

**สภาพปัญหาในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปกครอง
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**
**Problems in Applying the Principles of Good Governance
to Government of the Local Government Organization**

สมศักดิ์ สายศรี¹ วิจิตรา ศรีสอน²

Somsuk Saisri, Wijittra Srisorn

บทคัดย่อ (Abstract)

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแนวความคิดที่เกิดจากความต้องการ กระจายอำนาจจากรัฐบาลกลาง ให้กับประชาชนในพื้นที่ดำเนินการปกครอง ดูแล และแก้ไขปัญหาของตนเอง เพราะไม่มีใครรู้ถึงสภาพปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นเท่ากับคนในท้องถิ่น ทั้งนี้ก็เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ปกครองและบริหารตนเองเพื่อประโยชน์สุขของคนในท้องถิ่น แต่การกระจายอำนาจนี้กระจายมาให้แค่บางส่วน เช่น มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้หรือภาษีเป็นของตนเอง ตราข้อบัญญัติได้แต่จะต้องไม่ขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ สามารถเลือกผู้แทนที่จะมาทำหน้าที่แทนตนเองผ่านการเลือกตั้ง หรือถอดถอนผู้แทนเหล่านั้นได้โดยการลงประชามติ แต่บางอย่างอำนาจการตัดสินใจจะต้องได้รับความเห็นชอบหรืออนุมัติจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคก่อน เช่น การตราข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน และการโอนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณหรือโครงการจะต้องแจ้งให้จังหวัดทราบด้วย

คำสำคัญ (Keywords): หลักธรรมาภิบาล; การบริหารบ้านเมืองที่ดี; การมีส่วนร่วม

Abstract

Local administration is a concept of decentralizing power and authority from the central government to the local people to administer, manage and solve their own problems because no one would know the nature of problems and local

Received: 2021-01-21 **Revised:** 2021-03-23 **Accepted:** 2021-04-05

¹ หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา Master of Political Science Program in Government, College of Innovation and Management, Suan Sunandha Rajabhat University. Corresponding Author e-mail: somasuk285@gmail.com

² วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา College of Innovation and Management, Suan Sunandha Rajabhat University. e-mail: wijittra.sr@ssru.ac.th

needs better than themselves. Moreover, this would allow people in the area to govern and administer themselves for the greater benefits of the local people. This empowerment is partially distributed. For example, they have the authority to collect their own income or taxes. The enactment is allowed and must not be contrary to the constitutional law. They also are allowed to elect a representative to represent themselves through the election or dismiss those representatives by referendum. However, some authorizations must first be agreed or approved by the central or the regional administration. For example, the enactment of provisions for the annual expenditure budget must first be agreed by the provincial governor. Moreover, any transfers or amendments to the budgets or projects must also be notified to the provincial administration.

Keywords: Good Governance; Participation

บทนำ (Introduction)

ตลอดระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลายแห่งมักพบว่ามีปัญหาการร้องเรียนและการตรวจพบการทุจริตคอร์รัปชันหลายรูปแบบ และงานวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศ (TDRI : Thailand Development Research Institute) ในปี พ.ศ. 2557 ในการสัมมนา เรื่อง ดัชนีชี้วัดสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย หัวข้อ การเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและทุจริตคอร์รัปชัน พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกินร้อยละ 70 ที่ไม่เปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างในเว็บไซต์ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และมีประชาชนร้องเรียน เรื่อง การเปิดเผยข้อมูลจัดซื้อจัดจ้างเป็นจำนวนมาก ข้อมูลดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง หย่อนประสิทธิภาพในการบริหารขาดความรับผิดชอบ ขาดความโปร่งใส และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการควบคุมตรวจสอบอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่บรรลุประสิทธิภาพเท่าที่ควรสมดังเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะการบริหารงานที่ยังไม่โปร่งใส และขาดประสิทธิภาพ ไม่สามารถสนองต่อความต้องการของประชาชน มีการช่วยเหลือกันในกลุ่มพรรคพวกและการอุปถัมภ์ ในกลุ่มเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในทางที่ไม่ถูกต้อง (เสนห์ จุ้ยโต, 2557)

การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการเมืองท้องถิ่น จึงเป็นแนวทางสำคัญที่จะช่วยให้การเมืองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารจัดการที่มีความโปร่งใสและลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันลงได้ คำว่า ธรรมาภิบาล หรือ Good Governance เริ่มปรากฏครั้งแรก ในรายงานของ World Bank ปี ค.ศ. 1989 เรื่อง Sub-Saharan Africa : From Crisis to Sustainable Growth และนับตั้งแต่ทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา องค์กร

พัฒนาระดับสากล เช่น IMF, World Bank และ UN ตลอดจนนักวิชาการต่าง ๆ ก็เริ่มหันมาให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาลมากยิ่งขึ้น (อรพินท์ สฟโซคชัย, 2541)

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับแล้วว่า หลักธรรมาภิบาล เป็นหลักการสมัยใหม่ซึ่งประเทศที่พัฒนาแล้วได้นำมาใช้ในการบริหารภาครัฐหรือการประกอบธุรกิจของบริษัทเอกชนต่าง ๆ และการเพิ่มอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น ต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาเชิงคุณภาพมากขึ้น ธรรมาภิบาล จึงเป็นหลักสำคัญต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการองค์กร ทั้งภาครัฐ และเอกชน สามารถยกระดับและสร้างความน่าเชื่อถือขององค์กรได้ในระดับสูง รวมถึงช่วยเพิ่มศักยภาพขององค์กร ให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาที่มีความสุจริตโปร่งใสและเป็นธรรม (วรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, 2554) สำหรับประเทศไทยเริ่มนำแนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน หลังจากที่ประเทศประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ทำให้รัฐบาลต้องกู้ยืมเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้วางรากฐานและกฎเกณฑ์ ที่มีความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ซึ่งมีส่วนช่วยส่งเสริมความเข้มแข็งแห่งสังคมประชาธิปไตยทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมารัฐบาลได้พยายามสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2540 ซึ่งมีผลบังคับใช้กับทุกส่วนราชการ โดยมีความมุ่งหมายที่จะสร้างระบบการบริหารที่ดีในทุกภาคส่วนของสังคมทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน กำหนดองค์ประกอบธรรมาภิบาลให้หน่วยงานข้าราชการรวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้นำไปปฏิบัติ ประกอบด้วย 6 หลักสำคัญ คือ หลักความโปร่งใส หลักนิติธรรม หลักความรับผิดชอบ หลักความเสมอภาค หลักความคุ้มค่า และหลักความการมีส่วนร่วม (สถาบันพระปกเกล้า, 2547)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานราชการที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน และกระจายตัวอยู่ทั่วทุกภูมิภาคของประเทศไทย เข้าใจถึงสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนมากที่สุด แต่เนื่องจากการทุจริตคอร์รัปชันภายในองค์กร การใช้อำนาจหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์ อีกทั้งระบบอุปถัมภ์ยังคงฝังรากลึกอยู่ในสังคมของคนไทย ทำให้เกิดการร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันของคนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง ตามที่ปรากฏบนหน้าหนังสือพิมพ์และสื่อโซเชียลต่าง ๆ ดังนั้น การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปกครองท้องถิ่น ให้เกิดผลสัมฤทธิ์และมั่นคง จำเป็นจะต้องศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน 2 ประเด็น ด้วยกัน คือ 1. ความจำเป็นของการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปกครองท้องถิ่น 2. ปัญหาสำคัญต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และความเจริญของประเทศชาติเป็นหลัก อีกทั้งยังก่อให้เกิดความโปร่งใส ความน่าเชื่อถือ และเสริมสร้างการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะช่วยลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันให้หมดไป

แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

1. ความเป็นมาของหลักธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดที่มีมาแต่โบราณกาลนับแต่สมัยเพลโต (Plato) และอริสโตเติล (Aristotle) นักปราชญ์หลายท่านได้พยายามค้นหารูปแบบการปกครองที่ดี แต่ก็ยังไม่ได้ความหมายและขอบเขตที่ชัดเจนอาจ กล่าวได้ว่ารูปแบบและวิวัฒนาการรูปแบบธรรมาภิบาลที่ดีที่เกิดขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อมีการค้นหารูปแบบการปกครองที่สามารถนำประเทศ ไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยตะวันตก ของประเทศที่ได้รับการปลดปล่อยจากอาณานิคมและสามารถฟื้นฟูประเทศจากความเสียหายหลังสงคราม ซึ่งต่อมาระบบการปกครอง ดังกล่าวผสมผสานกับระบบราชการเว็บเบอร์ (Weberian) ได้ถูกนำไปใช้ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ซึ่งลักษณะของระบบดังกล่าวเป็นการปกครองที่มีโครงสร้างเป็นลำดับชั้นมีการเมืองที่เป็นกลาง มีเป้าหมายที่ปฏิบัติได้ และมีการประสมประสานของระบบคุณธรรมอย่างไรก็ตามรูปแบบของเว็บเบอร์ (Weberian) ยากที่จะนำไปประยุกต์ใช้และสานต่อ เนื่องจากการขยายตัวของระบบราชการทำให้ยากต่อการจัดการ ขาดความยืดหยุ่นในการปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของโลก นอกจากโครงสร้างระบบราชการทำให้การปกครองบ้านเมืองขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล และยังก่อให้เกิดช่องทางการบิดเบือนการใช้อำนาจและการคอร์รัปชันในช่วงต้น พ.ศ. 2523 นักวิชาการส่วนใหญ่ต่างเห็นพ้องว่า แนวทางการบริหารภาครัฐที่เป็นอยู่ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาจึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูปและการปรับปรุงรูปแบบของการปกครองใหม่ในช่วงดังกล่าว มีองค์กรระหว่างประเทศที่สำคัญๆ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนนานาชาติได้เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองที่ดี หรือที่เรียกกันว่า Good Governance หรือ ธรรมาภิบาล ดังนั้นแนวคิดธรรมาภิบาลจึงไม่ใช่เรื่องใหม่แต่เป็นการสะสมความรู้ที่เป็นวัฒนธรรมในการอยู่ร่วมกันในบ้านเมือง (สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา, 2542)

นักวิชาการต่างประเทศต่างมีความเห็นพ้องกันว่า การกำหนดค่านิยมของธรรมาภิบาล มีลักษณะที่กว้างและคลุมเครือ ไม่มีการระบุขอบข่ายของการกำหนดแนวคิดธรรมาภิบาลไปประยุกต์ที่แน่นอน ซึ่งตรงกับทัศนะของ Pierre and Peters (2005) ที่ว่าแนวคิดของธรรมาภิบาล มีลักษณะค่อนข้างจะสับสนไหล ส่วน Chhotray and Stoker (2009) ชี้ให้เห็นว่าธรรมาภิบาลเป็นเรื่องเกี่ยวกับการตัดสินใจร่วมกันในสภาพแวดล้อมหรือในสถาบันหนึ่ง ๆ ซึ่งมีผู้ปฏิบัติงานหรือองค์การที่หลากหลาย ไม่มีระบบการควบคุมอย่างเป็นทางการ ในการสั่งการหรือครอบงำองค์การและผู้ปฏิบัติงานต่าง ๆ ได้ เนื่องจากรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติและองค์การเหล่านั้นมีลักษณะที่เชื่อมโยงและเป็นอิสระต่อกัน

ในส่วนของนักวิชาการไทยนั้น ได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลไว้ดังนี้ ธรรมาภิบาลเป็นกลไกของรัฐทั้งการเมืองและการบริหาร ซึ่งจะต้องเข้มแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และรับผิดชอบ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2541) ธรรมาภิบาลจะครอบคลุมถึงคามโปร่งใส

ความถูกต้องในการปฏิบัติหน้าที่ของภาคส่วนของสังคมที่สำคัญ ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งจะเป็นพลังสำคัญในการช่วยกันแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ (ประเวศน์ วะสี, 2542) ธรรมนูญหรือธรรมนูญ คือ การเป็นหุ้นส่วนกันในการบริหารและปกครองประเทศ โดยรัฐ ประชาชน และเอกชน ซึ่งขบวนการลักษณะนี้จะก่อให้เกิดความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความยุติธรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของคนดี ซึ่งแนวคิดนี้เกิดจากที่ประชาชนเห็นว่า ระบบราชการล่าช้า หลังทุกส่วนจึงต้องการปฏิรูปเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานของรัฐมากขึ้น (ธีรยุทธ์ บุญมี, 2541)

จากการข้อความดังกล่าวข้างต้น พอจะสรุปได้ว่า หลักธรรมนูญนั้นเป็นแนวความคิดที่มีมาตั้งแต่สมัยโบราณนับตั้งแต่สมัยของเพลโตและอริสโตเติล แต่ในช่วงนั้นแนวความคิดนี้ยังไม่มี ความชัดเจน จนกระทั่งในช่วงยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองในหลาย ๆ ประเทศของชาติตะวันตก ซึ่งได้รับความเสียหายอย่างหนักจากการทำสงคราม ได้นำหลักธรรมนูญมาใช้ในการพัฒนาและฟื้นฟูประเทศและระบบเศรษฐกิจ โดยการผสมผสานระหว่างระบบราชการของเว็บเบอร์ สำหรับในประเทศไทยหลักธรรมนูญถูกนำมาใช้เป็นครั้งแรก ในช่วงที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจ เมื่อปี พ.ศ.2540 ทำให้ทุกฝ่ายเริ่มหันมาให้ความสนใจเรื่องธรรมนูญมากขึ้น โดยการมุ่งเน้นส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยเฉพาะภาคประชาชนและองค์กรอิสระเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการทำงานและการใช้อำนาจหน่วยงานของรัฐ สำหรับมุมมองของนักวิชาการต่าง ๆ ทั้งต่างประเทศและในประเทศเกี่ยวกับหลักธรรมนูญนั้น มองว่าธรรมนูญเป็นเรื่องที่กว้าง มีความคลุมเครือ และไม่มีระบบการควบคุมอย่างเป็นทางการในการสั่งการผู้ปฏิบัติหรือบุคลากรในองค์กร แต่ก็ยังมีส่วนสำคัญในการช่วยส่งเสริมและพัฒนาประเทศไม่ ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ และสังคม การเมืองการปกครอง ด้านการศึกษา ฯลฯ ซึ่งจะเห็นได้จากการเปิดโอกาสให้ทั้งทุกภาคส่วนในสังคมทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและเป็นการกำลังสำคัญในการแก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้นตามมาภายในอนาคต

2. ความหมายของหลักธรรมนูญ

ธรรมนูญ เป็นคำที่ประกอบด้วยศัพท์ 2 ศัพท์ มาจากภาษาสันสกฤต คือ ธรรม กับ อภิบาล ซึ่งได้มีท่านผู้รู้ได้ให้ความหมายไว้ดังนี้ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายไว้ว่า ธรรม หมายถึง ความยุติธรรม คุณความดี ความจริง ความถูกต้อง กฎ กฎเกณฑ์ กฎหมาย อภิบาล หมายถึง บำรุงรักษา ปกครอง ปกป้อง หรือคุ้มครอง ดังนั้น ธรรมนูญ จึงมีความหมายตามนัยนี้ว่า “วิธีการปกครองที่นำไปสู่ความดีงามที่ยั่งยืนอัน ได้แก่ ความรุ่งเรืองและความผาสุกของปวงชนทั้งปวง” (พระมหาชินวัฒน์ ธมฺมเสฏฺฐ (หาญกุล), 2557)

ธรรมนูญ หมายถึง ผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรม ซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐและเอกชนมีประโยชน์ร่วมกันได้กระทำการไปหลายทาง มีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้น

อย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้ในทำนองเดียวกัน (อานันท์ ปันยารชุน, 2542)

ธรรมาภิบาล หมายถึง ระบบโครงสร้างกระบวนการและความสัมพันธ์ของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม ในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของรัฐซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดี (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2544)

จากความหมายของหลักธรรมาภิบาล ดังกล่าว สามารถสรุปได้โดยสังเขป คือ คำที่ประกอบด้วยคำศัพท์ 2 คำ ระหว่างธรรม กับ อภิบาล ซึ่งเป็นคำที่มาจากภาษาสันสกฤต เมื่อรวมกันแล้วจึงหมายถึง “วิธีการปกครองที่นำไปสู่ความดีงามที่ยั่งยืนอันได้แก่ความรุ่งเรืองและความผาสุกของปวงชนทั้งปวง” ทั้งนี้ ธรรมาภิบาล ยังทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมือง ตลอดจนตรวจสอบการทำงานและการใช้จ่ายงบประมาณของภาครัฐ

3. องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมและสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล (สุดจิต นิमितกุล, 2543)

2. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามโดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์จริงใจ ชยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ (สุดจิต นิमितกุล, 2543)

3. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้ (สุดจิต นิमितกุล, 2543)

4. หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการแสดงความเห็น การไต่สวนการประชาพิจารณา การแสดงประชามติหรืออื่นๆ (สุดจิต นิमितกุล, 2543)

5. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาลดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน (สุดจิต นิमितกุล, 2543)

6. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์

สินค้าบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน (สุจิต นิมิตรกุล, 2543)

จากการองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลดังกล่าวข้างต้น พบว่า หลักธรรมาภิบาลนั้นประกอบด้วยหลักการสำคัญ ๆ 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้บุคคลตลอดจนหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ตระหนักเห็นถึงความสำคัญ และความจำเป็นของหลักธรรมาภิบาล

แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นได้เริ่มจัดให้มีขึ้นในประเทศเมื่อประมาณ 100 กว่าปีมานี้เอง แต่ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ในต่างประเทศได้มีการพัฒนามานานแล้ว การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญเพราะรัฐบาล ได้มีการกิจการเพิ่มมากขึ้นและประสงค์จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือกลไกในการบริหารงานท้องถิ่น รวมทั้งช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น โดยเฉพาะในเรื่องการอยู่ดีกินดีของประชาชนในท้องถิ่นและการพัฒนาคุณภาพ เพื่อความมั่นคงของประชาชนทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นย่อมจะสามารถสนองความต้องการ ของประชาชนในชุมชน และท้องถิ่นต่าง ๆ ที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ (ขวลิต สละ, 2556)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานที่เกิดจากการกระจายอำนาจที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจในการปกครองมาให้ เพื่อใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรงบประมาณของตนเอง แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่เป็นรูปแบบการปกครองที่จำเป็นและมีความสำคัญ ในการปกครองตนเองของประเทศที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งข้าราชการออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ข้าราชการประจำ และข้าราชการการเมือง

จากข้อความข้างต้นสรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นเกิดขึ้นมาแล้วประมาณ 100 กว่าปี แต่สำหรับในต่างประเทศมีการพัฒนามานานแล้ว ซึ่งเกิดจากการที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจการปกครองมาให้ท้องถิ่น เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่จากส่วนกลาง และช่วยพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญ โดยเฉพาะเรื่องของการกินดีอยู่ดีของประชาชน ตลอดจนเป็นหน่วยงานที่คอยช่วยเหลือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นรูปแบบการปกครองที่มีความสำคัญและจำเป็น สำหรับประเทศที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตยเพื่อตอบสนองและพัฒนาชุมชนต่าง ๆ

2. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น ถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในประเทศมากที่สุด ดังนั้น นักวิชาการหลายท่านจึงได้ให้คำนิยามของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ระบบการปกครองอันเนื่องมาจากการกระจายอำนาจการปกครองของรัฐ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้ (ประธาน คงฤทธิศึกษากร, 2535)

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอนมีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน (ขวลิต สละ, 2556)

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้หน่วยการปกครองระดับรองของรัฐ หรือกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินการบางอย่างเพื่อประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ท้องถิ่นโดยตรง การบริหารงานท้องถิ่นจะมีองค์การปกครองที่ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมโดยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม (อุทัย หิรัญโต, 2556)

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือเป็นบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นของรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน Daniel Wit (1967)

จากคำนิยามของนักวิชาการข้างต้น สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นแนวความคิดที่ต้องการที่จะกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในพื้นที่มากขึ้น โดยให้ประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ ปกครองและบริหารตนเองเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเอง ซึ่งสามารถเลือกผู้แทนที่จะมาทำหน้าที่แทนตนเองผ่านการเลือกตั้งหรือถอดถอนได้โดยการลงประชามติ ซึ่งรัฐบาลกลางจะเป็นผู้กระจายอำนาจการปกครองมาให้แต่ไม่ใช่ทั้งหมด บางอย่างยังคงต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลควบคุมของหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และที่สำคัญจะต้องมีอาณาเขตและจำนวนประชากรในพื้นที่ที่แน่นอนชัดเจน มีบุคลากรสามารถจัดเก็บรายได้ และมีงบประมาณในการบริหารจัดการเป็นของตนเอง

3. องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

นับตั้งแต่การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยได้เริ่มวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงมีพระราชดำริให้จัดตั้งสุขาภิบาล

กรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. 2440 (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539) จนกระทั่งปัจจุบันรัฐบาลได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง (Develution) ซึ่งเป็นกรรมวิธีของการกระจายอำนาจทางการปกครอง (Decentoralization) ดังนั้น ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญโดยสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงการบริหารการปกครองท้องถิ่น ตามคำสั่งที่ 262/2535 เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2535 เพื่อศึกษาระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทยที่ดำเนินการอยู่ในทุกรูปแบบหาแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่การคลังและงบประมาณ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล หน่วยงานราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค กับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกล่าวถึงองค์ประกอบการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้ (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2535)

1. เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง
2. มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นมีที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติใน

กฎหมายรัฐธรรมนูญ

3. มีอิสระในการปกครองตนเอง
4. มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม
5. มีงบประมาณรายได้ที่เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ
6. มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง
7. มีอำนาจท้องถิ่นที่เหมาะสมต่อการให้บริการ
8. มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมายแม่บท
9. มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ

จากองค์ประกอบดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นไทยนั้นเริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 โดยที่พระองค์ทรงได้จัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพมหานครขึ้นเป็นแห่งแรกในปี พ.ศ. 2440 นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมารัฐบาลก็เริ่มกระจายอำนาจการปกครองมาสู่ท้องถิ่นมากขึ้นซึ่งในสมัยของนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงการบริหารการปกครองท้องถิ่น ตามคำสั่งที่ 262/2535 เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2535 เพื่อศึกษาระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นไทย

ความจำเป็นของการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปกครองท้องถิ่น

จากสภาพปัญหาที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ประกอบรัฐบาลพยายามที่จะสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับสังคมไทย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องตระหนักเห็นถึงความสำคัญของการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิด และรับรู้ถึงสภาพปัญหา ตลอดจนความต้องการของประชาชนในพื้นที่มากที่สุด และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสร้าง

ความเชื่อมั่นให้กับประชาชนในพื้นที่และองค์กรภายนอกเห็นถึงความโปร่งใสและความยุติธรรม ก็ยิ่งสมควรที่จะต้องบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ดังนี้

1. หลักนิติธรรม การตรากฎหมายต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงความทันสมัยของเหตุการณ์บ้านเมืองในปัจจุบัน มีความเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับของสังคม ประชาชนพร้อมใจที่จะปฏิบัติตาม เพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน โดยกฎหมายนั้นไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นตามอำเภอใจของตนเอง เช่น ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ เรื่อง การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงจากผู้พักโรงแรม ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นต้น

2. หลักคุณธรรม การสรรหาหรือคัดเลือกบุคลากรเข้ามาทำงานในองค์กรจะต้องมีการสอบคัดเลือก โดยมอบหมายให้ส่วนกลางเป็นหน่วยงานในการจัดสอบคัดเลือกเพื่อสรรหาบุคลากรมาแทนตำแหน่งที่ว่าง มีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ทุกขั้นตอน การปูนบำเหน็จรางวัลหรือลงโทษจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้เกิดความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

3. หลักความโปร่งใส กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างต่าง ๆ จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารงานพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 อย่างเคร่งครัดทุกขั้นตอนตั้งแต่กระบวนการสรรหาผู้รับเหมา การจัดหาพัสดุ ฯลฯ และจัดให้มีช่องทางในการรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำขอบเขตของงาน (TOR) หรือรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จะจัดซื้อจัดจ้าง กำหนดเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกที่ชัดเจนและเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนทราบ ในส่วนของคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง และคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ ควรมีเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานภายนอกหรือประชาชนร่วมด้วย เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ นอกจากนี้จัดอบรมเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างให้ผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างสม่ำเสมอ

4. หลักการมีส่วนร่วม ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมรับรู้และตัดสินใจ หรือนำเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาหรือนโยบายต่าง ๆ ขององค์กร ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบอบประชาธิปไตย เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาท้องถิ่น การออกเสียงประชามติ ประชาธิปไตยเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ ที่ประชาชนเป็นผู้มีส่วนได้เสีย การตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐและการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นในกรณีที่มีการทุจริตประพฤติมิชอบ นอกจากนี้ควรส่งเสริมให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและสิทธิต่าง ๆ ที่ประชาชนจะได้รับตามสิทธิ ตลอดจนรณรงค์ให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมและปลูกจิตสำนึกให้เห็นถึงความสำคัญของการเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองการปกครอง ฯลฯ

5. หลักความรับผิดชอบ ควรกำหนดบทบาทและหน้าที่ในการทำงานของแต่ละส่วนราชการภายในองค์กร และกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละบุคคลอย่างชัดเจน

เพื่อป้องกันการงานที่ซ้ำซ้อนกัน นอกจากนี้ควรมีระบบการติดตามและประเมินผลโครงการ มีแผนการควบคุมภายในเพื่อป้องกันการทุจริตภายในองค์กร ก่อนที่จะมีการตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอก หากบุคลากรภายในองค์กรทำความผิดก็ต้องได้รับโทษอย่างเท่าเทียมกัน และที่สำคัญจะต้องกลายอมรับผลของการกระทำของตนเอง เคารพการตัดสินและความเห็นต่างของผู้อื่น

6. หลักความคุ้มค่า การจัดกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ ทุกส่วนราชการจะต้องกำหนด เป้าหมายและแผนการทำงาน ตลอดจนระยะเวลาแล้วเสร็จของโครงการและงบประมาณที่ต้องใช้จ่าย โดยจะต้องเผยแพร่ให้ประชาชนรับทราบอย่างทั่วถึงกันและอย่างชัดเจน ณ บริเวณสำนักงาน หรือ สถานที่ดำเนินการก่อสร้างโดยเฉพาะโครงการใหญ่ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้าน สาธารณูปโภค เช่น โครงการก่อสร้างเขื่อนกันดิน ถนนหนทาง ฯลฯ เป็นต้น โดยจะต้องมีการสำรวจ ความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ก่อนเสมอว่าต้องการหรืออยากได้โครงการหรือไม่ เพื่อป้องกัน ไม่ให้เกิดปัญหาตามมาอีกทั้งยังตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างสูงสุด

จากข้อความดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า หลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 หลัก ถือเป็นหัวใจ สำคัญต่อการบริหารงานของทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยเฉพาะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการองค์กร จะทำให้ช่องว่างของการทุจริตคอร์รัปชัน ลดลง เกิดความโปร่งใส ไร้ข้อครหา ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นและสามารถตรวจสอบ ได้อย่างเป็นธรรม

ปัญหาสำคัญต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปกครองท้องถิ่น

1. ระบบอุปถัมภ์ คือ รูปแบบการปฏิบัติหรือวัฒนธรรมแบบเครือญาติและพวกพ้อง ในสังคมไทยยังมีระบบอุปถัมภ์และยอมรับการมีความสัมพันธ์แบบส่วนตัว หรือให้ความสัมพันธ์ฉันท์ พี่น้อง มีความเห็นชอบความสัมพันธ์เรื่องส่วนตัวเป็นสำคัญ และในมุมมองสังคมไทยให้ความสำคัญ ทางการเงินโดยไม่ได้มองถึงความถูกต้องคุณธรรม จริยธรรม ความรู้ความสามารถ และคุณธรรม ความดี การจะกำจัดระบบอุปถัมภ์ และพวกพ้องให้ออกไปจากสังคมไทยเป็นเรื่องยากเพราะเป็น ส่วนหนึ่งของสังคมไทย ซึ่งอยู่ในระบบอุปถัมภ์ที่อยู่บนความสัมพันธ์นาย-ไพร่ มาตั้งแต่โบราณ นับวันแต่จะสร้างความเสียหายมหาศาลให้สังคมไทย การใช้ระบบอุปถัมภ์ ระบบพรรคพวก การใช้ เส้นสาย และความสัมพันธ์แบบเครือญาติซึ่งเป็นวัฒนธรรมไทยแต่ดั้งเดิมทำให้เกิดการพึ่งพาอาศัย กันระหว่างนักธุรกิจและนักการเมือง มีการให้เงินสนับสนุนฝ่ายการเมืองเพื่อปกป้องธุรกิจของตน และการแสวงหาผลประโยชน์เพิ่มเติม ก่อให้เกิดธุรกิจการเมืองขึ้นและนำไปสู่การบริหารงานที่ไม่ โปร่งใสไม่ว่าจะเป็นการสรรหาบุคลากรเข้าทำงานในหน่วยงานภาครัฐและองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2542)

2. การคอร์รัปชัน สาเหตุการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดจากปัญหาด้านงบประมาณ การทำบัญชี การจัดซื้อจัดจ้าง และการเงินการคลัง เพราะมีช่องว่างการบริหารด้านการคลัง โดยเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้าง สาเหตุมาจากการที่ อปท. ละเลยไม่ปฏิบัติหรือไม่ทำตามระเบียบฯ และอ้างว่าไม่ทราบเกี่ยวกับเรื่องที่มีการจัดทำและไม่จัดทำโดยในส่วนของ อปท. ไม่จัดทำซึ่งก่อให้เกิดการทุจริต ดังเช่น (1) ไม่ทำทะเบียนยืมเงิน (2) ไม่ทำบัญชีคุมรายรับ (3) ไม่มีการทำหลักฐานในการเบิกจ่ายพัสดุ (4) ไม่มีการทำการลงบัญชีรายรับรายจ่าย (5) ไม่มีการทำรายงานแสดงรายรับรายจ่ายและงบทดลองเป็นรายเดือน (6) การจัดทำงานแสดงสถานะทางการเงินและรายงานทางการเงินต่าง ๆ (7) จัดทำการบันทึกข้อตกลงการจ้างเพื่อกำหนดระยะเวลาให้ผู้รับจ้างต้องรับผิดชอบความชำรุดบกพร่องของงานที่จ้าง (8) ไม่จัดให้มีหน่วยงานตรวจสอบภายใน (9) ไม่มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตรวจรับพัสดุ (10) ไม่จัดให้มีการแต่งตั้งผู้แทนชุมชนหรือผู้แทนประชาคม (โกวิทย์ พวงงาม, 2560)

3. การบังคับใช้กฎหมายยังไม่ดีพอขาดประสิทธิภาพ โดยระบบราชการมีระเบียบมากและมีความหมุ่หมิม ทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายและระเบียบข้อบังคับไม่เท่าเทียมกัน ในการใช้หลักกฎหมายและระเบียบข้อบังคับยังไม่เป็นแนวทางเดียวกัน มีการใช้กฎหมายในลักษณะที่เอื้อประโยชน์แก่พวกพ้องหรือคนสนิท ทั้งนี้เนื่องจากวัฒนธรรมที่แท้จริงที่เป็นอยู่ในสังคมไทย คือวัฒนธรรมการใช้เส้นสาย ทำให้มีการช่วยเหลือกันในหมู่พวกพ้อง โดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่มีอยู่มากมาย ผู้บังคับใช้กฎหมายไม่มีธรรมาภิบาลขาดคุณธรรม ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ศักดิ์สิทธิ์ขาดประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ จนดูเหมือนว่ากฎหมายอ่อนแอ มีการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย รวมทั้งระเบียบ ข้อบังคับถ้าเป็นพรรคพวกเดียวกัน (สพรั่ง สุขเวชขจรกิจ, 2561)

อาจกล่าวได้ว่า ปัญหาที่มีส่วนสำคัญต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นเกิดจากการที่สังคมไทยยังคงให้การยอมรับในระบบอุปถัมภ์หรือวัฒนธรรมแบบเครือญาติและพวกพ้อง จนทำให้เกิดปัญหาการทุจริตและคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งกฎหมายและบทลงโทษสำหรับผู้กระทำความผิดมีความหย่อนยานและช่องโหว่ทำให้ไม่สามารถเอาผิดแก่ผู้ที่กระทำความผิดได้

บทสรุป (Conclusion)

สังคมไทยยังคงยึดติดอยู่กับความคิดค่านิยม และวัฒนธรรมแบบอุปถัมภ์ทำให้ละเลยในเรื่อง ธรรมาภิบาลและระบบอุปถัมภ์ยังคงมีอิทธิพลต่อการเมืองของประเทศไทย ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นการเมืองในระดับชาติหรือแม้แต่กระทั่งในระดับท้องถิ่น การเอื้อผลประโยชน์ให้กับพวกพ้องหรือผลประโยชน์ส่วนตัวยังคงถือว่าเป็นเรื่องปกติของประชาชนชาวไทย ประกอบกับข้อกฎหมายที่จะเอาผิดหรือลงโทษแก่ผู้ที่กระทำความผิดในการทุจริตคอร์รัปชันยังไม่มี ความรุนแรงพอ ที่จะทำให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทุจริตคอร์รัปชันเกิดความเกรงกลัว

เพราะรู้อยู่แล้วว่ากฎหมายไทยนั้นมีช่องโหว่ และที่สำคัญถึงแม้จะติดคุกไปแล้วพอถึงเวลาถ้าทำตัวดี ไม่ประพฤติชั่วโทษก็จะลดลงมาเรื่อย ๆ จนสุดท้ายก็มีการอภัยโทษให้จึงทำให้ผู้ที่กระทำความผิด หรือทุจริตคอร์รัปชันไม่ได้รับรู้สึกกลัวหากตนเองจะต้องถูกดำเนินคดี

ดังนั้น การนำหลักธรรมาภิบาลมาบังคับใช้กับหน่วยงานต่าง ๆ ของทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน หรือแม้แต่กระทั่งหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ จึงมีความสำคัญและความจำเป็นอย่างยิ่ง ที่ช่วยขับเคลื่อนพัฒนาระบบราชการของประเทศชาติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นส่วนราชการหนึ่งตามรูปแบบการปกครองของไทย จึงจำเป็นต้องนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปกครองและบริหารจัดการองค์กร เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนตลอดจนแก้ไขปัญหาต่าง ๆ และเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อส่วนรวม โดยการกำหนดให้บุคลากรปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล พร้อมทั้งมุ่งสร้างค่านิยม และวัฒนธรรมสุจริต ในหน่วยงานไม่เพิกเฉยและยินยอมต่อต้านการทุจริตทุกรูปแบบ พร้อมทั้งมีมาตรการลงโทษแก่ผู้กระทำการทุจริตอย่างจริงจัง

เอกสารอ้างอิง (References)

- โกวิทย์ พวงงาม. (2560). *สภาพปัญหาสาเหตุการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* (อปท.). สืบค้น 30 มกราคม 2563, จาก www.anticorruption.in.th.
- ชลิต สละ. (2556). *ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: พิมพ์ครั้งที่ตั้ง เซ็นเตอร์.
- ธีรยุทธ์ บุญมี. (2541). *ธรรมนูญแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ก้าวย่างประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: พิมพ์สาร.
- บรรศักดิ์ อวรรณโณ. (2542). *การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บรรศักดิ์ อวรรณโณ. (2544). *การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บรรศักดิ์ อวรรณโณ. (2554). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: เอ.พี.กราฟฟิค ดีไซน์.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. (2535). *การปกครองท้องถิ่น*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ประเวศน์ วะสี. (2542). *ยุทธศาสตร์ชาติ*. กรุงเทพฯ: กองทุนเพื่อพัฒนาสังคม ธนาคารออมสิน.
- พระมหาชินวัฒน์ ชมมเสฏฐ์ (หาญกุล). (2557). *การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองสามพราณ อำเภอสามพราณ จังหวัดนครปฐม*. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต. นครปฐม: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2542). *คู่มือการสร้างระบบบริหาร กิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการ บ้านเมืองและสังคมที่ดี*. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.
- สุดจิต นิมิตรกุล. (2543). *กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดี” การปกครองที่ดี (Good Governance)*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- เสน่ห์ จัยโต้. (2557). *มิติใหม่การบริหารธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ทฤษฎีและงานวิจัย*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- อรพินท์ สพฤกษ์ชัย. (2541). *สังคมเสถียรภาพและกลไกประชาธิปไตย*. รายงานที่ดีอาร์ไอ, 20(15), 30-45.
- อานันท์ ปันยารชุน. (2542, 11 กรกฎาคม). มุมมองนายอานันท์. *มติชน*: น. 2.
- อุทัย หิรัญโต. (2523). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ :โอเดียนสโตร์.
- Chhotray, V. & Stokey, G. (2009). *Governance Theory and Practice: A Cross Disciplinary Approach*. London: Palgrave Macmillan.
- Daniel Wit, (1967). *A Comparative Survey of Local Government and Administration*. Bangkok: Kurusapha Press.
- Pierre, J. & Peters, B.G. (2005). *Governing Complex Societies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.