



วิทยาการบริหารภาครัฐสมัยใหม่
Modern Public Administrative Science-MPAS

homepage: <https://so17.tci-thaijo.org/index.php/jppi>
e-mail: jppissues@gmail.com



Modern governance: Sustainable management approaches for Thai local administrative organizations

Anonglak Sanawang ^{1*}

^{1*} The Secondary Educational Service Area Office SakonNakhon

Corresponding author's e-mail: numnim7712@gmail.com ^{1}

ARTICLE INFO

Article history:

Received: November 3, 2025

Revised: December 29, 2025

Accepted: December 30, 2025

Keyword: Modern governance,
Sustainable Management,
Local administrative
organizations

ABSTRACT

In an era marked by rapid and continuous transformations in economic, social, political, and technological dimensions, local government organizations must adapt their administrative practices to cope with increasingly complex and dynamic contexts. Good governance has become a crucial framework guiding public administration toward greater efficiency, transparency, and accountability. This article aims to examine the concepts, principles, and significance of good governance in the modern era, as well as to analyze approaches for applying these principles to promote sustainable management within local government organizations. The research indicates that local administrative management in Thailand encounters difficulties arising from decentralization, increased citizen engagement, and the digital transformation of public administration. The application of good governance principles—transparency, accountability, participation, and ethical conduct—plays an essential role in improving administrative quality and ensuring fairness in decision-making. Sustainable management approaches should include the use of information technology to promote transparency, the development of personnel with integrity and social responsibility, and the cultivation of an organizational culture grounded in the values of good governance. Moreover, the findings emphasize the importance of integrated participation, which involves citizens, private sectors, and civil society in planning, decision-making, and performance evaluation processes. Such participation strengthens public scrutiny and promotes continuous transparency. The implementation of open data systems and effective public communication is also vital for advancing sustainable local governance. In conclusion, following the rules of good governance and using modern management methods are important for making local government organizations stronger and more stable. These practices foster efficient, transparent, and accountable administration, serving as a foundation for long-term national development and promoting a balanced integration of economic, social, and environmental progress at the local level.

ธรรมาภิบาลในยุคสมัยใหม่: แนวทางการบริหารงานที่ยั่งยืนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

อนงค์ลักษณ์ เสนาวัง^{1*}

¹ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาสกลนคร

Corresponding author's e-mail: numnim7712@gmail.com ^{1}

ข้อมูลบทความ	บทคัดย่อ
ประวัติบทความ: Received: November 3, 2025 Revised: December 29, 2025 Accepted: December 30, 2025	ในยุคสมัยที่โลกกำลังเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยีอย่างต่อเนื่อง การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับบริบทที่ซับซ้อนและพลวัตมากยิ่งขึ้น หลักธรรมาภิบาลจึงมีบทบาทสำคัญในการเป็นแนวทางกำกับการบริหารจัดการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด หลักการ และความสำคัญของธรรมาภิบาลในยุคสมัยใหม่ ตลอดจนวิเคราะห์แนวทางการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลเพื่อเสริมสร้างความยั่งยืนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่า การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันต้องเผชิญกับความท้าทายจากกระบวนการกระจายอำนาจ การเพิ่มขึ้นของการมีส่วนร่วมของประชาชน และการเปลี่ยนผ่านสู่การบริหารภาครัฐดิจิทัล การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้จึงช่วยยกระดับคุณภาพการบริการงานให้มีความโปร่งใส รับผิดชอบ และเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนอย่างเป็นระบบ แนวทางการบริหารงานที่ยั่งยืนควรประกอบด้วยการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อส่งเสริมความโปร่งใส การพัฒนาบุคลากรให้มีคุณธรรม จริยธรรม และความรับผิดชอบต่อสังคม ตลอดจนการสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ยึดหลักธรรมาภิบาลเป็นค่านิยมหลักของการบริหารงาน นอกจากนี้ ยังพบว่า การบริหารท้องถิ่นในยุคสมัยใหม่จำเป็นต้องเน้น “การมีส่วนร่วมแบบบูรณาการ” ซึ่งเปิดโอกาสให้ภาคประชาชน ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เข้ามามีบทบาทร่วมในการวางแผน ตัดสินใจ และประเมินผลการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุล และความโปร่งใสอย่างต่อเนื่อง การเสริมสร้างระบบข้อมูลเปิด และการสื่อสารสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ จึงเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่ช่วยขับเคลื่อนธรรมาภิบาลในระดับท้องถิ่นได้อย่างยั่งยืน สรุปได้ว่า การยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาลและการพัฒนาแนวทางการบริหารงานที่ทันสมัย เป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะนำไปสู่การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และยั่งยืน อันเป็นรากฐานของการพัฒนาประเทศในระยะยาว และส่งเสริมให้เกิดความสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่นอย่างแท้จริง
คำสำคัญ: ธรรมาภิบาลในยุคสมัยใหม่, การบริหารงานที่ยั่งยืน, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	

บทนำ

ในยุคแห่งการเปลี่ยนแปลงของสังคมและการเมืองไทยที่มีพลวัตสูง หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ได้รับการยอมรับว่าเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐ โดยเฉพาะในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งเป็นกลไกหลักในการให้บริการสาธารณะและขับเคลื่อนการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน ธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดที่เน้นการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีประสิทธิภาพ และยึดประโยชน์ของประชาชนเป็นศูนย์กลาง (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) หลักธรรมาภิบาลจึงมิได้เป็นเพียงแนวคิดเชิงนโยบาย แต่เป็นกรอบคุณค่าที่ช่วยเสริมสร้างความไว้วางใจระหว่างภาครัฐกับประชาชน และเป็นรากฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืนในระยะยาว (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2561)

บริบทของสังคมไทยในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากจากอดีต ทั้งในด้านโครงสร้างประชากร เทคโนโลยีดิจิทัล การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และความคาดหวังของประชาชนต่อการบริหารภาครัฐ การขยายตัวขององค์กรกระจายอำนาจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญมากขึ้นในการจัดการทรัพยากรและพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ แต่ขณะเดียวกันก็ต้องเผชิญกับความท้าทายใหม่ เช่น ความซับซ้อนของการบริหาร ความโปร่งใสในการใช้จ่ายงบประมาณ และการป้องกันการทุจริต (Funatsu, 2012; Krueathep, 2014) การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปรับแนวทางการบริหารจากรูปแบบราชการแบบเดิม ไปสู่การบริหารเชิงกลยุทธ์ที่เน้นผลสัมฤทธิ์และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนครอบคลุมการบริหารภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดการงบประมาณ การใช้ทรัพยากรบุคคล การบริการประชาชน และกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยจะพิจารณาแนวทางธรรมาภิบาลในบริบทสมัยใหม่ที่เน้นการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล ระบบข้อมูลเปิด (Open Data) และการบริหารแบบเปิด (Open Governance) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการดำเนินงาน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2013) ในด้านองค์ความรู้ใหม่และแนวทางปฏิบัติที่ทันสมัย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องพัฒนาเครื่องมือบริหารจัดการที่สอดคล้องกับยุคดิจิทัล เช่น ระบบติดตามและประเมินผลแบบเรียลไทม์ การมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ และการใช้ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลเพื่อประเมินคุณภาพการบริการภาครัฐ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2561) นอกจากนี้ การพัฒนา “ธรรมาภิบาลเชิงดิจิทัล” (Digital Governance) ยังเป็นแนวโน้มสำคัญที่ช่วยสร้างความโปร่งใสและความเชื่อมั่นของสังคมต่อองค์กรภาครัฐ (UNDP, 2012)

ดังนั้น บทความวิชาการนี้จะศึกษาความสำคัญของหลักธรรมาภิบาลในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย วิเคราะห์ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสังคมและการเมืองที่มีต่อแนวทางการบริหารงานท้องถิ่น กำหนดขอบเขตและกรอบแนวคิดของบทความเพื่อเชื่อมโยงกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน และนำเสนอองค์ความรู้ใหม่และแนวปฏิบัติที่ทันสมัยในการบริหารองค์กรท้องถิ่นให้มีธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์เชิงบูรณาการ โดยพิจารณาทั้งด้านนโยบาย การจัดการองค์กร และการมีส่วนร่วมของประชาชน ธรรมาภิบาลในยุคสมัยใหม่มิได้เป็นเพียงหลักการทางการบริหารแต่เป็นแนวทางปฏิบัติที่ต้องพัฒนาอย่างต่อเนื่องให้สอดคล้องกับพลวัตของสังคมและเทคโนโลยี การบริหารงานภายใต้หลักธรรมาภิบาลจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยสามารถบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งในมิติของประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และความไว้วางใจของประชาชน

แนวคิดพื้นฐานของธรรมาภิบาล

1. นิยามและองค์ประกอบของธรรมาภิบาล

“ธรรมาภิบาล” (good governance) นั้นโดยทั่วไปหมายถึงกระบวนการ ตลอดจนโครงสร้าง และกลไกที่ใช้ในการตัดสินใจ และการนำมาปฏิบัติขององค์กร ไม่ว่าจะเป็นระดับชาติ ท้องถิ่น หรือองค์กรสาธารณะ โดยเน้นให้เกิดการบริหารจัดการที่มีความน่าเชื่อถือ ตรวจสอบได้ มีส่วนร่วม และให้ประโยชน์แก่ประชาชน (ESCAP, 2517) ในส่วนขององค์ประกอบ

หรือคุณลักษณะสำคัญของธรรมาภิบาล มีการจัดแบ่งไว้หลากหลายรูปแบบ เช่น 8 ลักษณะของ United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP) ได้แก่ การมีส่วนร่วม (Participation) การได้มาซึ่งฉันทามติ (Consensus oriented) ความรับผิดชอบ (Accountability) ความโปร่งใส (Transparency) การตอบสนอง (Responsiveness) ความเสมอภาค และความรวม (Equity & Inclusiveness) ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ (Effectiveness & Efficiency) และ นิติธรรม (Rule of Law) อีกแหล่งหนึ่งระบุว่า “ธรรมาภิบาล” ประกอบด้วยองค์ประกอบหลัก เช่น ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วม ซึ่งถือว่าเป็นเสาหลัก (pillars) ที่เชื่อมโยงกับความไว้วางใจของสาธารณะและประสิทธิภาพของระบบการบริหาร (Nielsen et al., 2021) สามารถสรุปองค์ประกอบสำคัญได้ว่า ได้แก่

1.1 การมีส่วนร่วม (Participation) ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีโอกาสเข้าร่วมกระบวนการตัดสินใจและดำเนินงาน

1.2 ความโปร่งใส (Transparency) ข้อมูลการตัดสินใจ กระบวนการและผลลัพธ์เปิดเผยให้ผู้เกี่ยวข้องเข้าถึงและตรวจสอบได้

1.3 ความรับผิดชอบ (Accountability) ผู้บริหาร/องค์กรต้องสามารถชี้แจงและรับผิดชอบต่อการทำงานและผลของการบริหาร

1.4 นิติธรรม (Rule of Law): กระบวนการบริหารอยู่ภายใต้กฎหมาย มีความเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ

1.5 ประสิทธิภาพ & ประสิทธิภาพ (Effectiveness & Efficiency): ทรัพยากรถูกใช้ให้คุ้มค่า ผลลัพธ์ตอบสนองต่อเป้าหมายอย่างเหมาะสม

1.6 ความรวมและความเสมอภาค (Equity & Inclusiveness): ทุกกลุ่มในสังคมได้รับโอกาสและไม่มีใครถูกทอดทิ้ง

1.7 ฉันทามติ/ความเห็นร่วม (Consensus-Oriented): กระบวนการตัดสินใจต้องคำนึงถึงความเห็นหลากหลายและมุ่งหาทางออกที่ยอมรับได้

2. หลักการโปร่งใส ตรวจสอบได้และการมีส่วนร่วม

ในบริบทของธรรมาภิบาล หลักการทั้งสามนี้ถือเป็นแกนกลางที่ผสมผสานกับองค์ประกอบอื่น ๆ และช่วยให้ระบบบริหารมีคุณภาพมากขึ้น ประกอบด้วย

2.1 โปร่งใส (Transparency) หมายถึงการที่ข้อมูล กระบวนการ และเหตุผลในการตัดสินใจขององค์กรสามารถเข้าถึงได้อย่างเปิดเผยแก่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อให้สามารถเข้าใจ ติดตาม และประเมินได้ว่าอะไรเป็นสิ่งที่ถูกทำอย่างไร และด้วยเหตุผลใด

2.2 ตรวจสอบได้/ความรับผิดชอบ (Accountability & Auditability) ผู้บริหารหรือองค์กรต้องสามารถชี้แจงการทำงาน ผลลัพธ์ และผลกระทบของนโยบายได้ และมีระบบตรวจสอบ ตั้งคำถาม หรือเรียกดูได้ ซึ่งรวมถึงการวัดผล ประเมินผล และรับผิดชอบต่อข้อบกพร่องอย่างเหมาะสม

2.3 มีส่วนร่วม (Participation) ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียควรถูกเชิญเข้าร่วมในกระบวนการตั้งแต่การกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย การตัดสินใจ การดำเนินงาน จนถึงการติดตามผล ซึ่งจะส่งผลให้การบริหารมีความชอบธรรม มีความเข้าใจ และสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน การทำงานร่วมกันของสามหลักนี้ช่วยเสริมสร้าง ความเชื่อมั่นของประชาชนต่อองค์กรและระบบการบริหาร และส่งผลให้การดำเนินงานมีโอกาสบรรลุผลที่ยั่งยืนยิ่งขึ้น (Cost-Infrastructure Transparency)

3. การเชื่อมโยงกับการบริหารรัฐกิจและท้องถิ่น

เมื่อเรานำแนวคิดธรรมาภิบาลไปพิจารณาในบริบทของ การบริหารรัฐกิจ (Public administration) และการบริหาร

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local government) จะพบว่าแนวคิดดังกล่าวเป็นรากฐานสำคัญที่ทำให้องค์กรสาธารณะสามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยืดหยุ่น และตอบสนองต่อความจำเป็นของประชาชนได้ ดังต่อไปนี้

3.1 สำหรับการบริหารรัฐกิจ ระบบธรรมาภิบาลช่วยให้หน่วยงานภาครัฐดำเนินงานภายใต้กรอบกฎหมาย มีการตรวจสอบได้ มีความชัดเจนในการตัดสินใจ และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งเพิ่มความชอบธรรมของนโยบายและการดำเนินงาน (OHCHR)

3.2 สำหรับการบริหารท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ใกล้ประชาชนที่สุด การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้จะช่วยให้การให้บริการสาธารณะ การจัดการทรัพยากร และการวางแผนพัฒนาพื้นที่มีความตอบโจทย์ มีส่วนร่วม และมีความโปร่งใสมากขึ้น (IBABS)

นอกจากนี้ ธรรมาภิบาลยังช่วยสนับสนุนการกระจายอำนาจ (decentralization) และการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคเอกชน ซึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้การบริหารท้องถิ่นมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สรุป แนวคิดพื้นฐานของธรรมาภิบาลประกอบด้วยนิยามที่เน้นกระบวนการตัดสินใจและการนำไปปฏิบัติขององค์กรสาธารณะที่มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีส่วนร่วม ในขณะเดียวกันก็มียุทธศาสตร์ประกอบหลายประการ เช่น การมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ นิติธรรม ประสิทธิภาพ และความรวม ซึ่งช่วยผลักดันให้การบริหารขององค์กรสาธารณะเป็นไปอย่างมีคุณภาพ ยั่งยืน และตอบสนองต่อประชาชน การใช้หลักการ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีส่วนร่วม เป็นหัวใจของการสร้างธรรมาภิบาล และเมื่อประยุกต์กับการบริหารรัฐกิจและระดับท้องถิ่น จะช่วยสร้างระบบการบริหารที่มีความชอบธรรม น่าเชื่อถือ และสามารถรับมือกับความท้าทายร่วมสมัยได้ การบริหารงานท้องถิ่นในยุคสมัยใหม่จำเป็นต้องพัฒนาไปสู่รูปแบบที่ยั่งยืน โดยการบูรณาการหลักธรรมาภิบาลกับนวัตกรรมและเทคโนโลยีดิจิทัล เพื่อสร้างระบบการบริหารที่โปร่งใส มีประสิทธิภาพ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ความสำเร็จของการบริหารในอนาคตจึงไม่เพียงขึ้นอยู่กับนโยบายของภาครัฐเท่านั้น แต่ยังคงอาศัยความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชนท้องถิ่น เพื่อสร้างวัฒนธรรมธรรมาภิบาลที่ยั่งยืนในทุกระดับของสังคมไทย

บริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

1. กฎหมายและกรอบนโยบายที่เกี่ยวข้อง

การจัดตั้งและดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในประเทศไทยอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายหลายฉบับ โดยเฉพาะ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่กำหนดแนวทางการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น (คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2542) กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจบริหารจัดการตนเองในด้านการคลัง การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการให้บริการสาธารณะ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม นอกจากนี้ ยังมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารบุคลากรภายในองค์กร เช่น การสรรหา การแต่งตั้ง และการพัฒนาข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2542) รวมถึงนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ที่มุ่งส่งเสริมการบริหารภาครัฐแบบธรรมาภิบาลและโปร่งใสในระดับท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2563)

2. โครงสร้างอำนาจและบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเทศไทยมีโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายรูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล (เทศบาลนคร เมือง และตำบล) และ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยแต่ละประเภทมีอำนาจและหน้าที่เฉพาะตามพระราชบัญญัติที่กำหนด (จรรยาวัฏ, 2563)

อบจ. มีหน้าที่ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การจัดการบริการสาธารณะขนาดใหญ่ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับจังหวัด ส่วนเทศบาลและ อบต. รับผิดชอบงานบริการใกล้ชิดชุมชน เช่น การจัดการสิ่งแวดล้อม การดูแลสุขภาพ และการจัดการขยะมูลฝอย ซึ่งสอดคล้องกับหลักการ “การกระจายอำนาจใกล้ชิดประชาชน” (Research Institute for Local Administration, 2018) อย่างไรก็ตาม อบท. ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากกระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานส่วนกลางในหลายด้าน เช่น การอนุมัติงบประมาณ การตรวจสอบการเงิน และการกำกับนโยบาย ทำให้ขอบเขตอำนาจของท้องถิ่นยังไม่เป็นอิสระเต็มที่ (Determining Plans and Process of Decentralization to Local Government Organization Commission, 1999)

3. ปัญหาและข้อจำกัดในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แม้ระบบท้องถิ่นจะได้รับการส่งเสริมในเชิงนโยบาย แต่ในการปฏิบัติจริงยังมีข้อจำกัดหลายประการ ได้แก่

3.1 การถ่ายโอนอำนาจที่ไม่ครบวงจร การถ่ายโอนภารกิจบางส่วนเกิดขึ้นโดยไม่มีการถ่ายโอนทรัพยากรบุคคลและงบประมาณอย่างเพียงพอ ส่งผลให้การดำเนินงานของท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพ (Research Institute for Local Administration, 2018)

3.2 ปัญหาด้านบุคลากรและระบบบริหารงานบุคคล ขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและความต่อเนื่องในการบริหาร ส่งผลให้การวางแผนและพัฒนาท้องถิ่นล่าช้า (คำนครีสุข และวงศ์วัฒนพงษ์, 2565)

3.3 ความเสี่ยงต่อการทุจริตและความไม่โปร่งใส ผลการประเมินของสำนักงาน ป.ป.ช. ระบุว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งยังมีปัญหาการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างและการใช้งบประมาณ (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2564)

3.4 ข้อจำกัดด้านเทคโนโลยีและการบริหารข้อมูล-อบท. ขนาดเล็กจำนวนมากยังไม่มีระบบฐานข้อมูลที่เป็นดิจิทัล ส่งผลให้การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานขาดความต่อเนื่อง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2563)

สรุป บริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยสะท้อนให้เห็นว่าการกระจายอำนาจยังอยู่ในช่วงของการพัฒนา โดยมีอุปสรรคสำคัญคือการถ่ายโอนอำนาจที่ไม่สมบูรณ์ การบริหารบุคลากรที่ยังไม่เป็นระบบ และปัญหาความโปร่งใสในการบริหารจัดการ (เจริญศักดิ์, 2563; Research Institute for Local Administration, 2018) การยกระดับธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องเน้นการสร้างระบบตรวจสอบภายในที่มีประสิทธิภาพ การเสริมสร้างศักยภาพบุคลากร และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้การบริหารท้องถิ่นเป็นไปอย่างยั่งยืนและมีธรรมาภิบาลในยุคสมัยใหม่ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2563)

ธรรมาภิบาลกับการบริหารงานท้องถิ่น

1. การประยุกต์ใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารงาน

การนำหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มาใช้ในการบริหารงานท้องถิ่นเป็นแนวทางสำคัญที่ช่วยยกระดับคุณภาพการบริหารให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และตอบสนองต่อประชาชนมากขึ้น หลักธรรมาภิบาลที่สำคัญได้แก่ หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักนิติธรรม (Rule of Law) และหลักประสิทธิภาพ (Effectiveness) (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2563) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบท.) ที่ยึดหลักธรรมาภิบาลจะเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกกระบวนการบริหาร เช่น การจัดทำแผนพัฒนา การประเมินผลโครงการ และการตรวจสอบการใช้งบประมาณ เพื่อสร้างความโปร่งใสและความเชื่อมั่นในระบบราชการท้องถิ่น (Luengalongkot, 2021) การดำเนินงานลักษณะนี้ยังช่วยส่งเสริมการตัดสินใจร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน ทำให้การบริหารงานมีความเป็นประชาธิปไตยและสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน (OECD, 2015)

2. การบริหารเชิงกลยุทธ์และการวางแผนองค์กร

ในยุคสมัยใหม่ การบริหารท้องถิ่นไม่เพียงแต่เน้นการดำเนินงานตามหน้าที่ประจำ แต่ต้องมีการบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของพื้นที่ (Krueathep, 2004) การวางแผนกลยุทธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลจริงและการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในชุมชน เช่น การจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลหรือแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยต้องกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ที่ชัดเจน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2563) การบริหารเชิงกลยุทธ์ภายใต้หลักธรรมาภิบาลยังต้องมีการติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มั่นใจว่าแผนงานและนโยบายที่ดำเนินการสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และบรรลุผลตามตัวชี้วัด เช่น ด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม (United Nations Development Programme [UNDP], 2018) ทั้งนี้ กระบวนการวางแผนเชิงกลยุทธ์ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ซึ่งถือเป็นกลไกหนึ่งในการสร้างความโปร่งใสและตรวจสอบได้ในระดับท้องถิ่น

3. การจัดการงบประมาณและทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

การจัดการงบประมาณอย่างมีธรรมาภิบาลเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารงานท้องถิ่นที่ยั่งยืน (OECD, 2015) การใช้งบประมาณต้องอยู่บนหลักของความโปร่งใส การมีส่วนร่วม และการตรวจสอบได้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ควรเปิดเผยข้อมูลงบประมาณต่อสาธารณะ เช่น แผนการใช้จ่ายรายปี รายงานผลการดำเนินงาน และการประเมินผลโครงการ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชน (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2564) นอกจากนี้ การบริหารทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพและความคุ้มค่า การใช้เทคโนโลยีดิจิทัล เช่น ระบบงบประมาณออนไลน์หรือฐานข้อมูลประชาชน สามารถช่วยเพิ่มความรวดเร็วและลดความผิดพลาดในการดำเนินงาน (Kumsrisook & Wongwattanapong, 2022) อปท. ที่ใช้การจัดการเชิงข้อมูล (data-driven management) จะสามารถวางแผนพัฒนาที่ตอบโจทย์พื้นที่ และตรวจสอบการใช้งบประมาณได้อย่างโปร่งใсыิ่งขึ้น (Krueathep, 2004)

สรุป การบริหารงานท้องถิ่นในยุคสมัยใหม่ต้องยึดหลักธรรมาภิบาลเป็นกรอบในการดำเนินงานทุกระดับ ทั้งการวางแผนเชิงกลยุทธ์ การจัดการงบประมาณ และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และเทคโนโลยี การประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลอย่างเป็นรูปธรรมจะช่วยยกระดับประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ทำให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีส่วนร่วมจากประชาชน ซึ่งนำไปสู่การบริหารงานที่ยั่งยืนและสร้างความเชื่อมั่นให้แก่สังคมโดยรวม (Luengalongkot, 2021; OECD, 2015; UNDP, 2018)

กรณีศึกษาเชิงวิเคราะห์องค์กรปกครองท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในการนำธรรมาภิบาลไปใช้

การวิเคราะห์กรณีศึกษาความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการปฏิบัติในระดับท้องถิ่นของประเทศต่าง ๆ ดังนี้

1. ตัวอย่างองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในการนำธรรมาภิบาลไปใช้

กรณีที่ 1 เทศบาลเมืองพนัสนิคม (Phanatnikhom, Chonburi, Thailand)

เทศบาลเมืองพนัสนิคม นับเป็นกรณีศึกษาในไทยที่ได้รับการวิจัยว่าได้ประยุกต์หลักธรรมาภิบาล (เช่น ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วม) เข้าไปในการออกแบบบริการสาธารณะ ทำให้คุณภาพการให้บริการสอดคล้องกับความต้องการประชาชนและเพิ่มความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ (Luengalongkot, 2021) งานวิจัยระบุว่าเทศบาลได้กำหนดชุดองค์ประกอบการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลและใช้เป็นแนวทางประเมินผลการให้บริการและพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง

กรณีที่ 2 เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด (Roi Et Province, Thailand)

งานศึกษาเชิงคุณภาพเกี่ยวกับเทศบาลจังหวัดร้อยเอ็ดชี้ให้เห็นว่าโครงการนวัตกรรมเพื่อบริการสาธารณะ (innovation projects) เมื่อผสมผสานกับหลักธรรมาภิบาล ช่วยให้โครงการมีความยั่งยืนและได้รับการยอมรับจากชุมชน โดยปัจจัยสำคัญรวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน การสื่อสารผลลัพธ์ และการติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบ (Misomnai, 2021)

กรณีที่ 3 Seoul Metropolitan Government (Seoul, South Korea) ตัวอย่างสากลของ e-Governance Seoul เป็นตัวอย่างระดับสากลของการใช้นโยบาย e-governance และระบบข้อมูลเปิด (open data) เพื่อสร้างความโปร่งใส เพิ่มการเข้าถึงบริการ และกระตุ้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ผลลัพธ์คือการบริการที่รวดเร็วขึ้นและความเชื่อมั่นของประชาชนที่เพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นกรณีศึกษาที่มักถูกอ้างอิงเมื่อออกแบบการเปลี่ยนผ่านดิจิทัลของหน่วยงานท้องถิ่นอื่น ๆ (Seoul Solution / Seoul Metropolitan Government study)

2. บทเรียนจากปัญหาและความท้าทาย

2.1 การถ่ายโอนอำนาจต้องสอดคล้องกับทรัพยากร หลายกรณีในไทยแสดงให้เห็นว่าการมอบหน้าที่โดยไม่ถ่ายโอนงบประมาณ บุคลากร หรืออำนาจการตัดสินใจ ทำให้การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติยากลำบาก (ปัญหาที่พบในการศึกษาการกระจายอำนาจและการปฏิบัติจริง)

2.2 ผู้นำและการบริหารเชิงนวัตกรรมเป็นกุญแจสำคัญ กรณี Seoul และเทศบาลไทยที่ประสบความสำเร็จเน้นบทบาทผู้นำ ชี้นำการเปลี่ยนผ่านดิจิทัล และสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ยอมรับการเปลี่ยนแปลง (leadership & changemanagement)

2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนต้องออกแบบให้จับต้องได้ การมีช่องทางให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นอย่างเป็นระบบ (public consultation, participatory budgeting, online feedback) เป็นปัจจัยที่ช่วยเพิ่มความชอบธรรมของการตัดสินใจและลดความขัดแย้ง (กรณี Roi Et, Phanatnikhom)

2.4 เทคโนโลยีต้องมาพร้อมกับข้อมูลเปิดและการวัดผล การติดตั้งระบบ e-services หรือ smart systems หากไม่มีนโยบายเปิดเผยข้อมูล (open data) และตัวชี้วัดเชิงผลลัพธ์ จะทำให้การประเมินธรรมาภิบาลทำได้ยาก (บทเรียนจากรายงาน Open Data และงานวิจัย Smart City ในไทย)

3. การวิเคราะห์องค์ประกอบที่ทำให้ประสบความสำเร็จ

จากการเปรียบเทียบกรณีศึกษา สามารถสรุปองค์ประกอบสำคัญที่เชื่อมโยงกับความสำเร็จในการนำธรรมาภิบาลไปปฏิบัติได้เป็น 6 ปัจจัยหลักดังนี้

3.1 ผู้นำเชิงวิสัยทัศน์ (Visionary leadership) ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์เรื่องความโปร่งใสและการนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ จะช่วยขับเคลื่อนนโยบายและเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กร (Seoul, successful Thai municipalities)

3.2 กรอบนโยบายและกฎหมายรองรับ (Enabling legal and financial framework) การมีกฎหมายหรือข้อตกลงที่ชัดเจนเกี่ยวกับการถ่ายโอนอำนาจ งบประมาณ และการกำกับดูแลสนับสนุนการปฏิบัติธรรมาภิบาลอย่างต่อเนื่อง

3.3 ความสามารถด้านเทคโนโลยีและข้อมูล (IT & Data capacity) โครงสร้างพื้นฐานด้านดิจิทัล ระบบฐานข้อมูล และนโยบาย open data ช่วยให้เกิดความโปร่งใสและการวิเคราะห์เชิงนโยบาย (Seoul; Open Data Institute recommendations)

3.4 การมีส่วนร่วมและความร่วมมือกับภาคประชาชน/เอกชน (Participation & Multi-stakeholder cooperation) กระบวนการมีส่วนร่วมที่เปิดโอกาสจริงและการร่วมมือภาคเอกชน/ภาควิชาการ ช่วยเพิ่มทรัพยากรความรู้และความชอบธรรมของการตัดสินใจ (Phanatnikhom, Roi Et)

3.5 การติดตามและประเมินผล (Monitoring & Evaluation with KPIs) ตัวชี้วัดที่ชัดเจนและการประเมินผลเชิงคุณภาพ/เชิงปริมาณ ทำให้องค์กรสามารถปรับปรุงนโยบายได้ทันที่ (smart governance literature)

3.6 การพัฒนากำลังคนและวัฒนธรรมองค์กร (Capacity building & organizational culture) การลงทุนพัฒนาทักษะบุคลากรและส่งเสริมวัฒนธรรมที่ยอมรับนวัตกรรมและความโปร่งใสเป็นหัวใจของการนำไปปฏิบัติอย่างยั่งยืน

สรุป กรณีศึกษาทั้งในประเทศไทย (เช่น Phanatnikhom และ Roi Et) และตัวอย่างสากล (Seoul) แสดงให้เห็นว่าการนำธรรมาภิบาลสู่การปฏิบัติจริงในท้องถิ่นจะสำเร็จได้เมื่อมีการผสมผสานกันระหว่างนโยบายที่เอื้ออำนวย ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ เทคโนโลยีและข้อมูลที่พร้อม การมีส่วนร่วมของประชาชน และกลไกการติดตามประเมินผล การบูรณาการนวัตกรรมดิจิทัลเข้ากับกรอบธรรมาภิบาล (smart governance, open data, data-driven decision-making) จึงเป็นแนวทางปฏิบัติที่มีศักยภาพในการยกระดับการบริหารงานท้องถิ่นไปสู่ความยั่งยืน แต่ต้องไม่ลืมว่าเทคโนโลยีเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอต้องควบคู่กับการสร้างกรอบกฎหมาย ทรัพยากรบุคคล และการมีส่วนร่วมที่แท้จริงจากประชาชนเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลอย่างยั่งยืน

ข้อเสนอเชิงนโยบายและแนวทางปฏิบัติเพื่อพัฒนาธรรมาภิบาลในองค์กรท้องถิ่น

1. ข้อเสนอเชิงนโยบายและแนวทางปฏิบัติเพื่อพัฒนาธรรมาภิบาลในองค์กรท้องถิ่น

1.1 ข้อเสนอเพื่อพัฒนาธรรมาภิบาลในองค์กรท้องถิ่น

1.1.1 บริหารการถ่ายโอนอำนาจแบบครบวงจร (functions-funds-faculty)

1.1.2 แก้ปัญหาการถ่ายโอนที่ “ถ่ายหน้าที่แต่ไม่ได้ถ่ายงบประมาณหรือบุคลากร” โดยออกมาตรการผสมการถ่ายโอนทั้งหน้าที่ ทรัพยากรทางการเงิน และกำลังคน เพื่อให้ อปท. มีความรับผิดชอบจริงและพลักปฏิบัติได้ (World Bank; UNDP)

1.2 กฎหมายและกรอบการกำกับที่เอื้อต่อความโปร่งใสและความรับผิดชอบ

1.2.1 ปรับมาตรการบังคับใช้กฎหมายและแนวปฏิบัติด้านการเปิดเผยข้อมูล งบประมาณและผลการปฏิบัติ พร้อมบทลงโทษเชิงป้องกันสำหรับการละเมิดความโปร่งใส (NACC; ODI)

1.3 สร้างระบบการเงินท้องถิ่นที่โปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ (e-budgeting & open accounting)

1.3.1 ขยายการใช้ระบบงบประมาณออนไลน์ เปิดเผยการจัดซื้อจัดจ้างและผลการใช้จ่ายสาธารณะเป็นข้อมูลเปิด (open data) เพื่อให้ประชาชนและภาคเอกชนสามารถตรวจสอบได้ (DGA; ODI)

1.4 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมที่ “จับต้องได้” (participatory budgeting / participatory planning)

1.4.1 กำหนดช่องทางและกฎหมายระดับท้องถิ่นที่รองรับการใช้การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม และจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาศักยภาพชุมชนตามข้อเสนอของประชาชน (UN DESA; งานวิจัย Personal Best - PB ไทย)

1.5 เสริมมาตรการป้องกันคอร์รัปชันเชิงรุก (preventive anti-corruption)

1.5.1 ใช้มาตรการ “ออกแบบระบบเพื่อลดแรงจูงใจสู่การทุจริต” เช่น การหมุนเวียนผู้มีอำนาจในกระบวนการจัดซื้อ การใช้ระบบประกวดราคาออนไลน์ และการประเมินความเสี่ยงเป็นประจำ (NACC)

2. แนวทางการประยุกต์ใช้องค์ความรู้ใหม่ในบริบทไทย

2.1 ขยายโครงการเมืองอัจฉริยะ (Smart Local Government) โดยคำนึงถึงความหลากหลายของท้องถิ่น กำหนด “แพ็คเกจ” เทคโนโลยีตามขนาดและศักยภาพของ อปท. (small / medium / large) แทนการใช้สูตรเดียวสำหรับทุกที่ เพื่อหลีกเลี่ยงการลงทุนเกินความจำเป็นและเพิ่มโอกาสสำเร็จ (DEPA; The Nation)

2.2 ปรับใช้ Open Data ในระดับท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ ให้แนวนโยบายและมาตรฐานการเผยแพร่ข้อมูล (metadata, API, ความเป็นส่วนตัว) พร้อมคู่มือและการฝึกอบรมสำหรับฝ่ายเทคนิคของ อปท. เพื่อให้ข้อมูลที่เปิดเผยมีคุณภาพ และนำไปใช้ได้จริง (ODI; DGA)

2.3 ใช้การวิเคราะห์ข้อมูล (data analytics) เพื่อขับเคลื่อนการตัดสินใจ (data-driven decision-making) สนับสนุนแพลตฟอร์มวิเคราะห์ข้อมูลระดับจังหวัด/กลุ่มอปท. เพื่อวิเคราะห์แนวโน้มความต้องการ บริการฉุกเฉินและ ประสิทธิภาพการใช้จ่าย ทำให้การตัดสินใจมีหลักฐานเชิงปริมาณรองรับ (ODI; UNDP)

2.4 สร้างชุดตัวชี้วัดธรรมาภิบาลระดับท้องถิ่น (local governance KPIs) พัฒนาชุด KPI มาตรฐานที่ครอบคลุมมิติ ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ประสิทธิภาพ และความยุติธรรม เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการติดตามและเปรียบเทียบ (NIDA studies; OECD guidance)

2.5 ลงทุนด้านทุนมนุษย์และวัฒนธรรมองค์กร ให้โครงการฝึกอบรมต่อเนื่องด้านเทคโนโลยี ด้านนิติเวชจริยธรรมการ บริหาร และการปฏิบัติงานเชิงมีส่วนร่วมแก่ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) (UNDP STEP manual)

3. แนวทางสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ชุมชน และเอกชน

3.1 กรอบความร่วมมือสาธารณะ-เอกชน-ชุมชน (Public-Private-Community Partnerships-PPCP) จัดทำกรอบ ข้อตกลงมาตรฐาน (MOUs / PPP templates) ที่กำหนดบทบาท ผลประโยชน์ และมาตรการความรับผิดชอบ เช่น ใน โครงการบริการสาธารณะบางส่วนหรือนวัตกรรมดิจิทัล (World Bank; ODI)

3.2 เครือข่ายแลกเปลี่ยนความรู้ (knowledge networks) ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) สนับสนุน แพลตฟอร์มแลกเปลี่ยนกรณีปฏิบัติที่ดี (good practice) ระหว่างเทศบาล/อบต. ผ่านค่ายการเรียนรู้และฐานข้อมูลออนไลน์ เพื่อเร่งการถ่ายทอดเทคโนโลยีและแนวทางธรรมาภิบาล (UNDP; Research Institute)

3.3 การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและนักวิชาการในการกำหนดนโยบาย จัดตั้ง advisory panels ที่รวม ตัวแทนชุมชน NGO และมหาวิทยาลัย เพื่อประเมินแผนงบประมาณและแผนพัฒนาท้องถิ่นก่อนอนุมัติ (UN DESA; Participatory Budgeting literature)

3.4 การใช้ตลาดและนักพัฒนาเอกชนอย่างรับผิดชอบ (Responsible procurement & co-creation) ส่งเสริมการ ประกวดราคาที่โปร่งใส เปิดให้สตาร์ทอัพท้องถิ่นร่วมเสนอไอเดีย และกำหนดข้อกำหนดทางจริยธรรมสำหรับผู้ให้บริการ เทคโนโลยี (NACC; DGA)

ทิศทางและแนวโน้มในการยกระดับธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

ในการยกระดับธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย มีทิศทางและแนวโน้มดังนี้

1. ธรรมาภิบาล (good governance) ที่ประกอบด้วยมิติหลัก เช่น ความโปร่งใส (transparency), ความรับผิดชอบ (accountability), การมีส่วนร่วม (participation), นิติธรรม (rule of law) และประสิทธิผล (effectiveness) ยังคงเป็น กรอบพื้นฐานที่ต้องนำมาใช้กับการบริหารท้องถิ่นเพื่อเพิ่มความชอบธรรมและประสิทธิภาพของการจัดบริการสาธารณะ (UNDP; World Bank)

2. การถ่ายโอนอำนาจและทรัพยากร (functions-funds-faculty) อย่างสมดุลเป็นปัจจัยสำคัญ เพื่อให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย มิฉะนั้นจะเกิดช่องว่างระหว่างความรับผิดชอบต่อ ทรัพยากรที่มี (World Bank)

3. นวัตกรรมดิจิทัล (e-governance, smart local government), ข้อมูลเปิด (open data) และการวิเคราะห์ข้อมูล (data analytics) เป็นเครื่องมือที่ช่วยเสริมธรรมาภิบาล โดยเพิ่มความโปร่งใส เปิดพื้นที่การมีส่วนร่วม และทำให้การตัดสินใจมีหลักฐานเชิงข้อมูลรองรับ (OECD; ODI)

4. ปัญหาที่ต้องแก้ไขเร่งด่วนได้แก่ ความไม่สมบูรณ์ของการถ่ายโอนอำนาจ งบประมาณและบุคลากรไม่สอดคล้อง ความขาดแคลนทักษะด้านดิจิทัลและข้อมูลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ขนาดเล็ก และความเสี่ยงด้านคอร์รัปชัน (World Bank; UNDP; NACC รายงานเชิงชาติ/ท้องถิ่น)

แนวโน้มการบริหารท้องถิ่นในอนาคต

1. ดิจิทัล-ขับเคลื่อน และข้อมูลเป็นศูนย์กลาง (Digital & Data-driven Local Governance) การใช้แพลตฟอร์ม e-services, API, และ open datasets จะขยายตัว พร้อมกับการนำ Data Analytics และ AI มาช่วยคาดการณ์ความต้องการบริการและจัดสรรทรัพยากร (ODI; OECD)

2. สมาร์ทโลคัลแบบยั่งยืน (Smart & Sustainable Local Systems) เมือง/ท้องถิ่นจะผสมผสานเทคโนโลยี IoT, การจัดการพลังงานและการขนส่งแบบอัจฉริยะเข้ากับนโยบายสิ่งแวดล้อมและสังคม เพื่อความเป็นอยู่ที่ยั่งยืน (OECD; Smart Cities Marketplace)

3. การกระจายอำนาจเชิงการเงินและการคลัง (Fiscal Decentralization & Local Finance Innovation) แนวโน้มไปสู่การให้พื้นที่ทางการคลังแก่ท้องถิ่นมากขึ้น ทั้งในรูปแบบรายได้ท้องถิ่น เครื่องมือภาษีใหม่ และกลไกการระดมทุนโดยชุมชน/ภาคเอกชน เพื่อเพิ่มความยั่งยืนทางการเงิน (World Bank)

4. การปกครองแบบมีส่วนร่วมและการรวมหลายภาคส่วน (Participatory, Multi-stakeholder Governance) รูปแบบการมีส่วนร่วมจะเปลี่ยนจากการรับฟังเป็นการร่วมออกแบบ (co-creation) นโยบาย/งบประมาณ โดยใช้เทคโนโลยีเพื่อขยายการมีส่วนร่วมไปยังกลุ่มที่ถูกละเลย (UNDP; ODI)

5. ความท้าทายด้านกฎหมาย จริยธรรม และความปลอดภัยของข้อมูล การนำ AI และข้อมูลขนาดใหญ่มาใช้จะต้องมาพร้อมกรอบกฎหมาย ความเป็นส่วนตัว และมาตรการความปลอดภัยทางไซเบอร์ เพื่อไม่ให้เกิดความเสี่ยงต่อสิทธิพลเมืองหรือการเลือกปฏิบัติ (ODI; OECD)

สรุป เพื่อให้ธรรมาภิบาลมีผลจับต้องได้และยั่งยืน อปท. ต้องผสมผสานกันระหว่าง (1) การปรับกรอบนโยบาย/กฎหมายให้เอื้อ (2) การลงทุนในคนและระบบข้อมูล (3) การออกแบบการมีส่วนร่วมที่เป็นรูปธรรม และ (4) การใช้เทคโนโลยีควบคู่กับมาตรการคุ้มครองข้อมูลและจริยธรรม (UNDP; World Bank; ODI; OECD) (5) ทิศทางอนาคตของการบริหารท้องถิ่นจะเน้นการเป็นระบบที่ “ฉลาด” และ “ยั่งยืน” (smart & sustainable), ขับเคลื่อนด้วยข้อมูล และยึดหลักธรรมาภิบาลในทุกขั้นตอน แต่ความสำเร็จจะขึ้นกับการออกแบบนโยบายที่เป็นธรรม การพัฒนาศักยภาพท้องถิ่น และความร่วมมือข้ามภาคส่วน (OECD; World Bank; Smart Cities Marketplace)

องค์ความรู้ใหม่

การบูรณาการนวัตกรรมกับธรรมาภิบาล

1. การนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาช่วยโปร่งใสและมีส่วนร่วม (e-Governance, Smart Local Government) ยุคดิจิทัลเปิดโอกาสให้ Digital Government Development Agency (DGA) ของไทยพัฒนาระบบรวมศูนย์ เช่น “Citizen Portal” ที่เป็นแพลตฟอร์มเดียวให้บริการภาครัฐแก่ประชาชนอย่างสะดวกและโปร่งใส โดยประชาชนสามารถเข้าถึงบริการออนไลน์ได้ทุกเวลา ซึ่งเป็นตัวอย่างของการสนับสนุนธรรมาภิบาลในมิติความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม (DGA, n.d.) ในระดับท้องถิ่น แนวคิดของ “สมาร์ตซิตี้/สมาร์ตโลคัล” (Smart Local Government) ได้รับการส่งเสริมในไทยผ่านแผนสร้างเมืองอัจฉริยะ

105 เมืองภายในปี 2027 ซึ่งเน้นการใช้ Big Data การมีส่วนร่วมของประชาชน และระบบบริการสาธารณะที่เชื่อมโยง (The Nation, 2024) เทคโนโลยีดิจิทัลจึงไม่ใช่แค่เครื่องมือ แต่เป็นกลไกของธรรมาภิบาลยุคใหม่ ที่ช่วยให้การจัดการท้องถิ่นมีความเปิดเผย ตรวจสอบได้ และประชาชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้น

2. การใช้เครื่องมือวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการตัดสินใจ การใช้ข้อมูลเชิงลึก (data analytics) และเครื่องมือแบบ Social Listening ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (LAO: Local Administrative Organization) ในไทย เป็นอีกหนึ่งแนวทางที่ช่วยให้การบริการสาธารณะตอบสนองความต้องการประชาชนได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ (Setthasuravich et al., 2024) นอกจากนี้ รายงานของ Open Data Institute (ODI) ระบุว่า ไทยมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านดาต้า เพื่อรองรับโครงการเมืองอัจฉริยะ พร้อมทั้งสนับสนุนการเปิดเผยข้อมูล (open data) เพื่อให้เกิดการตรวจสอบและสร้างความชัดเจนในการบริหารงาน (Moriniere et al., 2024) การนำเครื่องมือวิเคราะห์ข้อมูลมาช่วยให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) สามารถวางแผนกลยุทธ์ รับรู้แนวโน้มปัญหาในพื้นที่ และประเมินผลการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ ซึ่งสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลด้านประสิทธิภาพ (effectiveness) และความรับผิดชอบ (accountability)

3. แนวคิดใหม่ในการสร้างความยั่งยืนและความเป็นธรรมในท้องถิ่น การบูรณาการนวัตกรรมกับการบริหารท้องถิ่น ไม่เพียงแต่เน้นด้านเทคโนโลยี แต่ยังเชื่อมโยงกับเป้าหมายความยั่งยืน (sustainable development) และความเป็นธรรม (equity) ในการบริการ โดยแนวคิด “สมาร์ตการ์เวอร์นแอนซ์” (Smart Governance) ซึ่งปรากฏในเกณฑ์ของ Digital Economy Promotion Agency (DEPA) ในไทย ได้ระบุว่า การพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นเมืองอัจฉริยะต้องเปิดให้ประชาชนเข้าใช้ บริการง่าย ส่งเสริมการมีส่วนร่วม และเปิดเผยข้อมูลเพื่อให้ตรวจสอบได้ (DEPA, n.d.) นอกจากนี้ บทความด้านเทคโนโลยี รัฐบาลกล่าวว่า การเปลี่ยนผ่านสู่การบริหารดิจิทัล (e-Government) เป็นโอกาสที่จะยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน และส่งเสริมธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง (Karnsomdee, 2025) ดังนั้น แนวคิดใหม่ของท้องถิ่นในยุคดิจิทัลคือการสร้างระบบที่ “ชาญฉลาด” ทั้งบริการ เทคโนโลยี และการมีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดความยั่งยืนทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งสะท้อนถึงคุณค่าของธรรมาภิบาลในยุคสมัยใหม่

บทสรุป

การบูรณาการนวัตกรรมกับธรรมาภิบาลในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กลายเป็น องค์ความรู้ใหม่ ที่จำเป็น ในยุคที่การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเทคโนโลยีเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยมีสามแกนหลักคือ (1) การนำเทคโนโลยี ดิจิทัลมาใช้เพื่อความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม (2) การใช้เครื่องมือวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพ (3) แนวคิดใหม่เพื่อสร้างความยั่งยืนและความเป็นธรรมในท้องถิ่น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) นำนวัตกรรมเหล่านี้มา ปฏิบัติร่วมกับหลักธรรมาภิบาลแล้ว ก็จะช่วยให้การบริหารงานมีความยั่งยืน สร้างความไว้วางใจจากประชาชน และพร้อม รับมือกับความท้าทายในยุคโลกาภิวัตน์

เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2542). *พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2556). *ความเป็นมาของ “ธรรมาภิบาล” และ “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี”*.
- คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2542). *พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542*. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

- คำณศรีสุข, ทิพาพร, และ วงศ์วัฒนพงษ์, กนก. (2565). ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารวิชาการราชภัฏกำแพงเพชร สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 9(2), 89–104.
- จรรยาศักดิ์ ศรีอ่อน. (2563). การกระจายอำนาจการบริหารราชการสู่ท้องถิ่นของประเทศไทย: ปัญหาและแนวทางพัฒนา. *วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช*, 7(1), 45–60.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2561). *ธรรมาภิบาล*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.). (2563). *รายงานการพัฒนาระบบธรรมาภิบาลภาครัฐไทย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักนายกรัฐมนตรี.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (ป.ป.ช.). *หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานภาครัฐ*.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.). (2564). *รายงานสถานการณ์ความเสี่ยงการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- Carnegie Endowment. (2014). *Accountability, transparency, participation, and inclusion: A new development consensus*. Democracy, Conflict and Governance Program.
- Digital Economy Promotion Agency (DEPA). (n.d.). *Criteria for Smart City development – Smart governance*.
- Digital Government Development Agency (DGA). (2015). *Open data guidelines for Thai government agencies*.
- Digital Government Development Agency (DGA). (n.d.). *Citizen portal – Central platform for government services*.
- Diligent. (n.d.). *What constitutes good governance? 9 characteristics*.
- ESCAP. (n.d.). *What is good governance?* United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.
- Funatsu, T. (2012). *Decentralization and local governance in Thailand*. Institute of Developing Economies (IDE–JETRO).
- IBABS. (n.d.). *What is good local governance and how to achieve it*.
- JICA. (n.d.). *Trends and developments in decentralization in Thailand*.
- Karnsomdee, P. (2025). E-Government adoption in Thai public sector organizations: Citizens' perspective. *Journal of Theoretical & Applied Electronic Commerce Research*, 20(2), 103.
- Krueathep, W. (2004). Local government initiatives in Thailand: Cases and lessons learned. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 26(6), 217–239.
- Krueathep, W. (2014). *Local government initiatives in Thailand: Cases and lessons learned*. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 26(6), 217–239.
- Kumsrisook, T., & Wongwattanapong, K. (2022). Problems and obstacles in personnel administration of local government organizations. *Journal of Rajabhat Kamphaeng Phet Academic Journal of Humanities and Social Sciences*, 9(2), 89–104.
- Luengalongkot, P. (2021). Influence of good governance on service quality: A case study of Phanatnikhom Town Municipality, Thailand. *Journal of Legal, Ethical & Regulatory Issues*, 24(15).
- Misomnai, C. (2021). A case study of Roi Et Municipality: Achievement of applying good governance principles

- and innovation projects. *STOU SMS Proceedings*.
- Moriniere, S., Keller, J. R., & Inverarity, C. (2024). *Empowering Thailand's digital government with open data*. Open Data Institute.
- National Anti-Corruption Commission (NACC). (2021). *Guidelines on appropriate internal control measures for public sector organizations*.
- OECD. (n.d.). *Smart city data governance*. Organization for Economic Co-operation and Development. (2015). *Public governance review: Thailand – Towards performance and integrity*. Paris: OECD Publishing.
- Open Data Institute. (2024). *Empowering Thailand's digital government with open data*. ODI Report.
- Participatory planning and budgeting at the sub-national level. (n.d.). *United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA)*.
- Research Institute for Local Administration. (2018). Local government in Thailand and decentralization after reform. *Social Science Asia*, 4(1), 33–47.
- Seoul Metropolitan Government. (n.d.). *Seoul e-government policy (case studies)*. Seoul Solution.
- Setthasuravich, I., et al. (2024). From traditional to digital: Transforming local administrative organizations in Thailand. *Social Sciences*, 13(12).
- Smitananda, P. (2023). *The lessons of smart city development in Thailand (Review / Policy analysis)*.
- Smart Cities Marketplace / European Commission. (2023). *Systemic changes in governance — Lessons for smart city development*.
- The Nation. (2024, May 10). Thailand unveils plan for 105 smart cities by 2027. *The Nation Thailand*.
- UCLG ASPAC. (2021, November 18). *Good governance: Definition and characteristics*.
- UNDP. (2012). *Improving local administrative structure: Executive summary*. United Nations Development Programme.
- United Nations Development Programme (UNDP). (2009). *Decentralized governance for development: Practice note*. UNDP.
- United Nations Development Programme (UNDP). (2018). *Effective local governance for sustainable development: Lessons from Asia and the Pacific*. New York: UNDP.
- United Nations Development Programme (UNDP). (2021). *Annual report 2021 / UNDP Thailand*.
- United Nations Development Programme (UNDP). (n.d.). *Improving the local administrative structure: Executive summary*. UNDP Thailand.
- USHCB. (2015). *Good governance & the rule of law*. USCIB.
- World Bank. (n.d.). *Central-local government relations in Thailand*. World Bank.
- World Bank. (2018/2023). *Central-local government relations in Thailand / Thailand Systematic Country Diagnostic Update 2023*. World Bank Open Knowledge Repository.
- Worrakittmalee, T. (2024). The role of smart governance in ensuring the success of Smart Cities (Thailand). *Cogent Social Sciences*.