



หลักธรรมาภิบาลกับบทบาทของนักการเมืองท้องถิ่น* **GOOD GOVERNANCE AND THE ROLE OF LOCAL POLITICIANS**

ศุภมา จิตต์เที่ยง, ธวัชชัย ผลสะอาด, สุวิชัย อินทกุล

Supama Jitthiang, Thawatchai Polsa-At, Suwichai Intakul

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

Mahachulalongkornrajavidyalaya University

Corresponding Author E-mail: nphachnanths@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เยาวชน นิสิต นักศึกษาและประชาชนทั่วไป ได้ศึกษาและเข้าใจถึงหลักธรรมาภิบาลกับบทบาทของนักการเมืองท้องถิ่น และแนวทางในการใช้หลักธรรมาภิบาล 6 ประการ คือ 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักความมีส่วนร่วม 5) หลักความรับผิดชอบ และ 6) หลักความคุ้มค่า มาปรับใช้กับนักการเมืองที่บริหารองค์กรส่วนท้องถิ่นต่อไปธรรมาภิบาลเป็นเรื่องของหลักการบริหารแนวใหม่โดยมิใช่หลักการที่เป็นรูปแบบทฤษฎีการบริหารงาน แต่เป็นหลักการการทำงานนำมาใช้เพื่อการบริหารงานให้เกิดความเชื่อมั่นและผลลัพธ์ที่ดีที่สุด อย่างไรก็ตามมีคนจำนวนมากที่ไม่เข้าใจเรื่องของธรรมาภิบาลซึ่งไม่ใช่เรื่องแปลกแต่อย่างใด หลักธรรมาภิบาลสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ ในภาครัฐ ธุรกิจ ประชาสังคม ปัจเจกชน และองค์กรระหว่างประเทศ โดยมีเป้าหมายของการใช้หลักธรรมาภิบาลเพื่อการมีความเป็นธรรม ความสุจริต ความมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ซึ่งวิธีการที่จะสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นมาได้ก็คือการมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ ถูกตรวจสอบได้ และการมีส่วนร่วมเป็นสำคัญแต่อาจประกอบไปด้วยหลักการอื่น ๆ อีกได้ด้วยแล้วแต่ผู้นำไปใช้ สำหรับประเทศไทยได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่ให้ความสำคัญกับหลักการสำคัญ 6 หลักการ

คำสำคัญ: หลักธรรมาภิบาล; บทบาทของนักการเมือง; องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



Abstracts

Objectives of this research article were for young people, students, and the public to study and understand the principles of good governance and the roles of local politicians and guidelines for the use of 6 principles of good governance, namely: 1) the rule of law, 2) morality, 3) transparency, 4) participation, 5) responsibility, and 6) worthiness. to apply to politicians who manage local organizations. Good governance is about new management principles, not principles that are models of management theory. But it is a working principle used for management to create confidence and the best results. However, there are many people who do not understand good governance, which is not surprising at all. Good governance can be applied to governments, businesses, civil society, individuals, and international organizations. with the goal of applying good governance principles to be fair, honest, efficient and effectiveness the way to create good governance is transparency. responsible verifiable and participation is important, but may consist of other principles as well, depending on the user. For Thailand, the Prime Minister's Office has regulations on good governance and social affairs. The Royal Decree on Criteria and Methods for Good Governance of Public Affairs B.E. 2546 that focuse on 6 key principles.

Keywords: Good Governance; The Role of Politicians; Local Government Organization

บทนำ

การปกครองท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นรากฐานสำคัญอย่างยิ่งของการปกครองระบบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้รู้สึกว่าประชาชนมีส่วนร่วมได้เสียในการปกครองการบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบและห่วงแหนในผลประโยชน์อันพึงมีต่อชุมชนที่ตนอาศัย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารการจัดบริการสาธารณะการบริหารงานบุคคลการเงินและการคลังและมีอำนาจ



หน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะโดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2545)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายของการปกครองในระบบประชาธิปไตย ที่ภาครัฐต้องลดการผูกขาดอำนาจจากเดิมที่เคยรวมอยู่ในศูนย์กลาง (Centralization) มาเป็นการกระจายอำนาจ (Decentralization) ลงสู่ชุมชนท้องถิ่นถ่ายอำนาจการตัดสินใจสู่มือของประชาชนโดยมีองค์ประกอบเป็นองค์กรนิติบุคคลมีหน้าที่อำนาจตามที่กฎหมายกำหนด มีรายได้และงบประมาณของตนเอง มีผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและมีเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นบุคลากรในการสนับสนุนการบริหารงานท้องถิ่น (โกวิทย์ พวงงาม, 2563) กล่าวได้ว่า การเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยจะมีประสิทธิภาพได้นั้นขึ้นอยู่กับประชาชน เป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้กลไกทางการเมืองได้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยประชาชนจะต้องมีความสนใจกระตือรือร้นเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างจริงจัง และต่อเนื่องเป็นหน้าที่ของทุกคนในสังคมที่จะต้องเอาใจใส่รับผิดชอบร่วมกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ดังนั้น การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแนวทางสำคัญที่จะช่วยให้การเมืองท้องถิ่นมีการบริหารจัดการโปร่งใสลดปัญหาการทุจริตตลอดระยะเวลาที่ผ่านมารัฐบาลได้พยายามสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลโดยมีความมุ่งหมายที่จะสร้างระบบการบริหารที่ดีในทุกภาคส่วนของสังคม ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชน และภาคประชาชน เป็นต้น ดังนั้น เมื่อมีการเลือกตั้งก็เป็นโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเปลี่ยนแปลงและพัฒนาตนเองมาเป็นนักการเมืองเพื่ออาสาทำหน้าที่ในองค์กร โดยมีการกำหนดบุคคลผู้มีคุณสมบัติมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งและลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (สุพิทักษ์ โตเพ็ง, และคณะ, 2564) กล่าวได้ว่า ธรรมาภิบาลจัดเป็นแนวคิดสำคัญในการบริหารงานและการปกครองในปัจจุบัน เพราะโลกปัจจุบันได้หันไปให้ความสนใจกับเรื่องของโลกาภิวัตน์และธรรมาภิบาล หรือการบริหารจัดการที่ดีมากขึ้น แทนการสนใจเรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรมดังแต่ก่อน

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ประเทศไทยได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในภาครัฐเป็นเวลาพอสมควร แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในสังคมไทยได้เพียงแต่ทำให้ปัญหาเหล่านั้นเบาบางลง การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการเมืองท้องถิ่น การบริหารจัดการที่ดีอยู่บนหลักการบริหารงานที่เที่ยงธรรม สุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีจิตสำนึกในการทำงาน มีความรับผิดชอบในสิ่งที่ได้กระทำ พร้อมรับผิดชอบ มีศีลธรรม จริยธรรมในการทำงาน



ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นคือหน่วยงานปกครองที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดรูปแบบหนึ่ง โดยปกติการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเปิดโอกาสให้ประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้นเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่นการปกครองท้องถิ่นได้มีนักวิชาการทั่วไปได้ให้ความหมายไว้ ดังต่อไปนี้

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2545) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ระบบการปกครองที่เป็นผลเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางปกครองของรัฐ โดยการทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง ดังที่ ชูศักดิ์ เทียงตรง (2543) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการจัดให้บริการสาธารณะเพื่อชุมชนของตนเอง ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และความเป็นอิสระในการดำเนินงานขึ้นอยู่กับระบบการปกครองท้องถิ่นที่ยึดถือ และโกวิท พวงงาม (2555) ได้กล่าวไว้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองกันเองเป็นการปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีพื้นฐานจากหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ระบบการปกครองที่เป็นการกระจายอำนาจทางปกครองของรัฐมีองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

จากแนวความคิดในการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐ โดยยึดหลักการกระจายอำนาจปกครอง และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ผู้เขียนสามารถสรุปได้ดังนี้ (สมเกียรติ สุวรรณานี, 2552)

1. ช่วยในการแก้ปัญหาของท้องถิ่น เพราะประชาชนในท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาดีที่สุดกว่าคนภายนอก ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง
2. การปกครองท้องถิ่นเป็นหัวใจสำคัญที่จำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ



3. การปกครองท้องถิ่น ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็วตรงกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง และแบ่งเบาภาระด้านการเงินและอัตราค่าจ้างคน

4. การปกครองท้องถิ่น ช่วยให้รัฐบาลกลางลดภาระน้อยลง ทำให้รัฐบาลมีเวลาเพื่อการปกครองเพื่อส่วนรวมได้มากยิ่งขึ้น

กล่าวโดยสรุปได้ว่า รัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่าง และไม่แน่ว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นทุกจุดหรือไม่ รวมทั้งจะต้องดำเนินการเฉพาะท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น หากได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่น เพื่อดำเนินการเองแล้ว ภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายเป็นไป รัฐบาลจะมีหน้าที่เพียงแต่ควบคุม ดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐบาลได้กระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นองค์กรปกครองท้องถิ่นก็มีหน้าที่รับผิดชอบในการให้บริการแก่ประชาชนและท้องถิ่น ทั้งนี้หลักการควรให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการควรคำนึงถึงหลักการดังต่อไปนี้ (วิทยา นภาศิริกุลกิจ, 2534)

1. การพิจารณาถึงกำลังเงิน กำลังงบประมาณ เพราะในท้องถิ่นหลายแห่งยังประสบกับปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ ไม่สามารถดำเนินงานตามหน้าที่รับผิดชอบที่กว้างขวางเกินกำลังของตนได้ เป็นต้น

2. การพิจารณาถึงกำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ เพราะกำลังคนและเครื่องมือ เครื่องใช้เป็นปัจจัยที่สำคัญในการดำเนินการบริหารท้องถิ่นให้ได้ทั่วถึง เป็นต้น

3. หน้าที่รับผิดชอบของท้องถิ่นควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง ไม่ควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น การศึกษาในระดับอุดมศึกษาหรืองานทะเบียนที่ดินที่สาธารณะ เป็นต้น สำหรับการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นสามารถกระทำได้ 2 ลักษณะ ดังนี้

3.1 บัญญัติไว้ในกฎหมายอันเป็นการทั่วไป เพื่อให้ทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นแบบอย่างเดียวกัน เช่น การตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้เป็นการทั่วไปเพื่อให้ทุกองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่รับผิดชอบเหมือนกัน

3.2 บัญญัติไว้ในกฎหมายอันเป็นการเฉพาะเจาะจงแต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่น เช่น การตราพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528



ได้มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานครไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2549)

ดังนั้น การจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่น เป็นหน้าที่โดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยถือว่าเป็นผู้ให้บริการกับประชาชนที่เป็นผู้รับบริการ ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ประโยชน์โดยแท้จริงต้องรับทราบความต้องการการบริการสาธารณะของประชาชนเสียก่อน โดยให้ประชาชนในชุมชนเป็นผู้ตัดสินใจ และหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นควรจะต้องพิจารณาถึงกำลังเงิน กำลังงบประมาณ กำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และหน้าที่ความรับผิดชอบควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่น หากเกินกว่าภาระหรือเป็นนโยบายซึ่งรัฐบาลซึ่งไม่ควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น งานทะเบียนที่ดิน การศึกษาในระดับอุดมศึกษา (สมาน รังสิโยภักดิ์, 2543)

กล่าวโดยสรุปได้ว่า 1) การพิจารณาถึงกำลังเงิน กำลังงบประมาณ 2) การพิจารณาถึงกำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์เครื่องมือ เครื่องใช้ 3) หน้าที่ความรับผิดชอบของท้องถิ่นควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง

บริบททางการเมืองท้องถิ่น

การเมืองท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการเมืองระดับชาติในฐานะที่เป็นฐานรากสำคัญของการเมืองระดับชาติซึ่งหากการเมืองท้องถิ่นมีความเข้มแข็งมั่นคงแล้วย่อมส่งผลดีต่อการเมือง ระดับชาติอย่างแน่นอน นักการเมือง (Politician) มาจากคำว่า การเมือง (Politics) ซึ่งมาจากภาษากรีก คือคำว่า Polis แปลว่า เมืองหรือ นคร ตามประวัติศาสตร์การปกครองของกรีกในสมัยโบราณนั้นเมือง หรือนครนั้นมีฐานะเป็นรัฐ (State) หรือที่เรียกว่านครรัฐ เช่น นครรัฐเอเธนส์ นครรัฐสปาร์ตา เมืองหรือนครในสมัยโบราณจึงกลายมาเป็น “รัฐ” ตามความหมายในปัจจุบัน ในนครรัฐเอเธนส์ ถือว่าสังคมคือการเมือง ประชาชนทั้งหมดในฐานะที่มีส่วนร่วมในกิจการของรัฐก็คือนักการเมือง (ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2532) ดังที่ ลิซิด ธีรเวคิน (2543) ได้อธิบายถึงบริบทการเมืองท้องถิ่นไว้ว่า ลักษณะนักการเมืองที่พึงประสงค์ ต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการปกครอง และการบริหาร เข้าใจถึงปรัชญาการปกครองแบบประชาธิปไตย มีวิสัยทัศน์ มองการณ์ไกล เปิดกว้างรับฟังความคิดเห็นหลายฝ่าย มีจริยธรรมและมีศีลธรรม ไม่ทำลายหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ระบุว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายความว่า 1) นายกรัฐมนตรี 2) รัฐมนตรี 3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 4) สมาชิกวุฒิสภา



5) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (1) และ (2) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง 6) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา 7) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร 8) ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาล 9) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ที่มีรายได้หรืองบประมาณไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ บุคคลที่ได้สถานะทางราชการโดยการเลือกตั้งจากประชาชน หรือได้รับการแต่งตั้งโดยผู้มีอำนาจทางการเมือง เพื่อให้ทำหน้าที่และรับผิดชอบกิจการทางด้านการเมือง การเข้ารับตำแหน่ง และการออกจากตำแหน่งจะเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายพิเศษ โดยไม่เกี่ยวข้องกับระเบียบข้าราชการโดยทั่ว ๆ ไป ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ.2535 มาตรา 4 บัญญัติให้ข้าราชการการเมืองคือบุคคลซึ่งรับราชการในตำแหน่งข้าราชการการเมือง

นักการเมืองท้องถิ่น ได้มีนักวิชาการทั่วไปได้ให้ความหมายไว้ ดังต่อไปนี้ ปธาน สุวรรณมงคล (2554) ได้กล่าวไว้ว่า นักการเมืองท้องถิ่น คือ ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ทางการเมืองในระดับท้องถิ่น โดยมีความหมาย 2 ความหมาย คือ เป็นนักการเมืองท้องถิ่นที่ผ่านระบบเลือกตั้งที่ประชาชนเลือกเข้าไปทำหน้าที่แทนตนเองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น และอีกความหมาย คือ เป็นนักการเมืองที่เกิดขึ้นจากประชาชนหรือชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การลงชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อีกทั้ง ญัฐพล ใจจริง (2559) ได้กล่าวไว้ว่า การเมืองท้องถิ่นเป็นเรื่องของการเข้ามาแสวงหาอำนาจและใช้อำนาจของบุคคล หรือกลุ่มบุคคลเพื่อผลประโยชน์ของสาธารณะ หรือกลุ่มคนเฉพาะกลุ่ม หรือเฉพาะบุคคลในท้องถิ่นนั้น ๆ ดังนั้น นักการเมืองท้องถิ่น คือบุคคลที่เสนอตัวเข้าสู่ระบบการเมืองท้องถิ่น ภายใต้ระบบการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้นักการเมืองท้องถิ่นมีความชอบธรรมในการเป็นตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชนในท้องถิ่นทั้งการบริหารท้องถิ่น (ฝ่ายบริหาร) และการควบคุมตรวจสอบ (ฝ่ายนิติบัญญัติ)

กล่าวโดยสรุปได้ว่า นักการเมืองท้องถิ่น หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่น ผู้ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน หรือบุคคลที่เสนอตัวเข้าสู่ระบบการเมืองท้องถิ่น ภายใต้ระบบการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น

หลักธรรมาภิบาลกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

ธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย เป็นการปกครองการบริหารจัดการควบคุมดูแลกิจการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยให้เป็นไปในครรลองธรรม ได้มีนักวิชาการทั่วไปได้ให้ความหมายไว้ ดังต่อไปนี้ พิชรี สิริธรร (2561) ได้กล่าวไว้ว่า ธรรมาภิบาล หรือที่เรียกว่า ธรรมรัฐ ตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า Good Governance ซึ่งมาจากคำว่า ธรรมและอภิบาล ซึ่งคำว่า ธรรม หมายถึง ความดี ความถูกต้อง และหลักประพฤติปฏิบัติในศาสนา กฎเกณฑ์ ความจริง ความยุติธรรม ส่วนคำว่า อภิบาล หมายถึง บำรุงรักษา ปกครอง ดังนั้น เมื่อนำมารวมกัน ธรรมาภิบาล จึงหมายถึง การปกครองและบริหารบนพื้นฐานของหลักธรรม ความดี ความถูกต้อง ซึ่งสะท้อนถึงแนว ความคิดปรัชญาที่เน้นเรื่องความดี กล่าวได้ว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารโดยยึดหลักธรรม ความดี และความถูกต้อง ดังที่ อภิสิทธิ์ หนูหนักดี (2552) ได้อธิบายไว้ว่า ธรรมาภิบาล ให้ความสำคัญเรื่องกระบวนการตัดสินใจทางการบริหาร ซึ่งอาจถูกอิทธิพลครอบงำและอาจนำไปสู่การคอร์รัปชัน การทุจริตเชิงนโยบาย (Policy Corruption) หรือประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interests) หากกระบวนการตัดสินใจขาดหลักธรรมาภิบาลประกอบด้วยหลักการต่าง ๆ สำคัญ 6 หลักการ หลักธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบนพื้นฐานของหลักการทั้ง 6 หลักการซึ่งสามารถแสดงเป็นแผนภาพได้ ดังนี้



ภาพที่ 1 หลักพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี 6 ประการ

1. หลักนิติธรรม (Rule of Law) คือ การตรากฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรม การบังคับการเป็นไปตามกฎหมาย ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิ



เสรีภาพและความยุติธรรมของประชาชน เป็นต้น (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542)

กล่าวสรุปได้ว่า การใช้กฎเกณฑ์เป็นบรรทัดฐานในการปกครอง กฎเกณฑ์นี้อาจหมายถึงตัวบทกฎหมาย ระเบียบ วินัย ข้อบังคับ กติกาหรือข้อตกลงต่าง ๆ เป็นต้น

2. หลักคุณธรรม (Morality) คือ คนในสังคมมีจิตสำนึกยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม มีคุณธรรมจริยธรรม มีความซื่อสัตย์สุจริต ขยัน อดทน เป็นผู้มีจิตใจสูง มีความยินดีการวางตัวเป็นกลาง ความมีน้ำใจเสียสละ ความกตัญญูกตเวที ความละเอียดและกลัวบาป เป็นต้น (พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต), 2542)

กล่าวสรุปได้ว่า หลักคุณธรรมการใช้อำนาจที่ชอบธรรม ถูกต้อง มีความดีงาม ซื่อสัตย์ จริใจ ขยัน อดทน และมีระเบียบวินัย เป็นต้น

3. หลักความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง ความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ซึ่งตรงกันข้ามกับการทุจริตคอร์รัปชัน และการฉ้อราษฎร์บังหลวง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549)

กล่าวสรุปได้ว่า การทำงานที่มีกฎเกณฑ์และกติกาต่าง ๆ เพื่อสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันโดยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา เป็นต้น

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

กล่าวสรุปได้ว่า เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นประชาชนได้ร่วมรับรู้ร่วมแสดงความคิดเห็นร่วมปฏิบัติหรือตัดสินใจตรวจสอบการปฏิบัติงาน เป็นต้น

5. หลักความรับผิดชอบ (Responsiveness) หมายถึง การมีจิตสำนึกในหน้าที่ที่ร่วมรับผิดชอบต่อสังคมสิทธิและหน้าที่ และปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และเคารพความคิดเห็นที่แตกต่างตามหลักประชาธิปไตย เป็นต้น (วีระ ไชยธรรม, 2542)

กล่าวสรุปได้ว่า หลักธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารจะต้องมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ การใส่ใจในปัญหา เป็นต้น

6. หลักความคุ้มค่า หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) หากพิจารณาจากทฤษฎีระบบ จาก Input (ปัจจัยนำเข้า) ไปสู่ Process (กระบวนการ) และ Output (ผลผลิต) การบริหารองค์กรจะมุ่งแค่ Output ไม่ได้ต้องมี Outcome (ผลสัมฤทธิ์) คือ ความคุ้มค่าบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล



ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชนให้เกิดประโยชน์สูงสุด หลักความคุ้มค่า จะเกิดขึ้นตั้งแต่ขั้นตอนของการเตรียมจัดทำแผนงาน โครงการ การศึกษาแผนงาน โครงการที่จัดทำว่าเกิดจากปัญหาความต้องการของประชาชนหรือชุมชนหรือไม่ เพราะบางครั้งโครงการที่ทำไม่ได้ตอบสนองต่อปัญหาความต้องการของประชาชน เป็นต้น (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542) กล่าวสรุปได้ว่าความคุ้มค่าเป็นการบริหารจัดการ ด้วยความประหยัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล เป็นต้น

สรุป

หลักธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดสำคัญในการบริหารงานและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน เป็นทั้งหลักการกระบวนการเป็นเป้าหมายโดยมุ่งให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางถึงเรื่องของประชาชน สังคม และสิ่งแวดล้อม การบริหารจัดการโดยใช้หลักธรรมาภิบาล 6 ข้อ คือ 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักความมีส่วนร่วม 5) หลักความรับผิดชอบ และ 6) หลักความคุ้มค่า เพื่อให้องค์กรของรัฐและทุก ๆ ส่วนนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ให้กว้างขวางและยั่งยืนจำเป็นต้องมีปัจจัยสำคัญหลาย ๆ ปัจจัยที่นอกเหนือจากความตระหนักของบุคลากรในหน่วยงานและผู้บริหาร ถ้าจะให้ประสบความสำเร็จและมั่นคงต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน นักการเมืองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องร่วมมือกันอย่างจริงจัง อย่างไรก็ตาม ใด ๆ ก็ดี การเมืองท้องถิ่นเป็นการเมืองของทุกภาคส่วนภายใต้ความเป็นประชาธิปไตย ดังนั้น นักการเมืองเป็นตัวแทนของประชาชนต้องทำให้เกิดการมีส่วนร่วมที่กว้างขวางจากทุกภาคส่วน ต้องทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในหน้าที่ สร้างกลไกสำหรับการตรวจสอบความโปร่งใสของกระบวนการทำงาน ช่วยกันประสานประโยชน์ร่วมกันทำให้องค์กร มีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ เมื่อระบบการบริหารจัดการดีก็จะช่วยให้การบริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และช่วยพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญตามเป้าหมาย เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

- โกวิท พวงงาม. (2555). *มองมุมใหม่การบริหารท้องถิ่น : ประสบการณ์เรียนรู้จากต่างประเทศสู่ไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: พิมพ์ลักษณ์ สมาธรรม.
- โกวิท พวงงาม. (2563). *คู่มือการเลือกตั้งท้องถิ่นสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์สำนักงานประเทศไทย.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร.(2549). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง.



- ชูศักดิ์ เทียงตรง.(2543). *ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้าโกสินทร์วงศ์.
- ณัฐพล ใจจริง. (2559) *นักการเมืองท้องถิ่น*. สืบค้น 15 มกราคม 2566, จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=นักการเมืองท้องถิ่น>
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2532). *ปัญหาการเมืองไทยในปัจจุบัน* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2554). *การเมืองท้องถิ่น : การเมืองของใครโดยใครเพื่อใคร*. กรุงเทพฯ: จตุพรดีไซด์.
- ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร. (2545). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: ธนสรเจริญเมือง.
- พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตฺโต). (2542). *พระพุทธศาสนาพัฒนาคนและสังคม*. กรุงเทพฯ: กรมการศาสนา.
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546. (2546, 9 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 120 ตอนที่ 100 ก. หน้า 1-16.
- พัชรี สีโรรส และคณะ. (2561). *หลักธรรมาภิบาล: จากแนวคิดสู่การปฏิบัติในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542. (2542, 10 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 116 ตอนที่ 63 ง. หน้า 24-31.
- ลิขิต อีระเวคิน. (2543). *การเมืองการปกครองไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วันชัย วัฒนศัพท์. (2543). *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน*. กรุงเทพฯ: ศูนย์สันติวิธีเพื่อพัฒนาประชาธิปไตย.
- วิรัช วิรัชนิการวรรณ. (2545). *การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น: สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย*. กรุงเทพฯ: โฟร์เพช.
- วีระ ไชยธรรม. (2542). *หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี*. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- สมเกียรติ สุวรรณธานี. (2552). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลประทาย จังหวัดนครราชสีมา* (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์ สาขารัฐประศาสนศาสตร์). นครราชสีมา: มหาวิทยาลัยอีสาน.
- สมาน รังสียกฤษฎ์. (2543). *การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ*. กรุงเทพฯ: บรรณกิจ.



- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2549). *ชุดคู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สหมิตรพรินต์ติ้ง.
- สุพิทักษ์ โตเพ็ง และคณะ. (2564). บทบาทของนักรการเมืองกับหลักธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารการวิจัยการบริหารการพัฒนา*, 11(3), 471-485.
- อภิสิทธิ์ หนูนกัฏฐิ. (2552). *ธรรมาภิบาลในองค์กรภาคประชาคม* (ดุสิตนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.