
บทความฉบับเต็ม : การประชุมวิชาการนำเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต ครั้งที่ 11

ผู้จัดทำ สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต

ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทิริญ ประสารการ อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต
ดร.ดวงรัตน์ โกยกิจเจริญ รองอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต

กองบรรณาธิการ

ศาสตราจารย์ ดร.สัณชัย จุตรสีทธา	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	ประธานกรรมการ
รองศาสตราจารย์ ดร.ศิริวัฒน์ นิจนตร	มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต	กรรมการ
รองศาสตราจารย์ ดร.เทิดชาย ช่วยบำรุง	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์	กรรมการ
รองศาสตราจารย์ ดร.พนอเนือง สุทัศน์ ณ อยุธยา	มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา	กรรมการ
รองศาสตราจารย์ ดร.ธงชัย เครือหงส์	มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี	กรรมการ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชฎานิศ ลือวานิช	มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต	กรรมการ
ดร.พุทธพร อักษรไพโรจน์	มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต	กรรมการ
ดร.อทิพันธ์ เสียมไหม	มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต	กรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการดำเนินงาน

ผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานภายนอก	จำนวน 55 คน
ผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานภายใน	จำนวน 26 คน
สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต	
ดร.อทิพันธ์ เสียมไหม	
ดร.พุทธพร อักษรไพโรจน์	
ดร.อับดุลวาฮาบ สาแล๊ะ	
ดร.อดุล นาคะโร	
นางอารยา โพธิ์ทอง	
นางสาวเลอลักษณ์ แก้วคงสุข	
นางสาวกัลยรัตน์ รอดประดิษฐ์	
นางสาวดลรัตน์ คงหาญ	
นางสาวอุดมลักษณ์ คงประสม	

ฝ่ายดำเนินการ

สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต
21 หมู่ 6 ถนนเทพกระษัตรี ตำบลรัษฎา อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต 83000
โทรศัพท์. 0-7652-3094-7 ต่อ 7410 โทรสาร. 0-7621-1778
Email: researchpkru@gmail.com Web site: <http://research.pkru.ac.th>



รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาบทความวิจัยจากภายนอกมหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต

1	รองศาสตราจารย์ ดร. กฤษณะเดช เจริญสุธาสินี	มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
2	รองศาสตราจารย์ ดร. กำชัย นุ้ยธิตกุล	มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
3	รองศาสตราจารย์ ดร. ขวัญชีวัน บัวแดง	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
4	รองศาสตราจารย์ ดร. ชานนท์ จันทรา	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
5	รองศาสตราจารย์ ดร. ชิตณรงค์ ศิริสถิตย์กุล	มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
6	รองศาสตราจารย์ ดร. ดวงกมล เบ้าวัน	มหาวิทยาลัยมหิดล
7	รองศาสตราจารย์ ดร. ธนเศรษฐ์ เสนาวงศ์	มหาวิทยาลัยขอนแก่น
8	รองศาสตราจารย์ ดร. นุชนภา ตั้งบริบูรณ์	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
9	รองศาสตราจารย์ ดร. พิชัย ทองดีเลิศ	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
10	รองศาสตราจารย์ ดร. ไพโรจน์ เนียมมนาค	มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร
11	รองศาสตราจารย์ ดร. วิไลพร ลักษณ์วิวัฒน์	มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่
12	รองศาสตราจารย์ ดร. สมนึก เอื้อจิระพงษ์พันธ์	มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
13	รองศาสตราจารย์ ดร. อัญชนา ประเทพ	มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
14	รองศาสตราจารย์ ดร. อำนวย คำตื้อ	มหาวิทยาลัยขอนแก่น
15	รองศาสตราจารย์ ดร. อุไร ทองหัวไผ่	มหาวิทยาลัยรามคำแหง
16	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กมล จิระเสริมกุล	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
17	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เกตติภา บุญปรากร	มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
18	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จอมใจ แคมเพชร	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
19	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชลินดา อริยเดช	มหาวิทยาลัยแม่โจ้
20	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ณรรช หล้าชัยกุล	มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี
21	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ตติยาพร จารุมนีรัตน์	มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
22	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นิตยา ผกามาต	สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง
23	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประภากร ธาราฉาย	มหาวิทยาลัยแม่โจ้
24	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประสิทธิ์ รัตนพันธ์	มหาวิทยาลัยหาดใหญ่
25	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ไพโรจน์ เจริญชลกุล	มหาวิทยาลัยบูรพา
26	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. รุจี ศรีสมบัติ	มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
27	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วิชฌณี ยืนยงพุทธกาล	มหาวิทยาลัยบูรพา
28	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศิวฤทธิ์ พงศกรรังศิลป์	มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
29	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภวรรณ ถาวรชินสมบัติ	มหาวิทยาลัยขอนแก่น
30	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สดภาพร ดิเรกบุษราคัม	มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
31	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมศักดิ์ ขอบตรง	มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี
32	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สาวิตรี รตโนภาส สุวรรณลี	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
33	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สิงหา ประสิทธิ์พงศ์	มหาวิทยาลัยทักษิณ
34	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุวารี นามวงศ์	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
35	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อติพร แซ่อึ้ง	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
36	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อนิรุจน์ มะโนธรรม	มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง
37	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อมลวรรณ วีระธรรมโม	มหาวิทยาลัยทักษิณ
38	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อัมพร ทองกู่เกียรติกุล	มหาวิทยาลัยบูรพา
39	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ภัทรานิษฐ์ สิทธิอินทร์	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลกรุงเทพ
40	ดร. กิตติมา พันธุ์ฤกษ์	มหาวิทยาลัยบูรพา



รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาบทความวิจัยจากภายนอกมหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต

41	ดร. ขจรเกียรติ ศรีนวลสม	มหาวิทยาลัยแม่โจ้
42	ดร. ชณิชา พรหมเหลือง	มหาวิทยาลัยบูรพา
43	ดร. นพพล มิ่งเมือง	มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี
44	ดร. ปัทมาวรรณ จินดารักษ์	มหาวิทยาลัยพายัพ
45	ดร. ปานแก้วตา ลัคณาวณิช	มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
46	ดร. ปิยะ ปานผู้มีทรัพย์	มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
47	ดร. พนิดา สุมานะตระกูล	มหาวิทยาลัยทักษิณ
48	ดร. พิชญา ชัยนาค	ศูนย์วิจัยและพัฒนาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งเขต 5 (ภูเก็ต)
49	ดร. พิเชษฐ์ จุลรอด	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
50	ดร. ไพฑูรย์ มนต์พานทอง	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
51	ดร. ภัทรภร ผลิตากุล	มหาวิทยาลัยศิลปากร
52	ดร. สมศิริ พยัคฆรักษ์	มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี
53	ดร. ไสว ศิริทองถาวร	มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา
54	นาย ไชยวัฒน์ ไชยสุต	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
55	นาย มนูญ จิตติใจฉ่ำ	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลกรุงเทพ



รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาบทความวิจัยจากภายในมหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต

- 1 รองศาสตราจารย์ ดร. ชีรวัฒน์ นิจนตร
- 2 รองศาสตราจารย์ ดร. นิตศา ศิลปเสรษฐ
- 3 รองศาสตราจารย์ ดร. สาทิตร พงศ์วัชร
- 4 รองศาสตราจารย์ ดร. สุกัญญา วงศ์ธนะบุรณ์
- 5 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กุลวรา สุวรรณพิมล
- 6 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชญาทิศ ลือวานิช
- 7 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ณิชวุฒิ บุญศรี
- 8 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ทรงเกียรติ ภาวดี
- 9 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปราโมทย์ เจียบประเสริฐ
- 10 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ผุสดี พรผล
- 11 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พิธา จารุพูนผล
- 12 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. รุ่งรัตน์ ทองสกุล
- 13 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วิภาวรรณ บัวทอง
- 14 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุวณิษา ชัยนาค
- 15 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุวิชา วิริยมานุวงศ์
- 16 ดร. ณิชพร รัตนพรรณ
- 17 ดร. ดวงรัตน์ ไกยกิจเจริญ
- 18 ดร. บัณฑิตย์ อ้นยงค์
- 19 ดร. พีรพงษ์ พึ่งแย้ม
- 20 ดร. ราชนร ปัญญาบุญ
- 21 ดร. วรพงศ์ ไชยฤกษ์
- 22 ดร. วรพงศ์ ภูมิป้อพลับ
- 23 ดร. วิญญู วีรยางกูร
- 24 ดร. ศิริวรรณ ฉัตรมณีรุ่งเจริญ
- 25 ดร. อตุล นาคะโร
- 26 ดร. อรุณศรี ว่องปฏิการ



การประยุกต์หลักธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาชนบท

Applying the Principles of Good Governance to a Local Administrative Organization for Rural Development

วันชัย เจือบุญ¹ ธงพล พรหมสาขา ณ สกลนคร²

¹สาขาวิชาการจัดการชุมชน คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร อีเมลล์ wanchai.c@ms.su.ac.th

²สาขาวิชาการจัดการชุมชน คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร อีเมลล์ thongphon@ms.su.ac.th

บทคัดย่อ

การประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นเครื่องมือใช้ในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้หลักคิดคือ (1) การเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระบบเปิดในการบริหาร (2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพัฒนาตนเอง (3) ส่งเสริมกลุ่มประชาชนและกลุ่มภาคีต่างๆ รู้สึกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นของทุกคน และ (4) ส่งเสริมกลุ่มประชาชนและกลุ่มภาคีต่างๆ เฝ้าระวังการทุจริตคอร์รัปชัน หลักคิดทั้ง 4 ประการเป็นฐานเพื่อใช้ในการดำเนินงานอย่างโปร่งใสและควบคุมการทำงานของหน่วยงานของรัฐบาลระดับท้องถิ่นไม่ให้แสวงหาอำนาจอย่างไม่เป็นธรรม และไม่สุจริต โดยปัจจัยที่เป็นกุญแจหลักแห่งความสำเร็จคือการมีส่วนร่วมในทุกภาคส่วนได้แก่ วางแผน ดำเนินการ ตรวจสอบ ติดตาม รวมถึงการเฝ้าระวังการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้หลักธรรมาภิบาลยังเป็นเครื่องมือในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้ประเมินความโปร่งใสและสร้างความเชื่อมั่นให้กับท้องถิ่น ชุมชน

คำสำคัญ: ธรรมาภิบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนา

Abstract

Applying the principle of good governance is a tool for managing local government. The main concepts are that (1) the local government is opening systems for management, (2) local governments must develop their own competencies, (3) it is important to promote public and other various parties, such as groups that feel that local governments belong to everyone, and (4) the public and various parties and groups must be watched for corruption. These four concepts are basically intended to control a local government's effort to work honestly and avoid using its powers in a way that is inappropriate and promotes unfair competition. These concepts are also intended to invite the participation of community members or networks in planning, processing, monitoring, and managing surveillance operations with respect to local governments. Good government assessment tools lead to an honest job and foster the people's confidence in work at the local level.

Keyword: Good governance, Local government, Development



1. บทนำ

กระบวนทัศน์ของธรรมาภิบาลพัฒนามาตั้งแต่ลัทธิเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) โดยมีพื้นฐานมาจากแนวคิดรัฐคือศูนย์กลาง (Central state) ซึ่งการพัฒนาจะเกิดขึ้นได้ก็โดยรัฐ เป็นความรับผิดชอบของรัฐ และประชาชนสามารถตรวจสอบได้ ด้วยการเชื่อมโยงกับการพัฒนาเศรษฐกิจและทรัพยากรที่มีอยู่ในสังคมให้สามารถบริหารจัดการได้อย่างสมดุล ภายใต้การจัดการเพื่อสวัสดิการสาธารณะ การบังคับใช้กฎหมาย และความร่วมมือจากหลายๆ ภาคส่วน (Kakai, 2013) องค์การสหประชาชาติ (United Nation) ให้ความหมายของธรรมาภิบาลไว้ว่าเป็นการบริหารจัดการที่ดี โดยเป็นหลักพื้นฐานในการสร้างความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุกประเทศให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียมและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน เพื่อกระจายให้เกิดความโปร่งใส “ธรรมรัฐ” หรือ “การบริหารจัดการที่ดี” หรือ “ธรรมาภิบาล” คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเท่าเทียม และมีคำตอบเหตุผลที่สามารถชี้แจงกันได้ (รัชยา ภัคติจิตต์, 2555 น.10) ธรรมาภิบาล หมายถึง การปกครองที่ดี เป็นหลักการและวิธีการที่ใช้ได้กับประเทศ ชุมชน และองค์กร โดยในโครงสร้างของธรรมาภิบาลประกอบไปด้วย คณะผู้บริหารกับคณะบุคคล ที่เรียกว่าบอร์ด หรือคณะกรรมการ หรือสภา หรืออื่นๆ ที่ทำงานประสานสัมพันธ์กัน โดยมีการแบ่งอำนาจและบทบาทหน้าที่ ทั้งในสภาพถ่วงดุล สอดคล้อง และเสริมกันเป็นระบบ (จรัส สุวรรณเวลา, 2553 น.1) องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลตามหลักพื้นฐานการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นหลักในการนำมาปกครองประเทศให้เกิดความสงบสุขโดยยึดหลักพื้นฐาน 6 ประการ คือ (อัษฎางค์ ปาณิกบุตร, ม.ป.ป)

1. หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักกฎหมาย การกำหนดกฎ กติกา และมีการปฏิบัติตามกฎ กติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัดโดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ ความยุติธรรมของประชาชน

2. หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัย

3. หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกองค์กรให้มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้

4. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และแสดงความคิดเห็น ตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยวิธีการแสดงความคิดเห็น การตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ การทำประชาพิจารณ์ การร่วมลงประชามติ หรืออื่นๆที่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

5. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและการกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตนเอง

6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยการรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และมีการรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

จากที่กล่าวมานั้น การจัดการธรรมาภิบาลมีผลต่อการพัฒนาให้ชุมชนมีความเข้มแข็งโดยเฉพาะการบริหารจัดการเงินถ้าไม่มีคุณธรรมก็มีปัญหาถ้า ในท้องถิ่นมีการจัดการธรรมาภิบาลที่ดีก็จะนำไปสู่การพัฒนาให้ชุมชนท้องถิ่นมีความยั่งยืนต่อไป (สมพงษ์ คันตวงศ์ไพศาล, 2551) อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญของธรรมาภิบาล คือ



การคอร์รัปชันซึ่งเป็นประเด็นท้าทายต่อการบริหารจัดการภาครัฐในหลายๆ พื้นที่ซึ่งเกิดจากหลายปัจจัย เช่น ปัญหาจากการปฏิบัติงานของรัฐ และการไม่เข้มแข็งของภาคประชาชนในการต่อต้านคอร์รัปชัน เป็นต้น (Pillay, 2004) ซึ่งปัญหาของธรรมาภิบาลรวมไปถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชน การไม่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการท้องถิ่น และการไม่เปิดเผยทางการเงินต่อสาธารณะและการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งเหตุเหล่านี้ส่งผลต่อการพัฒนาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เพราะไม่อาจปฏิเสธได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานรัฐที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน ดังนั้นถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีธรรมาภิบาลแล้วก็จะส่งต่อความเจริญก้าวหน้าและความยั่งยืนของชุมชนและท้องถิ่น บทความนี้จึงเป็นการนำเสนอการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการบริหารจัดการเพื่อใช้เป็นแนวทางในการนำไปประยุกต์ใช้ในการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าอย่างยั่งยืนต่อไป

2. ธรรมาภิบาลกับการปกครองท้องถิ่น

ธรรมาภิบาล คือ การปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐท้องถิ่นกับประชาชนภายใต้ข้อกำหนดและระเบียบเพื่อการพัฒนาและสร้างความพึงพอใจให้แก่ชุมชน (Rotberg & West, 2004) ธรรมาภิบาลท้องถิ่นด้านการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส นับเป็นหัวใจสำคัญอย่างยิ่งในการส่งเสริมประชาธิปไตยท้องถิ่นและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และการขับเคลื่อนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยให้มีความสมบูรณ์ขึ้นอยู่กับความเป็นธรรมาภิบาลของท้องถิ่น ซึ่งมีความจำเป็นต้องส่งเสริมให้เกิดวัฒนธรรมประชาธิปไตยในท้องถิ่น โดยเฉพาะการส่งเสริมธรรมาภิบาลท้องถิ่นที่เน้นการมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระบวนการเรียนรู้สำหรับประชาชนทั้งในแง่ของการเปิดเวทีสาธารณะ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และสร้างระบบเปิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระทำให้เห็นถึงความโปร่งใสในการบริหารงาน ความรับผิดชอบ ในเชิงจริยธรรม และคุณธรรมของผู้บริหารท้องถิ่น (โกวิทย์ พวงงาม, 2556 น.239)

นอกจากนั้น โกวิทย์ พวงงาม (2556 น.239-241) ยังได้อธิบายหลัก 4 ประการ ในการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพัฒนาไปสู่ “ความเป็นธรรมาภิบาลท้องถิ่น” ไว้ดังนี้

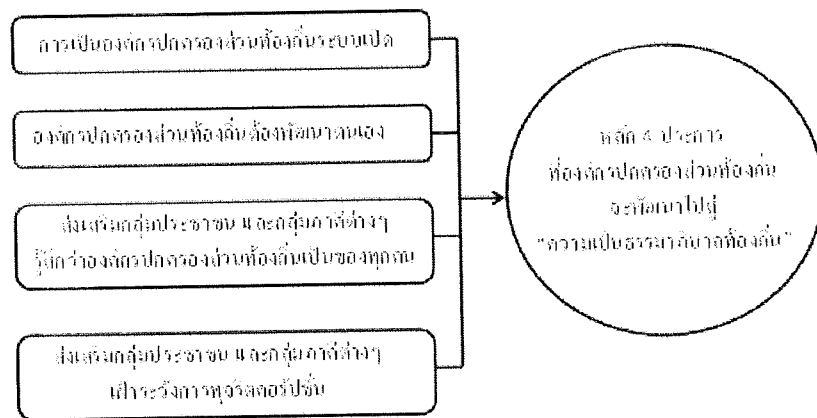
ประการที่ 1 การเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระบบเปิด โดยพื้นฐานการเป็นธรรมาภิบาลท้องถิ่นจะต้องทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระบบเปิด โดยเฉพาะการเปิดเผยข้อมูลต่างๆ ให้ประชาชนรับทราบ เช่น การเปิดเผยงบประมาณรายรับ-รายจ่ายประจำปี การเปิดเผยโครงการและกิจกรรมที่ดำเนินงานให้ประชาชนทราบ นอกจากนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเปิดพื้นที่สำหรับให้ประชาชนได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ โดยเฉพาะการส่งเสริมรูปแบบ และวิธีการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้หลากหลายช่องทาง เช่น ลานความคิด การเปิดเวทีแสดงความคิดเห็น การจัดลานเสวนา การให้ประชาชนเข้ามาเป็นคณะกรรมการ เป็นต้น และมีการทำประชาพิจารณ์ในโครงการที่อาจจะมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชน เป็นต้น

ประการที่ 2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องพัฒนาตนเอง โดยการกำหนดหลักเกณฑ์หรือตัวชี้วัดมาตรฐานการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้ในการประเมินตนเองในด้านการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส เพื่อที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเรียนรู้จุดแข็ง จุดอ่อนของตนเอง โดยเฉพาะจากการประเมินผลการปฏิบัติงาน หรือการประเมินผลการบริหารงานผู้บริหารท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้องค์กรภายนอกหรือสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้ประเมิน ซึ่งจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถสร้างความน่าเชื่อถือให้กับตนเองและเป็นที่ยอมรับทางสังคมเพิ่มมากขึ้น



ประการที่ 3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการส่งเสริมกลุ่มประชาชน กลุ่มองค์กรชุมชน และอาสาสมัครในพื้นที่ให้แสดงออกถึงความรู้สึกความเป็นเจ้าของ โดยต้องทำให้กลุ่มต่างๆ รู้สึกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นของทุกคน การมีส่วนร่วมของประชาชนและการแสดงออกถึงความโปร่งใสเป็นพื้นฐานของธรรมาภิบาลท้องถิ่น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะก้าวไปสู่ธรรมาภิบาลท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน เช่น ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น บุคลากรประจำท้องถิ่น กลไกภาคประชาสังคม ประชาชน อาสาสมัครต่างๆ รวมทั้งกลไกในเชิงระเบียบกฎหมาย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่กำกับดูแล เป็นต้น

ประการที่ 4 ส่งเสริมให้กลุ่มองค์กรชุมชน อาสาสมัครประชาชน และบทบาทสตรี เฝ้าระวังการทุจริตคอร์รัปชันและให้ถือว่าเป็นกลไกสำคัญในการป้องกันและเฝ้าระวังการทุจริตที่มีส่วนร่วมในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลท้องถิ่นให้เกิดขึ้น โดยเฉพาะการเป็นกลุ่มเฝ้าระวัง (Watch dog) การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนหนึ่งเกิดจากการที่พื้นที่นั้นไม่มีกลุ่มเฝ้าระวังในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม การจัดกลุ่มเฝ้าระวังการทุจริตอย่างเดียวไม่เพียงพอ ดังนั้นจะต้องส่งเสริมกลุ่มประชาชน อาสาสมัคร บทบาทสตรี และคนในชุมชนให้ตระหนักในปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งจะช่วยให้เกิดประสิทธิภาพในการป้องกันการทุจริตได้ดียิ่งขึ้น



ภาพที่ 1 การพัฒนา อปท. ไปสู่ความเป็นธรรมาภิบาลท้องถิ่น

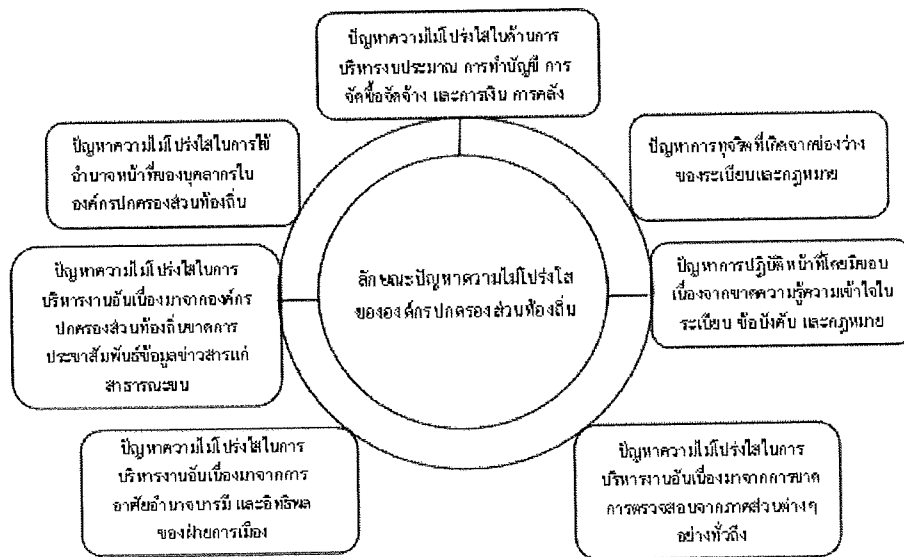
3. ปัญหาความไม่โปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ลักษณะปัญหาความไม่โปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ประกอบไปด้วย 1) ปัญหาความไม่โปร่งใสในด้านการบริหารงบประมาณ การทำบัญชี การจัดซื้อจัดจ้าง และการเงิน การคลัง 2) ปัญหาความไม่โปร่งใสในการใช้อำนาจหน้าที่ของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยส่วนใหญ่เป็นการประพฤติมิชอบของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น เช่น การมีญาติพี่น้องหรือพวกพ้องเป็นผู้รับเหมาการจัดซื้อจัดจ้าง การอาศัยตำแหน่งแสวงหาผลประโยชน์ บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเก็บรายได้แล้วไม่ส่งคลัง หรือมีการแก้ไขหลักฐานทางการเงิน เป็นต้น 3) ปัญหาการทุจริตที่เกิดจากช่องว่างของระเบียบและกฎหมาย 4) ปัญหาการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจในระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมาย โดยส่วนใหญ่มักพบในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ซึ่งบุคลากรผู้ปฏิบัติงานมีพื้นฐานวุฒิการศึกษาในระดับต่ำ



กว่าปริญญาตรี ผ่านการนิเทศงานหรือการฝึกอบรมมาน้อย และไม่มีความรู้เฉพาะด้านดีเพียงพอ 5) ปัญหาความไม่โปร่งใสในการบริหารงานอันเนื่องมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารแก่สาธารณชน ได้แก่ การไม่แจ้งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินโครงการและกิจกรรมต่างๆ ให้ประชาชนทราบ การไม่เปิดเผยข้อมูลงบประมาณและสถานะการเงินให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานและประชาชนในท้องถิ่นได้รับทราบในระหว่างการทำโครงการต่างๆ 6) ปัญหาความไม่โปร่งใสในการบริหารงานอันเนื่องมาจากการขาดการตรวจสอบจากภาคส่วนต่างๆ อย่างทั่วถึง ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการตรวจสอบการทำงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.) ที่ไม่มีกำลังคนในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเพียงพอ และไม่สามารถดำเนินการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ครอบคลุมทั่วประเทศ และ 7) ปัญหาความไม่โปร่งใสในการบริหารงานอันเนื่องมาจากการอาศัยอำนาจบารมี และอิทธิพลของฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะในกรณีที่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาศัยอิทธิพลและอำนาจทางการเมืองของตนครอบงำ ช่มชู้ และกดดันโดยผ่านอำนาจการให้คุณให้โทษต่อเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการท้องถิ่น ตลอดจนการใช้อิทธิพลข่มขู่หรือกีดกันผู้เสนอราคารายอื่นๆ ที่ไม่ใช่พวกพ้องของตนในการเสนอราคาโครงการต่างๆ การข่มขู่ประชาชนในท้องถิ่นไม่ให้เป็นพยานในการตรวจสอบเพื่อเอาผิดกับผู้ประพฤติมิชอบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการอาศัยอิทธิพลของนักการเมืองระดับชาติที่อยู่ในเครือข่ายเดียวกันในการแสวงหาผลประโยชน์จากการเมืองระดับท้องถิ่น (โกวิทย์ พวงงาม, 2556 น.243-245)

จากที่กล่าวมานั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนงานงบประมาณ และส่งเสริมให้ประชาชนร่วมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารทุกด้านอย่างเต็มที่ เพราะการบริหารงานของท้องถิ่นสมัยใหม่นั้น ต้องเน้นการตรวจสอบและทำให้โปร่งใส โดยให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในทุกด้านเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นและเกิดภาพพจน์ที่ดีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การพัฒนาท้องถิ่นสามารถดำเนินไปได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพต่อไป



ภาพที่ 2 ลักษณะปัญหาความไม่โปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



4. ปัจจัยแห่งความสำเร็จด้านธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจัยสำเร็จของธรรมาภิบาลมีหลายปัจจัยที่เกี่ยวข้อง เช่น จิตสำนึกของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงจิตสำนึกของประชาชนด้วยเช่นกัน โกวิท พงงาม (2552) ได้อธิบาย ปัจจัยที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบผลสำเร็จในด้านการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส ซึ่งประกอบด้วย 8 ปัจจัย ดังนี้

1. ปัจจัยการเปิดพื้นที่เวทีลานความคิดของประชาชน เป็นลักษณะเวทีการพบปะ ปรึกษาหารือและการแลกเปลี่ยนความคิดอย่างไม่เป็นทางการของประชาชนกลุ่มต่างๆ ในท้องถิ่นทุกเพศทุกวัยอย่างเป็นอิสระและส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน สอดคล้องกับที่ Slovak governance institute (n.d) อภิปรายว่าการเปิดพื้นที่ทางข้อมูลจะต้องมีอิสระในการให้ข้อมูลข่าวสารระหว่างประชาชนกับภาครัฐเป็นหัวใจสำคัญในการสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนและแสดงออกถึงความโปร่งใสของรัฐ

2. ปัจจัยการมีอาสาสมัครพลเมือง ในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบุคคลที่มีใจอาสาสมัครและจิตอาสา มีความเสียสละ และมีจิตสาธารณะ เช่น อาสาสมัครกู้ภัย อาสาสมัครคนพิการและผู้ด้อยโอกาส อาสาสมัครพิทักษ์อาหาร และอาสาสมัครนักสืบสายน้ำ รวมทั้งอาสาสมัครพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งอาสาสมัครเหล่านี้ส่งผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกิจกรรมการมีส่วนร่วมในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกลุ่มอาสาสมัครต่างๆ มีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน

3. ปัจจัยการส่งเสริมเครือข่ายความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานต่างๆ เป็นรูปแบบเครือข่ายความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานร่วมทำกิจกรรมซึ่งทำให้เกิดความคุ้มค่า ความโปร่งใส และการมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ เช่น ความร่วมมือในการจัดการขยะ ความร่วมมือในการจัดการคลินิกชุมชน ความร่วมมือด้านอาชีพและผลิตภัณฑ์ชุมชน เป็นต้น

4. ปัจจัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างหลากหลาย ถือเป็นปัจจัยที่ดำเนินการแล้วนับเป็นก้าวแรกของการมีส่วนร่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน โดยการเปิดเผยและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่างๆ หลากหลายชนิด เช่น เอกสารแผ่นพับ วารสาร หนังสือพิมพ์ ป้ายหรือบอร์ดประชาสัมพันธ์ เสียงตามสาย หอกระจายข่าว วิทยุกระจายเสียง ศูนย์เรียนรู้ชุมชนและเว็บไซต์ นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้กลุ่มประชาชน บุคลากรของส่วนราชการต่างๆ ในพื้นที่ รวมทั้งพระภิกษุและนักเรียนให้เข้ามาร่วมรับฟังการประชุมสภาท้องถิ่นได้อย่างสม่ำเสมอ ก็เป็นการแสดงให้เห็นถึงจิตใจที่เปิดกว้างและเน้นย้ำการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. ปัจจัยคุณลักษณะผู้นำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพบว่า ผู้บริหารท้องถิ่นมีท่าทีเป็นมิตรกับประชาชนและเปิดใจกว้างให้ประชาชนสามารถเข้าหาได้ง่าย รับฟัง และพบได้ง่าย มีการร่วมคลุกคลีกับกลุ่มองค์กรประชาชนอย่างสม่ำเสมอ ถือว่าเป็นเสน่ห์ที่เกื้อกูลให้ประชาชนมีจิตใจที่อยากจะมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6. ปัจจัยการร่วมกันทำงานเป็นทีมระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำ โดยพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการทำงานเป็นทีมและมุ่งเป้าหมายของงานคือ ประชาชนได้รับประโยชน์ มีท่าทีเป็นมิตร หรือมีความเป็นกันเองกับประชาชน ก็จะทำให้เกิดการพัฒนางานร่วมกัน ทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมในการทำงานในกิจกรรมต่างๆ ประสบผลสำเร็จ

7. ปัจจัยการส่งเสริมและยอมรับภูมิปัญญาท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้ความสำคัญกับภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งถือเสมือนหนึ่งเป็นปราชญ์ชาวบ้าน ที่ถือเสมือนหนึ่งคลังสมองของท้องถิ่นที่มีทั้งครู อาจารย์



นักพัฒนา NGOs พระภิกษุสงฆ์ จะเป็นการเปิดช่องทางโอกาสให้บุคคลเหล่านี้เป็นผู้สนับสนุน เป็นผู้ให้ข้อมูลและ
เกื้อกูลกิจกรรมต่างๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความโดดเด่นเพิ่มมากขึ้น

8. ปัจจัยการมีวัฒนธรรมท้องถิ่นและความเป็นชุมชนดั้งเดิม วิถีชีวิตและความเป็นอยู่ วัฒนธรรม ประเพณี
ของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ยังรักษาและธำรงไว้ซึ่งความเป็นชุมชนดั้งเดิม แม้สภาพเศรษฐกิจและ
สังคมมีการเปลี่ยนแปลงไปก็ตาม ความสัมพันธ์ของคนในท้องถิ่นก็ยังคงให้ความร่วมมือช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน
โดยเฉพาะการให้ความร่วมมือและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. การประยุกต์ใช้ธรรมาภิบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ธรรมาภิบาลเกิดจากการจัดการโดยองค์กรที่มีประสิทธิภาพซึ่งพัฒนามาจากพื้นฐานทางการเมือง ความ
ต้องการของประชาชน การมีผู้นำที่เข้มแข็ง และการใช้อำนาจของรัฐในทิศทางที่ถูกต้องเพื่อตอบสนองต่อการพัฒนา
ที่ยั่งยืน โกวิท ยงงาม (2556 น.272-275) ได้มีข้อเสนอต้นแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่โปร่งใส ซึ่งมีอยู่ 7
ประการ ดังต่อไปนี้

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับทราบอย่างทั่วถึง
ครอบคลุม ต่อเนื่อง และเพิ่มช่องทางหลากหลายมากขึ้นในการประชาสัมพันธ์ โดยมีแนวปฏิบัติ อาทิเช่น การ
เปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้แก่ การดำเนินโครงการใดๆ ต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบทุกเรื่องราว
เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลและเป็นช่องทางหนึ่งให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นได้

2) ต้องมีการจัดทาระบบข้อมูล เพื่อให้บริการเป็นศูนย์กลางข้อมูลที่สามารถให้บริการข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน
โดยให้มีข้อมูลพื้นฐานครอบคลุมประเด็นที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของประชาชน ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ ด้านเกษตรกรรม
ซึ่งเกี่ยวข้องกับผลผลิต โดยมีการเสนอแนะให้จัดตั้งตลาดกลางของตำบล ด้านสุขภาพ ด้านการศึกษา ด้านอาชีพ
ด้านภูมิปัญญาท้องถิ่น ด้านสาธารณสุข โภชนา ด้านทรัพยากร สถิติเด็ก ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ของแต่ละหมู่บ้าน เป็นต้น ซึ่ง
ต้องเป็นข้อมูลที่สามารถนำไปใช้เป็นฐานข้อมูลได้จริง สู่การวางแผน โดยมีแนวทางปฏิบัติคือ การทำแบบสำรวจ
หรือลงศึกษาวิจัยข้อมูลเชิงลึกของชุมชนแต่ละหมู่บ้าน และประชาชนสามารถตรวจสอบข้อมูลและใช้ได้จริง

3) ต้องให้ประชาชนตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ กล่าวคือ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ดำเนินกิจกรรมใดๆ ต้องมีข้อมูลให้ประชาชนตรวจสอบได้ ไม่ว่าจะก่อนการดำเนินการ ระหว่างการดำเนินการ หรือ
สิ้นสุดการดำเนินการ โดยมีแนวทางปฏิบัติคือ 1) เปิดช่องทางให้ประชาชนและทุกภาคส่วนสามารถตรวจสอบทุก
กระบวนการในการทำงานได้หลากหลายช่องทาง และไม่ปิดกั้นข้อมูล 2) การจัดให้มีทีมงานระดับท้องถิ่น เช่น แกน
นำชุมชน แกนนำหมู่บ้าน เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการดำเนินการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดย
อิสระ และ 3) อาจจะต้องตั้งคณะกรรมการระดับหมู่บ้านขึ้น เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบภายในและเข้าไปมีส่วนร่วมใน
กิจการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น

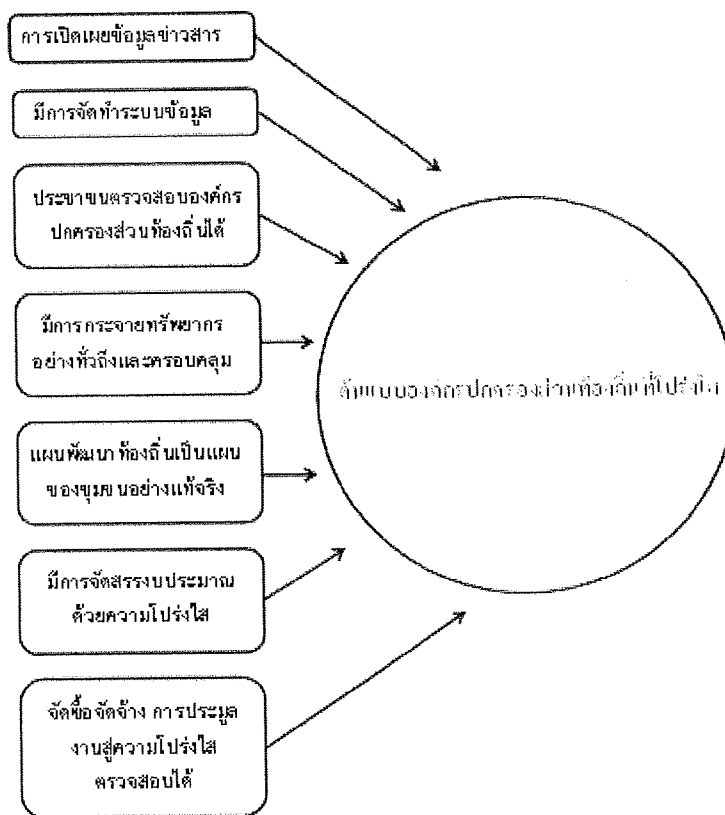
4) ต้องมีการกระจายทรัพยากรอย่างทั่วถึงและครอบคลุม เช่น ต้องไม่เลือกปฏิบัติในการกระจาย
ทรัพยากร กระจายงบประมาณ ให้ครอบคลุม ทั่วถึงในทุกกลุ่ม ทุกเพศ ทุกวัย ทุกชุมชน อย่างเป็นธรรม และการ
พัฒนาต้องครอบคลุมทุกด้าน โดยเฉพาะเน้นการพัฒนาในด้านสังคม หรือพัฒนาด้านการมีคุณภาพชีวิตของประชาชน
เช่น การศึกษา อาชีพ สุขภาพ และอื่นๆ มากกว่าโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน เป็นต้น



5) แผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นแผนของชุมชนอย่างแท้จริง กล่าวคือ แผนพัฒนาท้องถิ่นต้องมาจากความต้องการของประชาชน สอดคล้องกับแผนพัฒนาชุมชน เกิดประโยชน์ต่อชุมชนอย่างแท้จริง และในการกำหนดแผนงาน หรือโครงการกิจกรรมต่างๆ จะต้องแจ้งให้ประชาชนรับทราบ และเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนกระบวนการ

6) มีการจัดสรรงบประมาณด้วยความโปร่งใส ต้องคำนึงถึงการใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ร่วมกันคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมกันทำ และร่วมติดตามประเมินผล โดยต้องกระจายงบประมาณให้ทั่วถึง เป็นธรรมแก่ทุกกลุ่ม ทุกชุมชน ไม่กระจุกอยู่เฉพาะกลุ่มหรือพรรคพวกของตนเอง ต้องจัดสรรงบประมาณลงแต่ละพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม โดยผ่านการตรวจสอบของชุมชน สามารถตอบสนองความต้องการของชุมชน และชุมชนได้รับประโยชน์สูงสุด นอกจากนี้ การจัดสรรงบประมาณต้องเป็นไปอย่างเปิดเผย และเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอน

7) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดซื้อจัดจ้าง การประมูลงานสู่ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบข้อมูลข่าวสารการประมูล การจัดซื้อจัดจ้างให้ประชาชนรับรู้อย่างต่อเนื่องในทุกขั้นตอนของโครงการ และโครงการต่างๆ ต้องมาจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง และมีการแต่งตั้งตัวแทนของประชาชนเข้าไปเป็นคณะกรรมการจัดซื้อ และตรวจสอบผลงานอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ประชาชนมีสิทธิเข้าไปตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทุกขั้นตอน



ภาพที่ 3 การประยุกต์ใช้ธรรมาภิบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



6. สรุป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญเป็นอย่างมากที่จะต้องบริหารงานและดำเนินกิจกรรมต่างๆ ตามหลักธรรมาภิบาล เพราะการบริหารงานและกิจการใดๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อประชาชนในพื้นที่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลจะต้องมีการวางระบบไว้ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกกิจกรรมการดำเนินงาน ธรรมาภิบาลจึงจะพัฒนาไปได้ แนวทางการสร้างธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน และองค์กรท้องถิ่น เช่น การประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบอย่างสะดวกและทั่วถึง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง การประมูลงาน รวมไปถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ และทั่วถึงประชาชนทุกภาคส่วน เป็นต้น

โดยสรุป ธรรมาภิบาลจะเกิดขึ้นได้หากมีความร่วมมือที่พร้อมเพรียงกันของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยภาคประชาชนอาจอยู่ในรูปของปัจเจกชน กลุ่มองค์กรพัฒนา หรือกลุ่มประชาสังคม เมื่อภาครัฐต้องการให้องค์กรของรัฐนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ให้เป็นผลในทางปฏิบัติ รัฐบาลอาจทำได้ด้วยการกำหนดเป็นนโยบายในการจัดสรรงบประมาณสนับสนุน และประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี, 2554 น.56) นอกจากนี้ การสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือการบริหารกิจการสาธารณะที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนผู้รับบริการ ซึ่งส่งผลต่อภาพลักษณ์อันดีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ทำให้ประชาชนยอมรับนับถือและเชื่อมั่นได้ว่าผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่บริหารงานท้องถิ่นนั้นมีความตั้งใจทำงานเพื่อความสุขของประชาชนอย่างแท้จริง (ถวิลวดี บุรีกุล, 2552) จากที่กล่าวมานั้น ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีธรรมาภิบาลและบริหารเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนและชุมชนแล้วก็จะส่งผลให้ประชาชนอยากเข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาชุมชนซึ่งจะทำให้ชุมชนได้รับการพัฒนาอย่างแท้จริงและตรงกับความต้องการของประชาชนและส่งผลให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

7. บรรณานุกรม

- โกวิท พวงงาม. (2552). การเสริมสร้างธรรมาภิบาลและความโปร่งใสในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 7(2), 1-22.
- โกวิท พวงงาม. (2556). *ถอดรหัส 3 การพัฒนา: ชุมชน สังคม ท้องถิ่น การเมือง ประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- จรัส สุวรรณเวลา. (2553). *จุดบอดบนทางสู่ธรรมาภิบาล บทบาทของบอร์ดองค์การมหาชน*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ถวิลวดี บุรีกุล. (2552). *ธรรมาภิบาลท้องถิ่น บทเรียนจากต่างแดน*. สืบค้นจาก <http://www.kpi.ac.th/ธรรมาภิบาลท้องถิ่น-บทเรียนจากต่างแดน/>
- บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และ บุญมี ลี. (2554). *รายงานการวิจัย ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.



- รัชยา ภัคดีจิตต์. (2555). *ธรรมาภิบาลเพื่อการบริหารภาครัฐและภาคเอกชน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมพงษ์ ตันติวงศ์ไพศาล. (2551). *การมีธรรมาภิบาลในชุมชนเข้มแข็ง*. สืบค้นจาก <https://www.gotoknow.org/posts/158095>
- อักษฎงค์ ปาณิกบุตร. (ม.ป.ป). *ธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี*. สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี>
- Kakai, L. (2013). Good governance versus good government in local government in Hungary. *Social Research*, 1(30), 5–15.
- Pillay, S. (2004). Corruption – the challenge to good governance: a South African perspective. *International Journal of Public Sector Management*, 17(7), 586-605.
- Rotberg, R. & West, D. (2004). *The Good Governance Problem: Doing Something About It*. Retrieved from https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/wpf39_governanceranking.pdf
- Slovak governance institute. (n.d). *Good Governance in Local Government*. Retrieved from http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/New-EU-Member-Study-Final_SGI-a-TIS.pdf