

วัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัด:
กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสองแห่งในภาคตะวันออก

นางสาวภัสรินทร์ พ่วงเถื่อน

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2554
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

ORGANIZATIONAL CULTURE OF PROVINCIAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATION:
CASE STUDIES OF TWO PROVINCIAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS
IN THE EASTERN REGION

Miss Passanan Phuangthuean

A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Doctor of Philosophy Program in Political Science

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2011

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

วัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัด: กรณีศึกษา
องค์การบริหารส่วนจังหวัดสองแห่งในภาคตะวันออกเฉียง

โดย

นางสาวภัสรินทร์ พ่วงเถื่อน

สาขาวิชา

รัฐศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาษ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาตรีบัณฑิต

.....คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาษ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาษ)

.....กรรมการ
(อาจารย์ ดร.ชนิดา จิตตรุทธะ)

.....กรรมการ
(อาจารย์ ดร.ปกรณ์ ศิริประกอบ)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.อัมพร อ่างลักษณ์)

ภัสรินทร์ พ่วงเถื่อน : วัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัด: กรณีศึกษา
องค์การบริหารส่วนจังหวัดสองแห่งในภาคตะวันออก. (ORGANIZATIONAL CULTURE
OF PROVINCIAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATION: CASE STUDIES OF TWO
PROVINCIAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS IN THE EASTERN REGION)
อ. ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : ศ.ดร.ศุภชัย ยาวะประภาษ, 278 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อศึกษาแหล่งที่มาวัฒนธรรมองค์การ
ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีอิทธิพลต่อการก่อเกิดวัฒนธรรมองค์การและอธิบายรูปแบบ
วัฒนธรรมองค์การที่เกิดขึ้นจากการได้รับอิทธิพลตามแหล่งที่มา นั้น โดยอาศัยการสืบค้น
วัฒนธรรมองค์การตามแนวคิดของเอ็ดการ์ ซายน์เป็นหลัก

ผลการวิจัยพบว่า 1) แหล่งที่มาวัฒนธรรมองค์การของอบจ.ที่ประกอบด้วย สภาพสังคม
และเศรษฐกิจของจังหวัด นโยบายและระเบียบของรัฐ โครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่น
ผู้ก่อตั้งและผู้บริหารรุ่นต่อมา และประสบการณ์การทำงานร่วมกันของสมาชิก แต่ละแหล่งที่มา
ส่งผลต่ออบจ.แตกต่างกันโดยผู้ก่อตั้งและผู้บริหารรุ่นต่อมาเป็นแหล่งที่มาที่มีอิทธิพลต่อ
วัฒนธรรมองค์การของอบจ.มากที่สุด 2) อิทธิพลจากแต่ละแหล่งที่มาดังกล่าวทำให้อบจ.ชลบุรีมี
วัฒนธรรมองค์การระดับฐานคติในแบบความมั่นคงปลอดภัยในหน้าที่ ส่วนอบจ.ระยองมีรูปแบบ
การปรับตัวเพื่อดำรงสถานะ

ข้อเสนอแนะจากการวิจัยคือ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการ
ก่อเกิดวัฒนธรรมองค์การอย่างมากจึงควรมีภาวะผู้นำในการสร้างสรรค์วัฒนธรรมองค์การและ
สามารถปรับวัฒนธรรมองค์การให้เหมาะสมต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์การ

สาขาวิชา.....รัฐศาสตร์.....ลายมือชื่อนิสิต.....

ปีการศึกษา.....2554.....ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

5081505324 : MAJOR POLITICAL SCIENCE

KEYWORDS : ORGANIZATIONAL CULTURE / PROVINCIAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATION

PASSANAN PHUANGTHUEAN : ORGANIZATIONAL CULTURE OF PROVINCIAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATION: CASE STUDES OF TWO PROVINCIAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS IN THE EASTERN REGION. ADVISOR: PROF. SUPACHAI YAVAPRABHAS,Ph.D., 278 pp.

This study was conducted using qualitative methodology to explore the sources of organizational culture of Provincial Administrative Organization (PAO) that influences the formation of organizational culture, and explain organizational culture according to those sources by using Edgar H. Schein's interpretation and levels of organizational culture.

The findings are as followed;

1) The sources of organizational culture of PAO. are the socioeconomic condition of the province, the policies and regulations of the state, the power structure and local politics, the founder and the next generation administrators, and shared experience of all members. Each source has significant impact on organizational culture in different ways and the study indicated that the founder and the next generation administrators is the most-influential source.

2) Influences from the above mentioned source make Chonburi PAO to have stability and security of function type at the basic assumption level, while Rayong PAO has adaptability for sustaining its position type.

From these findings, it shows that the administrators of PAOs is extremely important in the forming of organizational culture; as a result, they should have leadership ability to innovate organizational culture and should be able to adapt organizational culture to be suitable for achieving organizational goals.

Field of Study.....Political Science..... Student's Signature.....

Academic Year.....2011..... Advisor's Signature.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จได้ด้วยความช่วยเหลือและการสนับสนุนจากหลายท่าน ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของทุกท่านที่มีต่อผู้วิจัย

ผู้วิจัยขอกราบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาส อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ผู้เมตตาแก้ไขข้อบกพร่องในการให้คำแนะนำและคอยตั้งประเด็นคำถามด้วยความเอาใจใส่ ทำให้ผู้วิจัยเกิดการพัฒนาทางความคิดเพื่อการเรียนรู้และดำเนินการวิจัยอย่างเป็นระบบ ตลอดจนเป็นต้นแบบของการทำงานที่ผู้วิจัยได้มาปรับใช้ในการดำเนินชีวิตและการประกอบอาชีพ และขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ผู้ถ่ายทอดประสบการณ์และชี้แนะแนวทางในการวิจัย ซึ่งทำให้ผู้วิจัยสามารถปรับปรุงวิทยานิพนธ์ให้รัดกุมมากยิ่งขึ้น และขอขอบพระคุณกรรมการวิทยานิพนธ์ทุกท่าน ได้แก่ รองศาสตราจารย์ ดร.อัมพร อารังลักษณ์ ดร.ชนิดา จิตตรุทธะ และดร.ปกรณ ศิริประกอบ ผู้ที่ให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขวิทยานิพนธ์จนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ตลอดจนทั้งคณาจารย์คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ได้ประสิทธิ์ประสาทความรู้แก่ผู้วิจัยและบุคลากรทุกท่านที่สนับสนุนให้กระบวนการศึกษาเป็นไปด้วยดี

การวิจัยนี้ยังได้รับการช่วยเหลือเป็นอย่างดีในการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามทั้งในด้านการแบ่งปันข้อมูลจากดร.โอฬาร ถิ่นบางเตียว ในด้านการประสานงานจากนางสาวภูมิสิริ พินประเสริฐ และด้านการให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์เพื่อบำบัดการวิจัยจากผู้ให้ข้อมูลทุกท่าน รวมทั้งท่านที่มีได้เอ่ยนาม ณ ที่นี้ได้สนับสนุนผู้วิจัยมาจนวิทยานิพนธ์สำเร็จลุล่วง

สำคัญที่สุด ผู้วิจัยขอขอบคุณสมาชิกทุกคนในครอบครัวพ่วงเถื่อนที่ให้โอกาสทางการศึกษาและส่งเสริมให้ผู้วิจัยได้เป็นผู้เรียนรู้อย่างไม่รู้จบโดยเป็นแรงผลักดันและกำลังใจในทุกๆก้าวเดินของผู้วิจัย และสมาชิกครอบครัวนวลแสงทุกคนที่ให้ความรักความอบอุ่นทำให้ผู้วิจัยมีกำลังใจอยู่เสมอและบุคคลที่ขาดไม่ได้คือ นายเจนวิทย์ นวลแสง คู่ชีวิตที่ร่วมทุกข์ร่วมสุขและยืนเคียงข้างผู้วิจัยมาโดยตลอด พร้อมทั้งคอยเป็นกำลังใจ ช่วยเหลือ สนับสนุน และอำนวยความสะดวกแก่ผู้วิจัยจนสามารถพบความสำเร็จในการวิจัยครั้งนี้ สุดท้าย คุณประโยชน์ที่ได้จากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยขอมอบให้นางทองเหลียม พ่วงเถื่อน มารดาที่เคารพที่ยิ่งที่ทำให้มีผู้วิจัยในวันนี้

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญภาพ.....	ฎ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	14
1.3 ขอบเขตของการวิจัย.....	14
1.4 วิธีดำเนินการวิจัย.....	15
1.5 ข้อตกลงเบื้องต้น.....	15
1.6 ข้อจำกัดของการวิจัย.....	16
1.7 คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย.....	17
1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	18
1.9 ลำดับขั้นตอนในการเสนอผลการวิจัย.....	19
2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	21
2.1 วัฒนธรรมองค์การ.....	21
2.1.1 ความหมายของวัฒนธรรมองค์การ	22
2.1.2 รูปแบบของวัฒนธรรมองค์การ.....	27
2.1.3 แหล่งกำเนิดวัฒนธรรมองค์การ.....	36
2.1.4 บทบาทภาวะผู้นำในการสร้างวัฒนธรรมองค์การ.....	37
2.1.5 สิ่งบ่งชี้ซึ่งวัฒนธรรมองค์การและการศึกษา.....	40
2.2 การปกครองท้องถิ่นไทย.....	43
2.2.1 การกระจายอำนาจและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	43
2.2.2 พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย.....	48
2.2.3 องค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	53
2.2.4 ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาคกับส่วน ท้องถิ่นในระดับจังหวัด.....	66
2.3 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	70
2.4 กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	77
3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	82
3.1 กลุ่มตัวอย่าง.....	82

บทที่	ช หน้า
3.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	82
3.3 กระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูล.....	86
3.4 การตรวจสอบข้อมูล.....	87
3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล.....	87
4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลวัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี.....	90
4.1 แหล่งกำเนิดที่มาของวัฒนธรรมองค์การ.....	90
4.1.1 สภาพสังคมและเศรษฐกิจของจังหวัดชลบุรี.....	90
4.1.2 นโยบายและระเบียบของรัฐ.....	101
4.1.3 โครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่นจังหวัดชลบุรี.....	110
4.1.4 ผู้ก่อตั้งและผู้บริหารรุ่นต่อมา.....	117
4.1.5 ประสบการณ์การทำงานร่วมกันของสมาชิก.....	124
4.2 วัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี.....	132
4.2.1 การรับมือกับสภาพแวดล้อมภายนอก.....	133
4.2.2 การจัดการเพื่อการบูรณาการภายในองค์การ.....	136
4.2.3 วัฒนธรรมองค์การระดับสิ่งแสดงภายนอกที่สังเกตได้.....	137
4.2.4 วัฒนธรรมองค์การระดับค่านิยมที่ยึดถือ.....	141
4.2.5 วัฒนธรรมองค์การระดับฐานคติ.....	143
5 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลวัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง.....	149
5.1 แหล่งกำเนิดที่มาของวัฒนธรรมองค์การ.....	149
5.1.1 สภาพสังคมและเศรษฐกิจของจังหวัดระยอง.....	149
5.1.2 นโยบายและระเบียบของรัฐ.....	156
5.1.3 โครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่นจังหวัดระยอง.....	163
5.1.4 ผู้ก่อตั้งและผู้บริหารรุ่นต่อมา.....	174
5.1.5 ประสบการณ์การทำงานร่วมกันของสมาชิก.....	181
5.2 วัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง.....	188
5.2.1 การรับมือกับสภาพแวดล้อมภายนอก.....	190
5.2.2 การจัดการเพื่อการบูรณาการภายในองค์การ.....	193
5.2.3 วัฒนธรรมองค์การระดับสิ่งแสดงภายนอกที่สังเกตได้.....	198
5.2.4 วัฒนธรรมองค์การระดับค่านิยมที่ยึดถือ.....	202
5.2.5 วัฒนธรรมองค์การระดับฐานคติ.....	203
6 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....	210
6.1 สรุปผลการวิจัย.....	210
6.2 อภิปรายผลการวิจัย.....	234
6.3 ข้อเสนอแนะ.....	242
รายการอ้างอิง.....	244
ภาคผนวก.....	251

บทที่	ฉ หน้า
ภาคผนวก ก.....	252
ภาคผนวก ข.....	253
ภาคผนวก ค.....	254
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	278

สารบัญญัตราสาร

ตารางที่		หน้า
2.1	การนิยามความหมายของวัฒนธรรม.....	22
2.2	กลไกการฝังตริงและเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์การ.....	39
2.3	การเปรียบเทียบระหว่าง พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไข เพิ่มเติมถึง พ.ศ.2542 กับพ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3)พ.ศ. 2546	57
2.4	การเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระหว่างพ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.25498 กับพ.ร.บ.องค์การบริหารส่วน จังหวัด พ.ศ.2540.....	61
2.5	ลักษณะวัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นของประเทศไทย.....	73
3.1	จำนวนผู้ให้ข้อมูลสำคัญ.....	84
4.1	ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดชลบุรี ณ ราคาประจำปี.....	94
4.2	โครงสร้างผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดชลบุรี ในปี พ.ศ.2551.....	94
4.3	ภาคบริการและธุรกิจการท่องเที่ยวในปี พ.ศ.2551.....	95
4.4	สรุปลักษณะแต่ละแหล่งกำเนิดที่มาของวัฒนธรรมองค์การอบจ.ชลบุรี.....	130
5.1	สถิติประชากรและเคหะจังหวัดระยอง.....	151
5.2	โครงสร้างและอัตราการขยายตัวผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด(GPP) จังหวัดระยอง....	153
5.3	สรุปลักษณะแต่ละแหล่งกำเนิดวัฒนธรรมองค์การอบจ.ระยอง.....	186
5.4	จำนวนบุคลากรของอบจ.ระยองแยกตามสังกัด.....	189
6.1	การรับมือกับสภาพแวดล้อมภายนอกและการจัดการเพื่อการบูรณาการภายใน ของอบจ.ชลบุรีและอบจ.ระยอง.....	229
6.2	ลักษณะวัฒนธรรมองค์การในแต่ละระดับของอบจ.ชลบุรีและอบจ.ระยอง.....	230

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
2.1	ประเภทของวัฒนธรรมองค์การตามแนวคิดของดีลและเคนเนดี.....	31
2.2	โครงสร้างและการแบ่งส่วนการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดช่วงพ.ศ. 2498-2540.....	55
2.3	โครงสร้างและการแบ่งส่วนการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตาม พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540.....	60
2.4	กรอบแนวคิดในการวิจัยวัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัด: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสองแห่งในภาคตะวันออก.....	81
4.1	ลักษณะวัฒนธรรมองค์การของอบจ.ชลบุรีตามกรอบความคิดของเอ็ดการ์ ชายน์.....	144
4.2	สรุปอิทธิพลแหล่งที่มาวัฒนธรรมองค์การที่มีต่อวัฒนธรรมองค์การทั้ง 3 ระดับ.	146
5.1	ลักษณะวัฒนธรรมองค์การของอบจ.ระยองตามกรอบความคิดของเอ็ดการ์ ชายน์.....	204
5.2	สรุปอิทธิพลแหล่งที่มาวัฒนธรรมองค์การที่มีต่อวัฒนธรรมองค์การทั้ง 3 ระดับ.	207
6.1	ความสัมพันธ์และอิทธิพลของแหล่งที่มาวัฒนธรรมองค์การทั้ง 5 ที่มีผลต่อการ ก่อเกิดวัฒนธรรมองค์การของอบจ.....	226
6.2	รูปแบบวัฒนธรรมองค์การของอบจ.ชลบุรีและอบจ.ระยอง.....	241

บทที่ 1

บทนำ

บทนำนี้จะกล่าวถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาที่ควรมีการศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติวัฒนธรรมองค์การโดยผู้วิจัยกำหนดวัตถุประสงค์การวิจัย ขอบเขตการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย ข้อตกลงเบื้องต้น ข้อจำกัดของการวิจัย คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย และลำดับขั้นตอนการนำเสนอผลการวิจัยเพื่อแสดงให้เห็นภาพรวมของการวิจัยนี้

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ผลจากกระแสโลกาภิวัตน์ทำให้เกิดปรากฏการณ์สำคัญปรากฏการณ์หนึ่งของศตวรรษที่ 20 ตอนปลาย คือการที่ภาครัฐของหลายประเทศได้มีการปรับตัวตามภาวะการที่เปลี่ยนแปลงอย่างเป็นพลวัต โดยจะเห็นได้จากกระแสของการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งประเทศกลุ่มแรกที่มีการปฏิรูประบบราชการเกิดขึ้นนั้นได้แก่ กลุ่มประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD)¹ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเทศแองโกล-แซกซอน (Anglo-Saxon) อาทิประเทศสหราชอาณาจักร ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ (Guy and Donald, 1995) จนกลายเป็นกระแสการปฏิรูปการจัดการภาครัฐที่ขยายไปยังประเทศกำลังพัฒนา อันทำให้การปฏิรูประบบราชการกลายเป็นปรากฏการณ์ของโลก (global phenomenon) และเป็นปรากฏการณ์ที่เปลี่ยนกระบวนทัศน์ (global paradigm shift) ในการบริหารราชการแบบดั้งเดิม (traditional public administration) ที่คุ้นชินและปฏิบัติกันมาตลอดศตวรรษที่ 20 ให้เข้าสู่การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่เปลี่ยนแปลงมุมมอง วิธีการ และเป้าหมายของภาครัฐไปจากเดิม (Aucoin, 1990) โดยการทำงานของภาครัฐจะทำเฉพาะส่วนที่สำคัญและจำเป็น งานส่วนอื่นควรส่งมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการในลักษณะการจ้างเหมาบริการ โครงสร้างและขนาดต้องเล็ก คล่องตัว และ

¹ Organization for Economic Co-operation and Development หรือ OECD คือ องค์การระหว่างประเทศของกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วที่ยอมรับระบอบประชาธิปไตยและเศรษฐกิจการค้าเสรี ก่อตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1948 ในฐานะที่เป็นองค์กรความร่วมมือทางเศรษฐกิจของภูมิภาคยุโรป ปัจจุบัน OECD ประกอบไปด้วยสมาชิกทั้งสิ้น 30 ประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย ออสเตรีย เบลเยียม แคนาดา สาธารณรัฐเช็ก เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ ฮังการี ไอซ์แลนด์ ไอร์แลนด์ อิตาลี ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี ลักเซมเบิร์ก เม็กซิโก เนเธอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ โปแลนด์ โปรตุเกส สาธารณรัฐสโลวัก สเปน สวิตเซอร์แลนด์ ตุรกี สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ OECD ยังได้มีความร่วมมือและข้อตกลงกับประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิก จำนวนกว่า 70 ประเทศ

ปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนตามวิถีของกลไกตลาด อีกทั้งต้องมีการดำเนินการไปสู่ผลลัพธ์ที่วัดได้จากตัวชี้วัดเชิงประจักษ์

แต่อย่างไรก็ตาม กระแสการปฏิรูปการจัดการภาครัฐยังมีข้อจำกัดอันเนื่องมาจากการปรับใช้ให้เหมาะสมกับแต่ละบริบทของประเทศต่างๆ ดังผลงานของพอลลิทต์และบูเคิร์ท (Pollitt and Bouckaert, 2004: 25-38) ที่สร้างกรอบแผนที่ทางความคิด (conceptual map) และหนทางสู่การเรียนรู้ (way of learning)² ไปใช้วิเคราะห์การปฏิรูปการจัดการภาครัฐของประเทศต่างๆ อาทิ ออสเตรเลีย แคนาดา ฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี นิวซีแลนด์ ฯลฯ ซึ่งผลการศึกษาค้นพบว่า **แท้จริงแล้ว การนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปใช้ในแต่ละประเทศจะมีรูปแบบ วิธีการ ขอบเขต และระดับของการนำไปใช้ที่แตกต่างกันหลากหลายกันไป ขึ้นอยู่กับปรัชญาและวัฒนธรรมในการจัดการของแต่ละประเทศ และขึ้นอยู่กับธรรมชาติ ตลอดจนโครงสร้างทางการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ** แม้แต่ประเทศพัฒนาแล้วซึ่งมีลักษณะความเจริญทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในระดับที่สูงอย่างกลุ่มประเทศตัวอย่าง ยังเลือกใช้แนวทางในการปฏิรูปที่แตกต่างกันนั้นหมายความว่าไม่มีชุดการปฏิรูปใดที่สำเร็จรูปตายตัวใช้ได้อย่างสากล ดังนั้น ตั้งแต่ ทศวรรษ 2000 เป็นต้นมา การศึกษาการปฏิรูปการจัดการภาครัฐจึงมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญกับลักษณะ ธรรมชาติและบริบทแวดล้อมตลอดจนวัฒนธรรมของแต่ละประเทศบนพื้นฐานการศึกษาแบบกรณีศึกษามากขึ้น และควรมองถึง**สภาพความเป็นจริงทางวัฒนธรรมในระบบราชการ**ที่เคยถูกละเลยหรือกล่าวถึงเพียงผิวเผินเท่านั้น (Bouckaert, 2007: 32)

เมื่อพิจารณาการจัดการภาครัฐของประเทศไทยในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา พบว่ามีมูลเหตุที่มาและบริบทแวดล้อมภายในที่เร่งรัดให้เกิดการปฏิรูปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อีกทั้งยังได้รับอิทธิพลภายนอกจากตะวันตกอย่างแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) หรือ NPM ที่ได้ผสมผสานทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก เศรษฐศาสตร์เชิงสถาบัน และเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้าด้วยกัน ร่วมกับแนวคิดประชาธิปไตยแนวใหม่ (New Democracy)³

² ตัวแบบประกอบด้วยปัจจัยหลักที่นำไปสู่การปฏิรูปการจัดการภาครัฐที่มีอยู่ 4 ประการ คือ 1) ปัจจัยทางสังคมและเศรษฐกิจ 2) ปัจจัยทางการเมือง 3) ปัจจัยทางด้านการศึกษาของชนชั้นนำ และ 4) ปัจจัยด้านระบบบริหาร นอกจากนี้ยังมีปัจจัยย่อยอีก 7 ประการ คือ (1) อิทธิพลจากระบบเศรษฐกิจโลก (2) การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและประชากร (3) นโยบายทางสังคมและเศรษฐกิจ (4) แนวคิดการจัดการแบบใหม่ (5) แรงกดดันจากประชาชน (6) แนวคิดจากพรรคการเมือง (7) เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยไม่คาดหมาย (8) เนื้อหาของการปฏิรูป (9) กระบวนการนำไปปฏิบัติ และ (10) ผลลัพธ์ที่ได้ โดยปัจจัยเหล่านี้จะมีการเชื่อมโยงและสัมพันธ์กันในแง่มุมต่างๆ

³ ประชาธิปไตยแนวใหม่หรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) เป็นแนวทางที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารปกครองโดยตรงมากขึ้น โดยมองประชาชนเป็นพลเมืองที่ต้องร่วมดำเนินการทางการเมือง แทนที่จะปล่อยเป็นหน้าที่ของผู้นำหรือผู้

อันเป็นการผสมผสานระหว่างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและหลักนิติธรรมเข้าไว้ด้วยกัน (จูไรรัตน์ จุลจักรวัฒน์, 2547) เป็นผลให้การปฏิรูประบบราชการของประเทศไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงในหลายส่วน โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและความสัมพันธ์ของการบริหารราชการแผ่นดินไทย ทั้งนี้ มูลเหตุปัจจัยในการปรับเปลี่ยนดังกล่าวเกิดจากปัญหาที่สั่งสมมาในอดีตซึ่งสามารถจำแนกออกเป็น **1) ปัจจัยหลัก**คือ ปัญหาในระบบราชการและการเมือง **2) ปัจจัยเสริม**คือ ความกดดันจากระบบเศรษฐกิจทุนนิยมในยุคโลกาภิวัตน์ (ประโยชน์ สงกลิ่น, 2551) อันมีรายละเอียด ดังนี้

ก. ปัจจัยหลักที่เกิดจากปัญหาภายในระบบราชการ

การบริหารราชการไทยมีลักษณะเป็นการบริหารงานขององค์กรขนาดใหญ่ที่มีความสลับซับซ้อน มีแบบแผนการทำงานแบบ “ระบบราชการ (Bureaucracy)”⁴ โดยโครงสร้างการบริหารราชการแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ *การบริหารราชการส่วนกลาง (Central Administration)* ซึ่งเป็นการบริหารงานของกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางหรือศูนย์กลางการบริหารงานของรัฐบาล *การบริหารราชการในส่วนภูมิภาค (Provincial Administration)* ที่เป็นการควบคุม กำกับดูแลการบริหารงานของหน่วยงานต่างๆที่เป็นสาขาหรือตัวแทน (agent) ของกระทรวง ทบวง กรมที่ไปปฏิบัติงานในภูมิภาค และ *การบริหารงานส่วนท้องถิ่น (Local Administration)* อันเป็นการกำกับดูแลและประสานการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการกระจายอำนาจให้จัดทำกิจการบางอย่างที่เป็นกิจการของท้องถิ่น (local affairs) ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ดำเนินการเอง

โครงสร้างการบริหารราชการดังกล่าวได้รับการจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ พ.ศ.2435 ตรงกับสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งมีวิวัฒนาการมาแล้วกว่า 120 ปี (พ.ศ.2555) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล หน่วยงานในส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นเป็นระบบความสัมพันธ์ลักษณะผสมผสานกล่าวคือ มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอยู่ตรงกลางที่ได้รับมอบอำนาจโดยกรมให้ประจำพื้นที่ต่างๆ และมีองค์กรที่ไม่ได้รับการรับรองให้เป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาค แต่กระจายอยู่ในภูมิภาคแต่รายงานขึ้นตรงกับส่วนกลาง แม้ว่าในช่วงต้นระบบความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับรัฐบาลจะเริ่มจากระบบ

ได้รับเลือกตั้งเท่านั้น อันเป็นปัญหาจากประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) หรือประชาธิปไตยทางอ้อม (indirect democracy)

⁴ สอดคล้องกับทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucratic Theory) ของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ที่อธิบายการรวมกันของกลุ่มคนโดยอาศัยการวางกฎเกณฑ์อย่างเป็นเหตุเป็นผลในโครงสร้างความสัมพันธ์นั้นว่า “Bureaucracy” โดยเน้นการจัดองค์กรให้มีสายการบังคับบัญชา (hierarchy) ที่ลดหลั่นกันลงมา มีขอบข่ายอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน (jurisdictional areas) การจัดการต้องทำตามกฎเกณฑ์ที่กำหนด (general rules) แต่ต้องใช้ความเชี่ยวชาญทางเทคนิค (technical expertise) ที่ได้รับการฝึกอบรมมา (specializing training) ให้ปฏิบัติงานได้อย่างเต็มกำลังความสามารถ (fully working capacity) บนพื้นฐานของเครื่องแสดงที่เป็นลายลักษณ์อักษร (อ้างอิงใน Max Weber. *Economy and Society*. Edited Guenther Roth and Claus Wittich. New York: Bedminister Press, 1968, Vol. 1, p.956-1005.)

เทศาภิบาล ในช่วงสมัยรัชกาลที่ 5 จนถึงสมัยรัชกาลที่ 7 อันเป็นความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่น แต่หลังจากระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้แตกกระจายจากการมอบอำนาจโดยกรม ร่วมกับการตั้งหน่วยงานส่วนกลางในภูมิภาค ทำให้ระบบราชการมีขนาดใหญ่โตทั้งจำนวนหน่วยงาน และข้าราชการ เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งชัยอนันต์ สมุทวณิช(2541: 203-210) กล่าวว่า โครงสร้างอำนาจรัฐ (ระบบราชการ) ที่วิวัฒนาการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2435 นั้น เกิดจาก วัตถุประสงค์หลักเบื้องต้นคือ การสร้างรัฐเดี่ยว โดยการสร้างสายสัมพันธ์ทางอำนาจให้ทอดยาว ลดหลั่นลงไปสู่จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน อันมีมณฑลเป็นจุดเชื่อมระหว่างเมืองหลวงกับ ส่วนย่อยต่างๆ ดังการแบ่งลักษณะการปกครองออกเป็น ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ส่วนวัตถุประสงค์ย่อยอื่นๆคือ การโต้ตอบกับการกดดันจากชาติตะวันตก การโต้ตอบกับอำนาจของ บางกลุ่มทั้งในส่วนกลางและหัวเมือง การสร้างความเป็นปึกแผ่นทางอำนาจปกครองและอำนาจ เศรษฐกิจ ตลอดจนการสร้างเครื่องมือการบริหารที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่รัฐ เดียวนี้ได้ดำเนินต่อเนื่องมาแม้ว่าสภาพแวดล้อมจะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากแล้วก็ตาม อำนาจรัฐ ยังคงขาดการปรับตัวอย่างทั่วด้านหรือปรับตัวเฉพาะจุดแบบค่อยเป็นค่อยไป เช่น การเปลี่ยนบทบาท จากการควบคุมบังคับบัญชามาเป็นส่งเสริมหรือจัดให้มีการกระจายอำนาจแก่จังหวัดและอำเภอ ซึ่งกลับกลายเป็นหน่วยงานที่เข้ามาดูตงับทรัพยากรมากขึ้นแทนที่จะตกแก่ประชาชนหรือชุมชน จึงกล่าวได้ว่า ระบบราชการไทยมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจแต่เป็นการรวมศูนย์อำนาจแบบแตก กระจาย (fragmented centralism) ตามสายงานของกรมต่างๆ ดังที่อเนก เหล่าธรรมทัศน์(2543) เรียกว่า “กรมธิปไตย”

การสั่งสมปัญหาที่ได้รับการแก้ไขไม่ตรงจุดทำให้ปัญหายังคงมีอยู่ เมื่อประเทศไทยเข้าสู่ สหัสวรรษใหม่ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทางสังคมมากมาย ปัญหาดังกล่าวจึงได้รับแรงกดดันให้เกิด การแก้ไขโดยเร่งด่วน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน(ก.พ.)ในฐานะผู้รับผิดชอบสำคัญจึง ได้รวบรวมประเด็นปัญหาในระบบราชการเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงระบบราชการ ซึ่งปัญหาทั้งหลาย จำแนกได้ ดังนี้ (สำนักงานก.พ., 2539)

1) *ปัญหาด้านการครอบงำของระบบการเมืองไทย* จากการถูกแทรกแซงในกระบวนการ ทำงานด้านต่างๆของส่วนราชการทำให้การเสนอความคิดเห็นไม่เป็นอิสระ มีปัญหาความขัดแย้ง ระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ ทำให้งานบางอย่างขาดความต่อเนื่อง ถูกชะลอ โครงการ หรือถูกบิดเบือนเพื่อนำมาสู่การเจรจาต่อรองของบางกลุ่ม หรือเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ทาง การเมือง

2) *ปัญหาการขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย* ที่มีแนวโน้มจะจัดตั้งหน่วยงาน ใหม่ขึ้นเพื่อมุ่งสร้างอาณาจักรมากกว่าที่จะแก้ปัญหาสังคม นับตั้งแต่ปีพ.ศ.2475 เป็นต้นมา ระบบ ราชการมีการขยายตัวในระดับกรมอย่างมาก ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในหน้าที่และความรับผิดชอบกับ ส่วนราชการเดิมที่มีอยู่ สิ้นเปลืองงบประมาณ และกระทบต่องบประมาณในการพัฒนาประเทศ โดยที่ ประสิทธิภาพของข้าราชการกลับลดลง เกิดปัญหาคนล้นงาน

3) *ปัญหาระบบบริหารงานบุคคล* รูปแบบวิธีการบริหารงานบุคคลยังไม่เหมาะสม ขาดการพัฒนาบุคลากรให้ครบวงจร ขาดผู้มีความรู้ความสามารถและคุณธรรม ขาดความเป็นกลาง เงินเดือนไม่เพียงพอและไม่เป็นธรรม ข้าราชการขาดขวัญกำลังใจในการทำงาน มีปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ การวิ่งเต้นเพื่อประโยชน์ส่วนตนและพรรคพวก และการสูญเสียกำลังคนที่มีความสามารถ

4) *ปัญหาโครงสร้าง* ความซ้ำซ้อนเกิดขึ้นทั้งในระดับกระทรวง ทบวง กรม ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานและภายในส่วนราชการ ส่งผลให้ส่วนราชการกลายเป็นอาณาจักรย่อยที่ต่างทำงานเฉพาะเรื่อง ไม่สามารถสร้างเอกภาพพอที่จะผลักดันนโยบายและทิศทางการพัฒนาประเทศได้

5) *ปัญหาด้านกฎระเบียบ* มีกฎหมาย กฎเกณฑ์ ระเบียบและวิธีการทำงานมากมายแต่กลับล้าสมัย การยึดกฎระเบียบและควบคุมให้เป็นไปตามระเบียบนั้นสูง จนกลายเป็นเป้าหมายในการทำงานมากกว่าวิธีปฏิบัติงาน ส่งผลต่อความล่าช้าในการตอบสนองความต้องการของเอกชนและประชาชน รวมทั้งปิดโอกาสในการเรียกร้องหากเกิดความมิชอบ

6) *ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ* มีอยู่ทุกแห่งทุกระดับ ก่อให้เกิดปัญหาการเลือกปฏิบัติ การยอหย่อนในการให้บริการประชาชน และขัดขวางโอกาสในการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ

7) *ปัญหาการทำงานที่ไม่ทันสมัย* ไม่เกิดประโยชน์ที่เป็นผลลัพธ์ต่อประชาชน องค์กรกลางบริหารงานบุคคลเน้นป้องกันการทุจริตมากกว่าส่งเสริมการประพฤติชอบ อีกทั้งมุ่งควบคุมทรัพยากรมากกว่าประเมินผลงาน ความไม่ทันสมัยนี้ส่งผลให้งานล่าช้าและเกิดความผิดพลาดในการตัดสินใจ

8) *ปัญหาประสิทธิภาพในการทำงาน* จากความล่าช้า มีขั้นตอนมาก ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน ไม่ส่งเสริมสนับสนุนเอกชน และไม่ป้องกันการกระทำที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานและประเทศชาติ

หลังจากการศึกษาของก.พ.ทำให้เกิดแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ.2540-2544) ซึ่งถือเป็นแผนแม่บทฉบับแรกในการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจัง ด้วยการปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดของหน่วยงานของรัฐ และการปรับปรุงระบบการทำงานของหน่วยงานของรัฐ ในช่วงรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รวมทั้งได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานผลักดันการปฏิรูปให้เป็นรูปธรรมขึ้น

ข. ปัจจัยหลักด้านการเมือง

เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ.2535 นับว่าเป็นจุดเปลี่ยนครั้งสำคัญอีกครั้งของการเมืองไทยที่ทำให้เกิดการทบทวนบทเรียนของหลายฝ่าย โดยสิ่งที่นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างทหารกับชนชั้นกลางมีมูลเหตุมาจากพัฒนาการทางการเมืองที่ผ่านมาได้เกิดการก่อตัวของปัญหาหลายด้าน ซึ่งลึขิต

ธีรเวคิน(2546) จำแนกออกตามโครงสร้างการเมือง 3 ระดับ คือ *โครงสร้างส่วนบน* เป็นโครงสร้างการเมืองการบริหารหรือกลไกการเมืองกลไกรัฐ ประกอบด้วย รัฐธรรมนูญ พรรคการเมือง การเลือกตั้ง รัฐสภา รัฐบาล *โครงสร้างส่วนกลาง*เป็นตัวเชื่อมโครงสร้างส่วนบนกับโครงสร้างพื้นฐาน ประกอบด้วย พรรคการเมือง กลุ่มผลักดันกลุ่มผลประโยชน์ และสื่อสารมวลชน สุดท้ายคือ *โครงสร้างพื้นฐาน* อันหมายถึง ประชาชนทั่วไปอันมีการปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐาน ปัญหาในแต่ละส่วน คือ

- รัฐธรรมนูญของไทยกลายเป็นเครื่องมือในการรักษาอำนาจหรือสืบทอดอำนาจของข้าราชการประจำโดยเฉพาะข้าราชการทหาร ดังเช่น กรณีที่ตำแหน่งวุฒิสมาเปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งได้ การที่นายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องผ่านการเลือกตั้ง ประเด็นเหล่านี้เป็นข้อขัดแย้งทางการเมืองมาโดยตลอดและเป็นสาเหตุให้เกิดการนองเลือดในเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ

- พรรคการเมืองไทยเป็นสถาบันที่นำไปสู่การทำหน้าที่ทั้งโครงสร้างส่วนบนคือ รัฐสภา และโครงสร้างส่วนกลางในการรวบรวมความต้องการของประชาชน ที่ผ่านมาพรรคการเมืองไทยได้ทำหน้าที่อย่างดีในการเป็นสถาบันฝึกการเมืองและสร้างผู้นำทางการเมือง แต่ขณะเดียวกันพรรคการเมืองบางส่วนยังถูกรอบงำด้วยนักธุรกิจจากการสนับสนุนเงินบริหารพรรค ทำให้กลายเป็นตัวแทนในการรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มนี้ อีกทั้งพรรคการเมืองยังขาดอุดมการณ์ในการเป็นตัวแทนของกลุ่มชนชั้นหรืออาชีพต่างๆ กอรปกับพรรคการเมืองยังมีลักษณะขึ้นอยู่กับตัวบุคคลเกิดเป็นมุ้งเป็นฝ่ายมากกว่าจะมีเอกภาพภายในพรรค

- การเลือกตั้งมีปัญหาสำคัญคือ การใช้เงินซื้อเสียงที่ระบาดไปทุกระดับการเลือกตั้งทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตยเพราะขาดความชอบธรรม และนำไปสู่การทุจริตเพื่อเรียกผลประโยชน์กลับคืนมาเมื่อเข้าสู่ตำแหน่ง

- รัฐสภาไทยขาดความต่อเนื่อง อันเป็นผลมาจากพรรคการเมืองและการเลือกตั้งที่ทำให้ได้ผู้แทนที่มีปัญหาส่วนตัว เช่น ภูมิหลัง จริยธรรม จนต้องขาดคุณสมบัติไป อีกทั้งยังขาดความชำนาญในงานบางเรื่อง ขาดการสนับสนุนในการทำหน้าที่จึงต้องใช้ความพยายามทุกวิธีการให้เข้าสู่ตำแหน่งรัฐมนตรี

- รัฐบาลและระบบราชการมีปัญหาด้านความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำว่าฝ่ายใดจะมีอำนาจหรืออิทธิพลมากกว่ากัน

- การปกครองท้องถิ่นได้รับความสนใจน้อยมากเพราะต่างมุ่งไปที่โครงสร้างส่วนบนมากกว่า แม้ว่าจะมีกระแสเรียกร้องการกระจายอำนาจแต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ การมองปัญหาผิดประเด็นคือ มุ่งที่การแบ่งอำนาจให้กับส่วนภูมิภาคมากกว่าการกระจายให้แก่ท้องถิ่น เช่น การให้อิสระในการจัดงบประมาณแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดมากขึ้น การเริ่มต้นการปกครองตนเองเป็นนโยบายของรัฐมิใช่การริเริ่มโดยประชาชนเอง อีกทั้งยังมีปัญหาโครงสร้างความสัมพันธ์กับส่วนภูมิภาคที่ยังคงไม่เปลี่ยนแปลงบทบาทและภารกิจ

ปัญหาการเมืองที่ลุกลามไปสู่ความรุนแรง ทำให้ฝ่ายต่างๆต้องกลับมาเริ่มต้นแก้ไขปัญห อย่างเป็นจริงจั่ง เมื่อนายอานันท์ ปันยารชุน ได้กลับมารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยมีภารกิจสำคัญคือ การแก้ไขรัฐธรรมนูญตามที่ประชาชนเรียกร้อง กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญจึงเริ่มต้นเพื่อแก้ไข ปัญหาที่ผ่านมา มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยการทำประชาพิจารณ์ จนหลายฝ่ายทั้ง ภาครัฐและภาคพลเรือนต่างเรียกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ว่า “รัฐธรรมนูญ ฉบับประชาชน” หลักการสำคัญที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญล้วนมีเป้าหมายแก้ไขปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อ การพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุดของประเทศจึง ถือเป็นแผนแม่บทในการปฏิรูประบบการเมือง นำไปสู่การออกกฎหมายลูกต่างๆ ตามกรอบที่ได้วางไว้ อาทิ การจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ เป็นต้น การจัดการเลือกตั้งระบบใหม่ การเปิดโอกาสให้ ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการผ่านช่องทางต่างๆมากขึ้น โดยเฉพาะการกระจายอำนาจการ ปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดูแลบริหารจัดการท้องถิ่นโดยประชาชนโดยตรง อันเป็น หลักการที่สอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยแนวใหม่

ค. ปัจจัยเสริมจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ

ในช่วงรัฐบาลผสมของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ปัญหาทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจที่สั่งสม มานานก็เริ่มปรากฏชัดเจนขึ้น โดยเฉพาะการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจที่เรียกว่า “วิกฤตการณ์ต้มยำกุ้ง (Tom Yum Kung Crisis)” ในปี พ.ศ.2540 จากกรณีที่เศรษฐกิจฟองสบู่แตกทำให้การส่งออก ชะงักงัน ราคาอสังหาริมทรัพย์แปรปรวน ตลาดหุ้นปั่นป่วน หนี้ระยะสั้นถึงกำหนดชำระ หนี้ที่ไม่ ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) มีอยู่มากมาย กอปรกับเกิดการโจมตีค่าเงินบาททำให้ต้องประกาศค่าเงินบาท ลอยตัวมีผลต่ออัตราแลกเปลี่ยน สร้างความเสียหายแก่นักธุรกิจและประเทศชาติ จนในที่สุดรัฐบาล ต้องขอกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เพื่อนำมาแก้ไขสถานการณ์ นำมาสู่พันธะที่ ต้องออกกฎหมาย 11 ฉบับเพื่อให้เกิดการปรับสภาพการประกอบธุรกิจของไทยให้สอดคล้องกับ บรรยากาศโลกยุคเศรษฐกิจเสรี การค้าเสรีและโลกาภิวัตน์ ผลพวงจากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้รัฐบาล ไทยมีการปรับตัวทั้งโดยทางตรงจากมาตรการที่เสนอโดย IMF ผ่านหนังสือแสดงเจตจำนงในการ ขอรับความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการ (Letter of Intent หรือ LOI) และโดยทางอ้อมคือ เปิดรับอิทธิพลจากภายนอกได้อย่างเสรี นอกจากนี้ปัญหาดังกล่าวยังสะท้อนความล้มเหลวในการ บริหารงานของภาครัฐ จึงทำให้ต้องมีการปฏิรูปแก้ไขปัญหาโดยเร่งด่วน ทั้งปัญหาการทุจริตประพฤติ มิชอบ ปัญหาการจัดการและควบคุมสถานะทางการเงินการคลังของประเทศ เป็นต้น ภาครัฐของ ประเทศไทยมีอาจปฏิเสธอิทธิพลของระบบทุนนิยมเสรีได้ ทำให้ต้องดำเนินการปรับตัวในหลายด้าน สอดรับกับกระแสที่ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติ คือ การลดบทบาทและขนาดของภาครัฐลง เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินกิจการสาธารณะบางอย่าง การดำเนินกิจกรรมใดๆต้องอยู่ บนฐานของความคุ้มค่าและความโปร่งใสตรวจสอบได้

ทั้งการปฏิรูประบบราชการเนื่องมาจากปัญหาที่ภาครัฐต้องได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วนเพื่อ ปรับตัวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป พร้อมทั้งการปฏิรูปการเมืองเพื่อทำให้ประเทศมีความ

มันคงในการปกครองระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น ต่างได้รับอิทธิพลจากภายนอกร่วมด้วยคือ กระแสโลกาภิวัตน์หรือความไร้พรมแดน ที่สนับสนุนการเปิดเสรีในทุกด้านทั้งการค้า การเงิน เศรษฐกิจ และที่สำคัญคือ การเปิดรับทางความคิดที่มีองค์การระหว่างประเทศที่สำคัญๆ และประเทศผู้นำทางเศรษฐกิจเป็นผู้กำหนดทิศทางแก่ประชาคมโลก อย่างเช่นแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่และประชาธิปไตยแนวใหม่ที่ได้กลายมาเป็นทางออกสำหรับการปฏิรูปขนานใหญ่ในประเทศไทย ดังที่ลิวอี้ตือเวคิน (2546: 299) กล่าวว่า “การปฏิรูปการเมืองจะไม่สมบูรณ์ถ้าปราศจากการปฏิรูประบบบริหาร (ราชการ) การปฏิรูประบบบริหารจะเกิดไม่ได้ถ้าไม่มีการปฏิรูปการเมืองเช่นกัน” การปฏิรูประบบบริหารครั้งนี้จึงมีส่วนสัมพันธ์กับการปฏิรูปการเมืองเป็นอย่างมาก สะท้อนได้จากจุดร่วมตรงกันก็คือ **เกิดการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น** ที่นอกจากจะเป็นการปฏิรูปโครงสร้าง ความสัมพันธ์ และกระบวนการในภาครัฐให้หันมาให้ความสำคัญกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังเป็นการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยในระดับประชาชนได้อีกทางหนึ่ง การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นจึงได้ปรากฏเป็นหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มีการบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้อย่างก้าวหน้าและทันสมัยที่สุดนับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้ว 15 ฉบับ และตามด้วยการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 ที่ต่างได้เพิ่มบทบาทของการปกครองท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น จึงกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ทิศทางใหม่ในการบริหารภาครัฐจะมีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญและมีบทบาทมากกว่าที่เคยเป็นมา

ประเทศไทยมีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหลายรูปแบบ แบ่งออกเป็น 1) *รูปแบบทั่วไป* ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และ 2) *รูปแบบพิเศษ* ได้แก่ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา โดยมีการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์แบบระบบสองชั้น (two-tier system) (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) คือ ท้องถิ่นชั้นบน (upper tier) ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และท้องถิ่นชั้นล่าง (lower tier) ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา สาเหตุที่ต้องมีการจัดโครงสร้างเช่นนี้ก็เพื่อความชัดเจนในขอบเขตความรับผิดชอบ เนื่องจากก่อนพ.ศ.2540 มีปัญหาความซ้ำซ้อนในเขตรับผิดชอบระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ภายหลังที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (อลงกรณ์ อรรคแสง(ก), 2547)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับการจัดตั้งขึ้นมาก่อนองค์การบริหารส่วนตำบล จากการกำหนดให้มีสภาจังหวัดตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือหรือแนะนำกรมการจังหวัด และไกล่เกลี่ยปัญหาระหว่างเทศบาลต่างๆ ในจังหวัด ซึ่งสภาจังหวัดมาจากตัวแทนของประชาชนและไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ.2481 ขึ้น เพื่อแยกกฎหมายของสภาจังหวัดออกจากเทศบาล สภาจังหวัดก็ยังคงทำหน้าที่เช่นเดิม ต่อมาได้เพิ่มสถานภาพเป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดเมื่อกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น

หัวหน้าปกครองข้าราชการและรับผิดชอบการบริหารราชการภายในจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 (ช่วงศั ฉายะบุตร, 2539:103-104)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับการยกฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นหน่วยหนึ่งและเป็นนิติบุคคล เมื่อรัฐบาลตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เพื่อขยายการปกครองท้องถิ่นให้เต็มพื้นที่ตามอย่างตะวันตกจากเดิมที่มีเพียงเทศบาลและสุขาภิบาล ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบพื้นที่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลที่เหลืออยู่ โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในระยะนี้ ประกอบด้วยสภาจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน วาระ 5 ปี และฝ่ายบริหารอันมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ปลัดจังหวัดเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ลักษณะโครงสร้างเช่นนี้ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่เป็นการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง กล่าวคือ ยังอยู่ภายใต้การดูแลจัดการของข้าราชการส่วนภูมิภาคอยู่นั่นเอง

จนกระทั่งปี พ.ศ. 2537 รัฐบาลได้ออกกฎหมายยกระดับสภาตำบลที่มีรายได้เฉลี่ยติดต่อกัน 3 ปี ปีละมากกว่า 150,000 บาท เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล⁵ ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นมากระจายอยู่ในพื้นที่ต่างๆทับซ้อนกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด และยังทำให้การจัดเก็บรายได้ลดลง สหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยจึงเคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐบาลจัดการแก้ไขปัญหานี้ ในที่สุดจึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เพื่อปรับโครงสร้างความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นโดยยกเป็นท้องถิ่นชั้นบนรับผิดชอบพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัดและให้มีอำนาจหน้าที่ในการประสานงาน สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ และมุ่งพัฒนาจังหวัดร่วมกับส่วนราชการอื่นๆ หลังจากมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาแล้ว 42 ปี

สภาพการณ์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนับตั้งแต่มีกฎหมายรับรองการจัดตั้งและอำนาจหน้าที่เป็นของตนเองแล้ว ยังคงประสบปัญหาในบางเรื่อง ปัญหาที่สำคัญคือ การจัดโครงสร้างองค์การบริหารที่ฝ่ายบริหารหรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (นายกอบจ.) มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยประชาชนในฐานะสมาชิกสภาจังหวัด แล้วสมาชิกสภาเลือกผู้ที่จะมาเป็นนายกอบจ. อีกทีหนึ่งในกระบวนการเช่นนี้ได้เกิดปรากฏการณ์ทางการเมืองขึ้น กล่าวคือ มีการเจรจาต่อรองผลประโยชน์เพื่อสนับสนุนการขึ้นมาเป็นนายกอบจ. จากฝ่ายต่างๆ ทำให้นายกอบจ. ที่ได้รับเลือกอาศัยฐานทางการเมืองของสมาชิกสภาขึ้นสู่ตำแหน่ง ต้องคอยประนีประนอมและเอื้อประโยชน์ตอบแทนต่อกันหรือมีการทุจริตประพฤตมิชอบเกิดขึ้น อันเป็นการขาดความเป็นอิสระที่จะดำเนินนโยบายพัฒนาจังหวัดตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง กระแสเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งนายกอบจ. โดยตรงจึงเกิดขึ้นตามมาเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวและทำให้เป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยที่แท้จริง

⁵ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้ พ.ศ.2538

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาด้านความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับส่วนราชการต่างๆในจังหวัด ซึ่งตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 นั้น ส่วนราชการต้องลดขนาด ภารกิจ และอำนาจลง แล้วถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยต้องปรับเปลี่ยนมาทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และให้คำปรึกษา รวมทั้งตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในความเป็นจริงส่วนราชการภูมิภาคยังคงทำงานซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่คู่ขนานไปกับราชการส่วนจังหวัด ทำให้เกิดกระแสการยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัดเกิดขึ้น ในที่สุดสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยได้ออกมาเคลื่อนไหวอีกครั้ง พร้อมกับกระแสเรียกร้องการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงที่ยังคงมีต่อเนื่องในสังคม พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 จึงเกิดขึ้น โดยส่งเสริมการสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจด้วยการให้มีการเลือกตั้งนายกอบจ.โดยตรง เช่นเดียวกับเทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา กำหนดการเลือกตั้งครั้งแรก ในวันที่ 14 มีนาคม 2547 รวมทั้งสิ้น 75 จังหวัด ทำให้การปกครองท้องถิ่นมีระบบการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงในทุกระดับอย่างสมบูรณ์ ทั้งนี้ได้เกิดความคาดหวังว่าการเลือกตั้งผู้บริหารอบจ.โดยตรงนี้จะทำให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถทำงานเพื่อท้องถิ่น รวมทั้งมีอำนาจในการบริหารอย่างเบ็ดเสร็จก่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารสามารถผลักดันนโยบายที่เป็นประโยชน์ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมได้ ในขณะที่มีระบบการสร้างควมรับผิดชอบหน้าที่ (Accountability) ต่อประชาชนโดยตรง ด้วยศักยภาพด้านการบริหารและทรัพยากรที่มีอยู่จึงสามารถเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาจังหวัด ภูมิภาค และประเทศต่อไปได้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงจะมีข้อดีตามหลักการข้างต้น แต่ในอีกด้านหนึ่งก็มีความล่อแหลมกับปัญหาในด้านจริยธรรม กล่าวคือ ด้วยทรัพยากรและอำนาจที่มีอยู่ทำให้การเมืองระดับชาติต้องการที่จะวางรากฐานอำนาจทางการเมืองในระดับท้องถิ่น การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงนี้จึงผูกติดกับพรรคการเมืองระดับชาติในเชิงอุปถัมภ์ได้ ซึ่งอาจจะนำไปสู่ความไม่โปร่งใสหรือส่งผลกระทบต่อประโยชน์ที่ประชาชนควรจะได้รับอย่างเต็มที่ก็ได้ ทั้งนี้ การเมืองภาคประชาชนจึงต้องเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบการทำงานอย่างเข้มข้นเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เพราะไม่เช่นนั้น การเมืองท้องถิ่นจะกลายเป็นเวทีแห่งผลประโยชน์ของกลุ่มคนเพียงไม่กี่กลุ่มเท่านั้น

การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคงไม่สามารถทำได้ในเร็ววัน สิ่งที่เป็นปัญหาหากหยิบยกขึ้นมาศึกษาอย่างจริงจังย่อมจะพบกับหนทางแก้ไขต่อไปได้ เพราะฉะนั้น เมื่อมีการกระจายอำนาจการบริหารราชการส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นภายใต้กระแสการปฏิรูปการเมืองร่วมกับการปฏิรูประบบราชการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงต้องพัฒนาไปสู่หน่วยการปกครองที่ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับรากหญ้าเช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ และยังต้องพัฒนาหน่วยงานให้มีศักยภาพทางการบริหาร การเงิน การคลัง ที่จะพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

⁶ ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงก่อนแล้ว ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546

แก้ไข้ปัญหาในชุมชนได้อย่างรวดเร็วตรงกับความต้องการของประชาชน ด้วยการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงจำเป็นต้องมีระบบการทำงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ รวดเร็ว โปร่งใส และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ แต่การส่งเสริมศักยภาพการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีรูปแบบที่ตายตัว ดังจะเห็นได้จากการศึกษานวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นการสร้างสรรค์ขึ้นเองเฉพาะในแต่ละท้องถิ่น อีกทั้งการคงไว้ซึ่งเงื่อนไขและบริบทที่เกี่ยวข้องอันแตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น น่าจะเป็นเรื่องดีที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ถูกรอบงำด้วยชุดความคิดใดความคิดหนึ่งที่เป็นสูตรสำเร็จตายตัว แต่อย่างไรก็ตาม การไร้ซึ่งทิศทางที่ถูกต้องอาจจะทำให้โอกาสในการพัฒนานั้นน้อยลง ผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรจะมีจุดบรรจบระหว่างความหลากหลายในลักษณะการทำงานที่มีรูปแบบเฉพาะตัวและหลักการปฏิบัติงานที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายหรือผลสำเร็จด้วย และที่สำคัญอย่างยิ่งก็คือ ความพยายามในการทำความเข้าใจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามสภาพความเป็นจริงให้่องแท้เพื่อให้เห็นธรรมชาติขององค์การ ก่อนที่จะมีการยึดเยียดชุดความรู้ใดใดโดยที่ไม่ได้พิจารณาปัจจัยหรือเงื่อนไขที่เป็นอยู่

ขณะที่การศึกษาเกี่ยวกับเส้นทางการกระจายและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นยังจำกัดแนวการศึกษาอยู่มาก ดังที่ธเนศวร์ เจริญเมือง (2550(ช):64-65) กล่าวว่า สถาบันการศึกษาไทยยังสนใจการปกครองท้องถิ่นไม่มาก วิทยานิพนธ์ที่ศึกษาด้านนี้ยังติดอยู่ในกรอบการเรียนรู้แบบบอกเล่า งานส่วนใหญ่เป็นการอธิบายอะไรคืออะไร (what is method?) ขณะที่มีส่วนน้อยจะพัฒนาไปถึงการค้นหาเหตุผล (why method?) และการค้นหาแนวทางแก้ไข (what should be method?) โดยเฉพาะเมื่อสำรวจวิทยานิพนธ์ระดับบัณฑิตศึกษาในมหาวิทยาลัยต่างๆจะพบสัดส่วนหัวข้อการปกครองท้องถิ่นในอัตราไม่มาก และแนวการศึกษาส่วนใหญ่มีลักษณะนิติศาสตร์และสถาบันสูง (Legal-Institutional Approach) โดยเป็นการมุ่งอธิบายรูปแบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ ขณะที่ขาดการนำเอามิติอื่นๆมาพิจารณาร่วมด้วย เช่น มิติเศรษฐศาสตร์ มิติวัฒนธรรมการเมือง ฯลฯ ฉะนั้น การสำรวจของธเนศวร์ เจริญเมืองจึงนำมาสู่การเสนอหัวข้อสำหรับการวิจัยในอนาคต เช่น การศึกษาจากบทเรียนของต่างประเทศ การศึกษาปัญหาการรวมศูนย์อำนาจและทางออกในระดับมหภาค และการศึกษากรณีเฉพาะ ข้อพิจารณาของธเนศวร์นี้สะท้อนให้เห็นว่าองค์ความรู้ด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดบางมิติที่สำคัญไป โดยเฉพาะมิติที่ช่วยขยายความหรือเป็นแหล่งที่มาของปัญหาที่เป็นอยู่รวมถึงแนวทางแก้ไขที่เป็นไปได้ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาปรับปรุงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไปในอนาคต

ดังนั้น เมื่อกระแสแห่งการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการบรรจบกันของพลังการปฏิรูปภาครัฐ (public reform) ผสมกับพลังในการสร้างความเป็นประชาธิปไตย (democratization) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงควรได้รับความสนใจศึกษาเรียนรู้เป็นกรณีพิเศษ เนื่องจากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนเพียงรูปแบบเดียวที่มีขอบเขตความรับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด มีปฏิสัมพันธ์กับทุกภาคส่วน ทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ฯลฯ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และมีพัฒนาการมาอย่างยาวนาน ทำให้จำเป็นต้องเป็นกรณีศึกษาที่สะท้อนบางแง่มุมที่สามารถเชื่อมโยงไปสู่ปัญหาและการพัฒนาต่อไปในอนาคตได้อย่างที่ธเนศวร์ เจริญเมืองเสนอ ซึ่งมุมมองหนึ่งที่น่าจะนำมาศึกษา

เนื่องจากยังมีผู้ศึกษากันจำนวนไม่มากก็คือ “วัฒนธรรมองค์การ (organizational culture)” ซึ่งเป็นหัวข้อการศึกษาที่ได้รับความสนใจศึกษากันอย่างมากในช่วงทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา อันถือเป็นการบรรจบกันระหว่างความสนใจของนักทฤษฎีองค์การและนักสังคมวิทยาสายวัฒนธรรม (Linda Smircich, 1983: 339) การศึกษาวัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเป็นประเด็นท้าทายที่จะช่วยสะท้อนให้เห็นถึงตัวอย่างสภาพความเป็นจริงและปัจจัยด้านวัฒนธรรมที่จะเอื้ออำนวยให้เกิดผลสำเร็จตามที่คาดหวังได้

วัฒนธรรมองค์การนั้นทำหน้าที่คล้ายวัฒนธรรมของสังคมที่ช่วยในการจัดระเบียบการอยู่ร่วมกันของสมาชิกในองค์การ การศึกษาวัฒนธรรมองค์การจึงช่วยทำความเข้าใจวิถีชีวิตการอยู่ร่วมกันและความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะสมานฉันท์หรือขัดแย้งในหมู่ผู้ที่อยู่ร่วมกันนั้น คุณค่าที่ได้จากการศึกษาวัฒนธรรมองค์การจึงเป็นการอธิบายสิ่งที่อยู่เบื้องหลังปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเพื่อหาทางปรับปรุงแก้ไขหรือพัฒนาเสริมสร้างให้ตรงกับประเด็นข้อเท็จจริงมากที่สุด ดังที่กล่าวข้างต้นแล้วว่าการศึกษาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดการนำมิติอื่นๆ เข้ามาร่วมศึกษา โดยเฉพาะมิติวัฒนธรรม การศึกษาวัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีความน่าสนใจที่นอกจากจะช่วยค้นหาข้อเท็จจริงในปรากฏการณ์แล้ว ยังช่วยขยายองค์ความรู้ด้านการปกครองท้องถิ่นและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติวัฒนธรรมซึ่งมีอยู่น้อยมาก ขณะที่การศึกษาวัฒนธรรมองค์การเองก็ถูกริเริ่มโดยนักวิชาการตะวันตกเป็นส่วนมาก⁷ ขณะที่การศึกษาวัฒนธรรมองค์การในประเทศไทยนั้นพบว่ามีอยู่น้อยมาก จากการสำรวจวิทยานิพนธ์ระดับบัณฑิตศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยของผู้วิจัยพบว่ามีการศึกษาด้านวัฒนธรรมองค์การกับกรณีศึกษาที่เป็นโรงพยาบาล สถาบันการแพทย์หรือวิชาชีพพยาบาลมากที่สุดกว่าร้อยละ 50 รองลงมาคือองค์การเอกชน นอกเหนือจากนี้เป็นองค์การสาธารณะอื่นๆ ทั้งหน่วยงานระดับกรม สำนักงาน รัฐวิสาหกิจ โรงเรียนหรือสถาบันการศึกษา พรรคการเมือง เป็นต้น โดยหัวข้อในการศึกษาจะจำกัดการศึกษาตามกลุ่มงานวิชาชีพ หรือความสัมพันธ์ของวัฒนธรรมองค์การกับความผูกพันต่อองค์การ องค์การแห่งการเรียนรู้ คุณภาพชีวิตการทำงาน และประสิทธิภาพ ฯลฯ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่ายังไม่มีการศึกษาวัฒนธรรมองค์การขององค์การปกครองส่วน

⁷ การศึกษาแนววัฒนธรรมองค์การถูกพัฒนามานับตั้งแต่ทศวรรษ 1930 ที่การศึกษาฮอว์ธอร์น สตัดดี้ส์ (Hawthorne Studies) ได้เปลี่ยนมุมมองคนในองค์การเป็นเสมือนเครื่องจักรกลมาสู่ระบบสังคมที่สามารถเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในกลุ่มได้ จนกระทั่งเข้าสู่ทศวรรษที่ 1970 การศึกษาวัฒนธรรมองค์การได้รับความสนใจอย่างมากและมีผลงานถูกผลิตขึ้นมาในหลากหลายมุมมองทั้งแนวคิด ระเบียบวิธีการศึกษา และการประยุกต์ใช้ (สุนทร วงศ์ไวศยวรรณ, 2540:113-114) ดังที่ สเมอริช (Smircich, 1983) ได้ศึกษาผลงานของนักวิชาการต่างๆ แล้วสรุปว่าการศึกษาวัฒนธรรมองค์การมีแนวการศึกษาอยู่ 5 แนวทางด้วยกันคือ การจัดการเปรียบเทียบ (comparative management) วัฒนธรรมองค์การ (corporate culture) การรับรู้และความเข้าใจในองค์การ (organizational cognition) สัญลักษณ์นิยมองค์การ (organizational symbolism) และกระบวนการที่เกิดขึ้นโดยไม่รู้ตัว (unconscious process)

ท้องถิ่นไม่ว่าในรูปแบบใด ทั้งที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์การที่มีบทบาทสำคัญมากขึ้นในการบริหารราชการแผ่นดินตามกระแสการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

การศึกษานี้จึงมุ่งทำความเข้าใจในวัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นสิ่งสะท้อนลักษณะการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ในความหมายที่วัฒนธรรมองค์การเป็นรากฐานของพฤติกรรมในการปฏิบัติงานและการอยู่ร่วมกันของสมาชิกองค์การ ซึ่งอาศัยระยะเวลาในการขัดเกลาและส่งผ่านจากสมาชิกรุ่นหนึ่งไปยังอีกรุ่นหนึ่งและระหว่างสมาชิกด้วยกันเอง วัฒนธรรมองค์การขององค์การหนึ่งๆอาจจะมีทั้งส่วนที่เหมือนและแตกต่างกับองค์การอื่นๆ เพราะวัฒนธรรมเป็นเสมือนบุคลิกลักษณะขององค์การที่สะท้อนความเป็นตัวตนขององค์การจากภายใน คือ ความคิดความเชื่อ ค่านิยม ออกมายังภายนอก คือพฤติกรรมหรือการกระทำที่สังเกตได้ โดยเฉพาะวัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอันเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่ผลงาย่อมส่งผลในวงกว้างอย่างน้อยก็ในระดับจังหวัดนั้นๆ แนวทางในการทำงานที่ต้องส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่นจึงมาจากวัฒนธรรมองค์การเป็นองค์ประกอบสำคัญ การศึกษาคั้งนี้จึงมีจุดสนใจที่จะค้นหาแบบแผนพฤติกรรมและค่านิยมในการทำงานที่เกิดขึ้นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อันจะทำให้เข้าใจการทำงานและเห็นโอกาสหรือข้อจำกัดจากการกระจายอำนาจมากขึ้น ตลอดจนแนวทางในการส่งเสริมพัฒนาศักยภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไป

เนื่องด้วย วัฒนธรรมองค์การเป็นสิ่งที่ไม่ได้เกิดขึ้นชั่วข้ามคืน ต้องอาศัยปัจจัยหลายอย่างและระยะเวลาในการก่อเกิด อีกทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งก็มีความแตกต่างในแง่ขนาดและลักษณะพื้นที่รวมถึงบริบทแวดล้อมอื่นๆ ซึ่งจะส่งผลต่อการหล่อหลอมวัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งให้แตกต่างกันด้วย และเพราะวัฒนธรรมองค์การที่แตกต่างกันย่อมนำไปสู่วิธีการทำงานที่ต่างกัน ทั้งที่ต้องเดินไปสู่เป้าหมายเดียวกัน นั่นคือ การปฏิบัติภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเมื่อเริ่มมีการจัดตั้งให้สำเร็จลุล่วงด้วยดี ทั้งในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชนและการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผนส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ตลอดจนด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเป้าหมาย (end) ในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ต่างกัน แต่วิธีการ (mean) ทำงานอันหล่อหลอมมาจากวัฒนธรรมองค์การนั้นอาจมีความแตกต่างกัน ความเหมือนและความแตกต่างในวัฒนธรรมองค์การที่เกิดขึ้นนั้นมาปัจจัยใด เหล่านี้เป็นสิ่งที่ต้องการคำตอบเพราะหากทำความเข้าใจในวัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แล้วจะสามารถนำมาเป็นบทเรียนในเรื่องการกระจายอำนาจต่อไปได้

กล่าวโดยสรุปก็คือ การวิจัยนี้ต้องการพิจารณาว่าแท้จริงแล้วองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งนั้นมีลักษณะวัฒนธรรมองค์การเป็นอย่างไรและลักษณะวัฒนธรรมองค์การที่เกิดขึ้นนั้นได้รับอิทธิพลจากแหล่งที่มาวัฒนธรรมต่างๆอย่างไร โดยอิทธิพลของแต่ละแหล่งที่มาอันมีลักษณะเฉพาะหรือลักษณะร่วมอันมีผลต่อการก่อเกิดวัฒนธรรมองค์การที่เหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไรในแต่ละกรณีศึกษา ซึ่งผลการศึกษานี้จะสามารถอธิบายหรือ

จัดรูปแบบลักษณะวัฒนธรรมองค์การของอบจ. จากความสัมพันธ์ของแหล่งที่มากับวัฒนธรรมที่สืบค้นได้หรือไม่อย่างไร ทั้งนี้ เพื่อให้การศึกษาเป็นไปตามประเด็นดังกล่าว ผู้วิจัยได้อาศัยการศึกษาจากกรณีศึกษาซึ่งเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดสองแห่งในภาคตะวันออก อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีและองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัยเรื่อง วัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัด: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสองแห่งในภาคตะวันออก ดังนี้

1) เพื่อศึกษาแหล่งที่มาวัฒนธรรมองค์การเฉพาะกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยศึกษาถึงภูมิหลังที่มา เหตุการณ์สำคัญ และความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกันทั้งในแต่ละแหล่งที่มาและระหว่างแหล่งที่มา ซึ่งนำไปสู่การทำความเข้าใจถึงอิทธิพลของแต่ละแหล่งที่มาดังกล่าวต่อการก่อเกิดวัฒนธรรมองค์การจากกรณีศึกษาอบจ.ทั้งสอง

2) เพื่ออธิบายลักษณะวัฒนธรรมองค์การของอบจ.ที่แท้จริง ด้วยการอาศัยกรอบแนวคิดทางทฤษฎีไปสู่การค้นหาปรากฏการณ์ตามสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น เมื่อได้รับอิทธิพลจากแหล่งที่มาเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งจะช่วยให้เกิดองค์ความรู้ด้านวัฒนธรรมองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยเรื่องวัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัด: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสองแห่งในภาคตะวันออก ทำการศึกษาจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด 2 แห่ง โดยอาศัยข้อมูลที่รวบรวมได้เพื่อแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการขององค์การตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ.2540 ที่อยู่ภายใต้การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด จนประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 อันเป็นการเปลี่ยนแปลงสถานะและอำนาจหน้าที่ รวมทั้งการเปลี่ยนมาเป็นผู้บริหารเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากกาเลือกตั้งจนกระทั่งมาถึงปี พ.ศ.2554 ซึ่งจะทำให้เห็นถึงการก่อตัวของวัฒนธรรมองค์การจากแหล่งที่มาสำคัญต่างๆ ได้แก่ สภาพสังคมและเศรษฐกิจของจังหวัด นโยบายและระเบียบของรัฐ โครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่น ผู้ก่อตั้งและผู้บริหารรุ่นต่อมา และประสบการณ์การทำงานร่วมกันของสมาชิก โดยแหล่งที่มาเหล่านี้ส่งผลต่อการก่อเกิดวัฒนธรรมองค์การในรูปแบบใดนั้นจะพิจารณาจากระดับวัฒนธรรมองค์การที่แบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับสิ่งแสดงภายนอกที่สังเกตได้ ระดับค่านิยมที่ยึดถือ และระดับฐานคติ เพื่อทำความเข้าใจความเหมือนและความแตกต่างของกรณีศึกษารวมทั้งความสัมพันธ์ของอิทธิพลที่ได้รับจากแหล่งที่มาที่วัฒนธรรมองค์การที่เกิดขึ้น อันจะนำมาสู่ข้อสรุปของการศึกษาที่อธิบายรูปแบบวัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจากอิทธิพลของแหล่งที่มาที่มีลักษณะเฉพาะของแต่ละกรณีศึกษา โดยข้อค้นพบของการวิจัยนี้จะช่วยทำให้เกิดองค์ความรู้ด้านวัฒนธรรมองค์การสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการอาศัยบทเรียนของกรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 2 แห่งนี้ ทั้งในส่วนของตัวแบบและวิธีการศึกษาที่สามารถสะท้อนสภาพความเป็นจริงในลักษณะร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การวิจัยนี้ทำให้เกิดการศึกษารูปแบบของวัฒนธรรมองค์การจากอิทธิพลของแหล่งที่มาสำคัญขององค์การประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งตัวแบบการศึกษาและแนวทางการศึกษาเช่นนี้สามารถนำไปค้นหารูปแบบวัฒนธรรมองค์การอื่นๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นต่อไปได้

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยที่ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) วิธีการในการศึกษาและข้อมูลที่ต้องนำมาวิเคราะห์ มีกระบวนการ ดังนี้

การศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research)

ผู้วิจัยอาศัยข้อมูลเอกสารจากหลายแหล่งทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติ และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของอบจ. อาทิ คำแถลงนโยบายของนายกอบจ. รายงานประจำปี ระเบียบปฏิบัติงาน โครงการต่างๆ ตลอดจนข้อมูลที่เป็นสถิติต่างๆ นอกจากนี้ ยังเก็บข้อมูลจากหนังสือ บทความวิชาการ งานวิจัย และวิทยานิพนธ์ โดยข้อมูลเหล่านี้จะนำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ และเรียบเรียงเพื่อช่วยในการอธิบายในประเด็นต่างๆ

การศึกษาข้อมูลจากภาคสนาม (Field Research)

นอกจากการรวบรวมข้อเอกสาร ผู้วิจัยได้ศึกษาปรากฏการณ์ของอบจ. โดยใช้เครื่องมือแบบการสัมภาษณ์และแบบบันทึกการสังเกตอย่างไม่มีส่วนร่วมจากกลุ่มตัวอย่าง โดยครอบคลุมทั้งกลุ่มตัวอย่างภายนอกองค์กร ได้แก่ ภาคเอกชนและข้าราชการส่วนภูมิภาคในฐานะตัวแทนประชากรผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับอบจ. อันถือเป็นบริบทแวดล้อมที่มีปฏิสัมพันธ์กับการทำงานของอบจ. ในขณะเดียวกันก็ถือเป็นส่วนหนึ่งของแหล่งที่มาวัฒนธรรมองค์การของอบจ. ด้วย ส่วนกลุ่มตัวอย่างภายในองค์กร ได้แก่ ฝ่ายบริหารและข้าราชการผู้ปฏิบัติงานอันมีประสบการณ์ในการทำงานร่วมกันและเป็นแหล่งข้อมูลที่สะท้อนวัฒนธรรมองค์การโดยตรง ตลอดจนแบบแผนในการทำงานอันเป็นลักษณะเฉพาะของอบจ. ที่ศึกษา โดยรายละเอียดวิธีการดำเนินวิจัยจะปรากฏอยู่ในบทที่ 3

1.5 ข้อตกลงเบื้องต้น

การศึกษาวรรณกรรมองค์การของอบจ. ในครั้งนี้ เริ่มต้นการศึกษาที่แหล่งที่มาของวัฒนธรรมองค์การซึ่งจำกัดเฉพาะแหล่งที่มาที่เหมาะสมและเกี่ยวข้องกับลักษณะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น หากเป็นลักษณะองค์การแบบอื่น แหล่งที่มาของวัฒนธรรมองค์การอาจเปลี่ยนแปลงไปจากนี้ได้ นั่นคือ แหล่งที่มาของวัฒนธรรมองค์การขึ้นอยู่กับบริบทแวดล้อมองค์การที่แตกต่างกันออกไป

ดังนั้น แหล่งที่มาที่สำคัญของอบจ.ที่พิจารณาเพิ่มเติมจากกรณีทั่วไปคือ โครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดที่ศึกษาซึ่งเกี่ยวโยงในฐานะเป็นบริบทแวดล้อมที่จะเกิดการแข่งขันผลักดันผู้บริหารและสมาชิกสภาเข้าสู่องค์การ อันเป็นลักษณะเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างส่วนราชการอื่น นอกจากนี้ การศึกษาลักษณะวัฒนธรรมองค์การยังมุ่งเน้นเฉพาะสมาชิกองค์การในส่วนของฝ่ายบริหารและข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ประจำในองค์การ มีภาระหน้าที่ความรับผิดชอบชัดเจน และมีอายุการทำงานที่นานพอสมควรเพื่อเป็นส่วนหนึ่งที่สะท้อนวัฒนธรรมองค์การได้ โดยประกอบด้วยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและทีมผู้บริหาร ปลัดอบจ. ผู้อำนวยการกอง/หัวหน้าสำนักปลัดอบจ. และหัวหน้าฝ่าย

1.6 ข้อจำกัดของการวิจัย

การศึกษาวัฒนธรรมองค์การมีความเหมาะสมกับวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เนื่องจากสามารถสะท้อนปรากฏการณ์ตามสภาพความเป็นจริงได้อย่างถูกต้องที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม วัฒนธรรมองค์การเป็นสิ่งที่มีความซับซ้อน ปรากฏให้เห็นได้และไม่อาจเห็นได้ในเวลาเดียวกัน ทำให้การศึกษามีข้อจำกัดในกระบวนการศึกษา กล่าวคือ

1) วัฒนธรรมองค์การในส่วนลึกที่เป็นนามธรรมนั้นต้องอาศัยการอธิบายความหมายที่ชัดเจน และสามารถสื่อให้เห็นถึงสิ่งที่จะศึกษาได้ ผู้วิจัยได้เลือกนิยามความหมายของเอ็ดการ์ ซายน์ เนื่องจากแสดงถึงวัฒนธรรมองค์การในระดับลึกที่อยู่ภายในใจของสมาชิกองค์การที่เรียกว่า ฐานคติร่วมกัน โดยแนวทางการศึกษาตามความหมายของซายน์จะช่วยให้สืบค้นสิ่งที่เป็นนามธรรมได้จากระดับวัฒนธรรมองค์การที่สัมพันธ์กันตั้งแต่ระดับผิวเผินตรวจสอบได้ง่ายเชื่อมโยงไปสู่ระดับที่ลึกต่อๆมา ซึ่งช่วยให้การศึกษาเป็นระบบมากยิ่งขึ้น

2) ข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้ เมื่อต้องนำมาวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆตามเกณฑ์พื้นฐานทางทฤษฎีเพื่อนำมาสู่การอุปนัยที่ได้จากการวิเคราะห์ (analytic induction) อันเป็นการสร้างข้อสรุปทั่วไป (generalization) นั้น เกิดจากการตีความหมายของผู้วิจัยเอง จึงต้องพยายามสร้างความเที่ยงตรงให้ปลอดจากอคติ โดยการดูคำตอบที่ได้จากเครื่องมือทั้งการสัมภาษณ์และการสังเกตว่าสอดคล้องกับบริบทขององค์การและข้อมูลอื่นที่มีอยู่เดิมหรือไม่ นอกจากนี้ยังอาศัยการควบคุมสถานการณ์วิจัยเพื่อให้ได้ข้อมูลที่เที่ยงตรงโดยการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีและความไว้วางใจระหว่างผู้วิจัยและผู้ถูกวิจัย อีกทั้งต้องอาศัยเวลาอยู่ในงานภาคสนามนานพอสมควรเพื่อสังเกตการณ์และทบทวนข้อมูลซ้ำหลายๆครั้ง

3) นอกจากนี้ สถานที่ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ก็เป็นข้อจำกัดอย่างหนึ่ง เนื่องจากการสัมภาษณ์ส่วนใหญ่เกิดขึ้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีสมาชิกทำงานร่วมกันอยู่เป็นจำนวนมาก จึงมีผลต่อลักษณะข้อมูลที่จะเปิดเผยแก่ผู้วิจัยได้ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงพยายามเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ในสถานที่ที่เป็นส่วนตัว เช่น ห้องทำงานส่วนตัวของหัวหน้างาน ห้องประชุม หรือพยายามสร้างความคุ้นเคยไม่ให้ผู้ถูกวิจัยรู้สึกถูกจับตามองมากนัก

1.7 คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในองค์กร ซึ่งข้อมูลมีความเป็นนามธรรมค่อนข้างสูง ประกอบกับคำบางคำมีความหมายไม่คงที่ ขึ้นอยู่กับการตีความของแต่ละคนและบริบทแวดล้อมที่นำไปใช้ ซึ่งจะก่อให้เกิดความสับสนเมื่อนำไปศึกษา ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกัน ผู้วิจัยจึงกำหนดคำนิยามปฏิบัติการ ดังต่อไปนี้

1) **วัฒนธรรมองค์กร** หมายถึง แบบแผนความคิด ความเชื่อ ค่านิยม ทัศนคติ ที่สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วม และพฤติกรรมการแสดงออกผ่านชีวิตการทำงานที่มาจากความคิดความเชื่อ ค่านิยม หรือทัศนคตินั้น ซึ่งเป็นสิ่งสะท้อนความเป็นไปในองค์กร โดยการศึกษานี้จะพิจารณาวัฒนธรรมองค์กรในสามระดับคือ ระดับที่สิ่งแสดงภายนอกที่สังเกตได้ (Artifacts) ระดับค่านิยมที่ยึดถือ (Espoused Values) และระดับฐานคติร่วมกัน (Assumptions)

2) **องค์การบริหารส่วนจังหวัด** หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนที่มีขอบเขตความรับผิดชอบในพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด ได้รับการจัดตั้งให้มีสถานะดังกล่าวเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 มีโครงสร้างประกอบด้วยสภาจังหวัดทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารทำหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และสนับสนุนการพัฒนาจังหวัดในด้านต่างๆ ตลอดจนช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง มีสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ประกอบด้วยข้าราชการท้องถิ่น พนักงาน และลูกจ้าง ปฏิบัติหน้าที่ในกองและสำนักต่างๆลดหลั่นตามสายการบังคับบัญชา มีปลัดอบจ. เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสายของผู้ปฏิบัติงาน

3) **สภาพสังคมและเศรษฐกิจของจังหวัด** หมายถึง สภาพการดำเนินชีวิตและการประกอบอาชีพของประชากรในจังหวัด โครงสร้างพื้นฐาน ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและรายได้ ตลอดจนปฏิสัมพันธ์หรือความสัมพันธ์ของกลุ่มต่างๆในจังหวัด

4) **นโยบายและระเบียบของรัฐ** หมายถึง แนวทางที่เป็นกรอบการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งอยู่ในรูปของกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อันมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ในทางใดทางหนึ่ง

5) **โครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่น** หมายถึง แบบแผนความสัมพันธ์ของการรวมกลุ่มทางการเมืองเพื่อต่อสู้แย่งชิงหรือรักษาฐานอำนาจในเวทีการเมืองท้องถิ่น ซึ่งอาจมีลักษณะผูกขาดโดยกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือมีหลายกลุ่มที่ต่างพยายามเข้าสู่อำนาจด้วยการแข่งขันทางการเมืองในระดับต่างๆ อันเป็นต้นทางที่มีส่วนในการคัดเลือกผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6) **ลักษณะผู้ก่อตั้งและผู้บริหารรุ่นต่อมา** หมายถึง บุคลิกภาพ อุปนิสัย ทัศนคติ ความเชื่อ พฤติกรรม และลักษณะการบังคับบัญชาของผู้บริหารสูงสุดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการคัดเลือกของ

สภาจังหวัด และนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากกาเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งจะมีผลต่อผู้ใต้บังคับบัญชาในฐานะผู้วางรากฐานพฤติกรรมและความเชื่อแก่สมาชิกส่วนใหญ่ขององค์การ

7) *ประสบการณ์การทำงานร่วมกันของสมาชิกในองค์การ* หมายถึง การเรียนรู้ในชีวิตการทำงานประจำวันของสมาชิกองค์การจากสิ่งต่างๆรอบตัว อาทิ จากภารกิจหน้าที่ จากความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลต่างๆ จากความผิดพลาดล้มเหลว หรือจากเหตุการณ์ทั้งร้ายและดี เป็นต้น ซึ่งสมาชิกองค์การสะสมไว้เป็นประสบการณ์ที่จะมีส่วนในการพิจารณาตัดสินใจเรื่องใหม่ๆในปัจจุบันและอนาคต

1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผู้วิจัยคาดหวังว่า งานวิจัยนี้จะเกิดประโยชน์ทั้งทางวิชาการด้านการบริหารจัดการภาครัฐ และทางปฏิบัติแก่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

ด้านวิชาการ

- 1) ลักษณะวัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสองแห่งช่วยสะท้อนให้เห็นความเหมือนและความแตกต่างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งได้ ซึ่งจะเป็นแนวทางในการจัดรูปแบบวัฒนธรรมองค์การเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันจะเป็นองค์ความรู้ใหม่ต่อไป
- 2) งานวิจัยนี้ช่วยกระตุ้นให้เกิดความสนใจในวัฒนธรรมองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งควรได้รับความสนใจมากกว่าที่ผ่านมา
- 3) การศึกษาวัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะขยายองค์ความรู้ทั้งด้านวัฒนธรรมองค์การที่มีการนำมาศึกษาในบริบทของประเทศไทยจากแนวคิดของนักวิชาการอย่างเอ็ดการ์ ชายน์ และด้านการปกครองท้องถิ่นที่ช่วยให้เกิดความเข้าใจสิ่งที่อยู่เบื้องหลังปรากฏการณ์ต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าแนวนโยบายของผู้บริหารหรือผลการปฏิบัติงานของสมาชิกองค์การ ซึ่งจะเพิ่มเติมมิติที่ขาดหายไปในการศึกษาการปกครองท้องถิ่นไทย เพื่อเป็นรากฐานในการค้นหาวิธีการจัดการหรือแก้ปัญหาในอนาคต

ด้านปฏิบัติ

- 1) ผลการศึกษาที่ได้จากการวิจัยจะช่วยให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดรับทราบถึงวัฒนธรรมองค์การของตน ตลอดจนเข้าใจถึงค่านิยมและพฤติกรรมที่แสดงออกมาร่วมกันของสมาชิกองค์การ อันจะนำองค์ความรู้ที่ได้นี้ไปใช้ในการกำหนดนโยบายด้านการบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมองค์การ หรือในขณะเดียวกันก็สามารถปรับแนวทางการบริหารเพื่อให้เกิดวัฒนธรรมที่เหมาะสมกับเป้าหมายและภารกิจขององค์การบริหารส่วน

จังหวัดต่อไป อีกทั้งการทราบถึงอิทธิพลของแต่ละแหล่งที่มาวัฒนธรรมองค์การนั้นๆ จะยิ่งช่วยให้ผู้บริหารสามารถเลือกใช้กลยุทธ์การบริหารได้อย่างตรงกับประเด็นปัญหาที่พบมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะบทบาทของผู้บริหารเองที่เป็นแหล่งที่มาสำคัญแหล่งที่มาหนึ่งที่มีผลต่อลักษณะวัฒนธรรมองค์การอย่างมาก จะช่วยให้ผู้บริหารรู้ถึงจุดอ่อนที่ต้องแก้ไขและจุดแข็งที่ควรนำมาใช้ประโยชน์ อันจะทำให้การบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดบรรลุผลสัมฤทธิ์ที่เป็นรูปธรรมทั้งในด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การและในด้านผลงานที่ส่งมอบแก่ประชาชนในท้องถิ่น

- 2) ผู้ปฏิบัติงานในองค์การตระหนักถึงบทบาทของตนเองและบริบทแวดล้อมในการทำงานที่ส่วนก่อให้เกิดวัฒนธรรมองค์การ ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจภาพรวมขององค์การและสมาชิกองค์การคนอื่นๆ ซึ่งความเข้าใจดังกล่าวจะช่วยลดความขัดแย้ง กระตุ้นการมีส่วนร่วม และสร้างความรู้สึกร่วมเป็นส่วนหนึ่งขององค์การให้มากขึ้น

1.9 ลำดับขั้นตอนในการเสนอผลการวิจัย

ลำดับการนำเสนอแบ่งเป็น 6 บท ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ เสนอถึง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา จากการที่กระแสการปฏิรูปการจัดการภาครัฐได้ขยายวงกว้างจากประเทศตะวันตกโดยเฉพาะประเทศในกลุ่ม OECD ด้วยการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management หรือ NPM) มาเป็นแนวคิดหลักในการปฏิรูป แต่ประสบการณ์การปฏิรูปการจัดการภาครัฐในหลายประเทศทำให้ได้ข้อสรุปสำคัญประการหนึ่งก็คือ แนวปฏิบัติในการปฏิรูปมีความแตกต่างและหลากหลายกันไปในแต่ละประเทศ เนื่องจากปัจจัยที่เป็นบริบทแวดล้อมอื่น ๆ มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปด้วย ทั้งนี้ ปัจจัยที่ได้รับความสนใจเป็นอย่างมากก็คือ วัฒนธรรมในระดับต่างๆ ของสังคม โดยกรณีของสังคมไทยที่ได้ผ่านการปฏิรูประบอบราชการและการเมือง ทำให้การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้น วัฒนธรรมองค์การขององค์การเหล่านั้นจึงมีความสำคัญและมีผลต่อการพัฒนาในอนาคต ผู้วิจัยจึงได้เลือกศึกษาวัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มาสองแห่ง เพื่อศึกษาประเด็นที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับวัฒนธรรม ตั้งแต่แหล่งที่มาของวัฒนธรรมองค์การและลักษณะวัฒนธรรมองค์การ โดยเนื้อหาในบทที่ 1 นี้ยังจะอธิบายถึงวัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตการวิจัย วิธีการดำเนินการวิจัย ข้อตกลงเบื้องต้น ข้อจำกัดในการวิจัย คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย ประโยชน์ที่ได้รับ และลำดับในการนำเสนอการวิจัย อีกด้วย

บทที่ 2 ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้เสนอผลการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องที่ได้จากการค้นคว้าข้อมูลแนวคิดและทฤษฎีต่างๆ อันประกอบด้วยทฤษฎีและแนวคิดวัฒนธรรมองค์การ และการปกครองท้องถิ่นไทย พร้อมทั้งสำรวจงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีและแนวคิดดังกล่าว จนนำมาสู่กรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย (Conceptual Framework)

บทที่ 3 ระเบียบวิธีในการดำเนินการวิจัย เป็นการนำเสนอกระบวนการวิจัยตั้งแต่กลุ่มตัวอย่าง การเก็บรวบรวมข้อมูล กระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูล การตรวจสอบข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 วัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี เสนอข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดชลบุรีในด้านต่างๆ และนำเสนอข้อมูลที่ผ่านการวิเคราะห์และสังเคราะห์ นำมาเรียบเรียงตามประเด็นที่ศึกษา ซึ่งได้แก่ ลักษณะแหล่งที่มาของวัฒนธรรมองค์การและลักษณะวัฒนธรรมองค์การของอบจ.ชลบุรี

บทที่ 5 วัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เสนอข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดระยองในด้านต่างๆ และนำเสนอข้อมูลที่ผ่านการวิเคราะห์และสังเคราะห์ นำมาเรียบเรียงตามประเด็นที่ศึกษา ซึ่งได้แก่ ลักษณะแหล่งที่มาของวัฒนธรรมองค์การและลักษณะวัฒนธรรมองค์การของอบจ.ระยอง

บทที่ 6 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ ผู้วิจัยนำเสนอการสรุปผลการวิจัย การอภิปรายผล และข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษา

หลังจากบทที่ 1 นี้ ได้แสดงถึงที่มาของการศึกษา วัตถุประสงค์ กระบวนการศึกษาในภาพรวม และผลลัพธ์ที่จะได้จากการศึกษาแล้ว ลำดับต่อไป ผู้วิจัยได้ทำการสำรวจแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาสร้างเป็นกรอบความคิดสำหรับการวิจัยนี้ ซึ่งมีรายละเอียดดังปรากฏในบทที่ 2 ลำดับต่อไป

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่อง “วัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัด: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสองแห่งในภาคตะวันออก” ได้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาที่ต้องการทราบถึงอิทธิพลของแหล่งที่มาและลักษณะวัฒนธรรมองค์การ โดยวางแผนวิธีการศึกษาดังที่กล่าวในบทที่ 1 ไว้แล้วนั้น เพื่อให้การวิจัยเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาจึงได้อาศัยแนวคิดและทฤษฎีต่างๆ ตลอดจนงานวิจัยที่ได้ทำ การทบทวนวรรณกรรมสำหรับการศึกษาที่จะพัฒนามาสู่กรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้

1) วัฒนธรรมองค์การ (Organizational Culture) เพื่อทำความเข้าใจถึงนิยามความหมาย รูปแบบ แหล่งที่มา สิ่งบ่งชี้ และแนวทางการสืบค้นวัฒนธรรมองค์การ ซึ่งจะนำมาสู่การสร้างกรอบแนวคิดวิจัยที่จะใช้ค้นหาลักษณะวัฒนธรรมองค์การและแหล่งที่มาที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษา

2) การปกครองท้องถิ่นไทย (Thai Local Government) โดยทำความเข้าใจที่มา เงื่อนไข และลักษณะองค์การโดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อที่จะนำมาสร้างกรอบแนวคิดการวิจัยในส่วนของแหล่งที่มาวัฒนธรรมองค์การเฉพาะกรณีศึกษาที่เป็นองค์การประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับแหล่งที่มาทั่วไปอื่นๆ

3) งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมองค์การและการปกครองท้องถิ่นเพื่อเป็นแนวทางในการปรับใช้บทเรียนจากงานวิจัยเหล่านั้นสำหรับการวิจัยนี้

2.1 วัฒนธรรมองค์การ

วัฒนธรรมองค์การเป็นแนวคิดหนึ่งที่ได้รับ ความสนใจศึกษากันในหมู่นักวิชาการทฤษฎีองค์การ (organization theory) เช่นเดียวกับการนำไปใช้ในการบริหารจัดการ (management practice) เนื่องจากสามารถทำความเข้าใจถึงจิตวิทยา ทักษะคนดี ประสบการณ์ ความเชื่อ ค่านิยมของบุคคล และค่านิยมที่เป็นวัฒนธรรมขององค์การ จนกล่าวได้ว่า วัฒนธรรมองค์การก็คือ จุดศูนย์กลางของทุกมิติที่เกิดขึ้นกับชีวิตขององค์การ (Alvesson, 2002: 1) โดยการศึกษาวัฒนธรรมองค์การได้รับความสนใจศึกษากันอย่างกว้างขวางในช่วงปลายทศวรรษที่ 1970 ต่อเนื่องมาถึงต้นทศวรรษ 1980 ลินดา สเมอร์ซิช (Smircich, 1983:339) ผู้วิเคราะห์การศึกษาวรรณกรรมองค์การได้พบว่า วัฒนธรรมองค์การเป็นการบรรจบกันระหว่างความสนใจของนักทฤษฎีองค์การและนักสังคมวิทยาสายวัฒนธรรม แม้ว่าแนวคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรมจะถูกยืมมาจากมานุษยวิทยา (anthropology) ก็ตาม แต่ด้วยทฤษฎีในการมองความเป็นจริงทางสังคม (ontological status of social reality) ที่แตกต่างกันในแต่ละกลุ่มการศึกษาทำให้เกิดแง่มุมในการศึกษาหลากหลายออกไป ดังที่นักทฤษฎี

องค์การอธิบายความหมายของวัฒนธรรมองค์การแตกต่างกันออกไป แต่ก็มองว่าวัฒนธรรมองค์การมีความสำคัญในฐานะที่จะช่วยให้องค์การประสบผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการ (performance) สามารถทำให้องค์การเติบโตก้าวหน้า (growth) และประสบความสำเร็จ (success)ตามเป้าประสงค์ได้ อย่างไรก็ตาม การศึกษาวัฒนธรรมองค์การยังไม่สามารถหาข้อสรุปเป็นหนึ่งเดียวในแนวคิดได้ ดังนั้น การทำความเข้าใจวัฒนธรรมองค์การจึงจำเป็นต้องศึกษามิติต่างๆของวัฒนธรรมองค์การอย่างครอบคลุมเพื่อนำมาสู่ข้อสรุปที่ตรงกันในแนวคิดให้มากที่สุด

2.1.1 ความหมายของวัฒนธรรมองค์การ

วัฒนธรรมองค์การเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในองค์การ ทำหน้าที่คล้ายคลึงกับวัฒนธรรมของสังคมคือ ช่วยจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาพื้นฐานบางประการของสมาชิกที่อยู่ร่วมกันในสังคมหรือองค์การนั้นๆ ตลอดจนช่วยในการชี้นำแบบแผนพฤติกรรมที่เหมาะสมสำหรับสังคมหรือองค์การให้กับสมาชิกใหม่ เพื่อการปรับตัวและอยู่ร่วมกัน ขณะเดียวกันวัฒนธรรมองค์การก็มีความสัมพันธ์กับวัฒนธรรมของสังคมในแง่ที่เป็นสภาพแวดล้อมขององค์การที่ต้องมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน โดยวัฒนธรรมเป็นรูปแบบหนึ่งที่เกิดขึ้นจากภายในจิตใจของบุคคล เมื่อมีการรับรู้ สัมพันธ์เกี่ยวข้องกันและแปลความหมายสิ่งต่างๆรอบตัว จนกลายเป็นแบบแผน (patterns) ขึ้นมา ซึ่งอาจจะมองเห็นได้ (explicit) หรือมองไม่เห็นก็ได้ (implicit) เช่นกัน ดังนั้น การศึกษาวัฒนธรรมจึงเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อน ขึ้นอยู่กับมุมมองและการให้ความหมายของวัฒนธรรม ดังจะเห็นได้จากนิยามความหมายที่มีผู้ให้ไว้จำนวนมาก อัลเฟรด โครเบอร์ และ ไคลด์ คลักคอน (Kroeber and Kluckhohn, 1967) ได้จัดจำแนกความหมายของวัฒนธรรมที่นักมานุษยวิทยาให้ไว้ ซึ่งมีอยู่กว่า 164 ความหมาย เพื่อให้เห็นความแตกต่างในความเห็นของนักวิชาการ ดังแสดงในตาราง

ตารางที่ 2.1 การนิยามความหมายของวัฒนธรรม

แง่มุมที่นิยาม	องค์ประกอบ	ข้อสังเกต
Enumeratively descriptive	เนื้อหา (content) ของวัฒนธรรมในภาพรวม	ความเป็นสากล (universality) ของความคิด พฤติกรรม จุดมุ่งหมาย ข้อจำกัด ฯลฯ ที่กลุ่มวัฒนธรรมมีร่วมกัน
Historical	มุ่งเน้นที่สิ่งตกทอดทางสังคมและจารีตประเพณี	องค์ประกอบทางวัฒนธรรม เช่น ค่านิยม พฤติกรรม สิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้น (artifacts) วัตถุสิ่งของ ฯลฯ ซึ่งมีการส่งผ่านจากกลุ่มวัฒนธรรม
Normative	เน้นหนักที่อุดมคติ (ideals) หรืออุดมคติบวกพฤติกรรม	พฤติกรรมที่ถูกบัญญัติขึ้นมาและค่านิยมที่เกิดขึ้นเพื่อเป็นสิ่งที่ชี้นำให้บุคคลได้ตระหนักว่า ควรจะประพฤติปฏิบัติตนอย่างไร

แง่มุมที่นิยาม	องค์ประกอบ	ข้อสังเกต
		สถานการณ์ที่แตกต่างกัน
Psychological	วัฒนธรรมในฐานะเครื่องมือในการกล่อมเกลาทางสังคมเพื่อการเรียนรู้ ประพฤติตนปรับตัว และแก้ไขปัญหา	องค์ประกอบทางวัฒนธรรม เช่น ค่านิยม พฤติกรรม สิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้น วัตถุสิ่งของ ฯลฯ เพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายหรือแก้ไขปัญหาให้กับกลุ่มวัฒนธรรมและเรียนรู้ อิทธิพลทางวัฒนธรรม
Structural	แบบแผนขององค์ประกอบที่ต้องได้รับการออกแบบ	องค์ประกอบทางวัฒนธรรมที่เกิดขึ้นภายในแบบแผนที่ได้รับการออกแบบตามระดับชั้นและความสัมพันธ์ทางสังคม และการเป็น “ชุดเครื่องมือ (tool kit)” ของธรรมเนียมปฏิบัติ
Genetic	แหล่งกำเนิดของสัญลักษณ์ ความคิด และสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้น	เน้นที่มาและพัฒนาการของวัฒนธรรม การอธิบายปัจจัยที่ทำให้เกิดวัฒนธรรม

ที่มา: Kroeber and Kluckhohn, 1967 in Schedler and Proeller, 2007, p.6.

ความหมายของวัฒนธรรมข้างต้นได้ทำให้เกิดความตื่นตัวและขยายการศึกษาออกไป จนเมื่อนักทฤษฎีองค์การได้สานต่อการศึกษาวรรณมองค์การจากนักสังคมวิทยาในช่วงทศวรรษ 1950-1970 ที่ได้มององค์การเป็นระบบสังคมแล้ว ความหมายของวัฒนธรรมองค์การจึงมีความแตกต่างกันออกไปเช่นกัน อาทิเช่น

วัฒนธรรมองค์การเกิดขึ้นมาจากรูปแบบทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในองค์การ โดยเป็นระเบียบที่ได้ผ่านการเจรจาต่อรองระหว่างบรรดาผู้ที่เกี่ยวข้องกับองค์การ (actors) ที่ได้มีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน โดยระเบียบที่ผ่านการเจรจาต่อรองนี้จะได้รับอิทธิพลจากคนที่มีอำนาจเชิงสัญลักษณ์ (symbolic power) ค่อนข้างมาก (Hallett, 2003: 130)

วัฒนธรรมองค์การเป็นสิ่งที่พูดถึงความสำคัญของคนในแบบสัญลักษณ์ จากพิธีการ ตำนาน เรื่องเล่า และนิยาย ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นการตีความเหตุการณ์ แนวความคิด และประสบการณ์ที่ได้รับอิทธิพลและก่อตัวขึ้นในกลุ่มสมาชิกที่อยู่ร่วมกัน (Frost et al., 1985:17)

วัฒนธรรมองค์การนอกจากจะเป็นลักษณะตามที่พรอสท์และคณะกล่าวถึงแล้ว ยังรวมไปถึงค่านิยมและฐานคติเกี่ยวกับความเป็นจริงทางสังคมด้วย โดยถือเป็นการร่วมความคิดที่ต้องให้ความสนใจ

อย่างมากต่อปรากฏการณ์เชิงวัฒนธรรมและเชิงสัญลักษณ์ (cultural and symbolic phenomena) (Alvesson, 2002: 3-5)

วัฒนธรรมองค์การ หมายถึง สิ่งต่างๆอันประกอบด้วยสิ่งประดิษฐ์ แบบแผนพฤติกรรม บรรทัดฐาน ความเชื่อ ค่านิยม อุดมการณ์ ความเข้าใจ และฐานคติพื้นฐานของคนจำนวนหนึ่งหรือส่วนใหญ่ในองค์การ (สุนทร วงศ์ไวยวรรณ, 2540: 11)

ในบรรดาความหมายของวัฒนธรรมองค์การที่มีอยู่ ความหมายที่เสนอโดยเอ็ดการ์ ชายน์ (Schein, 1992: 12) นักวิชาการคนสำคัญที่ศึกษาวัฒนธรรมองค์การและได้รับการอ้างอิงถึงกันมาก กล่าวว่า “วัฒนธรรมองค์การเป็นแบบแผนของฐานคติร่วมกัน (*shared basic assumptions*) ที่กลุ่มได้เรียนรู้เมื่อต้องแก้ไขปัญหาในการปรับตัวกับภายนอก (*external adaptation*) และจัดการให้เกิดการบูรณาการกันภายใน (*internal integration*) จนประสบผลสำเร็จที่ตีพอ อันได้รับการพิจารณาว่าสิ่งนั้นมีความถูกต้องแน่นอนและถูกสอนต่อไปยังสมาชิกใหม่ ในลักษณะที่เป็นวิธีการอันถูกต้องควรแก่การรับรู้ คิด และรู้สึกเมื่อได้เผชิญต่อปัญหาเหล่านั้น”

ชายน้อธิบายเพิ่มเติมว่า นิยามความหมายข้างต้นนำไปสู่การอภิปรายถึงองค์ประกอบสำคัญ 3 ส่วน ได้แก่

1) ปัญหาในการกล่อมเกลாதงสังคม (The problem of socialization) เนื่องจากวัฒนธรรมจะถูกส่งผ่านไปยังสมาชิกใหม่ แต่การเรียนรู้งานและกฎระเบียบที่นำมาสอนสมาชิกใหม่ อาจจะยังเป็นวัฒนธรรมที่ผิดเพี้ยน วัฒนธรรมที่แท้จริงจะมาถึงสมาชิกใหม่เมื่อได้รับสถานภาพถาวร และได้รับอนุญาตให้เข้าสู่วงจรของกลุ่มที่ความลับถูกเปิดเผยได้ ดังนั้น ในส่วนของกระบวนการทางสังคม ชายนแนะนำให้ทำความเข้าใจความรู้สึกและการรับรู้ของสมาชิกเมื่อเจอเหตุการณ์วิกฤติว่าเป็นอย่างไร อีกทั้งต้องสังเกตสมาชิกทั่วไปหรือที่อยู่มานานเพราะจะได้รับฐานคติในระดับลึกแล้วว่า ความหมายที่ถูกต้องสำหรับพวกเขาและองค์การคืออะไร

2) ปัญหาในเรื่องพฤติกรรม (The problem of behavior) เนื่องจากนิยามที่ให้ไว้ไม่ได้รวมถึงแบบแผนพฤติกรรมที่เปิดเผย อย่างเช่น พิธีการที่เป็นทางการ แต่กลับเน้นฐานคติที่สำคัญว่าสมาชิกองค์การรับรู้ คิด และรู้สึกเกี่ยวกับสิ่งต่างๆอย่างไร ทั้งนี้เพราะพฤติกรรมที่เปิดเผยชัดเจนนั้น มักจะถูกกำหนดโดยความโน้มเอียงทางวัฒนธรรม (การเรียนรู้ ความคิด ความรู้สึก) ซึ่งทำให้เข้าใจวัฒนธรรมที่แท้จริงได้ ร่วมกับการถูกกำหนดโดยสถานการณ์เฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นจากสภาพแวดล้อมภายนอกอย่างทันทีทันใดก็เป็นได้ ซึ่งไม่สามารถสรุปเป็นวัฒนธรรมได้

3) ปัญหาว่าองค์การขนาดใหญ่จะมีวัฒนธรรมเดียวได้หรือไม่นั้น เนื่องจากนิยามไม่ได้บอกขนาดของหน่วยสังคมที่แน่นอน แต่ด้วยประสบการณ์ของชายนั้นบอกได้ว่า ความหลากหลายของกลุ่มย่อยมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อวัฒนธรรม ทำให้บางองค์การก็มีฐานคติร่วมกันทั่วทั้งองค์การ จนเรียกว่าเป็นวัฒนธรรมองค์การได้ ขณะที่สามารถพบว่าวัฒนธรรมย่อยเกิดขึ้นในเวลาเดียวกัน และบางครั้งวัฒนธรรมย่อยนั้นก็ขัดแย้งกันกับวัฒนธรรมย่อยอื่นในองค์การ อย่างไรก็ตามผู้ศึกษา

สามารถค้นหาวัฒนธรรมองค์การได้เมื่อกลุ่มหรือวัฒนธรรมย่อยนั้นต้องเผชิญกับวิกฤติหรือศัตรูว่าสมาชิกองค์การใช้ฐานคติใดมาจัดการกับปัญหา

จากนิยามความหมายของวัฒนธรรมองค์การข้างต้นและนิยามอื่น ๆ ที่มีมากมายนั้น ลินดา สเมอริช (Smircich, 1983: 339-358) ได้อธิบายถึงความหลากหลายของความหมายวัฒนธรรมองค์การว่า มาจากความคิดพื้นฐานอยู่ 2 แนวทางหลักเท่านั้น คือ แนวทางหนึ่งที่ว่า *วัฒนธรรมองค์การเป็นตัวแปรหนึ่งในองค์การ (culture as a variable)* นั่นคือ เป็นพฤติกรรมที่สังเกตได้และเป็นตัวแปรตัวหนึ่งในบรรดาหลายตัวแปรที่องค์การมีอยู่ และแนวทางที่สองคือมองว่า *วัฒนธรรมเป็นสิ่งที่อุปมาจากรากฐานที่เป็นอยู่ขององค์การ (culture as a root metaphor)* จนกล่าวได้ว่าวัฒนธรรมก็คือสิ่งที่องค์การเป็นอยู่ (culture is something an organization is) ความคิดพื้นฐานที่แตกต่างกันนำไปสู่การศึกษาที่แตกต่างกันด้วย ซึ่งสุนทร วงศ์ไวยศวรรณ (2540: 7-9) สรุปความคิดดังกล่าวว่า

- มุมมองที่วัฒนธรรมเป็นตัวแปรหนึ่ง มีความเชื่อพื้นฐานภายใต้ปรัชญาปฏิฐานนิยม (Positivism) จึงใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณ (quantitative research) เน้นระดับการวิเคราะห์ที่กลุ่มหรือองค์การ โดยเชื่อว่าปัจจัยด้านวัฒนธรรมเป็นสิ่งที่ควบคุมหรือจัดการได้ จึงใช้วัฒนธรรมองค์การเป็นเครื่องมือในการจัดการเพื่อไปสู่เป้าหมายขององค์การ

- มุมมองที่องค์การเปรียบเสมือนวัฒนธรรมมีความเชื่อพื้นฐานภายใต้ปรากฏการณ์นิยม (phenomenology) ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (qualitative research) ระดับการวิเคราะห์ที่ตัวบุคคล อันสนใจค่านิยม ความเชื่อ ความคิดที่อยู่ภายในจิตใจของแต่ละคน ซึ่งไม่มีตัวตนเป็นรูปธรรม จึงไม่สามารถจัดการหรือควบคุมได้ ดังนั้นเป้าหมายการศึกษาจึงเพื่อต้องการเข้าใจองค์การมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม นักวิชาการในรุ่นต่อมามีมุมมองต่อวัฒนธรรมองค์การในแบบผสมผสาน¹ เป็นมุมมองที่สาม ก็คือเห็นว่า *วัฒนธรรมองค์การเป็นทั้งพฤติกรรมของคนในองค์การซึ่งแสดงออกมาให้เห็น และเป็นค่านิยมความคิดภายในจิตใจด้วย ซึ่งกระบวนการความคิด ความเชื่อมักจะเป็นเหตุผลเบื้องหลังพฤติกรรมที่แสดงออกมา* ดังนั้นจึงควรศึกษาทั้งพฤติกรรมและความคิดอย่างครอบคลุม และเชื่อว่าวัฒนธรรมองค์การแต่ละองค์การมีบางส่วนที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัวและบางส่วนที่เหมือนกันกับองค์การอื่น และเชื่อว่าสามารถจัดการควบคุมเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การได้ในระดับหนึ่ง² **โดยมุมมองที่สามจะเป็นแนวคิดพื้นฐานในการศึกษาวิจัยครั้งนี้** ทำให้วัฒนธรรมองค์การมีความหมายครอบคลุมถึงสิ่งต่างๆอันประกอบด้วย สิ่งประดิษฐ์ที่มนุษย์สร้างขึ้น แบบแผนพฤติกรรม

¹ เช่น ซิลและโจแอน มาร์ติน (Siehl and Martin, 1988: 79-103) สแตนเลย์ เดวิส (David, 1984 cited by Fillmore, 1990: 72) ที่มองวัฒนธรรมแบบ culture as a root metaphor แต่ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพผสมเชิงปริมาณและเป็นเพียงตัวแปรหนึ่งที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพขององค์การ

² ดูเพิ่มเติมใน สุนทร วงศ์ไวยศวรรณ. วัฒนธรรมองค์การ: แนวคิด งานวิจัย และประสบการณ์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โพธิ์เพชร. 2540, หน้า 7-11.

บรรทัดฐาน ความเชื่อ ค่านิยม อุดมการณ์ ความเข้าใจ และฐานคติเบื้องต้นของคนในองค์กร ดังที่ ชายนี (1992: 8-10) ได้รวบรวมความคิดของนักวิชาการต่างๆ แล้วนำจัดประเภทของวัฒนธรรม ได้ว่า วัฒนธรรมนั้นเป็นได้ตั้งแต่

1) พฤติกรรมที่มีความสม่ำเสมอหรือทำซ้ำเมื่อบุคคลมีปฏิกริยาต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง โดยสังเกตได้จากภาษา ธรรมเนียมปฏิบัติ ประเพณี หรือพิธีการ

2) วัฒนธรรมเป็นบรรทัดฐานของกลุ่มหรือองค์กร (groups norms) ที่เป็นมาตรฐานและค่านิยมที่ยึดถือ เช่น มาตรฐานของชั่วโมงการทำงานใน 1 วัน เป็นต้น

3) ค่านิยมที่ยอมรับโดยทั่วไป (espoused values) โดยจะประกาศให้สมาชิกได้รับทราบ และใช้เป็นแนวปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จในการปฏิบัติงาน

4) ปรัชญาที่เป็นทางการ (formal philosophy) ซึ่งก็คือ พันธกิจ (mission) อันเป็นนโยบายหรือหลักการที่ชี้้นำการกระทำของสมาชิกต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ลูกค้า ผู้ถือหุ้น หรือแม้แต่กับพนักงานลูกจ้างขององค์กร

5) กฎแห่งเกม (rules of game) เป็นกฎที่ไม่ได้เปิดเผยแต่ถูกกำหนดให้ทำตามองค์กร โดยสมาชิกใหม่ต้องเรียนรู้เพื่อที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นสมาชิกขององค์กรเช่นกัน

6) บรรยากาศ (climate) คือความรู้สึกนึกคิดที่มีในหมู่สมาชิก ผ่านแผนผังกายภาพขององค์กรและปฏิสัมพันธ์ที่สมาชิกมีต่อกัน ต่อลูกค้า และต่อบุคคลภายนอก

7) ทักษะที่ปลูกฝัง (embedded skill) เป็นศักยภาพพิเศษของสมาชิกที่แสดงออกมาในการทำงานให้งานสำเร็จ หรือความสามารถในการทำให้สิ่งที่แน่นอนส่งผ่านจากรุ่นสู่รุ่น โดยไม่ต้องจดบันทึก

8) นิสัยในการคิด การมีกรอบแนวคิดของตนเอง หรือกระบวนทัศน์ทางภาษา (habits of thinking, mental models, linguistic paradigms) ซึ่งก็คือ ความรู้สำหรับการขัดเกลาทางสังคมที่มีร่วมกัน (shared knowledge for socialization) ถือเป็นกรอบที่สมาชิกมีร่วมกัน ซึ่งจะชี้นำไปสู่ความเข้าใจ ความคิด และภาษาที่ใช้ในกลุ่ม โดยจะถูกนำมาสอนแก่สมาชิกใหม่ด้วย

9) การให้ความหมายร่วมกัน (shared meaning) เมื่อสมาชิกมีปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่นจะได้รับการทำความเข้าใจได้ทันทีถึงความหมายของปฏิสัมพันธ์นั้นๆ

10) รากของความหมายที่ปรากฏในสิ่งต่างๆ หรือ สัญลักษณ์ที่ผ่านความคิดรวบยอดแล้ว (root metaphors or integrating symbols) คือการที่ความคิด ความรู้สึก และภาพที่กลุ่มหรือองค์กรพัฒนามาสร้างบุคลิกตัวตน โดยอาจจะขึ้นชอบหรือไม่ก็ตาม แต่มันจะสะท้อนออกมาผ่านสิ่ง

ปลูกสร้าง ผังสำนักงาน และสิ่งประดิษฐ์ที่เป็นวัตถุ กล่าวได้ว่าวัฒนธรรมนี้สะท้อนความรู้สึกนึกคิด และตอบสนองต่อความงาม นั่นเอง

แนวคิดทั้งหมดนี้ ชายนส์สรุปว่ามีสององค์ประกอบรวมที่พบอยู่ในวัฒนธรรม ได้แก่ วัฒนธรรม มีนัยยะถึง *ความมีเสถียรภาพของโครงสร้าง (structural stability)* เมื่อกล่าวถึงวัฒนธรรมแล้ว ไม่เพียงเป็นสิ่งที่มาร่วมกัน หากแต่ยังมีความลึกซึ้งและมั่นคงสม่ำเสมอ (deep and stable) โดยจะ รู้ตัว จับต้อง หรือแม้แต่เห็นได้ยาก และ*การสร้างแบบแผนหรือการบูรณาการ (patterning or integration)* ขององค์ประกอบต่างๆ ในกระบวนทัศน์ที่ใหญ่กว่า อันมีตรมองค์ประกอบที่ หลากหลายไว้ร่วมกัน ซึ่งจะเป็นสิ่งสนับสนุนให้มีความมั่นคงหรือเสถียรภาพได้

การทำความเข้าใจในวัฒนธรรมองค์การเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนดังความหมาย คุณลักษณะ และมิติที่พอจำแนกได้ข้างต้น อีกทั้งวัฒนธรรมยังมีความเป็นพลวัตในตัวเอง แต่อย่างไรก็ตาม การทำความเข้าใจวัฒนธรรมองค์การเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะปัญหาด้านพฤติกรรมที่พบใน องค์การไม่ได้เกิดจากความล้มเหลวในการสื่อสาร หรือขาดความเป็นทีมงาน ฯลฯ แต่แท้จริงแล้ว การเรียนรู้ขององค์การ การพัฒนา การเปลี่ยนแปลงอย่างมีแผน ไม่สามารถทำความเข้าใจได้โดย ปราศจากการพิจารณาวัฒนธรรมในฐานะที่มาเบื้องต้นของการยอมรับหรือต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ดังที่ชายนส์เสนอว่าไม่ควรเข้าใจวัฒนธรรมแบบผิวเผิน การทำความเข้าใจที่ลึกซึ้งและซับซ้อนจะช่วยให้ เข้าใจองค์การได้ดีขึ้น และความสามารถในการบ่งชี้วัฒนธรรมที่ถูกต้องเหมาะสมกับองค์การจะส่งผล ต่อประสิทธิผลขององค์การได้ วัฒนธรรมจึงเป็นเสมือนกลไกควบคุมสังคม (mechanism of social control) และสามารถเป็นพื้นฐานในการจัดการให้สมาชิกได้เข้าใจ คิด และรู้สึกในวิถีทางที่ถูกต้อง (Schein, 1992: 12) *ซึ่งการวิจัยนี้ได้ดำเนินการค้นหาวัฒนธรรมองค์การโดยอาศัยแนวคิดของ ชายนส์เป็นแนวคิดหลัก* เพื่อทำความเข้าใจแบบแผนฐานคติที่ซ่อนอยู่ภายในองค์การที่ศึกษา

2.1.2 รูปแบบของวัฒนธรรมองค์การ

เมื่อการศึกษาวัฒนธรรมองค์การเป็นสิ่งที่มีความละเอียดซับซ้อน การสร้างตัวแบบเพื่อศึกษา ว่าองค์การนั้นมีลักษณะเป็นเช่นไร จะช่วยให้ผู้ศึกษาทำความเข้าใจในวัฒนธรรมองค์การได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งรูปแบบที่นักวิชาการนำมาใช้มีหลายวิธีการ อาทิเช่น การพิจารณาวัฒนธรรมองค์การเป็น 2 ลักษณะ คือ

1) *วัฒนธรรมแข็ง (Strong Culture)* เป็นระบบค่านิยมและความเชื่อที่สมาชิกของ องค์การส่วนใหญ่ให้ความสำคัญและเห็นพ้องต้องกัน ทำให้เกิดการผูกพันร่วมกันระหว่างสมาชิกและ เป็นแบบแผนในการแสดงพฤติกรรมกับสถานการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้นในแนวทางเดียวกัน

2) *วัฒนธรรมอ่อน (Weak Culture)* คือลักษณะที่สมาชิกองค์การไม่ได้ยึดถือค่านิยมหลัก ขององค์การอย่างเคร่งครัดและกว้างขวาง ทำให้ไม่สามารถบอกลักษณะวัฒนธรรมองค์การที่เกิดขึ้นได้ อย่างชัดเจน

นอกจากนี้ วัฒนธรรมองค์การในองค์การหนึ่งๆยังมีทั้ง**วัฒนธรรมหลัก (dominant culture)** อันเป็นส่วนของวัฒนธรรมที่สมาชิกส่วนใหญ่ในองค์การมีส่วนร่วม จนกลายเป็นบุคลิกลักษณะขององค์การ และ**วัฒนธรรมย่อย (subcultures)** คือวัฒนธรรมที่สมาชิกกลุ่มต่างๆ ภายในองค์การยึดถือร่วมกันเฉพาะกลุ่มย่อย ทำให้เกิดความแตกต่างกันไปในแต่ละกลุ่มย่อยนั้นๆ

กิร์ท ฮอฟสตีต (Hofstede, 1983: 75-89, McSweeney, 2002: 89-118) นักวิชาการชาวดัตช์ที่ศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมของชาติ (national cultures) กับวัฒนธรรมองค์การ (organizational culture) เขาได้จัดกลุ่มวัฒนธรรมของชาติและภูมิภาคที่ส่งผลถึงพฤติกรรมองค์การจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นพนักงานของ IBM จำนวนกว่า 100,000 คน ที่กระจายอยู่ตามส่วนต่างๆ ทั่วโลก แล้วพยายามค้นหาว่าลักษณะทางวัฒนธรรมที่จะมีผลต่อพฤติกรรมการทำงาน ในการศึกษานี้ เขาค้นพบว่ามีมิติทางวัฒนธรรมที่จำแนกออกได้เป็น 5 มิติ คือ

1. Low – High Power Distance ระยะห่างของอำนาจ หมายถึง ขอบเขตที่สมาชิกผู้มีอำนาจน้อยกว่าคาดหวังและยอมรับว่าอำนาจที่ถูกแบ่งสรรนั้นไม่เท่าเทียมกัน ประเทศที่มีลักษณะระยะห่างของอำนาจน้อย เช่น ออสเตรีย อิสราเอล เดนมาร์ก นิวซีแลนด์ ที่คาดหวังและยอมรับความสัมพันธ์เชิงอำนาจว่ามีลักษณะเป็นประชาธิปไตย (democratic) และเป็นไปในแบบปรึกษาหารือ (consultative) ผู้ใต้บังคับบัญชารู้สึกสะดวกใจที่จะแสดงความต้องการตามสิทธิที่มีหรือวิจารณ์การตัดสินใจในอำนาจนั้น ส่วนในประเทศที่มีระยะห่างของอำนาจมาก อย่างเช่น มาเลเซีย ผู้ที่มีอำนาจน้อยกว่าจะยอมรับความสัมพันธ์เชิงอำนาจว่าเป็นไปในเชิงเผด็จการ (autocratic) หรือแบบผู้ปกครองปกครองบุตร (paternalistic) ผู้ใต้บังคับบัญชารู้ว่าอำนาจของผู้อื่นอยู่บนพื้นฐานว่าพวกเขาเหมาะสมกับตำแหน่งที่เป็นทางการตามชั้นการบังคับบัญชานั้นแล้ว ระยะห่างของอำนาจตามแนวคิดของฮอฟสตีต ไม่ได้สะท้อนความแตกต่างเชิงวิวัฒนาการในการจัดสรรอำนาจ หากแต่เป็นวิถีที่คนยอมรับความแตกต่างในอำนาจ

2. Individualism-Collectivism ปัจเจกนิยมตรงข้ามกับความรู้สึกผูกพันเป็นกลุ่มหรือกลุ่มนิยม เนื่องจากจะพึ่งพาตนเองและเลือกการเป็นสมาชิกขององค์การหนึ่งๆด้วยตนเอง เช่น สังคมของประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ออสเตรเลีย ส่วนความรู้สึกผูกพันเป็นกลุ่มจะมีความรู้สึกเป็นเจ้าของและยึดถือเป้าหมายของกลุ่มมากกว่าของตนเอง อย่างเช่น กลุ่มประเทศในละตินอเมริกาและญี่ปุ่น

3. Masculinity – Femininity ก็คือ ค่านิยมแบบชายหรือหญิง วัฒนธรรมที่มีความเป็นชายจะเน้นที่การแข่งขัน (competitiveness) การรุกรานก้าวร้าว (assertiveness) ความทะเยอทะยานมุ่งมั่น (ambition) และการสะสมเพิ่มพูนความมั่งคั่งและการครอบครองวัตถุ (accumulation of wealth and material possessions) ขณะที่วัฒนธรรมความเป็นหญิงจะให้ความสำคัญกับคุณค่าความสัมพันธ์และคุณภาพชีวิต เช่น วัฒนธรรมญี่ปุ่น เป็นต้น

4. Uncertainty Avoidance การหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนจะสะท้อนขอบเขตที่สมาชิกของสังคมพยายามรับมือกับความวิตกกังวลด้วยการลดความไม่แน่นอนที่เกิดขึ้น โดยวัฒนธรรมที่

หลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนสูงจะนิยมการสร้างกฎเกณฑ์ และสถานการณ์ที่มีโครงสร้าง หากเป็นลูกจ้างก็มีแนวโน้มที่จะทำงานกับผู้ว่าจ้างในระยะยาว ดังเช่น ประเทศญี่ปุ่นที่มีการจ้างงานตลอดชีพ

5. Long – Short Term Orientation เป็นการมองเส้นขอบของเวลา (time-horizon) หรือการให้ความสำคัญกับเป้าหมายในมิติอนาคตหรืออดีตกับปัจจุบันมากน้อยเพียงใด ในสังคมที่มีการมองเวลาระยะยาว ค่านิยมทั้งหลายจะรวมถึงความต่อเนื่องคงทน (persistence) ที่ต้องอาศัยความพากเพียรบากบั่น, การจัดระเบียบความสัมพันธ์โดยใช้สถานะ, ความมัธยัสถ์อดออม และมีความละเอียดใจเป็นอุปนิสัย เช่น ประเทศจีน ญี่ปุ่น เป็นต้น ส่วนสังคมที่มองระยะเวลาสั้นๆ ค่านิยมจะเป็นการปกป้องถึงปทัสสถาน, ความต่อเนื่องมั่นคงส่วนบุคคล, การรักษาหน้าตา, การเคารพต่อจารีต, การท้าทาย, การรักษามิตรไมตรี และแลกเปลี่ยนของขั้วอยู่ระหว่างกัน ดังเช่นประเทศตะวันตก

การศึกษาฮอฟสตีตช่วยอธิบายวัฒนธรรมองค์การในมุมมองที่กว้างขึ้นโดยแสดงให้เห็นถึงลักษณะวัฒนธรรมประจำชาติ (national culture) มีผลต่อวัฒนธรรมในการทำงานขององค์การในมิติต่างๆ ซึ่งช่วยให้การศึกษาวัฒนธรรมองค์การหนึ่งๆ ควรตระหนักถึงความสำคัญและผลจากวัฒนธรรมในพื้นที่ไม่ว่าจะในฐานะบริบทแวดล้อมหรือส่วนหนึ่งของแหล่งที่มาวัฒนธรรมองค์การก็เป็นได้ ซึ่งเมื่อนำการจำแนกวัฒนธรรมออกเป็น 5 มิติข้างต้นมาพิจารณากับสังคมไทยจะทำให้เกิดข้อพิจารณาถึงวัฒนธรรมสังคมไทยอันเป็นบริบทแวดล้อมที่ อบจ. ดำรงอยู่และแม้แต่อบจ.เองนั้น มีลักษณะในด้านระยะห่างของอำนาจ การรวมกลุ่มทางสังคม การให้คุณค่ากับสิ่งต่างๆ วิธีการรับมือกับความไม่แน่นอน หรือการให้ความสำคัญกับการวางแผนในอนาคตอย่างไร อันจะทำให้สามารถเข้าใจทั้งแหล่งที่มาในส่วนของสภาพสังคมและลักษณะวัฒนธรรมองค์การที่เกิดขึ้นได้

ส่วนริชาร์ด แอล ดาฟท์ (Daft, 2005) ผู้เห็นถึงความท้าทายว่าความแตกต่างในวัฒนธรรมทั้งระดับชาติและองค์การส่งผลต่อการเอาชนะของบริษัทยุโรปที่มีต่อบริษัทยอเมริกันในช่วงต้นศตวรรษ 1980 เขาเห็นว่าวัฒนธรรมองค์การสามารถเข้าถึงได้หลายมิติ อย่างเช่น การให้ความสำคัญกับความร่วมมือหรือการแบ่งแยกระหว่างคนกับหน่วยงานออกจากกัน บทบาทของการควบคุมและที่ที่การควบคุมถูกใช้ในการกำหนดทิศทาง โดยดาฟท์ให้ความสนใจใน 2 มิติได้แก่ 1) *ขอบเขตสภาพแวดล้อมในการแข่งขัน (competitive environment)* ที่ต้องอาศัยความยืดหยุ่นหรือการเสถียรภาพที่มั่นคงแน่นอน และ 2) *ขอบเขตว่ากลยุทธ์องค์การว่าให้ความสนใจกับภายในหรือภายนอกองค์การ* แล้วนำมาพิจารณาแบ่งประเภทของวัฒนธรรมออกเป็น 4 กลุ่ม ซึ่งแต่ละกลุ่มสัมพันธ์กับความเหมาะสมระหว่างค่านิยมทางวัฒนธรรม กลยุทธ์ โครงสร้าง และสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน วัฒนธรรมองค์การทั้ง 4 กลุ่มได้แก่

1) วัฒนธรรมแบบปรับตัวได้ดี (Adaptability Culture)

วัฒนธรรมแบบนี้มีความสามารถในการปรับตัว มีลักษณะที่ผู้นำเชิงกลยุทธ์ส่งเสริมค่านิยมที่ทำให้องค์การมีความสามารถในการตีความและแปลความหมายสัญญาณจากสภาพแวดล้อมที่เข้ามาแล้วปรับให้เป็นพฤติกรรมใหม่ที่ตอบสนองได้ พนักงานจะมีอิสระในการตัดสินใจและแสดงออกอย่างเสรีเพื่อให้สามารถบรรลุความต้องการใหม่ๆ และการตอบสนองแก่ลูกค้าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ

มาก ผู้นำยังเป็นผู้สร้างการเปลี่ยนแปลงโดยส่งเสริมและให้รางวัลแก่ความคิดสร้างสรรค์ การทดลองใหม่ และการเผชิญความเสี่ยง

2) วัฒนธรรมแบบมุ่งความสำเร็จ (Achievement Culture)

วัฒนธรรมที่มุ่งความสำเร็จมีลักษณะที่องค์การมีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนและนำมาเป็นเป้าหมายขององค์การ โดยผู้นำจะมุ่งเน้นที่ความสำเร็จของเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง อย่างเช่น การเติบโตของฝ่ายขาย ความสามารถในการทำกำไรหรือส่วนแบ่งทางการตลาด กล่าวได้ว่าวัฒนธรรมแบบนี้เป็นวัฒนธรรมที่มุ่งผลลัพธ์ (results-oriented culture) มีค่านิยมในการแข่งขัน เพื่อความก้าวหน้า การริเริ่มของบุคคล และความเต็มใจที่จะทำงานหนักและยาวนานเพื่อผลลัพธ์ที่ประสบความสำเร็จ การเน้นหนักที่ชัยชนะถือเป็นก้าวที่เชื่อมองค์การเอาไว้ด้วยกัน

3) วัฒนธรรมแบบเครือญาติ (Clan Culture)

วัฒนธรรมแบบเครือญาติจะมุ่งให้ความสำคัญกับภายใน อย่างเรื่องความความสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมของพนักงาน โดยพวกเขาต้องพบกับการเปลี่ยนแปลงที่มาจากสภาพแวดล้อมภายนอก วัฒนธรรมแบบนี้จะวางค่านิยมให้การพยายามในการตอบสนองความต้องการของสมาชิกองค์การมากกว่าแบบอื่น องค์การเหล่านี้เป็นสถานที่ทำงานอย่างเป็นมิตรและพนักงานจะเหมือนเป็นครอบครัวเดียวกัน ผู้นำเน้นเรื่องความร่วมมือ การพิจารณาทั้งพนักงานและลูกค้า และการหลีกเลี่ยงสถานะที่แตกต่างกัน ผู้นำจะให้รางวัลบนหลักความยุติธรรมและการได้ข้อตกลงร่วมกับผู้อื่น

4) วัฒนธรรมแบบราชการ (Bureaucratic Culture)

วัฒนธรรมแบบราชการจะมุ่งเน้นเรื่องภายในและความกลมกลืนสอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน (consistency orientation) เหมาะสำหรับสภาพแวดล้อมที่มีเสถียรภาพ วัฒนธรรมสนับสนุนให้ใช้วิธีการที่เป็นระเบียบแบบแผนเป็นเหตุเป็นผลอย่างเป็นขั้นตอน การทำตามกฎและการรู้จักประหยัดเป็นค่านิยมของวัฒนธรรมแบบนี้ องค์การจะประสบความสำเร็จโดยการบูรณาการภายในกับหลักประสิทธิภาพ

วัฒนธรรมในแต่ละแบบข้างต้นสามารถนำไปสู่การประสบความสำเร็จได้ โดยการทำความเข้าใจความสัมพันธ์ต่อค่านิยมทางวัฒนธรรมที่มีอยู่หลากหลายให้เข้ากับจุดเน้นของกลยุทธ์องค์การและความต้องการของสภาพแวดล้อมภายนอก ทั้งนี้ผู้นำอาจจะมีสิทธิพิเศษในการโน้มน้าวไปยังในวัฒนธรรมแบบใดแบบหนึ่ง แต่พวกเขาเหล่านั้นต้องเรียนรู้ที่จะปรับค่านิยมที่พวกเขาพยายามเอามาเป็นแบบอย่างและสนับสนุน ให้สอดคล้องกับความต้องการขององค์การด้วย

นักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงรูปแบบวัฒนธรรมองค์การเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ ก็คือ เทอเรนซ์ อี ดีล และแอลัน เอ เคนเนดี (Deal and Kennedy, 1982) ที่ศึกษาวัฒนธรรมองค์การโดยเสนอว่า องค์การที่ประสบความสำเร็จได้นั้นขึ้นอยู่กับว่ามีวัฒนธรรมแข็งที่สร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันให้กับสมาชิก โดยปัจจัยที่ส่งผลต่อรูปแบบ

วัฒนธรรมองค์กรนั้นเป็นปัจจัยเกี่ยวกับตลาด ซึ่งมี 2 ประการคือ 1) ระดับของความเสี่ยง (degree of risk) ที่องค์กรต้องเผชิญ และ 2) ความรวดเร็วในการได้รับข้อมูลป้อนกลับ (speed of feedback) ขององค์กร จากปัจจัยทั้งสอง นำไปสู่การจัดประเภทของวัฒนธรรมองค์กรว่ามีอยู่ด้วยกัน 4 รูปแบบคือ

ภาพที่ 2.1 ประเภทของวัฒนธรรมองค์กรตามแนวคิดของคิลและเคนเนดี

		ความเร็วในการได้รับข้อมูล	
		เร็ว	ช้า
ระดับความเสี่ยง	มาก	วัฒนธรรมคนหัวท้าว (Tough Guy Culture)	วัฒนธรรมเดิมพันด้วยบริษัท (Bet Your Company Culture)
	น้อย	วัฒนธรรมแบบอูตสาหะ (Work Hard Play Hard Culture)	วัฒนธรรมกระบวนการ (Process Culture)

ที่มา: Terrence E. Deal and Allan A. Kennedy, 1982, p. 461.

1) **วัฒนธรรมแบบหัวท้าว (Tough Guy Culture)** เป็นวัฒนธรรมที่มีผู้ประสบความสำเร็จจากปฏิบัติงานที่มีความเสี่ยงสูงและสามารถติดตามรับรู้ข้อมูลข่าวสารโดยเฉพาะที่เป็นข้อมูลป้อนกลับได้อย่างรวดเร็ว องค์กรจึงประสบความสำเร็จในเวลาอันสั้น ขณะที่ก็อาจประสบความสำเร็จในเชิงความล้มเหลวทันทีได้เช่นกัน องค์กรสนับสนุนให้สมาชิกกล้าเสี่ยงและนิยมการแข่งขัน ทำงานในเชิงรุกเป็นนักต่อสู้ มักต้องการเห็นผลในเวลาอันสั้น ทำให้เกิดปัญหาในระยะยาว องค์กรที่มีลักษณะชอบความท้าทายนี้อาศัยกรอบประเพณีเป็นเครื่องแสดงว่าได้ทำงานอย่างถูกต้องรอบคอบแล้วเท่านั้น สิ่งสะท้อนวัฒนธรรมองค์กรนี้คือ การแต่งตัวที่ทันสมัย ชอบเล่นกีฬาเดี่ยว วางตัวอยู่เหนือผู้อื่น ไม่เอาใจใส่ผู้มาติดต่อกับองค์กร ตัวอย่างองค์กรแบบนี้ เช่น บริษัทโฆษณา ก่อสร้าง งานที่ปรึกษาหรืองานบันเทิง

2) **วัฒนธรรมแบบอดุสาหะ (Work Hard Play Culture)** เป็นวัฒนธรรมที่เอาจริงเอาจัง แยกการทำงานและการเล่นแต่ทำอย่างเต็มที่ทั้งสองด้าน ความเสี่ยงในกิจกรรมขององค์กรมีน้อย แต่การทำงานสามารถรู้ผลได้เร็วว่าจะประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลว ผู้ที่ประสบความสำเร็จคือผู้ที่ขยันหมั่นเพียร ทำงานหนัก ทั้งงานส่วนตัวและการร่วมงานกับผู้อื่นทำให้เกิดความเป็นกันเองระหว่างสมาชิก มีการพูดคุยเป็นมิตร และพบปะสังสรรค์กัน ตลอดจนมีความตื่นตัวอยู่เสมอ สิ่งสะท้อนที่พบคือ สมาชิกจะแต่งกายธรรมดา เหมือนประชาชนทั่วไป ชอบกีฬาประเภททีม ใช้คำย่อในการพูดคุย ให้ความสำคัญกับผู้อื่น เช่น การนัดหมายจะตรงเวลา องค์กรตัวอย่างเช่น ธุรกิจการขาย ธุรกิจคอมพิวเตอร์ ธุรกิจแบบรับสิทธิในการเป็นผู้แทนจำหน่าย (franchise)

3) **วัฒนธรรมแบบเอาบริษัทเป็นเดิมพัน (Bet Your Company Culture)** เป็นวัฒนธรรมที่การตัดสินใจมีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวมาก แต่กลับรู้ผลของการทำงานที่ช้า ทำให้แก้ไขปัญหาไม่ทันทั่วทั้งที โอกาสที่ประสบความล้มเหลวจึงมีสูงเหมือนการเดิมพัน ดังนั้น องค์กรและสมาชิกจึงให้ความสำคัญและเวลาในการตัดสินใจค่อนข้างมากเพื่อไม่ให้เกิดความผิดพลาด สมาชิกมีความอดทนสูง พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน รอบคอบ สุภาพ รักษาความสัมพันธ์อันดี ผลผลิตมีคุณภาพสูง สิ่งสะท้อนที่พบคือ การแต่งตัวที่เหมาะสมกับตำแหน่งงาน ชอบกีฬาอล์ฟ ใช้ภาษาสุภาพเป็นทางการ ตัวอย่างองค์กรเช่น ธุรกิจขนาดใหญ่ กองทัพ เป็นต้น

4) **วัฒนธรรมแบบกระบวนการ (Process Culture)** เป็นวัฒนธรรมที่มีความเสี่ยงน้อย และรู้ผลการทำงานช้าเหมือนกับการทำงานของระบบราชการ แม้จะเกิดความผิดพลาดก็ยังสามารถอยู่รอดได้ สมาชิกองค์กรยึดถือกระบวนการทำงานและกฎระเบียบเป็นหลักปฏิบัติที่ช่วยป้องกันผลกระทบจากภายนอก และป้องกันความผิดพลาด องค์กรสร้างระบบชั้นตำแหน่งความเป็นทางการ และระเบียบแบบแผนในทุกส่วน สมาชิกชอบเล่นกีฬาที่มีกระบวนการเล่นชัดเจน เช่น วอลเลย์บอล ว่ายน้ำ วิ่ง ตัวอย่างองค์กรเช่น หน่วยงานราชการ องค์กรขนาดใหญ่แบบระบบราชการ มหาวิทยาลัย

วัฒนธรรมองค์กรขององค์กรหนึ่งๆมีสิ่งที่จะต้องพิจารณาในหลายมิติ กล่าวคือ องค์กรอาจจะมีความเข้มแข็งหากสมาชิกยึดถือค่านิยมและแสดงออกในแบบแผนเดียวกัน หรืออาจจะมีความอ่อนแอคือไม่มีลักษณะผูกพันดังกล่าวอย่างชัดเจน ในขณะที่เดียวกันวัฒนธรรมองค์กรก็มีทั้งวัฒนธรรมหลักของคนส่วนใหญ่ในองค์กร และมีทั้งวัฒนธรรมย่อยของคนกลุ่มต่างๆในองค์กรที่หลากหลาย ทั้งนี้ วัฒนธรรมในองค์กรมีความสัมพันธ์กับวัฒนธรรมของชาติที่ก่อให้เกิดวัฒนธรรมในหลายรูปแบบตามแนวคิดของกรีท ฮอฟสตีด ซึ่งเมื่อสมาชิกในองค์กรได้ปฏิบัติงานช่วงระยะเวลาหนึ่ง สิ่งที่มีอิทธิพลต่อวัฒนธรรมองค์กรอย่างหนึ่งที่สำคัญคือ ความคาดหวังและต้องการจากภายนอก พร้อมกับความพยายามในการตอบสนองความต้องการนั้น ดังที่ติลและเคนเนดีเสนอว่าวัฒนธรรมองค์กรได้รับอิทธิพลจากปัจจัยตลาด นั่นเอง

แนวทางในการศึกษาวัฒนธรรมข้างต้นให้ข้อสังเกตร่วมกันที่เป็นประโยชน์ต่อการวิจัยครั้งนี้ก็คือ **ประการที่ 1** วัฒนธรรมมีหลายระดับ เราสามารถศึกษาวัฒนธรรมองค์กรจากวัฒนธรรม

ระดับชาติหรือระดับตลาด(สภาพแวดล้อมที่องค์กรอยู่) หรือแม้แต่ในองค์กรหนึ่งๆก็ยังมีวัฒนธรรม แยกย่อยออกไปได้ ดังนั้น ในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยจึงต้องกำหนดกรอบของวัฒนธรรมในระดับที่เหมาะสม กับกรณีศึกษาเพื่อแสดงให้เห็นความสัมพันธ์และความเหมือนหรือแตกต่างระหว่างวัฒนธรรมที่เป็น บริบทกับวัฒนธรรมองค์การที่กำลังศึกษา *ประการที่ 2* วัฒนธรรมเป็นผลของปฏิสัมพันธ์ที่องค์กรมี ต่อสภาพแวดล้อม โดยวัฒนธรรมจะเกิดการปรับอย่างเป็นพลวัตทั้งโดยตั้งใจหรือไม่ได้ตั้งใจจาก สมาชิกภายในองค์กร โดยมีเป้าหมายเพื่อความอยู่รอดขององค์กรและความสำเร็จในการปฏิบัติงาน ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการอธิบายของชาวนั้นเป็นอย่างดีว่า วัฒนธรรมเป็นฐานคติเบื้องต้นที่สมาชิก องค์กรมีส่วนร่วม อันเกิดจากมิติสองด้านที่ถือว่าเป็นส่วนสำคัญ (content) ที่สะท้อนผ่านการ แก้ปัญหาเพื่อรับมือกับสภาพแวดล้อมภายนอก (dealing with its external environment)และการจัดการเพื่อให้เกิดการบูรณาการภายใน (managing its internal integration) (Schein, 1992: 49)

● การรับมือกับสภาพแวดล้อมภายนอก

เป็นการปรับตัวขององค์กรเพื่อความอยู่รอด โดยกระบวนการก่อตัวของวัฒนธรรมเป็นอย่างดี เดียวกันกับกระบวนการก่อตัวของความเป็นกลุ่มหรืออัตลักษณ์ของกลุ่ม แบบแผนความคิด ความเชื่อ ความรู้สึก และค่านิยมที่มีร่วมกัน และเป็นผลมาจากประสบการณ์และการเรียนรู้ทั่วไปร่วมกันของ สมาชิกองค์กร ซึ่งได้ส่งผลในการก่อแบบแผนของฐานคติร่วมกันต่อไป กระบวนการเหล่านี้สามารถ ทำความเข้าใจได้จากความคิดของผู้นำที่จะกำหนดวงจรให้ระบบสามารถคงความสัมพันธ์กับ สภาพแวดล้อมภายนอกได้ วงจรนั้นถูกนำเสนอเป็นลำดับได้ดังนี้

- (1) *พันธกิจและยุทธศาสตร์ (mission and strategy)* เป็นการสร้างความเข้าใจร่วมกันถึง ภารกิจหลัก งานเบื้องต้น หรือหน้าที่ อันต้องแสดงให้เห็นประจักษ์โดยใช้ความสามารถ ซึ่ง วัฒนธรรมจะเกิดขึ้นได้เมื่อสมาชิกได้มีอัตลักษณ์และพันธกิจร่วมกัน
- (2) *เป้าหมาย (goals)* พัฒนาจากภารกิจหลักโดยทำให้เกิดฉันทามติร่วมกันในเป้าหมาย ซึ่งอาศัยการพูดคุยแลกเปลี่ยน เป็นการใช้ภาษาและฐานคติร่วมกัน
- (3) *วิธีการ (means)* ที่จะบรรลุเป้าหมาย ซึ่งอาศัยการออกแบบงาน การแบ่งงานกันทำ โครงสร้างองค์กร ระบบการให้รางวัลและการจูงใจ ระบบควบคุม และระบบข้อมูล ข่าวสาร ทั้งนี้ จะมีทักษะ เทคโนโลยี และองค์ความรู้มาช่วยในการสร้างวัฒนธรรม
- (4) *การวัดผล (measurement)* เป็นข้อตกลงร่วมกันว่าจะมีการประเมินตนเองอย่างไร โดยใคร เช่น ใช้การประเมินจากผู้บังคับบัญชา การไว้วางใจตนเอง จากผู้ให้บริการ ภายนอก หรือข้อมูลเชิงประจักษ์อื่นๆ
- (5) *การแก้ไข (correction)* เป็นการสะท้อนต่อผลลัพธ์และการเปลี่ยนแปลงที่มีร่วมกัน

การที่องค์การพยายามรับมือกับสภาพแวดล้อมผ่านวงจรข้างต้น ถือเป็นกระบวนการสร้างหรือค้นหาฐานคติร่วมกัน (shared assumption) เพราะฐานคติทางวัฒนธรรมเกิดขึ้นและมีอยู่รอบๆ ความสัมพันธ์ของสมาชิกองค์การกับสภาพแวดล้อมภายนอก หากข้อตกลงร่วมกันของสมาชิกมีความขัดแย้งกันจะก่อให้เกิดวัฒนธรรมย่อย (subcultures) ซึ่งความขัดแย้งนั้นจะมีผลในการกำหนดผลสัมฤทธิ์ (performance) ขององค์การ ในทางตรงข้าม หากบริบทสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลง ความขัดแย้งจะกลายเป็นที่มาของการปรับตัวและการเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ เพราะฉะนั้น ระดับความเห็นร่วมกันจึงทำหน้าที่ให้องค์การได้เติบโตและปรับตัวในเวลาต่อมา

● การจัดการเพื่อการบูรณาการภายใน

การที่องค์การจะประสบความสำเร็จในการปฏิบัติงานและสามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมภายนอกได้ จำเป็นต้องมีการพัฒนาและรักษาความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกภายในองค์การด้วย เพราะกระบวนการพัฒนากลุ่มเกิดขึ้นพร้อมกับกระบวนการแก้ปัญหาให้งานสำเร็จลุล่วง กระบวนการในการบูรณาการนี้จึงสะท้อนประเด็นภายในที่กลุ่มต้องจัดการให้ได้ ได้แก่

(1) การสร้างภาษาที่ใช้ทั่วไปและการจัดประเภทความคิด (creating a common language and conceptual categories) เป็นการสื่อสารเพื่อทำความเข้าใจหรือนิยามสิ่งต่างๆ ได้ตรงกัน

(2) การกำหนดขอบเขตและเกณฑ์ในการแบ่งแยกสมาชิก (Defining Group boundaries and criteria for inclusion or exclusion) โดยกลุ่มต้องสามารถกำหนดตนเองได้ว่าใครอยู่ภายใน-ภายนอก และด้วยเกณฑ์อะไรที่กำหนดสมาชิกภาพนั้น

(3) การแบ่งสรรอำนาจและสถานภาพ (Distributing power and status) ทุกกลุ่มต้องทำงาน ในลักษณะที่ผู้แข็งแกร่งกว่าอยู่เหนือผู้อ่อนแอกว่า เกณฑ์และกฎว่าสมาชิกจะได้รับหรือเสียอำนาจอย่างไร ฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันในที่นี้คือสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้สมาชิกจัดการความรู้สึกของการถูกล่วงละเมิดหรือบุกรุก

(4) การพัฒนาบรรทัดฐานในการสร้างความคุ้นเคย มิตรภาพ และความรักใคร่ (Developing norms of intimacy, friendship, and love) แม้ว่าทุกกลุ่มต้องทำงานตามกฎแห่งเกมเพื่อความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนร่วมงาน แต่สัมพันธ์ภาพอื่นๆ เช่น ระหว่างเพศ ต้องได้รับการพัฒนาด้วย เพื่อให้เกิดท่าทีที่เปิดเผยและสนิทสนมคุ้นเคย ซึ่งจะถูกใช้เป็นบริบทของการจัดการงานขององค์การ ฉันทามติในที่นี้มีความสำคัญที่ช่วยสมาชิกจัดการความรู้สึกของการทำท่าทาง(เสแสร้ง) และความรัก

(5) การกำหนดและจัดสรรการให้รางวัลและการลงโทษ (Defining and allocating rewards and punishments) ทุกกลุ่มต้องรู้ว่าอะไรเป็นพฤติกรรมที่กล้าหาญหรือชั่วร้าย และต้องบรรลุในข้อตกลงร่วมว่าอะไรเป็นรางวัลและอะไรเป็นการลงโทษ

(6) การอธิบายสิ่งที่ไม่สามารถอธิบายได้ (Explaining the unexplainable: ideology and religion) เช่น เรื่องที่เป็นอุดมคติหรือเรื่องศาสนา ซึ่งทุกกลุ่มต้องพบกับเหตุการณ์ที่ไม่อาจอธิบายได้และให้ความหมายที่ถูกต้อง ดังนั้น เพื่อให้สมาชิกสามารถตอบสนองต่อสิ่งนั้นและหลีกเลี่ยงความกังวล จึงต้องเปิดโอกาสในการรับฟังหรือหาวิธีการ ไม่ให้สิ่งที่ไม่อาจอธิบายได้นั้นมาทำให้เกิดความกังวลจนควบคุมไม่ได้

กระบวนการข้างต้นมีความซับซ้อนไม่ได้เกิดจากการเรียนรู้โดยอัตโนมัติ แต่สามารถเรียนรู้และจัดการได้ ซึ่งเท่ากับเป็นการพัฒนาฐานคติที่ชัดเจนให้เกิดขึ้นในองค์กร ทำให้สมาชิกได้เรียนรู้และถ่ายทอดได้ โดยทั้งการบูรณาการภายในและการปรับตัวกับภายนอกต่างพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน กล่าวคือ สภาพแวดล้อมจะให้อำนาจว่าองค์กรสามารถทำอะไรได้บ้าง แต่ภายใต้ข้อจำกัดนั้น ทุกทางออกไม่ได้ประสบความสำเร็จเสมอไป ทางออกที่เป็นไปได้อันมีจำกัดนี้จะมาจากบุคลิกลักษณะของสมาชิกภายในองค์กร นั่นเอง

เมื่อวัฒนธรรมเป็นฐานคติร่วมกันของสมาชิกในองค์กรที่มีต่อประเด็นต่างๆภายนอกพร้อมกับข้อตกลงร่วมกันในกระบวนการสร้างสัมพันธ์ภาพ การทำความเข้าใจถึงฐานคติร่วมกันจึงเป็นสิ่งที่ผู้ศึกษาวิจัยควรพัฒนาวิธีการให้สามารถไปสู่เป้าหมายนั้นได้ ซึ่งชาโยน ได้สร้างตัวแบบขององค์กรขึ้นมาทำให้รู้ถึงวัฒนธรรมจากจุดยืนของผู้สังเกตการณ์ โดยแบ่งตามระดับการรับรู้ได้เป็น 3 ระดับ ซึ่งจะถูกนำไปเป็นกรอบในการศึกษานี้เพื่อให้เป็นแนวทางในการค้นหาฐานคติร่วมกัน ได้แก่

1. วัฒนธรรมทางสิ่งแสดงภายนอก (Artifacts)

เป็นวัฒนธรรมระดับพื้นผิวที่สุด ซึ่งมองเห็นจับต้องได้ อาทิเช่น สิ่งอำนวยความสะดวกสำนักงาน การตกแต่ง การให้รางวัลและการยอมรับคุณค่าที่สามารถมองเห็นได้ การแต่งกาย ปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่น ตลอดจนคำขวัญ (slogans) ขององค์กร ถ้อยแถลงถึงพันธกิจ และหลักการปฏิบัติต่างๆ ซึ่งหากจำแนกแยกย่อยแล้ว วัฒนธรรมองค์กรในระดับนี้แบ่งออกเป็นวัตถุ พฤติกรรม และภาษา

2. วัฒนธรรมอันเป็นค่านิยมที่ยึดถือ (Espoused Values)

วัฒนธรรมองค์กรระดับนี้เป็นหลักการ เป้าหมาย และมาตรฐานทางสังคม ซึ่งจะบ่งบอกถึงความใส่ใจของสมาชิกว่ามีต่อสิ่งใดเป็นสิ่งสำคัญ และค่านิยมนี้จะเป็พื้นฐานในการตัดสินใจว่าอะไรเป็นสิ่งที่ถูกหรือผิด

3. วัฒนธรรมระดับฐานคติ (Assumptions)

เป็นระดับที่ลึกที่สุด ยากแก่การมองเห็นและจะระบุได้ในชีวิตการทำงานปกติของสมาชิกในองค์กร ลักษณะวัฒนธรรมนี้มักจะเป็นสิ่งต้องห้ามในการถกเถียง บางครั้งก็เป็นกฎที่ไม่มีใครกล่าวถึงเพราะเกิดขึ้นโดยไม่รู้ตัว การทำความเข้าใจวัฒนธรรมองค์กรนี้ต้องอาศัยประสบการณ์ที่เพียงพอ

2.1.3 แหล่งกำเนิดวัฒนธรรม

วัฒนธรรมองค์การขององค์การหนึ่งๆ มีความแตกต่างกันอันเป็นผลมาจากทั้งปัจจัยภายนอก เช่น ค่านิยมความเชื่อ บรรทัดฐานต่างๆในสังคมที่มีอิทธิพลต่อองค์การ ตลอดจนปฏิสัมพันธ์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับองค์การ ที่องค์การต้องคอยตอบสนองเพื่อความอยู่รอด และปัจจัยภายในที่เป็นความสัมพันธ์ที่เกิดในกระบวนการต่างๆเพื่อความเข้าใจที่ตรงกัน ดังที่ชายันเสนอไว้ข้างต้น ดังนั้น วัฒนธรรมจึงมีบ่อเกิดที่มาได้หลากหลาย สุนทร วงศ์ไวยวรรณ(2540) รวบรวมแนวคิดของเอลเวสสันและเบอร์ก (Alvesson and Berg, 1992) และทริสและบีเยอร์ (Trice and Beyer, 1993) กล่าวถึงแหล่งกำเนิดที่มาของวัฒนธรรมองค์การว่ามาจาก

(1) *วัฒนธรรมของสังคมในระดับต่างๆ* ตั้งแต่ระดับนานาชาติ ระดับชาติ ระดับภูมิภาค และท้องถิ่น ระดับธุรกิจอุตสาหกรรม และระดับสาขาอาชีพ ซึ่งวัฒนธรรมเหล่านี้เป็นค่านิยม ความเชื่อ และบรรทัดฐานสำหรับการประพฤติปฏิบัติตนในฐานะสมาชิกของสังคมนั้นๆ โดยได้รับการถ่ายทอดผ่านกระบวนการกล่อมเกลாதงสังคม (socialization)

(2) *ลักษณะงานและสภาพแวดล้อมในการดำเนินงาน* ซึ่งลักษณะงานที่แตกต่างกันจะส่งผลให้วัฒนธรรมขององค์การแตกต่างกันด้วย ส่วนสภาพแวดล้อมในการดำเนินงาน ได้แก่ สภาพเศรษฐกิจ สภาพการแข่งขัน ฯลฯ จะส่งผลต่อวัฒนธรรมองค์การได้เช่นเดียวกัน

(3) *ค่านิยม ความเชื่อ และวิสัยทัศน์ของผู้ก่อตั้งและผู้นำรุ่นแรกๆ* นักวิชาการที่เชื่อในแนวทางที่มองว่าวัฒนธรรมเป็นตัวแปรหนึ่ง (culture as a variable) มองว่าวัฒนธรรมองค์การเป็นสิ่งที่มีความเป็นรูปธรรมอันเกิดจากการกำหนด สร้าง หรือเปลี่ยนแปลงโดยผู้ก่อตั้งหรือผู้นำ โดยเฉพาะช่วงเริ่มก่อตั้งองค์การที่ต้องคัดเลือกบุคคลเข้ามาเรียนรู้งานจากผู้ก่อตั้งหรือผู้นำที่จะกลายเป็นแบบอย่างในการดำเนินงาน

(4) *ประสบการณ์จากการทำงานร่วมกันของสมาชิกองค์การ* เมื่อองค์การผ่านช่วงการก่อตั้งมาแล้ว การเรียนรู้ประสบการณ์ใหม่ๆระหว่างบุคลากรจึงเป็นไปเพื่อการปรับตัวและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น

(5) *ค่านิยม ความเชื่อ และวิสัยทัศน์ของผู้นำรุ่นใหม่ๆ* ที่เข้ามาทั้งโดยมีตำแหน่งหน้าที่อย่างเป็นทางการและไม่มีตำแหน่งแต่ต้องการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์การเพื่อให้สามารถแข่งขันกับองค์การอื่นได้

แหล่งที่มาของวัฒนธรรมองค์การข้างต้นมิได้แยกจากกันโดยสิ้นเชิง หากแต่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอยู่ และระดับความสัมพันธ์ของแหล่งที่มาต่างๆที่มีต่อองค์การจะมีระดับมากน้อยแตกต่างกัน ส่งผลให้องค์การมีวัฒนธรรมองค์การแตกต่างกันไปด้วย เช่น องค์การ ก. ได้รับอิทธิพลจากค่านิยมความเชื่อและวิสัยทัศน์ของผู้นำรุ่นเก่าอย่างมาก ย่อมจะแตกต่างกับองค์การที่สมาชิกได้ผ่านประสบการณ์สำคัญร่วมกันมาอย่างมาก ดังนั้น เพื่อการค้นหาลักษณะวัฒนธรรมที่ถูกต้องของ

องค์การหนึ่ง จึงควรทำความเข้าใจและค้นหาที่มาของวัฒนธรรมนั้นอย่างครอบคลุมรอบด้านด้วย ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการแบ่งแหล่งกำเนิดของวัฒนธรรมออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ **ระดับแหล่งกำเนิดภายนอกองค์การ** ซึ่งก็คือ วัฒนธรรมของสังคมในระดับต่างๆ ตลอดจนสภาพแวดล้อมในการดำเนินงานที่เป็นบริบทแวดล้อมองค์การที่ศึกษา และหล่อหลอมร่วมกับ**ระดับปัจจัยภายใน** ได้แก่ ลักษณะงาน ประสบการณ์การทำงานร่วมกันของสมาชิก และค่านิยมความเชื่อและวิสัยทัศน์ทั้งของผู้นำรุ่นแรกหรือผู้ก่อตั้งและผู้นำรุ่นใหม่ๆ ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่การบ่งชี้ถึงวัฒนธรรมที่ปรากฏในองค์การผ่านสิ่งแสดงและระดับชั้นของวัฒนธรรมต่อไป แต่ทั้งนี้ ผู้วิจัยมีความคิดเห็นเพิ่มเติมว่า ที่มาของวัฒนธรรมองค์การนั้นสามารถอธิบายได้จากแหล่งที่มาอื่นๆ ได้อีก โดยสิ่งสำคัญที่จะต้องพิจารณาก็คือ ลักษณะองค์การและสภาพแวดล้อมขององค์การ กล่าวคือ ควรพิจารณาปัจจัยที่องค์การต้องเกี่ยวพันด้วยเป็นสิ่งที่ส่งผลในการหล่อหลอมวัฒนธรรมเป็นเบื้องต้นที่สุด

2.1.4 บทบาทภาวะผู้นำในการสร้างวัฒนธรรมองค์การ

แหล่งกำเนิดที่มาของวัฒนธรรมองค์การในทัศนะของชาเยน(1992: 211) ประกอบขึ้นมาจาก 3 แหล่งด้วยกัน คือ 1) ความเชื่อ ค่านิยม และฐานคติของผู้ก่อตั้ง 2) ประสบการณ์การเรียนรู้ร่วมกันของสมาชิกในองค์การ และ 3) ความเชื่อ ค่านิยม และฐานคติใหม่ที่สมาชิกใหม่ นำเข้ามาสู่องค์การ ซึ่งแหล่งกำเนิดที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการสร้างวัฒนธรรมก็คือ *อิทธิพลจากผู้ก่อตั้ง (impact of founder)* เพราะผู้ก่อตั้งไม่เพียงเป็นผู้เลือกพันธกิจพื้นฐานและบริบทแวดล้อมที่องค์การใหม่ต้องดำเนินงาน แต่ยังเลือกสมาชิกที่เข้าสู่องค์การ พร้อมทั้งมีปฏิกริยาตอบสนองต่อการทำงานของสมาชิกองค์การในการพยายามทำให้องค์การประสบความสำเร็จ นอกจากนี้ ยังเป็นผู้สื่อสารฐานคติและค่านิยมหลักผ่านทางทำที่ที่แสดงออกมาไปยังสมาชิกองค์การทั้งโดยเจตนาและไม่ได้เจตนา กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ผู้ก่อตั้งองค์การมีผลต่อการที่องค์การกำหนดและแก้ไขปัญหาเรื่องการปรับตัวกับภายนอกและการบูรณาการภายใน นั่นเอง

การที่ผู้นำใส่แนวความคิดของตนไปในการสอนสมาชิกในองค์การจนนำไปสู่แนวทางการปฏิบัติและกลายเป็นวัฒนธรรมในเวลาต่อมา นั้น ช่วงเวลาสำคัญจะเกิดขึ้นในช่วงที่องค์การได้เติบโตและพัฒนามาแล้วระยะหนึ่ง มีช่วงของการกำเนิดองค์การ ทั้งนี้เพราะ องค์การในช่วงต้นสามารถสร้างเสถียรภาพได้ด้วยสิ่งที่ชาเยนเรียกว่า “ชุดคุณธรรมแห่งความสำเร็จ (virtue of a series of successes)” (Schein, 1992: 228) แต่การสร้างผลกระทบสำคัญในการก่อตัวของวัฒนธรรมยังคงอยู่ที่ผู้นำหรือผู้ก่อตั้ง ผ่านกลไกต่อไปนี้

- **การกล่อมเกลாதงสังคม (socialization)** อันเป็นกระบวนการเชิงรุกที่ฝ่ายจัดการในระดับต่างๆ จะสอนกฎเกี่ยวกับการประพฤติตนและฐานคติที่อยู่เบื้องหลังให้สมาชิกใหม่ได้เรียนรู้ถึงองค์ประกอบสำคัญของวัฒนธรรมใหม่ ซึ่งในกระบวนการนี้ผู้นำมีบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่เป็นผู้ถ่ายทอดหรือสอนแก่สมาชิกในระดับต่างๆ ให้ทราบถึงฐานคติที่ผู้นำมีอยู่

- **บุคลิกส่วนตัว (charisma)** จากการที่ผู้นำส่งสารออกไปผ่านคุณสมบัติส่วนตัวหรือความสามารถของผู้นำ ที่จะสื่อสารฐานคติและค่านิยมหลัก ด้วยท่วงท่าที่เต็มไปด้วยพลังและชัดเจน แต่ปัญหาที่พบคือ ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณสมบัติพิเศษแบบนี้หาได้ยาก และผลกระทบที่ตามมา ก็ยากแก่การคาดเดา

- **การกระทำโดยเจตนา (deliberate action)** หากผู้นำสื่อสารความเชื่อ ค่านิยม และฐานคติอย่างไม่มีสติหรือไม่ได้ตั้งใจ อาจจะทำให้เกิดปัญหาในการสื่อสารที่มีความขัดแย้งกัน ซึ่งผู้ใต้บังคับบัญชาต้องอาศัยความอดทนและการประสานข้อความที่ขัดกันนั้น วัฒนธรรมไม่เพียงเป็นสิ่งสะท้อนฐานคติของผู้นำ แต่ยังเป็นการผสมผสานความปรองดองภายในของผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้นำที่ชาญฉลาดจะป้องกันความผิดพลาดในพฤติกรรมดังกล่าวด้วยการพัฒนากลไกทดแทน เช่น การสร้างชั้นกันชนของผู้จัดการ นั่นคือ การให้ผู้จัดการเป็นขั้วกลางในการประสานข้อความนั่นเอง

เมื่อผู้นำและผู้ก่อตั้งองค์การเป็นผู้มีบทบาทในการสร้างวัฒนธรรม ผ่านการนำฐานคติของตนมาสู่องค์การด้วยกลไกข้างต้นแล้ว การจะทำให้วัฒนธรรมได้ฝังรากลึกต่อไปยังคงต้องอาศัยกลไกจากผู้นำ โดยพิจารณามิติต่างๆที่เป็นอำนาจของผู้นำ ที่จะสร้างผลกระทบอย่างไร เปิดเผยสารที่ถูกถ่ายทอดมาน้อยเพียงใด และเจตนาหรือเป้าหมายต้องการอะไร ทั้งนี้ ขายน้อธิบายถึงการก่อตัวและสานต่อวัฒนธรรมองค์การจากยุคเริ่มต้นของผู้ก่อตั้งมาสู่ยุคการเติบโตและพัฒนาว่าต้องอาศัยสิ่งที่เรียกว่า **“กลไกในการฝังตรึงวัฒนธรรม (culture-embedding mechanism)”** ซึ่งประกอบด้วย 2 ส่วน ดังนี้ (Schein, 1992: 231)

ตารางที่ 2.2 กลไกการฝังตรึงและเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์การ

กลไกการฝังตรึงวัฒนธรรมขั้นต้น (Primary Embedding Mechanism)	กลไกการเชื่อมโยงและเสริมสร้างขั้นที่สอง (Secondary Articulation and Reinforcement Mechanism)
<ul style="list-style-type: none"> • สิ่งที่ทำให้ความใส่ใจ, วัตถุประสงค์, และควบคุมตามหลักกฎเกณฑ์ • ผู้นำมีปฏิริยาต่อเหตุการณ์สำคัญและวิกฤติการณ์ขององค์การอย่างไร • เกณฑ์ที่สังเกตได้เมื่อผู้นำใช้ในการจัดสรรทรัพยากรที่ขาดแคลน • บทบาทที่ตั้งใจในการเป็นต้นแบบ (modeling) การสอน(teaching) และการเป็นผู้ฝึกสอน(coaching) • เกณฑ์ที่สังเกตได้ว่าผู้นำใช้ในการจัดสรรรางวัลและตำแหน่ง • เกณฑ์ที่สังเกตได้ว่าผู้นำใช้ในรับสมัครพนักงานใหม่, คัดเลือก, เลื่อนตำแหน่ง, การให้ออกจากองค์การ และการสื่อสารกับสมาชิกที่ออกไปแล้ว 	<ul style="list-style-type: none"> • การออกแบบองค์การและโครงสร้าง • ระบบขององค์การและขั้นตอนการทำงาน • ธรรมเนียมปฏิบัติและพิธีการขององค์การ • การออกแบบพื้นที่เชิงกายภาพ, การตกแต่งภายนอก และการก่อสร้าง • เรื่องเล่า, ตำนาน, และเรื่องปรัมปราเกี่ยวกับคนและเหตุการณ์ • คำกล่าวที่เป็นทางการทั้งปรัชญา, ค่านิยม และหลักความเชื่อ

ที่มา: Edgar H. Schein, 1992, p. 231.

กลไกการฝังตรึงวัฒนธรรมขั้นต้นเรียกได้ว่าเป็น “บรรยากาศ (climate)” ขององค์การ ซึ่งในแต่ละกลไกจะสะท้อนถึงสิ่งที่ผู้นำคิดและเชื่อ เมื่อได้แสดงออกมาสู่สายตาสมาชิกองค์การย่อมจะเกิดการเรียนรู้และรับรู้ถึงแนวทางในการปฏิบัติตนให้สอดคล้องกับฐานคติของผู้นำนั้น ในขณะที่การฝังตรึงวัฒนธรรมต้องอาศัยปัจจัยเสริมเข้ามาประกอบเพื่อสนับสนุนวัฒนธรรมนั้นอีกครั้ง โดยเฉพาะองค์การที่อายุน้อยจำเป็นต้องอาศัยการออกแบบ โครงสร้าง สถาปัตยกรรม พิธีการ เรื่องเล่า และคำขวัญเข้ามาช่วยกลไกเบื้องต้นในการสร้างวัฒนธรรม อย่างไรก็ตาม กลไกสนับสนุนนี้จะผลักดันให้เกิดวัฒนธรรมได้ต้องสอดคล้องไปด้วยกันได้กับกลไกขั้นต้น เนื่องจากกลไกเสริมจะช่วยสร้างอุดมการณ์ (ideologies) และสิ่งเรียนรู้อย่างไม่เป็นทางการขึ้นมา หากกลไกทั้งสองไม่สอดคล้องกันผลที่ตามมาอาจจะเกิดความขัดแย้งภายในหรือกลไกทั้งหมดจะถูกเพิกเฉยไม่สนใจ

2.1.5 สิ่งบ่งชี้ซึ่งวัฒนธรรมองค์การและการศึกษา

เมื่อองค์การได้ผ่านการเรียนรู้และหล่อหลอมวัฒนธรรมองค์การมาระยะหนึ่งแล้ว วัฒนธรรมองค์การที่เกิดขึ้นจะเกิดความหลากหลายมากขึ้นตามขนาดและอายุขององค์การ โดยจะมีทั้งวัฒนธรรมหลัก (dominant culture) ของคนส่วนใหญ่และวัฒนธรรมย่อย (subculture) ของสมาชิกกลุ่มต่างๆในองค์การ โดยแสดงออกซึ่งวัฒนธรรมองค์การผ่านเครื่องบ่งชี้ในแบบต่างๆ ดังนั้น การพิจารณาว่าวัฒนธรรมขององค์การจึงต้องพิจารณาผ่านการแสดงออกของวัฒนธรรมองค์การ

เอลเวสสัน และเบอร์ก (Alvesson และ Berg, 1992: 86) เรียกสิ่งบ่งชี้ว่าสัญลักษณ์ซึ่งมี 3 ประเภท คือ *สัญลักษณ์ที่เป็นการกระทำ (action symbols)* เช่น พิธีการต่างๆในวาระหรือโอกาสต่างๆ *สัญลักษณ์ที่เป็นวาจา (verbal symbols)* เช่น ตำนานเรื่องเล่าเกี่ยวกับองค์การ และ *สัญลักษณ์ที่เป็นวัตถุ (material symbols)* เช่น ลักษณะอาคารสถานที่ ตราสัญลักษณ์ เครื่องแบบ ฯลฯ ส่วนทริสและบิเยอร์ (Trice and Beyer, 1993) แบ่งสิ่งบ่งชี้วัฒนธรรมออกเป็น 4 ประเภทคือ

- 1) สัญลักษณ์ (symbol) หมายถึง สิ่งที่ใช้สื่อความหมายถึงสิ่งอื่น เช่น ตราประจำหน่วยงาน เครื่องแบบพนักงาน รูปสัญลักษณ์อาคาร เป็นต้น
- 2) ภาษา (language) หมายถึง สื่อกลางในการติดต่อสื่อสาร เช่น เพลง ข่าวลือ คำขวัญ
- 3) เรื่องเล่า (narrative) เช่น ตำนานการฝ่าฟันอุปสรรคของผู้ก่อตั้ง ความเชื่อดั้งเดิม
- 4) การปฏิบัติตัว (practice) คือกิจกรรมที่กระทำในหน่วยงาน รวมถึงข้อห้ามต่างๆ เช่น แนวปฏิบัติ พิธีการ ข้อบังคับ

เนื่องจากสิ่งบ่งชี้วัฒนธรรมองค์การมีหลายประเภท ในการศึกษาวัฒนธรรมองค์การหนึ่งควรสืบค้นวัฒนธรรมองค์การจากสิ่งบ่งชี้หลายประเภทประกอบกันเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องที่สุด ดังเช่นที่ ซาเท (Sathe, 1985) เสนอให้วิเคราะห์จากสิ่งบ่งชี้จาก *สิ่งของ (objects)* ที่สมาชิกองค์การมีหรือใช้ร่วมกัน *การสนทนา (talk)* ได้แก่ สำนวน ภาษา หรือเรื่องราวที่สมาชิกพูดเหมือนกัน *พฤติกรรม (behavior)* คือสิ่งที่สมาชิกกระทำเหมือนกัน และ *อารมณ์ (emotion)* ได้แก่ ความรู้สึกที่สมาชิกมีอยู่ร่วมกัน นอกจากนี้ เขายังเสนอให้ตั้งคำถามหลัก 3 ข้อ คือ

- ภูมิหลังของผู้ก่อตั้งและผู้นำรุ่นต่อมาเป็นอย่างไร
- หน่วยงานมีปฏิกริยาอย่างไรในสถานการณ์คับขันและได้เรียนรู้อะไรจากประสบการณ์เช่นนั้น
- ใครคือบุคคลที่ขอบฝ่าฝืนกฎระเบียบของหน่วยงาน และหน่วยงานมีปฏิกริยาอย่างไรต่อพวกเขา

คำถามทั้งสามข้อจะช่วยอธิบายเนื้อหาของวัฒนธรรม สมมติฐานที่มีต่อโลกภายนอกองค์การ และขอบเขตวัฒนธรรมองค์การได้ นอกจากการสืบค้นวัฒนธรรมจะพิจารณาสิ่งบ่งชี้ต่างๆแล้ว

ชาชน์ (Schein, 1984) ยังเสนอข้อพิจารณาในการสืบค้นว่าควรจะศึกษาวัฒนธรรมองค์การด้วยวิธีการคือ

- 1) คู่มือทางที่วัฒนธรรมได้รับการปลูกฝังในหน่วยงานด้วยข้อมูลต่างๆ เช่น เอกสารที่เป็นทางการ ฟังเรื่องเล่าหรือความเชื่อดั้งเดิม สังเกตการณ์กระทำของสมาชิกในหน่วยงาน และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in depth interview)
- 2) ค้นหาลักษณะที่สมาชิกองค์การเรียนรู้ สิ่งนั้นจะบอกสมาชิกว่าอะไรควรทำอะไรควรหลีกเลี่ยง
- 3) สัมภาษณ์ผู้นำหน้าที่ปลูกฝังวัฒนธรรมองค์การให้แก่สมาชิก เพราะข้อมูลจากบุคคลเหล่านี้สามารถบ่งชี้ถึงวัฒนธรรมได้
- 4) สืบค้นจากวิกฤตการณ์ที่เคยเกิดขึ้นในหน่วยงานเพื่อดูว่าแก้ปัญหาอย่างไร เหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น และผลลัพธ์เป็นอย่างไร เพราะช่วงเวลานั้นสมาชิกจะดึงวัฒนธรรมองค์การออกมาใช้แก้ปัญหา

ในปี ค.ศ.1991-1992 ชาชน์ได้อธิบายถึงวิธีการในการศึกษาและแปลความหมายของวัฒนธรรม เพื่อนำไปสู่การสร้างทฤษฎีอันเป็นเหตุเป็นผลทางวิทยาศาสตร์ (scientific reasons) และช่วยให้ผู้นำสามารถจัดการกับประเด็นที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมได้ เป้าหมายในการศึกษาทั้งสองมีมุมมองที่ต่างกัน กล่าวคือ การศึกษาเพื่อสืบค้นและเรียนรู้เกี่ยวกับวัฒนธรรมว่าสิ่งใดดำเนินไปจริงๆ บ้างเป็นมุมมองของผู้ที่อยู่ภายนอกองค์การ (the outsider) ส่วนความต้องการในการทราบความเป็นไปเพื่อปรับเปลี่ยนเป็นมุมมองของผู้ที่อยู่ในองค์การ (the insider) ดังนั้น แนวทาง (approaches) ในการศึกษาจึงแตกต่างกัน

กรณีการถอดความหมายของฐานคติวัฒนธรรมเพื่อจัดการกับวัฒนธรรม (Deciphering cultural assumptions in order to manage them) การศึกษาวัฒนธรรมในมุมมองนี้ จำเป็นต้องทำความเข้าใจฐานคติเบื้องต้นบางอย่าง ได้แก่

- วัฒนธรรมเป็นชุดของฐานคติร่วมกัน การได้มาซึ่งข้อมูลตั้งแต่เริ่มก่อตั้งองค์การเป็นสิ่งที่เหมาะสมและถูกต้อง
- ความหมายที่เป็นบริบทแวดล้อมของฐานคติวัฒนธรรมจะถูกเข้าใจโดยครบถ้วนก็โดยสมาชิกของวัฒนธรรมนั้น ดังนั้นจึงต้องพยายามสร้างสะพานไปสู่ความเข้าใจของสมาชิกเหล่านั้น
- เราไม่สามารถศึกษาวัฒนธรรมได้ทุกส่วนทุกแง่มุม เพราะสิ่งที่องค์การเผชิญอยู่อาจจะเกี่ยวข้องกับประเด็นทางวัฒนธรรมบางส่วนเท่านั้น เช่นเดียวกับเราไม่สามารถเปลี่ยนฐานคติของวัฒนธรรมได้ทั้งหมด อาจเปลี่ยนแปลงได้บางฐานคติด้อยเท่านั้น

- อย่างไรก็ตาม ผู้ที่อยู่ในสามารถให้ผู้อยู่นอกองค์กรช่วยเปิดเผยฐานคติที่ซ่อนนัยยะไว้ได้
- ฐานคติของวัฒนธรรมบางอย่างจะได้รับการเปิดเผยหรือเข้าใจก็ต่อเมื่อองค์การสามารถบรรลุเป้าหมายเชิงกลยุทธ์หรือแก้ปัญหาที่เผชิญอยู่ได้แล้ว
- การแก้ปัญหาขององค์การที่เริ่มจากการวิเคราะห์วัฒนธรรมสามารถพัฒนาไปสู่การเกิดแนวปฏิบัติใหม่ๆได้

เมื่อทำความเข้าใจถึงความเป็นจริงเกี่ยวกับฐานคติข้างต้นแล้ว กระบวนการที่ชาว์นเสนอเพื่อถอดความหมายวัฒนธรรมองค์การออกมาก็คือ

ขั้นตอนที่ 1 การให้ผู้ผู้นำยอมรับข้อตกลง (Obtaining leadership commitment) เพื่อให้ผู้นำเกิดความกระจ่างชัดในเป้าหมายของกระบวนการและสร้างความร่วมมือต่อไป

ขั้นตอนที่ 2 การเรียกประชุมโดยพร้อมเพรียง (Conducting the large group meeting) เพื่อแนะนำชี้แจงแก่สมาชิกให้เข้าใจในวิธีคิด พร้อมกับการพยายามอธิบายสิ่งประดิษฐ์ที่พบเห็นออกมา แล้วจึงกำหนดว่าอะไรคือค่านิยมที่ยอมรับกัน จนสกัดให้เหลือเฉพาะฐานคติร่วมกันที่สำคัญ

ขั้นตอนที่ 3 การระบุถึงสิ่งที่ช่วยเสริมสร้างวัฒนธรรมหรือสิ่งที่เป็นอุปสรรคในกลุ่มย่อยต่างๆ (Identifying cultural aids and hindrances in subgroups)

ขั้นตอนที่ 4 การรายงานผลการวิเคราะห์ (Reporting assumptions and joint analysis)

กรณีการรายงานวัฒนธรรมออกสู่ภายนอก (Reporting about culture to outsiders) เป็นความพยายามของนักวิจัยที่ต้องการถอดความหมายของวัฒนธรรม ซึ่งเดิมนั้นต้องใช้ข้อมูลและเวลาค่อนข้างมากโดยให้ผู้ศึกษาเข้าไปสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม (participant observer) แบบนักมานุษยวิทยา แต่ชาว์นเสนอทางเลือกใหม่ในมุมมองแบบการรักษาคนไข้ (clinical perspective) โดยใช้ในการสัมภาษณ์หลายแบบกับทั้งปัจเจกบุคคลและกลุ่ม เพื่อเป้าหมายในการช่วยเหลือองค์การ ทั้งนี้ ต้องตระหนักถึงสิ่งสำคัญก็คือ ต้องหลีกเลี่ยงอคติส่วนบุคคล (subjectivity bias) และอย่าพยายามครอบงำผู้ที่อยู่ในโดยที่เขาไม่รู้ตัว (lack of awareness)

หลักในการสัมภาษณ์นั้น ผู้ถามคำถามไม่ควรมุ่งไปที่ค่านิยมหรือฐานคติโดยตรง เพราะผู้ตอบจะเลือกตอบสิ่งที่น่าฟังปรารถนาและยอมรับกันในสังคมเท่านั้น ผู้ถามควรถามเรื่องที่เป็นธรรมชาติทั่วไป (natural story) แต่สามารถเข้าถึงความคิดและความทรงจำของผู้ให้ข้อมูลได้ วิธีการที่ดีที่สุดคือ วิธีการที่ชาว์นเรียกว่า “การรื้อสร้างทางประวัติศาสตร์ (historical reconstruction)” ว่ากลุ่มสามารถแก้ปัญหาใหญ่ๆจากการปรับตัวต่อภายนอกและการบูรณาการภายในอย่างไร และหาประเภทของวิธีการแก้ปัญหาที่เหมาะสมและทำซ้ำๆจนเริ่มปลูกฝังกันในหมู่สมาชิก เป็นประเด็นสำคัญ

การศึกษาวัฒนธรรมองค์การเป็นการศึกษาที่มีความซับซ้อน เนื่องจากวัฒนธรรมองค์การไม่ได้ปรากฏชัดเจนอยู่ตลอดเวลา บางครั้งสมาชิกองค์การก็แสดงวัฒนธรรมองค์การออกมาโดยไม่รู้ตัว วิธีการในการศึกษาจึงต้องสังเกตความเป็นไปขององค์การจากสิ่งที่เป็นเครื่องบ่งชี้วัฒนธรรม ทั้งที่เป็นวัตถุสิ่งของ ภาษาเรื่องเล่า การกระทำ พิธีการ ฯลฯ เพื่อให้สิ่งบ่งชี้เหล่านั้นนำไปสู่การให้ความหมายกับค่านิยมและความเชื่ออันเป็นวัฒนธรรมองค์การในระดับที่ลึกลงไป

แนวคิดและทฤษฎีวัฒนธรรมองค์การข้างต้นนำมาสู่ข้อพิจารณาเพื่อเป็นกรอบในการศึกษา โดยมองวัฒนธรรมองค์การเป็นทั้งพฤติกรรมและค่านิยมที่อยู่ในจิตใจของสมาชิกองค์การซึ่งมีความเป็นอัตลักษณ์เฉพาะตัวในแต่ละองค์การ แต่ขณะเดียวกันวัฒนธรรมองค์การก็ถูกปรับเปลี่ยนจัดการได้ โดยวัฒนธรรมองค์การเป็นฐานคิดร่วมกันที่สมาชิกเกิดการเรียนรู้จากการปรับตัวกับสภาพแวดล้อมภายนอกพร้อมกับการจัดการให้เกิดการบูรณาการภายในจนกลายเป็นแบบแผนที่ถ่ายทอดไปยังสมาชิกใหม่ตามนิยามของชายัน ซึ่งการศึกษานี้ต้องการศึกษาถึงแหล่งที่มาสำคัญของวัฒนธรรมจากการรวบรวมของสุนทร วงศ์ไวยวรรณ (2540) และรูปแบบวัฒนธรรมองค์การของนักวิชาการหลายคนแสดงให้เห็นว่า วัฒนธรรมองค์การจะมีรูปแบบใดนั้นล้วนได้รับอิทธิพลทั้งจากปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในองค์การ เพียงแต่แหล่งที่มาเหล่านั้นปัจจัยใดจะมีอิทธิพลต่อองค์การจนเกิดการเรียนรู้มากกว่า แต่แหล่งที่มาหนึ่งที่มีบทบาทต่อวัฒนธรรมองค์การอย่างมากก็คือภาวะผู้นำขององค์การที่จะวางรากฐานวัฒนธรรมองค์การผ่านกลไกต่างๆ จนเมื่อวัฒนธรรมองค์การฝังตรึงในองค์การแล้วจะสะท้อนลักษณะวัฒนธรรมองค์การออกมาผ่านสิ่งบ่งชี้วัฒนธรรมองค์การต่างๆ อาทิ เรื่องเล่า ภาษา พฤติกรรม สัญลักษณ์ ฯลฯ ทำให้การสืบค้นวัฒนธรรมองค์การจำเป็นต้องมีระเบียบวิธีการศึกษาที่เหมาะสมเพื่อให้ได้ข้อค้นพบวัฒนธรรมองค์การตั้งแต่ระดับสิ่งแสดงภายนอก ระดับค่านิยม และระดับฐานคิดอันเป็นวัฒนธรรมองค์การที่แท้จริง

2.2 การปกครองท้องถิ่นไทย

ประเทศไทยมีการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นตามหลักการกระจายโดยอาศัยการจัดรูปแบบการปกครองที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ซึ่งพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์มาและความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบโดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษาอันจะพบปัญหาและอุปสรรคบางประการในความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นดังรายละเอียดดังนี้

2.2.1 การกระจายอำนาจและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นก่อตัวมาตามพัฒนาการทางประวัติศาสตร์สังคมมนุษย์ โดยเฉพาะเมื่อยุโรปจัดแบ่งเขตพื้นที่ออกเป็นเมืองในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 11-12 อันเป็นเขตที่มีพ่อค้าทำการค้าขายและดูแลคุ้มครองทรัพย์สินหรือสินค้าตนเองสามารถเดินทางค้าขายอย่างเสรี จนเกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้วัฒนธรรมต่างเมือง และในที่สุดพ่อค้าเหล่านั้นก็ต่อสู้เพื่อกำหนดแหล่งที่มาหากินของพวกเขาและได้รับสิทธิดูแลเมืองนั้นไป จึงเกิดระบบการบริหารเมืองโดยพ่อค้าผู้เป็นเสรีชน แต่ผู้ที่

บัญญัติใช้คำว่า “การปกครองท้องถิ่น (local government) ครั้งแรกก็คือ เดอะ ต็อกเกอะวิลล์ (Alexis de Tocqueville) จากผลงานที่ชื่อ ประชาธิปไตยในอเมริกา ที่ตีพิมพ์ใน ค.ศ.1835 หรือ พ.ศ.2378 จากการเดินทางไปสำรวจระบบการเมืองการปกครองและสังคมของสหรัฐอเมริกา ระหว่างปี ค.ศ.1831-1832 โดยอธิบายถึงความเข้มแข็งของท้องถิ่นในการปกครองตนเอง ทำให้ท้องถิ่นทั้งหลายที่รวมกันเป็นรัฐและหลายๆรัฐรวมกันเป็นสหพันธรัฐสามารถปลดแอกตนเองจากอังกฤษได้ (ธเนศวร์ เจริญเมือง(ก), 2550: 25-30)

การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความหมายว่า การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่าอำนาจในการปกครองท้องถิ่นเป็นของประชาชน รัฐบาลท้องถิ่นหรือฝ่ายบริหารของท้องถิ่นก็เป็นของประชาชน (Wit, 1967) การปกครองท้องถิ่นจะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลทั้งด้านการเงิน ตัวบุคคล และเวลา ในการปฏิบัติภารกิจจัดบริการสาธารณะ โดยภารกิจมุ่งตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญ อีกทั้งยังเป็นหน่วยในการศึกษาเรื่องการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ดีอีกด้วย ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงครอบคลุมถึงระบบการบริหารและจัดการกิจการสาธารณะและทรัพยากรต่างๆของท้องถิ่นหนึ่งภายในรัฐหนึ่งอันเป็นท้องถิ่นที่มีขอบเขตชัดเจนด้วยฐานะนิติบุคคล มีการแยกโครงสร้างอำนาจและหน้าที่ออกเป็นส่วนต่างๆภายใต้ข้อกำหนดตามกฎหมาย (ธเนศวร์ เจริญเมือง(ก), 2550: 27) ทั้งนี้ จึงสรุปลักษณะการปกครองท้องถิ่นได้ว่าอยู่บนพื้นฐานของหลักการกระจายอำนาจที่ต้องมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้ง มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีอาณาเขตรับผิดชอบชัดเจน มีรายได้และงบประมาณของตนเอง ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำ กำหนดนโยบาย และวินิจฉัยสั่งการให้เป็นไปตามนั้น ในอีกด้านหนึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐที่มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรปกครองท้องถิ่น แต่ไม่มีอำนาจในการควบคุมความเหมาะสมของการกระทำ กล่าวอีกนัยหนึ่งนั้น การกระจายอำนาจไม่ใช่การแบ่งแยก (division) อำนาจอธิปไตย หากแต่เป็นการจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจ (distribution) ให้กระจายออกไปตามรูปแบบต่างๆใน 5 ลักษณะด้วยกัน (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2547: 10-14)

1) การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (Decentralization by Default)

สาเหตุการกระจายอำนาจแบบนี้มาจากความล้มเหลวของรัฐบาลที่ไม่สามารถใช้อำนาจปกครองได้ ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อถือในรัฐบาล ในขณะที่ภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็งจึงลุกมาเป็นผู้ดำเนินกิจกรรมต่างๆเพื่อชุมชนด้วยตนเอง

2) การแปรรูปกิจการของรัฐ (Privatization) คือการโยกโอน (handover) กิจการ

บางอย่างของรัฐให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน โดยเห็นว่าเอกชนสามารถดำเนินการให้เกิดประสิทธิภาพมากกว่ารัฐ

3) **การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration)** การที่รัฐบาลกลางแบ่งอำนาจไปยังองค์กรระดับรองให้ออกไปปฏิบัติหน้าที่ในท้องถิ่น โดยที่อำนาจในการตัดสินใจและกำหนดนโยบายยังอยู่ที่รัฐบาลกลาง เป็นการแบ่งเอาภารกิจและอำนาจหน้าที่บางส่วนออกไปทำงานในพื้นที่ซึ่งอาจเรียกว่า “การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization)” ก็ได้

4) **การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation)** การกระจายอำนาจแบบนี้มีอิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ เป็นการกระจายอำนาจในเชิงภารกิจหน้าที่มากกว่าพื้นที่ องค์กรที่ได้รับอำนาจมีการกำหนดภารกิจที่ชัดเจนภายใต้อำนาจการตัดสินใจและอำนาจหน้าที่ในขอบเขตของตนอย่างเป็นอิสระ รัฐบาลกลางเพียงกำกับควบคุมบทบาทรวมถึงจัดตั้งและยุบเลิกองค์กรเหล่านี้เท่านั้น

5) **การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution)** เป็นระดับของการกระจายอำนาจที่กว้างมากที่สุด กล่าวคือ รัฐบาลกลางยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ไปยังองค์กรตัวแทนของพื้นที่ ชุมชน หรือท้องถิ่นต่างๆ ทำให้องค์กรที่ได้รับมอบอำนาจสามารถเลือกตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่ตัดสินใจและกำหนดนโยบาย ตลอดจนออกระเบียบกฎหมายเพื่อบังคับใช้ได้ โดยอิสระ นับว่าเป็น “การกระจายอำนาจทางการเมือง หรือการกระจายอำนาจที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย (Political or Democratic Decentralization)”

ทั้งนี้ การกระจายอำนาจมีมิติที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับวิธีและกระบวนการในการปกครองด้วยกัน 3 มิติด้วยกันคือ *การคลัง การบริหาร และการเมือง* โดยการกระจายอำนาจทางการคลัง (fiscal decentralization) หมายถึง การปกครองส่วนกลางได้ยอมยกอิทธิพลหรืออำนาจทางการคลังให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น ส่วนการกระจายอำนาจทางการบริหาร (administrative decentralization) หมายถึง การที่หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการครอบครองและควบคุมสิ่งที่มีความสัมพันธ์กับการควบคุมส่วนกลาง สุดท้าย การกระจายอำนาจทางการเมือง (political decentralization) หมายถึงระดับที่การปกครองส่วนกลาง อนุญาตหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินหน้าที่ทางการเมืองในการจัดการปกครอง (governance) เช่น ความเป็นตัวแทน เป็นต้น

จากความหมายและขอบข่ายข้างต้นทำให้เห็นได้ว่าแท้จริงแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ แต่เนื่องจากการกระจายอำนาจนั้นมีหลายระดับ ทำให้ระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศหนึ่งๆ ก็ย่อมมีอำนาจและความเป็นอิสระมากน้อยแตกต่างกันออกไป กอรปกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักถูกจัดตั้งขึ้นมาจากการผสมผสานแนวคิดการกระจายอำนาจที่ต่างรูปแบบกัน เช่น ในด้านของอำนาจหน้าที่อาจอยู่ภายใต้หลักการโอนอำนาจ แต่ในด้านของทรัพยากรทางการคลังกลับอยู่ภายใต้หลักการหนึ่งก็เป็นได้ อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจให้การปกครองส่วนท้องถิ่นควรพิจารณาถึงประเด็น 1) ขอบเขตของการกระจายอำนาจให้เกิดความสมดุลทั้งประโยชน์ในด้านความเป็นเอกภาพและมั่นคงของประเทศกับความมีอิสระในการปกครอง

ตนเอง 2) การใช้อำนาจของผู้นำท้องถิ่นที่ต้องรับผิดชอบต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริงมิใช่ถือพรรคพวก และประโยชน์ส่วนตนอันจะสร้างความเดือดร้อนเสียหายแก่ท้องถิ่นอย่างมาก 3) ความเสมอภาคของท้องถิ่น เนื่องจากแต่ละท้องถิ่นมีข้อจำกัดและศักยภาพที่ไม่เท่ากัน เช่น ด้านงบประมาณ ด้านความรู้ความเข้าใจของประชาชน แต่ทำอย่างไรจึงจะสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้โดยไม่เกิดความเหลื่อมล้ำ และ 4) ต้องทำให้ประชาชนเล็งเห็นความสำคัญของท้องถิ่น ขณะที่ยังรักษาและให้ความสำคัญกับประโยชน์ของส่วนรวมหรือประเทศชาติอยู่ด้วย

การกระจายอำนาจในประเทศไทยเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยเฉพาะในมาตรา 282-290 ซึ่งมีใจความในการให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นได้ปกครองตนเองผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐจะทำหน้าที่กำกับดูแลเท่าที่จำเป็น และดำเนินการให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2540 ที่มีสาระสำคัญส่วนหนึ่งเป็นเรื่องของการใช้อำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะของแต่ละรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดหนึ่งๆ และจัดให้มีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการให้มีการกระจายอำนาจ ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 ที่กำหนดการถ่ายโอนภารกิจใน 6 ด้าน³ โดยรูปแบบการถ่ายโอนภารกิจมี 3 ลักษณะ คือ

- 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง เมื่อได้รับการถ่ายโอนมาแล้ว หรือดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานราชการร่วมกันดำเนินการ ภายใต้การจัดแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบว่าอยู่ที่ส่วนใด
- 3) ภารกิจที่รัฐไม่ได้ถ่ายโอนแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ หากมีศักยภาพเพียงพอ เช่น การจัดการศึกษาระดับที่สูงกว่าการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นต้น

การกระจายอำนาจด้วยการถ่ายโอนภารกิจในประเทศไทยดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนด้วยผลของกฎหมายคือ การประกาศพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 แล้วมีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 และติดตามด้วยแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร

³ ภารกิจทั้ง 6 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน 2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต 3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย 4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว 5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม 6) ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2545 ทำให้ประเทศไทยเกิดการจัดโครงสร้างระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แบ่งออกเป็น 2 ระบบ คือ 1) ระบบทั่วไป สำหรับใช้กับทุกพื้นที่ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล 2) ระบบพิเศษ สำหรับเฉพาะพื้นที่ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ขณะเดียวกันในระบบทั่วไปก็แบ่งระดับชั้นเป็น 2 ชั้น (two-tier system) ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นโครงสร้างชั้นบน (Upper Tier) ส่วนเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นโครงสร้างชั้นล่าง (Lower Tier)

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ยังได้กำหนดการจัดรูปแบบโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 285 โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งๆนั้นมีสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ใช้การจัดโครงสร้างรูปแบบสภา กับฝ่ายบริหาร (Council-Executive Form) หรือรูปแบบสภา กับนายกเทศมนตรี (the Council-Mayor Form)⁴ ที่การแบ่งแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติอย่างชัดเจน โดยฝ่ายบริหารมีนายกเทศมนตรีเป็นผู้นำสูงสุด ทำหน้าที่บริหารกิจการภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติก็มีประธานสภาเทศบาลเป็นผู้นำสูงสุด มาจากการเลือกตั้งพร้อมสมาชิกสภา ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารและออกระเบียบข้อบังคับในท้องถิ่น โดยทั้งฝ่ายต่างตรวจสอบถ่วงดุล (check and balance) ซึ่งกันและกัน จุดเด่นของการจัดรูปแบบนี้คือ แต่ละฝ่ายมีหน้าที่ของตนเองอย่างชัดเจน ภาระความรับผิดชอบจะถูกจัดสรรและกระจายออกไปยังตำแหน่งต่างๆ ทำให้เกิดความรวดเร็วในการทำงาน แต่จุดด้อยที่พบคือ หากฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกันจะทำให้เกิดปัญหาที่ไม่ตรวจสอบถ่วงดุลกันตามหน้าที่ หรือในทางตรงข้ามหากเป็นคนละกลุ่มการเมืองก็จะมีปัญหาการขัดขวางการบริหารงานของกันและกันได้ (มรุต วันทนากร, 2549: 13-18)

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นบนพื้นฐานของทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตย (ชวงศ์ ฉายะบุตร, 2539: 32) เพื่อเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและการปกครองตนเองจากการออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้บริหารและสภาท้องถิ่น และสามารถแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับท้องถิ่นของตนหรือสามารถจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์หรือพรรคการเมืองเพื่อผลักดันความต้องการได้ ซึ่งทำให้การปกครองท้องถิ่นมีส่วนในการพัฒนาประชาธิปไตยต่อไป โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล ทั้งฝ่ายสภาและผู้บริหารระดับสูงมาจากการเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ มีอิสระในการปกครองตนเอง มีงบประมาณรายได้และบุคลากรปฏิบัติงานเป็นของตนเองอย่างเพียงพอ มีอำนาจในการออกข้อบังคับมาเป็นกฎหมายในระดับท้องถิ่นและอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมและอำนวยความสะดวก

⁴ นอกเหนือจากการจัดโครงสร้างรูปแบบสภา กับฝ่ายบริหารแล้ว ยังมีการจัดโครงสร้างรูปแบบอื่นที่ใช้กันในประเทศต่างๆอีกได้แก่ รูปแบบสภา-ผู้จัดการ (Council-Manager Form), รูปแบบที่ประชุมเมือง (Town Meeting), รูปแบบคณะกรรมการ (Commission Form), รูปแบบฝ่ายบริหารอ่อนแอ (Weak Executive) และรูปแบบฝ่ายบริหารเข้มแข็ง (Strong Executive)

สะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนหรือท้องถิ่นเป็นงานที่เกี่ยวกับการป้องกันและรักษาความปลอดภัย สวัสดิการสังคม

ลักษณะรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์อย่างมากกับแบบแผนการทำงานที่จะเกิดขึ้นตามมาตลอดจนลักษณะวัฒนธรรมองค์การ เนื่องจากแต่ละรูปแบบเกิดจากการวางโครงสร้างอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่แตกต่างกัน การใช้อำนาจและบทบาทจากฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาจึงแตกต่างกันไปในแต่ละรูปแบบด้วย ทำให้ลักษณะกิจกรรมที่เกิดขึ้นตามมาขึ้นอยู่กับอำนาจหน้าที่และผลประโยชน์ที่แต่ละฝ่ายต้องการ ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจึงเป็นส่วนหนึ่งในการหล่อหลอมวัฒนธรรมองค์การ

2.2.2 พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

การปกครองของไทยแต่เดิมสามารถย้อนไปถึงการปกครองก่อนสมัยสุโขทัยคือ สมัยน่านเจ้าที่แบ่งการปกครองส่วนกลางออกเป็น 9 กระทรวง และการปกครองส่วนภูมิภาคที่แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 10 มณฑล แล้วลดหลั่นลงเป็นเมือง แขวง แคว้น หมู่บ้าน (ธรรมคامنน์ โกวาทิ อั้งในชวงศ์ ฉายะบุตร, 2539: 43-44) แล้วหลังจากนั้นการปกครองในสมัยต่อมาก็ได้ดำเนินการจัดให้มีการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเรื่อยมา แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงระดับและการเรียกชื่อที่ต่างกันออกไป อาทิ ในสมัยพระบรมไตรโลกนาถแห่งกรุงศรีอยุธยาที่ทรงปรับปรุงรูปแบบการปกครองโดยแยกฝ่ายพลเรือนกับฝ่ายทหารออกจากกัน ซึ่งฝ่ายพลเรือนประกอบด้วยจตุสดมภ์ คือ กิจการด้านเวียง วัง คลัง และ นา และให้สมุหนายกเป็นผู้รับผิดชอบกิจการด้านพลเรือนทั้งหมด ส่วนฝ่ายทหารมีสมุหกลาโหมเป็นผู้รับผิดชอบ สำหรับการปรับปรุงการปกครองส่วนภูมิภาค ทรงยกเลิกระบบเมืองลูกหลวง หลานหลวง แล้วจัดระบบการปกครองหัวเมืองออกเป็นหัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก และประเทศราช ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ราชอาณาจักรไทยดำรงอยู่มานั้น ลักษณะการปกครองท้องถิ่นยังมิได้ถือกำเนิดขึ้นจนกระทั่งเข้าสู่ยุครัตนโกสินทร์ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ที่ทรงจัดให้มีการดำเนินกิจการที่ดำเนินงานโดยประชาชนในท้องถิ่นนั้นในรูปแบบสุขาภิบาล ซึ่งถึงแม้ว่าจะยังมีใช้ลักษณะการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงก็ตาม แต่ก็ถือเป็นการริเริ่มให้ประเทศได้ทดลองจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเป็นครั้งแรก

ด้วยเหตุที่บ้านเมืองมีการเปลี่ยนแปลงในหลายด้านทั้งภายในและภายนอกประเทศ ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูปการปกครองใหม่ โดยการจัดระเบียบการปกครองทั้งการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และที่สำคัญการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้มีความเจริญทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ ในส่วนของการบริหารราชการส่วนกลางหรือการปฏิรูประบบราชการในเขตเมืองหลวงทรงจัดแบ่งหน่วยงานออกเป็นกระทรวงให้ปฏิบัติหน้าที่ตามความชำนาญเฉพาะแต่ละด้าน (specialization) ซึ่งมีทั้งหมด 12 กระทรวง (เมื่อสิ้นรัชสมัยเหลืออยู่ 10 กระทรวง) มีเสนาบดีกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาแต่ละกระทรวง ส่วนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคหรือการปฏิรูประบบการปกครองหัวเมืองก็จัดแบ่งพื้นที่ออกเป็นมณฑล

เทศาภิบาล มีทั้งหมด 18 มณฑล แต่ละมณฑลประกอบไปด้วยเมือง(จังหวัด) แขวง(อำเภอ) ตำบล และหมู่บ้านตามลำดับ ให้สมุหเทศาภิบาลทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ส่วนการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดให้มีการตั้ง “สุขาภิบาล” ขึ้นเป็นครั้งแรกในเขตกรุงเทพมหานคร เมื่อปี พ.ศ.2441 เรียกว่า สุขาภิบาลกรุงเทพฯ ซึ่งที่มาของรูปแบบสุขาภิบาลนี้มาจากการเสด็จประพาสยุโรป แล้วทรงเห็นแนวทางการจัดการพื้นที่ที่มีความสะอาดเป็นระเบียบ พระองค์จึงทรงโปรดเกล้าฯให้มีการตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.116 ออกบังคับใช้เพื่อบริหารกิจการในท้องที่ของสุขาภิบาลในหน้าที่เกี่ยวกับการทำลายขยะมูลฝอย การจัดให้มีส้วมสาธารณะ การควบคุมอาคารสิ่งปลูกสร้าง และการย้ายสิ่งโสโครกและสิ่งก่อความรำคาญแก่ประชาชน นอกจากนี้ในเวลาต่อมา พระองค์ทรงจัดให้มีสุขาภิบาลหัวเมืองชั้นที่ตำบลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งได้รับความนิยมนจากประชาชนเป็นอย่างดี ทำให้มีการตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ.127 ขึ้น เป็นแนวทางในการจัดให้มีสุขาภิบาลที่เหมาะสมกับพื้นที่มาบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักร และพระราชบัญญัตินี้ได้รับการแก้ไขใหม่ในปี พ.ศ. 2458 โดยแบ่งสุขาภิบาลออกเป็น 2 ประเภทคือ สุขาภิบาลเมืองและสุขาภิบาลตำบล (ชวงส์ ฉายะบุตร, 2539)

อย่างไรก็ตาม สุขาภิบาลที่ได้รับการจัดตั้งในช่วงแรกนี้ยังมีหน้าที่ความรับผิดชอบเฉพาะด้าน คือ มีภารกิจในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเมืองเท่านั้น จนกระทั่งมีการแก้ไขกฎหมาย โดยออกพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 จึงทำให้สุขาภิบาลเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหลายด้านเหมือนดังเช่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่ก่อนหน้าที่พระราชบัญญัติสุขาภิบาลนี้จะได้รับการแก้ไข ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขในปี พ.ศ.2475 ทำให้เกิดการปรับปรุงโครงสร้างระบอบราชการไปด้วย โดยมีการประกาศพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476 เพื่อจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ ให้การบริหารราชการส่วนกลางหมายถึง กระทรวง ทบวง กรม ในเขตเมืองหลวง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคหมายถึง การจัดการปกครองนอกเขตเมืองหลวงโดยส่งข้าราชการไปประจำตามพื้นที่ต่างๆ ซึ่งได้ยกเลิกระบบมณฑลเทศาภิบาลเสีย ให้คงไว้เฉพาะจังหวัดและอำเภอ และการบริหารทั้งสองระดับก็ให้ใช้รูปของคณะกรรมการ (committee form) เรียกว่า กรรมการจังหวัด หรือกรรมการอำเภอ เพื่อลดการผูกขาดโดยคนเพียงคนเดียว ส่วนการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หมายถึง เทศบาล ซึ่งเป็นผลมาจากพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ที่ยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 35 แห่งขึ้นเป็นเทศบาล แล้วยกฐานะตำบลต่างๆที่มีอยู่ราว 4,800 ตำบลขึ้นมาเป็นเทศบาล เทศบาลนี้มี 3 ระดับคือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล แต่ด้วยฐานะของแต่ละตำบลมีความแตกต่างกันจึงไม่สามารถจัดให้มีเทศบาลเกิดขึ้นได้มากเท่าที่ควร ส่วนเทศบาลที่ได้รับการจัดตั้งแล้วก็พบปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจและความสนใจของประชาชนเกี่ยวกับกิจการของเทศบาล ทำให้มีเทศบาลอยู่เพียง 117 แห่งในปี พ.ศ.2488 และไม่ได้รับการจัดตั้งเพิ่มขึ้นอีก (ธเนศวร์ เจริญเมือง(ช), 2550: 93) รัฐบาลเองได้กลับมากระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นด้วยการจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลแทนในพื้นที่ตำบลที่มีที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอตั้งอยู่ ส่วนพื้นที่อื่นๆให้จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 ในช่วงรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เพื่อให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ประกอบขึ้นมาจากสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของ ประชาชนมาทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติและตรวจสอบฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารมีหัวหน้าคือ ผู้ว่าราชการ จังหวัด นอกจากนั้นยังมีข้าราชการประจำอื่นๆภายในจังหวัดประกอบกันขึ้นเป็นฝ่ายบริหารของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด หลังจากนั้นหนึ่งปี ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ ส่วนตำบล พ.ศ.2499 ขึ้น เพื่อจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ ภายใต้อำนาจกำกับดูแลของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ต่อมาในปีพ.ศ.2515 มีการออก ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ให้ยกเลิกรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบลตาม กฎหมายเดิมในปีพ.ศ.2499 แล้วจัดตั้งเป็น “สภาตำบล” ที่บริหารในรูปแบบคณะกรรมการสภาตำบล โดยกำนันเป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากการ เลือกตั้งของราษฎรหมู่บ้านละ 1 คน เป็นกรรมการ นอกจากนี้ยังออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 รวมเทศบาลกรุงเทพ เทศบาลธนบุรีและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆเข้าด้วยกันเพื่อจัดตั้ง เป็นกรุงเทพมหานคร ส่วนเมืองพัทยาเกิดจากการขยายสุขาภิบาลนาเกลือออกไปครอบคลุมถึงพื้นที่ บริเวณตำบลหนองปรือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ซึ่งต่อมามีชื่อเสียงในฐานะเมืองท่องเที่ยวที่มี ชื่อเสียงทำให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาจัดตั้งให้เมืองพัทยาเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ พิเศษตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 โดยนำรูปแบบผู้จัดการ เทศบาล (City Manager) มาใช้เพื่อแยกความรับผิดชอบฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารออกจากกัน

จนกระทั่งสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุนได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 เพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆให้มีความชัดเจน มากยิ่งขึ้น แต่หลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติหนึ่งปีเกิดเหตุความรุนแรงทางการเมืองขึ้นที่เรียกว่า พฤษภาทมิฬ พ.ศ.2535 หลังเหตุการณ์สงบลง การเมืองการปกครองได้เข้าสู่ยุคการปฏิรูปการเมือง มีกระแสเรียกร้องให้เกิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง พร้อมกับ ข้อเสนอในเชิงนโยบายจากพรรคการเมืองต่างๆที่พยายามเรียกคะแนนเสียงจากประชาชนด้วยการ ชูนโยบายการกระจายอำนาจเป็นสำคัญ ซึ่งทำให้เกิดพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในเดือนมีนาคม 2538 ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลหรือ อบต. เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลเกิดขึ้นพร้อมกันทั่วประเทศ และ ที่สำคัญอย่างยิ่งคือการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ที่ได้วางกรอบกติกา ทางการเมืองให้เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยมากขึ้น โดยเฉพาะการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำไปสู่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ทำให้มีการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่เดิมดำเนินการจัดทำ โดยส่วนราชการต่างๆให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกับการจัดระบบภารกิจระหว่างองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ทำให้โครงสร้างภายในระบบการปกครองท้องถิ่นไทยพัฒนาไปสู่ ระบบสองชั้น (two-tiers system) กล่าวคือ องค์กรปกครองปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.) และเทศบาล จะมีการกิจที่มุ่งเน้นกิจกรรมที่ตอบสนองความ

ต้องการเฉพาะภายในชุมชนของตนเองเป็นสำคัญ ซึ่งหากจำแนกประเภทของภารกิจจะแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ 1) ภารกิจที่เป็น “หน้าที่ที่ต้องจัดทำ” ตามที่ได้มีบัญญัติในกฎหมายเมื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นขึ้นมาถือเป็นความรับผิดชอบโดยตรง และ 2) ภารกิจที่เป็น “หน้าที่ที่อาจจะจัดทำ” ซึ่งเป็นกลุ่มภารกิจที่กฎหมายเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำได้ หากมีความพร้อมและศักยภาพเพียงพอ ส่วน*องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่* ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด(อบจ.) จะมีภารกิจที่มุ่งเน้นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ขนาดใหญ่ครอบคลุมหลายชุมชน และต้องอาศัยทรัพยากรในการจัดทำที่สูง ลักษณะภารกิจจะแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเนื่องจากไม่ได้แบ่งแยกภารกิจที่ต้องจัดทำกับภารกิจที่อาจจะทำ และจะไม่เน้นการให้บริการสาธารณะแต่จะประสานและช่วยเหลือการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างให้มีประสิทธิภาพและสามารถให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนมากที่สุด

พัฒนาการข้างต้นแสดงให้เห็นว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีวิวัฒนาการในฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ พ.ศ.2498 แต่จุดกำเนิดที่แท้จริงนั้นมาจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 หลังการปฏิวัติการปกครองสู่ระบอบประชาธิปไตยเพียงหนึ่งปี เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้มี “สภาจังหวัด” เพื่อเป็นองค์กรให้คำปรึกษาหารือแนะนำแก่กรมการจังหวัด ซึ่งยังไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หากแต่เป็นตัวแทนของประชาชนที่เลือกตั้งเข้ามาอำเภอละ 1 คน หากอำเภอใดมีประชากรมากกว่า 10,000 คนก็จะมีตัวแทนเพิ่ม 1 คนต่อประชากรที่เพิ่มขึ้น 10,000 คน โดยรวมแล้วสภาจังหวัดต้องมีสมาชิกอย่างน้อย 10 คน ส่วนอำนาจหน้าที่นั้นสภาจังหวัดจะตรวจและรายงานเรื่องงบประมาณของจังหวัด แบ่งสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลให้กับเทศบาลต่างๆในจังหวัด เสนอข้อแนะนำแก่รัฐบาลเกี่ยวกับจังหวัด ตั้งกระทู้ถามกรมการจังหวัดในที่ประชุมสภา ตลอดจนให้คำปรึกษาแนะนำปัญหาต่างๆ (อลงกรณ์ อรรถแสง(ช), 2547: 2)

ปี พ.ศ.2481 ได้มีการแยกกฎหมายเกี่ยวกับสภาจังหวัดออกจากกฎหมายเทศบาลโดยออกพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ.2481 ทำให้สภาจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นตามกฎหมายที่หวังจะช่วยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความสนใจในการปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น แต่ก็ยังไม่เป็นผลนัก สภาจังหวัดก็ได้รับการปรับให้กลายเป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง จากการกำหนดให้ผู้ว่าราชการเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบการบริหารราชการในจังหวัด รวมทั้งกรมการจังหวัดมาอยู่ภายใต้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามผลของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 แต่หลังจากนั้นอีกเพียง 3 ปี สภาจังหวัดก็ได้รับการปรับปรุงให้มีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคลขึ้นครั้งแรกเรียกว่า “องค์การบริหารส่วนจังหวัด” จากความต้องการขยายการปกครองส่วนท้องถิ่นให้ครอบคลุมพื้นที่ที่เหลืออยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามที่เห็นตัวอย่างจากต่างประเทศมา ทำให้มีการออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดพ.ศ.2498 ที่ประกอบด้วยฝ่ายบริหารอันมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้า และข้าราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ ปลัดจังหวัด นายอำเภอและปลัดอำเภอ และฝ่ายสภาจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน วาระ 5 ปี ซึ่งมีจำนวน 18-36 คนขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในแต่ละจังหวัด

การกำเนิดองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามผลของกฎหมายในปี พ.ศ.2498 นั้น แม้ว่าจะมีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วบทบาทการเป็นหน่วยปกครองที่ได้รับมอบอำนาจเพื่อจัดทำบริการสาธารณะตอบสนองตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้ เนื่องจากโครงสร้างที่ยังประกอบด้วยข้าราชการส่วนภูมิภาคที่ไม่ยอมลดบทบาทเดิมลง ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินไปตามความต้องการของข้าราชการส่วนภูมิภาคที่มีอำนาจหน้าที่ในขณะนั้น จนกระทั่งกระแสการกระจายอำนาจได้เริ่มส่งผลเป็นรูปธรรมด้วยการยกฐานะสภาตำบลขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 จนกระทั่งเกิดอบต.กว่า 2,000 แห่ง กระจายอยู่ในทุกภูมิภาคหลังการประกาศใช้กฎหมายเพียงหนึ่งปี ซึ่งส่งผลกระทบต่อพื้นที่การบริหารงานและรายได้ของอบจ. ทำให้สมาชิกสภาจังหวัดรวมตัวกันจัดตั้งสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2539 เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนและผู้ประสานงานระหว่างอบจ. ทั้ง 75 จังหวัด ในการเรียกร้องให้รัฐบาลปรับปรุงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดและแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเป็นหลักประกันความคงอยู่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไป จนในที่สุด ได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ที่กำหนดขอบเขตพื้นที่ของอบจ.คือ เขตจังหวัด ด้านโครงสร้างก็เปลี่ยนผู้บริหารจาก ผู้ว่าราชการจังหวัดมาเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากกรเลือกในหมู่สมาชิกสภาจังหวัด(สจ.) ที่แต่ละจังหวัดมีจำนวน 24-48 คน วาระ 4 ปี ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีหน้าที่ในการกำกับดูแลแทน โดยอำนาจหน้าที่หลักของอบจ.คือ จัดทำแผนพัฒนาอบจ. รวมถึงสนับสนุนและประสานงานในการพัฒนาของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในจังหวัด การเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติใหม่นี้ ได้จัดให้มีขึ้นในวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2540 หลังจากนั้นสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยได้ยุบไป เนื่องจากความที่เป็นองค์กรที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ความร่วมมือและพลังผลักดันจึงมีน้อย ประกอบกับมีปัญหาความขัดแย้งภายในสหพันธ์ แต่ก็ได้ทำการจดทะเบียนจัดตั้งขึ้นใหม่เป็นสมาคมที่ชื่อว่า “สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย” ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2542 ซึ่งผลงานต่อมาที่สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยเรียกร้องก็คือ การจัดให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง เนื่องจากรัฐบาลได้ยอมให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชน ตามพระราชบัญญัติเทศบาล ฉบับที่ 11 พ.ศ.2543 กระบวนการเรียกร้องดังกล่าวอาศัยเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธาน รองประธานสภา และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับนักการเมืองทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล ผนวกกับได้รับการสนับสนุนจากนักวิชาการ และคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2546 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ.2546 ในที่สุด (ปิยะมาศ ทวีพมวงค, 2547)

การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจัดให้มีขึ้นทั่วประเทศ ในวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ.2547 โดยคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา มีวาระการดำรง

ตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง โดยจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่งเมื่อถึงคราวออกตามวาระ ตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติ รัฐมนตรีสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก และราษฎรลงคะแนนให้ออก

พัฒนาการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ต้องเผชิญอยู่หลายครั้ง อันเนื่องมาจากแนวนโยบายของรัฐบาลในเรื่องการกระจายอำนาจและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงอิทธิพลของการปกครองส่วนภูมิภาค และเห็นถึงความพยายามในการอยู่รอดขององค์การและบทบาทในการบริหารจัดการที่แตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลา จากผู้บริหารองค์การที่เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดจนกระทั่งมาถึงผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในจังหวัด

2.2.3 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

พัฒนาการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดข้างต้นแสดงให้เห็นถึงความเป็นมาในการจัดตั้งรูปแบบและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบัน ซึ่งพอจะแบ่งพัฒนาการเฉพาะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เป็น 2 ช่วงสำคัญที่แสดงให้เห็นลักษณะโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ที่เปลี่ยนแปลงไป คือ

กำเนิดและพัฒนาการก่อนปี พ.ศ.2540

เมื่อมีการจัดตั้งสภาจังหวัดตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ที่ถือเป็นรากฐานที่มาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบัน ด้วยบทบาทของสภาจังหวัดในการเป็นองค์กรตัวแทนประชาชนรูปแบบหนึ่งที่ทำให้คำแนะนำแก่จังหวัด ซึ่งเมื่อมีการแยกกฎหมายที่เกี่ยวกับสภาจังหวัดโดยเฉพาะออกมาจากพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ทำให้เกิดเป็นพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ.2481 ที่กำหนดหน้าที่ของสภาจังหวัดไว้อย่างชัดเจน ดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2550: 60; ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539: 104-105)

1) ตรวจสอบและรายงานเรื่องงบประมาณที่ทางจังหวัดตั้งขึ้น และสอบสวนการคลังทางจังหวัดตามระเบียบซึ่งได้มีกฎกระทรวงกำหนดไว้

2) แบ่งสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลระหว่างบรรดาเทศบาลในจังหวัด

3) เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อคณะกรรมการจังหวัดในกิจการจังหวัด ดังต่อไปนี้

ก. การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน

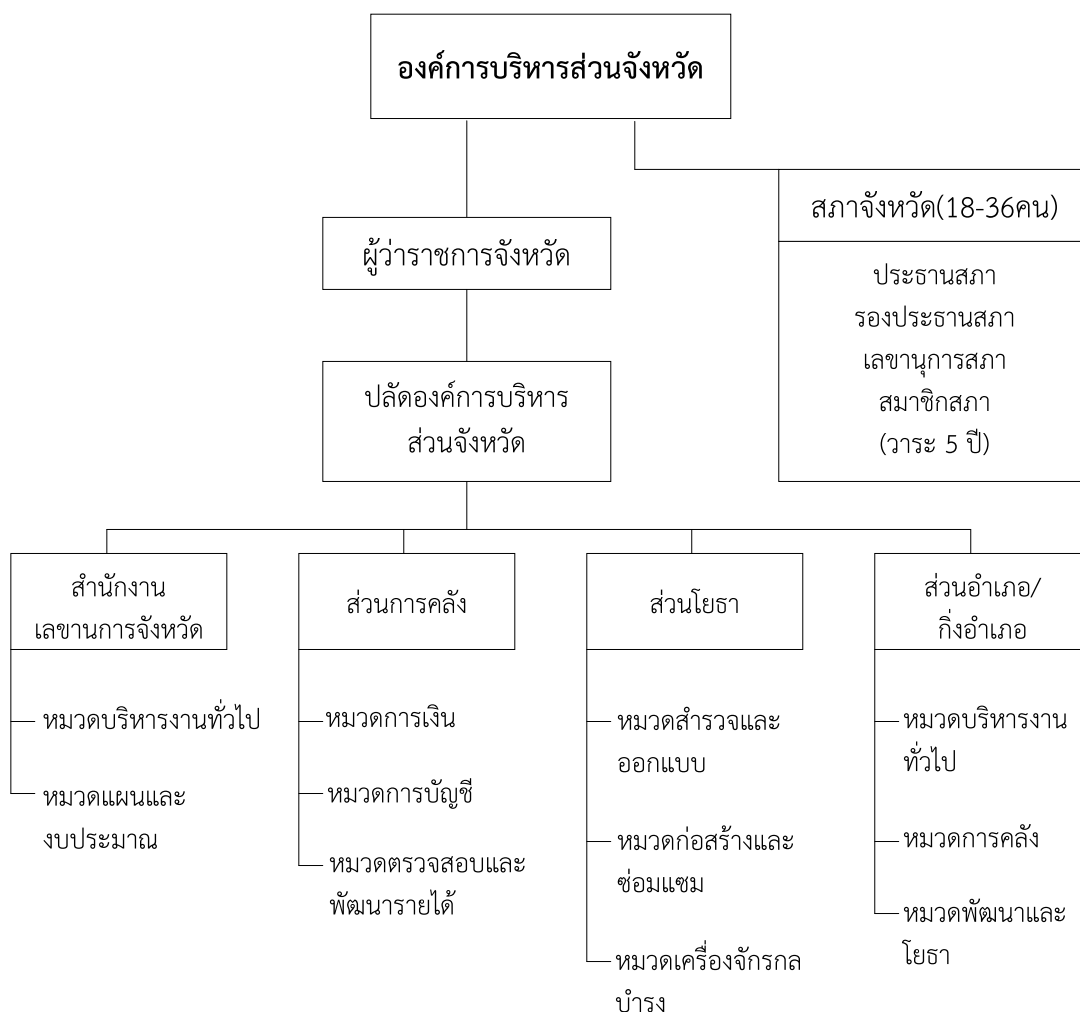
ข. การประถมศึกษาและอาชีวศึกษา

ค. การป้องกันโรค การบำบัดโรค การจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล

- ง. การจัดให้มีและบำรุงทางบกทางน้ำ
 - จ. การกสิกรรมและการขนส่ง
 - ฉ. การเก็บภาษีอากรโดยตรง ซึ่งจะเป็นรายได้ส่วนจังหวัด
 - ช. การเปลี่ยนแปลงเขตหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และเขตเทศบาล
- 4) ให้คำปรึกษาในกิจการที่คณะกรรมการจังหวัดร้องขอ

หลังจากนั้นสภาจังหวัดได้เปลี่ยนมาเป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดแทนกรมการจังหวัด เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบบริหารราชการในจังหวัดของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ แต่ด้วยสภาจังหวัดขณะนั้นมีอำนาจหน้าที่และกำลังงบประมาณอันจำกัด ทำให้ไม่สามารถดูแลท้องถิ่นในจังหวัดได้ดีพอ ทำให้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 ที่กำหนดให้มืองค์การบริหารส่วนจังหวัดฐานะเป็นนิติบุคคล ที่มีอำนาจจัดหารายได้และดำเนินกิจการเองได้ นอกจากนี้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ยังให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่พัฒนามาจากสภาจังหวัดนี้จึงมีโครงสร้างที่ประกอบด้วย 2 ส่วน คือสภาจังหวัดและฝ่ายบริหาร ที่แต่ละส่วนมีการจัดโครงสร้างการบริหารงานดังนี้

ภาพที่ 2.2 โครงสร้างและการแบ่งส่วนการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดช่วงพ.ศ.2498-2540



องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการด้านการบริการและพัฒนาในพื้นที่ของตน เรียกว่า “กิจการส่วนจังหวัด” และยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นๆบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกด้วย (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539: 111) อาทิ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2534 เป็นต้น (โกวิทย์ พวงงาม, 2550:66)

พัฒนาการตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 เป็นต้นมา

หลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 แล้วองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ได้เปลี่ยนแปลงในหลายส่วนตั้งแต่เขตพื้นที่รับผิดชอบที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด โครงสร้างที่แม้ยังประกอบด้วยฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารเหมือนเดิม แต่เปลี่ยนให้มีจำนวนสมาชิกสภาจังหวัด 24-48 คน วาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี ส่วนผู้บริหารที่เดิมนั้นผู้ว่าราชการจังหวัด

เป็นหัวหน้าโดยตำแหน่งก็กำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกสมาชิกสภาคนหนึ่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ถือเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งเป็นครั้งแรก นอกจากนี้ยังได้ปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ การบริหารงาน การจัดหารายได้ และการกำกับดูแล ดังนี้

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วย

1) **สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด** ที่ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด โดยจำนวนของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในแต่ละจังหวัดขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในจังหวัดนั้นๆ กล่าวคือ

- จังหวัดใดมีประชากรไม่เกิน 500,000 คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 24 คน
- จังหวัดใดมีประชากร 500,001-1,000,000 คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 30 คน
- จังหวัดใดมีประชากร 1,000,001-1,500,000 คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 36 คน
- จังหวัดใดมีประชากร 1,500,001-2,000,000 คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 42 คน
- จังหวัดใดมีประชากรมากกว่า 2,000,000 คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 48 คน

เมื่อเลือกตั้งได้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องเลือกสมาชิกสภาคนหนึ่งเป็นประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเลือกรองประธานอีกสองคน ซึ่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมดมีวาระ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง และพ้นสมาชิกภาพเมื่อถึงคราวออกตามอายุของสภา ตาย ลาออก ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีสั่งให้ออก สภามีมติให้ออก หรือประชาชนลงคะแนนให้ออก

อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเป็นอำนาจในการตั้งกระทู้ถามนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเรื่องใดๆที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ อำนาจในการเสนอข้อสอบถามต่อประธานสภาเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดมาชี้แจงข้อเท็จจริงใดๆอันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคได้ อำนาจในการเลือกสมาชิกสภาเป็นกรรมการสามัญ และเลือกบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาเป็นกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำการกิจการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใด อันอยู่ในวงงานของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วรายงานต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และอำนาจในการตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการออกข้อบัญญัติชั่วคราว

ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำเป็นต้องประกาศใช้ข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ไม่สามารถเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ในเวลานั้น(อลงกรณ์ อรรคแสง (ช), 2547: 10)

2) ฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ทำหน้าที่บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภายใต้การควบคุมและตรวจสอบของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 นั้น กำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนึ่งคนเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้จะมีอำนาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ คือ

- กรณีมีสมาชิกสภา 48 คน ให้มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 4 คน
- กรณีมีสมาชิกสภา 36-42 คน ให้มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 3 คน
- กรณีมีสมาชิกสภา 24-30 คน ให้มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 2 คน

แต่เมื่อมีการแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 มาเป็นครั้งที่ 3 ได้มีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในส่วนของฝ่ายบริหารไว้อย่างมาก กล่าวคือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546 ได้ปรับเปลี่ยนที่มาของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งจังหวัด และยังกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัคร ตลอดจนที่มาบริหารของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังแสดงในตารางนี้

ตารางที่ 2.3 การเปรียบเทียบระหว่าง พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ.2542 กับพ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

ประเด็น	ฉบับ พ.ศ.2540	ฉบับที่ 3 พ.ศ.2546
1. ที่มาของนายก อบจ.	มาจากมติของสภาอบจ.โดยเลือกจากสมาชิกสภาอบจ.มา 1 คน	มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในจังหวัด
2. คุณสมบัติของนายกอบจ.	ไม่ระบุในกฎหมาย อบจ. หากแต่ต้องมีคุณสมบัติตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น	นอกจากคุณสมบัติตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วยังกำหนดในกฎหมายอบจ. ดังนี้ 1) มีอายุไม่ต่ำกว่า 30ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้งท้องถิ่น 2) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญา

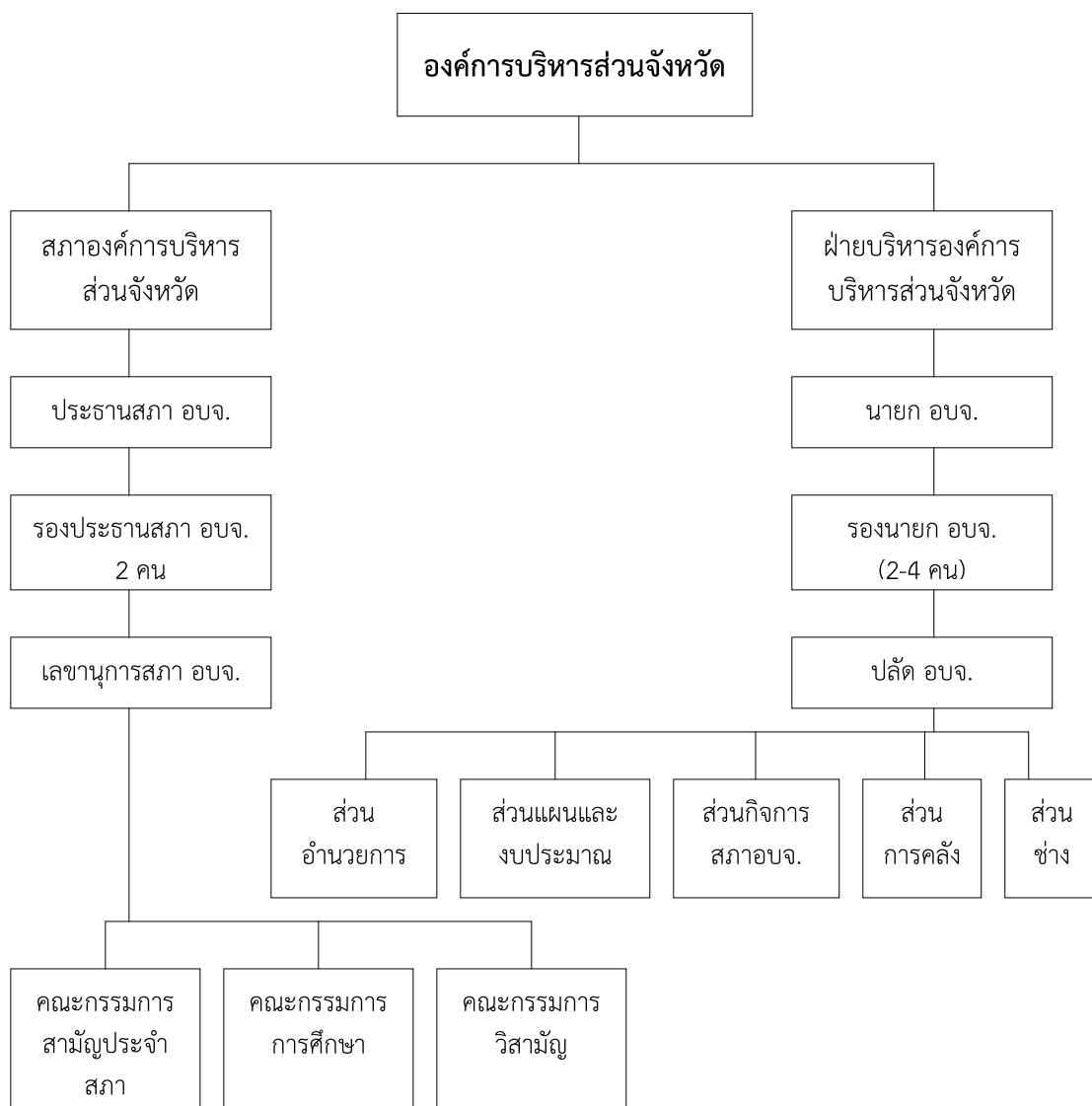
ประเด็น	ฉบับ พ.ศ.2540	ฉบับที่ 3 พ.ศ.2546
		<p>ตรีหรือเทียบเท่าหรือเคยเป็นส.จ. หรือผู้บริหารท้องถิ่นหรือส.ส. ส.ว.</p> <p>3) ไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการ หรือที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึง 5 ปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง</p>
3. วาระดำรงตำแหน่งของนายก อบจ.	วาระ 4 ปีตามวาระของสภาอบจ. และดำรงตำแหน่งติดต่อกันก็วาระก็ได้	วาระ 4 ปี แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ จะดำรงตำแหน่งได้อีกเมื่อพ้นระยะเวลา 4 ปีไปแล้วนับแต่วันที่พ้นตำแหน่ง
4. ที่มาของรองนายก	นายก อบจ.แต่งตั้งจากสมาชิกสภาอบจ.	นายก อบจ. แต่งตั้งบุคคลซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกสภาอบจ.
5. เลขานุการนายก อบจ.และที่ปรึกษานายกอบจ.	ไม่มี	นายก อบจ.สามารถแต่งตั้งบุคคลซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกสภาเป็นเลขานุการนายกอบจ.และที่ปรึกษานายกอบจ. รวมกันได้ไม่เกิน 5 คน
6. การแถลงนโยบายของนายกอบจ.ก่อนรับตำแหน่ง	ไม่ระบุ	นายกอบจ.ต้องแถลงนโยบายต่อสภาอบจ.ภายใน 30 วัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งนายกอบจ.และต้องจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานเสนอต่อสภาอบจ.ทุกปี
7. ข้อต้องห้ามของคณะผู้บริหารของ อบจ.	ไม่ระบุ	<p>1) ห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ใดในส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เว้นแต่ที่ดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย</p> <p>2) ห้ามรับเงินหรือประโยชน์ใดๆพิเศษ</p>

ประเด็น	ฉบับ พ.ศ.2540	ฉบับที่ 3 พ.ศ.2546
		จากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติกับบุคคลใน ธุรกิจการงานตามปกติ 3) ห้ามเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยตรง หรือทางอ้อมในสัญญาที่อบจ.เป็น คู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำ ให้แก่อบจ.หรือที่อบจ.จะกระทำ
8. การลงมติของสภา อบจ.ที่มีผลให้นายก อบจ.พ้นจากตำแหน่ง	การไม่รับหลักการแห่งร่าง ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ซึ่ง ส่งผลให้นายกอบจ.พ้นจาก ตำแหน่ง	การไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่าง ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ของสภาอบจ.ไม่ทำให้นายกอบจ.พ้น จากตำแหน่ง และสภาอบจ.ไม่สามารถ ลงมติใดๆเพื่อให้นายกอบจ.พ้นจาก ตำแหน่งได้
9. การพ้นจาก ตำแหน่งของนายก อบจ.เนื่องจากการ ยุบสภาอบจ.	เมื่อมีการยุบสภาอบจ. นายกอบจ. ต้องพ้นจากตำแหน่งด้วย	นายกอบจ.ไม่พ้นจากตำแหน่งเมื่อมี การยุบสภาอบจ.

ที่มา: โกวิท พวงงาม, 2550: หน้า 102-103.

3) **เจ้าหน้าที่อื่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด** ได้แก่ ข้าราชการรองคํการบริหารส่วน จังหวัดที่รับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีนายกองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดและรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้าง ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมด ส่วนปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา ข้าราชการประจำและลูกจ้างที่รองจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองนายกองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด ตามลำดับ

ภาพที่ 2.3 โครงสร้างและการแบ่งส่วนการบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540



อำนาจหน้าที่

การเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นได้กระดัดให้เหมาะสมกับการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบนด้วยการเน้นการประสานงานการพัฒนาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆภายในจังหวัด ดังนั้นจึงยกเลิกอำนาจหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 31 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 ที่เป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะที่

เหมาะกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่ำกว่าให้มาดำเนินงานด้านการพัฒนาในภาพรวม ดังที่แสดงการเปรียบเทียบในตารางนี้

ตารางที่ 2.4 การเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระหว่างพ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.25498 กับพ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540

พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 มาตรา 31	พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45
<ol style="list-style-type: none"> 1. การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน 2. การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนาและการส่งเสริมวัฒนธรรม 3. การสาธารณสุขโรค 4. การป้องกันโรค การบำบัดโรค และการจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล 5. การจัดให้มีการบำรุงทางน้ำและทางบก 6. การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ 7. การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ 8. การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล 9. การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา 10.การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์ 11.การจัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม 12.การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น 13.การจัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน 14.การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร 15.การบำรุงและการส่งเสริมการทำมาหากิน 	<ol style="list-style-type: none"> 1. จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด 2. สนับสนุนสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น 3. ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น 4. แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น 5. อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 เฉพาะในเขตสภาพตำบล 6. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 7. จัดทำกิจการใดๆอันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขต อบจ.และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้ อบจ. จัดทำตามที่กำหนดในกฎกระทรวง 8. จัดทำกิจการอื่นๆที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ อบจ.

พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 มาตรา 31	พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45
<p>ของราษฎร</p> <p>16.การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น</p> <p>17.การจัดการคุ้มครองดูแล และหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด</p> <p>18.การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย</p> <p>19.การพาณิชย์</p> <p>20.กิจการอื่นๆซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น หรือกิจการอื่นซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการส่วนจังหวัด</p>	

ต่อมาได้มีการแก้ไขในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2542 ให้เพิ่มเติมหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546 รวมถึงอำนาจหน้าที่ที่กำหนดในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เรื่อง กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระเบียบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำให้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความครอบคลุมและหลากหลายมากยิ่งขึ้น

การบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับการปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลใหม่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ที่มีลักษณะเป็นระบบกรรมการแบบไตรภาคี โดยในระดับจังหวัดนั้นมีคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเองเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเองโดยตรง และมีคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นอีกคณะหนึ่งในระดับประเทศเพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานของการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นในระดับจังหวัดให้มีความสอดคล้องกัน องค์ประกอบและหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละชุดมีดังนี้

1) คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.) ประกอบด้วยสมาชิกทั้งสิ้น 12 คน ได้แก่

- ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน
- หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด จำนวน 3 คน
- ผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 4 คน ประกอบด้วย นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ได้รับการคัดเลือก จำนวน 1 คน ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้แทนข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่คัดเลือกกันเอง จำนวน 1 คน
- ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 4 คน

คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (1) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่มีความจำเป็นเฉพาะสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น
- (2) กำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือน และวิธีจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น
- (3) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์
- (4) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารและการปฏิบัติงานของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น
- (5) การกำกับดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ข้างต้นต้องอยู่ภายใต้กรอบมาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด

2) คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 18 คน ได้แก่

- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยที่ได้รับมอบหมาย เป็นประธาน
- ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงาน อธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมการปกครอง
- ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 6 คน โดยคัดเลือกจากนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 3 คน และปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 3 คน
- ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 6 คน

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกผู้แทนข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิที่มาเป็น ก.จ.จ. กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราตำแหน่ง มาตรฐานของตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ และการเลื่อนชั้นเงินเดือน การวินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย การให้ออกจากราชการ สิทธิอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ การแบ่งส่วนราชการ วิธีการบริหาร และการปฏิบัติงานของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น การให้ข้อคิดเห็นหรือให้คำปรึกษาในการปฏิบัติงานของ ก.จ.จ. กำกับดูแล แนะนำ และชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมถึงปฏิบัติการตามที่กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่

องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ถูกจัดเป็น 3 กลุ่มคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็กจากการพิจารณาองค์ประกอบในเรื่องจำนวนเงินงบประมาณรายได้ ขนาดขององค์การ จำนวนหน่วยการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ จำนวนข้าราชการปัจจุบัน และจำนวนอำเภอและกิ่งอำเภอ เพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดโครงสร้างอัตรากำลังและการกำหนดตำแหน่ง (โกวิทย์ พวงงาม, 2550: 91)

การบริหารการคลัง

การบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในส่วนของรายได้นั้นมาจากภาษีชนิดต่างๆที่อบจ. เป็นผู้เก็บเอง คือ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย และค่าธรรมเนียมต่างๆ บางส่วนมาจากภาษีบางชนิดที่รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บเองแล้วจัดสรรให้ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มจัดเก็บโดยกรมสรรพากร และค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จัดเก็บโดยกรมการขนส่งทางบก ค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม โดยกรมทรัพยากรธรณี เป็นต้น และบางส่วนมาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล (โกวิทย์ พวงงาม, 2550: 70) นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บ (1) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากการค้าในเขตจังหวัดจากน้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์และยาสูบ (2) ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรมตามหลักเกณฑ์และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง (3) ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตขายสุราและใบอนุญาตเล่นการพนัน (4) ภาษีมูลค่าเพิ่มเพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร (5) ค่าธรรมเนียมใดๆจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีขึ้นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนด

เมื่อมีการจัดเก็บรายได้แล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาเห็นชอบ แล้วจึงจะนำเงินงบประมาณไปใช้ได้

ด้านรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น จำแนกออกเป็น 2 ลักษณะคือ รายจ่ายบกลางและรายจ่ายตามแผนงาน

1) รายจ่ายบกลาง คือรายจ่ายที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีภาระผูกพันต้องจ่ายและเป็นรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้หน่วยงานต่างๆที่เบิกจ่าย ได้แก่ ค่าชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ย รายจ่ายตามข้อผูกพัน เงินสำรองจ่าย เป็นต้น

2) รายจ่ายตามแผนงาน คือรายจ่ายที่ได้กำหนดรายละเอียดหมวดรายจ่ายไว้ในงานหรือโครงการตามแผนงานสำหรับหน่วยงานใดๆเฉพาะ ซึ่งมี 7 หมวด คือ หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทนค่าใช้จ่ายและค่าวัสดุ หมวดค่าสาธารณูปโภค หมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หมวดเงินอุดหนุน และหมวดรายจ่ายอื่นๆ

ทั้งนี้ มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดว่า รายจ่ายในหมวดเงินเดือนค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว รวมถึงผลประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นจะกำหนดให้สูงกว่าร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมิได้

การกำกับดูแล

การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้กำหนดมาตรการในการกำกับดูแลออกเป็น 2 ส่วน คือ (โกวิทย์ พวงงาม, 2550: 71)

1) การกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีทั้งการกำกับดูแลภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และการกำกับดูแลจากภายนอกโดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ตรวจสอบดูแล และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รวมถึงองค์กรส่วนกลางอื่น เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

2) การกำกับดูแลองค์กรและบุคคล โดยในส่วนของกำกับการกำกับดูแลภายในนั้นถูกกำกับดูแลโดยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนการกำกับดูแลภายนอกดำเนินการโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ลงคะแนนเสียงถอดถอนได้ และการยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญเนื่องจากมีขนาดใหญ่ที่สุด มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด จัดโครงสร้างที่ประกอบด้วยฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ฝ่ายบริหาร และฝ่ายข้าราชการและลูกจ้าง รับผิดชอบบริหารกิจการในเขตจังหวัดและช่วยพัฒนางานของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อไม่ให้งานซ้ำซ้อน และการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่ขาดงบประมาณ นอกจากนี้ ยังมีบทบาทจัดทำกิจการขนาดใหญ่ครอบคลุมพื้นที่ให้บริการ

มากกว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นเพียงแห่งเดียว หรือจัดทำบริการสาธารณะอื่นๆให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง การบริหารงานบุคคลอาศัยกรอบของคณะกรรมการไตรภาคีตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ส่วนการบริหารการคลังก็มีการจัดเก็บรายได้และบริหารรายได้อย่างเป็นหมวดหมู่ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลทั้งจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และองค์กรอื่นๆ (อลงกรณ์ อรรคแสง(ช), 2547)

เนื่องด้วยเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นจังหวัด ซึ่งจังหวัดมีฐานะราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นหน่วยการปกครองที่อยู่ตรงกลาง (Intermediate unit) ระหว่างรัฐบาลกลางและหน่วยการปกครองท้องถิ่นพื้นฐาน (Basic unit) ทำให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในลักษณะใดลักษณะหนึ่งได้

2.2.4 ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด

แม้ว่าการบริหารราชการแผ่นดินของไทยจัดแบ่งออกเป็น 3 แนวทางเพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและบรรลุผลสัมฤทธิ์ แต่พัฒนาการการบริหารราชการไทยที่ผ่านมาประสบปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งคือ การรวมศูนย์อำนาจไว้ในระดับกรม อันเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนกลาง ดังจะเห็นได้จากการเพิ่มจำนวนกรมและการขยายสำนักงานลงไปในพื้นที่ระดับจังหวัด ทั้งที่จริงแล้วควรมอบอำนาจให้กับส่วนราชการในระดับภูมิภาคตามเจตนารมณ์แห่ง การแบ่งอำนาจมากกว่า กล่าวได้ว่า การบริหารราชการส่วนกลางมีความเข้มแข็งในด้านอำนาจและความเป็นอิสระเหนือกว่าการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและเหนือกว่าอย่างมากเมื่อเทียบกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ฉะนั้น เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ของการบริหารราชการแผ่นดินในระดับจังหวัดจะพบถึงบทบาทและเงื่อนไขที่มีผลต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตลอดจนผลกระทบที่มีต่อสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่แปรเปลี่ยนไปในแต่ละช่วงเวลาด้วย

นับตั้งแต่รัชกาลที่ 5 ทรงโปรดให้ยกเลิกการปกครองแบบ”กินเมือง” แล้วจัดรูปแบบการปกครองออกเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น การบริหารราชการจังหวัดก็ได้มีพัฒนาที่สำคัญนับแต่นั้นมา โดยเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค แต่ในตอนนั้นเรียกว่า เมือง มีผู้ปกครองที่เรียกว่า ผู้ว่าราชการเมือง แต่ละเมืองถูกจัดให้อยู่ภายใต้มณฑลเทศาภิบาล ต่อมาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ได้ทรงออกประกาศพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 เพื่อจัดการปกครองส่วนภูมิภาค และประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 19 พฤษภาคม 2459 เปลี่ยนการเรียก “เมือง” มาเป็น “จังหวัด”(วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2546: 25) จุดเปลี่ยนที่เกิดขึ้นนี้ ฮอริแกน (Horrikan, 1962) ให้ทัศนะว่า การยกเลิกระบบกินเมืองนำมาซึ่งความไม่พอใจของขุนนางศักดินาท้องถิ่นที่เคยมีฐานันดรและอภิสิทธิ์มากมายในพื้นที่ จนกลายเป็นการปกครองกึ่งอุปถัมภ์หรือซุบเลี้ยงที่ใช้อำนาจและตำแหน่งเรียกรับผลประโยชน์ส่วนตน

การส่งข้าหลวงไปปฏิบัติหน้าที่ต่างพระเนตรพระกรรณในจังหวัดต่าง ๆ นั้นจึงมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยโดยสมเด็จพระยาตากสินมหาราชเป็นผู้ดูแลตั้งแต่บัดนั้น ในระยะแรกการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการเมืองคัดเลือกจากราชฎาในท้องที่ที่เป็นผู้มีความรู้ความสามารถมีการศึกษาและเคยปฏิบัติราชการมาก่อน ต่อมาจึงส่งข้าราชการที่แต่งตั้งจากกระทรวงออกไปโดยให้ได้รับประโยชน์ที่ดีเพื่อจูงใจให้อยากออกไปปฏิบัติราชการนอกเมืองหลวง

หลังจากนั้นจังหวัดได้กลายเป็นหน่วยงานของการบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาคชั้นต้น ซึ่งการบริหารราชการจังหวัดอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ปกครองที่เรียกว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สำนักงานในแต่ละจังหวัดเรียกว่า ศาลากลาง แต่ละจังหวัดมีสถานะเป็นนิติบุคคล ข้าราชการตัวแทนจากหน่วยงานส่วนกลางทั้งหมดมาอยู่ภายใต้การบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในแต่ละสมัยมีอย่างน้อยแตกต่างกัน ดังเช่นเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมี 2 ตำแหน่งคือ เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัดและเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือในสมัยรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่สร้างการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาหรือผู้ว่าซีอีโอ (CEO) เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานภาครัฐในระดับจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานระดับจังหวัดแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด อย่างไรก็ตามผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐบาลในส่วนกลาง ให้เป็นไปตามแนวนโยบายหรือขอบข่ายที่ส่วนกลางได้วางระเบียบไว้หรือต้องได้รับอนุมัติจากส่วนกลางหากมีบทบัญญัติให้ต้องขออนุมัติ เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการประจำสังกัดรัฐบาลในส่วนกลางที่ได้รับมอบอำนาจให้ไปบริหารงานในจังหวัดในฐานะตัวแทนของรัฐบาลส่วนกลาง ในด้านความสัมพันธ์กับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ โดยในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น จากพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ.ศ.2540 ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกต่อไป แต่อำนาจหน้าที่ที่สำคัญของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2546: 44-49)

- 1) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสอบสวนและสั่งให้ออก เมื่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย
- 2) มีหน้าที่รับหนังสือลาออกของประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 3) เป็นผู้เรียกประชุมและเป็นผู้เปิดและปิดการประชุมตามสมัยการประชุมในกรณีที่ไม่มีประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถเรียกประชุมตามกฎหมายได้
- 4) มีสิทธิที่จะไม่ตอบคำถามด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหากเห็นว่ามิมีปัญหากับความมั่นคงของชาติหรือเป็นข้อมูลที่ไม่ควรเปิดเผย

- 5) เป็นผู้เสนอรัฐมนตรีให้มีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 6) มีอำนาจพิจารณาทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดของข้าราชการ พนักงาน หรือ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอยืมตัวมาช่วยปฏิบัติราชการชั่วคราว
- 7) มีอำนาจให้ความเห็นชอบกิจการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบให้เอกชนกระทำโดยเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทน
- 8) มีอำนาจในการอนุมัติร่างข้อบัญญัติให้มีผลบังคับใช้ได้โดยสมบูรณ์
- 9) มีอำนาจยับยั้งร่างข้อบัญญัติ
- 10) มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดชี้แจงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ซึ่งผู้ว่าเห็นว่าอาจจะก่อความเสียหาย และมีอำนาจสั่งเพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหากมตินั้นฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับของทางราชการ
- 11) มีอำนาจดำเนินการสอบสวนในกรณีที่นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือประพฤติตนฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยของประชาชน

บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการปกครองระดับจังหวัดนั้นมีมาอย่างยาวนานและต่อเนื่องจนได้รับสถานะ “พ่อเมือง” ที่ข้าราชการและประชาชนในจังหวัดต่างให้ความเคารพนับถือ ส่วนอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีขอบเขตที่กว้างขวางและมั่นคง อันเนื่องมาจากผลของกฎหมายต่างๆ แม้ว่าจะลดน้อยลงกว่าในอดีตบ้างก็ตาม ซึ่งบทบาทและอำนาจหน้าที่ดังกล่าวส่งผลต่อโครงสร้าง และการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นอย่างยิ่ง ดังที่ ธเนศวร์ เจริญเมือง (2539: 19-26) ได้สรุปมาถึง 6 ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2498 ที่มีการก่อตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นต้นมา รัฐบาลทุกชุดไม่มีนโยบายที่ชัดเจนในการปรับปรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำรงอยู่อย่างไร้ทิศทาง นโยบายการปกครองท้องถิ่นกลับถูกกำหนดโดยข้าราชการระดับสูงของกระทรวงมหาดไทยซึ่งเห็นว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นแหล่งสนองรายได้และวัสดุอุปกรณ์สำหรับข้าราชการระดับจังหวัดและอำเภอซึ่งเป็นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดเอง จึงไม่คิดจะเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้น การคุมอำนาจอย่างเหนียวแน่นของข้าราชการส่วนภูมิภาคนี้เห็นได้จากบทบาทในการบริหารตามโครงสร้างที่กฎหมายกำหนด อาทิเช่น

- ผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะหัวหน้าองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- รองผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะผู้ช่วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- ปลัดจังหวัด ในฐานะปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

- ผู้ช่วยปลัดจังหวัด ในฐานะผู้ช่วยปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น ในฐานะเลขานุการสภาจังหวัด
- เสมียนตราจังหวัด ในฐานะหัวหน้าส่วนการคลัง ฯลฯ

ประการที่สอง นอกจากพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 จะให้หัวหน้าฝ่ายข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ยังให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการในการควบคุมองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างมาก ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีอิสระในการทำงานเพื่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ประการที่สาม พื้นที่การทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซ้ำซ้อนกับพื้นที่การทำงานของจังหวัด และหน้าที่ยังซ้ำซ้อนกันถึง 20 ด้าน ทำให้การทำงานที่นอกจากจะซ้ำซ้อนแล้วยังขาดการประสานงานจนสูญเสียงบประมาณโดยไม่จำเป็น และมีปัญหาอื่น ๆ ตามมา เช่น เกิดการขยายหน่วยงานจากส่วนกลางสู่ภูมิภาคอย่างมากแต่กลับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณน้อยไม่เพียงพอและไม่ขยายงานใหม่ๆ ให้

ประการที่สี่ แม้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถจัดเก็บภาษีได้เองใน 4 ประเภทคือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และอากรฆ่าสัตว์ แต่ยังเป็นงบประมาณที่น้อยจนไม่เพียงพอที่จะนำมาพัฒนางานของท้องถิ่นได้ แต่ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ซึ่งถือเป็นภาษีเสริมคือ ภาษีการค้า ภาษีสุราและเครื่องดื่ม ภาษีการพนัน อากรมหรรศพ ภาษีน้ำมัน ภาษีปูนซีเมนต์ ภาษีรถยนต์ และล้อเลื่อน กลับกลายเป็นรายได้หลักขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแทน

ประการที่ห้า ประชาชนส่วนใหญ่ไม่สนใจหรือไม่มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและจังหวัดต้องการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นแบบเดิม ทำให้สมาชิกสภาจังหวัด(สจ.)ที่เลือกตั้งเข้ามามุ่งแสวงหาผลประโยชน์ทั้งร่วมกันเองและร่วมมือกับข้าราชการประจำ จนทำให้ประชาชนบางกลุ่มและข้าราชการกระทรวงมหาดไทยดูถูกสภาจังหวัดว่าเป็น “สภาผู้รับเหมา”

ประการที่หก สภาจังหวัดมีบทบาทจำกัดในการตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามามีวาระและขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องและขาดบุคลากรที่จะสนับสนุนด้านข้อมูลต่างๆ จากการมีงบประมาณจำกัด จึงไม่สามารถติดตามงานของฝ่ายบริหารได้ ขณะที่ข้าราชการประจำมีข้อมูลและบุคลากรเพียงพอและมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ได้

ปัญหาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังดำเนินอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะระหว่างบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ต่างเป็นผู้บริหารจังหวัด แม้ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายเขียนไว้อย่างชัดเจนแต่ในความเป็นจริงแล้ว บทบาททั้งสองยังมีลักษณะคลุมเครือและบางครั้งก็เกิดการทับซ้อนจนนำไปสู่

การแย่งชิงบทบาทกันได้ เช่น บทบาทประธานในงานพิธี (figurehead) ของจังหวัด เนื่องจากรากฐานคติความเชื่อเดิมในฝ่ายผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงอยู่ร่วมกันฐานคติความเชื่อใหม่ของฝ่ายนายกองคการบริหารส่วนจังหวัด ประกอบกับบริบททางสังคมการเมืองที่เปลี่ยนไปในจังหวัดนั้นๆ ส่งผลให้ความสัมพันธ์ทั้งสองฝ่ายแตกต่างกันออกไปในแต่ละจังหวัดด้วย ซึ่งในแง่ของการศึกษาวัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ส่วนราชการภูมิภาคในจังหวัดย่อมเป็นบริบทแวดล้อมที่ใกล้ชิดและมีปฏิสัมพันธ์ต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องในการทำงานตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน

2.3 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่ทำการศึกษาทบทวนวรรณกรรมนี้ อาศัยการรวบรวมจากแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา คือ วัฒนธรรมองค์การและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจากการศึกษาทั้งหมด 8 การศึกษา ซึ่งจะช่วยให้เห็นถึงการศึกษาวรรณกรรมองค์การในประเทศไทยทั้งในด้านความสอดคล้องของวัฒนธรรมองค์การกับวัฒนธรรมของปัจเจก แนวทางจัดการวัฒนธรรมองค์การของผู้บริหาร และในด้านปัจจัยที่กำหนดซึ่งจะเป็นตัวอย่างการศึกษาอันมีอยู่ไม่มากนักในการศึกษาวรรณกรรมองค์การของไทย นอกเหนือจากนี้เป็นงานวิจัยที่ช่วยสะท้อนให้เห็นถึงแง่มุมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ อาทิ วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่น พลวัตและการต่อสู้เข้าสู่อำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกลุ่มการเมืองต่างๆ บทบาทของผู้บริหารท้องถิ่น และลักษณะการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด งานวิจัยในส่วนนี้ช่วยขยายภาพให้เกิดความชัดเจนถึงมิติการเมืองที่มีอิทธิพลต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะอบจ. ทำให้เกิดมุมมองว่า การเมืองท้องถิ่นแยกไม่ออกจากการปกครองท้องถิ่นดังที่ได้จากข้อค้นพบในการศึกษางานเหล่านี้ อันจะนำมาสู่การอธิบายแหล่งที่มาของวัฒนธรรมองค์การจากมิติการเมืองได้ นอกจากนี้ การอยู่ร่วมกันของสมาชิกในองค์กรอาจจะมีปัญหาได้ ดังนั้น การศึกษากระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจะช่วยให้เกิดความเข้าใจถึงระเบียบที่กำหนดและผลที่เกิดขึ้นกับบุคลากร ดังนั้น การศึกษาทั้ง 8 นี้จะพัฒนามาเป็นส่วนหนึ่งของกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ การศึกษานั้นได้แก่

2.3.1 การศึกษาความสอดคล้องระหว่างวัฒนธรรมองค์การกับวัฒนธรรมปัจเจกบุคคลในการรับรู้ของสมาชิกองค์การ: ศึกษากรณีองค์การภาครัฐ องค์การภาคเอกชน และองค์การภาคประชาสังคมในประเทศไทย ของชนิตา จิตตรุทธะ (2549) ที่นำแบบแผนวัฒนธรรมที่เหมาะสมของชาร์ลส์ แฮนดี้ (Charles Handy, 1991) มาทดสอบความสอดคล้องกันในระดับปัจเจกบุคคลและองค์การ และศึกษาปัจจัยจุดใจที่นำมาใช้ในองค์การ การศึกษาวิจัยโดยอาศัยการสำรวจ (Exploratory Research) นี้ อาศัยวิธีวิจัยแบบผสมผสานระหว่างระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพและระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลคือ แบบวัด การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และบันทึกการสังเกต จากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นองค์การภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ผลการศึกษาพบว่า องค์การประเภทต่างๆ มีแบบแผนวัฒนธรรมองค์การและปัจเจกบุคคลสอดคล้องเป็นแบบเดียวกัน เมื่อปัจจัยแห่งความสำเร็จที่ก่อให้เกิดความสอดคล้องนั้นเป็นไปตามเกณฑ์ในแบบแผนของวัฒนธรรมแต่

ละประเภทและการจูงใจปัจเจกบุคคลในองค์การที่มีวัฒนธรรมองค์การแตกต่างกันต้องใช้ปัจจัยจูงใจแตกต่างกันด้วย

การทำความเข้าใจความสอดคล้องระหว่างวัฒนธรรมองค์การกับวัฒนธรรมปัจเจกบุคคลจะช่วยให้การศึกษาวัฒนธรรมองค์การมีความรัดกุมมากยิ่งขึ้น โดยสามารถสะท้อนวัฒนธรรมหลักวัฒนธรรมย่อยขององค์การได้ ตลอดจนแนวทางในการจัดการวัฒนธรรมโดยเฉพาะฝ่ายบริหารที่ต้องทราบแรงจูงใจของสมาชิกเพื่อการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม

2.3.2 การศึกษาวัฒนธรรมองค์การและปัจจัยที่กำหนด: ศึกษากรณีหน่วยงานภาครัฐ ของพรพรณทิภา นิลโสภณ(2551) โดยศึกษาลักษณะวัฒนธรรมองค์การและปัจจัยที่กำหนดให้เกิดวัฒนธรรม พร้อมทั้งทดสอบแบบแผนทางวัฒนธรรมที่เหมาะสมของชาร์ลส์ แชนดีกับองค์การภาครัฐแห่งหนึ่ง การศึกษาใช้ระเบียบวิธีผสมผสาน โดยเริ่มต้นจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและสังเกตพฤติกรรมของบุคคลในองค์การ จนได้แบบแผนที่คล้ายกันแล้วจึงนำแบบแผนนั้นไปทดสอบโดยแบบสอบถามกลุ่มตัวอย่างเป็นองค์การภาครัฐระดับกรม มีผู้บริหารมาจากสายงานวิชาชีพ ซึ่งผลการศึกษาได้ปฏิเสศสมมติฐานที่ตั้งไว้คือ องค์การนี้แท้จริงแล้วมีวัฒนธรรมหลักแบบพอลโล(เน้นตำแหน่ง)และแบบซีอูส(แบบสโมสร) มิใช่แบบดืออนี่ซีอูส(เน้นตัวตน) ในขณะที่วัฒนธรรมย่อยเป็นแบบดืออนี่ซีอูส(เน้นตัวตน) มิใช่แบบพอลโล(เน้นตำแหน่ง) นอกจากนี้ พบว่าปัจจัยที่กำหนดวัฒนธรรมองค์การนั้น ได้แก่ ความเป็นส่วนราชการ วัฒนธรรมของสังคมระดับชาติ และผู้มีอำนาจในองค์การ ส่วนลักษณะผู้นำมีผลอย่างไรกับวัฒนธรรมองค์การนั้น พบว่า ผู้นำแบบบิดาปกครองบุตร (Paternalism) ทำให้เกิดวัฒนธรรมแบบซีอูส(แบบสโมสร) ส่วนผู้นำแบบเน้นคนมากกว่างาน (Country Club) ทำให้เกิดวัฒนธรรมแบบดืออนี่ซีอูส(เน้นตัวตน)

การศึกษาของพรพรณทิพานี้ช่วยอธิบายว่า วัฒนธรรมหลักและวัฒนธรรมย่อยของแต่ละองค์การอาจแตกต่างกันไป การวางสมมติฐานจากลักษณะงานเพียงอย่างเดียวไม่สามารถบอกถึงลักษณะวัฒนธรรมองค์การ ต้องอาศัยปัจจัยอื่นๆเข้ามาประกอบ โดยเฉพาะปัจจัยความเป็นส่วนราชการและวัฒนธรรมของสังคมระดับชาติเข้ามาประกอบ และผู้มีอำนาจในองค์การ ซึ่งผลการศึกษาสนับสนุนให้เห็นว่า ผู้นำที่แตกต่างกันส่งผลให้เกิดวัฒนธรรมองค์การที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน

2.3.3 การศึกษาของจรัส สุวรรณมาลา(2550) ในเรื่อง วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทย โดยวัฒนธรรมทางการเมืองเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมทางสังคมอันสะท้อนให้เห็นถึงอุปนิสัยทางการเมืองของผู้คนและสถาบันในสังคมนั้นๆซึ่งเป็นพื้นฐานการดำเนินชีวิตทางการเมืองของพลเมืองและรากฐานการจัดระเบียบทางการเมืองผ่านสถาบันการเมืองต่างๆ แม้ว่าการศึกษาวัฒนธรรมการเมืองโดยอัลมอนด์และเวอร์บาจะได้อำนาจแบบแผนวัฒนธรรมการเมืองออกเป็น 1) Parochial political culture 2) Subjective political culture 3) Participant/civic political culture แล้ว แต่วัฒนธรรมการเมืองยังเกี่ยวข้องกับปัจจัยภายนอกอื่นๆเนื่องจากวัฒนธรรมการเมืองเกิดจากการสังสมประสบการณ์ทางการเมืองของผู้คนในสังคมนั้นๆ ดังนั้น ปัจจัยด้านประวัติศาสตร์ โครงสร้างสถาบันการเมือง และปรากฏการณ์ทางการเมืองในปัจจุบันต้องนำมาพิจารณาร่วมด้วย

ตั้งวัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นของไทยที่พัฒนามาเป็นแบบแผนในลักษณะ “ห่วงโซ่ (DNA)” 5 รูปแบบคือ

ห่วงโซ่ที่ 1 : องค์กรชุมชน: วัฒนธรรมการเมืองแบบสมาคมดั้งเดิม (Traditional civic culture) อันเป็นยุคแรกก่อนที่จะมีการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ ซึ่งองค์กรชุมชนจะมีบทบาทหลักในการขับเคลื่อนกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการดูแลชุมชนและกิจการสาธารณะ

ห่วงโซ่ที่ 2: กำนันผู้ใหญ่บ้าน: จุดเริ่มต้นวัฒนธรรมการเมืองแบบรวมศูนย์-แนวตั้ง เนื่องจากกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นสถาบันการเมืองที่เป็นทางการที่ถูกจัดตั้งขึ้นในชุมชนโดยรัฐที่ทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างส่วนราชการกับประชาชนและถือเป็นตัวแทนของส่วนราชการ

ห่วงโซ่ที่ 3: การล่มสลายและเปลี่ยนรูปขององค์กรชุมชน: จากองค์กรอิสระเป็นองค์กรลูกข่ายของส่วนราชการ ในช่วง 50 ปีที่ผ่านมาวัฒนธรรมองค์กรชุมชนดั้งเดิมล่มสลายไป อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบชีวิตทั้งด้านเศรษฐกิจ อาชีพ เกิดระบบการผลิตสมัยใหม่ การย้ายถิ่นฐานด้านสังคมอาชีพ ระบบการศึกษาไม่สอดคล้องกับชุมชน ความสัมพันธ์ทางเครือญาติอ่อนแอ ด้านการเมืองมีการช่วงชิงอำนาจและผลประโยชน์ทางการเมือง สิ่งที่มาแทนที่คือการรวมกลุ่มองค์กรชุมชนโดยรัฐจึงมีลักษณะจัดตั้งและดำเนินกิจกรรมสอดคล้องกับนโยบายของรัฐมากกว่าความต้องการของชุมชนที่แท้จริง

ห่วงโซ่ที่ 4: ท้องถิ่นในฐานะเป็น “ฐานเสียง” ของการเมืองระดับชาติ จากการต่อสู้แย่งชิงฐานเสียงระหว่างส.ส.และพรรคการเมืองได้เข้าไปจัดระบบฐานเสียงในท้องถิ่นโดยผ่านกำนันผู้ใหญ่บ้าน แกนนำองค์กรชุมชนและผู้อิทธิพลในท้องถิ่นเป็นฐานเสียง จึงเกิดการรวมศูนย์ที่เข้มข้นขึ้น

ห่วงโซ่ที่ 5: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จุดเริ่มต้นของการเมืองระบบตัวแทน จากการถ่ายโอนอำนาจ รายได้และทรัพยากรบุคคลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคลื่อนตัวเข้าสู่การเป็นศูนย์กลางของระบบการเมืองท้องถิ่นที่สัมพันธ์กับการเมืองระดับชาติ

จากพัฒนาการดังกล่าวร่วมกับการวิจัยเรื่อง วิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ทำให้จรัส สุวรรณมาลา พบว่า ลักษณะวัฒนธรรมการเมืองในท้องถิ่นของไทยจำแนกออกได้ 3 แบบคือ 1) วัฒนธรรมการเมืองแบบปรึกษาหารือหรือแบบสมาคม (Deliberative/ civic political culture) 2) วัฒนธรรมการเมืองแบบแข่งขันรุนแรง (Fragmented and volatile competition) 3) วัฒนธรรมการเมืองแบบผูกขาด-รวมศูนย์อำนาจ (Monopolistic and centralized political culture) โดยแต่ละวัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นมีลักษณะดังปรากฏในตารางนี้

ตารางที่ 2.5 ลักษณะวัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นของประเทศไทย

แบบแผนวัฒนธรรม	ลักษณะพลเมือง	ภาวะผู้นำทางการเมือง	การเลือกตั้ง การแข่งขันและความขัดแย้ง	สภาพท้องถิ่นและการตรวจสอบ
1.แบบปรึกษาหารือหรือสมาคม	รู้จักคุ้นเคย เป็นญาติมิตร นับถือผูกพันและเชื่อใจกันส่วนใหญ่เป็นชาวชุมชนจึงผูกพันและมีจิตสำนึกสาธารณะต่อชุมชน	เป็นผู้ได้รับการยอมรับให้มาทำหน้าที่จากประชาชนโดยเป็นคนในท้องถิ่นเอง มีลักษณะนักประสานงานเน้นการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย	มีผู้สมัครหลายกลุ่ม การแข่งขันเข้มข้น แต่เมื่อเสร็จสิ้นการเลือกตั้งแล้วก็ยุติการแข่งขัน	สมาชิกสภาส่วนใหญ่เป็นแกนนำชุมชนมีบทบาททางนิติบัญญัติเท่านั้น ให้ความร่วมมือในการระดมความคิดเห็น ไม่แสดงบทบาทฝ่ายค้านจริงจัง
2. แบบแข่งขันรุนแรง	พบในเขตกิ่งเมืองกิ่งชนบท พลเมืองเบื่อหน่ายการเมืองและมีแนวโน้มขาดความอดทนเพราะมองว่าแย่งผลประโยชน์กันเองจึงไม่ต้องการเข้าร่วมขั้วขัดแย้งนั้น การต่อสู้อาจทำให้เกิดความแตกแยกในชุมชน	ผู้บริหารรวมศูนย์อำนาจและปิดกั้นอยู่ในวงแคบเพื่อชิงความได้เปรียบ และจัดฉากการมีส่วนร่วมเฉพาะในกลุ่มตนเอง	ผู้แข่งขันในการเลือกตั้งหลายกลุ่มต่อสู้กันอย่างชัดเจน โดยใช้หลายวิธีเพื่อชัยชนะจนถูกมองว่าการเลือกนั้นสกปรกใช้วิธีนอกกฎหมาย	การต่อสู้ต่อเนื่องมาถึงในสภาท้องถิ่นที่แบ่งฝ่ายค้าน-ฝ่ายบริหารชัดเจน ต่างพยายามทำลายความชอบธรรมอีกฝ่าย
3.แบบผูกขาด-รวมศูนย์อำนาจ	พลเมืองยอมรับอำนาจผู้นำ ทำตัวเป็นผู้รับบริการที่ดีโดยคาดหวังกับบริการสาธารณะที่ดี เน้นระบบการตัดสินใจโดยกลุ่มผู้นำและขาดความเชื่อมั่นในความสามารถทางการเมืองของตนเอง	ผู้นำแบบ CEO มีวิสัยทัศน์ มีความสามารถด้านการวางแผน การริเริ่มนวัตกรรม จัดระบบอำนาจแนวตั้งแบบเจ้านาย-ลูกน้อง ทำให้ประชาชนถูกจัดเป็นผู้น้อย	การรวมศูนย์อำนาจและผูกขาดต่อเนื่องจนไม่มีคู่แข่งทางการเมืองที่เข้มแข็ง การแข่งขันเลือกตั้งจึงไม่ต้องซื้อเสียง ไม่มีความขัดแย้งรุนแรง ผลการเลือกตั้งได้รับการยอมรับ	สภาท้องถิ่นไม่ทำหน้าที่ที่ตรวจสอบอย่างจริงจัง ไม่มีฝ่ายค้าน ฝ่ายบริหารจึงทำงานคล่องตัว

ที่มา: สรุปรูปจาก “วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทย”. จรัส สุวรรณมาลา, 2550 หน้า83-

เมื่อศึกษาวิเคราะห์ห้องกรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยแล้วพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวัฒนธรรมทางการเมืองโน้มเอียงในแบบปรีชาหาหรือมากที่สุคือ ร้อยละ 59 ส่วนวัฒนธรรมทางการเมืองแบบแข่งขันรุนแรงร้อยละ 23 ขณะที่วัฒนธรรมทางการเมืองแบบผูกขาดอำนาจโดยคนกลุ่มเดียวร้อยละ 8 ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีลักษณะแบบสมมาตรในสัดส่วนสูงที่สุด แต่เทศบาลตำบลและเทศบาลนครจะพบวัฒนธรรมทางการเมืองแบบแข่งขันรุนแรงสัดส่วนสูงที่สุด เช่นเดียวกับเมื่อพิจารณาเทศบาลนครและเทศบาลเมืองก็มีสัดส่วนสูงเช่นเดียวกัน แต่ในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นกลับพบลักษณะวัฒนธรรมทางการเมืองทั้ง 3 แบบในสัดส่วนที่เท่ากัน

ผลที่ได้จากการศึกษาสามารถสรุปได้ว่าแต่ละท้องถิ่นมีแบบแผนวัฒนธรรมทางการเมืองแตกต่างกันซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะเด่นของห่วงโซ่วัฒนธรรมการเมืองที่เป็นอยู่ โดยวัฒนธรรมการเมืองแบบปรีชาหาหรือมาจากห่วงโซ่องค์กรชุมชนดั้งเดิม วัฒนธรรมการเมืองแบบแข่งขันทำลายล้างมาจากห่วงโซ่ที่เกิดการแย่งชิงและยึดครองฐานเสียงทางการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น ส่วนวัฒนธรรมการเมืองแบบผูกขาดอำนาจทางการเมืองมาจากวัฒนธรรมแบบรวมศูนย์อำนาจและการจัดระบบความสัมพันธ์แนวดิ่ง

2.3.4 งานวิจัยเรื่อง โครงสร้างอำนาจท้องถิ่น ความขัดแย้ง และการเปลี่ยนแปลง ของพิชาย รัตนดิถ ญ เก็ด (2552) เป็นการวิเคราะห์และตีความให้เห็นถึงพลวัตของกลุ่มอำนาจในท้องถิ่น การต่อสู้ในการได้มาซึ่งอำนาจระหว่างกลุ่มยุทธศาสตร์ในท้องถิ่น และบทบาทของภาคประชาชน ในกระบวนการทางการเมืองท้องถิ่น โดยใช้เทศบาลนครอุบลราชธานีและเทศบาลเมืองปัตตานี เป็นหน่วยในการศึกษาใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ จากการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยเครื่องมือที่เป็นเอกสาร เช่น รายงานวิจัย วิทยานิพนธ์ รายงานการประชุม เอกสารการสัมมนา ฯลฯ การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) จากผู้ให้ข้อมูลข่าวสารสำคัญ (key informants) และการสัมภาษณ์แบบเสวนากลุ่ม (focus group) การวิเคราะห์ข้อมูลใช้ตรรกะแบบอุปนัย (inductive method) ซึ่งเป็นข้อมูลตั้งแต่มีการก่อตั้งเทศบาลจนถึงก่อนมีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง ผลการศึกษานี้ พบว่า

พลวัตของกลุ่มอำนาจ ในช่วงแรกเป็นข้าราชการ ต่อมาเป็นกลุ่มคหบดีผู้สืบเชื้อสายจากขุนนางเก่าเชื้อสายจีนจนกลายมาเป็นชนชั้นนำ (elite) ในท้องถิ่น และเข้าสู่การปกครองท้องถิ่นด้วยระบบอุปถัมภ์ระหว่างอำนาจรัฐส่วนกลาง แต่การคงอยู่ของกลุ่มอำนาจในช่วงเวลาปัจจุบันก็แตกต่างกันไป

กระบวนการและแบบแผนการเข้าสู่อำนาจท้องถิ่นใช้การผ่านการเลือกตั้งโดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งกับนักการเมืองระดับชาติและเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับภูมิภาค ประกอบกับฐานทางเศรษฐกิจ การจัดตั้งหวัคะแนน การสร้างภาพลักษณ์ของทีม ไปจนถึงการใช้อิทธิพลนอกกฎหมายเพื่อให้ได้รับการเลือกตั้ง

การบริหารอำนาจและความขัดแย้ง การวางแผนและจัดทำโครงการไม่อาศัยหลักวิชาการ และข้อมูลความต้องการของประชาชนเป็นหลัก ทำให้แผนการพัฒนาท้องถิ่นเป็นเพียงสัญลักษณ์เพื่อ

สร้างภาพลักษณ์ให้กับองค์กร โดยสิ่งที่แอบแฝงอยู่ก็คือ การดำเนินโครงการโดยพิจารณาผลประโยชน์ที่ได้รับแก่ตนเองและพวกพ้อง และคะแนนนิยมจากประชาชนเท่านั้น นอกจากนี้การบริหารงานยังถูกแทรกแซงจากหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจากเงื่อนไขการใช้งบประมาณอุดหนุนโครงการ เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้นำท้องถิ่นจึงมีบทบาทในเชิงสัญลักษณ์หรือฐานะผู้ตัดสินใจที่ขาดทักษะความรู้ และสร้างความขัดแย้งได้ง่าย ประชาชนก็ขาดการมีส่วนร่วมและไม่ได้รับประโยชน์เท่าที่ควร

การสะท้อนความเป็นจริงของการบริหารจัดการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ทำให้ตระหนักว่า การบริหารจัดการในกระบวนการต่างๆอยู่บนพื้นฐานของการเมืองอันเป็นการช่วงชิงเจรจาต่อรอง และการรักษาผลประโยชน์ของฝ่ายต่างๆ มิติการเมืองในระดับท้องถิ่นจึงเป็นประเด็นที่แยกไม่ออกจากการปกครองท้องถิ่น

2.3.5 การศึกษา ผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงของเทศบาล ภายหลังจากเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในประเทศไทย ของ มรุต วันทนากร(2549) เป็นวิทยานิพนธ์ดีเด่น ระดับปริญญาโท สาขารัฐศาสตร์-การปกครอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ ใช้การเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์ เพื่อศึกษาที่มาตลอดจนผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง กรณีศึกษาเทศบาล ผลการศึกษาสรุปได้ว่าที่มาของการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงทางทฤษฎีคือ แนวคิดฝ่ายบริหารท้องถิ่นเข้มแข็ง (Strong Executive) ซึ่งมีผลดีในแง่ที่มีอำนาจในการบริหารงานบุคคล อำนาจในการจัดทำงบประมาณ อำนาจในการยับยั้งกฎหมาย การดำรงอยู่ของฝ่ายบริหาร และเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารผู้เดียว ซึ่งเมื่อนำมาใช้กับการเลือกตั้งนายกเทศบาลแล้วกลับพบข้อเท็จจริงที่ไม่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว โดยเฉพาะอำนาจในการบริหารบางส่วนยังอยู่ที่รัฐบาลและหน่วยงานราชการอื่นๆ ที่เข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานได้ ส่วนผลกระทบต่อการปกครองท้องถิ่นในภาพรวมคือ เป็นแรงผลักดันในประชาชนหันมาสนใจระบบการปกครองท้องถิ่นในอนาคตเพิ่มมากขึ้น

การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงเป็นประเด็นที่มีข้อถกเถียงกันมานาน แม้ว่าปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นไทยได้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงในทุกระดับและทุกรูปแบบแล้ว สิ่งที่ได้จากการศึกษานี้คือ หนึ่ง ผู้บริหารท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่น สองคือ แม้วาระระบบการได้มาซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นจะเปลี่ยนไปจากเดิมแต่ความสัมพันธ์เชิงอำนาจจากส่วนราชการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอยู่

2.3.6 การศึกษาเรื่อง การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ของสุพิชญา จารุพันธ์(2549) เป็นการศึกษาที่มาในการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตลอดจนกระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเป็นการศึกษาด้วยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ จากเอกสารที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์ และการสังเกต ผลการศึกษาที่พบคือ การกำหนดนโยบายถูกกำหนดจากชนชั้นนำในองค์กรคือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และ

เป้าหมายในการกำหนดนโยบายนี้เป็นไปเพื่อการจัดสรรผลประโยชน์แก่สมาชิกสภาจนเกิดความพอใจทุกฝ่าย โดยมีนักการเมืองระดับชาติเข้ามามีบทบาทต่อรองด้วย

2.3.7 การศึกษาเรื่อง การพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ของนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ(2546) เพื่อสำรวจระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นที่พึงประสงค์ในช่วงระยะเวลา 10 ปี(2542-2556) โดยจะเสนอแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบและกลไกการบริหารงานบุคคลให้มีผลเป็นเป็นร่างกฎหมายต่อไป ผลการศึกษาพบว่า โครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน มีลักษณะที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารให้เกิดประสิทธิภาพและเป็นกลไกที่เข้มแข็งเพียงพอสำหรับการบริหารได้ ด้วยสาเหตุคือ การมีองค์กรบริหารงานบุคคลที่มากเกินไป ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและขาดเอกภาพในการบริหารจัดการ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่ควรทำหน้าที่ในการสร้างแบบแผนมาตรฐานการบริหารงานบุคคล ไม่ใช่มุ่งออกกฎระเบียบมาควบคุมทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระ อีกทั้งความแตกต่างหลากหลายในระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท ทำให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน สิทธิประโยชน์และความก้าวหน้าของพนักงานส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่งแต่ละรูปแบบจึงมีความลักลั่นแตกต่างกัน แนวทางการแก้ปัญหาด้านโครงสร้างและระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นนี้ คณะผู้วิจัยเสนอว่า ประเทศไทยมีความเหมาะสมกับระบบผสมผสาน กล่าวคือ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจบริหารจัดการบุคลากรของตนเองอย่างอิสระภายใต้กรอบที่กำหนดโดยระบบคณะกรรมการ อย่างองค์กรกลางที่จะกำหนดกรอบมาตรฐานต่างๆสำหรับเป็นกรอบปฏิบัติให้มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันทั่วประเทศ ขณะที่ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะช่วยให้สามารถดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับท้องถิ่นเข้าสู่หน่วยงานได้

ข้อเสนอคณะวิจัยในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นยังประกอบด้วย 1) การปรับโครงสร้างจาก 3 ระดับให้เหลือเพียง 2 ระดับคือ ให้ก.กลาง และก.ถ. รวมกันเป็นคณะกรรมการเดียว เพื่อมิให้ซ้ำซ้อนเรื่องกำหนดมาตรฐาน 2) ปรับการเรียกคณะกรรมการทั้ง 3 ชุดให้เรียกชื่อคณะกรรมการ เฉพาะ ก.ถ. ส่วนคณะกรรมการระดับจังหวัดและท้องถิ่นควรมีสถานะเป็น “อนุกรรมการ” 3) คณะกรรมการกลางหรือก.ถ.เดียวที่เสนอนั้นให้มีบทบาทคล้ายคลึงกับ ก.พ. 4) ฝ่ายธุรการของคณะกรรมการกลาง (ก.ถ.) และอนุกรรมการจังหวัดควรมีความเป็นเอกภาพร่วมกัน มิใช่แยกส่วนเช่นในปัจจุบัน

ส่วนกระบวนการการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีจุดอ่อนและปัญหาหลายประการ ตั้งแต่การวางแผนกำลังคน การจัดโครงสร้างภายใน/อัตรากำลัง การกำหนดตำแหน่ง การสรรหา/เลือกสรร/บรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การโอนย้าย โครงสร้างเงินเดือน/ค่าจ้าง/ค่าตอบแทน/สิทธิประโยชน์ การพัฒนาคน วินัย/อุทธรณ์/ร้องทุกข์ และการพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งแนวทางแก้ไขหลักก็คือ การให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น เป็นสำคัญ

2.3.8 การศึกษา บทบาททางการเมืองของผู้นำท้องถิ่น: ศึกษากรณีผู้นำท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี ของยรรยง สุวรรณารุช (2538) เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบบทบาททางการเมืองที่เป็นจริงและที่คาดหวัง ในด้านบทบาทในการเลือกตั้ง การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การสนับสนุนพรรคการเมือง กลุ่มองค์กรทางการเมือง บทบาทต่อเหตุการณ์ทางการเมือง และบทบาทต่อการพัฒนาประชาธิปไตย โดยปัจจัยหรือตัวแปรต้นก็คือ เพศ อายุ อาชีพ ระดับการศึกษา เชื้อชาติ ระยะเวลาการเป็นสมาชิกองค์กรหรือรับราชการ ความรู้ทางการเมือง การติดตามข่าวสารทางการเมือง และสื่อมวลชนที่ใช้ในการติดตามข่าวสารทางการเมือง จากการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ผล พบว่าผู้นำท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นเพศชาย อายุระหว่าง 25-55 ปี รายได้ระหว่าง 10,000-15,000 บาท การศึกษาระดับปริญญาตรี โดยเฉพาะเกือบครึ่งหนึ่งรับราชการ เชื้อชาติไทย มีความรู้ทางการเมืองระดับปริญญาตรีทั้งทางนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ โดยจะติดตามข่าวสารการเมืองอย่างสม่ำเสมอ การศึกษาบทบาททางการเมืองพบว่า การไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นบทบาทที่ผู้นำมีบทบาทมากที่สุด ส่วนบทบาทที่น้อยที่สุดคือการเป็นกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง ทั้งนี้ เมื่อทดสอบทางสถิติแล้วพบว่าผู้นำท้องถิ่นมีบทบาทที่เป็นจริงทางการเมืองน้อยกว่าบทบาทที่คาดหวังไว้ในอนาคต โดยอาชีพเป็นตัวแปรที่เดียวที่ทำให้บทบาทที่เป็นจริงกับบทบาทที่คาดหวังแตกต่างกัน โดยเฉพาะกลุ่มข้าราชการ แต่ด้วยระเบียบที่เข้มงวดขึ้น กลุ่มข้าราชการจึงให้ความคิดเห็นว่าควรให้ข้าราชการสนับสนุนพรรคการเมืองได้อย่างเปิดเผย

การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่ผู้ศึกษารวบรวมมานี้ ทำให้การศึกษาวัดวัฒนธรรมองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกรอบในการศึกษามากขึ้น โดยทำความเข้าใจถึงวัฒนธรรมองค์กรและระดับชั้นของวัฒนธรรม เพื่อเชื่อมโยงกับสิ่งแสดงออกซึ่งวัฒนธรรมที่จะเป็นข้อมูลในการเข้าไปทำความเข้าใจวัฒนธรรมองค์กรที่มีอยู่ด้วยกันหลายลักษณะ ดังที่ได้ทำการทบทวนวรรณกรรมข้างต้น ทั้งนี้ ยังได้ทำความเข้าใจถึงแหล่งกำเนิดหรือที่มาของวัฒนธรรมองค์กรซึ่งมีทั้งปัจจัยที่อยู่ภายในองค์กร เช่น ลักษณะงาน ประสบการณ์ร่วมกันของสมาชิก หรือผู้นำองค์กร ส่วนปัจจัยภายนอก มีทั้งวัฒนธรรมทางสังคม การเมืองท้องถิ่นความคาดหวังจากประชาชน และนโยบายหรือระเบียบของรัฐ โดยเฉพาะประเด็นการเมืองมีส่วนสัมพันธ์ต่อวัฒนธรรมและแบบแผนในการทำงานอย่างมากในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.4 กรอบแนวคิดในการวิจัย

วัฒนธรรมองค์กรเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมสังคมที่มีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในฐานะเป็นสภาพแวดล้อมขององค์กร ดังการศึกษาของฮอฟสเต็ด (Hofstede, 1983) ที่แสดงถึงลักษณะวัฒนธรรมประจำชาติมีผลต่อวัฒนธรรมองค์กร โดยวัฒนธรรมองค์กรจะทำหน้าที่ไม่ต่างกับวัฒนธรรมสังคมคือเป็นแนวปฏิบัติเพื่อให้เกิดพฤติกรรมที่เหมาะสมกับองค์กรและจัดระเบียบการอยู่ร่วมกันในองค์กรนั้นๆ ซึ่งวัฒนธรรมเป็นรูปแบบที่เกิดจากภายในจิตใจของบุคคลเมื่อเกิดการรับรู้ข้อเท็จจริงและแปลความหมายสิ่งรอบตัวก็จะหลอมรวมกลายเป็นแบบแผนร่วมกัน ทั้งนี้แบบแผนนี้อาจจะปรากฏให้เห็นโดยง่าย (explicit) หรือซ่อนเร้นอยู่ก็เป็นได้ (implicit) ดังนั้น การศึกษานี้มอง

วัฒนธรรมองค์การในความหมายที่เป็นแบบแผนฐานคติร่วมกัน (shared basic assumptions) อันอยู่ส่วนลึกภายในจิตใจของสมาชิกองค์การ ที่เกิดการเรียนรู้แล้วปรับตัวต่อสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์การจนตระหนักว่าเป็นแบบแผนอันควรและถูกต้องสำหรับการดำเนินวิถีชีวิตในองค์การแล้ว ดังนิยามของเอ็ดการ์ ชายน์ที่ให้ไว้ แต่ฐานคติร่วมกันของสมาชิกองค์การเป็นมิติของวัฒนธรรมองค์การที่อยู่ลึกที่สุดภายในจิตใจ ทำให้การศึกษาต้องอาศัยมิติระดับค่านิยมที่ยึดถือและระดับสิ่งแสดงภายนอกที่มองเห็นได้ประกอบการพิจารณาว่าสามารถเชื่อมโยงเป็นแนวทางเดียวกันไปสู่ฐานคติร่วมกันหรือไม่ วัฒนธรรมองค์การในการศึกษานี้จึงอาศัยแนวคิดของชายน์เป็นหลักในการค้นหาวัฒนธรรมองค์การจากวัฒนธรรมองค์การ 3 ระดับ ได้แก่ 1) สิ่งแสดงที่ถูกสร้างขึ้นมาให้เห็นภายนอก (Artifacts) 2) ค่านิยมที่ยึดถือ (Espoused values) และ 3) ฐานคติพื้นฐานร่วมกัน (Basic shared assumption)

กระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของสมาชิกองค์การเป็นกระบวนการที่อาศัยเวลา ดังนั้น การศึกษาจึงจำเป็นต้องศึกษาถึงภูมิหลังที่มาของเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับองค์การทั้งในส่วนที่เป็นสภาพแวดล้อมภายในและภายนอก อันเป็นแหล่งที่มาของวัฒนธรรมองค์การที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยสภาพแวดล้อมภายในนั้น ชายน์เรียกว่า การจัดการเพื่อบูรณาการภายใน ซึ่งเป็นกระบวนการที่สมาชิกสร้างภาษา ขอบเขต สถานภาพ บรรทัดฐานในการอยู่ร่วมกัน ตลอดจนสร้างกติกาให้เกิดการยอมรับว่าสิ่งใดถูกสิ่งใดผิด รวมถึงการให้ความหมายกับสิ่งที่เกิดขึ้นในองค์การ ส่วนสภาพแวดล้อมภายนอกนั้นถูกเรียกว่า การปรับตัวเพื่อรับมือกับสภาพแวดล้อมภายนอก อันเป็นกระบวนการกำหนดเป้าหมาย วิสัยทัศน์ พันธกิจ วิธีการทำงาน การวัดผลงาน จนกระทั่งการปรับปรุงแก้ไขให้องค์การสามารถอยู่รอดต่อไปได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า กระบวนการทั้งสองส่วนนี้เกิดขึ้นในชีวิตประจำวันของการทำงาน แต่จะแสดงออกเด่นชัดเมื่อองค์การต้องพบกับวิกฤตการณ์

เมื่อนำวิธีการศึกษาวัฒนธรรมองค์การดังกล่าวมาศึกษากับองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในราชการส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดที่มีความผูกพันกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลางด้วย การศึกษาแหล่งที่มาของวัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีบริบทแวดล้อมที่แตกต่างจากองค์การทั่วไป กล่าวคือ ต้องศึกษาถึงพัฒนาการและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งในส่วนที่เป็นปัจจัยเกิดขึ้นภายในอาณาเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเองว่ามีการจัดการอย่างไร ร่วมกับปัจจัยที่เกิดขึ้นภายนอก แต่ส่งผลโดยตรงต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดอันถือเป็นปัจจัยภายนอกที่ต้องรับมือให้ได้ ทั้งนี้เมื่อทำการศึกษาทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องแล้วพบว่า ปัจจัยที่นำไปสู่การก่อเกิดวัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นได้แก่

1) สภาพสังคมและเศรษฐกิจในจังหวัดนั้นๆ จากการศึกษาของฮอฟตีต (Hofstede, 1983; 2002) ในเรื่องวัฒนธรรมของชาติมีผลต่อวัฒนธรรมองค์การในการที่จะส่งผ่านแบบแผนความคิด ความเชื่อและค่านิยมของสังคมที่ดำรงอยู่มาซึ่งบุคคลที่ส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตคือการเป็นสมาชิกองค์การที่ตนทำงานอยู่ วิถีชีวิตในสังคมกับวิถีชีวิตในองค์การจึงต่างมีปฏิสัมพันธ์และเป็นส่วนหนึ่งซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ ดาฟท์ (Daft, 2005) ยังจัดรูปแบบวัฒนธรรมองค์การโดยอาศัยมิติที่เป็น

สภาพแวดล้อมภายนอกองค์การโดยพิจารณาสภาพแวดล้อมว่ามีเอียร์ภาพหรือยืดหยุ่นเปลี่ยนแปลงได้เป็นตัวกำหนดลักษณะวัฒนธรรมองค์การร่วมกับการให้ความสำคัญต่อกลยุทธ์ขององค์การ เช่นเดียวกับดีลและ เคเนดี (Deal and Kennedy, 1982) ที่เห็นว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อวัฒนธรรมองค์การปัจจัยหนึ่งนั่นก็คือ ระดับความเสี่ยงที่องค์การต้องเผชิญ นักวิชาการเหล่านี้ต่างมองตรงกันว่าสภาพแวดล้อมที่องค์การสัมพันธ์ด้วยนั้นล้วนมีส่วนในการก่อรูปแบบของวัฒนธรรมองค์การ ซึ่งในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาพแวดล้อมที่มีความใกล้ชิดกับองค์การจะมีขอบเขตภายในจังหวัดนั้นๆ เป็นสำคัญ เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจสังคมเป็นสภาพแวดล้อมที่ผูกพันกับวิถีชีวิตของประชาชนในจังหวัดและอาจมีความแตกต่างกันในแต่ละจังหวัด กิจกรรมและพฤติกรรมทางสังคมในจังหวัดหนึ่งๆ นั้นยังเกี่ยวข้องกับงานที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องรับผิดชอบ เพราะฉะนั้นสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่มีลักษณะเฉพาะในแต่ละจังหวัดย่อมจะส่งผลต่อภาระหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ขณะเดียวกันก็ส่งผลต่อวิถีชีวิตของประชาชนรวมทั้งสมาชิกขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย

2) นโยบายและระเบียบของรัฐที่กำหนดแนวทางการทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จากการเป็นหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นที่เติบโตมาพร้อมกับการกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น ขอบเขตของบทบาทหน้าที่ที่กำหนดโดยรัฐบาลและการบริหารราชการส่วนกลาง รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดจะมีผลต่อแบบแผนการทำงานและความรู้สึกนึกคิดของสมาชิกองค์การได้

3) โครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่นในจังหวัด จากการที่ผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ปกครองดูแลท้องถิ่น สภาพการแข่งขันในการเลือกตั้ง การแบ่งตัวเป็นกลุ่มการเมืองต่างๆ ยุทธวิธีในการหาเสียง ความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองและการเลือกตั้งระดับชาติ หรือความเกี่ยวข้องกับผู้มีอิทธิพลในจังหวัด ตลอดจนวัฒนธรรมทางการเมืองที่หล่อหลอมจนมีรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง เหล่านี้ล้วนมีผลโดยตรงต่อผู้ที่จะเป็นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทีมงานบริหาร และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่จะนำประเด็นทางการเมืองเข้าสู่องค์การอย่างไร และมีผลโดยอ้อมต่อการรับรู้ความรู้สึกนึกคิด และประสบการณ์ในการทำงานของสมาชิกองค์การ

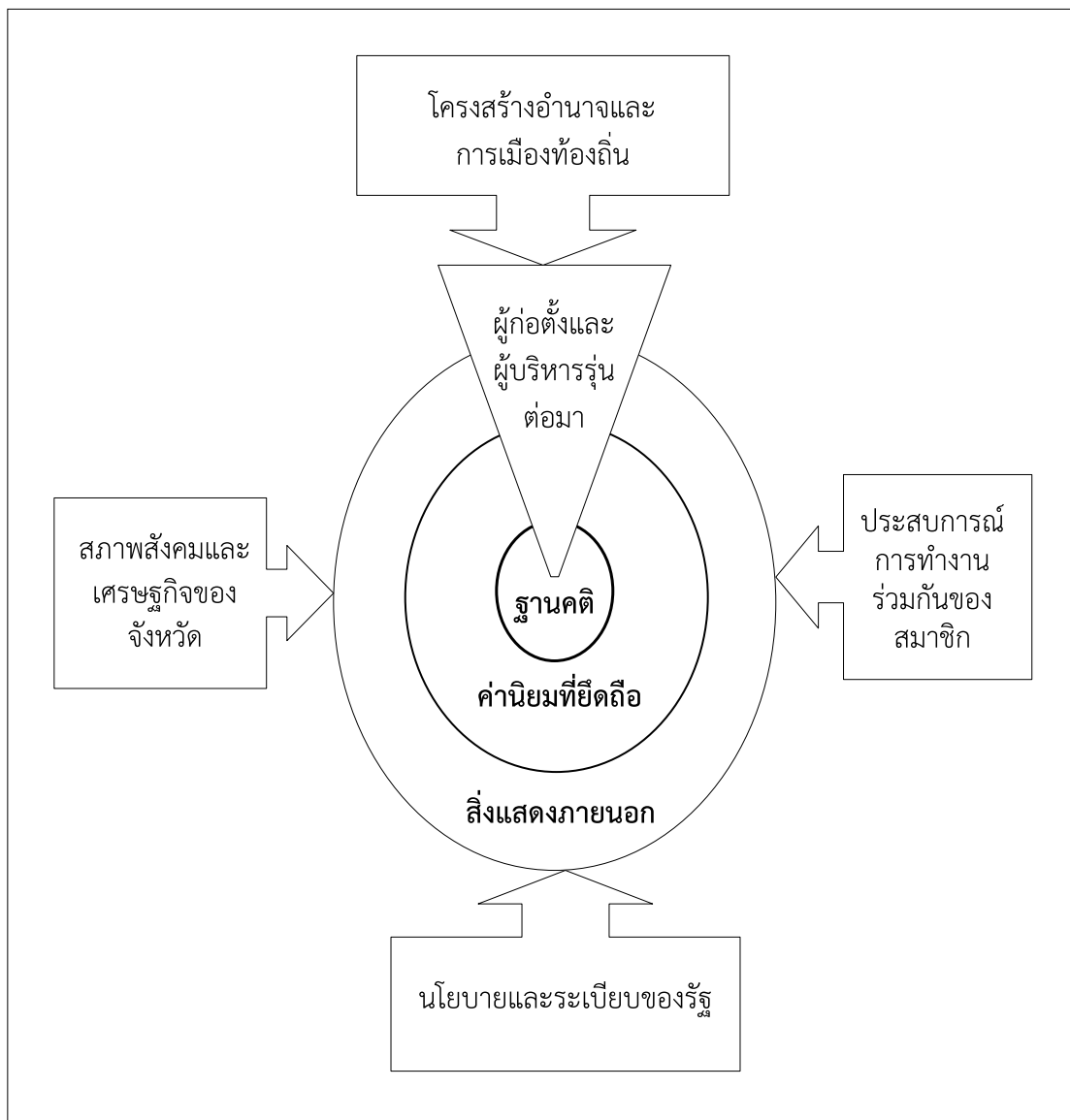
4) ลักษณะผู้ก่อตั้งและผู้บริหารรุ่นต่อมา ดังที่ชาชนิให้ความสำคัญว่า ผู้ก่อตั้งและผู้บริหารจะเป็นปัจจัยในการก่อเกิดวัฒนธรรมองค์การได้มากที่สุดเนื่องจากจะเป็นผู้กำหนดทิศทางและแนวทางสำหรับสมาชิกองค์การ ตลอดจนเป็นผู้สร้างแบบแผนพฤติกรรมตามที่ผู้ก่อตั้งและผู้บริหารต้องการผ่านกระบวนการทั้งการปรับตัวเพื่อรับมือกับสภาพแวดล้อมภายนอกและจัดการเพื่อให้เกิดการบูรณาการภายใน ซึ่งลักษณะผู้บริหารที่ชาชนิใช้คำว่า ภาวะผู้นำ จะเป็นแม่แบบในการหล่อหลอมวัฒนธรรมหรือการกล่อมเกลตาทางสังคม กระบวนการนี้เรียกว่า “กลไกในการฝังตรึงวัฒนธรรม (culture-embedding mechanism)” ซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่กลไกการฝังตรึงขั้นต้นเมื่อต้องการสร้างแนวทางพฤติกรรมที่เหมาะสมหรือต้องการแก้สมาชิกองค์การ และกลไกการเชื่อมโยงและเสริมสร้างขั้นที่สองที่ต่อกย้ำให้แนวทางนั้นคงอยู่กับสมาชิกตลอดไปได้ ดังนั้น วัฒนธรรมองค์การขององค์การ

บริหารส่วนจังหวัดจึงได้รับอิทธิพลจากภาวะผู้นำดังกล่าว และด้วยลักษณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้ง ที่มาของผู้บริหารจึงเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างอำนาจทางการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และยังสามารถกำหนดบทบาทหรือลักษณะผู้ที่จะมาเป็นผู้บริหารได้อีกทางหนึ่ง

5) ประสิทธิภาพการทำงานร่วมกันของสมาชิกในองค์การ วิธีชีวิตการทำงานและการใช้ชีวิตในองค์การของสมาชิกจะก่อให้เกิดการเรียนรู้และเป็นประสบการณ์ที่สมาชิกจะให้ความหมายในทางใดทางหนึ่ง ซึ่งจะ เป็นบทเรียนสำหรับบอกสอนสมาชิกใหม่ให้รับรู้ถึงแบบแผนพฤติกรรมการทำงานที่เหมาะสม โดยประสบการณ์ในการทำงานจะครอบคลุมกระบวนการทำงานปกติ กิจกรรมพิเศษอื่นๆ ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิก โดยเฉพาะชายันแนะนำให้ค้นหาประสบการณ์ในการเผชิญกับวิกฤติซึ่งจะเป็นตัวบ่งชี้ที่ดีถึงวัฒนธรรมองค์การที่ซ่อนอยู่

ลักษณะวัฒนธรรมองค์การที่ศึกษาครั้งนี้เก็บรวบรวมข้อมูลผ่านส่งบ่งชี้วัฒนธรรมองค์การหลากหลายรูปแบบโดยอาศัยเครื่องในการเก็บรวบรวมข้อมูลหลายวิธีเพื่อเข้าถึงวัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสองแห่งจากระดับที่เห็นได้ง่ายที่สุดจนถึงระดับที่อยู่ลึกที่สุดผ่านการอธิบายความสัมพันธ์ของปัจจัยในการก่อเกิดวัฒนธรรมทั้ง 5 ที่มีผลต่อวัฒนธรรมองค์การที่ค้นพบ ดังแผนภาพกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้

ภาพที่ 2.4 กรอบแนวคิดในการวิจัยวัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัด: กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัดสองแห่งในภาคตะวันออกเฉียง



ที่มา: สรุปรวบรวมจากการทบทวนวรรณกรรมแนวคิดทฤษฎีและการวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กรอบแนวคิดในการวิจัยข้างต้นเกิดจากการผสมผสานระหว่างแนวคิดวัฒนธรรมองค์การ การปกครองส่วนท้องถิ่น และงานวิจัยต่างๆ ซึ่งจะนำไปใช้สำหรับการวิจัยครั้งนี้ โดยจะเป็นแนวทาง ในการรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล จนนำมาสู่ข้อค้นพบถึงอิทธิพลของแหล่งที่มาวัฒนธรรม องค์การกับลักษณะวัฒนธรรมองค์การที่เกิดขึ้นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีและองค์การ บริหารส่วนจังหวัดระยอง เพื่อที่จะสร้างข้อสรุปทั่วไปสำหรับการศึกษาวรรณธรรมองค์การขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นต่อไป ดังที่จะกล่าวถึงในบทต่อไป

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การทบทวนวรรณกรรมในบทที่ 2 ถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์การ การปกครองท้องถิ่นไทย รวมถึงงานวิจัยอื่นๆที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาสังเคราะห์สร้างกรอบแนวคิด สำหรับการศึกษาวัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยศึกษาแหล่งที่มาวัฒนธรรม องค์การที่ทำให้เกิดวัฒนธรรมองค์การจนก่อเป็นลักษณะเฉพาะของแต่ละองค์การทั้งในระดับสิ่งแสดง ภายนอก ค่านิยมที่ยึดถือ และฐานคิดร่วมกัน จากกรอบแนวคิดดังกล่าว ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัย เพื่อนำข้อมูลมาสู่ข้อค้นพบด้วยการอาศัยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มตัวอย่าง วิธีการเก็บ รวบรวมข้อมูล การตรวจสอบข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล ดังรายละเอียดต่อไปนี้

3.1 กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ทำการศึกษาก็คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี (อบจ.ชลบุรี) และองค์การ บริหารส่วนจังหวัดระยอง (อบจ.ระยอง) ซึ่งเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกที่ต่างมี ชื่อเสียงในด้านการเป็นแหล่งอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และการท่องเที่ยวไปพร้อมกัน ก่อให้เกิดการ สร้างรายได้แก่ประเทศ ขณะที่อบจ.ทั้งสองสามารถจัดเก็บรายได้ในแต่ละปีมากกว่า 1,000 ล้านบาท ซึ่งเพียงพอต่อการบริหารงานในภารกิจต่างๆและสามารถจัดสรรเงินช่วยเหลือแก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นอื่นๆ ตามความมุ่งหมายในบทบาทของอบจ. ทั้งนี้ ในด้านการเมืองนั้นอบจ.ชลบุรีมีลักษณะ เด่นในเรื่องความเป็นเอกภาพในการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากมีกลุ่มการเมืองเด่นกลุ่มการเมืองเดียว ที่วางเครือข่ายการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดให้มีทิศทางเดียวกัน ขณะที่อบจ.ระยองมีลักษณะเด่นใน เรื่องการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองของกลุ่มการเมืองต่างๆ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มี เอกภาพหรือสอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันนัก ความเหมือนและความแตกต่างในสภาพสังคม เศรษฐกิจและการเมืองท้องถิ่นของอบจ.ทั้งสองจึงน่าสนใจที่จะนำมาสู่การอธิบายแหล่งที่มาวัฒนธรรม องค์การและลักษณะวัฒนธรรมองค์การต่อไป

3.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล

วิธีในการเก็บรวบรวมข้อมูลประกอบด้วย การรวบรวมเอกสาร (Documentary Research) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview) และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non-Participant Observation) โดยแต่ละวิธีนำมาใช้เก็บข้อมูลที่มีลักษณะแตกต่างกันเพื่อเป็นการ ตรวจสอบข้อมูลร่วมกับการได้ข้อมูลที่ครอบคลุมประเด็นที่ต้องการศึกษามากที่สุด กล่าวคือ

3.2.1 การศึกษาเอกสาร ที่ใช้ทั้งเอกสารขั้นต้นและชั้นรอง ดังนี้

1) เอกสารขั้นต้น (primary data) เป็นข้อมูลที่ยังไม่ได้ผ่านการวิเคราะห์และสังเคราะห์ โดยข้อมูลในส่วนนี้ได้จากการรวบรวมเอกสารที่สำคัญ เช่น หนังสือพิมพ์ อินเทอร์เน็ต กฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

2) เอกสารชั้นรอง (secondary data) เป็นข้อมูลที่ได้ผ่านการวิเคราะห์แล้วระดับหนึ่งเพื่อช่วยให้การวิเคราะห์มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เอกสารชั้นรองนี้ได้แก่ บทความวิชาการ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ รายงานประจำปี เป็นต้น เพื่อเป็นข้อมูลที่น่าไปสู่อธิบายแหล่งที่มาและลักษณะวัฒนธรรมองค์การของอบจ.ทั้งสอง

การศึกษาเอกสารจะเป็นแหล่งข้อมูลเกี่ยวกับภูมิหลังที่มา บริบทแวดล้อมที่เกี่ยวข้องและลักษณะองค์การที่ศึกษา อันจะเป็นข้อมูลเพื่ออธิบายถึงแหล่งที่มาของวัฒนธรรมองค์การต่างๆ ได้แก่ ลักษณะสภาพสังคมและเศรษฐกิจของจังหวัด นโยบายและระเบียบของรัฐ โครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่น ผู้ก่อตั้งและผู้บริหารรุ่นต่อมา และอาจรวมถึงประสบการณ์การทำงานที่ผ่านมาของสมาชิกองค์การ

3.2.2 การสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง โดยอาศัยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) โดยได้เลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (purposive sampling) ทั้งผู้ที่ *เป็นสมาชิกองค์การ* อันประกอบด้วย คณะผู้บริหารอบจ. และข้าราชการอบจ. เนื่องจากต้องการข้อมูลที่สะท้อนการวางรากฐานแนวคิดในการบริหารงาน ค่านิยมที่ยึดถือ และความเป็นไปในองค์การ ซึ่งกลุ่มข้าราชการอบจ.ที่ถือเป็นผู้มีบทบาทสำคัญนั้นได้แก่ หัวหน้าสำนักปลัดอบจ.และผู้อำนวยการกอง เนื่องจากต้องปฏิสัมพันธ์กับทุกฝ่ายทั้งระดับบนและระดับล่างและข้าราชการที่ปฏิบัติงานมาระยะหนึ่งจนสามารถให้ข้อมูลสภาพองค์การได้ ส่วนผู้ที่ *อยู่ภายนอกองค์การ* เป็นแหล่งข้อมูลประเภทบุคคลที่ให้ข้อมูลประสบการณ์การทำงานร่วมกับกรณีศึกษา ทั้งข้าราชการส่วนภูมิภาคและนักธุรกิจภาคเอกชน เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะอบจ.ในสายตาของบุคคลภายนอกและข้อมูลแหล่งที่มาของวัฒนธรรมต่างๆ ดังรายละเอียดที่แสดงในตาราง

ตารางที่ 3.1 จำนวนผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ประเภทผู้ให้ข้อมูลสำคัญ		อบจ.ชลบุรี	อบจ.ระยอง
1. สมาชิกอบจ.	1) ผู้บริหาร ได้แก่ นายกอบจ. รองนายกอบจ. และที่ปรึกษานายกอบจ.	3	3
	2) ข้าราชการอบจ. - ระดับนักบริหาร (ปลัดอบจ., รองปลัดอบจ., หัวหน้าสำนักปลัดอบจ. และ ผอ.กอง) - ระดับเจ้าหน้าที่ด้านต่างๆ	13	12
2. บุคคลภายนอก	1) ข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดทั้งสองที่ปฏิบัติใกล้ชิดกับอบจ. - ด้านยุทธศาสตร์และราชการทั่วไป - ด้านการปกครองท้องถิ่น - ด้านวัฒนธรรม	3	3
	2) ตัวแทนภาคธุรกิจเอกชน - สภาอุตสาหกรรมจังหวัด - หอการค้าจังหวัด	2	2
	3) อื่นๆ - นักวิชาการ - องค์กรอิสระด้านการเลือกตั้ง	4	5
รวม		25	25

การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกนี้ดำเนินการในช่วงระยะเวลาประมาณ 3 เดือนในแต่ละอบจ. กล่าวคือ เก็บข้อมูลระหว่างเดือนตุลาคมถึงเดือนธันวาคม พ.ศ.2553 สำหรับอบจ.ชลบุรี และระหว่างเดือนมกราคมถึงเดือนมีนาคม พ.ศ.2554 สำหรับอบจ.ระยอง

3.2.3 การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม เก็บข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะวัฒนธรรมองค์การในส่วน of สิ่งแสดงภายนอกและพฤติกรรมที่สังเกตเห็นได้ ผ่านสิ่งบ่งชี้ของวัฒนธรรมองค์การทั้งสัญลักษณ์ ภาษาเรื่องเล่า และการปฏิบัติ/การกระทำ ตลอดจนแบบแผนการทำงานของสมาชิกในองค์การ การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นตลอดเวลาในขณะที่ผู้วิจัยอยู่ในภาคสนาม ทั้งในกรณีการปฏิบัติหน้าที่ที่สำนักงานของอบจ.และการปฏิบัติหน้าที่นอกสำนักงาน ซึ่งผู้วิจัยได้ติดตามไปสังเกตการปฏิบัติงานนอกสถานที่ของอบจ. ในโครงการที่มีกจะจัดขึ้นอย่างสม่ำเสมอในพื้นที่อำเภอต่างๆ ครอบคลุมทั้งจังหวัด ซึ่งผู้วิจัยได้เลือกสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วมจากโครงการต่อไปนี้

1) กรณีอบจ.ชลบุรี โครงการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีพบประชาชน ครั้งที่ 5 จัดขึ้นในวันที่ 11 มีนาคม พ.ศ. 2554 ณ วัดหนองตำลึง อ.พานทอง จ.ชลบุรี

2) กรณีอบจ.ระยอง โครงการ “หน่วยบำบัดทุกข์ บำรุงสุข สร้างรอยยิ้มให้ประชาชน” ของจังหวัดระยอง จัดขึ้นในวันที่ 21 เมษายน พ.ศ.2554 ณ โรงเรียนมาบยางพร ต.มาบยางพร อ.ปลวกแดง จ.ระยอง

ผู้วิจัยอาศัยกรอบการสังเกตโดยจัดประเภทปรากฏการณ์ออกเป็น 6 ประเภทตามแนวคิดของลอฟแลนด์ (Lofland, 1971 อ้างในสุภางค์ จันทวานิช, 2549:50-52) มาพิจารณากับสิ่งบ่งชี้ต่างๆเพื่อหาหน่วยย่อยของวัฒนธรรมองค์การ ดังนี้

1. การกระทำ (acts) คือพิจารณาการใช้ชีวิตในการทำงานประจำวัน พฤติกรรมต่างๆ ที่แสดงออกมาเช่น ปฏิสัมพันธ์กับผู้มาติดต่อราชการ การจับกลุ่มพูดคุย การเข้างานในตอนเช้า-พักเที่ยง-การเลิกงาน การเข้าพบผู้บริหาร รวมถึงสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการกระทำอาทิ การแต่งกาย สถานที่ทำงาน ป้ายประกาศ รูปประชาสัมพันธ์ และอุปกรณ์เครื่องมือต่างๆ ตลอดจนการปฏิบัติภารกิจต่างๆ อันเป็นกิจกรรมปกติธรรมดาทั่วไปของสมาชิกอบจ.ตั้งแต่เช้าจนเย็น และในแต่ละวันของสัปดาห์

2. แบบการกระทำ (activities) ที่เป็นกระบวนการมีขั้นตอนและมีลักษณะต่อเนื่องจนเป็นแบบแผน เช่น กิจกรรมงานเลี้ยงสังสรรค์ที่จัดขึ้นเป็นประจำทุกปี โครงการที่ทำงานร่วมกับหน่วยงานภายนอก การทำประชาคม การประชุมหัวหน้าส่วนงาน เป็นต้น เพื่อสังเกตสถานภาพ บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกอบจ.

3. ความหมาย (meaning) คือการให้ความหมายแก่การกระทำหรือแบบแผนพฤติกรรมจากข้อ 1. และข้อ 2. โดยพิจารณาว่าสมาชิกอบจ.มองตัวเองในสังคมจังหวัดและเหตุการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้นในฐานะที่ตัวเองเป็นส่วนหนึ่งของสังคมนั้นอย่างไร โดยสังเกตการณ์กระทำ(ข้อ1) จากลักษณะการรวมกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ บทบาทของผู้บังคับบัญชา ความพร้อมเพรียงหรือการมีส่วนร่วมอย่างกระตือรือร้นในเรื่องใด ส่วนแบบแผนการกระทำ(ข้อ2) พิจารณาจากจำนวนสมาชิกที่เข้าร่วม สังกัดหรือประเภทของสมาชิก การวางบทบาทหน้าที่ และลำดับความสำคัญของบุคคลในกิจกรรมต่างๆ เช่น ประธานเปิดงานเป็นใคร กำหนดการในกิจกรรมให้เวลากับสิ่งใดมากที่สุด สมาชิกอบจ.ทำงานร่วมกับใครบ้าง เป็นต้น

4. ความสัมพันธ์ (relationship) ระหว่างสมาชิกอบจ.ด้วยกันเองและระหว่างสมาชิกอบจ.กับบุคคลภายนอกกว่าเป็นความสัมพันธ์ที่ราบรื่นหรือขัดแย้งเพื่อจะช่วยวิเคราะห์โครงสร้างการอยู่ร่วมกันภายในจังหวัด ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกอบจ.สังเกตจากการจับกลุ่มพูดคุย ปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา การเรียกชื่อ การกล่าวถึงบุคคลที่สาม ฯลฯ ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกอบจ.กับบุคคลภายนอกจะสังเกตโดยอาศัยปฏิสัมพันธ์กับผู้วิจัยซึ่งถือเป็นบุคคลภายนอกคนหนึ่งในช่วงการเก็บข้อมูลภาคสนาม การเข้ามาติดต่อราชการของประชาชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเป็นกลุ่มใดและใช้วิธีใด การออกไปติดต่อราชการภายนอกของสมาชิกอบจ.เป็น

ใครและติดต่อด้วยเรื่องใด ร่วมกับการสังเกตกิจกรรมที่จัดร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชนถึงลำดับกำหนดการ พิธีการ ความสำคัญและหน้าที่ของบุคคลต่างๆ

5. การมีส่วนร่วม (participation) ของสมาชิกอบจ.ว่าให้ความร่วมมือมากน้อยอย่างไรในนโยบาย กิจกรรม โครงการ หรือคำสั่งต่างๆของผู้บังคับบัญชา อาทิเช่น จำนวนสมาชิกที่เข้าร่วม ความพร้อมเพรียงขั้นขั้นแข็ง การประสานงานหรือแบ่งงานกันทำ และเพราะเหตุใดจึงเข้าไปมีส่วนร่วมหรือไม่มีส่วนร่วมร่วมกับกิจกรรมหรือเหตุการณ์นั้นๆ เช่น เป็นเพราะได้รับคำสั่งแต่งตั้ง ต้องการออกนอกสถานที่ ความเคยชิน หรือมีผลประโยชน์ตอบแทน นอกจากนี้ยังสังเกตว่าลักษณะกิจกรรมใดที่สมาชิกให้ความสนใจเข้าร่วมมากหรือน้อย

6. สภาพสังคม (setting) คือ ภาพรวมทุกแง่มุมของภาคสนาม เป็นบรรยากาศโดยรวมที่มาจากสถานที่ บุคคล ความสัมพันธ์หรือปฏิสัมพันธ์ที่บุคคลภายนอกสามารถรับรู้ได้ว่าแตกต่างจากองค์การอื่นอย่างไร โดยอาศัยผู้วิจัยเป็นผู้รับรู้เมื่อได้เข้าไปเก็บข้อมูลภาคสนาม เช่น ความห่างเหินและไม่สนใจบุคคลอื่น ต่างคนต่างไม่ยุ่งเกี่ยวกับ การเคร่งครัดในเวลาและขั้นตอน ความเป็นกันเอง ความยืดหยุ่น

ผู้วิจัยเก็บข้อมูลภาคสนามโดยการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมในระหว่างที่ดำเนินการนัดหมาย ผู้ให้ข้อมูลสำคัญและทำการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกไปพร้อมกัน นอกเหนือจากเวลาที่เก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์แล้ว ผู้วิจัยยังใช้เวลาในการอยู่ที่อบจ.ตั้งแต่เช้าจนเย็นเพื่อสังเกตความเป็นไปตามกรอบการสังเกตข้างต้น โดยรวมจำนวนวันที่ทำการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม 25 ครั้ง ในช่วงระยะเวลา 6 เดือนของการเก็บข้อมูลภาคสนาม

3.3 กระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยเริ่มจากการเก็บข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อประมวลปรากฏการณ์ในเบื้องต้น แล้วจึงดำเนินการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ร่วมกับการเก็บข้อมูลเอกสารในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม ซึ่งมีกระบวนการเก็บข้อมูลภาคสนาม ดังนี้

1) การนัดหมายกับผู้ให้สัมภาษณ์ในวันเวลาและสถานที่ที่ผู้ให้สัมภาษณ์สะดวกมากที่สุด โดยอาศัยการนัดหมายทางโทรศัพท์

2) การเตรียมอุปกรณ์ ผู้วิจัยเตรียมอุปกรณ์สำหรับช่วยเก็บข้อมูลคือเครื่องบันทึกเสียง ซึ่งในการบันทึกเสียงนั้นต้องได้รับอนุญาตจากผู้ให้สัมภาษณ์ก่อน และสมุดปากกาสำหรับจดบันทึกกรณีให้ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ต้องการให้บันทึกเสียง

3) การแนะนำตัว การแจ้งถึงเรื่องที่ทำการศึกษา วัตถุประสงค์และประโยชน์ของการศึกษา ประเด็นที่ต้องการสัมภาษณ์ และสอบถามระยะเวลาที่ผู้ให้สัมภาษณ์สะดวก โดยผู้สัมภาษณ์จะสร้างความสัมพันธ์อันดีกับผู้ให้สัมภาษณ์โดยให้อิสระทั้งเรื่องเวลาและข้อมูลที่จะทำให้ผู้ให้สัมภาษณ์สะดวก

และเต็มใจ รวมทั้งพยายามทำให้การสนทนามีความเป็นกันเองแต่ขณะเดียวกันผู้วิจัยต้องพิจารณาการวางตัวให้เหมาะสมกับสถานภาพของผู้ให้สัมภาษณ์ด้วย การตั้งประเด็นคำถามจะให้มีเป็นธรรมชาติและสอดคล้องกับประเด็นที่กล่าวมาแล้วให้เกิดความต่อเนื่องและพยายามตั้งประเด็นคำถามให้ครอบคลุมข้อมูลให้ผู้ให้สัมภาษณ์จะให้ได้ โดยอาศัยเครื่องมือที่เป็นแบบสัมภาษณ์ที่จัดทำไว้ล่วงหน้าเป็นแนวทางการตั้งประเด็นคำถาม

4) ระหว่างการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ผู้วิจัยจะเก็บข้อมูลโดยการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมด้วย ทั้งก่อนเวลาสัมภาษณ์ ในขณะที่สัมภาษณ์ และหลังจากสัมภาษณ์แล้ว เช่น การสังเกตสถานที่ทำงาน บรรยากาศการทำงาน ลักษณะการทำงาน และการพูดคุยของสมาชิก เป็นต้น

5) เมื่อจบการสัมภาษณ์แล้ว ผู้วิจัยจะขออนุญาตผู้บริหารเข้าไปทำการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมในกรณีที่อบจ.ต้องออกไปปฏิบัติหน้าที่นอกสถานที่ เมื่อกำหนดวันและเวลาในการเก็บข้อมูล การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมได้แล้ว ผู้วิจัยจะเดินทางไปเก็บข้อมูล ณ สถานที่นั้นๆโดยอาศัยเครื่องมือแบบบันทึกการสังเกตภาคสนามที่อธิบายถึงสิ่งที่สังเกตตามความเป็นจริง และการตีความเบื้องต้น

3.4 การตรวจสอบข้อมูล

การศึกษาวิจัยนี้อาศัยวิธีการตรวจสอบความแม่นยำของข้อมูลเพื่อให้ข้อมูลที่ได้มีความเที่ยงตรงและน่าเชื่อถือมากที่สุด การตรวจสอบข้อมูลเชิงคุณภาพนี้จะใช้หลักการสามเส้า (Triangulation) ด้วยวิธีการดังนี้

1) การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูล คือ เป็นผู้ให้ข้อมูลทั้งบุคคลภายในและภายนอกองค์กร ได้แก่ ผู้ให้ข้อมูลทั้งฝ่ายผู้บริหารและฝ่ายข้าราชการอบจ. ผู้ให้ข้อมูลที่อยู่ในส่วนราชการอื่นๆ และหน่วยงานเอกชน เพื่อพิจารณาว่าข้อมูลมีความสอดคล้องหรือขัดแย้งกันในประเด็นที่กล่าวถึงเรื่องเดียวกัน อาทิเช่น ลักษณะผู้บริหารอบจ. ภาพลักษณ์ของอบจ. จุดเด่นของอบจ. กรณีที่ข้อมูลมีความตรงกันจากผู้ให้ข้อมูลหลายฝ่ายจึงจะยืนยันข้อมูลนั้นๆได้

2) การตรวจสอบสามเส้าด้านแหล่งข้อมูลหรือวิธีการรวบรวมข้อมูล ทั้งข้อมูลเอกสาร การสัมภาษณ์และการสังเกต เพื่อมาเปรียบเทียบตรวจสอบหาความถูกต้องของข้อมูล กล่าวคือวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลแต่ละส่วนต้องมีข้อมูลที่ตรงกันจึงจะยืนยันความถูกต้องของข้อมูล เช่น ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ต้องเป็นไปในลักษณะเดียวกับข้อมูลที่ได้จากการสังเกตหรือข้อมูลที่เป็นเอกสารไม่ว่าจะเป็นเอกสารขั้นต้นหรือเอกสารขั้นรองจึงจะเป็นข้อมูลที่ถูกนำมาวิเคราะห์

3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

หลังจากอาศัยแนวคิดและทฤษฎีมาสร้างกรอบแนวคิดในการวิจัยและทำการเก็บรวบรวมข้อมูลแล้ว ในขั้นตอนของการวิเคราะห์นั้นได้อาศัยการอุปนัยที่ได้จากการวิเคราะห์ (Analytic Induction) เป็นแนวทางการวิเคราะห์หลักสำหรับการวิจัยนี้ ซึ่งเป็นการตีความเพื่อหาลักษณะร่วม

ของรูปธรรมจำนวนหนึ่งที่ได้จากการเก็บข้อมูล แล้วทำข้อสรุปว่ารูปธรรมเหล่านั้นมีลักษณะเช่นไร หากข้อสรุปได้รับการยืนยันจากข้อมูลรูปธรรมที่มีลักษณะร่วมเพิ่มขึ้น จะทำให้ข้อสรุปนั้นมีความเป็นนามธรรมมากขึ้น ข้อมูลที่เก็บรวบรวมมาจากการสัมภาษณ์และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมจะทำการจัดบันทึก แล้วนำมาทำดัชนีหรือจำแนกประเภทแล้วเชื่อมโยงความสัมพันธ์จนได้ข้อสรุปออกมา

การอุปนัยที่ได้จากการวิเคราะห์ที่ถูกลำนำมาใช้สำหรับการวิจัยนี้แบ่งออกเป็น 2 แบบเพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะข้อมูลและคำตอบที่ได้จากการวิจัย กล่าวคือ

1) การอุปนัยจากข้อมูลบันทึกหรือบรรยายใช้กับข้อมูลเอกสารที่มีการบันทึกไว้แล้วร่วมกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ซึ่งเป็นข้อมูลที่ต้องการข้อสรุปที่มีความเป็นนามธรรมค่อนข้างต่ำใช้ครอบคลุมเฉพาะกับกรณีศึกษาและมีลักษณะข้อมูลที่เป็นการบรรยาย (descriptive) ข้อมูลที่ถูกจัดจำแนกให้ใช้ในการสร้างข้อสรุปจากการบรรยายคือ ข้อมูลในส่วนของแต่ละที่มาของวัฒนธรรมองค์การได้แก่

- สภาพสังคมและเศรษฐกิจ
- นโยบายและระเบียบของรัฐ
- โครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่น

2) การอุปนัยจากข้อมูลที่จำแนกประเภทข้อมูลแล้วจากการวิเคราะห์ข้อมูลโดยเป็นการจำแนกประเภท (typological analysis) ในเบื้องต้นกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม ซึ่งเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับลักษณะองค์การที่ศึกษาโดยตรง ข้อมูลที่ถูกจำแนกประเภทนี้ประกอบด้วย การจำแนกข้อมูลระดับคำหรือการวิเคราะห์กลุ่มคำ (domain analysis)

- *ผู้ก่อตั้งและผู้บริหารรุ่นต่อมา* มีคำหลักที่ต้องการสร้างข้อสรุปเช่น ลักษณะบุคลิกส่วนตัว วิสัยทัศน์ การบังคับบัญชา การพิจารณาความดีความชอบ ฯลฯ
- *ประสบการณ์การทำงานร่วมกันของสมาชิก* มีคำหลักที่ต้องการสร้างข้อสรุป เช่น กิจกรรมสร้างสรรค์ อดีต การกล่อมเกลากองสั้งคม การฝึกอบรม ผลงาน ฯลฯ
- *วัฒนธรรมองค์การ* แบ่งออกเป็น 2 ระดับคือ

ก. ระดับสิ่งแสดงภายนอกที่สังเกตได้ มีคำหลักที่ต้องการสร้างข้อสรุป เช่น สถานที่ การแต่งกาย ภาษาและการใช้คำพูด พฤติกรรมการทำงาน ฯลฯ

ข. ระดับค่านิยมที่ยึดถือร่วมกัน มีคำหลักในการสร้างข้อสรุป เช่น หลักในการทำงาน มุมมองต่อองค์การ ฯลฯ

นอกจากการอุปนัยที่ได้จากการวิเคราะห์ที่ประมวลความคิดจากข้อมูลเชิงรูปธรรมให้ออกมาเป็นข้อสรุปที่มีความเป็นนามธรรมแล้วยังอาศัยการเปรียบเทียบข้อมูลเพื่อแสวงหาความเหมือนและความแตกต่างที่มีอยู่ในคุณลักษณะของข้อมูลระหว่างอบจ. ทั้งสองเพื่อสร้างข้อสรุปว่าด้วยลักษณะร่วมและลักษณะแตกต่าง และการอธิบายสาเหตุเพื่อเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างข้อมูลในชุดที่เป็นแหล่งที่มาของวัฒนธรรมองค์การกับชุดข้อมูลลักษณะวัฒนธรรมองค์การ

กล่าวโดยสรุปคือวิธีดำเนินการวิจัยเรื่อง วัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัด: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสองแห่งในภาคตะวันออก เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยมีกลุ่มตัวอย่างคือ อบจ.ชลบุรีและอบจ.ระยอง ได้ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการศึกษาจากเอกสาร การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกและการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม เมื่อข้อมูลที่ได้รวบรวมมาผ่านการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการอุปนัยจากการวิเคราะห์แล้ว ได้ถูกนำเสนอเป็นลักษณะวัฒนธรรมองค์การของ อบจ.ชลบุรีและอบจ.ระยองตามที่ได้รับอิทธิพลของแหล่งที่มาของแต่ละอบจ.ที่ปรากฏในบทที่ 4 และ บทที่ 5 ตามลำดับต่อไป

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

วัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี

ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม และเอกสารต่างๆ ผู้วิจัยได้นำไปประมวลผลและวิเคราะห์ตามระเบียบวิธีวิจัย จนได้ผลการวิเคราะห์ข้อมูลแหล่งกำเนิดที่มาของวัฒนธรรมองค์การและลักษณะรูปแบบวัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีที่เกิดขึ้น ดังการนำเสนอตามลำดับ ดังนี้

4.1 แหล่งกำเนิดที่มาของวัฒนธรรมองค์การ

การวิจัยนี้มุ่งศึกษาแหล่งที่มาของอบจ.ชลบุรีจาก 5 แหล่งที่มาด้วยกัน ซึ่งได้แก่ สภาพสังคม และเศรษฐกิจของจังหวัดชลบุรี นโยบายและระเบียบของรัฐ โครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่น ผู้ก่อตั้งและผู้บริหารรุ่นต่อมา และประสบการณ์การทำงานร่วมกันของสมาชิก โดยแต่ละแหล่งที่มา นั้นมีลักษณะที่ก่อให้เกิดวัฒนธรรมองค์การของอบจ.ชลบุรีในมิติที่แตกต่างกัน และมีความเกี่ยวพัน เชื่อมโยงกันอยู่ในระหว่างแหล่งที่มา ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.1.1 สภาพสังคมและเศรษฐกิจของจังหวัดชลบุรี

สภาพสังคมในการวิจัยนี้คือ วิถีชีวิตในการดำรงชีพของประชาชนจังหวัดชลบุรี ตลอดจน ปฏิสัมพันธ์ของภาคส่วนต่างๆ และลักษณะการรวมกลุ่มติดต่อไปมา ซึ่งเชื่อมโยงกับการประกอบ อาชีพ ฐานะรายได้ และคุณภาพชีวิตอันเป็นสภาพเศรษฐกิจที่หล่อหลอมให้เกิดแบบแผนวัฒนธรรม บางอย่างซึ่งอาจจะเหมือนหรือแตกต่างกับจังหวัด/พื้นที่อื่นๆ โดยการวิจัยนี้พบว่าลักษณะสภาพสังคม ของจังหวัดชลบุรีมีการรวมกลุ่มกันจากฐานเครือญาติและเชื้อชาติเป็นสำคัญ ทำให้เกิดความไว้วางใจ และนำมาซึ่งการติดต่อไปมาแบบส่วนตัวที่ถูกปรับใช้ในการประสานงานของหน่วยงานต่างๆในจังหวัด และด้วยสภาพเศรษฐกิจที่ดีมีความพร้อมทางโครงสร้างพื้นฐาน ทำให้วิถีชีวิตไม่ต้องดิ้นรนต่อสู้กับ ปัญหาความขัดแย้งระหว่างภาคส่วนต่างๆจึงน้อยมากตามไปด้วย ลักษณะดังกล่าวพัฒนามาจาก องค์ประกอบหลายส่วนร่วมกันทั้งสภาพภูมิประเทศ ลักษณะประชากร ประวัติศาสตร์การตั้งรกราก และการปกครอง การพัฒนาเศรษฐกิจ โครงสร้างพื้นฐาน และกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆภายใน จังหวัด ดังรายละเอียดที่จะกล่าวถึงนี้

จังหวัดชลบุรีตั้งอยู่ริมฝั่งทะเลด้านตะวันออกของอ่าวไทย เป็นจังหวัดที่มีพื้นที่เป็นลำดับที่ 51 ของประเทศ คือมีพื้นที่ 4,363 ตารางกิโลเมตร ภูมิประเทศเป็นภูเขา พื้นที่ราบลุ่ม และที่ราบติด ชายฝั่งทะเล รวมทั้งเกาะใหญ่น้อย

สภาพภูมิอากาศของจังหวัดชลบุรีนั้น มีลักษณะแบบฝนเมืองร้อน ช่วงที่ฝนตกชุกคือ ช่วงเดือนกันยายน-ตุลาคม ส่วนเดือนมีนาคม-พฤษภาคมจะเป็นช่วงที่อากาศร้อน เนื่องด้วยสภาพอากาศและภูมิประเทศดังกล่าวทำให้จังหวัดชลบุรีเป็นเมืองชายฝั่งที่เหมาะสมแก่การเป็นสถานตากอากาศที่มีชื่อเสียง อาทิ เมืองพัทยา บางแสน เป็นต้น แต่ในอีกด้านหนึ่งนั้น ทรัพยากรน้ำจืดของจังหวัดกลับอาศัยเฉพาะแหล่งน้ำธรรมชาติผิวดิน ได้แก่ แม่น้ำลำธาร ห้วยคลอง ที่รวมกันมีประมาณ 412 แห่ง ซึ่งสามารถใช้ในฤดูแล้งได้เพียง 368 แห่ง ส่วนแหล่งน้ำธรรมชาติใต้ดินหรือน้ำบาดาลนั้น กลับมีจำกัดประกอบกับไม่มีแหล่งน้ำธรรมชาติขนาดใหญ่ไหลผ่าน จึงประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำจืดเพื่อการอุปโภคบริโภค ด้านทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ นั้นมีป่าชายเลนที่ลดจำนวนพื้นที่ลงอย่างมาก คือ มีประมาณร้อยละ 0.59 ของพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมด และลดความอุดมสมบูรณ์ลงอันเนื่องมาจากการครอบครองพื้นที่ของเอกชนเพื่อทำนาุ้งนาเกลือ ที่พักอาศัยและการตัดไม้ ทำให้มีปัญหาเรื่องการขาดแนวป้องกันชายฝั่งและแหล่งอนุบาลสัตว์น้ำซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ ทรัพยากรที่เหลืออยู่มากก็คือ ทรัพยากรในทะเล ทำให้อาชีพการประมง เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำตามชายฝั่ง และแปรรูปผลิตภัณฑ์อาหารทะเลเป็นอาชีพที่สำคัญอาชีพหนึ่ง สภาพแวดล้อมทางกายภาพอื่นๆ ได้แก่ การคมนาคมก็มีความสะดวกและทั่วถึง ไม่ว่าจะทางบก ทางเรือ ทางอากาศ เนื่องจากอยู่ใกล้เมืองหลวง มีสนามบินนานาชาติและท่าเรือน้ำลึกทำให้ระบบการขนส่งมีการเชื่อมต่อกันได้ นอกจากนี้ยังมีระบบการสื่อสารโทรคมนาคมทั้งที่ทำการไปรษณีย์โทรเลข 20 แห่ง ชุมสายโทรศัพท์ 36 แห่ง โดยมีจำนวนหมายเลขโทรศัพท์มากที่สุดในภาคตะวันออก (ภารดี มหาจันทร์, 2552: 14-25)

ประชากรของจังหวัดชลบุรีในปีพ.ศ.2553 มีจำนวนทั้งสิ้น 1,316,293 คน เป็นชาย 646,266 คน คิดเป็นร้อยละ 49.1 เป็นหญิง 670,027 คน คิดเป็นร้อยละ 50.9 คน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ สืบค้นวันที่ 11 มีนาคม 2555) ซึ่งประชากรประกอบไปด้วยหลายเชื้อชาติทั้งเชื้อสายจีน ซึ่งมีจำนวนมากที่สุดโดยประกอบอาชีพค้าขายและทำการประมงมาตั้งแต่อดีต ทั้งการประมงทะเล ประมงน้ำจืด และการเพาะเลี้ยงชายฝั่งจึงมักอาศัยอยู่บริเวณชุมชนชายฝั่งทะเลที่สะดวกต่อการเดินทางและล่องเรือ กลุ่มคนจีนนี้ได้สร้างแบบแผนวัฒนธรรมและประเพณี ตลอดจนภาษาที่แทรกซึมอยู่ในจังหวัดและภูมิภาคค่อนข้างมาก ด้านเชื้อสายลาวเป็นกลุ่มที่อพยพเข้ามามากในช่วงรัชกาลที่ 2 และรัชกาลที่ 3 จากการมาพึ่งพระบรมโพธิสมภารและกวาดต้อนหลังการปราบกบฏเจ้าอนุวงศ์เวียงจันทน์ กลุ่มคนลาวนี้มีฝีมือเชิงช่างโดยเฉพาะการจักสานและหัตถกรรมต่างๆ เมื่อเข้ามาในประเทศไทยแล้วก็ได้รับโปรดเกล้าให้มาตั้งบ้านแปงเมืองบริเวณอำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี จนทำให้อำเภอพนัสนิคมมีชื่อเสียงในเรื่องผลิตภัณฑ์จักสานเป็นอย่างมาก ส่วนเชื้อสายไทยที่เป็นกลุ่มคนดั้งเดิมนั้นนิยมประกอบอาชีพเกษตรกรรมจึงตั้งรกรากบริเวณที่ราบชายฝั่งทะเล พืชผลทางการเกษตรที่สำคัญคือ พืชไร่ เช่น อ้อย มันสำปะหลัง และสับปะรด ซึ่งจังหวัดชลบุรีมีพื้นที่ทำการเกษตรอยู่ร้อยละ 63.78 ของพื้นที่ทั้งหมด ส่วนการปศุสัตว์นั้นนิยมเลี้ยงในเชิงพาณิชย์เป็นฟาร์มขนาดใหญ่สำหรับการส่งขายทั้งภายในและต่างประเทศ สัตว์เลี้ยงที่สำคัญคือ ไก่เนื้อ ไก่ไข่ เป็ด สุกร แต่เนื่องจากการขยายตัวของเมืองและการพัฒนาเศรษฐกิจบนพื้นฐานอุตสาหกรรมตามแผนการพัฒนาประเทศทำให้จังหวัดชลบุรีในปัจจุบันมีอาชีพที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคือ การให้บริการในธุรกิจท่องเที่ยวและการโรงแรม และการเป็นแรงงานหรือผู้ประกอบการในภาคอุตสาหกรรม ที่ทำ

รายได้ให้กับจังหวัดอย่างมาก สภาพทางสังคมเศรษฐกิจดังกล่าวส่งผลให้จังหวัดชลบุรีมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือน ในปี พ.ศ.2553 สูงถึง 21,123 บาท เป็นอันดับ 6 ของประเทศ รองจากนนทบุรี กรุงเทพมหานคร ปทุมธานี ภูเก็ต และกระบี่ ตามลำดับ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สืบค้นเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2555)

ก่อนที่จังหวัดชลบุรีจะมีสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่พัฒนาในระดับสูงเมื่อเทียบกับจังหวัดอื่น ๆ นั้น จังหวัดชลบุรีมีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์มาอย่างยาวนาน สืบเนื่องไปถึงยุคก่อนประวัติศาสตร์ที่พบว่ามี การตั้งถิ่นฐานที่กระจัดกระจายและมีขนาดชุมชนที่แตกต่างกัน จากการขุดค้นทางโบราณคดีบริเวณอำเภอพนัสนิคมได้พบโครงกระดูก เครื่องมือและเครื่องประดับ จึงกล่าวได้ว่า จังหวัดชลบุรีมีชุมชนเก่าแก่ที่เป็นแหล่งโบราณคดีสำคัญเรียกว่า โคกพนมดี ที่มีอายุหลายพันปีมาแล้ว นอกจากนี้ยังมีชุมชนโบราณอื่นที่ใกล้เคียงกัน จังหวัดชลบุรีเป็นดินแดนที่มีพัฒนาการด้านชุมชนมาโดยตลอด จนเข้าสู่ประวัติศาสตร์ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ก็ยังพบว่าจังหวัดชลบุรีปรากฏชื่อในแผนที่ไตรภูมิอยู่ 4 ชุมชนด้วยกัน ในช่วงการเสียกรุงศรีอยุธยา พ.ศ.2310 บริเวณจังหวัดชลบุรีเป็นทางผ่านของพระยาวชิรปราการหรือสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีในเวลาต่อมาที่รวบรวมกำลังพลออกจากกรุงศรีอยุธยามุ่งหน้าไปทางตะวันออกเพื่อไปยังจันทบุรีเพื่อเตรียมการกอบกู้กรุงศรีอยุธยา ในตอนปลายสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีทรงแต่งตั้งบุตรของพระยาจักรี (หมุดหรือแขก) ที่บรรพบุรุษได้ช่วยเหลือการกอบกู้กรุงศรีอยุธยาและการตั้งราชธานีใหม่ ให้เป็นพระชลบุรีศรีสมุทร เพื่อเป็นเจ้าเมืองชลบุรี โดยมีนามเดิมว่า หวัง สมุทรานนท์ แล้วตระกูลสมุทรานนท์ก็ได้ผู้ปกครองมา 4 ช่วงชั้นบุคคลจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาคโดยทรงยกเลิกระบบกินเมืองแล้วนำระบบเทศาภิบาลมาใช้ ทำให้เมืองชลบุรีถูกรวมอยู่ในมณฑลปราจีนบุรี

ในปี พ.ศ.2440 มีการตราพระราชบัญญัติปกครองท้องที่เพื่อจัดหน่วยบริหารที่เรียกว่า “เมือง” เสียใหม่ ทำให้เกิดการรวมเมืองชลบุรี เมืองพนัสนิคม และเมืองบางละมุงเข้าเป็นเมืองเดียวกัน ให้เรียกว่า “เมืองชลบุรี” ประกอบด้วย 8 อำเภอ แต่ในปี พ.ศ. 2443 ได้ยุบอำเภอไป 2 อำเภอ และมีการเปลี่ยนชื่อบางอำเภอ รวมถึงโอน 1 อำเภอไปสังกัดเมืองฉะเชิงเทรา

สภาพเศรษฐกิจของเมืองชลบุรีในช่วงนี้ได้รับเริ่มการทำไร่อ้อยและโรงสีบนน้ำตาลทรายแดง ซึ่งเป็นสินค้าออกที่สำคัญเนื่องจากราคาถูกเพราะไม่ต้องทำเป็นน้ำตาลทรายขาว และการทำป่าไม้ที่บุกเบิกโดยจอมพลเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการที่ขอสัมปทานทำป่าไม้กระยาเลยซึ่งรู้จักกันเวลาต่อมาว่าบริษัทศรีมหาราชา นอกจากนี้ยังมีการสร้างท่าเทียบเรือและขนส่งสินค้าเพื่อสะดวกแก่เรือพาณิชย์มาแวะจอดเทียบท่าขนถ่ายสินค้าทำให้บริเวณดังกล่าวได้กลายเป็นสถานตากอากาศและพักผ่อนหลังเจ็บไข้ของชาวต่างประเทศไปด้วย เช่นเดียวกับที่เกาะสีชังที่เป็นที่ประทับของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทำให้ชลบุรีในเวลานั้นมีความสำคัญและเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว

เมื่อกระทรวงมหาดไทยเปลี่ยนคำเรียกหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคจาก “เมือง” เป็น “จังหวัด” และตำแหน่งผู้ว่าราชการเมือง เป็นผู้ว่าราชการจังหวัด และเปลี่ยนชื่ออำเภอและชื่อตำบล บางส่วนในปี พ.ศ.2459 ทำให้จังหวัดชลบุรีเปลี่ยนแปลงการเรียกชื่ออำเภอใหม่คือ อำเภอเมือง เปลี่ยนเป็นอำเภอบางปลาสร้อย อำเภอบางพระเปลี่ยนเป็นอำเภอศรีราชา อำเภอท่าตะกูต เปลี่ยนเป็นอำเภอบางพลี อำเภอบางละมุงเปลี่ยนเป็นอำเภอนาเกลือ และในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน นั้นได้เริ่มการสร้างฐานทัพเรือสัตหีบตามเจตนารมณ์ของสมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอกรมหลวงชุมพร เขตอุดมศักดิ์ที่ได้ขอพระราชทานอนุญาตจากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ทำให้สัตหีบมีความสำคัญขึ้นโดยลำดับจนได้ยกฐานะเป็นอำเภอในปี พ.ศ.2496

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ได้มีการนำรูปแบบเทศบาลมาใช้ตาม พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีในเวลานั้นคือ พระยา ศรีมหาเกษตร (ชวน สมุทรานนท์) ได้แต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลชลบุรีขึ้น 18 คน มีหลวงธำรง ธุระราษฎร์ (ทองอยู่ กนะกาศัย) เป็นนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองชลบุรีคนแรก และโอนกิจการ ทั้งหมดของสุขาภิบาลเมืองชลบุรีมาเป็นของเทศบาลในปี พ.ศ.2478 หลังจากนั้นหนึ่งปี นายกเทศมนตรีได้ลาออก ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงแต่งตั้งคนใหม่และให้มีการเลือกสมาชิกสภาเทศบาล เป็นครั้งแรก (ภารดี มหาจันทร์, 2552)

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดชลบุรีทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตและ ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมาก โดยเฉพาะทรัพยากรทางทะเลก็ลดน้อยลงจากการมีเรือห้องเย็น บริษัทสะพานปลามารับซื้อส่งกรุงเทพฯ นคร มีการจับปลาทุกขนาดจนเติบโตไม่ทันกับ ความต้องการ และเมื่อเกิดสงครามมหาเอเซียบูรพา พ.ศ.2483-2486 ทำให้มีการตัดถนน เลียบชายทะเลจากจังหวัดชลบุรีถึงจังหวัดตราดเรียกว่า ถนนสุขุมวิท ซึ่งถนนดังกล่าวเป็นปัจจัยหนึ่ง ที่เร่งให้ชุมชนชายฝั่งทะเลมีการจับจองที่ดินเพื่อทำไร่ทำสวนและต้องการอยู่ใกล้ถนนเพื่อความสะดวก ชุมชนจึงมีการตั้งถิ่นฐานตามแนวถนนมากขึ้น และได้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อทำป่าไม้โดยนายทุน พร้อมทั้งการปลูกพืชไร่พืชสวน ทรัพยากรป่าไม้จึงถูกทำลายไปอย่างรวดเร็ว เมื่อรัฐบาลเริ่มใช้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมก็ยิ่งเป็นปัจจัยเกื้อหนุนในจังหวัดชลบุรีให้เกิดการขยายตัวของ ชุมชนเมือง มีการประกอบกิจกรรมเชิงพาณิชย์ สร้างรายได้และสถานภาพให้กับประชาชนจังหวัด ชลบุรีโดยเฉพาะกลุ่มนายทุน ทำให้วิถีชีวิตเปลี่ยนจากระบบจารีตมาสู่การค้าดำเนินชีวิตแบบใหม่ เมื่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 สมัยรัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์จัดตั้งเขต อุตสาหกรรมชายฝั่งทะเลตะวันออกหรือ อีสเทิร์น ซีบอร์ด (Eastern Seaboard Development Program) ทำให้เกิดปัญหาแรงงานอพยพ โสเภณี อาชญากรรม สิ่งแวดล้อมฯลฯ ตามมา (ธวัช ปุณ โณทก, 2549) ซึ่งในแผนดังกล่าวกำหนดพื้นที่เป้าหมายไว้ 3 จังหวัด โดยต้องการให้จังหวัดชลบุรีเป็น ศูนย์กลางของภูมิภาคทั้งในเชิงธุรกิจ การค้า และการบริหารงานภาครัฐ เป็นเมืองท่าสมัยใหม่ของ ประเทศ และเมืองพญาเป็นแหล่งท่องเที่ยวควบคู่ไปกับศูนย์พาณิชย์และธุรกิจการค้า

ภาคอุตสาหกรรมสร้างรายได้ให้กับจังหวัดชลบุรีมากเป็นอันดับหนึ่ง จากสถิติกรมโรงงาน อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สืบค้นวันที่ 30 มีนาคม 2553) พบว่า

จังหวัดชลบุรีมีสถานประกอบการอุตสาหกรรม จำนวน 3,178 แห่ง ในปี พ.ศ.2549 ซึ่งเป็นอันดับ 9 ของประเทศ ในจำนวนนี้เป็นสถานประกอบการที่มีการร่วมลงทุนมากเป็นอันดับ 1 ของประเทศ ทำให้จังหวัดชลบุรีมีการเติบโตทางเศรษฐกิจบนฐานของภาคอุตสาหกรรมอยู่ในเกณฑ์ดี แม้ว่าอัตราการเติบโตจะลดลงบ้างตามภาวะเศรษฐกิจโดยรวม ดังจะเห็นได้จากผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดที่เกิดจากภาคนอกการเกษตร อันได้แก่ อุตสาหกรรม การขายส่ง ขายปลีกฯ อสังหาริมทรัพย์ และบริการ อื่นๆ มากกว่าภาคเกษตรกรรมอย่างเห็นได้ชัด

ตารางที่ 4.1 ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดชลบุรี ณ ราคาประจำปี

หน่วย: ล้านบาท

	2549	2550	2551
ภาคเกษตร	12,264	13,421	12,594
ภาคนอกเกษตร	591,218	550,613	525,615
ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด(GPP)	603,482	564,034	538,209

ที่มา: <http://klang.cgd.go.th> สืบค้นวันที่ 9 พฤศจิกายน 2554

ตารางที่ 4.2 โครงสร้างผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดชลบุรี ในปี พ.ศ.2551

สาขา	สัดส่วน(ร้อยละ)
เกษตรกรรม	2.3
อุตสาหกรรม	57.5
การขายส่ง ขายปลีกฯ	16.0
อสังหาริมทรัพย์	7.4
ไฟฟ้า ประปา และโรงแยกก๊าซ	2.9
ขนส่ง	2.6
บริการอื่นๆ	11.3

ที่มา: <http://klang.cgd.go.th> สืบค้นวันที่ 9 พฤศจิกายน 2554

ส่วนภาคการบริการและการท่องเที่ยวก็มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจจังหวัดชลบุรีเช่นกัน เนื่องจากจังหวัดชลบุรีมีทั้งแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ แหล่งท่องเที่ยวทางประเพณีวัฒนธรรมและแหล่งท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์กระจายอยู่ทั่วจังหวัด สร้างชื่อเสียงและดึงดูดนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและต่างประเทศให้เข้ามาท่องเที่ยวนำเงินตราเข้าสู่จังหวัดได้มาก

ตารางที่ 4.3 ภาคบริการและธุรกิจการท่องเที่ยวในปี พ.ศ.2551

รายการ	หน่วย	ปี พ.ศ.		
		2549	2550	2551
จำนวนนักท่องเที่ยวชาวไทย	คน	3,094,333	3,349,694	3,262,128
จำนวนนักท่องเที่ยวต่างประเทศ	คน	4,142,371	4,532,847	3,805,197
รวม	คน	7,236,704	7,882,541	7,067,325
จำนวนโรงแรม	แห่ง	930	1,323	2,021
จำนวนนักท่องเที่ยวเข้าพัก	คน	5,704,680	6,667,900	5,807,993
ค่าใช้จ่ายเฉลี่ย/คน/วัน	บาท	2,866.82	2,854.61	3,028.74

ที่มา: การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, สืบค้นวันที่ 11 มีนาคม 2555.

สภาพสังคมเศรษฐกิจของจังหวัดชลบุรีนับว่ามีความเจริญก้าวหน้ามาโดยตลอดด้วยปัจจุบันจังหวัดชลบุรีมีโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมที่ทั่วถึงและสะดวกสบายทั้งทางบกทางเรือ ทางอากาศ ด้านการสื่อสารโทรคมนาคมที่ครอบคลุมทุกพื้นที่ ด้านการไฟฟ้าก็มีสถานีไฟฟ้าถึง 6 สถานี และมีโรงจักรดีเซลเพื่อผลิตและจ่ายไฟฟ้าบนเกาะล้านและเกาะสีชัง การประปาก็มีหลายหน่วยงานรับผิดชอบทั้งการประปาส่วนภูมิภาค กองทัพเรือ และอำเภอเกาะสีชัง ด้านการสาธารณสุขนั้นสามารถให้บริการผ่านโรงพยาบาลศูนย์ 1 แห่ง โรงพยาบาลชุมชน 4 แห่ง โรงพยาบาลสังกัดอื่นๆ สถานีอนามัยหรือสถานบริการสาธารณสุขของเอกชนอีกหลายแห่ง พร้อมทั้งมีการพัฒนาตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่ต้องการให้จังหวัดชลบุรีนำอยู่ คู่เศรษฐกิจชั้นนำ แต่อย่างไรก็ตามผลพวงจากการพัฒนาที่ตามมาก็มีมากเช่นกัน ดังเช่นกรณีขยะมูลฝอยของจังหวัดชลบุรีมีปริมาณมากเป็นอันดับ 7 ของประเทศ ในปี พ.ศ. 2548 ตามการสำรวจและนำเสนอโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ขณะที่สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค 13 ชลบุรี(2548) สำรวจและติดตามการจัดเก็บและกำจัดขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ขยะมูลฝอยของจังหวัดชลบุรีมีมากถึง 1,321.61 ตันต่อวัน โดยปริมาณขยะที่สามารถจัดเก็บได้มีจำนวน 1,168.85 ตัน หรือร้อยละ 88.44 นั่นคือ มีขยะมูลฝอยที่ตกค้างเหลืออยู่ร้อยละ 11.56 ปริมาณขยะมูลฝอยที่มีมากนี้เป็นเหตุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดชลบุรีต้องร่วมมือกันในการบริหารจัดการระบบกำจัดขยะอย่างถูกหลักสุขาภิบาล ซึ่งมี 7 แห่ง แห่งที่ใหญ่ที่สุดคือ ศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยรวมจังหวัดชลบุรี ตั้งอยู่ที่ตำบลบางพระ อำเภอศรีราชา สามารถรองรับปริมาณขยะถึง 400 ตันต่อวัน นอกจากปัญหาขยะมูลฝอยชุมชนแล้ว จังหวัดชลบุรียังมีปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติด ปัญหาประชากรแฝง ฯลฯ ซึ่งล้วนแต่เป็นปัญหาของสังคมเมืองที่มีความเจริญในพื้นที่

ด้านการปกครองในปัจจุบัน จังหวัดชลบุรีแบ่งเขตการปกครองเป็น 11 อำเภอ 92 ตำบล 687 หมู่บ้าน ส่วนการปกครองท้องถิ่น มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น 99 แห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 10 แห่ง เทศบาลตำบล 33 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 53 แห่ง และรูปแบบการปกครองพิเศษ 1 แห่ง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรีที่มีขนาดใหญ่ที่สุดคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี (อบจ.ชลบุรี) ซึ่งเมื่อเปรียบอบจ.ชลบุรีกับอบจ.อื่นๆในด้านงบประมาณแล้ว อบจ.ชลบุรีสามารถจัดเก็บงบประมาณรายได้ที่มากเป็นอันดับต้นของประเทศ อันเนื่องจากสภาพเศรษฐกิจสังคมที่มีความเจริญดังกล่าว ซึ่งการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีงบประมาณมากย่อมสามารถจัดทำโครงการต่างๆได้อย่างกว้างขวางส่งเสริมให้จังหวัดเกิดการพัฒนามากยิ่งขึ้น รวมทั้งสามารถอุดหนุนงบประมาณช่วยเหลือองค์กรภาครัฐอื่นๆทั้งในส่วนของหน่วยงานส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดที่ร้องขอมา **จนทำให้อบจ.ชลบุรีเป็นศูนย์กลางในการสนับสนุนให้เกิดการจัดกิจกรรม โครงการ แผนงาน ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด**

บทบาทของอบจ.ชลบุรีในการเป็นผู้นำหน่วยงานภาครัฐทั้งราชการส่วนภูมิภาคและราชการท้องถิ่นอันเกิดจากงบประมาณที่สามารถจัดเก็บได้มากนี้ สะท้อนจากคำสัมภาษณ์ของข้าราชการส่วนภูมิภาคที่มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปและการวางแผนพัฒนาจังหวัดที่กล่าวว่า “แม้ว่าจะมี พ.ร.บ.ว่าด้วยการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัด พ.ศ.2551 เป็นกรอบในการปฏิบัติราชการเหมือนกันในทุกจังหวัด แต่ด้วยสภาพแวดล้อมหรือสังคมแต่ละแห่งที่มีความแข็งแกร่งและมีองค์ประกอบที่ต่างกัน ทำให้ความเป็นจริงในเชิงปฏิบัติก็คือ กระบวนการทำงานหรือการขับเคลื่อนทางราชการเกิดการบิดเบือนไป..... ซึ่งการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดจะมีคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการหรือ ก.บ.จ.เป็นแม่ข่ายใหญ่ แต่ในอีกด้านนั้น อบจ. ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มีความพร้อมทุกอย่างและงบประมาณมากที่สุดในประเทศไทยคือราวสองพันล้านบาท ขณะที่งบประมาณยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัดประมาณสองร้อยล้านบาทเท่านั้น ความแตกต่างในงบประมาณนี้แสดงถึงศักยภาพของอบจ. ดังนั้น ทางจังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัดจึงต้องสร้างความสัมพันธ์อันดีกับอบจ. ซึ่งทางจังหวัดยกให้อบจ.ชลบุรีเป็นพี่ใหญ่ในแง่ของพื้นที่และงบประมาณ” (นายสมพงษ์ (นามสมมติ), สัมภาษณ์, 21 ตุลาคม 2553)

การปล่อยให้อบจ.ชลบุรีแสดงบทบาทนำทั้งในการวางแผนพัฒนาจังหวัดและการจัดกิจกรรมต่างๆนั้นเกิดขึ้นในบรรดาหน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน และประชาชนในจังหวัด ดังสะท้อนได้จากตัวอย่างต่อไปนี้

1) การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมของผู้วิจัยระหว่างการจัดโครงการอบจ.พบประชาชน ณ วัดหนองตำลึง อำเภอนาทอง พบว่าหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่มาร่วมจัดกิจกรรมออกเรือนให้ความรู้หรือบริการประชาชน รวมทั้งแจกสิ่งของต่างๆ ถูกจัดให้อยู่บริเวณรอบนอกของสถานที่พิธีการซึ่งเป็นศาลาอเนกประสงค์ของวัด ภายในมีประชาชนมานั่งชุมนุมรอการรับแจกถุงยังชีพ แวนตา และไม้เท้า ภายในศาลาดังกล่าวซึ่งเป็นสถานที่จัดพิธีการถูกจัดการโดยบุคลากรอบจ.ชลบุรีแต่ฝ่ายเดียว แม้แต่ประธานเปิดงานก็เป็นผู้นำกลุ่มการเมืองสังกัดเดียวกับนายกอบจ. (เนื่องจากนายกอบจ.ไม่สามารถมาเปิดงานได้เพราะไปราชการต่างประเทศ)

2) ผู้มาร่วมงานในกิจกรรมดังกล่าว นอกจากประชาชนและบุคลากรของอบจ.ชลบุรีแล้ว ก็จะเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาร่วม

กิจกรรมกันจำนวนมาก แสดงให้เห็นถึงความเป็นกลุ่มการเมืองที่มีเอกภาพขนาดใหญ่และมีเครือข่ายเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด และการมาร่วมกิจกรรมของอบจ.ชลบุรี โดยพร้อมเพรียงกันนี้แสดงถึงการให้ความสำคัญกับอบจ.ชลบุรีนั่นเอง

3) ข้อมูลการสัมภาษณ์ตัวแทนนักธุรกิจภาคเอกชนทำให้พบว่า นักธุรกิจยอมรับว่าอบจ.ชลบุรีมีภาระงานมากอยู่แล้วเนื่องจากต้องรับผิดชอบทั้งจังหวัด จึงไม่ได้เรียกร้อง เสนอความคิดเห็นหรือเข้าไปมีส่วนร่วมกับอบจ.ชลบุรีนัก ดังนั้นความสัมพันธ์จึงมีลักษณะต่างคนต่างทำหน้าที่ของตนไม่ได้ข้องเกี่ยวกันนอกจากมีวาระที่ต้องร่วมประชุมตามโอกาสเท่านั้น (ตัวแทนจากสภาอุตสาหกรรมจังหวัดชลบุรี, สัมภาษณ์, 2 พฤศจิกายน 2553)

4) ประชาชนในจังหวัดชลบุรีรับรู้ถึงผลงานของอบจ.ได้จากผู้นำชุมชนซึ่งทำหน้าที่เป็นคนกลางในการประสานงานและการติดต่อสื่อสารกับประชาชน โดยคนชราเป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญ ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า กลุ่มคนชราเป็นกลุ่มประชาชนที่ต้องการได้รับความช่วยเหลือในหลายด้านเมื่ออบจ.ชลบุรีได้แจกสิ่งของที่จำเป็นแก่การยังชีพหรือให้บริการด้านสาธารณสุขบางอย่าง กลุ่มคนชราจะให้ความร่วมมือในการมารับแจกสิ่งของเมื่อได้รับแจ้งจากผู้นำชุมชนและถือเป็นความอนุเคราะห์ที่ผู้รับความช่วยเหลือผูกพันต่อไป

ทั้งนี้ การยอมรับบทบาทนำของอบจ.จากภาคส่วนต่างๆข้างต้นได้แสดงนัยยะถึงการขาดการมีส่วนร่วมกับการดำเนินงานของอบจ. ไม่ว่าจะในกระบวนการจัดทำแผน การเสนอความคิดเห็น การตรวจสอบ ฯลฯ นั่นคือ การปล่อยให้ทำหน้าที่ของอบจ.ชลบุรีโดยที่ภาคส่วนอื่นๆเป็นผู้แสดงภายนอกที่โอกาสในการปฏิสัมพันธ์กับอบจ.ชลบุรีอยู่ในระดับต่ำ และหากมีปฏิสัมพันธ์ก็เป็นลักษณะการได้รับความช่วยเหลือจากบทบาทนำและศักยภาพที่มีของอบจ.เอง หรือเป็นไปตามโอกาสเท่านั้น

สาเหตุการมีบทบาทนำของอบจ.ชลบุรีนี้ นอกจากเหตุผลในการมีรายได้มาเป็นงบประมาณจำนวนมากแล้วยังเกิดจากเหตุผลอื่นประกอบ โดยหนึ่งในเหตุผลเกี่ยวเนื่องมาจากสภาพสังคมของจังหวัดชลบุรีโดยตรง กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง ลักษณะสภาพสังคมและเศรษฐกิจจังหวัดชลบุรีในภาพรวมนั้น ผู้วิจัยพบว่า ด้วยสภาพเศรษฐกิจสังคมที่เจริญก้าวหน้าและความเป็นเมืองในระดับต้นของประเทศ วิถีชีวิตของคนในจังหวัดชลบุรีส่วนใหญ่อิงอยู่กับการพาณิชย์ อุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว ที่ตั้งห่างจากกรุงเทพมหานครไม่มาก แนวทางการพัฒนาในอดีตที่ส่งเสริมการค้าและการลงทุนเป็นหลัก ประกอบกับประชากรดั้งเดิมมีวิถีชีวิตเกี่ยวพันกับสภาพแวดล้อมที่ตนอาศัยและความเป็นเครือญาติที่ตั้งรกรากกันมานาน ทำให้จังหวัดชลบุรีมีศักยภาพที่เกิดจากทำเลที่ตั้งร่วมกับลักษณะประชากรที่รวมตัวกันตามชุมชน กลุ่มอาชีพ และเชื้อสายได้ง่าย จึงเป็นปัจจัยที่ทำให้การบริหารจัดการท้องถิ่นผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อีกทั้งลักษณะศักยภาพและข้อจำกัดในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกันไม่มาก ความได้เปรียบเสียเปรียบของแต่ละพื้นที่จึงน้อย นำไปสู่วิถีชีวิตทางการเมืองท้องถิ่นที่มีการแข่งขันกันน้อย มีการรวมตัวของประชาชนทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการเพื่อพบปะพูดคุยและทำกิจกรรมร่วมกัน ลักษณะวิถีชีวิตและสภาพเศรษฐกิจสังคมเช่นนี้

มีส่วนทำให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดแนวทางการบริหารจัดการที่สอดคล้องกันได้ โดยเฉพาะอบจ. ที่ถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มองภาพรวมทั้งจังหวัด สามารถจะเห็นถึงศักยภาพและข้อจำกัดดังกล่าวแล้วนำมาเป็นแนวนโยบายในการพัฒนาจังหวัดที่ตรงกับความต้องการของประชาชน และวิถีชุมชนได้ก็จะได้รับความนิยมและเป็นที่รู้จักแก่ประชาชนในจังหวัดอย่างกว้างขวางได้ไม่ยาก

ประการที่สอง การเคารพในความมีน้ำใจและบุญคุณที่ต้องตอบแทนเป็นคุณสมบัติที่เด่นชัดอีกอย่างหนึ่ง หากได้รับความช่วยเหลือจากผู้ใดแล้วก็จะเคารพและผูกพันกันอย่างยาวนาน ซึ่งในกรณีการยอมรับบทบาทนำของอบจ. ชลบุรีนั้นเกิดจากการยอมรับในบทบาทของตัวบุคคลในแง่ของการเป็นผู้นำที่ช่วยเหลือพึ่งพาได้นี้เอง รากฐานความเชื่อในการเคารพผู้มีพระคุณที่ให้ความช่วยเหลือหรือผู้ทำคุณประโยชน์นี้แสดงออกได้ในคนรุ่นเก่าที่เป็นคนพื้นถิ่น ดังที่มีคำเรียกว่า “คนโต” อันหมายถึง คนที่มีคุณสมบัติในความเป็นผู้ใหญ่ ซึ่งคุณสมบัตินี้มีหลายนัยยะคือตั้งแต่มีอายุเป็นผู้ใหญ่ มีประสบการณ์มาก จนถึงมีอำนาจบารมี บุคคลที่เป็นที่ยอมรับในบทบาทนำและมีลักษณะคนโตที่เป็นที่รู้จักกันในจังหวัดชลบุรีก็คือ กำนันเป่า(นามสมมติ) คนใกล้ชิดกำนันเป่ากล่าวถึงคุณสมบัติของกำนันเป่าว่า “กำนันเป็นคนที่เป็นลูกผู้ชาย เชื่อถือได้ มีคนนับหน้าถือตา...ทั้งที่เขาไม่ได้เรียนสูง แต่เขาเป็นคนที่มีความกตัญญูต่อผู้มีพระคุณอย่างมาก เขาเรียนจบออกมาแล้ว ครอบาอาจารย์ หรือผู้บังคับบัญชาสมัยเขาเป็นทหารเกณฑ์ หรือแม่แต่ถิ่นเกิด ถ้ามีโอกาสเขาจะทดแทน...เขารับปากจะช่วยใครแล้วช่วยจริง จนสะสมเป็นบารมี” (ผู้อาวุโสคนสนิทกำนันเป่า(นามสมมติ), สัมภาษณ์, 21 ตุลาคม 2553) ดังนั้น เมื่อคนโตอย่างกำนันเป่ามีบทบาทเกี่ยวข้องกับอบจ. ในฐานะผู้สนับสนุนผลักดันคนใกล้ชิดมาบริหารอบจ. ชลบุรีรวมถึงการวางแนวทางต่างๆที่เกี่ยวข้องภายในจังหวัด จึงเกิดการยอมรับกันว่าอบจ. ชลบุรีเป็นส่วนหนึ่งในการดูแลของกำนันเป่าโดยปริยาย แต่อย่างไรก็ตาม ลักษณะการเคารพผู้มีพระคุณหรือยำเกรงคนโตที่มีบารมีนี้ได้ผ่อนคลายลงไปบ้างในยุคสมัยปัจจุบันที่คนรุ่นใหม่เติบโตขึ้นมาพร้อมความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ไม่จำกัดและคนต่างถิ่นที่เข้ามาทำงานในจังหวัดชลบุรี ทำให้ความเข้มข้นในการยำเกรงหรือเคารพคนโตที่เป็นคนเก่าคนแก่ลดน้อยลง

ประการที่สาม ความสัมพันธ์ของคนจังหวัดชลบุรีนั้นนับถือกันตามเครือญาติในฐานะญาติพี่น้อง รุ่นพี่รุ่นน้อง หรือเพื่อนฝูงกัน การรู้จักวงศาวานเครือกันนี้ทำให้มีมิตรสัมพันธ์และนำมาซึ่งความช่วยเหลือเกื้อกูลหรือการประนีประนอมกัน จนเกิดการกล่าวอ้างในความเป็นคนชลบุรีเหมือนกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ความสัมพันธ์ในระบบสังคมไทยที่นับญาติกันในท้องถิ่นจะทำให้เกิดความประนีประนอมและสร้างความปรองดองมากกว่าความขัดแย้ง ดังที่ข้าราชการระดับหัวหน้าส่วนราชการผู้หนึ่งกล่าวว่า

“ที่นี้อาจใช้วิธีการโทรศัพท์คุยกัน ประสานงานช่วยกันก็อยู่ได้ คล้ายกับว่าคนชลบุรีมองตาก็มองใจว่าเป็นพวกกัน นั่นคือ ถ้าโทรศัพท์บอกต้องช่วยกันนะ คนชลบุรีเขาใจนักเลง ดังนั้นเวลาประสานงานกับท้องถิ่นก็จะใช้หลักนี้ โทรศัพท์หากัน ทำงานด้วยระบบไวใจ แต่พื้นฐานต้องรู้จักกันก่อน เป็นคนอย่างไร ปากหวานพูดจริงไหม วัดกันด้วยใจ...ความเป็นคนชลบุรีช่วยให้เกิดความสัมพันธ์อันเหนียวแน่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเราทั้ง 99

แห่ง เจอกันเรียกชื่อเล่นกันทั้งนั้น แม้ว่าไม่รู้จักเราโดยตรงแต่รู้ว่าเราเป็นลูกใครหลานใครมัน โยงกันหมดทำให้ง่ายในการทำงาน” (นายสมพงษ์(นามสมมติ), สัมภาษณ์, 21 ตุลาคม 2553)

ลักษณะและคุณสมบัติของคนชลบุรีข้างต้นนี้ได้ถูกนำมาเข้ามาใช้ในชีวิตการทำงาน นั่นคือลักษณะการทำงานในหน่วยงานภาครัฐทั้งราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นอาศัยความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ การรู้จักกันเป็นการส่วนตัว ร่วมกับมีความไว้วางใจซึ่งกันและกันเป็นหลักในการส่งเสริมการประสานงานให้ราบรื่น และเป็นกลไกในการเชื่อมโยงการพัฒนาที่มีอบจ.เป็นศูนย์กลางจากผลของศักยภาพด้านงบประมาณประกอบกัน การติดต่อประสานงานระหว่างองค์การภาครัฐในจังหวัดชลบุรี ใช้การติดต่อประสานงานทั้งที่เป็นทางการผ่านเอกสารลายลักษณ์อักษร และที่ไม่เป็นทางการผ่านการพูดคุยทางโทรศัพท์ ซึ่งช่วยให้การประสานงานมีความคล่องตัวและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น โดยการพูดคุยทางโทรศัพท์เมื่อถือถูกใช้เฉพาะกรณีที่บุคคลคู่สนทนามีความคุ้นเคยรู้จักกันเป็นอย่างดีหรือมีความสัมพันธ์ในฐานะคนรู้จักกันมาก่อนหรือมีความไว้วางใจซึ่งกันและกันแล้ว นอกจากนี้ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานราชการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรีเป็นแบบน้ำพึ่งเรือเสือพึ่งป่า เนื่องจากการกำกับดูแลเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่การสนับสนุนงบประมาณให้กับจังหวัดเป็นศักยภาพที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือกลับมา ข้าราชการที่ทำหน้าที่ผู้ประสานงานระหว่างสองฝ่ายต้องเข้าใจในลักษณะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีผู้บริหารฝ่ายการเมืองเป็นผู้ตัดสินใจ ข้าราชการท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติงาน ฉะนั้นการประสานให้เกิดผลต้องสามารถประสานให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันทั้งสองส่วน ด้วยการอาศัยความเข้าใจในคุณสมบัติของสภาพสังคมจังหวัดชลบุรีที่กล่าวมา ดังที่ข้าราชการส่วนภูมิภาคคนหนึ่งกล่าวถึงวิธีการติดต่อประสานงานของตนเองว่า หากเรื่องที่มีความสำคัญเชิงนโยบายก็จำเป็นต้องแจ้งให้ทางผู้บริหารท้องถิ่นทราบโดยที่ไม่กล่าวอ้างถึงระเบียบราชการมากนัก เพราะอาจเกิดความสับสนไม่เข้าใจแล้วจะไม่สามารถให้ข้อสรุปหรือการตัดสินใจได้ จากนั้นจึงประสานกับฝ่ายข้าราชการประจำของอบจ.คือ ปลัดอบจ.ให้เป็นผู้ขับเคลื่อน เพราะสามารถให้ข้อมูลเรื่องระเบียบและงบประมาณที่ผู้บริหารไม่ทราบได้ ผู้ประสานงานที่เข้าใจและใช้หลักการนี้จะทำให้การประสานงานเกิดผลสัมฤทธิ์มากที่สุด

เมื่อนำแนวคิดลักษณะวัฒนธรรมของฮอฟสตีด (Hofstede, 1983) มาวิเคราะห์กับลักษณะสังคมจังหวัดชลบุรีนั้น พบว่า สังคมไม่ได้แยกแยะผู้มีอำนาจสูงกับผู้มีอำนาจน้อยออกจากกันอย่างชัดเจน สมาชิกในสังคมมีการรวมกลุ่มกันพอสมควร และพยายามประนีประนอมในการดำรงชีวิตและทำงานร่วมกันโดยหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง ซึ่งต้องอาศัยทั้งวิธีการที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ การวางแผนหรือการให้ความสำคัญกับเป้าหมายก็ไม่ได้มองระยะยาวนัก เพียงแต่ประสานผลประโยชน์ให้ลงตัวเป็นสำคัญ มีลักษณะการให้คุณค่ากับความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ซึ่งเป็นคุณค่าความมั่นคงทางความรู้สึกและการใช้ชีวิต มากกว่าที่จะต้องการผลประโยชน์ตอบแทนเชิงวัตถุเพียงอย่างเดียว สอดคล้องกับการศึกษาของบุษกร วัชรศรีโรจน์และคณะ (2550) ที่ศึกษาลักษณะสังคมไทยโดยอาศัยกรอบการศึกษาวัฒนธรรมของฮอฟสตีดแล้วพบว่า ลักษณะวัฒนธรรมทั้ง 5 มิตินั้นสังคมไทยมีความเหลื่อมล้ำทางอำนาจ(ระยะห่างของอำนาจ) ความเป็นปัจเจกนิยม และการมุ่งเน้นเป้าหมายระยะยาวในระดับปานกลาง ขณะที่ลักษณะความเป็นเพศชายอยู่ในระดับต่ำ แต่การหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนกลับสูง

ส่วนสภาพสังคมจังหวัดชลบุรีที่นับถือกันตามเครือญาติและพวกพ้อง มีความสัมพันธ์ที่เหนียวแน่นผ่านกลุ่มต่างๆ และสภาพเศรษฐกิจที่ดีทำให้เกิดศักยภาพในด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะอบจ. และเกิดการพึ่งพางบประมาณระหว่างหน่วยราชการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดได้ โดยอาศัยแบบแผนความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการในสังคมมาใช้อำนวยความสะดวกในการประสานการทำงานให้เป็นไปโดยราบรื่นไร้อุปสรรคขัดข้อง เกิดความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและเป็นเอกภาพ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดระบบอุปถัมภ์ที่ได้รับการยอมรับกันในวงวิชาการไทยว่าสามารถอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคม การเมืองไทยตั้งแต่ระดับชาติถึงระดับท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี โดยระบบอุปถัมภ์มีรากฐานอยู่ที่การแลกเปลี่ยนทั้งในเชิงวัตถุผลประโยชน์และในเชิงสัญลักษณ์และความเชื่อระหว่างกลุ่มบุคคลสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งนั้นดำรงอยู่ในฐานะผู้อุปถัมภ์ และอีกฝ่ายอยู่ในฐานะผู้ใ้อุปถัมภ์ (พิชาย รัตนติลก ณ ภูเก็ต, 2552) แม้ว่ากรณีความสัมพันธ์ของฝ่ายข้าราชการส่วนภูมิภาคกับอบจ.ชลบุรีจะไม่ได้แสดงการแลกเปลี่ยนที่ไม่เท่าเทียมระหว่างผู้อุปถัมภ์ที่อยู่เหนือผู้ใ้อุปถัมภ์ แต่ในการแลกเปลี่ยนนั้นทั้งสองฝ่ายมีความยินยอมพร้อมใจ จึงทำให้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์นั้นดำเนินไปอย่างสันติ นอกจากนี้ ความสัมพันธ์อันดีดังกล่าวยังช่วยไม่ให้เกิดความขัดแย้งจนเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาจังหวัด ประกอบกับภาคส่วนอื่นๆ ภายในจังหวัด ทั้งภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนก็ต่างมีแนวทางการดำเนินกิจกรรมบนพื้นฐานของความปรองดอง จึงทำให้บรรยากาศทางสังคมเป็นไปด้วยดี

กล่าวโดยสรุปนั้น สภาพสังคมจังหวัดชลบุรีมีลักษณะเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของคนด้วยการอาศัยความคุ้นเคยและไว้วางใจที่เกิดจากการนับถือกันผ่านเครือญาติและการช่วยเหลือพึ่งพาซึ่งกันและกัน มีการเคารพยำเกรงต่อบุคคลที่มีบทบาทผู้นำเด่นชัดซึ่งมีคุณสมบัติในความเป็นคนโต (ผู้ใหญ่) ขณะที่การพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นไปด้วยดีทั้งทางพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม เกษตรกรรม และการท่องเที่ยว สร้างมูลค่าแก่จังหวัดที่กลับคืนมาในรูปร่างของอบจ. ปัจจุบันทั้งสังคมและเศรษฐกิจดังกล่าวจึงนำมาสู่การยอมรับบทบาทนำของอบจ.ชลบุรี **พร้อมกับการขาดการมีส่วนร่วมหรือปฏิสัมพันธ์กับอบจ.จากภาคส่วนต่างๆ** เนื่องจากอบจ.ชลบุรีเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งที่อยู่ภายใต้การบริหารของกลุ่มการเมืองที่มีกำนันเป่าเป็นผู้นำ การเข้าไปขัดขวาง แย่งชิง หรือสร้างปัญหาใดๆที่เกี่ยวข้องกับอบจ.จึงมีน้อยเพราะถือว่าเป็นสิ่งที่ควรปล่อยให้เป็นที่และบทบาทของผู้อุปถัมภ์ที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ฝ่ายต่างๆคืนกลับมาและควรประนีประนอมสร้างความปรองดองกันมากกว่า

สภาพสังคมและเศรษฐกิจที่นำมาสู่ความสัมพันธ์เชิงช่วยเหลือพึ่งพากันจากการรู้จักเป็นการส่วนตัวที่ใช้ในการติดต่อประสานงานของหน่วยงานต่างๆโดยเฉพาะระหว่างอบจ.กับส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น โดยไม่มีปัญหาความขัดแย้งระหว่างภาคส่วนจนกระทบกับการทำงานทำให้อบจ.ชลบุรีสามารถดำเนินภารกิจตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับจากนโยบายการกระจายอำนาจและกรอบของกฎหมายที่ให้ไว้ได้

4.1.2 นโยบายและระเบียบของรัฐ

พัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแสดงให้เห็นถึงการถูกจัดตั้งขึ้นมาตามผลของกฎหมาย และเมื่อการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกำหนดในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ทำให้มีการปรับปรุงกฎหมายและตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องตามมา ซึ่งการวิจัยนี้ได้วิเคราะห์อิทธิพลของกฎหมายอันได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ที่มีผลต่อวัฒนธรรมองค์การของอบจ.ชลบุรี

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 การปกครองท้องถิ่นถูกนำขึ้นมาพิจารณาในการจัดรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินใหม่อีกครั้งภายใต้หลักการทำให้เป็นประชาธิปไตย (democratization) ด้วยการกระจายอำนาจการปกครอง (decentralization) โดยถือเป็นนโยบายของรัฐบาลขณะเดียวกันการออกกฎหมายจัดตั้งเทศบาลในปี พ.ศ.2496 ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ในการทุกระดับของการปกครองภายในจังหวัด ซึ่งเฟร็ดเดอริก เจ ฮอริแกน (Horriگان, 1962) แบ่งกระบวนการดังกล่าวออกเป็น 3 ขั้นตอนคือ (1) จังหวัดเป็นหน่วยการปกครองขั้นต้นของการบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาค โดยกระทรวงมหาดไทยจะแต่งตั้งผู้ปกครองที่มีความสามารถไปทำหน้าที่ 2 ส่วนคือ เป็นตัวแทนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและหัวหน้าฝ่ายบริหารของสภาจังหวัดที่ได้รับการเลือกตั้ง (2) การปกครองตนเองระดับท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลจะได้รับการส่งเสริมและสถาบันตัวแทนที่จัดตั้งในพื้นที่อื่น ๆ จะต้องเตรียมตัวเพื่อรองรับการประเมินเพื่อปรับให้มีสถานะเป็นเทศบาลต่อไป (3) ขั้นตอนสุดท้ายในแผนการกระจายอำนาจมุ่งหวังการแทนที่ของเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งจากนโยบายการสร้างตำแหน่งในการบริหารราชการจังหวัด ลักษณะเพิ่มเติมอื่นๆของแผนยังรวมถึงการสร้างข้าราชการพลเรือนจังหวัด เพิ่มอำนาจในการจัดเก็บภาษีสำหรับท้องถิ่น และขยายพรรคการเมืองในพื้นที่จังหวัด ซึ่งหมายความว่า หน่วยงานของการบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาคขั้นต้นก็คือ จังหวัด ที่การบริหารราชการจังหวัดอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ปกครองที่เรียกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พร้อมทั้งรับทิศทางนโยบายและคำสั่งจากคณะรัฐมนตรี ข้าราชการตัวแทนจากหน่วยงานส่วนกลางทั้งหมดมาอยู่ภายใต้การบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดยังต้องรับผิดชอบต่อการให้บริการสาธารณะของจังหวัดและอำเภอ อำนาจและหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดครอบคลุมไปถึงอำนาจในการให้ความดีความชอบ ลงโทษ มอบตำแหน่งและแต่งตั้งเจ้าหน้าที่บริหารงานในจังหวัด ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายและระเบียบจากส่วนกลางกำหนดไว้ การบริหารงานจังหวัดเป็นไปตามกฎและระเบียบ คำสั่งจากหน่วยงานส่วนกลาง การชี้แนะหรือคำแนะนำจากผู้ตรวจสอบเพื่อกำกับดูแลการบริหารราชการ การให้บริการในจังหวัด และการกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นเป็นไปด้วยดี ฮอริแกน กล่าวว่า ด้วยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องบริหารราชการจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และการตัดสินใจของหน่วยงานการปกครองส่วนกลางทั้งหลายนั้นได้สร้างความขัดกันผลประโยชน์ (conflict of interest) ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีลักษณะ

การตัดสินใจแบบงานบริหารทั่วไป (generalists) กับหน่วยราชการที่มีเทคนิคเฉพาะ (technicians) ในการให้บริการและการปกครองสายตรงตามสายงาน (unique directives governing) ของส่วนราชการนั้นๆ สภาพเช่นนี้มีได้เปิดเผยชัดเจนในระบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจของระบบราชการ แต่กลับทำให้เกิดความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการที่อาศัยความรู้จักกันเป็นการส่วนตัวมาช่วยในการบริหารงาน ซึ่งฮอว์ริแกนเรียกว่า “การประสานงานแบบวิสกี้-โซดา (whiskey-soda coordination)” อันเป็นลักษณะบ่งชี้ถึงชีวิตการบริหารราชการไทย (Thai Administration life) ในจังหวัดต่างๆ

เมื่อมีการรื้อฟื้นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นมาอีกครั้งตามหลักการกระจายอำนาจ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีบทบาทและอิทธิพลในการตัดสินใจหรือชี้ขาดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการปกครองท้องถิ่น เพราะขอบเขตความรับผิดชอบที่กว้างและมีอำนาจในการกำกับติดตามให้เป็นไปตามแผนที่จัดให้มีการปกครองระดับจังหวัดและเทศบาล การดำเนินการของสภาท้องถิ่นจำนวนมากมักก่อความไม่พอใจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีลักษณะคั่งจาริตั้งเดิม (traditionally-minded governors) ทำให้มักจะร้องเรียนไปยังการปกครองส่วนกลางว่าสูญเสียเวลา (wastes time) ในการประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่สามารถดำเนินกิจการได้อย่างจริงจังเป็นรูปธรรม สิ่งที่ถูกนำเสนอคือ ควรจะกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่กว้างครอบคลุมผู้นำชุมชน หมู่บ้าน และเทศบาล ซึ่งรัฐบาลในเวลานั้นได้เพิ่มบทบาทหัวหน้าคณะกรรมการพัฒนาจังหวัดแก่ผู้ว่าราชการในปี พ.ศ.2499 ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารทั้งส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ประเด็นปัญหานี้ ฮอว์ริแกนสรุปว่าเป็นปัญหาเก่าแก่ของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประเทศไทยในด้านการพัฒนาระบบควบคุมภายใต้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับอนุญาตให้มีอำนาจอย่างมากในการควบคุมดูแลทั้งจังหวัดโดยปราศจากอำนาจในลักษณะเดียวกันมาคอยตรวจสอบถ่วงดุลผลประโยชน์ของรัฐ ดังจะเห็นได้ว่า แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นมาแล้วหลายฉบับ อาทิ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 หรือประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ที่เปลี่ยนแปลงให้สภาตำบลบริหารงานในรูปคณะกรรมการสภาตำบล เป็นต้น แต่การปกครองท้องถิ่นด้วยการกระจายอำนาจของรัฐส่วนกลางมายังท้องถิ่นก็ยังไม่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง เพราะพิจารณาจากโครงสร้างการบริหารงานของท้องถิ่นตามที่กฎหมายเหล่านั้นกำหนดไว้ ล้วนเป็นโครงสร้างที่เปิดโอกาสให้กับข้าราชการส่วนภูมิภาคได้เข้ามามีบทบาทในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น

จนกระทั่งหลังเหตุการณ์ความรุนแรงในเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2535 กระแสการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง ในช่วงการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมืองต่างๆ ได้มีพรรคการเมืองนำเอานโยบายการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นนโยบายหลักถึง 5 พรรคการเมืองด้วยกัน ซึ่งผลจากการเรียกร้องดังกล่าวนำไปสู่การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ขึ้นมาแทนที่สภาตำบล โดยให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล จำนวน 6,742 แห่งทั่วประเทศ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่มีผลบังคับใช้ในเดือนมีนาคม พ.ศ.2538 และในเวลาเดียวกันกระแสเรียกร้องการกระจายอำนาจยังมีไปถึงการเสนอแนวคิดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดอีกด้วย ทำให้เกิดการ

อภิปรายถกเถียงกันในวงราชการและนักวิชาการต่อประเด็นดังกล่าว ที่เดิมนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการบริหารงานจังหวัดแต่ผู้เดียวมาโดยตลอด ทำให้ถูกมองว่าเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจที่จะเกิดขึ้นในลำดับต่อไปหลังมีองค์การบริหารส่วนตำบลเกิดขึ้นแล้ว

นอกจากการเกิดขึ้นขององค์การบริหารส่วนตำบลจะกระทบต่อฐานะและบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ในอีกด้านหนึ่ง ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลและการเสนอแนวคิดเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดยังกระทบต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีอยู่เดิม เนื่องจากผลของประเด็นดังกล่าวอาจนำมาสู่การยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็เป็นได้ ดังนั้น สมาชิกสภาจังหวัดทั้งหลายจึงออกมาเคลื่อนไหวและรวมตัวกันในการหาทางออกให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไป ซึ่งในระหว่างที่ยังมิได้เกิดการเปลี่ยนแปลงใดใดทั้งการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดหรือการยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด การปฏิรูปการเมืองของประเทศไทยได้เดินมาสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ที่เปิดโอกาสให้เกิดการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นขั้นตอน บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญนี้ได้ยุติข้อถกเถียงเกี่ยวกับผู้บริหารจังหวัดลงชั่วคราว ขณะเดียวกันทางสมาชิกสภาจังหวัดที่รวมตัวกันเป็นสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย และได้อาศัยช่องทางจากรัฐธรรมนูญเรียกร้องให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 ที่ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากผู้ดำรงตำแหน่งของราชการส่วนภูมิภาค มิได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนอันขัดกับหลักการกระจายอำนาจ ข้อเสนอเรียกร้องที่ตามมาก็คือ การเสนอให้ตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นเพื่อให้มีโครงสร้างและการบริหารงานที่สอดคล้องกับการกระจายอำนาจ และเพื่อเป็นหลักประกันว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะยังมีอยู่ต่อไป แม้ว่าจะมีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นเต็มพื้นที่ของจังหวัดแล้วก็ตาม (ปิยะมาศ ทวีพมวงศา, 2547: 48)

การเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการเปลี่ยนแปลงและทิศทางในอนาคต ล้วนถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้ระเบียบของรัฐทั้งสิ้น สารสำคัญที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการกระจายอำนาจจึงปรากฏในรูปของกฎหมายต่างๆ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด และพระราชบัญญัติต่างๆ ดังนี้

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ.2540 ที่เป็นจุดเริ่มต้นสำคัญในการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ภายในระบบบริหารราชการไทยทั้งการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยจะต้องมีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะต่างๆจากราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งถ่ายโอนทรัพยากรอื่นๆเช่น งบประมาณ บุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการตามที่ได้รับถ่ายโอนได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นี้ มีทั้งหมด 336 มาตรา ส่วนที่ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นมีด้วยกัน 2 ส่วน รวม 10 มาตรา ได้แก่ ส่วนที่ 1 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 ที่ว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น และส่วนที่ 2 หมวด 9 ว่าด้วย

การปกครองท้องถิ่น ในมาตรา 282-290 ซึ่งมีสาระสำคัญคือ รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองและเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารงาน การบริหารบุคคล และการบริหารงบประมาณ รวมถึงมีอำนาจหน้าที่ของตนโดยเฉพาะ รัฐบาลทำหน้าที่ในการกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นตามกรอบของกฎหมายเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการดังกล่าวเป็นไปเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญจึงจัดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจขึ้นมาดำเนินการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง รวมทั้งกำหนดการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย และผลจากรัฐธรรมนูญนี้ ทำให้เกิดพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ที่ประกาศใช้ในวันที่ 11 พฤศจิกายน 2542

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 มีสาระสำคัญอยู่ 4 ประเด็น ได้แก่

- 1) ให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันประกอบด้วยกรรมการ 3 ฝ่าย หรือเรียกว่า “ไตรภาคี” ที่มาจากผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ
- 2) การกำหนดหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันในการจัดบริการสาธารณะ
- 3) การกำหนดให้มีการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4) การกำหนดหลักการและสาระสำคัญของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนของการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะนั้น ปรากฏใน 7 มาตรา ตั้งแต่มาตรา 16-22 โดยจัดระบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ให้เป็นระบบ 2 ชั้น (Two-Tiers System) คือให้องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และเมืองพัทยา ทำหน้าที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (Lower Tier) ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (Upper Tier) เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่ โดยในมาตรา 17 ได้กำหนดภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ 29 ภารกิจ และมาตรา 16 กำหนดภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และเมืองพัทยาไว้ 31 ภารกิจ แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาบทบาทหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะทั้งสองระดับแล้ว พบว่ายังมีการกำหนดบทบาทและหน้าที่ที่เหมือนกันอยู่หลายส่วน อาทิ การจัดการศึกษา การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย การส่งเสริมการท่องเที่ยว การกีฬา และการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งความสับสนหรือความไม่ชัดเจนในบทบาทหน้าที่ดังกล่าว พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้คณะกรรมการกระจายอำนาจเป็นผู้พิจารณาตัดสินว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดจะเป็นผู้จัดทำ

บริการสาธารณะ ดังนั้น คณะกรรมการการกระจายอำนาจจึงได้ออกประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2546 ซึ่ง**ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบงานลักษณะภาพรวมของจังหวัด** เช่น การจัดการศึกษา การสาธารณสุข การส่งเสริมการท่องเที่ยว วัฒนธรรมประเพณี เป็นต้น โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องรับผิดชอบในโครงการที่มีขนาดใหญ่หรือโครงการที่มีความคาบเกี่ยวกับหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจะต้องเป็นผู้ให้การสนับสนุนด้านเทคนิค วิชาการ เครื่องจักร บุคลากร ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นภายในจังหวัด ในส่วนของการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นนั้น ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่ในการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นของจังหวัดเพื่อให้เกิดการบูรณาการร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัด นอกจากนี้ ประกาศยังระบุถึงการให้การสนับสนุนแก่ประชาคมหรือองค์กรประชานั้น ห้ามมิให้มีการสนับสนุนในรูปของสิ่งของและการเข้าไปดำเนินการแทน เป็นต้น (วุฒิสาร ตันไชย และธีรพรณ ใจมัน, 2547: 6-7, 28-29)

ส่วนต่อมาคือ **แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543** ที่กล่าวถึงเหตุผลและเป้าหมายในการกระจายอำนาจ การกำหนดความหมายของภารกิจที่จะถ่ายโอน และแนวทางในการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังและงบประมาณ การปรับปรุงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวทางการถ่ายโอนบุคลากรและการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น การพัฒนาระบบตรวจสอบและการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการองค์การ ซึ่งแนวทางดังกล่าวนำมาสู่แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะด้านต่างๆ หลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร ตลอดจนการจัดระบบบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกรอบแนวทางตามกฎหมายข้างต้นนั้น มีบทบาทต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะเครื่องยืนยันรับรองให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถบริหารจัดการบริการสาธารณะต่อไปได้ด้วยอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ แต่กฎหมายที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวข้องและมีผลโดยตรงต่อการทำหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็คือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เปลี่ยนแนวทางการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปจากเดิมโดยเฉพาะในส่วนของผู้บริหาร ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่ถือเป็นสภาพแวดล้อมภายนอกที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องรับมือ

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ประกาศใช้ในวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ถือเป็นกฎหมายที่เกิดจากการผลักดันของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง ซึ่งได้ดำเนินการมาหลังจากการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในปีพ.ศ.2538 การผลักดันให้ออกกฎหมายดังกล่าวถือว่าใช้เวลาไม่นานคือเพียง 2 ปี กฎหมายก็ได้รับการประกาศใช้ เหตุที่เป็นเช่นนั้นเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นและนักการเมืองระดับชาติที่เป็นพรรคร่วมรัฐบาลในขณะนั้นได้ให้ความร่วมมือด้วยดี ประกอบกับกระแสการสนับสนุนการกระจายอำนาจ จึงนับเป็นช่องทางและโอกาสที่ทำให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดรักษาสถานะขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นขนาดใหญ่มาจนถึงทุกวันนี้ เนื้อหาสาระในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 นั้น อยู่ที่หมวด 3 นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น

หลังจากประกาศใช้ พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ไม่นานก็มีการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตามผลของกฎหมาย ทำให้มีการแก้ไข พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 ที่มีผลในวันที่ 11 มีนาคม 2542 ซึ่งสาระสำคัญที่เปลี่ยนแปลงจะเป็นการเพิ่มเติมรายละเอียดในบางมาตราให้เกิดความชัดเจนขึ้น อาทิ เหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกสภาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในกรณีที่ประชาชนลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่ง เหตุแห่งการพ้นตำแหน่งของประธานสภาและรองประธานสภา นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองนายองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพิ่มเติมหน้าที่ในการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ข้อถกเถียงเกี่ยวกับการปรับปรุงอบจ.ยังคงมีอยู่ ทำให้สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยดำเนินการผลักดันกฎหมายเพื่อแก้ไขให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความสมบูรณ์ในด้านการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ภายใต้หลักการมีผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนไม่ต่างกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ซึ่งเห็นผลเป็นรูปธรรมเมื่อประกาศใช้ พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ที่ได้ทำการปรับเปลี่ยนทั้ง โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การบริหารงานบุคคล รายได้ และการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ใช้ยู่จนถึงปัจจุบัน

แนวทางแห่งนโยบายและระเบียบของรัฐข้างต้นก่อให้เกิดผลบางประการกับอบจ.ชลบุรี ซึ่งแบ่งออกได้เป็นประเด็นคือ

ประการที่หนึ่ง ปัญหาการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประเทศไทยที่เกิดจากระบบควบคุมโดยผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่ฮอว์ริแกนกล่าวถึงนั้นอาจพบได้ในหลายจังหวัด แต่กรณีของจังหวัดชลบุรีนั้นมีลักษณะที่ต่างออกไปจากจังหวัดอื่นๆที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจในการเป็นทั้งผู้บริหารส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นอย่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งสามารถควบคุมความเป็นอิสระในการทำงานเพื่อท้องถิ่นได้หรือเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการบริหารราชการจังหวัดโดยขาดการถ่วงดุลอำนาจจากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด แต่สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีกลับไม่ได้มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว เนื่องจากภายในจังหวัดยังมีบุคคลที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการบริหารพัฒนาจังหวัดก็คือ กำนันเป่า อดีตนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองแสนสุข แต่สิ่งหนึ่งที่มีการบริหารราชการจังหวัดภายในจังหวัดชลบุรีสอดคล้องกับแนวคิดของฮอว์ริแกนก็คือ เกิดความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการจากการอาศัยความรู้จักกันเป็นการส่วนตัวมาช่วยในการบริหารงาน หรือ “การประสานงานแบบวิสกี้-โซดา (whiskey-soda co-ordination)” เนื่องจากรูปแบบความสัมพันธ์ที่ไม่ได้มีผู้หนึ่งผู้ใดมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการตัดสินใจ หากแต่อาศัยการพบปะพูดคุยระหว่างตัวแทนรัฐที่เป็นทางการคือ

ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีกับฝ่ายที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจเป็นทางการอย่างกำนันเป๊าะเพื่ออำนวยความสะดวกในการประสานงานและร่วมกันกำหนดทิศทางการพัฒนา

ประการที่สอง การเรียกร้องผลักดันให้มีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 นั้นเกิดขึ้นมาจากการขับเคลื่อนของสมาชิกสภาจังหวัดชลบุรีที่มีนายโยธิน(นามสมมติ) เป็นแกนนำด้วยส่วนหนึ่ง โดยนายโยธินเข้าไปมีบทบาทตั้งแต่เริ่มรวมตัวเป็นสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ที่มีนายอุดรพันธ์ จันทรวีโรจน์ ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่เป็นประธานสหพันธ์ฯ และได้จัดทะเบียนเป็นสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ.2542 จากความเห็นและการสนับสนุนของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคกลางและภาคตะวันออก และได้เลือกตั้งให้นายศักดา จาละ นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุพรรณบุรีเป็นนายกสมาคมฯคนแรก จนหมดวาระในเดือนธันวาคม พ.ศ.2545 แล้วนายโยธินซึ่งดำรงตำแหน่งนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีก็ได้รับเลือกตั้งเป็นนายกสมาคมคนที่สอง ครองวาระ 2 สมัยติดต่อกัน โดยความสำเร็จในการผลักดันให้เกิดพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 และฉบับแก้ไขต่อมานั้น เกิดจากปัจจัยความสัมพันธ์ในลักษณะเครือข่ายระหว่างนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในจังหวัดของตน และความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ที่พรรคการเมืองต่างๆและนักการเมืองระดับชาติมักจะสนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่น เพื่อให้ให้นักการเมืองท้องถิ่นเป็นฐานเสียงในการเลือกตั้งระดับประเทศ ขณะที่นักการเมืองท้องถิ่นก็สามารถเรียกร้องผลประโยชน์ผ่านการติดต่อกับนักการเมืองระดับชาติเพื่อให้สนับสนุนข้อเรียกร้องดังกล่าว (ปิยะมาศ ทวีพมวงศา, 2547:49-52) ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 นั้นเป็นผลพวงจากการผลักดันของฝ่ายองค์การบริหารส่วนจังหวัดเองมากกว่าการริเริ่มโดยรัฐบาล แม้ว่าแนวนโยบายของรัฐบาลในช่วงเวลานั้นจะส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ในเรื่องการปกครองตนเองของท้องถิ่นแล้วก็ตาม ด้วยเหตุที่มาแห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าว ทำให้นายโยธินในฐานะนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีและนายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยจึงพยายามสร้างแนวทางต้นแบบและพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีให้มีความโดดเด่น สามารถดำเนินโครงการสำคัญที่เป็นประโยชน์กับท้องถิ่นอย่างที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เคยเป็นมาก่อน เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสำคัญในบทบาทภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่ได้รับการกระจายอำนาจและผลักดันจนมีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540

ประการที่สาม กรอบของนโยบายและกฎหมายที่ส่งเสริมการกระจายอำนาจเป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำรงอยู่มาจนถึงปัจจุบัน ด้วยบทบาทภารกิจการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่รับผิดชอบดูแลภาพรวมทั้งจังหวัด ไม่นับการให้บริการสาธารณะโดยตรง หากแต่เป็นผู้รับผิดชอบในโครงการขนาดใหญ่หรือโครงการที่มีความคาบเกี่ยวกับหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจะต้องเป็นผู้ให้การสนับสนุนด้านเทคนิค วิชาการ เครื่องจักร บุคลากรแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นภายในจังหวัด นอกจากนี้ยังเป็นผู้ประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นของจังหวัดเพื่อให้เกิดการบูรณาการร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัด

ตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทบาทภารกิจ ดังกล่าวนี้นำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีมีลักษณะของ “ความเป็นพี่ใหญ่” ที่พึงพาได้ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด ของประชาชน หรือแม้แต่ของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคใน จังหวัดเอง ซึ่งความเป็นพี่ใหญ่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสะท้อนได้จากวิสัยทัศน์ของผู้บริหาร และค่านิยมของบุคลากรได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะนายปรัชญา(นามสมมติ) นายกอบจ.ชลบุรีคน ปัจจุบัน โดยนายปรัชญาให้สัมภาษณ์ที่เน้นย้ำการเป็นผู้นำในแบบที่ช่วยน้องและบทบาทขององค์การ บริหารส่วนจังหวัดชลบุรีร่วมกับภาคส่วนต่างๆในจังหวัดว่า

“ผมอยากให้เห็นภาพนี้ก่อนอันดับแรกคือ ให้เห็นว่าอบจ.สามารถเป็นที่พึ่งของ พี่น้องประชาชนและเป็นที่พึ่งที่จะเข้าไปทำงานในแต่ละด้านได้ ไม่ได้มองด้านใดด้านหนึ่ง เราต้องการให้ทุกภาคส่วนเห็นว่า อบจ.ชลบุรีเป็นองค์กรที่เข้าไปช่วยเหลือในการพัฒนาด้าน ต่างๆ เป็นพี่เลี้ยงให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสมือนเป็นพี่เลี้ยงใหญ่ให้กับอปท.ขนาด เล็ก และในส่วนของราชการอื่นๆ อบจ.เราต้องการมองว่า เราต้องการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ด้านต่างๆร่วมกับส่วนราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค นี่คือหลักในการทำงาน” (ปรัชญา(นามสมมติ), สัมภาษณ์, 16 พฤศจิกายน 2553)

ประการที่สี่ แม้ว่าพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 และฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 2 และครั้งที่ 3 จะเป็นกฎหมายหลักสำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่นอกเหนือจากนี้ยังมี กฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงาน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคจากข้อบัญญัติตามกฎหมาย ต่างๆเหล่านั้นกับอบจ.ชลบุรี ซึ่งจำแนกเป็นประเด็นปัญหาคือ

- ภารกิจถูกกำหนดอย่างกว้างๆ ทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในการจัดทำภารกิจระหว่าง องค์กรการบริหารส่วนจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ หรือปัญหาความไม่ชัดเจนในภารกิจ ว่าภารกิจใดทำได้หรือไม่ได้ ก่อให้เกิดอุปสรรคในการทำงานและสร้างความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหาร กับข้าราชการผู้ปฏิบัติงานเนื่องจากตีความในภารกิจแตกต่างกัน ซึ่งอบจ.ชลบุรีมีความขัดแย้งในส่วนนี้ เช่นกัน

“ช่วงแรกปัญหาเยอะมากๆ เช่น พ.ร.บ.บอกว่า อบจ.มีหน้าที่ต้องส่งเสริมการศึกษา เขียนแบบนี้ ตีความได้กว้างมากกว่า เราจะทำเองหรือสนับสนุน ถ้าทำได้เราควรทำเอง ทำให้ เขาดู ข้าราชการอบจ.ทำไม่เป็นเลยบอกทำไม่ได้ ตีระเบียบมหาดไทยไม่ให้ แต่หน้าที่มันมี ก็ได้เสียกัน ผมก็พยายามเรียกข้าราชการประชุม ก็ต่อสู้แก้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยมา กบางเรื่องออกมา 40-50 ปีแล้ว ไม่เคยเปลี่ยน”(โยธิน(นามสมมติ), สัมภาษณ์, 7 มกราคม 2554)

คำสัมภาษณ์ของนายโยธินข้างต้นแสดงให้เห็นว่า มุมมองของข้าราชการอบจ.นั้นพยายามจะ ไม่ทำสิ่งที่อยู่เกินกว่ากฎหมายกำหนด ส่วนใดที่ยังไม่แน่ใจหรือคลุมเครือก็จะป้องกันไว้ก่อนโดยการ หลีกเลี่ยงการกระทำเพื่อให้เกิดความผิดพลาด ซึ่งนอกเหนือจากระเบียบกฎหมายที่บุคลากรอบจ.

ชลบุรีพยายามยึดถือโดยตีความตามอักษรแล้วก็ยังมีอีกสิ่งที่ยึดเป็นแนวทางการทำงานซึ่งก็คือ สิ่งที่หัวหน้างานกำหนดหรือบอกให้ทำ ดังนั้น บุคลากรอบจ.ชลบุรีจึงยึดตามระเบียบด้วยและยึดตามความคิดเห็นของหัวหน้างานนั้นๆ ด้วย ซึ่งเหตุผลก็เนื่องมาจากหัวหน้างานย่อมต้องรับผิดชอบในฐานะ ผู้สั่งการตามสายการบังคับบัญชาก่อน ประกอบกับหัวหน้างานก็เป็นข้าราชการเช่นเดียวกันย่อมต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายเช่นเดียวกัน

การยึดติดกับระเบียบกฎหมายที่กำหนดจากภายนอกทำให้บุคลากรอบจ.ในส่วนของข้าราชการผู้ปฏิบัติงานขาดความริเริ่มสร้างสรรค์ และเป็นฝ่ายตั้งรับที่จะเรียนรู้ทำความเข้าใจกฎหมายต่างๆจนนำไปสู่ปัญหาความสามารถในการใช้กฎหมายให้เกิดประโยชน์กับองค์กร บุคลากรอบจ.ชลบุรีมีความรู้สึกว่ปัญหาดังกล่าวเป็นจุดอ่อนสำคัญที่ควรได้รับการแก้ไขทั้งในแง่ของ การตีความและการนำมาประกอบการพิจารณาจัดทำโครงการหรือเสนอแนะต่อผู้บริหารเพื่อการตัดสินใจ

- ปัญหาการถูกกำหนดทิศทางและแนวปฏิบัติจากกระทรวงมหาดไทย ทำให้บุคลากรของอบจ.มีลักษณะพฤติกรรมของการเป็นผู้ตาม คือทำตามระเบียบกฎหมายที่ถูกกำหนดโดยส่วนกลางมาแล้วโดยมิได้ขัดขึ้น ดังข้อมูลสัมภาษณ์ที่ว่า “อบจ. ต้องทำตามทุกระเบียบนี้ของกระทรวงมหาดไทย” (ผู้อาวุโสคนสนิทกำนันเป่า(นามสมมติ), สัมภาษณ์, 10 พฤศจิกายน 2553)

- การที่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดถูกกำกับดูแลโดยผู้ว่าราชการจังหวัดก่อให้เกิดการพึ่งพาระหว่างฝ่ายผู้ว่าราชการจังหวัดและฝ่ายองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งปัญหานี้จะพบทั้งมุมมองที่เห็นว่าข้าราชการประจำอย่างผู้ว่าราชการจังหวัดต้องอาศัยความช่วยเหลือ โดยเฉพาะด้านงบประมาณจากอบจ. และมุมมองที่เห็นว่านายกอบจ.ต้องพึ่งพาผู้ว่าราชการจังหวัดในการอนุมัติเรื่องต่างๆให้เป็นไปโดยราบรื่น เพราะการกำหนดเรื่องการกำกับดูแลของราชการส่วนกลางให้อำนาจส่วนนี้แก่ผู้ว่าราชการไว้

แม้ว่าระเบียบจะให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแล แต่ในความเป็นจริงแล้วสำหรับจังหวัดชลบุรีเป็นจังหวัดที่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกองค์กรบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปด้วยดี ต่างให้เกียรติและช่วยเหลือซึ่งกันและกันทำให้ไม่มีข้อขัดแย้ง การประสานงานจึงเป็นไปโดยราบรื่นมาโดยตลอด ซึ่งมีกำนันเป่า(นามสมมติ)เป็นผู้เชื่อมโยงความสัมพันธ์นั้น

แนวนโยบายและระเบียบของรัฐในการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สร้างสถานะใหม่ให้กับองค์กรบริหารส่วนจังหวัดหลังจากสามารถแยกตัวออกมาจากการควบคุมบริหารจัดการของผู้ว่าราชการจังหวัด พร้อมกับบทบาทการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนที่เน้นประสานนโยบายและแผนงานสำหรับการพัฒนาจังหวัดในภาพรวม ซึ่งเป็นที่มาของบทบาทศูนย์กลางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดที่รวบรวมแผนพัฒนาและงบประมาณสำหรับสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง โดยกรณีของอบจ.ชลบุรีนั้น มีปัจจัยหลายด้านสนับสนุนบทบาท “ความเป็นพี่ใหญ่” ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดให้ชัดเจนอย่างมาก ทั้งปัจจัยที่เกิดจากสถานะใหม่ที่ได้นั้น มาจากการมีส่วนร่วมในการผลักดันของนายโยธิน อดีตนายกองค์กร

บริหารส่วนจังหวัดชลบุรี 3 สมัย จึงทำให้นายโยธิน พยายามสร้างมาตรฐานใหม่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการริเริ่มงานพัฒนาจังหวัดจากโครงการขนาดใหญ่ ปัจจุบันผู้บริหารคนต่อมาที่ยังคงเน้นบทบาทที่ใหญ่เช่นเดิม ซึ่งความเป็นพี่ใหญ่ดังกล่าวนี้ได้รับการเสริมแรงจากงบประมาณจำนวนมากที่สามารถจัดเก็บได้ในจังหวัด นอกจากนี้ยังมีปัจจัยจากความสัมพันธ์กับผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นไปด้วยดี เอื้อให้บทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความโดดเด่นอย่างมาก จึงกล่าวได้ว่า แนวนโยบายและระเบียบของรัฐนั้นมีผลในการขยายบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มากขึ้น แต่ทั้งนี้บทบาทนั้นจะเป็นที่รับรู้เพียงใดนั้นยังขึ้นอยู่กับผู้นำคือ นายกองการบริหารส่วนจังหวัดที่จะสร้างภาพลักษณ์นั้นออกมาอย่างไร

อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่ข้าราชการของอบจ.คุ้นชินกับแนวทางการทำงานเชิงรับ เน้นการยึดระเบียบกฎเกณฑ์เป็นหลักในการทำงานจึงเกิดช่องว่างระหว่างผู้บริหารผู้กำหนดนโยบายกับข้าราชการผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายและระเบียบของรัฐทำให้เกิดการจัดตั้ง กำหนดอำนาจหน้าที่ โครงสร้าง ภารกิจและความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นของอบจ.ซึ่งก่อให้เกิดอิทธิพลในหลายลักษณะข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริมบทบาทความเป็นพี่ใหญ่ของอบจ.หรือผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด หรือก่อให้เกิดความสัมพันธ์กับผู้กำกับดูแลอย่างผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ในอีกด้านก็ก่อให้เกิดปัญหาทั้งความไม่ชัดเจนในภารกิจ การยึดติดกับระเบียบกฎหมาย จนกระทั่งทำให้ผู้ปฏิบัติงานขาดความคิดริเริ่ม อย่างไรก็ตาม นโยบายและระเบียบของรัฐเป็นแหล่งที่มาที่ต้องอาศัยบุคคลในการนำไปปฏิบัติ ดังนั้น ผลของอิทธิพลจะเป็นเช่นไรนั้นย่อมขึ้นอยู่กับผู้ที่เกี่ยวข้องกับอบจ.ด้วย โดยเฉพาะการขับเคลื่อนของผู้บริหารที่มาจากฝ่ายการเมืองจากพันธะสัญญากับประชาชนในเวลาหาเสียงเลือกตั้งซึ่งต้องพยายามบรรลุความสำเร็จในผลงาน สภาพโครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่นจึงช่วยอธิบายความสำเร็จนั้นได้

4.1.3 โครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่นจังหวัดชลบุรี

การเมืองและการบริหารงานท้องถิ่นเป็นสิ่งที่แยกขาดจากกันไม่ได้ โดยทั้งสองส่วนต่างเป็นเสมือนเวทีในการศึกษาเรียนรู้ระบบการเมืองและพฤติกรรมนัการเมืองอันก่อให้เกิดและกระตุ้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น อีกทั้งยังเป็นแหล่งสร้างและฝึกอบรมผู้นำทางการเมืองอีกด้วย (พิชาย รัตนติลก ณ ภูเก็ต, 2552) ดังนั้น การศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้าใจถึงบริบทอย่างถ่องแท้จึงมีความจำเป็นที่ต้องศึกษาโครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่นด้วย การเมืองท้องถิ่นในระดับจังหวัดนั้นมิพัฒนาที่เห็นได้ชัดถึงการเชื่อมโยงกลุ่มอิทธิพลกับการเติบโตทางเศรษฐกิจไปสู่การมีบทบาททางการเมือง ดังนั้น การพิจารณาการเมืองท้องถิ่น จำเป็นต้องศึกษาถึงผู้แสดงบทบาททางการเมืองทั้งส่วนที่เป็นทางการและส่วนที่ไม่เป็นทางการ

เมื่อผู้บริหารอบจ.มาจากการเลือกตั้ง สภาพโครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดจึงเป็นแหล่งที่มาที่สะท้อนแบบแผนความสัมพันธ์ของฝ่ายการเมือง โดยลักษณะโครงสร้างอำนาจแบบ

ผูกขาดของกลุ่มการเมืองบ้านใหญ่ส่งผลต่อความเป็นเอกภาพในการเมืองท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากการเลือกตั้งและการดำรงตำแหน่งผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ ที่ล้วนผ่านการจัดการของกลุ่มการเมืองบ้านใหญ่ แต่สภาพการเมืองระดับชาติที่พลิกผันทำให้กลุ่มการเมืองบ้านใหญ่ต้องปรับยุทธศาสตร์โดยการวางรากฐานการเมืองท้องถิ่นให้มั่นคงขึ้น การเลือกตั้งนายอบจ.จึงเป็นเป้าหมายสำคัญ แต่การปรับเปลี่ยนผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งนายอบจ.ชลบุรีไม่ได้กระทบต่ออบจ.มากนัก เนื่องจากสมาชิกสภาอบจ.ยังคงเป็นกลุ่มการเมืองเดิม ทำให้วัฒนธรรมองค์การของอบจ.ชลบุรีมีการสานต่อในการหล่อหลอมต่อไป

การเมืองท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรีมีความเป็นเอกภาพสูงและสอดคล้องกับการเมืองระดับชาติ (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2547: 102-104) เนื่องจากผู้แสดงบทบาททางการเมืองในจังหวัดชลบุรีตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ส่วนใหญ่สังกัดอยู่ภายใต้กลุ่มการเมืองเดียวกันซึ่งก็คือ กลุ่มการเมืองบ้านใหญ่ของกำนันเป๋า(นามสมมติ) ผู้ทรงอิทธิพลและถูกมองว่าเป็นเจ้าพ่อภาคตะวันออกคนหนึ่ง ถึงแม้ว่ากำนันเป๋าจะหายไปจากการหลบหนีคดี แต่เครือข่ายกลุ่มการเมืองของกำนันเป๋าก็ยังสามารถดำเนินบทบาทเป็นกลุ่มการเมืองที่มีความเป็นปึกแผ่น และได้พัฒนามาสู่กลุ่มการเมืองที่ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและกิจกรรมทางสังคมอย่างชัดเจน ภายใต้ชื่อกลุ่มต่างๆที่มีความสอดคล้องและจำแนกออกตามพื้นที่ จนในที่สุดกลุ่มการเมืองนี้ก็พัฒนามาสู่การจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งในระดับชาติในปี พ.ศ.2554 ทั้งนี้โดยมีบุตรชายคนโตของกำนันเป๋าเป็นหัวเรือสำคัญที่คอยวางแผนและจัดการให้สมาชิกในเครือข่ายได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองภายในจังหวัดอย่างมียุทธศาสตร์ เพื่อฐานอำนาจของกลุ่มได้ดำรงอยู่ต่อไป โดยเฉพาะในเรื่องของการเลือกตั้งระดับต่างๆ

การรวมกลุ่มการเมืองที่มีกำนันเป๋าเป็นศูนย์กลางเริ่มต้นเมื่อกำนันเป๋าได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านในปีพ.ศ. 2509 จากนั้น พ.ศ.2511 กำนันเป๋าลงสมัครรับเลือกเป็นกำนันตำบลแสนสุข จึงเป็นที่มาของชื่อเรียก “กำนันเป๋า” ในช่วงที่กำนันเป๋าเริ่มเป็นที่รู้จักกันในแถบอำเภอเมืองถึงความเป็นคนกว้างขวางเชื่อถือได้ จึงได้รับการแนะนำให้ช่วยเป็นหัวคะแนนให้กับพลตรีสิริ สิริโยธิน ซึ่งบุคคลที่กำนันเป๋าสันับสนุนมักจะชนะการเลือกตั้งเสมอ จึงยังได้รับความไว้วางใจจากนักการเมืองต่างถิ่นที่มาขอให้กำนันสนับสนุนและเป็นหัวคะแนนให้ ต่อมาจึงสนับสนุนบุคคลที่ใกล้ชิดในการลงสมัครรับเลือกตั้งท้องถิ่น เช่น น้องภรรยาของกำนันเป๋า จนกระทั่งได้เป็นสมาชิกสภาจังหวัด ประธานสภาจังหวัด และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 3 สมัย (พ.ศ.2526, 2529 และ2531) ซึ่งเป็นการเลือกตั้งระดับประเทศในที่สุด โดยเหตุผลที่กำนันเป๋าต้องการสนับสนุนผู้อื่นแทนที่จะผลักดันตนเองนั้นเป็นเพราะเห็นว่าตนการศึกษาน้อย แต่สามารถส่งเสริมคนมีการศึกษาให้ขีดหน้าชูตาได้ จึงส่งเสริมผู้อื่น รวมทั้งพยายามให้การศึกษาที่ดีแก่ลูกๆเพื่อเป็นฐานในอนาคต (ผู้อาวุโสคนสนิทกำนันเป๋า(นามสมมติ), สัมภาษณ์, 21 ตุลาคม 2553) จากกลุ่มคนที่เป็นญาติสนิทใกล้ชิดก็ขยายไปสู่กลุ่มที่ใหญ่ขึ้นและเชื่อมโยงกับพรรคการเมืองมากขึ้น จนจัดตั้งเป็นศูนย์ประสานงานพรรคการเมืองที่กลุ่มเข้าร่วมของภาคตะวันออก และมีการจัดรูปแบบเครือข่ายกลุ่มการเมืองอย่างเป็นระบบโดยมีกำนันเป๋าเป็นประธานสูงสุด และมีการแตกเครือข่ายออกหลายกลุ่ม มีแกนนำซึ่งเป็นนักการเมืองท้องถิ่นหรือผู้นำท้องถิ่นระดับอำเภอคือ สมาชิกสภาจังหวัด(สจ.) เป็นหัวหน้ากลุ่มย่อยๆเหล่านั้น และกลุ่มย่อยนี้สามารถแตกออกเป็นกลุ่มขนาดเล็กได้อีก ซึ่งมีแกนนำเป็นผู้นำท้องถิ่นระดับตำบลหรือเทศบาล

เช่น สมาชิกสภาเทศบาล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แกนนำเหล่านี้ล้วนเป็นกลุ่มบุคคลที่มีความใกล้ชิดและสามารถประสานถึงประชาชนได้โดยตรง นอกจากนี้เครือข่ายยังมีพันธมิตรที่เป็นกลุ่มบุคคลที่ได้เข้าร่วมกิจกรรมกับเครือข่ายอย่างสม่ำเสมอหรือได้รับความช่วยเหลือจากเครือข่าย แม้ว่าจะไม่เกี่ยวข้องกับการเมืองโดยตรง ได้แก่ ข้าราชการสายปกครอง สายการศึกษาและข้าราชการที่เกษียณอายุแล้ว นักธุรกิจต่างๆ กลุ่มสตรีและกลุ่มแม่บ้านภายในอำเภอต่างๆ กลุ่มลูกเสือชาวบ้าน และกลุ่มสื่อมวลชนท้องถิ่น (พรรณสิริ จิตรัตน์, 2544) กลุ่มการเมืองภายใต้ชื่อที่รู้จักกันในพื้นที่ว่า “กลุ่มบ้านใหญ่” มีระบบการติดต่อสื่อสารและทำงานร่วมกันอย่างครอบคลุมทั่วทุกพื้นที่ของจังหวัดชลบุรี และด้วยชื่อเสียงกำนันเป่าที่เป็นที่รู้จักกันในภาคตะวันออกเป็นอย่างดี ทำให้อิทธิพลของกำนันและกลุ่มบ้านใหญ่ขยายวงไปยังจังหวัดอื่นๆ ด้วย ลักษณะการเมืองของจังหวัดชลบุรีจึงมีเอกภาพและดำรงอยู่มาจนถึงปัจจุบัน ด้วยความสัมพันธ์ที่เครือข่ายเชื่อมโยงกับประชาชนในพื้นที่ได้บวกกับชื่อเสียงของกำนันเป่านี้เองทำให้การเลือกตั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นถูกผูกขาดโดยกลุ่มบ้านใหญ่ ซึ่งผู้ใกล้ชิดและเป็นที่ปรึกษาให้กับกลุ่มบ้านใหญ่จนกระทั่งเป็นหนึ่งในแกนนำพรรคการเมืองที่กลุ่มได้จัดตั้งขึ้นมา กล่าวว่า การเมืองในสมัยอดีตนั้นเน้นความสัมพันธ์และเน้นตัวบุคคลเป็นหลัก ซึ่งบุคคลในที่นี้ก็คือกำนันเป่าที่เป็นศูนย์กลางของความสัมพันธ์ ผลสำเร็จของกลุ่มบ้านใหญ่โดยกำนันเป่าในฐานะผู้วางแผนและผู้อยู่เบื้องหลังการเมืองจังหวัดชลบุรีและขยายวงกว้างออกไปยังจังหวัดอื่นๆ ในภาคตะวันออก สะท้อนได้จากผลการเลือกตั้งปี พ.ศ.2548 ที่กระแสนิยมพรรคไทยรักไทยร่วมกับบารมีกำนันเป่าที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการเลือกตั้งภาคตะวันออกของพรรค ทำให้ผู้สมัครส.ส.ของพรรคไทยรักไทยในภาคตะวันออกชนะการเลือกตั้งทุกพื้นที่ยกเว้นจังหวัดตราดเพียงเขตเดียว(ผู้อาวุโสคนสนิทกำนันเป่า(นามสมมติ),สัมภาษณ์, 21 ตุลาคม 2553)

การผูกขาดการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นของกลุ่มบ้านใหญ่ดำเนินมาจนกระทั่งกำนันเป่าถูกดำเนินคดีเกี่ยวกับการจัดซื้อที่ดินและหายตัวไป กลุ่มการเมืองบ้านใหญ่จึงมีบุตรชายคนโตของกำนันเป่าเข้ามารับช่วงดูแลต่อ ท่ามกลางสภาพแวดล้อมทางการเมืองที่เปลี่ยนไป ทำให้การใช้ความสัมพันธ์ผ่านเครือข่ายการเมืองร่วมกับชื่อกำนันเป่าอาจใช้ไม่ได้ผลอย่างที่ผ่านมา โดยเฉพาะเมื่อสังคมเข้าสู่การสื่อสารที่ไร้พรมแดน การติดตามข่าวสารที่รวดเร็วทำให้การรับรู้ข้อมูลมีผลต่อการตัดสินใจที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ซึ่งกระทบกระเทือนต่อฐานเสียงและความนิยมในกลุ่มการเมืองบ้านใหญ่อย่างไม่เคยเป็นมาก่อน ดังสะท้อนได้จากคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ด้วยการมีเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสารและคมนาคมที่รวดเร็ว กระแสจึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการชนะการเลือกตั้ง สมัยก่อนเป็นพวกกันก็เลือกกัน แต่เดี๋ยวนี้ไม่ได้ ผู้สมัครที่เราเลือกต้องคุณสมบัติได้ว่าประชาชนรับได้หรือไม่ ไม่ใช่ส่งใครก็ได้ การเมืองจังหวัดชลบุรีเปลี่ยนจากความสัมพันธ์ส่วนตัวมาเป็นสิ่งที่ผู้ลงรับสมัครต้องสร้างตัวเองให้มีคุณสมบัติที่เขารับได้ ไม่ใช่จับใครมาสวมเสื้อก็ได้ เพราะกระแสมาเป็นระยะแล้วก็หายไป ซึ่งกระแสสร้างผลกระทบอย่างมากโดยเฉพาะในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปี พ.ศ.2550 ที่เป็นกระแสล้วนๆ”(ผู้อาวุโสคนสนิทกำนันเป่า(นามสมมติ), สัมภาษณ์, 21 ตุลาคม 2553)

ท่ามกลางวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่มีการแบ่งแยกออกเป็นสองฝ่าย ทั้งกระแสเลือดต่างสี และพรรคการเมืองที่ต่างขั้วกันชัดเจน มีผลกับการต่อสู้ทางการเมืองอย่างเข้มข้นโดยเฉพาะได้กระทบกับผลการเลือกตั้งส.ส.ในจังหวัดชลบุรีอย่างมาก กล่าวคือ กลุ่มบ้านใหญ่แพ้การเลือกตั้งให้กับผู้สมัครพรรคประชาธิปัตย์ในทุกเขตพื้นที่ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่ไม่คาดคิดมาก่อนสำหรับกลุ่มบ้านใหญ่ ทำให้ต้องปรับยุทธวิธีที่เน้นคุณสมบัติตัวผู้สมัครและสร้างการยอมรับและเป็นที่รู้จักแก่ประชาชนผ่านกิจกรรมต่างๆที่เอื้ออำนวย ร่วมกับการมีฐานข้อมูลเครือข่ายกลุ่มการเมืองที่ทำงานเป็นระบบมาตั้งแต่ต้น

แนวทางที่ใช้ในการปรับตัวของกลุ่มบ้านใหญ่จึงหันมาให้ความสำคัญกับการเมืองท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นเพื่ออาศัยเป็นฐานเสียงไปสู่ฐานการเมืองระดับชาติ และหากได้ฐานการเมืองระดับชาติแล้วก็จะสามารถผลักดันการเมืองท้องถิ่นให้เข้มแข็งผ่านกลไกการพัฒนาในพื้นที่ที่จะเป็นไปในทิศทางเดียวกันและส่งเสริมซึ่งกันและกัน อันเป็นยุทธวิธีที่มีการวางแผนและบริหารจัดการโดยบุตรชายคนโตของกำนันเป๋อและทีมที่ปรึกษา แม้ว่าบุตรชายคนโตของกำนันเป๋อเองจะไม่มีตำแหน่งทางการเมืองเนื่องจากถูกตัดสิทธิ์ทางการเมือง 5 ปีในฐานะกรรมการบริหารพรรคจากคดียุบพรรคไทยรักไทย แต่บุตรชายคนโตของกำนันเป๋อก็มีตำแหน่งทางสังคมที่สามารถผูกโยงเข้ากับการเมืองได้ อาทิ เป็นนายกสมาคมกีฬาจังหวัด ประธานสโมสรฟุตบอล อุทยานสมาคมที่เกี่ยวกับยานยนต์ การปรับเปลี่ยนทิศทางการระหว่างที่เสียที่นั่งในพื้นที่ให้กับพรรคประชาธิปัตย์มาสู่การคุมฐานการเมืองท้องถิ่นเพื่อรองรับการเลือกตั้งส.ส.ในวันข้างหน้าปรากฏชัดเจนเมื่อตำแหน่งสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรีจะต้องเป็นคนนามสกุลเดียวกันกับกำนันเป๋อเท่านั้น ดังนั้นในการเลือกตั้งต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญจึงมีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นบุคคลในตระกูลกำนันเป๋อ โดยเฉพาะในกลุ่มพี่น้องลูกกำนันเป๋อ ได้แก่ นายปรัชญา(นามสมมติ) บุตรชายคนรองของกำนันเป๋อ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 5 สมัย ลงสมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี ในปี พ.ศ.2551 นายบารมี (นามสมมติ) บุตรชายคนที่สี่ ลงสมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งสามารถชนะคู่แข่งอย่างท่วมท้นในเวลาใกล้เคียงกันกับนายปรัชญา และนายฤทธิรงค์(นามสมมติ) บุตรชายคนที่ห้าหรือคนสุดท้อง ลงสมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองที่กำนันเป๋อเคยดำรงตำแหน่งมาก่อนโดยไม่มีคู่แข่ง ในพ.ศ. 2553 การปรับตัวครั้งนี้มีเป้าหมายในการคุมฐานเสียงผ่านเครือข่ายท้องถิ่นเดิมที่เป็นพันธมิตรกันมานานอย่างผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในสังกัดให้เข้มแข็งมากกว่าเดิม ขณะเดียวกันก็พยายามหาช่องทางในการเข้าถึงตัวประชาชนเพิ่มขึ้นจากโอกาสในการทำโครงการหรือกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนดูแล โดยเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีความสำคัญในฐานะที่ดูแลภาพรวมทั้งจังหวัดและมีงบประมาณมาก ทำให้การปรับเปลี่ยนตัวบุคคลในการลงรับสมัครเลือกตั้งมีความหมายต่อบรรยากาศการเมืองภายในจังหวัดและภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย

เนื่องจากบุคคลที่ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีเดิมนั้นเป็นนายโยธินที่ดำรงตำแหน่งมายาวนานถึง 10 ปี นับตั้งแต่เปลี่ยนผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งนายโยธินเป็นผู้หนึ่งที่มีบทบาทผลักดันให้เกิดพระราชบัญญัติ

องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ทั้งนี้ นายโยธินเป็นคนสนิทและเป็นที่ไว้วางใจของกำนันเป้าจนได้รับการสนับสนุนให้ก้าวขึ้นมาเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนแรกและดำรงตำแหน่งมาถึง 2 สมัย แล้วจึงลงสมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีครั้งแรก ซึ่งสามารถชนะการเลือกตั้งได้ดำรงตำแหน่งต่ออีกสมัย จนถึงการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดครั้งที่สองที่เปลี่ยนตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง ดังรายละเอียดนี้

การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี ครั้งที่ 1 ในวันที่ 14 มีนาคม 2547 มีผู้สมัครรับเลือกตั้ง 3 คน คือ

ผู้สมัครหมายเลข 1 นางสาวส.ส .

ผู้สมัครหมายเลข 2 นายพ.ป.

ผู้สมัครหมายเลข 3 นายโยธิน

ผลการเลือกตั้งครั้งนี้ นายโยธิน ชนะการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงที่มากกว่าสองแสนคะแนน ส่วนนางสาวส.ส.ได้หนึ่งแสนกว่าคะแนน ตามด้วยนายพ.ป.ที่ได้หนึ่งหมื่นเจ็ดพันกว่าคะแนน

ส่วนการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีทั้งหมด 36 คนนั้น กลุ่มบ้านใหญ่สามารถชนะเลือกตั้งได้เข้ามาเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสิ้น 35 คน ส่วนอีกหนึ่งคนนั้นเป็นคนในกลุ่มของนางสาวส.ส. ซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเขตอำเภอสัตหีบ

การเลือกตั้งครั้งที่ 2 วันที่ 27 เมษายน 2551 มีผู้สมัครรับเลือกตั้ง 3 คนคือ

ผู้สมัครหมายเลข 1 นายปรัชญา

ผู้สมัครหมายเลข 2 นายอ.ว.

ผู้สมัครหมายเลข 3 นายช.พ.

ผลการเลือกตั้งนั้น นายปรัชญาชนะการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงสองแสนหนึ่งหมื่นสี่พันกว่าคะแนน ทิ้งห่างนายอ.ว. ที่ได้คะแนนประมาณแปดหมื่นแปดพันคะแนน และนายช.พ. ที่ได้ห้าพันกว่าคะแนน

ส่วนการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 36 ที่นั่งนั้น กลุ่มบ้านใหญ่ที่นำโดยนายปรัชญาได้มา 33 ที่นั่ง อีก 3 ที่นั่งเป็นคนสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ 2 ที่นั่ง และผู้สมัครอิสระ 1 ที่นั่ง โดยการเลือกตั้งครั้งนี้มีผู้มาใช้สิทธิ์น้อยคือ ร้อยละ 39.6 หรือ 334,101 คน จากจำนวนมีผู้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมด 843,593 คน

การเปลี่ยนตัวผู้ลงสมัครนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาเป็นนายปรัชญาด้วยเหตุที่ต้องการคนที่ไว้วางใจได้มากที่สุดนั้นคือคนตระกูลกำนันเป้านั่นเอง ทำให้นายโยธินไม่พอใจและได้เข้า

ร่วมกับพรรคไทยรักไทยที่เคยเป็นกลุ่มเดียวกันกับกลุ่มบ้านใหญ่ก่อนที่กลุ่มบ้านใหญ่จะแยกมาจัดตั้งพรรคการเมืองเอง โดยเป็นประธานศูนย์ประสานงานพรรคของจังหวัดและได้ลงสมัครเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2554 แบบบัญชีรายชื่อ ลำดับที่ 82 (www.ptp.or.th/member/m-part.aspx สืบค้นวันที่ 22 พฤษภาคม 2554)

สภาพโครงสร้างอำนาจที่ผูกขาดของตระกูลกำนันเป๋าทำให้การเมืองท้องถิ่นนับตั้งแต่เริ่มมีการรวมกลุ่มการเมืองมีเอกภาพอย่างมาก โดยเฉพาะในช่วงที่กำนันเป๋าเป็นศูนย์กลางของกลุ่มการเมืองที่มีเครือข่ายขยายวงกว้างออกไปยังกลุ่มต่างๆ ในจังหวัดชลบุรี ทั้งกลุ่มภาคราชการ นักธุรกิจ และประชาชน แต่ด้วยสภาพแวดล้อมการเมืองระดับประเทศที่เปลี่ยนไป กลุ่มบ้านใหญ่จึงต้องปรับตัวอย่างมียุทธวิธีจากเดิมที่อาศัยฐานการเมืองที่เน้นความสัมพันธ์ส่วนบุคคลมา**อาศัยคุณสมบัติส่วนตัวของผู้รับสมัคร**เพื่อจูงใจให้ชนะการเลือกตั้ง ดังนั้น บุคคลที่นามสกุลเดียวกับกำนันเป๋าเท่านั้น จึงเป็นคุณสมบัติหนึ่งที่เหนือกว่าคู่แข่งได้เพราะนอกจากจะรักษาฐานเสียงคนรุ่นเก่าได้แล้วยังสามารถได้คะแนนเสียงจากคนรุ่นใหม่ได้เนื่องจากเป็นคนรุ่นเดียวกันและมีการศึกษาร่วมกับประสบการณ์มาพอสมควร

ปรากฏการณ์สำคัญนี้ส่งผลให้โยธิน ไม่ได้รับการสนับสนุนให้ลงสมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีต่ออีกสมัยอย่างที่ต้องการ จากการศึกษา บุตรชายคนที่สองของกำนันเป๋าลงสมัครรับเลือกตั้งแทนด้วยเหตุผลข้างต้นซึ่งสามารถชนะคู่แข่งได้ไม่ยาก ส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังเป็นกลุ่มเดิมที่เคยลงสมัครกันมาหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ทีมสง. นั้นเป็นกลุ่มเดิมเพียงแต่เปลี่ยนผู้บริหาร ซึ่งการเข้ารับตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดของนายปรัชญา จึงไม่มีอุปสรรคในการทำงานจากฝ่ายนิติบัญญัติเลย มีเพียงฝ่ายข้าราชการผู้ปฏิบัติงานที่ต้องปรับตัวกับผู้บริหารคนใหม่หลังจากมีประสบการณ์การทำงานร่วมกับผู้บริหารคนเดิมมาเป็นเวลานาน

สภาพโครงสร้างอำนาจและการเมืองของจังหวัดชลบุรีดังกล่าว มีพัฒนาการที่สอดคล้องกับ “ห่วงโซ่ (DNA) วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่น” ตามแนวคิดของจรัส สุวรรณมาลา(2550) กล่าวคือ ก่อนที่จะมีการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นอย่างเป็นทางการนั้น วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นยุคแรกของจังหวัดชลบุรีนี้มีองค์กรชุมชนที่รวมตัวกันดำเนินกิจกรรมสาธารณะทั่วไป เรียกว่าเป็น**วัฒนธรรมการเมืองแบบสมาคมดั้งเดิม (traditional civic culture)** โดยเฉพาะการรวมกลุ่มในคนเชื้อสายจีน และกลุ่มอาชีพต่างๆ แต่ต่อมาก็เกิด**วัฒนธรรมการเมืองแบบรวมศูนย์-แนวตั้ง** จากการศึกษาที่กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นสถาบันที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เชื่อมต่อส่วนราชการกับชุมชนระดับล่าง จนกำนันผู้ใหญ่บ้านสร้างความเป็นตัวแทนของส่วนราชการและมีบทบาทมากขึ้นในชุมชนเช่นกรณีกำนันเป๋าที่นอกจากจะมีบทบาทในชุมชนของตนอย่างมากแล้วยังมีบทบาทในระดับจังหวัดอีกด้วย จนเมื่อการพัฒนาด้วยระบบการผลิตสมัยใหม่การปรับปรุงสาธารณูปโภค การสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวเข้าถึงชุมชน มีหน่วยงานของรัฐสนับสนุนงบประมาณและทรัพยากรแก่ชุมชน จนทำให้**ชุมชนเป็นลูกข่ายหรือลูกค้ำของส่วนราชการ** ซึ่งผู้มีบทบาทในฐานะผู้นำชุมชนอย่างกำนันเป๋าได้ปรับบทบาทมาเป็นคนกลางผู้ประสานงานในการดึงทรัพยากรสู่ชุมชนและผันสถานะมาเป็นนายกเทศมนตรี ด้วยบทบาท

ที่เด่นชัดในการเป็นผู้มีบารมีกว้างขวางทำให้กำนันเป๋าได้รับการติดต่อเป็นหัวหน้าแผนของส.ส.ในพื้นที่จังหวัดชลบุรี *ท้องถิ่นในช่วงเวลานี้จึงมีฐานะเป็นฐานเสียงของการเมืองระดับชาติ* และด้วยผลประโยชน์ที่มีร่วมกับเครือข่ายความสัมพันธ์แนวตั้งที่มีต่อนักการเมือง พรรคการเมือง และส่วนราชการเป็นศูนย์กลาง โครงสร้างอำนาจการเมืองที่ผูกขาดและนำโดยกำนันเป๋าได้เกิดการรวมศูนย์อย่างเข้มข้นจนปรากฏให้เห็นผ่านกิจกรรมทางการเมืองและสังคมที่ล้วนเป็นไปเพื่อสร้างฐานอำนาจทางการเมืองให้แข็งแกร่งมากยิ่งขึ้น ในที่สุดเมื่อนโยบายการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการผลักดันอย่างเป็นรูปธรรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงกลายเป็นเวทีทางการเมืองที่กลุ่มการเมืองเข้ามาริ่กาผลประโยชน์และฐานอำนาจ ดังกรณีการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งอบต.และเทศบาลในจังหวัดชลบุรีที่ต่างมีผู้สมัครรับเลือกตั้งในกลุ่มบ้านใหญ่ทั้งสิ้น

ลักษณะโครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่นของจังหวัดชลบุรีข้างต้นแสดงถึงการมีวัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นแบบผูกขาด-รวมศูนย์อำนาจ (Monopolistic and centralized political culture) ซึ่งจรัส สุวรรณมาลา(2550: 94-96) กล่าวว่า เกิดจากอิทธิพลของผู้นำท้องถิ่นที่มีอำนาจจากการอาศัยอำนาจของรัฐและการเมืองระดับชาติสร้างกลุ่มการเมืองท้องถิ่นขึ้นมาโดยสามารถทำให้ประชาชนขึ้นชอบจนรักษาฐานอำนาจให้เข้มแข็งและขยายกลุ่มการเมืองออกไปครอบคลุมการเมืองท้องถิ่นทั้งจังหวัดภายใต้กลุ่มการเมืองเดียว ซึ่งกลุ่มการเมืองนี้มีการปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การปรับภาพลักษณ์ผู้นำทางการเมืองให้เป็นผู้มีความรู้ความสามารถประสบการณ์ทางการบริหาร การจัดบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าวัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นแบบนี้ทำให้ดูเหมือนมีความเป็นระเบียบเรียบร้อยและมีเสถียรภาพสูง แต่ว่าแท้จริงแล้วยังมีความขัดแย้งซ่อนอยู่ในการจัดระบบอำนาจของกลุ่ม นอกจากนี้ยังขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนอีกด้วย

กล่าวโดยสรุปนั้น โครงสร้างอำนาจที่รวมศูนย์ในตระกูลกำนันเป๋าก่อให้เกิดกลุ่มการเมืองที่ผูกขาดอำนาจในจังหวัดชลบุรีมายาวนาน โดยมักเรียกกันว่ากลุ่มบ้านใหญ่ ทำให้การเมืองท้องถิ่นถูกกำหนดโดยกลุ่มการเมืองเดียวที่มีเอกภาพนี้มาโดยตลอด จนเมื่อกระแสการเมืองระดับชาติเข้ามามีอิทธิพลต่อการเลือกตั้งส.ส.ในจังหวัดจนกลุ่มสูญเสียที่นั่งไปอย่างไม่คาดคิด กลุ่มบ้านใหญ่จึงปรับตัวด้วยการรักษาฐานอำนาจในจังหวัดให้เหนียวแน่นมากยิ่งขึ้น การจัดวางผู้สมัครรับเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญจึงหันมาเน้นคุณสมบัติเฉพาะตัวของผู้สมัคร ทำให้ทางกลุ่มส่งบุตรชายกำนันเป๋ามาเป็นผู้บริหารอบจ.ชลบุรีและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญในจังหวัด วัฒนธรรมการเมืองแบบผูกขาด-รวมศูนย์อำนาจเช่นนี้ทำให้เห็นว่า ผู้บริหารอบจ.ชลบุรีล้วนมาจากการกำหนดโดยกลุ่มบ้านใหญ่ เอกภาพทางการเมืองทำให้การบริหารอบจ.มีความราบรื่นไปด้วย แต่ลักษณะการบริหารจัดการภายในจะเป็นเช่นไรนั้นขึ้นอยู่กับผู้บริหารแต่ละคนที่จะเข้ามาบังคับบัญชาบุคลากรอบจ.ชลบุรีให้ปฏิบัติงานตามที่ผู้บริหารมอบหมายได้

4.1.4 ผู้ก่อตั้งและผู้บริหารรุ่นต่อมา

ผู้ก่อตั้งคือผู้วางกฎเกณฑ์ โครงสร้าง ความสัมพันธ์ภายในองค์กรและเลือกสภาพแวดล้อมที่องค์กรอยู่ ซึ่งกรณีอบจ.นั้นลักษณะข้างต้นถูกกำหนดโดยผลของกฎหมาย แต่ผู้ก่อตั้งในด้านหนึ่งหมายถึงผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นก็ถ่ายทอดหรือส่งผ่านพฤติกรรม ความคิดความเชื่อบางอย่างแก่อบจ. ในอีกด้านหนึ่งผู้ก่อตั้งที่หมายถึงนายกอบจ.ที่มาจากเลือกตั้งในบรรดาจ. หลังการตราพ.ร.บ. องค์กรบริหารส่วนจังหวัดพ.ศ.2540 ก็ได้รับอำนาจในการจัดวางโครงสร้างและความสัมพันธ์ได้มากขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจทำให้สามารถสร้างวัฒนธรรมองค์กรขึ้นมาได้ โดยเฉพาะกรณีอบจ.ชลบุรีที่การวิจัยพบว่า ผู้ก่อตั้งนี้มีอิทธิพลอย่างมากต่อการเกิดวัฒนธรรมองค์กรเช่นเดียวกับผู้บริหารรุ่นต่อมาที่จะพัฒนาการก่อเกิดวัฒนธรรมองค์กรให้ชัดเจนขึ้น แม้ว่านายกอบจ.ชลบุรีที่ผ่านมามีจำนวน 2 คนที่มีความแตกต่างในหลายด้าน แต่ทั้งสองผู้บริหารก็มีส่วนทำให้เกิดวัฒนธรรมองค์กรไม่ต่างกัน

หลังปีพ.ศ.2540 เป็นต้นมาถึงพ.ศ.2555 อบจ.ชลบุรีมีนายกอบจ.มาแล้ว 2 คน ได้แก่ นายโยธิน(นามสมมติ) อดีตนายกอบจ.ที่ดำรงตำแหน่งมาแล้ว 3 วาระและนายปรัชญา(นามสมมติ) นายกอบจ.คนปัจจุบัน ซึ่งนายกอบจ.ทั้งสองคนได้วางรากฐานแบบแผนพฤติกรรมและความคิดความเชื่อให้ฝังรากลึกในอบจ.ผ่านกลไกผู้นำทั้งลักษณะบุคคลิกส่วนตัว การกระทำโดยเจตนาทั้งหลาย และการกลมกลืนทางสังคม ร่วมกับการใช้กลไกการฝังตรึงวัฒนธรรมอื่นๆ ดังรายละเอียดตามผู้บริหารแต่ละคน ดังนี้

นายโยธิน

การดำรงตำแหน่งนายกอบจ.ที่ยาวนานถึง 10 ปีของนายโยธิน มีผลต่อการสร้างวัฒนธรรมองค์กรแก่อบจ.ชลบุรีอย่างมาก เนื่องจากสามารถถ่ายทอดฐานคติของผู้นำแก่สมาชิกองค์กรผ่านกลไกต่างๆได้แก่

บุคลิกส่วนตัว (charisma) ซึ่งเป็นคุณสมบัติหรือความสามารถเฉพาะของผู้นำที่จะสื่อสารฐานคติและค่านิยมหลักผ่านท่าทีที่ชัดเจน ซึ่งนายโยธินมีบุคลิกลักษณะที่เป็นคนคิดเร็วทำเร็ว ใจร้อนกล้าตัดสินใจ พุดจาไม่สุภาพ ใช้อำนาจคำสั่งกับผู้ใต้บังคับบัญชา รวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ตนเอง แต่มีวิสัยทัศน์ในการมุ่งเน้นพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญ และมีความโดดเด่นในแนวคิดที่ก้าวหน้า ซึ่งบุคลิกส่วนตัวดังกล่าวนี้เป็นที่รับรู้กันเป็นอย่างดีทั้งในหมู่สมาชิกอบจ.และบุคคลภายนอกที่รู้จักกับนายโยธิน ลักษณะบุคลิกส่วนตัวนี้ก่อให้เกิดผลตามมาในสองแนวความคิดคือ มีทั้งฝ่ายที่ยอมรับได้และยอมรับไม่ได้ ซึ่งกรณีแรกนั้นมองว่าทำให้การทำงานมีความกระฉับกระเฉง รวดเร็วกว่าอดีตอย่างเห็นได้ชัด ขณะที่กรณีหลังก่อความรู้สึกในเชิงขัดแย้งหรือคิดว่ามีผลกระทบต่อการทำงานเป็นอย่างมาก กล่าวคือทำงานอย่างไม่มีความสุขจนต้องออกไปจากองค์กร ซึ่งนายโยธินเองก็ยอมรับว่าการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่นกับข้าราชการโดยเฉพาะปลัดอบจ.ส่วนมากมักมีความขัดแย้งกันจนนำไปสู่การฟ้องร้องและอยู่ร่วมกันไม่ได้

การกระทำต่างๆโดยเจตนา (deliberate action) เป็นการแสดงความเป็นต้นแบบหรือแบบอย่างที่ต้องยกย้าให้สมาชิกองค์การได้รับรู้ถึงฐานคติที่ต้องการสื่อสารออกมา โดยนายโยธินต้องการการทำงานที่ฉับไว ข้าราชการต้องมีความกระตือรือร้น มุ่งมั่นในผลสำเร็จ ติดตามงานอย่างใกล้ชิด และพยายามเป็นต้นแบบในความทุ่มเทให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งสะท้อนได้จากเวลาในการทำงาน โดยนายโยธินจะมาถึงอบจ.แต่เช้าและกลับในเวลาค่ำ แม้ติดตามข้างนอกก็ยังคงกลับเข้ามาที่อบจ. ตอนค่ำเสมอ ทำให้สมาชิกอบจ.ชลบุรีไม่กล้ากลับบ้านก่อนผู้บริหารเพราะเกรงว่านายโยธินจะเรียกพบเพื่อติดตามงาน

การถ่ายทอดแนวคิด ค่านิยม หรือแนวทางใดๆนั้นจะอาศัยการประชุมผู้บริหารร่วมกับหัวหน้าส่วนงาน แล้วให้หัวหน้าส่วนงานนำไปแจ้งต่อผู้ใต้บังคับบัญชาในแต่ละกองเอง ซึ่งเป็นการประชุมตามวาระปกติ แต่นอกเหนือจากนี้ นายโยธินก็ยังอาศัยการประชุมเป็นการชี้แจงเป้าหมายในการทำงานและติดตามงานไปพร้อมกันซึ่งการประชุมลักษณะนี้เกิดขึ้นได้ตลอดเวลา นายโยธินกล่าวว่าต้องเรียกประชุมบ่อยครั้งเพื่อเร่งรัดให้บุคลากรมีความตื่นตัว เร่งรัดที่จะพัฒนาตนเอง และพยายามทำความเข้าใจกันระหว่างผู้บริหารกับข้าราชการ ซึ่งการประชุมถูกจัดขึ้นแม้ในวันหยุดและเวลาหลังเลิกงาน ผู้ที่เข้าประชุมก็เป็นผู้ปฏิบัติงานทุกระดับ สิ่งที่นายโยธินต้องการคือการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการทำงาน เพราะฉะนั้น ใครที่ไม่ยอมเปลี่ยนแปลงย่อมจะอยู่ร่วมกันไม่ได้ การประกาศถึงแนวทางการบริหารดังกล่าวของนายโยธินแสดงถึงการใช้อำนาจเด็ดขาดให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ทราบโดยทั่วกัน

ด้วยความต้องการความรวดเร็วในการทำงานทำให้การสั่งการของนายโยธินลัดขั้นตอนเสมอซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นไปตามสายการบังคับบัญชาแต่อย่างใด นายโยธินจะสั่งการบังคับบัญชาด้วยการมอบหมายงานพร้อมกำหนดกรอบระยะเวลาให้และจะมีการติดตามเป็นระยะโดยเรียกผู้รับผิดชอบโดยตรงขึ้นมารายงานโดยที่ไม่จำเป็นต้องผ่านผู้บังคับบัญชาตามสายงาน ดังที่ข้าราชการอบจ.ผู้หนึ่งเล่าว่า นายโยธินจะเรียกผู้ปฏิบัติงานมาสั่งการแล้วบอกเวลาให้มานำเสนอ เช่น พรุ่งนี้หรืออีก 3 วัน แล้วให้ไปทำตามที่ได้รับมอบหมายมา เมื่อถึงเวลารายงานนั้น ตามปกติการรายงานต้องรายงานผ่านหัวหน้าฝ่าย ผู้อำนวยการกอง รองปลัดอบจ. ปลัดอบจ.ก่อนที่จะถึงนายกอบจ. แต่สำหรับนายโยธินแล้วการรายงานจะไม่เป็นไปตามกระบวนการดังกล่าว ผู้ปฏิบัติงานนั้นรายงานโดยตรงถึงนายกอบจ. ทำให้ผู้บังคับบัญชาตามสายงานอาจไม่ทราบเรื่องหรือรู้สึกรู้ว่าถูกข้ามขั้นตอน

การกล่อมเกลாதาสังคม (socialization) เป็นกระบวนการสอนและถ่ายทอดแนวประพฤติปฏิบัติในหมู่บรรดาสมาชิกองค์การ ซึ่งจากคำสัมภาษณ์จะพบว่านายโยธิน พยายามสร้างบรรทัดฐานใหม่ในการทำงานให้กับสมาชิกอบจ.ด้วยการทำงานที่รวดเร็ว สามารถตอบสนองนโยบายต่างๆได้เป็นอย่างดีโดยอาศัยคนจำนวนไม่มาก และพยายามบุกเบิกงานใหม่ๆโดยอาศัยทรัพยากรอย่างจำกัดเพื่อสร้างความต้นแบบแก่อบจ.ชลบุรี จนทำให้สมาชิกอบจ.รับรู้ถึงภาพลักษณ์และความต้องการของผู้บริหารอย่างชัดเจน ดังคำสัมภาษณ์ข้าราชการระดับนักบริหารทั่วไปที่เข้ามาปฏิบัติงานในอบจ.ชลบุรีในช่วงท้ายของการดำรงตำแหน่งนายกอบจ.ของนายโยธิน รับรู้ถึงการถ่ายทอดความคิดและเป้าหมายของผู้นำในฐานะสมาชิกใหม่ว่า

“มีคนเคยที่ให้ฉายาท่านว่า ท่านไม่ใช่ นายกอบจ.ชลบุรีเท่านั้น แต่ท่านเป็นนายกอบจ.แห่งประเทศไทย คือเขาจะเป็นต้นแบบของนายกอบจ.ทั้งประเทศ เพราะฉะนั้น ตอนที่พี่มาอยู่ที่นี้ใหม่ๆ บุคลากรมีน้อยมาก ซึ่งในความเป็นจริงแล้วสามารถที่จะมีค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรได้ไม่เกิน 40% ของงบประมาณทั้งหมด แต่ที่นี่แค่ 4% กว่าๆ ทั้งที่มีรายได้อันดับ 1 ของประเทศ ท่านนายกฯ จะใช้คนให้น้อยแต่ ทำงานให้มีคุณภาพ แล้วก็ต้องเร็วทุกอย่าง เร็วอย่างมาๆ เลย ท่านนายกฯ เป็นคนที่คิดงานเก่งมาก คิดเรื่องนั้น เรื่องนี้ เพราะว่าท่านจะต้องทำก่อนอบจ.อื่นในประเทศไทย คนก็จะมาดูงานที่อบจ.เยอะมาก งบรับรองเยอะมาก ในตอนนั้น เนื่องจากท่านต้องการให้อบจ.ชลบุรี ต้องดี ต้องเร็ว คนที่อยู่เครียดกันมากเลย” (มลฤดี(นามสมมติ), สัมภาษณ์, 12 มกราคม 2553)

การกล่อมเกลாதงสังคมหรือกระบวนการเรียนรู้ภายในอบจ.ชลบุรีที่เกิดขึ้นนั้น แสดงให้เห็นว่า บุคลากรอบจ.ชลบุรีรับทราบเป้าหมายของผู้บริหารคือการเป็นอบจ.ต้นแบบให้กับอบจ.อื่นๆ แต่การไปสู่เป้าหมายดังกล่าวอาศัยทรัพยากรบุคคลที่มีอยู่ไม่มาก แม้ว่าจะมีงบประมาณมากเพียงพอที่จะเพิ่มจำนวนบุคลากรได้ ดังนั้นสิ่งที่ตามมาคือ การทำงานหนักอย่างเต็มกำลังความสามารถด้วยทรัพยากรที่มีอยู่ ซึ่งนายโยธินให้สัมภาษณ์ถึงประเด็นนี้ว่าตนเห็นว่าข้าราชการบางตำแหน่งนั้นไม่จำเป็น หากรับเข้ามาก็กินเงินภาษีประชาชนเสียเปล่า เมื่อไม่มีประโยชน์จึงไม่รับเข้ามา สู้นำเงินที่เหลือมาเป็นงบประมาณช่วยชาวบ้านจะดีกว่า

เมื่อบุคลากรในอบจ.ต่างต้องมีความตื่นตัวในการทำงานและเรียนรู้งานใหม่ๆ ตลอดเวลา ตามโครงการของนายโยธิน ทำให้สมาชิกอบจ.เกิดการพัฒนาตนเองจนเกิดความรู้ใหม่ๆ เป็นตัวอย่างที่โดดเด่นแก่อบจ.อื่นๆ อันนำมาสู่ผลงานและชื่อเสียงขององค์กร ดังข้าราชการอบจ.ที่รับผิดชอบงานด้านก่อสร้างและซ่อมบำรุงกล่าวถึงการเรียนรู้กล่อมเกลาทีที่เกิดขึ้นในช่วงนายโยธินเป็นผู้บริหารว่า

“เมื่อมีปริมาณงานที่มาก บุคลากรจะนิ่งเฉยไม่ได้ ต้องพัฒนาตัวเอง ท้ายสุดก็จะได้ความรู้ซึ่งเป็นงานใหม่ๆ ไม่ว่าจะเป็นงานขยะ งานโรงน้ำเสีย ซึ่งปกติแล้วกองช่างทุกกอง ในหลายจังหวัด จะไม่ค่อยมีความรู้ด้านนี้ มีจังหวัดชลบุรีที่เพียบพร้อมในเรื่องขององค์ความรู้” (ยงยุทธ(นามสมมติ), สัมภาษณ์, วันที่ 23 ธันวาคม 2553)

แต่ในอีกด้านนั้น ข้าราชการที่ไม่สามารถดำเนินการตามความต้องการของนายโยธินได้ก็ประสบกับปัญหาหลายกรณี บ้างก็ถูกตั้งกรรมการสอบ บ้างก็ถูกย้ายไปปฏิบัติหน้าที่อื่น หรือบ้างก็ไม่ได้รับการมอบหมายงานหรือที่เรียกกันว่า “โดนแขวน” ซึ่งข้าราชการที่เคยถูกแขวนผู้หนึ่งกล่าวว่า เป็นเพราะตัวเขาไม่ยอมลงนามเอกสารบางอย่าง สมาชิกอบจ.กลุ่มนี้ได้เกิดการเรียนรู้ว่า สิ่งที่จะช่วยให้ตนเองพ้นจากความผิดได้นั้นก็คือ หลักฐานเอกสารที่อิงกับระเบียบกฎหมายเพื่อเป็นพยาน หากมีความผิดพลาดเกิดขึ้น นับเป็นปัญหาระหว่างผู้บริหารฝ่ายการเมืองกับข้าราชการอบจ.ที่ต่างมุมมองกัน ดังที่ข้าราชการระดับนักบริหารงานอบจ.ผู้หนึ่งกล่าวถึงวิธีการของตนว่า

“ทางออกคือต้องทำหน้าที่ว่า “ตามที่นายกได้สั่งการ” ซึ่งช่วยทำให้เบาหน่อย คือยังโดนแต่โดนเบาหน่อย (หากเกิดความผิดพลาดก็เป็นเพราะได้รับคำสั่งจากนายกอบจ.) ถ้าให้แน่นอนต้องบอกว่า “ตามที่นายกสั่งการ ระเบียบว่าไว้อย่างนี้” จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาว่าอนุมัติหรือไม่” ดังนั้น ถ้าคนเป็นต้องมีสิ่งที่เขาสั่งบวกระเบียบว่าบวกร้อยให้จริงเป็นอย่างไร และบวกร้อยพิจารณาควรทำอย่างไร หากขัดกับระเบียบอย่างนั้น จึงเรียนมาเพื่อโปรดสั่งการ” (สุจิต(นามสมมติ), สัมภาษณ์, 19 พฤศจิกายน 2553)

ขณะที่นายโยธินเองมองถึงการยึดระเบียบกฎหมายเป็นที่ตั้งเพื่อป้องกันความผิดที่ตามมาได้ของข้าราชการอบจ.ว่า เป็นปัญหาที่ผู้บริหารคิดงานออกมาแล้วไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้เนื่องจากข้าราชการอบจ.กลัวเรื่องผิดระเบียบเมื่อทำไปแล้วใครจะรับผิดชอบ เขาจึงเน้นย้ำถึงหลักการของเขาว่า

“ถ้าเราไม่ทุจริตอย่างเดียว สิ่งที่มีความผิดพลาดจะมากหรือน้อยก็ตาม ถ้าข้าราชการอบจ.คิดอย่างนั้นก็ไม่ต้องทำอะไรเลย คุณจะได้ไม่ต้องมีความผิด และอยู่กันไปอย่างนั้น แต่พวกตนเป็นนักการเมืองมาจากการเลือกตั้ง หากเราทำตามระเบียบขั้นตอนบางครั้งก็ช่วยชาวบ้านไม่ทันท่วงที เช่น กรณีน้ำท่วมปลาที่เลี้ยงไว้ตายหมด เมื่อสั่งเดี๋ยวนี้ต้องไปเดี๋ยวนี้เอกสารราชการก็มาทำย้อนหลัง...ฉะนั้น ควรหาจุดร่วมพอดี ว่าอะไรควรยึดหยุ่นได้ อะไรที่ไม่ทุจริตก็ทำไปแล้วค่อยหาทางพลิกแพลงเอา” (โยธิน(นามสมมติ), สัมภาษณ์, 7 มกราคม 2554)

ผลที่ได้จากการประสพกับกลไกข้างต้นของผู้นำคนแรกคือ นายโยธิน ทำให้บุคลากรอบจ.ชลบุรีเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงแบบแผนพฤติกรรมการทำงานครั้งสำคัญ จากที่เคยผู้ภายใต้การบริหารโดยผู้ว่าราชการจังหวัดที่อิงกับระเบียบกฎเกณฑ์ เมื่อนายโยธินเป็นผู้บริหารได้เร่งจัดทำนโยบายสำคัญผ่านโครงการขนาดใหญ่ ทำให้บุคลากรต้องพยายามปรับตัวให้ทันกับความต้องการของนายโยธิน ส่งผลให้เกิด 2 ลักษณะตามมาคือ

1) ไม่มีความสุขในการทำงาน เกิดความเครียด หรือขัดแย้งกับผู้บริหาร ซึ่งสมาชิกส่วนหนึ่งต้องออกจากองค์กรไปด้วยวิธีใดวิธีหนึ่งในที่สุด

2) สมาชิกที่เหลืออยู่มีทั้งผู้ที่ต้องอดทนพยายามทำงานต่อไปและผู้ที่ปรับตัวเข้ากับนายโยธินได้ หรืออาจจะกล่าวได้ว่าสนองตอบตามความต้องการของนายโยธินได้พอสมควรก็จะปฏิบัติงานต่อไปจนกลายเป็นความเคยชินกับการทำงานหนักและมีประสบการณ์การทำงานที่แปลกใหม่โดยตลอด และต่างรับรู้ถึงเป้าหมายในการทำงานที่ได้รับการถ่ายทอดจากผู้นำคือ การเป็นอบจ.ต้นแบบ ที่แม้ว่าจะมีความยากลำบากอันเนื่องมาจากการขาดประสบการณ์และทักษะการทำงานใหม่ๆ ในช่วงแรก แต่บุคลากรอบจ.ชลบุรีก็ตระหนักได้ถึงภาพลักษณ์ขององค์กรที่ดี มีชื่อเสียง เป็นที่ศึกษาดูงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ในภายหลัง และยังมีความตื่นตัว ความอดทนในการทำงานสูง มีโอกาสทำงานที่ยากและท้าทาย ได้รับความรู้ใหม่ก่อเป็นความภาคภูมิใจในตนเองและองค์กร

นายปรัชญา

นายกอบจ.คนที่สองที่เข้ามาเป็นผู้บริหารต่อจากนายโยธินนั้น มี**บุคลิกส่วนตัว**ที่เรียบง่ายใจดี มีเมตตาสูง มักช่วยเหลือคนเสมอไม่ว่าเป็นใครก็ตาม เป็นสุภาพบุรุษ นิสัยประนีประนอม การศึกษาดีคือจบการศึกษาระดับปริญญาโทจากต่างประเทศ มีประสบการณ์เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาก่อน วิสัยทัศน์ในการทำงานคือต้องการกระจายการพัฒนาในหลายด้านพร้อมกันให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ เน้นให้ความสำคัญกับคนจังหวัดชลบุรีมากเป็นอันดับแรก วิธีการบริหารจัดการอาศัยหลักการดูแลตามสายการบังคับบัญชา ลักษณะโดดเด่นของนายปรัชญาก็คือพยายามจะไม่ปฏิเสธใครโดยเฉพาะถ้าเป็นประชาชนหรือหน่วยงานภายนอกร้องขอความช่วยเหลือมา เพราะต้องการรักษาน้ำใจและมิตรไมตรีไว้ จนบางครั้งบุคคลากรอบจ.ชลบุรีรู้สึกว่าคุณนำของตนให้ความสำคัญกับบุคคลภายนอกมากกว่าบุคลากรภายในอบจ.

“ท่านมีภารกิจข้างนอกมาก ในแต่ละวันหากท่านเข้ามาแล้ว จะมีคนนอกขอเข้าพบ ซึ่งเราจะต้องให้คนที่เป็นแขกพบก่อน เจ้าบ้านนั้นจะต้องอยู่ที่หลังซึ่งเป็นเวลาเย็นๆ นอกจากด่วนมาก ท่านนายกฯจะรับทุกคณะ ท่านจะไม่ปฏิเสธใคร ให้ความสำคัญกับทุกคณะไม่ว่าจะเป็นใคร เล็กหรือใหญ่ เป็นชาวบ้าน พระภิกษุ ครู นักเรียน มาหมด” (ดวงใจ(นามสมมติ), สัมภาษณ์, 22 ธันวาคม 2553)

การกระทำต่างๆโดยเจตนา ของนายปรัชญาล้วนเป็นไปอย่างสอดคล้องกับบุคลิกส่วนตัว นั่นคือ การแสดง**บทบาทที่ใหญใจดี**ที่ช่วยเหลือทุกคน ดังนั้น การแสดงออกซึ่งแนวทางการบริหารจัดการภายในอบจ.หรือการทำงานร่วมกับผู้อื่นจึงอยู่บนพื้นฐานของภาพลักษณ์ดังกล่าวเสมอ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

เรื่องของเวลาที่นายปรัชญาใช้สำหรับอบจ.ชลบุรีนั้นเน้นการจัดสรรเวลาที่เป็นไปตามกำหนดการหรือได้มีการนัดหมายไว้ล่วงหน้า เนื่องจากภารกิจการพบปะกับบุคคลต่างๆ ทั้งในและนอกสถานที่ตลอดจนการออกไปปฏิบัติภารกิจอื่นๆทำให้ต้องจำกัดเวลาตามกำหนดการ ในการประชุมร่วมกับข้าราชการระดับบริหารของอบจ.ชลบุรีนั้นจะดำเนินการประชุมไม่นาน เน้นเนื้อหาสาระที่สำคัญเท่านั้น โอกาสที่บุคลากรอบจ.จะเข้าพบต้องอาศัยช่วงเวลาระหว่างกำหนดการที่ว่าง เนื่องจากเวลาที่ให้กับบุคลากรและอบจ.ชลบุรีที่จำกัดนี้ ทำให้การลงนามเอกสารเพิ่มงานต่างๆ ต้องส่งไปยังบ้านพักของนายปรัชญาในช่วงนอกเวลางาน ข้าราชการอบจ.กล่าวถึงเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของนายปรัชญาว่ามีงานมาก ทั้งงานภายในอบจ.และงานนอกอบจ. ซึ่งเป็นการออกพื้นที่พบประชาชน แขกที่มาพบ ณ อบจ.ก็มาก ถ้ามีงานที่ต้องเร่งติดต่อนายปรัชญา ก็จะติดต่อผ่านเลขานุการ ซึ่งการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมของผู้วิจัยพบว่า การนัดหมายกับนายปรัชญาของบุคคลภายนอกซึ่งก็คือผู้วิจัยเอง ต้องติดต่อผ่านเลขานุการส่วนตัวโดยมีเอกสารราชการหรือหนังสือแจ้งความจำเป็นในการเข้าพบเพื่อนำเสนอแก่นายปรัชญาแล้วจึงกำหนดวันเวลาในการเข้าพบ โดยเลขานุการจะเป็นผู้ติดต่อกลับมายังผู้วิจัย ระหว่างการเข้าพบเพื่อเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ก็จะบุคคลคณะต่างๆมา รอเข้าพบหลายคณะทำให้มีเวลาในการสัมภาษณ์จำกัด ดังนั้น การใช้เวลาของนายปรัชญาแสดง

ให้เห็นว่านายปรัชญามีบทบาทความเป็นนักการเมืองในระดับสูง เนื่องจากพยายามจัดสรรเวลาให้กับทุกฝ่ายให้มากที่สุดและให้ความสำคัญกับประชาชนและหน่วยงานต่างๆ ทั้งขณะอยู่ที่อบจ. และขณะลงพื้นที่

ปฏิสัมพันธ์ระหว่างนายปรัชญากับผู้ใต้บังคับบัญชานั้นพบว่า นายปรัชญาจะให้เกียรติข้าราชการและรับฟังความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชาเสมอ หากจะสั่งการใดๆ จะอิงกับการสั่งการตามสายการบังคับบัญชา โดยไม่ใช้อำนาจเด็ดขาดหรือกดดัน เนื่องจากนายปรัชญาต้องการให้เกิดการดำเนินงานไปตามบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่ายให้ดีที่สุดทำให้สามารถทำงานได้ด้วยความราบรื่นจึงพยายามสร้างขวัญกำลังใจแก่บุคลากร (ปรัชญา(นามสมมติ), สัมภาษณ์, 16 พฤศจิกายน 2553)

ในช่วงที่ดำรงตำแหน่งได้เกิด*การกล่อมเกลாதางสังคม*ที่สำคัญคือ การสร้างความรู้สึกร่วมของบุคลากรให้เห็นถึงความสำคัญและบทบาทของอบจ. ในฐานะ “พี่ใหญ่” ที่จะดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ จากการให้ความช่วยเหลือโดยเฉพาะการช่วยเหลือด้านงบประมาณ จนทำให้กระทบต่อการวางแผนงบประมาณรายจ่ายในบางครั้ง เพราะยังไม่สามารถสรุปแผนงบประมาณได้เนื่องจากยังเปิดรับความช่วยเหลือหรือการร้องขอของงบประมาณจากหน่วยงานต่างๆ ที่มีเข้ามาอย่างต่อเนื่อง

ด้วยบุคลิกส่วนตัวของนายปรัชญาเองที่ใจดีต่อทุกคนทำให้การบังคับบัญชาไม่ได้ใช้อำนาจเด็ดขาด การช่วยเหลือทุกคนของนายปรัชญาสะท้อนจากคำบอกเล่าจากบุคลากรอบจ. คนหนึ่งว่า เจอใครเดือนร้อนมาขอเงินหน้าอบจ. นายปรัชญาก็มอบเงินส่วนตัวให้จำนวนหนึ่ง จนบางครั้งคนเดิมๆ ก็มาขอเพียงแต่ทิ้งระยะห่างไป ในด้านการช่วยเหลือผู้ใต้บังคับบัญชาก็เป็นที่กล่าวถึงในการที่นายปรัชญาได้ช่วยผู้ที่ถูกตั้งกรรมการสอบจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและถูกลงโทษ โดยทำให้โทษหนักเบาลง จึงกล่าวได้ว่า ลักษณะการบังคับบัญชาที่อาศัยความไว้วางใจและให้เกียรติ นอกจากไม่ลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชาแล้ว ยังช่วยเหลือผู้ใต้บังคับบัญชาที่ถูกตัดสิทธิลงโทษด้วยความใจดีมีเมตตา และเห็นแก่ความสุขในการทำงาน ทำให้เกิดผลกระทบต่อการบังคับบัญชาในระบบราชการทั้งด้านบวกและด้านลบ โดยผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึงการช่วยเหลือของนายปรัชญาว่าทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีความรักต่อนายปรัชญา แต่ด้านลบคือทำให้เกิดความเคยชินและไม่เกรงกลัวการลงโทษจึงอาจจะกระทำความผิดอีกได้

“ผลดีคือเขาก็ได้คนรักมากขึ้น ผลเสียคือระบบราชการ ตัวข้าราชการเองก็บอกว่าเดี๋ยวนายเขาก็ช่วย มันต้องมีการลงโทษถ้าทำผิด เดียวก็ได้ใจ” (สุจิต(นามสมมติ), สัมภาษณ์, 19 พฤศจิกายน 2554)

ส่วนการบังคับบัญชาด้วยการให้เกียรติทุกคนของนายปรัชญาเพราะถือหลักการให้ทุกคนทำหน้าที่ของตนเองไปนั้น เมื่อร่วมกับปัจจัยเรื่องเวลาที่มีจำกัดแล้ว ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างนายปรัชญากับบุคลากรอบจ. ในบางครั้ง แม้ว่าบุคลากรอบจ. จะรับรู้กันว่าแท้จริงแล้วสามารถพูดคุยกับนายปรัชญาได้เสมอ แต่โอกาสในการพบปะกันมีน้อย โอกาสสำคัญที่ผู้บริหารกับบุคลากรอบจ. ชลบุรีจะใกล้ชิดกันมักจะเป็นงานเลี้ยงสังสรรค์หรือการไปฝึกอบรมนอกสถานที่มากกว่า ช่องว่างที่

เกิดขึ้นดังกล่าวส่งผลต่อการกล่อมเกลாத่างสังคมของบุคลากรอบจ.ชลบุรีที่เกิดขึ้น จากการคล้อยตามลักษณะผู้นำอีกอย่างหนึ่งก็คือ การเน้นความเป็นระเบียบตามกฎเกณฑ์และยึดสายการบังคับบัญชาเป็นหลักสำคัญ ความเป็นทางการได้เกิดขึ้นผ่านขั้นตอนการทำงานต่างๆ แบบแผนที่ชัดเจนเช่นนี้จึงทำให้การทำงานเป็นไปตามระบบที่ถูกกำหนดไว้ซึ่งไม่ต้องเร่งรัดหรือข้ามขั้นตอน การทำงานที่ผ่อนคลายและไม่ต้องแข่งกับเวลาหรือให้ทันกับความต้องการของผู้บริหารจึงนำมาสู่ความเฉื่อยชาของบุคลากรและความสำเร็จของแต่ละงานที่ล่าช้าออกไปในบางครั้ง แต่ในอีกด้านหนึ่งแบบแผนการทำงานที่อิงกับระเบียบกฎหมายและกระบวนการตามขั้นตอนก็สร้างความเชื่อมั่นในการทำงานว่าจะไม่เกิดความผิดพลาดขึ้นได้ ซึ่งเป็นสิ่งที่ข้าราชการอบจ.ทั่วไปต้องการ

นอกจากนี้ ความเป็นนักการเมืองของนายปรัชญาได้กล่อมเกล้าให้บุคลากรอบจ.เห็นถึงธรรมชาติขององค์การว่ามีความเกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมือง การเลือกตั้ง และการตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างไร ในช่วงสมัยของนายปรัชญาได้สร้างการกล่อมเกลாத่างสังคมดังกล่าวให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นแก่บุคลากรอบจ. แม้ว่าอบจ.ชลบุรีจะมีความใกล้ชิดและคุ้นชินกับการทำงานทางการเมืองของกลุ่มบ้านใหญ่มาบ้างแล้วในสมัยนายโยธินผ่านสมาชิกสภาในกลุ่ม แต่ก็ไม่มากเท่ากับภาพลักษณ์และบทบาทของนายปรัชญาที่นำเสนอผ่านทั้งบุคลิกลักษณะส่วนตัวและการแสดงออกอย่างตั้งใจในท่าทีต่างๆที่ล้วนมีความเป็นนักการเมืองหรือมีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องทั้งสิ้น ตัวอย่างเช่น บุคลากรอบจ.ยอมรับว่าผู้บริหารได้รับประโยชน์จากการจัดโครงการต่างๆของอบจ.ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนหนึ่งกล่าวว่า การเมืองมุ่งเรื่องผลประโยชน์กับฐานเสียง ผู้บริหารจึงมีค่าใช้จ่ายทางสังคมมากจึงต้องมีส่วนที่นำไปใช้เป็นค่าใช้จ่ายทางสังคมนี้ ซึ่งเป็นกติกาที่รับทราบกันดีและมีในทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลที่เกิดขึ้นจากกลไกของผู้นำข้างต้นคือ บุคลากรอบจ.ชลบุรีตระหนักถึงบุคลิกภาพในด้านบวกของนายปรัชญา จึงทำให้การปฏิบัติงานมีความผ่อนคลายจนมีความเฉื่อยชาในบางครั้ง นอกจากนี้ยังตระหนักถึงชื่อเสียงที่สะสมมาแต่อดีตจนปัจจุบันร่วมกับการที่นายปรัชญามีภูมิหลังที่เป็นบุคคลมีชื่อเสียงในระดับประเทศ มีทีมงานพร้อมในรูปของกลุ่มการเมืองบ้านใหญ่ที่สามารถประสานแนวทางการพัฒนาแบบบูรณาการร่วมกันทั้งจังหวัดโดยมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นแม่ข่ายใหญ่ จึงนับเป็นโอกาสที่จะได้ทำงานสำคัญ นอกจากนี้ ด้วยภาพลักษณ์ของผู้บริหารที่โดดเด่นจึงกลายมาเป็นสัญลักษณ์ขององค์การมากกว่าผลงาน จนเกิดการยอมรับกันว่าผู้นำสะท้อนให้เห็นถึงบุคลิกของอบจ. ขณะเดียวกัน บุคลากรอบจ.ที่มีความใกล้ชิดกับกลุ่มการเมืองมาบ้างแล้วก็รับรู้ถึงเป้าหมายและการกระทำของผู้บริหารมากขึ้นว่าล้วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์และฐานเสียงทางการเมืองจึงเกิดการยอมรับตามมา

กล่าวโดยสรุป อบจ.ชลบุรีมีผู้นำที่มีความแตกต่างในบุคลิกส่วนตัวและแบบแผนการกระทำต่างๆ จนสร้างการกล่อมเกลาท่างสังคมที่แตกต่างกันด้วย กล่าวคือ นายโยธินมีความเด็ดขาดในการใช้อำนาจและคำสั่ง ทำงานเชิงรุก ต้องการสร้างอบจ.ชลบุรีให้เป็นอบจ.ต้นแบบแห่งประเทศไทย ทำให้บุคลากรต้องปรับตัวอย่างกะทันหันด้วยการพยายามตอบสนองความต้องการของนายโยธินให้ได้ โดยที่อีกด้านหนึ่งนั้นต้องการยึดเอาระเบียบกฎหมายเป็นเกาะป้องกันความผิดในการดำเนินการต่างๆ

ซึ่งบางครั้งสร้างความไม่พอใจให้กับนายโยธินที่ต้องการผลงานให้ออกมาเร็วที่สุด แนวทางที่ต่างกันของนายโยธินและบุคลากรอบจ.ทำให้เกิดการถกเถียงออกเป็น 2 แบบคือ แบบที่เอนเอียงไปในการตอบสนองผู้บริหารและแบบที่เอนเอียงไปในการยึดระเบียบไว้ก่อนซึ่งก่อเป็นความขัดแย้งตามมาขณะที่นายปรัชญามีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับนายโยธิน ทำให้บุคลากรเกิดความผ่อนคลายจากที่เคยเร่งรีบและทำงานหนัก ซึ่งผลที่ตามมาคือ บุคลากรสามารถทำงานอย่างถูกต้องตามระเบียบกฎหมายได้ตามที่ต้องการโดยที่ไม่สูญเสียต่อการกระทำความผิด แต่ผลงานก็ไม่มากและไม่เกิดความภาคภูมิใจเท่าอดีต

แต่อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างดังกล่าวมิได้เป็นปัญหาในการปรับตัวของบุคลากร เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารเป็นการไปสู่สภาพที่ผ่อนคลายมากขึ้นซึ่งง่ายแก่การปรับตัวมากกว่า เพราะบุคลากรมีความเข้าใจมากขึ้นถึงเป้าหมายของผู้บริหารและองค์การที่ได้แก่ การนำนโยบายที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งมาสู่การทำให้เป็นผลงานของอบจ. ดังคำสัมภาษณ์ของข้าราชการอบจ. ผู้หนึ่งที่ปฏิบัติงานร่วมกับผู้บริหารมาทั้ง 2 คน และสามารถปรับตัวให้เข้ากับผู้บริหารทั้งสองคนได้ กล่าวว่า

“จังหวัดชลบุรีมีนายกอบจ. 2 คน นายฯคนแรกเขาเป็นนักสู้ บุคเบิกองค์การ ก่อตั้งองค์การขึ้นมาเพื่อที่จะมีความเข้มแข็งและในหลายหน่วยงานก็สามารถทำงานได้ตรงตามนโยบาย ด้วยความเข้มแข็งที่เขาก่อร่างสร้างขึ้นมาจากกระทั่งเป็นอบจ. ที่สมบูรณ์นี้ มาถึงนายกฯคนปัจจุบันเขามีนโยบายไม่แตกต่างกัน ส่งเสริมความเข้มแข็งเหมือนกัน เพราะฉะนั้นตรงนี้ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับข้าราชการ” (ยงยุทธ(นามสมมติ), สัมภาษณ์, 23 ธันวาคม 2553)

ผู้ก่อตั้งที่พยายามผลักดันให้ออบจ. ชลบุรีเป็นอบจ. ต้นแบบของประเทศไทยอย่างนายโยธินได้ทำให้เกิดแบบแผนการทำงานที่กระตือรือร้นและแข่งกับเวลารวมทั้งต้องพยายามตอบสนองความต้องการของผู้บริหารให้ได้ แต่มาถึงผู้บริหารรุ่นต่อมาอย่างนายปรัชญาที่มีภาพลักษณ์ผู้บริหารรุ่นใหม่มีความรู้ความสามารถผ่านงานระดับชาติมาแล้ว เน้นการบริหารงานตามสายการบังคับบัญชา ความแตกต่างของผู้บริหารดังกล่าวนี้ย่อมกลายเป็นประสบการณ์การทำงานส่วนหนึ่งที่สำคัญของสมาชิกอบจ. ด้วย

4.1.5 ประสบการณ์การทำงานร่วมกันของสมาชิก

เนื่องจากอบจ. ชลบุรีมีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอกไม่มากนัก ประสบการณ์ที่สมาชิกอบจ. ชลบุรีประสบส่วนใหญ่จึงมาจากภายในอบจ. เป็นส่วนมาก โดยเฉพาะประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารงานของนายกอบจ. แต่ละคนในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์การ ด้วยกลไกผู้นำที่กล่าวถึงข้างต้นร่วมกับประสบการณ์ของผู้นำเองย่อมทำให้เกิดประสบการณ์แก่บุคลากรจนเกิดการเรียนรู้และยึดเป็นแบบแผนพฤติกรรมที่ถูกต้องในเวลาต่อมา

ตลอดระยะเวลาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ก่อตั้งขึ้นได้มีพัฒนาการที่หลากหลายทั้งการเป็นหน่วยงานที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัด จนกระทั่งได้รับการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งพัฒนาการดังกล่าวทำให้สมาชิกองค์การต่างได้เรียนรู้และมีประสบการณ์ที่น่าสนใจ ดังนี้

ช่วงก่อนปี พ.ศ. 2540

องค์การบริหารส่วนจังหวัดพัฒนามาจากสภาจังหวัดที่ถือเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ มีสมาชิกสภาจังหวัด(สจ.)ตามจำนวนประชากรในจังหวัดนั้นๆ โดยหน้าที่หลักคือ การผ่านข้อบัญญัติจังหวัดมาบังคับใช้ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นๆ การควบคุมและปฏิบัติงานร่วมกับฝ่ายบริหารจากการตั้งกระทู้ถาม สอบถามข้อเท็จจริง เสนอข้อคิดเห็น หรือเป็นกรรมการร่วม และการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตลอดจนตั้งกรรมการสภาจังหวัดเพื่อทำงานด้านต่างๆ (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2539: 17-18) สมาชิกสภาจังหวัดนี้ถือเป็นนักการเมืองท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามา มีวาระ 5 ปี โดยมักเป็นบุคคลที่มีความใกล้ชิดกับกลุ่มการเมืองหลักของจังหวัด ชลบุรีอย่างกลุ่มบ้านใหญ่ของกำนันเป๊าะ นอกเหนือจากนั้นก็เป็นผู้สมัครการเมืองสนับสนุนและผู้สมัครอิสระซึ่งมีความไม่แน่นอนในการลงรับสมัครเลือกตั้งเท่ากับบุคคลของกลุ่มบ้านใหญ่ บทบาทของสภาจังหวัดนี้เป็นที่รับรู้ของประชาชนน้อยมากเนื่องจากอิทธิพลของฝ่ายบริหารที่เหนือฝ่ายสภาจังหวัด ตามโครงสร้างฝ่ายบริหารที่ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าหรือผู้บริหารและข้าราชการส่วนภูมิภาคในฐานะปลัดและหัวหน้าส่วน หัวหน้าหมวดต่างๆ ซึ่งการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสวมหมวกสองใบนั้นทำให้ประชาชนรับรู้ถึงการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการในฐานะพ่อเมืองที่เป็นศูนย์กลางการบริหารราชการจังหวัดทั้งหมดโดยมีข้าราชการส่วนภูมิภาคต่างๆเป็นกลไกในการดูแลประชาชนมากกว่าสภาจังหวัดที่เห็นผลงานได้น้อยกว่า ตามที่ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อมูลว่าผู้ว่าราชการจังหวัดและกระทรวงมหาดไทยไม่มีความจริงใจในการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนและท้องถิ่น โดยต้องการรักษาอำนาจของตนไว้ให้มากที่สุดและเพื่อรักษาระบบเจ้าขุนมูลนายให้คงไว้ อดีตสมาชิกสภาจังหวัดในเวลานั้นของจังหวัดชลบุรีจึงร่วมมือกับสมาชิกสภาจังหวัดอื่นๆพยายามขับเคลื่อนให้มีการแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจที่แท้จริง บุคคลที่มีบทบาทของจังหวัดชลบุรีก็คือ นายโยธินที่เป็นแกนนำในการผลักดันให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลที่มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง

การก่อเกิดสมาพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยนั้นเกิดจากการที่สมาชิกสภาจังหวัดทั้งหลายต่างรู้สึกถึงความไม่มั่นคงหลังจากที่มีแนวความคิดในการยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัดอันซ้ำซ้อนในเขตพื้นที่เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการจัดตั้งขึ้นมา ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 สมาชิกสภาจังหวัดทั่วประเทศจึงรวมตัวกันที่จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีประธานสภาจังหวัดและรองประธานสภาจังหวัดจำนวน 54 จังหวัดเข้าร่วมเพื่อหารือกันในการผลักดันพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดและได้ยื่นร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแก่รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ซึ่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พร้อมทั้งพยายามเข้าพบผู้มีอำนาจในบ้านเมืองและใช้สายสัมพันธ์กับนักการเมืองและพรรคการเมืองระดับชาติโดยเฉพาะพรรคความหวังใหม่และพรรคชาติไทยที่เป็นพรรคร่วมรัฐบาลเพื่ออาศัยฐานเสียงจากนักการเมืองท้องถิ่นในเขตที่ตนสมัครเป็นเครื่องต่อรองให้ช่วยผลักดัน ร่วมกับการได้รับความช่วยเหลือในด้าน

คำแนะนำจากนักวิชาการต่างๆ จนกระทั่งสามารถประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ในวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ.2540 ในรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (ปิยะมาศ ทิพมวงค, 2547)

นายโยธิน (สัมภาษณ์, 7 มกราคม 2554) กล่าวว่า “การกระจายอำนาจล้มลูกคลูกหลาน มาตลอด โดยที่กลุ่มสมาชิกสภาจังหวัดก็พยายามต่อสู้เรียกร้องแต่ขาดโอกาสเพราะฝ่ายที่มีอำนาจคือ ข้าราชการไม่ยอม จนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้เปิดช่องทางการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น กลุ่มสมาชิกสภาจังหวัดโดยสายเลือดจึงได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาศึกษา ข้อกฎหมายต่างๆ แล้วขอพบผู้มีอำนาจในรัฐบาลตั้งแต่นายกรัฐมนตรีจนเกิดความเข้าใจ ซึ่งปัญหาติดขัดในเวลานั้นเป็นเพราะอบจ.ต้องต่อสู้กับข้าราชการประจำ เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกตำแหน่ง จึงควบคุมหมดทุกอย่าง ประกอบกับประชาชนไม่เคยรู้ เรื่องเกี่ยวกับอบจ.มาก่อน สจ.เองก็ไม่ค่อยรู้เรื่องเช่นกัน สจ.ส่วนใหญ่ นั้นเป็นผู้รับเหมาที่เข้ามาแบ่ง ผลประโยชน์กับผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดก็โยกย้ายบ่อย การพัฒนาท้องถิ่นจึงไม่ ก้าวหน้า เมื่อพระราชบัญญัติได้ประกาศใช้แล้ว ก็จัดให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารทางอ้อม ซึ่งก็เกิดปัญหาการซื้อตัวสจ.บ้าง เอาสจ.ไปเก็บตัวบ้าง ทำให้เกิดความวุ่นวาย จึงมีผู้เสนอให้เลือกตั้ง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง ซึ่งเป็นสิ่งดีเพราะประชาชนได้รับรู้นโยบายและสถานะของ นายกที่ชัดเจน แต่ข้อเสียคือประชาชนไม่ค่อยตื่นตัวสนใจเท่าที่ควร การแก้ไขครั้งที่ 2 นำไปสู่การ เลือกตั้งโดยตรง แต่ก็ติดขัดที่นักวิชาการและข้าราชการบางส่วนกลัวว่าหลายจังหวัดจะได้นายกอบจ. เป็นเจ้าพ่อ ได้มือปืน ได้ผู้รับเหมา ซึ่งตรงนี้ รัฐบาลและข้าราชการต้องควบคุม ในที่สุดก็สามารถแก้ไข กฎหมายให้เลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง ในปี พ.ศ. 2547”

การดำเนินการเพื่อผลักดันให้อบจ.มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ขึ้นบน และมีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นโดยตรงนั้น เป็นประสบการณ์ที่สำคัญของกลุ่ม สมาชิกสภาจังหวัดชลบุรีโดยเฉพาะนายโยธิน แต่ในส่วนของข้าราชการอบจ.ชลบุรีที่มีประสบการณ์ ในการมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารนั้น พบว่ายังคงเหลือผู้ปฏิบัติงานที่อบจ.ชลบุรีไม่มากนัก เนื่องจากการเกษียณอายุราชการและการโยกย้ายหรือลาออกไปก่อน ข้าราชการที่ยังคงปฏิบัติงานอยู่ ในเวลานี้หลายคนได้รับการเลื่อนตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการกองตามนโยบายการพัฒนาคนจากภายใน ของนายกอบจ.และทีมบริหาร ซึ่งการอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด ก่อนที่จะมี การออกพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 นั้น ส่วนใหญ่มีประสบการณ์ในการ **ทำงานในลักษณะเป็นการปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้บริหาร** เช่น โครงการออกพื้นที่ ต่างๆ โดยมีข้าราชการส่วนภูมิภาคร่วมปฏิบัติงานด้วย โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดใน ขณะนั้นแบ่งออกเป็น ฝ่ายเลขานุการ ฝ่ายคลัง และฝ่ายช่าง ข้าราชการของอบจ.ชลบุรีบางส่วนมองว่า การอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดว่ายังไม่สอดคล้องกับการกระจายอำนาจ และ อำนาจที่อยู่ในมือผู้ว่าราชการนั้น ยากที่จะได้รับการส่งเสริมให้กระจายอำนาจตามที่มีการเรียกร้อง ของฝ่ายสมาชิกสภาจังหวัด ข้าราชการเองไม่ได้ตื่นรนผลักดันเรียกร้องใดๆยังคงปฏิบัติงานตามเดิม จนกระทั่งกระแสการกระจายอำนาจเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ขณะที่ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ในระหว่างการพิจารณา ข้าราชการเริ่มเกิดการพูดจាកันในกลุ่มย่อยว่าจะ

สามารถทำงานและมีผู้บริหารเป็นนักการเมืองได้หรือไม่ แต่การพูดคุยดังกล่าวมิได้ก่อผลกระทบให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการทำงานอย่างใด ผู้ให้สัมภาษณ์คนหนึ่งให้ข้อมูลว่า ข้าราชการมีแบบแผนความคิดและความประพฤติที่ยึดติดกับผู้ว่าราชการจังหวัด รับรู้เพียงว่าตนเป็นข้าราชการเท่านั้น จึงไม่เคยคิดที่จะพัฒนาท้องถิ่นคืออยู่ไปอย่างนั้น เกิดวัฒนธรรมเอาใจและวิ่งเข้าหาผู้ว่าราชการจังหวัดและปลัดจังหวัดเพื่อหวังความดีความชอบ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์และความก้าวหน้าของตนเป็นหลัก

แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยลักษณะการเมืองของจังหวัดชลบุรีที่มีเอกภาพภายใต้การควบคุมของกลุ่มบ้านใหญ่ของกำนันเป๊าะ การเมืองระดับจังหวัดหรือการเมืองในส่วนของสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ได้เป็นไปในแนวเดียวกันกับการเมืองท้องถิ่นทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ล้วนมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับกลุ่มบ้านใหญ่ทั้งสิ้น ประกอบกับอิทธิพลของกลุ่มบ้านใหญ่ยังมีไปถึงผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีอีกด้วย ลักษณะเช่นนี้ส่งผลให้ออบจ.ชลบุรีอยู่แนวทางเดียวกับบ้านใหญ่ ดังนั้น การทำงานภายในองค์การจึงเป็นไปอย่างราบรื่น ไม่มีปัญหาระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภามาตั้งแต่ต้น จึงเป็นข้อสังเกตว่า แม้ออบจ.ชลบุรีจะพ้นจากการบริหารโดยผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว การอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของนักการเมืองท้องถิ่นที่มีกำนันเป๊าะเป็นหัวเรือใหญ่จึงจะไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงแก่แนวทางการทำงานที่เคยเป็นมามากนัก นั่นคือ มีโครงสร้างภายในองค์การที่เป็นปกติภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ที่ข้าราชการพึงกระทำได้ เพียงแต่ต้องให้ความสำคัญกับนโยบายของผู้บริหารมากขึ้น

ช่วงหลังปีพ.ศ. 2540

เมื่อพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ได้ผ่านมติเห็นชอบและประกาศใช้ในวันที่ 31 ตุลาคม 2540 แล้ว จึงจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้น ซึ่งผลการเลือกตั้งไม่แตกต่างจากเดิมมากนัก กลุ่มสจ.ส่วนใหญ่สังกัดกลุ่มบ้านใหญ่ ส่วนที่เหลือสังกัดพรรคอื่นๆหรือเป็นผู้สมัครอิสระ โดยในบรรดาสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้ง 36 คนนี้ ได้ลงมติเลือกนายโยธินเป็นนายกอบจ.ชลบุรี ดังที่ได้กล่าวข้างต้นว่านายโยธินเป็นผู้มีความต้องการและเรียกร้องให้เกิดการกระจายอำนาจมาตั้งแต่ต้น บทบาทการเป็นนายกอบจ.ชลบุรีของนายโยธินนี้จึงมีความโดดเด่นในฐานะผู้ที่ปรับเปลี่ยนภาพลักษณ์และลักษณะการทำงานของอบจ.ไปจากเดิมจนได้รับฉายาว่า “โมเดลของนายกอบจ.สมัยใหม่”(หนังสือพิมพ์บ้านเมือง, สืบค้นวันที่ 3 สิงหาคม 2554) การดำรงตำแหน่งผู้บริหารอบจ.ชลบุรีของนายโยธินได้สร้างประสบการณ์แก่ข้าราชการและบุคลากรผู้ปฏิบัติงานของอบจ.ชลบุรีอย่างมาก อันเนื่องมาจากลักษณะบุคลิกภาพและวิสัยทัศน์เฉพาะตัวของนายโยธินเอง

นายโยธินเป็นบุคคลที่มีความใกล้ชิดและได้รับการสนับสนุนจากกำนันเป๊าะ ซึ่งนายโยธินเริ่มต้นการทำงานที่โรงงานน้ำตาลแห่งหนึ่ง ก่อนเข้าสู่การเป็นนักการเมืองท้องถิ่นด้วยการเป็นกรรมการสุขาภิบาลในปี พ.ศ.2530 และลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาจังหวัดในเขตอำเภอบ้านเกิดอย่างไม่มีคู่แข่งในปี พ.ศ.2533 หลังจากนั้นได้รับเลือกเป็นนายกอบจ.ชลบุรีคนแรก การก้าวสู่ตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นในระดับแนวหน้าอย่างรวดเร็วเป็นเพราะความเอาจริงเอาจังและ

ความทุ่มเทที่มีต่อท้องถิ่นผ่านอบจ.ชลบุรี ร่วมกับการสนับสนุนจากกำนันเป๋นทำให้ นายโยธินได้เป็นนายกอบจ.ชลบุรียาวนานถึง 10 ปี ลักษณะการทำงานที่รวดเร็วแข่งกับเวลาและมักมีแผนงานใหม่ๆ ออกมาเสมอจึงทำให้ข้าราชการผู้ใต้บังคับบัญชาที่เคยชินกับการทำงานตามระเบียบแบบเดิมต้องเกิดการปรับตัวอย่างกะทันหัน นำมาสู่ความตึงเครียดและปัญหาติดขัดในการทำงาน อาทิ จากระเบียบกฎหมายที่ต้องนำมาตีความซึ่งมักมีการตีความที่แตกต่างกันระหว่างผู้บริหารกับข้าราชการ และความไม่เข้าใจในระบบงานและอำนาจหน้าที่ของอบจ.ว่าสิ่งใดทำได้หรือสิ่งใดควรทำ เช่น กฎหมายเขียนอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเรื่องการจัดการศึกษา ผู้บริหารตีความว่าน่าจะ สามารถจัดการศึกษาด้วยตนเองได้ แต่ข้าราชการตีความว่าเป็นการสนับสนุนการศึกษาแก่สถาบันการศึกษาอื่นมากกว่า ปัญหาความไม่เข้าใจระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัตินี้มีอย่างต่อเนื่อง

การเข้ารับตำแหน่งนายกอบจ.ของนายโยธินจึงพบกับอุปสรรคในการทำงานประการแรก ก็คือ ทักษะคติและแบบแผนการทำงานเดิมของข้าราชการและบุคลากร โดยนายโยธินมองว่าปัญหาใหญ่คือ ความรู้ความสามารถของข้าราชการอบจ.ที่นอกจากถูกปฏิบัติจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจนเป็นพลเมืองชั้นสองแล้ว ยังไม่ได้รับการพัฒนาทักษะการปฏิบัติงานอย่างเพียงพอ

“ปัญหาความเป็นข้าราชการที่ติดตัวมาหลังโอนย้ายก็มีปัญหาส่วนหนึ่ง อย่างข้าราชการบางหน่วยงานเอาเปรียบสังคมอยู่ไม่ได้ก็พยายามวิ่งเต้นลงท้องถิ่น ความจริงความเป็นข้าราชการท้องถิ่นหรือข้าราชการภูมิภาค รัฐบาลทำให้เกิดความแตกแยก ทำให้ไม่เท่ากัน เขาก็ไม่ยอมแก่ ข้าราชการท้องถิ่นก็น้อยอกน้อยใจ เพราะพวกนี้โดนกดขี่มาตลอด วันนี้ผมเป็นคนเปรียบเทียบข้าราชการท้องถิ่นเปรียบเหมือน “กบอยู่ในกะลา” พอรับราชการวันแรกที่สอบบรรจุได้ทั้งชีวิตก็คิดแต่ต้องมีนาย ต้องวิ่งเต้น ต้องดูแลนาย เพราะเมื่อก่อนอบจ. ก็คือภรรยาของพ่อว่าๆ ต้องดูแลพ่อว่าๆ ซึ่งกลายเป็นที่เขาสอนมาอย่างนี้ทั้งประเทศ”(โยธิน(นามสมมติ), สัมภาษณ์, 7 มกราคม 2554)

การติดตามงานอย่างเข้มข้นและการคิดงานใหม่ที่ไม่เคยมีท้องถิ่นใดทำมาก่อนได้สร้างความกดดันในการทำงานให้แก่บุคลากรโดยเฉพาะข้าราชการผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากต้องรับแนวคิดดังกล่าวมาทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติตามที่ผู้บริหารต้องการ ซึ่งบางครั้งเกิดความไม่แน่ใจว่ามีระเบียบหรือกฎหมายใดรองรับการปฏิบัติงานนั้นๆหรือไม่ เนื่องจากข้าราชการจะมีความรู้สึกเกรงกลัวการทำให้ผิดวินัยเป็นอย่างมาก จึงนำไปสู่ปัญหาข้าราชการ “ตามไม่ทัน” ฝ่ายการเมือง

ความกล้าได้กล้าเสียและทำงานเชิงรุกโดยไม่เกรงกลัวความผิดพลาดของนายโยธินได้กลายเป็นความสับสนของข้าราชการว่าควรจะทำปฏิบัติตนเช่นไร ระหว่างความพยายามอยู่ในกรอบของระเบียบเพื่อมิให้เกิดความผิดวินัยที่จะตามมากับความพยายามสร้างผลงานให้ผู้บริหารเกิดความพึงพอใจ ความสับสนดังกล่าวนี้ได้กลายเป็นปรากฏการณ์ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการผู้ปฏิบัติงานด้วยกันและระหว่างข้าราชการกับผู้บริหาร จนมีข้าราชการจำนวนหนึ่งขอโอนย้ายไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ทำให้ภาวะคนออกจากองค์การมากกว่าคนเข้า และตัวนายโยธินเองต้องการ

ให้ข้าราชการได้ใช้ศักยภาพเต็มที่ จึงมีแนวทางที่จะใช้คนน้อยทำงานมาก ดังเห็นได้จากสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายตามแผนงานหมวดเงินเดือน ค่าจ้าง และประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับข้าราชการ และลูกจ้างของอบจ.ชลบุรีเป็นจำนวนร้อยละ 8 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีในช่วงที่นายโยธินเป็นผู้บริหาร ทั้งที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่เกินร้อยละ 40 ตามบทบัญญัติมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น พ.ศ.2542

ข้าราชการที่ยังปฏิบัติหน้าที่ต่อไปนั้น บางส่วนทำความเข้าใจในเป้าหมายของผู้บริหารท้องถิ่นได้ว่าเป็นเพราะต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนที่เลือกตั้งเข้ามา จึงต้องสร้างผลงานออกมาให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ ประกอบกับผลงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เกิดขึ้นเป็นเครื่องยืนยันให้เห็นถึงผลสำเร็จของการทำงานหนักและเกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ในช่วงที่นายโยธินดำรงตำแหน่งนายกอบจ.ชลบุรีนั้น มีการแบ่งแยกกลุ่มข้าราชการออกเป็นกลุ่มที่คล้อยตามนายโยธินกับกลุ่มที่ไม่คล้อยตาม จนเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารมาเป็นนายปรัชญาทำให้บุคลากรบางคนคิดว่าจะเกิดการล้างไพ่บุคคลที่สนับสนุนนายโยธินให้ถูกลดทอนบทบาทลง แต่นายปรัชญากลับมองข้ามการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายโดยให้ความสำคัญกับทุกคนอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเคยถือฝ่ายใดก็ตาม ทำให้บุคลากรเกิดการยอมรับนายปรัชญา ความขัดแย้งจึงหมดไป โดยเฉพาะเมื่อบุคลากรบางคนถูกตรวจสอบจากสตง.ย้อนหลังในโครงการขนาดใหญ่โครงการหนึ่งจนมีมติลงโทษทั้งทางอาญา ทางแพ่งและทางวินัย ซึ่งนายปรัชญาได้พยายามช่วยเหลือผู้ใต้บังคับบัญชาโดยไม่เลือกว่าเป็นลูกน้องนายกอบจ.เก่าหรือไม่ ทำให้การแบ่งฝักแบ่งฝ่ายเบาบางหายไป บุคลากรหันมาปฏิบัติหน้าที่ของตนตามที่ได้รับมอบหมาย ความสัมพันธ์ของบุคลากรจึงเป็นไปโดยปกติ นอกจากความช่วยเหลือผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยความใจดีอันสร้างบรรยากาศการทำงานให้เกิดความสุขแล้ว บุคลากรอบจ.ยังมีความพึงพอใจในสวัสดิการที่ได้รับ อาทิเช่น บ้านพัก โบนัส รวมถึงโอกาสในการศึกษาต่อและการทัศนศึกษาดูงาน ทำให้บุคลากรตระหนักถึงสถานะที่มั่นคงของตนและองค์กร อีกทั้งยังเกิดความผ่อนคลายทั้งในขณะปฏิบัติหน้าที่และขณะจัดกิจกรรมสันทนาการต่างๆที่ถูกจัดขึ้นเป็นประจำทุกปีโดยเฉพาะการแข่งขันกีฬาและงานเลี้ยงปีใหม่ เหล่านี้ล้วนเป็นประสบการณ์ด้านบวกของบุคลากรที่มีร่วมกัน

ประสบการณ์ของบุคลากรอบจ.ชลบุรีล้วนเกี่ยวข้องกับนโยบายและแนวทางการบริหารจัดการของผู้บริหารแต่ละคน โดยในสมัยการดำรงตำแหน่งของนายโยธิน บุคลากรจะมีประสบการณ์เกี่ยวกับโครงการที่ริเริ่มใหม่ซึ่งต้องพยายามทำให้สำเร็จลุล่วงตามที่ผู้บริหารต้องการ ขณะเดียวกันก็มีประสบการณ์ในการเห็นความสำคัญและบทบาทของอบจ.ชลบุรีที่เป็นที่รู้จักและเป็นตัวอย่างแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ จนก่อให้เกิดความภาคภูมิใจในองค์กรร่วมกัน และในสมัยของนายปรัชญา บุคลากรอบจ.ยังคงตระหนักถึงบทบาทที่เหนือกว่าของอบจ.ชลบุรีผ่านประสบการณ์ในการเป็นเจ้าภาพหรือแม่งานในการจัดงานสำคัญของจังหวัดและให้ความช่วยเหลือภาคส่วนต่างๆเสมอพร้อมกับความมั่นคงทางหน้าที่และชีวิตการทำงาน ทำให้เกิดความพึงพอใจกับสภาพที่เป็นอยู่

แหล่งที่มาของวัฒนธรรมองค์การแต่ละส่วนข้างต้นทั้งสภาพสังคมและเศรษฐกิจของจังหวัด นโยบายและระเบียบของรัฐ โครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่น ผู้ก่อตั้งและผู้บริหาร ตลอดจน ประสบการณ์การทำงานร่วมกันของสมาชิก ต่างได้หล่อหลอมแบบแผนความคิดความเชื่อและฐานคติ ขึ้นมา ซึ่งแหล่งกำเนิดวัฒนธรรมองค์การทั้ง 5 ส่วนข้างต้นสามารถสรุปได้ ดังนี้

ตารางที่ 4.4 สรุปลักษณะแต่ละแหล่งกำเนิดที่มาของวัฒนธรรมองค์การอบจ.ชลบุรี

แหล่งกำเนิด	ประเด็น	ลักษณะอบจ.ชลบุรี
1. สภาพสังคมและเศรษฐกิจ	การตั้งแหล่งชุมชนมา ยาวนาน	ประชาชนมีความคุ้นเคยและรู้จักกันเป็นอย่างดี นิยมการรวมตัวเป็นกลุ่มต่างๆ นับถือกันทางเครือญาติ
	การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน	ความพร้อมทางโครงสร้างพื้นฐานทำให้เศรษฐกิจดี สังคมมีความเจริญทุกด้าน ซึ่งทำให้สามารถจัดเก็บภาษีได้เป็นจำนวนมาก
	ความสัมพันธ์ของภาคส่วนต่างๆ	อาศัยความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการและการอุปถัมภ์ช่วยเหลือกันทำให้ประสานแผนการพัฒนาจังหวัดได้
2. นโยบายและระเบียบของรัฐ	การกระจายอำนาจ	เพิ่มบทบาทแก่องค์การให้เป็นที่ประจักษ์มากขึ้น
	การไม่เน้นการให้บริการสาธารณะ	ดำเนินโครงการขนาดใหญ่ที่มีความซับซ้อนและไม่เคยมีประสบการณ์มาก่อน
	การประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นของจังหวัด	ความเป็นพี่ใหญ่ที่พึ่งพาได้ของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ
3. โครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่น	โครงสร้างอำนาจ	มีเอกภาพสูงผูกขาดโดยกลุ่มการเมืองเดียวที่ขยายเครือข่ายครอบคลุมทั้งจังหวัด
	กิจกรรมทางการเมือง	มีแบบแผนเป็นระบบความสัมพันธ์กันทั้งกิจกรรมทางการเมืองและสังคมด้านอื่นๆผ่านฐานเสียงหลายกลุ่ม
	การแข่งขันในการเลือกตั้ง	ไม่รุนแรง เพราะถูกกำหนดโดยกลุ่มบ้านใหญ่ที่เปลี่ยนมาวางยุทธศาสตร์การชูตัวบุคคลที่นามสกุลเดียวกับกำนันเป๊าะ
	การทำหน้าที่ของฝ่ายสภา	ไม่มีฝ่ายค้าน

แหล่งกำเนิด	ประเด็น	ลักษณะอบจ.ชลบุรี
4. ผู้ก่อตั้งและผู้บริหาร	นายโยธิน	สร้างแนวคิด อบจ.แห่งประเทศไทย ที่ต้องมีผลงานโดดเด่น
	นายปรัชญา	เสนอแนวคิด อบจ.ที่ใหญ่ใจดี เป็นที่พึ่งพาของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในทุกพื้นที่
5. ประสบการณ์การทำงานร่วมกัน	ยุคผู้ว่าราชการจังหวัด	ปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย
	ยุคนายโยธิน	ทำงานหนักอยู่ในภาวะกดดัน แต่เมื่อผลงานสำเร็จจะมีความภูมิใจ
	ยุคนายปรัชญา	ทำงานสบายผ่อนคลาย และยืดหยุ่นขึ้น

แหล่งที่มาวัฒนธรรมองค์การของอบจ.ชลบุรีก่อให้เกิดการฝังตรึงวัฒนธรรมองค์การที่ชัดเจนมาตั้งแต่ปีพ.ศ.2540 หลังการปรับให้อบจ.เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนตามระเบียบกฎหมายที่วางกรอบอำนาจหน้าที่ไว้ให้จากกระแสการกระจายอำนาจ บทบาทการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดทำโครงการในภาพรวมและช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ดังที่บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 เป็นการเพิ่มบทบาทให้กับอบจ.เป็นผู้นำในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งอบจ.ชลบุรีสามารถจัดทำโครงการได้อย่างหลากหลายตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายก็เพราะสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่เอื้ออำนวย ศักยภาพของอบจ.ชลบุรีมีความโดดเด่นยิ่งขึ้นเมื่อโครงสร้างอำนาจและการเมืองที่เป็นเอกภาพภายใต้การควบคุมของกลุ่มบ้านใหญ่ที่จัดวางผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยสนับสนุนให้นายโยธินเป็นนายกอบจ.คนแรก ซึ่งลักษณะผู้นำในแบบนายโยธินได้สร้างประสบการณ์การทำงานเชิงรุกที่แปลกใหม่ เพื่อผลักดันให้อบจ.ชลบุรีเป็นอบจ.ต้นแบบของประเทศไทย ผลงานในรูปแบบโครงการขนาดใหญ่ที่ยังไม่เคยมีอบจ.ใดทำมาก่อนจึงกลายมาเป็นชื่อเสียงที่นำความภาคภูมิใจมาสู่สมาชิกอบจ. จากอิทธิพลของแหล่งที่มาดังกล่าวจะถูกล่อหลอมให้กลายเป็นวัฒนธรรมองค์การที่การวิจัยนี้จะวิเคราะห์เพื่อค้นหารูปแบบเฉพาะในวัฒนธรรมองค์การของอบจ.ชลบุรี

4.2 วัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี

การวิเคราะห์วัฒนธรรมองค์การของอบจ.ชลบุรีเริ่มต้นจากการทำความเข้าใจข้อมูลพื้นฐานของอบจ.ชลบุรี หลังจากนั้นจึงเชื่อมโยงมิติสองด้านที่แสดงให้เห็นถึงเนื้อหาของวัฒนธรรมองค์การที่เกิดขึ้นคือ มิติการปรับตัวเพื่อรับมือกับสภาพแวดล้อมภายนอกและมิติการจัดการเพื่อให้เกิดการบูรณาการภายใน โดยมิติสองด้านจะสัมพันธ์กับแหล่งที่มาวัฒนธรรมองค์การ และยังสามารถสะท้อนนิยามของวัฒนธรรมองค์การที่สามารถแบ่งออกเป็น 3 ระดับตามแนวคิดของชาเยน จากการวิเคราะห์วัฒนธรรมองค์การระดับสิ่งแสดงภายนอกที่สังเกตได้ เชื่อมโยงไปสู่วัฒนธรรมองค์การระดับค่านิยมที่ยึดถือเพื่อค้ำหวัดวัฒนธรรมองค์การระดับฐานคติอันเป็นแก่นแท้ของวัฒนธรรมองค์การ ซึ่งนำเสนอตามลำดับ ดังนี้

อบจ.ชลบุรีใช้รูปแบบตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ซึ่งมีการแก้ไขปรับปรุงบางมาตราจนเป็นพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546 โดยนับตั้งแต่เปลี่ยนมาใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีชุดทำงานมาแล้ว 4 ชุด คือ ชุดที่ 1 ในช่วง พ.ศ. 2540-2543 ชุดที่ 2 ในช่วง พ.ศ.2544-2547 ชุดที่ 3 ในช่วง 2547-2550 และชุดที่ 4 ในช่วง พ.ศ. 2551- ปัจจุบัน

โครงสร้างการทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีในช่วงที่เก็บข้อมูล (ธันวาคม 2553) แบ่งออกเป็น 7 กอง 1 สำนัก และ 1 หน่วย คือ

- 1) สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 2) กองพัสดุและทรัพย์สิน
- 3) กองแผนและงบประมาณ
- 4) กองคลัง
- 5) กองการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม
- 6) กองกิจการสภา
- 7) กองส่งเสริมคุณภาพชีวิต
- 8) กองช่าง
- 9) หน่วยตรวจสอบภายใน

ต่อมามีการขยายโครงสร้างให้สอดคล้องและรองรับภารกิจ จึงได้เพิ่มโครงสร้างระดับกองอีก 2 กองคือ กองการเจ้าหน้าที่และกองการท่องเที่ยวและกีฬา ส่วนโรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีมีทั้งหมด 11 โรงเรียน

จำนวนบุคลากรของอบจ.ชลบุรีแบ่งออกเป็นข้าราชการอบจ. 177 คน ลูกจ้างประจำ 30 คน และที่เหลือเป็นพนักงานจ้าง นอกจากนี้ยังมีข้าราชการครูที่ได้รับการจัดสรรจากกรมส่งเสริมการ

ปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในสังกัดอบจ.ชลบุรี อีกจำนวน 246 คน ด้วยจำนวนบุคลากรดังกล่าวอบจ.ชลบุรี จึงเป็นองค์กรขนาดใหญ่ มีบุคลากรร่วมกันทำงานตามสายงานต่างๆเป็นจำนวนมาก(ข้อมูลเดือน มกราคม พ.ศ. 2554)

แหล่งที่มาของวัฒนธรรมองค์การทั้ง 5 ส่วนที่ได้วิเคราะห์ไปแล้วสามารถทำให้เห็นถึงเนื้อหา หรือแก่น (content) ของวัฒนธรรมองค์การผ่านการแก้ปัญหาเพื่อรับมือกับสภาพแวดล้อมภายนอก (dealing with its external environment) และการจัดการเพื่อให้เกิดการบูรณาการภายใน (managing its internal integration) ตามแนวคิดของชานน์ ได้

4.2.1 การรับมือกับสภาพแวดล้อมภายนอก

สภาพแวดล้อมภายนอกของอบจ.ชลบุรีมีเสถียรภาพสูง เนื่องจากปัจจัยสภาพสังคม เศรษฐกิจที่ดี และการเมืองที่ถูกผูกขาดโดยโครงสร้างอำนาจของกลุ่มการเมืองเดียว ทำให้โอกาสในการรับมือกับปัญหาต่างๆที่เข้าสู่องค์กรนั้นมีน้อย การปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอกของ อบจ. ที่เกิดขึ้นมักจะเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐต่างๆที่ต้องร่วมมือกันดำเนินงาน บางอย่างโดยเฉพาะในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งพบว่าปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นไม่ได้ก่อปัญหาใดๆ แก่อบจ. เนื่องจากบทบาทนำของอบจ. ในการประสานการจัดทำแผนและสนับสนุนช่วยเหลือ หน่วยงานต่างๆเป็นอย่างดี ในส่วนของภาคเอกชน อาทิ สมาอุตสาหกรรมจังหวัดและหอการค้าจังหวัด ก็มีปฏิสัมพันธ์กันตามโอกาสแต่ไม่ได้มีความผูกพันใกล้ชิด เนื่องจากแต่ละฝ่ายมีแนวทางดำเนินงาน เป็นของตนเองอย่างชัดเจน งานที่อบจ.เกี่ยวข้องกับเอกชนนั้นอยู่ในส่วนของงานทะเบียนพาณิชย์ ภาษีโรงแรม และภาษีน้ำมันเท่านั้น ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่า สภาพแวดล้อมภายนอกของอบจ.ชลบุรีนั้นมีเสถียรภาพในระดับสูง การรับมือกับสภาพแวดล้อมภายนอกจึงมีน้อยตามไปด้วย

เอ็ดการ์ ชานน์(1992) เสนอให้พิจารณาวงจรการทำงานที่สะท้อนการรับมือกับ สภาพแวดล้อมภายนอกซึ่งเมื่อนำมาพิจารณาก็อบจ.ชลบุรี วงจรการทำงานที่พบมีรายละเอียดดังนี้

(1) **พันธกิจและยุทธศาสตร์ (mission and strategy)** ด้วยระเบียบนโยบายของรัฐ หลังจากการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ทำให้ภารกิจหน้าที่และ บทบาทของอบจ.มีความชัดเจนมากขึ้น กล่าวคือ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ประสาน การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและสนับสนุนช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในด้านต่างๆ ให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ และด้วยโครงสร้างอำนาจแบบชั่วคราวที่มีกลุ่มการเมืองบ้าน ใหญ่เป็นกลุ่มที่ผูกขาดการเมืองท้องถิ่นภายในจังหวัด ทำให้ยุทธศาสตร์การพัฒนามีความสอดคล้อง กันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกระดับ พันธกิจสำคัญที่นายปรัชญาผู้บริหารองค์การต้องการ มุ่งเน้นมากที่สุดก็คือ การดูแลช่วยเหลือประชาชนและการเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาทุกๆด้าน **ให้ครอบคลุมทุกยุทธศาสตร์และทุกพื้นที่โดยมีอบจ.เป็นหลัก**ในการดำเนินการดังกล่าว (ปรัชญา (นามสมมติ), สัมภาษณ์, 16 พฤศจิกายน 2553) ซึ่งพันธกิจดังกล่าวสอดคล้องกับการแถลงนโยบาย ต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดของนายปรัชญาเมื่อเข้ารับตำแหน่งว่า ยุทธศาสตร์ที่อบจ.ต้อง

ดำเนินการมี 5 ด้านด้วยกันคือ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมการศึกษาและสาธารณสุข ด้านพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อม และด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

การหันมามุ่งเน้นพันธกิจที่**ประสานความช่วยเหลือประชาชนทุกพื้นที่และหน่วยงานต่างๆภายในจังหวัด**เป็นหลักนั้น เกิดขึ้นด้วยเหตุผลที่กลุ่มการเมืองบ้านใหญ่มีแนวทางในการรักษาฐานเสียงในจังหวัดอย่างเหนียวแน่นเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งระดับชาติ จึงวางยุทธศาสตร์เครือข่ายฐานเสียงผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีอบจ.เป็นพี่ใหญ่ ซึ่งในสมัยนายโยธินเป็นนายกอบจ.นั้น การพยายามรักษาฐานอำนาจ ผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เข้มข้นและด้วยบุคลิกลักษณะของนายโยธินที่สนับสนุนการกระจายอำนาจ มีความมุ่งมั่นจะสร้างแบบอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพ จึงเน้นพันธกิจในการสร้างความเจริญแก่ท้องถิ่นด้วยโครงการขนาดใหญ่ อาทิ การสร้างสวนสาธารณะเฉลิมพระเกียรติที่เป็นแหล่งเรียนรู้แก่เยาวชนหลายด้าน การสร้างถนนเลียบริมทะเลเพื่อเลี่ยงการจราจรที่ติดขัดในตัวเมือง การสร้างศูนย์กำจัดขยะรวม ฯลฯ มากกว่าที่จะพยายามสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์โดยอาศัยเป็นพันธกิจหลักของอบจ.ดังเช่นในสมัยนายปรัชญา ดังนั้น จึงทำความเข้าใจได้ว่าการรับมือกับสภาพแวดล้อมในการกำหนดพันธกิจนี้เป็นไปเพื่อให้โครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่นมีความมั่นคงเป็นอันดับแรก

(2) **เป้าหมาย (goals)** ที่พัฒนามาจากพันธกิจนั้นถูกวางไว้แตกต่างกันในแต่ละช่วงสมัยการดำรงตำแหน่งนายกอบจ. กล่าวคือ นายโยธินวางเป้าหมายการเป็น**อบจ.แห่งประเทศ**ที่บุกเบิกงานใหม่ๆที่เห็นว่าท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง ซึ่งจำเป็นต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงศักยภาพดังกล่าวให้เป็นที่ประจักษ์จากการที่อบจ.ได้รับการเปลี่ยนแปลงสถานะและบทบาทใหม่ตามผลของการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ.ศ.2540 ร่วมกับแรงขับจากความต้องการของนายโยธินเอง ขณะที่นายปรัชญาวางเป้าหมายในการเป็น**พี่ใหญ่ใจดี**ที่พึงพาได้ของทุกฝ่ายทั้งหน่วยงานภาครัฐ เอกชน ประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เพื่อแสดงออกซึ่งภาพลักษณ์ที่ดีตามบุคลิกลักษณะผู้นำร่วมกับประโยชน์ที่ได้ในทางการเมือง

(3) **วิธีการ (means)** ที่จะบรรลุเป้าหมายดังกล่าวจึงแตกต่างกัน ถือเป็นประสบการณ์แก่สมาชิกอบจ.ที่แตกต่างกันไปด้วย ในสมัยที่นายโยธินดำรงตำแหน่งนายกอบจ.นั้น กลุ่มบ้านใหญ่โดยกำนันเป๊าะเป็นผู้นำได้มีส่วนในการสร้างภาพลักษณ์การเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอาชีพ ดังจะเห็นได้จากการสนับสนุนให้มีการสร้างอาคารสำนักงานอบจ.ที่แยกออกมาจากศาลากลางจังหวัดให้มีพื้นที่บริเวณเป็นของตนเอง อาคารที่จัดสร้างมีความสวยงามทันสมัยและถูกออกแบบมาให้เหมาะสมกับประโยชน์ใช้สอยในปัจจุบันและในอนาคตและเหมาะสมกับภูมิทัศน์ที่เป็นเมืองชายทะเล นอกจากนี้ก็มีอุปกรณ์ที่ทันสมัยต่างๆไว้ใช้ประโยชน์อย่างครบถ้วน แต่ในด้านการบริหารจัดการภายในเป็นแนวทางที่นายโยธินมีบทบาทด้วยตัวเอง จากที่ต้องการสร้างผลงานให้เป็นต้นแบบแก่อบจ.ทำให้บุคลากรที่ไม่เคยมีประสบการณ์การทำงานที่ซับซ้อนเกิดการปรับตัวไม่ทัน ข้าราชการอบจ.คุ้นชินกับการทำตามระเบียบขั้นตอนที่เคยปฏิบัติมาจึงเกิดความยุ่งยากในการเรียนรู้ระเบียบกฎหมายใหม่และการพยายามตอบสนองความต้องการของผู้นำที่หัวก้าวหน้า จนก่อเป็นความเครียดและความขัดแย้งระหว่างฝ่ายผู้บริหารกับฝ่ายข้าราชการอบจ. ซึ่งไม่มีความสุขในองค์การ เนื่องจากนายโยธิน

ต้องการความรวดเร็วในการทำงาน ความกล้าและท้าทายที่จะพยายามทำงานให้บรรลุผล การสั่งการ และติดตามงานอย่างใกล้ชิด หากไม่เป็นไปตามที่มอบหมายก็จะดุหรือว่ากล่าวตามบุคลิกลักษณะที่เป็นคนโผงผาง ทำให้ข้าราชการอบจ.บางส่วนมีความหวาดกลัวผู้บริหารจนไม่สามารถปฏิบัติงานต่อไปได้

ส่วนวิธีการของนายปรัชญานั้นตรงกันข้ามกับนายโยธิน โดยนายปรัชญาที่ต้องการเป้าหมายการเป็นที่พึ่งหรือพี่ใหญ่ใจดีนั้น ได้แสดงตนเป็นต้นแบบผู้ช่วยเหลือทุกคนไม่ว่าจะในสถานการณ์ใดก็ตาม ทั้งนี้วิธีการบริหารจัดการของนายปรัชญานั้นก็จะปล่อยให้เป็นไปตามสายการบังคับบัญชาตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่าย เมื่อมอบหมายงานแล้วก็ปล่อยให้เป็นที่ของหัวหน้างานที่ต้องติดตามงานและทำให้งานบรรลุผล โดยนายปรัชญาจะผู้ควบคุมภาพรวมเท่านั้น นอกจากนี้ยังใช้วิธีประนีประนอมเน้นสร้างความสุขในองค์กร ไม่ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเกรงกลัวหรืออึดอัดปฏิบัติงานด้วยความสบายใจ ให้เกียรติและรับฟังความคิดเห็น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือนายปรัชญาใช้วิธีการสร้างการเป็นที่รักแก่บุคลากร แม้ว่านายปรัชญาจะมีเวลาให้กับอบจ.ชลบุรีไม่มากเนื่องจากภารกิจที่มาก แต่ด้วยการมีทีมงานบริหารที่เป็นเอกภาพและเป็นชุดเดียวกันกับสมัยนายโยธินเป็นนายกอบจ.จึงมีประสพการณ์ในการทำงาน ทำให้ช่วยเหลืองานต่างๆภายในอบจ.เป็นอย่างดี

(4) การวัดผล (measurement) เป็นการประเมินผลงานโดยนายโยธินจะประเมินผลจากผลงานที่สร้างความพึงใจแก่ผู้บริหาร สามารถทำงานร่วมกับผู้บริหารได้ ตอบสนองต่อนโยบายได้เป็นอย่างดี ดังนั้นแต่ละบุคคลจึงได้รับการประเมินผลที่แตกต่างกัน ส่วนนายปรัชญานั้นให้เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาตั้งแต่ปลัดอบจ.และผู้อำนวยการกองที่จะประเมินผู้ใต้บังคับบัญชาของตนแล้วเสนอขึ้นมาให้นายปรัชญาพิจารณา ซึ่งมักจะประเมินผลในระดับดีและได้รับความดีความชอบโดยเสมอภาคเท่าเทียมกัน

(5) วิธีการแก้ไข (correction) เพื่อเปลี่ยนแปลงไปสู่ผลลัพธ์ที่ดีขึ้น แม้ว่าสภาพแวดล้อมภายนอกมีความแน่นอนสูง แต่ออบจ.ชลบุรีเคยเผชิญวิกฤตจากสภาพแวดล้อมภายนอกที่กระทบต่อการปฏิบัติงานของอบจ.อยู่บ้าง วิกฤติที่สำคัญคือ การถูกตรวจสอบจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือ สตง. ซึ่งสตง.พบว่ามีผลกระทบความผิดจึงนำมาสู่การตั้งกรรมการสอบ ผลการสอบชี้ว่ามีการกระทำผิดจริงจึงให้ลงโทษทั้งทางอาญา วินัย และทางแพ่ง นับว่าเป็นวิกฤติที่กระทบต่อชื่อเสียงของอบจ.ชลบุรี และขวัญกำลังใจจนทำให้บุคลากรเกิดความเกรงกลัวและมีความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่มากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามวิกฤตจากสภาพแวดล้อมภายนอกได้ถูกแก้ไขจัดการโดยผู้บริหารอบจ. กล่าวคือ ด้วยความใจดีมีเมตตาของนายปรัชญาจึงได้ช่วยเหลือแบ่งเบาโทษต่างๆ จนผู้ที่ถูกลงโทษไม่ต้องรับผิดตามโทษที่สูงแต่แรกนั้น เท่ากับเป็นการที่นายปรัชญาเข้ามาแก้ปัญหาของบุคลากรเอง นอกจากนี้เพื่อป้องกันความผิดพลาดดังกล่าว นายปรัชญาจึงปล่อยให้บุคลากรอบจ.ปฏิบัติงานตามระเบียบกฎหมายหรือทำตามขั้นตอนของกฎระเบียบทุกอย่าง

4.2.2 การจัดการเพื่อการบูรณาการภายในองค์กร

กระบวนการในการพัฒนาและรักษาความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกภายในอบจ.ชลบุรีมีประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

- *การใช้นโยบายผลักดันการเติบโตจากภายใน* แม้ว่าข้าราชการที่มีอยู่จะโตไม่ทันกับโครงสร้าง แต่ด้วยเจตนาของผู้บริหารที่ต้องการผลักดันข้าราชการที่มีอยู่ให้ขึ้นสู่ตำแหน่งบริหารให้ได้ก่อนที่จะไปพิจารณาบุคคลภายนอกเข้ามา เพราะเห็นว่าจะทำให้เกิดความราบรื่นในการทำงานและสร้างขวัญกำลังใจแก่บุคลากร (ปรัชญา(นามสมมติ), สัมภาษณ์, 19 พฤศจิกายน 2553)

- *การสั่งการตามสายการบังคับบัญชา* ที่นายอบจ.จะเป็นผู้ให้นโยบายและกรอบเวลาในการทำงาน เมื่อได้สั่งการไปแล้วการขับเคลื่อนนโยบายหรือภารกิจต่างๆจะมอบหมายให้เป็นเรื่องภายในที่ปลัดอบจ.ต้องเป็นผู้ดำเนินการสานต่อให้สำเร็จ โดยมีได้เร่งรัดกดดันหรือคอยติดตามงานเป็นระยะแต่อย่างใด

- *การมอบหมายความรับผิดชอบ* ของนายปรัชญาในฐานะนายอบจ.มีความชัดเจนมาก กล่าวคือ ได้มอบหมายให้รองนายอบจ.แต่ละคนไปปฏิบัติภารกิจในแต่ละด้านและดูแลหน่วยงานภายในแต่ละส่วน มีทีมที่ปรึกษาที่แต่งตั้งขึ้นมาตามความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน ส่วนปลัดอบจ. และรองปลัดอบจ.ก็มอบหมายให้ดูแลส่วนราชการดังนี้ ปลัดอบจ.ดูแล 3 ส่วนราชการคือ กองคลัง กองพัสดุและทรัพย์สิน สำนักปลัดอบจ. รองปลัดอบจ.คนหนึ่งดูแลกองช่าง กองแผนและงบประมาณ ส่วนรองปลัดอบจ.อีกคนหนึ่งดูแลกองส่งเสริมคุณภาพชีวิต กองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และกองกิจการสภา

ประเด็นข้างต้นทำให้พิจารณาได้ว่า อบจ.ชลบุรีมีการแบ่งสรรอำนาจและสถานภาพที่ชัดเจน (distributing power and status) โดยอยู่บนพื้นฐานการบังคับบัญชาตามโครงสร้างหน้าที่ที่ได้ถูกกำหนดไว้โดยผู้บริหาร ทำให้แต่ละฝ่ายต่างรับรู้ถึงบทบาทสถานะและหน้าที่ที่ต้องกระทำ ความเป็นระบบระเบียบจึงเกิดขึ้นโดยปริยาย การพัฒนาบรรทัดฐานความสัมพันธ์ที่จะก่อให้เกิดความสนิทสนมคุ้นเคย มิตรภาพ และความรักใคร่ (developing norms of intimacy, friendship and love) จึงเกิดขึ้นจากความรู้สึถึงมั่นคงปลอดภัยในการทำงานและอิสระที่ได้รับ ความตึงเครียด และกดดันหมดไปจากองค์กร แต่บุคลากรหลายคนยังตระหนักดีว่า การผ่านช่วงเวลาที่ยากลำบากมานั้นให้คุณค่าในด้านความภูมิใจและเกียรติประวัติในผลงานจึงมักจะยังพุดถึงอยู่เสมอ ประสบการณ์การทำงานที่ผ่านมาจึงสร้างอัตลักษณ์ให้เกิดขึ้นโดยไม่รู้ตัว ซึ่งเป็น **อัตลักษณ์** ที่บุคลากรกำหนดขอบเขตของตนเองให้แตกต่างจากผู้ที่อยู่ภายนอกองค์กร ทั้งราชการส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และประชาชนทั่วไป (defining group boundaries and criteria for inclusion or exclusion)

มิติทั้งสองแสดงให้เห็นถึงวัฒนธรรมองค์กรที่ก่อตัวขึ้นมาแล้ว แต่เนื่องจากวัฒนธรรมองค์กรก็คือ ฐานคติเบื้องต้นที่มีร่วมกันของสมาชิกในองค์กร ซึ่งเป็นสิ่งที่มีความซับซ้อนในการศึกษาจากการที่อยู่ในส่วนลึกภายในจิตใจ ดังนั้น การศึกษาวัฒนธรรมองค์กรขององค์กรบริหาร

ส่วนจังหวัดนี้ จึงตรวจสอบวัฒนธรรมองค์การใน 3 ระดับ ตามแนวคิดของชายันเพื่อหาความสัมพันธ์ของวัฒนธรรมตั้งแต่ระดับพื้นผิวไปสู่วัฒนธรรมระดับลึกที่สุดอันเป็นแก่นแท้ของวัฒนธรรมองค์การนั่นเอง

4.2.3 วัฒนธรรมองค์การระดับสิ่งแสดงภายนอกที่สังเกตได้

วัฒนธรรมองค์การในระดับพื้นผิวนี้ สามารถสังเกตเห็นได้จากสิ่งบ่งชี้วัฒนธรรมองค์การต่างๆ ที่ผู้ศึกษาได้เก็บรวบรวมข้อมูลระหว่างทำการศึกษาภาคสนาม โดยสิ่งบ่งชี้วัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีตามแนวคิดของชายันที่สอดคล้องกับเอลเวสสันและเบอร์กมีลักษณะดังต่อไปนี้

1) วัฒนธรรมองค์การผ่านสิ่งที่เป็นวัตถุทั้งหลายภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี

วัตถุสิ่งของที่พบเห็นได้เป็นอันดับแรกก็คือ สำนักงานพร้อมทั้งการจัดวางผังและตำแหน่งที่ตั้งของสิ่งของต่างๆ โดยพบว่า อาคารสำนักงานของอบจ.ชลบุรีนั้นมีความใหญ่โตกว้างขวางเพียงพอต่อจำนวนสมาชิกและลักษณะงานที่เกิดขึ้น โดยเป็นสำนักงานที่มีการออกแบบสถาปัตยกรรมให้สะท้อนถึงความเป็นเมืองชายฝั่งทะเลด้วยการใช้หินประดับผนังและกำแพงอาคาร มีกระจกใสด้านหน้าเพื่อให้ดูโปร่งตา ซึ่งที่มาของการออกแบบสถาปัตยกรรมเช่นนี้เป็นแนวคิดของกำนันเป๊าะที่ต้องการให้อบจ.ชลบุรีมีสถานที่ทำงานสวยงามสอดคล้องกับธรรมชาติ แม้ว่าต่อมาจะมีการสร้างอาคารเพิ่มเติมให้เชื่อมต่อกันก็พยายามออกแบบให้กลมกลืนกับอาคารชุดแรก การออกแบบสถาปัตยกรรมเช่นนี้ได้กลายเป็นต้นแบบให้กับอบจ.อื่นๆมาขอแบบแปลนไปสร้างบ้าง (ยงยุทธ(นามสมมติ), สัมภาษณ์, 23 ธันวาคม 2553) ภายในอาคารสำนักงานมีการจัดสรรพื้นที่อย่างเป็นสัดส่วนโดยคำนึงถึงลักษณะงานของแต่ละกอง โดยเมื่อเข้าสู่อาคารจะพบโถงด้านหน้า ฝ่ายประชาสัมพันธ์ และสำนักงานปลัดอบจ. ซึ่งถือเป็นหน่วยงานที่ดูแลภาพรวมทั้งหมดของอบจ. ชั้นสองของอาคารหลักประกอบด้วยห้องทำงานของนายกอบจ.ที่ติดด้านหน้าของอาคาร สามารถมองเห็นทางเข้าอาคารและผู้มาติดต่อได้ ลักษณะห้องมี 2 ชั้น คือ เมื่อเข้าสู่บริเวณห้องจะพบกับห้องด้านนอกสำหรับเลขานุการนายกอบจ.และที่นั่งสำหรับรอพบ ภายในอีกชั้นจึงเป็นห้องทำงานนายกอบจ.ที่ตกแต่งสวยงาม กว้างขวางและโอ่อ่ากว่าห้องอื่นๆ อีกด้านของอาคารจึงเป็นห้องรวมที่ประกอบด้วยที่นั่งสำหรับเลขานุการปลัดและรองปลัดห้องย่อย 3 ห้องสำหรับปลัดและรองปลัดทั้งสอง นอกจากนี้บริเวณชั้นสองยังมีห้องประชุมห้องสัมมนาขนาดใหญ่ ส่วนชั้น 3 ก็เป็นห้องของกองต่างๆ เช่นเดียวกับอีกอาคารที่เชื่อมต่อกันโดยมีกองช่างอยู่บริเวณทางเชื่อมต่อของอาคารชั้นล่าง เนื่องจากกองช่างมีสมาชิกจำนวนมากกว่ากองอื่นแต่ต้องออกไปปฏิบัติงานนอกพื้นที่เป็นส่วนมากจึงตั้งอยู่ในบริเวณที่เข้าออกสะดวกไม่รบกวนส่วนงานอื่น ชั้นล่างของอาคารเชื่อมต่อนี้มีห้องของกองการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ชั้นสองเป็นห้องของรองนายกอบจ.และที่ปรึกษานายกอบจ. ชั้นสามจึงเป็นห้องของกองต่างๆเช่นเดียวกับอาคารแรก

การจัดผังที่ตั้งของส่วนงานต่างๆ นั้นเห็นได้ว่า ฝ่ายการเมืองคือ นายกอบจ. รองนายกอบจ. และที่ปรึกษานายกอบจ. ต่างอยู่บริเวณชั้นสองของอาคาร แต่แยกอาคารกัน เนื่องด้วยอาคารแรกนั้นเป็นอาคารสำหรับผู้มาติดต่อทั้งการติดต่องานและการเข้าพบนายกอบจ. ซึ่งจากการสังเกตแบบ

ไม่มีส่วนร่วมพบว่า มีประชาชน ผู้นำท้องถิ่น ตัวแทนองค์กรของรัฐและเอกชน หรือนักการเมืองท้องถิ่น ขอเข้าพบนายกอบจ.เป็นจำนวนมาก โดยต้องติดต่อผ่านเลขานุการซึ่งจะเป็นผู้นัดหมายและจัดลำดับการเข้าพบ การเข้าพบแต่ละครั้งจึงใช้เวลาไม่มากเนื่องจากมีลำดับการเข้าพบต่อไปรออยู่ ส่วนรองนายกอบจ.และที่ปรึกษานายกอบจ.จะอยู่อีกอาคารซึ่งไม่ได้นั่งประจำในสำนักงาน เช่นเดียวกับนายกอบจ. เนื่องจากต้องออกไปปฏิบัติภารกิจตามที่นายกอบจ.มอบหมาย และการแยกห้องทำงานของนายกและรองนายก ตลอดจนที่ปรึกษานี้ นอกจากต้องการให้สะดวกกับผู้มาติดต่อแล้ว ยังสามารถสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของสมาชิกองค์การได้อีกทางหนึ่ง

แต่ละกองได้รับการจัดสรรพื้นที่ของตนโดยกันเป็นห้องใหญ่หนึ่งห้อง สมาชิกตั้งแต่หัวหน้าฝ่ายลงมาจะมีโต๊ะทำงานของตนอยู่ร่วมกับสมาชิกคนอื่นๆ มีเพียงผู้อำนวยการกองและหัวหน้าสำนักปลัดอบจ.เท่านั้นที่มีห้องกระจกอีกชั้นหนึ่งอยู่ด้านในของแต่ละห้องรวม การจัดพื้นที่เช่นนี้ทำให้แต่ละกองมีพื้นที่เป็นของตนเองและรวมอยู่ในบริเวณเดียวกัน ยกเว้นฝ่ายส่งเสริมการศึกษาและนันทนาการชุมชนที่แยกออกมาอยู่ดูแลอุทยานการเรียนรู้และสวนสาธารณะของอบจ. ซึ่งห่างจากสำนักงานของอบจ.ประมาณ 2 กิโลเมตร ดังนั้น แต่ละกองจึงมีเอกภาพ โดยมีผู้อำนวยการกองเป็นผู้บังคับบัญชาที่ดูแลกองของตนอย่างใกล้ชิด สมาชิกองค์การจึงได้รับการถ่ายทอดแนวคิดและวิธีปฏิบัติจากหัวหน้ากองมากกว่าผู้บังคับบัญชาระดับสูงอย่างตำแหน่งปลัดอบจ.และรองปลัดอบจ.

แต่ละห้องทำงานของแต่ละกองจะมีความสะอาดเป็นระเบียบเรียบร้อยมากน้อยแตกต่างกัน โดยขึ้นอยู่กับ การดูแลเอาใจใส่ของผู้อำนวยการกองเป็นสำคัญ หากกองใดผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้าสำนักงานเป็นบุคคลที่รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยแล้ว มักจะกำชับให้ผู้ใต้บังคับบัญชา รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของโต๊ะทำงานและพื้นที่ส่วนรวมด้วย ซึ่งความเป็นระเบียบแบบแผนนี้เห็นได้จากการจัดวางสิ่งของในห้องของแต่ละผู้อำนวยการกองที่จะต่างกัน

นอกจากการจัดผังสำนักงานแล้ว สัญลักษณ์ขององค์การคือ ตราสัญลักษณ์ก็พบเห็นได้จากการติดหรือประทับกับวัตถุสิ่งของต่างๆของอบจ.ชลบุรี อาทิเช่น แก้วน้ำที่ยกมาให้แก่แขกหรือผู้มาติดต่อ อุปกรณ์สำนักงาน แต่ทั้งนี้ ระดับการใช้ตราสัญลักษณ์จะมีความแตกต่างกันในแต่ละกอง บางกองจะพบสัญลักษณ์ได้มากกว่าบางกอง

การแต่งกายของบุคลากรอบจ.มีความพร้อมเพรียงเป็นไปในแนวทางเดียวกัน กล่าวคือ มีการกำหนดการแต่งกายในแต่ละวันโดยเกณฑ์การพิจารณามาจากการขอความร่วมมือจากสำนักงานจังหวัดให้แต่งกายอย่างไรในวันใดร่วมกับกิจกรรมที่ทางอบจ.ต้องการรณรงค์ผ่านสื่อที่สวมใส่ ในช่วงที่เก็บข้อมูลนั้น พบการแต่งกายในแต่ละวัน ดังนี้

วันจันทร์ แต่งกายด้วยเครื่องแบบข้าราชการสี kaki

วันอังคาร แต่งกายด้วยเสื้อปกเชิ้ตสีชมพูมีทั้งลายต้นไม้ประจำจังหวัดและลายของอบจ.เอง และสวมกางเกงสีดำ

วันพุธ แต่งกายด้วยเสื้อโปโลของโครงการทูปีนัมเบอร์วัน

วันพฤหัสบดี แต่งกายด้วยเสื้อโปโลสีฟ้าซึ่งเป็นเสื้อสำหรับการรณรงค์การแข่งขันกีฬา โดยในพุธและวันพฤหัสบดีมักจะเป็นวันสำหรับสวมเสื้อการรณรงค์ในแต่ละช่วงเวลา

วันศุกร์ แต่งกายด้วยผ้าไทยหรือแต่งกายตามแต่ละกองจะกำหนด

ทั้งนี้ การกำหนดการแต่งกายดังกล่าวจะมีหนังสือแจ้งให้สมาชิกทราบซึ่งก็ได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี แสดงถึงความพร้อมเพรียงเป็นระเบียบและความสุภาพ

2) วัฒนธรรมองค์การผ่านภาษาหรือวาจาคำพูด

การใช้ภาษาผ่านคำขวัญ ประกาศ ถ้อยแถลงต่างๆ ที่เป็นลายลักษณ์อักษรของอบจ.ชลบุรีนั้นพบว่า มีลักษณะทั่วไปไม่แตกต่างจากหน่วยงานราชการทั่วไป กล่าวคือยึดระเบียบเป็นสำคัญ แต่ปัญหาที่พบคือ การใช้ภาษาผ่านหนังสือราชการยังไม่สามารถใช้ภาษาได้ถูกต้องชัดเจนได้ใจความนัก เนื่องจากขาดทักษะและคุ้นชินกับวิธีการเดิมๆที่เคยปฏิบัติมาในอดีต ประกอบกับขาดประสบการณ์ ไม่มีผู้สอนงาน ซึ่งต่างจากสายปกครองที่มีการอบรมวิธีการปฏิบัติงานและการร่างหนังสือราชการอย่างมาก ปัญหาดังกล่าวเชื่อมโยงไปถึงการใช้ระเบียบกฎหมายที่ไม่คล่อง เกิดการตีความไปต่างๆ ทั้งนี้สาเหตุของการขาดทักษะด้านการใช้ภาษาและระเบียบกฎหมายนั้นมาจากการเปิดรับสมัครสอบและเลื่อนขั้นเงินเดือนที่จำกัด รับเฉพาะในพื้นที่ ซึ่งต่างกับการสอบของสายปกครองที่มีการสอบแข่งขันกันทั่วประเทศที่ยากกว่า (สุจิต(นามสมมติ), สัมภาษณ์, 18 พฤศจิกายน 2553)

ส่วนการใช้ภาษาผ่านคำพูดของบุคลากรจากการสังเกตพบว่า บุคลากรของอบจ.ชลบุรีใช้ภาษาที่ไม่ได้เป็นทางการมากกับผู้วิจัย มีการใช้ตัวแทนตนเองว่า “พี่” บ้าง “ผม” บ้าง หรือ “เรา” บ้าง แต่เมื่อกล่าวถึงผู้บริหารแล้วบุคลากรจะกล่าวถึงด้วยคำว่า “ท่าน” เป็นส่วนมาก ซึ่งเป็นการให้เกียรติและแสดงความเคารพ

เรื่องเล่าที่กล่าวถึงในหมู่บุคลากรแล้วถ่ายทอดมายังผู้วิจัย มักเป็นเรื่องเกี่ยวกับโครงการสำคัญๆที่ดำเนินการสำเร็จลุล่วงไปแล้วทั้งในด้านบวกและด้านลบ โดยเชื่อมโยงไปยังผู้บริหารด้วย

3) วัฒนธรรมองค์การผ่านการกระทำหรือพฤติกรรมต่างๆของสมาชิกองค์การ

การพูดคุยระหว่างสมาชิกระหว่างการทำงานนั้นก็มิประปราย แต่ส่วนใหญ่เน้นประจำที่นั่นของตน มีบางส่วนที่เปิดหน้าจอกอมพิวเตอร์เป็นแฮทออนไลน์หรือฟังเพลง แต่พฤติกรรมหนึ่งที่พบได้ระหว่างการเก็บข้อมูลคือ การไม่ใส่ใจต่อผู้มาติดต่องานมากนัก โดยจะไม่ถามถึงบุคคลหรืองานที่ต้องการติดต่อ ผู้วิจัยมักจะเป็นฝ่ายเดินเข้าไปถามก่อนเสมอ ซึ่งสอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“การประพฤติปฏิบัติราชการของสมาชิกยังเป็นวัฒนธรรมแบบข้าราชการ ที่ไม่มี ความก้าวหน้าในเรื่องสาธารณะ (public) ที่ต้องรับใช้ประชาชน คือ เซอร์วิส มายด์ (service mind) ไม่มีเลย ทำตามระเบียบข้อบังคับ การรับแขกหรือต้อนรับอะไรต่างๆไม่มี ไม่เหมือน บริษัทห้างร้านที่เราเข้าไป หรือเปิดธนาคารเข้าไปแอร์เย็นฉ่ำเจอนักงานถาม มีอะไรให้ช่วย บ้าง อีกคนเดินมาถึงเลย เจ้าหน้าที่แต่งตัวดี หยิบโน่นหยิบนี่มาให้ เชื่อเชิญ แต่ออบจ.นี้พอเข้าไปไม่มี ถ้าไม่ถามก็ไม่ตอบ ไม่มีที่นั่งให้ ไม่มีน้ำเย็นให้กิน ไม่มีที่นั่งพักหรือโซฟา ป้ายบอก อะไรอย่างไม่มี” (ผู้อาวุโสคนสนิทกำนันเป๋า(นามสมมติ), สัมภาษณ์, วันที่ 10 พฤศจิกายน 2553)

การติดต่อดำเนินการล่วงหน้าเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับผู้มาติดต่อจากภายนอก เนื่องจากการปฏิบัติงานประจำวันของแต่ละส่วนงานที่ไม่แน่นอน เช่น อาจมีการประชุมหรือออกไปปฏิบัติงานนอกสถานที่ โดยเฉพาะการติดต่อขอเข้าพบกับผู้บริหารคือนายปรัชญา ที่ต้องติดต่อผ่านเลขานุการส่วนตัวพร้อม หนังสือราชการหรือเอกสารแสดงวัตถุประสงค์ในการเข้าพบเพื่อแจ้งให้นายปรัชญาทราบล่วงหน้า แล้วจึงกำหนดวันเวลาที่อนุญาตเข้าพบ ซึ่งเลขานุการจะแจ้งกลับมายังผู้มาติดต่อ ในกรณีประชาชน หรือตัวแทนหน่วยงานก็สามารถติดต่อขอเข้าพบได้ ซึ่งจากการสังเกตของผู้วิจัยพบว่าในวันที่ นายปรัชญาอยู่ประจำที่อบจ.นั้นจะมีกลุ่มต่างๆทยอยมาเข้าพบจำนวนมากทั้งที่เป็นสมาคม โรงเรียน วัด ฯลฯ เนื่องจากเคยได้รับความช่วยเหลือจากอบจ.นั่นเอง

การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมที่ผู้วิจัยติดตามอบจ.ไปปฏิบัติงานนอกพื้นที่ในโครงการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีพบประชาชน ครั้งที่ 5 ณ วัดหนองตำลึง พบว่า อบจ.ชลบุรีให้ความสำคัญ กับความเป็นทีมงานและความพร้อมเพรียง อันเป็นการรักษาภาพลักษณ์ที่ใหญ่โตให้เป็นที่ยอมรับแก่ประชาชนที่มาเข้าร่วมโครงการ **ความเป็นทีมงานและความพร้อมเพรียง**ดังกล่าวสะท้อนผ่าน 2 ส่วนที่ใช้โอกาสร่วมกันในคราวเดียว กล่าวคือ **ในด้านบุคลากรของอบจ.** มีความพร้อมเพรียงในการปฏิบัติหน้าที่ ตั้งแต่เสื้อผ้าที่เป็นเสื้อเชิ้ตแขนสั้นสีชมพู การแบ่งหน้าที่กันทำประจำตามจุดต่างๆ อธิษาศัยโมตรีที่ตีคอยช่วยเหลือแนะนำชาวบ้านที่มารับถุงยังชีพ แวนตา ไม้เท้า ฯลฯ **ในด้านของผู้บริหารและฝ่ายการเมือง** เน้นความพร้อมเพรียงของนักการเมืองท้องถิ่นในสังกัดบ้านใหญ่ อาทิ สจ.ประจำอำเภอต่างๆ ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลและอบต. ที่ต้องมาให้ชาวบ้านเห็นและรู้จัก มักคุ้น ซึ่งมักเป็นจำนวนมาก **ข้อสังเกตหนึ่งที่พบคือ** การอาศัยโครงการดังกล่าวแนะนำตัวว่าที่ผู้สมัครส.ส.ของกลุ่มที่จะลงรับสมัครเลือกตั้งผู้แทนราษฎรที่ผ่านพ้นมาในวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 กิจกรรมจึงใช้เวลาค่อนข้างมากในการแนะนำชื่อ-ตำแหน่งของแต่ละบุคคล นอกจากนี้ ประธานในพิธีเปิดโครงการดังกล่าวนี้ เดิมเป็นนายอบจ. แต่เนื่องจากติดภารกิจต่างประเทศจึงได้ให้พี่ชายมาเป็นประธานแทน ดังนั้น กิจกรรมของอบจ.ชลบุรีจึงผูกติดกับกิจกรรมของกลุ่มบ้านใหญ่ไปโดยปริยาย ซึ่งบุคลากรอบจ.มีความคุ้นเคยกับลักษณะการเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มการเมืองและอบจ.ชลบุรีเป็นอย่างดี **ข้อสังเกตประการที่สองคือ** แม้ว่าโครงการดังกล่าวจะมีหน่วยงานภาครัฐและเอกชนอื่นๆเข้าร่วม เช่น สำนักงานประมงจังหวัดชลบุรี สำนักงานพาณิชย์จังหวัดชลบุรี ธนาคารออมสิน ฯลฯ แต่ความสำคัญของกิจกรรมถูกดำเนินโดยฝ่ายอบจ.มากกว่า

เมื่อนำข้อมูลข้างต้นมาสรุปถึงวัฒนธรรมองค์การในระดับสิ่งแสดงภายนอกที่สังเกตได้นั้น อบจ.ชลบุรี มีลักษณะถึง**แบบแผนความเป็นระเบียบเรียบร้อย**ในสถานที่และการแต่งกายที่สร้างความเป็นทางการแก่ผู้พบเห็น อันเป็นการสร้างอัตลักษณ์ตัวตนให้มีความชัดเจนโดดเด่นขึ้นมา แต่อย่างไรก็ตาม ความเป็นทางการดังกล่าวทำให้เกิดระยะห่างระหว่างผู้ปฏิบัติงานกับบุคคลภายนอก และระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ส่วนพฤติกรรมการทำงานในแต่ละวันของสมาชิกองค์การนั้นขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชาในระดับที่ใกล้ชิดคนที่มีโอกาสในการสอนงาน กำกับติดตามและประเมินผลงานแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา อย่างเช่นระดับหัวหน้าฝ่ายหรือผู้อำนวยการกอง โดยเฉพาะผู้อำนวยการกองเป็นบุคคลที่มีผลต่อภาพลักษณ์ในการทำงานของกองนั้นๆที่สมาชิกกองอื่นๆหรือบุคคลภายนอกสัมผัสได้ แบบแผนพฤติกรรมในการทำงานจึงถูกกำหนดโดยผู้อำนวยการกองมากกว่าผู้บริหารสูงสุดขององค์การ แต่สิ่งที่ผู้บริหารให้ความสำคัญและบุคลากรอบจ.เกิดการเรียนรู้และรับมาปฏิบัติก็คือ **ภาพลักษณ์อบจ.ที่พึงของประชาชน** ดังสะท้อนได้จากการออกไปปฏิบัติหน้าที่หรือประกอบกิจกรรมนอกสถานที่ที่ทำให้เห็นว่าอบจ.และฝ่ายการเมืองในกลุ่มบ้านใหญ่มีความใกล้ชิดและคอยช่วยเหลือเอาใจใส่ประชาชน

เมื่อได้ศึกษาวัฒนธรรมองค์การในระดับสิ่งแสดงภายนอกที่สังเกตได้นั้น พบว่ายังไม่สามารถสะท้อนถึงวัฒนธรรมที่แท้จริงที่อยู่ภายในฐานคติของสมาชิกได้อย่างเพียงพอ เนื่องจาก สิ่งบ่งชี้ที่แสดงออกมานั้นอาจมีระเบียบหรือเงื่อนไขอื่น ๆ ในการกำกับไว้ โดยตัวผู้บังคับบัญชาในระดับผู้อำนวยการจะมีผลต่อสิ่งบ่งชี้ที่แสดงออกนั้นได้มาก

4.2.4 วัฒนธรรมองค์การระดับค่านิยมที่ยึดถือ

วัฒนธรรมองค์การในระดับนี้เป็นหลักการหรือมาตรฐานทางสังคมที่สมาชิกองค์การยึดถือเป็นเครื่องตัดสินใจในคุณค่าว่าสิ่งใดถูกต้องควรกระทำ โดยชาวยุโรปเสนอให้ทำความเข้าใจค่านิยมจากการแก้ปัญหาไม่ว่าจากการปรับตัวต่อสภาพแวดล้อมภายนอกและการบูรณาการภายใน ซึ่งวิธีการรับมือของบุคลากรต่อการแก้ไขปัญหาต่างๆจะเป็นสิ่งที่ทำซ้ำและถูกปลูกฝังไปในหมู่สมาชิกต่อไป

การปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมภายนอกและการจัดการการบูรณาการภายในที่บุคลากรของอบจ.ชลบุรีประสบนั้น มีพัฒนาการที่ก่อตัวให้เกิดค่านิยมบางประการดังนี้

ในสมัยนายโยธินเป็นนายกอบจ.นั้น คุณค่าที่สำหรับที่ได้รับการถ่ายทอดในเวลานั้นก็คือการทำงานที่รวดเร็วสามารถตอบสนองต่อนโยบายของผู้บริหารได้อย่างไม่มีข้อสงสัยหรือไม่ควรมีข้อติดขัดใดใด เนื่องจากผู้บริหารมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งเพียง 4 ปี การเร่งสร้างผลงานจึงต้องแข่งกับเวลา แต่สิ่งที่เป็นอุปสรรคทำให้การปฏิบัติงานล่าช้าออกไปก็คือ อุปสรรคในเรื่องระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องมากมาย บุคลากรอยู่ในช่วงเริ่มต้นที่จะเรียนรู้ภาระหน้าที่ใหม่ที่ได้รับมอบหมาย จึงทำให้การทำความเข้าใจระเบียบกฎหมายมีความล่าช้าออกไป สร้างความไม่พอใจให้กับผู้บริหาร บุคลากรที่สามารถปฏิบัติงานร่วมกับผู้บริหารได้ต้องกล้าตัดสินใจด้วยความรวดเร็ว ซึ่งไม่ได้เป็นคุณลักษณะเดิมของข้าราชการอบจ.ที่มีมาตั้งแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหาร ความคับข้องใจจึงเกิดขึ้นระหว่างความรวดเร็วในการตอบสนองต่อผู้บริหารแต่อาจเกิดความผิดพลาดจากการไม่ได้

ศึกษาระเบียบกฎเกณฑ์อย่างรอบคอบก่อน กับการยึดระเบียบเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานที่สร้างความไม่พึงพอใจแก่ผู้บริหาร ลักษณะที่ขัดกันดังกล่าวนำมาสู่พฤติกรรมที่แตกต่างกัน กล่าวคือ กลุ่มหนึ่งเลือกที่จะทำงานตอบสนองนโยบายผู้บริหารเพราะเห็นว่าเป็นประโยชน์ที่จะเกิดกับท้องถิ่น อย่างแท้จริงหรือบ้างก็ได้รับความดีความชอบ กับอีกกลุ่มที่มีความขัดแย้งกับผู้บริหารและไม่ได้รับความไว้วางใจมอบหมายงาน จึงเป็นสภาพที่ถูกกำหนดให้ตัดสินใจที่จะเลือกยึดถือค่านิยมใดค่านิยมหนึ่งโดยขึ้นอยู่กับการยอมรับถึงผลลัพธ์ที่จะตามมา ในการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์นั้นผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่จะกล่าวอ้างถึงค่านิยมทั้งสองนี้ เช่น

“การทำงานของพี่ ก็คือจะดู 2 อย่างควบคู่กันไปคือ ชาวาก็ต้องเป็นระเบียบ ซ้ายก็คือนโยบาย” (ดวงใจ(นามสมมติ), สัมภาษณ์ 22 ธันวาคม 2553)

“หลักการทำงานคือ ยึดระเบียบกฎหมายหนังสือสั่งการประกาศที่เกี่ยวข้อง เขา กำหนดไว้อย่างไรก็พยายามทำให้ได้ตามนั้น แต่ก็ขัดกับผู้บริหารท้องถิ่น เพราะนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งเขาพยายามเอามวลชน เอาคะแนนเสียง”(สุจิต (นามสมมติ), สัมภาษณ์, 18 พฤศจิกายน 2554)

เมื่อบุคลากรรอบจ.ตระหนักดีว่าค่านิยมที่ยึดระเบียบแบบระบบราชการจะสร้างความถูกต้องชอบธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่ตนเอง ขณะที่ค่านิยมในการตอบสนองนโยบายผู้บริหารจะสร้างความดีความชอบในการปฏิบัติงานได้ จึงเกิดการเรียนรู้ที่จะให้น้ำหนักแก่ทั้งสองค่านิยมอย่างเหมาะสมกับสถานการณ์ จึงเกิดคำพูดที่กล่าวว่า “พวกเราเป็นเสมือนหลิวที่ลู่ลม” (ชลดา(นามสมมติ), สัมภาษณ์, 18 พฤศจิกายน 2553) คือ มีรากที่ยึดเหนี่ยวอันหมายถึงระเบียบกฎหมายตามระเบียบราชการ แต่ภายนอกก็ต้องก็ต้องคล้อยตามผู้บริหารได้

เมื่อนายโยธินหมตวาระ นายปรัชญาชนะการเลือกตั้งนายกอบจ.ทางตรงเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกอบจ.คนต่อไป สภาพความขัดกันในค่านิยมดังกล่าวจึงเริ่มมีความคลายตัวลงไป จากเป้าหมายในการเป็นอบจ.แห่งประเทศไทยมาสู่การเป็นอบจ.ที่ใหญ่ที่พึ่งพาได้ตามวิสัยทัศน์ของผู้นำ ซึ่งลักษณะสำคัญที่พบคือ การรักษาภาพลักษณ์ที่ดีและแสดงให้เห็นถึงบทบาทผู้ช่วยเหลือของอบจ. ลักษณะดังกล่าวไม่ได้เปลี่ยนแปลงค่านิยมที่ยึดถือของอบจ.ไปจากอดีตมากนัก และในช่วงระยะเวลาที่เกิดวิกฤตจากภายนอกอันกระทบต่อค่านิยมเดิมที่เคยเกิดการเลือกข้างในค่านิยมใดค่านิยมหนึ่ง เมื่อสอด.ตรวจสอบโครงการหนึ่งและพบการกระทำผิดในสมัยอดีตนายโยธิน จนนำมาสู่การลงโทษในลักษณะต่างๆ ซึ่งวิกฤตดังกล่าวทำให้บุคลากรเกิดประสบการณ์ว่า ค่านิยมที่ยึดถือระเบียบกฎเกณฑ์เป็นหลักในการปฏิบัติงานมีความปลอดภัยต่ออาชีพมากกว่า ประกอบกับนายปรัชญาได้สร้างหลักการทำงานที่เปิดโอกาสให้ข้าราชการอบจ.ตรวจสอบข้อกฎหมายอย่างถูกต้อง และใช้ระเบียบกฎหมายมาเป็นเครื่องมือป้องกันการกระทำผิดจากการถูกตรวจสอบ ทำให้ค่านิยมการยึดถือระเบียบกฎเกณฑ์มีความสำคัญและชัดเจนมากขึ้นจนกลายเป็นสิ่งที่ถูกปลูกฝังต่อมา ดังที่สะท้อนจากวัฒนธรรมองค์กรในระดับจังหวัดแสดงภายนอกที่มีความเป็นทางการ อันเกิดจากระบบกฎเกณฑ์ที่สร้างขึ้นมายึดถือในแบบแผนพฤติกรรมการทำงาน อย่างไรก็ตาม ความภาคภูมิใจในผลงานและ

ประสบการณ์การทำงานที่เข้มข้นในสมัยนายโยธินก็ยังคงกลายเป็นปัจจัยส่งเสริมให้บุคลากรอบจ.ชลบุรีรักษาความเป็นทางการมากยิ่งขึ้น เนื่องจากสะท้อนความเป็นข้าราชการมืออาชีพ

กล่าวโดยสรุป วัฒนธรรมองค์การในระดับค่านิยมที่ยึดถือของอบจ.ชลบุรีนั้น มี 2 ส่วนคือ **การยึดถือระเบียบหมายเป็นหลักในการปฏิบัติงาน** ซึ่งจะสร้างความเป็นทางการออกมาสืบเนื่องต่าง ๆ และความสามารถในการตอบสนองนโยบายของผู้บริหารด้วยความรวดเร็ว ซึ่งความโน้มเอียงของค่านิยมปัจจุบันนั้นไปทางการยึดถือระเบียบกฎหมายมากกว่า

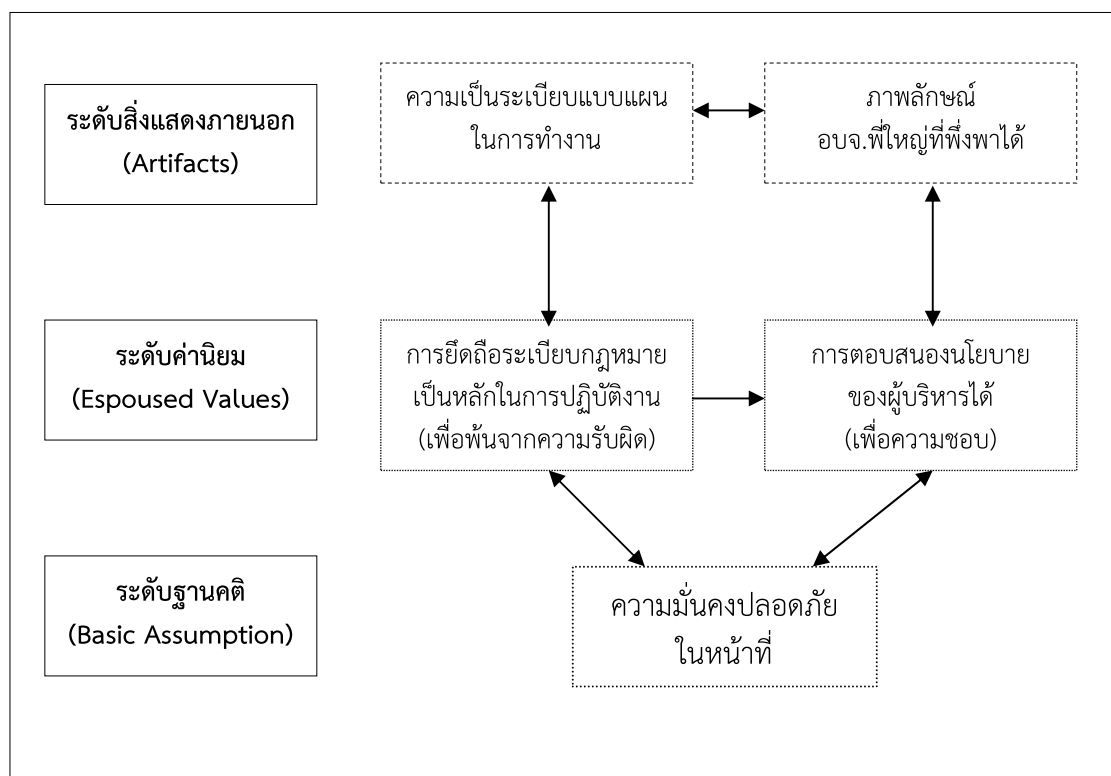
4.2.5 วัฒนธรรมองค์การระดับฐานคติ

วัฒนธรรมองค์การระดับฐานคดียากแก่การมองเห็นและมักเป็นสิ่งต้องห้ามในการพูดคุย ดังนั้น การจะสืบค้นวัฒนธรรมระดับนี้จึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจวัฒนธรรมระดับค่านิยมที่ยึดถือร่วมกับบริบทแวดล้อมทั้งหมด ซึ่งวัฒนธรรมองค์การของอบจ.ชลบุรีในระดับค่านิยมที่ยึดถือ นั้น พบว่าบุคลากรอบจ.ต้องพบกับทางสองแพร่ง (dilemma) ในการเลือกค่านิยมใดค่านิยมหนึ่ง แม้ว่าในปัจจุบันอบจ.ชลบุรีจะมีวัฒนธรรมองค์การที่โน้มเอียงในลักษณะเป็นทางการแบบระบบราชการมากกว่า แต่ในความเป็นทางการที่ยึดถือระเบียบกฎหมายนั้นก็ได้เคร่งครัดหรือรัดกุมแบบข้าราชการพลเรือนอื่นๆ เนื่องจากเป็นการยึดถือระเบียบกฎหมายเพื่อนำมาใช้ในการตอบสนองต่อนโยบายของผู้บริหาร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ระเบียบกฎหมายเป็นเครื่องมือในการนำนโยบายมาปฏิบัติให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่นและพันธะสัญญาจากการหาเสียงเลือกตั้งของผู้บริหารที่ชนะการเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่ง

ดังนั้น สิ่งที่เป็นฐานคติอันเป็นแก่นแท้ของวัฒนธรรมองค์การของอบจ.ชลบุรีก็คือ **ความต้องการความมั่นคงปลอดภัยในหน้าที่** (stability and security of function) ของบุคลากรอบจ. เนื่องจากค่านิยมทั้งสองต่างมีเป้าหมายดังกล่าว ไม่ว่าจะยึดถือระเบียบกฎหมายเพื่อมีหลักประกันในการทำงานจากการถูกตรวจสอบหรือการสร้างความปลอดภัยให้แก่ผู้บริหารเพื่อรับความดีความชอบและความก้าวหน้าในอาชีพการงาน ความมั่นคงในอาชีพจึงเป้าหมายที่อยู่เบื้องลึกไม่ได้ถูกเปิดเผยออกมาโดยตรง

การศึกษาวัฒนธรรมองค์การของอบจ.ชลบุรีทำให้เกิดข้อสรุปได้ดังแสดงในภาพ

ภาพที่ 4.1 ลักษณะวัฒนธรรมองค์การของอบจ.ชลบุรีตามกรอบความคิดของเอ็ดการ์ ชายน์



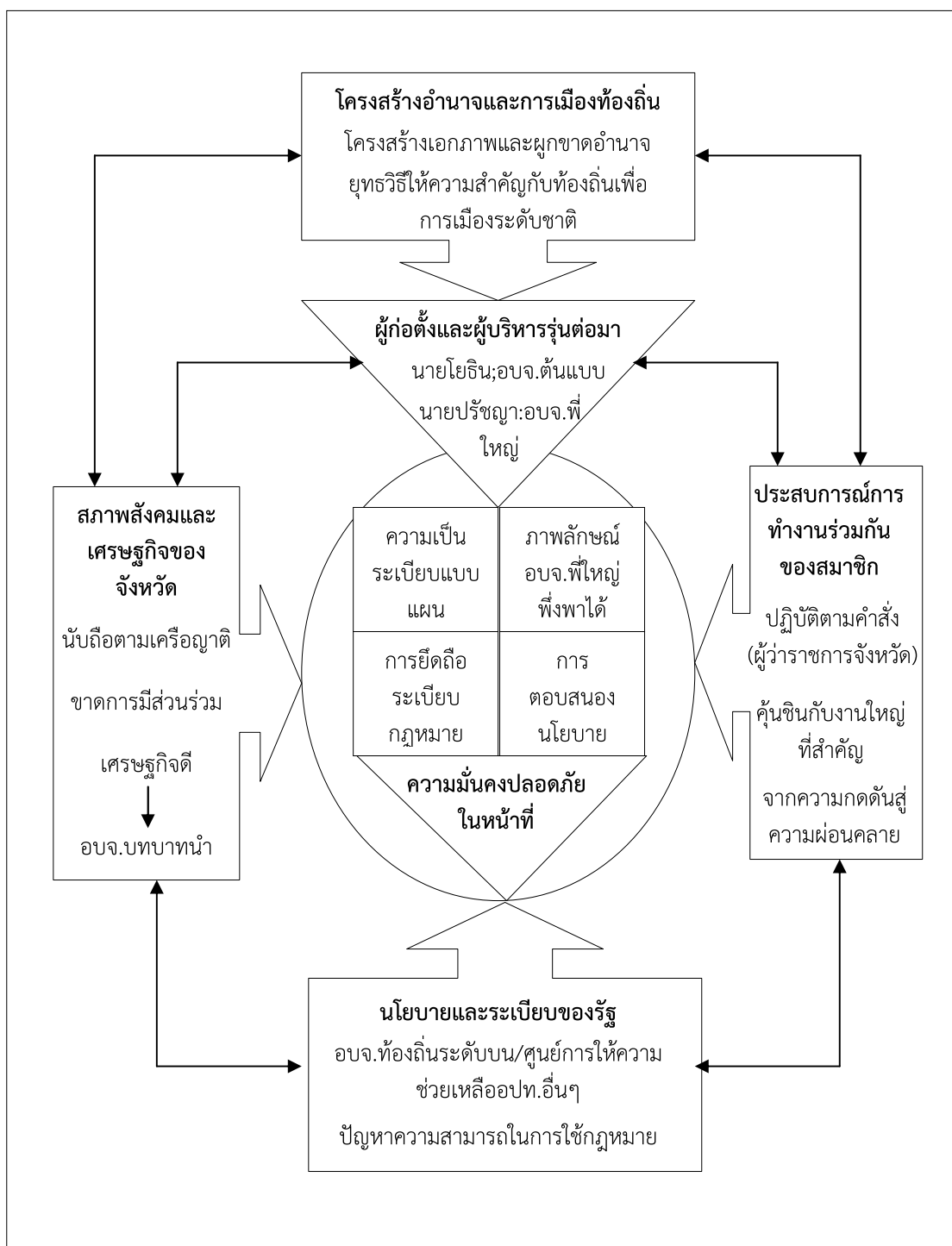
ภาพ 4.1 นี้ แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างวัฒนธรรมองค์การทั้ง 3 ระดับที่เกิดขึ้นของอบจ.ชลบุรี โดยในระดับสิ่งแสดงภายนอกที่สังเกตเห็นพบว่า อบจ.ชลบุรีมีสิ่งบ่งชี้ทางวัฒนธรรม อาทิ สถานที่ การแต่งกาย ภาษา การกระทำต่างๆ อันแสดงออกถึงการเป็นอบจ.มีอาชีพที่มีความโดดเด่นกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆหรือมีลักษณะที่ใกล้เคียงกับความเป็นทางการของหน่วยงานราชการพลเรือน ดังนั้น สิ่งบ่งชี้ที่แสดงออกมาจึงมีลักษณะความเป็นระเบียบแบบแผนในการทำงาน โดยอิทธิพลของแหล่งที่มาวัฒนธรรมองค์การในส่วนนี้เกิดจากอิทธิพลของผู้ก่อตั้งและโครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่นเป็นสำคัญ เนื่องจากในอดีตนั้น อบจ.ชลบุรีประสบกับความท้าทายจากผู้บริหารรุ่นแรกคือนายโยธินที่ต้องการสร้างต้นแบบอบจ.แห่งประเทศไทย ขณะที่กลุ่มการเมืองบ้านใหญ่เองก็ส่งเสริมบทบาทของอบจ.ชลบุรีให้มีความโดดเด่นพร้อมกัน ดังที่สะท้อนได้จากการดูแลให้สร้างสำนักงานที่สวยงาม การให้นายโยธินก้าวขึ้นเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย อิทธิพลจากแหล่งที่มาทั้งสองเมื่อร่วมกับอิทธิพลจากสภาพสังคมและเศรษฐกิจของจังหวัดที่เอื้ออำนวยให้เกิดเป็นสภาพแวดล้อมที่มั่นคงมีเสถียรภาพ ไม่ก่อปัญหาอุปสรรคให้เป็นการแก้ออบจ. ประกอบกับเศรษฐกิจดีนำพารายได้ในรูปภาษีกลับมาเป็นงบประมาณแก่ออบจ.ชลบุรีจำนวนมาก ทำให้ความโดดเด่นดังกล่าวส่งเสริมให้ออบจ.ชลบุรีตระหนักถึงความเหนือกว่าขององค์การจนกลายเป็นอัตลักษณ์ที่แบ่งแยกองค์การออกจากภาคส่วนอื่นๆ โดยมีปฏิสัมพันธ์เฉพาะกับผู้ที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้ส่วนเสียเท่านั้น แม้ว่าพัฒนาการในระยะแรกยังมีได้สร้างความเป็นระเบียบแบบ

แผนขึ้นมาอย่างชัดเจน แต่การตระหนักถึงบทบาทและความสำคัญของอบจ.ชลบุรีให้หมู่สมาชิกองค์การได้เกิดขึ้น ขณะที่วิธีการบริหารจัดการภายในยังเป็นไปตามอิทธิพลผู้นำอย่างนายโยธินที่ไม่ยึดระเบียบขั้นตอนนัก ซึ่งส่งต่ออิทธิพลในประสบการณ์ที่สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างมาก จนกระทั่งนายปรัชญาเข้ามาเป็นผู้บริหารอบจ.ชลบุรี การตระหนักถึงบทบาทและความสำคัญขององค์การที่มีอยู่เดิมได้รับแรงเสริมให้แสดงออกชัดเจนมากยิ่งขึ้น เมื่อผู้นำหันมาส่งเสริมภาพลักษณ์อบจ.ที่พึงพาได้ผ่านกลไกต่างๆร่วมกับอิทธิพลโครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่นที่มีเอกภาพอยู่เดิม ผลที่เกิดขึ้นคือนอกจากการแสดงออกทั้งผู้นำและองค์การจะสอดคล้องกันไปในทิศทางเดียวกันแล้ว ยังสามารถทำให้การตระหนักถึงบทบาทและความสำคัญขององค์การที่สมาชิกมีอยู่เดิมปรากฏออกมาในรูปของความเป็นระเบียบแบบแผนในการทำงาน เพราะความเป็นระเบียบแบบแผนในการทำงานเป็นสิ่งที่สมาชิกองค์การคิดว่าช่วยให้การทำงานมีภาพลักษณ์ที่ดี มีความถูกต้องชัดเจน และมีความมั่นคงปลอดภัยในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นวัฒนธรรมระดับฐานคติที่ซ่อนอยู่นั่นเอง

วัฒนธรรมองค์การที่อยู่ระหว่างสิ่งแสดงภายนอกที่สังเกตได้กับฐานคติร่วมกันก็คือ วัฒนธรรมองค์การระดับค่านิยมที่ยึดถือซึ่งได้แก่ การยึดถือระเบียบกฎหมายเป็นหลักในการปฏิบัติงานและการตอบสนองนโยบายผู้บริหารได้ ซึ่งค่านิยมทั้งสองเกิดจากอิทธิพลประสบการณ์ร่วมกันของสมาชิกองค์การเป็นสำคัญทำให้ได้ข้อสรุปถึงบรรทัดฐานที่ควรเป็นและนำมาใช้เมื่อประสบกับปัญหาใดๆ ค่านิยมทั้งสองสามารถจะเกิดความกลมกลืนสอดคล้องได้ (compatibility) หรือขัดแย้งกันได้ (conflict) ซึ่งขึ้นอยู่กับผู้นำเป็นสำคัญที่จะกำหนดความโน้มเอียงในค่านิยมทั้งสองแก่สมาชิกองค์การ กรณีของอบจ.ชลบุรีนั้น นายปรัชญาสามารถทำให้บุคลากรอบจ.รับรู้ถึงเป้าหมายทางการเมืองคือ ภาพลักษณ์อบจ.ที่ใหญ่ที่พึงพาได้ ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมการใช้ระเบียบกฎหมายเกณฑ์ที่ถูกต้องมาเป็นเครื่องมือในการทำงาน ความสอดคล้องในค่านิยมจึงเกิดขึ้นกับอบจ.ชลบุรี แต่ในที่สุดแล้วความโน้มเอียงในการยึดถือค่านิยมใดระหว่างการยึดถือระเบียบกฎหมายหรือการยึดถือการตอบสนองต่อผู้บริหารก็มีจุดบรรจบร่วมกันคือ ทุกคนต้องการความมั่นคงปลอดภัยในหน้าที่ ที่มีความหมายถึงความสามารถในการทำงานอย่างราบรื่นปลอดภัยจากอุปสรรคปัญหาหรือสิ่งรบกวนทั้งจากภายนอกและภายในองค์การให้องค์กรทำงานในสภาพเช่นนี้ต่อไปในระยะยาว

ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์การทั้ง 3 ระดับกับอิทธิพลของแหล่งที่มาวัฒนธรรมองค์การกรณีศึกษาอบจ.ชลบุรีนั้น สามารถแสดงความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นข้างต้นได้ ดังภาพต่อไปนี้

ภาพที่ 4.2 สรุปอิทธิพลแหล่งที่มาวัฒนธรรมองค์กรที่มีต่อวัฒนธรรมองค์กรทั้ง 3 ระดับ



กล่าวโดยสรุป การศึกษาวัฒนธรรมองค์การของอบจ.ชลบุรีเริ่มต้นที่การศึกษาแหล่งที่มา วัฒนธรรมองค์การทั้ง 5 ได้แก่ *สภาพสังคมและเศรษฐกิจของจังหวัดชลบุรี* ที่มีความเจริญในทุกด้าน ทำให้มีสภาพเศรษฐกิจดี การประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งเชิงอุตสาหกรรมพาณิชย์กรรมและการท่องเที่ยวสร้างรายได้จากการเก็บภาษีอากรให้แก่อบจ.ชลบุรีจึงมีรายได้สูงมากพอที่จะจัดทำโครงการขนาดใหญ่และอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้ ขณะที่สภาพสังคมไม่มีความขัดแย้ง ผู้คนนิยมรวมกลุ่มประกอบกิจกรรม การคบหาอาศัยความสัมพันธ์ทางเครือญาติ และความไม่เป็นทางการที่ถูกนำมาใช้ในการประสานงานระหว่างหน่วยงาน นับเป็นศักยภาพที่ส่งเสริมให้อบจ.ชลบุรี มีความโดดเด่นในศักยภาพด้านงบประมาณและภาพลักษณ์ผู้นำในการพัฒนาจังหวัด ซึ่งเป็นไปตาม *นโยบายและระเบียบของรัฐ* ที่เปิดโอกาสให้อบจ.เป็นผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วยการ กำหนดภารกิจหน้าที่และสถานะที่เหนือกว่า นอกจากสภาพสังคมและเศรษฐกิจจะไม่มีปัญหาความขัดแย้งแล้ว *โครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่นชลบุรี* ก็มีเอกภาพที่ถูกผูกขาดโดยกลุ่มการเมือง บ้านใหญ่ที่มีกำนันเป่าเป็นผู้วางรากฐานที่เข้มแข็งไว้ โดยการขยายฐานอำนาจในรูปเครือข่ายพันธมิตร จากศูนย์กลางของกลุ่มในตระกูลกำนันเป่ากระจายออกไปครอบคลุมทุกพื้นที่อย่างเป็นระดับชั้น การควบคุมการเมืองท้องถิ่นนำมาสู่การควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย โดยเฉพาะเมื่อกระแสการเมืองระดับชาติเปลี่ยนแปลง กลุ่มบ้านใหญ่จึงหันมาวางยุทธศาสตร์รักษาการเมืองท้องถิ่นให้เหนียวแน่นเพื่ออาศัยฐานการเมืองท้องถิ่นสนับสนุนการเมืองระดับชาติ และเมื่อมีอำนาจการเมืองในระดับชาติก็จะสามารถดึงทรัพยากรลงสู่ท้องถิ่นได้ ดังนั้น จากเดิมที่กลุ่มบ้านใหญ่สนับสนุนนายโยธิน เป็นนายกอบจ.จึงเปลี่ยนให้นายปรัชญาลงสมัครรับเลือกตั้งนายกอบจ.ตามยุทธศาสตร์ที่วางไว้โดย ยังคงสมาชิกสภาอบจ.เดิมไว้ ฉะนั้น อบจ.ชลบุรีจึงมี *ผู้บริหาร* มาแล้ว 2 คนที่มีความแตกต่างในบุคลิกส่วนตัว วิธีการบริหารจัดการ และวิสัยทัศน์ แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ผู้บริหารทั้งสองมีความคล้ายคลึงกันคือ ต้องการให้อบจ.ชลบุรีเป็นอบจ.ชั้นนำและเป็นผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น โดยวิสัยทัศน์ของผู้บริหารดังกล่าวนำมาสู่ *ประสบการณ์การทำงานร่วมกันของสมาชิก* ที่ต้องเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

ลักษณะแหล่งที่มาข้างต้นทำให้เกิดวัฒนธรรมองค์การของอบจ.ชลบุรีที่รักษาภาพลักษณ์ผู้นำของอบจ.ด้วยการแสดงออกถึงความพร้อมเพรียงและความเป็นระเบียบตามขั้นตอนในการทำงาน โดยยึดค่านิยมที่ต้องสามารถตอบสนองนโยบายผู้บริหารอันเป็นหน้าที่สำคัญร่วมกับการยึดความถูกต้องของระเบียบกฎหมายเป็นหลักในการทำงานควบคู่กันโดยละทิ้งสิ่งใดสิ่งหนึ่งไม่ได้ การมุ่งมั่นต่อค่านิยมดังกล่าวและการแสดงออกถึงความเป็นทางการที่อยู่เหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นล้วนเกิดจากฐานคติที่ต้องการรักษาความมั่นคงปลอดภัยในหน้าที่ของอบจ.ให้คงอยู่อย่างมั่นคงเช่นนี้ต่อไป

ผลการศึกษาวัฒนธรรมองค์การของอบจ.ชลบุรีที่พบจากการวิจัยนี้เมื่อนำพิจารณามิติทางวัฒนธรรมองค์การของกิร์ท ฮอฟสตีต (Hofstede, 1983) พบว่า อบจ.ชลบุรีมีระยะห่างของอำนาจ (high power distance) ที่ชัดเจนจากการแบ่งแยกระดับชั้นตามโครงสร้างแนวดิ่งโดยเฉพาะระดับบริหารกับระดับปฏิบัติการจากการให้เกียรติผ่านการกระทำและคำพูด ขณะเดียวกันก็มีการพยายามหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอน (uncertainty avoidance) ด้วยการสร้างกฎเกณฑ์และระเบียบขั้นตอนขึ้นมาป้องกันความไม่แน่นอนที่กระทบต่อหน้าที่ โดยสิ่งที่มีคุณค่าต่อการทำงานคือ

ความมั่นคงปลอดภัยในการทำงานอันเกิดจากความต้องการการเติบโตในหน้าที่และผลตอบแทน/สวัสดิการที่ดี ทำให้มีลักษณะความเป็นชาย (masculinity) มากกว่าความเป็นหญิง (femininity) ความรู้สึกผูกพันเป็นกลุ่มหรือการให้ความสำคัญต่อกลุ่มมีน้อยกว่าตนเอง (individualism) ส่วนการมองเป้าหมายหรือระยะเวลา (long term orientation) นั้นส่วนใหญ่อยู่ระดับปานกลางคือให้ความสำคัญกับอนาคตในเรื่องตำแหน่งหน้าที่การงานมากกว่าความสำเร็จสูงสุดในชีวิต

วัฒนธรรมองค์การของอบจ.ชลบุรีที่ค้นพบจากการศึกษายังใกล้เคียงกับวัฒนธรรมแบบราชการ (Bureaucratic culture) และวัฒนธรรมแบบมุ่งความสำเร็จ (Achievement Culture) ตามแนวคิดของดาฟท์ (Daft, 2005) เนื่องจากอบจ.ชลบุรีมุ่งเน้นเรื่องภายในและความกลมกลืนสอดคล้องกันไปในทิศทางเดียวกัน ใช้วิธีการทำงานที่เป็นระเบียบแบบแผนขั้นตอน อยู่ในสภาพแวดล้อมที่มีเสถียรภาพ แต่อบจ.ชลบุรีก็เป็นองค์การที่มีวิสัยทัศน์และเป้าหมายชัดเจนโดยผู้นำเป็นผู้มุ่งเน้นความสำเร็จให้เกิดแก่องค์การ หากนำแนวคิดของดีลและเคนเนดี (Deal and Kenedy, 1982) มาจำแนกวัฒนธรรมองค์การของอบจ.ชลบุรีก็จะพบว่ามีลักษณะวัฒนธรรมแบบกระบวนการ (process culture) ซึ่งเป็นวัฒนธรรมที่มีความเสี่ยงน้อยและมีการทำงานแบบระบบราชการคือมีระเบียบแบบแผนขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามลำดับ

กรณีศึกษาอบจ.ชลบุรีที่สรุปข้างต้นนั้นเป็นการสะท้อนความสำคัญของแหล่งที่มาที่มีอิทธิพลต่อวัฒนธรรมองค์การและลักษณะวัฒนธรรมองค์การตามสภาพความเป็นจริง ซึ่งกรอบการศึกษาของการวิจัยนี้สามารถนำไปศึกษากรณีอบจ.ระยองได้ ดังที่นำเสนอในบทที่ 5 ต่อไป

บทที่ 5

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

วัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง

ข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้จากกรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองเมื่อได้ผ่านการวิเคราะห์ตามกระบวนการในบทที่ 3 แล้ว ถูกนำเสนอในบทที่ 5 นี้ ด้วยการแสดงถึงสภาพแหล่งที่มาวัฒนธรรมองค์การของอบจ. ทั้ง 5 ส่วน เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงปัจจัยที่นำไปสู่วัฒนธรรมองค์การเมื่อองค์การได้ผ่านกระบวนการรับมือกับสภาพแวดล้อมภายนอกและการจัดการเพื่อการบูรณาการภายในจนก่อเป็นวัฒนธรรมองค์การของอบจ. ใน 3 ระดับ ทั้งระดับสิ่งแสดงภายนอกที่สังเกตได้ ระดับค่านิยมที่ยึดถือ และระดับฐานคติ ดังรายละเอียดตามหัวข้อต่อไปนี้

5.1 แหล่งกำเนิดที่มาของวัฒนธรรมองค์การ

แหล่งที่มาของวัฒนธรรมองค์การที่ทำการศึกษาประกอบด้วยแหล่งที่มาที่เป็นสภาพสังคมและเศรษฐกิจของจังหวัดระยอง นโยบายและระเบียบของรัฐ โครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่นระยอง ผู้ก่อตั้งและผู้นำรุ่นต่อมาของอบจ. ระยอง และประสบการณ์การทำงานร่วมกันของสมาชิกอบจ. ระยอง ซึ่งในแต่ละแหล่งที่มาที่มีลักษณะและอิทธิพลต่อวัฒนธรรมองค์การของอบจ. ระยอง ดังนี้

5.1.1 สภาพสังคมและเศรษฐกิจของจังหวัดระยอง

สภาพสังคมและเศรษฐกิจของจังหวัดระยองในการศึกษานี้ประกอบด้วยภูมิประเทศทรัพยากรธรรมชาติ โครงสร้างพื้นฐาน ประชากร พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ ภาคอุตสาหกรรมภาคเกษตรกรรม ความสัมพันธ์ของภาคส่วนต่างๆ ตลอดจนอุปนิสัย ที่มีส่วนในการสะท้อนลักษณะสังคมของจังหวัดระยอง

จังหวัดระยองตั้งอยู่บนชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกของไทย มีชายฝั่งทะเลยาวประมาณ 100 กิโลเมตร ห่างจากกรุงเทพมหานคร 182 กิโลเมตร เนื้อที่ของจังหวัดคือ 3,552 ตารางกิโลเมตร ซึ่งเป็นร้อยละ 9.79 ของเนื้อที่ภาคตะวันออก ลักษณะพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบสลับกับที่ดอนและเนินเขา ส่วนทางตอนใต้เป็นที่ลุ่มชายทะเล มีแม่น้ำสายสั้นๆ 2 สายไหลลงสู่ทะเลอ่าวไทย

สภาพภูมิอากาศของจังหวัดระยองได้รับอิทธิพลจากมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือที่หนาวเย็นและได้รับโอโซนจากทะเลทำให้อุณหภูมิของจังหวัดค่อนข้างสม่ำเสมอ คืออุณหภูมิเฉลี่ยอยู่ที่ 28.1 องศาเซลเซียส ฤดูกาลส่วนใหญ่เป็นฤดูฝนที่เริ่มตั้งแต่มิถุนายนถึงเดือนตุลาคม รวมระยะเวลา 6 เดือน ส่วนฤดูหนาวที่อุณหภูมิไม่ลดต่ำมากนักเริ่มตั้งแต่มกราคมถึงเดือน

กุมภาพันธ์ เป็นเวลา 4 เดือน และฤดูร้อนเริ่มตั้งแต่ปลายเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนเมษายน ระยะเวลา 2 เดือน

ทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญประกอบด้วย **แร่ธาตุ** ซึ่งพบว่าแร่ที่มีมากที่สุดคือ แร่ทรายแก้ว แร่หินอุตสาหกรรม ชนิดหินแกรนิตเพื่อการก่อสร้าง ฯลฯ **ป่าไม้** ที่เหลือพื้นที่ป่าไม้ของจังหวัด ประมาณ 209 ตารางกิโลเมตรหรือร้อยละ 5.88 ของพื้นที่ มีป่าสงวนแห่งชาติ 8 แห่ง อุทยานแห่งชาติ 2 แห่ง สวนรุกชาติ 2 แห่ง เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า 1 แห่ง **ทรัพยากรน้ำ** ประกอบด้วย แหล่งน้ำธรรมชาติได้แก่ คลองดอกกราย คลองหนองปลาไหล คลองทับมา คลองโพล้ คลองละเือก แม่น้ำระยอง และแม่น้ำประแสร์ ด้วยเหตุที่จังหวัดระยองมีพื้นที่รองรับแหล่งน้ำตามธรรมชาติที่กระจายอยู่ทั่วไป จึงสามารถเก็บกักน้ำได้ 555.25 ล้านลูกบาศก์เมตร ซึ่งอ่างเก็บน้ำต่างๆสามารถส่งน้ำดิบไปยังจังหวัดชลบุรีเพื่อการอุปโภคบริโภค

โครงสร้างพื้นฐานของจังหวัดระยองมีความพร้อมในหลายด้าน เช่น **ด้านการคมนาคมขนส่ง** มีระบบถนนเป็นเส้นทางขนส่งสำคัญที่สุดเพราะสามารถเชื่อมการติดต่อทั้งทางเรือและทางรถไฟ ถนนสายสำคัญ อาทิ ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3 (สุขุมวิท) ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 36 (บางละมุง-ระยอง) ส่วนการขนส่งทางเรื่อนั้นมีท่าเรือน้ำลึกที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดซึ่งเป็นที่เรือสำคัญที่สุดในการบริการแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม การขนส่งทางอากาศมีสนามบินพาณิชย์ 1 แห่งคือ สนามบินอู่ตะเภา **ด้านการประปา** มีการประปาส่วนภูมิภาค 3 แห่ง การประปาเทศบาล 2 แห่ง **ด้านไฟฟ้า** มีการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคอำเภอแกลงรับผิดชอบจ่ายกระแสไฟฟ้าในเขต 6 อำเภอ และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคบ้านฉางรับผิดชอบเขตอำเภอบ้านฉาง **ด้านการสาธารณสุข** มีสถานพยาบาลระดับจังหวัด 1 แห่งขนาด 372 เตียง ระดับอำเภอมีโรงพยาบาลชุมชน 5 แห่ง โรงพยาบาลเอกชน 9 แห่ง สถานีนอนามัยครบทุกตำบลจำนวน 92 แห่ง **ด้านการศึกษา** จังหวัดระยอง มีสถานศึกษา 288 แห่ง การศึกษาขั้นพื้นฐาน 281 แห่ง และการศึกษาระดับอาชีวศึกษา 10 แห่ง และสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาที่เปิดภาคสมทบ (จังหวัดระยอง, 2552: ออนไลน์)

ข้อมูลประชากร ในปี พ.ศ.2553 มีประชากรทั้งสิ้น 626,402 คน เป็นชาย 309,014 คน เป็นหญิง 317,388 คน โดยมีรายละเอียดด้านประชากร ดังแสดงในตาราง

ตารางที่ 5.1 สถิติประชากรและเคหะจังหวัดระยอง

รายการ	2549	2550	2551	2552	2553
ประชากรจากการทะเบียน	573,785	583,470	598,664	612,095	626,402
- ชาย	283,705	288,098	295,424	301,988	309,014
- หญิง	290,080	295,372	303,240	310,107	317,388
ประชากรในเขตเทศบาล	225,971	229,846	251,227	268,184	292,943
ประชากรนอกเขตเทศบาล	347,814	353,624	347,437	343,911	333,459
ความหนาแน่นของประชากรต่อ ตารางกิโลเมตร	161.5	164.3	168.5	172.3	176.4
อัตราการเพิ่มของประชากร	2.6	1.7	2.6	2.2	2.3
จำนวนบ้าน	266,473	281,344	295,931	309,959	323,056

ที่มา: <http://eastern.nfe.go.th> สืบค้นวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2555.

ทั้งนี้ ประชากรจังหวัดระยองส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ รองลงมาคือ ศาสนาอิสลาม และศาสนาคริสต์ เนื่องจากชาวระยองส่วนใหญ่อาศัยบริเวณชายฝั่งทะเลและแม่น้ำจึงประกอบอาชีพเกษตรกรรมและการประมง แต่เมื่อจังหวัดระยองถูกกำหนดให้เป็นที่ตั้งของโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกจึงมีนิคมอุตสาหกรรมและโรงงานอุตสาหกรรมเกิดขึ้นจำนวนมาก สภาพสังคมเกษตรกรรมดั้งเดิมจึงถูกเปลี่ยนเป็นสังคมอุตสาหกรรม อาชีพที่เกิดขึ้นมาได้แก่ พนักงานบริการและพนักงานร้านค้าและตลาด และแรงงานในสาขาการผลิตในโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งมีทั้งคนในพื้นที่และนอกพื้นที่ที่หลั่งไหลเข้ามาจำนวนมาก

จังหวัดระยองได้รับการค้นพบตามหลักฐานทางโบราณคดีว่ามีการอพยพผู้คนมาตั้งบ้านเรือนตั้งแตยุคหินใหม่ แต่เนื่องหลักฐานที่มีจำกัดจึงไม่สามารถอธิบายภูมิหลังและพัฒนาการต่อมาได้ จนกระทั่งมีหลักฐานที่ปรากฏในเอกสารเป็นหนังสือกฎหมายตราสามดวงในสมัยพระบรมไตรโลกนาถ แห่งกรุงศรีอยุธยา ราว พ.ศ.1998 ที่เมืองระยองเกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์ช่วงเสียกรุงศรีอยุธยา ครั้งที่ 2 จากการที่พระยาวชิรปราการหรือพระยาตากตีฝ่าวงล้อมพม่าออกจากกรุงศรีอยุธยามุ่งหน้ามาทางตะวันออกแล้วตีเมืองระยองเพื่อพักทัพก่อนเดินทางต่อไปยังจันทบุรี ซึ่งเมืองระยองปรากฏตามพงศาวดารว่าเป็นเมืองที่ขึ้นกับกรมท่ามาก่อนที่จะเข้าสู่ครตนโกสินทร์ โดยโกษาธิบดี เสนาบดีกรมพระคลังและการต่างประเทศเป็นผู้ดูแลหัวเมืองชายทะเลด้านตะวันออก เมื่อเข้าสู่รัชสมัยของพระสมเด็จเจ้าพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เมืองระยองก็มีฐานะเป็นเมืองตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 (พ.ศ.2440) ซึ่งแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 2 อำเภอคือ อำเภอตะวันตกและอำเภอตะวันออก พอเข้าสู่รัชกาลที่ 6 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้เปลี่ยนการเรียกนามเมืองมาเป็นจังหวัด และผู้ว่าราชการเมือง มาเรียก ผู้ว่าราชการจังหวัดแทน

จังหวัดระยองจึงมีผู้ว่าการเมืองที่เปลี่ยนมาเรียกผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย เมื่อมณฑลจันทบุรีถูกยุบในสมัยรัชกาลที่ 7 คือ พ.ศ.2474 จังหวัดระยองจึงย้ายไปขึ้นกับมณฑลปราจีนบุรี ซึ่งต่อมา ในพ.ศ.2476 ก็มีการยกเลิกระบบมณฑลเทศาภิบาลทั้งหมด จังหวัดระยองจึงเป็นหน่วยราชการภูมิภาคขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทยโดยตรง และมีอำเภอเพิ่มขึ้นเรื่อยๆจากการแบ่งตำบลมาตั้งเป็นกิ่งอำเภอ ซึ่งกิ่งอำเภอนั้นก็ได้รับการยกฐานะเป็นอำเภอในพ.ศ.2550 ทำให้จังหวัดระยองประกอบด้วย 8 อำเภอ (เฉลี่ยว ราชบุรี, 2549)

ในด้านการปกครองท้องถิ่นนั้น นับแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.2542 จังหวัดระยองมีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในปี พ.ศ.2553 ที่ประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 2 แห่ง เทศบาลตำบล 22 แห่ง และ องค์การบริหารส่วนตำบล 42 แห่ง (www.rayonglocal.go.th สืบค้นวันที่ 8 มีนาคม 2555)

จังหวัดระยองก่อนปี พ.ศ. 2524 นั้น นับว่าเป็นจังหวัดที่มีโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ค่อนข้างสมดุลระหว่างภาคเกษตรกรรม ภาคบริการ และภาคอุตสาหกรรม โดยผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดมีสัดส่วนร้อยละ 35 ร้อยละ 36 และร้อยละ 29 ตามลำดับ ทำให้ถูกเรียกว่ามี “เศรษฐกิจสามขา” แต่เมื่อรัฐบาลมีแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกที่ก่อรูปในช่วงปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 แล้วมาประกาศใช้โดยบรรจุในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) เพื่อให้จังหวัดสำคัญอันได้แก่ ชลบุรี ระยอง และ ฉะเชิงเทรา เป็นศูนย์กลางความเจริญและที่ตั้งของอุตสาหกรรมหลักของประเทศ ดังนั้น “โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard Development Program)” จึงเริ่มต้นขึ้น โดยจังหวัดระยองถูกจัดสรรให้เป็นพื้นที่รองรับอุตสาหกรรมหนัก ได้แก่ อุตสาหกรรมปิโตรเคมี โรงกลั่นน้ำมัน โรงแยกก๊าซธรรมชาติ โรงงานประกอบรถยนต์และชิ้นส่วนรถยนต์ เป็นต้น ทั้งนี้ได้กำหนดพื้นที่บริเวณมาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง เป็นที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรมด้วยเนื้อที่ 10,000 ไร่ ซึ่งจัดสรรเป็นพื้นที่สำหรับอุตสาหกรรม 8,000 ไร่ มีท่าเรือน้ำลึกขนส่งสินค้า 1 ท่า และท่าขนส่งวัสดุเหลว 2 ท่า

นิคมอุตสาหกรรมได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลและมอบหมายให้การนิคมแห่งประเทศไทย (กอน.)เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการในปี พ.ศ.2531 เป็นต้นมา หลังจากนั้นการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว จนการนิคมแห่งประเทศไทยส่งเสริมให้ภาคเอกชนดำเนินการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเพิ่มอีก (สมฤดี นิโครพัฒน์ยง และวรากร น้อยพันธ์, 2552 อ้างในโอฬาร ถิ่นบางเตียว, 2554: 116) ขณะที่การพัฒนาอุตสาหกรรมได้ขยายตัวรวดเร็วหน้าสร้างมูลค่าการเติบโตทางเศรษฐกิจให้กับประเทศอย่างมาก ภาคเกษตรกรรมที่อยู่พื้นที่รอบนอกศูนย์กลางอุตสาหกรรมก็ยังคงผลิตสินค้าทางการเกษตรต่อไป อาทิ มันสำปะหลัง สับปะรด สวนผลไม้ ยางพารา การประมง และปศุสัตว์ สองภาคการผลิตที่คู่ขนานนี้ได้นำไปสู่ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรน้ำและปัญหาผลกระทบของภาคอุตสาหกรรมที่มีต่อภาคเกษตรกรรม โดยช่วงกลางปี พ.ศ.2548 ถึง พ.ศ.2549 เกิดภาวะฝนแล้ง

ในจังหวัดระยอง จังหวัดแคลนน้ำที่จะจัดสรรให้ทั้งภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมอย่างเพียงพอทำให้เกิดความขัดแย้งกันขึ้น ประกอบกับผลิตผลทางการเกษตรได้รับความเสียหายทั้งปริมาณและคุณภาพ เกษตรกรส่วนหนึ่งเห็นว่าสาเหตุที่มาจากภาคอุตสาหกรรมที่ดึงน้ำไปใช้จนไม่เหลือพอให้ภาคการเกษตรและมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมน่าจะส่งผลต่อพืชผลทางการเกษตร (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2549) ปัญหาความขัดแย้งได้บานปลายจนรัฐบาลต้องเข้ามาดำเนินการ นอกจากนี้ปัญหามลพิษจากภาคอุตสาหกรรมที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนทำให้มีปัญหามลพิษตามมา ทำให้เกิดการฟ้องร้องต่อศาลปกครองในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2550 (สมฤดี นิโครวัฒน์ยิ่งยง และ วรากร น้อยพันธ์, 2552 อ้างใน โอฬาร ถิ่นบางเตียว, 2554: 125-126)

ในพ.ศ. 2554 จังหวัดระยองมีพื้นที่อุตสาหกรรมที่แบ่งออกเป็น 1) นิคมอุตสาหกรรม 8 นิคม 2) เขตประกอบการอุตสาหกรรม 5 เขต 3) ชุมชนอุตสาหกรรม 5 แห่ง และ 4) สวนอุตสาหกรรม 2 แห่ง

ขณะที่ภาคเกษตรกรรมที่มีพืชเศรษฐกิจที่สำคัญคือ พืชไร่ อาทิ ยางพารา มันสำปะหลัง สับปะรด เงาะ ทุเรียน มังคุด ทำให้เกิดอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ไม้ยางพารา น้ำยางพารา แป้งมันสำปะหลัง และอุตสาหกรรมแปรรูปผลิตผลทางการเกษตรต่างๆ รวมทั้งอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมงอื่นๆ แต่อย่างไรก็ตาม ภาคอุตสาหกรรมได้สร้างผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดมากกว่าภาคเกษตรกรรมอย่างมาก ดังแสดงในตารางที่ 5.2

ตารางที่ 5.2 โครงสร้างและอัตราการขยายตัวผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) ของจังหวัดระยอง

รายการ	โครงสร้าง		อัตราการขยายตัว	
	ณ ราคาประจำปี(ร้อยละ)		ณ ราคาคงที่ (ร้อยละ)	
	2551	2552	2551	2552
ภาคเกษตรกรรม	2.3	2.8	5.0	-5.7
ภาคนอกเกษตรกรรม	97.7	97.2	-2.9	0.3
- สาขาการทำเหมืองแร่และเหมืองหิน	13.2	16.8	16.5	8.6
- สาขาอุตสาหกรรม	67.2	63.0	-7.6	-0.1
- สาขาไฟฟ้า ประปา และโรงแยกก๊าซ	7.2	5.7	2.2	-12.4
- สาขาการขนส่งขายปลีก	2.7	2.9	2.7	-6.0
- สาขาบริการด้านอสังหาริมทรัพย์	3.9	4.6	7.1	0.9
ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด(GPP)	100.0	100.0	-2.7	0.1

การเติบโตด้วยอุตสาหกรรมของจังหวัดระยองนำความเจริญมาสู่จังหวัดในหลายด้านพร้อมกับความเข้มแข็งของภาคเอกชนที่มีความโดดเด่นในการรวมกลุ่มเพื่อผลักดันนโยบายสำคัญให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรม ตัวอย่างการรวมกลุ่มที่สำคัญของภาคเอกชนได้แก่ การรวมกลุ่มของสภาอุตสาหกรรมจังหวัด หอการค้าจังหวัด ชมรมธนาคารจังหวัด และสมาคมธุรกิจการท่องเที่ยวจังหวัดที่มีการประชุม

พบปะกันอยู่เสมอและเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน รวมถึงคณะกรรมการอื่นๆ ของจังหวัดที่คอยให้คำแนะนำการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด อาทิ การรื้อฟื้นประเพณีวันลอยกระทง การรณรงค์ภาษีมูลค่าเพิ่มที่เสีย ณ ท้องถิ่นเพื่อกลับคืนสู่จังหวัดให้เป็นงบประมาณของอบจ.ต่อไป ซึ่งแนวคิดดังกล่าวสามารถนำมาบรรจุในแผนงานของอบจ.ในสมัยที่นายสอน(นามสมมติ) เป็นนายก อบจ. (ตัวแทนหอการค้าจังหวัดระยอง, สัมภาษณ์, 9 มีนาคม 2554)

นอกจากการทำงานร่วมกันของภาคเอกชนแล้ว ส่วนราชการต่างๆก็มีความร่วมมือ ประสานงานกันด้วยดีโดยเฉพาะราชการส่วนภูมิภาคที่นำโดยผู้ว่าราชการจังหวัดกับองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดที่ต้องประสานงานในการจัดแผนพัฒนาต่างๆ โดยการประสานงานดังกล่าวเป็นไปใน ลักษณะที่อบจ. สร้างโครงการต่างๆให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์จังหวัดแล้วจึงมีการปรึกษาหารือ ในเรื่องแหล่งที่มาของงบประมาณ หลังจากนั้นอบจ.จะขับเคลื่อนให้เกิดผลสำเร็จต่อไป ฉะนั้น ความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกอบจ.จึงมีส่วนสำคัญที่ทำให้การประสานงาน ดังกล่าวเป็นไปโดยราบรื่น กอรปกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดระยองเป็นทีมเดียวกับนายก อบจ. ทำให้ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด นายกอบจ. และส.ส.สามารถร่วมพูดคุยกันได้ ผลที่ตามมาคือ สามารถดำเนินโครงการต่างๆให้สำเร็จเป็นรูปธรรมได้ (สมชาย(นามสมมติ), สัมภาษณ์, 14 มกราคม 2554)

ด้านอุปนิสัยของคนระยองนั้นไม่แตกต่างจากคนจังหวัดอื่นๆในภาคตะวันออกคือ มีความ สนิทสนมกันได้ง่ายบนพื้นฐานของความไว้วางใจ เป็นคนพูดตรง เข้าใจกันง่ายไม่ซับซ้อน รักพวกพ้อง ชอบทำอะไรร่วมกันเป็นหมู่คณะ (คำรณ(นามสมมติ), สัมภาษณ์, 19 มกราคม 2554) ซึ่งลักษณะ อุปนิสัยดังกล่าวไม่สามารถสังเกตเห็นได้อย่างเด่นชัดในหน่วยงานต่างๆ เนื่องจากจังหวัดระยองมีผู้คน ต่างถิ่นที่เข้ามาทำงานอยู่เป็นจำนวนมาก การอาศัยความเป็นคนระยองดั้งเดิมที่รู้จักมักคุ้นกันมา อำนวยให้การประสานงานมีความราบรื่นจึงไม่เกิดขึ้นดังเช่นที่จังหวัดชลบุรี การเข้ามาของคนต่างถิ่น ในลักษณะหลากหลายบทบาทและสถานภาพทั้งข้าราชการ นักลงทุน นักธุรกิจ หรือประชาชนทั่วไป ทำให้จังหวัดระยองเกิดการรวมกลุ่มระหว่างภาคส่วนต่างๆที่จะอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ไม่เป็น ทางการโดยไม่ได้จัดตั้งจากภาครัฐได้ยาก และหากมีการรวมกลุ่มกันก็จะเป็นการรวมกลุ่มในแต่ละ ภาคส่วนที่มีลักษณะปัญหาและความต้องการเหมือนกัน เช่น กลุ่มเกษตรกร กลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มนัก ลงทุนต่างประเทศ ฯลฯ

ด้วยสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่มีความเจริญในหลายด้านโดยเฉพาะจากการเป็นจังหวัดที่มี การผลิตในภาคอุตสาหกรรมเป็นแหล่งรายได้สำคัญของประเทศร่วมกับการผลิตที่เกี่ยวข้อง ทั้งจากภาคการเกษตร ภาคการท่องเที่ยวและโรงแรม ทำให้จังหวัดระยองมีผลิตภัณฑ์มวลรวม จังหวัดในระดับสูงเป็นอันดับต้นของประเทศ แต่ศักยภาพด้านบวกดังกล่าวมีผลต่ออบจ.ในด้านรายได้ ที่อบจ.สามารถจัดเก็บมาเป็นงบประมาณได้ไม่มากนัก โดยที่ผ่านมารายได้จากการเก็บภาษีและ ค่าธรรมเนียมของอบจ.ระยองไม่ได้สูงอันดับต้นของประเทศเทียบเท่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด จากการที่บริษัทอุตสาหกรรมส่วนใหญ่มีการจดทะเบียนในกรุงเทพมหานครมากกว่าจะจดทะเบียน ภายในจังหวัดระยอง ทำให้อบจ.สูญเสียรายได้ที่จะนำมาพัฒนาจังหวัดอย่างมาก กอรปกับทางอบจ.

เองยังไม่ได้มีการทำงานเชิงรุกในช่วงแรกจึงยังมิได้เห็นถึงปัญหาดังกล่าว แต่ด้วยความเข้มแข็งของภาคเอกชนในจังหวัดระยองที่มีการรวมกลุ่มของนักธุรกิจจากสายงานต่างๆดังที่กล่าวข้างต้นทั้ง ซึ่งมีบทบาทในการเสนอแนะแก่ภาครัฐในบางประเด็นและเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาบางเรื่องที่สามารถทำได้ นักธุรกิจเหล่านี้ได้เสนอให้อบจ. ควรปฏิบัติการเชิงรุกที่จะทำให้บริษัทอุตสาหกรรมทั้งหลายหันมาจดทะเบียน ณ จังหวัดระยอง จากการชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการเสียภาษีแก่ท้องถิ่นให้ท้องถิ่นได้นำกลับมาใช้ประโยชน์ในพื้นที่ต่อไป กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ **ภาคธุรกิจเป็นภาคที่มีพลังในการขับเคลื่อนทางสังคมและเศรษฐกิจในจังหวัดระยอง** โดยที่อบจ.เองยังไม่สามารถริเริ่มใช้ออกาสจากสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ได้ การทำงานเชิงรับจึงไม่ได้สร้างผลงานให้เป็นที่ประจักษ์ในช่วงต้นนัก ในทางตรงข้าม ผลพวงที่ตามมาจากการพัฒนาอุตสาหกรรมนำเกษตรกรรมที่นอกจากจะเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตดั้งเดิมของคนในจังหวัดแล้วยังก่อให้เกิดปัญหาต่างๆตามมามากมาย ดังที่เป็นที่รับรู้ตามข่าวทั่วไป อาทิ ปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม ปัญหาการขาดแคลนน้ำจนเกิดการแย่งน้ำระหว่างเกษตรกรรมกับภาคอุตสาหกรรม ปัญหาประชากรแฝงที่อพยพเข้ามาเป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรม ฯลฯ ปัญหาเหล่านี้สะสมตัวมาตามการพัฒนามากขึ้นเรื่อยๆโดยที่อบจ.ไม่สามารถเข้าไปจัดการแก้ไขได้ เพราะความคุ้นชินกับการทำโครงการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าสภาพสังคมและเศรษฐกิจของจังหวัดระยองมีความวุ่นวายพอสมควรจากปัญหาต่างๆอันเกิดจากการพัฒนา หรือสภาพแวดล้อมภายนอกของอบจ. ระยองนั้นไม่มีเสถียรภาพอย่างกรณีอบจ.ชลบุรี ซึ่งเมื่อนำแนวคิดของฮอพลัสตีมาวิเคราะห์ลักษณะวัฒนธรรมสังคมของจังหวัดระยองแล้วพบว่า สังคมจังหวัดระยองมีระยะห่างของอำนาจ (power distance) ค่อนข้างน้อยเนื่องจากไม่มีศูนย์รวมของอำนาจ และการแสดงออกซึ่งบทบาทหน้าที่ตามโครงสร้างสังคมหรือองค์การ สังคมมีการรวมกลุ่มกันบ้าง (collectivism) แต่เป็นไปตามลักษณะความต้องการซื้อเรียกร้อง หรือปัญหาที่เกี่ยวข้อง ร่วมกับการที่มีคนต่างถิ่นเข้ามาอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก ฉะนั้นความไม่แน่นอนในการดำเนินชีวิตจึงมีอยู่บ้าง การสร้างกลไกเพื่อป้องกันหรือหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอน (uncertainty avoidance) จึงเป็นไปตามลักษณะการรวมกลุ่มตามปัญหา ขณะที่การให้คุณค่าต่อการดำเนินชีวิตมีลักษณะค่านิยมแบบชาย (masculinity) อาทิ การต่อสู้เรียกร้องให้ปัญหาได้รับการแก้ไข การต่อต้านอุตสาหกรรมและมลพิษ ความต้องการความปลอดภัยในสุขภาพ หรือราคาพืชผลทางการเกษตร นอกจากนี้ การมองเป้าหมายของสมาชิกในสังคมก็ไม่ยาวไกลนัก (short term orientation) เพราะต้องการแก้ปัญหาในปัจจุบันและอนาคตอันใกล้มากกว่า มิติวัฒนธรรมองค์การของฮอพลัสตีในสังคมจังหวัดระยองจึงมีความแตกต่างจากสังคมจังหวัดชลบุรีที่มีมติทั้ง 5 มีการแสดงออกชัดเจนกว่า

บริบทแวดล้อมในส่วนของสภาพสังคมและเศรษฐกิจของจังหวัดระยองดังกล่าวส่งผลต่อภาพลักษณ์ของอบจ. และการรับรู้ของคนทั่วไปในช่วงแรกกว่าอบจ.ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาหรือส่งเสริมศักยภาพของจังหวัดให้มากยิ่งขึ้นไป อบจ.จึงไม่เป็นที่รู้จักของบุคคลทั่วไปทั้งในแง่องค์การ ภารกิจหน้าที่ หรือผลงาน แต่เมื่ออบจ.ระยองมีผู้บริหารที่เห็นถึงประเด็นที่กล่าวมาแล้วและได้ปรับเปลี่ยนภาพลักษณ์เดิมของอบจ. ด้วยภาพลักษณ์ใหม่ในการเป็นอบจ.ที่สร้างประโยชน์แก่ท้องถิ่นโดยเฉพาะมุ่งประเด็นการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนภายในจังหวัด จึงนับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงของ

อบจ.ที่ตรงกับความต้องการของประชาชน การยอมรับจึงเกิดขึ้นตามมาอย่างรวดเร็ว ซึ่งหมายความว่า อบจ.ระยองใช้โอกาสจากสภาพสังคมและเศรษฐกิจให้เป็นประโยชน์ต่อภาพลักษณ์และชื่อเสียงที่จะตามมาได้

นอกจากนี้ สิ่งที่เกิดจากการศึกษาอีกประการหนึ่งคือ บทบาทของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมกับอบจ.นั้นมีน้อย เนื่องจากสภาพสังคมที่เกิดการแยกกลุ่มที่อิงกับฐานทางเศรษฐกิจ ก่อให้เป็นบรรยากาศที่ต่างฝ่ายต่างทำหน้าที่ของตน ดังนั้น สภาพสังคมและเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในจังหวัดจึงมีปฏิสัมพันธ์กับอบจ.ระยองหรือมีผลต่อการปฏิบัติงานของอบจ.ระยองไม่มากนัก ทั้งที่อบจ.ถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องขับเคลื่อนการพัฒนาในภาพรวมของจังหวัด อันหมายถึงการเป็นศูนย์กลางในการประสานความร่วมมือจากฝ่ายต่างๆ ผลักดันโครงการขนาดใหญ่ที่เป็นประโยชน์กับสาธารณะตามเจตนารมณ์แห่งนโยบายการกระจายอำนาจและกฎหมายที่วางหลักการของอบจ.ให้แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ไว้ ผลจากสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่เป็นแหล่งที่มาวัฒนธรรมองค์การจากการเป็นสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การที่จะมีอิทธิพลต่อการรับมือกับสภาพแวดล้อมภายนอกของอบจ.จนทำให้อบจ.ระยองเกิดการเรียนรู้แบบแผนปฏิบัติบางอย่างจึงเกิดขึ้นได้น้อย โดยแท้ที่จริงแล้วสภาพสังคมและเศรษฐกิจเป็นสิ่งสะท้อนความต้องการที่อบจ.ควรตอบสนองในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ตามที่นโยบายและระเบียบของรัฐวางไว้

5.1.2 นโยบายและระเบียบของรัฐ

พัฒนาการของอบจ.ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและระเบียบของรัฐในส่วนของอบจ.ระยองนั้น เริ่มตั้งแต่พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการจังหวัด พ.ศ.2498 ที่ได้จัดตั้งอบจ.ขึ้นมา โดยก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมบังคับบัญชาจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคตามมา และเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ที่มีผลให้เกิดกฎหมายกระจายอำนาจหลายฉบับร่วมกับพ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ที่ได้สร้างบทบาทของอบจ.ให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น และ พ.ร.บ.ระเบียบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น พ.ศ.2542 ที่มีส่วนในการหล่อหลอมวัฒนธรรมองค์การของอบจ.ระยอง

นโยบายการกระจายตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทำให้เกิดการขับเคลื่อนระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามมา โดยในส่วนของอบจ.นั้นมีการผลักดันให้เปลี่ยนแปลงกฎหมายมาก่อนหน้าการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ทำให้มีพ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ที่กำหนดสถานะและบทบาทใหม่ให้แก่อบจ. ผลของนโยบายและระเบียบของรัฐดังกล่าวนี้ทำให้อบจ.ระยองเผชิญกับความท้าทายใหม่ๆ โดยที่ยังขาดความพร้อมในหลายด้าน โดยเฉพาะทักษะความรู้ความสามารถของผู้บริหารและบุคลากรที่จะนำระเบียบและกฎหมายต่างๆ มาปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม จนนำมาสู่การยอมรับในข้อจำกัดด้านศักยภาพของบุคลากร แต่ในขณะเดียวกันผลของนโยบายและระเบียบของรัฐได้สร้างความรู้สึกลับคั่งแก่บุคลากรในการมีภารกิจหน้าที่และผู้หน้าที่ชัดเจนเป็นของตนเอง อิทธิพลของนโยบายและระเบียบของรัฐอันเป็นแหล่งที่มาของวัฒนธรรมองค์การจึงปรากฏชัดเจนขึ้น

การที่รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงครามประกาศเจตนารมณ์ส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เมื่อมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นมากลับให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหาร ซึ่งธนศวรร์ เจริญเมือง (2539: 19-22) เห็นว่าขีดหลักการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2498 เป็นต้นมา รัฐบาลแต่ละชุดไม่เคยมีนโยบายที่จะปรับปรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างจริงจัง ทำให้เกิดข้อสังเกตประการหนึ่งคือ นโยบายการปกครองท้องถิ่นมักจะถูกกำหนดโดยข้าราชการระดับสูงของกระทรวงมหาดไทยมิใช่รัฐบาล และผลที่เกิดขึ้นคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดกลายเป็นแหล่งสนองรายได้และวัสดุอุปกรณ์ระดับจังหวัดและอำเภอ โดยที่ผู้บริหารอบจ. และกระทรวงมหาดไทยไม่คิดจะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เกิดความก้าวหน้าใดๆ สภาพการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นกับอบจ.ทั่วไปแม้กระทั่งจังหวัดระยอง เนื่องจากบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะพ่อเมืองหรือผู้ดูแลจังหวัดสูงสุดเพียงคนเดียว การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารทั้งราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในเวลาเดียวกัน ย่อมทำให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยในความเอาใจใส่แก่หน่วยงานทั้งสอง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมมีความใกล้ชิดและให้ความสำคัญกับราชการส่วนภูมิภาคมากกว่าส่วนท้องถิ่นที่เป็นเพียงการบริหารราชการที่จัดให้มีขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารราชการของต่างประเทศ โดยที่ยังไม่ได้ตระหนักถึงคุณค่าของการปกครองตนเองของท้องถิ่นใดๆ อบจ.จึงมีโครงสร้างแบบรวมศูนย์อำนาจที่อยู่ภายใต้การปกครองส่วนภูมิภาคมาโดยตลอด

ด้วยโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 อบจ.ประกอบด้วยสภาจังหวัดที่ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ มีสมาชิกสภาจังหวัด (สจ.) ที่เลือกตั้งเข้ามา และฝ่ายบริหารที่มาจากข้าราชการส่วนภูมิภาคทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการบริหารงานอบจ. ด้วยอำนาจในการควบคุมอย่างมากที่ได้ตราไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว ทำให้อบจ.ไม่มีอิสระในการทำงานเพื่อท้องถิ่น ประกอบกับงบประมาณที่จัดเก็บได้เองมีเพียง 4 ชนิดคือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และอากรฆ่าสัตว์ ซึ่งไม่เพียงพอต่อการนำมาพัฒนาจังหวัด รัฐบาลจึงจัดเก็บภาษีให้อบจ.ส่วนหนึ่งโดยมาจากภาษีการค้า ภาษีสุราและเครื่องดื่ม ภาษีการพนัน อากรมหรสพ ภาษีน้ำมัน ภาษีปูนซีเมนต์ ภาษีรถยนต์และล้อเลื่อนซึ่งเป็นส่วนเสริมแต่กลับกลายเป็นรายได้หลักของอบจ.ไป ทำให้อบจ.อยู่ในภาวะพึ่งพาการอุดหนุนของรัฐอย่างมาก (ธนศวรร์ เจริญเมือง, 2539: 20-25) ปัญหาเหล่านี้ล้วนก่อให้เกิดความอ่อนแอของอบจ.มาโดยตลอด ซึ่งมีผลให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานท้องถิ่นสามารถรับรู้ได้ถึงข้อจำกัดในการเติบโตก้าวหน้าและศักยภาพขององค์การ

แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้วางแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในมาตรา 78 ที่กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง สามารถพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุข โภคและสาธารณสุขการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ และมาตรา 282-290 ที่รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน โดยมีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยมีรัฐบาลเป็นผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลเท่าที่จำเป็นภายใต้กรอบของกฎหมายเท่านั้น ทำให้เกิดแนวทางในการกระจายอำนาจด้วยประกาศใช้

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองในการจัดทำบริการสาธารณะ กำหนดให้มีการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสุดท้ายคือกำหนดหลักการและสาระสำคัญของแผนการกระจายอำนาจที่ปรากฏเป็นแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ตามลำดับ (วุฒิสารต้นไชย, 2544; โกวิทย์ พวงงาม, 2546)

แนวนโยบายและระเบียบกฎหมายข้างต้นได้สร้างกรอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวทางการทำงานที่ชัดเจนกว่าที่ผ่านมา โดยเฉพาะในเรื่องอำนาจหน้าที่และบทบาทภารกิจที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (Upper Tier) ทำให้ภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เน้นการให้บริการสาธารณะ หากแต่ทำหน้าที่ประสานและช่วยเหลือการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งภารกิจทั้งหลายนั้นได้ถูกกำหนดในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ.2542 และพ.ศ.2546 ดังนั้นพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 จึงถือเป็นกฎหมายแม่บทที่สำคัญที่สุดสำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกแห่ง นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2542 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และแก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2 และฉบับที่ 3) พ.ศ.2543 ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลและการเงินการคลังของท้องถิ่น

เมื่อกฎหมายกำหนดสถานะ บทบาทและอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนมากขึ้น มีผลทำให้สถานะของบุคลากรและองค์การมีความชัดเจนมากขึ้นไปด้วยคือ ถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนที่ไม่เน้นการให้บริการสาธารณะแต่มุ่งประสานการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของจังหวัดเป็นสำคัญ แต่ทั้งนี้ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากผู้ว่าราชการ ซึ่งกรณีอบจ.ระยองในช่วงแรกที่มีการเริ่มใช้กฎหมายต่างๆเหล่านี้ พบว่า มีการขับเคลื่อนให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ช้า เนื่องจากสภาพความเคยชินของบุคลากรที่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มักเป็นกิจกรรมเล็กๆตามโอกาสจึงขาดประสบการณ์การทำโครงการขนาดใหญ่ และไม่กล้าริเริ่มอะไรใหม่ๆ ร่วมกับการที่ผู้บริหารที่เปลี่ยนจากผู้ว่าราชการจังหวัดมาเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เลือกจากบรรดาสจ.ขึ้นมานั้นก็มีเพียงประสบการณ์การเป็นสจ.มาก่อน ยังมีเคยเป็นผู้บริหารองค์การที่ต้องริเริ่มบุกเบิกงานใหม่ๆ ด้วยระเบียบข้อบังคับของกฎหมายที่มีออกมาใหม่ๆ จึงไม่สามารถศึกษาทำความเข้าใจได้หมดในเวลาอันสั้น ทั้งผู้บริหารและบุคลากรอบจ.จึงยึดแนวทางเดิมที่เคยปฏิบัติมาก่อนหน้านั้นคือ เน้นการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานทั่วไป เพราะจัดทำได้ง่ายเคยทำมาแล้วในอดีต โอกาสมีระเบียบจึงมีน้อย (คำรณ(นามสมมติ), สัมภาษณ์, 19 มกราคม 2554) ซึ่งนับเป็นอุปสรรคด้านระเบียบกฎหมายในช่วงเปลี่ยนผ่านที่มีผลให้การขับเคลื่อนการพัฒนาท้องถิ่นและองค์การเกิดขึ้นได้ช้า การต้องอาศัยเวลาในการศึกษาระเบียบกฎหมายจึงขึ้นอยู่กับแต่ละองค์การทั้งตัวผู้บริหารและ

บุคลากร หากสามารถเรียนรู้ได้เร็วก็ย่อมมีโอกาสในการใช้ประโยชน์จากกฎหมายที่ให้โอกาสอย่างเต็มที่มาพัฒนาให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น

นอกจากอุปสรรคในด้านการทำความเข้าใจระเบียบกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงอบจ.ครั้งสำคัญในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 แล้ว กฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับอบจ.ระยอง และมีผลต่อการปฏิบัติงานซึ่งเป็นแหล่งที่มาหนึ่งที่ทำให้เกิดวัฒนธรรมองค์การได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล เนื่องจากลักษณะการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก่อนปี พ.ศ. 2542 นั้น ยังขาดความชัดเจนโดยมีอยู่ 2 รูปแบบหลักคือ ระบบการบริหารงานบุคคลที่กฎหมายกำหนดให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ อาทิ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ นายกเทศมนตรีฯลฯ สามารถบริหารงานบุคคลได้ตามแต่ละกฎหมายจะกำหนด และระบบการบริหารงานบุคคลโดยคณะกรรมการของรัฐ ซึ่งลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดความสับสนซับซ้อนขาดความเป็นอิสระ เนื่องจากแต่ละอนุกรรมการล้วนเป็นตัวแทนข้าราชการจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ, 2546) ความไม่ชัดเจนดังกล่าวทำให้กระบวนการสรรหาบรรจุแต่งตั้งข้าราชการท้องถิ่นขาดการเอาใจใส่หรือทำให้เป็นมาตรฐานเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนอื่นๆ ฉะนั้น จึงเกิดการฝากเข้าทำงานได้ง่ายซึ่งหมายถึงว่าคุณสมบัติความรู้ความสามารถอาจยังไม่เหมาะสมหรือไม่เพียงพอกับตำแหน่งงาน ในที่สุดได้ก่อให้เกิดทัศนคติว่า**ข้าราชการท้องถิ่นเป็นข้าราชการเกรตรอง** ซึ่งข้าราชการท้องถิ่นเหล่านั้นก็เติบโตตามสายอาชีพอย่างรวดเร็วจนสามารถดำรงในสายงานบริหารได้โดยที่ยังไม่มีประสบการณ์และความรู้ความสามารถมากพอกับตำแหน่งนั้นๆ (สมชาย(นามสมมติ), 14 มกราคม 2554) ประเด็นปัญหาเรื่องความรู้ความสามารถและศักยภาพของข้าราชการท้องถิ่นอันเป็นผลจากกระบวนการสรรหาบรรจุแต่งตั้งในอดีตเป็นที่วิจารณ์และกล่าวถึงว่าเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งสวนทางกับการที่ผู้บริหารท้องถิ่นในปัจจุบันสามารถกำหนดนโยบายออกมาอย่างหลากหลายเพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น อันเป็นฐานเสียงสำคัญที่มีพันธะสัญญาในระหว่างการหาเสียงเลือกตั้งตามวิถีทางการเมืองดังกล่าว่าข้าราชการอบจ.ที่ไม่มีความสามารถในการใช้ระเบียบกฎหมายจึงถูกมองว่าเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่น ดังที่ข้าราชการส่วนภูมิภาคที่ทำงานเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกล่าวถึงประเด็นนี้ว่า

“เป็นเพราะพวกเขาไม่แม่นยำระเบียบและไม่ลึกซึ้งกับระเบียบ พวกเขาถึงไปสนองนโยบายผู้บริหารให้ถูกต้องตามระเบียบไม่ได้ ซึ่งนายกอบจ.เขาสามารถกำหนดนโยบายต่างๆได้ เพราะมันเป็นปัญหาเดือดร้อนของประชาชนที่เป็นคะแนนเสียงของเขา”(วุฒิเดช (นามสมมติ), สัมภาษณ์, 16 กุมภาพันธ์ 2554)

เมื่อนโยบายการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มเห็นผล รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 วรรคแรก บัญญัติว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ และมาตรา 288 บัญญัติว่า การแต่งตั้งและการให้ลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามความต้องการและ

ความเหมาะสมของท้องถิ่นและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ตามที่กฎหมายบัญญัติ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2540) จากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการด้านการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย ทั้งนี้พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้มีองค์กรที่กำหนดมาตรฐานกลางมาตรฐานทั่วไป และแนวทางการบริหารงานบุคคลผ่านคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น 3 ระดับ คือ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น(ก.กลาง) และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.ระดับจังหวัด) ที่แยกออกเป็น คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.) คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.) คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.จังหวัด) และคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา โดยในส่วนของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.) จะประกอบด้วย

- 1) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน
- 2) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด 3 คน
- 3) ผู้แทนอบจ. จำนวน 4 คน มาจาก นายอบจ. สมาชิกสภาอบจ. คัดเลือกมา 1 คน ปลัดอบจ. และผู้แทนข้าราชการอบจ.ซึ่งคัดเลือกกันเอง 1 คน
- 4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 4 คน ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่นด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการ หรือด้านที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ เลขานุการของคณะกรรมการชุดนี้คือ ปลัด อบจ.

การคัดสรรหรือเลือกสรรของอบจ.เพื่อบรรจุและแต่งตั้งในการดำรงตำแหน่งนั้นต้องผ่านการคัดเลือกด้วยวิธีการสอบแข่งขัน โดยมี ก.จ.จ.เป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขันเองหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการสอบก็ได้ โดยต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นมาไม่น้อยกว่า 5 คน ทำหน้าที่ออกข้อสอบ ประเมินความเหมาะสมของตำแหน่ง และดำเนินการกำหนดเวลา สถานที่ระเบียบในการสอบ ในการสอบแข่งขันจะต้องทำการสอบตามหลักสูตรทุกภาคไม่ว่าภาคความรู้ความสามารถหรือเฉพาะตำแหน่ง เมื่อทำการสอบแล้วต้องประกาศขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ โดยเรียงลำดับจากคะแนนสูงลงมาตามลำดับ ซึ่งบัญชีนี้สามารถใช้ได้ไม่เกิน 2 ปี วิธีการคัดเลือกกรณีที่มีเหตุพิเศษโดยไม่ต้องสอบแข่งขันจะใช้กับผู้ที่ได้รับทุนรัฐบาล ทุนเล่าเรียนหลวง ทุนของอบจ. หรือผู้ที่มีความรู้ความสามารถและความชำนาญสูง และวิธีการการสอบคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นในสายงานเดียวกันหรือต่างสายงาน ซึ่งให้คณะกรรมการเป็นผู้คัดเลือก (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2546)

ปัญหาด้านการสรรหานั้นมาจากการที่ ก.จ.จ.เป็นผู้มีอำนาจในการจัดสอบ ขณะที่กมอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสอบเองได้ ทำให้เกิดการต่างคนต่างจัดสอบจึงเป็นการสิ้นเปลือง

งบประมาณ นอกจากนี้แต่ละจังหวัดจะมีมาตรฐานในการจัดสอบที่แตกต่างกัน ในกระบวนการจัดสอบที่ดำเนินการกันเองก่อให้เกิดความไม่โปร่งใสได้ เช่น เล่นพรรคเล่นพวก การทุจริต การใช้อิทธิพล ซึ่งมักจะเลือกคนของผู้บริหารที่เป็นคนในพื้นที่จนเกิดธรรมเนียมว่าท้องถิ่นใดที่เปิดสอบจะไม่มีคนพื้นที่อื่นมาสมัครสอบ เพราะมีการโทรศัพท์ตรวจสอบก่อนว่ามีมารวางตัวบุคคลแล้วหรือไม่ ถ้ามีแล้วจะได้ไม่มาเนื่องจากเสียเวลาเปล่า สภาพการณ์เช่นนี้เป็นที่ทราบกันดีในหมู่ข้าราชการท้องถิ่นและเรียกกันว่า “อบจ.นิยม” ที่เป็นคนของอบจ.นี้ก็จะสามารถขึ้นสู่ตำแหน่งนั้นๆของอบจ.ได้โดยที่คนจังหวัดอื่นไม่ว่าจะมีความรู้ความสามารถขนาดไหนก็ไม่มีสิทธิ์ที่จะได้หรือต้องให้คนในก่อน แม้แต่เป็นคนนอกพื้นที่มาสมัครคนเดียวยังสอบตกได้ทั้งที่สอบสัมภาษณ์เพียงอย่างเดียว (อภิสิทธิ์(นามสมมติ), สัมภาษณ์, 16 กุมภาพันธ์ 2554)

ปรากฏการณ์อบจ.นิยมนี้ก็พบได้ในจังหวัดระยอง เพียงแต่รูปแบบอาจแตกต่างจากบางจังหวัดที่มีกลุ่มการเมืองเดียวผูกขาดอำนาจท้องถิ่นและมีอิทธิพลต่อการบรรจุแต่งตั้ง การได้รับการพิจารณาคัดเลือกหรือไม่จึงเป็นไปตามการสนับสนุนของกลุ่มการเมืองนั้นๆ ซึ่งกรณีจังหวัดระยองไม่มีกลุ่มการเมืองใดผูกขาดกลุ่มเดียว ฉะนั้นผู้บริหารอบจ.จึงมีอำนาจในการตัดสินใจคัดเลือกบุคคลเข้าสู่องค์การได้โดยลำพัง ซึ่งขึ้นอยู่กับความต้องการและเป้าหมายของผู้บริหารว่าต้องการคนแบบใดเข้าสู่องค์การ ดังที่ข้าราชการผู้หนึ่งที่เคยโอนย้ายจากส่วนภูมิภาคมา แล้วได้รับการบรรจุแต่งตั้งที่อบจ.ระยองกล่าวว่า

“เดี๋ยวนี้วัฒนธรรมของฝ่ายการเมืองค่อนข้างที่จะคัดเลือกคน ต้องยอมรับว่าบางจังหวัดใครจะเข้าไปต้องผ่านบ้านใหญ่ผ่านผู้มีบารมีมีอิทธิพลในพื้นที่ แต่ที่จังหวัดระยองยังไม่ชัดเจนเหมือนกับบางจังหวัด มันขึ้นอยู่กับว่าใครขึ้นมาเป็นนายกอบจ.มากกว่า” (กมลชนก (นามสมมติ), สัมภาษณ์, 19 มกราคม 2554)

กรณีจังหวัดระยอง ในสมัยการดำรงตำแหน่งนายกอบจ.ของนายคชา (นามสมมติ) นั้นเคยเปิดสอบตำแหน่งสำคัญหลายครั้ง และเคยได้บุคคลภายนอกมาดำรงตำแหน่งระดับผู้อำนวยการ ซึ่งผู้บริหารให้เหตุผลว่าเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่จะมาช่วยวางระบบการทำงานแบบใหม่ที่ผู้บริหารต้องการได้ กรณีดังกล่าวสืบเนื่องมาจากบุคลากรที่มีอยู่ส่วนมากยังขาดประสบการณ์ความรู้ความสามารถในระดับที่ต้องการตามตำแหน่งนั้นๆ และจะอาศัยเวลาในการเรียนรู้ไม่ได้เพราะมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องปรับปรุงอบจ.ให้ทันกับเวลาในการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารที่มีเพียง 4 ปี แต่ในขณะเดียวกัน ตำแหน่งปลัดอบจ.ที่ว่างลงหลังการเกษียณอายุราชการของอดีตปลัดอบจ.นั้น พบว่าเคยมีการเปิดสอบหนึ่งครั้ง ซึ่งถูกให้จัดสอบตามผลของกฎหมาย แต่ในเวลานั้นยังไม่มีบุคลากรภายในที่มีคุณสมบัติพร้อมจึงมีบุคคลภายนอกมาสมัครหลายคน แต่ผลการสอบก็ยังไม่สามารถสรรหาได้ จนกระทั่งมีการเปิดสอบครั้งที่สองในช่วงต้นปี พ.ศ.2555 มีผู้มีคุณสมบัติพร้อมเป็นบุคคลภายในสองคนเข้ารับการสอบคัดเลือกคือ รองปลัดอบจ.ที่เคยรักษาการแทนปลัดอบจ.ในช่วงที่ยังไม่มีการบรรจุแต่งตั้ง ซึ่งน่าจะเป็นสิ่งสะท้อนปรากฏการณ์อบจ.นิยมได้ส่วนหนึ่ง โดยกรณีตำแหน่งปลัดนั้นมีความสำคัญที่นอกจากจะเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการอบจ.ทั้งหมดแล้วยังต้องสามารถทำงานร่วมกับผู้บริหารได้เป็นอย่างดีเพราะมีความใกล้ชิดในการสั่งการ

มากกว่าตำแหน่งอื่นๆ ซึ่งหากปลัดอบจ.ไม่สามารถตอบสนองนโยบายผู้บริหารได้ก็มักจะเกิดปัญหาตามมา ดังที่พบจากกรณีอดีตปลัดอบจ.ระยองที่ไม่ได้รับการมอบหมายงานสำคัญจากผู้บริหาร ดังนั้นการสรรหาตำแหน่งปลัดอบจ.จึงมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากตำแหน่งผู้อำนวยการกองตรงที่ต้องมีความสัมพันธ์อันดีกับผู้บริหารและได้รับการยอมรับจากผู้ใต้บังคับบัญชา ขณะที่ผู้อำนวยการกองต้องการผู้มีคุณสมบัติทักษะในงานเฉพาะด้านของกองนั้นๆมากกว่า

ด้วยเหตุที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.) มีองค์ประกอบแบบสามเส้าคือ ทั้งข้าราชการส่วนภูมิภาค ตัวแทนอบจ. และผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก ทำให้ในความเป็นจริงแล้วคณะกรรมการเหล่านี้ที่ได้รับการแต่งตั้งมาล้วนมีความสัมพันธ์อันดีทำให้กระบวนการบริหารงานบุคคลถูกกำหนดและชี้แนะให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้ที่มีบทบาทนำได้ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2546) ที่กล่าวว่าทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นนั้นจะก่อให้เกิดปัญหาการขาดความเป็นกลาง ปัญหาการไม่กล้าเสนอความคิดเห็นที่ขัดแย้งกับผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปนั้น แม้ว่าแนวนโยบายในเรื่องการกระจายอำนาจได้รับการปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรมด้วยการมีระเบียบกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ออบจ.ได้มีสถานะที่ชัดเจนมีบทบาทภารกิจเป็นผู้นำการพัฒนาท้องถิ่นในภาพรวม แต่ผลของกฎหมายดังกล่าว ทำให้เกิดผลดีในด้านความรู้สึกแก่บุคลากรอบจ.ระยองที่มีพื้นที่รองรับมีต้องถูกยุบตามกระแสข่าว (กิตติกร(นามสมมติ), สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2554) แต่ในทางปฏิบัติแล้วระเบียบกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไปกลับสร้างความยุ่งยากในการปรับตัวเนื่องจากไม่สามารถเรียนรู้ได้ในเวลาอันรวดเร็ว สิ่งที่เกิดขึ้นคือการทำงานบนหลักความเคยชินแบบเดิม **ความก้าวหน้าที่ของกฎหมายที่ไม่รองรับกับความรู้ความเข้าใจของบุคลากร** การใช้เวลาในการค่อยๆปรับตัวจึงเกิดขึ้นอย่างช้าๆ จึงส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์องค์การต่อสาธารณชนภายนอก และผลงานเชิงประจักษ์ที่ไม่เป็นที่รู้จักเท่ากับหน่วยราชการอื่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้บริการสาธารณะโดยตรง และด้วยการกระจายอำนาจที่ให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการบริหารงานบุคคล ทำให้กฎหมายเปิดช่องให้ออบจ.สามารถสรรหาบรรจุแต่งตั้งบุคลากรได้ จากเดิมที่ข้าราชการอบจ.ถูกมองจากข้าราชการพลเรือนว่าเป็นข้าราชการชั้นรองที่ใครก็สามารถเข้ามาเป็นได้ และบุคลากรเหล่านั้นก็เติบโตในสายงานจนได้ขึ้นสู่ระดับนักบริหารโดยที่มีคุณสมบัติไม่มากพอกับตำแหน่ง ทำให้ออบจ.ไม่พัฒนาเท่าที่ควร เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น อบจ.ระยองจึงค้นหาผู้ที่เข้ามาเป็นสมาชิกใหม่ที่คิดว่าเป็นน้ำดีสามารถจะเข้ามาทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น แต่ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมบุคคลภายในที่คิดว่าสามารถทำงานตามที่ผู้บริหารต้องการได้ให้ขึ้นสู่ตำแหน่งสูงขึ้นไปพร้อมกัน

ผลของนโยบายและกฎหมายข้างต้นได้สร้างการเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงโครงสร้างและเชิงความรู้สึกนึกคิดของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในอบจ. อีกทั้งยังมีผลที่ยิ่งใหญ่ประการหนึ่งตามมา ซึ่งก็คือการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างอบจ.ได้กลายเป็นเป้าหมายของนักการเมืองท้องถิ่นและนักการเมืองระดับชาติที่ต่างเล็งเห็นว่าอบจ.เป็นศูนย์กลางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างทั้งเทศบาลและอบต.จากการเป็นผู้ประสานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและงบประมาณที่จัดเก็บได้

จำนวนมากตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย ซึ่งสามารถอาศัยอบจ.เป็นฐานอำนาจที่จะแสวงหาหรือรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มการเมืองของตนได้ ทำให้ออบจ.ถูกมองเป็นเวทีแข่งขันทางการเมืองไปโดยปริยาย

5.1.3 โครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่นจังหวัดระยอง

ดังที่กล่าวในบทที่ 4 แล้วว่า การศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องศึกษาสภาพการเมืองและลักษณะโครงสร้างอำนาจที่เกิดขึ้นด้วย เพราะการเมืองและการบริหารท้องถิ่นเป็นสิ่งที่แยกขาดจากกันมิได้ เนื่องจากสภาพการเมืองท้องถิ่นมีส่วนสำคัญต่อสภาพการบริหารและลักษณะผู้บริหารที่เข้ามาจากการเมือง แบบแผนความสัมพันธ์ของฝ่ายต่างๆในทางการเมืองจึงมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างกรณีอบจ. การพิจารณาโครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่นจึงช่วยอธิบายแบบแผนความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นและผลลัพธ์ที่ตามมา โครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่นจังหวัดระยอง จึงได้ศึกษาแบบแผนความสัมพันธ์ของกลุ่มการเมืองภายในจังหวัด การต่อสู้แข่งขันทางการเมือง การเลือกตั้งนายกอบจ. อุปสรรคและปัญหา ตลอดจนผลกระทบที่เกิดขึ้นกับอบจ.ระยอง

การศึกษานี้พบว่าสภาพการเมืองจังหวัดระยอง มีผลผูกพันอยู่กับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่มีการเติบโตไปตามกระแสการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะเมื่อมีการพัฒนาอุตสาหกรรมในโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard Development Program) ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจการเมืองในจังหวัดก่อนเป็นกลุ่มการเมืองที่มีการแข่งขันกันเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองเพื่อหวังผลในการรักษาและเพิ่มพูนผลประโยชน์ในกลุ่มตน ซึ่งกระบวนการดังกล่าวนั้นถือได้ว่าได้เติบโตไปพร้อมกับการพัฒนาประชาธิปไตย (Democratization) และการเติบโตของทุนนิยม (Capitalist Growth) ดังที่ โยชิโนริ (Yoshinori, 2002) ได้ทบทวนงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการเมืองไทยในระดับจังหวัด (Provincializing Thai Politics) ของผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังคีต พิริยะรังสรรค์ (Pasuk Pongpaichi and Sungsidh Piriyarangsan, 1994) และรูท แมคเวย์ (McVey, 2000) แล้วพบว่า ทั้งการพัฒนาประชาธิปไตยและการผลิตได้เปลี่ยนรูปแบบชนบทไทยโดยเฉพาะระดับจังหวัดไปอย่างมาก ทำให้เกิดปรากฏการณ์ทางสังคมที่สำคัญของประเทศไทยคือ

1. การขึ้นสู่อำนาจของผู้ยิ่งใหญ่ในท้องถิ่น (local bosses) หรือกลุ่มอิทธิพล (gangsters) ที่รู้จักกันในชื่อ “เจ้าพ่อ (chao pho)”
2. การเติบโตของนายทุน (capitalists) และชนชั้นกลาง (middle class)
3. ระดับของการทุจริต (corruption) ที่เพิ่มสูงขึ้น

การศึกษาของนักวิชาการดังกล่าวสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการศึกษาในจังหวัดระยองเป็นอย่างยิ่ง ดังที่ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ (2550) ศึกษาเรื่อง บทบาททางการเมืองของเจ้าพ่อท้องถิ่นในกระแสโลกาภิวัตน์: กรณีศึกษาจังหวัดหนึ่งทางภาคตะวันออก พบว่า ผู้ที่ถูกเรียกว่าเจ้าพ่อรุ่นใหม่

ได้เข้าสู่การแข่งขันทางธุรกิจร่วมกับการแข่งขันกันเป็นผู้นำทางการเมืองหลังการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองจากเผด็จการทหารมาสู่ประชาธิปไตยครั้งใหม่และเกิดการพัฒนาทุนนิยมในระบบเศรษฐกิจเป็นต้นมา และเมื่อต่างชาติเข้ามาลงทุนการผลิตอุตสาหกรรมในท้องถิ่น เจ้าพ่อในท้องถิ่นจึงเกิดการสะสมทุนโดยผันตัวเองมาเป็นนายทุนบนฐานวัฒนธรรมของธุรกิจแบบครอบครัวพร้อมการอาศัยการเลือกตั้งเป็นช่องทางในการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นผ่านการจัดตั้งกลุ่มในรูปแบบเครือข่ายอุปถัมภ์เพื่อการเคลื่อนไหวในกระบวนการเลือกตั้งซึ่งต่อสู้แข่งขันกันโดยไม่มีกลุ่มใดสามารถครองอำนาจได้เพียงกลุ่มเดียวในจังหวัดได้ และกลายเป็นแบบแผนความสัมพันธ์เชิงอำนาจในลักษณะ “โครงสร้างสามขั้วอำนาจ” โดยสภาพโครงสร้างอำนาจและการเมืองของจังหวัดระยองที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็มีพัฒนาการตามกระบวนการที่กล่าวข้างต้น กล่าวคือกลุ่มการเมืองในจังหวัดระยอง แบ่งออกได้เป็น 3 ขั้วหรือกลุ่มการเมืองที่สำคัญ คือ 1) กลุ่มน้ำเค็ม 2) กลุ่มน้ำจืด และ 3) กลุ่มน้ำกร่อย ซึ่งชื่อกลุ่มตั้งตามพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งและเป็นเขตฐานเสียงที่สำคัญของแต่ละกลุ่ม โดยแต่ละกลุ่มจะมีผู้นำเป็นคนในตระกูลสำคัญที่มีบทบาททั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ (ประเสริฐ รักเผ่า, 2548; ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2550; และโอฬาร ถิ่นบางเตียว, 2554) ดังนี้

กลุ่มน้ำเค็ม ชื่อกลุ่มมาจากที่ตั้งของกลุ่มที่อยู่บริเวณชายฝั่งทะเลและการที่กลุ่มประกอบอาชีพเกี่ยวกับธุรกิจเกี่ยวข้องกับทะเลมาก่อน อาทิเช่น ธุรกิจการท่องเที่ยวด้วยเรือโดยสารไปเกาะที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว ท่าเรือ ธุรกิจการประมงและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง เช่น แพปลา เรือประมง หาลาปลาและปลาหมึก โรงงานปลาป่น นอกจากนี้ยังมีธุรกิจรับเหมาก่อสร้างและการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ด้วย บุคคลสำคัญของกลุ่มเป็นพี่น้องในตระกูลลอส.(นามสมมติ) นำโดยนางหยก (นามสมมติ) หรือป้าหยก ซึ่งเป็นพี่สาวคนโตผู้ผลักดันน้องชายเข้าสู่การเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่นเนื่องจากป้าหยกประสบความสำเร็จในการประกอบอาชีพจนมีฐานะร่ำรวยและเป็นที่ยอมรับนับถือในวงกว้างใจดีมีน้ำใจที่ช่วยเหลือกิจกรรมทางสังคมมาโดยตลอด กระทั่งได้รับเลือกตั้งเป็นประธานลูกเสือชาวบ้านจังหวัดระยอง นอกจากนี้ยังมีสายสัมพันธ์หรือเป็นเพื่อนคนหนึ่งของกำนันเป่าผู้กว้างขวางในจังหวัดชลบุรีและภาคตะวันออก และมีความนับถือในตัวนายส.ป.นักรการเมืองอาวุโสของจังหวัดระยอง ทำให้การเป็นที่รู้จักของกลุ่มน้ำเค็มนี้ขยายวงกว้างออกไปและมีโอกาสรู้จักกับนักรการเมืองและพรรคการเมืองอย่างเช่น พรรคประชาธิปัตย์ จนกลายมาเป็นผู้สนับสนุนหรือหัวคะแนนให้กับนักรการเมืองระดับชาติ ตัวป้าหยกเริ่มต้นบทบาททางการเมืองจากการเป็นผู้ใหญ่บ้านหมู่ 2 และกำนันตำบลหนึ่ง ทำให้มีประสบการณ์และเห็นความสำคัญของอำนาจทางการเมือง ต่อมาได้เริ่มสนับสนุนน้องชายให้ลงสมัครรับเลือกตั้งระดับท้องถิ่น คือ นายพร(นามสมมติ) น้องชายคนโตได้เป็นประธานสุภาพบาล และนายยิ่งยง(นามสมมติ) น้องชายคนที่สามเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด(สจ.) เขตอำเภอเมืองในปีพ.ศ. 2528 หลังจากนั้นทางกลุ่มได้รับการทาบทามในลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคชาติพัฒนา ด้วยความชื่นชอบพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นการส่วนตัว ป้าหยกจึงตัดสินใจส่งนายยิ่งยง ลงสมัครส.ส.ในเขตอำเภอเมืองในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2535 ต่อมากลุ่มนี้ได้ย้ายมาลงสมัครในนามพรรคชาติไทยตามคำชวนของกำนันเป่าซึ่งมีส่วนสนับสนุนฐานเสียงให้มากขึ้นอีก บทบาททางการเมืองของกลุ่มน้ำเค็มขยายตัวออกไปโดยการส่งพี่น้องใน

ตระกูลลงสมัครรับเลือกตั้งระดับต่างๆ จนมีตำแหน่งทางการเมืองถึง 5 คน ได้แก่ 1) นายพร น้องชายคนโตเป็นนายกเทศมนตรี 2) นายพิศาล (นามสมมติ) น้องชายคนที่ 9 ได้เป็น(อดีต)นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง 3) นายยงยุทธ (นามสมมติ) น้องชายคนที่ 15 เป็น(อดีต)สจ. 4) นายสงบ (นามสมมติ) น้องชายคนที่ 16 เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 5) นายยิ่งยง อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดระยอง การมีพี่น้องเป็นนักการเมืองทำให้กลุ่มน้ำเค็มมีพันธมิตรทางการเมืองที่เข้าร่วมเป็นนักธุรกิจท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การมีอำนาจทางการเมืองก็ทำให้กลุ่มถูกกล่าวถึงว่ามีปัญหาเรื่องการใช้อิทธิพลเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นการบุกรุกที่สาธารณะเพื่อนำมาสร้างบังกะโลที่พักตากอากาศ การแย่งชิงผลประโยชน์ในท่าเรือรับส่งนักท่องเที่ยวไปยังเกาะที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว หรือการถมทะเลเพื่อสร้างท่าเรือและตลาดขายของที่ระลึก

กลุ่มน้ำจืด ที่กลุ่มมีที่ตั้งในตอนกลางค่อนไปทางตะวันตกของจังหวัด กลุ่มน้ำจืดนี้เป็นกลุ่มธุรกิจท้องถิ่นที่มีศูนย์กลางอยู่ที่ตระกูลปช. (นามสมมติ) ภายใต้การนำของกำนันนที (นามสมมติ) ที่สานต่อโดยนายคชาผู้เป็นบุตรชายคนโต โดยกำนันนทีถูกเรียกว่าเป็นเจ้าพ่อรุ่นเก่า เนื่องจากมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับนักการเมืองทหาร ทำให้สามารถใช้อิทธิพลสร้างอำนาจและบารมีจนส่งผ่านมายังรุ่นลูกได้ กำนันนทีได้เริ่มจับจองที่ดินป่าสงวนจำนวนมากได้โดยไม่มีกระบวนการตรวจสอบจากรัฐและใช้ที่ดินนั้นปลูกพืชเศรษฐกิจอย่างอ้อย มันสำปะหลัง และยางพารา จนสร้างความร่ำรวยและขยายไปยังธุรกิจก่อสร้าง กำนันนทีผันตัวเองมาสร้างฐานสนับสนุนทางการเมืองด้วยการส่งลูกชายลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้มีตำแหน่งทางการเมืองมาคุ้มครองธุรกิจแทนระบบอุปถัมภ์เดิมที่เคยมีกับทหาร ดังนั้น ในปี พ.ศ.2528 จึงส่งลูกชายคนโตคือ นายคชา ลงสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด (สจ.) และขยายไปสู่การเมืองระดับชาติด้วยการลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ.2535 จากการทาบทามของนายสอน นักการเมืองอาวุโสของจังหวัด ซึ่งนายคชา สอบตกในสมัยแรก แต่ต่อมาภักซ์ชนะการเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรจังหวัดระยองได้ ส่วนลูกชายคนเล็กคือ นายอาทิตย์ (นามสมมติ) ก็เริ่มบทบาททางการเมืองจากการเป็นสมาชิกสภาจังหวัดในเขตอำเภอเมืองที่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มตระกูลศ.เจ้าของพื้นที่เป็นอย่างดี และได้ขยายมาลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นส.ส.ในนามพรรคประชาธิปัตย์ต่อเนื่องมาถึงปัจจุบัน ซึ่งทั้งนายคชา และนายอาทิตย์นอกจากจะสังกัดคนละครพรรคการเมืองแล้ว ภาพลักษณ์ทางการเมืองก็มีความแตกต่างกัน ด้านนายคชานั้นมีบทบาทของพี่ใหญ่ มีทีมงานทางการเมืองที่จัดอย่างเป็นระบบทั้งในส่วนของการรณรงค์เลือกตั้งและการช่วยเหลือเชิงอุปถัมภ์เครือข่ายต่างๆจึงมีลูกน้องมาก ขณะที่นายอาทิตย์เน้นการเข้าถึงประชาชน ติดดิน มีภาพลักษณ์ของส.ส.หนุ่มไฟแรง

นอกจากนายคชาและนายอาทิตย์แล้ว พี่น้องคนอื่นๆในตระกูลก็ได้รับการผลักดันให้เข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองในจังหวัดระยอง จนปี พ.ศ.2554 พี่น้องตระกูลปช.มีตำแหน่งทางการเมืองดังนี้

- | | |
|---------------|--|
| 1) นายคชา | นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง 2 สมัย |
| 2) นายอาทิตย์ | ส.ส.จังหวัดระยอง |

3) นายศิระ(นามสมมติ) ประธานสภาอบจ.จังหวัดระยอง

4) นางธารทิพย์(นามสมมติ) อธิการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง

กลุ่มน้ำกร่อย ซึ่งเป็นกลุ่มที่ไม่ได้ผูกขาดอยู่ที่ตระกูลใดตระกูลหนึ่ง แต่เป็นกลุ่มที่มีการรวมตัวของกลุ่มย่อยๆ เพื่อสร้างความได้เปรียบทางการเมือง ซึ่งกลุ่มเหล่านี้ต่างได้รับการเลือกตั้งเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองที่ต่อเนื่องยาวนานมาก่อน อย่างเช่น นายสมศักดิ์(นามสมมติ) ผู้ที่มีทุนทางสังคมตกทอดมาจากบิดาที่เป็นที่รู้จักในด้านแพทย์แผนไทยและได้สร้างวัดสร้างโรงเรียนในจังหวัด นายสมศักดิ์เองก็เป็นนายหน้าที่ช่วยเหลือชาวบ้านที่ได้รับความเดือดร้อนมาก่อน ต่อมาจึงได้สร้างความร่ำรวยด้วยการเป็นนายหน้าและขายที่ดินในยุคเศรษฐกิจเฟื่องฟูจนสามารถสร้างฐานะขึ้นมาและเริ่มลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดในปี พ.ศ.2518 จากการสนับสนุนของนายสป. ส.ส. หลายสมัยของจังหวัดระยอง และเริ่มเข้าสู่การเมืองระดับชาติ ในปี พ.ศ.2526 จนได้เป็นส.ส. ติดต่อกัน 9 สมัย ด้วยการอาศัยความเป็นที่ชื่นชอบของชาวบ้านบวกกับบุคลิกลักษณะที่ไม่ขัดแย้งกับใครและ ไม่มีภาพลักษณ์เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน นอกจากนี้ยังเคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง และผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

นายสมศักดิ์มีความสัมพันธ์อันดีกับกลุ่มตระกูลศ.(กลุ่มน้ำเค็ม) มายาวนานกว่า 30 ปี จากการมีนายส.ป.เป็นคนกลาง ดังนั้น จึงได้ร่วมมือเป็นพันธมิตรในการแข่งขันทางการเมือง และทางกลุ่มน้ำเค็มกับกลุ่มน้ำจืดก็เป็นพันธมิตรกันเช่นเดียวกัน เพราะก่อนนั้นการจัดสรรพื้นที่ในการลงสมัครรับเลือกตั้งไม่ทับซ้อนกัน แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้งในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2535 ทำให้ตำแหน่ง ส.ส.มีจำกัด กลุ่มน้ำเค็มและกลุ่มน้ำจืดจึงร่วมมือกันเพื่อโค่นอำนาจกลุ่มน้ำกร่อยหรือนายสมศักดิ์ แต่ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า นายสมศักดิ์ได้รับการเลือกตั้งเช่นเดียวกับนายยิ่งยง ตัวแทนกลุ่มน้ำเค็ม ขณะที่นายคชา ตัวแทนกลุ่มน้ำจืดสอบตก ความขัดแย้งได้เริ่มขึ้นระหว่างกลุ่มน้ำเค็มและน้ำจืดเมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ.2540 โดยก่อนการเลือกตั้งทั้งสามกลุ่มต่างตกลงกันที่จะผลักดันให้นายจ.ย. (นามสมมติ) ส.ส.ที่ได้รับการเลือกตั้ง ตั้งแต่ปี พ.ศ.2535 ออกจากพื้นที่ไปลงสมัครรับเลือกตั้งที่กรุงเทพฯ แทน เพื่อที่จะวางที่นั่งให้กับนายสอน ผู้สมัครกลุ่มน้ำกร่อย โดยนายคชา รับปากจะไม่ลงสมัครรับเลือกตั้ง แต่ในที่สุดทางกลุ่มน้ำจืดกลับส่งนายคชาลงสมัครส.ส. ด้วย ทำให้ นายสอนไม่ได้รับการเลือกตั้ง การที่กลุ่มน้ำจืดเริ่มไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงกันนี้จึงสร้างความไม่พอใจและไว้วางใจระหว่างกลุ่ม และเมื่อมีการเลือกตั้งอีกครั้งในปี พ.ศ. 2544 ความขัดแย้งที่ก่อตัวก็ชัดเจนขึ้นจากการที่กฎหมายกำหนดเขตเลือกตั้งออกเป็น 3 เขต แต่ละเขตมีส.ส.ได้ 1 คน ซึ่งการแบ่งเขตนี้น่าจะลงตัวทางการเมือง กล่าวคือ เขต 1 เป็นพื้นที่ของกลุ่มน้ำเค็ม เขต 2 เป็นพื้นที่ของกลุ่มน้ำจืด และเขต 3 เป็นพื้นที่ของกลุ่มน้ำกร่อย แต่ปรากฏว่าในพื้นที่เขต 1 กลับมีนายอาทิตย์ น้องชาย นายคชา ลงสมัครแข่งกับนายยิ่งยง ส.ส.ในพื้นที่ ทำให้กลุ่มน้ำเค็มไม่พอใจอย่างมากและผลการเลือกตั้งก็ปรากฏว่านายอาทิตย์ชนะการเลือกตั้ง จึงถือว่ากลุ่มน้ำจืดหักหลังกลุ่มน้ำเค็มอีกครั้ง

ขณะที่กลุ่มน้ำเค็มเสียที่นั่งส.ส.ให้กับกลุ่มน้ำจืด ธุรกิจของครอบครัวอศ.ก็ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง 2540 ไปด้วย เนื่องจากการทำธุรกิจประมงส่งออก จึงมีปัญหาด้านค่าเงิน

อีกทั้งน้ำมันในการเดินเรือมีราคาแพง ประกอบกับเงินจำนวนมากถูกใช้ไปเพื่อการเล่นการเมือง ทำให้กลุ่มน้ำเค็มหันมาพยายามรักษาพื้นที่ทางการเมืองเพื่อปกป้องธุรกิจที่มีอยู่ ส่วนทางด้านกลุ่มน้ำจืดไม่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจมากนักเพราะเป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างโดยมักจะประมูลงานของราชการมาได้ อีกทั้งยังมีสายสัมพันธ์ร่วมกับกลุ่มบ้านใหญ่ของกำนันเป่าแห่งจังหวัดชลบุรีที่มักแบ่งงานมาให้ การปรับตัวของกลุ่มน้ำจืดที่พบคือ การหันมาประกอบธุรกิจที่เป็นอุตสาหกรรมการเกษตรอย่างทำโรงงานผลไม้ชนิดหนึ่งและธุรกิจสถานบันเทิง และหันมาสนใจการเมืองท้องถิ่นมากขึ้นโดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำให้การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปี พ.ศ. 2547 มีความเข้มข้นและรุนแรง ซึ่งเป็นการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างกลุ่มน้ำจืดและกลุ่มน้ำเค็มอย่างเปิดเผย

จังหวัดระยองมีสภาพการเมืองที่แบ่งขั้วอำนาจและต่อสู้แข่งขันระหว่างขั้วอำนาจนั้นอย่างชัดเจนทั้งการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยในระดับท้องถิ่นนั้นมีสนามการแข่งขันสำคัญที่การเลือกตั้งนายกอบจ.ระยอง โดยตรง เนื่องจากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่สามารถอาศัยอบจ.เป็นฐานเสียงลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆได้ และสามารถส่งเสริมฐานการเมืองระดับชาติในเวลาเดียวกัน การเลือกตั้งนายกอบจ.โดยตรงนี้จึงเป็นการต่อสู้ของกลุ่มการเมืองทั้งสามอย่างชัดเจน

การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง

อบจ.ระยองมีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (นายกอบจ.) โดยตรงครั้งแรกพร้อมกันกับอีก 74 จังหวัดทั่วประเทศ ในปี พ.ศ.2547 แต่ผลการเลือกตั้งไม่สามารถได้นายกอบจ.เข้ามาทำหน้าที่ได้จึงจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ และนับตั้งแต่ พ.ศ.2547 ถึง พ.ศ. 2550 มีการเลือกตั้งนายกอบจ.ระยองมาแล้วถึง 5 ครั้ง นับว่าเป็นการจัดการเลือกตั้งนายกอบจ.ที่เกิดขึ้นซ้ำหลายครั้งแห่งหนึ่งของประเทศไทย ทำให้ได้จำนวนนายกอบจ. ทั้งที่ได้เข้ามาทำหน้าที่บริหารงานอบจ.และไม่ได้เข้ามาเพราะถูกเพิกถอนสิทธิมากกว่าจังหวัดอื่นๆ ไปด้วย การเลือกตั้งทั้งหมดนั้นจัดให้มีขึ้น ดังนี้

การเลือกตั้งครั้งที่ 1 เลือกตั้งเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2547 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งกรณีครบวาระการดำรงตำแหน่ง มีผู้รับสมัครเลือกตั้งทั้งหมด 4 คน คือ

ผู้สมัครหมายเลข 1 พ.ต.อ.พนม (นามสมมติ)

ผู้สมัครหมายเลข 2 นายพิศาล อศ. (นามสมมติ)

ผู้สมัครหมายเลข 3 นายสวัสดิ์ (นามสมมติ)

ผู้สมัครหมายเลข 4 นายอำนาจ (นามสมมติ)

การเลือกตั้งนายกอบจ.ระยองครั้งแรกนี้มีผู้มาใช้สิทธิร้อยละ 68.24 ผลการเลือกตั้งคือ พ.ต.อ.พนม ได้คะแนนเป็นอันดับหนึ่ง โดยผลคะแนนมากกว่านายพิศาล อศ.อันดับสอง เกือบสามพันคะแนน แต่เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง พ.ต.อ.พนม จากกรณี

กระทำการเกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมและมีการกระทำฝ่าฝืน มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 และสั่งให้มีการเลือกตั้งนายกอบจ.ระยองใหม่

การเลือกตั้งนายกอบจ.ครั้งนี้เป็นการต่อสู้กันระหว่างกลุ่มน้ำเค็มกับกลุ่มน้ำจืด โดยทางกลุ่มน้ำเค็มส่งนายพิศาล อศ. ที่เคยดำรงตำแหน่งนายกอบจ.ที่มาจากการเลือกตั้งของสจ.มาก่อน ส่วนกลุ่มน้ำจืดสนับสนุน พ.ต.อ.พนม ผู้เคยสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาก่อน เนื่องจากทางกลุ่มน้ำจืดไม่มีตัวแทนของกลุ่มในการลงสมัครรับเลือกตั้งนายกอบจ.ระยอง จึงอาศัยการทาบถาม พ.ต.อ.พนม มาเป็นตัวแทนของกลุ่มทั้งที่เคยเป็นคู่แข่งในการเลือกตั้งระดับชาติมาก่อน การเป็นพันธมิตรของทั้งสองฝ่ายจะทำให้เกิดการรวมฐานคะแนนที่สามารถชนะการเลือกตั้งได้ ทางด้านนายพิศาล อศ.ที่ได้เปรียบจากการรู้จักผู้นำท้องถิ่นและเคยสนับสนุนงบประมาณของอบจ.แก่หน่วยงานต่างๆมาก่อนและมีฐานเสียงจากบรรดาสมาชิกสภาจังหวัดในกลุ่มอีกด้วย นอกจากนี้ทางกลุ่มน้ำเค็มก็ยังร่วมมือกับกลุ่มน้ำกร่อยคือ นายส.ป. นักการเมืองอาวุโสและส.ส.หลายสมัยของจังหวัด เพื่อให้การสนับสนุนการเลือกตั้งครั้งนี้ ร่วมกับการเป็นเครือข่ายกับกลุ่มกำนันเป่าอีกทางหนึ่ง การสร้างพันธมิตรของแต่ละฝ่ายนี้ การศึกษาของประเสริฐ รักเผ่า (2548) สะท้อนว่าต่างฝ่ายต่างเล็งเห็นถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับในการเลือกตั้งระดับชาติคือ การเตรียมการเลือกตั้งส.ส.ในปี พ.ศ. 2548 ทั้งสิ้น

เมื่อผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พ.ต.อ.พนม ชนะการเลือกตั้ง แต่ถูกฝ่ายตรงข้ามตรวจสอบการกระทำผิดตามกฎหมายเลือกตั้ง ซึ่งพบวก่อนที่ตำแหน่งนายกอบจ.จะหมดวาระ 60 วัน พ.ต.อ.พนม ได้จัดงานทอดผ้าป่าสามัคคีที่วัดแห่งหนึ่ง เนื่องจากไม่คาดมาก่อนว่าจะลงสมัครรับเลือกตั้งนายกอบจ.นี้ ทำให้ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง 1 ปี และชดใช้ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งใหม่

การเลือกตั้งครั้งที่ 2 เลือกตั้งเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2547 หลังจาก พ.ต.อ.พนม ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไปจึงเหลือผู้สมัครทั้งหมด 3 คนในหมายเลขเดิม ผลการเลือกตั้งปรากฏว่านายสวัสดิ์ ได้คะแนนเป็นอันดับหนึ่งจากจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งที่ลดลงไปเหลือร้อยละ 48.75 โดยมีนายพิศาล อศ. และนายอำนาจ มีคะแนนรองลงมาตามลำดับ แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้มีประกาศรับรองผลการเลือกตั้งดังกล่าวแต่กลับมีมติสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งนายสวัสดิ์ จากกรณีกระทำการหลอกลวงให้เข้าใจผิดเกี่ยวกับวุฒิการศึกษาของตน ดังนั้นจึงสั่งให้มีการเลือกตั้งนายกอบจ.ระยองใหม่อีกครั้ง

นายสวัสดิ์ผู้สมัครอิสระเคยเป็นอดีตสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาก่อน ซึ่งถือเป็นม้านอกสายตาเพราะในการเลือกตั้งครั้งที่ 1 นายสวัสดิ์ได้คะแนนเพียง 8,000 กว่าคะแนน แต่ นายสวัสดิ์สามารถเอาชนะนายพิศาลมาได้ก็เพราะการสนับสนุนของกลุ่มน้ำจืดและพ.ต.อ.พนม หลังจากพลาดหวังจากการเลือกตั้งครั้งแรก ทำให้นายสวัสดิ์ชนะการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียง 90,583 คะแนน ส่วนนายพิศาล อศ.ได้คะแนน 72,944 คะแนน นับเป็นชัยชนะครั้งที่สองของกลุ่มน้ำจืด แต่ท้ายที่สุดแล้ว นายสวัสดิ์ก็ถูกฟ้องร้องว่าหลอกลวงประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเรื่องวุฒิการศึกษาที่

พิมพ์บัตรแนะนำตัวว่าตนเป็น ดร.สวัสดิ์ เมื่อกต.ตรวจสอบพบว่า นายสวัสดิ์กำลังศึกษาระดับปริญญาเอกที่มหาวิทยาลัยเปิดแห่งหนึ่งแต่ยังมิได้จบการศึกษาจึงถูกเพิกถอนสิทธิเป็นเวลา 1 ปีและขาดใช้ค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้งเช่นเดียวกับพ.ต.อ.พนม

การเลือกตั้งทั้งสองครั้งที่ผ่านมานั้นแม้ว่าทางกลุ่มน้ำจืดจะไม่ประสบความสำเร็จในการเข้าสู่ตำแหน่งนายกอบจ. ตามที่ตั้งใจไว้ แต่ก็สามารถทำให้กลุ่มน้ำเค็มได้รับผลกระทบจากการถูกโจมตีว่ากลับแก่งผู้ชนะการเลือกตั้ง ก่อผลต่อภาพลักษณ์ที่ไม่ดีนักในสายตาประชาชนทั่วไป

การเลือกตั้งครั้งที่ 3 เลือกตั้งเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2547 เหลือผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียง 2 คน คือ นายพิศาล อศ. และนายอำนาจ การเลือกตั้งครั้งที่ 3 นี้มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งลดลงเหลือร้อยละ 37.74 ผลการเลือกตั้งผู้ที่มีคะแนนเสียงเป็นอันดับหนึ่งคือนายอำนาจ และเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง นายอำนาจจึงดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ตั้งแต่วันที่ 17 ตุลาคม 2547 จนกระทั่ง นายอำนาจลาออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2549 ด้วยสาเหตุที่แจ้งว่าเพราะไม่สามารถจัดทำแผนพัฒนาให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของจังหวัดได้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงต้องจัดให้มีการเลือกตั้งอีกครั้ง

นายอำนาจประกอบอาชีพส่วนตัว ได้รับการสนับสนุนจากป่าหยกให้เป็นผู้ใหญ่บ้านและเป็นผู้ติดตามด้วย การลงสมัครรับเลือกตั้งนายกอบจ. ของนายอำนาจนั้นเกิดจากการวางแผนของกลุ่มน้ำเค็มที่ให้ผู้สมัครสำรองไว้ ซึ่งในที่สุดการเลือกตั้งครั้งที่ 3 ก็เหลือผู้สมัครเพียงสองคนคือ นายพิศาล อศ. และนายอำนาจ ท่ามกลางข่าวโจมตีนายพิศาล อศ. ตั้งแต่การเลือกตั้งครั้งแรก แต่นายพิศาลเป็นผู้ตั้งนายอำนาจมาเป็นตัวสำรองจึงคาดว่านายพิศาลน่าจะชนะการเลือกตั้งครั้งนี้แน่นอน ทำให้ไม่ค้นหาเสียงมากนัก ในช่วงหาเสียงเลือกตั้งปรากฏว่า นายอำนาจได้ติดต่อกับกลุ่มน้ำจืด เมื่อทางกลุ่มน้ำจืดได้ให้การสนับสนุนนายอำนาจ โดยที่นายอำนาจแจ้งความประสงค์ที่จะไม่ออกหาเสียงเลือกตั้งและด้วยกระแสเบื่อกเลือกตั้งหลายครั้งและข่าวโจมตีนายพิศาลว่าเป็นสาเหตุความวุ่นวายประชาชนจึงหันมาเทคะแนนให้นายอำนาจ จนเอาชนะนายพิศาล อศ. อย่างเหนือความคาดหมายนับเป็นความพ่ายแพ้ที่รุนแรงและซ้ำหลายครั้ง

เมื่อนายอำนาจชนะการเลือกตั้งจึงได้ประนีประนอมกับกลุ่มน้ำเค็มด้วยการแต่งตั้งนายพิศาล อศ. เป็นรองนายกอบจ. และแต่งตั้งคนสนิทนายพิศาล อศ. เป็นเลขานุการนายกอบจ. ทำให้นายอำนาจไม่มีอิสระในการบริหารงานเป็นของตนเองในช่วงแรก จนกระทั่งเกิดความขัดแย้งกับกลุ่มน้ำเค็มพร้อมกับมีปัญหากดดันจากหลายเรื่องทำให้นายอำนาจหาทางออกด้วยการลาออกจากตำแหน่งนายกอบจ.

การเลือกตั้งทั้งสามครั้งที่ผ่านมาเป็นไปตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ที่กต. มีอำนาจในการพิจารณาคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งและหากพบว่ามีหลักฐานการทำผิดตามกฎหมายเลือกตั้งจริง กต. มีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งที่กระทำความผิดตามกฎหมายเลือกตั้งนั้นแล้วจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ดังนั้น ผู้รับสมัครที่โดนเพิกถอนสิทธิจึงไม่สามารถกลับมาลงรับสมัครเลือกตั้งได้อีก ดังเช่นที่เรียกกันว่าโดนใบแดง

นั่นเอง แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายในส่วนของอำนาจกต.ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 32 เรื่องอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ต้องการให้การดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นแล้วเสร็จโดยเร็ว แต่ยังคงสามารถตรวจสอบการกระทำที่ไม่สุจริตของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งได้ จึงให้กต.ประกาศผลการเลือกตั้งโดยเร็ว ภายใน 30 วันนับแต่วันเลือกตั้ง หากภายหลังประกาศผลการเลือกตั้งไปแล้ว หากมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้ได้รับการเลือกตั้งกระทำการใดๆที่ไม่สุจริตหรือกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งเพื่อตนเองได้รับการเลือกตั้ง หรือการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือมีการฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งนั้น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นมีความคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งผู้นั้นมีกำหนดเวลา 1 ปี และดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ เว้นแต่กระทำนั้นมีได้เกี่ยวข้องกับผู้ได้รับการเลือกตั้ง ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีผลกับการเลือกตั้งในครั้งที่ 4 นี้

การเลือกตั้งครั้งที่ 4 เลือกตั้งเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2549 มีผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งหมด 6 คนคือ

ผู้สมัครหมายเลข 1 นายคชา ตระกูลปช. (นามสมมติ)

ผู้สมัครหมายเลข 2 พ.ต.อ.พนม (นามสมมติ)

ผู้สมัครหมายเลข 3 นายสอน (นามสมมติ)

ผู้สมัครหมายเลข 4 นายประกิต (นามสมมติ)

ผู้สมัครหมายเลข 5 นายกังวาน (นามสมมติ)

ผู้สมัครหมายเลข 6 นางธารทิพย์ ตระกูลปช. (นามสมมติ)

การเลือกตั้งครั้งนี้ผู้มีมาใช้สิทธิเลือกตั้งมากกว่าครั้งก่อนคือ ร้อยละ 57.67 โดยผลการเลือกตั้งนั้นผู้ที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุดคือ นายสอน รองลงมาอันดับสองคือ นายคชา อันดับสามคือ พ.ต.อ.พนม ซึ่งทั้งสามอันดับอยู่ในกลุ่มที่มีคะแนนเสียงมากกว่ากลุ่มผู้สมัครอีก 3 คน แต่อย่างไรก็ตามเมื่อนายสอนเข้าดำรงตำแหน่งได้เพียง 6 เดือน คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองใหม่ ซึ่งมีผลทำให้ นายสอนพ้นจากตำแหน่งในวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ.2550

นายสอนเป็นอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดระยองหลายสมัย ถือเป็นคนเก่าคนแก่ที่มีผู้คนนับถือรู้จักมากพอสมควร การลงสมัครรับเลือกตั้งนายกอบจ.ครั้งนี้ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มน้ำกร่อยโดยนายสมศักดิ์ที่วางตัวบุตรชายทายาททางการเมืองให้ดำรงตำแหน่งรองนายกอบจ. การเลือกตั้งครั้งที่ 4 นี้จึงเป็นการแข่งขันกันระหว่างกลุ่มน้ำจืดและกลุ่มน้ำกร่อย ที่ทางกลุ่มน้ำจืดตัดสินใจส่งนายคชา ผู้นำกลุ่มลงรับสมัครด้วยตัวเองจึงเป็นเดิมพันที่จะแพ้ไม่ได้ แม้ว่าการแข่งขันจะมีความรุนแรงแต่บรรยากาศการเลือกตั้งกลับไม่คึกคักนัก โดยมีกระแสข่าวถึงความพยายามในการซื้อสิทธิขายเสียงออกมาโดยตลอด จนเมื่อประกาศผลการเลือกตั้งว่านายสอนชนะการเลือกตั้ง เข้าดำรง

ตำแหน่งนายกอบจ. แล้วก็เกิดการฟ้องร้องเกี่ยวกับการทุจริตเลือกตั้ง ซึ่งกกต.รับเรื่องร้องเรียนแล้ว พบว่ามีการกระทำความผิดแต่เหตุการณ์ไม่แน่ชัดว่าผู้สมัครมีส่วนรู้เห็นในการกระทำความผิดหรือไม่ จึงให้ใบเหลืองแก่นายสอนพร้อมดำเนินคดีอาญากับหัวหน้าคณะอื่นอีก 6 คน หลังจากกกต.ดำเนินวินิจฉัยแล้วเสร็จ จึงมีมติเอกฉันท์ให้นายสอนพ้นจากตำแหน่งนายกอบจ. เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2550 จึงเกิดการเลือกตั้งครั้งที่ 5 โดยที่นายสอนสามารถกลับมาลงรับสมัครใหม่เช่นเดิมได้

การเลือกตั้งครั้งที่ 5 เลือกตั้งเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2550 มีผู้สมัครรับเลือกตั้ง 5 คน ได้แก่

ผู้สมัครหมายเลข 1 นายคชา ตระกูลปช. (นามสมมติ)

ผู้สมัครหมายเลข 2 นายกังวาน (นามสมมติ)

ผู้สมัครหมายเลข 3 นายสอน (นามสมมติ)

ผู้สมัครหมายเลข 4 พ.ต.อ.พนม (นามสมมติ)

ผู้สมัครหมายเลข 5 นายเกื้อกุล (นามสมมติ)

ผลการเลือกตั้งครั้งนี้ นายคชา ชนะการเลือกตั้งเลือกตั้งได้คะแนนเป็นอันดับหนึ่ง ตามด้วย นายสอน พ.ต.อ.พนม นายกังวาน และนายเกื้อกุล ตามลำดับ

การเลือกตั้งครั้งนี้ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นไปอีกพร้อมกับกระแสข่าวเกี่ยวกับการซื้อสิทธิขายเสียงและการใช้กลยุทธ์ในการหาเสียงเลือกตั้งมากมาย ความวุ่นวายในการเลือกตั้งครั้งนี้ เริ่มตั้งแต่การรับสมัครที่มีผู้สมัครเดิม 4 คน ซึ่งนัดแนะกันให้ใช้หมายเลขเดิมในการเลือกตั้งครั้งที่ 4 โดยมีผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งก็คือ ปลัดอบจ. ในขณะนั้น มีหน้าที่รับสมัครได้ลงบันทึกข้อตกลงระหว่างผู้สมัครดังกล่าวเป็นลายลักษณ์อักษร เมื่อมีการจับหมายเลขผู้สมัครปรากฏว่า นายสอนจับได้หมายเลข 2 ส่วนนายกังวานจับได้หมายเลข 3 นายสอนต้องการหมายเลข 3 ที่เป็นหมายเลขเดิมของตนจึงสลับหมายเลขกับนายกังวาน โดยที่ผู้สมัครคนอื่น ไม่ได้เปลี่ยนแปลงหมายเลข แต่ในที่สุด พ.ต.อ.พนมได้ร้องกกต. ให้สอบการเลือกตั้งว่ามีการกระทำเข้าข่ายผิดพ.ร.บ.เลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเนื่องจากสลับหมายเลขผู้สมัคร แต่ด้วยมีการลงบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในข้อตกลงจึงให้ใช้หมายเลขผู้สมัครตามที่กล่าวมา ผลการเลือกตั้งปรากฏว่านายคชาสามารถเอาชนะนายสอนไปได้ แต่ก็ถูกฟ้องร้องเรื่องการทุจริตเลือกตั้งจากฝ่ายนายสอน ซึ่งต่างพยายามต่อสู้แข่งขันกันอย่างถึงที่สุด กกต.จังหวัดมิตติไปยัง กกต.กลาง กกต.กลางมีมติให้ใบแดงนายคชา แต่ด้วยผลของกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่กกต.จะ ให้ใบแดงได้ต้องภายใน 30 วัน นับจากวันเลือกตั้ง แต่กรณีนายคชาเกินกำหนด 30 วัน กกต.ต้องเป็น โจทก์ฟ้องศาลอุทธรณ์ภาค 2 ในข้อหาจ่ายเงินให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตนเอง เพื่อให้ศาลพิจารณาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง 1 ปีแล้วให้มีการเลือกตั้งใหม่ จนเมื่อวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2552 ศาลอุทธรณ์ภาค 2 ได้พิพากษายกฟ้องคำร้องของโจทก์คือ กกต. เนื่องจากพยานหลักฐานไม่ ชัดเจน ทำให้นายคชาสามารถปฏิบัติหน้าที่นายกอบจ.ต่อไปจนครบวาระได้

การเลือกตั้งนายกอบจ.ระยองนับเป็นปรากฏการณ์การแข่งขันทางการเมืองของกลุ่มการเมืองที่ต่อสู้กันด้วยกลยุทธ์ต่างๆอย่างไม่ลดละเพื่อหวังผลในการเข้ามาบริหารอบจ. ซึ่งนับวันจะมีบทบาทในจังหวัดมากขึ้น ทั้งในด้านของภารกิจหน้าที่ งบประมาณ และอำนาจ ดังนั้นการเอาชนะการเลือกตั้งเข้าสู่อำนาจบริหารงานอบจ.ได้จึงมีผลประโยชน์ต่อกลุ่มการเมืองและฐานการเมืองที่มั่นคงในอนาคต ซึ่งการช่วงชิงตำแหน่งนายกอบจ.ที่ผ่านมามีสะท้อนให้เห็นถึงวิถีการต่อสู้หลากหลายรูปแบบและความสำคัญของอบจ.ที่เป็นเป้าหมายทางการเมืองได้เป็นอย่างดี หลังจากนายคชาเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกอบจ.ระยอง ก็เป็นเวลาใกล้เคียงกับการเมืองระดับชาติจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเดือนธันวาคม พ.ศ.2550 ซึ่งผลการเลือกตั้งในจังหวัดระยองนั้น ปรากฏว่าพรรคประชาธิปัตย์สามารถชนะการเลือกตั้งได้ที่นั่งทั้งหมด 4 ที่นั่ง โดยนายอาทิตย์ ผู้นำส.ส.พรรคประชาธิปัตย์ในเขตภาคตะวันออกเป็นน้องชายนายคชา ทำให้การเมืองของกลุ่มน้ำจืดเริ่มมีเอกภาพมากขึ้น จนในที่สุดเมื่อมีการเลือกตั้งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่สำคัญ ผู้ชนะการเลือกตั้งมักจะเป็นคนในกลุ่มน้ำจืด จึงกล่าวได้ว่าโครงสร้างอำนาจการเมืองสามชั่วเริ่มอ่อนตัวลงไปโดยมีกลุ่มอำนาจใหญ่ที่มีอิทธิพลและบทบาทต่อภาพการเมืองท้องถิ่นจังหวัดระยอง อย่างชัดเจนอยู่ที่กลุ่มน้ำจืดที่มีนายคชาเป็นผู้นำกลุ่ม

แบบแผนการต่อสู้แข่งขันในเวทีการเมืองท้องถิ่นดังกรณีการเลือกตั้งนายกอบจ.ระยอง สอดคล้องกับสิ่งที่จรัส สุวรรณมาลา(2550: 92-94) กล่าวว่าเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดจากองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นถูกพัฒนาจนกลายเป็นศูนย์กลางของระบบการเมืองท้องถิ่นอย่างเข้มข้นก่อเป็นวัฒนธรรมการเมืองในแบบแข่งขันรุนแรง (Fragmented and volatile political culture) ที่เกิดขบวนการเมืองชั่วคราวในท้องถิ่นหลายชั่ว ซึ่งกรณีจังหวัดระยองจะมีทั้งขบวนการเมืองและพรรคการเมืองระดับชาติ (กลุ่มน้ำกร่อย) ข้าราชการกำนันผู้มีอิทธิพล (กลุ่มน้ำจืด) และขบวนการธุรกิจการเมืองท้องถิ่น (กลุ่มน้ำเค็ม) ข้าราชการทั้งสามกลุ่มนี้บางช่วงเวลาก็มีการจับมือเป็นพันธมิตรกันเพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันทางการเมืองเหนืออีกฝ่ายที่อยู่ตรงข้าม โดยที่ไม่มีกลุ่มใดมีอำนาจเหนือกลุ่มอื่นๆอย่างเด็ดขาด ทุกขั้วอำนาจต่างมุ่งเอาการเลือกตั้งเป็นเวทีเติมพื้นที่แพ้ไม่ได้จนนำไปสู่การใช้กลยุทธ์หลากหลายรูปแบบ เช่น การดึงเอานักการเมืองอาวุโส ผู้มีอิทธิพลกว้างขวางในภาคตะวันออกอย่างกำนันเป๊าะและพรรคการเมืองระดับชาติมาสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้ง การปล่อยข่าวลือแม้กระทั่งการใช้วิธีนอกกฎหมายและการใช้ความรุนแรงอื่นๆ อย่างไม่ลดละแม้จะประกาศผลการเลือกตั้งไปแล้วก็ยังคงหาวิธีการเอาชนะด้วยการหาช่องทางเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายมาเลือกตั้งให้การเลือกตั้งนั้นๆเป็นโมฆะไป การต่อสู้ที่ยืดเยื้อนี้ได้สร้างความเบื่อหน่ายการเลือกตั้งแก่ประชาชนในจังหวัดอย่างมาก ต่างมีทัศนคติว่าพวกนักการเมืองแย่งอำนาจเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มมิใช่เพื่อประชาชนหรือท้องถิ่น

การเลือกตั้งครั้งที่ 6 เลือกตั้งในวันที่ 21 สิงหาคม 2554 มีผู้สมัครรับเลือกตั้ง 4 คน ได้แก่

ผู้สมัครหมายเลข 1 พ.ต.อ.พนม (นามสมมติ)

ผู้สมัครหมายเลข 2 นายคชา ตระกูลปช. (นามสมมติ)

ผู้สมัครหมายเลข 3 นางธารทิพย์ ตระกูลปช. (นามสมมติ)

ผู้สมัครหมายเลข 4 นายบัญชา (นามสมมติ)

การเลือกตั้งครั้งที่ 6 เกิดขึ้นเมื่อนายคชาดำรงตำแหน่งนายกอบจ.ครบวาระ โดยผลการเลือกตั้งคือ นายคชานชนะการเลือกตั้งด้วยคะแนน 104,301 คะแนน อันดับสองได้แก่ พ.ต.อ.พนม อันดับสามได้แก่ นายบัญชา และอันดับสี่ได้แก่ นางธารทิพย์ ดังนั้น นายคชาจึงสามารถกลับมาดำรงตำแหน่งนายกอบจ.เป็นวาระที่สอง ซึ่งในการเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการต่อสู้แข่งขันระหว่างนายคชา อดีตนายกอบจ.ระยอง กับพ.ต.อ.พนม ที่เคยเป็นตัวแทนกลุ่มน้ำจืดในการเลือกตั้งครั้งแรกมาแล้ว ในระหว่างการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งนั้น พ.ต.อ.พนม เป็นข่าวตามสื่อจากการชิงตัวเองในห้องข้าง ศาลาจงเจริญสุขเพื่อประท้วงว่าการเลือกตั้งครั้งนี้ไม่ได้รับการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบ เท่าที่ควรและถูกปิดกั้นโอกาสในการหาเสียงเลือกตั้ง อันมองได้ว่าเป็นการสร้างไม่ได้เปรียบให้กับ ฝ่ายนายคชา ซึ่งผลคะแนนที่ออกมานั้นนายคชามีคะแนนมากกว่าพ.ต.อ.พนม ถึงกว่า 70,000 คะแนน การได้ชัยชนะในสนามการเลือกตั้งนายกอบจ.ครั้งนี้ที่ไม่มีปัญหาเท่ากับครั้งที่ผ่านมา สะท้อนให้เห็นถึงพลังของขั้วอำนาจทางกลุ่มน้ำจืดที่สามารถสร้างฐานอำนาจได้เหนียวแน่นกว่าอีกสองกลุ่ม โดยเฉพาะเมื่อได้เคยเข้าสู่ตำแหน่งนายกอบจ.มาแล้ว ทำให้กลุ่มการเมืองน้ำจืดมีความเข้มแข็งและผูกขาดการเลือกตั้งระดับต่างๆในจังหวัดได้ไม่ยาก ซึ่งมีแนวโน้มที่ปรับไปสู่วัฒนธรรมการเมืองแบบผูกขาด-รวมศูนย์อำนาจ (Monopolistic and centralized political culture) ในอนาคตได้

กล่าวโดยสรุปนั้นโครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่นจังหวัดระยอง ที่เกิดจากแบบแผนความสัมพันธ์ของขั้วอำนาจ 3 กลุ่มการเมืองที่พยายามแย่งชิงอำนาจการเมืองโดยเฉพาะในการเลือกตั้งนายกอบจ.ทำให้ต้องจัดการเลือกตั้งใหม่หลายครั้ง เพราะต่างฝ่ายต่างหาวิธีการชนะคู่แข่งจนทำให้เกิดภาพลักษณ์ว่าผลประโยชน์ของนักการเมืองมาก่อนผลประโยชน์ของประชาชน ทั้งที่ อบจ.เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ควรทำประโยชน์แก่จังหวัด แต่กลับกลายเป็นเวทีแข่งขันเพื่อช่วงชิงอำนาจของนักการเมือง จากการที่ อบจ.ไม่เป็นที่รู้จักในด้านอำนาจหน้าที่มาแต่เดิมนั้น เมื่อ อบจ.ต้องมาประสบกับภาพลักษณ์ดังกล่าวที่แม้ว่าจะเป็นที่รู้จักในหมู่ประชาชนมากขึ้น แต่ก็ยังขาดความไว้วางใจและทัศนคติที่ดีจากบุคคลภายนอกทั่วไป อันมีผลต่อบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในด้านความพึงพอใจในองค์กร และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อบุคลากรต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารบ่อยครั้งย่อมมีผลต่อการเรียนรู้และหล่อหลอมวัฒนธรรมองค์การไปด้วย เพราะด้วยโครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่นถือว่าเป็นประตูในการเข้าสู่ตำแหน่งนายกอบจ.อันเป็นผู้บริหารสูงสุดของอบจ. ดังนั้น สภาพโครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่นที่ถ่วงถ่วงและแข่งขันกันรุนแรงย่อมมีผลต่อเสถียรภาพการดำรงตำแหน่ง ความร่วมมือจากฝ่ายต่างๆ และการคาดหวังจากผู้ได้บังคับบัญชาด้วย

5.1.4 ผู้ก่อตั้งและผู้บริหารรุ่นต่อมา

ในส่วนของผู้ก่อตั้งและผู้บริหารรุ่นต่อมาของอบจ.ระยองนั้น เริ่มตั้งแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารอบจ. และเมื่อเปลี่ยนผู้บริหารมาเป็นนายกอบจ.ในปี พ.ศ.2540 จน พ.ศ.2554 อบจ.ระยองมีนายกอบจ.มาแล้ว 5 คน ซึ่งในแต่ละช่วงการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารได้เกิดผลกระทบต่อบจ.ระยองในลักษณะต่างๆ

นายกอบจ.คือผู้บริหารสูงสุดของอบจ. ที่มีบทบาทเป็นผู้วางรากฐานความคิดความเชื่อและพฤติกรรมแก่บุคลากรของอบจ.ในการที่จะก่อเป็นวัฒนธรรมองค์การต่อไป โดยผลของพ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ทำให้ฐานะของนายกอบจ.เป็นเสมือนผู้ก่อตั้งองค์การที่ริเริ่มสถานะและบทบาทใหม่ที่ชัดเจนกว่าที่ผ่านมาและสืบเนื่องมายังนายกอบจ.คนต่อๆมาที่ล้วนมาจากคะแนนเสียงของประชาชนในจังหวัดให้เข้ามาเป็นตัวแทนในการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองที่มาจากนายกอบจ.จึงผูกติดกับการเมืองท้องถิ่นในการที่จะต้องได้รับคะแนนเสียงจากผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยเมื่อได้รับความไว้วางใจจนสามารถชนะการเลือกตั้งได้แล้ว การเข้าดำรงตำแหน่งนายกอบจ.ย่อมถูกคาดหวังในผลงาน ขณะเดียวกันก็ได้รับการจับตามองจากผู้ได้บังคับบัญชาในอบจ.ในฐานะผู้นำองค์การ ดังนั้น การแสดงออกของนายกอบจ.ในการบริหารจัดการอบจ.จึงเป็นแหล่งที่มาวัฒนธรรมองค์การให้บุคลากรได้เกิดการซึมซับ เรียนรู้ และกล่อมเกลากันจนตกผลึกเป็นวัฒนธรรมองค์การโดยที่นายกอบจ.ตั้งใจหรือไม่ตั้งใจก็ตาม ซึ่งผลการศึกษาอบจ.ระยอง พบว่า การมีนายกอบจ.เป็นผู้บริหารในช่วงแรกยังไม่สามารถก่อเกิดวัฒนธรรมองค์การที่ชัดเจนได้ เนื่องจากนายกอบจ.ยังไม่ได้วางแนวทางการสร้างวัฒนธรรมองค์การผ่านกลไกต่างๆ วัฒนธรรมที่เกิดขึ้นจึงมาจากการเรียนรู้ส่วนตัวร่วมกับความเคยชินของบุคลากร จนกระทั่งนายคชาเข้ามาเป็นผู้บริหารที่ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนหลายด้านที่ล้วนมีผลต่อวัฒนธรรมองค์การของอบจ.ด้วย

ผู้บริหารของอบจ. มีพัฒนาการมาตั้งแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารอบจ.ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 ที่สภาจังหวัดปรับเปลี่ยนบทบาทจากสภาที่ปรึกษาของกรมการจังหวัดมาเป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบการบริหารราชการในจังหวัด (ชวงค์ ฉายะบุตร, 2539: 104) ซึ่งอีก 3 ปีต่อมาสภาจังหวัดถูกปรับปรุงบทบาทให้มีประสิทธิภาพโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากขึ้น โดยจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นนิติบุคคล ฐานะการเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งของอบจ.ถูกกำหนดขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ.2515 จนกระทั่งมีการตราพ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 อบจ.ได้ถูกยกระดับให้เป็นท้องถิ่นระดับบม มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่มีพื้นที่รับผิดชอบทั่วทั้งจังหวัด (โกวิทย์ พวงงาม, 2550: 57-62) การมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารอบจ.จึงสิ้นสุดลงหลังจากดำเนินมา 45 ปี จึงกล่าวได้ว่า นับตั้งแต่ปีพ.ศ.2540 เป็นต้นมา อบจ.มีผู้บริหารเป็นนายกอบจ.หมุนเวียนเข้ามาตามวาระและวิถีทางการเมืองตั้งแต่นายกอบจ.คนแรกจนถึงคนปัจจุบันที่ดำรงตำแหน่งถึงพ.ศ.2555 นี้ ซึ่งย่อมมีจำนวนและลักษณะนายกอบจ.ที่แตกต่างกันไปในแต่ละอบจ.

ความแตกต่างในจำนวนผู้บริหารหรือนายกอบจ.ของอบจ.ระยองกับอบจ.ชลบุรี มีผลต่อกระบวนการผังตรีงวัฒนธรรมโดยผู้นำพอสมควร กล่าวคือ จังหวัดชลบุรีมีเอกภาพในกลุ่มการเมืองสูงผูกขาดและรักษาฐานเสียงในจังหวัดมาอย่างยาวนาน การเลือกตั้งนายกอบจ.ในแต่ละครั้งล้วนเกี่ยวข้องกับกลุ่มการเมืองเดิม ขณะที่จังหวัดระยองมีกลุ่มการเมืองหลายกลุ่มที่มีการแข่งขันช่วงชิงอำนาจกันมาโดยตลอด และเป็นกลุ่มการเมืองที่ลงสมัครรับเลือกตั้งทั้งการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น เมื่อครั้งมีการคัดเลือกนายกอบจ.จากบรรดาสมาชิกสภาอบจ.บนฐานของการเจรจาต่อรองผลประโยชน์จึงเกิดการเปลี่ยนผู้บริหารตามคะแนนเสียงสนับสนุนในสภา และเมื่อจัดให้มีการเลือกตั้งนายกอบจ.โดยตรง ก็ยังคงประสบปัญหาความรุนแรงในการแข่งขันจนนำมาสู่การฟ้องร้องและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ถึง 5 ครั้ง นับตั้งแต่มีการแก้ไขกฎหมายให้นายกอบจ.มิใช่ผู้ว่าราชการจังหวัดอีกต่อไป หากแต่เป็นตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ทั้งนี้ อบจ.ระยอง มีนายกอบจ.มาแล้วจนถึงเดือนมีนาคม พ.ศ.2555 รวมทั้งสิ้น 5 คน จาก 7 วาระ คือ

1) นายสุรเกียรติ (นามสมมติ) ดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2540 ถึงวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ.2541

2) นายพิศาล ตระกูลอศ. (นามสมมติ) ดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ.2541 ถึงวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ.2542

3) นายพิศาล ตระกูลอศ. (นามสมมติ) ดำรงตำแหน่งวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2543 ถึงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2547

4) นายอำนาจ (นามสมมติ) ดำรงตำแหน่งวันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ.2547 ถึงวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2549

5) นายสอน (นามสมมติ) ดำรงตำแหน่งวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ.2549 ถึงวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ.2550

6) นายคชา ตระกูลปช. (นามสมมติ) ดำรงตำแหน่งวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ.2550 ถึง 15 กรกฎาคม พ.ศ.2554

7) นายคชา ตระกูลปช. (นามสมมติ) ดำรงตำแหน่งเดือนสิงหาคม พ.ศ.2554 ถึงปัจจุบัน (มีนาคม พ.ศ.2555)

ผู้บริหารแต่ละคนนั้นมีลักษณะ ดังนี้

นายสุรเกียรติ เข้าสู่ตำแหน่งนายกอบจ.ระยองเป็นคนแรกด้วยการเป็นสจ. ลักษณะการทำงานยังอยู่บนพื้นฐานของการจัดสรรงบประมาณตามโครงการที่เลือกขึ้นมา ซึ่งพบกับปัญหาการแย่งชิงงบประมาณโดยเฉพาะจากฝ่ายที่สนับสนุนให้นายสุรเกียรติขึ้นมาเป็นนายกอบจ. ฝ่ายสภาจึงร่วมมือกันเลือกนายกอบจ.คนใหม่แทนนายสุรเกียรติ เมื่อไม่พอใจการจัดสรรงบประมาณของนายสุรเกียรติ ทำให้มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งประมาณ 11 เดือน

นายพิศาล ข้าราชการอบจ.ระยองหลายคนกล่าวถึงนายพิศาลว่าเป็นคนใจดี มีความสัมพันธ์อันดีกับข้าราชการอบจ.โดยจะให้เกียรติและรับฟังข้าราชการอบจ. แต่นโยบายในการพัฒนาจังหวัดยังไม่หลากหลายเน้นเพียงโครงสร้างพื้นฐาน เนื่องจากสามารถดำเนินการได้ง่ายโอกาสที่ผิดระเบียบกฎหมายมีน้อย ไม่ได้วางวิสัยทัศน์หรือเป้าหมายในการทำงาน รวมทั้งไม่ได้กระตุ้นให้บุคลากรอบจ.ต้องปรับปรุงการทำงาน แต่จะรับฟังข้อเสนอจากข้าราชการอบจ.เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งลักษณะการบริหารอบจ.ของนายพิศาล ที่ไม่ได้เข้ามากำหนดแนวทางใดๆแก่บุคลากรอบจ.ทั้งที่กฎหมายได้ให้อำนาจและเปิดโอกาสให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่น หลังจากผ่านพ้นการบริหารงานโดยผู้ว่าราชการจังหวัดมาแล้วก็เนื่องจากผู้บริหารที่มาจาก สจ.นั้นยังขาดประสบการณ์ในการเป็นผู้บริหารท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบการที่เคยเป็นสจ.มาหลายสมัยจึงทำให้นายพิศาลเน้นการจัดทำโครงการแบบเดิมที่เคยกระทำมาร่วมกับการขอรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะทางกฎหมายจากข้าราชการอบจ.ที่คิดว่าพอจะเป็นผู้ช่วยได้ ดังนั้น ภาวะผู้นำในการบังคับบัญชาจึงยังไม่เกิดขึ้น ผลที่ตามมาคือ บุคลากรอบจ.ระยองยังคงปฏิบัติหน้าที่และมีพฤติกรรมในการทำงานไม่ต่างจากเดิม ดังที่กล่าวไว้

“ท่านพิศาลท่านไม่กว้างเพราะไม่เคยเป็นส.ส.มาก่อน แต่ท่านใจดี ลูกน้องก็อยู่กันแบบสบาย ไม่มีการเอาผลงานมาเป็นตัวชี้วัดหรือดูที่ผลงานว่าข้าราชการต้องปรับปรุงอะไร แต่จะว่าใจดีก็ไม่เชิง ท่านยังไม่มีวิสัยทัศน์ในการทำงาน ท่านทำแบบไปเรื่อยๆไม่ตั้งเป้าอะไร”
(เมทินี(นามสมมติ), สัมภาษณ์ 28 มกราคม 2554)

นายอำนาจ เข้าสู่ตำแหน่งนายกอบจ.จากอุบัติเหตุทางการเมือง และได้แต่งตั้งนายพิศาลอดีตเจ้านายและเป็นผู้ผลักดันตนให้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นรองนายกอบจ. นายอำนาจไม่มีประสบการณ์ทางการเมืองหรือการบริหารใดๆมาก่อน เมื่อเข้ามาบริหารงานจึงฟังคนรอบข้างทั้งในฝ่ายการเมืองและข้าราชการ และไม่ได้วางระบบการทำงานหรือมีแผนในการทำงาน โดยถูกกล่าวถึงด้านลบจากข้าราชการอบจ.ในเรื่องที่แต่งตั้งบุคคลในครอบครัว(ภรรยา)มาเป็นที่ปรึกษาแล้วแทรกแซงการทำงานจนข้าราชการอบจ.ส่วนใหญ่เกิดความอึดอัดใจ ขณะที่บางส่วนให้ความร่วมมือกับนายอำนาจด้วยดีก็ถูกพบว่ามีกรกระทำเข้าข่ายการทุจริตจึงถูกตั้งกรรมการสอบสวน และถูกลงโทษให้ออกจากราชการในเวลาต่อมา เมื่อบริหารงานมาระยะหนึ่ง นายอำนาจประสบปัญหาหลายด้านอาทิ ปัญหาเกี่ยวกับการจัดซื้อสื่อการเรียนการสอนที่มีการฟ้องร้องกับข้าราชการอบจ.ระยอง การถูกตรวจสอบและกดดันจากฝ่ายสภาถึงความไม่สุจริต อีกทั้งไม่สามารถบริหารงานโดยปลอดจากควบคุมของผู้ที่อยู่เบื้องหลังหรือมีอิสระและอำนาจในการตัดสินใจเป็นของตนเอง นายอำนาจจึงขอลาออกจากตำแหน่งนายกอบจ.ในที่สุดเพื่อยุติปัญหาทั้งหลาย รวมระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งประมาณหนึ่งปีเจ็ดเดือน

นายสอน เป็นอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดระยองหลายสมัยแต่ยังไม่เคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นมาก่อน เข้ามารับตำแหน่งนายกอบจ.ในช่วงเวลาสั้นๆเพียง 6 เดือนเท่านั้น จึงยังไม่ได้มีผลงานใดๆ และยังไม่ได้ทำความรู้จักกับบุคลากร ภารกิจหน้าที่ รวมถึงองค์การเท่าที่ควร

นายคชา เป็นผู้คนที่ได้ริเริ่มสร้างวัฒนธรรมองค์การของอบจ.ระยองให้มีความชัดเจนมากกว่าที่ผ่านมา ด้วยกลไก**บุคคลิกส่วนตัว** ที่ผู้ให้สัมภาษณ์หลายคนกล่าวถึงนายคชาว่า เป็นคนตัดสินใจเร็ว คิดนอกกรอบ กล้าทำหายกับสิ่งใหม่ๆ มีลักษณะความเป็นนักเลง มีความเป็นกันเองกับ ผู้ใต้บังคับบัญชาโดยเฉพาะเมื่อนอกเวลางาน ส่วนเวลางานจะดูหากงานไม่คืบหน้า มีประสิทธิภาพ ด้านการเมืองที่เคยเป็นอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดระยองหลายสมัย เป็นกรรมาธิการหลาย คณะจึงมีประสบการณ์การทำงานระดับประเทศทำให้มองภาพใหญ่ได้ดี สามารถนำมาใช้กับการ บริหารอบจ. ลักษณะการทำงานรวดเร็ว มีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลและเน้นการเข้าไปแก้ปัญหาให้กับ ประชาชน ให้ความสำคัญกับการประสานงานฝ่ายต่างๆด้วยความราบรื่น มีเครือข่ายในหลายแวดวง ทั้งข้าราชการ นักการเมือง และนักธุรกิจ และสามารถใช้อำนาจส่วนตัวเข้าไปเจรจากับฝ่ายต่างๆ

ส่วนการกระทำต่างๆโดยเจตนา ของผู้นำในการสร้างต้นแบบนั้น เริ่มต้นตั้งแต่ นายคชา ประกาศวิสัยทัศน์เมื่อเข้ารับตำแหน่งนายกอบจ.ว่าตนต้องการเปลี่ยนอบจ.ระยอง เปลี่ยนที่หนึ่งคือ เปลี่ยนงบประมาณ (ที่ต้องเพิ่มขึ้น) เปลี่ยนที่สองคือเปลี่ยนคน (ให้ทำงานรวดเร็วขึ้น) และเปลี่ยนที่ สามคือเปลี่ยนการบริหารจัดการ (ให้ทันสมัยสามารถบรรลุเป้าหมายตามภารกิจได้) (เมทินี(นาม สมมติ), สัมภาษณ์, 28 มกราคม 2554) ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้ได้กลายมาเป็นสิ่งที่บุคลากรอบจ.ต้อง เผชิญและปรับตัวตลอดการดำรงตำแหน่งของคชา เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงที่นายคชาต้องการทั้ง 3 เรื่องนั้น นายคชาได้กระทำตามที่ประกาศไว้อย่างชัดเจนเป็นที่ประจักษ์แก่บุคลากรอบจ. กล่าวคือ

- การเปลี่ยนแปลงให้อบจ.มีงบประมาณที่เพิ่มขึ้นมีสาเหตุมาจากการที่จังหวัดระยองเป็น แหล่งอุตสาหกรรมที่ทำรายได้ให้กับประเทศอย่างมาก แต่ภาษีที่จัดเก็บจากภาคธุรกิจและ อุตสาหกรรมกลับคืนสู่จังหวัดได้น้อย จากการที่ภาคธุรกิจอุตสาหกรรมเหล่านั้นจดทะเบียนบริษัทใน กรุงเทพมหานครเป็นส่วนมาก ซึ่งประเด็นปัญหานี้ทางกลุ่มธุรกิจในจังหวัดที่รวมตัวกันเคยเสนอแนะ ผู้บริหารอบจ.มาก่อนแล้วแต่ยังมิได้ดำเนินการใดๆ ประกอบกับด้วยวิสัยทัศน์ของนายคชาเอง ที่เห็นว่างบประมาณเป็นทรัพยากรสำคัญที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอื่นๆตามมาโดยเฉพาะผลงาน ที่ออกไปสู่ท้องถิ่นของอบจ. การรณรงค์ให้จดทะเบียนบริษัท ณ จังหวัดระยองจึงเป็นแผนงานสำคัญ และนำไปสู่งบประมาณที่เพิ่มขึ้นอย่างแตกต่างจากเดิม ตลอดจนกลายเป็นผลงานของนายคชาที่ บุคลากรอบจ.ต่างยกย่องยอมรับ

- การเปลี่ยนบุคลากรอบจ.ให้ทำงานรวดเร็วขึ้นสืบเนื่องมาจากการที่ข้าราชการอบจ.ไม่ได้ รับการพัฒนามานานจนเกิดความเคยชินกับแบบแผนเดิมซึ่งไม่ทันกับการตอบสนองนโยบายของ ผู้บริหาร ฉะนั้น เมื่อมีทรัพยากรงบประมาณแล้ว ทรัพยากรบุคคลต้องมีความพร้อมในการนำ งบประมาณนั้นมาทำให้เกิดผลเป็นรูปธรรมด้วย ดังนั้น นายคชาจึงมุ่งที่จะปรับเปลี่ยนพฤติกรรม การทำงานของบุคลากรอบจ.ระยองโดยมอบหมายบุคคลที่ไว้วางใจ ซึ่งเป็นเพื่อนนักธุรกิจเข้ามา รับผิดชอบภารกิจนี้โดยตรง จนบุคลากรอบจ.ระยองยอมรับในกติกาที่ผู้บริหารและที่ปรึกษาพิเศษ กำหนดขึ้นมา

- การเปลี่ยนการบริหารจัดการให้ทันสมัยโดยพยายามอาศัยระเบียบที่มีอยู่มาปรับใช้กับโครงการใหม่ๆที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในจังหวัดได้ ซึ่งโครงการเหล่านั้นจำเป็นต้องมีการศึกษาวิธีดำเนินการให้เหมาะสมจึงเกิดเป็นองค์ความรู้ใหม่ และวิธีการใหม่ที่ไม่เคยทำมาก่อน เช่น การเปิดศูนย์จำหน่ายสินค้าที่จัดทำในรูปบริษัท การจัดตั้งมูลนิธิ ฯลฯ

นอกจากนี้นายคชายังแสดงท่าทีที่ชัดเจนอันเป็นกลไกการกระทำโดยเจตนาในเรื่องอื่นๆ ได้แก่ สร้างบทบาท**นักประสานงาน**ทั้งภายในและภายนอกหน่วยงานจนเป็นที่รับรู้ในหมู่บุคลากร ซึ่งนอกจากนายคชาจะเป็นนักประสานงานกับหน่วยงานภายนอกต่างๆด้วยตนเองแล้ว ยังถ่ายทอดความเป็นนักประสานงานแก่บุคลากรรอบจ. โดยบุคลากรควรให้ความสำคัญกับการติดต่อกับหน่วยงานอื่น เพราะการประสานที่ดีจะช่วยอำนวยความสะดวกให้ภารกิจสำเร็จลุล่วงได้ในเวลาอันรวดเร็ว ทั้งนี้หากพบปัญหาในการติดต่อใดๆนายคชายินดีจะเข้ามาช่วยเหลือ ดังที่ข้าราชการระดับนักบริหารงานอบจ. คนหนึ่งกล่าวว่า

“ถ้าเป็นเรื่องงานท่านจะขอให้เราทำงานที่รวดเร็ว การแก้ปัญหาท่านขอให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากการที่อบจ.เข้าไปแก้ปัญหาเข้าไปช่วยเหลือเข้าไปส่งเสริมปรับปรุงพัฒนาขอให้งานเดินหน้าโดยเร็ว การประสานงานท่านจะให้ความสำคัญมากระหว่างที่อบจ.เราไปประสานงานกับส่วนราชการอื่น ถ้ามีปัญหาติดขัดระดับไหนให้รายงาน ท่านจะมาช่วยเหลือ ถ้าจำเป็นต้องประสานถึงนักการเมืองระดับชาติ ท่านจะยกหูเดี๋ยวนั้นเลย นี่คือสไตล์การทำงานของท่าน” (คารณ (นามสมมติ), สัมภาษณ์, 19 มกราคม 2554)

จากการที่นายคชายังตนในฐานะผู้ประสานงานให้ภารกิจสำเร็จลุล่วงด้วยการอาศัยเครือข่ายและการเจรจาพูดคุยระหว่างฝ่ายต่าง ๆ นั้น นายคชาได้วางแผนการบริหารจัดการบุคลากรและเวลาของตนโดยมอบหมายที่ปรึกษาพิเศษและทีมบริหารให้รับผิดชอบดูแลบุคลากรและองค์การเกี่ยวกับกิจการภายในโดยตรง เพื่อลดขั้นตอนและเพิ่มประสิทธิภาพของงาน ดังนั้น นายคชาจึงต้องเป็นผู้มอบหมายงานที่สามารถมอบหมายงานให้เหมาะสมกับบุคคลผู้รับมอบหมายรวมทั้งเหมาะสมกับบทบาทภารกิจตามที่เปรียบเทียบการมอบหมายงานกับการเล่นฟุตบอลที่อาศัยความเป็นทีมกันว่า

“เรามีตัวบุคคลเหมือนกับการเล่นฟุตบอลที่ต้องเป็นทีม ต้องมีกองกลางคอยเป็นตัวจ่ายว่าถ้าไม่เข้าใจเรื่องนี้ต้องมาหาคนนี้แล้วคนนี้ต้องอยู่ประจำ เราต้องมีกองหลังที่แข็งแกร่งดูเรื่องระเบียบกฎหมาย ส่วนเราเหมือนกองหน้าที่ต้องไปนู่นมานี่ สั่งงานแล้วแม้เราไม่อยู่ลูกน้องก็เคลียร์ได้ไม่ต้องรอนายกมา” (คชา (นามสมมติ), สัมภาษณ์, 28 มกราคม 2554)

เรื่องการให้เวลากับองค์การสำหรับนายคชานั้น พบว่านายคชามาปฏิบัติหน้าที่ที่อบจ.ทุกวันสม่ำเสมอ ออกไปงานต่างๆบ้างแต่มักจะกลับมาปฏิบัติงานที่อบจ.ต่อจนเย็น จนทำให้เป็นตัวอย่างแก่บุคลากรอบจ. การลงนามเอกสารต่างๆมักจะไม่ต้องค้างเนื่องจากลงนามวันต่อวัน บางครั้งมีงานเร่งด่วนก็จะเรียกผู้รับผิดชอบมาสั่งงานในวันเสาร์อาทิตย์ ลักษณะการเข้าพบหรือการบังคับบัญชาจะสั่งการโดยตรง ไม่จำเป็นต้องตามลำดับการบังคับบัญชาเสมอไป แบ่งระดับการควบคุมบังคับบัญชา

ชัดเจนว่าหากเป็นงานปกติทั่วไปจะเข้มงวดที่ระดับหัวหน้าฝ่าย แต่หากเป็นงานนโยบายจะเข้มงวดกับระดับผู้อำนวยการกอง

การกล่อมเกลாதงาสังคมที่เกิดขึ้นในอบจ.ระยอง อันเป็นผลมาจากผู้นำคือ สมาชิกองค์การรับรู้ถึงหลักประพฤติดุปฏิบัติตนที่ควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาท้องถิ่นดังเช่นที่ได้รับจากวิสัยทัศน์ผู้นำ โดยการบรรลุผลสำเร็จได้นั้นเกิดจากความสามารถในการนำระเบียบกฎหมายมาใช้ นอกจากนี้การที่นายคชาที่มีความโดดเด่นในแนวคิดในฐานะผู้นำองค์การ สามารถแนะนำช่องทางการติดต่อประสานงานหรือวิธีทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมาย ขณะเดียวกันที่ปรึกษาที่อยู่ประจำอบจ.ก็คอยแนะนำเรื่องต่างๆ ได้ตลอดเวลา ส่วนบุคลากรสามารถอธิบายปัญหาข้อขัดข้องหรืออุปสรรคในการทำงานได้เพื่อรับฟังคำแนะนำจากผู้นำ ทำให้บุคลากรอบจ.มีความคิดว่ามีหน้าที่ในการตามให้ทันนายคช.เท่านั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ บุคลากรไม่ต้องแสดงบทบาทหน้า หากแต่เป็นผู้ตามที่ดี เนื่องจากนายคช.สามารถชี้นำทุกอย่างได้เป็นอย่างดีแล้ว

บทบาทการเป็นผู้บริหารที่เข้ามาเปลี่ยนแปลงอบจ.ไปในทางที่ดีขึ้นสร้างความพึงพอใจแก่บุคลากรอย่างมาก ทำให้เกิดการยอมรับและเชื่อฟังนายคชาเป็นอย่างดี จนกลายเป็นว่าบุคลากรอบจ.ระยองมองว่านายคชาคือศูนย์กลางขององค์การ เป็นผู้นำที่พวกเขาต้องทุ่มเทให้ตามที่กล่าวว่า

“ทุกคนหันมาที่ศูนย์กลางก็คือ ท่านนายคชา ท่านเป็น head เป็นศูนย์กลางที่ ณ วันนีเราต้องทำงานให้” (คารณ (นามสมมติ), สัมภาษณ์, 19 มกราคม 2554)

ผลที่เกิดขึ้นจากปัจจัยผู้ก่อตั้งและผู้บริหารรุ่นต่อมาสำหรับกรณีอบจ.ระยองนั้นก็คือ ในช่วงต้นของการเปลี่ยนแปลงองค์การตามผลของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 สมาชิกองค์การต่างรับรู้ถึงความด้อยศักยภาพและความล้าหลังที่ไม่มีผลงานขององค์การปรากฏออกมา การทำงานยังคงยึดแนวปฏิบัติเดิมที่เคยทำสืบต่อมา จนกระทั่งนายคชาเข้ามาเป็นผู้บริหารอบจ. ด้วยลักษณะบุคลิกภาพส่วนตัวที่ใจกล้าชอบความท้าทาย มีเครือข่ายหลากหลายและมีประสบการณ์การเมืองระดับชาติมาก่อนจึงนำคุณสมบัตินั้นมาปรับใช้กับอบจ.ระยองโดยการวางพื้นฐานการเปลี่ยนแปลงภายในองค์การเพื่อนำไปสู่ผลลัพธ์คือ ผลงานตามที่หาเสียงไว้ ซึ่งกลายเป็นวิสัยทัศน์ของนายคชาที่ถ่ายทอดไปยังบุคลากรอบจ.ระยองให้รับรู้ร่วมกันด้วย เมื่อผู้บริหารมีความโดดเด่นอย่างที่ไม่เคยได้สัมผัสมาก่อน บุคลากรอบจ.จึงมีความเชื่อมั่นในตัวผู้บริหารอย่างมาก จนยกย่องให้นายคชาเป็นศูนย์กลางขององค์การ ขณะเดียวกันก็เป็นจุดแข็งที่สร้างประโยชน์แก่องค์การในด้านภาพลักษณ์ ชื่อเสียง และผลงาน ร่วมกับประโยชน์ที่ตกแก่ท้องถิ่นไปพร้อมกัน ดังเช่นที่กล่าวว่า

“จุดแข็งของอบจ.ระยองคือ ตัวท่านนายกที่เข้ามาปรับเปลี่ยนอบจ.ให้อบจ.เป็นที่ยอมรับของประชาชนและของส่วนราชการอื่นๆ มีผลงานนวัตกรรมใหม่ๆ ในรูปของการให้บริการสาธารณะที่สามารถเข้าถึงประชาชนได้ทุกกลุ่มสาขาอาชีพ สิ่งไหนที่เราไม่เคยทำ เราก็ได้ทำ ตัวข้าราชการได้พัฒนาขึ้นไปอีกก้าว ได้เจออะไรใหม่ๆ นโยบายใหม่ๆ เราต้องกระตือรือร้นมากขึ้น” (คารณ (นามสมมติ), สัมภาษณ์, 19 มกราคม 2554)

ขณะเดียวกัน ข้าราชการที่เคยคุ้นชินกับการปฏิบัติงานในแบบเดิมๆคือ ปฏิบัติงานตามโครงการพื้นฐานทั่วไปจะปรับตัวไม่ทันในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงโดยผู้นำ แต่เมื่อเริ่มปรับตัวได้แล้ว ก็ตระหนักถึงบทบาทของตนที่มีความสำคัญกับท้องถิ่นผ่านโครงการที่เห็นเป็นรูปธรรมต่างๆ จนเกิดเป็นเรื่องเล่าที่บ่งบอกถึงความภูมิใจในความเป็นข้าราชการท้องถิ่นที่ได้รับการพัฒนาตนเองจากผู้นำที่มาจาก การเลือกตั้งอันมีเป้าหมายเด่นชัดคือการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่สามารถทำได้ดีกว่าราชการอื่นๆ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า แม้ว่าผู้ก่อตั้งองค์การดั้งเดิมในกรณีของอบจ.นั้นได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่เนื่องจากอบจ.ที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นยังขาดการเชื่อมโยงระหว่างผู้ก่อตั้งกับบุคลากรผู้ปฏิบัติงานอบจ.อย่างใกล้ชิด แต่เมื่ออบจ.มีสถานะและบทบาทใหม่ตามผลของการกระจายอำนาจ ผู้ก่อตั้งองค์การยุคใหม่ก็คือ นายกอบจ.คนแรก ซึ่งถือเป็นผู้นำที่สามารถวางแนวทางการทำงานใหม่ คัดเลือกบุคลากรใหม่ สร้างวิสัยทัศน์ใหม่ ฯลฯ ให้กับอบจ. แต่บทบาทของผู้ก่อตั้งของอบจ.ระยองหลังยุค พ.ศ.2540 เป็นต้นมา ไม่ได้สร้างวัฒนธรรมองค์การตามแนวทางที่กฎหมายเปิดโอกาสและสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่เอื้ออำนวย ด้วยเหตุผลจากโครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่นที่แข่งขันรุนแรงจนผู้บริหารไม่สามารถดำรงตำแหน่งนายกอบจ.ได้ไม่นานพอ แม้ว่าจะมีผู้บริหารรุ่นต่อมาที่สามารถดำรงตำแหน่งจนครบวาระซึ่งได้แก่นายพิศาล แต่ด้วยสภาพการเมืองท้องถิ่นที่อยู่บนฐานของการเจรจาต่อรองผลประโยชน์ร่วมกับวิสัยทัศน์ของผู้บริหารที่ยังไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายการกระจายอำนาจ เมื่อต้องมาบังคับบัญชาบุคลากรที่เคยชินกับแบบแผนการทำงานเดิมจึงยิ่งส่งผลให้การก่อวัฒนธรรมองค์การใหม่จึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้ วัฒนธรรมองค์การที่ดำรงมาตั้งแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารจึงคงอยู่โดยเป็นวัฒนธรรมองค์การที่รักษาจารีตดั้งเดิมไม่พร้อมและไม่ท้าทายกับสิ่งแปลกใหม่ ยึดแบบแผนเดิมเพื่อความปลอดภัย ทำงานแบบระบบปิดที่ไม่อิงกับความต้องการของประชาชนหรือสภาพแวดล้อมภายนอก จนเมื่อประสบกับวิกฤตด้านผู้นำสมัยนายอำนาจ จึงหาทางออกตามแนวทางของแต่ละบุคลากรที่เห็นสมควร ซึ่งสะท้อนว่าวัฒนธรรมองค์การยังไม่สามารถฝังตรึงจนเกิดความเข้าใจร่วมกันระหว่างสมาชิกองค์การโดยเฉพาะการรับมือกับปัญหาสำคัญจนกลายเป็นแนวทางเดียวกันได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง วัฒนธรรมองค์การของอบจ.ในช่วงเวลานั้นยังเป็นวัฒนธรรมอ่อน (weak culture) ที่บ่งบอกวัฒนธรรมองค์การได้อย่างชัดเจนไม่ได้เพราะสมาชิกองค์การไม่ได้ยึดถือค่านิยมใดค่านิยมหนึ่งร่วมกัน ลักษณะเช่นนี้ดำเนินมาจนกระทั่งนายคชาเป็นนายกอบจ.ระยองในปี พ.ศ.2550 บทบาทผู้นำในการสร้างวัฒนธรรมองค์การจึงก่อตัวขึ้น

นายคชาสามารถกำหนดเป้าหมายและแนวทางการประพฤติปฏิบัติตนแก่บุคลากรอบจ.ระยอง จนเกิดความเข้าใจร่วมกันและเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบแผนพฤติกรรมและความเชื่อเดิมซึ่งด้วยกลไกการก่อวัฒนธรรมองค์การด้วยตัวผู้นำทั้งบุคลิกส่วนตัว การกระทำโดยเจตนา และการกล่อมเกลாத่างสังคม ร่วมกับกลไกการฝังตรึงวัฒนธรรมองค์การขั้นต้นด้วยการสร้างบรรยากาศการทำงานใหม่จากสิ่งที่ผู้บริหารให้ความสนใจและนำมาเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจเมื่อบริหารจัดการอบจ. อาทิ การยึดผลงานเป็นเกณฑ์ในการมอบหมายงาน การสรรหาบุคลากรใหม่ การพิจารณาความดีความชอบ ทำให้กระบวนการเหล่านี้มีความชัดเจนอันมาจากตัวผู้นำ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า นายคชาซึ่งเป็นผู้บริหารรุ่นต่อมาของอบจ.ระยองได้ริเริ่มวางรากฐานวัฒนธรรมองค์การขึ้นมาอย่างเด่นชัดกว่า

ผู้บริหารที่ผ่านมา แม้ว่านายคชาต้องเผชิญกับความท้าทายอันเนื่องมาจากแบบแผนพฤติกรรม ความเชื่อเดิมที่สืบเนื่องมายาวนานของบุคลากร เพราะบุคลากรได้สะสมประสบการณ์การทำงานมาก่อนที่นายคชาจะเข้ามาบริหารอบจ. โดยประสบการณ์เหล่านั้นล้วนกลายเป็นบทเรียนให้บุคลากรเกิดการปรับตัวและยึดเป็นแนวทางความเชื่อต่อไป

5.1.5 ประสบการณ์การทำงานของสมาชิก

ประสบการณ์การทำงานของสมาชิกอบจ.ระยองมีพัฒนาการสืบเนื่องมาหลายสิบปีตามอายุของอบจ.และอายุงานของสมาชิกทำให้เกิดการเรียนรู้ ปรับตัว และกลายเป็นแบบแผนพฤติกรรม ความเชื่อต่อเนื่องมา ซึ่งจากศึกษาพบว่าประสบการณ์การทำงานของสมาชิกอบจ.ระยองมีความเกี่ยวข้องกับผู้นำหรือนายกอบจ.ในฐานะที่เป็นผู้บริหารสูงสุดขององค์การและต้องเข้ามาบังคับบัญชาบุคลากรโดยตรง มากกว่าประสบการณ์ด้านอื่นๆ โดยเฉพาะประสบการณ์กับสภาพแวดล้อมภายนอก การหมุนเวียนเข้ามาดำรงตำแหน่งของผู้บริหารแต่ละคนจึงสร้างประสบการณ์ใหม่ที่แตกต่างกันไป และมีผลกระทบต่อประสบการณ์การทำงานอื่นๆ ด้วย เช่น การฝึกอบรม การจัดกิจกรรมพิเศษ หรือ การประเมินผลงาน เป็นต้น ดังนั้น ในแต่ละช่วงสมัยของผู้บริหารจึงกลายเป็นประสบการณ์ที่ก่อวัฒนธรรมองค์การขึ้นมาได้นับตั้งแต่สมัยผู้ว่าราชการจนถึงนายกอบจ.คนปัจจุบัน(นายคชา)

วิถีชีวิตการทำงานของบุคลากรโดยเฉพาะข้าราชการอบจ.มีประสบการณ์การทำงานที่จำกัด หากเปรียบเทียบกับข้าราชการประจำอื่นๆ ซึ่งเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงานในปัจจุบันโดยเฉพาะในฐานะผู้ปฏิบัติงานที่อาศัยระเบียบกฎหมายมาแปลงนโยบายสู่โครงการที่เป็นรูปธรรม ประสบการณ์การทำงานที่จำกัดดังกล่าวมีสาเหตุ คือ

ประการแรก เดิมนั้น ข้าราชการอบจ.ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดที่สวมหมวกสองใบ ผู้ว่าราชการจังหวัดมักให้ความสำคัญกับงานราชการส่วนภูมิภาคมากกว่างานของอบจ. ข้าราชการอบจ.จึงมีบทบาทไม่มาก และอยู่ในฐานะผู้ใต้บังคับบัญชาที่ทำหน้าที่เพียงปฏิบัติงานตามสั่งเท่านั้น โอกาสในการแสดงความคิดเห็น ความคิดริเริ่ม หรือมีประสบการณ์ในงานที่ซับซ้อนที่เป็นการทำงานเชิงรุกจึงน้อยมากตามไปด้วย ประสบการณ์เหล่านี้ทำให้เกิดความเคยชินที่จะเป็นผู้รอรับคำสั่งเพียงอย่างเดียว ดังที่สะท้อนจากคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“เราคุ่นเคยกับการทำงานกับผู้ว่าฯ ซึ่งมีลักษณะ top down (สั่งการจากระดับบน ลงสู่ล่าง) ก็ติด top down มาตลอดเลย ไม่เคยที่จะ bottom up (การรายงาน/เสนอแนะจากระดับล่างสู่บน) รอแต่จะ top down อย่างเดียว”(คาร์ณ(นามสมมติ), สัมภาษณ์, 19 มกราคม 2554)

ลักษณะการบังคับบัญชาโดยผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวนอกจากจะทำให้ข้าราชการอบจ.ไม่ได้รับการฝึกทักษะด้านต่างๆอย่างเพียงพอแล้ว ยังสร้างความรู้สึกลดความสำคัญในบทบาทหน้าที่ และถูกมองว่าเป็นข้าราชการชั้นรองจากข้าราชการประจำอื่นๆ ซึ่งการถูกเปรียบเทียบกับข้าราชการพลเรือนเป็นสิ่งข้าราชการอบจ.ประสบมาเสมอ ฉะนั้น เมื่อต้องเปลี่ยนผู้บริหารจากผู้ว่าราชการ

จังหวัดมาเป็นนายกอบจ.ที่มาจากเลือกตั้ง บุคลากรอบจ.จึงมองว่าเป็นโอกาสอันดีสำหรับองค์กรและตนเอง ดังที่ข้าราชการอบจ.ผู้ผ่านประสบการณ์การอยู่ภายใต้การบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดสะท้อนความรู้สึกในช่วงเวลานั้นว่า

“เมื่อก่อนเราทำงานเหมือนปิดทองหลังพระเหมือนลูกเมียน้อย...ไปไหนก็ให้อยู่ข้างหลังไม่เคยได้ทำอะไรเลย แต่ไปไหนเขาให้ไปด้วยเพราะเราเป็นคนจ่ายเงิน แต่พวกนายอำเภอเหมือนลูกตรงหรือลูกเมียหลวง”(เมทินี (นามสมมติ), สัมภาษณ์, 28 มกราคม 2554)

“ข้าราชการท้องถิ่นคือข้าราชการประเภทสอง ตอนที่อยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัดเวลามีงานปีใหม่หรืองานอะไรก็ตาม เราต้องเป็นแบคคอปไปจัดโต๊ะ หาเหล้า เสิร์ฟเหล้า ทำทุกอย่างที่ใช้แรงงาน...พอขาดจากผู้ว่าแล้วเหมือนประเทศราชเลย ดีใจได้เป็นอิสระ มีหัวหน้าเป็นของเราเอง”(กิตติกร (นามสมมติ), สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2554)

ดังนั้น การที่อบจ.พ้นจากการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดมาสู่นายกอบจ.จึงสร้างประสบการณ์ที่ข้าราชการอบจ.มีความหวังในเรื่องสถานภาพที่มั่นคง ความเข้มแข็งที่จะเกิดกับองค์กร การบริหารจัดการภายในของตนเอง และการบังคับบัญชาที่เปลี่ยนไป แม้วานายกอบจ.จะเป็นนักการเมืองท้องถิ่นที่คนทั่วไปเกรงกลัวในเรื่องอิทธิพล แต่ข้าราชการอบจ.กลับเห็นว่าน่าจะดีกว่าการอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากผู้ว่าราชการจังหวัดแบบเดิม อีกทั้งข้าราชการอบจ.ก็มีความคุ้นเคยกับสมาชิกสภาจังหวัดที่เคยร่วมงานกันมาแล้ว ซึ่งข้าราชการผู้หนึ่งให้เหตุผลในการสนับสนุนให้ออบจ.มีผู้บริหารเป็นนักการเมืองท้องถิ่นแทนที่ข้าราชการอย่างผู้ว่าราชการจังหวัดว่า นักการเมืองท้องถิ่นย่อมอยู่ในท้องถิ่น เป็นคนท้องถิ่นที่ทุกคนรู้จัก จึงเข้าใจท้องถิ่นได้ดีกว่าข้าราชการที่ย้ายมาประจำไม่นานก็ต้องย้ายออกไปอีก

“การที่สจ.มาเป็นผู้บริหารนั้น ผมมองในแง่ดี เพราะว่า หนึ่ง เป็นคนในพื้นที่ด้วยนามสกุลแล้วเขาไม่กล้าทำอะไรเสียชื่อเสียง คนในจังหวัดรู้ว่าคนในตระกูลนี้มาเป็นผู้บริหาร โดยเฉพาะคนมีฐานะจะคำนึงถึงชื่อเสียงมากกว่า และสอง เขาย่อมรู้ปัญหาของจังหวัดดีกว่าข้าราชการ ดีกว่าผู้ว่าฯ เพราะผู้ว่าฯมาอยู่ 4 ปีก็รีบไปอยู่จังหวัดใหญ่แทนที่จะทำให้อท้องถิ่นอย่างจริงจัง” (กิตติกร (นามสมมติ), สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2554)

เมื่ออบจ.ระยองอยู่ภายใต้การบริหารจัดการโดยนายกอบจ.ในช่วงแรกได้ประสบกับปัญหาในการปฏิบัติงานเนื่องจากต้องเรียนรู้ระเบียบกฎหมายใหม่ๆที่เพิ่มมากขึ้น ประกอบกับนายกอบจ.ที่มาจากกาเลือกตั้งโดยสมาชิกสภาอบจ.นั้นก็ยังไม่ได้ริเริ่มแนวทางการทำงานหรือพัฒนาสิ่งใหม่ๆ เนื่องจากการเป็นสจ.มานานจึงคงลักษณะการรักษารฐานอำนาจมากกว่า เมื่ออยู่ครบวาระต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่จึงเกิดการแข่งขันที่รุนแรงเพื่อช่วงชิงชัยชนะโดยมุ่งหวังผลประโยชน์ที่มีอยู่มากของอบจ. ระหว่างที่จัดให้มีการเลือกหลายครั้งนั้นซึ่งใช้ระยะเวลาถึง 4 ปี บุคลากรอบจ.จึงทำงานไปตามแนวทางเดิมๆที่เคยปฏิบัติมาอย่างไม่เปลี่ยนแปลงจนกลายเป็นแบบแผนที่ยากแก่การเปลี่ยนแปลงในเวลาต่อมา

ประการที่สอง ข้าราชการอบจ.ไม่ต้องโยกย้ายเพื่อความก้าวหน้าเหมือนกับข้าราชการส่วนภูมิภาค เมื่อบรรจุแต่งตั้งที่ใดก็จะเติบโตตามสายอาชีพในอบจ.แห่งนั้นไปเรื่อยๆ แม้ว่าจะมีการเปิดสอบเพื่อเลื่อนตำแหน่งในอบจ.แห่งอื่นก็มักจะไม่ไปเนื่องจากจะเจอปรากฏการณ์อบจ.นิยมที่ให้โอกาสบุคคลภายในอบจ.นั้นๆมากกว่าคนจากพื้นที่อื่น การปฏิบัติงานอย่างยาวนานในอบจ.หนึ่งๆ ทำให้ข้าราชการเกิดความเคยชินกับลักษณะงานและสภาพแวดล้อมจนก่อให้เกิดการขาดความกระตือรือร้นที่จะเรียนรู้สิ่งใหม่ๆได้ แต่ในอีกด้านหนึ่งข้าราชการอบจ.เหล่านี้ย่อมรู้จักพื้นที่ที่ปฏิบัติงานมากกว่าข้าราชการที่โยกย้ายบ่อยๆ

ประการที่สาม กระบวนการพัฒนาบุคลากรเป็นช่องทางหนึ่งที่เปิดโอกาสให้บุคลากรมีประสบการณ์ใหม่ๆ แม้ว่าหลักสูตรฝึกอบรมส่วนใหญ่จะจัดทำโดยส่วนกลางก็ตาม อย่างน้อยประโยชน์ที่ได้รับก็ช่วยให้บุคลากรเข้าใจการทำงานของตนเองมากยิ่งขึ้น และนอกจากหลักสูตรฝึกอบรมต่างๆแล้วการให้ทุนการศึกษาแก่บุคลากรเพื่อเรียนในระดับที่สูงขึ้นก็เป็นอีกช่องทางหนึ่งในการพัฒนาบุคลากรที่ผู้บริหารท้องถิ่นนำมาใช้ และเป็นการสร้างประสบการณ์ใหม่ที่เปิดกว้างมากขึ้นกว่าที่เคยปฏิบัติอยู่แต่ภายในองค์กร แต่การส่งเสริมให้บุคลากรอบจ.ได้รับการพัฒนาตนเองต้องเกิดจากวิสัยทัศน์ของผู้บริหาร ฉะนั้น เมื่อสถานการณ์ของผู้บริหารยังไม่นิ่งหรือยังไม่สามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งได้และมีอำนาจบริหารจัดการอย่างเต็มที่ จากปัญหาการแข่งขันทางการเมืองบุคลากรอบจ.ระยองที่ควรได้รับการพัฒนาตั้งแต่มีการกระจายอำนาจก็ขาดโอกาสนั้นไป แม้ว่าจะมีหน่วยงานส่วนกลางและสถาบันวิชาการเปิดอบรมหลักสูตรต่างๆเพื่อช่วยให้บุคลากรอบจ.สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่สถานการณ์ภายในที่ยังวุ่นวายอยู่ก็ไม่อาจทำให้บุคลากรอบจ.เรียนรู้ประสบการณ์ใหม่ๆที่ได้รับจากภายนอกอย่างเต็มที่

ดังนั้น ผลที่เกิดขึ้นจากการมีประสบการณ์อันจำกัดของบุคลากรอบจ.ก็คือ **ความสามารถในการปฏิบัติงานให้ตอบสนองความต้องการของผู้บริหารที่มีจำกัดไปด้วย** ซึ่งเป็นปัญหาที่ถูกกล่าวถึงทั้งในหมู่บุคลากรอบจ.และบุคคลภายนอก โดยพบว่าเป็นปัญหาสำคัญที่ผู้บริหารอบจ.เองก็ต้องการแก้ไขมากที่สุด เนื่องจากเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการดำเนินนโยบายตามที่ได้หาเสียงไว้ ประกอบกับผู้บริหารมีเวลาจำกัดตามวาระเพียง 4 ปี ที่ต้องเร่งสร้างผลงานให้เป็นที่ประจักษ์ก่อนที่จะพ้นจากตำแหน่ง ดังนั้น ความต้องการของผู้บริหารกับความสามารถในการตอบสนองของบุคลากรจึงสวนทางกัน ก่อเป็นปัญหาความไม่เข้าใจซึ่งกันและกันได้

“ข้าราชการอบจ.ตามแนวความคิดของนายกอบจ.ไม่ทัน ไม่รู้ว่าต้องทำอะไร ทำให้เกิดความล่าช้า พอล่าช้าจะมีปัญหาว่าทำไมข้าราชการไม่สนองนโยบาย” (วุฒิเดช (นามสมมติ), สัมภาษณ์, 16 กุมภาพันธ์ 2554)

ประสบการณ์การทำงานร่วมกันของบุคลากรอบจ.ระยองที่ผ่านมานั้น มักจะเป็นประสบการณ์ในการเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงผู้นำหลายครั้งจากการแข่งขันทางการเมืองที่รุนแรง โดยบุคลิกลักษณะของผู้นำและการกระทำต่างๆในวิธีการบริหารจัดการแต่ละผู้นำล้วนก่อให้เกิดประสบการณ์ที่แตกต่างกันไป จากการสัมภาษณ์พบว่าผู้นำ 2 คนแรกคือ นายสุรเกียรติและ

นายพิศาลสามารถทำงานร่วมกับบุคลากรอบจ.ได้ดี ต่างฝ่ายต่างรับฟังและให้เกียรติซึ่งกันและกัน ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่ต่างฝ่ายต่างช่วยกันประคับประคององค์การในสถานะใหม่นี้ให้ดำรงอยู่ได้ตามอัตรภาพ แม้ว่าจะมีการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายกันบ้างจากการที่ข้าราชการอบจ.บางกลุ่มพยายามวิ่งเข้าหาศูนย์อำนาจเพราะต้องการความมั่นคงจากฝ่ายการเมือง จนกระทั่งถึงช่วงเวลาสำคัญที่บุคลากรต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ด้านผู้นำ ในช่วงที่นายอำนาจเข้ามาเป็นผู้บริหารนั้น บุคลากรอบจ.ระยองต้องประสบปัญหาในการทำงานหลายอย่าง เช่น การมีเรื่องฟ้องร้องกันไปมาระหว่างผู้บริหารกับบุคลากร ผู้ที่ไม่ตอบสนองความต้องการบางอย่างของผู้บริหารได้ การถูกข่มขู่ การรู้สึกอึดอัดใจและตระหนกถึงความไม่มั่นคงในสายอาชีพที่อยู่บนอำนาจการตัดสินใจของฝ่ายการเมือง และมีความสับสนต่อการทำผิดระเบียบต่างๆได้หากสนองความต้องการของผู้บริหารโดยไม่ศึกษาข้อมูลให้ดี การเรียนรู้ของบุคลากรในช่วงเวลานั้นมีลักษณะต่างคนต่างหาทางเอาตัวรอดตามวิถีของตนเอง บ้างก็ขอย้ายตำแหน่งหน้าที่ บ้างก็ยึดหยัดต่อสู้แม้ว่าจะเกิดความเครียดเพียงใด บ้างก็โอนอ่อนผ่อนตาม นับเป็นสถานะที่ไม่สามารถรวมตัวกันได้อันเนื่องมาจากการหลอหลอมวัฒนธรรมในช่วงแรกยังไม่เกิดขึ้น สถานการณ์วิกฤตดังกล่าวคลี่คลายลงเมื่อนายอำนาจลาออกตำแหน่ง

ผลพวงที่เกิดขึ้นตามมาหลังสถานการณ์วิกฤตก็คือ พบการทุจริตคอร์ปชั่นของข้าราชการอบจ.คนหนึ่งจนถูกตั้งกรรมการสอบดำเนินการเอาผิดถึงกับมีโทษให้ออกจากราชการและมีการฟ้องร้องศาลปกครองตามมา เหตุการณ์ตัวอย่างดังกล่าวนับเป็นประสบการณ์ที่สะท้อนให้บุคลากรเห็นว่าตนจะต้องเผชิญกับปัญหาหากสนองนโยบายโดยขาดการระมัดระวังการทำผิดระเบียบและกฎหมาย

เมื่อเข้าสู่ช่วงที่นายคชาดำรงตำแหน่งนายกอบจ.และได้เป็นผู้บริหารที่สร้างประสบการณ์ใหม่ให้กับบุคลากร แม้ว่าจะในช่วง 2 ปีแรก นายคชายังอยู่ในการพิจารณาสืบพยานจากการถูกฟ้องร้องโดยกต.ในเรื่องการซื้อเสียงเลือกตั้ง ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้จนกว่าจะมีคำพิพากษา ขณะนั้นนายคชาได้ตั้งรองนายกอบจ.ปฏิบัติงานแทน โดยที่กฎหมายให้เป็นอำนาจของปลัดอบจ.ก็ตาม ซึ่งในความเป็นจริงแล้วนายคชายังมานั่งควบคุมการทำงานที่อบจ.ทุกวันเพียงแต่ไม่ได้ลงนามในเอกสารเท่านั้น ดังนั้น บุคลากรอบจ.จึงมีประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารจัดการของนายคชานับตั้งแต่วันที่ดำรงตำแหน่ง จากการสัมภาษณ์พบว่าบุคลากรส่วนใหญ่มีความชื่นชมนายคชาในเรื่องความคิดที่ก้าวหน้า การมีทีมที่ปรึกษาเข้ามาช่วยสอดส่องการทำงานภายในที่ช่วยทำให้บุคลากรมีความมั่นใจในการตัดสินใจมากขึ้น การขับเคลื่อนภารกิจของอบจ.ออกมาเป็นผลงานในโครงการต่างๆ ทำให้บุคลากรยิ่งเชื่อมั่นในตัวผู้นำและพร้อมเป็นผู้ตามที่ดี

ดังนั้น แม้ว่าบุคลากรอบจ.ระยองจะมีประสบการณ์กับสภาพแวดล้อมภายนอกที่จำกัด แต่การทำงานร่วมกันภายใต้การบริหารงานของนายกอบจ.ได้กลายมาเป็นประสบการณ์สำคัญที่มีผลต่อความรู้สึกนึกคิดและการเรียนรู้ของบุคลากรอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นประสบการณ์ด้านลบหรือด้านบวกก็ตาม

เมื่อศึกษาแหล่งที่มาวัฒนธรรมองค์การของอบจ.ระยองทั้ง 5 ส่วนนั้นตามรายละเอียดข้างต้นแล้วพบว่า แต่ละแหล่งที่มาอิทธิพลต่อการก่อวัฒนธรรมองค์การในระดับที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ *สภาพสังคมและเศรษฐกิจของจังหวัด* เป็นแหล่งที่มาที่ก่อให้เกิดสภาพความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่างๆในสังคมว่ามีวิถีชีวิตในการประกอบอาชีพและปฏิสัมพันธ์กับอบจ.อย่างไร ซึ่งกรณีอบจ.ระยองนั้นพบว่า อบจ.ระยองมีปฏิสัมพันธ์กับส่วนราชการในจังหวัดมากกว่าภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งหมายความว่าอิทธิพลจากภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนมีส่วนในการหล่อหลอมวัฒนธรรมองค์การได้น้อย และแม้ว่าลักษณะอุปนิสัยของคนระยองจะนับถือในความจริงจังกันเป็นสำคัญ แต่ประชากรในจังหวัดระยองมีคนเข้ามาอยู่อาศัยจากพื้นที่อื่น ๆ จำนวนมากทำให้โอกาสในการทำความรู้จักมักคุ้นและเชื่อใจกันจึงมีน้อย ลักษณะวัฒนธรรมประจำถิ่นจึงไม่ชัดเจนพอที่จะมีผลต่ออบจ.ในทางหนึ่งทางใดได้ ขณะที่ภาคส่วนราชการในจังหวัดเป็นภาคที่มีปฏิสัมพันธ์โดยตรงอันเนื่องมาจากต้องประสานงานตามภารกิจอยู่แล้ว โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับนายกอบจ.ในฐานะผู้นำก็มีความสัมพันธ์อันดีต่างช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามอำนาจหน้าที่ที่แต่ละฝ่ายมีเพื่อให้ภารกิจหรือโครงการในจังหวัดสำเร็จลุล่วงเป็นประโยชน์แก่ทั้งสองฝ่าย นอกจากนี้ยังมีความสัมพันธ์จากฝ่ายส.ส.เข้ามาร่วมด้วยเนื่องจากเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกับนายกอบจ.

นโยบายและระเบียบของรัฐ จากผลของการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดการตรากฎหมายและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามมา ซึ่งอบจ.ระยองใช้โอกาสจากการกระจายอำนาจและการใช้ประโยชน์จากกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่และภารกิจของอบจ.ที่ชัดเจนขึ้นได้ไม่มากนัก เนื่องจากขาดทักษะด้านการทำความเข้าใจกฎหมายและความคุ้นชินกับแบบแผนเดิมที่ยึดติดมาจึงไม่กล้าที่จะริเริ่มงานใหม่ตามที่กฎหมายให้อำนาจหน้าที่ไว้ ทำให้ระเบียบกฎหมายเป็นข้อจำกัดสำคัญของบุคลากรที่ต่างรับรู้กันในองค์การและบุคคลภายนอกองค์การ แต่สิ่งที่บุคลากรพึงพอใจจากนโยบายการกระจายอำนาจก็คือ การได้รับสถานะใหม่อันมีหน้าที่ที่ชัดเจนและมีผู้บริหารเป็นของตนเอง ซึ่งหมายถึงความมั่นคงในอาชีพและภาพลักษณ์ใหม่ที่ตามมา

โครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่น จังหวัดระยองที่แบ่งเป็น 3 ชั่วอำนาจถือเป็นวัฒนธรรมการเมืองแบบแข่งขันรุนแรงต่างฝ่ายต่างพยายามแย่งชิงอำนาจจากการชนะการเลือกตั้งท้องถิ่นมาโดยตลอด ซึ่งสะท้อนได้จากการเลือกตั้งนายกอบจ.โดยตรงในปี พ.ศ.2547 ที่ไม่มีฝ่ายใดยอมรับผลการเลือกตั้ง ต่างใช้กลวิธีเอาชนะฝ่ายตรงข้ามจนทำให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะหรือผู้ชนะการเลือกตั้งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ จึงต้องจัดการเลือกตั้งถึง 5 ครั้งในรอบ 4 ปี กระทบต่อการบริหารงานของอบจ.ระยองเนื่องจากการขาดผู้นำเข้ามาผลักดันผลงานและวางรากฐานการทำงานใหม่ตามเจตนารมณ์แห่งการกระจายอำนาจ

ผู้ก่อตั้งและผู้บริหารรุ่นต่อมา ของอบจ.ระยองมีจำนวนถึง 5 คน โดยผู้ที่ดำรงตำแหน่งยาวนานที่สุดในช่วงที่ทำการวิจัยนี้ก็คือ นายพิศาล ซึ่งดำรงตำแหน่ง 2 สมัยรวมระยะเวลาประมาณ 5 ปี แต่นายพิศาลเป็นนายกอบจ.ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งนายกอบจ.โดยตรงในปี พ.ศ.2547 การเป็นสจ.มายาวนานเมื่อขึ้นมาเป็นผู้บริหารอบจ.จึงอาศัยแบบแผนเดิมที่เคยปฏิบัติมาเช่นเดียวกับข้าราชการอบจ.ผู้ปฏิบัติงาน ฉะนั้นผลงานจึงยังไม่มีโดดเด่น บุคลากรก็สืบทอดพฤติกรรมและความเชื่อ

ดั้งเดิมต่อไปจนกระทั่งนายคชาเข้ามาดำรงตำแหน่งในปี พ.ศ.2550 ด้วยวิสัยทัศน์ที่ต้องการปรับเปลี่ยนให้อบจ.เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สร้างผลงานแก่จังหวัดได้ จึงทำให้นายคชาใช้กลไกต่างๆในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและความเชื่อเดิมของบุคลากรที่ฝังลึกมานาน ซึ่งพบกับความยากลำบากในการปรับเปลี่ยนจึงอาศัยหลายๆกลไกโดยเฉพาะการมอบหมายงานให้กับผู้ที่สามารถทำให้นโยบายบรรลุผลสำเร็จได้ ซึ่งมักเป็นบุคลากรรุ่นใหม่ที่สรรหาเข้ามาทดแทนบุคลากรรุ่นเก่าที่ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมได้ยากเหล่านั้น

สุดท้ายแล้ว *ประสบการณ์การทำงานร่วมกันของสมาชิกองค์การหรือบุคลากรอบจ.ก็ล้วนมาจากประสบการณ์การเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้บริหารแต่ละคน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งประสบการณ์สำคัญของบุคลากรเป็นประสบการณ์ที่ได้รับจากผู้บริหารมากกว่าได้รับจากเพื่อนร่วมงาน บุคคลภายนอก หรือแม้แต่กิจกรรมอื่นนอกเหนือจากงานประจำทั่วไป* วิกฤตการณ์ด้านผู้นำที่เกิดจากลักษณะผู้บริหารแต่ละคนที่หมุนเวียนเข้ามาสร้างประสบการณ์ในการเอาตัวรอดหรือหาทางรับมือกับปัญหาของบุคลากรแต่ละคนจนเกิดการเรียนรู้ร่วมกันว่า การยึดความถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย เป็นสิ่งที่คุ้มกันบุคลากรมากกว่าการสนองนโยบายผู้บริหารเพียงอย่างเดียว

แหล่งกำเนิดวัฒนธรรมองค์การข้างต้นสามารถสรุปได้ ดังนี้

ตารางที่ 5.3 สรุปลักษณะแต่ละแหล่งกำเนิดวัฒนธรรมองค์การอบจ.ระยอง

แหล่งกำเนิด	ประเด็น	ลักษณะอบจ.ระยอง
1. สภาพสังคมและเศรษฐกิจ	การตั้งแหล่งชุมชน	แม้ว่าคนระยองนับถือกันจากพื้นฐานความไว้วางใจแต่เนื่องจากมีประชากรพื้นที่อื่นเข้ามาตั้งรกรากประกอบอาชีพหลากหลายทำให้การรวมกลุ่มเกิดขึ้นได้ยาก
	การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน	ความพร้อมทางโครงสร้างพื้นฐานทำให้เศรษฐกิจดี สังคมมีความเจริญทุกด้าน แต่มีปัญหาตามมาจากการพัฒนาหลายอย่าง
	ความสัมพันธ์ของภาคส่วนต่างๆ	อาศัยความสัมพันธ์เฉพาะบุคคลหรือขึ้นอยู่กับแต่ละบุคคล โดยความสัมพันธ์มักเกิดจากผลประโยชน์ร่วมกัน
2. นโยบายและระเบียบของรัฐ	การกระจายอำนาจ	เพิ่มบทบาทแก่องค์การให้เป็นที่ประจักษ์มากขึ้น
	การไม่เน้นการให้บริการสาธารณะ	ริเริ่มโครงการใหม่ๆได้ไม่นานขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์ผู้นำ

แหล่งกำเนิด	ประเด็น	ลักษณะอบจ.ระยอง
	การประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นของจังหวัด	อบจ.วางบทบาทเป็นผู้ประสานงานเพื่อดึงความร่วมมือและการยอมรับอบจ.จากภาคส่วนต่างๆโดยเฉพาะส่วนราชการโดยตัวนายอบจ.เป็นต้นแบบผู้ประสานงาน
3. โครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่น	โครงสร้างอำนาจ	มี 3 กลุ่มการเมืองที่ต่อสู้แข่งขันชิงอำนาจในการเลือกตั้งท้องถิ่นโดยไม่มีฝ่ายใดผูกขาดอำนาจได้
	กิจกรรมทางการเมือง	ไม่เด่นชัด เน้นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นสำคัญเพื่อให้ได้คะแนนเสียงชนะฝ่ายตรงข้าม
	การแข่งขันในการเลือกตั้ง	รุนแรง ใช้กลวิธีหลากหลาย
	การทำหน้าที่ของฝ่ายสภา	เดิมบทบาทฝ่ายค้านมีมากแต่ในปัจจุบันฝ่ายค้านไม่มีบทบาทแล้ว
4. ผู้ก่อตั้งและผู้บริหาร	นายสุรเกียรติ นายพิศาล	ยึดโครงการสาธารณูปโภคที่เคยทำมาในอดีตเป็นฐานในการจัดทำโครงการและจัดสรรงบประมาณตามการเจรจาต่อรอง
	นายอำนาจ นายสอน	ดำรงตำแหน่งไม่นานและไม่ได้วางหลักปฏิบัติใหม่
	นายคชา	เสนอให้อบจ.เป็นองค์การสร้างประโยชน์แก่ท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมด้วยการเน้นแก้ปัญหาสำคัญก่อน
5. ประสบการณ์การทำงานร่วมกัน	ยุคผู้ว่าราชการจังหวัด	ปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย
	ยุคก่อนนายคชา	ยึดแนวปฏิบัติเดิมที่เคยทำมา
	ยุคนายคชา	รับรู้และยอมรับหลักการเน้นผลงานเป็นที่ตั้งของผู้บริหาร

แหล่งที่มาวัฒนธรรมองค์การของอบจ.ระยองนั้นได้ก่อให้เกิดวัฒนธรรมองค์การของอบจ.ระยองที่ค่อยๆก่อตัวมาจากอดีตอย่างช้าๆจนกระทั่งได้รับการกระตุ้นจากผู้นำที่เร่งปรับปรุงองค์การจนสร้างแบบแผนพฤติกรรมและความเชื่อใหม่ตามที่ผู้บริหารต้องการ แม้ว่าจะไม่ประสบความสำเร็จจากการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมที่ฝังรากลึกมายาวนานของบุคลากรได้ทั้งหมด แต่อย่างน้อยบุคลากรอบจ.ระยองก็ตระหนักถึงเป้าหมายและผลลัพธ์ตามที่ผู้บริหารต้องการสื่อสาร จนเกิดการยอมรับและยึดถือเป็นแนวทางเดียวกัน ซึ่งหมายถึงวัฒนธรรมองค์การได้เกิดการหล่อหลอมในสภาพใหม่ซึ่งส่งผลต่อรูปแบบวัฒนธรรมองค์การที่เกิดขึ้นมาตามที่มีการวิจัยนี้ได้ค้นหาวัฒนธรรมองค์การที่เป็นจริงเมื่อได้รับอิทธิพลจากแหล่งที่มาวัฒนธรรมองค์การแล้ว

5.2 วัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง

การหล่อหลอมวัฒนธรรมองค์การของอบจ.ระยองจากแหล่งที่มาวัฒนธรรมองค์การต่างๆ ดำเนินมาจนก่อเป็นรูปแบบวัฒนธรรมองค์การตามที่มีการวิจัยนี้ได้อาศัยแนวคิดของชาชนมาสืบค้นรูปแบบวัฒนธรรมองค์การของอบจ.ระยอง โดยศึกษามิติสองด้านที่สำคัญของวัฒนธรรมองค์การคือ มิติในการปรับตัวเพื่อรับมือกับสภาพแวดล้อมภายนอกและมิติการจัดการเพื่อการบูรณาการภายใน มิติทั้งสองจะช่วยสะท้อนให้เห็นถึงวัฒนธรรมองค์การที่แท้จริงซึ่งถูกแบ่งออกเป็น 3 ระดับได้แก่ วัฒนธรรมองค์การระดับสิ่งแสดงภายนอกที่สังเกตได้ ระดับค่านิยมที่ยึดถือ และระดับฐานคติที่เป็นแก่นของวัฒนธรรมองค์การอันอยู่ลึกภายในจิตใจที่ยากแก่การคาดเดา การสืบค้นจำเป็นต้องอาศัยความสัมพันธ์ของวัฒนธรรมองค์การตั้งแต่ระดับพื้นผิวที่สังเกตได้ไปจนถึงวัฒนธรรมองค์การระดับค่านิยมที่บุคลากรมีส่วนร่วมในการแปลความหมายออกมา ตามที่มีการวิจัยนี้ได้ดำเนินการสามารถสรุปวัฒนธรรมองค์การของอบจ.ออกมาได้ว่า มีลักษณะวัฒนธรรมองค์การแบบการปรับตัวเพื่อดำรงสถานะขององค์การ ทั้งนี้ เพื่อความเข้าใจในบริบทแวดล้อมอื่นที่เกี่ยวข้องผู้วิจัยจึงได้นำเสนอข้อมูลเบื้องต้นของ อบจ.ระยองก่อน ดังนี้

ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองและทีมที่ปรึกษาในช่วงปีพ.ศ.2550-2554 ประกอบด้วย 1) นายคชา เป็นนายกอบจ. 2) รองนายกอบจ. 2 คน 3) ที่ปรึกษานายกอบจ. 3 คน และ 4) เลขานุการนายกอบจ. 2 คน

โครงสร้างการทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองในช่วงที่เก็บข้อมูล (กุมภาพันธ์ 2554) แบ่งออกเป็น 7 กอง 1 สำนัก และ 1 หน่วย คือ

- 1) สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 2) กองพัสดุและทรัพย์สิน
- 3) กองแผนและงบประมาณ
- 4) กองคลัง
- 5) กองการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

- 6) กองกิจการสภา
- 7) กองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 8) กองช่าง
- 9) หน่วยตรวจสอบภายใน

จำนวนบุคลากร ณ เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554 มีทั้งสิ้น 465 คน แบ่งออกเป็น

- ข้าราชการ 172 คน
- ลูกจ้างประจำ 42 คน
- พนักงานจ้างตามภารกิจ 186 คน
- พนักงานจ้างทั่วไป 63 คน
- พนักงานจ้างผู้เชี่ยวชาญพิเศษ 2 คน

บุคลากรทั้งหมดสังกัดส่วนงานต่างๆดังที่นำเสนอในตารางนี้

ตารางที่ 5.4 จำนวนบุคลากรของอบจ.ระยองแยกตามสังกัด

หน่วย: คน

สังกัด	ข้าราชการ	ลูกจ้างประจำ	พนักงานจ้าง			รวม
			ภารกิจ	ทั่วไป	พิเศษ	
สำนักปลัดอบจ.	43	11	48	25	-	127
กองกิจการสภาอบจ.	10	1	6	1	-	18
กองแผนและงบประมาณ	25	1	13	3	-	42
กองคลัง	16	1	4	-	-	21
กองช่าง	38	26	51	17	-	132
กองการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม	10	-	45	9	2	66
กองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	10	2	8	7	-	27
กองพัสดุและทรัพย์สิน	17	-	10	1	-	28
หน่วยตรวจสอบภายใน	3	-	1	-	-	4
รวม	172	42	186	63	2	465

หมายเหตุ: ข้อมูล ณ เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2554

หลังจากผู้วิจัยได้วิเคราะห์แหล่งที่มาทั้ง 5 ส่วนแล้ว ลำดับต่อไปจึงเป็นการวิเคราะห์ถึงวัฒนธรรมองค์การที่เกิดขึ้นจากมิติการรับมือกับสภาพแวดล้อมภายนอกและมิติการจัดการเพื่อการบูรณาการภายใน เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ลักษณะวัฒนธรรมองค์การตั้งแต่ระดับสิ่งแสดงภายนอก ระดับค่านิยม และระดับฐานคติต่อไป

5.2.1 การรับมือกับสภาพแวดล้อมภายนอก

การรับมือกับสภาพแวดล้อมภายนอกเป็นมิติที่สำคัญในการสะท้อนวัฒนธรรมองค์การ เนื่องจากวัฒนธรรมองค์การก่อตัวผ่านการเรียนรู้ ปรับตัว และเมื่อประสบความสำเร็จในการแก้ไข ปัญหาจากสภาพแวดล้อมได้ แบบแผนนั้นจะกลายเป็นค่านิยมที่ได้รับการยอมรับและถูกยึดถือร่วมกัน ซึ่งกรณีอบจ. ระยองนั้นจะพบว่าสภาพแวดล้อมภายนอกมีเสถียรภาพน้อยกว่าอบจ. ชลบุรี สืบเนื่องมาจากสภาพสังคมและเศรษฐกิจและโครงสร้างอำนาจและการเมืองของจังหวัดระยอง กล่าวคือ แม้ว่าสภาพเศรษฐกิจของจังหวัดระยองอยู่ในเกณฑ์ดีจากการเป็นแหล่งอุตสาหกรรม แต่สภาพสังคมกลับมีปัญหาหลายด้านซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมกันในแต่ละภาคส่วน เช่น ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหาสุขอนามัยจากมลพิษ ปัญหา ประชากรแฝง ปัญหาราคาพืชผลทางการเกษตร ปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรน้ำในบางช่วงเวลา ฯลฯ สภาพปัญหาที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขจากภาครัฐเท่าที่ควร ทำให้ประชาชนในจังหวัดระยองต้องต่อสู้ดิ้นรนและรวมกลุ่มช่วยเหลือเรียกร้องกันเอง ประกอบกับโครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่น ที่มีหลายชั่วอำนาจต่อสู้กันในเวทีการเมืองจนทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกิดความเบื่อหน่ายและ มองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างอบจ.คือแหล่งผลประโยชน์ที่ต่างแย่งชิงกัน ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า สภาพแวดล้อมภายนอกที่ไม่มีเสถียรภาพเช่นนี้เป็นสิ่งที่อบจ.ระยองต้องเผชิญอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การรับมือกับสภาพแวดล้อมภายนอกของอบจ.ระยองได้ทำการวิเคราะห์จากกระบวนการ ตามลำดับดังนี้ การกำหนดพันธกิจและยุทธศาสตร์ (mission and strategy) การกำหนดเป้าหมาย (goals) การกำหนดวิธีการ (means) การวัดผลการปฏิบัติงาน (measurement) และการปรับปรุง แก้ไข (correction) ซึ่งอบจ.ระยองมีแนวทางในการปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมภายนอก ตามกระบวนการเหล่านี้ ดังนี้

(1) **พันธกิจและยุทธศาสตร์** หน้าที่ของอบจ.ที่บุคลากรส่วนใหญ่มีความตั้งใจตรงกันนั้น ได้แก่ การสร้างผลงานให้เป็นที่ยอมรับและพึงพอใจแก่ท้องถิ่น โดยฝ่ายผู้บริหารนั้นต้องการผลงาน เป็นเครื่องยืนยันว่าตนได้ทำตามนโยบายที่ได้หาเสียงไว้และแสดงความสามารถสมกับที่ได้รับ ความไว้วางใจให้มาเป็นผู้บริหารอบจ. ซึ่งประโยชน์ที่จะได้รับกลับคืนมาเมื่อประชาชนพึงพอใจในผลงาน และยอมรับตัวบุคคลผู้บริหารแล้วก็คือฐานเสียงที่มั่นคงและขยายออกไปมากยิ่งขึ้น ขณะที่ฝ่าย บุคลากรอบจ.ก็ต้องการให้ผลงานนั้นเป็นสิ่งสร้างความภาคภูมิใจในความเป็นข้าราชการท้องถิ่น รวมถึงเป็นสิ่งที่เชิดหน้าชูตาแก่อบจ. ฉะนั้น ในภาพรวมแล้ว พันธกิจที่ถูกสร้างขึ้นมาจะช่วยเพิ่ม บทบาทของอบจ.ระยองให้เป็นที่ประจักษ์แก่หน่วยงานราชการอื่นๆและประชาชน ทั้งนี้ พันธกิจ ดังกล่าวนับว่ามีความสอดคล้องกับประสบการณ์การทำงานร่วมกันมาของสมาชิกอบจ.ที่รู้สึก ว่าตนและองค์การไม่ได้รับการเหลียวแลและถูกมองข้ามตั้งแต่สมัยอยู่ภายใต้การบริหารงานโดย ผู้ว่าราชการจังหวัดและเข้าสู่ยุคนายกอบจ.ในช่วงแรก อีกทั้งคนภายนอกทั่วไปในสังคมจังหวัดระยอง ก็รับรู้ถึงชื่อเสียงของอบจ.ระยองว่าเป็นเวทีในการแย่งชิงผลประโยชน์และความขัดแย้งของกลุ่ม การเมืองชั่วต่างๆจนใช้หลากหลายวิธีในการเอาชนะฝ่ายตรงข้าม และที่สำคัญอย่างยิ่งก็คือ จังหวัด ระยองมีปัญหาหลายด้านที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข แม้ว่าที่ผ่านมามีหน่วยงานส่วนกลางและส่วน

ภูมิภาคเข้ามาจัดการดูแลบ้างแต่ก็ไม่ทั่วถึงและจริงจัง ดังนั้น การสร้างผลงานที่ตรงกับความต้องการของประชาชนในจังหวัดและช่วยบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนให้เบาบางลง ย่อมจะเป็นการสร้างภาพลักษณ์ใหม่ของอบจ. ที่ทุกคนให้การยอมรับมากกว่าที่ผ่านมาไม่ว่าจากประชาชนหรือจากหน่วยงานอื่นๆภายในจังหวัดจนสามารถพิสูจน์ให้เห็นว่าอบจ. ระยองมีศักยภาพเพียงไร

ทั้งนี้ พันธกิจดังกล่าวถูกแปรมาเป็นยุทธศาสตร์ในการประกาศวิสัยทัศน์ของนายกอบจ. เมื่อเข้ารับตำแหน่งที่มีอยู่ด้วยกัน 8 ด้าน อาทิ ด้านการศึกษา ศาสนา ศิลวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น ด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ด้านเศรษฐกิจ เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการส่งเสริมรายได้ จากนโยบายที่แถลงต่อสภาอบจ. นั้น นายคชาเลือกดำเนินโครงการที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเร่งด่วนของประชาชนก่อน เช่น การสร้างสถานศึกษาให้รองรับกับความต้องการเนื่องจากสถานศึกษาที่มีอยู่ไม่เพียงพอกับประชากรวัยเด็กที่มีมากขึ้นจากการเป็นเมืองอุตสาหกรรมมีแรงงานเข้ามาจำนวนมาก การจัดตั้งตลาดกลางยางพาราและตลาดกลางรับซื้อผลไม้เพื่อแก้ไขปัญหาการค้าตกต่ำ แนวทางการดำเนินโครงการเหล่านี้ตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่และเป็นผลงานที่เป็นรูปธรรมชัดเจนก่อให้เกิดผลคือ ทำให้ประชาชนรู้จักอบจ. มากขึ้นและกลายเป็นฐานคะแนนนิยมแก่ผู้บริหารในอนาคตต่อไปได้

(2) **เป้าหมาย** ของอบจ. ระยองที่นายคชาต้องการก็คือ **การทำให้อบจ. ระยองเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สร้างประโยชน์ให้กับประชาชนและท้องถิ่น** (คชา(นามสมมติ), สัมภาษณ์, 28 มกราคม 2554) การประกาศเป้าหมายดังกล่าวนี้ว่าตรงกับเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจและการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ที่ต้องการให้อบจ. ดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นในภาพรวม รับผิดชอบพันธกิจที่ใหญ่เกินกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างจะดำเนินการได้ ซึ่งเป้าหมายในการมุ่งสร้างประโยชน์แก่ประชาชนและท้องถิ่นนั้นได้รับการถ่ายทอดจากผู้นำไปยังผู้ใต้บังคับบัญชาจนบุคลากรส่วนใหญ่เห็นเป้าหมายขององค์กรร่วมกัน แม้ว่าในทางปฏิบัติแล้ว การดำเนินการไปสู่เป้าหมายจะมีความกระตือรือร้นมากน้อยแตกต่างกันก็ตาม

(3) **วิธีการ** ในการบรรลุเป้าหมายของการเป็นอบจ. ที่มุ่งสร้างประโยชน์แก่ท้องถิ่นโดยสร้างผลงานพิสูจน์ศักยภาพและบทบาทให้เป็นที่ประจักษ์นั้นถูกดำเนินการผ่านวิธีจัดทำโครงการต่างๆ ทั้งโครงการทั่วไปที่บรรจุในแผนจากการทำประชาคมและการขอรับการช่วยเหลือจากหน่วยงานต่างๆที่มีการกระจายอย่างทั่วถึง และโครงการพัฒนาที่เน้นการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นขึ้นเป็นประจำในจังหวัดอย่างเช่น ราคาพืชผลทางการเกษตรตกต่ำ การมีสถานศึกษาที่ไม่เพียงพอกับความต้องการ ซึ่งแต่ละโครงการที่เกิดขึ้นมาเป็นผลงานนั้น นายคชาได้อาศัยประสบการณ์ การพูดคุย แลกเปลี่ยนความคิดเห็น การเจรจาต่อรอง และหลากหลายวิธีในการประสานงานกับฝ่ายต่างๆเพื่อผลักดันให้โครงการที่วางแผนไว้นั้นไปสู่การบรรลุผลสำเร็จจนทำให้นายคชามีภาพลักษณ์ของ **นักประสานงาน** ซึ่งนายคชาเองก็ยอมรับความสำคัญของการประสานงานและมักสอนผู้ใต้บังคับบัญชาถึงประเด็นนี้เสมอ และแม้ว่าการดำเนินโครงการพัฒนาเหล่านี้เป็นสิ่งแปลกใหม่ไม่เคยดำเนินการ มาก่อนสำหรับอบจ. ระยองจนสร้างปัญหายุ่งยากในการศึกษาระเบียบขั้นตอนแก่บุคลากร แต่ด้วยการถ่ายทอดพันธกิจให้บุคลากรรับทราบอย่างทั่วถึงและหาทางออกไว้ว่า สิ่งที่

ดำเนินการนั้นอยู่บนพื้นฐานของประโยชน์แก่ประชาชน เพราะฉะนั้นขอให้หาวิธีการไปสู่ผลสำเร็จให้ได้ หากติดขัดส่วนใดผู้บริหารจะรับผิดชอบหรือแก้ไขให้ได้รับความสะดวกซึ่งช่วยสร้างขวัญกำลังใจแก่บุคลากรได้ อย่างไรก็ตาม บุคลากรทุกคนมิได้มีความสามารถที่จะหาทางบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้ เนื่องด้วยข้อจำกัดเรื่องประสบการณ์และลักษณะนิสัยความเคยชิน ดังนั้น ผู้บริหารจึงหันมาอธิบายความรับผิดชอบภารกิจสำคัญให้กับผู้ที่มีลักษณะกล้าตัดสินใจ ชอบความท้าทายใหม่ๆ ซึ่งถือเป็นน้ำใหม่ที่ผู้บริหารให้ความหวังว่าจะมาช่วยรองรับงานนโยบาย โดยเฉพาะน้ำใหม่ที่มีความรู้ด้านกฎหมายและสามารถตีความกฎหมายหรือนำกฎหมายที่มีอยู่มาปรับใช้ให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้บริหาร

(4) การวัดผลการปฏิบัติงาน เนื่องจากผู้บริหารไว้วางใจและมอบหมายงานให้รับผิดชอบตามศักยภาพที่ผู้บริหารประเมินแล้วว่าแตกต่างกันในหมู่บุคลากร การวัดผลจึงขึ้นอยู่กับผลงานเป็นสำคัญ โดยที่นายกอบจ. ระยองตั้งตำแหน่งที่ปรึกษาพิเศษคอยช่วยติดตามการทำงานของบุคลากรอย่างใกล้ชิดทำให้มีข้อมูลที่เพียงพอในการตัดสินใจเพื่อการประเมินผลงานและความดีความชอบ ซึ่งหลักการประเมินผลที่อิงกับผลงานนี้ถูกนำมาใช้แทนที่หลักโควตาที่หัวหน้าส่วนงานจะเป็นผู้เสนอขึ้นไปยังผู้บริหารตามแบบเดิมที่เคยปฏิบัติมา ซึ่งทางผู้บริหารเห็นว่าไม่เป็นธรรมกับผู้ปฏิบัติงานจริง จึงนำการประเมินผลงานมาเป็นเงื่อนไขสร้างแรงจูงใจและปรับพฤติกรรมการทำงานซึ่งบุคลากรส่วนใหญ่ยอมรับได้

(5) การปรับปรุงแก้ไข ประสบการณ์ที่ผ่านมาทำให้เกิดแนวทางการปรับปรุงแก้ไขที่นำมาใช้อยู่ 2 วิธีการก็คือ การยึดความถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย กับการยึดผู้บริหารเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพราะระเบียบกฎหมายจะเป็นเครื่องป้องกันความผิดจากการถูกตั้งกรรมการสอบดังที่เคยมีกรณีศึกษามาแล้ว แต่อย่างไรก็ตามการยึดระเบียบมากเกินไปจนไม่สามารถสร้างผลงานได้ก็อาจถูกเพ่งเล็งจากผู้บริหาร ฉะนั้นการยึดผู้บริหารที่เป็นศูนย์กลางขององค์การก็เป็นแนวทางหนึ่งซึ่งช่วยให้ทำงานได้อย่างราบรื่น นอกจากนี้ การยอมรับกติกาที่กำหนดโดยผู้บริหารช่วยให้บุคลากรตระหนักถึงคุณค่าและประโยชน์ที่ได้รับจากแนวทางการบริหารจัดการของผู้บริหารที่เกิดขึ้นกับตัวเองที่มีความภาคภูมิใจในฐานะบุคลากรอบจ.ที่มีส่วนร่วมในผลงานและชื่อเสียงขององค์การ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การรับมือกับสภาพแวดล้อมภายนอกของอบจ.ระยองเป็นการมุ่งที่จะปรับภาพลักษณ์และทัศนคติที่บุคคลภายนอกมีต่ออบจ.ระยองในด้านลบให้กลายเป็นภาพบวก ขณะเดียวกันก็ปรับมุมมองของบุคลากรภายในให้เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองอย่างที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน โดยมีเป้าหมายในการยกสถานะอบจ.ให้ทัดเทียมและมีความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่นไม่น้อยกว่าหน่วยงานภาครัฐหรือเอกชนอื่นๆ นั่นเอง ดังนั้น การรับมือกับสภาพแวดล้อมภายนอกของอบจ.จึงมาจากการริเริ่มของผู้บริหาร โดยผู้บริหารสามารถเห็นปัญหาของอบจ.จากมุมมองของบุคคลภายนอกที่ยังไม่รู้จักในผลงานของอบจ. จึงปรับตัวโดยการสร้างผลงานให้เป็นที่รับรู้แก่บุคคลภายนอกทั่วไปและได้เลือกจัดทำโครงการที่เป็นความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัด และกระจายโครงการให้ครอบคลุมกับทุกกลุ่มปัญหาทั้งปัญหาของครอบครัวทั่วไปคือ การศึกษาของเด็กวัยเรียน ปัญหาของเกษตรกรคือ ราคาพืชผลตกต่ำ ปัญหาด้านการท่องเที่ยวคือ การปรับปรุงภูมิ

ทัศนคติและสิ่งอำนวยความสะดวกที่เอื้ออำนวย และปัญหาสิ่งแวดล้อมคือ การลดมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ภารกิจแปลกใหม่และสำคัญต่อท้องถิ่นเช่นนี้จึงนำมาสู่ความท้าทายของผู้ปฏิบัติงานที่จะต้องทำให้โครงการเหล่านี้เกิดผลสำเร็จเป็นรูปธรรม ซึ่งจำเป็นต้องมีการจัดการภายในเพื่อให้เกิดการบูรณาการเป้าหมายร่วมกัน

5.2.2 การจัดการเพื่อการบูรณาการภายในองค์กร

ดังที่ชายน์กล่าวว่าองค์กรที่ประสบความสำเร็จในการปฏิบัติงานและสามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมภายนอกได้นั้น จำเป็นต้องมีการพัฒนาและรักษาความสัมพันธ์ของสมาชิกภายในองค์กรด้วย ซึ่งอบจ.ระยองได้มีการจัดการเพื่อการบูรณาการภายในหลายส่วนโดยเฉพาะในการบริหารงานบุคคล จนเกิดการสร้างภาษาที่ใช้ร่วมกัน มีการกำหนดขอบเขตภายในภายนอกองค์กร การแบ่งสรรอำนาจและสถานภาพของสมาชิกองค์กร ตลอดจนการกำหนดเกณฑ์ในการจัดสรรความดีความชอบและการลงโทษ โดยเกิดขึ้นผ่านการจัดการของผู้บริหารดังนี้

ในอดีตนั้น ข้าราชการอบจ.ถูกมองว่าทำงานไปตามยถากรรม องค์กรเหมือนไม้ที่ตายแล้ว (death wood) (สิริศักดิ์ (นามสมมติ), สัมภาษณ์, 9 กุมภาพันธ์ 2553) แต่เมื่อนายคชาเข้ามารับตำแหน่งนายกอบจ.การปรับปรุงพฤติกรรมการทำงานของบุคลากรจึงเริ่มต้นขึ้นโดยมีข้อสังเกตดังนี้

1) นายคชาไม่ได้ดำเนินการปรับพฤติกรรมการทำงานของบุคลากรโดยตรงด้วยตนเองทั้งหมด หากแต่แต่งตั้งที่ปรึกษาพิเศษซึ่งเป็นเพื่อนที่ประกอบธุรกิจส่วนตัวและเคยเป็นกรรมการท้องถิ่นที่กำกับในเรื่องการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดระยองให้มาดูแลเรื่องการบริหารงานบุคคลและการบริหารจัดการภายในโดยเฉพาะ ทั้งนี้ นายคชาให้เหตุผลในการให้บทบาทแก่ที่ปรึกษาพิเศษดังกล่าวว่าเหมือนเล่นฟุตบอลเป็นทีมที่ต้องมีกองกลางคอยเป็นตัวจ่าย หากบุคลากรไม่เข้าใจสิ่งใดสามารถมาปรึกษาบุคคลนี้ได้ตลอดเวลาอีกทั้งต้องมีกองหลังที่แข็งแกร่งดูแลระเบียบกฎหมาย ส่วนตัวนายกอบจ.นั้นเหมือนกองหน้าที่ต้องเดินทางไปข้างนอก สั่งงานแล้ว หากผู้ใต้บังคับบัญชามีปัญหาก็สามารถเคลียร์ปัญหาได้โดยไม่ต้องพบนายกอบจ. (คชา(นามสมมติ), สัมภาษณ์, 28 มกราคม 2554) เพราะฉะนั้น ที่ปรึกษาพิเศษจึงเปรียบเสมือนกองกลางที่คอยจัดระเบียบกิจการภายในทั้งหลายโดยมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับนายกอบจ.ตลอดเวลา นับว่าเป็นบุคคลภายนอกที่ได้รับความไว้วางใจและได้รับมอบหมายอำนาจในการตัดสินใจอย่างมาก ซึ่งบุคลากรอบจ.มีความคิดเห็นต่อการแต่งตั้งตำแหน่งที่ปรึกษาพิเศษนี้ออกเป็น 2 แนวทาง *แนวทางแรก* ส่วนใหญ่มองว่าเป็นสิ่งดีที่ทำให้เกิดการพัฒนาในหลายด้าน อาทิ ทำให้การทำงานเป็นระบบมากขึ้น มีคนคอยให้คำแนะนำหรือช่วยตัดสินใจ *แนวทางที่สอง* บางส่วนมองว่าบุคลากรภายนอกดังกล่าวมีบทบาทและอำนาจการตัดสินใจอย่างมาก จนทำให้บุคลากรหันไปเคารพเชื่อฟังและพยายามสร้างความพึงพอใจแก่ที่ปรึกษาพิเศษแทนที่หัวหน้างานในสายการปฏิบัติงานของตน การควบคุมตามสายการบังคับบัญชาจึงใช้ไม่ได้ผล

2) แนวทางการสร้างแบบพฤติกรรมใหม่มีหลายทางด้วยกันโดยเฉพาะในส่วนของการบริหารงานบุคคล *แนวทางดังกล่าวได้แก่*

การบรรจุแต่งตั้งบุคลากร ในการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการใหม่ในตำแหน่งที่ว่างลงจะให้ความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากต้องการบุคคลที่มีศักยภาพเพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่นั้นๆ อีกทั้งต้องการบุคคลภายนอกที่มีความรู้ความสามารถให้เข้ามาบรรจุแต่งตั้ง ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่าพยายามถ่ายเลือดใหม่คือเอาคนรุ่นใหม่ๆเข้ามาปลูกฝังกันใหม่ แล้วรอคนรุ่นเก่าค่อยๆหมดไป (สิริศักดิ์ (นามสมมติ), สัมภาษณ์, 9 กุมภาพันธ์ 2554) ทำให้มีบางตำแหน่งโดยเฉพาะในระดับนักบริหารที่ยังคงว่างอยู่ เนื่องจากยังไม่สามารถสรรหาบุคคลที่เหมาะสมมาบรรจุแต่งตั้งได้ อาทิ ตำแหน่งปลัด อบจ. ซึ่งเป็นตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการ อบจ. เมื่อปลัด อบจ. เกษียณอายุราชการไปแล้วได้มอบหมายให้รองปลัด อบจ. ทั้งสองคนสับเปลี่ยนกันมารักษาราชการแทนปลัด อบจ. ซึ่งเหตุผลในกรณีดังกล่าวคือ ยังไม่มีรองปลัดคนใดมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่จะขึ้นสู่ตำแหน่งปลัด อบจ. จึงให้ทดลองปฏิบัติงานและแสดงศักยภาพออกมาอย่างเท่าเทียมกันพร้อมกับการสรรหาบุคคลภายนอกเป็นอีกทางเลือกหนึ่ง ลักษณะการบรรจุแต่งตั้งของ อบจ. นอกจากยังรอบุคคลที่มีความสามารถแล้ว สาเหตุอีกส่วนหนึ่งที่ทำให้มีหลายตำแหน่งที่ว่างอยู่ นั่นคือ การเติบโตไม่ทันกับโครงสร้างองค์การที่ขยายอย่างรวดเร็วของบุคลากรภายในจึงต้องรอให้บุคลากรมีคุณสมบัติครบตามกำหนดของตำแหน่งนั้นๆเสียก่อน หากต้องการผลักดันให้เกิดการเติบโตตามสายงานจากภายใน

การโยกย้ายสลับหน้าที่ เนื่องจากตำแหน่งบริหารอย่างผู้อำนวยการกองที่ยังคงว่างอยู่ในบางกอง จากการขาดคุณสมบัติของบุคคลภายในที่พร้อมจะขึ้นสู่ตำแหน่งหรือต้องการบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นเลือดใหม่ก็ตาม นาย กอบจ. ระยอง ได้สับเปลี่ยนหน้าที่ของผู้อำนวยการกองบางกองเพื่อให้สามารถนำศักยภาพที่มีอยู่มาใช้อย่างสูงสุดเหมาะสมกับงาน เช่น บุคคลที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองกิจการสภาซึ่งบรรจุข้าราชการที่สอบโอนย้ายมาและมีประสบการณ์ด้านการบริหารงานบุคคลให้มารักษาราชการแทนหัวหน้าสำนักปลัด อบจ. แล้วตั้งนิติกร 7ว. ซึ่งได้รับความไว้วางใจจากผู้บริหารในความสามารถด้านการใช้ระเบียบกฎหมายต่างๆมารักษาราชการแทนผู้อำนวยการกองกิจการสภา อบจ. นอกจากนี้ตำแหน่งผู้อำนวยการกองพัสดุและทรัพย์สินที่ว่างลงจากการออกจากราชการได้ให้ผู้อำนวยการกองคลังรักษาราชการแทนตำแหน่งดังกล่าวอีกหนึ่งตำแหน่ง

การมอบหมายงาน ผู้บริหารจะมอบหมายงานแก่บุคคลที่ไว้วางใจและเห็นว่ามีวามกระตือรือร้นในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งมักจะเป็นบุคลากรรุ่นใหม่หรือระดับหัวหน้าฝ่ายแทนที่จะเป็นผู้อำนวยการกอง โดยให้เหตุผลว่าคนเก่าอยู่มานานบางคนปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการทำงานให้ตรงกับความต้องการผู้บริหารได้ยาก จึงอาศัยบุคลากรรุ่นใหม่เพื่อแสดงให้เห็นความแตกต่างว่าการบรรลุผลสำเร็จในงานจะได้รับความดีความชอบอย่างไร

การประเมินผลการปฏิบัติงาน เดิมนั้นเป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนงานตามสายการบังคับบัญชาที่จะเป็นผู้ประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อนำไปสู่การได้รับความดีความชอบ ซึ่งมักจะเป็นไปตามระบบโควต้าโดยแบ่งสัดส่วนกันเป็นการภายในและหัวหน้าส่วนงานมักจะได้โควต้าก่อนผู้ใต้บังคับบัญชา

การลงโทษ มีวิธีการลงโทษหนักเบาแตกต่างกันแล้วแต่กรณี ที่ร้ายแรงคือพบการทุจริตก็ให้ออกจากราชการ กรณีข้าราชการอบจ.ที่ปฏิบัติงานไม่เป็นที่พึงพอใจของผู้บริหารจะใช้วิธีการไม่มอบหมายงานให้หรือไม่ให้ความสำคัญนั่นเอง

3) ความสัมพันธ์ของข้าราชการอบจ. โดยทั่วไปมีความสัมพันธ์อันดีสามารถพูดคุยกันได้ โดยความสนิมสนมมักจะเกิดขึ้นในแต่ละกองมากกว่าเนื่องจากต้องปฏิบัติงานร่วมกัน บุคลากรมีความผูกพันกับกองของตนและให้ความสำคัญกับกองของตนมากกว่าภาพรวม ดังที่พบกรณีการจัดกีฬาเพื่อสานความสัมพันธ์และสร้างความสามัคคีระหว่างบุคลากรที่ต้องยกเลิกการจัดไป เนื่องจากผู้เล่นกีฬาหวังผลแพ้ชนะอย่างจริงจัง จึงเกิดการกระทบกระทั่งและความขัดแย้ง ประกอบกับเมื่อจัดผู้เล่นให้คละกองต่างๆแล้วบังเอิญต้องแข่งขันกับทีมผู้อำนวยการกองของตนก็จะเล่นไม่เต็มที่วัตถุประสงค์ของโครงการจึงไม่บรรลุผล (คำรณ(นามสมมติ), สัมภาษณ์, 19 มกราคม 2554) ส่วนการพบปะพูดคุยระหว่างบรรดาผู้อำนวยการกองมักจะอาศัยช่วงเวลาดังกล่าวที่ได้รับเชิญหรือออกไปปฏิบัติหน้าที่นอกอบจ.มากกว่า เนื่องจากภารกิจหน้าที่แต่ละฝ่ายที่ต่างรับผิดชอบในเวลาดังกล่าวทำให้ไม่มีเวลามาพบปะกัน มิเช่นนั้นก็จะพบกันในเวลาประชุมร่วมกับผู้บริหารซึ่งกำหนดขึ้นประมาณเดือนละครั้ง ทั้งนี้ความสัมพันธ์ในแนวตั้งนั้นที่เกิดขึ้นในแต่ละกองที่มีผู้อำนวยการกองเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดนั้น ระยะห่างระหว่างอำนาจ (power distance) กับผู้ใต้บังคับบัญชาไม่มากนักเมื่อเทียบกับอบจ.ชลบุรี กล่าวคือ จากการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วมนั้นพบว่า ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ได้แสดงพฤติกรรมเกรงกลัว เคารพยกย่อง และให้เกียรติจนผู้บังคับบัญชาเป็นบุคคลอิกระดับชั้น ผู้บังคับบัญชาก็ไม่ได้แสดงอำนาจการควบคุมอย่างเด่นชัด ซึ่งข้อมูลจากการสัมภาษณ์กล่าวว่า เป็นเพราะอำนาจในการประเมินผลเพื่อพิจารณาความดีความชอบถูกตัดสินใจโดยผู้บริหารและที่ปรึกษาพิเศษ ความยำเกรงและเคารพเชื่อฟังในอำนาจการควบคุมของหัวหน้าฝ่ายและผู้อำนวยการกองจึงลดลง ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการอบจ.เป็นไปด้วยดี โดยเฉพาะเมื่อฝ่ายการเมืองไม่มีฝ่ายค้านที่ชัดเจนทำให้ข้าราชการอบจ.ไม่ต้องกังวลในการติดต่อสัมพันธ์เช่นในอดีต

4) ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งคือ ภูมิหลังที่มาของข้าราชการอบจ.ทำให้เกิดค่านิยมและแนวทางการทำงานที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ข้าราชการอบจ.ที่เริ่มปฏิบัติงานเป็นข้าราชการท้องถิ่นมาตั้งแต่ต้นจะถูกกล่าวถึงจากบุคคลภายนอกว่ามีประสบการณ์การทำงานอันจำกัด ขาดความรู้ความสามารถโดยเฉพาะเรื่องระเบียบกฎหมายซึ่งเป็นคุณสมบัติสำคัญและเป็นของข้าราชการ โดยสาเหตุนั้นมาจากกระบวนการบริหารงานบุคคลตั้งแต่การสอบบรรจุแต่งตั้งที่ไม่ได้เปิดกว้างให้มีการสอบแข่งขันกันทั่วประเทศเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนอื่นๆ และการเลื่อนขั้นพัฒนา ก็ประเมินผลกันภายในไม่ได้วัดความรู้ความสามารถอย่างจริงจัง อาศัยอายุงานเป็นเกณฑ์หลักในการพิจารณาเลื่อนขั้น อีกทั้งส่วนใหญ่จะไม่ได้โยกย้ายออกไปพื้นที่อื่นจึงขาดการเรียนรู้ปัญหาและสถานการณ์ใหม่ที่จะนำมาปรับใช้ เส้นทางอาชีพไม่ต้องแข่งขันกับผู้อื่นมากจึงไม่มีความกระตือรือร้นเท่าที่ควร ขาดความมั่นใจในการทำงานเนื่องจากความมั่นคงในอาชีพขึ้นอยู่กับผู้บริหารเป็นสำคัญ แต่ขณะเดียวกันข้าราชการท้องถิ่นสามารถปรับตัวเข้ากับสถานการณ์และผู้นำแต่ละแบบได้ดี มีความยืดหยุ่นในการทำงานสูง อดทนต่อแรงบีบคั้นหรือสถานการณ์กดดันต่างๆได้ ส่วนข้าราชการอบจ.

ระยองที่โอนย้ายมาจากข้าราชการส่วนภูมิภาคจะถูกแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทแรกถูกมองว่า เครื่องครัดต่อระเบียบกฎหมายมาก เกรงกลัวการทำผิดระเบียบจนมียอมตัดสินใจหรือกระทำการใดๆที่อาจเสี่ยงต่อความผิด จนบางครั้งสร้างความไม่พึงพอใจแก่ผู้บริหารและเพื่อนร่วมงาน ประเภทที่สองถูกมองว่าเป็นน้ำใหม่ที่จะเข้าผลัดเปลี่ยนพฤติกรรมการทำงานแบบเดิมที่เฉื่อยชา เนื่องจากเป็นข้าราชการที่กระตือรือร้นขอความท้าทายซึ่งเป็นที่พึงพอใจและไว้วางใจของผู้บริหารอย่างมาก

5) ความสัมพันธ์ของบุคลากรและแบบแผนในการทำงานทั่วไปของผู้ปฏิบัติงานขึ้นอยู่กับ การดูแลของผู้บังคับบัญชาระดับผู้อำนวยการกองเป็นสำคัญ แต่การถ่ายทอดความคิด ค่านิยมและ กำหนดแนวทางการทำงานในภาพรวมเป็นหน้าที่ของผู้บริหารสูงสุด ซึ่งในกรณีนี้ก็คือ นายกอบจ. มิใช่ปลัดออบจ. ส่วนในรายละเอียดเกี่ยวกับชีวิตการทำงานของบุคลากรจะถูกกำหนดโดยผู้อำนวยการ กองมากกว่า หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ผู้อำนวยการกองคือผู้บริหารระดับกลางที่จะรับแนวคิดและ แบบแผนการทำงานตามทีผู้บริหารกำหนดมาบังคับบัญชาให้เกิดผลเป็นรูปธรรม อีกทั้งบรรยากาศ ในการทำงานของแต่ละกองเป็นเช่นไรนั้นขึ้นอยู่กับลักษณะผู้อำนวยการกองเป็นสำคัญ เช่น ผู้ให้ สัมภาษณ์กล่าวว่า ผู้อำนวยการกองใดที่สนิทกัน ลูกน้องในกองนั้นๆมักจะสนิทสนมกันไปด้วย หรือกองใด ทีผู้อำนวยการกองไม่ได้ใกล้ชิดลูกน้อง ลูกน้องก็จะแตกเป็นกลุ่มเล็กๆไม่สามัคคีกัน ส่วนตำแหน่ง ปลัดออบจ. นั้นแม้ว่าจะเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการสูงสุดแต่กลับเป็นตำแหน่งที่มีความเปราะบาง ในความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมืองเป็นอย่างมาก ซึ่งปลัดออบจ.มีโอกาสขัดแย้งกับผู้บริหารได้สูงอัน จะก่อให้เกิดบรรยากาศการทำงานที่ตึงเครียดได้ นอกจากนี้ อำนาจการควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชา ก็ไม่ได้เบ็ดเสร็จเด็ดขาดนัก เพราะตามกฎหมายแล้วผู้บริหารสูงสุดของออบจ.คือ นายกอบจ.เท่านั้น

สภาพการณ์ตามข้อสังเกตดังกล่าวทำให้เห็นถึงวิธีการจัดการเพื่อให้เกิดการบูรณาการ ภายในอันเป็นการพัฒนาและรักษาความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรภายในองค์กร ด้วยการที่ผู้บริหาร พยายามเน้นย้ำถึงพันธกิจและถ่ายทอดพันธกิจการงานเพื่อประชาชนให้ถูกซึมซับในหมู่บุคลากร ตั้งแต่ระดับบริหาร หัวหน้าฝ่าย เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน การสร้างกรอบแนวคิดให้ตระหนักถึงพันธกิจ หน้าที่ดังกล่าวเป็นที่กล่าวถึงเสมอในระหว่างการสัมภาษณ์ ซึ่งนับเป็นการใช้การสื่อสารของผู้บริหารที่ ได้ผล จนทำให้บุคลากรปรับความคิดและทัศนคติในการทำงานใหม่จนก่อเป็นการสร้างภาษาที่ใช้ ร่วมกัน รวมถึงการจัดประเภทความคิด (*creating a common language and conceptual categories*) โดยไม่รู้ตัว การสื่อสารถึงพันธกิจดังกล่าวของผู้บริหารยังช่วยในการสร้างขอบเขตในการ แบ่งแยกสถานะภายใน-ภายนอกให้กับบุคลากร (*defining group boundaries and criteria for inclusion or exclusion*) เนื่องจากการตระหนักถึงพันธกิจหน้าที่ในการทำประโยชน์ให้กับประชาชน ในท้องถิ่นจะถูกพิจารณาว่าเป็นบทบาทของออบจ. ระยอง ส่วนพันธกิจเรื่องอื่นๆนอกเหนือจากนี้ ก็ปล่อยให้เป็นการรับผิดชอบของส่วนราชการอื่น กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ บุคลากรยึดพันธกิจเป็นเกณฑ์ ในการแบ่งแยกสถานะของตนกับผู้อื่น จากการถูกถ่ายทอดโดยผู้บริหารและเห็นความสำคัญของ บทบาทตนเองทัดเทียมกับส่วนราชการอื่นอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน ความรู้สึกภูมิใจในตนเอง ผลงาน องค์กร และผู้บริหารเหล่านี้ทำให้บุคลากรมีจุดศูนย์กลางที่ผู้บริหารเพราะเชื่อว่าการเปลี่ยนแปลง ในทางที่ดีเกิดขึ้นโดยผู้บริหาร เพราะฉะนั้นจึงให้ความสำคัญและยกย่องผู้บริหารในสถานะผู้นำที่

ต่างจากผู้ตามคือบรรดาเหล่าบุคลากรผู้ปฏิบัติตามนโยบายทั้งหลาย การแบ่งสรรอำนาจและสถานภาพ (*distributing power and status*) อย่างชัดเจนระหว่างผู้บริหาร (ผู้นำ) และบุคลากร (ผู้ตาม)นี้ ทำให้สิ่งที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารใด ๆ บุคลากรก็จะให้ความสำคัญและยกย่องด้วย เช่น ที่ปรึกษานายกอบจ. ที่สามารถควบคุมบุคลากรได้เนื่องจากเป็นบุคคลที่ผู้บริหารไว้วางใจมอบหมายอำนาจให้เข้ามาช่วยดูแลกิจการภายใน การต่อต้านจึงไม่เกิดขึ้นแม้ว่าจะเกิดผลกระทบต่อนตนเองก็ตาม หรือการกำหนดวิธีการและการจัดสรรความดีความชอบ ตลอดจนการลงโทษ (*defining and allocating rewards and punishment*) ที่เป็นอำนาจการตัดสินใจของผู้บริหารด้วยการกำหนดการประเมินผลตามผลงานที่มีตัวชี้วัดก็เป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับโดยปริยาย ในทางตรงข้ามการไม่เอาใจใส่งาน เฉื่อยชา และไม่กล้าตัดสินใจคือสิ่งที่ผู้บริหารไม่พึงพอใจซึ่งนำไปสู่การลงโทษทั้งทางตรงและทางอ้อม ส่วนสถานภาพผู้ตามของเหล่าบุคลากรซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่นั้น แม้ว่าจะมีโครงสร้างหน้าที่ตามสาย การบังคับบัญชาแต่ระดับชั้นการบังคับบัญชาไม่ได้แบ่งแยกสถานภาพให้ห่างออกจากกัน ด้วยเหตุผล ที่ทุกคนเป็นผู้ตามร่วมกันนั่นเอง ฉะนั้น ความขัดแย้งระหว่างบุคลากรจึงเกิดขึ้นได้ยากจากการยอมรับสถานภาพผู้ตามนั้น

การรับมือกับสภาพแวดล้อมภายนอกด้วยการสร้างภาพลักษณ์ใหม่เป็นอบจ. ที่สร้างประโยชน์แก่ประชาชนและท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการยอมรับจากบุคคลภายนอกที่เคยรับรู้ถึงชื่อเสียงในด้านลบว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แก่งแย่งกันเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ของนักการเมือง การสร้างภาพลักษณ์ใหม่จึงนำมาสู่ผลงานที่เป็นรูปธรรมและเป็นที่ต้องการของประชาชน โครงการที่จัดทำขึ้นจึงมุ่งแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ซึ่งได้ผลเป็นที่ชื่นชอบและกล่าวถึง การยอมรับในศักยภาพผู้บริหารและอบจ. จึงเกิดขึ้นตามมา ในขณะที่เดียวกันบุคลากรอบจ. เองก็รับรู้ได้ถึงผลตอบรับนั้นทำให้เกิดความภาคภูมิใจตามมาและยกย่องผู้บริหารของตนมากยิ่งขึ้น การจัดการเพื่อการบูรณาการภายในโดยผู้บริหารที่มุ่งเอาผลงานเป็นที่ตั้งในการมอบหมายงานและพิจารณาความดีความชอบจึงได้รับการยอมรับโดยไม่มี การต่อต้านแม้ว่าจะเปลี่ยนแปลงแนวปฏิบัติเดิมที่เคยปฏิบัติมา ท้ายที่สุดแล้วผู้บริหารก็คือผู้วางขอบเขตองค์การ และถูกกำหนดสถานภาพให้อยู่เหนือผู้ใต้บังคับบัญชาที่ตระหนักว่าตนเป็นผู้ตามได้เท่านั้น

มิติสองด้านข้างต้นสะท้อนความเป็นไปในอบจ. ระยองที่นำมาสู่การวิเคราะห์วัฒนธรรมองค์การที่แบ่งออกเป็น 3 ระดับจากระดับพื้นผิวที่สามารถสัมผัสได้โดยบุคคลภายนอก จนถึงระดับค่านิยมที่ยึดถือและระดับฐานคติที่อยู่ลึกที่สุด ซึ่งในแต่ละระดับจะสัมพันธ์กันและช่วยอธิบายวัฒนธรรมองค์การของอบจ. ระยองได้อย่างชัดเจน ซึ่งผู้วิจัยได้นำเสนอการวิเคราะห์วัฒนธรรมองค์การในแต่ละระดับตามลำดับ ดังนี้

5.2.3 วัฒนธรรมองค์การระดับสิ่งแสดงภายนอกที่สังเกตได้

วัฒนธรรมองค์การในระดับพื้นผิวนี้สามารถสืบค้นได้จากสิ่งบ่งชี้วัฒนธรรมองค์การต่างๆ ได้แก่ สิ่งบ่งชี้วัฒนธรรมองค์การที่เป็นวัตถุสิ่งของ ที่เป็นภาษาและการใช้คำพูด และที่เป็นการกระทำ หรือพฤติกรรมของสมาชิกองค์การ โดยอบจ.ระยองปรากฏลักษณะสิ่งบ่งชี้เหล่านี้จนเป็นเครื่องแสดง วัฒนธรรมองค์การระดับสิ่งแสดงภายนอกที่เป็นการแบ่งแยกบทบาทผู้นำและผู้ตามอย่างชัดเจนดัง รายละเอียดต่อไปนี้

1) **วัฒนธรรมองค์การผ่านสิ่งที่เป็นวัตถุทั้งหลายภายในอบจ.ระยอง** ได้แก่ อาคาร สำนักงานของอบจ.ระยองที่ก่อตั้งในบริเวณที่เคยเป็นพื้นที่ป่าสงวนอันมีบริเวณกว้างขวางพอสมควร แต่เมื่อหน่วยงานส่วนภูมิภาคไม่สามารถไปจัดตั้งสำนักงานที่ศาลากลางได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงให้ มาตั้งสำนักงานในบริเวณเดียวกับอบจ.ระยองทำให้ที่ดินดังกล่าวมีหน่วยงานราชการมาตั้งอยู่รายล้อม จนเกิดความคับแคบ หน่วยงานราชการดังกล่าวได้แก่ สำนักงานประกันสังคมจังหวัดระยอง สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง เป็นต้น ช่วงที่เก็บข้อมูลภาคสนามนั้นอาคารที่ทำการของอบจ. เป็นอาคารหลังเก่าโดยเป็นอาคารปูนสองชั้นซึ่งใช้เป็นอาคารที่ทำการของอบจ.ตั้งแต่สมัยผู้ว่าราชการ จังหวัดเป็นผู้บริหาร ที่ยังมีเพียง 3 ส่วนงาน คือ สำนักงานเลขานุการจังหวัด ส่วนการคลัง ส่วนโยธา แต่เมื่ออบจ.ระยองเติบโตขึ้นพร้อมกับการขยายส่วนงานออกเป็นกองต่างๆ อาทิเช่น สำนักงาน เลขานุการจังหวัดแยกเป็นสำนักปลัด กองแผนและงบประมาณ และกองกิจการสภา อาคารเดิมจึง คับแคบเกินไปและไม่รองรับต่อจำนวนบุคลากรที่เพิ่มขึ้นทำให้มีการขยายด้านข้างอาคารออกไป และสร้างอาคาร 3 ชั้นเชื่อมต่อด้านหลัง จนกระทั่งสร้างสำนักงานย่อยกระจายอยู่ทั้งในบริเวณที่ดิน นั้นตลอดจนให้กองการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ที่สนามกีฬาจังหวัดที่อยู่ ห่างจากสำนักงานอบจ.ไปประมาณหนึ่งกิโลเมตร ลักษณะส่วนงานที่กระจัดกระจายดังกล่าวมีผลต่อ การประสานงานและการทำความรู้จักระหว่างบุคลากรกองต่างๆ อีกทั้งทำให้ยากแก่การควบคุมดูแล ด้วยความคับแคบและอาคารที่เริ่มเก่าตามที่กล่าวมานั้น ทำให้การจัดแบ่งพื้นที่ใช้สอยไม่เป็นระเบียบ นัก สามารถพบเห็นตู้เก็บเอกสารได้ตามทางเดิน การพูดคุยระหว่างบุคลากรเป็นไปโดยง่าย แต่อย่างไรก็ตาม ในแต่ละกองนั้น ได้จัดแบ่งพื้นที่กันเป็นสัดส่วนสำหรับผู้อำนวยความสะดวกแต่ละกอง ส่วนห้องทำงานของผู้บริหารนั้นจะอยู่ชั้นสามของอาคารด้านหลังที่ต่อเติมใหม่จึงมีความเป็นสัดส่วน สวยงามกว่า ห้องทำงานของนายกอบจ.มีขนาดกว้างพอสมควร อยู่ชั้นในถัดจากห้องเลขานุการและ ที่รับแขก ตกแต่งแบบเรียบง่าย ด้วยความคับแคบของสถานที่ที่เป็นอุปสรรคต่อการประสานงาน การปฏิบัติหน้าที่แต่ละส่วนงาน และจัดกิจกรรมต่างๆ ทางอบจ.ระยองจึงได้จัดสร้างอาคารหลังใหม่ 11 ชั้นขึ้นข้างอาคารหลังเดิมเพื่อใช้เป็นสำนักงาน โดยรวมรวบกองต่างๆที่กระจัดกระจายอยู่นั้น ให้มาอยู่ร่วมกันในอาคารเดียวและจะจัดพื้นที่อย่างเป็นสัดส่วนรองรับการใช้สอยในกิจกรรมต่างๆ ทำให้อบจ.มีสถานที่ทำงานสวยงามโอโง่งเป็นระเบียบมากกว่าที่เป็นอยู่

การแต่งกายของบุคลากรอบจ.ถูกกำหนดตามวันดังนี้ วันจันทร์แต่งกายด้วยเครื่องแบบ ข้าราชการสีทากี วันอังคารใส่เสื้อสีชมพูธงการเสียดาชี วันพุธแต่งกายสุภาพ วันพฤหัสบดีไม่ จำกััดการแต่งกาย ส่วนวันศุกร์ใส่เสื้อยืดมีปกสีฟ้าซึ่งเป็นเสื้อธงการให้คนจังหวัดระยองเสียดาชีแก่

จังหวัด โรงงานและรถยนต์จดทะเบียนในจังหวัดระยองเพื่อเป็นรายได้นำกลับมาพัฒนาจังหวัด เช่นเดียวกับวันอังคาร ซึ่งเมื่อเทียบกับส่วนราชการอื่นแล้ว อบจ.ระยองจะมีความยืดหยุ่นในการแต่งกายมากกว่า เช่น การสวมยีนส์มาทำงาน ผู้ให้สัมภาษณ์คนหนึ่งกล่าวว่าผู้บังคับบัญชาไม่ได้เข้มงวดเรื่องการแต่งกายแต่จะเข้มงวดเรื่องเวลาในการทำงานมากกว่าโดยนำวิธีสแกนนิ้วมือมาใช้ในการเข้า-ออกงานพร้อมลงลายมือชื่อในสมุดที่วางด้านหน้าทางเข้าอบจ.ด้วย (อภิสิทธิ์(นามสมมติ), สัมภาษณ์, 26 มกราคม 2554)

การใช้ตราสัญลักษณ์ของหน่วยงานพบว่ามีน้อย ไม่ว่าจะตามวัสดุอุปกรณ์ เครื่องใช้ไม้สอยต่างๆ สัญลักษณ์อบจ.ระยองที่ถูกนำมาใช้แทนตราสัญลักษณ์และพบเห็นได้บ่อยกว่าคือ ภาพถ่าย นายคชา นายกอบจ.ระยอง ขณะทำกิจกรรมต่างๆ ซึ่งภาพถ่ายดังกล่าวจะถูกจัดแสดงตามจุดต่างๆ ภายในอบจ.

สิ่งสะท้อนวัฒนธรรมองค์การที่เป็นวัตถุประสงค์ของอบจ.ระยองนั้น พบว่ามีความยืดหยุ่นเรียบง่าย และไม่ได้เข้มงวดเคร่งครัดจนเป็นระเบียบหรือเป็นไปในแนวทางเดียวกัน อาจเนื่องด้วยข้อจำกัดที่มีอยู่เดิมในเรื่องอาคารสถานที่ที่ต้องพยายามแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าไปก่อน แต่ก็ได้เตรียมการรองรับกับปัญหาด้านสถานที่ด้วยการลงทุนจัดสร้างอาคารสูงเพื่อบรรจุพื้นที่ใช้สอยที่คิดว่าจะเกิดขึ้นโดยเป็นความริเริ่มของนายคชา อาคารหลังใหม่นี้จะสร้างเสร็จราว พ.ศ.2555 ส่วนเรื่องการแต่งกายนั้น พบว่ามีความยืดหยุ่นเนื่องจากผู้บริหารไม่ได้เคร่งครัดหรือเข้ามาควบคุมใกล้ชิดมักปล่อยให้ผู้อำนวยการส่วนงานนั้นๆ ที่จะบังคับบัญชาลูกน้องของตน ซึ่งหัวหน้าส่วนงานเหล่านั้นก็ไม่ได้ออกกฎหรือห้ามปรามการแต่งกายใดๆ ปล่อยให้เป็นอิสระของบุคลากร แต่สิ่งที่ผู้บริหารให้ความสำคัญคือ การรณรงค์การเสียภาษี ณ จังหวัดระยอง ทำให้การแต่งกายด้วยเสื้อรณรงค์ดังกล่าวถูกนำมาใช้เป็นวิธีการรณรงค์อย่างหนึ่งซึ่งได้รับการปฏิบัติโดยพร้อมเพรียง การแต่งกายของบุคลากรและติดสติ๊กเกอร์ตามรถยนต์เป็นสิ่งสะท้อนว่า สิ่งที่ผู้บริหารให้ความสำคัญจะได้รับการเอาใจใส่และรับมาปฏิบัติอย่างดี แต่สิ่งที่ผู้บริหารเห็นว่าควรปล่อยให้ผู้อำนวยการบังคับบัญชาตนเองของแต่ละส่วนงานกลับไม่มีหัวหน้าส่วนงานคนใดแสดงบทบาทที่เข้มงวดควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชา ทำให้วิเคราะห์ได้ว่า **อำนาจการบังคับบัญชาที่แท้จริงอยู่ที่ผู้บริหารเท่านั้น**

2) วัฒนธรรมองค์การผ่านภาษาหรือวาทะคดี การใช้ภาษาผ่านคำขวัญ ประกาศ ถ้อยแถลงต่างๆ ที่เป็นลายลักษณ์อักษรของอบจ.นั้น พบว่าอบจ.ระยองนั้นยังสื่อสารโดยอิงกับระเบียบของราชการ ฉะนั้น เอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษรก็ยังใช้เป็นเครื่องมือในการสื่อสารพื้นฐานไม่แตกต่างจากส่วนราชการอื่นๆ แต่ก่อนจะใช้หนังสือราชการติดต่อประสานงานจะใช้วิธีการโทรศัพท์ทำความเข้าใจหรือนัดหมายกันในเบื้องต้นก่อน แต่สิ่งที่น่าสนใจคือคำขวัญหรือสโลแกนที่บุคลากรอบจ.กล่าวถึงหลายครั้งในช่วงที่เก็บข้อมูลภาคสนามคือ “อยู่ระยอง รักระยอง” ซึ่งมาจากการรณรงค์ให้ คนในจังหวัดเสียภาษีที่จังหวัดระยองเท่านั้น โรงงานและรถยนต์ในเขตจังหวัดระยองควรจดทะเบียน ที่จังหวัดระยองจะได้เสียภาษีเป็นเงินที่กลับมาสู่จังหวัดระยอง นอกจากคำขวัญดังกล่าวจะถูกพูดถึง ในหมู่สมาชิกแล้ว ยังพบคำขวัญได้จากการสวมเสื้อรณรงค์ในวันอังคารและวันศุกร์ สติ๊กเกอร์ติดรถยนต์ และเพลงรณรงค์ที่แต่งขึ้นใช้เปิดตามโอกาสต่างๆ เช่น เมื่อเข้าเว็บไซต์ของอบจ.

ระยอง เป็นต้น ซึ่งนับว่าบุคลากรรอบจ.ให้ความสำคัญกับกิจกรรมดังกล่าวและมีส่วนร่วมต่อการรณรงค์ตามที่ผู้บริหารให้นโยบายไว้

การใช้ภาษาผ่านคำพูดของบุคลากร จากการสังเกตพบว่าบุคลากรของอบจ.ระยองใช้ภาษาที่ไม่ได้เป็นทางการมากกับผู้วิจัย และบุคลากรก็มักใช้ภาษาพูดที่แสดงความเป็นกันเองในหมู่เพื่อนร่วมงาน เช่น เรียกชื่อเล่นกันมากกว่าชื่อจริงหรือตำแหน่ง หรือเรียกฉายากัน

ส่วนเรื่องเล่าที่กล่าวถึงในหมู่บุคลากรแล้วถ่ายทอดมายังผู้วิจัยนั้น เรื่องที่ผู้ให้สัมภาษณ์มักจะกล่าวถึงคือ **ความภูมิใจ** กับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นของอบจ.ในทางที่ดีขึ้น โดยอบจ.ระยองเป็นที่รู้จักของประชาชนในจังหวัดมากขึ้น มีโครงการสำคัญๆทั้งในปัจจุบันและอนาคตที่ทำให้บุคคลภายนอกได้รับทราบบทบาทและศักยภาพของอบจ.ที่มีต่อท้องถิ่น และเห็นความสำคัญของอบจ.มากกว่าที่ผ่านมา จากเดิมที่คนภายนอกจะกล่าวถึงอบจ.ระยองแล้วจะนึกถึงปัญหาการแข่งขันทางการเมืองที่รุนแรงจนนำมาสู่การเลือกตั้งหลายครั้ง การที่อบจ.ระยองสามารถสร้างผลงานให้เป็นที่ประจักษ์จึงนำความภาคภูมิใจมาสู่สมาชิกองค์การอย่างไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน เนื่องจากประสบการณ์ที่ผ่านมาสร้างแต่ความรู้สึกด้านลบหรือความด้อยกว่าของข้าราชการอบจ. ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ณ วันนี้ เราค่อนข้างภูมิใจว่าเราสามารถเคียงบ่าเคียงไหล่กับส่วนราชการประจำจังหวัดได้ เราได้รับการยอมรับจากอบต. และเทศบาลมากกว่าแต่ก่อน ผู้ใหญ่ในจังหวัดเริ่มมองว่าอบจ.สามารถทำงานสำคัญและช่วยเหลือจังหวัดได้” (คาร์ณ(นามสมมติ), สัมภาษณ์, 19 มกราคม 2554)

จุดแข็งขององค์การเป็นอีกสิ่งที่คุณค่าการประเมินองค์การจากประสบการณ์ที่ผ่านมาของตนเอง บุคลากรอบจ.ระยองต่างเห็นตรงกันว่าจุดแข็งที่สำคัญที่สุดขององค์การคือ ผู้นำหรือนายกอบจ. ซึ่งหมายถึงนายคชาที่เข้ามาปรับเปลี่ยนให้อบจ.เป็นที่ยอมรับของประชาชนและส่วนราชการต่างๆ ในจังหวัด ทำให้บุคลากรมีประสบการณ์ใหม่เกี่ยวกับลักษณะผู้นำและตระหนักว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีผู้บริหารที่เก่ง มิเช่นนั้นจะไม่สามารถสร้างประโยชน์แก่ท้องถิ่นได้ ท้องถิ่นก็จะไม่มีความเจริญทัดเทียมกับท้องถิ่นอื่น การมีผู้นำที่เข้มแข็ง มีวิสัยทัศน์ กล้าตัดสินใจ สามารถบริหารจัดการกิจการภายในอบจ.และประสานงานกับบุคคลภายนอกได้ด้วยเครือข่ายภาครัฐและเอกชน อย่างนายคชาจึงเป็นคุณสมบัติผู้นำที่บุคลากรอบจ.เห็นว่าสร้างการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาแก่อบจ.ได้มากที่สุด จุดแข็งเรื่องอื่นๆที่ตามมาได้แก่ งบประมาณที่มีมากทำให้สามารถจัดทำโครงการต่างๆได้อย่างไม่จำกัด โดยเฉพาะโครงการขนาดใหญ่ดังที่กล่าวไว้ว่า “เล็กไม่ใช่ใหญ่ต่ออบจ.” ในด้านจุดอ่อนที่ถูกกล่าวถึงคือ ความรู้ในกฎระเบียบที่ยังมีน้อย ระบบอุปถัมภ์ที่คอยช่วยเหลือกันจนทำให้มีบุคลากรที่มีความสามารถและทำงานอย่างจริงจังจำนวนน้อย ดังที่กล่าวไว้ว่า “กำลังคนมีพร้อมแต่ขาดประสบการณ์” (เมทินี(นามสมมติ), สัมภาษณ์, 28 มกราคม 2554)

นอกจากนี้ เรื่องเล่าที่ถูกกล่าวถึงมากได้แก่ **ผลงานของอบจ.** ทั้งที่เป็นโครงการที่ได้ดำเนินการไปแล้ว อยู่ระหว่างการดำเนินการ และโครงการในอนาคต โครงการที่ถูกกล่าวถึงมากได้แก่

การสร้างโรงเรียนมัธยม โรงเรียนอนุบาลนานาชาติ โครงการก่อสร้างศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยรวมแบบครบวงจร การจัดตั้งตลาดกลางยางพารา โครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือ และศูนย์จำหน่ายสินค้า OTOP

3) วัฒนธรรมองค์การผ่านการกระทำหรือพฤติกรรมต่างๆของสมาชิกองค์การ พบว่าบุคลากรอบจ.ระยองมีการจับกลุ่มพูดคุยในช่วงเวลาปฏิบัติงานบ้าง โดยจะพบการพูดคุยระหว่างการทำงานในห้องที่มีบุคลากรนั่งทำงานรวมกันอยู่จำนวนมากเนื่องจากสถานที่ปฏิบัติงานที่คับแคบและส่วนมากมักเป็นบุคลากรผู้หญิง หรือการเดินทางมาพูดคุยกันที่โต๊ะทำงานของเพื่อนร่วมงาน อย่างไรก็ตาม บรรยากาศการทำงาน ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และพฤติกรรมการทำงานของแต่ละกองนั้นมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง โดยขึ้นอยู่กับการดูแลของผู้อำนวยการของแต่ละกองและลักษณะงาน เช่น กองช่างจะมีบุคลากรประจำสำนักงานน้อยมักเป็นฝ่ายธุรการที่ต่างฝ่ายต่างทำงานของตนเอง บุคลากรส่วนใหญ่ที่เป็นนายช่างจะออกไปปฏิบัติงานในพื้นที่ต่างๆ กองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีห้องทำงานที่แยกออกมาจากอาคารอบจ.ซึ่งอยู่ด้านหลังของพื้นที่ บรรยากาศการทำงานจึงเงียบเป็นส่วนตัว ลักษณะงานเกี่ยวข้องกับวิชาการ เป็นต้น

ในระหว่างการเก็บข้อมูลภาคสนาม ผู้วิจัยได้ติดต่อขออนุญาตสัมภาษณ์บุคลากรทางโทรศัพท์ ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์จะกำหนดเวลานัดหมายที่สะดวก และเมื่อถึงกำหนดเวลาที่นัดหมาย จะมีความยืดหยุ่นในเรื่องเวลาได้ เช่น ก่อนกำหนดนัดหมาย เลื่อนเวลานัดหมาย หรือขยายเวลาการให้สัมภาษณ์ ความยืดหยุ่นดังกล่าวสะท้อนถึงความเป็นทางการไม่สูงนักของอบจ.ระยอง

เมื่อผู้วิจัยทำการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมกับพฤติกรรมต่างๆของบุคลากรอบจ.ระยองเมื่อปฏิบัติงานนอกสถานที่ ในโครงการ “หน่วยบำบัดทุกข์ บำรุงสุข สร้างรอยยิ้มให้ประชาชน” ณ โรงเรียนมาบียงพร ซึ่งมีกิจกรรมการออกร้านของภาคเอกชน การจำหน่ายสินค้าราคาถูก การออกบู๊ทของหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน เช่น หน่วยแพทย์พอ.สว.ตรวจสุขภาพประชาชน สำนักงานขนส่งจังหวัดมาบริการต่อทะเบียนภาษีเคลื่อนที่ ศาลอุทธรณ์ภาค 2 บริการให้คำปรึกษาด้านกฎหมาย สำนักงานเกษตรจังหวัดมอพันธุ์ไม้ และอื่นๆ เช่น บริการตัดผมฟรี ตรวจวัดสายตา ซึ่งจากกิจกรรมและกำหนดการตามโครงการดังกล่าว ผู้วิจัยพบว่าอบจ.ระยองให้ความสำคัญกับความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ และการมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานเปิดงานแสดงให้เห็นว่าอบจ.ระยองวางสถานะเป็นผู้ประสานงานหรือเจ้าภาพมากกว่าจะเป็นผู้นำการจัดกิจกรรมทั้งหมด แต่สิ่งที่อบจ.ระยองให้ความสนใจจากกิจกรรมดังกล่าวคือ **การแสดงผลงานให้ประชาชนรับรู้**จากการประชาสัมพันธ์โดยนายอบจ.ให้แก่ประชาชนที่มาร่วมงานฟัง และการมอบงบประมาณจังหวัดให้กับฝ่ายต่างๆ อาทิ โครงการติดตั้งเตาเผาขยะแบบไร้มลพิษให้กับอบต. โครงการก่อสร้างปรับปรุงอาคารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้กับอบต. โครงการมอบอุปกรณ์กีฬาแก่โรงเรียน โดยมีผู้บริหารท้องถิ่นและตัวแทนหน่วยงานมารับงบประมาณ โครงการดังกล่าวนี้ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆที่มาร่วมในโครงการซึ่งมีจำนวนมาก โดยจะมีทั้งส่วนราชการต่างๆ (สวมเสื้อสีฟ้า) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สวมชุดกากี) และครูโรงเรียนในพื้นที่ที่มาช่วยอำนวยความสะดวก ทำให้

บุคลากรของอบจ.ที่มีไม่มากนักเมื่อเทียบกับจำนวนผู้เข้าร่วมโครงการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างราบรื่น

วัฒนธรรมองค์การในระดับสิ่งแสดงภายนอกที่สังเกตได้ของอบจ.ระยองนั้น สะท้อนถึงการให้ความสำคัญกับผู้นำอันเป็นจุดศูนย์รวมขององค์การที่ได้รับการยอมรับเคารพจากบุคลากร โดยสิ่งใดที่ผู้นำให้ความสำคัญบุคลากรจะให้ความสำคัญและความร่วมมือเป็นอย่างดี อาทิ โครงการรณรงค์การเสียด่าน ๕ จังหวัดระยอง เพื่อนำกลับมาเป็นงบประมาณอบจ.ใช้เพื่อการพัฒนาจังหวัดต่อไป การตระหนักในผลงานที่สร้างขึ้นมาก่อนประโยชน์ให้กับประชาชนก็เป็นสิ่งที่ได้รับการถ่ายทอดปลูกฝังมาจากผู้นำ การมีภาพลักษณ์ผู้ประสานงานกับหน่วยงานต่างๆแสดงถึงบทบาทที่ทัดเทียมกับหน่วยงานอื่นๆเหล่านั้น นอกเหนือจากสิ่งที่คุณบริหารให้ความสำคัญแล้ว บุคลากรอบจ.ระยองก็ไม่นำมาปฏิบัติหรือยึดถือเป็นสิ่งสำคัญ ทำให้สิ่งแสดงภายนอกอื่นๆ เป็นไปตามความเคยชินที่เคยปฏิบัติกันมา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ บุคลากรอบจ.ระยองมีลักษณะการเป็นผู้ตามมากกว่าจะเป็นผู้ริเริ่ม ดังนั้น เมื่อสมาชิกส่วนใหญ่ขององค์การตั้งใจในการเป็นผู้ตามและยกหน้าที่สำคัญให้เป็นของผู้นำ การจำแนกแยกแยะบทบาทจึงเกิดขึ้นและจะจำกัดหน้าที่ของแต่ละบทบาทออกไปไม่ก้าวล้ำกัน ซึ่งเป็นวัฒนธรรมองค์การที่เกิดขึ้นในระดับสิ่งแสดงภายนอกที่สังเกตได้ของการศึกษานี้ โดยวัฒนธรรมองค์การระดับสิ่งแสดงภายนอกจะเชื่อมโยงกับวัฒนธรรมองค์การระดับค่านิยมที่ยึดถือต่อไป

5.2.4 วัฒนธรรมองค์การระดับค่านิยมที่ยึดถือ

วัฒนธรรมองค์การระดับที่เป็นหลักการและมาตรฐานทางสังคมของอบจ.ระยองนี้เกิดจากการหล่อหลอมประสบการณ์จนทำให้เกิดการเรียนรู้ว่าแนวทางที่ควรยึดถือนั้นประกอบด้วยให้ความสำคัญกับความถูกต้องตามระเบียบกฎหมายเพื่อคุ้มครองให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปโดยไม่ผิดพลาดรวมกับการให้ความสำคัญกับการสนองนโยบายของผู้บริหารในฐานะผู้นำพาองค์การไปสู่การยอมรับและผู้บังคับบัญชาที่ให้คุณให้โทษได้

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าหลักการทำงานที่บุคลากรอบจ.ระยองให้ความสำคัญและใช้เป็นมาตรฐานในการตัดสินใจว่าสิ่งใดควรทำหรือไม่ควรทำก็คือ การตอบสนองนโยบายของผู้บริหารหรือการนำนโยบายมาปฏิบัติให้เกิดเป็นผลงาน โดยที่มีเงื่อนไขว่า การตอบสนองให้เกิดผลงานนั้นต้องอยู่บนพื้นฐานของอำนาจหน้าที่ที่ระเบียบกฎหมายกำหนดไว้ ดังที่บุคลากรมักกล่าวถึงหลักการทำงานของตนเองว่าต้องสามารถประสานค่านิยมที่ยึดระเบียบกฎหมายไปพร้อมกับปฏิบัติตามแนวนโยบายของผู้บริหาร ซึ่งประโยชน์ที่จะได้รับก็คือ ผลงานที่ประชาชนยอมรับและการปฏิบัติงานไม่ผิดพลาดดังตัวอย่าง

“หลักการทำงานก็คือ ต้องมองถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลักก่อน ถ้าเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมต่อการแก้ไขปัญหาในภาพรวมซึ่งถือเป็นหน้าที่ของเรา เราทำงานโดยอาศัยระเบียบ คือปรับเอาระเบียบที่เขียนไว้ว่าเรามีอำนาจอย่างไรมาใช้เป็นหลักในการทำงาน...เราสามารถทำงานได้คล่องตัวกว่า ทำให้เราสามารถทำงานกับประชาชน

และได้รับการยอมรับจากประชาชน” (คำรณ (นามสมมติ), สัมภาษณ์, 19 มกราคม 2554)

“เราเป็นข้าราชการ ทำงานอย่างน้อยเราต้องยึดระเบียบซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่สุด ที่สองคือ นโยบายของผู้บริหารที่ต้องทำนโยบายให้เป็นผลรูปธรรม สุดท้ายต้องตั้งใจทุ่มเท อุทิศเวลาและใช้ความคิด ไม่ใช่ทำตามนโยบายอย่างเดียว บางครั้งต้องคิดวิเคราะห์ว่าทำได้หรือไม่ได้”(เมทินี (นามสมมติ), สัมภาษณ์, 28 มกราคม 2554)

แม้ว่าวัฒนธรรมองค์การระดับสิ่งแสดงภายนอกที่สังเกตได้ของอบจ.ระยองจะสะท้อนการเป็นผู้ตามที่เชื่อฟังและปฏิบัติตามการชี้แนะของผู้นำ แต่จากประสบการณ์ที่ผ่านมาของบุคลากรตั้งแต่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารก็คือ ข้าราชการต้องปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย ซึ่งเมื่ออบจ.ระยองผ่านเข้าสู่การมีนายกอบจ.เป็นผู้บริหารในช่วงแรก การปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายก็ยังคงดำเนินอยู่เรื่อยมาแม้ว่าจะมีระเบียบกฎหมายใหม่ๆเกิดขึ้นจนไม่สามารถทำความเข้าใจได้อย่างแม่นยำ แต่จากการเปลี่ยนผู้บริหารบ่อยครั้ง ประกอบกับมีเหตุการณ์ฟ้องร้องหรือพบการทุจริตเกิดขึ้น ทำให้บุคลากรอบจ.ตระหนักถึงความสำคัญของการยึดระเบียบกฎหมายว่าจะช่วยเป็นเกราะคุ้มกันความผิดพลาดที่จะเกิดขึ้นได้ เมื่อนายคชาเข้ามาเป็นผู้บริหารพร้อมกับสร้างการเปลี่ยนแปลงในด้านผลงานจนสามารถสื่อสารไปยังบุคลากรให้เห็นถึงประโยชน์จากการทำงานตามแนวทางที่ผู้บริหารนำพาไป การคำนึงถึงผลงานจึงเป็นหลักการทำงานหนึ่งบุคลากรเริ่มยึดถือและรู้ว่าเป็นคุณสมบัติสำคัญที่จะช่วยให้ได้รับความดีความชอบและความสำเร็จในอาชีพ แต่การคำนึงถึงผลงานดังกล่าวก็ยังไม่ได้กลายเป็นค่านิยมหลักเพียงค่านิยมเดียว เพราะค่านิยมในการยึดมั่นต่อระเบียบกฎหมายยังคงฝังรากลึกอยู่ในบุคลากร ประกอบกับลักษณะการบริหารจัดการของนายคชาที่รับฟังข้อเสนอของบุคลากรและช่วยหาทางออกที่ไม่เป็นการละเมิดกฎหมายยังทำให้การดำเนินการตามระเบียบกฎหมายเป็นสิ่งที่ควรยึดมั่นอยู่

5.2.5 วัฒนธรรมองค์การระดับฐานคติ

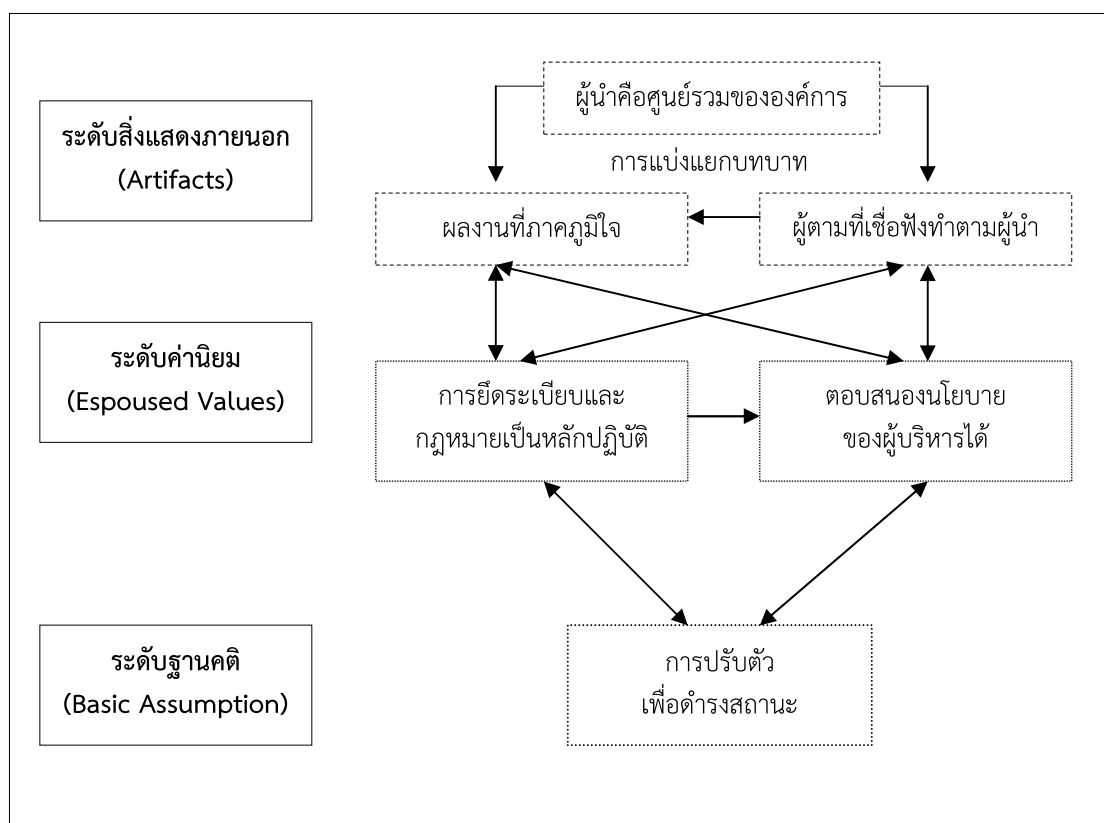
สิ่งที่อยู่ภายในจิตใจของบุคลากรจนกลายเป็นวัฒนธรรมองค์การในระดับฐานคติที่เปิดเผยออกมาได้ยากนี้มีการก่อตัวมาอย่างยาวนาน แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงใหม่ๆเกิดขึ้นในช่วง 5 ปีที่นายคชาเข้ามาเป็นผู้บริหารก็ตาม กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงแบบแผนพฤติกรรมและทัศนคติเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะบุคลากรอบจ.เกิดความชัดเจนเมื่อได้รับแบบอย่างจากผู้นำที่ถ่ายทอดสิ่งเหล่านั้นออกมาแก่บุคลากรด้วยวิธีการต่างๆ จนทำให้เกิดค่านิยมผสมทั้งค่านิยมเดิมคือทำตามระเบียบกฎหมายกับค่านิยมใหม่คือทำตามนโยบายผู้บริหาร ดังที่ปรากฏในวัฒนธรรมองค์การระดับค่านิยมที่ยึดถือ ค่านิยมแบบผสมดังกล่าวเกิดจากการเรียนรู้ของฝ่ายบุคลากรเองและเกิดจากแนวทางการบริหารจัดการของฝ่ายผู้บริหารที่ไม่ได้ตัดค่านิยมหนึ่งแล้วให้ความสำคัญกับค่านิยมหนึ่งเพียงอย่างเดียว แม้ว่าความต้องการของผู้บริหารสูงสุดคือ การนำนโยบายที่คิดไว้มาสู่โครงการที่เป็นรูปธรรมโดยบุคลากรอบจ. แต่การเข้าใจข้อจำกัดของบุคลากรมีส่วนสำคัญที่ทำให้ผู้บริหารรู้จัก

เลือกใช้แนวทางการบริหารจัดการที่เหมาะสมกับสถานการณ์และบุคลากร ทำให้ไม่เกิดความขัดแย้งขึ้นภายในองค์กร

การบรรจบกันของทั้งสองฝ่ายสะท้อนให้ถึงความสามารถในการปรับตัว (adaptability) ที่ต้องอยู่ร่วมกันและพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันด้วยการแสดงบทบาทผู้นำ-ผู้ตามอย่างชัดเจน ความสามารถในการปรับตัวดังกล่าวนี้มีเป้าหมายที่อยู่ลึกภายในจิตใจก็คือ “การดำรงสถานะ (sustaining its position) ในสังคม” อันหมายความว่าองค์กรต้องดำรงสถานะที่ชัดเจนและมีตัวตนในสังคมภาครัฐ ผู้บริหารต้องการสร้างผลงานเพื่อชื่อเสียง ฐานคะแนน และความมั่นคงของกลุ่มการเมือง ขณะที่บุคลากรสามารถมีผลงานที่ภาคภูมิใจโดยที่ยังอยู่ในสถานะข้าราชการผู้ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย ทุกฝ่ายของอบจ.ต่างมีจุดมุ่งหมายในการนำพาตนเองไปสู่อนาคตที่ดีตามที่ปรารถนา ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่า ฐานคติอันเป็นแก่นแท้ของวัฒนธรรมองค์การของอบจ.ระยองก็คือ การปรับตัวเพื่อดำรงสถานะขององค์การในสังคม (adaptability for sustaining its position) นั่นเอง

การศึกษาวัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองทำให้เกิดข้อสรุปได้ดังแสดงในภาพ

ภาพที่ 5.1 ลักษณะวัฒนธรรมองค์การของอบจ.ระยองตามกรอบความคิดของเอ็ดการ์ ชายน์



ภาพที่ 5.1 นี้ แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างวัฒนธรรมองค์กรทั้ง 3 ระดับที่เกิดขึ้นของอบจ.ระยอง ซึ่งสามารถอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์กรกับแหล่งที่มาทั้ง 5 ได้ดังนี้

การก่อตัวของวัฒนธรรมองค์กรเกิดขึ้นอย่างเข้มข้นในช่วงการดำรงตำแหน่งนายกอบจ.ของนายคชา การมุ่งเข้ามาปรับเปลี่ยนอบจ.ที่เคยเป็นองค์กรล่าหลังทั้งในด้านผลงาน ชื่อเสียง พฤติกรรมการทำงาน ฯลฯ ซึ่งสืบเนื่องมาจากเหตุผลใน 3 เรื่องคือ

1) นโยบายและระเบียบของรัฐในเรื่องข้าราชการท้องถิ่นในอดีตที่ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างข้าราชการพลเรือนและข้าราชการท้องถิ่น โดยข้าราชการท้องถิ่นถูกมองว่าเป็นข้าราชการชั้นรอง เพราะไม่ได้อาศัยความรู้ความสามารถในการมาบรรจุแต่งตั้งและพัฒนาเลื่อนขั้นเหมือนดังข้าราชการพลเรือน บทบาทหน้าที่ของข้าราชการท้องถิ่นก็ไม่ชัดเจนและไม่ได้รับการเอาใจใส่ที่จะได้รับการกระจายอำนาจอย่างจริงจังจากรัฐส่วนกลาง เมื่อข้าราชการท้องถิ่นบรรจุอยู่ที่ใดก็มักเติบโตตามสายงาน ณ ที่นั้นไปตลอดจึงไม่ได้มีประสบการณ์และความกระตือรือร้นกับสิ่งใหม่

2) ขณะที่โครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่นที่ไม่มีหัวอำนาจใดผูกขาดอำนาจการแข่งขันต่อสู้ทางการเมืองและการแย่งชิงผลประโยชน์จึงเกิดขึ้นตลอดเวลา โดยเฉพาะเมื่อกลุ่มการเมืองหันมาวางเป้าหมายในการครอบครองอำนาจผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อบจ.จึงกลายเป็นองค์กรที่กลุ่มการเมืองพยายามเข้ามาบริหาร เพราะสถานะใหม่ของอบจ.ที่ได้รับจากผลของกฎหมายคือ การประสานแผนพัฒนาจังหวัดจึงเป็นศูนย์กลางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ซึ่งจะช่วยในเรื่องของฐานอำนาจได้เป็นอย่างดี

3) เมื่อสภาพเศรษฐกิจดียอมหมายถึงภาษีที่จัดเก็บได้มาเป็นงบประมาณของอบจ.ส่วนหนึ่งซึ่งสามารถถูกใช้ให้เป็นประโยชน์ในทางการเมืองได้ ประกอบกับสังคมที่มีปัญหามากมายรอการแก้ไขและความสนใจต่ออบจ.ยังมีน้อย

เหตุผลข้างต้นเป็นสภาพแวดล้อมภายนอกที่อบจ.ต้องเผชิญ แต่กลับพบว่าเมื่ออบจ.ระยองมีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมเหล่านี้มีน้อยมาก องค์กรจึงมีลักษณะเหมือนองค์กรปิดที่ยากแก่การพัฒนา เมื่อนายคชาเข้ามาเป็นผู้บริหารโดยผ่านการต่อสู้ทางการเมืองมา ด้วยวิสัยทัศน์ บุคลิกลักษณะและความได้เปรียบในหลายเรื่อง อาทิ ประสบการณ์การเป็นส.ส.มาก่อน การมีเครือข่ายทางสังคมการเมือง ฯลฯ จึงทำให้นายคชามองเห็นจุดอ่อนที่ต้องเร่งปรับปรุงแก้ไข ซึ่งก็คืองบประมาณ บุคลากร และวิธีการทำงานของอบจ.ระยอง เมื่อกระบวนการฝังตรึงวัฒนธรรมองค์กรเริ่มต้นผ่านกลไกผู้นำดังกล่าว การปรับเปลี่ยนอย่างมียุทธวิธีโดยการรับมือกับสภาพแวดล้อมภายนอกด้วยการปรับเปลี่ยนภาพลักษณ์ด้วยการใช้ผลงาน ให้บุคคลภายนอกเกิดการยอมรับอบจ.มากกว่าที่ผ่านมาทั้งในหมู่ข้าราชการและประชาชนในจังหวัด ซึ่งนับว่าประสบความสำเร็จในด้านนี้อย่างมาก ส่วนการจัดการเพื่อให้เกิดการบูรณาการภายในก็อาศัยกลไกผู้บริหารเป็นผู้นำในการจัดการและเป็นต้นแบบผู้ประสานงาน ซึ่งผลที่เกิดขึ้นคือ จากเดิมที่ข้าราชการบุคลากรอบจ.คอยให้คำแนะนำแก่ผู้บริหารยุคแรกบ้างแต่ก็ไม่จริงจังนักเพราะต่างฝ่ายต่างไม่มีประสบการณ์และความรู้สำหรับภารกิจและบทบาทใหม่ที่ได้อมา แต่เมื่อมีผู้นำที่คอยช่วยอำนวยความสะดวก ช่วยตัดสินใจ ช่วยสร้าง

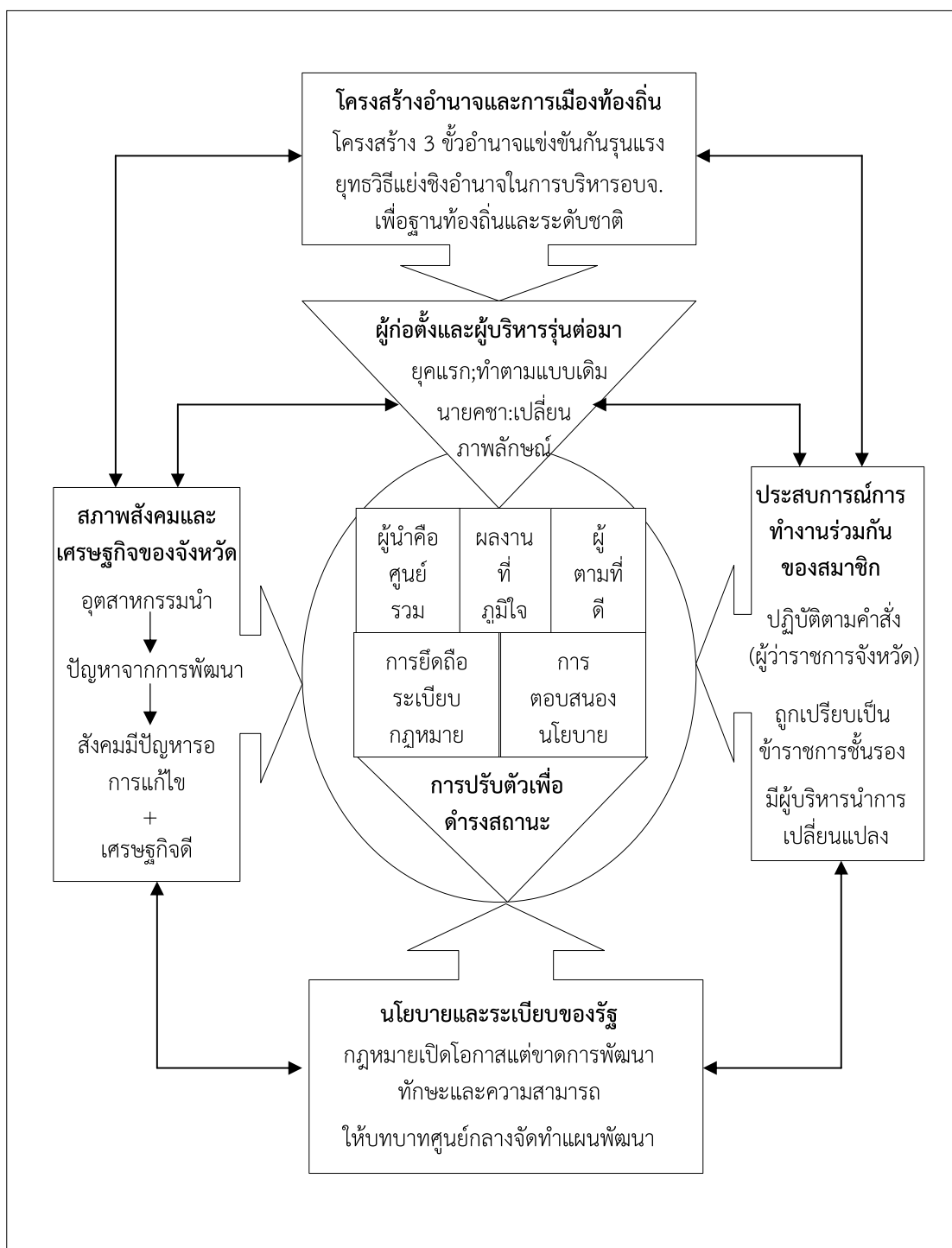
ภาพลักษณ์ หรือช่วยผลักดันผลงาน ในที่สุดบุคลากรรอบจ.ก็รู้สึกยกย่องผู้นำและวางตนเป็นผู้ตาม ดังนั้น สิ่งแสดงภายนอกที่สังเกตได้ที่ผู้วิจัยพบก็คือ การแบ่งแยกสถานภาพผู้นำ-ผู้ตาม โดยผู้นำเป็น ศูนย์รวมขององค์กร ส่วนผู้ตามก็เดินตามผู้นำให้ทัน ทั้งนี้ มีสิ่งที่เชื่อมโยงผู้นำและผู้ตามไว้ก็คือ ผลงาน ดังจะเห็นได้จากเรื่องเล่าที่เปรียบเทียบกับปัจจุบันในด้านผลงานและการยอมรับ การยกย่องผู้นำ และการได้เป็นผู้ตาม ส่วนพฤติกรรมนั้นจะพบว่า หากเป็นสิ่งที่ผู้บริหารให้ความสำคัญ สิ่งนั้นจะได้รับการปฏิบัติโดยพร้อมเพรียงร่วมกัน นอกเหนือจากสิ่งนั้นจะปล่อยตามสบายหรือ เป็นไปตามหัวหน้าส่วนงานจะบังคับบัญชา ซึ่งพฤติกรรมที่แสดงออกมาก็สัมพันธ์กับสิ่งของเครื่องใช้ และการแต่งกายด้วย

วัฒนธรรมองค์การในระดับพื้นผิวที่แสดงออกมาและสังเกตได้นั้นเชื่อมโยงไปสู่ค่านิยมที่ยึดถือ ตามมา หลักในการทำหน้าที่จึงเป็นสิ่งยึดเหนี่ยวที่ถูกสร้างเป็นบรรทัดฐานที่ควรแก่การยอมรับ เมื่อมีการแบ่งแยกบทบาทกันชัดเจนแล้ว ค่านิยมที่ยึดถือจึงสืบเนื่องสัมพันธ์กันนั่นก็คือ การยึดระเบียบ กฎหมายเป็นหลักในการปฏิบัติงานเพื่อความชอบธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของทุกฝ่าย ขณะเดียวกันก็ต้องตอบสนองนโยบายของผู้บริหารได้โดยอาศัยระเบียบกฎหมายนั้นมาใช้ในการ สร้างผลงานซึ่งเป็นประโยชน์ร่วมกันทั้งฝ่ายผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติตามนโยบาย

สุดท้ายแล้ว วัฒนธรรมที่เป็นฐานคิดร่วมกันที่อยู่ลึกภายในจิตใจก็คือ ประโยชน์ที่จะได้รับ กลับคืนมาจากการยึดค่านิยมทั้งสองและแสดงออกตามสิ่งแสดงภายนอกต่างๆ โดยสิ่งที่ทุกคนวางไว้ ก็คือ การปรับตัวเพื่อดำรงสถานะขององค์กรในสังคม เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะการแบ่งแยกบทบาท ในระดับสิ่งแสดงภายนอกก่อให้เกิดเส้นทางคู่ขนานระหว่างผู้นำและผู้ตามที่มาบรรจบกันด้วยผลงาน ต่างฝ่ายต่างต้องการให้เป้าหมายของตนเองบรรลุซึ่งก็คือ ผลงานและชื่อเสียง ในด้านผู้บริหารฝ่าย การเมืองก็ย่อมจะเป็นการสร้างฐานเสียงและอิทธิพลให้เพิ่มพูนมากยิ่งขึ้น ในด้านบุคลากรก็ย่อมเป็นการสะท้อนสถานะทางสังคมในความเป็นข้าราชการท้องถิ่นได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ทุกคนในองค์กร ต้องการให้องค์กรได้รับการยอมรับในบทบาทการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำประโยชน์แก่ ท้องถิ่น เป็นการดำรงสถานะที่สำคัญไม่ต่างจากองค์กรอื่นๆ ซึ่งในการดำรงสถานะนั้นไว้ได้ต้องมีการปรับตัวร่วมกัน เป็นการปรับตัวเพื่อเปลี่ยนแปลงภาพลักษณ์เดิมมาสู่ภาพลักษณ์ใหม่ ซึ่งอาศัย วัฒนธรรมองค์การระดับค่านิยมที่ยึดถือและสิ่งแสดงภายนอกเป็นแนวทาง

ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์การทั้ง 3 ระดับกับอิทธิพลของแหล่งที่มาวัฒนธรรม องค์การกรณีศึกษาอบจ.ระยองนั้น สามารถแสดงความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นข้างต้นได้ ดังภาพต่อไปนี้

ภาพที่ 5.2 สรุปอิทธิพลแหล่งที่มาวัฒนธรรมองค์กรที่มีต่อวัฒนธรรมองค์กรทั้ง 3 ระดับ



การวิเคราะห์วัฒนธรรมองค์การของอบจ.ข้างต้นแสดงให้เห็นว่าวัฒนธรรมองค์การของอบจ.ระยองมีลักษณะวัฒนธรรมองค์การตามแนวคิดของฮอฟสตีด (Hofstede, 1983) ด้วยการใช้การมีลักษณะการหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนปานกลาง เพราะสภาพแวดล้อมภายนอกยังมีปัญหาต่างๆ ที่รอรับการแก้ไข ทำให้เป็นปัจจัยที่อบจ.ต้องหาวิธีการรับมือและแก้ไขไปตามสถานการณ์อยู่บ้าง ขณะที่ระยะห่างของอำนาจ (Power distance) ก็ไม่มากนักเช่นกัน มีเพียงการแบ่งแยกระหว่างผู้บริหารกับบุคลากรอบจ.ออกเป็น 2 ฝ่ายที่ยังคงทำงานร่วมกันได้อย่างใกล้ชิด ประกอบกับในบรรดาบุคลากรก็ไม่ได้ใช้อำนาจตามโครงสร้างแนวดิ่งอย่างชัดเจน บทบาทของผู้นำในการวางแผนจัดการองค์การได้ทำให้อบจ.ระยองมีการมองช่วงเวลาไม่สั้นและไม่ยาวไกล (ปานกลาง) (Long-short term orientation) เพราะการดำเนินงานต่างๆต้องอาศัยเวลาตามระเบียบขั้นตอนแต่ก็ต้องเร่งให้ทันในกำหนดวาระการบริหารอบจ.ของผู้บริหาร ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรก็มีการรวมกลุ่มผูกพันกันโดยเฉพาะในแต่ละกองที่ทำงานร่วมกัน (Collectivism) สุดท้ายก็คือ การให้คุณค่ากับสถานะ ภาพลักษณ์ และการยอมรับ ทำให้อบจ.ระยองมีลักษณะค่านิยมแบบหญิง (Femininity) มากกว่าค่านิยมแบบชาย

ส่วนแนวคิดของดาฟท์ (Daft, 2005) ที่แบ่งรูปแบบวัฒนธรรมองค์การออกเป็น 4 รูปแบบจากมิติลักษณะสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การและกลยุทธ์ที่องค์การให้ความสำคัญซึ่งรูปแบบที่ใกล้เคียงกับวัฒนธรรมองค์การของอบจ.ระยองคือ วัฒนธรรมแบบข้าราชการ (Bureaucratic culture) ที่เน้นระเบียบขั้นตอนอย่างเป็นเหตุเป็นผล อาศัยระเบียบกฎเกณฑ์เป็นหลักในการปฏิบัติงานเนื่องจากการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกกำกับโดยระเบียบกฎหมาย นอกจากนั้นแล้วอบจ.ระยองยังมีลักษณะวัฒนธรรมแบบปรับตัวได้ดี (Adaptability culture) อันเนื่องมาจากมีผู้นำที่สร้างการเปลี่ยนแปลงและให้ความสำคัญความชอบกับความคิดสร้างสรรค์และการกล้าเผชิญความเสี่ยงแก่บุคลากร เพียงแต่บุคลากรขาดคุณสมบัติในเรื่องความเป็นอิสระในการตัดสินใจขณะเดียวกันอบจ.ก็มีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจนในการสร้างประโยชน์แก่ท้องถิ่นที่แสดงออกผ่านผู้นำและบุคลากรทั้งหลาย ซึ่งสอดคล้องกับวัฒนธรรมแบบมุ่งความสำเร็จ (Achievement culture) แต่บุคลากรยังไม่มีค่านิยม ที่มุ่งมั่นในการประสบความสำเร็จด้วยตนเองจากการทำงานหนัก

หากพิจารณารูปแบบวัฒนธรรมองค์การตามแนวคิดของดิลและเคนเนดี (Deal and Kenedy, 1982) พบว่า อบจ.ระยองมีลักษณะใกล้เคียงกับวัฒนธรรมแบบกระบวนการมากที่สุด (Process culture) เนื่องจากมีลักษณะของระบบราชการที่มีความเสี่ยงน้อย ยึดถือกระบวนการทำงานและกฎระเบียบเป็นหลักปฏิบัติที่ช่วยป้องกันผลกระทบจากภายนอก องค์การสามารถดำรงอยู่ต่อไปแม้จะเกิดความผิดพลาดขึ้น ซึ่งวัฒนธรรมแบบกระบวนการนี้สอดคล้องกับวัฒนธรรมแบบราชการของดาฟท์ อันเป็นค่านิยมหนึ่งที่ยึดถือของอบจ.ระยอง

สาเหตุของประเด็นข้างต้นเกิดจากแหล่งที่มาวัฒนธรรมองค์การของอบจ.แตกต่างจากการศึกษาของดาฟท์ ดิลและเคนเนดีที่ต่างให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมนอกที่เป็นมิติหนึ่งในการก่อรูปแบบวัฒนธรรมองค์การ แต่การศึกษาวัฒนธรรมองค์การของอบจ.พบว่าแหล่งที่มาสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการก่อเกิดวัฒนธรรมองค์การทั้งระดับสิ่งแสดงภายนอก ค่านิยม และฐานคติก็คือ

ภาวะผู้นำตั้งแต่ผู้ก่อตั้งและผู้บริหารรุ่นต่อมา ซึ่งจะไปมีผลต่อแหล่งที่มาที่เป็นประสบการณ์การเรียนรู้ร่วมกันของสมาชิกด้วย ร่วมกับปัจจัยจากสภาพแวดล้อมอื่นๆ ทั้งสภาพสังคมและเศรษฐกิจของจังหวัด นโยบายและระเบียบของรัฐ รวมถึงโครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่น ด้วยเหตุที่อบจ.ระยองนั้น ประสบกับการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารในช่วงต้นจนวัฒนธรรมองค์การไม่ได้รับการฝังตรึงผ่านกลไกใดๆ เมื่อได้นายคชมาเป็นนายกอบจ.กระบวนการสร้างวัฒนธรรมองค์การจึงมีความชัดเจนขึ้น แสดงให้เห็นว่าบทบาทผู้นำมีผลต่อวัฒนธรรมองค์การอย่างมาก ซึ่งการที่ชาชนักกล่าวว่ามีอิทธิพลจากผู้ก่อตั้ง (impact of founder) มีบทบาทมากที่สุดในการสร้างวัฒนธรรมองค์การนั้น แสดงให้เห็นได้ว่ากรณีของอบจ.ระยองนั้น ผู้ก่อตั้งในช่วงแรกที่ไม่ได้ริเริ่มสร้างวัฒนธรรมองค์การใหม่ การสานต่อซึ่งความเคยชินที่ไม่กระตือรือร้นจึงถูกปลูกฝังเป็นวัฒนธรรมองค์การมายาวนาน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ผู้ก่อตั้งยังไม่มีภาวะผู้นำในการสร้างวัฒนธรรมองค์การได้ องค์การจึงประสบกับปัญหาในการทำงานและภาพลักษณ์ จนเข้าสู่ผู้บริหารรุ่นต่อมาอย่างนายคชที่พยายามปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและความเชื่อเดิม จึงพบกับความยากลำบากมากกว่าการเปลี่ยนแปลงที่กระทำในช่วงแรก

การวิเคราะห์วัฒนธรรมองค์การของอบจ.ระยองจึงสรุปได้ว่า ด้วยสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่อยู่บนฐานของภาคอุตสาหกรรมที่ก้าวหน้ากว่าภาคเกษตรกรรม ทำให้จังหวัดระยองสร้างรายได้แก่ประเทศชาติในอันดับต้น กลุ่มนักธุรกิจภาคเอกชนมีความเข้มแข็งในการรวมกลุ่มดำเนินกิจกรรมต่างๆ ขณะที่ภาคประชาชนก็เรียกร้องให้แก้ปัญหาจากการพัฒนา ซึ่งอบจ.ระยองมุ่งเน้นที่จะแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ให้ออกมาเป็นผลงานมากที่สุด ส่วนนโยบายและระเบียบของรัฐเองได้เปิดโอกาสให้อบจ.สามารถแสดงบทบาททัดเทียมกับหน่วยราชการอื่นๆ แต่อุปสรรคสำคัญกลับอยู่ที่ความสามารถในการใช้ระเบียบกฎหมายของบุคลากรอบจ.ระยองเอง ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่ผู้บริหารและบุคลากรต่างมองว่าเป็นจุดอ่อนที่ควรได้รับการแก้ไข เนื่องจากที่ผ่านมาการแข่งขันที่รุนแรงเพื่อแย่งชิงการเข้าสู่ตำแหน่งนายกอบจ.ของโครงสร้างอำนาจหลายกลุ่มการเมืองที่ต่างพยายามรักษาฐานอำนาจในท้องถิ่นทำให้เกิดการเลือกตั้งหลายครั้งจนไม่มีผู้บริหารมาบริหารงานอบจ.อย่างจริงจังเป็นระยะเวลาหลายปี ปัญหาในด้านการใช้ระเบียบกฎหมายจึงยังคงอยู่ กระทั่งนายคชขณะการเลือกตั้งเข้ามาเป็นนายกอบจ.ในปีพ.ศ.2550 กระบวนการสร้างวัฒนธรรมองค์การผ่านผู้นำจึงเริ่มต้นขึ้น ประสบการณ์ความผันผวนในการมีผู้บริหารที่หมุนเวียนกันเข้ามาบริหารงานในอบจ.ระยองจึงก่อเป็นประสบการณ์ของบุคลากร ทำให้ในที่สุดแล้ว อบจ.ระยองมีฐานคติในการปรับตัวเพื่อดำรงสถานะขององค์การเป็นแก่นของวัฒนธรรมองค์การ เพราะต่างก็ต้องการบรรลุเป้าหมายเพื่อเป็นหลักประกันในอาชีพหรือตำแหน่งของตน การเรียนรู้ไปสู่เป้าหมายจึงกลายเป็นการปรับตัวให้เหมาะสมกับสถานการณ์โดยมีค่านิยมที่ยึดถือไว้ว่าจะต้องยึดความถูกต้องของระเบียบกฎหมายพร้อมกับตอบสนองนโยบายผู้บริหารได้ ซึ่งผลจากการวิเคราะห์วัฒนธรรมองค์การของอบจ.ชลบุรีในบทที่ 4 และวัฒนธรรมองค์การของอบจ.ระยองในบทที่ 5 นี้ ทำให้เกิดข้ออภิปรายและข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาตามมา ดังที่จะอธิบายในบทที่ 6 ต่อไป

บทที่ 6

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

ข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้แล้วนำมาวิเคราะห์ข้อมูลดังที่นำเสนอในบทที่ 4 และบทที่ 5 แล้วนั้น ในส่วนของบทที่ 6 นี้ผู้วิจัยได้นำเสนอการสรุปผลการวิจัย การอภิปรายผลการวิจัย และข้อเสนอแนะตามลำดับ ดังนี้

6.1 สรุปผลการวิจัย

การสรุปผลการวิจัยนี้เริ่มจากการทบทวนวัตถุประสงค์ในการวิจัยเพื่อนำมาสู่การตอบคำถามตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาครั้งนี้ โดยแบ่งเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนที่เกี่ยวข้องกับแหล่งที่มาวัฒนธรรมองค์การที่การวิจัยนี้มุ่งอธิบายลักษณะและอิทธิพลของแหล่งที่มาทั้ง 5 ส่วนที่มีผลต่อวัฒนธรรมองค์การของอบจ. และส่วนที่สรุปลักษณะวัฒนธรรมองค์การหลังจากได้รับอิทธิพลนั้นแล้วปรากฏออกมาเป็นรูปแบบวัฒนธรรมองค์การที่มีทั้งส่วนที่คล้ายคลึงและส่วนที่แตกต่างในอบจ.ทั้งสอง ซึ่งเมื่อได้เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการศึกษาจากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมแล้วนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เพื่อให้ได้ข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยดังกล่าว ทำให้สามารถสรุปผลการวิจัยได้ดังนี้

6.1.1 แหล่งที่มาของวัฒนธรรมองค์การ

วัตถุประสงค์ข้อแรกของการวิจัยคือ ต้องการศึกษาลักษณะที่มาของวัฒนธรรมองค์การในกรณีของอบจ.และอิทธิพลที่แหล่งที่มาที่มีผลต่อการก่อเกิดวัฒนธรรมองค์การ ซึ่งกรอบแนวคิดในการวิจัยที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมนั้น แหล่งที่มาวัฒนธรรมองค์การของอบจ.จะประกอบด้วย 5 ส่วน คือ 1) สภาพสังคมและเศรษฐกิจของจังหวัด 2) นโยบายและระเบียบของรัฐ 3) โครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่น โดยโครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่นจะมีผลต่อแหล่งที่มาที่ 4) ผู้ก่อตั้งและผู้บริหารรุ่นต่อมา อันจะมีผลต่อวัฒนธรรมองค์การในระดับสิ่งแสดงภายนอก ระดับค่านิยมที่ยึดถือ และระดับฐานคติโดยตรงและมีอิทธิพลมากที่สุด และแหล่งที่มาสุดท้ายคือ 5) ประสบการณ์การทำงานร่วมกันของสมาชิก

ข้อค้นพบที่ได้จากการวิจัยนี้ปรากฏว่า แหล่งที่มาวัฒนธรรมองค์การของอบจ.ทั้ง 5 ส่วนนั้นล้วนมีอิทธิพลต่อวัฒนธรรมองค์การของอบจ. แต่อิทธิพลของแต่ละแหล่งที่มาส่งผลในระดับที่แตกต่างกัน โดยแหล่งที่มาในส่วนสภาพสังคมและเศรษฐกิจของจังหวัด รวมถึงนโยบายและระเบียบของรัฐมีผลต่อการก่อเกิดลักษณะวัฒนธรรมองค์การของอบจ.ทั้งสองแห่งในระดับที่ใกล้เคียงกัน กล่าวคือ มีผลต่อวัฒนธรรมองค์การไม่มากนัก เนื่องจากทั้งสองแหล่งที่มาเป็นบริบทที่อบจ.ทั้งสองแห่งต่างต้องเผชิญเหมือนกันและมีผลกับอบจ.ในแง่ที่เป็นกรอบการปฏิบัติหน้าที่หรือเงื่อนไขใน

การปฏิบัติงานมากกว่าที่จะมุ่งผลต่อแบบแผนพฤติกรรมและค่านิยมโดยตรง ขณะที่โครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่น ผู้ก่อตั้งและผู้บริหารรุ่นต่อมา และประสบการณ์การทำงานร่วมกันของสมาชิก เป็นแหล่งที่มาที่ส่งผลแก่อบจ. ทั้งสองในระดับที่มากกว่าสองแหล่งที่มาข้างต้น โดยความแตกต่างในแต่ละแหล่งที่มาที่อบจ. เฝซิชญได้ส่งผลให้เกิดความแตกต่างในลักษณะวัฒนธรรมองค์การด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ แหล่งที่มาทั้ง 5 ส่วนล้วนมีอิทธิพลต่อการก่อเกิดวัฒนธรรมองค์การทั้งสิ้น เพียงแต่อิทธิพลต่อการวางรากฐานวัฒนธรรมองค์การนั้นมีมากน้อยแตกต่างกัน ส่งผลให้เกิดลักษณะวัฒนธรรมองค์การที่แตกต่างกันด้วย โดยเริ่มจากลักษณะความแตกต่างในโครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่น มีผลอย่างมากต่อการก่อเกิดวัฒนธรรมองค์การในลักษณะที่เป็นเวทีในการแข่งขันเพื่อให้ได้ผู้นำเข้ามาบริหารงานอบจ. ซึ่งผู้นำที่แตกต่างกันทั้งผู้ก่อตั้งและผู้บริหารรุ่นต่อมาก็จะกลายเป็นแหล่งที่มาสำคัญในการก่อเกิดวัฒนธรรมองค์การที่มีอิทธิพลมากที่สุด เนื่องจาก มีผลในการถ่ายทอดแนวคิดและวางรากฐานฐานพฤติกรรมต่างๆในองค์การ รวมถึงเป็นที่มาของประสบการณ์การทำงานร่วมกันที่สำคัญของสมาชิกในองค์การ อันสอดคล้องกับแนวคิดของเฮ็ดการ์ ชายน์ ที่เสนอว่า แหล่งกำเนิดที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการสร้างวัฒนธรรมองค์การก็คือ อิทธิพลของผู้ก่อตั้ง (impact of founder) ที่จะเป็นผู้เลือกสรรสมาชิก พันธกิจ การออกแบบองค์การ และการกำหนดสภาพแวดล้อมภายนอกที่องค์การต้องเผชิญ ซึ่งจะกลายเป็นประสบการณ์การทำงานของสมาชิกต่อไป

แหล่งที่มาที่นำไปสู่การก่อเกิดวัฒนธรรมองค์การของอบจ. สำหรับการวิจัยนี้ทั้ง 5 ส่วนมีลักษณะและอิทธิพลของแต่ละแหล่งที่มาต่อการก่อเกิดวัฒนธรรมองค์การของอบจ. ที่สามารถสรุปได้ดังนี้

6.1.1.1 สภาพสังคมและเศรษฐกิจภายในจังหวัด

จากการทบทวนวรรณกรรมของนักวิชาการที่จัดรูปแบบวัฒนธรรมองค์การไว้ อาทิ ฮอฟสตีด (Hofstede, 1983) ดาฟท์ (Daft, 2005) รวมถึงดีลและเคนเนดี (Deal and Kennedy, 1982) ที่ต่างมองว่าวัฒนธรรมองค์การจะปรากฏเป็นแบบใดนั้นล้วนได้รับอิทธิพลจากสภาพแวดล้อมภายนอกเป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดรูปแบบวัฒนธรรมองค์การ ซึ่งสำหรับกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การเป็นสภาพสังคมและเศรษฐกิจภายในจังหวัด เนื่องจากแต่ละจังหวัดมีลักษณะเฉพาะและเป็นขอบเขตความรับผิดชอบของอบจ. โดยตรงซึ่งส่งผลต่ออบจ. ในทางใดทางหนึ่งได้ โดยสภาพสังคมและเศรษฐกิจของจังหวัดชลบุรีและจังหวัดระยองมีทั้งลักษณะเฉพาะและลักษณะร่วมบางประการอันเป็นแหล่งที่มาที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมองค์การของอบจ. ทั้งสอง

จังหวัดชลบุรีและจังหวัดระยองเป็นจังหวัดที่ตั้งอยู่ติดชายฝั่งทะเลอ่าวไทยในภาคตะวันออก ภูมิประเทศประกอบด้วยภูเขา พื้นที่ราบลุ่ม และที่ราบติดชายฝั่งทะเล มีเกาะใหญ่น้อยกระจายในทะเลอ่าวไทย สภาพสังคมมีการตั้งชุมชนตั้งแต่ยุคโบราณสืบทอดกันมาจนปรากฏหลักฐานการเป็นเมืองสำคัญในประวัติศาสตร์ช่วงปลายกรุงศรีอยุธยาจากการเป็นทางผ่านของพระยาวชิรปราการ หรือสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีที่รวบรวมกำลังพลออกจากกรุงศรีอยุธยามุ่งหน้าไปยังจันทบุรีเพื่อ

เตรียมการกอบกู้กรุงศรีอยุธยา เมื่อสังคมวิวัฒนาการไปตามการพัฒนาบ้านเมือง จังหวัดทั้งสองได้กลายเป็นเมืองท่าการค้าที่สำคัญจึงทำให้มีชนเชื้อชาติจีนเข้ามาตั้งรกรากและเป็นกลุ่มคนที่มีบทบาททางพาณิชย์กรรมและกิจกรรมทางสังคมตามมา ส่วนคนไทยดั้งเดิมนิยมการทำเกษตรทั้งพืชไร่ พืชสวน และการประมง สภาพวิถีชีวิตของคนในจังหวัดชลบุรีและจังหวัดระยองเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เมื่อรัฐบาลมีแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกที่บรรจุในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) ให้จังหวัดสำคัญในภาคตะวันออกเป็นศูนย์กลางความเจริญและที่ตั้งของอุตสาหกรรมหลักของประเทศ ด้วย“โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard Development Program)” โดยจังหวัดระยองถูกจัดสรรให้เป็นพื้นที่รองรับอุตสาหกรรมหนัก ส่วนจังหวัดชลบุรีเป็นพื้นที่รองรับอุตสาหกรรมกลางและเบา การเติบโตทางเศรษฐกิจด้วยอุตสาหกรรมนำสร้างรายได้ที่สะท้อนจากผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดในอันดับต้นของประเทศ ทั้งจังหวัดชลบุรีและจังหวัดระยองจึงเป็นจังหวัดที่มีความพร้อมในโครงสร้างพื้นฐานด้านต่างๆ ขณะเดียวกันก็ประสบปัญหาอันเป็นผลจากการพัฒนาที่คล้ายคลึงกัน อาทิ ปัญหาประชากรแฝงจำนวนมาก ปัญหาการจัดการขยะ ปัญหาอาชญากรรม และปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ลักษณะที่แตกต่างกันของจังหวัดชลบุรีและจังหวัดระยองที่พบในการวิจัยนี้คือ ลักษณะการรวมกลุ่มของภาคส่วนต่างๆและอิทธิพลที่มีต่อการกำหนดนโยบายพัฒนาจังหวัด กล่าวคือ จังหวัดชลบุรีนั้นภาคการเมืองโดยนักการเมืองท้องถิ่นที่สังกัดกลุ่มการเมืองเดียวกันจะมุ่งบทบาทของกลุ่มตนเป็นหลัก ขณะที่ภาคธุรกิจเอกชนทั้งหอการค้าจังหวัดและสภาอุตสาหกรรมจังหวัดก็มีแนวทางเป็นของตนเอง มิได้เข้าร่วมเป็นพหุภาคีเพื่อช่วยกันกำหนดแนวทางการพัฒนาจังหวัดอย่างจริงจัง นอกจากนี้จะเข้าร่วมประชุมกันตามโอกาสต่างๆ แต่จังหวัดระยองนั้นกลุ่มการเมืองมีหลายกลุ่มที่แข่งขันกัน ขณะที่ภาคเอกชนมีการรวมกลุ่มกันอย่างเหนียวแน่นซึ่งมักจะผลักดันหรือมีข้อเสนอที่เป็นประโยชน์แก่หน่วยงานรัฐและท้องถิ่นทำให้เห็นบทบาทของภาคธุรกิจเอกชนที่ชัดเจนกว่าจังหวัดชลบุรี

นอกเหนือจากลักษณะข้างต้นแล้ว ทั้งจังหวัดชลบุรีและจังหวัดระยองมีความคล้ายคลึงในหลายส่วน คือ

1) ภาคประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย หรือหากมีส่วนร่วมก็จะเป็นการจัดตั้งที่ถูกกระทำแต่เพียงในนามหรือเป็นไปเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับกระบวนการและผู้มีอำนาจ การตรวจสอบการทำงานของภาครัฐและท้องถิ่นจากภาคประชาชนจึงเกิดขึ้นน้อย การมีส่วนร่วมที่พบก็มีลักษณะคัดค้านไม่ให้เกิดโครงการมากกว่าที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าจะดำเนินโครงการใดและอย่างไร

2) ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการในจังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัดกับอบจ.โดยนายกอบจ.เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ต่างฝ่ายต่างรักษาสัมพันธ์ภาพเพื่อให้เกิดความราบรื่นในการประสานผลประโยชน์ แบบแผนความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ

การยอมรับนับถือผ่านเครือญาติพวกพ้อง ความตรงไปตรงมาและไว้นื้อเชื่อใจกันอันเป็นลักษณะเฉพาะที่เด่นชัดของคนในภาคตะวันออกเฉียงนำมาใช้ในการติดต่อประสานงานระหว่างหน่วยงานเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีกว่าการติดต่อประสานงานตามขั้นตอน

3) การเป็นจังหวัดที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ตื้อก่อให้เกิดศักยภาพด้านงบประมาณที่จัดเก็บได้โดยอบจ.จึงเป็นเหตุทำให้ออบจ.สามารถกำหนดโครงการขนาดใหญ่และสนับสนุนช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นที่ขอรับการอุดหนุนเข้ามาได้จำนวนมากตามไปด้วย ซึ่งผลที่ได้กลับคืนมาคือ ชื่อเสียง การยอมรับ และฐานคะแนนในการครองอำนาจต่อไปของผู้บริหารนั้นๆ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ จังหวัดทั้งสองได้รับการพัฒนาให้มีความเจริญในทุกด้านจึงกลายเป็นโอกาสที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างอบจ.สามารถจัดเก็บภาษีได้เงินจำนวนมากนำมาจัดทำงบประมาณอย่างไม่จำกัด และในขณะเดียวกัน ศักยภาพด้านงบประมาณของอบจ.ก็กลายเป็นเป้าหมายในการช่วงชิงอำนาจของกลุ่มการเมืองต่างๆในกรณีของจังหวัดระยอง และการพยายามรักษาอำนาจของกลุ่มการเมืองที่ผูกขาดโดยกลุ่มเดียวของจังหวัดชลบุรี

สภาพสังคมและเศรษฐกิจเป็นพื้นฐานในการก่อกำเนิดวัฒนธรรมองค์การโดยเกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่างๆในสังคมว่าจะมีรูปแบบเช่นไร ซึ่งปฏิสัมพันธ์ที่เด่นชัดในจังหวัดทั้งสองคือ ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายข้าราชการกับนักการเมืองในฐานะผู้บริหารอบจ.อันเป็นปฏิสัมพันธ์ที่มุ่งประสานผลประโยชน์ทั้งสองฝ่าย ลักษณะปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวนี้มีผลต่อทัศนคติของบุคลากรอบจ.ในการยอมรับอำนาจของผู้บริหาร อีกทั้งการไม่ได้มีปฏิสัมพันธ์กับภาคประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนเท่ากับภาคส่วนราชการทำให้ขอบเขตสภาพแวดล้อมของอบจ.แคบลง ประสบการณ์การทำงานของบุคลากรจึงสัมผัสเฉพาะการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนาเท่านั้น ส่วนปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคประชาชนเกิดขึ้นเพียงแค่ต้องการรองรับกระบวนการประชาคมซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการจัดทำแผนพัฒนาของอบจ. การขาดความสัมพันธ์กับภาคประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนทำให้ขาดการตรวจสอบการทำงานของอบจ.ไปด้วย ซึ่งหมายความว่า การรับมือกับสภาพแวดล้อมภายนอกอันจะหล่อหลอมแบบแผนความคิด ความเชื่อ และค่านิยมที่มีร่วมกันให้เกิดเป็นอัตลักษณ์ขององค์การขึ้นมานั้นถูกจำกัดให้เหลือเพียงความสัมพันธ์ของผู้นำกับสภาพแวดล้อมภายนอกมากกว่าที่จะเป็นปฏิสัมพันธ์ของสมาชิกองค์การทั้งหมด นอกจากนี้ สภาพสังคมและเศรษฐกิจยังเป็นพื้นฐานในด้านโอกาสที่เปิดกว้างมากขึ้นโดยเฉพาะจากภารกิจงบประมาณจำนวนมาก ศักยภาพด้านงบประมาณนี้มีผลต่อแรงจูงใจของสมาชิกองค์การและทัศนคติด้านบวกต่อองค์การซึ่งทำให้บุคลากรอบจ.เกิดการกำหนดขอบเขตองค์การของตนเองให้แยกจากองค์การอื่นๆที่มีความเหนือกว่าอย่างไร ซึ่งกลายเป็นส่วนหนึ่งของการบูรณาการภายในเพื่อสร้างวัฒนธรรมองค์การขึ้นมาโดยไม่รู้ตัว

กล่าวโดยสรุปได้ว่า สภาพสังคมและเศรษฐกิจของจังหวัดชลบุรีและจังหวัดระยองเอื้อให้เกิดการยอมรับบทบาทผู้นำของบุคลากรในการสร้างความสัมพันธ์ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการกับส่วนราชการอื่นโดยเล็งเห็นถึงประโยชน์ที่ได้รับจากความสัมพันธ์นั้น แต่ขณะเดียวกันบุคลากรภายในอบจ.เองกลับมีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมน้อยกว่าผู้นำทำให้ขาดประสบการณ์

ส่วนนี้ไป ส่วนผู้นำเองก็สามารถใช้โอกาสที่ได้รับจากสภาพสังคมและเศรษฐกิจนี้สร้างบทบาทของตนเองและบทบาทของอบจ.ให้เด่นชัดมากยิ่งขึ้น สภาพสังคมที่ไม่มีความขัดแย้งสามารถพูดคุยกันบนหลักการผลประโยชน์ต่างตอบแทนร่วมกับสภาพเศรษฐกิจที่ดีมีรายได้ภายในจังหวัดจำนวนมากทำให้ไม่เกิดการแย่งชิงทรัพยากรจนกลายเป็นความขัดแย้งของภาคส่วนต่างๆ นำไปสู่การส่งเสริมให้ อบจ.สร้างค่านิยมและแบบแผนความเชื่อขึ้นมาในลักษณะปิด กล่าวคือมุ่งพิจารณาเรียนรู้จากผู้นำและประสบการณ์ภายในเป็นสำคัญซึ่งส่วนหนึ่งนั้นเกี่ยวข้องกับระเบียบกฎหมายต่างๆที่ใช้ในการปฏิบัติงานด้วย

6.1.1.2 นโยบายและระเบียบของรัฐ

เนื่องจากอบจ.เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เติบโตมาพร้อมนโยบายการกระจายอำนาจ อีกทั้งบทบาทภารกิจล้วนถูกกำหนดโดยรัฐบาลและการบริหารราชการส่วนกลางในรูปของกฎระเบียบต่างๆ พร้อมกับการให้อำนาจการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้กำกับดูแล ความสัมพันธ์ของนโยบายและระเบียบของรัฐนี้จึงเป็นสภาพแวดล้อมหนึ่งที่อบจ.หลีกเลี่ยงไม่ได้ ส่งผลให้เป็นแหล่งที่มาหนึ่งของวัฒนธรรมองค์การ ซึ่งการวิจัยนี้พบอิทธิพลของนโยบายและระเบียบของรัฐต่อการก่อเกิดวัฒนธรรมองค์การในแง่ที่เป็นโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่ของการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ระดับบน แต่ขณะเดียวกันก็เป็นข้อจำกัดในการปฏิบัติหน้าที่จากการนำระเบียบกฎหมายต่างๆ มาใช้เช่นกัน

ผลของการกระจายอำนาจตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพมากขึ้นในการบริหารจัดการ ทั้งในด้านอำนาจหน้าที่ งบประมาณ และบุคลากร สิ่งที่เป็นผลตามมาจากนโยบายและระเบียบของรัฐนี้ พิจารณาเป็นประเด็นได้ว่า นโยบายการกระจายอำนาจได้เพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอบจ.ที่เคยพบกับปัญหาการจะถูกยุบหน่วยงานเมื่อมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นมาด้วยการอาศัยโอกาสจากการส่งเสริมการกระจายอำนาจของรัฐบาลและการพยายามผลักดันของสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ทำให้สถานะของอบจ.ยังคงอยู่และกลับมีความมั่นคงมากขึ้นจากการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (Upper Tier) ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

เมื่อมีประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2546 ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบงานลักษณะภาพรวมของจังหวัด โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องรับผิดชอบในโครงการขนาดใหญ่หรือโครงการที่มีความคาบเกี่ยวกับหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต้องเป็นผู้ให้การสนับสนุนด้านเทคนิควิชาการ เครื่องจักร บุคลากร ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นภายในจังหวัด รวมทั้งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่ในการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นของจังหวัดเพื่อให้เกิดการบูรณาการร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัด กรอบภารกิจหน้าที่ดังกล่าวทำให้อบจ.

หันมารีเริ่มโครงการใหม่ๆที่ยังไม่เคยมีประสบการณ์มาก่อนทำให้เกิดความยากลำบากในการเรียนรู้ โดยเฉพาะการทำความเข้าใจในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งที่สุดแล้วกฎหมายที่เปิดโอกาสการทำงาน ของอบจ. กลับกลายเป็นอุปสรรคในการผลักดันโครงการของอบจ. และข้อจำกัดของบุคลากรที่ขาด ทักษะความแม่นยำในการใช้กฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม การบัญญัติลักษณะหน้าที่ดังกล่าวได้สร้าง ค่านิยมแก่อบจ. ทั้งสองในเรื่องความเป็นผู้นำของอบจ. ที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ส่วนการ กำกับดูแลที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เคยเป็นผู้บริหารอบจ. มาก่อนเปลี่ยนบทบาท มาเป็นผู้กำกับดูแลแทน ทำให้เกิดปรากฏการณ์น้ำพึ่งเรือเสือพึ่งป่าระหว่างส่วนราชการกับอบจ. ซึ่งมีผลทำให้อำนาจในการกำกับดูแลอาจบิดเบือนไปได้

ผลของกฎหมายที่เป็นกรอบในทางทำงานทำให้ข้าราชการอบจ. ยึดถือการทำตามกฎเกณฑ์ เป็นสิ่งที่ละเลยไม่ได้ ก่อให้เกิดปรากฏการณ์ 2 ลักษณะคือ

1) ปัญหาการใช้ระเบียบกฎหมายมาสอนงตอบต่อความต้องการของผู้บริหารฝ่ายการเมือง ที่ต้องการผลงานรูปธรรมให้ปรากฏออกมา แต่ข้าราชการบางส่วนก็ไม่สามารถนำระเบียบกฎหมาย ที่มีอยู่มาปรับใช้ บางส่วนก็ตีความต่างจากผู้บริหาร ทำให้เป็นปัญหาระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับผู้ นำนโยบาย ไปปฏิบัติ ซึ่งบ่อยครั้งก็ก่อเป็นความขัดแย้งภายในองค์กรได้

2) การยึดถือระเบียบกฎหมายเป็นคุณลักษณะของข้าราชการที่เด่นชัด แต่การศึกษาพบว่า กรณีศึกษาทั้งสองเกิดแบบแผนพฤติกรรมในการเป็นผู้ตาม เนื่องจากเป็นฝ่ายตั้งรับที่จะเรียนรู้ทำ ความเข้าใจกฎหมายต่างๆจากการที่กฎหมายต่างๆเหล่านั้นถูกกำหนดมาจากภายนอก (ส่วนกลาง) นอกจากนี้ยังขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ที่จะนำระเบียบกฎหมายที่มีอยู่มาก่อนประโยชน์แก่องค์กร และท้องถิ่น

แม้ว่าทั้งอบจ. ชลบุรีและอบจ. ระยองจะได้รับอิทธิพลจากนโยบายและระเบียบของรัฐในเรื่อง เดียวกัน แต่ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับอบจ. ทั้งสองมีความแตกต่างกันอยู่บ้างเล็กน้อย กล่าวคือ

อบจ.ชลบุรี เน้นบทบาทผู้นำอย่างเด่นชัดโดยใช้คำว่าพีใหญ่ สถานะของอบจ. จึงถูกวางให้ เหนือกว่าส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลของระเบียบกฎหมายที่ เปิดโอกาสให้ข้างต้น แต่ส่วนหนึ่งก็เป็นผลจากผู้นำโดยเฉพาะผู้ก่อตั้งหรือนายกอบจ. คนแรกที่เป็นผู้ ผลักดันพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ.ศ.2540 ให้เกิดขึ้นจึงเร่งรัดบทบาทของอบจ. ให้ เป็นที่ประจักษ์ในระดับชาติอย่างรวดเร็ว

อบจ.ระยอง เน้นบทบาทที่เท่าเทียมกันกับส่วนราชการอื่น แต่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อื่นๆแล้วเน้นบทบาทการเป็นศูนย์กลางในการกระจายความช่วยเหลือมากกว่า ซึ่งบทบาทดังกล่าว เริ่มเกิดขึ้นในสมัยนายคชาเป็นนายกอบจ.

ระเบียบและกฎหมายเป็นแหล่งที่มาของวัฒนธรรมองค์การที่มีลักษณะร่วมหรือลักษณะ เดียวกันเนื่องจากถูกกำหนดมาสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดียวกัน ซึ่งเป็นแหล่งที่มา

อันเกิดจากรัฐส่วนกลางเป็นผู้กำหนดแบบแผนการปฏิบัติให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แต่ระเบียบและกฎหมายตัวเดียวกันนี้สามารถก่อผลทั้งลักษณะที่เหมือนกันและลักษณะที่แตกต่างกันในระหว่างอบจ. ทั้งสองแห่ง โดยความแตกต่างนั้นเป็นผลมาจากผู้นำว่าจะสามารถนำระเบียบและกฎหมายที่มีมาใช้ให้เกิดผลรูปธรรมได้อย่างไรและกระตุ้นบุคลากรให้เร่งทำความเข้าใจระเบียบและกฎหมายให้เร็วที่สุดเพื่อผลลัพธ์นั้นอย่างไร กล่าวอีกนัยหนึ่ง ระเบียบและกฎหมายไม่ได้เป็นแหล่งที่มาของวัฒนธรรมองค์การโดยตรง หากแต่เป็นเครื่องมือในการสร้างวัฒนธรรมองค์การผ่านผู้นำและตัวบุคลากรอีกชั้นหนึ่ง ดังจะเห็นได้จากระเบียบเดียวกันก่อผลต่อแบบแผนความคิดความเชื่อที่ต่างกันขึ้นอยู่กับผู้ใช้ระเบียบและกฎหมายนั้นมากกว่า ดังนั้น ระเบียบและกฎหมายจึงเป็นแหล่งที่มาของวัฒนธรรมองค์การทางอ้อม

6.1.1.3 โครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่น

เนื่องจากผู้บริหารอบจ. มาจากการเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งภายในจังหวัด ทำให้มีการแข่งขันเข้าสู่ตำแหน่งของกลุ่มการเมืองต่างๆ ดังนั้น สภาพโครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่นจึงเป็นปัจจัยในการได้มาซึ่งผู้บริหารอบจ. และเป็นสภาพแวดล้อมหนึ่งที่ปฏิสัมพันธ์ใกล้ชิดกับอบจ. โดยเข้าไปมีส่วนในการจัดสรรผลประโยชน์ด้วย การวิจัยนี้ได้พบว่า อบจ. ชลบุรีและอบจ. ระยองต่างมีโครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่นที่แตกต่างกัน ส่งผลต่อการดำรงตำแหน่งนายกอบจ. ที่แตกต่างกันด้วย สิ่งที่ตามมาก็คือ การก่อเกิดวัฒนธรรมองค์การที่ไม่เหมือนกันโดยเฉพาะในช่วงแรก แต่เมื่อสภาพการเมืองท้องถิ่นมีเสถียรภาพถูกผูกขาดโดยโครงสร้างอำนาจของกลุ่มการเมืองกลุ่มหนึ่งแล้ว ลักษณะการก่อเกิดวัฒนธรรมองค์การก็กลับมามีความคล้ายคลึงกันอันเป็นผลมาจากผู้นำเป็นหลัก

ลักษณะแบบแผนความสัมพันธ์ในการรวมกลุ่มทางการเมืองเพื่อต่อสู้แย่งชิงหรือรักษารัฐอำนาจในการเวทีการเมืองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในจังหวัดชลบุรีและจังหวัดระยองมีความน่าสนใจในฐานะที่เป็นต้นทางในการเข้าสู่อำนาจของผู้บริหารอบจ. สภาพการต่อสู้แข่งขันระหว่างกลุ่มการเมืองต่างๆ จึงเป็นทั้งประสบการณ์การทำงานของบุคลากรอบจ. และเป็นทั้งสภาพแวดล้อมภายนอกที่มีอาจหลีกเลี่ยงอิทธิพลของการเมืองท้องถิ่นที่มีต่ออบจ. ได้ โดยเฉพาะความสำคัญของอบจ. ที่กลายเป็นเวทีการเมืองสำคัญของกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองในท้องถิ่นที่ต่างพยายามเข้ามายึดกุมอำนาจในอบจ. เพื่อใช้เป็นรากฐานการเมืองระดับชาติและเป็นช่องทางในการขยายเครือข่ายทางการเมืองและทางธุรกิจที่ขยายตัวจากระดับชาติสู่ระดับท้องถิ่นอีกทางหนึ่ง

แม้ว่าสภาพสังคมและเศรษฐกิจของทั้งสองจังหวัดจะมีความคล้ายคลึงกัน ซึ่งก่อผลในการสร้างวัฒนธรรมองค์การของอบจ. ชลบุรีและอบจ. ระยองได้ในส่วนที่เป็นศักยภาพและโอกาสในการทำงาน แต่สภาพการเมืองท้องถิ่นภายในจังหวัดที่มีบทบาทสำคัญของการเป็นแหล่งที่มาหนึ่งของวัฒนธรรมองค์การกลับแตกต่างกันและส่งผลต่อการก่อเกิดวัฒนธรรมอย่างมาก เนื่องจากอบจ. เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาบนหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น มิใช่หน่วยงานราชการที่อยู่ภายใต้การควบคุมตามสายการบังคับบัญชาของรัฐส่วนกลาง หลักการสำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นก็คือ การมีผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนในเขตพื้นที่เพื่อเข้า

มาทำหน้าที่พัฒนาท้องถิ่นตามความต้องการของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจาก การเลือกตั้งทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารและเป็นตัวแทนแต่ละเขตพื้นที่เข้ามาร่วมจัดทำแผนพัฒนาอีกด้วย ดังนั้น ผู้บริหารของ อบจ. และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงต้องผ่านกระบวนการการสังกัดกลุ่มการเมืองหรือพรรคการเมือง การหาเสียงเลือกตั้ง การเจรจาต่อรองกับกลุ่มผลประโยชน์ ฯลฯ อันเป็นวิถีทางการเมืองทั้งสิ้น จากการศึกษาครั้งนี้ พบว่ากรณีศึกษา อบจ. ชลบุรี และ อบจ. ระยอง ต่างมีลักษณะโครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่นที่แตกต่างกัน ทำให้ส่งผลต่อการก่อกำเนิดวัฒนธรรมองค์การในลักษณะที่แตกต่างกัน กล่าวคือ

จังหวัดชลบุรี

โครงสร้างทางการเมืองของจังหวัดชลบุรีมีเอกภาพสูงอันเกิดจากการบูรณาการของกลุ่มการเมืองเข้ากับการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่นอย่างเป็นระบบและถูกผูกขาดโดยกลุ่มการเมืองเดียวภายใต้ตระกูลของกำนันเป่า ที่เรียกกันว่ากลุ่มบ้านใหญ่ และพัฒนามาเป็นพรรคการเมืองท้องถิ่น ผู้สถาปนากลุ่มบ้านใหญ่ให้มีฐานอำนาจที่แข็งแกร่งเช่นในปัจจุบันก็คือ กำนันเป่า อดีตกำนันและนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลหนึ่งในจังหวัดชลบุรี กำนันเป่ามีชื่อเสียงในด้านการเป็นผู้กว้างขวางในภาคตะวันออกและผู้มีอิทธิพลที่ถูกกล่าวถึงในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมา การเริ่มต้นบทบาทผู้นำกลุ่มการเมืองของกำนันเป่าเริ่มจากการเป็นกำนัน แล้วได้รับการทาบทามให้เป็นหัวหน้าคณะให้กับนักการเมืองระดับชาติ เมื่อกำนันเป่าสนับสนุนใครก็มักจะได้รับการเลือกตั้งจึงเริ่มผลักดันบุคคลใกล้ชิดให้ลงสมัครรับเลือกตั้งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นจนสามารถวางเส้นทางการเมืองให้กับบุตรชายทั้งสองให้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเป็นรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลอดีตนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร การสร้างฐานอำนาจของกลุ่มบ้านใหญ่ค่อยๆ ขยายออกไปอย่างเป็นระบบภายใต้การจ้องการบนฐานของข้อมูลที่เป็นจริง อาทิ การมีข้อมูลจำนวนคะแนนเสียงในแต่ละสังกัดย่อย เครือข่ายกลุ่มผู้สนับสนุนในแต่ละเขตพื้นที่ ด้วยฐานอำนาจทางการเมืองที่ผูกโยงกันเป็นเครือข่ายในระดับต่างๆ วกกับกิจกรรมทางสังคมที่ทางกลุ่มให้ความสำคัญด้วยเช่นกัน ทำให้ได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาโดยตลอดจนไม่สามารถมีกลุ่มการเมืองอื่นมาคานอำนาจได้ กระทั่งกำนันเป่าถูกดำเนินคดีและหายตัวไปท่ามกลางทิศทางการเมืองระดับชาติที่แปรเปลี่ยนไปด้วยกระแสสื่อต่างๆ และพรรคการเมืองต่างขั้ว ส่งผลให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2550 กลุ่มบ้านใหญ่ที่ลงสมัครในนามพรรคใหญ่พรรคหนึ่งพ่ายแพ้เสียทุกที่นั่งในจังหวัดให้กับผู้สมัครพรรคฝ่ายตรงข้าม นับเป็นจุดเปลี่ยนที่ทางกลุ่มหันมาทบทวนและปรับกลยุทธ์กันใหม่ด้วยการวางรากฐานการเมืองท้องถิ่นภายในจังหวัดให้มั่นคงก่อนเพื่อนำไปสู่ฐานเสียงในการเมืองระดับชาติ การตระหนักถึงเหตุผลในการเลือกตั้งของคนรุ่นใหม่ที่ไม่ได้ยึดโยงกับระบบพรรคพวกที่เคยใช้ได้ผลในอดีต ทำให้กลุ่มบ้านใหญ่หันมาเน้นคุณสมบัติของผู้สมัครที่โดดเด่นและได้รับการยอมรับทั้งคนรุ่นเก่าและคนรุ่นใหม่ ทายาทกำนันเป่าที่มีนามสกุลเดียวกันเป็นใบเบิกทางสำคัญพร้อมกับภาพลักษณ์คนรุ่นใหม่จึงเป็นจุดขายสำคัญของกลุ่มที่ทำให้บุตรชายคนโตที่เข้ามาดูแลกลุ่มการเมืองแทนกำนันเป่าวางตัวน้อยๆ ในการเลือกตั้งท้องถิ่นที่สำคัญของจังหวัดชลบุรี ตั้งแต่ นายก อบจ. นายกเทศมนตรีเมืองรูปแบบพิเศษ และนายกเทศมนตรีเทศบาลที่กำนันเป่าเคยดำรงตำแหน่ง

โดยทีมฝ่ายนิติบัญญัติยังคงเป็นกลุ่มเดิม โดยเฉพาะการเลือกตั้งนายกอบจ.ชลบุรีที่กลายเป็นสนามการเมืองเพื่อรักษาฐานอำนาจให้ครอบคลุมทั้งจังหวัดผ่านการจัดสรรงบประมาณและกิจกรรมต่างๆ ของอบจ.ที่เป็นเสมือนพี่ใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย การเลือกตั้งนายกอบจ.ครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ.2551 นายปรัชญาจึงชนะการเลือกตั้งได้เข้ามาบริหารงานอบจ.ต่อจากนายโยธิน คนสนิท กำนันเป่าที่ดำรงตำแหน่งนายกอบจ.มาอย่างยาวนานถึง 10 ปี การแทนที่นายโยธินของนายปรัชญาสร้างความไม่พอใจให้กับนายโยธิน จึงได้ถอนตัวออกจากกลุ่มการเมืองบ้านใหญ่มาสังกัดพรรคการเมืองใหญ่อย่างเต็มตัว

ลักษณะโครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่นของจังหวัดชลบุรีมีลักษณะสอดคล้องกับวัฒนธรรมการเมืองแบบผูกขาด-รวมศูนย์อำนาจ (Monopolistic and centralized political culture) (จรัส สุวรรณมาลา, 2550) ที่ก่อตัวขึ้นมาพร้อมกับการก่อตัวของผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นอย่าง กำนันเป่าซึ่งอาศัยอำนาจรัฐในการเป็นกำนันและนายกเทศมนตรีมาสร้างฐานอำนาจจนมีการจัดระบบอำนาจในแนวตั้งบนการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างสมาชิกในกลุ่มกับศูนย์กลางผู้นำกลุ่มในตระกูลกำนันเป่า ซึ่งพัฒนาการของกลุ่มที่ผูกขาดโดยกลุ่มเดียวกันได้ปรับเปลี่ยนจากผู้นำที่ทรงอิทธิพลในอดีตมาเป็นนักบริหารรุ่นใหม่ที่มีภาพลักษณ์ที่ดีพร้อมคุณสมบัติและความรู้ความสามารถ

ผลของโครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่นที่มีเอกภาพและผูกขาดรวมศูนย์อำนาจนี้คือ ทำให้การจัดสรรบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งนายกอบจ.เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและเป็นเอกฉันท์ ปราศจากการต่อต้านหรือความขัดแย้งทำให้การบริหารงานอบจ.เป็นไปด้วยความราบรื่น และทั้งฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการอบจ.ต่างมีความคุ้นเคยกันมายาวนานจึงเกิดแต่ความสัมพันธ์อันดี ทำให้วัฒนธรรมองค์การที่เคยก่อตัวมาในสมัยอดีตนายกอบจ.สามารถดำเนินไปตามกลไกต่างๆ ได้โดยไม่มีติดขัด

จังหวัดระยอง

โครงสร้างอำนาจการเมืองประกอบด้วยสามกลุ่มการเมืองสำคัญที่มีผู้นำในตระกูลต่างๆ ได้แก่ 1) ตระกูลปช. เรียกว่ากลุ่มน้ำจืด 2) ตระกูลอศ. เรียกว่ากลุ่มน้ำเค็ม และ 3) มีหลายตระกูลรวมกันแบบหลวมๆ เรียกว่ากลุ่มน้ำกร่อย โดยทั้งสามกลุ่มต่างพยายามแข่งขันช่วงชิงอำนาจกันอย่างเข้มข้นทั้งในการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น ซึ่งในช่วงแรกไม่มีกลุ่มใดที่สามารถชนะการเลือกตั้งแล้วผูกขาดอำนาจเหนือกลุ่มอื่นๆ ได้ จนกระทั่งเมื่อถึงการเลือกตั้งนายกอบจ.ทางตรงในปี พ.ศ.2547 ที่แต่ละฝ่ายต่างเล็งเห็นความสำคัญของอำนาจและผลประโยชน์ที่จะได้รับในการดำรงตำแหน่งนายกอบจ. ทำให้การเลือกตั้งนายกอบจ.เป็นสนามการแข่งขันที่รุนแรง ต่างฝ่ายต่างหาวิธีการมาเพื่อเอาชนะฝ่ายตรงข้าม และบางครั้งก็จับมือเป็นพันธมิตรกับอีกกลุ่มเพื่อโค่นล้มอีกฝ่ายให้ได้ นับเป็นปรากฏการณ์ที่ไม่มีมิตรแท้และศัตรูถาวรอย่างแท้จริง ซึ่งเมื่อการเลือกตั้งครั้งแรกประกาศผลการเลือกตั้งให้ พ.ต.อ.พนม ชนะการเลือกตั้ง แต่ก็ถูกเพิกถอนสิทธิ์เลือกตั้งหลังกระทำความผิดตามกฎหมายเลือกตั้งที่ฟ้องร้องโดยฝ่ายตรงข้าม ทำให้ต้องจัดการเลือกตั้งครั้งที่ 2 ซึ่งก็พบกับเหตุการณ์เช่นเดิม จึงต้องจัดการเลือกตั้งครั้งที่ 3 ที่เหลือผู้สมัครเพียง 2 คนโดยเป็นฝ่ายเดียวกันคือ

กลุ่มน้ำเค็ม คนหนึ่งนั้นเป็นอดีตนายกอบจ.คือ นายพิศาล ตระกูลยศ. ส่วนอีกคนเป็นคนขับรถและผู้ติดตามที่ลงสมัครเป็นตัวสำรองไว้คือ นายอำนาจ แต่ด้วยเกมการเมืองที่ใช้ยุทธวิธีการปล่อยข่าวลือและการหักหลังมาขอรับการช่วยเหลือจากกลุ่มน้ำจืดของนายอำนาจ ประกอบกับความเบื่อหน่ายการเลือกตั้งของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดระยองทำให้คะแนนเสียงส่วนใหญ่ลงให้กับนายอำนาจจนสามารถชนะนายพิศาลไปอย่างเหนือความคาดหมาย แต่นายอำนาจก็ไม่สามารถบริหารอบจ.ได้อย่างราบรื่นเพราะขาดประสบการณ์ ถูกครอบงำอำนาจจากผู้มีพระคุณ และการถูกตรวจสอบอย่างหนักจากฝ่ายนิติบัญญัติทำให้ลาออกจากตำแหน่งไปในที่สุด การเลือกตั้งครั้งที่ 4 นี้ กลุ่มน้ำจืดตัดสินใจส่งนายคชา ตระกูลปช.ผู้นำกลุ่มลงสมัครรับเลือกตั้ง ส่วนทางกลุ่มน้ำกร่อยก็ส่งนายสอน นักการเมืองอาวุโสอดีตส.ส.หลายสมัย ทำให้การเลือกตั้งมีความเข้มข้นมากขึ้น ผลการเลือกตั้งนั้นนายสอน ชนะการเลือกตั้งเข้ามาบริหารงานอบจ. แต่ถูกฟ้องร้องเรื่องการซื้อสิทธิเลือกตั้ง เมื่อกต.ให้ใบเหลืองจึงต้องจัดการเลือกตั้งใหม่เป็นครั้งที่ 5 ซึ่งครั้งนี้นายคชานชนะการเลือกตั้ง แม้ว่าจะถูกฟ้องร้องแต่ด้วยกฎหมายการเลือกตั้ง ที่เปลี่ยนไป กต.ต้องส่งเรื่องให้ศาลเป็นผู้พิจารณาให้ใบแดงแทน ทำให้ระหว่างที่สืบพยานในชั้นศาลนายคชาไม่สามารถดำรงตำแหน่งอย่างเป็นทางการได้ แต่ด้วยประสบการณ์ทางการเมืองของนายคชาทำให้นายคชาแต่งตั้งรองนายกอบจ.ให้ปฏิบัติงานแทน โดยที่นายคชาก็ยังคงควบคุมดูแลทุกอย่างด้วยตนเอง จนกระทั่งศาลอุทธรณ์ภาค 2 ตัดสินยกคำร้องของกต. ทำให้นายคชาปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มตัวจนครบวาระและสามารถชนะการเลือกตั้งกลับมาดำรงตำแหน่งเป็นสมัยที่สอง

แบบแผนการต่อสู้แข่งขันในการเลือกตั้งนายกอบจ.ระยองเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงวัฒนธรรมการเมืองแบบแข่งขันรุนแรง (Fragmented and volatile political culture) ของจังหวัดระยองตามที่จรัส สุวรรณมาลา (2550) กล่าวว่า วัฒนธรรมการเมืองรูปแบบนี้จะมีข้อดีหรือข้ออำนาจในท้องถิ่นหลายข้อ ทุกข้ออำนาจต่างมุ่งเอาการเลือกตั้งเป็นเวทีเดิมพันที่แพ้ไม่ได้จนนำไปสู่การใช้กลยุทธ์หลากหลายรูปแบบ และในที่สุดประชาชนจะเบื่อหน่ายการเลือกตั้งและการเมือง เพราะมองว่าเป็นแค่การแย่งชิงผลประโยชน์กันระหว่างนักการเมืองโดยที่ประชาชนไม่ได้รับประโยชน์อันใด

การเลือกตั้งนายกอบจ.ถึง 5 ครั้งทำให้ออบจ.ขาดผู้นำที่จะมาวางรากฐานแนวความคิดและแบบแผนพฤติกรรมในช่วงแรกซึ่งนับว่าเป็นช่วงสำคัญในการก่อตัวของวัฒนธรรมองค์การ บุคลากรในอบจ.จึงดำเนินงานตามความเคยชินที่เคยปฏิบัติกันมาโดยขาดความคิดริเริ่มและการพัฒนาทักษะที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ของอบจ.หลังได้รับการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน โดยเฉพาะทักษะด้านการใช้กฎหมายเพื่อตอบสนองนโยบายของผู้บริหาร เนื่องด้วยประสบการณ์ทางการบริหารของผู้บริหารในช่วงแรกที่มาจากการเป็นสจ.มาก่อนจึงทำให้ไม่เกิดปัญหาในการบังคับบัญชาระหว่างผู้บริหารกับบุคลากรอบจ. แต่เมื่อนายคชาเข้ามาเป็นผู้บริหารทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในอบจ.อย่างมาก ดังนั้น โครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่นจึงเป็นแหล่งที่มาของวัฒนธรรมองค์การในส่วนที่เป็นกระบวนการในการเข้าสู่อำนาจของผู้บริหารและเป็นประสบการณ์ของสมาชิกอบจ.ไปในขณะเดียวกัน

กรณีศึกษาอบจ. ทั้งสองแห่งสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของโครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่นในฐานะที่เป็นแหล่งที่มาของวัฒนธรรมองค์การของอบจ. จากการที่ปัจจัยในการผลิตผู้นำเข้าสู่องค์การ หากโครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่นมีเอกภาพถูกผูกขาดอำนาจมาโดยตลอด ก็จะเป็นผลทำให้มีผู้นำที่เข้ามาวางรากฐานวัฒนธรรมองค์การได้เร็วและต่อเนื่องกว่า ส่วนโครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่นที่แข่งขันกันรุนแรงจากหลายกลุ่มการเมืองทำให้การก่อตัวของวัฒนธรรมต้องสะดุดไปตามการหมุนเวียนของผู้นำที่เข้ามาไม่ครบวาระทำให้ขาดความต่อเนื่องในการวางรากฐานวัฒนธรรมองค์การ แต่อย่างไรก็ตาม อบจ. ที่ขาดผู้นำในช่วงแรกก็มีได้ไม่มีวัฒนธรรมองค์การเกิดขึ้นเลย หากแต่เป็นวัฒนธรรมองค์การที่มาจากการเรียนรู้และประสบการณ์ร่วมกันของสมาชิกด้วยตนเองซึ่งโอกาสจะพัฒนาไปเป็นวัฒนธรรมแข็ง (strong culture) จะน้อยกว่าวัฒนธรรมองค์การที่มีผู้นำหรือผู้ก่อตั้งวางรากฐานให้ตั้งแต่แรกตั้งเช่นกรณีอบจ. ชลบุรี

6.1.1.4 ผู้ก่อตั้งและผู้บริหารรุ่นต่อมา

ชายน์เน้นย้ำให้เห็นความสำคัญของผู้บริหารโดยเฉพาะผู้ก่อตั้งในฐานะเป็นแหล่งที่มาสำคัญที่สุดของวัฒนธรรมองค์การ เนื่องจากผู้บริหารจะเป็นแม่แบบในการหล่อหลอมวัฒนธรรมหรือการกล่อมเกลாதองสังคมตามกระบวนการเรียกว่า “กลไกในการฝังตรึงวัฒนธรรม” ซึ่งข้อค้นพบจากการวิจัยสอดคล้องกับสิ่งที่ชายน์เสนอเป็นอย่างดี กล่าวคือ ลักษณะวัฒนธรรมองค์การของอบจ. ทั้งสองแห่งล้วนก่อเกิดมาจากผู้นำเป็นส่วนสำคัญทั้งสิ้น เนื่องจากเป็นประสบการณ์หลักที่บุคลากรอบจ. ต้องเผชิญและเกิดการเรียนรู้ร่วมกันจนกลายเป็นแบบแผนความเชื่อและพฤติกรรมต่อมา ทั้งนี้ผู้ก่อตั้งในความหมายของการวิจัยครั้งนี้เริ่มตั้งแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นผู้บริหารอบจ. มาก่อนปี พ.ศ. 2540 และนายกอบจ. คนแรกตั้งแต่ พ.ศ. 2540 ที่อบจ. ถูกจัดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ทั้งนี้ร้อยต่อในช่วงเวลาดังกล่าวจะทำให้เห็นบทบาทของผู้ก่อตั้งในสองลักษณะคือ 1) ช่วงแรกผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินบทบาทผู้นำของอบจ. ซึ่งขณะนั้นมีสถานะแบบเดิม 2) ช่วงต่อมาที่นายกอบจ. เป็นผู้บุกเบิกงานของอบจ. ในสถานะใหม่ ส่วนผู้บริหารรุ่นต่อมาก็คือนายกอบจ. ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งหลังจากนายกอบจ. คนแรก

ดังที่กล่าวข้างต้นแล้วว่าโครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่นที่แตกต่างกันย่อมส่งผลต่อบทบาทและลักษณะผู้นำที่จะเข้ามาบริหารอบจ. แตกต่างกันด้วย ซึ่งในกรณีของผู้ก่อตั้งและผู้บริหารรุ่นต่อมาทั้งที่เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดช่วงก่อนปี พ.ศ. 2540 และนายกอบจ. หลังปี พ.ศ. 2540 ก็มีความแตกต่างกันในอบจ. ทั้งสองแห่งอันเกี่ยวเนื่องจากโครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่นที่แตกต่างกันนั้น กล่าวคือ อบจ. ชลบุรีอยู่ภายใต้อิทธิพลจากกลุ่มการเมืองบ้านใหญ่มาตั้งแต่แรกเริ่ม แม้ว่าจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารก็ตาม เนื่องจากการฐานอำนาจของกลุ่มบ้านใหญ่นี้แผ่ขยายผ่านสมาชิกสภาจังหวัดหรือ สจ. ในแต่ละอำเภอ ทำให้สจ. ส่วนใหญ่ในฝ่ายนิติบัญญัติของอบจ. เป็นคนในสังกัดกลุ่มบ้านใหญ่ เสียข้งมากในสภาจังหวัดร่วมกับอิทธิพลของผู้นำกลุ่มอย่างกำนันเป้าทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแต่ผู้เดียว กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ทางกำนันเป้าและกลุ่มบ้านใหญ่มีบทบาทในอบจ. มาตั้งแต่แรกโดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีก็ไม่ได้แสดงอำนาจหรือสถานะที่เหนือกว่าในการเป็นผู้บริหารอบจ. ดังนั้น อบจ. จึงเกิดความคุ้นชินกับการทำงานร่วมกับ

นักการเมืองสังกัดบ้านใหญ่มาโดยตลอด ส่วนอบจ.ระยองนั้น ด้วยความที่ไม่มีกลุ่มการเมืองใดผูกขาดอำนาจในสภาจังหวัด ฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่เข้มแข็งมีการเจรจาต่อรองผลประโยชน์และความขัดแย้งเสมอ ผู้ว่าราชการจังหวัดระยองก็ไม่ได้ทุ่มเทให้เวลาในการบริหารงานอบจ.ระยองอย่างเต็มที่ เนื่องจากการสวมหมวกสองใบในการทำหน้าที่ทั้งหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดและผู้บริหารอบจ. ความรู้สึกไม่ได้รับความสำคัญจึงเกิดขึ้นในหมู่บุคลากรอบจ.ระยองมากกว่าอบจ.ชลบุรี

แต่อย่างไรก็ตาม ผลพวงที่เกิดจากการอยู่ภายใต้ระบบบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดของทั้งสองอบจ. ที่เหมือนกันคือ การได้รับการถ่ายทอดให้ยึดถือระเบียบกฎหมายเป็นหลักในการปฏิบัติงานของข้าราชการ อันสืบเนื่องมาจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารอบจ. ที่มาจากข้าราชการพลเรือนส่วนภูมิภาคนั่นเอง การปฏิบัติหน้าที่ตามกรอบของกฎหมายจึงเป็นการเรียนรู้ของข้าราชการโดยทั่วไป

เมื่อมีพ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพ้นจากการเป็นผู้บริหารอบจ. โดยอบจ.มีผู้บริหารที่เรียกว่านายกอบจ.จากการเลือกตั้งในหมู่สง. ซึ่งกระบวนการเลือกสรรผู้นำหลังการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ใหม่ของอบจ.นี้จึงอิงกับโครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่นอย่างชัดเจน ทางอบจ.ชลบุรีนั้นก็มีกลุ่มการเมืองบ้านใหญ่ซึ่งนำผู้ที่จะมาเป็นนายกอบจ. ซึ่งนายโยธินได้รับความไว้วางใจจากทางกลุ่มให้ดำรงตำแหน่งนายกอบจ.ชลบุรีคนแรก และสามารถดำรงตำแหน่งมาจนกระทั่งกฎหมายเปลี่ยนให้มีการเลือกตั้งนายกอบจ.โดยตรงที่จัดการเลือกตั้งในปี พ.ศ.2547 ซึ่งนายโยธินก็สามารถชนะการเลือกตั้งตามการสนับสนุนของกลุ่มบ้านใหญ่ได้ไม่ยากจนนายโยธินเป็นผู้บริหารอบจ.ต่อเนื่องยาวนานรวมระยะเวลาถึง 10 ปี ส่วนทางอบจ.ระยองได้อาศัยการระดมเสียงข้างมากยกให้นายสุรเกียรติ เป็นนายกอบจ.ระยองคนแรก แต่ด้วยความไม่ลงตัวในการจัดสรรผลประโยชน์ตามความต้องการของกลุ่มฐานเสียงที่เลือกนายสุรเกียรติมา ทำให้มีการเลือกนายกอบจ.ใหม่เป็นนายพิศาล อศ. แกนนำกลุ่มน้ำเค็มที่มีเสียงข้างมากในสภาเวลานั้น ด้วยการจัดสรรผลประโยชน์ที่ลงตัวหรือการคุมเสียงข้างมากก็ตาม นายพิศาลได้ดำรงตำแหน่งนายกอบจ.มาจนกระทั่งปี พ.ศ.2547 รวมระยะเวลากว่า 5 ปี

เมื่อเปรียบเทียบการเป็นผู้บริหารอบจ.ของนายโยธิน และนายพิศาล ในฐานะผู้ก่อตั้งที่ต้องวางรากฐานความคิดความเชื่อและแบบแผนพฤติกรรมของอบจ.ในสถานะใหม่ของการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่แล้วพบว่ามีความแตกต่างกันอย่างมาก ซึ่งก่อผลต่อวัฒนธรรมองค์การในลักษณะที่แตกต่างกันด้วย

นายโยธิน มีบทบาทในการผลักดันพ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 และมีแนวคิดสนับสนุนการกระจายอำนาจอย่างเต็มที่ ประกอบกับมีประสบการณ์ในการทำงานกับส่วนกลางทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการ เช่น เป็นคณะกรรมการการกระจายอำนาจ เป็นต้น ด้วยอุดมการณ์ส่วนตัวของนายโยธินที่ต้องการสร้างต้นแบบอบจ.ชลบุรีให้เป็นอบจ.แห่งประเทศไทย สมกับที่ได้รับการกระจายอำนาจ นายโยธินจึงคาดหวังกับผลงานอบจ.ชลบุรีอย่างมาก และด้วยบุคลิกลักษณะส่วนตัวที่โผงผางพูดจาขวานผ่าซาก มีการติดตามงานอย่างใกล้ชิด จึงทำให้บุคลากร

ผู้ปฏิบัติงานเกิดการปรับตัวครั้งสำคัญโดยต้องเร่งรัดทำงานด้วยความรวดเร็วและความอดทน จนก่อเป็นความเครียดและความขัดแย้งกับนายโยธินตามมาในกรณีที่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้นับเป็นจุดวิกฤติที่ข้าราชการอบจ.ต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงอย่างมโหฬาร แต่ท้ายที่สุดแล้วข้าราชการและบุคลากรที่สามารถปรับตัวได้จะมีความรู้สึกถึงผลสำเร็จจากการทำงานหนักดังกล่าวโดยเฉพาะ ชื่อเสียงและการยอมรับอบจ.ชลบุรีในหมู่คนทั่วไป

อบจ.ระยองภายใต้การบริหารงานของนายพิศาลไม่แตกต่างจากเมื่ออยู่ภายใต้การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดนัก เพียงแต่สถานะที่ได้ตามผลของกฎหมายสร้างความอุ่นใจและหลักประกันแก่บุคลากรว่าจะดีขึ้นกว่าแต่ก่อน ด้วยความที่ทั้งบุคลากรและผู้บริหารยังใหม่ต่อสถานะบทบาท และอำนาจหน้าที่ที่ได้รับจากกฎหมาย ทำให้ค่อยๆศึกษาเรียนรู้กันไปอย่างช้าๆ การเปลี่ยนแปลงทางค่านิยมและพฤติกรรมจึงยังไม่เกิดขึ้น หรือยังคงมีแบบแผนปฏิบัติเดิมๆ ที่อาศัยกฎระเบียบเป็นเครื่องนำทางในการจัดทำโครงการที่ไม่ซับซ้อนเพื่อให้ถูกกับระเบียบต่างๆนั่นเอง

ผู้บริหารรุ่นต่อมาเกิดขึ้นเมื่อมีการเลือกตั้งนายกอบจ.โดยตรงแล้วโดยเฉพาะผู้บริหารที่ดำรงตำแหน่งถึงปี พ.ศ.2554 สำหรับอบจ.ชลบุรีคือ นายปรัชญา และสำหรับอบจ.ระยองคือ นายคชา ผู้นำทั้งสองเข้ามาบริหารอบจ.ต่อจากผู้บริหารรุ่นแรกและมีส่วนทั้งในการวางรากฐานและรักษารากฐานบางอย่างที่ต่อเนื่องมาจากผู้นำรุ่นก่อตั้ง

นายปรัชญาเป็นผู้มีบุคลิกลักษณะส่วนตัวที่ใจดี อบอุ่น มีเมตตา รักชาน้ำใจผู้ร่วมงาน จึงบริหารอบจ.ชลบุรีบนหลักการของการเคารพอำนาจหน้าที่และสายการบังคับบัญชาของแต่ละส่วนงาน ทำให้อบจ.ชลบุรีที่เคยต้องทำงานอย่างรวดเร็วกว่าข้างแต่ผ่อนคลายมากขึ้น ความเร่งรัดจากผู้บริหารหายไปถูกแทนที่ด้วยความเป็นระเบียบแบบแผนมีขั้นตอนในการทำงานมากขึ้น แต่สิ่งที่ยังคงไว้ขององค์กรก็คือความภาคภูมิใจในผลงานและสถานะผู้นำขององค์กรเพียงแต่เปลี่ยนเป้าหมายไปตามแนวคิดของผู้บริหารเท่านั้น คือจากการเป็นอบจ.ต้นแบบสมัยนายโยธินมาเป็นการเป็นอบจ.ที่ใหญ่ที่พึ่งพาได้ของทุกคนในสมัยนายปรัชญา

นายคชามีประสบการณ์ทางการเมืองมานาน บุคลิกลักษณะมีความเป็นนักเลง คิดเร็วทำเร็ว ชอบความท้าทายใหม่ๆ เมื่อเข้ามาเป็นผู้บริหารอบจ.จึงต้องการปรับเปลี่ยนภาพลักษณ์อบจ.เสียใหม่จากเดิมที่ไม่ค่อยมีคนรู้จักอบจ.และผลงานของอบจ.นัก หรือหากรับรู้ก็เป็นเรื่องการแย่งชิงผลประโยชน์ของนักการเมืองจนต้องเลือกตั้งซ้ำซาก ความเปลี่ยนแปลงที่นายคชาต้องการมากที่สุดคือผลงานที่ถูกสร้างโดยอบจ. แต่ด้วยผู้ขับเคลื่อนผลงานคือบุคลากรอบจ.ยังไม่พร้อมในการขับเคลื่อน นายคชาจึงต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเดิมๆของบุคลากรด้วยหลายวิธีการ และมอบหมายให้ที่ปรึกษาพิเศษที่แต่งตั้งขึ้นมาดูแลเรื่องบุคลากรโดยเฉพาะเป็นผู้ช่วยร่วมกับพยายามใช้ยุทธวิธีถ่ายน้ำใหม่โดยเอาคนรุ่นใหม่ตั้งใจทำงานเข้ามาทดแทนคนรุ่นเก่าที่เฉื่อยชา การบริหารงานของนายคชาในสมัยแรกสามารถสร้างผลงานเป็นโครงการต่างๆออกมาหลากหลายโครงการจนชื่อเสียงของอบจ.ระยอง เริ่มเป็นที่รู้จักพร้อมกับการยอมรับในหมู่หน่วยงานราชการ เอกชนและประชาชนภายใน

จังหวัด ซึ่งช่วยกล่อมเกล้าให้บุคลากรภายในยกย่องความสามารถของผู้นำและตระหนักถึงผลงานที่เกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมนำความภูมิใจมาสู่บุคลากรอย่างที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน

จากกรณีศึกษาทั้งสองทำให้เห็นบทบาทของผู้นำองค์กรที่มีต่อประสบการณ์การเรียนรู้ของสมาชิกที่จะกลายเป็นแบบแผนพฤติกรรมและความเชื่อเป็นอย่างยิ่ง บทบาทของผู้นำทั้งผู้ก่อตั้งและผู้บริหารรุ่นต่อมาจึงเป็นแหล่งที่มาสำคัญของวัฒนธรรมองค์กรโดยตรงที่มีอาจตัดแยกออกไปจากองค์กรได้

6.1.1.5 ประสบการณ์การทำงานร่วมกันของสมาชิก

การเรียนรู้ในชีวิตการทำงานประจำวันของสมาชิกองค์การจากสิ่งต่างๆรอบตัวเป็นอีกแหล่งที่มาหนึ่งของวัฒนธรรมองค์กรที่นักวิชาการด้านวัฒนธรรมต่างเห็นว่ามีส่วนในการก่อเกิดวัฒนธรรมองค์กร เนื่องจากวิถีชีวิตการทำงานและการใช้ชีวิตในองค์การของสมาชิกจะก่อให้เกิดการเรียนรู้และเป็นประสบการณ์ที่สมาชิกจะให้ความหมายในทางใดทางหนึ่ง ซึ่งจะเป็นบทเรียนสำหรับบอกสอนสมาชิกใหม่ให้รับรู้ถึงแบบแผนพฤติกรรมการทำงานที่เหมาะสม ผลจากการวิจัยครั้งนี้พบว่า ประสบการณ์สำคัญที่เป็นเรื่องราวให้เกิดการเรียนรู้ในการปรับตัวและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นของบุคลากรอบจ.ทั้งสองแห่งต่างเป็นเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารองค์การเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นประสบการณ์การเรียนรู้ร่วมกันของสมาชิกองค์การในกรณีของอบจ.จึงเป็นประสบการณ์ในการทำงานร่วมกับผู้บริหารแต่ละคนที่ผ่านเข้ามาเป็นผู้บริหารในแต่ละช่วงเวลา นอกเหนือจากผู้บริหารที่เป็นเรื่องราวประสบการณ์สำคัญในชีวิตการทำงานของบุคลากรอบจ.แล้วก็จะประสบการณ์เกี่ยวกับหัวหน้างานและกิจกรรมอื่นๆ ที่นอกเหนือจากภาระงานประจำวันทั่วไป

ประสบการณ์การทำงานที่มาจากความเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้บริหารมีอิทธิพลอย่างมากต่อการเรียนรู้ของสมาชิก ดังที่สะท้อนจากลักษณะผู้ก่อตั้งและผู้บริหารรุ่นต่อมาถึงแนวทางในการบริหารจัดการและผลกระทบที่เกิดขึ้นกับอบจ.ทั้งสอง กล่าวคือ **อบจ.ชลบุรี**มีประสบการณ์การทำงานเกี่ยวกับโครงการขนาดใหญ่มีความซับซ้อนไม่เคยมีการปฏิบัติมาก่อนจึงกลายเป็นผู้บุกเบิกงานใหม่ๆ การทำงานที่ยากโดยขาดประสบการณ์แต่จำเป็นต้องพยายามทำเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริหารคือนายโยธิน กลายมาเป็นความเชื่อมั่นในศักยภาพของตนเองและพฤติกรรมการทำงานที่พร้อมเผชิญความท้าทายใหม่ๆ แต่เมื่อเปลี่ยนผู้บริหารมาเป็นนายปรัชญาที่มุ่งสร้างฐานเสียงในจังหวัดด้วยการนำเสนอภาพลักษณ์ของอบจ.ที่ใหญ่ใจดี ทำให้บุคลากรปรับตัวได้ไม่ยาก ด้วยความที่คุ้นชินกับความเชื่อมั่นในองค์การว่าอยู่ในสถานะที่ทำได้เหนืออบจ.อื่นๆมาก่อนหน้านี้แล้ว บวกกับความผ่อนคลายที่ได้รับจากการควบคุมดูแลของผู้บริหาร อบจ.ชลบุรีจึงสามารถสานต่อแบบแผนพฤติกรรมการทำงานที่ทำทายนานใหญ่ๆได้ ร่วมกับยังตระหนักถึงความสำคัญขององค์การโดยเฉพาะที่ได้รับการถ่ายทอดจากผู้นำถึงการที่เป็นที่พึ่งพาขององค์การอื่นทำให้เกิดค่านิยมที่จะรักษาจารีตความเป็นองค์การมีอาชีพผ่านระเบียบแบบแผนขั้นตอนที่เป็นทางการและการมีระยะห่างของอำนาจในแนวตั้ง

อบจ.ระยอง นั้นเริ่มต้นด้วยการมีผู้บริหารที่อาศัยข้าราชการอบจ.เป็นผู้ชี้้นำในการจัดทำโครงการต่างๆเนื่องจากขาดประสบการณ์ ขณะที่บุคลากรเองก็ขาดทักษะในการริเริ่มงานใหม่ๆและทักษะในการใช้กฎหมาย ทำให้ผลที่เกิดขึ้นคือ ต้องอาศัยประสบการณ์เดิมเป็นหลักในการทำงานพร้อมกับค่อยๆเป็นค่อยๆไปในการเรียนรู้ ประสบการณ์การทำงานจึงไม่มีสิ่งเพิ่มเติมเข้ามาใหม่ นอกจากการปรับตัวกับบุคลิกลักษณะและวิธีการบริหารจัดการของผู้บริหารที่เข้ามา จนกระทั่งนายอำนาจมาเป็นผู้บริหารอบจ.ระยอง ประสบการณ์ในการเผชิญกับปัญหาอันมาจากผู้บริหารของบุคลากรจึงเกิดขึ้น การแก้ปัญหาของบุคลากรแตกต่างกันไปในแต่ละบุคคลและแต่ละสถานการณ์ บ้างก็ขอย้ายไปช่วยราชการอื่นที่มีความเสี่ยงต่อการกระทำความผิดหรือขัดแย้งกับผู้บริหารน้อยกว่า บ้างก็ต่อสู้เผชิญหน้ากับความขัดแย้งด้วยการยืนยันหลักการของตนเอง บ้างก็เอนเอียงเอาใจผู้บริหารท้ายที่สุดแล้วเมื่อนายอำนาจพ้นจากการเป็นผู้บริหารและมีนายคชามาเป็นนายกอบจ.คนที่ 5 สถานการณ์จึงคลี่คลายโดยให้บทเรียนว่า ข้าราชการหากทำผิดระเบียบกฎหมายก็จะได้รับการลงโทษโดยไม่มีเกราะป้องกันใดๆ นักการเมืองทำผิดแล้วออกจากตำแหน่งไปแต่ข้าราชการยังคงอยู่เพื่อรับผิดชอบ ดังนั้น การตระหนักถึงคุณค่าในการยึดระเบียบกฎหมายเป็นเกราะคุ้มครองในการทำงานจึงมีมากขึ้น ประกอบกับนายคชามาบริหารงานโดยเรียนรู้ทำความเข้าใจถึงเงื่อนไขของข้าราชการผู้ปฏิบัติงานดังกล่าวจึงเกิดการปรับตัวโดยต้องการผลลัพธ์ที่เป็นผลงานให้ท้องถิ่นประจักษ์ ขณะเดียวกันก็ไม่เร่งรัดที่จะต้องบรรลุผลโดยไม่พิจารณาตัวบทกฎหมายก่อน แต่ด้วยความคุ้นชินในแบบแผนการทำงานเดิมที่ต่อเนื่องยาวนานมาตั้งแต่ผู้ก่อตั้ง ทำให้การปรับตัวที่จะไปสู่ผลสำเร็จของบุคลากรยังไม่เกิดขึ้นตามที่ผู้บริหารต้องการ กล่าวอีกนัยหนึ่ง บุคลากรส่วนใหญ่รับรู้ถึงเป้าหมายของผู้บริหารแต่ด้วยความที่ไม่มีประสบการณ์กับความท้าทายในใหม่ๆ บุคลากรจึงอาศัยสถานการณ์เป็นผู้ตามผู้บริหารโดยปล่อยให้ผู้บริหารเป็นผู้ขับเคลื่อนความสำเร็จหลัก

แม้ว่าประสบการณ์การทำงานร่วมกับผู้บริหารของอบจ.ทั้งสองแห่งมีความแตกต่างกัน แต่สิ่งที่คล้ายคลึงกันก็คือ ต่างมีประสบการณ์การทำงานกับสิ่งที่เกิดขึ้นภายในองค์กรมากกว่าจะมีประสบการณ์กับเหตุการณ์หรือบุคคลภายนอกองค์กร ซึ่งสาเหตุหนึ่งส่วนหนึ่งมาจากภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามผลของกฎหมายที่ให้อบจ.เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน รับผิดชอบโครงการขนาดใหญ่ สนับสนุนช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นและบูรณาการการจัดทำแผนพัฒนาเป็นสำคัญ ทำให้โอกาสในการติดต่อปฏิสัมพันธ์กับภายนอกไม่มากเท่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างที่จัดทำบริการสาธารณะ ประกอบกับบทบาทเด่นของผู้บริหารในการเป็นผู้นำพาองค์กรไปสู่เป้าหมาย อาทิ ความมีชื่อเสียงในวงกว้าง การมีเครือข่ายกับหลากหลายภาคส่วน หรือผู้บริหารเป็นภาพลักษณ์ทั้งหมดขององค์กรไปแล้ว เหล่านี้ล้วนทำให้ประสบการณ์การทำงานของบุคลากรพัฒนาไปสู่การเป็นผู้ตามนั่นเอง

กล่าวโดยสรุปได้ว่า แหล่งที่มาของวัฒนธรรมองค์กรที่นำมาเป็นกรอบในการศึกษาครั้งนี้ ทั้ง 5 แหล่งที่มานั้นจะส่งผลต่อการก่อเกิดวัฒนธรรมองค์กรในระดับที่ต่างกัน ซึ่งจำแนกได้ ดังนี้

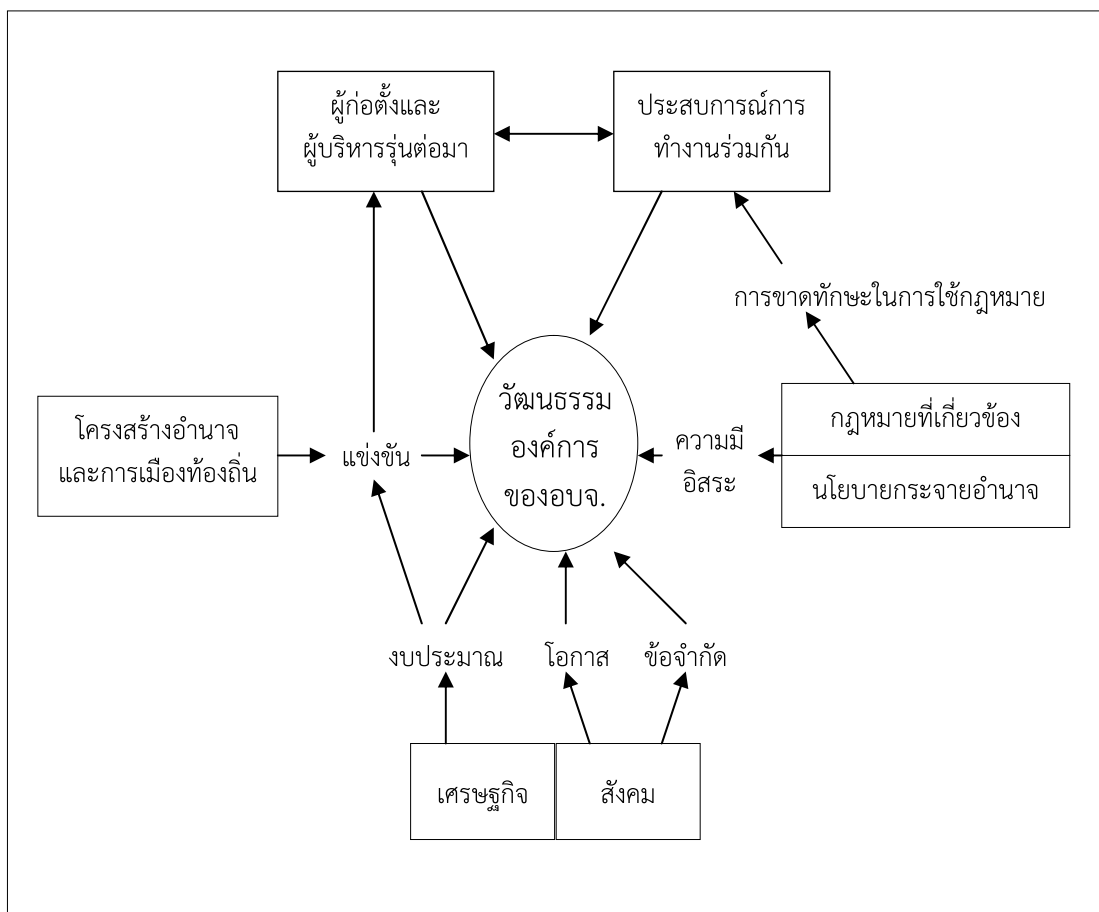
1) แหล่งที่มาโดยอ้อม (indirect sources of organizational culture) เป็นแหล่งที่มาภายนอกอันจัดเป็นบริบทแวดล้อมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิสัมพันธ์ เพียงแต่โอกาสในการ

ปฏิสัมพันธ์จะมากหรือน้อยก็ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของแหล่งที่มาอื่นๆ แหล่งที่มาทางอ้อมนี้สามารถเรียงลำดับอิทธิพลที่มีต่อวัฒนธรรมองค์การจากน้อยไปมากได้ดังนี้ สภาพสังคมและเศรษฐกิจ นโยบายและระเบียบของรัฐ และโครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่น

2) แหล่งที่มาโดยตรง (direct sources of organizational culture) เป็นแหล่งที่มาที่เกิดขึ้นภายในองค์การโดยที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอย่างเป็นพลวัตตามพัฒนาการขององค์การและจะมีผลต่อการก่อเกิดวัฒนธรรมองค์การให้ออกมามีลักษณะเฉพาะแบบใดแบบหนึ่งได้มาก แหล่งที่มาโดยตรงนี้ได้แก่ ผู้ก่อตั้งและผู้บริหารรุ่นต่อมา และประสบการณ์ในการเรียนรู้ร่วมกันของสมาชิก

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแหล่งที่มาจะแบ่งระดับการส่งผลกระทบต่อวัฒนธรรมองค์การที่แตกต่างกัน แต่แหล่งที่มาทั้ง 5 นั้น มิได้แยกขาดจากกันต่างมีความเกี่ยวพันเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ด้วยนโยบายการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารจัดการภารกิจต่างๆ มากขึ้น บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญมากขึ้นกว่าอดีตที่ผ่านมาและกลายเป็นเวทีในการแสวงหาอำนาจของกลุ่มการเมืองและพรรคการเมืองต่างๆ ไปด้วย ประกอบกับการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของจังหวัดชลบุรีและจังหวัดระยองที่มีความเจริญในหลายด้าน ทำให้วิถีชุมชนดั้งเดิมที่เคยรวมกลุ่มตามท้องถิ่นทั่วไปถูกแทนที่ด้วยความเป็นเมือง บทบาทผู้นำชุมชนได้เปลี่ยนมาเป็นผู้เชื่อมต่อระหว่างส่วนราชการกับชุมชนและกลายเป็นหัวคะแนนคนสำคัญเมื่อการเมืองระดับชาติต่างช่วงชิงชัยชนะในเขตพื้นที่ต่างๆ ในที่สุดกลุ่มผู้นำเหล่านี้ได้อาศัยความใกล้ชิดกับส่วนราชการและพรรคการเมืองสร้างฐานอำนาจและสะสมความมั่งคั่งไปพร้อมกันจนพัฒนาไปสู่การลงสมัครรับเลือกตั้งในเวทีท้องถิ่นและเวทีระดับชาติต่อไป อันเป็นสภาพโครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่นที่ต่างมุ่งมั่นกับชัยชนะโดยเฉพาะในการเลือกตั้งนายกอบจ. เนื่องจากบทบาทของอบจ. ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนมีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดภาพรวมตามกฎหมายให้อำนาจไว้และอบจ. เองก็มีงบประมาณจำนวนมากที่จัดเก็บได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ ในจังหวัดโดยเฉพาะจังหวัดที่มีผู้ประกอบการและกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากมายทั้งอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมอย่างจังหวัดชลบุรีและจังหวัดระยอง ด้วยเหตุนี้ ผู้ที่เข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้บริหารอบจ. จึงเป็นที่จับตามอง ของบุคลากรภายในและบุคคลภายนอก เมื่อผู้บริหารเข้าสู่ตำแหน่งอบจ. แล้วความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งส่วนหนึ่งยังผูกติดกับสภาพการเมืองท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารที่มาดำรงตำแหน่งนายกอบจ. จะกลายเป็นส่วนหนึ่งของประสบการณ์การทำงานของสมาชิกอบจ. ไปโดยปริยาย ด้วยเหตุที่อบจ. เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีปฏิสัมพันธ์กับภายนอกน้อย ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นภายในองค์การจะเป็นแหล่งที่มาสำคัญของการเรียนรู้เพื่อสร้างแบบแผนวัฒนธรรมองค์การขึ้นมามากกว่า ความสัมพันธ์และอิทธิพลของแหล่งที่มาวัฒนธรรมองค์การต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีของอบจ. ที่ได้จากการวิจัยสามารถสรุปออกมาเป็นภาพได้ ดังนี้

ภาพที่ 6.1 ความสัมพันธ์และอิทธิพลของแหล่งที่มาวัฒนธรรมองค์กรทั้ง 5 ที่มีผลต่อการก่อเกิดวัฒนธรรมองค์กรของอบจ.



ภาพข้างต้นเกิดจากผลการศึกษาที่พบว่า แหล่งที่มาที่มีอิทธิพลต่อวัฒนธรรมองค์กรในลักษณะที่เป็นแหล่งที่มาทางตรงและเกิดขึ้นภายในองค์กรก็คือ ผู้ก่อตั้งและผู้บริหารรุ่นต่อมาและประสบการณ์การทำงานร่วมกันของสมาชิก โดยแหล่งที่มาทั้งสองมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันเสมอไม่ว่าในทางใดทางหนึ่ง ซึ่งจะก่อให้เกิดวัฒนธรรมองค์กรที่สืบค้นได้ทั้ง 3 ระดับคือ ระดับสิ่งแสดงภายนอกที่สังเกตได้ ระดับค่านิยมที่ยึดถือ และระดับฐานคติที่เป็นแก่นของวัฒนธรรมองค์กรที่แท้จริง นอกจากนี้ แหล่งที่มาทางอ้อมที่เกี่ยวข้องก็คือ โครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่นที่เป็นแหล่งที่มาที่มีผลต่อความสัมพันธ์ของผู้นำและบุคลากรอบจ. อีกทั้งเป็นแหล่งที่มาที่จะสร้างผู้นำเข้ามาบริหารอบจ. ส่วนแหล่งที่มาในส่วนของสภาพสังคมและเศรษฐกิจในจังหวัดและส่วนของนโยบายและระเบียบของรัฐเป็นแหล่งที่มาที่มีผลต่อวัฒนธรรมองค์กรในระดับรองลงมาจากแหล่งที่มา 3 ส่วนนั้น

เมื่ออบจ.ได้รับอิทธิพลจากแหล่งที่มาทั้ง 5 ส่วนจะเกิดการเรียนรู้ ปรับตัว และหล่อหลอมเป็นความคิดความเชื่อที่นำไปสู่แบบแผนค่านิยมและฐานคติที่ฝังลึกสำหรับการนำไปปฏิบัติและบอกสอนแก่สมาชิกใหม่ต่อไป ดังที่นำเสนอในหัวข้อต่อไป

6.1.2 ลักษณะวัฒนธรรมองค์การ

การวิจัยนี้ยังมีวัตถุประสงค์อีกหนึ่งข้อคือ เพื่อศึกษาลักษณะวัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามสภาพความเป็นจริง จากลักษณะความเหมือนและความแตกต่างที่ได้จากกรณีศึกษาทั้งสองอบจ. โดยการศึกษาเริ่มต้นจากการวิเคราะห์วัฒนธรรมองค์การตามแนวคิดของนักวิชาการต่างๆถึงความสอดคล้องกับวัฒนธรรมองค์การของอบจ. แล้วจึงอธิบายวิธีการปรับตัวเพื่อรับมือกับสภาพแวดล้อมภายนอกและการจัดการเพื่อการบูรณาการภายในที่ถือเป็นมิติที่สะท้อนวัฒนธรรมองค์การได้เป็นอย่างดี หลังจากนั้นจึงสืบค้นวัฒนธรรมองค์การจากระดับสิ่งแสดงภายนอกที่สังเกตได้ ระดับค่านิยมที่ยึดถือ และระดับฐานคติในที่สุด

ผลการศึกษาพบว่าเมื่ออบจ.ชลบุรีและอบจ.ระยองได้รับอิทธิพลจากแหล่งที่มาของวัฒนธรรมต่าง ๆ นั้นแล้ว ก่อให้เกิดลักษณะวัฒนธรรมองค์การในแบบเฉพาะของตนเอง วัฒนธรรมองค์การที่เกิดขึ้นแสดงถึงค่านิยมร่วมกันของสมาชิกและพฤติกรรมในการทำงานผ่านสิ่งบ่งชี้ทางวัฒนธรรมต่างๆอย่างสอดคล้อง และส่งผลต่อแนวทางหรือแบบแผนในการทำงานอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งกรณี**อบจ.ชลบุรี**นั้น มีลักษณะวัฒนธรรมองค์การที่มีระยะห่างของอำนาจค่อนข้างสูง (high power distance) (Hofstede, 1983) เนื่องจากแบบแผนในการทำงานที่อิงกับสายการบังคับบัญชาทำให้เกิดการยอมรับอำนาจตามตำแหน่ง และด้วยความเป็นทางการที่เกิดขึ้นจึงมีลักษณะการหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอน (uncertainty avoidance) จากการสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นมาร่วมด้วย ความสัมพันธ์ของบุคลากรภายในมีความเป็นปัจเจกนิยม (individualism) มากกว่าความรู้สึกผูกพันเป็นกลุ่มก้อน โดยส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับค่านิยมแบบชาย (masculinity) อันได้แก่ความมั่นคงก้าวหน้าในอาชีพ และผลประโยชน์ตอบแทนที่คุ้มค่า ส่วนการมองเป้าหมายหรือระยะเวลา (long term orientation) นั้น ส่วนใหญ่อยู่ระดับปานกลางคือ ให้ความสำคัญกับอนาคตในเรื่องตำแหน่งหน้าที่การงานมากกว่าความสำเร็จสูงสุดในชีวิต ขณะที่เมื่อนำแนวคิดของดาร์ฟท์ (Daft, 2005) มาวิเคราะห์วัฒนธรรมองค์การอบจ.พบว่า มีลักษณะใกล้เคียงกับวัฒนธรรมแบบราชการ (Bureaucratic culture) มากที่สุด จากขั้นตอนการปฏิบัติงานที่มีระเบียบแบบแผนและสภาพแวดล้อมที่มีเสถียรภาพ แต่ก็มีลักษณะวัฒนธรรมแบบมุ่งความสำเร็จ (Achievement Culture) ร่วมด้วย เพราะองค์การมีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนจากผู้นำ ที่เป็นผู้วางเป้าหมายให้องค์การบรรลุความสำเร็จนั้น ส่วนวัฒนธรรมองค์การตามแนวคิดของดีลและเคนเนดี (Deal and Kennedy, 1982) นั้น พบว่าวัฒนธรรมองค์การของอบจ.ชลบุรีนั้นมีลักษณะวัฒนธรรมแบบกระบวนการ (Process culture) ที่ยึดถือขั้นตอนตามระเบียบกฎเกณฑ์เป็นเครื่องป้องกันสภาพแวดล้อมภายนอก

ส่วน**อบจ.ระยอง**นั้น พบว่าระยะห่างของอำนาจ (power distance) น้อยกว่าอบจ.ชลบุรี การแบ่งแยกอำนาจและสถานภาพเกิดขึ้นระหว่างผู้บริหารกับบุคลากรอบจ. ผู้ปฏิบัติงานทั้งหมดเท่า นั้น ทำให้บุคลากรส่วนใหญ่มีความใกล้ชิดผูกพันกันเป็นกลุ่ม (collectivism) ให้คุณค่ากับชื่อเสียงการได้รับการยอมรับและสถานภาพที่ทัดเทียมองค์การอื่นซึ่งเป็นค่านิยมแบบหญิง (femininity) การมองอนาคตจึงเน้นความก้าวหน้าในผลงานซึ่งเป็นการมองเป้าหมายระยะที่ไม่ไกลนักแต่ก็ไม่สั้นจนเกินไป (not long term orientation) ส่วนรูปแบบวัฒนธรรมองค์การตาม

แนวคิดของดาฟท์ (Daft, 2005) ที่สอดคล้องกับอบจ.ระยองนั้นมีลักษณะผสมผสานทั้งวัฒนธรรมแบบปรับตัวได้ดี (Adaptability culture) วัฒนธรรมแบบมุ่งความสำเร็จ (Achievement culture) รวมถึงวัฒนธรรมแบบราชการ (Bureaucratic culture) เนื่องจากไม่มีรูปแบบใดอธิบายลักษณะวัฒนธรรมองค์กรของอบจ.ระยองได้ครอบคลุม ส่วนแนวคิดของดีลและเคนเนดี (Deal and Kennedy, 1982) พบว่า วัฒนธรรมองค์กรของอบจ.ระยองใกล้เคียงกับวัฒนธรรมแบบกระบวนการ (Process culture) มากที่สุด เช่นเดียวกับอบจ.ชลบุรี

การนำแนวคิดของฮอพสตีด ดาฟท์ ดีลและเคนเนดีมาอธิบายวัฒนธรรมองค์กรของอบจ.ชลบุรีและอบจ.ระยองนั้นพบว่า สามารถอธิบายลักษณะวัฒนธรรมองค์กรที่เกิดขึ้นได้บางส่วน หากวิเคราะห์ในแง่ของแหล่งที่มาวัฒนธรรมองค์กรที่เป็นส่วนสำคัญในการก่อรูปแบบวัฒนธรรมองค์กรแล้ว นักวิชาการเหล่านั้นต่างให้ความสำคัญกับปัจจัยที่เป็นสภาพแวดล้อมภายนอกไม่ต่างกับปัจจัยภายในองค์กรเพียงแต่มีมุมมองต่อปัจจัยเหล่านั้นต่างกัน ดังที่ดาฟท์มองว่าสภาพแวดล้อมในการแข่งขันขององค์กรมีเสถียรภาพหรือผันแปรได้ ส่วนดีลและเคนเนดีมองถึงระดับความเสี่ยงจากสภาพแวดล้อมภายนอกที่องค์กรต้องเผชิญ ขณะที่การวิจัยนี้พบว่า แหล่งที่มาที่มีบทบาทต่อการก่อรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งของวัฒนธรรมองค์กรของอบจ.นั้นมาจากอิทธิพลของปัจจัยภายในมากกว่า อิทธิพลของปัจจัยภายนอก เนื่องจากลักษณะองค์กรของอบจ.ที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้โอกาสในการปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมและความเสี่ยงในการเผชิญกับสภาพแวดล้อมภายนอกน้อยกว่าองค์กรทั่วไป

แต่หากอาศัยแนวคิดของเอ็ดการ์ ชายน์เป็นหลักในการค้นหาวัฒนธรรมองค์กรจากวัฒนธรรมองค์กรระดับต่างๆ ผ่านการพิจารณามิติที่สะท้อนถึงวัฒนธรรมองค์กร 2 มิติ คือ 1) การรับมือกับสภาพแวดล้อมภายนอก และ 2) การจัดการเพื่อการบูรณาการภายใน จะทำให้สามารถอธิบายวัฒนธรรมองค์กรที่ตรงกับสภาพความเป็นจริงและไร้ข้อจำกัดในรูปแบบวัฒนธรรมองค์กรของนักวิชาการคนใดคนหนึ่งได้ ซึ่งลักษณะที่เกิดขึ้นจากมิติทั้งสองของอบจ.ชลบุรีและอบจ.ระยองนั้น แสดงได้ในตารางนี้

ตารางที่ 6.1 การรับมือกับสภาพแวดล้อมภายนอกและการจัดการเพื่อการบูรณาการภายในของ อบจ.ชลบุรีและอบจ.ระยอง

มิติที่เป็นเนื้อหา (content) ของวัฒนธรรมองค์การ	อบจ.ชลบุรี	อบจ.ระยอง
• การรับมือกับสภาพแวดล้อมภายนอก		
1) พันธกิจและยุทธศาสตร์ (mission and strategy)	การมุ่งให้ความช่วยเหลือพื้นที่และหน่วยงานต่างๆภายในจังหวัด	การสร้างผลงานเพื่อเพิ่มบทบาทของอบจ.ให้เป็นที่ประจักษ์
2) เป้าหมาย (goals)	การเป็นอบจ.ที่ใหญ่ที่สุดที่พึงพาได้ของคน	อบจ.ที่มุ่งสร้างประโยชน์แก่ประชาชนและท้องถิ่น
3) วิธีการ (means)	ผู้บริหาร: ต้นแบบผู้ช่วยเหลือทุกคน การจัดการ: ตามสายการบังคับบัญชา เทคนิค: การสร้างความสุขในที่ทำงานและการประนีประนอม	ผู้บริหาร: ผู้ประสานงานสิบทิศ การจัดการ: เน้นมอบหมายงานให้กับผู้ที่สามารถบรรลุผลลัพท์ได้ เทคนิค: ต้องไปสู่เป้าหมายให้ได้ หากติดขัดขอให้ออกผู้บริหาร
4) การวัดผล (measurement)	เสมอภาคเท่าเทียมตามการเสนอของหัวหน้างาน	ขึ้นอยู่กับผลงานที่ประเมินโดยผู้บริหารและทีมงาน
5) การแก้ไข (correction)	ยึดความถูกต้องตามระเบียบกฎหมายและสุดท้ายผู้บริหารสามารถแก้ปัญหาให้ได้	ยึดความถูกต้องตามระเบียบกฎหมายและยึดแนวทางของผู้บริหารร่วมกัน
• การจัดการเพื่อการบูรณาการภายใน		
1) การกำหนดขอบเขตและเกณฑ์ในการแบ่งแยกกับผู้อื่น	อัตลักษณ์มาจากความภูมิใจในผลงานที่ผ่านมาจนได้รับการยกย่องและมีชื่อเสียงเป็นที่รู้จัก	การแสดงตัวตนในการมีพันธกิจที่สร้างผลงานอันเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่น
2) การแบ่งสรรอำนาจและสถานภาพ	ตามโครงสร้างสายการบังคับบัญชา	แบ่งแยกผู้บริหารและทีมงานคือผู้นำ ส่วนสมาชิกทั้งหมดคือผู้ตาม

มิติที่เป็นเนื้อหา (content) ของวัฒนธรรมองค์การ	อบจ.ชลบุรี	อบจ.ระยอง
3) เกณฑ์การกำหนดและจัดสรรความดีความชอบหรือการลงโทษ	<p>รับชอบ: ผู้ที่รับผิดชอบตามหน้าที่ให้ดีที่สุด</p> <p>รับผิดชอบ: ไม่ชัดเจน</p>	<p>รับชอบ: ผู้ที่กล้าตัดสินใจสูงงาน และสามารถบรรลุผลลัพธ์ได้/ผลงานที่มีตัวชี้วัด</p> <p>รับผิดชอบ: ไม่เอาใจใส่งาน ไม่กล้าตัดสินใจและเฉื่อยชา</p>

มิติของวัฒนธรรมองค์การดังแสดงในตารางนี้ เมื่อนำมาวิเคราะห์ลักษณะวัฒนธรรมองค์การในระดับต่างๆตามแนวคิดของชาชน์ การวิจัยพบว่าวัฒนธรรมองค์การของแต่ละอบจ.มีลักษณะดังนี้

ตารางที่ 6.2 ลักษณะวัฒนธรรมองค์การในแต่ละระดับของอบจ.ชลบุรีและอบจ.ระยอง

ระดับของวัฒนธรรมองค์การ	อบจ.ชลบุรี	อบจ.ระยอง
ระดับสิ่งแสดงภายนอกที่สังเกตได้		
▪ อาคารสถานที่	ที่ทำการมีอาณาบริเวณกว้างขวาง อาคารออกแบบให้เข้ากับภูมิทัศน์ และคำนึงถึงพื้นที่ใช้สอยจึงมีความเป็นระเบียบ สวยงามโอโถง และจัดพื้นที่ออกเป็นสัดส่วน	ตั้งอยู่บริเวณเดียวกับส่วนราชการอื่น อาคารเก่าไม่เพียงพอกับจำนวนบุคลากรและส่วนงานจึงขยายออกเป็นอาคารขนาดย่อยกระจายอยู่บริเวณโดยรอบ
▪ การแต่งกาย	การแต่งกายจะกำหนดเสื้อผ้าตามวันที่จังหวัดแจ้งมาร่วมกับเสื้อธงรงค์กิจกรรมในแต่ละช่วงเวลา ให้วันจันทร์เป็นวันแต่งเครื่องแบบราชการ การแต่งกายมีความพร้อมเพรียงกันค่อนข้างมาก	แต่งตามวันโดยวันจันทร์สวมชุดราชการ มีการแต่งไปรเวทหนึ่งวันวันที่เหลือสวมเสื้อธงรงค์กิจกรรมที่อบจ.ให้ความสำคัญโดยพิจารณา ร่วมกับการขอความร่วมมือของจังหวัด
▪ ภาษา/เรื่องเล่า	ใช้ภาษาที่เป็นทางการกับบุคคลภายนอก แต่ลดระดับความเป็นทางการลงมากับสมาชิกภายในส่วนเรื่องเล่าเป็นความสำเร็จที่เคยทำมาในอดีต	ใช้ภาษาที่เป็นกันเอง มีความเป็นทางการไม่สูงนักทั้งระหว่างบุคลากรและกับบุคคลภายนอก เรื่องเล่าเกี่ยวข้องกับกิจกรรม/โครงการสำคัญที่กำลังดำเนินการอยู่
▪ การใช้สัญลักษณ์	อุปกรณ์ เครื่องใช้ต่างๆ ตลอดจน	พบสัญลักษณ์หน่วยงานน้อยกว่า

ระดับของ วัฒนธรรมองค์การ	อบจ.ชลบุรี	อบจ.ระยอง
องค์การ	ภาชนะจะพบตราสัญลักษณ์หรือ ชื่อองค์การประทับอยู่เสมอ	
สรุป	ความเป็นระเบียบแบบแผนในการ ทำงาน ร่วมกับภาพลักษณ์อบจ. ที่ใหญ่ที่พึงพาของประชาชน และอปท.อื่นๆ	การแบ่งแยกบทบาทระหว่าง ผู้นำคือศูนย์รวมขององค์การ ผู้ตามที่เชื่อฟังและทำตามผู้นำ ผลงานที่ภาคภูมิใจ
ระดับค่านิยมที่ยึดถือ	การรักษาความถูกต้องตามระเบียบ กฎหมายแต่สามารถตอบสนอง ความต้องการของผู้บริหารในการ เป็นอบจ.ที่พึงพาของทุกฝ่ายอัน เป็นการแสดงความเป็นองค์การ ผู้นำในบรรดาหน่วยงานทั้งหลาย	การยึดระเบียบและกฎหมายเพื่อ สามารถทำงานตามที่ผู้บริหาร ต้องการให้ได้มากที่สุดเพื่อผลงาน และชื่อเสียงของอบจ.
ระดับฐานคติร่วมกัน	ความมั่นคงปลอดภัยในหน้าที่	การปรับตัวเพื่อดำรงสถานะ

การแยกวัฒนธรรมองค์การออกเป็น 3 ระดับข้างต้นทำให้สามารถสืบค้นวัฒนธรรมองค์การ
แท้จริงที่อยู่ลึกภายในจิตใจอันเป็นฐานคติที่มีร่วมกันซึ่งบางครั้งอาจจะไม่ได้แสดงเปิดเผยออกมา
ภายนอกจนสังเกตเห็นได้ ดังวัฒนธรรมองค์การของอบจ.ชลบุรีและอบจ.ระยองที่พิจารณาจากวัฒนธรรม
องค์การในระดับสิ่งแสดงภายนอกที่สังเกตเห็นนั้นมีความแตกต่างกันพอสมควร แต่เมื่อสืบค้นถึงค่านิยม
และฐานคติแล้วกลับพบว่ามีความคล้ายคลึงกันเพียงแต่แตกต่างกันในระดับความก้าวหน้าของค่านิยม
และฐานคตินั้น อันเป็นผลมาจากแหล่งที่มาของวัฒนธรรมองค์การที่แตกต่างกันโดยเฉพาะโครงสร้าง
อำนาจและการเมืองท้องถิ่น ผู้ก่อตั้งและผู้บริหารรุ่นต่อมา และประสบการณ์การทำงานร่วมกันของ
สมาชิก ซึ่งสามารถสรุปผลการวิเคราะห์ความเหมือนและความแตกต่างในวัฒนธรรมองค์การของ
ทั้งสองอบจ.ได้ ดังนี้

ประเด็นที่สอดคล้องกัน ได้แก่ การเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งภายใต้ระบบ
การบริหารราชการแผ่นดินไทยที่อาศัยหลักการกระจายอำนาจกำหนดบทบาทหน้าที่ให้มี
ลักษณะเฉพาะแตกต่างจากส่วนราชการอื่น แต่อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ถูกจัดตั้ง
ขึ้นมาด้วยผลของกฎหมายและมีกรอบของระเบียบกฎหมายเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ประกอบ
กับการอยู่ภายใต้การบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดมายาวนานก็ย่อมจะได้รับการถ่ายทอดแนวคิด
เกี่ยวกับความเป็นข้าราชการที่ต้องทำงานบนพื้นฐานของระเบียบกฎหมายเป็นหลัก นอกจากนี้

บุคลากรที่เข้ามาใหม่จากการโอนย้ายข้าราชการพลเรือนมาสู่ข้าราชการอบจ.ก็ได้้นำหลักคิดและวิธีปฏิบัติในแบบข้าราชการพลเรือนเข้ามาสู่องค์กรด้วยซึ่งข้าราชการที่โอนย้ายมานี้มักจะมีตำแหน่งเป็นหัวหน้าส่วนงานโดยส่วนมาก ลักษณะแบบแผนพฤติกรรมที่ติดตัวนำเข้ามาสู่อบจ.ที่สำคัญคือการอาศัยหนังสือราชการเป็นเครื่องแสดงเจตนาว่าได้ทำตามระเบียบกฎหมายแล้วหรือเป็นเครื่องยืนยันหากมีการกล่าวโทษความผิด ผลที่เกิดขึ้นคือ อบจ.ชลบุรีและอบจ.ระยองต่างมีค่านิยมที่ยึดมั่นในระเบียบกฎหมายเป็นหลักในการปฏิบัติงานในด้านหนึ่ง ส่วนอีกด้านหนึ่งนั้นเกิดจากการที่อยู่ภายใต้การบริหารของผู้บริหารที่เป็นนักการเมืองมาจากการเลือกตั้งย่อมต้องการทำให้นโยบายของตนเกิดผลเป็นรูปธรรมตามที่ให้พันธะสัญญากับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ การเร่งรัดการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยฝ่ายการเมืองจึงเป็นเงื่อนไขให้ข้าราชการอบจ.ต้องเรียนรู้ที่จะสร้างความพึงพอใจให้ผู้บริหารด้วยการตอบสนองความต้องการได้ แต่ด้วยเหตุที่ผู้บริหารอบจ.ทั้งสองแห่งไม่ได้มุ่งการตอบสนองในนโยบายจนละเลยระเบียบกฎหมาย ความขัดแย้งในค่านิยมระหว่างความถูกต้องตามระเบียบกฎหมายกับการตอบสนองนโยบายผู้บริหารจึงไม่เกิดขึ้น หากแต่เป็นการหาจุดสมดุลให้เหมาะสมกับทั้งผู้กำหนดนโยบายและผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ อันเป็นการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างสองฝ่ายที่จะปรับตัวให้เกิดดุลยภาพดังกล่าว

ประเด็นที่แตกต่างกัน เกิดจากดุลยภาพระหว่างค่านิยมสองค่านิยมนั้นอยู่คนละจุดกันในอบจ.ชลบุรีและอบจ.ระยอง โดยจุดสมดุลที่เกิดขึ้นนี้ต้องอาศัยการก่อตัวจากแหล่งที่มาทางวัฒนธรรมองค์การหลายส่วนประกอบกันได้แก่ โครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่น ผู้นำ และประสบการณ์การทำงานร่วมกันของสมาชิก จนกลายมาเป็นฐานคติร่วมกันขององค์การในที่สุด กล่าวคือ

กรณีอบจ.ชลบุรี มีความโน้มเอียงไปในทางการใช้ระเบียบกฎหมายเป็นหลักปฏิบัติงานมากกว่าจะมุ่งตอบสนองนโยบายผู้บริหาร ดังที่ปรากฏในวัฒนธรรมองค์การระดับสิ่งแสดงภายนอกที่มีความเป็นระเบียบแบบแผนหรือเป็นทางการ การปฏิบัติงานต้องเป็นไปตามระเบียบขั้นตอนเนื่องจากประสบการณ์การเรียนรู้ในอดีตที่แสดงถึงศักยภาพอันโดดเด่นเหนือผู้อื่นจนสร้างอัตลักษณ์ในความเป็นอบจ.มีอาชีพด้วยการมีระบบระเบียบแบบแผนขั้นตอนและสิ่งบ่งชี้ภายนอกที่แสดงถึงบทบาทที่โดดเด่นนั้น และเมื่อนายปรัชญาเข้ามาบริหารอบจ.ชลบุรี ด้วยลักษณะนายปรัชญาเองแล้ว ก็เป็นผู้ที่ส่งเสริมความเป็นระเบียบขั้นตอนให้มากขึ้น เช่น การสั่งงานตามสายการบังคับบัญชา การเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาตามสายงานดูแลผู้ใต้บังคับบัญชา ประกอบกับเป้าหมายอบจ.พีใหญ่ที่พึงพาได้เป็นเป้าหมายทางการเมืองและถูกปฏิบัติโดยฝ่ายการเมืองมากกว่าดำเนินการโดยบุคลากรอบจ.เอง ทำให้ภาพลักษณ์ดังกล่าวติดอยู่ที่ผู้นำและผู้นำก็กลายเป็นภาพลักษณ์ขององค์การไป ดังนั้นจึงวิเคราะห์ได้ว่า วัฒนธรรมองค์การของอบจ.จึงมุ่งที่การรักษาเสถียรภาพความมั่นคง (stability) ในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลัก ทั้งของฝ่ายผู้ปฏิบัติงานที่ต้องการคงแบบแผนอบจ.มีอาชีพไว้ และฝ่ายผู้บริหารที่ต้องการรักษาภาพลักษณ์อบจ.พีใหญ่ที่พึงพาได้ ทำให้จุดบรรจบของความต้องการของทั้งสองฝ่ายเป็นดุลยภาพที่โน้มเอียงไปทางระเบียบแบบแผนอันเกิดเป็นวัฒนธรรมองค์การที่มุ่งความมั่นคงดังกล่าว

กรณีอบจ.ระยอง มีความโน้มเอียงไปทางการตอบสนองผู้บริหาร เนื่องจากประสบการณ์ในช่วงต้นที่แม้จะยึดระเบียบกฎหมายเป็นแนวทางการทำงานแต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จ ดังที่สะท้อนจากการไม่ได้รับการยอมรับและชื่อเสียงในทางไม่ดี ความเคยชินกับแนวปฏิบัติเดิมๆจึงสะท้อนผ่านวัฒนธรรมองค์การระดับสิ่งแสดงภายนอก เช่น ความเป็นกันเอง ความยืดหยุ่นในการประสานงาน ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดในหมู่บุคลากร (ระยะห่างระหว่างอำนาจน้อย) แต่เมื่อนายคชาเข้ามาบริหารอบจ.พร้อมกับนำความเปลี่ยนแปลงมาสู่ออบจ.ให้บุคลากรได้ตระหนักถึงบทบาทที่เป็นไปได้ในการสนับสนุนช่วยเหลือภาคส่วนต่างๆและผลงานที่ออกสู่สายตาประชาชน การยึดผลงานเป็นเป้าหมายจึงได้รับการถ่ายทอดจากผู้บริหารและมีผู้บริหารเป็นต้นแบบผู้นำทาง และด้วยความสามารถในการเจรจาประสานผลประโยชน์จนสร้างผลสำเร็จในผลงานทำให้บุคลากรโน้มเอียงไปในทางเคารพเชื่อฟังผู้นำเป็นผู้ตามที่ดี การที่ฝ่ายหนึ่งเป็นผู้นำฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ตามเกิดจากการปรับตัวเข้าหากันทั้งสองฝ่าย โดยฝ่ายผู้นำนั้นพยายามผลักดันผู้ปฏิบัติงานที่มีความสามารถให้มาช่วยนำนโยบายไปปฏิบัติแต่คนกลุ่มนี้มีจำนวนน้อยในความคิดของผู้บริหาร ดังนั้นผู้บริหารจึงหาทางไปสู่ผลลัพธ์ด้วยการอาศัยพลังอำนาจของตนเองเป็นหลัก ส่วนฝ่ายผู้ตามทราบเป้าหมายของผู้นำแต่ทำได้เท่าที่ความสามารถจะมีโดยที่ติดขัดอย่างไรผู้บริหารจะช่วยหาทางออกให้ได้ การบรรจบกันของดุลยภาพของอบจ.ระยองก็คือ การปรับตัว (adaptability) เพื่อดำรงสถานะขององค์การในสังคม

กล่าวโดยสรุปก็คือ วัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัด: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสองแห่งในภาคตะวันออกนี้ ทำให้ได้ข้อค้นพบถึงวัฒนธรรมองค์การว่า **วัฒนธรรมองค์การของอบจ.มีลักษณะผสมผสาน (Hybrid Organization Culture) ระหว่างค่านิยมที่ยึดถือสองด้าน** ด้านหนึ่งคือ การยึดระเบียบกฎหมายเป็นหลักปฏิบัติ ส่วนอีกด้านหนึ่งคือ การตอบสนองนโยบายของผู้บริหาร โดยค่านิยมทั้งสองค้นพบได้จากวัฒนธรรมองค์การระดับค่านิยมที่ยึดถือ (espoused values) ซึ่งลักษณะค่านิยมนี้มีโอกาสขัดแย้ง (conflict) กันหรือมีจุดสมดุล (balance) กันได้ โดยเกิดจากแหล่งที่มาของวัฒนธรรมองค์การในส่วนของผู้นำ (ผู้ก่อตั้งและผู้บริหารรุ่นต่อมา) และประสบการณ์การเรียนรู้ร่วมกันของสมาชิก อันเป็นแหล่งที่มาวัฒนธรรมองค์การของอบจ.โดยตรง ซึ่งมีผลต่อฐานคติร่วมกัน (shared assumption) ที่เกิดจากค่านิยมทั้งสอง ดังนั้นฐานคติร่วมกันนี้จึงเป็นวัฒนธรรมองค์การระดับลึกที่สุดถัดจากค่านิยมที่ยึดถือและเป็นแก่นของวัฒนธรรมองค์การตามข้อเสนอของชานน์

การวิจัยนี้จึงสรุปผลการศึกษาได้ว่า เมื่ออบจ.ชลบุรีและอบจ.ระยองได้รับอิทธิพลจากแหล่งที่มาของวัฒนธรรมต่าง ๆ นั้นแล้ว ก่อให้เกิดลักษณะวัฒนธรรมองค์การในแบบเฉพาะของตนเอง ซึ่งวัฒนธรรมองค์การที่เกิดขึ้นแสดงถึงฐานคติและค่านิยมร่วมกันของสมาชิกตลอดจนพฤติกรรมในการทำงานผ่านสิ่งบ่งชี้ทางวัฒนธรรมต่างๆอย่างสอดคล้อง อันส่งผลให้เกิดแบบแผนในการทำงานอย่างใดอย่างหนึ่ง

6.2 อภิปรายผลการวิจัย

ผลการวิจัยที่สรุปได้ข้างต้นเมื่อผู้วิจัยได้พิจารณาทบทวนแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมองค์การและแหล่งที่มาของวัฒนธรรมองค์การทำให้เกิดประเด็นที่สามารถอภิปรายได้ ดังนี้

6.2.1 ประเด็นแหล่งที่มาของวัฒนธรรมองค์การ

การทบทวนวรรณกรรมในบทที่ 2 ของผู้วิจัยพบว่าแหล่งที่มาของวัฒนธรรมองค์การ มีหลากหลายระดับ อาทิ แนวคิดของกีร์ท ฮอฟสตีต (Hofstede, 1983) ที่มองว่าวัฒนธรรมของชาติ (nation culture) มีผลต่อลักษณะวัฒนธรรมองค์การ หรือผลงานของเทอเรนซ์ อี ดีล และแอลัน เอ เคนเนดี (Deal and Kennedy, 1982) ที่เสนอปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อรูปแบบวัฒนธรรมองค์การนั้นเป็น ปัจจัยเกี่ยวกับตลาด ซึ่งมี 2 ส่วนคือ ระดับของความเสี่ยง (degree of risk) ที่องค์การต้องเผชิญและความรวดเร็วในการได้รับข้อมูลป้อนกลับ (speed of feedback) ขององค์การ รวมถึงการที่สุนทร วงศ์ไวยวรรณ (2540) รวบรวมแนวคิดของเอลเวสสันและเบอร์ก (Alvesson and Berg, 1992) และทริสและบีเยอร์ (Trice and Beyer, 1993) กล่าวถึงแหล่งกำเนิดที่มาของวัฒนธรรมองค์การว่า มาจาก 1) วัฒนธรรมของสังคมในระดับต่างๆ 2) ลักษณะงานและสภาพแวดล้อมในการดำเนินงาน 3) ค่านิยม ความเชื่อ และวิสัยทัศน์ของผู้ก่อตั้งและผู้นำรุ่นแรกๆ 4) ประสบการณ์จากการทำงาน ร่วมกันของสมาชิกองค์การ และ 5) ค่านิยม ความเชื่อ และวิสัยทัศน์ของผู้นำรุ่นใหม่ๆ ดังนั้น การศึกษาวัฒนธรรมองค์การจำเป็นต้องทำความเข้าใจถึงแหล่งที่มาอันเป็นบริบทแวดล้อมที่องค์การ เกี่ยวข้องสัมพันธ์ด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดของการศึกษาวัฒนธรรมองค์การคือ การไม่สามารถ ทำความเข้าใจบริบททั้งหมดที่อยู่แวดล้อมองค์การได้ วิธีการที่นำเข้ามาใช้ในการศึกษาคือ การรู้จัก ลักษณะองค์การที่ศึกษาก่อนเพื่อที่จะเลือกทำความเข้าใจบริบทที่เป็นแหล่งที่มาสำคัญและมีอิทธิพล ต่อการก่อเกิดวัฒนธรรมองค์การจริงๆ

การศึกษาวัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้จึงได้เลือกทำการศึกษา แหล่งที่มา 5 ส่วนด้วยกัน ซึ่งเมื่อทำการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลแล้วจึงพบว่า แหล่งที่มา ทั้ง 5 นั้นส่งผลกระทบต่อวัฒนธรรมองค์การในระดับที่แตกต่างกันโดยแบ่งออกเป็น 2 ระดับคือ แหล่งที่มา ทางอ้อมและแหล่งที่มาทางตรง การจัดระดับแหล่งที่มานี้จะช่วยให้ผู้วิจัยให้ความสำคัญกับแหล่งที่มา ได้ตรงกับข้อเท็จจริงเพื่อการนำไปสู่การเชื่อมโยงกับวัฒนธรรมองค์การที่เกิดขึ้นตามมา ซึ่งหากเป็น องค์การเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐอื่นๆ แหล่งที่มาของวัฒนธรรมองค์การก็จะแตกต่างออกไป ในบางส่วน ในกรณีของอบจ. นั้นพบว่า แหล่งที่มาทางตรงมีความสำคัญต่อการก่อเกิดวัฒนธรรม องค์การได้มากที่สุดคือ ผู้ก่อตั้งและผู้บริหารรุ่นต่อมา และประสบการณ์การเรียนรู้ร่วมกันของ สมาชิก ขณะที่แหล่งที่มาทางอ้อมล้วนเป็นแหล่งที่มาที่อยู่ภายนอกองค์การ ได้แก่ สภาพสังคมและ เศรษฐกิจ นโยบายและระเบียบของรัฐ และโครงการอำนาจและการเมืองท้องถิ่น ข้อค้นพบที่ได้นี้ แสดงถึงลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าได้รับอิทธิพลจากภายนอกน้อยกว่าอิทธิพลจาก ภายในตามระดับแหล่งที่มาของวัฒนธรรมองค์การดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นไม่ได้อยู่ในระบบปิด (closed system) การปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอกจึงมีอาจ

ปฏิเสธได้ เพียงแต่ส่งผลต่อแบบแผนความคิดความเชื่อและพฤติกรรมได้มากน้อยแตกต่างกันในแต่ละกรณี ซึ่งนักวิชาการที่มีมุมมองเกี่ยวกับแหล่งที่มาของวัฒนธรรมองค์การว่าอยู่ภายในองค์การเป็นหลัก ก็คือ เอ็ดการ์ ซายน์ (1992: 211) โดยเขาจำกัดแหล่งที่มาของวัฒนธรรมองค์การไว้เพียง 3 แหล่งเท่านั้นคือ 1) ความเชื่อ ค่านิยม และฐานคติของผู้ก่อตั้ง 2) ประสบการณ์การเรียนรู้ร่วมกันของสมาชิกในองค์การ และ 3) ความเชื่อ ค่านิยม และฐานคติใหม่ที่สมาชิกใหม่ นำเข้ามาสู่องค์การ โดยแหล่งกำเนิดที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการสร้างวัฒนธรรมก็คือ *อิทธิพลของผู้ก่อตั้ง (impact of founder)* เพราะผู้ก่อตั้งไม่เพียงเป็นผู้เลือกพันธกิจพื้นฐานและบริบทแวดล้อมที่องค์การใหม่ต้องดำเนินงาน แต่ยังเลือกสมาชิกที่เข้าสู่องค์การ พร้อมทั้งมีปฏิกริยาตอบสนองต่อการทำงานของสมาชิกองค์การในการพยายามทำให้องค์การประสบความสำเร็จ นอกจากนี้ ยังเป็นผู้สื่อสารฐานคติและค่านิยมหลักผ่านทางทำที่ที่แสดงออกมาไปยังสมาชิกองค์การทั้งโดยเจตนาและไม่ได้เจตนา ข้อเสนอของซายน์นี้จึงสอดคล้องกับผลการศึกษานี้

อิทธิพลของผู้นำองค์การทั้งผู้ก่อตั้งและผู้บริหารรุ่นต่อมาที่มีต่อวัฒนธรรมองค์การจึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจและให้ความสำคัญในการศึกษาองค์การเพราะบทบาทภาวะผู้นำสามารถสะท้อนถึงผลสัมฤทธิ์ขององค์การได้โดยเฉพาะการสะท้อนในมิติวัฒนธรรมองค์การ แนวคิดของซายน์นั้นเสนอว่า **บทบาทภาวะผู้นำจะก่อเป็นแหล่งที่มาของวัฒนธรรมองค์การได้ต้องเกิดกลไกในการส่งผ่านความคิดความเชื่อของผู้นำก่อน** กลไกดังกล่าวนี้ได้แก่ บุคลิกส่วนตัว (charisma) การกระทำต่างๆ โดยเจตนาตั้งใจ (deliberate action) และการกล่อมเกลாதงสังคม (socialization) ซึ่งกลไกทั้งสามนี้จะใช้ได้ผลเมื่อองค์การเติบโตและพัฒนามาระยะหนึ่งจนเข้าสู่การสร้างเสถียรภาพด้วย การค้นหาชุดคุณธรรมแห่งความสำเร็จ (virtue of a series of success) ที่มาจากผู้นำ ดังกรณีศึกษาอบจ.สองแห่งที่ทำให้สามารถเปรียบเทียบช่วงเวลาในการสร้างเสถียรภาพที่ต่างกัน ในอบจ.ชลบุรีนั้นเสถียรภาพค่อยๆก่อตัวมาโดยตลอดนับตั้งแต่อยู่ภายใต้การบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ชุดคุณธรรมแห่งความสำเร็จจากผู้นำปรากฏชัดในช่วงที่นายโยธินเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกอบจ.แล้วในปี พ.ศ.2540 ดังนั้น กลไกการก่อตัววัฒนธรรมองค์การจากผู้นำจึงเริ่มต้นเร็วกว่าอบจ.ระยองที่เริ่มมีเสถียรภาพและค้นพบชุดคุณธรรมแห่งความสำเร็จเมื่อนายคชาเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกอบจ. ในปี พ.ศ.2550 ซึ่งห่างกันถึง 10 ปี ผลจากการเริ่มมีเสถียรภาพที่ต่างกันทำให้การฝังตรึงวัฒนธรรมองค์การที่จะคงอยู่ต่อไปนั้นต่างกันด้วย ซายน์แบ่งการฝังตรึงวัฒนธรรมองค์การออกเป็น 2 ส่วนคือ *ส่วนแรกนั้นก่อให้เกิดเป็นบรรยากาศ (climate) ในองค์การ* ซึ่งมาจากเกณฑ์การตัดสินใจของผู้นำต่อเรื่องต่างๆ อาทิ การจัดสรรทรัพยากร การสอนงานหรือเป็นต้นแบบ การรับบุคลากรใหม่ การพิจารณาความดีความชอบ ฯลฯ ซึ่งในกรณีของอบจ.ระยองนั้นมีความชัดเจนในเกณฑ์ของผู้นำในเรื่องเหล่านี้ กล่าวคือ นายคชามุ่งสร้างผลงานจึงเอาผลงานเป็นตัวตั้ง ผู้ที่สร้างผลงานได้คือผู้ที่ได้รับความสำคัญจากผู้นำ ทำให้บุคลากรเข้าใจและยอมรับสิ่งที่ผู้นำตัดสินใจไปในทิศทางเดียวกัน ขณะที่อบจ.ชลบุรีนั้นบรรยากาศจากเกณฑ์ที่ผู้นำใช้นั้นมีความคลุมเครือกว่าเนื่องจากผู้นำไม่ได้แสดงออกมาอย่างตรงไปตรงมาในการกระทำและคำพูดจนเป็นที่ยอมรับของบุคลากรทั้งหมด ทำให้บรรยากาศองค์การมีความสับสนและเลือกข้างแบ่งฝักแบ่งฝ่ายจากความไม่แน่ใจในเกณฑ์การตัดสินใจของผู้นำนั้น จนเมื่อนายปรัชญาเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกอบจ.แล้วเกณฑ์การตัดสินใจมีความชัดเจนขึ้นคือ

เน้นความสมานฉันท์ปรองดองเป็นหลักในการตัดสินใจ การพิจารณาการฝังตริงวัฒนธรรมในชั้นนี้ แสดงให้เห็นว่า แม้อบจ.ระยองจะเริ่มต้นการมีเสถียรภาพองค์การช้ากว่า แต่สามารถสร้างกลไกการฝังตริงวัฒนธรรมองค์การได้เร็ว ส่วนอบจ.ชลบุรีนั้น กลไกการฝังตริงค่อยๆมีความชัดเจนมากขึ้นเมื่อเข้าสู่วาระของนายปรัชญาในเวลาทีใกล้เคียงกับนายคชา เมื่อกลไกการฝังตริงส่วนแรกสร้างบรรยากาศแก่องค์การแล้ว ความชัดเจนในอัตลักษณ์ขององค์การจะแสดงออกมาให้ประจักษ์มากขึ้น ด้วยการฝังตริงขั้นที่สองที่ชายน์เห็นว่าเป็นกลไกเสริมซึ่งผู้นำต้องกระทำผ่านการออกแบบองค์การและโครงสร้าง ระบบองค์การและขั้นตอนการทำงาน ธรรมเนียมปฏิบัติ การออกแบบพื้นที่การตกแต่งสถานที่ เป็นต้น

ดังนั้น หากพิจารณาตามกระบวนการก่อตัวของวัฒนธรรมองค์การผ่านภาวะผู้นำตามข้อเสนอของชายน์แล้วจะพบว่า **ภาวะผู้นำจะมีอิทธิพลต่อวัฒนธรรมองค์การได้ตามข้อเสนอเมื่อผู้นำมีความชัดเจนในตนเอง** กล่าวคือ ความคิด การกระทำ และคำพูดต้องสะท้อนตัวตนที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน จึงจะส่งผ่านแนวคิดไปยังผู้ตามเพื่อหล่อหลอมค่านิยมและฐานคิดร่วมกันได้ ซึ่งการศึกษาวัฒนธรรมองค์การจากกรณีศึกษาอบจ.ชลบุรีและอบจ.ระยองนี้พบว่า ผู้นำของทั้งสองอบจ.มีความชัดเจนในตัวตนและสามารถฝังตริงวัฒนธรรมองค์การตามกลไกต่างๆได้จึงเกิดเป็นลักษณะวัฒนธรรมองค์การที่สามารถสืบค้นมาสู่ข้อสรุปของการวิจัย ในทางตรงข้าม หากองค์การที่มีผู้นำที่ไม่สามารถใช้กลไกต่างๆอย่างได้ผล วัฒนธรรมองค์การก็ยากแก่การก่อเกิดและฝังตริงให้คงอยู่อย่างมีอัตลักษณ์ขึ้นมา ความไร้ทิศทางของผู้นำที่จะกำหนดกรอบแนวความคิดและแบบแผนพฤติกรรมจึงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเกิดวัฒนธรรมองค์การขึ้นมาในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง เมื่อผู้นำมีบทบาทในการเป็นแหล่งที่มาของวัฒนธรรมองค์การจากเหตุผลข้างต้น ชายน์จึงใช้คำว่า **“ภาวะผู้นำ (Leadership)”** ในการศึกษาของเขา เพื่อสะท้อนให้เห็นว่าผู้นำที่สามารถใช้กลไกต่างๆ ทั้งการส่งผ่านชุดคุณธรรมแห่งความสำเร็จไปยังผู้ตามด้วยกลไกบุคคลิกส่วนตัว การกระทำโดยเจตนา ตั้งใจ และการกลมกลืนทางสังคม แล้วหาโอกาสฝังตริงวัฒนธรรมองค์การให้คงอยู่ผ่านกลไกการฝังตริงขั้นต้นเพื่อสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนนั้นให้มีร่วมกันในหมู่บุคลากร และการใช้กลไกเสริมสร้างขั้นที่สองให้แนวคิดและความเชื่อที่ส่งผ่านจากผู้นำกลายเป็นบรรทัดฐานร่วมกันต่อไป คุณสมบัติของผู้นำเหล่านี้จึงจะเรียกได้ว่าผู้นำนั้นมีภาวะผู้นำ ตามความคิดของชายน์นั่นเอง

ภาวะผู้นำ (Leadership) ตามความคิดของชายน์นี่จึงเป็นอีกมุมมองหนึ่ง (perspective) ที่บูรณาการแนวคิดเรื่องภาวะผู้นำที่เคยมีการศึกษากันมาในอดีต แม้ว่าชายน์จะไม่ได้กำหนดนิยามความหมายภาวะผู้นำไว้อย่างชัดเจนหรือจำแนกแนวการศึกษาไว้ แต่จากผลการศึกษาวิจัยนี้ พบว่าภาวะผู้นำที่จะสร้างวัฒนธรรมองค์การได้นั้นจำเป็นมี**คุณลักษณะส่วนตัว**ที่โดดเด่นเป็นที่ชื่นชอบของผู้ตาม เช่น ต้องมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (Initiative) ความมั่นใจในตนเอง (Self-confidence) ความสามารถในการเข้าสังคม (Sociability) การมองอะไรอย่างลึกซึ้ง (Insight) การมุ่งสู่ความสำเร็จเป็นที่ตั้ง (Achievement) ซึ่งคุณลักษณะเหล่านี้จัดอยู่ในแนวการศึกษาภาวะผู้นำแบบอุปนิสัย (trait approach) ที่ค้นหาอุปนิสัยของผู้นำที่แตกต่างจากบุคคลทั่วไป เช่น การศึกษาของสโตกดิลล์ (Stogdill, 1974) ที่สำรวจกลุ่มอุปนิสัยของภาวะผู้นำสำคัญมี 10 ประการดังตัวอย่างอุปนิสัยข้างต้นที่พบในนายกอบจ.ทั้งสองแห่ง นอกจากอุปนิสัยที่เป็นเรื่องเฉพาะตัวของผู้นำแล้ว ภาวะผู้นำ

จำเป็นต้องมี**ทักษะในการบริหารงาน** สอดคล้องกับผลงานของโรเบิร์ต แคทซ์ (Robert Katz, 1955) ที่ชื่อว่า “Skills of an Effective Administrator” โดยเสนอว่าการบริหารที่มีประสิทธิผลรวมถึงภาวะผู้นำจะขึ้นอยู่กับทักษะส่วนตัวพื้นฐาน 3 ประการ ได้แก่ ทักษะด้านเทคนิควิธี (Technical Skill) ทักษะด้านมนุษย์ (Human Skill) และทักษะด้านกระบวนการความคิด (Conceptual Skill) อันเป็นแนวการศึกษาแบบทักษะ (Skill Approach) นอกจากนี้ภาวะผู้นำยังต้อง**เหมาะสมกับสถานการณ์**ตามแนวการศึกษาแบบสถานการณ์ (situational approach) ที่มีสาระสำคัญว่าภาวะผู้นำตามสถานการณ์ต้องการให้ผู้นำปรับสไตล์ให้เหมาะสมกับความสามารถและการได้รับคำสั่งของผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้นำที่มีประสิทธิภาพคือคนที่สามารถรับรู้ได้ว่าผู้ใต้บังคับบัญชาต้องการอะไร และปรับสไตล์ของตนให้ตรงกับความต้องการนั้น ในขณะเดียวกัน ผู้นำต้องแสดงตนเป็น**ผู้นำการเปลี่ยนแปลง (change agents)** สามารถริเริ่มและนำทิศทางใหม่ๆ ไปใช้ในองค์กรได้ตั้งแนวคิดภาวะผู้นำแบบปฏิรูป (Transformational Leadership)

ด้วยแนวคิดและทฤษฎีอันหลากหลายของภาวะผู้นำนี้คงไม่สามารถกำหนดตายตัวได้ว่าภาวะผู้นำที่เหมาะสมกับการสร้างวัฒนธรรมองค์กรหนึ่งๆจะเป็นเช่นไร เพียงแต่กรณีศึกษาของการบริหารส่วนจังหวัดในฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง มิใช่การแต่งตั้งจากส่วนกลาง ดังนั้น ภาวะผู้นำจึงเป็นคุณสมบัติที่สำคัญยิ่งที่นอกจากจะช่วยให้การบริหารงานบรรลุผลสำเร็จได้แล้ว ยังช่วยวางรากฐานค่านิยมและฐานคติขององค์กรให้พัฒนาไปสู่วัฒนธรรมองค์กรต่อไปได้อีก

ในทางตรงข้าม หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่มีผู้นำที่มีภาวะผู้นำในการใช้กลไกต่างๆ ตามข้อเสนอของชาห์นข้างตัน ผลที่เกิดตามมาคงไม่อาจกล่าวได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไร้อะไรซึ่งวัฒนธรรมองค์กร เพียงแต่วัฒนธรรมองค์กรที่ก่อเกิดจากประสบการณ์การเรียนรู้ร่วมกันของสมาชิกในองค์กรและความเชื่อ ค่านิยม และฐานคติที่สมาชิกใหม่เข้ามาสู่องค์กรจะขาดความชัดเจนและอาจใช้เวลานานในการเรียนรู้ร่วมกันจนเกิดเป็นลักษณะร่วมในระบบค่านิยมและความเชื่อที่สมาชิกส่วนใหญ่ให้ความสำคัญและเห็นพ้องต้องกัน จนเกิดการผูกพันร่วมกันระหว่างสมาชิกและก่อเป็นแบบแผนในการแสดงพฤติกรรมในแนวทางเดียวกัน อันเป็นลักษณะของวัฒนธรรมแข็ง (Strong Culture) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ วัฒนธรรมองค์กรที่ไม่ได้ก่อตัวจากภาวะผู้นำอาจจะพัฒนาไปสู่วัฒนธรรมอ่อน (Weak Culture) ที่สมาชิกองค์กรไม่ได้ยึดถือค่านิยมหลักขององค์กรอย่างเคร่งครัดและกว้างขวางทำให้ไม่สามารถบอกลักษณะวัฒนธรรมองค์กรที่เกิดขึ้นได้อย่างชัดเจน

แหล่งที่มาของวัฒนธรรมองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องกับภาวะผู้นำในกรณีของอบจ.ก็คือ โครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่น ซึ่งการศึกษาของมรุต วันทนากร (2549) ในเรื่องผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงของเทศบาล ภายหลังการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในประเทศไทยที่สะท้อนให้เห็นถึงที่มาของแนวคิดในการเลือกผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงว่าทำให้มีอำนาจในการบริหารงานบุคคล อำนาจในการจัดทำงบประมาณ อำนาจในการยับยั้งกฎหมาย ความมั่นคงของฝ่ายบริหารตามแนวคิดฝ่ายบริหารท้องถิ่นเข้มแข็ง (Strong Executive) ซึ่งเมื่อจัดให้มีการเลือกตั้งโดยตรงแล้วอำนาจที่ผู้บริหารควรมีอย่างเบ็ดเสร็จกลับถูกแทรกแซงจากหน่วยงานราชการอื่นๆ ทำให้ความสัมพันธ์เชิง

อำนาจจากส่วนราชการยังเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอยู่ ซึ่งเมื่อศึกษาอบจ.ชลบุรีและอบจ.ระยองแล้ว พบว่าความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับส่วนราชการยังปรากฏอยู่จริง แต่ไม่ได้เป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจแนวตั้งในลักษณะอุปถัมภ์ (Patron-Client System) ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้ใต้อุปถัมภ์ เนื่องจากผู้บริหารอบจ.มีศักยภาพด้านงบประมาณที่มากเพียงพอต่อการปรับระดับความสัมพันธ์ให้เป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจในแนวนอนหรือระนาบเดียวกันกับส่วนราชการโดยเฉพาะในจังหวัด อีกทั้งผู้บริหารอบจ.ก็สังกัดกลุ่มการเมืองที่มีฐานอำนาจที่เข้มแข็งซึ่งย่อมจะคานอำนาจกับส่วนราชการได้เช่นกัน พลังอำนาจของกลุ่มการเมืองที่แสดงผ่านโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่นในพื้นที่ภาคตะวันออกนั้น โอฟาร ถิ่นบางเตียว (2554) ได้ศึกษาพัฒนาการของโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในภาคตะวันออก: วิเคราะห์ในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง ซึ่งเป็นดัชนีนิพนธ์หลักสูตรปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต(รัฐศาสตร์) แบ่งลักษณะของกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองและโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในภาคตะวันออกเป็น 4 ลักษณะคือ 1) โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นแบบชั่วคราว ได้แก่ จังหวัดชลบุรีและจังหวัดสระแก้ว 2) โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นแบบสองชั่วอำนาจ ได้แก่ จังหวัดฉะเชิงเทราและจังหวัดนครนายก 3) โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นแบบสามชั่วอำนาจ ได้แก่ จังหวัดระยองและจังหวัดปราจีนบุรี และ 4) โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นแบบไม่มีชั่วอำนาจที่ชัดเจน ได้แก่ จังหวัดตราดและจังหวัดจันทบุรี ผลการศึกษาของโอฟาร สะท้อนให้เห็นว่าการที่กลุ่มการเมืองต่างๆหันมาให้ความสนใจการเลือกตั้งท้องถิ่นโดยเฉพาะการเลือกตั้งนายกอบจ.เพื่อเป็นฐานในการเติบโตทั้งอำนาจและทรัพยากรในแต่ละกลุ่มตระกูล สอดคล้องกับการวิจัยนี้ ที่สะท้อนความแตกต่างในโครงสร้างอำนาจของจังหวัดชลบุรีและจังหวัดระยองมีผลต่อการแข่งขันในการเข้าสู่ตำแหน่งนายกอบจ.ด้วย

ดังนั้น การศึกษาเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงหลีกเลี่ยงการทำความเข้าใจในโครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่นไม่ได้ เพียงแต่ลักษณะโครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่นที่แตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ย่อมส่งผลในทางใดทางหนึ่งที่แตกต่างกันไปด้วย การศึกษาที่ทำความเข้าใจในพลวัตของกลุ่มอำนาจตั้งแต่เริ่มต้นเข้าสู่อำนาจจนบริหารอำนาจและความขัดแย้งพบได้ในการศึกษาของพิชาย รัตนดิถ (2552) เรื่องโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น ความขัดแย้ง และการเปลี่ยนแปลง จากกรณีศึกษาเทศบาลนครอุบลราชธานีและเทศบาลนครปัตตานี ที่ช่วยยืนยันว่า กลุ่มการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบและวิธีการเกี่ยวกับอำนาจไปตามพัฒนาการของสังคม อิทธิพลของโครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่นจึงเป็นแหล่งที่มาสำคัญของวัฒนธรรมองค์การใน ส่วนที่จะช่วยอธิบายภูมิหลังที่มาของผู้บริหารและลักษณะวิธีการบริหารอำนาจและความขัดแย้ง อันจะทำให้เกิดภาพที่ชัดเจนในตัวผู้นำซึ่งเป็นแหล่งที่มาที่มีอิทธิพลที่สุดต่อการก่อวัฒนธรรมองค์การนั้นเอง

6.2.2 ประเด็นลักษณะวัฒนธรรมองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การวิจัยนี้ทำให้เกิดข้อสรุปที่ว่า ลักษณะวัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นมีลักษณะวัฒนธรรมองค์การแบบผสม (Hybrid Organization Culture) เนื่องจากเป็นวัฒนธรรมขององค์การที่มีการบรรจบกันระหว่างความเป็นหน่วยงานของรัฐที่อิงกับระเบียบกฎหมายเป็นหลักในการปฏิบัติงาน กับองค์การภายใต้การบริหารงานของนักการเมืองตัวแทนท้องถิ่นที่ต้องการให้นโยบายได้รับการตอบสนอง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้หลักการกระจายอำนาจที่มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐส่วนกลางที่มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ

ลักษณะเฉพาะองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าวนี้ถูกสร้างขึ้นมาจากหลักการกระจายอำนาจแบบมอบอำนาจ (Delegation) ที่นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547) กล่าวว่ารัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจในเชิงภารกิจหน้าที่ให้กับองค์การที่เมื่อได้รับมอบอำนาจแล้วจะมีภารกิจที่ชัดเจนภายใต้อำนาจการตัดสินใจหรืออำนาจหน้าที่ของตนอย่างเป็นอิสระ โดยรัฐบาลกลางเป็นผู้กำกับควบคุมบทบาทหรือจัดตั้งให้มีหรือยุบเลิกองค์การเหล่านี้ได้ ซึ่งลักษณะการกระจายอำนาจเช่นนี้ยังมีใช้การกระจายอำนาจที่แท้จริงที่รัฐบาลกลางยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ แก่องค์การท้องถิ่นในท้องถิ่นเหล่านั้นได้สามารถตัดสินใจและกำหนดนโยบาย ตลอดจนออกระเบียบกฎหมายเพื่อบังคับใช้โดยอิสระ อันเป็นการกระจายอำนาจทางการเมืองหรือการกระจายอำนาจที่เป็นประชาธิปไตย (political or democratic decentralization) ซึ่งเป็นกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution) ดังนั้น แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยจะได้รับการกระจายอำนาจตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญแล้ว แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆกลับถูกจัดตั้งขึ้นมาจากกรมผสมผสานแนวคิดและระดับการกระจายอำนาจเพื่อให้รักษามลประโยชน์ของท้องถิ่นและของชาติส่วนรวมพร้อมกัน ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่สามารถตัดขาดจากการควบคุมโดยระเบียบที่กำหนดโดยรัฐบาลหรือราชการส่วนกลาง แม้ว่าจะได้รับมอบอำนาจหน้าที่ที่สามารถตัดสินใจในเรื่องต่างๆได้และมีผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นแล้วก็ตาม

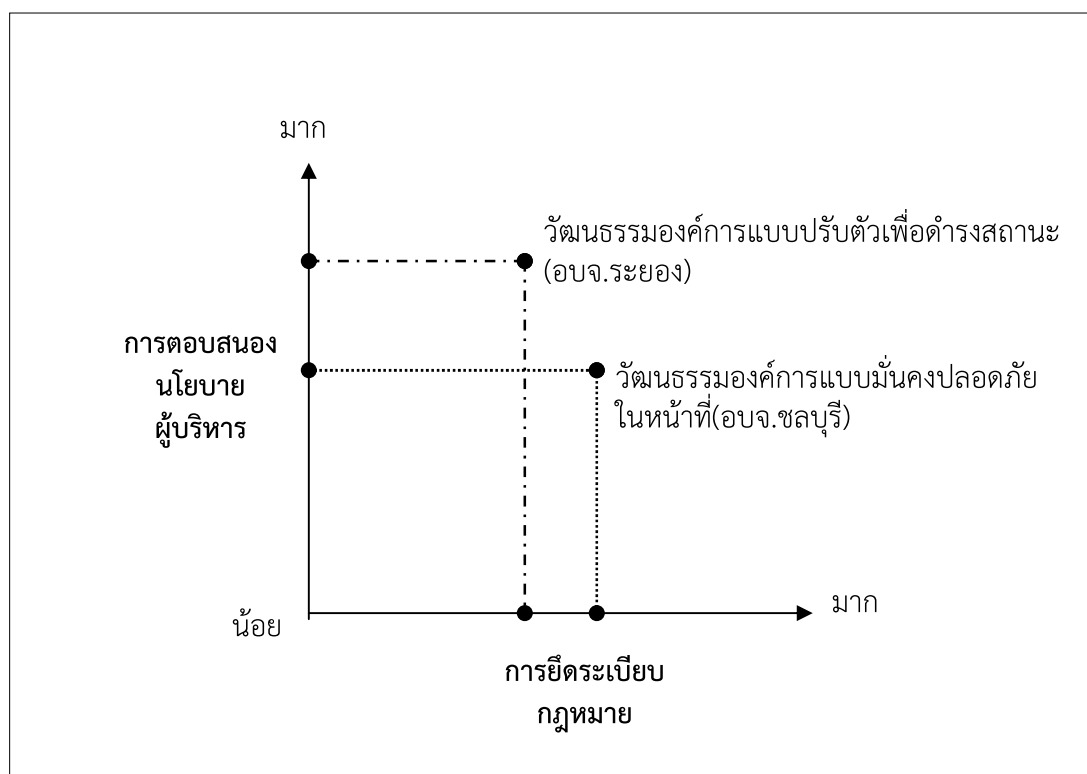
ด้วยเหตุนี้ วัฒนธรรมองค์การจึงมีส่วนผสมของค่านิยมทั้งสองดังกล่าว เพียงแต่แตกต่างกันในแต่ละกรณีหรือแต่ละองค์การอันเนื่องมาจากการหาจุดสมดุลของค่านิยมทั้งสอง ข้อค้นพบที่ได้นี้แสดงให้เห็นว่า ลักษณะวัฒนธรรมองค์การของอบจ.มีความซับซ้อนซึ่งการอธิบายลักษณะวัฒนธรรมองค์การเช่นนี้จำเป็นต้องผสมผสานรูปแบบวัฒนธรรมองค์การที่ได้มีการศึกษาไว้แล้ว เพื่อให้ใกล้เคียงกับลักษณะความเป็นจริงมากที่สุด ดังผลงานของริชาร์ด แอล ดาฟท์ (Daft, 2005) ที่เห็นว่าการทำความเข้าใจวัฒนธรรมองค์การต้องอาศัยการประเมินว่าสภาพแวดล้อมในการแข่งขันขององค์การว่ามีเสถียรภาพหรือยืดหยุ่นอย่างไร ร่วมกับกลยุทธ์ขององค์การที่ให้ความสนใจกับเรื่องภายนอกหรือภายในมากกว่ากัน รูปแบบวัฒนธรรมองค์การที่เกิดขึ้นจาก 2 มิติดังกล่าวจึงมีด้วยกัน 4 รูปแบบคือ 1) วัฒนธรรมองค์การแบบปรับตัวได้ดี (adaptability culture) 2) วัฒนธรรมองค์การแบบมุ่งความสำเร็จ (achievement culture) 3) วัฒนธรรมแบบเครือญาติ (clan culture) และ

4) วัฒนธรรมองค์การแบบราชการ (bureaucratic culture) ซึ่งเมื่อพิจารณาทั้งอบจ.ชลบุรีและอบจ.ระยองแล้วต่างมีลักษณะที่ตรงกับรูปแบบวัฒนธรรมมากกว่ารูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง กล่าวคือ มีลักษณะวัฒนธรรมแบบมุ่งความสำเร็จจากการที่องค์การมีเป้าหมายที่ชัดเจนโดยเป้าหมายขององค์การมาจากผู้บริหารที่ต้องการมุ่งให้เกิดความสำเร็จในนโยบายที่หาเสียงไว้ (result-oriented culture) แต่อีกด้านหนึ่งก็มีลักษณะวัฒนธรรมแบบข้าราชการที่เน้นการใช้วิธีการขั้นตอนที่เป็นระเบียบแบบแผน ทำตามกฎกติกาและหลักประสิทธิภาพ ฉะนั้น กรอบวัฒนธรรมองค์การของตาฟท์จึงสอดคล้องกับลักษณะวัฒนธรรมองค์การที่ได้จากการศึกษานี้โดยอาศัยแหล่งที่วัฒนธรรมองค์การไปสู่การสืบค้นวัฒนธรรมองค์การที่แท้จริงตามแนวคิดของชายันที่ว่า ระหว่างวัฒนธรรมองค์การที่แสดงผ่านสิ่งแสดงภายนอกกับแก่นแท้ของวัฒนธรรมองค์การที่อยู่ลึกสุดเรียกว่าฐานคตินั้น องค์การมีวัฒนธรรมองค์การที่เชื่อมโยงระดับพื้นผิวและระดับรากลึกด้วยวัฒนธรรมองค์การที่เป็นค่านิยมที่ยึดถือ ซึ่งก็คือ ค่านิยมในการอาศัยระเบียบกฎหมายเป็นหลักปฏิบัติงานหรือทำตามขั้นตอนของระเบียบกฎหมาย โดยลักษณะค่านิยมดังกล่าวตรงกับวัฒนธรรมองค์การในแบบราชการ ขณะที่ด้านหนึ่งนั้นค่าที่นิยมที่ทั้งสองอบจ.ยึดถืออีกส่วนหนึ่งก็คือ การตอบสนองต่อนโยบายของผู้บริหาร ซึ่งสอดคล้องกับรูปแบบวัฒนธรรมองค์การแบบมุ่งความสำเร็จ ดังนั้น ในท้ายที่สุดแล้ว สภาพความเป็นจริงของวัฒนธรรมองค์การจะปรากฏออกมาหากมีการศึกษาอย่างรอบด้าน เพียงแต่การจัดรูปแบบเพื่อทำความเข้าใจและเพื่อนำไปศึกษาต่อในอนาคตอาจมีความแตกต่างกันในนักวิชาการแต่ละคน

นักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่งคือ เทอเรนซ์ อี คิล และ แอลัน เอ เคนเนดี้ (Deal and Kennedy, 1982) ที่เสนอปัจจัยที่ส่งผลต่อรูปแบบวัฒนธรรมองค์การนั้นเป็นปัจจัยเกี่ยวกับตลาด ซึ่งมี 2 ประการคือ 1) ระดับของความเสี่ยง (degree of risk) ที่องค์การต้องเผชิญ และ 2) ความรวดเร็วในการได้รับข้อมูลป้อนกลับ (speed of feedback) ขององค์การ จากปัจจัยทั้งสองนี้ได้ถูกนำไปสู่จัดประเภทของวัฒนธรรมองค์การ 4 รูปแบบ ได้แก่ วัฒนธรรมแบบหัวหยาบ (tough guy culture) วัฒนธรรมแบบอุตสาหะ (work hard play culture) วัฒนธรรมแบบเอาบริษัทเป็นเดิมพัน (best your company culture) และวัฒนธรรมแบบกระบวนการ (process culture) ซึ่งการจัดรูปแบบวัฒนธรรมนี้ตรงกับลักษณะวัฒนธรรมองค์การของอบจ.ทั้งสองเพียงรูปแบบเดียวคือ วัฒนธรรมแบบกระบวนการ เหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากวิธีการแบ่งรูปแบบของคิลและเคนเนดี้มุ่งที่ความเร็วในการตอบสนองต่อความเสี่ยงจากสภาพแวดล้อมภายนอก ซึ่งกรณีอบจ.นั้นพบว่ามีความเสี่ยงจากสภาพแวดล้อมภายนอกไม่มาก และความเร็วในการตอบสนองต่อการความเสี่ยงนั้นก็ไม่มากเช่นกันจากการที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนนั่นเอง

ดังนั้น ข้อค้นพบจากการวิจัยนี้จึงจะนำมาสู่การสร้างกรอบแนวคิดที่ช่วยในการจัดรูปแบบวัฒนธรรมองค์การของอบจ. โดยวัฒนธรรมองค์การของอบจ.เกิดขึ้นจากความโน้มเอียงของค่านิยม 2 ด้าน ได้แก่ การยึดระเบียบและกฎหมายเป็นหลักปฏิบัติและการตอบสนองนโยบายของผู้บริหาร ซึ่งในการศึกษาวิจัยนี้พบรูปแบบวัฒนธรรมองค์การ 2 รูปแบบจากความโน้มเอียงนั้น กล่าวคือ รูปแบบความมั่นคงปลอดภัยในหน้าที่ (stability and security of function) และรูปแบบปรับตัวเพื่อดำรงสถานะ (adaptability for sustaining its position) ดังสรุปได้ตามภาพ

ภาพที่ 6.2 รูปแบบวัฒนธรรมองค์การของอบจ.ชลบุรีและอบจ.ระยอง



นอกจากการศึกษาลักษณะวัฒนธรรมองค์การตามความเป็นจริงอันเป็นวัตถุประสงค์หลักของการวิจัยนี้แล้ว สิ่งที่น่าสนใจจากการวิจัยอีกส่วนหนึ่งก็คือ วัฒนธรรมย่อย (subculture) อันเป็นวัฒนธรรมที่สมาชิกกลุ่มต่างๆภายในองค์การยึดถือร่วมกันเฉพาะกลุ่ม ทำให้เกิดความแตกต่างกันไปในแต่ละกลุ่มนั้นๆ โดยวัฒนธรรมย่อยขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสองก่อเกิดขึ้นจากแหล่งที่มาสำคัญได้แก่ บทบาทของหัวหน้าสำนักปลัดอบจ.และผู้อำนวยการกองในฐานะผู้บังคับบัญชาแต่ละส่วนงานที่มีความผูกพันใกล้ชิดกับบุคลากรในสังกัดส่วนงานของตน ซึ่งลักษณะวัฒนธรรมย่อยนี้สะท้อนออกมาจากลักษณะการจัดห้องทำงานแต่ละกอง การแต่งกาย การพูดคุย บรรยายภาคในการทำงานที่มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยแตกต่างกัน หรือความสนิมสนมคุ้นเคยมากน้อยในแต่ละกอง ล้วนขึ้นอยู่กับลักษณะส่วนตัวของหัวหน้าสำนักปลัดอบจ.และผู้อำนวยการกองที่จะถ่ายทอดลักษณะส่วนตัวให้ลูกน้องได้ซึมซับ หัวหน้าสำนักปลัดอบจ.และผู้อำนวยการกองของอบจ.จัดเป็นผู้บริหารระดับกลาง (Middle Line) ตามส่วนประกอบทั้ง 5 ขององค์การตามแนวคิดของเฮนรี มินท์ซ์เบิร์ก (Mintzberg, 1983) ที่ทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างนักบริหารระดับสูง (Strategic Apex) ทั้งนายอบจ.และทีมบริหาร ปลัดอบจ. รองปลัดอบจ. กับฝ่ายปฏิบัติงานหลัก (Operating Core) คือผู้ใต้บังคับบัญชาทั้งหมด ดังนั้น หัวหน้าสำนักปลัดอบจ.และผู้อำนวยการกองจึงต้องมีทักษะด้านมนุษย (human skill) มากที่สุด ขณะเดียวกันกลุ่มผู้บริหารระดับกลางมีโอกาสจะสร้างความขัดแย้งขึ้นในองค์การได้จากการที่มีแนวโน้มจะแยกหน่วยงานของตนให้มีอิสระจนเกิดการแบ่งพรรคแบ่งพวกได้ ในกรณีศึกษาอบจ.ชลบุรีและอบจ.ระยองนั้น แม้ว่าหัวหน้าสำนักปลัดอบจ.และ

ผู้อำนวยการกองไม่สามารถที่จะแยกหน่วยงานของตนให้เป็นอิสระได้ แต่หัวหน้าสำนักปลัดอบจ.และผู้อำนวยการกองมีโอกาสที่จะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาติดต่อกับกองของตนเองจนกลายเป็นการแบ่งฝ่ายได้ เช่น การแข่งกีฬาของอบจ.ระยองมีปัญหาที่ไม่สามารถแบ่งสีละกองได้ บุคลากรแต่ละสีต่างต้องการให้กองของตนเป็นผู้ชนะจนทำให้การแข่งขันรุนแรงผิดวัตถุประสงค์ของการจัดกีฬาจึงต้องงดการจัดแข่งขันไป หรือการร่วมงานกิจกรรมพิเศษที่กองหนึ่งกองใดเป็นผู้จัดงานจะได้รับความร่วมมือจากกองอื่นๆได้น้อยกว่างานกองของตนเองในกรณีของอบจ.ชลบุรี

6.3 ข้อเสนอแนะ

ข้อค้นพบที่ได้จากการวิจัยทำให้ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะด้านต่างๆ ดังนี้

6.3.1 ข้อเสนอแนะทางทฤษฎี

1) แหล่งที่มาของวัฒนธรรมองค์การมิได้แยกจากกันโดยสิ้นเชิง หากแต่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอยู่ และระดับอิทธิพลของแหล่งที่มาต่างๆที่มีต่อองค์การจะมีระดับมากน้อยแตกต่างกัน ส่งผลให้องค์การมีวัฒนธรรมองค์การแตกต่างกันไปด้วย ดังนั้น การศึกษาวัฒนธรรมองค์การจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงแหล่งที่มาของวัฒนธรรมองค์การเพื่อความถูกต้องในการทำความเข้าใจ และควรเลือกแหล่งที่มาให้เหมาะสมกับลักษณะองค์การแต่ละประเภท เพราะการศึกษาไม่สามารถทำความเข้าใจบริบทแวดล้อมขององค์การได้หมดอย่างครอบคลุม การคัดเลือกแหล่งที่มาเพื่อการศึกษาวัฒนธรรมองค์การจึงเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้การศึกษาค้นพบวัฒนธรรมองค์การที่เป็นจริงได้มากที่สุด

2) การศึกษาวัฒนธรรมองค์การจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยเครื่องมือที่หลากหลายในการเก็บรวบรวมข้อมูล การสังเกตจากสิ่งบ่งชี้ภายนอกเพียงอย่างเดียวมิอาจทำความเข้าใจวัฒนธรรมองค์การที่แท้จริงอันเป็นวัฒนธรรมหลักได้ ทำให้อาจจะทราบเพียงวัฒนธรรมย่อยเท่านั้น ดังนั้นจึงควรมีกรอบแนวคิดในการศึกษาที่สามารถตรวจสอบวัฒนธรรมองค์การได้อย่างครอบคลุมรอบด้านและใช้เครื่องมือในการศึกษาที่หลากหลายนั้นเป็นกุญแจไปสู่ความจริง โดยเฉพาะฐานคติขององค์การที่มักจะไม่ถูกเปิดเผยโดยง่าย

3) เนื่องจากการนำแนวคิดที่ได้ทำการทบทวนวรรณกรรมมาใช้เป็นกรอบในการศึกษาครั้งนี้ได้เกิดข้อค้นพบเกี่ยวกับรูปแบบวัฒนธรรมองค์การที่ว่า องค์การบางประเภทอาทิเช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถจัดรูปแบบวัฒนธรรมองค์การโดยพิจารณาจากปัจจัยภายในมากกว่าปัจจัยภายนอกอย่างสภาพแวดล้อมที่องค์การอยู่ ทำให้การศึกษาวรรณธรรมองค์การขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการศึกษาในกรณีศึกษาอื่นๆเพิ่มเติมโดยอาศัยกรอบการศึกษาที่ได้จากการวิจัยนี้ไปสืบค้นลักษณะวัฒนธรรมองค์การเพื่อนำมาสู่การจัดจำแนกรูปแบบวัฒนธรรมองค์การขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไปได้อย่างเป็นระบบมากขึ้น

4) การศึกษาวรรณธรรมองค์การควรขยายผลการศึกษาออกไปให้เกิดประโยชน์ ดังเช่นเมื่อศึกษาวรรณธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจนเข้าใจรูปแบบที่เป็นจริงแล้วควรค้นหา

แนวทางเพื่อนำไปสู่การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์การให้เหมาะสมและสอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งการปกครองตนเอง หรือควรรนำลักษณะวัฒนธรรมองค์การที่ค้นพบได้มาปรับใช้ให้เกิดเป็นวิธีการทำงานที่มุ่งสู่การบรรลุผลลัพธ์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

6.3.2 ข้อเสนอแนะทางนโยบาย

1) บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตระหนักถึงความเป็นข้าราชการเป็นอย่างดี แต่ยังคงขาดคุณสมบัติที่สำคัญและจำเป็นของข้าราชการก็คือ ความสามารถในการทำงานบนฐานของระเบียบและกฎหมายซึ่งเป็นสิ่งที่ควรได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วน การพัฒนาทักษะความรู้ความเข้าใจในระเบียบกฎหมายและสามารถนำระเบียบกฎหมายต่าง ๆ มาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรม ควรถูกบรรจุไว้ในแผนพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกๆระดับ

2) ผู้บริหารเป็นแหล่งที่มาสำคัญของวัฒนธรรมองค์การ ซึ่งผู้บริหารสามารถสร้างวัฒนธรรมองค์การให้เป็นวัฒนธรรมแข็ง (strong culture) หรือวัฒนธรรมอ่อน (weak culture) ได้ โดยขึ้นอยู่กับความชัดเจนในบทบาทภาวะผู้นำ ดังนั้น ในกรณีของผู้บริหารท้องถิ่นที่ขาดทักษะความรู้ความเข้าใจในเรื่องภาวะผู้นำควรมีการอบรมและสร้างต้นแบบผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในหมู่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยศึกษาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภาวะผู้นำเป็นแบบอย่าง เพื่อช่วยให้ปรับทัศนคติและมุมมองรวมถึงเปิดโลกทัศน์ผู้บริหารท้องถิ่นที่ล้าหลังในเรื่องภาวะผู้นำ

6.3.3 ข้อเสนอแนะทางปฏิบัติ

1) เมื่อผู้บริหารระดับกลางในระดับหัวหน้าสำนักปลัดอบจ.และผู้อำนวยการกองเป็นแหล่งที่มาของวัฒนธรรมย่อยซึ่งอาจพัฒนาไปสู่การแบ่งฝักแบ่งฝ่าย ความแตกแยกและความขัดแย้งในองค์การได้ ผู้บริหารระดับสูงจึงควรสื่อสารกับผู้บริหารระดับกลางให้เกิดค่านิยมและความเชื่อไปในทิศทางเดียวกับผู้บริหารก่อน รวมถึงกำหนดแบบแผนพฤติกรรมที่ผู้บริหารต้องการในระดับหัวหน้าสำนักปลัดอบจ.และผู้อำนวยการกองเพื่อให้หัวหน้าสำนักปลัดอบจ.และผู้อำนวยการกองถ่ายทอดไปยังผู้ใต้บังคับบัญชาให้เกิดแบบแผนในลักษณะเดียวกันต่อไป ความเอาใจใส่ของผู้บริหารที่มีต่อผู้บริหารระดับกลางจะช่วยให้องค์การมีเอกภาพได้

2) ความขัดแย้งในค่านิยมระหว่างฝ่ายผู้ปฏิบัติงานที่ยึดระเบียบกฎหมายเป็นหลักปฏิบัติกับฝ่ายผู้บริหารที่ยึดการตอบสนองนโยบายเป็นเป้าหมายหลักจะถูกขจัดให้หมดไปได้ด้วยพูดคุยทำความเข้าใจกันทั้งสองฝ่ายนั้นเพื่อหาจุดสมดุลขององค์การร่วมกัน คุณภาพที่เกิดขึ้นจะช่วยให้โอกาสในการบรรลุผลตามค่านิยมของแต่ละฝ่ายมีมากขึ้น ในทางตรงข้ามหากไม่มีการเจรจาพูดคุยทำความเข้าใจร่วมกันด้วยความประนีประนอมและเข้าใจเงื่อนไขของแต่ละฝ่าย โอกาสที่งานจะสำเร็จจึงมีน้อยลงหรือเกิดขึ้นได้ยาก ส่งผลเสียต่อทั้งฝ่ายกำหนดนโยบายและฝ่ายนำนโยบายไปปฏิบัติ

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กมลชนก (นามสมมติ). ข้าราชการสังกัดหน่วยตรวจสอบภายในอบจ.ระยอง. สัมภาษณ์, 19 มกราคม 2554.

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. ระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการลงทุนด้านท่องเที่ยว จังหวัดชลบุรี [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : http://www.tourisminvest.tat.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=57&Itemid=238&lang=th[2555, 11 มีนาคม]

การปกครอง, กรม. สถิติประชากรและเคหะ จังหวัดระยอง[ออนไลน์]. แหล่งที่มา : http://eastern.nfe.go.th/information/e_content2/rayong.pdf[2555, 1 กุมภาพันธ์]

กิตติกร (นามสมมติ). ข้าราชการระดับนักบริหารงานนโยบายและแผนอบจ.ระยอง. สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2554.

โกวิทย์ พวงงาม. การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2546.

คชา (นามสมมติ). นายกองจัดการบริหารส่วนจังหวัดระยอง. สัมภาษณ์, 28 มกราคม 2554.

คำธณ (นามสมมติ). นักบริหารงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง. สัมภาษณ์, 19 มกราคม 2554.

จรัส สุวรรณมาลา. วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทย. วารสารสถาบันพระปกเกล้า 5(กันยายน-ธันวาคม 2550): 83-117.

จุไรรัตน์ จุลจักรวัฒน์. ความคิดในการปฏิบัติราชการของข้าราชการไทยกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์, สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

เฉลียว ราชบุรี. ประวัติศาสตร์เมืองระยอง, 2549.

ชลดา (นามสมมติ). เจ้าพนักงานการคลังอบจ.ชลบุรี. สัมภาษณ์, 18 พฤศจิกายน 2553.

ชนิดา จิตตรุทธะ . ความสอดคล้องระหว่างวัฒนธรรมองค์การกับวัฒนธรรมปัจเจกบุคคลในการรับรู้ของสมาชิกองค์การ : ศึกษากรณีองค์การภาครัฐ องค์การภาคเอกชน และองค์การภาคประชาสังคมในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์, สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์. การพัฒนาอุตสาหกรรมยั่งยืนในภาคตะวันออก. ชลบุรี: สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม(GSSEI), 2549.

- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์. บทบาททางการเมืองของเจ้าพ่อท้องถิ่นในกระแสโลกาภิวัตน์: กรณีศึกษา จังหวัดหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. รัฐศาสตร์สาร 28(กันยายน-ธันวาคม 2550): 179-223.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ วัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง. กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา, 2541.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สมาคมศิษย์เก่ารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- ดวงใจ (นามสมมติ). นักบริหารงานนโยบายและแผนอบจ.ชลบุรี. สัมภาษณ์, 22 ธันวาคม 2553.
- ตัวแทนจากสภาอุตสาหกรรมจังหวัดชลบุรี. สัมภาษณ์, 2 พฤศจิกายน 2553.
- ตัวแทนหอการค้าจังหวัดระยอง. สัมภาษณ์, 9 มีนาคม 2554.
- ธนศร เจริญเมือง(ก). การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น: อภิธานศัพท์ของอารยธรรมโลก. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2550.
- ธนศร เจริญเมือง(ข). 100 ปีการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ.2440-2540. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2550.
- ธนศร เจริญเมือง. จากสุขาภิบาลถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด(จุลสาร). เอกสารชุดปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นลำดับที่ 5. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โครงการศึกษาการปกครอง, 2539.
- ธวัช ปุณโณทก. การพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือกับผลกระทบต่อประชาคมท้องถิ่น. ใน สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ และเอกวิทย์ มณีธร(บรรณาธิการ), มุมมองสังคมไทยแบบบูรณาการ, หน้า 39-64. กรุงเทพมหานคร: เวิลด์เทรต ประเทศไทย, 2549.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น. ใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์(บรรณาธิการ), สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย, นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2547.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. การพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2546.
- บุษกร วัชรศรีโรจน์ และคณะ. รายงานการวิจัย การวิเคราะห์ลักษณะวัฒนธรรมของคนไทยและนโยบายที่มีต่อการบริหารองค์การ. กรุงเทพมหานคร: สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนาบริหารศาสตร์, 2550.
- ประโยชน์ ส่งกลิ่น. การปฏิรูปการจัดการภาครัฐ: กรณีศึกษาการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทยและสิงคโปร์. วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

ประเสริฐ รักเผ่า. เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง จังหวัดระยอง. งานนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมืองและการบริหารจัดการ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2548.

ปิยะมาศ ทัดผงคล. บทบาทของ”สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย”ในการผลักดันการกระจายอำนาจ. วิชานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

ผู้อาวุโสคนสนิทกำนันเป๊าะ (นามสมมติ). กรรมการบริหารพรรคพลังชล. สัมภาษณ์, 21 ตุลาคม 2553.

พรรคเพื่อไทย. ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ[ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.ptp.or.th/member/m-part.aspx>[2554, 22 พฤษภาคม]

พรหมทิพา นิลโสภณ. วัฒนธรรมองค์การและปัจจัยที่กำหนด: ศึกษากรณีหน่วยงานภาครัฐ. วิชานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.

พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต. โครงสร้างอำนาจท้องถิ่น ความขัดแย้ง และการเปลี่ยนแปลง. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: บริษัท จรัสสินทวงศ์การพิมพ์ จำกัด, 2552.

ภาวดี มหาจันทร์. พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ชลบุรี. ชลบุรี: สาขาวิชาไทยศึกษา, 2552.

มลฤดี (นามสมมติ). นักบริหารงานทั่วไปอบจ.ชลบุรี. สัมภาษณ์, 12 มกราคม 2554.

มรุต วันทนากร. การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงกับเทศบาลไทย: บทสรุปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในภาพรวม. กรุงเทพมหานคร: มิสเตอร์ก๊อบบี้(ประเทศไทย), 2549.

เมทินี (นามสมมติ). ข้าราชการท้องถิ่นระดับนักบริหารงานอบจ.ระยอง. สัมภาษณ์, 28 มกราคม 2554.

ยงยุทธ (นามสมมติ). นักบริหารงานช่างอบจ.ชลบุรี. สัมภาษณ์, 23 ธันวาคม 2553.

ยรรยง สุวรรณาวุธ. บทบาททางการเมืองของผู้นำท้องถิ่น: ศึกษากรณีผู้นำท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี. วิชานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

โยธิน (นามสมมติ). อดีตนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี. สัมภาษณ์, 7 มกราคม 2554.

ระยอง, จังหวัด. ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด 2550[ออนไลน์]. ระยอง: สำนักงานคลังจังหวัดระยอง, 2552. แหล่งที่มา:

http://123.242.173.4/v2/index.php?option=com_content&view=article&id=721&Itemid=218[2555, 15 มกราคม]

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

- ลิขิต อีริเวคิน. วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. โครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่น: ข้อสังเกตจากการเลือกตั้งสมาชิกสภา และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในพื้นที่ภาคตะวันออก. ใน วิทยาลัยพัฒนาการปกครอง ท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า, เวทีท้องถิ่น การเลือกตั้งนายกอบจ.ทางตรง: นัยต่ออนาคต ท้องถิ่นไทย, หน้า97-112. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2547.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. ผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด: ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ ผู้ว่า ราชการกรุงเทพมหานคร และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด. กรุงเทพมหานคร: โฟร์พีช พับลิชชิง เฮาส์, 2546.
- วุฒิเดช (นามสมมติ). ข้าราชการส่วนภูมิภาคหัวหน้าสำนักงานด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดระยอง. สัมภาษณ์, 16 กุมภาพันธ์ 2554.
- วุฒิสาร ตันไชย. การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาการ พัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.
- วุฒิสาร ตันไชย และธีรพรรณ ใจมั่น. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542. ใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, สารานุกรมการ ปกครองท้องถิ่นไทย. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2547.
- สิริศักดิ์ (นามสมมติ). ที่ปรึกษาพิเศษนายกอบจ.ระยอง. สัมภาษณ์, 9 กุมภาพันธ์ 2554.
- ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, กรม. ข้อมูลขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดระยอง [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [http://www.rayonglocal.go.th/UserFiles/001\(15\).pdf](http://www.rayonglocal.go.th/UserFiles/001(15).pdf)[2555, 8 มีนาคม]
- สมชาย (นามสมมติ). ข้าราชการส่วนภูมิภาคระดับหัวหน้าสำนักงานด้านราชการทั่วไปของจังหวัด ระยอง. สัมภาษณ์, 14 มกราคม 2554.
- สมพงษ์ (นามสมมติ). ข้าราชการส่วนภูมิภาคระดับหัวหน้าสำนักงานด้านราชการทั่วไปของจังหวัด ชลบุรี. สัมภาษณ์, 21 ตุลาคม 2553.
- สุจิต (นามสมมติ). นักบริหารงานอบจ.ชลบุรี. สัมภาษณ์, 19 พฤศจิกายน 2553.
- สุนทร วงศ์ไวยสุวรรณ. วัฒนธรรมองค์กร: แนวคิด งานวิจัย และประสบการณ์. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โพธิ์เพชร, 2540.
- สุพิชญา จารุพันธ์. การเมืองในการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พระนครศรีอยุธยา. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ, สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน(ก.พ.). การปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ., 2539.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. จังหวัดที่มีจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมที่จดทะเบียนไว้กับกระทรวงอุตสาหกรรมและได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการได้มากที่สุด 10 ลำดับพ.ศ.2547-2549[ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/service/data/topten/industry/T1101/th/th.htm>[2553, 30 มีนาคม]

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. ประชากรจากการทะเบียน จำแนกตามเพศ ภาค และจังหวัด พ.ศ.2543-2552[ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/BaseStat/tables/00000_Whole%20Kingdom/1.1.1.xls[2555, 11 มีนาคม].

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. รายได้เฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือน จำแนกตามภาคและจังหวัด พ.ศ.2539-2553[ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/BaseStat/tables/00000_Whole%20Kingdom/N28P02-expenditure.xls[2555, 11 มีนาคม]

สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค 13 ชลบุรี. ปริมาณขยะมูลฝอยรวมจังหวัดชลบุรี[ออนไลน์]. แหล่งที่มา : http://www.reo13.go.th/wast-htm/chon_wast.html[2555, 11 มีนาคม]

หนังสือพิมพ์บ้านเมือง. กัญญา ตันวิเศษ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี นักบริหารจัดการมืออาชีพ[ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.ryt9.com/s/bmnd/704924>[2554, 3 สิงหาคม]

อลงกรณ์ อรรถแสง(ก). การจัดรูปแบบและโครงสร้างภายใน. ใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (บรรณาธิการ), สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2547.

อลงกรณ์ อรรถแสง(ข). องค์การบริหารส่วนจังหวัด. ใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์(บรรณาธิการ), สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2547.

อเนก เหล่าธรรมทัศน์. เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น ปัญหาการเมืองการปกครองระดับชาติที่มีสาเหตุมาจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่พอเพียง. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.

อภิสิทธิ์ (นามสมมติ). ข้าราชการอบจ.ระยองระดับนักบริหาร. สัมภาษณ์, 26 มกราคม 2554.

โอฬาร ถิ่นบางเตียว. พัฒนาการของโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในภาคตะวันออก: วิเคราะห์ในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง. วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโทชั้นปริญญาโท, สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2554.

ภาษาอังกฤษ

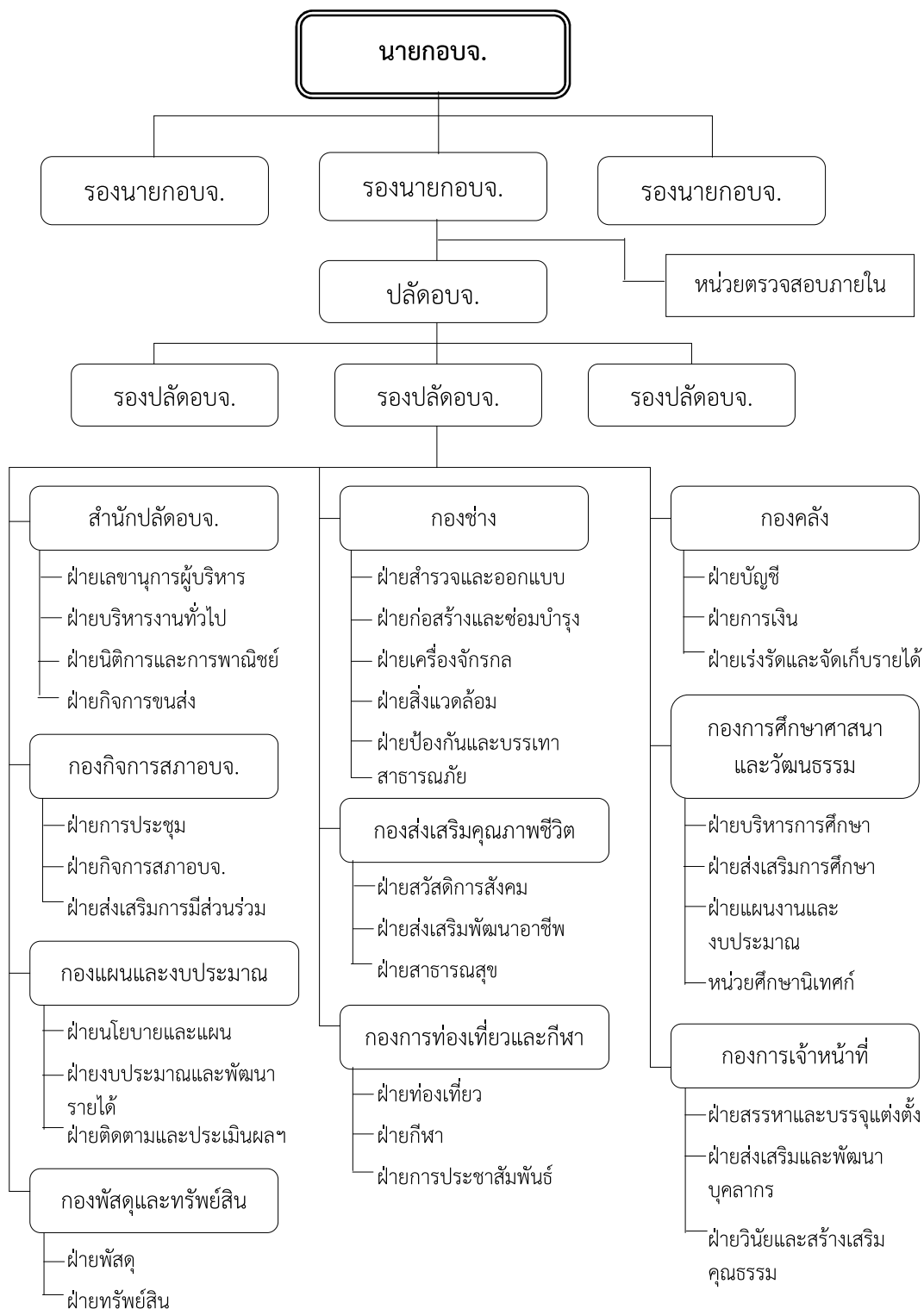
- Alvesson, M.. Understanding organizational culture. London: SAGE, 2002.
- Alvesson, M., and Berg, P.O.. Corporate culture and organizational symbolism. Berlin: Walter de Gruyter, 1992.
- Aucoin, P.. Administrative reform in public management : Paradigms, principles, paradoxes and pentulums. Governance 3(April 1990): 115-137.
- Bouckaert, G.. Cultural characteristics from public management reforms worldwide. In K. Schedler, and I. Proeller (eds.), Research in public policy analysis and management, 29-64. United Kingdom: Elsevier Ltd., 2007.
- Daft, R.. The leadership experience. 3rd ed.. Australia: Thomson/South-Western, 2005.
- Deal, T. E., and Kennedy, A. A.. Corporate culture: The rites and rituals of corporate life. Reading, Mass: Addison-Wesley Publishing, 1982.
- Frost, J. P., Moore F. L., Louis R. M., Lundberg, C. C., and Martin, J.. Organizational culture. London: SAGE, 1985.
- Guy, P. B., and Donald, S. J., eds.. Governance in changing environment. Canada: Canadian Centre for Management Development, 1995.
- Hallett, T.. Symbolic power and organizational culture. Sociological Theory 21(June 2003): 128-149.
- Hofstede, G.. The cultural relativity of organizational practices. Journal of International Business Studies Fall(1983): 75-90.
- Horrigan, F. J.. Provincial government and administration from problems of politics and administration in Thailand. Southern Indiana: Indiana University, Insitute of Training for Public Service, 1962.
- Katz, R. L. Skills of an effective administrator. Harvard Business Review 52(Sep.-Oct. 74): 90-102.
- Kroeber, A. L., and Kluckhohn, C.. Culture: A critical review of concepts and definitions. New York: Random House, 1967.
- Lynn, L., Heinrich, C., and Hill, C.. Improving governmence: A new logic for empirical research. Washington, DC.: Georgetown University Press, 2001.

- McSweeney, B.. Hofstede's model of national cultural difference and their consequences: A triumph of faith-a failure of analysis. Human Relations 55(January 2008): 89-118.
- Mcvey, R.. Money and power in provincial Thailand. Honolulu: University of Hawaii Press, 2000.
- Mintzberg, H.. Structure in fives: Designing effective organizations. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1983.
- Pollitt, B., and Bouckaert, G.. Public management reform: A comparative analysis. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- Pollitt, C.. Managerialism and the public services: The Anglo-American experience. Oxford: Blackwell, 1990.
- Pongpaichit, P., and Piriyaangsan, S.. Corruption and democracy in Thailand. Chiang Mai: Silkworm Books, 1994.
- Sathe, V.. Culture and related corporate realities. Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, 1985.
- Schedler, K., and Proeller, I. eds.. Cultural aspects of public management reform. Research in Public Analysis and Management Volume 16. Oxford: Elsevier, 2007.
- Schein, H. E.. Organizational culture and leadership. 2nd ed.. San Francisco, Calif.: Jossey-Bass Publishers, 1992.
- Smircich, L.. Concept of culture and organizational analysis. Administrative Science Quarterly September(1983): 339-358.
- Stogdill, R. M.. Handbook of leadership: A survey theory and research. New York: Free Press, 2002.
- Trice, H. M., and Beyer, J. M.. The culture of work organizations. Englewood Cliffs, New York: Prentice-Hall, 1993.
- Wit, D.. A comparative survey of local government and administration. Bangkok: Kurusapha, 1967.
- Yoshinori, N.. Provincializing Thai politics[Online]. Available from: http://kyotoreview.cseas.kyoto_u.ac.jp./issue/issue0/article_31.doc. [23 กันยายน 2553]

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

โครงสร้างองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี



ภาคผนวก ข

โครงสร้างองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง



ภาคผนวก ค

ตัวอย่างคำสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

1. กรณีศึกษา อบจ.ชลบุรี

1.1 สมาชิกของอบจ.ชลบุรี

1) ฝ่ายบริหารอบจ.ชลบุรี

สัมภาษณ์วันที่ 16 พฤศจิกายน 2553

ผู้สัมภาษณ์: *หลักในการทำงานของอบจ.ในฐานะที่เป็นท้องถิ่นขนาดใหญ่*

ผู้ให้สัมภาษณ์: อันแรก เราต้องยึดประชาชนก่อน เพราะภารกิจหลักเป็นการคอยบำบัดทุกข์บำรุงสุข และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาทุกๆด้าน เพราะว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีภารกิจที่ค่อนข้างครอบคลุมในทุกยุทธศาสตร์ แล้วก็ครอบคลุมพื้นที่ในการบริหารจัดการทั้งจังหวัด ฉะนั้นทำอย่างไรให้จังหวัดได้รับความช่วยเหลือดูแลในแต่ละด้านโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหลัก

ผู้สัมภาษณ์: *ท่านได้กำหนดภาพในอนาคตไว้หรือไม่อย่างไร*

ผู้ให้สัมภาษณ์: ผมอยากให้เห็นภาพอันดับแรกคือ ให้เห็นว่าอบจ.สามารถเป็นที่พึ่งของพี่น้องประชาชนและเป็นที่พึ่งที่จะเข้าไปทำงานในแต่ละด้านได้ ไม่ได้มองด้านใดด้านหนึ่ง เราต้องการให้ทุกภาคส่วนเห็นว่า อบจ.เป็นองค์กรที่เข้าไปช่วยเหลือในการพัฒนาด้านต่างๆ เป็นพี่เลี้ยงให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสมือนเป็นพี่เลี้ยงใหญ่ให้กับอปท.ขนาดเล็ก และในส่วนของราชการอื่นๆ เราต้องการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านต่างๆร่วมงานกับส่วนราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งเป้าหมายที่แท้จริงคือ ต้องการจะให้จังหวัดเป็นเมืองนำอยู่คู่เศรษฐกิจชั้นนำตามยุทธศาสตร์จังหวัด แต่ไม่วางเป้าหมายที่จะต้องให้จังหวัดมีโครงสร้างพื้นฐาน ตอนนี้เราต้องการให้ทุกคนเห็นว่าอบจ.นั้นเป็นองค์กรที่จะเข้าไปทำงานกับทุกภาคส่วน

ผู้สัมภาษณ์: *ฉะนั้นปัญหาของอบจ.แต่เดิมคือประชาชนไม่รู้จักอบจ.เท่าที่ควรใช้หรือไม่*

ผู้ให้สัมภาษณ์: ใช่ แต่เดิมประชาชนเขาใกล้ชิดกับอปท.ระดับย่อยคือ หมู่บ้านกับตำบล ฉะนั้นเขาจะรู้สึกว่าการองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลนั้นเป็นคนช่วยเขาอย่างเดียว แต่ปัญหาคือศักยภาพของอปท.ที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่เพียงพอกับการให้บริการประชาชน ฉะนั้น อบจ.จะเข้าไปเป็นผู้สนับสนุนในส่วนของอปท. ให้ประชาชนรู้ว่าอบจ.มีบทบาทและพื้นที่ในการบริหารงานครอบคลุมทั้งจังหวัด เพราะพื้นที่ของอบจ.คือทั้งจังหวัด เพียงแต่รูปแบบของการทำงานเราไม่ได้ไปบริหารพื้นที่โดยตรง เช่นไปคอยบริการเก็บขยะ แต่ว่าเราจะดูในภาพรวมของทั้งจังหวัดแล้วก็ไปทำงานพัฒนาในพื้นที่ได้ทั้งหมด

ผู้สัมภาษณ์: ตั้งแต่ท่านเข้ามารับตำแหน่ง ภาพดังกล่าวนี้มีความชัดเจนมากน้อยเพียงใด

ผู้ให้สัมภาษณ์: มีความชัดเจนเพราะเห็นได้ว่าในบรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อบจ.เป็นเหมือนประธานในการประสานแผนงานต่างๆ โดยเริ่มมียุทธศาสตร์แผนงานที่จะมาทำร่วมกับอบจ.มากขึ้น เมื่อก่อนทางท้องถิ่นเขาคิดว่าอบจ.คงไม่เอางบประมาณไปช่วยเหลือเขา เขาก็ไม่มีความคาดหวังกับทางอบจ.มากเหมือนในขณะนี้ พอตอนนี้เราได้ลงพื้นที่มากขึ้น มีการกระจายงบประมาณลงไปถึงในระดับหมู่บ้าน ในระดับตำบล ทุกคนก็รู้แล้วว่าทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นผู้ที่เข้ามาเติมเต็มงบประมาณในส่วนของท้องถิ่นที่เขาพึ่งขาดอยู่ โดยเฉพาะในเรื่องการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

ผู้สัมภาษณ์: สิ่งสำคัญที่สุดหรือคุณลักษณะสำคัญสำหรับคนที่มาเป็นนายกอบจ.คืออะไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: ผมว่าไม่ใช่เฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้เท่านั้น แต่คนที่จะมาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน อันแรกคือการมีจิตใจที่เรียกว่ามีความตั้งใจในการเข้ามาทำงานก่อน อย่าไปคำนึงถึงผลประโยชน์ แต่เราต้องคำนึงถึงประชาชนที่เขาเลือกเราเข้ามาว่าเราเข้ามาเราตั้งใจในการทำงานในการพัฒนา ส่วนที่สองก็คือ ต้องมององค์การบริหารส่วนจังหวัดในลักษณะการทำงานที่เป็นเชิงให้การสนับสนุน ภารกิจต่างๆอาจจะสนับสนุนโดยที่ไม่ต้องทำเอง คือผมจะไม่หวังงบประมาณและไม่หางาน ถ้าภารกิจใดเกี่ยวข้องกับส่วนราชการใดเราก็พร้อมเข้าไปสนับสนุนงบประมาณหน่วยงานนั้นให้เขาเป็นผู้ปฏิบัติไปเลย นั่นคือ ผู้ที่จะเข้ามาเป็นผู้บริหารต้องมีความพร้อมในการทำงานร่วมกับทุกๆองค์กร ถึงแม้ว่าเราจะไม่ได้ไปเป็นผู้ดำเนินการตรงก็ตาม

ผู้สัมภาษณ์: ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวท่านกับผู้ร่วมงานเป็นอย่างไรบ้าง

ผู้ให้สัมภาษณ์: ผมคิดว่าความสัมพันธ์ไม่ได้มีปัญหา เพราะตั้งแต่ผมเข้ามา ข้าราชการพนักงานต่างๆ ก็ยังเป็นชุดเดิมก็ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลง ผมก็บอกว่าให้ดำเนินการไปตามปกติตามบทบาทหน้าที่ของตนให้ดีที่สุด ทำให้สามารถทำงานได้ด้วยความราบรื่น ผมพยายามให้ขวัญกำลังใจแก่ข้าราชการพนักงานลูกจ้างต่างๆไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการให้การพัฒนาศักยภาพของเขา เช่น การส่งไปอบรมที่จะให้ความรู้กับเขาเพิ่มเติม หรือแม้แต่การให้ทุนเรียนต่อตามอำนาจตามสิทธิของท้องถิ่น เราส่งเสริมให้มีวุฒิการศึกษาที่สูงขึ้น ใครเรียนจบปริญญาโทมาสามารถเทียบเคียงเพื่อลดอายุงานในการเพิ่มหรือเลื่อนขั้นต่างๆ แล้วก็การพยายามจะ promote การเข้าสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้นไปให้เขาได้เติบโตในสายงานของเขาให้เร็วที่สุด อันนี้เป็นขวัญกำลังใจ ตอนที่ผมเข้ามารับตำแหน่งใหม่นั้น ตำแหน่งต่างๆขาดไปมากและเจ้าหน้าที่ไม่ค่อยได้เติบโตในตำแหน่งที่สูงขึ้น พอผมเข้ามาก็เปิดกว้างขึ้นคือ เมื่อใครคุณสมบัติครบก็ผลักดันให้เขาได้ในสิทธิที่ควรจะได้ แล้วก็พยายามที่จะดูแลข้าราชการคนเก่า ต้องยอมรับว่าอบจ.ของเราบางตำแหน่งยังขาดคือ บางตำแหน่งไม่มีข้าราชการระดับหัวหน้าฝ่าย ผอ.กองข้าราชการที่มีอยู่โตไม่ทัน ผมก็พยายามดูว่าถ้ามีตำแหน่งที่ว่างเราจะพยายามผลักดันข้าราชการเดิมให้ขึ้นสู่ตำแหน่งก่อน ก่อนที่จะไปดูคนอื่นหรือคนนอกที่เข้ามา อันนี้ก็ทำให้การทำงานเป็นไปได้อย่างดี

ผู้สัมภาษณ์: *สวัสดิการอื่นๆมีอีกหรือไม่*

ผู้ให้สัมภาษณ์: ก็มี เราก็กำลังดูสวัสดิการอื่นๆเช่น บ้านพักจัดให้มีมากขึ้น ใครมีสิทธิอะไรก็จะให้เต็มตามนั้น เพราะเมื่อก่อนบางคนไม่ได้รับการอนุมัติก็มี แต่ในส่วนของผมนั้นถ้าเขามีสิทธิอะไรต้องได้รับสิทธินั้น ในแต่ละปีนอกจากมีการศึกษาพัฒนาบุคลากรแล้วก็จะมีเรื่องของโบนัสด้วย เพราะเราประเมินประสิทธิภาพของอบจ. เราก็จะมีโบนัสให้ตามสิทธิและหลักเกณฑ์ที่ควรจะได้

ผู้สัมภาษณ์: *ได้โบนัสทุกคนหรือไม่*

ผู้ให้สัมภาษณ์: ก็ตามหลักเกณฑ์ คนที่เข้าหลักเกณฑ์ก็ได้ และดูที่ผลงานด้วย ใครผลงานดีได้สองชั้นหลักเกณฑ์จะบอกว่าข้าราชการที่ได้สองชั้นจะได้โบนัสที่เท่าของเงินเดือน ของเรานี้จะได้โบนัสไม่เกินสามเท่า ซึ่งจะไล่ลดหลั่นกันลงมาว่าได้สองชั้น ชั้นครึ่ง ชั้นหนึ่ง ลูกจ้างก็มีเกณฑ์เช่นกันตามศักยภาพของเขา

ผู้สัมภาษณ์: *การพิจารณาลูกน้องหรือผู้ใต้บังคับบัญชาที่อาศัยเกณฑ์ใด*

ผู้ให้สัมภาษณ์: ในความเป็นจริงผู้บริหารเองไม่สามารถรู้ได้ทั้งหมด เราก็ให้สิทธิผู้บังคับบัญชาโดยตรงของเขา ตั้งแต่หัวหน้าฝ่าย ผอ.กองตามชั้นตอนขึ้นมาจนถึงรองปลัด ปลัด แล้วมาถึงฝ่ายบริหารอีกทีต้องยอมรับว่าบางทีเราก็ไม่ได้ไปรู้ว่าใครทำงานดีไม่ได้อย่างไร ฉะนั้นจึงมีการประเมินระดับต้นจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับเขามาก่อน นอกจากจะมีบางคนที่เราเห็นว่าผลงานชัดเจนในบางเรื่องเป็นที่ประจักษ์ ฉะนั้น ในขั้นต้นเราก็ประเมินโดยแบ่งการประเมินของแต่ละกองแต่ละฝ่ายว่าเขามีข้าราชการ มีลูกจ้างกี่คน ก็จะได้รับขั้นตามสัดส่วนว่าเป็นกี่คน คือเราให้พื้นฐานไปก่อน แต่เราก็จะมีอีกส่วนสำหรับข้าราชการลูกจ้างที่มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ก็จะได้นอกจากสัดส่วนของกองเขา เช่น กองนี้ได้สองชั้นสามคนแต่ดูแล้วมีอีกคนที่ผลงานเขาดีมากเราก็จะเอาตรงนี้ไปให้

ผู้สัมภาษณ์: *ท่านมีส่วนในการตัดสินใจการจัดทำแผนและงบประมาณหรือไม่*

ผู้ให้สัมภาษณ์: ที่จริงแล้วเราเป็นคนดูทั้งหมด แต่อันดับแรกเลยคือเราจะให้นโยบายไปตั้งแต่ต้นว่าลักษณะของโครงการกิจกรรมที่เราจะทำเป็นอย่างไร ก็บอกลักษณะไปให้แต่ละฝ่ายทราบ ซึ่งมีทั้งนโยบายหลักตอนประกาศเมื่อเข้ารับตำแหน่งและนโยบายย่อยที่เราดำเนินการและบางส่วนตามความเดือดร้อนของประชาชน ซึ่งอบจ.เราจะมีแบบคำขอจากส่วนราชการหรือท้องถิ่นที่เขาได้รับงบประมาณมาแต่ไม่เพียงพอ เรามองว่าถ้ามีโครงการอะไรจำเป็นเร่งด่วนก็จะมาให้ความสำคัญกับตรงนี้ด้วย

ผู้สัมภาษณ์: *หากนึกถึงความสำเร็จของอบจ. ท่านนึกถึงสิ่งใดเป็นอันดับแรก*

ผู้ให้สัมภาษณ์: ตอบยากนะ จริงๆมันก็คือความสำเร็จที่ผมบอกตอนแรกว่าเราต้องการให้อบจ.เป็นหน่วยงานที่พึงของประชาชนให้ทุกคนได้คิดถึง ซึ่งตอนนี้ ส่วนใหญ่ก็มองเห็นว่าอบจ.ก็เป็นหน่วยงานหลักที่จะเข้ามาช่วยบริการประชาชน อันนี้ก็ถือว่าประสบความสำเร็จ แต่สิ่งที่เราต้องการมากกว่านั้นคือให้เขาเห็นว่าผลงานที่เราไปช่วยนั้นมันสามารถแก้ไขปัญหาประชาชนได้อย่างครอบคลุม แม้ตอนนี้ยังทำไม่ได้เต็มที่ทั้งหมดเนื่องจากว่า เมื่อให้อบจ.เป็นศูนย์กลางในการแก้ปัญหาทั้งหมดของทั้งจังหวัด

ฉะนั้นจึงมีภารกิจที่เข้าสู่อบจ.มาก ผมอยากจะลงไปแก้ไขปัญหาให้ทั่วถึงที่สุด แต่ปัญหาที่รับมามันไม่สามารถทำให้เห็นผลได้ตามที่ชาวบ้านร้องขอหรือว่าท้องถิ่นมีปัญหาทั้งหมด

ผู้สัมภาษณ์: ท่านมีวิธีการในการตัดสินใจหรือคัดเลือกโครงการอย่างไรบ้าง

ผู้ให้สัมภาษณ์: ขึ้นต้นเรายุ่งกับท้องถิ่นอยู่แล้วว่าโครงการในแต่ละอำเภออันไหนที่ควรเป็นภาระที่เขาต้องดำเนินการเองหรือว่าโครงการขนาดใหญ่ที่เรียกว่าเกินศักยภาพ เราก็จะดูว่าโครงการไหนที่จะเป็นประโยชน์ร่วมกันตั้งแต่สองตำบลขึ้นไปเป็นหลัก นอกจากนี้ยังมีส่วนที่เราให้การสนับสนุนอยู่ อย่างเช่นเรื่องระดับอำเภอแต่เป็นการสนับสนุนท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง เช่น ศาลาประชาคมของอำเภอ บางอำเภอไม่มี แม้ว่างบประมาณจำนวนมากแต่เรารู้ว่าได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันทั้งอำเภอไม่ใช่เฉพาะเขตเทศบาล คือระดับจังหวัดก่อน อำเภอ สองตำบลขึ้นไป เราจะไล่ลงไปตามขั้นตอน

ผู้สัมภาษณ์: ลักษณะการทำงาน/การใช้ชีวิตของสมาชิกอบจ.มีการเปลี่ยนแปลงจากอดีตหรือไม่

ผู้ให้สัมภาษณ์: ผมว่าไม่ได้มีอะไรแตกต่างกันมากนัก เพราะสมาชิก(สภา)อบจ.เขาทำงานในพื้นที่ นอกจากงานด้านนิติบัญญัติที่ต้องเกี่ยวข้องกับข้อบัญญัติและการตรวจสอบอะไรต่างๆแล้ว เราก็ให้ความสำคัญกับสมาชิก(สภา)อบจ.มากกว่าที่ผ่านมา โดยให้ดูปัญหาความเดือดร้อนของชาวบ้านในแต่ละพื้นที่ แม้ว่าสมาชิก(สภา)อบจ.จะไม่ได้มีหน้าที่โดยตรงในเรื่องการบริหารงาน แต่ว่าเราจะให้สมาชิก(สภา)อบจ.ของเราเป็นสื่อในการเสนอปัญหามายังฝ่ายบริหาร ผมจะรับฟังปัญหาของเขามากกว่าแต่ก่อน

ผู้สัมภาษณ์: การทำงานผ่านเครือข่ายและการประสานงานติดต่อกับหน่วยงานต่างๆเป็นอย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรระดับจังหวัด ฉะนั้นการทำหน้าที่ของอบจ.นั้นผมจะให้ความสำคัญกับทุกส่วน อย่างองค์กรภาคประชาชนเช่น อสม. หรืออาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้านที่ภารกิจเขาจะทำงานร่วมกับสาธารณสุขจังหวัด-อำเภอ ซึ่งเขาเป็นบุคลากรที่มีโครงข่ายค่อนข้างชัดเจนอยู่แล้ว ฉะนั้นอบจ.จะใช้โครงข่ายเดิมที่มีอยู่แล้วมาทำงานร่วมกับอบจ. โดยที่เราไม่ต้องไปจัดตั้งใหม่ เราใช้คนเดิมมาเป็นเครือข่ายของอบจ.คือให้เขาสวมหมวกสองใบ ยังเป็นอาสาสมัครของอบจ.ด้วย เป็นสมาชิกสัมพันธ์อยู่ในพื้นที่ที่มีปัญหาอะไรก็เป็นส่วนหนึ่งในการนำปัญหาสู่อบจ. เพราะไม่ใช่เราจะฟังแค่ผู้นำท้องถิ่นแต่เราจะฟังประชาชนตรงนี้ด้วย แล้วก็องค์กรผู้สูงอายุที่มีเครือข่ายระดับจังหวัดก็เอามาทำงานร่วมกับอบจ.ด้วยเช่นกัน นี่เป็นตัวอย่าง

ผู้สัมภาษณ์: เครือข่ายเหล่านี้จะประสานมายังท่านโดยตรงหรือผ่านช่องทางใด

ผู้ให้สัมภาษณ์: ส่วนที่ยังไม่ได้มาเป็นอาสาสมัครของอบจ.โดยตรงเขาก็จะประสานมากับผู้ที่ดูแลเขาโดยตรง เพราะว่าการจัดตั้งองค์กรประชาชนนี้จัดตั้งโดยกฎหมาย เช่น ขึ้นอยู่กับสาธารณสุข ขึ้นอยู่กับพัฒนาชุมชน เขาเป็นผู้ดำเนินการร่วมก็ประสานเข้ามาร่วมกับอบจ.

ผู้สัมภาษณ์: ท่านเห็นว่าการทำงานของข้าราชการในเวลานี้มีความเป็นระบบราชการมากหรือไม่

ผู้ให้สัมภาษณ์: ยังเป็นระบบราชการส่วนหนึ่ง แต่ท้องถิ่นไม่เหมือนระบบราชการส่วนกลางส่วนภูมิภาคทีเดียว คือส่วนของท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่า ฉะนั้นหัวใจคือการให้บริการ ผมคิดว่าเขามีความเข้าใจในชาวบ้านมากกว่า เพราะผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งไม่ใช่ข้าราชการที่

เติบโตขึ้นมาตามปกติ ท้องถิ่นต้องคำนึงถึงประชาชนผู้ลงคะแนนเสียง ดังนั้น การให้บริการจะมีความรู้สึกที่ดีกว่า ผู้บริหารต้องเอาจริงเอาจังในเรื่องนี้ ข้าราชการเองก็ต้องให้บริการที่ดี ผมเชื่อว่า (บุคลากร) ท้องถิ่นมี service mind มากกว่า แม้ว่าอาจไม่ 100% เวลาเราออกพื้นที่ข้าราชการไปด้วย จึงมีความเข้าใจจากการติดตามฝ่ายบริหารซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองที่ใกล้ชิดกับชาวบ้าน

ผู้สัมภาษณ์: ท่านมีวิธีการสื่อสารกับลูกน้องถึงประเด็นนี้อย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: เรบอกตั้งแต่ตอนต้นในการให้นโยบายหรือแม้แต่เจ้าหน้าที่ใหม่ที่รับเข้ามา วันที่มีการปฐมนิเทศผมก็จะพูดตรงนี้ก่อนว่า อันแรกเลยเมื่อมาทำงานกับท้องถิ่นมันต้องมี service mind และต้องมีความเข้าใจให้ประชาชนถือว่าเป็นนายเรา ให้เข้าใจว่าฝ่ายบริหารและสมาชิก (สภาอบจ.) มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ฉะนั้นทีมงานคือข้าราชการประจำและลูกจ้างต่างต้องมีความคิดที่ตรงกันนี้ด้วย แล้วก็ผมก็บอกว่าไม่ต้องไปยึดถือว่าเกรงอกเกรงใจฝ่ายบริหารมาก ไม่กล้าเข้ามาคุย ผมบอกว่ามีอะไรก็เข้ามาพูดคุยกัน ไม่ว่าปัญหาเรื่องการทำงานหรือแม้แต่ปัญหาเรื่องส่วนตัวก็มาปรึกษาหารือกัน ถือว่าเป็นครอบครัวเดียวกันและถือว่าเป็นกันเอง บางครั้งบางคนก็มองว่ากันเองเกินไปจนเหมือนระเบียบวินัยจะน้อยลงไป แต่ผมก็ไม่ได้ไปคำนึงถึงตรงนี้ ข้าราชการระดับเล็ก-ใหญ่ก็นั่งกินข้าวร่วมกันได้ บางคนอาจจะมีความเกรงใจแต่พอคนที่ได้สัมผัสก็จะเริ่มกล้าพูดคุยกับเรามากขึ้น

ผู้สัมภาษณ์: เป็นบุคลิกส่วนตัวของท่านหรือเป็นเจตนาที่ต้องการให้สมาชิกบุคลากรภายในอบจ. ซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชา มีความสุขในการทำงาน

ผู้ให้สัมภาษณ์: ผมว่ามันเป็นเรื่องของส่วนตัวด้วยคือส่วนตัวเราเราเป็นคนอย่างนี้ เราก็บอกว่ามีอะไรไม่ต้องเกรงใจนะ ผมมองว่าข้าราชการก็เหมือนชาวบ้านคนหนึ่งที่เราเอาใจใส่ช่วยเหลือเขา ตรงนี้ก็เหมือนกันการทำงานการบังคับบัญชาที่ก้าวกันไป แต่มีปัญหาอะไรก็มาคุยกัน ผมก็จะช่วยหมด ติดขัดปัญหาในการปฏิบัติงานหรือต้องติดขัดกับการประสานกับหน่วยราชการอื่นเราก็จะแก้ปัญหาให้เขา เขาจะพยายามแก้ปัญหาของเขาเองก่อนถ้าติดขัดตรงไหนบางที่มาบอกเราก็คช่วย

ผู้สัมภาษณ์: ท่านมองว่าการทำงานของผู้ได้บังคับบัญชามีอะไรที่ต้องเร่งแก้ไขหรือเป็นจุดด้อยที่ต้องรีบดำเนินการปรับปรุงบ้าง

ผู้ให้สัมภาษณ์: ปัญหาแรกคือการขาดแคลนบุคลากร แต่ก็ได้รับการแก้ไขแล้วโดยรับข้าราชการพนักงานลูกจ้างเพิ่มขึ้น ตอนนี้ผมคิดว่าความสัมพันธ์ของเราในแต่ละท้องถิ่นยังไม่ดีเท่าที่ควร จึงอยากแก้ไขให้การทำงานร่วมกันแต่ละกองทำงานอย่างใกล้ชิดกันมากขึ้น เนื่องจากเราไม่มีการข้ามสายงานกัน (โตกองไหนก็อยู่กองนั้นตลอด) บุคลากรเลยทำงานของเขาเป็นหลักไว้ก่อน ฉะนั้นความสัมพันธ์กับกองอื่นจึงเข้ากันไม่ดีเท่าที่ควร เวลาไปอบรมสัมมนาแต่ละปีก็พยายามให้มีกิจกรรมละลายพฤติกรรมมากขึ้น ให้สามัคคีผูกพันกันมากขึ้น

ผู้สัมภาษณ์: ยกตัวอย่างปัญหาดังกล่าวได้หรือไม่

ผู้ให้สัมภาษณ์: มีบางคนที่ยากเรียนรู้งานใหม่ๆแต่เราก็ให้เขาเติบโตตามสายงานมากกว่า เพราะว่าคนที่รับราชการก็อยากเติบโตของเขา แต่ว่าถ้าข้ามกันไปข้ามกันมากองอื่นที่โดนแทรก กอนั้นเขาก็จะเติบโตไม่ได้ ผมก็พยายามดูตรงนี้ว่าให้มีความเหมาะสมจริงๆ ก็จะมีปัญหานี้อยู่เหมือนกัน

2) ข้าราชการอบจ.ระดับนักบริหารงาน สัมภาษณ์วันที่ 18 พฤศจิกายน 2553

ผู้สัมภาษณ์: ท่านเข้ามาทำงานเป็นข้าราชการท้องถิ่นตั้งแต่เมื่อไหร่และเข้ามาได้อย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: เดิมนั้นผมเริ่มรับราชการพลเรือนในตำแหน่งปลัดอำเภอ แล้วก็โอนมาเป็นปลัดสุขาภิบาล แล้วพอยกฐานะปี 2542 ก็เปลี่ยนเป็นปลัดเทศบาล จากนั้นก็โอนมารับตำแหน่งที่อบจ.นี้

ผู้สัมภาษณ์: ช่วงการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างไรบ้าง

ผู้ให้สัมภาษณ์: สมัยก่อนที่การบังคับบัญชา การสั่งบรรจุ การสั่งย้ายขึ้นอยู่กับส่วนภูมิภาค คืออยู่กับกรมการปกครอง เมื่อมีพ.ร.บ.การกระจายอำนาจ ตั้งแต่ปี 2542 ที่เริ่มจะปรับเปลี่ยนโครงสร้างและการจัดการกิจ ส่วนระเบียบบริหารงานบุคคลมาเปลี่ยน ปี 2545 ที่การบรรจุแต่งตั้งขึ้นอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คล้ายๆ รูปแบบบริษัทเอกชน ก็คือของใครของมัน จะข้ามไปไหนมาไหนไม่ได้ ต้องมีกระบวนการมากมาย แล้วพอผมย้ายมาที่นี่ การโยกย้ายก็น้อยลง

ผู้สัมภาษณ์: ท่านเจาะจงเลือกมาที่อบจ.นี้เลยหรือไม่

ผู้ให้สัมภาษณ์: ใช่ครับ เนื่องจากผมอยู่ที่จังหวัดนี้มานานแล้ว ตั้งแต่ผมโอนมาอยู่ที่ท้องถิ่น ผมก็อยู่ในจังหวัดชลบุรีไม่ได้ออกไปไหน ย้ายบ้างแต่ก็ไม่ได้ออกนอกจังหวัด

ผู้สัมภาษณ์: การทำงานของอบจ.มีพัฒนาการหรือการเปลี่ยนแปลงอย่างไรบ้าง

ผู้ให้สัมภาษณ์: พอท้องถิ่นหลุดออกมาจากภูมิภาคที่เดิมมีผู้ว่าฯเป็นนายกอบจ. มีปลัดจังหวัดเป็นปลัดอบจ. แรกๆ ช่วงปี 2540 ยังเป็นการเลือกตั้งนายกโดยอ้อมอยู่ คือ เลือกมาจากสมาชิกสภาอบจ. พอปี 2547 ถึงมีการเลือกตั้งนายกโดยตรง ซึ่งค่อนข้างจะเรียกได้ว่าเป็นการเมืองเต็มรูปแบบ คือ (ผู้บริหาร)เข้ามาจากการเลือกตั้งของประชาชน การบริหารจัดการจะไปในแนวการเมืองมากกว่าของข้าราชการประจำที่บริหารอยู่เดิม ซึ่งข้าราชการประจำเค้าจะผูกอยู่กับระเบียบประเพณีปฏิบัติต่างๆ ของข้าราชการประจำ พออยู่กับการเมือง รูปแบบประเพณีก็จะเปลี่ยนไปในแบบของการเมือง ทำอะไรเขาก็ต้องคำนึงตัวประชาชนที่เลือกเขา มา การทำโครงการก็ต้องตอบสนองกลับไปสู่ประชาชน ผู้เลือกเขา ส่วนข้าราชการเป็นแค่ตัวจักรกลที่ทำให้ระบบเขาเดิน เรามีหน้าที่ดูระเบียบว่าอย่างไรแล้วนำนโยบายเขา มาปฏิบัติเพื่อไม่ให้ขัดต่อระเบียบ

ผู้สัมภาษณ์: ถือเป็นหลักของการทำงานของท่านหรือไม่

ผู้ให้สัมภาษณ์: ใช่ครับ เพราะว่ามันมีระเบียบปฏิบัติของทางราชการอยู่แล้ว ทำอะไรเราก็ต้องอิงระเบียบ ไม่อย่างนั้นเราก็จะถูกตรวจสอบด้วยหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบ

ผู้สัมภาษณ์: ท่านวางแผนกับชีวิตราชการท้องถิ่นไว้อย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: เป้าหมายสูงสุดของข้าราชการประจำคือ ตำแหน่งสูงสุด แต่ว่าได้ไม่ได้ก็แล้วแต่ เพราะคนที่มีความสมบัตินั้นมากกว่าตำแหน่งที่มี และด้วยระบบปัจจุบันเราจะข้ามไปที่อื่นค่อนข้างลำบาก เพราะว่าป็นองค์กรไครองค์กรมัน การที่จะข้ามไปต้องมีตำแหน่งว่างและดูว่ามีคนของเขาอยู่หรือไม่ เราจะไปได้ไหม

ผู้สัมภาษณ์: ปฏิสัมพันธ์กับฝ่ายการเมืองเป็นอย่างไรบ้าง

ผู้ให้สัมภาษณ์: งานของฝ่ายการเมืองจะมีนโยบายเป็นเป้าหมายหลักที่ต้องหากระบวนการหรือกรรมวิธีให้สำเร็จตามเป้าหมาย ซึ่งฝ่ายการเมืองจะไม่ค่อยเข้าใจข้าราชการในฐานะเป็นคนเอานโยบายนั้นมาแปลงเป็นวิธีปฏิบัติให้ได้ซึ่งมีระเบียบข้อบังคับมาเป็นแนวทาง จึงมีเรื่องที่เขาอยากได้แต่ระเบียบไม่ให้ เราจึงต้องกลับไปดูว่าเรื่องนั้นสามารถทำได้โดยไม่เกินอำนาจได้ไหม บางครั้งเป้าหมายคือเพื่อประชาชนโดยส่วนรวม แต่โดยระเบียบหน้าที่อาจจะไม่ใช่หน้าที่โดยตรงของอบจ.

ผู้สัมภาษณ์: ความสัมพันธ์ระหว่างนักบริหารงานตั้งแต่ปลัดอบจ.ถึงหัวหน้ากองต่างๆ ที่เป็นรอยต่อระหว่างฝ่ายการเมืองและผู้ปฏิบัติงานเป็นอย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: ก็ปกติซึ่งผมมองว่าทุกๆที่คงไม่ต่างกันนัก เพราะส่วนใหญ่ข้าราชการอยู่ด้วยระเบียบปฏิบัติ ทุกอย่างที่เราต้องทำไปตามกรอบระเบียบปฏิบัติพร้อมกัน

ผู้สัมภาษณ์: การติดตามงานใช้วิธีการใด

ผู้ให้สัมภาษณ์: มีหลายวิธี การประชุมก็มีเรื่องตามเวลาอยู่แล้วคือเดือนละครึ่ง นอกจากนั้นก็มีการติดตามเป็นลายลักษณ์อักษร การตามแบบไม่เป็นทางการ เช่น ไปกินข้าวกลางวันก็คุยกันเป็นความสัมพันธ์ส่วนตัวไปด้วย เราใช้ทุกรูปแบบเพราะเรายู่กันแบบพีแบบน้อง

ผู้สัมภาษณ์: การเป็นข้าราชการท้องถิ่นกับการเป็นข้าราชการพลเรือนทั่วไป แบบไหนน่าจะมีความสุขมากกว่ากัน

ผู้ให้สัมภาษณ์: ก็ต้องแล้วแต่คน ที่ผมเลือกโอนมาท้องถิ่นนั้นเนื่องจากสมัยก่อนปลัดอำเภออยู่ตามภูมิภาคระยะทางไกลมีความลำบาก เราออกไปเห็นความเดือดร้อนของประชาชนแต่เราไม่สามารถทำอะไรให้ประชาชนได้มากหรือตอบสนองความต้องการของประชาชนไม่ได้ เพราะส่วนภูมิภาคไม่มีงบประมาณ ซึ่งเรามองว่าท้องถิ่นมีงบประมาณที่แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้ทันทีที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้และแก้ปัญหาความเดือดร้อนได้เร็วกว่า ผมก็เลยเลือกมาอยู่ท้องถิ่น มันอาจทำให้เราเกิดความสุขที่ได้ช่วยเหลือประชาชน

ผู้สัมภาษณ์: ท่านมีความอึดอัดใจในการปฏิบัติงานหรือไม่

ผู้ให้สัมภาษณ์: ก็มีบ้าง จากเวลาคือความเร็ว-ความช้าในการตอบสนองความทุกข์ร้อนของประชาชน บางที่เราคิดเร็ว แต่ด้วยระเบียบปฏิบัติทำให้กระบวนการต้องช้า

ผู้สัมภาษณ์: แสดงว่าระบบงานของท้องถิ่นอิงระบบราชการมาก

ผู้ให้สัมภาษณ์: คล้ายกับราชการ เพราะระเบียบท้องถิ่นออกมาอิงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักนายกฯเขียนอย่างไร ท้องถิ่นก็จะเขียนล้อมาอย่างนั้นเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งผมมองว่าแก้ไขลำบาก เพราะเป็นระเบียบรวมของข้าราชการ

ผู้สัมภาษณ์: การทำงานของอบจ.ในภาพรวมเป็นอย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: ที่นี่ถูกมองว่าเป็นตัวอย่างหลายๆ เรื่อง ท้องถิ่นก็เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อบจ.เป็นที่ใหญ่ดูแลทั้งระบบเทศบาล อบต. ที่ไหนมีปัญหาเรื่องงบประมาณไม่เพียงพอก็จะขอมา ผู้บริหารก็จะพยายามกระจายให้ทั่วถึง

ผู้สัมภาษณ์: ท่านมองว่าบุคลากรผูกพันกับอบจ.มากน้อยแค่ไหน

ผู้ให้สัมภาษณ์: ก็เหมือนทั่วไป คือหนึ่งถ้าเขาอยู่แล้วเห็นความก้าวหน้าก็ไม่คิดไป สอง ส่วนใหญ่มาอยู่แล้วก็มาสมัครที่อื่น สวัสดิการเราอาจจะดีหน่อย มีบ้านพัก โดยเฉพาะตามโรงเรียน ปีนี้ท่านนายกฯก็พยายามสร้างบ้านพักให้ทุกแห่งเพราะบางโรงเรียนอยู่ไกล

ผู้สัมภาษณ์: กิจกรรมสร้างความสัมพันธ์มีหรือไม่อย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: เรามีการแข่งขันกีฬาภายในของเราเอง เป็นกีฬาสี่ มี 4 สี จัดคณะกรรมการทั้งคนในโรงเรียนและคนในอบจ.เอง จัดแข่งขันปีละครั้ง และก็มีกีฬาระหว่างอบจ.ที่เวียนกันเป็นเจ้าภาพ การศึกษาดูงานก็มี ปีใหม่ก็จัดงานเลี้ยงหลังการแข่งขันกีฬาเป็นการฉลองผลการแข่งขัน ในกองที่ตัวเองอยู่ก็อาจจะมีการพาไปเลี้ยง แต่ว่ากองช่างนอกอาจจะเฉพาะกลุ่มผู้บริหาร สมาชิกสจ. หรือเวลาทำงานเรามีความสัมพันธ์กันอยู่ เช่นฝ่ายการเมืองมีความสัมพันธ์ส่วนตัวว่า คนนี้เคยใช้งาน เคยช่วยเหลือ เขาก็จะพาไปเลี้ยงกัน

ผู้สัมภาษณ์: ท่านมองว่าในระดับปฏิบัติงานมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันมากน้อยเพียงใด

ผู้ให้สัมภาษณ์: ผมว่าส่วนใหญ่ก็อยู่กับแบบปกติ แบบพี่แบบน้อง ในงานก็ว่ากันไป นอกงานก็ไปเล่นกีฬา ไปกินข้าว เหมือนคนทั่วไป กิจกรรมบางกิจกรรมก็มีการประสานกัน หลายกิจกรรมที่ทุกกองต้องมีส่วนร่วม

ผู้สัมภาษณ์: การทะเลาะเบาะแว้งมีหรือไม่

ผู้ให้สัมภาษณ์: ผมว่าที่นี้มีน้อย สาเหตุก็ทั่วไป

ผู้สัมภาษณ์: ท่านวิเคราะห์ความแตกต่างในด้านบุคลิก ลักษณะ วิสัยทัศน์ และค่านิยมในการทำงานของนายกอบจ.ทั้งสองอย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: นายกอบจ.ท่านแรกมาจากสจ.เก่าและเป็นนายกโดยอ้อมมารอบหนึ่งแล้ว จึงมีความเข้าใจในการทำงานมากกว่านายกท่านปัจจุบันที่เป็นส.ส.ที่อยู่ในภาพที่กว้างกว่า แต่ในแง่การออกพื้นที่ไม่ต่างกัน การรอบรู้ในเรื่องความเดือดร้อนของประชาชนก็คล้ายๆ กัน การดูแลห่วงใยให้ความช่วยเหลือช่วยเหลือผู้ได้บังคับบัญชา ก็พอ

ผู้สัมภาษณ์: การใช้เวลาของข้าราชการประจำเป็นอย่างไร เช่น การเข้างาน-เลิกงาน

ผู้ให้สัมภาษณ์: อยู่ที่ข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ ทางผู้บริหารไม่ได้มาดูเรื่องนี้เพราะเขาดูผลการปฏิบัติงานมากกว่า แต่เราใช้เวลาในระบบราชการมาเป็นเครื่องกำหนด

ผู้สัมภาษณ์: ตัวท่านนายกอบจ.ให้เวลาการเข้าสำนักงานแตกต่างกันหรือไม่

ผู้ให้สัมภาษณ์: ผมว่าไม่แตกต่าง นายกฯมีกิจกรรมมากโดยเฉพาะการได้รับเชิญไปร่วมกิจกรรมหรือเป็นประธาน เพราะฉะนั้นการบริหารเรื่องเวลาในสำนักงานแล้วแต่ภารกิจส่วนตัวของนายกอบจ. บางทีไม่มีเวลาขึ้นมาเซ็นต์เอกสารที่สำนักงาน ก็เอาไปเซ็นต์ที่บ้านพัก

ผู้สัมภาษณ์: การเข้าพบมีความยากง่ายต่างกันอย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: ไม่ยากครับ อย่างนายกท่านปัจจุบันใครไปขอพบถ้าไม่มีแขกก็ได้พบอยู่แล้ว

ผู้สัมภาษณ์: ลูกน้องมีความรักความผูกพันและความจงรักภักดีต่อนายกอบจ.มากน้อยแค่ไหน

ผู้ให้สัมภาษณ์: ผมว่าน่าจะได้รับความนิยมจากลูกน้อง เพราะท่านไม่ได้ถือตัวอะไร มีกิจกรรมมีงานอะไรก็คุยกัน ไม่สะดวกในที่ทำงาน ถ้าไปทำงานข้างนอก ก็คุยข้างนอกได้

ผู้สัมภาษณ์: การติดต่อประสานงานกับหน่วยงานภายนอกอื่นๆ เป็นอย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: ผมว่าแล้วแต่กิจกรรมที่เราทำมากกว่าครับ ถ้าเป็นกิจกรรมที่เราไปขอความร่วมมือเราก็ต้องไปหาเขา ซึ่งอาจจะไม่ได้ไปเอง อาจจะโทรศัพท์ไปแล้วส่งคนไปหา ในด้านปัญหาการไม่ให้ความร่วมมือกับอบจ.นั้นมีย่อย เพราะว่าอบจ.มีงบประมาณ ส่วนใหญ่คนที่มาติดต่อกับเราจะหวังพึ่งงบประมาณหรือมาขอยืมเครื่องมือจากเราในการที่จะทำให้งานเขาลุล่วง

ผู้สัมภาษณ์: ท่านคิดว่าประชาชนรับรู้หรือว่ารู้จักอบจ.มากน้อยแค่ไหน

ผู้ให้สัมภาษณ์: ในจังหวัดนี้ผมว่ารับรู้มากเพราะว่าเราทำกิจกรรมโดยรอบทั่วไป

3) ข้าราชการอบจ.ระดับเจ้าหน้าที่ สัมภาษณ์วันที่ 23 ธันวาคม 2553

ผู้สัมภาษณ์: ท่านเข้ามาทำงานที่อบจ.ตั้งแต่เมื่อไร และอย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: ปี 2545 ตั้งแต่จบการศึกษาคือสอบบัญชีปลัดอำเภอได้ก็เลือกลงท้องถิ่น

ผู้สัมภาษณ์: ทำไมเลือกมาลงจังหวัดนี้

ผู้ให้สัมภาษณ์: เพราะเป็นจังหวัดที่ใกล้กรุงเทพฯมากที่สุด พื้นที่เป็นเกณฑ์อันดับหนึ่ง

ผู้สัมภาษณ์: เมื่อมาทำงานที่นี่แล้วมีอะไรเป็นข้อสังเกตเมื่อเริ่มงานบ้าง

ผู้ให้สัมภาษณ์: บัญชีปลัดอำเภอนั้นสามารถเลือกไปได้หลายจังหวัดมาก ผมได้ไปสำรวจบางแห่งว่า 1) มีที่พักหรือไม่ 2) อาคารสำนักงานเป็นอย่างไร แล้วมาสะดุดตาที่นี่ เพราะอาคารสำนักงานใหญ่โต แล้วก็บ้านพักของข้าราชการให้ เพราะบรรจุครั้งแรกไม่สามารถเบิกค่าเช่าบ้านได้ และที่นี่เป็น

หน่วยงานใหญ่ ซึ่งในตอนบรรจุนั้นไม่ได้มองถึงผู้นำ แต่พอทำงานได้สัก 4 เดือน สิ่งที่ทำให้ตกใจคือ ผู้บริหารเลือกเราเป็นเลขานุการส่วนตัว ทำให้ได้รับโอกาสต่างๆมากมาย

ผู้สัมภาษณ์: ทราบเหตุผลที่ผู้บริหารเลือกท่านเป็นเลขานุการหรือไม่

ผู้ให้สัมภาษณ์: อาจจะเป็นเพราะเราเรียนรู้เรื่องใหม่ๆได้เร็ว สามารถเตรียมข้อมูลที่เกี่ยวข้องหรือ ประสานได้กับฝ่ายต่างๆ เกณฑ์ที่เลือกคือ ความพร้อมและมีศักยภาพส่วนตัว

ผู้สัมภาษณ์: สภาพการทำงานในองค์กรเป็นอย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: ดีกว่าที่อื่นเท่าที่รับทราบข้อมูลมา เช่น เปิดโอกาสให้ไปศึกษาดูงานทั้งในและ ต่างประเทศ

ผู้สัมภาษณ์: สาเหตุที่คนนิยมเข้ามาทำงานที่อบจ.นี้กันมากเป็นเพราะอะไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: ผมมองเป็น 2 ส่วน คือ หนึ่ง เรื่องความมีชื่อเสียง สอง งบประมาณมากก็ไม่เชิง เพียงแต่ว่าที่นี่ได้โบนัส เพราะสวัสดิการหรือความมั่นคงอื่นก็ไม่ต่างกับที่อื่น

ผู้สัมภาษณ์: คนที่ทำงานอบจ.ได้ราบรื่นและมีความสุขควรจะเป็นคนอย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: ต้องเปิดกว้างและเรียนรู้นโยบายผู้บริหารซึ่งเป็นเรื่องหลัก ถ้าเรารู้ว่าผู้บริหารชอบ ด้านกีฬา เราก็ไปดูนโยบายว่ามีแผนอะไรบ้างเกี่ยวกับกีฬา พอเขาสั่งการมาเราก็มีแผนอยู่แล้วสามารถ เอามาเสนอได้

ผู้สัมภาษณ์: การทำงานร่วมกับส่วนภูมิภาคเป็นอย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: ผู้บริหารสูงสุด 2 คนที่ผ่านมาทำให้การทำงานร่วมกับภูมิภาคไปกันได้ด้วยดี จาก บุคลิกผู้บริหารที่คนแรกอาจจะแข็งก้าว แต่เวลาไปติดต่อกับจังหวัด กระทรวง หรือกรมจะอ่อน น้อม ยิ่งท่านนายกคนปัจจุบันยังเป็นคนสุภาพใจดี จึงประสานงานได้ดี

ผู้สัมภาษณ์: ความสัมพันธ์กับภาคส่วนอื่นๆเช่น ภาคเอกชน มีการติดต่อกันบ้างไหม

ผู้ให้สัมภาษณ์: มีแต่น้อย โดยส่วนใหญ่เราทำของเราเนื่องจากงบประมาณมากอยู่แล้ว ไม่ต้องขอ สпонเซอร์ใคร

ผู้สัมภาษณ์: คนในจังหวัดรับรู้ภาพของอบจ.อย่างไรบ้าง

ผู้ให้สัมภาษณ์: ชื่อเสียของอบจ.คือ ประชาสัมพันธ์น้อย เพราะฉะนั้นสิ่งที่ควรสะท้อนให้ชาวบ้าน เข้าใจก็ทำไม่ได้

ผู้สัมภาษณ์: ชาวบ้านที่มาสัมผัสกับอบจ.มักเป็นชาวบ้านกลุ่มเดิมที่เคยมาขอรับความช่วยเหลือใช่หรือไม่

ผู้ให้สัมภาษณ์: ใช่ โดยมีผู้นำท้องถิ่นกลุ่มย่อยๆนำมาอย่างอบต. เทศบาลนำมา

ผู้สัมภาษณ์: เมื่อเปลี่ยนผู้บริหารทำให้การทำงานภายในเปลี่ยนตามไปด้วยหรือไม่

ผู้ให้สัมภาษณ์: เปลี่ยนนะ คือ ผู้บริหารคนเดิมเขาค่อนข้างเด็ดขาดและมีแนวโน้มรวมอำนาจโครงการใหญ่ๆต้องผ่านความคิดเห็นหรือเป็นจุดริเริ่มด้วยซ้ำไป เนื่องจากท่านเป็นคนคิดเร็วทำเร็ว บางทีพนักงานคิดไม่ทัน เพราะเขาเป็นนายกอบจ.มานานและอยู่ในคณะกรรมการระดับประเทศมา มาก จึงรู้เห็นคิดกว้างไกลกว่าข้าราชการที่จะคิดตามทันได้ มันเลยกลายเป็นรูปแบบการทำงานที่ว่า ข้างบนคิดไว้หมดแล้วว่าจะทำอะไร ข้าราชการมีหน้าที่ทำและเดินให้ทัน และพอมมาเป็นยุคนี้ ท่านเพิ่งเป็นสมัยแรก ซึ่งต้องปรับตัวจากส.ส.มาคุมลูกน้องเกือบพันคน สมัยแรกนี่ก็เป็นการคุมแบบห่างๆ เสนออะไรไปท่านก็พิจารณาไม่ได้มาเจาะจงว่าอันนี้ทำไม่ได้ อันนี้ไม่เอา คือคนละสไตล์กัน

ผู้สัมภาษณ์: แบบไหนที่ท่านคิดว่าดีกว่ากันระหว่างกำหนดลงมาให้เราปฏิบัติตามกับให้เรามีส่วนร่วม เสนอไป

ผู้ให้สัมภาษณ์: แบบล่างขึ้นบนมันต้องดีอยู่แล้วเพราะมีอิสระในการคิด แต่แบบของเดิมที่บนสั่งลงมานั้นเป็นการสั่งลงมาแบบสร้างสรรค์ ที่รู้สึกว่าคุณดีกว่าความคิดเราอีก ถ้าเป็นสิ่งที่ไม่ได้เรื่องก็คงแย้ ทำให้เลือกไม่ถูกว่าอย่างไรหนึ่ดีกว่ากัน แต่ถ้าในเชิงผู้ปฏิบัติงานก็คงแบบล่างขึ้นบน

ผู้สัมภาษณ์: ความใกล้ชิดของผู้นำกับสมาชิกกอบจ.เหมือนหรือแตกต่างกัน

ผู้ให้สัมภาษณ์: แบบเก่าผู้บริหารเขาเรียกพบรายบุคคลเลย แต่แบบใหม่ให้อิสระในการเสนอ แต่ถ้ามีปัญหาเรียกผู้บริหารระดับกลางมาเคลียร์อย่างต่ำคือระดับฝ่าย โอกาสในการเข้าพบผู้บริหารคนปัจจุบันจะน้อยกว่า แต่ความเป็นกันเองนั้นดีทั้งคู่ เวลาเจอในสำนักงานก็ยิ้มแย้ม ถ้าเรื่องงานคนละสไตล์กัน อีกคนหนึ่งบุ๋มทะลวงฟัน อีกคนหนึ่งนึ่มใจดี

ผู้สัมภาษณ์: ความสุขของคนที่ทำงานในกอบจ.อยู่ที่ตรงไหน

ผู้ให้สัมภาษณ์: การได้มีผลงานตามที่คิดโครงการ แต่ไม่ใช่คิดโครงการดีดีแล้วไม่มีเงินทำ แต่นี่คิดแล้วมีเงินทำ เป็นความภูมิใจในหน้าที่ บางคนบอกชอบเป็นหัวหน้าดีกว่าเป็นทางราชสีห์ อยู่ที่นี้ถือว่า เป็นทางราชสีห์นะ แต่ที่เลือกมาทำงานที่เพราะชอบทำงานภาพรวม โครงการที่ออกมาเพื่อคนทั้งจังหวัด เราอยู่ตรงนี้คนทั้งจังหวัดรู้จักเรา ไม่ว่าจะเป็นเทศบาล อบต.ก็มาหา

ผู้สัมภาษณ์: ความสัมพันธ์ตามสายการบังคับบัญชาเป็นอย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: ผมว่าดีนะ เรามีกิจกรรมบ่อยไม่ว่าจะออกเป็นโครงการกอบจ.พบประชาชน แข่งกีฬาที่ ฝ่ายสภาและผู้บริหารไปนั่งกินข้าวร่วมโต๊ะกัน ได้พูดคุยเล่นเฮฮาอย่างสนุกสนาน

ผู้สัมภาษณ์: อะไรเป็นจุดที่หลอมรวมหรือสร้างบรรยากาศอย่างนี้ได้

ผู้ให้สัมภาษณ์: ผมว่าการเมืองเปลี่ยนแปลงน้อย นายกจะเปลี่ยนไปแต่รองนายกคนเดิม ส.จ.เปลี่ยนไม่ถึง 10% เป็นทีมเดิมเขาก็คุ้นอยู่แล้ว ในปัจจุบันไม่มีขั้ว ก่อนนั้นมีขั้วแต่ด้วยความที่นายกใหม่เขาสุภาพอ่อนน้อม มันก็กลืนกันไป ด้วยบุคลิกนายกใหม่เขาทำให้คนที่ไม่ยอมรับเขาในตอนแรกยอมรับเขาได้ เขาพยายามไม่ตั้งให้เกิดความแตกแยก

ผู้สัมภาษณ์: หากสรุปภาพพอจบ. ณ ปัจจุบันนี้ จะเป็นองค์การที่มีลักษณะหรือสไตล์อย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: ถ้าพูดถึงผู้นำก็มีโลโก้ก็หาติดอยู่ ทุกจังหวัดจะมองที่นี้เป็น idol ด้านกีฬา

ผู้สัมภาษณ์: ระหว่างความเป็นที่มงานกับความเป็นปัจเจก อบจ.จะเป็นอย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: ปัจเจกสูง

ผู้สัมภาษณ์: สาเหตุเพราะอะไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: ผมว่าเพราะขาดการสั่งการ แต่ละคนยึดงานในหน้าที่ของตัวเองเป็นหลัก แต่พอถึงเวลาที่ต้องการการมีส่วนร่วมในงานที่นอกเหนือที่เป็นกิจกรรมที่กองเราเป็นเจ้าของภาพ ทำให้เขาารู้สึกว่ามีโอกาสที่ปฏิเสธได้ โดยที่ไม่ได้รับผลกระทบอะไร ไม่ทำก็ได้

1.2 บุคคลภายนอกอบจ.ชลบุรี

1) ข้าราชการส่วนภูมิภาคระดับหัวหน้าสำนักงาน สัมภาษณ์วันที่ 21 ตุลาคม 2553

ผู้สัมภาษณ์: แนวทางการพัฒนาจังหวัดในภาพรวมเป็นอย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: พ.ร.บ.ว่าด้วยการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัด พ.ศ.2551 จะกำหนดกรอบเอาไว้หมดเหมือนกันทุกจังหวัด ในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดโดยเราและมีคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ หรือ ก.บ.จ.เป็นแม่ใหญ่ ซึ่งเกี่ยวพันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย โดยเฉพาะอบจ.ซึ่งเป็นอปท.ขนาดใหญ่ ซึ่งอบจ.ที่มีทุกอย่าง งบประมาณน่าจะสูงสุดในประเทศไทยราวเกือบสองพันล้าน ขณะที่งบประมาณยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัดแค่สองร้อยล้านเอง ความแตกต่างในงบประมาณทำให้มองเห็นศักยภาพของเขา และการที่จะให้อปท.มาสนับสนุนจังหวัดได้ต้องอาศัยหลักสมรรถนะของผู้บริหารคือตัวผู้ว่าราชการจังหวัดเอง ทางอบจ.จะเป็นพี่ใหญ่ในแง่ของพื้นที่ในแง่ของงบประมาณ ดังนั้นทางออกของเราคือต้องพึ่งบ function กับพึ่งท้องถิ่น เมื่อผู้บริหารจังหวัดเข้าใจสภาพเช่นนี้เราจึงมีความสัมพันธ์อันดีกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด โดยการประสานงานอาจใช้วิธีการโทรศัพท์คุยกัน เพราะคนจังหวัดชลบุรีมองตาก็รู้ว่าพวกเขา เขาใจนักเลง ดังนั้นเวลาประสานงานกับท้องถิ่นก็จะใช้หลักนี้ โทรศัพท์หากัน ทำงานด้วยระบบไว้ใจ แต่พื้นฐานต้องรู้จักกันก่อนว่าเป็นคนอย่างไร ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งเรา เราพึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น น้ำพึ่งเรือเสือพึ่งป่า เพราะการกำกับดูแลยังเป็นอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นอำนาจของนายอำเภอ ด้วยระเบียบที่เขาสามารถเอาเงินออกมาจ่าย

ผู้สัมภาษณ์: การประสานงานใช้การโทรศัพท์ถึงนายกอบจ.โดยตรงหรือไม่

ผู้ให้สัมภาษณ์: ถ้าอะไรที่มีความสำคัญเชิงนโยบายก็ต่อสายตรง เพราะต้องเข้าใจว่าเขาเป็นนักการเมือง เราเป็นข้าราชการประจำ หากพูดเรื่องระเบียบก็พูดกับปลัดอบจ.ซึ่งเป็นฝ่ายประจำคือเราต้องประสานสองทาง

ผู้สัมภาษณ์: ท่านมองเห็นความแตกต่างของอบจ.ภายใต้การบริหารงานของนายกอบจ.ทั้งสองคนอย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: ภายในองค์กรของเขาผมไม่ทราบ แต่ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดไม่เปลี่ยนเหมือนเดิม หลักการเหมือนเดิม

ผู้สัมภาษณ์: เหตุผลเพราะตัวนายกอบจ.เข้าใจสภาพการทำงานดังที่กล่าวมาด้วยเช่นกันหรือไม่

ผู้ให้สัมภาษณ์: ใช่ นายกาโยธินเขาอาจได้เปรียบตรงที่เขาเป็นมาหลายสมัย ส่วนนายกฯปรีชญาแม้ว่าเป็นสมัยนี้แต่เคยเป็นส.ส.วิถีชีวิตเขาไม่ต่างกันเลย ตัวนายกฯปรีชญาได้เปรียบตรงที่เดินการเมืองระดับชาติ เคยเป็นเลขาธิการรัฐมนตรี แต่นายกาโยธินเป็นแค่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่เคยเป็นส.ส. ดังนั้นในเรื่องของการเป็นนายกอบจ.บทบาทเขาใกล้เคียงกัน เขาติดต่อกับจังหวัดเหมือนเดิม

ผู้สัมภาษณ์: โอกาสเกิดความขัดแย้งหากไม่มีการประสานงานที่ดีจะเกิดขึ้นได้หรือไม่

ผู้ให้สัมภาษณ์: คงไม่ขัดแย้ง แต่ผลลัพธ์ที่เกิดมันจะได้น้อยกว่าถ้าท้องถิ่นกับผู้ว่าไม่ทะเลาะกัน โดยนโยบายของบทบาทหน้าที่ของจังหวัดชลบุรีไม่สมควรอย่างยิ่งที่จะมีปัญหากัน เพราะระบบสังคมความเป็นคนเมืองชล ความสัมพันธ์อันเหนียวแน่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 99 แห่ง เจอกันเรียกชื่อเล่นกันทั้งนั้น แม้จะไม่รู้จักเราโดยตรงแต่รู้ว่าเราเป็นลูกใครหลานใครมันโยงกันหมด ทำให้ง่ายในการทำงาน ดังนั้นเขาจึงไม่ทะเลาะด้วยเหตุผลเพราะโดยระบบระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ผู้สัมภาษณ์: แล้ววัฒนธรรมท้องถิ่นกับราชการมีความแตกต่างกันอย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: แตกต่างกันโดยสิ้นเชิงไม่เหมือนกันเลย ผมอยู่ส่วนกลางในแง่ของราชการเขามองว่าส่วนกลางใกล้ฐานอำนาจ แต่ถึงจุดๆหนึ่งข้าราชการที่ออกภูมิภาคเขาจะไม่อยากกลับเข้าส่วนกลางแล้วเพราะเวลาที่ยังเป็นซี4ซี5 อยู่ส่วนกลางได้เปรียบ ส่วนภูมิภาคก็ไกลปืนเที่ยง แต่ท้องถิ่นไม่เหมือนภูมิภาคเพราะมีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ท้องถิ่นมีผู้บริหารที่เป็นนักการเมือง คือเขามีพวก เขาไม่คิดแบบราชการ ข้าราชการท้องถิ่นถ้ามีปัญหาที่เตรียมย้ายที่อยู่ใหม่ ท้องถิ่นเป็นอย่างนี้ทั่วประเทศ

ผู้สัมภาษณ์: ความแตกต่างในตัวนายกอบจ.ทั้งสองเป็นอย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: ท่านปรีชญาได้เปรียบเพราะ หนึ่งความรู้ดีจบเมืองนอก พื้นฐานดี อะไรที่เป็นคุณสมบัติของผู้บริหารระดับสูงนั้นเขามีหมด สองพื้นฐานครอบครัวดี สามคือเป็นอดีตส.ส. ประกอบกับนิสัยเป็นคนไม่มุทะลุ นอบน้อมถ่อมตน พูดจาดี เลียบวกกันใหญ่ ตัวท่านนายกฯปรีชญากับนายกฯโยธินจะต่างกันนะ ท่านนายกฯโยธินจะสไตล์คนจีน พื้นฐาน3-4 เรื่องที่กล่าวมาก็ต่างกัน คนจีนคล้ายกับว่าต้องคุยกันสนิทกันจริงๆ ถ้าไม่ให้เกียรติเขาก็จะมีปฏิกิริยาตอบสนองพอสมควร

ผู้สัมภาษณ์: จากที่ท่านประสานงานกับอบจ.มาพบว่าการทำงานของอบจ.ยังมีปัญหาอะไรบ้าง

ผู้ให้สัมภาษณ์: เรามองในด้านบทบาทหน้าที่ที่เขาเรียกว่าพีใหญ่เพราะคุมพื้นที่เยอะงบประมาณเยอะ เขาเลยเป็นพีใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ทุกวันนี้ 80-90%ของอบต.เทศบาล

งที่เอามาบริหารจัดการสร้างโครงสร้างพื้นฐานก็เอามาจากอบจ.ทั้งนั้น ดังนั้นใครเป็นนายกอบจ.ก็มีการมีโดยปริยาย เป็นพี่ใหญ่ของทั้งหมด แต่เขาสนับสนุนซึ่งกันและกัน การจัดสรรงบประมาณแม้จะสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ แต่ก็เป็นการตอบสนององฐานตัวเองด้วย

ผู้สัมภาษณ์: เนื่องจากท่านเป็นคนจังหวัดชลบุรีด้วย ท่านมองบทบาทและความสำคัญของอบจ.ที่มีต่อจังหวัด นับตั้งแต่ปีพ.ศ.2540 อย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: ผมว่าเรามองแบบพอใหญ่เลยเพราะว่า ราชการเวลาทำงานก็อ้างความต้องการของประชาชนเวลาทำประชาคมจัดทำงบประมาณขึ้นมา แต่ในความเป็นจริงก็ขึ้นำทั้งนั้น เพราะเราเป็นคนทำให้หมดโดยที่ชาวบ้านไม่เห็นสนใจ ซึ่งเราต้องโทษระบบราชการ แต่ปัญหาดังกล่าวถูกชดเชยโดยอบจ. ราชการไม่สามารถดูแลเขาได้แต่อบจ.ดูแลได้ ราชการแก้ไขปัญหาไม่ได้ สจ.แก้ปัญหาได้ จะฝากลูกเข้าโรงเรียนไปฝากนายอำเภอช่วยไม่ได้แต่ฝากสจ.ช่วยได้ เขามีปัญหาด้านความเข้มแข็งของชุมชนหรืออื่นๆ สจ.ช่วยได้โดยเอางบประมาณอบจ.ลงไป มันกลายเป็นเหมือนเส้นเลือดใหญ่ของเขา ดังนั้นความสัมพันธ์โดยพื้นฐานชาวบ้านมีความศรัทธากับอบจ.อยู่แล้ว โดยโครงสร้างของอบจ.จากของเดิมที่มาจากการแต่งตั้งมันสุ้เลือกตั้งอย่างปัจจุบันไม่ได้ แต่ถ้าเทียบอบจ.กับผู้ว่าฯนั้นไม่เหมือนกันเพราะผู้ว่าฯเน้นเรื่องหลักการบริหารเป็นคนต่างพระเนตรพระกรรณ

ผู้สัมภาษณ์: ประสบการณ์ที่ต้องทำงานร่วมกับฝ่ายข้าราชการประจำและฝ่ายการเมืองในท้องถิ่นเป็นอย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: เราก็คึดที่ความเป็นข้าราชการคืออะไร คือเรามีอำนาจหน้าที่อะไรก็ทำตามนั้น

2. กรณีศึกษา อบจ.ระยอง

2.1 สมาชิกของอบจ.ระยอง

1) ฝ่ายบริหารอบจ.ระยอง

สัมภาษณ์วันที่ 28 มกราคม 2554

ผู้สัมภาษณ์: เหตุใดท่านจึงมาสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารอบจ. ทั้งที่เดิมเป็นส.ส.ซึ่งเป็นนักการเมืองระดับชาติ

ผู้ให้สัมภาษณ์: เราเป็นผู้แทนมา 10 ปี ตั้งใจว่าจะหยุดแล้วให้น้องชายมาลงแทน แล้วเราจะมาทำธุรกิจ หลังจากทิ้งธุรกิจไป 10 กว่าปี แต่ว่าพอมีการเลือกตั้ง(นายกอบจ.) ชาวบ้านเพื่อนฝูงเขาก็อยากให้เราลองมาบริหารจังหวัดดูบ้าง ทางน้องชายที่เป็นส.ส.และพรรคพวกที่เป็นหัวคะแนนเก่าก่อนเขาก็ขอร้องให้ลองดู น่าจะเกิดประโยชน์มากขึ้น เพราะว่าก่อนหน้านี้ที่มีการเลือกตั้งนายกอบจ.มาแล้วหลายคน มีโดนใบเหลืองใบแดงต่างๆมานาน อยากให้เราเข้ามาการเมืองจะได้ยุติลง

ผู้สัมภาษณ์: ในระหว่างการเลือกตั้งมีความกังวลถึงผลการเลือกตั้งบ้างไหม

ผู้ให้สัมภาษณ์: ไม่ห่วง เพราะว่าเราลงมาก็เพราะเห็นว่าทำประโยชน์ให้จังหวัดได้ แม้ชนะก็ไม่ได้หวังมาก

ผู้สัมภาษณ์: ท่านคาดหวังกับบุคลากรและสภาพการทำงานของอบจ.หรือไม่ และเคยได้รับรู้ข่าวมาก่อนหรือไม่เกี่ยวกับอบจ.

ผู้ให้สัมภาษณ์: รู้ คือเดิมก็ได้ข่าวอยู่แล้วว่าบุคลากรที่นี่ไม่มีความพร้อม นี่เป็นปัญหาของท้องถิ่นที่นักวิชาการต่างๆเขาพูดกันว่าข้าราชการท้องถิ่นไม่มีความพร้อมไม่เหมือนข้าราชการส่วนกลาง ซึ่งอันนี้เป็นเรื่องจริงเพราะว่าไม่มีความชัดเจนสักเรื่องหนึ่ง ทั้งอำนาจหน้าที่ ภารกิจ แล้วแต่รัฐบาลจะมอบหมายมา มอบมาแล้วเงินก็ไม่ให้มา มากก็ไม่ทำไม่ดี

ผู้สัมภาษณ์: ท่านวางเป้าหมายอันดับแรกอย่างไรในการเข้ามาบริหารอบจ.

ผู้ให้สัมภาษณ์: ในนโยบายที่แถลงองค์การและบุคลากรต้องมีการพัฒนา

ผู้สัมภาษณ์: บุคลากรตอบสนองต่อนโยบายได้ดีเพียงใด

ผู้ให้สัมภาษณ์: แรกๆ ก็เหนื่อยหน่อย ที่ต้องปรับทิศทางการทำงานให้เป็นแบบบริการประชาชน หรือแบบที่ทำให้เกิดตัวชี้วัดที่ชัดเจนว่าอะไรได้ประโยชน์ ซึ่งเขาก็จะติดในเรื่องระเบียบว่าให้นโยบายอย่างนี้แล้วระเบียบให้ใหม่ อันนี้มันขัดระเบียบใหม่ มันเป็นระบบเก่าๆที่ทุกคนไปยึดถือตามตัวหนังสือตามที่เคยทำมา คืออยู่ไปวันๆหนึ่ง

ผู้สัมภาษณ์: ท่านแก้ไขอย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: เราก็ทำนโยบายให้ชัด ชี้แจงนโยบายให้เห็นผลว่าทำแล้วจะเกิดประโยชน์อะไร ประชาชนได้ประโยชน์อย่างไร มันต้องชัด

ผู้สัมภาษณ์: ณ วันนี้ ท่านพึงพอใจกับการเปลี่ยนแปลงหรือไม่

ผู้ให้สัมภาษณ์: ก็ในระดับหนึ่งที่ปรับได้ แต่ถามว่าพอใจไหม ก็ยังไม่พอใจ อยากให้คนที่ทำงานเป็นข้าราชการอบจ.ทุกคนมีทัศนวิสัยที่ดีกว่านี้ ทั้งที่จริงๆแล้วท้องถิ่นสามารถช่วยเหลือพี่น้องประชาชนได้ทันเหตุการณ์ที่สุด ยกตัวอย่าง ถ้าเขาเดือดร้อน เราสามารถแก้ไขให้ได้เลยในจังหวัด แต่ถ้าเป็นส.ส.ก็ต้องรับเรื่องไป ไปเข้าสภา ไปผ่านกระทรวง ไปผ่านกรม ผ่านสำนักงบประมาณ ผ่านพ.ร.บ. งบประมาณ ปีหนึ่งต้องพูดกันครั้งหนึ่ง แต่ของเรามีอะไรมาก็ประชุมกันเลยแก้ปัญหาได้เร็วกว่า

ผู้สัมภาษณ์: หลักในการทำงานในเวลาที่ต้องมอบหมายงานพิจารณาอะไรเป็นหลัก

ผู้ให้สัมภาษณ์: เราก็มาดูอย่างกองแผนว่ามีแผนในการพัฒนา แผนการศึกษา แผนสิ่งแวดล้อม ฯลฯ มาดูกันก่อนว่ามีอย่างนี้ ถ้าแผนชัดเจนก็ปฏิบัติได้ นั่นคือ เอาแผนนำ แล้วมาดูว่าแผนนั้นๆใช้เงินเท่าไรแล้วมาดูงบประมาณ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ไม่มีอะไรมาก

ผู้สัมภาษณ์: ทราบจากหลายคนมาว่าท่านทำงานไว สิ่งนี้เป็นสิ่งที่ติดตัวท่านมาเลยใช่ไหม

ผู้ให้สัมภาษณ์: ใช่ผมเป็นคนอย่างนั้นคือ ไวแล้วก็ไม่พูดอะไรมาก ก็พูดกันชัดเจนนะ ไม่อ้อมค้อม อยากให้ทำอะไรพูดตรงๆถ้าไม่เข้าใจก็ถามเลยว่าเพื่ออะไร ประโยชน์อย่างไร และจะได้ประโยชน์มาได้อย่างไร

ผู้สัมภาษณ์: ท่านคิดว่าบุคลากรสามารถรับรู้หรือมีพฤติกรรมที่ได้รับจากที่มีท่านเป็นต้นแบบในการทำงานหรือไม่

ผู้ให้สัมภาษณ์: ก็เห็นว่าเขาพยายามปรับตัวว่าสิ่งที่เราทำนั้นมันชัดเจนว่าประชาชนได้ประโยชน์ ไม่มีอะไรแอบแฝง ไม่มีผลประโยชน์อื่นใด

ผู้สัมภาษณ์: ท่านมีมาตรการหรือกระบวนการอย่างไรในการจัดการกับบุคลากรที่ไม่สามารถทำงานตามที่ท่านประสงค์

ผู้ให้สัมภาษณ์: เราก็มียุติบุคคล เหมือนกับเราเล่นฟุตบอลเป็นทีมที่ต้องมีกองกลางคอยเป็นตัวจ่ายว่าอันนี้ไม่เข้าใจคุณต้องมาหาคนนี้แล้วก็เคลียร์ว่ามันต้องเป็นอย่างนี้ ฉะนั้นคนนี้ต้องอยู่ประจำ เราต้องมีกองหลังที่แข็งแกร่งดูเรื่องระเบียบกฎหมาย ส่วนเราเหมือนกองหน้าที่ต้องไปนู่นมานี่ สิ่งงาน แต่เราไม่อยู่ลูกน้องก็เคลียร์ได้ไม่ค้างคาใจ ถ้าบางทีไม่กล้าโทรหานายกฯ แต่ถ้าคนนี้ก็โทรได้ตลอดว่าติดขัดอย่างไรต้องการอะไร เพราะถ้ารอนายกฯจะช้าเสียเวลา ไม่อยากให้ระบบมันติดขัด

ผู้สัมภาษณ์: ลูกน้องที่ดีในมุมมองของท่านเป็นอย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: ก็ต้องนำนโยบายไปปฏิบัติให้ได้และประชาชนได้ประโยชน์ วัตถุประสงค์

ผู้สัมภาษณ์: ความรู้สึกที่ท่านทำงานในตำแหน่งนี้เป็นอย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: ก็ไม่ได้เปลี่ยนไปจากเดิมเพียงแต่ว่าพอเรามาเป็นแล้วก็ต้องทำเต็มที่ จะมานั่งรอให้หมดเวลาปีหนึ่งๆคงไม่ได้ เราต้องดูว่าครบเทอมแล้วทำอะไรได้บ้างให้เขาเห็นว่ามิประโยชน์อะไรบ้าง ไหนๆก็เข้ามาแล้วก็ทำงานอะไรให้เกิดประโยชน์อย่างรวดเร็วที่สุด เพราะว่าเวลามันไม่รอใคร

ผู้สัมภาษณ์: ในสมัยที่ท่านดำรงตำแหน่งนี้ท่านคิดว่ามีผลงานเป็นสำคัญ

ผู้ให้สัมภาษณ์: ก็มีเรื่องการศึกษาที่ชาวบ้านดีใจมากเพราะว่ามีที่ให้ลูกเรียน มีโรงเรียนที่มีความพร้อม โรงเรียนของเราได้เพิ่มมาตรฐานให้โรงเรียนอื่นได้แข่งขันกับโครงการนี้ ส่วนอื่นๆก็มีเรื่องปากท้อง เรื่องตลาดกลางการเกษตร ตลาดกลางยางพารา มี OTOP เพราะในระยะยาวมีการวางแผนต่อเนื่องเชื่อมโยงไปเรื่องท่องเที่ยวด้วย

ผู้สัมภาษณ์: ณ วันนี้อย่างไรที่ท่านต้องการทำอีก

ผู้ให้สัมภาษณ์: เยอะครับ เช่น เรื่องโรงพยาบาล ตอนนี้ศึกษาไว้หมดแล้วรอเม็ดเงินอย่างเดียว เช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยที่เราศึกษาแล้ว ผมมีแบบการศึกษาซึ่งแผนเหล่านี้เราก็คิดว่าจะผลักดันให้ใครรับผิดชอบต่อไป

ผู้สัมภาษณ์: *ความคิดเหล่านี้ท่านนำหรือเกิดมาจากไหน*

ผู้ให้สัมภาษณ์: ผมเป็นผู้แทนมาก่อนแล้วก็อยู่ในกรมการ อย่งศูนย์ฯรวมก็ได้มาจากการไปเป็นคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม รับรู้รับฟังข้อมูลมาทั่วโลกก็มีปัญหาเหมือนกันเพียงแต่ว่าจะแก้ปัญหาอย่างไร เรื่องเศรษฐกิจก็อยู่ในกรมการเศรษฐกิจ กรมการอุตสาหกรรม ท่องเที่ยว กีฬา คือเอาสิ่งทีคณะกรรมการเหล่านี้เสียเงินไปศึกษามา มาปรับใช้

ผู้สัมภาษณ์: *หลักในการบังคับบัญชาผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างไร*

ผู้ให้สัมภาษณ์: ใช้การประชุมประจำเดือนร่วมกัน ส่วนไหนเกี่ยวข้องกับกองไหนกองนั้นก็มาว่ากัน แล้วก็รายงานในการประชุมว่า เดือนนี้ไปทำอะไร นี่เป็นการบริหารงานทั่วไป

ผู้สัมภาษณ์: *พัฒนาการของบุคลากรในอบจ.มีอะไรที่เด่นชัดที่สุด*

ผู้ให้สัมภาษณ์: เขาเปลี่ยนไปมาก เพราะเห็นว่าทำตามนายกฯและนโยบายแล้ว ประชาชนได้ประโยชน์ มันดีนะ เขาเห็นแล้วเขาก็เข้าใจว่าถ้าคุณสามารถทำให้ท้องถิ่นเป็นประโยชน์แก่ชาวบ้านได้ ท้องถิ่นคุณจะโตนะ แล้วคุณจะโตนะ แต่ถ้าคุณบริหารอย่างเดิมไม่มีใครรู้จักไม่มีใครฟังคุณได้ เราจะยุบคุณนะ ฉะนั้นคุณก็เลือกเอาว่าคุณจะโตหรือคุณจะเตี้ย

ผู้สัมภาษณ์: *กิจกรรมเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างท่านกับลูกน้องเป็นอย่างไร*

ผู้ให้สัมภาษณ์: ก็ปกติ เราก็เปิดตัวว่าเลิกงานแล้วเราก็เป็นเพื่อนกัน เวลาทำงานก็ว่ากันเป็นเรื่องงาน เลิกงานแล้วจะอย่างไรก็ได้ เป็นเพื่อนฝูงมีอะไรก็บอกมา ช่วยได้เราก็ช่วยอยู่แล้ว

ผู้สัมภาษณ์: *จุดอ่อนของบุคลากรที่ต้องปรับแก้มีอะไรบ้าง*

ผู้ให้สัมภาษณ์: ต้องปรับแก้ความฮึด คนๆหนึ่งต้องทำงานให้ได้งานมากกว่านี้ เพราะถ้าเอาคนมาเยอะยังมีปัญหา ยิ่งมากคนมากเรื่อง ฉะนั้นถ้าร้องขอกำลังคนมาต้องคิดเรื่องนี้นะ ถ้าคุณบอกคนไม่พอผมหาให้แล้วสุดท้ายมีเรื่องกันต้องโทษคุณนะไม่ใช่โทษผม ฉะนั้นเน้นศักยภาพมากกว่า

2) ข้าราชการอบจ.ระดับนักบริหารงาน สัมภาษณ์วันที่ 19 มกราคม 2554

ผู้สัมภาษณ์: *ท่านเข้ามาที่อบจ.ระยองได้อย่างไร*

ผู้ให้สัมภาษณ์: ผมรับราชการที่อบจ.นี้ 2 ช่วง ช่วงแรกย้ายมาที่นี่เพราะสมัยพลเอกชวลิตเป็นรมว.มหาดไทย ไม่ให้ข้าราชการท้องถิ่นอยู่ที่เดิมเกิน 10 ปี ผมเกินมา 4 เดือน เลยโดนย้ายมาอยู่ที่จังหวัดระยอง จากนั้นก็ย้ายไป พอกลับมาที่นี่อีกครั้งก็เติบโตมาเรื่อยๆ ตั้งแต่หัวหน้าส่วน ซึ่งมีบุคลากรประมาณ 80 คน ตอนนี้มี 400 กว่าคน

ผู้สัมภาษณ์: *ตอนที่มาที่นี่ครั้งแรกรู้สึกอย่างไร*

ผู้ให้สัมภาษณ์: ผมมาตามคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย พอรู้ว่าต้องมาอยู่ที่นี่ก็รู้สึกสบายใจ เหมือนได้กลับมาอยู่บ้านเก่า รู้คน รู้พื้นที่ รู้สภาพแวดล้อม รู้ถึงปัญหา อันนี้เราไม่หวัง พอมาถึงที่นี่ก็ไม่ต่างจาก

ที่อื่น เพราะเพิ่งเริ่มจากตัวกฎหมายเก่าเป็นกฎหมายใหม่ งานที่โดดเด่นก็ยังไม่ค่อยมีอะไร คือเป็นช่วงเริ่มต้น จะต้องรอนโยบายจากส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ ยังไม่คิดทำเองหรือว่าผู้บริหารมีนโยบายที่จะพัฒนาในด้านใดด้านหนึ่ง คือยังใหม่ด้วยกันหมด พอระยะหลังจากที่ส่วนกลางเริ่มดึงพวกเราเข้าไปอบรม เข้าไปพัฒนา ทั้งฝ่ายข้าราชการ ฝ่ายผู้บริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายสภา และก็มีสถาบันการศึกษานักวิชาการต่างๆเริ่มเข้ามามีบทบาทกับท้องถิ่น เราก็เริ่มมองอะไรกว้างขึ้น มองภาพมองบทบาทของเราชัดเจนขึ้น เหมือนสมัยก่อนเรามองไม่ออก เราคุ้นเคยกับการทำงานกับผู้ว่าฯ ที่เป็น top down ก็ติด top down มาตลอดเลย ไม่ bottom up จะรอแต่ top down ต้องรอเวลาปรับตัว ต้องใช้เวลาพอสมควรกว่าเราจะรู้บทบาทเรา แต่ ณ ปัจจุบันนี้ ผมมองว่าที่นี่ดีกว่าที่จังหวัดที่ผมย้ายมาแล้ว เพราะเรามีนวัตกรรมใหม่ๆ เช่น เรื่องสิ่งแวดล้อมที่เราไม่จำกัดขยะ ศูนย์จำกัดขยะครบวงจร นอกจากนั้นเราสามารถแก้ปัญหาราคาผลไม้ และก็ด้านการศึกษาซึ่งเด่นที่สุด เพราะด้านการศึกษาเป็นนโยบายของท่านนายกฯเลย อยากให้อบจ.เข้ามามีบทบาทในเรื่องการส่งเสริมการศึกษา

ผู้สัมภาษณ์: *เรื่องขยะ ส่งเสริมรายได้ และด้านการศึกษาจากนโยบายของนายกฯท่านใด*

ผู้ให้สัมภาษณ์: นวัตกรรมใหม่ๆเกิดขึ้นในยุคท่านคชา โดยเฉพาะนโยบายด้านการศึกษา ด้านอื่นๆก็มี เช่น ด้านท่องเที่ยว ที่ส่วนใหญ่ก็จะเป็นในรูปของการจัดอีเวนต์เชิญชวนคนเข้ามาเที่ยวในบ้านเรา การไปโรดโชว์ต่างประเทศ

ผู้สัมภาษณ์: *การทำงานของอบจ.แตกต่างกับการทำงานข้าราชการพลเรือนอย่างไรบ้าง*

ผู้ให้สัมภาษณ์: แตกต่าง เพราะว่าข้าราชการพลเรือนรับนโยบายอย่างเดียว แต่ท้องถิ่นนอกจากฟังนโยบายแล้ว ต้องคิดเอง ทำเองด้วย เพราะท้องถิ่นสามารถสัมผัสกับความต้องการ ปัญหา อุปสรรคได้ง่ายกว่าส่วนภูมิภาค จริงอยู่ที่ส่วนภูมิภาคเขาก็มีหน้าที่ในการที่จะลงพื้นที่ แต่ความสนิทสนมคุ้นเคยเรามีมากกว่า เพราะอย่างน้อยเราอาศัยว่านายกฯมาจากการเลือกตั้งของทั้งจังหวัด เพราะฉะนั้นในปัจจุบันใครเดือดร้อนเขาจะมาหาท้องถิ่นก่อน ราชการส่วนภูมิภาคไม่สามารถแก้ปัญหาให้แบบยั่งยืนได้ ผู้ว่าฯปีสองปีมาแล้วก็ไป แต่นายกที่เขาเลือกมา 4 ปี ถ้า 4 ปี สามารถช่วยเหลือประชาชนได้ สมัยหน้าไม่ต้องหาเสียงแล้ว เพราะฉะนั้นผู้บริหารก็เลยมา response กับผู้มีสิทธิเลือกตั้งเขาเข้ามา จุดเปลี่ยนแปลงมันอยู่ตรงนี้ มันเป็นสัญญาประชาคมในช่วงที่เขาหาเสียง

ผู้สัมภาษณ์: *ท่านมีหลักการ หรือว่าอุดมคติในการทำงานอย่างไร*

ผู้ให้สัมภาษณ์: หลักในการทำงานคือ ท้องถิ่นกับประชาชนแยกกันไม่ออก เพราะฉะนั้นเวลาเราจะทำอะไร เราจะมองถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลักก่อน โครงการต่างๆ ถ้าเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม เกิดประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาในภาพรวมซึ่งถือเป็นหน้าที่ของเรา ก็จะทำให้ความสำคัญกับตรงนั้น ทำงานก็อาศัยระเบียบกฎหมาย แต่กฎหมายให้ออบจ.ทำงานในภาพรวมของจังหวัด เราก็ปรับเอาระเบียบกฎหมายที่เขาเขียนไว้ว่าเรามีอำนาจหน้าที่อย่างไร เอามาใช้เป็นหลักในการทำงาน การทำงานของเราถ้าจะเกิดประโยชน์กับประชาชนได้ เราต้องไปสัมผัสกับเขา ร่วมรับฟังปัญหา ร่วมแก้ไข ให้เขามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาจึงจะแก้ได้

ผู้สัมภาษณ์: ช่องทางอะไรในการรับฟังปัญหาประชาชน

ผู้ให้สัมภาษณ์: หนึ่ง คือการประชุมประชาคม เพราะว่าการประชุมประชาคมมันเป็นองค์ประกอบหนึ่งของกระบวนการจัดทำแผน ทำให้สามารถวางกรอบยุทธศาสตร์ในการพัฒนา ส่งเสริม แก้ปัญหาในทุกๆ ด้านได้ตรงกับความต้องการของเขา

ผู้สัมภาษณ์: การประชุมประชาคมจะจัดประชุมในลักษณะใด

ผู้ให้สัมภาษณ์: เราจะให้แต่ละพื้นที่คัดคนเข้ามาที่จะมานำเสนอ ผ่านทั้งสจ. ทั้งนายกอบต. คัดเข้ามาให้เขานำเสนอปัญหาในแต่ละด้านที่เขาประสบอยู่และความต้องการของเขา เรามองว่าผู้บริหารอยากให้ทุกเรื่อง แต่ในข้อเท็จจริงมันให้ได้ทุกเรื่องเพราะมันจำกัดด้วยงบประมาณและจำกัดด้วยระเบียบข้อกฎหมาย เราต้องทำความเข้าใจกับเขา

ผู้สัมภาษณ์: ท่านวางแผนในอนาคตไว้อย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: ถ้ามีโอกาสและทางผู้บริหารเขาเห็นความสามารถก็คงจะขอเติบโตที่นี่เลย เพราะว่าผมอายุมากแล้ว ไม่อยากไปเริ่มต้นที่ไหนใหม่ และเดี๋ยวนี้วัฒนธรรมของฝ่ายการเมืองค่อนข้างที่จะสกรีนคน ต้องยอมรับว่าอย่างบางจังหวัด ใครจะเข้าไปจะต้องผ่านบ้านใหญ่ ผ่านผู้มีบารมี มีอิทธิพลในพื้นที่ เขาอยากได้คนทำงานให้เขาได้ ต้องยอมรับว่า ณ วันนี้นั้นเกิดขึ้นจริง แต่ที่นี้ไม่ชัดเจนเหมือนบางจังหวัด ขึ้นอยู่กับใครมาเป็นนายกมากกว่า

ผู้สัมภาษณ์: นายกฯแต่ละท่านมีบุคลิก นิสัยใจคอ รวมถึงลักษณะการทำงาน การบังคับบัญชาเป็นอย่างไร แตกต่างกันหรือไม่

ผู้ให้สัมภาษณ์: แตกต่างกันแน่นอน นายกฯพิศาลเข้ามาในสมัยที่เริ่มเปลี่ยนแปลง เพราะฉะนั้นการพัฒนาอะไรต่างๆ ยังไม่ค่อยเป็นรูปธรรมด้วยองค์ประกอบด้วยข้อจำกัด ท่านเป็นคนดี มีใจเป็นธรรม รักลูกน้อง แต่ในเรื่องของนโยบายในการพัฒนาของท่านจะมีไม่ครบทุกด้าน จะเน้นไปในด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งตอนนั้นท้องถิ่นทำเรื่องโครงสร้างพื้นฐานง่ายที่สุด เพราะว่ากลัวไปทำด้านอื่นจะผิดระเบียบผิดกฎหมายเพราะว่ายังไม่ใหม่กันอยู่ ต่อเนื่องในยุคท่านอำนาจก็ยังไม่ได้มีอะไรเป็นรูปเป็นร่างมากนัก ท่านนายกฯสอนก็เข้ามาช่วงสั้นๆ ก็ยังไม่เห็นอะไร ที่ประชาชนเห็นเป็นรูปเป็นร่างและรู้จักอบจ.มากขึ้น รู้จักบทบาท ภารกิจ กิจกรรม ก็ในสมัยท่านนายกฯคชา เพราะท่านเป็นส.ส. มาก่อน ท่านเป็นกรรมาธิการหลายคณะ นำประสบการณ์การทำงานในระดับประเทศของท่านมาทำในท้องถิ่น ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการพัฒนาและภารกิจด้านใหม่ๆ ที่อบจ. ออกไปให้บริการประชาชนก็มีมากขึ้น เห็นเป็นรูปเป็นร่างและจับต้องได้มากขึ้น

ผู้สัมภาษณ์: การเลือกตั้งนายกอบจ.บ่อยๆ มีผลต่ออบจ.หรือไม่

ผู้ให้สัมภาษณ์: มีผลก็คือทำให้เราล้าหลังไม่มีผลงาน เพราะว่าการกฎหมายเขียนไว้ว่าในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนายกให้ปลัดปฏิบัติหน้าที่นายกฯ

ผู้สัมภาษณ์: การเมืองมีหลายกลุ่มที่แข่งขันกันส่งผลต่อบจ.หรือไม่

ผู้ให้สัมภาษณ์: สมัยก่อนมีมาก เพราะการเมืองเป็นการต่อสู้กัน เมื่อถึงเวลาต้องแข่งขันกันก็จะชัดเจน ทำให้แบ่งว่าคนนี้เป็นคนของคนที่นั่นซึ่งเป็นความเชื่อที่ผิดๆ เราเป็นข้าราชการใครเข้ามาเป็นนายกฯ ก็ต้องทำงานให้คนนั้นเราปฏิเสธไม่ได้ แต่ ณ ปัจจุบันดีขึ้นแล้ว ฝ่ายการเมืองก็เริ่มเข้าใจแล้ว นายกฯ คุชชาได้เข้ามาวางระบบที่เกิดการยอมรับเป็นสากลมากขึ้น ว่าวันนี้เราต้องทำงานให้คนนี้

ผู้สัมภาษณ์: อุปนิสัยใจคอของท่านนายกฯ คุชชาเป็นอย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: ถ้าเป็นเรื่องงานท่านจะขอให้เราทำงานที่รวดเร็ว การแก้ปัญหาขอให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากการที่อบจ.เข้าไปแก้ปัญหาเข้าไปช่วยเหลือเข้าไปส่งเสริมปรับปรุงพัฒนา ขอให้งานเดินหน้าโดยเร็ว การประสานงานท่านจะให้ความสำคัญมากเลย ระหว่างที่อบจ.เราไปประสานงานกับส่วนราชการอื่น ถ้ามีปัญหาติดขัดระดับไหน รายงานมาแล้วท่านจะมาช่วยเหลือ หากจำเป็นที่จะต้องให้ถึงนักการเมืองระดับชาติ ท่านจะยกหูเดี๋ยวนั้นเลย นี่คือสไตล์ทำงานของท่าน เรื่องงานจะซีเรียสถ้างานช้าท่านจะดุหรือไม่สามารถที่จะตอบอภิปรายอะไรได้ ท่านจะอารมณ์เสีย แต่ถ้าเรื่องนอกเวลางานท่านจะเป็นอีกคนหนึ่ง สนุกสนานเฮฮากับลูกน้อง เฮฮา

ผู้สัมภาษณ์: ถ้างานไม่เป็นไปตามที่ท่านมอบหมาย ท่านจะมีวิธีการลงโทษอย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: ที่เคยเห็นมากก็คือการปรับโยก คือโยกตำแหน่งในระนาบเดียวกัน แต่มีบทบาทน้อยกว่า ท่านมองว่าคนนี้น่าจะทำงานได้สำเร็จก็ให้ขึ้นมาทำหน้าที่

ผู้สัมภาษณ์: เรื่องการให้เวลากับอบจ.เป็นอย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: ท่านมาทุกวัน ไปงานข้างนอกบ้างแต่จะกลับมาดูงานต่อ ประชุมกันจนเย็นกว่าจะเลิก การเซ็นต์เอกสารก็วันต่อวัน เรื่องงานท่านพร้อมตลอด เสาร์อาทิตย์ถ้ามีงานด่วนท่านก็จะเรียกมา ท่านจะไปอยู่พื้นที่แล้ว

ผู้สัมภาษณ์: ลักษณะการบังคับบัญชาท่าน ท่านสั่งตามลำดับขั้นหรือไม่

ผู้ให้สัมภาษณ์: ไม่ ท่านโดยตรงเลย เพราะท่านเคยทำแล้วมันไม่เวิร์ค กลับทำให้งานช้าลงไปอีก การเข้าพบก็เข้าได้เลย หากท่านมีเวลาว่างตรงไหนเข้าได้เลย

ผู้สัมภาษณ์: การควบคุมดูแลหากงานเริ่มหย่อนยานหรือมีปัญหา ท่านมีวิธีการดำเนินการอย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: ท่านมีทีมที่ปรึกษาเลขาที่จะช่วยมองตรงนี้ให้ท่าน

ผู้สัมภาษณ์: ทีมงานชุดนี้ไม่มีอำนาจสั่งการอะไร มีหน้าที่แค่รายงานให้นายกทราบใช่หรือไม่

ผู้ให้สัมภาษณ์: ใช่ ยกเว้นบางเรื่องที่ท่านนายกฯ มอบหมาย

ผู้สัมภาษณ์: ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการท้องถิ่นเป็นอย่างไรบ้าง

ผู้ให้สัมภาษณ์: ดี ไม่เหมือนกับที่อื่น ที่นี้จะสัมพันธ์กันดี เพราะว่าคงเป็นอุปนิสัยของคนภาคนี้

ผู้สัมภาษณ์: บุคลิกของคนภาคตะวันออก เป็นอย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: เป็นคนพูดกัน เอาใจเอากัน พูดกันง่ายๆ เข้าใจกันง่ายๆ ตรงไปตรงมา รักพวกพ้อง ทำอะไรเป็นทีม

ผู้สัมภาษณ์: มีปัญหาความไม่เข้าใจระหว่างฝ่ายการเมืองที่ต้องการการตอบสนองกับข้าราชการอบจ. ที่ต้องอิงระเบียบหรือไม่

ผู้ให้สัมภาษณ์: มี แต่อยู่ที่เหตุที่ผล เพราะท่านนายกฯสั่ง เราต้องชี้ให้เห็นเลยถึงผลกระทบที่มันจะเกิด เราต้องมีข้อมูลเตรียมพร้อม มันเหมือนกับเราหาจุดร่วมว่าได้แค่ไหน ท่านนายกฯเขาก็จะ “มีอะไรว่ามา ผมจะเอาอย่างนี้ คุณทำให้ผมได้แค่ไหน คุณมีอะไร คุณว่ามา” มีอะไรเราจะพูดกัน ตรงๆ อย่างนี้

ผู้สัมภาษณ์: เรื่องของขวัญและกำลังใจมีอะไรบ้างและวิธีให้อย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: โบนัส โดยดูที่ผลการประเมินเป็นคะแนน ซึ่งคณะกรรมการประเมินที่ก.จังหวัดแต่งตั้ง

ผู้สัมภาษณ์: ลักษณะของข้าราชการท้องถิ่นที่ดีต้องเป็นอย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: ต้องมีมนุษยสัมพันธ์กับคนในทุกระดับ เราต้องทำให้คนในพื้นที่ยอมรับเรา ซึ่งจะทำให้เราทำงานง่าย พอเราทำงานง่าย เราก็มีผลงาน นโยบายผู้บริหารก็สำเร็จ เราจะยืนอยู่ได้ ต่อไปคือความซื่อสัตย์ ถ้าเราไม่มีความซื่อสัตย์ ประชาชนไม่เชื่อเราแล้ว ต่อไปเราก็ทำงานในพื้นที่นี้ไม่ได้ อีกเรื่องหนึ่งที่สำคัญ คือ เราต้องพัฒนาตัวเรา เราหยุดไม่ได้เลย เช่น ในเรื่องของกฎหมายระเบียบวิชาการความรู้ใหม่ๆ สภาพแวดล้อมภายนอก

ผู้สัมภาษณ์: บรรยากาศการทำงานของอบจ. โดยภาพรวมเป็นอย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: สบาย แต่ก็ต้องกระตือรือร้นในความรับผิดชอบของตัวเอง ถ้าเป็นภารกิจหน้าที่จะไปเข้าขามเย็นขามไม่ได้

ผู้สัมภาษณ์: กิจกรรมที่ทำร่วมกันในอบจ. มีกิจกรรมพิเศษนอกเหนือจากเวลางานหรือไม่

ผู้ให้สัมภาษณ์: ส่วนใหญ่แล้วเป็นงานนอกหน่วย เราจะไปด้วยกันหมด ไปหมดทุกกอง แล้วก็มีการเลี้ยงปีใหม่ งานสงกรานต์ กีฬาสีเคยมีแต่ยกเลิกไปก่อน

ผู้สัมภาษณ์: ณ วันนี้ อะไรเป็นจุดแข็งของอบจ.

ผู้ให้สัมภาษณ์: ตัวท่านนายกฯที่เข้ามาปรับเปลี่ยนอบจ. ให้อบจ.เป็นที่ยอมรับของประชาชนของส่วนราชการ มีผลงานนวัตกรรมใหม่ๆ ในรูปของการให้บริการสาธารณะที่สามารถเข้าถึงประชาชนในทุกกลุ่มสาขาอาชีพได้มากขึ้น สิ่งไหนที่เราไม่เคยทำ เราก็ได้ทำ ตัวข้าราชการก็ได้พัฒนาขึ้นไปอีกก้าวหนึ่ง และจุดแข็งอีกอย่าง คือ เรามีงบประมาณมาก

ผู้สัมภาษณ์: อะไรเป็นจุดอ่อน

ผู้ให้สัมภาษณ์: คนของเรายังรู้กฎระเบียบน้อยไป ต้องพัฒนา ต้องส่งไปฝึกอบรม

ผู้สัมภาษณ์: ท่านมองภาพอบจ.ที่นี้อย่างไรบ้าง

ผู้ให้สัมภาษณ์: ก็ยังยืนยันความรู้สึกเดิมว่า ณ วันนี้ เราค่อนข้างภูมิใจว่าเราสามารถเคียงบ่าเคียงไหล่กับส่วนราชการประจำจังหวัดได้ เราได้รับการยอมรับจากอบต.ในพื้นที่ ได้รับการยอมรับจากเทศบาลในพื้นที่ซึ่งเป็นท้องถิ่นด้วยกันมากกว่าแต่ก่อนมาก ผลงานของเราเริ่มมีการพูดถึง ผู้หลักผู้ใหญ่ในจังหวัดเริ่มมองว่างานสำคัญๆ อบจ.ทำได้ ณ วันนี้การยอมรับอบจ.ว่าสามารถจะช่วยเหลือจังหวัดได้เริ่มมีมากขึ้นถ้าเทียบเคียงกับแต่ก่อน ที่สมัยก่อนอบจ.คืออะไร ไม่มีคนรู้เลย

1.2 บุคคลภายนอกอบจ.ระยอง

1) ตัวแทนจากหอการค้าจังหวัดระยอง สัมภาษณ์วันที่ 9 มีนาคม 2554

ผู้สัมภาษณ์: สภาพสังคมจังหวัดระยองเป็นอย่างไรบ้าง

ผู้ให้สัมภาษณ์: ปีนี้ครบ 30 ปีที่ภาคอุตสาหกรรมมาอยู่ที่นี้ ซึ่งทางหอการค้าจัดทำเอกสารว่า 30 ปี นี้มีผลกระทบอะไรกับจังหวัดในทุกภาคส่วน คือมันเป็นเรื่องแปลกที่ว่าที่นี้อยู่ร่วมกันได้ทั้งอุตสาหกรรมเกษตรกรรม ท่องเที่ยว อย่างมลพิษก็มีบ้างอาจเป็นเพราะขาดการดูแลจากภาครัฐมานาน ที่ผ่านมามีเพิงมาตุจจริงจังกแค่ 2 ปีเอง

ผู้สัมภาษณ์: ที่ผ่านมามีถือว่าจังหวัดระยองบอบซ้ำไหม

ผู้ให้สัมภาษณ์: ใช้คำว่า 30 ปีที่อุตสาหกรรมมาอยู่ที่นี้ แต่คนที่นี่ไม่ได้ทำอะไร ได้ไม่คุ้มเสีย แต่มันก็แล้วแต่คนมองมุมไหน ถ้ามองเรื่องความเป็นอยู่ที่ดีกว่าจังหวัดอื่นนั้นใช่ เพราะจังหวัดนี้ไม่เคยมีวิกฤตอย่างปี 2540 2550 เพราะส่วนหนึ่งได้จากอุตสาหกรรมที่มีพื้นฐานทางรายได้พอสมควร แต่เราควรได้ดีกว่านี้กับสิ่งที่เราเป็นผู้เสียภาษีระดับต้นๆของประเทศ แต่การพัฒนาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานไม่มาเลย ที่อบจ.มีงบประมาณพันกว่าล้านในวันนี้เพราะโครงการนี้เป็นของหอการค้า ที่เมื่อ 5-6 ปีที่แล้วงบประมาณ อบจ.ยังอยู่ที่ 500-600 กว่าล้าน ที่เพิ่มขึ้นนั้นมาจากภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีล้อเลื่อน ภาษีที่คนย้ายถิ่นฐานมา หอการค้าจังหวัดจึงทำโครงการเข้าไปให้กับอบจ.ตอนนายเกษอน คือรัฐให้มีการประชุมร่วมระหว่างหอการค้า อุตสาหกรรม และสรรพากร เป็นคำสั่งของอธิบดีให้ 3 ฝ่ายประชุมร่วมกัน สรรพากรมารายงานภาวะว่าเขาได้เก็บภาษีอย่างนี้ๆได้นำส่งอย่างนั้นๆ พอเสร็จเรามาดูตัวเลขกลายเป็นว่า ภาษีมูลค่าเพิ่มที่เสีย ณ ท้องถิ่น 100 บาท กลับคืนสู่อบจ.ทันที 5% แต่ทำไมสรรพากรเก็บภาษีส่งให้ได้นิดเดียว พอมาเห็นตัวเลขที่มันควรได้มากกว่านี้ เราเลยรณรงค์การเสียภาษี ณ ท้องถิ่นที่อบจ. เราเป็นคนคิดแล้วนำส่งอบจ.ว่ามันควรจะเกิดขึ้น ได้เงินมาแสนหนึ่งก็ทำสติกเกอร์รณรงค์ เขาก็ไปขับเคลือบต่อ วันนี้จึงได้มาพันกว่าล้าน เพราะเป็นหน้าที่เรา เราต้องคิดและเราเป็นส่วนร่วมในการพัฒนา อย่างงานลอยกระทงที่หายไปเมื่อสิบกว่าที่แล้ว เราก็คิดและจัดเป็นต้นแบบจนทุกที่จัดหมดเราก็หมดหน้าที่แล้ว

ผู้สัมภาษณ์: ขณะที่บางจังหวัดหอการค้าไม่ค่อยมีปฏิสัมพันธ์กับหน่วยงานราชการ

ผู้ให้สัมภาษณ์: เราเป็น key เลย เรามีกลุ่มหอการค้า กลุ่มสภาอุตสาหกรรม กลุ่มท่องเที่ยว ชมรมธนาคาร เรารวมตัวกัน มีเป็นกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนด้วย หอการค้าเป็นกรรมการเกือบทุก

กรรมการของจังหวัดเพราะฉะนั้นเราดูหมด ทั้งจราจร สิ่งแวดล้อม การศึกษา ท่องเที่ยว อุตสาหกรรม มีประธานทุกฝ่าย เราเป็นกลไกตัวหนึ่งที่จะขับเคลื่อน อย่างจังหวัดระยองทุกอย่างอยู่ในมือผู้ว่าฯ คนเดียวกระจายอำนาจไม่จริง เพราะยังต้องให้ผู้ว่าฯ เป็นคนลงนามงบประมาณ นายกอบจ. ต้องขึ้นกับผู้ว่าฯ เงินนายกอบจ. แต่ต้องให้ผู้ว่าฯ เป็นคนอนุมัติ ของอบต. ด้วย ผู้ว่าฯ ทุกคนอยู่ภายใต้รัฐมนตรีคนเดียว นี่คือการกระจายอำนาจไม่จริง

ผู้สัมภาษณ์: จังหวัดก็มีผลด้วยใช่หรือไม่

ผู้ให้สัมภาษณ์: ถ้าผู้ว่าฯ บอกเลี้ยวซ้าย ใครกล้าเลี้ยวขวา ผมว่าเป็นทั้งประเทศ การที่โครงสร้างสมบูรณ์แบบอยู่แล้ว มีกรอบ. กลุ่มนี้จะต้องเป็นกลุ่มกำหนดนโยบายจังหวัด แต่ทำจริงหรือเปล่า อบจ. ก็มีโครงสร้างแบบเดียวกัน มีกรรมการจากภาคส่วนตามนโยบายของรัฐที่เขียนมา ต้องมีเอกชนเข้ามาประชุมร่วมเพื่อจะทำแผนในการพัฒนาอบจ. แต่ในความเป็นจริงอยู่ที่นายกแบบเดียวกับอยู่ที่ผู้ว่าฯ ถ้าเจอนายกเก่งก็เห็นผลงาน ถ้าเจอนายกไม่เก่งวิสัยทัศน์ไม่ได้ไม่กล้าทำก็ไม่เห็นอะไรเลย

ผู้สัมภาษณ์: พัฒนาการของอบจ. ที่มีการเปลี่ยนนายกมาหลายคน ตรงนี้มีผลต่อการพัฒนาจังหวัดหรือไม่

ผู้ให้สัมภาษณ์: มากมาย คือบอกแล้วว่าถ้าโครงสร้างมันเป็นไปตามที่รัฐเขียนมาทั้งหมดตามเจตนารมณ์ อบจ. เองมีคณะกรรมการที่พัฒนาแผนพัฒนาอบจ. ถ้าเป็นการ follow up อันเกิดจากคณะกรรมการชุดนี้ เขียนโครงการเพื่อเป็นทิศทางให้อบจ. พัฒนาก็ตอบโจทย์อย่างชัดเจนในการพัฒนาได้ แต่ส่วนใหญ่จะกลับไปอยู่นายกฯ และวิสัยทัศน์ของนายกฯ คนเดียว พอดีเป็นพี่คชาที่มีแนวคิดมีประสบการณ์เคยเป็นส.ส. และสจ. (ก่อนส.ส.) รู้จักคนในรัฐบาล มี connection สูง ขับเคลื่อนได้ดีมากกว่าที่ผ่านมา นายกฯ คนนี้เก่ง เขามีผลงาน มีโรงเรียนเกิดขึ้น สร้างสำนักงาน สร้างท่าเรือ ฯลฯ

ผู้สัมภาษณ์: ภาคเอกชนเองผลักดันอะไรไปฝ่ายนายกอบจ. รับไหม

ผู้ให้สัมภาษณ์: วันนี้คณะกรรมการไม่สามารถทำได้เต็มตามโครงสร้างการทำงาน จริงๆ มันก็ยากอีกก่อนเขียนแผนเขาก็ลงพื้นที่ทำประชาคมอยากได้อะไรก็ตอบกลับมา เขาก็เชิญคณะกรรมการไปฟังด้วย เสร็จแล้วบอกว่าลงพื้นที่ได้ความเห็นมาแล้วมันก็สมบูรณ์แบบแล้ว และถ้ามันสำเร็จคณะกรรมการก็มีส่วนสำเร็จ ถ้าล้มเหลวคณะกรรมการก็มีส่วนร่วม แต่ในความเป็นจริงการทำในรูปแบบคณะกรรมการนั้นทำได้ยาก

ผู้สัมภาษณ์: นอกจากเรื่องภาษีแล้วมีเรื่องอื่นหรือไม่ที่หอการค้าผลักดันเข้าอบจ.

ผู้ให้สัมภาษณ์: เราเข้าไปปีแรกๆ เราบอกว่าเราคงไม่ได้ช่วยจัดการเรื่องอะไรให้แต่จะไปช่วยกำหนดสัดส่วนของการพัฒนา การศึกษาก็เปอร์เซ็นต์ เป็นต้น เมื่อก่อนจะเน้นเรื่องการก่อสร้างถนน ซึ่งบางอบจ. ก็ยังเป็นอยู่ เราเห็นว่าการศึกษาควรมีสัดส่วนมากจนได้ขับเคลื่อนมีโรงเรียนขึ้นมา เราเป็นคนขับเคลื่อนมหาวิทยาลัยคนแรกของจังหวัด ทำมาหลายปีเพิ่งมาสำเร็จซึ่งตอนสำเร็จไม่ใช่เป็นเพราะเรา

ผู้สัมภาษณ์: แนวโน้มเศรษฐกิจของจังหวัด

ผู้ให้สัมภาษณ์: คำว่าเศรษฐกิจโตนี้ ผมพยายามพูดกับคนทั้งหมดว่า คำว่าไม่เอาอุตสาหกรรมนี้ เหมือนกับประเทศที่เคยมี GDP 5% แล้ววันหนึ่งบอกไม่เอาไม่ได้อยู่ไม่ได้นะเพราะเคยสัมผัสกับมันมาแล้ว หมายความว่าคุณยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ขึ้นมาระดับหนึ่ง รายได้ 5000 แล้วเป็น 10000 ถ้ามืดมาเหลือ 5000 คุณอยู่ไม่ได้แล้ว ฉะนั้นคำว่าโตต้องให้โตต่อแต่ต้องโตอย่างมีระบบเท่านั้นเอง โตอย่างมีผลกระทบน้อยลง โตอย่างยั่งยืน

ผู้สัมภาษณ์: หอการค้าต้องการให้อบจ.เป็นฝ่ายสนับสนุน ขับเคลื่อนหรือทำอะไรต่อไป

ผู้ให้สัมภาษณ์: คืออย่างที่พูดตอนแรกว่าตั้งแต่จังหวัด นักการเมือง ที่ไม่เคยมองเรื่องพาณิชย์กรรม อบจ.เองก็ไม่เคยมีเงินสนับสนุนด้านพาณิชย์กรรม เราต้องสร้างธุรกิจบางอย่างขึ้นมารองรับด้วย ถ้าไม่มีนักธุรกิจที่พัฒนาตนเองมาอย่างเข้มแข็ง ภาษีธุรกิจก็ไม่โตขึ้น รายได้จะต่ำลง ต้องพัฒนาองค์กร ภาคธุรกิจให้เกิดความเข้มแข็งแล้วเติบโตได้ แต่คุณไปโตเรื่องสาธารณูปโภค แหล่งท่องเที่ยว คุณต้องมองว่ารายได้หลักของอบจ.มาจากอะไร หลายได้หลักของอบจ.มาจากภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีล้อเลื่อน สองตัวนี้ 80% ของรายได้ของอบจ. แต่คุณไม่มีเงินส่งเสริมรายได้ภาคธุรกิจให้เติบโต ซึ่งทำให้รถยนต์โตขึ้น vatโตขึ้น

ผู้สัมภาษณ์: อบจ.จะส่งเสริมพาณิชย์กรรมอย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: จัดอบรม วันนี้ระบบธุรกิจที่โตประสบความสำเร็จเลยคือ 7-11 ยิงบาร์โค้ดได้ ซึ่งภาคธุรกิจมีไม่ถึง 10% ที่ทำอย่างนี้เป็น วันนี้ธุรกิจโลกมันโตข้าม 4P แล้ว แต่คนไทยยังไม่ทำไม่เป็น ทำไม่คุณไม่ลัดขั้นตอนให้เขา จัดงบประมาณมาฝึกอบรมพัฒนาเขาให้เข้มแข็ง มันก็จะเติบโตมากขึ้นๆ

ผู้สัมภาษณ์: อะไรคือจุดแข็งหรือจุดเด่นของอบจ.ระยอง

ผู้ให้สัมภาษณ์: จุดแข็งอบจ.ระยองอยู่ที่นายกอบจ. เพราะมี connection สูง ทั้งภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะรัฐต่อรัฐ คือนายกฯเป็นส.ส.มีพรรคพวก รู้จักข้างในรัฐบาล เป็นคนที่มีศักยภาพ นี่คือจุดแข็งของอบจ. แล้วก็ทีมงานสจ.ทั้งหมดไม่ค่อยมีฝ่ายค้าน เป็นเอกภาพเข้มแข็ง แต่จุดอ่อนของเขาก็คือ แข็งเกินไปมันก็ไม่ดี ถ้าอบจ.มีคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนจะทำให้บูรณาการได้ คือมันมีอยู่แต่ไม่ครบไม่เป็นกลไกที่สมบูรณ์แบบ ถ้าเจอนายกฯที่ไม่เข้มแข็งก็จะเป็นปัญหา จุดอ่อนเลยเป็นเรื่องเอกภาพที่รวมกันอยู่คนเดียว แต่ก็ยังอยู่ในเกณฑ์ดี มีงบประมาณมากขึ้น

ผู้สัมภาษณ์: หอการค้ามองว่าอบจ.มีอะไรต้องพัฒนาปรับปรุงบ้าง

ผู้ให้สัมภาษณ์: คืออบจ. ณ ปัจจุบันต้องเปลี่ยนแนวคิดของคำว่า “ข้าราชการ” ซึ่งวันนี้มันเป็นข้าราชการอาชีพ ที่ทุกคนเดินตามกรอบเก่า ไม่เคยคิดนอกกรอบ แต่นายกฯคิดนอกกรอบพอสมควร แต่ข้าราชการโดยภาพรวมแล้ว ยังไม่ใช่ คนที่มาเป็นข้าราชการจบปริญญาตรีอายุ 22 ปี เป็นหัวหน้าตอนอายุ 50 กว่า 30 ปีที่ผ่านมาเขาไม่ได้พัฒนาตัวเองเท่าไร ไม่เหมือนนักธุรกิจ เริ่มงานอายุ 20 กว่า 50 กว่าเข้มแข็ง เรียนรู้มาชั่วชีวิต ผมกล้าพูดว่าข้าราชการไม่ได้เรียนรู้ใหม่

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

ชื่อ-สกุล	นางสาวภัสรินทร์ พ่วงเลื่อน
วันเดือนปีเกิด	วันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ.2519
สถานที่เกิด	จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
วุฒิการศึกษา	ศิลปศาสตรบัณฑิต(ภาษาอังกฤษ) ปีการศึกษา 2541 มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร ศิลปศาสตรบัณฑิต(รัฐศาสตร์) ปีการศึกษา 2549 มหาวิทยาลัยรามคำแหง รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต(องค์การและการจัดการ) ปีการศึกษา 2545 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
การทำงาน	พ.ศ.2547- 2550 อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และ สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ.2550-2554 อาจารย์พิเศษ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา