



วิทยาการบริหารภาครัฐสมัยใหม่
Modern Public Administrative Science-MPAS

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



Applying good governance principles to enhance public service efficiency in local administrative organizations: A case study of Roi Et Municipality

Tuangsit Phongphit¹ Sanyasorn Swasthaisong^{2*}

¹ Master of Public Administration Program, Sakon Nakhon Rajabhat University

² Doctor of Public Administration Program, Faculty of Management Sciences, Sakon Nakhon Rajabhat University

Corresponding author's e-mail: Tuangsit.Ph67@snru.ac.th ¹ sanyasorn@snru.ac.th ^{2}

ARTICLE INFO

Article history:

Received: November 7, 2025

Revised: February 7, 2026

Accepted: February 9, 2026

Keyword:

public sector management,
local administrative organization,
development,
good governance,
Roi Et Municipality

ABSTRACT

This study aims to analyze and synthesize approaches for applying good governance principles to enhance public service efficiency in local administrative organizations (LAOs). The research presents the **Good Governance Plus (G2P)** framework, which integrates the six principles of good governance as stipulated in the Royal Decree on Criteria and Procedures for Good Governance B.E. 2546 (2003) with three modern pillars of knowledge: (1) Digital Governance, (2) Knowledge Management and Innovation Culture, and (3) Holistic Evaluation and SDGs Integration. Using Roi Et Municipality as a case study, this research analyzes key challenges and proposes a four-dimensional development strategy encompassing leadership and personnel development, organizational restructuring, transparent resource management, and enhanced citizen participation. The synthesis demonstrates that implementing the G2P framework facilitates organizational transformation from rule-based management to value- and outcome-based management, aligning with New Public Governance concepts. This framework can serve as a blueprint for developing other LAOs across Thailand.

การประยุกต์ใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อยกระดับประสิทธิภาพการให้บริการประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

ดวงสิทธิ์ พงษ์พิศ^{1*} สันญาพรรณ สวัสดิ์ไธสง^{2*}

¹ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

^{2*} หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

Corresponding author's e-mail: tuangsit.Ph67@snru.ac.th ¹ sanyasorn@snru.ac.th ^{2}

ข้อมูลบทความ	บทคัดย่อ
ประวัติบทความ: Received: November 7, 2025 Revised: February 7, 2026 Accepted: February 9, 2026	บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์และสังเคราะห์แนวทางการประยุกต์ใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) เพื่อยกระดับประสิทธิภาพการให้บริการประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยนำเสนอกรอบแนวคิด Good Governance Plus (G2P) ที่บูรณาการหลักธรรมาภิบาล 6 ประการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เข้ากับองค์ความรู้สมัยใหม่ 3 เสาหลัก ประกอบด้วย (1) ธรรมาภิบาลดิจิทัล (Digital Governance) (2) การจัดการความรู้และวัฒนธรรมนวัตกรรม (Knowledge Management and Innovation Culture) และ (3) การประเมินผลแบบองค์รวมที่เชื่อมโยงกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Holistic Evaluation and SDGs Integration) การศึกษาใช้กรณีศึกษาเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดเป็นตัวอย่างในการวิเคราะห์ความท้าทายและนำเสนอกลยุทธ์การพัฒนา 4 มิติหลัก ได้แก่ การพัฒนาภาวะผู้นำและบุคลากร การปรับโครงสร้างองค์กร การบริหารทรัพยากรอย่างโปร่งใส และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ผลการสังเคราะห์ชี้ให้เห็นว่าการนำกรอบแนวคิด G2P ไปประยุกต์ใช้จะช่วยเปลี่ยนผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการบริหารที่เน้นการปฏิบัติตามกฎระเบียบ (Rule-based Management) ไปสู่การบริหารที่มุ่งเน้นคุณค่าและผลลัพธ์ (Value and Outcome-based Management) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด New Public Governance และสามารถนำไปขยายผลเป็นต้นแบบการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ในประเทศไทยต่อไป

คำสำคัญ:

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี,
ประสิทธิภาพการให้บริการ,
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,
ธรรมาภิบาลดิจิทัล,
การพัฒนาที่ยั่งยืน,
เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ถือเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชนในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะในยุคปัจจุบันที่บริบททางสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยีมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว (Disruptive Change) การบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องปรับตัวให้สามารถตอบสนองความคาดหวังของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Osborne, 2010)

ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น อปท. ได้รับมอบหมายภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานที่หลากหลาย ตั้งแต่การจัดการศึกษา สาธารณสุข โครงสร้างพื้นฐาน ไปจนถึงการส่งเสริมคุณภาพชีวิตและสวัสดิการสังคม (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2566) อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของ อปท. หลายแห่งยังคงเผชิญกับปัญหาและความท้าทายสำคัญหลายประการ อาทิ ความล่าช้าในการให้บริการ การขาดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการสาธารณะ และข้อจำกัดด้านสมรรถนะของบุคลากรในการรองรับเทคโนโลยีดิจิทัล (สถาบันพระปกเกล้า, 2565)

หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ได้รับการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนใน **พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546** ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องยึดหลัก 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า (ราชกิจจานุเบกษา, 2546) หลักการเหล่านี้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลที่เสนอโดยองค์การระหว่างประเทศ อาทิ ธนาคารโลก (World Bank, 1992) และโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP, 1997)

อย่างไรก็ตาม ในยุคของการปฏิวัติดิจิทัลและสังคม 5.0 การนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาประยุกต์ใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องขยายขอบเขตให้ครอบคลุมถึงการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล การจัดการความรู้ และการประเมินผลที่เชื่อมโยงกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) เพื่อให้้องค์กรสามารถบรรลุเป้าหมายในการเป็น "Smart Municipality" ที่มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง (OECD, 2019)

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้ 1) เพื่อวิเคราะห์และสังเคราะห์หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่ 2) เพื่อนำเสนอกรอบแนวคิด Good Governance Plus (G2P) ที่บูรณาการหลักธรรมาภิบาลเข้ากับองค์ความรู้สมัยใหม่เพื่อยกระดับประสิทธิภาพการให้บริการประชาชน 4) เพื่อศึกษากรณีตัวอย่างเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดและนำเสนอกลยุทธ์การพัฒนาที่เป็นรูปธรรมและสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ได้ และขอบเขตของบทความนี้มุ่งเน้นการวิเคราะห์แนวทางการประยุกต์ใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดเป็นกรณีศึกษา ขอบเขตการศึกษาครอบคลุม 3 มิติหลัก ได้แก่ 1) การทบทวนวรรณกรรมและกรอบแนวคิดทางทฤษฎี 2) การวิเคราะห์กรณีศึกษาและความท้าทายในการบริหารจัดการ และ 3) การนำเสนอกลยุทธ์และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้คาดว่าจะประโยชน์ต่อ 1) ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการนำแนวทางไปประยุกต์ใช้ในการยกระดับประสิทธิภาพการให้บริการ 2) หน่วยงานกำกับดูแลในการกำหนดนโยบายและมาตรการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดี และ 3) นักวิชาการและนักศึกษาในการศึกษาและพัฒนาองค์ความรู้ด้านการบริหารจัดการภาครัฐท้องถิ่นต่อไป

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อยกระดับประสิทธิภาพการให้บริการประชาชน

2.1 หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)

หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาองค์กรภาครัฐในศตวรรษที่ 21 แนวคิดนี้มีต้น

กำเนิดจากความพยายามขององค์การระหว่างประเทศในการส่งเสริมการบริหารงานภาครัฐที่มีประสิทธิภาพและความรับผิดชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารโลก (World Bank, 1992) ได้นิยาม Good Governance ว่าเป็น "วิธีการใช้อำนาจในการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา" ขณะที่โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP, 1997) ให้ความหมายที่กว้างขึ้น โดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม

ในบริบทของประเทศไทย พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดหลักการสำคัญ 6 ประการ ดังนี้

2.1.1 หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง การบริหารราชการตามกรอบของกฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ที่ชอบด้วยเหตุผล โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน การตีความและการบังคับใช้กฎหมายต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ (ราชกิจจานุเบกษา, 2546) หลักนิติธรรมเป็นรากฐานที่สำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นและความเป็นธรรมในสังคม

2.1.2 หลักคุณธรรม (Morality) หมายถึง การยึดมั่นในความซื่อสัตย์สุจริต มีจิตสำนึกที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ และมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ หลักคุณธรรมเป็นรากฐานของจริยธรรมในการบริหารงานภาครัฐที่ต้องการให้เจ้าหน้าที่รัฐมีจิตสำนึกในการรับใช้ประชาชนและประเทศชาติ (สถาบันพระปกเกล้า, 2565)

2.1.3 หลักความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและตรวจสอบได้ รวมถึงการชี้แจงเหตุผลในการตัดสินใจที่สำคัญ (UNDP, 1997) ในยุคดิจิทัล ความโปร่งใสได้ขยายขอบเขตไปสู่การเปิดเผยข้อมูลในรูปแบบที่สามารถนำไปวิเคราะห์และใช้ประโยชน์ต่อได้ (Machine-readable) ตามแนวคิด Open Government Data (Fung et al., 2007)

2.1.4 หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ การวางแผน การดำเนินงาน และการติดตามประเมินผล การมีส่วนร่วมที่แท้จริงไม่ใช่เพียงการรับฟังความคิดเห็น แต่รวมถึงการเป็นหุ้นส่วนในการออกแบบและร่วมผลิตบริการสาธารณะ (Co-production) (Osborne, 2010)

2.1.5 หลักความรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึง ความพร้อมที่จะชี้แจงและยอมรับผลของการกระทำหรือการตัดสินใจ ทั้งในแง่ของการปฏิบัติตามกฎหมายและการบรรลุผลตามเป้าหมาย (Hood, 1991) ความรับผิดชอบในบริบทใหม่ได้ขยายไปสู่ความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ (Outcome Accountability) ที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม

2.1.6 หลักความคุ้มค่า (Value for Money) หมายถึง การบริหารจัดการทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) โดยคำนึงถึงความประหยัด (Economy) และความเสมอภาค (Equity) ในการจัดสรรทรัพยากร (Kaplan & Norton, 1996) หลักความคุ้มค่าเชื่อมโยงโดยตรงกับการบริหารงานแบบมุ่งผลลัพธ์ (Result-based Management) ที่เน้นการวัดผลตามตัวชี้วัดที่ชัดเจน

2.2 ทฤษฎีการบริหารภาครัฐแนวใหม่

2.2.1 New Public Management (NPM) New Public Management เป็นกระแสการปฏิรูประบบราชการที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 1980-1990 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของภาครัฐผ่านการนำหลักการและเครื่องมือจากภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้ Hood (1991) ได้สรุปหลักการสำคัญของ NPM ไว้ 7 ประการ ได้แก่ การให้อิสระในการบริหารจัดการแก่ผู้บริหาร (Hands-on Professional Management) การกำหนดมาตรฐานและการวัดผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจน (Explicit Standards and Measures of Performance) การเน้นการควบคุมผลผลิต (Output Controls) การแยกหน่วยงานออกเป็นหน่วยงานย่อย (Disaggregation of Units) การเพิ่มการแข่งขันในภาครัฐ (Competition in Public Sector) การนำเทคนิคการบริหารจากภาคเอกชน (Private Sector Management Styles) และการเน้นการใช้ทรัพยากร

อย่างประหยัด (Parsimony in Resource Use)

แม้ NPM จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในหลายด้าน แต่ก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าละเลยคุณค่าสาธารณะ (Public Value) และอาจนำไปสู่การมุ่งเน้นเฉพาะตัวเลขโดยไม่คำนึงถึงคุณภาพของบริการหรือความเสมอภาค (Osborne, 2010)

2.2.2 New Public Governance (NPG) New Public Governance เป็นแนวคิดที่พัฒนาขึ้นเพื่อเติมเต็มข้อจำกัดของ NPM โดย Osborne (2010) ได้เสนอว่า NPG เน้นการทำงานแบบเครือข่าย (Network Governance) ที่ภาครัฐทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน (Facilitator) มากกว่าผู้สั่งการ การบริหารงานแบบ NPG มีความสำคัญกับ

- **การบริหารจัดการแบบเครือข่าย (Network Management)** การทำงานร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในการแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อน (Wicked Problems)
- **การสร้างคุณค่าร่วมกัน (Co-creation of Value)** การให้ประชาชนมีบทบาทเป็นผู้ร่วมผลิตบริการ (Co-producer) ไม่ใช่เพียงผู้รับบริการ
- **การเน้นกระบวนการและความสัมพันธ์** การให้ความสำคัญกับคุณภาพของกระบวนการและความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการ มากกว่าการมุ่งเน้นเพียงผลผลิต

NPG สอดคล้องกับบริบทของการบริหารจัดการในศตวรรษที่ 21 ที่ต้องเผชิญกับปัญหาที่มีความซับซ้อนและความไม่แน่นอนสูง ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในสังคม

2.3 ธรรมาภิบาลดิจิทัล (Digital Governance)

ในยุคของการปฏิวัติดิจิทัล การนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาประยุกต์ใช้ในการบริหารภาครัฐกลายเป็นปัจจัยสำคัญในการยกระดับการบริหารจัดการที่ดี OECD (2019) ได้พัฒนา **Digital Government Policy Framework** ที่ครอบคลุม 6 มิติ ได้แก่

- 1) Digital by Design: การออกแบบบริการภาครัฐที่ยึดความต้องการของผู้ใช้บริการเป็นศูนย์กลาง (User-centric Design)
- 2) Government as a Platform การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลที่เป็นแพลตฟอร์มกลางสำหรับการให้บริการ
- 3) Open by Default: การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในรูปแบบที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ (Open Government Data)
- 4) Data-driven Public Sector การใช้ข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) และการวิเคราะห์ข้อมูล (Data Analytics) ในการตัดสินใจ
- 5) Digital Government as Driver of Public Transformation การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเป็นเครื่องมือในการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานขององค์กร
- 6) Proactive Leadership and Capabilities การพัฒนาภาวะผู้นำและขีดความสามารถของบุคลากรด้านดิจิทัล

ธรรมาภิบาลดิจิทัลไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการนำเทคโนโลยีมาใช้ แต่รวมถึงการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กร กระบวนการทำงาน และการสร้างความสามารถใหม่ๆ ให้กับบุคลากรเพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีได้อย่างเต็มที่

2.4 การจัดการความรู้และองค์กรแห่งการเรียนรู้

Peter Senge (1990) ได้เสนอแนวคิดเรื่อง **Learning Organization** หรือองค์กรแห่งการเรียนรู้ ซึ่งเป็นองค์กรที่สมาชิกมีการพัฒนาขีดความสามารถอย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ มีการปลูกฝังรูปแบบการคิดใหม่ ๆ และมีการเรียนรู้ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง Senge ได้เสนอ 5 วินัย (Five Disciplines) ที่สำคัญ ได้แก่

- 1) Personal Mastery การพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง

- 2) Mental Models การตระหนักและปรับเปลี่ยนกรอบความคิด
- 3) Shared Vision การสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกัน
- 4) Team Learning การเรียนรู้เป็นทีม
- 5) Systems Thinking การคิดเชิงระบบ

Nonaka และ Takeuchi (1995) ได้เสนอแนวคิดเรื่อง **SECI Model** ที่อธิบายกระบวนการสร้างความรู้ในองค์กร ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน คือ การถ่ายทอดความรู้แฝง (Socialization) การแปลงความรู้แฝงเป็นความรู้ชัดแจ้ง (Externalization) การรวมความรู้ชัดแจ้ง (Combination) และการปรับใช้ความรู้ชัดแจ้งให้เป็นความรู้แฝง (Internalization)

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดการความรู้มีความสำคัญในการเก็บรักษาและถ่ายทอดประสบการณ์และแนวปฏิบัติที่ดี (Best Practices) ในการแก้ไขปัญหาของพื้นที่ ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและลดความผิดพลาดที่ซ้ำซ้อน

2.5 การประเมินผลแบบองค์รวมและเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

2.5.1 Balanced Scorecard (BSC) Kaplan และ Norton (1996) ได้พัฒนา **Balanced Scorecard** เป็นเครื่องมือในการวัดผลการดำเนินงานองค์กรแบบสมดุล โดยไม่เน้นเพียงมิติทางการเงิน แต่ครอบคลุม 4 มิติ คือ

- 1) มิติทางการเงิน (Financial Perspective): การวัดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรทางการเงิน
- 2) มิติลูกค้า/ผู้รับบริการ (Customer Perspective): การวัดความพึงพอใจและความภักดีของผู้รับบริการ
- 3) มิติกระบวนการภายใน (Internal Process Perspective): การวัดประสิทธิภาพของกระบวนการทำงานภายใน
- 4) มิติการเรียนรู้และการเติบโต (Learning and Growth Perspective): การวัดการพัฒนาบุคลากรและนวัตกรรม

BSC ช่วยให้องค์กรมีมุมมองที่ครบถ้วนและสมดุลในการประเมินผลการดำเนินงาน และสามารถเชื่อมโยงกลยุทธ์ขององค์กรกับการปฏิบัติงานในระดับปฏิบัติการได้

2.5.2 Sustainable Development Goals (SDGs)

สหประชาชาติได้ประกาศ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals) จำนวน 17 เป้าหมายใน พ.ศ. 2558 เพื่อเป็นกรอบการพัฒนาโลกในช่วงปี พ.ศ. 2559-2573 (United Nations, 2015) SDGs ครอบคลุมทั้งมิติเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยเน้นหลักการ "ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง" (Leave No One Behind)

UN-Habitat (2020) ได้ส่งเสริมแนวคิด **Localization of SDGs** ซึ่งเป็นการนำเป้าหมาย SDGs มาปรับใช้ในระดับท้องถิ่นโดยคำนึงถึงบริบทและความต้องการของพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อน SDGs โดยเฉพาะเป้าหมายที่ 11 (เมืองและชุมชนที่ยั่งยืน) ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการเมืองและการให้บริการสาธารณะ

กรอบแนวคิด Good Governance Plus (G2P)

จากการทบทวนวรรณกรรมและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้พัฒนกรอบแนวคิด **Good Governance Plus (G2P)** ซึ่งเป็นการบูรณาการหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 6 ประการ เข้ากับองค์ความรู้สมัยใหม่ 3 เสาหลัก เพื่อยกระดับการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถตอบสนองความท้าทายในศตวรรษที่ 21 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.1 โครงสร้างของกรอบแนวคิด G2P

กรอบแนวคิด G2P ประกอบด้วย 3 เสาหลัก (Three Pillars) ที่เสริมสร้างและทำให้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมีความเข้มแข็งและเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น ดังนี้

เสาหลักที่ 1 ธรรมาภิบาลดิจิทัล (Digital Governance) เสาหลักนี้เน้นการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเป็นเครื่องมือหลักในการบรรลุหลักความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และความมีส่วนร่วม ประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 3 ด้าน ได้แก่

1. Open Government Data การเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานในรูปแบบที่สามารถนำไปใช้ต่อได้

(Machine-readable) เช่น ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง งบประมาณ และผลการดำเนินงาน เพื่อส่งเสริมความโปร่งใสและการตรวจสอบจากภาคประชาชน

2. Digital Service Delivery การพัฒนาระบบการให้บริการอิเล็กทรอนิกส์ (E-Service) ที่ครบวงจรและเข้าถึงได้ง่าย ตั้งแต่การยื่นคำขอ การติดตามสถานะ จนถึงการชำระเงินออนไลน์
3. E-Participation การใช้แพลตฟอร์มดิจิทัลในการรับฟังความคิดเห็น การทำประชาพิจารณ์ และการรายงานปัญหาแบบเรียลไทม์ เพื่อขยายวงการมีส่วนร่วมของประชาชน

เสาหลักที่ 2 การจัดการความรู้และวัฒนธรรมนวัตกรรม (Knowledge Management and Innovation Culture) เสาหลักนี้มุ่งเน้นการพัฒนาองค์กรให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ที่มีวัฒนธรรมนวัตกรรม ประกอบด้วย

1. Knowledge Management System: การจัดทำระบบจัดการความรู้ที่เป็นรูปธรรม เพื่อเก็บรักษา จัดระบบ และเผยแพร่แนวปฏิบัติที่ดี (Best Practices) และบทเรียนที่ได้รับ (Lessons Learned) จากการปฏิบัติงาน
2. Innovation Lab: การจัดตั้งหน่วยงานหรือกลไกเฉพาะที่ส่งเสริมให้บุคลากรทดลองและพัฒนา นวัตกรรมในการให้บริการและการแก้ไขปัญหา
3. Continuous Learning: การส่งเสริมการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องทั้งในระดับบุคคลและระดับองค์กร โดยเฉพาะการพัฒนาทักษะดิจิทัล (Digital Literacy) และการวิเคราะห์ข้อมูล (Data Analytics)

เสาหลักที่ 3 การประเมินผลแบบองค์รวมและการเชื่อมโยง SDGs (Holistic Evaluation and SDGs Integration) เสาหลักนี้เน้นการเปลี่ยนจากการวัดผลที่เน้นปัจจัยนำเข้าและกิจกรรม ไปสู่การประเมินที่มุ่งเน้นผลลัพธ์และผลกระทบ ประกอบด้วย

1. Balanced Scorecard Implementation: การนำ BSC มาใช้ในการวัดผลการดำเนินงานในทุกมิติอย่างสมดุล ทั้งมิติผู้รับบริการ มิติการเงิน มิติกระบวนการ และมิติการเรียนรู้
2. SDGs Localization: การกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายขององค์กรให้สอดคล้องกับ SDGs ในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเมืองและการให้บริการสาธารณะ
3. Social Impact Measurement: การวัดผลกระทบทางสังคม (Social Outcome) ที่เกิดขึ้นจริงจากการดำเนินงานของ organizacji เช่น การลดความเหลื่อมล้ำ การเพิ่มคุณภาพชีวิต และการรักษาสังแวดล้อม

3.2 การเชื่อมโยงระหว่างหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีกับ G2P

กรอบแนวคิด G2P ทำหน้าที่เสริมสร้างและทำให้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นรูปธรรม ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 การเชื่อมโยงระหว่างหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีกับ G2P

หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี	G2P Pillar ที่เกี่ยวข้อง	กลไกการเสริมสร้าง
หลักนิติธรรม	Digital Governance	ระบบดิจิทัลช่วยให้การบังคับใช้กฎระเบียบเป็นไปอย่างเป็นธรรมและตรวจสอบได้
หลักคุณธรรม	Knowledge Management & Innovation Culture	วัฒนธรรมการเรียนรู้และนวัตกรรมส่งเสริมจิตสำนึกที่ดีและความรับผิดชอบ

หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี	G2P Pillar ที่เกี่ยวข้อง	กลไกการเสริมสร้าง
หลักความโปร่งใส	Digital Governance	Open Government Data ทำให้ข้อมูลเข้าถึงได้ง่ายและตรวจสอบได้ทันที
หลักการมีส่วนร่วม	Digital Governance & Holistic Evaluation	E-Participation และ Co-production ขยายวงการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย
หลักความรับผิดชอบต่อสังคม	Holistic Evaluation & SDGs Integration	การวัดผล Social Outcome และ BSC สร้างความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ที่แท้จริง
หลักความคุ้มค่า	Knowledge Management & Holistic Evaluation	การเรียนรู้จาก Best Practices และการประเมินผลที่ครบถ้วนเพิ่มประสิทธิภาพ

3.3 ข้อได้เปรียบของกรอบแนวคิด G2P

กรอบแนวคิด G2P มีข้อได้เปรียบเมื่อเปรียบเทียบกับกรอบแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาซึ่งแบบดั้งเดิม ดังนี้

- 1) ความเป็นรูปธรรม G2P นำเสนอเครื่องมือและกลไกที่เป็นรูปธรรมในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ ไม่ใช่เพียงหลักการนามธรรม
- 2) ความทันสมัย G2P สะท้อนบริบทของยุคดิจิทัลและความท้าทายของศตวรรษที่ 21
- 3) ความครอบคลุม G2P ครอบคลุมทั้งมิติการบริหารจัดการภายใน การให้บริการ และการวัดผลอย่างสมดุล
- 4) ความยั่งยืน การเชื่อมโยงกับ SDGs ทำให้การพัฒนาองค์กรมีทิศทางที่ชัดเจนและยั่งยืน
- 5) ความสามารถในการถ่ายทอด G2P สามารถนำไปปรับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ได้โดยปรับตามบริบทของพื้นที่

กรณีศึกษาเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

1. บทนำและภาพรวมของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาลเมือง ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด ภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย มีบทบาทเป็นศูนย์กลางทางการปกครอง เศรษฐกิจ การศึกษา และการให้บริการสาธารณะของจังหวัด เทศบาลครอบคลุมพื้นที่เมืองที่มีความหนาแน่นของประชากรสูง และเป็นที่ตั้งของหน่วยงานราชการสำคัญ สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา โรงพยาบาลศูนย์ และศูนย์การค้าหลายแห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2566)

โครงสร้างการบริหารงานของเทศบาลแบ่งออกเป็น 2 ส่วนหลัก คือ ฝ่ายนิติบัญญัติที่ประกอบด้วยสภาเทศบาลซึ่งมีหน้าที่ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นและควบคุมการบริหารงาน และฝ่ายบริหารที่ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีและคณะผู้บริหารที่มีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารจัดการและการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ภารกิจหลักของเทศบาลครอบคลุม 7 กลุ่มงานสำคัญ ประกอบด้วย (1) การจัดการศึกษา ได้แก่ โรงเรียนในสังกัดเทศบาลและศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก (2) การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (3) การพัฒนาและ

บำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน สะพาน ท่อระบายน้ำ และไฟฟ้าสาธารณะ (4) การจัดการสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ โดยเฉพาะการจัดเก็บและกำจัดขยะมูลฝอย การจัดการน้ำเสีย และการควบคุมมลพิษ (5) การส่งเสริมคุณภาพชีวิต สวัสดิการสังคม และการสาธารณสุขมูลฐาน (6) การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น และการท่องเที่ยว และ (7) การวางผังเมืองและการควบคุมอาคาร เพื่อให้การพัฒนาเมืองเป็นไปอย่างเป็นระบบและยั่งยืน

ในฐานะที่เป็นศูนย์กลางของจังหวัด เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดจึงมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ โดยต้องรองรับความต้องการด้านบริการสาธารณะที่หลากหลายและซับซ้อน ทั้งจากประชาชนในเขตเทศบาลและประชาชนจากพื้นที่ใกล้เคียงที่เดินทางเข้ามาใช้บริการต่าง ๆ ในเมือง

2. ความท้าทายในการบริหารจัดการ

จากการศึกษาเอกสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง พบว่าเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดเผชิญกับความท้าทายที่สำคัญในการบริหารจัดการ ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็น 4 ด้านหลัก ดังนี้

2.1 ความท้าทายด้านธรรมาภิบาลและความโปร่งใส

แม้เทศบาลจะมีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และมีการเผยแพร่ข้อมูลพื้นฐานผ่านเว็บไซต์ เช่น แผนพัฒนาท้องถิ่น แผนการจัดหาพัสดุ และรายงานการประชุมสภาเทศบาล แต่ข้อมูลส่วนใหญ่ยังอยู่ในรูปแบบเอกสาร PDF หรือสำเนาเอกสารสแกน ซึ่งไม่สามารถนำไปวิเคราะห์หรือใช้ประโยชน์ต่อได้ (Non-machine Readable Data) ทำให้ขาดคุณสมบัติของ Open Government Data ที่แท้จริงตามที่ Fung et al. (2007) ได้เสนอไว้ การเข้าถึงข้อมูลยังมีความซับซ้อนและไม่เป็นมิตรกับผู้ใช้ โดยเฉพาะประชาชนทั่วไปที่ไม่คุ้นเคยกับระบบราชการ นอกจากนี้ กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างแม้จะมีการนำระบบอิเล็กทรอนิกส์ (E-Bidding) มาใช้ในโครงการขนาดใหญ่แล้ว แต่ยังคงขาดการเปิดเผยข้อมูลในทุกขั้นตอนอย่างครบถ้วนและต่อเนื่อง โดยเฉพาะข้อมูลรายละเอียดการพิจารณาคุณสมบัติของผู้เสนอราคา เกณฑ์การตัดสินใจ และเหตุผลในการคัดเลือกผู้รับจ้าง การติดตามความคืบหน้าของโครงการแบบเรียลไทม์ยังไม่มี ทำให้ประชาชนไม่สามารถตรวจสอบการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้ความเชื่อมั่นของประชาชนต่อความโปร่งใสและความรับผิดชอบของเทศบาลยังไม่สูงเท่าที่ควร

2.2 ความท้าทายด้านประสิทธิภาพการให้บริการ

การให้บริการของเทศบาลยังคงมีขั้นตอนที่ซับซ้อนและใช้เวลานาน โดยเฉพาะบริการที่ต้องผ่านการอนุมัติหลายขั้นตอนและหลายหน่วยงาน เช่น การขออนุญาตก่อสร้าง การยื่นขอรับรองสถานประกอบการ และการขอใบอนุญาตประกอบกิจการต่างๆ แม้จะมีการพัฒนาระบบบริการอิเล็กทรอนิกส์บางส่วน แต่ยังไม่ครอบคลุมบริการทั้งหมดและขาดการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างระบบต่างๆ ทำให้ประชาชนยังต้องเดินทางมายื่นเอกสารด้วยตนเอง ส่งเอกสารซ้ำซ้อนหลายครั้ง และต้องติดตามสถานะการดำเนินการที่หน่วยงาน ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวคิด Citizen-Centric Service ที่เน้นความสะดวกและความรวดเร็วในการให้บริการ (OECD, 2019)

การจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นอีกประเด็นสำคัญ โดยเฉพาะการจัดการขยะมูลฝอยและน้ำเสียที่ยังเป็นปัญหาเรื้อรังส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน ปริมาณขยะมูลฝอยเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจากการขยายตัวของเมืองและการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมผู้บริโภค ขณะที่ระบบกำจัดขยะยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอและขาดเทคโนโลยีที่ทันสมัย การคัดแยกขยะที่ต้นทางยังไม่เป็นระบบและขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างจริงจัง ส่งผลให้การจัดการขยะมูลฝอยเป็นภาระทางการคลังที่สูงและไม่ยั่งยืน

นอกจากนี้ยังมีปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการสาธารณะ โดยพื้นที่ศูนย์กลางเมืองได้รับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการที่มีคุณภาพสูงกว่าพื้นที่รอบนอกหรือชุมชนแออัด การกระจายงบประมาณและทรัพยากรยังไม่เป็นธรรม ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ ซึ่งขัดกับหลัก Equity and Fairness ที่เป็น

หนึ่งในหลักการสำคัญของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

2.3 ความท้าทายด้านการพัฒนาบุคลากร

บุคลากรของเทศบาลส่วนหนึ่งยังขาดทักษะและความพร้อมในการรองรับเทคโนโลยีดิจิทัลและการเปลี่ยนแปลงในยุคปัจจุบัน โดยเฉพาะทักษะด้านการวิเคราะห์ข้อมูล (Data Analytics) การใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) การพัฒนาและบำรุงรักษาระบบสารสนเทศ และความรู้ด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ (Cybersecurity) การฝึกอบรมที่มีอยู่มักเป็นการอบรมพื้นฐานทั่วไปที่ไม่ลงลึกหรือไม่ต่อเนื่อง ขาดการประเมินความต้องการในการพัฒนาอย่างเป็นระบบ และไม่มีแผนพัฒนาบุคลากรระยะยาวที่ชัดเจน ทำให้การพัฒนาทักษะไม่สอดคล้องกับความต้องการในการทำงานจริงและการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี

นอกจากนี้ วัฒนธรรมองค์กรยังเน้นการปฏิบัติตามกฎระเบียบและการหลีกเลี่ยงความเสี่ยงมากกว่าการสนับสนุนให้เกิดนวัตกรรมและการทดลอง (Innovation and Experimentation) บุคลากรมักกังวลเรื่องความผิดพลาดและความรับผิดชอบ ทำให้ไม่กล้านำเสนอแนวคิดใหม่หรือทดลองวิธีการทำงานที่แตกต่างจากที่เคยปฏิบัติ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาองค์กรให้เป็น Learning Organization ตามแนวคิดของ Senge (1990) การขาดระบบการจัดการความรู้ (Knowledge Management) ที่เป็นรูปธรรมทำให้ความรู้และประสบการณ์ที่มีคุณค่าสูญหายไปเมื่อบุคลากรเกษียณหรือย้ายหน่วยงาน

2.4 ความท้าทายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

แม้เทศบาลจะมีการจัดประชาคมเมืองและประชาคมในระดับชุมชนเป็นประจำทุกปีเพื่อรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น แต่การมีส่วนร่วมส่วนใหญ่ยังอยู่ในรูปแบบการให้ข้อมูล (Information) หรือการปรึกษาหารือ (Consultation) ซึ่งเป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ต่ำตาม Ladder of Citizen Participation ของ Arnstein (1969) ประชาชนมีบทบาทเป็นผู้รับฟังและแสดงความคิดเห็นมากกว่าผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างแท้จริง การนำความคิดเห็นของประชาชนไปใช้ในการกำหนดนโยบายและแผนงานยังขาดความชัดเจน และไม่มีกลไกการรายงานกลับ (Feedback) ให้ประชาชนทราบว่าข้อเสนอแนะของพวกเขานำไปใช้ประโยชน์อย่างไร

ช่องทางการสื่อสารระหว่างเทศบาลกับประชาชนยังจำกัด โดยส่วนใหญ่อาศัยการประชาสัมพันธ์ทางเว็บไซต์ หอกระจายข่าว และป้ายประกาศ ซึ่งไม่สามารถเข้าถึงประชาชนได้ครอบคลุมและไม่ทันต่อเหตุการณ์ โดยเฉพาะกลุ่มคนรุ่นใหม่ที่ใช้สื่อสังคมออนไลน์เป็นช่องทางหลักในการรับข้อมูลและสื่อสาร การขาดแพลตฟอร์มดิจิทัลที่เป็นมิตรและสะดวกในการรายงานปัญหา การเสนอความคิดเห็น หรือการติดตามผลการดำเนินงาน ทำให้การมีส่วนร่วมไม่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและไม่มีประสิทธิภาพ

การขาดกลไกการ Co-Production ที่ให้ประชาชนมีบทบาทเป็นผู้ร่วมผลิตบริการสาธารณะ ทำให้ภาระการให้บริการตกอยู่กับเทศบาลเพียงฝ่ายเดียว ขณะที่ทรัพยากรและบุคลากรมีข้อจำกัด การส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาของตนเอง เช่น การคัดแยกขยะที่ต้นทาง การดูแลพื้นที่สาธารณะ หรือการเฝ้าระวังสุขภาพชุมชน ยังไม่เป็นระบบและขาดการสนับสนุนที่เพียงพอจากเทศบาล

3. ความพยายามในการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้

แม้จะเผชิญกับความท้าทายดังกล่าว แต่เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดก็มีความพยายามในการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาประยุกต์ใช้ในหลายด้าน ดังนี้

3.1 การส่งเสริมความโปร่งใสและการตรวจสอบ

เทศบาลได้จัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารตามที่กฎหมายกำหนด และมีการเผยแพร่ข้อมูลพื้นฐานผ่านเว็บไซต์ เช่น แผนพัฒนาท้องถิ่น แผนดำเนินงานประจำปี งบประมาณรายจ่ายประจำปี และรายงานการประชุมสภาเทศบาล การนำระบบจัดซื้อจัดจ้างอิเล็กทรอนิกส์ (E-Bidding) มาใช้ในโครงการลงทุนขนาดใหญ่ช่วยเพิ่มความโปร่งใสและลดโอกาสในการทุจริต

นอกจากนี้ยังมีการจัดให้มีการตรวจสอบภายในโดยหน่วยงานตรวจสอบภายในของเทศบาล และรายงานผลการตรวจสอบต่อสภาเทศบาลเป็นประจำ ซึ่งช่วยเสริมสร้างหลัก Accountability ในการบริหารงาน

3.2 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

เทศบาลจัดประชาคมเมืองและประชาคมในระดับชุมชนเป็นประจำทุกปีเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและการกำหนดโครงการพัฒนา การจัดตั้งศูนย์รับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ที่มีช่องทางติดต่อหลายรูปแบบ ทั้งการมาติดต่อด้วยตนเอง โทรศัพท์ และตู้รับฟังความคิดเห็น ช่วยให้ประชาชนสามารถแจ้งปัญหาและแสดงความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของเทศบาลได้ นอกจากนี้ยังมีการส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาพื้นที่สาธารณะบางแห่ง เช่น สวนสาธารณะและสนามกีฬาชุมชน โดยเทศบาลสนับสนุนอุปกรณ์และงบประมาณบางส่วน

3.3 การพัฒนาบุคลากรและการยกระดับบริการ

เทศบาลจัดอบรมพัฒนาบุคลากรด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการใช้โปรแกรมสำเร็จรูปต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งส่งบุคลากรเข้ารับการฝึกอบรมและศึกษาดูงานในหน่วยงานที่มีแนวปฏิบัติที่ดี (Best Practices) ทั้งในและต่างประเทศ การจัดตั้งคณะทำงานพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภายในเพื่อปรับปรุงกระบวนการทำงานและลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น นอกจากนี้ยังมีการพัฒนาระบบบริการอิเล็กทรอนิกส์บางส่วน เช่น ระบบชำระภาษีออนไลน์ และระบบติดตามสถานะการยื่นเรื่องผ่านเว็บไซต์ ซึ่งช่วยเพิ่มความสะดวกให้กับประชาชน

4. ผลลัพธ์และบทเรียนจากการปฏิบัติ

จากความพยายามในการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้รับผลลัพธ์ที่เป็นบวกในหลายด้าน เช่น ได้รับรางวัลและการยกย่องในด้านการจัดการศึกษา การส่งเสริมสุขภาพ และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ระดับความพึงพอใจของประชาชนต่อบริการบางประเภทอยู่ในระดับที่น่าพอใจ และมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอย่างต่อเนื่อง เช่น การปรับปรุงถนนและระบบระบายน้ำในหลายพื้นที่

อย่างไรก็ตาม ผลลัพธ์ดังกล่าวยังไม่สามารถตอบโจทย์ความท้าทายที่ซับซ้อนของเมืองได้ทั้งหมด บทเรียนสำคัญที่ได้รับจากการปฏิบัติงานสามารถสรุปได้ดังนี้

4.1 ความโปร่งใสแบบจำกัด (Limited Transparency)

การเปิดเผยข้อมูลที่มีอยู่เป็นไปตามข้อกำหนดขั้นต่ำของกฎหมายเท่านั้น แต่ขาดการนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อสร้างความโปร่งใสในระดับที่ลึกซึ้งและเข้าถึงได้ง่ายขึ้น ข้อมูลส่วนใหญ่ไม่สามารถนำไปวิเคราะห์หรือใช้ประโยชน์ต่อได้ (Non-Machine Readable) ทำให้ภาคประชาชน นักวิชาการ และสื่อมวลชนไม่สามารถตรวจสอบเชิงลึกได้ การเปิดเผยจึงเป็นเพียงการปฏิบัติตามกฎหมาย แต่ขาดหลักการของ Open Government Data ที่แท้จริงตามที่ OECD (2019) ได้เสนอไว้

4.2 การมีส่วนร่วมที่ขาดพลังขับเคลื่อน (Passive Participation)

การมีส่วนร่วมที่มีอยู่เป็นเพียงการรับฟังความคิดเห็น (Consultation) ซึ่งเป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ต่ำ ไม่ได้ยกระดับไปสู่การเป็นหุ้นส่วน (Partnership) หรือการร่วมผลิตบริการ (Co-Production) ตามแนวคิดของ Osborne (2010) ทำให้โครงการที่เกิดขึ้นอาจไม่ตอบโจทย์ความต้องการของประชาชนบางกลุ่มอย่างแท้จริง โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบางและกลุ่มชายขอบที่มักไม่มีโอกาสแสดงความคิดเห็นหรือมีเสียงที่อ่อนแอในเวทีประชาคม

4.3 การบริหารแบบ Rule-based

การบริหารจัดการยังเน้นการปฏิบัติตามกฎระเบียบและหลีกเลี่ยงความเสี่ยง (Risk Aversion) มากกว่าการมุ่งเน้นผลลัพธ์และการสร้างคุณค่า (Value Creation) ทำให้ขาดความยืดหยุ่นและนวัตกรรมในการแก้ไขปัญหา การประเมินผลยังมุ่งเน้นที่การปฏิบัติตามแผนและการเบิกจ่ายงบประมาณ (Input and Activity-based) มากกว่าผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน (Outcome and Impact-based) ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวคิด Result-Based

Management

4.4 ความเหลื่อมล้ำในการให้บริการ (Service Delivery Inequality)

ประสิทธิภาพการให้บริการยังไม่เท่าเทียมกัน โดยพื้นที่ศูนย์กลางเมืองซึ่งเป็นพื้นที่ทางเศรษฐกิจสำคัญได้รับการพัฒนาและบริการที่มีคุณภาพสูงกว่าพื้นที่รอบนอกหรือชุมชนแออัด ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ (Equity Challenge) ซึ่งขัดกับหลัก Equity and Fairness ที่เป็นหนึ่งในหลักการสำคัญของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

4.5 ความจำเป็นในการเปลี่ยนผ่านสู่ Outcome-Based Management

บทเรียนที่สำคัญที่สุดคือ เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดต้องก้าวข้ามจากการบริหารจัดการแบบ Rule-based ที่เน้นการปฏิบัติตามกฎระเบียบและกระบวนการ ไปสู่การบริหารจัดการแบบ Value and Outcome-based ที่มุ่งเน้นการสร้างคุณค่าและผลลัพธ์ที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างแท้จริง การเปลี่ยนผ่านนี้ต้องอาศัยการบูรณาการหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเข้ากับองค์ความรู้สมัยใหม่ โดยเฉพาะธรรมาภิบาลดิจิทัล (Digital Governance) การจัดการความรู้ (Knowledge Management) และการประเมินผลแบบองค์รวม (Holistic Evaluation) อย่างเป็นระบบ

กรณีศึกษาเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดจึงเป็นตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการนำกรอบแนวคิด Good Governance Plus (G2P) มาประยุกต์ใช้ เพื่อยกระดับการบริหารจัดการจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบไปสู่การสร้างคุณค่าและผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม โดยใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเป็นเครื่องมือหลักในการเพิ่มความโปร่งใส สร้างการมีส่วนร่วมที่แท้จริง และวัดผลการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกับผลกระทบทางสังคมและเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งจะช่วยให้เทศบาลสามารถพัฒนาไปสู่การเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสมรรถนะสูงและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

สรุป เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดในฐานะศูนย์กลางของจังหวัดเผชิญความท้าทาย 4 ด้านหลัก ได้แก่ ด้านธรรมาภิบาลและความโปร่งใส ที่การเปิดเผยข้อมูลยังเป็นเพียง PDF ที่ไม่สามารถนำไปวิเคราะห์ต่อได้ (Non-Machine Readable) ด้านประสิทธิภาพการให้บริการ ที่ยังมีขั้นตอนซับซ้อนและความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการระหว่างพื้นที่ ด้านการพัฒนาบุคลากร ที่ขาดทักษะดิจิทัลและวัฒนธรรมองค์กรยังไม่เอื้อต่อนวัตกรรม และด้านการมีส่วนร่วม ที่อยู่ในระดับ Passive Participation มากกว่า Co-Production แม้เทศบาลจะพยายามนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการจัดประชุม E-Bidding และการพัฒนาบุคลากร แต่ผลลัพธ์ยังเป็นการปฏิบัติตามกฎระเบียบ (Rule-based) มากกว่าการมุ่งเน้นผลลัพธ์ (Outcome-based) บทเรียนสำคัญคือเทศบาลต้องเปลี่ยนผ่านจากการบริหารแบบ Rule-based ไปสู่ Value and Outcome-based Management โดยบูรณาการธรรมาภิบาลดิจิทัล การจัดการความรู้ และการประเมินผลแบบองค์รวมเข้าด้วยกัน กรณีศึกษานี้ยืนยันความจำเป็นในการประยุกต์ใช้กรอบแนวคิด Good Governance Plus (G2P) เพื่อยกระดับการบริหารจัดการให้เป็นองค์กรสมรรถนะสูงที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

องค์ความรู้ใหม่

บทความนี้นำเสนอกรอบแนวคิด Good Governance Plus (G2P) ซึ่งเป็นนวัตกรรมทางความคิดที่บูรณาการหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 6 ประการเข้ากับองค์ความรู้สมัยใหม่ 3 สาขาหลัก ได้แก่ ธรรมาภิบาลดิจิทัล การจัดการความรู้และวัฒนธรรมนวัตกรรม และการประเมินผลแบบองค์รวมที่เชื่อมโยงกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน องค์ความรู้ใหม่ที่สำคัญคือการเปลี่ยนผ่านจากการบริหารแบบ Rule-based ไปสู่ Value and Outcome-based Management โดยใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเป็นกลไกหลักในการสร้างความโปร่งใสผ่าน Open Government Data และ GIS Mapping แบบเรียลไทม์ ไม่ใช่เพียงการเปิดเผยข้อมูลแบบเอกสาร PDF ที่ไม่สามารถนำไปวิเคราะห์ต่อได้ นอกจากนี้ยังเสนอแนวทางการยกระดับการมี

ส่วนร่วมของประชาชนสู่การเป็นผู้ร่วมผลิตบริการ (Co-Production) ผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลและ Participatory Budgeting ซึ่งแตกต่างจากการมีส่วนร่วมแบบ Passive ที่เน้นเพียงการรับฟังความคิดเห็น การศึกษาอย่างเสนอภาวะผู้นำดิจิทัล (Digital Leadership) ที่ผสมผสานระหว่างวิสัยทัศน์ดิจิทัล ความคล่องแคล่วทางข้อมูล (Data Fluency) และการเป็นแบบอย่างในการใช้เทคโนโลยี ซึ่งเป็นคุณลักษณะที่จำเป็นเพิ่มเติมจากภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงแบบดั้งเดิม สุดท้าย กรอบแนวคิด G2P ได้เชื่อมโยงการประเมินผลด้วย Balanced Scorecard กับการ Localization of SDGs เพื่อวัดผลกระทบทางสังคม (Social Impact) ที่เกิดขึ้นจริง ไม่ใช่เพียงการวัดการเบิกจ่ายงบประมาณหรือการปฏิบัติตามแผน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาไปสู่การเป็น High-Performance Organization ที่มีความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างแท้จริงและยั่งยืน

บทสรุป

บทความวิชาการนี้ได้นำเสนอกรอบแนวคิด Good Governance Plus (G2P) ซึ่งเป็นแนวทางที่ยกระดับการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยเฉพาะกรณีศึกษาเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ให้ก้าวข้ามจากการบริหารจัดการที่มุ่งเน้นการปฏิบัติตามกฎระเบียบ (Rule-Based) ไปสู่การบริหารจัดการที่เน้น คุณค่าและผลลัพธ์ (Value and Outcome-based) ที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรมและหลักธรรมาภิบาลสมัยใหม่

สรุปสาระสำคัญของแนวทางและองค์ความรู้ใหม่ สาระสำคัญของแนวทางการพัฒนาที่นำเสนอในบทความนี้ คือ การบูรณาการหลักการบริหารจัดการที่ดีเข้ากับ องค์ความรู้ใหม่ 3 เสาหลัก ภายใต้กรอบแนวคิด G2P ซึ่งเป็นการเปลี่ยนผ่านไปสู่แนวคิด New Public Governance (NPG) [Osborne, 2010] ธรรมาภิบาลดิจิทัล (Digital Governance): เป็นกลยุทธ์หลักในการเสริมสร้างหลัก ความโปร่งใส (Transparency) และ ความรับผิดชอบ (Accountability) โดยข้อเสนอแนะคือการเปลี่ยนผ่านสู่ Roi Et Smart Transparency Policy ซึ่งบังคับใช้ Open Government Data API และ GIS Mapping ในการเปิดเผยข้อมูลการเงินและโครงการจัดซื้อจัดจ้างแบบเรียลไทม์ [OECD, 2019; Fung et al., 2017] ซึ่งเป็นการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการลดโอกาสการทุจริตและสร้างความเชื่อมั่นของประชาชน การจัดการความรู้และวัฒนธรรมนวัตกรรม (KM & Innovation Culture): บทความชี้ให้เห็นว่าการสร้าง องค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) ผ่านระบบการจัดการความรู้ (KM) และการจัดตั้ง Innovation Lab เป็นกุญแจสำคัญในการเพิ่ม ประสิทธิภาพและสมรรถนะบุคลากร ในยุคดิจิทัล [Senge, 1990] ผู้นำต้องมี ภาวะผู้นำดิจิทัล เพื่อส่งเสริมให้บุคลากรสามารถใช้ข้อมูลเป็นฐานในการแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อนของเมือง [สนอง สิ่งมาตรฐาน และคณะ, 2560] การประเมินผลแบบองค์รวมและผลลัพธ์ทางสังคม (Holistic & Outcome-Based Evaluation): องค์ความรู้นี้ท้าทายการวัดผลแบบเดิม โดยเน้นการใช้ Balanced Scorecard (BSC) ร่วมกับการเชื่อมโยงตัวชี้วัดเข้ากับ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) [Kaplan & Norton, 1992; UN-Habitat] การนำ TCI-based Improvement มาใช้ในการวัดผลกระทบเชิงคุณภาพ (Social Outcome) เป็นข้อเสนอแนะที่ทำให้เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดสามารถแสดงให้เห็นถึง ประสิทธิภาพ (Effectiveness) ที่แท้จริงต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน

เน้นความสำคัญของการบริหารจัดการที่ดีและการพัฒนาองค์กรอย่างยั่งยืน ความสำเร็จในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ไม่ได้ขึ้นอยู่กับปริมาณงบประมาณหรือขนาดองค์กรเท่านั้น แต่ขึ้นอยู่กับคุณภาพของการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) ที่ฝังรากลึกในวัฒนธรรมองค์กร การนำกรอบแนวคิด G2P มาใช้ ถือเป็นการลงทุนใน ความยั่งยืน (Sustainability) ขององค์กรในระยะยาว ดังนั้น ความยั่งยืนด้านธรรมาภิบาล: ธรรมาภิบาลดิจิทัล ทำให้เกิดกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลที่ช่วยรักษา ความโปร่งใสและความรับผิดชอบ ให้คงอยู่แม้มีการเปลี่ยนผู้บริหาร ซึ่งเป็นรากฐานของ นิติธรรม (Rule of Law) ที่เข้มแข็งในท้องถิ่น ความยั่งยืนด้านการบริการ: การใช้หลัก Co-Production และ Network Governance [Osborne, 2010] ในการร่วมผลิตบริการสาธารณะกับประชาชนและภาคีเครือข่าย ช่วยให้เทศบาล

สามารถแบ่งเบาภาระและลดทรัพยากรจากภายนอกมาใช้ในการแก้ไขปัญหาเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพและครอบคลุมความยั่งยืนด้านการพัฒนา: การเชื่อมโยงทุกกลยุทธ์เข้ากับ SDGs และการใช้ RBB (Result-Based Budgeting) ทำให้การพัฒนาเมืองร้อยเอ็ดมีทิศทางที่ชัดเจน มุ่งเน้นการสร้าง ความเท่าเทียม และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างรับผิดชอบ ซึ่งนำไปสู่การเป็น Smart and Sustainable Municipality ที่สามารถเป็นต้นแบบสำคัญสำหรับการขยายผลไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ทั่วประเทศต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2566). รายงานสถานการณ์การปกครองท้องถิ่นประจำปี 2566. กระทรวงมหาดไทย.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2546, 9 ตุลาคม). พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546. ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 120, ตอนที่ 100 ก, หน้า 1-6. <https://ratchakitcha.soc.go.th/>
- สถาบันพระปกเกล้า. (2565). ธรรมนูญ: แนวคิดและการประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐไทย (พิมพ์ครั้งที่ 3). สถาบันพระปกเกล้า.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Bass, B. M., & Riggio, R. E. (2006). *Transformational leadership* (2nd ed.). Lawrence Erlbaum Associates Publishers. <https://doi.org/10.4324/9781410617095>
- Cabannes, Y. (2004). Participatory budgeting: A significant contribution to participatory democracy. *Environment and Urbanization*, 16(1), 27-46. <https://doi.org/10.1177/095624780401600104>
- Davenport, T. H., & Harris, J. G. (2007). *Competing on analytics: The new science of winning*. Harvard Business Press.
- Fung, A., Graham, M., & Weil, D. (2007). *Full disclosure: The perils and promise of transparency*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511510533>
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1996). *The balanced scorecard: Translating strategy into action*. Harvard Business Press.
- Nonaka, I., & Takeuchi, H. (1995). *The knowledge-creating company: How Japanese companies create the dynamics of innovation*. Oxford University Press.
- OECD. (2019). *The OECD digital government policy framework: Six dimensions of digital government*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/f64fed2a-en>
- Osborne, S. P. (Ed.). (2010). *The new public governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203861684>
- Schick, A. (2014). The metamorphoses of performance budgeting. *OECD Journal on Budgeting*, 13(2), 49-79. <https://doi.org/10.1787/budget-13-5jz2jw9szgs8>
- Senge, P. M. (1990). *The fifth discipline: The art and practice of the learning organization*. Doubleday.
- UN-Habitat. (2020). *The New Urban Agenda illustrated*. United Nations Human Settlements Programme.

<https://unhabitat.org/the-new-urban-agenda-illustrated>

United Nations. (2015). *Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development* (A/RES/70/1). <https://sdgs.un.org/2030agenda>

UNDP. (1997). *Governance for sustainable human development*. United Nations Development Programme. <https://www.undp.org/publications/governance-sustainable-human-development>

Womack, J. P., & Jones, D. T. (2003). *Lean thinking: Banish waste and create wealth in your corporation* (Revised ed.). Free Press.

World Bank. (1992). *Governance and development*. The World Bank.
<https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/604951468739447676/governance-and-development>