

แนวทางการยกระดับ

ธรรมาภิบาล

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



สำนักพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาล
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
(สำนักงาน ป.ป.ช.)



แนวทางการยกระดับ
ธรรมาภิบาล
สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวทางการยกระดับธรรมาภิบาลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
จัดพิมพ์ครั้งที่ 1 มีนาคม 2564 จำนวนพิมพ์ 10,000 เล่ม

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ
National Library of Thailand Cataloging in Publication Data
สำนักพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาล.
แนวทางการยกระดับธรรมาภิบาลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.-- นนทบุรี : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.), 2564.
110 หน้า.
1. การปกครองท้องถิ่น. 2. ธรรมรัฐ. 3. การบริหารรัฐกิจ -- แง่ศีลธรรมจรรยา. I. ชื่อเรื่อง.
352.14
ISBN 978-616-8280-03-4

จัดทำโดย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.)
สำนักพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาล
361 ถนนนนทบุรี ตำบลท่าทราย อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี 11000
สายด่วน 1205 เว็บไซต์ www.nacc.go.th
เลขมาตรฐานสากลประจำหนังสือ ISBN 978-616-8280-03-4

คณะที่ปรึกษาและผู้ทรงคุณวุฒิการจัดทำแนวทางการยกระดับธรรมาภิบาลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พลเอก บุณยวัจน์ เครือหงส์	กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ประธานกรรมการพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาล)
ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย	เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (ประธานอนุกรรมการ ป.ป.ช. ด้านพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)
รองศาสตราจารย์ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์	รองอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ประธานคณะทำงานศึกษาแนวทางการยกระดับธรรมาภิบาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)
นายวรยุทธ ช่วยณรงค์	รองประธานคณะทำงานศึกษาแนวทางการยกระดับธรรมาภิบาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
นายมนต์ชัย วสุวัต	ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คณะผู้จัดทำแนวทางการยกระดับธรรมาภิบาลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บรรณาธิการที่ปรึกษา	นายบุญแสง ชีระภากร	ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาล
บรรณาธิการบริหาร	นางภัทริยา เมฆวณิชย์	ผู้อำนวยการกลุ่มส่งเสริมธรรมาภิบาลภาครัฐ (เจ้าพนักงานป้องกันการทุจริตเชี่ยวชาญ)
บรรณาธิการ	นายสุทัศน์ สมน้อย	เจ้าพนักงานป้องกันการทุจริตชำนาญการ
ผู้ช่วยบรรณาธิการ	นางสาวอรวรรณ สิงเต	เจ้าพนักงานป้องกันการทุจริตชำนาญการ
	นายสกลเกียรติ ศานตินิรันดร	เจ้าพนักงานป้องกันการทุจริตชำนาญการ
ฝ่ายสนับสนุน	นางสุวิมล สุจริต	เจ้าพนักงานป้องกันการทุจริตชำนาญการ
	นายนนท์ปวิธ เมธาวณิชย์กุล	เจ้าพนักงานป้องกันการทุจริตชำนาญการ
	นายวิริยะ พรรณรังษี	เจ้าพนักงานป้องกันการทุจริตชำนาญการ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงาน ป.ป.ช.
การผลิตและลอกเลียนเนื้อหาเล่มนี้ไม่ว่ารูปแบบใดต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากสำนักงาน ป.ป.ช.

เอกสารเล่มนี้จัดทำขึ้นด้วยงบประมาณแผ่นดิน **“ห้ามจำหน่าย”**
สามารถดาวน์โหลดเอกสารดิจิทัลฉบับนี้ได้ที่ https://ggde.nacc.go.th หรือ www.nacc.go.th

E-Book Download

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร
(Executive Summary)

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) มีภารกิจหนึ่งที่สำคัญไม่น้อยกว่าการปราบปรามการทุจริต และการตรวจสอบทรัพย์สิน นั่นคือภารกิจที่จะต้องดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต และส่งเสริมธรรมาภิบาลให้กับหน่วยงานภาครัฐ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาองค์ความรู้และนวัตกรรมเรื่องธรรมาภิบาลให้เท่าทันต่อสถานการณ์เพื่อส่งเสริมให้เกิดการยกระดับธรรมาภิบาลแก่หน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และนิติบุคคลอื่น ๆ อันจะส่งผลให้เกิดการยกระดับดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index : CPI) จึงจัดตั้งสำนักพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาลเพื่อรับผิดชอบในภารกิจดังกล่าว

สำนักพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาลได้ให้ความสำคัญในการส่งเสริมธรรมาภิบาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้ดำเนินการศึกษา ทบทวน วิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลจากเอกสารทางวิชาการ กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ และได้ข้อแนะนำจากคณะอนุกรรมการ ป.ป.ช. ด้านพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนกระทั่งมีการกำหนดคำนิยามธรรมาภิบาลที่เป็นคำจำกัดความในลักษณะเฉพาะสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสามารถสรุปประเด็นแนวทางในการดำเนินการเพื่อพัฒนาและจัดทำเป็นองค์ความรู้ภายใต้ชื่อ **“แนวทางการยกระดับธรรมาภิบาลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”** ในรูปแบบคู่มือที่หวังว่าจะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เป็นแนวทางในการยึดถือปฏิบัติตามหรือศึกษาเพื่อเป็นอุทาหรณ์ในการบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่และสามารถนำไปพัฒนาต่อยอดในการปรับระบบการบริหารจัดการภายใน การจัดกิจกรรมสาธารณะ และการบริการสาธารณะให้สามารถยกระดับธรรมาภิบาลได้ดียิ่งขึ้น และยิ่งไปกว่านั้นหากนำข้อแนะนำที่ควรปฏิบัติไปยึดถือปฏิบัติอย่างจริงจังเป็นรูปธรรม ย่อมจะส่งผลต่อคะแนนการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity & Transparency Assessment : ITA) ได้ด้วย

การจัดทำ **“แนวทางการยกระดับธรรมาภิบาลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”** เล่มนี้ ดำเนินการผ่านกลไกของ “คณะทำงานศึกษาแนวทางการยกระดับธรรมาภิบาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ที่เป็นองค์คณะหลักในการศึกษารวบรวม วิเคราะห์สภาพแวดล้อม อำนาจหน้าที่ ภารกิจ รายละเอียดงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสังเคราะห์ให้มีความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2555 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จนกระทั่งได้ข้อสรุปในลักษณะเป็นคำนิยาม องค์ประกอบประเด็นและแนวทางการยกระดับธรรมาภิบาลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผ่านความเห็นชอบจาก “คณะอนุกรรมการ ป.ป.ช. ด้านพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ที่ได้กลั่นกรองและกำกับทิศทางการดำเนินงานของคณะทำงานฯ ตามนโยบายของ “คณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาล” ที่มีพลเอก บุญยวัจน์ เครือหงส์ กรรมการ ป.ป.ช. เป็นประธาน นอกจากนี้ยังผ่านการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ จากหน่วยงานด้านการขับเคลื่อนธรรมาภิบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่จังหวัดนนทบุรี และนครปฐม อีกด้วย

รายละเอียดโครงสร้างและเนื้อหาสาระสำคัญของแนวทางการยกระดับธรรมาภิบาลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบไปด้วย 3 บท ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึงสภาพความเป็นมาของธรรมาภิบาลในประเทศไทยผ่านกลไกอำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเริ่มตั้งแต่รัฐบาล หน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และเชื่อมโยงถึงการส่งเสริมและขับเคลื่อนธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจัยท้าทายสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการยกระดับธรรมาภิบาล รวมทั้งประโยชน์จากการศึกษาแนวทางการยกระดับธรรมาภิบาลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 2 ธรรมาภิบาลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอธิบายคำนิยาม และองค์ประกอบธรรมาภิบาลที่มีความสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และภารกิจของท้องถิ่น ประกอบด้วย 6 หลักการ และ 11 องค์ประกอบย่อย ดังนี้

1) หลักนิติธรรม (Rule of Law) กำหนดคำนิยามว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้อำนาจตามกฎหมายและระเบียบ รวมถึงข้อบังคับต่าง ๆ ที่มีอยู่โดยเคร่งครัดและไม่เลือกปฏิบัติ ทั้งนี้ ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาค กล่าวคือ การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นต้องเป็นไปอย่างเท่าเทียมกัน ไม่แบ่งแยก ไม่ว่าจะเป็นประเด็นเกี่ยวกับเพศ เชื้อชาติ ศาสนา หรือกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ เป็นต้น นอกจากนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย โดยต้องคำนึงถึง 2 องค์ประกอบย่อย ได้แก่ 1) นิติธรรม (Rule of Law) และ 2) ความเสมอภาค (Equity)

2) หลักคุณธรรม (Morality) กำหนดคำนิยามว่า บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพึงมีจิตสำนึกความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่โดยยึดมั่นในศีลธรรม คุณธรรมต้องยึดมั่นในประมวลจริยธรรมของท้องถิ่น รวมถึงมาตรฐานและจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ โดยคำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นหลักสำคัญ โดยมี 2 องค์ประกอบย่อย ได้แก่ 1) การปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม/มาตรฐานและจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ และ 2) การปฏิบัติตามหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest)

3) หลักความโปร่งใส (Transparency) กำหนดคำนิยามว่า บุคลากรทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา รวมถึงการมีวัฒนธรรม และค่านิยมขององค์กรที่ให้ความสำคัญกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและสื่อสารกับประชาชนเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบถึงข้อมูลต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอเป็นปัจจุบัน และจัดให้มีการวางระบบเพื่อให้ประชาชนและภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคมสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยง่าย รวมถึงในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงมีความชัดเจน เป็นระบบ เป็นที่เข้าใจ รับรู้ และคาดการณ์ได้ของสังคม

4) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) กำหนดคำนิยามว่า การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงต้องยึดหลักการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานและประชาชนในท้องถิ่นได้รับรู้ เรียนรู้ และร่วมแสดงความคิดเห็น หรือเสนอปัญหา และประเด็นต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขและพัฒนา นอกจากนั้นประชาชนยังต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการ และร่วมตรวจสอบการปฏิบัติงาน รวมทั้งการมีส่วนร่วมเพื่อแสวงหาฉันทามติร่วมกันระหว่างประชาชนภายในท้องถิ่น โดยมี 2 องค์ประกอบย่อย ได้แก่ 1) การมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ (Participation / Consensus Oriented) และ 2) การกระจายอำนาจ (Decentralization)

5) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) กำหนดคำนิยามว่า การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมุ่งให้การทำงานมีคุณภาพ สร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ และตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน ตลอดจนผู้มีส่วนได้เสียภายในท้องถิ่น หากการทำหน้าที่นั้นเกิดปัญหาหรือข้อขัดข้อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสามารถตอบคำถามและอธิบายให้ทราบถึงรายละเอียดเกี่ยวกับประเด็นปัญหาเหล่านั้น รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องมีการจัดทำระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมาย ตลอดจนระบบการบรรเทาปัญหาและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น โดยมี 2 องค์ประกอบย่อย ได้แก่ 1) ความรับผิดชอบ (Accountability) และ 2) การตอบสนอง (Responsiveness)

6) หลักความคุ้มค่า (Cost-Effectiveness / Economy) กำหนดคำนิยามว่า การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ ตลอดจนเป้าหมายและพันธกิจที่มีความชัดเจน โดยต้องมีลักษณะที่ตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน นอกจากนี้การปฏิบัติงานตามเป้าหมายและวิสัยทัศน์ดังกล่าว ต้องคำนึงถึงการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและคุ้มค่า รวมถึงใช้ระยะเวลาในการดำเนินการที่รวดเร็วและเหมาะสม โดยมี 2 องค์ประกอบย่อย ได้แก่ 1) ประสิทธิผล (Effectiveness) และ 2) ประสิทธิภาพ (Efficiency)

บทที่ 3 ข้อแนะนำที่ควรคำนึงในการบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่ นำเสนอถึงแนวทางการยกระดับธรรมาภิบาลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจำแนกเนื้อหาออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนแรก นำเสนอตัวอย่างข้อแนะนำที่ควรปฏิบัติ พร้อมทั้งข้อควรระวังที่ไม่ควรปฏิบัติในการบริหารหรือปฏิบัติงาน และส่วนท้ายเป็นตัวอย่างกรณีศึกษา Do’s & Don’ts โดยจำแนกเป็นตัวอย่างที่สมควรปฏิบัตินำไปเป็นแบบอย่าง (Do’s) ซึ่งคัดเลือกและสรุปจากโครงการ/กิจกรรม/นวัตกรรม/ผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลพระปกเกล้า (สถาบันพระปกเกล้า) รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ฟ้องและเป็นผู้ถูกฟ้องโดยมีข้อเท็จจริงที่ฟังได้ว่าปฏิบัติหน้าที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล และตัวอย่างที่ไม่สมควรปฏิบัติตาม (Don’ts) ได้รวบรวมและสรุปจากคำพิพากษาศาลฎีกา และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ทั้งนี้ ตัวอย่างกรณีศึกษา Do’s & Don’ts ทุกกรณีได้สรุปเรียบเรียงผ่านการใช้สำนวนภาษาที่เข้าใจได้ง่าย เพื่อให้ผู้บริหารและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำไปเป็นแนวทางในการบริหารและปฏิบัติงาน ซึ่งจะทำให้เกิดการยกระดับธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป


หลักความคุ้มค่า
ประสิทธิผล
ประสิทธิภาพ
หลักนิติธรรม
นิติธรรม
ความเสมอภาค
หลักคุณธรรม
จริยธรรม
จรรยาบรรณวิชาชีพ
การขัดกัน
แห่งผลประโยชน์
หลักความโปร่งใส
ความโปร่งใส
หลักการมีส่วนร่วม
การมีส่วนร่วม
แสวงหาฉันทามติ
กระจายอำนาจ
หลักความรับผิดชอบ
ความรับผิดชอบ
การตอบสนอง
ธรรมาภิบาล
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คำนำ

“แนวทางการยกระดับธรรมาภิบาลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เป็นเอกสารที่รวบรวมและเรียบเรียงขึ้นเพื่อเป็นองค์ความรู้ในการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวปฏิบัติที่ดีในการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล โดยมีเป้าหมายสำคัญเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการพัฒนาการบริหารจัดการอย่างมีคุณธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีความรับผิดชอบ เกิดความคุ้มค่า อันจะนำมาซึ่งประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริง

สำหรับเนื้อหาของ **“แนวทางการยกระดับธรรมาภิบาลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”** แบ่งเนื้อหาการนำเสนอออกเป็น 3 บท ได้แก่ บทที่ 1 บทนำ บทที่ 2 นำเสนอเกี่ยวกับคำนิยาม และองค์ประกอบของธรรมาภิบาลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะเฉพาะสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และภารกิจของท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย 6 หลักการ และ 11 องค์ประกอบย่อย และบทที่ 3 การนำเสนอจำแนกออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นตัวอย่างข้อแนะนำที่ควรคำนึงในการบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่ และส่วนท้ายนำเสนอถึงกรณีศึกษาที่ควรปฏิบัติและไม่ควรปฏิบัติ (Do’s & Don’ts) เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ผู้บริหารและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้นำไปประยุกต์ใช้ในการบริหารงานและการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม อันจะช่วยยกระดับผลคะแนนการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity & Transparency Assessment : ITA) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

สำนักงาน ป.ป.ช. ต้องขอขอบคุณคณะทำงานศึกษาแนวทางการยกระดับธรรมาภิบาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพิจารณากลั่นกรองแนวทางการยกระดับธรรมาภิบาลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับนี้ ให้มีความสมบูรณ์และเหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหวังว่าเอกสารเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการนำไปประยุกต์ใช้เป็นแนวทางเพื่อยกระดับการบริหารงานและการปฏิบัติหน้าที่ตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริงต่อไป

สำนักพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาล
สำนักงาน ป.ป.ช.
มีนาคม 2564

สารบัญ

หน้า

คำนำ ก

สารบัญ ข

สารบัญภาพ ค

บทที่ 1 บทนำ 1

ความสำคัญของธรรมาภิบาลในภาพรวม 1

การปฏิรูประบบการบริหารงานในภาครัฐ 2

การขับเคลื่อนธรรมาภิบาลผ่านกลไกรัฐ 4

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการขับเคลื่อนธรรมาภิบาล 6

ปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 7

ปัจจัยท้าทายสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการยกระดับธรรมาภิบาล 8

แนวทางยกระดับธรรมาภิบาลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 10

ประโยชน์จากการศึกษาแนวทางยกระดับธรรมาภิบาลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 10

บทที่ 2 ธรรมาภิบาลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 11

บทที่ 3 ข้อแนะนำที่ควรคำนึงในการบริหารงานและการปฏิบัติหน้าที่ 21

หลักนิติธรรม 22

หลักคุณธรรม 33

หลักความโปร่งใส 42

หลักการมีส่วนร่วม 49

หลักความรับผิดชอบ 59

หลักความคุ้มค่า 70

บรรณานุกรม 82

ภาคผนวก 89

- คำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานศึกษาแนวทางยกระดับธรรมาภิบาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- คำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ ป.ป.ช. ด้านพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาล
- สื่อวีดิทัศน์เพื่อการเรียนรู้หลักธรรมาภิบาล

สารบัญภาพ

ภาพที่ **หน้า**

1 แผนภาพแสดงหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) 3

2 แผนภาพแสดงหลักธรรมาภิบาลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 11



GOOD

GOVERNANCE

บทที่ 1 บทนำ

ความสำคัญของธรรมาภิบาลในภาพรวม

นับตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มีสาระสำคัญว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ[1] จากนั้นรัฐบาลในขณะนั้นได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ที่กำหนดหลักธรรมาภิบาล ให้เป็นก้าวแรกเพื่อวางฐานในการบริหารราชการแนวใหม่ ซึ่งมีหลักการพื้นฐาน 6 ประการ ได้แก่ นิติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ และความคุ้มค่า จนกระทั่งในที่สุดได้มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน[2] และนำไปสู่การประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่ปลูกฝังแนวคิดธรรมาภิบาลให้เกิดเป็นรูปธรรมในรูปของกฎหมายเพื่อบังคับให้องค์กรภาครัฐต่าง ๆ นำไปใช้เป็นหลักการในการบริหารงาน โดยตั้งแต่ พ.ศ. 2540 ถึงปัจจุบัน เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมือง ความไม่สงบ มีการยึดอำนาจรัฐประหาร และยกเลิกรัฐธรรมนูญเป็นระยะ ๆ ซึ่งหากวิเคราะห์วิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นในระยะที่ผ่านมา มักจะกล่าวอ้างว่าต้นเหตุมาจากการขาดธรรมาภิบาลของผู้ปกครอง ดังอารัมภบทตอนหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กล่าวถึงการวางหลักการของรัฐธรรมนูญว่า **“...กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต่อประชาชนเช่นเดียวกับการให้ประชาชนมีหน้าที่ต่อรัฐ วางกลไกป้องกันตรวจสอบและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวดเด็ดขาด เพื่อมิให้ผู้บริหารที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล เข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมืองหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ[3]...”** ดังนั้น ธรรมาภิบาล จึงเป็นแนวคิดหลักที่ปลูกฝังในรัฐธรรมนูญเพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้บริหารได้ใช้เป็นเครื่องมือในการยึดถือเป็นหลักการสำคัญในการบริหารองค์กรทุกระดับ ทุกประเภท ถ้าหากไม่มีธรรมาภิบาล ผู้ปกครองคงจะเป็นคนลุแก่อำนาจ ไม่มีหลักไม่มีเกณฑ์ใด ๆ จนกระทั่งการนำพาองค์กรเกิดความล้มเหลวไม่ประสบความสำเร็จ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ[4] ยังให้การรับรองหลักการของธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีผ่านการกำหนดเป็นนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 76 ดังนี้

---

[1] อารัมภบทรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

[2] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

[3] อารัมภบทรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

[4] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

"รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริตและมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติและปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ...."

การปฏิรูประบบการบริหารงานในภาครัฐ

เมื่อมีกฎหมายในการบริหารงานเพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีแล้ว แต่ปัญหาสำคัญประการหนึ่งในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล คือ **"การยกระดับหรือพัฒนาคุณภาพการบริหารงาน และให้บริการหน่วยงานของรัฐตามหลักธรรมาภิบาลให้ดีกว่าที่ควรจะเป็นต้องทำอย่างไร ?"** จึงได้มีการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เข้ามาใช้แก้ไขปัญหา โดยมุ่งเน้นการปฏิรูปการบริหารงานในระบบราชการ ปรับเปลี่ยนและเปลี่ยนแปลงทัศนคติตลอดจนพฤติกรรมการทำงาน ซึ่งคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2555 ได้เห็นชอบหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งปรากฏในข้อเสนอแผนการส่งเสริมและพัฒนาธรรมาภิบาลในภาคราชการเพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างยั่งยืน[5] ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ ประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ และ 10 หลักการย่อย[6] ดังนี้

1) การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ประกอบด้วย หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) และหลักการตอบสนอง (Responsiveness)

2) ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) ประกอบด้วย หลักภาระรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) หลักความเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หลักนิติธรรม (Rule of Law) และหลักความเสมอภาค (Equity)

3) ประชารัฐ (Participatory State) ประกอบด้วย หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) และหลักการมีส่วนร่วม/การมุ่งเน้นฉันทามติ (Participation/Consensus Oriented)

4) ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility) ประกอบด้วย คุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics)

---

[5] มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2555 สืบค้นจาก http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2555/9930282319.pdf

[6] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2555), หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance), หน้า 19 - 22



ภาพที่ 1 แผนภาพแสดงหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework)[7]

นอกจากนั้น ยังมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐในภารกิจเกี่ยวกับการพิจารณาออกใบอนุญาต การอนุมัติ การจดทะเบียน การขึ้นทะเบียน การรับแจ้งตามกฎหมายต้องจัดทำ **"คู่มือสำหรับประชาชน"** ซึ่งจะต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำขอ กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุมัติ และกำหนดรายการเอกสารหลักฐานที่ผู้ขออนุญาตจะต้องยื่นมาพร้อมกับคำขอให้ครบถ้วน ส่งผลให้ประชาชนได้รับความสะดวก โปร่งใส รวดเร็วขึ้น และประหยัดค่าใช้จ่ายกว่าเดิมในการติดต่อขออนุญาต และเมื่อมีการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี จึงมีการปฏิรูปและปรับปรุงระบบการดำเนินงานของภาครัฐให้สอดคล้อง โดยมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 ซึ่งมีการยกเลิกแผนการบริหารราชการแผ่นดินและแผนนิติบัญญัติ และแก้ไขเปลี่ยนแปลงและเพิ่มเติมสาระสำคัญที่กำหนดให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติราชการจากระยะ 4 ปี เป็นระยะ 5 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา และแผนอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยให้มีการทบทวนทุกภารกิจ ว่าภารกิจใดมีความจำเป็นหรือสมควรที่จะยกเลิก ปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงการดำเนินการต่อไปหรือไม่ รวมทั้งยังมีการพัฒนาเรื่องบริการประชาชนและการติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ต้องสื่อสารกันโดยการใช้แพลตฟอร์มที่สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) กำหนด ในขณะเดียวกันเทคโนโลยีได้มีความก้าวหน้าและเป็นส่วนหนึ่งในวิถีชีวิตและการประกอบธุรกิจของประชาชน ซึ่งในการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐที่ผ่านมายังมิได้นำเทคโนโลยีมาใช้ในการพัฒนาให้เกิดประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้อย่างเต็มที่ จึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 เพื่อเป็น

[7] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2555), หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance), หน้า 20

เครื่องมือในการยกระดับการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐให้อยู่ในระบบดิจิทัล กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดทำ **“ธรรมาภิบาลข้อมูลภาครัฐ**[8]**”** (Data Governance) โดยให้มีการบริหารงานและการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบและช่องทางดิจิทัล มีการบริหารจัดการและการบูรณาการข้อมูลภาครัฐและการทำงานให้มีความสอดคล้องเชื่อมโยงเข้าด้วยกันอย่างมั่นคงปลอดภัย มีธรรมาภิบาล เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ การอำนวยความสะดวก การเข้าถึงของประชาชน และการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐต่อสาธารณะ รวมทั้งสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ซึ่งเป็นความพยายามในการแก้ปัญหาของระบบราชการแบบดั้งเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงในด้านประสิทธิภาพและการให้บริการประชาชน ลดการใช้ดุลยพินิจ ให้ความสำคัญกับเทคโนโลยี การบูรณาการเพื่อทำงานร่วมกัน การประเมินผลการปฏิบัติราชการที่ต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์การปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดผลงาน และสามารถวัดผลงานที่ให้บริการแก่ประชาชนได้

การขับเคลื่อนธรรมาภิบาลผ่านกลไกรัฐ

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ



การขับเคลื่อนหลักการธรรมาภิบาลได้ดำเนินการผ่านแนวนโยบายแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ[9] มาตรา 65 ประกอบพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 5 กำหนดให้มี “ยุทธศาสตร์ชาติ” ที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการวางเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล ใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน ซึ่งมีระยะเวลาไม่น้อยกว่า 20 ปี และหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนด โดยนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ และแผนอื่นใด รวมตลอดทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ก็จะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติเช่นกัน โดยให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีหน้าที่กำกับดูแล ประสาน ปรึกษาหรือเสนอแนะ และให้การสนับสนุนหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยดำเนินการขับเคลื่อน[10] ทั้งนี้ กรณีหน่วยงานของรัฐดำเนินงานไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติหรือคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแจ้งให้แก้ไขปรับปรุงแล้วแต่ไม่ดำเนินการ จะมีมาตรการลงโทษถึงขั้นพักราชการหรือพักงาน หรือสั่งให้ออกจากราชการหรือออกจากงานไว้ก่อน หรือสั่งให้พ้นจากตำแหน่งต่อไป[11]

---

[8] ศึกษารายละเอียดได้ที่ ประกาศคณะกรรมการพัฒนารัฐบาลดิจิทัล เรื่อง ธรรมาภิบาลข้อมูลภาครัฐ. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 137 ตอนพิเศษ 74 ง (31 มีนาคม 2563) หน้า 47 - 48

[9] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

[10] มาตรา 5 พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560

[11] ดูรายเอียด หมวด 3 มาตรา 23 – 27 พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560



หลังจากมีพระราชโองการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580) เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2561[12] ที่กำหนดวิสัยทัศน์ว่า “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้วด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ซึ่งประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ที่จะมุ่งเน้นการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในรูปแบบ “ประชารัฐ” มี “แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ” เป็นส่วนสำคัญในการถ่ายทอดเป้าหมายและประเด็นยุทธศาสตร์ของยุทธศาสตร์ชาติลงสู่แผนระดับต่าง ๆ ต่อไป โดยประสานเชื่อมโยงเป้าหมายของแต่ละแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติให้มีความสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดในการดำเนินการ และแบ่งช่วงเวลาออกเป็น 4 ช่วง ช่วงละ 5 ปี รวมทั้งกำหนดแนวทางการพัฒนา และแผนงาน/โครงการที่สำคัญของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ จำนวน 23 ประเด็น เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาประเทศที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ

แผนการปฏิรูปประเทศ

พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560[13] ได้บัญญัติให้จัดทำแผนการปฏิรูปประเทศ ที่กำหนดกลไก ขั้นตอน และวิธีการดำเนินงาน รวมทั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบในการขับเคลื่อนแผนฯ จำนวน 11 ด้าน ประกอบไปด้วย (1) ด้านการเมือง (2) ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน (3) ด้านกฎหมาย (4) ด้านกระบวนการยุติธรรม (5) ด้านการศึกษา (6) ด้านเศรษฐกิจ (7) ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (8) ด้านสาธารณสุข (9) ด้านสื่อมวลชน เทคโนโลยีสารสนเทศ (10) ด้านสังคม และ (11) ด้านอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด (ด้านป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ)

โดยสาระการปฏิรูปที่สำคัญเกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะอยู่ที่ “ด้านการเมือง” ที่ต้องการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นและการจัดสรรทรัพยากรที่เป็นธรรม ซึ่งมีเป้าหมายให้ท้องถิ่นได้เรียนรู้เกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยและการใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงของตนเอง ที่มุ่งสนับสนุนการปกครอง “โดยประชาชน” อย่างจริงจัง ให้ท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นประชาธิปไตยที่มากไปกว่าแค่มีการเลือกตั้งเท่านั้น (Deepening Local Democracy) สำหรับ

---

[12] พระราชโองการประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 – 2580). (2561, 13 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 135 ตอนที่ 82 ก. หน้า 1.

[13] พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560. (2560, 31 กรกฎาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนที่ 79 ก. หน้า 13 – 23.

คณะกรรมการปฏิรูปประเทศกำหนดประเด็นเนื้อหาสาระสำคัญเพื่อการปฏิรูป 4 ประเด็น ประกอบด้วย (1) การกระจายอำนาจและการพัฒนานักการเมือง (2) การส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (4) การสร้างความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นอีกแผนหนึ่งที่ได้จัดทำขึ้นบนพื้นฐานของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ปัจจุบันเป็นฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) ซึ่งเป็นแผนแม่บทหลักของการพัฒนาประเทศ และมีเป้าหมายในการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) รวมทั้งการปรับโครงสร้างประเทศไทยไปสู่ประเทศไทย 4.0 ตลอดจนประเด็นการปฏิรูปประเทศ ในขณะเดียวกันการเชื่อมต่อกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี มีลักษณะการแปลงยุทธศาสตร์ระยะยาวสู่การปฏิบัติ โดยในแต่ละยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ได้กำหนดประเด็นการพัฒนา พร้อมทั้งแผนงาน/โครงการสำคัญที่ต้องดำเนินการให้เห็นผลเป็นรูปธรรมในช่วง 5 ปีแรกของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติเพื่อเตรียมความพร้อมคน สังคม และระบบเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถปรับตัวรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม ทั้งนี้ ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ จำนวน 10 ยุทธศาสตร์[14] ด้วยกัน ซึ่งยุทธศาสตร์ที่ 6 การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ และธรรมาภิบาลในสังคมไทย[15] จะมีลักษณะพิเศษกว่ายุทธศาสตร์อื่นที่กำหนดเนื้อหาการพัฒนาธรรมาภิบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีวัตถุประสงค์สำคัญคือ (1) เพื่อให้ภาครัฐมีขนาดเล็ก มีการบริหารจัดการที่ดี และได้มาตรฐานสากล (2) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารจัดการ และให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และโปร่งใสตรวจสอบได้ (3) เพื่อลดปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของประเทศ และ (4) เพื่อพัฒนาระบบและกระบวนการทางกฎหมายให้สามารถอำนวยความสะดวกด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรมแก่ประชาชน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการขับเคลื่อนธรรมาภิบาล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานของรัฐตามการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น[16] มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่น โดยมีผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย สามารถบริหารการเงิน การคลัง และการพัสดุ กำหนด

---

[14] อ่านรายละเอียดได้ที่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ. 2560-2564 .ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 133 ตอนที่ 115 ก (30 ธันวาคม 2559) หน้า 1

[15] แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ. 2560-2564 หน้า 129

[16] มาตรา 4 (3) ประกอบมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

นโยบายของตนเอง มีรายได้ งบประมาณ และบุคลากรของตนเอง รวมทั้งดำเนินกิจกรรมสาธารณะตามที่กฎหมายบัญญัติเพื่อประโยชน์ของรัฐและของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง ถือเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นที่นำไปสู่การพัฒนาทั่วทั้งประเทศ จึงเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญยิ่งในการนำหลักธรรมาภิบาลไปขับเคลื่อนพัฒนาองค์กร ในขณะเดียวกันกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[17] ประเภทต่าง ๆ ยังได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ว่า การปฏิบัติงานจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี รวมทั้งต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 52 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางอย่างน้อย 2 หมวด ได้แก่ หมวด 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน และหมวด 7 การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยกำกับดูแลและให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีแต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้ครบทุกหมวดก็จะเป็นประโยชน์แก่ตัวองค์กรและประชาชนในท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง ภายใต้กรอบทิศทางของยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของคณะรัฐมนตรี นโยบายของกระทรวงต่าง ๆ เพื่อจัดทำเป็นนโยบาย แผนงานในระดับพื้นที่ให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนต่อไป

ปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาของคณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ[18] พบว่า ปัจจุบันการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ทั้งในเรื่องของรูปแบบโครงสร้างที่ไม่เหมาะสม ทำให้ไม่สามารถรองรับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ การดำเนินการตามภารกิจอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีปัญหาความไม่ชัดเจน ซ้ำซ้อนระหว่างส่วนราชการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ปัญหาในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เป็นเอกภาพ ความไม่โปร่งใสในการสอบคัดเลือก การทุจริตในการสอบแข่งขัน และการขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น รวมทั้งกฎหมายเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นน้อย อาจเนื่อง

---

[17] ดูรายละเอียดได้ที่ มาตรา 45/1 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 50 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และมาตรา 69/1 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

[18] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 มาตรา 39/2 วรรคสอง บัญญัติให้สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่เกิน 200 คน ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง เพื่อดำเนินการปฏิรูปด้านต่าง ๆ สืบต่อจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ

มาจากปัญหาเกี่ยวกับข้อกฎหมายที่มีความยุ่งยาก และในบางเรื่องยังขาดกลไกที่จะส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น นอกจากนี้ยังพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาเรื่องการดำเนินงานตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนมาจากส่วนราชการต่าง ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[19] อันเนื่องมาจากความไม่พร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้านองค์ความรู้ บุคลากร และงบประมาณในการดำเนินการ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งองค์กรขับเคลื่อนนโยบายกระจายอำนาจขาดความจริงจังในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และถึงแม้จะได้มีข้อเสนอแนะแนวทางปฏิรูปไว้ตามสภาพปัญหาดังกล่าวก็ตาม แต่อาจจะยังมีข้อจำกัดบางประการที่ยังไม่สามารถตอบสนองได้ในทันที ซึ่งอาจจะต้องใช้กลไกจากหลายภาคส่วนร่วมกันปฏิรูป และพัฒนาในลักษณะบูรณาการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารงานเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล สามารถจัดกิจกรรมสาธารณะและบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง สะดวกรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผลยิ่งขึ้น การใช้บังคับกฎหมายอย่างเคร่งครัดและเป็นธรรม

ปัจจัยท้าทายสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการยกระดับธรรมาภิบาล

สิ่งที่ท้าทายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในขณะนี้ ได้แก่ การปรับกลยุทธ์ ทัศนคติ วิธีคิด วิธีการทำงานของบุคลากรไปสู่การเป็น “ราชการยุคใหม่” มุ่งปฏิบัติงานเพื่อเป้าหมายในการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า และให้ประชาชนในท้องถิ่นต้องมีคุณภาพชีวิตความเป็นที่อยู่ดีขึ้น ลดความเหลื่อมล้ำด้านต่าง ๆ ในขณะที่ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นถือว่าเป็นผู้แทนประชาชนในท้องถิ่นที่ได้รับความไว้เนื้อเชื่อใจเข้ามาบริหารงาน จัดบริการสาธารณะ และการจัดกิจกรรมสาธารณะบนความคาดหวังของประชาชน ซึ่งปัจจัยสำคัญประการแรกที่เป็นตัวบ่งชี้ชัดเจนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานได้อย่างมีคุณภาพในระดับใด คือ ประชาชนผู้ใช้บริการจะเป็นผู้สะท้อนหรือตัดสินว่าสิ่งที่ได้รับการอำนวยความสะดวก และตอบสนองความต้องการอย่างเสมอภาค โปร่งใส เข้าถึงได้ง่าย รวดเร็วนั้น เมื่อใช้บริการแล้วเกิดความประทับใจต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นหรือไม่ ขณะเดียวกันปัจจัยประการที่สอง คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหลากหลายประการ แต่การให้ความช่วยเหลือประชาชนอย่างเร่งด่วนในกรณีที่มีผลกระทบต่อคุณภาพและวิถีชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น หากเกิดสาธารณภัยในพื้นที่ ไม่ว่าจะมีการประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินหรือไม่ ต้องสามารถดำเนินการช่วยเหลือประชาชนในเบื้องต้น โดยฉับพลันทันที เพื่อการดำรงชีพ หรือบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า หรือระงับสาธารณภัย หรือเพื่อคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สิน หรือป้องกันภยันตรายที่จะเกิดแก่ประชาชนได้ตามความจำเป็น รวมไปถึงการเยียวยา และฟื้นฟูหลังเกิดสาธารณภัย หรือการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต หรือการป้องกันและระงับโรคติดต่อ หรือการช่วยเหลือเกษตรกรผู้มีรายได้น้อย[20]

---

[19] คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. สรุปผลการดำเนินงานคณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. หน้า ก. เข้าถึงข้อมูลได้ที่ https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/drive_local/download/article/article_20170816160150.pdf

[20] ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ข้อ 6

และปัจจัยต่อเนื่องที่จะทำให้การช่วยเหลือเยียวยาในพื้นที่รอยต่อระหว่างเขตพื้นที่รับผิดชอบมีประสิทธิภาพได้นั้น จะต้องเกิดการบูรณาการเพื่อทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ย่อมส่งผลให้การบริหารราชการมีประสิทธิภาพ เกิดผลสัมฤทธิ์ และความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ นอกจากนี้การพัฒนานวัตกรรมด้านต่าง ๆ ถือว่าเป็นปัจจัยอีกประการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก โดยจะต้องเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นเพื่อแก้ไขปัญหา หรือร่วมกันหาแนวทางเพื่อสร้างสรรค์นวัตกรรม ผู้นำหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล เป็นผู้ใฝ่รู้เปิดใจกว้าง รับฟังความคิดเห็นและให้ความสำคัญกับปัญหาความต้องการของประชาชน มีความสามารถ มีแนวคิด และสร้างโอกาสให้เอื้อต่อการพัฒนานวัตกรรมในท้องถิ่น แสวงหาและนำแต่สิ่งดี ๆ เข้าสู่ชุมชนของตน สนับสนุนงบประมาณโดยทำการวิเคราะห์ประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ คำนวณงบประมาณที่จำเป็นจะต้องใช้ และนำโครงการไปบรรจุเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่น[21] และปัจจัยท้าทายประการสุดท้าย ได้แก่ การประชาสัมพันธ์ การเปิดเผยและการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับทราบรับรู้ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นอย่างมาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ในมาตรา 41 (1) บัญญัติให้ “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ” มาตรา 59 ได้บัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐว่า “รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ที่มิใช่ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก” และมาตรา 253 ได้บัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะดังนี้ **“ในการดำเนินงานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ รวมตลอดทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ[22]”**

---

[21] ภาวิณี ลักขษร และกฤชวรรธน์ โล่วัชรินทร์, “เงื่อนไขการเกิดนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย”, วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2562) : 124

[22] หลักเกณฑ์และวิธีการในการเปิดเผยข้อมูลและผลการดำเนินงานต่อสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลักเกณฑ์และกฎหมายบัญญัติหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้ ดังนี้

1) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ระบุเกี่ยวกับ

หมวด 1 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็น โดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่ชัดแจ้งและจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน

หมวด 2 ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผยที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ และหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

หมวด 3 ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลโดยปราศจากความยินยอมเจ้าของข้อมูลที่ให้ไว้ล่วงหน้าหรือในขณะนั้นมิได้

2) พระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562

มาตรา 17 ระบุว่า ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำข้อมูลที่ต้องเปิดเผยตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการในรูปแบบข้อมูลดิจิทัลต่อสาธารณะ โดยต้องให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้อย่างเสรีโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และสามารถนำไปเผยแพร่ใช้ประโยชน์ หรือพัฒนาบริการและนวัตกรรมในรูปแบบต่าง ๆ ได้

มาตรา 18 ระบุว่า ให้มีศูนย์กลางข้อมูลเปิดภาครัฐในสำนักงานทำหน้าที่ในการประสานงานให้หน่วยงานของรัฐจัดส่งหรือเชื่อมโยงข้อมูลตามมาตรา 17 และเปิดเผยแก่ประชาชน โดยให้คณะกรรมการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลกำหนดประเภท รูปแบบและมาตรฐานของข้อมูลที่เปิดเผยแก่ประชาชนโดยศูนย์กลางข้อมูลเปิดภาครัฐ ทั้งนี้ ต้องเป็นแนวทางและมาตรฐานเดียวกันรวมทั้งสอดคล้องกับหลักการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นสากล

แนวทางการยกระดับธรรมาภิบาลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำนักงาน ป.ป.ช. โดยสำนักพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาลเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีหน้าที่และอำนาจในการพัฒนาองค์ความรู้และนวัตกรรมเพื่อส่งเสริมและยกระดับธรรมาภิบาลให้แก่หน่วยงานภาครัฐ ได้ดำเนินการศึกษา รวบรวม วิเคราะห์สภาพแวดล้อม อำนาจหน้าที่ภารกิจ รายละเอียดงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสังเคราะห์ให้มีความสอดคล้องในแต่ละองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จนกระทั่งกำหนดคำนิยามของธรรมาภิบาลให้เกิดความชัดเจนเหมาะสมกับขอบเขตการดำเนินงาน และแนวทางที่ควรปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งกรณีตัวอย่างการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลที่สมควรปฏิบัติและไม่สมควรปฏิบัติ (Do's & Don'ts) โดยการให้คำแนะนำ เสนอแนะจากคณะทำงานศึกษาแนวทางการยกระดับธรรมาภิบาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[23] โดยมี รองศาสตราจารย์ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ เป็นประธานฯ คณะอนุกรรมการ ป.ป.ช. ด้านพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[24] โดยมี ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย เป็นประธานฯ และคณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาล[25] โดยมี พลเอก บุณยวัจน์ เครือหงส์ เป็นประธานฯ ตามลำดับ

ประโยชน์จากการศึกษาแนวทางการยกระดับธรรมาภิบาลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวทางการยกระดับธรรมาภิบาลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเล่มนี้ จะเป็นประโยชน์สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการนำไปปรับใช้เป็นแนวทางเพื่อพัฒนาต่อยอดในการปรับระบบการบริหารจัดการภายใน การจัดกิจกรรมสาธารณะ และการบริการสาธารณะ ให้สามารถยกระดับธรรมาภิบาลได้ดียิ่งขึ้น และยิ่งไปกว่านั้นถ้าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการตามแนวทางหรือเนื้อหาตามหลักธรรมาภิบาลที่นำเสนอซึ่งประกอบด้วย 6 หลักการ 11 องค์ประกอบย่อยดังกล่าวได้อย่างครบถ้วน ย่อมจะส่งผลต่อการยกระดับผลคะแนนการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity & Transparency Assessment : ITA)[26] ได้ด้วย

---

[22] (ต่อ) 3) พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562

ส่วนที่ 3 การใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล กำหนดให้มีการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลไม่ให้ถูกละเมิดสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล ในการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลนั้นจะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามที่ได้แจ้งกับผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล โดยได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลก่อน

4) พระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ. 2550 มาตรา 6 ระบุว่า สำนักงานสถิติแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ (9) เผยแพร่ข้อมูลสถิติ

5) พระราชบัญญัติข่าวกรองแห่งชาติ พ.ศ. 2562 มาตรา 8 ระบุว่า บรรดาข้อมูลข่าวสารที่สำนักงานข่าวกรองแห่งชาติได้รับมาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้จะเปิดเผยมิได้ เว้นแต่เป็นการเปิดเผยต่อหน่วยข่าวกรอง หน่วยงานความมั่นคง นายกรัฐมนตรี หรือตามคำสั่งศาล

6) กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้อง ได้มีการกำหนดมิให้เปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ ได้แก่ พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พระราชบัญญัติความลับทางการค้า

7) ระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้มีข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการจัดชั้นความลับของข้อมูล ได้แก่ กำหนดนิยามข้อมูลข่าวสารลับ และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรักษาความลับขอ

[23] คำสั่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ 227/2563 โปรดดูภาคผนวก

[24] คำสั่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ 190/2562 โปรดดูภาคผนวก

[25] คำสั่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ 187/2562 โปรดดูภาคผนวก

[26] เครื่องมือการประเมินเชิงบวกเพื่อเป็นมาตรการป้องกันการทุจริต และเป็นกลไกในการสร้างความตระหนักให้หน่วยงานภาครัฐมีการดำเนินงานอย่างโปร่งใสและมีคุณธรรม ของสำนักงาน ป.ป.ช. โดยใช้ชื่อว่า "การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA)". อ่านรายละเอียดได้ที่ ITA 2021 More Open More Transparent : คู่มือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564. และสามารถเข้าถึงได้ที่ https://itas.nacc.go.th

บทที่ 2 ธรรมาภิบาล สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับบทนี้ คณะผู้จัดทำจะนำเสนอถึงหลักการธรรมาภิบาลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แต่งตั้งคณะทำงานศึกษาแนวทางการยกระดับธรรมาภิบาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[1] โดยมี รองศาสตราจารย์ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ เป็นประธานคณะทำงานฯ เพื่อกำหนดคำนิยาม องค์ประกอบของธรรมาภิบาล กรอบแนวทางการดำเนินงานสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีความสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และภารกิจของท้องถิ่น และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปปรับใช้ในการยกระดับการบริหารจัดการองค์กร อันจะส่งผลต่อการบริหารองค์กรให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โปร่งใส ตรวจสอบได้ และเกิดประโยชน์สุขของประชาชนต่อไป ซึ่งประกอบด้วย 6 หลักการ 11 องค์ประกอบย่อย มีรายละเอียด ดังนี้



ภาพที่ 2 แผนภาพแสดงหลักธรรมาภิบาลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[2]

[1] คำสั่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ 300/2562 โปรดดูภาคผนวก

[2] พัฒนามาจากแผนภาพแสดงหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) ของสำนักงาน ก.พ.ร.

1. นิติธรรม (Rule of Law)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้อำนาจตามกฎหมายและระเบียบ รวมถึงข้อบังคับต่างๆ ที่มีอยู่โดยเคร่งครัดและไม่เลือกปฏิบัติ ทั้งนี้ ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาค กล่าวคือ การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นต้องเป็นไปอย่างเท่าเทียมกัน ไม่แบ่งแยก ไม่ว่าจะเป็นประเด็นเกี่ยวกับเพศ เชื้อชาติ ศาสนา หรือกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ เป็นต้น นอกจากนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึง 2 องค์ประกอบย่อย ได้แก่ 1) นิติธรรม (Rule of Law) และ 2) ความเสมอภาค (Equity)

1.1 นิติธรรม (Rule of Law)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารงานโดยยึดอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัดด้วยความชอบธรรม คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งนี้ ให้รวมถึงการตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

1.1.1 การปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายในการบริหารงาน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงใช้อำนาจโดยยึดหลักข้อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ ปัญหา และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ในการดำเนินการดังกล่าวให้คำนึงถึงมิติสำคัญทางการบริหารดังต่อไปนี้

(1) การบริหารงานบุคคล ต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

(2) การจัดทำและการบริหารแผนพัฒนาท้องถิ่น ต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

(3) การตราข้อบัญญัติท้องถิ่น/เทศบัญญัติ เป็นไปตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายในการนั้น ๆ ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือเทศบัญญัติ เช่น ข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับงบประมาณ การเงิน การคลัง ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข อาทิ การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย การควบคุม การเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตลาด สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ตลอดจนข้อบัญญัติอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินการจัดบริการสาธารณะในลักษณะที่เข้าถึงประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

(4) การบริหารการเงินการคลัง ต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายว่าด้วยเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

(5) การจัดบริการสาธารณะ ต้องดำเนินการตามมาตรฐานการบริหารและการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น มาตรฐานถนน ทางเดินและทางเท้า มาตรฐานไฟฟ้าสาธารณะ มาตรฐานทางระบายน้ำ มาตรฐานการบำบัดน้ำเสีย มาตรฐานการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล มาตรฐานการส่งเสริมกีฬา เป็นต้น

1.1.2. การใช้อำนาจ/การปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายต่อผู้มารับบริการ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงการจัดทำบริการสาธารณะที่ครอบคลุมตามอำนาจหน้าที่ และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงบริการนั้นๆ ได้อย่างทั่วถึง รวมถึงการอนุมัติ อนุญาต และการใช้อำนาจอื่นๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการโดยยึดหลักกฎหมาย ระเบียบ และคำนึงถึงความถูกต้อง ชอบธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่มีการเรียกร้องผลประโยชน์เพื่อตนเองหรือพวกพ้อง ทั้งนี้ ต้องปฏิบัติต่อประชาชนในพื้นที่และผู้ที่มาประกอบกิจการในพื้นที่อย่างเท่าเทียมกัน ไม่เลือกปฏิบัติ

1.2 ความเสมอภาค (Equity)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะและบังคับใช้กฎหมายระเบียบข้อบังคับอย่างเท่าเทียม ไม่เลือกปฏิบัติ โดยไม่แบ่งแยกเพศ ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา ศาสนา ตลอดจนสภาพและสถานะของบุคคลทั้งทางร่างกาย เศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งคำนึงถึงโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณะอย่างทั่วถึง และเป็นที่ยอมรับของประชาชนในท้องถิ่น

โดยการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้คำนึงถึงความเสมอภาคในการให้บริการแก่ประชาชนตามอำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างน้อยต้องครอบคลุมด้านต่าง ๆ ดังนี้

1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต
3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย
4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว
5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม
6) ด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น



2. คุณธรรม (Morality)

บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพึงมีจิตสำนึกความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่โดยยึดมั่นในศีลธรรม คุณธรรมต้องยึดมั่นในประมวลจริยธรรมของท้องถิ่น รวมถึงมาตรฐานและจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ โดยคำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นหลักสำคัญ

2.1 การปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม / มาตรฐานและจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ

บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกคนต้องปฏิบัติหน้าที่โดยมีจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อตนเองและต่อประชาชน โดยยึดมั่นและปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมและมาตรฐานและจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงส่งเสริมและปลูกฝังจิตสำนึกให้บุคลากรของตนมีสำนึกความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน ยึดมั่นในประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมืองท้องถิ่นฝ่ายสภาท้องถิ่น ประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมืองท้องถิ่นฝ่ายบริหาร ประมวลจริยธรรมของข้าราชการพนักงาน และลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี รวมทั้งกำกับ กระตุ้น กวดขันการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรนั้น ให้เป็นไปตามมาตรฐานและจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพนั้น เช่น บุคลากรทางการศึกษา บุคลากรทางสาธารณสุข วิศวกร เป็นต้น

2.2 การปฏิบัติตามหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest)

บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติหน้าที่โดยยึดมั่นผลประโยชน์สาธารณะเป็นที่ตั้ง ไม่เห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง ไม่นำทรัพย์สินของราชการไปเป็นของส่วนตัวหรือนำไปให้กลุ่มหรือพวกพ้อง รวมทั้งต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของตน และต้องคำนึงถึงความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งและการปฏิบัติหน้าที่อันจะเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ได้ เช่น การไม่เป็นคู่สัญญา หรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญา หรือกับบุคคลที่ทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐที่ตนปฏิบัติหน้าที่อยู่ การไม่รับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันมิควรได้ตามกฎหมายจากบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ



3. ความโปร่งใส (Transparency)



บุคลากรทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา รวมถึงการมีวัฒนธรรม และค่านิยมขององค์กรที่ให้ความสำคัญกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและสื่อสารกับประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบถึงข้อมูลต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอเป็นปัจจุบัน และจัดให้มีการวางระบบเพื่อให้ประชาชนและภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคมสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยง่าย รวมถึงในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงมีความชัดเจน เป็นระบบ เป็นที่เข้าใจ รับรู้ และคาดการณ์ได้ของสังคม ซึ่งต้องคำนึงถึงความโปร่งใส 3 ด้าน ได้แก่ 3.1) ด้านการบริหารการเงิน การคลัง และการพัสดุ 3.2) ด้านการบริหารงานบุคคล และ 3.3) ด้านการจัดบริการสาธารณะ/การบริการประชาชน

3.1 การบริหารการเงินและการคลัง

ในการจัดทำข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี การจัดหารายได้ การรับเงิน การใช้จ่ายเงิน ตลอดจนการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องดำเนินการตามกฎหมายตรงไปตรงมา มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยต้องให้ความสำคัญกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขั้นตอนการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการเงินและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านช่องทางต่างๆ ที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่ายและสะดวก และมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2 การบริหารงานบุคคล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบการสรรหา คัดเลือก แต่งตั้ง เลื่อนระดับ และการให้คุณให้โทษแก่บุคลากรภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นธรรม โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ รวมทั้งเปิดเผยหลักเกณฑ์ ขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลเป็นการทั่วไป เพื่อให้ประชาชนหรือบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ง่ายและสะดวก

3.3 การจัดบริการสาธารณะ/การบริการประชาชน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะหรือบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างสะดวก รวดเร็วและเปิดเผยทุกขั้นตอน

4. การมีส่วนร่วม (Participation)

การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงต้องยึดหลักการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงาน และประชาชนในท้องถิ่นได้รับรู้ เรียนรู้ และร่วมแสดงความคิดเห็น หรือเสนอปัญหา และประเด็นต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขและพัฒนา นอกจากนั้นประชาชนยังต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการ และร่วมตรวจสอบการปฏิบัติงาน รวมทั้งการมีส่วนร่วมเพื่อแสวงหาฉันทามติร่วมกันระหว่างประชาชนภายในท้องถิ่น

4.1 การมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ (Participation/Consensus Oriented)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แสดงความคิดเห็นและเสนอปัญหาภายในท้องถิ่นในประเด็นต่างๆ ที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขและพัฒนา เพื่อให้เกิดฉันทามติร่วมกัน ทั้งในเรื่องการกำหนดทิศทาง นโยบาย หรือแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารงานและการจัดทำบริการสาธารณะ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและสอดส่องการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1.1 การมีส่วนร่วมกำหนดทิศทาง นโยบาย หรือแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงจัดให้มีกระบวนการและกลไกให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมกำหนดทิศทาง นโยบาย แผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประชาชนที่เข้าร่วมมีความหลากหลาย กระจายครอบคลุมทุกชุมชน เพื่อร่วมแสดงความคิดเห็น เสนอปัญหา และความต้องการผ่านแผนพัฒนาท้องถิ่น และแผนงานอื่นๆ

4.1.2 การมีส่วนร่วมในการบริหารงานและการจัดทำบริการสาธารณะ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงส่งเสริมและเปิดโอกาสให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมบริหารจัดการเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ โดยสามารถให้ข้อมูล ความคิดเห็น แนะนำ ปรึกษา ร่วมวางแผนและร่วมปฏิบัติงาน

4.1.3 การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริมให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการสอดส่องติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



4.2 การกระจายอำนาจ (Decentralization)

ในการปฏิบัติราชการควรมีการมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งมีการโอนถ่ายบทบาทและภารกิจให้แก่ภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม

4.2.1 การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ

การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจให้มีความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมในพื้นที่ โดยมุ่งไปที่การมอบอำนาจในการตัดสินใจเพื่อให้บุคลากรในแต่ละระดับมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และรับผิดชอบในการดำเนินงาน โดยคำนึงถึงการสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

4.2.2 กระจายอำนาจไปสู่ภาคส่วนอื่น

การกระจายอำนาจในการตัดสินใจให้หน่วยงาน หรือภาคส่วนอื่นๆ หรือประชาชนในพื้นที่เพื่อจัดการหรือจัดสรรทรัพยากรให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการกระจายบุคลากร งบประมาณ เทคโนโลยีที่เหมาะสม



5. หลักความรับผิดชอบ (Accountability)

ในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมุ่งให้การทำงานมีคุณภาพ สร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ และตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน ตลอดจนผู้มีส่วนได้เสียภายในท้องถิ่น หากการทำหน้าที่นั้นเกิดปัญหาหรือข้อขัดข้อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสามารถตอบคำถามและอธิบายให้ทราบถึงรายละเอียดเกี่ยวกับประเด็นปัญหาเหล่านั้น รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องมีการจัดทำระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมาย ตลอดจนระบบการบรรเทาปัญหาและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

5.1 ความรับผิดชอบ (Accountability)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย รวมทั้งต้องมีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนตรวจสอบ และกำหนดให้มีการจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.1.1 การประเมินผลการปฏิบัติงานและการรายงาน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงส่งเสริมและกำหนดให้มีเครื่องมือที่ช่วยชี้วัดความสำเร็จในการปฏิบัติงานของพนักงานและองค์กร ให้เกิดความชัดเจน เป็นรูปธรรม โดยระบบการประเมินผลนั้นควรต้องสะท้อนให้เห็นถึงความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานของตน และตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชนได้

5.1.2 ระบบควบคุมภายใน ตรวจสอบภายใน และการบริหารความเสี่ยง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีกระบวนการควบคุมภายใน ตรวจสอบภายในและการบริหารความเสี่ยงที่มีมาตรฐาน เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปด้วยความโปร่งใส และบรรลุผลสำเร็จตามภารกิจหน้าที่และความรับผิดชอบ และได้รับความเชื่อมั่นและความไว้วางใจจากประชาชน

5.1.3 การจัดการเรื่องร้องเรียนและบรรเทาผลกระทบ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีข้อมูล/ระบบ/วิธีการจัดการข้อร้องเรียนและบรรเทาผลกระทบต่อปัญหาหรือข้อขัดข้องที่ประชาชนร้องเรียน รวมทั้งต้องกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการให้ทราบ และรายงานรายละเอียดเกี่ยวกับประเด็นปัญหาให้สาธารณชนได้รับทราบ พร้อมทั้งมีระบบการวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการป้องกันปัญหาในรูปแบบและลักษณะเดิมไม่ให้เกิดขึ้นอีก

5.2 การตอบสนอง (Responsiveness)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสามารถให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนด สร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม

5.2.1 การบริการอย่างมีคุณภาพ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงรับผิดชอบและให้บริการต่อประชาชนในพื้นที่และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างมีคุณภาพ เพื่อให้ประชาชน/ผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจ ความเชื่อมั่นและความไว้วางใจ

5.2.2 การตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมุ่งพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพในการปฏิบัติงานหรือการให้บริการเพื่อจัดการ/บรรเทาปัญหาและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็วและทั่วถึง

6. หลักความคุ้มค่า (Cost-Effectiveness / Economy)

การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ตลอดจนเป้าหมายและพันธกิจที่มีความชัดเจน โดยต้องมีลักษณะที่ตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน นอกจากนี้การปฏิบัติงานตามเป้าหมายและวิสัยทัศน์ดังกล่าว ต้องคำนึงถึงการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและคุ้มค่า รวมถึงใช้ระยะเวลาในการดำเนินการที่รวดเร็วและเหมาะสม

6.1 ประสิทธิผล (Effectiveness)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ วางเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและอยู่ในระดับที่ตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน โดยสร้างกระบวนการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและมีมาตรฐาน มีการจัดการความเสี่ยงและมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานเป็นเลิศ รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

6.1.1 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่มีความชัดเจน ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและประเทศ รวมทั้งหลักเกณฑ์มาตรฐานที่กฎหมายอื่นกำหนด

6.1.2 แนวทางการปฏิบัติงานที่ทำให้บรรลุเป้าหมาย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ มุ่งผลของความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ รวมทั้งกำหนดระบบการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

6.2 ประสิทธิภาพ (Efficiency)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลิตภาพที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทั้งนี้ ต้องมีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงาน เพื่ออำนวยความสะดวก และลดภาระค่าใช้จ่าย ตลอดจนยกเลิกภารกิจที่ล้าสมัยและไม่มีความจำเป็น

6.2.1 ความประหยัด

การนำทรัพยากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่อย่างจำกัดมาใช้หรือจัดสรรอย่างมีประโยชน์สูงสุดต่อท้องถิ่น โดยคำนึงถึงต้นทุนการผลิตและการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด รวมทั้งประเมินความคุ้มค่าก่อนและหลังการดำเนินงานโครงการ/กิจกรรม

6.2.2 ความรวดเร็ว

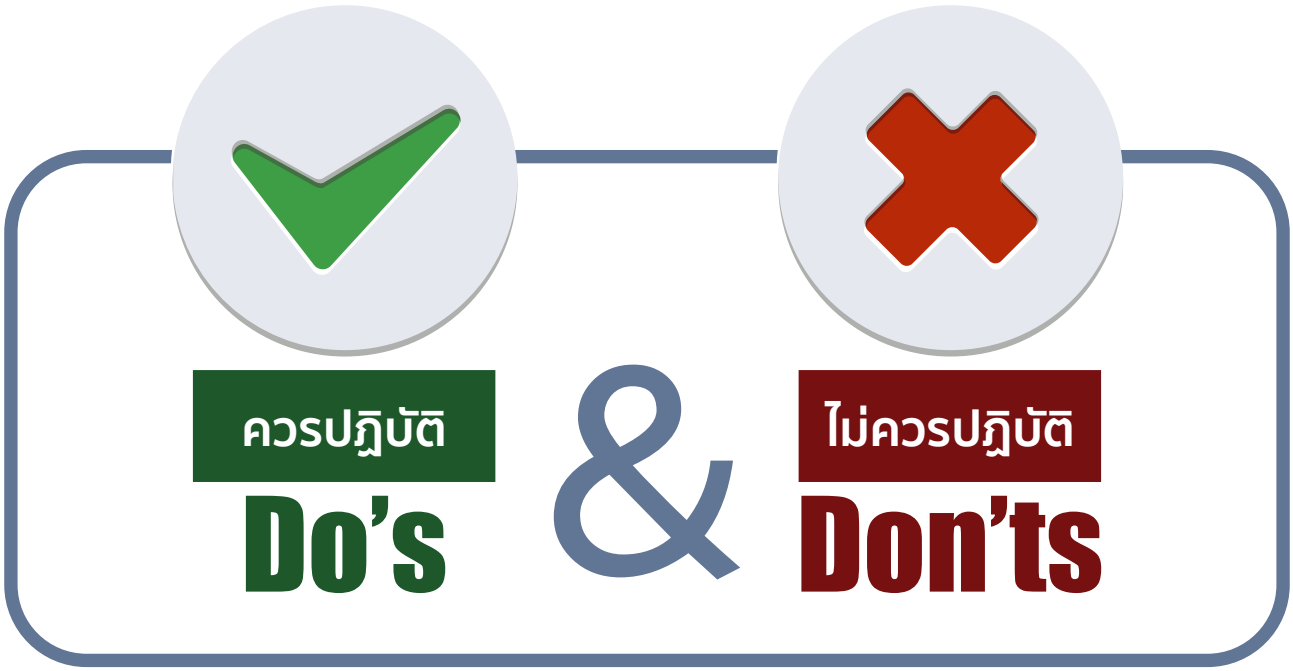
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ คำนึงถึงกรอบระยะเวลาที่กำหนด ให้บริการอย่างรวดเร็ว สนองตอบต่อความคาดหวังของประชาชน และตอบสนองต่อสถานการณ์ได้อย่างทันท่วงที

6.2.3 มาตรฐานและการพัฒนาคุณภาพการให้บริการ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ ตามขั้นตอนได้มาตรฐาน รวมทั้งพัฒนาระบบการให้บริการอย่างสม่ำเสมอ



บทที่ 3 ข้อแนะนำที่ควรคำนึงในการบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่



สำหรับบทนี้ คณะผู้จัดทำได้นำเสนอแนวทางที่ควรปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล จากคณะทำงานศึกษาแนวทางการยกระดับธรรมาภิบาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และโครงการนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีจากสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรางวัลพระปกเกล้าจากสถาบันพระปกเกล้า นอกจากนี้ ได้ศึกษาวิเคราะห์รวบรวมจากคำพิพากษาศาลฎีกา และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ในประเด็นการบริหารงานและการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ยึดหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้นำมาสรุปและเรียบเรียงในรูปแบบกรณีอันควรปฏิบัติและไม่ควรปฏิบัติ (Do's and Don'ts) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้สนใจได้ศึกษาและใช้เป็นแนวทางในการยกระดับธรรมาภิบาล รวมทั้งเป็นอุทาหรณ์ในการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การสั่งราชการในฐานะผู้บังคับบัญชาและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีแนวทางที่เหมาะสม ถูกต้อง เกิดประโยชน์แก่ราชการและประชาชนเป็นสำคัญ

1 หลักนิติธรรม Rule of Law



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรใช้อำนาจหรือบริหารงานตามกฎหมาย และระเบียบ รวมถึงข้อบังคับต่าง ๆ ที่มีอยู่โดยเคร่งครัดและไม่เลือกปฏิบัติ รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะต้องดำเนินการอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึง 2 องค์ประกอบย่อย ได้แก่ 1.1) นิติธรรม (Rule of Law) และ 1.2) ความเสมอภาค (Equity)

องค์ประกอบย่อย 1.1 นิติธรรม

" องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารงานโดยยึดอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัดด้วยความชอบธรรม คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย "

ตัวอย่างข้อแนะนำที่ควรคำนึงในการบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่

ควรปฏิบัติ Do's

ผู้บริหารและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติหน้าที่และบังคับใช้กฎหมาย ในการบริหารงานบุคคล การจัดทำและบริหารแผนพัฒนาท้องถิ่น การตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ การบริหารการเงินการคลัง การพัสดุ และการจัดบริการสาธารณะฯลฯ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ไม่ควรปฏิบัติ Don'ts

ผู้บริหารและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินงานโดยไม่คำนึงถึงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เห็นแก่ประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง มีการแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชา หรือใช้ดุลพินิจนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดในการบริหารงานและจัดบริการสาธารณะ เช่น อนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอนอาคารโดยไม่เป็นไปตามกฎหมายควบคุมอาคาร หรือมีการเรียกรับผลประโยชน์ตอบแทน เพื่อไม่ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด

องค์ประกอบย่อย 1.2 เสมอภาค

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะและบังคับใช้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับอย่างเท่าเทียม ไม่เลือกปฏิบัติ โดยไม่แบ่งแยกเพศ ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา ศาสนา ตลอดจนสภาพและสถานะของบุคคล ทั้งทางร่างกาย เศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งคำนึงถึงโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณะอย่างทั่วถึง และเป็นที่ยอมรับของประชาชนในท้องถิ่น”

ตัวอย่างข้อแนะนำที่ควรคำนึงในการบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่

ควรปฏิบัติ Do's	ไม่ควรปฏิบัติ Don'ts
1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ข้อบัญญัติเทศบัญญัติ และจัดบริการสาธารณะที่เหมาะสม และเกิดประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นทุกกลุ่มอย่างเสมอภาค เท่าเทียมกัน	1. ผู้บริหารและบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการเลือกปฏิบัติในการบริหารงาน เช่น การประชุมประชาคมท้องถิ่น[1]เลือกเชิญเฉพาะพวกพ้อง เครือญาติ เพื่อรับฟังและร่วมจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น[2] ส่งผลให้โครงการ/กิจกรรมที่ปรากฏในแผนพัฒนาท้องถิ่น และข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย มีลักษณะที่เอื้อประโยชน์ให้ตนเองและพวกพ้อง
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะโดยอ้างอิงฐานข้อมูลต่าง ๆ เช่น ข้อมูลประชากร อาชีพ อายุ รายได้ ฯลฯ เพื่อช่วยในการวิเคราะห์ รองรับการจัดบริการสาธารณะอย่างเหมาะสมและเท่าเทียม	2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นละเลยการจัดทำหรือปรับปรุงฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ให้มีความถูกต้องและเป็นปัจจุบัน เช่น ฐานข้อมูลผู้สูงอายุ คนพิการ เด็กและเยาวชน อันส่งผลให้การจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนเกิดความเหลื่อมล้ำไม่ครบถ้วนและทั่วถึง

[1] ข้อ 17 (1) แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

[2] ข้อ 4 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้คำนิยาม “แผนพัฒนาท้องถิ่น” หมายความว่า แผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดวิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด ค่าเป้าหมาย และกลยุทธ์โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอแผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนาหมู่บ้านหรือแผนชุมชน อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงานโครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าและให้หมายความรวมถึงการเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาท้องถิ่น

ตัวอย่างข้อแนะนำที่ควรคำนึงในการบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่

ควรปฏิบัติ Do's

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมุ่งพัฒนาระบบการให้บริการ เพื่อให้เกิดมาตรฐานการให้บริการที่เท่าเทียมกัน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุเพราะเพศ เชื้อชาติ ศาสนา สภาพและสถานะทางร่างกาย เศรษฐกิจ สังคม ฯลฯ ทั้งอาจมีการนำแนวคิด วิธีการในการบริหารจัดการที่ดี และเทคโนโลยีมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน คู่มือสำหรับประชาชน การจัดระบบคิว การจัดทำระบบแผนที่ภาษี

ไม่ควรปฏิบัติ Don'ts

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นละเลยการกำหนดมาตรการ แนวทางปฏิบัติ หรือการจัดทำคู่มือการใช้อำนาจตามกฎหมายอย่างเหมาะสม ทำให้การบังคับใช้กฎหมายและการจัดบริการสาธารณะเกิดความเหลื่อมล้ำขึ้นอยู่กับ/อยู่ภายใต้ดุลพินิจของผู้ปฏิบัติงานแต่ละบุคคล ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงบริการได้อย่างเสมอภาคและรวดเร็ว เช่น ไม่มีการปรับปรุงเทศบัญญัติ ข้อบัญญัติ รวมถึงประกาศที่ล้าสมัย ไม่มีการพิจารณาปรับลดขั้นตอน กระบวนการ และระยะเวลาแล้วเสร็จของงาน



กรณีศึกษาที่ควรปฏิบัติ & กรณีศึกษาที่ไม่ควรปฏิบัติ

Case Study Do's & Don'ts หลักนิติธรรม

นิติธรรม	กรณีศึกษาที่ควรปฏิบัติ	Case Study Do's

กรณีศึกษาที่ 1 ตราเทศบัญญัติเพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน[3]

เกิดอุบัติเหตุจากการขนย้ายยาฆ่าหญ้าของผู้ประกอบกิจการค้าปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืชรายหนึ่งในชุมชน จนทำให้มีข้อร้องเรียนเรื่องกลิ่นเหม็นฟุ้งกระจายที่ส่งผลอันตรายต่อสุขภาพ เทศบาลตำบลกุดดินจี่ อำเภอนากลาง จังหวัดหนองบัวลำภู จึงได้ตราเทศบัญญัติ เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2553 โดยกำหนดให้สถานประกอบการต้องวางผลิตภัณฑ์ที่จำหน่ายเพียงเล็กน้อยเพื่อเป็นตัวอย่างสินค้าเท่านั้น ส่วนโกดังเก็บสินค้าต้องตั้งห่างจากชุมชน ไม่น้อยกว่า 500 เมตร

ผู้ประกอบกิจการค้าปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืชรายนั้น จึงขอให้ศาลปกครองเพิกถอนเทศบัญญัติดังกล่าว อ้างว่า ขาดเหตุผลและหลักการที่ถูกต้อง สร้างภาระแก่ตนและผู้ประกอบการรายอื่นเกินความจำเป็น เมื่อเปรียบเทียบกับข้อกำหนดตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานที่ให้ตั้งโรงงานห่างจากชุมชนได้ 50 - 100 เมตร

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การเก็บสินค้าที่เป็นสารเคมีอันตรายจำนวนมาก อาจเกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยประชาชนได้ แม้สถานประกอบการจำหน่ายปุ๋ยไม่เข้าข่ายเป็นโรงงาน เทศบาลก็สามารถมีดุลพินิจกำหนดระยะให้ห่างจากชุมชนได้ตามกฎหมาย

กรณีศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีธรรมาภิบาลตามหลักนิติธรรม ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในด้านความปลอดภัยและสุขอนามัย



[3] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส.5/2562

นิติธรรม	กรณีศึกษาที่ควรปฏิบัติ	Case Study Do's

กรณีศึกษาที่ 2 เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งห้ามใช้อาคารที่ดัดแปลง[4]

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร มีคำสั่งให้เจ้าของอาคารที่ดัดแปลงต่อเติมโดยไม่ได้รับอนุญาตให้ระงับการดัดแปลง ต่อเติม ห้ามใช้หรือเข้าไปในอาคาร และให้ขอรับใบอนุญาตก่อสร้างดัดแปลงอาคารให้ถูกต้อง แม้ว่าการต่อเติมดังกล่าวจะล่วงเลยมาเป็นเวลากว่าสิบปีแล้ว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครออกคำสั่งห้ามเจ้าของอาคารหรือบุคคลใดใช้หรือเข้าไปในบริเวณอาคารที่มีการดัดแปลงโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และมีคำสั่งให้ดัดแปลงอาคารให้ถูกต้องโดยรื้ออาคารที่ผิดกฎหมายออกและให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตดัดแปลงอาคารให้ถูกต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์และความปลอดภัยของประชาชน จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

กรณีศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีธรรมาภิบาลตามหลักนิติธรรม ปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและความปลอดภัยประชาชน



[4] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.151/2547

นิติธรรม	กรณีศึกษาที่ไม่ควรปฏิบัติ	Case Study Don'ts

กรณีศึกษาที่ 1 ไม่ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุ[5]

นายกเทศมนตรีมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย ตลอดจนสั่งอนุมัติและอนุญาตเกี่ยวกับงานราชการของเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ทั้งมีหน้าที่บริหารงานในการจัดซื้อ จัดการ เก็บรักษา ดูแล และจำหน่ายพัสดุของสำนักงานเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 แต่นายกเทศมนตรีใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ขายศาลาทรงไทยกลางน้ำของเทศบาลให้แก่ผู้อื่น ในราคา 15,000 บาท โดยพลการ ซึ่งไม่ปฏิบัติตามระเบียบขั้นตอน การจำหน่ายพัสดุ และไม่นำเงินที่ได้จากการขายศาลาทรงไทยกลางน้ำส่งเป็นรายได้ของเทศบาล

ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า นายกเทศมนตรีไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบขั้นตอนในการจำหน่ายพัสดุตามระเบียบกฎหมาย โดยไม่นำเงินจากการขายศาลาทรงไทยกลางน้ำ จำนวน 15,000 บาท ส่งเป็นรายได้ของเทศบาล จึงพิพากษาลงโทษฐานเป็นเจ้าพนักงานยักยอกทรัพย์ตามประมวลกฎหมายอาญา ให้จำคุก 5 ปี และปรับ 20,000 บาท ให้การรับสารภาพคงจำคุก 2 ปี 6 เดือน และปรับ 10,000 บาท โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้กำหนด 2 ปี

กรณีศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึง การบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงหลักนิติธรรม ดำเนินการไม่เป็นไปตามกฎหมายระเบียบที่กำหนดไว้



[5] คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6114/2560

นิติธรรม	กรณีศึกษาที่ไม่ควรปฏิบัติ	Case Study Don'ts

กรณีศึกษาที่ 2	นายกองค์การบริหารส่วนตำบล เก็บรักษาเงินไว้เอง โดยไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ[6]

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะเป็นประธานศูนย์กีฬาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลได้รับเงินอุดหนุนจากศูนย์การกีฬาแห่งประเทศไทยจังหวัด จำนวน 10,000 บาท เพื่อส่งเสริมสนับสนุนการจัดกิจกรรมกีฬาของศูนย์กีฬา หลังจากได้รับเงินดังกล่าวมาแล้ว ได้เก็บเงินไว้เองโดยไม่นำส่งให้ **"คณะกรรมการศูนย์กีฬาตำบล"** ซึ่งเป็นคณะบุคคลหนึ่งในการบริหารงานศูนย์กีฬาตำบลและเป็นส่วนหนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอำนาจหน้าที่ตามภารกิจถ่ายโอนจากการกีฬาแห่งประเทศไทย

ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเก็บรักษาเงินไว้เองโดยไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการและไม่แจ้งให้คณะกรรมการศูนย์กีฬาตำบลทราบ จึงรับฟังได้ว่ามีเจตนาเบียดบังเงินดังกล่าวเป็นของตนเองโดยทุจริต จึงพิพากษาให้มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา จำคุก 5 ปี ให้การรับสารภาพ คงจำคุก 2 ปี 6 เดือน และให้คืนหรือใช้เงิน 10,000 บาท แก่องค์การบริหารส่วนตำบล

กรณีศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึง การบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงหลักนิติธรรม ดำเนินการโดยไม่ยึดถือกฎหมายและระเบียบอย่างเคร่งครัด



[6] คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8088/2561

เสมอภาค	กรณีศึกษาที่ควรปฏิบัติ	Case Study Do's

กรณีศึกษาที่ 1 การแก้ไขปัญหาคนไร้สัญชาติ ไร้สถานะทางทะเบียน[7]

ปัญหาคนไร้สัญชาติ ไร้สถานะทางทะเบียนในพื้นที่ ยังไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบในพื้นที่โดยตรง ซึ่งกลุ่มคนดังกล่าวถือว่าเป็นผู้ด้อยโอกาส มักถูกเอารัดเอาเปรียบ ไม่สามารถดำรงชีวิตได้อย่างเท่าเทียมกับบุคคลอื่น สุ่มเสี่ยงถูกล่อลวงโดยขบวนการค้ามนุษย์ เทศบาลนครอุดรธานี จังหวัดอุดรธานี จึงเข้าไปแก้ไขปัญหาและช่วยเหลือกลุ่มคนดังกล่าว ให้มีโอกาสเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต สามารถเข้าถึงบริการได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม โดยการจัดทำแผนให้การช่วยเหลือที่อาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน มีการประชุมร่วมกันระหว่างผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ของเทศบาลฯ และประธานชุมชนที่ได้รับแต่งตั้งเป็นอาสาสมัครทางทะเบียนและบัตร เพื่อดำเนินการสำรวจตรวจสอบสภาพปัญหาและการดำรงชีวิตของผู้ด้อยโอกาส รวมทั้งประสานงานกับฝ่ายสอบสวนและส่งเสริมการทะเบียนและบัตร กองทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน เพื่อให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ตกหล่นทางทะเบียนที่ยังไม่มีเลขประจำตัวประชาชนให้ได้รับการกำหนดสถานะตามกฎหมายและได้รับสิทธิต่าง ๆ จากภาครัฐ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น โดยคำนึงถึงความสมดุลของสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวสามารถช่วยเหลือกลุ่มผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสในเขตเทศบาลได้มากถึง 1,255 คน

กรณีศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีธรรมาภิบาลตามหลักความเสมอภาค โดยคำนึงถึงการแก้ไขปัญหาเพื่อความเสมอภาคในการเข้าถึงบริการสาธารณะของประชาชน



[7] สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (2563), หนังสือที่ระลึกในพิธีมอบรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563, หน้า 14 – 16. ได้รับรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ประเภทโดดเด่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ รางวัลที่ 2

เสมอภาค	กรณีศึกษาที่ควรปฏิบัติ	Case Study Do's

กรณีศึกษาที่ 2 โครงการหม่าคืนตัน หม่าวันได้ (กลางคืนทัน กลางวันได้) ทีมกู้ชีพกู้ภัยจอมจันทร์[8]

องค์การบริหารส่วนตำบลจอมจันทร์ อำเภอเวียงสา จังหวัดน่าน จัดบริการที่เข้าใจและเข้าถึงประชาชนโดยจัดตั้งหน่วยกู้ชีพ กู้ภัย (OTOS) ประจำองค์การบริหารส่วนตำบลจอมจันทร์ เพื่อให้บริการและช่วยเหลือประชาชนกรณีประสบเหตุสาธารณภัยต่าง ๆ หรือประสบอุบัติเหตุ เจ็บป่วยฉุกเฉิน เนื่องจากเป็นพื้นที่ห่างไกลจากสถานพยาบาลของรัฐมากกว่า 25 กิโลเมตร โดยมีการพัฒนาปรับปรุงระบบการช่วยเหลือประชาชนเชิงรุกแบบครบวงจร แก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็ว เข้าถึงทุกสภาพพื้นที่ในเขตตำบลจอมจันทร์ โดยใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ หรือ Geographic Information System : GIS เข้ามาเป็นตัวช่วยในกระบวนการทำงานเกี่ยวกับการเก็บข้อมูลผู้ป่วย โดยแยกเป็นผู้ป่วยไร้ญาติ ผู้ป่วยติดเตียง ผู้ป่วยเรื้อรัง ผู้ป่วยโรคหัวใจ มีการลงพิกัดตำแหน่งพื้นที่ด้วยระบบคอมพิวเตอร์ รวมทั้งใช้โปรแกรมนำทาง GPS เพื่อสามารถเข้าไปให้บริการประชาชนพื้นที่ได้ทั่วถึง รวดเร็วและประหยัดเวลา

กรณีศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีธรรมาภิบาลตามหลักความเสมอภาค คำนึงถึงการจัดบริการสาธารณะให้มีความเท่าเทียม โดยนำเทคโนโลยีมาใช้ในการจัดบริการเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต ความเป็นอยู่ และความปลอดภัยในชุมชนให้ดีขึ้น



[8] มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2561). ต้นแบบแห่งความสำเร็จองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ปี 2561, หน้า 291 – 302. ได้รับรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ประเภททั่วไป รางวัลที่ 2

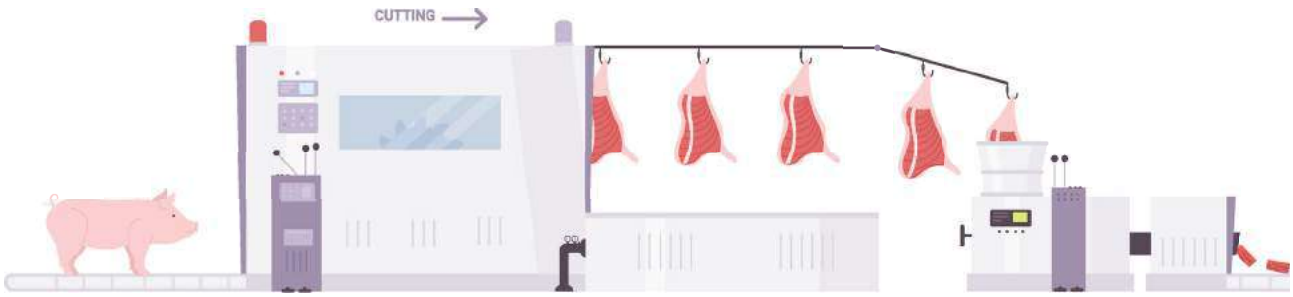
เสมอภาค	กรณีศึกษาที่ไม่ควรปฏิบัติ	Case Study Don'ts

กรณีศึกษาที่ 1 ใบอนุญาตฆ่าสุกร 2 มาตรฐาน[9]

ผู้ประกอบการรายที่ 1 ขอใบอนุญาตเพื่อจะฆ่าสุกรในโรงฆ่าสัตว์ของเทศบาล ในจำนวนเท่าเดิมที่เคยขออนุญาต แต่เทศบาลไม่อนุญาตโดยให้เหตุผลว่าสถานที่ไม่เพียงพอต่อการฆ่าสัตว์จำนวนมาก ซึ่งจะส่งผลต่อสุขลักษณะและอนามัย ต่อมาผู้ประกอบการรายที่ 2 ขอใบอนุญาตฆ่าสุกรในจำนวนสุกรที่มากกว่าผู้ประกอบการรายที่ 1 แต่เทศบาลกลับอนุญาตให้เป็นผู้ได้รับใบอนุญาตฆ่าสุกร

ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่มีเหตุผลเพียงพอที่เทศบาลจะลดจำนวนการฆ่าสุกรและให้สิทธิเฉพาะแต่ผู้ประกอบการรายที่ 2 โดยอ้างเหตุสุขอนามัยชุมชน จึงเป็นการปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันให้มีความแตกต่างกัน อันเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค ดังนั้น การออกคำสั่งดังกล่าวของเทศบาลจึงเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม จึงมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของเทศบาลที่ไม่อนุญาตให้ผู้ประกอบการรายที่ 1 ฆ่าสุกร พร้อมทั้งชดใช้ค่าเสียหายด้วย

กรณีศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึง การปฏิบัติหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงหลักความเสมอภาค ใช้ดุลพินิจต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ ไม่เท่าเทียมกัน



[9] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด หมายเลขแดง ที่ อ. 407/2560

กรณีศึกษาที่ 2 การเลือกปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องเพศ[10]

เทศบาลประกาศระเบียบและหลักเกณฑ์การประกวดกระทงใหญ่ ในงานประเพณีประจำปี โดยกำหนดให้ผู้นั่งประกอบกระทงตามเนื้อเรื่องที่นำเสนอ ต้องเป็นเฉพาะสุภาพสตรีหรือสุภาพบุรุษเท่านั้น หากหน่วยงานหรือองค์กรใดจัดให้บุคคลที่เรียกว่ากระเทยหรือเกย์เป็นผู้นั่งประกวดกระทงจะถูกตัดคะแนน ในข้อดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุความแตกต่างด้านเพศ จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนประกาศดังกล่าว

ศาลปกครองวินิจฉัยว่า มาตรา 30 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า **"การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้"** การกีดกันกลุ่มบุคคลประเภทใดประเภทหนึ่งไม่ให้เข้ามามีส่วนร่วมด้วยเหตุสภาพทางกายหรือสภาพจิตใจเป็นกระเทยหรือเกย์ ย่อมเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลและจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการเข้ามามีส่วนร่วมอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีของชุมชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง ประกาศเทศบาลดังกล่าวเฉพาะข้อความที่ระบุ **"เฉพาะสุภาพสตรีหรือสุภาพบุรุษ"** จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กรณีศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึง การปฏิบัติหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงหลักความเสมอภาคและเลือกปฏิบัติต่อบุคคล



[10] คำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ คดีหมายเลขแดงที่ 211/2554.

2 หลักคุณธรรม Morality

บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพึงมีจิตสำนึกความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่โดยยึดมั่นในศีลธรรม คุณธรรมต้องยึดมั่นในประมวลจริยธรรมของท้องถิ่น รวมถึงมาตรฐานและจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ โดยคำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นหลักสำคัญ ทั้งนี้ จะต้องคำนึงถึง 2 องค์ประกอบย่อย ได้แก่ 2.1) การปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม มาตรฐาน และจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ และ 2.2) การปฏิบัติตามหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest)

องค์ประกอบย่อย 2.1 ประมวลจริยธรรม จรรยาวิชาชีพ

"บุคลากร[11]ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกคนต้องปฏิบัติหน้าที่โดยมีจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อตนเองและต่อประชาชน โดยยึดมั่นและปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมและมาตรฐานและจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพอย่างเคร่งครัด รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรกำกับ กระตุ้น กวดขันการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรให้เป็นไปตามมาตรฐานและจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพนั้น"

ตัวอย่างข้อแนะนำที่ควรคำนึงในการบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่

ควรปฏิบัติ Do's

1. ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี รักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง กำกับดูแลพฤติกรรมของผู้ใต้บังคับบัญชาให้อยู่ในกรอบแนวทางที่สมควร ไม่ละเมิดมาตรฐานทางจริยธรรม รวมทั้งส่งเสริมให้มีกลไก/กิจกรรมด้านคุณธรรมจริยธรรมให้กับบุคลากร

ไม่ควรปฏิบัติ Don'ts

1. ผู้บริหารและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นละเลยไม่ให้ความสำคัญในการปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม ประมวลจริยธรรม จรรยาวิชาชีพ ขาดความเที่ยงธรรม ไม่ดำรงตนตั้งมั่นอยู่ในศีลธรรม ขาดการเสียสละ และรับผิดชอบต่อหน้าที่ ยึดถือประโยชน์ตนมากกว่าประโยชน์ประชาชน ประเทศชาติ เช่น ใช้เวลาราชการเพื่อประกอบกิจส่วนตัว มาปฏิบัติงานสายกลับก่อนเวลาเป็นประจำ

[11] บุคลากร หมายถึง ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการ พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ลูกจ้าง และผู้ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท

ตัวอย่างข้อแนะนำที่ควรคำนึงในการบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่

ควรปฏิบัติ Do's	ไม่ควรปฏิบัติ Don'ts
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมาตรการและกลไกในการกำกับดูแล และดำเนินการกับบุคลากรที่ประพฤติไม่เหมาะสม ฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม และมาตรฐานทางวิชาชีพอันทำให้ราชการเกิดความเสียหาย ด้วยความรวดเร็วและจริงจัง เช่น แต่งตั้งคณะกรรมการจริยธรรม หากพบว่ามีการฝ่าฝืน มีข้อสงสัยหรือข้อร้องเรียน มีการดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริง ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนแต่มิใช่ความผิดทางวินัยหรืออาญา ต้องแจ้งให้มีการแก้ไข หรือตักเตือน หรือมีการนำไปประกอบการพิจารณาแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การพิจารณาความดีความชอบแล้วแต่กรณี	2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นละเลยการใช้ประมวลจริยธรรม จรรยาวิชาชีพเป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อกำกับความประพฤติ ปล่อยให้บุคลากรประพฤติขัดต่อศีลธรรมอันดี ไม่มีการสอดส่อง แนะนำ บังคับใช้หรือไต่สวนข้อเท็จจริง
3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวทางการปกป้อง/คุ้มครองและให้ความช่วยเหลือดูแลบุคลากรผู้ปฏิบัติงานตามประมวลจริยธรรม จรรยาวิชาชีพ จากอิทธิพลของผู้มีอำนาจ ไม่ให้ถูกกลั่นแกล้ง เช่น หากเกิดกรณีผู้บริหารไม่ให้ความคุ้มครองตามสมควร สามารถร้องเรียนไปยังคณะกรรมการจริยธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้ตรวจการแผ่นดิน	3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปล่อยปละละเลยให้มีการใช้อำนาจโดยมิชอบ มีการข่มขู่ คุกคาม แทรกแซงด้วยวิธีการใด ๆ ที่ทำให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปโดยไม่ถูกต้องชอบธรรม เช่น ผู้บังคับบัญชาเมินเฉยเมื่อทราบว่ามีการบังคับ/โน้มน้าวให้คณะกรรมการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างหรือตรวจการจ้างยินยอมตรวจรับงานโดยไม่ถูกต้อง

องค์ประกอบย่อย 2.2 การปฏิบัติตามหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์

"บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติหน้าที่โดยยึดมั่นผลประโยชน์สาธารณะเป็นที่ตั้ง โดยไม่เห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง ไม่นำทรัพย์สินของราชการไปเป็นของส่วนตัวหรือนำไปให้กลุ่มหรือพวกพ้อง รวมทั้งต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของตน และต้องคำนึงถึงความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งและการปฏิบัติหน้าที่อันจะเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ได้"

ตัวอย่างข้อแนะนำที่ควรคำนึงในการบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่

ควรปฏิบัติ Do's

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมาตรการ/แนวทางป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน/ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินงานจัดซื้อจัดจ้างของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนผู้มีอำนาจอนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้างในงานนั้น ๆ เช่น กำหนดให้มีการจัดทำแบบรับรองการตรวจสอบการเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับผู้ยื่นข้อเสนอหรือคู่สัญญา[12]

ไม่ควรปฏิบัติ Don'ts

1. ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น[13]เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น โดยมีพฤติการณ์แสดงให้เห็นว่าเป็นการต่างตอบแทนหรือเอื้อประโยชน์ส่วนตนระหว่างกัน[14] เช่น ในขณะดำรงตำแหน่งทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง/จ้างบุคคลเข้าทำงาน หรือทำกิจการประเภทต่าง ๆ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนสังกัดหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นไม่ว่าโดยตนเองหรือผ่านทางผู้อื่นที่มีความสัมพันธ์ทางการบริหารกิจการ หุ้นส่วน ผู้ถือหุ้น เชิงการอุปการะเลี้ยงดูต่อกัน เครือญาติ พวกพ้อง

ทั้งนี้ รวมถึงการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามกฎหมายอื่นด้วย

---

[12] มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ทั้งนี้รวมถึงการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามกฎหมายอื่นด้วย, ข้อ 27 วรรค 4 ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 , มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

[13] คำนิยามตามข้อ 4 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการลาของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ดังนี้

"ผู้บริหารท้องถิ่น" หมายความว่า นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกเมืองพัทยา นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และให้หมายความรวมถึงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น

"ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น" หมายความว่า รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี รองนายกเมืองพัทยา เลขานุการนายกเมืองพัทยา ผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพัทยา ประธานที่ปรึกษานายกเมืองพัทยา ที่ปรึกษานายกเมืองพัทยา รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และให้ความหมายรวมถึงตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้บริหารท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น

"สมาชิกสภาท้องถิ่น" หมายความว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาเมืองพัทยาสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และให้หมายความรวมถึงสมาชิกสภาท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น

[14] กฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงหรือโดยอ้อมตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ดังนี้

1. กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดูรายละเอียดที่ มาตรา 9 มาตรา 11 (5) มาตรา 35/1 (3) และมาตรา 44/3 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

2. กรณีเทศบาล ดูรายละเอียดที่ มาตรา 15 มาตรา 18 ทวิ และมาตรา 48 จตุทศ (3) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

3. กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล ดูรายละเอียดที่ มาตรา 9 มาตรา 12 (4) มาตรา 24 มาตรา 47 ทวิ มาตรา 47 ตรี มาตรา 58/1 และมาตรา 64/2 แห่งพระราชบัญญัติสภาตาบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ตัวอย่างข้อแนะนำที่ควรคำนึงในการบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่

ควรปฏิบัติ Do's

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวทางการปฏิบัติ และแจ้งข้อพึงระวังต่าง ๆ เพื่อสร้างความตระหนักให้แก่บุคลากรเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การให้หรือรับของขวัญ และรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้จากบุคคลที่ให้กันในโอกาสเทศกาลหรือวันสำคัญ โอกาสการแสดงความยินดี การแสดงความขอบคุณ การต้อนรับ การแสดงความเสียใจ หรือการให้ตามมารยาทที่ถือปฏิบัติกันในสังคม เช่น การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่ต้องรับไว้เพื่อรักษาไมตรี มิตรภาพ หรือความสัมพันธ์อันดีระหว่างบุคคลและไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือมีราคาหรือมูลค่ามากกว่า 3,000 บาท ต้องรายงานการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดดังกล่าวต่อหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน[15] หรือเสริมสร้างให้บุคลากรเกิดทัศนคติในการประหยัดแก่ประชาชนทั่วไปในการแสดงความยินดี การแสดงความปรารถนาดี การแสดงการต้อนรับ หรือการแสดงความเสียใจในโอกาสต่าง ๆ ตามปกติประเพณีนิยม ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐพยายามใช้วิธีการแสดงออกโดยใช้บัตรอวยพร การลงนามในสมุดอวยพร หรือใช้บัตรแสดงความเสียใจแทนการให้ของขวัญ[16]

ไม่ควรปฏิบัติ Don'ts

2. ผู้บริหารและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกรับเงิน หรือยอมรับเงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ โดยมีเจตนาที่จะแลกกับการอำนวยความสะดวก/ปฏิบัติงาน/ประโยชน์อื่น ๆ เช่น การเรียกรับส่วนแบ่งจากเงินโบนัส[17] การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากผู้รับจ้าง[18] รวมทั้งการละเลยต่อการปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์การให้หรือรับของขวัญ และการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

---

[15] ข้อ 7 แห่งประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าพนักงานของรัฐ พ.ศ. 2563

[16] ข้อ 12 แห่งระเบียบสานักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้หรือการรับของขวัญของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2544

[17] ดูรายละเอียดคดีเพิ่มเติมได้ที่ อ้างถึงใน สำนักงาน ป.ป.ช., คู่มือการป้องกันการกระทำความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม ตามมาตรา 128, 2563, หน้า 68

[18] ดูรายละเอียดคดีเพิ่มเติมได้ที่ อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, 2563, หน้า 66

ตัวอย่างข้อแนะนำที่ควรคำนึงในการบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่

ควรปฏิบัติ Do's

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำคู่มือ/แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้ทรัพย์สินของราชการ รวมทั้งกำหนดกลไกในการติดตามตรวจสอบ การดำเนินการตามแนวทางปฏิบัติ/ระเบียบของการใช้และการยืมทรัพย์สินของราชการอย่างเคร่งครัด วางระบบการจัดทำทะเบียนการเบิกใช้ทรัพย์สิน ทะเบียนการยืมทรัพย์สินของราชการอย่างเป็นระบบ และง่ายต่อการตรวจสอบ

ไม่ควรปฏิบัติ Don'ts

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดการกำกับติดตามตรวจสอบการใช้ทรัพย์สินของราชการ และไม่มีการดำเนินการควบคุมทะเบียนพัสดุครุภัณฑ์ และเก็บรักษาพัสดุครุภัณฑ์ให้เรียบร้อย ไม่มีการจัดทำรายงาน การตรวจพัสดุประจำปีโดยเปิดเผย อันส่งผลให้มีการใช้เวลา ทรัพย์สินหรืองบประมาณของทางราชการ เพื่อประโยชน์ส่วนตน ญาติมิตร หรือพวกพ้อง เช่น มีการนำรถยนต์ส่วนกลางไปใช้เป็นรถส่วนตัว การนำเครื่องมือและอุปกรณ์ต่าง ๆ กลับไปใช้ส่วนตัว โดยไม่ได้เป็นการใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ



กรณีศึกษาที่ควรปฏิบัติ & กรณีศึกษาที่ไม่ควรปฏิบัติ

Case Study
Do's & Don'ts

หลักคุณธรรม

คุณธรรม	กรณีศึกษาที่ควรปฏิบัติ	Case Study Do's

กรณีศึกษาที่ 1 **โครงการ "เวียงตาลมีธรรมะ ชนะคอร์รัปชัน"**[19]

องค์การบริหารส่วนตำบลเวียงตาล อำเภอห้างฉัตร จังหวัดลำปาง ให้ความสำคัญในการพัฒนาบุคลากร โดยดำเนินโครงการอบรมให้ความรู้ส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมอย่างต่อเนื่องทุกปี ได้แก่

1. โครงการเวียงตาลโปร่งใส หัวใจคุณธรรม (ทำดี ทำได้ด้วยใจเรา) ได้แก่ 1) อบรมเชิงปฏิบัติการ **"เวียงตาลใสสะอาด ปราศจากคอร์รัปชัน"** กลุ่มเป้าหมายข้าราชการประจำและการเมือง เน้นสร้างสำนึกการทำดีเพื่อองค์กร 2) อบรมให้ความรู้ "พลเมืองคุณธรรมนำชีวิต" กลุ่มเป้าหมายผู้นำชุมชนและประชาชน เน้นให้ความรู้จริยธรรมพื้นฐานทางสังคม และ 3) อบรมเชิงปฏิบัติการเด็กดีสร้างได้ (ความรู้คู่คุณธรรม) กลุ่มเป้าหมายเด็กและเยาวชน ส่งเสริมให้กล้าคิดกล้าทำ กล้าแสดงออกในเชิงสร้างสรรค์

2. โครงการ **"เวียงตาลมีธรรมะ ชนะคอร์รัปชัน"** ส่งเสริมความรู้ในการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล ป้องกันการทุจริต ป้องกันการมีผลประโยชน์ทับซ้อน รวมทั้งเปิดโอกาสให้บุคลากรเสนอความคิดเห็นเพื่อเสนอแนวทางสร้างความโปร่งใสในองค์กร

3. โครงการอบรมเชิงปฏิบัติการเสริมสร้างศักยภาพการทำงานเป็นทีมและสู่ความเป็นเลิศ สร้างมนุษยสัมพันธ์ที่ดีภายในองค์กร รวมทั้งกลยุทธ์การบริการที่เป็นเลิศ ทัศนคติที่ดีต่อการบริการประชาชน

กรณีศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญในการขับเคลื่อนธรรมาภิบาลตามหลักคุณธรรม โดยปลูกฝังจิตสำนึกด้านคุณธรรมจริยธรรมให้กับบุคลากรและประชาชนในพื้นที่อย่างสม่ำเสมอ



[19] สถาบันพระปกเกล้า (2561), รางวัลพระปกเกล้า'61, หน้า 276 – 277.

คุณธรรม	กรณีศึกษาที่ควรปฏิบัติ	Case Study Do's

กรณีศึกษาที่ 2	โครงการ Donkaew DNA (คนสายพันธุ์ดอนแก้ว)[20]

องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ มีการบริหารจัดการท้องถิ่นรูปแบบใหม่ ด้วยการสร้างคนให้มีคุณภาพ มีอัตลักษณ์ของดอนแก้ว โดยอาศัยกลไกหลักสูตรการพัฒนาคนในโรงเรียนธรรมาภิบาลในสามหมวดวิชาหลัก คือ หมวดวิชาการ หมวดวิชาชีวิต และหมวดวิชาชุมชน หล่อหลอมบุคลากรและคนในพื้นที่ให้มีคุณลักษณะ **"ไม่ทุจริต จิตอาสา กล้านำ ทำสิ่งใหม่"** กล่าวคือ "ไม่ทุจริต" คือ คิดดี คิดชอบ ไม่เรียกรับผลประโยชน์ ซื่อตรง โปร่งใส **"จิตอาสา"** คือ เสียสละ อาสาทำงานที่นอกเหนือจากงานประจำเพื่องานส่วนรวม **"กล้านำ"** คือกล้าแสดงความคิดเห็น กล้าตัดสินใจ กล้าลงมือทำ กล้ารับผิดชอบ **"ทำสิ่งใหม่"** คือ คิดสร้างสรรค์ สร้างการเปลี่ยนแปลงงานข้อมูล บริหารแผนงานงบประมาณ นอกจากนี้ยังมีการสร้างระบบบริการสาธารณะใหม่ที่มีความเป็นมืออาชีพ และสร้างความเป็นหุ้นส่วนในการพัฒนาแก่บุคลากร รวมทั้งมีการสร้างพลวัตรของนวัตกรรมการบริการสาธารณะที่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและครอบคลุมภารกิจท้องถิ่นทุกด้านในลักษณะ **"1 กองงาน 1 นวัตกรรม"**

กรณีศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญในการขับเคลื่อนธรรมาภิบาลตามหลักคุณธรรม โดยพัฒนาบุคลากรและประชาชนในพื้นที่ให้มีคุณธรรม จริยธรรม มีจิตสำนึกความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ มุ่งผลประโยชน์ส่วนร่วมมากกว่าส่วนตน



[20] มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2561). ต้นแบบแห่งความสำเร็จองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ปี 2561, หน้า 42 – 55. ได้รับรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ประเภทโดดเด่น องค์การบริหารส่วนตำบล รางวัลที่ 1

คุณธรรม	กรณีศึกษาที่ไม่ควรปฏิบัติ	Case Study Don'ts

กรณีศึกษาที่ 1 อนุมัติจัดซื้อที่ดินราคาสูงกว่าราคาที่ขายจริง เพื่อประโยชน์พวกพ้อง[21]

เจ้าของที่ดินรายหนึ่ง จะขายที่ดินให้แก่ลูกเขยของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในราคา 220,000 บาท ลูกเขยของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จึงได้ปลอมลายมือชื่อของเจ้าของที่ดินรายนั้นในใบเสนอราคาขายที่ดินเป็นเงิน 594,000 บาท เพื่อนำไปยื่นต่อองค์การบริหารส่วนตำบล จากนั้นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ใช้อำนาจอนุมัติจัดซื้อที่ดินดังกล่าวในราคาสูงกว่าที่เจ้าของที่ดินรายนั้นต้องการจะขาย และนำเงินส่วนต่างไปเป็นประโยชน์แก่ลูกเขยของตน

ศาลฎีกาพิพากษาว่า การกระทำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการเอื้อประโยชน์แก่ลูกเขยของตนและแสวงประโยชน์โดยมิชอบ ทำให้ราชการได้รับความเสียหายต้องซื้อที่ดินในราคาสูงกว่าที่ควรจะเป็น จึงมีความผิดฐานเจ้าพนักงานมีหน้าที่ซื้อทรัพย์ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่รัฐตามประมวลกฎหมายอาญา ลงโทษจำคุก 3 ปี 9 เดือน

กรณีศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึง การบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ยึดหลักคุณธรรม ขาดจิตสำนึกของการมีคุณธรรม ฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนเป็นที่ตั้ง



[21] คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 565/2558

กรณีศึกษาที่ 2 อนุมัติจัดจ้างให้พวกพ้องเป็นคู่สัญญากับเทศบาลเพื่อประโยชน์ของตน[22]

นายกเทศมนตรีได้อนุมัติจัดจ้างโดยวิธีพิเศษให้พรรคพวกของตนไปดำเนินการกำจัดขยะในเขตพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาล ด้วยการทำสัญญาจ้างบุคคลหนึ่งที่รู้จักกันเพื่อเป็นผู้รับจ้างกำจัดขยะในราคาจ้างเหมาเป็นเงิน 120,000 บาท ทั้ง ๆ ที่บุคคลนั้น เป็นช่างตัดผมไม่มีที่ดินสำหรับใช้เป็นที่ทิ้งขยะและไม่มีเครื่องมือในการกำจัดขยะ โดยนายกเทศมนตรีได้สั่งการให้พนักงานและรถของเทศบาลไปขุดตักดินและนำขยะไปฝังกลบในที่ดินของบิดาของตน แล้วเบิกจ่ายค่าจ้างกำจัดขยะมาเป็นประโยชน์ของนายกเทศมนตรีเอง ศาลฎีกาพิพากษาว่า นายกเทศมนตรีปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ลงโทษจำคุก 6 ปี

กรณีศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึง การบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ยึดหลักคุณธรรม ดำเนินการจัดจ้างให้แก่พวกพ้องเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเอง

กรณีศึกษาที่ 3 ใช้อำนาจบาตรใหญ่ ไม่มีธรรมาภิบาลในจิตใจ[23]

ปลัด อบต. และรักษาการหัวหน้าสำนักงานปลัดฯ มีสาเหตุโกรธเคืองส่วนตัวกับรองปลัด อบต. อยู่ก่อนแล้ว ต่อมารองปลัด อบต. เสนอขออนุญาตไปอบรมต่อนายก อบต. โดยไม่ผ่านปลัด อบต. หลังจากรองปลัด อบต. อบรมเสร็จสิ้น ได้เสนอบันทึกข้อความขอส่งเอกสารฎีกาเบิกจ่ายเงินตามระเบียบเพื่อเบิกค่าลงทะเบียน แต่ปลัด อบต. กลับเขียนในบันทึกข้อความดังกล่าวของรองปลัด อบต. ด้วยข้อความที่ไม่เหมาะสม และไม่พิจารณาเบิกเงินให้

ศาลฎีกาพิพากษาว่า การที่ปลัด อบต. ไม่ตรวจและอนุมัติฎีกาซึ่งเป็นการในหน้าที่ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รองปลัด อบต. และทางราชการ รวมทั้งใช้ถ้อยคำที่ไม่เหมาะสมกับลูกน้องเป็นการใช้อำนาจบาตรใหญ่ มัวเมาในอำนาจ อยู่ภายใต้โทสะจริต ไม่มีธรรมาภิบาลในจิตใจ เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ลงโทษจำคุก 1 ปี โดยรอลงอาญาไว้ 2 ปี ปรับ 5,000 บาท

กรณีศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึง การปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ยึดหลักคุณธรรม ใช้ดุลพินิจด้วยความอคติ ไม่มีคุณธรรม ไม่ดำรงตนตามประมวลจริยธรรมและจรรยาวิชาชีพ



[22] คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2183/2558
[23] คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7322/2558

3 หลักความโปร่งใส Transparency

"บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา รวมถึงการมีวัฒนธรรมและค่านิยมขององค์กรที่ให้ความสำคัญกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและสื่อสารกับประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบถึงข้อมูลต่างๆ อย่างสม่ำเสมอเป็นปัจจุบัน และจัดให้มีการวางระบบเพื่อให้ประชาชนและภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยง่าย การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงมีความชัดเจน เป็นระบบ เป็นที่เข้าใจ รับรู้ และคาดการณ์ได้ของสังคม ซึ่งต้องคำนึงถึงความโปร่งใส 3 ด้าน ได้แก่ 3.1) ด้านการบริหารการเงิน การคลัง และการพัสดุ 3.2) ด้านการบริหารงานบุคคล และ 3.3) ด้านการจัดบริการสาธารณะ/การบริการประชาชน"

ตัวอย่างข้อแนะนำที่ควรคำนึงในการบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่

3.1 ด้านการบริหารการเงิน การคลัง และการพัสดุ

ควรปฏิบัติ Do's

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านการเงิน การคลัง และการพัสดุให้ประชาชนได้รับทราบผ่านเว็บไซต์และช่องทางต่าง ๆ ตามบริบทของพื้นที่ เช่น แผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี รายงานการกำกับติดตามการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี รายงานสรุปผลการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีตามวงรอบที่กฎหมาย/ระเบียบกำหนด แผนการจัดซื้อจัดจ้างหรือจัดหาพัสดุ และรายงานผลการจัดซื้อจัดจ้างรายเดือนและรายปี

ไม่ควรปฏิบัติ Don'ts

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจงใจปกปิดข้อมูล ที่เป็นประโยชน์และมีผลกระทบต่อประชาชน หรือมีการเปิดเผยแต่ไม่คำนึงว่าประชาชนจะสามารถเข้าถึงหรือรับรู้ข้อมูลข่าวสารนั้นได้หรือไม่ เช่น มีการปิดประกาศไว้ในตู้ที่มีกระจกล็อคกุญแจทำให้ประชาชนหรือบุคคลทั่วไปไม่สามารถเปิดดูรายละเอียดของเอกสาร หรือมีการเปิดเผยข้อมูลเมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนดไว้

ตัวอย่างข้อแนะนำที่ควรคำนึงในการบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่

ควรปฏิบัติ Do's

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดการประชุมที่เปิดเผย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประชุมเพื่อจัดทำข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติงบประมาณ เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่สามารถติดตามการดำเนินงานได้ เช่น จัดให้มีการถ่ายทอดสดการประชุมสภาท้องถิ่นในเรื่องงบประมาณ หรือเรื่องที่มีผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ ผ่านหอกระจายข่าวเสียงตามสาย/วิทยุชุมชน/เว็บไซต์/สื่อสังคมออนไลน์

ไม่ควรปฏิบัติ Don'ts

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีการแจ้งให้ประชาชนทราบถึงวิธีการใช้สิทธิการเข้าร่วมรับฟัง การประชุมสภาท้องถิ่น ไม่มีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการประชุมและผลการดำเนินงานของสภาท้องถิ่น รวมถึงมีการแก้ไขหรือเขียนรายงานการประชุมสภาท้องถิ่นอันเป็นเท็จโดยไม่มีการประชุมจริง

ตัวอย่างข้อแนะนำที่ควรคำนึงในการบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่

3.2 ด้านการบริหารงานบุคคล

ควรปฏิบัติ Do's

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกระบวนการบริหารงานบุคคลที่ได้มาตรฐาน โปร่งใส ตรวจสอบได้ ครอบคลุมทุกประเด็น เช่น การสรรหา การย้าย/การโอน การเลื่อนขั้น/ระดับ การฝึกอบรม การศึกษาดูงาน ทุนการศึกษา

ไม่ควรปฏิบัติ Don'ts

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ประกาศหลักเกณฑ์การเลื่อนขั้น/เลื่อนตำแหน่ง/ค่าจ้างล่วงหน้า ไม่แจ้งผลการประเมินประเภทต่าง ๆ ให้ผู้ถูกประเมิน/ผู้เข้ารับการคัดเลือกทราบ และไม่เปิดเผยตำแหน่งและจำนวนอัตราว่าง เพื่อให้เกิดการย้าย/โอนที่โปร่งใส หรือถ้าหากมีการเปิดเผยก็จะประกาศให้ทราบในวงจำกัดเท่านั้น

ตัวอย่างข้อแนะนำที่ควรคำนึงในการบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่

3.3 ด้านการจัดบริการสาธารณะ/การบริการประชาชน

ควรปฏิบัติ Do's

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบถึงข้อมูลที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะหรือการให้บริการต่าง ๆ รวมทั้งประกาศเผยแพร่ขั้นตอน/กระบวนการ ระยะเวลาแล้วเสร็จให้ได้รับทราบ รายงานความคืบหน้าและผลการดำเนินงานเป็นระยะ ผ่านสื่อเครื่องมือประชาสัมพันธ์ที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่

ไม่ควรปฏิบัติ Don'ts

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดการประชาสัมพันธ์/เผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการจัดทำบริการสาธารณะและชี้แจงสิทธิของประชาชนในการใช้บริการต่าง ๆ ให้รับทราบหรือประชาสัมพันธ์แต่ไม่คำนึงถึงความสะดวกต่อการเข้าถึงข้อมูล เช่น ไม่มีการชี้แจงสิทธิ ขั้นตอน เอกสาร แผนผังแสดงขั้นตอนและระยะเวลาในการให้บริการ การอนุมัติ อนุญาต



กรณีศึกษาที่ควรปฏิบัติ & กรณีศึกษาที่ไม่ควรปฏิบัติ

Case Study Do's & Don'ts หลักความโปร่งใส

ความโปร่งใส	กรณีศึกษาที่ควรปฏิบัติ	Case Study Do's

กรณีศึกษาที่ 1 โครงการ "เสียงไร้สาย กระจายความรู้ คู่ชุมชน"[24]

องค์การบริหารส่วนตำบลข่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ ยึดหลักการที่ว่าหากประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานแล้ว ย่อมเป็นการแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสในการบริหารงาน สร้างความไว้วางใจให้เกิดขึ้น และทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม จึงดำเนินโครงการ **"เสียงไร้สาย กระจายความรู้ คู่ชุมชน"** โดยการเปิดเผยข้อมูลและกระจายข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบ ได้แก่ ผลการดำเนินงาน ข้อมูลการเงินการคลังและการพัสดุ รายงานการประชุมสภา แจ้งการประชุม และประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารอื่น ๆ เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่เข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว ทันต่อเหตุการณ์ โดยการใช้ระบบการบริหารจัดการที่ทันสมัย มีการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อติดตามและประเมินผล มีการจัดทำผังรายการและช่วงเวลาในการให้ข้อมูลข่าวสารที่เหมาะสมโดยไม่กระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชน มีขั้นตอนการกรองข้อมูลข่าวสาร มีแบบฟอร์มการฝากข่าวประชาสัมพันธ์ เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้ใช้และพัฒนาระบบการสื่อสารให้มีคุณภาพ เพื่อให้สามารถกระจายข่าวสารได้ทั่วถึงและครอบคลุมประชาชนในทุกพื้นที่

กรณีศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีธรรมาภิบาลตามหลักความโปร่งใส มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประชาชนได้รับทราบด้วยความรวดเร็ว ทันต่อเหตุการณ์ และสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานได้



[24] สถาบันพระปกเกล้า (2558). รางวัลพระปกเกล้า'58, หน้า 86 – 89. ได้รับรางวัลพระปกเกล้า ประจำปี 2558 ด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน

กรณีศึกษาที่ 2 โครงการระบบข้อมูลสาธารณะโปร่งใส พร้อมก้าวไปกับเทศบาลเมืองลำพูน[25]

เทศบาลเมืองลำพูน จังหวัดลำพูน ให้ความสำคัญกับการสร้างความโปร่งใสของหน่วยงาน โดยทำให้กระบวนการตัดสินใจของเทศบาลเป็นไปอย่างเปิดเผย มุ่งเน้นการสื่อสารข้อมูลนโยบายและการดำเนินงานของเทศบาลให้ประชาชนได้รับทราบ โดยนำเทคโนโลยีมาใช้ในกระบวนการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ มีช่องทางที่ในการติดต่อสื่อสารลักษณะออนไลน์เพื่อรับแจ้งข้อมูลและการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างทันท่วงทีผ่านเว็บไซต์ อีเมล์ สื่อสังคมออนไลน์ และยังพัฒนาแอปพลิเคชันต่าง ๆ ที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างทันท่วงที เช่น QR Code น้องพอใจ, line ส่วนงานต่าง ๆ (รับเรื่องร้องเรียนผ่านผู้บริหารเทศบาลโดยตรง) รวมทั้งมีการเผยแพร่ E-book **"คู่มือประชาชน"** เกี่ยวกับการปฏิบัติงาน ขั้นตอนการปฏิบัติงาน อัตราค่าธรรมเนียม และระยะเวลาของขั้นตอนการดำเนินงานที่สามารถดาวน์โหลดได้

นอกจากนี้ยังได้ดำเนินโครงการ **"การบริหารงานบุคคลโปร่งใส มั่นใจระบบคุณธรรม"** โดยนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในระบบการบริหารงานบุคคล ตั้งแต่การวางแผนอัตรากำลัง การสรรหา การคัดเลือก การแต่งตั้ง การเลื่อนระดับ การฝึกอบรม การประเมินผลการปฏิบัติงาน การโอนย้าย เงินเดือนและค่าจ้าง การรักษาวินัย และการพ้นจากราชการ เพื่อให้ได้ทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพ มีความรู้ความสามารถ จัดวางคนที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการปฏิบัติงาน โดยมุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลผ่านทางเว็บไซต์ เพื่อให้บุคลากรและประชาชนทุกคนได้รับรู้สถานภาพของเทศบาล ภายใต้แนวคิด **"การบริหารทรัพยากรบุคคลเป็นหัวใจสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ และการสร้างความไว้วางใจสาธารณะ จึงต้องมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสูงสุด"**

กรณีศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีธรรมาภิบาลตามหลักความโปร่งใส โดยมีการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ และการบริหารงานบุคคลให้ประชาชนได้รับทราบผ่านสื่อออนไลน์หลากหลายรูปแบบ



[25] สถาบันพระปกเกล้า (2563), รางวัลพระปกเกล้า'63, หน้า 50 – 52. ได้รับรางวัลพระปกเกล้าทองคำ ประจำปี 2563 ด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

กรณีศึกษาที่ 1 ไม่มีการปิดประกาศเผยแพร่การสอบราคาโดยเปิดเผย[26]

นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล อนุมัติและดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโครงการต่าง ๆ ของเทศบาล จำนวน 16 โครงการ โดยไม่มีการปิดประกาศเผยแพร่ไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการสำนักงานเทศบาล และประชาสัมพันธ์การสอบราคาให้ประชาชนทั่วไปทราบ ส่งผลให้ผู้รับเหมาก่อสร้างทั่วไปไม่มีโอกาสเข้าแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม มีเพียงบริษัทรับเหมาของพรรคพวกนายกเทศมนตรีเพียงรายเดียวเท่านั้นที่รู้และยื่นซองเสนอราคา

ศาลฎีกาวินิจฉัยข้อเท็จจริงว่า นายกเทศมนตรีและบริษัทรับเหมากระทำความผิดร่วมกันโดยมุ่งประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง ไม่ถูกต้องตามทำนองคลองธรรม ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นและสังคมโดยส่วนรวมจึงเป็นเรื่องร้ายแรง

ศาลฎีกาจึงพิพากษาว่า นายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล บริษัทรับเหมา และผู้แทนบริษัทรับเหมา มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา และกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ลงโทษจำคุกนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล คนละ 5 ปี ส่วนบริษัทรับเหมาและผู้แทนบริษัทรับเหมา ลงโทษฐานร่วมกันเป็นผู้สนับสนุน ปรับบริษัทรับเหมา จำนวน 200,000 บาท และจำคุกผู้แทนบริษัทรับเหมา เป็นเวลา 3 ปี 4 เดือน จำเลยทั้งหมดให้การรับสารภาพ คงจำคุกนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล คนละ 2 ปี 6 เดือน จำคุกผู้แทนบริษัทรับเหมา เป็นเวลา 1 ปี 8 เดือน และปรับบริษัทรับเหมา จำนวน 100,000 บาท

กรณีศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึง การบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงหลักความโปร่งใส ไม่ให้ความสำคัญในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นไปตามกฎหมาย ขาดความโปร่งใส เอื้อประโยชน์ต่อตนเองและพวกพ้อง

กรณีศึกษาที่ 2 ออกประกาศเพิ่มเติมคุณวุฒิของผู้สมัครสอบ ไม่โปร่งใส[27]

นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล ร่วมกันออกประกาศเพิ่มเติมคุณวุฒิของผู้สมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุเป็นพนักงานเทศบาลภายหลังเวลาปิดรับสมัคร เพื่อเอื้อประโยชน์ให้ผู้สมัครสอบรายหนึ่งที่มีวุฒิไม่ตรงตามที่กำหนดในประกาศเดิม เมื่อผู้สมัครสอบรายดังกล่าวสอบได้และได้รับการบรรจุแต่งตั้งแล้ว ย่อมทำให้ผู้ที่สอบได้รายอื่นได้รับความเสียหาย การกระทำของนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลดังกล่าว เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญา ศาลฎีกาจึงพิพากษาให้ลงโทษจำคุกคนละ 1 ปี แต่ให้รอการลงโทษไว้คนละ 1 ปี

กรณีศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึง การบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงหลักความโปร่งใสในกระบวนการสรรหาคัดเลือกบุคลากร ดำเนินการไม่เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบ

---

[26] คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 10237/2558

[27] คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2418/2526

กรณีศึกษาที่ 3 ประเมินผลการปฏิบัติงานไม่โปร่งใสและไม่เป็นธรรม[28]

นายกเทศมนตรีมีคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนรองปลัดเทศบาล โดยการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนนั้นไม่มีการประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงาน ไม่แจ้งผลการประเมินให้ทราบเป็นรายบุคคล ไม่เปิดโอกาสให้รองปลัดเทศบาลได้เข้าพบในทันทีที่ทราบผลการพิจารณา ก่อนมีคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือน และไม่ได้มีการจัดทำข้อตกลงในการปฏิบัติงานเพื่อใช้ประกอบผลการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ โดยได้มีการนำผลการปฏิบัติงานที่ผ่านพ้นไปในรอบก่อนของรองปลัดเทศบาลมาประกอบการพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงานในรอบนี้ด้วย การดำเนินการดังกล่าวของนายกเทศมนตรีเป็นการดำเนินการที่ไม่โปร่งใสและไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกประเมินผลการปฏิบัติงาน

ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำพิพากษา ให้เพิกถอนคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือนของรองปลัดเทศบาลให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันออกคำสั่ง โดยให้นายกเทศมนตรีดำเนินการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนและมีคำสั่งใหม่โดยไม่ให้นำเหตุผลในการประเมินครั้งที่ผ่านพ้นไปในรอบก่อนมาใช้ประกอบการพิจารณาและให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีคำพิพากษา

กรณีศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึง การบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงหลักความโปร่งใสในการบริหารงานบุคคล โดยไม่เปิดเผยหลักเกณฑ์และผลการประเมิน รวมทั้งประเมินผลตามอำเภอใจ ไม่คำนึงถึงข้อเท็จจริง



[28] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.481/2555

4 หลักการมีส่วนร่วม Participation



การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงต้องยึดหลักการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงาน และประชาชนในท้องถิ่นได้รับรู้ เรียนรู้ และร่วมแสดงความคิดเห็น หรือเสนอปัญหา และประเด็นต่างๆ ที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขและพัฒนา นอกจากนั้น ประชาชนยังต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการ และร่วมตรวจสอบการปฏิบัติงาน รวมถึงการแสวงหาฉันทามติร่วมกันของประชาชนภายในท้องถิ่น โดยมี 2 องค์ประกอบย่อย ได้แก่ 4.1) การมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ และ 4.2) การกระจายอำนาจ

องค์ประกอบย่อย 4.1 การมีส่วนร่วม / การพยายามแสวงหาฉันทามติ

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แสดงความคิดเห็นและเสนอปัญหาภายในท้องถิ่นในประเด็นต่างๆ ที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขและพัฒนา เพื่อให้เกิดฉันทามติร่วมกัน ซึ่งอย่างน้อยควรมีส่วนร่วมใน 3 ด้าน ได้แก่

4.1.1) การมีส่วนร่วมกำหนดทิศทาง นโยบาย หรือแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1.2) การมีส่วนร่วมในการบริหารงานและการจัดทำบริการสาธารณะ

4.1.3) การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผล”

ตัวอย่างข้อแนะนำที่ควรคำนึงในการบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่

4.1.1 การมีส่วนร่วมกำหนดทิศทาง นโยบาย หรือแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ควรปฏิบัติ Do's	ไม่ควรปฏิบัติ Don'ts
1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็น หรือเข้าร่วมประชุมประชาคมเพื่อกำหนดทิศทาง นโยบาย หรือแผนพัฒนาท้องถิ่นด้วยความสมัครใจ ตามวันเวลาและสถานที่ที่เหมาะสม สอดคล้องกับวิถีชุมชน ไม่ชี้นำ ครอบคลุมตามสัดส่วนทุกพื้นที่[29]	1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการชี้นำหรือจัดตั้งมวลชนโดยเลือกปฏิบัติเฉพาะบางกลุ่ม บางฝ่าย เพื่อให้กระบวนการเป็นไปตามหลักเกณฑ์เงื่อนไข โดยละเลยความสำคัญต่อการรับฟังความเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง[30]
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำผล/ข้อเสนอต่าง ๆ จากการประชาคม/รับฟังความคิดเห็นของประชาชนไปขับเคลื่อนอย่างเป็นรูปธรรม ผ่านการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย	2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นละเลยไม่ดำเนินการ/ปิดกั้นภาคประชาชนในการชี้แจงและรับฟังความคิดเห็น กรณีที่จะดำเนินโครงการที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางในท้องถิ่น[31] เช่น การสร้างสถานที่กำจัดขยะ สร้างถนน หรือคันกั้นน้ำ รวมทั้งเพิกเฉยต่อการนำข้อเสนอจากการประชุมประชาคมไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม โดยปราศจากการชี้แจงเหตุผลให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบ

[29] อ้างถึงใน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, รายงานของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น, 2559, หน้า 20-45

[30] อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 20-45

[31] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

ตัวอย่างข้อแนะนำที่ควรคำนึงในการบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่

4.1.2 การมีส่วนร่วมในการบริหาร และการจัดทำบริการสาธารณะ

ควรปฏิบัติ Do's	ไม่ควรปฏิบัติ Don'ts
1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริม/เปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีคุณวุฒิ/วัยวุฒิเหมาะสม หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ/คณะทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจำนวนสัดส่วนที่มีผลต่อการตัดสินใจในการบริหารโครงการ/กิจกรรมต่าง ๆ[32]	1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งผู้มีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือพวกพ้องเข้าเป็นคณะกรรมการหรือคณะทำงานที่สำคัญ โดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีความรู้ความสามารถตามความเหมาะสมเข้าร่วม เช่น คณะกรรมการเปิดซองสอบราคา คณะกรรมการตรวจการจ้าง คณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีอิเล็กทรอนิกส์
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการนำความคิดเห็น/ข้อเสนอแนะของบุคลากรและประชาชนไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการทำงานและการให้บริการให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น	2. ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิกเฉยต่อการรับฟังความคิดเห็น/ข้อเสนอแนะในการบริหารงานที่ได้รับการสะท้อนจากบุคลากรหรือประชาชน หรือรับฟังแต่พวกพ้องบุคคลใกล้ชิด เช่น ไม่จัดให้มีแบบสอบถามหรือช่องทางในการแสดงความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และความพึงพอใจต่อการบริหารหรือบริการสาธารณะที่เหมาะสม

[32] อ้างถึงใน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, รายงานของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น, 2559, หน้า 77

ตัวอย่างข้อแนะนำที่ควรคำนึงในการบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่

4.1.3 การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผล

ควรปฏิบัติ Do's	ไม่ควรปฏิบัติ Don'ts
1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกำหนดกลไกให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการเบิกจ่ายงบประมาณในลักษณะการสอบยันความถูกต้อง (Cross Check)[33]	1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดระบบการสอบทาน / ตรวจสอบที่เข้มงวด ขาดการวิเคราะห์ความเสี่ยงการทุจริต อันอาจทำให้เกิดข้อผิดพลาดหรือการทุจริต เช่น การเบิกจ่ายเท็จ ปลอมแปลงแก้ไขเอกสารการเบิกจ่าย
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้มี / ปรับปรุงประกาศสภาท้องถิ่น เรื่อง ระเบียบว่าด้วยการให้ประชาชนเข้าฟังการประชุมและการปรึกษาของสภาท้องถิ่น ตามระเบียบฯ ให้มีความเหมาะสมกับบริบทแต่ละพื้นที่ เพื่อส่งเสริม/อำนวยความสะดวกให้ประชาชนสามารถเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภาท้องถิ่น รวมทั้งประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับวันเวลาและกำหนดการประชุมสภาท้องถิ่น[34]	2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปิดกั้นการตรวจสอบติดตามของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลการประชุมสภาท้องถิ่น เช่น ไม่ให้เข้าร่วมรับฟังการประชุมสภาท้องถิ่น หรือมิได้มีการเผยแพร่รายงานการประชุมของสภาท้องถิ่นผ่านช่องทางที่เหมาะสม หรือมิได้จัดทำระเบียบหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมเพื่อให้ประชาชนเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภาท้องถิ่น

[33] เพื่อป้องกันความเสี่ยงต่อข้อผิดพลาดและการทุจริต หรือการกระทำที่ไม่เหมาะสม ควรใช้กับงานที่มีลักษณะเสี่ยงต่อความผิดพลาดหรือเสียหายได้ง่าย โดยแยกหน้าที่การอนุมัติ การจดบันทึก การเก็บรักษา และ การสอบทานออกจากกัน เช่น พนักงานคนเดียวไม่ควรมีหน้าที่อนุมัติการจ่ายเงิน เก็บรักษาเงิน นำเงินฝากธนาคาร บันทึกบัญชีธนาคาร บัญชีลูกหนี้และจัดทำงบพิสูจน์ยอดเงินฝากธนาคาร ดูรายละเอียดได้ที่ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์. (28 มกราคม 2564). การควบคุมภายใน. เข้าถึงได้จาก กรมตรวจบัญชีสหกรณ์: https://www.cad.go.th/download/1_3control.pdf

[34] ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2554 ข้อ 117 วรรคสี่

องค์ประกอบย่อย 4.2 การกระจายอำนาจ

“การปฏิบัติราชการควรมีการมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งมีการโอนถ่ายบทบาทและภารกิจให้แก่ภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม โดยพิจารณา 2 ประเด็น ได้แก่ 4.2.1) การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ 4.2.2) การกระจายอำนาจไปสู่ภาคส่วนอื่น”

ตัวอย่างข้อแนะนำที่ควรคำนึงในการบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่

4.2.1 การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ

ควรปฏิบัติ Do’s

ผู้บังคับบัญชาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริมให้มีการมอบอำนาจเพื่อกระจายอำนาจการตัดสินใจและความรับผิดชอบที่เหมาะสม ซึ่งไม่เป็นการเพิ่มขั้นตอนหรือระยะเวลาในการใช้อำนาจ และไม่ต้องผ่านการพิจารณาของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ มากเกินความจำเป็น ดังนี้[35]

- เพิ่มการมอบอำนาจบางเรื่องให้ระดับรองผู้บริหารท้องถิ่นหรือพนักงานท้องถิ่นในการอนุมัติ อนุญาต
- จัดทำคำสั่งมอบหมายผู้รักษาราชการแทน กรณีไม่อาจปฏิบัติงานได้
- กรณีการลงนามอนุมัติ อนุญาตตามกฎหมายเฉพาะ มีการจัดทำบัญชีสรุปการมอบอำนาจแนบท้ายคำสั่ง
- กรณีอำนาจเฉพาะของผู้บริหารไม่สามารถมอบอำนาจได้ หรือผู้บริหารท้องถิ่นมอบอำนาจให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงให้จัดทำเป็นคำสั่งและประกาศให้ประชาชนทราบด้วย

ไม่ควรปฏิบัติ Don’ts

ผู้บังคับบัญชาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวบอำนาจไว้ที่ตนเองเพียงผู้เดียว ละเลยการมอบอำนาจความรับผิดชอบในการตัดสินใจให้ผู้ใต้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจในการอนุมัติ อนุญาต และการจัดบริการสาธารณะ เช่น ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ / ปรับปรุงแนวทางการมอบอำนาจให้มีความเหมาะสม รวมทั้งไม่มีการสอบทาน / ตรวจสอบติดตามการใช้อำนาจภายหลังการมอบอำนาจ

[35] พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 มาตรา 5 อ้างถึงใน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, คู่มือหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2563, หน้า 42

ตัวอย่างข้อแนะนำที่ควรคำนึงในการบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่

4.2.2 การกระจายอำนาจไปสู่ภาคส่วนอื่น

ควรปฏิบัติ Do's	ไม่ควรปฏิบัติ Don'ts
1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริม/สนับสนุน/เปิดโอกาสให้ประชาชนตัวแทนจากภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมในท้องถิ่น เข้าร่วมในการดำเนินงานในกิจกรรมสาธารณะและบริการสาธารณะผ่านการเป็นคณะกรรมการ คณะทำงาน และอาสาสมัครประเภทต่าง ๆ	1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคัดเลือก/แต่งตั้งบุคคลที่ไม่เหมาะสมทางสังคม หรือมีคุณวุฒิ วัยวุฒิ ไม่เหมาะสมกับภารกิจหรือเลือกเฉพาะพวกพ้องของตนเอง
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุน/อุดหนุนเงินงบประมาณที่ให้แก่หมู่บ้าน/ชุมชน/กลุ่มองค์กร/ภาครัฐ/ภาคประชาชนตามระเบียบ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการอย่างทั่วถึง[36] ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงว่าโครงการที่จะให้เงินอุดหนุนต้องเป็นภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน/กลุ่ม/องค์กรที่ขอรับเงินอุดหนุนและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย รวมทั้งพิจารณาถึงฐานะทางการเงินการคลัง ศักยภาพ และประโยชน์ที่ประชาชนในเขตพื้นที่จะได้รับ	2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานว่าหน่วยงานองค์กรหรือกลุ่มที่เป็นผู้ขอรับเงินอุดหนุนได้นำเงินที่ได้รับไปดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของโครงการหรือไม่ หรือการตั้งงบประมาณและการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนโดยไม่คำถึงฐานะทางการการเงินและการคลังที่มีอยู่ เป็นการดำเนินการเพื่อหวังคะแนนนิยมทางการเมืองเพียงอย่างเดียว เช่น การตั้งงบประมาณและการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่กลุ่ม องค์กร เฉพาะที่เป็นพวกพ้องของตนหรือกลุ่ม องค์กรที่มิได้ดำเนินการเพื่อประโยชน์โดยรวมของสมาชิกหรือประชาชนในท้องถิ่น

[36] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2559

กรณีศึกษาที่ควรปฏิบัติ & กรณีศึกษาที่ไม่ควรปฏิบัติ

Case Study Do's & Don'ts หลักการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วม	กรณีศึกษาที่ควรปฏิบัติ	Case Study Do's
กรณีศึกษาที่ 1	องค์การบริหารส่วนตำบลไม่อนุญาตให้ผู้ประกอบการสร้างโรงงาน เนื่องจากมีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนจำนวนน้อยเกินไป[37]	

ผู้ประกอบการรายหนึ่งจะดำเนินโครงการสร้างโรงงานแปรรูปไม้ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยผู้ประกอบการรายนั้นดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนทุกหมู่บ้านในพื้นที่ตำบลโคกกระเทียม อำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี ตามระเบียบขั้นตอน ด้วยพื้นที่ดังกล่าวคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบที่จะประกาศเป็นพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม ทั้งนี้เมื่อได้นำเสนอเรื่องโรงงานแปรรูปไม้เข้าสู่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลโคกกระเทียม จึงมีมติเอกฉันท์ไม่อนุญาตให้ดำเนินโครงการฯ ในพื้นที่ เนื่องจากการรับฟังความคิดเห็นมีสัดส่วนที่น้อยเกินไปเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรที่มีอยู่จริง และแบบสอบถามมีลักษณะเป็นคำถามปลายปิด มีตัวเลือกให้ตอบเพียง **"เห็นด้วยมาก"** **"เห็นด้วย"** และ **"เห็นด้วยน้อย"** เท่านั้น ไม่มีตัวเลือกคำตอบว่า **"ไม่เห็นด้วย"** อันเป็นการลิดรอนสิทธิของผู้มิได้เข้าร่วมรับฟังความคิดเห็น ซึ่งต่อมาศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวไม่ถือว่ามีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนอย่างรอบด้าน ดังนั้น การที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลโคกกระเทียมมีมติไม่อนุญาตให้ผู้ประกอบการรายนั้นดำเนินโครงการฯ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลโคกกระเทียมมีหนังสือแจ้งมติการไม่อนุญาตดังกล่าวไปยังผู้ประกอบการรายนั้น จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

กรณีศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีธรรมาภิบาลตามหลักการมีส่วนร่วม โดยคำนึงถึงการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างรอบด้านและครอบคลุมทุกชุมชนและตรวจสอบการดำเนินงานได้



[37] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 595/2559

กรณีศึกษาที่ 2 "การสร้างสุขภาพแบบการมีส่วนร่วมโดยกองทุนหลักประกันสุขภาพ"[38]

เทศบาลนครภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ร่วมกับสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจัดตั้ง **"กองทุนหลักประกันสุขภาพเทศบาลนครภูเก็ต"** โดยมีเป้าหมายให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลและบริหารจัดการระบบสุขภาพ และการดำเนินงานของกองทุนฯ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการคิด/ริเริ่ม เปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในทุกระดับ ทั้งตัวแทนภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชน NGO เข้ามามีส่วนร่วมในการระดมความคิด เสนอข้อมูล สภาพปัญหา ค้นหาสาเหตุของปัญหาในชุมชนหรือองค์กรของตนเอง รวมถึงการศึกษาหาข้อมูลและวิเคราะห์ปัญหาเพื่อสนองความต้องการของชุมชน มีการจัดทำแผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์ (SRM) ซึ่งเป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางสู่ความสำเร็จในการพัฒนาสุขภาพประชาชน มีการระดมความคิดเห็นของประชาชนในหลายชุมชนเพื่อจัดทำแผนสุขภาพชุมชน โดยประชาชนสามารถกำหนดกิจกรรมโครงการต่าง ๆ เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนฯ

2. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีการคัดเลือกคณะกรรมการเพื่อบริหารงานกองทุนฯ

3. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ ส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการของประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาขอรับงบประมาณเพื่อไปดำเนินการเกี่ยวกับการเสริมสร้างสุขภาพ การป้องกันโรค และการฟื้นฟูสมรรถภาพที่จำเป็นต่อสุขภาพ

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล มีการนิเทศติดตามประเมินผลการดำเนินงานกิจกรรม / โครงการ ผ่านคณะอนุกรรมการด้านประเมินผลโครงการ ซึ่งมีการจัดประชุมทุก 3 เดือน และรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึง

กรณีศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีธรรมาภิบาลตามหลักการมีส่วนร่วม โดยมีกลไกในการบริหารจัดการในรูปแบบการมีส่วนร่วม เริ่มตั้งแต่กระบวนคิดริเริ่ม การตัดสินใจ ลงมือปฏิบัติ และการติดตามประเมินผล เพื่อให้งบประมาณหรือทรัพยากรที่จัดสรรลงไปสามารถสอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายและความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง



[38] สถาบันพระปกเกล้า (2562), รางวัลพระปกเกล้า'62, หน้า 25 – 28.

กรณีศึกษาที่ 1 เทศบาลดำเนินการรื้อทางเท้าและตัดต้นไม้ที่ปลูกบนทางเท้าออก โดยสอบถามความคิดเห็นของประชาชนไม่ครบถ้วน[39]

เทศบาลได้ดำเนินการสอบถามความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินโครงการก่อสร้างปรับปรุงขยายผิวการจราจรเพื่อทำเป็นที่จอดรถ แต่คำถามในแบบสอบถามมีเพียงคำถามที่เกี่ยวกับปัญหาจราจร การขยายผิวการจราจร และการเพิ่มพื้นที่จอดรถเพื่อแก้ไขปัญหาจราจรเท่านั้น โดยไม่ปรากฏข้อมูลหรือมีคำถามใดที่ระบุถึงการจะขยายผิวการจราจรด้วยการรื้อทางเท้าที่มีอยู่ และตัดหรือย้ายต้นไม้ที่ปลูกบนทางเท้าออกทั้งหมดหรือบางส่วน อันเป็นข้อมูลสาระสำคัญของโครงการฯ

กรณีดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นการสอบถามความคิดเห็นของประชาชนตามโครงการฯ ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำพิพากษาให้เทศบาลดำเนินการจัดให้มีทางเท้าตามเดิม รวมทั้งปลูกต้นไม้บนทางเท้าให้เหมาะสมกับสภาพการใช้ประโยชน์ โดยให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน

กรณีศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึง การบริหารงานและการปฏิบัติหน้าที่ไม่สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วม โดยไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างแท้จริง เพียงดำเนินการสอบถามไปตามขั้นตอน และไม่ได้ให้ข้อมูลที่เป็นสาระสำคัญในการดำเนินการต่อประชาชน



[39] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 52 - 54/2553

กรณีศึกษาที่ 2 สภาเทศบาลต้องส่งเสริมการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเทศบาล[40]

สมาชิกสภาเทศบาลรายหนึ่งได้ทำหนังสือร้องเรียนต่อนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี และนำเรื่องที่ร้องเรียนไปพูดจาตามสถานที่ต่าง ๆ รวมทั้งได้ทำหนังสือแถลงข่าวต่อสื่อมวลชน โดยสภาเทศบาลเห็นว่าการดำเนินการของสมาชิกสภาเทศบาลดังกล่าวเป็นความประพฤติที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์หรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่เทศบาล จึงมีมติถอดถอนจากสมาชิกภาพ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สมาชิกสภารายดังกล่าวได้การกระทำตามสิทธิในความเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตามกฎหมายและฐานะประชาชนในท้องถิ่น ย่อมมีสิทธิติดตามและร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นสิทธิที่รับรองโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งไม่ถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความประพฤติที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาเทศบาล หรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่เทศบาล จึงมีคำพิพากษาเพิกถอนมติถอดถอนสมาชิกสภาเทศบาลให้พ้นจากสมาชิกภาพ

กรณีศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึง การบริหารงานและการปฏิบัติหน้าที่ไม่สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วม โดยไม่เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาท้องถิ่นและประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



[40] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 974/2556

5 หลักความรับผิดชอบ Accountability



การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมุ่งให้การทำงานมีคุณภาพ สร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ และตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน ตลอดจนผู้มีส่วนได้เสียภายในท้องถิ่น หากการทำหน้าที่นั้นเกิดปัญหาหรือข้อขัดข้อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสามารถตอบคำถามและอธิบายให้ทราบถึงรายละเอียดเกี่ยวกับประเด็นปัญหาเหล่านั้น รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องมีการจัดทำระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมาย ตลอดจนระบบการบรรเทาปัญหาและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น โดยคำนึงถึง 2 องค์ประกอบย่อย ได้แก่ 5.1) ความรับผิดชอบ และ 5.2) การตอบสนอง

องค์ประกอบย่อย 5.1 ความรับผิดชอบ

“ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย รวมทั้งต้องมีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนตรวจสอบ และกำหนดให้มีการจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบใดๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ อย่างน้อยให้พิจารณาความรับผิดชอบให้ครอบคลุมใน 3 ประเด็น ได้แก่

5.1.1) การประเมินผลการปฏิบัติงานและการรายงาน

5.1.2) ระบบควบคุมภายใน ตรวจสอบภายใน และการบริหารความเสี่ยง

5.1.3) การจัดการเรื่องร้องเรียนและบรรเทาผลกระทบ ”

ตัวอย่างข้อแนะนำที่ควรคำนึงในการบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่

5.1.1 การประเมินผลการปฏิบัติงานและการรายงาน

ควรปฏิบัติ Do's	ไม่ควรปฏิบัติ Don'ts
1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีกลไกและกระบวนการประเมินผลการบริหารและปฏิบัติราชการ เพื่อนำผลที่ได้จากการประเมินมาเป็นเครื่องมือที่ช่วยในการวางแผนบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาประเมินในมิติต่าง ๆ[41] เช่น 1) ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ 2) คุณภาพของบริการ 3) ความคุ้มค่าของภารกิจ 4) ความพึงพอใจของประชาชนต่อการบริการ	1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดกระบวนการสร้างแรงจูงใจและความตระหนักที่เป็นรูปธรรม เช่น • การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาทักษะในการปฏิบัติหน้าที่ • การมอบหมายงานให้เหมาะสมกับความสามารถ • การมีระบบประเมินที่ดี • การยกย่องหรือมอบรางวัลให้กับผู้ที่สามารถปฏิบัติงานได้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด รวมถึง การไม่กำหนด/ปรับปรุงตัวชี้วัดและเป้าหมายในการปฏิบัติงาน และละเลยในการติดตามและประเมินผลด้านต่าง ๆ
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการประเมินบุคคล โดยคำนึงถึงผลการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนท้องถิ่นในตำแหน่งที่ปฏิบัติและประโยชน์ที่หน่วยงานได้รับจากการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนท้องถิ่นผู้นั้นตามประกาศหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลที่ กจ. กท. หรือ ก.อบต. กำหนด[42]	2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดตำแหน่งในส่วนราชการต่าง ๆ ตามโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการไม่เหมาะสมกับภารกิจอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ลักษณะงานและปริมาณงาน ขาดการเชื่อมโยงผลการปฏิบัติงานตามตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบกับแรงจูงใจหรือการให้คุณให้โทษ[43] เช่น การประเมินผลบุคคลไม่มีการพิจารณาตามภาระงานหรือผลงาน แต่ประเมินตามความพอใจเนื่องจากเป็นบุคคลใกล้ชิด หรือพรรคพวก

[41] อ้างถึงใน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, คู่มือหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2563, หน้า 58-61
[42] อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน หน้า 61
[43] กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, คู่มือการจัดทำหรือปรับปรุงแผนอัตรากาลัง 3 ปี ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 - 2566 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (แนบท้ายหนังสือสำนักงาน ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. ที่ มท 0809.2/ว 70 ลงวันที่ 19 มิถุนายน 2563), หน้า 3

ตัวอย่างข้อแนะนำที่ควรคำนึงในการบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่

5.1.2 ระบบควบคุมภายใน ตรวจสอบภายใน และการบริหารความเสี่ยง

ควรปฏิบัติ Do's	ไม่ควรปฏิบัติ Don'ts
1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริมให้มีการจัดวางระบบควบคุมภายใน การตรวจสอบภายใน และการบริหารความเสี่ยง ตามหลักเกณฑ์ของกระทรวงการคลัง ผ่านรูปแบบคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับประเมินผลและจัดทำรายงานประเมินผล ส่งให้ผู้กำกับดูแล[44] (นายอำเภอ/สำนักงานส่งเสริมท้องถิ่นจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด)	1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นละเลยต่อการจัดระบบการควบคุมภายใน การตรวจสอบภายใน และการบริหารความเสี่ยง และไม่มีการนำผลจากการวิเคราะห์/ประเมินผลความเสี่ยงไปใช้ในการปรับปรุงการบริหารงานอย่างเป็นรูปธรรม
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีกระบวนการบริหารจัดการเหตุการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้สามารถดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์ และเพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถให้หน่วยงานของรัฐโดยการแต่งตั้งผู้รับผิดชอบดำเนินการ ดังนี้[45] 1) จัดทำแผนการบริหารจัดการความเสี่ยง 2) ติดตามประเมินผลการบริหารจัดการความเสี่ยง 3) จัดทำรายงานผลตามแผนการบริหารความเสี่ยง 4) พิจารณาทบทวนแผนการบริหารความเสี่ยง ทั้งนี้ ควรวิเคราะห์และจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงภายใต้สภาพพื้นที่ บริบท/เงื่อนไขตามความเสี่ยงด้านต่าง ๆ ของตนเอง	2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีบุคลากรในตำแหน่งงานตรวจสอบภายใน หรือไม่มีการมอบหมายให้มีผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ดังกล่าวตามความเหมาะสม ละเลยการส่งเสริม/สนับสนุนให้ผู้รับผิดชอบมีความรู้อย่างเพียงพอต่อการควบคุมและบริหารจัดการความเสี่ยง มีการลอกเลียนแผนการบริหารจัดการความเสี่ยงจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จนไม่ทราบความเสี่ยงด้านต่าง ๆ ที่แท้จริงของตนเอง

[44] หลักเกณฑ์กระทรวงการคลังว่าด้วยมาตรฐานและหลักเกณฑ์ปฏิบัติการควบคุมภายในสำหรับหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2561 อ้างถึงใน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, คู่มือหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2563, หน้า 20-21

[45] หลักเกณฑ์กระทรวงการคลังว่าด้วยมาตรฐานและหลักเกณฑ์ปฏิบัติการบริหารจัดการความเสี่ยงสำหรับหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2562 อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน หน้า 25

ตัวอย่างข้อแนะนำที่ควรคำนึงในการบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่

ควรปฏิบัติ Do's

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการประเมินความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นอย่างครอบคลุมรอบด้าน เช่น

- ความเสี่ยงในเรื่องการทุจริต
- ความเสี่ยงในเรื่องการบริหารงบประมาณ
- ความเสี่ยงในการบริหารงานบุคคล

รวมถึง การกำหนดให้มีแผน/กลไกในการจัดการความเสี่ยงเหล่านั้น

ไม่ควรปฏิบัติ Don'ts

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดการบริหารความเสี่ยง ไม่ให้ความสนใจการประเมินปัจจัยหรือเหตุบ่งชี้ ที่อาจส่งผลกระทบทางลบและไม่มีการกำหนดวิธีการบริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงในด้านต่าง ๆ อย่างเป็นรูปธรรม



ตัวอย่างข้อแนะนำที่ควรคำนึงในการบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่

5.1.3 การจัดการเรื่องร้องเรียนและบรรเทาผลกระทบ

ควรปฏิบัติ Do's	ไม่ควรปฏิบัติ Don'ts
1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยกำหนดให้มีหลักเกณฑ์วิธีการในการจัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์หลากหลายช่องทาง มีการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์เพื่อดำเนินการตามกระบวนการให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว และมีการแจ้งผลกลับไปยังผู้ร้องเรียนทราบภายในระยะเวลาที่กำหนด	1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นละเลยเมื่อมีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือคาดว่าจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการปฏิบัติงาน รวมถึงไม่ให้ความใส่ใจต่อการหาทางแก้ไข บรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ผู้ที่ต้องการรับความช่วยเหลือ เยียวยา ปลดเปลื้องทุกข์ในเวลาอันสมควร เช่น กำหนดช่องทางการร้องเรียนที่มีลักษณะเข้าถึงยาก สร้างขั้นตอนเกินความจำเป็นและไม่สะดวกต่อผู้ได้รับความเดือดร้อน
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดทำคู่มือปฏิบัติงานเกี่ยวกับการรับเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพ เป็นมาตรฐานเดียวกัน และมีการจัดทำฐานข้อมูลเรื่องร้องเรียน เพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์และกำหนดแนวทางในการป้องกัน และแก้ไขไม่ให้เกิดปัญหาในลักษณะเดิมขึ้นอีก	2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ถึงช่องทางกระบวนการ และระยะเวลาดำเนินการในการร้องเรียน ร้องทุกข์ ให้ประชาชนทราบผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น คู่มือฉบับประชาชน แผ่นพับ แผนผังแสดง ณ จุดบริการ

องค์ประกอบย่อย 5.2 การตอบสนอง

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสามารถให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนด สร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองตามความคาดหวัง / ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม”

ตัวอย่างข้อแนะนำที่ควรคำนึงในการบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่

5.2.1 การบริการอย่างมีคุณภาพ

ควรปฏิบัติ Do's	ไม่ควรปฏิบัติ Don'ts
1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปรับปรุงและยกระดับคุณภาพการให้บริการในรูปแบบที่หลากหลาย เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว โดยการนำข้อมูลและระบบสารสนเทศมาประยุกต์ใช้ในการให้บริการอย่างมีคุณภาพ เช่น การจองคิวออนไลน์ จุดบริการแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) การชำระภาษีผ่านระบบอินเทอร์เน็ต การจัดให้มีบริการเชิงรุกในรูปแบบการให้บริการเคลื่อนที่ลงไปในระดับชุมชน	1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้บริการตามรูปแบบเดิมที่มีความล่าช้า ใช้เอกสารจำนวนมาก มีระยะเวลาในการพิจารณานาน เพราะต้องผ่านหลายขั้นตอน ขาดการปรับปรุงทบทวนพัฒนาคุณภาพในการให้บริการตามความคาดหวังของประชาชนที่ต้องการบริการที่สะดวก รวดเร็ว
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการติดตามและประเมินผลการให้บริการอย่างเป็นระบบ เช่น จัดให้มีการประเมินผลความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ ณ จุดให้บริการในรูปแบบที่ง่ายและสะดวก รวมทั้งมีการประมวลผล สรุปและวิเคราะห์ผลการประเมินความพึงพอใจเสนอต่อผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรายเดือน หรือรายไตรมาส พร้อมทั้งเผยแพร่ให้บุคลากรภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้รับทราบ เพื่อนำไปปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการให้บริการ	2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดการพัฒนาศักยภาพและส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างผู้ปฏิบัติงาน เพื่อนำปัญหา อุปสรรค และข้อคิดเห็นของประชาชนมาประกอบการพิจารณาปรับปรุงคุณภาพการบริการให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง

ตัวอย่างข้อแนะนำที่ควรคำนึงในการบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่

5.2.2 การตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน

ควรปฏิบัติ Do's

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการพัฒนาคิดค้น หรือ นำนวัตกรรมในการให้บริการมาใช้เพื่อจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ สามารถตอบสนองปัญหา ความต้องการของประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็ว ทั่วถึง และเป็นธรรม และในกรณีที่เกิดข้อขัดข้องในการดำเนินงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสามารถอธิบายเหตุผลหรือตอบข้อสงสัยของประชาชนได้

ไม่ควรปฏิบัติ Don'ts

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดการปลูกฝังแนวคิด ทัศนคติให้กับบุคลากรในการเป็นผู้ให้บริการที่ดี ละเลยการพัฒนาองค์ความรู้สมัยใหม่ เพื่อยกระดับรูปแบบหรือวิธีการให้บริการ



กรณีศึกษาที่ควรปฏิบัติ & กรณีศึกษาที่ไม่ควรปฏิบัติ

Case Study Do's & Don'ts หลักความรับผิดชอบ

ความรับผิดชอบ	กรณีศึกษาที่ควรปฏิบัติ	Case Study Do's

กรณีศึกษาที่ 1 การจัดการปัญหาเรื่องร้องเรียนและบรรเทาผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน[46]

พื้นที่ตำบลคลองกิ่วมีทำเลที่เหมาะสมในการจัดตั้งเป็นแหล่งอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ ประกอบกับที่ดินมีราคาถูกและอยู่ไม่ห่างจากแหล่งอุตสาหกรรมในเขตพื้นที่อำเภอศรีราชา จึงมีผู้ประกอบการจำนวนมากที่เข้าข่ายประกอบธุรกิจลักษณะที่ส่งผลอันตรายต่อสุขภาพประสงค์เข้ามาจัดตั้งโรงงาน

องค์การบริหารส่วนตำบลคลองกิ่ว อำเภอบ้านบึง จังหวัดชลบุรี ให้ความสำคัญในการเฝ้าระวัง ป้องกัน และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในตำบลให้คงสภาพอยู่ได้โดยไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการอยู่ร่วมกันได้อย่างราบรื่นระหว่างคนในชุมชนและสถานประกอบการ จึงได้จัดทำประชาคมและได้ข้อสรุปเป็นหลักเกณฑ์เพื่อกำหนดทิศทางร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการกับคนในชุมชน ภายใต้หลัก **"การเฝ้าระวังป้องกันไว้ดีกว่า การตามแก้ไขปัญหาภายหลัง"** โดยเมื่อมีกรณีปัญหาเรื่องร้องเรียนเกิดขึ้นก็จะใช้กลไกภายใต้บันทึกข้อตกลงความร่วมมือด้านอนุรักษ์ ฟื้นฟู และรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างภาคประชาชน ภาคราชการ ซึ่งเป็นพันธสัญญาร่วมกันในการวางแผนป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมล่วงหน้า รวมทั้งกำหนดเงื่อนไข ขั้นตอน และระยะเวลาในการติดตามผลการแก้ไขปัญหาของโรงงานในพื้นที่ จนกระทั่งสามารถแก้ไขปัญหาด้านฝุ่นละออง เสียง และแรงสั่นสะเทือนจากเครื่องจักร จนเป็นที่พอใจของประชาชนและชุมชน ทำให้สภาพวิถีชีวิตของประชาชนในตำบลอยู่อย่างปกติสุขท่ามกลางการพัฒนาทางสังคม เศรษฐกิจ และอุตสาหกรรม

กรณีศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีธรรมาภิบาลตามหลักความรับผิดชอบ คำนึงถึงการจัดการแก้ไขปัญหาและบรรเทาผลกระทบต่อปัญหาให้ประชาชนในพื้นที่



[46] สถาบันพระปกเกล้า (2558). รางวัลพระปกเกล้า'58, หน้า 66 – 69.

ความรับผิดชอบ	กรณีศึกษาที่ควรปฏิบัติ	Case Study Do's

กรณีศึกษาที่ 2 ศูนย์บริการเป็นเลิศเทศบาลเมืองแม่เหียะ[47]

ที่ประชุมประจำเดือนของภาคีเครือข่ายเทศบาลเมืองแม่เหียะ ได้สะท้อนปัญหาเกี่ยวกับความไม่สะดวกในการร้องเรียนร้องทุกข์ว่ามีการตอบสนองต่อข้อร้องเรียนล่าช้า และไม่สามารถติดตามผลการร้องเรียนร้องทุกข์ได้

เทศบาลเมืองแม่เหียะ จังหวัดเชียงใหม่ จึงจัดตั้งศูนย์บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) เพื่อเป็นศูนย์กลางในการให้บริการรับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์จากการจัดให้บริการสาธารณะทุกประเภท ซึ่งประชาชนสามารถติดต่อกับศูนย์ฯ ดังกล่าวผ่านช่องทางต่าง ๆ ได้แก่ การติดต่อด้วยตนเอง โทรศัพท์ เว็บไซต์เทศบาล และกลุ่มไลน์ประจำหมู่บ้าน หากเจ้าหน้าที่ของศูนย์ฯ ได้รับเรื่องแล้วจะดำเนินการส่งเรื่องต่อไปยังผู้รับผิดชอบโดยตรง ขณะเดียวกันก็จะแจ้งเลขคำร้องให้ผู้ร้องเรียนเพื่อใช้ติดตามสถานะว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวอยู่ในขั้นตอนใดผ่านทางเว็บไซต์ นอกจากประชาชนจะสามารถติดตามเรื่องร้องเรียนได้ ผู้บริหารท้องถิ่นในฐานะผู้กำกับดูแลพนักงานยังสามารถติดตามการทำงานเพื่อตอบสนองต่อข้อร้องเรียนได้เช่นเดียวกัน

ศูนย์ฯ ดังกล่าวมีการนำเทคโนโลยีมาช่วยในการบริหารจัดการเพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน เกิดการติดต่อสองทางระหว่างเทศบาลกับประชาชน มีช่องทางติดต่อที่หลากหลาย เป็นการลดขั้นตอน ประหยัดเวลา และงบประมาณของประชาชน ขณะเดียวกันการปฏิบัติงานก็มีระยะเวลาลดลง ทำให้ประชาชนได้รับการแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาได้รวดเร็วทันท่วงที เป็นการแสดงถึงความโปร่งใสหรือการเปิดเผยในการทำงาน อันจะช่วยสร้างความไว้วางใจต่อเทศบาลต่อไป

กรณีศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีธรรมาภิบาลตามหลักความรับผิดชอบ มีการบริหารจัดการเพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน



[47] สถาบันพระปกเกล้า (2563), บันทึกเรื่องเด่นรางวัลพระปกเกล้า : "สมรรถนะองค์กร" กับการสร้างสรรค์นวัตกรรมท้องถิ่น, หน้า 108

ความรับผิดชอบ	กรณีศึกษาที่ไม่ควรปฏิบัติ	Case Study Don'ts

กรณีศึกษาที่ 1 วิ่งออกกำลังกายตกรางระบายน้ำ เทศบาลต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหม[48]

เทศบาลไม่จัดหาตะแกรงหรือฝาปิดรางระบายน้ำบนบาทวิถีถนนหรือทำเครื่องหมายเตือนทำให้ประชาชนพลัดตกรางระบายน้ำ ขณะมีการก่อสร้างรางระบายน้ำและบาทวิถี ซึ่งเป็นการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ไม่สามารถอ้างได้ว่าเป็นความผิดของผู้ฟ้องคดีที่ไม่ระมัดระวังให้ดี เพราะเป็นคนต่างท้องที่และไม่คุ้นเคยสถานที่เกิดเหตุ และวิ่งออกกำลังกายบนบาทวิถี ซึ่งไม่ใช่สถานที่ออกกำลังกาย ในช่วงเวลาเช้าที่มีทัศนวิสัยไม่ชัดเจนและมีหมอกลงจัด

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามสภาพแวดล้อมและรูปแบบการก่อสร้างบาทวิถี สามารถคาดการณ์ได้ว่าอาจเกิดภยันตรายต่อผู้สัญจรบนบาทวิถีได้ เทศบาลมีหน้าที่ต้องจัดทำเครื่องหมายหรือสัญญาณใด ๆ เพื่อแจ้งเตือน หรือจัดทำฝาหรือตะแกรงปิดรางระบายน้ำหรือทำรั้วกั้น เพื่อป้องกันภยันตรายที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งอยู่ในวิสัยที่พึงกระทำได้ การไม่ดำเนินการถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษารางระบายน้ำ เมื่อผู้ฟ้องคดีวิ่งออกกำลังกายไปตามบาทวิถีถนนแล้วตกลงไปในรางระบายน้ำได้รับบาดเจ็บสาหัส จึงเป็นการที่เทศบาลกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงมีคำพิพากษาให้เทศบาลต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี

กรณีศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึง การดำเนินงานที่ไม่คำนึงถึงธรรมาภิบาลตามหลักความรับผิดชอบ โดยละเลยและปฏิเสธความรับผิดชอบในการจัดการใด ๆ เพื่อบรรเทาปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้น



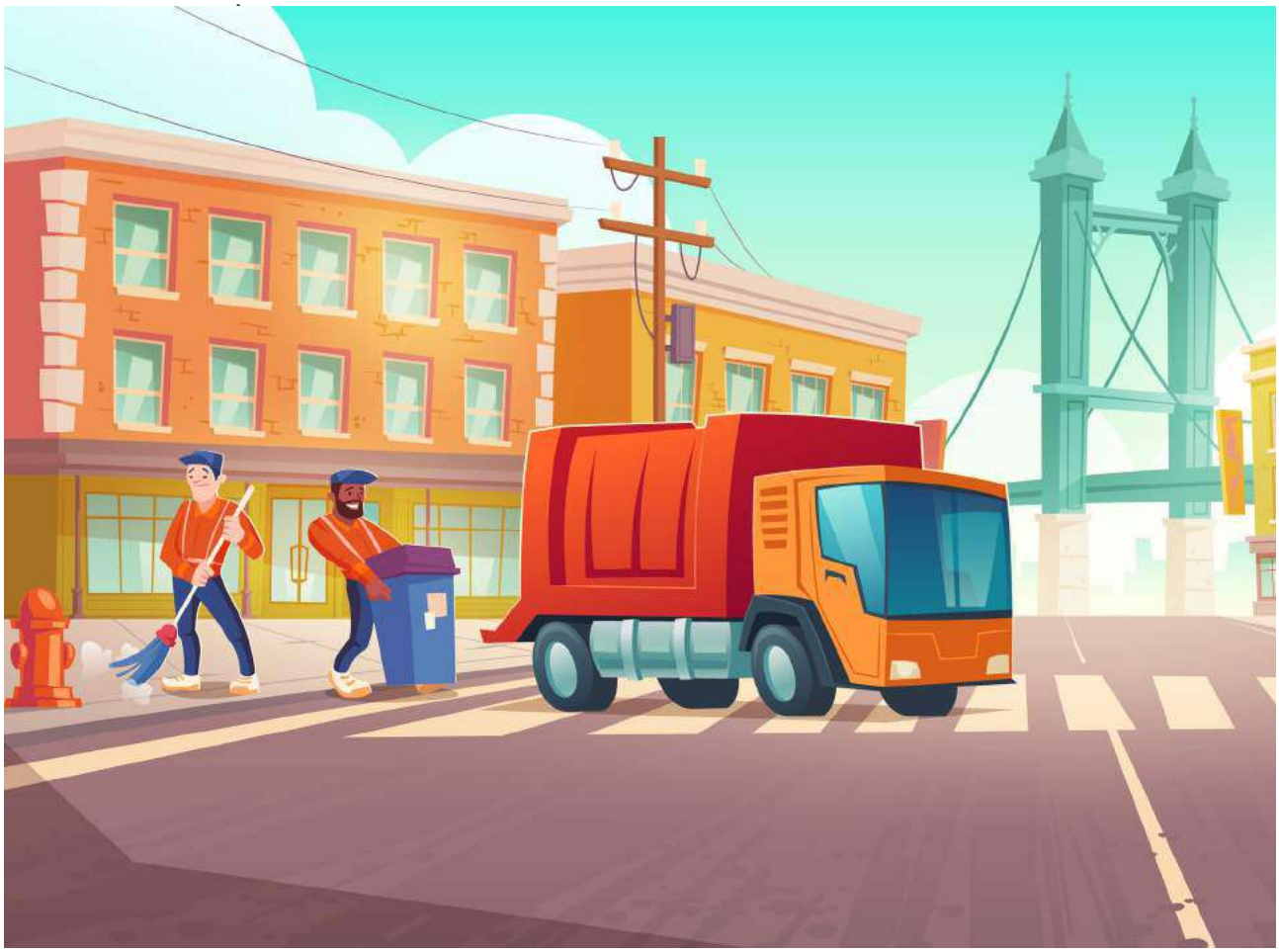
[48] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด หมายเลขแดงที่ อ. 698/2557 เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2557.

กรณีศึกษาที่ 2 เทศบาลต้องร่วมรับผิดชอบ หากสั่งการตามกฎหมาย[49]

เทศบาลในฐานะเจ้าของรถบรรทุกขยะ ได้ว่าจ้างพนักงานคนหนึ่งให้ขับรถบรรทุกขยะ โดยระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ออกไปเก็บขยะมูลฝอยได้เกิดอุบัติเหตุชนผู้อื่นถึงแก่ความตายและบาดเจ็บสาหัส

ศาลฎีกาวินิจฉัยพฤติการณ์ว่า ด้านข้างรถบรรทุกขนขยะมีข้อความแสดงถึงชื่อของเทศบาล ซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าของรถบรรทุกขยะคันเกิดเหตุ และพนักงานคนดังกล่าวได้ขับรถบรรทุกออกไปปฏิบัติหน้าที่เก็บขนถ่ายขยะตามคำสั่งของนายกเทศมนตรี ขณะปฏิบัติหน้าที่ได้ขับรถด้วยความประมาทเป็นเหตุให้บุคคลที่สัญจรบนถนนถึงแก่ความตาย และได้รับบาดเจ็บสาหัส พนักงานคนดังกล่าวถือว่าได้ขับรถเพื่อเก็บขนขยะตามคำสั่งนายกฯ และเป็นหน้าที่ในภารกิจของเทศบาล ดังนั้นเทศบาลจึงต้องร่วมรับผิดกับพนักงานในอุบัติเหตุครั้งนี้ด้วย ศาลฎีกาพิพากษาให้เทศบาลและพนักงานคนดังกล่าวร่วมกันหรือแทนกันชำระค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลผู้ได้รับผลกระทบทั้งหมด

กรณีศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึง การดำเนินงานที่ไม่คำนึงถึงหลักความรับผิดชอบ ขาดการจัดการบรรเทาปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กร



[49] คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5985/2561

6 หลักความคุ้มค่า Cost-Effectiveness / Economy



การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ตลอดจนเป้าหมายและพันธกิจที่มีความชัดเจน โดยต้องมีลักษณะที่ตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน นอกจากนี้การปฏิบัติงานตามเป้าหมายและวิสัยทัศน์ดังกล่าว ต้องคำนึงถึงการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและคุ้มค่า รวมถึงใช้ระยะเวลาในการดำเนินการที่รวดเร็วและเหมาะสม โดยคำนึงถึง 2 องค์ประกอบย่อย ได้แก่ 6.1) ประสิทธิผล และ 6.2) ประสิทธิภาพ

องค์ประกอบย่อย 6.1 ประสิทธิผล

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ วางเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและอยู่ในระดับที่ตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน โดยสร้างกระบวนการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและมีมาตรฐาน มีการจัดการความเสี่ยงและมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานเป็นเลิศ รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอย่างน้อยต้องครอบคลุม 2 ประเด็น ได้แก่

6.1.1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

6.1.2) แนวทางการปฏิบัติงานที่ทำให้บรรลุเป้าหมาย”

ตัวอย่างข้อแนะนำที่ควรคำนึงในการบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่

6.1.1 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

ควรปฏิบัติ Do's

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่มีการวิเคราะห์และกำหนดเป้าหมายในการดำเนินงานอย่างรอบด้าน ตามความจำเป็นและผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ และให้ความสำคัญกับการประสานแผนในแต่ละระดับเพื่อการจัดทำแผนในพื้นที่มีความสอดคล้องและ ไม่ซ้ำซ้อนกัน สามารถนำโครงการ/กิจกรรมที่เกินศักยภาพประสานเข้าสู่แผนพัฒนาในระดับสูงขึ้นไปได้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนและประสานแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับอำเภอและตำบล พ.ศ. 2562[50]

ไม่ควรปฏิบัติ Don'ts

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดการกำหนดวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของตน หรือคัดลอกวิสัยทัศน์ดังกล่าวมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และไม่มีการบูรณาการและประสานแผนพัฒนาประเภทต่าง ๆ ในระดับพื้นที่ ละเลยการทบทวนหรือปรับปรุงโครงการ/กิจกรรมที่เกินศักยภาพให้เกิดการเชื่อมโยงกันระหว่างพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป หรือหน่วยงานอื่น ๆ ต่างคนต่างทำจนเกิดความซ้ำซ้อน สิ้นเปลืองงบประมาณ



[50] อ้างถึงใน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, คู่มือหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2563, หน้า 31-34

ตัวอย่างข้อแนะนำที่ควรคำนึงในการบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่

6.1.2 แนวทางการปฏิบัติงานที่ทำให้บรรลุเป้าหมาย

ควรปฏิบัติ Do's	ไม่ควรปฏิบัติ Don'ts
1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารจัดการโครงการ/กิจกรรมได้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามแผนพัฒนาท้องถิ่น สามารถอธิบายผลลัพธ์ที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในเชิงเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และอื่น ๆ	1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีการกำหนดตัวชี้วัดการปฏิบัติงานโครงการ/กิจกรรมเพื่อบรรลุตามเป้าหมายให้ชัดเจนและเหมาะสมตามมาตรฐานการบริหารหรือการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[51] ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนดไว้เพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามภารกิจอย่างต่อเนื่อง และนำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้น	2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดการจัดการสารสนเทศ เพื่อสนับสนุนข้อมูลที่จำเป็นต้องใช้ในการบริหาร เช่น • ระบบสารสนเทศด้านการจัดการขยะมูลฝอย[52] • ระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (e-LAAS)[53] เพื่อจัดการด้านการเงิน การบัญชี การคลัง และการจัดเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ รวมถึงไม่มีการกำหนดแผนงาน ทิศทาง เป้าหมายในการบริหารทรัพยากรที่ชัดเจน

[51] มาตรฐานการบริหารหรือการจัดบริหารสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีจำนวน 48 มาตรฐาน จำแนกเป็น 6 กลุ่ม ได้แก่ (1) กลุ่มโครงสร้างพื้นฐาน จำนวน 11 มาตรฐาน (2) กลุ่มอาชีพและรายได้ จำนวน 4 มาตรฐาน (3) กลุ่มการศึกษาศิลปวัฒนธรรม จำนวน 5 มาตรฐาน และ (4) กลุ่มสังคมและสวัสดิการ จำนวน 6 มาตรฐาน (5) กลุ่มสิ่งแวดล้อมและสาธารณะสุข จำนวน 13 มาตรฐาน (6) กลุ่มความมั่นคงปลอดภัย จำนวน 9 มาตรฐาน, สามารถเข้าถึงและดูรายละเอียดได้ที่เว็บไซต์กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น : http://www.dla.go.th/work/e_book/eb1/eb1.htm

[52] สามารถดูรายละเอียดได้ที่ กองสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น, กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, คู่มือสำหรับผู้ใช้งานระบบสารสนเทศด้านการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, เข้าถึงระบบได้ที่ http://waste.dla.go.th/

[53] สามารถดูรายละเอียดได้ที่ http://www.laas.go.th/ และ http://km.laas.go.th/laaskm2020/index.php

องค์ประกอบย่อย 6.2 ประสิทธิภาพ

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลิตภาพ ที่คุ้มค่าต่อการลงทุน และบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทั้งนี้ ต้องมีการลดขั้นตอน และระยะเวลาในการปฏิบัติงาน เพื่ออำนวยความสะดวกและลดภาระค่าใช้จ่าย ตลอดจนยกเลิกภารกิจที่ล้าสมัยและไม่มีความจำเป็น โดยอย่างน้อยต้องดำเนินการให้ครอบคลุม 3 ประเด็น ได้แก่ 6.2.1) ความประหยัด 6.2.2) ความรวดเร็ว และ 6.2.3) มาตรฐานและการพัฒนาคุณภาพการให้บริการ”

ตัวอย่างข้อแนะนำที่ควรคำนึงในการบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่

6.2.1 ความประหยัด

ควรปฏิบัติ Do’s	ไม่ควรปฏิบัติ Don’ts
1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำระบบบริหารจัดการสมัยใหม่มาใช้ โดยมีการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศหรือโทรคมนาคมตามความเหมาะสมและกำลังงบประมาณในการปฏิบัติหน้าที่และขับเคลื่อนภารกิจต่าง ๆ เพื่อช่วยลดขั้นตอน เพิ่มประสิทธิภาพ ประหยัดค่าใช้จ่าย ลดต้นทุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน โดยไม่เกิดผลเสียหายแก่ภารกิจ[54]	1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดตั้ง/คำนวณงบประมาณในการดำเนินโครงการ/กิจกรรมในวงเงินประมาณที่สูงกว่าที่ควรจะเป็น ไม่คุ้มค่า ละเลยการตรวจสอบต้นทุนในการปฏิบัติงานและการดำเนินโครงการใช้งบประมาณและทรัพยากรฟุ่มเฟือย
2. กรณีภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีความเกี่ยวข้องหลายหน่วยงานหรือเป็นภารกิจที่ใกล้เคียงหรือต่อเนื่องกัน ควรจัดให้มีการบูรณาการความร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่น ๆ ตามแนวทางที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ประกาศไว้[55]	2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่คำนึงถึงลำดับความสำคัญและความจำเป็นเร่งด่วน ขาดการวางแผนที่ดี ละเลยการประสานความร่วมมือกับภาคส่วนอื่น ๆ เพื่อให้การดำเนินการบรรลุผลตามภารกิจ เกิดความคุ้มค่าและประหยัด

[54] อ้างถึงใน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, คู่มือหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2563, หน้า 43

[55] อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 36

ตัวอย่างข้อแนะนำที่ควรคำนึงในการบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่

ควรปฏิบัติ Do's

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการประเมินความคุ้มค่าในเชิงภารกิจก่อนและหลังการดำเนินโครงการ/กิจกรรม โดยพิจารณาเปรียบเทียบ จากประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับกับวงเงินงบประมาณที่ใช้จ่ายไป ทั้งนี้ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับต้องรวมไปถึงผลทั้งที่คำนวณเป็นตัวเงินและไม่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้

ไม่ควรปฏิบัติ Don'ts

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบายฝ่ายการเมือง โดยละเลยการศึกษาวิเคราะห์ผลดีผลเสียทุกด้าน ไม่คำนึงถึงประโยชน์หรือผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อประชาชน



ตัวอย่างข้อแนะนำที่ควรคำนึงในการบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่

ควรปฏิบัติ Do's

4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการพิจารณาทบทวน ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงภารกิจที่ไม่คุ้มค่าหรือไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เพื่อลดภาระค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงสิทธิ ความเสมอภาค ความเท่าเทียมกันและการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ หรือการสร้างโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่มด้วย เช่น การทำทางลาดสำหรับคนพิการ



ไม่ควรปฏิบัติ Don'ts

4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการทรัพยากรโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดต่อผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจ ไม่คำนึงถึงการช่วยเหลือประชาชนตามระเบียบ[56] ให้การสนับสนุนหรือช่วยเหลือในลักษณะซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น ๆ รวมทั้งใช้งบประมาณอย่างฟุ่มเฟือยในภารกิจที่ไม่มีความจำเป็น เช่น

- ทำทางจักรยานบนถนนตามกระแสโดยไม่สามารถใช้งานได้จริง
- แจกผ้าห่มกันหนาวซ้ำซ้อนกับหน่วยงาน/องค์กร/มูลนิธิการกุศลอื่น
- จัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์ที่ล้าสมัย
- จัดทำและติดตั้งป้ายประชาสัมพันธ์งานเดียวกันซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น
- จัดสร้างอาคาร สถานี และสิ่งก่อสร้างที่มีขนาดใหญ่เกินความจำเป็น หรือไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้จริง
- ปรับปรุงภูมิทัศน์ตามไหล่ทาง/เกาะกลางโดยไม่สอบถามความต้องการของประชาชน

[56] ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560

ตัวอย่างข้อแนะนำที่ควรคำนึงในการบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่

6.2.2 ความรวดเร็ว

ควรปฏิบัติ Do's

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการนำวิธีการบริหารจัดการ/นวัตกรรม ที่เหมาะสมกับบริบทของท้องถิ่นมาใช้ในการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว ในการแก้ไขปัญหา ลดขั้นตอน ระยะเวลา และประหยัดค่าใช้จ่าย เช่น

- การมีระบบการเตือนภัยที่เกิดจากธรรมชาติ
- การแจ้งเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ และตอบกลับผ่านระบบออนไลน์

ไม่ควรปฏิบัติ Don'ts

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีการทบทวน ปรับปรุงกระบวนงานอย่างสม่ำเสมอ ทำให้การดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาและการจัดบริการสาธารณะเกิดความล่าช้า



ตัวอย่างข้อแนะนำที่ควรคำนึงในการบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่

6.2.3 มาตรฐานและการพัฒนาคุณภาพการให้บริการ

ควรปฏิบัติ Do's	ไม่ควรปฏิบัติ Don'ts
1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดทำคู่มือมาตรฐานการปฏิบัติงาน/มาตรฐานการให้บริการ เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจในการปฏิบัติงานของบุคลากร	1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดการสื่อสารทำความเข้าใจให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องทราบถึงมาตรฐานและแนวทางปฏิบัติ ไม่มีการจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติราชการ รวมถึงการติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำฐานข้อมูล บันทึกสถิติการใช้บริการ ข้อมูลการประเมินความพึงพอใจ ตลอดจนข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชน เพื่อนำมาปรับปรุงคุณภาพการให้บริการประชาชนให้ดียิ่งขึ้น	2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดการเตรียมความพร้อมทั้งในด้านองค์ความรู้ อัตรากำลังที่เหมาะสม การจัดทำหรือการจัดซื้อพัสดุครุภัณฑ์ เครื่องมือที่ทันสมัยมาใช้สนับสนุนการให้บริการ การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อใช้ในการปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพมาตรฐานในการดำเนินการ

กรณีศึกษาที่ควรปฏิบัติ & กรณีศึกษาที่ไม่ควรปฏิบัติ

Case Study
Do's & Don'ts

หลักความคุ้มค่า

ความคุ้มค่า	กรณีศึกษาที่ควรปฏิบัติ	Case Study Do's

กรณีศึกษาที่ 1 โครงการ "รู้น้ำ รู้ชีวิต"[57]

จังหวัดชัยภูมิ มักจะประสบปัญหาน้ำท่วมในฤดูฝนและขาดน้ำในฤดูแล้ง ซึ่งแต่เดิมเป็นการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานที่รับผิดชอบ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในลักษณะชั่วคราวเฉพาะหน้าเพียงหน่วยงานเดียว ขาดการรับผิดชอบร่วมกันระหว่างพื้นที่ หากมีน้ำมากต่างก็ผลักดันน้ำออกจากพื้นที่ของตนและช่วงน้ำแล้งก็จะแย่งน้ำกันอุปโภคบริโภค

เทศบาลเมืองชัยภูมิ จังหวัดชัยภูมิ เห็นถึงการแก้ปัญหาน้ำท่วมและฝนแล้ง ไม่สามารถดำเนินการให้เกิดความยั่งยืนได้เพียงลำพัง จึงบูรณาการการมีส่วนร่วมการทำงานร่วมกันในลักษณะเชื่อมโยงกัน 3 มิติ ประกอบด้วย

1) การเชื่อมโยงทางกายภาพ โครงสร้างพื้นฐานในการระบายน้ำและกักเก็บน้ำตั้งแต่ต้นน้ำ

2) การเชื่อมโยงด้านอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมชลประทาน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ประสบปัญหา จำนวน 9 แห่ง

3) การเชื่อมโยงด้านผลประโยชน์ โดยการกระจายผลประโยชน์ส่งต่อและเชื่อมโยงกันให้แก่ประชาชนในพื้นที่ทุกส่วน

การบูรณาการความร่วมมือดังกล่าว ทำให้การดำเนินงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เกิดประสิทธิภาพสูงสุด สอดประสานสู่เป้าหมายเดียวกัน ส่งผลให้กลุ่มเป้าหมายในพื้นที่คือ ประชากรกว่า 36,973 ครัวเรือน มีน้ำอุปโภคบริโภคอย่างเพียงพอ และไม่ต้องประสบปัญหาน้ำท่วมอีกต่อไป

กรณีศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีธรรมาภิบาลตามหลักความคุ้มค่า โดยกำหนดวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ มุ่งเน้นที่จะจัดการแก้ไขปัญหาซ้ำซากที่มีมานาน สามารถบูรณาการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ



[57] สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (2563), หนังสือที่ระลึกในพิธีมอบรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563, หน้า 20 - 22. ได้รับรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี 2563 ประเภทโดดเด่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ รางวัลชมเชย

กรณีศึกษาที่ 2 โครงการ "สมาร์ท ประปา แม่ขรี"[58]

เทศบาลตำบลแม่ขรี อำเภอตะโหมด จังหวัดพัทลุง ถือว่าเป็นพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญทางใต้ของจังหวัดพัทลุง สภาพพื้นที่มีลักษณะชุมชนเมืองที่มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการยกระดับคุณภาพการให้บริการสาธารณะของเทศบาลจึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารกิจการประปาให้มีคุณภาพตามเกณฑ์มาตรฐาน มีปริมาณเพียงพอและใช้ได้ตลอด 24 ชั่วโมง โดยการนำระบบเทคโนโลยีมาใช้ในการบริหารกิจการประปา หากมีการจดหน่วยน้ำจากมาตรวัดน้ำ ประชาชนผู้ใช้น้ำจะทราบได้ทันทีว่ามีการใช้น้ำไปจำนวนเท่าใดในแต่ละเดือน และผู้ใช้น้ำสามารถไปชำระค่าน้ำที่เทศบาลได้ทันที ขณะเดียวกันเทศบาลยังสามารถตรวจสอบได้ว่าระบบประปาของผู้ใช้น้ำมีความผิดปกติหรือเกิดการรั่วไหลหรือไม่ และทราบยอดค่าใช้น้ำในแต่ละเดือน พร้อมทั้งยอดชำระค่าน้ำที่จัดเก็บได้ในแต่ละวัน นำมาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาเพื่อการบริหารกิจการประปาได้อย่างมีประสิทธิภาพในการตรวจสอบข้อมูลผู้ใช้น้ำที่ค้างชำระในแต่ละเดือนได้อย่างสะดวก

กรณีศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีธรรมาภิบาลตามหลักความคุ้มค่า มีการสร้างมาตรฐานและการพัฒนาคุณภาพการให้บริการ เพื่ออำนวยความสะดวก ลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงาน



[58] สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (2562), หนังสือที่ระลึกในพิธีมอบรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562, หน้า 120 – 122. ได้รับรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี 2562 ประเภททั่วไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก รางวัลชมเชย

กรณีศึกษาที่ 1 มอบหมายงานโดยไม่คำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ของงาน[59]

โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กเกิดความเสียหายภายหลังการตรวจรับ เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่งตั้งคณะเจ้าหน้าที่ชุดหนึ่งเป็นประธานและกรรมการตรวจการจ้างโครงการฯ โดยที่ไม่มีบุคคลผู้มีความรู้หรือความชำนาญในหลักวิชาการช่างตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด และในช่วงเวลาเดียวกันยังแต่งตั้งคณะเจ้าหน้าที่ชุดเดิมรับผิดชอบตรวจรับงานหลายโครงการซ้อนกัน ส่งผลให้โครงการดังกล่าวเกิดความเสียหาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ความเสียหายจากกรณีดังกล่าว เกิดจากความบกพร่องของระบบการดำเนินงาน และเจ้าหน้าที่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ควบคุมงานและตรวจการจ้างแต่ละโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องรับผิดร่วมกับคณะเจ้าหน้าที่ชุดดังกล่าวด้วย

กรณีศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึง การบริหารงานที่ไม่สอดคล้องกับหลักความคุ้มค่า โดยไม่คำนึงถึงความรู้ความสามารถและประสบการณ์ รวมทั้งปริมาณภารกิจของบุคลากร ส่งผลให้ปฏิบัติหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล



[59] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.659/2561

กรณีศึกษาที่ 2 จัดการขยะไม่ได้มาตรฐาน ทำให้ประชาชนเดือดร้อน[60]

องค์การบริหารส่วนตำบลมีภารกิจในการเก็บขยะและนำไปทิ้งในบ่อขยะ โดยใช้วิธีการกำจัดขยะด้วยการขุดบ่อและนำขยะไปทิ้งให้เต็มแล้วจึงฝังกลบ ขณะเดียวกันบ่อที่มีขยะไม่เต็มกลับไม่มีการดำเนินการใด ๆ เพื่อป้องกันกลิ่นเหม็น แมลงวัน และสัตว์ต่าง ๆ มีเพียงการถมดินรอบบ่อเพื่อไม่ให้น้ำจากบ่อขยะไหลออก แต่เมื่อฝนตกก็จะเกิดน้ำเน่าเสียไหลไปสู่พื้นที่ข้างเคียง สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนในพื้นที่ใกล้เคียง ซึ่งจากการตรวจสอบของสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพบว่าการจัดการขยะดังกล่าวขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่ถูกหลักสุขาภิบาล

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การสร้างระบบป้องกันน้ำจากบ่อขยะที่ไหลออกนอกบ่อขององค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่มีประสิทธิภาพที่ดีพอ มีการปล่อยปละละเลยให้มีขยะมูลฝอยภายในเขตรับผิดชอบของตน ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนที่อยู่ใกล้เคียง เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย จึงพิพากษาให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการกำจัดขยะที่อยู่บริเวณบ่อขยะให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน และห้ามนำขยะไปทิ้งที่บ่อขยะดังกล่าว จนกว่าจะได้กำจัดขยะที่มีอยู่เดิมให้เรียบร้อยและกำหนดวิธีการกำจัดขยะที่ถูกหลักสุขาภิบาล

กรณีศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึง การปฏิบัติหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงหลักความคุ้มค่า ขาดประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะ จนส่งผลให้คุณภาพการให้บริการหรือดำเนินงานไม่ได้มาตรฐาน



[60] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.558/2551

บรรณานุกรม

<u>กฎหมายประเภทต่างๆ</u>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558. (2558, 15 กรกฎาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 132 ตอนที่ 64 ก หน้า 1 – 7.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (2540, 11 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 14 ตอนที่ 55 ก หน้า 1 – 99.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก หน้า 1 – 90.

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560. (2560, 24 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนที่ 24 ก หน้า 13 – 54

พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560. (2560, 31 กรกฎาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนที่ 79 ก หน้า 1 – 12.

พระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562. (2562, 22 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 136 ตอนที่ 67 ก หน้า 57 – 66.

พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558. (2558, 22 มกราคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 132 ตอนที่ 4 ก หน้า 1 – 8.

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540. (2540, 10 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 114 ตอนที่ 46 ก หน้า 1 – 16.

พระราชบัญญัติข่าวกรองแห่งชาติ พ.ศ. 2562. (2562, 16 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 136 ตอนที่ 50 ก หน้า 22 – 28.

พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562. (2562, 27 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 136 ตอนที่ 69 ก หน้า 52 - 95.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534. (2534, 4 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 108 ตอนที่ 156 ฉบับพิเศษ หน้า 1.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545. (2545, 2 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 119 ตอนที่ 99 ก หน้า 1 – 13.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. (2539, 14 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก หน้า 1 – 24.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557. (2557, 30 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 131 ตอนที่ 89 ก หน้า 1 – 3.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562. (2562, 27 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 136 ตอนที่ 69 ก หน้า 115 – 126.

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562. สืบค้นจากเว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา : https://www.krisdika.go.th/librarian/get?sysid=415176&ext=pdf

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562. สืบค้นจากเว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา : https://www.krisdika.go.th/librarian/get?sysid=618134&ext=pdf

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562. สืบค้นจากเว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา : https://www.krisdika.go.th/librarian/get?sysid=618130&ext=pdf

พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560. (2560, 31 กรกฎาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนที่ 79 ก. หน้า 13 – 23.

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559. (2559, 30 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 133 ตอนที่ 114 ก หน้า 21 – 25.

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550. (2550, 22 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 124 ตอนที่ 84 ก หน้า 1 – 10.

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546. (2546, 9 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 120 ตอนที่ 100 ก หน้า 1 – 16.

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562. (2562, 30 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 136 ตอนที่ 56 ก หน้า 253 – 256.

พระราชโองการประกาศ เรื่อง **ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 – 2580)**. (2561, 13 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 135 ตอนที่ 82 ก. หน้า 1.

ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าพนักงานของรัฐ พ.ศ. 2563. (2563, 13 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 137 ตอนที่ 20 ก หน้า 17 – 19.

ประกาศคณะกรรมการพัฒนารัฐบาลดิจิทัล เรื่อง ธรรมาภิบาลข้อมูลภาครัฐ. (2563, 31 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 137 ตอนพิเศษ 74 ง หน้า 47 – 48.

ประกาศคณะกรรมการพัฒนารัฐบาลดิจิทัล เรื่อง มาตรฐานและหลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลเปิดภาครัฐในรูปแบบข้อมูลดิจิทัลต่อสาธารณะ. (2563, 24 มิถุนายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 137 ตอนพิเศษ 148 ง หน้า 26 – 28.

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ. 2560-2564. (2559, 30 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 133 ตอนที่ 115 ก หน้า 1.

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560. (2560, 23 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนที่ 210 ง หน้า 1 – 71.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2559. (2559, 27 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 133 ตอนพิเศษ 123 ง หน้า 4 – 7.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2563. (2563, 20 กรกฎาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 137 ตอนพิเศษ 165 ง หน้า 3 – 5.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548. (2548, 17 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 122 ตอนพิเศษ 115 ง หน้า 46 – 57**.**

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559. (2559, 28 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 133 ตอนพิเศษ 218 ง หน้า 3 – 7.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561. (2561, 3 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 135 ตอนพิเศษ 246 ง หน้า 1 – 4.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการลาของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547. (2548, 8 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 122 ตอนพิเศษ 79 ง หน้า 16 – 20.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547. (2547, 1 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 121 ตอนพิเศษ 123 ง หน้า 16 – 65.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554. (2554, 8 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 128 ตอนพิเศษ 27 ง หน้า 1 – 6.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560. (2560, 29 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนพิเศษ 242 ง หน้า 3 – 9.

ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2552. (2552, 13 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 126 ตอนพิเศษ 39 ง หน้า 4 – 22.

ระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544. (2544, 23 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 118 ตอนพิเศษ 18 ง หน้า 28 – 47.

ระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561. (2561, 26 มิถุนายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 135 ตอนพิเศษ 148 ง หน้า 1 – 3.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้หรือการรับของขวัญของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2544. (2544, 22 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 118 ตอนพิเศษ 104 ง หน้า 6 – 11.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548. (2548, 27 กรกฎาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 122 ตอนพิเศษ 55 ง หน้า 25 – 29.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542. (2542, 10 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 116 ตอนที่ 63 ง หน้า 24 – 31.

หนังสือ/รายงาน/เอกสารอิเล็กทรอนิกส์/อื่นๆ

กรมตรวจบัญชีสหกรณ์. (28 มกราคม 2564). **การควบคุมภายใน**. สืบค้นจากเว็บไซต์กรมตรวจบัญชีสหกรณ์: https://www.cad.go.th/download/1_3control.pdf

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. **คู่มือสำหรับผู้ใช้งานระบบสารสนเทศด้านการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**, เข้าถึงระบบได้ที่ http://waste.dla.go.th/

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. **คู่มือหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**, 2563, สืบค้นจาก http://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2021/3/2309_6188.pdf

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. **มาตรฐานการบริหารหรือการจัดบริหารสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 48 มาตรฐาน**, สืบค้นจาเว็บไซต์กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น : http://www.dla.go.th/work/e_book/eb1/eb1.htm

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. **คู่มือการจัดทำหรือปรับปรุงแผนอัตรากำลัง 3 ปี ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 - 2566 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** (แนบท้ายหนังสือสำนักงาน ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. ที่ มท 0809.2/ว 70 ลงวันที่ 19 มิถุนายน 2563)

กระทรวงการคลัง. **หลักเกณฑ์กระทรวงการคลังว่าด้วยมาตรฐานและหลักเกณฑ์ปฏิบัติการควบคุมภายในสำหรับหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2561** (แนบท้ายหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนมาก ที่ กค 0409.3/ว 105 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2561)

กระทรวงการคลัง. **หลักเกณฑ์กระทรวงการคลังว่าด้วยมาตรฐานและหลักเกณฑ์ปฏิบัติการบริหารจัดการความเสี่ยงสำหรับหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2562** (แนบท้ายหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0409.4/ว 23 ลงวันที่ 19 มีนาคม 2562)

คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. **สรุปผลการดำเนินงานคณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น**, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. หน้า ก. สืบค้นจาก https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/drive_local/download/article/article_20170816160150.pdf

ภาวิณี ลักขษร และกฤชวรรธน์ โล่วัชรินทร์, **“เงื่อนไขการเกิดนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย”**, วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2562)

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2555 เรื่อง ข้อเสนอแผนการส่งเสริมและพัฒนาธรรมาภิบาลในภาคราชการเพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างยั่งยืน. สืบค้นจาก http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2555/9930282319.pdf

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. **ต้นแบบแห่งความสำเร็จองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ปี 2561**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2561

สถาบันพระปกเกล้า. **บันทึกเรื่องเด่นรางวัลพระปกเกล้า : “สมรรถนะองค์กร” กับการสร้างสรรค์นวัตกรรมท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2563

สถาบันพระปกเกล้า. **รางวัลพระปกเกล้า'58**. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2558

สถาบันพระปกเกล้า. **รางวัลพระปกเกล้า'61**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2561

สถาบันพระปกเกล้า. **รางวัลพระปกเกล้า'62**. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2562

สถาบันพระปกเกล้า. **รางวัลพระปกเกล้า'63**. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2563

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. **รายงานของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น**, 2559

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. **คู่มือการป้องกันการกระทำความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม ตามมาตรา 128**, 2563

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. **คู่มือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564**, 2564

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. **หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2555

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. **หนังสือที่ระลึกในพิธีมอบรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562**. กรุงเทพฯ : สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2562

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. **หนังสือที่ระลึกในพิธีมอบรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563**. กรุงเทพฯ : สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2563

เว็บไซต์ http://www.laas.go.th

เว็บไซต์ http://km.laas.go.th/laaskm2020/index.php

คำพิพากษา

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2418/2526

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 565/2558

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 10237/2558

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2183/2558

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7322/2558

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6114/2560

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5985/2561

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8088/2561

คำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ คดีหมายเลขแดงที่ 211/2554.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด หมายเลขแดงที่ อ. 698/2557

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด หมายเลขแดงที่ อ. 407/2560

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 151/2547

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 558/2551

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 52 - 54/2553

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 481/2555

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 974/2556

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 595/2559

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 659/2561

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. 5/2562

ภาคผนวก



คำสั่งคณะกรรมการ ป.ป.ช.
ที่ ๓๐๘ / ๒๕๖๒
เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานศึกษาแนวทางการยกระดับธรรมาภิบาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้วยคณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาล ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๒ มีมติเห็นชอบให้มีการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการสนับสนุนคณะอนุกรรมการ ป.ป.ช. ด้านพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อพิจารณากำหนดคำนิยาม กรอบแนวทางดำเนินงาน ศึกษาวิเคราะห์และทบทวนรายละเอียดงานแต่ละองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลให้มีความสอดคล้องกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจำแนกให้เกิดความชัดเจนในขอบเขตการดำเนินงานและแนวทางในการยกระดับธรรมาภิบาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดทำองค์ความรู้เพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปพัฒนาต่อยอดเป็นเครื่องมือหรือนวัตกรรมในรูปแบบต่างๆ ในการยกระดับธรรมาภิบาล และยกระดับผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสให้ผ่านเกณฑ์การประเมินที่กำหนดต่อไป ทั้งนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการประชุมครั้งที่ ๑๐๔/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๒ มีมติเห็นชอบให้แต่งตั้งคณะทำงานศึกษาแนวทางการยกระดับธรรมาภิบาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาลในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และบรรลุเป้าประสงค์ตามที่กำหนดไว้

ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๔ ของระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการแต่งตั้งและเบี้ยประชุมคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และคณะบุคคล เพื่อช่วยเหลือคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือสำนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ใช่การไต่สวน พ.ศ. ๒๕๖๑ จึงให้แต่งตั้งคณะทำงานศึกษาแนวทางการยกระดับธรรมาภิบาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีองค์ประกอบคณะทำงาน หน้าที่และอำนาจ ดังนี้

องค์ประกอบ

๑)	รองศาสตราจารย์ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์	ประธานคณะทำงาน
๒)	นายวรยุทธ ช่วยณรงค์	คณะทำงาน
๓)	นายวงษ์รัตน์ เพชรตีบ ผู้แทนสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย	คณะทำงาน
๔)	นายจรัญ วงศ์สวัสดิ์ ผู้แทนสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย	คณะทำงาน
๕)	นางอุบล ยะไวทย์ณะวิชัย ผู้แทนสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย	คณะทำงาน
๖)	ผู้อำนวยการสำนักประเมินคุณธรรม และความโปร่งใส หรือผู้แทน	คณะทำงาน

/๗) ผู้อำนวยการ ...

๗) ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาล คณะทำงาน
๘) นางภัทริยา เมฆวณิชย์ คณะทำงาน
เจ้าพนักงานป้องกันการทุจริตเชี่ยวชาญ
๙) นายสุทัศน์ สมน้อย คณะทำงานและเลขานุการ
เจ้าพนักงานป้องกันการทุจริตชำนาญการ
๑๐) นางสาวอรวรรณ สิงเต คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ
เจ้าพนักงานป้องกันการทุจริตชำนาญการ
๑๑) นายสกลเกียรติ ศานตินิรันดร คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ
เจ้าพนักงานป้องกันการทุจริตปฏิบัติการ

หน้าที่และอำนาจ

(๑) ศึกษารวบรวม วิเคราะห์สภาพแวดล้อม อำนาจหน้าที่ ภารกิจ รายละเอียดงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสังเคราะห์ให้มีความสอดคล้องในแต่ละองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(๒) กำหนดคำนิยาม องค์ประกอบ ประเด็น กรอบแนวทางดำเนินงาน เพื่อจำแนกให้เกิดความชัดเจนในขอบเขตการดำเนินงานและแนวทางในการยกระดับธรรมาภิบาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๓) จัดทำองค์ความรู้เพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปพัฒนาต่อยอดเป็นเครื่องมือหรือนวัตกรรมในรูปแบบต่างๆ ในการยกระดับธรรมาภิบาล และยกระดับผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสให้ผ่านเกณฑ์การประเมินที่กำหนด

(๔) รายงานผลการดำเนินงานต่อคณะอนุกรรมการ ป.ป.ช. ด้านพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๕) ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะอนุกรรมการ ป.ป.ช. ด้านพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มอบหมาย

โดยให้คณะทำงานฯ มีวาระตั้งแต่วันที่มีคำสั่งแต่งตั้งจนถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๓ หรือมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๒

พลตำรวจเอก
(วัชรพล ประสารราชกิจ)
ประธานกรรมการ ป.ป.ช.



คำสั่งคณะกรรมการ ป.ป.ช.
ที่ ๒๒๗ / ๒๕๖๓
เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานศึกษาแนวทางการยกระดับธรรมาภิบาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้วยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการประชุมครั้งที่ ๑๓๕/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๓ มีมติเห็นชอบให้มีการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการสนับสนุนการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการ ป.ป.ช. ด้านพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดทำองค์ความรู้เป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปพัฒนาต่อยอดเพื่อปรับระบบการบริหารจัดการภายในและการบริการสาธารณะให้สามารถยกระดับธรรมาภิบาลได้ดียิ่งขึ้น อันจะส่งผลต่อการยกระดับผลคะแนนการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองปกครองส่วนท้องถิ่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ - ๒๕๖๕

ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๔ ของระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการแต่งตั้งและเบี้ยประชุมคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และคณะบุคคล เพื่อช่วยเหลือคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือสำนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ใช่การไต่สวน พ.ศ. ๒๕๖๑ จึงให้แต่งตั้งคณะทำงานศึกษาแนวทางการยกระดับธรรมาภิบาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีองค์ประกอบคณะทำงาน หน้าที่และอำนาจ ดังนี้

องค์ประกอบ

๑)	รองศาสตราจารย์ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์	ประธานคณะทำงาน
๒)	นายวรยุทธ ช่วยณรงค์	รองประธานคณะทำงาน
๓)	นางสาวลักษมี ศรีสมเพ็ชร	คณะทำงาน
๔)	ผู้แทนสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย	คณะทำงาน
๕)	ผู้แทนสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย	คณะทำงาน
๖)	ผู้แทนสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย	คณะทำงาน
๗)	ผู้อำนวยการกลุ่มงานส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีท้องถิ่น กองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หรือผู้แทน	คณะทำงาน
๘)	ผู้อำนวยการวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า หรือผู้แทน	คณะทำงาน
๙)	ผู้อำนวยการสำนักประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส หรือผู้แทน	คณะทำงาน
๑๐)	ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาล	คณะทำงาน
๑๑)	นางภัทริยา เมฆวณิชย์	คณะทำงาน
๑๒)	นายสุทัศน์ สมน้อย	คณะทำงานและเลขานุการ
๑๓)	นางสาวอรวรรณ สิงเต	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ
๑๔)	นายสกลเกียรติ ศานตินิรันดร	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ

/หน้าที่และอำนาจ ...

หน้าที่และอำนาจ

(๑) จัดทำองค์ความรู้เพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปพัฒนาต่อยอดเพื่อปรับระบบการบริหารจัดการภายในและการบริการสาธารณะให้สามารถยกระดับธรรมาภิบาลได้ดียิ่งขึ้น อันจะส่งผลต่อการยกระดับผลคะแนนการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒) รายงานผลการดำเนินงานต่อคณะอนุกรรมการ ป.ป.ช. ด้านพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๓) ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะอนุกรรมการ ป.ป.ช. ด้านพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มอบหมาย

โดยให้คณะทำงานฯ มีวาระตั้งแต่วันที่มีคำสั่งแต่งตั้งจนถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๕

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๓

พลตำรวจเอก

(วัชรพล ประสารราชกิจ)

ประธานกรรมการ ป.ป.ช.



คำสั่งคณะกรรมการ ป.ป.ช.
ที่ ๑๙๐ /๒๕๖๒
เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ ป.ป.ช. ด้านพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้วยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๕๑/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ให้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ ป.ป.ช. ด้านพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และบรรลุเป้าประสงค์ตามที่กำหนดไว้

ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๔ ของระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการแต่งตั้งและเบี้ยประชุมคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และคณะบุคคล เพื่อช่วยเหลือคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือสำนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ใช่การไต่สวน พ.ศ. ๒๕๖๑ จึงแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ ป.ป.ช. ด้านพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

๑. ศาสตราจารย์ วุฒิสาร ตันไชย	ประธานอนุกรรมการ
๒. นายจิตติชัย แสงทอง ที่ปรึกษาพิเศษด้านการไต่สวนและวินิจฉัยคดี กรรมการ ป.ป.ช. (พลเอก บุณยวัจน์ เครือหงส์)	อนุกรรมการ
๓. นายอุดมศักดิ์ ดุลยประพันธ์ ที่ปรึกษากรรมการ ป.ป.ช. (พลเอก บุณยวัจน์ เครือหงส์)	อนุกรรมการ
๔. รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. (ที่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแล สำนักพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาล)	อนุกรรมการ
๕. ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	อนุกรรมการ
๖. ผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน	อนุกรรมการ
๗. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	อนุกรรมการ
๘. ผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ท.	อนุกรรมการ
๙. ผู้แทนสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย	อนุกรรมการ
๑๐. ผู้แทนสมาคมสันติบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย	อนุกรรมการ
๑๑. ผู้แทนสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย	อนุกรรมการ
๑๒. ประธานกรรมการบริหาร บริษัท อปท.นิวส์ จำกัด หรือผู้แทน	อนุกรรมการ
๑๓. พลโท เถกิงศักดิ์ เครือหงส์	อนุกรรมการ
๑๔. รองศาสตราจารย์ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์	อนุกรรมการ

/๑๕. นาย...

๑๕. นายเจริญรัตน์ ชูติกาญจน์ อนุกรรมการ
๑๖. นายวรยุทธ ช่วยณรงค์ อนุกรรมการ
๑๗. นายกิตติ ลิ้มพงษ์ อนุกรรมการ
๑๘. ผู้อำนวยการสำนักสื่อสารองค์กร หรือผู้แทน อนุกรรมการ
๑๙. ผู้อำนวยการสำนักประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส หรือผู้แทน อนุกรรมการ
๒๐. ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาล อนุกรรมการและเลขานุการ
๒๑. นางภัทริยา เมฆวณิชย์ ผู้ช่วยเลขานุการ
๒๒. นางสุวิมล สุจริต ผู้ช่วยเลขานุการ

โดยมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

๑. พัฒนาองค์ความรู้และนวัตกรรมเรื่องธรรมาภิบาลที่เท่าทันต่อสถานการณ์สำหรับใช้ในการส่งเสริมและยกระดับธรรมาภิบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒. กำหนดแนวทางและให้ข้อเสนอแนะแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อพัฒนาธรรมาภิบาล รวมทั้งยกระดับผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสให้ผ่านเกณฑ์การประเมินที่กำหนด

๓. ส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการยกระดับธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔. ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกประเทศเพื่อยกระดับธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๕. พิจารณากำหนดแนวทาง และให้ข้อเสนอแนะ ในการจัดทำและดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการและแผนการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้สอดคล้องกับภารกิจการพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาล รวมทั้งติดตามและประเมินความคุ้มค่าในการดำเนินงาน

๖. รายงานความก้าวหน้าในการดำเนินงานแก่คณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาล

๗. ดำเนินการอื่นตามที่คณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาลมอบหมาย

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๓๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๒

พลตำรวจเอก
(วัชรพล ประสารราชกิจ)
ประธานกรรมการ ป.ป.ช.



คำสั่งคณะกรรมการ ป.ป.ช.
ที่ ๑๘๗ /๒๕๖๒
เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาล

ด้วยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๕๑/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ให้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาล เพื่อขับเคลื่อนภารกิจด้านการพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาลให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และบรรลุเป้าประสงค์ตามที่กำหนดไว้

ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๔ ของระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการแต่งตั้งและเบี้ยประชุมคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และคณะบุคคล เพื่อช่วยเหลือคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือสำนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ใช่การไต่สวน พ.ศ. ๒๕๖๑ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาล ประกอบด้วย

๑. พลเอก บุณยวัจน์ เครือหงส์ กรรมการ ป.ป.ช.	ประธานกรรมการ
๒. นายจิตติชัย แสงทอง ที่ปรึกษาพิเศษด้านการไต่สวนและวินิจฉัยคดี กรรมการ ป.ป.ช. (พลเอก บุณยวัจน์ เครือหงส์)	กรรมการ
๓. นายอุดมศักดิ์ ดุลยประพันธ์ ที่ปรึกษากรรมการ ป.ป.ช. (พลเอก บุณยวัจน์ เครือหงส์)	กรรมการ
๔. รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. (ที่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแล สำนักพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาล)	กรรมการ
๕. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือผู้แทน	กรรมการ
๖. เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือผู้แทน	กรรมการ
๗. เลขาธิการ ก.พ. หรือผู้แทน	กรรมการ
๘. เลขาธิการ ก.พ.ร. หรือผู้แทน	กรรมการ
๙. เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือผู้แทน	กรรมการ
๑๐. อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หรือผู้แทน	กรรมการ
๑๑. ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ หรือผู้แทน	กรรมการ
๑๒. ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย หรือผู้แทน	กรรมการ
๑๓. ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หรือผู้แทน	กรรมการ
๑๔. ประธานสมาคมธนาคารไทย หรือผู้แทน	กรรมการ

/๑๕. เลขาธิการ...

๑๕. เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ หรือผู้แทน	กรรมการ
๑๖. ศาสตราจารย์ วุฒิสาร ตันไชย	กรรมการ
๑๗. นายวิชัย อัศรัสกร	กรรมการ
๑๘. นายเจริญรัตน์ ชูติกาญจน์	กรรมการ
๑๙. ผู้อำนวยการสำนักประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส หรือผู้แทน	กรรมการ
๒๐. ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาล	กรรมการและเลขานุการ
๒๑. นางภัทริยา เมฆวณิชย์	ผู้ช่วยเลขานุการ
๒๒. นางสาวคณพร โพธิจิตสกุล	ผู้ช่วยเลขานุการ
๒๓. นางยุพิน ฉินนะโสต	ผู้ช่วยเลขานุการ

โดยมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

๑. กำหนดกรอบนโยบาย แผนงาน ในการพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาลให้แก่หน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และนิติบุคคลอื่นๆ

๒. กำหนดทิศทาง ส่งเสริมและผลักดันให้หน่วยงานภาครัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยกระดับผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสให้ผ่านเกณฑ์การประเมินที่กำหนด

๓. กำกับติดตาม และให้คำปรึกษาแก่คณะอนุกรรมการ ป.ป.ช. ด้านพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาลภาครัฐ คณะอนุกรรมการ ป.ป.ช. ด้านพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาลภาครัฐวิสาหกิจและเอกชน และคณะอนุกรรมการ ป.ป.ช. ด้านพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔. รายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

๕. แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการตามที่คณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาลมอบหมาย

๖. เชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และความเห็น เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาล

๗. ดำเนินการอื่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๓๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๒

พลตำรวจเอก

(วัชรพล ประสารราชกิจ)

ประธานกรรมการ ป.ป.ช.



สื่อวีดิทัศน์เพื่อการเรียนรู้ตามหลักธรรมาภิบาล

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
6 หลักการ 11 องค์ประกอบย่อย

SCAN ME

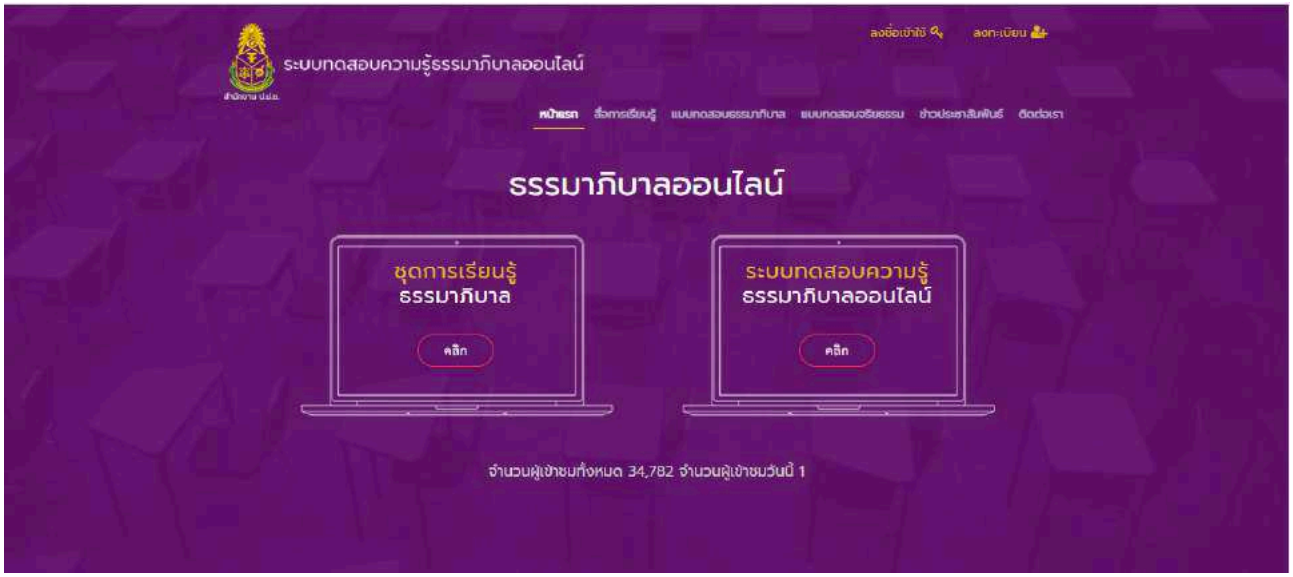
ชื่อ : ถอดบทเรียนธรรมาภิบาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ระยะเวลา : 33 นาที
เนื้อหา : นำเสนอการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความโดดเด่นในการนำหลักธรรมาภิบาลไปบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์สุขแก่ประชาชน

หลักนิติธรรม SCAN ME	หลักคุณธรรม SCAN ME	หลักความโปร่งใส SCAN ME
หลักการมีส่วนร่วม SCAN ME	หลักความรับผิดชอบ SCAN ME	หลักความคุ้มค่า SCAN ME

ชื่อ : ชุดการเรียนรู้ธรรมาภิบาลในรูปแบบภาพยนตร์สั้น
ระยะเวลา : 7 นาที 9 วินาที
เนื้อหา : นำเสนอสถานการณ์จำลองในการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วย 6 ตอน ได้แก่
1) นิติธรรมบริการเสมอภาคตามกฎหมาย 2) คุณธรรมคู่ใจ
3) โปร่งใสอยู่ใกล้ ๆ 4) การมีส่วนร่วมของเรา
5) รับผิดชอบตอบสนองรวดเร็ว และ 6) คุ้มค่าเพื่อส่วนรวม

สามารถรับชมและดาวน์โหลด
SCAN ME


ระบบธรรมาภิบาลออนไลน์
เครื่องมือในการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล
ให้กับเจ้าหน้าที่ของภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน
Video
E-book
ทดสอบความรู้
เกียรติบัตร
สามารถเข้าใช้งานผ่านช่องทางต่างๆ ดังนี้
1 https://ggde.nacc.go.th
2 QR Code
*ใช้งานได้ทั้งบนคอมพิวเตอร์และมือถือ
สำนักพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาล
สำนักงาน ป.ป.ช.


ระบบทดสอบความรู้ธรรมาภิบาลออนไลน์
ธรรมาภิบาลออนไลน์
ชุดการเรียนรู้ธรรมาภิบาล
ระบบทดสอบความรู้ธรรมาภิบาลออนไลน์
คลิก
คลิก

เป้าหมายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

- เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

เป้าหมายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

- เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

สำนักพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาล
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

เลขที่ 361 ถนนนนทบุรี ตำบลท่าทราย อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี 11000

02-5284800 ต่อ 7121, 7122

สำนักพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาล

ISBN 978-616-8280-03-4