



แนวทางการบริหารจัดการภาครัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่ GUIDELINES FOR PUBLIC ADMINISTRATION MANAGEMENT OF MODERN LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATIONS

พระครูปริยัตยาคม, พระครูภัทรธรรมวิสิทธิ์

Phrakhrupariyattayakhom, Phrakhruphattacharadhamawisit

สำนักงานเจ้าคณะอำเภอคง จังหวัดนครราชสีมา

Office of the District Abbot of Khong, Nakhon Ratchasima Province

Corresponding Author E-mail: Khong01@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีเป้าหมายในการวิเคราะห์ปัญหาและนำเสนอแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เพื่อรับมือกับบริบทแวดล้อมที่ซับซ้อนและมีความคาดหวังจากประชาชนที่เพิ่มสูงขึ้น อปท. จำนวนมากยังคงติดอยู่ในรูปแบบการบริหารจัดการแบบดั้งเดิม ซึ่งนำไปสู่การขาดประสิทธิภาพและปัญหาธรรมาภิบาลที่เรื้อรัง ปัญหาหลักที่วิเคราะห์ครอบคลุมสองมิติสำคัญ คือ ปัญหาด้านองค์กรและประสิทธิภาพ ปัญหาด้านธรรมาภิบาลที่ร้ายแรงจากการบริหารแบบพรรคพวกมากเกินไป จัดการองค์การ ซึ่งรวมถึงการใช้อำนาจเพื่อเอื้อประโยชน์ในการแต่งตั้งและการจัดซื้อจัดจ้าง ความขัดแย้งทางผลประโยชน์ที่บิดเบือนการตัดสินใจสาธารณะ การปฏิรูปจึงต้องมุ่งเน้นการเปลี่ยนผ่านสู่หลักการ ธรรมาภิบาลภาครัฐแนวใหม่ โดยมีกลยุทธ์หลัก คือภาวะผู้นำเชิงเปลี่ยนแปลง ธรรมาภิบาลที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ การพัฒนาทรัพยากรบุคคลเชิงกลยุทธ์ และการปกครองแบบมีส่วนร่วม การนำแนวทางเหล่านี้ไปปฏิบัติอย่างจริงจังจะช่วยให้ อปท. กลายเป็นองค์กรที่มี ประสิทธิภาพ คล่องตัว และเป็นที่ยอมรับของสาธารณะ ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาท้องถิ่นที่ยั่งยืนและตอบสนองต่อความต้องการของพลเมืองในศตวรรษที่ 21

คำสำคัญ: การบริหารจัดการภาครัฐ; การปกครองส่วนท้องถิ่น; ศตวรรษที่ 21

Abstract

This academic article aims to analyze the problems and propose management approaches for local administrative organizations (LAOs) to cope with the complex context and rising public expectations. Many LAOs remain stuck in traditional management models, leading to inefficiency and chronic governance problems. The main problems analyzed cover two key dimensions: organizational and efficiency. Serious governance problems stem from cronyism over organizational management, including the abuse of power in appointments and procurement, and conflicts of interest that distort public decision-making. Reform



therefore must focus on transitioning to a new model of public governance, with key strategies: transformational leadership, transparent and accountable governance, strategic human resource development, and participatory governance. Serious implementation of these approaches will enable LAOs to become efficient, agile, and publicly trusted organizations, a crucial foundation for sustainable local development that meets the needs of citizens in the 21st century.

Keywords: Public Administration; Local Government; 21st Century

บทนำ

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงของบริบทสิ่งแวดล้อมที่มีความซับซ้อนและผันแปรสูง ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมสำคัญที่ส่งผลต่อการดำเนินงานขององค์กร ได้แก่ ประชาชน กฎหมาย และรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคโลกาภิวัตน์ ประชาชนมีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและตื่นตัวทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมมากกว่าที่เคยเป็นมา ส่งผลให้เกิดความคาดหวังและความต้องการต่อผู้บริหารท้องถิ่นสูงขึ้น (กนก วงษ์ตระหง่าน, 2528) การบริหารงานท้องถิ่นให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลนั้นเป็นหัวใจสำคัญในการสร้างความเจริญเติบโตและภาพลักษณ์ที่ดีให้แก่ท้องถิ่น โดยต้องได้รับความไว้วางใจจากประชาชนและสามารถตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มได้อย่างเหมาะสม ดังนั้น ทุกภาคส่วนจึงต้องการผู้นำที่มีศักยภาพในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมสำหรับเทศบาล ตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดคือ “นายกเทศมนตรี” ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนและพัฒนาองค์กร นายกเทศมนตรีในฐานะผู้บริหารจึงต้องแสดงภาวะผู้นำเชิงเปลี่ยนแปลง เพื่อกระตุ้นให้บุคลากรเกิดความเต็มใจและความมุ่งมั่นในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป (เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ และคณะ, 2541) ในการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตั้งคณะทำงานเพื่อตรวจนิเทศ ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพิจารณาคัดเลือกส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมจะได้รับเงินอุดหนุนเป็นรางวัลจูงใจในการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน จากการประเมินพบว่าเทศบาลส่วนใหญ่ก็มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารอยู่ในระดับต่ำถึงปานกลาง นอกจากนี้ การศึกษาด้านประสิทธิผลของการบริหารจัดการในเทศบาลยังชี้ให้เห็นว่าปัจจัยสำคัญ เช่น ภาวะผู้นำของผู้บริหาร การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การให้ความสำคัญกับประชาชน ระบบสารสนเทศ การสร้างแรงจูงใจให้กับเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง รวมถึงประชาชนผู้รับบริการ กระบวนการบริหารจัดการ และบรรยากาศขององค์กร ต่างล้วนส่งผลต่อประสิทธิผลของเทศบาลทั้งสิ้น (Peter F. Drucker, 1973)

ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยเฉพาะ เทศบาล กำลังเผชิญกับสภาพแวดล้อมที่ซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เช่น กระแส โลกาภิวัตน์ และ ความตื่นตัวของประชาชน ที่นำมาซึ่งความคาดหวังที่สูงขึ้น ในยุคที่ประชาชนมีข้อมูลข่าวสารและมีความต้องการสูงนี้ การดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึงเป็นหัวใจสำคัญในการสร้างความเจริญเติบโตและได้รับความไว้วางใจ เพื่อ



รับมือกับความท้าทายนี้ นายกเทศมนตรี ในฐานะผู้บริหารสูงสุดต้องแสดง ภาวะผู้นำเชิงเปลี่ยนแปลง เพื่อกระตุ้นและสร้างความมุ่งมั่นให้กับบุคลากร แม้ว่าจะมีการตั้งรางวัลใจ แต่ผลการประเมินชี้ว่า ประสิทธิภาพการบริหารส่วนใหญ่อยู่ในระดับต่ำถึงปานกลาง ซึ่งปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพนี้ ได้แก่ ภาวะผู้นำ การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การให้ความสำคัญกับประชาชน ระบบสารสนเทศ และการสร้างแรงจูงใจ ดังนั้น ความจำเป็นเร่งด่วน ในการศึกษาและพัฒนาภาวะผู้นำเชิงเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารเทศบาลเพื่อยกระดับผลสัมฤทธิ์ขององค์กรจึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจมองข้ามได้

การบริหารจัดการยุคคุณปู่

แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จะมีรากฐานทางประวัติศาสตร์ที่ยาวนานในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน แต่รูปแบบการบริหารจัดการที่สืบทอดกันมาหลายทศวรรษ หรือที่เรียกกันอย่างติดปากว่า “การบริหารจัดการยุคคุณปู่” นั้น ได้กลายเป็นอุปสรรคสำคัญในการรับมือกับความท้าทายของโลกยุคใหม่ที่เต็มไปด้วยความซับซ้อนและความผันผวน ปัญหาเหล่านี้ไม่ได้เป็นเพียงตำหนิเล็กน้อย แต่เป็นโครงสร้างที่ถ่วงความก้าวหน้า ทำให้การทำงานของ อปท. ไม่สามารถตอบสนองความคาดหวังของประชาชนที่ตื่นตัวและต้องการความโปร่งใสได้อย่างแท้จริง การวิเคราะห์ถึงปัญหาเหล่านี้อย่างเข้าใจจึงเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการแสวงหาแนวทางการปฏิรูปเพื่อก้าวเข้าสู่การเป็นองค์กรภาครัฐยุคใหม่ที่คล่องตัวและมีประสิทธิภาพ (ปรัชญา จานงค์, 2566)

1. ปัญหาด้านโครงสร้างและวัฒนธรรมองค์กรที่แข็งตัว โครงสร้างแบบลำดับชั้นที่เข้มงวดของ อปท. ในอดีตถูกออกแบบมาเพื่อความมั่นคงและการควบคุม แต่กลับกลายเป็นปัจจัยหลักที่บั่นทอนความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ฉุกเฉินหรือความต้องการที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนของผู้นับในท้องถิ่น ความเฉื่อยชา (Inertia) ที่ฝังลึกในกระบวนการทำงานทุกขั้นตอนส่งผลให้โครงการพัฒนาต้องใช้เวลาในการผ่านการอนุมัติหลายขั้นตอน (Red Tape) ก่อนที่จะสามารถเริ่มต้นดำเนินการได้จริง ทำให้การแก้ปัญหาไม่ทันการณ์ วัฒนธรรมที่ยึดถือระเบียบเป็นสรณะ (Rule-bound culture) ได้สร้างความกลัวที่จะคิดนอกกรอบหรือริเริ่มสิ่งใหม่ ๆ (ชลิดา แยมศรีสุข, 2567) ในหมู่เจ้าหน้าที่ พวกเขาเลือกที่จะทำตามระเบียบที่ปลอดภัยที่สุด แม้ว่าจะมีแนวทางที่สร้างสรรค์และมีประสิทธิภาพมากกว่าในการให้บริการประชาชนก็ตาม การขาดการให้อำนาจในการตัดสินใจแก่เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ (Decentralization of authority) ถือเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้ อปท. ไม่สามารถใช้ศักยภาพของบุคลากรได้อย่างเต็มที่ เจ้าหน้าที่ที่ใกล้ชิดกับปัญหาของประชาชนที่สุดกลับไม่มีอำนาจในการแก้ปัญหานั้น ๆ ทันทิ ต้องรอการตัดสินใจจากส่วนกลาง ซึ่งทำให้เกิดความรู้สึกหงุดหงิดทั้งในฝ่ายผู้ให้บริการและผู้รับบริการ . นอกจากนี้ แนวคิดการทำงานแบบไซโลยังคงเป็นอุปสรรคขวางกั้นการบูรณาการบริการ เช่น การขออนุญาตก่อสร้างที่ต้องผ่านหลายหน่วยงานโดยไม่มีการเชื่อมโยงข้อมูลกัน ทำให้ประชาชนต้องยื่นเอกสารชุดเดิมซ้ำ ๆ ซึ่งเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของความสำเร็จที่ไม่มีประสิทธิภาพอันเป็นผลมาจากโครงสร้างและวัฒนธรรมองค์กรแบบคุณปู่



2. **ปัญหาด้านทรัพยากรบุคคลและการพัฒนาศักยภาพที่ไร้ทิศทาง** ปัญหาบุคลากรใน อบท. ไม่ได้ อยู่ที่ปริมาณ หากแต่อยู่ที่คุณภาพและความสอดคล้องของทักษะที่มีอยู่กับการกิจที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว (พิมพ์ลัส จิตต์ธรรม, 2567) การสรรหาและคัดเลือกบุคลากรในอดีตอาจเน้นไปที่การปฏิบัติตามขั้นตอนของราชการมากกว่าการค้นหาผู้ที่มีทักษะเชิงนวัตกรรม (Innovative Skills) หรือทักษะการเป็นผู้นำเชิงเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) ซึ่งจำเป็นต่อการปฏิรูปองค์กร การขาดการวางแผนกำลังคนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Workforce Planning) ทำให้ อบท. 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** ในยุคที่ข้อมูลคือพลัง ระบบการจัดการข้อมูลของ อบท. หลายแห่งยังคงตกอยู่ในยุคสมัยเก่า (Legacy Systems) ซึ่งไม่เพียงแต่สิ้นเปลืองทรัพยากรและเวลาในการจัดการเอกสารเท่านั้น แต่ยังเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการสร้างรัฐบาลดิจิทัล (Digital Government) ข้อมูลที่กระจัดกระจายและไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันทำให้ยากต่อการวิเคราะห์เพื่อใช้ในการตัดสินใจ เช่น การวางแผนงบประมาณที่ไม่สามารถอ้างอิงข้อมูลประชากรหรือข้อมูลการใช้บริการที่ถูกต้องและเป็นปัจจุบันได้ . การลงทุนด้านเทคโนโลยีของ อบท. มักเป็นไปในลักษณะการซื้อเครื่องมือ (Hardware/Software) แต่ขาดการลงทุนในด้านบุคลากรที่จะมาดูแลและใช้เครื่องมือเหล่านั้นอย่างเต็มประสิทธิภาพ ทำให้เกิดปัญหา เทคโนโลยีถูกทิ้งร้าง (Technology Abandonment) ในที่สุด (จรัส สุวรรณมาลา, 2549)

ส่วนในด้านความโปร่งใสและธรรมาภิบาล (Transparency and Good Governance) ระบบบริหารจัดการยุคขุนบุรีเปิดช่องให้เกิดปัญหาการใช้ดุลยพินิจที่ไม่เหมาะสมและการทุจริต การขาดช่องทางการตรวจสอบที่เข้มแข็งจากภายนอกและการเปิดเผยข้อมูลที่ไม่เพียงพอ ทำให้ประชาชนไม่สามารถตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการก็ตาม แต่การเข้าถึงข้อมูลมักมีความยุ่งยากและมีต้นทุนสูง การขาด ช่องทางการมีส่วนร่วมทางดิจิทัล (Digital Participation Channels) ที่เปิดกว้างและสะดวกต่อการใช้งาน ทำให้การรับฟังความคิดเห็นและการรับเรื่องร้องเรียนยังคงเป็นเพียงพิธีการมากกว่าการนำมาสู่การแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง เมื่อประชาชนไม่สามารถเข้าถึง



ข้อมูล ไม่สามารถตรวจสอบได้ และไม่สามารถมีส่วนร่วมได้ ความไว้วางใจต่อ อปท. ก็จะลดลง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความชอบธรรมในการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่นในระยะยาว (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ห้องปฏิบัติการนวัตกรรมภาครัฐ, 2561)

ดังนั้น การก้าวข้ามปัญหาการบริหารจัดการยุคคุณปู้ต้องอาศัยการปฏิรูปที่ครอบคลุมในทุกมิติ โดยเริ่มตั้งแต่การปรับเปลี่ยนความคิด (Mindset Shift) ของผู้บริหารและบุคลากร ให้ความสำคัญของความปลอดภัย การบริการ และการใช้เทคโนโลยี ตามด้วยการปฏิรูปโครงสร้างองค์กร ให้เป็นแบบเครือข่าย (Networked) และมีการให้อำนาจมากขึ้น การลงทุนอย่างจริงจังในการพัฒนาบุคลากร ให้มีทักษะดิจิทัลและทักษะการบริหารจัดการสมัยใหม่ และที่สำคัญที่สุดคือการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเป็นเครื่องมือในการเพิ่มความปลอดภัยและส่งเสริมธรรมาภิบาล เพื่อสร้างความไว้วางใจกลับคืนมาสู่ท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่จะต้องเป็น องค์กรที่เปิดกว้าง คล่องตัว และขับเคลื่อนด้วยข้อมูล เพื่อเป็นกลไกหลักในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนต่อไป

ปัญหาความขัดแย้งทางผลประโยชน์ และการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน

ปัญหาความขัดแย้งทางผลประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นภัยเงียบที่ร้ายแรงที่สุดประการหนึ่งต่อหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ปัญหานี้เกิดขึ้นเมื่อ ผลประโยชน์ส่วนตน หรือผลประโยชน์ของพวกพ้อง เข้ามามีอิทธิพลหรือมีศักยภาพที่จะเข้ามามีอิทธิพลเหนือ การตัดสินใจอย่างเป็นกลาง ที่ต้องทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ . ในทางปฏิบัติ ความขัดแย้งนี้ไม่ได้จำกัดอยู่แค่การทุจริตในรูปแบบของการรับสินบนเท่านั้น แต่รวมถึงพฤติกรรมที่ซับซ้อนและแนบเนียนกว่า เช่น การใช้ตำแหน่ง อำนาจ และข้อมูลภายใน เพื่อสร้างความได้เปรียบทางธุรกิจหรือทางการเงินให้กับตนเอง เครือญาติ หรือกลุ่มผู้สนับสนุน (ธนจรัส พุนสิทธิ์, 2557)

1. การใช้ข้อมูลภายในและตำแหน่งหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ทางการเงินส่วนตัวผู้บริหารท้องถิ่น โดยเฉพาะ นายกเทศมนตรี หรือ นายก อบต. มักเป็นบุคคลแรก ๆ ที่เข้าถึงข้อมูลความลับหรือข้อมูลที่ยังไม่ถูกเปิดเผยต่อสาธารณะเกี่ยวกับ แผนการพัฒนาพื้นที่ โครงการสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ หรือ การเปลี่ยนแปลงผังเมือง ข้อมูลเหล่านี้มีมูลค่ามหาศาลทางเศรษฐกิจ หากบุคคลเหล่านี้หรือเครือญาติใช้ข้อมูลดังกล่าวในการกว้านซื้อที่ดิน ในพื้นที่ที่คาดว่าจะมีการตัดถนนสายใหม่ การสร้างศูนย์ราชการ หรือพื้นที่ที่กำลังจะถูกเปลี่ยนเป็นเขตเศรษฐกิจ (พะยอม วงศ์สารศรี, 2552) พฤติกรรมดังกล่าวถือเป็นหนึ่งในรูปแบบของความขัดแย้งทางผลประโยชน์ที่ร้ายแรง เนื่องจากการใช้อำนาจรัฐเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ทรัพย์สินส่วนบุคคลและมอบความได้เปรียบเชิงธุรกิจที่ไม่เป็นธรรมต่อสาธารณชน นอกจากนี้ การตัดสินใจอนุมัติโครงการพัฒนาบางประเภทอาจไม่ได้ยึดหลักความจำเป็นสาธารณะโดยแท้จริง แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มมูลค่าทรัพย์สินหรือกิจการที่ผู้บริหารมีส่วนได้เสีย การเบี่ยงเบนจากเป้าหมายประโยชน์ส่วนรวมแม้เพียงเล็กน้อย อาจนำไปสู่ผลตอบแทนทางการเงินจำนวนมากสำหรับกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม และส่งผลต่อการจัดสรรทรัพยากรและการเติบโตของท้องถิ่นในระยะยาว ตัวอย่างความขัดแย้งทางผลประโยชน์ที่พบเห็นได้บ่อยคือ การแทรกแซงและ



บิดเบือนกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อบริษัทที่ตนเองมีส่วนได้เสีย ไม่ว่าจะโดยตรง หรือโดยอ้อมผ่านเครือญาติหรือบุคคลใกล้ชิด โดยการดำเนินการเหล่านี้มักอยู่ภายใต้กลไกที่ซับซ้อน

2. ผลกระทบต่อธรรมาภิบาลและความไว้วางใจของประชาชน ปัญหาความขัดแย้งทางผลประโยชน์ ส่งผลกระทบต่อทั้งสถานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และหลักการธรรมาภิบาล ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับประชาชนซึ่งถือเป็นรากฐานสำคัญของการบริหารท้องถิ่น เมื่อมีการเปิดเผยหรือเกิดข้อสงสัยเกี่ยวกับความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (เด่น ชะเนติยัง, 2556) ผู้บริหารท้องถิ่นจะสูญเสียความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม ส่งผลให้ประชาชนตั้งข้อสงสัยต่อแรงจูงใจในการตัดสินใจขององค์กร และมองว่าการดำเนินงานไม่ได้มุ่งเพื่อประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบดังกล่าวนำไปสู่การลดความไว้วางใจ โดยประชาชนมีแนวโน้มที่จะไม่ให้ความร่วมมือในโครงการที่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วม เช่น โครงการด้านสิ่งแวดล้อม การจัดเก็บภาษี หรือการปรับปรุงกฎระเบียบท้องถิ่น ส่งผลให้การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ความขัดแย้งทางผลประโยชน์ยังบั่นทอนระบบคุณธรรมและขวัญกำลังใจของเจ้าหน้าที่และบุคลากรในองค์กร โดยเฉพาะผู้ที่ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ หากเห็นว่าการเติบโตในสายงานขึ้นอยู่กับความใกล้ชิดหรือความภักดีต่อกลุ่มอำนาจ มากกว่าความสามารถหรือผลงาน เจ้าหน้าที่จะขาดแรงจูงใจในการทำงาน เกิดภาวะ “ทำดีไม่ได้ดี” และอาจนำไปสู่ความเฉื่อยชาในการดำเนินงาน หรือในกรณีร้ายแรง อาจเกิดแรงกดดันให้เจ้าหน้าที่ละเลยการตรวจสอบพฤติกรรมของผู้บริหาร นำไปสู่วงจรที่ทำให้บุคลากรที่มีคุณภาพถูกผลักออกจากระบบ หรือยอมจำนนต่อการเอื้อประโยชน์ (Alan Price, 2004)

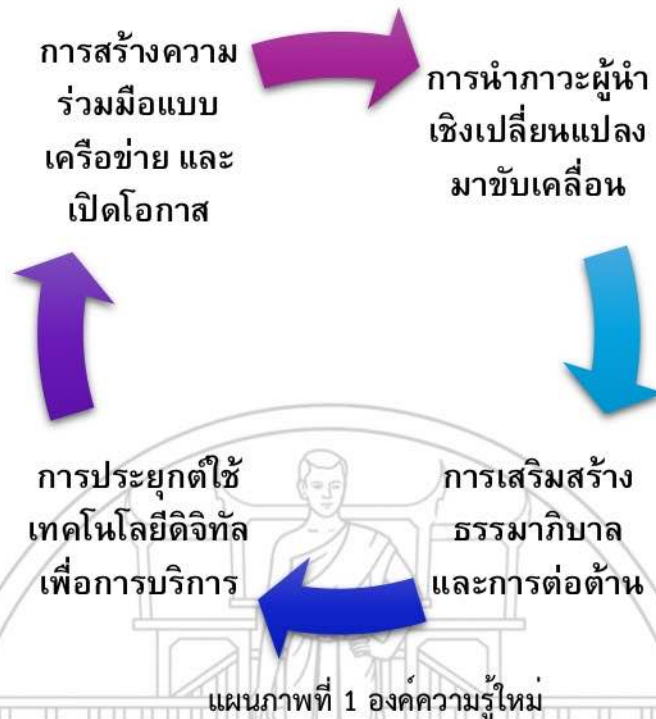
ปัญหาความขัดแย้งทางผลประโยชน์และการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนใน อปท. เป็นมากกว่าเรื่องการเงิน แต่เป็น วิกฤตทางจริยธรรมและธรรมาภิบาล ที่บ่อนทำลายรากฐานของการปกครองท้องถิ่น ประเด็นนี้มีความซับซ้อน ตั้งแต่การใช้ ข้อมูลภายใน ในการทำกำไรทางการเงิน ไปจนถึงการ กัดกร่อนความเชื่อมั่นของประชาชนและการทำลาย ระบบคุณธรรม ในองค์กร การแก้ไขปัญหามันจำเป็นต้องอาศัยการปฏิรูปที่เด็ดขาดและรอบด้าน โดยเน้นไปที่การ สร้างกลไกการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นมาตรฐานและเข้มงวด (Mandatory Disclosure), การ ให้อำนาจและอิสระแก่หน่วยงานตรวจสอบ ทั้งภายในและภายนอก, และการ ใช้เทคโนโลยีดิจิทัล เพื่อให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและการตัดสินใจทั้งหมดมีความ โปร่งใส (Transparency) และสามารถตรวจสอบได้โดยสาธารณะอย่างแท้จริง การกู้คืนความไว้วางใจของประชาชนคือภารกิจสำคัญที่สุดในการสร้างการบริหารท้องถิ่นยุคใหม่ที่ยึดผลประโยชน์สาธารณะเป็นที่ตั้ง

แนวทางการบริหารจัดการภาครัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่

การบริหารจัดการภาครัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในยุคสมัยใหม่นี้ จำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงอย่างเร่งด่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังการเผชิญหน้ากับปัญหาเรื้อรังมากมายที่บ่อนทำลายความเชื่อมั่นและประสิทธิภาพขององค์กร ความเปลี่ยนแปลงไม่ได้เป็นเพียงแค่ทางเลือก แต่คือ ทางรอด ที่จะนำพา อปท. ให้ก้าวข้ามความท้าทาย สู่การเป็นองค์กรที่ คล่องตัว โปร่งใส และ ตอบโจทย์ ความต้องการของ



ประชาชนได้อย่างแท้จริง แนวทางการปฏิรูปที่สำคัญจึงต้องครอบคลุมทั้งมิติของการบริหารงานบุคคล ระบบธรรมาภิบาล การสร้างเครือข่าย และการนำเทคโนโลยีมาใช้ เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างยั่งยืน



แผนภาพที่ 1 องค์ความรู้ใหม่

1. การนำภาวะผู้นำเชิงเปลี่ยนแปลงมาขับเคลื่อน ภาวะผู้นำเชิงเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) เป็นสิ่งสำคัญที่ต้อง นำมาใช้ เพื่อเป็นพลังในการ ขับเคลื่อน องค์กรให้หลุดพ้นจากวงจร ความเฉื่อยชา ภาวะผู้นำแบบนี้จะเน้นการสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกัน และการสื่อสารคุณค่าของงานให้บุคลากรเกิดความเข้าใจและ ศรัทธา ผู้นำต้องทำหน้าที่เป็นผู้จุดประกายความคิดและสร้างแรงบันดาลใจ (Inspirational Motivation) ให้แก่เจ้าหน้าที่ทุกคน เพื่อให้พวกเขาเกิดความกระตือรือร้นและพร้อมที่จะท้าทายสถานะเดิม ๆ ของการทำงาน มาปรับใช้ ซึ่งจะแตกต่างจากผู้นำแบบดั้งเดิมที่เน้นเพียงแค่การสั่งการและควบคุมตามกฎระเบียบ เก่าก่อน ผู้นำต้องส่งเสริมให้บุคลากรเกิดการคิดเชิงนวัตกรรมและการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ (Intellectual Stimulation) รวมถึงการให้ความสำคัญและใส่ใจต่อความต้องการของบุคลากรแต่ละบุคคล (Individualized Consideration) ทุกเมื่อ การมีผู้นำที่เข้มแข็งและมองการณ์ไกลจะช่วยให้ อปท. สามารถปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และกล้าที่จะดำเนินโครงการพัฒนาที่สร้างสรรค์และมีผลกระทบต่องถิ่น อย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการปฏิรูป อปท. เพื่อคนในชาตินั้น

2. การเสริมสร้างธรรมาภิบาล และการต่อต้าน การเสริมสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) คือเกราะป้องกันที่ต้อง สร้างเสริม เพื่อการต่อต้านการทุจริตและการใช้ดุลยพินิจที่มีขอบมา หลักการพื้นฐานคือความโปร่งใส (Transparency) ที่ต้องเปิดเผยข้อมูลสาธารณะทั้งหมดอย่างครบถ้วนและเข้าใจง่าย เปิดเผยทุกเรื่องตั้งแต่การจัดซื้อจัดจ้างไปจนถึงงบประมาณและผลการดำเนินงาน (พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมมจิตโต), 2549) เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้อย่างเป็นอิสระ ตามกฎหมาย นอกจากนี้ ต้องมีการสร้างระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances) ที่เข้มแข็งและเป็นอิสระ โดยเฉพาะการให้อำนาจแก่หน่วยตรวจสอบภายในให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ ไม่มีใครขวางได้ การกำหนดมาตรการ



จัดการกับ ความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (COI) อย่างจริงจังก็เป็นสิ่งจำเป็น เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้บริหารนำตำแหน่งหน้าที่ไปแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง เป็นกฎเกณฑ์ การสร้างช่องทางการร้องเรียนและการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (Whistleblowing Protection) ที่มีประสิทธิภาพ จะช่วยส่งเสริมให้เกิดความรับผิดชอบ (Accountability) และความซื่อสัตย์สุจริตภายในองค์กร โดยมีรางวัล

3. การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อการบริหาร การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลและข้อมูลขนาดใหญ่เป็นแนวทางสำคัญในการยกระดับประสิทธิภาพและคุณภาพของ การบริการ ให้มีความรวดเร็วและ เข้าถึงง่าย อบรม. ต้องเร่งการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัล (Digital Government) โดยการปรับปรุงการให้บริการสาธารณะให้สามารถทำธุรกรรมแบบเบ็ดเสร็จผ่านช่องทางออนไลน์ (E-Service) ได้อย่างสมบูรณ์ ให้ทุกคนใช้ ซึ่งจะช่วยลดขั้นตอนที่ยุ่งยากและลดต้นทุนทั้งของภาครัฐและประชาชน ได้สบายใจ การนำข้อมูล (Data) มาใช้ในการตัดสินใจเชิงนโยบาย (Data-Driven Decision Making) จะช่วยให้การจัดสรรทรัพยากรและการวางแผนโครงการพัฒนาท้องถิ่นมีความแม่นยำและตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของชุมชน เป็นหลักการ นอกจากนี้ การใช้เทคโนโลยียังเป็นเครื่องมือสำคัญในการส่งเสริมความโปร่งใส โดยเฉพาะการใช้ระบบ E-Procurement ที่ทำให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างมีความยุติธรรมและเปิดเผยมากขึ้น ไม่ต้องปิดบัง ซึ่งจะนำไปสู่การเป็น สมาร์ทโลคอลกอฟเวอร์เมนต์ ที่คล่องตัวและทันสมัย มีแต่ประโยชน์

4. การสร้างความร่วมมือแบบเครือข่าย และเปิดโอกาส อบรม. ยุคใหม่ต้องเปลี่ยนบทบาทจากผู้ให้บริการเดี่ยวไปสู่การเป็นผู้ประสานงานและผู้สร้างความร่วมมือแบบเครือข่าย (Network Governance) ให้เป็นจุดเด่น การเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และสถาบันการศึกษาได้ เข้ามา มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นร่วมกันถือเป็นสิ่งจำเป็น สำคัญกว่าใคร การใช้ งบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting) เป็นแนวทางที่สำคัญในการให้อำนาจประชาชนในการเสนอและตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตของพวกเขา ให้เสียงนั้นได้ดัง การทำงานร่วมกันกับ อบรม. อื่น ๆ ในพื้นที่ใกล้เคียงเพื่อแก้ไขปัญหาที่มีความเกี่ยวเนื่องกันและไม่สามารถแก้ไขได้โดยลำพัง (เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อมหรือการจัดการขยะข้ามเขต) จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและลดความซ้ำซ้อนในการใช้ทรัพยากร ช่วยกันทั้งจังหวัด การสร้างความร่วมมือนี้จะช่วยเสริมสร้างความรับผิดชอบร่วมกันและนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อชุมชน

สรุป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในปัจจุบันกำลังเผชิญกับแรงกดดันมหาศาลจากสภาพแวดล้อมที่ซับซ้อนและประชาชนที่มีความคาดหวังสูงขึ้นกว่าในอดีตมาก การบริหารจัดการแบบดั้งเดิมหรือ "ยุคคุณปู่" ที่เน้นความเฉื่อยชา การยึดติดกฎระเบียบ และโครงสร้างแบบลำดับชั้น จึงเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ประสิทธิผลของ อปท. ส่วนใหญ่อยู่ในระดับต่ำถึงปานกลาง ปัญหาหลักถูกแบ่งออกเป็นสองมิติใหญ่ ๆ คือ ปัญหาด้านประสิทธิภาพและการปรับตัว และปัญหาด้านธรรมาภิบาลและการเอื้อประโยชน์



ปัญหาด้านการจัดการองค์กรที่ล้าสมัย ประกอบด้วย โครงสร้างที่แข็งตัว ขาดความยืดหยุ่นในการทำงานแบบบูรณาการ, ทรัพยากรบุคคลที่ไร้ทิศทาง ขาดการพัฒนาทักษะที่จำเป็นและมีแรงจูงใจต่ำ, และระบบดิจิทัลที่ล้าหลัง ทำให้การบริการล่าช้าและขาดการใช้ข้อมูลในการตัดสินใจ ปัญหาด้านธรรมาภิบาลคือปัญหาเรื้อรังของ พรรคพวกมากินมากกว่าจัดการองค์กร ซึ่งแสดงออกผ่าน การใช้อำนาจเหนือระบบคุณธรรมในการแต่งตั้งโยกย้ายความขัดแย้งทางผลประโยชน์ของผู้บริหารที่แสวงหากำไรส่วนตัวจากการใช้ข้อมูลภายใน และการจัดซื้อจัดจ้าง 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 เพื่อทวงคืนความเป็นเจ้าของและอำนาจในการกำกับดูแลอปท. กลับคืนสู่มือของพลเมืองอย่างแท้จริง การปฏิรูปเหล่านี้ถือเป็นภารกิจสำคัญที่สุดในการสร้างความเชื่อมั่นและนำพา อปท. สู่การเป็นกลไกหลักของการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืนในศตวรรษที่ 21

เอกสารอ้างอิง

- เด่น ชะเนติยัง. (2556). *การบริหารงานบุคคล*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ และคณะ. (2541). *การกระจายอำนาจบริหารและการจัดการศึกษา*. กรุงเทพฯ: เฉมิชัยการพิมพ์.
- กนก วงษ์ตระหนาน. (2528). *การเมืองในระบอบประชาธิปไตย ฉบับปรับปรุง*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2549). *ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อส่งเสริมนวัตกรรมท้องถิ่นในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชลิดา แยมศรีสุข. (2567). การสร้างสรรค์นวัตกรรมบริการสาธารณะของเมืองสร้างสรรค์จังหวัดภูเก็ต. *Interdisciplinary Academic and Research Journal*, 4(3), 435-448.



- ธนจรส พุนสีห์. (2557). *การจัดการองค์การและการบริหาร*. กรุงเทพฯ: สหธรรมิก.
- ปรัชญา จำนงค์. (2566). นวัตกรรมการบริหารจัดการงานบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดนครปฐม. *วารสารนวัตกรรมการศึกษาและการวิจัย*, 7(4), 1402-1413.
- พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตโต). (2549). *พุทธวิธีบริหาร*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- พะยอม วงศ์สารศรี. (2552). *องค์การและการจัดการ*. กรุงเทพฯ: פרานนการพิมพ์.
- พิมพ์ลภัส จิตต์ธรรม. (2567). นวัตกรรมการบริหารและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์การภาครัฐสู่ยุคดิจิทัล. *วารสารบัณฑิตศึกษาวิชาการ*, 2(1), 10-19.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หองปฏิบัติการนวัตกรรมภาครัฐ. (2561). *คู่มือ: แนวทางการดำเนินการจัดตั้งหองปฏิบัติการนวัตกรรมภาครัฐในระดับพื้นที่*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หองปฏิบัติการนวัตกรรมภาครัฐ.
- Alan Price. (2004). *Human Resource Management: In a Business Context*. 2 edition . London: Thomson Learning.
- Peter F. Drucker. (1973). *Management: Tasks, Responsibilities*. New York: Harper & Row.

