

การพัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาล
ในการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย
**The Development of Public Management with Good Governance
in Local Administration in Thailand**

ณภัทร พันภัย, จิรัฏฐภัทร ทราฤทธิ์,
ปรางทิพย์ กระตุฤกษ์, พลอยชมพู ทับแอม และ โชติ บดีรัฐ
มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

**Naphat Phonphai, Jirattaphat Thararit,
Prangthip Kraturoek, Phloichomphu Tabem and Chot Bodeerat**
Pibulsongkram Rajabhat University, Thailand
Corresponding Author, E-mail : paprangthip@gmail.com

บทคัดย่อ

การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นในสังคมไทยช่วงวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งเชื่อว่าสาเหตุสำคัญมาจากความบกพร่อง อ่อนแอ หย่อนประสิทธิภาพของกลไกด้านการบริหารจัดการทั้งภาครัฐและเอกชน จึงต้องวางรากฐานในการบริหารราชการแนวใหม่ ไปพร้อมกับการพัฒนาประสิทธิภาพ ด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือ Good Governance ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการพัฒนาราชการไทย บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์การพัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลในการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย พบว่า การพัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลนั้น เป็นหลักการบริหารงานภาครัฐ เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ซึ่งการพัฒนาดังกล่าวจึงเป็นการเพิ่มการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับหลักกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ของทางราชการที่ได้มีการปรับปรุงให้มีความทันสมัยต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอีกด้วย

คำสำคัญ: การพัฒนา; การบริหารจัดการภาครัฐ; หลักธรรมาภิบาล; การปกครองท้องถิ่น

Abstracts

Good governance and social affairs is a concept arising in Thai society during the economic crisis in 1997, which is believed to be the main cause of deficiencies, weaknesses, and inefficiency of the management mechanisms in both the public and private sectors. Therefore, the foundation for a new way of government administration must be laid. along with improving efficiency with good governance or good governance, which is an important principle in the development of Thai government. The objective of this journal was to analyze the development of public management with the good governance in the local administration in Thailand. It was found that the development of public management with the good governance was the principle of public management for the achievement, the efficiency, the value in the public task, the suitable method of working, and improving the task up to date. The people were convenient and were responded in the demand. The evaluation of working was regularly for the benefit of the people. This development increased the working in accordance with the law and regulations updated.

Keyword : Development; Public Management; Good Governance; Local Administration

บทนำ

การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นในสังคมไทยช่วงวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งเชื่อว่าสาเหตุสำคัญมาจากความบกพร่อง อ่อนแอ หย่อนประสิทธิภาพของกลไกด้านการบริหารจัดการทั้งภาครัฐและเอกชน จึงต้องวางรากฐานในการบริหารราชการแนวใหม่ ไปพร้อมกับการพัฒนาประสิทธิภาพ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือ Good Governance ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการพัฒนา ราชการไทยในช่วงที่ผ่านมานั้นต้องพิจารณาคำสองคำประกอบกัน คำแรกคือ Governance ซึ่งเป็นเรื่องของการบริหารการปกครอง เดิมนั้นเราคิดว่าภาครัฐเท่านั้นที่ดูแลกิจการบ้านเมือง คิดว่ามีการเลือกตั้ง มีรัฐบาล มีระบบราชการเป็นกลไกทำงานก็น่าจะเพียงพอต่อการพัฒนาบ้านเมืองแล้ว แต่เมื่อบ้านเมืองเจริญขึ้นก็คิดว่า ควรจะมีกลไกอื่น ๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง จึงเริ่มมีความคิดเห็นของหลายฝ่ายขึ้นมา ฝ่ายแรก คือ นักเศรษฐศาสตร์ ซึ่งเน้นการใช้ กลไกตลาด เน้นบทบาทภาคเอกชนและต้องการถ่ายโอนกิจการของรัฐให้เอกชนทำแทนส่วนอีก ฝ่ายหนึ่ง คือ นักรัฐศาสตร์ ก็ต้องการทำให้ภาครัฐมีบทบาทและขนาดเล็กกลง กลไกที่นำมาใช้ไม่ใช่กลไกตลาด แต่เป็นภาคประชาสังคม เพื่อให้ประชาชนเข้ามาบริหารกิจการบ้านเมืองด้วยตนเอง สร้างพลังและการรวมเป็น กลุ่มชุมชน ฉะนั้นแนวคิดของการบริหารกิจการบ้านเมืองจึงเปลี่ยนไปภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนบทบาทจากการ เป็นผู้ดำเนินการเอง มีการลดขนาดลง มีการเปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามามีส่วนร่วม ในการดูแลกิจการบ้านเมือง มากขึ้น ซึ่งก็ต้องพยายามที่จะหาจุดสมดุลระหว่างกลไกภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม เพื่อเข้ามา ร่วมกันดูแลกิจการบ้านเมืองของเราส่วนคำว่า Good ก็ต้องมีการนิยามว่าที่ดี ซึ่งก็มีตัวชี้วัดอยู่หลักธรรมาภิ บาล สามารถสรุปปัญหาใหญ่ได้ดังนี้ คือ หลักธรรมมาภิบาลมี 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความพร้อมรับผิด และหลักความคุ้มค่า (วิภาส ทองสุทธิ, 2551 :

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2562 กำหนดให้ส่วนราชการปรับปรุงการจัดทำแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา และแผนอื่นที่เกี่ยวข้อง และกำหนดให้การปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนและการติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกันต้องกระทำโดยใช้แพลตฟอร์มดิจิทัลกลางเพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิรูปประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการและการบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2563 : 65)

ดังนั้นการพัฒนาการบริหารการปกครองท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลจึงเป็นกระบวนการที่คณะผู้เขียนได้เขียนขึ้นมาให้สอดคล้องกับตัวบท กฎหมาย เพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยได้นำไปเป็นแนวทางการพัฒนาการปฏิบัติ และปรับใช้ในการบริหารจัดการท้องถิ่นที่สอดคล้องกับกฎหมายได้ได้ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงให้ทันต่อสถานการณ์ในปัจจุบันต่อไป

แนวคิดการพัฒนา

การพัฒนา (Development) เป็นการเจริญขึ้นของระดับองค์กรทางสังคม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็นการทำลายรูปแบบของโครงสร้างทางสังคมแบบเก่า และการเปลี่ยนแปลงจะเริ่มจากการจัดระบบในส่วนบนขององค์กรแล้วแผ่ขยายซึ่มลงสู่ส่วนล่าง และดำเนินเรื่อยไปจนครอบคลุมองค์การอย่างกลมกลืน (สุมิตรสุวรรณ, 2554 : 3) หรือ เป็นการทำให้เจริญ และการเปลี่ยนแปลงในทางเจริญขึ้น การคลี่คลายไปในทางที่ดี การกระทำที่เป็นเหตุให้บางสิ่งบางอย่างเจริญเติบโตขึ้น หรือขยายออกเพื่อให้ดีขึ้นกว่าที่มีอยู่เดิม และการพัฒนานั้นอาจจะเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม หรือมนุษย์ก็ได้ (ราชบัณฑิตยสถาน, 2556 : 4) การพัฒนาเป็นวาทกรรมอย่างหนึ่ง (a discourse) ซึ่งได้รับความสนใจจากนักวิชาการอย่างกว้างขวาง โดยมีการศึกษา วิจัย วิเคราะห์ และวิพากษ์วิจารณ์ในหลาย ขณะเดียวกันการพัฒนาเป็นกระบวนการ (process) ที่ได้รับ การตีค่าในระดับสูงส่งผลให้สิ่งที่ตรงกันข้ามกับกระบวนการ การนี้ไม่ได้รับการตีค่ากลายเป็น “ความด้อยพัฒนา” สิ่งที่ตรงกันข้ามกับแนวคิด “การพัฒนา” ที่อาจมีคุณค่าสูงยิ่งยากที่จะประเมินคุณค่า หลายอย่าง เช่น ภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น แต่เพราะการพัฒนาเป็นกระบวนการที่สัมพันธ์กับค่านิยมสมัยใหม่ สิ่งที่ตรงกันข้ามกับความสมัยใหม่จึงได้รับการประเมินค่าในระดับต่ำหรืออาจจะไม่มีค่าควรแก่การศึกษาและใช้ประโยชน์เลยก็ได้ ซึ่งการพัฒนาไม่ว่าจะในระดับใดก็ตาม มีแนวคิดที่สำคัญ 5 ประการ (ชัยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2560 : 3) คือ

1. การพัฒนาเป็นกระบวนการ (Process) การพัฒนาเป็นกระบวนการศึกษาวิเคราะห์ ปัญหา และความต้องการของมนุษย์ รวมทั้งศึกษาแนวทางในการแก้ปัญหา และความต้องการของมนุษย์ทุกด้านอย่าง เป็นบูรณาการและอย่างมีประสิทธิภาพ โดยจะเริ่มต้นตั้งแต่ระดับครอบครัว ชุมชน และระดับประเทศชาติใน ที่สุด

2. การพัฒนาเป็นวิธีการ (Method) การพัฒนาประกอบด้วยวิธีการในการจัดการระบบทรัพยากร ต่างๆ และทักษะที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการ เพื่อให้การพัฒนาที่มีความต่อเนื่องวิธีการพัฒนานี้รวมเอา การสร้างองค์การพัฒนา และเสริมสร้างทักษะและความรู้ของประชาชนในสังคมโดยผ่านกระบวนการเรียนรู้ ร่วมกันในแต่ละท้องถิ่น

3. การพัฒนาคือการเคลื่อนไหว (Movement) การพัฒนามีลักษณะเคลื่อนไหวไม่หยุดนิ่งอยู่กับที่ การพัฒนาจึงมีความเกี่ยวข้องกับการระดมความร่วมมือทางสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการระดมความร่วมมือ จากกลุ่มบุคคลที่เป็นเป้าหมายของการพัฒนา ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลด้อยโอกาสในการแสดงความคิดเห็น สะท้อน ปัญหาความต้องการรวมตัวและตระหนักรู้ถึงปัญหาความต้องการพื้นฐานร่วมกัน รวมทั้งร่วมกันคิดและ แก้ปัญหาต่างๆ เหล่านั้น ขณะเดียวกันการพัฒนามีความจำเป็นที่จะให้กลุ่มบุคคลภายใต้โครงการพัฒนา ต่างๆ เข้าใจบริบททางสังคมวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมของตนรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นใน ชุมชน กลุ่มบุคคลจะต้องมีการกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้เปลี่ยนแปลงความคิดเห็นและทัศนคติไปในทาง ก้าวหน้าและสร้างสรรค์และพัฒนาทักษะความรู้ที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาด้วย

4. การพัฒนาคือการจัดทำโครงการหรือโปรแกรม (Project or Program) โครงการหรือ โปรแกรม เป็นการปฏิบัติการอย่างหนึ่งของการพัฒนาสังคมโครงการพัฒนาต่างๆ ทำให้วัตถุประสงค์ของการ พัฒนาเป็นจริงได้ โครงการพัฒนาที่ได้รับผลสำเร็จจะต้องได้รับความร่วมมือจากบุคคลกลุ่มต่างๆ โดยเฉพาะ กลุ่มเป้าหมายของการพัฒนา ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่เป็นเป้าหมายของการพัฒนาประกอบด้วย บุคคลทุกระดับชั้น นับตั้งแต่กลุ่มผู้นำ กลุ่มผู้ปฏิบัติงานด้านต่างๆ จนถึงกลุ่มรักษาความสะอาดและรักษาความสงบเรียบร้อยใน องค์การ

5. การพัฒนาคือการให้โอกาส (Opportunity) การให้โอกาสแก่บุคคลในการพัฒนาชีวิต สังคม ชุมชน และสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่จำเป็น คนที่จะได้รับโอกาสมากยิ่งขึ้น คือคนยากจน หรือคนด้อยโอกาส ยิ่ง ด้อยโอกาสมากที่สุดยิ่งควรได้รับโอกาสมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งจะช่วยในการได้รับสิทธิมากขึ้นในเรื่องความยุติธรรม ทางสังคม (Social Justice) และการพัฒนาคุณภาพของคน

กล่าวโดยสรุป การพัฒนาเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงตามแผนด้วยการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าหรือ กระบวนการเปลี่ยนแปลงที่มีการกำหนดทิศทาง นั่นคือการพัฒนาเป็นความพยายามของมนุษย์ที่จะก่อให้เกิด การเปลี่ยนแปลงขึ้น มีการกำหนดทิศทางหรือกำหนดรายละเอียดเอาไว้ล่วงหน้าว่าใคร ทำอะไร อย่างไร เมื่อใด เป็นต้น โดยเป้าหมายสุดยอดของการพัฒนาอยู่ที่คนและคุณภาพชีวิตของคน การพัฒนาคนจึงรวมถึง

การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ การเมืองสังคมวัฒนธรรมและเทคโนโลยี นอกจากนี้ความหมายของการพัฒนายังเป็น เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินคุณค่าของคนในแต่ละสังคมอีกด้วย

แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐ

การบริหารกิจกรรมใดๆ ในภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาชน ต่างก็มีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ มีพันธกิจ/ภารกิจ วิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ เป้าหมาย/วัตถุประสงค์หรือกระบวนการบริหารที่ คล้ายคลึงกัน เช่น การวางแผน การจัดองค์กร การนำ การควบคุม เป็นต้น แต่การบริหารภาครัฐนั้นมี เอกลักษณะเฉพาะซึ่งจะแตกต่างไปจากการบริหารจัดการในองค์กรเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็น สาธารณะ (Publicness) ขององค์กรภาครัฐ (พัชรวาลัย ศุภภะ, 2562 : 6) กล่าวคือ 1) การบริหารภาครัฐมี องค์กรประกอบทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องมาก 2) การตัดสินใจในการบริหารภาครัฐมีผลกระทบที่เื้อน กว้างขวางและรุนแรงกว่า 3) การบริหารภาครัฐได้รับการคาดหวังจากประชาชนสูงและมีการตรวจสอบ สาธารณะอย่างกว้างขวาง 4) การบริหารภาครัฐมีเป้าหมายกว้างขวาง ไม่ชัดเจนและค่อนข้างเป็นนามธรรม และ 5) องค์กรการบริหารภาครัฐใหญ่โต ซับซ้อน การปฏิบัติงานอิงกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ มีพิธีการล่าช้า และโดยทั่วไปมักขาดประสิทธิภาพ ทั้งนี้โดยสาระสำคัญแล้วการบริหารจัดการภาครัฐสามารถสรุป (รังสรรค์ อินทร์จันทร์ และ พงษ์ศักดิ์ ชิมมอนต์ส, 2560 : 6) ดังนี้

1. การบริหารภาครัฐแยกออกจากการเมืองไม่ได้ เพราะนักการเมืองเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งจาก ประชาชนให้เข้ามาบริหารประเทศ และดำเนินนโยบายสาธารณะที่หาเสียงไว้ระบบราชการและองค์กรอื่น ๆ เป็นเพียงกลไกที่จะดาเนินยุทธศาสตร์และนโยบายของนักการเมือง แม้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีความชำนาญ และมีประสบการณ์สูงกว่า แต่ก็ก็เป็นเพียงผู้เสนอข้อมูลและความเห็นต่าง ๆ ให้กับฝ่ายการเมือง ในบางครั้ง เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีบทบาทเสนอและกำหนดนโยบายสาธารณะหรือร่างกฎหมายต่าง ๆ แต่ก็ยังคงอยู่ภายใต้ นักการเมืองและกระบวนการทางการเมืองอยู่นั่นเอง

2. การตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงมักได้รับอิทธิพลทางการเมืองระดับต่าง ๆ เช่น ผู้ว่า ราชการจังหวัดมักต้องเกี่ยวข้องกับนักการเมืองท้องถิ่น กลุ่มผลประโยชน์กลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ รวมทั้งพลัง มวลชน นอกเหนือจากการรับคำสั่งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและนายกรัฐมนตรีการตัดสินใจใน การบริหารภาครัฐมีผลกระทบกว้างขวางและรุนแรงกว่าการตัดสินใจในภาคเอกชนหรือภาคประชาชน เพราะ การบริหารภาครัฐมีขอบเขตที่กว้างขวางกว่ามาก แม้ว่าบริษัทข้ามชาติบางแห่งมีผลประกอบการสูงกว่า ผลผลิตมวลรวมประชาชาติของประเทศที่กำลังพัฒนาหลายประเทศ และการตัดสินใจของบริษัทข้ามชาติเคย มีผลให้ล้มล้างรัฐบาล แต่การตัดสินใจในภาครัฐอาจทำให้เกิดสงครามโลกหรือผลทำให้ประชาชาติต้องล่มจม ดังนั้นในระยะหลังนักรัฐประศาสนศาสตร์มักให้ความสนใจเกี่ยวกับการวิเคราะห์และการประเมินนโยบาย สาธารณะเพื่อให้นโยบายสาธารณะเกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง

3. ความคาดหวังจากประชาชน เพราะความเป็นสาธารณะนี้เองที่ทำให้ประชาชนคาดหวังสูงจากการดำเนินนโยบายสาธารณะของรัฐบาลหรือการบริหารภาครัฐ ในบริษัทเอกชนผู้ถือหุ้นต่างคาดหวังว่าจะได้รับเงินปันผลสูง และราคาหุ้นของบริษัทในตลาดหลักทรัพย์เพิ่มสูงขึ้น ประชาชนต่างก็เสมือนเป็นผู้ถือหุ้นของประเทศย่อมมีความคาดหวังว่าจะได้รับบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ และคาดหวังว่า รัฐบาลจะนำประเทศไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองและมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม มีเกียรติภูมิที่ประเทศต่าง ๆ ยอมรับ ซึ่งความคาดหวังนี้จะมีผลต่อการเลือกตั้งทั่วไปในครั้งต่อไป แต่ขณะเดียวกันถ้าหากประชาชนไม่พอใจผลงานของรัฐบาลมากก็อาจเกิดการประท้วงหรืออาจถึงขั้นจลาจลได้ และไม่เลือกให้กลับมาเป็นรัฐบาลเลือกตั้งครั้งต่อไป นอกจากนี้การเป็นสาธารณะทำให้ภาครัฐเองต้องมีความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบ (Accountability)

4. การมีเป้าหมายกว้างขวาง ความแตกต่างระหว่างการบริหารภาครัฐและภาคเอกชนที่ชัดเจนคือ ภาครัฐมักมีเป้าหมายที่กว้างขวางไม่ชัดเจน และค่อนข้างเป็นนามธรรมในบางครั้งก็ขัดกันเอง เช่น นโยบายของรัฐวิสาหกิจว่าจะไม่แสวงหากำไร แต่รัฐวิสาหกิจจำนวนมากกลับมีกำไรสูง บางครั้งภาครัฐมุ่งกำไรทางสังคมแต่กำไรทางสังคมนั้นไม่สามารถประเมินในเชิงปริมาณได้ อย่างไรก็ตามในการบริหารภาครัฐยุคใหม่ได้มีความพยายามกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนขึ้นโดยให้มีการกำหนดดัชนีวัดผลการปฏิบัติงาน (Key Performance Indicator: KPI) และมีการประเมินแบบดัชนีความสำเร็จแบบสมดุล (Balanced Scorecard) ซึ่งจะช่วยให้การบริหารภาครัฐมีเป้าหมายการปฏิบัติงานชัดเจนขึ้น

5. องค์กรภาครัฐขนาดใหญ่โต ซับซ้อน ปฏิบัติงานโดยมีกฎหมายเป็นหลักโดยเฉพาะองค์กรภาครัฐที่นำแนวคิดองค์กรในระบอบราชการแบบราชการ (Bureaucracy) ของ Max Weber ซึ่งยังนิยมใช้กันอยู่ทั้ง ๆ ที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก องค์กรแบบนี้เป็นองค์กรในอุดมคติที่คำนึงถึงเหตุผลความถูกต้องตามกฎหมายเกณฑ์ (rational-legal) ซึ่งจำเป็นสำหรับองค์กรภาครัฐ แต่การที่องค์กรแบบนี้ยึดสายการบังคับบัญชาตามขั้นตอน มีงานเอกสาร มีกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ฯลฯ ทำให้เกิดความใหญ่โต ซับซ้อน มีพิธีรีตองและความล่าช้า (red tape) และความไร้ประสิทธิภาพได้เช่นกันซึ่งทั้ง ๆ ที่ภาครัฐทราบปัญหานี้ แต่การปรับเปลี่ยนก็ทำได้ยาก ดังความพยายามปฏิรูประบบราชการในประเทศต่าง ๆ ซึ่งมักเริ่มจากการปรับบทบาทภาครัฐและการปรับโครงสร้างองค์กรรัฐบาล

กล่าวโดยสรุป การบริหารองค์กรภาครัฐ หมายถึง การบริหารจัดการที่มีความเกี่ยวข้องกับเกี่ยวข้องกับความเป็นสาธารณะ และ โดยมีการยึดหลักประสิทธิผล (Effective) และหลักประสิทธิภาพ (Efficiency) ในการดำเนินงาน โดยผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐนั้นมุ่งการตอบสนองต่อความต้องการของสาธารณะ โดยผ่านกระบวนการนโยบายสาธารณะผลประโยชน์สาธารณะ และกระบวนการทางการเมือง

หลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาล” หรืออาจเรียกได้ว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หลักธรรมรัฐ และบรรษัทภิบาล ฯลฯ” ซึ่งเรารู้จักกันในนาม “Good Governance” ที่หมายถึง การปกครองที่เป็นธรรมนั้น ไม่ใช่แนวความคิดใหม่ที่เกิดขึ้นในสังคม แต่เป็นการสะสมความรู้ที่เป็นวัฒนธรรมในการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมของมวลมนุษยชาติเป็นพันๆปี ซึ่งเป็นหลักการเพื่อการอยู่ร่วมกันในบ้านเมืองและสังคมอย่างมีความสุข สามารถประสานประโยชน์และคลี่คลายปัญหาข้อขัดแย้งโดยสันติวิธีและพัฒนาสังคมให้มีความยั่งยืน (ปฐม มณีโรจน์, 2554 : 51) ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 เป็นบทบัญญัติที่เป็นแนวทางให้ส่วนราชการปฏิบัติ พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้ให้ความหมายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีความมุ่งหมายให้บรรลุวัตถุประสงค์ ตามมาตราที่ 6 ว่า

1. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน การบริหารราชการที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและพยายามมุ่งให้เกิดผลกระทบในเชิงบวกต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน
2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของภาครัฐ การบริหารเพื่อให้ได้รับผลลัพธ์ ตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ โดยมีการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ และการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน ในทุกระดับ
3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐได้แก่ การบริหารที่จะต้องพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้า กับผลลัพธ์ ที่เกิดขึ้น โดยมีการทำ cost-benefit analysis ให้สามารถวิเคราะห์ความเป็นไปได้และความคุ้มค่าของแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ เทียบกับประโยชน์ที่ได้รับ รวมทั้งจัดระบบการวางแผนการทำงานและวัดผลงานของแต่ละบุคคล ที่เชื่อมโยงกับระดับองค์การ
4. ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น ได้แก่ การกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติงานและการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน และจัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ เพื่อให้การปฏิบัติงานเสร็จสิ้นที่จุดบริการใกล้ตัวกับประชาชน รวมทั้งการปฏิบัติงานในรูปแบบ one stop service
5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ ให้ทันต่อสถานการณ์ มีการปรับภารกิจของส่วนราชการทันต่อเหตุการณ์ ได้แก่การทบทวนและปรับปรุงกระบวนการ และขั้นตอนทำงานใหม่อยู่เสมอซึ่งจำเป็นต้องทบทวนลำดับความสำคัญและความจำเป็นของแผนงานและโครงการทุกระยะ การยุบเลิกส่วนราชการที่ไม่จำเป็นและการปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์อยู่เสมอ
6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ ได้แก่ การปฏิบัติราชการที่มุ่งเน้นถึงความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการเป็นหลัก โดยมีการสำรวจความต้องการของประชาชนและความพึงพอใจของผู้รับบริการ ในหลากหลายวิธีและเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ เพื่อนำมาปรับปรุงการปฏิบัติราชการต่อไป

7. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ ได้แก่ การตรวจสอบ และวัดผลการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดระบบการควบคุมตนเอง ซึ่งจะทำให้สามารถผลักดันการปฏิบัติงานขององค์กรให้บรรลุหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แนวคิดธรรมาภิบาลได้รับการถ่ายทอดผ่านหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งที่เป็นหน่วยงานภาครัฐ และองค์การพัฒนาเอกชนในระดับภายในประเทศ และระหว่างประเทศอย่างแพร่หลาย โดยเสนอแนวคิดที่ว่า ลักษณะที่สำคัญของการสร้างสถาบันของการปกครองหรือการอภิบาล และความสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพของระหว่างภาครัฐและเอกชน ซึ่งจะเน้นเรื่องของการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ หลักธรรมาภิบาลหรือแนวทางในการจัดการปกครองที่ดีสำหรับสังคมแบบเสรีประชาธิปไตย ซึ่งประกอบไปด้วยหลักการ 6 ประการ (รัชยา ภักดีจิตต์, 2557 : 63) คือ

1. หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรม การบังคับใช้กฎหมาย การกำหนด กฎ กติกา และการปฏิบัติตามกฎกติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพความยุติธรรมของสมาชิก

2. หลักคุณธรรม (Ethics) หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์จริงใจ ขยันอดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของ คนในชาติ โดยการปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส

4. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจ ปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการแจ้ง ความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่น ๆ

5. หลักสำนึกรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนความเคารพในความเห็นที่แตกต่างและความ กล้าที่จะยอมรับผลดี และเสียจากการกระทำของตนเอง

6. หลักความคุ้มค่า (Value for Money) หมายถึง การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยให้เมืองค์กรหรือประชาชนมีความ ประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ใน เวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

กล่าวโดยสรุป หลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นหลักการบริหารงานภาครัฐ เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

แนวคิดการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย

การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นระบบการบริหารและจัดการสาธารณะและทรัพยากรต่างๆ ของท้องถิ่นหนึ่งภายในรัฐหนึ่งเป็นท้องถิ่นที่มีขอบเขตชัดเจน ภายในรัฐนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีโครงสร้างด้านอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดโดยกฎหมายทั่วไปและหรือกฎหมายพิเศษ (อุดม ทุมโฆสิต, 2555 : 7) หรือเป็นการปกครองระดับที่ต่ำกว่ารัฐหรือประเทศ และองค์การส่วนท้องถิ่นที่มีองค์การตัดสินใจและบริหารภายในพื้นที่อันจำกัดของตนอาจเกิดโดยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายระดับสูงของรัฐบาลกลางหรือกฎหมายลำดับรองและทำหน้าที่ทางการบริหารและการนิติบัญญัติ ซึ่งการปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญ (รสคนธ์ รัตนเสริมพงศ์, 2554 : 7) คือ 1) การปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง 2) เป็นการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย 3) เป็นโรงเรียนฝึกหัดประชาธิปไตย 4) การปกครองตนเองในรูปแบบของการกระจายอำนาจ และ 5) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นองค์กรที่ช่วยฝึกการบริหารราชการแผ่นดิน

การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงหน่วยงานปกครองที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดรูปแบบหนึ่งโดยปกติการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเปิดโอกาสให้ประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ เลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่น หรือเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อเลือกผู้บริหารท้องถิ่นอีกทีหนึ่ง (เรียกว่าการเลือกตั้งโดยตรงหรือโดยอ้อมตามลำดับ) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการบริหารจากรัฐได้ในระดับหนึ่งตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยของประเทศไทยในปัจจุบัน มี 2 รูปแบบด้วยกัน (อุดม ทุมโฆสิต, 2555 : 7) คือ 1. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นทั่วไป ได้แก่ 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 2) เทศบาล 3) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 2. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งมีฐานะเป็นทบวงการเมืองและนิติบุคคล โดยในประเทศไทยมีอยู่ 2 แห่ง คือ 1) กรุงเทพมหานคร 2) เมืองพัทยา

กล่าวโดยสรุป การปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีพื้นที่อาณาเขตของตนเองมีประชากรและมีรายได้ตามที่หลักเกณฑ์กำหนดโดยมีอำนาจและมีอิสระในการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตน รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ให้บริการในด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวจะมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง อาทิ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในชุมชน หรือการมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง โดยผ่านตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง เช่น การมีสภาท้องถิ่น เป็นต้น

วิเคราะห์กระบวนการการพัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐตามธรรมาภิบาลในการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด และเป็นหน่วยดำเนินการซึ่งทำหน้าที่แทนรัฐในการจัดบริการสาธารณะ การบริหารจัดการภารกิจต่าง ๆ ในพื้นที่รับผิดชอบแก่ประชาชน เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนเป็นประการสำคัญ ดังนั้นกระบวนการการพัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐตามธรรมาภิบาลในการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย เพื่อเป็นแนวทาง กระบวนการปฏิบัติ และการพัฒนาปรับปรุงภารกิจ ความรับผิดชอบ คณะผู้เขียนเห็นว่า ควรดำเนินการดังนี้

1. การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน เน้นการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางโดยการกำหนดภารกิจและการบริการของรัฐจะต้องสามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ อีกทั้งต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมและประชาชนแต่ละรายควบคู่กัน โดยการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความโปร่งใสตามหลักธรรมาภิบาลซึ่งความโปร่งใสจะเกิดขึ้นได้ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลทุกขั้นตอนในการปฏิบัติราชการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ตลอดจนสามารถติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยจะต้องเปิดเผยข้อมูลให้มากที่สุด มิใช่อ้างเหตุข้อยกเว้นไม่เปิดเผยเป็นหลัก ในทางหนึ่งเพื่อสร้างกลไกการตรวจสอบและสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน อีกทั้งยังสอดคล้องกับหลักการที่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2563 : 43) ได้ประมวลแนวทางการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

1.1 การเปิดเผยข้อมูลการปฏิบัติงานให้ประชาชนสามารถติดตามตรวจสอบได้ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

1.2 การจัดทำรายงานการประเมินผลการควบคุมภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์กระทรวงการคลังว่าด้วยมาตรฐานและหลักเกณฑ์ปฏิบัติการควบคุมภายในสำหรับหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2561

1.3 การบริหารจัดการความเสี่ยงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์กระทรวงการคลังว่าด้วยมาตรฐานและหลักเกณฑ์ปฏิบัติการบริหารจัดการความเสี่ยงสำหรับหน่วยงานภาครัฐ พ.ศ. 2562

1.4 การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้โดยสะดวก ผ่านช่องทางการสื่อสารที่หลากหลายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.5 ก่อนการดำเนินการต้องจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ผลเสียทุกด้าน กำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่โปร่งใส มีกลไกตรวจสอบการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน

1.6 ในภารกิจที่มีผลกระทบต่อประชาชน นอกจากต้องดำเนินการตามข้อ 1.4 ยังต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ทราบถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมได้รับ

2. การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มุ่งส่งเสริมประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจแห่งรัฐจะต้องมีการจัดรูปแบบการบริหารราชการที่มีเป้าหมายชัดเจน วัดผลได้ มีผู้รับผิดชอบและโปร่งใส ตามหลักธรรมาภิบาล และต้องจัดระบบ เพื่อให้รัฐบาลสามารถให้รางวัลตอบแทนต่อส่วนราชการ หรือท้องถิ่นที่ทำงานมีผลสัมฤทธิ์ได้อย่างโปร่งใสและเป็นธรรมมากขึ้น อีกทั้งยังสอดคล้องกับหลักการที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2563 : 43) ประกอบด้วยแนวทางปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

2.1 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561

2.2 การประสานแผนในระดับพื้นที่

2.3 การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนพัฒนา และนำผลที่ได้มาทบทวนปรับปรุงแผนพัฒนา

2.4 การนำแผนพัฒนามาใช้เป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.5 การจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติราชการระหว่างข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้บริหารจะทำหน้าที่กำกับการปฏิบัติภารกิจให้ประสบความสำเร็จ และเกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมาย

2.6 ในกรณีที่ภารกิจใดมีความเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน หรือเป็นภารกิจที่ใกล้เคียงหรือต่อเนื่องกันให้พิจารณาบูรณาการการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ

2.7 การส่งเสริมการพัฒนาความรู้ในหน่วยงาน โดยจัดให้มีระบบข้อมูลสารสนเทศรวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาความรู้ความสามารถ สร้างวิสัยทัศน์และปรับเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและมีการเรียนรู้ร่วมกัน เพื่อให้มีลักษณะเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้อย่างยั่งยืน

3. การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มุ่งสร้างประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ รวมถึงการดำเนินงานต้องมีความถูกต้องและโปร่งใสตามหลักธรรมาภิบาล การบริหารราชการให้เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ เป็นการจัดทำแนวทาง แผนงาน หรือโครงการพัฒนาและการดำเนินงานเพื่อให้บริการต่าง ๆ ของส่วนราชการจำเป็นต้องคิดวิเคราะห์อย่างจริงจังถึงประโยชน์และผลลัพธ์ที่ได้จากการดำเนินโครงการ หรือการบริการสาธารณะ โดยวิเคราะห์ว่ามีผลประโยชน์คุ้มค่ากับเงินภาษีอากรเพียงใด โดยต้องคิดถึงความคุ้มค่าทั้งในเชิงการเงินและเชิงสังคมหรือ ปัจจัยอื่น ๆ ที่ไม่สามารถแปลงเป็นตัวเงินได้ อีกทั้งยังสอดคล้องกับหลักการที่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2563 : 43) ประกอบด้วยแนวทางปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

3.1 การกำหนดเป้าหมายแผนการดำเนินงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จของงานหรือโครงการและงบประมาณที่ใช้ และต้องเผยแพร่ให้ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นและประชาชนทราบโดยทั่วกัน

3.2 การจัดซื้อหรือจัดจ้างให้ดำเนินการโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรม พิจารณาถึงความคุ้มค่า โปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตรวจสอบได้ และผลประโยชน์ต่อประชาชนเป็นสำคัญ

3.3 หากส่วนราชการจำเป็นต้องได้รับอนุญาต อนุมัติหรือความเห็นชอบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือมติคณะมนตรีกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ แจ้งผลการพิจารณาให้ส่วนราชการที่ยื่นคำขอทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำขอหรือตามประกาศกำหนดระยะเวลาการพิจารณาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.4 การพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาโดยเร็ว การตั้งคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยให้ทาเท่าที่จำเป็นและให้กำหนดกระบวนการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน เช่น การจัดทำบัญชีรับเรื่องราวร้องทุกข์การมอบอำนาจเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการกำหนดระยะเวลาในการแก้ไขปัญหา การติดตามผลการแก้ไขปัญหา และการรายงานผลการแก้ไขปัญหา เป็นต้น

3.5 การสั่งราชการให้กระทำเป็นลายลักษณ์อักษร เว้นแต่กรณีและผู้บังคับบัญชาที่มีความจำเป็นอาจสั่งราชการด้วยวาจาได้ แต่ให้ผู้รับคำสั่งนั้นบันทึกคำสั่งด้วยวาจาไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และเมื่อได้ปฏิบัติภารกิจตามคำสั่งแล้ว ให้บันทึกรายงานให้ผู้สั่งการทราบต่อไป

4. การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน สามารถดำเนินการให้บังเกิดผลสำเร็จได้โดยเร็ว เกิดประโยชน์กับประชาชนโดยตรง เนื่องจากจะทำให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขั้นตอนที่สั้น และใช้เวลาดำเนินการน้อยกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่ดีขึ้น โดยการลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการ อีกทั้งยังสอดคล้องกับหลักการที่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2563 : 43) ประกอบด้วยแนวทางปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

4.1 การกระจายอำนาจการตัดสินใจการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติให้แก่ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินการในเรื่องนั้นโดยตรงเพื่อให้เกิดความรวดเร็วและลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

4.2 การจัดให้มีการควบคุม ติดตามและกำกับดูแลการใช้อำนาจและความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจและผู้มอบอำนาจไว้ด้วย

4.3 การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศหรือโทรคมนาคมตามความเหมาะสมและกำลังงบประมาณเพื่อช่วยลดขั้นตอน เพิ่มประสิทธิภาพ ประหยัดค่าใช้จ่าย และไม่เกิดผลเสียหายแก่ภารกิจ ทั้งนี้ ควรจะเผยแพร่ให้ประชาชนทราบโดยทั่วกัน

4.4 ในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน ให้จัดทำแผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการรวมทั้งรายละเอียดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอน ประชาสัมพันธ์ไว้ ณ ที่ทำการและในระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงาน เพื่อให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

4.5 การจัดตั้งหรือสนับสนุนศูนย์บริการร่วม รวมถึงการให้บริการเชิงรุก เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการติดต่อขอทราบข้อมูล ขออนุญาต ขออนุมัติ หรือรับบริการในเรื่องที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานนั้น ๆ

4.6 การบริการประชาชนและการติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน สามารถกระทำโดยใช้แพลตฟอร์มดิจิทัลกลางที่สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) กำหนด

5. การปรับปรุงภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป้าหมายนี้มุ่งเน้นให้เกิดความถูกต้องทันสมัย และเป็นธรรม เน้นความคุ้มค่า มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากสภาพสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วการดำเนินการของภาครัฐจำเป็นต้องปรับปรุงและพัฒนาเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตอบสนองความต้องการของประชาชน ภารกิจหรือขั้นตอนบางอย่างอาจมีความจำเป็นต้องปฏิบัติงานในช่วงเวลาหนึ่ง แต่เมื่อเวลาผ่านไปภารกิจหรือขั้นตอนนั้นอาจไม่จำเป็นอีกหรือลดความจำเป็นลง หรือซ้ำซ้อนกับภารกิจอื่น ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานและการประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ ประหยัด และมีความคุ้มค่ามากขึ้น อีกทั้งยังสอดคล้องกับหลักการที่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2563 : 43) ประกอบด้วยแนวทางปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

5.1 การพิจารณาทบทวน ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกบทบาทภารกิจตามความจำเป็นโดยคำนึงถึงแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยุทธศาสตร์ในระดับต่าง ๆ ฐานะการเงินการคลังและสถานการณ์อื่นประกอบกัน

5.2 การจัดให้มีการแก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิกข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ เพื่อให้สอดคล้องเหมาะสมกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงกฎหมาย กฎ และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

6. การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน คุณภาพการให้บริการเป็นสิ่งที่ยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญ นอกจากจะต้องดำเนินการตามกระบวนการที่กฎหมายได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังต้องคำนึงถึงประชาชนเป็นศูนย์กลางของการให้บริการทั้งในการจัดให้มีการบริการที่ดีและมีคุณภาพ การปฏิบัติงานมีความรวดเร็ว อำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการแก่ประชาชนในท้องถิ่น การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความเห็นหรือความพึงพอใจต่อการบริการ เพื่อนำไปใช้ปรับปรุงการให้บริการประชาชนได้ดียิ่งขึ้น อีกทั้งยังสอดคล้องกับหลักการที่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2563 : 43) ประกอบด้วยแนวทางปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

6.1 การกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานบริการสาธารณะแต่ละงานและประกาศให้ประชาชนทราบ

6.2 กรณีที่มีหนังสือร้องเรียน เสนอแนะ สอบถาม หรือเสนอความคิดเห็นจากประชาชนหรือส่วนราชการให้ตอบคำถามหรือแจ้งผลการดำเนินการภายในสิบห้าวันหรือภายในระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

6.3 การจัดให้มีช่องทางการสื่อสารที่หลากหลาย เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่จะติดต่อสอบถามหรือขอข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7. การประเมินผลการปฏิบัติงาน การประเมินผลการปฏิบัติงานถือเป็นกระบวนการวัดผลการบริหารและปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีผลสัมฤทธิ์ตรงตามเป้าหมายภารกิจ/วิสัยทัศน์ขององค์กรหรือไม่มีความต่อเนื่องและสอดคล้องกับความแผนการปฏิบัติงานหรือไม่ ตลอดจนเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีการใช้บุคลากรและทรัพยากรในการปฏิบัติงานอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพหรือไม่ โดยจัดให้มีบุคคลภายนอกร่วมเป็นคณะกรรมการการประเมินผลการปฏิบัติราชการ เพื่อนำผลที่ได้จากการประเมินมาเป็นเครื่องมือที่จะช่วยในการวางแผนบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปรับปรุงแก้ไข ส่งเสริม พัฒนา หรือยุติการดำเนินการ ทั้งนี้สามารถใช้เป็นข้อมูลพิจารณาบำเหน็จความชอบหรือเงินรางวัลประจำปี อีกทั้งยังสอดคล้องกับหลักการที่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2563 : 43) ประกอบด้วยแนวทางปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

7.1 การจัดให้มีบุคคลภายนอกร่วมในการประเมินผลของการปฏิบัติงานเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของภารกิจคุณภาพของบริการ ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ และความคุ้มค่าในภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7.2 การประเมินบุคคล ให้คำนึงถึงผลการปฏิบัติงานของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในตำแหน่งที่ปฏิบัติ และประโยชน์ที่หน่วยงานได้รับจากการปฏิบัติงานของข้าราชการพนักงานส่วนท้องถิ่นผู้นั้น

7.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจพิจารณาจัดสรรเงินรางวัลให้ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ที่ ก.จ. ก.ท. หรือ ก.อบต. กำหนด และเป็นไปตามมาตรา 35 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

สรุป

การบริหารภาครัฐในอดีตที่ผ่านมาย่อมถึงสิ่งที่เป็นปัจจัยที่ส่งผ่านความหลังของระบบราชการไทยที่เต็มไปด้วยรังของโรคต่าง ๆ นอกจากนี้ในระบบการบริหารจัดการองค์กรรัฐที่หมักหมมไปด้วยปัญหาต่าง ๆ เช่น การขาดกลไกและกฎเกณฑ์ที่ดีพอ ความอ่อนด้อยและถดถอยของกลุ่มข้าราชการ เป็นต้น การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือ Good Governance โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เพื่อผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ เพื่อประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ เพื่อลดขั้นตอนในการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น เพื่อปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ เพื่อความอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองต่อความต้องการ และเพื่อติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ การพัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลในการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย ที่ได้กล่าวมานั้น จึงเป็นกระบวนการในการพัฒนาการบริหารงานของท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับ

หลักธรรมาภิบาล และกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ของทางราชการที่ได้มีการปรับปรุงให้มีความทันสมัยต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอีกด้วย

เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2563). *คู่มือหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงมหาดไทย.
- ชัยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2560). *วาทกรรมการพัฒนา : อำนาจ ความรู้ ความจริง เอกสิทธิ์ และความเป็นอื่น*. กรุงเทพมหานคร : วิชาษา.
- ปฐม มณีโรจน์. (2554). *สาธารณคดี : ภาครัฐในมุมมองกฎหมาย การเมือง และการบริหาร*. กรุงเทพมหานคร: สุภาพรการพิมพ์
- พัชรราวลัย ศุภณะ. (2562). *นโยบายสาธารณะและการวางแผนเพื่อการจัดการองค์การภาครัฐ*. พระนครศรีอยุธยา: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- รสคนธ์ รัตน์เสริมพงศ์. (2554). *แนวคิดและหลักการทั่วไปในการบริหารท้องถิ่น*. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- รังสรรค์ อินทน์จันทน์ และ พงษ์ศักดิ์ ชิมมอนด์ส. (2560). *การบริหารภาครัฐ*. มหาสารคาม: คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์มหาวิทยาลัยราชภัฏ.
- รัชยา ภักดีจิตต์. (2557). *ธรรมาภิบาลเพื่อการบริหารภาครัฐและภาคเอกชน*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2556). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554*. กรุงเทพมหานคร: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์จำกัด.
- วิภาส ทองสุทธิ. (2551). *การบริหารจัดการที่ดี*. กรุงเทพมหานคร: อินทภาษ.
- สุมิตร สุวรรณ. (2554). *รัฐกับแนวคิดและทฤษฎีการพัฒนา*. นครปฐม: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- อุดม ทุมไธสิต. (2555). *การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่*. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.