



การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อยกระดับการดำเนินงาน
ของเทศบาลเมืองในปัจจุบัน

ADMINISTRATION BASED ON GOOD GOVERNANCE PRINCIPLES TO ENHANCE
MUNICIPAL OPERATIONS IN THE PRESENT DAY

พระมหาบุญรอด มหาวีโร (สีบต้วง)¹, พระครูวินัยธรณรงวิทย์ สิทธิเมธี (ทองหยุ)²,
นพขวัญ นาคนวน³, อัญชิษฐา อักษรศรี⁴, พระมหาวีรพล กตปุณโญ (ดวงก้อม)⁵
PhraMaha Boonrod Mahaweero (Seupduang)¹, Phrakhruwinaiton Narongvit
Siddhimedhi (Thongyoo)², Nopkwan Naknuan³, Anthittha Aksornsri⁴,
Phramaha Veeraphon Katapunyo (Duangkom)⁵

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาลัยสงฆ์กาญจนบุรี ศรีไพบุลย์, ประเทศไทย¹
Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Kanchanaburi Sangha College, Thailand¹
โรงเรียนสิทธิธรรม พระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษา, ประเทศไทย²
Siddhittham School of Buddhist Studies, General Education Department, Thailand²
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาลัยสงฆ์พุทธปัญญาศรีทวารวดี, ประเทศไทย³⁻⁴
Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Budhapanaya Sridhavaravati Buddhist College,
Thailand³⁻⁴
วัดอรัญญิการาม, ประเทศไทย⁵
Aranyikaram Temple, Thailand⁵

Corresponding Author E-mail: boonrawd900@gmail.com

Received 19 February 2026; Revised 18 March 2026; Accepted 30 March 2026

การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อยกระดับการดำเนินงาน ของเทศบาลเมืองในปัจจุบัน

พระมหาบุญรอด มหาวิโร (สีบด่าง), พระครูวินัยธรณรงวิทย์ สิทธิเมธี (ทองหู่),
นพขวิญ นาคนวน, อัญธิษฐา อักษรศรี, พระมหาวิมล กตปุญโญ (ดวงก้อม)

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลร่วมกับการบูรณาการหลักพุทธธรรมเพื่อเสริมสร้างภาวะผู้นำเชิงจริยธรรมในการดำเนินงานของเทศบาลเมืองในปัจจุบัน ผลการศึกษาพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาชุมชนในระบอบประชาธิปไตย โดยมีโครงสร้างที่เอื้อต่อการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ อย่างไรก็ตาม ยังคงเผชิญปัญหาเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะธรรมาภิบาลและการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุเป้าหมายของการกระจายอำนาจ การนำหลักธรรมาภิบาล 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า มาใช้เป็นกรอบในการบริหาร จึงมีความสำคัญต่อการยกระดับประสิทธิภาพและความน่าเชื่อถือขององค์กร ขณะเดียวกัน การประยุกต์ใช้หลักพุทธธรรม โดยเฉพาะแนวคิดภาวะผู้นำเชิงคุณธรรมและศีลธรรมพื้นฐาน เช่น ความซื่อสัตย์ สัจจะ และความสำนึกในหน้าที่ ช่วยเสริมสร้างมาตรฐานจริยธรรมและความรับผิดชอบของบุคลากร อันนำไปสู่การบริหารงานที่โปร่งใสและยั่งยืน ดังนั้น การบริหารงานที่มีประสิทธิภาพจึงต้องอาศัยทั้งหลักธรรมาภิบาลและหลักพุทธธรรมควบคู่กัน บทความนี้เสนอแนะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำแนวคิดพุทธธรรมาภิบาลไปประยุกต์ใช้ในการจัดบริการสาธารณะ เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และนำไปสู่การพัฒนาสังคมและประเทศอย่างยั่งยืนในระยะยาว

คำสำคัญ: การปกครองส่วนท้องถิ่น; เทศบาล; ธรรมาภิบาล; พุทธบริหาร; ภาวะผู้นำ

ADMINISTRATION BASED ON GOOD GOVERNANCE PRINCIPLES TO ENHANCE MUNICIPAL OPERATIONS IN THE PRESENT DAY

Phramaha Boonrod Mahaweero (Seupduang), Phrakhruwinaithon Narongvit
Siddhimedhi (Thongyoo), Nopkwan Naknuan, Anthittha Aksornsri,
Phramaha Veeraphon Katapunyo (Duangkom)

Abstract

This academic article aims to analyze administration based on good governance principles integrated with Buddhist principles to enhance ethical leadership in contemporary municipal operations. The findings indicate that municipalities, as a form of local government, play a crucial role in community development within a democratic system, with structures that support checks and balances. However, they continue to face structural challenges, particularly issues of poor governance and corruption, which hinder the achievement of decentralization goals. The application of the six principles of good governance rule of law, morality, transparency, participation, accountability, and value for money serves as a vital framework for improving organizational effectiveness and credibility.

Furthermore, the integration of Buddhist principles, especially ethical leadership and fundamental moral values such as honesty, truthfulness, and a sense of responsibility, contributes to strengthening ethical standards and accountability among personnel. This integration leads to transparent and sustainable administrative practices. Therefore, effective administration requires the combined application of good governance and Buddhist principles. The article suggests that local administrative organizations should adopt a Buddhist governance approach in delivering public services to effectively respond to citizens' needs and promote sustainable social and national development in the long term.

Keywords: Local Governance; Good Governance; Municipal Administration;
Buddhist Leadership; Public Service Efficiency

บทนำ

ในเชิงทฤษฎีการปกครอง การปกครองส่วนท้องถิ่นคือหัวใจสำคัญของการพัฒนาชุมชนในระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลกลางแม้จะมีบทบาทหลักในการสร้างความผาสุก และความมั่นคง ให้แก่ประชากร แต่ด้วยข้อจำกัดทางทรัพยากร ทั้งด้านงบประมาณและกำลังคน ย่อมไม่สามารถดูแลทุกพื้นที่ได้อย่างทั่วถึงและรวดเร็ว การปกครองท้องถิ่นจึงเกิดขึ้นเพื่อลดช่องว่างดังกล่าว โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้การแก้ไขปัญหาตรงจุดและทันที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล ถือเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของการจำลองโครงสร้างอำนาจระดับชาติมาสู่ระดับท้องถิ่น โดยมีสภาเทศบาลทำหน้าที่ตรวจสอบและตราข้อบัญญัติเอกชนรัฐสภา และมีฝ่ายบริหารทำหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบายคล้ายคณะรัฐมนตรี หากเทศบาลสามารถบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลได้ดี ย่อมส่งผลให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม (ชวงค์ ฉายะบุตร, 2539) ซึ่งจะเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญสู่ความเจริญมั่นคงของประเทศในท้ายที่สุด

จุดเปลี่ยนสำคัญของการกระจายอำนาจในประเทศไทยเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2498 ภายหลังจากการเดินทางเยือนยุโรปและสหรัฐอเมริกาของจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ซึ่งได้รับอิทธิพลจากความสำเร็จของการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ นำมาสู่แนวคิดการขยายขอบเขตการปกครองท้องถิ่นไทยให้ครอบคลุมพื้นที่กว้างขวางขึ้น เนื่องจากในขณะนั้นการปกครองท้องถิ่นยังคงจำกัดตัวอยู่เพียงในเขตเมืองหรือพื้นที่ที่มีความเจริญสูงเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ขึ้น เพื่อจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่มีความเป็นอิสระ ทั้งในด้านงบประมาณ บุคลากร และอำนาจในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อบังคับใช้ในพื้นที่ของตน โดยมีภารกิจหลักในการดูแลพื้นที่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ภายใต้โครงสร้างการบริหารที่ประกอบด้วย 2 ส่วนหลัก คือ สภาจังหวัดและฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด (โกวิท พวงงาม, 2552)

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลมีการปรับตัวและวิวัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงในแต่ละยุคสมัย ปัญหาและอุปสรรคเชิงโครงสร้างยังคงเป็นปัจจัยสำคัญที่ขัดขวางการบรรลุวัตถุประสงค์สูงสุดของการปกครองท้องถิ่น นั่นคือการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง ผ่านกลไกตัวแทนในระดับฐานรากอย่างคณะกรรมการชุมชน เพื่อแก้ไขข้อจำกัดดังกล่าว หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี จึงถูกนำมาใช้เป็นเกณฑ์มาตรฐานตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2542 แม้แนวคิดนี้จะดูเป็นสากลสมัยใหม่ แต่ในเนื้อแท้กลับเป็นผลผลิตจากการสะสมทางวัฒนธรรมและภูมิปัญญาในการอยู่ร่วมกันของมนุษยชาติมาอย่างยาวนาน โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างสังคมที่สงบสุขและยั่งยืนผ่านองค์ประกอบหลัก 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญในการคลี่คลายความขัดแย้งและประสานประโยชน์ของคนในชุมชนด้วยสันติวิธี

การบริหารงานที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีหลักธรรมคำสอนทางศาสนาเป็นเครื่องยึดเหนี่ยว เพื่อยกระดับมาตรฐานจริยธรรมในตัวผู้ปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ท่ามกลางวิกฤตการณ์ด้านการทุจริตคอร์รัปชันที่ส่งผลกระทบต่อความโปร่งใสขององค์กร ตัวอย่างที่น่าสนใจจากประเทศอังกฤษคือการใช้กระบวนการ 'อบรมบ่มนิสัย' เพื่อสร้างประชากรที่มีคุณภาพ โดยเน้นการฝึกฝนให้เกิดการซึมซับคตินิยม

พื้นฐาน 7 ประการ อาทิ การยึดถือความจริง ความซื่อสัตย์ และความรับผิดชอบต่อนหน้าที่ การปลูกฝังคตินิยม เหล่านี้เปรียบเสมือนการวางรากฐานทางปัญญาที่ทำให้บุคคลมีความอดทนต่อสิ่งเร้า รู้จักความเที่ยงธรรม และมีเมตตาต่อเพื่อนมนุษย์ เมื่อบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการบ่มเพาะคุณธรรมเหล่านี้ร่วมกับการนำหลักศาสนามาประยุกต์ใช้ (สุเมธ แสงนิมิต, 2552) ย่อมส่งผลให้เกิดการบริหารงานที่เป็นธรรมและสามารถแก้ไขปัญหาความเสื่อมถอยของจริยธรรมทางการบริหารได้อย่างยั่งยืน

ในทัศนะทางพุทธศาสนา ผู้นำ หรือ ผู้บริหาร มิได้หมายถึงเพียงผู้มีอำนาจตามกฎหมาย แต่คือผู้ที่เพียบพร้อมด้วยสติปัญญา คุณธรรม และความสามารถในการประสานความร่วมมือของกลุ่มคนเพื่อบ่มงู้งจุมุขมออันดีงมร่วมกัน สอดคล้องกับพุทธพจน์ใน โคปาลสูตร ที่ทรงอุปมาลักษณะของผู้นำประดุง โคจำฝูงผู้ก่าล้งนำพาฝูงโคข้ามห้วงน้ำไปสู่ม่งตรงข้าม หากโคจำฝูงว่ยน้ำไปในทิศทางที่เที่ยงตรง ฝูงโคที่เหลื่อยอมจะดำเนินตามอย่างตรงทางและถึงที่หมายด้วยความปลอดภัย ในทางกลับกันหากผู้นำพาว่ยไปในทางที่คดเคี้ยว ฝูงโคทั้งมวลย่อมต้องเผชิญกับภัยอันตรายและความยากลำบาก อุปมานี้สะท้อนให้เห็นว่า คุณธรรมในการดำเนินชีวิตและการปกครองของผู้นำคือปัจจัยชี้ขาดถึงสวัสดิภาพของสังคม หากผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้นำตั้งมั่นอยู่ในกรอบของจริยธรรม ผู้ตามย่อมดำเนินตามวิถีที่ถูกต้องและนำพาองค์กรหรือชุมชนไปสู่ความร่มเย็นเป็นสุข แต่หากผู้นำขาดสิ้นซึ่งคุณธรรม ย่อมนำมาซึ่งความปั่นป่วนและวิกฤตการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม

บทความวิชาการ เรื่อง การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อยกระดับการดำเนินงานของเทศบาลเมืองในปัจจุบันฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานเชิงโครงสร้างของเทศบาลภายใต้หลักธรรมาภิบาล และการนำหลักพุทธธรรมมาบูรณาการเพื่อเสริมสร้างภาวะผู้นำที่มีจริยธรรม โดยมุ่งหวังที่จะนำเสนอแนวทางในการลดช่องว่างและอุปสรรคของการบริหารงานท้องถิ่นที่สะสมมาอย่างยาวนาน ในการนำเสนอข้อมูลเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้น บทความนี้จึงได้รวบรวมและสังเคราะห์องค์ความรู้โดยแบ่งโครงสร้างเนื้อหาออกเป็นประเด็นหลัก ได้แก่ 1) แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากร 2) วิวัฒนาการและความสำคัญของหลักธรรมาภิบาลในบริบทสังคมไทย 3) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลภายใต้ระเบียบการกระจายอำนาจ และ 4) การวิเคราะห์แนวทางการนำหลักพุทธธรรมตามนัยแห่งโคปาลสูตรและคตินิยมสากลมาใช้เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนองค์กร ซึ่งผลจากการศึกษาในครั้งนี้จะไม่เพียงแต่เป็นการเติมเต็มช่องว่างทางวิชาการในด้านรัฐประศาสนศาสตร์เพียงอย่างเดียว แต่ยังเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ปฏิบัติงานในท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ยั่งยืนภายใต้มาตรฐานการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

แนวคิดพื้นฐานทางการบริหาร

นับตั้งแต่การอุบัติขึ้นของแนวคิดการบริหารจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ ทฤษฎีการบริหารได้ถูกพัฒนาให้เป็นระบบการศึกษาที่ชัดเจน โดยเฉพาะผลงานของ เฮนรี ฟาโย ซึ่งเป็นผู้นำเสนอหน้าที่ทางการบริหาร 5 ประการ หรือที่รู้จักกันในนามโครงสร้างการจัดการพื้นฐาน อันประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชา การประสานงาน และการควบคุม แนวคิดของฟาโยไม่เพียงแต่เป็นรากฐานสำคัญในอดีต แต่ยังคง

อิทธิพลต่อตำราและการบริหารงานในยุคปัจจุบันอย่างต่อเนื่อง ท่ามกลางพลวัตของการบริหารที่เปลี่ยนแปลงไป นักวิชาการทางด้านการศึกษาและการบริหารทั้งในไทยและต่างประเทศต่างให้ทัศนะที่น่าสนใจและหลากหลาย เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ครอบคลุม บทความฉบับนี้จึงขอเสนอความหมายและแนวคิดสำคัญเกี่ยวกับกระบวนการบริหารที่ได้รับการยอมรับในเชิงวิชาการ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. นิยามและความหมายของการบริหาร

ในทางวิชาการ คำว่า การบริหาร ตรงกับคำภาษาอังกฤษสองคำที่มีนัยสำคัญต่างกัน คือ Administration และ Management แม้ทั้งสองคำจะถูกนำมาใช้สื่อความหมายในลักษณะเดียวกันอยู่บ่อยครั้ง แต่มีข้อแตกต่างเชิงบริบทที่ชัดเจน โดยทั่วไปคำว่า Management มักจะใช้กับการบริหารจัดการในภาคเอกชนหรือองค์กรที่มุ่งเน้นผลกำไรเป็นหลัก ในขณะที่คำว่า Administration มีความเหมาะสมอย่างยิ่งสำหรับการบริหารงานในภาครัฐ วงการศึกษา หรือโครงการด้านสาธารณสุขในสถานศึกษา ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ไม่ได้มุ่งหวังผลกำไรหรือขาดทุนเป็นตัวตั้ง หากแต่มุ่งเน้นการจัดทำบริการสาธารณะและประโยชน์ส่วนรวม การบริหาร (Administration) จึงถือเป็นกลไกสำคัญที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์กร เป็นเครื่องชี้วัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน และสะท้อนถึงระดับความเจริญก้าวหน้าของสังคมและวิทยาการในยุคหนึ่งๆ ในมิติของการปฏิบัติงาน การบริหารคือกระบวนการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคลในองค์กรที่ต้องอาศัยการวินิจฉัยสั่งการและการตัดสินใจที่แม่นยำ โดยผู้บริหารจำเป็นต้องพิจารณาปัจจัยแวดล้อมต่างๆ อย่างรอบด้าน การบริหารจึงไม่ใช่เรื่องไกลตัว แต่เป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตมนุษย์ตั้งแต่ระดับครอบครัวไปจนถึงระดับโครงสร้างสังคมที่ซับซ้อน นักวิชาการและนักบริหารจำนวนมากจึงได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับความหมายของการบริหารไว้หลากหลายแง่ความหมาย ซึ่งสามารถสรุปเป็นประเด็นสำคัญได้ดังนี้

การบริหารคือวิธีการทำให้งานบรรลุผลสำเร็จโดยอาศัยผู้อื่น (Getting things done through other people) เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างเป็นระบบ จึงได้มีการกำหนดกรอบหน้าที่ของผู้บริหารเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่วางไว้ ซึ่งเป็นที่รู้จักกันดีในนาม POSDC อันประกอบด้วยหน้าที่สำคัญ 5 ประการ ได้แก่

P - Planning การวางแผน

O - Organizing การจัดองค์การ

S - Staffing การจัดตัวบุคคลเข้าปฏิบัติงาน

D - Directing การอำนวยการหรือการสั่งการ

C - Controlling การควบคุมงาน

1) P คือ Planning หมายถึง การวางแผน เป็นการกำหนดแนวทางในการดำเนินงานเพื่อความสำเร็จที่จะตามมาในอนาคต ผู้บริหารที่ดีต้องมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลเพื่อกำหนดทิศทางขององค์กร

2) O คือ Organizing หมายถึง การจัดองค์การเป็นการกำหนดโครงสร้างความสัมพันธ์ของสมาชิกและสายบังคับบัญชาภายในองค์กรมีการแบ่งงานกันทำและการกระจายอำนาจ

3) S คือ Staffing หมายถึง งานบุคลากรเป็นการสรรหาบุคลากรใหม่การพัฒนาบุคลากรและการใช้คนให้เหมาะสมกับงาน

4) D คือ Directing หมายถึง การอำนวยการเป็นการสื่อสารเพื่อให้เกิดการดำเนินการตามแผนผู้บริหารต้องมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีและต้องมีภาวะผู้นำ

5) C คือ Controlling หมายถึง การกำกับดูแลเป็นการควบคุมคุณภาพของการปฏิบัติงานภายในองค์กรรวมทั้งกระบวนการแก้ปัญหาภายในองค์กร (พระพรหมบัณฑิต (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), 2549)

การบริหาร หมายถึง กระบวนการออกแบบและการดำรงรักษาไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมของผู้ร่วมงานกลุ่มบุคคล ที่จะร่วมมือกันทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ให้ประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับข้อจำกัดพื้นฐานที่ต้องการพอขยายความได้ ดังนี้

1) ผู้บริหารทำตัวเป็นผู้จัดการในการวางแผน การจัดการองค์กร การบริหารงาน บุคคล การควบคุมดูแล

2) การจัดการทุกชนิดในองค์กร

3) ผู้จัดการนั้นจะต้องบริหารทุกระดับชั้น

4) ผู้จัดการทุกคนต้องมีจุดมุ่งหมายเดียวกันพยายามสร้างสิ่งต่างๆ ให้สูงกว่ามาตรฐาน

5) การจัดการนั้นเกี่ยวข้องกับผลผลิตทำให้ได้ผลผลิตขึ้นมาอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล (Harold Koontz & Heinz Wehrich, 1991)

ในอีกทัศนะหนึ่ง การบริหารคือกระบวนการนโยบายและการจัดการที่มุ่งเน้นการนำทรัพยากรทางการบริหารทุกด้านมาประยุกต์ใช้อย่างคุ้มค่า เพื่อตอบสนองต่อพันธกิจขององค์กร โดยครอบคลุมกระบวนการดำเนินงานที่สำคัญหลายมิติ ได้แก่ การวิเคราะห์และวางแผน การจัดโครงสร้างองค์กร และการบริหารงานบุคคล นอกจากนี้ยังรวมถึงหน้าที่ในการกำกับติดตามผ่านการอำนวยการ การบังคับบัญชา และการรายงานผล ภายใต้การบริหารจัดการงบประมาณและการประสานความร่วมมือที่สอดคล้องกัน โดยมีหัวใจสำคัญอยู่ที่กระบวนการตัดสินใจ และการควบคุมงานที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามนโยบายและทิศทางที่องค์กรวางไว้

ธรรมาภิบาลกับการปกครองที่เป็นธรรม

ธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือที่ปรากฏในนิยามต่าง ๆ เช่น การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หลักธรรมรัฐ หรือบรรษัทภิบาล แท้จริงแล้วมิใช่แนวคิดใหม่ที่เพิ่งอุบัติขึ้นในสังคม หากแต่เป็นผลึกทางปัญญาและวัฒนธรรมในการอยู่ร่วมกันของมนุษยชาติที่มีการสั่งสมมาอย่างยาวนาน โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อการประสานประโยชน์ คลี่คลายความขัดแย้งด้วยสันติวิธี และสร้างความยั่งยืนให้แก่สังคม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและ สังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้ระบุหลักการของค่านิยมการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ ดังนี้ การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้ง ภาครัฐภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้สึกสามัคคีร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่อาจจะเข้ามาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรมความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขสอดคล้องกับความเป็นไทยรัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน (สุดจิต นิมิตกุล, 2543)

สำหรับบริบทของประเทศไทย หลักธรรมาภิบาลเริ่มเข้ามามีบทบาทอย่างเข้มข้นในช่วงปี พ.ศ. 2539 - 2540 ซึ่งเป็นห้วงเวลาที่ประเทศเผชิญกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งมาจากความบกพร่องและประสิทธิภาพที่ถดถอยของกลไกการบริหารจัดการทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ ตลอดจนปัญหาการทุจริตและการขาดจริยธรรมในวิชาชีพ ซึ่งอาจนิยามได้ว่าเป็นสภาวะ อธธรรมาภิบาล (Bad Governance) วิกฤตการณ์ดังกล่าวส่งผลให้ประเทศไทยต้องเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูภายใต้ความช่วยเหลือของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ซึ่งมาพร้อมกับเงื่อนไขและการผลักดันจากองค์กรระหว่างประเทศ อาทิ ธนาคารโลก (World Bank) ที่เน้นย้ำให้ประเทศกำลังพัฒนาต้องนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้เป็นบรรทัดฐานในการบริหารงานภาครัฐ เพื่อรับประกันความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร



ภาพที่ 1 หลักธรรมาภิบาล 6 ประการ

ที่มา: โครงการเรียนรู้หลักธรรมาภิบาลผ่านระบบธรรมาภิบาลออนไลน์และร่วมทดสอบความรู้เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลประจำปีงบประมาณ 2564

กระแสนี้ตัวดังกล่าวได้นำไปสู่การปฏิรูประบบราชการไทยอย่างมีนัยสำคัญ โดยมีการตราระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดองค์ประกอบหลัก 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม

หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า เพื่อใช้เป็นพิมพ์เขียวให้หน่วยงานภาครัฐทุกระดับนำไปปรับปรุงโครงสร้างและกระบวนการ มุ่งเน้นการบริการสาธารณะที่มีคุณภาพและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

จากการพิจารณาบริบทข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้ข้าราชการและองค์กรระหว่างประเทศให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาล เกิดจากสภาวะวิกฤตในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่ประสบปัญหาเชิงโครงสร้างในการบริหารจัดการ โดยเฉพาะการขาดระบบตรวจสอบที่โปร่งใส จนนำไปสู่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและการแสวงหาประโยชน์ส่วนตนของผู้บริหารทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งเป็นชนวนเหตุสำคัญของวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ การนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้จึงมีใช้เพียงทางเลื้อย แต่เป็นกลไกเชิงปฏิบัติ ที่ช่วยขับเคลื่อนระบอบประชาธิปไตยให้สัมฤทธิ์ผลอย่างเป็นรูปธรรม ตลอดจนเป็นรากฐานในการปฏิรูประบบสังคมเพื่อสร้างกระบวนการยุติธรรมที่เข้มแข็ง โดยที่ขอบข่ายของธรรมาภิบาลนั้นครอบคลุมพลวัตของสังคมในทุกมิติ ทั้งทางการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน การดำเนินธุรกิจ ตลอดจนการยกระดับคุณภาพของระบบการศึกษาและภาคประชาสังคมให้มีความยั่งยืนร่วมกัน

การปกครองท้องถิ่นและโครงสร้างเชิงสถาบัน

1. ความหมายและความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีบทบาทในการปกครองและบริหารจัดการตนเอง มีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับ ทฤษฎีการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่มุ่งเน้นการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ชุมชนสามารถดำเนินกิจกรรมและจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างอิสระและคล่องตัว ภายใต้วัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองต่อพลวัตและความต้องการที่แตกต่างกันของแต่ละพื้นที่ โดยเนื้อแท้แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีสถานะเป็นเอกเทศในระดับหนึ่งสำหรับการบริหารจัดการตนเอง รัฐบาลกลางยังคงไว้ซึ่งอำนาจในการกำกับดูแล ทั้งนี้เพื่อธำรงไว้ซึ่งความเป็นเอกภาพและความมั่นคงของรัฐในภาพรวม มิให้การใช้อำนาจของท้องถิ่นกระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ นอกจากนี้ การปกครองส่วนท้องถิ่นยังถือเป็นสถาบันพื้นฐานของประชาธิปไตย ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหารจัดการองค์กรที่มีบุคลากรและงบประมาณเป็นของตนเอง ในฐานะหน่วยงานที่ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง แม้ว่าองค์กรเหล่านี้จะถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาลและอยู่ภายใต้กรอบการกำกับดูแลของรัฐ แต่ยังคงไว้ซึ่งสิทธิและอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติในการกำหนดนโยบาย (เชาวนวิศ, เสนพงศ์, 2546) ตลอดจนการบริหารกิจการภายในให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และวิสัยทัศน์ของคนในท้องถิ่น

2. ลักษณะสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบการปกครองตนเอง มีหัวใจสำคัญอยู่ที่การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และการมอบอำนาจอิสระในการบริหารจัดการภายใต้กรอบกฎหมายของรัฐ โดยสามารถจำแนกลักษณะสำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างจากหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้ดังนี้ (วิชรา ไชยสาร, 2544)

- 1) การมีสถานะตามกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม เพื่อรองรับสถานะและขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน
- 2) การมีขอบเขตพื้นที่และลำดับชั้น ท้องถิ่นต้องมีอาณาเขตการปกครองที่แน่นอน โดยมีการจัดระดับการปกครองตามขนาดและความเจริญ (เช่น เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล) สำหรับประเทศไทยใช้เกณฑ์พิจารณาจากรายได้เฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปี (ไม่รวมเงินอุดหนุน) จำนวนประชากร และขนาดพื้นที่เป็นดัชนีชี้วัดในการยกฐานะ
- 3) การกระจายอำนาจหน้าที่ มีการกำหนดภารกิจและขอบเขตความรับผิดชอบไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถตัดสินใจดำเนินกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะได้ตามนโยบายทางการเมืองและบริบทของแต่ละพื้นที่
- 4) ความเป็นนิติบุคคล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐบาลกลาง ส่งผลให้มีความเป็นอิสระในการถือครองทรัพย์สิน การจัดทำงบประมาณ การบริหารหนี้สิน และมีบุคลากรในสังกัดเป็นของตนเอง
- 5) ที่มาจากการเลือกตั้ง องค์ประกอบสำคัญของประชาธิปไตยท้องถิ่นคือ การที่ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในพื้นที่ เพื่อสะท้อนถึงเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง
- 6) ความเป็นอิสระในการบริหาร ท้องถิ่นไม่อยู่ภายใต้สายบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย ออกกฎระเบียบท้องถิ่น (ข้อบัญญัติ) และใช้ดุลยพินิจในการบริหารงานภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายอนุญาตโดยไม่ต้องผ่านการอนุมัติรายการจากรัฐบาลกลาง
- 7) การมีงบประมาณและรายได้เป็นของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีและรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้มีทรัพยากรทางการเงินที่เพียงพอในการพัฒนาพื้นที่และจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างคล่องตัว
- 8) การกำกับดูแลโดยรัฐ แม้จะมีความเป็นอิสระ แต่ท้องถิ่นยังคงสถานะเป็นหน่วยการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ จึงต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแล (มิใช่การบังคับบัญชา) เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมและธำรงไว้ซึ่งความมั่นคงของชาติ

3. ประเภทและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปัจจุบัน การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยสามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภทหลัก ตามรูปแบบการจัดตั้งและอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนี้

- 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เป็นโครงสร้างพื้นฐานที่ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ ประกอบด้วย 3 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.), เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)
- 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เป็นโครงสร้างที่จัดตั้งขึ้นเพื่อตอบสนองต่อพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว หรือความเป็นมหานคร ประกอบด้วย 2 รูปแบบ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

ในด้านโครงสร้างการบริหาร เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้วางหลักการสำคัญเกี่ยวกับการได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชนในระดับท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความยึดโยงกับประชาชน (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540) โดยมีสาระสำคัญดังนี้

องค์ประกอบเชิงสถาบัน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกอบด้วย 2 ส่วนหลัก คือ สภาท้องถิ่น ทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติและตรวจสอบ และ คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ทำหน้าที่ในฝ่ายบริหาร

ที่มาจากการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ส่วนผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยใช้การออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

วาระและการดำรงตำแหน่ง กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการบริหารงานและการตัดสินใจตามความต้องการของชุมชน

คุณสมบัติและข้อห้าม เพื่อความเป็นอิสระและป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องไม่เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างที่มีเงินเดือนประจำของหน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นในขณะดำรงตำแหน่ง

หลักเกณฑ์ดังกล่าวถือเป็นรากฐานสำคัญที่ส่งเสริมให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันทางการเมืองที่สะท้อนอำนาจอธิปไตยของประชาชนในระดับรากฐานได้อย่างเป็นรูปธรรม

บทบาทและความสำคัญของเทศบาลภายใต้ระเบียบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

1. แนวคิดและวิวัฒนาการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

การจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในประเทศไทยมีรากฐานทางประวัติศาสตร์ที่สำคัญ โดยเริ่มปรากฏร่องรอยเด่นชัดในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) ผ่านการทดลองระบอบประชาธิปไตยในเมืองจำลอง ดุสิตธานี ภายใต้ธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนครธรรมภิบาล พ.ศ. 2461 ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้มีการตรา พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้น ซึ่งถือเป็นกฎหมายแม่บทด้านการปกครองท้องถิ่นฉบับแรกของไทย โดยมีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการ คือ 1) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และ 2) เพื่อใช้เป็นสถาบันในการบ่มเพาะและเรียนรู้กระบวนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้แก่ราษฎร (สนิท จรอนันต์, 2543)

ในปัจจุบัน การจัดตั้งหรือยกฐานะเทศบาลกระทำโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยมีการจำแนกเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท ตามขนาดความเจริญ รายได้ และความหนาแน่นของประชากร ดังนี้

1) **เทศบาลตำบล** พิจารณาจากพื้นที่ที่มีความพร้อมด้านรายได้ (โดยปกติกำหนดเกณฑ์รายได้อ่อนหลังไม่ต่ำกว่า 12 ล้านบาท ไม่รวมเงินอุดหนุน) มีจำนวนประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป และมีความหนาแน่นของประชากรไม่ต่ำกว่า 1,500 คนต่อตารางกิโลเมตร

2) **เทศบาลเมือง** คือท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด หรือพื้นที่ที่มีประชากรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป และมีความหนาแน่นของประชากรไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร

3) **เทศบาลนคร** คือท้องถิ่นที่มีความเจริญสูงสุด มีจำนวนประชากรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป และมีความหนาแน่นของประชากรไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร

2. แนวคิดและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสำคัญยิ่งในระบบรัฐประศาสนศาสตร์ไทย โดยมีสถานะเป็นหน่วยงานปกครองที่รับผิดชอบการจัดทำบริการสาธารณะภายในเขตพื้นที่เฉพาะ (Functional Area) ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง (โกวิท พงงาม, 2546) การอุบัติขึ้นของเทศบาลถือเป็นผลผลิตโดยตรงจาก ทฤษฎีการกระจายอำนาจที่มุ่งถ่ายโอนอำนาจการปกครองสู่ประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการตนเองที่มีอิสระในการกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่สอดคล้องกับบริบทของชุมชน (ประทาน คงฤทธิ์ศึกษกร, 2542) ในบรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ เทศบาลถูกจัดว่าเป็นรูปแบบการปกครองที่มีความสมบูรณ์และมีความเป็นประชาธิปไตยในระดับสูงที่สุด เนื่องจากมีการจำลองโครงสร้างอำนาจมาจาก ระบบรัฐสภาของระดับชาติมาไว้ในระดับท้องถิ่น (เฉลิมพล แก้วแกมเมือง, 2545) เทศบาลจึงเป็นสถาบันการเมืองที่ประชาชนมีความคุ้นเคยและถือเป็นรากฐานสำคัญของการบ่มเพาะวิถีประชาธิปไตย ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับที่ผ่านมา ที่ระบุให้รัฐต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการบริหารงานท้องถิ่น ตามกฎหมายแม่บทคือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม เทศบาลมีอำนาจหน้าที่สำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในทุกมิติ โดยเฉพาะมาตรา 50 ที่กำหนดภารกิจในการรักษาความสงบเรียบร้อย การบำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีงาม นอกจากนี้ยังมีบทบาทเชิงรุกในการบริหารจัดการโครงการด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อมุ่งหวังที่จะบรรเทาความเดือดร้อนและตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

จากการพิจารณาแนวคิดและวิวัฒนาการของเทศบาลข้างต้น สามารถสรุปประเด็นสำคัญได้ว่า เทศบาลไม่ได้เป็นเพียงหน่วยงานในเชิงโครงสร้างที่ทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะตามเกณฑ์รายได้หรือประชากรเท่านั้น แต่ยังมีบทบาทสำคัญในฐานะ สถาบันหลักทางประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ที่มีรากฐานการเติบโตมาพร้อมกับประวัติศาสตร์การเมืองไทย ความสำคัญของเทศบาลภายใต้ระเบียบการกระจายอำนาจสามารถสะท้อนผ่าน 3 มิติหลัก คือ 1) มิติเชิงอำนาจ ที่มีการจำลองระบบรัฐสภามาใช้เพื่อสร้างการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร 2) มิติเชิงหน้าที่ ที่มีกรอบกฎหมายรองรับในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุขและพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนอย่างครอบคลุม และ 3) มิติเชิงสังคม ที่ทำหน้าที่เป็นพื้นที่บ่มเพาะพลเมืองให้เกิดความคุ้นเคยกับกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งเหล่านี้คือหัวใจสำคัญที่จะขับเคลื่อนการปกครองส่วนท้องถิ่นให้ก้าวไปสู่การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

สรุปองค์ความรู้

บทความนี้ได้ข้อค้นพบสำคัญที่ถือเป็นองค์ความรู้ใหม่เชิงบูรณาการ คือ พุทธธรรมมาภิบาลเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งชี้ให้เห็นว่าประสิทธิภาพของการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลไม่ได้ขึ้นอยู่กับโครงสร้างเชิงสถาบันหรืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่หัวใจสำคัญอยู่ที่การยกระดับคุณภาพของผู้บริหารและบุคลากรผ่านการหลอมรวมหลักธรรมมาภิบาล 6 ประการเข้ากับหลักพุทธธรรมและคติธรรมสากล โดยเฉพาะการใช้อุปมาหลัก โคจ่าฝูง จากโคบาลสูตรที่เน้นย้ำถึงบทบาทของผู้นำในฐานะต้นแบบทางจริยธรรม ซึ่งต้องมีทั้งสัจจะ ความซื่อสัตย์ และความสำนึกในหน้าที่เพื่อนำพาองค์กรข้ามผ่านวิกฤตธรรมาภิบาลและการทุจริตคอร์รัปชัน องค์ความรู้นี้สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับการบริหารงานนโยบายและการจัดทำบริการสาธารณะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ โดยเฉพาะเทศบาลเมืองที่ต้องเผชิญกับพลวัตความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่ซับซ้อน โดยควรให้ความสำคัญกับการสร้างระบบ อบรมบ่มนิสัย หรือ การขัดเกลาทางสังคมเพื่อปลูกฝังภูมิคุ้มกันทางจริยธรรมตั้งแต่วัยเยาว์ควบคู่ไปกับการใช้กลไกกรรมการชุมชนเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมที่แท้จริง ซึ่งจะเป็ประโยชน์สำหรับผู้บริหารท้องถิ่น นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ และบุคลากรทางการเมืองในการนำไปใช้เป็นเข็มทิศเชิงปฏิบัติเพื่อปฏิรูประบบราชการท้องถิ่นให้มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนได้อย่างยั่งยืนภายใต้มาตรฐานการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอันเป็นรากฐานสำคัญในการเสริมสร้างความมั่นคงและความผาสุกให้แก่ประเทศชาติในท้ายที่สุด

เอกสารอ้างอิง

- โกวิทย์ พวงงาม. (2546). *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์วิญญูชน.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2552). *การปกครองท้องถิ่นไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ปัญญาชน.
- เฉลิมพล แก้วแกมเมือง. (2545). *อาคารสำนักงานเทศบาลนครศรีอยุธยา* (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัย). บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- เชาวน์วัศ เสนพงศ์. (2546). *การเมืองท้องถิ่นในประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองท้องถิ่นไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: บริษัทพิชเนศพรีนซ์ที่ตั้ง เซนเตอร์.
- ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร. (2542). *ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- พระพรหมบัณฑิต (ประยูร ธมมจิตโต). (2549). *พุทธวิธีในการบริหาร* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- วัชรวิทย์ ไชยสาร. (2544). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

- สนิท จรอนันต์. (2543). *ความเข้าใจเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา.
- สุดจิต นิमितกุล. (2543). *กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดี*. ใน การปกครองที่ดี (Good Governance) (หน้า 14). กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์.
- สุเมธ แสงนันทกุล. (2552). *ภาวะผู้นำกับธรรมาภิบาลในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2546). *คู่มืออธิบายและแนวทางปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี*. กรุงเทพมหานคร: สิริบุตรการพิมพ์.
- สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2540). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- Chayabutr, C. (1996). *Thai local government* (3rd ed.). Bangkok: Pikanes Printing Center.
- Kaewgamuang, C. (2002). *Nakhon Si Ayutthaya City Municipality Office Building* (Master's thesis). Graduate School, Silpakorn University.
- Koontz, H., & Weihrich, H. (1991). *Management* (9th ed.). New York, NY: McGraw-Hill.
- Nimitkul, S. (2000). *Ministry of Interior and good management*. In Good Governance (p. 14). Bangkok: Bapith Printing.
- Office of the Civil Service Commission. (2003). *Manual and guidelines for the royal decree on criteria and procedures for good governance*. Bangkok: Siribut Printing.
- Phra Brahmabundit (Prayoon Dhammajitto). (2006). *Buddhist method of management* (4th ed.). Bangkok: Mahachulalongkornrajavidyalaya University Press.
- Puangngam, K. (2003). *Thai local government: Principles and new dimensions in the future* (4th ed.). Bangkok: Winyuchon Press.
- Puangngam, K. (2009). *Thai local government* (7th ed.). Bangkok: Panyachon.