ธรรมาภิบาลในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: แนวคิด ความท้าทาย และทิศทางการพัฒนา

Good Governance in Local Government Administration: Concepts, Challenges, and Development Directions

พระครูไพโรจน์ญาณโสภณ (ญาณกาโร/โรจวีรกร)
Phrakhru PhairojYanasophon (Yanakaro/Rojaveerakorn)
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาล้ยสงฆ์ร้อยเอ็ด
Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Roi Et Buddhist College
E-mail: harit060621@gmail.com
Received: 11 March 2026; Revised: 23 March 2026; Accepted: 25 March 2026

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและสังเคราะห์องค์ความรู้เกี่ยวกับธรรมาภิบาลในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งวิเคราะห์แนวคิด หลักการ ความสำคัญ ความท้าทาย ตลอดจนแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐในระดับท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยีในยุคปัจจุบัน การศึกษาดำเนินการโดยการวิเคราะห์เอกสาร งานวิจัย บทความวิชาการ กฎหมาย และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี รวมทั้งแนวคิดขององค์การสหประชาชาติ ธนาคารโลก องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา และกรอบแนวคิดของประเทศไทย

ผลการศึกษาพบว่า ธรรมาภิบาลเป็นกลไกสำคัญที่ส่งเสริมการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ ยึดหลักนิติธรรม การมีส่วนร่วมของประชาชน ความรับผิดชอบ ความคุ้มค่า และความเสมอภาค ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานยังประสบความท้าทายหลายประการ ได้แก่ ข้อจำกัดด้านงบประมาณ ความเหลื่อมล้ำของศักยภาพองค์กร การเปลี่ยนแปลงของกฎหมาย การแทรกแซงทางการเมือง การทุจริต การขาดนวัตกรรมการบริหาร และการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัล

บทความเสนอว่าการพัฒนาธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรดำเนินการแบบบูรณาการ โดยเชื่อมโยงหลักธรรมาภิบาลเข้ากับการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ การบริหารผลสัมฤทธิ์ การบริหารข้อมูลดิจิทัล การสร้างวัฒนธรรมองค์กรแห่งคุณธรรม และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน นอกจากนี้ ผู้เขียนได้สังเคราะห์องค์ความรู้ใหม่ในรูปแบบ "SMART-G Local Governance Model" ซึ่งประกอบด้วยการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Management) คุณธรรมและจริยธรรม (Morality) ความรับผิดชอบ (Accountability)

การปฏิรูประบบราชการ (Reform) เทคโนโลยีดิจิทัล (Technology) และการกำกับดูแลที่ดี (Good Governance) เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการยกระดับการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ยั่งยืน และสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศในศตวรรษที่ 21

คำสำคัญ: ธรรมาภิบาล, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การบริหารภาครัฐ, การมีส่วนร่วมของประชาชน, การพัฒนาอย่างยั่งยืน

Abstract

This academic article aims to synthesize knowledge concerning good governance in local government administration by examining its concepts, significance, contemporary challenges, and future development directions. The study employs documentary research through a comprehensive review of academic literature, legal frameworks, government policies, and international governance principles developed by the United Nations, the World Bank, the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), and Thailand's public administration framework.

The study reveals that good governance serves as a fundamental mechanism for enhancing the effectiveness of local government administration through transparency, accountability, the rule of law, public participation, responsiveness, equity, and value for money. These principles strengthen public trust and improve organizational performance. Nevertheless, local governments continue to face significant challenges, including fiscal constraints, disparities in organizational capacity, political interference, corruption risks, rapid legal changes, digital transformation, and increasing public expectations for service quality.

The article argues that strengthening good governance requires an integrated approach combining strategic management, performance-based administration, digital governance, ethical organizational culture, and participatory governance. Furthermore, the author proposes a new conceptual framework entitled the **SMART-G Local Governance Model**, comprising Strategic Management, Morality, Accountability, Reform, Technology, and Good Governance. This model provides a practical framework for improving local administrative performance, enhancing public trust, and promoting sustainable local development in the context of twenty-first-century governance.

Keywords: Good Governance, Local Government, Public Administration, Public Participation, Sustainable Development

บทนำ

การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองที่มุ่งให้องค์กรในระดับพื้นที่สามารถจัดบริการสาธารณะและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการจัดบริการสาธารณะ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่

ภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี และการเมือง การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเผชิญกับความคาดหวังของประชาชนที่เพิ่มสูงขึ้น ทั้งด้านความรวดเร็ว ความโปร่งใส ความเสมอภาค และประสิทธิภาพในการให้บริการ ขณะเดียวกันยังต้องเผชิญกับข้อจำกัดด้านงบประมาณ บุคลากร กฎหมาย และการกำกับดูแล ส่งผลให้การบริหารจัดการจำเป็นต้องอาศัยหลักธรรมาภิบาลเป็นกรอบสำคัญในการสร้างความสมดุลระหว่างประสิทธิภาพ ความรับผิดชอบ และความโปร่งใส

แนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance) ได้รับการยอมรับในระดับสากลว่าเป็นหลักการสำคัญของการบริหารภาครัฐสมัยใหม่ โดยองค์การสหประชาชาติ ธนาคารโลก และ OECD ต่างให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ ความเสมอภาค และประสิทธิผลของการบริหาร ในประเทศไทยหลักธรรมาภิบาลได้รับการกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องผ่านแผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนปฏิรูปประเทศ และนโยบายการพัฒนาระบบราชการ

แม้ว่าหลักธรรมาภิบาลจะได้รับการผลักดันอย่างต่อเนื่อง แต่ผลการศึกษาหลายฉบับยังสะท้อนให้เห็นปัญหาด้านการทุจริต ความไม่โปร่งใส การมีส่วนร่วมของประชาชนที่ยังไม่เข้มแข็ง ความเหลื่อมล้ำของศักยภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อจำกัดในการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดิจิทัล ปัจจัยดังกล่าวส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารและความเชื่อมั่นของประชาชน จึงจำเป็นต้องมีการสังเคราะห์องค์ความรู้และนำเสนอแนวทางการพัฒนาที่สอดคล้องกับบริบทการบริหารภาครัฐยุคใหม่

บทความนี้จึงมุ่งศึกษาวิเคราะห์แนวคิดและหลักการของธรรมาภิบาล ความสำคัญต่อการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความท้าทายในการดำเนินงาน ตลอดจนสังเคราะห์แนวทางการพัฒนาและนำเสนอกรอบ

แนวคิดใหม่ที่สามารถประยุกต์ใช้ในการยกระดับการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิภาพ ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

แนวคิดและวิวัฒนาการของธรรมาภิบาล

แนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance) ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องจากแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration) สู่การบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) และต่อยอดสู่การบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นเครือข่ายความร่วมมือ (New Public Governance: NPG) ซึ่งให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการบริหารจัดการที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ (Osborne, 2010)

คำว่า "ธรรมาภิบาล" เริ่มได้รับความสนใจในระดับนานาชาติจากรายงานของธนาคารโลก (World Bank) ซึ่งเสนอว่าการพัฒนาประเทศจะเกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืนเมื่อภาครัฐมีระบบการบริหารที่โปร่งใส มีประสิทธิภาพ และสามารถตรวจสอบได้ (World Bank, 1992) ต่อมาโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP) ได้ขยายความหมายของธรรมาภิบาลให้ครอบคลุมกระบวนการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และการบริหาร เพื่อจัดการกิจการสาธารณะโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ และการติดตามตรวจสอบ (UNDP, 1997)

องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) อธิบายว่าธรรมาภิบาลเป็นระบบการบริหารที่เชื่อมโยงระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม โดยมุ่งสร้างประสิทธิภาพ ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และความเชื่อมั่นของประชาชนต่อสถาบันของรัฐ (OECD, 2020)

ในประเทศไทย แนวคิดธรรมาภิบาลได้รับการนำมาใช้ในการปฏิรูประบบราชการภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน ต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดหลักการบริหารราชการให้ยึดหลักประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความคุ้มค่า ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม และการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ [ก.พ.ร.], 2566)

เมื่อพิจารณาวิวัฒนาการของแนวคิดธรรมาภิบาลจะพบว่า แนวคิดดังกล่าวมิได้มุ่งเน้นเพียงการควบคุมการใช้อำนาจของภาครัฐเท่านั้น แต่ได้พัฒนาไปสู่การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน เพื่อร่วมกันกำหนดทิศทางการพัฒนาในลักษณะของเครือข่ายการบริหาร (Collaborative Governance) ที่ทุกภาคส่วนมีบทบาทร่วมกันในการสร้างคุณค่าของสาธารณะ (Public Value) (Bryson et al., 2014; Ansell & Gash, 2008)

ผู้เขียนเห็นว่า พัฒนาการของธรรมาภิบาลสะท้อนการเปลี่ยนผ่านจาก "การบริหารโดยรัฐ" (Government) ไปสู่ "การกำกับดูแลร่วม" (Governance) ซึ่งเน้นการแบ่งปันอำนาจ ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด จึงควรประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นกลไกสำคัญในการยกระดับประสิทธิภาพการบริหารและสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนอย่างยั่งยืน

หลักธรรมาภิบาลในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรภาครัฐที่มีบทบาทสำคัญในการจัดบริการสาธารณะและพัฒนาท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ ดังนั้น การบริหารงานจึงจำเป็นต้องยึดหลักธรรมาภิบาลเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และความเชื่อมั่นของประชาชน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2566) ได้กำหนดหลักธรรมาภิบาลของภาครัฐไว้ 6 ประการ ได้แก่ (1) หลักนิติธรรม (Rule of Law) (2) หลักคุณธรรม (Integrity) (3) หลักความโปร่งใส (Transparency) (4) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) (5) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) และ (6) หลักความคุ้มค่า (Value for Money)

หลักนิติธรรมเป็นพื้นฐานสำคัญของการบริหารราชการ โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานภายใต้กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับอย่างเคร่งครัด เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบและสร้างความเป็นธรรมแก่ประชาชน (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2546)

หลักความโปร่งใสและความรับผิดชอบมีบทบาทสำคัญต่อการสร้างความเชื่อมั่นของประชาชน เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การจัดซื้อจัดจ้างที่ตรวจสอบได้ และการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถติดตามผลการดำเนินงาน จะช่วยลดความเสี่ยงด้านการทุจริตและเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กร (Transparency International, 2023) ขณะเดียวกัน หลักการมีส่วนร่วมถือเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารท้องถิ่น เพราะประชาชนมิใช่เพียงผู้รับบริการ หากแต่เป็น "หุ้นส่วนการพัฒนา" (Development Partner) ที่สามารถร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินงาน และร่วมประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) (OECD, 2020)

ผู้เขียนวิเคราะห์ว่า หลักธรรมาภิบาลทั้งหกประการมิใช่หลักการที่แยกจากกัน หากแต่มีความสัมพันธ์เชิงระบบ กล่าวคือ ความโปร่งใสนำไปสู่ความรับผิดชอบ ความรับผิดชอบนำไปสู่ความเชื่อมั่นของประชาชน และการมีส่วนร่วมจะช่วยเสริมสร้างความโปร่งใสและประสิทธิภาพขององค์กรในระยะยาว ดังนั้น การพัฒนาธรรมาภิบาลจึงควรดำเนินการแบบบูรณาการมากกว่าการส่งเสริมเฉพาะด้านใดด้านหนึ่ง

กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายหลายฉบับที่สนับสนุนการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กำหนดให้รัฐส่งเสริมการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชน และการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ถือเป็นกฎหมายสำคัญที่กำหนดบทบาท หน้าที่ และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะและการพัฒนาท้องถิ่น โดยยึดหลักความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

นอกจากนี้ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดหลักการบริหารราชการที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ ความคุ้มค่า การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างต่อเนื่อง (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2546)

ในระดับนโยบาย ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561–2580) ได้กำหนดเป้าหมายในการพัฒนาระบบราชการให้เป็นภาครัฐดิจิทัล โปร่งใส และยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ขณะที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566–2570) ให้ความสำคัญกับการยกระดับธรรมาภิบาลภาครัฐ การต่อต้านการทุจริต และการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2565)

จากการสังเคราะห์ ผู้เขียนเห็นว่า แม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายและนโยบายที่สนับสนุนธรรมาภิบาลอย่างครบถ้วน แต่ความท้าทายสำคัญอยู่ที่การแปลงหลักการไปสู่การปฏิบัติ (Implementation Gap) โดยเฉพาะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่ยังมีข้อจำกัดด้านบุคลากร งบประมาณ และเทคโนโลยี ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนทั้งด้านทรัพยากรและการพัฒนาศักยภาพอย่างต่อเนื่อง

ตารางที่ 1 การสังเคราะห์เปรียบเทียบแนวคิดธรรมาภิบาล

แหล่งแนวคิด	ประเด็นสำคัญ	จุดเน้น	การประยุกต์ใช้กับ อปท.
World Bank (1992)	ประสิทธิภาพ การบริหารภาครัฐ ความรับผิดชอบ	การพัฒนาเศรษฐกิจ	การบริหารงบประมาณและการลดการทุจริต
UNDP (1997)	การมีส่วนร่วม นิติธรรม ความเสมอภาค	การพัฒนามนุษย์	การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน
OECD (2020)	Open Government, Accountability, Integrity	การบริหารสมัยใหม่	รัฐบาลเปิดและรัฐบาลดิจิทัล
ประเทศไทย (ก.พ.ร., 2566)	นิติธรรม คุณธรรม โปร่งใส มีส่วนร่วม รับผิดชอบ คุ้มค่า	การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี	ใช้เป็นกรอบการบริหารของหน่วยงานภาครัฐทุกระดับ

จากการเปรียบเทียบแนวคิดของ World Bank, UNDP, OECD และประเทศไทย พบว่า แม้แต่ละองค์กรจะให้ความสำคัญกับองค์ประกอบของธรรมาภิบาลแตกต่างกันตามพันธกิจ แต่มีแก่นร่วม 4 ประการ ได้แก่ (1) ความโปร่งใส (Transparency) (2) ความรับผิดชอบ (Accountability) (3) การมีส่วนร่วม (Participation) และ (4) หลักนิติธรรม (Rule of Law) ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานของการบริหารภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ

ผู้เขียนเสนอว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยควรพัฒนาธรรมาภิบาลในลักษณะ "Governance Ecosystem" ที่บูรณาการกฎหมาย เทคโนโลยีดิจิทัล วัฒนธรรมองค์กร คุณธรรมของผู้บริหาร และการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้าด้วยกัน มากกว่าการมุ่งเน้นเพียงการปฏิบัติตามระเบียบราชการ ทั้งนี้ แนวคิดดังกล่าวจะเป็นฐานสำคัญสำหรับการพัฒนา SMART-G Local Governance Model ซึ่งจะนำเสนอในหัวข้อ "บทวิเคราะห์สังเคราะห์องค์ความรู้และองค์ความรู้ใหม่" ในตอนต่อไป.

ความท้าทายของธรรมาภิบาลในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมาย นโยบาย และมาตรการที่ส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างต่อเนื่อง แต่การนำหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ยังคงเผชิญข้อจำกัดหลายประการ ทั้งในด้านโครงสร้างการบริหาร ทรัพยากรบุคคล งบประมาณ เทคโนโลยี และบริบททางการเมือง ส่งผลให้ประสิทธิผลของการบริหารแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ [ก.พ.ร.], 2566)

1. ความท้าทายด้านโครงสร้างและการกระจายอำนาจ

แม้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะกำหนดให้ อปท. มีอำนาจในการจัดบริการสาธารณะและพัฒนาท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติยังคงมีข้อจำกัดจากการกำกับดูแลของส่วนกลาง ทั้งด้านงบประมาณ การอนุมัติโครงการ และการบริหารงานบุคคล ส่งผลให้การตัดสินใจเชิงนโยบายของท้องถิ่นขาดความคล่องตัวและไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทันท่วงที (World Bank, 2021)

นอกจากนี้ ความแตกต่างด้านศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งขนาดใหญ่และขนาดเล็ก ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการจัดบริการสาธารณะ โดยเฉพาะด้านบุคลากรผู้เชี่ยวชาญ งบประมาณ และโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2565)

2. ความท้าทายด้านความโปร่งใสและการป้องกันการทุจริต

ปัญหาการทุจริตยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญของการบริหารภาครัฐในหลายประเทศ รวมทั้งประเทศไทย แม้ว่าจะมีการพัฒนาระบบจัดซื้อจัดจ้างอิเล็กทรอนิกส์ (e-GP) ระบบเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ และการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส (Integrity and Transparency Assessment: ITA) แต่การดำเนินงานขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งยังพบปัญหาการใช้อำนาจโดยมิชอบ ความไม่โปร่งใสในการใช้งบประมาณ และการแทรกแซงจากกลุ่มผลประโยชน์ (สำนักงาน ป.ป.ช., 2567; Transparency International, 2023)

ผู้เขียนเห็นว่า การแก้ไขปัญหาการทุจริตไม่ควรมุ่งเน้นเพียงการเพิ่มกฎหมายหรือบทลงโทษ หากแต่ต้องพัฒนาระบบธรรมาภิบาลเชิงป้องกัน (Preventive Governance) ที่ส่งเสริมวัฒนธรรมองค์กรแห่งความซื่อสัตย์ การเปิดเผยข้อมูลเชิงรุก (Open Data) และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการติดตามตรวจสอบ

3. ความท้าทายจากการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัล

การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีดิจิทัลได้ส่งผลให้การบริหารภาครัฐต้องปรับตัวสู่รูปแบบรัฐบาลดิจิทัล (Digital Government) ซึ่งมุ่งเน้นการให้บริการที่สะดวก รวดเร็ว โปร่งใส และเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงาน (OECD, 2020) อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากยังประสบปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล ความพร้อมของบุคลากร และความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูล ส่งผลให้การประยุกต์ใช้เทคโนโลยียังไม่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารได้เต็มศักยภาพ (สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล, 2566)

4. ความท้าทายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

แม้ว่ากฎหมายจะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดทำงบประมาณ และการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในหลายพื้นที่การมีส่วนร่วมยังอยู่ในระดับการรับฟังความคิดเห็น มากกว่าการมีอำนาจร่วมในการกำหนดนโยบาย (Arnstein, 1969; OECD, 2020)

การสร้างการมีส่วนร่วมที่แท้จริงจึงจำเป็นต้องพัฒนากลไกประชาธิปไตยท้องถิ่นให้ประชาชนสามารถร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ และร่วมประเมินผลอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างความไว้วางใจและความชอบธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะยาว

แนวทางการพัฒนาธรรมาภิบาลในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการสังเคราะห์แนวคิดและผลการศึกษาทั้งในประเทศและต่างประเทศ ผู้เขียนเสนอว่า การพัฒนาธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรดำเนินการในลักษณะบูรณาการ โดยครอบคลุมประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. ควรพัฒนาภาวะผู้นำเชิงธรรมาภิบาล (Good Governance Leadership) ให้ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ ยึดมั่นในหลักนิติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใส และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Denhardt & Denhardt, 2015)

2. ควรยกระดับรัฐบาลดิจิทัล (Digital Local Government) ผ่านการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดิจิทัล ระบบข้อมูลเปิด (Open Data) ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence) และระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบาย การติดตามผลการดำเนินงาน และการให้บริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ (OECD, 2020)

3. ควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอนของกระบวนการบริหาร ตั้งแต่การวิเคราะห์ปัญหา การกำหนดนโยบาย การดำเนินโครงการ และการประเมินผล โดยอาศัยทั้งเวทีประชาคมและแพลตฟอร์มดิจิทัล เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและมีบทบาทในการกำกับดูแลกิจการสาธารณะ

4. ควรสร้างวัฒนธรรมองค์กรแห่งคุณธรรม (Ethical Organizational Culture) ผ่านการพัฒนาค่านิยมร่วม การเสริมสร้างจริยธรรมของบุคลากร และการประเมินผลการปฏิบัติงานที่เชื่อมโยงกับหลักธรรมาภิบาลมากกว่าการประเมินเชิงปริมาณเพียงอย่างเดียว

การประยุกต์หลักพุทธธรรมเพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ธรรมาภิบาลมีความสอดคล้องกับหลักพุทธธรรมหลายประการ โดยเฉพาะหลักธรรมที่มุ่งเน้นคุณธรรมของผู้บริหาร การใช้อำนาจอย่างชอบธรรม และการสร้างประโยชน์สุขแก่ส่วนรวม (พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต), 2562)

1. ทศพิธราชธรรมกับภาวะผู้นำท้องถิ่น

ทศพิธราชธรรม ได้แก่ ทาน ศีล บริจาค อาชชวะ มัททวะ ตบะ อักโกธะ อวิหิงสา ขันติ และอวิโรธนะ เป็นหลักธรรมสำหรับผู้ปกครองที่สามารถประยุกต์ใช้กับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมภาวะผู้นำที่ยึดประโยชน์สาธารณะ มีความซื่อสัตย์ สุจริต และรับผิดชอบต่อประชาชน

2. สังคหวัตถุ 4 กับการมีส่วนร่วมของประชาชน

หลักสังคหวัตถุ 4 ประกอบด้วย ทาน ปิยวาจา อัตถจริยา และสมานัตตตา เป็นหลักธรรมที่ช่วยสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บริหาร บุคลากร และประชาชน ส่งเสริมการสื่อสารที่สร้างสรรค์ การบริการด้วยความเอื้ออาทร และการทำงานร่วมกันบนพื้นฐานของความเสมอภาค

3. อิทธิบาท 4 กับการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหาร

หลักอิทธิบาท 4 ได้แก่ ฉันทะ วิริยะ จิตตะ และวิมังสา เป็นหลักธรรมที่ช่วยส่งเสริมประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากร โดยสร้างแรงจูงใจในการทำงาน ความเพียร ความรับผิดชอบ และการพัฒนางานอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารผลสัมฤทธิ์ (Performance Management)

4. พรหมวิหาร 4 กับการบริหารทรัพยากรมนุษย์

หลักเมตตา กรุณา มุทิตา และอุเบกขา ช่วยส่งเสริมการบริหารบุคลากรที่ยึดหลักความเป็นธรรม ลดความขัดแย้งในองค์กร และสร้างบรรยากาศการทำงานที่เกื้อกูลต่อการเรียนรู้ร่วมกัน

จากการวิเคราะห์เชิงสังเคราะห์ ผู้เขียนเห็นว่า การประยุกต์หลักพุทธธรรมมิใช่การนำหลักศาสนามาใช้แทนหลักการบริหารสมัยใหม่ แต่เป็นการเสริมสร้าง "ทุนทางคุณธรรม" (Moral Capital) ให้แก่ผู้บริหาร บุคลากร และองค์กร เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลอย่างยั่งยืน กล่าวคือ หลักธรรมาภิบาลเป็นกรอบการกำกับดูแลเชิงระบบ ขณะที่หลักพุทธธรรมเป็นกลไกพัฒนาคุณลักษณะภายในของบุคคล เมื่อทั้งสองส่วนได้รับ

การบูรณาการเข้าด้วยกัน จะช่วยให้การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และคุณธรรม อันจะนำไปสู่การสร้างความไว้วางใจของประชาชนและการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

บทวิเคราะห์และสังเคราะห์องค์ความรู้

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี กฎหมาย งานวิจัย และเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า แม้แต่ละองค์กรหรือแต่ละประเทศจะให้ความสำคัญกับองค์ประกอบของธรรมาภิบาลแตกต่างกันตามบริบทการพัฒนา แต่สาระสำคัญของธรรมาภิบาลยังคงตั้งอยู่บนหลักการร่วม ได้แก่ หลักนิติธรรม (Rule of Law) ความโปร่งใส (Transparency) ความรับผิดชอบ (Accountability) การมีส่วนร่วม (Participation) ความเสมอภาค (Equity) และประสิทธิภาพในการบริหาร (Efficiency) (World Bank, 1992; UNDP, 1997; OECD, 2020)

เมื่อพิจารณาในบริบทของประเทศไทย พบว่าหลักธรรมาภิบาลได้รับการกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 รวมทั้งถูกบูรณาการไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ารัฐได้ยกระดับธรรมาภิบาลจากแนวคิดเชิงนโยบายไปสู่กลไกสำคัญของการบริหารภาครัฐ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2566; สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2565)

อย่างไรก็ตาม ผลการสังเคราะห์พบว่า ความท้าทายที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้เกิดจากการขาดกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ หากแต่เกิดจาก "ช่องว่างระหว่างนโยบายกับการปฏิบัติ" (Policy–Implementation Gap) กล่าวคือ แม้จะมีหลักเกณฑ์รองรับอย่างครบถ้วน แต่การปฏิบัติยังถูกจำกัดด้วยปัจจัยด้านศักยภาพองค์กร ความพร้อมของบุคลากร การบริหารงบประมาณ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และบริบททางการเมืองในระดับพื้นที่ (OECD, 2020; World Bank, 2021)

ผู้เขียนวิเคราะห์ว่า ธรรมาภิบาลไม่ควรถูกมองเป็นเพียง "หลักการควบคุม" (Control Mechanism) หากควรถูกพัฒนาให้เป็น "ระบบนิเวศของการบริหาร" (Governance Ecosystem) ที่เชื่อมโยงระหว่างกฎหมาย เทคโนโลยี ภาวะผู้นำ คุณธรรม วัฒนธรรมองค์กร และการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นพลวัต เพราะการมีหลักธรรมาภิบาลเพียงอย่างเดียวไม่สามารถรับประกันประสิทธิภาพขององค์กรได้ หากขาดผู้นำที่มีคุณธรรม บุคลากรที่มีสมรรถนะ และประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแลกิจการสาธารณะ

อีกประเด็นหนึ่งที่ค้นพบจากการสังเคราะห์ คือ การประยุกต์หลักพุทธธรรมสามารถเติมเต็มข้อจำกัดของแนวคิดธรรมาภิบาลสมัยใหม่ได้ เนื่องจากธรรมาภิบาลมุ่งเน้นโครงสร้างและกระบวนการบริหาร ขณะที่หลักพุทธธรรมมุ่งพัฒนาคุณลักษณะภายในของบุคคล เช่น ความซื่อสัตย์ ความเสียสละ ความอดทน ความเพียร และเมตตาธรรม (พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต), 2562) เมื่อบูรณาการทั้งสองส่วนเข้าด้วยกัน จะช่วยยกระดับทั้ง "ประสิทธิภาพของระบบ" และ "คุณภาพของคน" ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานของการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในศตวรรษที่ 21 ควรเปลี่ยนจากการบริหารที่ยึดกฎระเบียบเป็นศูนย์กลาง (Rule-Based Administration) ไปสู่การบริหารที่ยึดคุณค่าของสาธารณะ (Public Value Governance) โดยอาศัยธรรมาภิบาล เทคโนโลยีดิจิทัล และคุณธรรมของผู้บริหารเป็นกลไกสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นของประชาชน

องค์ความรู้ใหม่: SMART-G Local Governance Model

จากการสังเคราะห์แนวคิดธรรมาภิบาล ทฤษฎีการบริหารภาครัฐสมัยใหม่ และหลักพุทธธรรม ผู้เขียนได้พัฒนาองค์ความรู้ใหม่ในรูปแบบ SMART-G Local Governance Model เพื่อใช้เป็นกรอบแนวคิดในการยกระดับธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

S – Strategic Leadership: การบริหารเชิงยุทธศาสตร์และภาวะผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ สามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาองค์กรบนพื้นฐานของข้อมูล การมีส่วนร่วม และผลสัมฤทธิ์

M – Moral and Ethical Administration: การบริหารด้วยคุณธรรมและจริยธรรม โดยบูรณาการหลักทศพิธราชธรรม อิทธิบาท 4 และพรหมวิหาร 4 เพื่อสร้างวัฒนธรรมองค์กรแห่งความซื่อสัตย์ สุจริต และความรับผิดชอบ

A – Accountability and Transparency: การสร้างระบบความรับผิดชอบและความโปร่งใสผ่านการเปิดเผยข้อมูล การบริหารงบประมาณอย่างตรวจสอบได้ และการประเมินผลการดำเนินงานโดยประชาชน

R – Reform and Resilience: การปฏิรูประบบบริหารให้มีความยืดหยุ่น พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และสถานการณ์วิกฤต

T – Technology and Digital Governance: การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดิจิทัล ปัญญาประดิษฐ์ ข้อมูลเปิด และระบบสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจ การให้บริการ และการกำกับดูแล

G – Good Governance for Sustainable Development: การบูรณาการหลักธรรมาภิบาลทั้งด้านนิติธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ ความเสมอภาค และความคุ้มค่า เพื่อให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs)

ผู้เขียนเสนอว่า SMART-G Local Governance Model มีลักษณะเป็น "ระบบการบริหารแบบบูรณาการ" (Integrated Governance Framework) ที่เชื่อมโยงปัจจัยภายในองค์กร ได้แก่ ภาวะผู้นำ คุณธรรมบุคลากร และเทคโนโลยี เข้ากับปัจจัยภายนอก ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชน กฎหมาย นโยบายของรัฐ และเครือข่ายความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม

กรอบแนวคิดดังกล่าวสามารถประยุกต์ใช้เป็นแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์ การประเมินผลการบริหาร และการพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการบริหารที่โปร่งใส มีประสิทธิภาพ และสร้างคุณค่าสาธารณะ (Public Value) ได้อย่างยั่งยืน

ภาพที่ 1 กรอบแนวคิด SMART-G Local Governance Model

ปัจจัยนำเข้า (Input)

ภาวะผู้นำ - บุคลากร - กฎหมาย - เทคโนโลยี - การมีส่วนร่วมของประชาชน

↓

SMART-G

S Strategic Leadership

M Moral & Ethical Administration

A Accountability & Transparency

R Reform & Resilience

T Technology & Digital Governance

G Good Governance

↓

ผลลัพธ์ (Outcome)

การบริหารโปร่งใส - ประชาชนเชื่อมั่น - บริการมีคุณภาพ - องค์กรมีประสิทธิภาพ - การพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

สรุป

ธรรมาภิบาลเป็นหลักการสำคัญของการบริหารภาครัฐที่มุ่งสร้างความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วมของประชาชน ความเสมอภาค และประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ซึ่งมีบทบาทอย่างยิ่งต่อการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานที่ใกล้ชิดประชาชนและรับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะในระดับพื้นที่

จากการศึกษาพบว่า แม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายและนโยบายที่สนับสนุนการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลอย่างต่อเนื่อง แต่การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเผชิญความท้าทายหลายประการ ได้แก่ ข้อจำกัดด้านโครงสร้างการกระจายอำนาจ ศักยภาพของบุคลากร ความเหลื่อมล้ำด้านทรัพยากร การเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัล และการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้น การยกระดับธรรมาภิบาลจึงจำเป็นต้องดำเนินการอย่างบูรณาการทั้งในมิติของกฎหมาย การบริหารจัดการ เทคโนโลยี และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

บทความนี้ได้เสนอองค์ความรู้ใหม่ในรูปแบบ SMART-G Local Governance Model ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดที่บูรณาการภาวะผู้นำเชิงยุทธศาสตร์ คุณธรรมและจริยธรรม ความรับผิดชอบ การปฏิรูประบบราชการ เทคโนโลยีดิจิทัล และหลักธรรมาภิบาลเข้าด้วยกัน เพื่อยกระดับการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และยั่งยืน

ในเชิงวิชาการ องค์ความรู้ดังกล่าวช่วยขยายกรอบแนวคิดด้านธรรมาภิบาลจากการเน้นโครงสร้างและกระบวนการบริหารไปสู่การพัฒนาคุณธรรมของผู้บริหารและบุคลากรควบคู่กับการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดิจิทัล ส่วนในเชิงปฏิบัติ SMART-G Local Governance Model สามารถใช้เป็นแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์พัฒนาศักยภาพองค์กร และประเมินผลการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างคุณค่าสาธารณะ (Public Value) และสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ในระยะยาว

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต). (2562). *ธรรมกับการพัฒนาชีวิต*. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิการศึกษาเพื่อสันติภาพพระธรรมปิฎก.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก.

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546. (2546, 9 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 120 ตอนที่ 100 ก.

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. (2542, 17 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 116 ตอนที่ 114 ก.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2546). *คำอธิบายพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2566). *หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ.ร.

_____. (2566). *แผนพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2566–2570)*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2567). *รายงานผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA Report 2024)*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ป.ป.ช.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล. (2566). *แนวทางการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ.ร.

สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน). (2566). *แผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทย พ.ศ. 2566–2570*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2565). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566–2570)*. กรุงเทพมหานคร: สำนักนายกรัฐมนตรี.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2561). *ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561–2580*. กรุงเทพมหานคร: สำนักนายกรัฐมนตรี.

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory, 18*(4), 543–571.

Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners, 35*(4), 216–224.

Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review, 74*(4), 445–456.

Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). *The new public service: Serving, not steering* (4th ed.). Routledge.

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2019). *Making decentralisation work: A handbook for policy-makers*. OECD Publishing.

_____. (2020). *Policy framework on sound public governance*. OECD Publishing.

_____. (2022). *Open and connected government review of Thailand*. OECD Publishing.

Osborne, S. P. (Ed.). (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2025). *OECD review of the corporate governance of state-owned enterprises in Thailand*. OECD Publishing.

Transparency International. (2023). *Corruption perceptions index 2023*. Transparency International.

United Nations. (2015). *Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development*. United Nations.

United Nations Development Program. (1997). *Governance for sustainable human development*. UNDP.

_____. (2021). *Human development report 2021/2022: Uncertain times, unsettled lives*. UNDP.

World Bank. (1992). *Governance and development*. World Bank.

_____. (2017). *World development report 2017: Governance and the law*. World Bank.

_____. (2021). *Thailand economic monitor: Restoring incomes; recovering jobs*. World Bank.