

การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเลิศด้านความโปร่งใส
และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
กรณีศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมา
THE ADMINISTRATION OF LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS
EXCELLENT IN ACCOUNTABILITY AND ENCOURAGEMENT
ON CITIZENS PARTICIPATION : A CASE STUDY OF LOCAL
ADMINISTRATION IN NAKHONRATCHASIMA

อนุจิตร ชินสาร

ANUJIT CHINASAN

มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา

NAKHONRACHIMA UNIVERSITY

จังหวัดนครราชสีมา

NAKHONRACHIMA PROVINCE

รับบทความ : 30 ตุลาคม 2563 /ปรับแก้ไข : 24 ธันวาคม 2563 /ตอบรับบทความ : 28 ธันวาคม 2563

Received : 30 October 2020 /Revised : 24 December 2020 /Accepted : 28 December 2020

บทคัดย่อ

งานวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาลักษณะการบริหารงานและปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเลิศด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และศึกษาแนวทางการประยุกต์การบริหารงานที่เป็นเลิศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบด้านความโปร่งใส และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญเลือกจากพื้นที่เป้าหมายแบบเจาะจง 3 แห่ง ที่เคยได้รับรางวัลพระปกเกล้าด้านความโปร่งใส และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มผู้บริหารและกลุ่มสมาชิกสภาท้องถิ่น แบบสนทนากลุ่มโดยจัดประชุมกลุ่มย่อยด้วยการสนทนากลุ่มกับกลุ่มผู้ปฏิบัติงานท้องถิ่นและกลุ่มประชาชนในพื้นที่ พร้อมการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมกับทุกกลุ่ม รวมทั้งสิ้น 102 คน วิเคราะห์ข้อมูลโดยการจำแนกชนิดข้อมูลระดับท้องถิ่น และระดับภาพรวม นำเสนอผลการวิจัยด้วยวิธีพรรณนาบรรยาย

ผลการวิจัยพบว่า ลักษณะการบริหารงาน พบว่า มีลักษณะการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมเหมือนกันทุกแห่ง ซึ่งทุกปัจจัยส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารงานที่เป็นเลิศ โดยให้ความสำคัญกับทุกฝ่ายในการทำงานร่วมกัน และสร้างการมีส่วนร่วมกับภาคประชาชนอย่างแท้จริง และข้อค้นพบแนวทางสำคัญที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ได้แก่ 1) กำหนดนโยบายและวิสัยทัศน์องค์กรที่ชัดเจน 2) สร้างภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) สร้างระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพเชิงประจักษ์ 4) นำระบบเครือข่ายทางสังคมมาใช้ในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 5) ปฏิรูปองค์กรแบบส่วนร่วมที่เหมาะสมกับการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ

คำสำคัญ : การบริหารงาน, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

ABSTRACT

This is an impartial study in the nature of management and factors that affect the achievement that was the administration of local government organizations in transparency; promote public participation. It reveals the guideline for the best management of local government organizations and a model that reveal and raise public participation to local government organizations. The methodology qualitative research, and key Informants were selected from three specific target areas that previously received the King Prajadhipok Award for Transparency and Promoting Public Participation. Data were collected using structured interviews together with in-depth interviews with management and local council groups by holding a small group meeting with a group discussion of local workers and local villager groups. The consideration has been are conduct 102 people without participation in all groups.

The results reveal the characteristics of management with participation, which the importance of all parties to work together and create real cooperation with the public sector. The main findings can be applied to achieve results in creating: 1) a clear policy and organizational vision, 2) transformational leadership for local government organizations, 3) a system for monitoring and evaluating performance. 4) the social network system in the administration of the local government organization, and lastly 5) the suitable reformation for the administration in the local government organization at all levels.

Keywords : Administration, Local administrative organization, Accountability, Encouragement on citizens participation

บทนำ

การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local government) ถือเป็นการบริหารราชการรูปแบบหนึ่ง ที่เป็นพื้นฐานการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนท้องถิ่นที่มีสภาพปัญหาสังคม วัฒนธรรม ความเป็นอยู่และทรัพยากรธรรมชาติที่แตกต่างกัน หากมีการหวังพึ่งรัฐบาลกลางในฐานะที่ต้องดูแลประชาชนโดยรวมทั่วประเทศ ย่อมไม่สามารถตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาได้อย่างทั่วถึง และตรงตามความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนา และเข้าไปแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นได้อย่างทันทั่วถึง โดยให้สิทธิแก่ชุมชนในการตัดสินใจดำเนินการกิจต่าง ๆ ของท้องถิ่น การให้ความสำคัญต่อการเรียนรู้ และฝึกปฏิบัติการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมโดยท้องถิ่น (Puang-ngam, 2017, p. 11)

การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปัจจุบันมีความพยายามที่จะต้องแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนให้ได้ ถึงแม้ว่าการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดในหลาย ๆ ด้วยบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยงานของภาครัฐที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดจึงมีการแสวงหา รูปแบบหรือกระบวนการแนวทางใหม่ในการทำงาน เพื่อนำมาปรับใช้ในการทำงานเพื่อให้เกิดการพัฒนาสิ่งใหม่ ๆ ให้เกิดขึ้นในองค์กรอย่างยั่งยืนและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด อาทิเช่น การบริหารจัดการองค์กร โดยใช้หลักธรรมาภิบาลเชิงรุก การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน การสร้างความโปร่งใสในการบริหารงานด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนในทุกช่องทางตลอดจนการศึกษาดูงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบผลสำเร็จในการบริหารองค์กรเพื่อนำมาสู่การปรับปรุงและพัฒนาองค์กรตนเอง เป็นต้น

จังหวัดนครราชสีมาเป็นจังหวัดขนาดใหญ่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระจายทุกเขตพื้นที่มากที่สุด ในประเทศไทย ซึ่งมีขนาดท้องถิ่นจัดเป็นขนาดใหญ่และขนาดกลาง รวมทั้งสิ้น 334 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 4 แห่ง เทศบาลตำบล 85 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 243 แห่ง (Department of Local Administration, 2019, online) สิ่งที่ตามมาคือ ปัญหาการบริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นก็ย่อมมีมากขึ้นด้วย โดยเฉพาะด้านการบริหารงานด้วยความโปร่งใส และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนจนเป็นที่ยอมรับของสังคม พบว่า ยังมีจำนวนไม่มากนัก จึงเป็นที่น่าสนใจว่าภายใต้ทรัพยากร สภาพภูมิสังคมที่ใกล้เคียงกัน รวมถึงการดำเนินงานตามนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของท้องถิ่นทั้งระดับกลาง ระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นที่เหมือนกัน แต่การบริหารด้วยความโปร่งใส และส่งเสริมการมีส่วนร่วมจนนำไปสู่ความสำเร็จถึงแตกต่างกัน และมีจำนวนหน่วยงานที่ได้รับ การยอมรับ และประกาศเกียรติคุณมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งจังหวัด เกิดจากปัจจัยใด ที่เกี่ยวข้องบ้าง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบผลสำเร็จมีแนวทางบริหารงานอย่างไรจึงประสบผลสำเร็จ จนได้รับการยอมรับจากหน่วยงานภายนอก สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจะต้องมีแนวทางการบริหารงาน อย่างไรถึงประสบผลสำเร็จ ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างสูงสุดภายใต้การสร้างความปลอดภัยในการทำงาน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง จึงเป็นประเด็นสำคัญในการนำไปสู่การแสวงหาคำตอบ เพื่อเป็นแนวทางในการนำไปประยุกต์ใช้สำหรับการบริหารงานที่เป็นเลิศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบ ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นโดยเฉพาะจังหวัดนครราชสีมา และก่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่อื่น ๆ ต่อไป ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นผู้วิจัยจึงมีความสนใจในการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเลิศด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน กรณีศึกษา องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมาเพื่อมุ่งนำผลการวิจัยไปสู่การใช้ประโยชน์ต่อการบริหารงานท้องถิ่นได้ อย่างมีประสิทธิภาพก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาลักษณะการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเลิศด้านความโปร่งใส และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเลิศ ด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
3. เพื่อศึกษาแนวทางการประยุกต์การบริหารงานที่เป็นเลิศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบ ด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

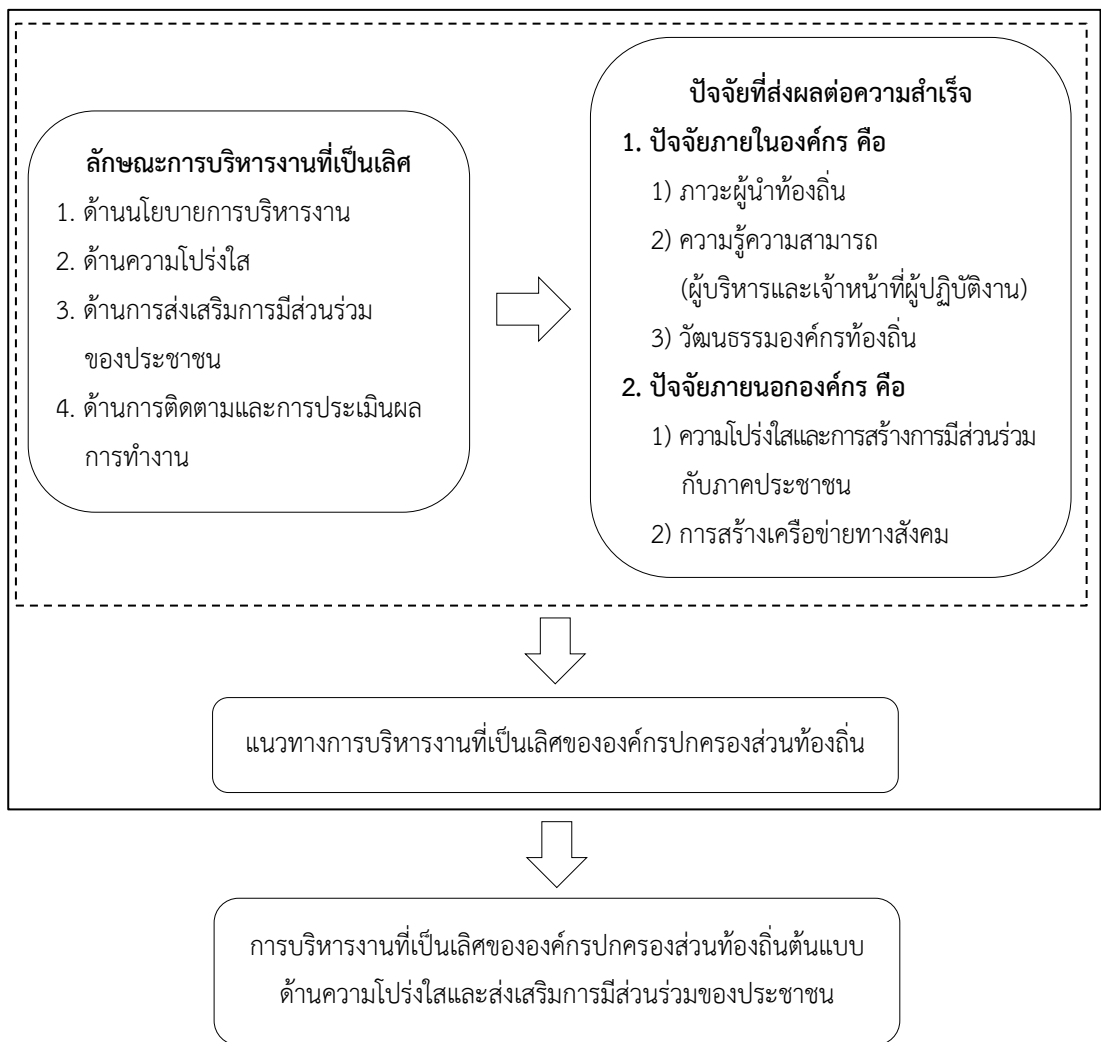
ประโยชน์การวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงลักษณะการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเลิศด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
2. ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเลิศด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
3. สามารถเป็นแนวทางการประยุกต์การบริหารงานที่เป็นเลิศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผู้วิจัยศึกษาเอกสารและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยจำแนกตามวัตถุประสงค์การวิจัย ดังนี้

ลักษณะการบริหารงานที่เป็นเลิศ ประยุกต์ใช้หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (Ketsuwan, 2010, pp. 238-239) จำนวน 4 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านนโยบายการบริหารงาน 2) ด้านความโปร่งใส 3) ด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และ 4) การติดตามและการประเมินผลการทำงาน สำหรับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารงานประกอบด้วย 1) ปัจจัยภายใน ได้แก่ (1) ภาวะผู้นำ ตามลักษณะภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์ ของจตุพร สังขวรรณ (Sangkhawan, 2014, pp. 110-114) ถิ่นทม จอนจวบทรง (Jonjoabsong, 2014, p. 122) และสุดา สุวรรณภิรมย์ (Suwannaphirom, 2008, p. 30) (2) ความรู้ความสามารถของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานท้องถิ่นตามรูปแบบของวัฒนธรรมองค์การที่เน้นการเป็นผู้นำ (Leader culture) และเน้นบทบาทอิสระเฉพาะตัวบุคคล (Existential culture) ของอนุจิตร ชินสาร (Chinasan, 2014, p. 312) (3) วัฒนธรรมองค์การท้องถิ่น (Office of the Permanent Secretary for Ministry of Agriculture and Cooperatives, 2012, pp. 1-2) และ ปัจจัยภายนอก ได้แก่ (1) ความโปร่งใสและการสร้างการมีส่วนร่วมกับภาคประชาชน (Teerawekin, 2013, p. 6) และ (2) การสร้างเครือข่ายทางสังคม (Krueathep, 2005, unpaged) กำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ในรูปแบบของการศึกษาวิจัยต้นแบบที่ดี (Best practice) มีวิธีดำเนินการวิจัยดังนี้

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญอยู่ในพื้นที่เป้าหมาย คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมา เลือกแบบเจาะจง (Purposive sampling) ที่ได้รับรางวัลด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน จากสถาบันพระปกเกล้า จำนวน 3 แห่ง ประกอบด้วย 1) รางวัลพระปกเกล้าทองคำ ประจำปี 2557 คือ เทศบาลเมืองสีคิ้ว อำเภอสีคิ้ว จังหวัดนครราชสีมา (King Prajadhipok's Institute, 2014, pp. 36-44) 2) ใบประกาศเกียรติคุณสถาบันพระปกเกล้า สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านเกณฑ์มาตรฐาน ประจำปี 2560 คือ เทศบาลตำบลเสิงสาง อำเภอเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมา (Dailynews, 2017, online) และ 3) รางวัลพระปกเกล้าสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศ ประจำปี 2561 คือ องค์การบริหารส่วนตำบลสระตะเคียน อำเภอเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมา (King Prajadhipok's Institute, 2018, pp. 240-249) โดยกำหนดเกณฑ์การคัดเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 3 ช้อ ดังนี้

1) เป็นผู้บริหารงาน ขับเคลื่อนงานในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติและมีผลงานเชิงประจักษ์ 2) เป็นผู้บริหารผู้ปฏิบัติงาน และประชาชนในพื้นที่ และ 3) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งมากกว่า 2 ปีขึ้นไป จำนวน 4 กลุ่ม ประกอบด้วย 1) กลุ่มผู้บริหารงาน 4 คน ได้แก่ ข้าราชการการเมือง ฝ่ายบริหาร (นายกเทศมนตรี/นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) 1 คน ฝ่ายนิติบัญญัติ (ประธานสภาท้องถิ่น) 1 คน และข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ปลัด/ผู้อำนวยการ) 2 คน 2) กลุ่มสมาชิกสภาท้องถิ่น 5 คน 3) กลุ่มผู้ปฏิบัติงานท้องถิ่น 10 คน และ 4) กลุ่มประชาชนในพื้นที่ 15 คน จำนวน 3 พื้นที่ รวมทั้งสิ้น 102 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ สร้างขึ้นตามกรอบแนวคิดการวิจัยจำแนกตามกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 4 ชุด ประกอบด้วย แบบสัมภาษณ์ 1 ชุด แบบสนทนากลุ่ม 2 ชุด และแบบสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม 1 ชุด เสนอผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 5 คน พิจารณาความตรงด้านเนื้อหา (Content validity) และปรับแก้ไขตามข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญ

การเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยแบบสัมภาษณ์โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) กับกลุ่มผู้บริหารและกลุ่มสมาชิกสภาท้องถิ่น และแบบสนทนากลุ่มด้วยการประชุมสนทนากลุ่มย่อย กับกลุ่มผู้ปฏิบัติงานท้องถิ่นและกลุ่มประชาชนในพื้นที่ สำหรับการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมโดยแบบสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม เป็นกลไกเสริมจากการเก็บรวบรวมข้อมูลกับทุกกลุ่ม

การวิเคราะห์ข้อมูล โดยการจำแนกชนิดข้อมูล (Typological analysis) (Chanthawanich, 2010, pp. 74-90) ด้วยการจัดระบบข้อมูลโดยอาศัยหลักเกณฑ์ที่ผู้วิจัยใช้ในการดำเนินการวิจัย แบ่งเป็น 2 ระดับ ได้แก่ ระดับท้องถิ่น และระดับภาพรวม ด้วยวิธีพรรณนาบรรยาย

งานวิจัยได้รับการรับรองจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ จากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา เลขที่ HE-035/2562 เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2562

ผลการวิจัย

1. ลักษณะการบริหารงาน พบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 3 แห่ง มีลักษณะการบริหารที่เหมือนกันทุกด้าน ได้แก่ ด้านนโยบายการบริหารงาน ด้านความโปร่งใส ด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และด้านการติดตามและการประเมินผลการทำงาน ในลักษณะการบริหารแบบมีส่วนร่วม โดยให้ความสำคัญกับทุกฝ่าย รวมถึงมีการสร้างการมีส่วนร่วมกับภาคประชาชนโดยการประชุมร่วมกันปรึกษาหารือ วางแนวทางการขับเคลื่อนตามภารกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรมอย่างได้แท้จริง

2. ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ มีดังนี้

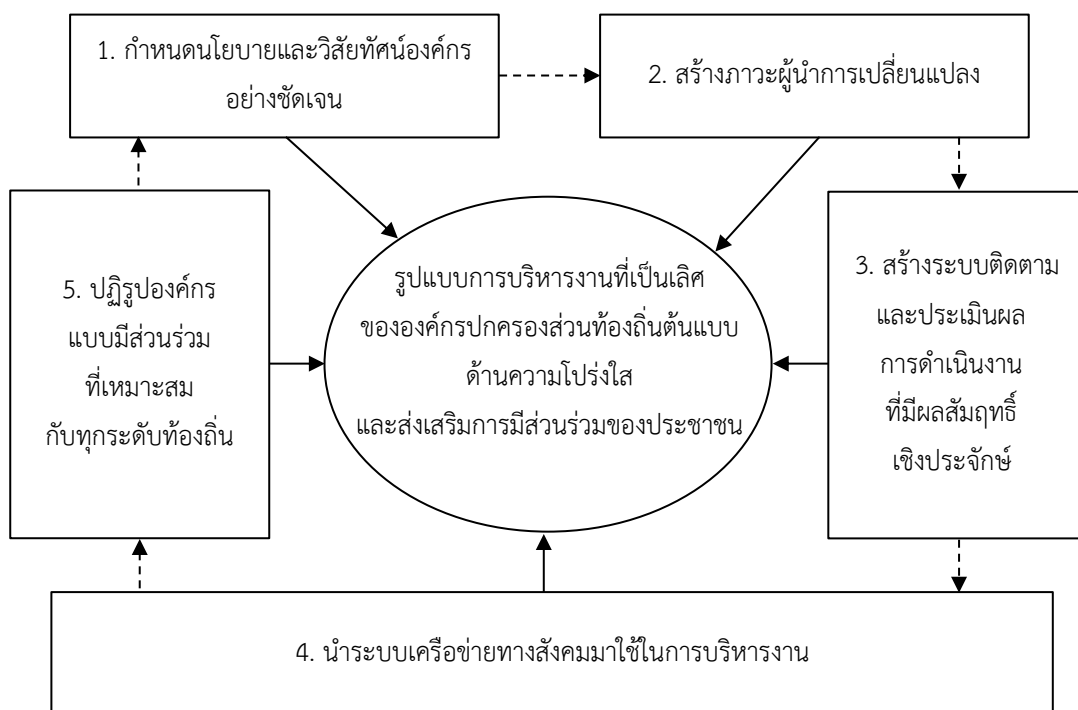
2.1 ปัจจัยภายในองค์การ ได้แก่ 1) ด้านภาวะผู้นำท้องถิ่น พบว่า ผู้นำมีอิทธิพลต่อผู้ร่วมงานและผู้ตาม มีการพัฒนาศักยภาพบุคลากรให้มีความสามารถในการบริหารและการปฏิบัติงาน เกิดความรู้ ความเข้าใจในภารกิจวิสัยทัศน์และนโยบายการทำงานที่ชัดเจน และรับฟังความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานในทุกฝ่าย 2) ด้านความรู้ความสามารถของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน พบว่า มีความรู้ ทักษะ ความสามารถที่นำมาใช้ในการปฏิบัติงานผสมผสานกับทักษะความรู้ทางวิชาการ การประสานงาน การบูรณาการการทำงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ด้วยความมุ่งมั่นตั้งใจให้ภารกิจประสบผลสำเร็จ และมีความพร้อมสำหรับการตรวจสอบความโปร่งใส และ 3) ด้านวัฒนธรรมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า มีการอยู่ร่วมกันอย่างมีระเบียบเรียบร้อยในลักษณะ แบบพี่แบบน้อง เน้นงานโดยการทำงานตามภารกิจแบบมีส่วนร่วมให้ประสบผลสำเร็จด้วยความโปร่งใส

2.2 ปัจจัยภายนอกองค์กร ได้แก่ 1) การสร้างความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมกับภาคประชาชน พบว่า มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับนโยบายการบริหาร การบริหารงบประมาณ การรายงานผลการดำเนินงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประชาชนทราบในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ออนไลน์ วารสาร วิทยุ และมีความพร้อม สำหรับการตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอก ซึ่งประชาชนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมคิด ทำ วางแผน ในการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างครบวงจร ทำให้เกิดการพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการ ของประชาชนได้อย่างแท้จริง และ 2) ด้านการสร้างเครือข่ายทางสังคม พบว่า มีการสร้างเครือข่ายในการทำงานร่วมกัน ในระดับท้องถิ่นกับหน่วยงานในระดับท้องถิ่นด้วยกันเอง ด้วยการแลกเปลี่ยนข้อมูลการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน อย่างสม่ำเสมอ สำหรับการทำงานในแต่ละภารกิจมีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานมากขึ้นและต่อเนื่อง

3. แนวทางการบริหารงานที่เป็นเลิศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถนำต้นแบบด้านความโปร่งใส และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นมาประยุกต์ใช้ได้ 5 แนวทางสำคัญ ดังนี้

- 3.1 กำหนดนโยบายและวิสัยทัศน์องค์กรที่ชัดเจน
- 3.2 สร้างภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3.3 สร้างระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานอย่างมีผลสัมฤทธิ์เชิงประจักษ์
- 3.4 นำระบบเครือข่ายทางสังคมมาใช้ในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3.5 ปฏิรูปองค์กรแบบมีส่วนร่วมที่เหมาะสมกับการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ

จากผลการศึกษาดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปเป็นรูปแบบการบริหารงานที่เป็นเลิศขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นต้นแบบด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้



ภาพที่ 2 รูปแบบการบริหารงานที่เป็นเลิศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

อภิปรายผล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีลักษณะการบริหารงานที่เป็นเลิศด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในลักษณะการบริหารแบบมีส่วนร่วม เหมือนกันทุกแห่ง จึงกล่าวได้ว่า การบริหารท้องถิ่นในปัจจุบันเป็นการบริหารงานสมัยใหม่ที่เน้นความสำคัญกับการบริหารแบบมีส่วนร่วม ส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบกิจกรรม โครงการต่าง ๆ ที่ขับเคลื่อนโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับวัชรินทร์ อินทรพรหม (Intaprom, 2014, p. 278) ได้ศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชน พบว่าการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนมีความสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาทั้งในระดับองค์กร ชุมชน ท้องถิ่น และประเทศชาติ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์กรปกครองที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้มากที่สุดเนื่องจากเป็นองค์กรปกครองที่ได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางให้ประชาชนมีอำนาจในการปกครองตนเอง เปรียบเสมือนรัฐบาลของท้องถิ่น มีอำนาจในการบริหารพัฒนาท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระ และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้มากที่สุด

ปัจจัยภายในองค์กร ด้านผู้นำมีอิทธิพลต่อผู้ร่วมงานและผู้ตาม ต่อการพัฒนาศักยภาพการบริหารและการปฏิบัติงานที่ชัดเจน และรับฟังความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานในทุกฝ่าย สอดคล้องกับ จุฑาทิพย์ สุจริตกุล (Sucharitkul, 2019, pp. 14930-14931) ได้ศึกษา ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคประเทศไทย 4.0 กรณีศึกษา: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดภูเก็ต พบว่าลักษณะภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวมอยู่ในระดับมากภาวะผู้นำจึงเป็นสิ่งสำคัญของผู้นำที่จะให้องค์กรประสบความสำเร็จ ด้านความรู้ความสามารถของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน สามารถนำมาใช้ในการปฏิบัติงานผสมผสานกับทักษะความรู้ทางวิชาการ การประสานงาน การบูรณาการการทำงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ด้วยความมุ่งมั่นตั้งใจให้ภารกิจประสบผลสำเร็จ และมีความพร้อมสำหรับการตรวจสอบความโปร่งใส สอดคล้องกับพิชญ์นิษฐา พรหมศิลป์ และคณะ (Pannasil & Other, 2015, p. 146) ได้ศึกษาบทบาทของผู้บริหารท้องถิ่นในศตวรรษที่ 21 เป็นยุคของการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นพลวัต ผู้บริหารท้องถิ่นจึงมีบทบาทอย่างมากต่อการดำเนินงานภารกิจของท้องถิ่น ทั้งการพัฒนาทางการเมืองท้องถิ่น การพัฒนาระบบการบริหารจัดการ ผู้บริหารจึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการทำงานให้ สอดคล้องกับสถานการณ์ บทบาทของผู้บริหารท้องถิ่น และด้านวัฒนธรรมการอยู่ร่วมกันอย่างมีระเบียบเรียบร้อยในลักษณะแบบพี่น้อง เน้นงานโดยการทำงานตามภารกิจแบบมีส่วนร่วมให้ประสบผลสำเร็จด้วยความโปร่งใส สอดคล้องกับการศึกษาของอุษณี มงคลพิทักษ์สุข (Mongkolpitaksuk, 2017, p. 142) ได้ศึกษาเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคไทยแลนด์ 4.0 พบว่า เทศบาลส่วนใหญ่ใช้วัฒนธรรมพันธกิจเป็นกลไกหลักในการบริหารจัดการองค์กร โดยมีวัฒนธรรมปรับตัวและวัฒนธรรมสอดคล้อง เป็นเครื่องมือสนับสนุนการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนด

ปัจจัยภายนอกองค์กร ด้านการสร้าง ความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมกับภาคประชาชน มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับนโยบายการบริหาร การบริหารงบประมาณ การรายงานผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประชาชนทราบ และมีความพร้อมสำหรับการตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอก ซึ่งประชาชนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมคิด ทำ วางแผน ในการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างครบวงจร สอดคล้องกับ มานิต วัฒนเสน (Wattanasen, 2016, p. 90) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการบริหารกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่ามีความสอดคล้องกับผลการวิจัยประเด็นที่ 1) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีการรับรู้และยอมรับ บทบาทของประชาชนและขององค์กรต่าง ๆ

ของรัฐที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และด้านการสร้างเครือข่ายทางสังคม มีการสร้างเครือข่ายในการทำงานร่วมกันในระดับท้องถิ่นกับหน่วยงานในระดับท้องถิ่นด้วยตนเอง ด้วยการแลกเปลี่ยนข้อมูลการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานอย่างสม่ำเสมอ สำหรับการทำงานในแต่ละภารกิจมีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานมากขึ้นและต่อเนื่อง สอดคล้องกับ อภิษฎา ศรีเครือตอง และคณะ (Srikhrueadong & Other, 2015, p. i) ได้ศึกษาการพัฒนาเครือข่ายการบริหารงานของเทศบาลนครนทบุรี ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาเครือข่ายการบริหารงานของเทศบาลนครนทบุรีโดยรวมทั้ง 5 ด้าน ส่งผลต่อการพัฒนาเครือข่ายการบริหารงานของเทศบาลนครนทบุรีอยู่ในระดับมาก สำหรับปัจจัยที่ทำให้เครือข่ายประสบผลสำเร็จต้องมีการดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง มีการกำหนดโครงสร้างและตารางกิจกรรมไว้ให้ชัดเจน มีการจัดกีฬาสนทนากาการระหว่างชุมชน มีการวางแผนงานร่วมกัน ควรมีการพบปะเพื่อประเมินผลร่วมกันประจำทุกเดือน

แนวทางการบริหารงานที่เป็นเลิศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถนำต้นแบบด้านความโปร่งใส และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นมาประยุกต์ใช้ได้ที่สำคัญคือ กำหนดนโยบายและวิสัยทัศน์องค์กรที่ชัดเจน แนวคิดคิดภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง สร้างระบบการติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานอย่างมีผลสัมฤทธิ์เชิงประจักษ์ นำระบบเครือข่ายทางสังคมมาใช้ในการบริหารงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปฏิรูปองค์กรแบบส่วนร่วมที่เหมาะสมกับการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกระดับ ทั้งนี้แนวทางดังกล่าวสามารถขับเคลื่อนบริหารงานร่วมกับการสร้างเครือข่ายด้วยทรัพยากรทางการบริหาร ตามภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประสบผลสำเร็จอย่างยั่งยืน ทั้งนี้หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ที่ได้นำไปประยุกต์ใช้พัฒนาเป้าหมายขององค์กรแบบมีผลสัมฤทธิ์ และสามารถผ่านเกณฑ์และได้รับรางวัล พระปกเกล้าได้อย่างมีประสิทธิภาพเชิงประจักษ์ ซึ่งเป็นไปตามตัวแบบการมีส่วนร่วมของ Peter (1995, p. 344) เป็นความพยายามให้ประชาชนและองค์กรประชาสังคมได้มีโอกาสมีส่วนร่วมในการบริหารปกครองบ้านเมืองโดยตรงมากขึ้น ไม่ใช่เพียงการออกเสียง เลือกตั้งผู้แทนการเมืองเท่านั้น นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม เพื่อดูแลพัฒนาตนเองบนพื้นฐานของจิตสำนึกสาธารณะหรือผลประโยชน์ส่วนรวม

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. หน่วยงานของรัฐโดยกระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการติดตามการดำเนินงานด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับพื้นที่เชิงรุกอย่างต่อเนื่อง
2. กระทรวงมหาดไทยควรมีการกำหนดแนวทางการพัฒนาการบริหารงานท้องถิ่นด้านความโปร่งใส และส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบ พร้อมทั้งสนับสนุนศูนย์การเรียนรู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นศูนย์การเรียนรู้ที่มีชีวิตแบบครบวงจร
3. หน่วยงานระดับจังหวัดโดยสำนักงานท้องถิ่นจังหวัด ควรดำเนินการติดตามงานด้านการเสริมสร้างความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างต่อเนื่อง
4. กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นและท้องถิ่นจังหวัด ควรเพิ่มเกณฑ์ตัวชี้วัดประเมินด้านความโปร่งใส และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สอดคล้องกับบริบทการทำงานของท้องถิ่นและประเมินโดยคณะกรรมการที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงานท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเน้นการทำงานแบบเครือข่ายทั้งระดับชุมชนรวมถึงกับหน่วยงานภายนอกโดยมีกิจกรรมขับเคลื่อนงานพัฒนาท้องถิ่นร่วมกันอย่างต่อเนื่อง
2. ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงทุกกระบวนการเพื่อสร้างการรับรู้และการร่วมรับผิดชอบในการภารกิจด้วยกัน
3. ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการกำหนดแนวทางการทำงานที่ชัดเจนในด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

1. ควรมีการศึกษาแนวทางการสร้างเครือข่ายส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้วยความความโปร่งใสสำหรับประชาชนในท้องถิ่น
2. ควรมีการนำผลการศึกษาไปพัฒนาเป็นหลักสูตรการสร้างความรู้ความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนบนฐานการพัฒนาท้องถิ่น

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยนี้ได้รับทุนสนับสนุนจากมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา ปีงบประมาณ 2562

เอกสารอ้างอิง

- Chanthawanich, S. (2010). *Qualitative Methods* (18th ed.). Bangkok : Chulalongkorn University Press. (In Thai)
- Chinasan, A. (2014). *Innovative Administration of Local Government in the Northeast*. Thesis, Doctor of Philosophy Program in Public Administration, Graduate School of Public Administration, Burapha University, Chonburi. (In Thai)
- Dailynews. (2017). *KPI Awards 2560: Local Reputation*. Retrieved December 2, 2019, from <https://www.dailynews.co.th/politics/607622> (In Thai)
- Department of Local Administration. (2019). *Information on the number of local government organizations by province*. Retrieved December 2, 2019, from <http://www.dla.go.th/work/abt/province.jsp> (In Thai)
- Intaprom, W. (2014). Model of Public Participation in the Local Development. *Valaya Alongkorn Rajabhat University under the Royal Patronage*, 8(3), 278-289. (In Thai)
- Jonjoabsong, L. (2014). *Community way: Knowledge management to upgrade the business of villagers*. Bangkok : Chulalongkorn University. (In Thai)
- Ketsuwan, R. (2010). *Introduction to Public Administration*. Bangkok : Bophit printing. (In Thai)
- King Prajadhipok's Institute. (2014). *KPI Awards 2557: Local Reputation*. Bangkok : King Prajadhipok's Institute. (In Thai)

- King Prajadhipok's Institute. (2018). *KPI Awards 2561: Local Reputation*. Bangkok : King Prajadhipok's Institute. (In Thai)
- Krueathep, W. (2005). *Innovative innovation of local government organization*. Bangkok : The Thailand Research Fund. (In Thai)
- Mongkolpitaksuk, U. (2017). Organizational Culture of Local Administrative Organization in the Era of Thailand 4.0. *Romphruek Jounarl Krirk University*, 35(2), 141-162. (In Thai)
- Office of the Permanent Secretary for Ministry of Agriculture and Cooperatives. (2012). Organization innovation analysis. *Publication Documentation Office of Management System Development Office of the Permanent Secretary for Agriculture and Coopertives, June 2012* (pp. 1-11). Bangkok : Office of Management System Development Office of the Permanent Secretary, Ministry of Agriculture and Cooperatives. (In Thai)
- Pannasil, P., Kenaphoom, S., & Kosolkittiamporn, S. (2015). The Role of Local Executive in the 21st Century. *Journal of MCU Peace Studies*, 3(2), 146-161. (In Thai)
- Peter, B. G. (1995). *The Politics of Bureaucracy*. New York : Longman Publishers.
- Puang-ngam, K. (2007). *Local government: Theory, Concept and Principle*. Bangkok : Exponet. (In Thai)
- Sangkhwana, J. (2014). *Strategic Leadership*. Bangkok : SE-EDUCATION. (In Thai)
- Srikrhuedong, A., Rangmeesrisuk, J., & Phrakhrusangharak Chakkit Phuriponyo (Kattiyang). (2015). *The Development Network in the Administration of Nonthaburi Municipality*. Research report. Phra Nakhon Si Ayutthaya : Mahachulalongkornrajavidyalaya University. (In Thai)
- Sucharitkul, J. (2019). Transformational Leadership Among Administrators of the Local Government Administration in Thailand 4.0 ERA: A Case Study of Phuket Local Government Administration. *Journal of MCU Nakhondhat*, 6(10), 14930-14943. (In Thai)
- Suwannaphirom, S. (2008). *Leadership*. Bangkok : Phimdee. (In Thai)
- Teerawekin, L. (2013). *Politics of Thai public administration*. In The handouts Nakhon Ratchasima. Nakhon Ratchasima : Nakhon Ratchasima Rajabhat University. (In Thai)
- Wattanasen, M. (2016). Citizen Participation in Public Affairs Management: Auditing of Local Administration Organizatoins. *Local Administration Journal*, 9(2), 90-107.

ผู้เขียนบทความ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อนุจิตร์ ชินสาร

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยราชภัฏราชภัฏนครราชสีมา

เลขที่ 340 ถนนสุรนารายณ์ ตำบลในเมือง

อำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา 30000

E-mail: aekanujit@gmail.com