

การปกครองท้องถิ่นของผู้นำชุมชนตามหลักธรรมาภิบาล Local Governance of Community Leaders to the Good Governance

ณรงค์ศักดิ์ บัวอ่อน

Narongsak Bua-on

วิทยาลัยสงฆ์ชัยภูมิ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

Chaiyaphum Buddhist College, Mahachulalongkornrajavidyalaya University

E-mail: narong.bua@mcu.ac.th

บทคัดย่อ

การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องที่จัดการปกครองและดำเนินการต่างๆ เพื่อประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ของท้องที่ โดยมีการจัดตั้งองค์การขึ้นทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นๆ การปกครองท้องถิ่นของผู้นำชุมชนตามหลักธรรมาภิบาลเป็นสิ่งหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาชุมชน สังคม และประเทศชาติ การปกครองท้องถิ่นของผู้นำชุมชนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนา ส่งเสริม สนับสนุนการปกครองท้องถิ่นของผู้นำชุมชนที่ควรจะมี ควรจะเป็นหรือควรจะเป็นปฏิบัติปฏิบัติเพื่อจะได้เป็นแบบอย่างที่ดี ในการพัฒนาตน ชุมชน สังคม และประเทศชาติ

การปกครองท้องถิ่นของผู้นำชุมชนตามหลักธรรมาภิบาลนั้นมีคุณธรรมของการบริหารประกอบด้วย 1. หลักนิติธรรม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชน 2. หลักคุณธรรม การสนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้ด้านจริยธรรมคุณธรรม 3. หลักความโปร่งใส เปิดโอกาสให้ประชาชนติดตามตรวจสอบการทำงาน 4. หลักการมีส่วนร่วม ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบโครงการ 5. หลักความรับผิดชอบ บุคลากรมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย และ 6. หลักความคุ้มค่า การเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมีการส่งเสริมให้บุคลากรในสำนักงานมีการใช้วัสดุอุปกรณ์ และทรัพยากร พลังงานอย่างคุ้มค่า การบริหารจะมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด ส่วนหนึ่งนั้นก็ขึ้นอยู่กับคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหารในการบริหารองค์การเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด

คำสำคัญ: การปกครองท้องถิ่น, ผู้นำชุมชน, หลักธรรมาภิบาล

ABSTRACT

Local government is Governance where the government gives authority to local people to govern and carry out various activities For the benefit of the state and locality an organization was established to govern that area. Local governance by community leaders according to the principles of good governance is one thing that is important to the development of communities, society, and the nation. Local governance of community leaders according to the principles of good governance in order to develop, promote, and support local governance of community leaders that should have, should be, or should behave in order to be a good example in developing oneself, the community, society, and the nation.

Local governance by community leaders according to the principles of good governance has the following administrative virtues: 1) For the Rule of Law: By giving the public an opportunity. 2) For Moral Principles: Supporting the learning of ethics and morality. 3) For Principles of Transparency: Give the public an opportunity to monitor and inspect the work 4) For Principles of Participation: People take part in inspecting the project 5) For Principles of Responsibility: Personnel are responsible for performing assigned tasks and 6) For Value for Money: Strengthening the democratic political culture involves encouraging personnel in the office to use materials, equipment, and energy resources in a worthwhile manner. How efficient will the administration be? Part of that depends on the morality and ethics of the executives in managing the organization to achieve efficiency and most effective.

Keywords: local government, community leader, good governance.

บทนำ

ประเทศไทยได้เริ่มมีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถโดยได้มีการจัดระเบียบการปกครองแผ่นดินออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ การปกครองส่วนกลาง และการปกครองส่วนภูมิภาค หรือเรียกอีกอย่างว่า การปกครองอาณาเขตซึ่งในการปกครองอาณาเขตนั้นมีเมืองหรือหัวเมืองเป็นศูนย์การบริหาร มีการจัดระเบียบการปกครองภายในเมืองหนึ่งๆ ออกเป็นหน่วยการปกครองรับผิดชอบลดหลั่นกันลงมา คือ แขวง ตำบล และหมู่บ้าน ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้ทรงมีพระราชดำริให้มีการฟื้นฟูการปกครองระดับหมู่บ้านที่มาแต่เดิมขึ้นใหม่ เพราะทรงเล็งเห็นว่าการปกครองในระดับนี้จำเป็นและสำคัญยิ่งในการบริหารราชการแผ่นดินเนื่องจากเป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับราษฎรมากที่สุด และทรงโปรดให้มีการทดลองการจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้าน เมื่อ ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435) ที่อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยตราเป็นพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ต่อมาในรัชสมัยรัชกาลที่ 6 จึงทรงประกาศยกเลิก และได้มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2547 ขึ้นใช้บังคับแทน และถือเป็นหลักในการจัดระเบียบการปกครองตำบลหมู่บ้าน สืบมาตั้งแต่นั้น หลังจากนั้นได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าวมาเป็นลำดับจำนวน 9 ครั้ง จนถึงปัจจุบัน (สรายุทธ์ หอมจันทร์, 2563: 168-169)

การจัดการปกครองตำบลหมู่บ้านใหม่นี้ มีลักษณะแตกต่างไปจากเดิมหลายประการ กล่าวคือ ให้ราษฎรพิจารณาเลือกผู้ใหญ่บ้านเอง แทนการแต่งตั้งโดยเจ้าเมืองดังแต่ก่อน สำหรับการบังคับบัญชา นั้นมีการกำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่การป้องกันการโจรกรรมและผู้ร้าย และกำหนดให้มีผลประโยชน์ตอบแทนบ้างกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ ได้แก่ สิ้นลดค่านา ภาษีไม้ไผ่ ค่าเหยียบบ่าที่นาราษฎร ซึ่งความมุ่งหมายในการปกครองระดับตำบลและหมู่บ้าน ก็เพื่อให้กำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งราษฎรเลือกสรรขึ้นโดยความยินยอมช่วยกันดำเนินกิจกรรมในหมู่บ้านให้เรียบร้อยเป็นหู เป็นตา แก่ทางราชการที่จะช่วยสอดส่องดูแลทุกข์สุขของราษฎรทั่วไป ตลอดจนควบคุมดูแลความสงบเรียบร้อยความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน (ไททัศน์ มาลา, 2559: 308)

ผู้นำท้องที่ มีความเกี่ยวข้องกับผูกพันกับประชาชนในพื้นที่และอยู่คู่กับสังคมมาแล้วตั้งแต่อดีต จึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อสังคมไทย เพราะผู้นำท้องที่เปรียบเสมือนต้นแบบเป็นผู้ชี้แนะของสังคม ประชาชนย่อมคาดหวังที่จะพึงพิงผู้นำในทุกๆ ด้าน ดังนั้น ผู้นำท้องที่จึงต้องฝึกฝนพัฒนาตนเองให้ทันกับ

ยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วอยู่เสมอ กล่าวคือกลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับองค์กรการปกครอง ได้แก่ ผู้นำองค์กร ผู้นำท้องที่ของชุมชน จะต้องมีความพร้อมและมีศักยภาพในการปกครองพัฒนา สามารถเป็นผู้นำที่ดีให้แก่ชุมชนในการจัดการปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อผู้นำในองค์กรการปกครองมีความรู้ความสามารถ และมีความเชี่ยวชาญของกระบวนการจัดการปกครองและพัฒนาที่มีคุณภาพแล้ว ย่อมส่งผลให้การปกครองประสบผลสำเร็จและพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับวิถีชีวิตของสังคมไทย รวมทั้งเสริมสร้างศีลธรรมและสำนึกใน “คุณธรรม จริยธรรม” ในการปฏิบัติหน้าที่และดำเนินชีวิตด้วยความอดทนขยันหมั่นเพียร ซึ่งจะเป็นภูมิคุ้มกันที่ดีให้พร้อมเผชิญการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งในระดับปัจเจกครอบครัว ชุมชน สังคมและประเทศชาติ เนื่องจากผู้นำท้องที่เป็นบุคคลสาธารณะ เป็นที่พึ่งของประชาชนในชุมชน จึงจำเป็นจะต้องเป็นผู้มีความสามารถ มีอุดมคติ มีความเข้มแข็งเสียสละ และระมัดระวังให้การปฏิบัติงานทุกอย่างในหน้าที่ให้เป็นไปอย่างถูกต้องเที่ยงตรงด้วยความระลึกรู้ตัวอยู่เสมอว่า การปฏิบัติตัวปฏิบัติงานของตน มีผลเกี่ยวเนื่องถึงสุขทุกข์ของประชาชน ตลอดจนความเจริญขึ้นหรือเสื่อมของประเทศชาติ (สุรพล สุยะพรหม และคณะ, 2556: 20-21) อีกประการ คือ ผู้นำท้องที่ที่ต้องให้ความสำคัญอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา ซึ่งเป็นศาสนาที่ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่นับถือมาช้านานและศาสนาอื่นทั้งต้องส่งเสริมความเข้าใจอันดีและความสมานฉันท์ระหว่างพุทธศาสนิกชนของทุกศาสนา รวมทั้งสนับสนุนการนำหลักธรรมของศาสนามาใช้เพื่อเสริมสร้างคุณธรรมและพัฒนาคุณภาพชีวิตเนื่องจากมนุษย์ต้องทำกิจกรรมร่วมกันอยู่ตลอดเวลาต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ผู้นำต้องเสริมสร้างความสุข ความมั่นใจ และความปลอดภัยให้กับประชาชนในท้องที่ของตน พร้อมทั้งบูรณาการหลักพุทธธรรมเข้ากับหลักธรรมาภิบาล (พระครูปลัดประวิทย์ วรธมโม และคณะ, 2564: 35)

ผู้นำท้องที่ เปรียบเสมือนกลไกที่สำคัญของการปกครองในส่วนท้องที่และเป็นตัวแทนของกระทรวงมหาดไทย ในการเป็นผู้นำตำบล หมู่บ้าน ที่มีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้ช่วยเหลือทางราชการในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น ผู้นำท้องที่จึงมีความสำคัญยิ่งต่อชุมชน แม้ว่าในปัจจุบันการปกครองท้องที่ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างมากและมีผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้สืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมที่มุ่งเน้นในด้านวัตถุมากเกินไป ส่งผลให้ความนึกคิดและจิตใจของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปด้วย สาเหตุของความเสื่อมทางจริยธรรมของสังคมไทยเป็นเพราะขาดการขัดเกลาทางสังคม สถาบันทางสังคม เช่น สถาบันครอบครัวไม่ส่งเสริมคุณค่าทางจริยธรรม ด้วยความรัก ความผูกพัน การไม่เคารพซึ่งกันและกันด้วยคุณธรรม (พระครูพิศาลจริยากร เลขธมโม (สังข์ขาว), 2562: 131)

จะเห็นได้ว่า การปกครองท้องที่ของผู้นำชุมชนตามหลักธรรมาภิบาลเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาชุมชน สังคม และประเทศชาติ ผู้เขียนจึงสนใจศึกษาการปกครองท้องที่ของผู้นำชุมชนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนาส่งเสริมสนับสนุนการปกครองท้องที่ของผู้นำชุมชนที่ควรจะมี ควรจะเป็นหรือควรประพฤติปฏิบัติเพื่อจะได้เป็นแบบอย่างที่ดี ในการพัฒนาตน ชุมชน สังคม และประเทศชาติ

ความหมายและแนวคิดทฤษฎีการปกครองท้องที่

นักวิชาการได้ให้ความหมายของการปกครองท้องที่ในรูปของการปกครองตนเอง (Local Self Government) ไว้ดังต่อไปนี้

การปกครองท้องที่ หมายถึง ระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดมีองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องที่โดยคนในท้องที่นั้นๆ องค์กรนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไป

ตามนโยบายของตนเองได้ การปกครองท้องถิ่น ยังหมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้หน่วยการปกครองระดับรองของรัฐหรือกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินการบางอย่าง เพื่อประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ท้องถิ่นโดยตรง การบริหารงานท้องถิ่นที่จะมีการปกครองที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมโดยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม

สถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยรามคำแหง ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีจำนวนประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดมีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกสภาจากการเลือกตั้งของประชาชน ผู้นำ คือ ผู้ที่มีบทบาทในการนำพาชุมชนสู่การพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญต่อการบริหารจัดการและกำหนดทิศทางการพัฒนาชุมชนให้อยู่ดีมีสุขได้ ชุมชนที่ประสงค์ความสำเร็จในการพัฒนาไม่ว่าจะมีมิติใดๆ ก็ตามล้วนแล้วแต่มีผู้นำเป็นปัจจัยความสำเร็จทั้งสิ้น (ยงยุทธ เกษสาคร, 2542: 20) คำว่า “ผู้นำ” ในการพัฒนาชุมชนนั้น ไม่ได้มีเพียงผู้นำที่มีตำแหน่งหน้าที่ทางกฎหมายเพียงอย่างเดียว จากประสบการณ์ทำงานที่ผ่านมาพบว่า ผู้นำในชุมชนสามารถแบ่งออกเป็น 4 ประเภท ซึ่งมีคุณลักษณะและข้อจำกัดที่แตกต่างกัน ซึ่งล้วนแล้วแต่มีบทบาทที่สร้างการพัฒนาให้เกิดขึ้นในชุมชนได้ทั้งสิ้น ประกอบด้วย

1. ผู้นำทางการปกครอง ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ประธานชุมชน สถานะและเสถียรภาพ มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ตำแหน่งหน้าที่มีความมั่นคงปานกลาง เปลี่ยนแปลงได้
2. ผู้นำทางการเมือง ได้แก่ สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานะและเสถียรภาพ มีอำนาจหน้าที่และงบประมาณตามกฎหมาย ตำแหน่งหน้าที่ความมั่นคงน้อย เปลี่ยนแปลงได้ (ตามวาระ)
3. ผู้นำทางศาสนา และผู้นำทางจิตวิญญาณ สถานะและเสถียรภาพ มีศรัทธามีพื้นที่ทางสังคม ตำแหน่งหน้าที่มีความมั่นคงปานกลาง มีโอกาสเปลี่ยนแปลง
4. ผู้นำทางธรรมชาติ (หมายรวมถึงครู หมออนามัย ที่มีบทบาทในการนำพาการพัฒนาชุมชน) สถานะและเสถียรภาพ มีศรัทธา มีเครือข่ายภายนอกที่ทำเรื่องเดียวกัน หน้าที่ความมั่นคงสูง เพราะทำด้วยใจ ยึดมั่นอุดมการณ์ เปลี่ยนแปลงยาก

สังคมที่มีการให้บริการแบบผูกขาดโดยธรรมชาติ เมื่อไม่สามารถกีดกันได้ไม่สามารถแข่งขันในการบริโภคได้จะเกิดปัญหาบุคคลที่ไม่จ่ายแต่ได้รับผลประโยชน์จึงต้องบังคับเก็บภาษี รัฐบาลเกิดจากรวมตัวกันโดยการบังคับการจัดเก็บและมองว่ารัฐบาลเป็นผู้ผูกขาดโดยธรรมชาติ และขยายอำนาจบังคับไปถึงการธุรกรรม สังคมไม่ได้ผูกมัดโดยศีลธรรมจรรยาบรรณเพียงอย่างเดียวและไม่มีจรรยาบรรณใดๆ เลยถ้าประชาชนเห็นแก่ตัว คอยแสวงหาผลประโยชน์ก็จะเกิดปัญหา จึงต้องมีกฎหมาย (Law) และข้อตกลง (Social Contrast) จากแนวคิดของ โนซิค (Nozick) และ บุชาเมม (Buchanam) ทำให้เกิดการกำหนดบทบาทในการบริหารของรัฐจนถึงบทบาทท้องถิ่น ที่จะทำให้เกิดสวัสดิภาพต่อสังคมที่ดีขึ้น ส่วนที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วม คือ

1. การเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือเป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารในการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นตัวแทนในการพิทักษ์รักษาประโยชน์และกำหนดทิศทางการพัฒนา ให้สอดคล้องกับความต้องการของตนเองและชุมชน

2. เสนอความต้องการของตนต่อผู้แทน เพื่อนำสู่การพิจารณากำหนดเป็นนโยบายแผนงานโครงการในเรื่องต่างๆ แล้วเสนอความคิดเห็นผ่านตัวแทนของตน รวมทั้งร้องเรียนผ่านผู้บริหารของหน่วยงานที่กำลังดูแลองค์กร

3. ร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในกรณีที่ได้รับการเดือดร้อนจากการประกอบกิจการใดๆ ในท้องที่ ซึ่งเป็นสิทธิของประชาชนที่จะร้องเรียนได้

4. ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามข้อกำหนดของท้องที่ ที่สภาท้องถิ่นบัญญัติขึ้น (ชูชัย ศุภวงศ์ และยุวดี คาคการณ์ไกล, 2524 : 32)

ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในการปกครองท้องที่ตามที่กำหนดไว้ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งประกอบไปด้วย

1. หมู่บ้าน
2. ตำบล
3. กิ่งอำเภอ
4. อำเภอ

มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษา วิจัย และพัฒนารูปแบบ โครงสร้าง และการบริหารงาน การปกครองท้องที่ การจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่และการจัดทำแนวเขตการปกครองจังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ให้คำปรึกษาแนะนำและวินิจฉัยปัญหากรณีพิพาทแนวเขตการปกครอง การวางระบบการสนับสนุนการบริหารงานปกครองท้องที่ และการดูแลรักษาใช้ประโยชน์ และแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน และที่ราชพัสดุในความรับผิดชอบของกรมการปกครอง และงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย โดยแบ่งงานออกเป็น กลุ่มงานและฝ่ายต่างๆ แนวคิดและหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักการที่นำไปใช้ในการจัดระเบียบการปกครองของประเทศ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องกระจายอำนาจการบริหารการพัฒนาจากส่วนกลางไปสู่ประชาชน ถือว่าเป็นแนวคิดที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจและแก้ไขปัญหา รวมไปถึงการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง (โกวิท พวงงาม, 2553: 34)

ระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นปัจจัยสำคัญลำดับต้นๆ ของการกระจายอำนาจ เพราะหากว่าประเทศใดมีระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยแล้วย่อมมีการกระจายอำนาจเกิดขึ้น แม้จะมีระดับที่มากน้อยแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศก็ตาม เพราะถือว่าการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย และในขณะที่ประเทศที่มี ระบอบการเมืองการปกครองแบบเผด็จการหรือสังคมนิยม การกระจายอำนาจเกิดน้อยมากหรือไม่มีเลย (ประธาน สุวรรณมงคล, 2554: 6) การปกครองท้องที่ เป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดจากกระบวนการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในการปกครองท้องที่ด้วยตนเอง เพื่อตอบสนองต่อการแก้ปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ (เสน่ห์ จุ้ยโต้, 2538: 665) มีอธิบายว่า การปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครองโดยอิสระ และได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากความควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลางแต่การปกครองท้องที่ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับบัญชาด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป (ลิขิต ธีรเวคิน, 2540: 386). มีอธิบายว่า ราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการ

ปกครองและบริหารกิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเป็นเพียงหน่วยคอยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อย (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2547: 22) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน (สถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547: 4-5) อธิบายว่า การปกครองที่รัฐบาลกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่ และยังต้องมีประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญองค์กร ดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม (วุฒิสารตน์ไชย, 2547: 1)

จะเห็นได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครองและดำเนินการต่างๆ และดำเนินการเพื่อประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ของท้องถิ่น โดยมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นนั้นๆ บทบาทหน้าที่ของประชาชนดังกล่าวจะเห็นได้ว่าประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกับประชาชน ได้เป็นที่พึ่งและเป็นผู้นำในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น สมดังเจตนารมณ์ของการปกครองส่วนท้องถิ่นในการกระจายอำนาจสู่ประชาชนอย่างแท้จริง การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครองและดำเนินการต่างๆ และดำเนินการเพื่อประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ของท้องถิ่น โดยมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นนั้นๆ องค์กรนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติเป็นไปตามนโยบายของตนเองได้

การกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นของผู้นำชุมชน

การกำกับดูแล หมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานตามหลักการบริหารราชการแผ่นดินแบบกระจายอำนาจที่หน่วยงานหนึ่งมีอำนาจในการควบคุมอีกหน่วยงานหนึ่งที่อยู่ในการกำกับดูแลให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือตามอำนาจหน้าที่ หรืออำนาจที่องค์กรที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรอื่นในการให้องค์กรนั้นๆทำงานภายใต้กฎหมาย มีอธิบายว่า ความสัมพันธ์ของรัฐในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของหลักการกระจายอำนาจ แบ่งออกเป็นการกำกับดูแล 2 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่ การกำกับดูแลโดยตรง และการกำกับดูแลโดยอ้อม การกำกับดูแลโดยอ้อม แบ่งออกเป็น 2 กรณี ประกอบด้วย

1. การจัดสรรเงินอุดหนุนการจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการควบคุมกำกับโดยทางอ้อมโดยรัฐบาลจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย เงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

2. การใช้สัญญามาตรฐานการจัดทำสัญญาต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำตามรูปแบบที่กำหนดไว้ท้าย ระเบียบดังกล่าวและการเปลี่ยนแปลงสัญญาจะกระทำต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากอัยการจังหวัด (โกวิท พวงงาม, 2550: ม.ป.ท.)

รูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไปแล้วการกำกับดูแลหรือตรวจสอบการบริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มักพบในสองลักษณะ ลักษณะแรกเป็นการควบคุมหรือตรวจสอบโดยหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง ลักษณะที่สองเป็นการตรวจสอบโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือพลเมือง (Electorates or citizens) ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นๆ อาจทั้งโดยลักษณะปัจเจกบุคคล (Individual) หรือกลุ่มบุคคล หรือองค์กรที่มีใช้รัฐ รูปแบบที่ปรากฏในลักษณะแรกนั้นเป็นรูปแบบที่คุ้นเคยและเป็นที่รับรู้กันมานาน สามารถแยกได้เป็นสองรูปแบบ คือ

1. การกำกับดูแลโดยสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกับฝ่ายบริหาร โดยหลักการแล้ว บุคคลผู้มีสถานะดังกล่าวจะทำหน้าที่แทนประชาชนผู้เลือกตนเข้าไปในการกำกับดูแลฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของท้องถิ่น รวมทั้งการปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมายและมีความโปร่งใสในการทำงาน โดยกฎหมายได้ให้สิทธิและอำนาจแก่ฝ่ายสภาท้องถิ่นไว้ในการเสนอแนะ การซักถาม การอภิปราย การลงมติไม่ไว้วางใจ การถอดถอนและอื่นๆ เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแล แต่กลไกการกำกับดูแลและตรวจสอบควบคุมการบริหารงานในลักษณะเช่นนี้ของประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative democracy) บ่อยครั้งถูกตั้งข้อสงสัยว่าไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ไม่เอาจริงเอาจังกับปัญหาที่เกิดขึ้น จนกระทั่งการสมยอมหรือแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ส่วนตัวกับฝ่ายบริหาร จึงทำให้มีการรับรองหรือส่งเสริมบทบาทประชาชนในการมีส่วนร่วมการตรวจสอบและควบคุมโดยตรงอีกทางหนึ่งที่เรียกกันว่า ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory democracy)

2. การกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบโดยหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐโดยเฉพาะหน่วยงานที่เป็นตัวแทนรัฐบาลกลาง ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ซึ่งในลักษณะเช่นนี้ทำให้กระบวนการตรวจสอบฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างจากการตรวจสอบ ฝ่ายบริหารของการเมืองหรือการปกครองระดับชาติ ในประเด็นนี้มีรายละเอียดที่แตกต่างกันในวิถีปฏิบัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรัฐแบบสหพันธรัฐ (Federation state) เช่น สหรัฐอเมริกาออสเตรเลีย และเยอรมัน เป็นต้น กับรัฐในแบบรัฐเดี่ยว (Unitary state) เช่น อังกฤษ นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น และไทย เป็นต้น ในกรณีของไทยซึ่งเป็นประภทรัฐเดี่ยว (Unitary state) และมีวิวัฒนาการ การเกิดขึ้นของประชาชาติ (The formation of nation- state) โดยการรวมศูนย์ (Centralization) ในทุกๆ ด้านไม่ว่าเศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรมการศึกษา และอื่นๆ และเข้าสู่ส่วนกลางมาตั้งแต่เริ่มต้น คือ ประมาณปลายศตวรรษที่ 19 หรือสมัยรัชกาลที่ 5 (Chulalongkorn Period) ที่เรียกกันว่า การปฏิรูปให้ทันสมัย (Modernization Reform) จุดเริ่มต้นของความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นไทยในรัฐสมัยใหม่ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่แบบใด (สุขาภิบาล เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด) จึงเป็นการควบคุมและดูแลแบบเบ็ดเสร็จโดยราชการส่วนกลาง

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการต่างๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง ตามภารกิจหน้าที่ที่ระบุให้ดำเนินการอย่างชัดเจน มีพื้นที่รับผิดชอบชัดเจน มีผู้บริหารที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรืออาจจะได้รับความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการใช้หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้แก่ประชาชนโดยตรง และประชาชนในฐานะผู้รับมอบอำนาจจะต้องมีความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจและการดำเนินการของท้องถิ่นตนเอง โดยการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีอยู่ 2 รูปแบบ ประกอบด้วย

1. รูปแบบที่ใช้ในการบริหารงานท้องถิ่นทั่วไปมี 3 ประเภท ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

1.1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในทุกประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในรูปแบบทั่วไป มีจังหวัดละ 1 แห่ง มีพื้นที่การปกครองครอบคลุมพื้นที่จังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะในเขตจังหวัด ช่วยเหลืองานของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล และประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นไม่ภารกิจซ้ำซ้อนกัน

1.2) เทศบาล เป็นประเภทการปกครองหนึ่งที่มีขนาดเหมาะสมในเขตที่มีความเจริญและมีความเป็นเมืองสูง ซึ่งในประเทศไทยแบ่งออกเป็น ประเภทย่อยตามขนาดความเจริญของพื้นที่ประกอบด้วย เทศบาลนคร เทศบาล เมือง และเทศบาลตำบล

1.3) องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุดในทุกประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

2. รูปแบบพิเศษซึ่งใช้ในการบริหารงานท้องถิ่นบางแห่งมี 2 ประเภท คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

2.1) กรุงเทพมหานคร เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้างขนาดใหญ่ไม่มีฐานะเป็นจังหวัด มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะในพื้นที่กรุงเทพมหานครซึ่งมีความอิสระสูงและมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มาจากกาเลือกตั้งโดยตรง

2.2) เมืองพัทยา เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับความเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของพื้นที่ มีระดับเทียบเท่าเทศบาลนคร อยู่ในเขตจังหวัดชลบุรี (โกวิท พงงาม, 2543: 1-2)

จะเห็นได้ว่า ในระยะแรกข้าราชการจากส่วนกลางซึ่งถูกแต่งตั้งมาประจำอยู่ส่วนภูมิภาคในจังหวัดต่างๆ จะเป็นผู้ดำเนินการปกครองท้องถิ่นเองแม้ว่าในภายหลังต่อมาในบางรูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เช่น เทศบาลจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกผู้บริหารท้องถิ่นได้เองแต่กระบวนการบริหารงานท้องถิ่นไม่ว่า ด้านการจัดโครงสร้างขององค์กรการบริหารงานบุคคล การจัดการด้านการคลัง การจัดเก็บภาษี การจัดทำแผนอำนาจการอนุมัติต่างๆ และอื่นๆ ยังคงค่อนข้างถูกกำกับและตรวจสอบโดยราชการส่วนกลาง โดยเฉพาะจากกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นต้นสังกัด ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในยุคหลังจึงต้องพยายามเปิดช่องให้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามความจำเป็น กำหนดมาตรการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเข้มงวดมาก ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาขาดไร้ซึ่งความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ในอนาคตหากรัฐให้ความสำคัญกับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นและปรับปรุงแก้ไขมาตรการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวทางที่กล่าวมาแล้วข้างต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะมีอิสระมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 281 และมาตรา 282 อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนในระดับท้องถิ่นปกครองตนเองอย่างแท้จริง อันเป็นการสร้างรากฐานของท้องถิ่นให้มีความมั่นคง ซึ่งก็จะส่งผลดีต่อประเทศชาติต่อไปในอนาคตข้างหน้าอย่างแน่นอน

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นของผู้นำชุมชน

การบริหารงานแบบรวมศูนย์ทำให้การดำเนินการต่างๆ ของรัฐบาลไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชาชนในด้านการบริการและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนหรือแม้แต่การจัดการภัยพิบัติในแต่ละพื้นที่ได้อย่างทั่วถึง ถูกต้อง เหมาะสมและทันต่อเหตุการณ์ ซึ่งการกระจายอำนาจเป็นองค์ประกอบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory

democracy) ทำให้ประชาชนมีโอกาสสื่อความต้องการและความเห็นของตนต่อนักการเมืองที่จะต้องรับผิดชอบต่อประชาชน นอกจากการมีส่วนร่วมนั้นจะก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติในรูปของนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และผลกระทบต่อการอยู่ดีกินดีแล้ว การมีส่วนร่วมนั้นยังจะเป็นเป้าหมายในตัวเอง เพราะช่วยให้ประชาชนเกิดความรู้สึกอิสระ ส่งเสริมความชอบธรรมของรัฐและลดแรงกดดันในการแยกดินแดน (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2555: 148). ซึ่งเป็นการที่รัฐมอบอำนาจบางอย่างในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่น หรือองค์การปกครองท้องถิ่น ไปดำเนินการด้วยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นเอง โดยที่ราชการส่วนกลางนั้นเพียงแต่ดูแลและควบคุมเท่านั้น มิได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ ทั้งนี้เพราะประชาธิปไตยต้องประกอบได้ด้วยโครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติและโครงสร้างฐาน คือ ระดับท้องถิ่น การเน้นแต่การพัฒนาโครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติ เช่น รัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติการเลือกตั้ง ฯลฯ โดยไม่ได้คำนึงถึงพื้นฐานเบื้องต้นซึ่งได้แก่ความตื่นตัวทางการเมือง ความสามารถและโอกาสในการปกครองตนเอง ในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำ (ลิขิต ธีรเวคิน, 2548: 267) รากแก้วซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือ

1. การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานในทางประวัติศาสตร์ของสังคม
2. การปกครองท้องถิ่น คือ การปรับตัวของสังคมที่มีความแตกต่าง
3. การปกครองท้องถิ่น คือ การคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนท้องถิ่น
4. การปกครองท้องถิ่น เป็นระบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน
5. การปกครองท้องถิ่น เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น การกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นกลไกที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและเป็นการฝึกประชาชนให้มีความรู้ ความเข้าใจ และตระหนักในคุณค่าของระบอบประชาธิปไตยอย่างดีที่สุด เพราะเป็นเรื่องที่ใกล้ตัวประชาชน สามารถสัมผัสได้โดยตรงและเป็นกลไกที่ส่งเสริมให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพราะอนาคตของผู้บริหารขึ้นอยู่กับความพอใจของประชาชนโดยตรง จึงเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น จึงส่งเสริมให้การพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม (โกวิทย์ พวงงาม, 2553: 36)

จะเห็นได้ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความสำคัญมากสำหรับการบริหารจัดการภาครัฐในการที่จะเข้าไปแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนที่มีความหลากหลายทั้งด้านสังคม วัฒนธรรมและภูมิประเทศ การกระจายอำนาจไปให้แก่ประชาชนได้เลือกผู้บริหารและสมาชิกสภา ที่ตัวเองมองว่าเป็นคนดี มีความรู้ความสามารถที่จะเข้าไปแก้ไขปัญหาให้แก่พวกเขาได้และก็เป็นการเข้าไปแก้ไขปัญหาได้ตามความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพราะว่าปัญหาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้นมีความแตกต่างกันออกไป การกระจายอำนาจจึงเป็นการเกาถูที่ค้นและสนองความต้องการของประชาชนได้ดีกว่าการบริหารงานจากรัฐบาลกลาง

คุณธรรมการบริหารของผู้นำชุมชน

คุณธรรมการบริหารของผู้นำชุมชนได้มีนักวิชาการทางรัฐศาสตร์ได้กล่าวถึงคุณธรรมของการบริหารไว้โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ คือ

1. หลักนิติธรรม การเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของนักการเมืองท้องถิ่น มีนโยบาย แผนงาน โครงการ และมาตรการด้านการบริหารจัดการ โดยเปิดโอกาสให้

ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร รวมถึง การบริหารงานมีความชัดเจน ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ และข้อบังคับ ตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น คำนึงถึงสิทธิหน้าที่ของประชาชน และมีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบโดยทั่วถึง มีการรับเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชนแล้วเร่งดำเนินการ และรายงานผลให้ทราบตามระยะเวลาที่ระเบียบกำหนด และมีการปรับปรุงระเบียบ ข้อบังคับให้เหมาะสมกับสถานการณ์เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

2. หลักคุณธรรม การเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และพนักงานมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี มีความสุภาพอ่อนโยน และมีเมตตารีจิตพร้อมให้บริการ นอกจากนี้ผู้บริหารท้องถิ่นมีจิตสำนึก ยึดมั่นหลักการและภาคภูมิใจต่อการให้บริการประชาชน และการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านธรรมาภิบาลมีการสนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้ด้านจริยธรรมคุณธรรมและการพัฒนาการเรียนรู้แก่ผู้บริหารท้องถิ่นสมาชิกสภาท้องถิ่นและพนักงานอย่างต่อเนื่อง

3. หลักความโปร่งใส การเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยในจังหวัดนครราชสีมาเปิดโอกาสให้ประชาชนติดตามตรวจสอบการทำงาน ตลอดถึงแผนงานและโครงการต่างๆ มีกระบวนการทำงานอย่างเปิดเผย ตรงไปตรงมาสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน พร้อมทั้งจะได้รับการตรวจสอบตลอดเวลา มีการกำหนดเกณฑ์ชี้วัดการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรม และเปิดเผยต่อสาธารณชน

4. หลักการมีส่วนร่วม การเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมีการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบโครงการแผนงานบริการสาธารณะที่มีการดำเนินงาน และตรวจสอบติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน และมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมตัดสินใจในเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบต่อชุมชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะ สามารถตรวจสอบการบริหารของผู้บริหารได้อย่างแท้จริง

5. หลักความรับผิดชอบ การเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมีการกำหนดวิสัยทัศน์ยุทธศาสตร์การพัฒนา และกลยุทธ์ในการดำเนินโครงการ/กิจกรรมอย่างมีเป้าหมายที่ชัดเจน บุคลากรของความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย และความรับผิดชอบต่อสังคม และผู้บริหารท้องถิ่นและพนักงานมีความกล้าหาญ พร้อมทั้งจะยอมรับผลจากการปฏิบัติงานของตน

6. หลักความคุ้มค่า การเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมีการส่งเสริมให้บุคลากรในสำนักงานมีการใช้วัสดุ อุปกรณ์ และทรัพยากร พลังงานอย่างคุ้มค่า ผลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไค้งไผ่ได้สร้าง ความพึงพอใจให้กับประชาชน และการใช้งบประมาณมีความคุ้มค่า เมื่อเปรียบเทียบกับผลงานที่ชุมชนได้รับ (ไพวรรณ บุรีมาตร, 2563: 63-64)

จะเห็นว่า คุณธรรมของการบริหารประกอบด้วย 1. หลักนิติธรรม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชน 2. หลักคุณธรรม การสนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้ด้านจริยธรรมคุณธรรม 3. หลักความโปร่งใส เปิดโอกาสให้ประชาชนติดตามตรวจสอบการทำงาน 4. หลักการมีส่วนร่วม ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบโครงการ 5. หลักความรับผิดชอบ บุคลากรมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย และ 6. หลักความคุ้มค่า การเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมีการส่งเสริมให้บุคลากรในสำนักงานมีการใช้วัสดุ อุปกรณ์ และทรัพยากร พลังงานอย่างคุ้มค่า การบริหารจะมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด ส่วนหนึ่งนั้นก็ขึ้นอยู่กับคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหารในการบริหารองค์การเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากที่สุด

บทสรุป

การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครองและดำเนินการต่างๆ และดำเนินการเพื่อประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ของท้องถิ่น โดยมีการจัดตั้งองค์การขึ้นทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นนั้นๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติเป็นไปตามนโยบายของตนเองได้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความสำคัญมากสำหรับการบริหารจัดการภาครัฐในการที่จะเข้าไปแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนที่มีความหลากหลายทั้งด้านสังคม วัฒนธรรมและภูมิประเทศ การกระจายอำนาจไปให้แก่ประชาชนได้เลือกผู้บริหารและสมาชิกสภาฯ ที่ตัวเองมองว่าเป็นคนดี มีความรู้ความสามารถที่จะเข้าไปแก้ไขปัญหาให้แก่พวกเขาได้และก็เป็น การเข้าไปแก้ไขปัญหาได้ตามความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพราะว่าปัญหาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้นมีความแตกต่างกันออกไป การกระจายอำนาจจึงเป็นการเกาถูกที่คันและสนองความต้องการของประชาชนได้ดีกว่าการบริหารงานจากรัฐบาลกลาง

คุณธรรมการปกครองท้องถิ่นของผู้นำชุมชนตามหลักธรรมาภิบาล คือ 1. ด้านหลักนิติธรรม ผู้นำต้องมีความต้องมีความรู้ทางด้านกฎหมาย เคารพกฎกติกาของชุมชน ต้องปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชน 2. ด้านหลักคุณธรรม ผู้นำควรยึดมั่นในคุณธรรมความดีงาม มีคุณธรรมประจำใจ ยึดมั่นในความถูกต้อง มีความจริงใจต่อประชาชน และสร้างค่านิยมที่ดีงามให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์การหรือสมาชิกของสังคมได้ยึดถือปฏิบัติตาม 3. ด้านหลักความโปร่งใส ผู้นำต้องเป็นตัวอย่างที่ดีมีความซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใส มีความตรงไปตรงมา ตรวจสอบได้ และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการปฏิบัติงาน 4. ด้านหลักการมีส่วนร่วม ผู้นำต้องรับฟังความคิดเห็น เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมรับรู้และร่วมเสนอปัญหาหรือประเด็นที่สำคัญ ควรส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็น 5. ด้านหลักความรับผิดชอบ ผู้นำต้องมีความรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเอง ควรมีส่วนร่วมต่อการรับผิดชอบต่อผลงานที่ทำและภาระหน้าที่ที่มีต่อสังคม ต้องกล้าคิด กล้าทำ และกล้าตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ และ 6. ด้านหลักความคุ้มค่า ผู้นำต้องตระหนักว่าทรัพยากรมีอยู่อย่างจำกัด ในการบริหารจำเป็นจะต้องประหยัด ต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ควรณรงค์ให้บุคลากรรู้จักความประหยัด

บรรณานุกรม

- โกวิท พวงงาม. (2553). การสังเคราะห์และถอดบทเรียนนวัตกรรมท้องถิ่นและการบริการสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.
- _____. (2550). เอกสารประกอบการสอนวิชาการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.
- _____. (2543). การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชูชัย ศุภวงศ์ และยุวดี คาดการณ์ไกล. (2524). องค์การบริหารส่วนตำบลในแนวทางประชาคม. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- ไททัศน์ มาลา. (2559). “การคงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น”. วารสารวิจัยและพัฒนาโลกลดลงกรณีในพระบรมราชูปถัมภ์ ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 มกราคม-เมษายน 2559.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2542). เทศบาลในทศวรรษหน้าเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง. เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่นคณะสังคมศาสตร์.

- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2547). **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดแนวคิดพื้นฐาน: รัฐกับการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพรส.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2554). **การกระจายอำนาจ : แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พระครูปลัดประวิทย์ วรธมโม และคณะ. (2564). “การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ”. **วารสารมหาจุฬานาครทรรศ** ปีที่ 8 ฉบับที่ 4 เมษายน 2564.
- พระครูพิศาลจริยากร เลขธมโม (สังข์ขาว). (2562). “จริยธรรม : ปัญหาพฤติกรรมและการจัดการในปัจจุบันของสังคมไทย”. **วารสาร มจร มนุษยศาสตร์ปริทรรศน์** ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม-ธันวาคม 2562.
- ไพวรรณ ปุริมาตร. (2563). “การเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของนักการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมา”. **วารสารมหาจุฬานาครทรรศ** ปีที่ 7 ฉบับที่ 12 ธันวาคม 2563.
- ยงยุทธ เกษสาคร. (2542). **ภาวะผู้นำและการจูงใจ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ SK BOOKNET.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2555). **โลกาภิวัตน์กับท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- ลิขิต อีร์เวคิน. (2548). **การเมืองการปกครองของไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2540). **ขอบข่ายและวิธีการศึกษารัฐศาสตร์**. กรุงเทพฯ: สามศาสตร์.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2547). **การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ความก้าวหน้าหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540**. กรุงเทพฯ: คลังวิชา.
- สถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยรามคำแหง. (2547). “ผลการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจและกำกับดูแลตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”. **รายงานการวิจัย**. สถาบันวิจัยและพัฒนา : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- เสน่ห์ จุ้ยโต้. (2538). **ภาวะผู้นำและการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สุรพล สุยะพรหม และคณะ. (2556). **ทฤษฎีองค์การและการจัดการเชิงพุทธ**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- สรายุทธ์ หอมจันทร์. (2563). “ภาวะผู้นำของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ส่งผลต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสุพรรณบุรี”. **วารสารรัฐศาสตร์ปริทรรศน์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์** ปีที่ 7 ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน 2563.