



การบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่การบริหารภาครัฐยุคใหม่*
LOCAL GOVERNMENT MANAGEMENT TOWARDS MODERN
PUBLIC ADMINISTRATION



ณัชชาวีล วาณิชย์สุรางค์

Natchawee Wanitsurang

นักวิชาการอิสระ

Independent Scholar

Corresponding Author E-mail: 6701104238@mcu.ac.th

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์ในการวิเคราะห์ปัญหาและนำเสนอแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เพื่อรับมือกับบริบทแวดล้อมที่ซับซ้อนและมีความคาดหวังจากประชาชนที่เพิ่มสูงขึ้น อปท. จำนวนมากยังคงติดอยู่ในรูปแบบการบริหารจัดการแบบดั้งเดิม ซึ่งนำไปสู่การขาดประสิทธิภาพและปัญหาธรรมาภิบาลที่เรื้อรัง ปัญหาหลักที่วิเคราะห์ครอบคลุมสองมิติสำคัญ คือ ปัญหาด้านองค์กรและประสิทธิภาพปัญหาด้านธรรมาภิบาลที่ร้ายแรงจากการบริหารแบบพรรคพวกมากเกินไปกว่าจัดการองค์การ ซึ่งรวมถึงการใช้อำนาจเพื่อเอื้อประโยชน์ในการแต่งตั้งและการจัดซื้อจัดจ้าง ความขัดแย้งทางผลประโยชน์ที่บิดเบือนการตัดสินใจสาธารณะ การปฏิรูปจึงต้องมุ่งเน้นการเปลี่ยนผ่านสู่หลักการ ธรรมาภิบาลภาครัฐแนวใหม่ โดยมีกลยุทธ์หลัก คือภาวะผู้นำเชิงเปลี่ยนแปลงธรรมาภิบาลที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ การพัฒนาทรัพยากรบุคคลเชิงกลยุทธ์ และการปกครองแบบมีส่วนร่วม การนำแนวทางเหล่านี้ไปปฏิบัติอย่างจริงจังจะช่วยให้ อปท. กลายเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพ คล่องตัว และเป็นที่เชื่อถือของสาธารณะ ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาท้องถิ่นที่ยั่งยืนและตอบสนองต่อความต้องการของพลเมืองในศตวรรษที่ 21

คำสำคัญ: การบริหารจัดการภาครัฐ; การปกครองส่วนท้องถิ่น; ศตวรรษที่ 21



Abstract

Objectives of this academic article were to analyze the problems and to propose management approaches for local administrative organizations (LAOs) to address the complex context and increasing public expectations. Many LAOs remain trapped in traditional management models, leading to inefficiencies and chronic governance issues. The main problems analyzed encompassed two key dimensions: organizational and efficiency issues, and serious governance problems stemming from cronyism rather than effective organizational management. This included the abuse of power in appointments and procurement, and conflicts of interest that distorted public decision-making. Therefore, reform must focus on transitioning to a new model of public sector governance, with key strategies including transformational leadership, transparent and accountable governance, strategic human resource development, and participatory governance. The effective implementation of these approaches will enable LAOs to become efficient, agile, and trustworthy organizations, which are crucial foundations for sustainable local development and responsiveness to the needs of 21st-century citizens.

Keywords: Public Administration; Local Government; 21st Century

บทนำ

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงของบริบทสิ่งแวดล้อมที่มีความซับซ้อนและผันแปรสูง ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมสำคัญที่ส่งผลการดำเนินงานขององค์กร ได้แก่ ประชาชน กฎหมาย และรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคโลกาภิวัตน์ ประชาชนมีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและตื่นตัวทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมมากกว่าที่เคยเป็นมา ส่งผลให้เกิดความคาดหวังและความต้องการต่อผู้บริหารท้องถิ่นสูงขึ้น (กนก วงษ์ตระหง่าน, 2528) การบริหารงานท้องถิ่นให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลนั้นเป็นหัวใจสำคัญในการสร้างความเจริญเติบโตและภาพลักษณ์ที่ดีให้แก่ท้องถิ่น โดยต้องได้รับความไว้วางใจจากประชาชนและสามารถตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มได้อย่างเหมาะสม ดังนั้น ทุกภาคส่วนจึงต้องการผู้นำที่มีศักยภาพในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อม สำหรับเทศบาลตำแหน่งผู้บริหารสูงสุด คือ “นายกเทศมนตรี” ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนและพัฒนาองค์กร นายกเทศมนตรีในฐานะผู้บริหารจึงต้องแสดงภาวะผู้นำเชิงเปลี่ยนแปลง เพื่อกระตุ้นให้บุคลากรเกิดความเต็มใจและความมุ่งมั่นในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป (เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์

และคณะ, 2541) ในการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตั้งคณะทำงานเพื่อตรวจนิเทศ ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพิจารณาคัดเลือก ส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมจะได้รับเงินอุดหนุนเป็นรางวัลจูงใจในการเพิ่มประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพในการทำงาน จากการประเมินพบว่า เทศบาลส่วนใหญ่มีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพในการบริหารอยู่ในระดับต่ำถึงปานกลาง นอกจากนี้ การศึกษาด้านประสิทธิภาพของ การบริหารจัดการในเทศบาลยังชี้ให้เห็นว่าปัจจัยสำคัญ เช่น ภาวะผู้นำของผู้บริหาร การวางแผน เชิงกลยุทธ์ การให้ความสำคัญกับประชาชน ระบบสารสนเทศ การสร้างแรงจูงใจให้กับเจ้าหน้าที่ และลูกจ้าง รวมถึงประชาชนผู้รับบริการ กระบวนการบริหารจัดการ และบรรยากาศขององค์กร ต่างล้วนส่งผลต่อประสิทธิภาพของเทศบาลทั้งสิ้น (Peter, 1973)

ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยเฉพาะเทศบาลกำลังเผชิญกับ สภาพแวดล้อมที่ซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เช่น กระแส โลกาภิวัตน์ และความตื่นตัว ของประชาชนที่นำมาซึ่งความคาดหวังที่สูงขึ้น ในยุคที่ประชาชนมีข้อมูลข่าวสารและ มีความต้องการสูงนี้ การดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึงเป็นหัวใจสำคัญในการ สร้างความเจริญเติบโตและได้รับความไว้วางใจ เพื่อรับมือกับความท้าทายนี้ นายกเทศมนตรี ในฐานะผู้บริหารสูงสุดต้องแสดงภาวะผู้นำเชิงเปลี่ยนแปลง เพื่อกระตุ้นและสร้างความมุ่งมั่น ให้กับบุคลากร แม้ว่าจะมีการตั้งรางวัลจูงใจ แต่ผลการประเมินชี้ว่า ประสิทธิภาพการบริหาร ส่วนใหญ่อยู่ในระดับต่ำถึงปานกลาง ซึ่งปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพนี้ ได้แก่ ภาวะผู้นำ การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การให้ความสำคัญกับประชาชน ระบบสารสนเทศ และการสร้าง แรงจูงใจ ดังนั้น ความจำเป็นเร่งด่วน ในการศึกษาและพัฒนาภาวะผู้นำเชิงเปลี่ยนแปลงของ ผู้บริหารเทศบาลเพื่อยกระดับผลสัมฤทธิ์ขององค์กรจึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจมองข้ามได้

ข้อจำกัดของการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทสมัยใหม่

แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จะมีรากฐานทางประวัติศาสตร์ที่ยาวนาน ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน แต่รูปแบบการบริหารจัดการที่สืบทอดกันมา หลายทศวรรษ หรือที่เรียกกันอย่างติดปากว่า “การบริหารจัดการยุคคุณปู่” นั้น ได้กลายเป็น อุปสรรคสำคัญในการรับมือกับความท้าทายของโลกยุคใหม่ที่เต็มไปด้วยความซับซ้อนและ ความผันผวน ปัญหาเหล่านี้ไม่ได้เป็นเพียงตำหนิเล็กน้อย แต่เป็นโครงสร้างที่ถ่วงความก้าวหน้า ทำให้การทำงานของ อปท. ไม่สามารถตอบสนองความคาดหวังของประชาชนที่ตื่นตัวและ ต้องการความโปร่งใสได้อย่างแท้จริง การวิเคราะห์ถึงปัญหาเหล่านี้อย่างเข้าใจจึงเป็นจุดเริ่มต้น ที่สำคัญในการแสวงหาแนวทางการปฏิรูปเพื่อก้าวเข้าสู่การเป็นองค์กรภาครัฐยุคใหม่ที่คล่องตัว และมีประสิทธิภาพ (ปรัชญา จันทน์, 2566)

1. ปัญหาด้านโครงสร้างและวัฒนธรรมองค์กรที่แข็งตัว โครงสร้างแบบลำดับขั้น ที่เข้มงวดของ อปท. ในอดีตถูกออกแบบมาเพื่อความมั่นคงและการควบคุม แต่กลับกลายเป็น



ปัจจัยหลักที่บั่นทอนความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ฉุกเฉินหรือความต้องการที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนของผู้คนในท้องถิ่น ความเฉื่อยชา (Inertia) ที่ฝังลึกในกระบวนการทำงานทุกขั้นตอนส่งผลให้โครงการพัฒนาต้องใช้เวลาอันยาวนานในการผ่านการอนุมัติหลายขั้นตอน (Red Tape) ก่อนที่จะสามารถเริ่มต้นดำเนินการได้จริง ทำให้การแก้ปัญหาไม่ทันการณ์ วัฒนธรรมที่ยึดถือระเบียบเป็นสรณะ (Rule-bound culture) ได้สร้างความกลัวที่จะคิดนอกกรอบหรือริเริ่มสิ่งใหม่ ๆ (ชลิตา แยมศรีสุข, 2567) ในหมู่เจ้าหน้าที่ พวกเขาเลือกที่จะทำตามระเบียบที่ปลอดภัยที่สุด แม้ว่าจะมีแนวทางที่สร้างสรรค์และมีประสิทธิภาพมากกว่าในการให้บริการประชาชนก็ตาม การขาดการให้อำนาจในการตัดสินใจแก่เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ (Decentralization of authority) ถือเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้ อปท. ไม่สามารถใช้ศักยภาพของบุคลากรได้อย่างเต็มที่ เจ้าหน้าที่ที่ใกล้ชิดกับปัญหาของประชาชนที่สุดกลับไม่มีอำนาจในการแก้ปัญหานั้น ๆ แทนที่ ต้องรอการตัดสินใจจากส่วนกลาง ซึ่งทำให้เกิดความรู้สึกหงุดหงิดทั้งในฝ่ายผู้ให้บริการและผู้รับบริการ นอกจากนี้ แนวคิดการทำงานแบบไซโลยังคงเป็นอุปสรรคขวางกั้นการบูรณาการบริการ เช่น การขออนุญาตก่อสร้างที่ต้องผ่านหลายหน่วยงานโดยไม่มี การเชื่อมโยงข้อมูลกัน ทำให้ประชาชนต้องยื่นเอกสารชุดเดิมซ้ำ ๆ ซึ่งเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของความไม่มีประสิทธิภาพอันเป็นผลมาจากโครงสร้างและวัฒนธรรมองค์กรแบบคุณปู่

2. ปัญหาด้านทรัพยากรบุคคลและการพัฒนาศักยภาพที่ไร้ทิศทาง ปัญหามูลค่าบุคลากรใน อปท. ไม่ได้อยู่ที่ปริมาณ หากแต่อยู่ที่คุณภาพและความสอดคล้องของทักษะที่มีอยู่กับการปฏิบัติงานที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว (พิมพ์ลภัส จิตธรรม, 2567) การสรรหาและคัดเลือกบุคลากรในอดีตอาจเน้นไปที่การปฏิบัติตามขั้นตอนของราชการมากกว่าการค้นหาผู้ที่มีทักษะเชิงนวัตกรรม (Innovative Skills) หรือทักษะการเป็นผู้นำเชิงเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) ซึ่งจำเป็นต่อการปฏิรูปองค์กร การขาดการวางแผนกำลังคนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Workforce Planning) ทำให้ อปท. หลายแห่งประสบปัญหาบุคลากรขาดแคลนในสายงานเฉพาะทาง เช่น วิศวกร นักผังเมือง หรือผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีดิจิทัล ขณะที่บางหน่วยงานมีบุคลากรในสายงานที่ไม่จำเป็นมากเกินไป การพัฒนาบุคลากรก็มักเป็นการฝึกอบรมแบบผิวเผิน ไม่ได้มุ่งเน้นการสร้างขีดความสามารถหลัก (Core Competency) ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานจริง และขาดการติดตามผลอย่างจริงจัง การขาดระบบการจัดการผลการปฏิบัติงาน (Performance Management System) ที่เป็นธรรมและโปร่งใส ทำให้การให้รางวัลและการลงโทษไม่สอดคล้องกับผลงานที่แท้จริง เจ้าหน้าที่ที่มีความมุ่งมั่นทุ่มเทอาจไม่ได้รับการเลื่อนตำแหน่งหรือค่าตอบแทนที่เหมาะสม ขณะที่ผู้ที่ทำงานตามหน้าที่ไปวัน ๆ กลับไม่ได้รับผลกระทบใด ๆ ระบบที่ไม่ยุติธรรมนี้ไม่เพียงแต่ลดทอนขวัญและกำลังใจเท่านั้น แต่ยังส่งเสริมให้เกิดความไม่สนใจในการพัฒนาตนเองและละเลยการให้บริการที่ดีแก่ประชาชน การขาดภาวะผู้นำเชิงสร้างสรรค์ ในระดับหัวหน้างานหลายคนก็เป็นปัญหาที่ทำให้การถ่ายทอดความรู้และการสร้างแรงบันดาลใจในองค์กรไม่สามารถเกิดขึ้นได้

3. ปัญหาด้านความโปร่งใสและระบบเทคโนโลยีดิจิทัลที่ล้าหลัง ในยุคที่ข้อมูล คือ พลังระบบการจัดการข้อมูลของ อบท. หลายแห่งยังคงตกอยู่ในยุคสมัยเก่า (Legacy Systems) ซึ่งไม่เพียงแต่สิ้นเปลืองทรัพยากรและเวลาในการจัดการเอกสารเท่านั้น แต่ยังเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการสร้างรัฐบาลดิจิทัล (Digital Government) ข้อมูลที่กระจัดกระจายและไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันทำให้ยากต่อการวิเคราะห์เพื่อใช้ในการตัดสินใจ เช่น การวางแผนงบประมาณที่ไม่สามารถอ้างอิงข้อมูลประชากรหรือข้อมูลการใช้บริการที่ถูกต้องและเป็นปัจจุบันได้ การลงทุนด้านเทคโนโลยีของ อบท. มักเป็นไปในลักษณะการซื้อเครื่องมือ (Hardware/Software) แต่ขาดการลงทุนในด้านบุคลากรที่จะมาดูแลและใช้เครื่องมือเหล่านั้นอย่างเต็มประสิทธิภาพ ทำให้เกิดปัญหาเทคโนโลยีถูกทิ้งร้าง (Technology Abandonment) ในที่สุด (จรัส สุวรรณมาลา, 2549)

ส่วนในด้านความโปร่งใสและธรรมาภิบาล (Transparency and Good Governance) ระบบบริหารจัดการยุคคุณปูเปิดช่องให้เกิดปัญหาการใช้ดุลยพินิจที่ไม่เหมาะสมและการทุจริต การขาดช่องทางการตรวจสอบที่เข้มแข็งจากภายนอกและการเปิดเผยข้อมูลที่ไม่เพียงพอ ทำให้ประชาชนไม่สามารถตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการก็ตาม แต่การเข้าถึงข้อมูลมักมีความยุ่งยาก และมีต้นทุนสูง การขาด ช่องทางการมีส่วนร่วมทางดิจิทัล (Digital Participation Channels) ที่เปิดกว้างและสะดวกต่อการใช้งาน ทำให้การรับฟังความคิดเห็นและการรับเรื่องร้องเรียนยังคงเป็นเพียงพิธีการมากกว่าการนำมาสู่การแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง เมื่อประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลไม่สามารถตรวจสอบได้ และไม่สามารถมีส่วนร่วมได้ ความไว้วางใจต่อ อบท. ก็จะลดลง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความชอบธรรมในการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่นในระยะยาว (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ห้องปฏิบัติการนวัตกรรมภาครัฐ, 2561)

ดังนั้น การก้าวข้ามปัญหาการบริหารจัดการยุคคุณปูนี้ต้องอาศัยการปฏิรูปที่ครอบคลุมในทุกมิติ โดยเริ่มตั้งแต่การปรับเปลี่ยนความคิด (Mindset Shift) ของผู้บริหารและบุคลากร ให้เห็นความสำคัญของความคล่องตัว การบริการ และการใช้เทคโนโลยี ตามด้วยการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรให้เป็นแบบเครือข่าย (Networked) และมีการให้อำนาจมากขึ้น การลงทุนอย่างจริงจังในการพัฒนาบุคลากรให้มีทักษะดิจิทัลและทักษะการบริหารจัดการสมัยใหม่ และที่สำคัญที่สุด คือ การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเป็นเครื่องมือในการเพิ่มความโปร่งใสและส่งเสริมธรรมาภิบาล เพื่อสร้างความไว้วางใจกลับคืนมาสู่ท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่จะต้องเป็นองค์กรที่เปิดกว้าง คล่องตัว และขับเคลื่อนด้วยข้อมูล เพื่อเป็นกลไกหลักในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนต่อไป



ปัญหาความขัดแย้งทางผลประโยชน์ และการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน

ปัญหาความขัดแย้งทางผลประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นภัยเงียบที่ร้ายแรงที่สุดประการหนึ่งต่อหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ปัญหานี้เกิดขึ้นเมื่อผลประโยชน์ส่วนตน หรือ ผลประโยชน์ของพวกเขาพุ่งเข้ามาเมื่อมีอิทธิพลหรือมีศักยภาพที่จะเข้ามาเมื่อมีอิทธิพลเหนือ การตัดสินใจอย่างเป็นกลาง ที่ต้องทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ ในทางปฏิบัติความขัดแย้งนี้ไม่ได้จำกัดอยู่แค่การทุจริตในรูปแบบของการรับสินบนเท่านั้น แต่รวมถึงพฤติกรรมที่ซับซ้อนและแนบเนียนกว่า เช่น การใช้ตำแหน่ง อำนาจ และข้อมูลภายใน เพื่อสร้างความได้เปรียบทางธุรกิจหรือทางการเงินให้กับตนเอง เครือญาติ หรือกลุ่มผู้สนับสนุน (ธนจรสพูนสิทธิ์, 2557)

1. การใช้ข้อมูลภายในและตำแหน่งหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ทางการเงินส่วนตัว ผู้บริหารท้องถิ่น โดยเฉพาะนายกเทศมนตรี หรือนายก อบต. มักเป็นบุคคลแรก ๆ ที่เข้าถึงข้อมูลความลับหรือข้อมูลที่ยังไม่ถูกเปิดเผยต่อสาธารณะเกี่ยวกับ แผนการพัฒนาพื้นที่ โครงการสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ หรือการเปลี่ยนแปลงผังเมือง ข้อมูลเหล่านี้มีมูลค่ามหาศาลทางเศรษฐกิจหากบุคคลเหล่านี้หรือเครือข่ายที่ใช้ข้อมูลดังกล่าวในการกว้านซื้อที่ดิน ในพื้นที่ที่คาดว่าจะมีการตัดถนนสายใหม่ การสร้างศูนย์ราชการ หรือพื้นที่ที่กำลังจะถูกเปลี่ยนเป็นเขตเศรษฐกิจ (พะยอมวงศ์สารศรี, 2552) พฤติกรรมดังกล่าวถือเป็นหนึ่งในรูปแบบของความขัดแย้งทางผลประโยชน์ที่ร้ายแรง เนื่องจากการใช้อำนาจรัฐเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ทรัพย์สินส่วนบุคคลและมอบความได้เปรียบเชิงธุรกิจที่ไม่เป็นธรรมต่อสาธารณชน นอกจากนี้ การตัดสินใจอนุมัติโครงการพัฒนาบางประเภทอาจไม่ได้ยึดหลักความจำเป็นสาธารณะโดยแท้จริง แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มมูลค่าทรัพย์สินหรือกิจการที่ผู้บริหารมีส่วนได้เสีย การเบี่ยงเบนจากเป้าหมายประโยชน์ส่วนรวมแม้เพียงเล็กน้อย อาจนำไปสู่ผลตอบแทนทางการเงินจำนวนมากสำหรับกลุ่มบุคคลบางกลุ่มและส่งผลกระทบต่อการจัดสรรทรัพยากรและการเติบโตของท้องถิ่นในระยะยาว ตัวอย่างความขัดแย้งทางผลประโยชน์ที่พบเห็นได้บ่อยคือ การแทรกแซงและบิดเบือนกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อบริษัทที่ตนเองมีส่วนได้เสีย ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมผ่านเครือข่ายหรือบุคคลใกล้ชิด โดยการดำเนินการเหล่านี้มักอยู่ภายใต้กลไกที่ซับซ้อน

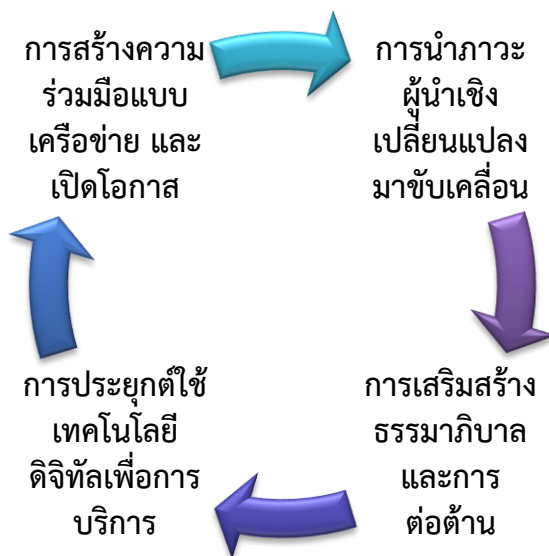
2. ผลกระทบต่อธรรมาภิบาลและความไว้วางใจของประชาชน ปัญหาความขัดแย้งทางผลประโยชน์ส่งผลกระทบต่อเชิงลึกต่อทั้งสถานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และหลักการธรรมาภิบาล ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับประชาชนซึ่งถือเป็นรากฐานสำคัญของการบริหารท้องถิ่น เมื่อมีกรณีเปิดเผยหรือเกิดข้อสงสัยเกี่ยวกับความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (เด่น ชะเนติยัง, 2556) ผู้บริหารท้องถิ่นจะสูญเสียความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม ส่งผลให้ประชาชนตั้งข้อสงสัยต่อแรงจูงใจในการตัดสินใจขององค์กรและมองว่าการดำเนินงานไม่ได้มุ่งเพื่อประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบดังกล่าวนำไปสู่การลดความไว้วางใจโดยประชาชนมีแนวโน้มที่จะไม่ให้ความร่วมมือในโครงการที่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วม เช่น

โครงการด้านสิ่งแวดล้อม การจัดเก็บภาษี หรือการปรับปรุงกฎระเบียบท้องถิ่น ส่งผลให้การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ความขัดแย้งทางผลประโยชน์ยังบั่นทอนระบบคุณธรรมและขวัญกำลังใจของเจ้าหน้าที่และบุคลากรในองค์กร โดยเฉพาะผู้ที่ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ หากเห็นว่า การเติบโตในสายงานขึ้นอยู่กับความใกล้ชิดหรือความภักดีต่อกลุ่มอำนาจ มากกว่าความสามารถหรือผลงาน เจ้าหน้าที่จะขาดแรงจูงใจในการทำงาน เกิดภาวะ “ทำดีไม่ได้ดี” และอาจนำไปสู่ความเฉื่อยชาในการดำเนินงาน หรือในกรณีร้ายแรงอาจเกิดแรงกดดันให้เจ้าหน้าที่ละเลยการตรวจสอบพฤติกรรมของผู้บริหาร นำไปสู่วงจรที่ทำให้บุคลากรที่มีคุณภาพถูกผลักรอกจากระบบ หรือยอมจำนนต่อการเอื้อประโยชน์ (Price, 2004)

ปัญหาความขัดแย้งทางผลประโยชน์และการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนใน อปท. เป็นมากกว่าเรื่องการเงิน แต่เป็น วิถีทางจริยธรรมและธรรมาภิบาล ที่บ่อนทำลายรากฐานของการปกครองท้องถิ่น ประเด็นนี้มีความซับซ้อน ตั้งแต่การใช้ข้อมูลภายในในการทำกำไรทางการเงิน ไปจนถึงการกัดกร่อนความเชื่อมั่นของประชาชนและการทำลาย ระบบคุณธรรมในองค์กร การแก้ไขปัญหาคำเป็นต้องอาศัยการปฏิรูปที่ได้ดัดขาดและรอบด้าน โดยเน้นไปที่การสร้างกลไกการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นมาตรฐานและเข้มงวด (Mandatory Disclosure) การให้อำนาจและอิสระแก่หน่วยงานตรวจสอบ ทั้งภายในและภายนอก และการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล เพื่อให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและการตัดสินใจทั้งหมดมีความโปร่งใส (Transparency) และสามารถตรวจสอบได้โดยสาธารณะอย่างแท้จริง การกู้คืนความไว้วางใจของประชาชน คือภารกิจสำคัญที่สุดในการสร้างการบริหารท้องถิ่นยุคใหม่ที่ยึดผลประโยชน์สาธารณะเป็นที่ตั้ง

แนวทางการบริหารจัดการภาครัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่

การบริหารจัดการภาครัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในยุคสมัยใหม่นี้ จำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงอย่างเร่งด่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังการเผชิญหน้ากับปัญหาเรื้อรังมากมายที่บ่อนทำลายความเชื่อมั่นและประสิทธิภาพขององค์กร ความเปลี่ยนแปลงไม่ได้เป็นเพียงแค่ทางเลือก แต่คือ ทางรอดที่จะนำพา อปท. ให้ก้าวข้ามความท้าทายสู่การเป็นองค์กรที่คล่องตัว โปร่งใส และตอบโจทย์ ความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง แนวทางการปฏิรูปที่สำคัญจึงต้องครอบคลุมทั้งมิติของการบริหารงานบุคคล ระบบธรรมาภิบาล การสร้างเครือข่าย และการนำเทคโนโลยีมาใช้ เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างยั่งยืน



ภาพที่ 1 แนวทางการบริหารจัดการภาครัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่

1. การนำภาวะผู้นำเชิงเปลี่ยนแปลงมาขับเคลื่อน ภาวะผู้นำเชิงเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) เป็นสิ่งสำคัญที่ต้องนำมาใช้เพื่อเป็นพลังในการขับเคลื่อนองค์กรให้หลุดพ้นจากวงจรความเฉื่อยชา ภาวะผู้นำแบบนี้จะเน้นการสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกัน และการสื่อสารคุณค่าของงานให้บุคลากรเกิดความเข้าใจและศรัทธา ผู้นำต้องทำหน้าที่เป็นผู้จุดประกายความคิดและสร้างแรงบันดาลใจ (Inspirational Motivation) ให้แก่เจ้าหน้าที่ทุกคน เพื่อให้พวกเขาเกิดความกระตือรือร้นและพร้อมที่จะท้าทายสถานะเดิม ๆ ของการทำงานมาปรับใช้ ซึ่งจะแตกต่างจากผู้นำแบบดั้งเดิมที่เน้นเพียงแค่การสั่งการและควบคุมตามกฎหมายเปียบเท่าก่อน ผู้นำต้องส่งเสริมให้บุคลากรเกิดการคิดเชิงนวัตกรรมและการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ (Intellectual Stimulation) รวมถึงการให้ความสำคัญและใส่ใจต่อความต้องการของบุคลากรแต่ละบุคคล (Individualized Consideration) ทุกเมื่อ การมีผู้นำที่เข้มแข็งและมองการณ์ไกลจะช่วยให้ อปท. สามารถปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ อย่างมีประสิทธิภาพ และกล้าที่จะดำเนินโครงการพัฒนาที่สร้างสรรค์และมีผลกระทบต่อท้องถิ่นอย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการปฏิรูป อปท. เพื่อคนในชาตินั้น

2. การเสริมสร้างธรรมาภิบาล และการต่อต้าน การเสริมสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) คือ เกราะป้องกันที่ต้องสร้างเสริม เพื่อการต่อต้านการทุจริตและการใช้ดุลยพินิจที่มีขอบมาหลักการพื้นฐานคือความโปร่งใส (Transparency) ที่ต้องเปิดเผยข้อมูลสาธารณะทั้งหมดอย่างครบถ้วนและเข้าใจง่าย เปิดเผยทุกเรื่องตั้งแต่การจัดซื้อจัดจ้างไปจนถึงงบประมาณและผลการดำเนินงาน (พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมมจิตโต), 2549) เพื่อให้ประชาชน



สามารถตรวจสอบได้อย่างเป็นอิสระ ตามกฎหมาย นอกจากนี้ ต้องมีการสร้างระบบ การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances) ที่เข้มแข็งและเป็นอิสระ โดยเฉพาะ การให้อำนาจแก่อนายตรวจสอบภายในให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ ไม่มีใครขวางได้ การกำหนดมาตรการจัดการกับความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (COI) อย่างจริงจังก็เป็นสิ่งจำเป็น เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้บริหารนำตำแหน่งหน้าที่ไปแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง เป็นกฎเกณฑ์ การสร้างช่องทางการร้องเรียนและการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (Whistleblowing Protection) ที่มีประสิทธิภาพ จะช่วยส่งเสริมให้เกิดความรับผิดชอบ (Accountability) และความซื่อสัตย์สุจริตภายในองค์กร โดยมีรางวัล

3. การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อการบริการ การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดิจิทัล และข้อมูลขนาดใหญ่เป็นแนวทางสำคัญในการยกระดับประสิทธิภาพและคุณภาพของ การบริการให้มีความรวดเร็วและเข้าถึงง่าย อปท. ต้องเร่งการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัล (Digital Government) โดยการปรับปรุงการให้บริการสาธารณะให้สามารถทำธุรกรรมแบบเบ็ดเสร็จ ผ่านช่องทางออนไลน์ (E-Service) ได้อย่างสมบูรณ์ ให้ทุกคนใช้ ซึ่งจะช่วยลดขั้นตอนที่ยุ่งยาก และลดต้นทุนทั้งของภาครัฐและประชาชนได้สบายใจ การนำข้อมูล (Data) มาใช้ในการตัดสินใจ เชิงนโยบาย (Data-Driven Decision Making) จะช่วยให้การจัดสรรทรัพยากรและการวางแผน โครงการพัฒนาท้องถิ่นมีความแม่นยำและตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของชุมชน เป็นหลักการ นอกจากนี้ การใช้เทคโนโลยียังเป็นเครื่องมือสำคัญในการส่งเสริมความโปร่งใส โดยเฉพาะการใช้ระบบ E-Procurement ที่ทำให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างมีความยุติธรรมและ เปิดเผยมากขึ้น ไม่ต้องปิดบัง ซึ่งจะนำไปสู่การเป็นสมาร์ตโลคอลกัฟเวอร์เมนต์ที่คล่องตัว และทันสมัย มีแต่ประโยชน์

4. การสร้างความร่วมมือแบบเครือข่าย และเปิดโอกาส อปท. ยุคใหม่ต้องเปลี่ยน บทบาทจากผู้ให้บริการเดี่ยวไปสู่การเป็นผู้ประสานงานและผู้สร้างความร่วมมือแบบเครือข่าย (Network Governance) ให้เป็นจุดเด่น การเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคม ภาคเอกชนและ สถาบันการศึกษาได้ เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นร่วมกัน ถือเป็นสิ่งจำเป็น สำคัญกว่าใคร การใช้งบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting) เป็นแนวทางที่สำคัญในการให้อำนาจประชาชนในการเสนอและตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการพัฒนา ที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อชีวิตของพวกเขาให้เสียงนั้นได้ดัง การทำงานร่วมกันกับ อปท. อื่น ๆ ในพื้นที่ใกล้เคียงเพื่อแก้ไขปัญหาที่มีความเกี่ยวเนื่องกันและไม่สามารถแก้ไขได้โดยลำพัง เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อมหรือการจัดการขยะข้ามเขต จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและลดความ ซ้ำซ้อนในการใช้ทรัพยากร ช่วยกันทั้งจังหวัด การสร้างความร่วมมือนี้จะช่วยเสริมสร้างความ รับผิดชอบร่วมกันและนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อชุมชน



สรุป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในปัจจุบันกำลังเผชิญกับแรงกดดันมหาศาลจากสภาพแวดล้อมที่ซับซ้อนและประชาชนที่มีความคาดหวังสูงขึ้นกว่าในอดีตมาก การบริหารจัดการแบบดั้งเดิมหรือยุคคุณปู่ที่เน้นความเฉื่อยชา การยึดติดกฎระเบียบ และโครงสร้างแบบลำดับชั้น จึงเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ประสิทธิผลของ อปท. ส่วนใหญ่อยู่ในระดับต่ำถึงปานกลาง ปัญหาหลักถูกแบ่งออกเป็นสองมิติใหญ่ ๆ คือ ปัญหาด้านประสิทธิภาพและการปรับตัว และปัญหาด้านธรรมาภิบาลและการเอื้อประโยชน์

ปัญหาด้านการจัดการองค์กรที่ล้าสมัย ประกอบด้วย โครงสร้างที่แข็งตัว ขาดความยืดหยุ่นในการทำงานแบบบูรณาการ ทรัพยากรบุคคลที่ไร้ทิศทาง ขาดการพัฒนาทักษะที่จำเป็น และมีแรงจูงใจต่ำ และระบบดิจิทัลที่ล้าหลัง ทำให้การบริการล่าช้าและขาดการใช้ข้อมูลในการตัดสินใจ ปัญหาด้านธรรมาภิบาลคือปัญหาเรื้อรังของพรรคพวกมากเกินไปกว่าจัดการองค์การ ซึ่งแสดงออกผ่านการใช้อำนาจเหนือระบบคุณธรรมในการแต่งตั้งโยกย้ายความขัดแย้งทางผลประโยชน์ของผู้บริหารที่แสวงหากำไรส่วนตนจากการใช้ข้อมูลภายในและการจัดซื้อจัดจ้าง กลไกการตรวจสอบที่อ่อนแอ และการปิดกั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นผู้ตรวจสอบภายนอกที่สำคัญ

ดังนั้น แนวทางการบริหารจัดการภาครัฐของ อปท. ยุคใหม่จึงต้องเป็นการปฏิรูปที่ครอบคลุมและมุ่งเน้นการสร้าง ความโปร่งใส และ ความคล่องตัว โดยมีหลักการสำคัญดังนี้

1. การนำภาวะผู้นำเชิงเปลี่ยนแปลง มาใช้ในการขับเคลื่อนวิสัยทัศน์ สร้างแรงบันดาลใจ และกระตุ้นให้บุคลากรกล้าที่จะสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อให้องค์กรสามารถปรับตัวได้อย่างรวดเร็ว

2. การเสริมสร้างธรรมาภิบาลอย่างเข้มงวด ด้วยการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะทั้งหมด (Open Data) ผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัล การบังคับใช้กฎหมายต่อความขัดแย้งทางผลประโยชน์ และการให้อิสระแก่หน่วยงานตรวจสอบ

3. การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดิจิทัล เพื่อยกระดับการให้บริการสาธารณะให้เป็นแบบเบ็ดเสร็จ (E-Service) และการใช้ข้อมูล (Data-Driven) ในการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความแม่นยำในการจัดสรรทรัพยากร

4. การสร้างความร่วมมือแบบเครือข่าย (Network Governance) และการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านกลไกต่าง ๆ เช่น งบประมาณแบบมีส่วนร่วม เพื่อทวงคืนความเป็นเจ้าของและอำนาจในการกำกับดูแล อปท. กลับคืนสู่มือของพลเมืองอย่างแท้จริง การปฏิรูปเหล่านี้ถือเป็นภารกิจสำคัญที่สุดในการสร้างความเชื่อมั่นและนำพา อปท. สู่การเป็นกลไกหลักของการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืนในศตวรรษที่ 21



เอกสารอ้างอิง

- กนก วงษ์ตระหง่าน. (2528). *การเมืองในระบอบประชาธิปไตย ฉบับปรับปรุง*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2549). *ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อส่งเสริมวัฒนธรรมท้องถิ่นในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชลิดา แยมศรีสุข. (2567). การสร้างสรรค์นวัตกรรมการบริการสาธารณะของเมืองสร้างสรรค์ จังหวัดภูเก็ต. *Interdisciplinary Academic and Research Journal*, 4(3), 435-448.
- เด่น ชะเนติยัง. (2556). *การบริหารงานบุคคล*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ธนจรัส พูนสิทธิ์. (2557). *การจัดการองค์การและการบริหาร*. กรุงเทพฯ: สหธรรมิก.
- ปรัชญา จำนงค์. (2566). นวัตกรรมการบริหารจัดการงานบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดนครปฐม. *วารสารนวัตกรรมการศึกษาและการวิจัย*, 7(4), 1402-1413.
- พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมมจิตโต). (2549). *พุทธวิถีการบริหาร*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- พะยอม วงศ์สารศรี. (2552). *องค์การและการจัดการ*. กรุงเทพฯ: พรวนการพิมพ์.
- พิมพ์ลภัส จิตต์ธรรม. (2567). นวัตกรรมการบริหารและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์การภาครัฐสู่ยุคดิจิทัล. *วารสารบัณฑิตศึกษาวิชาการ*, 2(1), 10-19.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ห้องปฏิบัติการนวัตกรรมการบริหาร. (2561). *คู่มือ: แนวทางการดำเนินการจัดตั้งห้องปฏิบัติการนวัตกรรมการบริหารในระดับพื้นที่*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ห้องปฏิบัติการนวัตกรรมการบริหาร.
- เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ และคณะ. (2541). *การกระจายอำนาจบริหารและการจัดการศึกษา*. กรุงเทพฯ: เฉมิชัยการพิมพ์.
- Peter, F. D. (1973). *Management: Tasks, Responsibilities*. New York: Harper & Row.
- Price, A. (2004). *Human Resource Management* (2nd ed.). London: Thomson Learning.

