที่ดี คำว่า gubernare ซึ่งหมายถึง การกำหนดหรือถือหางเสือในการปกครอง แต่เดิมในภาษาอังกฤษ คำนี้ หมายถึง รัฐบาล ในเชิงนามธรรม ซึ่งก็คือการปกครองหรือลักษณะการปกครอง (Kjare, J. 2004)

คำว่า “governance” ไม่ใช่คำใหม่แต่อย่างใด เป็นคำศัพท์ที่ใช้กันมากในประเทศฝรั่งเศสนับตั้งแต่ศตวรรษที่ 14 โดยหมายถึงข้าราชการในสำนักพระราชวัง แต่ในปัจจุบันคำ ๆ นี้มีความหมายคือกระบวนการปกครอง หรือการกำกับควบคุม (Pierre, J. & B. Guy Peter, 2000) นอกจากนั้นแล้ว governance หมายถึง การอภิบาล เป็นวิธีการใช้อำนาจทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการของการใช้อำนาจทางการเมือง ซึ่งก็คือการปกครอง ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีของ Pierre ที่กล่าวว่า governance คือ การปกครอง การบริหารภาครัฐ และนโยบายสาธารณะของรัฐที่ต้องมีความรับผิดชอบต่อ รับการตรวจสอบต่อสาธารณะ ซึ่งมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า “government” ตามที่บัญญัติไว้ในพจนานุกรมเมอร์เรียมเว็บสเตอร์ออนไลน์ว่าหมายถึงการกระทำหรือกระบวนการ ในการใช้อำนาจรัฐภายใต้การควบคุม สั่งการ กำหนด และการบริหารนโยบาย (Pierre, J., 2000)

แนวความคิด “governance” ได้มีการศึกษากว้างขวางขึ้น และคำนี้ก็ถูกนำมาใช้กันอย่างแพร่หลายในวงการและองค์กรเครือข่ายของธนาคารโลก โดยในระยะแรก ๆ ธนาคารโลกกำหนดความหมายตามกรอบความคิดของการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตของธนาคารโลกว่าด้วย governance and development ดังนั้น คำว่า governance จึงเป็นที่เข้าใจกันว่าหมายถึง “การกำหนดกลไกอำนาจของภาครัฐในการบริหารทรัพยากร ทั้งด้านเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศเพื่อให้เกิดการพัฒนา” ในระยะเริ่มแรกธนาคารโลกได้พยายามอธิบายความหมายของ governance ว่า ครอบคลุมถึงความหมาย 3 ลักษณะ คือ

1. โครงสร้างและรูปแบบของระบอบทางการเมือง
2. กระบวนการและขั้นตอนที่ผู้มีอำนาจในการเมืองใช้ในการบริหารทรัพยากรทางเศรษฐกิจ และสังคมเพื่อพัฒนาประเทศ
3. ชีตความสามารถของรัฐบาลในการกำหนดนโยบาย และการดำเนินการตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ



ในปัจจุบัน governance ยังหมายถึงลักษณะที่สำคัญในการปกครองประเทศ การบริหารงานภาครัฐภายใต้หลักการ หลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การให้ความสำคัญกับประชาชน และแนวความคิดเรื่องของการเป็นพลเมือง ชุมชน และประชาสังคมตามแนวคิดของ Rhodes ได้กล่าวไว้ว่า governance หมายถึง การปกครองหรือการอภิบาล มีความหมายครอบคลุมอย่างน้อย 6 ลักษณะ ได้ดังนี้

1. การลดบทบาทของรัฐลงโดยใช้กลไกด้านการตลาด และกึ่งตลาดเพื่อทำหน้าที่ในการส่งมอบบริการสาธารณะ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทให้บริการสาธารณะแทนหน่วยงานของภาครัฐ เนื่องจากหน่วยงานของภาครัฐมีขนาดเล็กลง เพราะถูกแปรรูปให้เอกชน และถูกตัดงบประมาณไป

2. ระบบกำกับ และควบคุมองค์การ บทบาทของ governance ไม่ได้เกี่ยวข้องเฉพาะการดำเนินธุรกิจของบริษัทโดยตรงเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการกำหนดทิศทางให้กับองค์การ และดูแลควบคุมการจัดการของฝ่ายบริหารให้ถูกต้องเรียบร้อยตามหลักเกณฑ์ที่ได้วางไว้ บริษัททุกแห่งจำเป็นต้องมีการบริหารไปพร้อม ๆ กันในหลักการ 3 ประการ คือ (1) การเปิดเผยข้อมูล (2) มีความซื่อสัตย์ และ (3) มีความรับผิดชอบต่อผลกระทบของตนเอง โดยสามารถอธิบายได้อย่างมีเหตุผล

3. การจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยมีความหมาย 2 ประการ ดังนี้ (1) การนำเอาแนวคิด และวิธีการบริหารงานเอกชนมาใช้กับหน่วยงานโดยเน้นการเป็นนักบริหารมืออาชีพ มีการตั้งมาตรฐาน และการวัดผลการปฏิบัติงาน การบริหารงานโดยมุ่งที่ผลสำเร็จของงานที่มีความคุ้มค่าเงิน และให้ความสำคัญแก่ผู้รับบริการ (2) การนำระบบการจูงใจ หรือการส่งเสริมการทำงานอย่างเอกชนมาใช้ในหน่วยงานภาครัฐ เช่น การแข่งขันตามกลไกการตลาด การกระจายงานให้เอกชนรับช่วงไปดำเนินการ และค่อย ๆ เปิดเสรีตามกลไกตลาดโดยเปิดโอกาสให้ผู้รับบริการมีทางเลือกมากขึ้น

4. การจัดการที่ดี การปกครองที่ดี โดยเป็นความหมายที่กำหนดโดยธนาคารโลก ซึ่งหมายถึง การใช้อำนาจทางการเมืองในการบริหารประเทศ โดยเป็นธรรมาภิบาลที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ มีกระบวนการยุติธรรมที่เป็นอิสระ มีการอบของกฎหมายที่สามารถบังคับใช้กับสัญญาต่าง ๆ ได้ บริหารงานด้วยความรับผิดชอบ มีการตรวจสอบจากสาธารณะ มีผู้ทำหน้าที่บัญญัติกฎหมายที่มีความรับผิดชอบ รัฐบาลทุกระดับเคารพกฎหมาย และสิทธิมนุษยชน มีโครงสร้างที่ประกอบด้วยสถาบันหลากหลาย และมีสื่อมวลชนที่เป็นอิสระ

5. ระบบการบริหารที่เป็นผลของปฏิสัมพันธ์ของสังคม และการเมืองในการปกครองการเชื่อมโยงทางสังคม เป็นการชี้ให้เห็นข้อจำกัดในการปกครองโดยรัฐบาลกลางถ้าเป็นผู้มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียว เนื่องจากในแต่ละนโยบายประกอบด้วยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมากมาย หน้าที่รัฐต้องกระตุ้นให้เกิดการรวมพลังของภาคส่วนต่าง ๆ มาช่วยแก้ปัญหาาร่วมกัน รูปแบบ ของความร่วมมืออาจเป็นไปได้ทั้งความร่วมมือกันกำหนดกติกา ความร่วมมือระหว่างรัฐ และเอกชน ดังนั้น การปกครองที่ดีจะต้องมีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างสังคม การเมือง และการบริหาร รวมทั้งการสร้างภาคี หรือเจรจาตกลงร่วมกันให้เกิดผลดี

6. การจัดการภายในระบบภายในองค์การที่มีการใช้เครือข่ายในการบริหารตนเอง กล่าวคือ องค์การต้องแลกเปลี่ยนทรัพยากร เช่น เงิน ข้อมูล ความชำนาญ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ สามารถ ควบคุม ผลลัพธ์ได้อย่างเต็มที่ โดยการจัดตั้งองค์การ เครือข่ายทั้งหลายฝ่ายทั้งรัฐเอกชน และองค์การอาสาสมัคร เข้ามาพึ่งพากันในการเพื่อสนับสนุนในการส่งมอบบริการสาธารณะของรัฐให้กับประชาชน (Pierre, J., 2000)

สำหรับประเทศไทยเริ่มมีการนำแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้แพร่หลายภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และหลังจากวิกฤตทางเศรษฐกิจและสังคม ใน ปีพ.ศ.2540 เป็นต้นมา ทั้งนี้ เนื่องจากในหนังสือแสดงเจตจำนงกู้เงินจากกองทุนระหว่างประเทศ (IMF) ที่ระบุให้รัฐบาลไทยให้คำมั่นสัญญาว่าจะสร้าง Good Governance ให้เกิดขึ้นในการบริหารจัดการภาครัฐโดยรัฐบาลในขณะนั้นได้พิจารณาเห็น ความจำเป็นที่ประชาชาติต้องมีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นองค์ประกอบสำคัญในการบูรณะ สังคมและประเทศ เพื่อพลิกฟื้นภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ สร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจ สังคม และ การเมืองของประเทศ เพื่อสามารถรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ให้ทันสถานการณ์ รัฐบาลได้มีหนังสือ ลงวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2540 โดยขอความร่วมมือจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ในการ ดำเนินการค้นคว้าวิจัยเพื่อเสนอแนวทางที่เหมาะสม ได้มีการระดมแนวคิดเพื่อแก้ปัญหาและพัฒนาประเทศใน ระยะสั้นและระยะยาวให้ยั่งยืน ซึ่งคณะทำงานดังกล่าวได้จัดทำเอกสารข้อเสนอเพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลไทยและ เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้ระดมแนวคิดใน ประเทศไทยหลายสาขาที่อาสาสมัครมาร่วมทำงานและคณะทำงานได้จัดทำเอกสารข้อเสนอเพื่อเสริมสร้างธรร มาภิบาลไทย เมื่อวันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2542 นายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้เลขาธิการคณะกรรมการ ราชการพลเรือน จัดทำข้อความกำหนดเรื่องนี้เป็นวาระแห่งชาติโดยเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและให้ความ เห็นชอบ เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 และวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2542 คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เห็นชอบให้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542โดยนายกรัฐมนตรีได้ลงนามในระเบียบดังกล่าว เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2542 ได้ประกาศในราช กิจจานุเบกษาฉบับ ประกาศทั่วไป เล่มที่ 116 ตอนที่ 63 ง เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2542 มีผลบังคับตั้งแต่นั้น จากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ส่งผลให้ระบบและรูปแบบของการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐ เปลี่ยนแปลงไป โดยประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ รวมทั้งระบบสาธารณะก็มีความ เป็นธรรมมากขึ้น (Mana Im-udom. (2015)

สรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล เกิดจากการกำหนดกลไกอำนาจของภาครัฐในช่วงวิกฤตทางด้านการเมือง การปกครอง ด้านเศรษฐกิจ และสังคม ทรัพยากร เพื่อให้เกิดการพัฒนา ซึ่งธนาคารโลกได้อธิบายความหมาย ของ governance ครอบคลุมความหมาย 3 ลักษณะ คือ (1) โครงสร้างและรูปแบบของระบอบทางการเมือง (2) กระบวนการและขั้นตอนที่ผู้มีอำนาจในการเมืองใช้ในการบริหารทรัพยากรทางเศรษฐกิจ และสังคมเพื่อ พัฒนาประเทศ (3) ชีตความสามารถของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายและการดำเนินการตามนโยบายอย่างมี ประสิทธิภาพ

การปกครองท้องถิ่นกับหลักธรรมาภิบาล

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยึดถือปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีคือการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลนั่นเอง โดยยึดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ 6 ประการ คือ

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรม ตราฎข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นที่ยอมรับของสังคม และภาคสังคมประชาชน ยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมายโดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัวบุคคล โดยคำนึงสิทธิ เสรีภาพความยุติธรรมของสมาชิก

2. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยส่งเสริมให้ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นตัวอย่างแก่ประชาชนในสังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบวิชาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในสังคม โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน ได้เสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ด้วยการแจ้งความเห็นการไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ

4. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหา ด้วยการแสดงหรือแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ และการแสดงประชามติ

5. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยแรงจูงใจให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน (Charoenpong Winyoonurak, 2000)

ซึ่งชัยอนันต์ สมุทรวานิช ได้ให้ความหมายหลักธรรมาภิบาล หรือการจัดการที่ดี โดยหลักสากลจะประกอบด้วยคุณสมบัติ ดังนี้

- (1) ความรับผิดชอบต่อสาธารณะชน หมายถึง การมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม
- (2) ความโปร่งใส หมายถึง สาธารณะชนสามารถเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ได้
- (3) ความมั่นคง หมายถึง การมีหลักการที่แน่นอน เป็นธรรม ที่ทำให้สาธารณะชนมั่นใจ
- (4) การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการในด้านการกิจการของรัฐ (Chaianan Samutwanit, 2000)

สรุป

หลักธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครอง การบริหาร การจัดการ ควบคุมดูแลกิจการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปในครรลองธรรม มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ ปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรภายนอก เป็นการบริหารจัดการทั้งภาครัฐองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล โดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลางเพื่อให้ทุกคนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข กล่าวได้ว่า ธรรมาภิบาล มีความสำคัญอย่างมากกับการปกครองท้องถิ่น ในทางการปฏิรูปทางการเมือง กฎ ระเบียบ กฎหมาย หรือการบริหารในองค์กรภาคเอกชน และภาครัฐ ดังนั้นธรรมาภิบาลจึงเป็นไปเพื่อที่จะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม มีหลักนิติธรรม โปร่งใส มีการตรวจสอบได้โดยง่าย การวางกรอบการทำงานในระบบราชการเพื่อให้เกิดระบบที่ดี ซึ่งเป็นกลไกหรือเครื่องมือและแนวทางการดำเนินงานของภาครัฐ และอาจกล่าวได้ว่าเป็นวิถีแห่งการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมืองที่มีความเป็นธรรม สามารถให้ประชาชนตรวจสอบได้และมีความโปร่งใสเปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณะได้ประกอบด้วย 6 ประการ (1) หลักนิติธรรม คือ เป็นการตรากฎหมายและข้อบังคับให้ทันสมัยและเป็นธรรม (2) หลักคุณธรรม คือ เป็นการปฏิบัติงานโดยการยึดมั่นความถูกต้องดีงาม และปฏิบัติตามหลักคุณธรรมจริยธรรม (3) หลักความโปร่งใส คือ หลักการปฏิบัติงานด้วยความโปร่งใสสุจริตสามารถตรวจสอบได้และสร้างความเชื่อมั่นในการบริหารกิจการบ้านเมือง (4) หลักการมีส่วนร่วม คือ สามารถเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการบริหารบ้านเมืองได้อย่างเสรีภาพตามสิทธิของตน (5) หลักความรับผิดชอบ คือ การสร้างความรับผิดชอบต่อสังคม และหน้าที่อันพึงมีและรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่ของตน (6) หลักความคุ้มค่า คือ การสร้างความตระหนักในการบริหารและใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดให้คุ้มค่ากับทรัพยากรที่มี และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์และยั่งยืน ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ใช้เป็นตัวแปรต้นในการศึกษา

องค์ความรู้ที่ได้รับ

หลักธรรมาภิบาลมีความสำคัญต่อการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง เพื่อยกระดับขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตอบสนองความต้องการของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความรับผิดชอบ มีความโปร่งใส มีการตรวจสอบการดำเนินงานเพื่อป้องกันการทุจริต ปฏิบัติ

ตามหลักนิติธรรม การเคารพสิทธิมนุษยชน และสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน หลักนิติธรรม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักธรรมาภิบาล ตามกรอบของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ช่วยส่งเสริมให้เกิดมีความสำคัญต่อการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการของรัฐบาลที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดยิ่งอีกทั้งต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียเพื่อเป็นการระดมพลังงาน และความมุ่งมั่นของประชาชนทุ่มเทให้การพัฒนาท้องถิ่น และเกิดการกระจายผลประโยชน์ที่ได้จากการพัฒนา ท้องถิ่นอย่างเท่าเทียมกัน ที่ทำให้ประชาชน ได้ปกครองตนเอง และทำให้ประชาชนได้เรียนรู้การปกครองแบบ ประชาธิปไตย และสามารถส่งเสริมความเป็นพลเมืองของประชาชน อันเป็นผลดีต่อการปกครองท้องถิ่นและเป็น รากฐานของการเมืองการปกครองระดับชาติอีกด้วย



ภาพที่ 1 แสดงองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล

เอกสารอ้างอิง

- Bovornsak Uwanno. (1999). Creating good governance in Thai society. Bangkok: Winyuchon Publishing House.
- Busabong Chaicharoenwatana, & Boonmee Lee. (2001). Good governance indicators. *Research Report*. Bangkok: King Prajadhipok's Institute.
- Chaianan Samutwanit. (1998). Good governance and educational and political reform. Bangkok: Saitarn Publishing.
- Chaianan Samutwanit. (2000). Governance, public participation, and environmental processes. Bangkok: Deuan Tulakan Printing.



- Charoenpong Winyoonurak. (2000). Good governance for building a good public administration system. *Productivity Journal*, (January), 25.
- Chaiyawat Kamchu, & Colleagues. (2002). Strengthening society through good governance. Bangkok: Saitarn Publishing.
- Chanchai Huadsri. (2016). The application of good governance principles in human resource management in local government organizations: A case study of Thungluilai Subdistrict Municipality, Chaiyaphum Province. *Research Report*. Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Khon Kaen Campus.
- Kittiyawadee Panich. (2009). The administrative model of the municipality based on good governance: A case study of Dansai Subdistrict Municipality, Dansai District, Loei Province. *Master's thesis in Development Administration*, Graduate School: Khon Kaen University.
- King Prajadhipok's Institute. (2003). Final report of the study project for developing a good governance index supported by the Office of the National Economic and Social Development Board, B.E. 2546. Bangkok: King Prajadhipok's Institute.
- Kjare, J. (2004). *Governance*. Malden, MA: Polity.
- Mana Im-udom. (2015). Administration based on good governance in Phra Nakhon Si Ayutthaya Municipality, Phra Nakhon Si Ayutthaya Province. *Master's thesis in Public Administration*, Graduate School: Siam University.
- Noppon Suranakkarin. (2004). The application of good governance principles in subdistrict administrative organizations according to public opinion in Chiang Mai Province. *Master's thesis in Public Administration*, Graduate School: Chiang Mai University.
- Param Maneewiroj. (2011). Public sector documentary: Perspectives on law, politics, and administration. Bangkok: Supaporn Printing.
- Phrapiyawat Piyasilo (Chakchae). (2011). Administration based on good governance in Phrae Municipality, Phrae Province. *Master's thesis in Buddhist Studies*, Graduate School: Mahachulalongkornrajavidyalaya University.
- Pierre, J., & Guy Peters, B. (2000). *Governance, politics, and the state*. London: Macmillan Press.
- Ratchaya Phakdeecheit. (2014). Good governance for public and private administration (2nd ed.). Bangkok: Chulalongkorn University.
- Royal Institute. (2013). *Royal Institute Dictionary*, B.E. 2554, published in honor of His Majesty the King's 7th cycle birthday anniversary on December 5, 2011. Bangkok: Royal Institute.
- Tipawadee Mekasawan. (1998). Public administration reform for survival. Bangkok: Office of the Civil Service Commission.
- Tiwakorn Kaewmanee. (2016). Good governance. Bangkok: Siam Paritas Publishing.



Vorapat Tothanakasem. (1999). Creating good governance in organizations. *CAT Journal*, October, 11-17.