



การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเลิศด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ
ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

Local Government Administration Excellence in Transparency and Promotion of Public
Participation of Local Government Organizations in the Northeast

ศาสตรา นากระโทก

อนูจิตร ชินสาร

ศิริวดี วิวิธคุณากร

นักศึกษาปริญญาเอก สาขาการจัดการภาครัฐและเอกชน มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา

อาจารย์ประจำคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา

อาจารย์ประจำคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา

Sattra Nakratok

Anujit Chinasan

Sirivadee Wiwithkhunakorn

Doctoral Degree of Philosophy in Public and Private Management, Nakhon Ratchasima Rajabhat University

Lecturer of Faculty of Humanities and Social Sciences, Nakhon Ratchasima Rajabhat University

Lecturer of Faculty of Humanities and Social Sciences, Nakhon Ratchasima Rajabhat University

Corresponding E-mail : sattracoffee@hotmail.com

รับบทความ: 28 กันยายน 2568; แก้ไขบทความ 7 พฤศจิกายน 2568; ตอบรับบทความ: 12 พฤศจิกายน 2568

Received: September 28, 2025; Revised: November 7, 2025; Accepted: November 12, 2025

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาลักษณะการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน 2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน 3) เพื่อศึกษาแนวทางการประยุกต์การบริหารงานที่เป็นเลิศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบด้านความโปร่งใส และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ใช้ระเบียบวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเลือกกรณีศึกษา 5 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ เทศบาลนครอุดรธานี เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด เทศบาลตำบลบ้านแฮด และองค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน โดยเก็บข้อมูลจากผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการ และประชาชนในพื้นที่ เครื่องมือในการวิจัยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่มย่อย โดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการศึกษา 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารงานเป็นเลิศมีลักษณะเด่นด้านภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์ บุคลากรที่มีศักยภาพ วัฒนธรรมองค์กรที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วม ความโปร่งใสในการดำเนินงาน และการสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ 2) ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้นอยู่กับปัจจัยภายใน ได้แก่ ภาวะผู้นำ การพัฒนาศักยภาพบุคลากร และวัฒนธรรมองค์กร และปัจจัยภายนอก ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชนและการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก 3) แนวทางการบริหารที่เป็นเลิศควรมุ่งเน้นการยึดหลักธรรมาภิบาล การสื่อสารและเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจและตรวจสอบ รวมถึงการพัฒนาระบบประเมินและปรับปรุงอย่างต่อเนื่องเพื่อความโปร่งใสและยั่งยืน

คำสำคัญ: การบริหารท้องถิ่น; ความโปร่งใส; การมีส่วนร่วมของประชาชน; องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น; ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

Abstract

This research aimed to: 1) examine the administrative characteristics of exemplary local administrative organizations (LAOs) in promoting transparency and public participation; 2) investigate the factors influencing successful administration among these outstanding LAOs; and 3) explore approaches for applying exemplary administrative practices of model LAOs with transparency and public participation to other local administrative organizations. A qualitative research methodology was employed, involving five case studies: Surin Provincial Administrative Organization, Udon Thani Municipality, Roi Et Town Municipality, Ban Hat Subdistrict Municipality, and Suan Mon Subdistrict Administrative Organization. Data were collected through in-depth interviews and focus group discussions with executives, local council members, government officials, and community members. The collected data were analyzed using descriptive methods.

The study revealed that: 1) exemplary LAOs demonstrate key characteristics including strategic leadership, competent personnel, participatory organizational culture, operational transparency, and collaborative networking with various sectors; 2) factors contributing to successful administration in such organizations consist of internal factors transformational leadership, personnel competency development, and organizational culture and external factors public participation and external institutional support; and 3) effective administrative guidelines should emphasize good governance principles, transparent communication and disclosure of public information, citizen engagement in decision-making and oversight processes, and the establishment of continuous evaluation and improvement systems to ensure sustainable transparency and accountability.

Keywords: Local governance; Transparency; Public participation; Local administrative organizations, Northeastern Thailand

บทนำ

การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยเริ่มมีการบัญญัติไว้ครั้งแรกใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการวางรากฐานระบบการบริหารงานท้องถิ่นในรูปแบบสมัยใหม่ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2560) ต่อมาในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาได้มีการปรับปรุงบทบัญญัติให้เหมาะสมกับบริบททางสังคมและการเมืองในแต่ละยุค โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เนื่องจากได้วางหลักการสำคัญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง (คณะกรรมการการ

กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2543) รัฐธรรมนูญปี 2540 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน บุคลากร และงบประมาณของตนเอง โดยเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงาน เพื่อส่งเสริมการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (สุรพล นิติไกรพจน์, 2548) ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้อำนาจกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนดมิได้อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของหน่วยงานส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระทางการบริหารอย่างแท้จริง (ปิยบุษ สกลรัตน์, 2562) ต่อมาใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มุ่งเน้นสาระสำคัญ 5 ประการ ได้แก่ (1) การขยายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) การสร้างดุลยภาพระหว่างการทำกับดูแลและความเป็นอิสระ (3) การพัฒนาระบบการบริหารงานภายใน (4) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และ (5) การส่งเสริมความโปร่งใสทางการเมืองท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2551) พัฒนาการดังกล่าวได้สืบเนื่องมาจนถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งยังคงให้ความสำคัญกับการบริหารงานท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ โดยกำหนดแนวทางในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง โปร่งใส และยึดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารงาน (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2560; กระทรวงมหาดไทย, 2561)

โดยความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อพิจารณาถึงความสำคัญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวด 4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหากสามารถร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็ได้ (มาตรา 250) รัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ (มาตรา 240 วรรคท้าย) เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารและการบริหารงานบุคคล รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารงานบุคคลได้เองโดยใช้ระบบคุณธรรมและต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ การจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกันเพื่อให้สามารถพัฒนาร่วมกันหรือการสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ (มาตรา 241) ในการดำเนินงานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูล และรายงานผลการดำเนินงาน ให้ประชาชนทราบ รวมตลอดทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย (มาตรา 253) (สถาบันพระปกเกล้า. 2566, น. 4)

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระจายทั่วประเทศมีจำนวนมาก เมื่อมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก สิ่งที่มาคือ ปัญหาการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นก็ย่อมมีมากขึ้นด้วยอย่างหลากหลายปัจจัยส่งผลต่อการบริหารการพัฒนาเชิงพื้นที่ โดยเกิดจากการขับเคลื่อนงานการจัดบริการ

สาธารณะตามภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางพื้นที่เกิดขึ้นได้ยากและไม่ประสบผลสำเร็จ (เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, 2553) ด้วยความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบทบาทอย่างมากต่อการพัฒนาท้องถิ่นระดับฐานรากและมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด รู้ปัญหา ความต้องการของประชาชน และเข้าถึงการแก้ไขปัญหาได้เร็วที่สุด พร้อมทั้งมีการบริหารงานด้วยความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ พบว่ามีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มากนักที่บริหารงานจนประสบผลสำเร็จด้วยความโปร่งใสและสร้างการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง (ลิขิต ธีรเวคิน, 2556; วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2550) จนได้รับรางวัลและประกาศเกียรติคุณที่เป็นเลิศด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากหน่วยงานภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการได้รับ “รางวัลพระปกเกล้า” อย่างต่อเนื่องจนเป็นที่ยอมรับในระดับประเทศ อย่างไรก็ตาม แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีจำนวนมาก แต่จำนวนที่ประสบผลสำเร็จยังมีน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนทั้งหมด ทั้งที่มีบริบทภูมิสังคมใกล้เคียงกันและดำเนินงานตามนโยบายเดียวกัน ปัจจัยที่สร้างความแตกต่างดังกล่าวจึงน่าสนใจ เช่น ภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์ (จตุพร สังขวรรณ, 2557; ล้นทม จอนจบทรง, 2557; สุดา สุวรรณภิรมย์, 2551) ความรู้ความสามารถของบุคลากร (อนุจิตร ชินสาร, 2557) ตลอดจนวัฒนธรรมองค์การในการทำงาน (เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, 2553)

ทั้งนี้สำหรับการวิจัยนี้ผู้วิจัยมีเป้าหมายที่จะให้ก่อเกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเลิศด้านความโปร่งใส และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบ เพื่อเป็นแนวทางการบริหารให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น สามารถนำไปประยุกต์ปฏิบัติในการพัฒนางานท้องถิ่นให้ประสบผลสำเร็จ เหมือนกับองค์กรต้นแบบอย่างได้เป็นอย่างดีเป็นรูปธรรม เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีจำนวนมากแต่ก็ยังมีย้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ประสบผลสำเร็จในการบริหารงานท้องถิ่นก็มีจำนวนมากเช่นกัน เมื่อพิจารณาจากการยอมรับทางสังคมเชิงประจักษ์ รวมถึงไม่มีผลงานที่โดดเด่นจากการจัดบริการสาธารณะหรือดำเนินงานตามภารกิจจนเกิดการยอมรับจากหน่วยงานภายนอก ซึ่งเกิดจากหลายปัจจัยโดยเฉพาะการไม่มีแนวทางการบริหารงานที่จะนำพาก้าวให้ไปสู่ความสำเร็จ อยากรจะประสบผลสำเร็จแต่ไม่รู้จะเริ่มต้นอย่างไร การบริหารมุ่งทำตามภารกิจตามปกติ ไม่มีความท้าทายใหม่ๆ ทำให้องค์กรไม่มีความทันสมัย ด้วยปัจจัยหลายประการซึ่งขึ้นอยู่กับบริบทในการบริหารของท้องถิ่นนั้นๆ การวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นอย่างมากโดยมีการบูรณาการองค์ความรู้กับการบริหารท้องถิ่น ตลอดจนบูรณาการภารกิจ บุคลากร ความรู้ ธรรมเนียมปฏิบัติและการมีส่วนร่วม จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวทางการบริหารงาน ไปสู่ความสำเร็จด้วยความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมกับภาคประชาชน ได้เป็นอย่างดี

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นผู้วิจัย จึงมีความสนใจในการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเลิศด้านความโปร่งใส และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน กรณีศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่ประสบความสำเร็จในการบริหารงานโดยมุ่งศึกษาเกี่ยวกับลักษณะการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเลิศด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงแนวทางการประยุกต์การบริหารงานที่เป็นเลิศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบด้านความโปร่งใสและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งการวิจัยครั้งนี้ จะก่อให้เกิดการบูรณาการองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการ

บริหารงานท้องถิ่น ได้เป็นอย่างดีก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อประชาชนในพื้นที่ต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาลักษณะการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
3. เพื่อศึกษาแนวทางการประยุกต์การบริหารงานที่เป็นเลิศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบด้านความโปร่งใส และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

กรอบแนวคิดในการวิจัย

1. ลักษณะการบริหารงานที่เป็นเลิศ

การประยุกต์ใช้หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ.2553, น. 238-239) จำนวน 4 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านนโยบายการบริหารงาน 2) ด้านความโปร่งใส 3) ด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และ 4) การติดตามและการประเมินผลการทำงาน

2. ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารงาน

สำหรับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารงาน ประกอบด้วย

2.1 ปัจจัยภายใน ได้แก่ 1) ภาวะผู้นำ ตามลักษณะภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์ ของ จตุพร สังขวรรณ (2557, น. 110-114) ลั่นทม จอนจบทรง (2557, น. 122) และสุดา สุวรรณภิรมย์ (2551, น. 30) 2) ความรู้ความสามารถของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานท้องถิ่น ตามรูปแบบของวัฒนธรรมองค์การที่เน้นการเป็นผู้นำ (Leader Culture) และเน้นบทบาทอิสระเฉพาะตัวบุคคล (Existential Culture) ของ อนุจิตร ชินสาร (2557, น. 312) 3) วัฒนธรรมองค์การท้องถิ่น

2.2 ปัจจัยภายนอก ได้แก่

2.2.1 ความโปร่งใสและการสร้างการมีส่วนร่วมกับภาคประชาชน (ลิขิต ชีรเวดิน. 2556, น. 6)

2.2.2 การสร้างเครือข่ายทางสังคม (วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2550, น. 13)

โดยกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย แสดงดังแผนภาพที่ 1 ดังนี้



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

วิธีการดำเนินการวิจัย

1. ขอบเขตการวิจัย

1.1. ด้านพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารงานที่เป็นเลิศด้านความโปร่งใส และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน กรณีศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยกำหนดกลุ่มเป้าหมายด้านพื้นที่จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารงานที่เป็นเลิศ รวมถึงได้รับรางวัลด้านการบริหารจากหน่วยงานต่างๆ และถือได้ว่าเป็นองค์กรต้นแบบในการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานที่เป็นเลิศด้านความโปร่งใส และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างชัดเจน สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือ 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ 2) เทศบาลนครอุดรธานี อำเภอเมืองอุดรธานี จังหวัดอุดรธานี 3) เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด 4) เทศบาลตำบลบ้านแฮด อำเภอบ้านแฮด จังหวัดขอนแก่น 5) องค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน อำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น

1.2 ด้านกลุ่มเป้าหมาย ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ สำหรับการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วยข้าราชการการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และข้าราชการส่วนท้องถิ่น กลุ่มสมาชิกสภาท้องถิ่น 3) กลุ่มผู้ปฏิบัติงานท้องถิ่น และ 4) กลุ่มประชาชนในพื้นที่

ตารางที่ 1 สรุปจำนวนผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ประเภทผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	จำนวนผู้ให้ข้อมูลสำคัญ
การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)	
1. กลุ่มผู้บริหาร: ข้าราชการการเมืองท้องถิ่น	
- ฝ่ายบริหาร (นายกเทศมนตรี/นายก อบต.)	1 ท่าน
- ฝ่ายนิติบัญญัติ (ประธานสภาท้องถิ่น)	1 ท่าน
2. กลุ่มผู้บริหาร: ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย	3 ท่าน
- ปลัด/ผู้อำนวยการส่วนที่เกี่ยวข้อง	
จำนวนรวมสัมภาษณ์เชิงลึก/พื้นที่	5 ท่าน
สนทนากลุ่ม (Focus Group)	
1. กลุ่มสมาชิกสภาท้องถิ่น	5 ท่าน
2. กลุ่มผู้ปฏิบัติงานท้องถิ่น ประกอบด้วย ข้าราชการส่วนท้องถิ่น/พนักงานจากส่วนงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง	10 ท่าน
3. กลุ่มประชาชนในพื้นที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	10 ท่าน
จำนวนรวมสนทนากลุ่ม/พื้นที่	25 ท่าน
จำนวนรวมทั้งหมดทุกพื้นที่	130 ท่าน

1.3 ด้านเนื้อหา

- 1) แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) หลักการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3) รูปแบบการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4) การกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 5) แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับภาวะผู้นำท้องถิ่น
- 6) แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมองค์กรท้องถิ่น
- 7) แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับความรู้ความสามารถของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน
- 8) แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 9) แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับเครือข่ายท้องถิ่น
- 10) แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการความรู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. เครื่องมือในการวิจัย ได้แก่ เครื่องมือที่ใช้สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลการบริหารงานที่เป็นเลิศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านความโปร่งใส และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบด้วย แนวคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) และการสนทนากลุ่มย่อย (Focus Group) และแบบบันทึก: การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non-Participant Observation)

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) และการสนทนากลุ่มย่อย (Focus group) กับกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย

4. การวิเคราะห์ข้อมูล ในการวิจัยเชิงคุณภาพส่วนใหญ่ข้อมูลที่น่ามาวิเคราะห์ จะเป็นข้อความบรรยาย (Descriptive) ที่ได้จากการสังเกต การสัมภาษณ์ และการจดบันทึก การวิเคราะห์ข้อมูลสำหรับการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับท้องถิ่นเป็นแบบรายการณศึกษา และระดับภาพรวมของการศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลแบบพรรณนาด้วยการนำเสนอข้อเท็จจริงที่พบจากพื้นที่ในบริบทต่างๆ ของข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้จริง โดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเลิศด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

1. ลักษณะการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

สำหรับการศึกษาลักษณะของลักษณะการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่ผู้วิจัยแบ่งลักษณะการบริหารตามแนวคิด ทฤษฎีทางการบริหารที่เกี่ยวข้อง ออกเป็น 1 ลักษณะ ที่ได้นำมาประยุกต์ใช้กับการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ 1) การบริหารแบบมีส่วนร่วม ซึ่งจากการศึกษาพบว่า แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีลักษณะการบริหารงานที่เหมือนกัน คือ มีลักษณะการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation Management) โดยให้ความสำคัญกับทุกฝ่ายในการทำงานร่วมกันทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายข้าราชการประจำ ฝ่ายนิติบัญญัติ รวมถึงการสร้างการมีส่วนร่วมกับภาคประชาชนอย่างแท้จริง มีการประชุมร่วมกันปรึกษาหารือวางแผนทางการขับเคลื่อนตามภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรม

2. ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.1 ปัจจัยภายในองค์กร ได้แก่

2.1.1 ด้านภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง พบว่า ผู้นำมีการก้าวทันความเปลี่ยนแปลง มีความทันสมัยแสวงหาแนวทางการบริหารที่มีความแตกต่างทันสมัยโดยพฤติกรรมของผู้บริหารที่สามารถจูงใจผู้ตามให้ ปฏิบัติงาน พัฒนาความสามารถให้สูงขึ้นกว่าที่คาดหวัง และมีศักยภาพมากขึ้น เกิดการตระหนักรู้ ในภารกิจและวิสัยทัศน์ขององค์กร

2.1.2 ด้านความรู้ความสามารถของบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน พบว่า มีความรู้ ทักษะ ความสามารถที่นำมาใช้ในการปฏิบัติงานผสมผสานกับทักษะความรู้ทางวิชาการ การประสานงาน การบูรณาการการทำงานกับหน่วยงานอื่นๆ ด้วยความมุ่งมั่นตั้งใจให้ภารกิจประสบผลสำเร็จ และมีความพร้อมสำหรับการตรวจสอบความโปร่งใส

2.1.3 ด้านวัฒนธรรมองค์กรในการทำงาน พบว่า มีการอยู่ร่วมกันอย่างมีระเบียบเรียบร้อยในลักษณะแบบพี่แบบน้อง เน้นงานโดยการทำงานตามภารกิจแบบมีส่วนร่วมให้ประสบผลสำเร็จด้วยความโปร่งใส

2.2 ปัจจัยภายนอกองค์กร ได้แก่

2.2.1 ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับนโยบายการบริหาร การบริหารงบประมาณ การรายงานผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประชาชนทราบในรูปแบบต่างๆ เช่น ออนไลน์ วารสาร วิทยู และมีความพร้อมสำหรับการตรวจสอบจากหน่วยงาน

ภายนอก ซึ่งประชาชนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมคิด ทำ วางแผน ในการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างครบวงจร ทำให้เกิดการพัฒนาด้านที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

2.2.2 ด้านการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก พบว่า การเสริมสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอกที่นอกองค์กรโดยความร่วมมือกันเป็นเครือข่ายเพื่อร่วมมือกันทำงาน ให้เกิดความต่อเนื่องและเป็นระบบ มีการสร้างเครือข่ายกับทุกองค์กร ทุกสถาบันเพื่อขับเคลื่อนงานให้มีความต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

3. แนวทางการบริหารงานที่เป็นเลิศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถนำต้นแบบด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

สามารถมาประยุกต์ใช้ได้ 5 แนวทางสำคัญ ดังนี้ 1) กำหนดวิสัยทัศน์และค่านิยมองค์กรที่ยึดหลักธรรมาภิบาล 2) พัฒนากลไกการสื่อสารและเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ 3) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและติดตามตรวจสอบ 4) การสร้างระบบและกลไกความโปร่งใส 5) มีระบบประเมินและปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง สำหรับ 5 แนวทางสำคัญข้างต้น ถือเป็นข้อค้นพบจากงานวิจัยครั้งนี้ ที่เกิดจากการสังเคราะห์ความเหมือนแนวทางการประยุกต์การบริหารงานที่เป็นเลิศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบด้านความโปร่งใสและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นสามารถนำไปประยุกต์ใช้สำหรับการบริหารงานพัฒนาศักยภาพขององค์กรตนเองให้ก้าวหน้ามากขึ้น

อภิปรายผล

การวิจัยเรื่อง การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเลิศด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

1. ลักษณะการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีลักษณะการบริหารงานที่เหมือนกัน คือ มีลักษณะการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation Management) โดยให้ความสำคัญกับทุกฝ่ายในการทำงานร่วมกันทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายข้าราชการประจำ ฝ่ายนิติบัญญัติ รวมถึงการสร้างการมีส่วนร่วม กับภาคประชาชนอย่างแท้จริง การมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนมีความสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาทั้งในระดับองค์กร ชุมชน ท้องถิ่น และประเทศชาติ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์กรปกครอง ที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้มากที่สุด เนื่องจากเป็นองค์กรปกครองที่ได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางให้ประชาชนมีอำนาจในการปกครองตนเอง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเสมือนรัฐบาลของท้องถิ่น มีอำนาจในการบริหารพัฒนาท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระ และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้มากที่สุด ในส่วนของรูปแบบการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชน เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาผ่านท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารและพัฒนา ท้องถิ่นสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด ด้วยการแสดงความคิดเห็น การเสนอแนะหรือการเสนอความต้องการ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในรูปของการใช้สิทธิเลือกทางเลือกเพื่อให้เป็นฉันทามติ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ และการมีส่วนร่วมใน การติดตามประเมินผลให้การดำเนินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สอดคล้องกับแนวคิดของ Kurkela (2024) ที่อธิบายว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นความท้าทายเชิงองค์การ (organisational challenge) ในการบริหารงานท้องถิ่น หากองค์กรสามารถสร้างวัฒนธรรมและโครงสร้างที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วม จะช่วยให้การพัฒนาท้องถิ่นมี

ประสิทธิภาพและยั่งยืนมากขึ้น อีกทั้งยังสอดคล้องกับงานของ Simelio-Solà, Ferré-Pavia, & Herrero-Gutiérrez (2021) ที่ศึกษาพบว่า เทศบาลที่เปิดเผยข้อมูลและสร้างช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง มักได้รับความไว้วางใจจากประชาชนและมีความโปร่งใสมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมไม่ได้เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ แต่ขึ้นอยู่กับปัจจัยสนับสนุน เช่น สภาพการคลังขององค์กรท้องถิ่น งานของ Liao et al. (2025) ชี้ว่าหากเทศบาลมีฐานะการเงินที่ดี จะมีแนวโน้มลงทุนในกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น ตรงกันข้าม องค์กรที่มีข้อจำกัดด้านงบประมาณอาจจำกัดการสร้างกลไกการมีส่วนร่วม ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ทรัพยากรทางการเงินเป็นเงื่อนไขสำคัญของการมีส่วนร่วม นอกจากนี้ การนำเทคโนโลยีมาสนับสนุนการมีส่วนร่วมยังเป็นแนวโน้มที่สำคัญ งานของ Davies, Arana-Catania, & Procter (2022) ที่ศึกษา participatory budgeting แบบดิจิทัลในสกอตแลนด์ พบว่าการใช้เครื่องมือออนไลน์สามารถเพิ่มโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้มากขึ้น แต่ยังคงเผชิญกับข้อจำกัดด้านโครงสร้างอำนาจและความพร้อมของบุคลากรในท้องถิ่น

2. ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยประกอบไปด้วย 1) ปัจจัยภายใน แบ่งออกเป็น 3 ด้าน คือ 1.1) ด้านภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง 1.2) ความรู้ความสามารถของบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน 1.3) ด้านวัฒนธรรมองค์การในการทำงาน 2) ปัจจัยภายนอก แบ่งออกเป็น 2 ด้าน คือ 2.1) การมีส่วนร่วมของประชาชน 2.2) การสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก

2.1 ปัจจัยภายใน แบ่งออกเป็น 3 ด้าน สรุปรายละเอียดแต่ละประเด็นดังนี้

2.1.1 ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง มีการก้าวทันความเปลี่ยนแปลง มีความทันสมัยแสวงหาแนวทางการบริหารที่มีความแตกต่างทันสมัยโดยพฤติกรรมของผู้บริหารที่สามารถจูงใจผู้ตามให้ ปฏิบัติงาน พัฒนาความสามารถให้สูงขึ้นกว่าที่คาดหวัง และมีศักยภาพมากขึ้น เกิดการตระหนักรู้ ในภารกิจและวิสัยทัศน์ขององค์กร จนสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ซึ่งผู้บริหารของสำนักบริการวิชาการ วิชาการ จะมีความตื่นตัวตลอดเวลาแสวงหาความรู้ เครือข่ายและเทคนิคการทำงานใหม่ๆเข้ามาประยุกต์ใช้กับการพัฒนาองค์กร พัฒนาทีมให้มีความคล่องตัวสูง มีการสร้างบรรยากาศการทำงานที่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน ผลการศึกษานี้สอดคล้องกับงานของ Nguyen et al. (2021) ที่ชี้ว่าภาวะผู้นำเชิงเปลี่ยนแปลงช่วยเสริมสร้างความผูกพันของบุคลากรและกระตุ้นการมีส่วนร่วมในองค์กรสาธารณะ

2.1.2 ความรู้ความสามารถของบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน จากการศึกษา พบว่า การทำงานของบุคลากรที่มีความรู้ (Knowledge) มีทักษะ (Skill) ตลอดจนคุณลักษณะส่วนบุคคล (Personal Characteristic of Attributes) ที่ส่งผลต่อการแสดงพฤติกรรม (Behavior) ในการทำงานซึ่งจำเป็นและมีผลทำให้บุคคลนั้น ปฏิบัติงานที่อยู่ในความรับผิดชอบได้ดียิ่งขึ้น ทำงานได้ตามเกณฑ์รวมถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดย ความรู้ความสามารถของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานเกิดได้จาก นโยบายของผู้บริหารที่ชัดเจนเกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากรในเชิงรุกและการนำเทคโนโลยีสารสนเทศต่างๆเข้ามาประยุกต์ใช้กับการทำงาน รวมทั้งมีการต่อยอดจากนโยบายเดิมเพื่อสร้างความต่อเนื่องให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเหมาะสม ผลนี้สอดคล้องกับแนวคิดของ OECD (2020) ที่เน้นการพัฒนาทุนมนุษย์ภาครัฐเพื่อยกระดับสมรรถนะและความสามารถในการตอบสนองความต้องการประชาชน

2.1.3 ด้านวัฒนธรรมองค์การในการทำงาน จากการศึกษา พบว่า องค์กรกำหนดขึ้นมาเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติร่วมกันของคนในองค์กร วัฒนธรรมองค์การอาจปรากฏทั้งในรูปแบบที่มองเห็นได้ เช่น โลโก้ สัญลักษณ์ การแต่งกาย คำขวัญ กิจกรรมต่างๆ หรือแบบแผนพฤติกรรม และรูปแบบที่มองไม่เห็น จำต้อง

ไม่ได้ เช่น ความเชื่อ ค่านิยม อุดมการณ์ ความเข้าใจ หรือการรับรู้ เป็นต้น สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครพนมมีวัฒนธรรมการทำงานที่เน้นการทำงานและความสัมพันธ์อันดีกับบุคลากรในการทำงานร่วมกัน รวมทั้งมีการออกแบบสัญลักษณ์ของหน่วยงานใหม่เพื่อสร้างการรับรู้ที่ทันสมัยและเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่มีความเข้มแข็งต่อการปฏิบัติงานนอกจากนี้ยังต้องรับผิดชอบต่อสังคมในการดำเนินงานโดยมุ่งเป็นองค์กรแห่งการให้อะไรต่อสังคม สอดคล้องกับงานของ Schein (2017) ที่ระบุว่าวัฒนธรรมองค์กรเป็นกลไกที่กำหนดคุณภาพของการบริหารและเป็นปัจจัยชี้ขาดต่อความสำเร็จขององค์กร

2.2 ปัจจัยภายนอก แบ่งออกเป็น 2 ด้าน สรุปรายละเอียดแต่ละประเด็นดังนี้

2.2.1 การมีส่วนร่วมของประชาชน ความสามารถแสดงออกของประชาชนที่มีหลายรูปแบบ ซึ่งการแสดงออกนั้นเกี่ยวกับนวัตกรรมการพัฒนาสุขภาวะผู้สูงอายุกลุ่มชาติพันธุ์ เช่น การทำกิจกรรมร่วมกับชุมชนหรือสังคม ตามระดับของการมีส่วนร่วม หรือส่วนที่ได้รับมอบหมาย ตามขั้นตอนของการมีส่วนร่วม ได้แก่ การวางแผน การปฏิบัติงาน การประเมินผล และการรับผลประโยชน์ร่วมกัน สอดคล้องกับงานวิจัยของ Kurkela (2024) ชี้ว่า การมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบของประชาชนไม่เพียงแต่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงาน แต่ยังเสริมสร้างความไว้วางใจระหว่างประชาชนกับองค์กรท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความยั่งยืนทางการบริหาร นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับแนวคิดของ Bovaird & Loeffler (2016) ที่กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะหุ้นส่วน (citizens as partners) ในการกำหนดทิศทางและสร้างคุณค่าร่วมของการบริการสาธารณะ

2.2.2 ทูตทางสังคม จากการศึกษา พบว่า รูปแบบความสัมพันธ์ของคนในชุมชนที่มีลักษณะสำคัญ คือ มีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน มีข้อตกลงร่วมกันอย่างเป็นระบบ และมีลักษณะเครือข่ายทางสังคมที่เข้มแข็ง ซึ่งจะส่งผลให้กิจกรรมที่ทำร่วมกันในชุมชนนั้นมีประสิทธิภาพ ผลการศึกษานี้สอดคล้องกับงานของ Putnam (2000) ที่อธิบายว่า ทูตทางสังคมเป็นพื้นฐานสำคัญในการเสริมสร้างความร่วมมือของชุมชน และช่วยให้สถาบันท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยชุมชนที่มีทูตทางสังคมเข้มแข็งมักจะมีระดับความไว้วางใจที่สูงและสามารถสร้างกลไกการพัฒนาที่มีความยั่งยืนได้ อีกทั้งยังสอดคล้องกับ Ostrom (2010) ที่ชี้ว่าทูตทางสังคมช่วยลดต้นทุนการทำงานร่วมกันและทำให้การจัดการทรัพยากรสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3. แนวทางการบริหารงานที่เป็นเลิศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถนำต้นแบบ ด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น มาประยุกต์ใช้ได้ กำหนดนโยบายและวิสัยทัศน์องค์กรที่ชัดเจน แนวคิดภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง สร้างระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานอย่างมีผลสัมฤทธิ์เชิงประจักษ์ นำระบบเครือข่ายทางสังคม มาใช้ในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปฏิรูปองค์กรแบบส่วนร่วมที่เหมาะสมกับการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ทั้งนี้ แนวทางดังกล่าวสามารถขับเคลื่อนบริหารงานร่วมกับการสร้างเครือข่าย ด้วยทรัพยากรทางการบริหารตามภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประสบผลสำเร็จอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่ได้นำไปประยุกต์ใช้พัฒนาเป้าหมายขององค์กรแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ และสามารถผ่านเกณฑ์และได้รับรางวัลพระปกเกล้าได้อย่างมีประสิทธิภาพเชิงประจักษ์

ผลการศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่า แนวทางการบริหารงานที่เป็นเลิศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถถ่ายทอดและประยุกต์ใช้เป็นต้นแบบในองค์กรอื่น ๆ ได้ โดยมีองค์ประกอบสำคัญหลายประการ ดังนี้ 1) การกำหนดนโยบายและวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนเป็นจุดเริ่มต้นของการบริหารที่มีประสิทธิภาพ องค์กรที่สามารถสื่อสารเป้าหมายและทิศทางการดำเนินงานได้อย่างชัดเจน ย่อมสร้างแรงจูงใจและความเชื่อมั่นทั้งในหมู่บุคลากรและ

ภาคประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับ Nguyen et al. (2021) ที่ชี้ว่าภาวะผู้นำเชิงเปลี่ยนแปลงช่วยยกระดับผลการปฏิบัติงานและสร้างความผูกพันต่อองค์กร 3) การสร้างระบบติดตามและประเมินผลที่มีผลสัมฤทธิ์เชิงประจักษ์ เป็นอีกหนึ่งแนวทางที่ทำให้การบริหารงานท้องถิ่นมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ การประเมินผลอย่างเป็นระบบช่วยให้องค์กรสามารถเรียนรู้และปรับปรุงกระบวนการทำงานอย่างต่อเนื่อง ผลนี้สอดคล้องกับ Putnam (2000) และ Marais & Vannini (2022) ที่ชี้ว่าทุนทางสังคมและเครือข่ายความร่วมมือเป็นปัจจัยที่สนับสนุนความเข้มแข็งและความยั่งยืนของการพัฒนา 5) การปฏิรูปองค์กรแบบมีส่วนร่วม (Participatory Reform) ช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับสามารถปรับตัวตามบริบทได้ โดยอาศัยหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและการทำงานแบบโปร่งใสเป็นฐานสำคัญ แนวทางดังกล่าวไม่เพียงแต่ช่วยยกระดับคุณภาพการบริหาร แต่ยังสามารถนำองค์กรไปสู่การเป็นต้นแบบในระดับประเทศ และมีโอกาสได้รับการยอมรับในระดับนโยบาย เช่น การผ่านเกณฑ์และได้รับ “รางวัลพระปกเกล้า” ซึ่งเป็นรางวัลเชิดชูองค์กรท้องถิ่นที่โดดเด่นด้านความโปร่งใส การมีส่วนร่วม และการบริหารงานที่ดี

องค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัย

ผลการศึกษาครั้งนี้ได้ก่อให้เกิดองค์ความรู้ใหม่ที่สะท้อนแนวทางการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นระบบและยั่งยืน โดยสามารถสรุปได้ 3 ประเด็นสำคัญ ดังนี้ ประการแรก รูปแบบการบริหารงานเชิงบูรณาการแบบมีส่วนร่วม (Participatory and Integrative Management Model) การบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบความสำเร็จ โดยเกิดจากการบูรณาการการทำงานระหว่างฝ่ายบริหาร ข้าราชการประจำ ฝ่ายนิติบัญญัติ และภาคประชาชนในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การวางแผน การตัดสินใจ ไปจนถึงการติดตามและประเมินผล ทำให้เกิดการบริหารที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ประการที่สอง ปัจจัยความสำเร็จของการบริหารท้องถิ่นเชิงโปร่งใสและมีส่วนร่วม (Determinants of Transparent and Participatory Local Governance) ความสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดจากการผสมผสานของปัจจัยภายในและภายนอกอย่างเหมาะสม โดย ปัจจัยภายใน ได้แก่ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่มีวิสัยทัศน์และสามารถจูงใจบุคลากรให้ร่วมพัฒนาองค์กร ความรู้และสมรรถนะของบุคลากรที่ทำงานอย่างมืออาชีพ และวัฒนธรรมองค์กรที่เน้นความร่วมมือและความซื่อสัตย์ ส่วน ปัจจัยภายนอก ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกกระบวนการบริหาร และการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอกผ่านการสร้างเครือข่ายความร่วมมืออย่างต่อเนื่อง ประการสุดท้าย กรอบแนวทางการบริหารที่เป็นเลิศเพื่อยกระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Framework for Excellent Local Governance) งานวิจัยเสนอแนวทางพัฒนาองค์กร 5 ประการ ได้แก่ (1) กำหนดวิสัยทัศน์และค่านิยมองค์กรตามหลักธรรมาภิบาล (2) พัฒนากลไกการสื่อสารและการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ (3) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอน (4) สร้างระบบตรวจสอบและกลไกความโปร่งใสภายในองค์กร และ (5) จัดให้มีระบบประเมินและปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง เพื่อพัฒนาองค์กรให้มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และยั่งยืนในระยะยาว

ข้อเสนอแนะการวิจัย

1. ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

1.1 หน่วยงานของรัฐควรมีการติดตามการดำเนินงานด้านความโปร่งใสและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับพื้นที่เชิงรุกอย่างต่อเนื่อง

1.2 ควรมีการกำหนดแนวทางการพัฒนาการบริหารงานท้องถิ่นด้านความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบ พร้อมทั้งมีการส่งเสริมและสนับสนุนศูนย์การเรียนรู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นศูนย์การเรียนรู้ที่มีชีวิตแบบครบวงจร

1.3 หน่วยงานระดับจังหวัดโดยสำนักงานท้องถิ่นจังหวัด ต้องดำเนินการในการติดตามงานในการกิจด้านการเสริมสร้างความโปร่งใส และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างต่อเนื่อง

1.4 กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นและท้องถิ่นจังหวัด ต้องเพิ่มเกณฑ์ตัวชี้วัดประเมินด้านความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สอดคล้องกับบริบทการทำงานของท้องถิ่นและประเมิน โดยคณะกรรมการที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงานท้องถิ่น

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเน้นการทำงานแบบเครือข่ายทั้งระดับชุมชน รวมถึงกับหน่วยงานภายนอกโดยมีกิจกรรมขับเคลื่อนงานพัฒนาท้องถิ่นร่วมกันอย่างต่อเนื่อง

2.2 ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงทุกกระบวนการเพื่อสร้างการรับรู้และการร่วมรับผิดชอบในการภารกิจด้วยกัน

2.3 ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง มีการกำหนดแนวทางการทำงานที่ชัดเจนในด้านความโปร่งใส และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

3.1 ควรมีการศึกษาแนวทางการสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

3.2 ควรมีการนำผลการศึกษาไปพัฒนาเป็นหลักสูตรการสร้าง ความโปร่งใสและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนบนฐานการพัฒนาท้องถิ่น

3.3 ควรมีการจัดทำสื่อออนไลน์รูปแบบต่างๆ ทางวิชาการ เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความโปร่งใสและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อเผยแพร่และให้ความรู้กับเจ้าหน้าที่และประชาชนในท้องถิ่น

เอกสารอ้างอิง

กระทรวงมหาดไทย. (2561). คู่มือการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก.

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2543). รายงานการดำเนินการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.

จตุพร สังขวรรณ. (2557). ภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์: แนวทางการบริหารจัดการองค์กรภาครัฐไทยในศตวรรษที่ 21. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- ปิยนุช สกุลรัตน์. (2562). การบริหารงานท้องถิ่นไทยภายใต้หลักธรรมาภิบาล. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2553). การจัดการภาครัฐแนวใหม่. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ล้นทม จอนจบทรง. (2557). ภาวะผู้นำกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ลิขิต อีร์เวคิน. (2556). ประชาธิปไตยกับการสร้างธรรมาภิบาลท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2550). การสร้างเครือข่ายทางสังคมกับการพัฒนาท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2560). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2551). การเลือกตั้งท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.
- สุดา สุวรรณภิรมย์. (2551). การพัฒนาภาวะผู้นำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- สุรพล นิติไกรพจน์. (2548). กฎหมายปกครองและการบริหารท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อนุจิตร ชินสาร. (2557). นวัตกรรมการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. วารสารราชพฤกษ์, 12(3), 81-90.
- Bovaird, T., & Loeffler, E. (2016). *Public management and governance* (3rd ed.). Routledge.
- Davies, Jonathan & Arana-Catania, Miguel & Procter, Rob. (2022). *Embedding digital participatory budgeting within local government: motivations, strategies and barriers faced*. Conference: ICEGOV 2022: 15th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance, 98-104. 10.1145/3560107.3560124.
- Kurkela, K. (2024). Citizen participation as an organizational challenge in local government. *International Journal of Public Sector Management*, 37(1), 124–140.
- Liao, W. J., Ramirez de la Cruz, E. E., Zhang, Y., & Sexton, R. J. (2025). Examining the relationship between citizen participation and municipal fiscal conditions. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 37(2), 229–247.
- Marais, L., & Vannini, P. (2022). Community governance and local development: Exploring collaborative networks in municipal management. *Local Government Studies*, 48(6), 1123–1142.
- Nguyen, P. T., Mia, L., Winata, L., & Chong, V. K. (2021). Effect of transformational-leadership style and management control system on managerial performance. *Journal of Business Research*, 134, 324–336.
- Nguyen, P. T., Mia, L., Winata, L., & Chong, V. K. (2021). Effect of transformational-leadership style and management control system on managerial performance. *Journal of Business Research*, 134, 324–336.



- Organization for Economic Co-operation and Development. (2020). **Public employment and management 2020: The future of the public service**. OECD Publishing.
- Ostrom, E. (2010). **Beyond markets and states: Polycentric governance of complex economic systems**. American Economic Association.
- Putnam, R. D. (2000). **Bowling alone: The collapse and revival of American community**. Simon & Schuster.
- Schein, E. H. (2017). **Organizational culture and leadership** (5th ed.). Wiley.
- Simelio-Solà, N., Ferré-Pavia, C., & Herrero-Gutiérrez, F.-J. (2021). **Transparent information and access to citizen participation on municipal websites**. *Profesional de la Información*, 30(2), e300211.