

หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น

Principles of good governance and the administration of local administrators.

สมยศ ปัญยามาก¹, พรธกร ประกัน², และคงฤทธิ์ แข็งแรง³

Somyot Panyamak¹, Porathaphorn Purakun², and Khongrit Khangrang³

¹อาจารย์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย (วิทยาเขตพะเยา)

²อาจารย์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย (วิทยาลัยสงฆ์ชัยภูมิ)

³ครูชำนาญการพิเศษ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาร้อยเอ็ด เขต 1

¹Lecturer from the of College Mahachulalongkomrajavidyalaya University (Phayao Campus)

²Lecturer from the of College Mahachulalongkomrajavidyalaya University (Chaiyaphum Buddhist)

³Specialized Teacher Under the Office of Roi Et Primary Educational Service Area 1

Corresponding Author E-mail: panyamak63@gmail.com

Received: 22 October 2020

Revised: 20 November 2020

Accepted: 1 December 2020

บทคัดย่อ

บทความนี้ ต้องการนำเสนอหลักธรรมาภิบาลถือเป็นหัวใจสำคัญของการบริหาร การจัดการในภาครัฐแม้ว่าจะมีระเบียบ โดยตรงจากส่วนราชการส่วนกลางให้ผู้บริหารท้องถิ่นนำมาบูรณาการกับการปฏิบัติงาน อย่างไรก็ตามหากผู้บริหารไม่เกิดความ ตระหนักรู้ในหลักธรรมาภิบาล ไม่เข้าใจความหมาย องค์ประกอบ และไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนในการเข้ามารับตำแหน่ง ผู้บริหารแล้ว การบริหารงานย่อมเกิดโทษต่อองค์กรโดยรวม และที่สำคัญการบริหารที่ไม่มีธรรมาภิบาลย่อมทำให้เกิดความเสียหาย ต่อประชาชน ต่อระบบราชการ บทความวิชาการนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอบทบาทของผู้นำท้องถิ่นในการนำเอาหลักธรรมาภิ บาลไปใช้ในการบริหารงานในองค์กร และพบว่า การบริหารงานในระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ ผู้บริหารหรือผู้นำถือเป็นผู้มี ความสำคัญเป็นอันดับแรกในฐานะเป็นหัวหน้าองค์กร เป็นแกนกลางในการขับเคลื่อนงานให้บรรลุผลและมีประสิทธิภาพ ผู้บริหาร จะต้องเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนในการเข้ามารับตำแหน่งทางการบริหาร จะต้องเป็นผู้เข้าใจถึงบริบทของความเป็นภาวะผู้นำที่ ต้องบูรณาการร่วมกับการใช้หลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ จนเกิดความตระหนักรู้ในการนำเอาหลักธรรมาภิบาลมา ใช้ได้อย่างเข้าใจ แล้วนำหลักการพัฒนาตลอดถึงระเบียบของทางราชการผสมกับธรรมาภิบาลเพื่อทำให้เกิดการกลมเกลียวมี ประสิทธิภาพ ทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุดจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ และผู้บริหารท้องถิ่นสามารถบังคับบัญชา คนในองค์กรโดยใช้หลักธรรมาภิบาลให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสามารถใช้ ธรรมาภิบาลเพื่อบริหารงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคใหม่ได้เป็นอย่างดี

คำสำคัญ: ธรรมาภิบาล, การบริหาร, ผู้บริหารท้องถิ่น

Abstract

This article wants to present Good governance is at the heart of management. Management in the public sector, although there is direct regulation from the central government, local administrators can be integrated into the operation. However, if the management does not realize the principles of good governance. Do not understand the meaning of the composition and do not understand their role in taking over the position of executive. The administration would have a penalty to the organization as a whole. And more importantly, the lack of good governance will cause damage to the people. To the bureaucracy This academic article The

ถึงการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อจัดการกิจการของประเทศชาติ รวมถึงแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาความมั่นคงของมนุษย์ใหม่ เรียกว่าหลักธรรมาภิบาลสากล ประกอบด้วยหลัก 9 ประการ คือ

1) การมีส่วนร่วม ทุกคนควรมีสติในการตัดสินใจทั้งทางตรงและทางอ้อมในการมีส่วนร่วมโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเพื่อแสดงความคิดเห็น รวมถึงการมีส่วนร่วมอย่างมีเหตุผลในเชิงสร้างสรรค์

2) นิติธรรม คือกรอบตัวบทกฎหมายต้องมีความเป็นธรรมและไม่มีการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิมนุษยชน

3) ความโปร่งใส คือ การบริหารและดำเนินงานต้องอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพด้านข้อมูลข่าวสารบุคคลที่มีความสนใจหรือมีความเกี่ยวข้อง จะต้องสามารถเข้าถึงสถาบัน กระบวนการและข้อมูลข่าวสารได้โดยตรง ทั้งนี้ การได้รับข้อมูลข่าวสารต้องเพียงพอต่อการทำความเข้าใจและการติดตามประเมินสถานการณ์

4) การตอบสนอง คือ องค์การและกระบวนการดำเนินงานต้องพยายามดูแลเอาใจใส่ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย

5) การมุ่งเน้นฉันทามติ คือ มีการประสานความแตกต่างในผลประโยชน์ของฝ่ายต่างๆ เพื่อหาข้อยุติร่วมกัน อันจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นนโยบายและกระบวนการขั้นตอนใด ๆ ให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

6) ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรม ทุกคนมีโอกาสในการปรับปรุงสถานะหรือรักษาระดับชีวิตความเป็นอยู่ของตน

7) ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ คือ องค์การและกระบวนการต้องสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตรงต่อความต้องการ และขณะเดียวกันต้องใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

8) การรับผิดชอบ คือ ผู้มีอำนาจตัดสินใจต้องมีภาระรับผิดชอบต่อสาธารณะชนทั่วไป และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสถาบันของตน

9) วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ คือผู้นำและสาธารณะชนต้องมีความมุ่งมั่นที่เปี่ยมกว้างและเล็งการไกลเกี่ยวกับการบริหารจัดการบ้านเมืองและการพัฒนาความมั่นคงของมนุษย์ รวมถึงมีจิตสำนึกว่าอะไรคือความต้องการจำเป็นต่อการพัฒนา (สุเมธ แสงนิมนวล, 2552, น.26)

บรรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ให้ความหมายของ หลักธรรมาภิบาล ไว้โดยให้เหตุผล 2 ประการ คือ

1) รากศัพท์ของคำว่า ธรรมาภิบาล มาจากคำว่า ธรรม และอภิบาล ซึ่งสอดคล้องกับพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ที่ได้ให้ความหมายของ ธรรม หมายถึง คุณความดี ความถูกต้อง และคำว่า อภิบาล หมายถึง บำรุงรักษา ปกครอง

2) ธรรมาภิบาล หมายถึง ความกว้างขวาง ซึ่งรวมทั้งการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรธุรกิจเอกชน และการปกครองที่ดีของรัฐ (บรรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2542, น.18)

ไชยวัฒน์ คำชู กล่าวว่า ธรรมาภิบาล คือการมีส่วนร่วม คือความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และคือการมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน เพื่อให้หลักประกันว่า การดำเนินนโยบายทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจวางอยู่บนฐานันุมีอย่างกว้างขวางของสังคม โดยจะมีนัยสำคัญต่อประเด็นในเรื่องความเสมอภาค ความยากจนและคุณภาพชีวิต (ไชยวัฒน์ คำชู, 2545, น.42)

นฤมล ทับจุมพล กล่าวว่า ธรรมาภิบาล หมายถึงการที่ประเทศมีพลังขับเคลื่อนที่ถูกต้องเป็นธรรมโดยการลักทอดทางสังคมเพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหาของประเทศชาติ ซึ่งประกอบด้วยภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคสังคมที่มีความถูกต้อง เป็นธรรม โดยรัฐและธุรกิจต้องมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบที่ถูกต้องตรวจสอบได้ และภาคสังคมที่เข้มแข็ง (นฤมล ทับจุมพล, 2546, น. 62)

อรพินท์ สพอิชชัย ได้กล่าวว่า ธรรมาภิบาลในความหมายแบบสากล หมายถึง ระบบโครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจการเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาคต่าง ๆ ของสังคม จะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข (อุบล ยะไวยุณวิชัย, 2540, น.26)

จากความหมายของธรรมาภิบาลที่ได้มีนักวิชาการได้กล่าวไว้ข้างต้นจะเห็นว่า เป็นหลักที่มีความสำคัญต่อการบริหารงานของภาครัฐ อาจกล่าวได้ว่า ธรรมาภิบาลเป็นหัวใจของการบริหารงานของภาครัฐ และการนำไปขับเคลื่อนงานของภาคเอกชน ที่มีเป้าหมายที่สำคัญคือความโปร่งใส ตรวจสอบได้ การสร้างความเข้มแข็งในองค์กร และสังคมโดยรวม

2. หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น

ความสำคัญของผู้บริหารท้องถิ่น จากที่ได้ทราบแล้วว่า ความหมาย และความสำคัญของหลักธรรมาภิบาลเป็นอย่างไร แต่จะขาดเสียไม่ได้เลยคือผู้ที่มีความสำคัญในการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาล นั่นก็คือ “ผู้บริหารท้องถิ่น” ก่อนอื่นสิ่งที่ผู้เขียนอยากกล่าวถึง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ามีผู้ต้องการทราบอยู่ไม่น้อย ก็คือความหมายของคำว่า ผู้นำ หัวหน้า ผู้บริหาร และนักบริหาร ว่ามีความแตกต่างกันอย่างไร สุเมธ แสงนิม นวล ได้นิยามความหมายของคำเหล่านี้ไว้ ว่า 1) ผู้นำ จะมีลักษณะ 3 ประการ คือ มีความสามารถชักจูงผู้อื่นให้คล้อยตามได้ มีสถานการณ์เป็นตัวกำหนด และมีการเลือกตั้ง ทำให้ได้รับการยอมรับ 2) หัวหน้า คือผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งบังคับบัญชา หรือเจ้านาย ซึ่งคนในกลุ่มอาจจะยอมรับหรือไม่ยอมรับก็ได้ แต่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งมิเช่นนั้นจะมีผลกระทบต่องาน 3) ผู้บริหาร คือผู้ที่ทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยผู้อื่นหรืออาศัยความร่วมมือจากผู้อื่น คำว่า บริหาร มาจากคำ 2 คำ คือ “ปริ” แปลว่าโดยรอบ และ “หาร” แปลว่า แบ่ง รวมความจึงแปลว่า การแบ่งงานที่อยู่รอบข้าง ช่วยกันทำให้สำเร็จ และการที่จะเป็นเช่นนั้นได้ ผู้บริหารจะต้องเป็นทั้งหัวหน้า และผู้นำในคนเดียว 4) นักบริหาร หมายถึง ผู้บริหารมืออาชีพ มีความรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการอย่างดีเยี่ยม และมีความเชี่ยวชาญในการบริหารงาน โดยดูจากประสิทธิภาพการทำงานด้านการบริหารมาอย่างยาวนานและประสบความสำเร็จ จากความหมายและคำนิยาม ดังกล่าว ทำให้ทราบว่า “ผู้บริหาร” ในความหมาย “ผู้บริหารท้องถิ่น” จึงต้องเป็นผู้ที่มีความเป็นภาวะผู้นำ และภาวะแห่งการเป็นหัวหน้า ซึ่งผู้ร่วมงานให้การยอมรับ (สุเมธ แสงนิม นวล, 2552, น.28-29)

จึงกล่าวได้ว่า ภาวะแห่งความเป็นผู้บริหาร ที่ประกอบด้วยความเป็นผู้มีภาวะผู้นำ มีความสำคัญอย่างมากต่อคนหรือเพื่อนร่วมงาน โดยจะพยายามทำให้ผู้ร่วมงานเกิดการยอมรับอิทธิพลและโน้มน้าวทางใจ เพื่อจะ使人ปฏิบัติตาม ทั้งนี้ศักยภาพของผู้นำมีความสำคัญและมีผลต่อผู้ร่วมงานในด้านความเชื่อมั่น ความนับถือ กำลังใจ และความอบอุ่นในการร่วมงาน ผู้บริหารท้องถิ่นจึงเป็นทั้งผู้ร่วมให้เกิดการร่วมมือร่วมใจไปสู่การเปลี่ยนแปลง ประสานให้ความสะดวก เป็นผู้ติดต่อดูแลให้ความสนับสนุนและช่วยเหลือให้ผู้ร่วมงานสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุตามจุดมุ่งหมายที่กำหนดได้ภาวะผู้นำจึงมีผลกระทบต่อผู้ร่วมงาน องค์กร สิ่งแวดล้อม ในอันที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพหรือความล้มเหลว เป็นผู้ขับเคลื่อนประสิทธิภาพ สร้างบรรยากาศในการทำงาน ทำให้กลุ่มคนรวมตัวกันได้ ผู้บังคับบัญชา หรือผู้ร่วมงานมีความพึงพอใจในการทำงานเป็นทีม ซึ่งส่งผลให้องค์กรประสบความสำเร็จบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ (สัมมา ธรรณีย์, 2556, น.15)

3. บทบาทของผู้นำท้องถิ่นในการนำเอาหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารงานในองค์กร

ความตระหนักรู้ในหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารท้องถิ่น ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาทศวรรษที่ผ่านมาปรากฏข่าวทางสื่อมวลชน ทั้งหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ และแม้แต่สื่อโซเชียลมีเดีย นำเสนอถึงการคอร์รัปชัน หลายรูปแบบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นสาเหตุของความหย่อนประสิทธิภาพในการบริหารงานและการพัฒนาท้องถิ่นของผู้บริหารให้เจริญก้าวหน้าตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้มแข็งได้นั้นจะต้องขึ้นกับปัจจัยหลายส่วน เช่น มีการบริหารจัดการที่ดี มีสมาชิกคณะกรรมการบริหารและเจ้าพนักงานที่เข้าใจบทบาทหน้าที่ มีความซื่อสัตย์ มีความรู้ความสามารถ ขณะเดียวกันจะต้องได้รับความร่วมมือจากชุมชน และหน่วยงานต่างๆ เป็นอย่างดี จึงจะเข้มแข็งและสามารถแก้ไขปัญหาและพัฒนาตำบลไปสู่ความเจริญตามที่มุ่งหวังได้ (นพพล สุรนครินทร์, 2547, น.37) ซึ่งเป็นบทสรุปที่ผู้บริหารท้องถิ่นต้องเข้าใจและตระหนัก หากผู้บริหารองค์กรไม่สามารถใช้ทักษะในการบริหารงานที่เหมาะสม โดยเฉพาะการประยุกต์หลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้ในการบริหารงาน เพื่อใช้ในการครองใจของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะไม่สามารถบริหารจัดการทรัพยากรในองค์กรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่าง

มีประสิทธิภาพบรรลุเป้าหมายองค์กร รวมทั้งไม่สามารถกระตุ้นและจูงใจบุคลากรปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ เพื่อความสำเร็จขององค์กร (พระครูสังฆรักษ์จักรกฤษณ์ ฐิริปัญโญ, 2559, น.12)

อย่างไรก็ตามความตระหนักรู้ในหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารเพื่อที่จะพัฒนาตนเองให้ครบองค์ประกอบหรือมีคุณสมบัติแห่งความเป็นภาวะผู้นำ ที่พร้อมจะบริหารงานได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ กิติ ตัยคานนท์ ได้กล่าวถึงองค์ประกอบดังกล่าว ไว้ว่า ผู้บริหารจะต้องมี สุขภาพร่างกายที่สมบูรณ์แข็งแรง การฝึกฝนตนเองให้เป็นผู้มีบุคลิกภาพที่ดี มีความซื่อสัตย์สุจริตต่อตนเองและผู้อื่น การพัฒนาตนเองให้เป็นผู้ใฝ่รู้ใฝ่เรียนให้เป็นผู้มีความรู้ดี ทั้งความรู้เกี่ยวกับงานและความรู้ทั่วไป เป็นผู้มีความคิดสร้างสรรค์ กระตือรือร้นในการทำงานมีความฉลาดรอบรู้และสามารถความรู้ที่มีอยู่มาประยุกต์ใช้ในการดำเนินงาน มีความศรัทธาเชื่อมั่นในงานที่ทำและในความรู้ความสามารถของผู้อื่น มีความรักองค์กร รักงาน รักการทำงาน รักความก้าวหน้า รักที่จะเห็นความสำเร็จของงานและรักเพื่อนร่วมงาน รู้จักรอมชอม วางตนหรือดำเนินการต่าง ๆ ด้วยความยุติธรรม เที่ยงธรรม มีศีลธรรม ไม่มีอคติ ให้ความสำคัญเป็นธรรมเสมอหน้ากัน รู้จักที่จะจูงใจคนให้ความร่วมมือกันที่จะปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุ ผลสำเร็จตามเป้าหมายขององค์การ มีการควบคุมตนเอง รู้จักควบคุมอารมณ์และจิตใจของตนให้อยู่ในอาการสงบ ไม่หวั่นไหวไม่แสดงอาการไม่พอใจที่เกินสมควร มีการตัดสินใจกับการใช้ดุลยพินิจที่ดี มีความกล้าหาญเด็ดเดี่ยว ไม่เลิเล่ ตีนตัวเสมอ มีความอดทน มีสมาธิ ใจคอหนักแน่น สามารถควบคุมตัวเอง มีความตื่นตัว ทันต่อเหตุการณ์ ทันสมัย รักความก้าวหน้า มีความเห็นอกเห็นใจต่อผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยความจริงใจ ไม่เห็นแก่ตัว เสียสละ ไม่ใช้อิทธิพลในทางที่ผิด ยกย่องให้เกียรติ ให้ความไว้วางใจผู้ใต้บังคับบัญชา มีความสงบเสถียรและถ่อมตน มีความจงรักภักดีต่อหน่วยงาน ร่วมกับผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกองค์การในการวางแผนและการดำเนินงานตามแผน มีความแนบเนียนและเทคนิคในการทำงานมีการวางแผนงาน มีการสื่อความหมายที่ดี พูดและเขียนเป็น คำสั่งไม่คลุมเครือ สามารถให้คำแนะนำ คำปรึกษา สั่งสอน และฝึกอบรมผู้ใต้บังคับบัญชาในการปฏิบัติหน้าที่ดีขึ้นทั้งทางด้านวิชาการและความประพฤติส่วนตัว และมีสังคมที่ดี (สัมมา รณิธย์, 2556, น.56)

ดังนั้น จะเห็นว่าสิ่งที่มีความสำคัญสำหรับผู้ที่จะเข้ามาบริหารท้องถิ่น แม้จะเคยเข้ามาดำรงตำแหน่งหรือกำลังได้รับการเลือกให้เข้ามาดำรงตำแหน่ง จะต้องเรียนรู้และเข้าใจบริบทของงาน และมีความตระหนักในการฝึกฝนตน นำหลักธรรมาภิบาล และหลักแห่งภาวะแห่งผู้นำหรือผู้บริหาร มาใช้ในการปฏิบัติงาน เป็นผู้มีวิสัยทัศน์ นำพาองค์กรสู่ความสำเร็จ และสิ่งสำคัญที่สุดคือการแก้ปัญหาให้กับประชาชน ตอบสนองความต้องการของประชาชนให้มากที่สุดตามครรลองแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

4. การกำหนดเป้าหมายของธรรมาภิบาล

การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในองค์กรภาครัฐ การประกันและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ภาครัฐมีการบริหารการปกครองที่โปร่งใส สามารถตรวจสอบโดยประชาชน ดังนั้นภาครัฐยุคใหม่จึงมีเป้าหมายร่วมกัน 3 ประการ คือ

4.1 การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ได้แก่ การบริหาร โดยมุ่งผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกับประชาชนหรือผู้รับบริการ การปรับปรุงงานบริการให้มีคุณภาพได้มาตรฐานตามที่ประชาชนต้องการ และรายงานผลให้สาธารณะทราบ มีความโปร่งใสในการตัดสินใจและในกระบวนการทำงาน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารราชการ ร่วมแสดงความคิดเห็น และมีส่วนร่วมในการทำงาน รวมทั้งให้ความสำคัญกับความประหยัด ความมีประสิทธิภาพประสิทธิผล การบริหารงานอย่างคล่องตัว แต่ในขณะเดียวกันก็ควรรับผิดชอบต่อผลงานนั้น ๆ แทนการยึดมั่นในกฎระเบียบ วิธีการอย่างเดียวกันเช่นในอดีต ในองค์การบริหารส่วนตำบลก็เช่นกันจะเน้นการทำงานที่มุ่งผลลัพธ์ให้เกิดขึ้นกับประชาชน เช่น สร้างถนนที่ได้มาตรฐาน ให้ประชาชนมีความสะดวกสบายปลอดภัย หรือลดขั้นตอนการทำงานเพื่อไม่ให้ประชาชนรอนาน รายงานผลการปฏิบัติงานให้ประชาชนทราบและอำนวยความสะดวกให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารให้มากที่สุด

4.2 การปรับเปลี่ยนบทบาทภาครัฐ ได้แก่ การเน้นงานในหน้าที่หลักของภาครัฐซึ่งได้แก่ การกำหนดนโยบายที่มองการณ์ไกล มีการบังคับใช้กฎหมายที่ให้ความเสมอภาค เป็นธรรมโดยการกระจายงานให้บริการแก่ราชการส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และองค์กรบริหารอิสระมีส่วนร่วมในการดำเนินการ ซึ่งในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด จึงได้จัดส่วนงานต่าง ๆ เพื่อบริการประชาชนในพื้นที่ของตนเองไม่ว่าจะฝนตก น้ำท่วม พายุพัดบ้านพัง หรือไฟไหม้บ้านไหม้สวน องค์กรบริหารส่วนตำบลจะเป็นหน่วยงานแรกที่เข้าไปช่วยเหลือและบรรเทาสาธารณภัย และเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยและสงบสุขในชุมชนขององค์กรบริหารส่วนตำบลแต่ละเรื่องก็จะให้ประชาชนร่วมพิจารณาข้อกฎหมายแต่ละข้อก่อนประกาศใช้บังคับซึ่งจะเป็นการให้ความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายที่กฎหมายจะออกบังคับใช้

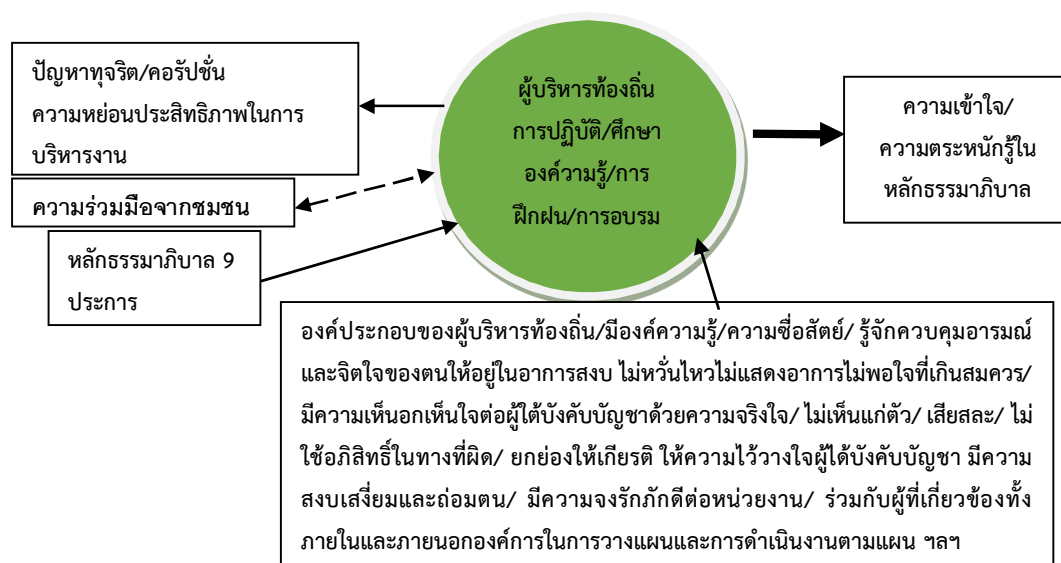
4.3 การบริหารแบบพหุภาคี ได้แก่ การบริหารที่ให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจ หรือร่วมปฏิบัติการ เพื่อให้การบริหารและการบริการสาธารณะเป็นที่พึงพอใจของประชาชนหรือผู้รับบริการ และเป็นการจัดระบบการบริหารแบบใหม่ ที่ผูกขาดหรือรวมศูนย์อำนาจแบบในอดีตที่ทำให้รัฐไม่สามารถแก้ปัญหาได้ทันการ หรือมีสภาพความปิดบัง ซ่อนเร้นไม่โปร่งใสต่อสาธารณชน ซึ่งองค์กรบริหารส่วนตำบลเกิดจากฐานการกระจายอำนาจ ดังนั้น การทำงานส่วนใหญ่จึงต้องเป็นแบบพหุภาคี คือทุกภาคส่วนที่อยู่ในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีส่วนร่วมในการวางแผน ร่วมดำเนินกิจกรรมหรือโครงการร่วมกัน รวมทั้งองค์กรประชาชนหรือองค์กรท้องถิ่นด้วย (อุบล ยะไวทย์ณวิชัย, 2553, น.46)

อย่างไรก็ตามเป้าหมายของผู้บริหารท้องถิ่นกับการนำเอาหลักธรรมาภิบาลเพื่อนำมาบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต ซึ่งเป็นการจัดการท้องถิ่นแนวใหม่ ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องนำมาปรับใช้ให้มีความเหมาะสม ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่าการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่เป็นสิ่งที่ท้าทายอยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีขนาดเล็กลง และเต็มไปด้วยคนที่อยู่กระจัดกระจายตามหน่วยงานต่างๆ การปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่สามารถพึ่งตนเองได้อีกต่อไป จะต้องเรียนรู้ที่จะทำงานเคียงข้างหรือผ่านหน่วยงานอื่น ทรัพยากรจะมีจำกัดซึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสนใจความคุ้มค่าและการประหยัด ส่วนการครอบงำของนักวิชาชีพ ซึ่งเกิดจากการเน้นการพัฒนาความเจริญเติบโตและการบริการนั้น จะหันมาเน้นการจัดการเพราะมีข้อจำกัดทางการเงิน เช่นความสามารถจัดการทรัพยากรและบุคลากร รวมทั้งการติดต่อสัมพันธ์กับองค์การภายนอกที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญมาก่อน ส่วนประการสุดท้าย ในอดีตเน้นโครงสร้างของหน่วยงานและคณะกรรมการ โครงสร้างเหล่านี้ยังมีความสำคัญ แต่จะหันมาเน้นการพัฒนาระบบการมากขึ้น การทำงานและการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันกำลังถูกคุกคามอย่างมาก เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีบทบาทให้บริการโดยตรง คุกคามอย่างมาก เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีบทบาทให้บริการ โดยตรง รวมทั้งขอบข่ายของกิจกรรมของการปกครองส่วนท้องถิ่นก็ถูกท้าทายด้วย เพราะโอกาสที่ท้องถิ่นจะพัฒนาทางเลือกนโยบายขึ้นในท้องถิ่นมีน้อยลง แต่จะทำงานในบริบทที่องค์การอื่นหรือองค์การกึ่งรัฐบาลมีบทบาทมากขึ้น ด้วยเหตุที่มีการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องปรับโครงสร้างและการจัดการแนวใหม่เพื่อให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป อย่างไรก็ตาม อาจสรุปปัญหาหลักๆ ของการปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันพยายามเน้นเรื่องแรงจูงใจ และความพร้อมรับผิดของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น แต่ยังไม่สามารถให้บริการที่ตรงกับความต้องการของ ประชาชนในท้องถิ่นได้ สภาพของการจัดการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันยังเต็มไปด้วยปัญหาอุปสรรค การเสียเวลา และขาดประสิทธิภาพ เช่นการควบคุมตามลำดับชั้นจากบนลงล่าง และขาดความพร้อมรับผิด ขณะเดียวกันประชาชนก็ไม่ได้รับการเสริมสร้างอำนาจให้ตรวจสอบรัฐบาล การจัดการปกครองท้องถิ่นในอนาคตเห็นได้ชัดว่ามุ่งเน้นไปที่ประชาชน ซึ่งการมุ่งเน้นนี้จะต้องสร้างความผูกพันกับประชาชน โดยจัดให้มีประชาธิปไตยทางตรง การจัดการปกครองที่มุ่งเน้นผลงาน การปฏิรูปโครงสร้างการจัดการปกครอง ซึ่งมีผลให้การตัดสินใจของการปกครองส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนไปใกล้ชิดกับประชาชน ส่วนการจัดให้มีประชาธิปไตยทางตรงต้องมีการทำประชาพิจารณ์ในประเด็นสำคัญและโครงการใหญ่ ๆ เพื่อให้ประชาชนใช้สิทธิยับยั้งการออกกฎหมาย หรือโครงการของรัฐบาล คำนึงการจัดการปกครองที่มุ่งเน้น

ผลงานเป็นแนวคิดที่เห็นว่ารัฐบาลต้องมีความพร้อมรับผิติดันผลงานการบริการ ดังนั้นประชาชนจึงต้องมีกฎบัตรหรือข้อตกลงหลักที่ระบุสิทธิพื้นฐาน และสิทธิเข้าถึงมาตรฐานการบริการสาธารณะเฉพาะอย่างเป็นของตนเอง ส่วนกรณีของการ โอนทรัพยากรระหว่างรัฐบาลตามผลผลิตจะยิ่งช่วยให้เกิดการทำตามมาตรฐานบริการ และสร้างความพร้อมรับผิติดและเสริมสร้างอำนาจให้ประชาชน ดังนั้น การจัดการปกครองที่เน้นประชาชนจึงเป็นแนวโน้มใหม่ที่การปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งในโลกสนใจและรับเอามาเป็นแบบหลักในการดำเนินการในปัจจุบัน และจัดว่าเป็นอนาคตของการปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคใหม่ (เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, 2555, น.256-262) ที่ผู้เขียนมองว่าการนำเอาหลักธรรมาภิบาลไปประกอบใช้กับการปกครองท้องถิ่นยุคใหม่ ซึ่งเป็นเป้าหมายหลักของผู้บริหารท้องถิ่นที่จะต้องนำไปบูรณาการร่วมด้วยเสมอ

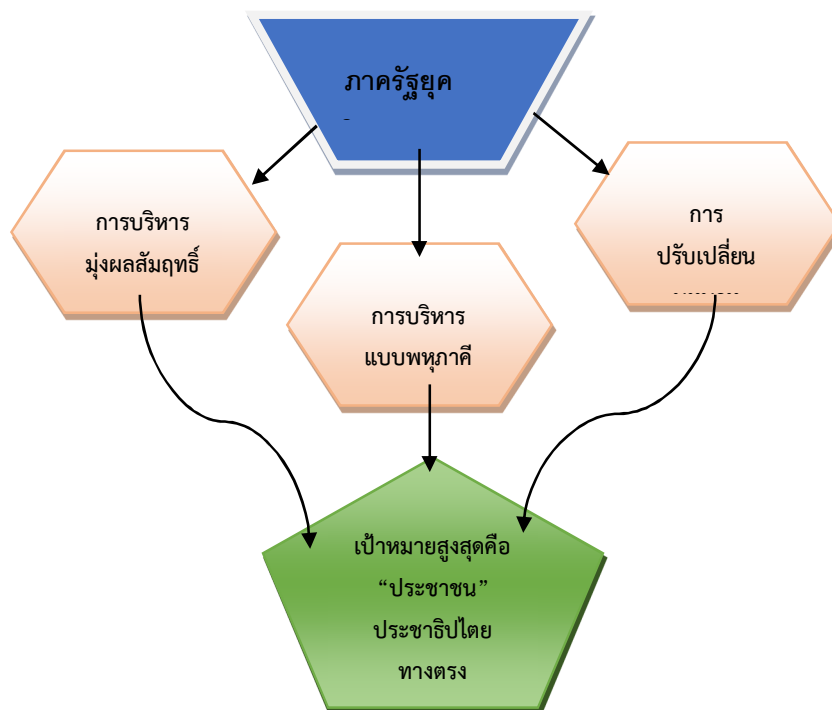
5. แผนภาพบทบาทของผู้บริหารท้องถิ่นในการนำเอาหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารงานในองค์กร

5.1 ความตระหนักรู้ในหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารท้องถิ่น



แผนภาพที่ 1 ความตระหนักรู้ในหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารท้องถิ่น

5.2 การกำหนดเป้าหมายของธรรมาภิบาล



แผนภาพที่ 2 การกำหนดเป้าหมายของธรรมาภิบาล

บทสรุป

หลักธรรมาภิบาลถือเป็นหลักสำคัญที่มีความจำเป็นอันดับแรกๆ ที่ผู้บริหารท้องถิ่นต้องนำมาใช้เพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หลักธรรมาภิบาลที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น เป็นการทบทวนและให้คำนิยามใหม่ โดยรวมความถึงการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อจัดการกิจการของประเทศชาติ รวมถึงแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาความมั่นคงของมนุษย์ เรียกว่า “หลักธรรมาภิบาลสากล” โดยสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ หรือ UNDP (The United Nations Development Programme) เป็นผู้ให้คำนิยาม หลักธรรมาภิบาลถือเป็นหัวใจสำคัญของการบริหาร การจัดการในภาครัฐ ซึ่งในบทความนี้ได้มุ่งเน้นไปที่การบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้มีความสำคัญอันดับแรกในฐานะเป็นหัวหน้าองค์กร บทความพยายามสะท้อนให้เห็นถึงองค์ประกอบที่สำคัญของการบริหารงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลในการเป็นแกนกลางขับเคลื่อนงานให้บรรลุผลและมีประสิทธิภาพ ซึ่งทำให้ผู้บริหารสามารถเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนในการเข้ารับตำแหน่งทางการบริหาร ทำให้ทราบถึงบริบทของบทบาทความเป็นภาวะผู้นำที่ถูกบูรณาการร่วมกับการใช้หลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติหน้าที่ จนเกิดความตระหนักรู้ในการนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้ได้อย่างเข้าใจ เพื่อนำหลักการพัฒนา ระเบียบของทางราชการผสมกับธรรมาภิบาลทำให้เกิดการกลมเกลียวมีประสิทธิภาพ ทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุดจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ และผู้บริหารท้องถิ่นสามารถบังคับบัญชาคนในองค์กรโดยใช้หลักธรรมาภิบาลให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถใช้ธรรมาภิบาลเพื่อบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคใหม่ได้ดี

ดังนั้น หลักธรรมาภิบาลจึงมีความสำคัญต่อการบริหารท้องถิ่นของผู้บริหาร แม้ว่าจะมีระเบียบโดยตรงจากส่วนราชการ ส่วนกลางให้ผู้บริหารท้องถิ่นนำมาบูรณาการกับการปฏิบัติงานของท้องถิ่น แต่ถ้าหากว่าผู้บริหารไม่เกิดความตระหนักรู้ในหลัก

ธรรมาภิบาล ไม่เข้าใจความหมาย องค์ประกอบ และไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนในการเข้ามารับตำแหน่งผู้บริหารแล้ว การบริหารงานย่อมเกิดโทษต่อองค์กรโดยรวม และที่สำคัญการบริหารที่ไม่มีธรรมาภิบาลย่อมทำให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนต่อระบบราชการได้ในอนาคต

กิตติกรรมประกาศ

บทความวิชาการฉบับนี้ สำเร็จลุล่วง โดยได้รับคำแนะนำชี้แนะ และแก้ไขปรับปรุงจากกองบรรณาธิการและคณะ ตลอดจนทั้งผู้ทรงคุณวุฒิ แนะนำ ตรวจสอบแก้ไข จึงขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้ และขอขอบคุณเอกสาร ตำรา ตลอดจนทั้งนักวิชาการที่ได้นำข้อมูลอันเป็นประโยชน์และเป็นแนวทางในการนำเสนอบทความ เพื่อให้เกิดองค์ความรู้ ในการที่จะนำไปเป็นแนวทางที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ต้องการที่จะศึกษาค้นคว้าต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- กิติ ตยัคคานนท์. (2543). *เทคนิคการสร้างภาวะผู้นำ*. กรุงเทพฯ: บัตเตอร์ฟลาย.
- ไชยวัฒน์ คำชู. (2545). *ธรรมาภิบาล การบริหาร การปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม*. กรุงเทพฯ: น้ำฝน.
- ทรงชัย นกขม้น. (2552). *การพัฒนาท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรปราการ*. (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี.
- นฤมล ทับจุมพล. (2546). *แนวคิดและวาทะกรรมว่าด้วย: ธรรมรัฐแห่งชาติในธรรมาภิบาลกับคอร์รัปชันในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจิตรธรรม.
- นพพล สุรนครินทร์. (2547). *การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่*. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต). สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2542). *การสร้างหลักธรรมาภิบาลในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน
- พระครูสังฆรักษ์จักรกฤษณ์ ฐิริปัญญา. (2559). *ภาวะผู้นำ*. กรุงเทพฯ: จริยสุนิทวงศ์การพิมพ์.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2555). *แนวคิดและทฤษฎีการปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- สัมมา รธนิตย์. (2556). *ภาวะผู้นำของผู้บริหาร*. กรุงเทพฯ: พิมพ์ดี.
- สุเมธ แสงนิมิต. (2552). *ภาวะผู้นำกับธรรมาภิบาลในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: วิ.เจ. พรินติ้ง.
- อุบล ยะไวทย์ณวิชัย. (2553). *การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่*. (ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต). บริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้