

บทบาทของนักการเมืองกับหลักธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

The Role of Politicians and Good Governance in Local Government Organization

สุพิทักษ์ โตเพ็ง¹, ฉันทิพย์ จำเดิมเผด็จศึก²

Supitak Torpeng¹, Chantip Chamdrempadejsuk²

วิทยาลัยเทคโนโลยีพาณิชยการอยุธยา¹

Ayutthaya Technological Commercial College¹

คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยรามคำแหง²

Faculty of Business Administration Ramkhamhaeng University²

Email: pitiamano@gmail.com¹

Received: 2021-09-17; Revised: 2021-09-23; Accepted: 2021-09-25

บทคัดย่อ

สถานการณ์ปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 และฉบับอื่น ๆ ต่อมา โดยที่มีเจตนารมณ์ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตย กำหนดให้คณะผู้บริหารองค์กรท้องถิ่นหรือผู้บริหารองค์กรท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยมีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ดังกล่าวเอาไว้คราวละ 4 ปี ทำให้บทบาทของข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้รับแต่งตั้งจากส่วนกลางลดความสำคัญลง และนักการเมืองเข้ามาแทนที่ในการบริหารองค์กรท้องถิ่น และโดยผลนั้นได้ทำให้เกิดปัญหาเพิ่มขึ้นโดยเกี่ยวข้องกับนักการเมือง เกิดผลเสียต่อองค์กรท้องถิ่นและประชาชนจากเดิมที่มีปัญหาจากข้าราชการท้องถิ่นหรือปัญหาเชิงโครงสร้างต่าง ๆ อยู่แล้ว เช่น การใช้อำนาจหน้าที่ทุจริต มีผลประโยชน์ทับซ้อน การบริหารจัดการไม่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น

บทความวิชาการนี้เป็นการอธิบายหลักธรรมาภิบาลกับบทบาทของนักการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแนวทางในการใช้หลักธรรมาภิบาล 6 ประการ คือ 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักความมีส่วนร่วม 5) หลักความรับผิดชอบ และ 6) หลักความคุ้มค่า มาปรับใช้กับนักการเมืองที่บริหารองค์กรส่วนท้องถิ่น เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในหน้าที่ สร้างกลไกสำหรับการตรวจสอบความโปร่งใสของกระบวนการทำงาน ลดปัญหาเกี่ยวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นและช่วยกันประสานประโยชน์ร่วมกันทำให้องค์กรท้องถิ่นมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ เมื่อระบบการบริหารจัดการดีจะช่วยให้การบริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และช่วยพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญตามเป้าหมายของแผนพัฒนา

คำสำคัญ: บทบาทของนักการเมือง, หลักธรรมาภิบาล, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

The current situation of Local Government Organization at various levels since the constitution 1997 and other versions. It is intended to Decentralization to Local Government Organizations to enhance democracy. Require the executives of local organizations or executives and member of council to have direct elections of the people. The term of executives is set for a period of 4 years. The role of centrally appointed local government officials has diminished importance and politicians have to replace the administration of local organizations and as a result has caused increasing problems, involving politicians having a negative effect on local organizations and the public. Originally, there were problems from government officials or structural problems, such as: using the power of corrupt authority, conflicts of interest and inefficient management.

This academic article describes good governance principles and the role of politicians in local government organization and guidelines for applying all 6 principles of good governance, namely 1) the rule of law 2) morality 3) accountability 4) participation 5) responsibility and 6) cost – effectiveness or economy. Apply to politicians who run local administrative organizations. To prevent corruption and misconduct in the field, create mechanisms for monitoring process transparency. Reduce problems with local government officials and help coordinate mutual benefits, giving local organizations effective management. When the management system is good, it will help to effectively service the people and help develop the locality to prosper according to the goals of the development plan.

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

บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบบประชาธิปไตย ที่ภาครัฐต้องลดการผูกขาดอำนาจจากเดิมที่เคยรวมอยู่ในศูนย์กลาง (Centralization) มาเป็นการกระจายอำนาจ (Decentralization) ลงสู่ชุมชนท้องถิ่นและหน่วยงานในการตัดสินใจสู่มือของประชาชน โดยมีองค์ประกอบ เช่น เป็นองค์กรนิติบุคคลซึ่งมีหน้าที่และอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด มีรายได้และงบประมาณของตนเอง มีผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและมีเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นบุคลากรท้องถิ่นในการสนับสนุนการบริหารงานท้องถิ่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นแหล่งฝึกหัดประชาธิปไตย ในระดับชุมชนท้องถิ่นที่เปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองมากที่สุด โดยเฉพาะการที่ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้ง “ผู้บริหารท้องถิ่น” และ “สมาชิกสภาท้องถิ่น” รวมทั้งมีส่วนร่วมในการเสนอการบริหารจัดการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนได้มากที่สุด (โกวิทย์ พวงงาม, 2563)

ดังนั้นเมื่อมีการเลือกตั้งก็เป็นโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเปลี่ยนแปลงและพัฒนาตนเองมาเป็นนักการเมืองเพื่ออาสาทำหน้าที่ในองค์กร โดยมีการกำหนดบุคคลผู้มีคุณสมบัติมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งและลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งประชาชนในท้องถิ่นเหล่านี้มีที่มาจากหลายแนวคิดในการลงสมัคร ผู้วิจัยสังเคราะห์แล้วสามารถแบ่งเป็นกลุ่มย่อยได้ดังนี้ 1) กลุ่มประชาชนในท้องถิ่นที่มีความต้องการส่วนบุคคลที่จะแก้ปัญหาและสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นแต่ไม่มีความใกล้ชิดกับกลุ่มอำนาจใด ๆ อาจเป็น นักวิชาการ อดีตข้าราชการ ตัวแทนองค์กรชุมชนหรือตัวแทนกลุ่มเกษตรกรในชุมชน 2) กลุ่มประชาชนในท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับกลุ่มอำนาจทางการเมืองในท้องถิ่น เช่น ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน สมาชิกอ.บ.ต และสมาชิก ส.ท. 3) กลุ่มประชาชนในท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับกลุ่มอำนาจทางการเงินในท้องถิ่น เช่น เจ้าที่ดิน เสีย แก้ว และเจ้าของกิจการมีสำนักงานในท้องถิ่นนั้น ๆ 4) กลุ่มประชาชนในท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับกลุ่มเจ้าหน้าที่ทางราชการ เช่น ตำรวจ ทหารและหน่วยงานราชการอื่น ๆ ที่มีสำนักงานในท้องถิ่นนั้น ๆ 5) กลุ่มประชาชนในท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับกลุ่มนักการเมืองระดับสูงในจังหวัด เช่น หัวหน้าแผนของส.ส สมาชิกพรรคการเมือง ส.จ และ ส.ส ข้อสังเกตคือกลุ่มประชาชนที่ 2-5 อาจจะเป็นกลุ่มที่มีอำนาจและผลประโยชน์เดียวกันก็ได้และมีการส่งตัวแทนเข้าสมัครเลือกตั้งรวมกันเพื่อร่วมกันสานผลประโยชน์อย่างลงตัว ทำให้การแข่งขันเลือกตั้งเกิดการผูกขาดได้ และเมื่อเกิดการผูกขาดจะมีผลต่อการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ ไปในทิศทางใดไม่อาจทราบได้ แต่เมื่อไม่มีกลุ่มอื่นมาคานอำนาจในองค์กรแล้ว การตรวจสอบการทำงานจะขาดประสิทธิภาพ เปิดช่องให้มีการประพฤติมิชอบได้

จากความเป็นมาดังกล่าว ไม่ได้เป็นการยืนยันว่ากลุ่มอำนาจการเมืองที่ผูกขาดเมื่อได้รับเลือกตั้งเข้ามาบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ แล้ว จะสามารถทำให้ท้องถิ่นมีความเจริญก้าวหน้าอย่างที่ควรจะเป็น อาจยังเป็นการสร้างปัญหาให้เกิดแก่การบริหารงานองค์กรและประชาชนเพิ่มขึ้นไปอีก แต่ไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจตามระบอบประชาธิปไตย การควบคุมหรือการจัดการกับวงจรอุบาทว์ทางการเมืองเหล่านี้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง (ธรรมรัตน์ โพธิ์สุวรรณปัญญา; ปิยลักษณ์ โพธิ์วรรณ และ พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, 2562) ดังนั้นผู้วิจัยจึงทำการศึกษาและนำเอาหลักพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี นั่นคือหลักธรรมาภิบาล 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542, 2542) มาเป็นเครื่องมือที่ช่วยเสริมสร้างนักการเมืองให้บริหารงานท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ ลดช่องทางและปิดโอกาสของการทุจริต ลดระบบอุปถัมภ์และการเอื้อผลประโยชน์ในด้านต่าง ๆ มีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และแสดงความคิดเห็นได้ สร้างประโยชน์แก่ท้องถิ่นสูงสุดตามที่ประชาชนได้เลือกเป็นตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่ มีจิตสำนึกในการให้บริการประชาชนอย่างดีและปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน

ความเป็นมาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

ภายหลังจากที่คณะราษฎรได้ทำยึดอำนาจการปกครองประเทศ โดยทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นพระประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ ในปี พ.ศ. 2475 และ 1 ปีต่อมาในรัฐบาลของพระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรี ได้จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแรกในประเทศไทย คือ เทศบาล โดยถือกำเนิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2476 ตาม



พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และมีการยกฐานะสุขาภิบาลที่จัดตั้งขึ้นตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ขึ้นเป็นเทศบาลหลายแห่ง โดยมีเหตุผลในการจัดตั้งเทศบาลในประเทศไทยในประเทศไทยมี 3 เหตุผลใหญ่ ๆ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง จัดตั้งเทศบาลเพื่อให้สอดคล้องกับการเมืองการปกครองในระดับชาติที่เป็นประชาธิปไตย กล่าวคือ เมื่อการปกครองในระดับชาติเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งผู้แทนราษฎรของตนเข้าไปทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ มีการแบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ อำนาจในทางนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ดังนั้นการปกครองในระดับท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนจึงจำเป็นต้องมีขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับระบบประชาธิปไตยในระดับชาติ โดยที่องค์กรเทศบาลเป็นองค์กรทางการเมืองแรกที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองได้อย่างเต็มที่ตามหลักการกระจายอำนาจ อีกทั้งยังมีการล้อโครงสร้างของการเมืองในระดับชาติมาจำลองใส่ไว้ในเทศบาลด้วย คือ มีการแบ่งแยกฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภาที่ทำหน้าที่ในการออกเทศบัญญัติออกจากกัน และในทำหน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (มรุต วันทนนากรและดร.ณิ มั่นสมักร, ม.ป.ป.) ต่อมาได้เพิ่มการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาซึ่งเป็นปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ตามลำดับ โดยพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 70 ได้กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไว้ 4 รูปแบบ ดังนี้ (บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ, ม.ป.ป.)

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีจำนวน 76 แห่ง มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี

2) เทศบาล แบ่งเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล มีจำนวน 2,472 แห่ง มีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี

3) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีจำนวน 5,300 แห่ง มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี

4) ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มิได้กฎหมายกำหนด ซึ่งมีอยู่ 2 รูปแบบคือ

(4.1) กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหัวหน้าฝ่ายบริหาร และสมาชิกสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี มีความพิเศษอีกประการคือนอกจากจะมีสภากรุงเทพมหานครแล้ว ยังมีสภาเขตอีก 50 เขต ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

(4.2) เมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีนายกเมืองพัทยาเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี

รวมจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่มีการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทั้งสิ้น 7,850 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2563)

ผู้บริหารท้องถิ่นบริหารงานตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบโดยสภาท้องถิ่นและประชาชนในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีรองนายก เลขานุการ

และที่ปรึกษานายกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ช่วยเหลือ ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย 1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ นโยบายและแผนพัฒนาท้องถิ่น 2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้บริหาร เลขานุการ และที่ปรึกษาของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4) วางระเบียบเพื่อให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปด้วยความเรียบร้อย 5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจให้ส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจ (Decentralization) คือการแบ่งอำนาจการตัดสินใจของงานหรือกิจการสาธารณะที่รัฐส่วนกลางดูแลอยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อให้กิจการสาธารณะไปอยู่ในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่มีกระบวนการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นเข้ามา แนวทางการกระจายอำนาจมี 2 รูปแบบ คือ 1) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะบางเรื่องภายในขอบเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองพอสมควร 2) การกระจายอำนาจตามการบริการหรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค หมายถึงการโอนกิจการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือส่วนกลางไปให้บางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแทนต่างหากและอย่างเป็นอิสระจากส่วนกลาง ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หมวด 4 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 30 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการดังนี้ ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ กิจการให้บริการสาธารณะที่ดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเวลากำหนด ได้แก่ ภารกิจที่เป็นการดำเนินการข้ามชั้นระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในขอบเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี และภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปีเช่นกัน (โกวิทย์ พวงงาม, 2550) กล่าวโดยสรุปคือการเปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาระดับท้องถิ่นจึงมีคุณประโยชน์สำคัญอย่างน้อย 5 ด้าน ได้แก่ 1. แบ่งเบาภาระของรัฐบาล 2. ทำให้ปัญหาในแต่ละท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ 3. ส่งเสริมให้คนแต่ละท้องถิ่นได้แสดงความสามารถพัฒนาบทบาทตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตน 4. เป็นพื้นฐานสำคัญของคนในท้องถิ่นในการก้าวขึ้นไปดูแลแก้ไขปัญหาในระดับชาติ 5. เสริมสร้างความมั่นคงและเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและทั้งประเทศ เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ได้รับการแก้ไข สังคมมีความมั่นคงและเจริญก้าวหน้า ประชาชนมีคุณภาพและมีบทบาทในการจัดการดูแลสังคมของตนเอง (V-reform, 2555)

บริบททางการเมือง

นักการเมือง (politician) มาจากคำว่า การเมือง (politics) ซึ่งมาจากภาษากรีก คือคำว่า polis แปลว่าเมืองหรือนคร ตามประวัติศาสตร์การปกครองของกรีกในสมัยโบราณนั้นเมืองหรือนครนั้นมีฐานะเป็นรัฐ



(state) หรือที่เรียกว่านครรัฐ เช่น นครรัฐเอเธนส์ นครรัฐสปาร์ตา เมืองหรือนครในสมัยโบราณจึงกลายมาเป็น “รัฐ” ตามความหมายในปัจจุบัน ในนครรัฐเอเธนส์ ถือว่าสังคมคือการเมืองประชาชนทั้งหมดในฐานะที่มีส่วนร่วมในกิจการของรัฐก็คือนักการเมือง (ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2532). พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ระบุว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายความว่า (1) นายกรัฐมนตรี (2) รัฐมนตรี (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (4) สมาชิกวุฒิสภา (5) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (1) และ (2) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง (6) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (7) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (8) ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาล (9) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ที่มีรายได้หรืองบประมาณไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ลักษณะนักการเมืองที่พึงประสงค์ ต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารเข้าใจลึกซึ้งถึงปรัชญาการปกครองแบบประชาธิปไตย มีวิสัยทัศน์ มองการณ์ไกล เปิดกว้างรับฟังความคิดเห็นต่างๆ ฝ่ายมีจริยธรรมและมีศีลธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งจริยธรรมและจรรยาบรรณทางการเมือง ไม่ทำลายหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย อุทิศชีวิตเพื่อประโยชน์ของสังคมและประเทศชาติ ไม่ฉ้อราษฎร์บังหลวง ไม่มุ่งกอบโกย ผลประโยชน์โดยใช้ตำแหน่งอำนาจที่ครองอยู่ (ลิขิต ธีรเวคิน, 2543)

นักการเมืองท้องถิ่น

นักการเมืองท้องถิ่นคือ ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ทางการเมืองในระดับท้องถิ่น โดยมีความหมาย 2 ความหมาย คือเป็นนักการเมืองท้องถิ่นที่ผ่านระบบเลือกตั้งที่ประชาชนเลือกเข้าไปทำหน้าที่แทนตนเองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น และอีกความหมายคือเป็นนักการเมืองที่เกิดขึ้นจากประชาชนหรือชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การลงชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (ปธาน สุวรรณมงคล, 2554) การเมืองท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องของการเข้ามาแสวงหาอำนาจและใช้อำนาจของบุคคล หรือกลุ่มบุคคลเพื่อผลประโยชน์ของสาธารณะหรือกลุ่มคนเฉพาะกลุ่ม หรือเฉพาะบุคคลในท้องถิ่นนั้น ภายใต้บริบทของการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและผลประโยชน์ในท้องถิ่น ดังนั้น นักการเมืองท้องถิ่นคือบุคคลที่เสนอตัวเข้าสู่ระบบการเมืองท้องถิ่น ภายใต้ระบบการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้ นักการเมืองท้องถิ่นมีความชอบธรรมในการเป็นตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชนในท้องถิ่นทั้งการบริหารท้องถิ่น (ฝ่ายบริหาร) และการควบคุมตรวจสอบ (ฝ่ายนิติบัญญัติ) (ณัฐพล ใจจริง, ม.ป.ป.)

โครงสร้างอำนาจในท้องถิ่น

สามารถจำแนกโครงสร้างอำนาจออกเป็น 4 รูปแบบคือ 1) โครงสร้างอำนาจแบบขั้วเดียว 2) โครงสร้างอำนาจแบบสองขั้ว 3) โครงสร้างอำนาจแบบสามขั้ว และ 4) โครงสร้างอำนาจแบบหลากหลายขั้ว (ไอพาร์ ถิ่นบางเตียว, 2554)

1) โครงสร้างอำนาจแบบขั้วเดียว อธิบายได้ว่า มักมีชนชั้นนำกลุ่มหนึ่งหรือตระกูลใหญ่หนึ่งเดียวที่รวมตัวกันเหนียวแน่นผูกขาดอำนาจ มีการเชื่อมโยงเครือข่ายอุปถัมภ์และการตัดสินใจของสังคมในทุกเรื่อง ในลักษณะชนชั้นนำนิยมความสัมพันธ์เชิงอำนาจเป็นไปในลักษณะผูกขาดอำนาจทางการเมืองเศรษฐกิจ สังคม

ทั้งในระดับจังหวัดหรือชุมชนท้องถิ่นเพราะมีชนชั้นนำอยู่หัวเดียวที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีกลุ่มมีความเข้มแข็งเหนือกว่ากลุ่มอื่น ๆ มีผู้อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์อย่างกว้างขวางมากมายและมีสายสัมพันธ์แนบแน่นกับข้าราชการในจังหวัดหน่วยงานต่าง ๆ และท้องถิ่นจนกลายเป็นผู้มีบารมีและทรงอิทธิพลทางสังคมและการเมือง เป็นเหตุให้ผูกขาดอำนาจทางการเมืองได้อย่างเบ็ดเสร็จ (Monopolistic Politics) โดยปราศจากคู่แข่งทางการเมืองที่มีศักยภาพที่จะแข่งขันได้อีกทั้งชนชั้นนำลักษณะนี้จะเป็นผู้กุมอำนาจในการตัดสินใจทั้งหมดทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นแบบหัวเดียวนี้ชนชั้นนำของการเมืองระดับชาตินักการเมืองท้องถิ่นผู้บริหารหน่วยงานต่าง ๆ จะเป็นเครือข่ายเดียวกันทำให้การบริหารราชการต่าง ๆ หรือการดำเนินกิจกรรมของจังหวัดนั้น ๆ มีเสถียรภาพสูงมีความเป็นเอกภาพและปราศจากความขัดแย้งใด ๆ เพราะเมื่อเกิดปัญหาจะมีผู้ที่คอยจัดการความขัดแย้งให้การบริหารดำเนินการต่อไปอย่างคล่องตัวและรวดเร็ว

2) โครงสร้างอำนาจแบบ 2 ขั้ว อธิบายได้ว่า อำนาจทางการเมืองมีลักษณะกระจุกตัวโดยชนชั้นนำเพียง 2 กลุ่ม (ตระกูล) ที่ทรงอิทธิพลทางการเมืองสูงสุดในจังหวัดและกระบวนการทางการเมืองในจังหวัดจึงเป็นการต่อสู้แข่งขันและความร่วมมือกันระหว่าง 2 ขั้วอำนาจลักษณะโครงสร้างอำนาจแบบ 2 ขั้วอำนาจจะมีบทบาทอย่างเข้มข้นของ 2 ตระกูลในทุก ๆ เวทีไม่ว่าจะเป็นการเมืองระดับชาติหรือการเมืองระดับท้องถิ่น โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นแบบ 2 ขั้วอำนาจมักมีการต่อสู้แข่งขันระหว่งกลุ่มต่าง ๆ ทั้งการเมืองระดับชาติระดับท้องถิ่นหรือความขัดแย้งภายในชุมชนเพราะไม่มีกลุ่มใดมีอำนาจเหนือกลุ่มใดอย่างเด็ดขาด เพราะแต่ละกลุ่มต่างมีฐานะทางเศรษฐกิจการเมืองที่เข้มแข็งมีเครือข่ายทางการเมืองในจังหวัดพอกันและเป็นตระกูลที่เครือข่ายอุปถัมภ์เท่า ๆ กัน รูปแบบของการแข่งขันมีทั้งสองคนในตระกูลหรือเครือญาติลงสมัครรับเลือกตั้งหรือสนับสนุนทรัพยากรทางการเมืองแก่เครือข่ายทางการเมืองในตระกูล โดยการต่อสู้แข่งขันกันทั้งก่อนการเลือกตั้งและภายหลังจากการเลือกตั้งเช่นในระดับท้องถิ่นกลุ่มหนึ่งได้เป็นฝ่ายบริหารอีกกลุ่มหนึ่งจะได้เป็นฝ่ายสภาเป็นต้นซึ่งมีข้อดีคือทำให้ฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติมีการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน

3) โครงสร้างอำนาจแบบ 3 ขั้ว อธิบายได้ว่า มีลักษณะไม่ต่างไปจากโครงสร้างอำนาจแบบ 2 ขั้วแต่เป็นการเพิ่มขึ้นของขั้วอำนาจเป็น 3 ขั้วหรือ 3 ตระกูลที่ทรงอิทธิพลทางการเมืองสูงสุดในจังหวัดอำนาจทางการเมืองภายในจังหวัดอยู่ภายใต้การครอบงำของ 3 ตระกูล ที่มีส่วนกำหนดพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชน โดยตระกูลชนชั้นนำทางการเมืองทั้ง 3 ตระกูลได้ผ่านกระบวนการสะสมทุนทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างเข้มข้นต่อเนื่องจนเกิดบารมีและอิทธิพลทางการเมืองภายในจังหวัด

4) โครงสร้างอำนาจแบบหลากหลายขั้ว อธิบายได้ว่า มีชนชั้นนำหลายขั้วหรือตระกูลใหญ่หลายตระกูล จนไม่สามารถตกลึกผูกขาดอำนาจที่ชัดเจนแบบบ้านใหญ่หัวเดียวได้ และการแข่งขันจะไม่มี ความรุนแรงเท่ากับโครงสร้างแบบ 2 หรือ 3 ขั้วอำนาจ เนื่องจากข้อจำกัดในหลายๆ ปัจจัยเช่นบารมีทางการเมืองในจังหวัดยังไม่กว้างขวางพอ กระบวนการสะสมทุนทางเศรษฐกิจและสังคมยังไม่เพียงพอ ความไม่มีเอกภาพในตระกูล ฯลฯ สุดท้ายเพราะอำนาจไม่ได้ถูกผูกขาดอยู่กับชนชั้นนำหัวใด จึงต้องจับมือกันเป็นพันธมิตรเพื่อรวมตัวกันมาบริหารงานท้องถิ่น

จริยธรรมของนักการเมือง

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน 2554 ได้ให้ความหมายของคำว่า จริยธรรม ว่า ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ, ศิลธรรม, กฎศีลธรรม (ราชบัณฑิตยสถาน, 2554) โดยมีผู้ขยายความว่า จริยธรรม เป็นเรื่อง



เกี่ยวกับความดีความถูกต้อง เป็นพลังเชื่อมโยงมนุษย์กับมนุษย์และมนุษย์กับสิ่งแวดล้อมเข้าด้วยกัน โดยทำหน้าที่เป็นพลังกระตุ้นจิตสำนึก(Conscience)ของมนุษย์ให้มีความรู้สึกรับผิดชอบกับพฤติกรรมของตน (ปราชาญา กล้าผจญ, 2550)

นักการเมืองไทยมีปัญหาอย่างมากเกี่ยวกับเรื่องของจริยธรรม โดยเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเป็นการเมืองระบอบอุปถัมภ์ทั้งในระดับประเทศและในระดับท้องถิ่น มีการกระทำที่เข้าข่ายผิดทางจริยธรรมทำผิดกฎหมายในการเลือกตั้ง เช่น กลั่นแกล้งคู่แข่งผู้รับสมัครรับเลือกตั้ง การซื้อสิทธิผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การลอบสังหารหัวหน้าคณะ หรือคู่แข่งผู้รับสมัครรับเลือกตั้ง และเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วก็เข้าไปปฏิบัติหน้าที่ทำให้เกิดปัญหา เช่น มีการขายเสียง หรือทุจริตในตำแหน่งหน้าที่ การเรียกหาประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมโดยมิชอบ การใช้ระบอบอุปถัมภ์เกิดผลประโยชน์ต่างตอบแทน เป็นเหตุให้รัฐเสียหาย การปกครองไม่มีเสถียรภาพ โดยมาตรการทางการเมือง ดังนั้นในรัฐธรรมนูญหลาย ๆ ฉบับเริ่มตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 เป็นต้นมา จึงต้องมีการบัญญัติเรื่องนี้ไว้โดยให้ทราบกัน เช่น ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ.2542 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรพ.ศ. 2544 ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวดพิเศษ และล่าสุดคือพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 สรุปความว่าจริยธรรม 7 ประการดังนี้ (รัฐพล ฤทธิธรรมและโพชนม์ จันทร์โพธิ์, 2564) 1) ยึดมั่นในสถาบันของประเทศ ได้แก่ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข 2) ซื่อสัตย์สุจริต มีจิตสำนึกที่ดี และรับผิดชอบต่อหน้าที่ 3) กล้าตัดสินใจ และกระทำในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม 4) คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว และมีจิตสาธารณะ 5) มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน 6) ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ 7) ดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดี และรักษาภาพลักษณ์ ของทางราชการ โดยมาตรฐานดังกล่าวเป็นหลักทั่วไปที่กำหนดให้หน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ นำไปใช้ในหน่วยงานนั้น ๆ

ปัญหาของนักการเมืองท้องถิ่น

เนื่องจากจำนวนสมาชิกนักการเมืองท้องถิ่นมีจำนวนมากกว่าจำนวนของนักการเมืองระดับชาติ ยังมีการกระจายอำนาจมากเท่าใด โอกาสการเข้าถึงการเมืองของประชาชนก็จะมีมากขึ้นด้วย นักการเมืองท้องถิ่นได้ทุก ๆ คน ต่างจากนักการเมืองระดับประเทศที่โอกาสเข้าถึงตัวยาก กล่าวได้ว่านักการเมืองในอุดมคติคือบุคคลผู้ซึ่งอาสาเข้ามาทำหน้าที่ที่เสียสละและอุทิศชีวิตส่วนตัวเพื่อรับใช้ประชาชนและประเทศชาติในด้านกิจกรรมทางการเมือง เพื่อยังความยุติธรรมและสันติสุขให้แก่สังคม และพิทักษ์ผลประโยชน์พร้อมกับยังความสมบูรณ์พูนสุขให้แก่ประชาชนด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เมื่อได้รับความไว้วางใจจากประชาชนให้เข้ามาทำงานทางการเมือง ควรทำหน้าที่อย่างเต็มที่เพื่อรับใช้ประชาชนและผลตอบแทนที่นักการเมืองจะได้รับก็คือความศรัทธาและความไว้วางใจของประชาชนท้องถิ่น แต่โลกความเป็นจริงนักการเมืองทุกคนไม่ได้เป็นแบบในอุดมคติ มีทั้งปัญหาเกี่ยวกับจริยธรรมส่วนตัวของนักการเมือง การทุจริตในการเลือกตั้ง การซื้อสิทธิขายเสียงเลือกตั้ง และเมื่อได้รับเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่แล้วก็มีปัญหาดังนี้ การใช้อำนาจหน้าที่ของนักการเมืองเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง การทำหน้าที่ไม่โปร่งใสมีผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interests) ฯลฯ จากปัญหาการละเมิดจริยธรรมของนักการเมืองและมีลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อนของนักการเมืองได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่าง ๆ หลายด้าน ได้แก่ (โฆสิทธิ์ แสงกุศลส่งและคณะ, 2556)

1) ผลกระทบทางด้านการเมืองและการบริหาร ทำให้ระบบการเมืองขาดความชอบธรรมไม่เป็นที่ยอมรับของสังคม ทำให้ระบบการเมืองขาดเสถียรภาพและประสิทธิภาพ ข้าราชการเสียขวัญในการปฏิบัติราชการ จนเป็นเหตุให้ทหารกล่าวหาและมีข้ออ้างในปฏิวัติรัฐประหารล้มรัฐบาล นักการเมืองขาดการยอมรับศรัทธาจากประชาชนและขาดประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้การพัฒนาทางการเมืองไม่บรรลุผล กลไกของรัฐที่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมสูญหายไป ส่งผลให้เกิดความล้มเหลวในการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

2) ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ ทำให้ขาดทิศทางการพัฒนาประเทศ ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายตามแผนพัฒนาได้ตามความเป็นจริง เนื่องจากเป็นไปตามความพึงพอใจและผลประโยชน์ของนักการเมือง มีนโยบายหรือมาตรการที่ให้ผลประโยชน์กับผู้ประกอบการบางราย มีการใช้งบประมาณเกินความจำเป็นขาดความเชื่อมั่นจากนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศ เศรษฐกิจไม่หมุนเวียน การกระจายรายได้ไม่เป็นธรรม

3) ผลกระทบด้านความมั่นคง ทำให้สภาพสังคมไทยในปัจจุบันเสื่อมถอยเข้าสู่ภาวะวิกฤต ดังสะท้อนได้จากปัญหาความรุนแรงทางอาชญากรรมที่เพิ่มขึ้นทางสังคม ปัญหาการขาดความซื่อสัตย์สุจริตและคุณธรรมจริยธรรม ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ปัญหาความเกียจคร้านความอยากรวยทางลัด ปัญหาขาดการประมาณตนขาดความยับยั้งชั่งใจ มีความฟุ้งเฟ้อฉาบฉวยในสังคม เป็นต้น ซึ่งปัญหาด้านคุณธรรมจริยธรรมนี้จะส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาคน และสังคมไทยในอนาคต

หลักธรรมาภิบาลกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

ธรรมาภิบาลไทย

นายอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรีของไทย (พ.ศ. 2534 – 2535) เป็นผู้ริเริ่มนำแนวคิดที่ภายหลังเรียกว่า “ธรรมาภิบาล” (Good Governance) มาใช้ในการบริหารประเทศ ด้วยการยึดมั่นในหลักการและวิธีการทำงานแบบโปร่งใส (Transparency) และสามารถตรวจสอบได้ (Accountability) (พิริยามหากิตติคุณ, 2561) หลังจากนั้นแนวทางนี้จึงมีความนิยมในวงกว้างที่ผู้บริหารของไทยนำแนวคิดนี้มาประยุกต์ใช้ทั้งในหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ในความหมายของ การปกครองโดยธรรม กรอบการกำกับดูแลที่ดี และประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมสามารถตรวจสอบได้ ส่วนเอกชนใช้ในเรื่องบรรษัทภิบาล และความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งสามารถช่วยสร้างภาพที่ดีให้องค์กรเหล่านี้ ต่อมาในสมัยนายชวน หลีกภัย (พ.ศ. 2540 – 2543) เป็นนายกรัฐมนตรีครั้งที่ 2 ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และเริ่มมีผลบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐ ตั้งแต่ 11 สิงหาคม 2542 ซึ่งนับได้ว่าเป็นก้าวแรกหรือเรียกได้ว่าเป็นการวางฐานในการบริหารราชการแนวใหม่ ซึ่งมีรายละเอียดโดยสรุปและพัฒนาการเกี่ยวกับธรรมาภิบาล โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายหลักพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี 6 ประการ ประกอบด้วย (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542, 2542)

1) หลักนิติธรรม (Rule of Law) ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม โดยเป็นที่ยอมรับของสังคมและสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านี้ โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

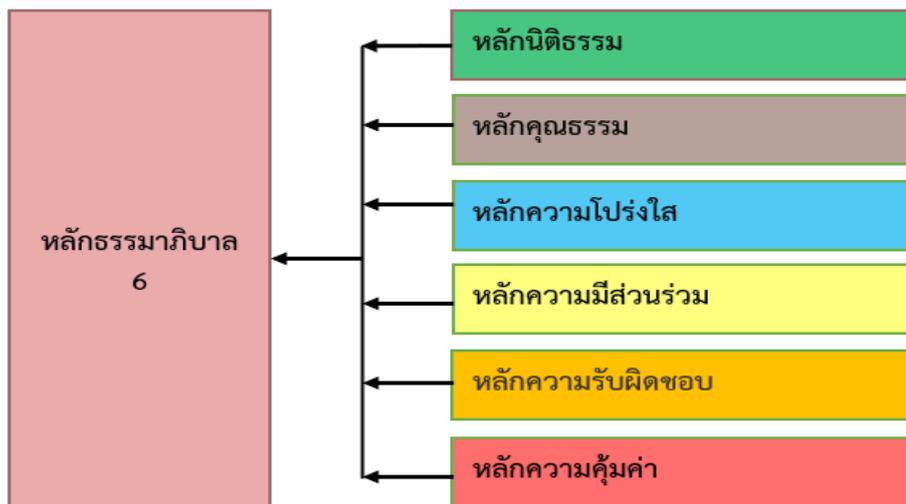
2) หลักคุณธรรม (Ethics) ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การรณรงค์ให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยึดหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีคุณธรรมความซื่อสัตย์ จริงใจ ชยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตเป็นนิสัยประจำชาติ

3) หลักความโปร่งใส (Transparency) ได้แก่ การปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้ เพื่อสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ

4) หลักความมีส่วนร่วม (Participation) ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ

5) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6) หลักความคุ้มค่า (Value for Money) ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เป็นประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม การรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน



รูปที่ 1 หลักธรรมาภิบาล หลักพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี 6 ประการ

และต่อมาก็ได้มีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มาตรา 6 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้ (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546, 2546) 1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ 3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ 4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น 5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ 6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและ

ได้รับการตอบสนองความต้องการ 7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ แต่ต่อมากจะมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 ออกมาอีกฉบับ แต่เจตนารมณ์และแนวคิดของหลัก ธรรมาภิบาลทั้ง 6 ประการก็ยังคงดำรงอยู่ (สถาบันพระปกเกล้า, 2547)

นักการเมืองท้องถิ่นกับหลักธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล เป็นหลักการที่มีแนวทางที่ดีในการบริหารจัดการ เพื่อการปกครองที่เป็นธรรมและทุก ๆ ฝ่ายได้รับผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งการนำมาใช้ในองค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อให้ปรับปรุงระบบให้ทันต่อเหตุการณ์ปัจจุบัน มีการตรวจสอบความโปร่งใส การมีสำนึกรับผิดชอบ การมีส่วนร่วมของประชาชน การคำนึงถึงคนทุกกลุ่ม แล้วแต่วัตถุประสงค์ขององค์กรที่นำมาใช้ปรับปรุงด้านต่าง ๆ ส่วนการนำธรรมาภิบาลมาปรับใช้กับนักการเมืองท้องถิ่นก็ด้วยความคาดหวังเช่นเดียวกับที่มีวัตถุประสงค์ของการใช้ในหลักพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ที่หวังกับนักการเมืองท้องถิ่นให้บริหารองค์กรอย่างมีคุณธรรมจริยธรรม ไม่ทุจริตหาผลประโยชน์เข้าตัวเองและพวกพ้อง โดยอธิบายตามหลักธรรมาภิบาล ได้ดังนี้

1) หลักนิติธรรม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78 (6) ที่บัญญัติไว้ว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินดังต่อไปนี้ (6) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม” ดังนั้นถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของความเป็นพลเมืองทุกคน นักการเมืองและฝ่ายบริหารทุกระดับจะผูกขาดไว้ไม่ได้ ไม่ว่าจะป็นกระบวนการนิติบัญญัติ การบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายบริหาร และในการตีความของฝ่ายตุลาการ การบังคับใช้กฎหมายต้องบังคับใช้อย่างเท่าเทียมกัน การตรากฎหมาย กฎข้อบังคับต่าง ๆ ต้องไม่ให้เกิดการล่วงละเมิดสิทธิส่วนบุคคลมากเกินไป และไม่บ่อยเกินไปจนเป็นเหตุให้เกิดช่องโหว่ของกฎหมายที่สามารถเกิดการเอารัดเอาเปรียบซึ่งกันและกัน ปรับปรุงให้ทันสมัยและมีความเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของประชาชนด้วยกระบวนการอันชอบธรรมภายใต้หลักนิติธรรมและหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคมไทย สอดคล้องกับแนวคิดของ (ศรีพิชรา สิทธิกำจร แก้วพิจิตร, 2551) ว่าหลักนิติธรรม (Rule of law) คือการมีกฎหมายที่เป็นธรรมกับทุกฝ่ายมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ

2) หลักคุณธรรม หลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับคุณธรรมนักการเมืองคือ การไม่ทำการทุจริต ไม่ทำผิดกฎระเบียบ และไม่ทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณในหน่วยงาน การฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือการคอร์รัปชัน ความหมายคือ การทำลาย ทำให้เสียหาย การละเมิดจริยธรรม ธรรมเนียมปฏิบัติและกฎหมาย ผลของการคอร์รัปชันได้สร้างความเสียหายต่อองค์กรและประเทศ พฤติกรรมนี้ส่งผลในทางลบต่อคุณธรรมของผู้บริหารอย่างมาก โดยก่อนการเลือกตั้งมีการกำหนดคุณสมบัติของนักการเมืองท้องถิ่นที่จะสมัครเกี่ยวกับเรื่องคุณธรรม โดยเฉพาะเรื่องของความซื่อสัตย์สุจริต ไม่คดโกง จะเป็นกลไกในการคัดเลือกกลั่นกรองและสนับสนุนให้คนที่มีความรู้ความสามารถ และมีคุณธรรมได้มีโอกาสเข้ามาสู่การเมืองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และป้องกันไม่ให้คนที่ไม่ดีเข้ามาเพื่อบริหารบ้านเมืองต่อไป สอดคล้องกับงานวิจัยของมันโอะ กาหลง (2551) เรื่องคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอรุณสมิแล อำเภอเมืองจังหวัดปัตตานี โดยพบว่าด้านความรับผิดชอบคุณธรรมและจริยธรรมโดยภาพรวมอยู่ในระดับสูง



3) หลักความโปร่งใส เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการตรวจสอบความถูกต้องของการบริหารงานองค์กร และช่วยป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริตของนักการเมือง นอกจากนี้จะเป็นการตรวจสอบหน่วยงานและคนในองค์กรเองแล้วยังเป็นการสร้างภาพที่ดีที่ทำให้ประชาชนมองว่าองค์กรมีความน่าเชื่อถือ มีความสุจริต มีระบบการบริหารที่ตรงไปตรงมาสามารถตรวจสอบได้ ไม่มีเงื่อนไข ทุกอย่างที่สามารถตรวจสอบได้และทำให้องค์กรพัฒนาได้ตามเป้าหมาย เพราะการทุจริตในปัจจุบันมีรูปแบบที่ซับซ้อนขึ้น โดยเฉพาะการทุจริตเชิงนโยบายที่ทำให้การทุจริตกลายเป็นความชอบธรรมในสายตาของประชาชน การขาดกลไกการตรวจสอบความโปร่งใสที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะเข้าไปตรวจสอบการทุจริตของบุคคลเหล่านี้ มาตรการที่เสนอได้แก่ จัดตั้งองค์กรอิสระระดับท้องถิ่นเพื่อช่วยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง) กับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ(ป.ป.ช) ในการตรวจสอบองค์กรท้องถิ่น การส่งเสริมภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมกับองค์กรท้องถิ่นในการเป็นตัวแทนคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่มีเพื่อความโปร่งใสการใช้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารเพื่อให้องค์กรท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลโครงการต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนรับรู้ ฯลฯ

4) หลักความมีส่วนร่วม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 78 ได้ระบุไว้ว่า “รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมถึงการตัดสินใจทางการเมืองและการอื่นใด บรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน” ดังนั้นการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ถูกต้องควรให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาอย่างแท้จริง สิทธิของประชาชนในท้องถิ่นทั้งผู้ที่จะต้องรับผลกระทบหรือได้ประโยชน์โดยตรง และประชาชนโดยทั่วไปหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือได้ประโยชน์โดยอ้อมได้เข้ามามีส่วนร่วม เพื่อแสดงให้เห็นการเคารพและยอมรับในสิทธิที่แสดงออกของประชาชน ภาครัฐต้องส่งเสริมหรือออกมาตรการที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ดังนั้นนักการเมืองทุกระดับ ควรเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในแนวทางนี้ สอดคล้องกับงานวิจัยของ (ถวิลวดี บุรีกุล, 2549) ที่สรุปว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะรากฐานของระบอบประชาธิปไตย เป็นการส่งเสริมธรรมาภิบาล และมีส่วนสร้างประชาธิปไตยในประเศที่ยั่งยืน การมีส่วนร่วมของประชาชนยังถือเป็นการสื่อสารสองทางระหว่างหน่วยงานรัฐและประชาชน การจะปฏิรูปการเมืองจึงต้องเริ่มจากการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองทุกระดับ

5) หลักความรับผิดชอบ ในประเทศไทยหลักการรับผิดชอบทางการเมืองอย่างน้อยในเชิงรูปแบบเริ่มปรากฏพร้อม ๆ กับการเกิดขึ้นของประชาธิปไตยรัฐสภา ไม่ว่าจะเป็นการลาออก การยุบสภา การขอโทษ การถูกลงโทษ เป็นต้น ตัวอย่างข้างต้นเป็นเพียงปลายเหตุของหลักคิดที่ว่านักการเมืองจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ในระดับองค์กรพรรคการเมืองจึงมีอำนาจกำหนดมาตรการว่าด้วยการรักษาวินัยของพรรคการเมืองได้ด้วย เช่น ในกรณีที่สมาชิกพรรคการเมืองกระทำการฝ่าฝืนข้อบังคับของพรรค พรรคการเมืองอาจกำหนดโทษแก่สมาชิกผู้นั้นได้ โทษที่กำหนดอาจเป็นการเตือน การตำหนิ การกำหนดโทษปรับเป็นเงิน การให้พ้นจากตำแหน่งในพรรค การห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งในพรรคในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง การตัดสิทธิบางประการในฐานะสมาชิกพรรค ตลอดจนมาตรการขั้นรุนแรงที่สุด คือ การขับออกจากพรรคการเมือง ซึ่งโทษต่าง ๆ

ที่กล่าวมานี้จะต้องมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในข้อบังคับของพรรคการเมือง (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2555) แต่นักการเมืองท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองเหมือนนักการเมืองระดับประเทศ วิธีการนี้จึงต้องมีการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสม ซึ่งนอกจากความรับผิดชอบในหน้าที่งานและผลงานแล้ว ยังรวมถึงการตอบสนองต่อความคาดหวังของสาธารณะและประชาชนในเรื่องการปฏิบัติตัวต่อสาธารณะและประชาชน ทั้งในเรื่องการวางตัวให้เหมาะสมกับฐานะตำแหน่ง การแสดงเคารพในความคิดเห็นของประชาชน การมีทัศนคติที่ดีในการให้บริการประชาชน ไม่เลือกปฏิบัติ รวมถึงความพร้อมที่จะรับผิดชอบและความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบ

6) หลักความคุ้มค่า หลักการนี้ต้องมีการทำอย่างมีระบบตั้งแต่การวางแผนงาน การนำไปปฏิบัติและการประเมินผล โดยเป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรขององค์กรที่มีจำกัดเพื่อให้เป็นประโยชน์สูงสุดแก่องค์กร มีความประหยัด มีความสมเหตุสมผล มีความคุ้มค่าต่อโครงการที่ลงทุนประมาณและก่อให้เกิดประสิทธิผล โดยมีแนวทางการบริหารอธิบายได้ ดังนี้ 1) การประหยัด หมายถึง (1.1) การทำงานและผลตอบแทนบุคลากรเป็นไปอย่างเหมาะสม (1.2) การไม่มีความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ (1.3) การมีผลผลิตหรือบริการได้มาตรฐาน (1.4) การมีการตรวจสอบภายในและการจัดทำรายงานการเงิน (1.5) การมีการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ 2) การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด หมายถึง (2.1) มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (2.2) มีการพัฒนาทรัพยากรบุคคล (2.3) มีการใช้ผลตอบแทนตามผลงาน 3) ความสามารถในการแข่งขัน หมายถึง (3.1) การมีนโยบาย แผน วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมาย (3.2) การมีการเน้นผลงานด้านบริการ (3.3) การมีการประเมินผลการทำงาน (3.4) ผู้บริหารระดับสูงมีสถานะผู้นำ (ถวิลวดี บุรีกุล, 2546)

สรุป

หลักธรรมาภิบาลจัดเป็นแนวคิดสำคัญในการบริหารงานและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน เป็นทั้งหลักการ กระบวนการและเป็นเป้าหมายไปในตัวโดยมุ่งให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง โดยให้ความสนใจถึงเรื่องของประชาชน สังคม และสิ่งแวดล้อม การบริหารจัดการที่ดีจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ โดยใช้หลักธรรมาภิบาล 6 ข้อ คือ 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักความมีส่วนร่วม 5) หลักความรับผิดชอบ 6) หลักความคุ้มค่า การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้กับนักการเมืองที่บริหารองค์กรส่วนท้องถิ่น เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในหน้าที่ สร้างกลไกสำหรับการตรวจสอบความโปร่งใสของกระบวนการทำงาน ลดปัญหาภัยกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นและช่วยกันประสานประโยชน์ร่วมกันทำให้องค์กรท้องถิ่นมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ เมื่อระบบการบริหารจัดการดีก็จะช่วยให้การบริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และช่วยพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญตามเป้าหมายของแผนพัฒนา

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาบทบาทของนักการเมืองกับหลักธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ข้อเสนอดังนี้

1) รัฐบาลควรกำหนดคำจำกัดความของหลักธรรมาภิบาลให้เป็นกรอบแนวคิดเดียวกันเพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปในทิศทางที่กำหนด จากการศึกษางานวิจัยที่ผ่านมาพบว่า แต่ละองค์กรท้องถิ่นหรือหน่วยงานให้ความหมายของหลักธรรมาภิบาลไม่ตรงกัน ทำให้ผู้ที่ผู้ที่ทำแผนว่าจะนำไปใช้ในความหมายไหน ทำให้ไม่เป็นเอกภาพ



2) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรมีการอบรมสัมมนาองค์ความรู้หลักธรรมาภิบาลให้แก่ นักการเมืองท้องถิ่นหลังจากการได้รับการเลือกตั้ง ทั้งนี้พบว่า นักการเมืองยังขาดความรู้ความเข้าใจหลักธรรมาภิบาลโดยรวมและไม่สามารถนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ครบทุก หลักการ ทำให้การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและการบริหารงานขาดประสิทธิภาพ

3) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ควรมีการอบรมสัมมนาองค์ความรู้หลักธรรมาภิบาลให้แก่ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น โดยพบว่า ข้าราชการส่วนท้องถิ่นยังขาดความรู้ความเข้าใจหลักธรรมาภิบาลและไม่สามารถนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ครบทุกหลักการ ทำให้การร่วมทำงาน กับนักการเมืองท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพ

4) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ควรมีการอบรมสัมมนาองค์ความรู้หลักธรรมาภิบาลให้แก่ ประชาชนในท้องถิ่น โดยพบว่า ประชาชนในท้องถิ่นยังขาดความรู้ความเข้าใจหลักธรรมาภิบาลและไม่สามารถ นำหลักธรรมาภิบาลเข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมตรวจสอบการดำเนินงานในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นได้

เอกสารอ้างอิง

- โกวิทย์ พวงงาม. (2563). *คู่มือการเลือกตั้งท้องถิ่นสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์สำนักงานประเทศไทย.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2550). *การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2563). *สรุปข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ*. ค้นเมื่อ 17 มกราคม 2564, จาก <http://www.dla.go.th/work/abt/index.jsp>
- โฆสิทธิ์ แสงกุลสงและคณะ. (2556). *ข้อเสนอการเสริมสร้างจริยธรรมของนักการเมืองเพื่อการป้องกัน การทุจริตในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- ณัฐพล ใจจริง. (ม.ป.ป.). *นักการเมืองท้องถิ่น*. ค้นเมื่อ 17 มกราคม 2564, จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=นักการเมืองท้องถิ่น>
- ถวิลวดี บุรีกุล. (2549). *การมีส่วนร่วมของประชาชน 2489 - 2549 ในการเมืองการปกครองไทยในรอบ 60 ปี แห่งการครองสิริราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- ถวิลวดี บุรีกุล. (2546). *ธรรมาภิบาล: หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่*. ค้นเมื่อ 17 มกราคม 2564, จาก http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ธรรมาภิบาล%3A_หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่
- ธรรมรัตน์ โพธิสุวรรณปัญญา, ปิยลักษณ์ โพธิวรรณ และพรอัมรินทร์ พรหมเกิด. (2562). การสร้างฐานอำนาจ ของผู้นำทางการเมืองท้องถิ่น. *วารสารเกษมบัณฑิต*, 20(ฉบับพิเศษ), 143-256.
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2532). *ปัญหาการเมืองไทยในปัจจุบัน*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ. (ม.ป.ป.). *การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น*. ค้นเมื่อ 17 มกราคม 2564, จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น>

- ปธาน สุวรรณมงคล. (2554). *การเมืองท้องถิ่น: การเมืองของใครโดยใครเพื่อใคร*. กรุงเทพมหานคร: จตุพรดีไซด์. 2554.
- ปราชญา กล้าผจญ. (2549). *คุณธรรมจริยธรรมผู้นำรัฐ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ข้าวฟ่าง.
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546. (2546). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 120 ตอนที่ 100 ก. หน้า 1-16. (2546, 9 ตุลาคม).
- พริยา มหากิตติคุณ. (2561). ความเป็นผู้นำของนายอานันท์ ปันยารชุน. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต*, 14(1), 9-30.
- มันโชะ กาหลง. (2551). *คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสุระสมิแล อำเภอเมืองจังหวัดปัตตานี*. การศึกษาอิสระ รบ.ม.(การปกครองท้องถิ่น). วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น, มหาวิทยาลัยขอนแก่น
- มรุต วันทนากร และดรุณี หมั่นสมัคร. (ม.ป.ป.). *ประวัติและพัฒนาการของเทศบาล*. ค้นเมื่อ 17 มกราคม 2564, จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=เทศบาล>
- ราชบัณฑิตยสภา. (2554). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554*. ค้นเมื่อ 17 มกราคม 2564, จาก <https://dictionary.orst.go.th/>
- รัฐพล ฤทธิธรรมและโพชนม์ จันทร์โพธิ์. (2564). ภาวะผู้นำและมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้บริหารสมัยใหม่ที่มีประสิทธิผลสูง. *วารสารมหาจุฬานาครธรรมศน์*, 8(4), 20-34.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542. (2542). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 116 ตอนที่ 63 ง. หน้า 24-31. (2542, 10 สิงหาคม).
- ลิขิต ธีรเวคิน. (2543). *การเมืองการปกครองไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). *บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาในการรักษาวินัยพรรคการเมืองและการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน: รายงานการศึกษาวิจัย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
- ศรีพัชรา สิทธิกำจร แก้วพิจิตร. (2551). *การใช้หลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน*. บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2547). *วัดระดับการบริหารจัดการที่ดี*. กรุงเทพฯ: บริษัท พิมพ์ดี จำกัด.
- V-reform. (2555). *ประเด็นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น*. ค้นเมื่อ 17 มกราคม 2564, จาก <http://v-reform.org/wp-content/uploads/2012/08/reviewการกระจายอำนาจ.pdf>