

## บทที่ 2

### ทฤษฎี และแนวคิดที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาการดำเนินงานของสถานบริการน้ำมันภายใต้การบริหารงานของสหกรณ์การเกษตร  
หางดง จำกัด ผู้ศึกษาใช้แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ในหัวข้อต่างๆ ดังนี้

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล
- 2.2 แนวคิดและหลักการการดำเนินงานในรูปแบบสหกรณ์
- 2.3 สถานบริการน้ำมันสหกรณ์เพื่อเกษตรกร
- 2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2.5 กรอบแนวคิดในการศึกษา

#### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล (Good Governance)

##### 2.1.1 ที่มาของธรรมาภิบาล

แนวคิดธรรมาภิบาลได้เริ่มมีการใช้ในรายงานธนาคารโลก เมื่อปี ค.ศ. 1989 ซึ่งนำมาใช้ในการกำหนดนโยบายการให้กู้เงินกับประเทศในซีกโลกใต้ เพื่อแก้ปัญหาเรื่องความไร้ประสิทธิภาพและการคอร์รัปชันของรัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศในแถบละติน อเมริกา และแอฟริกาที่มีปัญหาในการบริหารงานจนทำให้เกิดปัญหา เนื่องจากกู้เงินธนาคารโลกไปแล้วไม่สามารถหาเงินมาชำระคืนได้ (นฤมล ทับจุมพล, 2546 อ้างในคุณากร กรสิงห์, 2550 : 13) ต่อมาได้มีองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ เช่น IMF UNDP นำมาใช้ในการอธิบายเช่นกัน โดยองค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program, UNDP) ได้นำแนวคิดดังกล่าวไปวิเคราะห์และอธิบายรายละเอียดไว้ในเอกสารนโยบายเรื่อง Governance for Sustainable Human Development สามารถสรุปว่า การที่สังคมมีกลไกประชารัฐที่ดีก็จะเป็นกลไกในการสร้างความสมดุลระหว่างองค์ประกอบต่างๆ ของสังคมให้ดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข และสังคมมีเสถียรภาพ

สำหรับในประเทศไทย คำว่า ธรรมาภิบาล เริ่มใช้กันแพร่หลายภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 และหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กล่าวคือ ก่อนหน้านั้นคนไทยเราไม่เคยได้ยินหรือแม้กระทั่งรู้จักคำว่า ธรรมาภิบาล หรือภาษาอังกฤษเรียกว่า Good Governance เลย จนกระทั่งเกิดสภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ “พองสบู่แตก” ในปี 2540 โดยคำนี้มีใช้เป็น

การคิดขึ้นมาได้เองในหมู่คนไทย หรือจากบรรดาผู้บริหารระดับสูงทั้งหลายในเมืองไทย แต่เป็นการบัญญัติและระบุจากสถาบันการเงินในต่างประเทศ โดยเฉพาะสถาบันการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF ที่มุ่งเน้นนัยความหมาย และหลักการสำคัญว่า “ประเทศไทยจะรอดพ้นจากวิกฤติเศรษฐกิจได้ และไม่หวนกลับไปสู่วิกฤติรอบสองจะต้องเป็นสังคมธรรมมาภิบาล” ในขณะนั้นผู้ที่เห็นด้วยกับแนวคิดนี้ และมีบทบาทนำ ได้แก่ นายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งเป็นประธานกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 ได้เริ่มเปิด ประเด็นว่า “ความล้มเหลวในด้านการจัดการด้านเศรษฐกิจของชาติที่ผ่านมาจนสะสมกลายเป็นวิกฤตการณ์ในยามนี้ ล้วนเป็นผลมาจากระบบการเมือง และนักการเมืองทั้งสิ้น” (อานันท์ ปันยารชุน, 2540) และหลังจากนั้นในวันเสาร์ที่ 9 สิงหาคม 2540 คณาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ทำจดหมายเปิดผนึกถึงรัฐบาล พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ขึ้น “ข้อเสนอว่าด้วยธรรมรัฐ” เรียกร้อง ให้รัฐบาลคำนึงถึงคนยากจนที่จะได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจรุนแรงที่สุด เรียกร้องถึงความรับผิดชอบของรัฐบาลที่บริหารงานผิดพลาด และเรียกร้องให้รัฐสภาลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างขึ้น (ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, 2540) กล่าวคือ ในขณะนั้นประเทศไทยได้อยู่ในขั้นวิกฤติประเทศมีหนี้สินมาก โดยได้มีการกู้เงินจำนวน 17.2 ล้านดอลลาร์สหรัฐจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ทำให้บรรยากาศภายในประเทศทุกภาคส่วนได้รับความเดือดร้อนทั่วหน้ากัน เกิดข้อขัดแย้งทั้งระหว่างประชาชนกลุ่มต่างกัน และระหว่างประชาชนกลุ่มต่างๆ กับภาครัฐ ทำให้มีการยุบสภาเกิดขึ้น ขณะเดียวกันภาคประชาชนได้พยายามร่างกฎหมายรัฐบาลฉบับประชาชนขึ้นใหม่ ซึ่งต่อมาได้รับการยกร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญบังคับใช้เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศช่วงเดือนตุลาคม ปี 2540 ทำให้สร้างความหวังกับประชาชนเป็นอย่างยิ่งว่าจะเอื้อประโยชน์ให้กับทุกคนอย่างทั่วถึงกัน และเริ่มมีกระแสการให้ความสำคัญกับภาคประชาชนเพิ่มมากขึ้นแล้ว (อ้างใน कुमार กรสิงห์, 2550: 13)

จากวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้ส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนของสังคม ดังที่ทราบกันทั่วไปแล้วว่า สาเหตุสำคัญประการหนึ่งเกิดขึ้นจากความบกพร่อง ความอ่อนแอ และหย่อนประสิทธิภาพของกลไกด้านการบริหารจัดการในระดับชาติ และระดับองค์กร ทั้งในภาครัฐและเอกชน รวมไปถึงการทุจริต และการกระทำผิดจริยธรรมในวิชาชีพ ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. การขาดกลไกและกฎเกณฑ์ที่ดีพอในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม ขณะที่กลไกที่มีอยู่บกพร่อง ไม่สามารถเตือนภัยที่เคลื่อนตัวเข้ามากระทบระบบเศรษฐกิจและการเงินอย่างรวดเร็วได้ รวมทั้งเมื่อถูกกระทบแล้วยังไม่สามารถปรับเปลี่ยนกลไก และฟื้นฟูการบริหารจัดการต่างๆ ของภาครัฐและภาคเอกชนให้ทันต่อสถานการณ์ได้

2. ความอ่อนด้อยและถดถอยของกลุ่มข้าราชการ นักวิชาการหรือเทคโนโลยีแคเรต (Technocrats) คนกลุ่มนี้ต้องมีบทบาทสำคัญในการศึกษา ค้นคว้า เสนอแนะนโยบายและแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ที่จำเป็นในการบริหารประเทศ

3. ระบบการตัดสินใจและการบริหารจัดการทั้งของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนมีลักษณะที่ขาดความโปร่งใสบริสุทธิ์และยุติธรรม ส่งผลให้ตัวระบบเองไม่มีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสหรือช่องทางให้เกิดความฉ้อฉลผิศจริยธรรมในวิชาชีพขึ้นได้

4. ประชาชนขาดข้อมูลข่าวสาร ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์บ้านเมืองอย่างชัดเจน จึงทำให้ไม่มีโอกาสในการร่วมตัดสินใจและร่วมแก้ไขปัญหา

5. ปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและเอกชน ซึ่งเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง และมีการร่วมกันกระทำการทุจริตอย่างเป็นกระบวนการจากสาเหตุดังกล่าว หากไม่ได้รับการจัดการแก้ไขและป้องกันโดยเร่งด่วนแล้ว โอกาสการฟื้นตัวจากวิกฤติเศรษฐกิจของไทย อาจต้องใช้เวลาานกว่าที่ควรจะเป็น ดังนั้นการแก้ไขปัญหาย่างยั่งยืนก็คือ การขจัดสาเหตุของปัญหาดังกล่าวข้างต้น และสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) เพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ให้ปรากฏเป็นจริงในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน

ความสำคัญ ธรรมาภิบาล เป็นหลักเกณฑ์การปกครองบ้านเมืองตามวิถีทางธรรมาธิปไตย เป็นการปกครองบ้านเมืองที่มีความเป็นธรรม มีกฎเกณฑ์ที่ดีในการบำรุงรักษาบ้านเมือง และสังคมให้มีการพัฒนาครอบคลุมทุกภาคส่วนของสังคม รวมทั้งมีการจัดระบบองค์กรและกลไกต่างๆ ในส่วนราชการ องค์กรของรัฐ รัฐบาล การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ตลอดจนองค์กรอิสระ (Independent Organization) องค์กรเอกชน กลุ่มชมรมและสมาคมต่างๆ ทั้งที่เป็นนิติบุคคล ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม (Civil Society)

ดังนั้น ธรรมาภิบาล จึงเป็นแนวทางในการจัดระเบียบ เพื่อให้สังคมของประเทศทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนของทั้งประเทศ สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข และตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรม

รัฐบาลได้มีหนังสือลงวันที่ 15 ธันวาคม 2540 ขอความร่วมมือจากมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ (TDRI) ให้ดำเนินการค้นคว้า วิจัย เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมทั้งในระยะสั้นและระยะยาวในการแก้ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ คณะทำงานของสถาบัน TDRI ได้ทำเอกสารเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 เมษายน 2542 ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้เสนอขอให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) จัดทำเรื่องนี้เป็นวาระแห่งชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรีซึ่งได้มีมติเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 ให้เร่งสร้างธรรมาภิบาลในหน่วยงานของรัฐ เพื่อเป็นแกนนำในการพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาลให้สังคมไทย โดยได้จัดทำเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปปฏิบัติได้และไม่ถูกยกเลิกเมื่อเปลี่ยนรัฐบาล โดยการกำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2542 และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไปเล่ม 116 ตอนที่ 633 เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2542 ระเบียบนี้มีผลใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 ประกอบด้วยหลักดังนี้ คือ

1. หลักนิติธรรม (Rule of Law)
2. หลักคุณธรรม (Ethics)
3. หลักความโปร่งใส (Transparency)
4. หลักการมีส่วนร่วม (Public Participation)
5. หลักความรับผิดชอบ (Accountability)
6. หลักความคุ้มค่า (Value for Money)

โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งกำหนดแผน โครงการ เพื่อปรับปรุงในความรับผิดชอบต่อสังคมคล้อยตามหลักธรรมาภิบาล

จากนั้น เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2546 ได้มีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งได้บัญญัติว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังนี้ (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 6)

1. เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน
2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
7. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

อย่างไรก็ตาม ความสำคัญและการตระหนักถึงธรรมาภิบาลยื่นระยะอยู่ในกระแสสังคมไทยประมาณ 2 – 3 ปี หรือจาก พ.ศ. 2540 - 2543 กระแสเริ่มแผ่วเบาลงจนเกือบถูกลืมไปในที่สุด จนกระทั่งเมื่อไม่นานมานี้ก็มีการบัญญัติคำศัพท์ใหม่ขึ้นมาอีก คือ บรรษัทภิบาล ที่มุ่งเน้นให้การบริหารจัดการในบริษัทนั้นมีความโปร่งใสถูกต้อง ตรวจสอบได้ มีความรับผิดชอบต่อองค์กรและสังคม เพื่อความอยู่รอดของบริษัทและสามารถพัฒนาได้ในที่สุด เพราะฉะนั้นถ้าไม่มีบรรษัทภิบาลองค์กรจะไปไม่รอดแน่ เห็นได้ว่าเริ่มกลับมาตื่นตัวกับกระแสนี้อีกครั้งหนึ่ง

กล่าวโดยสรุปคือ ธรรมนูญฉบับนั้นมีความสัมพันธ์กับสังคมไทยมาช้านานด้วยระบบการปกครองโดยมีทศพิธราชธรรม ซึ่งเป็น หลักการบริหารจัดการที่ดีของพระมหากษัตริย์ แต่มีความเด่นชัดมากขึ้นเมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในช่วงปี 2540 จากข้อเสนอองค์กรระหว่างประเทศ ได้แก่ World Bank หรือ IMF (กองทุนระหว่างประเทศ) เป็นองค์กรที่ให้ความสำคัญต่อธรรมนูญฉบับมากที่สุด เพราะเห็นว่าหลักธรรมนูญจะช่วยส่งเสริมมาตรการในการควบคุมประเทศที่ให้อุปถัมภ์เงินได้ดียิ่งขึ้น

### 2.1.2 คำนิยามของธรรมนูญ

คำว่า ธรรมนูญ ตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า Good Governance ได้เพิ่งปรากฏและมีการใช้ในวงการวิชาการในช่วงต้นทศวรรษ 1990 นี้เอง สำหรับประเทศไทย ในด้านคำนิยามความหมาย ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของธรรมนูญไว้ต่างๆ กัน เช่น ธรรมนูญ ธรรมนูญการปกครองที่ดี การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เป็นต้น อย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้ว่า แนวคิดเรื่องธรรมนูญได้เป็นที่สนใจขององค์กร และบุคคลต่างๆ เป็นอย่างมาก จึงมีการนิยามคำว่า ธรรมนูญ แตกต่างกันไป ดังนี้

รักกิจ ศรีสรินทร์ (อ้างในสิรินารถ นันทวัฒน์ภมย์, 2547: 10) ได้รวบรวมคำนิยามจากหน่วยงาน องค์กรต่างๆ ไว้ดังนี้

โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme : UNDP) ได้กล่าวถึง Good Governance ว่าหมายถึง ระบบโครงสร้างและกระบวนการต่างๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาคต่างๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข

ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank : ADB) ได้ให้คำนิยามไว้ว่า Good Governance คือ การใช้อำนาจในการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาอย่างถูกต้อง

World Bank ได้ให้ความหมายว่า Good Governance หมายถึง การบริหารประเทศโดยการจัดตั้งสถาบันต่างๆ เช่น สถาบันการเมือง สถาบันเศรษฐกิจ สถาบันการป้องกันประเทศ ภายใต้ระบบที่สังคมนานาชาติให้การยอมรับและการใช้อำนาจโดยผ่านสถาบันนั้นๆ จะต้องถูกตีความและการประยุกต์ใช้ที่สอดคล้องกับกระบวนการที่สังคมรับรู้เช่นกัน

สำหรับสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) (2541) อธิบายว่า ธรรมนูญ หมายความว่า การจัดการบริหารประเทศที่ดีในทุกๆ ด้าน และทุกๆ ระดับ ซึ่งรวมถึงการจัดการระบบองค์กรและกลไกของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการองค์กรของรัฐและรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นองค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล (Private Sector

Organizations) องค์กรของเอกชนและสมาคมเพื่อกิจกรรมต่างๆ นิติบุคคลภาคเอกชน และภาคประชาสังคม (Civil Society) และการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542: 17) ได้เลือกใช้คำว่าธรรมาภิบาล โดยให้เหตุผล 2 ประการคือ

1) รากศัพท์ของคำว่า ธรรมาภิบาล มาจากคำว่า ธรรม และ อภิบาล ซึ่งตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายของ ธรรม ว่าหมายถึง คุณความดี ความถูกต้อง และอภิบาล ว่าหมายถึง บำรุงรักษา ปกครอง ซึ่งตรงกับรากศัพท์ภาษาอังกฤษ

2) ธรรมาภิบาล ใช้ได้ในความหมายอย่างกว้าง ซึ่งรวมทั้งการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรธุรกิจเอกชน (Good Corporate Governance) และการปกครองที่ดีของภาครัฐ

ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ (2545: 42-43) ได้ให้นิยามว่า ธรรมาภิบาลคือการมีส่วนร่วมคือความโปร่งใสตรวจสอบได้และคือการมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน เพื่อให้หลักประกันว่าการดำเนินนโยบายทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจวางอยู่บนฉันทานุมัติอย่างกว้างขวางของสังคม และให้ความมั่นใจว่า เสียงของคนยากจน และคนด้อยโอกาสจะเป็นที่รับฟังในกระบวนการกำหนด และดำเนินนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร

ประมวล รุจนเสรี (2542: 48) ได้นิยามความหมายของธรรมาภิบาลว่า คือ การปรับวิถีคิดวิธีการบริหารราชการของประเทศไทยเสียใหม่ทั้งระบบ โดยการกำหนดเจตนารมณ์ของแผ่นดินขึ้นมา เพื่อทุกคนทุกฝ่ายในประเทศจะร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันจัดการ ร่วมกันรับผิดชอบ แก้ปัญหาพัฒนานำแผ่นดินไปสู่ความมั่นคง ความสงบสันติสุข มีการพัฒนาที่ยั่งยืนและก้าวไกล

ธีรยุทธ บุญมี (อ้างในศิรินารด นันทวัฒน์ภิรมย์, 2547: 11) อธิบายว่า ธรรมรัฐ คือ กระบวนการความสัมพันธ์ (Interactive Relation) ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไปในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรม และตรวจสอบได้ การบริหารประเทศที่ดีควรเป็นความร่วมมือแบบสื่อสาร 2 ทางระหว่างรัฐบาลประชาธิปไตยและฝ่ายสังคม เอกชน องค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานรัฐ (NGO) โดยเน้นการมีส่วนร่วม (Participation) ความโปร่งใส และตรวจสอบได้ การร่วมกันกำหนดนโยบาย (Shared Policy Making) และการจัดการตนเอง (Self-management) ของภาคสังคมเพิ่มมากขึ้น เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นธรรมมากขึ้น

ลิจิต ธีรเวคิน (2541: 6) ได้กล่าวว่า ธรรมรัฐ ความหมายอย่างตรงตัว คือ การปกครองที่มีธรรมะ หรือความถูกต้องเป็นหลัก แต่ถ้ามองลึกๆ แล้วยังน่าจะหมายถึง กระบวนการปกครองบริหารที่อาศัยปรัชญาหลักการที่ถูกต้อง เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อสังคม และประเทศชาติ มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาของสังคม และนำมาซึ่งความเจริญในด้านต่างๆ



|  |
|--|
| สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติ |
| ห้องสมุดการเลือกตั้ง                   |
| วันที่..... 3 ก.ค. 2555                |
| เลขทะเบียน..... 247212                 |
| เลขเรียกหนังสือ.....                   |

บุคคลหรือริยะ (2546: 42) กล่าวว่า คำว่า ธรรมนูญ มีความหมายไม่ตรงกับความหมายของ Good Governance นัก เพราะ Good Governance น่าจะหมายถึง ระบบในการบริหาร และการจัดการที่ดีมากกว่าจะหมายถึง การสร้างรัฐที่ดีงาม และถ้าหากใช้คำไทยว่า ธรรมนูญ ภาษาอังกฤษก็น่าจะเป็นว่า Good State ไม่ใช่ Good Governance

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้ใช้คำว่า วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี แทน Good Governance ได้ให้รายละเอียดไว้ในข้อ 4.1 ของระเบียบว่า

ธรรมนูญ หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคี และร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้ให้ความหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้

1. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
7. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

จากความหมายและคำนิยามของคำว่า ธรรมนูญ ที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น ซึ่งมีความหมายอันหลากหลายขึ้นอยู่กับลักษณะการปกครอง วัฒนธรรม และวัตถุประสงค์ของประเทศหรือองค์กรต่างๆ แต่อย่างไรก็ตามคำนิยามต่างๆ เหล่านี้มักจะมีหลักการสำคัญที่ตรงกัน จะต่างกันบ้างก็เป็นเรื่องของรายละเอียดหรือเป็นเรื่องของถ้อยคำสำนวน ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า ธรรมนูญ หมายถึง กฎเกณฑ์การปกครองที่ดีของบ้านเมืองและสังคม เพื่อทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ การอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข โดยอาศัยการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วม เข้าถึงข้อมูล ตัดสินใจ และตรวจสอบได้

เพื่อประกันว่าองค์กรจะไม่มีกรณีร้ายแรงบังหลวง มีความโปร่งใส ไม่ค่อยประสิทธิภาพในการบริหารและสนองตอบความต้องการของประชาชน

### 2.1.3 องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล

สำนักนายกรัฐมนตรีได้ระบุถึงหลักสำคัญของธรรมาภิบาลในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไว้ 6 หลัก ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งในแต่ละหลักมีรายละเอียดที่จะทำให้การบริหารภาครัฐภาคเอกชนและประชาชนได้ดำเนินการบริหารจัดการที่ดี ดังรายละเอียดพอสังเขปต่อไปนี้

1. หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรม การบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนดกฎ กติกาและการปฏิบัติตามกฎ กติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ ความยุติธรรมของสมาชิกในระดับประเทศ กระบวนการเสนอร่างกฎหมาย กฎข้อบังคับต่างๆ เป็นไปด้วยความชอบธรรม เนื้อหาไม่มีความทันสมัย เป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมายในระดับภาครัฐ หมายถึง การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบที่ใช้ในการบริหารงานร่วมกันภายในภาครัฐ เช่น ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณ บริหารงานบุคคลในระดับองค์กร หมายถึง กฎ กติกาที่ใช้ในการบริหารงานภายใน เช่น การมาทำงานหรือเข้าประชุมให้ตรงตามเวลา

2. หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติในระดับประเทศ ประชาชนทำหน้าที่อย่างถูกต้อง ทำงานที่สุจริตและเป็นประโยชน์ต่อสังคมต่อส่วนรวม ปฏิบัติตามกฎหมายและเป็นพลเมืองดี เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่ประชาชนด้วยในระดับภาครัฐ ผู้แทนประชาชนที่เข้าไปบริหารราชการต้องเข้าสู่หน้าที่ด้วยความชอบธรรมทั้งฝ่ายการเมือง และฝ่ายประจำต้องปฏิบัติตามมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม ในระดับองค์กรต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน มีจรรยาบรรณต่อตนเอง ต่อหน่วยงาน ต่อผู้ร่วมงาน และต่อประชาชนและสังคม

3. หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใสในระดับประเทศ ประชาชนมีอิสระในการสื่อสาร สื่อมวลชนสามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่และมีจริยธรรม มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมอย่างตรงไปตรงมา ประชาชนเข้าถึงข้อมูล ข่าวสาร ได้สะดวก ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องได้ในระดับภาครัฐ การตัดสินใจและการปฏิบัติงานของภาครัฐต้องมีความโปร่งใสในระดับองค์กร ประชาชนรู้ขั้นตอนที่จะติดต่องาน และสามารถ

ตรวจสอบการทำงานภายในองค์กรจะต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจในการบริหารงานเงินและคน

4. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การปรึกษาหารือ การแสดงประชามติหรืออื่นๆ การมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง (Meaningful Public Participation) จะช่วยป้องกันความขัดแย้ง โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะได้อย่างดี การมีส่วนร่วมมีทั้งหลักการและเครื่องมือที่เหมือนกับการแก้ปัญหาความขัดแย้งอย่างสันติวิธี

5. หลักการรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างกัน และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยบรรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

หลักการทั้ง 6 ประการข้างต้น มีความสัมพันธ์และสนับสนุนซึ่งกันและกัน นับเป็นเรื่องสำคัญที่มีความจำเป็นต้องปลูกฝังและสร้างสรรค์ให้เกิดขึ้นกับทุกภาคส่วนในสังคมไทยอย่างต่อเนื่อง ทั้งในระยะเฉพาะหน้าที่ต้องให้ความสำคัญกับการบรรณรงค์สร้างความตระหนักและเรียนรู้ร่วมกันของคนในสังคมและผลักดันเพื่อให้เกิดกระบวนการสร้างธรรมาภิบาลขึ้น โดยการปรับเปลี่ยนความคิดและคุณค่าใหม่หรือปฏิรูปจากกระบวนการสรรคนำให้สามารถเผชิญกับกระแสของโลกในยุคโลกาภิวัตน์และสภาพแวดล้อมในยุคใหม่ที่มีลักษณะซับซ้อนเชื่อมโยงกันและมีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วได้ ส่วนในช่วงระยะกลางและระยะยาวก็จะเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์และมาตรฐานที่เกี่ยวข้องออกมาสนับสนุนให้ธรรมาภิบาลมีความยั่งยืนต่อไป โดยมีกลยุทธ์ต่อเนื่องทั้งระยะเฉพาะหน้า ระยะกลาง และระยะยาวในการปฏิรูป 3 ภาค ได้แก่

1. ภาครัฐ ต้องมีการปฏิรูปบทบาทหน้าที่ โครงสร้างและกระบวนการทำงานของหน่วยงานและกลไกการบริหารภาครัฐให้เป็นกลไกการบริหารทรัพยากรของสังคมที่โปร่งใส เชื่อตรง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสมรรถนะสูงในการนำบริการของรัฐที่มีคุณภาพไปสู่ประชาชน โดยเน้นการเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยม และวิธีทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐให้ถือเอาประโยชน์ของประชาชนเป็นจุดมุ่งหมายในการทำงาน และสามารถร่วมทำงานกับประชาชนและภาคเอกชนได้อย่างราบรื่น

2. ภาคธุรกิจเอกชน ต้องมีการปฏิรูปและสนับสนุนให้หน่วยงานของเอกชนและองค์กรเอกชนต่างๆ มีคติดกาการทำงานที่โปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น ชื้อตรง เป็นธรรมต่อลูกค้า มีความรับผิดชอบต่อสังคม มีระบบตรวจสอบที่มีคุณภาพ มีมาตรฐานการให้บริการร่วมทำงานกับภาครัฐและประชาชนอย่างราบรื่น และไว้วางใจซึ่งกันและกัน

3. ภาคประชาชนต้องสร้างความตระหนักตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคลถึงระดับกลุ่มประชาสังคมในเรื่องสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่อเศรษฐกิจสังคมและการเมือง เพื่อเป็นพลังของประเทศที่มีคุณภาพ มีความรู้ความเข้าใจในหลักการของการสร้างกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

ในการดำเนินกลยุทธ์ทั้ง 3 ประการ ให้บรรลุผลตามหลักธรรมาภิบาลจำเป็นต้องกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน ได้แก่ การสร้างความตระหนักร่วมกันในสังคมเพื่อให้เกิดกระบวนการสร้างสรรค์กลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งเร่งรัดให้เกิดการปฏิรูปและเปลี่ยนแปลงการบริหารภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะการปฏิรูประบบราชการและการปฏิรูปการศึกษาสร้างมาตรฐานการดำเนินธุรกิจ และการแก้ไขปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบในภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน โดยใช้มาตรการสนับสนุนเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้ (อ้างในศิรินารด นันทวัฒน์ภิรมย์, 2547: 13)

1. เร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งทำความเข้าใจและตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

2. เร่งรัดการดำเนินการเพื่อออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญให้เสร็จสิ้น โดยเร็ว

3. เร่งรัดการดำเนินการตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ

4. เร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งดำเนินการตามหลักการและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐอย่างเปิดเผย โปร่งใส และเข้าถึงได้ง่าย

5. ส่งเสริมและกำกับให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่ง กำหนดแผนการสร้างความปลอดภัยและป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการและรายงานผลการดำเนินงานในรอบปีต่อคณะรัฐมนตรี

6. สนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล

7. ให้กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง และหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานของธุรกิจเอกชน ส่งเสริม สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดย

อาศัยกลไกตลาด และกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค ป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม ส่งเสริมให้มีมาตรฐานที่ดีในการดำเนินธุรกิจ

ดังนั้น เมื่อพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบาทและภารกิจภาคราชการหรือภาคธุรกิจ เอกชน ซึ่งจะต้องมีการปฏิรูปบทบาทหน้าที่โครงสร้าง กระบวนการทำงาน ระบบการบริหารงาน ให้เป็นกลไกการบริหารทรัพยากรของสังคมที่โปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสมรรถนะสูงในการนำบริการของรัฐที่มีคุณภาพไปสู่ประชาชน โดยเน้นการ เปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยม และวิธีการทำงานให้ถือเอาผลประโยชน์ของประชาชนเป็นจุดมุ่งหมายใน การทำงาน และสามารถร่วมทำงานกับประชาชนและภาคเอกชนได้อย่างราบรื่น จึงควรนำหลัก ธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานอันประกอบไปด้วยหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความ โปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

#### 2.1.4 แนวทางการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล

การสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารกิจการบ้านเมือง เป็นการสร้างกฎเกณฑ์และกลไก ในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม เพื่อให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงสามารถส่ง สัญญาณเตือนภัยและผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องสามารถปรับเปลี่ยนกลไกและพื้นที่การทำงานและการ ประสานงานในภาครัฐและเอกชนรองรับได้อย่างทันทั่วทั้งที่ในยามที่มีปัญหา พัฒนาศักยภาพของ นักวิชาการให้สามารถศึกษา ค้นคว้า และเสนอแนะแนวทางแก้ไขจุดบกพร่องต่างๆ ที่จำเป็นต่อการ บริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมอย่างถูกต้อง กล้าหาญ และมีจริยธรรมเพื่อใช้ในการปรับปรุง ระบบการตัดสินใจและการบริหารจัดการทั้งของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนให้รวดเร็ว ชัดเจน เป็น ธรรม ขจัดการทุจริตประพฤติกมิชอบ และการหลีกเลี่ยงกฎหมาย เพื่อแสวงหาประโยชน์ใส่ตนหรือ กิจการที่ตนมีส่วนได้ส่วนเสียทั้งในภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน เพื่อให้เกิดความสำนึกรับผิดชอบ ต่อส่วนรวม ร่วมกันรวมถึงขยายโอกาสให้ประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะข้อมูล เกี่ยวกับสถานการณ์บ้านเมืองเพื่อร่วมกับภาครัฐในการตัดสินใจและแก้ไขปัญหาส่วนรวม

ดังนั้น เพื่อให้การบริหารกิจการบ้านเมืองสัมฤทธิ์ผลตามจุดมุ่งหมาย ส่วนราชการควรมี การชี้แจง เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบและตระหนักถึงผลประโยชน์ที่ได้รับใน รูปแบบการบริหารตามแผนปฏิบัติการที่กำหนด มีการบริหารงานแบบบูรณาการร่วมกันระหว่าง หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การประเมินความคุ้มค่าตามประเภทและสภาพความเป็นไปได้ของภารกิจ การกระจายอำนาจการตัดสินใจในการปฏิบัติงานภายใต้การควบคุม กำกับ ดูแล การใช้อำนาจ และ ความรับผิดชอบตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด การจัดทำแผนภูมิขั้นตอนในการดำเนินงานไว้ในที่ เปิดเผยสามารถตรวจสอบได้ รวมทั้ง จัดให้มีการทบทวนภารกิจการปฏิบัติงานว่าเหมาะสมกับ สภาพการณ์หรือไม่ การจัดระบบเครือข่ายสารสนเทศในการสอบถามข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็น



ในการปฏิบัติงาน รวมถึง การจัดให้การประเมินภาพรวมของผู้บังคับบัญชาแต่ละระดับ และการประเมินผลการปฏิบัติงานด้วย

### 2.1.5 ปัจจัยที่มีผลต่อแนวคิดธรรมาภิบาล (อ้างใน कुमार กรสิงห์, 2550: 31)

ปัจจัยที่มีผลต่อแนวคิดธรรมาภิบาล อานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรี ได้กล่าววาทาทางเดียวที่ธรรมาภิบาล (Good Governance หรือธรรมาภิบาล) จะเกิดขึ้นได้ก็คือ จิตสำนึกของประชาชนทั่วประเทศที่จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง มิใช่เกิดจากการเขียนบทบัญญัติหรือข้อบังคับต่างๆ หากไร้ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็ไม่อาจเกิดธรรมาภิบาลได้ (อานันท์ ปันยารชุน, 2541) สำหรับเงื่อนไขจำเป็นที่จะทำให้ธรรมาภิบาลเกิดขึ้น ชีรยุทธ บุญมี ได้กล่าวว่า ต้องมีบุคคลที่เป็นตัวกระตุ้น ที่เป็นตัวแทนฝ่ายต่างๆ ที่พอเพียง ซึ่งเป็นงานที่ใช้เวลา 5 ปี 10 ปี หรือชั่วชีวิตถึงจะเกิดสิ่งเหล่านี้ขึ้น เราจะทำให้เกิดบุคคลที่มาร่วมมือกันได้ ต้องมีเงื่อนไขคือว่า ต้องมีระบบคิดที่ถูกต้องที่ไม่โน้มเอียง และต้องเป็นประโยชน์กับทุกฝ่าย แล้วก็ต้องปฏิบัติได้ (ชีรยุทธ บุญมี, 2546) ซึ่งสอดคล้องกับธงชัย สันติวงษ์ กล่าวว่า ธรรมาภิบาล (หรือ ธรรมาภิบาล) จะมีได้นั้นเงื่อนไขจะอยู่ที่ปัจจัยด้านคน โดยเฉพาะผู้นำที่เป็นผู้สร้างกับกระบวนการในสังคมที่สถาบันต่างๆ ได้ช่วยสร้างขึ้นมา ทำให้ผลจริงเพียงใด ในทางตรงกันข้าม หากแรงผลักดันของคนและสถาบันที่สร้างทำไม่ได้ไม่พอ แทนที่จะได้อะไรที่เป็นธรรมาภิบาลบ้าง ผลอาจกลับตาลปัตรตรงข้าม คือ การเลื่อมทรุดและทุจริต และปฏิบัติมิชอบอาจจะยิ่งมากและมีอำนาจทำลายสูงมากต่อไป (ธงชัย สันติวงษ์, 2543)

นอกจากนี้ สุรศักดิ์ ไชยชนกิจ (2546) ได้กล่าววาทาถึงเรื่องนี้ว่า แม้รัฐบาลและหน่วยงานราชการได้ผลักดันแนวคิดเรื่อง ธรรมาภิบาล และบรรษัทภิบาลให้เป็นที่ยอมรับ และได้รับการปฏิบัติ แต่ในข้อเท็จจริงมีคนที่ไม่เข้าใจและให้ความสำคัญไม่มาก สาเหตุมีหลายประการ คือ

1. การขาดทฤษฎีที่รองรับอย่างชัดเจน โดยกรอบคิดในปัจจุบันที่นำเสนอกลับเป็นกรอบปฏิบัติมากกว่ากรอบทฤษฎี ทำให้ขาดความเชื่อมโยงของที่มาที่ไป จึงไม่ได้รับความน่าเชื่อถือตามควร

2. วัตถุประสงค์ของกรอบปฏิบัติเน้นหน้าที่ต่อผู้อื่นค่อนข้างมากและไม่เน้นให้เห็นประโยชน์ที่ตกกับผู้ปฏิบัติ ทำให้เรื่องธรรมาภิบาลเหลือความหมายที่ตื้นเขินเพียงทำตัวให้เป็นสมาชิกที่ดีของสังคมเท่านั้น

3. วิถีแห่งธรรมาภิบาลนั้นไม่เคยเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในสังคมไทย ตรงนี้คือ จุดด้อยที่สำคัญระหว่างระบบเศรษฐกิจไทย และชาติตะวันตก ซึ่งวิถีแห่งธรรมาภิบาล ช่วยกำหนดแนวทางการพัฒนาและรักษาความสมดุลในระบบสังคมให้เจริญรุ่งเรืองอย่างยั่งยืน

ส่วนในเรื่องความสำคัญของวิถีธรรมาภิบาลที่ขาดหายไปในสังคมไทยเนื่องจาก

1. โครงสร้างการควบคุมในองค์กรรัฐยังมีจุดอ่อนอยู่มาก

2. ผู้บริหารและฝ่ายที่เกี่ยวข้องไม่มีสำนึก และความสามารถในการแยกแยะความสมควรและไม่สมควรได้ด้วยตนเอง

3. วัฒนธรรมของพนักงานที่ไม่กล้าออกมาทำทนายความถูกต้องในดุลยพินิจของผู้บริหาร เพื่อนำไปสู่สังคมที่ดีขึ้น

4. สังคมไทยไม่เกื้อหนุนการเชิดชูผู้ที่ขอมนำอาชีพการงานของตนเอง และความมั่นคงของครอบครัวมาเสี่ยงทำทนายอานาจอองค์กรเพื่อสังคม

5. วิถีแห่งธรรมาภิบาลไม่ได้ดำรงอยู่ในวัฒนธรรมไทยและกล่าวว่า ความสำเร็จทางเศรษฐกิจของชาติตะวันตกนั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับกลไกตลาดเสรีเพียงอย่างเดียว แต่มีปัจจัยจำนวนมากที่ซ่อนอยู่เบื้องหลังความสำเร็จรุ่งเรืองของระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรี ความสำเร็จขององค์กรจะต้องอาศัยความรอบคอบและกรอบของธรรมาภิบาลที่เข้มงวด เพื่อความวิวัฒนาการที่ยั่งยืนของสังคมไทย

นอกจากนี้ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542) ยังกล่าวไว้ว่า ความสำเร็จของการสร้างธรรมาภิบาลยังอยู่ภายใต้เงื่อนไขหลายประการต่อไป ดังนี้

1. การจัดทำกฎหมายทั้งหมด ทั้งที่เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น สานต่อธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น

2. กระบวนการคัดสรรคนเข้าสู่โครงสร้างทุกโครงสร้างที่รัฐธรรมนูญวางไว้ จะต้องโปร่งใส และสามารถคัดคนมีความสามารถ เป็นคนซื่อสัตย์สุจริต เป็นคนที่แทนประโยชน์ของภาคและกลุ่มต่างๆ ที่สมดุลกัน และเป็นคนกล้าหาญ เสียสละ แต่ถ้าผลกลับตรงกันข้าม ธรรมาภิบาลจะเกิดขึ้นได้ยาก และช้า

3. การติดตามตรวจสอบการดำเนินการ โดยฝ่ายรัฐให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง

## 2.2 แนวคิดและหลักการการดำเนินงานในรูปแบบสหกรณ์ (Co-operation)

### ความหมายของสหกรณ์

สหกรณ์ คือ “องค์กรของบรรดาบุคคล ซึ่งรวมกลุ่มกันโดยสมัครใจในการดำเนินวิสาหกิจที่พวกเขาเป็นเจ้าของร่วมกัน และควบคุมตามหลักประชาธิปไตย เพื่อสนองความต้องการ (อันจำเป็น) และความหวังร่วมกันทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม” (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2550)

### ประเภทของสหกรณ์

ปัจจุบันประเทศไทยมีสหกรณ์ทั้งหมด 7 ประเภท คือ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง สหกรณ์นิคม สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์บริการ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ซึ่งขอกล่าวเฉพาะสหกรณ์การเกษตร ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้ (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2550)

### สหกรณ์การเกษตร

สหกรณ์การเกษตร คือ สหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นในหมู่ผู้มีอาชีพทางการเกษตรรวมกันจัดตั้งขึ้น และจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลก่อนนายทะเบียนสหกรณ์ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้สมาชิกดำเนินการร่วมกันและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนในการประกอบอาชีพของสมาชิก และช่วยยกฐานะความเป็นอยู่ของสมาชิกให้ดีขึ้น

### ประวัติความเป็นมา

สหกรณ์การเกษตรแห่งแรกได้จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2459 ชื่อว่า “สหกรณ์วัดจันทร์ไม่จำกัดสินใช้” ที่จังหวัดพิษณุโลก เป็นสหกรณ์ชนิดไม่จำกัด มีขนาดเล็กในระดับหมู่บ้านตั้งขึ้นในหมู่เกษตรกรที่มีรายได้น้อยและมีหนี้สินมาก มีสมาชิกแรกตั้งจำนวน 16 คน มีทุนการดำเนินการจำนวน 3,080 บาท โดยเป็นทุนจากการกู้แบงก์ สยามกัมมาจล (ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ในปัจจุบัน) 3,000 บาท

### วัตถุประสงค์ของสหกรณ์การเกษตร

สหกรณ์การเกษตรดำเนินธุรกิจแบบขอเนกประสงค์เพื่อส่งเสริมให้สมาชิกดำเนินธุรกิจร่วมกัน ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และช่วยเหลือส่วนรวมโดยใช้หลักคุณธรรมและจริยธรรมอันดีงามตามพื้นฐานของมนุษย์ เพื่อให้ประโยชน์แก่สมาชิกและส่วนรวมให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์

### ประโยชน์ของการรวมตัวกันในรูปแบบสหกรณ์การเกษตร

การประกอบอาชีพของเกษตรกร มักประสบปัญหาที่สำคัญ คือ

1. ขาดแคลนเงินทุนในการประกอบอาชีพ ต้องกู้ยืมจากพ่อค้าหรือนายทุนในท้องถิ่นซึ่งต้องเสียดอกเบี้ยแพง
2. ขาดแคลนที่ดินทำกิน มีที่ดินน้อย บางรายไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ต้องเช่าจากผู้อื่น โดยเสียค่าเช่าแพงและถูกเอารัดเอาเปรียบจากการเช่า
3. ปัญหาเรื่องการผลิต ขาดความรู้เกี่ยวกับการผลิตสมัยใหม่ที่ต้องการ ทำให้ผลผลิตต่ำไม่คุ้มกับการลงทุน นอกจากนั้นผลผลิตที่ได้ไม่มีคุณภาพและไม่ตรงความต้องการของตลาด
4. ขาดปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็น เช่น ระบบชลประทาน การคมนาคมขนส่ง

5. ปัญหาการตลาด ถูกเอารัดเอาเปรียบในเรื่องการชั่ง ตวง วัด และไม่มีที่เก็บรักษา ผลผลิตทำให้ต้องจำหน่ายผลผลิตตามฤดูกาล อีกทั้ง ไม่มีรายได้เพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในครอบครัว จึงถูกกดราคา

6. ปัญหาสังคม จากปัญหาเศรษฐกิจข้างต้นส่งผลต่อสังคมในชุมชน ทำให้มีคุณภาพชีวิต และฐานะความเป็นอยู่ต่ำกว่าคนประกอบอาชีพอื่น ขาดการศึกษา การอนามัย และขาดความปลอดภัยในทรัพย์สิน

#### **กิจกรรมของสหกรณ์การเกษตรที่มีประโยชน์ต่อเกษตรกร**

เป็นเรื่องยากที่เกษตรกรจะแก้ปัญหาทุกอย่างได้ด้วยลำพังตนเอง หนทางที่จะสำเร็จโดยเกษตรกรจะต้องร่วมมือกันแก้ปัญหา โดยการรวมกลุ่มเป็นสหกรณ์ เพราะสหกรณ์สามารถช่วยแก้ปัญหาต่างๆ ได้ดังนี้

1. ธุรกิจซื้อ คือ การจัดหาวัสดุอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร เช่น ปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช เมล็ดพันธุ์และสิ่งของจำเป็นมาจำหน่ายแก่สมาชิก โดยสำรวจความต้องการของสมาชิกก่อน สหกรณ์สามารถซื้อวัสดุสิ่งของในราคาถูกกว่าสมาชิกแต่ละคนซื้อเอง เพราะการรวมกันซื้อในปริมาณมากจะทำให้ซื้อได้ในราคาที่ต่ำลง และเมื่อถึงสิ้นปีหากสหกรณ์มีกำไรก็จะนำเงินจำนวนนี้มาเฉลี่ยคืนให้แก่สมาชิกด้วย

2. ธุรกิจขาย หรือการรวบรวมผลผลิตของสมาชิกทำให้เกิดอำนาจต่อรอง ผลผลิตจะขายได้ในราคาที่สูงขึ้น สมาชิกไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบในเรื่องการชั่ง ตวง วัด หรือถูกกดราคา

#### **3. ธุรกิจธนกิจ (สินเชื่อ)**

3.1 การให้เงินกู้ การรวมตัวเป็นสหกรณ์ สามารถสร้างความเชื่อถือให้กับสถาบันการเงิน หน่วยงานของรัฐและบุคคลทั่วไป สหกรณ์จะจัดหาเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำมาให้สมาชิกกู้เพื่อลงทุนทำการเกษตร โดยพิจารณาจากแผนการดำเนินการหรือแผนการใช้เงินกู้ประกอบในการให้เงินกู้ เช่น เพื่อนำไปซื้อวัสดุการเกษตร ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในครอบครัว เพื่อนำไปบุกเบิกปรับปรุงที่ดิน หรือซื้อที่ดินทำการเกษตร

3.2 การรับฝากเงิน เพื่อส่งเสริมให้สมาชิกรู้จักคุณค่าและประโยชน์ของการออมทรัพย์ อีกทั้งเพื่อเป็นการระดมทุนในสหกรณ์ สหกรณ์จะรับฝากเงินจากสมาชิก 2 ประเภท คือ เงินฝากออมทรัพย์และเงินฝากประจำ โดยจะจ่ายดอกเบี้ยให้อัตราเดียวกับธนาคารพาณิชย์

4. ธุรกิจส่งเสริมอาชีพและบริการ สหกรณ์อาจจัดให้มีเจ้าหน้าที่คอยให้ความรู้และคำแนะนำด้านการเกษตร หรืออาจขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐในการให้คำปรึกษา แนะนำให้สมาชิกมีความรู้ความเข้าใจในหลักวิชาการแผนใหม่ การวางแผนการผลิตให้สามารถ

ผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพและปริมาณตรงความต้องการของตลาด นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้กลุ่มแม่บ้าน สหกรณ์ทำอาชีพเสริมเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับครอบครัว

5. การศึกษาอบรม สหกรณ์จะจัดให้มีการอบรมแก่สมาชิก คณะกรรมการสหกรณ์ ผู้จัดการ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์อยู่เสมอ เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องได้ทราบถึงหลักการ วิธีการ สหกรณ์ สิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละบุคคล

6. สหกรณ์ช่วยให้เกษตรกรที่มีอยู่ในชุมชน หรือสังคมนั้นมีชีวิตและความเป็นอยู่ดีขึ้น สังคมมีความสุข บุตรหลานสมาชิกได้รับการศึกษาสูงขึ้น มีสุขภาพอนามัยที่ดีเนื่องจาก เกษตรกรมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

### 2.3 สถานีบริการน้ำมันสหกรณ์เพื่อเกษตรกร

บริษัทบางจาก ปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) ได้เริ่มโครงการสถานีบริการขนาดเล็กภายใต้ การดำเนินงานของสหกรณ์ที่เรียกว่า “ปั๊มสหกรณ์” โดยส่งเสริมให้กลุ่มเกษตรกรนิคม และสหกรณ์ ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศมาค่าน้ำมันใช้เอง โดยบริษัทเป็นผู้จำหน่ายน้ำมันให้ ในช่วง เริ่มต้นบริษัทบางจากฯ ช่วยในการพัฒนาสถานีและบริการจำหน่ายขนาดเล็กดังกล่าว ตั้งแต่การจัด แบบแปลน การควบคุมงานก่อสร้าง ตลอดจนถึงการอบรมด้านการจัดการของผู้บริหารสถานี การ ดำเนินโครงการมีวัตถุประสงค์ ดังนี้ (กนกวรรณ มูลละ, 2544)

“โครงการปั๊มสหกรณ์” เป็นโครงการที่ส่งเสริมให้เกษตรกรมีปั๊มน้ำมันเป็นของตนเอง ของบริษัทบางจาก ปิโตรเลียมจำกัด (มหาชน) เนื่องจากทุกวันนี้มีเทคโนโลยีใหม่ๆ เครื่องจักร และ เครื่องยนต์ได้เข้ามามีบทบาทในงานเกษตรกรรมมากขึ้น แต่เกษตรกรไทย 63 ล้านคนยังเป็นผู้ใช้น้ำมันที่อยู่ห่างไกลจากแหล่งผลิตอยู่มากที่สุด ต้องซื้อน้ำมันผ่านคนกลาง ผ่านการซื้อขายหลาย ขั้นตอนเสี่ยงกับปัญหาน้ำมันปลอมปนราคาสูงกว่าที่ควร ชำในบางที่ยังหาซื้อได้ยากลำบาก บริษัท บางจากฯ ซึ่งดำเนินการกิจการน้ำมัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

- เป็นบริษัทไทยที่มั่นคงในการดำเนินธุรกิจปิโตรเลียม สอดคล้องกับผลประโยชน์ส่วนรวม
- เป็นบริษัทที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของสังคมไทย

ด้วยเล็งเห็นปัญหาของเกษตรกร ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ และเป็นผู้ใช้น้ำมันรายสุดท้ายที่อยู่ห่างไกล บริษัทบางจากฯ จึงริเริ่มแนวคิดที่จะส่งเสริมให้เกษตรกรมีสถานีบริการน้ำมันขนาดเล็กของตนเอง ภายใต้การดำเนินการของสหกรณ์การเกษตรในชุมชนของตนเอง

### วัตถุประสงค์ของโครงการ

1. เพื่อให้เกษตรกรได้ใช้น้ำมันคุณภาพตรงจากโรงกลั่นในราคาประหยัดเพราะบริษัท บางจากฯ จะจำหน่ายและขนส่งน้ำมันให้แก่เกษตรกรโดยตรง โดยไม่ผ่านพ่อค้าคนกลาง ลดปัญหา การปลอมปน
2. เพื่อให้สหกรณ์การเกษตรมีรายได้เสริมเพิ่มขึ้นจากการดำเนินธุรกิจน้ำมัน นำผลกำไร มาพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรให้เข้มแข็งมั่นคง อำนวยประโยชน์แก่สมาชิกได้อย่างสมบูรณ์ ตามเจตนารมณ์
3. เพื่อให้สหกรณ์การเกษตรสามารถจำหน่ายน้ำมันให้แก่สมาชิก ด้วยราคาต่ำกว่า ท้องตลาด เพราะไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น เช่น ค่าเช่าที่ดิน ค่าโฆษณา ค่าตกแต่งอาคาร สถานที่ ฯลฯ
4. เพื่อให้เกษตรกรที่เป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตร มีรายได้เพิ่มขึ้นด้วยเงินปันผล ปลายปีจากผลกำไรของสถานีบริการน้ำมัน
5. เพื่อให้เกษตรกรมีน้ำมันใช้อย่างสม่ำเสมอแน่นอนแม้ในยามวิกฤตการณ์ ไม่ต้องเผชิญ กับปัญหาขาดแคลนน้ำมัน และถูกผู้ค้าผูกขาด กำหนดราคาตามใจชอบ

### 2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สถาบันสิ่งแวดล้อมไทยและสถาบันพระปกเกล้า (2544) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “ธรรมภิบาลที่วัดได้: ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม” เป็นงานวิจัยเชิง ปริมาณ และเชิงคุณภาพ ผลการศึกษา พบว่า การเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่อง สิ่งแวดล้อมจะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพได้นั้น จะต้องมีเงื่อนไขที่สำคัญ คือ ประชาชนสามารถ เข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ตลอดจนต้องมีกระบวนการที่เอื้ออำนวยให้ ประชาชนสามารถเรียกร้องความยุติธรรม และเยียวยาความเสียหายได้

ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ (2545) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนี วัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี” เป็นการศึกษาเชิงปริมาณ ผลการศึกษาพบว่า หลักการ บริหารจัดการที่ดีทั้ง 6 ด้านมีความเหมาะสมในการอธิบายการบริหารจัดการที่ดี ประกอบด้วย หลัก นิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักสำนึกรับผิดชอบ และหลัก ความคุ้มค่า

นพพล สุรนักครินทร์ (2547) ได้ศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การ บริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า การนำหลัก

ธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประชาชนส่วนใหญ่มีความเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลได้นำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลาง และประชาชนยังมีความเห็นว่า การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะช่วยพัฒนาวิธีการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

อนุชิต วรรณสุทธิ (2546) ได้ศึกษาความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับคุณลักษณะผู้บริหารสถานศึกษามืออาชีพในอนาคต สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ พบว่า ด้านความสามารถการเป็นผู้นำ ผู้บริหารควรมีวิสัยทัศน์กว้างไกล กำหนดเป้าหมายสถานศึกษาได้อย่างชัดเจน เพื่อเป็นแนวทางในการจัดกระบวนการเรียนรู้ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ กล้าปฏิรูป ปรับปรุง และพร้อมที่จะเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงมีความสามารถประสานงานทำงานกับชุมชน องค์การต่างๆ สามารถจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชาให้ทำงานเป็นทีมและมุ่งสู่เป้าหมายที่กำหนดได้ มีการกำหนดยุทธศาสตร์การทำงานแบบมีส่วนร่วม มีความสามารถในการสร้างทีมงาน ประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา มีวุฒิภาวะทางอารมณ์และความคมทางปัญญา กล้าคิด กล้าทำ กล้านำเสนอ โครงการใหม่ๆ มีความสุขุม มั่นคง อดทน และหนักแน่น และมีความคล่องแคล่ว เฉลียวฉลาด มีไหวพริบดี ด้านความสามารถทางวิชาการ ผู้บริหารควรมีการวางแผน กำหนดนโยบายและเป้าหมายหลักของสถานศึกษา โดยเปิดโอกาสให้บุคลากรทุกส่วนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม เป็นผู้ใฝ่รู้ เป็นนักอ่าน เป็นนักคิด เป็นนักเขียนและเขียนถึงสิ่งที่คิด สื่อความหมายให้ผู้อื่นเข้าใจได้ มีการวิเคราะห์ภารกิจขององค์การ เพื่อประกอบการกำหนดกลยุทธ์ในการทำงาน มีการคิดพัฒนางานได้อย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ รู้และเข้าใจกระบวนการประกันคุณภาพภายใน พร้อมสู่การประเมินภายนอก และมีการประยุกต์ความรู้ไปใช้ในการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ ในด้านบุคลิกภาพ ผู้บริหารควรมีคุณธรรม จริยธรรมในการปฏิบัติงาน เปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น มีความขยัน และพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง เป็นคนทันสมัย เหมาะสมเป็นผู้บริหาร และมีความกระตือรือร้น กล้าหาญ อดทน ขยัน ซื่อสัตย์และตรงต่อเวลา ด้านความสามารถในการบริหาร ผู้บริหารควรมีการปฏิบัติงานด้วยความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ มีการแสดงเจตนารมณ์อย่างสูงในการพัฒนาสถานศึกษาให้บรรลุเป้าหมาย มีเป้าหมายในการบริหารงานที่ชัดเจน มุ่งผลงานเป็นหลัก มีการสนับสนุนบุคลากรให้เกิดความมุ่งมั่นในการพัฒนา ส่งเสริมให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการบริหารงาน ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพพร้อมกับบุคลากร โดยประสานงานเชิงบวก มีการส่งเสริมให้สถานศึกษาจัดกิจกรรมอย่างหลากหลาย มีการประเมินผลอย่างเป็นระบบ และนำผลไปปรับปรุงแก้ไข

**อุษณีย์ พันธุ์จันทร์อุไร (2541)** ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับ “ธุรกิจชุมชน ทางเลือกใหม่ในการพัฒนาอุตสาหกรรม กรณีศึกษา : สถานีบริการน้ำมันบางจาก” พบว่า แนวทางในการพัฒนาประเทศมีแนวโน้มที่จะมุ่งให้เกิดการพัฒนาในลักษณะที่ยั่งยืนมากขึ้น โดยเน้นให้เกิดการพัฒนาตนเอง ในระดับชุมชนชนบทไปพร้อมๆ กับการพัฒนาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ทางเลือกที่จะทำให้ชุมชนมีการพัฒนาตนเอง นั่นคือแนวทางของธุรกิจชุมชน ซึ่งธุรกิจชุมชนนี้จะเป็นการร่วมทุน ร่วมบริหาร และร่วมรับผลประโยชน์จากการดำเนินงานนั้น การทำธุรกิจชุมชนจึงทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็งมากขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศในลักษณะที่สมดุลและยั่งยืน เนื่องจากการพัฒนาที่ยั่งยืนจะต้องเป็นการพัฒนาในลักษณะชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้ แต่ในระยะแรกชุมชนยังไม่มีทักษะและศักยภาพในการดำเนินธุรกิจขึ้นมาด้วยตนเอง จึงต้องอาศัยความร่วมมือ 3 ฝ่ายคือ องค์กรชุมชน ภาครัฐ และภาคเอกชน ถึงจะทำให้ธุรกิจชุมชนสามารถดำเนินการได้ และเป็นแนวทางในการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพต่อไป

**จักรี (2543)** ได้ศึกษาเกี่ยวกับ “แนวทางการพัฒนาธุรกิจน้ำมันเชื้อเพลิงของสหกรณ์” พบว่า

1. กลุ่มสมาชิกสหกรณ์ ส่วนใหญ่เห็นว่า ธุรกิจน้ำมันควรมีบริการเสริม และปรับปรุงบริการให้รวดเร็วขึ้น รวมทั้งขยายเวลาการเปิดบริการให้มากขึ้น ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อยอดขายน้ำมันระดับมาก ได้แก่ คุณภาพ ราคา และการให้บริการ รองลงมาเป็นการทำเลที่ตั้ง บริการเสริม ความรู้ความสามารถของคณะกรรมการและผู้จัดการ

2. กลุ่มกรรมการสหกรณ์ พบว่า ข้อมูลของกรรมการสหกรณ์ในจังหวัดสุพรรณบุรีและอุทัยธานีเหมือนกันคือ กรรมการส่วนใหญ่เคยได้รับการอบรม หลักสูตรการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานสหกรณ์ กรรมการส่วนใหญ่ทราบเงื่อนไขกำหนดในสัญญาผู้ค้าประกันในระดับน้อยถึงปานกลาง สำหรับผลกระทบกับคู่แข่งในจังหวัดสุพรรณบุรีมีน้อย ส่วนจังหวัดอุทัยธานีได้รับผลกระทบมาก และทั้ง 2 จังหวัดมีความจำเป็นในการตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานมาก

การดำเนินธุรกิจน้ำมันของทั้ง 2 จังหวัด ส่วนใหญ่เป็นของสหกรณ์การเกษตร และร่วมดำเนินธุรกิจกับบริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) พบว่า สหกรณ์ส่วนใหญ่ดำเนินธุรกิจน้ำมันมาแล้ว 3-6 ปี ทำเลส่วนใหญ่เหมาะสม สหกรณ์ส่วนใหญ่มีถังบรรจุน้ำมันขนาด 20,000 ลิตร 1 ตู้จ่าย 1 หัวฉีด ยอดขายประมาณ 1,000-2,000 ลิตรต่อวัน ขายทั้งเงินสดและเงินเชื่อ ส่วนใหญ่เปิดบริการทุกวัน ไม่มีวันหยุด ปัญหาที่พบส่วนใหญ่คือ ปัญหาน้ำมันขาดหาย สาเหตุส่วนใหญ่เนื่องมาจากรถขนส่งน้ำมัน ปัญหาจากการขนส่งน้ำมัน และปัญหาในส่วนของการบริหารสถานี

บริการน้ำมัน เช่น ปัญหาด้านการเงินและบุคลากร แนวทางแก้ปัญหากรณีน้ำมันขาดหายซึ่งมีสาเหตุมาจากกรณีน้ำมันส่วนใหญ่แก้ไขโดยรวมมือกับสหกรณ์อื่นที่มีรถน้ำมันอยู่แล้ว

กนก จีรวุฒิ (2545) ได้ศึกษาถึง “ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความต้องการใช้น้ำมันบางจากในอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่” สรุปได้ว่า ราคาของน้ำมัน ระยะทางของสถานีบริการกับที่พักหรือที่ทำงาน คุณภาพของน้ำมัน ความสะดวกและความสะอาดของสถานีบริการ บริการที่รวดเร็วและอุตสาหกรรมของพนักงาน มารยาทและความสุภาพของพนักงานหน้าลาน วิธีการชำระเงินโดยใช้บัตรเครดิต การมีร้านค้าสะดวกซื้อภายในสถานีบริการ การที่บริษัทน้ำมันบางจากเป็นบริษัทของคนไทย การโฆษณาประชาสัมพันธ์โดยเฉพาะทางโทรทัศน์ เป็นปัจจัยที่มีผลให้ผู้บริโภคส่วนมากตัดสินใจใช้น้ำมันบางจาก และความถี่ในการใช้บริการ พบว่า รถยนต์นั่งส่วนบุคคลและรถจักรยานยนต์จะใช้บริการจากสถานีบริการน้ำมันประมาณเดือนละ 1-6 ครั้ง ครั้งละประมาณ 200-400 บาท สำหรับรถยนต์ และต่ำกว่า 200 บาท สำหรับรถจักรยานยนต์ ส่วนรถบรรทุกจะถี่กว่าคือ เดือนละ 1-9 ครั้ง ครั้งละมากกว่า 600 บาท

ศุภศักดิ์ ยอดบางเตย (2547) ได้ศึกษาถึง “พฤติกรรมการเลือกใช้สถานีบริการน้ำมันในอำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่” พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จะเติมน้ำมันเบนซินพิเศษ 95 มากกว่าน้ำมันประเภทอื่น ส่วนใหญ่ไม่เจาะจงสถานีบริการน้ำมันจะเติมสลับไปมา 2-3 ที่เป็นประจำ ในแต่ละครั้งจะเติมน้ำมันเฉลี่ยน้อยกว่า 200 บาท จะเติมน้ำมันเฉลี่ยเดือนละ 4-6 ครั้งและนิยมชำระค่าน้ำมันเป็นเงินสด นอกจากการเติมน้ำมันแล้วกลุ่มตัวอย่างยังใช้บริการด้านอื่นๆ อาทิเช่น ซื้อสินค้าจากร้านค้าสะดวกซื้อ และใช้บริการห้องน้ำ

ปัจจัยที่มีผลในการเลือกใช้สถานีบริการน้ำมันพบว่า ปัจจัยด้านผลิตภัณฑ์ของน้ำมันมีอิทธิพลต่อการเลือกใช้มากที่สุด รองลงมาคือ ปัจจัยด้านการให้บริการ และปัจจัยด้านการส่งเสริมการขายตามลำดับ ส่วนปัจจัยด้านตัวผลิตภัณฑ์ของน้ำมันพบว่า คุณภาพของน้ำมันมีอิทธิพลต่อการเลือกใช้สถานีบริการน้ำมันมากที่สุด ส่วนปัจจัยด้านการบริการพบว่า การให้บริการที่ดีและสะดวก รวดเร็วมีอิทธิพลต่อการเลือกใช้สถานีบริการน้ำมันมากที่สุด สำหรับปัจจัยด้านการส่งเสริมการขายพบว่า การมีของแถมหรือการชิงโชคมีอิทธิพลต่อการเลือกใช้สถานีบริการน้ำมันมากที่สุด

จากแนวคิดและงานวิจัยข้างต้น สรุปได้ว่า สหกรณ์การเกษตรเกิดขึ้นจากการรวมกันของเกษตรกรเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และส่งเสริมการค้าเงินธุรกิจเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สมาชิก ซึ่งเป็นเกษตรกร ซึ่งในปัจจุบันปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการประกอบอาชีพเกษตรกรและจำเป็นต่อการดำเนินชีวิตประจำวันคือ น้ำมันเชื้อเพลิงที่จะต้องใช้สำหรับเครื่องจักรกล ยานพาหนะเพื่อการขนส่งคมนาคม และอุปกรณ์ในการเกษตรและยังจำเป็นสำหรับการดำเนินชีวิตประจำวันอีกด้วย และด้วยเหตุดังกล่าวจึงเกิด โครงการ บั้มสหกรณ์ เพื่อเป็นธุรกิจชุมชนที่ดำเนินงานโดยสหกรณ์

การเกษตรของแต่ละชุมชน เพื่อให้ชุมชนเกิดการพัฒนาและสามารถพึ่งตนเองได้ นอกจากนี้ การบริหารสถานีบริการน้ำมันยังมีปัจจัยที่มีผลต่อการเลือกใช้บริการ โดยปัจจัยที่มีผลต่อการเลือกใช้บริการคือ คุณภาพของน้ำมัน ราคาของน้ำมัน ท่าเลที่ตั้งที่สะดวกในการใช้บริการ การบริการที่รวดเร็ว และการมีของแถม ของแถมหรือการชิงโชค ปัจจัยเหล่านี้ล้วนมีผลต่อการเลือกใช้บริการของสถานีบริการน้ำมัน ซึ่งจากที่กล่าวมาผู้วิจัยเห็นว่าแนวคิดและงานวิจัยข้างต้นสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการศึกษาถึงการดำเนินงานของสถานีบริการน้ำมันภายใต้การบริหารของสหกรณ์การเกษตรทางดง จำกัด ในครั้งนี้

## 2.5 กรอบแนวคิดในการศึกษา

