

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การทบทวนวรรณกรรมของการศึกษาเรื่อง “การเปรียบเทียบการบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการของจังหวัดกระบี่กับการบริหารราชการจังหวัดในอดีต” ในการศึกษาครั้งนี้ได้นำแนวคิด งานวิจัย รวมถึงคำรา บทความ และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาใช้ในการสร้างกรอบแนวคิด แบบสอบถาม อภิปรายผล การศึกษาในบทนี้ครอบคลุม 7 หัวข้อ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ
2. แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB (ตัวแปรอิสระ)
3. แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ (ตัวแปรตาม)
4. แนวคิดการบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ
5. แนวคิดการบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารราชการจังหวัด
6. แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางการพัฒนา
7. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารราชการจังหวัดและการบริหารราชการตามแนวทางการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการของจังหวัดกระบี่

ดังจะได้อธิบายตามลำดับ

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ

โดยทั่วไป ในการบริหารงานภาครัฐ (public administration) จะนำคำว่า การบริหารราชการแผ่นดิน การบริหารราชการ การบริหาร (administration) การบริหารการพัฒนา (development administration) หรือการบริหารจัดการ (management administration) มาใช้ ขึ้นอยู่กับยุคสมัย เช่น ในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้นำคำว่า การบริหารการพัฒนามาใช้ และในสมัย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้นำคำว่า การบริหารจัดการมาใช้ เป็นต้น แต่สำหรับภาคเอกชนจะใช้

คำว่า การจัดการ (management) หัวข้อนี้ครอบคลุมเรื่องความหมายของการบริหาร และการจัดการ ดังนี้

สมพงษ์ เกษมสิน (2514: 13-14) มีความเห็นว่า การบริหาร หมายถึง การใช้ศาสตร์และศิลป์นำเอาทรัพยากรบริหาร (administrative resource) เช่น คน เงิน วัสดุสิ่งของ และการจัดการ มาประกอบการตามกระบวนการบริหาร (process of administration) เช่น POSDCoRB Model ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

อนันต์ เกตุวงศ์ (2523: 27) ให้ความหมายการบริหาร ว่าเป็นการประสานความพยายามของมนุษย์ (อย่างน้อย 2 คน) และทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อทำให้เกิดผลตามต้องการ

ติน ปรัชญพฤทธิ์ (2535: 8) มองการบริหารในลักษณะที่เป็นกระบวนการโดยหมายถึงกระบวนการนำเอาการตัดสินใจ และนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนการบริหารรัฐกิจหมายถึงเกี่ยวข้องกับการนำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

วิรัช วิรัชนิการรรณ (2545: 36-38) แบ่งการบริหารงานของหน่วยงานต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งหน่วยงานไว้ 6 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง การบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเรียกว่า การบริหารรัฐกิจ (public administration) หรือการบริหารภาครัฐ มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้ง คือ การให้บริการสาธารณะ (public services) ซึ่งครอบคลุมถึงการอำนวยความสะดวก การรักษาความสงบเรียบร้อย ตลอดจนการพัฒนาประชาชนและประเทศชาติ เป็นต้น การบริหารส่วนนี้เป็นการบริหารของหน่วยงานของภาครัฐ (public or governmental organization) ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เช่น การบริหารงานของหน่วยงานของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง กรม หรือเทียบเท่า การบริหารงานของจังหวัดและอำเภอ การบริหารงานของหน่วยการบริหารท้องถิ่น หน่วยงานบริหารเมืองหลวง รวมตลอดทั้งการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

ส่วนที่สอง การบริหารงานของหน่วยงานภาคธุรกิจ ซึ่งเรียกว่า การบริหารธุรกิจ (business administration) หรือการบริหารภาคเอกชนหรือการบริหารของหน่วยงานของเอกชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งเพื่อการแสวงหากำไร หรือการแสวงหากำไรสูงสุด (maximum profits) ในการทำธุรกิจ การค้าขาย การผลิตอุตสาหกรรม หรือให้บริการ เห็นตัวอย่างได้อย่างชัดเจนจากการบริหารงานของ บริษัท ห้างร้าน และห้างหุ้นส่วนทั้งหลาย

ส่วนที่สาม การบริหารของหน่วยงานที่ไม่สังกัดภาครัฐ (Non-Governmental Organization) ซึ่งเรียกร้อยว่า หน่วยงาน เอ็นจีโอ (NGO.) เป็นการบริหารงานของหน่วยงานที่ไม่แสวงหาผลกำไร (non-profit administration) มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้ง คือการไม่แสวงหา

ผลกำไร (non-profit) เช่น การบริหารของมูลนิธิ และสมาคม

ส่วนที่สี่ การบริหารงานของหน่วยงานระหว่างประเทศ (international organization) มีวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้ง คือ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น การบริหารงานของสหประชาชาติ (United Nations Organization) องค์การการค้าระหว่างประเทศ (World Trade Organization) และกลุ่มประเทศอาเซียน (ASEAN)

ส่วนที่ห้า การบริหารงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ การบริหารงานขององค์กรส่วนนี้เกิดขึ้นหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังกล่าว ได้กำหนดให้มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ขึ้น เช่น การบริหารงานของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นต้น องค์กรดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐเช่นกัน แต่มีลักษณะพิเศษ เช่น เกิดขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) ดังกล่าว และมีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งเพื่อปกป้องคุ้มครองและรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ส่วนที่หก การบริหารงานของหน่วยงานภาคประชาชน มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งเพื่อปกป้องรักษาผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศและถูกเอารัดเอาเปรียบตลอดมา เช่น การบริหารงานของหน่วยงานของเกษตรกร กลุ่มผู้ใช้แรงงาน และกลุ่มผู้ให้บริการ

วิช วิรัชนิภาวรรณ (2548: 5) กล่าวว่า การบริหารจัดการ (management administration) การบริหารการพัฒนา (development administration) แม้กระทั่งการบริหารการบริการ (service administration) แต่ละคำมีความหมายคล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกันที่เห็นได้อย่างชัดเจนมีอย่างน้อย 3 ส่วน คือ หนึ่ง ล้วนเป็นแนวทางหรือวิธีการบริหารงานภาครัฐที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ นำมาใช้ในการปฏิบัติราชการเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ สอง มีกระบวนการบริหารงานที่ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ การคิด (thinking) หรือการวางแผน (planning) การดำเนินงาน (acting) และการประเมินผล (evaluating) และ สาม มีจุดหมายปลายทาง คือ การพัฒนาประเทศไปในทิศทางที่ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้าและมั่นคงเพิ่มขึ้น สำหรับส่วนที่แตกต่างกัน คือ แต่ละคำมีจุดเน้นต่างกัน กล่าวคือ การบริหารจัดการเน้นเรื่องการนำแนวคิดการจัดการของภาคเอกชนเข้ามาใช้ในการบริหารราชการ เช่น การมุ่งหวังผลกำไร การแข่งขัน ความรวดเร็ว การตลาด การประชาสัมพันธ์ การจูงใจด้วยค่าตอบแทน การลดขั้นตอน และการลดพิธีการ เป็นต้น ในขณะที่การบริหารการพัฒนาให้ความสำคัญเรื่องการบริหารรวมทั้งการพัฒนานโยบาย

แผน แผนงาน โครงการ (policy, plan, program, project) หรือกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐ ส่วนการบริหารการบริการเน้นเรื่องการอำนวยความสะดวกและการให้บริการแก่ประชาชน

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ได้กล่าวถึงแนวคิด และความหมายของการบริหารไว้ว่า การบริหาร (administration) มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน “administratiae” หมายถึง ช่วยเหลือ (assist) หรืออำนวยความสะดวก (direct) การบริหารมีความสัมพันธ์หรือมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า “minister” ซึ่งหมายถึง การรับใช้หรือผู้รับใช้ หรือผู้รับใช้รัฐ คือ รัฐมนตรี สำหรับความหมายดั้งเดิมของคำว่า administer หมายถึง การติดตามดูแลสิ่งต่าง ๆ

ส่วนคำว่า การจัดการ (management) นิยมใช้ในภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่่มุ่งแสวงหากำไร (profits) หรือกำไรสูงสุด (maximum profits) สำหรับผลประโยชน์ที่จะตกแก่สาธารณะถือเป็นวัตถุประสงค์รองหรือเป็นผลพลอยได้ (by product) เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงแตกต่างจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการสาธารณะทั้งหลาย (public services) แก่ประชาชน การบริหารภาครัฐทุกวันนี้หรืออาจเรียกว่า การบริหารจัดการ (management administration) เกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจมากขึ้น เช่น การนำแนวคิดผู้บริหารสูงสุด (Chief Executive Officer) หรือ ซีอีโอ (CEO) มาปรับใช้ในวงราชการ การบริหารราชการด้วยความรวดเร็ว การลดพิธีการที่ไม่จำเป็น การลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ และการมุ่งใจด้วยการให้รางวัลตอบแทน [วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2548) “แนวคิด ความหมาย และความสำคัญของการบริหารพัฒนา” (ออนไลน์) ค้นคืนวันที่ 14 มิถุนายน 2549 จาก <http://www.wiruch.com>]

วาร์เรน บี. บราวน์ (Warren B. Brown 1980: 6) (พ.ศ. 2523) ได้ให้ความหมายว่า การบริหารคือ งานของผู้นำที่ใช้ทรัพยากรบริหารทั้งปวงที่มีอยู่ในหน่วยงานเพื่อให้เป้าหมายที่กำหนดไว้บรรลุผล

แฮร์โรลด์ คูนต์ซ์ (Harold Koontz) (อ้างถึงใน สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร 2523: 6) ให้ความหมายของการจัดการ หมายถึง การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้โดยอาศัยปัจจัยทั้งหลาย ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ เป็นอุปกรณ์การจัดการนั้น

ปีเตอร์ เอฟ. ดรักเกอร์ (Peter F. Drucker) (อ้างถึงใน สมพงษ์ เกษมสิน 2523: 6) กล่าวว่า การบริหาร คือ ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น การทำงานต่าง ๆ ให้ลุล่วงไปโดยอาศัยคนอื่นเป็นผู้ทำภายในสภาพองค์การที่กล่าวนั้น ทรัพยากรด้านบุคคลจะเป็นทรัพยากรหลักขององค์การที่เข้ามาร่วมกันทำงานในองค์การ ซึ่งคนเหล่านี้จะเป็นผู้ใช้ทรัพยากรด้านวัตถุอื่น ๆ เครื่องจักร อุปกรณ์ วัตถุดิบ เงินทุน รวมทั้งข้อมูลสนเทศต่าง ๆ เพื่อผลิตสินค้าหรือบริการ ออกจำหน่ายและตอบสนองความพอใจให้กับสังคม

เฟรดเดอริก ดับบลิว. เทเลอร์ (Frederick W. Taylor) (อ้างถึงใน สมพงษ์ เกษมสิน 2523: 27) ให้ความหมายการบริหารไว้ว่า งานบริหารทุกอย่างจำเป็นต้องกระทำโดยมีหลักเกณฑ์ ซึ่งกำหนดจากการวิเคราะห์ศึกษาโดยรอบคอบ ทั้งนี้ เพื่อให้มีวิธีที่ดีที่สุดในอนาคตที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตมากยิ่งขึ้นเพื่อประโยชน์สำหรับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

สรุป จากการใช้ความหมายของคำว่า การบริหาร การบริหารจัดการ และการจัดการของผู้รู้และนักวิชาการข้างต้น ทำให้ผู้ศึกษานำมาสรุปได้ดังนี้ คำว่า การบริหารและการจัดการมีความหมายเหมือนหรือใกล้เคียงกับคำว่า การบริหารจัดการ ซึ่งเป็นการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมุ่งอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชน รวมทั้งพัฒนาหน่วยงานราชการให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและประเทศชาติ ในการบริหารจัดการนั้นได้นำแนวคิดการจัดการของภาคเอกชนเข้ามาปรับใช้ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ หรือเรียกว่า การบริหารจัดการจังหวัดซีอีโอ ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอเป็นผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด โดยถือว่าเป็นการบริหารจัดการในระดับจังหวัดแนวทางใหม่ที่ใช้อย่างชัดเจนก่อนการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครอง เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 สำหรับความหมายของการบริหารที่ใช้ในที่นี้ หมายถึง การบริหารจัดการที่เป็นการดำเนินงานหรือเป็นแนวทางการบริหารจัดการในระดับจังหวัดตามแนวทางการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ หรือเรียกย่อว่า จังหวัดซีอีโอของจังหวัดกระบี่ที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ ภายใต้กรอบแนวคิดที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB ดังจะได้กล่าวต่อไป

2. แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB (ตัวแปรอิสระ)

กระบวนการบริหาร หรือกระบวนการบริหารจัดการที่มีมาจากหลายแนวคิด ผู้ศึกษาได้นำแนวคิด แฟมส์-โพสคอร์บ (PAMS-POSDCoRB) มาปรับใช้ในการศึกษาครั้งนี้ เนื่องจากเป็นกระบวนการที่คุ้นเคยและใช้กันอย่างกว้างขวางพอสมควรในวงวิชาการ โดยครอบคลุมขั้นตอนการบริหารจัดการจำนวน 11 เรื่องหรือ 11 ด้าน อย่างเจาะจงและชัดเจนมากกว่ากระบวนการบริหารจัดการหรือวิธีการบริหารงานอื่น ๆ และเพื่อช่วยให้เข้าใจ PAMS-POSDCoRB มากขึ้น ก่อนที่จะนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB

ผู้ศึกษาจึงได้นำแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารหรือกระบวนการบริหารจัดการ รวมทั้งความเป็นมาของ PAMS-POSDCoRB มาเสนอไว้ ดังนี้

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2549: 162-163) มีความเห็นว่า กระบวนการบริหาร เกิดได้จากหลายแนวคิด เช่น แนวคิดของ ลูเธอร์ เอช. กุลลิค และ ลินคอล์น เอฟ. เออร์วิค (Luther H. Gulick and Lyndall F. Urwick) เขียนไว้ใน Papers on the Science of Administration: Notes on the Theory of Organization ในปี ค.ศ. 1937 (พ.ศ. 2480) โพลคอร์บ ประกอบด้วย 7 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การวางแผน (Planning) (2) การจัดองค์การ (Organizing) (3) การบริหารงานบุคคลหรือการบริหารบุคลากร (Staffing) (4) การอำนวยการ (Directing) (5) การประสานงาน (Coordinating) (6) การรายงาน (Reporting) และ (7) การงบประมาณ (Budgeting) กระบวนการบริหาร หรือปัจจัยที่มีส่วนสำคัญในการบริหารคือ พอดค (POCCC) ของ เฮนรี ฟาโยล์ (Henri Fayol) ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การวางแผน (Planning) (2) การจัดองค์การ (Organizing) (3) การบังคับบัญชาหรือสั่งการ (Commanding) (4) การประสานงาน (Coordinating) และ (5) การควบคุม (Controlling) กระบวนการบริหารที่เรียกว่า โพลส์ โมเดล (POSDC Model) ของ ฮาร์โรลด์ ดี. คูนท์ซ์ และซีริล โอ ดอนเนล (Harold D. Koontz and Cyril O' Donnel) ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การเจ้าหน้าที่ (Staffing) การอำนวยการ (Directing) และการควบคุมงาน (Controlling) กระบวนการบริหารที่เรียกว่า พอดคอค (PODCoC) ของ เซียร์ (Sear) ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ได้แก่ การวางแผน (Planing) การจัดรูปแบบการบริหารโดยการกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละตำแหน่ง (Organizing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุมดูแลการปฏิบัติงาน (Controlling) กระบวนการบริหารของ แกรี เดสสเลอร์ (Gary Dessler) ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบริหารงานบุคคล (Staffing) การนำ (Leading) และการควบคุม (Controlling) ชูบ กาญจนประกร ได้เคยนำคำว่า PA-POSDCoRB มาใช้ โดยคำว่า P หมายถึง การกำหนดนโยบาย (Policy) ส่วนคำว่า A หมายถึง การกำหนดอำนาจหน้าที่ (Authority) และต่อมา วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ได้ปรับมาเป็น PAMS-POSDCoRB โดยให้ความหมายของคำแตกต่างกันไป ดังนี้

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ได้เขียนบรรยายไว้ว่า ลูเธอร์ เอช. กุลลิค และ ลินคอล์น เอฟ. เออร์วิค (Luther H. Gulick and Lyndall F. Urwick) ในเอกสารชื่อ Papers on the Science of Administration: Notes on the Theory of Organization ในปี ค.ศ. 1937 (พ.ศ. 2480) ได้กล่าวถึง POSDCoRB ซึ่งแบ่งเป็น 7 ขั้นตอน ดังนี้

- 1) การวางแผน (Planning)
- 2) การจัดองค์การ (Organizing)

3) การบริหารงานบุคคลหรือการบริหารงานส่วนบุคลากร (Staffing)

4) การอำนวยการ (Directing)

5) การประสานงาน (Coordinating)

6) การรายงาน (Reporting)

7) การงบประมาณ (Budgeting)

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ได้อธิบาย คำว่า “POSDCoRB” ไว้ด้วยว่า เฉพาะตัว Co นั้น ในหนังสือบางเล่มอาจเขียนด้วยตัวใหญ่ทั้ง 2 ตัว คือ CO แต่ในที่นี้ใช้ o ตัวเล็ก เพราะหมายถึง Coordinating อีกทั้ง POSDCoRE ประกอบด้วย 7 ตัว หรืออาจเรียกว่า 7 ปัจจัย หรือกิจกรรม หรือขั้นตอนก็ได้ และถ้าใช้ O ตัวใหญ่ จะทำให้เข้าใจผิดหรือเข้าใจคลาดเคลื่อนได้ง่ายว่า O ตัวใหญ่นั้น เป็นอีก 1 ตัว หรือมีความหมายเพิ่มขึ้นอีก 1 ตัว เป็น 8 ตัว พร้อมกันนั้น วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ได้กล่าวถึงข้อบกพร่องของ POSDCoRB ไว้ว่า ก่อนที่จะอธิบาย PAMS-POSDCoRB ควรทำความเข้าใจเหตุผลที่นำ POSDCoRB มาใช้ เพราะเป็นกระบวนการที่คุ้นเคยและใช้กันอย่างกว้างขวางพอสมควรในวงวิชาการ โดยครอบคลุมขั้นตอนการบริหารจัดการจำนวน 7 เรื่อง อย่างเจาะจงและชัดเจนมากกว่ากระบวนการบริหารงานอื่น ๆ เป็นต้นว่า

1) กระบวนการบริหารงาน 5 ขั้นตอนที่เรียกว่า พอคค์ POCCC ของเฮนรี ฟาโยล์ (Henry Fayol) แบ่งเป็น 5 ขั้นตอน ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบังคับบัญชาหรือสั่งการ (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุม (Controlling);

2) กระบวนการบริหารงาน 5 ขั้นตอน ของแกรี เดสสเลอร์ (Gary Dessler) แบ่งเป็นการวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบริหารงานบุคคล (Staffing) การนำ (Leading) และการควบคุม (Controlling);

3) กระบวนการบริหารงาน 6 ขั้นตอน ที่เรียกว่า (ITERMS) ได้แก่ ข้อมูลข่าวสาร (Information) เทคโนโลยี (Technology) สถานะทางเศรษฐกิจ (Economic status) ทรัพยากร (Resources) คุณธรรม (Morality) และการติดต่อสัมพันธ์หรือระบบสังคม (Society);

4) ปัจจัยที่ใช้ในการบริหารหรือวิเคราะห์หน่วยงาน 4 ประการที่เรียกว่า สวอท (SWOT) ได้แก่ จุดแข็ง (Strength) จุดอ่อน (Weak) โอกาส (Opportunity) และสิ่งข้อจำกัดหรืออุปสรรค (Threat);

5) ปัจจัยที่ทำให้การบริหารงานสัมฤทธิ์ผล 7 ประการ ของบริษัทแมคคินซีย์ (McKinsey) อันได้แก่ Structure, System, Style, Staff, Skill, Strategy, และ Shared Values เรียกว่า McKinsey 7-S framework หรือ 7-S

6) กระบวนการบริหารงานของไทย 5 ส ได้แก่ สะสาง สะดวก สะอาด สุขลักษณะ และสร้างนิสัย

7) กระบวนการบริหารของไทยมี 5 ป ได้แก่ ประสิทธิภาพ ประโยชน์ ประหยัด ประสานงาน และประชาสัมพันธ์

8) นอกจากนี้แล้ว วิธีการบริหารงานหรือเทคนิคการบริหารแบบอื่น ๆ แม้บางวิธีจะช่วยให้การบริหารงานสะดวก รวดเร็ว และทันสมัย แต่ล้วนไม่มีขั้นตอนที่ชัดเจน หากความแน่นอนได้ยากมาก ขึ้นอยู่กับบุคคลหรือหน่วยงานแต่ละแห่งจะกำหนดขึ้นเองเป็นส่วนใหญ่ เช่น การบริหารงานตามวัตถุประสงค์ หรือ MBO (Management By Objective); การบริหารงานโดย กลุ่มสร้างภาพ หรือ QCC (Quality Control Circle); การบริหารงานแนวทางสู่ภาพหรือมาตรฐาน ISO 9000; บริหารภาพแบบเบ็ดเสร็จ หรือ TQM (Total Quality Management); การบริหารโดยอาศัยระบบข้อมูล ที่เรียกว่า MIS (Management Information System) หรืออาจเรียกว่า ระบบสารสนเทศเพื่อการบริหาร; การรี้อระบบ (Re-engineering); การบริหารโดยใช้แผนภูมิควบคุม ที่เรียกว่า Gantt Chart; การบริหารการประเมิน โดยความสามารถของผู้บริหาร หรือ MEI (Management Excellence Inventory); การบริหารหรือการปรับปรุงหน่วยงานโดยการเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่น ที่เรียกว่า Benchmarking; การบริหารงาน แบบเครือข่าย ที่เรียกว่า Networking Management; การบริหารแบบเดินดูแลให้ทั่วถึง หรือ MBWA (Management By Wandering Around) หรือ การบริหารแบบเดินไปรอบ ๆ หรือ WAM (Walk Around Management) เหล่านี้

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่า POSDCoRB จะเป็นที่ยึดเคย ใช้กันอย่างกว้างขวาง และครอบคลุมขั้นตอนการบริหารจัดการจำนวน 7 เรื่องซึ่งชัดเจนมากกว่ากระบวนการบริหารหรือวิธีการบริหารงานอื่น ๆ ดังกล่าวผ่านมานี้แล้ว หากวิเคราะห์ต่อไปก็จะพบว่า POSDCoRB มีข้อบกพร่องบางประการ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ จึงนำ POSDCoRB มาพัฒนาหรือปรับเปลี่ยนให้สมบูรณ์เพิ่มขึ้นเป็น PAMS-POSDCoRB ด้วยเหตุผลดังนี้

หนึ่ง POSDCoRB เกือบทั้งหมดเน้นส่วนที่เป็นวัตถุที่มองเห็นได้อย่างชัดเจน และเกี่ยวข้องกับผลตอบแทนด้วยวัตถุ อาจเรียกส่วนนี้ว่า กระบวนการบริหารจัดการที่เป็นฮาร์ดแวร์ (hardware) ขณะเดียวกัน POSDCoRB ได้ละเลยหรือไม่เน้นส่วนที่เกี่ยวข้องกับจิตใจ ซึ่งมองเห็นได้ยาก และให้ผลตอบแทนที่ไม่ชัดเจน ดังเช่น การพัฒนาจิตใจคุณธรรม และจิตวิญญาณของบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเรียกส่วนนี้ว่า กระบวนการบริหารจัดการที่เป็นซอฟต์แวร์ (software) แม้ใน POSDCoRB มีส่วนที่เป็นซอฟต์แวร์บ้าง คือการบริหารงานบุคคลหรือการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) เช่น มีการพัฒนาหรือการฝึกอบรมบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ก็ถือว่าน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับส่วนที่เป็นฮาร์ดแวร์

สอง POSDCoRB ไม่ได้กล่าวถึงเรื่อง นโยบาย (Policy) ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งของทุกหน่วยงานที่จำเป็นต้องมีนโยบายเสมอ อีกทั้งในกระบวนการบริหารจัดการไม่อาจขาดเรื่องนี้ได้ แม้อาจมีผู้ตีความหรือโต้แย้งว่าเรื่องนโยบายได้แทรกอยู่ในเรื่อง การวางแผนก็ตาม แต่โดยข้อเท็จจริง นโยบายมีความสำคัญมากและมาก่อนการวางแผนดังนั้น จึงควรแยกเรื่องนโยบายออกมาให้เห็นอย่างชัดเจน

สาม (POSDCoRB) ไม่ได้กล่าวถึงเรื่อง อำนาจหน้าที่ (Authority) ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญยิ่งของกระบวนการบริหารจัดการ ความสำคัญของอำนาจหน้าที่ยังเห็นได้จากเหตุผลที่ว่า ในการบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐทุกแห่งจะต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับเสมอ โดยหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย และในกฎหมายเกือบทุกฉบับซึ่งรวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ที่กล่าวถึงหน่วยงานของรัฐจะมีบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจหน้าที่ไว้ด้วยเสมอถึงแม้ว่าอาจมีผู้ตีความหรือโต้แย้งว่าเรื่องอำนาจหน้าที่นั้น ได้แทรกอยู่ในเรื่อง การอำนวยความสะดวกก็ตาม แต่ก็ไม่เด่นชัด จึงควรแยกออกมาให้เห็นอย่างชัดเจน

สี่ คุณธรรม (Morality) และจิตวิญญาณ (Spirit) ดังกล่าวไว้แล้วว่า POSDCoRB เกือบทั้งหมดเน้นส่วนที่เป็นวัตถุที่เรียกว่า ฮาร์ดแวร์ โดยละเลยเรื่องสำคัญที่เป็นซอฟต์แวร์ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับจิตใจของบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นสิ่งที่มองเห็นไม่ชัดเจน และให้ผลตอบแทนที่ไม่ชัดเจน ประกอบกับเรื่องคุณธรรมและจิตวิญญาณเป็นเรื่องสำคัญยิ่งในกระบวนการบริหารจัดการ เช่น การปฏิบัติหน้าที่ราชการของทุกหน่วยงานไม่อาจบรรลุผลสำเร็จที่ตอบสนองหรือให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐขาดคุณธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และขาดจิตวิญญาณของการให้บริการที่เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม เป็นต้น ดังนั้น จึงสมควรที่จะเพิ่มเติม 2 ส่วนนี้เข้าไปอีกเพื่อช่วยให้กระบวนการบริหารจัดการครอบคลุมครบถ้วน พร้อมกับเกิดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนที่เป็นฮาร์ดแวร์และซอฟต์แวร์เพิ่มมากขึ้นด้วย

ด้วยเหตุผลข้างต้นนี้ ผู้เขียน (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ) ได้พัฒนาหรือปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารที่เรียกว่า POSDCoRB มาเป็น PAMS-POSDCoRB และนำมาใช้เป็นกลุ่มปัญหาด้านการบริหารจัดการกลุ่มหนึ่ง ซึ่งครอบคลุมมากถึง 11 ขั้นตอน หรือ 11 ปัญหา ดังต่อไปนี้

(1) นโยบาย (Policy) หมายถึง ปัญหาเกี่ยวกับหลักและวิธีปฏิบัติที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน รวมถึงวิสัยทัศน์หรือลักษณะของการวางแผนทางการบริหาร หรือการพัฒนาหน่วยงานของรัฐไว้ในอนาคตในช่วงระยะเวลาที่กำหนด

(2) อำนาจอำนาจ (Authority) หมายถึง ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่กฎหมายมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(3) คุณธรรม (Morality) หมายถึง ปัญหาเกี่ยวกับธรรมที่เป็นข้อประพฤตินในการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(4) การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society) หมายถึง การบริหารงานที่คำนึงและเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อสังคม ชุมชน หรือประชาชนส่วนรวม รวมทั้งการบริหารงานที่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

(5) การวางแผน (Planning) หมายถึง ปัญหาเกี่ยวกับ กระบวนการวางแผนของหน่วยงานของรัฐ

(6) การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบ โครงสร้าง และการจัดส่วนราชการของหน่วยงานของรัฐ

(7) การบริหารงานบุคคล หรือการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) หมายถึง ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานที่เกี่ยวกับบุคลากรของหน่วยงานของรัฐทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ

(8) การอำนวยการ (Directing) หมายถึง ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับบัญชาควบคุมและรับผิดชอบการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐ

(9) การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง ปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ภายในระหว่างหน่วยงานด้วยกัน ระหว่างหน่วยงานกับบุคคล และระหว่างบุคคลด้วยกัน รวมทั้งความสัมพันธ์ภายนอก ระหว่างหน่วยงานด้วยกัน และระหว่างหน่วยงานกับบุคคลภายนอกหน่วยงาน

(10) การรายงาน (Reporting) หมายถึง ปัญหาเกี่ยวกับการรายงานเสนอความเห็นหรือขึ้นเรื่อง และการควบคุมตรวจสอบและประเมินผลการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐจากภายในและภายนอก

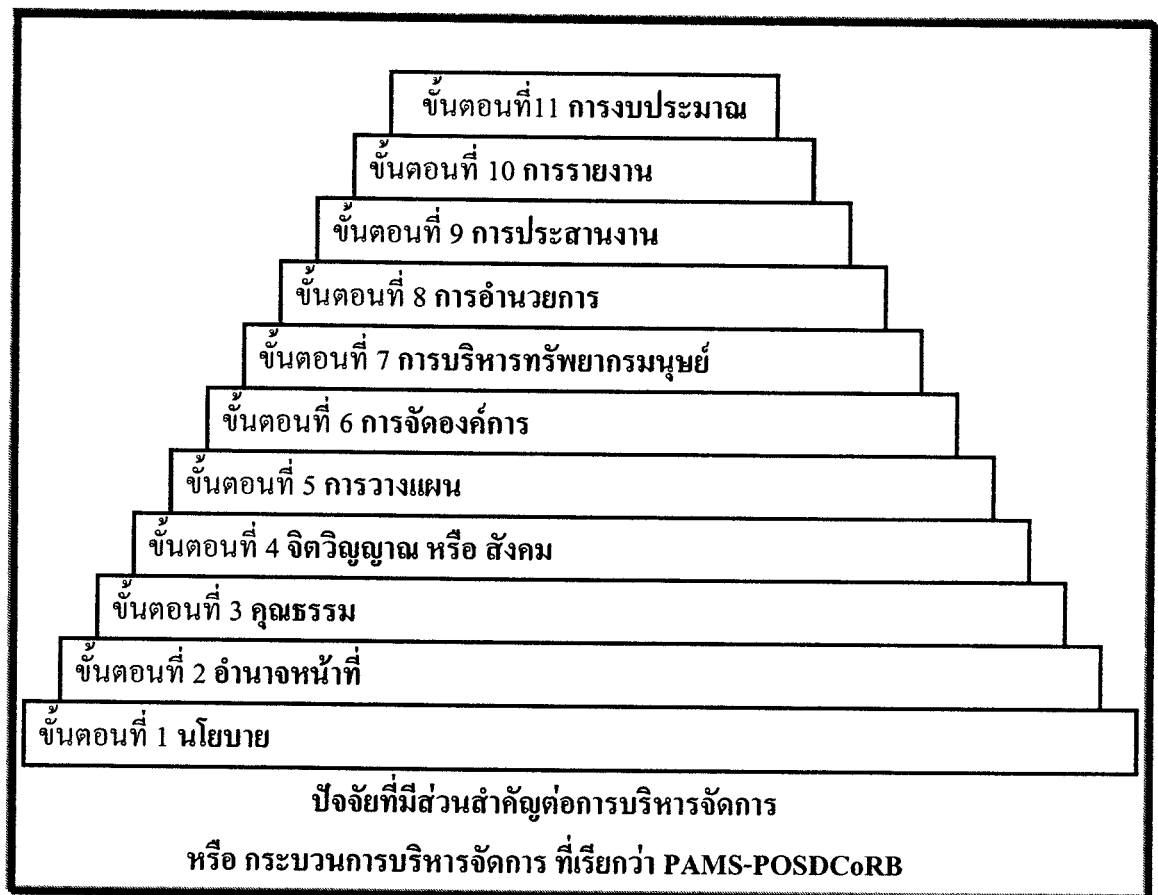
(11) การงบประมาณ (Budgeting) หมายถึง ปัญหาเกี่ยวกับการคลัง การงบประมาณ รายได้และรายจ่ายของหน่วยงานของรัฐ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ 2547: 8-12)

ทั้งนี้ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2549) ได้นำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวกับปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ หรือกระบวนการบริหารจัดการ ที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB มาปรับใช้ในทางวิชาการ ดังนี้

PAMS-POSDCoRB ประกอบด้วย 11 ขั้นตอน ได้แก่ (1) นโยบาย (Policy)

(2) อำนาจอำนาจ (Authority) (3) คุณธรรม (Morality) (4) จิตวิญญาณ (Spirit) หรือในบางกรณีหมายถึง สังคม (Society) ก็ได้ (5) การวางแผน (Planning) (6) การจัดองค์การ (Organizing) (7) การ

บริหารงานบุคคล หรือการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) (8) การอำนวยความสะดวก (Directing) (9) การประสานงาน (Coordinating) (10) การรายงาน (Reporting) ซึ่งรวมทั้งการประเมินผลด้วย และ (11) การงบประมาณ (Budgeting) โปรดดูภาพที่ 2.1



ภาพที่ 2.1 แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวกับปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ
หรือกระบวนการบริหารจัดการ ที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB

ที่มา : วิรัช วิรัชนิการวรรณ (2549) แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ การประยุกต์ และการพัฒนา
กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์โพธิ์โพธิ์ หน้า 43-45

กล่าวได้ว่า กระบวนการบริหารจัดการดังกล่าวนี้ประกอบด้วย 11 ขั้นตอนซึ่งมีความสัมพันธ์กัน เมื่อใดก็ตามที่นำไปใช้ในการบริหารจัดการ อาจเรียงตามลำดับขั้นตอน ข้าม

ขั้นตอนหรือไม่เรียงตามลำดับขั้นตอนก็ได้ และการจัดกลุ่มปัญหาข้อนี้ มีลักษณะเด่น คือ เป็นการนำความรู้หรือนำลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการมาใช้ เน้นการศึกษาปัญหาในเชิงบริหารจัดการ โดยใช้กรอบแนวคิด มุมมอง หรือให้ความสำคัญกับการศึกษาปัญหาในลักษณะที่เป็นนักบริหารจัดการที่นำความรู้ด้านการบริหารจัดการมาปรับใช้ อีกทั้ง 11 ขั้นตอนหรือ 11 ปัญหา ยังครอบคลุมเรื่องเกี่ยวกับการบริหารจัดการอย่างมาก

สรุป ในที่นี้ได้้นำปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB ซึ่งประกอบด้วย 11 ด้าน มาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาวิเคราะห์ครั้งนี้ ปัจจัยดังกล่าวได้นำเสนอไว้แล้วอย่างละเอียดข้างต้น

3. แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ (ตัวแปรตาม)

คำว่า ประสิทธิภาพ มีความหมายคล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกับคำว่า ความรู้ความเข้าใจ นักวิชาการได้ให้ความหมายของประสิทธิภาพไว้หลายคน ที่สำคัญ คือ

ดิน ปรัชญพฤทธ์ (2518: 130) ได้ให้ความหมาย ประสิทธิภาพ (efficiency) ไว้ในหนังสือศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง การสนับสนุนให้มีวิธีการบริหารที่จะได้รับผลมากที่สุด โดยสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด นั่นก็คือการลดค่าใช้จ่ายด้านวัสดุและบุคลากรลง ในขณะที่พยายามเพิ่มความแน่นตรงและความเรียบของการบริหารให้มากขึ้น

สมพงศ์ เกษมสิน (2519: 12) ประสิทธิภาพ หมายถึง การดำเนินงานให้เป็นไปตามที่คาดหมายไว้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การทำงานที่ต้องการให้ได้รับประโยชน์สูงสุดและการที่จะพิจารณาว่างานใดมีประสิทธิภาพหรือไม่ก็พิจารณาได้จากผลงาน

วิรัช วิรัชนิการวรรณ (2531: 86) ได้ให้ความเห็นว่า ประสิทธิภาพของการบริหารงานจะเป็นเครื่องชี้ความเจริญก้าวหน้าหรือความล้มเหลวขององค์กร งานที่สำคัญที่สุดของผู้บริหารก็คืองานในหน้าที่ของการบริหาร ซึ่งจะเป็นสากลไม่ว่าองค์กรนั้นจะมีขนาดใหญ่หรือขนาดเล็ก ผู้บริหารที่ชาญฉลาดจะต้องเลือกการบริหารที่เหมาะสมกับองค์กรของตนเองในสถานการณ์ต่าง ๆ และสามารถนำไปปรับใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กรมากที่สุด

สุวกิจ ศรีปัดดา (2531: 359) ได้ให้ความหมายว่า ประสิทธิภาพหมายถึงการทำงานที่มีการกำหนดเป้าหมายไว้แล้ว ดำเนินงานให้ได้ผลงานมากที่สุดจะต้องไม่เปลืองเวลาทรัพยากรต่าง ๆ ประสิทธิภาพจะเปรียบเทียบกันระหว่างผลงานที่ได้กับค่าใช้จ่าย หรือการสูญเสียที่ต้องใช้ไปในการทำงานนั้น ๆ

พะยอม วงศ์สารศรี (2534: 69) ได้ให้ความหมายว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง การบรรลุถึงเป้าหมายด้วยความพึงพอใจของสมาชิกในองค์กร และการลงทุนในอัตราที่ต่ำ คือสามารถประหยัดเวลา แรงงานและเงินทุน

แคมป์เบลล์ (Cambell) (อ้างถึงใน ชัยณรงค์ สุวรรณสาร 2536: 183) ได้ให้ความหมายประสิทธิภาพว่า หมายถึง ความสามารถในการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติ และเกณฑ์อื่น ๆ ที่กำหนดไว้

กล้า ทองขาว (2537: 9) ได้อธิบายไว้ว่า ประสิทธิภาพเป็นคำที่นิยมใช้กันมากและคงมีไม่น้อยที่ใช้อย่างคลาดเคลื่อน ความหมายของประสิทธิภาพ หากมองจากกรอบทฤษฎีระบบ ก็คืออัตราส่วนระหว่างผลผลิตกับตัวป้อน หรืออัตราส่วนของจำนวนหน่วยผลผลิตต่อจำนวนเงินที่ใช้ไป

ทิพาดี เมฆสุวรรณ (2538: 2) กล่าวถึง ประสิทธิภาพว่ามีความหมายรวมถึงผลิตภาพ และประสิทธิภาพ โดยประสิทธิภาพเป็นสิ่งที่วัดได้อย่างมีมิติ ตามแต่วัตถุประสงค์ในการพิจารณา คือ

- 1) ประสิทธิภาพในมิติของค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนการผลิต (input) ได้แก่ การใช้ทรัพยากรด้านเงิน คน วัสดุ เทคโนโลยีที่มีอยู่อย่างประหยัด คุ่มค่า และเกิดการสูญเสียน้อยที่สุด
- 2) ประสิทธิภาพในมิติของกระบวนการ (process) ได้แก่ การทำงานที่ถูกต้องได้มาตรฐาน รวดเร็ว และใช้เทคนิคที่สะดวกขึ้นกว่าเดิม
- 3) ประสิทธิภาพในมิติของผลผลิตและผลลัพธ์ ได้แก่ การทำงานที่มีภาพเกิดประโยชน์ต่อสังคม เกิดผลกำไร ทันเวลา ผู้ปฏิบัติงานมีจิตสำนึกที่ดีต่อการทำงานและบริการเป็นที่พอใจของลูกค้าหรือผู้มารับบริการ

ศิริวรรณ เสรีรัตน์, ปริญ ลักษิตานนท์ และสมชาย หิรัญภิตติ (2538: 91-92) ได้ให้ความหมายไว้ในหนังสือศัพท์การบริหารว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง

- 1) ความสามารถในการผลิตผลลัพธ์ที่ต้องการด้วยการใช้พลังงาน เวลา วัสดุ หรือปัจจัยอื่น ๆ ต่ำสุด
- 2) ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่นำเข้า (input) และผลที่ออกมา (output) เพื่อสร้างให้เกิดต้นทุนสำหรับทรัพยากรต่ำสุด
- 3) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล คือ ความพึงพอใจของผู้รับบริการรวมทั้งความพึงพอใจของผู้ปฏิบัติและผู้เกี่ยวข้อง

สรุป ประสิทธิภาพ ในที่นี้หมายถึง ระดับความรู้ความสามารถ หรือระดับขีดความสามารถในการบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (จังหวัดซีอีโอ) ของจังหวัดกระบี่ในปัจจุบัน และ การบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารราชการจังหวัด

ของจังหวัดกระบี่ในอดีต โดยใช้ PAMS-POSDCoRB เป็นกรอบในการศึกษาวิเคราะห์ ทั้งนี้ได้มาจากความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง

4. แนวคิดการบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

เพื่อช่วยเพิ่มความเข้าใจแนวคิดการบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ หรือเรียกย่อว่า “จังหวัดซีอีโอ” ในที่นี้จึงได้นำแนวคิดเกี่ยวกับผู้บริหารจังหวัดแบบบูรณาการ หรือเรียกย่อว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ” มาเสนอรวมไว้ด้วย โดยแนวคิดจังหวัดซีอีโอและแนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ ที่สำคัญ มีดังนี้

พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี มีแนวคิดในการปรับฐานะของการบริหารราชการส่วนจังหวัด โดยใช้ระบบการบริหารจัดการแบบภาคธุรกิจเอกชน มีการกำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายที่ชัดเจน โดยให้อำนาจในการแก้ไขปัญหาและตัดสินใจได้อย่างเบ็ดเสร็จอยู่ในพื้นที่ของจังหวัดกับผู้ว่าราชการจังหวัด แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการราชการจังหวัดแบบบูรณาการของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีดังนี้ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ 2547: 53-60)

1) แนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัด CEO ไม่ใช่เรื่องพิเศษ หากเพียงแต่หาบุคคลขึ้นเป็น “เจ้าภาพ” เพราะไม่ยอมรับผัดขียบ ไม่อยากถูกตำหนิ การเป็นเจ้าภาพไม่จำเป็นต้องเป็น “One Man Show”

2) คำว่า CEO คือ Chief Executive Officer แปลว่า เป็นประธานคณะผู้บริหาร แสดงว่ามีผู้บริหารหลายคนมาอยู่รวมกัน แล้วมีท่านหนึ่งเป็นประธานนั่นคือ การเอาหัวหน้าส่วนราชการทุกส่วนราชการเป็นคณะผู้บริหารแล้วผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานทั้งจังหวัดการเป็นประธานที่ประชุมนั้น ไม่ใช่การทำหน้าที่เพียงแค่ว่าเป็นประธานของที่ประชุม เพราะจะไม่เกิดประโยชน์อะไรในการบริหารประเทศ การชี้ให้ผลักดันพูดแต่ไม่สามารถจุดประกายความคิดชักนำความคิดหรือจับประเด็นของการประชุมได้ ก็ไม่เกิดประโยชน์ เพราะฉะนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะเป็นประธานผู้บริหาร จำเป็นอย่างยิ่งที่จะทำหน้าที่ให้ทุกฝ่ายร่วมกันคิด ช่วยกันทำ เอายุทธศาสตร์มาวางร่วมกัน

3) ทุกครั้งที่มีความปัญหาผู้บริหารต้องเจาะปัญหาให้รู้จัก โดยใช้ operation research team หรือ OR องค์ประกอบ ก็คือ คณะบุคคลที่มีลักษณะเป็นผู้ที่มีความรู้หลากหลายในวิชาการต่างสาขามารวมกันเป็นกลุ่ม เพื่อวิเคราะห์ปัญหาร่วมกัน หรือ multidisciplinary ควรผสมผสานกันระหว่างระบบราชการ (bureaucracy) กับกลยุทธ์ในการจัดการ (management strategy) เพื่อมิให้เกิดความสูญเปล่า (redundant) เนื่องจากต่างคนต่างถือประโยชน์ของหน่วยงานตนเองเป็นหลัก ทั้ง ๆ ที่

สามารถเกื้อกูลกันได้

4) ต้องใช้ can – do attitude คือ ถ้าเห็นว่าการดำเนินงานนั้นมีความเป็นไปได้เกินร้อยละ 60 ลงมือทำได้เลย อีกร้อยละ 40 ก่อคิดแก้ไขต่อไป

5) ผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อเป็นเจ้าภาพแล้ว อย่า “ตั้งรับ” เพียงอย่างเดียวต้อง “รุก” ด้วย คนที่มีหน้าที่ตั้งรับคือ ปลัดจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัด จะต้องเป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด คอยผสมผสานปัญหาให้กลมกลืนระหว่างหน่วยงาน อยากให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ช่วยนายกรัฐมนตรี เป็นผู้แทนนายกรัฐมนตรีอยู่ในจังหวัด

6) ผู้ว่าราชการจังหวัด ต้องกล้าคิดนอกกรอบ (think out of the box) อย่าให้ธรรมชาติเป็นตัวกำหนดการเปลี่ยนแปลง ต้องกล้าแก้กฎหมาย ระเบียบกติกา ฯลฯ ที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน

7) การบริหารจัดการในจังหวัด ต้องไม่ฝืนธรรมชาติ เช่น จังหวัดเชียงใหม่ คนจังหวัดเชียงใหม่เป็นคนใช้น้อย กินน้อย เศรษฐกิจเชียงใหม่จะโตได้ต้องมีการท่องเที่ยวและ มีการแปรรูปสินค้าการเกษตร เป็นต้น

8) ผู้ว่าราชการจังหวัด ต้องมีภาวะผู้นำ (leadership) ต้องสู้กับความจริง (face the fact) เมื่อผู้ว่าเป็นผู้ช่วยนายกรัฐมนตรี แล้วต้องรายงาน 2 ฉบับ ฉบับหนึ่งส่งสำนักนายกรัฐมนตรี และอีกฉบับส่งกระทรวงมหาดไทย

9) เอกอัครราชทูตเป็น CEO นอกประเทศส่วนผู้ว่าฯ จะต้องเป็น CEO ในประเทศ

10) ข้อมูลทุกอย่างจะเชื่อมโยงด้วยระบบคอมพิวเตอร์ มีการวิเคราะห์ปัญหาในระดับมหภาค-จุลภาค (macro-micro) ตลอดเวลา โดยผู้ว่าราชการจังหวัดวิเคราะห์ มหภาคของจังหวัด แต่เป็นจุลภาคของประเทศ

11) เรื่องการบริหารงานบุคคลภายในจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด เปรียบเสมือน “อธิบดีจังหวัด” ต้องมีอำนาจให้โทษข้าราชการในจังหวัดได้ มิใช่มีอำนาจล้นฟ้าแต่เป็นการให้ภาวะผู้นำแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด มิฉะนั้นจะไม่ใช่ผู้ช่วยนายกรัฐมนตรี และไม่ใช่ “เจ้าภาพ”

12) ในการรับรู้และแก้ไขปัญหาของจังหวัดทั้งหมด ผู้ว่าราชการจังหวัด จะต้องรับฟังประชาชนและให้ประชาชนมีส่วนร่วม (participation) ต้องดึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมด้วย โดยให้การกระจายอำนาจที่มีอยู่มารวมกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (piecemeal)

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการผู้ทรงวุฒิในด้านการบริหารจัดการได้เสนอแนวคิดการบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เพิ่มเติมดังนี้

ร.ด.อ. ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ แนวคิด CEO ของ ร.ด.อ. ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ ได้ให้ความสำคัญกับภาวะผู้นำ และนวัตกรรมที่สำคัญคือ การเรียนรู้ ทั้งด้านการบริหารพัฒนา การวางแผน และการนำไปปฏิบัติ พร้อมทั้งมีการประเมินผล โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) การบริหารการจัดการสมัยใหม่ คือ change agent จำเป็นต้องใช้สิ่งใหม่เข้ามา หรือ innovation ภาษาไทยเรียกว่า “นวัตกรรม” ศัตรูที่ร้ายแรงที่สุดขององค์กรก็คือ การรักษาสถานภาพเดิม (status quo) ผู้บริหารระดับสูงจะต้องสร้างบรรยากาศที่กระตุ้น ส่งเสริม ให้กำลังใจและรางวัล แก่สมาชิกในองค์กรและนวัตกรรม ก็คือ ศัตรูขององค์กรที่ต้องการจะเป็นอยู่อย่างเดิม

2) สิ่งสำคัญของนวัตกรรมก็คือ การเรียนรู้ การบริหารองค์กรควรเป็นองค์กรของการเรียนรู้ (learning organization) และต้องการให้การทำงานในแต่ละวัน คือ การเรียนรู้ การเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ ต้องมีงานใหม่เข้ามาด้วย นั่นคือ การบริหารการพัฒนา มีการวางแผน นำแผนไปสู่การปฏิบัติ การประเมินผล และปรับแผนจังหวัดทดลองในเชิงวิชาการ เรียกว่า เป็นการทดลองลักษณะกึ่งทดลอง (quasi-experiment) การทดลองที่แท้จริงก็คือ การกระจายสุ่มและที่ใช้กลุ่มทดลองก็คือ การจับคู่ (matching)

3) การจับคู่กระทำโดยนำข้อมูลคุณสมบัติที่ใกล้เคียงกันมาจับคู่กัน ได้แก่ รายได้ ประชากรต่อคนต่อปี ผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ โดยได้จับคู่ดังนี้

- จังหวัดลำปาง จับคู่กับ จังหวัดพิษณุโลก
- จังหวัดศรีสะเกษ จับคู่กับ จังหวัดสุรินทร์
- จังหวัดชัยนาท จับคู่กับ จังหวัดอ่างทอง
- จังหวัดนครราชสีมา จับคู่กับ จังหวัดปทุมธานี
- จังหวัดภูเก็ต จับคู่กับ จังหวัดพังงา

4) สาเหตุของการมีจังหวัดเปรียบเทียบ ก็คือ บางครั้งพบว่าระหว่างดำเนินการจะมีปัจจัยภายนอกเข้ามามีผลกระทบ ถ้าไม่มีคู่เปรียบเทียบก็จะไม่ทราบว่าปัจจัยภายนอกที่กระทบต่อจังหวัดทดลอง อาจจะทำให้ดีขึ้นหรือ แย่ลง ปัจจัยที่เข้ามาควบคุมภายนอก เรียกว่า ความแม่นยำภายนอก (external validity) และความแม่นยำภายใน (internal validity) การเปรียบเทียบลักษณะนี้ในการบริหารการจัดการ เรียกว่า Hawthorn Effect

การบริหารงานแบบ CEO ไม่น่ากระทบต่อท้องถิ่น แต่ท้องถิ่นน่าจะได้รับประโยชน์จากสายการบังคับบัญชา การตัดสินใจ และงบประมาณที่สิ้นสุดได้ที่ตรงนี้ ที่กระทบมากที่สุด น่าจะเป็นส่วนกลางกับภูมิภาค เพราะกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ ต้องมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งคน เงิน โครงการ บุคลากรเข้าด้วยกัน พร้อมกับจังหวัดสามารถริเริ่มสิ่งใหม่ ที่เหมาะสมกับยุคสมัยได้

สมคิด จาคูศรีพิทักษ์ ได้ให้แนวคิดการบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารราชการแบบบูรณาการในเรื่องของบทบาทด้านการกำหนดภารกิจ ด้านการประมวลความคิดเชิงกลยุทธ์ และการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) ปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายหลัก คือ การสร้างความเข้มแข็งให้กับ 3 ฝ่าย คือ

ภาคประชาชน- โครงการพักชำระหนี้ หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์

ภาคธุรกิจเอกชน- การสร้าง SME บสท.

ภาคการเมืองและภาครัฐ- การปรับโครงสร้างราชการ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การปฏิรูปกฎหมาย

2) โครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา (ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่) คือ หัวใจของการบริหารจัดการเพื่อก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลง (management of change)

3) ความหมายของคำว่า CEO ในบริบทของระบบของการบริหารธุรกิจภาคเอกชน หมายถึงบทบาทใน 3 ประเด็นใหญ่ ๆ คือ

(1) การกำหนดภารกิจ ว่า ภารกิจของผู้ว่าราชการจังหวัดคืออะไร ซึ่งอาจมีแนวทางดังนี้

ก. การสร้างความมั่งคั่งให้เกิดขึ้น (wealth creation)

ข. การมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน ความมั่นคงในชีวิต การศึกษา สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม ฯลฯ

(2) การประมวลความคิดเชิงกลยุทธ์ (strategy formulation) ว่า การที่จะบรรลุภารกิจนั้นๆ ต้องทำอย่างไรบ้าง เช่น

ก. การสร้างความมั่งคั่ง จะทำอย่างไรให้จังหวัดมีรายได้เพิ่มขึ้น

ข. จังหวัดผลิตสินค้าอะไร จัดลำดับความสำคัญ (set priority)

ค. ผู้ว่าราชการจังหวัด ต้องรู้จักการวางตำแหน่ง (position) ว่าเรามีจุดเด่นจุดด้อยอย่างไร พยายามใช้จุดเด่น (strength matching) มาประสานกับโอกาสที่เปิดให้ (opportunity) และพยายามหลบหลีกจุดด้อย (weakness) จากความเสี่ยงภัยที่อาจเกิดขึ้น (threaten) อันนี้คือเคล็ดลับของการบริหารธุรกิจ

ง. ต้องบริหารงบประมาณลงไปกิจกรรม (activity) อะไรบ้าง ความมั่งคั่งจะไม่ยั่งยืนถ้าทำลายสิ่งแวดล้อม ถ้าไม่มีแรงงานที่มีความสามารถ มีทักษะ (skilled labour) ถ้าไม่มีโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) รองรับ ความได้เปรียบทั้งหลายก็ไม่สามารถจรรจบยั่งยืนได้ รวมทั้งต้องใช้การลงทุนภาคเอกชน (private investment) ช่วยเสริมได้ ไม่ต้องรอส่วนกลางหรือรัฐบาล

จ. ผู้ว่าราชการจังหวัด จะต้องให้ผู้รู้เข้ามาระดมสมองกัน เพื่อหาข้อสรุปเกี่ยวกับการลงทุน ในแต่ละจังหวัดจะต้องใช้กลไกทุกอย่างเข้ามาช่วย เช่น หอการค้า อุตสาหกรรม เข้าร่วมระดมสมองเพื่อประมวลเป็นยุทธศาสตร์ ว่าด้วยการสร้างความมั่งคั่งให้กับจังหวัด

ฉ. จังหวัดจะต้องเตรียมจัดทำโครงการก่อนที่จะงบประมาณจะลงไป โดยแยกกิจกรรมว่าต้องใช้เงินเท่าไร แล้วแตกออกเป็นงบประมาณไม่ต้องรอสำนักงบประมาณ

(3) การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติอย่างได้ผล (strategy implementation) ซึ่งเป็นข้อที่ยากมากที่สุดที่จะพิสูจน์ฝีมือผู้ว่าราชการจังหวัด คือ

ก. ผู้ว่าราชการจังหวัด ต้องจัดกองทัพให้ยืดหยุ่น คล่องตัว (lean and mean)

ข. ต้องเปลี่ยนวัฒนธรรมในการบริหาร (culturalization) รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง จะต้องทำให้องค์กรเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (learning organization) ต้องเอาใจใส่โดยใช้ระบบพฤติกรรม (performance base) เป็นจุดเริ่มต้นในการวัด

ค. ที่สำคัญที่สุดคือคำว่า management of change คือ การสื่อสารต้องเรียกประชุมให้ทุกคนเข้าใจว่า กำลังทำอะไรอยู่ มุ่งไปสู่จุดหมายใดร่วมกัน

กล่าวโดยสรุป ผู้ว่าราชการจังหวัด ต้องเข้าใจว่าผลิตภัณฑ์มวลรวมมาจาก $C+I+G+(X-M)$ ทั้งในระดับประเทศและในระดับจังหวัด

C = การบริโภค

I = การลงทุน

G = งบประมาณหรือรายจ่ายของรัฐบาล

X = สินค้าที่ส่งออกขาย

M = สินค้าที่สั่งเข้า

ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัด สามารถบริหารจัดการกับ $C+I+G+(X-M)$ ในระดับจังหวัดได้ ความมั่งคั่งก็จะเกิดขึ้น

บรรศักดิ์ อูวรรณ โณ ได้ให้ความเห็นด้านการบริหารงานแบบ CEO ว่า บทบาทที่สำคัญอยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด คือให้มีการรวมอำนาจตัดสินใจแบบเบ็ดเสร็จในการบริหารราชการจังหวัดของตน โดยมีเป้าหมายเพื่อการปรับปรุงระบบการบริหารให้ดีขึ้นสามารถตอบสนองและมุ่งบริการให้ตรงกับความต้องการของประชาชน โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) CEO เป็นนโยบายของคณะรัฐบาลที่มุ่งให้จังหวัดเป็นหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจตัดสินใจแบบเบ็ดเสร็จจังหวัดของตน โดยมีเป้าหมายคือประชาชน ให้ได้รับบริการตรงกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด

2) อำนาจเดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินก็ยังคงอยู่ที่

อำนาจบริหารตามกฎหมาย การสั่งการ การอนุมัติ อนุญาต ให้สัมปทาน อำนาจอนุมัติงบประมาณ บริหารงานบุคคล เป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญ

3) การมอบอำนาจจะต้องมีการมอบอำนาจระดับสูงลงไปตั้งแต่อำนาจรัฐมนตรี อำนาจของปลัดกระทรวง อำนาจของคณะกรรมการตามกฎหมาย แต่ละชุดต้องศึกษาพิจารณากฎหมายให้ละเอียด มิฉะนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นผู้บริหารสูงสุดตาม CEO จะทำงานไม่ได้

4) บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะ CEO มี 6 ประการ ดังนี้

(1) เป็นผู้วางแผนยุทธศาสตร์ (strategic plan) เป็นผู้นำการวางแผนยุทธศาสตร์ จังหวัด ต้องแปรเปลี่ยน

จากแผนปัจจุบัน เป็นแผนยุทธศาสตร์จังหวัด มีระยะเวลา ตัวชี้วัด ที่เรียกว่าผลผลิต นับขึ้นได้ มีผลลัพธ์ (outcome) ชัดแจ้ง เมื่อทำไปแล้วก่อให้เกิดอะไร รวมทั้งผลกระทบด้วย ทั้งหมดนี้จะต้องถูกนำไปพิจารณา เพื่อของงบประมาณ เป็นแผนกลยุทธ์ของหน่วยงานที่สอดคล้องกับ แผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี แต่เป็นแผนกลยุทธ์รายปีที่ถอดเอาตัวแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัดนั้นเอง มาทำเป็นรายปี

(2) เป็นผู้สร้างแรงจูงใจ (inspiration) และเป็นผู้ให้กำลังใจ (encourage) ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะ ผู้บริหารสูงสุด จะต้องลงมือทำเองน้อยที่สุด ต้องสร้างแรงจูงใจให้คนอยากทำ ให้กำลังใจ ความเป็นแบบอย่างที่ดี ส่วนการให้ความเชื่อใจและการให้อำนาจ (empowerment) สำคัญมากที่สุด ถ้าให้อำนาจเขาแล้วต้องคอยให้กำลังใจ สร้างแรงจูงใจ แล้วคอยฝึกสอนหรือ “coach” ให้แก้ปัญหาให้ เพราะฉะนั้นการให้อำนาจแล้วก็ให้ความเชื่อใจ จะลดภาระงานของผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วจะสามารถถอนตัวออกจากผู้ปฏิบัติ (operator) มาเป็นผู้วางแผนแทน

(3) ต้องสร้างความเป็นหุ้นส่วน (partnership) จะต้องมีการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholder analysis) ต้องรู้ว่าเขาอยากได้อะไร มีจุดอ่อน จุดแข็งตรงไหน จะเชื่อมเข้าอย่างไร ภาคธุรกิจเอกชนที่อยู่ใน จังหวัดใด ซึ่งเป็นตัวจักรสำคัญอีกอันหนึ่ง ภาคประชาสังคม (NGO)ทั้งหลาย จะเป็นกลไกตัวหนึ่งที่มา ตรวจสอบ และสร้างความเข้มแข็งให้กับภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมหนีไม่พ้นที่จะต้องทำงาน ร่วมกันอย่างใกล้ชิด ผู้นำระดับจังหวัดอื่น ๆ สถาบันวิชาการ รวมทั้งองค์กรตรวจสอบทั้งหลายที่มีขึ้นตาม รัฐธรรมนูญและกฎหมายจะเป็นไปไม่ได้ ถ้าผู้บริหารและผู้ได้บังคับบัญชา ยังคิดแบบเดิม ฉะนั้น ผู้บริหารมีลักษณะการสร้างความเป็นหุ้นส่วน จะต้องบริหารแบบเพื่อนร่วมงานเท่ากัน ฟังมากกว่าพูด

(4) มีหน้าที่ติดตาม (follow up) และช่วยแก้ปัญหา (problem solving) ระบบการรายงานผลงานและ งบประมาณรายเดือน จำเป็นต้องคิดขึ้น การรายงานของราชการเป็นรายงาน เอกสารที่ไม่น่าสนใจ จะมีผลต่อเมื่อมีการกล่าวถึงกัน ปฏิสัมพันธ์กันระหว่างผู้รายงานและผู้รับ

รายงาน แล้วปฏิสัมพันธ์กันไม่ใช่เชิง จีบผัด ต้องดูว่าที่ใช้ไม่ได้ เพราะมีปัญหาอะไร งบประมาณ
ตรงนี้ถึงคิดชัด จะช่วยแก้ไขปัญหาคืออย่างไร

(5) เป็นผู้รับฟังผู้รับบริการ หรือประชาชน (customer oriented) มีระบบปรับทัศนะ
ข้าราชการในการให้บริการและตอบคำถาม ระบบที่ให้ประชาชนร้องทุกข์ และตอบข้อร้องทุกข์ทุก
ข้อร้องทุกข์ น่าจะมีขึ้น มีระบบฟังความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ การปรึกษาหารือ (consultation) กับผู้
มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ ไม่ใช่เรื่องเสียหาย เพราะอำนาจตัดสินใจยังเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัด
ตามกฎหมายระเบียบวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง แต่จะได้ข้อมูลเพื่อเตรียมการประกอบการ
ตัดสินใจ แก้ปัญหาอย่างไร มีระบบสำรวจความพึงพอใจของประชาชน

(6) การส่งเสริมการตรวจเชิงสร้างสรรค์ มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผล
ระดับจังหวัด ในคณะกรรมการนี้องค์ประกอบให้หลากหลาย แต่ไม่ต้องมาก และให้เน้นระบบการ
ตรวจสอบแบบ PMA ดูผลงาน ไม่ใช่ตัวบุคคล ทำตามแผนกลยุทธ์ได้หรือไม่ มีกระบวนการบริหาร
จัดการอย่างไร กระจายอำนาจอย่างไร สร้างความเข้มแข็งอย่างไร เป็นการบริหารจัดการที่ดี (good
management) หรือไม่ แล้วทั้งหมดนี้ต้องทำแบบ (positive mental attitude) ไม่ใช่เพื่อจีบผัด แต่เพื่อ
ปรับปรุงระบบการบริหารนั้นให้ดี (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด ภาคผนวก
ผู้ว่า ฯ ซีอีโอ ด้านลบ 2547)

นอกจากนี้แล้ว ในการบริหารงานราชการจังหวัดแบบบูรณาการของจังหวัดกระบี่ ได้มี
การกำหนดตัวชี้วัด เพื่อวัดระดับของผลการปฏิบัติงาน โดยกำหนดตัวชี้วัดหลักผลการปฏิบัติงาน
(Key Performance Indicator: KPI)

ตัวชี้วัดหลักผลการปฏิบัติงาน คือ ตัวบ่งชี้ถึงผลลัพธ์ หรือความสำเร็จหรือการบรรลุซึ่ง
วัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงานนั้น ๆ หน่วยงานจะต้องกำหนดตัวชี้วัดโดยพิจารณาจากเกณฑ์
ดังต่อไปนี้

1) บ่งบอกถึงผลการปฏิบัติงาน

ตัวชี้วัดหลักจะต้องบ่งบอกถึงผลการปฏิบัติงาน เน้นที่ ผลผลิต (output) หรือผลลัพธ์
(outcome) ไม่ควรจะวัดผลโดยนำเอาตัวชี้วัดของกระบวนการ (process) หรือวัดที่ปัจจัยเข้า (input)
ยกตัวอย่าง เช่น ชื่องาน “การพัฒนาองค์ความรู้การปฏิรูปบริการแก่ประชาชน”

ตารางที่ 2.1 การพัฒนาองค์ความรู้การปฏิรูปบริการแก่ประชาชน

input	Process	output	outcome
- ประชาชน	กระบวนการในการให้	ความรู้ ความเข้าใจ	ร้อยละของการลดลง
- วิทยากรอบรม	ความรู้แก่ประชาชน	ของประชาชนด้าน	ของการฝึกขั้นตอนใน
- เอกสารทางวิชาการ		การปฏิรูประชาการ	การให้บริการของ ประชาชน

จากตัวอย่างข้างต้นชี้ให้เห็นว่า การที่จะวัดภาพของงานการพัฒนาองค์ความรู้ด้านการปฏิรูปบริการแก่ประชาชน ต้องมุ่งเน้นที่ผลผลิต (output) หรือผลลัพธ์ (outcome) ไม่ควรจะวัดที่จำนวนวันที่อบรม จำนวนประชากร จำนวนครั้งการจัดอบรมปัจจัยเหล่านี้เราควรควบคุมให้ได้ภาพมากกว่าที่จะนำมาเป็นตัวบ่งชี้ถึงคุณภาพ

2) สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ทางยุทธศาสตร์ (strategy objective)

การกำหนดตัวชี้วัดจะต้องคำนึงถึงความสอดคล้องและสะท้อนให้เห็นถึงการบรรลุวัตถุประสงค์ในยุทธศาสตร์นั้น ๆ เช่น ยุทธศาสตร์การพัฒนา การพัฒนาทัศนคติ และขวัญกำลังใจในการปฏิบัติราชการตัวชี้วัดที่ดีก็ต้องสะท้อนให้เห็นถึงทัศนคติและขวัญกำลังใจโดยตรง เช่น ร้อยละของบุคลากรที่มีทัศนคติและขวัญกำลังใจในระดับที่ดี หรือร้อยละของผลการปฏิบัติงานที่เพิ่มขึ้นหลังการพัฒนาทัศนคติและขวัญกำลังใจ เป็นต้น ไม่ควรไปวัดผลเรื่องของจำนวนครั้งการจัดสัมมนาท่องเที่ยวหรือจำนวนคนที่เข้าร่วมกิจกรรม เพราะประเด็นเหล่านี้เป็นเพียงแต่กิจกรรมในกระบวนการ ไม่ได้เป็นผลที่สะท้อนไปยังการบรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์

3) การได้มาซึ่งแหล่งข้อมูลในการวัดผล

กำหนดตัวชี้วัดแล้วจะต้องพิจารณาว่าอะไรคือหลักฐาน (evidence) ที่บ่งบอกว่าตัวชี้วัด นั้น ๆ บรรลุผลแล้วตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ซึ่งในบางครั้งจะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ของวิธีการในการเก็บข้อมูลจำนวนตัวอย่างช่วงเวลาในการสุ่มเลือกข้อมูล และ พึงตระหนักไว้เสมอว่าข้อมูลที่ได้มาต้องมีคุณภาพ (ถูกต้อง ครบถ้วน ทันสมัย และทันเวลา)

4) การคำนึงถึงศักยภาพของผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงาน

การกำหนดตัวชี้วัด จะต้องสอดคล้องกับศักยภาพของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ได้ตัวชี้วัดบรรลุเป้าหมาย ซึ่งประเด็นนี้หน่วยงานจะต้องพิจารณาแล้วว่าเมื่อกำหนดตัวชี้วัด อะไรเป็นประเด็น ที่บุคลากรจะต้องมีความรู้ความสามารถในการที่จะทำให้ตัวชี้วัดเหล่านี้บรรลุผลได้ จากนั้นจึงทำการพัฒนาให้มีทักษะที่เพียงพอต่อการดำเนินงาน เอกสารประกอบการ

ประชุมและศึกษาดูงานระหว่างเอกอัครราชทูต CEO กับผู้ว่าราชการจังหวัด CEO ในเขตพื้นที่ภาคใต้ ณ จังหวัดกระบี่ วันที่ 20 สิงหาคม 2548 สำนักงานจังหวัดกระบี่ นำมาศึกษาเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจ (วันชาติ วงศ์ชัยชนะ 2548: 34-35)

สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด กระทรวงมหาดไทย (2547) ได้ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ดังนี้

1) แนวคิด

- (1) มีเจ้าภาพรับผิดชอบ ที่ไม่ใช่ one man show แต่เป็น teamwork ที่ network
- (2) มีคณะผู้บริหารจังหวัดทำหน้าที่กำหนดทิศทางของจังหวัด เหมือนกับคณะรัฐมนตรีที่กำหนดทิศทางของประเทศ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด CEO เป็นหัวหน้าคณะผู้บริหารทำหน้าที่เหมือนนายกรัฐมนตรี และมีตัวแทนหัวหน้าส่วนราชการของแต่ละกระทรวงที่ได้รับมอบหมายในพื้นที่จังหวัด กระทรวงละ 1 คน ทำหน้าที่เหมือนรัฐมนตรี ทั้งนี้ หากมองในภาพรวมของประเทศ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยนายกรัฐมนตรีในระดับพื้นที่จังหวัด
- (3) เน้นการทำงานเป็นทีมในเชิงรุก คิดนอกกรอบอย่างสร้างสรรค์ เห็นทางออกในทุกปัญหา ไม่ใช่เห็นปัญหาในทุกทางออก กล้าและพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลง ปรับทัศนคติและพฤติกรรมจากการปกครองมาเป็นการบริหารและบริการ
- (4) มุ่งเน้นให้ทุกภาคส่วนในสังคมมีส่วนร่วม และเป็นภาคีในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งร่วมคิด ร่วมวิเคราะห์ ร่วมทำ ร่วมสมทบทรัพยากรเพื่อนำยุทธศาสตร์การพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ

2) นิยาม

การบริหารงานจัดการแบบบูรณาการ หมายถึง การบริหารราชการของจังหวัด เพื่อให้จังหวัดสามารถบริหารงาน แก้ไขปัญหาและพื้นที่ในเขตจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด โดยมีการบูรณาการยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ สรรพกำลัง และทรัพยากรในจังหวัด และการทำงานประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนในสังคมอย่างมีทิศทางและเป้าหมายร่วมกัน รวมทั้งมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงานในการบริหารการพัฒนา การป้องกัน และการแก้ไขปัญหาอย่างชัดเจน

3) วัตถุประสงค์และเป้าหมายของ CEO

- (1) ประโยชน์สุขของประชาชน ความผาสุกในชีวิต ความเป็นอยู่ที่ดี ความสะดวก และได้ตอบสนองความต้องการ
- (2) ผลสัมฤทธิ์ ประสิทธิภาพ และความคุ้มค่าในการดำเนินงาน
- (3) ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานและการกิจที่ไม่จำเป็น

(4) กระจายอำนาจการตัดสินใจ

4) ประชาชนจะได้รับอะไรจาก CEO

(1) ได้รับการบริการจากรัฐ ซึ่งมีภาพดี รวดเร็ว ถูกต้อง และเป็นธรรมมากกว่าระบบเดิมที่เป็นอยู่

(2) ปัญหาความเดือดร้อนได้รับการแก้ไขและขอเรียกร้องความต้องการต่าง ๆ ได้รับการตอบสนอง โดยประชาชนรับรู้และสามารถติดต่อประสานงานกับหน่วยงาน/บุคคลที่รับผิดชอบได้โดยตรง

(3) ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา การแก้ไขปัญหาและการจัดทำบริการ มิใช่ภาครัฐดำเนินการแต่เพียงฝ่ายเดียวเหมือนที่ผ่านมา

(4) สามารถเข้าถึง และรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนสามารถตรวจสอบการทำงานภาครัฐ

(5) ประชาชนอยู่ในสังคมที่สงบเรียบร้อย และมีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

5) ผลลัพธ์สุดท้ายของการบริหารงาน CEO

(1) เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน ตามหลังการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

(2) สนองตอบระเบียบวาระแห่งชาติและปัญหาความต้องการประชาชน

(3) เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน และนำความมั่งคั่ง/มั่นคงมาสู่ประชาชนและประเทศชาติ

6) หลักการบริหารงาน CEO

(1) บริหารจัดการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

(2) ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างยั่งยืน สร้างศักยภาพในการแข่งขัน และการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อน ความล่าช้า และความสิ้นเปลือง

(3) ส่วนราชการในราชการบริหารราชการส่วนกลาง และในพื้นที่จังหวัดสนับสนุนการจัดองค์กร งบประมาณ และข้อมูลสารสนเทศ รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ เพื่อกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ระดับปฏิบัติ

(4) กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ด้วยวิธีการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยอมรับต่อเป้าหมายการทำงานร่วมกัน มากกว่าการกำกับดูแลแต่เพียงอย่างเดียว เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและมีความโปร่งใส

(5) มีศูนย์รวมข้อมูลสารสนเทศสำหรับเป็นฐานข้อมูลในการบริหาร การติดตาม ประเมินผล

(6) กำหนดรายละเอียดการปฏิบัติงานและตัวชี้วัดในระดับจังหวัดได้เอง

7) การกิจหลักของ CEO ภายใต้อุดมการณ์ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข”

(1) สร้างความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ และแก้ไขปัญหาความยากจน ในจังหวัด

(2) สร้างสังคมความสงบสุขและพึงปรารถนาาร่วมกัน

(3) พัฒนาให้เกิดดุลยภาพที่ยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับวิถี ชีวิตของประชาชน

(4) แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

(5) ปฏิบัติภารกิจตามแนวทางนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและนโยบายของรัฐบาล

(6) บริหารราชการให้เป็นไปตามหลักการบริหารราชการบ้านเมืองที่ดี

8) กลยุทธ์การบริหารงาน CEO

(1) สร้างพันธมิตรและกระบวนการมีส่วนร่วม

(2) กำหนดวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ และเป้าหมายการแก้ไขปัญหา/การพัฒนาให้ ชัดเจน

(3) กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ

(4) ระดม/บูรณาการสรรพกำลังและทรัพยากรในการดำเนินงาน

(5) อำนาจการกำกับดูแล และติดตามประเมินผล

9) เครื่องมือ/กลไกการบริหารงาน CEO

(1) ใช้แผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาจังหวัดเป็นเครื่องมือในการพัฒนาระดับพื้นที่ ภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมและการบูรณาการ ให้บรรลุเป้าหมายตามศักยภาพของจังหวัดและ ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด

(2) ใช้แผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนากลุ่มจังหวัด เพื่อพัฒนาภายใต้กระบวนการ ความร่วมมือภายในกลุ่มจังหวัด และระหว่างกลุ่มจังหวัดภายใต้ศักยภาพและขีดความสามารถใน การแข่งขัน

(3) ใช้ระบบในการติดตามและประเมินผลที่มีการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จที่ชัดเจน และมีประสิทธิภาพ

10) หน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด CEO

(1) ชี้นำกลยุทธ์ โดยนำยุทธศาสตร์ไปกำหนดเป็นระเบียบวาระของพื้นที่ และนำปัญหา/ความต้องการของพื้นที่ที่กำหนดเป็นแนวทางริเริ่มแก้ไขปัญหาและพัฒนา

(2) เป็นหัวหน้าทีมประสานงานการทำงานทุกภาคส่วนในสังคม ให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้น สร้างการทำงานเป็นทีม ให้กำลังใจและกระตุ้นให้ไปสู่เป้าหมาย สนับสนุนการแก้ไขปัญหาและทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงาน

(3) สร้างระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการทำงาน และมีการกำกับดูแลที่เหมาะสม

(4) พัฒนาความรู้ความสามารถ ทักษะ และทัศนคติที่จำเป็นแก่ผู้ปฏิบัติงาน พร้อมทั้งทำตนเป็นตัวอย่าง

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (ในมติชน สุดสัปดาห์ 2549: 34 ฉบับที่ 1372, 1-7 ธันวาคม 2549) ได้เสนอ แนวคิดไว้ ดังนี้

แนวคิดและยุทธวิธี คือ ข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถ และสามารถที่จะแก้ไขปัญหาที่สลับซับซ้อนในสังคม ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ได้อย่างหลากหลาย ดังนั้น คนที่จะเข้ามาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ควรจำกัดเฉพาะว่าต้องเป็นข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครองเท่านั้น ควรเปิดกว้างในการคัดสรรผู้ว่าราชการจังหวัด และควรปรับการโยกย้ายตำแหน่งทุก ๆ 2-4 ปี เป็นระยะยาวกว่าเดิม ทั้งนี้จะช่วยให้สามารถแก้ไขปัญหาเฉพาะพื้นที่และสามารถแก้ไขปัญหาได้ต่อเนื่องทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่ดีกว่าเดิม

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (ในมติชน สุดสัปดาห์ 2549: 26-28 ฉบับที่ 1373, 8-14 ธันวาคม 2549) ได้เสนอ แนวคิดไว้ ดังนี้

1) จัดตั้งสภาจังหวัดที่ประกอบด้วยตัวแทนประชาชนสาขาอาชีพต่าง ๆ เช่น เกษตรกร กรรมการ ครู พ่อค้า นักเรียน นักศึกษา ข้าราชการ พนักงาน สื่อมวลชน นักลงทุน เพื่อร่วมประชุมกับผู้ว่าฯ เดือนละ 1-2 ครั้ง โดยสามารถเสนอปัญหาซักถามและเสนอแนวทางแก้ไข ฯลฯ

2) เพิ่มอำนาจด้านการบริหารบุคลากรของผู้ว่าฯ ให้เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดอย่างแท้จริง แม้ในระยะแรก ๆ ผู้ว่าฯ ในระบบใหม่ อาจยังไม่สามารถโยกย้ายข้าราชการได้ แต่อย่างน้อยก็ควรมีอำนาจในการเสนอให้คุณให้โทษแก่ราชการในจังหวัดบ้าง หรือให้รัฐบาลรับฟังข้อเสนอของผู้ว่าฯ เกี่ยวกับบุคลากรของจังหวัด

3) ให้แต่ละจังหวัดจัดทำแผนงานพัฒนาจังหวัดระยะ 10 ปี 20 ปี โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและเห็นชอบจากนั้นก็ให้ถือว่านั่นคือแผนที่ทุกฝ่ายจะต้องปฏิบัติ

ตาม มิใช่ปล่อยให้หน่วยบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคคิดแผนงานและกำหนดงบประมาณในการพัฒนางานของตนในจังหวัดตนเอง

4) เพิ่มอำนาจของผู้ว่าฯ ร่วมกับหน่วยบริหารราชการในจังหวัดสามารถแก้ไขปัญหาส่วนใหญ่ของประชาชนได้โดยไม่ต้องให้ประชาชนต้องเดินทางไปถึงทำเนียบรัฐบาล

อัคร ดันติสุนทร (ไปคูญี่ปุ่นปฏิรูปรัฐบาลกลาง มติชน 2549) ได้กล่าวถึงการปฏิรูปรัฐบาลกลางของประเทศญี่ปุ่นมีรายละเอียดดังนี้

1) แต่ก่อนนี้ ญี่ปุ่นปกครองประเทศ โดยรวมอำนาจไว้ที่นายกรัฐมนตรีแต่ผู้เดียว เป็นระบอบเผด็จการ นำกองทัพไปรุกรานประเทศต่าง ๆ จนเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2

ต่อมาอเมริกันนำระเบิดปรมาณูไปทิ้งที่เมืองฮิโรชิมา และนางาซากิ ญี่ปุ่นยอมแพ้ โดยไม่มีเงื่อนไข อเมริกาผู้ชนะสงครามเห็นว่า ระบอบเผด็จการเป็นอันตรายต่อความสงบสุขของโลก จึงบังคับให้ญี่ปุ่นแก้รัฐธรรมนูญ ให้กระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่น ปกครองตนเอง พัฒนาดินเอง องค์กรท้องถิ่น คือ 47 จังหวัด 3,232 เทศบาล

2) ก่อนนี้รัฐบาลกลาง แต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด 47 จังหวัด ผู้ว่าทุกคนต้องฟังคำสั่งจากรัฐบาลกลางเท่านั้นเดี๋ยวนี้ ผู้ว่าเลือกตั้งมาจากประชาชนในแต่ละจังหวัด มีหน้าที่พัฒนาจังหวัดของตนด้วยตนเอง การพัฒนาทำได้อย่างกว้างขวาง โดยรัฐบาลกลางมาก้าวก่ายไม่ได้ เขาพัฒนาทุกด้าน ส่งเสริมการเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ตลอดจนดูแลการศึกษา สาธารณสุข

เพื่อให้ประชาชนทุกคนในจังหวัด อยู่ดี กินดี เป็นปรกติสุข และมีตำรวจเป็นของจังหวัดด้วย ทำให้ญี่ปุ่นพัฒนาประเทศจนกลายเป็นประเทศชั้นนำทางเศรษฐกิจของโลกได้

3) หลังจากรัสเซียล้มไปแล้ว เศรษฐกิจของโลกเปลี่ยนเป็นระบบเศรษฐกิจการตลาด มีการแข่งขันกันอย่างเสรี กว้างขวางทั่วโลก

ญี่ปุ่นเห็นว่า รัฐบาลกลางควรจะมีการปฏิรูประบบบริหารเสียใหม่ เพื่อความสามารถในการแข่งขัน จึงได้ตั้งสำนักงานเพื่อการปฏิรูปการบริหารของรัฐบาลกลาง (Head-Quarter for the Administrative Reform of Central Government) โดยวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ

(1) เพื่อความคล่องตัว (Simple)

(2) มีประสิทธิภาพ (Efficient)

(3) ความโปร่งใส (Transparent)

สรุป จากการศึกษาข้อมูลดังกล่าวข้างต้น กล่าวได้ว่า แนวคิดการบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารจัดการจังหวัดแบบบูรณาการ เป็นการบริหารราชการจังหวัดเพื่อให้จังหวัดสามารถบริหารงาน แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่จังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนอง

ความต้องการของประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด โดยมีการบูรณาการยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ และทรัพยากรภายในจังหวัด รวมทั้งมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงานในการบริหารราชการ จังหวัด และ สิ่งที่จะนำการบริหารราชการจังหวัดสู่การพัฒนาได้เต็มประสิทธิภาพ ต้องมีผู้นำหรือโอ ชานรับนโยบายจากรัฐบาล และเป็นเจ้าภาพในการบริหารจัดการครบทั้งสามด้านคือ คน งาน และ เงิน เป็นการรวมอำนาจในการบริหารระดับจังหวัดไว้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเพียงคนเดียว ดังนั้น อาจ กล่าวได้ว่า แนวคิดการบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ มีปัจจัย สำคัญคือ ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีอำนาจสั่งการ ให้คุณ ให้โทษ ต่อข้าราชการในส่วนภูมิภาค อย่างเต็มประสิทธิภาพ โดยตัวผู้นำ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือซีอีโอ ต้องมีความพร้อมในการรับรู้และ การแก้ปัญหา มีภาวะผู้นำกล้าตัดสินใจ กล้าใช้อำนาจแบบรวมอำนาจให้เกิดประโยชน์สูงสุด ข้อมูลที่ ได้จากการทบทวนวรรณกรรมหรือแนวคิดดังกล่าวนี้จะนำไปใช้ในบทที่ 5 การอภิปรายผล และ เสนอแนะต่อไป

5. แนวคิดการบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารราชการจังหวัด

มีนักวิชาการหลายคนได้แสดงแนวคิดการบริหารจัดการตามแนวทางการบริหาร ราชการจังหวัดไว้ ในที่นี้ได้นำเสนอไว้ 3 คน ดังนี้

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2503) ที่เสนอต่อคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เรื่อง “วิวัฒนาการการปกครองจังหวัดของประเทศไทย” ได้กล่าวถึงที่มาและอำนาจหน้าที่ของ “ผู้ว่า ราชการเมือง” ในสมัยรัชกาลที่ 6 ซึ่งประกาศใช้กฎหมายหรือข้อบังคับลักษณะการปกครองหัวเมือง ร.ศ.116 (พ.ศ. 2440) ว่า

1) ที่มา ผู้ว่าราชการเมืองคือเจ้าเมืองนั่นเอง ตำแหน่งผู้ว่าราชการเมืองเป็นตำแหน่ง ข้าราชการสัญญาบัตรชั้นพระยาหรือพระ (ตำแหน่งพระยาหรือพระ เกิดขึ้นในสมัยอยุธยาตอนต้น โดยปรากฏชัดตั้งแต่รัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถเป็นต้นมา) ซึ่งจะแต่งตั้งโยกย้ายตามแต่ จะทรงพระราชดำริเห็นสมควร

2) อำนาจหน้าที่ ตามข้อบังคับลักษณะการปกครองหัวเมือง ร.ศ.116 ข้อ 12 และ 13 กำหนดไว้ดังนี้

1) หน้าที่ (ข้อ 12)

(1) เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในราชการทุกอย่างในเมืองนั้น เว้นแต่การ พิพากษาคดี

(2) เป็นผู้ตรวจตราว่ากล่าวให้ราชการทั้งปวงได้บังคับบัญชาให้เป็นไปตามพระราชกำหนดกฎหมาย ตามคำสั่งของเจ้ากระทรวง

(3) ตรวจตราและระงับเหตุอันควรจะทำให้ความเสื่อมเสียแก่ราชการทั่วไป

(4) รายงานข้อราชการต่าง ๆ และความเห็นเกี่ยวกับการจัดทูลบำรุงหรือแก้ไขข้อขัดข้องในการปกครองเมืองต่อข้าหลวงเทศาภิบาล เพื่อขอให้เสนาคืนำความกราบบังคมทูลตามควรแก่ความสำคัญของราชการ

(5) เป็นผู้ดูแลทุกข์สุขประชาชนพลเมืองต่างพระเนตรพระกรรณในเมืองนั้น

(6) เป็นผู้สั่งและอนุญาตให้พนักงานอัยการฟ้องความแผ่นดิน

2) อำนาจ (ข้อ 13)

(1) มีอำนาจบังคับบัญชากรรมการผู้ใหญ่ผู้น้อย และอาณาประชาราษฎร์ทั่วไปในเมืองนั้นตามกฎหมาย

(2) มีอำนาจหน้าที่ที่จะสั่งพักกรรมการซึ่งเสนาคืนหรือข้าหลวงเทศาภิบาลตั้งได้โดยตำแหน่ง

(3) มีอำนาจหน้าที่ที่จะสั่งพักกรรมการซึ่งเสนาคืนหรือข้าหลวงเทศาภิบาลตั้งได้ชั่วคราว แต่อำนาจนี้ต้องใช้ในเวลาที่มีเหตุการณ์ปัจจุบันทันด่วน ซึ่งจะไม่อนุญาตไม่ทันประโยชน์ราชการและเมื่อได้สั่งพักแล้ว ต้องรายงานไปยังข้าหลวงหรือเสนาคืนผู้แต่งตั้งกรรมการนั้นภายใน 7 วัน

(4) มีอำนาจหน้าที่จะตัดหรือลดเงินเดือนกรรมการผู้ใหญ่ผู้น้อยซึ่งไม่เอาใจใส่ในการปฏิบัติราชการ หรือซึ่งไม่ทำตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา

(5) เมื่อมีเรื่องด่วนเกิดขึ้น และยังไม่มียุติวิธีปฏิบัติวางไว้ และขอคำสั่งไม่ทันประโยชน์ของราชการ ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจหน้าที่ที่จะจัดทำและสั่งการให้เป็นไปตามทางที่คิดเห็นว่าดีที่สุด

ชลอ ธรรมศิริ ได้กล่าวถึงเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดไว้ใน “ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดในประเทศไทย” ซึ่งเป็นวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโททางรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปี พ.ศ. 2512 ว่า

ถ้าจะเปรียบเทียบตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดของไทยเรากับต่างประเทศที่แบ่งการปกครองออกเป็นส่วนภูมิภาคแล้วอาจเห็นข้อแตกต่างกันบ้าง ตามหลักการปกครองในนานาประเทศนั้นถือหลักการปกครองที่มีราชการส่วนภูมิภาคพวกหนึ่ง และไม่มีราชการส่วนภูมิภาคมีแต่ส่วนท้องถิ่นพวกหนึ่ง เช่น ในประเทศอังกฤษ และอเมริกา ไม่มีราชการส่วนภูมิภาค มีแต่ราชการส่วนท้องถิ่น ส่วนกลางไม่มีอำนาจที่สั่งเปลี่ยนแปลงวินิจฉัยคำสั่งของท้องถิ่น แต่ส่วนกลางควบคุมท้องถิ่นได้โดยอำนาจศาลยุติธรรมและฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้ตรากฎหมายให้อำนาจส่วนท้องถิ่น

เท่านั้น ในกรณีเช่นนี้ผู้เป็นหัวหน้าบริหารราชการจึงเป็นบุคคลที่ราษฎรในท้องถิ่นนั้นเลือกตั้งขึ้น มิใช่เป็นผู้ที่ส่วนกลางแต่งตั้งมาประจำ สำหรับประเทศที่ถือหลักปกครองมีราชการส่วนภูมิภาคนั้น ก็จะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางออกไปประจำอยู่ เช่น ประเทศสวีเดน ซึ่งแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 25 จังหวัด แต่ละจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นตำแหน่งแต่งตั้งเหมือนผู้ว่าราชการจังหวัดของเรา แต่ต้องทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ เพราะถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์ ในประเทศฝรั่งเศสมีตำแหน่งผู้ปกครองจังหวัด (Department) เรียกว่า Prefect เทียบได้กับผู้ว่าราชการจังหวัดของเรา โดยในปี ค.ศ. 1789 (พ.ศ. 2332) ประเทศฝรั่งเศสได้แบ่งประเทศออกเป็นจังหวัด (Department) มี Prefect เป็นหัวหน้า และรับผิดชอบในการบริหารของจังหวัดแต่ผู้เดียว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้เสนอชื่อผู้ที่สมควรแต่งตั้งต่อประมุขของประเทศเพื่อแต่งตั้ง

ชะลอ ธรรมศิริ ยังได้กล่าวต่อไปอีกว่า ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดนี้ สำหรับประเทศไทยจะใช้วิธีการเลือกตั้งก็ยังไม่เหมาะสม โดยให้เหตุผลว่า

ประการแรก การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นไปตามแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นเหมาะสำหรับประเทศที่ไม่มีราชการส่วนภูมิภาค เช่น อังกฤษและอเมริกา ดังกล่าวมาแล้ว

ประการที่สอง การที่จะให้ประชาชนเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ประชาชนต้องมีระดับการศึกษาสูงพอ เพราะการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดต่างกับการเลือกผู้แทนราษฎร ผู้แทนเข้าไปเป็นตัวแทนราษฎรออกเสียงในทางนิติบัญญัติ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารกิจการในทางปกครอง อันถือว่าเป็นงานเทคนิคอย่างหนึ่ง ผู้บริหารงานต้องเข้าใจสาขางานและวิธีการจึงจะปฏิบัติงานได้ผลไม่เกิดการเสียหายได้ และถ้าประชาชนเลือกเอาผู้ที่ไม่สมควรหรือไม่เหมาะสมเข้าไปบริหารงาน รัฐก็ไม่มีทางแก้ไข ความเสียหายก็จะเกิดแก่บ้านเมือง ฉะนั้น ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดของไทยเราควรเป็นไปโดยการแต่งตั้งจากส่วนกลาง ซึ่งจะบังเกิดผลดีกว่าการเลือกตั้ง

ประการที่สาม การบริหารงานในด้านปกครองนี้เป็นงานที่ต้องการความละเอียดสุขุมรอบคอบ เพราะมีปัญหาต่าง ๆ สลับซับซ้อนยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน ถ้าจะเปลี่ยนตัวผู้บริหารงานกันบ่อย ๆ หรือถ้าได้บุคคลไม่รู้งานมาเป็นผู้บริหารด้วยแล้ว ก็จะทำให้เกิดผลเสียหายมากกว่า

อย่างไรก็ตาม ในอนาคตข้างหน้าถ้าการศึกษาของของพลเมืองดีขึ้นการปกครองเป็นไปในทางกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้นจนไม่มีการปกครองแบบภูมิภาค การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดอาจบังเกิดผลดีอย่างเช่นในนานาประเทศก็ได้

จำเนียร ชวนะพงศ์ ในปี พ.ศ. 2529 ได้เสนอเอกสารวิจัยส่วนบุคคลต่อวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร เรื่อง “ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จในการปกครองส่วนภูมิภาคของผู้ว่าราชการจังหวัด” มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

1) อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมาย แบ่งเป็น

- (1) อำนาจหน้าที่ในการปกครองบังคับบัญชา คือเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด การปกครองบังคับบัญชาหมายถึง อำนาจในการแต่งตั้งโยกย้าย พิจารณาความดีความชอบ และลงโทษทางวินัย รวมทั้งดูแลความทุกข์สุขและให้คำแนะนำช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ แก่ข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดตามสมควร
 - (2) บริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน
 - (3) บริหารราชการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการ
 - (4) บริหารราชการตามคำแนะนำชี้แจง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ตรวจราชการ
 - (5) บริหารราชการในด้านการควบคุมดูแล
 - (6) รับผิดชอบในราชการของอำเภอ
 - (7) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ
- 2) ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น คือ

- (1) อำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ได้แก่ การปกครองท้องที่ การแจ้งเขตการปกครอง หน้าที่เกี่ยวกับการปกครองดูแลบังคับบัญชากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลการรักษาความสงบเรียบร้อย การตรวจตราท้องที่ตลอดจนการส่งเสริมสวัสดิภาพของประชาชนในเขตจังหวัด
- (2) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน อ.ก.พ.จังหวัด และ เป็นประธาน อ.ก.จ.จังหวัด

กล่าวได้ว่า อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารราชการจังหวัด อยู่ในมือของข้าราชการประจำโดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย สืบเนื่องจากกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวาง และเป็นกลไกในการบริหารราชการแผ่นดิน และในส่วนของอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่เมื่อศึกษาในภาพรวมพบว่า อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารสูงสุดของจังหวัด บริหารราชการตามที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบหมายผู้ว่าราชการจังหวัดต้องรับนโยบายและคำสั่งจาก นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เกิดความเหมาะสมกับพื้นที่และประชาชน และผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่อีกประการหนึ่ง คือเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดและสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติ

ระเบียบบริหารราชการจังหวัด พ.ศ. 2498 จนกระทั่งพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกยกเลิกโดย
พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

6. แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางการพัฒนา

จากแนวคิดที่ว่าการบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารราชการจังหวัดในระดับ
จังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัดยังขาดเอกภาพและไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่สามารถแก้ปัญหา
ความยากจน ยาเสพติด และปัญหาการคอร์รัปชันได้ จึงนำมาสู่นโยบายการบริหารราชการแบบ
บูรณาการ ของรัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร โดยได้นำการบริหารจัดการตาม
แนวทางการบริหารราชการแบบบูรณาการมาใช้ในการดำเนินการและการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ
บรรลุผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริง เมื่อได้ดำเนินการไประยะหนึ่ง รัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย
หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย
การบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการ
บริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการระบบการ
มอบอำนาจ พ.ศ. 2546 เพื่อแก้ปัญหาและเสนอแนวทางในการพัฒนาไว้ด้วย ทั้งนี้ได้นำแนวคิดผู้ว่า
ซีอีโอด้านลบ ของวิรัช วิรัชนิการวรรณ มาศึกษาเพิ่มโดยสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

วิรัช วิรัชนิการวรรณ (2548: 287-298) ในบทความเรื่อง “แนวคิดผู้ว่าซีอีโอด้านลบ” ได้
อธิบายถึงปัญหาและแนวทางแก้ไขหรือแนวทางการพัฒนาการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณา
การไว้ดังนี้

1) แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ ชัดหรือแย่งกระแสน้ำโลก ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ
รัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) รวมทั้งการปฏิรูปการเมืองการปกครองและการบริหารของประเทศ แม้จะ
มีกระแสน้ำในด้านในลักษณะที่ว่า "การกระจายอำนาจที่มากเกินไป จะเป็นผลร้ายมากกว่าการรวม
อำนาจ" ก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถต่อต้านกระแสโลกปัจจุบันได้ โดยเฉพาะกระแสโลกที่สนับสนุน
หลักการสำคัญ เช่น ระบอบประชาธิปไตย การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม ความหลากหลาย
ระบบเปิด ความโปร่งใส การควบคุมตรวจสอบ ตลอดจนการให้ความสำคัญต่อประชาชนและ
ชุมชน เป็นต้น สำหรับประเทศไทยหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.
2540) หรือรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนแล้ว รัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) ฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่
สอดคล้องกับกระแสโลกดังกล่าว เพื่อนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองการปกครองและการบริหารของ
ไทยในทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นระดับชาติ ระดับท้องถิ่น หรือระดับภูมิภาค โดยการเมืองการปกครอง
และการบริหารของประเทศในทุกระดับดังกล่าวมีความสัมพันธ์กัน สอดคล้องกัน ส่งผลกระทบบถึง

กัน และไม่อาจแยกออกจากกันได้ง่ายหากพิจารณาแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอจะพบว่า มีแนวโน้มที่ไม่สอดคล้องกับกระแสโลก รัฐธรรมนูญไทย และการปฏิรูปการเมือง กล่าวคือ

(1) แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอเป็นการรวมอำนาจในการบริหารงาน คน และเงิน ของส่วนราชการในระดับจังหวัดไว้ที่คน ๆ เดียว เอกลักษณ์ของซีอีโอที่สำคัญคือ การรวมอำนาจไว้ที่ผู้ว่าฯ ซีอีโอ หรือ "ถ้าสั่งไม่ได้ก็ไม่ใช่ซีอีโอ" ดังนั้น ภายใต้แนวคิดของผู้ว่าฯ ซีอีโอ ไม่อาจกล่าวถึง "การมีส่วนร่วม" ได้อย่างเต็มที่หรือเต็มภาคภูมิ เพราะถ้าเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมเมื่อใด ก็ไม่เข้าลักษณะของ ซีอีโอ การมีส่วนร่วมจึงเป็นเพียงคำกล่าวอ้างเพื่อให้ดูดีหรือเพื่อสร้างความชอบธรรมและการยอมรับเท่านั้น การมีส่วนร่วมหากมีขึ้นจะเป็นลักษณะคล้ายเป็น ไม่ประดับ เช่น การที่หัวหน้าส่วนราชการเข้าร่วมประชุมกับผู้ว่าฯ ซีอีโอมีแนวโน้มที่จะเป็นลักษณะ "ว่าจะไร่ว่าตามกัน" หรือ "เชื้อผู้นำ จังหวัดเจริญ" หรือ "ใช่ครับพี่ดีครับท่าน" หากมีการแสดงความคิดเห็น ก็จะเป็นไปในทิศทางเดียวกันหรือพูดเพื่อสนับสนุนความคิดและการกระทำของผู้ว่าฯ ซีอีโอ ผู้เข้าร่วมประชุมที่ไม่เห็นด้วย ส่วนใหญ่จะหุบปากเงียบ และยึดหลัก "พูดไปสองไพเบี้ย นิ่งเสียตำลึงทอง" หรือ "พูดไปก็เท่านั้นเอง อยู่เฉย ๆ ดีกว่า" เพราะหากแสดงความคิดเห็นอาจถูกข่มขู่ หรือโยกย้ายได้ เมื่อใดก็ตามที่มอบอำนาจและดุลพินิจในการวินิจฉัยสั่งการให้แก่ผู้ว่าฯ ซีอีโอเพียงคนเดียวก็จะไปสอดคล้องกับแนวคิดเผด็จการ ถึงแม้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าฯ ซีอีโอจะไม่มีลักษณะภาวะผู้นำแบบเผด็จการก็ตาม และเมื่อใดอำนาจไปอยู่ในมือคนใดคนหนึ่งมากเกินไป ก็จะทำให้คน ๆ นั้นประพฤติทุจริตได้ง่าย (absolute power, corrupt absolutely) อย่างไรก็ตาม มิใช่ว่าแนวคิดเผด็จการจะมีข้อเสียเสมอไปเผด็จการอาจเหมาะสมในบางยุค บางสมัย บางโอกาส และเฉพาะในช่วงเวลาสั้น ๆ เท่านั้น แต่ถ้าใช้แนวคิดเผด็จการไปนาน ๆ โอกาสที่จะหลงอำนาจ หรือประพฤตินิยมชอบยิ่งเกิดได้ง่าย อย่างไรก็ดี แนวคิดเผด็จการจะประสบผลสำเร็จดำรงอยู่ได้และได้รับการยกย่องสรรเสริญ ผู้ที่ใช้อำนาจเผด็จการต้องมีสมบัติพิเศษมีธรรม คุณธรรม และความซื่อสัตย์สุจริตอย่างแน่วแน่และมั่นคง หรือยึดหลักธรรมาภิบาลเป็นแนวทางภายใต้การบริหารงานที่นำแนวคิดเผด็จการหรือแนวคิดรวมอำนาจไปใช้ในทางปฏิบัติโดยรวมอำนาจอย่างกว้างขวางไว้ที่คน ๆ เดียว เป็นที่รู้จักกันและคนไทยได้รับบทเรียนเสมอมาว่า การควบคุมตรวจสอบทั้งภายในและภายนอกหน่วยงานไม่อาจดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากผู้ตรวจสอบเกรงกลัวอิทธิพล อำนาจ บารมีและผลกระทบในแง่ลบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การควบคุมตรวจสอบภายในหน่วยงานโดยผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้ว่าฯ ซีอีโอไม่อาจดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ อาจเทียบเคียงได้กับหน่วยงานภาคเอกชน เช่น ธนาคาร หรือบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ หรือบริษัทห้างร้านหลายแห่งในอดีตยุคเศรษฐกิจฟองสบู่ที่ต้องล้มเลิกกิจการไป หน่วยงานดังกล่าวได้นำแนวคิดซีอีโอที่รวมอำนาจในการบริหาร ไปใช้ปฏิบัติ และแต่ละหน่วยงานมีฝ่ายควบคุมตรวจสอบภายใน แต่ก็ไม่สามารถดำเนินงานได้

อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะลูกน้องไม่กล้าควบคุมตรวจสอบเจ้านายใหญ่หรือหัวหน้าลูกจ้าง หรือถ้า
 ดำเนินการควบคุมตรวจสอบก็ทำเพียงเป็นพิธีเพื่อตอบคําเท่านั้น สำหรับแนวคิดประชาธิปไตยแม้มี
 ข้อเสียหรือข้อบกพร่องก็ตาม แต่ในระยะยาวแล้วน่าจะดีกว่าแนวคิดเผด็จการ สอดคล้องกับคํากล่าว
 ที่ว่า “ประชาธิปไตยแม้มีโศกโศกที่เลวร้ายที่สุด แต่เลวร้ายน้อยกว่า” เช่นนี้ น่าจะเป็นเหตุผลหนึ่งที่
 ประเทศไทยสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาตั้งแต่ปี 2475 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลัง
 ประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 แนวคิดนี้ยังได้รับการสนับสนุนมากขึ้น เป็นที่น่าสังเกตว่า คำหรือ
 ถ้อยคำบางคำก็ไม่อาจนำมาใช้กับแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอได้อย่างแท้จริง เช่น “การกระจายอำนาจ”
 ดังกล่าวแล้วว่า แนวคิดซีอีโอเป็นแนวคิดรวมอำนาจ ดังนั้น จึงอยู่กันคนละขั้วหรือตรงกันข้ามกับ
 แนวคิดการกระจายอำนาจ อีกทั้งการกระจายอำนาจจะเกิดขึ้นได้เฉพาะเมื่อข้าราชการไม่ว่าจะเป็น
 ฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายประจำให้อำนาจแก่หน่วยงานปกครองท้องถิ่นหรือประชาชนในท้องถิ่น แต่
 ถ้าข้าราชการดังกล่าวให้อำนาจแก่ข้าราชการด้วยกัน เช่น ข้าราชการในส่วนกลางมอบอำนาจให้ผู้ว่า
 ราชการจังหวัด ไม่อาจเรียกว่ากระจายอำนาจ แต่เรียกว่า “แบ่งอำนาจหรือมอบอำนาจ” นอกจากนี้
 แล้ว คำว่า “การบูรณาการ” และ “การพัฒนา” ทั้ง 2 คำนี้สอดคล้องและไปด้วยกันได้กับแนวคิด
 ประชาธิปไตยที่สนับสนุนการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม ความหลากหลาย และการบริหารใน
 ระบบเปิดมากกว่า

กล่าวโดยย่อ แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอนี้มุ่งสร้างประสิทธิภาพและเอกภาพตาม
 กฎหมายให้ผู้ว่าฯ ซีอีโอในลักษณะที่ทวนกระแสโลก ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ
 (พ.ศ. 2540) ไทย และยังขัดขวางการปฏิรูปการเมืองการปกครองและการบริหาร ที่สำคัญคือ การ
 สร้างประสิทธิภาพและเอกภาพไม่จำเป็นต้องอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดเผด็จการหรือการรวม
 อำนาจ อาจอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดประชาธิปไตยได้เช่นกัน โดยเฉพาะในยุคที่สังคมโลกและ
 ประเทศไทยยึดมั่นการปกครองระบอบประชาธิปไตย

(2) แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอสนับสนุนการสนับสนุนราชการส่วนภูมิภาคให้เข้มแข็ง
 ประเทศทั่วโลกเป็นจำนวนมากแบ่งราชการบริหารแผ่นดินของประเทศออกเป็น 2 ส่วน ใหญ่ ๆ คือ
 ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ราชการบริหารส่วนกลางใช้หลักการรวม
 อำนาจ แต่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นใช้หลักการกระจายอำนาจ สำหรับราชการบริหารส่วน
 ภูมิภาคนั้น แท้ที่จริงก็คือราชการบริหารส่วนกลางที่ใช้หลักการรวมอำนาจนั่นเอง ในบางประเทศ
 ไม่มีราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือบางประเทศมีราชการบริหารส่วนภูมิภาคแต่ก็ไม่ให้
 ความสำคัญเพราะถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลาง สำหรับประเทศที่แบ่งราชการ
 บริหารแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วนอย่างชัดเจน มีให้เห็นน้อยมาก ที่ชัดเจนมี 2 ประเทศ คือ ไทยและ
 ฝรั่งเศส แบ่งเป็น ราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ประเทศที่เป็น

ประชาธิปไตยทั่วโลกนับวันจะให้ความสำคัญกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ใช้หลักการกระจายอำนาจเพิ่มมากขึ้น ๆ กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ ประเทศทั้งหลายให้ความสำคัญกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคน้อยมาก หรือยิ่งน้อยลง ๆ พร้อมกับสนับสนุนราชการบริหารส่วนท้องถิ่นหรือหลักการกระจายอำนาจเพิ่มมากขึ้น ๆ ที่เป็นเช่นนี้เพราะประเทศดังกล่าวยึดมั่นและศรัทธาว่า (1) หลักการกระจายอำนาจเป็นหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตย (2) หลักการกระจายอำนาจเป็นตัวชี้วัดความเป็นประชาธิปไตย (3) ยิ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นเข้มแข็งมากขึ้นเท่าใด ประเทศก็ยิ่งเจริญมากขึ้นเท่านั้น และ (4) ประสิทธิภาพและเอกภาพ เกิดจากแนวคิดประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจ มิใช่เกิดจากแนวคิดเผด็จการและการรวมอำนาจ เห็นตัวอย่างได้จากสหรัฐอเมริกา อังกฤษ เยอรมนี และญี่ปุ่น ล้วนเป็นประเทศประชาธิปไตยที่เจริญก้าวหน้าและมั่นคง ประเทศดังกล่าวได้สนับสนุนแนวคิดประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจพร้อมกันไปด้วย

สำหรับฝรั่งเศสแม้เป็นประเทศประชาธิปไตยแต่มีการกระจายอำนาจน้อยที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศดังกล่าว เหตุผลส่วนหนึ่งเนื่องจากฝรั่งเศสมีราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างเด่นชัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้ง ซึ่งไทยได้นำแนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศสมาปรับใช้ด้วย และแม้ฝรั่งเศสก็ยังไปไม่ถึงระดับที่นำแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอมาใช้

ในส่วนของราชการบริหารส่วนภูมิภาคตำรวจส่วนใหญ่ของไทยถือว่าใช้หลักการแบ่งอำนาจหรือหลักการมอบอำนาจ แท้ที่จริง หลักการแบ่งอำนาจหรือหลักการมอบอำนาจก็คือ หลักการรวมอำนาจนั่นเอง เนื่องจากการมอบอำนาจให้กับข้าราชการด้วยกัน ไม่ว่าข้าราชการจะปฏิบัติงานอยู่กับผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจปูนบำเหน็จรางวัลและลงโทษในส่วนกลางหรือในเมืองหลวง หรือออกไปปฏิบัติงานอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ ห่างจากผู้บังคับบัญชาก็ตาม ดังนั้น ในกรณีของแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอจึงเป็นลักษณะของการรวมอำนาจแบ่งอำนาจหรือมอบอำนาจระหว่างข้าราชการด้วยกันเอง ประชาชนไม่เกี่ยวข้องกันด้วย แต่ได้รับผลกระทบด้านลบอย่างแน่นอนและไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งจะได้นำกล่าวต่อไป ดังนั้น การส่งเสริมให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคเข้มแข็งขึ้น ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ จึงเป็นลักษณะของแนวคิดที่ไม่สอดคล้องกับกระแสโลก หลักการประชาธิปไตย และหลักการกระจายอำนาจ

หากมองย้อนไปก่อนปี 2540 ก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2540 ผู้ว่าราชการจังหวัดไทยมีอำนาจมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ถึงกับกล่าวกันว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดสวมหมวก 2 ใบ” คือ ดำรงตำแหน่งเป็นทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดที่สังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค พร้อมทั้งดำรงตำแหน่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่นด้วย ในที่สุด เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2540 รัฐบาล สมาชิกวุฒิสภา และประชาชนได้ร่วมมือกันปรับเปลี่ยนจนสำเร็จ โดยออกกฎหมายลด

อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดให้สวมหมวกเพียงใบเดียว หรือให้ดำรงตำแหน่งแรกเพียงตำแหน่งเดียว และให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ ลักษณะเช่นนี้ ถือว่าเป็น การปฏิรูปการเมืองการปกครองและการบริหารของประเทศไทยครั้งสำคัญยิ่งอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน โดยได้ลดความสำคัญของราชการบริหารส่วนภูมิภาคพร้อมกับสนับสนุนการกระจายอำนาจ ลักษณะเช่นนี้ได้รับการรองรับและสนับสนุนอย่างชัดเจนโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 โดยเฉพาะในมาตรา 78 ที่เปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ในจังหวัดที่มีความพร้อม รัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) ยังให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจหรือการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไม่เคยมีมาก่อนในประวัติศาสตร์ชาติไทย โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นหลายมาตรา ตั้งแต่มาตรา 282 ถึง มาตรา 290 แต่อีก 4 ปีต่อมา (พ.ศ.2544) นับแต่ปีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดถูกลดอำนาจลงอย่างมาก ซึ่งถือว่าเป็นการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญดังกล่าว เหตุการณ์กลับปรากฏว่า แนวคิดผู้ว่าฯ ซีโอไอ ซึ่งสนับสนุนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเพิ่มมากขึ้นได้รับการรื้อฟื้นขึ้นมา ที่กล่าวมานี้ไม่นับรวมก่อนหน้านี้ที่แนวคิดผู้ว่าฯ ซีโอไอจะปรากฏออกมานั้น มีกระแสข่าวออกมาในระยะสั้น ๆ ว่า จะมีการยกเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ แต่ก็ไม่มีการยืนยันอย่างเป็นทางการ ดังนั้น การหาเหตุผลที่มีน้ำหนักมาตอบสังคมว่า เหตุใดจึงสนับสนุนราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างมากและไม่เคยมีมาก่อน แทนที่จะสนับสนุนการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) จึงเป็นหน้าที่ของ ผู้สนับสนุนแนวคิดผู้ว่าฯ ซีโอไอที่ต้องทำให้สังคมยอมรับให้ได้ก่อนที่จะนำมาใช้จริง

(3) แนวคิดผู้ว่าฯ ซีโอไอเป็นอุปสรรคต่อราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 แบ่งราชการบริหารแผ่นดินของไทย ออกเป็น 3 ส่วน โดยแต่ละส่วนมีความสัมพันธ์กันทั้งทางกฎหมายและในทางปฏิบัติจริง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอมีอำนาจทั้งทางตรงและทางอ้อมที่จะควบคุมดูแลหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด เนื่องจากตามแนวคิดของการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ เห็นว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง (1) การปกครองของประชาชน คือ ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจในการบริหารงานอย่างแท้จริง (2) การปกครองโดยประชาชนในท้องถิ่นเอง คือ ประชาชนในท้องถิ่นเลือกตั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติกันเอง มิใช่แต่งตั้งฝ่ายบริหารมาจากบุคคลภายนอกท้องถิ่น และ (3) การปกครองเพื่อประชาชน คือ ผลประโยชน์ต้องเป็นของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ มิได้หมายความว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นอิสระจากการกำกับดูแลของรัฐบาลในส่วนกลางหรือของผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนภูมิภาคได้ แต่เป็นลักษณะของการที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน (autonomy) เท่าที่กฎหมาย

ของรัฐบาลในส่วนกลางให้อำนาจไว้โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกหน่วยยังคงรับงบประมาณ มีความสัมพันธ์และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคตามกฎหมายไม่มากนักน้อย เช่น ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2542 มาตรา 77 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 71 รวมทั้งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 มาตรา 90 ก็ได้บัญญัติในทำนองเดียวกันด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ ซึ่งสนับสนุนราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้เข้มแข็งจึงมีความสัมพันธ์กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างใกล้ชิดโดยไม่อาจมองแบบแยกส่วนหรือแยกออกจากกันได้

มีข้อสังเกตที่น่าเป็นห่วงต่อไปคือ แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ มีแนวโน้มที่จะสนับสนุนเพื่อนำไปสู่การฝังใจ ยึดมั่น และกล่าวอ้างอยู่เสมอ ๆ ว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นยังไม่พร้อม ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหาร มีการซื้อสิทธิ์ซื้อเสียง และเกิดการทุจริตหรือคอร์รัปชันในระดับรากหญ้า มีการกระจายการ โกงไปสู่ท้องถิ่น รวมตลอดไปถึงการ ไม่ยอมเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นฝึกหัดหรือเรียนดูเรียนคิดอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง ทั้งหมดนี้จะเกิดขึ้นเพื่อสร้างความชอบธรรมในลักษณะที่ต้องการให้ข้าราชการประจำในส่วนภูมิภาคจะได้มีโอกาสปกครองและใช้อำนาจในท้องถิ่นเองต่อไปเรื่อย ๆ ลักษณะทำนองแย่งอำนาจและผลประโยชน์กันในส่วนภูมิภาคจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะฉะนั้น ภายใต้แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอจึงมองไม่เห็นหนทางที่การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะเจริญก้าวหน้าและฝึกหัดตนเองเพื่อให้สามารถยืนอยู่บนขาของตนเองโดยไม่ต้องพึ่งพาพึ่งพิงข้าราชการประจำในส่วนภูมิภาค

(4) แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ ไม่อาจนำไปสู่การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) มาตรา 78 ได้ เมื่อใดก็ตามที่แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอถูกนำไปใช้จริงก็เท่ากับเป็นการสนับสนุนแนวคิดการรวมอำนาจและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้อำนาจเพิ่มมากขึ้นดังกล่าวแล้ว สิ่งที่มาอย่างหลีกเลี่ยงได้ยากก็คือ เป็นธรรมดา เป็นธรรมชาติ เมื่อผู้ว่าฯ ซีอีโอมีอำนาจมากแล้ว ย่อมไม่ต้องการที่จะคายอำนาจ ลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้นในเกือบทุกสังคม ดังนั้น การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นแนวคิดที่สนับสนุนราชการบริหารส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจที่ตรงกันข้ามอยู่คนละขั้วกับแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ จึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ในทาง

ปฏิบัติ ผนวกกับรัฐบาลไม่เคยมีแนวคิดที่สนับสนุนหรือมีแผนงานที่จะส่งเสริมรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) มาตรา 78 บทบัญญัติมาตรานี้จึงถูก ละเลยถาวร

แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ หากนำไปปฏิบัติได้อย่างจริงจังทั่วประเทศย่อมส่งผล กระทบด้านลบต่อราชการบริหารส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ กล่าวคือ เมื่อ ผู้ว่าฯ ซีอีโอระลึกอยู่เสมอว่าตนเองต้องแสดงผลงานให้ปรากฏมิฉะนั้นอาจถูก โยกย้ายหรือสักรองราชการได้ ดังนั้น ในการแสดงผลงานจึงจำเป็นต้องระดมสรรพกำลังภายใน จังหวัดทั้งทางตรงและทางอ้อม แม้จะมีกฎหมายห้ามผู้ว่าฯ ซีอีโอขัดขวางการปฏิบัติงานของหน่วย การปกครองท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วน ตำบลก็ตาม แต่ในความเป็นจริงและในทางปฏิบัติ หน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวย่อมต้องถูก กระทบแน่นอน เช่น ถูกดึงทรัพยากรและกำลังคนเพื่อเข้าไปร่วมในแผนการพัฒนาจังหวัด อีกทั้ง โครงการต่าง ๆ ที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ร่วมกันคิด วางแผน และตัดสินใจไว้ อาจต้องปรับเปลี่ยนไปเพื่อให้สอดคล้องกับโครงการของทางจังหวัดหรือความ ต้องการของผู้ว่าฯ ซีอีโอ โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีโอกาสที่จะแสดงผลงานของ ตนเองได้อย่างเต็มที่ และยังอาจเป็นการซ้ำซ้อนกันอีกด้วยเนื่องจากอยู่ในจังหวัดเดียวกันและมี กลุ่มเป้าหมายเป็นประชาชนกลุ่มเดียวกัน อำนาจของข้าราชการประจำหรือผู้ว่าฯ ซีอีโอที่มีมาก มหาศาลและเป็นบุคคลที่มาจากนอกท้องถิ่นจะเข้าครอบงำอำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทุกหน่วย หน่วยการปกครองท้องถิ่นก็จะถูกเลี้ยงไม่ให้โตไม่ให้เข้มแข็งไปเรื่อย ๆ ทั้งที่มาจากการ เลือกตั้งและมาจากเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นของจังหวัดนั้นเอง ไม่เท่านั้น ยังเป็นการ ย้อนกลับไปสู่การมีผู้ว่าราชการจังหวัดเมื่อ 4 ปีก่อน และนำเสียดายที่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) ที่สนับสนุนการปฏิรูปการเมืองการปกครองและการบริหาร ตลอดจนการปกครอง ท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้เลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในทุกจังหวัด ยกฐานะ สุขาภิบาลทุกแห่งเป็นเทศบาล ให้นายกเทศมนตรีเมืองพัทยาจากการเลือกตั้งโดยตรง และ สนับสนุนองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ การสนับสนุนเหล่านี้จะไม่มีคามหมายหรือถูกลด ความสำคัญลง และถึงแม้ว่าในช่วง 4 ปีที่ผ่านมานับแต่ พ.ศ.2540 หน่วยการปกครองท้องถิ่น รูปแบบต่าง ๆ จะพบกับปัญหาอุปสรรคมากมาย แต่ก็ถือว่าเป็นยุคของการเริ่มต้นปฏิรูปการเมือง นักประชาธิปไตยควรให้โอกาสหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้พัฒนา มิใช่่นำกลับไปสู่แบบเดิม ซึ่ง การปกครองแบบเดิมได้ปฏิบัติสืบต่อกันมาช้านาน และได้แสดงออกอย่างซ้ำซากแล้วว่าไม่ได้ผล รัฐบาลและประชาชนในยุคนี้จึงหันมาสนับสนุนการปกครองส่วนท้องถิ่นแทนมากขึ้น ดังนั้น ถ้า นำแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอมาใช้ก็เท่ากับว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องได้รับผลกระทบด้วยไม่มากก็ น้อย และอาจมองไปได้ว่าแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540)

มาตรา 78 จึงเป็นเรื่องที่รัฐบาลจะต้องเลือกว่าจะสนับสนุนราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือข้าราชการประจำให้เข้มแข็ง หรือจะสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้มแข็งทางใดทางหนึ่ง ที่สำคัญก็คือ สมาชิกวุฒิสภา สื่อมวลชน นักวิชาการ และประชาชนได้ร่วมมือ ร่วมแรงร่วมใจกัน และใช้เวลานานมากในการพัฒนาการเมืองการปกครองและการบริหารในระดับจังหวัดไปสู่การลดอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดได้สำเร็จในปี 2540 แต่จะเป็นการง่ายขึ้นไปหรือเปล่าที่จะกลับไปใช้ระบบเดิม

2) แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอสอดคล้องกับระบบปิด การนำบุคคลมาดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าฯ ซีอีโอจำกัดอยู่เฉพาะในวงแคบมากโดยมาจากภายในกระทรวงเดียว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในปี 2546 มีผู้ว่าฯ ซีอีโอจำนวน 75 คนล้วนมาจากกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น ขณะที่ประเทศไทยมี 20 กระทรวง โดยกระทรวงอื่น เช่น กลาโหม สาธารณสุข ศึกษาฯ หรือเกษตรฯ บุคคลในระดับเดียวกันกับผู้ว่าฯ ซีอีโอที่มีความรู้ความสามารถไม่มีโอกาสเข้ารับคัดเลือกหรือแต่งตั้งแม้แต่เนื้อมั แม้รัฐบาลได้ประชาสัมพันธ์ว่าจะเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นทั้งที่เป็นข้าราชการประจำและบุคคลภายนอกเข้าดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าฯ ซีอีโอได้ในปีที่สองหรือในปี 2547 ก็ตาม แต่ก็ไม่ได้รับอนุญาตไว้อย่างชัดเจนว่า จะเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นเข้าดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าฯ ซีอีโอจำนวนกี่คน หรือคิดเป็นร้อยละเท่าใดของผู้ว่าฯ ซีอีโอทั้งหมด และจะเปิดโอกาสให้ผู้หญิงเป็น ผู้ว่าฯ ซีอีโอหรือไม่ ดังนั้น โอกาสที่จะได้บุคคลที่เหมาะสมจึงเป็นที่สงสัยพอสมควร อีกทั้งโครงการทดลองใน 5 จังหวัดในอดีต ก็มีได้นำบุคคลในระดับเดียวกันจากกระทรวงอื่นมาเป็นผู้ว่าฯ ซีอีโอแม้แต่คนเดียว

3) แนวคิดซีอีโอของภาคเอกชนไม่อาจนำมาใช้กับการบริหารราชการในระดับจังหวัดได้ง่าย แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอได้รับแนวคิดมาจากภาคเอกชนที่ให้ความสำคัญกับการมีผู้บริหารระดับสูงที่มีและใช้อำนาจสูงสุดในหน่วยงาน แต่ถ้ามองย้อนไปถึงแนวคิดหลักในการจัดตั้งหน่วยงานของภาคเอกชนก็จะเห็นได้ว่าหน่วยงานภาคเอกชนส่วนใหญ่จัดตั้งขึ้นมิได้ต้องการเพียง “ผลกำไร” (profits) เท่านั้น แต่ต้องการหาแสวงหา “ผลกำไรสูงสุด” (maximum profits) จากประชาชนหรือผู้รับบริการ ขณะที่แนวคิดหลักในการจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐ คือ “การให้บริการสาธารณะ” (public services) ต่อประชาชนและสังคม อีกทั้งในช่วงที่โลกและประเทศไทยประสบภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ บริษัท ห้างร้าน ธนาคาร และสถาบันการเงินจำนวนมากไม่น้อยที่มีการบริหารงานทำนองเดียวกับซีอีโอและมีเอกภาพในการบริหารอย่างมากแต่ก็ได้ประสบกับการขาดทุนหรือล้มเลิกกิจการไป บางแห่งได้สร้างภาระหนี้สินให้กับรัฐบาลและประชาชนอีกด้วย สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งเกิดจากอำนาจและอิทธิพลของซีอีโอในหน่วยงานภาคเอกชนดังกล่าวมีเอกภาพอย่างมาก

ขาดความหลากหลายและการตรวจสอบถ่วงดุลโดยระบบตรวจสอบภายในหน่วยงานภาคเอกชน ภายใต้การบริหารงานของซีอีโอถูกทำให้ไม่เข้มแข็ง

ยังมีข้อแตกต่างอีกคือ ลักษณะงานของหน่วยงานเอกชนจะเป็นเฉพาะเรื่อง เฉพาะด้าน ไม่กว้างขวาง และเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนไม่มาก โดยเน้นเรื่องการผลิต การตลาด และการให้บริการ แต่ลักษณะงานของหน่วยงานภาครัฐไม่เพียงครอบคลุมเรื่องดังกล่าวเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงเรื่องอื่น ๆ อีกด้วย เป็นต้นว่า การทะเบียนราษฎร์ การรักษาความสงบเรียบร้อย การปราบปรามผู้ก่อการร้าย การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั้งหลาย กระบวนการยุติธรรม และการก่อสร้าง ที่ล้วนเกี่ยวข้องกับประชาชนกว้างขวางอย่างมากและต่อเนื่อง ดังนั้น แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ จึงไม่อาจนำมาใช้กับการบริหารงานของทางราชการในระดับจังหวัดได้ง่าย และหากอำนาจไปรวมอยู่ที่ผู้ว่าฯ ซีอีโอ กระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์ จะยังคงรักษาความเป็นธรรมได้มากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ ความเป็นอิสระทางวิชาการของสถาบันการศึกษาจะถูกแทรกแซงหรือไม่เพียงใด เป็นปัญหาที่ต้องหาคำตอบให้ชัดเจน เหล่านี้ จำเป็นต้องกำหนดข้อยกเว้นไว้อย่างชัดเจนเหมือนกับการยกเว้นไม่ให้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าฯ ซีอีโอ เข้าไปเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของทหารหรือไม่เพียงใด

ยิ่งไปกว่านั้น ทุกวันนี้ยังไม่มีตัวชี้วัดอย่างชัดเจนเพียงพอ หรือมีในระดับที่ทำให้ประชาชนและสังคมยอมรับหรือเชื่อมั่นได้ว่าประสิทธิภาพและเอกภาพของการบริหารงานในระดับจังหวัดจะเพิ่มขึ้นอย่างมากเพียงพอและคุ้มค่าหากนำแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอไปใช้

4) ผู้ว่าราชการจังหวัดบางคนได้นำแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ ไปประยุกต์ใช้อย่างไม่เป็นการเพื่อแก้ไขปัญหของจังหวัดอยู่บ้างแล้ว กล่าวคือ นอกเหนือจากการใช้ “ศาสตร์” หรือใช้วิชาความรู้ วิชาการ หรือเทคโนโลยีที่เหมาะสมในการบริหารงานแล้ว ในบางสถานการณ์ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ใช้ภาวะผู้นำที่มีความเข้มแข็งเด็ดเดี่ยว การเอาจริงเอาจริง ความแน่วแน่มั่นคง รวมทั้งใช้หลักมนุษยสัมพันธ์ ความจริงใจ ความซื่อสัตย์สุจริตและจิตวิญญาณที่รักษาตรรกแผ่นดินอย่างต่อเนื่อง เหล่านี้เป็นการใช้ “ศิลป์” หรือ “ศิลปะในการบริหารงาน” ของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมีส่วนทำให้การบริหารงานระดับจังหวัดภายใต้แนวทางหรือวิธีการที่ใช้ปฏิบัติอยู่ทุกวันนี้มีประสิทธิภาพและมีเอกภาพในบางจังหวัดได้เช่นกัน ในอนาคตแม้ว่ารัฐบาลจะนำแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอไปใช้ปฏิบัติทั่วประเทศ แต่ถ้าผู้ว่าฯ ซีอีโอบางคนมีศิลปะดังกล่าวไม่ได้ตามมาตรฐานที่สังคมยอมรับ ประสิทธิภาพและเอกภาพในการบริหารงานก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้ กล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่า แนวคิดการแก้ปัญหาระดับจังหวัดโดยการเพิ่มอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อใช้ในการบริหารงาน คน และเงิน ด้วยการออกกฎหมายมาบังคับ อาจไม่ได้ผลเท่าที่ควร หากผู้ว่าฯ ซีอีโอ ไม่สามารถใช้ศาสตร์และศิลป์ในการบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในที่สุดก็จะเข้าทำนองที่ว่าไทยเป็น

ประเทศที่ออกกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับมากมาย แต่เกิดความสับสนวุ่นวายหรือไม่อาจนำไปใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Thailand, land of laws, but disorder)

5) ภายใต้รัฐบาลในปัจจุบันมีผลงานชิ้นโบว์แดงในระดับจังหวัดที่สามารถดำเนินงานสำเร็จโดยไม่ได้นำแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอไปใช้ เห็นได้อย่างชัดเจนและปฏิเสธได้ยาก คือ นโยบายปราบปรามยาเสพติดหรือยาบ้าในทุกจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดทั้ง 75 จังหวัดสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์ชาติไทย ทำให้ได้รับการยกย่องทั้งจากภายในและต่างประเทศ ความสำเร็จดังกล่าวมิได้เกิดจากการนำแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอไปใช้แม้แต่หน่อย เบื้องหลังความสำเร็จนี้เกิดจากผู้นำรัฐบาลหรือนายกรัฐมนตรีเป็นหลัก รวมทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ควบคุมดูแลอย่างเข้มงวดและใกล้ชิด จึงยังไม่เห็นถึงความจำเป็นที่จะนำแนวคิดซีอีโอไปใช้ให้เสียชื่อเสียง เป็นที่เชื่อนั่นว่า ในอนาคตหากนายกรัฐมนตรีคนเดิมนี้ออกจากตำแหน่งไป มีแนวโน้มว่าแนวคิดนี้ก็ต้องถูกยกเลิกไปด้วย หรือถ้าไม่ถูกยกเลิกก็จะถูกปล่อยปละละเลย ความเข้มงวดอาจจริงอาจจังในการบริหารงานของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแต่ละคนก็ไม่เท่ากัน ความรู้ความสามารถและความเป็นมืออาชีพก็แตกต่างกัน แต่ผู้ที่ยังคงได้รับประโยชน์โดยตรงและถาวรคือ ผู้ว่าฯ ซีอีโอหรือกระทรวงมหาดไทย ด้วยเหตุผลเหล่านี้แทนที่จะให้มีผู้ว่าฯ ซีอีโอในทุกจังหวัด ควรที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีอยู่เดิมนี้นำไปปฏิบัติงานโดยยึดถือวิสัยทัศน์หรือแนวทางการบริหารจัดการ 20 ประการของนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นบุคคลที่ไม่ธรรมดา (extraordinary person) แทน ก็น่าจะได้ผลไม่แตกต่างกัน ทั้ง 26 ประการมีดังนี้

- (1) มีผู้รับผิดชอบหรือมีเจ้าภาพในทุกกิจกรรมหรือในการปฏิบัติงานทุกขั้นตอน
- (2) ปฏิบัติงานอย่างท้าทายด้วยการกำหนดนโยบายหลักหรืองานชิ้นโบว์แดงที่ต้องทำ และพยายามทำให้สำเร็จ หรือปฏิบัติงานให้เสร็จก่อนกำหนดเวลาที่ได้ประกาศไว้
- (3) กำหนดกรอบเวลาในการทำงาน เช่น ระบุเวลาการปฏิบัติงานว่าจะแล้วเสร็จภายในกี่วันกี่เดือน หลีกเลี่ยงการพูดว่า จะพยายามให้เร็วที่สุด โดยไม่ระบุเวลา
- (4) ตั้งเป้าหมายหรือระบุจำนวนปริมาณงานที่จะทำให้สำเร็จไว้อย่างชัดเจน เช่น จะสร้างบ้านหรือสร้างโรงเรียนจำนวนเท่าใด จะสร้างกลุ่มพลังประชาชนจำนวนกี่กลุ่ม
- (5) มุ่งผลสำเร็จของงาน โดยเริ่มจากจิตใจที่มีจิตสำนึกในการปฏิบัติงานที่มุ่งความสำเร็จ (achievement consciousness) มิใช่มีจิตสำนึกในการปฏิบัติงานที่อยู่ภายใต้การครอบงำของระบบราชการ (bureaucracy consciousness) สำหรับการทำงาน ต้องเป็นลักษณะมุ่งผลิตผล (product) เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ไม่ติดขัดอยู่กับกระบวนการ (process) หรือระเบียบกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติงานมากเกินไป พร้อมกันนั้น ควรหลีกเลี่ยงการบริหารงานด้วยปากที่อ้างประชาชนพรั่นเพรีโดยผลงานไม่ปรากฏชัดเจน และพยายามหลีกเลี่ยงที่จะใช้คำพูดดังต่อไปนี้ "การ

ปฏิบัติงานประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง" แต่ไม่ได้บอกว่าทั้งหมดมีที่ระดับ "เรื่องนี้เป็นเรื่องละเอียดอ่อน ต้องใช้เวลามากในการแก้ไขปัญห" หรือบริหารงานด้วยการตั้ง "คณะกรรมการซื้อเวลา" ขึ้นมาเพื่อถ่วงเวลาหรือปล่อยให้เวลาเป็นผู้แก้ไขปัญหาแทน

(6) ยึดถือประชาชนหรือผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมเป็นเป้าหมายหลัก

(7) แสดงลักษณะผู้นำที่กล้าได้กล้าเสีย ไม่แทงกั๊ก หลีกเลี่ยงการปฏิบัติงานแบบพบบกันครึ่งทาง หรือมุ่งรับแต่ความชอบอย่างออกนอกหน้า โดยไม่กล้ารับผิดชอบเมื่อผิดพลาด กล้าให้รางวัลตอบแทนแก่ผู้กระทำความดี เช่น ผู้แจ้งเบาะแส ผู้นำจับ และผู้เสียสละชีวิตเพื่อชาติ

(8) กล้าคิด ตัดสินใจ และลงมือปฏิบัติงานด้วยความรวดเร็ว ลดขั้นตอน ลดพิธีการ ตลอดจนติดตามงานอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งในช่วงเวลาวิกฤตด้วย

(9) กล้าคิดและทำนอกกรอบ ซึ่งอาจยึดถือคำกล่าวที่ว่า "ประวัติศาสตร์ของชาติบ้านเมืองจำนวนไม่น้อยเกิดขึ้นจากการกระทำของผู้แหกกฎ" (history is made by those who break the rules)

(10) กล้าคาดการณ์หรือทำนายเหตุการณ์ล่วงหน้าเพื่อสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ทั้งยังเป็นการแสดงความมั่นใจให้ปรากฏ

(11) บริหารจัดการในเชิงรุกทั้งภายในและภายนอกประเทศด้วยความคิดริเริ่ม พร้อมนำเสนอสิ่งแปลกใหม่อยู่ตลอดเวลา โดยค่อย ๆ ปล่อยออกมาตามจังหวะเวลา

(12) ประชาสัมพันธ์ผลงานอย่างสม่ำเสมอ โดยใช้มืออาชีพ (professional) มิใช่ใช้มือสมัครเล่น (amateur)

(13) ตอบโต้หรือสวนผู้ต่อต้านอย่างทันทีทันควันเพื่อสกัดกั้นและกำหนราบผู้ต่อต้านในเวลาเดียวกัน ก็เป็นการสร้างกำลังใจให้แก่ผู้ได้บังคับบัญชาและตนเองด้วย

(14) จัดตั้งทีมตรวจสอบและติดตามผลงานของผู้ได้บังคับบัญชา รวมทั้งทำวิจัยเพื่อตรวจสอบข้อมูล ความนิยม และความต้องการของประชาชน

(15) เลือกผู้ร่วมงานหรือผู้ได้บังคับบัญชาที่มีฝีมือและควบคุมสั่งการได้

(16) วางตำแหน่งคนของตัวเองไว้ในตำแหน่งสำคัญและในทุกวงการ

(17) ไม่เปิดโอกาสให้มีคู่แข่งหรือให้ใครมามีชื่อเสียงเทียบเท่าหรือมาทาบบารมี

(18) นำข้อมูลข่าวสารและเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้อย่างจริงจัง

(19) มีไมตรีจิต (courtesy) ซึ่งครอบคลุมถึงการมีมารยาท ความสุภาพ ความเอื้อเฟื้อ และมีอัธยาศัยดี

(20) มีการบริหารจัดการที่แสดงถึงความเป็นมืออาชีพ (professionalism) โดยนำหลักวิชาการมาประยุกต์ใช้ประกอบด้วย

(21) เป็นที่ยอมรับ (respect) หรือได้รับความศรัทธาจากประชาชนส่วนใหญ่

(22) มีความยืดหยุ่น (flexible) ซึ่งต้องเป็นการยืดหยุ่นเพื่อผลประโยชน์ของ

ส่วนรวม

(23) เสียสละประโยชน์และความสุขส่วนตัวเพื่อส่วนรวม มีความเป็นผู้ให้มากกว่า

ผู้รับ

(24) ดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่อย่างภาคภูมิใจ มีเกียรติ และมีศักดิ์ศรี

(25) ให้เกียรติและยกย่องครอบครัว

(26) คิดดี ไม่ส่อร้าย ไม่วางฟอร์ม วางก้าม ไม่ติดขัดกับตำแหน่ง รู้จักพอและ

พร้อมที่จะลงจากตำแหน่ง ขณะเดียวกัน ก็ตั้งความปรารถนาสำหรับอนาคตของตนเองไว้ด้วย เช่น
มิได้มุ่งเป็นแค่รัฐบุรุษ (statesman) หรือเป็นผู้นำของประเทศเท่านั้น แต่ปรารถนาที่จะเป็นมหาบุรุษ
ของโลก (the great man)

สรุป รัฐบาลได้เสนอแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอเพื่อสร้างประสิทธิภาพและเอกภาพในการ
บริหาร งาน คน และเงิน ในระดับจังหวัด โดยเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้ผู้ว่าฯ ซีอีโอเพื่อต่อสู้กับปัญหา
ความยากจน ยาเสพติด การพนัน และการทุจริตประทุติมิชอบในวงราชการ แนวคิดนี้มีทั้งข้อดี
และข้อบกพร่องคละกันไป ทั้งนี้ผู้เขียนได้เพียงเสนอความเห็นด้านลบไว้เพื่อผู้เกี่ยวข้องจะได้
นำไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขแนวคิดดังกล่าวให้รัดกุมและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนยิ่งขึ้น
ทั้งยังอาจช่วยลดแรงต่อต้านจากผู้ที่ไม่เห็นด้วยได้บ้าง

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (การบริหารการพัฒนา 2548: 428) ได้เขียนสนับสนุน และ
ส่งเสริมให้บุคคลหรือหน่วยงานภายนอกเข้ามามีส่วนในการควบคุมตรวจสอบจริยธรรมของฝ่าย
การเมือง และฝ่ายประจำของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐเพิ่มขึ้น จึงมีความจำเป็นที่
แนวโน้มการบริหารจัดการจะเป็นไปในทิศทางที่สนับสนุนให้บุคคลหรือหน่วยงานภายนอกเข้าไป
มีส่วนร่วมในการตรวจสอบพฤติกรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐมากขึ้นด้วย

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (การบริหารการพัฒนา 2548: 427) ที่เสนอแนวโน้มการบริหาร
จัดการด้านการให้บริการประชาชน ได้เสนอไว้ว่า 1) ยึดถือประชาชนหรือผลประโยชน์ของ
ประชาชนส่วนรวมเป็นเป้าหมายหลัก โดยแสดงเจตนารมณ์ หรือนั่นเตือนว่า หน่วยงานของรัฐ
หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่อำนวยความสะดวก และให้บริการที่ตอบสนองความต้องการของ
ประชาชน 2) พัฒนา และยกระดับมาตรฐานการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนเพิ่มขึ้น แนวโน้ม
การบริหารจัดการเช่นนี้เป็นสิ่งจำเป็นเพราะประชาชนได้รับประโยชน์เพิ่มมากขึ้น ในเวลาเดียวกัน
ย่อมแสดงให้เห็นว่า ประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้า และประชาชนมีคุณภาพสูงขึ้น 3) กระจาย
การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนให้กว้างขวาง ทัวถึง และใกล้ชิดประชาชนมากขึ้น ในอดีตการ

ให้บริการสาธารณะที่กระจุกตัวอยู่ในบางพื้นที่หรือบางจังหวัดแนวโน้มนโยบายการจัดการเช่นนี้ ย่อมสนับสนุนให้จำนวนประชาชนที่ได้รับประโยชน์มีเพิ่มมากขึ้น 4) สนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนเพิ่มมากขึ้น การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนเป็นงานกว้างขวาง ถ้าพึ่งเพียงภาครัฐไม่อาจดำเนินงานให้สำเร็จได้ง่าย ต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคเอกชนด้วย โดยภาคเอกชนอาจเป็นบริษัทห้างร้าน หรือหน่วยงานที่ไม่สังกัดภาครัฐ (non-governmental organization, NGO.) เช่น สมาคม หรือมูลนิธิ ทั้งจากภายใน และภายนอกประเทศ การบริหารจัดการในอนาคตที่เน้นด้านการให้บริการประชาชนดังกล่าว 5) สนับสนุน และปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และสร้างความเป็นธรรมในสังคมเพิ่มมากขึ้น แนวโน้มนโยบายการจัดการของหน่วยงานของรัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นไม่อาจละเลยหลักการนี้ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และ 6) สนับสนุนช่วยเหลือคนยากจน และผู้ด้อยโอกาสเพิ่มมากขึ้น แนวโน้มนโยบายการพัฒนาในอนาคตไม่อาจเน้นไปที่ผู้รับบริการที่มีสภาพปกติเท่านั้น แต่จะให้ความสำคัญกับผู้รับบริการที่ยากจน ผู้ด้อยโอกาส สตรี เด็ก คนชรา และคนพิการเพิ่มมากขึ้นด้วย พร้อมกันนั้นผู้ด้อยโอกาสจะเข้ามามีส่วนร่วมหรือเข้ามาเป็นตัวแทนมากขึ้นเพื่อแสดงถึงปัญหา และความต้องการให้ปรากฏ และนำไปสู่การแก้ไขปัญหาได้ตรงประเด็น เช่น การเข้าเป็นตัวแทนในการออกกฎหมาย หรือเข้าเป็นกรรมการในคณะกรรมการของหน่วยงานของรัฐ

วิรัช วิรัชนิการวรรณ (แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์: การประยุกต์ และการพัฒนา 2549) ที่ว่า leader without leadership is not leader ซึ่งหมายถึง ผู้นำที่ไม่มีภาวะผู้นำ หรือไม่เป็นผู้นำมีอาชีพ ไม่ถือว่าเป็นผู้นำ

สิรินทร์ ฐูปกล้า (การบริหารการพัฒนา 2548: 372) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นสิ่งสำคัญในการแก้ไขปัญหาของทุกหน่วยงาน โดยการเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองทางการเมืองการปกครอง และการบริหารโดยการเลือกตัวแทนหรือผู้แทนเข้าไป หรือการเข้าชื่อถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งหรือการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย

จากข้างต้น ผู้ศึกษาจะได้นำไปปรับใช้ในการเสนอปัญหา และแนวทางการพัฒนา จังหวัดกระบี่ ในการสร้างแบบสอบถาม รวมทั้งใช้อภิปรายผล ในบทที่ 5

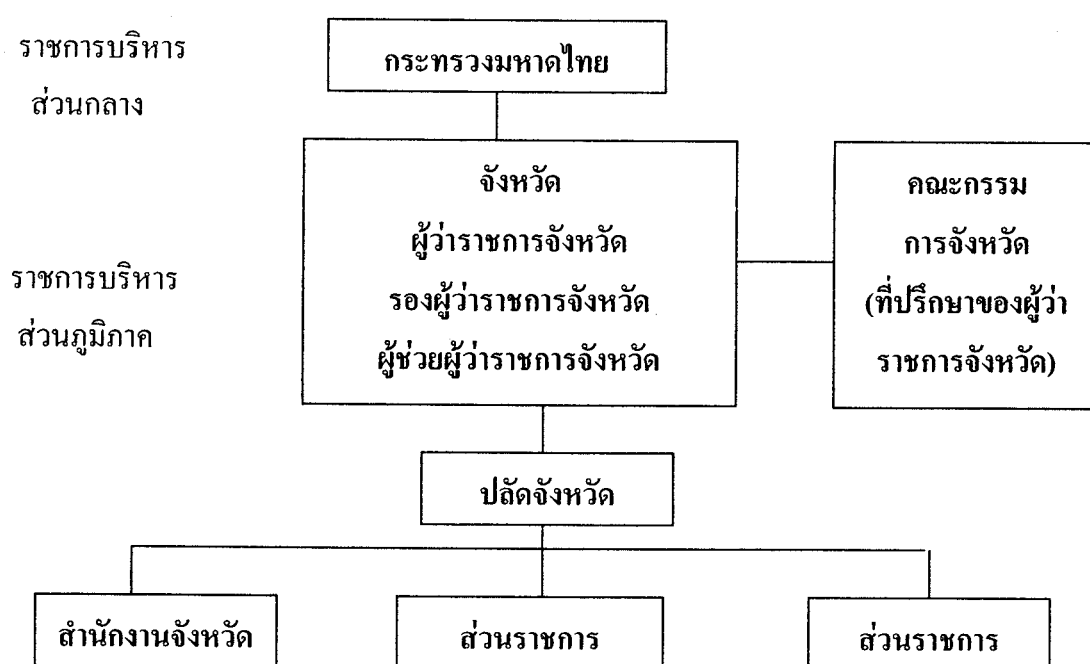
7. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารราชการ จังหวัด และการบริหารราชการตามแนวทางการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณา การของจังหวัดกระบี่

แบ่งเป็น 2 เรื่อง ได้แก่ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการบริหารจัดการตามแนว
ทางการบริหารราชการจังหวัด กับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการบริหารจัดการตามแนว
ทางการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

7.1 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการบริหารจัดการตามแนวทางการบริหาร
ราชการจังหวัด แบ่งเป็น โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ ตามลำดับ

7.1.1 โครงสร้าง โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดภายใต้การบังคับบัญชาของ
ผู้ว่าราชการจังหวัด มีดังนี้

โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัด



ภาพที่ 2.2 โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดโครงสร้าง
จังหวัดไว้ในมาตรา 60 และมาตรา 53-56 ตามลำดับ ดังต่อไปนี้

มาตรา 60 ให้แบ่งส่วนราชการของจังหวัดเป็น

(1) สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไป และการวางแผนพัฒนาจังหวัด ของจังหวัดนั้นเป็นหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและควบคุมในการปฏิบัติราชการของสำนักงานจังหวัด

(2) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของ กระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา รับผิดชอบ

มาตรา 53 ในจังหวัดหนึ่งให้มีคณะกรรมการจังหวัดทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของ ข้าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัด และให้ความรับผิดชอบในการจัดทำ แผนพัฒนาจังหวัด รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนด คณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดหนึ่งคน ตามที่ผู้ว่าราชการมอบหมายปลัดจังหวัด อัยการจังหวัด ซึ่งเป็นหัวหน้าทำการอัยการจังหวัด รองผู้ บังคับการตำรวจซึ่งทำหน้าที่หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด หรือผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด แล้วแต่ กรณีและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจากกระทรวงทบวงต่าง ๆ เว้นแต่กระทรวงมหาดไทย ซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดกระทรวงหรือทบวงละหนึ่งคนเป็นกรรมการจังหวัดและเลขานุการ ถ้า กระทรวงหรือทบวงมีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกรมต่าง ๆ ในกระทรวงหรือทบวงนั้น ส่งมาประจำอยู่ในจังหวัดมากกว่าหนึ่งคนให้ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวงกำหนดให้หัวหน้าส่วน ราชการประจำจังหวัดหนึ่งคน เป็นผู้แทนของกระทรวงหรือทบวงในคณะกรรมการจังหวัด ในการ ปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรจะแต่งตั้งให้หัวหน้าราชการประจำ จังหวัดปฏิบัติหน้าที่ในหน้าที่ราชการส่วนภูมิภาคคนหนึ่ง หรือหลายคนเป็นกรรมการจังหวัดเพิ่มขึ้น เฉพาะการปฏิบัติหน้าที่หนึ่งก็ได้

มาตรา 54 ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่ง จากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้ เหมาะสมกับท้องที่และประชาชนและเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่ง ปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดละรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และ จะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัด และ ผู้ช่วยว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ รองผู้ว่า ราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคใน บริเวณเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการรองจากผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด รอง ผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยรองผู้ว่าราชการจังหวัด สังกัดกระทรวงมหาดไทย

มาตรา 55 ในจังหวัดหนึ่ง นอกจากจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของจังหวัดดังกล่าวในมาตรา 54 ให้มีปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดและมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้นในจังหวัดนั้น

มาตรา 56 ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดจังหวัดเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการแทนได้ ให้ปลัดจังหวัดเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือปลัดจังหวัดหลายคน ให้ปลัดกระทรวงแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือปลัดจังหวัดคนใดคนหนึ่ง แล้วแต่กรณีเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีทั้งผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด และปลัดจังหวัด หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งมีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นผู้รักษาราชการแทน จากบทบัญญัติของกฎหมายที่ผ่านมาทำให้กล่าวได้ว่า โครงสร้างจังหวัดในฐานะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งเรียกว่าจังหวัดนั้น ในแต่ละจังหวัดประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และมีรองผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งสามตำแหน่งนี้สังกัดกระทรวงมหาดไทย ไม่เพียงแต่เท่านั้นยังมีปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดรวมทั้งมีคณะกรรมการจังหวัดทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด (รองศาสตราจารย์ ดร.วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ผู้ว่าราชการจังหวัดไทยวิเคราะห์เปรียบเทียบกับผู้ว่าราชการจังหวัดของ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น 2541: 228-229)

7.1.2 อำนาจหน้าที่ อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 57 มีรายละเอียดที่สำคัญดังนี้

- 1) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ
- 2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรี สั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล
- 3) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ตรวจราชการกระทรวง ในเมื่อไม่ขัดต่อ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของ

คณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

4) กำกับดูแลการปฏิบัติราชการ อันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการ ซึ่งประจำอยู่ใน ในจังหวัดนั้น ยกเว้น ข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนใน ในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงาน ตรวจเงินแผ่นดินและข้าราชการครู ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ของ ข้าราชการในจังหวัด ที่ขัดต่อ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติ ของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของ นายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราว แล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง

5) ประสานงานและร่วมมือกับ ข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการและหัวหน้า ส่วนราชการในระดับเขตหรือภาค ในการพัฒนา จังหวัด หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

6) เสนอบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องตาม โครงการหรือแผนพัฒนา จังหวัด และรายงาน ให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

7) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย

8) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ ของพนักงานองค์การของรัฐบาล หรือ รัฐวิสาหกิจ ในการนี้ให้มี อำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของ องค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรี เจ้าสังกัดองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

9) บรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด ตามกฎหมาย และ ตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวงหรืออธิบดีมอบหมาย

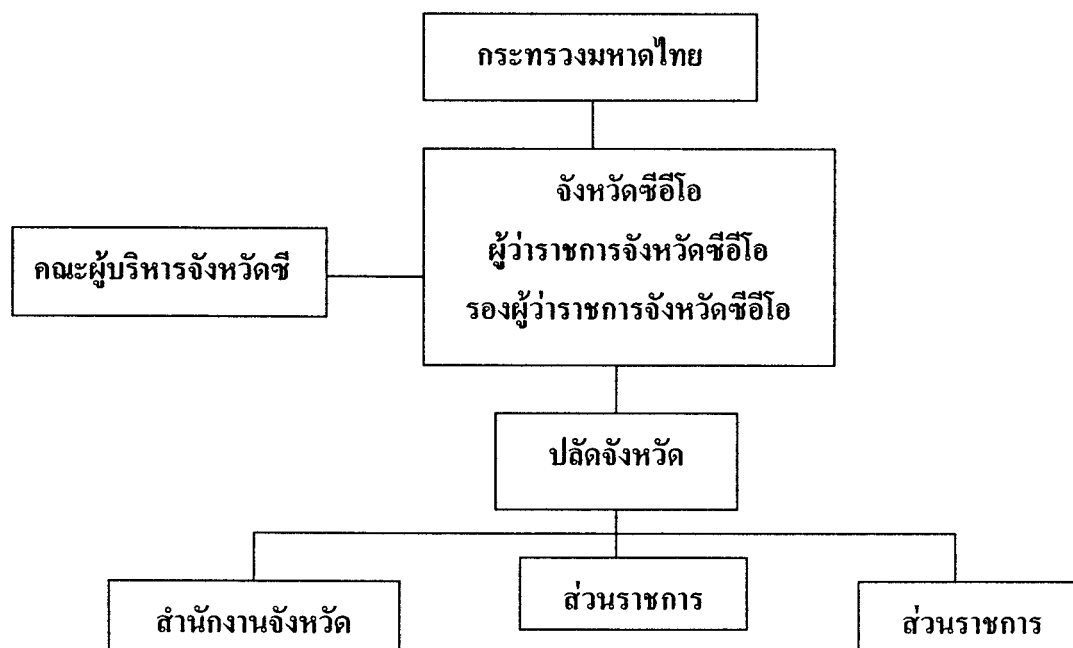
7.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการบริหารจัดการตามแนวทางการบริหาร ราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

แบ่งเป็น 2 หัวข้อ ได้แก่ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ ตามลำดับ

7.2.1 โครงสร้าง เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอมาจากผู้ที่ดำรงตำแหน่งเป็น ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ มาจากการแต่งตั้ง และสังกัดราชการบริหารส่วน ภูมิภาค อีกทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอได้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานระดับ จังหวัดที่เรียกว่า “การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (หรือจังหวัดซีอีโอ)” เช่นเดียวกับผู้ว่า ราชการจังหวัดของการบริหารจัดการตามแนวทาง “การบริหารราชการจังหวัด” ภายใต้บทบัญญัติ

ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เมื่อเป็นเช่นนี้ โครงสร้างของ
จังหวัดซีโอจึงคล้ายกับโครงสร้างของจังหวัดทั่วไปเป็นส่วนใหญ่ ดังนี้

โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ



ภาพที่ 2.3 โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

7.2.2 อำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดซีโอในการบริหารจัดการตามแนว
ทางการ บริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการนอกจากมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ว่าราชการ
จังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 57 แล้ว
คณะรัฐมนตรียังมีมติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซีโอมีอำนาจหน้าที่แบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการ
บริหารในระดับจังหวัดอีก 3 ฐานะ คือ

ในฐานะเป็นผู้ชี้นำเชิงยุทธศาสตร์ (strategic leadership)

1) ทำหน้าที่ในการนำยุทธศาสตร์ของชาติ (national agenda) ไปกำหนดเป็น
วาระของพื้นที่ (area agenda)

2) นำปัญหาและความต้องการของพื้นที่ที่กำหนดเป็นแนวทางริเริ่มเพื่อ
แก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ (area initiative) เพื่อใช้เป็นเป้าหมายการทำงานร่วมกันของทุกภาคใน
พื้นที่

3) กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จที่สะท้อนให้เห็นเป้าหมาย วิธี และผลการ
ทำงาน

**ในฐานะเป็นผู้ประสานเชิงกลยุทธ์และผู้สนับสนุน (strategic coordinator
and facilitator)**

- 1) ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกการทำงานของทุกภาคส่วนให้เป็นไปตาม
ยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดขึ้น
- 2) ให้การสนับสนุนแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการทำงาน ตลอดจน
การสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในการทำงาน
- 3) สร้างระบบสนับสนุนเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่ในการให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชนและพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมี
ประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติ (implementation)

- 1) ทำหน้าที่ในการเสริมสร้างระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและ
ประสิทธิผลในการทำงาน รวมทั้งกำกับดูแลการทำงานของระบบบริหารดังกล่าว
- 2) พัฒนาความรู้ความสามารถ ทักษะ และทัศนคติที่จำเป็นให้กับผู้ปฏิบัติ
ของระบบบริหารจัดการในด้านต่าง ๆ
- 3) เสริมสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่ผู้ปฏิบัติ

นอกจากข้างต้นแล้ว เพื่อให้การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อ
การพัฒนาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ได้มีการสนับสนุนการปฏิบัติงานโดยมอบ
อำนาจจากส่วนกลางให้จังหวัดซีอีโอและผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ ดังนี้

1) มอบอำนาจด้านการวินิจฉัย สั่งการ พิจารณา อนุมัติ อนุญาต โดยให้ผู้ว่า
ราชการจังหวัดซีอีโอพัฒนาเสนอขอความต้องการให้กรมต่าง ๆ พิจารณามอบอำนาจให้เป็นการ
เฉพาะเรื่องพร้อมกับมอบอำนาจด้านการพิจารณา สั่งการ อนุมัติ อนุญาต ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ
ให้สามารถวินิจฉัยสั่งการ กำกับดูแล บังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ
ครอบคลุมครบวงจร และทันต่อเหตุการณ์ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอต้องรับรู้การปฏิบัติงานของ
กรมต่าง ๆ ที่กระจัดกระจายอยู่ในจังหวัดซีอีโอเพื่อป้องกันการปฏิบัติงานกันอย่างซ้ำซ้อน และมี
อำนาจสั่งแก้ไขปัญหาได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้ เดิมผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อาจเข้าไปสั่งการได้ เพราะไม่มี
อำนาจบังคับบัญชาข้าราชการของหน่วยงานที่ขึ้นตรงกรมต้นสังกัด

2) มอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอมีอำนาจ
ในการแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนขั้นเงินเดือน หรือลงโทษข้าราชการในส่วนภูมิภาค ดังนี้

- (1) ข้าราชการตั้งแต่ระดับ 8 ที่ไม่ใช่หัวหน้าส่วนราชการ
- (2) โยกย้ายดำรงระดับผู้บังคับการลงมา
- (3) โยกย้ายภายในจังหวัดซีอีโอ หรือเสนอข้ามจังหวัดได้
- (4) เลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการในจังหวัดซีอีโอ 1.5 ขั้น หรือ 2 ขั้นได้
- (5) ลงโทษทางวินัยข้าราชการในจังหวัดซีอีโอได้

3) มอบอำนาจด้านการบริหารงบประมาณ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ สามารถแก้ไขปัญหาการพัฒนา และบูรณาการพัฒนาระหว่างหน่วยงานของจังหวัดซีอีโอได้อย่างแท้จริงโดยกรมต่าง ๆ ที่อยู่ในจังหวัดซีอีโอไม่ว่าสังกัดหน่วยงานใด ต้องยื่นงบประมาณไปที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอสามารถใช้จ่ายเงินประจำงวดเหลือจ่ายได้ แผนงานของกรม/กระทรวงเจ้าสังกัด เช่นนี้ เป็นการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่กรมบางกรมต้องยื่นงบประมาณของตนเข้าสู่ส่วนกลาง และผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เพียงเสนองบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องตามโครงการหรือแผนพัฒนาจังหวัด แล้วรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบเท่านั้น

4) พัฒนาระบบฐานข้อมูลจังหวัดซีอีโอ ให้มีข้อมูลปัญหาและศักยภาพทางการพัฒนาของจังหวัดซีอีโอที่สามารถแสดงให้เห็นสภาพข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นทางการบริหาร จุดอ่อน จุดแข็ง ข้อจำกัด และโอกาสทางการพัฒนา ตลอดจนนำเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่เข้ามาใช้ประกอบการดำเนินการ

5) เพิ่มประสิทธิภาพของสำนักงานจังหวัดซีอีโอ เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกในการจัดทำระบบฐานข้อมูล ระบบการวางแผนเพื่อการแก้ไขปัญหา และการบริหารพัฒนาของจังหวัดซีอีโอ ตลอดจนระบบการติดตามและประเมินผล

การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการให้คำนึงถึงหลักการ ดังต่อไปนี้

- (1) การบริหารจัดการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด
- (2) กำหนดให้ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างยั่งยืน สร้างศักยภาพในการแข่งขันและแก้ไขปัญหาาร่วมกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อนความล่าช้า และความสิ้นเปลือง
- (3) ส่วนราชการส่วนกลางและในพื้นที่จังหวัดให้การสนับสนุนการจัดองค์กร บุคลากร งบประมาณ และข้อมูลสารสนเทศ รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับอย่างเพียงพอ เพื่อการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงไปสู่ระดับผู้ปฏิบัติ

(4) สนับสนุนนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นด้วยการทำให้เกิดการยอมรับต่อเป้าหมายการทำงานร่วมกันจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มากกว่ามุ่งเน้นการกำกับดูแลแต่เพียงอย่างเดียว เพื่อเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน และมีความโปร่งใสมากขึ้น

(5) ส่งเสริมการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ผู้ปฏิบัติและมีศูนย์รวมข้อมูลสารสนเทศเป็นฐานข้อมูลในการบริหารและติดตามประเมินผล

(6) มีการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดความสำเร็จของการทำงานไว้ในระดับชาติโดยให้คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการสามารถกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติและตัวชี้วัดในระดับจังหวัดได้เอง

สรุป จากการศึกษาข้างต้นได้แสดงให้เห็นถึงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการบริหารระดับจังหวัดของจังหวัดกระบี่ในปัจจุบันกับในอดีตรวม 2 แบบ ซึ่งผู้ศึกษาจะได้นำไปปรับใช้ในการเสนอปัญหา และแนวทางการพัฒนา ในบทที่ 5 ต่อไป