

การพัฒนาธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองท่าข้าม อำเภอพุนพิน  
จังหวัดสุราษฎร์ธานี : ภาคปฏิบัติการทางวาทกรรม  
สู่การผลิตซ้ำทางสังคม

Good Governance Development of Tha - Kham  
Municipality, Phunphin District, Suratthani Province:  
Discourse Practice to Social Reproduction

วิทวัส ขุนหนู  
พิทักษ์ ศิริวงษ์

Wittawat Kunnu  
Phitak Siriwong

### บทคัดย่อ

การพัฒนาธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองท่าข้าม อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี : ภาคปฏิบัติการทางวาทกรรมสู่การผลิตซ้ำทางสังคม มุ่งศึกษาถึงการสร้างวาทกรรมธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองท่าข้าม และกระบวนการผลิตซ้ำทางสังคมในภาคปฏิบัติการทางวาทกรรม พร้อมกับภาคปฏิบัติการทางสังคมของวาทกรรมธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองท่าข้าม อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีวิทยาการวิเคราะห์วาทกรรม (Discourse Analysis) ของแฟร์คลาฟ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 15 คน วิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการวิเคราะห์วาทกรรม โดยวิเคราะห์จากตัวบทภาคปฏิบัติการทางวาทกรรม และภาคปฏิบัติการทางสังคม ผลการวิจัยพบว่าการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองท่าข้าม ดำเนินการก่อนที่รัฐบาลประกาศให้ทุกหน่วยงานภาครัฐดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาล เนื่องจากสังคมทั่วไปมองภาพลักษณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่แสวงหาผลประโยชน์ จึงต้องการลบภาพลักษณ์ดังกล่าวด้วยการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ความโดดเด่นของการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองท่าข้าม

คือ เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการบริหารงาน โดยการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชน ภาคเอกชน ภาคีรัฐรวมถึงพนักงานเทศบาลได้แสดงความคิดเห็นลงมือปฏิบัติและประเมินผลการดำเนินงานในประเด็นต่าง ๆ นำไปสู่การสร้างวัฒนธรรมองค์การด้านการมีส่วนร่วมที่เข้มแข็ง มีการบริหารงานที่โปร่งใส ส่งผลให้เทศบาลเมืองท่าข้ามประสบความสำเร็จในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล มีการผลิตซ้ำและเผยแพร่ผ่านทางวัฒนธรรมองค์การ ผู้นำชุมชนและสื่อต่าง ๆ เช่น เว็บไซต์ วารสารเทศบาลเมืองท่าข้าม เพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงานต่าง ๆ ได้เรียนรู้และนำไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับแต่ละบริบทของแต่ละหน่วยงาน

**คำสำคัญ** การพัฒนาธรรมาภิบาล ภาคปฏิบัติการวาทกรรม การผลิตซ้ำทางสังคม

### Abstract

This research aims to study the discourse practices and social practices of Tha - Kham Municipality. This study was a qualitative research by discourse analysis of Fairclough Norman. The in - depth interview was adapted to interview 15 informants. An analysis of data was conducted by discourse, text, discursive practices, and social practice.

The result shows that the good governance of Tha - Kham Municipality had been adapted to this organization before the government launched the campaign. The outstanding of Tha - Kham Municipality emphasized on the co - operation from many sectors. People, Private sectors, Public sectors, the staff can share the ideas. These lead to the strength of organizational culture. Tha - Kham Municipality was successful on good governance. A transparent management leads to a successful management of Tha - Kham Municipality. It was announced by cultural organizations, community leaders and other press.

**Keywords:** Good governance development, Discourse practice, Social Reproduction

การพัฒนาธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองท่าข้าม อำเภอขุนพิณ จังหวัดสุราษฎร์ธานี :  
ภาคปฏิบัติการทางวาทกรรมสู่การผลิตซ้ำทางสังคม

## ความนำ

ท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วหรือที่เรียกว่า กระแสโลกาภิวัตน์ กำลังก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรวดเร็วและรุนแรงต่อเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ต่างส่งผลให้กติกาของสังคมและการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ใช้ จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนตามยุคสมัยในสังคมสมัยใหม่ ทุกประเทศมีแนวทางการ ปรับปรุงการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่เป็นจุดร่วมกัน คือ ความสงบสุขของ ประชาชน เสถียรภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง โดยประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ของการบริหารราชการแผ่นดินที่นำระบบการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Good Governance) มาใช้ และพบว่าหลักธรรมาภิบาล เป็นเรื่องที่ถูกสังคมทุกประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศกำลังพัฒนาหรือพัฒนาแล้วต้องการ ให้เกิดขึ้น (ทิพาวดี เมฆสุวรรณ, 2543: 86) โดยธรรมาภิบาลเป็นกระบวนการความ สัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไปในการที่จะทำให้การ บริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรม ตรวจสอบได้ และเน้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐ มากขึ้น ประกอบกับองค์การสหประชาชาติ ธนาคาร และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ที่ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่กำลังพัฒนา หรือมีปัญหาทางการเงินและเทคโนโลยี ต่างมีความเห็นร่วมกันว่าเป็นกุญแจสำคัญที่นำไปสู่การฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจสังคม ของประเทศต่าง ๆ อย่างยั่งยืน คือ การที่ประเทศเหล่านั้นมีธรรมาภิบาลที่เป็นยุทธศาสตร์ ที่ถูกต้องในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของชาติ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ พลเรือน, 2544; ธีรยุทธ บุญมี, 2541: 1)

สำหรับประเทศไทยนั้น การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีหรือธรรมาภิบาล ได้ปรากฏครั้งแรกในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการ บ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงาน (สุธรรม รัตนโชติ, 2548: 19) ซึ่งได้กำหนดหลักธรรมาภิบาลไว้ 6 ข้อได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความ คัมค่า (สถาบันพระปกเกล้า, 2547: 6 - 7) ต่อมาเมื่อพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และ วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ออกมาแทนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ทำให้หลักการทั้ง 6 ข้อ ข้างต้นหายไป และไปปรากฏแทรกอยู่กับเป้าหมายและแนวทางปฏิบัติราชการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานภาครัฐที่นำแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นกลไกในการขับเคลื่อนองค์กรและเป็นแนวทางในการบริหารจัดการพื้นที่ รวมถึงการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ประกอบกับหลักธรรมาภิบาลให้ความสำคัญเรื่องกระบวนการตัดสินใจในการบริหารของภาครัฐจึงมีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่น และภาคประชาสังคม (รัชยา ภักดีจิตต์, 2555: 6) รวมทั้งแนวคิดการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ (New Public Management) สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้จริงและช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สูงขึ้นได้ (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2551: 81) และสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นประเด็นการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี นอกจากนี้ สภาพการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดจากการจัดซื้อจัดจ้างญาติพวกพ้องเป็นผู้รับเหมา ระบบการตรวจสอบที่ไม่ทั่วถึงขาดประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารและขาดคุณธรรมจริยธรรม เป็นต้น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดช่องทางให้กับประชาชนโดยกลไกการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน (โกวิทย์ พวงงาม, 2555: 24) ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ให้ความสำคัญกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาลเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้พบว่าได้มีการประกวดและให้รางวัลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้และประสบความสำเร็จซึ่งมีหลายหน่วยงานที่ได้จัดโครงการประกวดนี้ขึ้นมาเพื่อเป็นการจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการขับเคลื่อนองค์กรและพัฒนาพื้นที่ เช่น สถาบันพระปกเกล้า กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

เทศบาลเมืองท่าข้าม อำเภอฟุนพิณ จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้นำหลักธรรมาภิบาลมาเป็นกลไกในการขับเคลื่อนองค์กรและประสบความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ ซึ่งเทศบาลเมืองท่าข้ามได้รับรางวัลต่าง ๆ มากมายเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล เช่น ในปี พ.ศ. 2547 ได้รับรางวัลองค์กรปกครอง

การพัฒนาธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองท่าข้าม อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี :  
ภาคปฏิบัติการทางวาทกรรมสู่การผลิตซ้ำทางสังคม

ส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีและรางวัลพระปกเกล้า สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในปี พ.ศ. 2549 ได้รับรางวัลพระปกเกล้าทองคำ เป็นต้น จากการได้รับรางวัลและเป็นองค์กรต้นแบบในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้แล้วประสบความสำเร็จนั้นทำให้เทศบาลเมืองท่าข้ามมีหน่วยงานต่างๆ เข้ามาศึกษาดูงานเป็นจำนวนมาก (ทศพล งามไพโรจน์, 2551: 118 - 121)

ด้วยเหตุดังกล่าว บทความนี้จึงมุ่งหาคำตอบสองประเด็น คือ ประการแรก การสร้างวาทกรรมธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองท่าข้าม และประการที่สอง กระบวนการผลิตซ้ำทางสังคมในภาคปฏิบัติการทางวาทกรรม รวมถึงภาคปฏิบัติการทางสังคมของวาทกรรมธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองท่าข้าม อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี การศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยใช้วิธีวิทยาการวิเคราะห์วาทกรรม (Discourse Analysis) ของแฟร์คลาฟ (Fairclough Norman, 1999) ประกอบด้วยตัวบท (Text) ภาคปฏิบัติทางวาทกรรม (Discursive practice) และภาคปฏิบัติการทางสังคม (Social practice) โดยใช้การสัมภาษณ์ระดับลึก (Indepth Interview) ในการเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ซึ่งคัดเลือกผู้ที่สามารถให้ข้อมูลที่มีความสอดคล้องและตรงตามวัตถุประสงค์ โดยเก็บข้อมูลทั้งหมด 15 คนภายใต้หลักการข้อมูลอิ่มตัว (Saturation) คือ ผู้วิจัยเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลหลักไปเรื่อย ๆ จนไม่มีข้อมูลใดแปลกใหม่จึงหยุดเก็บข้อมูล ผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วยผู้บริหารเทศบาลเมืองท่าข้าม ข้าราชการเมืองท่าข้าม และประชาชนในเขตเทศบาลเมืองท่าข้าม มีการตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูลด้วยวิธีตรวจสอบแบบสามเส้าด้านข้อมูล (Triangulation of sources) คือการเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์เหมือนกันประเด็นสัมภาษณ์เรื่องเดียวกันแต่ผู้ให้ข้อมูลหลักแตกต่างกันหรือเปลี่ยนแปลงไป (Patton, 1990) และวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Method) ด้วยการนำข้อมูลจากการสัมภาษณ์ที่ได้มาเป็นที่เรียบร้อยแล้วมาวิเคราะห์วาทกรรมด้วยวิธีการของแฟร์คลาฟเพื่อวิเคราะห์และสร้างข้อสรุปให้เห็นถึงบริบทการปฏิบัติทางวาทกรรมธรรมาภิบาลและการปฏิบัติการทางสังคมของเทศบาลเมืองท่าข้าม อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี

## บริบทเทศบาลเมืองท่าข้าม

เมืองท่าข้ามเป็นเมืองแห่งประวัติศาสตร์มีความเป็นมาควบคู่กับเมืองพุนพินหรืออาจจะกล่าวได้ว่า “ท่าข้าม” เป็นชื่อเรียกของอำเภอพุนพินนั่นเอง เกิดขึ้นราวพุทธศตวรรษที่ 8 - 10 ก่อนอาณาจักรศรีวิชัยรุ่งเรือง เป็นจุดขนถ่ายสินค้าจากเรือใหญ่ข้ามระหว่างคาบสมุทรมฝั่งตะวันออกไปฝั่งตะวันตก ทั้งยังเป็นจุดรวมของแม่น้ำสองสาย จึงเกิดเป็นศูนย์กลางทางการค้าขึ้น มีความเจริญรุ่งเรืองทางการค้าขาย ซึ่งได้รับอิทธิพลทางการค้ากับอินเดียและจีน โดยมีหลักฐานทางโบราณคดี คือ เหรียญเงินจารึกภาษาอาหรับเครื่องถ้วยจีนสมัยราชวงศ์ถัง ช้อง หยวน เซ็ง จดหมายเหตุของจีนที่ระบุถึงเมืองพาน - พาน หรือ พัน - พัน ซึ่งนักโบราณคดีสันนิษฐานว่า ณ ที่ดังกล่าว คือ เมืองพุนพิน (ทศพล งามไพโรจน์, 2554: 53)

ในสมัยพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ. 1991 - 2031) มีการตั้งเมืองไชยาจึงทำให้มีการเปลี่ยนแปลงเส้นทางการค้า ชื่อของเมืองพุนพินจึงเสื่อมสลายไปและได้ปรากฏชื่ออีกครั้งหนึ่งในพงศาวดารและจดหมายเหตุสมัยอยุธยา คือ ท่าข้าม เป็นแขวงขึ้นกับเมืองไชยา จากนั้นมีการปฏิรูปการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลจึงได้มีการจัดตั้งอำเภอพุนพินขึ้น ณ ท้องที่หมู่ที่ 1 หรือตำบลท่าข้ามในปัจจุบัน (ทศพล งามไพโรจน์, 2554: 24)

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) เสด็จประพาสที่ควนท่าข้าม (โรงพยาบาลสุราษฎร์ในปัจจุบัน) พร้อมกับพระราชทานชื่อเมืองสุราษฎร์ธานี ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้ย้ายศาลารัฐบาลและศาลากลางเมืองสุราษฎร์จากบ้านดอน (อำเภอเมืองปัจจุบัน) มาตั้งทำการ ณ ที่ท่าข้ามบนควนสุราษฎร์เพราะที่ท่าข้ามใกล้สถานีรถไฟสะดวกทั้งทางน้ำและทางบก แต่อย่างไรก็ตามเมื่อย้ายมาทำการได้ 6 ปี พบว่าราษฎรมิได้ย้ายตามมาด้วย ข้าราชการก็เดินทางมาทำงานแบบเข้ามาเย็นกลับบ้านดอน จึงย้ายศาลากลางกลับไปบ้านดอนเช่นเดิม ส่วนเมืองท่าข้ามได้รับการยกฐานะเป็นตำบลท่าข้ามและย้ายที่ว่าการอำเภอพุนพินจากหมู่ที่ 1 มาตั้งที่ตำบลท่าข้ามเรียกว่า “อำเภอท่าข้าม” ตั้งที่ว่าการอำเภอใกล้สถานีรถไฟ (สำนักงานเทศบาลเมืองท่าข้ามในปัจจุบัน) อย่างไรก็ตามใน พ.ศ. 2482 ทางราชการเห็นว่าชื่ออำเภอท่าข้ามไม่เหมาะสมกับประวัติความเป็นมาของประวัติศาสตร์ท้องถิ่นจึงเปลี่ยนชื่อกลับไปเป็น “อำเภอพุนพิน” จนถึงปัจจุบัน (เทศบาลเมืองท่าข้าม, 2551: 2)

การพัฒนาธรรมชาติของเทศบาลเมืองท่าข้าม อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี :  
ภาคปฏิบัติการทางวาทกรรมสู่การผลิตซ้ำทางสังคม

ด้านสังคมและวัฒนธรรม ความเป็นอยู่ของคนพุนพิน (ท่าข้าม) ในอดีตเรียบง่าย การแข่งขันมีน้อย ครั้งใดที่มีการพัฒนา คนพุนพินจะร่วมมือกันอย่างแข็งขัน ตามปรากฏ ในเอกสารสมัย ร.ศ.125 (พ.ศ. 2449) กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้กราบบูลพระเจ้าน้องยาเธอกรมขุนสมมตอมรพันธุ์ ราชเลขานุการ เพื่อให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทราบว่านายโพ นายอำเภอพุนพิน ได้ขอแรงราษฎรจัดทำถนนสายจากที่ว่าการอำเภอไปถึงวัดโพธิ์ตั้งแต่นายอำเภอคนเก่าทำไว้แต่ยังไม่สำเร็จ จนกระทั่งสำเร็จ พุนพินหรือท่าข้ามมีการพัฒนาที่ก้าวหน้าเป็นแหล่งค้าขายและชุมทางการคมนาคมทั้งทางบก ทางน้ำ โดยปัจจุบันเทศบาลเมืองท่าข้ามมีทั้งหมด 22 ชุมชน มีลักษณะโครงสร้างประชากรที่ผสมผสานกัน มีการอพยพประชากรมาจากต่างถิ่นจำนวนมาก โดยอาศัยอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม เช่น บริเวณชุมชนใต้โค้ง ชุมชนบนควน ชุมชนหลังแขวง เป็นต้น ส่งผลให้มีวัฒนธรรมประเพณีที่หลากหลายพอสมควร (เทศบาลเมืองท่าข้าม, 2553: 14 - 17)

ด้านเศรษฐกิจและอาชีพ ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพค้าขายรับจ้างและเกษตรกรรม ได้แก่ ยางพารา มะพร้าว ผักและผลไม้ นอกจากนี้ พื้นที่ท่าข้ามเป็นศูนย์กลางการค้าที่สำคัญแห่งหนึ่งของจังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นศูนย์กลางการจำหน่ายสินค้า การเกษตรของอำเภอใกล้เคียง มีโรงงานอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก เนื่องจากมีความสะดวกในการคมนาคมขนส่งและมีวัตถุดิบที่สมบูรณ์

ด้านกายภาพ เทศบาลเมืองท่าข้ามมีพื้นที่ประมาณ 14.10 ตารางกิโลเมตร มีลักษณะการใช้พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรม ซึ่งอยู่บริเวณรอบนอกเขตเทศบาล มีสภาพเป็นที่อยู่อาศัยไม่หนาแน่นมากนัก ส่วนใหญ่มีสภาพเป็นบ้านสวน สำหรับพื้นที่ชุมชนเมือง พบว่าส่วนใหญ่เป็นพื้นที่อยู่อาศัย การพาณิชย์และส่วนราชการ ในด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ในพื้นที่มีแหล่งน้ำที่สำคัญคือ แม่น้ำตาปีและแม่น้ำพุมดวงหรือแม่น้ำคีรีรัฐนิคมซึ่งเป็นแม่น้ำสายสำคัญของจังหวัดสุราษฎร์ธานี (เทศบาลเมืองท่าข้าม, 2553: 23)

ด้านการเมืองและการบริหาร เทศบาลเมืองท่าข้ามแบ่งการบริหารงานและการปกครองตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2596 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2543) และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการปฏิบัติงานของเทศบาลกำหนดแบ่งอำนาจ

หน้าที่ของนายกเทศมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบงานนโยบายควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างโดยให้ปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้าง รองจากนายกเทศมนตรีและรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบายและมีอำนาจ หน้าที่อื่นตามที่มิถุหมายกำหนดหรือตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย โดยปัจจุบันเทศบาลเมืองท่าข้ามมีการแบ่งส่วนราชการออกเป็นจำนวน 7 กอง เพื่อให้ครอบคลุมภารกิจทั้งหมดของเทศบาล

### การวิเคราะห์วาทกรรม

การวิเคราะห์วาทกรรมเป็นแนวคิดของนักคิดยุคหลังสมัยใหม่ (Postmodernism) มีนักคิดนักวิชาการหลายคนได้ให้ความรู้เกี่ยวกับกรวิเคราะห์วาทกรรม เช่น มิเชล ฟูก็อดต์ (Michel Foucault) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับวาทกรรมว่า เป็นระบบและกระบวนการในการสร้าง / ผลิต (Constitute) เอกลักษณ์ (Identity) และความหมาย (significance) ให้กับสรรพสิ่งต่าง ๆ ในสังคมที่ห่อหุ้มเรา ไม่ว่าจะเป็นความรู้ ความจริง อำนาจ หรือตัวตนของเราเอง วาทกรรมทำหน้าที่ตรึงสิ่งที่สร้างขึ้นให้ดำรงอยู่ และเป็นที่ยอมรับของสังคมในวงกว้าง ขณะเดียวกันวาทกรรมก็ทำหน้าที่เก็บกด / ปิดกั้นมิให้เอกลักษณ์และความหมายบางอย่างเกิดขึ้น (subjugate) หรือไม่ก็ทำให้เอกลักษณ์และความหมายของบางอย่างที่ดำรงอยู่แล้วในสังคมเลื่อนหายไปได้พร้อม ๆ กันด้วย (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2545: 20 - 21) สำหรับนอร์แมน แฟร์คลาฟ (Norman Fairclough) ได้เสนอทฤษฎีทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับวาทกรรมในเรื่องของตัวบทและปฏิสัมพันธ์ซึ่งเป็นการวิเคราะห์วาทกรรมโดยใช้ตัวบทที่เรียกว่า Textual oriented discourse analysis โดยแบ่งออกเป็น 3 มิติ ดังนี้ (Fairclough. 1992 อ้างถึงในพิทักษ์ ศิริวงศ์, 2543: 18 - 21)

**มิติตัวบท** เป็นมิติทางวาทกรรมที่แสดงออกมาเป็นภาษาพูด ภาษาเขียน จะเป็นการสื่อสารทางเดียวหรือสองทางก็ได้ ตัวบทเป็นผลจากภาคปฏิบัติการทางวาทกรรมที่ผ่านมาในอดีตจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ เป็นสิ่งที่มีความหมายหลากหลายและเปิดโอกาสให้มีการตีความจากผู้ที่อยู่ในสังคมนั้น โดยผู้ที่ตีความหมายมีแนวโน้มที่จะลดความคลุมเครือของตัวบทลงเพื่อเป็นทางเลือกในการตีความด้วยการลดความ



การพัฒนาธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองท่าข้าม อำเภอพนมพิณ จังหวัดสุราษฎร์ธานี :  
ภาคปฏิบัติการทางวาทกรรมสู่การผลิตซ้ำทางสังคม

หลากหลายของความหมาย โดยการเลือกตีความตัวบทเฉพาะอย่างเท่านั้น ตัวบทจะถูกสร้างให้มีความหมายที่แตกต่างกันในเวลาและสถานที่ ซึ่งมีความหมายแตกต่างกันในกลุ่มบุคคลที่แตกต่างกันในบริบททางสังคมที่แตกต่างกัน

**มิติของภาคปฏิบัติการทางวาทกรรม** เป็นกระบวนการของการสร้างเผยแพร่และการใช้ตัวบท ตัวบทจะถูกสร้างและนำมาใช้แตกต่างกันออกไปตามบริบทของสังคม กฎต่าง ๆ ที่ถูกสร้างขึ้น ตัวบทที่ถูกบันทึกคำพูดที่มีการถ่ายทอดออกมาเป็นตัวบท ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะขององค์การหรือสถาบันของกระบวนการถ่ายทอดตัวบท ตัวบทนั้นจะนำมาซึ่งภาคปฏิบัติทางวาทกรรมที่แตกต่างกันและสามารถทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนทัศนคติ ความคิด ความเชื่อ การกระทำ แต่ละตัวบทจะมีแบบแผนการใช้ มีการกระทำในการผลิตซ้ำและถ่ายทอดตัวบทจะถูกผลิตขึ้นต่างบริบทและต่างจุดมุ่งหมาย โดยมีรูปแบบมีหน้าที่ในการสร้างและถ่ายทอดที่แตกต่างกันออกไป นอกจากนี้มิติภาคปฏิบัติการทางวาทกรรมจะรวมถึงกระบวนการในการผลิตตัวบท การเผยแพร่ตัวบท และการตีความ โดยกระบวนการดังกล่าวมีความแตกต่างกันตามปัจจัยของสังคม

**มิติของภาคปฏิบัติการทางสังคม** อุดมคติและการช่วงชิงการนำวาทกรรม มีความสัมพันธ์กับอุดมคติและอำนาจทางวาทกรรมเป็นมิติของอำนาจในเรื่องของการช่วงชิงการนำและเป็นวิวัฒนาการของอำนาจที่สัมพันธ์กับการช่วงชิงอำนาจ การช่วงชิงอำนาจ (Hegemony) เป็นอำนาจที่อยู่เหนือสังคมโดยรวม ในแต่ละสังคมการช่วงชิงการนำนี้ไม่สามารถเกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์ได้ทั้งหมดแต่สามารถทำได้เพียงบางส่วนนั้น ในบางครั้งทำให้เกิดดุลยภาพที่ไม่เสถียรภาพ กระบวนการช่วงชิงการนำเป็นความพยายามในการหาพันธมิตรและดึงพันธมิตรเข้ามาร่วมมากกว่าการสั่งการ ดังนั้นการช่วงชิงการนำ คือ การนำมาซึ่งอำนาจที่เหนือเศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม และอุดมคติของสังคม การช่วงชิงการนำเป็นอำนาจที่อยู่เหนือสังคม

ดังนั้น การวิเคราะห์วาทกรรมธรรมาภิบาลเทศบาลเมืองท่าข้าม ได้นำแนวคิดการวิเคราะห์วาทกรรมของแพรร์คลาฟ ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 มิติ คือ มิติตัวบท มิติของภาคปฏิบัติการทางวาทกรรม มิติของภาคปฏิบัติการทางสังคม มาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ครั้งนี้

## การสร้างวาทกรรมธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองท่าข้ามอำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี

จากการวิเคราะห์ด้วยทบทวนวาทกรรมธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองท่าข้าม พบว่า **ตัวบทหลักธรรมาภิบาลเทศบาลเมืองท่าข้าม** พบว่า แนวคิดหลักธรรมาภิบาลสำหรับประเทศไทยนั้นมีมานานแล้ว กล่าวคือ ตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชย์ในวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2493 และทรงมีพระปฐมบรมราชโองการว่า “เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม” พระราชโองการดังกล่าวเชื่อมโยงกับหลักทศพิธราชธรรมและสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล สำหรับเทศบาลเมืองท่าข้ามนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 ก่อนที่รัฐบาลประกาศให้ทุกหน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาล แต่หลักธรรมาภิบาลในขณะนั้น ยังไม่มีความชัดเจน มีเพียงประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่โดดเด่นและเห็นได้อย่างชัดเจน

สาเหตุที่เทศบาลเมืองท่าข้ามนำหลักธรรมาภิบาลเป็นแนวทางในการบริหารงานเพราะสังคมทั่วไปมองภาพลักษณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่แสวงหาผลประโยชน์และทุจริตคอร์รัปชัน แต่ก็ต้องยอมรับความจริงว่าเป็นเช่นนั้นจริง ๆ ทางเทศบาลเมืองท่าข้ามจึงนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับหน่วยงาน เพื่อต้องการสื่อให้เห็นว่าเทศบาลเมืองท่าข้ามเป็นหน่วยงานปราศจากการทุจริตสามารถลดล้างภาพลักษณ์ด้านลบที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสามารถดูแลประชาชนได้อย่างทั่วถึง รวมถึงระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลักการมาจากแนวคิดการกระจายอำนาจ เน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองกันเอง ร่วมมือกันแก้ไขปัญหา นำไปสู่การกำหนดนโยบายและปฏิบัติ ดังนั้นหัวใจสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึงเทศบาลเมืองท่าข้าม คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของหลักธรรมาภิบาล คือ การมีส่วนร่วม

หลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการบริหารที่ดีเหมาะสมกับทุกองค์การไม่ว่าจะเป็น องค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารและให้บริการแก่ประชาชน ถ้าทุกองค์การปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลก็จะประสบความสำเร็จในเชิงการบริหารและสามารถแก้ไขปัญหา

การพัฒนาธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองท่าข้าม อำเภอพนมพิณ จังหวัดสุราษฎร์ธานี :  
ภาคปฏิบัติการทางวาทกรรมสู่การผลิตซ้ำทางสังคม

การทุจริตคอร์รัปชันได้ ส่งผลต่อภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
หลักธรรมาภิบาลประกอบด้วย 6 ด้าน ดังนี้

1. หลักนิติธรรม เป็นการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือการปฏิบัติงาน  
งานที่เชื่อมโยงกับกฎ ระเบียบให้มากที่สุด ถึงแม้ว่าในเชิงปฏิบัติพบว่า

“กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ไม่เอื้อหรือไม่สอดคล้องกับการ  
ปฏิบัติงานจริงหรือการให้บริการประชาชน ส่งผลให้การบริการแก่  
ประชาชนหรือการปฏิบัติงานมีความล่าช้า แต่ทางเทศบาลต้องพยายาม  
ปฏิบัติงานโดยทั่วไปให้ตรงกับกฎ ระเบียบ ที่วางไว้เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหา  
ทุจริตคอร์รัปชันและเป็นการสร้างความไว้วางใจให้แก่ประชาชน”

(อนุวัตร รจิตานนท์, สัมภาษณ์: 14 พฤษภาคม 2558)

2. หลักคุณธรรม เป็นการบริหารงานด้วยความเป็นธรรม ใช้หลักความเป็นธรรม  
ในการพิจารณาความดีความชอบของพนักงาน ไม่มีการเล่นพรรคเล่นพวกในการเลื่อนขั้น  
เลื่อนตำแหน่ง หรือให้คุณให้โทษ นอกจากนี้ผู้บริหารมีใจเป็นธรรมในการจัดสรร  
งบประมาณพัฒนาพื้นที่หรือให้บริการประชาชนอย่างเสมอภาค

3. หลักความโปร่งใส คือ ประชาชน ภาคธุรกิจเอกชน พนักงานเทศบาล  
หน่วยงานภาครัฐสามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานได้ ในทุกระบวนการปฏิบัติงาน มีการ  
จัดซื้อจัดจ้างที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับหลักการมีส่วนร่วม เพราะถ้า  
ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของเทศบาล ภาคส่วนดังกล่าวจะเป็นหน่วยงาน  
ที่ตรวจสอบการทำงานของเทศบาลไม่ให้ทุจริตคอร์รัปชัน แสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสใน  
การทำงาน

4. หลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนตัวแทนชุมชนภาคเอกชน  
พนักงานเทศบาลหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานของเทศบาล  
ทั้งในฐานะเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและไม่มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือเป็นการเปิดโอกาส  
ให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของเทศบาล รวมถึงการรับฟังความ  
คิดเห็น ความต้องการจากประชาชน โดยเฉพาะการเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุก  
กระบวนการปฏิบัติงานขององค์การ

“ให้เทศบาลเปรียบเสมือนบ้านหลังหนึ่งที่ประชาชนสามารถ  
เข้ามาแล้วรู้สึกสบายอกสบายใจ” (ธงชัย วิชัยดิษฐ, สัมภาษณ์: 14  
พฤษภาคม 2558)

5. หลักความรับผิดชอบ เป็นการรับผิดชอบต่องานที่ทำไปทั้งยอมรับคำติ คำชม และการแสดงความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวไปปรับปรุงคุณภาพ การปฏิบัติงานและการให้บริการแก่ประชาชนที่ดีขึ้น โดยการรับฟังความคิดเห็น คำติ คำชม สามารถสื่อสารได้หลายช่องทาง ทั้งจากโซเชียลมีเดีย ผ่านทางผู้นำท้องถิ่น และบุคลากรของเทศบาล

6. หลักความคุ้มค่า เป็นการนำทรัพยากรของหน่วยงาน เช่น งบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ บุคลากร เป็นต้น มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยเฉพาะด้านงบประมาณซึ่งได้ รับสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง และจัดเก็บภาษีจากประชาชนในพื้นที่ ต้องนำมาใช้ให้เกิด ประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและพื้นที่ รวมถึงกำหนดนโยบายของหน่วยงานต้องตรงกับความ ต้องการของประชาชนในพื้นที่

**คู่มือ กฎหมาย ระเบียบและกติกาทะเทศบาลเมืองท่าข้ามมีคู่มือ** กฎระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล สืบเนื่องมาจากวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ได้ส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนของสังคม โดยสาเหตุสำคัญส่วน หนึ่งเกิดจากการบริหารจัดการในระดับชาติและระดับองค์กร ทั้งในภาครัฐและเอกชนที่มี ความบกพร่องและขาดประสิทธิภาพรวมถึงการกระทำผิดทุจริตและขาดจริยธรรม ส่งผล ให้ประเทศไทยมีการบังคับใช้กฎหมายและปรับแก้กฎหมายต่าง ๆ เพื่อก่อให้เกิดและเสริม สร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการทุกภาคส่วนในประเทศ เช่น รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหาร กิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จากการใช้ กฎหมายระเบียบดังกล่าวสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริมให้การพัฒนาระบบราชการดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง

การพัฒนาธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองท่าข้าม อำเภอพนมพิณ จังหวัดสุราษฎร์ธานี :  
ภาคปฏิบัติการทางวาทกรรมสู่การผลิตซ้ำทางสังคม

และยั่งยืน จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายที่ชัดเจนไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา  
ระบอบราชการไทย พ.ศ. 2551 - พ.ศ. 2555 เพื่อมุ่งเน้นและส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ  
มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการ  
บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในส่วนของเทศบาลเมืองท่าข้ามได้กำหนดกฎ ระเบียบ  
เพื่อสนับสนุนการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล เช่น ระเบียบเทศบาลเมืองท่าข้ามว่า  
ด้วยประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมืองท้องถิ่นฝ่ายบริหารเทศบาลเมืองท่าข้าม  
พ.ศ. 2553 ข้อบังคับสภาเทศบาลเมืองท่าข้ามว่าด้วยประมวลจริยธรรมของข้าราชการ  
การเมืองท้องถิ่นฝ่ายสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2553 ประกาศเทศบาลเมืองท่าข้ามเรื่องประมวล  
จริยธรรมของข้าราชการของเทศบาลเมืองท่าข้ามจังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ. 2552 คู่มือ  
คณะกรรมการชุมชนและระเบียบเทศบาลเมืองท่าข้ามว่าด้วยคณะกรรมการชุมชน  
พ.ศ. 2552

**วัฒนธรรมองค์การและธรรมเนียมปฏิบัติ** เทศบาลเมืองท่าข้ามมีวัฒนธรรม  
องค์การที่โดดเด่น คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนและพนักงานเทศบาลในการบริหาร  
งานเทศบาล มีการบริหารงานอยู่บนพื้นฐานของความเป็นที่เป็นน้อม ไม่มีการแบ่งชนชั้น  
วรรณะทุกคน มีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน สามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่  
มีการแบ่งปันข้อมูลและช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการปฏิบัติงาน พนักงานทุกคนทุ่มเท  
กับการทำงานเพื่อหน่วยงานและประชาชน ไม่มีความรุนแรงในพื้นที่ ไม่มีการแบ่งพรรค  
แบ่งพวกในพื้นที่ จากการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนนำมาสู่การบริหารงานที่โปร่งใส  
รวมถึงผู้บริหารมีภาพพจน์ที่ดีหรือเรียกว่า “ผู้บริหารมือสะอาด” จึงทำให้เทศบาลเมือง  
ท่าข้ามได้รับรางวัลป้องกันทุจริตระดับประเทศของท้องถิ่นจากสำนักงานป้องกัน  
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

### ภาคปฏิบัติวาทกรรมหลักธรรมาภิบาล

จากการวิเคราะห์ภาคปฏิบัติวาทกรรมธรรมาภิบาลเทศบาลเมืองท่าข้าม พบว่า  
กระบวนการสร้างหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองท่าข้าม เริ่มต้นจากหน่วยงาน  
ได้ดำเนินการกันเองก่อนที่รัฐบาลจะสั่งการให้ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารงาน  
ตามหลักธรรมาภิบาล ในระยะแรกหน่วยงานเน้นการพัฒนาคน กระบวนการสร้างความ

ข้อสัต์ยสุจริตและการมีส่วนร่วมของประชาชน ต่อมารัฐบาลได้สนับสนุนการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ส่งผลให้การบริหารงานของหน่วยงานตามหลักธรรมาภิบาล มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น นอกจากนี้ความร่วมมือจากพนักงานของหน่วยงานเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างหลัก ธรรมาภิบาลโดยมีการเปรียบเทียบว่า

“เทศบาลเหมือนคนกองเหมือนอวัยวะพนักงานเหมือนเซลล์ ถ้าวามขาดส่วนใดส่วนหนึ่งไปร่างกายมันก็จะพิการเทศบาลก็จะไม่สมบูรณ์แบบ” (ทศพล งามโพโรจน์, สัมภาษณ์: 11 พฤษภาคม 2558)

สำหรับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลตามองค์ประกอบทั้ง 6 หลักการ ดังนี้

ภาคปฏิบัติหลักนิติธรรม ได้นำกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลเมืองท่าข้าม รวมถึงประมวลจริยธรรมของผู้บริหารมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานกับผู้บริหารและพนักงานของหน่วยงาน แต่ในบางครั้ง พบว่า สภาพการปฏิบัติงานตามความเป็นจริงกับกฎระเบียบบางประเด็นไม่สอดคล้องกัน ส่งผลให้การปฏิบัติงานในบางครั้งหมิ่นเหม่ต่อการกระทำที่ผิดกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามทางหน่วยงานได้มีการยืดหยุ่นการปฏิบัติงานเพื่อไม่ให้ผิดต่อกฎ ระเบียบ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่มีต่อประชาชนมากที่สุดและพยายามสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ให้ประชาชนทราบผ่านทางผู้นำชุมชน สมาชิกสภาเทศบาล เสียงตามสายแผ่นพับใบปลิว เป็นต้น

ภาคปฏิบัติหลักคุณธรรม เทศบาลเมืองท่าข้ามเน้นถึงการยกย่องและส่งเสริมคนดีตามหลักธรรมคำสอนของท่านพุทธทาสที่กล่าวว่า “คนดีสำคัญกว่าทุกสิ่ง” มีการจัดป้ายประกาศ (บอร์ด) คนดีประจำเทศบาลติดตั้งไว้หน้าสำนักงานเทศบาล นอกจากนี้ได้นำหลักคุณธรรมขยายไปสู่โรงเรียน นักเรียน ผู้ปกครอง มีการจัดกิจกรรมต่าง ๆ เช่น ต้นกล้าคุณธรรม เรือนเพาะชำคุณธรรม มีการนำคำกลอนมาใช้ในการสอนหลักคุณธรรมให้นักเรียนเพื่อเป็นการปลูกฝังให้นักเรียนเยาวชนมีคุณธรรม ในส่วนการบริหารงานของเทศบาลนั้น การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง การให้คุณให้โทษ การพิจารณาความดีความชอบแก่พนักงานเทศบาลเป็นไปด้วยความเป็นธรรมไม่ได้นำหลักความพึงพอใจมาใช้

การพัฒนาธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองท่าข้าม อำเภอพนมพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี :  
ภาคปฏิบัติการทางวาทกรรมสู่การผลิตซ้ำทางสังคม

การพิจารณาอย่างเดี่ยวและให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาความดีความชอบแก่พนักงานเทศบาลในรูปแบบการประเมินการให้บริการแก่ประชาชน มีการจัดกิจกรรมค่ายคุณธรรมให้แก่พนักงานของเทศบาล ผู้บริหารจัดการสรรทรัพยากรการบริหารโดยเฉพาะงบประมาณด้วยความเป็นธรรม ไม่จัดสรรงบประมาณเฉพาะพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง มีการนำงบประมาณมาเฉลี่ยให้ครบทุกพื้นที่ โดยเน้นการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาในแก้ไขและการพัฒนาพื้นที่ มีการให้บริการแก่ประชาชนอย่างเสมอภาคให้ความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

ภาคปฏิบัติหลักความโปร่งใส การบริหารที่โปร่งใส สุจริต มีการเชื่อมโยงกับกระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาคประชาชน ภาคเอกชนและภาครัฐ สามารถตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานได้ ถ้าภาคส่วนต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงาน ส่งผลให้การดำเนินงานมีความโปร่งใสเพิ่มมากขึ้น มีการจัดตั้งคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงาน ซึ่งคณะกรรมการส่วนหนึ่งมาจากตัวแทนของประชาชน คือ คณะกรรมการชุมชน รวมทั้งมีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างมีบริษัทใดบ้างมาเสนอราคา จำนวนที่รายและชี้แจงเหตุผลด้วยว่าทำไมบริษัทนั้นถึงได้รับงานเพื่อแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใส นอกจากการตรวจสอบกันเองภายในหน่วยงานหรือพื้นที่แล้ว ปัจจุบันมีการตรวจสอบการบริหารงานเพื่อความโปร่งใสจากองค์กรภายนอก เช่น สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ทำให้การปฏิบัติงานมีความรอบคอบเพิ่มมากขึ้นและนำไปสู่ความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน เทศบาลเมืองท่าข้ามได้ยกระดับในเรื่องความโปร่งใสเพิ่มมากขึ้นด้วยการทำบันทึกข้อตกลง (Memorandum of Understanding: MOU) กับสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ว่าเป็นองค์กรปลอดการทุจริต มีการติดตั้งเบอร์โทรศัพท์สายตรงติดต่อถึงนายกเทศมนตรีเพื่อแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตหรือข้อมูลอื่น ๆ นอกจากนี้สิ่งที่สำคัญประเด็นหนึ่งในการสร้างความโปร่งใส คือ ผู้บริหาร พนักงานเทศบาลมีความบริสุทธิ์ใจในการปฏิบัติงานเพื่อหน่วยงานและประชาชน

ภาคปฏิบัติหลักการมีส่วนร่วม ในระยะแรกผู้บริหารพนักงานของเทศบาลเมืองท่าข้ามเน้นการสื่อสารทำความเข้าใจถึงบทบาทของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานของเทศบาล เน้นการลงพื้นที่ทำกิจกรรมร่วมกับประชาชนทั้งที่เป็นทางการ (ประชุมร่วมกับ

ชุมชนงานกีฬา) และไม่เป็นทางการ (งานศพงานบวชงานบุญต่าง ๆ) เพื่อพบปะประชาชน และทราบถึงปัญหาความต้องการของประชาชน เมื่อทางหน่วยงานหรือตัวแทนของหน่วยงานลงพื้นที่พบปะประชาชนบ่อยขึ้นส่งผลให้ประชาชนมีความศรัทธาต่อเทศบาล กล้าแสดงความคิดเห็นและเข้ามามีส่วนร่วมกับกิจกรรมและการดำเนินงานของหน่วยงาน ในทุกขั้นตอนตั้งแต่การร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตรวจสอบและร่วมประเมินผล นอกจากนี้ มีการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในชุมชนนั้น ๆ เพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงานของเทศบาล การจัดซื้อจัดจ้างและการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล คณะกรรมการชุมชนมีการประชุมร่วมกับเทศบาลเป็นประจำทุกเดือนเพื่อติดตามการดำเนินงานและชี้แจงข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ สำหรับการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ได้ให้ประชาชนในแต่ละชุมชนระดมความคิดเห็นวางแผนเพื่อพัฒนาชุมชนของตนเองก่อน แล้วนำโครงการหรือแผนระดับชุมชนเข้าสู่การพิจารณาเพื่อบรรจุในแผนพัฒนาเทศบาล โดยมีตัวแทนของคณะกรรมการชุมชนเป็นผู้ร่วมพิจารณาแผนพัฒนาเทศบาล นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้พนักงานของหน่วยงานได้แสดงความคิดเห็นหรือเสนอแนะแนวคิดใหม่ ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานหรือพัฒนาพื้นที่ เมื่อแนวคิดดังกล่าวได้รับความเห็นชอบหรือสนับสนุนจากผู้บริหาร ส่งผลให้พนักงานมีความภาคภูมิใจและนำไปสู่ความผูกพันต่อหน่วยงาน

ภาคปฏิบัติหลักความรับผิดชอบ เทศบาลเปิดช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนผ่านทางสื่อต่าง ๆ เช่น ผู้นำชุมชน สมาชิกสภาเทศบาล กล้องรับฟังความคิดเห็น โทรศัพท์ โซเชียลมีเดีย (Social Media) ต่าง ๆ เช่น เฟซบุ๊ก (facebook) ไลน์ (line) เป็นต้น เพื่อทราบถึงผลการดำเนินงานและนำผลการดำเนินงานมาพิจารณาเพื่อแสดงถึงความรับผิดชอบต่อการทำงาน อะไรที่เป็นคำติหรือข้อเสนอแนะทางเทศบาลน้อมรับและนำไปปรับปรุงการดำเนินงานในครั้งต่อไป อะไรที่เป็นคำชื่นชมทางเทศบาลก็น้อมรับและนำไปพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น

ภาคปฏิบัติหลักความคุ้มค่า เทศบาลมีข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรการบริหาร ส่งผลให้โครงการต่าง ๆ ที่มาจากแผนพัฒนาชุมชนไม่สามารถจัดสรรงบประมาณและบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเทศบาลได้ทั้งหมด จึงต้องมีการพิจารณาจากคณะกรรมการพิจารณาโครงการและแผนเพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหาหรือความจำเป็นเร่งด่วน



การพัฒนาธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองท่าข้าม อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี :  
ภาคปฏิบัติการทางวาทกรรมสู่การผลิตซ้ำทางสังคม

ในการพัฒนาเพื่อให้การใช้ทรัพยากรของเทศบาลเป็นไปอย่างคุ้มค่า เทศบาลมีการนำแนวคิดไบโอเสรีจรับเงินของร้านเอ็มเคสูกี้ (MK) มาประยุกต์ใช้กับการชำระภาษี กล่าวคือ เมื่อประชาชนมาชำระภาษีประจำปี ทางเทศบาลมีไบโอเสรีจรับเงินให้ซึ่งในไบโอเสรีจได้ชี้แจงรายละเอียดการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี แสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสและความคุ้มค่าที่เทศบาลได้นำเงินภาษีของประชาชนมาใช้เพื่อพัฒนาพื้นที่ สำหรับเอกสารหรือหนังสือราชการที่ใช้เวียนภายในเทศบาล ได้นำกระดาษที่ใช้แล้วนำมาใช้อีก (Reuse) เพื่อเป็นการลดการใช้ทรัพยากรเทศบาล พนักงานที่ไปประชุมหรืออบรมในประเด็นต่าง ๆ เมื่อกลับมาแล้วต้องนำมาอธิบายให้พนักงานคนอื่น ๆ ทราบ ในส่วนการดำเนินงานโครงการต่าง ๆ ได้เน้นถึงผลการดำเนินงานที่สำเร็จมากกว่าแบบเสร็จ เพื่อให้คุ้มค่ากับงบประมาณที่ลงทุนไปในแต่ละโครงการ เช่น โครงการวันลอยกระทงมีการจัดกิจกรรมต่าง ๆ เช่น ประกวดนางนพมาศ แสงสีเสียง ถ้าทำได้ในระดับนี้ คือ ผลการดำเนินโครงการแบบเสร็จ แต่ถ้าต้องการให้สำเร็จนั้น ประชาชนต้องทราบถึงคุณค่าของแม่น้ำร่วมกันรักษาคุณภาพของแม่น้ำ ไม่ทิ้งขยะของเสียลงในแม่น้ำ ลำคลอง เป็นต้น

### กระบวนการผลิตซ้ำทางสังคมในภาคปฏิบัติการทางวาทกรรมและภาคปฏิบัติ การทางสังคมของวาทกรรมธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองท่าข้าม อำเภอ พุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี

จากการวิเคราะห์ภาคปฏิบัติการทางสังคม พบว่า ความสำเร็จของเทศบาลเมืองท่าข้ามในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล คือ วัฒนธรรมองค์การที่มีความเป็นที่เป็นนื่อง ไม่ถือยศฐาบรรดาศักดิ์ ไม่มีความรุนแรงในการแข่งขันทางการเมืองหรือมีการแบ่งพรรคแบ่งพวกในพื้นที่ ผู้บริหารเทศบาลตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันบริหารงานอย่างจริงจัง ไม่ทุจริต มีภาพพจน์ที่ดีและได้วางระบบการบริหารไว้เป็นอย่างดี ส่งผลให้ผู้บริหารรุ่นหลัง ๆ ทำงานสบาย ในส่วนของประชาชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานของเทศบาลอย่างเต็มที่ และบุคลากรในหน่วยงานให้ความร่วมมือในการดำเนินงานตามนโยบายของผู้บริหาร บุคลากร โดยส่วนใหญ่อยู่ในหน่วยงานและพื้นที่เป็นระยะเวลาสั้น ส่งผลให้เข้าใจถึงสภาพบริบท ปัญหา ขนบธรรมเนียม วัฒนธรรมและประเพณีของพื้นที่เป็นอย่างดี ผู้บริหารเปิดโอกาสให้ประชาชนและพนักงานได้แสดงความคิดเห็น นำเสนอแนวคิดใหม่ ๆ

นอกจากนี้ เทศบาลเมืองท่าข้ามได้ดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลก่อนที่รัฐบาลจะประกาศหรือบังคับให้ทุกหน่วยงานภาครัฐต้องบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ส่งผลให้เทศบาลเมืองท่าข้ามเป็นเป้าหมายหรือเป็นที่สังเกตของหน่วยงานต่าง ๆ หรือการที่เทศบาลเมืองท่าข้ามดำเนินการก่อนจึงมีการลองผิดลองถูกจนสามารถปรับปรุงการดำเนินงานให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลได้รวดเร็วกว่าหน่วยงานอื่น จากจุดเด่นดังกล่าวทำให้เทศบาลเมืองท่าข้ามประสบความสำเร็จในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล และได้รับรางวัลต่าง ๆ จำนวนมาก

การสนับสนุนให้หลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองท่าข้ามประสบความสำเร็จ คือ วัฒนธรรมองค์การที่โดดเด่นในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่และบุคลากรในหน่วยงาน ซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในหน่วยงานก่อนที่รัฐบาลได้กำหนดให้ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล เมื่อรัฐบาลกำหนดแนวคิดหลักธรรมาภิบาลขึ้นทางเทศบาลก็มีการปรับปรุงการดำเนินงานเพียงเล็กน้อยเพื่อให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล และเมื่อมีหน่วยงานภาครัฐจัดประกวดและให้รางวัลแก่หน่วยงานที่บริหารงานตามธรรมาภิบาล เช่น สถาบันพระปกเกล้า กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น ทางเทศบาลส่งผลงานเข้าประกวดและได้รับรางวัลดังกล่าวอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน และยังเป็นองค์กรต้นแบบการป้องกันทุจริตด้วยซึ่งกระบวนการรักษาและคงไว้ซึ่งความโดดเด่น หลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองท่าข้ามนั้นต้องได้รับการสนับสนุนและความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งบุคลากรประชาชน ภาคเอกชน ภาครัฐ ต่าง ๆ ทั้งในระดับจังหวัดและระดับประเทศ สำหรับบุคลากรในหน่วยงานต้องรักษารางวัลหลักธรรมาภิบาลไว้ให้ได้ถ้าเกิดหน่วยงานไม่ได้รับรางวัลแสดงให้เห็นว่าการปฏิบัติงานของหน่วยงานตกต่ำ ดังนั้น บุคลากรมีความต้องการพัฒนาและรักษารางวัลไว้ จึงส่งผลให้บุคลากรมีความตั้งใจในการปฏิบัติงานและให้บริการแก่ประชาชน สำหรับภาคประชาชนนั้นรางวัลหลักธรรมาภิบาลที่เทศบาลเมืองท่าข้ามได้รับนั้นมีการสื่อให้เห็นว่าเป็นรางวัลของประชาชนทุกคนในเทศบาลเมืองท่าข้าม ส่งผลให้ประชาชนเกิดความภาคภูมิใจและต้องการที่จะรักษารางวัลนั้นไว้ให้ได้ ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับการบริหารงานของเทศบาลเพิ่มมากขึ้นและต่อเนื่อง นอกจากนี้ ผู้บริหารหรือข้าราชการในอดีตของหน่วยงานได้วางระบบหรือรูปแบบรากฐานการดำเนินงาน

การพัฒนาธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองท่าข้าม อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี :  
ภาคปฏิบัติการทางวาทกรรมสู่การผลิตซ้ำทางสังคม

มาอย่างดี จึงทำให้การดำเนินงานในรุ่นต่อมามีการไปด้วยความราบรื่น ต่อให้มีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร แต่รูปแบบการดำเนินงานยังคงอยู่

การเผยแพร่หลักธรรมาภิบาลเทศบาลเมืองท่าข้าม มีการเผยแพร่หลักธรรมาภิบาลให้หน่วยงานอื่น ๆ ทราบผ่านทางเว็บไซต์ เอกสารเผยแพร่ วารสารเทศบาลเมืองท่าข้าม ป้ายประกาศบริเวณจุดต่าง ๆ ที่โดดเด่นภายในพื้นที่เทศบาลเมืองท่าข้ามและจังหวัดสุราษฎร์ธานี รวมทั้งเผยแพร่ผ่านผู้นำชุมชน คณะกรรมการชุมชน สมาชิกสภาเทศบาล บุคลากรของหน่วยงาน และในปัจจุบันได้มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารหรือผลการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลผ่านทางโซเชียลเน็ตเวิร์ค (Social Network) เช่น เฟซบุ๊ก (facebook) ไลน์ (line) อินสตาแกรม (Instagram) เป็นต้น นอกจากนี้ การเผยแพร่รางวัลธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองท่าข้าม พบว่า รางวัลที่เทศบาลได้รับหรือหน่วยงานที่จัดประกวดนั้นได้ทำการเผยแพร่ให้หน่วยงานต่าง ๆ หรือประชาชนทั่วไปทราบผ่านทางโทรทัศน์ วิทยุ เวทีการประชุมวิชาการต่าง ๆ ส่งผลให้เทศบาลเมืองท่าข้ามมีชื่อเสียงด้านการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึงหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ เข้ามาศึกษาดูงานเป็นจำนวนมาก เพื่อนำแนวคิดวิธีการบริหารงานของเทศบาลเมืองท่าข้ามไปเป็นต้นแบบหรือปรับปรุงพัฒนาการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่

## บทส่งท้าย

การพัฒนาธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองท่าข้าม อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี ภาคปฏิบัติการทางวาทกรรมสู่การผลิตซ้ำทางสังคม ทำให้ได้มาซึ่งตัวบทภาคปฏิบัติการทางวาทกรรม และกระบวนการผลิตซ้ำทางสังคม โดยธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองท่าข้ามได้เกิดขึ้นก่อนที่รัฐบาลจะกำหนดให้ทุกหน่วยงานของภาครัฐบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล สาเหตุที่ทำให้เทศบาลเมืองท่าข้ามบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลอันเนื่องมาจาก “สังคมทั่วไปมองภาพลักษณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่แสวงหาผลประโยชน์และทุจริตคอร์รัปชัน แต่ต้องยอมรับความจริงว่าเป็นเช่นนั้นจริง ๆ ทางเทศบาลเมืองท่าข้ามจึงนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับหน่วยงาน เพื่อต้องการให้หน่วยงานปราศจากการทุจริตคอร์รัปชัน” ซึ่งสอดคล้องกับ สมพร ใช้บางยาง (2554: 35)

กล่าวว่าจุดอ่อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมืองการทุจริตคอร์รัปชัน แต่ในปัจจุบัน เมื่อมีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ทำให้ข้าราชการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีน้อยลง มีทิศทางที่ดีทั้งในวิธีคิดและวิธีปฏิบัติ จะเห็นได้ว่าการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐหรือการบริหารจัดการโครงการต่าง ๆ สามารถช่วยลดโอกาสในการกระทำทุจริตของผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในเรื่องของคุณธรรม หากผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องมีความรับผิดชอบและมีคุณธรรมปฏิบัติหน้าที่ของตนเองโดยถูกต้องและสุจริตก็ย่อมไม่กระทำการใด ๆ อันจะทำให้เกิดกรณีทุจริต (สันติ วิลาสศักดานนท์, 2552: 55) นอกจากนี้หลักธรรมาภิบาลได้รับการยอมรับว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญสำหรับความก้าวหน้าของการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Mihaela Kardos, 2012: 1167) สำหรับวัฒนธรรมองค์การที่เป็นจุดเด่นในการสนับสนุนให้การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองท่าข้าม ประสบความสำเร็จ คือ การมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนและความโปร่งใสในการบริหารงาน จะเห็นได้ว่าถ้าหากทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการบริหารงานจะนำไปสู่การตรวจสอบการบริหารและก่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารงานสอดคล้องกับ Liza Griffin (2010: 282) กล่าวว่าหลักธรรมาภิบาลควรเน้นการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานที่ใกล้ชิดกับประชาชน ซึ่งเชื่อมโยงกับความโปร่งใสความรับผิดชอบและประสิทธิภาพ

จุดเด่นอีกประการหนึ่งของวัฒนธรรมองค์การที่เข้มแข็งสำหรับเทศบาลเมืองท่าข้าม คือ “การทำงานร่วมกันแบบที่กันน้อง ไม่มีการถ้อยศฐาบรรดาศักดิ์ พนักงานทุกคนมีโอกาสในการแสดงความคิดเห็น” ส่งผลให้พนักงานเทศบาลเมืองท่าข้ามมีความผูกพันต่อองค์การ สอดคล้องกับ Miheala Kardos (2012: 1166) หลักธรรมาภิบาลก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนและนำไปสู่ความผูกพันที่มีต่อองค์การในระยะยาว ดังนั้นเทศบาลเมืองท่าข้ามจึงเป็นหน่วยงานที่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการบริหารงานและนำไปสู่ความโปร่งใสในการบริหารงานของหน่วยงานซึ่งเป็นเงื่อนไขหลักที่ทำให้เกิดวาทกรรมธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองท่าข้าม

การปฏิบัติวาทกรรมหลักธรรมาภิบาลเทศบาลเมืองท่าข้าม เน้นกระบวนการสร้างความร่วมมือจากทุกภาคส่วน มีความซื่อสัตย์สุจริตในการบริหารงาน โดยบริหารงานตามหลักนิติธรรมอยู่บนพื้นฐานของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตาม

การพัฒนาธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองท่าข้าม อำเภอพนมพิณ จังหวัดสุราษฎร์ธานี :  
ภาคปฏิบัติการทางวาทกรรมสู่การผลิตซ้ำทางสังคม

ในสภาพความเป็นจริงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ไม่สอดคล้องหรือเอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สอดคล้องกับดำรง วัฒนา และคณะ (2544: 13) ปัญหาของระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น คือ ปัญหาความขัดแย้งของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องได้รับการแก้ไข นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับ สมพร ใช้บางยาง (2554) กล่าวว่ากฎหมายและกฎระเบียบเป็นอุปสรรคต่อโอกาสในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) จะต้องเข้าใจความเป็นอิสระของท้องถิ่นไม่ใช่อิงแต่ระเบียบและห้ามไม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำในสิ่งที่ควรทำอย่างไรก็ตามแม้ว่าประเด็นด้านกฎหมาย กฎ ระเบียบ เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานแต่เทศบาลเมืองท่าข้ามได้บริหารงานโดยมีการยึดหยุ่นวิธีปฏิบัติให้สอดคล้องกับกฎหมาย กฎระเบียบและมีการบริหารงานที่มีคุณธรรมในการพิจารณาความดีความชอบการจัดสรรงบประมาณไม่เล่นพรรคเล่นพวก มีระเบียบเทศบาลเมืองท่าข้ามว่าด้วยประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมืองท้องถิ่น ฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภาท้องถิ่นและข้าราชการเทศบาลเมืองท่าข้าม ประกอบกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในทุกกระบวนการบริหารงานของเทศบาลเมืองท่าข้ามและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสในการบริหารงาน ซึ่งสอดคล้องกับดำรงค์ วัฒนา และคณะ (2544: 15) ที่กล่าวว่า การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่สามารถเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ รวมถึงกระบวนการตัดสินใจนโยบายและการบริหารจัดการต่าง ๆ เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบและติดตามประเมินผล เป็นต้น เทศบาลเมืองท่าข้ามมีการบริหารงานที่คำนึงถึงความคุ้มค่าในทรัพยากรการบริหาร มุ่งจุดหมายที่ผู้รับบริการหรือประโยชน์โดยส่วนรวม อันเนื่องมาจากทรัพยากรการบริหาร เช่น งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ เป็นต้น มีจำนวนจำกัด

จากตัวบทและภาคปฏิบัติการทางวาทกรรม จะเห็นได้ว่าสิ่งที่สนับสนุนหรือเงื่อนไขความสำเร็จในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองท่าข้าม คือ การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนและความโปร่งใสในการบริหารงานเพราะระดับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในแต่ละพื้นที่มีไม่เท่ากัน ส่งผลให้การบริหารงานตามหลัก

ธรรมาภิบาลของแต่ละหน่วยงานไม่เท่ากันด้วย Shahed Khan and Mohammad Shahidul Hasan Swapan (2012: 183) ได้กล่าวไว้ในทำนองเดียวกันว่า สิ่งที่ทำให้แต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกันในหลักธรรมาภิบาล คือ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการธรรมาภิบาลของเมือง โดยรัฐต้องมีบทบาทสำคัญต่อการส่งเสริม สนับสนุน แนวคิด ทิศทางการพัฒนาร่วมกันกับภาคส่วนสังคม เพื่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อสาธารณะมากที่สุด โดยภาคส่วนสังคมเองก็ควรที่จะต้องมีบทบาทเชิงรุกต่อกระบวนการคิดและการพัฒนาเพื่อการบริหารจัดการท้องถิ่น (นันทิดา จันทร์ศิริ, 2558: 101) ดังนั้น เทศบาลเมืองท่าข้ามจึงมีการส่งเสริมให้ประชาชน ภาคเอกชน และภาครัฐได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาลเมืองท่าข้าม มีการจัดกิจกรรม เช่น ฟูลมูนธรรมะในวันสำคัญทางศาสนา แผนออกหน่วยปฏิบัติการเชิงรุกในชุมชนศรีพูนพิณ / ศรีสุราษฎร์ เป็นต้น มีกฎ ระเบียบ เทศบาลเมืองท่าข้ามว่าด้วยประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมืองท้องถิ่นฝ่ายบริหาร เทศบาลเมืองท่าข้าม พ.ศ. 2553 ข้อบังคับสภาเทศบาลเมืองท่าข้ามว่าด้วยประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมืองท้องถิ่น ฝ่ายสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2553 ประกาศเทศบาลเมืองท่าข้ามเรื่องประมวลจริยธรรมของข้าราชการของเทศบาลเมืองท่าข้าม จังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ. 2552 คู่มือคณะกรรมการชุมชนและระเบียบเทศบาลเมืองท่าข้ามว่าด้วยคณะกรรมการชุมชน พ.ศ. 2552 มีการประกวดการได้รับรางวัลการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลจากหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับจังหวัดและระดับประเทศ การเผยแพร่ผลการดำเนินงานของเทศบาลผ่านสื่อต่าง ๆ เช่น ป้าย วิทยุ เสียงตามสาย แพนพับวารสารเทศบาลเมืองท่าข้าม เว็บไซต์เทศบาล facebook ไลน์ เป็นต้น กระบวนการต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นถือได้ว่าเป็นการผลิตซ้ำและเผยแพร่เพื่อให้ทุกระดับตั้งแต่ระดับบุคคล ครัวเรือน กลุ่ม หน่วยงาน ชุมชนสามารถนำไปประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับบริบทของแต่ละกลุ่มพื้นที่หรือหน่วยงาน

วาทกรรมธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองท่าข้ามประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในด้านการมีส่วนร่วมและความโปร่งใสในการบริหารงาน แต่อย่างไรก็ตาม ในอนาคตจำนวนประชากรในพื้นที่เทศบาลเมืองท่าข้ามมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นและมีความหลากหลาย ดังนั้นเทศบาลเมืองท่าข้ามควรลงพื้นที่พบปะประชาชนในเชิงรุกเพิ่มมากขึ้นเพื่อสำรวจถึงสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน ในขณะเดียวกัน ภาคประชาชน

การพัฒนาธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองท่าข้าม อำเภอพนมพิณ จังหวัดสุราษฎร์ธานี :  
ภาคปฏิบัติการทางวาทกรรมสู่การผลิตซ้ำทางสังคม

ควรตระหนักถึงบทบาทของตนเองต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารและพัฒนาพื้นที่ของตนเอง ซึ่งสำหรับในมิติการบริหารงานของเทศบาลเมืองท่าข้ามนั้น พบว่า มีปัญหาเรื่องความขัดแย้งของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น ดังนั้น รัฐบาลกลางควรมีการปรับปรุงกฎหมายระเบียบต่าง ๆ ให้สอดคล้องและเอื้อต่อการปฏิบัติงานในพื้นที่ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง ในขณะเดียวกันกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องควรมีการจัดกิจกรรมพัฒนาจริยธรรมคุณธรรมให้แก่ผู้บริหารเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล พนักงานเทศบาลรวมถึงประชาชนอย่างต่อเนื่อง

### เอกสารอ้างอิง

- กัลยา เนติประวัติ. (2544). การยอมรับรูปแบบการจัดองค์กรทางสังคมแบบใหม่ตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีในองค์กรภาครัฐ : ศึกษากรณีสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข. วิทยานิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (สังคมวิทยาประยุกต์). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- โกวิทย์ พวงงาม. (2555). การปกครองท้องถิ่นไทย (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สำนักงาน. (2544). คู่มือการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ: ปริเมียร์ โพร. ซัยอนันต์ สมุทวณิช และคณะ. (2544). ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: สายธาร.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2545). วาทกรรมการพัฒนา : อำนาจ ความรู้ ความจริง เอกลักษณ์และความเป็นอื่น (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิชาษา.
- ทศพล งามไพโรจน์. (มิถุนายน – กันยายน 2551). เทศบาลเมืองท่าข้ามจังหวัดสุราษฎร์ธานี เทศบาลน่าอยู่อย่างยั่งยืน. *ร่มพดกษ*. 26(3), 104 – 121.
- ทศพล งามไพโรจน์. (2554). หลายเรื่อง...เมืองสุราษฎร์ (พิมพ์ครั้งที่ 2). สุราษฎร์ธานี: สุวรรณอักษร.

- ทิพาวดี เมฆสวรรค์, คุณหญิง. (2543). **ธรรมาภิบาลกับราชการไทย**. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง “ความสำเร็จและบทเรียนในการสร้างธรรมาภิบาลในส่วนราชการ”. นนทบุรี: สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือนสำนักงาน ก.พ. เทศบาลเมืองท่าข้าม. (2551). **22 ปีเทศบาลเมืองท่าข้าม 2529 – 2551 จากสุขาภิบาลสู่เทศบาลเมืองก้าวหน้าของคนท่าข้าม**. สุราษฎร์ธานี: เอสพรินท์.
- \_\_\_\_\_. (2553). **แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลเมืองท่าข้าม (พ.ศ. 2553 – 2557)**. สุราษฎร์ธานี: เทศบาลเมืองท่าข้าม.
- ดำรง วัฒนา, สุชาติ วัฒนา และสุริยะ วิริยะสวัสดิ์. (2544). **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาเบื้องต้นเรื่องระบบบริหารจัดการท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ธีรยุทธ บุญมี. (2541). **ธรรมรัฐแห่งชาติ : ยุทธศาสตร์กู่หายนະประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: สายธาร.
- นันทิดา จันทร์ศิริ. (พฤษภาคม - สิงหาคม 2558). **ธรรมาภิบาลระดับท้องถิ่น: มุมมองด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่น. มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี**. 7(2), 95 - 118.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2544). **การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- พิทักษ์ ศิริวงศ์. (2543). **การสร้างและการปรับเปลี่ยนความเป็นเทศและจินตนาการทางเพศในกลุ่มวัยรุ่นชาย**. วิทยานิพนธ์ การศึกษาดุษฎีบัณฑิต (สาขาพัฒนศึกษาศาสตร์) กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- รัชชา ภัคดิจิตต์. (2555). **ธรรมาภิบาลเพื่อการบริหารภาครัฐและภาคเอกชน**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2551). **ขีดความสามารถในการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรอบการวิเคราะห์**. **สถาบันพระปกเกล้า**. 6(1), 78 - 104.
- สมพร ใช้บางยาง. (2554). **การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น : ความสำเร็จและความท้าทาย**. เชียงใหม่: ลีออคอินดีไซน์เวิร์ค.



การพัฒนาธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองท่าข้าม อำเภอพนมพิณ จังหวัดสุราษฎร์ธานี :  
ภาคปฏิบัติการทางวาทกรรมสู่การผลิตซ้ำทางสังคม

สุธรรม รัตนโชติ. (2548). การจัดการธุรกิจทั่วไป. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศิลปากร.  
สันติ วิลาศศักดิ์านนท์. (2552). ธรรมาภิบาลกับการลดปัญหาคอรัปชั่นศึกษาเฉพาะ  
กรณีโครงการบำบัดน้ำเสียคลองด่าน. รายงานวิชาการส่วนบุคคลหลักสูตรการ  
พัฒนาการเมืองและการเลือกตั้งระดับสูง. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการ  
การเลือกตั้ง.

Fairclough, Norman. (1999). **Discourse and social change**. Oxford: Polity.  
Press.Liza Griffin. (2010). The limits to good governance and the state of  
exception: A case study of North Sea fisheries. **Geoforum**. 41  
(2010), 282 - 292.

Mihaela Kardos. (2012). The reflection of good governance in sustainable  
development strategies. **Procedia - Social and Behavioral Sciences**.  
58(58), 1166 - 1173.

Patton, M.Q. (1990). **Qualitative Evaluation and Research Method** (3rd ed).  
Californail: Sage Publication.

Shahed Khan and Mohammad Shahidul Hasan Swapan. (2013). From blueprint  
master plans to democratic planning in South Asian cities:  
Pursuing good governance agenda against prevalent patron - client  
networks. **Habitat International**. 38(38), 183 - 191.1.

### บุคลากรกรม

ทศพล งานไพโรจน์ (ผู้ให้สัมภาษณ์) วิทวัส ขุนหนู (ผู้สัมภาษณ์). ชุมชนข้างกล ตำบลท่าข้าม.  
เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2558.

ธงชัย วิชัยดิษฐ (ผู้ให้สัมภาษณ์) วิทวัส ขุนหนู (ผู้สัมภาษณ์). สำนักงานเทศบาลเมือง  
ท่าข้าม ตำบลท่าข้าม. เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2558.

อนุวัตร รจิตานนท์ (ผู้ให้สัมภาษณ์) วิทวัส ขุนหนู (ผู้สัมภาษณ์). สำนักงานเทศบาลเมือง  
ท่าข้าม ตำบลท่าข้าม. เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2558.