



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)
ธรรมาภิบาลสำหรับการบริหารท้องถิ่น

จัดทำโดย
นายไมตรี อินทุสุต
รหัสนักศึกษา ๒๕

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๓
วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ธรรมาภิบาลสำหรับการบริหารท้องถิ่น

กล่าวนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๔ รูปแบบในเมืองไทย มีถึง ๗,๘๕๓ แห่ง แต่ละแห่งเรียกผู้บริหารขึ้นต้นด้วยคำว่า “นายก” ทั้งสิ้น เว้นแต่ตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งยังเรียกขานไม่ถูกต้องนักเมืองไทยจึงมี “นายก...” หลายคน ยังไม่รวมถึงนายกสมาคมในองค์กรต่าง ๆ อีกมากมาย องค์กร มูลนิธิ สมาคมเหล่านี้นับเป็นกลุ่มทางสังคม และกลุ่มผลประโยชน์ตามลักษณะของประเทศประชาธิปไตย กล่าวได้ว่าที่ใดเป็น “ท้องถิ่น” (Local Government) ที่นั่นผู้บริหารต้องมาจากการเลือกตั้ง และต้องมืองค์ประกอบ ๒ ส่วน ส่วนของผู้บริหารกับส่วนของสภา ซึ่งเป็น ฝ่ายตรวจสอบ หรือฝ่ายนิติบัญญัติ

การมีรูปแบบและจำนวนที่มากมาย กระจายอยู่ทั่วทุกปริมณฑลของพื้นที่ ๗๗ จังหวัด ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล จนมาถึงองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) รวมทั้งท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานครกับเมืองพัทยา ทำให้ท้องถิ่นเกิดความแตกต่างอย่างมาก ทั้งขนาด ความยากง่าย ความซับซ้อนมีหลายมิติ และวิธีการเข้าไปบริหารจัดการ ที่สำคัญท้องถิ่นมาจากฐานประชาชน จึงมีหลายเสียง หลายปาก หลายความคิด หลายหัวใจ หลายความรู้สึก และหลายอารมณ์ งานท้องถิ่นจึงหามาตรฐานที่เป็นบรรทัดฐานได้ยาก เพราะท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ แต่ยังมีภารกิจกับควบคุมของทางกำที่มีกรอบ กฎ กฎหมาย กติกา เป็นแนวทางการบริหาร จึงมีระเบียบมากมาย และมีประเด็นให้ตีความอยู่เนื่อง ๆ

หัวใจของการบริหารงานท้องถิ่น

ก่อนที่กฎหมายท้องถิ่นและพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ จะเกิดขึ้นในปี ๒๕๔๓ ได้มีการถกเถียงกันในตอนเริ่มแรกว่า ปัญหาของท้องถิ่นที่เกิดขึ้นใหม่ พร้อม ๆ กันทั่วประเทศ ต้องคิดคำนึงมีอยู่ ๓ เรื่องหลัก ๆ

๑. **องค์ความรู้ (Body of Knowledge)** เพราะมีระเบียบ กฎหมาย และกระบวนการดำเนินงานในการสร้างความรู้ ความเข้าใจอยู่มาก และที่มีการเปลี่ยนแปลง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการคลัง งบประมาณ บริหารบุคคล สิ่งแวดล้อม การพัฒนาคุณภาพชีวิต

๒. **การมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation)** เพราะเป็นขั้นตอนสำคัญที่จะให้มีการปกครองตนเองของประชาชน (Self Government) หากขาดการมีส่วนร่วมแล้วกระบวนการประชาธิปไตยจะออกงามมิได้

๓. **ธรรมาภิบาลกับการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance)** จะทำอย่างไรให้การบริหารมีคุณธรรม โปร่งใส ยึดกฎกติกา มีความคุ้มค่า ก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนในท้องถิ่นที่เกิดขึ้นพร้อม ๆ กัน ทั่วประเทศ

ในระยะต่อมามีพัฒนาการอย่างมากหลังปี ๒๕๔๕ ตามแนวการปฏิรูปราชการ และการดำเนินการตามขั้นตอนการกระจายอำนาจ มีการแยกเป็นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อมาดูแลงานท้องถิ่นโดยเฉพาะ มีพัฒนาการหลายด้าน โดยให้คำปรึกษา แนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และการบริหารจัดการ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง และมีศักยภาพในการบริการสาธารณะ มีกฎหมายและระเบียบที่ละเอียดเพิ่มขึ้น จนถึงการให้รางวัลจูงใจ มีโบนัส

*องค์การบริหารส่วนจังหวัด ๗๖ แห่ง เทศบาลนคร ๓๐ แห่ง เทศบาลเมือง ๑๗๖ แห่ง เทศบาลตำบล ๒,๒๓๔ แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล ๕,๓๓๕ แห่ง รวมทั้งรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

สำหรับท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีในมิติต่าง ๆ จึงมีคำว่ารางวัลธรรมาภิบาล สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี โดยมีตัวชี้วัดการประเมินทั้งจากสำนักงานพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เอง และจาก กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นซึ่งถือว่าเป็นกรมที่มีการพัฒนาการที่เร็วมากใน ๕ ปี นับตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง หลังจากแยกมาจากกรมการปกครอง เมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕

งานของท้องถิ่นจึงเต็มไปด้วยการ “ประเมิน” และ “ประกวด” ขณะเดียวกันต้องคำนึงถึง “ประโยชน์” คือประโยชน์สุขของประชาชน แต่ที่ปรากฏให้เห็นดาษดื่นก็คือผลประโยชน์ ที่เกิดขึ้นจากระบบในท้องถิ่นเองหรือ “คน” ที่เกี่ยวข้องแสวงได้หาผลประโยชน์นั้น ๆ เพราะประชาคมท้องถิ่นมีทั้งมาจากการเลือกตั้ง และการแต่งตั้งมีความเป็นอิสระ มีความซับซ้อนในเชิงการบริหาร จึงต้องมีการฝึกอบรมด้านความโปร่งใส ในมิติธรรมาภิบาลกันอยู่บ่อย ๆ บทความนี้จึงต้องการเน้นในประการที่ ๓ ข้างต้นว่า รัฐไทยจะต้องสร้างภูมิคุ้มกัน ในเรื่องธรรมาภิบาลกับการบริหารท้องถิ่นอย่างเข้มข้น

พัฒนาการต่อมาเมื่อมีการจัดการบริหารจัดการคุณภาพ (Total Quality Control) มีการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการหลายตัวชี้วัดทั้งด้านประสิทธิผล ด้านคุณภาพการให้บริการ ด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ และด้านการเติบโตและพัฒนาองค์กร

ธรรมาภิบาล : การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)

ธรรมาภิบาล (Good Governance) ใช้คำย่อว่า GG ภาคราชการเรียกว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ภาคเอกชน เรียกว่า บรรษัทธรรมาภิบาล (Good Corporate Governance)

Good Governance เริ่มแรกในปี ๒๕๓๒ จากการศึกษาวิจัยของนักวิชาการกลุ่มหนึ่งและนักวิจัยของสหประชาชาติ เปรียบเทียบประเทศกำลังพัฒนากับประเทศที่พัฒนาแล้ว เพื่อศึกษาว่าประเทศกำลังพัฒนาจะปรับระบบการบริหารให้ก้าวทันกับความเปลี่ยนแปลงของโลก สังคมยุคใหม่ ให้ก้าวตามประเทศพัฒนาแล้วได้อย่างไร

Good Governance มีการกล่าวถึงการใช้คำ เช่น ธรรมรัฐ ธรรมาภิบาล และภาคราชการใช้คำว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

Good Governance ถือเป็นองค์ความรู้ใหม่ ในสาขาวิชาบริหารรัฐกิจ และธุรกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม การลงทุน ทั้งนี้ การเรียนสาขาบริหารสมัยใหม่เรียน Good Governance ในรูปลักษณะต่าง ๆ ถูกนำไปประกอบในการเสริมการทำงาน การศึกษามากมาย

ธรรมาภิบาล จึงหมายถึง การปกป้องรักษา การปกครอง การบริหารที่ถูกต้องดีงาม ซึ่งมีใช่เป็นความปรารถนาความต้องการ หรือเป็นหน้าที่ของใคร คนใด คนหนึ่งโดยเฉพาะ หากแต่เป็นความปรารถนาความต้องการของคนทุกคนในสังคม เพื่อให้บังเกิดความเจริญรุ่งเรือง ความสงบเรียบร้อยของสังคม ความผาสุกประชาชนและความมั่นคงของประเทศชาติ

ธรรมาภิบาลมิใช่การร้องขอสำหรับส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่มีกฎหมายบังคับให้ต้องทำตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นการประเมินตัวชี้วัดที่เป็น การตรวจสอบการปฏิบัติงาน

การเข้าถึงข้อมูล (Excess information) การสร้างความรับรู้ต้องตระหนักว่า การรับรู้จะต้องสร้างข้อมูลที่ประชาชนเข้าใจด้วย ไม่ใช่ให้ข้อมูล แต่ประชาชนไม่เข้าใจ เช่นนี้จะทำให้เกิดความขัดแย้ง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดการที่ดี ตัวชี้วัดสำคัญ คือ ๑) ความไม่ทุจริต ๒) ไม่มีความขัดแย้ง ๓) มีศักยภาพในการบริหารจัดการ ๔) มีการประเมินความพึงพอใจของประชาชน

การพัฒนาธรรมาภิบาล ควรพัฒนาที่ระบบและกระบวนการ ไม่ใช่ตัวบุคคล ให้ระบบเอื้อต่อการบริหาร ระบบที่ดีสามารถควบคุมพฤติกรรมได้

ธรรมาภิบาลกับงานท้องถิ่น

ที่ใดที่มีการเลือกตั้ง ระดับของการมีส่วนร่วมทางการเมืองและความเป็นประชาธิปไตยในเชิงรูปแบบก็จะเกิดขึ้น แต่อีกนัยหนึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มาจากการลงคะแนนด้วยความไม่บริสุทธิ์เที่ยงตรง ก็จะนำไปสู่ “ตัวแทน” ที่ไม่ดี ไม่มีความชอบธรรม และเมื่อเป็นตัวแทนที่ไม่ดีแล้วระดับของความมี “วินัย” จึงมีไม่สูงนัก เป็นเหตุนำไปสู่ผลที่ตามมาต่าง ๆ มากมายจนถึงระดับชาติ กล่าวคือ หากที่มา (หรือปัจจัยนำเข้า) และกระบวนการผิดพลาด ผลที่ออกมาย่อมคลาดเคลื่อนแหว่งไถไปด้วย

หลักคิดนี้จึงเทียบเคียงได้กับการเลือกตั้งทุกระดับ หากขาดซึ่งความโปร่งใสเที่ยงธรรมใช้ปัจจัย “เงิน” เป็นศูนย์กลาง โดยไม่ใช่ “กฎ” และ “เกียรติ” เป็นศูนย์กลาง ความล้มเหลวย่อมเกิดขึ้นนักรัฐศาสตร์จึงสร้างหลักคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมืองในวิถีประชาธิปไตยไว้ให้ศึกษา ฉะนั้นที่ใดมีการจัดการเลือกตั้งต้องตั้งคำถามว่าได้สร้างกลไกธรรมาภิบาลขึ้นในทุกระดับ ทุกขั้นตอนของกระบวนการแล้วหรือยัง ปัจจัยด้านผู้สมัครเข้าแข่งขัน มีความพร้อมที่จะให้ตรวจสอบและมีความสำนึกในภาระหน้าที่ที่จะเข้าไปรับภาระแล้วหรือยัง

หากจะสร้างบรรยากาศที่เต็มไปด้วยประชาธิปไตยระดับรากแก้วแล้ว ผู้เล่น ผู้แสดง (Actors) ในการบริหารการปกครองท้องถิ่นต้องมีธรรมาภิบาลเป็นหลักยึด พิจารณาจาก ๖ หลัก ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๒ รัฐบาลขณะนั้นเห็นความสำคัญว่าควรออกประกาศเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้เริ่มมีผลบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีหลักพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ๖ ประการ ได้แก่

๑. หลักนิติธรรม (Rule of Law)
๒. หลักคุณธรรม (Virtue)
๓. หลักการมีส่วนร่วม (Participation)
๔. หลักความโปร่งใส (Transparency)
๕. หลักความคุ้มค่า (Value of Money)
๖. หลักความพร้อมให้ตรวจสอบ (Accountability)

หลักธรรมาภิบาลทั้ง ๖ โดยมีหลักคิดมาจาก ๒ สาขาวิชา

- ๑) วิชารัฐศาสตร์ ได้แก่ นิติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม และความรับผิดชอบ
- ๒) วิชาเศรษฐศาสตร์ ได้แก่ ความคุ้มค่า

การจะเพิ่ม จะเติม หรือจะแปลงความเข้าใจไปบ้าง ก็ไม่หนีห่างจากหลักนี้มากนัก หากจะหยิบยกคำว่า “เด็กดี” ของชาวอังกฤษที่อธิบายความของนักเรียนอังกฤษที่ถูกฝึกปรืออบรม ว่าเด็กดีต้องมาก่อน “เด็กเก่ง” คือต้องมีคุณลักษณะ ๗ ประการ เป็นคตินิยมที่ปลูกฝังจนเป็นอุปนิสัยประจำชาติ ซึ่งข้อสรุปสุดท้ายจะต้องยึดมั่นในสิ่งที่ถูกต้อง และชอบธรรม เขาใช้คำว่าต้องมี “Integrity” มีความหมายลึกซึ้งว่า “คนจะเป็นคนเต็มคน” นั้น ต้องมีคำว่า “Integrity”

การถ่ายทอด สอนแนะ ให้พี่น้องชาวบ้าน รวมทั้งประชาคมท้องถิ่น ตั้งแต่ผู้บริหาร สมาชิกสภาพนักงาน โดยเฉพาะพนักงานส่วนตำบล ได้เข้าใจ “ธรรมาภิบาล” (Good Governance) หรือการบริหารการปกครองที่ดีหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในลักษณะที่เป็นแนวเปรียบเทียบที่เข้าใจง่าย คือ

“อะไรก็ตามที่ท่านเข้าใจว่า ทำอย่าง “วิชาเทพ” นั้นแหละเป็นครรลองของธรรมาภิบาล”

อยากจะใช้อย่างไร ด้วย คำว่า **ต้องเดินทางตรง เดินตรงทาง เดินตรงกลาง และเดินตัวตรง**

การทำความเข้าใจ หรือการปฏิบัติทั้งการคิดและการกระทำ ที่บ่งแสดงออกถึง “วิชาเทพ” (โดยนัยความหมายที่นักศึกษา ข้าราชการ ผู้คนนึกถึง) อะไรคือ วิทยาเทพ .. เยี่ยงเทพ นั้นแหละแนวทางธรรมาภิบาล เมื่อเข้าใจกว้าง ๆ เหล่านี้ ลองจินตนาการฝึกดูเป็นกรณี ๆ เป็นกิจกรรมแล้วนำมาจัดกลุ่ม แยกแยะ (Grouping) ก็จะได้กรอบความคิดใกล้เคียงกับ ๖ หลักยึดข้างต้น

อะไรเบี่ยงเบนไปสู่ฝั่งตรงข้ามของวิชาเทพที่รู้ ๆ กัน เรียกว่าอภิวิชาหนึ่ง ขึ้นต้นด้วย “ม... = ๓ จุด” นั้นแหละเป็น “ธรรมาภิบาล”

ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องเดินสายวิชาเทพเสมอ ถ้าจะให้ซึ่งขึ้นอีก อาจจะมีเพิ่มเติม “วิชาเทพ - วิชาธรรม” กล่าวอย่างนี้ผู้คนในชุมชน ชาวบ้าน คนทั่วไปพอจะเข้าใจธรรมาภิบาล ได้เข้าเค้า โดยแปลงแนวคิด (Concept) ที่มีรากความคิดจากนักวิชาการตะวันตกหรือจากสหประชาชาติ ที่เขาใช้ “Good Governance” ในคำกล่าวสุนทรพจน์ เมื่อ ๒๕ ปีก่อน ต่อเนื่องมาจนขยายแนวคิดไปในทุกเรื่องของสังคม เช่นการบริหารราชการ ธุรกิจ สังคม ภาษาประเทศ สิ่งแวดล้อม ภัยพิบัติ เป็นต้น

การบริหารราชการแผ่นดินภายใต้หลักธรรมาภิบาล

ในอีกมุมหนึ่งของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี กำหนดตามพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ (วันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๖) ซึ่งออกตามกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา ๓/๑ ของ ก.พ.ร. ถือเป็นกฎหมายปกครองที่ให้ทุกส่วนราชการรวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องถือปฏิบัติ เพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

๑. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
๒. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจภาครัฐ
๓. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
๔. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
๕. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
๖. ประชาชนได้รับความอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
๗. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องดำเนินการบริหารงานภายใต้หลักธรรมาภิบาล เนื่องจากเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด และเป็นหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่แทนรัฐในการบริหารจัดการภารกิจต่าง ๆ ในพื้นที่รับผิดชอบ **เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน** และการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะมีตัวชี้วัดเพื่อประเมินผลการดำเนินงาน และมีการสร้างผลตอบแทนในรูปตัวเงิน ตามโครงการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีเป็นประจำทุกปี

การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล : สู่การปฏิบัติ

๑. หลักนิติธรรม

การบริหารงานภาครัฐต้องใช้หลักนิติธรรม หมายความว่า

๑. กฎหมายที่ใช้จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ และต้องมีสถานะบังคับใช้กับคนทุกคนอย่างเสมอภาค

๒. อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐต้องเป็นไปโดยสุจริต ไม่เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อห้ามการมีส่วนได้เสีย) เพื่อควบคุมสังคมให้เป็นธรรมาภิบาล

๓. กฎหมาย มี ๓ ระดับ
- นิติบัญญัติ → กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายทั่วไป
 - บริหารบัญญัติ → พระราชกำหนด กฎกระทรวง
 - องค์กรบัญญัติ (อปท.) → ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ

๒. หลักคุณธรรม

จะเกี่ยวข้องกับสิ่งที่เราเรียกว่า “**ประมวลจริยธรรม**” เพราะจริยธรรมเป็นการควบคุมความประพฤติของคนในวิชาชีพใดวิชาชีพหนึ่งโดยเฉพาะ ให้มีความเจริญมั่นคง เป็นที่เชื่อถือ หมอ พยาบาล ข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ล้วนแล้วแต่เป็นวิชาชีพซึ่งต้องมีจรรยาบรรณของตนเอง จรรยาบรรณเป็นส่วนหนึ่งของประมวลจริยธรรม

ในภาคเอกชนการบริหารงานแบบบรรษัทธรรมาภิบาล ก็มีประมวลจริยธรรมเช่นเดียวกัน เรามี Code of Ethic ที่ผ่านมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ หมวด ๑๓ ประมวลจริยธรรมมิได้ถูกกำหนดแต่เฉพาะข้าราชการประจำ แต่รวมถึงข้าราชการการเมืองด้วย การละเมิดประมวลจริยธรรมถือเป็นความผิดทางวินัย

สำหรับร่างรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๘ หมวด ๒ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๘๒ บัญญัติไว้ว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น ดังต่อไปนี้

- (๑) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล
 - (๒) พัฒนาและสร้างโอกาสเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมอย่างยั่งยืน
 - (๓) กระจายอำนาจ และจัดการกิจ อำนาจหน้าที่ และขอบเขตความรับผิดชอบที่ชัดเจน ระหว่าง ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรบริหารท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนาารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น
 - (๔) มีกลไกป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่มีประสิทธิภาพทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน
 - (๕) มีกลไกในการกำกับและควบคุมให้การใช้อำนาจรัฐเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนอย่างแท้จริง
 - (๖) คุ้มครองให้ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง สะดวก และรวดเร็ว
 - (๗) ส่งเสริมและคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีจริยธรรม
- การจัดทำบริการสาธารณะใดที่องค์กรบริหารท้องถิ่น ชุมชน หรือบุคคล สามารถดำเนินการได้ โดยมีมาตรฐาน คุณภาพ และประสิทธิภาพ ไม่น้อยกว่ารัฐ รัฐพึงกระจายภารกิจดังกล่าวให้องค์กรบริหารท้องถิ่น ชุมชนหรือเอกชนดังกล่าว ดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลที่เหมาะสมจากรัฐ
- ดังนั้น ประมวลจริยธรรม จึงมีความมุ่งหมายหนึ่งที่จะให้ปลอดจากการกระทำผิดตามมาตรฐานวิชาชีพ ปลอดจากการกระทำผิดวินัย ปลอดจากการทุจริตประพฤติมิชอบ และให้ดำรงอยู่ในความถูกต้อง ความดีงาม

๓. หลักความโปร่งใส

การเปิดเผยข้อมูล การปฏิบัติให้ประชาชนสามารถตรวจสอบข้อมูลได้ขอเรียนว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความใสใจ” กับ (๑) กฎหมายสมยอมราคา(กฎหมายฮั่ว) (๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความใสใจต่อระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยงบประมาณ และการคลัง

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่จัดข้อมูลเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบ ถือว่ามีความผิดต้องรับโทษทางปกครองในระดับ ๒ และถ้าการปกปิดข้อมูลมีผลทำให้การพิจารณาราคากลางเบี่ยงเบนหรือไม่เกิดความยุติธรรม เกิดความไม่สุจริต จะมีโทษทางอาญาตามกฎหมายสมยอมราคาด้วย และโทษทางอาญาตามกฎหมายสมยอมราคาจะมีโทษจำคุกตั้งแต่ ๕ ปี ถึง ๒๐ ปี และมีการปรับไม่เกิน ๔ แสนบาท นับว่าเป็นโทษที่สูงมาก

๔. หลักการมีส่วนร่วม

ต้องมีการรับฟังความคิดเห็น แผนงานโครงการใดจะกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคน กระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก่อนที่จะตัดสินใจดำเนินงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน เวลาเราใช้อำนาจตามกฎหมายที่จะอนุมัติ อนุญาต หรือเห็นชอบสิ่งใด ๆ ที่อาจไปกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของงาน ก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ต่อคน ต้องเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมสำหรับผู้ที่ได้รับผลกระทบ มิฉะนั้นเราจะถูกอุทธรณ์ เมื่อถูกอุทธรณ์เขาไม่พอใจก็จะฟ้องร้องต่อไปยังศาลปกครอง และเมื่อศาลปกครองมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองบางที่มันไม่ยุติแค่นั้น ผู้มีส่วนได้เสียอาจฟ้องร้องต่อไปยังศาลยุติธรรม เพื่อดำเนินคดีอาญากับเรา

ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่เป็นผลดี หากได้มีการสร้างการมีส่วนร่วมรับฟังความเห็นนำมาไตร่ตรอง ปัญหาเหล่านี้ก็จะไม่เกิดขึ้น

๕. หลักความรับผิดชอบ

หลักความรับผิดชอบคือการกำหนดบทบาทหน้าที่ ข้อตกลงในผลงานอย่างชัดเจน มีระบบการติดตามประเมินผลที่เป็นกลางอย่างมีอิสระ มีแผนการควบคุมภายในที่มีประสิทธิภาพ กล่าวรับผลของการกระทำ เคารพความเห็นที่แตกต่างกัน ที่สำคัญคือทำให้บริการสังคม

หลักความรับผิดชอบ ในหน่วยงานที่เป็นธรรมาภิบาล ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน จะมุ่งเน้นการให้บริการสังคมที่เรียกว่า CSR (Corporate Social Responsibility) เช่น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ทำโครงการปลูกป่า AIS ทำโครงการด้านสังคม จะเห็นจากสื่อโฆษณา หรือการลดโลกร้อนของหน่วยงานต่าง ๆ ธนาคารออมสินไปปลูกหญ้าทะเล จึงมีกิจกรรมทั้งสร้างสิ่งแวดล้อมสวยงาม ธนาคารกรุงเทพเน้นเรื่องศิลปวัฒนธรรม กลุ่มเกลาสังคม ซึ่งมีทั้งด้านเยาวชนอนุรักษ์มรดกไทย หรือกีฬาเป็นต้น เป็นต้น

๖. หลักความคุ้มค่า

หากพิจารณาจากทฤษฎีระบบ ลูกศรจะวิ่งจาก Input (ปัจจัยนำเข้า) ไปสู่ Process (กระบวนการ) และลูกศรจะชี้ไปที่ตัว Output (ผลผลิต) ซึ่งการบริหารองค์กรจะมุ่งแค่ Output ไม่พอ ต้องไปสู่ Outcome (ผลสัมฤทธิ์) ซึ่งก็คือ “ความคุ้มค่า”

ในภาคราชการ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ความคุ้มค่าสมควรอย่างยิ่งที่จะสอดคล้องกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ความคุ้มค่าถือว่าเป็นสิ่งสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องวิเคราะห์ความคุ้มค่าในแผนงาน โครงการต่าง ๆ และจะต้องรายงานให้ประชาชนได้รับทราบว่าได้จ่ายงบประมาณไปอย่างไร ยังเกิดความคุ้มค่า ความพึงพอใจหรือไม่ จะเห็นว่าปัจจุบันภาครัฐพยายามปรับระบบภายใต้การบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ และมีการประเมินการทำงานโดยกำหนดตัวชี้วัด (KPI) ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการ หลักคิดนี้ก็คือ เมื่อโลกเปลี่ยนความคิดต้องเปลี่ยน วิธีการทำงานก็ต้องปรับเปลี่ยน เพราะมีอาจอยู่โดยลำพังในสังคมโลกยุคนี้

หลักความคุ้มค่า จะเกิดขึ้นตั้งแต่ขั้นตอนของการเตรียมจัดทำแผนงาน/โครงการ การศึกษาแผนงาน/โครงการที่จัดทำว่าเกิดจากปัญหา ความต้องการของประชาชนหรือชุมชนหรือไม่ เพราะบางครั้งโครงการที่ทำไม่ได้ตอบสนองต่อปัญหาความต้องการของประชาชน หรือบางครั้ง ความต้องการไม่ใช่ปัญหาแต่เป็นความอยาก (Want) หลังจากนั้นจะมีการวิเคราะห์ในเรื่องต่าง ๆ การวิเคราะห์ในเรื่องของราคา และอื่น ๆ นั่นคือความคุ้มค่าที่เป็นกระบวนการ และจะรวมไปถึงการติดตามตรวจสอบว่าโครงการเป็นไปตามรายละเอียดของงานหรือไม่ และเมื่อโครงการเสร็จก็ต้องตามไปดูว่าเกิดผลสัมฤทธิ์หรือไม่ เป็นประโยชน์ต่อประชาชน ชุมชนหรือไม่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

เพื่อลดช่องว่างและกระชับการบริหารให้ท้องถิ่นเกิดความโปร่งใส ไร้ข้อครหา มีการตรวจสอบติดตามโดยระบบภายใน จำต้องมีกลไกในการจัดการ เพื่อตอบสนองการบริหารที่ดี โดยพื้นฐานแล้วสามารถกระทำได้อย่างง่าย ๆ และต่อเนื่อง อาทิ

๑. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจะมีการกำหนดระเบียบข้อมูลข่าวสารของทางราชการ เพื่อให้ประชาชนรู้ว่า จะมีข้อมูลใดที่ประชาชนจะสามารถขอดูหรือตรวจสอบ เช่น ข้อมูลงบประมาณประจำปี ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง

๒. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดทำประมวลจริยธรรมของข้าราชการประจำ และข้าราชการการเมือง (Code of ethic and conduct) และต้องสนับสนุนกลไกที่จะกำกับให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม เพราะในปัจจุบันองค์กรอิสระคือ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และหน่วยงานกำกับอื่น ๆ จะเป็นผู้ตรวจสอบ ติดตาม กำกับ ดูแลให้ทุกหน่วยงานรวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมที่ได้กำหนดซึ่งหากฝ่าฝืนหรือกระทำความผิดก็จะมีผลลงโทษ

ในปัจจุบันกรณีข้าราชการ พนักงานของรัฐกระทำความผิดจะมีการกำกับด้วยการลงโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการการเมืองหากฝ่าฝืนหรือกระทำความผิด เมื่อตรวจสอบพบว่าทุจริตกระทำผิดก็จะรายงานให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) พิจารณาดำเนินการ

๓. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจัดทำแผนการควบคุมภายใน (Internal Control) เพื่อป้องกันความเสี่ยงในการบริหารงาน คือ การจัดระเบียบการควบคุมภายในในทุกหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิธีการที่ดีที่สุด คือการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละเรื่องที่เป็นงานภายในเชิงบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน้าที่ต้องให้บริการแก่ประชาชน และหน่วยงานอื่น ๆ ที่ขออนุญาต อนุมัติ โดยคู่มือจะอธิบายรายละเอียด ขั้นตอนการปฏิบัติ เพื่อไม่ให้เกิดความสับสน และในปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้เป็นหน้าที่ที่หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงาน ต้องจัดทำคู่มือการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนหรือผู้มาติดต่อราชการ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ และมีภารกิจในการบริการให้แก่ประชาชนจะต้องจัดทำคู่มือดังกล่าว

สำหรับการบริหารราชการที่มุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อการบริหารงานภาครัฐที่ทุกส่วนราชการจะต้องทำ มี ๒ ประการ คือ

๑. การจัดทำแผนการปฏิบัติราชการ

๒. การทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) กับหน่วยงานหรือบุคลากรของแต่ละหน่วยงาน

โดยทั้ง ๒ เรื่อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำมาประยุกต์ทำ โดยเลียนแบบการบริหารงานของรัฐบาลที่มีแผนปฏิบัติราชการ ๔ ปี ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะมีการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว เพื่อสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์

โลกแห่งความเป็นจริงแห่งการบริหารท้องถิ่น

บุคลากรในท้องถิ่นทุกระดับอยู่ใกล้ชิดกับชนบทและชุมชนโดยเฉพาะที่อยู่ห่างไกลจากเมืองหลวง เมืองปริมณฑล เมืองใหญ่ กล่าวได้ว่าภาพของเมืองไทยที่เป็น “หัวเมือง” การถ่ายทอดความรู้ความเข้าใจ จะมีแนวทางที่ต่างจากใน “องค์กร” ที่มีการจัดการอย่างเป็นระบบแล้ว

ฉะนั้น หลักพื้นฐานในการถ่ายเท นโยบาย มาตรการ ความเข้าใจ สู้รากลัว ต้องตั้งอยู่บนหลักคิดที่ง่าย ไม่ยาก ไม่ยาว พื้น ๆ ไม่ซับซ้อน ใกล้ตัว เป็นธรรมชาติ เห็นผลทันตา และจับต้องได้

ทัศนคติของผู้คนที่เข้าสู่วงจรของเวทีการจัดการและการเมืองในท้องถิ่น ย่อมเกี่ยวข้องกับ **โครงสร้างอำนาจในชุมชน** ที่แผ่คลุมขยายไปในทุกบรรยากาศของชุมชนหรือหมู่บ้าน ตำบล นั้น ๆ เช่น อภิสิทธิ์ อิทธิพล อำนาจใจ อุปลัมภ์ เอาพวก อำนาจมีด อารมณฺ์ อาฆาต อาวุธ ฯลฯ สะท้อนให้เห็นค่านิยมและโครงสร้างที่ถ่ายทอดกันต่อ ๆ มา สิ่งเหล่านี้เป็นประเด็นที่ต้องนำมาพิจารณาใคร่ครวญ ถึงความเป็นธรรมดาและไม่ธรรมดาในบรรยากาศของสิ่งแวดล้อมท้องถิ่นกับ **“การเมืองท้องถิ่น”** ผูกโยงไปถึงการเมืองระดับชาติ การมองมิติธรรมาภิบาล จึงอาจมองไปคนละทิศละทาง ดังนั้น ภาพที่ปรากฏและเป็นข่าวเกี่ยวกับท้องถิ่น จึงอาจลักษณะที่แลเห็น ได้แก่

- ◆ มักต้องมีอะไรตอบแทน และแลกเปลี่ยน (ผล) ประโยชน์
- ◆ ต้องการมีตำแหน่ง (อำนาจ) ได้ตำแหน่ง (อำนาจ) รักษาตำแหน่ง (อำนาจ) ให้นานที่สุด
- ◆ กล้าเสี่ยงต่อการกระทำที่อาจจะ (ผิดพลาด) คลาดเคลื่อน กล้าได้แต่กลัวเสีย
- ◆ ต้องมีเหล่า เข่าก๊ก และมีพวกพ้อง
- ◆ รองรับด้วยความอุปถัมภ์ และคุ้มครอง โยงไปสู่การเมืองในระดับสูงขึ้น ทั้งที่เป็นสะพานและผู้สนับสนุน
- ◆ ยังยึดติดกับความเป็นท้องถิ่นที่ถ่ายทอดต่อ ๆ กันมา โยงใยในหมู่คนญาติพรรคพวก
- ◆ มีการเอาชนะคะคาน และการแก้เผ็ด แพ้ไม่เป็น
- ◆ พร้อมแตกแยก ชัดแย้ง ความขัดแย้งเป็นเรื่องปกติ โดยเฉพาะเกิดจากการจัดสรร แบ่งปัน หรือหากมีการแก่งแย่งชิงเด่นหรือใครแตกหมู่ออกไป
- ◆ ที่สำคัญปัจจัยด้านเงิน ยังเป็นศูนย์กลางของความเป็นไปในหลาย ๆ เรื่อง หลายกิจกรรมหลายรูปแบบ ทั้งที่จะคิด และไม่ต้องคิด
- ◆ ทรัพย์สินกับเกียรติแลกกันได้ และมักไปคู่กัน
- ◆ หน้าตา ศักดิ์ศรี ตำแหน่ง อำนาจ บารมี อยู่ในความหมายที่ไขว่คว้ารักษาไว้ให้ปรากฏ
- ◆ ประโยชน์แห่งตน กับประโยชน์สาธารณะ บ่อยครั้งก็ปน ๆ กัน แยกไม่ออก เช่นเดียวกับ การเบียดเบียน กับการตอบแทน ก็แยกไม่ออกเช่นกัน มักเข้าใจว่าเป็นเรื่องเดียวกัน

จากบรรยากาศเหล่านี้ที่ปกคลุมไปทั่ว การสร้างธรรมาภิบาลให้แผ่ขยาย ซึมลึกไปในองค์กรท้องถิ่น โดยเฉพาะระดับล่างในฐานราก จำต้องลึกถึงจิตใจ สร้างมโนธรรมให้ปลูกฝังต่อเนื่องให้ได้เป็นชุดของธรรม ได้แก่ ศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม คารวะธรรม เมตตาธรรม สามัคคีธรรม เทียงธรรม โดยเฉพาะสุจริตธรรม ซึ่งล้วนแต่เป็นธรรมของผู้ประพฤติดี

“ธรรมะ” เหล่านี้จะหล่อหลอมสร้าง **“วิชาเทพ-วิชาธรรม”** ที่จีรัง ต้องอาศัยการกล่อมเกล้าของคน และสถาบันสังคมอย่างยาวนาน ฝังรากที่ตึ๊งมหยั่งลงลึก ตั้งแต่ครอบครัว (บ้าน) วัด โรงเรียน หรือ บวร สถาบันทางสังคม องค์กรที่มีการเรียนรู้ถ่ายทอดต่อ ๆ มาในเชิงสร้างสรรค์

ธรรมะสำหรับนักบริหารงานท้องถิ่น

โดยที่ท้องถิ่นระดับล่างสุด ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่มีอยู่ จำนวน ๕,๓๓๕ แห่ง การปลูกฝัง จารีตวิถีธรรมลงไปในคน และองค์กรให้เกาะติดเป็น “วิถีชีวิต” นั้น ต้องอยู่ที่บนหลักคิดที่กล่าวแล้ว คือ สั้น ๆ ง่าย ๆ ประจักษ์แจ้งเห็นจริง ไม่ซับซ้อน

หลักธรรมของพระพุทธศาสนามีมาก พุทธศาสนิกชนเข้าวัดฟังธรรม ส่วนใหญ่ได้รับฟังแต่บทสวด ภาษาบาลี เว้นบทเทศน์ของพระเถรานุเถระ หรือพระคุณเจ้าผู้ปรารถนาที่จะถ่ายทอด อย่างกระจำแจ้ง เห็นจริง เป็นรูปธรรม ก็พอจะช่วยในการซึมซับได้ส่วนหนึ่ง

สำหรับการบริหารจัดการจำต้องมี “หลักยึดเหนี่ยว” จากหลักธรรมของพระพุทธศาสนา ให้ “ผู้บริหาร” และ “ประชาคมท้องถิ่น” มีธรรมะสำหรับการเป็นผู้บริหารท้องถิ่นที่ดี ขอฟากในสิ่งที่ย่าง และใกล้ตัว โดยขอหยิบยกมาให้สัดบ ดังนี้

๑. หิริโอตตปปะ

นักบริหารท้องถิ่นต้องมีหิริโอตตปปะเป็นธรรมคุ้มครองโลกรักษาโลกให้มีสันติสุข หมายถึง ความละเอียดใจต่อการทำชั่ว ความเกรงกลัวต่อบาป อาศัย “กฎแห่งกรรม” เป็นข้อเตือนใจ ความละเอียดนี้คือการรังเกียจ การออกห่างจากความประพฤติชั่ว จะไม่ยอมทำบาปไม่ทำอะไรที่หาประโยชน์เข้าตนเองและพวกตน

การหึงคิดว่าอะไรดี อะไรชั่ว จิตสำนึกและจิตวิญญาณของผู้นั่นเอง เป็นผู้ให้คำตอบได้ พระพุทธองค์มีพระปฐมเทศนา “โอวาทปาฏิโมกข์” สอนให้ทำความดี ละความชั่ว และทำจิตใจให้ผ่องใส ในบทบาทของผู้บริหาร บทบาทของความดีเป็น “ตัวแทนชาวบ้าน” เราได้ยืนอยู่บนเส้นแห่งความดีงามแล้ว หรือยัง? หรือเราเอ่ยอ้างคนนั้นคนนี้เป็นคนดี แต่การกระทำตรงกันข้าม มิได้ทำเอียงวิชาเทพเลย

๒. โลกธรรม

เป็นธรรมประจำโลก ๘ ประการ เกิดกับโลกและมนุษย์ชาติ จะหลีกเลี่ยงไม่พ้น ต้องเวียนวนพบกับสิ่งเหล่านี้มากน้อยตามกรรมดี - ชั่ว ของแต่ละคน มี ๒ ส่วนด้วยกัน คือ

ส่วนแรก**อภิวรรณธรรม** เป็นสิ่งที่ปรารถนาไขว่คว้าแสวงหา อยากได้ อยากมี ต้องการได้แก่ **ลาภ ยศ สรรเสริญ และสุข**

ส่วนที่สอง**อนิวัตรธรรม** เป็นสิ่งไม่พึงปรารถนา ไม่ต้องการ ไม่อยากได้ แต่ก็หนีไม่พ้น ซึ่งตรงกันข้ามกับส่วนแรก คือ **เสื่อมลาภ เสื่อมยศ นินทา และทุกข์**

นักบริหารท้องถิ่นต้องสำนึกและสำเหนียกว่า เวลานาทีที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่ต้องสดับในโลกธรรม ๘ ได้ลาภ ก็มีโอกาสเสื่อมลาภ ได้ยศได้ตำแหน่ง เมื่อหมดเวลาก็เสื่อมยศ ไร้ตำแหน่ง กลับคืนสู่สามัญ เคยนั่งแถวหน้า ก็ต้องกลับไปแถวหลัง เคยนั่งบนบัลลังก์ ก็อาจหมุนเวียนไปข้างล่าง มีที่นั่งเป็นประธานก็หาที่ไม่ได้ ฉะนั้นต้องยืนอยู่บนฐานความถูกต้องสง่างาม ให้มีคำสรรเสริญคำชื่นชมอยู่ก้องกังวานนานที่สุด

๓. ขรवासธรรม

นักบริหารท้องถิ่นต้องปฏิบัติในขรवासธรรม เป็นธรรมของของผูครองเรือนผู้เป็นขรवास ต้องใช้ยึดเหนี่ยวในครอบครัว ซึ่งสามารถไปใช้ในที่ทำงานได้

ประการแรก **สัจจะ** การรักษาความสัตย์ ความจริงใจต่อตัวเอง ที่จะประพฤติปฏิบัติ แต่สิ่งที่เป็นประโยชน์และเป็นธรรม

ประการที่สอง **ทมะ** การรู้จักชมใจตนเอง ฝึกใจตนเองให้ประพฤติปฏิบัติในความสัตย์ ความดี รู้จักใช้ปัญญา

ประการที่สาม **ขันติ** การอดทน อดกลั้น และมีความเพียรที่จะไม่ประพฤติล่วงความ สัจสุจริต ไม่ว่าจะด้วยเหตุประการใด

ประการที่สี่ **จาคะ** การรู้จักเสียสละประโยชน์ส่วนตน (คือไม่เอาประโยชน์เอาได้) ต้องสละ ประโยชน์แก่ส่วนใหญ่ว่าการรู้จักการละวางความชั่ว ความทุจริต ความไม่โปร่งใส หรือหลอกตัวเองอยู่รำไป

๔. สังคหัตถุ

ผู้บริหารท้องถิ่นต้องผูกมัดใจยึดเหนี่ยวใจคน เพื่อนร่วมงานและผู้ใต้บังคับบัญชาด้วย “**สังคหัตถุ ๔**” ผู้บริหารต้องไม่บริหารจน “**วงแตก**” ต้องสร้างทีมให้เป็นทีมงานที่ดี จึงต้องมีอารมณ์ในการบริหาร คือ

- **ทาน** หมายถึงการให้ (โอบอ้อมอารี) ต้องมีน้ำใจรู้จักเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ให้ทานแก่เพื่อนร่วมงาน และผู้ใต้บังคับบัญชาจะช่วยให้ผูกใจคนอื่นไว้ได้ ไม่ว่าจะเป็

- อามิสทาน ให้สิ่งของ ช่วยเหลือ เมื่อเขาตกทุกข์ได้ยาก
- วิทยาทานหรือธรรมทาน การสอนแนะ การให้คำแนะนำ ถ่ายทอดความรู้
- อภัยทาน ให้อภัยหากเกิดข้อผิดพลาด หรือล่วงเกินกัน แต่มิใช่ให้อภัยหากมีการทุจริต ละเลย

การทำตามกฎ ระเบียบ

- **ปิยวาจา** (วจีไพเราะ) การพูดจาด้วยคำที่ไพเราะ อ่อนหวาน ไม่ใช่คำหยาบ คำกระด้าง คำห้วน ที่เป็นบ่อเกิดแห่งความขัดแย้ง ต้องโอนอ่อน แต่ไม่อ่อนแอ ต้องยิ้มงาม ไหว้สวย พูดจาไพเราะ

- **อัตถจริยา** (สงเคราะห์ประชาชน) การทำตัวให้เป็นประโยชน์ต่อผู้อื่นสร้าง คุณค่าให้บังเกิด ประโยชน์ต่อองค์กร ชุมชน สังคม เป็นผู้ช่วยเหลือเอื้ออาทร ผู้ด้อยโอกาส โดยไม่หวังผลตอบแทน ช่วยเหลือ ด้วยใจบริสุทธิ์ ไม่เบียดเบียน (ริดไถ เรียกรับ) ผลประโยชน์อย่างสิ้นเชิง

- **สมานัตตตา** (วางตนพอดี) วางตนด้วยความเสมอต้นเสมอปลายกับทุกฝ่าย เป็นผู้นำองค์กรที่มี ความรับผิดชอบ ยอมรับในการตัดสินใจของคน กล้าให้ตรวจสอบไม่หนีเอาตัวรอด

๕. อิทธิบาท

ผู้บริหารต้องมีธรรมที่นำไปสู่ผลสำเร็จในการทำงาน มุ่งงานเป็นหลัก เพราะหากไม่ทุ่มเทกับงาน ทำงานแบบเรื่อย ๆ มาเรื่อย ๆ งานจะเดินไปไม่สุดทาง ขอได้ยึดหลักอิทธิบาท ๔ ให้จงได้ ด้วยคำแปลที่ลงท้ายด้วย “**๔ งาน**” ดังนี้

- ฉันทะ แปลง่าย ๆ ว่า รักงาน
- วิริยะ สู้งาน
- จิตตะ ใส่ใจในงาน
- วิมังสา ทำงานด้วยปัญญา

ต้องหมั่นถามตัวเองว่าเราได้ทุ่มเทแรงใจไปกับงานเหล่านี้หรือไม่ หรือปล่อยไปตามยถากรรม ใครเสนอให้ลงชื่ออย่างไรก็ตามอย่างนั้น เชื่อใจอะไรง่าย ๆ ไปหมด

คุณสมบัตินักการเมืองและนักการเมืองท้องถิ่น “..๗ ค.” แห่งธรรมาภิบาล

นักการเมือง เป็นผู้เสียสละ และอาสาเข้ามาแบกรับภาระแทนพลเมือง ฝ่ายการเมืองล้วนแต่เป็นผู้ที่มีอาสา ที่เข้ามาทำหน้าที่แทนประชาชน ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น จึงน่าจะมีคุณสมบัติเหนือกว่าบุคคลทั่วไป

การมีนักการเมืองที่มาจากผู้แทนประชาชนทุกระดับ จึงต้องมีคุณสมบัติที่พึงประสงค์หลายประการให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล แต่อย่างน้อยควรมี “๗ ค.” ค. นั้น คืออะไร ?

๑. ค. คือ คน คนดี คนงาม เป็นผู้ที่มีความงามประดับตนเป็นที่ประจักษ์ต่อเนื่อง มีความเที่ยงตรง ประกอบการทำงานด้วยความตรงไปตรงมา เป็นที่ยอมรับ เลื่อมใส ศรัทธา มีมนุษยสัมพันธ์เป็นที่รักใคร่ของคนทั่วไป หมั่นออกพบปะประชาชนในพื้นที่ และผู้คนที่สามารถพบได้ในทุกโอกาส รักษาคำมั่นให้คำมั่น แล้วทำตามสัญญา ไม่เคยข้องเกี่ยวกับอบายมุข สิ่งเสพติด ไม่เคยต่างพร้อยในเรื่องทุจริตประพฤติมิชอบ

ที่สำคัญต้องมีความเทิดทูนในชาติ ศาสนา และการเมืองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

๒. ค. คือ ความ... ความพอเพียง ความซื่อสัตย์ ความถูกต้องเป็นธรรม ความเพียร ความมีจรรยาบรรณ นักการเมืองที่พึงประสงค์ต้องดำรงตนในวิถีปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ในกรอบ ๓ ห่วง ๒ เงื่อนไข พอเพียงในชีวิต จิตใจ มีความสมดุลในการครองตน ครองคน ครองงาน ครองธรรม และมีธรรมาภิบาล ในการบริหารจัดการ ใช้ชีวิตที่ไม่ฟุ้งเฟ้อเห่อเหิม เหม่เกริม ดำรงตนอยู่ในกรอบของศีลธรรมจรรยา ไม่ย่อหย่อนต่อความยากลำบากที่จะทำงานเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม เป็นที่ทราบดีว่า คน ๆ นี้ เป็นคนที่ซื่อสัตย์ ไม่เอาประโยชน์ของตนนำ มีผลประโยชน์ทับซ้อน เสียสละต่อชุมชนและองค์กร ขณะเดียวกันต้องไม่มีพฤติกรรมซื้อสิทธิขายเสียง ไม่เป็นตัวปัญหา ไม่ก่อปัญหา หรือมีชื่อในทำนองสร้างปัญหา ก่อให้เกิดความขัดแย้งร้าวฉาน

๓. ค. คือ คิด... คิดอ่าน คิดกว้าง คิดไกล มีวิสัยทัศน์พัฒนา มีวุฒิทางปัญญา มีความคิดเชิงสร้างสรรค์ นักการเมืองที่พึงประสงค์ต้องมีองค์ความรู้สั่งสม เป็นความรู้ที่เกิดจากภายในที่ได้หล่อหลอมมาจากประสบการณ์ ประกอบกับความรู้ที่ได้จากการศึกษา การทำงานมามาก ทำให้เกิดองค์ความรู้ที่นำไปสู่ความคิดอ่านที่กว้างไกล มีค่านิยม อุดมการณ์ ปณิธาน ที่วาดฝัน แล้วทำฝันที่วาดเป็นความหวัง และความ เป็นจริง สามารถนำไปถ่ายทอดได้ จะต้องเป็นนักคิด นักแสวงหาความรู้ใหม่ ๆ เพื่อสร้างสรรค์การทำงาน ไม่ให้หยุดอยู่กับที่ คนที่ไม่มีโอกาสคิด ก็จะไม่มีความคิด ไม่ได้ใช้สมองตรองและกรอง แยกไม่ออกระหว่างความควรกับความไม่ควร ความคิดจึงเป็นอารมณ์ของนักการเมือง และยิ่งคิดได้ ปฏิบัติเก่ง ก็ยิ่งสมกับเป็นนักการเมืองที่พึงประสงค์

๔. ค. คือ คม... คมชัด คมวาทะ คมคาย และคมสัน และ นักการเมืองมาจากการคัดสรรของประชาชนเป็นจำนวนมาก ต้องแสดงความโดดเด่นให้เป็นที่ประจักษ์ มีความสามารถที่เหนือกว่าคนสามัญทั่วไป ฉะนั้น ความชัดเจน เจนจัด ในการแสดงออกจะต้องมีเสน่ห์และเป็นสง่า ต้องชัดเจน (Clean) ตรงประเด็น (concise) ถูกต้อง (correct) และมีแนวคิด (concept) การเป็นตัวแทนชาวบ้านแม้อาจไม่ได้ศึกษามาสูง แต่ต้องมี “ความคม” ในประสบการณ์ สามารถเล่าเรื่องให้คิด (storyteller) เป็นเกร็ดให้คนชวนคิดตาม ต้องพูดได้ พูดเป็น พรีเซ็นท์ดี (นำเสนอดี) เพื่อเห็นว่า ท่านมีอะไรที่แน่ คือ มีความเด่น มีทักษะที่คนกล่าวอ้าง และระลึกถึงท่าน หากเป็นผู้พูดต้องพูดแล้วจับใจ มีเสน่ห์ชวนให้ติดตามฟัง.... “เมื่อฉันพูดแล้วเธอต้องหยุด แล้วเงี่ยหูฟังอย่างตั้งใจ”

๕. ค. คือ **คุณ... คุณภาพ คุณประโยชน์** ต้องเป็นผู้มีคุณประโยชน์ต่อส่วนรวม เป็นบุคคลที่มีคุณภาพ มีความสามารถและศักยภาพในการทำงาน และความเป็น “ตัวแทน” ทำงานหนักโดยไม่เห็นแก่เหน็ดเหนื่อย นักการเมืองต้องเป็น “คนคุณภาพ” ต้อง “คับแก้ว” เต็มไปด้วยสารัตถะ ไม่กลวง แต่ต้องแน่วและเชื่อถือได้ ยึดอยู่กับหลักการ กฎเกณฑ์ มีหลักคิดไม่โลเลแปรเปลี่ยนไปตามกระแส กระแสเงิน กระแสอำนาจ หรือถืออภิสถิธิ อธิพิล เฮโนเฮนั่น ลมเพ ลมพัด ไปตามคลื่นของความไม่ตรงไปตรงมา หากจุดยืนไม่ได้ จนต้องย้ายพรรคทุกครั้งที่มีการเลือกตั้ง จุดยืนของคุณคุณภาพที่ต้องแสดง คือ อยู่เคียงข้างเสียงประชาชน ถือประโยชน์ส่วนรวม

๖. ค. คือ **ครอบครัว** ต้องมีภูมิหลังและที่มา ประวัติชีวิต จังหวะก้าวของครรลองความเติบโตใหญ่ที่ปรากฏให้สังคมเห็นว่า มีครอบครัว เหล่าคณาญาติที่ไม่มีความเสื่อมเสีย ผู้ติดตามคณาวงศาที่ห้อมล้อมต้องมีและมาจากภูมิสังคมที่ดีงาม มีปุมหลังที่เปิดปุมแล้ว ประจักษ์แก่สายตา พร้อมให้เปิดเผยที่มาที่ไปของตน พร้อมคนรอบข้างให้ครบถ้วนดูดี

๗. ค. คือ **การวะ ... มีการวะคุณ เคารพตนเองและผู้อื่น** จงรักภักดีต่อประเทศชาติ แสดงกตัญญู กตเวทิตา ต่อผู้มีพระคุณ ไม่เนรคุณ มีสำนึกตอบแทนบุญคุณแผ่นดินไทย มีการวะต่อทิศทั้ง ๖ ทั้งต่อหน้าและลับหลัง มีความเคารพในกติกาประชาธิปไตย ตัวบทรของรัฐธรรมาภิบาล กติกาของพรรคการเมืองที่สังกัด มีสปิริตที่รู้แพ้ รู้ชนะ รู้อภัย เคารพเสียงส่วนใหญ่ รับฟังเสียงส่วนน้อย

คุณสมบัติเหล่านี้ อาจพบความสมบูรณ์แบบอยู่ในคน ๆ เดียว บางคนอาจมีระดับความเข้มและความแกร่ง แตกต่างกันไป ทั้งหมดนี้เป็นกรอบแนวทางในการประเมินว่าผู้แทนที่มาจากกาเลือกตั้ง ที่เป็นตัวแทนผู้คนจำนวนมากทั้งในสภา ระดับชาติ ระดับท้องถิ่น เสมือนเป็นบุคคลที่โดดเด่นที่สุด จึงต้องพิถีพิถันในการใช้ดุลยพินิจ ในการตัดสินใจ

การได้นักการเมืองที่พึงประสงค์ ย่อมได้รัฐบาลที่บริหารเป็นที่พึงพอใจของประชาชนด้วยเส้นทางของนักการเมือง โดยเฉพาะผู้มีพรชทาทางการเมือง ทั้งระดับชาติและท้องถิ่นมายาวนาน ย่อมเป็นที่ประจักษ์ในสายตาคนทั่วไปว่าอยู่ในกรอบ ๗ ค. หรือไม่ มากน้อยเพียงใด คำตอบอยู่ที่ท่านเหล่านั้นเอง มีวาหะของนักพูดเคยกล่าวว่า “...เรามิอาจจะโกหก จนเชื่อคำโกหกของเราได้ ...” แต่บางโอกาส บางวิชาชีพ นั้น “... บางคนโกหก จนเชื่อคำโกหกตัวเองเสมอ...”

สรุป

การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการ การบริหารบุคคล การบริหารการคลัง มีกฎหมาย ระเบียบของตนเอง มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งทุกระดับ เป็นการดำเนินการตามทฤษฎีกระจายอำนาจ แต่โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีจำนวนมาก มีขนาดพื้นที่ งบประมาณ และภาระที่แตกต่างกัน มีวิธีการทำงานที่ผูกติดกับโครงสร้างอำนาจในชุมชน จึงนำมาซึ่งความไม่เข้มแข็งในการสร้างธรรมาภิบาล และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติถึงความไม่โปร่งใส จึงต้องรณรงค์ สร้างจิตสำนึกของธรรมาภิบาลให้ปรากฏทุกระดับ ทั้งการบริหารราชการ คือ ตัวองค์กรเอง ทั้งผู้บริหารที่มาจากกาเลือกตั้ง และฝ่ายตรวจสอบคือสภาท้องถิ่น ตลอดทั้งบุคลากร การเสริมสร้างหลักการบริหารกิจการที่ดี ด้วยหลักธรรมะ และสร้างผู้แสดง (player) ให้เป็นนักการเมืองท้องถิ่นที่มี จนเป็นนักการเมืองระดับชาติมีอาชีพ มีเกียรติสมกับเป็นผู้ทรงเกียรติ ทรงศักดิ์ศรี จะเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้การบริหารท้องถิ่นประสบผลสำเร็จ เอกสารนี้จึงเสนอให้ปลูกฝังแนวคิดธรรมาภิบาล ทั้งหลักคิด หลักบริหารราชการ ให้เป็นส่วนหนึ่งของจิตวิญญาณระดับท้องถิ่นอย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.๒๕๔๖, เงื่อนไขการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และ
วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖.

ชัยอนันต์ สมุทรวณิช.๒๕๔๑, “Good Governance กับการปฏิรูปการศึกษา – การปฏิรูปการเมือง”. มปส.

ชูศักดิ์ เทียงตรง. ๒๕๒๐ , “การบริหารการปกครองท้องถิ่น”. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ไมตรี อินทุสุต.๒๕๕๔, “รักคิด รักคน รักงาน”. สำนักงานจังหวัดตรัง , ศาลากลางจังหวัดตรัง . องค์การค้าของ
สกสค.