

บทบาทของผู้นำท้องถิ่นที่มีต่อการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของ
เทศบาลนครสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร
Roles of local leaders in the management according to the
good governance of Samut Sakhon municipality Samut
Sakhon Province

ปฏิพล บุญชัยศรี¹ และกฤษณะ จันทรเรือง²
Patipon Boonchaisri and Krissana Janrueang

Received: April 19, 2024, Revised: June 29, 2024. Accepted: June 30,
2024

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง บทบาทของผู้นำท้องถิ่นที่มีต่อการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลนครสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทของผู้นำท้องถิ่นที่มีต่อการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลนครสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร และเพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของผู้นำท้องถิ่นเทศบาลนครสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร โดยมุ่งทบทวนและรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของผู้นำท้องถิ่น และหลักธรรมาภิบาล และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับกลุ่มผู้นำท้องถิ่นของเทศบาลนครสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ได้แก่ 1) นายกเทศมนตรี 2) ปลัดเทศบาล 3) ประธานสภาเทศบาล 4) ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และ 5) สมาชิกสภาเทศบาล

ผลการวิจัยพบว่า บทบาทของผู้นำท้องถิ่นนั้นได้มีการดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่การแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และได้มีการนำหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 หลัก คือ 1) ด้านหลักนิติธรรม 2) ด้านหลักคุณธรรม 3) ด้านหลักความโปร่งใส 4) ด้านหลักความมีส่วนร่วม

¹ นักศึกษา หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเอเชียอาคเนย์ Email: b_boom@hotmail.com

² อาจารย์ประจำ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเอเชียอาคเนย์ Email: Krissanaj@sau.ac.th

5) ด้านหลักความรับผิดชอบ 6) ด้านหลักความคุ้มค่า มาใช้ในการปกครองและบริหาร ซึ่งหลักธรรมาภิบาลถือเป็นหัวใจสำคัญต่อการบริหารงานของทุกภาคส่วนโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการองค์กรและบุคคลจะทำให้ช่องว่างของการทุจริตคอร์รัปชันลดลง มีความโปร่งใส ไร้ข้อครหาต่าง ๆ ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นและสามารถตรวจสอบได้อย่างเป็นธรรม

คำสำคัญ: ผู้นำท้องถิ่น, หลักธรรมาภิบาล, เทศบาลนครสมุทรสาคร

Abstract

Research on Roles of local leaders in the management according to the good governance of Samut Sakhon municipality Samut Sakhon Province is qualitative research using documentary research methods The objective is to study the role of local leaders in the management according to good governance principles of Samut Sakhon Municipality Samut Sakhon Province and to propose guidelines for developing management according to the principles of good governance of local leaders of Samut Sakhon Municipality Samut Sakhon Province aim is to review and collect documents related to the role of local leaders. and principles of good governance and In-depth interviews with local leaders of Samut Sakhon Municipality Samut Sakhon Province includes 1) Mayor 2) Municipality Permanent Secretary 3) Municipality Council President 4) Mayoral Advisor and 5) Municipality Council members.

The research results found that the role of local leaders is carried out under the Municipal Act, B.E. 2496 and its amendments (No. 14) B.E. 2019, and the Act on Decentralization Plans and Procedures for Local Administrative Organizations 1999 and six principles of good governance have been applied 1) the rule of law 2) the principle of morality 3) the principle of transparency 4) the principle of participation, 5) the principle of responsibility 6) the principle of worthiness fee to be used in governance and administration if The principles of good governance are considered the key to the management of every sector. especially local government organizations Because it is the agency that is closest to the

people, applying good governance principles to managing organizations and individuals will reduce the gaps in corruption. Be transparent There are no complaints. The public sector is more involved and can be examined fairly.

Keywords: Local leaders, principles of good governance, samut sakhon municipality

บทนำ

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองขนาดเล็กที่มีความสำคัญในทางการเมืองการปกครองของชุมชนต่าง ๆ เฉพาะอย่างยิ่งชุมชนที่อยู่ในสังคมระบอบประชาธิปไตย ซึ่งหากกล่าวในทางทฤษฎีและแนวความคิดทางปกครองนั้นจะเห็นได้ว่า รัฐบาลนั้นเป็นกลไกในการบริหารการปกครองของรัฐบาลนั้น ย่อมมีบทบาทและความรับผิดชอบอย่างมากในการบริหารประเทศให้ประชาชนได้รับความผาสุกในการดำรงชีวิต อีกทั้งความมั่นคงของชาติทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แต่อย่างไรก็ตามการที่รัฐบาลจะคอยดูแลหรือจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนให้ทั่วถึงชุมชนทั่วประเทศนั้นย่อมเป็นเรื่องที่แทบจะเป็นไปไม่ได้ เนื่องจากอาจจะเกิดปัญหาความล่าช้าในการดำเนินงานขึ้น หรืออาจไม่สามารถดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของแต่ละชุมชนอย่างทั่วถึงได้ รวมทั้งข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ บุคคล หรือเจ้าหน้าที่ข้าราชการ ดังนั้นแล้วการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองเพื่อการสนองตอบตนเอง รวมถึงความต้องการของชุมชนเองนั้นจะเป็นการลดภาระของรัฐบาล เกิดความสะดวกรวดเร็ว และตรงกับเป้าประสงค์ของแต่ละชุมชน จากที่กล่าวมาจึงเป็นผลให้การปกครองท้องถิ่นมีบทบาทและมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น ซึ่งงานของ ชวงค์ ฉายะบุตร (2539) ได้กล่าวถึง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นคือ 1) การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย 2) การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนมีความเข้าใจในท้องถิ่นของตนเองมากขึ้นนำไปสู่การปกครองตนเอง (Self-Government) โดยหัวใจที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่งคือ การปกครองตนเองมิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งของผู้มีอำนาจเบื้องบน โดยเป็นการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง 3) การปกครองท้องถิ่นถือเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เนื่องจากภารกิจของรัฐบาลนั้นมีอยู่อย่างมาก ในขณะที่แต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การปกครองท้องถิ่นจะช่วยเข้ามาจัดการปัญหาในพื้นที่นั้นทำให้รัฐบาลมีความคล่องตัวในการดำเนินงานของประเทศมากยิ่งขึ้น 4) สามารถสนองตอบ

ความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ 5) การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการสร้างผู้นำทางการเมืองและการบริหารของประเทศในอนาคต 6) การปกครองท้องถิ่นยึดหลักการกระจายอำนาจทำให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ชวงค์ ฉายะบุตร, 2539: น.28-29)

ประเทศไทยนั้นได้ให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2542 และได้บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้นได้วางหลักการใหม่อันพึงให้รัฐจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติขึ้นเพื่อกำหนดแผนการพัฒนาประเทศในมาตรา 65 ภายใต้หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ เพื่อกำหนดให้รัฐต้องพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล โดยการกำหนดกรอบระยะเวลาพร้อมทั้งแนวทางในการพัฒนาหน่วยงานของรัฐบาลส่วนต่าง ๆ ให้ต้องปฏิบัติอันนำไปสู่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตาม พร้อมทั้งบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐให้สอดคล้องกันไปในทิศทางเดียวกัน พร้อมกันนี้เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ดังนั้นหลักธรรมาภิบาลจึงเป็นวิธีการหนึ่งที่รัฐบาลนำมาใช้ในการบริหารประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาทางการบริหารเพื่อให้ภาครัฐมีการบริหารที่โปร่งใส สามารถถูกตรวจสอบจากองค์กรอิสระ และประชาชน ซึ่งรวมถึงการกระจายอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสร้างระบบการตรวจสอบเพื่อความโปร่งใส การมีส่วนร่วมของสาธารณะชนเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน กล่าวโดยสรุปธรรมาภิบาลนั้นถือเป็นกลไก เครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนอย่างจริงจังแบบต่อเนื่องเพื่อให้ประเทศมีระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมทางกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน (บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี, 2544: 10)

ผู้นำท้องถิ่น (local leader) นั้นถือเป็นผู้มีบทบาทสำคัญมากที่สุดในการบริหารองค์กร เนื่องจากเป็นผู้กำหนดนโยบายกำหนดจุดมุ่งหมาย วางแผน และกำหนดเป้าหมายตลอดจนวิธีการดำเนินงาน เปรียบเสมือนเข็มทิศนำทางเพื่อให้การบริหารองค์การบรรลุผลสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และนโยบายของรัฐ และจะต้องรับผิดชอบในการดำเนินงานกิจการต่าง ๆ นอกจากนี้ผู้นำท้องถิ่นเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายและน่านโยบายไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งการติดตามผลการปฏิบัติงาน การปรับปรุงคุณภาพ (สมหวัง พิธิยานุวัฒน์, 2543) จึงต้องมีหลักในการบริหารงาน

พัฒนาให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยการนำหลักธรรมาภิบาลเป็นแนวทางในการปฏิบัติคือหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ดังนั้นการที่มีผู้นำที่ดีก็จะทำให้การบริหารงานองค์การมีประสิทธิภาพ และส่งผลให้เกิดการบริหารจัดการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาลมีประสิทธิภาพด้วย

ดังนั้น การขาดธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงานจึงเปรียบเสมือนกับมะเร็งร้ายที่ทำลายสังคมไทย ในปัจจุบันจึงมีหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ได้เข้ามาดำเนินการในการพัฒนาและส่งเสริมความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถตรวจสอบได้ ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมตามหลักของธรรมาภิบาล และยังเป็น การส่งเสริมให้สังคมไทยได้ตระหนักรู้ถึงความอันตรายจากการขาดธรรมาภิบาลเพิ่มมากขึ้น รวมถึงการส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ดังนั้น การสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ โปร่งใสเป็นที่พึงให้แก่ประชาชน จึงเป็นสิ่งสำคัญในการลดและขจัดการขาดซึ่งธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้หมดไปจากประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อจะได้เป็นการปูทางไปสู่การวางแผนการพัฒนาธรรมาภิบาลอย่างเป็นระบบ จุดมุ่งหมายที่สำคัญของการจัดตั้งเทศบาลเกิดขึ้นจาก ต้องการให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนให้มากขึ้น และการปฏิบัติงานตามขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลจึงเป็นไป เพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีจึงจำเป็นต้องมุ่งเน้นคุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคู่ไปกับการปรับรูปแบบวิธีการทำงานเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพกล่าวคือส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการเพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนควบคู่ไปด้วย โดยที่เทศบาลถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ใกล้ชิดภาคประชาชนมากที่สุด (สุทธิชา ศรีหนูสุด, ม.ป.ป: น.2-3) ดังนั้นผู้วิจัยจึงเล็งเห็นว่า หากผู้นำท้องถิ่นหรือเทศบาลขาดธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงานย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นวงกว้างทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาบทบาทของผู้นำท้องถิ่นที่มีต่อการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลนครสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบาทของผู้นำท้องถิ่นที่มีต่อการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลนครสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร

2. เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของผู้นำท้องถิ่นเทศบาลนครสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร

ความสำคัญของการวิจัย

1. การวิจัยเป็นประเด็นในเชิงลึกที่ผู้วิจัยได้มีการดำเนินการทบทวน เพื่อเป็นแนวทางในการเสนอแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของผู้นำท้องถิ่นเทศบาลนครสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร

2. การวิจัยสามารถทราบถึงบทบาทของผู้นำท้องถิ่นที่มีต่อการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลนครสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร

3. การวิจัยสามารถเป็นแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของผู้นำท้องถิ่นเทศบาลนครสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร

วิธีดำเนินการวิจัย

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ที่มุ่งดำเนินศึกษา ทบทวน รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของผู้นำท้องถิ่นของเทศบาลนครสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร และหลักธรรมาภิบาล คือ ข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลนครสมุทรสาคร แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดเกี่ยวกับผู้นำท้องถิ่น แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลและการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล บทบาท อำนาจหน้าที่ และภารกิจของเทศบาลนครสมุทรสาคร รวมไปถึงแนวคิดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคธรรมาภิบาลเพื่อนำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของผู้นำท้องถิ่นเทศบาลนครสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร

การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research)

ผู้วิจัยได้มุ่งดำเนินศึกษาทบทวน รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของผู้นำท้องถิ่นของเทศบาลนครสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร และหลักธรรมาภิบาล คือ ข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลนครสมุทรสาคร แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดเกี่ยวกับผู้นำท้องถิ่น แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลและการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล บทบาท อำนาจหน้าที่ และภารกิจของเทศบาลนครสมุทรสาคร รวมไปถึงแนวคิดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคธรรมาภิบาลเพื่อนำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของผู้นำท้องถิ่นเทศบาลนครสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร

การวิจัยภาคสนาม (Fieldwork Research)

ผู้วิจัยได้มุ่งสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับกลุ่มผู้นำท้องถิ่นของเทศบาลนครสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ได้แก่ 1) นายกเทศมนตรี 2) ปลัดเทศบาล 3) ประธานสภาเทศบาล 4) ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และ 5) สมาชิกสภาเทศบาล โดยเป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญต่อการขับเคลื่อนนโยบายและกำหนดทิศทางการปกครององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเทศบาลนครสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

แบบสัมภาษณ์จะมีความยืดหยุ่นเพื่อเป็นการพื้นที่ความรู้ระหว่างผู้วิจัยและผู้ให้ข้อมูลได้มีการแลกเปลี่ยน ซักถาม โดยยึดโยงกับประเด็นและโครงสร้างของข้อคำถาม

การตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

สำหรับการตรวจสอบความน่าเชื่อถือของเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยนั้น ผู้วิจัยได้ดำเนินการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) โดยเป็นหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบเพื่อยืนยันความน่าเชื่อถือและความเที่ยงตรง ดังนี้

- 1) การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (data triangulation) เป็นการพิสูจน์ว่าข้อมูลที่ได้มาถูกต้องหรือไม่ โดยการตรวจสอบว่า หากข้อมูลต่างเวลา ต่างสถานที่ ต่างบุคคล จะได้ข้อมูลที่แตกต่างกันหรือไม่
- 2) การตรวจสอบสามเส้าด้านผู้วิจัย (Investigator triangulation) เป็นการตรวจสอบว่า ผู้วิจัยได้รับข้อมูลที่แตกต่างกันหรือไม่
- 3) การตรวจสอบสามเส้าด้านทฤษฎี (Theory triangulation) เป็นตรวจสอบว่า หากผู้วิจัยใช้แนวคิดทฤษฎีที่ต่างไปจากเดิมจะทำให้การตีความข้อมูลแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด
- 4) การตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีการรวบรวมข้อมูล (Methodological triangulation) เป็นการใช่วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ กัน เพื่อรวบรวมข้อมูลเดียวกัน กล่าวคือ การวิจัยครั้งนี้มีการวิจัยเชิงเอกสารควบคู่กับการสัมภาษณ์เชิงลึก

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยการกำหนดกลุ่มเป้าหมายด้วยวิธีการแบบเจาะจง (Purposive) ซึ่งเกณฑ์การเลือกกลุ่มเป้าหมายนั้นผู้วิจัยได้นำเอาแนวคิดของ James P. Spradley (เจมส์ สปรัดลีย์) ศาสตราจารย์ทางด้านมานุษยวิทยาแห่ง Macalester College ประเทศสหรัฐอเมริกา มากำหนดคุณลักษณะของผู้ให้สัมภาษณ์และเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะสัมภาษณ์หรือเป็นผู้ที่อยู่ในวงการ รวมถึงเป็นผู้มีเวลาและเป็นผู้ที่สนใจเรื่องที่ดี จึงได้กำหนดกลุ่มเป้าหมายคือ ผู้นำท้องถิ่นของเทศบาลนครสมุทรสาคร อันได้แก่ นายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล

ประธานสภาเทศบาล ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาล รวมจำนวนทั้งสิ้น 17 คน ได้แก่ นายกเทศมนตรี 1 คน ปลัดเทศบาล 1 คน ประธานสภาเทศบาล 1 คน ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี 1 คน และ สมาชิกสภาเทศบาล 10 คน

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยมีกระบวนการดังนี้

- 1) วิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา (Content Analysis) โดยนำข้อมูลที่ได้มาจำแนกแยกแยะออกจากกัน (Utilizing)
- 2) ดำเนินการจัดกลุ่มข้อมูลให้เป็นหมวดหมู่ (Categorizing) หลังจากนั้นจึงหาความหมายเชื่อมโยงและหาความสัมพันธ์ของข้อมูลที่ได้จากการศึกษาทั้งหมดเข้าด้วยกัน เพื่อนำไปสู่ความเข้าใจต่อปรากฏการณ์ที่ศึกษา
- 3) ดำเนินการสรุปข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก
- 4) ดำเนินการจัดข้อมูลในรูปของตัวแปรให้เป็นระบบ และเชื่อมโยงในเชิงเหตุผลระหว่างข้อค้นพบ
- 5) ดำเนินการนำข้อมูลที่ได้มาทำการวินิจฉัยหาจุดเด่น จุดด้อย จุดที่ต้องพัฒนา เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารท้องถิ่นเทศบาลนครสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร

ผลการวิจัย

1. บทบาทของผู้บริหารท้องถิ่นที่มีต่อการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลนครสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก จากนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล ประธานสภาเทศบาล ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาล พบว่า การปกครององค์กรส่วนท้องถิ่นนั้นผู้นำท้องถิ่นของเทศบาลนครสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ได้มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 ด้าน คือ 1) ด้านหลักนิติธรรม 2) ด้านหลักคุณธรรม 3) ด้านหลักความโปร่งใส 4) ด้านหลักความมีส่วนร่วม 5) ด้านหลักความรับผิดชอบ และ 6) ด้านหลักความคุ้มค่า ดังนี้

1.1 ด้านหลักนิติธรรม ได้มีการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงานงบประมาณ การจัดซื้อ จัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยงานนั้นและหลักเกณฑ์

และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดมาประยุกต์ใช้กับการปกครองและการพัฒนาท้องถิ่น

1.2 ด้านหลักคุณธรรม ได้มีการยึดหลักคุณธรรมไปใช้ในการปกครอง การบริหารงาน การพัฒนาท้องถิ่น เนื่องจากการมีคุณธรรมถือเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งโดยเฉพาะงานข้าราชการที่รับใช้ประชาชน ผู้บังคับบัญชา ผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งต้องมีหลักคุณธรรมเนื่องจากเป็นเครื่องมือที่ก่อให้เกิดความศรัทธา ความน่าเชื่อถือ ความเคารพ และเป็นสิ่งที่จะนำไปให้ประสบความสำเร็จ โดยปราศจากปัญหาอุปสรรค ซึ่งในด้านคุณธรรมนี้จากการสัมภาษณ์ผู้วิจัยสามารถวิเคราะห์จำแนกได้ 3 ประเด็น คือ (1) การยึดหลักคุณธรรมจริยธรรมของผู้นำท้องถิ่น (2) การใช้หลักคุณธรรมในการปกครอง การบริหารงาน การพัฒนา และ (3) การส่งเสริมเสริมให้เกิดคุณธรรมจริยธรรมในท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

(1) การยึดหลักคุณธรรมจริยธรรมของผู้นำท้องถิ่น พบว่า ผู้นำท้องถิ่นจะต้องยึดหลักความถูกต้องตามทำนองคลองธรรมและถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากความถูกต้องนั้นจะส่งผลต่อการกำหนดนโยบายต่าง ๆ และเป็นปัจจัยกำหนดทิศทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย “สำหรับผมประชาชนต้องมาก่อน เพราะเราเข้ามารับใช้ประชาชนในฐานะข้าราชการท้องถิ่น” (นาย ก. นามสมมติ ผู้ให้สัมภาษณ์)

(2) การใช้หลักคุณธรรมในการปกครอง การบริหารงาน การพัฒนาท้องถิ่น พบว่า ผู้นำท้องถิ่น 1) ความซื่อสัตย์สุจริต คือ มีความซื่อสัตย์ต่อตนเองและผู้อื่น มีความสุจริตทางกาย ทางวาจา และทางใจ ปราศจากดีต่อประชาชน 2) ความเสียสละ คือ ต้องเสียสละทั้งร่างกาย แรงใจ สติปัญญา และเวลาในการจะแก้ปัญหาต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน มีความอดทนขยันหมั่นเพียรและระเบียบวินัย 3) ความเมตตากรุณา ซึ่งจะต้องมองเห็นถึงความลำบาก คุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นอย่างถ่องแท้ได้ รวมถึงต้องสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และแก้ไขปัญหาภายใต้บริบทความเปลี่ยนแปลงของสังคมและสิ่งแวดล้อม ต่าง ๆ

(3) การส่งเสริมเสริมให้เกิดคุณธรรมจริยธรรมในท้องถิ่น พบว่า ผู้นำท้องถิ่นมีการใช้หลักความเป็นธรรมในการปกครองส่วนท้องถิ่น และบริหารงานบุคคล เช่น การพิจารณาปรับตำแหน่งของข้าราชการด้วยความเป็นธรรม และมีความเป็นกลางที่เหมาะสม เป็นต้น ทั้งยังมีการสร้างระบบเครือข่ายการส่งเสริมหลักคุณธรรมระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อสร้างคุณค่าให้แก่ทรัพยากรมนุษย์ในสังคม รวมทั้งยังได้มีการเผยแพร่หลักคุณธรรมแก่ข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ตระหนักและยึดจริยธรรมของข้าราชการอีกด้วย “เสียงของประชาชนจะเป็นเครื่องมือ

วัดที่สะท้อนคุณธรรมที่สำคัญของเรา เพราะเวลาเราลงไปพบปะหรือเยี่ยมประชาชน ประชาชนก็จะมีปฏิบัติเช่นเดียวกับที่เราปฏิบัติต่อเขา หากเราปฏิบัติต่อพวกเขาอย่างมีคุณธรรมเราก็จะได้รับการปฏิบัติที่ดีกลับมา และได้ความศรัทธา”(นาย ข นามสมมติ, ผู้ให้สัมภาษณ์)

1.3 ด้านหลักความโปร่งใส มีการดำเนินการตามหลักความโปร่งใสตามพระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 คือ การสร้างระบบการตรวจสอบเพื่อความโปร่งใสและสร้างโอกาสรับนโยบายวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของสร้างนโยบาย และให้ทราบข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมไปถึงงบประมาณการจัดซื้อจัดจ้างต่าง ๆ ให้ประชาชนและสาธารณชนเป็นที่ทราบโดยทั่วกัน และสามารถตรวจสอบได้ ผู้นำท้องถิ่นมีความตั้งใจจริงในการทำงาน ซึ่งในด้านความโปร่งใสนี้ จากการสัมภาษณ์ผู้วิจัยสามารถวิเคราะห์จำแนกได้คือ การสร้างการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมือง

สำหรับการสร้างการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองของเทศบาลเทศบาลนครสมุทรสาครนั้นเป็นการดำเนินนโยบายของท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นจัดให้มีข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้รับทราบโดยทั่วกัน โดยข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยส่วนใหญ่จะออกมาในรูปแบบแผนยุทธศาสตร์ แผนการพัฒนาท้องถิ่น นโยบาย รายงานการจัดซื้อจัดจ้าง งบประมาณรายจ่าย เป็นต้น นอกจากนี้การสร้างการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองยังเป็นเป็นกลไกที่สำคัญในการผลักดันให้เกิดกระบวนการตรวจสอบนำไปสู่การบริหารราชการที่มีความโปร่งใสอีกด้วย “ข้อมูลทั่วไปสามารถเข้าไปดูได้ทางเว็บไซต์ของเทศบาล แต่อาจมีข้อยกเว้นในบางเรื่อง หรือเรื่องที่เป็นความลับทางราชการ” (นาย ค นามสมมติ, สัมภาษณ์)

1.4 ด้านหลักความมีส่วนร่วม ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักความโปร่งใส เนื่องจากประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็น ร่วมกำหนดทิศทางการปกครองกระบวนการตรวจสอบการทำงานและการใช้งบประมาณของข้าราชการได้ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนปกครองตนเองเสริมสร้างให้ประชาชนมีความเป็นเจ้าของท้องถิ่นและมีส่วนร่วมอย่างกระตือรือร้นในการกำหนดวิถีชีวิตและอนาคตของท้องถิ่นร่วมกัน และยังเป็นการยึดตามระบอบประชาธิปไตยว่าด้วย “ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจการปกครองที่แท้จริง” “จริง ๆ เราเปิดโอกาส แต่ก็ต้องยอมรับว่าประชาชนบางกลุ่มยังเข้าไม่ถึงข้อมูลหรือยังขาดการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร เขาก็จะไม่สามารถทราบได้ว่า

ตอนนี้ทางเรากำลังทำอะไร ก็เลยไม่รู้ว่าจะต้องร่วมอย่างไร แต่เราก็เปิดเผยในสิ่งที่เราเปิดเผยได้ตลอด” (นาย ง นามสมมติ, ผู้ให้สัมภาษณ์)

แต่อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์ พบว่า ประชาชนบางกลุ่มยังขาดการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองจนบางครั้งเกิดผลกระทบต่อ การกำหนดนโยบายกล่าวคือ การแสดงออกหรือการแสดงความคิดเห็นของประชาชนบางกลุ่มเพื่อนำไปปฏิบัตินั้นมีจำนวนน้อยมากหรือแทบไม่มีเลย ทำให้ส่งผลให้การดำเนินการพัฒนาและไม่สามารถตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.5 ด้านหลักความรับผิดชอบ ได้มีการส่งเสริมหลักความรับผิดชอบโดยการกำหนดบทบาทและหน้าที่ในการปฏิบัติงานของแต่ละส่วนงานราชการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งยังกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละบุคคลอย่างชัดเจน และมีการส่งเสริมให้เกิดการตระหนักรู้ถึงสิทธิหน้าที่และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสังคมจากการกระทำอีกด้วย

1.6 ด้านหลักความคุ้มค่า ได้มีการดำเนินการสร้างหลักความคุ้มค่ากับการจัดทำบริการสาธารณะ ต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยหลักคือ การพิจารณางบประมาณเกี่ยวกับการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่จัดขึ้นภายใน หรือระหว่างหน่วยงาน โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากความคุ้มค่าเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องวิเคราะห์ในการจัดทำโครงการแผนงานต่าง ๆ ซึ่งจะเกิดขึ้นตั้งแต่ขั้นตอนการเตรียมจัดทำโครงการ การวิเคราะห์กระบวนการ การวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ของโครงการเมื่อโครงการเสร็จ และมีการปฏิบัติตามแนวทางของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่ได้กำหนดให้มีการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐโดยจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงานของรัฐ และต้องสอดคล้องกับหลักการความคุ้มค่า โดยพัสดุที่จัดซื้อจัดจ้างต้องมีคุณภาพหรือคุณลักษณะที่ตอบสนองวัตถุประสงค์ในการใช้งานของหน่วยงานของรัฐ มีราคาที่เหมาะสม และมีแผนการบริหารพัสดุที่เหมาะสมและชัดเจน

2. ปัญหาของการนำหลักธรรมาภิบาลมาปฏิบัติของผู้นำท้องถิ่นเทศบาลนครสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร

จากการสัมภาษณ์ พบว่า ปัญหาของการนำหลักธรรมาภิบาลมาปฏิบัติของผู้นำท้องถิ่นเทศบาลนครสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร มีดังต่อไปนี้

2.1 ปัญหาด้านหลักนิติธรรม

(1) ปัญหาของระบบราชการที่ยังมีระเบียบข้อบังคับและกฎหมายเป็นจำนวนมากส่งผลให้เกิดการบังคับใช้กฎระเบียบข้อบังคับและกฎหมายที่ไม่เป็นไปแนวทางเดียวกันและมีความซับซ้อนในการปฏิบัติ

(2) ปัญหาช่องว่างของระเบียบข้อบังคับและกฎหมายบางฉบับที่มีช่องว่างขาดความชัดเจน และขาดความรัดกุมที่เพียงพอจนอาจส่งผลทำให้เกิดการละเลยไม่ปฏิบัติหรือไม่ทำตามระเบียบข้อบังคับอย่างจริงจัง

2.2 ปัญหาด้านหลักคุณธรรม

(1) ปัญหาของการสรรหาบุคลากรเข้าทำงานในหน่วยงานภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังมีลักษณะของการสรรหาบุคคลที่มีความสัมพันธ์ทางเครือญาติหรือพวกพ้องเพื่อสร้างฐานอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองให้กับเครือญาติหรือพวกพ้องของตนเอง ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาทางด้านเจตนาธรรมและการปฏิบัติตามมา

(2) ปัญหาของข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังขาดการปฏิบัติและขาดการยึดมั่นตามหลักประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 อย่างจริงจัง

2.3 ปัญหาด้านหลักความโปร่งใส

(1) ปัญหาของการสรรหาบุคลากรเข้าทำงานในหน่วยงานภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังมีลักษณะของการสรรหาบุคคลที่มีความสัมพันธ์ทางเครือญาติหรือพวกพ้อง ส่งผลให้เกิดปัญหาการตรวจสอบการดำเนินงาน และถูกมองว่าเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับตนเอง เครือญาติ และพวกพ้องของตนเอง

(2) ปัญหาของการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารงานพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 อย่างเคร่งครัดทุกขั้นตอนจนทำให้เกิดช่องว่างของการทุจริตคอร์รัปชันตามมา

2.4 ปัญหาด้านหลักความมีส่วนร่วม

(1) ปัญหาการขาดความตระหนักการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากประชาชนเห็นว่า ไม่ใช่ภาระหน้าที่ของตนที่จะต้องเข้าร่วมดำเนินการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่เป็นหน้าที่ของผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชน ประกอบกับประชาชนเห็นความสำคัญของการทำมาหากินมากกว่าการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะเป็นสำคัญ ความเข้าใจเช่นนี้ของประชาชนทำให้เกิดปรากฏการณ์ในลักษณะของการรอรับบริการสาธารณะจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ฝ่ายเดียว โดยที่ตนเองไม่ต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการแต่อย่างใด

(2) ปัญหาที่เกิดจากประชาชนบางกลุ่มยังไม่เข้าใจบทบาทของตนเองจึงทำให้ขาดความตระหนักหรือการรับรู้ของการเข้ามามีส่วนร่วมเนื่องจากประชาชนยังขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

2.5 ปัญหาด้านหลักความรับผิดชอบ

(1) ปัญหาการรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้นำท้องถิ่น และเหล่าข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้นและบางกรณีต้องมีการปฏิบัติงานเพิ่มเติมเข้ามาในส่วนที่ยังขาดหรือที่ยังไม่ครอบคลุมเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานย่อย ซึ่งอาจส่งผลกระทบให้ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ที่เป็นหน้าที่ของตนเองไม่มีประสิทธิภาพ

(2) ปัญหาตัวชี้วัด KPI ที่เยอะเกินไป ซึ่งอาจเป็นข้อจำกัดในการปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้บังคับบัญชาและประชาชนในท้องถิ่น อีกทั้งด้วยระเบียบข้อบังคับและกฎหมายที่ยังมีความซับซ้อนและยังขาดความยืดหยุ่นก็อาจส่งผลกระทบต่อความพยายามในการแก้ไขปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้

2.6 ปัญหาด้านหลักความคุ้มค่า

สำหรับปัญหาทางด้านหลักความคุ้มค่า คือ ปัญหาการขาดความตระหนักต่อความคุ้มค่าของการบริการกิจการบ้านเมือง เนื่องจากบางโครงการหรือกิจกรรมนั้นยังขาดความคุ้มค่าในเชิงตัวเลข ขาดการประเมินความคุ้มค่า หรือไม่คุ้มค่าในการดำเนินการที่ตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นและประชาชน อีกทั้งด้วยสภาพทางเศรษฐกิจในสังคมปัจจุบันการดำเนินโครงการและกิจกรรมใด ๆ ต้องใช้งบประมาณที่สูงขึ้นจากเดิม

สรุปและอภิปรายผล

ประเทศไทยได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในภาครัฐและภาคเอกชนเป็นระยะเวลานาน แต่ยังไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทั้งหมด ปัญหาของการนำหลักธรรมาภิบาลมาปฏิบัติของผู้บริหารท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นปัญหาที่ทับซ้อนแต่มีสัมพันธ์กัน โดยจะมีการละเลยระเบียบข้อบังคับและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งกฎระเบียบข้อบังคับและกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้นไม่เป็นไปแนวทางเดียวกันและมีความซับซ้อนในการปฏิบัติ ขาดความชัดเจน จนส่งผลไม่ทำตามระเบียบข้อบังคับอย่างจริงจัง อาจส่งผลให้เกิดเครือข่ายเชิงอุปถัมภ์ในการแสวงหาผลประโยชน์ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบของกระบวนการสรรหาบุคคลที่มีความสัมพันธ์ทางเครือญาติหรือพวกพ้องเพื่อสร้างฐานอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองให้กับเครือญาติหรือพวกพ้องของตนเอง ทำให้เกิดปัญหาการปฏิบัติที่ขัดต่อหลักคุณธรรมตามประมวลจริยธรรม

ข้าราชการพลเรือน และพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ.2562 และถูกมองว่าเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับตนเอง เครือญาติ และพวกพ้องของตนเอง

ปัญหาการขาดความตระหนักการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนเห็นความสำคัญของการทำมาหากินมากกว่าการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะเป็นสำคัญ ทำให้เกิดในลักษณะการรอรับบริการสาธารณะจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ฝ่ายเดียว ปัญหาดังกล่าวเกิดจากประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

อีกทั้งปัจจุบันการรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้นำท้องถิ่น และเหล่าข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งอาจส่งผลกระทบให้ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ที่เป็นหน้าที่ของตนเองไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากตัวชี้วัดหรือ KPI ที่เยอะเกินไป ซึ่งอาจเป็นข้อจำกัดในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังประสบกับปัญหาการขาดความตระหนักต่อความคุ้มค่าของการบริการกิจการบ้านเมือง เนื่องจากบางโครงการยังขาดความคุ้มค่าในเชิงตัวเลข หรือไม่คุ้มค่าในการดำเนินการที่ตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นและประชาชน ในสังคมปัจจุบันการดำเนินโครงการและกิจกรรมใด ๆ ต้องใช้งบประมาณที่สูงขึ้นจากเดิม

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นนั้นจึงควรมีแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของผู้นำท้องถิ่นเทศบาลนครสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งควรมีการปฏิรูปกฎหมายให้มีความสอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่นและสถานการณ์บ้านเมือง มีความทันสมัย ลดความซับซ้อนของกฎหมาย ไม่ตราตามอำเภอใจของผู้บังคับบัญชาแต่จะต้องปฏิรูปกฎหมายเพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในท้องถิ่น และทำลายระบบที่ยังเอื้อต่อการให้เกิดความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์หรือระบบเครือข่ายอุปถัมภ์ ด้วยการสร้างความยุติธรรมภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการปฏิบัติตามกฎหมายที่เคร่งครัด หรือออกแบบระบบที่จำกัดบทบาทของข้าราชการ และท้องถิ่นให้มีขอบเขตอำนาจที่เหมาะสมไม่ให้ใช้อำนาจเพื่อการหาผลประโยชน์ใส่ตนเอง เครือญาติ หรือพวกพ้องในการแบ่งสรรอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งแนวทางดังกล่าวจะเป็นการพัฒนาทางด้านหลักนิติธรรมด้วยการปิดช่องว่างของกฎหมายที่จะนำไปสู่การละเลยการปฏิบัติ รวมไปถึงการทุจริตคอร์รัปชันต่าง ๆ และยังเป็น การช่วยเสริมสร้างคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

นอกจากนี้การมีส่วนร่วมนั้นถือเป็นหลักที่สำคัญของธรรมาภิบาลเนื่องจากการพัฒนาท้องถิ่นจะประสบความสำเร็จได้จะต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนในท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่นจะเป็นแกนนำในการพัฒนา เพราะเป็นบุคคลที่ชาวบ้านเคารพนับถือ มีความรู้ มีประสบการณ์ จึงเป็นผู้เชื่อมประสานระหว่างรัฐกับประชาชนในท้องถิ่น

เพื่อนำมาสู่ชุมชนท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น และเป็นผู้ที่มีความคิดริเริ่มในการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การพัฒนาชุมชนที่มีประสิทธิภาพและสร้างบรรยากาศแห่งการทำงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่น อีกทั้งต้องมีการกระจายอำนาจเพื่อให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจสามารถร่วมกำหนดทิศทางการปกครองท้องถิ่นของตนเองผ่านการแสดงความคิดเห็น การตรวจสอบ และการบริหารกิจการบ้านเมืองอื่น ๆ อีกด้วย การกระจายอำนาจยังสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหมวด 5 แผนนโยบายบนพื้นฐานแห่งรัฐมาตรา 78 กำหนดไว้ว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นได้พึ่งพาตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นตนเองพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและในระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งในเรื่องของโครงสร้างพื้นฐาน สารสนเทศในท้องถิ่นให้ได้อย่างทั่วถึงและมีความเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งการพัฒนาจังหวัดให้มีความพร้อมให้เป็นองค์กรท้องถิ่นขนาดใหญ่และมีการพัฒนาสูงขึ้น โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดหรือท้องถิ่นนั้น การมีส่วนร่วมยังเป็นกลไกสำคัญต่อการตรวจสอบความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และความคุ้มค่า กล่าวคือ เมื่อเกิดกระบวนการมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น ประชาชนก็จะช่วยเป็นหูเป็นตาช่วยในการตรวจสอบ สอดส่อง ดูแล กำกับ การดำเนินงานของข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

1. ด้านหลักนิติธรรม ควรมีการทบทวนและพัฒนากฎหมายให้มีความความชัดเจน มีความทันสมัย และต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพ
2. ด้านหลักคุณธรรม ควรมีการส่งเสริมการสร้างพฤติกรรมของข้าราชการทุกระดับให้มีแนวปฏิบัติตามพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 และป้องกันไม่ให้ผู้ใดใช้อำนาจหรือกระทำการใดโดยมิชอบ เช่นการนำผลประโยชน์เข้าสู่ตนเอง เครือญาติ และพวกพ้อง
3. ด้านหลักความโปร่งใส ควรมีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ควรมีการทบทวนการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการบริหารจัดการบ้านเมืองในการเผยแพร่ทั่วถึงประชาชนทุกกลุ่ม
- 4 ด้านหลักความมีส่วนร่วม ควรมีการวางแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมนั้นก็ต้องให้อำนาจประชาชนในฐานะเจ้าของพื้นที่มีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารจัดการบ้านเมืองด้วย

5. ด้านหลักความรับผิดชอบ ควรกำหนดการรับผิดชอบของข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับในระดับนโยบายเพื่อให้เกิดความชัดเจน มีการลดการะรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้นำท้องถิ่น และเหล่าข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสามารถดำเนินงานที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น

6. ด้านหลักความคุ้มค่า ควรมีการทบทวนและประเมินการใช้งบประมาณในอดีตเพื่อออกแบบแนวทางการใช้งบประมาณและบริหารจัดการทรัพยากรได้อย่างเหมาะสม

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการปฏิรูปโครงสร้างกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อหลักธรรมาภิบาลในสังคมสมัยใหม่ ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการยกระดับรัฐบาลดิจิทัลและธรรมาภิบาลดิจิทัลเพื่อยกระดับความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นกลไกสำคัญต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

- โกวิท พวงงาม. (2550). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- คงชิต ชินสีญจน์. (2563). แนวทางการพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่น: กรณีศึกษาพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบางรักน้อย อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี. วิทยานิพนธ์ ร.ม. (การเมืองการปกครอง). กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชนกพร ชาญนรา. (2563). ธรรมาภิบาลเชิงอุปถัมภ์: ความคิด ความเชื่อ ความจริง กรณีศึกษาการเมืองการปกครองท้องถิ่น. วิทยานิพนธ์ ร.ม. (การเมืองการปกครอง). กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ดาวนภา เกตุทอง. (กรกฎาคม – ธันวาคม, 2563). การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. วารสาร มจร เพชรบุรีปริทรรศน์, 3(2): 47-57.
- ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา และนนท์ธิดา หอมขำ. (2562). โครงการศึกษาวิเคราะห์ผลการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปี 2562. กรุงเทพฯ: สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2562). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง บทบาทและอำนาจหน้าที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้ากับความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (สกสว.).

- ปธาน สุวรรณมงคล. (2558). **การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- ปรีชา อุยตระกูล และคณะ. (2561). **โครงการประชาสังคมกับการเสริมสร้างธรรมาภิบาลท้องถิ่นเพื่อพัฒนาระบบและกลไกในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันกรณีศึกษาจังหวัดนครราชสีมา**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย และสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- พริยา มหาภิตติคุณ. (2561). **ความเป็นผู้นำของนายอานันท์ ปันยารชุน**. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต, 14(1): น. 9-30.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560. (2560, 6 เมษายน). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก
- ภิรมย์พร ไชยยนต์. (2557). **การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด**. วิทยานิพนธ์ น.ม. (นิติศาสตร์). กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สุทินันท์ สุวรรณวิจิตร และคณะ. (พฤษภาคม, 2564). **การกระจายอำนาจการปกครอง**. วารสารมหาจุฬานาครธรรมส์, 8(5): 124-134.
- สุพิทักษ์ โตเพ็ง และฉันทิพย์ จำเดิมเผด็จศึก. (กรกฎาคม – กันยายน, 2564). **บทบาทของนักการเมืองกับหลักธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. วารสารการวิจัยการบริหารการพัฒนา, 11(3): 472-485.
- อัชกรณ์ วงศ์ปรีดี และคณะ. (2563). **รายงานการทบทวนและออกแบบการเสริมสร้างขีดความสามารถในการดำเนินการด้านความซื่อตรงในการบริหารงานภาครัฐ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- Charmaz, K. (2006). **Constructing Grounded Theory: A Practical Guide Through Qualitative Analysis**. London: SAGE.
- Hambleton Et al. (2002). **Globalism and Local Democracy**. Hampshire: Palgrave.
- William V.Holloway. (1951). **Stateand Local government in the United States**. Mc Graw-Hill, New York