

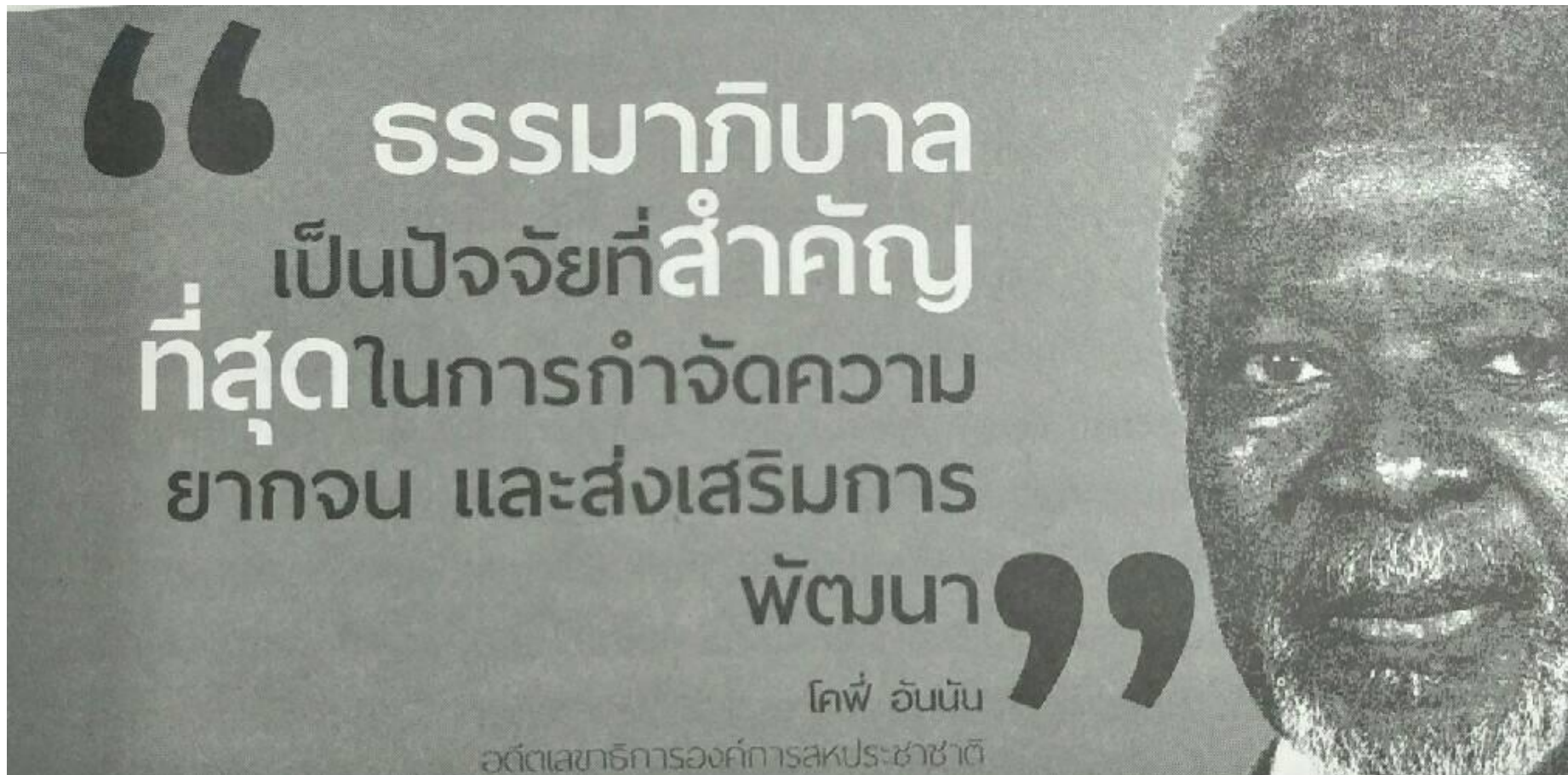
หลักธรรมาภิบาล  
กับการบริหารภาครัฐ

---

# สาระสำคัญในการบรรยาย

---

- ❖ ความหมายของธรรมนูญ
- ❖ รัฐธรรมนูญกับธรรมนูญ
- ❖ การนำหลักการ ไปปฏิบัติ
- ❖ องค์ประกอบของหลักธรรมนูญ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542
- ❖ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546
- ❖ หลักธรรมนูญของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 10 ประการ โดย ก.พ.ร.



ที่มา : หลักธรรมชาติบาล : จากแนวคิดสู่การปฏิบัติในสังคมไทย

# เกริ่นนำ

---

ในช่วงปีพ.ศ. 2539-2540 ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ จึงมีการนำแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการที่ดีได้เผยแพร่สู่สังคมไทย โดยองค์กรพัฒนาในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งนักวิชาการที่ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารจัดการที่ดีในการสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยได้หยิบยกปัญหาที่เป็นผลกระทบจากการมีระบบบริหารจัดการที่ไม่ดีและแนวทางสร้างระบบที่ดีขึ้นมาเป็นประเด็นในการสร้างความเข้าใจและระดมความเห็นจากประชาชนในภาคส่วนต่างๆ ของสังคมเป็นผลให้ภาคประชาชน ภาคประชาสังคมเกิดการตื่นตัวในเรื่องดังกล่าวอย่างกว้างขวาง องค์กรต่างประเทศที่ให้เงินกู้และเงินช่วยเหลือเช่นธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้เพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนาเป็นแนวปฏิบัติ เพื่อการนำเงินไปใช้อย่างโปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมีหลักการของการมีธรรมาภิบาลหลายหลักการแตกต่างกันออกไป แต่ก็มักมีหลักการพื้นฐานคล้ายกัน หลักการพื้นฐานที่สำคัญคือ หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส สำนักับผิดชอบ และประสิทธิภาพประสิทธิผล

# ธรรมาภิบาล (good governance )

---

ธรรมาภิบาล เกิดจากคำว่า “ธรรม” + “อภิบาล” good governance

governance (การอภิบาล) คือ วิธีการใช้อำนาจเพื่อการบริหารทรัพยากรขององค์กร

good governance (ธรรม + อภิบาล = ธรรมาภิบาล) จึงเป็นวิธีการที่ดีในการอำนาจ เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร

- ราชบัณฑิตยสถาน (2556) ได้บัญญัติว่า good governance “ วิธีการปกครองที่ดี”
- ธนาคารโลก ให้คำจำกัดความว่า เป็นเรื่องของการใช้อำนาจที่ดีในการจัดสรรทรัพยากร
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ใช้คำว่า “การบริการกิจการและสังคมที่ดี” ดังปรากฏในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและมูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย, 2546)

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP) ให้นิยามว่า  
ธรรมนูญเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการ โครงสร้างและความสัมพันธ์ของสถาบันทาง  
การเมือง ซึ่งครอบคลุมทั้งในส่วนของสถาบันทางการเมืองที่มี ลักษณะอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ  
การตัดสินใจจัดสรรทรัพยากร เพื่อบริหารกิจการของบ้านเมืองและแก้ไขปัญหาของสังคม ตลอดจน  
กระบวนการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคส่วนหรือฝ่ายต่างๆ ในการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำ  
นโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ ภายใต้กรอบและกระบวนการทางกฎหมายอันชอบธรรม



โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ได้ให้คำจำกัดความว่า *ธรรมนูญเป็นเรื่อง*  
*ของการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อจัดการ*  
*ประเทศชาติบ้านเมือง*

# รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 กับ ธรรมนูญศาล

## หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ

มาตรา ๖๔ บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

มาตรา ๖๕ รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย

ยุทธศาสตร์ชาติ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

ในมาตรา 65

ได้มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาบรรจุไว้เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดทำกรอบแผนต่างๆ



# การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ

---

- ธรรมาภิบาล ประกอบไปด้วยหลักการสำคัญหลายประการ แล้วแต่วัตถุประสงค์ขององค์กรที่นำมาใช้ หลักการที่มีผู้นำไปใช้เสมอคือ การมีส่วนร่วมของประชาชน การมุ่งฉันทามติ การมีสำนึกรับผิดชอบ ความโปร่งใส การตอบสนอง ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ ความเท่าเทียมกัน และการคำนึงถึงคนทุกกลุ่มหรือพหุภาคีและการปฏิบัติตามหลักนิติธรรม
- การนำธรรมาภิบาลไปใช้ และจะให้ความสำคัญกับเรื่องใดมากกว่ากัน ขึ้นอยู่กับบริบทของประเทศ บริบทของหน่วยงาน สำหรับประเทศไทยแล้ว เนื่องจากได้มี **ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542** และ **พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546** ที่ให้ความสำคัญกับหลักการของธรรมาภิบาลที่นำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน



# หลักการ/องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

---

- โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) จำแนกองค์ประกอบไว้ 9 ประการ
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 วางหลักการไว้ 6 ประการ
- ข้อเสนอหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) ของ ก.พ.ร. มี 10 ประการ
- สถาบันพระปกเกล้า (ถวิลวดีและคณะ, 2552) กำหนดองค์ประกอบธรรมาภิบาล “ทศธรรม” 10 ประการ

การนำหลักธรรมาภิบาลมาปฏิบัติอาจมีความแตกต่างตามบริบทของสังคมและช่วงเวลาเปลี่ยนแปลงไป

องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ได้วางหลักการไว้ 6 ประการ

## องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล



เปรียบเสมือนเป็นจุดเริ่มต้นในการนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542

---

**(1) หลักนิติธรรม** ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

**(2) หลักคุณธรรม** ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542

---

**(3) หลักความโปร่งใส** ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

**(4) หลักความมีส่วนร่วม** ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแสดงความคิดเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่นๆ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542

---

**(5) หลักการรับผิดชอบ** ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

**(6) หลักความคุ้มค่า** ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

# พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

---

## ในหมวด 1 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

มาตรา 6 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

- (1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

หน่วยงานที่ทำ  
หน้าที่ผลักดัน  
ส่งเสริมหลัก  
ธรรมาภิบาลใน  
ระบบราชการไทย

## สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)

### คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการ (อ.ก.พ.ร.)

- ได้กำหนดแนวทาง มาตรการ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการส่งเสริม พัฒนาวิธีการบริหารราชการ เพื่อให้ส่วนราชการมีการบริหารงานตามแนวทางของวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546
- ได้เสนอหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) ที่เหมาะสมกับบริบทสังคมไทย 10 ประการ





ภาพแสดง หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 10 ประการ

โดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี (25 เมษายน 2555)

# หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) 10 ประการ

---

- 1) **ประสิทธิภาพ (Efficiency)** หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลิตภาพที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม
- 2) **ประสิทธิผล (Effectiveness)** หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย
- 3) **การตอบสนอง (Responsiveness)** หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด สร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ

# หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) 10 ประการ

---

4) ภาระรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย

5) เปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตตรงไปตรงมา

6) หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ

# หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) 10 ประการ

---

7) **ความเสมอภาค (Equity)** หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มี การแบ่งแยกด้านชายหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม และอื่น ๆ

8) **การมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ (Participation/ Consensus Oriented)** หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้องร่วมคิดแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงานและร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน

# หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) 10 ประการ

---

**9) การกระจายอำนาจ (Decentralization)** หมายถึง ในการปฏิบัติราชการควรมีการมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม

**10) คุณธรรม/จริยธรรม (Morality/ Ethic)** หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีจิตสำนึกความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นที่ไปอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม

---

Q&A

ฉบับรวมภายใน