

**การนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารงาน  
เทศบาลนครสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร**  
**IMPLEMENTATION OF GOOD GOVERNANCE PRINCIPLES TO THE  
ADMINISTRATION OF SAMUTSAKHON CITY MUNICIPALITY, SAMUTSAKORN  
POVINCE**

ชาญชัย ชัยรุ่งเรือง\*  
Chanchai Chairungruang

**บทคัดย่อ**

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารงานเทศบาลนครสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ประชากรที่ใช้ในการวิจัย เป็นบุคลากรในสำนักงานเทศบาลนครสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ได้แก่ ฝ่ายผู้บริหารเทศบาล ประกอบด้วยนายกเทศมนตรี และรองนายกเทศมนตรี ฝ่ายสภาเทศบาล ได้แก่ ประธานสภาเทศบาล รองประธานสภา และสมาชิกสภาเทศบาล ฝ่ายข้าราชการประจำ ได้แก่ ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล และหัวหน้ากองทุกกอง เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล ได้แก่ แบบสัมภาษณ์ สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ สถิติเชิงพรรณนา

ผลจากการศึกษา พบว่า

1. เทศบาลนครสมุทรสาครเพิ่มการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจและทัศนคติในทางบวกเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลแก่บุคลากร เพราะหากบุคลากรภายในเทศบาลมีความรู้ความเข้าใจและมีทัศนคติในทางบวกต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในการทำงาน การบริการประชาชนในเขตเทศบาลจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
2. การจัดทำโครงการหรือแผนการอบรมและพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล เทศบาลนครสมุทรสาคร ควรจัดทำให้มีความแตกต่างกันออกไปตามระดับการศึกษา ตำแหน่งงาน ตลอดจนฝ่ายและหน่วยงานที่สังกัดของบุคลากรที่จะเข้ารับการอบรมและพัฒนา โดยเน้นความรู้ความเข้าใจในชั้นบูรณาการหลักธรรมาภิบาลเข้ากับการปฏิบัติงาน ตลอดจนการพัฒนาเพื่อยกระดับธรรมาภิบาลในเทศบาลนครสมุทรสาครให้สูงขึ้น อันจะทำให้การทำงานเพื่อรับใช้ชุมชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นที่ยอมรับของประชาชน และเป็นแบบอย่างที่ดีต่อสังคมต่อไป
3. เทศบาลนครสมุทรสาคร ควรจัดทำโครงการหรือแผนงานในการนำหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 ข้อ ไปปฏิบัติอย่างมีระบบและเป็นรูปธรรม จากผลการศึกษาความต้องการธรรมาภิบาล ควร

\* Faculty of Political Science, Bangkokthonburi University

เน้นการส่งเสริมธรรมาภิบาลในด้านหลักความเป็นธรรม (Equity) หลักความโปร่งใส (Transparency) และหลักความรับผิดชอบ (Responsibility) เพื่อให้การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีความเข้มข้นและสอดคล้องกับสภาพการณ์ของเทศบาลนครสมุทรสาครมากที่สุด

**คำสำคัญ:** การนำไปใช้ หลักธรรมาภิบาล

### ABSTRACT

This research aims to study the implementation of good governance principles to the administration of Samutsakhon City Municipality, Samutsakorn Povince. The population of this research was the personnel in the municipal office, including party executive council, consists of a mayor and deputy mayor, and the council, including the chairman, deputy chairman of the council and council members, department officials, including deputy secretary of the municipal councils, and chief of all armed. The tools used to collect information by the interviews. The statistics used in this study included descriptive statistics.

The study found that :

1. Samutsakhon City Municipality enhancing knowledge and attitudes in a positive way about the good governance to the people, if municipal staffs are knowledgeable and have a positive attitude towards the adoption of good governance practices in the workplace. Public Services in the municipality will be even more efficiently.

2. Preparation of project plans and training staff to develop a deeper understanding of the principles of good governance of Samutsakhon City Municipality should make a significant difference to the level of education and jobs, as well as party affiliations of personnel to be trained and developed, by focusing on a better understanding of the integration of the principles of good governance into practice, as well as to promote the development of good governance in Samutsakhon City Municipality. It will work to serve the community effectively. It is recognized by the public and set a good example to society.

3. Samutsakhon City Municipality should the project or plan on adopting good governance principles in 6 articles to perform a systematic and concrete. The study needs good governance should focus on promoting good governance in the equity, transparency, and primary responsibility to bring the good governance

practices to be more efficient and productive, concentrations and in accordance with the conditions of Samutsakhon City Municipality most.

**Keywords:** Implementation Good Governance

## 1. บทนำ

เทศบาลนครสมุทรสาคร สมุทรสาคร เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด และเคยเป็นสุขาภิบาลแห่งแรกของประเทศไทย ที่มีชื่อว่า สุขาภิบาลท่าฉลอม เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการขยายตัวของชุมชน การขยายตัวด้านเศรษฐกิจ ด้านการบริการ มีการพัฒนาเติบโตอย่างรวดเร็ว และในการพัฒนาท้องถิ่นเทศบาลนครสมุทรสาคร ได้กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้โดยมีแผนพัฒนาในหลาย ๆ ด้านในการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารงาน เพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ เพราะหลักธรรมาภิบาลเป็นหลักที่กำกับ ดูแล ตรวจสอบ ควบคุม การบริหารงาน โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ภาคเอกชน เข้ามาตรวจสอบความโปร่งใสในการบริหารงานของเทศบาลนครสมุทรสาคร ซึ่งก่อให้เกิดการกระตุ้น ตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานของเทศบาลนครสมุทรสาคร อีกทั้งเป็นการผลักดันให้เจ้าหน้าที่ที่มีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่ของเทศบาลนครสมุทรสาครมากขึ้น

หลักธรรมาภิบาล จึงเป็นหลักการบริหารจัดการที่ดีที่มีการปรับวิธีคิด วิธีการบริหารราชการของประเทศไทยใหม่ทั้งระบบ โดยกำหนดเจตนารมณ์ของแผ่นดินขึ้นมาเพื่อทุกคนทุกฝ่ายในประเทศร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันจัดการ ร่วมกันรับผิดชอบ แก้ปัญหา พัฒนานำพาแผ่นดินไปสู่ความมั่นคง ความสงบ สันติสุข มีการพัฒนาที่ยั่งยืน หลักธรรมาภิบาลตั้งอยู่บนรากฐานของความถูกต้อง ดีงาม มั่นคง หรือธรรมาธิปไตย ที่มุ่งให้ประชาชนในสังคมระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ชุมชนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการคิด การบริหารจัดการ การบริหารในทุกระดับ เป็นการปรับวัฒนธรรมขององค์การภาครัฐใหม่ เพราะระบบราชการที่ตึงเกินไป ทำให้ขาดประสิทธิภาพ และขาดความชอบธรรม เนื่องจากการมีกฎเกณฑ์ที่เข้มงวด ช่องทางการสื่อสารที่ขาดตอน รัฐไม่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ได้เต็มที่ ทำให้เกิดความล้มเหลวในการบริหารราชการ จึงทำให้ความคิดเกี่ยวกับ Government เปลี่ยนมาเป็น Governance ที่ทุกภาคส่วนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วม กล่าวคือ ภาครัฐต้องมีการปฏิรูปบทบาทหน้าที่ โครงสร้างและกระบวนการทำงานของหน่วยงาน/กลไกการบริหาร ให้สามารถบริหารทรัพยากรต่างๆได้อย่างโปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีสมรรถนะสูงในการนำบริการของรัฐที่มีคุณภาพไปสู่ประชาชน โดยจะต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยม และวิถีทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ให้ทำงานโดยยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลาง และสามารถทำงานร่วมกับภาคประชาชนและภาคเอกชนได้อย่างราบรื่น

หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) นั้น จะช่วยกระตุ้นต่อการพัฒนาและขยายตัวของจริยธรรมในภาครัฐและธุรกิจ ทั้งนี้เพราะความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับประชาชนมีอยู่อย่างใกล้ชิด ภาครัฐในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมกติกาการดำเนินงานของประชาชนย่อมมีผลต่อการเสริมสร้างการบริหารจัดการที่ดีในความเป็นอยู่ของประชาชน และการยึดมั่นในหลักคุณธรรมและจริยธรรม รวมทั้งความรับผิดชอบต่อสังคม หากหน่วยงานภาครัฐมีส่วนรู้เห็นเป็นใจกับการทุจริตหรือการเอาเปรียบสังคมและประชาชนผู้บริโภคของธุรกิจ รัฐ หรือมีการร่วมมือกันระหว่างข้าราชการในภาครัฐเพื่อแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบแล้ว จะเป็นอุปสรรคซึ่งทำให้การเสริมสร้างจริยธรรมในการทำงานของรัฐเป็นไปได้ลำบาก สำหรับประเทศกำลังพัฒนานั้น ธรรมาภิบาลถือเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการขยายความสามารถของประเทศเพื่อสร้างรายได้และลดปัญหาความยากจนในอนาคต หรือก่อให้เกิดการพัฒนาทางการบริหารการปกครองของประเทศไปได้อย่างยั่งยืน นอกจากนี้ยังช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของระบบทางเศรษฐกิจ หลักธรรมาภิบาลยังได้รับการกล่าวถึงว่าเป็นแนวความคิดหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญต่อการกระตุ้นและส่งเสริมศักยภาพให้ภาคประชาสังคม (Civil Society) เกิดการส่งเสริมการพัฒนาทุนมนุษย์ (Human Capital) อย่างยั่งยืน รวมทั้งการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ

คำว่า ธรรมาภิบาล มาจากคำภาษาอังกฤษว่า Good Governance คือ วิธีการที่ดีในการใช้อำนาจเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร ระหว่างฝ่ายตัวการ (Principal) และฝ่ายตัวแทน (Agency) ตลอดจนการวางระบบ กระบวนการบริหารงาน เพื่อควบคุมป้องกันการรั่วไหลพฤติกรรมไม่ถูกต้องเหมาะสม การเอาเปรียบ หรือการแสวงหาประโยชน์ส่วนตน รวมถึงการวางหลักเกณฑ์และมาตรการในการทำงานให้บรรลุผลตามเป้าหมายและคุณค่าที่กำหนดไว้ สาเหตุที่ต้องมีการนำธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิบัติงานของภาครัฐ มาจากหลายสาเหตุ เช่น ภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจของประเทศในช่วงปี พ.ศ.2540 การทุจริต การไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน การทำงานแบบต่างคนต่างทำยึดกฎระเบียบเป็นหลัก ขาดความยืดหยุ่น ประชาชนขาดศรัทธาต่อตัวข้าราชการและต่อหน่วยงานภาครัฐ และการแทรกแซงทางการเมือง เป็นต้น เมื่อนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิบัติงานจะเป็นพื้นฐานสร้างความเป็นธรรมในสังคม ทำให้เกิดการพัฒนากแก้ปัญหาความขัดแย้งในองค์กร ช่วยให้สังคมมีความเข้มแข็งในทุกด้าน ลดปัญหาการทุจริต ช่วยให้ระบบบริหารของรัฐมีความน่าเชื่อถือ ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ที่สำคัญเป็นมาตรฐานสากลที่บ่งชี้ถึงระดับการพัฒนาประเทศให้ได้รับการยอมรับจากสังคมทั้งภายในและระหว่างประเทศ (กรมการพัฒนาชุมชน. 2549)

ด้วยความสำคัญดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะทำการวิจัยเรื่อง การนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารงานเทศบาลนครสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารงานเทศบาลนครสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร และเพื่อศึกษาขั้นตอนการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารงานเทศบาลนครสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร

## 2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1) เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารงานเทศบาลนครสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร

2.2) เพื่อศึกษาขั้นตอนการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารงานเทศบาลนครสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร

## 3. การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาลเป็นหลักของการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 ประกอบด้วย หลักพื้นฐาน 6 ประการ (สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน.2545,หน้า 26 - 35) ได้แก่

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายต้องมีความเป็นธรรมและความยุติธรรม จะต้องมีการทบทวน ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้ทันสมัยและเข้าใจง่าย มีการเผยแพร่ทำความเข้าใจเนื้อหาสาระของกฎหมายกับประชาชน ให้การตราและบังคับใช้กฎหมาย อยู่บนพื้นฐานของเหตุผลและความจำเป็น

2. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัยประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและเข้าใจง่ายและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้นอกจากนั้น การตัดสินใจและการปฏิบัติงานของภาครัฐต้องมีความโปร่งใส เปิดเผยให้สาธารณชนตรวจสอบได้ตามพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ช่วยให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการรับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ

4. หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็นการโต้สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ

5. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกลัวที่จะยอมรับผลดีและเสียจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนร่วม การใช้งบประมาณอย่างประหยัดและทบทวนให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างหมุนเวียนและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติโดยการสร้างปลูกทดแทนใหม่ การปฏิรูประบบ

บริหารภาครัฐ เพื่อให้หน่วยงานของภาครัฐมีบทบาทภารกิจที่ชัดเจน มีการปรับปรุงงบประมาณ ระบบการบริหารบุคคลในภาครัฐ ปรับเปลี่ยนกฎหมายให้ทันสมัยและปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม ค่านิยมในการทำงานของภาครัฐเพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

#### 4. วิธีดำเนินการวิจัย

##### ประชากร / กลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ฝ่ายผู้บริหารเทศบาลประกอบด้วย นายกเทศมนตรีและ รองนายกเทศมนตรี จำนวน 3 คน ฝ่ายสภาเทศบาล ได้แก่ ประธานสภาเทศบาล รองประธานสภา และสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 12 คน ฝ่ายข้าราชการประจำ ได้แก่ ปลัดเทศบาล รอง ปลัดเทศบาล และหัวหน้ากองทุกกอง จำนวน 7 คน รวมทั้งสิ้น 24 ราย

การเลือกกลุ่มตัวอย่าง ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Random Sampling) หรือการเลือกตัวอย่างประชากรแบบมีเจตนา มีเวลาและสิ่งอำนวยความสะดวกจำกัด อาศัยการตัดสินใจตามความสะดวกของผู้วิจัยเป็นหลัก

##### เครื่องมือและวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

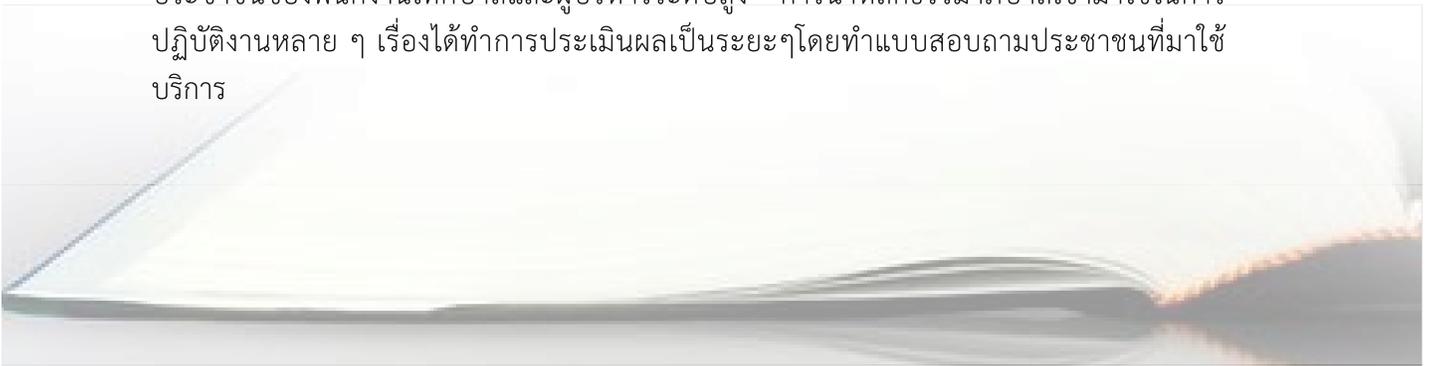
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้เป็น แบบสัมภาษณ์ โดยมีคำถามในลักษณะปลายเปิด (Open-ended/Opened Form) และดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant) โดยวิธีการสัมภาษณ์

##### การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลโดยการสังเคราะห์เนื้อหา สรุปประเด็นสำคัญและนำเสนอข้อมูลเป็น ความเรียง พร้อมปัญหาและข้อเสนอแนะ

#### 5. ผลการวิจัย

1. การนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารงานและการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหาร และพนักงานเทศบาลนครสมุทรสาคร ตามแนวทางพื้นฐาน 6 ประการ ซึ่งก่อนที่จะมีการนำหลัก ธรรมาภิบาลเข้ามาใช้ ในการบริหารงานนั้น เทศบาลนครสมุทรสาคร ก็ได้ยึด กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของส่วนราชการในการดำเนินการปฏิบัติงานอยู่ก่อนแล้ว เพียงแต่หลักธรรมาภิบาลที่ นำมาใช้เป็นแนวทางนั้นเป็นการประยุกต์ใช้เพื่อประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และให้เกิดความยืดหยุ่น ในการปฏิบัติงาน เช่น งานบริการประชาชนด้านทะเบียนราษฎร ด้านสาธารณสุข ด้านการศึกษา เป็นต้น อีกทั้งเป็นการกระตุ้นให้เกิดการตระหนักถึงหน้าที่ความรับผิดชอบที่มีต่อองค์กรและ ประชาชนของพนักงานเทศบาลและผู้บริหารระดับสูง การนำหลักธรรมาภิบาลเข้ามาใช้ในการ ปฏิบัติงานหลาย ๆ เรื่องได้ทำการประเมินผลเป็นระยะๆโดยทำแบบสอบถามประชาชนที่มาใช้ บริการ



1.1 ด้านนิติธรรม นำมาใช้ในเรื่องกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและรักษาผลประโยชน์ของประชาชนโดยรวม เช่น การออกเทศบัญญัติ ข้อบังคับเทศบาล เป็นต้น

1.2 ด้านคุณธรรม นำมาใช้ในเรื่อง การปลูกฝังค่านิยมที่ดี ให้แก่ พนักงานเทศบาล ในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านงานบริการ ความซื่อสัตย์ ซын อดทน มีระเบียบวินัย รวมไปถึงการพิจารณาความดีความชอบที่ถูกต้องและเป็นธรรมแก่พนักงานเทศบาล ตลอดจนโครงการต่าง ๆ ที่มุ่งส่งเสริมด้านจริยธรรม คุณธรรม เช่น โครงการอบรมจริยธรรมนักเรียน เป็นต้น

1.3 ด้านความโปร่งใส นำมาใช้ในเรื่อง การเปิดโอกาสให้คณะกรรมการชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจรับงาน เช่น งานก่อสร้างถนน ไฟฟ้า การอนุมัติจัดซื้อจัดจ้างวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ นอกจากนี้ยังมีสื่อต่าง ๆ เช่น วารสารเทศบาลฯ ที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของเทศบาล

1.4 ด้านการมีส่วนร่วม นำมาใช้ในเรื่องการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้สนใจเข้ารับฟังการประชุมสภาเทศบาล พร้อมทั้งสามารถเสนอแนะแนวทางข้อคิดเห็นต่าง ๆ อย่างเสรี การเปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชน แต่ละชุมชนในเขตเทศบาล เสนอสิ่งที่ต้องการพัฒนาชุมชน โดยผ่านประธานชุมชนของตนเอง เพื่อนำเสนอในแผนพัฒนาเพิ่มเติม ซึ่งสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในชุมชนได้เป็นอย่างดี

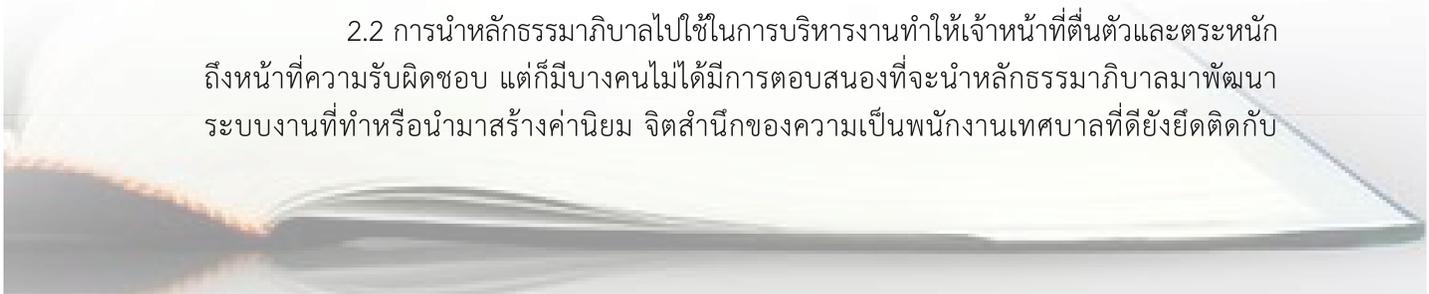
1.5 ด้านความรับผิดชอบ นำมาใช้ในเรื่องของการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของเทศบาล โดยมุ่งเน้นไปที่ผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก เช่น โครงการหน่วยเคลื่อนที่ของสำนักงานสาธารณสุขฯ ที่เน้นการบริการให้ประชาชนในชุมชนที่อยู่ในซอยลึกได้รับการบริการ ด้านการแพทย์อย่างทั่วถึง เป็นต้น

1.6 ด้านความคุ้มค่า นำมาใช้ในเรื่อง การบริหารจัดการทรัพยากรอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นการรณรงค์ให้ปิดไฟ ปิดแอร์ตอนพักเที่ยงของเทศบาล การใช้กระดาษให้ครบทั้งหน้าและหลัง ตลอดจนการปฏิบัติงานของเทศบาลที่ทำได้แล้วประชาชนต้องได้รับผลประโยชน์ที่คุ้มค่ามีความทนทาน คุ้มค่ากับงบประมาณที่เทศบาลลงทุนไป

2. การนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารงานเทศบาลนครสมุทรสาครมี 3 ประเด็นที่มีปัญหาและอุปสรรค คือ

2.1 โครงสร้างองค์กรบางเรื่องของการดำเนินงานยังคงมีลักษณะ top - down มีความล่าช้าในการสั่งการ ทำให้ในบางครั้งไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ทันที หรือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงาน อาจหยุดชะงักเพียงเพราะรอผลการพิจารณาอนุมัติที่มีลำดับขั้นตอนมากเกินไปในบางเรื่อง นอกจากนี้มีการเมืองเข้ามาเป็นอุปสรรคต่อการใช้หลักธรรมาภิบาลในบางเรื่อง

2.2 การนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารงานทำให้เจ้าหน้าที่ต้นตอและตระหนักถึงหน้าที่ความรับผิดชอบ แต่ก็มีบางคนไม่ได้มีการตอบสนองที่จะนำหลักธรรมาภิบาลมาพัฒนาระบบงานที่ทำหรือนำมาสร้างค่านิยม จิตสำนึกของความเป็นพนักงานเทศบาลที่ดีที่ยึดติดกับ



ระบบงานเดิม ๆ หรือแม้กระทั่งอาศัยช่องโหว่ของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ในการแสวงหาผลประโยชน์

2.3 ภาคประชาสังคม ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาลในระดับหนึ่ง เช่น การตรวจสอบสภาพของสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานว่ามีความทนทานได้มาตรฐาน หรือไม่ การบริการทั่วถึงหรือไม่ จากการศึกษาพบว่าผู้นำชุมชน อยากให้ประชาชนในเขตของเทศบาลนครสมุทรสาคร ออกมามีส่วนร่วม ออกมาทำกิจกรรมให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ เพื่อที่ชุมชนจะได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่ ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ ผู้ที่เสียผลประโยชน์จากการดำเนินการของเทศบาลตำบลนครสมุทรสาคร มักรวมกลุ่มกันต่อต้านโดยผ่านสื่อต่าง ๆ แต่ประชาชนจำนวนมากที่ได้รับผลประโยชน์มักไม่ค่อยออกมาแสดงความคิดเห็น ทักท้วง เลยทำให้เสียงของคนกลุ่มน้อยมีพลัง และอาจเป็นผลเสียต่อการพัฒนาท้องถิ่น

3. แนวทางการแก้ไขปรับปรุง ได้แก่ ควรนำหลักจริยธรรม คุณธรรม เข้ามาประกอบในการบริหารงาน การปรับปรุง แก้ไขกฎ ระเบียบที่ใช้ในการปฏิบัติงาน ตลอดจนหน่วยงานราชการทุกส่วนต้องมีการประสานงานร่วมมือซึ่งกันและกัน ตลอดจนร่วมมือกับภาคเอกชน และภาคประชาชน

## 6. อภิปรายผล

1. การนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารงานของเทศบาลนครสมุทรสาคร เพื่อให้หน่วยงาน ระบบงานมีความโปร่งใส ทำให้เกิดความไว้วางใจในการทำงานของคณะผู้บริหาร และข้าราชการประจำ สร้างความเชื่อมั่น และประสานความร่วมมือกับชุมชนต่าง ๆ ในเขตเทศบาลให้เป็นไปตามหลักความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ตามนโยบายที่เปิดกว้างของเทศบาลนครสมุทรสาคร โดยจัดให้มีเว็บไซต์ของเทศบาลฯ เพื่อร้องเรียนความเดือดร้อน ศูนย์ดำรงธรรมของจังหวัดสมุทรสาคร เพื่อเป็นช่องทางไว้ให้ประชาชนผู้เดือดร้อนใช้เป็นที่พัก สอดคล้องกับงานวิจัยของเทศบาลเมืองนครปฐม (2557) ที่ได้รายงานการวิจัยการสำรวจความพึงพอใจของประชาชนต่อการดำเนินงานของเทศบาลเมืองนครปฐม อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม ผลการวิจัยพบว่า โดยภาพรวมพบว่าประชาชนมีความพึงพอใจต่อการดำเนินงานของเทศบาลเมืองนครปฐมตามยุทธศาสตร์ โดยยอมรับว่ายุทธศาสตร์ด้านที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 ข้อในระดับสูงสุด ส่วนปัญหาหรือภาวะกวดขันคือ ปริมาณงานช่วงเลือกตั้งมีมาก แต่มีเวลาจำกัดในการบริหารในช่วงเลือกตั้ง และโอกาสเพื่อการพัฒนาในอนาคต คือ 1) จัดตั้งสถาบันพัฒนาประชาธิปไตย พรรคการเมืองและการเลือกตั้ง เพื่อพัฒนาเจ้าหน้าที่สำนักงาน) จัดตั้งศาลเลือกตั้งขึ้น เพื่อวินิจฉัยการทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง และ 3) ต้องกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ระดับจังหวัดให้มากขึ้น

2. การเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานของเทศบาลนครสมุทรสาครตามหลักธรรมาภิบาลที่เทศบาลฯ พยายามกระตุ้น มุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทนั้น ประชาชนในแต่ละชุมชนจะมอบให้ประธานชุมชน เป็นผู้ทำหน้าที่แทน หรือเป็นผู้ติดต่อเทศบาล รายงานความต้องการของประชาชนในชุมชนว่าต้องการอะไร ซึ่งวิธีการให้ประธานชุมชนเป็นผู้ดูแลติดต่อในทุก ๆ

เรื่องของลูกบ้านนั้น อาจดูเลไม่ทั่วถึง อีกทั้งถ้าประชาชนไม่มีความเป็นกลาง เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง ก็อาจใช้เป็นเครื่องมือตอบสนองความต้องการส่วนตัวได้ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ ภาณุ สันติธรรม (2557) ศึกษาถึงความเป็นธรรมาภิบาลในเทศบาลตำบลบ้านนาอำเภอบ้านนา จังหวัดนครนายก ในกรณีที่ประชาชนในเขตพื้นที่ยังไม่มีบทบาทในการเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ เพียงแต่เป็นการบอกผ่านตัวแทนเท่านั้น

3. กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่มีความเด็ดขาดต่อบทลงโทษผู้กระทำความผิด เพราะกำหนดเพียงแค่เสียค่าปรับ ประชาชนผู้กระทำความผิดสามารถหลบหนีการเสียค่าปรับได้ง่าย เนื่องจากไม่มีบทลงโทษที่เป็นความผิดอาญาที่เด็ดขาด ในการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานของเทศบาลฯ ยังไม่ครอบคลุมถึงการกำหนดตัวบทกฎหมายเพื่อบังคับใช้ผู้กระทำความผิดอย่างเด็ดขาด อีกทั้งในแง่ของกฎหมาย ระเบียบ บางตัวบทยังล้าสมัย ไม่ทันต่อเหตุการณ์ปัจจุบันเป็นสิ่งจำเป็นที่หน่วยงานส่วนกลาง โดยกระทรวงมหาดไทย ต้องวางแนวทางในการปรับปรุงและสร้างกฎ ระเบียบที่สอดคล้องตามสภาพสังคมในปัจจุบัน สอดคล้องกับการศึกษาของ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542) ศึกษาการสร้างธรรมาภิบาล (good governance) ในสังคมไทย เป็นการนำเสนอผลการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ 1 ของโครงการธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม จากผลการศึกษา ได้ชี้ให้เห็นถึงเงื่อนไขหลักที่จำเป็นต่อการเกิดธรรมาภิบาล ตลอดจนปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขเหล่านั้น ได้แก่

- 1) การมีระบบการคานและถ่วงดุลอำนาจ ที่สามารถตรวจสอบได้โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 2) การมีแรงจูงใจที่เหมาะสมสามารถเอาผิดและชดเชยผู้เสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม
- 3) การสร้างองค์ความรู้ กระบวนการเรียนรู้และค้นหาข้อมูลโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 4) การป้องกันการคอร์รัปชันและลดอำนาจในการใช้วิจารณ์ญาณของเจ้าหน้าที่รัฐ (conflict of Interest) ของหน่วยราชการ
- 5) การลดต้นทุนการดำเนินการ (transaction cost) เพื่อทำให้ระบบมีประสิทธิภาพมากขึ้น
- 6) การส่งเสริมด้านจริยธรรมและคุณธรรม ตลอดจนสร้างจิตสำนึกที่ถูกต้องให้กับผู้เกี่ยวข้องในทุกๆระดับ

4. ผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ มีบทบาทอย่างมากต่อการสร้างกระบวนการธรรมาภิบาลในการให้บริการด้านต่าง ๆ ของเทศบาลนครสมุทรสาคร กระตุ้นให้เกิดการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานด้านต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ โดยการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานให้ภาครัฐปฏิรูปบทบาทหน้าที่ โครงสร้าง และกระบวนการทำงานของหน่วยงาน/กลไกการบริหารให้สามารถเป็นกลไก บริหารทรัพยากรของสังคมอย่างโปร่งใส ซื่อตรงเป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสมรรถนะสูงในการนำบริการของรัฐที่มีคุณภาพไปสู่ประชาชนโดยจุดสำคัญอยู่ที่การเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยมและวิธีทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐให้ทำงานโดยยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลางในการทำงานและสามารถร่วมทำงานกับภาคประชาชนและภาคเอกชนได้อย่างราบรื่นเป็นมิตร (สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน. 2545)

5. การบริหารงานของเทศบาลนครสมุทรสาครที่ได้นำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างเต็มที่ เพื่อความสำเร็จของการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ของเทศบาลนครสมุทรสาครที่กำหนดไว้ สอดคล้องกับการศึกษาของอิสระ ถาวร (2557) ศึกษาหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลการปฏิบัติในระบบการติดตามประเมินผลตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์และเพื่อศึกษารูปแบบของระบบการติดตามประเมินผลที่เหมาะสมกับโรงเรียนนายเรือตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ผลการวิจัยพบว่า โรงเรียนนายเรือมีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้แล้วทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการให้บริการมา

## 7. ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. เทศบาลนครสมุทรสาคร ควรมีการประสานงานแบบบูรณาการกับอำเภอเมืองสมุทรสาคร องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ในส่วนของการบริหารโครงการด้านการบริการประชาชน เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึง และลดการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อน ตลอดจนประสานความร่วมมือกับภาคเอกชน ภาคประชาชน ในเรื่องต่างๆ อย่างใกล้ชิด

2. กระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคที่ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่รับผิดชอบให้เทศบาลนครสมุทรสาคร ควรทบทวนกฎระเบียบ ข้อบังคับ ที่ล้าสมัย เพื่อปรับปรุงให้เกิดความทันสมัย ทันต่อสภาพเหตุการณ์บ้านเมืองในปัจจุบันและง่ายต่อการบังคับใช้ เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการปฏิบัติงานได้ทันทั่วถึง เช่นระบบการตรวจสอบผู้กระทำผิดวินัยข้าราชการ บทลงโทษประชาชนผู้ฝ่าฝืนเทศบัญญัติ เป็นต้น

3. เทศบาลนครสมุทรสาคร ควรศึกษาผลผลิต ผลลัพธ์ (ผลกระทบ) ที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน กล่าวคือ โครงการที่ดำเนินการ ต้องมีความคุ้มค่า ทั้งด้านต้นทุน ด้านเวลา และอัตรายประโยชน์

### ข้อเสนอแนะในการนำไปใช้

1. การบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายกับประชาชน ควรจัดเจ้าหน้าที่เฉพาะในเรื่องที่เป็นปัญหา เพื่อช่วยกลั่นกรองกฎหมายที่จะบังคับใช้กับประชาชน

2. การปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล ในแต่ละสำนัก/กอง ควรมีการตรวจจำนวนผลงานตามมาตรฐานตำแหน่งของแต่ละวิชาชีพ จัดทำเป็นรูปแบบหนังสือผลงานในแต่ละปีงบประมาณเพื่อป้องกันการร้องเรียนการปฏิบัติงาน

3. ควรมีขั้นตอนการกลั่นกรองเรื่องร้องเรียนที่ประสานงานร่วมกันตั้งแต่ระดับจังหวัด อำเภอ และท้องถิ่น รวมทั้งจัดชุดเฉพาะกิจเพื่อสืบหาข้อมูลของเรื่องร้องเรียนว่าเป็นความจริงมากน้อยแค่ไหน

4. เทศบาลต้องมีการจัดฝึกอบรมพนักงานเทศบาลในแต่ละสายงานอย่างสม่ำเสมอเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลที่เกี่ยวข้องกับประชาชนให้มากขึ้น

#### ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรเก็บข้อมูลของเจ้าหน้าที่ พนักงานเทศบาลระดับปฏิบัติการ เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกด้านการปฏิบัติการ ร่วมกับข้อมูลของประชาชนในแต่ละชุมชน

2. ควรศึกษาวิจัยเชิงปริมาณ เพื่อสามารถเก็บตัวอย่างได้จำนวนมากและทั่วถึงกว่าเชิงคุณภาพ

## References

- Borwornsak Uwanno. (2542). *Good Governance Creation in Thai Society*. Bangkok: Institute of National Defense.
- Department of Community Development. (2549). *Handbook for Application of Sufficiency Economy Philosophy in Family to Increase Family Income*. Bangkok: Office of Community Enterprise, Ministry of Interior.
- Issara Tavorn. (2557). *Study of Good Governance and Result-Based Budgeting System According to the Strategy of Naval Academy* (Master of Public Administration Thesis). Burapa University.
- Nakornpatom Municipality. (2557). *Research Report on People Satisfaction towards Services of Nakornpatom Municipality, Muang District, Nakornpatom Province*, Nontaburi: Nakornpatom Municipality.
- Panu Santidham. (2557). *Study of Governance in Banna Sub-District, Banna District, Nakornnayok* ( Master of Public Administration Thesis). Krirk University
- Pittaya Borwornpattana. (2547). *Public Administration: Theories and Study Approaches (1887-1970)*. 11<sup>th</sup> edition. Bangkok: Chulalongkorn University Press.
- Poramut Wannabaworn. (2559). Creating Political Culture whith Citizen for Democratic Regime. *MCU Journal of Social Sciences*, 5(3). 309-320.
- Suwat Tasanajit. (2556). *Work Performance according to Good Governance of Samrantai Sub-District Administrative Organization*. Kalasin Province: Rajabhat Mahasarakam University



