

วัฒนธรรมองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น:

บทบาทผู้นำต่อวัฒนธรรมองค์การ

Organizational Culture of Local Administrative Organization: The Role of Leaders with Organizational Culture*

ภัสรินทร์ พ่วงเกื่อน**

บทคัดย่อ

การกระจายอำนาจเป็นกระแสที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ของโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินไทย ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญในฐานะผู้จัดบริการสาธารณะแก่ท้องถิ่นและชุมชนโดยตรง ซึ่งทำให้เกิดความคาดหวังต่อผลสัมฤทธิ์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยปัจจัยที่มีส่วนในความสำเร็จขององค์การปัจจัยหนึ่งที่ได้รับความสนใจในการศึกษามากหลายทศวรรษที่ผ่านมาคือ วัฒนธรรมองค์การ โดยเฉพาะบทบาทของภาวะผู้นำที่มีอิทธิพลต่อวัฒนธรรมองค์การ นักวิชาการผู้นำด้านนี้ก็คือ เอ็ดการ์ ชายน์ ซึ่งเมื่อนำแนวคิดดังกล่าวมาศึกษากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่และครอบคลุมภารกิจทั่วทั้งจังหวัดหนึ่งๆ อย่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว พบว่า ภาวะผู้นำมีผลต่อวัฒนธรรมทั้ง 3 ระดับคือ ระดับสิ่งแสดงภายนอกที่สังเกตเห็นได้ ระดับค่านิยมที่ยึดถือ และระดับฐานคติเบื้องต้น

* เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง วัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัด: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสองแห่งในภาคตะวันออก

** นิสิตหลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แม้ว่าในกรณีศึกษาจะมีความแตกต่างในวัฒนธรรมระดับพื้นผิวบ้าง แต่ระดับค่านิยมที่อวดอ้างและฐานคติเบื้องต้นไม่แตกต่างกันนัก กล่าวคือ ต่างอ้างถึงค่านิยมในการรักษาระเบียบข้อบังคับและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานมาเป็นกรอบในการทำงานเพื่อความถูกต้อง ขณะที่พยายามตอบสนองต่อนโยบายและความต้องการของผู้ว่า นั่นคือ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ วัฒนธรรมระดับลึกที่สุดที่เป็นฐานคติเบื้องต้นร่วมกันก็คือ ความต้องการความมั่นคงและความอยู่รอดในอาชีพของตนนั่นเอง

Abstract

Decentralization is a trend that is causing in the relationship of the structure of Thai-public administration. When the local administration is more important , as which directly delivery public goods and service to local and communities, many people expect performance of them certainly. One factor that have been interested for many years is organizational culture, particularly the role of leader or leadership with organizational culture. A well-known scholar of this approach is Edgar H. Schein. When I bring this approach to study the local administrative organization which is large and have comprehensive mission throughout one province like the Provincial Administrative Organizations (PAOs), the finding is that the leadership affects to their organizational culture along three levels: the artifacts, the values and the basic assumptions. Although there are some differentiations on the level of artifacts, but they have similar values and basic assumption which are respect to the rules and laws, at the same time they must respond to make their leaders' policies to be concrete. As a result, the essential culture of these PAOs are the stability and survival of their career.

บทนำ

การบริหารราชการไทยมีลักษณะเป็นการบริหารงานขององค์การขนาดใหญ่ที่มีความสลับซับซ้อนมีแบบแผนการทำงานแบบ “ระบบราชการ (Bureaucracy)”¹ กล่าวคือ การจัดโครงสร้างองค์การใช้หลักการแบ่งงานกันทำ (division of work) เพื่อให้เกิดความชำนาญเฉพาะด้าน (specialization) มีการจัดชั้นการบังคับบัญชา (hierarchy) เพื่อควบคุมตรวจสอบให้เกิดความถูกต้อง มีการยึดกฎและระเบียบ (rule and regulation) ที่เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อให้เกิดความแน่นอนและชัดเจนในการทำงาน รวมทั้งแยกเรื่องส่วนตัวออกจากเรื่องงาน (impersonality) โดยการจัดแบ่งการบริหารราชการไทยออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง (Central Administration) อันเป็นการบริหารงานของกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางหรือศูนย์กลางการบริหารงานของรัฐ การบริหารราชการในส่วนภูมิภาค (Provincial Administration) เป็นการควบคุมกำกับดูแลการบริหารงานของหน่วยงานต่างๆ ที่เป็นสาขาหรือตัวแทน (agent) ของกระทรวง ทบวง กรมที่ไปปฏิบัติงานในภูมิภาค และการบริหารงานส่วนท้องถิ่น (Local Administration) ซึ่งเป็นการกำกับดูแลและประสานการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการกระจายอำนาจให้จัดทำกิจการบางอย่างที่เป็นกิจการของท้องถิ่น (local affairs) ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมดำเนินการเอง

¹ สอดคล้องกับทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucratic Theory) ของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ที่อธิบายการรวมกันของกลุ่มคนโดยอาศัยการวางกฎเกณฑ์อย่างเป็นเหตุเป็นผลในโครงสร้างความสัมพันธ์นั้นเรียกว่า “Bureaucracy” โดยเน้นการจัดองค์การให้มีสายการบังคับบัญชา (hierarchy) ที่ลดหลั่นกันลงมา มีขอบข่ายอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน (jurisdictional areas) การจัดการต้องทำตามกฎเกณฑ์ที่กำหนด (general rules) แต่ต้องใช้ความเชี่ยวชาญทางเทคนิค (technical expertise) ที่ได้รับการฝึกอบรมมา (specializing training) ให้ปฏิบัติงานได้อย่างเต็มกำลังความสามารถ (fully working capacity) บนพื้นฐานของเครื่องแสดงที่เป็นลายลักษณ์อักษร Max Weber. *Economy and Society*. 1968. pp.958-1005.

โครงสร้างการบริหารราชการดังกล่าวดำเนินมากกว่า 120 ปี (พ.ศ.2555) ซึ่ง ชัยอนันต์ สมุทวณิช² กล่าวว่า โครงสร้างอำนาจรัฐ (ระบบราชการ) ที่วิวัฒนาการมานับตั้งแต่ พ.ศ. 2435 นั้นเกิดจากวัตถุประสงค์หลักเบื้องต้นคือการสร้างรัฐเดี่ยว โดยการสร้างสายสัมพันธ์ทางอำนาจให้ทอดยาวลดหลั่นลงไปสู่จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน โดยมีมณฑลเป็นจุดเชื่อมระหว่างเมืองหลวงกับส่วนย่อยต่างๆ เหล่านั้น ส่วนวัตถุประสงค์รองอื่นๆ ก็คือ การได้ตอบกับการกดดันจากชาติตะวันตก และการได้ตอบกับอำนาจของกลุ่มบางกลุ่มทั้งในส่วนกลางและหัวเมือง การสร้างความเป็นปึกแผ่นทางอำนาจปกครองและอำนาจเศรษฐกิจ ตลอดจนการสร้างเครื่องมือการบริหารที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่รัฐเดี่ยวนี้ได้ดำเนินต่อเนื่องมาแม้ว่าสภาพแวดล้อมจะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากแล้วก็ตาม อำนาจรัฐยังคงขาดการปรับตัวอย่างทั่วด้านหรือปรับตัวเฉพาะจุดแบบค่อยเป็นค่อยไป เช่น การเปลี่ยนบทบาทจากการควบคุมและกำกับ มาเป็นส่งเสริม หรือให้มีการแบ่งอำนาจแก่จังหวัดและอำเภอ แต่ผลที่ได้คือหน่วยงานเหล่านี้กลับดูดซับทรัพยากรมากขึ้นแทนที่ประโยชน์จะตกแก่ประชาชนหรือชุมชน

ในขณะที่ประเทศมีการเดินหน้าพัฒนาต่อไปทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง บริบทอันเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นดังกล่าว จึงย้อนกลับมาสู่การตั้งคำถามถึงความสัมพันธ์ในองค์ประกอบต่างๆ ของรัฐว่าควรจะมีการปรับรูปแบบหรือไม่ อย่างไร เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และในอนาคต “การกระจายอำนาจ (decentralization)” ได้กลายมาเป็นคำตอบหนึ่ง จากการเผชิญกับความท้าทายของความผันผวนทางเศรษฐกิจโลก ที่รัฐและระบบราชการมีอาจด้านทานหรือปฏิเสธความรับผิดชอบได้ ผวนวกกับกระแสการทำให้เป็นประชาธิปไตย (democratization) เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมและตระหนักถึงคุณค่าในฐานะพลเมืองที่มีสิทธิในการดูแลตนเองและชุมชน ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า ในขณะที่ภาครัฐต้องมีการปฏิรูประบบราชการไปสู่

² ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง. 2541. หน้า 203-210.

ระบบราชการที่พึงประสงค์ด้วยการจำกัดบทบาทและภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะและพัฒนาสัมฤทธิ์ผลในการปฏิบัติงานให้มากขึ้น ในด้านการปฏิรูปการเมืองก็ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนให้สามารถดำเนินกิจกรรมอันเป็นผลประโยชน์ได้ด้วยตนเอง การบรรจบกันดังกล่าวจึงเป็นที่มาของการกระจายอำนาจอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

แม้ว่าการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาภูมิภาคและท้องถิ่นได้ขับเคลื่อนกันมาหลายทศวรรษแล้ว แต่เมื่อเปรียบเทียบอำนาจการบริหารและการปกครองแล้ว รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยถือว่าค่อนข้างมีการพัฒนาที่น้อยกว่าการปกครองส่วนภูมิภาค ยกเว้นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอย่างกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา³ ทั้งที่การจัดการบริหารในระดับจังหวัดได้มีการตั้งสภาจังหวัดมานับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่จังหวัด และได้กลายมาเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ในปี พ.ศ. 2498 สมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งนับว่า อบจ.เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเก่าแก่และอยู่คู่กับการจัดการปกครองในระดับจังหวัดเรื่อยมา ดังนั้น เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มีเจตนารมณ์มุ่งกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น รวมทั้งให้มี พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ทำให้โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเกิดการเปลี่ยนแปลงโดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาท อำนาจหน้าที่ ภารกิจ และความรับผิดชอบที่มากขึ้น พร้อมกับความคาดหวังต่อผลสำเร็จ (performance) ในการบริหารจัดการย่อมเกิดขึ้นตามมา ซึ่งหากพิจารณาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะองค์การหนึ่งๆ แล้ว นักทฤษฎีองค์การมองว่าความสำเร็จขององค์การมาจากหลายปัจจัยด้วยกัน และหนึ่งในปัจจัยที่ได้รับความสนใจในช่วง

³ Michael H. Nelson. *Local Government Reform in Thailand*. 2000. p. 9.

ทศวรรษ 1980 อันเป็นการบรรจบกันระหว่างความสนใจของนักทฤษฎีองค์การ และนักสังคมวิทยาสายวัฒนธรรมก็คือ “วัฒนธรรมองค์การ (organizational culture)”⁴

วัฒนธรรมองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นประเด็นท้าทายที่ช่วยสะท้อนให้เห็นถึงสภาพความเป็นจริงและปัจจัยด้านวัฒนธรรม ที่จะเอื้ออำนวยให้เกิดผลสำเร็จตามที่คาดหวัง แต่อย่างไรก็ตาม การศึกษาวัฒนธรรมองค์การเองนั้นก็มีการศึกษากันในหลายแง่มุมขึ้นอยู่กับภาววิทยาในการมองความเป็นจริงทางสังคม (ontological status of social reality) ซึ่งลินดา สเมอร์ซิช (Linda Smircich)⁵ อธิบายว่า ความหลากหลายของวัฒนธรรมองค์การที่มีอยู่นั้น มาจากความคิดพื้นฐานใน 2 แนวทางหลักเท่านั้น นั่นคือ แนวทางที่มอง **วัฒนธรรมองค์การในฐานะที่เป็นตัวแปรหนึ่งในองค์การ (culture as a variable)** กล่าวคือ วัฒนธรรมองค์การเป็นพฤติกรรมที่สังเกตได้และเป็นตัวแปรหนึ่งในบรรดาหลายตัวแปรที่องค์การมีอยู่ ทำให้สามารถจัดการกับตัวแปรอย่างวัฒนธรรมองค์การได้ และแนวทางที่สองมอง **วัฒนธรรมองค์การในฐานะสิ่งที่เป็นรากฐานที่เป็นการอุปมาจากรากฐานที่เป็นอยู่ (culture as a root metaphor)** ซึ่งวัฒนธรรมองค์การเป็นปรากฏการณ์ทางวัฒนธรรมที่มีความคิด ความเชื่อในตัวเอง จนอาจกล่าวได้ว่า วัฒนธรรมก็คือองค์การและองค์การก็คือวัฒนธรรม ความคิดพื้นฐานที่แตกต่างกันนี้นำสู่แนวทางการศึกษาที่แตกต่างกันไปด้วย อย่างไรก็ตาม นักวิชาการในรุ่นต่อมามีมุมมองต่อวัฒนธรรมองค์การในแบบผสมผสาน⁶ ถือเป็นมุมมองที่สาม คือเห็นว่า วัฒนธรรมองค์การเป็นทั้งพฤติกรรมของคนในองค์การซึ่งแสดงออกมาให้

⁴ Linda Smircich. “Concepts of Culture and Organizational Analysis”. *Administrative Science Quarterly*. 28 (1983): 339-258.

⁵ *Ibid.*, p. 340

⁶ เช่น ซีลและโจแอน มาร์ติน (Siehl and Martin, 1988: 79-103) สแตนเลย์ เดวิส (David, 1984 cited by Fillmore, 1990: 72) ที่มองวัฒนธรรมแบบ culture as a root metaphor แต่ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพผสมเชิงปริมาณและเป็นเพียงตัวแปรหนึ่งที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพขององค์การ

เห็นและเป็นค่านิยมความคิดภายในจิตใจด้วย ซึ่งกระบวนการความคิดความเชื่อ มักจะเป็นเหตุผลเบื้องหลังพฤติกรรมที่แสดงออกมา ดังนั้นจึงควรศึกษาทั้ง พฤติกรรมและความคิดอย่างครอบคลุม และเชื่อว่าวัฒนธรรมองค์การแต่ละ องค์การมีบางส่วนที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัวและบางส่วนที่เหมือนกันกับ องค์การอื่น อีกทั้งเชื่อว่าสามารถจัดการควบคุมเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม องค์การได้ในระดับหนึ่ง⁷ ดังเช่น แนวคิดของ เอ็ดการ์ ซายน์ (Edgar H. Schein) นักวิชาการด้านวัฒนธรรมองค์การคนสำคัญคนหนึ่งที่เสนอว่า เราไม่ควรเข้าใจวัฒนธรรมแบบผิวเผิน การทำความเข้าใจที่ลึกซึ้งและซับซ้อนจะช่วยให้เข้าใจองค์การได้ดีขึ้น และความสามารถในการบ่งชี้วัฒนธรรมที่ถูกต้องเหมาะสมกับองค์การจะส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์การได้ วัฒนธรรมจึงเป็นเสมือนกลไกควบคุมทางสังคม (mechanism of social control) และสามารถเป็นพื้นฐานในการจัดการให้สมาชิกได้เข้าใจ คิด และรู้สึกในวิถีทางที่ถูกต้อง⁸

เมื่อพิจารณาวัฒนธรรมองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน ลักษณะผสมผสานดังกล่าวจะพบว่า การศึกษาวัฒนธรรมองค์การนี้จำเป็นต้อง เข้าใจบริบทแวดล้อมและที่มาขององค์การ ขณะเดียวกันก็ต้องศึกษาปัจจัยทั้ง ภายในและภายนอกองค์การที่มีความสัมพันธ์กับวัฒนธรรมองค์การเพื่อ สามารถบ่งชี้ลักษณะวัฒนธรรมที่แท้จริงได้ และต้องยอมรับในสมมติฐานว่า วัฒนธรรมองค์การย่อมมีความแตกต่างกันไปในแต่ละองค์การ อันเกิดจาก บริบทที่มาและปัจจัยต่างๆ เหล่านั้น ฉะนั้น การทำความเข้าใจวัฒนธรรม องค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องศึกษาแบบรายกรณี (case study) เพื่อความเข้าใจที่ถูกต้องดังกล่าว บทความนี้จะเลือกศึกษา วัฒนธรรมองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดหรือ อบจ. ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีความ

⁷ สุนทร วงศ์ไวยวรรณ. วัฒนธรรมองค์การ แนวคิด งานวิจัย และประสบการณ์. 2540. หน้า 7-11.

⁸ Edgar H. Schein. *Organizational Culture and Leadership*. 1992. p.12.

สัมพันธ์ทางโครงสร้างและบทบาทที่เกี่ยวข้องทั้งกับการบริหารราชการจังหวัด และการบริหารราชการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ ในการอธิบายลักษณะวัฒนธรรมองค์การและปัจจัยสำคัญในการก่อกำเนิด วัฒนธรรมองค์การของ อบจ. อันจะนำไปสู่แนวทางในการพัฒนาองค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในอนาคต และเพื่อให้การศึกษาวรรณกรรมองค์การของ อบจ. นี้ เป็นไปตามเหตุปัจจัยที่จะอธิบายความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆ ได้ อย่างรอบด้านและครอบคลุม จึงเลือกทำการศึกษากรณีตัวอย่างจาก อบจ. 2 แห่งที่ตั้งอยู่ในภาคตะวันออก อันเป็นพื้นที่ที่มีบริบทแวดล้อมที่น่าสนใจทั้ง สภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง นั่นคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี และองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง

แนวคิดในการศึกษาวรรณกรรมองค์การ

การศึกษาวรรณกรรมองค์การขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ ต้องทำความเข้าใจในแนวทางการศึกษาด้านวัฒนธรรมองค์การเพื่อนำไปใช้ศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัดตัวอย่างได้ตามกรอบการศึกษาที่ได้ โดยแนวคิด หลักที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้คือ แนวคิดของเอ็ดการ์ ซาเยร์ ซึ่งอธิบายถึง วัฒนธรรมองค์การไว้ ดังนี้

ความสนใจในการศึกษาวรรณกรรมองค์การมีรากฐานมาจากการศึกษา วัฒนธรรมในสาขาวิชามานุษยวิทยา (anthropology) โดยนักสังคมวิทยา องค์การ⁹ ในช่วงทศวรรษที่ 1970 วัฒนธรรมองค์การเป็นหัวข้อที่มีการศึกษา ออกมาจำนวนมากโดยเฉพาะการนำเสนอแนวคิดที่เชื่อมโยงระหว่างวัฒนธรรม ในที่ทำงาน (workplace) กับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น (outcomes) อย่างเช่น ความ พึงพอใจในงาน การผูกพันต่อองค์การและภาระหน้าที่ หรือความสามารถใน

⁹ นักวิชาการที่เห็นสอดคล้องกัน อาทิ Linda Smircich, William G. Ouchi และ Alan L. Wilkins เป็นต้น

การผลิต เป็นต้น¹⁰ แม้ว่าความหมายของวัฒนธรรมองค์การจะยังไม่มีข้อสรุปที่ตรงกันแน่นอนก็ตาม ดังที่ อัลเฟรด โครเบอร์ และ ไคลด์ คลักคอน(Kroeber and Kluckhohn)ได้สำรวจความหมายของวัฒนธรรมที่นักมานุษยวิทยาให้ไว้ซึ่งมีอยู่กว่า 164 ความหมาย¹¹ โดยหนึ่งในความหมายที่เป็นที่รู้จักกันดีก็คือ นิยามความหมายของชายัน โดยชายันให้ความหมายของวัฒนธรรมองค์การว่า “เป็นแบบแผนของฐานคติเบื้องต้นที่มีร่วมกัน (shared basic assumptions) ของสมาชิกองค์การที่ได้เรียนรู้ เมื่อต้องแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการปรับตัวกับภายนอก (external adaptation) และการบูรณาการส่วนต่างๆ ภายในองค์การ (internal integration) จนประสบผลที่ดีพอ และได้รับการพิจารณาว่าสิ่งนั้นมีความถูกต้องแน่นอน และถูกสอนต่อไปยังสมาชิกใหม่ในลักษณะที่เป็นวิธีการอันถูกต้องที่ควรรับรู้ คิด และรู้สึกในความสัมพันธ์ต่อปัญหาเหล่านั้น”¹² ฉะนั้น ในมุมมองของเขา วัฒนธรรมองค์การจึงมีความเชื่อพื้นฐานสอดคล้องกับแนวคิดแบบปรากฏการณ์วิทยา ที่ควรใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (qualitative research) มีระดับการวิเคราะห์ที่ตัวบุคคล อันสนใจในค่านิยม ความเชื่อ ความคิดที่อยู่ภายในจิตใจของแต่ละคน ซึ่งไม่มีตัวตนอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม เป้าหมายการศึกษาในมุมมองนี้จึงเป็นไปเพื่อต้องการทำความเข้าใจองค์การให้ถ่องแท้มากขึ้น นั่นคือ วัฒนธรรมองค์การเป็นทั้งพฤติกรรมของคนในองค์การซึ่งแสดงออกมาให้เห็น และเป็นค่านิยมรวมทั้งความคิดภายในจิตใจด้วย ซึ่งกระบวนการความคิด ความเชื่อมักจะเป็นเหตุผลเบื้องหลังพฤติกรรมที่แสดงออกมา

ชายัน กล่าวถึงมิติของวัฒนธรรมองค์การว่า การที่วัฒนธรรมองค์การก่อตัวและพัฒนาจนเป็นฐานคติเบื้องต้นที่สมาชิกองค์การมีร่วมกันนั้น จะ

¹⁰ Tim Hallett. "Symbolic Power and Organizational Culture". *Sociological Theory*. 21 (2003): 128-149.; Peter J. Frost. (et al.). *Organizational Culture*. 1985.

¹¹ สุนทร วงศ์ไวยศวรรณ. ล.ศ. หน้า 4.

¹² Edgar H. Schein. *loc.cit.*

ปรากฏจากมิติสองด้านที่ถือว่าเป็นเนื้อหา (content) สำคัญที่ต้องให้ความสนใจ ซึ่งก็คือ วัฒนธรรมองค์การจะสะท้อนผ่านการแก้ปัญหาในเรื่องการรับมือกับสภาพแวดล้อมภายนอก (dealing with its external environment) และผ่านการจัดการกับการบูรณาการภายใน (managing its internal integration)¹³

การรับมือกับสภาพแวดล้อมภายนอก

เป็นการปรับตัวขององค์การเพื่อความอยู่รอด โดยกระบวนการก่อตัวของวัฒนธรรมเป็นอย่างเดียวกันกับกระบวนการก่อตัวของความเป็นกลุ่มหรืออัตลักษณ์ของกลุ่ม แบบแผนความคิด ความเชื่อ ความรู้สึก และค่านิยมที่มีร่วมกัน และเป็นผลมาจากประสบการณ์และการเรียนรู้ทั่วไปร่วมกันของสมาชิกองค์การ ซึ่งได้ส่งผลในการก่อแบบแผนของฐานคติร่วมกันต่อไป กระบวนการเหล่านี้สามารถทำความเข้าใจได้จากความคิดของผู้นำที่จะกำหนดความจริงให้ระบบสามารถคงความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอกได้จริงนั้นถูกนำเสนอเป็นลำดับได้ดังนี้

(1) *พันธกิจและยุทธศาสตร์ (mission and strategy)* เป็นการสร้างความเข้าใจร่วมกันถึงภารกิจหลัก งานเบื้องต้น หรือหน้าที่ อันต้องแสดงให้ประจักษ์โดยใช้ความสามารถ ซึ่งวัฒนธรรมจะเกิดขึ้นได้เมื่อสมาชิกได้มีอัตลักษณ์และพันธกิจร่วมกัน

(2) *เป้าหมาย (goals)* พัฒนาจากภารกิจหลักโดยทำให้เกิดฉันทมติร่วมกันในเป้าหมาย ซึ่งอาศัยการพูดคุยแลกเปลี่ยน เป็นการใช้ภาษาและฐานคติร่วมกัน

(3) *วิธีการ (means)* ที่จะบรรลุเป้าหมาย ซึ่งอาศัยการออกแบบงาน การแบ่งงานกันทำ โครงสร้างองค์การ ระบบการให้รางวัลและการจูงใจ ระบบควบคุม และระบบข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ จะมีทักษะ เทคโนโลยี และองค์ความรู้มาช่วยในการสร้างวัฒนธรรม

¹³ *Ibid.*, pp. 49-69.

(4) *การวัดผล (measurement)* เป็นข้อตกลงร่วมกันว่าจะมีการประเมินตนเองอย่างไร โดยใคร เช่น ใช้การประเมินจากผู้บังคับบัญชา การไว้วางใจตนเอง จากผู้ให้บริการภายนอก หรือข้อมูลเชิงประจักษ์อื่นๆ

(5) *การแก้ไข (correction)* เป็นการสะท้อนต่อผลลัพธ์และการเปลี่ยนแปลงที่มีร่วมกัน

การที่องค์กรพยายามรับมือกับสภาพแวดล้อมผ่านวงจรข้างต้น ถือเป็นกระบวนการสร้างหรือค้นหาฐานคติร่วมกัน (shared assumption) เพราะฐานคติทางวัฒนธรรมเกิดขึ้นและมีอยู่รอบๆ ความสัมพันธ์ของสมาชิกขององค์กร กับสภาพแวดล้อมภายนอก หากข้อตกลงร่วมกันของสมาชิกมีความขัดแย้งกัน จะก่อให้เกิดวัฒนธรรมย่อย (subcultures) ซึ่งความขัดแย้งนั้นจะมีผลในการกำหนดผลสัมฤทธิ์ (performance) ขององค์กร ในทางตรงข้าม หากบริบทสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงความขัดแย้งจะกลายเป็นที่มาของการปรับตัวและการเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ เพราะฉะนั้น ระดับความเห็นร่วมกันจึงทำหน้าที่ให้องค์กรได้เติบโตและปรับตัวในเวลาต่อมา

การจัดการเพื่อการบูรณาการภายใน

การที่องค์กรจะประสบความสำเร็จในการปฏิบัติงานและสามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมภายนอกได้ จำเป็นต้องมีการพัฒนาและรักษาความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกภายในองค์กรด้วย เพราะกระบวนการพัฒนากลุ่มเกิดขึ้นพร้อมกับกระบวนการแก้ปัญหาให้งานสำเร็จลุล่วง การบูรณาการนี้จึงสะท้อนประเด็นภายในที่กลุ่มต้องจัดการให้ได้ ได้แก่

(1) *การสร้างภาษาที่ใช้ร่วมกันและการจัดประเภทความคิด (creating a common language and conceptual categories)* เป็นการใช้การสื่อสารเพื่อทำความเข้าใจหรือนิยามสิ่งต่างๆ ได้ตรงกัน

(2) *การกำหนดขอบเขตและเกณฑ์ในการนับรวมหรือแบ่งแยก (Defining Group boundaries and criteria for inclusion or exclusion)* โดยกลุ่มต้องสามารถกำหนดตนเองได้ว่าใครอยู่ภายใน-ภายนอก และด้วยเกณฑ์อะไรที่มากำหนดสมาชิกภาพนั้น

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

(4) การพัฒนาบรรทัดฐานในการสร้างความคุ้นเคย มิตรภาพ และความรักใคร่ (*Developing norms of intimacy, friendship, and love*) แม้ว่าทุกกลุ่มต้องทำงานตามกฎแห่งเกมเพื่อความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนร่วมงาน แต่สัมพันธ์ภาพอื่นๆ เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างเพศ ต้องได้รับการพัฒนาด้วย เพื่อให้เกิดท่าทีที่เปิดเผยและสนิทสนมคุ้นเคย ซึ่งจะถูกใช้เป็นบริบทของการจัดการงานขององค์กร ฉันทามติในที่นี้มีความสำคัญที่ช่วยสมาชิกจัดการความรู้สึกในการแสดงออกต่อกัน รวมไปถึงความรักในหมู่สมาชิก

(5) การกำหนดและการจัดสรรการให้รางวัลและการลงโทษ (*Defining and allocating rewards and punishments*) ทุกกลุ่มต้องรู้ว่าอะไรเป็นพฤติกรรมที่กล้าหาญหรือชั่วร้าย และต้องบรรลุในข้อตกลงร่วมว่าอะไรเป็นรางวัลและอะไรเป็นการลงโทษ

(6) การอธิบายในสิ่งที่ไม่สามารถอธิบายได้ (*Explaining the unexplainable: ideology and religion*) เช่น เรื่องที่เป็นอุดมคติหรือเรื่องศาสนา ซึ่งทุกกลุ่มต้องพบกับเหตุการณ์ที่ไม่อาจอธิบายได้และให้ความหมายที่ถูกต้อง ดังนั้น เพื่อให้สมาชิกสามารถตอบสนองต่อสิ่งนั้นและหลีกเลี่ยงความกังวล จึงต้องเปิดโอกาสในการรับฟังหรือหาวิธีการ เพื่อไม่ให้สิ่งที่ไม่อาจอธิบายได้นั้นมาทำให้เกิดความกังวลจนควบคุมไม่ได้

กระบวนการข้างต้นมีความซับซ้อนเป็นพลวัตและไม่ได้เกิดจากความเข้าใจโดยอัตโนมัติ แต่สามารถเรียนรู้และจัดการได้ ซึ่งเท่ากับเป็นการพัฒนาฐานคติที่ชัดเจนให้เกิดขึ้นในองค์กรให้สมาชิกได้เรียนรู้และถ่ายทอดต่อไปได้

ทั้งการบูรณาการภายในและการปรับตัวกับภายนอกต่างพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน กล่าวคือ สภาพแวดล้อมจะให้ข้อจำกัดว่าองค์กรสามารถทำ

อะไรได้บ้าง แต่ภายใต้ข้อจำกัดนั้นทุกทางออกไม่ได้ประสบผลสำเร็จเสมอไป ทางออกที่เป็นไปได้อันมีจำกัดนี้จะมาจากบุคลิกลักษณะของสมาชิกภายในองค์การ นั้นเอง

เมื่อวัฒนธรรมเป็นฐานคิดร่วมกันของสมาชิกในองค์การที่มีต่อประเด็นต่างๆ ภายนอกพร้อมกับข้อตกลงร่วมกันในกระบวนการสร้างสัมพันธภาพ การทำความเข้าใจถึงฐานคิดร่วมกันจึงเป็นสิ่งที่ผู้ศึกษาวิจัยควรพัฒนาวิธีการให้สามารถไปสู่เป้าหมายนั้นได้ ซึ่งชาวนีได้สร้างตัวแบบขององค์การขึ้นมาทำให้รู้ถึงวัฒนธรรมจากจุดยืนของผู้สังเกตการณ์ โดยแบ่งตามระดับการรับรู้ได้เป็น 3 ระดับ (Levels of culture) เพื่อให้เป็นแนวทางในการค้นหาฐานคิดร่วมกันได้แก่

1. วัฒนธรรมระดับสิ่งแสดงภายนอกที่สังเกตได้ (Artifacts)

เป็นวัฒนธรรมระดับพื้นผิวที่สุด โดยเป็นสิ่งที่สามารถมองเห็น ได้ยิน และรู้สึกได้เมื่อเผชิญกับวัฒนธรรมที่ไม่คุ้นเคยขององค์การหนึ่งๆ ซึ่งสิ่งที่ปรากฏนั้นอาจจะเป็นการออกแบบสถาปัตยกรรม ภาษา เทคโนโลยีและวัสดุ สิ่งของที่ใช้ ผลงานทางศิลปะ รูปแบบ (style) อย่างเช่น การแต่งกาย ทำทาง การแสดงออก การแสดงอารมณ์ความรู้สึก ตำนานเรื่องเล่าเกี่ยวกับองค์การ การเผยแพร่ค่านิยมผ่านสื่อต่างๆ พิธีการหรืองานเฉลิมฉลอง ฯลฯ

2. วัฒนธรรมระดับค่านิยมที่ยึดถือ (Espoused Values)

วัฒนธรรมองค์การระดับนี้ผ่านการเรียนรู้ถึงสิ่งที่มีคุณค่าจนสามารถพิจารณาได้ว่าสิ่งใดควรเป็นหรือควรทำ ทั้งนี้การเรียนรู้ดังกล่าวเกิดขึ้นเมื่อผู้ก่อตั้งหรือผู้นำองค์การได้กำหนดไว้เป็นหลักการ เป้าหมาย และมาตรฐานขององค์การ และสมาชิกองค์การได้รับการถ่ายทอดร่วมกัน แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งที่พึงระวังคือ ค่านิยมที่อวดอ้างนั้นอาจไม่ตรงกับค่านิยมที่เป็นจริงนัก แต่สมาชิกองค์การต่างยังตระหนักถึงค่านิยมที่อวดอ้างนั้นอยู่เนื่องจากยังไม่ผ่านการทดสอบว่าค่านิยมนั้นถูกต้องเหมาะสมที่สุดแล้ว

3. วัฒนธรรมระดับฐานคติเบื้องต้น (Basic Assumptions)

เป็นระดับที่ลึกที่สุด ยากแก่การมองเห็นและจะระบุได้ในชีวิตการทำงานปกติของสมาชิกในองค์การ เกิดจากความพยายามในการแก้ปัญหา

ซ้ำแล้วซ้ำอีก จนตกผลึกว่าวิธีการนั้นประสพผลดีต่อองค์การอย่างไม่รู้ตัวและสามารถกระทำขึ้นมาได้โดยอัตโนมัติเมื่อพบปัญหาเดียวกัน ลักษณะวัฒนธรรมแบบนี้ถือเป็นแก่นแท้ของวัฒนธรรมองค์การ ที่มีอาจเข้าถึงได้โดยตรง หากต้องตีความจากเบาะแสวัฒนธรรมใน 2 ระดับแรก

ในทัศนะของชาโยน์ เขาสรุปแหล่งที่มาของวัฒนธรรมองค์การไว้ด้วยองค์ประกอบ 3 ส่วนด้วยกัน คือ 1) ความเชื่อ ค่านิยม และฐานคติของผู้ก่อตั้ง 2) ประสบการณ์การเรียนรู้ร่วมกันของสมาชิกในองค์การ และ 3) ความเชื่อ ค่านิยม และฐานคติใหม่ที่สมาชิกใหม่ นำเข้ามาสู่องค์การ ซึ่งแหล่งกำเนิดที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการสร้างวัฒนธรรมก็คือ *อิทธิพลที่เกิดจากผู้ก่อตั้ง (impact of founder)* เพราะผู้ก่อตั้งไม่เพียงเป็นผู้เลือกสรรพันธกิจพื้นฐานและบริบทแวดล้อมที่องค์การใหม่ต้องดำเนินงาน แต่ยังเลือกสมาชิกที่จะเข้าสู่องค์การ พร้อมทั้งมีปฏิริยาตอบสนองต่อการทำงานของสมาชิกในการพยายามทำให้องค์การประสบความสำเร็จ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ผู้ก่อตั้งองค์การมีผลต่อการที่องค์การกำหนดและแก้ไขปัญหาระหว่างการปรับตัวกับภายนอกและการบูรณาการภายใน นั่นเอง

เมื่อวัฒนธรรมองค์การก่อตัวจากองค์ประกอบข้างต้น และจำแนกเป็นระดับของวัฒนธรรมทั้ง 3 ดังข้อเสนองของชาโยน์แล้ว การที่จะบ่งชี้ให้เห็นวัฒนธรรมองค์การได้ผ่านการรับรู้ของคนทั่วไปนั้น จะปรากฏแสดงผ่านสัญลักษณ์ 3 ประเภท ได้แก่ สัญลักษณ์ที่เป็นการกระทำ (action symbols) เช่น พิธีกรในวาระหรือโอกาสต่างๆ สัญลักษณ์ที่เป็นวาจา (verbal symbols) เช่น คำานานเรื่องเล่าเกี่ยวกับองค์การ หรือภาษาที่ใช้ และ สัญลักษณ์ที่เป็นวัตถุ (material symbols) เช่น ลักษณะอาคารสถานที่ ตราสัญลักษณ์ เครื่องแบบ ฯลฯ¹⁴ และในทางกลับกัน สัญลักษณ์ทั้ง 3 นี้เป็นเครื่องบ่งชี้ถึงวัฒนธรรมในระดับต้นคือ สิ่งประดิษฐ์ที่สมาชิกองค์การสร้างขึ้น โดยมีเบื้องหลังคือค่านิยมและฐานคติที่ร่วมกันผลึกคั่นอยู่นั่นเอง ดังนั้น การศึกษาองค์การจำเป็นต้อง

¹⁴ Mats Alvesson and Berg Alvesson. *Corporate Culture and Organizational Symbolism*. 1992. p.86.

ทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระดับวัฒนธรรมองค์การตั้งแต่สิ่งประดิษฐ์ที่มองเห็นได้ ค่านิยมที่ยึดถือ ไปจนถึงฐานคิดร่วมกันที่เป็นเบื้องลึกก่อให้เกิดค่านิยม ความเชื่อ พฤติกรรม และสิ่งประดิษฐ์ต่างๆ ขึ้นมานั้น โดยอาศัยปัจจัยแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในองค์การเป็นที่มาให้เกิดวัฒนธรรมองค์การนั้นๆ ร่วมกับพลังผลักดันสำคัญของภาวะผู้นำ (leadership) ทั้งผู้ก่อตั้งและผู้บริหารรุ่นต่อมาที่มีบทบาทในการจัดการและรับมือกับปัจจัยต่างๆ จนก่อเป็นรูปแบบวัฒนธรรมองค์การ

ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีวิวัฒนาการมาจากสภาจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ที่ให้มีฐานะเป็นองค์กรตัวแทนประชาชนรูปแบบหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับกิจการของจังหวัดแก่คณะกรรมการจังหวัด และได้มีการแยกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสภาจังหวัดออกมาเป็นการเฉพาะตามพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ.2481 ต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบการบริหารราชการในจังหวัด สภาจังหวัดจึงเปลี่ยนมาเป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งแต่บัดนั้นเรื่อยมา จนกระทั่งสภาจังหวัดได้รับการปรับปรุงอำนาจหน้าที่และยกฐานะเป็นนิติบุคคลที่เรียกว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2489 และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 เพื่อให้เป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นหนึ่ง

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วย 1) ฝ่ายบริหารมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้า ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชารองจากผู้ว่าราชการจังหวัด มีการแบ่งหน่วยย่อยออกเป็นสำนักงานเลขานุการจังหวัด ส่วนการคลัง ส่วนโยธา และส่วนอำเภอหรือกิ่งอำเภอ 2) ฝ่ายสภาจังหวัด ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น พิจารณาร่างข้อบัญญัติ

จังหวัด โดยสมาชิกสภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในแต่ละอำเภอ จังหวัดหนึ่งๆ มีจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดได้ 18-36 คนขึ้นอยู่กับจำนวนประชากร วาระดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี

การจัดโครงสร้างที่ฝ่ายบริหารมาจากข้าราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัดที่สวมหมวก 2 ใบ คือ เป็นทั้งหัวหน้าข้าราชการประจำและเป็นผู้บริหาร อบจ. ที่ควรมีความเป็นตัวแทนของประชาชนในการบริหารงาน ซึ่งนับว่าขัดกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นและก่อให้เกิดอุปสรรคกับการพัฒนาท้องถิ่นและอบจ.เอง ปัญหาที่เกิดขึ้นยกตัวอย่างเช่น ข้าราชการส่วนภูมิภาคควบคุมอบจ.อย่างเหนียวแน่น เพราะอบจ.เป็นแหล่งสนองผลประโยชน์แก่ข้าราชการประจำ โดยเฉพาะอำนาจในการควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทย ทิศทางของ อบจ. จึงถูกปล่อยปละจนเรียกว่าเป็น “การปกครองท้องถิ่นแบบกึ่งเมืองขึ้น (Semi-colonial Local Government)” ประชาชนเองก็มีความสนใจในกิจการของสภาจังหวัดและอบจ.น้อยมาก จนเกิดช่องว่างให้สมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.) ที่เป็นผู้รับเหมาเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ จนประชาชนบางกลุ่มและข้าราชการกระทรวงมหาดไทยดูถูกสภาจังหวัดว่าเป็น “สภาผู้รับเหมา”¹⁵

ต่อมาได้มีการยกฐานะสภาตำบลขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ทำให้เกิด อบต. กว่า 2,000 แห่งกระจายอยู่ในทุกภูมิภาคหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติเพียงหนึ่งปี ส่งผลกระทบต่อพื้นที่การบริหารงานและรายได้ของอบจ. ทำให้สมาชิกสภาจังหวัดรวมตัวกันจัดตั้งสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2539 เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนและผู้ประสานงานระหว่าง อบจ.ทั้ง 75 จังหวัดในการเรียกร้องให้รัฐบาลปรับปรุงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดและแก้ไข

¹⁵ ธเนศวร์ เจริญเมือง, จากสุขาภิบาลถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด, 2539, หน้า 16-26.

กฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเป็นหลักประกันความคงอยู่ของ อบจ.ต่อไป ในที่สุด ได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ที่กำหนดขอบเขตพื้นที่ของ อบจ. คือ เขตจังหวัด ด้านโครงสร้างก็เปลี่ยนผู้บริหารจากผู้ว่าราชการจังหวัดมาเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกในหมู่สมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.) ที่แต่ละจังหวัดมีจำนวน 24-48 คน วาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีหน้าที่ในการกำกับดูแลแทน โดยอำนาจหน้าที่หลักของ อบจ.คือ จัดทำแผนพัฒนา อบจ. รวมถึงสนับสนุนและประสานงานในการพัฒนาของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในจังหวัด การเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติใหม่นี้ ได้จัดให้มีขึ้นในวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2540 หลังจากนั้นสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ยุบไป แต่ก็ได้ทำการจดทะเบียนจัดตั้งขึ้นใหม่อีกครั้งในรูปสมาคมที่ชื่อว่า “สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย” ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2542 ซึ่งผลงานต่อมาที่สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยเรียกร้องก็คือ การจัดให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง เนื่องจากรัฐบาลได้ยอมให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชนตามพระราชบัญญัติเทศบาล ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2543 กระบวนการเรียกร้องดังกล่าวอาศัยเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธาน รองประธานสภา และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับนักการเมืองทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล ผนวกกับได้รับการสนับสนุนจากนักวิชาการและคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2546 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 ในที่สุด¹⁶

การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจัดให้มีขึ้นทั่วประเทศในวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2547 โดยคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

¹⁶ ปิยะมาศ ทับมงคล. บทบาทของ “สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย” ในการผลักดันการกระจายอำนาจ. 2547.

เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง โดยจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่งเมื่อถึงคราวออกตามวาระ ตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติ รัฐมนตรีสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก และราษฎรลงคะแนนให้ออก¹⁷

พัฒนาการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการอยู่รอดขององค์การและวิธีที่ผู้นำองค์การเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการที่แตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลา จากผู้บริหารองค์การที่เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดจนกระทั่งมาถึงผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในจังหวัด ฐานะ บทบาท และอำนาจหน้าที่ที่เปลี่ยนแปลงไปดังกล่าวย่อมส่งผลต่อผู้ได้บังคับบัญชาและวิธีการบริหารจัดการไปด้วย อันกระทบต่อวัฒนธรรมองค์การนั้นๆ อย่างแน่นอน

บทบาทผู้นำต่อวัฒนธรรมองค์การ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพัฒนาด้านผู้นำที่สำคัญแบ่งออกเป็น 2 ช่วงเวลาคือ 1) ช่วงที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหาร และ 2) ช่วงที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บริหาร ตั้งแต่การเลือกตั้งทางอ้อมจนเข้าสู่การเลือกตั้งโดยตรง ตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา บทบาทผู้นำได้สร้างประสบการณ์การทำงานแก่สมาชิกจนเกิดการเรียนรู้ ปรับตัว และปฏิบัติตนในแนวทางที่เป็นไปตามแบบแผนความคิดความเชื่อที่ตกทอดมา ซึ่งจากกรณีศึกษาทั้ง 2 อบจ. พบว่า ในช่วงระยะเวลาที่ผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารนั้น บทบาทหน้าที่ของอบจ.ยังเป็นเพียงหน่วยงานที่ปรึกษา มีโครงสร้างที่ประกอบด้วยสภาจังหวัดเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและข้าราชการส่วน

¹⁷ โกวิท พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย. 2550. หน้า 73-83.

ภูมิภาคเป็นฝ่ายบริหาร ทำให้สถานะข้าราชการของ อบจ. เองเป็น **ผู้ปฏิบัติงานตามคำสั่ง** ของฝ่ายข้าราชการส่วนภูมิภาคมากกว่า ประกอบกับภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดที่สวมหมวก 2 ใบคือเป็นทั้งหัวหน้าข้าราชการประจำที่ปฏิบัติงานในท้องที่จังหวัดนั้นๆ และเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเวลาเดียวกัน สภาพการณ์ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดบุคลิกภาพของ อบจ. มีความรู้สึกที่ผู้ว่าราชการให้ความสำคัญกับข้าราชการและส่วนราชการในการปกครองส่วนภูมิภาคมากกว่าการปกครองท้องถิ่น จนนำไปสู่ความรู้สึกถึงความไม่เท่าเทียมในสถานะของข้าราชการ อบจ. และรู้สึกน้อยเนื้อต่ำใจ ดังที่กล่าวว่า

“พวกเราเป็นเสมือนลูกเมียน้อย ทำงานแบบปิดทองหลังพระ ทุกอย่างต้องรอผู้ว่าฯ มาก่อน บทบาทก็ไม่ชัดเจน ไปไหนก็ให้อยู่ข้างหลังไม่ได้ทำอะไรเลย ไปไหนเขาก็ให้ไปด้วยเพราะเราเป็นคนจ่ายเงิน แต่พวกนายอำเภอเหมือนเป็นลูกตรงหรือลูกเมียหลวง แต่พอหลุดมาเราก็หลุดเลยไม่ต้องไปศาลากลางไปแค่การประชุม”¹⁸

“ตอนอยู่กับผู้ว่าฯ เวลาถึงงานปีใหม่หรืองานอะไรก็แล้วแต่ก็ “เป็นเบี” ต้องไปจัดโต๊ะ หาเหล้า เสริฟ ทำทุกอย่างที่ใช้แรงงาน กรมฯ เองก็หวงอำเภอไว้เพราะคือแหล่งรายได้ ยิ่งถ้าตามอำเภอนี้ งานที่ต้องออกแรงจัดสถานที่จะให้ข้าราชการท้องถิ่นทำ พอขาดจากผู้ว่าฯ เหมือนเมืองประเทศราชเลย ดีใจ ได้เป็นอิสระ มีหัวหน้าเป็นของเราเอง”¹⁹

การมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารในพัฒนาการช่วงแรกนั้นวัฒนธรรมองค์การยังมีได้ก่อตัวขึ้นชัดเจน หากอาศัยเพียงประสบการณ์จากการทำงานร่วมกันของสมาชิกหล่อหลอมให้เกิดความคิดและความเชื่อในลักษณะของ **การเป็นผู้ตาม** ซึ่งผู้นำจะมีบทบาทสำคัญในการใส่แนวความคิดของตนเองไปในการสอนสมาชิกในองค์การจนนำไปสู่แนวทางปฏิบัติและกลาย

¹⁸ ข้าราชการระดับผู้บริหารอบจ.คนหนึ่ง. สัมภาษณ์. 28 มกราคม 2554.

¹⁹ ข้าราชการอบจ.ระดับบริหารงานด้านแผนและนโยบาย. สัมภาษณ์. 8 มีนาคม 2554.

เป็นวัฒนธรรมองค์การในเวลาต่อมานั้นจะเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่องค์การได้เติบโตและพัฒนามาแล้วระยะหนึ่ง เนื่องจากองค์การในช่วงต้นได้สร้างเสถียรภาพขึ้นมาจากสิ่งที่เรียกว่า “ชุดแห่งคุณธรรมความสำเร็จ (virtue of a series of successes)”²⁰ ซึ่งเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มีผลทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดหลุดจากการบริหารจัดการโดยผู้ว่าราชการจังหวัดมาสู่การมีผู้บริหารของตนเองเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยสมาชิกสภาจังหวัดทำให้เห็นถึงบทบาทผู้นำต่อการก่อกำเนิดวัฒนธรรมองค์การได้ชัดเจนขึ้น ดังเปรียบเทียบได้จากกรณีศึกษา อบจ. ทั้งสองแห่งดังนี้

กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี

ช่วงเวลานับตั้งแต่มีการเลือกนายก อบจ. จากบรรดาสมาชิกสภาจังหวัดในปี พ.ศ. 2540 จนให้มีการเลือกตั้งนายก อบจ. โดยตรงในปี พ.ศ. 2547 มาถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2554) จังหวัดชลบุรีมีนายกอบจ.มาแล้ว 2 คน แบ่งช่วงวาระการดำรงตำแหน่งออกเป็น

- 1) นายโยธิน (นามสมมติ) ตั้งแต่ พ.ศ. 2540-2543, พ.ศ. 2544-2547 และ พ.ศ. 2547-2551 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งโดยตรงครั้งแรก
- 2) นายปรัชญา (นามสมมติ) ตั้งแต่ พ.ศ. 2551-2555 เป็นการเลือกตั้งโดยตรงครั้งที่ 2

การดำรงตำแหน่งนายกอบจ.ที่ยาวนานถึง 10 ปีของนายโยธิน มีผลต่อการสร้างวัฒนธรรมองค์การแก่ อบจ. ชลบุรีอย่างมาก เนื่องจากสามารถถ่ายทอดฐานคติของผู้นำแก่สมาชิกองค์การผ่านกลไกสำคัญตามแนวคิดของชาวนีได้แก่

บุคลิกส่วนตัว (charisma) ซึ่งเป็นคุณสมบัติส่วนตัวหรือความสามารถของผู้นำที่หล่อสร้างฐานคติและค่านิยมหลักผ่านท่าทีที่ชัดเจน ซึ่งนายโยธินมี

²⁰ Edgar H. Schein. *loc.cit.*

บุคลิกที่ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่กล่าวว่าเป็นคนคิดเร็ว ทำเร็ว ใจร้อน พุดจาไม่สุภาพนัก ใช้อำนาจคำสั่ง แต่มีวิสัยทัศน์ในการมุ่งเน้นพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญ และมีความโดดเด่นในแนวคิดที่ก้าวหน้า ซึ่งบุคลิกส่วนตัวดังกล่าวเป็นที่รับรู้กันเป็นอย่างดี ก่อให้เกิดผลที่ตามมาในสองแนวความคิด คือ มีทั้งฝ่ายที่ยอมรับได้และยอมรับไม่ได้ ซึ่งกรณีแรกนั้นมองว่าทำให้การทำงานมีความกระฉับกระเฉงรวดเร็วกว่าดีต่ออย่างเห็นได้ชัด ขณะที่กรณีหลังอาจก่อความรู้สึกในเชิงขัดแย้งหรือมีผลกระทบต่อการทำงานได้

การกระทำต่างๆ โดยเจตนา (deliberate action) เป็นการแสดงความเป็นต้นแบบหรือแบบอย่างที่ดีต่อกว่าให้สมาชิกองค์การได้รับรู้ถึงฐานคติที่ต้องการสื่อสารออกมา โดยนายโยธินต้องการการทำงานที่จับใจ ชำราชากรต้องมีความกระตือรือร้น มุ่งมั่นในผลสำเร็จ ติดตามงานอย่างใกล้ชิด พยายามเป็นต้นแบบในความทุ่มเทให้ท้องถิ่นและยกระดับผลงานของ อบจ. ให้มีความโดดเด่น นอกจากนี้ นายโยธิน จะสั่งการบังคับบัญชาด้วยการมอบหมายงานพร้อมกำหนดกรอบระยะเวลาให้และจะมีการติดตามเป็นระยะโดยเรียกผู้รับผิดชอบโดยตรงขึ้นมารายงานโดยที่ไม่จำเป็นต้องเป็นไปตามสายการบังคับบัญชาดังเช่นที่ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า

“ท่านโยธินจะเหมือนต่อสู้ (fight) ตลอดเวลา ท่านจะมุ่งให้งานสำเร็จเป็นใช้ได้ เพราะฉะนั้นทุกคนต้องพยายามทำเพื่อที่จะพาตัวเองไปสู่การทำงานให้ประสบความสำเร็จได้ คือ ท่านจะไม่ดูระดับล่างแต่จะดูระดับผลเลย ฉะนั้นทุกคนต้องทำให้ได้ถึงระดับผล”²¹

ในด้านการใช้เวลา นายโยธินให้ความสำคัญกับงานในสำนักงาน โดยจะมาถึง อบจ. แต่เช้าและกลับในเวลาค่ำ แม้ติดงานข้างนอกก็ยังกลับเข้ามาที่ อบจ. ตอนค่ำเสมอ ทำให้สมาชิกไม่กล้ากลับบ้านก่อนผู้บริหารเพราะเกรงว่าจะถูกเรียกพบเพื่อติดตามงาน ส่วนการถ่ายทอดแนวคิด ค่านิยม หรือแนวทางใดๆ นั้นจะอาศัยการประชุมผู้บริหารร่วมกับหัวหน้าส่วนราชการ แล้วให้หัวหน้าส่วนราชการนำไปแจ้งต่อผู้ใต้บังคับบัญชาในแต่ละกองเอง

²¹ ชำราชากรอบจ.ชลบุรี ตำแหน่งผู้อำนวยการกองหนึ่ง. สัมภาษณ์. 22 ธันวาคม 2553.

การกล่อมเกลாதาสังคม (socialization) เป็นกระบวนการสอนและถ่ายทอดแนวประพฤติปฏิบัติในหมู่บรรดาสมาชิกองค์การ ซึ่งจากคำสัมภาษณ์จะพบว่า นายโยธินพยายามสร้างบรรทัดฐานใหม่ในการทำงานให้กับสมาชิกอบจ. ด้วยการทำงานที่รวดเร็ว สามารถตอบสนองนโยบายต่างๆ ได้เป็นอย่างดี โดยอาศัยคนจำนวนไม่มาก และพยายามบุกเบิกงานใหม่ๆ ให้สมาชิกได้พัฒนาตนเอง ดังเช่นคำสัมภาษณ์

“มีคนเคยให้อายาท่านว่า ท่านไม่ใช่นายกอบจ. ชลบุรีเท่านั้น แต่ท่านเป็นนายกอบจ. แห่งประเทศไทยคือ เขาจะเป็นต้นแบบของนายกอบจ. ทั้งประเทศ... ท่านเป็นคนที่ดีงานเก่ง เพราะว่าท่านจะต้องทำก่อนอบจ. อื่นในประเทศไทย คนมาดูงานเยอะมาก เพราะท่านต้องการให้อบจ. ต้องดี ต้องเร็ว คนที่อยู่เลยเครียดกันมาก” ²²

ผลที่ได้จากการประสบกับกลไกข้างต้นของผู้นำทำให้สมาชิกอบจ. ชลบุรีเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงแบบแผนพฤติกรรมการทำงานครั้งสำคัญ โดยต่างรับรู้ถึงเป้าหมายในการทำงานที่ได้รับการถ่ายทอดจากผู้นำคือ **การเป็นอบจ. ต้นแบบ** ที่แม้ว่าจะมีความยากลำบากและความกดดันที่ได้รับจากผู้บริหาร แต่สมาชิกอบจ. ชลบุรีก็ตระหนักได้ถึงภาพลักษณ์ขององค์การที่มีชื่อเสียง เป็นที่ศึกษาดูงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ และมีความตื่นตัวร่วมกับความอดทนในการทำงานสูง เผชิญกับการทำงานที่ยากและท้าทายได้ ก่อเป็นความภาคภูมิใจในตนเองและองค์การ ดังที่ว่า

“เราได้เรียนรู้สิ่งใหม่ๆ ที่เริ่มขึ้น ซึ่งคือความภูมิใจที่เราได้” ²³

ส่วนนายปรัชญา นายกอบจ. คนที่สองมี**บุคลิกส่วนตัว**ที่เรียบง่าย ใจดี มีเมตตาสูง มักช่วยเหลือคน เป็นสุภาพบุรุษ นิสัยประนีประนอม จบการศึกษาระดับปริญญาโทจากต่างประเทศ มีประสบการณ์เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาก่อน มีวิสัยทัศน์ในการกระจายการพัฒนาในหลายด้านให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ เน้นให้ความสำคัญกับคนชลบุรีมากเป็นอันดับหนึ่ง

²² ข้าราชการอบจ. ตำแหน่งผู้อำนวยการกอง, สัมภาษณ์, 22 ธันวาคม 2553.

²³ ข้าราชการอบจ. ระดับนักบริหารงานช่าง, สัมภาษณ์, 23 ธันวาคม 2553.

การกระทำต่างๆ โดยเจตนา ของนายปรีชาได้สร้างต้นแบบเน้นย้ำให้เห็นถึงบทบาทที่ใหญ่ที่ช่วยเหลือทุกคนจากการปฏิบัติหน้าที่ทั้งขณะอยู่ใน อบจ.และขณะลงพื้นที่พบปะประชาชน

ในช่วงที่ดำรงตำแหน่งได้เกิด**การกล่อมเกลாதองสังคม** ที่สำคัญคือการสร้างความรู้สึกร่วมของบุคลากรให้เห็นถึงความสำคัญและบทบาทของ อบจ.ในฐานะ **“พี่ใหญ่”** ที่จะดูแลน้องๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ โดยการให้ความช่วยเหลือโดยเฉพาะการช่วยเหลือด้านงบประมาณ นอกจากนี้ด้วยบุคลิกส่วนตัวของนายปรีชาเองทำให้เกิดกระบวนการกล่อมเกลาค่อยๆ ตามลักษณะผู้นำ

“ตอนนี้อยู่มีความอุ่นใจหรือความมั่นคงในการทำงานเพราะเดิมข้าราชการ อบจ.จะไหลออก ตอนนี้อยู่ไหลเข้าเพราะหัวจักรเป็นที่ดึงดูดซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้คนไปไกลหรือมาใกล้” ²⁴

ผลที่เกิดขึ้นคือ สมาชิก อบจ.ตระหนักถึงบุคลิกภาพในด้านบวกของนายปรีชา จึงทำให้การปฏิบัติงานมีความผ่อนคลาย ซึ่งสมาชิกบางคนมองว่าความผ่อนคลายนำมาซึ่งความล่าช้าและเฉื่อยชาในบางครั้ง นอกจากนี้ยังตระหนักถึงชื่อเสียงที่สะสมมาแต่อดีตจนปัจจุบัน ร่วมกับการที่นายปรีชา มีภูมิหลังที่เป็นบุคคลมีชื่อเสียงในระดับประเทศ มีทีมงานพร้อมในรูปของกลุ่มการเมืองบ้านใหญ่ชลบุรีที่สามารถประสานแนวทางการพัฒนาแบบบูรณาการร่วมกันทั้งจังหวัดโดยมี อบจ.เป็นแม่ข่ายใหญ่ จึงนับเป็นโอกาสที่จะได้ทำงานสำคัญ นอกจากนี้ ด้วยภาพลักษณ์ของผู้บริหารที่โดดเด่นจึงกลายมาเป็นสัญลักษณ์ขององค์การมากกว่าผลงาน ดังสะท้อนจากคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ผู้ที่อยู่ใน อบจ.จะมองไปที่ตัวผู้นำและตัวผู้นำก็จะเป็นภาพสะท้อนทำให้เห็นถึงบุคลิกของ อบจ.” ²⁵

²⁴ ข้าราชการ อบจ.ระดับบริหารงานแผนและงบประมาณ. สัมภาษณ์. 22 ธันวาคม 2553.

²⁵ ข้าราชการ อบจ.คนหนึ่ง. สัมภาษณ์. 22 ธันวาคม 2553.

กล่าวโดยสรุป องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีมีผู้นำที่มีความแตกต่างในบุคลิกส่วนตัวและแบบแผนการกระทำต่างๆ จนสร้างการกล่อมเกลாதองศาที่แตกต่างกันด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างดังกล่าวมิได้เป็นปัญหาในการปรับตัวของบุคลากร เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารเป็นการไปสู่สภาพที่ค่อนข้างคลาไคลมากขึ้น ดังคำสัมภาษณ์

“จังหวัดชลบุรีมีนายกอบจ. 2 คน นายกคนแรกเขาเป็นนักสู้ บุคลิกองค์การ ก่อตั้งองค์การขึ้นมาเพื่อที่จะมีความเข้มแข็งและในหลายหน่วยงานก็สามารถทำงานได้ตรงตามนโยบาย ด้วยความเข้มแข็งที่เขาก่อร่างสร้างขึ้นมาจนกระทั่งเป็นอบจ.ที่สมบูรณ์นี้ มาถึงนายกคนปัจจุบันเขามีนโยบายไม่แตกต่างกัน ส่งเสริมความเข้มแข็งเหมือนกัน เพราะฉะนั้นตรงนี้ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับข้าราชการ แต่การที่ว่าอยู่สบายหรือไม่สบายนั้นขึ้นอยู่กับตัวข้าราชการคนนั้นว่ามีจิตสาธารณะจิตบริการหรือไม่ เพราะงานเป็นภาพรวมของประชาชนทั้งจังหวัด”²⁶

กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง

จังหวัดระยองมีผู้บริหารมาแล้วทั้งสิ้น 5 คน จาก 7 วาระ คือ

- 1) นายสุรเกียรติ์ ดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2540 ถึงวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2541
- 2) นายพิศาล ดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2541 ถึงวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2542
- 3) นายพิศาล ดำรงตำแหน่งวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2543 ถึงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2547
- 4) นายอำนาจ ดำรงตำแหน่งวันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2547 ถึงวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2549
- 5) นายสอน ดำรงตำแหน่งวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549 ถึงวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2550

²⁶ ข้าราชการอบจ.ระดับบริหารงานช่าง, สัมภาษณ์. 23 ธันวาคม 2553.

6) นายคชา ดำรงตำแหน่งวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 ถึง 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2554

7) นายคชา ดำรงตำแหน่งสิงหาคม พ.ศ. 2554 ถึงปัจจุบัน

ความแตกต่างในจำนวนผู้บริหารของอบจ.ระยอง กับอบจ.ชลบุรี มีผลต่อกระบวนการฝังตึ๊งวัฒนธรรมโดยผู้นำพอสมควร กล่าวคือ จังหวัดชลบุรีมีเอกภาพในกลุ่มการเมืองสูง ผูกขาดและรักษาสถานเสียงในจังหวัดมาอย่างยาวนาน การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในแต่ละครั้งล้วนเกี่ยวพันกับกลุ่มการเมืองเดิม ขณะที่จังหวัดระยองมีกลุ่มการเมืองหลายกลุ่มที่มีการแข่งขันชิงชิงอำนาจกันมาโดยตลอด และเป็นกลุ่มการเมืองที่ลงสมัครรับเลือกตั้งทั้งการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น เมื่อครั้งมีการเลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากบรรดาสมาชิกสภาอบจ.บนฐานของการเจรจาต่อรองผลประโยชน์จึงเกิดการเปลี่ยนผู้บริหารตามคะแนนเสียงสนับสนุนในสภา และเมื่อจัดให้มีการเลือกตั้งนายกอบจ.โดยตรง ก็ยังคงประสบปัญหาความรุนแรงในการแข่งขันจนนำมาสู่การฟ้องร้องและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ถึง 5 ครั้ง

การดำรงตำแหน่งของนายกอบจ. 5 คนแรกนั้น กลไกการก่อตัวของวัฒนธรรมองค์การจากผู้นำยังไม่สามารถใช้ได้ผลด้วยหลายเหตุปัจจัย ทั้งด้วยระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งที่สั้น บุคลิกส่วนตัวที่ไม่ชัดเจนจนไม่อาจส่งผลต่อการเป็นต้นแบบในการกระทำตามที่ตั้งใจและการกลมเกลียวทางสังคมสมาชิกองค์การยังประสบกับปัญหาในการทำงานและอาศัยแบบแผนการทำงานที่คุ้นชินเดิมๆ มาเป็นแนวทางประพฤติปฏิบัติตน

“ในช่วงต้นงานที่โดดเด่นยังไม่มีอะไร โดยจะรอนโยบายจากส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ ยังไม่คิดเองทำเองหรือแม้แต่ว่าผู้บริหารที่จะมีนโยบายพัฒนาในด้านใดด้านหนึ่ง คือยังใหม่ด้วยกันหมด พอต่อมาเริ่มเข้ารับการอบรมและมีสถาบันการศึกษานักวิชาการเข้ามามีบทบาทกับท้องถิ่น ทำให้ข้าราชการมองภาพและบทบาทชัดเจนขึ้น สมัยก่อนเรามองไม่ออก เราคุ้นชินกับการทำงานกับผู้ว่าแบบบนลงล่างมาตลอด....นายกฯ แต่ละท่านศักยภาพไม่เท่ากัน ท่านพิศาล

เข้ามาในสมัยที่เริ่มมีการเปลี่ยนแปลง เพราะฉะนั้นการพัฒนาต่างๆ ยังไม่ค่อยเป็นรูปธรรม ในเรื่องนโยบายยังไม่ครบทุกด้าน จะเน้นไปในด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากง่ายที่สุดและกลัวว่าจะไปทำด้านอื่นแล้วผิดระเบียบผิดกฎหมาย ต่อมายุคท่านอำนาจก็ยังไม่มียอะไรเป็นรูปเป็นร่างเช่นกัน ข้าราชการก็ไม่ใช่ตัวของตัวเอง มีการแสวงหาผู้นำของตัวเองเพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง ประชาชนรู้จักอบจ.มากขึ้น รู้จักบทบาท ภารกิจ กิจกรรม ก็มาสมัยท่านนายกฯ คชา ที่ท่านกลายมาเป็นศูนย์กลางขององค์กร”²⁷

นายกฯ เป็นผู้ที่ได้ริเริ่มสร้างวัฒนธรรมองค์การของอบจ.ระยองให้มีความชัดเจนมากกว่าที่ผ่านมา ด้วยกลไก**บุคคลิกส่วนตัว**ที่เป็นคนตัดสินใจเร็ว มีความเป็นกันเองกับผู้ใต้บังคับบัญชา มีประสบการณ์ด้านการเมืองที่เคยเป็นอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระยองหลายสมัย เป็นกรรมาธิการหลายคณะจึงมีประสบการณ์การทำงานระดับประเทศที่มองภาพใหญ่ได้ดี ลักษณะการทำงานรวดเร็ว มีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลและเน้นการเข้าไปแก้ปัญหาให้กับประชาชน ให้ความสำคัญกับการประสานงานฝ่ายต่างๆ ด้วยความราบรื่น มีเครือข่ายในหลายแวดวงทั้งข้าราชการ นักการเมือง และนักธุรกิจ

ส่วนการ**กระทำต่าง ๆ** โดยเจตนาของผู้นำในการสร้างต้นแบบนั้น นายกฯสร้างบทบาทนักประสานงานทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน

“ถ้าเป็นเรื่องงานท่านจะขอให้เราทำงานที่รวดเร็ว การแก้ปัญหานั้นขอให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากการที่อบจ.เข้าไปแก้ปัญหา เข้าไปช่วยเหลือ เข้าไปส่งเสริมปรับปรุงพัฒนา ขอให้งานเดินหน้าโดยเร็ว การประสานงานท่านจะให้ความสำคัญมาก ระหว่างที่อบจ.เราไปประสานงานกับส่วนราชการอื่น ถ้ามีปัญหาติดขัดระดับไหนให้รายงาน ท่านจะมาช่วยเหลือ ถ้าจำเป็นต้องประสานถึงนักการเมืองระดับชาติ ท่านจะยกหูเดี๋ยวนั้นเลย นี่คือสไตล์การทำงานของท่าน”²⁸

²⁷ ข้าราชการอบจ.ระดับนักบริหารงานอบจ.คนหนึ่ง. สัมภาษณ์. 19 มกราคม 2554.

²⁸ ข้าราชการอบจ.ระดับนักบริหารงานอบจ.คนหนึ่ง. สัมภาษณ์. 19 มกราคม 2554.

จากการที่นายคชาแสดงตนในฐานะผู้ประสานให้ภารกิจสำเร็จลุล่วง ด้วยการอาศัยเครือข่ายและการเจรจาพูดคุยระหว่างฝ่ายต่างๆ นั้น นายคชาได้วางแผนการบริหารจัดการบุคลากรและเวลาของตนโดยมอบหมายที่ปรึกษาพิเศษและทีมบริหารให้รับผิดชอบดูแลบุคลากรและองค์การเกี่ยวกับกิจการภายในโดยตรง เพื่อลดขั้นตอนและการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ดังที่นายคชากล่าวว่า

“เรามีตัวบุคคลเหมือนกับการเล่นฟุตบอลที่ต้องเป็นทีม ต้องมีกองกลางคอยเป็นตัวจ่ายว่าถ้าไม่เข้าใจเรื่องนี้ต้องมาหาคนนี้แล้วคนนี้ต้องอยู่ประจำ เราต้องมีกองหลังที่แข็งแกร่งดูแลเรื่องระเบียบกฎหมาย ส่วนเราเหมือนกองหน้าที่ต้องไปสู้สนามนี้ สู้งาน แม้เราไม่อยู่ลูกน้องก็เคลียร์ได้ไม่ต้องรอนายกฯ มา”²⁹

เรื่องการให้เวลากับองค์การสำหรับนายคชานั้นมาปฏิบัติหน้าที่ที่อบจ. ทุกวันสัปดาห์เสมอ ออกไปงานต่างๆ บ้างแต่มักจะกลับมาปฏิบัติงานที่อบจ. ต่อจนเย็น ลักษณะการบังคับบัญชาจะสั่งการโดยตรง ไม่จำเป็นต้องต้องตามลำดับการบังคับบัญชา

การกล่อมเกลாதงสังคมที่เกิดขึ้นในอบจ.ระยอง อันเป็นผลมาจากผู้นำคือ สมาชิกองค์การรับรู้ถึงหลักประเพณีปฏิบัติตนที่ควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาท้องถิ่นดังเช่นที่ได้รับจากวิสัยทัศน์ผู้นำ โดยการบรรลุผลสำเร็จได้นั้นเกิดจากความสามารถในการนำระเบียบกฎหมายมาใช้ ทั้งนี้หากมีข้อติดขัดใดๆ สามารถอธิบายชี้แจงแก่ผู้นำได้ด้วยเหตุผลที่เพียงพอ

ผลที่เกิดขึ้นคือ จากช่วงต้นที่สมาชิกองค์การรับรู้ถึงความด้อยศักยภาพและความล้มเหลวที่ไม่มีผลงานขององค์การ จนกระทั่งนายคชาเข้ามาเป็นผู้บริหารสมาชิกองค์การต่างมองว่าผู้นำเป็นจุดแข็งสำคัญสำหรับอบจ. ทำให้อบจ.ระยองเป็นที่รู้จักและได้รับการยอมรับมากขึ้น

²⁹ คชา. สัมภาษณ์. 28 มกราคม 2554.

“จุดแข็งของอบจ.ระยองคือตัวท่านนายกฯ ที่เข้ามาปรับเปลี่ยนอบจ.ให้ อบจ.เป็นที่ยอมรับของประชาชนและของส่วนราชการอื่นๆ มีผลงานนวัตกรรมใหม่ๆ ในรูปของการให้บริการสาธารณะที่สามารถเข้าถึงประชาชนได้ทุกกลุ่ม สาขาอาชีพ สิ่งไหนที่เราไม่เคยทำ เราก็ได้ทำ ตัวข้าราชการได้พัฒนาขึ้นไปอีก ก้าว ได้เจออะไรใหม่ๆ นโยบายใหม่ๆ เราต้องกระตุ้นกระตุ้นมากขึ้น”³⁰

กล่าวโดยสรุป กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ข้าราชการที่เคยคุ้นชินกับการปฏิบัติงานในแบบเดิมๆ คือ ปฏิบัติงานตามโครงการพื้นฐานทั่วไป จะปรับตัวไม่ทันในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงโดยผู้นำอย่างนายกฯ แต่เมื่อเริ่มปรับตัวได้แล้วก็ตระหนักถึงบทบาทของตนที่มีความสำคัญกับท้องถิ่น ผ่านโครงการที่เห็นเป็นรูปธรรมต่างๆ จนเกิดเป็นเรื่องเล่าที่บ่งบอกถึงความภูมิใจ

ลักษณะวัฒนธรรมองค์การ

ความแตกต่างในผู้นำข้างต้นส่งผลต่อวัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากวิสัยทัศน์ บุคลิกภาพ และรูปแบบการบริหารจัดการของผู้นำแต่ละคนได้ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดการเรียนรู้ ปรับตัว และก่อเป็นแบบแผนพฤติกรรม ดังจะแสดงออกผ่านระดับการรับรู้ในวัฒนธรรมองค์การตามแนวคิดของชาชน ได้ 3 ระดับ ดังนี้

1. ระดับสิ่งแสดงภายนอกที่สังเกตได้ (Artifacts)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสองแห่งมีความแตกต่างของวัฒนธรรมองค์การในระดับพื้นผิวนี้ พอเป็นที่สังเกตได้ ดังนี้

³⁰ ข้าราชการอบจ.ระดับบริหาร. สัมภาษณ์. 19 มกราคม 2554.

ตารางที่ 1 แสดงลักษณะวัฒนธรรมในระดับจังหวัดที่สังเกตเห็นได้

สิ่งที่บ่งชี้วัฒนธรรม	องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ 1	องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ 2
อาคารสถานที่	ที่ทำการเป็นสัดส่วนมีอาณาบริเวณเพียงพอแก่การใช้ประโยชน์ ตัวอาคารออกแบบให้มีความกลมกลืนกับภูมิทัศน์มีการแบ่งพื้นที่ภายในตามหน่วยงานย่อย (สำนัก/กอง) อย่างเป็นระเบียบ โดยมีห้องสำหรับฝ่ายการเมือง ฝ่ายบริหารและส่วนราชการย่อย ที่จัดวางทำเลให้เหมาะสมกับลักษณะงานและผู้มาติดต่อ	ตั้งอยู่บริเวณเดียวกับส่วนราชการอื่นๆ ตัวอาคารสร้างมากกว่าสามสิบปี เป็นอาคารเดิมตั้งแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหาร ลักษณะอาคาร 2 ชั้นขนาดเล็กแต่ได้รับการต่อเติมขยายพื้นที่ใช้สอย และยังมีอาคารขนาดเล็กกระจายอยู่ในพื้นที่โดยรอบและอยู่นอกพื้นที่ (สนามกีฬาจังหวัด)
การแต่งกาย	การแต่งกายจะกำหนดเสื้อผ้าตามวันที่จังหวัดแจ้มาพร้อมกับเสื้อธงรงค์กิจกรรมในแต่ละช่วงเวลาให้วันจันทร์เป็นวันแต่งเครื่องแบบราชการ การแต่งกายมีความพร้อมเพรียงกันค่อนข้างมาก	แต่งตามวันโดยวันจันทร์สวมชุดราชการ มีการแต่งไปรเวทหนึ่งวัน ที่เหลือสวมเสื้อธงรงค์กิจกรรมที่อบจ. ให้ความสำคัญโดยพิจารณาร่วมกับการขอความร่วมมือของจังหวัด
ภาษา	ใช้ภาษาที่เป็นทางการกับบุคคลภายนอกแต่ลดระดับความเป็นทางการลงมากับสมาชิกภายใน	ใช้ภาษาที่เป็นกันเอง มีความเป็นทางการไม่สูงนักทั้งระหว่างบุคลากรและกับบุคคลภายนอก
ตำนานเรื่องเล่า	ความสำเร็จที่เคยทำมาในอดีต	กิจกรรม/โครงการสำคัญที่กำลังดำเนินการอยู่
สัญลักษณ์ของหน่วยงาน	อุปกรณ์ เครื่องใช้ต่างๆ ตลอดจนภาษาจะพบสัญลักษณ์หรือชื่อองค์การประทับอยู่เสมอ	พบสัญลักษณ์หน่วยงานน้อยกว่า

วัฒนธรรมองค์การที่สะท้อนจากสิ่งบ่งชี้ข้างต้นแสดงให้เห็นความแตกต่างของอบจ.ทั้งสองในด้านการก่อตัวของวัฒนธรรม กล่าวคือ อบจ.ชลบุรีมีการฝังตรึงวัฒนธรรมมาตั้งแต่เริ่มแรกที่มีนายกอบจ.ทำให้สิ่งแสดงภายนอกบ่งชี้ถึงความเป็นตัวตนที่ชัดเจนกว่า โดยผู้นำส่งผ่านความเชื่อในการเป็น “อบจ.มืออาชีพ” และ “อบจ.พี่ใหญ่” มายังสมาชิกจนก่อเป็นระเบียบแบบแผนทั้งพฤติกรรม ภาษา และสิ่งแสดงภายนอกอื่นๆ จนกล่าวได้ว่ามีความเป็นทางการสูงกว่าอบจ.ระยอง ขณะที่อบจ.ระยองได้รับการฝังตรึงวัฒนธรรมองค์การจากผู้นำในสมัยนายกฯที่ช้ากว่าอบจ. สิ่งแสดงภายนอกที่บ่งชี้วัฒนธรรมจึงมีทั้งสิ่งเดิมและสิ่งใหม่ผสมผสานกัน โดยความคุ้นชินเดิมที่สืบเนื่องมาจากอดีตทำให้มีความยืดหยุ่นและเรียบง่ายกว่าอบจ.ชลบุรี

2. ระดับค่านิยม (Values)

ชาวนั้นแนะนำให้ใช้การสัมภาษณ์เป็นหลักในการค้นหาค่านิยม ซึ่งข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์บุคลากรของอบจ.ทั้งสองแห่งพบว่า ค่านิยมมีความคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ทั้งสองอบจ.ต่างยึดถือหลักในการทำงานว่าต้องอยู่ใต้กรอบของระเบียบข้อบังคับและกฎหมาย ขณะเดียวกันต้องสามารถสนองตอบต่อนโยบายของฝ่ายการเมืองโดยเฉพาะนายกอบจ.ให้ได้ นอกจากนี้บุคลากรทั้งสองแห่งมีความภูมิใจในผลงานขององค์การที่ริเริ่มจากผู้นำของตน ทำให้องค์การได้รับชื่อเสียงและเป็นที่รู้จักมากยิ่งขึ้น

3. ระดับฐานคติเบื้องต้น (Assumption)

วัฒนธรรมองค์การในระดับฐานคติที่บุคลากรมีร่วมกันของอบจ.ที่พบคือ “ความมั่นคงและอยู่รอด” ทั้งแก่ตัวบุคลากรและองค์การ โดยความมั่นคงอยู่รอดนี้เป็นทางสองแพร่ง (dilemma) ของบุคลากรที่อยู่ในใจลึกๆ เนื่องจากการรับรู้ในกรอบกติกาของตนและองค์การว่าต้องอยู่ภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์ซึ่งถือเป็นค่านิยมของความเป็นข้าราชการและองค์การของรัฐมาโดยตลอด แต่ในขณะเดียวกัน เมื่อผู้บริหารของตนเป็นนักการเมืองที่มีหน้าที่ในการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ อีกทั้งยังเป็นผู้มีบทบาทในการชี้ชะตาความมั่นคงอยู่รอดของตนด้วย ซึ่งบางครั้งเงื่อนไขจากกระเปาะและตัวผู้นำกลับเป็นสิ่งที่บุคลากรต้องเลือกหากไม่สามารถอยู่ในวิถีทางเดียว

กันได้หรือเกิดความขัดกัน พฤติกรรมในที่ทำงานของบุคลากรในรูปแบบต่างๆ ล้วนมาจากการตัดสินใจเลือกทางสองแพร่งนั้นว่าจะออกมาในทางใด แต่โดยผลลัพธ์ก็คือ ตนเองต้องสามารถทำงานต่อไปได้ นั่นเอง

บทวิเคราะห์ผู้นำกับวัฒนธรรมองค์การ

ลักษณะแบบแผนพฤติกรรม ค่านิยม และฐานคติข้างต้นเกิดจาก บทบาทของผู้นำทั้งผู้ก่อตั้งหรือผู้นำรุ่นแรกซึ่งในที่นี้คือผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้นำในรุ่นต่อๆ มา จนกระทั่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบัน

การที่ข้าราชการส่วนภูมิภาคเข้าไปมีบทบาทในการบริหาร อบจ. ไม่ว่าจะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะหัวหน้าอบจ. รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด ผู้ช่วยปลัดจังหวัด ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น เสมียนตราจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ล้วนแล้วแต่นำแบบแผนพฤติกรรมและค่านิยมของระบบราชการเข้าสู่อบจ. โดยผ่านกระบวนการนี้ในการทำงานร่วมกัน โดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีความเชื่อในเรื่องความเป็น “พ่อเมือง” ที่ได้รับความเคารพจากข้าราชการในจังหวัดและประชาชนเป็นอย่างมาก อันถือเป็นวัฒนธรรมของสังคมไทยมาเป็นเวลานาน ประกอบกับสภาพแวดล้อมในการดำเนินงานที่ต้องร่วมงานกับข้าราชการส่วนภูมิภาคอันทำให้เกิดความเชื่อในความดีของข้าราชการท้องถิ่น เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกาศให้ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ทำให้ข้าราชการท้องถิ่นมีความหวังที่จะมีนายเป็นของตนเองและจะได้แยกจากข้าราชการส่วนภูมิภาคได้บ้างไม่มากนักน้อย แต่เนื่องจากเวลานั้นเป็นช่วงเริ่มต้นที่กระแสการกระจายอำนาจได้เริ่มขึ้น การก้าวขึ้นมาเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดของนักการเมืองในแต่ละจังหวัดจึงเริ่มปรากฏความแตกต่างที่ขึ้นอยู่กับลักษณะกลไกผู้นำ กล่าวคือ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี ผู้นำคนแรกมีลักษณะเด็ดขาด ถึงลูกถึงคน ติดตามงานอย่างใกล้ชิด และผลักดันให้อบจ.ชลบุรีเป็นอบจ.ระดับแนวหน้า เป็นเสมือนอบจ.ของประเทศไทย ทำให้บุคลากรต้องสร้างประสบการณ์ของตนในภารกิจต่างๆ อย่างรวดเร็ว แข่งกับเวลา ทำงานหนัก และมีความ

กีดกันจากการติดตามงานของผู้นำ แต่ผลลัพธ์ที่ได้คือประสบการณ์การทำงานที่ยากและยิ่งใหญ่ ไม่เคยมีอบจ.ไหนทำมาก่อน จนก่อเป็นการรับรู้ได้ว่าอบจ.เป็นที่รู้จักและเป็นแบบอย่างให้กับอบจ.อื่นๆ ทั่วประเทศ การรับรู้ดังกล่าวได้หล่อหลอมให้การทำงานเริ่มมีความเป็นแบบแผน มีระเบียบ และในที่สุดก็นำไปสู่ความเป็นทางการ ประกอบกับเมื่อเปลี่ยนตัวผู้นำซึ่งเป็นคนคลั่งที่มีคุณสมบัติส่วนตัวที่ผู้บังคับบัญชาชื่นชอบคือ เป็นผู้มีการศึกษา สุภาพ ใจดี เคยเป็นอดีตส.ส.มาก่อน ภูมิหลังครอบครัวที่เป็นผู้นำกลุ่มการเมืองในจังหวัดชลบุรี ให้อิสระทางความคิดและรับฟังมากขึ้น บริหารจัดการโดยยึดหลักสายการบังคับบัญชา ทำให้บุคลากรมีความสุขในการทำงาน ขณะเดียวกันก็ทำงานได้ช้าลงไม่ต้องเร่งรีบเช่นในอดีต จึงเกิดการตอกย้ำความมีเสถียรภาพและความเป็นทางการขององค์กรนั้นให้เด่นชัดมากขึ้น

องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง หลังการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทางอ้อม ยังคงประสบกับวิถีเดิมที่สมาชิกสภาจังหวัดต่างแย่งชิงผลประโยชน์ ผู้นำที่เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในช่วงแรกจึงยังไม่ได้วางรากฐานการทำงาน ไม่ว่าจะเป็นพันธกิจ เป้าหมาย การคัดเลือกบุคลากร และการประเมินผลงานที่ถือเป็นกลไกการฝังตรึงวัฒนธรรมส่วนหนึ่งข้าราชการอบจ.ต่างทำงานโดยอาศัยระเบียบและประสบการณ์เดิมของตนนำพาไปก่อน จนกระทั่งนายกฯเข้ารับตำแหน่งด้วยบุคลิกถึงลูกถึงคน ให้ความสำคัญกับภารกิจของอบจ.เป็นอย่างมาก เป็นอดีตส.ส. ที่มีเครือข่ายทางการเมืองและทางสังคมที่กว้างขวาง ซึ่งได้นำภารกิจใหม่ๆ เข้าสู่องค์กรให้บุคลากรได้เรียนรู้ จึงมีการปรับตัวจากอดีตให้ทันกับความต้องการของผู้นำมากขึ้น และผู้นำได้ถ่ายทอดเป้าหมาย พันธกิจ วิสัยทัศน์ให้บุคลากรทราบโดยทั่วกัน ตลอดจนมีมาตรการในการควบคุมบัญชาและการประเมินผลงาน ทำให้บุคลากรเกิดการบูรณาการภายใน จนเกิดผลลัพธ์คือ บุคลากรรับรู้ ถึงผลงานของอบจ.อย่างเป็นรูปธรรมแบบที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน และกลายเป็นความภูมิใจในองค์กรของตน

กล่าวโดยสรุปก็คือ ฐานคติเบื้องต้นที่เป็นแก่นของวัฒนธรรมองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองแห่งมีจุดร่วมกันคือ **ความมั่นคงและ**

ความอยู่รอด ซึ่งอธิบายได้ว่า เหตุผลในการเข้าทำงานมาจากการเป็นหน่วยงานราชการรูปแบบหนึ่งที่มีความมั่นคงกว่าองค์กรเอกชน เมื่อเข้าสู่องค์กรบุคลากรได้เรียนรู้และปรับตัวจาก 2 ส่วนคือ 1) ส่วนพื้นฐานทั่วไป จากสมาชิกในองค์กรด้วยกันให้ทำความเข้าใจถึงแบบแผนการทำงานที่เป็นไปโดยระเบียบข้อบังคับอันเป็นมรดกที่ส่งผ่านมาจากการเริ่มต้นองค์กรและเงื่อนไขสภาพการเป็นองค์กรของรัฐซึ่งไม่ต่างจากองค์กรอื่นๆ 2) ส่วนที่มีผลต่อการตัดสินใจ ขณะที่เรียนรู้และปรับตัวจากผู้นำแต่ละแบบนั้น บุคลากรจะต้องตัดสินใจในการแสดงออกซึ่งพฤติกรรมการทำงานหรือค่านิยมที่สอดคล้องกับสถานการณ์ เพื่อสามารถนำพาตนเองให้อยู่รอดไปตามลักษณะบุคคลิก ความต้องการและวิธีการบริหารจัดการของผู้นำที่หมุนเวียนเข้าตามวิถีทางการเมือง ซึ่งถือเป็นลักษณะเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อสรุป

ขายนักกล่าวว่า ภาวะผู้นำและวัฒนธรรมเปรียบเสมือนเหรียญสองด้านที่ต้องคู่กันเสมอ หน้าที่ที่สำคัญและโดดเด่นที่สุดของภาวะผู้นำก็คือ การจัดการกับวัฒนธรรม ซึ่งเมื่อนำมาศึกษากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว สามารถจะค้นพบบทบาทและอิทธิพลที่ผู้นำมีต่อวัฒนธรรมองค์กรได้เป็นอย่างดี เนื่องด้วยอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจในการบังคับบัญชาข้าราชการและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ และบุคลิกลักษณะของผู้นำที่มีผลต่อปฏิสัมพันธ์กับผู้ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนเป้าหมายของผู้นำที่ต้องการสร้างผลงานให้กับท้องถิ่นมาเป็นเงื่อนไขที่ผู้ปฏิบัติตามต้องสร้างการบรรลุผลในเป้าหมายให้ได้ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยจากผู้นำต่อวัฒนธรรมองค์กรทั้งสิ้น ดังนั้น วัฒนธรรมองค์กรจะมีรูปแบบใดนั้น อิทธิพลจากผู้นำจะเป็นกลไกสำคัญในการก่อเกิดวัฒนธรรมองค์กรนั้นๆ ขึ้นมา ผู้นำที่สามารถวางรากฐานวัฒนธรรมองค์กรอย่างเหมาะสมกับเป้าหมายขององค์กรและนำพาองค์กรไปสู่การบรรลุพันธกิจจากพื้นฐานวัฒนธรรมองค์กรที่สร้างขึ้นมา จึงเรียกได้ว่ามี “ภาวะผู้นำ”

บรรณานุกรม

- โกวิทย์ พวงงาม. *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ส.เอเชียเพรส (1998) จำกัด, 2550.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. *100 ปีแห่งการปฏิรูประบอบราชการ วัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา, 2541.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. “จากสุขาภิบาลถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด”. ใน *เอกสารชุดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น: ลำดับที่ 5*. เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2539.
- ปิยะมาศ หัตถพงศ์. *บทบาทของ “สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย” ในการผลักดันการกระจายอำนาจ*. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาการปกครอง, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.
- สุนทร วงศ์ไวยวรรณ. *วัฒนธรรมองค์การ แนวคิด งานวิจัย และประสบการณ์*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โพธิ์เพชร, 2540.
- Alvesson M., and Alvesson, B. *Corporate Culture and Organizational Symbolism*. Berlin: Walter de Gruyter, 1992.
- Hallett, T. “Symbolic Power and Organizational Culture”. *Sociological Theory*, 21(2003): 128-149.
- Nelson, M. H. *Local Government Reform in Thailand. With some Comparative Perspectives*. Nonthaburi: Center for the Study of Thai Politics and Democracy (CSTPD), King Prajadhipok’s Institute, 2000.
- Schein, E. H. *Organizational culture and leadership*. 2nd,. San Francisco, Calif.: Jossey-Bass Publishers, 1992.

Smircich, L. "Concepts of Culture and Organizational Analysis".
Administrative Science Quarterly. 28 (1983).

Weber, M. *Economy and Society*. New York: Bedminister Press,
1968.