

# ธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย\*

## Good Governance of Thai Local Governments

สมภพ ระงับทูก<sup>1</sup> และปัญญา คล้ายเดช<sup>2</sup>  
Sompop Rangubtook and Panya Klaydesh  
มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย<sup>1</sup>  
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตขอนแก่น<sup>2</sup>  
Mahamakutrajawittayalai University, Thailand  
Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Khonkaen Campus, Thailand  
Corresponding Author, E-mail: popr1@hotmail.co.th

### บทคัดย่อ

บทความทางวิชาการเรื่อง ธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย เป็นการนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย และเพื่อความสะดวกในการทำความเข้าใจต่อเรื่องดังกล่าว จึงได้นำเสนอความรู้เรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย หลักธรรมาภิบาล และธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย หลักธรรมาภิบาลนี้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 2550 และ 2560 และได้กำหนดวิธีการไว้ให้หน่วยงานราชการ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานราชการเช่นเดียวกัน ถือปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า การมีธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนชาวไทยในท้องถิ่น แต่ก็ยังมีข้อควรปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยไม่มีธรรมาภิบาลบ่อยๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไทย เพื่อให้ทราบแนวทางการใช้หลักธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย โดยใช้วิธีการศึกษาจากเอกสาร แล้วนำมาวิเคราะห์เชิงเนื้อหาและนำมาเสนอเป็นบทความนี้

**ผลการศึกษาพบว่า** 1) ความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และการลดการทุจริต มีความสำคัญต่อการมีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย เพื่อตอบสนองความต้องการ

---

\*ได้รับบทความ: 25 กรกฎาคม 2560; ตอปรับตีพิมพ์: 25 ธันวาคม 2561

Received: July 25, 2017; Accepted: December 25, 2018



ของประชาชน 2) กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ช่วยส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตามหลักนิติธรรม และ 3) การมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้เกิดการกระจายผลประโยชน์ที่ได้ จากการพัฒนาท้องถิ่นอย่างเท่าเทียมกัน

**คำสำคัญ:** ธรรมาภิบาล; องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น; รัฐธรรมนูญ

### Abstract

Academic articles on good governance in Thai local governments. The concept of good governance in Thai local government and for understanding that. Therefore, we have introduced knowledge about Thai local government. The main good governance and good governance in local Thai government organizations. This good governance is enshrined in the constitution of The Kingdom of Thailand in 1997, 2007 and 2017. The methodology is provided to the government agencies as well as local government organizations, which are the same government agencies. Comply with the royal decree on Good Corporate Governance in 2003 are the rule of law, morality, principle of transparency. Principles of participation accountability and the main value. Governance in Thai local government is the benefit for Thai people. But it also has the duty of the local administration and Thailand is no good governance frequently. The purpose are to have an understanding of good governance and a better understanding of Thai local government by using the study document then analyze the content in order to know the principles of good governance in local Thai organizations.

**The results showed that:** 1) Accountability, transparency and corruption reduction. It is important to be efficient in using the resources of local government organizations to satisfy people's demand. 2) Law and Justice help promoting local rule by the rule of law. 3) Public participation contributes to equal distribution of benefits from local development.

**Keywords:** Good Governance; Local Governments; Constitution

### 1. บทนำ

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทย เมื่อ พ.ศ. 2475 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ได้วางกรอบ การเมืองการปกครอง โดยมีพระราชบัญญัติว่า ด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักร



สยาม พ.ศ. 2476 วางโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินโดยเหตุผลสำคัญ คือ เพื่อต้องการจัดรูปแบบงานให้เข้าลักษณะการปกครองต่อรัฐธรรมนูญ และเพื่อจะได้บริหารราชการแผ่นดินรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยมีการจัดระเบียบบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้มีราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล เพื่อกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการต่างๆ ที่เป็นสาระสำคัญของท้องถิ่นด้วยตนเอง ตามภารกิจหน้าที่ที่ระบุให้ดำเนินการอย่างชัดเจน มีพื้นที่รับผิดชอบชัดเจน มีผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรืออาจได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จึงเป็นการใช้หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) การปกครองจากรัฐบาลไปให้กับประชาชนปกครองตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจะต้องมีความรับผิดชอบต่อการดำเนินการและการตัดสินใจของตนเอง

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของท้องถิ่น เช่น กำหนดนโยบาย การอนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการ แต่งตั้ง ถอดถอน ลงโทษข้าราชการ วางระเบียบราชการ ควบคุมและรับผิดชอบการบริหารราชการ และเป็นผู้บังคับบัญชาราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เป็นต้น ส่วนสมาชิกสภา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการต่างๆ ของท้องถิ่น เช่น อำนาจในมาตรา ข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติ อำนาจในการเปิดอภิปราย อำนาจในการอนุมัติงบประมาณรายจ่าย เป็นต้น การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวมีผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นเครื่องมือควบคุมหน่วยงานราชการให้ทำงานเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน โดยหลักธรรมาภิบาลดังกล่าว ได้กำหนดขึ้นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมีพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ. ศ. 2546 ซึ่งมีข้อกำหนดที่เป็นเครื่องมือสำคัญให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยทำงานตามหลักธรรมาภิบาลอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ปรากฏว่ายังมีข่าวการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยไม่มีธรรมาภิบาลบ่อยๆ โดยเป็นหน่วยงานราชการที่เป็นองค์กรทางการเมือง ซึ่งมีความหมายตามความเห็นของผู้รู้ที่สำคัญ เช่น การเมืองมาจากคำพูดในภาษากรีก เป็นเรื่องเกี่ยวกับนครรัฐ รัฐธรรมนูญ พลเมือง และรัฐบุรุษ อันเป็นเรื่องเกี่ยวกับการ “สาธารณะ” ซึ่งตรงกันข้ามกับเรื่องส่วนตัว ปัจจุบันยังรวมถึงสิ่งต่างๆ คือ รัฐ สถาบันทางการเมืองการปกครองที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าต่างๆ เพื่อสังคม จึงแสดงให้เห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับรัฐและประชาชนในรัฐนั้น (Nakata, 2008 : 9) การเมืองหมายถึงเรื่องเกี่ยวกับการแข่งขันเพื่อแสวงหาอำนาจ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสังคม



ทั้งสังคม หรือส่วนใหญ่ของสังคม ในความหมายนี้จะเน้นการแข่งขันแสวงหาอำนาจที่กระทบต่อสังคม การเมืองได้แก่เรื่องเกี่ยวกับอิทธิพลและผู้มีอิทธิพล เป็นการแข่งขันเพื่อชิงผลประโยชน์แสดงให้ปรากฏไว้มาก (Weerasai, et al., 2004 : 6-9) ได้แก่ ภาวะที่ผันผวนเปลี่ยนแปลง ทรัพยากรมีจำกัด มีผลกระทบต่อสาธารณสุขหรือส่วนรวม การเมืองที่มุ่งแสวงหาหรือชิงผลประโยชน์ด้วยการแข่งขันระดับบุคคล กลุ่มคนต่อกลุ่มคน สังคมต่อสังคม

การเมืองเป็นกิจกรรม มีแนวโน้มปรากฏได้ง่ายและมาก เมื่อสถานการณ์มีการเปลี่ยนแปลง สภาพค่อนข้างคลาดแคลน พฤติกรรมของคนในสังคมหรือกลุ่มคนในสังคม เกี่ยวพันกับกำลังหรืออำนาจในการปกครอง (Chaowalit, 2012 : 7) ดังนั้น การเมืองจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการมีอิทธิพลต่อสถาบันทางการเมือง การปกครอง และเป็นพฤติกรรมของคนในสังคมนั้นๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ของสังคม เมื่อฝ่ายการเมือง คือ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นและมีเม็ดเงินงบประมาณจำนวนมากที่ใช้ในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นไปในทางใดเป็นไปตามความต้องการของประชาชนหรือไม่ หลักธรรมาภิบาลได้วางแนวทางปฏิบัติให้หน่วยงานราชการต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ดังนั้น

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานราชการ อยู่ในบังคับต้องปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และมีรายละเอียดตามพระราชกฤษฎีกาว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมาย เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผลประโยชน์ จากการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบตามแผนงานหรือโครงการ มีการทำงานที่คำนึงถึงความคุ้มค่าของการใช้งบประมาณตามแผนงานหรือโครงการต่างๆ เหล่านั้น เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น แต่ก็ยังมีชาวทาสี่มวชนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล เช่น ชาวเกี่ยวกับการทุจริตต่างๆ ชาวเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณไม่คุ้มค่าหรือชาวเกี่ยวกับความขัดแย้งในการมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การทุจริตการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือการทุจริตจากการใช้งบประมาณโครงการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้สนใจศึกษาธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

## 2. การรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล

ในการรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลผู้เขียนได้แบ่งเป็น 2 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

1. การรวบรวมข้อมูล ผู้เขียนได้ศึกษาเรื่องธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



โดยการศึกษาจากเอกสารประเภทหนังสือหรือตำรา รัฐธรรมนูญ กฎหมาย หนังสือพิมพ์และเอกสารการวิจัย เป็นต้น

2. การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้เขียนได้จัดระเบียบโครงสร้างข้อมูลและหาความหมายของข้อมูลที่รวบรวมมา เป็นการค้นหาข้อความทั่วไปที่จะบอกความสัมพันธ์ของสิ่งต่างๆ ของข้อมูล และใช้วิธีวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา ด้วยวิธีพรรณนาเป็นหลัก นำข้อมูลที่ได้ศึกษามาแล้วเรียบเรียงอย่างเป็นระบบ โดยในส่วนของเตรียมการวิเคราะห์ข้อมูลได้ทำการจัดระเบียบของข้อมูล เพื่อให้เกิดความสะดวกในการนำมาวิเคราะห์ จากนั้นนำข้อมูลดังกล่าวมาเรียบเรียงนำเสนอเพื่อนำไปสู่การหาข้อสรุป การตีความ และการตรวจสอบความถูกต้องแม่นยำของผลการวิเคราะห์ต่อไป

### 3. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

โกวิท พวงงาม (Puangngam, 2007 : 29-30) สรุปว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองของชุมชนที่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสมมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเอง มีอำนาจกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ มีองค์กรในการบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ด้านมุขอริ ยีมะ (Yeemah, 2012 : 2) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองของชุมชนหนึ่งๆ ซึ่งมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ด้านต่างๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนที่อยู่ภายในชุมชนตามขอบเขตอำนาจที่

ได้รับจากรัฐบาลกลางหรือส่วนกลาง ด้านทินพันธุ์ นาคะตะ (Nakata, 2008 : 13) ให้ความหมายว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองตนเองของท้องถิ่นที่มีอำนาจอิสระในการตัดสินใจแก้ปัญหา กำหนดนโยบาย แผนโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ของตนเอง การปกครองท้องถิ่นจึงหมายถึง การปกครองตนเองของประชาชนในชุมชนหนึ่งๆ เป็นท้องถิ่นที่มีอำนาจอิสระ จากการกระจายอำนาจการปกครองของรัฐบาลให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และสิทธิตามกฎหมาย ในการดำเนินงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่น โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ ซึ่งมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้ (Puangngam, 2007 : 32-33) 1) เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และ ทบวงการเมือง 2) มีสภา และผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้ง 3) มีอิสระในการปกครองตนเอง 4) มีเขตการปกครองที่ชัดเจน 5) มีงบประมาณรายได้เป็นของตนเอง 6) มีอำนาจหน้าที่เหมาะสมต่อการให้บริการ 7) มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายท้องถิ่น และ 8) มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ

นอกจากนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังประกอบด้วย กลุ่มบุคคล 3 กลุ่มหลัก ที่ทำหน้าที่ตามภารกิจเพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ ดังนี้ (Yeemah; 2012 : 18-19)

1. ฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ สภาท้องถิ่น ซึ่งสมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน

2. ฝ่ายบริหาร คือ บุคคลที่ทำหน้าที่บริหารงาน กำหนดนโยบายจัดทำงบประมาณ



ควบคุมการทำงานของฝ่ายปฏิบัติงาน

3. ฝ่ายปฏิบัติงาน คือ กลุ่มบุคคลที่ปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายบริหารในฐานะเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหารท้องถิ่น

ประเทศไทยได้เริ่มนำเอาระบบการปกครองท้องถิ่นเข้ามาใช้เป็นส่วนหนึ่งของการจัดระเบียบบริหารราชการ ในสมัยรัชกาลที่ 5 ทรงให้ตราพระราชกำหนดตติยภิบาลกรุงเทพมหานครขึ้นเมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2476 ต่อมา มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอีกหลายรูปแบบตามสภาพของท้องถิ่นที่แตกต่างกัน (Taweeseeth, 2009 : 435) ปัจจุบันได้จัดระเบียบการบริหารส่วนท้องถิ่น มี 2 ระบบ คือ

1. ระบบทั่วไป ซึ่งใช้กับท้องถิ่นทั่วไป 3 รูปแบบ คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2. ระบบพิเศษใช้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่ง มี 2 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมทั้งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 (Nitikraipoj, 2005 : 108-222) และปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย มีจำนวน 7,853 แห่ง ประกอบด้วย

- 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 76 แห่ง
- 2) เทศบาล จำนวน 2,440 แห่ง โดยแบ่งเป็นเทศบาลนคร จำนวน 30 แห่ง เทศบาลเมือง 178

แห่ง เทศบาลตำบล จำนวน 2,232 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 5,335 แห่ง กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา การเมืองท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางของการปกครองท้องถิ่นไทย มีขอบเขตควบคุมถึงการใช้อำนาจ และผลประโยชน์ของท้องถิ่นทั้งหมด (Chaowalit, 2012 : 8) กล่าวคือ ผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้งเป็นผู้รับผิดชอบนั่นเอง

#### 4. หลักการธรรมาภิบาล

ประเทศไทยมีความตื่นตัวสนใจเรื่องธรรมาภิบาลอย่างมาก โดยเฉพาะภายหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นหลักที่เกื้อหนุนสังคมประชาธิปไตย ได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และพัฒนาเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งมีหลักการ ดังนี้ (King Prajadhipok's Institute, 2006 : 42)

1. หลักนิติธรรม (Rule of Law) มีกฎหมาย กฎเกณฑ์ที่มีความเที่ยงตรงเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายในสังคม การบังคับใช้กฎหมาย มีความยุติธรรม และบังคับใช้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน ไม่เหลื่อมปฏิบัติ

2. หลักคุณธรรม (Morality) คนในสังคมมีจิตสำนึก ยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม มีคุณธรรม จริยธรรม มีความซื่อสัตย์สุจริต ขยัน อดทน มีระเบียบวินัยปฏิบัติตามหลักนิติธรรม

3. หลักความโปร่งใส (Transparency) มีกระบวนการทำงานตามกฎเกณฑ์ กติกา เปิดเผย



ข้อมูลข่าวสารที่ตรวจสอบได้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล  
ข่าวสารของทางราชการได้สะดวก มีระบบตรวจสอบ  
สอบที่ดีมีสื่อมวลชนที่เป็นอิสระ

4. หลักการมีส่วนร่วม (Participation)  
ประชาชนในสังคมในทุกๆ ระดับมีส่วนร่วมในการ  
ตัดสินใจเรื่องที่สำคัญ มีผลกระทบต่อคนในสังคม

5. หลักการรับผิดชอบ (Responsiveness)  
ตระหนักในสิทธิและหน้าที่ มีจิตสำนึกในความ  
รับผิดชอบต่อสังคม

6. หลักความคุ้มค่า หลักประสิทธิภาพ  
และประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency)  
มีการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพและ  
ประสิทธิผล และใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (Uwanno, 1999 :  
18) ได้ให้ความหมายว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง  
ระบบโครงสร้าง กระบวนการต่างๆ ที่วางกฎเกณฑ์  
ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจการเมือง และสังคม  
ของประเทศเพื่อที่ภาคต่างๆ ของสังคมจะพัฒนา  
และอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติ

ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ (Khamchoo,  
et al., 2002 : 42-43) ให้ความหมายธรรมาภิบาล  
หมายถึง การมีส่วนร่วม คือ ความโปร่งใส ตรวจสอบได้  
และการมีความรับผิดชอบต่อในการปฏิบัติงานเพื่อให้  
หลักประกันว่าการดำเนินนโยบายทางการเมือง  
สังคม และเศรษฐกิจวางอยู่บนฉันทานุมัติอย่าง  
กว้างขวางของสังคม

จรัส สุวรรณเวลา (Suwanvela, 2003 :  
12) ได้ให้ความหมายธรรมาภิบาล หมายถึง  
การปกครองที่ดี ธรรม คือ ความดี อภิบาล คือ  
คุ้มครอง ปกป้อง ดูแล บำรุง รักษา อภิ หมายถึง

สูง เหนือ ยิ่ง บาล หมายถึง รักษาปกครอง และใน  
ภาษาอังกฤษ มาจากคำว่า Governor ในภาษา  
ลาติน หรือคำว่า Gubernare ภาษากรีก หมายถึง  
to steer หรือ ถือหางเสือ (เช่น เรือ) แต่เดิม  
ในภาษาอังกฤษคำนี้ใช้เป็นคำนาม หมายถึง รัฐบาล

## 5. ธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไทย

ธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ไทย คือ การปกครอง การบริหาร การจัดการ  
ควบคุมดูแลกิจการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่นไทยให้เป็นไปในครรลองธรรม นอกจากนี้  
ยังหมายถึง การบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่นไทยที่ดี เช่น ความโปร่งใสตรวจสอบได้  
การปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรภายนอก  
ธรรมาภิบาล เป็นหลักการที่นำมาใช้บริหารงาน  
ในปัจจุบันอย่างแพร่หลาย ช่วยสร้างสรรค์และ  
ส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยให้มี  
ศักยภาพและประสิทธิภาพ ข้าราชการทำงานอย่าง  
ซื่อสัตย์สุจริตและขยันหมั่นเพียร ทำให้ประชาชน  
มีความศรัทธาและเชื่อมั่นในองค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นไทย อันจะทำให้เกิดการพัฒนาอย่าง  
ต่อเนื่อง เช่น องค์กรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
มีความโปร่งใส ย่อมได้รับความไว้วางใจในการร่วม  
ทำธุรกิจ รัฐบาลที่โปร่งใสตรวจสอบได้ สร้างความ  
เชื่อมั่นให้แก่ประชาชน ตลอดจนส่งผลดีต่อ  
เสถียรภาพของรัฐบาลและความเจริญก้าวหน้าของ  
ประเทศ กล่าวคือ การปกครองส่วนท้องถิ่นไทย  
เป็นหน่วยงานราชการของรัฐบาลที่มีอยู่ทุกพื้นที่  
ครอบคลุมทั่วทั้งราชอาณาจักรไทย กล่าวคือ





ทุกพื้นที่ของประเทศไทย จะอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การปกครองท้องถิ่น ไม่รูปร่างใดก็รูปร่างหนึ่ง การบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยจึงต้องปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งประกอบด้วย

- 1) หลักนิติธรรม (Rule of Law) มีกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่มีความเที่ยงตรง เป็นธรรมต่อทุกฝ่าย ในสังคม การบังคับใช้กฎหมาย มีความยุติธรรม และบังคับใช้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันไม่เลือกปฏิบัติ
- 2) หลักคุณธรรม (Morality) คนในสังคมมีจิตสำนึกและยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม มีคุณธรรม จริยธรรม มีความซื่อสัตย์สุจริต ขยันอดทน มีระเบียบวินัย
- 3) หลักความโปร่งใส (Transparency) มีกระบวนการทำงานตามกฎเกณฑ์ กติกา เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ตรงไปตรงมา และตรวจสอบได้ ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการได้สะดวก มีระบบตรวจสอบที่ดี มีสื่อมวลชนที่เป็นอิสระ
- 4) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) ประชาชนในสังคมในทุกๆ ระดับมีส่วนร่วม ในการตัดสินใจเรื่องที่สำคัญ และมีผลกระทบต่อคนในสังคม
- 5) หลักความรับผิดชอบ (Responsiveness) ตระหนักในสิทธิและหน้าที่ มีจิตสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม
- 6) หลักความคุ้มค่า หรือหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) มีการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า

ปัจจุบันประเทศไทย มีรูปแบบการปกครองท้องถิ่น 5 รูปแบบ ดังนี้ 1) กรุงเทพมหานคร 2) เมืองพัทยา 3) เทศบาล 4) องค์การบริหารส่วนจังหวัด 5) องค์การบริหารส่วนตำบล

แนวคิดพื้นฐานของระบบการปกครองท้องถิ่นไทย ได้แก่ 1) เป็นการกระจายอำนาจทางการปกครองจากรัฐบาลไปสู่ประชาชนในท้องถิ่น 2) เป็นการจัดทำกรบริการสาธารณะอย่างทั่วถึง ตรงกับความต้องการของประชาชนเหมาะสมกับสภาพของแต่ละท้องถิ่น 3) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง 4) เป็นกระบวนการเรียนรู้ระบอบประชาธิปไตยของประชาชนในท้องถิ่น 5) ราชการส่วนกลางไม่มีอำนาจเหนือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่มีบทบาทในการกำกับดูแล และให้ความช่วยเหลือ และ 6) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจ กำหนดนโยบาย และบริหารจัดการ เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้

กรณีตัวอย่างจากการศึกษาธรรมาภิบาลในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ที่ชี้ให้เห็นว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ยังมีการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามหลักธรรมาภิบาล เช่นกรณีการศึกษาของตระกูล มีชัย (Meechai, 2005 : 34-54) ได้ศึกษาเรื่อง การเมืองท้องถิ่น: การเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า กรณีการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมีการฮั้วในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การสมยอมราคาหรือฮั้วในวงการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นปัญหาที่มีความรุนแรงมากขึ้นหรือกรณีการศึกษาของอรรถัย ก๊กผล (Kokphol, 2004 : 155) ได้ศึกษาเรื่องการพัฒนากระบวนการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การปกครองส่วน





ท้องถิ่นมีการทุจริต คอร์รัปชันหลายรูปแบบ นับตั้งแต่มีการกีดกันการปิดประกาศประกวดราคา การสมยอมกันในการเสนอราคา การปลอมเอกสารจากการศึกษาของกนกร ห้วยยี่ภู (Huayyeepu, 2014 : 133) ได้ศึกษาเรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ตามหลักธรรมาภิบาลของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม พบว่า การปฏิบัติหน้าที่โดยใช้หลักความโปร่งใส ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

กรณีดังกล่าวเห็นได้ว่า ธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่นของไทย แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยบางแห่งยังปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหลักธรรมาภิบาล ทั้งนี้การที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยต้องปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนชาวไทยในท้องถิ่นนั้นนั่นเอง ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76 บัญญัติว่า รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนรวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

จึงกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยถือปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาลก็ เพื่อให้มีการบริหารกิจการท้องถิ่นที่ดี ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะ และใช้จ่ายงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยตั้งแต่ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความซื่อสัตย์ สุจริต บริการประชาชนให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลดังกล่าวท้องถิ่นก็จะเกิดการพัฒนาประชาชนในท้องถิ่นก็จะอยู่อย่างมีความสุข ซึ่งเป็นผลมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยถือปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล หรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี คือการบริหารกิจการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดี และผลการศึกษาพบว่า ธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย มีดังนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยต้องมีความรับผิดชอบ มีความโปร่งใส และมีการลดการทุจริต ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการมีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ช่วยส่งเสริมสวัสดิการของประชาชน และยกระดับขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ในการตอบสนองความต้องการของประชาชน และจะมีผลทำให้ระดับความชอบธรรมของประชาชนที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ไทยมากขึ้น ผลมาจากการบริหารกิจการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ดังกล่าวข้างต้น ดังนั้นหลักธรรมาภิบาลจึงมีความสำคัญต่อการบริหารองกรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง

2. กรอบของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ช่วยส่งเสริมให้เกิดการบริหารกิจการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยที่ดีตามตามหลักธรรมาภิบาล คือ หลักนิติธรรม การเคารพสิทธิมนุษยชน และสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนในท้องถิ่น จึงเห็นได้ว่าหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักธรรมาภิบาลนั้น มีความสำคัญต่อการบริหารองกรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการของรัฐบาลที่ปฏิบัติหน้าที่

ราชการใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดยิ่งกว่าหน่วยงานราชการอื่นๆ

3. การมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียเป็นการระดมพลังงานและความมุ่งมั่นของประชาชนทุ่มเทให้การพัฒนาท้องถิ่นและเกิดการกระจายผลประโยชน์ที่ได้จากการพัฒนาท้องถิ่นอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักธรรมาภิบาลที่มีผลต่อการบริหารองกรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ที่ทำให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง และทำให้ประชาชนได้รับการเรียนรู้การปกครองแบบประชาธิปไตยอีกด้วย อันเป็นผลดีต่อการปกครองท้องถิ่นไทย และเป็นรากฐานของการเมืองการปกครองระดับชาติอีกด้วย

## References

- Chaowalit, S. (2012). *Local Politics*. Bangkok : Ramkhamhaeng University.
- Huayyeepu, K. (2014). The performance of Duties in Accordance with the Principles of Good Governance of Local Administrative Organizations in Phutthamonthon District, Nakhon Pathom. *Master of Public Administration Thesis*. Graduate School : Mahamakut Buddhist University
- Khamchoo, C., et al. (2002). *Good Governance, Governance, Transparency, and Ethics*. Bangkok : Rain Water.
- King Prajadhipok's Institute. (2006). *Good Governance Indicators*. Bangkok : King Prajadhipok's Institute.
- Kokphol, O. (2004). *The Development of the Procurement System of the Local Government*. Bangkok : AP Graphic Design and Printing Co., Ltd.
- Meechai, T. (2005). *Local Politics: Prime Ministerial Elections*. Bangkok : Saladaeng Printing Co., Ltd.



- Nakata, T. (2008). *Political Science: Concepts, Concepts, Critical Issues, and Guidelines for Political Analysis*. Bangkok : Limited Partnership. Companion Blog and Printing.
- Nitikraipoj, S. (2005). *Total Law Enforcement*. Bangkok : Fancying Co., Ltd.
- Puangngam, K. (2007). *Thai Local Governance*. 6th edition. Bangkok: Printing House, October.
- Uwanno, B. (1999). *Good Governance in Thai Society*. Bangkok : Thailand Wattana Panich.
- Suwanvela, J. (2003). *The Blind spot on the Path to Good Governance*. Bangkok : Chulalongkorn University Press.
- Taweeseeth, W., et al. (2009). *Politics and Government in Thailand*. Bangkok : Ramkhamhaeng University Press.
- Weerasai, J., et al. (2004). *Political Science*. Bangkok : Ramkhamhaeng University Press.
- Yeemah, M. (2012). *Local Government in Thailand*. 2nd edition. Bangkok : Chulalongkorn University Press.

