

**วัฒนธรรมองค์กร: การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานคู่ขนานกับผู้บริหาร  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กรพึงประสงค์**

**แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตจังหวัดนครปฐม**

**Organization Culture: The Participation of People in Operation Plan  
Implementation Side by Side with the Local Organization  
Administration to Reinforce the Desirable Organization  
Culture for Local Organization in Nakhon Pathom**

ยິง กิริติบุรณะ

ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม

**บทคัดย่อ**

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีจุดประสงค์เพื่อตรวจสอบความเป็นไปได้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานในแผนปฏิบัติงานแบบคู่ขนานกันระหว่างประชาชนกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อแสวงหาแนวทางการสร้างวัฒนธรรมองค์กรใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านกระบวนการบริหารได้แก่ การวางแผนงาน การจัดองค์กร การจัดคณะปฏิบัติงาน การสั่งการ การประสานงาน การรายงานผล การปฏิบัติงาน และการเงินงบประมาณ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษามีจำนวน 95 คน แบ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญ 20 คน เป็นผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 35 คน และเป็นประชากรทั่วไป 40 คน โดยการสุ่มอย่างง่ายได้ 4 อำเภอจาก 7 อำเภอของจังหวัดนครปฐม จากนั้นสุ่มอย่างง่ายแต่ละอำเภอใน 4 อำเภอ เพื่อให้ได้ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ปฏิบัติงานและประชาชนทั่วไป รวมกันเท่ากับ 95 คน เครื่องมือที่ใช้เป็นแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างเกี่ยวกับกระบวนการบริหาร (POSDCoRB) และเป็นแบบสังเกตพฤติกรรมเกี่ยวกับกระบวนการบริหาร รวมทั้งการสนทนากลุ่มย่อย แล้ววิเคราะห์ข้อมูลแบบสร้างข้อสรุปที่เรียกว่าแบบอุปนัย (Analytic Induction) ปรากฏผลการวิจัยดังนี้ ความเป็นไปได้มากที่สุดที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมปฏิบัติงานคู่ขนานกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในด้านการวางแผนงาน ด้านการประสานงาน และด้านการเงินการงบประมาณ ส่วนด้านที่มีความเป็นไปได้ระดับปานกลางก็มีด้านการรายงานผลการปฏิบัติงาน ส่วนที่มีความเป็นไปได้น้อย แต่ด้านการจัดองค์กรด้านคณะผู้ปฏิบัติงาน และด้านการวินิจฉัยสั่งการ

สำหรับการแสวงหาแนวทางที่พึงประสงค์ในการเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กรด้านกระบวนการบริหาร พบว่ามี 4 แนวทางคือ แนวทางแรกคือ การประชาพิจารณ์ (Public Hearing) โดยการออกหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษรเชิญประชุม สำหรับด้านการวางแผนงานของแต่ละหมู่บ้านอย่างสม่ำเสมอ

แนวทางที่สองคือการแต่งตั้งประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมกันตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจการปฏิบัติงานทางราชการ (Check & Balance) ทุกครั้งที่มีการก่อสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแนวทางที่สามคือ การแต่งตั้งประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรขององค์กรประจำปี (Evaluation Board) ส่วนแนวทางสุดท้าย คือ การเชิญประชาชนให้เข้าร่วมฟังการประชุมสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกครั้งที่มีการประชุมสภา (Local Assembly) ทั้งนี้ เพื่อติดตามความเคลื่อนไหว และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกัน

**คำสำคัญ:** กระบวนการบริหาร, ประชาพิจารณ์, ถ่วงดุลอำนาจ, ประเมินผลงาน

## Abstract

*This Study was qualitative research and the purpose was to examine the participation of people in operation plan implementation side with the local organization administrator; and to find the guidelines of new organization culture of administration process such as organizing, staffing, directing, coordinating, reporting and budgeting. The sample drew for 20 persons, the casual informant group from 35 persons and the general informant group from 40 peoples, simple random from sampling being used. This study used three instruments: interview form, observation form and focus group form. The data has been analysed using the analytic induction. The data collected revealed the followings: there were more possibility about administration process which the participation of people in operation plan implementation process which the participation of people in operation plan implementation side by side with the local organization administrator and there were four guideline of new organization culture: the guidelines of public hearing, the guideline & balance board, the guideline of evaluation board and the guideline of local assembly hearing for the participation of local development.*

**Keywords:** administration process, public hearing, balance of power, evaluation

### 1. บทนำ

สังคมมนุษย์ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ล้วนต้องการอยู่อาศัยรวมกันเป็นกลุ่มเป็นสังคมทั้งสิ้น โดยต่างก็มีความสัมพันธ์ต่อกันรวมถึงมีการจัดระเบียบสังคมภายในกลุ่มสังคมนั้นๆ มีการช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน ทำให้เห็นว่าสังคมนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อมนุษย์ การปฏิบัติต่อกันในการดำเนินชีวิตประจำวัน รวมไปถึงพิธีกรรมต่างๆ ของมนุษย์แต่ละเผ่าพันธุ์ก็แตกต่างกันออกไปในแต่ละสังคมซึ่งสอดคล้องกับอริสโตเติล (Aristotle) นักปราชญ์ชาวกรีกได้กล่าวไว้ว่ามนุษย์เป็นสัตว์สังคม (Social animal) ๖สมคักดิ์ ศรีสันตสิขุ.2251:1) สำหรับองค์ประกอบของสังคมนั้น ประกอบด้วยองค์ประกอบต่อไปนี้

1. การอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม (Group Living) โดยมีคนมากกว่า 2 คน ขึ้นไปที่อยู่ร่วมกันเป็นกลุ่มเป็นพวก
2. การมีอาณาเขตที่อยู่ร่วมกัน (Territory) กล่าวคือมีอาณาเขตมีบริเวณดินแดนในความรับผิดชอบซึ่งเป็นที่ทราบกันในสมาชิก อาจกำหนดเป็นหลักเขต หรืออำนาจกำหนดเพื่อเป็นที่ทราบภายในระหว่างสมาชิกภายในสังคมเช่นสังคมภาคเหนือ สังคมภาคกลาง สังคมภาคอีสาน เป็นต้น บางครั้งอาณาเขตบริเวณอาจกำหนดแบบรวมๆ เช่น สังคมชนบท สังคมเมือง
3. การรู้จักเป็นพวกเดียวกัน ไม่มีความรังเกียจกีดกัน (Absence of discrimination) คือสมาชิกภายในสังคมนั้นรู้จักกัน ทราบว่าสมาชิกคนไหนอยู่ในสังคมใด เช่น ในสังคมนั้นสมาชิกภายในสังคมนั้นต้องรู้จักกันหมด
4. มีการติดต่อระหว่างกัน (Interaction) โดยสมาชิกในสังคมนั้นจะมีการติดต่อซึ่งกันและกันจำเป็นต้องมีการพูดคุยพบปะกันเพื่อนำไปสู่ความสัมพันธ์ทางสังคม
5. มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน (Relationship) คือ ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกที่เกิดขึ้นภายในสังคม ความสัมพันธ์ก็ย่อมมีความแน่นแฟ้นเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เมื่อมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดเข้าอกเข้าใจกันเป็นระยะเวลานานๆ ความผูกพันก็จะเกิดขึ้น การช่วยเหลือเกื้อกูลกันก็เกิดขึ้น
6. การแบ่งหน้าที่และความร่วมมือกัน (Division of Labor and Cooperation) เป็นลักษณะทางสังคมที่สมาชิกในสังคมตระหนักในภาระหน้าที่ตามความรู้ความสามารถของตนจึงมีหน้าที่การงานแตกต่างกันออกไป และมีความร่วมมือซึ่งกันและกันจึงจะทำให้การทำงานสำเร็จได้ด้วยดี เช่น สังคมจะกำหนดให้ชาวนามีความรู้ความชำนาญเฉพาะการทำนา ผู้ที่เรียนจบแพทย์ตามโรงพยาบาลหรือคลินิกส่วนตัว
7. การมีระบบความคิด ความเชื่อ ค่านิยม บรรทัดฐาน (Idea, Belief, Value, Norms) ทั้งที่สมาชิกในสังคม จะได้นำไปประพฤติปฏิบัติอย่างเหมาะสม
8. การมีที่ให้บริการตอบสนองความต้องการของสมาชิกในสังคม (Institution) คือ สถาบันในสังคมที่เป็นตัวกำหนดหน้าที่แบบแผนการดำเนินชีวิต มีบุคคลที่ดำเนินการและมีสถานที่ที่จะทำการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของสถาบันนั้น สถาบันทาง

สังคมที่สำคัญดังนี้ สถาบันครอบครัว สถาบันเศรษฐกิจ สถาบันทางการเมืองการปกครอง สถาบันศาสนา สถาบันการศึกษา และสถาบันทางการสาธารณสุข เป็นต้น (สมศักดิ์ ศรีสันติสุข.2551 : 2-5)

นอกจากองค์ประกอบของสังคม การอยู่ร่วมกันของมนุษย์เป็นสังคม เป็นกลุ่มหมู่พวกดังกล่าวข้างต้นนั้นแล้ว หากพิจารณาให้ลึกลงไปจะเห็นได้ว่า การที่มนุษย์จำเป็นต้องอยู่ร่วมกันในสังคม มีระบบคิด มีความเชื่อ มีค่านิยม มีบรรทัดฐาน การดำเนินชีวิตที่สอดคล้องกันในแต่ละหมู่ แต่ละเผ่าพันธุ์ ล้วนแต่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมทั้งสิ้น แต่ละสังคมย่อมมีวัฒนธรรมของตนเอง วัฒนธรรมเป็นเสมือนเครื่องชี้หรือแนวทางแห่งการกระทำหรือพฤติกรรมของมนุษย์ในสังคมหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า วัฒนธรรม คือ ต้นเหตุสำคัญที่เป็นตัวยึดเหนี่ยวเกาะเกี่ยว สังคมมนุษย์ชาติให้อยู่ร่วมกันอย่างมั่นคง มีวิถีชีวิตที่คล้ายคลึงกัน ช่วยเหลือเกื้อกูล เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ มีความผูกพันก่อให้เกิดการรวมตัวกันทางสังคมมนุษย์ รวมไปถึงการส่งต่อการพัฒนาชาติ บ้านเมืองท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าสืบไปโดยปราศจากข้อสงสัย คลางแคลงใจซึ่งกันและกันก็เพราะคำว่า วัฒนธรรมนี้เองในทางตรงกันข้ามหากนำเรื่องอื่นมาเป็นตัวนำในการพัฒนาสังคมมนุษย์

เพราะว่าวัฒนธรรม (Culture) คือทุกสิ่งทุกอย่างที่แสดงออกถึงวิถีของมนุษย์ในสังคม ของกลุ่มใด กลุ่มหนึ่ง หรือสังคมใดสังคมหนึ่ง ซึ่งมนุษย์ได้คิดสร้างระเบียบ กฎเกณฑ์วิธีในการปฏิบัติรวมทั้งการจัดระเบียบตลอดจนระบบแนวคิด ความเชื่อ ค่านิยม ความรู้ และเทคโนโลยีต่างๆ และการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นโดยได้วิวัฒนาการสืบทอดกันมาอย่างมีแบบแผน (คณาจารย์มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย.2551 : 4) ดังกล่าวแล้วนี้ถือได้ว่า วัฒนธรรม คือต้นเหตุสำคัญต่อการรวมกลุ่ม การรวมกลุ่มของสังคมของสังคมมนุษย์ยิ่งกว่านั้นหากพิจารณาถึงปฏิสัมพันธ์ทางวัฒนธรรม (Culture interaction) ก็ยังมีลักษณะที่สอดคล้องและขัดแย้งกันรวมถึงมีรายละเอียดที่แตกต่างกันไปเช่น การปรับปรุง (Adaptation) การสร้างสรรค์ทางวัฒนธรรม (Acculturation) การผสมผสานกลมกลืนทางวัฒนธรรม (Cultural assimilation) การบูรณาการทางวัฒนธรรม (Cultural integration) และความขัดแย้งทางวัฒนธรรม (Cultural conflict) (อัมรา พงศาพิชิต.2549 : 15-22) นี่คือความสำคัญของการวิจัย เรื่อง วัฒนธรรมองค์กร

สังคมมนุษย์ในโลกนี้ในแต่ละประเทศ รวมถึงสังคมมนุษย์ในประเทศไทยต่างก็มีความคล้ายคลึงกันโดยภาพรวม ส่วนรายละเอียดแต่ละท้องถิ่นอาจแตกต่างกันทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ บริบทที่แตกต่างกันออกไปของแต่ละสังคมแต่ละท้องถิ่นเป็นตัวกำหนด พฤติกรรมของมนุษย์ในสังคมนั้นเอง โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ซึ่งกระจายกันอยู่ตามพื้นที่ทุกภาคของประเทศไทย รวม 7853 แห่ง จำแนกเป็น

**ตารางที่ 1** แสดงประเภทและจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน
1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด	76
2. เทศบาล	2436
- เทศบาลนคร	30
- เทศบาลเมือง	174
- เทศบาลตำบล	2232
3. องค์กรปกครองส่วนตำบล	5339
4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	2
- กรุงเทพมหานคร	1
- เมืองพัทยา	1

ที่มา : ([www.dig.go.th](http://www.dig.go.th)) ยังมีความยากลำบากเป็นทวีคูณที่จะควบคุมกำกับดูแลการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายได้ดำเนินการไปตามตัวบทกฎหมาย บริหารจัดการด้วยความโปร่งใส สุจริต ยุติธรรม สรุปได้ว่าไม่ว่าจะเป็นสังคมมนุษย์ในสังคมใด ทั้งระดับประเทศ ระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องพึงพาอาศัยวัฒนธรรมเป็นตัวกำหนด พฤติกรรมของมนุษย์ในสังคมทั้งสิ้นดังนั้นจึงต้องจัดระเบียบสังคม กำหนดพฤติกรรมที่พึงประสงค์ของสังคมขึ้นมาเพื่อให้สมาชิกในสังคมถือปฏิบัติเป็นวัฒนธรรมไปในที่สุด

อย่างไรก็ตาม การปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็ถือว่าเป็นรูปแบบการปกครองที่ดีที่สุดในปัจจุบัน เมื่อเปรียบเทียบกับระบบการปกครองประเทศรูปแบบอื่นๆ เช่น แบบเผด็จการ แบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นต้น และยังเป็นรูปแบบการปกครองที่อารยะประเทศทั้งหลายใช้ปกครองดังกล่าวเหล่านั้นสำหรับประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการ

ปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ตั้งแต่ 24 มิถุนายน 2475 เป็นต้นมา ถึงกระนั้นก็ยังต้องมีการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยกันอย่างต่อเนื่องสืบต่อไป แม้จะมีการแบ่งกลุ่มแบ่งสีมีการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างต่อเนื่องสืบไป แม้จะมีการแบ่งกลุ่มแบ่งสีมีการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงกันก็ตาม ก็ถือเป็นขั้นตอนหนึ่งๆ ของการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งนานาอารยประเทศก็ต้องผ่านกระบวนการขั้นตอนดังกล่าวนี้มาแล้วทั้งสิ้น

กระบวนการหรือขั้นตอนการพัฒนาระบอบการปกครองประชาธิปไตยอีกประการหนึ่ง ที่ถือว่าสำคัญที่สุดก็คือ การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) กระจายเต็มพื้นที่ทุกตำบลของประเทศไทย เมื่อประมาณ 15 ปี ผ่านมาแล้ว ซึ่งมีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 7,853 แห่ง จำแนกเป็น 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่ง 2) เทศบาล 2436 แห่ง (ซึ่งรวมทั้งเทศบาลนคร 30 แห่ง, เทศบาลเมือง 174 แห่ง และเทศบาลตำบล 2,232 แห่ง) 3) องค์การบริหารส่วนตำบล 5,339 แห่ง 4) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 2 แห่ง ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา การกระจายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ครอบคลุมพื้นที่ทุกตำบลทั่วประเทศไทย ก็คือ การเปิดเกมรุกในการกระจายอำนาจการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และการปลูกฝังการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและการปลูกฝังการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสู่ประชาชนในระดับรากหญ้าในตัวเอง เพื่อความมั่นคงและส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในประเทศไทยอย่างถาวรยั่งยืนรากลึกถึงประชาชนทุกระดับชั้น นี่คือความสำคัญของการวิจัย

แต่ประเด็นปัญหาสำคัญของการวิจัยครั้งนี้ก็คือ การทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงยังคงดำรงอยู่ทั้งการปกครองในระดับประเทศและในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้จากข่าวคราวทางหน้าหนังสือพิมพ์และสื่อประเภทอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวง รวมทั้งการฟ้องคดีความกันอย่างกว้างขวาง แม้แต่บุคคลระดับประเทศ เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงบางกระทรวงยังถูกพิพากษาจากศาลสถิตยุติธรรม ให้ต้องจำคุกเพราะการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวง เหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นทั้งในอดีตและปัจจุบันอย่างต่อเนื่องและปัจจุบันการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงก็ยังดำรงอยู่ จะเห็นได้จากคดีความเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวยังเกิดขึ้นกับองค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่ง คดีความต่างๆ ที่ยังคงค้างการพิจารณาอยู่ที่ศาลสถิตยุติธรรมก็ยังคงอยู่ และบางคดีความก็ตัดสินโดยพลการกันเองก็มีสิ่งเหล่านี้คือสัญญาณอันตรายที่จะต้องแสวงหาหนทางแก้ไขกันตั้งแต่ช่วงแรกๆ ของการก่อตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อป้องกันมิให้ปัญหามานปลายซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มีสาระสำคัญดำเนินการทางการเมืองที่ขาดความโปร่งใส ไม่มีคุณธรรมจริยธรรมและระบบการตรวจสอบ การใช้อำนาจที่ล้มเหลวจึงได้มีบทบาทที่มุ่งเน้นการทำให้บ้านเมืองมีความโปร่งใสมีคุณธรรมจริยธรรมโดยกำหนดในหมวด 13 จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐสาระสำคัญในหมวด 13 มาตรา 279 ระบุให้มีการจัดทำประมวลจริยธรรมเพื่อเป็นมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทรวมทั้งได้กำหนดโทษของการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมให้ถือเป็นการกระทำความผิดทางวินัย และในมาตรา 280 ยังได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรม

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงได้มอบให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (สำนักงาน ก.ถ.) เร่งรัดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำประมวลจริยธรรมของฝ่ายข้าราชการประจำให้แล้วเสร็จโดยเร็วภายในหนึ่งปีนับตั้งแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เพื่อให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลักการและแนวทางปฏิบัติงานเพื่อเป็นเครื่องกำกับความประพฤติของตนในการปฏิบัติอย่างมีคุณธรรมและจริยธรรม โดยประมวลจริยธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ส่วน ได้แก่

- 1) มาตรฐานทางจริยธรรม
- 2) กลไกและระบบในการดำเนินการเพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
- 3) ขั้นตอนการลงโทษ (สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น.2551 : 1-3)

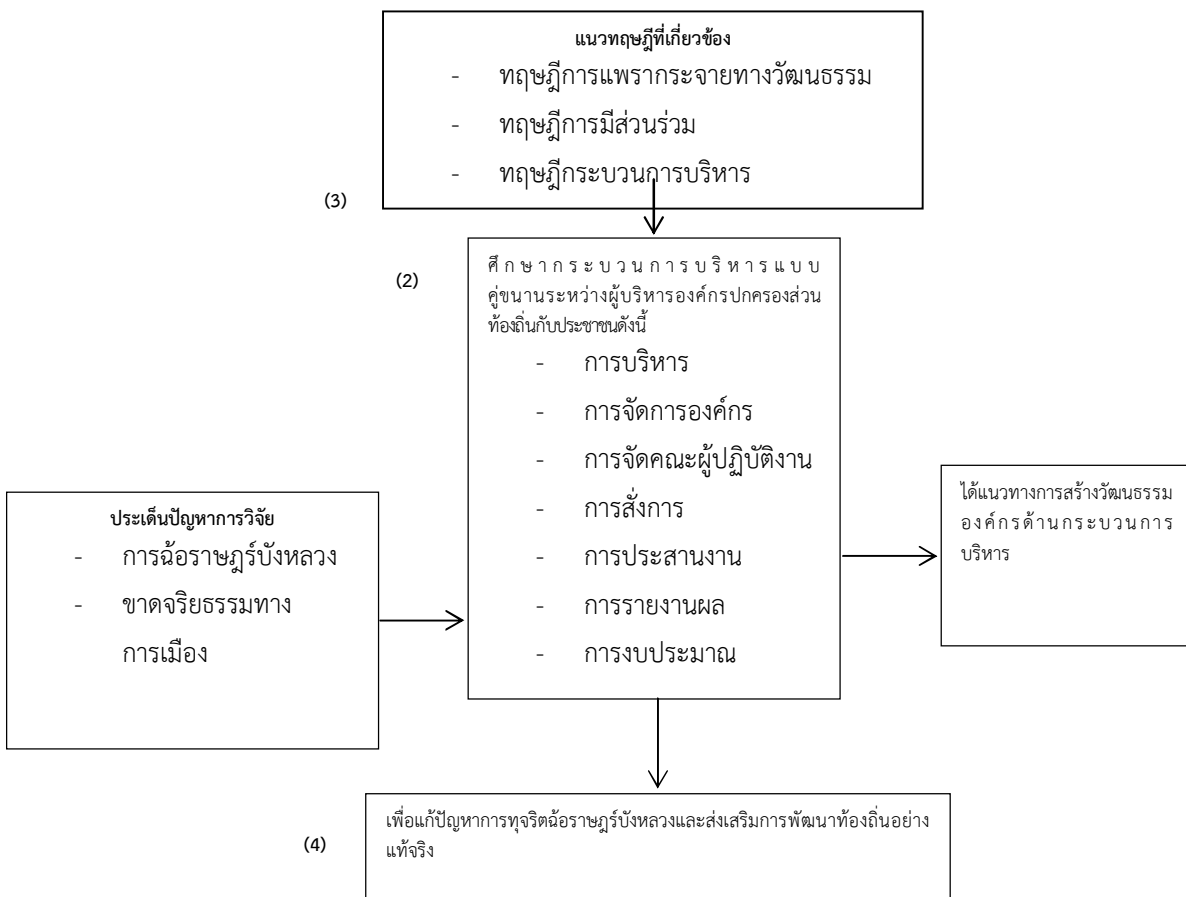
นี่คือประเด็นปัญหาที่แสดงให้เห็นว่าปัจจุบันการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงยังคงดำรงอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (สำนักงาน ก.ถ.) จึงร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำคู่มือแนวทางการจัดประมวลจริยธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำประมวลจริยธรรมตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2551 ประกอบกับผู้วิจัยได้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมา 1 สมัย (ปีพุทธศักราช 2547-2551) จึงมองเห็นปัญหาดังกล่าวแล้วอย่างชัดเจน

จึงเห็นว่าควรร่วมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น ด้วยการศึกษาวิจัยเรื่อง “วัฒนธรรมองค์กร : การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานคู่ขนานกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่พึงประสงค์แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดนครปฐม” โดยประชาชนทั่วไปในท้องถิ่นแต่ละตำบล คือ คนกลางที่จะเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสมในการตรวจสอบความโปร่งใสการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง เพราะนักการเมืองท้องถิ่นทั้งนี้เพื่อนำข้อค้นพบบางส่วนเผยแพร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำไปพิจารณาปรับแก้ไขปัญหาตามสมควรแก่สภาพของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จะปฏิบัติได้ เพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ระบอบการปกครองประชาธิปไตยของเราสืบไป

### 2. วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาความเป็นไปได้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานในแผนปฏิบัติงานแบบคู่ขนานกันระหว่างประชาชนกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อการศึกษาแสวงหาแนวทางการสร้างวัฒนธรรมองค์กรด้านกระบวนการบริหาร ได้แก่การวางแผนบริหารจัดการ การจัดองค์กร การจัดคณะบุคคลปฏิบัติงานการสั่งการ การประสานงาน การรายงานผลการปฏิบัติงานและการจัดสรรงบประมาณประจำปี

### 3. กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### 4. วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องวัฒนธรรมองค์กร การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานคูขนานกันกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่พึงประสงค์แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตจังหวัดนครปฐมเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ละทำการเก็บข้อมูลภาคสนาม (Field Study) มีรายละเอียดในการศึกษาวิจัยดังนี้

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพทางวัฒนธรรม (Culture Qualitative Research) โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (Document) เก็บรวบรวมข้อมูลจากภาคสนาม (Field Study) โดยการสังเกตการณ์สัมภาษณ์ การสนทนากลุ่ม และนำข้อมูลมาวิเคราะห์ ส่วนพื้นที่ในการศึกษาวิจัย เรื่องนี้ผู้ศึกษาวิจัยสุ่มคัดเลือกพื้นที่การศึกษาจากจังหวัดนครปฐม เนื่องจากมีองค์กรบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบล รวมทั้งสิ้น 112 แห่งสุ่มได้ 20 แห่ง โดยสุ่มได้ 4 อำเภอ 7 อำเภอ แล้วสุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ 20 แห่ง จาก 4 อำเภอดังกล่าว สำหรับประชากรและกลุ่มตัวอย่างมีรายละเอียดดังนี้

ประชากรที่ใช้ศึกษาแบ่งเป็น 3 กลุ่มคือ

1. ผู้รู้ได้แก่ ครู-อาจารย์ผู้บริหารและท้องถิ่นอำเภอต่างๆ รวมทั้งอาจารย์สอนวิชารัฐศาสตร์ในมหาวิทยาลัย
2. ผู้ปฏิบัติได้แก่ คณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. ผู้ให้ข้อมูลทั่วไป

ส่วนกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาวิจัยรวมทั้งสิ้น 102 คน แบ่งออกได้ดังนี้

1. กลุ่มผู้รู้ (Key Informants) ใช้วิธีเก็บข้อมูลโดยการสังเกต การสัมภาษณ์การสนทนากลุ่ม จำนวน 22 คน ได้แก่ ครูอาจารย์ ผู้บริหาร ผู้ศึกษาทำการคัดเลือกตัวอย่างด้วยการสุ่มอย่างง่าย (Simple Random Sampling) แบ่งออกเป็น 3 กลุ่มดังนี้

- 1) ครู-อาจารย์ ผู้สอนในโรงเรียนต่างๆ จำนวน 9 คน
- 2) อาจารย์ผู้สอนวิชารัฐศาสตร์ ในมหาวิทยาลัย จำนวน 9 คน
- 3) ท้องถิ่นอำเภอต่างๆ 4 คน

2. กลุ่มผู้ปฏิบัติ (Casual Informants) ใช้วิธีการเก็บข้อมูลโดยการสังเกต การสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่ม จำนวน 40 คน จาก 20 หน่วย ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสุ่มได้ 20 แห่งๆ ละ 2 คน

3. กลุ่มประชาชนทั่วไป (General Informants) ใช้วิธีการเก็บข้อมูลโดยการสังเกต การสัมภาษณ์ รวม 40 คน รวมกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 102 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล เครื่องมือใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย

1. แบบสังเกต (Observation) ใช้สังเกตสภาพแวดล้อมทั่วไปที่เป็นข้อมูลพื้นบ้านของกลุ่มตัวอย่าง

2. แบบสัมภาษณ์ (Interviews) เป็นแบบสัมภาษณ์เพื่อใช้สัมภาษณ์กลุ่มผู้รู้ กลุ่มปฏิบัติและกลุ่มผู้ให้ข้อมูลทั่วไปในพื้นที่ศึกษาวิจัยที่กำหนด

ตอนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานทั่วไปเกี่ยวกับสถานภาพการสมรส ระดับการศึกษา อาชีพในปัจจุบัน และอายุผู้ให้สัมภาษณ์

ตอนที่ 2 เป็นคำถามเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กร

ตอนที่ 3 เป็นคำถามหลักเกี่ยวกับการแสวงหาแนวทางที่พึงประสงค์ในการเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กร

3. แบบสนทนากลุ่ม (Focused Group Guideline) ใช้สำหรับจัดการสนทนากลุ่ม เพื่อสนทนาหาข้อสรุปความชัดเจนให้ครอบคลุมความมุ่งหมายของการวิจัยวิเคราะห์จุดเด่น จุดด้อย ความเหนือและความแตกต่าง โดยกำหนดผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มประมาณ 7-8 คน ในแต่ละพื้นที่

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้ศึกษาวิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลโดยยึดหลักข้อมูลที่มีลักษณะสอดคล้องกับความมุ่งหมายของการวิจัย สามารถตอบคำถามของการวิจัยได้ตามที่กำหนดไว้วิธีการเก็บข้อมูลต่อไปนี้

1. ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary) ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมจากเอกสารงานวิจัยหรือที่มีการศึกษาไว้จากหน่วยงานราชการ เอกชนและสถาบันการศึกษา ประเภทหนังสือ ตำรารายงานการประชุม งานวิจัยปริยญาณิพนธ์ ภาคนิพนธ์ การศึกษาค้นคว้าอิสระอินเทอร์เน็ตและวีดิทัศน์ในประมวลความรู้ภาคนิพนธ์ การศึกษาค้นคว้าอิสระอินเทอร์เน็ต ละในประโยชน์ความรู้เกี่ยวกับสภาพสังคมและวัฒนธรรมแนวคิดทฤษฎีทางสังคมวิทยา มานุษยวิทยา ข้อมูลพื้นฐานเนื้อหาเกี่ยวกับพื้นที่ทำการวิจัย การถ่ายทอดองค์ความรู้ ความเป็นมาการเปลี่ยนแปลงพัฒนาการการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรวบรวมแยกประเด็นไว้ตามเนื้อหา

2. ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Day=ta) ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมภาคสนามจากพื้นที่ที่ทำการศึกษาวิจัย โดยวิธีการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non-Participant Observation) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) การสนทนากลุ่ม (Focused Group) โดยผู้วิจัยดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้

1. การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non-Participant Observation) เป็นการสังเกตสภาพแวดล้อมทั่วไปในการจัดการแสดงนาฏศิลป์ร่วมสมัยและอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ศึกษาวิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์กลุ่มผู้รู้ กลุ่มผู้ปฏิบัติเกี่ยวกับข้อพื้นฐานของกลุ่มโดยเชิญผู้เกี่ยวข้องร่วมการสนทนากลุ่ม กลุ่มละ 7-8 คน ในแต่ละพื้นที่เพื่อสนทนาหาข้อสรุปความชัดเจนให้แนวคิดครอบคลุมความมุ่งหมายของการวิจัย

การจัดการกระทำข้อมูล

ผู้ศึกษาวิจัยดำเนินการจัดการกระทำข้อมูล โดยนำข้อมูลที่ได้อาจจากการศึกษาเอกสารและข้อมูลจากการลงพื้นที่ภาคสนามแยกตามความมุ่งหมายของการวิจัยมาจัดกระทำข้อมูล ดังนี้

1. นำข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้จากเอกสารต่างๆ มาศึกษาอย่างละเอียดและดำเนินการจัดระบบหมวดหมู่ ตามความมุ่งหมายของการศึกษาวิจัยที่กำหนดไว้

2. นำข้อมูลจากการลงพื้นที่ภาคสนาม ที่เก็บรวบรวมได้จากการสังเกต การสัมภาษณ์ และการสนทนากลุ่มในแถบบันทึกเสียงมาถอดความแยกประเภท จัดหมวดหมู่และสรุปสาระสำคัญตามประเด็นที่ทำการศึกษาวิจัย

3. นำข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้จากเอกสาร ข้อมูลภาคสนามที่รวบรวมได้จากการสังเกต การสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่ม มาตรวจสอบความถูกต้องเพื่อความสมบูรณ์ผลในการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล ผู้ศึกษาวิจัยตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูลก่อนการวิเคราะห์

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลดำเนินการเป็น 4 ระยะด้วยกันคือ

1. วิเคราะห์ปัญหา, ความต้องการ, จุดอ่อน, จุดแข็งของการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหาร POSDCoRB ทั้งหมด

2. ออกแบบและยกร่าง แนวทางที่พึงประสงค์ 4 ด้าน เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวได้ 4 แนวทางดังนี้

1) การเปิดโอกาสให้มีการประชาพิจารณ์ (Public Hearing)

2) เชิญชวนประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมสังเกตการณ์ประชุมสภาท้องถิ่นอย่างสม่ำเสมอ (Local Assembly Hearing)

3) แต่งตั้งประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการควบคุมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน (Check & Balance)

4) เชิญชวนประชาชนร่วมเป็นคณะกรรมการประเมินผล การปฏิบัติงานประจำปี (Evaluation)

3. เชิญชวนผู้เชี่ยวชาญ ผู้ปฏิบัติงาน และประชาชนทั่วไปประมาณ 18 คน ประชุมปฏิบัติการวิพากษ์วิจารณ์ แนวทางที่พึงประสงค์ 4 ประการ

4. แก้ไขปรับปรุง 4 แนวทางให้สมบูรณ์ครบถ้วนมีความกระชับขึ้นได้ข้อสรุป 4 แนวทางที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมปฏิบัติงานคู่ขนานกับผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

## 5. ข้อค้นพบ (Finding)

การแสวงหาแนวทางที่พึงประสงค์ในการเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กร ทั้งด้านการมีส่วนร่วม 4 ด้าน ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหาร POSDCoRB ปรากฏรายละเอียดผลการวิเคราะห์ดังนี้

1. ด้านการวางแผน (Planning) พบว่าแนวทางที่ควรจะดำเนินการมากที่สุดคือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องออกหนังสือเชิญประชาชนผู้เกี่ยวข้องมาประชุมเพื่อประชาพิจารณ์ (Public Hearing) เกี่ยวกับโครงการกิจกรรมต่างๆ ที่เป็นแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของแต่ละหมู่บ้านตามแผนงานที่กำหนด เพื่อแสวงหาข้อตกลงความลงตัวทั้งด้านการตัดสินใจร่วมกันผลประโยชน์ที่พึงจะได้ร่วมกัน รวมถึงการประเมินผลสำเร็จของงานร่วมกันถือเป็นการวางแผนร่วมกันล่วงหน้าก่อนลงมือปฏิบัติงานจริงในภาคสนามของแต่ละปี

2. ด้านการจัดองค์กร (Organizing) พบว่า แนวทางที่ควรจะดำเนินการมากที่สุดคือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลการจัดองค์กร โดยผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งประชาชนร่วมประเมินผลการจัดองค์กรกับคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบการปฏิบัติงานในองค์กร หน้าที่และบทบาทของบุคลากรที่ให้แก่ประชาชน และการมีส่วนร่วมปฏิบัติงานคู่ขนานที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การมีคำสั่งมอบหมายให้ประชาชนร่วมเป็นคณะกรรมการควบคุมการปฏิบัติงานเป็นคณะกรรมการตรวจรับงาน ร่วมคณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อตรวจสอบและถ่วงดุล (Check & Balance) การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด เพราะได้สะท้อนให้เห็นถึงการปฏิบัติภารกิจและผลของการปฏิบัติงานตามภารกิจดังกล่าว

3. ด้านคณะผู้ปฏิบัติ (Staffing) พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะปฏิบัติงานคู่ขนานกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือการมีส่วนร่วมในการประเมินผล คณะผู้ปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล ว่าปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจที่กำหนดไว้หรือไม่อย่างไร มีพฤติกรรมที่ส่งผลในทางบวกหรือในทางลบแก่ประชาชนอย่างไรก็ตามแนวทางการเชิญประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือว่าเหมาะสมที่สุด

4. ด้านการวินิจฉัยสั่งการ (Directing) พบว่าประชาชนควรได้มีส่วนร่วมปฏิบัติงานคู่ขนานกับการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการประเมินผล สรุปการวินิจฉัยสั่งการเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างเป็นทางการ เพื่อสะท้อนการวินิจฉัยสั่งการของผู้บริหารองค์กรว่าเป็นไปด้วยความถูกต้อง ชอบธรรมระเบียบวิธีปฏิบัติของทางราชการมากน้อยเพียงใด

5. ด้านการประสานงาน (Coordinating) พบว่าประชาชนควรได้มีส่วนร่วมปฏิบัติงานคู่ขนานกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประสานงานโดยมีแนวทางการประสานงานติดต่อสื่อสารกันพบปะ (Group Meeting) อย่างไม่เป็นทางการโดยผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้เชิญตัวแทนประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตามวาระอันสมควรอย่างต่อเนื่องเพื่อส่งเสริมสัมพันธไมตรีระหว่างประชาชนกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้มแข็งมั่นคงต่อกัน

6. ด้านการรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี (Reporting) พบว่าประชาชนควรได้มีส่วนร่วมประชุมประจำปีเมื่อสิ้นงบประมาณแต่ละปีเพื่อประชาชนได้มีส่วนรับทราบถ้อยแถลงผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ เพื่อตรวจสอบและทบทวนผลการปฏิบัติงานโครงการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อจะได้แสวงหาช่องทางในการส่งเสริมงานและแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้นในโอกาสต่อไป โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชิญประชาชนร่วมปรับปรุงประจำปี

7. ด้านการเงินงบประมาณ (Budgeting) พบว่าประชาชนควรมีโอกาสประเมินผลการปฏิบัติงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีเมื่อเปรียบเทียบกับแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อการกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ระมัดระวังดูแลเกี่ยวกับการวางแผนจัดสรรงบประมาณล่วงหน้าให้รัดกุม การจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายงบประมาณอย่างถูกต้องเป็นปัจจุบันรวมถึงการควบคุมกำกับดูแลและการตรวจสอบความโปร่งใสเกี่ยวกับการเงินงบประมาณขององค์กรโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งตัวแทนประชาชนร่วมเป็นคณะกรรมการการประเมินด้วยการเงินงบประมาณดังกล่าว

จากการศึกษาเรื่องนี้พบว่า ในกระบวนการบริหารดังกล่าวซึ่งประกอบด้วย 7 ส่วนย่อย ตั้งแต่การวางแผนบริหารจัดการ การจัดองค์กรการจัดคณะผู้ปฏิบัติงาน การสั่งการ การประสานงาน การรายงานผลปฏิบัติงาน และการจัดสรรงบประมาณประจำปี มีแนวทางสำคัญ 4 แนวทางที่จะช่วยให้ประชาชนมีส่วนร่วมปฏิบัติงานคู่ขนานกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อให้เกิดการพัฒนาต่อท้องถิ่นอย่างสมเหตุสมผล และเป็นประโยชน์สูงสุดต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริงได้แก่



แนวทางที่ 1 เปิดโอกาสให้มีการประชาพิจารณ์ (Public Hearing) ในทุกหมู่บ้านในการวางแผนปฏิบัติงานประจำปี ประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในโครงการสำคัญของหมู่บ้านและการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติงานโครงการรวมถึงการตรวจรับงานด้วยซึ่งก่อให้เกิดผลสำเร็จของโครงการดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริงทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องออกหนังสือเป็นทางการแจ้งให้ประชาชนผู้เข้าร่วมกิจกรรมได้ทราบล่วงหน้าพอสมควรกระบวนการบริหารที่เกี่ยวข้องกับการประชาพิจารณ์ก็จะครอบคลุมทั้งด้านการวางแผนการประสานงานการจัดองค์กร การสั่งการ และผู้ปฏิบัติงาน โดยเน้นไปที่การวางแผน และการประสานงานสำคัญ

แนวทางที่ 2 การให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าร่วมการประชุมสภาท้องถิ่น (Local Assembly Hearing) ทุกนัด ทั้งนี้การให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจการให้ความร่วมมือปฏิบัติงานรวมทั้งประโยชน์ที่ประชาชนจะพึงได้รับอย่างแท้จริง การประเมินผลการพิจารณา งาน โครงการต่างๆ ที่เกี่ยวกับท้องถิ่นเพื่อพัฒนาประชาชนพัฒนางานพัฒนาท้องถิ่นไปพร้อมๆ กันถือเป็นวัฒนธรรมองค์กรที่พึงประสงค์อย่างยิ่ง อีกทั้งยังเป็นการควบคุมพฤติกรรมของผู้บริหารและสมาชิกสภาตำบลให้เป็นไปอย่างยุติธรรม ก่อให้เกิดการพัฒนาที่โปร่งใส ไม่มีผลประโยชน์แอบแฝงหรือทับซ้อนแต่ประการใดทั้งนี้ประธานสภาต้องจัดทำหนังสือเชิญตัวแทนประชาชนอย่างเป็นทางการเช่นผู้ใหญ่บ้าน กำนัน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีตัวแทนประชาชนอย่างไม่เป็นทางการ เช่น ภูมิปัญญาชาวบ้าน อดีตผู้บริหารโรงเรียน อดีตทหาร ตำรวจ เป็นต้น เข้ารับฟังการประชุมสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง ตลอดจนไปสำหรับความร่วมมือเข้ารับฟังการประชุมสภาที่จะครอบคลุม กระบวนการบริหารที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนบริหารจัดการ การจัดองค์กร การจัดคณะผู้ปฏิบัติงาน การสั่งการ การประสานงาน ไปพร้อมๆ กัน

แนวทางที่ 3 การให้ประชาชนได้เข้ามาเป็นกรรมการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานร่วมกันกับเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการควบคุมงานโครงการ (Check & Balance) เป็นคณะกรรมการตรวจรับงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้ง เพื่อประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานร่วมกัน มีส่วนร่วมในผลประโยชน์ที่ท้องถิ่นควรจะได้รับ และมีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อความโปร่งใส การตรวจสอบได้อย่างตรงไปตรงมาซึ่งจะครอบคลุมกระบวนการบริหารในส่วนที่เกี่ยวข้อง การจัดองค์กรการจัดคณะผู้ปฏิบัติงาน การวินิจฉัยสั่งการ การประสานงาน การเงินงบประมาณ เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบความโปร่งใสในการดำเนินงานโครงการ ประโยชน์ที่จะเกิดกับท้องถิ่นอย่างแท้จริงรวมถึงการมีส่วนร่วมประเมินผลการปฏิบัติงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปในตัว

แนวทางที่ 4 การแต่งตั้งตัวแทนประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นตัวแทนที่เป็นทางการ เช่น ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน แพทย์ประจำตำบล เป็นต้น และตัวแทนที่ไม่เป็นทางการ เช่น ภูมิปัญญาชาวบ้าน อดีตผู้บริหารโรงเรียน อดีตทหาร ตำรวจที่ชาวบ้านนับถือ เป็นต้น มาร่วมเป็นคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี (Evaluation Board) เพื่อประเมินสรุปผล การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรอบปีที่ผ่านมาทุกปี แล้วรายงานประชาชนให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้า และปรับปรุงแก้ไขส่วนที่บกพร่องโดยกำหนดตัวบ่งชี้ (Indicators) ที่ต้องการจะประเมิน กำหนดเกณฑ์เกณฑ์ (Relative Criterion) ของแต่ละตัวบ่งชี้ว่าจะให้คะแนนเต็มตัวบ่งชี้กี่คะแนนและต้องกำหนด เกณฑ์ในการประเมินผล (Absolute Criterion) เอาไว้ด้วยว่าเกณฑ์การประเมินผลขั้นต่ำสุด ต้องได้คะแนนรวมไม่ต่ำกว่าร้อยละเท่าใดของคะแนนเต็ม เช่น ต้องได้คะแนนรวมไม่ต่ำกว่าร้อยละ 72 หรือร้อยละ 80 จึงจะผ่านการประเมิน เป็นต้น

โดยผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีอย่างเป็นทางการ แล้วแจ้งให้คณะกรรมการทราบล่วงหน้าพอสมควรสำหรับแนวทางที่ 4 ที่เกี่ยวกับคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงาน และการจัดสรรงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยวิธีนี้จะก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานคู่ขนานกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้านการตัดสินใจร่วมกัน การปฏิบัติงานร่วมกันผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับท้องถิ่นร่วมกันและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมประเมินผลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเปิดเผยถือเป็นการสร้างวัฒนธรรมท้องถิ่นที่น่าชื่นชมยินดีอย่างยิ่ง.

## 6. เอกสารอ้างอิง

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. เมืองไทยในปี 2560 : อนาคตเมืองไทยในสองทศวรรษหน้า. กรุงเทพฯ : บริษัทซัคเซสมิเดียจำกัด, 2539.

โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. การเมืองการปกครองไทย : หลายนมิติ. กรุงเทพฯ : ม.ป.ช., ม.ป.ป.

โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. หลักรัฐศาสตร์. กรุงเทพฯ : ม.ป.ช., ม.ป.ป.

โกวิท พวงงามและคณะ. ท้องถิ่นอภิวัดน์. กรุงเทพฯ : บริษัทอทรินทร์พรินติ้ง แอนด์พม์ลิซซิ่งจำกัด, 2551.

โกวิท พวงงามและคณะ. มิติใหม่การปกครองท้องถิ่น วิสัยทัศน์กระจายอำนาจและการบริหารงานท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สมาธรรม, 2549.

โกวิท พวงงาม. การจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : บริษัทพิพิธการพิมพ์ จำกัด, 2553.

โกวิท พวงงาม. ธรรมาภิบาลท้องถิ่นว่าด้วยการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส. กรุงเทพฯ : มูลนิธิ

ทรงคุณ จันทจร. การวิจัยเชิงคุณภาพทางวัฒนธรรม. กาลสินธุ์ : ประสานการพิมพ์, 2549.

ทรงคุณ จันทจร. การวิจัยเชิงคุณภาพทางวัฒนธรรมขั้นสูง. มหาสารคาม : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2552.

ทรงคุณ จันทจร. ทฤษฎีวัฒนธรรมและสังคม. มหาสารคาม : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2553

ท้องถิ่นจังหวัดนครปฐม, ทำเนียบมององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดนครปฐม. เอกสารทางการปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบการปฏิบัติงาน และอ้างอิงเกี่ยวกับ การบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ม.ป.ท. : ม.ป.ช., (เอกสารอัดสำเนา), ม.ป.ป.

บุญธรรม กิจปรีดาบริสุทธิ์. คู่มือการวิจัย การเขียนรายงาน การวิจัยและวิทยานิพนธ์. กรุงเทพฯ : พิมพ์ที่จามจุรีโปรดักท์, 2551.

สมพงษ์ เกษมสัน. การบริหาร. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2519.

สมศักดิ์ ศรีสันติสุข. การศึกษาสังคมและวัฒนธรรม แนวความคิดวิธีวิทยาและทฤษฎี. ขอนแก่น : โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2551.

สุภางค์ จันทวานิช. การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2542.

สุภางค์ จันทวานิช. วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2540.

อมรา พงศาพิชญ์. สังคมและวัฒนธรรม. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.

อมรา พงศาพิชญ์. ความหลากหลายทางวัฒนธรรม. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.

อมรา พงศาพิชญ์. วัฒนธรรม ศาสนา และชาติพันธุ์ : วิเคราะห์สังคมไทยแนวมานุษยวิทยา. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.