

การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: เงื่อนไขและการป้องกัน

Corruption in Local Government Organizations : Conditions and Prevention

สรพสิทธิ์ ชมบุญ และ กัมปนาท วงษ์วัฒนพงษ์

มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

Sanpasit Chompunutch and Kampanart Wongwatthanaphong

Pibulsongkram Rajabhat University, Thailand

Corresponding Author, E-mail: sanpasit@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีเป้าหมายในการสร้างเงื่อนไขและการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากสถานการณ์ปัญหาการทุจริตที่สะท้อนให้เห็นถึงสาเหตุในการใช้อำนาจในทางที่ไม่ชอบธรรมของผู้บริหารในการแสวงหาประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้องซึ่งเป็นความผิดทางราชการอย่างร้ายแรง ซึ่งจะทำให้การบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพได้ ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงต้องการนำเสนอแนวทางที่เป็นเงื่อนไขในการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้ในการบริหารจัดการที่จะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชน สังคมและประเทศชาติ ต่อไป

คำสำคัญ: การทุจริต; องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น; เงื่อนไขและการป้องกัน

Abstracts

This article aims to create conditions and prevent corruption in local government organizations from the situation of corruption that reflects the reasons for the unfair use of power by administrators to benefit themselves and their peers. It is a serious government offense. This will cause the administration in the local government to be inefficient. Therefore, the author would like to present a conditional approach to prevent corruption in local government organizations for use in management that will bring maximum benefits to the local government organization, people, society and the nation.

Keywords: Corruption; Local Government Organizations; Conditions and Prevention.

บทนำ

ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้สามารถปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนและมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชน ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารในด้านต่างๆ เช่น การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานการเงินและการคลังเพื่อให้เกิดความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ (ประเสริฐ สอนจันทร์, 2564 : ออนไลน์) สามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนซึ่งผลตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งต้องมีการเตรียมการเพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการกำหนดจุดมุ่งหมายหรือทิศทางของยุทธศาสตร์การพัฒนาอย่างชัดเจนและสอดคล้องอย่างเป็นระบบครอบคลุมภารกิจในการพัฒนาในทุกด้าน สร้างศักยภาพที่จะบริหารงานให้บรรลุตามวิสัยทัศน์ได้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2561 : 2-7; วชิรวัชร งามละม่อม, 2558 : 7)

ในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดความยั่งยืนตามหลักการปฏิรูประบบการบริหารงานให้มีการใช้จ่ายเงินงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด เป็นประโยชน์สุขกับประชาชน รวมทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้มีความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติและทำงานอย่างมีมาตรฐานทางจริยธรรมมีการบูรณาการฐานข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกัน เพื่อให้เป็นระบบการบริหารในการให้บริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 การปฏิรูปขีดความสามารถในการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงจะเป็นปัจจัยสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงในด้านเทคโนโลยีอย่างฉับพลันที่กระทบต่อการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างลึกซึ้งและกว้างขวาง เป็นแรงกดดันให้ต้องปรับโฉมโครงสร้างองค์กร พัฒนาระบบงาน และปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานด้วยการนำเทคโนโลยีมาใช้แทนกำลังคนมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลทำให้รูปแบบความสัมพันธ์ของประชาชนผู้รับบริการมีการเปลี่ยนแปลงไป จากเดิมที่การจัดทำและให้บริการสาธารณะจะเน้นการยึดกฎระเบียบ งานเอกสารและกระบวนการที่ยืดเยื้อ มีความล่าช้า เจ้าหน้าที่ไม่คำนึงถึงความรู้สึกของผู้รับบริการจะถูกแทนที่ด้วยรูปแบบความสัมพันธ์จากการให้บริการที่เน้นความรวดเร็ว เป็นส่วนตัวผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์ ประชาชนผู้รับบริการมีข้อมูลและใช้ร่วมกันอย่างเปิดเผย รวมทั้งมีความคาดหวังให้ต้องจัดบริการที่มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพมากกว่าเดิมส่งผลให้โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มักถูกมองว่าเป็นนายจ้างรายใหญ่ ทำให้อัตรากำลังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตลอดเวลาและมีสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายประจำและค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง มีขีดความสามารถในการดำเนินการจัดทำและให้บริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถแข่งขันได้ รวมทั้งมีทางเลือกในการส่งมอบบริการสาธารณะให้กับประชาชนหลากหลายรูปแบบ แต่บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศยังมีประสิทธิภาพต่ำ เนื่องจากมีระเบียบขั้นตอนจำนวนมากและซับซ้อน ขาดความยืดหยุ่น มีความล่าช้า ไม่คล่องตัว ไม่ประหยัด ประกอบกับการขยายตัวของ

เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่ก้าวหน้า ทำให้ประชาชนคาดหวังที่จะได้รับการบริการผ่านช่องทางที่มีความหลากหลายและมีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งต้องมีการปรับปรุงการให้บริการประชาชนให้ได้มาตรฐานสากล (สถาบันพระปกเกล้า, 2561 : 27 ; เกรียงไกร ปัญญาพงศธร, 2561 : 55-62)

จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งจึงต้องมีการออกแบบอย่างเป็นระบบหากจะให้เกิดความสำเร็จตามเป้าหมาย และหล่อหลอมคุณสมบัติที่พึงประสงค์ให้เป็นบุคลากรที่มีคุณภาพสูงเข้าสู่ระบบ ดังนั้นการสรรหาและคัดเลือกจึงเป็นหัวใจสำคัญที่สุดในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เพราะหากคัดเลือกบุคลากรที่เหมาะสมมาทำงานได้ ก็จะส่งเสริมให้มีความก้าวหน้าและเจริญเติบโต จากโลกปัจจุบันที่เป็นโลกาภิวัตน์ และให้ความสำคัญกับการบริหารงานและการปกครอง โดยยึดหลักการปฏิรูประบบการบริหารงานหรือการบริหารจัดการที่ดีมากขึ้น เพราะส่งผลกระทบต่อระบบการพัฒนาเศรษฐกิจและดำเนินกิจกรรมที่มุ่งให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนมีจุดมุ่งหมายเพื่อแก้ไขปัญหาภายในพื้นที่ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน แต่อย่างไรก็ตามการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นก็ยังประสบปัญหาในการทุจริตในรูปแบบที่หลากหลาย เช่น ด้านงบประมาณ การทำบัญชี การจัดซื้อจัดจ้างและการเงินการคลัง การทุจริตโดยตัวบุคคล โดยเฉพาะผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ที่มีการเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้องหรือกลุ่มญาติผ่านการจ้างเหมาและจัดซื้อจัดจ้าง การทุจริตที่เกิดจากช่องว่างของระเบียบและกฎหมาย อันเป็นผลมาจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบไม่ทั่วถึง และเกิดจากการที่ผู้บริหารท้องถิ่นมีความเข้มแข็งเพราะสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากกลุ่มการเมืองเดียวกัน จึงขาดการตรวจสอบถ่วงดุล การทุจริตที่เกิดจากการขาดความรู้ความเข้าใจและคุณธรรมจริยธรรม ตลอดจน เพราะบุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจในงาน และมีการแสวงหาผลประโยชน์ของผู้บริหารที่ไม่มีคุณธรรมและจริยธรรมโดยอาศัยช่องโหว่ทางกฎหมาย การทุจริตที่เกิดจากอำนาจ บารมีและอิทธิพลจากข้าราชการเมืองครอบงำข้าราชการประจำ การใช้อิทธิพลข่มขู่หรือกดดันผู้เสนอราคารายอื่นการทุจริตที่เกิดจากระบบการตรวจสอบที่ขาดความหลากหลายขององค์กรส่วนกลาง เช่น สตง. และ ป.ป.ช. ไม่สามารถตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทุกแห่ง เพราะมีเป็นจำนวนมาก จึงต้องใช้วิธีการสุ่มตรวจสอบความโปร่งใสในการบริหารงาน (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2563 : 43)

การปฏิรูประบบการบริหารงานจึงเป็นการทำให้การบริหารจัดการดีขึ้น มีการเจริญเติบโตได้อย่างยั่งยืนจากการตั้งมั่นอยู่บนหลักการที่เที่ยงธรรม สุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีจิตสำนึกในการทำงาน มีความรับผิดชอบในสิ่งที่ได้กระทำ พร้อมตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและพร้อมรับผิดชอบ มีศีลธรรม จริยธรรม คำนึงถึงการมีส่วนร่วมในการรับรู้ ตัดสินใจตลอดจนร่วมรับผลจากการตัดสินใจร่วมกัน การปฏิรูประบบการบริหารงานเป็นทั้งหลักการ กระบวนการและเป้าหมาย ที่นำมาสู่ความสมบูรณ์ที่สุดนำมาสู่การพัฒนาประเทศ เช่นหลักการบริหารแนวใหม่ที่มุ่งเน้นหลักการ มากกว่ารูปแบบทางทฤษฎีทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่าจะมีผลลัพธ์ที่ดีที่สุดจากความเป็นธรรม ความสุจริตความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เช่นในการบริหารในองค์การ

ปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องปฏิบัติงานตามหน้าที่ให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน ในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทั้งหมดที่เป็นปัญหาอุปสรรคจากสาเหตุจากการขาดความรู้ในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามนโยบาย มติข้อบังคับและแผนพัฒนา ความรู้ในการจัดทำงบประมาณและระเบียบกฎหมายเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชน การขาดการปฏิรูประบบการบริหารงานจะก่อให้เกิดความเสียหายกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ถูกต้องเหมาะสมกับกฎหมายการกระจายอำนาจ กฎระเบียบข้อบังคับหรือการที่ผู้บริหารเอื้อผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มบุคคลที่เป็นผู้สนับสนุนเพื่อตอบแทนซึ่งกันและกัน กีดกันการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารของประชาชน มีการทุจริต ขาดความเป็นธรรม เลือกปฏิบัติใช้ทรัพยากรการบริหารไม่คุ้มค่ากับงบประมาณ หากสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการบริหารงานตามหลักการปฏิรูประบบการบริหารงาน จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดทั้งในส่วนให้อำนาจและจำกัดการใช้อำนาจของผู้บริหาร ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย เกิดความโปร่งใสปราศจากการทุจริตมีการใช้ทรัพยากรการบริหารอย่างคุ้มค่ากับงบประมาณ และสามารถรองรับต่อการเปลี่ยนแปลงในอนาคต (ถวิล บุรีกุล และคณะ, 2559 : 57 ; คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2560 : 39)

ในอดีตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย หากมีการใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานส่วนท้องถิ่นนั้น ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติเพื่อให้มีถูกต้องและชัดเจน ย่อมเป็นที่เข้าใจกันดีว่าเมื่อมีการตรากฎหมายขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดจึงจะทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลจึงจะนำพองค์กรก้าวไปสู่จุดมุ่งหมาย ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพในการบริหารงานในระดับต่ำ ดังจะเห็นตัวอย่างจากเหตุการณ์ปลดผู้บริหารและคณะจากการทุจริตเรียกรับเงินในการโอนย้ายบุคลากรส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยใช้คำสั่งมาตรา 44 จากตัวอย่างแรกนี้การทำผิดอาจส่อไปในทางเจตนาทุจริตโดยตรงหรืออาจจะด้วยผลพวงต่าง ๆ ที่เป็นมูลเหตุให้เกิดการกระทำทุจริตก็ตาม แต่เหตุการณ์ลักษณะนี้ก็เกิดขึ้นในหลายพื้นที่ของประเทศไทยและเป็นที่น่าสังเกตว่าการตรวจพบการกระทำทุจริตในด้านการบริหารงานที่เริ่มพบเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ หลังมีการประกาศใช้มาตรา 44 ในการปฏิรูปการบริหารงานส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นการยุติกระทำผิดของข้าราชการเช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีมติชี้มูลความผิดบรรดาผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มีพฤติการณ์เข้าข่ายทุจริต-ประพฤติมิชอบ รวม 24 คดี ใน 19 จังหวัด (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2562 : 49)

จากสถานการณ์ปัญหาการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสะท้อนให้เห็นถึงสาเหตุในการใช้อำนาจในทางที่ไม่ชอบธรรมของผู้บริหารก่อให้เกิดเป็นการแสวงหาประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้องซึ่งเป็นความผิดทางราชการอย่างร้ายแรง จะด้วยมาจากหลายเหตุผลที่ก่อให้เกิดปัญหาดังที่กล่าวมาแล้ว ทำให้การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงต้องการเสนอแนวทางที่เป็นเงื่อนไขในการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้ในการบริหารจัดการที่จะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชน สังคมและประเทศชาติ ต่อไป

บริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมาจากการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการที่เป็นสาธารณะด้วยตนเอง ตามภารกิจหน้าที่ให้ดำเนินการและมีพื้นที่รับผิดชอบชัดเจน มีผู้บริหารที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรือได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น การจัดมีอยู่โดยระบบทั่วไปมีอยู่ 3 รูปแบบ ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดและระบบพิเศษที่ใช้เฉพาะท้องถิ่นมีอยู่ 2 รูปแบบ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา (สัญญา เคนาภูมิ, 2559 : 217-248)

1.ความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น คือ การที่รัฐบาลส่วนกลางมอบหรือกระจายอำนาจบางส่วนหรือทั้งหมดไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการบริหารด้วยตนเอง เพื่อให้การบริการสาธารณะเป็นไปด้วยความรวดเร็ว สะดวกและมีประสิทธิภาพ โดยใช้งบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง แต่รัฐบาลยังคงอำนาจในการตัดสินใจไว้บางส่วนและเป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น เฉพาะที่ส่วนกลางมอบหมายอำนาจไว้ในขอบเขตที่กำหนด ระบบการปกครองท้องถิ่นจะมีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้ได้อย่างทั่วถึงตรงกับความต้องการของประชาชนและเหมาะสมกับสภาพของแต่ละท้องถิ่น โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ มีอิสระในการตัดสินใจกำหนดทิศทางนโยบาย และการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองถือเป็นหน่วยงานสำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต ความเป็นอยู่ของประชาชน และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ เนื่องจากมีความใกล้ชิดกับประชาชนและชุมชน จึงเข้าใจสภาพปัญหาและความต้องการได้อย่างแท้จริงเพื่อนำมาแก้ไขและตอบสนองความต้องการได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม (เกรียงไกร ปัญญาพงศ์, 2561 : 55-62 ; กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2562 : 49)

สรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจในการบริหารงานและถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่นเพื่อให้มีอิสระในการตัดสินใจบริหารจัดการภารกิจในชุมชน สามารถตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาที่แท้จริงที่เกิดขึ้นในชุมชน โดยมีการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่นและให้มีอิสระในการตัดสินใจบริหารจัดการภารกิจในชุมชน

2. องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 285 กำหนดให้ต้องมีสภาหรือผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารหรือผู้บริหารให้มาจากการเลือกตั้งโดยเสียงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีการแบ่งโครงสร้างการบริหารจัดการออกเป็น (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2563 : 43)

1. สภาท้องถิ่น มีบทบาทหน้าที่ในการตราข้อกำหนดซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ในระดับท้องถิ่นทั้งในเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณและเรื่องอื่นที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติให้เป็นอำนาจ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ยึดถือปฏิบัติ

2. คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการกิจการ ให้เกิดการบังคับใช้ตามกฎหมายที่สภาท้องถิ่นได้ตราขึ้น เพื่อให้เกิดการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข และคุ้มครองประชาชนนอกจากนั้นยังมีบทบาทในการตรวจสอบการบริหารจัดการโดยอนุมัติงบประมาณแผนงานโครงการ และมีบทบาทในการตรวจสอบการบริหารของคณะกรรมการ บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการตั้งกระทู้ถามกรณีที่สงสัยหรือให้ความเห็นข้อแนะนำแก่คณะกรรมการบริหารได้

3. กลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เครื่องมือในการควบคุมการทำงานมีดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2561 : 2-7)

1. การควบคุมโดยกฎหมาย ซึ่งการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเป็นฐานรองรับ จึงจะทำให้เป็นสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม ในการออกกฎระเบียบข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงต้องอ้างอิงข้อกฎหมายไว้เสมอ หรือกล่าวได้ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจล่วงละเมิดกฎหมายได้

2. การควบคุมโดยกระบวนการยุติธรรม ในระบบของศาลที่มีความสำคัญต่อการบังคับใช้อำนาจรัฐ เพื่อให้ยังคงอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ โดยศาลปกครอง ทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองและกับภาคเอกชน อันส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะถูกตรวจสอบได้ง่ายขึ้นตามหลักการในกระบวนการยุติธรรม

3. การควบคุมโดยรัฐบาลและองค์กรส่วนภูมิภาค ซึ่งต่างมีบทบาทโดยตรงในการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลอยู่ในฐานะผู้กำหนดนโยบายและถ่ายทอดให้นำไปยึดถือ ดัดแปลงและปฏิบัติตามและยังมีส่วนในการควบคุมและกำกับการใช้ทรัพยากรของท้องถิ่นด้วยเช่นกัน เช่น การใช้งบประมาณ จึงทำให้อำนาจการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงเกี่ยวพันไว้กับส่วนกลางอยู่มาก อันเป็นมิติหนึ่งของการรักษาอำนาจอธิปไตยของรัฐไว้

4. การควบคุมโดยกระบวนการทางการเมืองภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งโดยหลักการแล้วจะแบ่งเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ฝ่ายบริหารหรือผู้นำท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งและที่มาจากการสรรหาจากสภาฝ่ายนิติบัญญัติหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง โดยกลไกทางการเมืองต่างต้องทำตามหน้าที่ของตน ในการถ่วงดุลการใช้อำนาจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงกลายเป็นองค์กรการเมืองที่มีระบบการตรวจสอบอยู่ในตัวเองผ่านทางกระบวนการอภิปรายไม่ไว้วางใจของฝ่ายสภาท้องถิ่น เช่นการยับยั้งกฎหมายของฝ่ายบริหาร เป็นต้น

5. การควบคุมโดยประชาชน ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งหวังให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง บทบาทจึงไม่ใช่แค่เพียงการใช้สิทธิเข้าไปเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นเท่านั้น การแสดงออกทางการเมือง เช่น การวิพากษ์วิจารณ์ การร่วมรณรงค์การเลือกตั้ง การร่วมเดินขบวนสนับสนุนหรือประท้วงนโยบาย การยื่นถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ล้วนเป็นภาพที่สะท้อนว่าประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจให้เกิดความยุติธรรมเสมอภาค และเป็นประโยชน์ได้อย่างแท้จริงต่อประชาชน

สรุปได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ให้บริการประชาชนตามภารกิจที่กำหนดตามพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องตามประเภทของภารกิจที่รัฐบาลมอบหมายให้อำนาจในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม มีงบประมาณที่จะใช้จ่ายทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน รวมทั้งการจัดทำโครงการลงทุนเพื่ออนาคต มีอำนาจการกำกับดูแลในเขตพื้นที่ เช่น การอนุมัติพื้นที่ก่อสร้าง การออกระเบียบ การรักษาความสะอาดป้องกันการรุกรานที่สาธารณะ มีอำนาจเก็บค่าปรับสำหรับผู้ฝ่าฝืนระเบียบ โครงสร้างองค์การประกอบด้วยฝ่ายบริหาร สภาท้องถิ่นและสำนักงานและบุคลากร ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐ มีอิสระในการทำงานเพื่อให้เกิดความคล่องตัวและตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างรวดเร็ว แต่ความอิสระจะมีขอบเขตจำกัดคือต้องสอดคล้องกับนโยบายของชาติและรัฐบาล การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นส่วนเสริมของรัฐบาลแต่อาจมีการทับซ้อนกันเช่น การดูแลถนนที่มีหลายประเภท ทั้งที่สังกัดกรมทางหลวงแผ่นดิน กรมทางหลวงชนบท เป็นต้น การดูแลสิ่งแวดล้อม การจัดการขยะหรือน้ำเสีย อันเป็นภารกิจของราชการในมิติเชิงซ้อน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทจะมีการใช้จ่ายเงินงบประมาณในการทำกิจกรรมและโครงการต่างๆ ดังนั้นจึงถูกกำกับและตรวจสอบโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ว่ามีการใช้เงินอย่างคุ้มค่าหรือไม่ จังหวัดและอำเภอ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่กำหนดระเบียบและกำกับติดตาม รวมทั้งหน้าในการจัดสรรรายได้จากเงินภาษีที่ส่วนกลางจัดแบ่งให้จากงบประมาณแผ่นดินเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจซึ่งในแต่ละปีจะมากกว่าสองแสนล้านบาท และบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกประการหนึ่งที่สำคัญตามกฎหมายได้แก่ การจัดสรรเงินอุดหนุนให้นักเรียนและโรงเรียน เป็นค่าอาหารกลางวัน นม ซื้หนังสือเข้าห้องสมุด อุดหนุนประชาชนที่ยากไร้ และด้อยโอกาส จ่ายเงินเบี้ยยังชีพให้ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ป่วยโรคเอดส์ การสร้างหลักประกันทางสังคมให้กับเกษตรกร แรงงานรับจ้าง ผู้ประกอบการรายย่อย แรงงานรับจ้าง เป็นต้น การสนับสนุนกองทุนสัจจะออมทรัพย์และสวัสดิการของภาคประชาชนและกองทุนบำนาญตามกลุ่มอาชีพ

ในการสนับสนุนแนวคิดคุณภาพการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ประกอบด้วย การนำองค์กร ภายใต้อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารในการกำหนดวิสัยทัศน์ ค่านิยม และพันธกิจ แนวทางการสื่อสารภายใน การกำกับดูแลองค์กรและความรับผิดชอบต่อสังคม รวมถึงการทำตามกฎหมาย ความมีจริยธรรม การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ เริ่มจากกระบวนการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงต้องมีกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์ การสรรค์สร้างนวัตกรรม การวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ รวมถึงการกำหนดวัตถุประสงค์ที่สร้างความสมดุลระหว่างโอกาสและความท้าทายเชิงยุทธศาสตร์ที่หน่วยงานต้องสร้างสมดุลต่อผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จนถึงการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ การถ่ายทอดและการติดตามผลและเสริมด้วยการเน้นการจำแนกกลุ่มและจัดทำระบบสารสนเทศที่เข้าถึงผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย กระบวนการสร้างความผูกพันที่ตอบสนองความต้องการ ในระดับนำผลมาพัฒนามาตรฐานคุณภาพงานบริการอย่างต่อเนื่อง อันเป็นการสนับสนุนให้การบริหารจัดการภาครัฐอยู่บนพื้นฐานการจัดการสารสนเทศและการจัดการความรู้ มีกระบวนการวัดวิเคราะห์ผลการดำเนินงานเพื่อกำหนดรูปแบบที่ส่งผลต่อการปรับปรุงผลการดำเนินงานอยู่เสมอ และมีการจัดการ นำองค์ความรู้ไปสู่บุคลากรภายใน และภายนอกให้เข้าถึงลักษณะฐานข้อมูลเชิงลึกด้านบริการ นอกเหนือจากความพร้อมขององค์ความรู้และฐานข้อมูลของหน่วยงาน

สิ่งสำคัญคือการมุ่งเน้นบุคลากร ซึ่งเป็นฐานหลักของการบริหารจัดการภาครัฐ เริ่มจากการพัฒนาบรรยากาศการปฏิบัติหน้าที่ การอำนวยความสะดวก การสร้างความผูกพันและการสนับสนุนให้นาระบบประเมินผลงานมาเป็นการสร้างแรงจูงใจ มีการพัฒนาบุคลากรและผู้บริหารตามแผนสร้างความก้าวหน้าตามสายงาน และกรอบแนวคิดสำคัญ คือเรื่องการจัดการกระบวนการเชิงปฏิบัติการ เพื่อให้องค์กรมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำหน้าที่เพื่อบริการประชาชน เริ่มจากการออกแบบผลผลิต การจัดกระบวนการทำงาน การวัดประสิทธิผลที่ควบคุมต้นทุน การจัดระบบห่วงโซ่อุปทานภาครัฐและการสรรค์สร้างนวัตกรรมในกระบวนการให้ต่อเนื่อง รวมทั้งสร้างผลลัพธ์ที่มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพทุกด้าน เพื่อสนับสนุนหลักการ

บริหารจัดการในการให้บริการสาธารณะให้มีผลการปฏิบัติงานในระดับสูง สร้างความพึงพอใจให้ผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการ

ระบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์การที่อยู่ในทุกพื้นที่และเกี่ยวข้องกับประชาชนทุกคนในประเทศ มีขอบเขตในการบริหารบริการสาธารณะที่กว้างขวาง เพราะฉะนั้นในการบริหารงานจึงประสบปัญหาอุปสรรคหลายประการ เช่น ปัญหาเชิงโครงสร้าง ความล่าช้าในการบริหารงาน ระบบอุปถัมภ์ และการทุจริตคอร์รัปชัน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแก้ไขให้หมดไป เพื่อนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลายของประชาชนได้ ซึ่งปัญหาและอุปสรรคในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เปรียบเสมือนการบริหารงานขององค์การขนาดใหญ่ ซึ่งจะประสบปัญหาทรัพยากรมีอย่างจำกัด ภายใต้กฎหมายและระเบียบที่เคร่งครัด ส่งผลให้มีปัญหาดังต่อไปนี้ (ถวิล บุรีกุล และคณะ, 2559 : 57)

1. ปัญหาเชิงโครงสร้างที่มีการแบ่งบทบาทหน้าที่อันซับซ้อน และมีการกำกับดูแลหลายชั้น การทำงานมีขั้นตอนมาก ใช้ระยะเวลาดำเนินการนานล่าช้าและเกิดความสิ้นเปลืองมากจึงไม่สามารถกำกับดูแลการปฏิบัติงานได้อย่างครบถ้วนและรอบคอบ จนเกิดความเสียหายต่องานและเปิดโอกาสให้มีการทุจริตเกิดขึ้น มีการขยายตัวยังเป็นไปอย่างไร้ทิศทาง จากการเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก เกิดความซ้ำซ้อน มีการเกี่ยงงานและปิดความรับผิดชอบ มีการทำงานซ้ำซ้อน ซึ่งเป็นผลมาจากความไม่ชัดเจนระหว่างบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สถาบันพระปกเกล้า, 2557 : 34)

2. ปัญหาระบบอุปถัมภ์ ที่ยึดหลักการรวมอำนาจไว้ที่ตนเองของผู้บริหารและใช้กฎระเบียบอย่างเคร่งครัดเป็นหลักในการปฏิบัติงาน จากอำนาจเด็ดขาดในการให้ความดีความชอบแก่ข้าราชการผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ส่งผลกระทบต่ออุดมการณ์และพฤติกรรมของข้าราชการเป็นจำนวนมาก ที่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของนักการเมืองและผู้บังคับบัญชา โดยไม่ได้แย่งเพราะแต่ละบุคคลต่างมีผลประโยชน์ตอบแทนซึ่งกันและกัน ซึ่งระบบอุปถัมภ์แฝงอยู่ตั้งแต่กระบวนการสรรหาและคัดเลือก การให้ความดีความชอบ และความก้าวหน้าในอาชีพ ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้ฝังรากลึกมาอย่างยาวนานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ปัญหาในการปรับตัวตามสภาพแวดล้อม คือไม่สามารถปรับเปลี่ยนหรือปรับปรุงการบริหารงานได้ทันตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่มีผลอย่างต่อเนื่อง ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนได้

4. ปัญหาในการบริหารงานบุคคล จากการทำงานของข้าราชการขาดความกระตือรือร้น เน้นการปฏิบัติงานที่ยึดตามกฎหมาย ระเบียบ กฎ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้ไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ อีกทั้งยังมีปัญหาระบบอุปถัมภ์แฝงอยู่ระบบบริหารงานบุคคลทั้งการสอบคัดเลือก การแต่งตั้ง การประเมินผล การปฏิบัติงานและการให้ความดีความชอบ ที่ไม่ได้ยึดหลักคุณธรรมและหลักความสามารถ ทั้งจาก

ความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่าย ผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชา
ระดับสูงกับนักการเมือง ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้ฝังรากลึกอยู่ในสังคมไทยมาอย่างยาวนาน และแก้ไขให้ประสบ
ความสำเร็จได้ยาก (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2561 : 2-7)

5. ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบที่ร้ายแรงได้แทรกซึมอยู่ในทุกระดับ เป็นอุปสรรคและทำลาย
หลักคุณธรรม ศีลธรรม จริยธรรมและความชอบธรรม เช่น การเรียกรับผลประโยชน์ การรับสินบน การทุจริต
ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การใช้อำนาจหน้าที่ในการหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้อง การใช้
ช่องว่างทางกฎหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว การไม่เปิดเผยข้อมูล หรือเปิดเผยข้อมูลไม่ครบถ้วน หรือ
บิดเบือนข้อมูล การนำทรัพย์สินหรือเวลาราชการไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตน และการเลือกปฏิบัติ เป็นต้น
(ประเสริฐ สวนจันทร์, 2564 : ออนไลน์)

จากยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้มีการปรับเปลี่ยน
กระบวนการและวิธีการทำงานเพื่อยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูง
เทียบเท่ามาตรฐานสากล โดยยึดหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ปรับปรุงวิธีการ
บริหารงานให้มีประสิทธิภาพเน้นผลงานในการสร้างความพึงพอใจของประชาชนผู้มาใช้บริการ และการพัฒนา
คุณภาพของการบริการ ดังนั้นจึงต้องมีการกำหนดเกณฑ์การประเมินกระบวนการทำงานและผลการปฏิบัติงาน
อันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป

แนวทางในการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปัจจุบัน

การป้องกันการทุจริตนับเป็นเรื่องสำคัญไม่น้อยไปกว่าการปราบปรามการทุจริต เพราะเป็นการดับ
ปัญหาที่สาเหตุ ซึ่งหากปล่อยให้มีการทุจริตเกิดขึ้นจะสร้างความเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงได้จัดทำยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตปัจจุบันที่ใช้อยู่
เป็นฉบับที่ 3 เริ่มจากปี พ.ศ. 2560 จนถึงปี พ.ศ. 2564 ซึ่งมุ่งสู่การเป็นประเทศที่มีมาตรฐานทางคุณธรรม
จริยธรรม เป็นสังคมใหม่ที่ประชาชนไม่เพิกเฉยต่อการทุจริตทุกรูปแบบ โดยได้รับความร่วมมือจากฝ่าย
การเมือง หน่วยงานของรัฐในการพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของชาติและประชาชนให้ประเทศไทยมีศักดิ์ศรีและ
เกียรติภูมิในด้านความโปร่งใสทัดเทียมนานาชาติโดยกำหนดวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยใสสะอาด ไทย
ทั้งชาติต้านทุจริต” มีเป้าหมายหลักเพื่อให้ได้รับการประเมินดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption
Perceptions Index : CPI) ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ในปี พ.ศ. 2564 ซึ่งการที่ระดับคะแนนจะสูงขึ้นได้นั้น การ
บริหารงานภาครัฐต้องมีระดับธรรมาภิบาลที่สูงขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนต้องมีพฤติกรรมแตกต่าง
จากที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ไม่ใช่ตำแหน่งหน้าที่ในทางทุจริตประพฤติมิชอบ โดยได้กำหนดยุทธศาสตร์การ
ดำเนินงานด้วยการสร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริต ยกย่องเจ้าหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริต
สกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย พัฒนาระบบป้องกันการทุจริตเชิงรุก ปฏิรูปกลไกและกระบวนการปราบปราม

การทุจริตและยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perception Index : CPI) (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2561 : 2-7)

ทั้งนี้ ต้องยอมรับว่าปัญหาการทุจริตเป็นเรื่องที่มีมาเป็นเวลาช้านาน ซึ่งหากพิจารณาจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบกับมีปัจจัยนานัปการที่คอยยั่วยวนใจ บั่นทอนความมีคุณธรรม จริยธรรม ซื่อสัตย์สุจริต ของบุคลากรราชการส่วนท้องถิ่นให้เหือดหายไปและหากจะว่ากันไปแล้ว เรื่องในทำนองเดียวกันนี้สามารถเกิดขึ้นกับบุคลากรในหน่วยงานราชการอื่นได้เช่นเดียวกัน เพียงแต่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเป็นจำนวนมาก กว่าหน่วยงานราชการอื่นจึงมีโอกาสหรือความเป็นไปได้สูงที่อาจมีเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบมากกว่า แม้ว่าโอกาสหรือช่องทางที่บุคลากรในท้องถิ่นจะใช้อำนาจให้ออกนอกกลุ่มนอกทาง มีไม่มากเท่ากับที่บุคลากรในหน่วยงานราชการอื่น และมูลค่าความเสียหายที่บุคลากรเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดขึ้น อาจเป็นแค่เศษผง รุสสีของความเสียหายที่เกิดจากการทุจริตของรัฐมนตรีและนักการเมืองแต่ถึงอย่างไรความสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระดับท้องถิ่นมีเป็นอย่างมาก เพราะเป็นกลไกที่สำคัญในการพัฒนาสร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริต และมีการจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งเป็นหนึ่งในแนวทางที่จะช่วยลดปัญหานี้ได้อย่างยั่งยืน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2561 : 2-7)

นอกจากนั้นการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการเกิดการทุจริตด้วยการประเมินโอกาสของการทุจริตที่อาจเกิดขึ้น ตลอดจนบุคคล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทุจริต เพื่อพิจารณาว่าการควบคุม และการป้องกันการทุจริตที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (คณะรักษาความสงบแห่งชาติ, 2560 : 1-9) ซึ่งปัจจัยที่มีผลต่อการขยายตัวของการทุจริตในระดับท้องถิ่น ได้แก่ การกระจายอำนาจลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าโดยหลักการแล้วมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้บริการต่างๆของรัฐสามารถตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติทำให้แนวโน้มของการทุจริตเพิ่มมากยิ่งขึ้นตลอดเวลา โดยลักษณะการทุจริต จำแนกได้ดังต่อไปนี้ 1) การทุจริตด้านงบประมาณ การทำบัญชี การจัดซื้อจัดจ้าง และการเงินการคลัง ส่วนใหญ่เกิดจากการละเลยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) สภาพหรือปัญหาที่เกิดจากตัวบุคคล และการทุจริตอันเกิดจากช่องว่างของกฎระเบียบและกฎหมาย 3) สภาพหรือลักษณะปัญหาของการทุจริตที่เกิดจากการขาดความรู้ความเข้าใจและขาด คุณธรรมจริยธรรมหรือการขาดประชาสัมพันธ์ให้ทุกฝ่ายทราบ 4) ลักษณะปัญหาของการทุจริตที่เกิดจากการตรวจสอบขาดความหลากหลายในการตรวจสอบจากภาคส่วนต่างๆ และ 5) สภาพหรือลักษณะปัญหาของการทุจริตที่เกิดจากอำนาจ บารมีและอิทธิพลท้องถิ่น 6) แม้ว่าจะมีหน่วยงานและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่พบว่ายังคงมีช่องว่างที่ทำให้เกิดโอกาสของการทุจริตจากการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เข้มแข็ง กฎหมายกฎระเบียบไม่รัดกุมเป็นโอกาสหนึ่งที่ทำให้เกิดการทุจริต 7) สิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจที่มุ่งเน้นเรื่องของวัตถุนิยม สังคมทุนนิยม ทำให้บุคลากรเหล่านี้มุ่งเน้นที่การสร้างควมร่ำรวยเป็นแรงจูงใจให้มีแนวโน้มที่จะทำพฤติกรรมทุจริตมากยิ่งขึ้น 8) การขาดกลไกในการตรวจสอบความโปร่งใส การทุจริตมีรูปแบบที่ซับซ้อนขึ้น โดยเฉพาะในเชิงนโยบายที่ทำให้

กลายเป็นความชอบธรรมในสายตาของประชาชน ขาดกลไกตรวจสอบความโปร่งใสที่มีประสิทธิภาพ จึงเป็น การยากที่จะเข้าไปตรวจสอบการทุจริตของบุคคลเหล่านี้ 9) การผูกขาดในการดำเนินงาน ได้แก่ การจัดซื้อจัด จ้างซึ่งมีความเกี่ยวข้องเป็นห่วงโซ่ผลประโยชน์ทางธุรกิจ เป็นการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่เพื่อให้ตนเองได้สิทธิใน การดำเนินงานโครงการในรูปแบบของการผูกขาด เช่นในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานทุกประเภท 10) การ ได้รับค่าตอบแทนที่ไม่เหมาะสม รายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย ความยากจนถือเป็นปัจจัยที่ทำให้ข้าราชการมี พฤติกรรมการทุจริต เพราะความต้องการที่จะมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นทำให้ต้องแสวงหาช่องทางเพื่อเพิ่ม รายได้พิเศษให้กับตนเองและครอบครัว 11) การขาดจริยธรรม คุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริตอันเป็นคุณธรรม เพราะคนมีความละอายต่อบาปและเกรงกลัวบาปน้อยลง จะมีความเห็นแก่ตัวมากยิ่งขึ้น มองแต่ประโยชน์ส่วน ตนเป็นที่ตั้งมากกว่าที่จะยึดผลประโยชน์ส่วนรวม 12) มีค่านิยมที่ผิด เพราะสังคมได้เปลี่ยนจากยกย่องคนดี คนที่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นยกย่องคนที่มีเงินที่เป็นมหาเศรษฐีหรือ คนที่มีตำแหน่งหน้าที่การงานสูง ด้วยเหตุ นี้ ผู้ที่มีค่านิยมที่ผิดเห็นว่าการทุจริตเป็นวิถีชีวิต เป็นเรื่องปกติธรรมดา เห็นคนชื้อเป็นคนโกง เห็นคนโกงเป็นคน ฉลาด ย่อมจะทำการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยไม่มีความละอายต่อบาปและบาปหรือเกรงกลัวต่อกฎหมาย ทุกประเภท

สรุป

สรุปเงื่อนไขที่ทำให้เกิดคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังต่อไปนี้

1. ความร่วมมือกันของฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการประจำและภาคเอกชนเพราะการทุจริตคอร์รัปชัน ต้องอาศัยการสมยอมและความร่วมมือกันของฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการประจำและภาคเอกชน
2. กลไกภาครัฐอ่อนแอ โดยเฉพาะการตรวจสอบจากกลไกภายในและภายนอกหน่วยงาน ซึ่งเป็น เงื่อนไขสำคัญที่ทำให้เกิดคอร์รัปชัน เช่นระบบการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยหน่วยงานตรวจสอบภายในและ “สภา” นอกจากนี้กลไกการกำกับดูแลจากหน่วยงานภายนอกยัง ขาดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะผู้มีหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ ตรวจสอบ
3. ภาคประชาชน มีความอ่อนแอ เพิกเฉย ไม่สนใจ เป็นแรงส่งให้ผู้ทุจริตมีพฤติกรรมที่รุนแรงมากขึ้น เป็นลำดับ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญประกอบกับ วัฒนธรรมทางสังคม ระบบอุปถัมภ์ ซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนที่ฝังราก ลึกในสังคมไทย และนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชัน

สรุปเงื่อนไขและการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

1. ข้าราชการฝ่ายการเมือง ฝ่ายบริหาร บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึงประชาชนใน ท้องถิ่นมีจิตสำนึกและความตระหนักในการปฏิบัติหน้าที่ราชการให้บังเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนท้องถิ่น

ปราศจากการก่อให้เกิดข้อสงสัยในการประพฤติปฏิบัติตามมาตราจริยธรรม การขัดกันแห่งผลประโยชน์และแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

2. พัฒนาเครื่องมือและมาตรการปฏิบัติงานที่สามารถป้องกันปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการ สาวนโครงการ/กิจกรรม/มาตรการต้องสนับสนุนให้สาธารณะและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและตรวจสอบการปฏิบัติหรือบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พัฒนากลไก มาตรการรวมถึงเครือข่ายในการตรวจสอบการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความเข้มแข็งในการตรวจสอบ ควบคุมและถ่วงดุลการใช้อำนาจอย่างเหมาะสม

3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีแผนงานที่มีประสิทธิภาพ ลดโอกาสในการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบจนเป็นที่ยอมรับจากทุกภาคส่วน

4. สร้างจิตสำนึกรักท้องถิ่นของตนเอง อันจะนำมาซึ่งการสร้างค่านิยมและอุดมการณ์ในการต่อต้านการทุจริต จากการปลูกฝังหลักคุณธรรม จริยธรรม หลักธรรมาภิบาล และหลักเศรษฐกิจพอเพียงที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการทำงานและชีวิตประจำวัน

5. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องใช้บริหารราชการให้เป็นไปตามหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมีความโปร่งใส เป็นธรรมและตรวจสอบได้ และสนับสนุนภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจรวมถึงร่วมตรวจสอบในฐานะพลเมืองที่มีจิตสำนึกรักท้องถิ่น อันจะนำมาซึ่งการสร้างเครือข่ายภาคประชาชนที่มีความเข้มแข็งในการเฝ้าระวังการทุจริต

6. ต้องพัฒนาระบบ กลไก มาตรการ รวมถึงเครือข่ายในการตรวจสอบการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งจากภายในและภายนอกที่มีความเข้มแข็งในการเฝ้าระวังการทุจริต โดยมีแนวทางการบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพ ลดโอกาสในการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ เพิ่มการป้องกันการทุจริต อันจะส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นเกิดความภาคภูมิใจและให้ความร่วมมือกันเป็นเครือข่ายในการเฝ้าระวังการทุจริตที่เข้มแข็งอย่างยั่งยืน

7. สร้างสังคม ที่ไม่ทนต่อการทุจริตโดยเริ่มตั้งแต่เด็กและเยาวชน การบริหารราชการเพื่อป้องกันการทุจริต ต้องมีการแสดงเจตจำนงทางการเมืองในการต่อต้าน การทุจริตของผู้บริหาร สร้างมาตรการสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ ลดมาตรการใช้ดุลยพินิจและใช้อำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมีการเชิดชูเกียรติ แก่หน่วยงาน/บุคคลในการดำเนินกิจการประพฤติปฏิบัติตนให้เป็นที่ประจักษ์

8. การส่งเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน จัดให้มีและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารในช่องทางที่เป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้มีส่วนร่วมตรวจสอบ การปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ทุกขั้นตอน รับฟังความคิดเห็นการรับและตอบสนอง เรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของประชาชน เสริมสร้างและปรับปรุงกลไกในการตรวจสอบการปฏิบัติราชการองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น จัดวางระบบและรายงานการควบคุมภายในตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด สนับสนุนให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบการปฏิบัติหรือการบริหารราชการ ตามช่องทางที่สามารถดำเนินการได้

9. ส่งเสริมบทบาทการตรวจสอบของสภาท้องถิ่น เสริมพลังการมีส่วนร่วมของชุมชนและบูรณาการทุกภาคส่วนเพื่อต่อต้านการทุจริต และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องยึดมั่นในอุดมการณ์เพื่อเปลี่ยนแปลงวิธีการทำให้เกิดความเจริญก้าวหน้า พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการที่ไม่มีการทุจริตคอร์รัปชัน มีการทำงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน

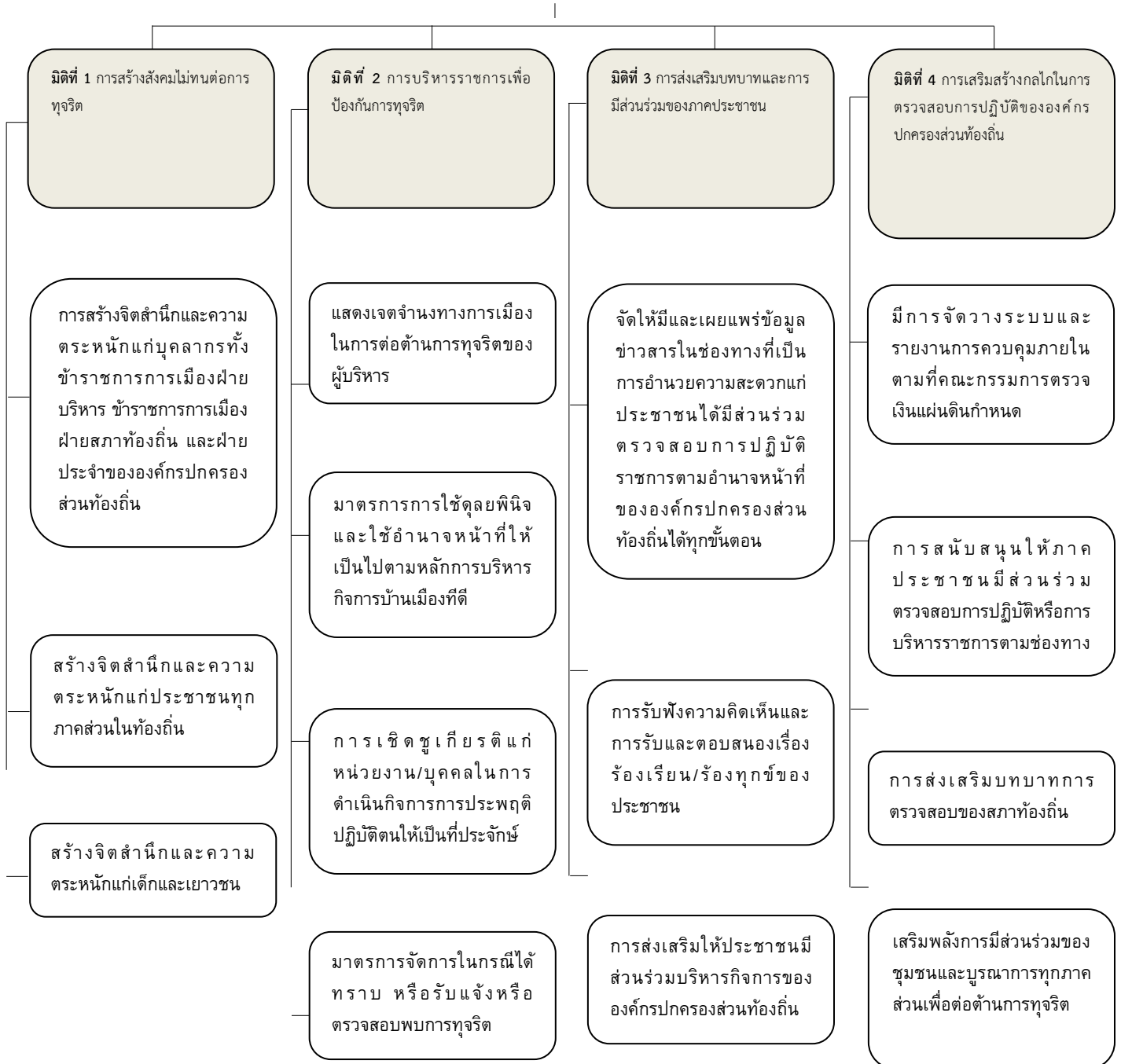
10. บุคลากรที่ได้ควรเป็นผู้มีความประพฤติดี มีคุณธรรมและจริยธรรม เป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก เพราะมีการทุจริต คอร์รัปชันในทุกพื้นที่และบุคลากรที่ดีจะช่วยนำพาความเจริญก้าวหน้ามาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในทำนองเดียวกัน บุคลากรที่ไม่ดี อาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างที่ไม่สามารถคาดถึงได้เช่นกัน ดังนั้นการสรรหาบุคลากรที่มีความประพฤติปฏิบัติดี จะถือว่ามีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปฏิรูประบบการบริหารงานตั้งมั่นอยู่บนหลักการบริหารงานที่เที่ยงธรรม สุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีจิตสำนึกในการทำงาน มีความรับผิดชอบในสิ่งที่ได้กระทำ พร้อมตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและพร้อมรับผิดชอบ มีศีลธรรม จริยธรรมคำนึงถึงการมีส่วนร่วมในการรับรู้ ตัดสินใจ ดำเนินการและประเมินผลตลอดจนร่วมรับผลจากการตัดสินใจร่วมกัน เป็นระบบการบริหารงานทั้งหลักการ กระบวนการและเป้าหมายที่นำมาสู่การพัฒนากระบวนการที่สมบูรณ์ที่สุดนำมาสู่การพัฒนาประเทศ ให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีที่สุด มีความเป็นธรรม ความสุจริตความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน มีการประเมินผลการปฏิบัติงานและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทั้งหมดที่เป็นปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากสาเหตุจากการขาดความรู้ในการบริหารกิจการให้เป็นไปตามนโยบาย มติข้อบังคับและแผนพัฒนา ความรู้ในการจัดทำงบประมาณและระเบียบกฎหมายที่เคยก่อให้เกิดความเสียหายกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอดีตที่ผ่านมาหรือการที่ผู้บริหารเอื้อผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มที่เป็นผู้สนับสนุนเพื่อตอบแทนซึ่งกันและกัน กีดกันการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารของประชาชน มีการทุจริต ขาดความเป็นธรรม เลี่ยงปฏิบัติใช้ทรัพยากรการบริหารไม่คุ้มค่ากับงบประมาณ หากสามารถแก้ไขปัญหาด้วยการบริหารงานตามหลักการปฏิรูประบบการบริหารงาน จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่กฎหมายกำหนดเกิดความโปร่งใสปราศจากการทุจริตมีการใช้ทรัพยากรการบริหารอย่างคุ้มค่ากับงบประมาณส่งผลต่อความเจริญของท้องถิ่นและรองรับต่อการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

การมุ่งเน้นให้ความสำคัญในกระบวนการปรับสภาพสังคมให้เกิดภาวะที่ไม่ทน ต่อการทุจริต โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการกล่อมเกลாதงสังคมในทุกช่วงวัย ตั้งแต่ปฐมวัย เพื่อสร้างวัฒนธรรมต่อต้านการทุจริตและปลูกฝังความพอเพียง มีวินัย ซื่อสัตย์ สุจริต เป็นการดำเนินการผ่านสถาบันหรือกลุ่มตัวแทนที่ทำหน้าที่ให้มี

ความเป็นพลเมืองที่ดี มีจิตสาธารณะ จิตอาสาและความเสียสละเพื่อส่วนรวม เสริมสร้างให้ทุกภาคส่วนมีพฤติกรรมที่ไม่ยอมรับและต่อต้านการทุจริตในทุกรูปแบบ ยกย่องเจตจำนงในการต่อต้านการทุจริต จากสถานการณ์ความขัดแย้งในสังคมไทยในห้วงระยะกว่าทศวรรษที่ผ่านมา เมื่อพิจารณาจากประเด็นข้อเรียกร้องหรือประเด็นการชุมนุมประท้วงของประชาชนทุกกลุ่ม ทุกฝ่ายที่มีต่อรัฐบาลที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าประชาชนต่างมีข้อเรียกร้องที่สอดคล้องร่วมกันประการหนึ่งคือ การต่อต้านการทุจริตของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่รัฐ อาจกล่าวได้ว่าปัญหาการทุจริตเป็นเสมือนศูนย์กลางของปัญหาความขัดแย้งทั้งหมดของสังคมไทยและการแสดงออกซึ่งเจตจำนงทางการเมืองของประชาชนทุกกลุ่มทุกฝ่ายที่ไม่ยอมรับและไม่อดทนต่อการทุจริต ประพจน์มิชอบไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลใดก็ตาม ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงเจตจำนงทางการเมืองอัน แน่วแน่ของประชาชนไทยทุกกลุ่มทุกฝ่าย ที่ต้องการให้การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นไปด้วยความโปร่งใส ปราศจากการทุจริตประพจน์มิชอบ สำหรับแนวทางของเงื่อนไขและการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแสดงดังภาพที่ 1

เงื่อนไขและการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



แผนภาพที่ 1 เงื่อนไขและการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้นเพื่อเป็นการตอบสนองต่อเจตจำนงของประชาชนในการต่อต้านการทุจริตไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมและสอดคล้องเป็นอันหนึ่งเดียวกัน โดยเป็นยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นให้ประชาชนและรัฐบาลมีการปฏิรูปในเรื่องการต่อต้านการทุจริตไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมและสอดคล้องเป็นอันหนึ่งเดียวกันในการช่วยสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายซึ่งเป็นปัญหาที่พบมากขึ้นและก่อให้เกิดผลเสียต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ที่ผ่านมการทุจริตเชิงนโยบายมักเกิดจากการใช้ช่องว่างทางกฎหมายเข้าแสวงหาประโยชน์ส่วนตน โดยพบตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย การใช้อำนาจอย่างไม่โปร่งใส การกำหนดมาตรการกลไกเสริมสร้างธรรมาภิบาล ตั้งแต่เริ่มขึ้นก่อตัวนโยบาย ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ขั้นตอนตัดสินใจนโยบาย ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขั้นตอนประเมินนโยบายและขั้นตอนข้อมูลกลับ มุ่งเน้นการพัฒนากลไกและกระบวนการด้านการป้องกันการทุจริตให้มี ความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเพื่อลดโอกาสการทุจริตหรือทำให้เกิดยากขึ้นหรือไม่เกิดขึ้น โดยอาศัยทั้งการกำหนดกลไกด้านกฎหมาย กลไกทางการบริหารและกลไกอื่นเสริมสร้างการปฏิบัติงานของให้มีธรรมาภิบาล ซึ่งจะทำการปราบปรามการทุจริตเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น คดีการทุจริตต่าง ๆ ถูกดำเนินการอย่างรวดเร็ว และผู้กระทำการทุจริตได้รับการลงโทษ สาธารณชนและสังคมเกิดความตระหนักและเกรงกลัวที่จะกระทำการทุจริตและคดีการทุจริตมีอัตราลดลงได้ในที่สุด

เอกสารอ้างอิง

- เกรียงไกร ปัญญาพงศธร. (2561). การคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย : ศึกษากรณีเทศบาลนคร. วารสารวิจัยราชภัฏกรุงเทพ. 5 (1), 55-62.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2562). รายงานผลการศึกษา เรื่องการกล่าวหา การชี้มูลความผิด ข้อทักท้วง และพฤติกรรมการกระทำความผิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ผลิตเอกสาร กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2560). ยุทธศาสตร์ชาติ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564). กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2563). มาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2561). แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.

- คณะรักษาความสงบแห่งชาติ. (2560). *หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0809.2/ว 0975*. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงมหาดไทย.
- ถวิล บุรีกุล และคณะ. (2559). *การปฏิรูปประเทศไทยด้านการต่อต้านการทุจริตและการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมของเยาวชน*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- ประเสริฐ สอนจันทร์. (2564). *การพัฒนาระบบราชการ*. ออนไลน์. สืบค้นเมื่อ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2564. แหล่งที่มา: <https://www.gotoknow.org/posts/272435>.
- วชิรวัชร งามละม่อม. (2558). *การบริหารภาครัฐแนวใหม่' (New Public Management: NPM)*. กรุงเทพมหานคร: สถาบัน TDRM.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2557). *ทศธรรม : ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี*. กรุงเทพมหานคร: พิมพ์ลักษณ์.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2561). *วัดระดับการบริหารจัดการที่ดี*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้าโดยการสนับสนุนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมอธรรม.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2555). *การพัฒนาศุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2561). *การพัฒนาศุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- สัญญา เคนาภูมิ. (2559). กระบวนทัศน์ธรรมาภิบาล: กรอบแนวคิดทางการบริหารการปกครอง. *วารสารวิถีสังคมมนุษย์*. 4 (1), 217-248.