



ธรรมาภิบาลกับการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย*
GOOD GOVERNANCE AND ADMINISTRATION OF LOCAL GOVERNMENT
ORGANIZATIONS IN THAILAND

อภิชัย พิทยานุรักษ์กุล

Apichai Pittayanuraksakul

นักวิชาการอิสระ

Independent Scholar

Corresponding Author E-mail: Apichai8756 @gmail.com



บทคัดย่อ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานในการปกครองตามระบบประชาธิปไตยตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเรียกผู้บริหารขึ้นต้นด้วยคำว่า “นายก” รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยถือปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาลเพื่อให้มีการบริหารกิจการท้องถิ่นที่ดีการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยเป็นหน่วยงานราชการของรัฐบาลที่มีอยู่ทุกพื้นที่ครอบคลุมทั่วทั้งราชอาณาจักรไทย ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล การบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานราชการถือปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน บทความนี้ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลมาบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประโยชน์ของการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหาร โดยใช้วิธีการศึกษาจากเอกสาร นำมาวิเคราะห์เชิงเนื้อหาและนำเสนอเป็นบทความนี้

คำสำคัญ: หลักธรรมาภิบาล, การบริหาร, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

*Received February 2, 2023; Revised June 13, 2023; Accepted June 14, 2023



Abstracts

Local government is the foundation of democratic government. Meet the needs of the local people. Each local government organization calls the executives beginning with "President." The Constitution of the Kingdom of Thailand prescribes that Thai local government organizations adhere to the principles of good governance or governance to have good local administration. Thai local government is a government agency that exists in all areas covering the entire Kingdom of Thailand. Both provincial administrative organizations, city municipalities, city municipalities, subdistrict municipalities, and subdistrict administrative organizations. Administration of local government organizations as government agencies abide by royal decrees. On the good governance of the country, 2003. These include the rule of law, morality, and transparency—principles of participation, Responsibility, and value principles for the benefit of the public. This article aims to collect the concepts of local government organizations. Analyze the principles of good governance to manage local government organizations. Principles of good governance in local government organizations and the benefits of applying good power to management using a study method from the document. They were analyzed in terms of content and presented in this article.

Keywords: Good governance, Administration, Local administrative organizations

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดการกระจายอำนาจการปกครองไว้ในส่วนที่ 3 กล่าวถึงแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78 (3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เองส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงเท่าเทียมกันทั่ว



ประเทศ ทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น มาตรา 78 (4) พัฒนาระบบงานภาครัฐโดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพคุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงานเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ และมาตรา 78 (5) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นเพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยมีลักษณะเป็นแบบรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง มีการปฏิรูประบบราชการมาแล้วหลายครั้งเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น การจัดโครงสร้างองค์กรจึงมีความซับซ้อนการตัดสินใจมอบอำนาจบ้างต้องฟังคำสั่งหรือการอนุมัติจากส่วนกลาง แผนการดำเนินงานจะต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เพื่อไม่ให้เกิดช่องว่างในการปฏิบัติราชการ และการให้บริการประชาชน รัฐบาลจึงได้มีแนวความคิดในการปฏิรูประบบราชการ และเพิ่มการกระจายอำนาจจากการบริหารราชการส่วนกลางลงสู่ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น (วิพร เกตุแก้ว, 2559) การสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือ ธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือบริหารกิจการสาธารณะที่ก่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน ผู้รับบริการทำให้ประชาชนมีความยอมรับนับถือ และสามารถเชื่อมั่นได้ว่าผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่บริหารท้องถิ่น มีความตั้งใจเข้ามาบริหารงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริง ไม่ใช่เข้ามาเพื่อตักตวงผลประโยชน์เพื่อตนเอง และพวกพ้อง เป็นต้น (พิชัยรัฐ หมั่นดั่ง และคณะ, 2564)

หลักธรรมาภิบาล ในภาษาไทยได้มีการเรียกคือ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ส่วนคำที่เรียกในภาษาอังกฤษใช้คำว่า Good Governance หมายถึง การปกครองที่เป็นธรรม แนวความคิดการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลนี้ไม่ใช่แนวความคิดทางการบริหารที่เพิ่งเกิดขึ้นในสังคม แต่เป็นการสะสมความรู้ที่เป็นวัฒนธรรมในการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมของมวลมนุษย์ หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นมิติใหม่ของการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งมีองค์ประกอบหลักที่สำคัญ คือ การเน้นบทบาทของผู้บริหารงานภาครัฐในฐานะที่เป็นผู้ให้บริการที่มีคุณภาพสูงตามที่ประชาชนในฐานะผู้รับบริการต้องการ การบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาลจึงก่อให้เกิดประสิทธิผลทั้งในระดับองค์การและระดับบุคคล กล่าวคือ ผลในระดับองค์การ ธรรมาภิบาลจะช่วยส่งเสริมประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้กับองค์การ



เนื่องจากมีระบบที่ชัดเจนในการบริหารและกำกับดูแล ซึ่งกระบวนการบริหารและกำกับองค์การที่ดีย่อมประกันได้ว่าจะเพิ่มโอกาสแห่งความสำเร็จได้ (สุภาพร พิศาลบุตร, 2544) หลักธรรมาภิบาล เป็นระบบการบริหารที่เน้นเพิ่มประสิทธิภาพ และประสิทธิผลขององค์กรภาครัฐและภาคเอกชน จึงมีความสำคัญ มีคุณค่าและเป็นประโยชน์อย่างมากต่อองค์กรชุมชน สังคม เศรษฐกิจ และประเทศชาติ อีกทั้ง ไชยวัฒน์ คำชู (2545) ได้กล่าวถึงธรรมาภิบาลช่วยให้เราสามารถระบุลักษณะ และปรับพฤติกรรมต่าง ๆ ที่ถือว่าการจัดการบริหาร และการปกครองที่ไม่มีคุณภาพได้อย่างทันท่วงที เช่น 1) ความล้มเหลวในเรื่องส่วนตัว หรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัว 2) ความล้มเหลวของกรอบกฎหมายที่ขัดต่อหลักธรรมาภิบาล 3) มีการออกกฎหมาย หรือระเบียบมากเกินไป 4) การตัดสินใจที่ขาดความโปร่งใส 5) ขาดกฎกติกาการยาทา และการดำเนินนโยบายปราศจากการพิจารณาที่ชัดเจน เป็นต้น

ดังนั้น การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสัมฤทธิ์ผลได้นั้น การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานด้านต่าง ๆ จึงมีความสำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการบริหารงาน จึงเห็นได้ว่าหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้ตามกฎหมาย และหลักธรรมาภิบาลได้วางแนวทางปฏิบัติให้หน่วยงานราชการต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด เป็นต้น บทความนี้ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลมาบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประโยชน์ของการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหาร โดยใช้วิธีการศึกษาจากเอกสาร นำมาวิเคราะห์เชิงเนื้อหาและนำเสนอเป็นบทความนี้

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมาจากคำในภาษาอังกฤษว่า “Local Government” หรือ “รัฐบาลท้องถิ่น” ผู้เขียนได้สรุปแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้ โกวิท พวงงาม (2550) ได้กล่าวไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การที่องค์กรหนึ่งมีพื้นที่อาณาเขตของตนเองมีประชากรและมีรายได้ตามที่หลักเกณฑ์กำหนด มีอำนาจและมีอิสระในการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลัง รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ให้บริการในด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในชุมชนหรือการมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเองโดยผ่านตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง เช่น การมีสภาท้องถิ่น เป็นต้น วิชชุกร นาครธ (2549) ได้กล่าวไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของการ



ปกครองประเทศ โดยรัฐบาลกระจายอำนาจการบริหารจัดการเกี่ยวกับการกิจการแก้ไข ปัญหาต่าง ๆ โดยมีกฎหมายให้อำนาจสามารถดำเนินกิจกรรมและบริการสาธารณะ บางอย่างที่เป็นและเกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่นภายใต้หลักของความยืดหยุ่น คล่องตัวและ สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น เป็นต้น

ดังที่ ฉันทวัฒน์ รัตนศักดิ์ (2555) ได้กล่าวว่า การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการ บริหารที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจทางการเมืองและการบริหารให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ อีกทั้ง โกวิท พวงงาม (2559) ได้อธิบายไว้ว่า ประชาชนมี อำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง ตาม การกิจหน้าที่ที่ระบุให้ดำเนินการอย่างชัดเจนมีพื้นที่รับผิดชอบชัดเจน มีผู้บริหารและสภา ท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ได้รับ มอบอำนาจมีความรับผิดชอบต่อการทำงานและตัดสินใจอย่างอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ อย่างเหมาะสมและเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมใน การปกครองท้องถิ่น การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีอยู่ 2 รูปแบบ สรุปได้ดังต่อไปนี้

1. รูปแบบที่ใช้ในการบริหารงานท้องถิ่นทั่วไป มี 3 ประเภท ได้แก่ องค์กรบริหาร ส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

2. รูปแบบพิเศษซึ่งใช้ในการบริหารงานท้องถิ่นบางแห่งมี 2 ประเภท ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การบริหารปกครองประเทศที่ประกอบไปด้วยประชากร มากมายและพื้นที่อันกว้างไกลโดยรัฐบาลที่ศูนย์กลางแต่เพียงสถาบันเดียวย่อมเป็นสิ่งที่ เป็นไปได้ยาก ดังนั้นการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการ ปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง เพื่อการบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์กร มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการ บริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีต่าง ๆ ตามความเหมาะสมภายใต้หลักของความ ยืดหยุ่น และความต้องการของท้องถิ่น เป็นต้น

หลักธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย เป็นการปกครองการบริหารการ จัดการควบคุมดูแลกิจการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยให้เป็นไปในครรลอง ธรรม การบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นหลักที่



เกื้อหนุนสังคมประชาธิปไตยได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และพัฒนาเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (สถาบันพระปกเกล้า, 2549) ดังที่ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2552) ได้อธิบายไว้ว่า ธรรมนูญบาล หมายถึง ระบบโครงสร้างกระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจการเมืองและสังคมของประเทศ นอกจากนี้หลักธรรมนูญบาลมีความหลากหลายขององค์ประกอบจากนักวิชาการต่าง ๆ สามารถสรุปหลักธรรมนูญบาล ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า หลักประสิทธิภาพและหลักประสิทธิผลมาประกอบหลักธรรมนูญบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบนพื้นฐานของหลักการทั้ง 6 หลักการเป็นแผนภาพ ดังนี้



ภาพที่ 1 หลักการสำคัญของธรรมนูญบาล

1. หลักนิติธรรม (Rule of Law) คือ กฎเกณฑ์ที่มีความเที่ยงตรงเป็นธรรมกับทุกฝ่ายในสังคม ไม่เลือกปฏิบัติเป็นการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่รวมถึงขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรมที่สั่งมาของท้องถิ่น การตรากฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรม การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนดกฎกติกาและการปฏิบัติตามกฎกติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ ความยุติธรรมของสมาชิกกระบวนการเสนอ



ร่างกฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ เป็นไปด้วยความชอบธรรม เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549)

สรุปได้ว่า การใช้กฎเกณฑ์เป็นบรรทัดฐานในการปกครอง หลักธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎเกณฑ์นี้อาจหมายถึงตัวบทกฎหมาย ระเบียบ วินัย ข้อบังคับ กติกาหรือข้อตกลงในระดับต่าง ๆ โดยการใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าวต้องมีความยุติธรรม เป็นต้น

2. หลักคุณธรรม (Morality) คนในสังคมมีจิตสำนึกยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม มีคุณธรรมจริยธรรม มีความซื่อสัตย์สุจริต ขยัน อดทน เป็นผู้ที่มีจิตใจสูง มีความยินดีการวางตัวเป็นกลาง ความมีน้ำใจเสียสละ ความกตัญญูกตเวที ความละเอียดและกลัวบาป ความเคารพนับถือ และความสุภาพอ่อนโยน มีระเบียบวินัยปฏิบัติตามหลักนิติธรรม เป็นต้น (พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต), 2542)

สรุปได้ว่า หลักธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักคุณธรรมการใช้อำนาจที่ชอบธรรม ถูกต้อง มีความดีงาม ซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน และมีระเบียบวินัย เป็นต้น

3. หลักความโปร่งใส (Transparency) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง มีกระบวนการทำงานตามกฎเกณฑ์ ระบบและกลไกการทำงานขององค์กรให้สามารถตรวจสอบความถูกต้อง มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือเปิดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกตลอดจนให้ประชาชนเข้าถึงได้สะดวก และมีส่วนร่วมตรวจสอบความถูกต้องในการดำเนินงาน เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549)

สรุปได้ว่า หลักธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การทำงานที่มีกฎเกณฑ์และกติกาต่าง ๆ เพื่อสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันโดยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมาให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบความถูกต้องมีระบบตรวจสอบที่ดีมีสื่อมวลชนที่เป็นอิสระ เป็นต้น

4. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) มีการรับฟังความคิดเห็น แผนงานโครงการใดจะกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน กระทบต่อสิ่งแวดล้อม การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก่อนที่จะตัดสินใจดำเนินงาน การมีส่วนร่วมของประชาชนเวลาใช้อำนาจตามกฎหมายที่จะอนุมัติ อนุญาต หรือเห็นชอบสิ่งใด ๆ ที่อาจไปกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของงานก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ต่อคนต้องเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมสำหรับผู้ที่ได้รับผลกระทบ เป็นต้น (วันชัย วัฒนศัพท์, 2543)



สรุปได้ว่า หลักธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นประชาชนได้ร่วมรับรู้ร่วมแสดงความคิดเห็นร่วมปฏิบัติหรือตัดสินใจตรวจสอบการปฏิบัติงาน เป็นต้น

5. หลักความรับผิดชอบ (Responsiveness) หลักความรับผิดชอบคือการการตระหนักในสิทธิและหน้าที่ ข้อตกลงในผลงานอย่างชัดเจน มีระบบการติดตามประเมินผลที่เป็นกลางอย่างมีอิสระ มีแผนการควบคุม เคารพความเห็นที่แตกต่างกัน การให้บริการสังคมปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มความสามารถ และกล้ารับผลของการกระทำ รวมถึงแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดความผิดพลาดในหน้าที่การงานที่ตนรับผิดชอบ เป็นต้น (วีระ ไชยธรรม, 2542)

สรุปได้ว่า หลักธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารจะต้องมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ การใส่ใจในปัญหาและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา เสียสละเพื่อส่วนรวม มีความรับผิดชอบต่อตัดสินใจการกระทำและผลงานของตนเอง มีจิตสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม เป็นต้น

6. หลักความคุ้มค่า หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) หากพิจารณาจากทฤษฎีระบบจาก Input (ปัจจัยนำเข้า) ไปสู่ Process (กระบวนการ) และ Output (ผลผลิต) การบริหารองค์กรจะมุ่งแค่ Output ไม่ได้ ต้องมี Outcome (ผลสัมฤทธิ์) คือความคุ้มค่าบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชนให้เกิดประโยชน์สูงสุด หลักความคุ้มค่าจะเกิดขึ้นตั้งแต่ขั้นตอนของการเตรียมจัดทำแผนงาน โครงการ การศึกษาแผนงาน โครงการที่จัดทำว่าเกิดจากปัญหาความต้องการของประชาชนหรือชุมชนหรือไม่ เพราะบางครั้งโครงการที่ทำไม่ได้ตอบสนองต่อปัญหาความต้องการของประชาชน เป็นต้น

สรุปได้ว่า หลักธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักความคุ้มค่าเป็นการบริหารจัดการโดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ด้วยความประหยัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยเป็นหน่วยงานราชการของรัฐบาลที่มีอยู่ทุกพื้นที่ครอบคลุมทั่วทั้งราชอาณาจักรไทย ทุกพื้นที่ของประเทศไทยจะอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่รู้ไม่ได้ก็รูปหนึ่งการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยจึงต้องปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล หลักธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครอง การบริหาร การจัดการ ควบคุมดูแลกิจการต่าง ๆ มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรภายนอก ได้แก่ หลักนิติธรรม



หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลางเพื่อให้ทุกคนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข เป็นต้น

วิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลมาบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักธรรมาภิบาลเริ่มเข้ามาเป็นประเด็นทางการเมืองและสังคมในช่วงที่ประเทศไทยกำลังร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เมื่อพิจารณาเนื้อหาโดยรวมแล้วจะทราบว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้วางระบบบริหารบ้านเมืองให้เป็นประชาธิปไตย โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมมากขึ้น ตลอดจนคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพิ่มกลไกการตรวจสอบระบบการเมืองระบบราชการให้ใช้อำนาจอย่างชอบธรรมและมีประสิทธิภาพ มีเจตนาจัดความทุจริต ผลประโยชน์ทับซ้อนของนักการเมือง ข้าราชการในบ้านเมือง

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้วางรากฐานของธรรมาภิบาลไว้ กล่าวคือในแง่ของวัตถุประสงค์ การบริหารจัดการ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ยึดประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ของคนทุกภาคในสังคม ซึ่งด้านโครงสร้างและกระบวนการรัฐธรรมนูญได้เพิ่มภาคประชาสังคมเข้าสู่โครงสร้างการจัดการรัฐบาลไทย และเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคทั้งระดับชาติท้องถิ่น ชุมชน ในด้านเนื้อหาของธรรมาภิบาลเอง รัฐธรรมนูญมีหลักการให้เกิดการประสานประโยชน์ของทุกภาคส่วน เพื่อให้เกิดความสมดุลในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงสร้างความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของ (Sense of belonging) ให้เกิดขึ้นต่อประชาชนในฐานะพลเมืองของท้องถิ่น และจะเป็นการปลูกฝังจิตสำนึกในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับความไว้วางใจจากประชาชน ส่งผลให้การทำงานราบรื่น ได้รับความร่วมมือจากประชาชนมากกว่าที่เป็นอยู่เดิม จึงเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนในสังคมประชาธิปไตย หัวใจสำคัญคือการเปลี่ยนหรือปลูกฝังทัศนคติให้ประชาชนเห็นว่าเป็นพลเมือง

หลักธรรมาภิบาลมีความสำคัญต่อการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง เพื่อยกระดับขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตอบสนองความต้องการของประชาชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความรับผิดชอบ มีความโปร่งใสมีการตรวจสอบการดำเนินงานเพื่อป้องกันการทุจริต ปฏิบัติตามหลักนิติธรรม การเคารพสิทธิมนุษยชน และสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน หลักนิติธรรม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลัก



ธรรมาภิบาล ตามกรอบของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้การประสานงานราชการด้านต่าง ๆ ระหว่างหน่วยงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันก็ต้องปรับเปลี่ยนระบบการทำงาน โดยเน้นให้ความสำคัญกับการให้บริการประชาชน รวมทั้งข้าราชการต้องปรับทัศนคติในการทำงาน โดยยึดมั่นในหลักจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพของการเป็นข้าราชการที่มีคุณภาพ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเสียสละ ซื่อสัตย์สุจริต อุทิศเวลากับงานราชการอย่างจริงจัง และเป็นที่พึ่งพาของประชาชนได้อย่างแท้จริง เป็นต้น

ประโยชน์ของการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารจัดการ

ธรรมาภิบาลเป็นหลักการที่สำคัญของทุกองค์กร ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาชน เนื่องจากธรรมาภิบาลเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติต่อกัน และเป็นแนวทางในการจัดระเบียบเพื่อให้ทุกภาคส่วนสามารถอยู่ร่วมกัน ดังนั้นการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการจึงมีประโยชน์ ดังต่อไปนี้

1. ประโยชน์ต่อองค์กร ทำให้การบริหารจัดการขององค์กรมีกลไกและกฎเกณฑ์ในการบริหารจัดการที่ดี มีระบบ มีความโปร่งใส มีมาตรฐานในการปฏิบัติงาน นำมาซึ่งความน่าเชื่อถือและศรัทธาต่อองค์กร ทำให้องค์กรมีการบริหารจัดการที่มีความคล่องตัว ทันต่อสถานการณ์ สอดรับกับการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ทั้งภายในและภายนอกทำให้การดำเนินงานในภาพรวมขององค์กรมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดความคุ้มค่าสูงสุดตามภารกิจขององค์กร เป็นต้น

2. ประโยชน์ต่อประชาชนหรือผู้รับบริการ ระบบการตัดสินใจและการบริหารจัดการโดยรวมของหน่วยงานภาครัฐมีความโปร่งใสตรวจสอบได้ เสมอภาค และมีความยุติธรรม นำมาซึ่งความเชื่อมั่นและศรัทธาแก่ประชาชนและผู้รับบริการสะดวก รวดเร็ว ทันสมัย มีประสิทธิภาพ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น และทำให้การบริหารงานของภาครัฐเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสมมีคุณภาพ สามารถรองรับกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป เป็นต้น

3. ประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติ ทำให้ระบบบริหารของความโปร่งใสยุติธรรมก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม ทำให้สังคมมีความเข้มแข็งสามารถลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ทำให้ทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุขภายใต้ความร่วมมือกัน และได้รับความไว้วางใจจากประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรวมทั้งเป็นที่ยอมรับในระดับสากล เป็นต้น (นฤมล สฤษระราช, 2558)



กล่าวโดยสรุปได้ว่า หลักของธรรมาภิบาลมีการทำงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์โดยมุ่งเน้นให้เกิดการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล แล้วก่อให้เกิดประโยชน์ต่อความต้องการของประชาชนสูงสุด และเป็นการเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบ้านเมือง เป็นต้น

สรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยถือปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาลเพื่อให้มีการบริหารกิจการท้องถิ่นที่ดีการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยเป็นหน่วยงานราชการของรัฐบาลที่มีอยู่ทุกพื้นที่ครอบคลุมทั่วทั้งราชอาณาจักรไทย ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล การบริหารจัดการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานราชการถือปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการ การบริหารบุคคล การบริหารการคลัง มีกฎหมาย ระเบียบของตนเอง มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งทุกระดับ เป็นการดำเนินการตามทฤษฎีกระจายอำนาจ

การสร้างธรรมาภิบาล ผู้บริหารจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้เป็นอย่างดี ต้องมีความตั้งใจจริงมีความกล้าหาญ อดทน มีการสื่อสารที่ดีระหว่างกัน และมีสภาพแวดล้อมที่มีความพร้อม แต่ปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้ประสบความสำเร็จในการสร้างธรรมาภิบาล คือ ความร่วมมือของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายต้องเรียนรู้ร่วมกัน การสร้างเสริมธรรมาภิบาลควรเริ่มต้นด้วยการสร้างความตระหนักให้สมาชิกในสังคมนั้น ๆ เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

- โกวิทย์ พวงงาม. (2550). *การปกครองท้องถิ่นไทย : เอกสารตำราหลักประกอบการเรียนการสอนหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาการปกครองท้องถิ่น วิชา การเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: เอ็กสเปอร์เน็ท.
- _____. (2559). *การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.



- ไชยวัฒน์ คำชู. (2545). *ธรรมาภิบาลการบริหารการปกครองโปร่งใสด้วยจริยธรรม* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: น้ำฝน.
- ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์. (2555). *การบริหารราชการไทย*. เชียงใหม่: สำนักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- นฤมล สุยะราช. (2558). *ธรรมาภิบาลในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาเทศบาลในอำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี* (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์). กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2552). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ*. สถาบันพระปกเกล้า. นนทบุรี: สำนักพิมพ์พิมพ์ลักษณ์.
- พระธรรมปิฎก (ป. อ. ปยุตโต). (2542). *พระพุทธศาสนาพัฒนาคนและสังคม*. กรุงเทพฯ: กรมการศาสนา.
- พิชัยรัฐ หมื่นด้วง และคณะ. (2564). *การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว อำเภอเมือง จังหวัดหนองบัวลำภู*. *Journal of Roi Kaensarn Academi*. 6(9), 425-438.
- วันชัย วัฒนศัพท์. (2543). *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน*. กรุงเทพฯ: ศูนย์สันติวิธีเพื่อพัฒนาประชาธิปไตย.
- วิชชุกร นาครณ. (2549). *ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย*. พระนครศรีอยุธยา: มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา.
- วิพร เกตุแก้ว. (2559). *ธรรมาภิบาลในองค์การ*. *วารสารรามคำแหง*, 23(4), 17-18
- วีระ ไชยธรรม. (2542). *หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี*. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2549). *ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล*. กรุงเทพฯ: คิง สถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2544). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545-2549*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2549). *ชุดคู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สหมิตรพรินต์.
- สุภาพร พิศาลบุตร. (2544). *จริยธรรมทางธุรกิจ* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วี. เจ. พรินต์.