วัฒนธรรมองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร และเทศบาลเมืองในจังหวัดชลบุรีและจังหวัดระยอง

อุษณากร ทาวะรมย์[1]

ได้รับบทความ: 16 กุมภาพันธ์ 2562 **แก้ไขบทความแล้วเสร็จ:** 5 มีนาคม 2562
ตอบรับตีพิมพ์: 12 มีนาคม 2562 **เผยแพร่:** 30 เมษายน 2562

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวัฒนธรรมองค์การในปัจจุบันขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร และเทศบาลเมืองในจังหวัดชลบุรีและจังหวัดระยอง และเพื่อศึกษาวัฒนธรรมองค์การที่ต้องการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร และเทศบาลเมืองในจังหวัดชลบุรีและจังหวัดระยอง โดยเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถามกับบุคลากรในองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร และเทศบาลเมืองในจังหวัดชลบุรีและจังหวัดระยอง รวมทั้งสิ้น 4,225 คน พร้อมทั้งสัมภาษณ์เชิงลึกผู้แทนของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติ จำนวน 24 คน วิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณด้วยสถิติเชิงพรรณนา และวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพด้วยวิธีการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา

ผลการวิจัยพบว่า วัฒนธรรมองค์การในปัจจุบันที่เป็นวัฒนธรรมเด่นคือ วัฒนธรรมสายบังคับบัญชา และมีวัฒนธรรมรองคือ วัฒนธรรมสัมพันธ์เกื้อกูล ส่วนวัฒนธรรมที่ต้องการคือ วัฒนธรรมสัมพันธ์เกื้อกูล สำหรับแนวทางการจัดการวัฒนธรรม คือ (1) ลดวัฒนธรรมสายบังคับบัญชา และเพิ่มวัฒนธรรมการปรับเปลี่ยนให้มากขึ้น (2) เตรียมคนให้พร้อม สร้างแผนปฏิบัติการรองรับให้เป็นรูปธรรมชัดเจน ปรับวิธีการทำงานที่เน้นความคิดสร้างสรรค์ การทำงานเชิงรุก และนำเทคโนโลยีมาช่วยในการทำงานและการบริการ และ (3) ลักษณะที่องค์การต้องเน้น ได้แก่ การสร้างพลังอำนาจแก่บุคลากร

[1] ดร., อาจารย์ประจำวิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา จังหวัดชลบุรี
อีเมล์: ausa.tavarom@gmail.com

ให้มากขึ้น การส่งเสริมการทำงานเป็นทีม การส่งเสริมการมีส่วนร่วม การปรับระเบียบให้ยืดหยุ่น การสนับสนุนความคิดใหม่ ๆ ในการปฏิบัติ รวมทั้ง การปรับตัวให้สอดคล้องกับสิ่งแวดล้อมและความต้องการของผู้รับบริการ

คำสำคัญ: วัฒนธรรมองค์การ/ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ จังหวัดชลบุรี/ จังหวัดระยอง

THE ORGANIZATIONAL CULTURE OF LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS: A CASE STUDY OF PROVINCIAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATION, CITY MUNICIPALITY AND TOWN MUNICIPALITY IN CHON BURI AND RAYONG PROVINCES

Ausanakorn Tavarom[1]

Received: February 16, 2019 **Revised:** March 5, 2019
Accepted: March 12, 2019 **Available Online:** April 30, 2019

ABSTRACT

The purposes of this research were to examine existing organizational cultures of Provincial Administrative Organization, City Municipality and Town Municipality located in Chon Buri and Rayong provinces and to investigate desired organizational cultures of these organizations. The data collection tool was questionnaire which was distributed to personnel working for these local governments, total of 4,225 persons. Also, an in-depth interview technique was used to collect the data from the key informants which comprised of 24 representatives of administrators and practitioners. The quantitative data was analyzed by descriptive statistics and the qualitative data was analyzed by content analysis.

[1] Dr., Lecturer of Graduate School of Public Administration, Burapha University, Chon Buri Province, Thailand.
E-mail: ausa.tavarom@gmail.com

The results found that an existing and outstanding organizational culture was the hierarchy culture and followed by the clan culture. Also, the clan culture was rated as a desired culture. Furthermore, the guidelines for managing cultures were (1) the local administrative organizations diminished the hierarchy culture and focused more on the adhocracy culture, (2) the local administrative organizations managed manpower preparation, created practical and concrete plans, adjusted the way of creative work process, including proactive practice, and used technology in work and service provision, and (3) the desired organizational culture were to empower working personnel, promote team-working and participation, adjust regulations to be flexible, encourage new ideas for practice, and adapt to be consistent with environment and needs of service receivers.

KEYWORDS: Organizational Culture/ Local Administrative Organizations/ Chon Buri/ Rayong

บทนำ

วัฒนธรรมองค์การคือรูปแบบฐานคติพื้นฐานซึ่งสร้าง ค้นพบ หรือพัฒนาขึ้นโดยคนกลุ่มหนึ่งเพื่อใช้ในการแก้ปัญหาในการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมภายนอกหรือการประสานงานภายใน และสามารถใช้งานได้ดีจนกระทั่งได้รับการยอมรับว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้อง จึงได้รับการกำหนดไปยังสมาชิกใหม่เพื่อให้เป็นแนวทางในการรับรู้ การคิด และรู้สึกต่อปัญหาต่าง ๆ (Edgar Schein, 1990, p.111 อ้างถึงใน ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2551, หน้า 184) อีกทั้ง ถ้าวัฒนธรรมองค์การประกอบด้วยความเกี่ยวข้องผูกพัน (Involvement) ความสามารถในการปรับตัว (Adaptability) ความสม่ำเสมอคงเส้นคงวา (Consistency) และภารกิจและวิสัยทัศน์ที่เหมาะสม (Mission and Vision) ก็จะส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์การ (Denison, 1990 อ้างถึงใน ชนิดา จิตตรุทธะ, 2559 หน้า 28) และผลการศึกษาของนักวิชาการต่าง ๆ ทำให้ได้ข้อค้นพบที่ยืนยันว่าวัฒนธรรมองค์การกับประสิทธิผลขององค์การมีความสัมพันธ์กันด้วย (กมลลักษณ์ ธนานันต์เมธี, 2559; ศรีสกุล เจริญศรี, ไชยา ยิ้มวิไล และปิยากร หวังมหาพร, 2559; สุดารัตน์ โยธาบริบาล, 2553; นฤมล ชุนถนอม, 2551) อย่างไรก็ตาม การทำความเข้าใจวัฒนธรรมองค์การจึงเป็นการสะท้อนบุคลิกภาพขององค์การได้เป็นอย่างดี เพื่อนำไปสู่การจัดการวัฒนธรรมและการเตรียมพร้อมองค์การให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมภายนอก เพราะการเปลี่ยนแปลงองค์การที่แท้จริงขึ้นอยู่กับการเปลี่ยนแปลงความคิดหรือความเชื่อของคนในองค์การเป็นสำคัญ (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2551, หน้า 206)

จังหวัดชลบุรีและจังหวัดระยองอยู่ในพื้นที่ภาคตะวันออกที่ในปัจจุบันถือว่ามีความสำคัญอยู่ในลำดับต้น เนื่องจากตั้งอยู่ในจุดยุทธศาสตร์ของภูมิภาคอาเซียนและเป็นฐานการผลิตอุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศ อีกทั้งรัฐบาลได้มีโครงการสำคัญ เช่น โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (EEC) โดยมีเป้าหมายของการพัฒนาคือยกระดับพื้นที่เป็นเขตเศรษฐกิจชั้นนำของเอเชีย พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเชื่อมโยงอย่างมีประสิทธิภาพ อำนวยความสะดวกและสิทธิประโยชน์แก่นักลงทุน สนับสนุนอุตสาหกรรมเทคโนโลยีขั้นสูงและท่องเที่ยว และส่งเสริมการพัฒนาเมืองและสภาพแวดล้อมเมือง จึงทำให้ทั้งสองจังหวัดมีความน่าสนใจในการศึกษาเนื่องจากมีสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การที่มีการเปลี่ยนแปลงชัดเจน

ดังนั้น เพื่อการเตรียมความพร้อมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้สภาพแวดล้อมภายนอกองค์การที่มีการเปลี่ยนแปลงและช่วยขับเคลื่อนนโยบายภาครัฐได้เป็นอย่างดี

ผู้วิจัยจึงเล็งเห็นความสำคัญของการศึกษาภาพรวมของวัฒนธรรมองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรีและจังหวัดระยอง เนื่องจากความสำเร็จขององค์การขึ้นอยู่กับความสอดคล้องกันระหว่างวัฒนธรรมองค์การกับสภาพแวดล้อม และหากทราบว่าวัฒนธรรมแบบใดที่สอดคล้องกับเป้าประสงค์ระยะยาว ยิ่งทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถกำหนดแนวทางในการเตรียมองค์การและพัฒนาระบบกลไกการบริหารท้องถิ่นเพื่อเป็นภูมิคุ้มกันและความมั่นคงในการบริหารภายใต้การเปลี่ยนแปลงให้เกิดผลสำเร็จต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาวัฒนธรรมองค์การในปัจจุบันขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร และเทศบาลเมืองในจังหวัดชลบุรีและจังหวัดระยอง

2. เพื่อศึกษาวัฒนธรรมองค์การที่ต้องการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร และเทศบาลเมืองในจังหวัดชลบุรีและจังหวัดระยอง

ทฤษฎีและกรอบแนวคิดการวิจัย

ตัวแบบการแข่งขันของค่านิยม (The Competing Values Model)

Kim S. Cameron และ Robert E. Quinn ได้นำเสนอตัวแบบการแข่งขันของค่านิยม (The Competing Values Model) โดยมีรากฐานมาจากคำถามที่ว่า “*ประสิทธิผลขององค์การคืออะไร และมีเกณฑ์หลักอะไรที่ระบุว่าองค์การมีประสิทธิผลหรือไม่มี*” และจากการทบทวนการศึกษาของนักวิชาการพบว่า ประสิทธิผลขององค์การสามารถจำแนกได้ 2 มิติ คือ *มิติแรก* เป็นการแข่งขันระหว่าง การเน้นความยืดหยุ่น การจัดการตนเองและพลวัต กับ ความมีเสถียรภาพ ความเป็นระเบียบและการควบคุม และ*มิติที่สอง* เป็นการแข่งขันระหว่าง การเน้นภายในองค์การ การบูรณาการ และความเป็นเอกภาพ กับ การเน้นภายนอกองค์การ ความแตกต่างหลากหลาย และการแข่งขัน (พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2552) และเมื่อนำมิติทั้งสองข้างต้นมารวมกันก็จะเกิดเป็นสี่มุม และแต่ละมุมก็จะมีตัวชี้วัดของความสำเร็จที่แตกต่างกัน (Cameron and Quinn, 1999, p.32) ดังนั้นตัวแบบการแข่งขันของค่านิยมจึงจำแนกวัฒนธรรมองค์การออกเป็น 4 ประเภทคือ วัฒนธรรมสัมพันธ์เกื้อกูล (Clan Culture) วัฒนธรรมการปรับเปลี่ยน (Adhocracy Culture)

วัฒนธรรมสายบังคับบัญชา (Hierarchy Culture) และวัฒนธรรมการตลาด (Market Culture)

อย่างไรก็ตามเนื่องจากตัวแบบนี้สามารถอธิบายวัฒนธรรมองค์การที่ครอบคลุมทั้งสภาพแวดล้อมภายในและสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การที่มีการเปลี่ยนแปลง จึงทำให้เลือกใช้แนวคิดนี้มาใช้ โดย *วัฒนธรรมสัมพันธ์เกื้อกูล* เป็นวัฒนธรรมที่บรรยากาศภายในองค์การมีลักษณะคล้ายกับความสัมพันธ์ภายในครอบครัวขยาย โดยมีค่านิยมร่วมและเป้าประสงค์ ความสามัคคี การมีส่วนร่วม และความรู้สึกความเป็นพวกเรา (A sense of We-ness) *วัฒนธรรมการปรับเปลี่ยน* เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองสภาพแวดล้อมที่มีความซับซ้อนและมีพลวัตสูง *วัฒนธรรมสายบังคับบัญชา* ตั้งอยู่บนรากฐานของ Max Weber ที่เสนอลักษณะ “องค์การราชการ (Bureaucracy)” 7 ประการและสะท้อนเป้าประสงค์ในเรื่องประสิทธิภาพ ส่วน*วัฒนธรรมการตลาด* เกิดขึ้นในปลายทศวรรษที่ 1960 เนื่องจากองค์การเผชิญหน้ากับการแข่งขันสูง วัฒนธรรมนี้จึงมุ่งภายนอกมากกว่าภายใน เน้นการดำเนินการกับพันธมิตรภายนอก เช่น องค์การภาครัฐหากมีวัฒนธรรมนี้จะเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง และการทำงานร่วมกับพันธมิตรต่าง ๆ ในองค์การภาคเอกชน ภาคประชาชน หรือองค์การระหว่างประเทศ ประสิทธิผล ความพึงพอใจของผู้รับบริการ (พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2552, หน้า 245-247)

กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้แนวคิดตัวแบบการแข่งขันของค่านิยมของ Cameron and Quinn (1999) มาศึกษาวัฒนธรรมองค์การในปัจจุบันและวัฒนธรรมองค์การที่ต้องการ โดยลักษณะของวัฒนธรรมองค์การในแต่ละประเภทอธิบายได้จากตัวแปรหลัก 6 ตัว ได้แก่ คุณลักษณะเด่นขององค์การ ภาวะผู้นำในองค์การ การจัดการบุคลากร สิ่งยึดโยงขององค์การ จุดเน้นของยุทธศาสตร์ และเกณฑ์ของความสำเร็จ

วิธีการวิจัย

การวิจัยเชิงปริมาณ

ประชากรคือ บุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร และเทศบาลเมืองในจังหวัดชลบุรีและจังหวัดระยอง ซึ่งมีทั้งหมด 17 แห่ง (ข้อมูล ณ วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ.2560 ของกองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น)

จำนวนทั้งสิ้น 7,680 คน (จำนวนบุคลากรได้จากการสอบถามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ดังตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่างของงานวิจัย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	**จังหวัดชลบุรี**	**จังหวัดระยอง**	**N**	**$n_{คำนวณ}$**	**$n_{เก็บจริง}$**
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	391	734	1,125	56	653
เทศบาลนคร	1,971	709	2,680	133	1,591
เทศบาลเมือง	3,040	835	3,875	192	1,981
รวม	5,402	2,278	7,680	380	4,225

อย่างไรก็ตามขนาดกลุ่มตัวอย่างต้องมีอย่างน้อย 380 คน จากการคำนวณขนาดกลุ่มตัวอย่างด้วยสูตรทาโร่ยามาเน่ ที่ระดับความเชื่อมั่น 95% และความคลาดเคลื่อนที่ 0.05 แต่การเก็บข้อมูลจริงครั้งนี้มีจำนวนทั้งสิ้น 4,225 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลคือ แบบสอบถาม (Questionnaire) จำนวน 1 ฉบับ แบ่งออกเป็น 3 ตอน ดังนี้ *ตอนที่ 1* ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม มี 6 ข้อ เป็นลักษณะแบบเลือกตอบ *ตอนที่ 2* แบบประเมินวัฒนธรรมองค์การในสภาพปัจจุบัน (Now) และ*ตอนที่ 3* แบบประเมินวัฒนธรรมองค์การในสภาพที่ต้องการให้เป็น (Preferred) ซึ่งตอนที่ 2 และ 3 นี้ เป็นแบบประเมินที่กำหนดคะแนนเต็ม 100 คะแนน แล้วให้ผู้ตอบแบบประเมินเลือกว่าลักษณะใดสำคัญมากและลักษณะใดสำคัญน้อย หากเลือกว่าลักษณะใดสำคัญมากก็จะให้คะแนนลักษณะนั้นสูง และทำให้คะแนนในตัวเลือกอื่นได้คะแนนน้อยลง (พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2552, หน้า 250) การวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ใช้ค่าความถี่ และค่าร้อยละ ส่วนคะแนนประเมินวัฒนธรรมองค์การ (สภาพปัจจุบัน-สภาพความที่ต้องการให้เป็น) ใช้ค่าเฉลี่ยของคะแนนประเมินจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 17 แห่งมาอธิบายแทนภาพรวม

การวิจัยเชิงคุณภาพ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) คือ*กลุ่มผู้บริหาร* ประกอบด้วย นายก อบจ. หรือ นายกเทศมนตรี หรือ นายก อบต. หรือ ปลัด หรือผู้แทน และ*กลุ่มผู้ปฏิบัติงาน*

ประกอบด้วย ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ พนักงานจ้างตามภารกิจ ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 24 คน โดยพิจารณาเลือกจากองค์การที่สอดคล้องกับผลการศึกษาเชิงปริมาณ

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเชิงคุณภาพคือ แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) จำนวน 1 ชุด โดยมีแนวคำถามเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์การในอนาคตที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ เช่น Thailand 4.0 ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณลักษณะนี้จะใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยแยกให้เห็นถึงส่วนประกอบและความสัมพันธ์ระหว่างส่วนประกอบเหล่านั้น (สุวิมล ติรกานันท์, 2556, หน้า 251)

ผลการศึกษา

ผลการวิจัยเชิงปริมาณ

1. ผู้ตอบแบบสอบถามมีจำนวน 4,225 คน เป็นเพศหญิงมากกว่าเพศชาย คิดเป็นร้อยละ 62.20 และ 37.80 ตามลำดับ มีอายุ 31-35 ปี มากที่สุด (ร้อยละ 34.84) รองลงมาคือ อายุไม่เกิน 30 ปี (ร้อยละ 24.95) และ อายุ 36-40 ปี (ร้อยละ 22.27) ตามลำดับ มีตำแหน่งพนักงานจ้างตามภารกิจ มากที่สุด (ร้อยละ 60.47) รองลงมาคือ ข้าราชการ (ร้อยละ 20.92) และลูกจ้าง (ร้อยละ 16.12) ตามลำดับ มีอายุการทำงาน มากกว่า 1 ปี-5 ปี มากที่สุด (ร้อยละ 33.51) รองลงมาคือ อายุการทำงานมากกว่า 5 ปี-10 ปี (ร้อยละ 29.82) และ มากกว่า 10 ปี-15 ปี (ร้อยละ 15.53) ตามลำดับ

2. ***ภาพรวมของวัฒนธรรมองค์การในปัจจุบันขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร และเทศบาลเมืองในจังหวัดชลบุรีและระยอง*** พบว่า มีวัฒนธรรมองค์การในปัจจุบันที่เป็นวัฒนธรรมเด่นคือ วัฒนธรรมสายบังคับบัญชา และมีวัฒนธรรมรองคือ วัฒนธรรมสัมพันธ์เกื้อกูล ส่วนวัฒนธรรมเสริมคือ วัฒนธรรมการตลาด และ วัฒนธรรมการปรับเปลี่ยน ดังตารางที่ 2 และเมื่อจำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า *องค์การบริหารส่วนจังหวัด* มีวัฒนธรรมเด่นในปัจจุบันคือ วัฒนธรรมสายบังคับบัญชา (2 แห่ง) ส่วนวัฒนธรรมที่ต้องการคือ วัฒนธรรมสัมพันธ์เกื้อกูล (2 แห่ง) *เทศบาลนคร* มีวัฒนธรรมเด่นในปัจจุบันคือ วัฒนธรรมสายบังคับบัญชา (2 แห่ง) กับวัฒนธรรมสัมพันธ์เกื้อกูล (1 แห่ง) ส่วนวัฒนธรรมที่ต้องการคือ วัฒนธรรมสัมพันธ์เกื้อกูล (3 แห่ง) และ *เทศบาลเมือง* มีวัฒนธรรมเด่นในปัจจุบันคือ วัฒนธรรมสายบังคับบัญชา (8 แห่ง)

วัฒนธรรมสัมพันธ์เกื้อกูล (4 แห่ง) ส่วนวัฒนธรรมที่ต้องการคือ วัฒนธรรมสัมพันธ์เกื้อกูล (10 แห่ง) กับวัฒนธรรมสายบังคับบัญชา (2 แห่ง)

ตารางที่ 2 ภาพรวมของวัฒนธรรมองค์การในปัจจุบันและวัฒนธรรมองค์การที่ต้องการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร และเทศบาลเมืองในจังหวัดชลบุรีและระยอง

ประเภทวัฒนธรรมองค์การ	ปัจจุบัน (Now)	ต้องการ (Preferred)
วัฒนธรรมสัมพันธ์เกื้อกูล (Clan Culture)	26.39	27.07
วัฒนธรรมการปรับเปลี่ยน (Adhocracy Culture)	23.02	23.95
วัฒนธรรมการตลาด (Market Culture)	23.51	22.98
วัฒนธรรมสายบังคับบัญชา (Hierarchy Culture)	27.08	26.00
คะแนนรวม	100.00	100.00

หมายเหตุ มาจากแบบประเมินที่กำหนดคะแนนเต็ม 100 คะแนน

นอกจากนี้ ***ความเข้มแข็งของวัฒนธรรมองค์การในปัจจุบันขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร และเทศบาลเมืองในจังหวัดชลบุรีและระยอง*** อยู่ในวัฒนธรรมสายการบังคับบัญชา (4 มิติ) กับวัฒนธรรมสัมพันธ์เกื้อกูล (2 มิติ) และมิติที่มีความเข้มแข็งสามอันดับแรก ได้แก่ *มิติที่ 5 จุดเน้นของยุทธศาสตร์* คือ องค์การเน้นความยืนยงและเสถียรภาพ สิ่งสำคัญคือ ประสิทธิภาพ การควบคุม และการปฏิบัติงานที่ราบรื่น รองลงมาคือ *มิติที่ 6 เกณฑ์ของความสำเร็จ* คือ องค์กรให้นิยามความหมายของความสำเร็จอยู่บนพื้นฐานของหลักประสิทธิภาพ สิ่งสำคัญคือ การส่งมอบผลงานและบริการที่มีคุณภาพ แผนการทำงานที่ราบรื่น และต้นทุนการผลิตต่ำ และ *มิติที่ 2 ภาวะผู้นำในองค์การ* คือ ผู้นำในองค์การมีลักษณะของการให้คำปรึกษาแนะนำ อำนวยความสะดวก หรือดูแลเอาใจใส่

ส่วน***ความเข้มแข็งของวัฒนธรรมองค์การที่ต้องการให้เป็นและจำเป็นต่อความสำเร็จขององค์การ*** อยู่ในวัฒนธรรมสัมพันธ์เกื้อกูลทั้ง 6 มิติเช่นเดียวกัน และมิติที่มีความเข้มแข็งสามอันดับแรกคือ *มิติที่ 6 เกณฑ์ของความสำเร็จ* คือ องค์กรให้นิยาม

ความหมายของความสำเร็จอยู่บนพื้นฐานของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การทำงานเป็นทีม ความผูกพันของพนักงาน และความห่วงใยต่อบุคลากร รองลงมาคือ *มิติที่ 3 การจัดการบุคลากร* คือ รูปแบบของการจัดการในองค์กรมีลักษณะทำงานเป็นทีม มีน้ำหนึ่งใจเดียวกัน และมีส่วนร่วม และ *มิติที่ 2 ภาวะผู้นำในองค์การ* คือ ผู้นำในองค์การมีลักษณะของการให้คำปรึกษาแนะนำ อำนวยความสะดวก หรือดูแลเอาใจใส่

ผลการวิจัยเชิงคุณภาพ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้ให้ประเด็นไว้ดังนี้

1. สิ่งที่องค์การต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อให้องค์การสามารถทำหน้าที่เป็นกลไกในการขับเคลื่อน นโยบาย ได้แก่

1.1 เตรียมคนให้พร้อม โดยเริ่มจากสร้างความเข้าใจและทัศนคติที่ดีต่อนโยบาย จากนั้นพัฒนาบุคลากรในองค์กร ผู้ประกอบการ ประชาชน ให้มีความรู้และทักษะด้านการใช้เทคโนโลยี และด้านภาษาต่างประเทศ เพื่อปรับตัวให้เท่าทันและรองรับยุทธศาสตรการพัฒนาประเทศ ดังตัวอย่างคำสัมภาษณ์นี้

“...ต้องพัฒนาศักยภาพของพนักงานเทศบาลให้สูงขึ้นทั้งด้านความรู้และทักษะต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านเทคโนโลยี และสามารถนำมาใช้ปฏิบัติงานได้จริง...” (ผู้ให้สัมภาษณ์ A1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 31 พฤษภาคม 2561)

“ปรับเปลี่ยนความคิดของบุคลากร พัฒนาบุคลากร ต้องสร้างความเข้าใจกับบุคลากรในหน่วยงาน ผู้ประกอบการ ประชาชน” (ผู้ให้สัมภาษณ์ C1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 31 พฤษภาคม 2561)

1.2 สร้างแผนปฏิบัติรองรับให้เป็นรูปธรรมชัดเจน เนื่องจากผู้บริหารและผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่ยังไม่สามารถเชื่อมโยงแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติได้ เช่น Thailand 4.0 ยังมองว่าเป็นนามธรรมซึ่งในส่วนนี้ต้องอาศัยผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ มีการถ่ายทอดและสื่อสารให้ทุกคนเข้าใจ และมีการบริหารแบบมีส่วนร่วมที่ดึงผู้ปฏิบัติและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมสร้างแผนด้วย ดังตัวอย่างคำสัมภาษณ์นี้

“...ต้องเปิดโอกาสให้คนในชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่น” (ผู้ให้สัมภาษณ์ A4, การสื่อสารส่วนบุคคล, 31 พฤษภาคม 2561)

“คน ผู้นำ ต้องเป็นคนมีวิสัยทัศน์ สิ่งสำคัญที่สุดต้องพัฒนาคน ต้องเตรียมคนต่อให้มีระบบหรือนโยบายอะไรมา ถ้ามีคนดีมีคุณภาพ ทุกเรื่องก็สำเร็จหมด” (ผู้ให้สัมภาษณ์ D1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 23 พฤษภาคม 2561)

1.3 ปรับวิธีการทำงานโดยเน้นความคิดสร้างสรรค์ การทำงานเชิงรุก กล่าวคือ ปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานจากแบบเช้าชามเย็นชามที่ทำแต่งานประจำ มาเน้นการทำงานและการให้บริการที่รวดเร็ว ตอบสนองอย่างทันท่วงที ดังตัวอย่างคำสัมภาษณ์นี้

"ต้องทำให้เกิดว่าแม้เป็นองค์กรเล็กแต่ต้องทำงานให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น ...ทำให้การทำงานแบบเช้าชามเย็นชามหมดไป ทำให้เป็นการทำงานที่เดินเข้าหาประชาชนมากขึ้น ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น" (ผู้ให้สัมภาษณ์ B3, การสื่อสารส่วนบุคคล, 16 พฤษภาคม 2561)

"ต้องปรับเปลี่ยนวิธีคิดวิธีการทำงานแบบใหม่และตอบสนองต่อการทำงานของคนในยุคใหม่ มีการใช้เทคโนโลยีเข้ามามีส่วนในการทำงาน..." (ผู้ให้สัมภาษณ์ C2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 31 พฤษภาคม 2561)

1.4 การนำเทคโนโลยีมาช่วยในการทำงานและการบริการประชาชน เพื่อการทำงานที่เกิดประสิทธิภาพ ทันต่อการเปลี่ยนแปลง และสอดคล้องกับความต้องการที่หลากหลายของผู้รับบริการ ซึ่งในอนาคตองค์กรจะต้องปรับตัวให้มีลักษณะแบบ Smart Office ดังตัวอย่างคำสัมภาษณ์นี้

"นำเทคโนโลยีมาใช้ทำให้ข่าวสารข้อมูลมีการแพร่กระจายได้เร็วขึ้น..ทั่วถึงและทันต่อเหตุการณ์ จะช่วยให้การทำงานมีประสิทธิภาพ ลดต้นทุนค่าใช้จ่าย ลดระยะเวลาในการทำงาน" (ผู้ให้สัมภาษณ์ B6, การสื่อสารส่วนบุคคล, 16 พฤษภาคม 2561)

"ให้นำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการทำงานให้มากที่สุดเพื่อให้การทำงานมีความรวดเร็ว มีข้อมูลถูกต้องแม่นยำเพื่อให้ผู้บริหารมีข้อมูลประกอบการบริหารการตัดสินใจที่ถูกต้อง" (ผู้ให้สัมภาษณ์ C1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 31 พฤษภาคม 2561)

2. ลักษณะที่องค์การต้องการเน้นเพื่อไปสู่วัฒนธรรมที่พึงปรารถนา ได้แก่

2.1 การสร้างพลังอำนาจ (Empowerment) แก่บุคลากรให้มากขึ้น กล่าวคือ พัฒนาบุคลากรให้เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและมีสมรรถนะสูงในการทำงาน อาทิเช่น การนำเทคโนโลยีมาใช้ในการทำงาน สามารถสื่อสารด้วยภาษาอังกฤษ สร้างนวัตกรรมในการทำงานได้ ดังตัวอย่างคำสัมภาษณ์นี้

"มีผู้ปฏิบัติงานด้วยความเข้มแข็ง มีความสามารถและมีสมรรถนะสูง...พัฒนารูปแบบการทำงานให้สอดคล้องกับการใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมในการช่วยทำงาน..." (ผู้ให้สัมภาษณ์ A3, การสื่อสารส่วนบุคคล, 31 พฤษภาคม 2561)

2.2 การส่งเสริมการทำงานเป็นทีม โดยองค์กรต้องสร้างความตระหนักและเห็นความสำคัญต่อนโยบายกับบุคลากรทุกระดับไม่ว่าจะเป็นระดับบริหาร ระดับปฏิบัติการ ทั้งนี้เพื่อให้ทุกคนสามารถร่วมก้าวเดินไปได้พร้อมเพรียงกัน มีความเป็นเอกภาพในการทำงานเพราะมีเป้าหมายในการขับเคลื่อนร่วมกัน อย่างไรก็ตาม วิธีการทำงานจึงเป็นในลักษณะของการทำงานร่วมกันเป็นทีมขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารว่าจะจัดแบ่งทีมทำงานอย่างไร ดังตัวอย่างคำสัมภาษณ์นี้

"การเมืองให้เกียรติฝ่ายราชการ ฝ่ายราชการเองก็ให้เกียรติประชาชนซึ่งเป็นวัฒนธรรมองค์กรในการทำงานเป็นทีมและให้เกียรติซึ่งกันและกัน" (ผู้ให้สัมภาษณ์ B3, การสื่อสารส่วนบุคคล, 16 พฤษภาคม 2561)

2.3 การส่งเสริมการมีส่วนร่วม กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดึงหลายภาคส่วน เช่น ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน ภาครัฐ เป็นต้น เข้ามามีส่วนร่วมในด้านต่าง ๆ เช่น ร่วมดำเนินการ ร่วมตรวจสอบ เป็นต้น ทั้งนี้ให้องค์กรเน้นการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม และเน้นการบริหารงานที่โปร่งใสตรวจสอบได้ ดังคำสัมภาษณ์นี้

"...วัฒนธรรมองค์การต้องมีขบวนการจากภาคประชาสังคมเข้ามาเร่งเร้าประชาชนต้องรู้สิทธิและหน้าที่ในการกดดันติดตามและสอบถามได้ทุกเรื่อง...จัดประชุมกับประชาชนทุกเดือน..." (ผู้ให้สัมภาษณ์ B1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 16 พฤษภาคม 2561)

"...ให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและตรวจสอบการทำงานขององค์กร" (ผู้ให้สัมภาษณ์ C2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 31 พฤษภาคม 2561)

2.4 การปรับระเบียบให้ยืดหยุ่น เนื่องจากปัญหาและอุปสรรคอย่างหนึ่งก็คือ ระเบียบกฎหมายยังไม่เอื้อต่อการทำงานเพื่อพัฒนานวัตกรรม ทำให้โครงการใหม่ ๆ และดีถูกยกเลิกได้ ดังนั้นจึงควรปรับระเบียบ กฎหมายให้สอดคล้องกับบริบทที่มุ่งไป เช่น Thailand 4.0 ดังตัวอย่างคำสัมภาษณ์นี้

"...ระเบียบกฎหมายต้องเอื้อต่อการทำงานเพื่อพัฒนานวัตกรรม อย่างเราเป็นข้าราชการรุ่นใหม่ เราก็อยากคิดนอกกรอบบ้างแต่มาติดระเบียบ" (ผู้ให้สัมภาษณ์ A2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 31 พฤษภาคม 2561)

"การใช้เทคโนโลยีมาช่วยในการจ่ายภาษีโดยใช้สมาร์ทโฟน...มันติดปัญหาเรื่องระเบียบที่มันไม่เอื้อในการรับเงินจ่ายเงิน ผมก็ว่าทำไมไม่ไปแก้ระเบียบสิ...เรามีแค่ภาษีสามตัวทำไมจะทำไม่ได้" (ผู้ให้สัมภาษณ์ B4, การสื่อสารส่วนบุคคล, 16 พฤษภาคม 2561)

2.5 การสนับสนุนความคิดใหม่ ๆ ในการปฏิบัติ กล่าวคือ สนับสนุนการคิดค้นประดิษฐ์ นวัตกรรมใหม่ ๆ ในการทำงาน เนื่องจากปัจจุบันนี้มีระบบและเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่สามารถนำมาปรับประยุกต์ใช้ในการทำงานอย่างมาก ดังนั้น ผู้ปฏิบัติงานจึงควรสร้างนวัตกรรมการทำงานจากประโยชน์ของสิ่งเหล่านี้ ดังตัวอย่างคำสัมภาษณ์นี้

"...การบริหารภาครัฐแนวใหม่โดยใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมเข้ามามีส่วนช่วยในการบริหาร เช่น เครื่องมือในการทำงาน อินเตอร์เน็ต ระบบฐานข้อมูลต่าง ๆ ..." (ผู้ให้สัมภาษณ์ D2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 23 พฤษภาคม 2561)

2.6 การปรับตัวให้สอดคล้องกับสิ่งแวดล้อมและความต้องการของผู้รับบริการ กล่าวคือ มีการใช้เทคโนโลยีเพื่อลดต้นทุนการทำงาน ทำให้การบริการมีความสะดวกและรวดเร็ว ทันสมัย ทันต่อการเปลี่ยนแปลง และสอดคล้องกับความต้องการที่หลากหลาย ดังตัวอย่างคำสัมภาษณ์นี้

"...ลดการใช้กระดาษและแทนที่ด้วยเทคโนโลยี สามารถทำงานด้วยการนั่งหน้าจอคอมพิวเตอร์และเชื่อมโยงไปยังส่วนต่าง ๆ ได้หมด" (ผู้ให้สัมภาษณ์ B3, การสื่อสารส่วนบุคคล, 16 พฤษภาคม 2561)

"นำเทคโนโลยีมาช่วยในการทำงาน การบริการประชาชน การประสานงานต่าง ๆ ใช้เทคโนโลยีช่วยลดต้นทุนการทำงานให้มากขึ้น ทำงานรวดเร็วทันสมัยทันต่อการเปลี่ยนแปลง..." (ผู้ให้สัมภาษณ์ C1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 31 พฤษภาคม 2561)

อภิปรายผล

1. จากผลการศึกษาวัฒนธรรมเด่นในปัจจุบันและวัฒนธรรมที่ต้องการ พบว่าเกิดภาพวัฒนธรรมองค์การสองประเภทขึ้นในองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร และเทศบาลเมืองในจังหวัดชลบุรีและระยองคือ วัฒนธรรมแบบสายบังคับบัญชา และวัฒนธรรมแบบสัมพันธ์เกื้อกูล ซึ่งเมื่อวิเคราะห์ตามแนวคิดตัวแบบการแข่งขันของค่านิยมของ Cameron and Quinn (1999) พบว่าวัฒนธรรมองค์การทั้งสองประเภทนี้มุ่งเน้นมิติภายในและการบูรณาการ (Internal Focus and Integration) อธิบายได้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร และเทศบาลเมืองในจังหวัดชลบุรีและระยองจะประสบความสำเร็จหากภายในองค์การมีความสามัคคีสมานฉันท์และมีความเป็นเอกภาพ

และเมื่อวิเคราะห์ภายใต้มิติความยืดหยุ่นและการมีอิสระในการคิด (Flexibility and Discretion) กับมิติความเสถียรภาพและการควบคุม (Stability and Control)

ตามแนวคิดของ Cameron and Quinn (1999) พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร และเทศบาลเมืองในจังหวัดชลบุรีและระยองมองประสิทธิผลขององค์การผ่านทั้งการเน้นความยืดหยุ่นและการมีอิสระในการคิด กับ การเน้นความเสถียรภาพและการควบคุม อธิบายได้ว่าองค์กรที่มีวัฒนธรรมเด่นปัจจุบันหรือวัฒนธรรมที่ต้องการแบบสัมพันธ์เกื้อกูลจะมองความสำเร็จขององค์การอยู่บนพื้นฐานของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การทำงานเป็นทีม ความผูกพันของพนักงาน และความห่วงใยต่อบุคลากร ส่วนองค์กรที่มีวัฒนธรรมเด่นปัจจุบันหรือวัฒนธรรมที่ต้องการแบบสายบังคับบัญชาจะมองความสำเร็จขององค์การอยู่บนพื้นฐานของหลักประสิทธิภาพ และให้ความสำคัญกับการส่งมอบผลงานและบริการที่มีคุณภาพ มีแผนการทำงานที่ราบรื่น และต้นทุนการผลิตต่ำ

2. จากผลการศึกษาความเข้มแข็งของวัฒนธรรมองค์การในปัจจุบันขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร และเทศบาลเมืองในจังหวัดชลบุรีและระยอง พบว่า อยู่ในวัฒนธรรมสายการบังคับบัญชา (4 มิติ) กับวัฒนธรรมสัมพันธ์เกื้อกูล (2 มิติ) โดย*มิติที่ 5 จุดเน้นของยุทธศาสตร์* มีคะแนนสูงสุด กล่าวคือ องค์การเน้นความยืนยงและเสถียรภาพ สิ่งสำคัญคือ ประสิทธิภาพ การควบคุม และการปฏิบัติงานที่ราบรื่น ซึ่งมีความสอดคล้องกับผลการศึกษาของ รัตนสุคนธ์ สมนึก (2557) ที่พบว่า ข้าราชการในสังกัดกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) รับรู้วัฒนธรรมองค์การด้านการหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนมากที่สุด

รองลงมาคือ *มิติที่ 6 เกณฑ์ของความสำเร็จ* กล่าวคือ องค์กรให้นิยามความหมายของความสำเร็จอยู่บนพื้นฐานของหลักประสิทธิภาพ สิ่งสำคัญคือ การส่งมอบผลงานและบริการที่มีคุณภาพ แผนการทำงานที่ราบรื่น และต้นทุนการผลิตต่ำ ซึ่งมีความสอดคล้องกับผลการศึกษาของยุวันดา สุทธิดี (2552) ที่พบว่า บุคลากรมีความคิดเห็นว่าความสำเร็จขององค์การขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชน ในระดับมากเป็นอันดับแรก ในขณะที่ผลการศึกษาของณัฐวุฒิ แก้วบางพูด (2553) ซึ่งผลศึกษาวัฒนธรรมองค์การในลักษณะสร้างสรรค์เทศบาลนครภูเก็ตในมิติมุ่งความสำเร็จ (Achievement) ที่พบว่าอยู่ในระดับสูงนั้น เป็นลักษณะของการมีเหตุผล ในเรื่องของหลักการในการปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย การวางแผนและปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

และ*มิติที่ 2 ภาวะผู้นำในองค์การ* คือ ผู้นำในองค์การมีลักษณะของการให้คำปรึกษาแนะนำ อำนวยความสะดวก หรือดูแลเอาใจใส่ ซึ่งมีความสอดคล้องกับ

ผลการศึกษาของยุวันดา สุทธิดี (2552) ที่พบว่า องค์กรมีผู้นำ/ผู้บริหารเป็นผู้คอยประสานงาน ดูแลจัดการ ให้งานสำเร็จด้วยความราบรื่น อยู่ในระดับมาก รวมทั้งผลการศึกษาของพรรณทิภา นิลโสภณ (2551) ที่พบว่า ปัจจัยผู้มีอำนาจเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อวัฒนธรรมองค์การได้มากที่สุด ดังนั้น สิ่งที่จะสร้างวัฒนธรรมองค์การได้สืบสานยาวนานกว่า คือ "ความศรัทธาในผู้มีอำนาจ" จะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การสร้างวัฒนธรรมองค์การประสบความสำเร็จ (พรรณทิภา นิลโสภณ, 2551, หน้า 107)

3. จากผลการศึกษาความเข้มแข็งของวัฒนธรรมองค์การที่ต้องการให้เป็นและจำเป็นต่อความสำเร็จขององค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร และเทศบาลเมืองในจังหวัดชลบุรีและระยอง พบว่า อยู่ในวัฒนธรรมสัมพันธ์เกื้อกูลทั้ง 6 มิติ กล่าวคือ องค์กรให้นิยามความหมายของความสำเร็จอยู่บนพื้นฐานของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การทำงานเป็นทีม ความผูกพันของพนักงาน และความห่วงใยต่อบุคลากร รูปแบบของการจัดการในองค์กรมีลักษณะทำงานเป็นทีม มีน้ำหนึ่งใจเดียวกัน และมีส่วนร่วม ผู้นำในองค์การมีลักษณะของการให้คำปรึกษาแนะนำ อำนวยความสะดวก หรือดูแลเอาใจใส่ องค์การเน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจกัน บรรยากาศของการเปิดอิสระ และการมีส่วนร่วม สิ่งที่ยึดโยงองค์การเข้าด้วยกันคือ ความจงรักภักดีและความไว้เนื้อเชื่อใจกัน และความผูกพันต่อองค์การสูง และคุณลักษณะเด่นขององค์การคือ องค์การเป็นสถานที่ส่วนบุคคลที่มีลักษณะเหมือนครอบครัวขยาย รวมทั้งบุคลากรมีการเปิดใจให้แก่กัน ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาเชิงคุณภาพที่ต้องการให้มีการพัฒนาบุคลากรในองค์กรเพื่อเตรียมความพร้อมในด้านต่าง ๆ ที่รองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ อาทิเช่น ด้านเทคโนโลยี ด้านภาษา เป็นต้น สอดคล้องกับผลการศึกษาของมนัญญา ประสูตร์แสงจันทร์ (2552) ที่พบว่าความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์การกับการพัฒนาตนเองของพนักงานครูเทศบาลสังกัดเทศบาลในจังหวัดราชบุรี มีความสัมพันธ์กันระดับสูง อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 และสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนารูปแบบวัฒนธรรมองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครสวรรค์ของยุวันดา สุทธิดี (2552) ที่พบว่า ควรมีการพัฒนาวัฒนธรรมองค์การแบบเครือญาติ โดยเน้นในเรื่องของการพัฒนาคุณลักษณะของผู้นำและสมาชิกในองค์กร

นอกจากนี้ รูปแบบการทำงานเป็นลักษณะเชิงรุก เน้นการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนซึ่งเป็นผลการศึกษาเชิงคุณภาพมีความสอดคล้องกับแนวคิดการปฏิรูประบบราชการเพื่อรองรับต่อยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 (สถาบันส่งเสริมการจัดการความรู้เพื่อสังคม,

2560) ที่ได้เสนอว่ากลไกการทำงานของภาครัฐหรือระบบราชการต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างจากเดิมที่เน้นให้ภาครัฐหรือระบบราชการเป็นกลไกหลักในการบริหารกิจการบ้านเมืองไปสู่การเปิดกว้างให้กลไกหรือภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม เช่น ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วม อันเป็นการผนึกกำลังความร่วมมือกันเพื่อพัฒนาประเทศหรือแก้ปัญหาความต้องการของประชาชนที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้นจนไม่มีภาคส่วนใดในสังคมจะสามารถดำเนินการได้ลุล่วงด้วยตนเองโดยลำพังอีกต่อไป หรือเป็นการบริหารบ้านเมืองในรูปแบบประชารัฐ ซึ่งหมายความว่าจะต้องมีการจัดระเบียบความสัมพันธ์ในเชิงโครงสร้างให้สอดรับกับการทำงานในแนวระนาบ ในลักษณะของเครือข่าย มากกว่าตามสายการบังคับบัญชาในแนวดิ่ง รวมทั้งยังต้องเชื่อมโยงการทำงานภายในภาครัฐด้วยกันเองให้สอดรับประสานกัน ไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (สถาบันส่งเสริมการจัดการความรู้เพื่อสังคม, 2560, หน้า 99-102)

ในส่วนของผลการศึกษาลักษณะที่องค์การต้องการเน้นเพื่อไปสู่วัฒนธรรมที่พึงปรารถนา พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร และเทศบาลเมืองในจังหวัดชลบุรีและระยอง ต้องเน้นการสร้างพลังอำนาจ (Empowerment) แก่บุคลากรให้มากขึ้น มีการส่งเสริมการทำงานเป็นทีม ส่งเสริมการมีส่วนร่วมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดึงหลายภาคส่วน เช่น ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน ภาครัฐ เป็นต้น เข้ามามีส่วนร่วมในด้านต่าง ๆ องค์กรเน้นการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม และเน้นการบริหารงานที่โปร่งใสตรวจสอบได้ มีการใช้เทคโนโลยีเพื่อลดต้นทุนการทำงาน ทำให้การบริการมีสะดวกและรวดเร็ว ทันสมัย ทันต่อการเปลี่ยนแปลง และสอดคล้องกับความต้องการที่หลากหลายของผู้รับบริการ มีความสอดคล้องกับคุณลักษณะของ “ราชการไทย 4.0” (สถาบันส่งเสริมการจัดการความรู้เพื่อสังคม, 2560, หน้า 99-102) คือ (1) ต้องเปิดกว้างและเชื่อมโยงเข้ากับทุกฝ่าย (Open & Connected Government) อาทิเช่น มีการเปิดเผยโปร่งใสในการทำงาน โดยบุคลากรภายนอกสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการหรือมีการแบ่งปันข้อมูลซึ่งกันและกัน และสามารถเข้ามาตรวจสอบการทำงาน ได้ มีการยกระดับความสัมพันธ์ในการทำงานระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคมให้สูงขึ้น โดยจัดระบบให้มีการวางแผนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการร่วมกัน มีการระดมและนำเอาทรัพยากรทุกชนิดเข้ามาแบ่งปันและใช้ประโยชน์ร่วมกัน มีการยอมรับความเสี่ยงและรับผิดชอบต่อผลสำเร็จที่เกิดขึ้นร่วมกัน เป็นต้น (2) ต้องให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen-Centric Government) ต้องทำงานในเชิงรุกและมองไป

ข้างหน้า โดยไม่ต้องรอให้ประชาชนเข้ามาติดต่อขอรับบริการหรือร้องขอความช่วยเหลือจากทางราชการ (Pro-Active Public Services) อาทิเช่น ประชาชนสามารถเรียกใช้บริการของทางราชการได้ตลอดเวลาตามความต้องการของตนและผ่านการติดต่อได้หลายช่องทางผสมผสานกันไม่ว่าจะติดต่อมาด้วยตนเอง อินเตอร์เนทเว็ปไซด์ โซเชียลมีเดีย หรือแอปพลิเคชั่นทางโทรศัพท์มือถือ เป็นต้น (3) ต้องมีความฉลาดและรู้จักคิดริเริ่ม (Smart & Innovative Government) อาทิเช่น สร้างนวัตกรรมหรือความคิดริเริ่มและประยุกต์องค์ความรู้ในแบบสหสาขาวิชาเข้ามาใช้ ตลอดจนเป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูงและปรับตัวเข้าสู่สภาพความเป็นสำนักงานแบบดิจิตอล รวมทั้งทำให้ข้าราชการมีความผูกพันต่อการปฏิบัติราชการ เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ควรกำหนดนโยบายการสื่อสารและการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมลงสู่ท้องถิ่นในเชิงพื้นที่ และเชิงกลุ่มผลประโยชน์ เช่น กลุ่มธุรกิจเอกชน กลุ่มธุรกิจชุมชน กลุ่มประชาชน กลุ่มนักเรียนนักศึกษา เป็นต้น เพื่อส่งเสริมและสร้างความตระหนักและความเข้าใจที่ถูกต้องในการก้าวเดินไปพร้อมกัน

2. ควรมีนโยบายส่งเสริมและสร้างบรรยากาศให้บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคิดสร้างสรรค์ และทำให้เป็นรูปธรรมได้ เช่น ปรับกฎระเบียบ ให้ทุนสนับสนุน เป็นต้น

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเตรียมความพร้อมให้กับบุคลากรของตนในทุกระดับเพื่อให้รองรับการเป็นกลไกของรัฐในการขับเคลื่อนนโยบาย เช่น ความพร้อมด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรม ความพร้อมด้านภาษา เป็นต้น นอกจากนี้ควรเตรียมความพร้อมในเรื่องของทัศนคติด้วยเพื่อให้เกิดการยอมรับการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานใหม่ร่วมกัน

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเน้นการทำงานเชิงรุก การทำงานเป็นทีม การมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน การบริหารงานโปร่งใสตรวจสอบได้ และมีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการทำงาน

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรทำวิจัยในรูปแบบของกรณีศึกษาเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานภาครัฐที่สามารถบริหารจัดการตนเองได้ตามนโยบาย เช่น Thailand 4.0 เพื่อวิเคราะห์ให้เป็นแนวทางการพัฒนาองค์กรและตัวอย่างของการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม

2. ควรทำวิจัยเกี่ยวกับความพร้อมและการเตรียมความพร้อมบุคลากร ประชาชนหรือภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อให้รองรับการเป็นกลไกของรัฐในการขับเคลื่อนนโยบาย เช่น Thailand 4.0 ทั้งนี้ ควรพิจารณาในเชิงกลุ่มหรือเชิงพื้นที่เพื่อให้เห็นบริบทที่แตกต่างกันด้วย

เอกสารอ้างอิง

กมลลักษณ์ ธนานันต์เมธี. (2559). อิทธิพลของธรรมาภิบาลและวัฒนธรรมองค์การที่ส่งผลต่อประสิทธิผลองค์การขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตภาคเหนือของประเทศไทย. *วารสารสมาคมนักวิจัย*, *21*(1), หน้า 135-142.

ชนิดา จิตตรุทธะ. (2559). *วัฒนธรรมองค์การ: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยและปัจจัยกำหนดความสำเร็จทางวัฒนธรรม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ณัฐวุฒิ แก้วบางพูด. (2553). *ความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงกับวัฒนธรรมองค์การ กรณีศึกษา: เทศบาลนครภูเก็ต* (วิทยานิพนธ์). สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมและมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, สืบค้นจาก http://www.nrct.go.th.

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2551). *ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์รัตนไตร.

นฤมล ชุนถนอม. (2551). *การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์การและประสิทธิภาพองค์การ: ศึกษากรณีสำนักงานเทศบาลตำบลในเขตอำเภอสามพราน* (วิทยานิพนธ์). สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมและมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, สืบค้นจาก http://www.nrct.go.th.

ผู้ให้สัมภาษณ์ A1. (2561, 31 พฤษภาคม). รองปลัดเทศบาล [บทสัมภาษณ์].

ผู้ให้สัมภาษณ์ A2. (2561, 31 พฤษภาคม). ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน [บทสัมภาษณ์].

ผู้ให้สัมภาษณ์ A3. (2561, 31 พฤษภาคม). ผู้อำนวยการกองสวัสดิการสังคม [บทสัมภาษณ์].

ผู้ให้สัมภาษณ์ A4. (2561, 31 พฤษภาคม). หัวหน้าฝ่ายบริหารสาธารณสุข กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม [บทสัมภาษณ์].

ผู้ให้สัมภาษณ์ B1. (2561, 16 พฤษภาคม). นายกเทศมนตรี [บทสัมภาษณ์].

ผู้ให้สัมภาษณ์ B3. (2561, 16 พฤษภาคม). ปลัดเทศบาล [บทสัมภาษณ์].

ผู้ให้สัมภาษณ์ B4. (2561, 16 พฤษภาคม). รองปลัดเทศบาล [บทสัมภาษณ์].

ผู้ให้สัมภาษณ์ B6. (2561, 16 พฤษภาคม). หัวหน้าฝ่ายอำนวยการ [บทสัมภาษณ์].

ผู้ให้สัมภาษณ์ C1. (2561, 31 พฤษภาคม). รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด [บทสัมภาษณ์].

ผู้ให้สัมภาษณ์ C2. (2561, 31 พฤษภาคม). หัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด [บทสัมภาษณ์].

ผู้ให้สัมภาษณ์ D1. (2561, 23 พฤษภาคม). รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด [บทสัมภาษณ์].

ผู้ให้สัมภาษณ์ D2. (2561, 23 พฤษภาคม). รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด [บทสัมภาษณ์].

พรรณทิภา นิลโสภณ. (2551). *วัฒนธรรมองค์การและปัจจัยที่กำหนด: ศึกษากรณีหน่วยงานภาครัฐ* (วิทยานิพนธ์). สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สืบค้นจาก http://www.nrct.go.th.

พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต. (2552). *องค์การ และการบริหารจัดการ*. กรุงเทพฯ: บริษัท ไอดีซี พรีเมียร์ จำกัด.

มนัญญา ประสูตร์แสงจันทร์. (2552). *วัฒนธรรมองค์การกับการพัฒนาตนเองของพนักงานครูเทศบาลสังกัดเทศบาลในจังหวัดราชบุรี* (วิทยานิพนธ์). สาขาวิชาการบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, สืบค้นจาก http://www.nrct.go.th.

ยุวันดา สุทธิดี. (2552). *รูปแบบวัฒนธรรมองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครสวรรค์* (วิทยานิพนธ์). แขนงวิชาบริหารรัฐกิจ สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, สืบค้นจาก http://www.nrct.go.th.

รัตนสุคนธ์ สมนึก. (2557). *ความสัมพันธ์ของการรับรู้วัฒนธรรมองค์การกับความผูกพันองค์การ: กรณีศึกษากองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.)* (วิทยานิพนธ์). สาขารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล, สืบค้นจาก http://www.nrct.go.th.

ศรีสกุล เจริญศรี, ไชยา ยิ้มวิไล และปิยากร หวังมหาพร. (2559). ธรรมาภิบาล วัฒนธรรมองค์การ กับประสิทธิผลองค์การของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ. *วารสารช่อพะยอม, 27*(1), หน้า 47-62.

สถาบันส่งเสริมการจัดการความรู้เพื่อสังคม. (2560). *พิมพ์เขียว Thailand 4.0 โมเดลขับเคลื่อนประเทศไทยสู่ความมั่งคั่ง มั่นคง และยั่งยืน*. สืบค้นจาก http://www.libarts.up.ac.th/v2/img/Thailand-4.0.pdf

สุดารัตน์ โยธาบริบาล. (2553). *วัฒนธรรมองค์การกับผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานอำเภอเมืองนครปฐม* (วิทยานิพนธ์). สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมและมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, สืบค้นจาก http://www.nrct.go.th.

สุวิมล ติรกานันท์. (2556). *ระเบียบวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์: แนวทางสู่การปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

Cameron, Kim S., and Quinn, Robert E. (1999). *Diagnosing and changing organizational culture*. Massachusetts: Addison-Wesley.