

บทที่ 5

ปัญหาการใช้รูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดของจังหวัดชลบุรี

ผลการวิเคราะห์ในบทนี้จะแบ่งเนื้อหาออกเป็น 4 หัวข้อดังนี้

- พื้นฐานจังหวัดชลบุรี
- พื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี
- วิเคราะห์สภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี
- ปัญหาการใช้รูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาในปัจจุบันกับจังหวัดชลบุรี

พื้นฐานจังหวัดชลบุรี

1. สภาพทางภูมิศาสตร์

จังหวัดชลบุรีเป็นจังหวัดที่ตั้งในภาคตะวันออกของประเทศไทย ตั้งอยู่ริมฝั่งทะเลด้านตะวันออกของอ่าวไทย ซึ่งอยู่ห่างจากกรุงเทพฯ เป็นระยะทางประมาณ 80 กิโลเมตร ตามเส้นทางหลวงแผ่นดินสายบางนา-ตราด เนื้อที่รวมทั้งจังหวัดประมาณ 4,363 ตารางกิโลเมตร หรือ 2,985,107 ไร่ มีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดต่าง ๆ ดังนี้ (ชัยยงค์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2545, หน้า 11)

ทิศเหนือ ติดอำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา

ทิศใต้ ติดอำเภอบ้านฉาง และอำเภอบลุกแดง จังหวัดระยอง

ทิศตะวันออก ติดอำเภอสยามชัยเขตและกิ่งอำเภอท่าตะเกียบจังหวัดฉะเชิงเทรา

ทิศตะวันตก ติดทะเลฝั่งตะวันออกของอ่าวไทย

ลักษณะภูมิประเทศของจังหวัดชลบุรี มีทั้งที่เป็นภูเขา พื้นที่ราบลุ่ม และที่ราบลาดชันฝั่งทะเลรวมทั้งเกาะน้อยใหญ่อีกมากมาย ลักษณะภูมิประเทศของชลบุรีสามารถแบ่งออกได้ดังนี้

(1) พื้นที่ส่วนที่เป็นภูเขาจะอยู่เกือบกึ่งกลางของจังหวัด เป็นแนวยาวจากทิศตะวันตกเฉียงเหนือไปยังทิศตะวันออกเฉียงใต้ โดยเขตที่มีความสูงจากระดับน้ำทะเลตั้งแต่ 200 เมตรขึ้นไปจะอยู่ด้านตะวันออกของจังหวัดซึ่งอยู่ในเขตอำเภอบ่อทองและอำเภอหนองใหญ่ในด้านที่ติดต่อกับจังหวัดฉะเชิงเทราและจันทบุรี

(2) ส่วนที่เป็นที่ราบลุ่มจะอยู่ทางตอนบนของจังหวัดในเขตอำเภอบ้านฉาง อำเภอพนัสนิคม และแนวกึ่งกลางของจังหวัดด้านตะวันตก

(3) ส่วนที่ติดกับทะเลอยู่ด้านทิศตะวันตกของจังหวัดชลบุรีตั้งแต่อำเภอเมืองจนถึงอำเภอสัตหีบ ซึ่งมีความยาวประมาณ 160 กิโลเมตร และประกอบด้วยที่ราบแคบ ๆ ตามชายฝั่งทะเลที่มีภู

เขาเล็ก ๆ สลับอยู่บางตอน ชายฝั่งทะเลบางแห่งมีลักษณะเว้าแหว่งและเป็นที่ลุ่มตื้นน้ำทะเลท่วมถึง มีป่าชายเลนหรือโกงกางขึ้นตั้งแต่ในเขตอำเภอเมืองชลบุรี ถัดลงไปทางอำเภอสัตหีบ อำเภอบางละมุงและอำเภอสัตหีบมีหาดทรายสวยงามหลายแห่ง ซึ่งถูกพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของจังหวัด

(4) ส่วนที่เป็นเกาะ อยู่ห่างจากชายฝั่งทะเลออกไปประมาณ 2-10 กิโลเมตร ซึ่งประกอบด้วยเกาะเล็ก และเกาะใหญ่มีจำนวนรวมถึง 46 เกาะ เกาะที่สำคัญที่สุดคือ เกาะสีชัง ซึ่งมีฐานะเป็นอำเภอแห่งเดียวของจังหวัด นอกจากนี้ยังมีเกาะแสมสาร เกาะล้าน เกาะครก เกาะสาเก และเกาะไผ่เป็นที่เหมาะแก่การท่องเที่ยวและพักผ่อน

จังหวัดชลบุรีมีความหลากหลายของสภาพทางภูมิศาสตร์ทั้งที่ราบภูเขา พื้นที่ติดทะเล และเกาะต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะที่เหมาะสมกับการท่องเที่ยวที่มีความหลากหลายในการเลือกที่จะพักผ่อนได้หลายแบบ รวมทั้งมีลักษณะที่สำคัญในการพัฒนาพื้นที่ให้มีความเจริญได้ไม่ยากโดยเฉพาะในด้านการท่องเที่ยว

1.1 การคมนาคมขนส่งในจังหวัด ชลบุรี

การขนส่งทางรถไฟของจังหวัดชลบุรีอาศัยเส้นทางรถไฟสายตะวันออก โดยเริ่มต้นจากกรุงเทพฯ-ฉะเชิงเทรา-อำเภอสัตหีบ เมื่อรัฐบาลมีโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก การรถไฟแห่งประเทศไทย ได้ดำเนินการก่อสร้างทางรถไฟสายนี้ขึ้น เพื่อรองรับการขนส่งสินค้าจากท่าเรือน้ำลึกสัตหีบ ท่าเรือน้ำลึก/นิคมอุตสาหกรรมที่แหลมฉบังและขนส่งสินค้าจากท่าเรือน้ำลึก/นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด โดยมีโครงการสร้างทางรถไฟ 3 สาย (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ ศิลป์, 2545, หน้า 13) คือ

- ทางรถไฟสายฉะเชิงเทรา-สัตหีบ เป็นเส้นทางรถไฟเลียบชายฝั่งทะเลด้านตะวันออก โดยเริ่มต้นจากสถานีในจังหวัดฉะเชิงเทรา เข้าสู่ปลายทางที่ท่าเรือน้ำลึกสัตหีบ ระยะทางรวมทั้งหมดยาว 134 กิโลเมตร

- ทางรถไฟสายสัตหีบ-แหลมฉบัง เป็นเส้นทางรถไฟที่แยกจากรถไฟสายฉะเชิงเทรา-สัตหีบมุ่งเข้าสู่ท่าเรือน้ำลึกและนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง มีระยะทางยาวทั้งหมด 9.3 กิโลเมตร

- ทางรถไฟสายสัตหีบ-มาบตาพุด เป็นเส้นทางรถไฟที่แยกจากสายฉะเชิงเทรา-สัตหีบ ผ่านนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด และแยกเข้าสู่ท่าเรือน้ำลึกมาบตาพุด คิดเป็นระยะทางยาวทั้งหมด 24.07 กิโลเมตร

จังหวัดชลบุรีมีถนนทางหลวงแผ่นดินทั้งสิ้น 6 สาย ได้แก่

1. ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3 (สุขุมวิท) เป็นทางหลวงแผ่นดินสายแรกของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีระยะทางในจังหวัดชลบุรี 146.52 กิโลเมตร
2. ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 36 เป็นเส้นทางแยกจากเส้นทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3 ใช้เชื่อมโยงระหว่างเมืองพัทยา บริเวณอุตสาหกรรมแหลมฉบัง มาบตาพุด และเมืองระยอง มีระยะทางในจังหวัดชลบุรี 52 กิโลเมตร
3. ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 315 (สุขประยูร) เริ่มต้นจากอำเภอเมืองชลบุรีไปอำเภอพนัสนิคม และไปสิ้นสุดที่อำเภอเมือง จังหวัดฉะเชิงเทรา มีความยาวในเขตจังหวัดชลบุรี 22.32 กิโลเมตร
4. ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 331 (ทางยุทธศาสตร์) ผ่านจังหวัดชลบุรีสิ้นสุดอำเภอสัตหีบ รวมระยะทาง 62.62 กิโลเมตร
5. ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 332 เริ่มจากทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3 เป็นทางเลียบเมืองของชุมชนสัตหีบ มีความยาว 13.00 กิโลเมตร
6. ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 334 เป็นทางที่ตัดขึ้นเพื่อลดระยะทางไปสู่จังหวัดระยอง จังหวัดฉะเชิงเทรา และจังหวัดตราด เริ่มต้นจากอำเภอเมืองชลบุรี ไปสู่อำเภอแกลง จังหวัดระยอง มีระยะทาง 88.60 กิโลเมตร

จังหวัดชลบุรีมีสภาพภูมิศาสตร์ที่เอื้ออำนวยต่อการขนส่งทางทะเล กล่าวคือ ด้านตะวันออกของจังหวัดเป็นชายฝั่ง ที่มีแนวชายฝั่งเป็นระยะทางหลายร้อยกิโลเมตร โดยบางแห่งเป็นชายหาดที่สวยงาม และบางแห่งเหมาะที่จะเป็นท่าเรือ ทำให้ชายฝั่งทะเลของจังหวัดมีท่าเทียบเรือประมงและท่าเทียบเรือสินค้าทั้งที่เป็นท่าเทียบเรือของเอกชน และท่าเทียบเรือพาณิชย์ สำหรับขนส่งสินค้าไปต่างประเทศ และขนส่งสินค้าเลียบตามชายฝั่งทะเลตะวันออกเข้าสู่ท่าเรือกรุงเทพฯ จังหวัดชลบุรีมีศักยภาพสูงที่จะเป็นศูนย์กลางการส่งออกทางทะเลของประเทศ ไทย เพราะมีท่าเรือเกาะสีชังที่เป็นท่าเรือน้ำลึก สำหรับรองรับการเทียบท่าของเรือขนาดใหญ่ขนส่งสินค้าทั่วไปและขนส่งสินค้าเหลว ส่วนท่าเรือแหลมฉบังและสัตหีบสามารถเป็นท่าเรือน้ำลึกขนาดกลาง นอกจากนี้โครงข่ายการคมนาคมอื่น ๆ มีคุณภาพดีและเชื่อมต่อกับทุกภาค โดยเฉพาะทางภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ด้านการขนส่งทางอากาศจังหวัดชลบุรีมีสนามบิน 2 แห่ง คือ สนามฝึกบินบางพระกับสนามบินอู่ตะเภา สนามฝึกบินบางพระ ตั้งอยู่เขตอำเภอศรีราชาเป็นสนามบินฝึกซ้อมสำหรับเครื่องบินลำเล็ก ซึ่งไม่ได้เปิดให้บริการขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์ทั่วไป ส่วนสนามบินอู่ตะเภาตั้งอยู่ในพื้นที่ของ 2 จังหวัด คือ เขตอำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี และอำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยอง อยู่ใน

ความดูแลของกองทัพเรือ เนื่องจากสนามบินอยู่ตะเภา ตั้งอยู่ในเขตของทหารเรือ ทำให้การเข้าออก สนามบินไม่สะดวกและใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มที่

1.2 สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ จังหวัด ชลบุรี

การไฟฟ้าในจังหวัดชลบุรี ส่วนใหญ่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะรับผิดชอบ ในการจ่าย ไฟฟ้าให้กับประชาชนในเขตอำเภอต่าง ๆ ยกเว้นการจ่ายไฟฟ้าในอำเภอสัตหีบ ซึ่งกองทัพเรือเป็นผู้ รับผิดชอบ โดยในปี 2544 จังหวัดชลบุรีมีสำนักงานการไฟฟ้า 6 สำนักงาน มีสถานีจ่ายไฟฟ้า 14 สถานี โดยมีเขตที่ให้บริการครอบคลุมทุกอำเภอ ยกเว้นอำเภอ สัตหีบในปัจจุบันระบบการประปา ในจังหวัดชลบุรีอยู่ในความรับผิดชอบหลายหน่วยงานด้วยกัน (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2545, หน้า 17) ได้แก่

1.2.1 การประปาสุขาภิบาลหนองใหญ่ รับผิดชอบในการจ่ายน้ำให้แก่ อำเภอหนอง ใหญ่

1.2.2 กองทัพเรือ รับผิดชอบในการจ่ายน้ำประปาให้แก่ อำเภอสัตหีบ

1.2.3 กิ่งอำเภอเกาะสีชัง อาศัยน้ำจัดจากน้ำฝน โดยรัฐบาลสร้างถังเก็บน้ำทั้งหมด 46 ใบ ถ้าน้ำไม่พอใช้จะขอน้ำจากเรือบรรทุกน้ำจัดจากอำเภอศรีราชา นอกจากนี้ยังมีแหล่งน้ำจัดอื่น ๆ เช่น ในเขตพระราชวังโบราณ มีอ่างเก็บน้ำขนาดความจุ 90,000 ลูกบาศก์เมตร

1.2.4 การประปาส่วนภูมิภาค รับผิดชอบในการจ่ายน้ำประปาให้แก่อำเภอที่เหลือ ของจังหวัด ที่ทำการประปาของการประปาส่วนภูมิภาค ในจังหวัดชลบุรีมีอยู่ 5 แห่ง

2. สภาพทางการปกครอง

การปกครองแบ่งออกเป็น 10 อำเภอ 1 กิ่งอำเภอ 92 ตำบล 692 หมู่บ้าน (ไม่รวมในเขต เทศบาล) องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีเทศบาลทั้งหมด 27 เทศบาล โดยแบ่งเป็น เทศบาลเมือง 6 แห่งและเทศบาลตำบล 21 แห่งและเมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสิ้น 76 แห่ง (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2545, หน้า 23)

ตารางที่ 2 ลักษณะการแบ่งเขตการปกครอง จังหวัดชลบุรี (อบจ.ชลบุรี, 2545)

อำเภอ	พื้นที่	ระยะอ.ถึง จังหวัด	จำนวน เทศบาล	จำนวน อบต.	จำนวน ตำบล	จำนวน หมู่บ้าน	จำนวน บ้าน
เมืองชลบุรี	229	-	6	10	18	107	110,717
พนัสนิคม	451	22	1	19	20	184	27,422
บ้านบึง	646	14	3	8	8	47	28,347
ศรีราชา	616	25	4	4	8	74	84,401
บางละมุง	469	48	3	5	8	64	107,869
พานทอง	173	20	2	11	11	76	13,351
สัตหีบ	333	84	3	5	5	41	47,174
หนองใหญ่	397	52	1	5	5	23	5,011
บ่อทอง	782	60	1	6	6	43	10,905
เกาะสีชัง	17	38	1	1	1	7	1,463
กิ่งอ.เกาะ จันทร์	249	45	2	2	2	26	8,418

จังหวัดชลบุรีมีการแบ่งการปกครองส่วนท้องถิ่น คือมีทั้ง อบจ., อบต., เทศบาลและการปกครองพิเศษเมืองพัทยา จะเห็นได้ว่าเขตอำเภอเมืองจะมีจำนวนเทศบาลมากที่สุดและอำเภอพนัสนิคมมีจำนวน อบต.มากที่สุดซึ่งแสดงให้เห็นถึงสภาพพื้นที่ที่มีความเจริญมากก็จะมีเทศบาลมากกว่าพื้นที่ที่มีความเจริญน้อยและมีจำนวน อบต.มากในพื้นที่ที่มีความเจริญน้อย

3. สภาพทางเศรษฐกิจ

3.1 ประชากรและแรงงาน จังหวัด ชลบุรี

สำหรับประชากรในจังหวัดชลบุรีในปี 2544 มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 1,104,231 คน แยกเป็นเพศชาย 555,195 คน เพศหญิง 549,036 คน โดยอำเภอเมืองชลบุรีเป็นอำเภอที่มีจำนวนประชากรและความหนาแน่นของประชากรต่อตารางกิโลเมตรมากที่สุด รองลงมา ได้แก่ อำเภอศรี

ราชา แต่ความหนาแน่นประชากรอยู่ในอันดับที่ 4 และอำเภอสตึกหีบ มีความหนาแน่นประชากรสูงเป็นอันดับสองตามลำดับ (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2545, หน้า 17)

3.2 เกษตรกรรม จังหวัด ชลบุรี

จังหวัดชลบุรีมีพื้นที่ทำการเกษตรทั้งสิ้น 1,517,001 ไร่ แหล่งเพาะปลูกพืชผลเกษตรที่สำคัญ ส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่บริเวณอำเภอบ่อทอง บ้านบึง พนัสนิคม บางละมุง และหนองใหญ่ เป็นต้น ทั้งนี้เพราะมีพื้นที่ลุ่มแม่น้ำ เหมาะสมต่อการเพาะปลูกพืชไร่ ประกอบกับมีพื้นที่หลายส่วนอยู่ในเขตชลประทาน

การเลี้ยงสัตว์เป็นอาชีพหนึ่งที่สำคัญของประชากรจังหวัดชลบุรี ในแต่ละปีสามารถทำรายได้หลายพันล้านบาท สัตว์ที่มีการเลี้ยงมากที่สุด คือ สัตว์ปีก ได้แก่ ไก่เนื้อและไก่ไข่ ซึ่งจังหวัดชลบุรีมีการเลี้ยงสูงสุดในเขตภาคตะวันออก ในปี 2544 รองลงมา คือ เป็ดและสุกร เป็นต้น โดยมีการเลี้ยงเป็นฟาร์มขนาดใหญ่ เพื่อบริโภคภายในจังหวัดและส่งออกไปยังจังหวัดต่าง ๆ สำหรับไม่มีการแปรรูปและแช่แข็งเพื่อส่งออกไปต่างประเทศ นอกจากการเลี้ยงสัตว์ในเชิงพาณิชย์แล้ว จังหวัดชลบุรียังมีการเลี้ยงสัตว์อื่นเพื่อเป็นอาชีพเสริมด้วยเช่น การเลี้ยงช้าง ม้า ห่าน แพะ และ เป็นต้น แหล่งที่มีการเลี้ยงสัตว์โดยทั่วไปจะมีการเลี้ยงกันทุกอำเภอ อำเภอที่เลี้ยงมาก ได้แก่ อำเภอศรีราชา บ้านบึง บ่อทอง หนองใหญ่และ พนัสนิคม เป็นต้น

การประมงถือเป็นอาชีพหนึ่งที่สร้างรายได้เป็นอันดับ 3 ของภาคการเกษตรโดยรวม ในปี 2544 จากลักษณะพื้นที่ของจังหวัดชลบุรี ที่มีอาณาเขตติดชายฝั่งตะวันออกของอ่าวไทยที่อำเภอเมืองชลบุรี อำเภอศรีราชา อำเภอบางละมุง และอำเภอสตึกหีบ โดยมีแนวชายฝั่งทะเลประมาณ 156 กิโลเมตร ทำให้มีพื้นที่ทำการประมงจำนวนมาก โดยสามารถจำแนกการทำประมงของจังหวัดออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้ การประมงน้ำจืด การเพาะเลี้ยงชายฝั่ง และการประมงน้ำเค็ม (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2545 , หน้า 18)

3.3 การอุตสาหกรรมจังหวัดชลบุรี

ภาคอุตสาหกรรมนับเป็นสาขาที่สร้างรายได้ให้กับจังหวัดชลบุรีมากเป็นอันดับที่ 1 ในปี 2544 มีโรงงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดชลบุรีจำนวน 1,797 โรงงาน

ภาคอุตสาหกรรมเป็นภาคเศรษฐกิจที่สำคัญของจังหวัดชลบุรี โดยมีอัตราการขยายตัวอย่างเนื่องในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ลักษณะของอุตสาหกรรมในจังหวัดชลบุรีแบ่งได้เป็น 3 ชนิด(ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2545, หน้า 18) คือ

1. อุตสาหกรรมการที่ผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการภายในประเทศ เช่น เครื่องใช้ไฟฟ้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมอาหารที่มีปริมาณผลผลิตวัตถุดิบต่าง ๆ เพิ่มขึ้นโดยในครั้งปี

แรกของปี 2543 ประชาชนมีกำลังซื้อที่เพิ่มขึ้น แต่ทว่า ในช่วงครึ่งปีหลัง กำลังซื้อกลับหดตัวลง เนื่องจากผลกระทบจากราคาน้ำมันที่เพิ่มสูงขึ้นทำให้ประชาชนระมัดระวังการใช้จ่ายสำหรับสินค้าที่ไม่จำเป็น

2. อุตสาหกรรมการผลิตเพื่อส่งออก เป็นอีกหนึ่งอุตสาหกรรมที่มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะสินค้าประเภท แผงวงจรไฟฟ้าและเครื่องใช้ไฟฟ้า เนื่องจากคุณภาพและราคาที่สามารถแข่งขันได้กับประเทศคู่แข่งในตลาดโลก

3. อุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องกับการเกษตรมีการขยายตัวลดลง เนื่องจากประสบปัญหาการส่งออกลดลง และราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ ประกอบประเทศคู่ค้าประสบปัญหาเศรษฐกิจเช่นเดียวกัน

จังหวัดชลบุรีมีนิคมอุตสาหกรรมที่เปิดดำเนินการในปัจจุบันทั้งสิ้น 4 แห่ง (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2545, หน้า 18) ประกอบด้วย

1. นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง มีพื้นที่ทั้งสิ้นประมาณ 3,556 ไร่ ดำเนินงานโดยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
2. นิคมอุตสาหกรรมชลบุรี (บ่อวิน) การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยร่วมดำเนินงานกับบริษัท เหมราชพัฒนาที่ดิน จำกัด
3. นิคมอุตสาหกรรมอมตะนคร (บางปะกง) การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยร่วมดำเนินงานกับบริษัท บางปะกง อินดัสเตรียลปาร์ค จำกัด
4. นิคมอุตสาหกรรมปิ่นทอง บริษัท ปิ่นทอง อินดัสเตรียล ปาร์ค จำกัด ร่วมดำเนินการกับการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

จังหวัดชลบุรีนับว่ามีความพร้อมที่จะสามารถพัฒนาอุตสาหกรรมภายในจังหวัดให้ส่งเสริมเศรษฐกิจในอนาคตได้เนื่องจากจังหวัดชลบุรีมีการคมนาคมขนส่งที่สะดวกสบายใกล้แหล่งขนส่งทางน้ำทั้งท่าเรือพาณิชย์หลายแห่งประกอบกับอนาคตจะมีท่าอากาศยานแห่งใหม่เกิดขึ้น รวมทั้งใกล้กับตลาดหรือลูกค้าและความพร้อมในด้านสาธารณูปโภคและนิคมอุตสาหกรรมที่มีพื้นที่เหลือสามารถรองรับความต้องการที่ขยายตัวได้ กอปรกับมีความพร้อมทางด้านแรงงานเนื่องจากมีอุตสาหกรรมที่จำเป็นต้องใช้แรงงานจำนวนมากและแรงงานมีทักษะเนื่องจากมีสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน

3.4 การบริการและการท่องเที่ยว จังหวัด ชลบุรี

การบริการและการท่องเที่ยวมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของจังหวัดชลบุรีเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการท่องเที่ยว จำนวนนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศเพิ่มขึ้นทุกปี และนํารายได้มาให้จังหวัดชลบุรีมากกว่าหมื่นล้านบาทต่อปี จังหวัดชลบุรีเป็นจังหวัดที่นัก

ท่องเที่ยวนิยมมาท่องเที่ยวถึงร้อยละ 13.66 และเป็นอันดับสอง รองจากจังหวัดเชียงใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมืองพัทยา ปี 2540-2543 ชลบุรีมีอัตราการเติบโตเฉลี่ยของจำนวนนักท่องเที่ยวประมาณร้อยละ 7-8 เนื่องจากจังหวัดชลบุรีมีแหล่งท่องเที่ยวจำนวนมาก จึงทำให้ธุรกิจโรงแรมมีอัตราการเติบโตค่อนข้างสูง ดังนั้น นักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ จึงมีความสะดวกสบายในการหาที่พัก

แหล่งท่องเที่ยวของชลบุรีแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ แหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ แหล่งท่องเที่ยววัฒนธรรมและแหล่งท่องเที่ยวประวัติศาสตร์ กระจายอยู่ทั่วไปในเขตเทศบาล เช่น เมืองพัทยาและเทศบาลตำบลแสนสุข เป็นต้น

จังหวัดชลบุรีมีแหล่งท่องเที่ยวจำนวนมาก ธุรกิจทางด้านบริการสถานที่พักจึงมีการเติบโตค่อนข้างสูง และมีให้เลือกจำนวนมาก สำหรับนักท่องเที่ยวชาวไทยและต่างประเทศ โรงแรมขนาดใหญ่มีจำนวนห้องพักมากกว่า 500 ห้อง โรงแรมขนาดกลางมีจำนวนห้องพักประมาณ 200-500 ห้อง และ โรงแรมขนาดเล็กมีจำนวนห้องพักน้อยกว่า 200 ห้อง ชลบุรีจัดเป็นจังหวัดที่มีแหล่งท่องเที่ยวสำคัญแห่งหนึ่ง ส่งผลให้มีธุรกิจบริการเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย ดังนั้นอุตสาหกรรมที่มีแนวโน้มขยายตัวได้แก่อุตสาหกรรมอาหารและบันเทิง (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2545, หน้า 19)

4. สภาพทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4.1 ป่าไม้และแหล่งน้ำ

จังหวัดชลบุรีมีพื้นที่ป่าที่ประกาศตามกฎหมายรวม 906,396 ไร่ ซึ่งเป็นป่าสงวนแห่งชาติจำนวน 9 ป่าและได้จำแนกเขตการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าสงวน (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2545, หน้า 20) ดังนี้

1. เขตป่าอนุรักษ์	เนื้อที่ 196,864 ไร่
2. เขตป่าเศรษฐกิจ	เนื้อที่ 705,182 ไร่
3. เขตป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร	เนื้อที่ 4,350 ไร่

จังหวัดชลบุรีต้องอาศัยแหล่งน้ำธรรมชาติ และแหล่งน้ำที่สร้างขึ้นเพื่อให้มีปริมาณน้ำเพียงพอต่อความต้องการใช้บริโภค การอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม เนื่องจากจังหวัดชลบุรีไม่มีแม่น้ำไหลผ่านและแหล่งน้ำธรรมชาติจำนวนน้อย แหล่งน้ำในชลบุรีประกอบด้วย

1. แหล่งน้ำธรรมชาติบนผิวดิน ส่วนใหญ่จะอยู่ทางตอนเหนือของจังหวัด ในเขตอำเภอนนทบุรีและอำเภอบ่อทอง ทางน้ำจะไหลขึ้นเหนือ เช่น คลองเจ็ด คลองใหญ่และคลองหลวง ซึ่งจะไหลไปบรรจบกันเป็นคลองพานทอง และไหลไปทางตะวันตกรวมกับแม่น้ำบางปะกง ในจังหวัดฉะเชิงเทรา ก่อนไหลลงสู่อ่าวไทย

2. แหล่งน้ำธรรมชาติใต้ดิน (น้ำบาดาล) มีอยู่จำกัดเนื่องจากเป็นบริเวณที่รอบด้วยหินแข็งที่ไม่สามารถจะกักเก็บน้ำไว้เป็นปริมาณมาก น้ำบาดาลในชลบุรีส่วนใหญ่จะกร่อยหรือเค็ม โดยเฉพาะเขตบริเวณอำเภอพานทอง อำเภอนันทนิกมและพื้นที่ริมทะเลตั้งแต่อำเภอเมืองชลบุรีถึงอำเภอบางละมุง ยกเว้นบางบริเวณที่มีชั้นทรายชายหาด ซึ่งจะมีน้ำบาดาลในระดับตื้นและมีคุณภาพ جيد

3. แหล่งน้ำที่สร้างขึ้น เศรษฐกิจของจังหวัดชลบุรีขยายตัวในอัตราสูง ทำให้ความต้องการน้ำดิบเพื่ออุตสาหกรรมและการบริโภคขยายตัวอย่างรวดเร็ว ดังนั้น ปริมาณน้ำธรรมชาติจึงไม่เพียงพอความต้องการ ทำให้จังหวัดจำเป็นต้องจัดสร้างแหล่งน้ำขึ้นเป็นอ่างเก็บน้ำ เนื่องจากจังหวัดชลบุรีไม่มีแม่น้ำไหลผ่านจึงจำเป็นต้องสร้างอ่างเก็บน้ำเพื่อเก็บกักน้ำดิบจากน้ำฝน

4.2 ปริมาณขยะมูลฝอยในปัจจุบัน

ปริมาณขยะมูลฝอยรวมทั้งที่เกิดขึ้นทั้งจังหวัดชลบุรีมีปริมาณ 950 ตัน/วัน การเก็บรวบรวมขยะมูลฝอยในแต่ละท้องถิ่นจะดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นเอง โดยใช้รถเก็บขนไปกำจัดที่สถานที่กำจัดของท้องถิ่นเอง หรือสถานที่กำจัดที่อยู่ใกล้เคียง การดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอยในจังหวัดชลบุรี โดยภาพรวมแล้วพบว่า มีการดำเนินการไม่ถูกหลักสุขาภิบาล โดยท้องถิ่นแต่ละแห่งจะใช้วิธีเทกอง แล้วค่อยทำลายด้วยวิธีเผาบ้าง หรือทิ้งรอประชาชนมาเก็บขยะไปขาย จนส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งขณะนี้มิมีสถานที่กำจัดที่ถูกหลักสุขาภิบาลเพียงแห่งเดียว คือ สถานที่กำจัดขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลแสนสุขตั้งอยู่ที่ตำบลบางพระ และมีโครงการที่จะเริ่มดำเนินการเพิ่มอีก 2 แห่ง ในปี 2544 คือ สถานที่กำจัดขยะมูลฝอยตำบล เขาไม้แก้วและอำเภอบ้านบึง น้ำเสียก็เป็นอีกปัญหาหนึ่ง มีสาเหตุมาจากปัจจัยสำคัญ(ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2545, หน้า 22) ดังนี้

4.2.1 น้ำเสียชุมชน

น้ำเสียจากเขตชุมชนส่วนใหญ่จะถูกระบายลงสู่แหล่งน้ำตามธรรมชาติหรือทะเลโดยตรงไม่ผ่านการบำบัด แต่ในปัจจุบันมีหน่วยงานท้องถิ่นหลายพื้นที่ที่มีระบบการจัดการน้ำเสียชุมชนแล้ว ได้แก่ เทศบาลตำบลแสนสุข เทศบาลเมืองพัทยา เทศบาลเมืองพนันนิคม เทศบาลตำบลแหลมฉบัง และมีบางท้องถิ่นอยู่ระหว่างการก่อสร้าง ได้แก่ เมืองพัทยา ซึ่งถูกประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษ ดำเนินการก่อสร้างโดยใช้งบประมาณจากกองทุนสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังมีเทศบาลเมืองศรีราชา

4.2.2 น้ำเสียอุตสาหกรรม

การหาปริมาณน้ำเสียโดยรวมของแต่ละพื้นที่ภาคตะวันออกได้ยากอันเป็นผลมาจากข้อมูลมีความกระจัดกระจาย และบางส่วนของน้ำเสียอุตสาหกรรมไม่สามารถแยกจากน้ำเสียชุมชนได้ เนื่องจากเป็นโรงงานขนาดเล็ก มีคนงานไม่มาก และนอกจากโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่กระจายอยู่ทั่วไปแล้ว ยังมีนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยอีกด้วย

4.2.3 น้ำเสียจากการเกษตร การเลี้ยงสัตว์ และการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ

สำหรับน้ำเสียจากการเกษตรนั้นมีค่าความเข้มข้นสูง ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพน้ำโดยตรง และเพิ่มสารอาหารให้แก่แหล่งน้ำก่อให้เกิดการเจริญเติบโตของสาหร่ายและพืชน้ำอย่างรวดเร็ว

4.2.4 น้ำเสียจากฟาร์มเลี้ยงสัตว์

ภาคตะวันออกมีฟาร์มเลี้ยงสัตว์หลัก 3 ประเภท คือ ฟาร์มสุกร ฟาร์มเลี้ยงสัตว์ปีก และฟาร์มโคและกระบือ โดยฟาร์มสุกรและฟาร์มสัตว์ปีกจะพบมากในเขตลุ่มน้ำบางปะกงและลุ่มน้ำปราจีนบุรี

4.2.5 น้ำเสียจากฟาร์มเลี้ยงกุ้ง

น้ำเสียจากฟาร์มเลี้ยงกุ้งเป็นแหล่งกำเนิดน้ำเสียที่สำคัญที่สุดในบางพื้นที่ลุ่มน้ำ โดยเฉพาะตอนล่างของแม่น้ำบางปะกง และน้ำเสียที่เกิดขึ้นจะระบายลงสู่ลำน้ำสายหลักซึ่งเกิดจากการเปลี่ยนน้ำใหม่ในบ่อกุ้งและการระบายน้ำและตะกอนทั้งหมดในช่วงเก็บผลผลิต

4.2.6 น้ำเสียจากสารเคมีทางการเกษตร

น้ำเสียประเภทนี้สามารถแพร่กระจายโดยกระบวนการชะล้าง โดยสารที่ละลายได้จะไหลลงสู่ใต้ดิน และพบว่ามีความเข้มข้นสูงในบริเวณท้ายน้ำ

จากที่กล่าวถึงสภาพทั่วไปของจังหวัดชลบุรี พอสรุปได้ว่าจังหวัดชลบุรีมีศักยภาพเพียงพอต่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ เพื่อสร้างความเจริญให้กับจังหวัดและสร้างรายได้ให้กับประชาชนแต่ก็ได้รับผลกระทบจากของเสียที่ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมทั้งกับประชาชนและทรัพยากรธรรมชาติ อันเป็นปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดที่จะต้องดูแลรับผิดชอบ โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพราะเป็นปัญหาโดยรวมทั้งจังหวัด

5. สภาพสังคมและวัฒนธรรม

5.1 การศึกษา จังหวัด ชลบุรี

จังหวัดชลบุรีนับว่าเป็นศูนย์กลางการศึกษาที่มีความพร้อม เนื่องจากมีสถาบัน การศึกษาดังแต่ระดับอนุบาล ไปจนถึงอุดมศึกษา สำหรับระดับอาชีวศึกษาจังหวัดชลบุรีมีวิทยาลัยเทคนิค วิทยาลัยสาธาณสุข วิทยาลัยเกษตรกรรมชลบุรี วิทยาลัยอาชีวศึกษา วิทยาลัยพลศึกษา

และวิทยาเอกชนหลายแห่ง สอนทั้งระดับ ปวช. และ ปวส. ส่วนระดับอุดมศึกษามีอยู่ 4 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยบูรพา มหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์วิทยาเขตบางพระ มหาวิทยาลัยศรีปทุม และสถาบัน เทคโนโลยีราชมงคล วิทยาเขตบางพระ นอกจากการศึกษาในระบบแล้ว จังหวัดชลบุรียังมีสถาบัน พัฒนาฝีมือแรงงานภาคตะวันออกมีสถาบันฝึกอบรมวิชาการ โรงแรมและการท่องเที่ยว ซึ่งจัดตั้ง โดยสมาคมโรงแรมแห่งประเทศไทยและการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ชัยยนต์ ประดิษฐศิลป์ . 2545, หน้า 19)

5.2 ศาสนาและวัฒนธรรม จังหวัด ชลบุรี

ในปี 2544 จังหวัดชลบุรีมีพุทธศาสนิกชนมากที่สุด คิดเป็นประมาณร้อยละ 97 จาก จำนวนผู้นับถือศาสนาทั้งหมดในจังหวัด มีจำนวนวัด 415 แห่ง กระจายอยู่ทั่วทุกตำบลในจังหวัด ชลบุรี (ชัยยนต์ ประดิษฐศิลป์, 2545, หน้า 19)

5.3. สาธารณสุขจังหวัดชลบุรี

จังหวัดชลบุรีมีความพร้อมในด้านการสาธารณสุข เนื่องจากมีสถานบริการสาธารณสุข เป็นจำนวนมากและกระจายอยู่ตามอำเภอต่าง ๆ อย่างทั่วถึง มีทั้งสถานบริการสาธารณสุขของรัฐ บาลและของเอกชน โดยในปี 2544 จำนวนบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุขรวมถึงสถาน บริการสาธารณสุขมีทั้งสิ้น (ชัยยนต์ ประดิษฐศิลป์, 2545, หน้า 20) ดังนี้

สถานบริการสาธารณสุขของรัฐ

โรงพยาบาลศูนย์	782	เตียง	1	แห่ง
โรงพยาบาลชุมชน	30	เตียง	4	แห่ง
	60	เตียง	2	แห่ง
	90	เตียง	3	แห่ง
	120	เตียง	1	แห่ง
สถานอนามัย			120	แห่ง
โรงพยาบาลสังกัดอื่น ๆ ของรัฐ	1,225	เตียง	8	แห่ง
รวม			139	แห่ง

สถานบริการสาธารณสุขของเอกชน

โรงพยาบาล	9	แห่ง (798 เตียง)
คลินิกแพทย์	320	แห่ง
คลินิกทันตกรรม	105	แห่ง
สถานผดุงครรภ์	1	แห่ง
ขายยาแผนปัจจุบันทั่วไป	261	แห่ง

ขายยาแผนปัจจุบันเฉพาะยาบรรจุเสร็จ	170 แห่ง
ขายยาแผนโบราณ	57 แห่ง

บุคลากรทางการแพทย์

- อัตราส่วนแพทย์ต่อประชากร	1 : 1,997
- อัตราส่วนทันตแพทย์ต่อประชากร	1 : 9.630
- อัตราส่วนเภสัชกรต่อประชากร	1 : 8,560
- อัตราส่วนพยาบาลวิชาชีพต่อประชากร	1 : 526
- อัตราส่วนพยาบาลเทคนิคต่อประชากร	1 : 859
- อัตราส่วนเตียงต่อประชากร	1 : 294

พื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในจังหวัดชลบุรี

องค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันใช้รูปแบบตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบันมีชุดทำงานอยู่ 2 ชุดคือช่วง พ.ศ. 2540-2543 กับตั้งแต่ พ.ศ. 2544-2547 โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีมีโครงสร้างในการบริหาร (องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี, 2545, หน้า 35) ดังนี้

1. ข้าราชการการเมือง

ก. ฝ่ายสภา ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 36 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งในเขตอำเภอต่าง ๆ ทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชนในเขตอำเภอนั้น ๆ โดยสมาชิกมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี มีประธานสภาและรองประธานสภาอีก 2 คน

ในช่วงแรก ตั้งแต่ พ.ศ. 2540-2543 ฝ่ายสภาประกอบด้วย

- | | | |
|----------------------------|--------------|----------------|
| 1. นายชาญยุทธ เสงตระกุล | ประธานสภา | สจ.เขตบางละมุง |
| 2. นายพิภพ วัฒนานุกิจ | รองประธานสภา | สจ.เขตบ้านบึง |
| 3. นายอุดมศักดิ์ เจริญวุฒิ | รองประธานสภา | สจ.เขตพนัสนิคม |

ในช่วงที่สองตั้งแต่ พ.ศ.2544-257 ฝ่ายสภาประกอบด้วย

- | | | |
|----------------------------|--------------|----------------|
| 1. นายทวีศักดิ์ นิ่มอนงค์ | ประธานสภา | สจ.เขตสัตหีบ |
| 2. นายรณเทพ อนุวัฒน์ | รองประธานสภา | สจ.เขตพนัสนิคม |
| 3. นายอุดมศักดิ์ เจริญวุฒิ | รองประธานสภา | สจ.เขตพนัสนิคม |

ข. ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองนายกฯ อีก 3 คน และปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในช่วงแรก ฝ่ายบริหารประกอบด้วย

1. นายภิญโญ ตันวิเศษ นายกอบจ. สจ.เขตหนองใหญ่
2. นายศิริชัย สิทธิโสภาสันทน์ รองนายกอบจ. สจ.เขตเมืองชลบุรี
3. นายศิริ ศิริเจริญ รองนายกอบจ. สจ.เขตสัคดีบ

ในช่วงที่สองฝ่ายบริหารประกอบด้วย

1. นายภิญโญ ตันวิเศษ นายกอบจ. สจ.เขตหนองใหญ่
2. นายศิริชัย สิทธิโสภาสันทน์ รองนายกอบจ. สจ.เขตเมืองชลบุรี
3. นายเรวัต ผลลูกอินทร์ รองนายกอบจ. สจ.เขตบางละมุง
4. นายพิสุทธ์ ปิตานุสรณ์ รองนายกอบจ. สจ.เขตเมืองชลบุรี

2. ข้าราชการประจำ

ในช่วงแรกเป็น นาง สุรรรยา จตุพรชัย ปลัดอบจ.

ในช่วงที่สองเป็นนาย สวง ทองแผ่ ปลัดอบจ.

ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายข้าราชการประจำ มีหน้าที่ประสานการทำงานและความเข้าใจระหว่างฝ่ายบริหารและการนำนโยบายมาปฏิบัติกับข้าราชการ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีมีโครงสร้างการทำงานเป็น 5 ส่วน(ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นกอง) คือ

1. กองอำนวยการ

นายจักรพงษ์ นนทดาเป็นหัวหน้ากองทำหน้าที่ทั้งสองช่วง มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการทั่วไปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด งานส่งเสริมการท่องเที่ยว งานรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน งานสังคมสงเคราะห์และสาธารณสุข การป้องกันโรค การบำบัด งานดำเนินการกิจการพาณิชย์ เป็นต้น ส่วนอำนวยการประกอบด้วย

- ฝ่ายบริหารงานทั่วไป
- ฝ่ายการเจ้าหน้าที่
- ฝ่ายนิติการ

2. กองกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

นายจิรยุทธ อินทวาริ เป็นหัวหน้าทำหน้าที่ทั้งสองช่วง มีหน้าที่เกี่ยวกับการประชุมสภาและคณะกรรมการต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและงานที่ผู้บังคับบัญชามอบหมายโดยมี

หัวหน้าส่วนกิจการสภาเป็นหัวหน้ารับผิดชอบงานในหน้าที่และปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และลูกจ้างในสังกัดส่วนกิจการสภา ประกอบด้วย

- ฝ่ายเลขานุการสภา
- ฝ่ายระเบียบและการประชุม

3. กองแผนและงบประมาณ

นางสาวณัฐธินา ยอดยิ่ง เป็นหัวหน้าทำหน้าที่ทั้งสองช่วง มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี/ชั่วคราว งานคุ้มครองดูแลรักษาและใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม งานบำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น ส่วนแผนและงบประมาณประกอบด้วย

- ฝ่ายแผนและพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- ฝ่ายงบประมาณ

4. กองคลัง

นางวิริ จันทวรรณเป็นหัวหน้าทำหน้าที่ทั้งสองช่วง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและบัญชีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและรับผิดชอบในหน้าที่ของส่วนการคลังและงานที่ผู้บังคับบัญชามอบหมายโดยหัวหน้าส่วนการคลังเป็นหัวหน้ารับผิดชอบงานในหน้าที่ ส่วนการคลังประกอบด้วย

- ฝ่ายการเงิน
- ฝ่ายบัญชี
- ฝ่ายพัฒนารายได้และทรัพย์สิน
- ฝ่ายพัสดุ

5. กองช่าง

นายณพ เปลี่ยนศรี เป็นหัวหน้าทำหน้าที่ในช่วงแรกช่วงที่สองมีการเปลี่ยนเนื่องจากย้ายไปประจำที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน มีหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามแผนประจำปีงบประมาณ งานสาธารณูปโภคและสิ่งแวดล้อม งานตรวจสอบการก่อสร้าง งานการควบคุมการก่อสร้างทาง อาคาร สะพาน แหล่งน้ำและงานที่ได้รับมอบหมายจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกรณีเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในเขตความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนช่างประกอบด้วย

- ฝ่ายวิชาการและแผน
- ฝ่ายก่อสร้างและซ่อมบำรุง
- ฝ่ายศูนย์เครื่องจักรกล

องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีในช่วงปัจจุบันมีจำนวนประชากร (องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี, 2545) ดังนี้

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด	1	คน
รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด	3	คน
ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด	1	คน
สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด	36	คน
ข้าราชการ	57	คน
ลูกจ้างประจำ	48	คน
ลูกจ้างชั่วคราว	30	คน
รวม	171	คน

องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ตามที่กล่าวมาแล้วในบทก่อน และพอสรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญได้ดังนี้

1. จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด
2. สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
3. คຸ້ມครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
4. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
5. การจัดการศึกษา
6. การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
7. การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
10. การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาส
11. ส่งเสริมและแก้ไขปัญหามลพิษการประกอบอาชีพ ฯลฯ
12. การวางผังเมือง ฯลฯ

3. การคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี

ตารางที่ 3 รายรับขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี (องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี, 2545)

ลำดับ	ประเภทรายรับ	ปี 2540	ปี 2541	ปี 2542
1	หมวดภาษีอากร	128,091,449.65	258,859,158.25	279,566,422.80
2	หมวดค่าธรรมเนียม	4,011,642.08	193,618.04	13,513,535.44
3	หมวดรายได้จากทรัพย์สิน	10,891,324.98	10,273,356.34	34,678,216.76
4	หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด	439,945.69	4,009,543.92	5,904,688.12
	รวมลำดับที่ 1-4	143,434,362.40	273,335,676.55	712,021,415.14
5	หมวดเงินอุดหนุน	14,022,558.10	26,792,900.00	22,236,280.54

ตารางที่ 4 รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี (องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี, 2545)

ลำดับ	ประเภทรายจ่าย	ปี 2540	ปี 2541	ปี 2542
1	เงินเดือน/ค่าจ้างประจำ	12,864,710.05	12,038,388.37	13,029,969.11
2	ค่าจ้างชั่วคราว	329,776.67	-	-
3	ค่าตอบแทนใช้สอย/วัสดุ	19,998,078.66	24,834,015.31	24,761,474.55
4	ค่าสาธารณูปโภค	846,585.99	975,434.19	852,778.58
5	เงินอุดหนุน	9,449,575.47	8,916,465.62	91,660,635.64
6	รายจ่ายอื่น	554,822.50	300,741.00	1,955,585.79
7	รายจ่ายงบกลาง	11,715,390.59	10,521,291.00	15,451,325.46
	รวมลำดับ 1-7	55,758,939.93	57,586,335.49	147,711,769.13
8	รายจ่ายเพื่อการลงทุน	84,469,602.00	213,955,572.00	139,215,071.13
	รวมลำดับ 1-8	140,228,541.93	271,541,907.49	286,926,840.26

จะเห็นได้ว่าจากตารางองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีมีรายรับที่มากกว่ารายจ่ายซึ่งแสดงให้เห็นถึงศักยภาพทางการเงินขององค์กรที่สามารถจะนำไปใช้ในการพัฒนาให้กับท้องถิ่นได้อย่างเพียงพอ รายรับที่จัดเก็บได้มากที่สุดเป็นการจัดเก็บในเรื่องของภาษีอากรภายในท้องถิ่น ซึ่งก็แสดงให้เห็นถึงความเจริญของพื้นที่ที่มีระบบเศรษฐกิจที่มีศักยภาพที่เพียงพอที่พร้อมจะรองรับกับการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญขึ้นไปอีก

4. สภาพโครงสร้างทั่วไป

โครงสร้างอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีจากที่กล่าวมาถึงฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา ตัวบุคคลก็ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงมากนักในฝ่ายบริหารยังมีนายก อบจ.เป็นคนเดิม รวมทั้งรองนายก อบจ.อีก เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นเอกภาพทางการเมืองท้องถิ่นที่ประชาชนให้ความไว้วางใจเข้ามาทำหน้าที่และความเป็นเอกภาพของการเมืองภายในจังหวัดชลบุรี

จังหวัดชลบุรีเป็นจังหวัดที่มีความเป็นเอกภาพทางการเมืองค่อนข้างสูง กล่าวคือการมีแนวทางเมืองระบบพรรคเด่นพรรคเดียวภายในจังหวัด ก็คือพรรคชาติไทย ในเรื่องของตัวบุคคลสำคัญทางการเมืองในจังหวัดชลบุรีก็คือ นายสมชาย คุณปลื้ม หรือ กำนันเป๊าะ ที่เป็นที่รู้จักกันของคนจังหวัดชลบุรี การเมืองระดับจังหวัดหรือระดับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ก็เป็นแนวเดียวกันกับการเมืองท้องถิ่นซึ่งก็ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่ก็มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงเกี่ยวกับพรรคชาติไทยหรือกับกำนันเป๊าะ เป็นที่ทราบกันดีว่าจังหวัดชลบุรีมีบ้านใหญ่ ซึ่งก็คือ ศูนย์รวมของการเมืองจังหวัดชลบุรี คอยทำหน้าที่แก้ไขปัญหาดัง ๆ วางแผนงานภายในจังหวัดชลบุรี ในระดับต่าง ๆ เมื่อมีปัญหาอันใดภายในจังหวัดที่ไม่สามารถแก้ไขได้ก็สามารถนำเข้ามาบ้านใหญ่เพื่อหาทางแก้ไขในภายหน้าได้ อันนี้นับว่าเป็นเอกภาพทางการเมืองของท้องถิ่นจังหวัดชลบุรี

ในส่วนระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีก็เช่นกัน ความเป็นเอกภาพของนักการเมืองท้องถิ่นในระดับสมาชิกสภาจังหวัด ส่วนใหญ่ก็อยู่ในแนวทางการเมืองเดียวกับบ้านใหญ่ เพราะฉะนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีจึงเป็นมีการทำงานภายในองค์กรที่เป็นไปอย่างราบรื่น ไม่มีปัญหาระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา ทำให้การทำงานไม่มีความล่าช้า การวางแผนงานภายในจังหวัดก็สามารถกระทำได้อย่างไม่มีอุปสรรค ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับอื่นดังคำกล่าวต่าง ๆ ดังนี้

“ตอนนี้ก็มีปัญหาเรื่องภาษี แต่อบจ.มีพลังดังขึ้นมา... ในเรื่องของการเก็บภาษีบางจังหวัดทำไม่ได้แต่ชลบุรีมีบ้านใหญ่อยู่เพราะการเก็บภาษีที่ซ้ำซ้อนกันหลายต่อ...” (ปลัดเทศบาล, สัมภาษณ์, 7 สิงหาคม 2545)

จังหวัดชลบุรีมีความสามารถในการจัดการเก็บภาษีภายในจังหวัด ก็เนื่องมาจากการที่มีบ้านใหญ่คอยจัดการเรื่องความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดเก็บภาษีถึงแม้ว่าจะมีความซ้ำซ้อนกัน

“สภาพในอดีตและปัจจุบันของ อบจ.ดอนที่มีพรบ.อบจออกมาในช่วง 2540 จะเป็นผู้ว่าหรือกำนันเป๊าะก็ไม่แตกต่างกัน เพราะกำนันสามารถสั่งผู้ว่าได้ มีความเห็นว่าไม่มีความแตกต่างกัน”(ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม, สัมภาษณ์, 10 กรกฎาคม 2545)

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นไม่ค่อยให้ความสำคัญกับผู้ว่าราชการจังหวัด ดังจะเห็นได้ว่า บอกว่าจะผู้ว่าราชการจังหวัดหรือกำนันเป๊าะก็ไม่มีความแตกต่างกัน แสดงให้เห็นถึงความมีเอกภาพทางการเมืองภายในจังหวัดที่สูงมาก เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค แต่ไม่สามารถมีบทบาทมากนักภายในจังหวัดยังงี้ก็ต้องขึ้นอยู่กับบ้านใหญ่

“ชลบุรีมีบ้านใหญ่อยู่มีลักษณะพิเศษมีเอกภาพ ไม่มีฝ่ายค้าน อยู่ในการเมือง ภายใต้ระบบอุปถัมภ์” ยังกล่าวอีกว่า “บางปีสามารถคุมผู้ว่าได้บางคนและในบางระดับ เมืองชลเปลี่ยนผู้ว่า เป็นว่าเล่นปีละคน ถ้าคุมได้ก็ควบคุมงบประมาณได้ ถ้าควบคุมไม่ได้ก็ต้องหาทางย้ายผู้ว่าออก” (กลุ่มปลัดอบต., สัมภาษณ์, 10 กรกฎาคม 2545)

การเมืองท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรีมีความเป็นเอกภาพมาก จะเห็นได้จากคำกล่าวที่ว่า ไม่มีฝ่ายค้านซึ่งก็คือการเมืองแนวเดียวหรือพรรคการเมืองเดียว ประกอบกับการมีบ้านใหญ่ ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ ซึ่งรวมทั้งการที่สามารถควบคุมผู้ว่าราชการจังหวัดได้

“การเสนอรูปแบบการปกครองพิเศษ ก็ดีถ้าทำได้ ผู้นำท้องถิ่นในชลบุรีก็มารวมกันรวมได้เหนียวแน่น ถ้าเป็นได้การบริหารท้องถิ่นจะเร็วมาก ง่ายๆ เช่นศูนย์กำจัดขยะ ถ้าไม่รวมกันทำไม่ได้ง่าย ๆ เห็นได้ชัด ๆ ทุกรูปแบบเนี่ย แต่ก็อาจจะมีการรวมศูนย์แต่ก็ไม่มีปัญหา”(คุณวลัย ขวัญจิต, สัมภาษณ์, 15 สิงหาคม 2545)

ผู้นำท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรีมีความสามารถที่จะรวมตัวกันได้ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะภายในจังหวัดและเป็นลักษณะอันดีที่จะช่วยส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นในการแก้ไขปัญหาให้กับท้องถิ่น และสร้างความเข้มแข็งให้กับการเมืองท้องถิ่น

ส่วนโครงสร้างอำนาจภายในองค์กร บุคลากรหัวหน้ากองก็เป็นบุคคลเดิมเกือบทั้งหมด ฉะนั้นการทำงานก็สามารถที่จะดำเนินไปได้อย่างราบรื่นเพราะสามารถทำงานได้อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารที่จะมีนโยบายเปลี่ยนแปลงอะไรหรือไม่ ส่วนใหญ่ภาระงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีก็ขึ้นอยู่กับ พรบ.แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 อยู่แล้ว

“อบจ.เก่าผู้ว่าเก่าข้าราชการจะมีระเบียบ การจัดทำโครงการไม่ต้องการชื่อเสียงไม่ต้องคำนึงถึงคะแนนเสียงที่จะได้ ทุกคนทำงานตามระเบียบแต่เนักการเมืองจะฟึกเรื่องเวลาเหมือนรูปแบบเชิงรุกสร้างความกดดันให้กับข้าราชการบ้าง ข้าราชการก็ได้ทำงานตามปกติ ในอนาคต

อบจ.จะต้องปรับภารกิจให้ชัดเจน ถ้าเลือกผู้บริหารโดยตรงจะมีผลในเรื่องข้อบัญญัติ” (ขวัญใจ เลียดประถม, สัมภาษณ์, 21 สิงหาคม 2545)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีจะมีโครงสร้างภายในองค์กรที่เป็นปกติภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ที่ข้าราชการพึงกระทำได้แต่ทั้งนี้ก็ต้องขึ้นอยู่กับผู้บริหารที่จะต้องให้ความสำคัญกับกฎ ระเบียบต่าง ๆ ด้วย อีกทั้งยังมีข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่มาแล้วในช่วงแรกจึงทำให้มีความสัมพันธ์กับองค์กรและข้าราชการที่เป็นลูกน้องในกองของตน จึงเป็นการบริหารจัดการภายในองค์กรที่ง่ายขึ้นทำให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นในเรื่องของความสัมพันธ์ภายในองค์กร อำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ก็เกินไปตามกรอบหน้าที่ของแต่ละกองไม่มีเรื่องของการเมืองภายในเข้ามาบีบคั้นในการปฏิบัติหน้าที่เพราะเป็นข้าราชการ ไม่จำเป็นต้องมีผลงานให้กับประชาชนเห็น

ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีก็เป็นบุคคลที่ทำหน้าที่คอยเชื่อมภารกิจต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหารส่งลงมาให้กับข้าราชการกองต่าง ๆ นำไปปฏิบัติ ทั้งนี้ก็ต้องขึ้นอยู่กับนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีและกรอบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งก็ไม่มีปัญหาเกิดขึ้นแต่อย่างใด เนื่องจากการที่เป็นข้าราชการไม่มีส่วนได้ส่วนเสียทางการเมืองเหมือนนักการเมืองและการเมืองการเมืองแนวเดียวทำให้ง่ายต่อการปฏิบัติงานที่ไม่ต้องมีการเปลี่ยนนโยบายตามฝ่ายบริหารเพราะไม่มีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้บริหารทั้งสองสมัย

องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีมีแม้จะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมทางด้านทรัพยากรและศักยภาพทางเศรษฐกิจมากที่สุดแห่งหนึ่งในประเทศแต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีก็ยังมีปัญหาและความต้องการขององค์กรอันเป็นผลผลิตที่สะสมมาจากการปกครองส่วนท้องถิ่นในอดีต รวมถึงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและการเมือง

องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีมีพื้นที่ในความรับผิดชอบทั้งจังหวัด จากที่กล่าวในหัวข้อก่อนหน้านี้จะเห็นได้ว่าจังหวัดชลบุรีเป็นจังหวัดที่มีความหลากหลายในเรื่องของพื้นที่และสภาพทั่วไปทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและส่งผลกระทบทั้งในด้านที่ดีและไม่ดี ในส่วนที่ไม่ดีก็เป็นปัญหาภายในจังหวัดที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีจะต้องแก้ไขในภาพรวมของปัญหานั้น ๆ ซึ่งจะมีหลายด้านทั้งในเรื่องของปัญหาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ต้องได้รับการแก้ไขฟื้นฟู เช่น ปัญหาน้ำเสียจากอาคารที่อยู่อาศัย โรงงานอุตสาหกรรมและสถานบริการต่าง ๆ ทำให้คุณภาพของน้ำเสื่อมและปัญหาเกี่ยวกับขยะล้นเมืองแต่ความสามารถขององค์กรในแต่ละพื้นที่ไม่สามารถรองรับและจัดการกับขยะได้อย่างพอเพียง จะส่งผลให้เกิดปัญหาด้านสุขาภิบาลตามมาภายหลัง

วิเคราะห์สถานภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี

จากที่กล่าวมาในหัวข้อที่แล้วจะเห็นได้ว่าจังหวัดชลบุรีเป็นจังหวัดที่มีศักยภาพในหลายด้านไม่ว่าจะเป็น สภาพทางภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจและการเมือง แต่ก็มีปัญหาในด้านต่าง ๆ มากมายเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องปัญหาการจัดการสิ่งแวดล้อมในการฟื้นฟูชายฝั่ง น้ำเสีย และปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นที่มีผลโดยตรงกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีในเรื่องของบทบาท อำนาจหน้าที่ที่จะต้องมีการรับผิดชอบตามกรอบพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ในการจัดการปัญหาดังกล่าวภายในจังหวัดชลบุรี ดังนั้นเราจึงต้องทำการวิเคราะห์องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีว่ารูปแบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมอย่างไรกับบทบาทหน้าที่ที่ได้รับมา

การวิเคราะห์สถานภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี จะเป็นการสำรวจจากภายในและภายนอกขององค์กรเพื่อให้ทราบถึงสถานภาพโดยทั่วไปขององค์กรว่ามีความเข้มแข็งหรือจุดอ่อนขององค์กรอย่างไรและมีโอกาสและอุปสรรคต่อการทำงานอย่างไรเพื่อที่จะได้นำมาวิเคราะห์ว่าควรมีแนวทางในอนาคตอย่างไร

กรอบในการวิเคราะห์สถานภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะแบ่งออกเป็นจุดแข็งกับจุดอ่อนและโอกาสกับอุปสรรคขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี ดังนี้ (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2545, หน้า 55)

1. จุดแข็งขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี มีดังนี้

1.1 ผู้นำ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีมีผู้นำที่มีความสามารถบริหารงานได้อย่างรวดเร็วและมีความคิดวิสัยทัศน์กว้างไกล มีความเป็นเอกภาพในการทำงานและมีประสิทธิภาพในการแสวงหางบประมาณของผู้บริหารและทำให้สามารถตัดสินใจที่จะทำอะไรได้อย่างเด็ดขาดและรวดเร็วตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

ผู้นำฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีมีประสบการณ์ทางด้านการบริหารงานองค์กรเนื่องจากได้รับความไว้วางใจให้ทำงานถึงสองสมัย อันเป็นการส่งเสริมประสบการณ์ในการทำงานและเป็นการเชื่อมต่อของแผนการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ รู้จักระบบการทำงานและเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง ทำให้ข้าราชการมีความเข้าใจในการทำงานไม่ต้องปรับเปลี่ยนตามตัวผู้นำที่เข้ามาทำงานใหม่

ผู้นำขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีมีความตั้งใจจริงในการทำงานเพื่อประชาชนมากกว่าเมื่อเทียบกับสมัยของผู้นำราชการเป็นผู้นำฝ่ายบริหาร นายภิญโญ ตันวิเศษ มีความตั้งใจในการทำงานเพื่อประชาชนโดยดูที่ผลงานต่าง ๆ เช่น สมัยผู้ว่าฯจะมีการสร้างโครงสร้างพื้นฐานได้

ไม่เยอะแต่พอมาสมัยของนายกฤษฎา ตันวิเศษมีผลงานการสร้างโครงสร้างพื้นฐานอย่างพอเพียงกับความต้องการของประชาชน เป็นต้น

2. จุดอ่อนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี มีดังนี้

2.1 จำนวนบุคลากร

องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีไม่มีบุคลากรที่เพียงพอต่อภารกิจงาน กล่าวคือ ตามกรอบอัตรากำลังของข้าราชการที่พึงจะมีได้จำนวน 82 คนแต่มีข้าราชการเพียง 57 คน ซึ่งถือว่าไม่เหมาะสมกับการกิจ ซึ่งในขณะที่มีโครงการและภาระงานที่มากขึ้นตามแผนการกระจายอำนาจและภารกิจที่จะต้องรองรับการถ่ายโอนจากส่วนกลาง ดังนั้นจึงเกิดภาวะงานล้นคน

องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีมีบุคลากรส่วนใหญ่ที่ไม่ตรงสาขากับงานที่ทำเนื่องจากภาระงานที่เพิ่มมากขึ้นอันไม่ตรงกับส่วนงานราชการที่มีอยู่และไม่มีความรู้สึผูกพันกับองค์กร รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือส่วนงานต่าง ๆ ไม่ค่อยมีความสามัคคีเนื่องจากขาดการประสานงานกันระหว่างส่วนงานต่าง ๆ จึงส่งผลกระทบต่อผลงานที่ออกมา

2.2 การบริหารงาน

องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรียังไม่มีความชัดเจนในเป้าหมายของการพัฒนาว่าจะมุ่งไปที่ทิศทางใดในเรื่องของการปฏิบัติงาน บริหารงานและการพัฒนา ทำให้ข้าราชการและลูกจ้างไม่สามารถตอบสนองนโยบายได้อย่างตรงตามวัตถุประสงค์

องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีมีระบบการทำงานที่ยึดระเบียบ กฎหมายเป็นหลัก ตามลักษณะองค์กรแบบราชการ จึงทำให้มีระเบียบและขั้นตอนในการปฏิบัติงานมากเกินไป การทำงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเกิดความล่าช้าและมีปัญหาประสิทธิภาพของการทำงาน

2.3 โครงสร้างการทำงานไม่ชัดเจน

องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีมีการแบ่งส่วนงานและภารกิจตามนิติบัญญัติ แต่ในทางพฤตินัย ปรากฏในปัจจุบันว่ามีบางส่วนงานมีการผสมระหว่างสายงานหลักกับสายงานสนับสนุน ทำให้บุคลากรทำงานไม่ตรงกับอาชีพของตนและไม่สามารถพัฒนางานให้พัฒนาได้อย่างเต็มที่

2.4 งบประมาณ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีมีงบประมาณที่ไม่พอเพียงกับภารกิจที่จะต้องบริการให้กับประชาชน ถึงแม้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีจะได้รับงบประมาณประมาณปีละ 700- 800 ล้านบาทก็ยังไม่เพียงพอต่อการพัฒนาจังหวัดชลบุรี เนื่องจากเป็นจังหวัดที่มีการพัฒนาของเศรษฐกิจ เพราะเป็นเมืองแห่งการท่องเที่ยวและเป็นเมืองของอุตสาหกรรมทั้งนิคมและท่าเรือขนส่งสินค้า แต่การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่ตามมากับการพัฒนาและในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก อย่างเช่น การสร้างที่กำจัดขยะภายในจังหวัดต้องใช้งบ

ประมาณเป็นพัน ๆ ล้านทำให้งบประมาณที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีในแต่ละปีนั้นยังถือว่าไม่มีความพอเพียงต่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ภายในจังหวัด

3. ปัจจัยที่เป็นโอกาสขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี มีดังนี้

3.1 เศรษฐกิจ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีมีโอกาสทางด้านเศรษฐกิจที่ดี เนื่องจากชลบุรีเป็นเมืองอุตสาหกรรมจึงมีนิคมอุตสาหกรรมหลายแห่ง เช่น นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดและนิคมอุตสาหกรรมบางปะกง เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีแหล่งท่องเที่ยวหลายแห่ง เช่น หาดบางแสน เมืองพัทยา เป็นต้น สิ่งเหล่านี้จึงทำให้ชลบุรีเป็นเมืองเศรษฐกิจที่สำคัญเมืองหนึ่งของประเทศไทย

3.2 การเมือง

องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีมีนักการเมืองส่วนใหญ่มาจากพรรคการเมืองเดียวกัน รวมทั้งนักการเมืองภายในจังหวัดด้วยไม่ว่าจะเป็น ส.ส.และ ส.ว. ก็มาจากพรรคเดียวกันจึงทำให้มีความเป็นเอกภาพในการบริหารงาน ดังนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีจึงสามารถกำหนดแนวทางการบริหารจังหวัดให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันได้ง่าย

4. ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี

4.1 สังคม

จังหวัดชลบุรีเป็นเมืองท่องเที่ยวและมีสถานที่ท่องเที่ยวหลายแห่งทำให้เกิดการหมุนเวียนของเศรษฐกิจแต่ก็ทำให้เกิดปัญหาทางสังคมหลายอย่างตามมา เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาโสเภณี ปัญหาแรงงานต่างด้าว เป็นต้น และจากการที่มีนิคมอุตสาหกรรมหลายแห่งในจังหวัดชลบุรีก็ส่งผลให้เกิดปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ เช่น ปัญหาน้ำเสีย ปัญหามลภาวะทางอากาศ ปัญหาขยะทางอุตสาหกรรม เป็นต้น

4.2 องค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น

องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีพื้นที่ในการพัฒนาท้องถิ่นเป็นของตนเอง ดังนั้นในการพัฒนาท้องถิ่นใดต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าของพื้นที่ซึ่งเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น สถานการณ์เช่นนี้ ทำให้การทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีมีความล่าช้า อีกทั้งเมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีทำโครงการเสร็จสิ้นแล้วประชาชนมักคิดว่าเป็นผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจ้าของพื้นที่ ดังนั้นจึงทำให้ประชาชนไม่ค่อยเห็นความสำคัญในบทบาทและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี

4.3 สิ่งแวดล้อม

ชลบุรีเป็นจังหวัดที่มีทั้งการเกษตร อุตสาหกรรมและการท่องเที่ยวที่สร้างรายได้ให้กับท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องรับผิดชอบพื้นที่ทั้งจังหวัดและต้องรับผิดชอบต่อแก้ไขปัญหาภาพรวมใหญ่ ๆ ภายในจังหวัด ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นในเรื่องของปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ อันเนื่องมาจากการพัฒนาอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในจังหวัดและการท่องเที่ยวซึ่งทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ เช่น ปัญหาน้ำเสีย ปัญหามลภาวะทางอากาศ เป็นต้น

การประเมินสถานภาพปัจจุบันขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี โดยการนำผลสรุปของการวิเคราะห์จุดแข็งกับจุดอ่อนและ โอกาสกับอุปสรรคมาพิจารณาร่วมกันพอจะสรุปได้ดังนี้

องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีอยู่ในสถานการณ์ที่จุดอ่อนมีมากกว่าหรือมีความสำคัญกว่าจุดแข็งและมีอุปสรรคในการพัฒนามากกว่าโอกาส ดังนั้นแนวทางที่เหมาะสมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี คือ ต้องแก้ไขจุดอ่อนของตนเองและต้องพยายามกำจัดอุปสรรคต่าง ๆ ให้หมดไป

จากข้อมูลที่ได้กล่าวมาทั้งสภาพภายในและภายนอกองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี สามารถวิเคราะห์ได้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีต้องมีการประสานความสัมพันธ์ให้กับพนักงานในองค์กร กำหนดเป้าหมายขององค์กรให้ชัดเจนและปรับปรุงกฎ ระเบียบที่ทำให้เกิดความล่าช้า โดยผู้บริหารจะต้องนำคนที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาช่วยงาน จัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับภารกิจและจำกัดขอบเขตของงานเพื่อเตรียมความพร้อมในการถ่ายโอนภารกิจ มีศักยภาพในการพัฒนาองค์กรให้ก้าวหน้าต่อไปในอนาคตแต่ก็มีเรื่องที่ต้องหามาตรการแก้ไขและรองรับปัญหาทางสภาพแวดล้อมที่เกิดจากการพัฒนาท้องถิ่น เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีต้องรับผิดชอบทั้งจังหวัดโดยที่จังหวัดชลบุรีมีสภาพแวดล้อมทั้งทางธรรมชาติและอุตสาหกรรม อีกทั้งมีการท่องเที่ยวที่เป็นปัจจัยในการพัฒนาจังหวัด

ปัญหาการใช้รูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันกับจังหวัดชลบุรี

รูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้มาจากพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ที่แบ่งโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา โดยที่ประชาชนเลือกสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาทำหน้าที่ฝ่ายสภา แล้วฝ่ายสภาก็ทำการเลือกฝ่ายบริหารขึ้นมาอีกทีหนึ่ง เป็นการเลือกตั้งแบบทางอ้อม

จากการวิเคราะห์สภาพโดยทั่วไปของจังหวัดชลบุรีและสถานการณ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีที่มาจากการเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และ

พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 พอดีสรุปปัญหาของการนำรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาใช้ว่าส่งผลกระทบต่อการทำงานกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี ดังนี้

1. ปัญหาโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อนพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มีผลบังคับใช้จะมีส่วนราชการระดับจังหวัดและส่วนราชการระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอจะเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการเกี่ยวกับโครงการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ในพื้นที่อำเภอ/กิ่งอำเภอ โดยมีส่วนราชการระดับจังหวัดให้คำแนะนำ ปรีกษา ให้ความช่วยเหลือ ซึ่งแบ่งส่วนราชการในลักษณะนี้ทำให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถทราบปัญหาความต้องการของประชาชน

ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2540 มีผลบังคับใช้สำนักงาน ก.จ. ได้มีมติแบ่งโครงสร้างส่วนราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดใหม่ โดยมีส่วนราชการระดับจังหวัด 5 ส่วน ไม่มีส่วนราชการระดับอำเภอ ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างคล่องตัว เนื่องจากอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมากกว่าเดิม ไม่ใช่เฉพาะแต่เรื่องโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การส่งเสริมการท่องเที่ยว การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมการศึกษา การส่งเสริมการกีฬาจารีต ประเพณีและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น เป็นต้น ส่วนราชการ 5 ส่วนจึงต้องปฏิบัติงานมากกว่าเดิมแต่มีบุคลากรเท่าเดิม หากเปรียบเทียบกับราชการส่วนภูมิภาคและเทศบาลแล้ว ส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 ส่วนราชการจะมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบโครงการพัฒนา เท่ากับ 2-3 ส่วนราชการ ทำให้การปฏิบัติงานไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการมากนัก เนื่องจากปริมาณงานมากแต่บุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านการพัฒนาน้อยและไม่ค่อยมีความชำนาญงานด้านดังกล่าว การดำเนินโครงการพัฒนาด้านต่าง ๆ จึงเป็นไปได้ในลักษณะอุดหนุนงบประมาณให้หน่วยงานอื่น (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2545, หน้า 27-28) ดังคำกล่าวที่ว่า

“ในเรื่องที่มีการปรับโครงสร้างจากส่วนเป็นกองผมเห็นว่าไม่น่าจะมีประโยชน์อะไรเพิ่มมากขึ้น จริง ๆ แล้วตามกฎหมายรัฐธรรมนูญทำได้เลยตอนนี้ก็เร่งผ่าโครงสร้างและเสนอ ก.จ.ก็ส่วนก็ไม่สนแต่ต้องมีงานที่เสนอไป ดิฉันระเบียบกรมการปกครองมีเรื่องสิ่งแวดล้อม มันเป็นหน้าที่ที่ต้องทำให้ อบจ.มีประโยชน์มาก อย่างเช่น อบจ.ทำบ่อขยะควรมีกอง ตอนนี้อย่างงานกิจการสภารัฐบาลต้องให้ทั้งเงินและคน การศึกษาเป็นภารกิจที่อยากทำที่สุดในเรื่องของอัตรากำลังคนผมคิดว่าน้อยมาก ส่วนหนึ่งกรมการปกครองเปิดโอกาสให้ย้ายคอนกลับบ้างและกำหนดให้ อบจ.ชลบุรีเป็นขนาดกลางซึ่งในความจริงก็ไม่ได้ตามนั้น บางคนก็อยากย้ายแต่ไม่มีตำแหน่ง แต่เดิมมาจากคลัง ช่างเลขาทำให้ได้คนที่ผิดไม่ตรงกับงานขอเปิดสอบแต่ก็อ้างกฎหมาย รอให้มีการปฏิรูปทำให้เปิดสอบ

ไม่ได้ มาตรฐานข้าราชการ อบจ.ต่ำมากทำให้ไม่มีแนวคิดแต่เดิมรับวุฒิตำแหน่งอยู่กับผู้ว่า มาจากการเลือกตั้งกับส่วนกลาง ต่างกันในเรื่องวิสัยทัศน์งานที่เสี่ยงผมไม่ทำเพราะผมมีวาระ 4 ปีถ้าทำไม่ได้ผมคงสอบตกสมัยหน้าไม่เหมือนผู้ว่ามาแล้วก็ไปอย่างผมทำงานเกินข้าราชการ 100 เปอร์เซ็นต์ เรื่องระเบียบก็มีส่วน ผลประโยชน์ด้วย อบจ.มีมานานผลงานน้อย เช่น ถนน มาอยู่กับผมมีงานมากกว่า อบจ.ทำหลายปี”(นายกอบจ.ชลบุรี, สัมภาษณ์, 27 สิงหาคม 2545)

2. ปัญหาบุคลากรไม่เพียงพอ

อำนาจหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีได้รับมอบหมายและจะต้องปฏิบัติตามจากพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กับพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ที่มีภาระงานที่เพิ่มจากเดิมที่ต้องเสริมภารกิจด้านอื่น ๆ มากขึ้น เช่น การส่งเสริมอาชีพ การส่งเสริมการท่องเที่ยว การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้นเป็นภารกิจที่ไม่สอดคล้องกับโครงสร้างภายในขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีที่มีเพียง 5 กอง กล่าวคือมีบุคลากรที่ไม่เพียงพอกับปริมาณงานและขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน

“อัตรากำลังถ้าเราได้คนตรงกับงานหนะพอ อย่างส่วนดำเนินการบางทีก็ต้องยืมคนจากส่วนคลัง พวกนี้ก็รู้แต่เรื่องบัญชี คนกับงานก็ยังไม่พอทำได้ แต่ถ้ามีการถ่ายโอนมันไม่พอ อย่างโรงบำบัดเราก็ไม่ได้ใช้คนของเราทำ เราจ้างเหมาแต่ก็ให้คน ไปดูแล การบำบัดน้ำทำทุกวันมัย ปล่อยังไง อบจ.ชลบุรี 82 คน ที่ออกเราก่อนมัตเพราะทำงานที่นี้โดยยาก เป็นส่วน แบ่งฝ่าย แต่ละคนจะขึ้นไป ต้องรอมันตายก่อนมัย ไ้ขึ้นไม่ขึ้นซะที หัวหน้าฝ่ายก็ขึ้นเป็นหัวหน้าส่วนก็ไม่ได้ตำแหน่งมันน้อย แต่ถ้าไปเทศบาลตำแหน่งเยอะ โด่ง่าย มีพันกว่าแห่ง อย่างเมืองชลเป็นขนาดกลางมีแค่ ชี 9 ไม่ค่อยมีใครมาเพราะงานมันหนัก ข้าราชการ อบจ.แต่ก่อนอยู่กับผู้ว่าสบาย มีกินมีใช้ ไม่มีใครมาเพราะฉะนั้นจะไม่ได้เคยทำอะไรเลย พอมีงานก็ปวดหัว ไม่กล้าไปติดต่อข้างนอก ไปหาพัฒนากร ดูรูปแบบโครงสร้างของมันเลียนแบบกันได้ ผมจะมีงาน อบจ. เกลื่อนที่ทุกอาทิตย์ ทุกเดือน เตรียมขนของ ติดต่อประสานงาน ในส่วนอัตรากำลังก็อาจจะขอมาจากส่วนอื่นบ้าง ข้าราชการจะติดที่เขาสังกัดส่วนกลางหากให้มาอยู่กับท้องถิ่นมันก็ดูแลกระจะออก” (รองนายกอบจ.ชลบุรี, สัมภาษณ์, 29 สิงหาคม 2545)

“เรื่องของอัตรากำลังชลบุรีมีงานมากปัจจุบันใช้งบประมาณค่าใช้จ่ายเงินเดือน 40 เปอร์เซ็นต์ของงบประมาณค่าใช้จ่าย เมื่อก่อนรับคนไม่ได้เพราะอยู่ในช่วงปรับโครงสร้าง หลังจากนั้นจะรับเข้ามาได้ไม่นานเกินหลังมกราคม 46 ในอดีต กจ.เป็นผู้กำหนดแต่ต่อไป กจ.กำหนดเอง ถ้ามันลงตัวจะเป็นผลดีต่อ อบจ. แต่ถ้าผู้บริหารยังเหมือนเดิมก็จะยังเป็นปัญหาอยู่” (ปลัด อบจ.ชลบุรี, สัมภาษณ์, 23 สิงหาคม 2545)

3. ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับวัฒนธรรมการบริหารระหว่างฝ่ายนักการเมืองกับฝ่ายข้าราชการ

ราชการ

ที่มีความคิดเห็นที่ไม่ตรงในเรื่องของกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ในการกระทำต่าง ๆ เพื่อพัฒนาท้องถิ่นการเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาเป็นฉบับ พ.ศ. 2540 มีผลให้เกิดกระแสวัฒนธรรมการทำงานที่แตกต่างกัน 2 กระแสคือ วัฒนธรรมการทำงานแบบข้าราชการและวัฒนธรรมการทำงานแบบนักการเมือง เนื่องจากบุคลากรทั้งสองกลุ่มมาจากพื้นฐานชีวิตและอาชีพที่แตกต่างกันคือ วัฒนธรรมแบบข้าราชการให้ความสำคัญต่อการทำงานที่ยึดระเบียบเป็นหลัก ดังนั้นจึงให้ความสำคัญต่อกระบวนการหรือวิธีการ เนื่องจากต้องรับผิดชอบทางวินัยจากการตรวจสอบทางราชการ เช่น การตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) วัฒนธรรมแบบนักการเมือง ให้ความสำคัญต่อผลงานที่ออกมา จึงเน้นที่เป้าหมายมากกว่าวิธีการ เนื่องจากต้องรับผิดชอบต่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามวาระดำรงตำแหน่ง (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2545, หน้า 37-38) ความแตกต่างดังกล่าวนี้อาจจะกลายเป็นความขัดแย้ง ซึ่งก็คือความไม่เข้าใจซึ่งกันและกัน จะส่งผลให้เกิดความตึงเครียดในการทำงานและขาดขวัญกำลังใจในการทำงาน อันส่งผลโดยรวมต่อท้องถิ่นเอง ดังคำกล่าวที่ว่า

“ในเรื่องของผู้นำกับนักการเมืองมีความต่างกันผู้นำมีระเบียบกติกามองระบบเป็นกระบวนการ นักการเมืองไม่สนใจระเบียบว่าจะถูกหรือไม่ มองแต่ผลงานอย่างเดียวไม่สนใจกระบวนการ บางทีนักการเมืองก็คิดว่าข้าราชการทำงานเช้าชามเย็นชามแต่น่าจะเป็นเรื่องของบุคคลมากกว่า สภาพปัจจุบันนักการเมืองไม่สนใจพัฒนาผู้บริหารทำให้ไม่มีความรู้พัฒนาข้าราชการง่ายกว่าเพราะมีกฎระเบียบ ด้านนักการเมืองไม่ยอมรับในจุดนี้แล้วจะมาพัฒนาองค์การได้อย่างไรจึงต้องกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาบริหาร ในเรื่องของช่องว่างระหว่างข้าราชการและนักการเมืองอยู่ที่ตัวบุคคลเป็นหลัก ทุกวันนี้ขาดขวัญกำลังใจ อบจ.มีนายกฯและรอง 3 คนไม่มีส่วนร่วมในการบริหารเลยทำให้งานกระจุกตัวกับผู้บริหาร การบริหารค่อนข้างใช้อารมณ์ในการบริหารทำให้ไม่มีคนกล้าแสดงความคิดเห็น ราชการมีระบบอยู่แล้ว การที่อำนาจที่ไม่เป็นทางการควบคุมอำนาจที่เป็นทางการเกี่ยวข้องมากผู้บริหารบางครั้งสั่งงานนอกระบบ ผู้ปฏิบัติก็อึดอัดใจ ไม่กล้าทำ ผู้บริหารใช้อำนาจในความเห็นของตัวเองทำให้ผู้ปฏิบัติอึดอัด ระบบนี้ข้าราชการลำบากใจ ถ้าปรับโครงสร้างแบบพิเศษตามสภาพทั่วไปน่าจะเป็นรูปแบบพิเศษแต่ไม่รู้ว่าฐานอำนาจจะเข้ามามีคัมัย ถ้าผู้นำคือถูกต้องตามกระบวนการก็จะดีแต่ถ้าเป็นแบบเดิมยิ่งแย่งลงจะกลายเป็นการผูกขาดทั้งจังหวัดเลยอันตรายมาก ถ้าเปลี่ยนตัวบุคคลก็เหมือนกันจะมีกลุ่มผลประโยชน์การทำงานให้ประชาชนอย่างแท้จริงเป็นไปได้อีก” (ปลัดอบจ.ชลบุรี, สัมภาษณ์, 23 สิงหาคม 2545)

“ผู้ว่ากับนักการเมือง นั้นผู้ว่ายึดถือกฎระเบียบมากกว่านักการเมืองอำนาจการบริหารอยู่กับหัวหน้าส่วนทำให้ทำงานเป็นอิสระ นักการเมืองทำงานรวดเร็วแต่ไม่มีระเบียบเพราะการบริหารไม่รู้ระเบียบแต่ต้องการผลตามใจวิธีคิดข้าราชการกับนักการเมืองต่างกัน ผู้ว่าไม่ต้องหาเสียงส่วนนักการเมืองเน้นเรื่องของผลงานเพราะต้องหาเสียงทำงานสนองนโยบาย” (หัวหน้าส่วนการคลัง, สัมภาษณ์, 23 สิงหาคม 2545)

“การบริหารงานของผู้ว่ามีความเป็นมืออาชีพเป็นแบบนักบริหารจริงๆแต่ประชาชนไม่รู้จัก บริหารงานโดยไม่ต้องอาศัยฐานเสียง ส.จ. ไม่เคยบริหารแบบราชการแต่บริหารแบบธุรกิจ บริหารเชิงการเมือง(พวกพ้อง)เพื่อฐานเสียงของตน ผู้เกี่ยวข้องกับงานของ อบจ. มี 4 กลุ่ม ข้าราชการ อบจ. นักการเมือง ประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ ผู้ที่ลำบากคือ ข้าราชการเพราะต้องเอาใจนักการเมือง รักษาระเบียบ ประโยชน์ของประชาชน ความขัดแย้งจะเปลี่ยนต้องมีจุดสมดุลแต่ปัจจุบันวิธีคิดของข้าราชการจะตามกรอบส่วนนักการเมืองไม่เน้นระเบียบ รวดเร็ว ได้ผลประโยชน์ ข้าราชการต้องใช้เวลาปรับตัวช่วงหนึ่ง นักการเมืองใช้การบริหารแบบเอกชนต้องมีการอบรมหลักสูตรให้ผู้บริหารสอบดำรงตำแหน่ง นักการเมืองไม่มีวินัยควบคุม ลักษณะการทำงานคิด พูด เร็ว แต่ข้าราชการทำตามทำตามไม่ทัน ปัญหาหลักของ อบจ. คือ ช่องว่างของข้าราชการกับนักการเมือง ในเรื่องวิธีคิดแต่เป้าหมายตรงกันคือการบริการประชาชนต้องใช้เวลาปรับตัว” (หัวหน้าส่วนอำนวยการ, สัมภาษณ์, 23 สิงหาคม 2545)

“การบริหารงานของ อบจ. ก่อนและหลัง พรบ. 2540 แตกต่างกันเพราะนักการเมืองจะคำนึงถึงผลประโยชน์ที่รับปากกับประชาชนไว้โดยไม่คำนึงถึงระเบียบ ผู้ว่าถ้าไม่ถูกก็ไม่ทำ คำนึงถึงผลประโยชน์ต่อประชาชน” (หัวหน้าส่วนแผนและงบประมาณ, สัมภาษณ์, 22 สิงหาคม 2545)

4. ปัญหาของพื้นที่ในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี

ถึงแม้ว่าจะมีการแยกภารกิจกับหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นอย่างชัดเจน แต่ก็ต้องขออนุญาตในการปฏิบัติงานในพื้นที่ของเจ้าของพื้นที่นั้น ๆ ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ดังคำกล่าวที่ว่า

“ประเด็น อบจ..ชลบุรีที่ต้องหรือควรทำนอกจากโครงสร้างพื้นฐาน จะมีแต่ต้องเพิ่มคนลดไม่ได้ เพราะอย่างปัจจุบันเยอะแต่อยู่ส่วนกลางคลังฯ 20 กว่าคน เดิมอยู่องค์การประมาณ 10 กว่าคนและอำเภอพอเปลี่ยนรูปแบบก็ต้องกลับมาขอส่วนอำเภอ ทำในหมู่บ้านจะไม่ได้ต้องทำเฉพาะรอยเชื่อม แม่น้ำ ลำคลอง สะพาน จะทำอยู่แค่เนี่ย ในแง่ปฏิบัติ บางทีรอยเชื่อม ชาวบ้านได้ประโยชน์แต่ไม่ยอมทำเพราะเห็นแก่ส่วนตัว อย่างประธานบริหารจะมีจิตสำนึกถึง 11 เปอร์เซ็นต์ ผมเคยเห็นอย่างบางที่จะทำหน้าบ้านเมียน้อยแต่ไม่ยอมทำที่ที่มีประโยชน์มากกว่า เรื่องบ่อก็มีส่วนในการให้งบกับ อบต. โดยดูที่คะแนนเสียงสนับสนุน คือหากเขาสามารถหาคะแนนมาให้เรา เราก็จะดู

แต่เขาเป็นพิเศษ เหมือนบางทีหมื่นไท่ไปอีกข้างเราก็เลดูโกรธ แต่ว่าโอเคเราทำแต่จะไม่ล้วงลึกจะดูแต่ความจำเป็น เราจะมีมองในภาพรวม อันดับ 1-3 ถึงแม้จะช่วยเราเราก็ไม่เอา ภารกิจส่วนใหญ่จะเป็นมาจากการถ่ายโอน ปัญหาการถ่ายโอนบางคนไม่อยากจะย้ายมาเราก็ต้องสอบรับเข้ามา ” (รองนายกอบจ.ชลบุรี, สัมภาษณ์, 29 สิงหาคม 2545)

5. ปัญหากระบวนการบริหารจัดการของอบจ.ชลบุรี

ปัญหากระบวนการบริหารจัดการของ อบจ.ชลบุรีเป็นผลมาจากการเปลี่ยนรูปแบบขององค์การและในที่นี้จะสรุปตามแนวความคิดกระบวนการบริหารแบบ posdcorb ของ Luther Gulick and Lyndall Urwick 1933, p. 635 อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา, 2545, หน้า 79) ดังนี้

p = planning	หมายถึงการวางแผน
o = organization	หมายถึง การจัดการ
s = staffing	หมายถึง การจัดคนเข้าทำงาน/การบริหารงานบุคคล
d = directing	หมายถึง การอำนวยความสะดวกเป็นบทบาทฝ่ายบริหาร
co = coordinating	หมายถึง การประสานงาน
r = reporting	หมายถึง การจัดทำรายงาน
b = budgeting	หมายถึง การบริหารงบประมาณ

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัยทั้งจากผู้บริหาร อบจ.ชลบุรี สมาชิกสภา อบจ. ข้าราชการและลูกจ้าง สามารถสรุปปัญหาตามกระบวนการบริหารแบบ posdcorb ได้ดังนี้

1. ปัญหาด้านการวางแผน

ขาดการยึดแผนงานเป็นหลัก เจ้าหน้าที่ระดับล่างไม่ค่อยมีส่วนร่วมในการวางแผน ทำให้แผนที่ออกมานั้นไม่สามารถแก้ปัญหาได้ดีเพราะยังไม่ครอบคลุมสภาพความเป็นจริงของปัญหา เช่น การแก้ไขปัญหามิตรงจุด ประชาชนบางพื้นที่อยากได้น้ำประปาแต่ อบจ.กลับนำงบประมาณไปสร้างถนน เป็นต้น

2. ปัญหาด้านการจัดการองค์การ

ข้าราชการและลูกจ้างต่างขาดขวัญกำลังใจในการทำงานเพราะไม่รู้ทิศทางในอนาคตของ อบจ.ชลบุรีว่าจะเป็นอย่างไประกอบกับปัญหาของความซ้ำซ้อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ปัญหาการบริหารงานบุคคล

การมีบุคลากร ๆ ไม่เพียงพอกับภารกิจที่เพิ่มขึ้นในด้านอื่นทำให้เกิดภาวะงานล้นคนและขาดบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญด้านอื่น ๆ นอกเหนือจากงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน

4. ปัญหาการอำนวยความสะดวก

สภาพการสั่งการใน อบจ.ชลบุรีเป็นลักษณะการสั่งจากบนลงล่าง เจ้าหน้าที่ระดับล่างมีหน้าที่ทำตามอย่างเดียวโดยไม่มีโอกาสแสดงความคิดเห็น

5. ปัญหาการประสานงาน

หลังจากการแบ่งส่วนราชการภายใน อบจ.ชลบุรีเป็น 5 กองนั้นปรากฏว่ามีการทำงานที่ไม่ประสานงานกัน ทำให้งานที่ออกมายังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรเหมือนจิ๊กซอว์ที่ยังต่อกันไม่สนิท อันเกิดมาจากการะงานที่มากเกินไปปริมาณบุคลากรจึงส่งผลให้การประสานงานไม่สามารถดำเนินได้อย่างสะดวก หากเกิดความสับสนคลั่งกันภายในองค์กรก็จะสามารถทำงานสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

6. ปัญหาการจัดทำรายงาน

อบจ.ชลบุรีขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงภารกิจและบทบาทหน้าที่ของ อบจ.ชลบุรี โดยที่ประชาชนจะรู้จักตัวบุคคล คือ สมาชิกสภาจังหวัดมากกว่าตัวองค์กร ก็เนื่องมาจากการเลือกตั้งแต่ไม่รู้ถึงความสำคัญของ อบจ.

7. ปัญหางบประมาณ

การจัดสรรงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ยังไม่มีระบบการกระจายอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมหรือคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดที่ประชาชนจะได้รับ ดังนั้นจึงเกิดสภาพแย่งชิงงบประมาณ ประมาณว่ามีไอครยวสาวได้สาวเอา

ปัญหาดังกล่าวที่กล่าวมานั้นจะเห็นได้ว่าเกิดมาจากการเปลี่ยนรูปแบบจากเดิมมาเป็นรูปแบบตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และเป็นผลมาจากการใช้พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ซึ่งควรจะได้รับการแก้ไขต่อไป