



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เงินอุดหนุนงบประมาณแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ ๒๕๔๘

รายงานผลการวิจัย

เรื่อง

“การศึกษาถึงความสอดคล้องระหว่างหลักการกับผลการปฏิบัติงาน
ของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ”

สถาบันวิทยบริการ
โดย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐

สารบัญ

หน้า

- บทคัดย่อ
 - ☞ ภาษาไทย
 - ☞ ภาษาอังกฤษ

- สรุปสำหรับผู้บริหาร

- การบริหารงานของจังหวัดในช่วงก่อนและหลังการใช้นโยบาย “ผู้ว่า CEO”
 - ☞ บทนำ 2
 - ☞ ส่วนที่ 1 : “จังหวัด” ในระบอบราชการส่วนภูมิภาคช่วงก่อนปี 2545 3
 - ☞ ส่วนที่ 2 : “จังหวัด” ในระบบบริหารงานส่วนภูมิภาคหลังการนำระบบบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) 23
 - ☞ บทส่งท้าย : ข้อเสนอแนะเพื่อการกำหนดประเด็นการวิจัย 40

- **Taming Bureaucratic Juggernaut ? : A socio-cultural and political perspective**
 - ☞ บทนำ 45
 - ☞ องค์กรที่เป็นทางการ : มิติทางองค์กร สังคมวัฒนธรรม และการเมือง 47
 - ☞ รัฐบาลทักษิณกับแนวคิดเรื่องซีอีโอประเทศไทย 61

สถาบันวิทยบริการ
.....
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เลขหมู่

เลขทะเบียน 013544

วัน, เดือน, ปี 27ก.พ.51

โครงการวิจัย เรื่อง	“การศึกษาถึงความสอดคล้องระหว่างหลักการกับผลการปฏิบัติงานของ ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ”
ผู้วิจัย	1. ศาสตราจารย์ ดร.อมรา พงศาพิชญ์ (หัวหน้าโครงการ) 2. ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา 3. รองศาสตราจารย์ ดร.เอก คังทรัพย์วัฒนา 4. รองศาสตราจารย์ ดร.กมลดา เกษบุญชู มีดี 5. รองศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา ฤวิทร์พันธุ์ 6. รองศาสตราจารย์ สุริชัย หวันแก้ว 7. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง 8. อาจารย์ ดร.อรอร ภูเจริญ
วันเดือนปี	กุมภาพันธ์ 2550

บทคัดย่อ

รายงานวิจัยฉบับนี้เป็นการศึกษาถึงความสอดคล้องระหว่างหลักการกับผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ หรือผู้ว่าซีอีโอ โดยได้จำแนกประเด็นการศึกษาออกเป็นสองส่วน ได้แก่ การศึกษาในเชิงทฤษฎีถึง “หลักการ” ของนโยบายผู้ว่าซีอีโอ ทั้งในแง่ของมิติการบริหารราชการแผ่นดิน มิติของโครงสร้างองค์กร มิติทางสังคม และวัฒนธรรม รวมไปถึงมิติทางการเมือง และในส่วนที่สองเป็นการลงพื้นที่ศึกษาผลการปฏิบัติงานในจังหวัดเชียงราย-พะเยา และจังหวัดภูเก็ต-พังงา

ผลการศึกษาในแง่ของหลักการ พบว่า นโยบายผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการมีเป้าประสงค์เพื่อแก้ปัญหาในมิติขององค์การที่สำคัญคือ ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่กรมส่วนกลาง (Fragmented centralism) ซึ่งไม่เอื้อต่อการบริหารงานแนวราบ เป็นต้น โดยการนำเทคนิควิธีการบริหารในภาครัฐกิจเข้ามาใช้กับการบริหารงานภาครัฐ ในเบื้องต้นผู้วิจัยตั้งสมมติฐานว่า นโยบายผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการสามารถส่งผลกระทบต่อตอบสนองปัญหาของคนในพื้นที่ได้มากขึ้น หรืออาจถูกใช้เป็นยุทธศาสตร์เพื่อตอบสนองรัฐบาลส่วนกลาง ในขณะที่เดียวกันมีการตั้งประเด็นคำถามต่อไปว่า โครงสร้างและวัฒนธรรมการบริหารแบบใหม่จะสามารถแทนที่โครงสร้างและวัฒนธรรมแบบเดิมได้มากน้อยเพียงไร และเมื่อวัฒนธรรมแบบใหม่เผชิญหน้ากับวัฒนธรรมอุปถัมภ์ของสังคมไทยจะส่งผลเช่นไร ในทำนองเดียวกันนโยบายนี้จะส่งผลกระทบต่อในทางการเมืองอย่างไร?

เมื่อศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่พบว่า การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ แม้ว่าจะมีข้อดีในแง่ของความคล่องตัวที่มากขึ้นทั้งแง่การบริหารงานบุคคลและงบประมาณ แต่ในภาพรวมยังคงมีทิศทางการบริหารแบบบนลงล่าง และมุ่งเน้นที่จะตอบสนองความต้องการของรัฐบาลกลาง มากกว่าการมุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ หลักการมีส่วนร่วมและกระจายอำนาจที่กำหนดไว้ ในทางปฏิบัติยังคงค่อนข้างทำได้จำกัด งบประมาณในพื้นที่ที่มีอำนาจต่อรองมากกว่าสามารถผลักดันประเด็นที่เป็นผลประโยชน์ของตนได้มากกว่ากลุ่มอื่นๆ ที่สำคัญปัจจัยด้านวัฒนธรรมในเชิงอุปถัมภ์ยังคงมีความสำคัญและสามารถอยู่ร่วมกับวัฒนธรรมการบริหารแบบใหม่ได้ กล่าวโดยสรุปจากการศึกษาในพื้นที่ทั้ง 4 จังหวัด ดูเหมือนว่าในทางปฏิบัติ นโยบายผู้ว่าซีอีโอจะสอดคล้องกับสมมติฐานเบื้องต้นที่ว่า นโยบายอาจถูกใช้เป็นยุทธศาสตร์เพื่อตอบสนองรัฐบาลส่วนกลาง ในแง่นี้ นโยบายดังกล่าวกลับส่งผลในการเพิ่มการรวมอำนาจการบริหารงานส่วนภูมิภาคให้อยู่กับรัฐบาลส่วนกลาง ยิ่งกว่าระบบเดิม



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Project Title	Studies on the consistency between principles and implementation of the CEO Governor Policy
Name of the Investigators	<ol style="list-style-type: none"> 1. Professor Dr. Amara Pongsapich 2. Professor Dr. Charas Suwanmala 3. Associate Professor Dr. Ake Tangsupvattana 4. Associate Professor Dr. Kullada Kesboonchoo-Mead 5. Associate Professor Dr. Preecha Kuwinpant 6. Associate Professor Surichai Wankaeo 7. Assistant Professor Dr. Prapart Pintobtang 8. Dr. Ora-ora Poocharoen
year	February 2007

Abstract

The project aims to investigate the consistency between principles and implementation of the CEO Governor Policy. In so doing, the report has been organized into two parts: the first focuses primarily on the theoretical aspects of the principles of the CEO Governor Policy, be they public administration, socio-cultural and political dimensions; the latter explores into the policy implementation in the two different regions—Phayao and Chiangrai in the North and Phuket and Phang-nga in the South.

In principles, the principal rationale of the CEO Governor Policy is to solve the persisting and structural problems of the provincial administration such as the so-called 'fragmented centralism' that causes difficulty in the horizontal coordination among different agencies. Adopting the business management technique into public administration, it can be initially hypothesized in two contradictory ways: on the one hand, the new technique can provide better outreach services to the local people; on the other hand, it can be served as strategic mechanism for the central government. Other points to note are that: to what extent that the new structure and organizational culture can supersede the old one; how the new culture encounter with the patron-client socio-cultural macro-context; and what are the political implications.

In practice, it is evident at least in the selected case study that the policy can provide better flexibility in budgeting and personnel management. However, the policy cannot fully achieve its defining objectives to promote greater people participation and decentralization in formulating provincial strategies; and to provide better responses to the local people. It seems to be that the governing direction is still top down and tend to serve the central government interests than the local people needs. In addition, the new governing mechanism cannot create the level playing field for all actors involved. The new organizational culture can coexist with the patron-client culture and causes unequal access into power. Voices of some political potent interest groups seem to be louder than other. In a nutshell, the four case study tend to support the hypothesis that the CEO governor policy is to serve as strategic mechanism for the central government. In this light, the policy inclines to promote the more centralized structure of provincial administration rather than the decentralized one.



สรุปสำหรับผู้บริหาร

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รายงานการวิจัย เรื่อง “การศึกษาถึงความสอดคล้องระหว่างหลักการกับผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ” มี 3 เล่ม

เล่มที่ 1 ประกอบด้วยรายงาน 2 เรื่อง คือ

- (1) การบริหารงานของจังหวัดในช่วงก่อนและหลังการใช้นโยบาย “ผู้ว่าราชการแบบบูรณาการ”
โดย ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา
- (2) Taming Bureaucratic Juggernaut ? : A Socio-cultural and political perspective
โดย รองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา

เล่มที่ 2 การศึกษาถึงความสอดคล้องระหว่างหลักการกับผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการ

จังหวัดแบบบูรณาการ : จังหวัดเชียงรายและจังหวัดพะเยา

โดย รองศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา ฤวิทร์พันธุ์
รองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา
รองศาสตราจารย์ ดร.กุลลดา เกษบุญชู มีด

เล่มที่ 3 การศึกษาถึงความสอดคล้องระหว่างหลักการกับผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการ

จังหวัดแบบบูรณาการ : จังหวัดภูเก็ตและจังหวัดพังงา

โดย ศาสตราจารย์ ดร.อมรา พงศาพิชญ์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง
อาจารย์ ดร.อรอร ภูเจริญ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สรุปผลการดำเนินงานในภาพรวม

โครงการวิจัย

“การศึกษาถึงความสอดคล้องระหว่างหลักการกับผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ”

นโยบายผู้ว่าฯ อีโอ นั้นเป็นความพยายามของรัฐบาลในการเพิ่มประสิทธิภาพ เอกภาพ และการตอบสนองต่อประชาชนของกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ด้วยการปรับ โครงสร้างและบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ หลักการสำคัญของนโยบายผู้ว่าฯ อีโอ คือ ประการแรก ความสอดคล้องของยุทธศาสตร์ในระดับชาติ กลุ่มจังหวัด และจังหวัด ประการที่สอง การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ประการที่สาม ระบบกฎหมายและทรัพยากรสนับสนุนการทำงานเพียงพอ ประการที่สี่ การกระจายอำนาจ และมี ส่วนร่วมจาก อปท. ประการที่ห้า การกระจายอำนาจสู่ผู้ปฏิบัติในระดับภูมิภาค และประการที่หก การบริหาร โดย มี เป้าหมายและตัวชี้วัด

จากการศึกษาในเบื้องต้นในเชิงปรัชญาแนวคิด พบว่า แม้นโยบายผู้ว่าฯ อีโอ จะมีเป้าประสงค์เพื่อ แก้ปัญหาในมิติขององค์กรหลายประการ เช่น ปัญหาโครงสร้างอำนาจที่ไม่เอื้อต่อการบริหาร งานแนวราบ ปัญหาระบบงบประมาณที่ไม่เอื้อต่อการบริหารงาน ฯลฯ ซึ่งนโยบายผู้ว่าฯ อีโอ สามารถแก้ปัญหาเหล่านี้ได้ใน ระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม นโยบายดังกล่าวละเลยมิติที่สำคัญทั้งมิติเชิงสังคมวัฒนธรรม และมิติทางการเมือง ทำให้ นโยบายดังกล่าวค่อนข้างคับแคบ มองเพียงแค่การนำเทคนิคการบริหารจัดการแบบธุรกิจเข้ามาเพิ่ม ประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดิน โดยลดทอนความเป็นการเมือง ความไม่เท่าเทียมกันเชิงอำนาจระหว่าง กลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ทำให้ในท้ายที่สุดแล้วนโยบายดังกล่าวอาจเป็นการรวมอำนาจเข้าสู่รัฐบาลกลาง และมุ่ง ตอบสนองต่อผลประโยชน์ของคนบางกลุ่มมากกว่าผลประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

เมื่อพิจารณาจากการปฏิบัติงานจริง พบว่า การบริหารงานแบบอีโอแม้ว่าจะมีข้อดีในแง่ของความ คล่องตัวที่มากขึ้นทั้งแง่การบริหารงานบุคคล และงบประมาณ แต่ในภาพรวมยังคงมีทิศทางบริหารแบบบน ลงล่าง ผู้ว่าฯ อีโอ กำหนดยุทธศาสตร์ และบริหารงานตามกรอบของรัฐบาลกลาง มากกว่าการมุ่งตอบสนองความ ต้องการของประชาชนในพื้นที่ หลักการมีส่วนร่วมที่กำหนดไว้ ในทางปฏิบัติยังค่อนข้างทำได้จำกัด คนบางกลุ่ม ในพื้นที่ที่มีอำนาจต่อรองมากกว่าสามารถผลักดันประเด็นที่เป็นผลประโยชน์ของคนได้มากกว่ากลุ่มอื่น ๆ ใน ทำนองเดียวกัน โครงสร้างการบูรณาการ ในพื้นที่ยังลงไม่ถึงในระดับอำเภอซึ่งเป็นระดับปฏิบัติงาน รวมไปถึง การบูรณาการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบูรณาการระดับกลุ่มจังหวัดและภูมิภาค ในส่วนของ ตัวชี้วัดและการประเมินผล เป็นเพียงการประเมินเชิงปริมาณมากกว่าคุณภาพ ที่สำคัญปัจจัยด้านวัฒนธรรมในเชิง อุปถัมภ์ยังคงมีความสำคัญ ซึ่งในแง่นี้รัฐบาลอาจใช้กลไกผู้ว่าฯ อีโอ เพื่อเป็นประโยชน์กับคนในรัฐบาลได้ ทำให้ นโยบายผู้ว่าฯ อีโอ กลับกลายเป็นการรวบอำนาจการบริหารงานส่วนภูมิภาคให้อยู่กับรัฐบาลส่วนกลาง ยิ่งกว่า ระบบเดิม

สรุปเล่มที่ 1

สรุปการบริหารงานของจังหวัดในช่วงก่อนและหลังการใช้นโยบาย “ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ”

การบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาคในช่วงก่อนที่จะใช้นโยบายผู้ว่าซีอีโอนั้น จังหวัดซึ่งเป็นหน่วยงานหลัก มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากรัฐบาลมาปฏิบัติ หากพิจารณาถึงขอบเขตอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมาย จะพบว่า อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดจะค่อนข้างจำกัด กล่าวคือในแง่ของการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถสั่งการได้เฉพาะแต่ข้าราชการส่วนภูมิภาค ไม่รวมข้าราชการส่วนกลางที่มาจากกระทรวง ทบวง กรมอื่นๆ เช่น เกษตรจังหวัด พาณิชยจังหวัด เป็นต้น ในด้านงบประมาณ เนื่องจากจังหวัดไม่ใช่ “หน่วยงานงบประมาณ” จึงไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณโดยตรง แต่จะได้รับการจัดสรรผ่านกระทรวง ทบวง กรมในส่วนกลาง ทำให้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในด้านนี้ค่อนข้างจำกัด สามารถดำเนินการได้เพียงบางเรื่อง เช่น การจัดซื้อจัดจ้างในบางหมวดวัสดุ ครุภัณฑ์ ฯลฯ เท่านั้น ไม่สามารถนำงบประมาณมาดำเนินโครงการเองได้

สภาพการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นลักษณะของปัญหาการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่กรม ซึ่งแตกกระจาย (Fragmented Centralism) กล่าวคือจังหวัดจะเป็นศูนย์รวมของหน่วยงานที่ขึ้นตรงกับส่วนกลาง ดังนั้นการบริหารในพื้นที่จึงขาดการประสานงานในแนวราบ มีแต่เพียงการประสานงานในแนวตั้งจากส่วนกลางเท่านั้น นอกจากนี้ในหลายกรณียังเกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน อันเนื่องมาจากการขาดการประสานงานกันเองระหว่างหน่วยงานภายในจังหวัด ทำให้เกิดปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการทำงาน โดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะดำเนินการในแง่การบริหารงานได้ เพราะไม่ได้มีสถานะเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด สภาพปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาคยังทวีความซับซ้อนมากขึ้นอันเนื่องมาจากการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เนื่องจากจังหวัดต้องโอนอำนาจหน้าที่ ภารกิจ บุคลากร และงบประมาณให้กับอปท.

จากสภาพปัญหาดังกล่าวทำให้จังหวัดขาดเป้าหมาย แผนยุทธศาสตร์ และโครงสร้างการบริหารจังหวัดที่บูรณาการ มีเอกภาพ ทำให้จังหวัดไม่สามารถสนองต่อความต้องการของคนในพื้นที่อย่างแท้จริง จึงทำให้เกิดนโยบายผู้ว่าซีอีโอขึ้นมา โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาคุณภาพการให้บริการ และสร้างความบูรณาการ และเอกภาพในการปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัด

ในการดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว รัฐบาลได้ปรับสถานะของจังหวัดให้เป็นเสมือนหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ ที่มีแผนยุทธศาสตร์ เป้าหมาย และอำนาจการบริหารในด้านต่างๆ และบริหารงานได้อย่างสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ในภาพรวม เพิ่มการมีส่วนร่วมระหว่างภาคส่วนต่างๆ รวมไปถึงอปท. และส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ ในแง่นี้ผู้ว่าซีอีโอจะมีหน้าที่เป็นผู้ชี้นำกลยุทธ์ และหัวหน้าทีมประสานงานในแนวราบภายในพื้นที่

นโยบายผู้ว่าซีอีโอได้เพิ่มขอบเขตอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดให้มากขึ้น โดยในส่วนของ การบริหารบุคคล ผู้ว่าฯ สามารถย้ายข้าราชการระดับ 8 ภายในจังหวัด และสามารถเสนอความเห็นต่อ หัวหน้าส่วนราชการในการย้ายข้าราชการในสังกัดส่วนกลางได้ นอกจากนี้ผู้ว่าฯ ยังเป็นผู้พิจารณาเลื่อน ชั้นเงินเดือน และพิจารณาความผิดทางวินัย

นอกจากนี้ยังมีการออกแบบกลไกการบริหารแบบใหม่โดยการตั้งคณะกรรมการจังหวัด (คกจ.) เพื่อดำเนินการด้านการบริหารทั่วไป และการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมไปถึงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ จังหวัด ซึ่งสามารถใช้เป็นแผนที่เสนอคำของบประมาณจากรัฐบาล หรือส่วนราชการเจ้าของงบฯ ได้ รวมทั้งขอจากแหล่งอื่นๆ เช่น อปท. เอกชน ในขณะที่เดียวกัน ผู้ว่าฯ ได้รับการจัดสรรงบฯกลางเพื่อ ดำเนินกิจกรรมการพัฒนา ที่นอกเหนือจากงานบริหารทั่วไปอีกด้วย

ในทำนองเดียวกัน การบริหารงานระดับจังหวัดจะมีการพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศใน ที่บูรณาการระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทั้งแนวดิ่งและแนวราบ โดยเป้าหมายของการพัฒนาจะนำไปสู่ “จังหวัดอิเล็กทรอนิกส์ (e-province)” ที่สามารถตอบสนองการให้บริการประชาชน ได้มากขึ้น ทั้งยังจัด ให้มีระบบติดตามประเมินผลในระดับต่างๆ ทั้งระดับอำเภอ จังหวัด และจากส่วนกลาง โดยจะมีการ กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จตามยุทธศาสตร์จังหวัด

จากนโยบายดังกล่าวได้ก่อให้เกิดประเด็นที่น่าติดตามศึกษาวิจัยจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation) อยู่หลายประการ ได้แก่ ประการแรก รัฐบาลจะสามารถผลักดันการปฏิรูประบบ บริหารราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ผู้ว่าซีอีโอได้มากน้อยเพียงใด และการเปลี่ยนแปลงส่งผลต่อการเมือง การปกครองในจังหวัดอย่างไร? ประการที่สอง ระบบปฏิบัติการหลักทั้งด้านการบริหารทั่วไป ระบบ งบประมาณ การประเมินผล การบริหารงานบุคคลที่ได้กำหนดไว้ เกิดขึ้นจริงหรือไม่ และมากน้อย เพียงใด รวมไปถึงส่งเสริมให้เกิดการบูรณาการจริงในระดับจังหวัดหรือไม่? ประการที่สาม การกำหนด ยุทธศาสตร์จังหวัด และการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ให้บรรลุตามยุทธศาสตร์มีทิศทางที่มุ่งตอบสนอง ยุทธศาสตร์รัฐบาลกลาง หรือตอบสนองประชาชนในท้องถิ่น? และในขณะที่เดียวกัน หากมุ่งตอบสนอง ผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ระบบการบริหารงานแบบซีอีโอจะมีความ โน้มเอียงในการ ตอบสนองความต้องการของประชาชนทุกกลุ่มอย่างเสมอหน้ากัน หรือมุ่งตอบสนองบางกลุ่มที่มีอำนาจ ต่อรองมากกว่า?

จากประเด็นข้างต้น สามารถตั้งสมมติฐานเบื้องต้นได้ดังนี้ ประการแรก การที่รัฐบาลกำหนดให้ จังหวัดกำหนดแผน โดยคำนึงถึงเป้าประสงค์ของยุทธศาสตร์ชาติ และนำไปตั้งเป็นตัวชี้วัดในการ ประเมินผล น่าจะผลักดันให้ผู้ว่าฯ ดำเนินการเพื่อตอบสนองรัฐบาลมากกว่าปัญหาของท้องถิ่น ประการ ที่สอง การใช้หลักการมีส่วนร่วมของผู้ว่าซีอีโอน่าจะทำให้จังหวัดสามารถสนองตอบปัญหาและความ ต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้มากกว่าช่วงที่ผ่านมา

สรุปเล่มที่ 1

Taming Bureaucratic Juggernaut ? : A Socio-cultural and political perspective

องค์กรที่เป็นทางการ (bureaucracy) ในอุดมคติตามแนวคิดของเวเบอร์ ได้รับอิทธิพลเชิงแนวคิดมาจากโครงสร้างการบริหารงานของกองทัพปรัสเซีย ที่มีสายการบังคับบัญชาเป็นขั้นๆ ดำเนินการโดยผู้ชำนาญการ ซึ่งทำงานเต็มความสามารถและมีการจัดการแบบสำนักงานสมัยใหม่ และที่สำคัญคือโครงสร้างอำนาจจะระบุไว้ในกฎหมายอย่างแน่ชัด ลักษณะดังกล่าวขององค์กรที่เป็นทางการเห็นได้ชัดเจนว่ามีความเชื่อมโยงกับสิ่งที่เรียกว่า “การใช้เหตุผล (rationality)” ซึ่งทำให้การบริหารงานเป็นไปด้วยประสิทธิภาพเชิงเทคนิคที่สูงสุด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นวิธีการที่ดีที่สุดที่จะนำไปสู่เป้าหมายขององค์กร

อย่างไรก็ตามองค์กรที่เป็นทางการได้นำมาซึ่งสภาพปัญหาหลายประการ ที่สำคัญก็คือ ประการแรก การแบ่งโครงสร้างองค์กรที่ชัดเจนตามหลักความชำนาญเฉพาะ มักก่อให้เกิดวงจรอุบาทว์ กล่าวคือ บุคลากรในองค์กรมักยึดติดกับผลประโยชน์ของหน่วยงานมากกว่าผลประโยชน์ขององค์กรโดยรวม ประการที่สอง หากมององค์กรที่เป็นทางการในมิติของสังคมวัฒนธรรม จะเห็นได้ว่าองค์กรที่เป็นทางการมักมีวัฒนธรรมแบบ “สวนหย่อม” กล่าวคือ มักมีแนวโน้มที่ไม่ยอมรับสิ่งที่แตกต่างหรือสิ่งที่เป็นส่วนเกิน เปรียบเสมือนคนจัดสวนที่มุ่งกำจัดวัชพืชออกจากสวนหย่อม ประการที่สาม ในทางปฏิบัติองค์กรที่เป็นทางการที่ยึดกรอบกฎเกณฑ์ตายตัวเป็นหลัก มักก่อให้เกิดการเบี่ยงเบน กล่าวคือ บุคลากรในองค์กรมักให้ความสำคัญกับการทำตามกฎเกณฑ์ มากกว่าเป้าหมายของงาน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ กฎเกณฑ์ที่เป็นเครื่องมือนำไปสู่เป้าหมายได้กลายเป็นเป้าหมายในตัวเอง ประการที่สี่ องค์กรที่เป็นทางการเมื่อก่อตั้งแล้วได้กลายเป็นระบบที่ดำเนินไปเอง และไม่สามารถควบคุมได้ (Juggernaut) ซึ่งส่งผลที่ตามมาหลายประการ เช่น การมองเทคนิควิธีการบริหารว่ามีความสำคัญมากกว่าความรับผิดชอบทางศีลธรรม การลดค่าความเป็นคน และเอื้อประโยชน์กับชนชั้นนำจำนวนน้อยที่มีอำนาจ และสามารถควบคุม Juggernaut ได้

จากแนวคิดเรื่ององค์กรที่เป็นทางการดังกล่าว เมื่อพิจารณากับแนวคิดเรื่องผู้ว่าซีอีโอ เราอาจตั้งประเด็นในการวิเคราะห์ได้ในหลายมิติ ทั้งมิติด้านองค์กร มิติด้านสังคมวัฒนธรรม และมิติด้านการเมือง

ในส่วนของมิติด้านองค์กร เราอาจมองได้ว่านโยบายผู้ว่าซีอีโอเป็นความพยายามนำเอาเทคนิคทางการบริหารธุรกิจมาอุดช่องว่างปัญหาทางจรรยาบรรณขององค์กรที่เป็นทางการแบบเดิม ทั้งเทคนิคการทำแผนยุทธศาสตร์ งบประมาณ การประเมินผล การจัดองค์กรตามภารกิจ อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ต้องขบคิดต่อไปก็คือ การแทนที่องค์กรที่เป็นทางการแบบเดิม ด้วยโครงสร้างแบบใหม่จะได้ผลมากน้อยเพียงไร และจะสามารถทลายโครงสร้างเดิมได้หรือไม่ เพียงไร ?

ในมิติด้านสังคมวัฒนธรรม เราอาจมองได้ว่านโยบายผู้ว่าซีอีโอเป็นความพยายามในการแทนที่วัฒนธรรมระบบราชการไทยด้วยวัฒนธรรมแบบธุรกิจ อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ต้องวิเคราะห์ต่อไปก็คือ ความพยายามปลูกฝังวัฒนธรรมองค์กรแบบใหม่นี้จะสามารถก้าวพ้นกรงเหล็กของการใช้เหตุผล (Rationality) ที่ติดมากับองค์กรที่เป็นทางการได้หรือไม่ และจะบังเกิดผลเช่นไรเมื่อวัฒนธรรมองค์กรแบบใหม่ต้องเผชิญหน้ากับวัฒนธรรมหลักของสังคม นอกจากนี้ ลักษณะของวัฒนธรรมแบบสวนหม่อมที่ติดกับโครงสร้างองค์กรที่เป็นทางการแบบเดิมจะส่งผลต่อการนำนโยบายผู้ว่าซีอีโอไปปฏิบัติมากน้อยเพียงไร สมมติฐานเบื้องต้นที่ตั้งเอาไว้ที่นี่ก็คือ นโยบายผู้ว่าซีอีโออาจเป็นเพียงการแทนที่กรงเหล็กของการใช้เหตุผลแบบเดิม ด้วยกรงเหล็กของการใช้เหตุผลของระบบตลาด

ในมิติด้านการเมือง แม้ว่าหลักการของผู้ว่าซีอีโอที่กำหนดไว้จะมุ่งเน้นการเปิดให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วม รวมไปถึงการมุ่งเน้นหลักการกระจายอำนาจ อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปก็คือ การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นนี้เป็นการกระจายอำนาจในระดับใด ระหว่างระดับริเริ่มนโยบาย และระดับการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากเป็นการกระจายอำนาจในระดับการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายผู้ว่าซีอีโอจะไม่ต่างอะไรกับความพยายามในการเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้อำนาจของรัฐบาลจากส่วนกลาง นอกจากนี้ นโยบายผู้ว่าซีอีโอให้ความสำคัญกับการจัดการปกครอง (governance) มากน้อยเพียงใด? สมมติฐานเบื้องต้นที่ตั้งเอาไว้ที่นี่คือ รัฐบาลทักษิณมองการจัดการปกครองแบบค้ำแคบ กล่าวคือ เป็นการจัดการปกครองตามแบบตลาด ซึ่งมุ่งเน้นเรื่องการใช้กลไกตลาดเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพเชิงเทคนิค มากกว่าการมุ่งเน้นให้ความสำคัญในมิติทางการเมืองและสังคมวัฒนธรรม

สรุปเล่มที่ 2

การศึกษาถึงความสอดคล้องระหว่างหลักการกับผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการ จังหวัดแบบบูรณาการ : จังหวัดเชียงรายและจังหวัดพะเยา

ในการนำนโยบายผู้ว่าฯ อีโอ ไปปฏิบัติในส่วนของจังหวัดเชียงรายและพะเยานั้น เราจะเห็นถึงช่องว่างระหว่างตัวนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมไปถึงผลกระทบที่ตามมาจากนโยบายในหลากหลายด้าน ทั้งเชิงการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

ในส่วนของ การนำนโยบายผู้ว่าฯ อีโอ ไปปฏิบัติ นั้น เราจะเห็นถึงปัญหา อุปสรรค และปัจจัยความสำเร็จที่อาจเบี่ยงเบนจากหลักการของตัวนโยบาย ดังนี้ ประการแรก เนื่องจากแผนยุทธศาสตร์จังหวัดจำเป็นต้องยึดตามวาระแห่งชาติ และยุทธศาสตร์ประเทศเป็นหลัก ทำให้ในหลายกรณีความต้องการของคนในพื้นที่ที่จะได้รับการกำหนดเป็นแผนยุทธศาสตร์จังหวัดก็ต่อเมื่อความต้องการของคนในพื้นที่สอดคล้องกับวาระแห่งชาติ ในกรณีของเชียงราย มีเพียงนโยบายหมู่บ้านชา (ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวของประเทศ) เท่านั้นที่เป็นข้อเสนอของคนในพื้นที่ และได้รับการบรรจุไว้ในแผนยุทธศาสตร์จังหวัด ในแง่ทิศทางการบริหารจัดการยังเป็นแบบบนลงล่าง (top down) มากกว่าล่างขึ้นบน (bottom up)

ประการที่สอง เนื่องจากแผนยุทธศาสตร์จังหวัดต้องกำหนดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ประเทศ ผู้ว่าฯ อีโอจึงมีบทบาทเสมือนผู้ประสานงาน และบริหารจัดการในพื้นที่ ให้เป็นไปตามที่รัฐบาลส่วนกลางต้องการ ในหลายกรณีที่คนในพื้นที่คัดค้านนโยบายจากส่วนกลาง ผู้ว่าฯ อีโอซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจแต่งตั้งจากส่วนกลาง ต้องทำตามคำสั่งจากรัฐบาลส่วนกลางมากกว่าที่จะตอบสนองคนในพื้นที่ เช่น นโยบายการขยายตัวของห้างค้าปลีกสมัยใหม่ที่กระทบต่อโชห่วยในพื้นที่ นอกจากนี้ ในบางนโยบาย เช่นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ผู้ว่าฯ อีโอแทบไม่มีอำนาจสั่งการในพื้นที่ เพราะอำนาจที่แท้จริงอยู่กับผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ประการที่สาม ความสำเร็จในการดำเนินการดำเนินตามยุทธศาสตร์จังหวัดมักขึ้นอยู่กับความชัดเจนในตัวนโยบายของรัฐบาล ดังในกรณีที่นโยบายการสนับสนุนกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาของ Greater Mekong Sub-region ที่มีความก้าวหน้ามากกว่ากรอบความร่วมมือภายใต้ BIMSTEC ทั้งๆ ที่ปรากฏในแผนยุทธศาสตร์จังหวัดเช่นเดียวกัน แต่สิ่งที่ต่างกันก็คือการให้ความสำคัญของรัฐบาลส่วนกลาง นอกจากนี้ในการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัดบางเรื่อง เช่น การประกาศใช้ผังเมือง และศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ ยังต้องอาศัยความเห็นชอบจากรัฐบาลส่วนกลาง จึงทำให้โครงการดังกล่าวมีความล่าช้าอยู่มาก

ประการที่สี่ ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งต่อความสำเร็จของการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัดก็คือ ระยะเวลาของอำนาจ ความสำคัญของจังหวัด (ในทางการเมือง) และความใกล้ชิดกับรัฐบาล ดังจะเห็นได้ว่าจังหวัดเชียงรายดูจะมีความก้าวหน้าในการปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัดมากกว่าจังหวัดอื่น ด้วยเหตุที่มีความใกล้ชิดกับบุคคลภายในรัฐบาลนั่นเอง นอกจากนี้ความสำเร็จยังขึ้นอยู่กับบารมี และความเป็นผู้นำของผู้ว่าฯ อี โอ โดยเฉพาะในเรื่องการประสานงานด้านงบประมาณ ซึ่งในกรณีของจังหวัดเชียงรายและพะเยาจะเห็นได้ว่าปัญหามักเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงตัวผู้ว่าฯ อี โอ บ่อยครั้ง และบุคคลที่เข้ามาเป็นผู้ว่าฯ มักจะใกล้ชิดกับนายอูราชการ ทำให้ขาดความกระตือรือร้น

ประการที่ห้า ในด้านงบประมาณ แม้ว่าโดยหลักการจะพยายามสร้างบูรณาการให้กับการใช้งบฯ ให้สอดคล้องกับความต้องการของคนในพื้นที่ แต่ในทางปฏิบัติยังขาดการบูรณาการงบประมาณหลายประเภทในจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นงบฯ อี โอ งบฯ กระทรวงทบวงกรม และงบฯ ท้องถิ่น แต่ละหน่วยงานยังคงใช้งบฯ ตามความต้องการของตนมากกว่าตามทิศทางของจังหวัด นอกจากนี้ในส่วนของงบฯ ผู้ว่าฯ อี โอ ที่ตั้งขึ้นมาเพื่อความคล่องตัวในการบริหารเงิน อาจนำมาซึ่งความสับสนในการคอร์รัปชันด้วยเช่นกัน

ประการที่หก การบูรณาการที่เกิดขึ้นยังจำกัดอยู่ในระดับจังหวัด แต่ในระดับอำเภอยังคงค่อนข้างขาดการบูรณาการอย่างเป็นระบบ ทั้งๆ ที่เป็นปัจจัยสำคัญในความสำเร็จของการนำแผนยุทธศาสตร์ระดับจังหวัด ไปปฏิบัติ กล่าวคือ หน่วยงานต่างๆ ยังปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง โดยที่ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน เหตุผลสำคัญก็คือ นายอำเภอยังมีบทบาทจำกัด ไม่ได้มีบทบาทเสมือนกับนายอำเภอ อี โอ ที่เป็นเจ้าภาพระดับพื้นที่เช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัด

ประการที่เจ็ด ปัญหาด้านการบูรณาการยังเกิดขึ้นในระดับระหว่างจังหวัด และระหว่างภูมิภาค ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นจากความแตกต่างในแง่ของตัวบุคคลที่ดูแลในระดับกลุ่มจังหวัด นั่นคือรองนายกรัฐมนตรี

นอกจากปัญหาในเชิงองค์กรที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว เราจะสามารถเห็นได้ถึงปัญหาในมิติอื่นๆ ทั้งมิติเชิงสังคมวัฒนธรรม และมิติเชิงการเมือง

ในส่วนของมิติด้านสังคมและวัฒนธรรม นโยบายผู้ว่าฯ อี โอ ได้นำมาซึ่งวัฒนธรรมองค์กรแบบภาคเอกชนที่ไม่สอดคล้องกับลักษณะงานภาครัฐ เช่น การให้บริการของระบบราชการไม่สามารถวัดผลเป็นตัวเลขหรือผลกำไรได้เหมือนภาคเอกชน ทำให้ระบบการประเมินผลผู้ว่าฯ อี โอ จึงไม่สามารถประเมินได้ในเชิงปริมาณ โดยทั้งหมด หากแต่ต้องประเมินในเชิงคุณภาพควบคู่กันไป นอกจากนี้จากระบบการประเมินผลแบบใหม่ยังส่งผลให้เกิดการสร้างวงจรอุบาทว์แบบใหม่ขึ้นมา กล่าวคือ ข้าราชการมีแนวโน้มที่จะยึดติดกับกรอบกฎเกณฑ์ที่ต้องตอบสนอง หรือตัวชี้วัดที่ต้องทำให้ผ่านเกณฑ์ มากกว่าการตอบสนองด้านการบริการต่อประชาชน

สภาพการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรจากระบบราชการแบบเดิมเป็นแบบซีอีโอยังไม่อาจทำได้ง่ายๆ ซึ่งถึงนี้ยังสะท้อนให้เห็นถึงวัฒนธรรมของสังคมที่มีส่วนในการกำหนดวัฒนธรรมองค์กรอีกด้วย ที่เห็นได้ชัดคือวัฒนธรรมอุปถัมภ์ที่แสดงให้เห็นจากเครือข่ายอุปถัมภ์ระหว่างพรรคไทยรักไทยกับผู้ว่าซีอีโอ ที่หากมองในแง่หนึ่งรัฐบาลใช้ผู้ว่าฯเป็นเครื่องมือในการสร้างประโยชน์ให้กับรัฐบาล

มิติทางสังคมและวัฒนธรรมดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อมิติทางการเมือง กล่าวคือ หากนโยบายผู้ว่าซีอีโอยังคงติดอยู่กับกรอบวัฒนธรรมของระบบอุปถัมภ์ ทำให้นโยบายดังกล่าวกลายเป็นการเอื้อผลประโยชน์ต่อกลุ่มที่ใกล้ชิดกับรัฐบาล นอกจากนี้เมื่อพิจารณาจากการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเห็นได้ว่า นโยบายผู้ว่าซีอีโอสนับสนุนให้เกิดการรวบอำนาจ มากกว่าการยึดหลักกระจายอำนาจดังที่ได้ระบุไว้ในหลักการของนโยบาย ดังจะเห็นได้จากทิศทางการกำหนดนโยบายยังเป็นไปในลักษณะ “บนลงล่าง” ในแง่ที่เราอาจมองได้ว่า นโยบายผู้ว่าซีอีโอกลับกลายเป็นการรวบอำนาจการบริหารงานส่วนภูมิภาคให้อยู่กับรัฐบาลส่วนกลางยิ่งกว่าระบบเดิม และคำว่า “ซีอีโอ” เปรียบเสมือนกลยุทธ์ในการใช้อำนาจ ไม่ได้สร้างการมีส่วนร่วมในการจัดการปกครองจริง ประเด็นดังกล่าวอาจทำให้สามารถตั้งคำถามได้ว่า “การบริหารงานแบบซีอีโอสนองตอบต่อระบอบเผด็จการประชานิยมหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” ?



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สรุปเล่มที่ 3

การศึกษาถึงความสอดคล้องระหว่างหลักการกับผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการ

จังหวัดแบบบูรณาการ : จังหวัดภูเก็ตและจังหวัดพังงา

ในการนำนโยบายผู้ว่าซีอีโอไปปฏิบัติในส่วนของจังหวัดภูเก็ต และพังงานั้น เราจะเห็นถึงช่องว่างระหว่างนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมไปถึงผลกระทบที่ตามมาจากนโยบาย ในหลากหลายด้าน โดยเฉพาะผลกระทบในแง่ของการเปลี่ยนแปลงของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐภาคธุรกิจ และภาคประชาชน รวมไปถึงผลการแก้ปัญหาคือความยากจนของประชาชน

ในส่วนของ การนำนโยบายผู้ว่าซีอีโอไปปฏิบัติในนั้น เราจะเห็นถึงปัญหา อุปสรรค และปัจจัยความสำเร็จที่อาจเบี่ยงเบนจากหลักการของตัวนโยบาย ดังนี้

ประการแรก การเปิดช่องทางให้กับภาคส่วนต่างๆ ภายในจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมภายใต้กลไกของคณะกรรมการจังหวัด (คกจ.) นั้น เป็นการเปิดพื้นที่ให้กับตัวแสดงต่างๆ อย่างไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ สักส่วน และบทบาทของตัวแทนจากภาคประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีค่อนข้างน้อย เมื่อเทียบกับฝ่ายอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคธุรกิจ ด้วยเหตุนี้แผนยุทธศาสตร์ที่ออกมาจึงมุ่งเน้นความสำคัญที่บางด้านเท่านั้น (ในกรณีจังหวัดพังงา คือมุ่งเน้นด้านการท่องเที่ยวเป็นหลัก ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการประมง) ในทำนองเดียวกันการกำหนดยุทธศาสตร์จังหวัดที่ต้องดำเนินไปตามกรอบยุทธศาสตร์ประเทศ ทำให้เสียศักดิ์ค้ำจุนจากกลุ่มต่างๆ ในพื้นที่มักไม่ประสบความสำเร็จ ดังกรณีการสนับสนุนโครงการภูเก็ตมารีนา ที่ถูกคัดค้านทั้งจากภาคธุรกิจ และภาคประชาชนในพื้นที่ แต่ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากเป็นโครงการที่กำหนดมาจากส่วนกลาง

ประการที่สอง แม้ว่าโดยหลักการแล้ว นโยบายผู้ว่าซีอีโอต้องการเปิดพื้นที่ให้กับการมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางจังหวัดของคนในพื้นที่ แต่ในทางปฏิบัติทิศทางการกำหนดยุทธศาสตร์จังหวัดมีลักษณะล่างขึ้นบน กล่าวคือ มีการกำหนดมาก่อนในระดับจังหวัด แล้วประสานไปยังหน่วยงานระดับล่าง ในระดับอำเภอ หรือตำบล ลงมาว่าให้ดำเนินการจัดทำแผนให้สอดคล้องกับแผนของจังหวัด นอกจากนี้ แผนยุทธศาสตร์จังหวัดยังไม่ได้มีการประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังจะเห็นได้ว่า แต่ละ อบต. เอง ได้มีการเขียนแผนยุทธศาสตร์ อบต. 3 ปี ซึ่งเป็นการรวบรวมโครงการที่ อบต. จะทำอยู่แล้ว มิได้มีการประสานกับผู้ว่าฯ แต่อย่างใด

ประการที่สาม การกำหนดตัวชี้วัดเพื่อการประเมินผลยังไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ดังเช่น ในกรณีจังหวัดพังงา ที่ในรอบปีที่ผ่านมา การปฏิบัติงานเกี่ยวกับสินามิเป็นบทบาทหน้าที่หลัก แต่กลับไม่มีตัวชี้วัดใด ๆ ที่เกี่ยวกับสินามิ ซึ่งทำให้ผู้ปฏิบัติงานในด้านนี้ ไม่ได้รับคะแนนการประเมินแต่อย่างใด ทั้งๆ ที่ได้ทำงานอย่างจริงจัง นอกจากนี้การจ่ายเงินชูงใจตามผลงาน (pay for performance) ที่วัดจากการประเมินตาม KPI นั้นเป็นการพิจารณาแต่รูปแบบ ไม่เน้นที่เนื้อหาหรือ

คุณภาพของงาน ทำให้ข้าราชการยึดติดกับการทำงานให้บรรลุตามเกณฑ์ KPI มากกว่าคำนึงถึงผลหรือคุณภาพของงาน และในบางกรณีเกิดสิ่งที่เรียกว่า “การโกหกเพื่อผลงาน” และส่งผลให้เกิดวัฒนธรรมการโกหกและการคอร์รัปชันในเชิงข้อมูล (corruption of information) ที่ในท้ายที่สุดแล้วจะส่งผลทำให้ระบบการบริหารจังหวัดมีความอ่อนแอมากขึ้น

ประการที่สี่ ในแง่ของอำนาจการบริหารบุคคลนั้น แม้ว่านโยบายผู้ว่าซีอีโอจะเพิ่มอำนาจใน 2 ส่วน กล่าวคือ การพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งและการโยกย้ายข้าราชการระดับ 8 ลงมา แต่อำนาจทั้งสองนี้ก็ไม่ได้เพิ่มอำนาจทางการบริหารบุคคลให้ผู้ว่าฯ เท่าใดนัก เนื่องจากในทางปฏิบัติการจะโยกย้ายข้าราชการนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวง นอกจากนี้ข้าราชการระดับ 8 ของแต่ละส่วนราชการในจังหวัดส่วนมากก็จะมีเพียงหัวหน้าส่วนราชการนั้นๆ เพียงคนเดียว การที่จะโยกย้ายบุคคลระดับนี้ภายในจังหวัดจึงเป็นเรื่องที่แทบเป็นไปได้

ประการที่ห้า ในทางปฏิบัติแล้ว ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบายผู้ว่าซีอีโอคืออำนาจบารมี และภาวะผู้นำของผู้ว่าฯ แต่ละคน ซึ่งจะมีประโยชน์ในการแสวงหาความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ ภายในจังหวัดอย่างมาก ซึ่งในแง่ที่นโยบายผู้ว่าซีอีโอไม่ได้แตกต่างจากระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบเดิมแต่อย่างใด ขอบเขตอำนาจของผู้ว่าซีอีโอ แม้จะดูเพิ่มขึ้น แต่ในทางปฏิบัติกลับเป็นดั่งเดิม

นอกจากนี้ในการพิจารณาประเด็นปัญหาเฉพาะเรื่อง นั่นคือการแก้ปัญหาความยากจน และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนภายในพื้นที่จังหวัด อันเนื่องมาจากผลของนโยบายผู้ว่าซีอีโอ พบว่า ในการแก้ปัญหาความยากจนนั้นนโยบายต่างๆ ที่จังหวัดดำเนินการเป็นนโยบายประชานิยมที่เป็นนโยบายหลักของรัฐบาลอยู่แล้ว ในแง่ที่ทิศทางการกำหนดนโยบายจึงมีลักษณะ “บนลงล่าง” และเมื่อจังหวัดรับไปดำเนินการยังพบว่าทิศทางการนำนโยบายไปปฏิบัติยังคงมีลักษณะ “บนลงล่าง” เช่นเดียวกัน ยังก่อนข้างขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลกับกลุ่มองค์กรชุมชนต่างๆ ซึ่งมีความใกล้ชิดกับปัญหาโดยตรง


นอกจากนี้ จากนโยบายผู้ว่าซีอีโอที่มุ่งเน้นเรื่อง การประเมินผล และการจ่ายเงินจูงใจตามผลงาน ยังทำให้เกิดการบิดเบือน และเบี่ยงเบนในเรื่องการดำเนินการแก้ปัญหาความยากจนอีกด้วย ดังเช่น ในนโยบายจดทะเบียนคนจน ที่ให้คนที่มิมีปัญหาในลักษณะต่างๆ เข้ามาจดทะเบียน แต่เมื่อชาวบ้านรับรู้ถึงวิธีการแก้ปัญหาที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของตน เช่น จัดสรรที่ดินที่อยู่ห่างไกล หรือจัดหาที่อยู่อาศัยที่ไม่พึงประสงค์ให้ ฯลฯ จึงไม่ประสงค์ที่จะมีชื่ออยู่ในทะเบียนคนจนอีกต่อไป และขอลถอนชื่อ จึงทำให้ดูเหมือนว่าจำนวนคนยากจนในจังหวัดลดลง ทั้งๆ ที่ยังไม่ได้มีการแก้ปัญหาแต่อย่างใด

นอกจากนั้นนโยบายประชานิยมบางอย่าง กลับสร้างผลประโยชน์ให้กับคนเพียงบางกลุ่มเท่านั้น ดังเช่นนโยบาย SML ที่ก่อให้เกิดการเพิ่มทุนให้กับกลุ่มอหิทธิพลเดิม หรือบางพื้นที่น่าจะเป็นการสร้างกลุ่มผลประโยชน์ในหมู่บ้าน/ชุมชนขึ้นมาใหม่

จากคุณลักษณะดังกล่าวในการแก้ปัญหาความยากจน ทำให้แทบจะไม่มี การแก้ปัญหาความยากจนในเชิงรากฐาน ที่เกิดจากโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐ ธุรกิจ และชุมชนที่ไม่เท่าเทียมกัน ดังจะเห็นได้ว่า แทบจะไม่มี การลงไปแก้ปัญหาของชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐ หรือปัญหาความขัดแย้งในการใช้และปกป้องฐานทรัพยากรของชุมชน แต่อย่างใด ซึ่งการแก้ไขปัญหาคความยากจนในมิติเช่นนี้เรียกร่องการเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐ ภาคธุรกิจ และชุมชน ในทางกลับกันนโยบายประชานิยมและแนวทางการบริหารงานภายใต้ผู้ว่าซีอีโอ ที่เอื้อประโยชน์ต่อคนบางกลุ่มดังที่ได้กล่าวไปแล้ว กลับยังเป็นการตอกย้ำ หรือผลิตซ้ำความสัมพันธ์ทางอำนาจแบบเดิมที่ไม่เท่าเทียม ให้มากยิ่งขึ้น



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



การบริหารงานของจังหวัดในช่วงก่อนและหลังการใช้นโยบาย “ผู้ว่า CEO”

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การบริหารงานของจังหวัดในช่วงก่อนและหลังการใช้นโยบาย “ผู้ว่า CEO”

โดย จรัส สุวรรณมาลา

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทนำ

จังหวัดเป็น “ราชการบริหารส่วนภูมิภาค” ของไทยมานานเกือบ 100 ปี นับตั้งแต่การประกาศใช้ พ.ร.บ. ลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เป็นต้นมา จังหวัดในยุคเริ่มต้นเป็นองค์กรการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่เข้มแข็ง เป็นเอกภาพ อยู่ภายใต้การบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัด ดูแลรับผิดชอบกิจการสาธารณะด้านต่างๆ ในระดับจังหวัดในฐานะ “พ่อเมือง” ของจังหวัดนั้นโดยสมบูรณ์ แต่เมื่อระบบราชการส่วนกลางขยายตัวเติบโตขึ้น มีการจัดตั้งกระทรวงทบวงกรมใหม่ๆ เพื่อรับผิดชอบงานเฉพาะด้าน ก็มีการตั้งอำนาจการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดเข้าสู่ส่วนกลางมากขึ้นโดยลำดับ กล่าวอีกนัยหนึ่ง กระทรวงทบวงกรมในส่วนกลางเข้าไปทำหน้าที่บริหารราชการในระดับจังหวัด อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน โดยตรงมากขึ้น ทำให้จังหวัดขาดสภาพของการเป็นองค์กรที่มีเอกภาพ กลายเป็นองค์กรย่อย ๆ (Fragmented structure) จำนวนมาก (ประมาณ 40 - 60 หน่วยงานย่อย) ที่เชื่อมต่อประสานงานกันโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นศูนย์กลางการประสานงาน ความเข้มแข็งของราชการบริหารส่วนกลางเป็นปฏิภาคกับความอ่อนแอของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างชัดเจน

กระแสผลักดันให้มีการปรับปรุงระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย เริ่มก่อตัวขึ้นหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2547 เป็นต้นมา ดังจะเห็นได้จากคำอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผลงานวิจัยเกี่ยวกับความไม่ทั่วถึง ไม่เท่าเทียม ของการจัดสรรงบประมาณระหว่างพื้นที่ต่าง ๆ รวมทั้งเรื่องความไม่คุ้มค่าและการไม่สนองตอบความต้องการที่เฉพาะเจาะจงของพลเมืองในพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ อันเนื่องมาจากระบบการบริหารราชการโดยมี “กรม” เป็นศูนย์กลางของการบริหารราชการ¹ และเป็นที่มาของ “การเมืองในกระบวนการจัดสรรงบประมาณ” ในยุคประชาธิปไตยของไทยเรา

¹ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ ข้อคิดเห็นทางเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยบทบาทของรัฐบาลและระบบราชการ” ใน เศรษฐกิจบนเส้นทางแห่งสันติประชาธรรม รังสรรค์ อนุเทพพันธุ์ และนิพนธ์ พัวพงศกร (บรรณาธิการ) คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ 2531:751 ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์ แนวทางการปฏิรูปการใช้จ่ายของรัฐสำหรับทศวรรษ 2536-2546 บทความเห็นต่อการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2536: ปฏิวัติการคลังเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2536: 117-118 ชัยอนันต์ สมุทวณิช งบประมาณจังหวัด สถาบันนโยบายศึกษา (2537) หน้า 31 อ้างถึงผลงานวิจัยของ ดร. วรวิทย์ เลิศลักษณะ การพัฒนาการก่อสร้างทางหลวงชนบท เอกสารการวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร 2536-37 จรัส สุวรรณมาลา ปฏิรูปการคลังไทย: กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) 2539 ปราวณี ทินกร และฉลองภพ สุลังกรกาญจน์ “การศึกษาแนวทางในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลไทย: กรณีศึกษาเชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศ” รายงานที่ตีพิมพ์เพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 18 สิงหาคม 2540

รัฐบาลไทยในบางยุคสมัยรับรู้ถึงปัญหาและหาช่องทางบรรเทาปัญหาดังกล่าว โดยการพัฒนา กลไกการจัดสรรงบประมาณแบบพิเศษเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนฯ เป็นผู้ที่มีอำนาจจัดสรรงบประมาณลงสู่ พื้นที่การเลือกตั้งของตนเองได้โดยไม่ผ่านกรมในส่วนกลาง เช่น “งบ ส.ส.” เป็นต้น และในบางยุคสมัยก็ สร้างกลไกการจัดสรรตรงไปยังพื้นที่โดยไม่ผ่านกรม เช่น งบประมาณจังหวัด พ.ศ. 2499² โครงการเงินผัน (2518) โครงการสร้างงานในชนบท-กสข. (2524) การปรับปรุงระบบการบริหารงบประมาณในระดับ จังหวัด (2524) การจัดสรรงบประมาณตามโครงการพัฒนาชนบท-กทช (2535) รวมทั้งความพยายามที่จะให้มีการจัดสรรงบประมาณลงสู่จังหวัด (ในฐานะที่เป็นหน่วยงบประมาณ) และองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ฯลฯ เป็นต้น³ อย่างไรก็ตาม ความพยายามดังกล่าวนี้ส่วนใหญ่ไม่ค่อยประสบผลสำเร็จ หรือไม่ก็ ไม่ยั่งยืน

การปรับปรุงระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคครั้งล่าสุดโดยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในช่วงปี 2545 เป็นต้นมา ซึ่งรู้จักกันในชื่อของ “การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ” หรือ “ผู้ว่า CEO” นับเป็นเรื่องที่ท้าทายต่อระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยเป็นอย่างยิ่ง บทความนี้ มี จุดประสงค์ที่จะนำเสนอภาพรวมของระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในช่วงก่อนและหลังการนำ นโยบายการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อให้ทีมงานวิจัยของคณะรัฐศาสตร์ได้ใช้เป็นข้อมูลพื้นฐาน สำหรับการกำหนดประเด็นการศึกษาวิจัยและสังเกตการณ์ในพื้นที่จังหวัดตัวอย่างต่าง ๆ ต่อไป

สาระสำคัญของบทความนี้ประกอบด้วย 3 ส่วนคือ ส่วนที่ 1 เป็นภาพรวมของระบบการบริหาร ราชการส่วนภูมิภาคและสภาพปัญหาของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและในช่วงก่อนปี 2545 ส่วนที่ 2 เป็นแนวคิดว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ หรือ “ผู้ว่า CEO” ที่ปรากฏตามเอกสารที่ เกี่ยวข้องกับนโยบายดังกล่าวในช่วงปี 2546-48 และส่วนที่ 3 เป็นบทส่งท้ายว่าด้วยข้อสังเกตเพื่อ ประกอบการกำหนดประเด็นการศึกษาวิจัยเรื่อง “ผู้ว่า CEO” ในจังหวัดเป้าหมาย

ส่วนที่ 1: “จังหวัด” ในระบบราชการส่วนภูมิภาคช่วงก่อนปี 2545

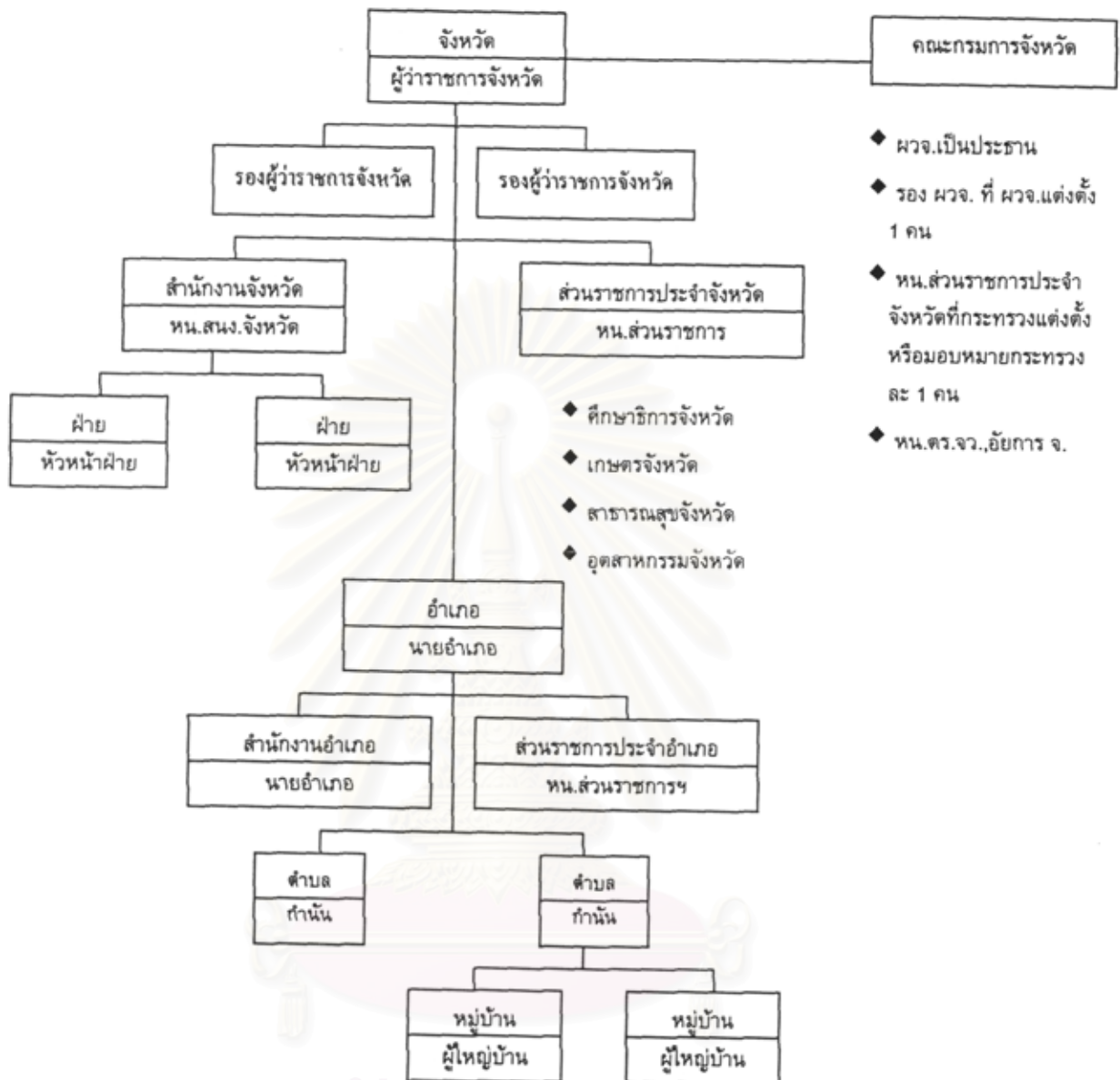
1. โครงสร้างระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคก่อนปี พ.ศ.2545

การจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในช่วงก่อนปี 2545 ไม่แตกต่างไปจากปัจจุบัน (2548) มากนัก จังหวัดหนึ่ง ๆ ประกอบด้วยจังหวัด อำเภอ และหน่วยการปกครองท้องถิ่นคือตำบลและ หมู่บ้านตามลำดับ ดังแสดงในแผนภูมิที่ 1 ข้างล่างนี้

² ทรงพันธ์ บูณนาค (2522) ข้างแล้ว หน้า 116

³ ชัยอนันต์ สมุทรวณิช (2537) ข้างแล้ว จรัส สุวรรณมาลา (2539) ข้างแล้ว

แผนภูมิที่ 1: โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ช่วงก่อนปี 2545



1.1 จังหวัด

จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล การตั้ง ยุบ และ เปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ⁴ ในแต่ละจังหวัดจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดหนึ่งคนเป็นผู้รับนโยบายและ คำสั่งจากนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการ ให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและ ประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วน ภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และอาจมีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและ ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ โดยรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น

⁴ มาตรา 52 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534

ผู้บังคับบัญชาข้าราชการ ฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการรองจากผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัดกระทรวงมหาดไทย⁵

1.1.1 ที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัด⁶

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการประจำหรือข้าราชการพลเรือนสามัญ ระดับ 10 (เทียบเท่าอธิบดี) สังกัดกระทรวงมหาดไทย โดยมาจากสายงานการปกครองหรือกรมการปกครองเกือบทั้งหมด มีน้อยมากที่มาจากกรมอื่นของกระทรวงมหาดไทย เช่น กรมพัฒนาชุมชน หรือสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กล่าวได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเปรียบเสมือนเป็นตัวแทนของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลในการบริหารงานในระดับภูมิภาค โดยได้รับเงินเดือนค่าตอบแทนจากงบประมาณแผ่นดินซึ่งเป็นงบประมาณส่วนรวมของประเทศ ไม่ใช่งบประมาณของท้องถิ่นรูปแบบใด ๆ

แม้กฎหมายจะเปิดโอกาสให้ข้าราชการจากกระทรวง ทบวง กรมอื่นโอนย้ายมาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดได้ แต่ในทางปฏิบัติ ข้าราชการจากกรมอื่นได้รับแต่งตั้งน้อยมาก ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกคนอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของปลัดกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงมหาดไทยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ก่อนหน้านี้ ได้เคยมีการเรียกร้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้เพื่อให้ข้าราชการประจำจากกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ ที่มีระดับเท่ากัน เช่น จากกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงอุตสาหกรรม หรือกระทรวงกลาโหม ได้มีโอกาสเข้ามาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดมากขึ้น แต่ก็ไม่เป็นผลสำเร็จ เพียงเกิดการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดถูกโอนจากสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มาเป็นสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งอยู่ในกระทรวงมหาดไทยเหมือนเดิม

ปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้แต่งตั้งโยกย้ายและถอดถอนผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ ในการแต่งตั้งจะต้องผ่านการพิจารณาของ "คณะกรรมการบริหารงานบุคคลระดับสูง" ที่กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งขึ้น คือ คำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยที่ 157/2526 เรื่อง คณะกรรมการตามระเบียบสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ.2524 ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 2526 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลระดับสูง (ระดับ 9 - 10) ประกอบด้วย

- | | | |
|-----|----------------------------|-------------------|
| (1) | ปลัดกระทรวงมหาดไทย | เป็นประธานกรรมการ |
| (2) | รองปลัดกระทรวงมหาดไทยทุกคน | เป็นกรรมการ |

⁵ มาตรา 54 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534

⁶ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, ผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด : ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดซีไอโอ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (กรุงเทพฯ: วิเจ พรินติ้ง, 2546), 28-30.

- (3) อธิบดีกรมการปกครอง เป็นกรรมการ
- (4) ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่
สำนักงานปลัดกระทรวง เป็นกรรมการและเลขานุการ
- (5) หัวหน้าฝ่ายกำลังคน
กองการเจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดกระทรวง เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการนี้มีหน้าที่ในการพิจารณาแต่งตั้ง (ย้าย) เลื่อนระดับ ช่วยราชการและโอนย้ายข้าราชการระดับ 9-10 ตามเกณฑ์และวิธีที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการบริหารบุคคล พ.ศ.2524 แล้วนำเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาลังการ กล่าวโดยย่อ แม้ว่ากฎหมายจะบัญญัติให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้พิจารณาบรรจุแต่งตั้ง เลื่อนระดับ ช่วยราชการ และโอนย้ายข้าราชการ แต่การดำเนินการดังกล่าวต่อผู้ว่าราชการจังหวัดต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลระดับสูงของกระทรวงมหาดไทยก่อนจากนั้นจึงจะนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาลังการ

ส่วนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจแต่งตั้งเฉพาะปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นข้าราชการระดับ 11 เพียงคนเดียวเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติและในสภาพที่เป็นจริงสืบต่อกันมาตลอดนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยได้เข้าไปมีส่วนสำคัญในการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย เพราะปลัดกระทรวงมหาดไทยจำเป็นต้องปฏิบัติตามความต้องการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง มิฉะนั้นแล้ว รัฐมนตรีอาจมีคำสั่งย้ายปลัดกระทรวงได้โดยอ้างเหตุผลเพื่อความเหมาะสม หรืออ้างว่าปลัดกระทรวงไม่สนองนโยบายทำให้ไม่อาจบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น โปรดดูแผนภาพที่ 2 ข้างล่าง

แผนภาพที่ 2 ตำแหน่งและหน่วยงานที่มีอำนาจแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัดและสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค



1.1.2 หน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2543 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ
- (2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย หรือ ตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล
- (3) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำสั่งที่แจ่มแจ้งของผู้ตรวจราชการกระทรวงในเมื่อ ไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี
- (4) กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการ ซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและข้าราชการครู ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราวแล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง
- (5) ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการ ฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และ ข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการและหัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาค ในการพัฒนาจังหวัด หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ
- (6) เสนอบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องตามโครงการ หรือแผนพัฒนาจังหวัด และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ
- (7) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย
- (8) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ในการนี้ ให้มีอำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของ รัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ
- (9) บรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการในส่วนภูมิภาคในจังหวัด ตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด หรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ รองผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ให้ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รักษาราชการแทน หรือกรณีไม่มีผู้ดำรง

ตำแหน่งผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัดจังหวัดเป็นผู้รักษา ราชการแทน ถ้ามีรองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ ปลัดจังหวัดหลายคน ปลัดกระทรวงจะแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือปลัดจังหวัดคนใดคนหนึ่ง แล้วแต่กรณี เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีทั้งผู้ดำรงตำแหน่ง รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการ จังหวัด และปลัดจังหวัด หรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติราชการ ได้ ให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งมี อาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็น ผู้รักษาราชการแทน⁷

ข้อสังเกตเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการ แผ่นดินมีดังนี้⁸

1. ขอบเขตของอำนาจจำกัดเฉพาะในพื้นที่ของจังหวัดและอำเภอที่อยู่ในเขตการปกครอง กล่าวคือ อำนาจในการสั่งการ การจัดทำแผนงานโครงการ รวมถึงการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับการ แต่งตั้งให้บำเหน็จและลงโทษเฉพาะข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ มี อำนาจแต่งตั้งเกษตรอำเภอเมืองเชียงใหม่ ให้ย้ายไปดำรงตำแหน่งเกษตรอำเภอแมริมจังหวัดเดียวกันได้ แต่จะย้ายข้าราชการข้ามจังหวัดไม่ได้

2. มีขอบเขตอำนาจจำกัดเฉพาะข้าราชการส่วนภูมิภาค กล่าวคือ อำนาจในการบังคับบัญชา ของผู้ว่าราชการจังหวัดจะบังคับบัญชาได้เฉพาะข้าราชการส่วนภูมิภาค ไม่รวมข้าราชการส่วนกลางที่ ประจำปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น และยังมีข้อยกเว้นข้าราชการบางประเภท ได้แก่ ข้าราชการทหาร ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ ข้าราชการมหาวิทยาลัย ข้าราชการสำนักงาน ตรวจเงินแผ่นดินและข้าราชการครูอีกด้วย

3. มีขอบเขตอำนาจจำกัดเฉพาะตามที่กฎหมายกำหนดหรือเท่าที่ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีจะ มอบหมาย เช่น อำนาจแต่งตั้งข้าราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดตาม พรบ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้ง (ย้าย) ข้าราชการระดับ 7 ลงไป ที่มีใช้หัวหน้าส่วนราชการ ประจำจังหวัด

1.1.3 คณะกรรมการจังหวัด⁹

คณะกรรมการจังหวัดทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของ ผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดิน และให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติของ คณะรัฐมนตรี

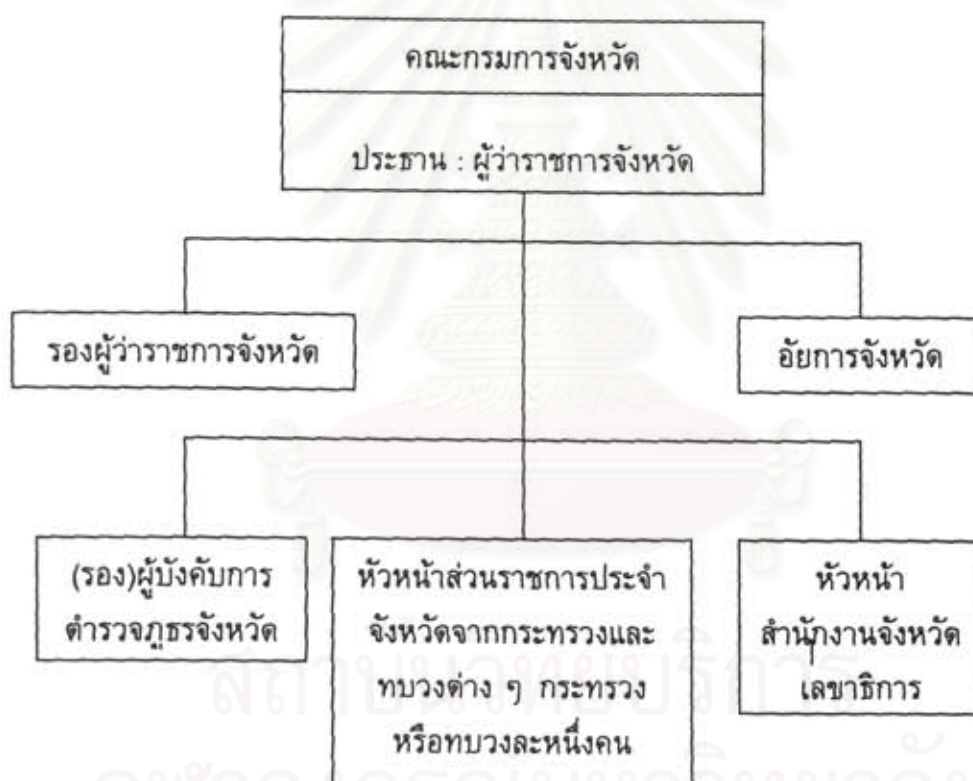
⁷ มาตรา 57 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534

⁸ ศุภชัย ยาวะประภาส และวนิดา นวลบุญเรือง, ผู้เรียบเรียง, การบริหารราชการส่วนภูมิภาค : กลยุทธ์บริหารภาครัฐ(กรุงเทพฯ: สถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย สำนักงาน ก.พ.,2545),31.

⁹ มาตรา 53 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534

คณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานรองผู้ว่าราชการ จังหวัดหนึ่ง คนตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าที่ ทำการอัยการจังหวัด รองผู้บังคับการตำรวจซึ่งทำหน้าที่หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด หรือผู้กำกับ การ ตำรวจภูธรจังหวัด แล้วแต่ กรณี และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจากกระทรวงและทบวงต่าง ๆ เว้นแต่กระทรวงมหาดไทยซึ่ง ประจำอยู่ในจังหวัดกระทรวงหรือทบวงละหนึ่งคนเป็น กรรมการจังหวัด และหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็น กรรมการจังหวัดและเลขานุการ ถ้ากระทรวงหรือทบวงมีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกรมต่าง ๆ ในกระทรวง หรือ ทบวง นั้น ส่งมาประจำอยู่ในจังหวัดมากกว่าหนึ่งคน ให้ปลัดกระทรวง หรือปลัดทบวง กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดหนึ่งคนเป็นผู้แทนของกระทรวงหรือทบวง ในคณะกรรมการ จังหวัด โปรดดูแผนภาพที่ 3 ประกอบ

แผนภาพที่ 3 โครงสร้างกรมการจังหวัด



หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรจะแต่งตั้ง ให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคคนหนึ่งหรือหลายคน เป็นกรรมการจังหวัดเพิ่มขึ้นเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งก็ได้

1.2 อำเภอ

การแบ่งส่วนราชการของอำเภอ ประกอบด้วย 2 ส่วนหลักๆ คือ สำนักงานอำเภอและส่วนราชการ ประจำอำเภอหรือส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้น

1. สำนักงานอำเภอ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอ มีนายอำเภอเป็นผู้ปกครอง บังคับบัญชาและรับผิดชอบงานของสำนักงานของอำเภอ

2. ส่วนราชการประจำอำเภอหรือส่วนต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้นในพื้นที่อำเภอ กระทรวงหรือกรมใดไม่มีราชการหรือภารกิจที่จะต้องให้บริการประชาชน หรือบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่อำเภอก็ไม่จำเป็นต้องจัดตั้งส่วนราชการประจำอำเภอ กรมต่าง ๆ จะระบุนหน่วยงานที่มีฐานะเป็นราชการส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอไว้ในพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการเช่นเดียวกันกับการจัดการปกครองอำเภอ นอกจากนี้ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่กล่าวถึงข้างต้น ยังเป็นไปตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ที่บัญญัติให้การแบ่งพื้นที่อำเภอเป็นหน่วยงานปกครองย่อย ๆ ลงไปอีกเป็นกิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน

ภายในอำเภอจะมีนายอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด โดยนายอำเภอจะมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการภายในอำเภอดังต่อไปนี้¹⁰

- (1) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ถ้ากฎหมายใดมิได้บัญญัติว่าการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะต้องรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น
- (2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรมมอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล
- (3) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้มีหน้าที่ตรวจการอื่น ซึ่งคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี
- (4) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในอำเภอตามกฎหมาย

1.3 .กิ่งอำเภอ

กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่จะจัดตั้งกิ่งอำเภอไว้เป็น 2 แนวทาง คือ 1) กรณีของอำเภอที่มีท้องที่กว้างขวางนายอำเภอจะไปตรวจตราให้ทั่วถึงได้โดยยาก แต่มีราษฎรน้อยไม่พอที่จะแยกไปจัดตั้งอำเภอ หรือ 2) อำเภอที่เป็นท้องที่มีราษฎรหนาแน่นจำนวนมาก และท้องที่นั้นอยู่ห่างไกลที่ว่าการอำเภอยากแก่การไปตรวจตรา แต่ท้องที่นั้นเล็กเกินไปไม่สมควรจัดตั้งเป็นอำเภอ ให้แบ่งท้องที่นั้นออกเป็นกิ่งอำเภอเพื่อสะดวกแก่การปกครอง อำเภอหนึ่งจะมีกิ่งอำเภอเดียวหรือหลายกิ่งอำเภอเดียว หรือหลายกิ่งอำเภอก็ได้ ทั้งนี้กิ่งอำเภอก็ยังรวมอยู่ในการปกครองของอำเภอ แต่ละให้มีพนักงานปกครองกิ่งอำเภอคือนายอำเภอ ซึ่งปัจจุบันกรมการปกครองกำหนดตำแหน่งเป็นปลัดผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบราชการของกิ่งอำเภอ

¹⁰ มาตรา 65 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534

กิ่งอำเภอเป็นหน่วยการปกครองที่มีโครงสร้างและการแบ่งส่วนราชการเช่นเดียวกับอำเภอซึ่งประกอบด้วย 1) สำนักงานกิ่งอำเภอ และ 2) ส่วนราชการประจำกิ่งอำเภอ

1.4 ตำบล

ตำบลเป็นหน่วยปกครองท้องที่รองลงมาจากอำเภอ และกิ่งอำเภอ โดยตำบลประกอบด้วยหมู่บ้านหลายหมู่บ้านรวมกัน (กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่กำหนดไว้ว่า "หลายหมู่บ้านรวมกันราว 20 หมู่บ้านให้จัดเป็นตำบล) ในปัจจุบันมีจำนวน 7,255 หมู่บ้าน

ตำบลมีกำนันเป็นผู้มีอำนาจที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตตำบล กำหนดไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ แต่ถือว่าเป็นพนักงานของรัฐและเป็นพนักงานฝ่ายปกครองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดให้มีการเลือกกำนัน โดยการรับสมัครจากผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นและให้ราษฎรที่มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านมาลงคะแนนเสียง ถ้าเสียงส่วนมากเลือกผู้ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นกำนัน เดิมกำนันอยู่ในตำแหน่งจนครบเกษียณอายุ 60 ปี แต่เมื่อ พ.ศ.2535 มีการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องการออกจากตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านโดยมีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งตาม พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 10) พ.ศ.2535 ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ได้รับเลือกภายหลังจากพระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับโดยมีวาระการดำรงตำแหน่งเพียง 5 ปี ส่วนกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งก่อนการแก้ไขกฎหมาย (ก่อนเดือนมิถุนายน 2535) ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้จนอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์

1.5 หมู่บ้าน

หมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองท้องที่ระดับล่างสุดของประเทศ ซึ่งเป็นการแบ่งเขตท้องที่การปกครองย่อยลงมาจากตำบล โดยกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่กำหนดเกณฑ์การจัดตั้งหมู่บ้านไว้ว่าให้ถือความสะดวกแก่การปกครองเป็นประมาณซึ่งแยกเป็น 2 กรณี คือ 1) ถ้าเป็นที่มาคนรวมกันมากถึงจำนวนบ้านน้อยให้ถือเอาจำนวนคนเป็นสำคัญ ประมาณ 200 คน หรือ 2) ถ้าเป็นที่ผู้คนตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างไกลกันถึงจำนวนคนจะน้อย ถ้าจำนวนบ้านไม่ต่ำกว่า 2 บ้านแล้ว จะจัดเป็นหมู่บ้านหนึ่งก็ได้

หมู่บ้านมีผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าของราษฎรในหมู่บ้านของตนเอง และมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎร ผู้ใหญ่บ้านได้รับเลือกจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในหมู่บ้านมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี เช่นเดียวกับกำนัน ทั้งนี้ ยังคงยกเว้นสำหรับผู้ที่ได้รับเลือกก่อนเดือนมิถุนายน 2535 ที่สามารถอยู่ในตำแหน่งจนครบอายุ 60 ปีบริบูรณ์ ทั้งผู้ใหญ่บ้านได้รับเงินค่าตอบแทนจากรัฐแต่มิได้เป็นข้าราชการ (ถือว่าเป็นพนักงานของรัฐ) ในระดับตำบลและหมู่บ้านไม่มีส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐในระดับนี้ยกเว้นระดับตำบลที่มีหน่วยงานซึ่งเป็นหน่วยบริการประชาชน เช่น สถานีอนามัยหรือสถานศึกษา เช่นโรงเรียน และบางหน่วยงานมีการกำหนดตำแหน่งข้าราชการระดับตำบลไว้เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนการประกอบอาชีพหรือการพัฒนาพื้นที่ได้แก่ เกษตรตำบล และพัฒนากรตำบล

1.6 หน่วยราชการ / หน่วยงานของรัฐในพื้นที่จังหวัด

ส่วนราชการประจำจังหวัดในแต่ละจังหวัดจะปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจใน 2 ลักษณะ คือ (1) ภารกิจเชิงปฏิบัติการ และ (2) ภารกิจในเชิงวิชาการ ประสาน กำกับและติดตามประเมินผล ดังนี้

- (1) ส่วนราชการประจำจังหวัดส่วนใหญ่จะมีภารกิจในเชิงปฏิบัติมากกว่า กล่าวคือ มีภารกิจในการจัดบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนในพื้นที่ ตามภารกิจของกรมต้นสังกัด อาทิ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด โรงพยาบาลประจำจังหวัด / อำเภอ ให้บริการด้านส่งเสริมและพัฒนาการเกษตรในจังหวัด สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด สำนักงานประมงจังหวัด สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด ต่างก็ให้บริการแก่ประชาชน ตามภารกิจของกรมต้นสังกัด ฯลฯ เป็นต้น กล่าวได้ว่าส่วนราชการประจำจังหวัด / อำเภอเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายเพื่อก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในพื้นที่
- (2) ส่วนราชการประจำจังหวัดที่มีหน้าที่ในเชิงวิชาการ ประสานงาน กำกับและติดตามประเมินผล เนื่องจากจังหวัด / อำเภอ มีฐานะเป็นศูนย์กลางการบริหารงานของรัฐในระดับจังหวัด / อำเภอ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลของจังหวัด การวางแผนพัฒนาจังหวัด แผนการลงทุน แผนปฏิบัติการและแผนพัฒนาต่าง ๆ ของจังหวัด รวมทั้งการทำหน้าที่ในการประสานงานทั่วไป การประสานการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนการกำกับดูแลและติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐในพื้นที่ อาทิ สำนักงานจังหวัด สำนักงานสถิติจังหวัด สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด สำนักงานแรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัด เป็นต้น

นอกจากนี้ในแต่ละจังหวัดยังมีส่วนราชการประจำจังหวัดที่ปฏิบัติการในเชิงปฏิบัติการเพื่อสนับสนุนส่วนราชการอื่น ๆ ได้แก่ สำนักงานคลังจังหวัด ซึ่งทำหน้าที่รับ-จ่ายเงิน

หน่วยงานส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ของจังหวัดนั้นมีตั้งแต่หน่วยงานที่มีฐานะเป็นกรมหรือเทียบเท่าได้แก่ มหาวิทยาลัย วิทยาลัย / สถาบัน หน่วยทหาร รวมทั้งหน่วยปฏิบัติงานลำดับรอง ๆ ที่มีฐานะเป็นสำนักงาน (เทียบเท่ากองหรือต่ำกว่า) ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติงานที่รับผิดชอบในการดำเนินกิจกรรมในพื้นที่จังหวัดๆเดียว หรือพื้นที่ของกลุ่มจังหวัด (เขต) อาทิ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค สำนักงานป่าไม้เขต สำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขต ศูนย์วิชาการพัฒนาชุมชนเขต ศูนย์เร่งพัฒนาชนบท ฯลฯ เป็นต้น

ตามบทบัญญัติของกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กระทรวง ทบวง กรมใดจะจัดตั้งหน่วยงานในพื้นที่ เป็นส่วนราชการประจำเขต (แล้วแต่จะเรียกชื่อ) ได้เพื่อปฏิบัติงานทางวิชาการแต่โดยข้อเท็จจริงแล้ว หน่วยงานส่วนกลางในพื้นที่จังหวัดจะปฏิบัติการใน 2 ลักษณะเช่นเดียวกัน คือ (1) ภารกิจเชิงปฏิบัติการ และ (2) ภารกิจเชิงประสานงานกำกับดูแล ให้คำปรึกษาเชิงวิชาการ

- (1) หน่วยงานส่วนกลางที่ปฏิบัติภารกิจในเชิงปฏิบัติการ ระดับเขตหรือภาค อาทิ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค ศูนย์เร่งรัดพัฒนาชนบท โครงการชลประทาน โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษา ด้านกักกันสัตว์ ศูนย์ควบคุมไฟฟ้า อุทยานแห่งชาติ ศูนย์ปฏิบัติการเกษตรวิศวกรรม ด้านสุลกากร จังหวัดทหารบก สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาค แขวงทางหลวง สำนักงานควบคุมโรคติดต่อภาค ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาค สถานสงเคราะห์เด็ก / คนชรา ฯลฯ เป็นต้น
- (2) หน่วยงานส่วนกลางที่ปฏิบัติภารกิจเชิงประสานงาน กำกับดูแล ให้คำปรึกษาทางวิชาการ อาทิ สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติศูนย์ภาค ศูนย์วิจัยและบำรุงพันธุ์สัตว์ สำนักงานป่าเขตร สถานีทดลองข้าว ศูนย์อนุรักษ์และขยายพันธุ์พืช ศูนย์พัฒนาและเผยแพร่ผลงานภูมิภาค หน่วย / ศูนย์ศึกษานิเทศก์ ฯลฯ เป็นต้น

1.7 ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับหน่วยงานอื่นๆ ภายในจังหวัด

จังหวัดต้องประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ภายในจังหวัด เพราะจังหวัดเองมิได้เป็นหน่วยผลิตบริการสาธารณะโดยตรง การดูแลความกินดีอยู่ดี ความปลอดภัย และความสงบสุขภายในจังหวัดก็ขึ้นอยู่กับหน่วยงานอื่นๆ เช่นกัน เพื่อให้การบริหารงานของจังหวัดประสบผลสำเร็จดังกล่าว จังหวัดจึงต้องมีการประสานงานอันดีกับหน่วยงานอื่นๆ ซึ่งจากการกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ จังหวัดมีความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นๆ ในลักษณะต่างๆ ดังต่อไปนี้¹¹

1. ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับ อบจ.

(1) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ เพื่อการนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่ง สอบสวนข้อเท็จจริง หรือสั่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองนายกองค์การส่วนจังหวัดปฏิบัติการในทางที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยับยั้งการปฏิบัติการดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวได้ แล้วให้รายงานรัฐตรียภายในสิบห้าวันแต่วันที่ออกคำสั่ง

(2) ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งเพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมิใช่ข้อบัญญัติได้ในกรณีที่เห็นว่ามตินั้นฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการหรือเป็นมติที่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

¹¹ ศุภชัย ยาวะประภาส และวนิดา นวลบุญเรือง..ผู้เรียบเรียง, การบริหารราชการส่วนภูมิภาค : กลยุทธ์บริหารภาครัฐ(กรุงเทพฯ: สถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย สำนักงาน ก.พ.,2545),19-22.

(3) ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ หรือ ปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือประพฤติดินฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้ว่าราชการ จังหวัดจะดำเนินการสอบสวนก็ได้

(4) โดยคำแนะนำของผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรีมีอำนาจยุบสภาองค์การบริหารส่วน จังหวัดเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดใหม่

2. ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาลฯ กำหนดให้นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นควบคุม เทศบาล 2 วิธี คือ

(1) การควบคุมองค์การและเจ้าหน้าที่ของเทศบาล เช่น การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น ผู้แต่งตั้งคณะเทศมนตรีด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล

(2) การควบคุมกิจการของเทศบาล เช่น การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจอนุมัติ เทศบัญญัติ

3. ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับอบต.

นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้ เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

หากปรากฏว่าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกระทำการฝ่าฝืนต่อความเรียบร้อย หรือ สวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการ จังหวัดอาจสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ตามคำเสนอแนะของนายอำเภอ

หากปรากฏว่า คณะกรรมการบริหาร กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือ สวัสดิภาพของประชาชนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการ จังหวัด อาจสั่งให้คณะกรรมการบริหารฯ ทั้งคณะ หรือกรรมการบริหารบางคนพ้นจากตำแหน่งได้ตาม คำเสนอแนะของนายอำเภอ

2. การบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด

แม้จังหวัดจะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน แต่ก็มีไซ่ “หน่วยงบประมาณ” ตาม พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 จังหวัดจึงไม่ได้รับจัดสรรเงินงบประมาณโดยตรง การจัดสรรงบประมาณ ลงสู่จังหวัดจึงต้องผ่านกระทรวงทบวงกรมในส่วนกลางเสียก่อน จากนั้นกรมต่าง ๆ จะทำหน้าที่จัดสรร งบประมาณและบุคลากรลงสู่จังหวัดต่าง ๆ ตามนโยบายของกรมนั้น ๆ เมื่อส่วนราชการระดับจังหวัด ได้รับจัดสรรงบประมาณจากกรมเจ้าสังกัดแล้ว ก็จะบริหารงบประมาณ (สั่งซื้อสิ่งจ้างและเบิกจ่ายเงิน ตามแผนงาน/โครงการในเอกสารงบประมาณฯ) โดยกรมอาจมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มี อำนาจสั่งซื้อสิ่งจ้างและเบิกจ่ายเงิน ในขณะเดียวกัน กระทรวงการคลังก็โอนเงินมาตั้งจ่าย ณ คลังจังหวัด ต่าง ๆ โดยตรง ทั้งนี้เพื่อให้บริหารงบประมาณแผ่นดินในส่วนภูมิภาคเสร็จสมบูรณ์ภายในจังหวัดนั้น ๆ

ระเบียบระเบียบ สน. ว่าด้วยการบริหารงบประมาณ 2524 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจ ด้านการบริหารงบประมาณดังนี้¹²

อำนาจด้านงบประมาณของผู้ว่าราชการจังหวัด

1. อำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างเกี่ยวกับงาน โครงการเต็มวงเงินยกเว้นกรณีที่มีการมอบอำนาจ แก่หัวหน้าส่วนราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในจังหวัดให้เหมาะสมกับระดับตำแหน่งหน้าที่ และความ รับผิดชอบตามที่กำหนดอยู่ในระเบียบว่าด้วยการพัสดุ ให้มอบอำนาจส่วนที่เกินแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด
 2. การโอนเงินงบกลาง การเปลี่ยนแปลงรายการงบกลาง การโอนเงินประจำงวด และการ เปลี่ยนแปลงรายการเงินประจำงวด
 3. อำนาจตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุ เช่นอำนาจอนุมัติให้ดำเนินการการจัดซื้อจัดจ้าง และ อำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการการเปิดซองประกวดราคา เป็นต้น
 4. กำกับการจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภูมิภาค โดยหัวหน้าหน่วยงานภูมิภาค เสนอแผนการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อขอความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด
 5. ให้คำปรึกษาแก่หัวหน้าหน่วยงานส่วนกลางเกี่ยวกับการจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้าง โดย หัวหน้าหน่วยงานส่วนกลางจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างแล้วหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ก่อนที่จะเสนอแผน ดังกล่าวไปขอความเห็นชอบจากหัวหน้าส่วนราชการเจ้าของงบประมาณ
 6. พิจารณาการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างจากการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานส่วนภูมิภาคหรือ ส่วนกลาง โดยในกรณีของหน่วยงานส่วนภูมิภาคให้รายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อขอความเห็นชอบในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ในขณะที่กรณีของหน่วยงานส่วนกลางให้หารือกับผู้ว่าราชการ จังหวัดเกี่ยวกับการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างทางส่วนกลางก่อนที่จะเสนอของอนุมัติหัวหน้าส่วนราชการ เจ้าของงบประมาณเพื่อดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างทางส่วนกลาง
 7. ให้ความเห็นชอบในการโอนงบประมาณรายจ่าย หรือเปลี่ยนแปลงรายการแก่หน่วยงานส่วน ภูมิภาค ขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะร่วมหารือกับหน่วยราชการส่วนกลางก่อนที่หน่วยราชการส่วนกลาง จะโอนงบประมาณรายจ่าย หรือเปลี่ยนแปลงรายการ
 8. แก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการก่อสร้างที่เกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรงของสิ่งก่อสร้างและเทคนิค เฉพาะอย่าง ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าส่วนราชการเจ้าของงบประมาณก่อน
- อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจังหวัดจะมีงบประมาณจังหวัด แต่จังหวัดก็มิได้มีสิทธิในการกระบวน การ จัดทำงบประมาณเพราะงบประมาณจังหวัดนั้นตั้งมาโดยกรมในส่วนกลาง หรือเป็นเงินงบบุพิเศษที่รัฐ จัดสรรมาให้ เช่น งบโครงการพัฒนาจังหวัด ซึ่งรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นโดย

¹² ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด พ.ศ. 2524

ตั้งไว้ในงบกลาง มิใช่ไว้ในงบจังหวัด และงบท้องถิ่นโดยตรง เพราะจังหวัดและท้องถิ่นมีอาจได้รับการจัดสรรงบประมาณโดยตรงได้¹³

ลักษณะของการบริหารงบประมาณจังหวัด¹⁴

ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบอำนาจจากหัวหน้าส่วนราชการ ดังนี้

1. การสั่งซื้อสิ่งจ้างเกี่ยวกับงาน โครงการหรือรายการในจังหวัด
2. งบประมาณรายจ่ายเฉพาะหมวดวัสดุ หมวดครุภัณฑ์ ค่าที่ดิน และสิ่งก่อสร้างหรือรายการที่สำนักงานประมาณกำหนด
3. งบประมาณรายจ่ายเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการซื้อทรัพย์สินและจ้างเท่านั้น
4. การโอนเงินงบกลาง เปลี่ยนแปลงรายการงบกลาง การโอนเงินประจำงวด และเปลี่ยนแปลงรายการเงินประจำงวด
5. ให้คำแนะนำแก่หัวหน้าหน่วยงานกลางจัดทำแผนจัดซื้อจัดจ้าง

โครงการที่ได้รับยกเว้นไม่อยู่ในอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในเรื่องงบประมาณ ได้แก่

1. ค่าใช้จ่ายการดำเนินการรักษาความมั่นคงของประเทศและงานป้องกันและรักษาสถานการณ์ชายแดน
2. งานจัดซื้อจัดจ้างที่ต้องอาศัยผู้ชำนาญการในการกำหนดรายละเอียดและตรวจรับของ
3. งานสำรวจออกแบบและควบคุมงานก่อสร้าง
4. งานโครงการที่ส่วนราชการดำเนินการเองได้หรือรายการเกี่ยวกับเงินกู้ต่างประเทศ
5. งานโครงการที่ได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ
6. งานโครงการที่ดำเนินการหลายจังหวัด
7. งานโครงการที่ไม่มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการในต่างจังหวัด

3. ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคก่อนปี พ.ศ.2545

3.1 สภาพปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ ภารกิจและการบริหารในภูมิภาค

เนื่องจากภาคราชการนั้นมีบทบาทสูงในการพัฒนาประเทศ ภูมิภาค และพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค แต่การพัฒนาหรือแก้ปัญหาต่าง ๆ ในพื้นที่ที่ได้ดำเนินมาเป็นลำดับนั้น จังหวัดยังไม่สามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ ตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรมในช่วงเวลาที่ผ่านมาจะสรุปได้จากปัญหาการพัฒนาต่าง ๆ ได้แก่ ปัญหาความยากจน ยากไร้ การขาดแคลน โครงสร้าง/บริการพื้นฐาน การประกอบอาชีพ ปัญหาราคาผลผลิตการเกษตร ซึ่งเป็นมูลเหตุของการชุมนุมประท้วง และเดินทางเข้า

¹³ ชัยอนันต์ สมุทรวานิช. งบประมาณจังหวัด. (กรุงเทพมหานคร: สุขุมและบุตร, 2537).5.

¹⁴ ปรีชญา เวลสารี และสถาบัน สุวรรณมงคล. ระบบบริหารของราชการส่วนภูมิภาค. เอกสารประชุมเรื่องการปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จัดโดยคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการส่วนภูมิภาค เพื่อบริการประชาชน 15 สิงหาคม 2546.

มาเรียกร้องต่อรัฐบาลกลางให้ช่วยแก้ไขปัญหา/บรรเทาความเดือดร้อนมากขึ้น เพราะหน่วยงานในท้องถิ่นหรือผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้ ทั้งนี้สามารถสรุปปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ได้ ดังนี้¹⁵

(1) ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจโดยกรมหรือหน่วยงานระดับกรมในส่วนกลาง หรือที่เอนก เหล่าธรรมทัศน์ เรียกว่า "กรมติปไตย" กล่าวคือ การบริหารงานของไทยหรือการปกครองพื้นที่ต่าง ๆ ของไทยนั้นในทางปฏิบัติกรมมีความสำคัญที่สุด กรมดำเนินการปกครองบริหารงานในพื้นที่ในแนวตั้ง โดยอาศัยหน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานภูมิภาคในสังกัดเป็นแขนขาหรือกลไก เพราะภารกิจของหน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานส่วนภูมิภาคล้วนใช้กำลังคนและงบประมาณของกรม แผนงานและโครงการในการทำงานต้องได้รับความเห็นชอบจากกรมต้นสังกัด การปกครองหรือบริหารในพื้นที่จึงขาดการบริหารในแนวราบ

ปัญหาดังกล่าวนับวันจะทวีความรุนแรงขึ้น เนื่องจากกรมหลายกรมกำลังดำเนินการเพื่อปรับเปลี่ยนฐานของส่วนราชการประจำจังหวัดที่เป็นราชการส่วนภูมิภาคของกรมให้เป็นราชการส่วนกลาง ขึ้นตรงกับอธิบดีในส่วนกลางไม่อยู่ในบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ และไม่ต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานและงานที่เป็นราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนกลางของกรมอื่น ๆ ในจังหวัดด้วย

โดยหลักการแล้ว การบริหารงานราชการส่วนภูมิภาคมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการให้เป็นการบริหารในแนวราบเพื่อให้เกิดการบูรณาการ ทั้งนี้ ได้มีความพยายามจะแก้ไขปัญหาการขาดการบูรณาการในระดับจังหวัด โดย พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว คือ "คณะกรรมการจังหวัด" ที่ต้องการให้เป็นองค์กรที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารและการวางแผนพัฒนาของจังหวัด แต่ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการจังหวัดมิได้มีบทบาทดังที่ได้ออกแบบไว้

อาจกล่าวได้ว่าการขยายตัวของหน่วยงานส่วนกลางในพื้นที่ยิ่งส่งผลให้ปัญหาการขาดเอกภาพ ในการบริหารของจังหวัดและขาดการบูรณาการของหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่ รุนแรงยิ่งขึ้นทำให้ลักษณะการรวมศูนย์อำนาจเป็น การรวมศูนย์อำนาจแตกกระจาย (Fragmented Centralism) เพราะการแตกตัว (Fragmented Structure) ของหน่วยงานส่วนกลางทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะในพื้นที่

(2) ปัญหาการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ ทั้งหน่วยงานส่วนกลาง และหน่วยงานส่วนภูมิภาคต่างก็ปฏิบัติภารกิจในเชิงปฏิบัติการ ดังนั้น ภารกิจบางภารกิจจึงมีหน่วยงานที่ดำเนินการ หรือจัดบริการเป็นจำนวนมากและเป็นอิสระจากกันและกันภายใต้โครงสร้างการจัดการแบบแยกส่วน ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาต่อเนื่องไปอีก ก็คือ ปัญหาการจัดบริการที่ขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากมีหน่วยงานจัดบริการจำนวนมากเกินไป เพราะทำให้เกิดค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการภายใน

¹⁵ ศุภชัย ยาวะประภาส และวนิดา นวลบุญเรือง, ผู้เรียบเรียง, การบริหารราชการส่วนภูมิภาค : กลยุทธ์บริหารภาครัฐ(กรุงเทพฯ: สถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย สำนักงาน ก.พ., 2545), 46-48.

หน่วยงานซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนโดยตรงเป็นจำนวนมาก หรือเป็นสัดส่วนที่สูง ปัญหาความซ้ำซ้อนมีสาเหตุสำคัญประการหนึ่งคือ ความพยายามในการเพิ่มกิจกรรมเชิงปฏิบัติการของ หน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานส่วนภูมิภาค หรือการขยายขอบเขตของกิจกรรมให้ครอบคลุมพื้นที่หรือ กลุ่มเป้าหมายมากยิ่งขึ้น อาทิ ภารกิจด้านการส่งเสริมอาชีพ มีหน่วยงานดำเนินการเป็นจำนวนมาก เช่น สำนักอุตสาหกรรมจังหวัด ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาค ฯลฯ เป็นต้น หรือภารกิจด้านการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐาน มีหน่วยงานปฏิบัติจำนวนมาก เช่น สำนักงานโยธาธิการจังหวัด สำนักงานเร่งรัดพัฒนา ชนบท ศูนย์เร่งรัดพัฒนาชนบทเขต หน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ ก.ร.ป.กลาง สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด แฉวงการทาง ฯลฯ

(3) ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการบริหารงานของจังหวัด การที่จังหวัดไม่สามารถปกครอง หรือบริหารงานในแนวราบ เพื่อให้เกิดการบูรณาการแผนงานโครงการหรือกิจกรรมในจังหวัด เพราะ เหตุผลที่สำคัญ คือ

3.1) ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการควบคุมดูแลงานในหลาย ๆ เรื่อง อาทิ การดูแลรักษาทรัพยากรของส่วนกลาง การอนุมัติ อนุญาตประกอบการหรือดำเนินการต่าง ๆ ของเอกชนหรือประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากอำนาจส่วนใหญ่อยู่ที่ส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจ เกือบทั้งหมดอยู่ที่กรมต่าง ๆ

3.2) อำนาจในการบริหารบุคคลอยู่ที่กระทรวง ทบวง กรม เช่นเดียวกัน เนื่องจาก ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในจังหวัด ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการส่วนกลาง นอกจากนี้ข้าราชการส่วนภูมิภาคโดย แท้จริงแล้วก็ยังเป็นข้าราชการที่สังกัดกรมต่าง ๆ เช่นเดียวกัน ไม่มีข้าราชการของจังหวัดเอง การให้คุณ ให้ โทษ เลื่อนขั้น เลื่อนเงินเดือน เลื่อนตำแหน่ง และการโยกย้ายข้าราชการเป็นอำนาจของกรม ผู้ว่าราชการ จังหวัดมีอำนาจตามกฎหมายเฉพาะบางเรื่อง และเฉพาะการแต่งตั้งข้าราชการระดับต่ำในเขตจังหวัดนั้น นายใหญ่และนายตัวจริงของข้าราชการส่วนภูมิภาค คือ อธิบดี สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นเป็นเพียง นายคนที่สอง

3.3) จังหวัดหรือส่วนราชการประจำจังหวัดทั้งหมดไม่มีงบประมาณของตนเอง งบประมาณค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและจัดบริการต่าง ๆ ในเขตจังหวัดนั้น ทั้งหมดเป็นงบประมาณของ กรมต่าง ๆ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอมีอำนาจหน้าที่เพียงเสนองบต่อกระทรวง ทบวง กรมที่ เกี่ยวข้องตามโครงการหรือแผนพัฒนาจังหวัดเท่านั้น ทำให้การพัฒนาและแก้ไขปัญหาของจังหวัด โดยตรงไม่อาจดำเนินการได้อย่างทันท่วงที นอกจากนี้ การที่จังหวัดต้องขอตั้งงบประมาณผ่านกรม ซึ่ง กระบวนการในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้จังหวัดรอบการพิจารณาปัญหาในระดับจังหวัด แต่เป็น การพิจารณางบประมาณของกรมโดยภาพรวมทั้งประเทศ

เมื่อไม่มีอำนาจที่แท้จริงทั้งในด้านการบริหารงาน การบริหารงานบุคคล และการเงิน/ งบประมาณทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอกลายเป็นผู้ประสานงานมากกว่าจะเป็นผู้บริหารหรือ ผู้ปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง ทั้งนี้ มีข้าราชการบางส่วนเห็นว่าเป็นเพราะการที่ตำแหน่งผู้ว่าราชการ

จังหวัดและนายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น ส่วนราชการอื่น ๆ จึงไม่ได้อยากอยู่ใต้การควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งไม่ให้ความร่วมมือในการมอบอำนาจบริหารงานด้านต่าง ๆ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้ ส่วนราชการต่างก็ยังคงต้องการแยกตัวเป็นอิสระจากการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด หลายหน่วยงานที่ยังเป็นราชการส่วนภูมิภาคอยู่ได้แก่พยายามแยกไปตั้งสำนักงานภายนอกศาลากลางจังหวัด

3.2 ผลกระทบของการกระจายอำนาจต่อราชการส่วนภูมิภาค เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีความต้องการให้มีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในแทบทุกด้าน รวมทั้งได้บัญญัติให้มีการตรากฎหมายที่สำคัญอีก 2 ฉบับเพื่อสนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจัง คือ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และ พ.ร.บ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งการกระจายอำนาจดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อราชการส่วนภูมิภาคโดยตรง 4 ด้าน ดังนี้¹⁶

1) ด้านอำนาจหน้าที่และภารกิจ ตามแนวทางของแผนการขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะมีการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ ซึ่งจะส่งผลต่อการปรับโครงสร้างและระบบการบริหารราชการส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาคในภาพรวม รวมทั้งจะต้องมีการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินไป อาทิ ภารกิจด้านการพัฒนาโครงการพื้นฐานที่กรมโยธาธิการ กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบทและกรมชลประทาน ดำเนินการอยู่ ภารกิจด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการส่งเสริมอาชีพของกรมการพัฒนาชุมชน กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบทและสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ฯลฯ

2) ด้านงบประมาณ โดยที่ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ บัญญัติให้รัฐบาลจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นโดยให้จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคิดเป็นร้อยละ 35 ของรายได้สุทธิของรัฐบาลภายในปีงบประมาณ 2549 (จากเดิมที่จัดสรรให้เพียงร้อยละ 9 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล) การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มสูงขึ้นดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่องบประมาณในการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวม ซึ่งเดิมดำเนินการโดยหน่วยงานส่วนกลาง และหน่วยงานส่วนภูมิภาค ซึ่งต้องมีการถ่ายโอนงบประมาณตามแผนงานของส่วนราชการต่างๆ ไปยังองค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับถ่ายโอนได้

¹⁶ ศุภชัย ยาวะประภาส และวนิดา นวลบุญเรือง, ผู้เรียบเรียง, การบริหารราชการส่วนภูมิภาค : กลยุทธ์บริหารภาครัฐ(กรุงเทพฯ: สถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย สำนักงาน ก.พ., 2545), 48-51.

3) ด้านบุคลากร เมื่อภารกิจและงบประมาณถูกถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วข้าราชการของกรมที่เคยปฏิบัติงานตามภารกิจดังกล่าวทั้งในหน่วยงานส่วนกลางที่อยู่ในพื้นที่จังหวัด อำเภอ และหน่วยงานส่วนภูมิภาคจำเป็นต้องมีการถ่ายโอนตามไปด้วย แต่ทั้งนี้เป็นไปตามหลักความสมัครใจของผู้ที่จะโอนและผู้ที่จะรับโอน กรณีที่ข้าราชการไม่ประสงค์จะโอนก็จะมีทางเลือกย้ายตรากำลังคน รวมทั้งมีการจูงใจให้ลาออกก่อนเกษียณอายุด้วยวิธีการต่าง ๆ

4) ด้านการปรับวิธีการปฏิบัติงาน ภารกิจสำคัญประการหนึ่งที่รัฐบาลยังจำเป็นต้องมี "หูดตา" ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่ารัฐธรรมนูญฯ จะบัญญัติให้รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น แต่ก็ยังคงมีบทบัญญัติให้รัฐกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น ในการสนับสนุนให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนภูมิภาคโดยผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอจะมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ทั้งนี้จำเป็นต้องมีการปรับวิธีปฏิบัติงานจากเดิมที่เคยเป็นผู้ดำเนินการเองเป็นผู้กำกับดูแล ซึ่งจำเป็นต้องมีทักษะด้านความคิด (Conceptual skill) และทักษะด้านการจัดการ (Managerial skill) สูง เพื่อที่จะสามารถตรวจสอบและให้คำแนะนำต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นอกจากนี้ยังจะต้องมีทีมงานที่มีประสิทธิภาพด้วย

3.2 สภาพปัญหาของระบบงบประมาณ

1. กระบวนการจัดเตรียมงบประมาณขาดทิศทางและแนวทางที่ชัดเจน ทำให้

- ขาดความเชื่อมโยงในการจัดทำแผนงาน/โครงการ
- มีความซ้ำซ้อนของงาน / โครงการ
- ขาดข้อมูลข่าวสารและเกณฑ์มาตรฐาน

2. การจัดสรรงบประมาณไม่สอดคล้องกับความต้องการของจังหวัด

3. การจัดสรรงบประมาณล่าช้าและการเปลี่ยนแปลงกิจกรรมให้สอดคล้องกับจังหวัดไม่มีความ

คล่องตัว

3.3 สภาพปัญหาด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ¹⁷

1. ปัจจุบันจังหวัดต่างๆ ยังไม่ได้มีการพัฒนาระบบ IT และ GIS เพื่อใช้ในการพัฒนาจังหวัดอย่างจริงจัง

2. การนำระบบ IT และ GIS ไปใช้ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจส่วนตัวของผู้บริหารจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด)

3. ระบบฐานข้อมูล / ข้อมูลพื้นฐานในเรื่องต่างๆ ไม่เอื้อต่อการจัดทำระบบ GIS

4. ขาดเจ้าภาพในการจัดทำข้อมูล GIS ในภาพรวม

¹⁷ ปรีชญา เวลารักษ์ และปธาน สุวรรณมงคล, ระบบบริหารของราชการส่วนภูมิภาค, เอกสารประชุมเรื่องการปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จัดโดยคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการส่วนภูมิภาค เพื่อบริการประชาชน 15 สิงหาคม 2546.

5.หน่วยงานต่างๆ จัดทำระบบ IT และ GIS แยกจากกัน ขาดการบูรณาการ และไม่มีการใช้ข้อมูลร่วมกัน

6.ผู้ปฏิบัติงานไม่เข้าใจระบบการทำงานของ IT และ GIS และไม่สามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

7.ขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ระบบ IT และ GIS อย่างแท้จริง

3.4 ปัญหาของจังหวัดเนื่องจากการปฏิรูประบบราชการ¹⁸

1. ปัญหาด้านการบริหารราชการ

- (1) ปัญหาจังหวัดขาดเอกภาพ ในการบังคับบัญชาหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่ปรับเปลี่ยนเป็นราชการบริหารส่วนกลาง คือ หน่วยงานที่เปลี่ยนแปลงเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการหรือบังคับบัญชาหน่วยงานดังกล่าว (ทั้งที่มีหน่วยงานในพื้นที่จังหวัดและไม่มีหน่วยงานในพื้นที่จังหวัด) แต่จังหวัดจำเป็นต้องดำเนินการให้การแก้ไขปัญหาลุล่วงไปโดยเร็ว จึงจำเป็นต้องใช้บุคลากรเท่าที่มีอยู่ในจังหวัด เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนและทางราชการ เช่น การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ เป็นต้น และในส่วนของกาให้บริการประชาชนบางครั้งการให้บริการก็ไม่ทันเวลาและความต้องการของประชาชน หรือ บางครั้งก็เป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายให้แก่ประชาชน
- (2) ปัญหาการมอบอำนาจตามระเบียบกฎหมายของส่วนราชการระดับกรมใน ส่วนกลางเป็นไปอย่างล่าช้า เช่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นยังไม่ได้มอบอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบฯ พัสตุ ให้จังหวัด ทำให้การจัดซื้อจัดจ้างเกิดความล่าช้า
- (3) ปัญหาการขาดบุคลากรในระดับปฏิบัติ ผลของการปฏิรูประบบราชการทำให้บุคลากรระดับปฏิบัติในอำเภอ/กิ่งอำเภอ ลดจำนวนลง โดยเปลี่ยนเป็นข้าราชการสังกัดส่วนกลางหรือยุบเลิกอัตรา ถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารราชการระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ โดยนายอำเภอ/ปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอมีส่วนราชการซึ่งเกี่ยวข้องกับการพัฒนาหรือแก้ไข ปัญหาสำคัญที่อยู่ในบังคับบัญชาเพียง 5 หน่วย คือ ที่ทำการปกครอง สำนักงานพัฒนาชุมชน ที่ทำการสถิติ สำนักงานเกษตร และ สำนักงานสาธารณสุขเท่านั้น ทำให้ไม่สามารถบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลได้

¹⁸ สถาบันดำรงราชานุภาพ, ข้อเสนอในการปรับปรุงระบบการบริหารงานของส่วนภูมิภาค : พิจารณาในแง่ผลกระทบจากการปฏิรูประบบราชการ, ธันวาคม 2545.

- (4) ปัญหาระเบียบกฎหมายยังไม่ได้รับการแก้ไขให้สอดคล้องกับภารกิจและโครงสร้างใหม่ เนื่องจากการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ได้มีการปรับเปลี่ยนภารกิจ แต่ระเบียบกฎหมาย คำสั่งยังไม่ได้มีการแก้ไขให้สอดคล้องกัน ยกตัวอย่างเช่น ระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง ในหน้าที่ของอำเภอและกิ่งอำเภอ กำหนดให้สรรพากรอำเภอเป็นกรรมการซึ่งปัจจุบันตำแหน่งดังกล่าวไม่มี หรือในกรณีหน่วยงานส่วนภูมิภาคโอนไปสังกัดราชการส่วนกลาง การปฏิบัติตามระเบียบเดิมก็ยังไม่มีการแก้ไข โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการให้บริการประชาชน เป็นต้น
- (5) ปัญหาความไม่เข้าใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการ การปรับเปลี่ยนโครงสร้างใหม่ ข้าราชการบางส่วนยังไม่มี ความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง บางหน่วยไม่ยอมรับในสังกัดใหม่ เช่น หน่วยงานที่ในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในบางกรณีการเปลี่ยนแปลงบุคลากร ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในหลายหน่วยงานมีประสบการณ์ ความรู้ความสามารถไม่ตรงกับภารกิจหน้าที่ ทำให้ต้องศึกษาและทำความเข้าใจใหม่ ทำให้เกิดภาวะชะงักงันในการปฏิบัติงาน และรวมถึงการปรับตัวของข้าราชการด้วย เช่น การถ่ายโอนข้าราชการส่วนภูมิภาคสังกัดงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ไปเป็นข้าราชการกรมทางหลวง ชนบท หรือพนักงานท้องถิ่น เป็นต้น

2. ปัญหาด้านการให้บริการประชาชน

- (1) การปรับเปลี่ยนสถานะของส่วนราชการในสังกัดระบบบริหารส่วนภูมิภาค เป็นระบบบริหารส่วนกลาง ทำให้ดูเหมือนว่าหน่วยงานนั้น เป็นหน่วยงานอิสระที่ไม่ขึ้นกับจังหวัด ทำให้จังหวัดไม่สามารถระดมทรัพยากรของระบบราชการที่เคยมีอยู่มาอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น สำนักงานสรรพากรจังหวัด เป็นสำนักสรรพากรพื้นที่ และการที่ส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ได้รับการเปลี่ยนแปลงเป็นราชการบริหารส่วนกลาง จะต้องรวมบุคลากรมาไว้ที่หน่วยงานกลางเพียงอย่างเดียว ทำให้ไม่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในระดับอำเภอ เป็นผลให้ประชาชนไม่ได้รับความสะดวก ในการติดต่อขอรับบริการจากเจ้าหน้าที่ เช่น สำนักงานสรรพสามิตจังหวัดเปลี่ยนเป็นสรรพสามิตพื้นที่
- (2) ปัญหาหลายกระทรวงยังไม่ได้จัดตั้งหน่วยงานในภูมิภาค ทำให้ประชาชนไม่สามารถรับบริการในส่วนที่เกี่ยวข้องได้ (เช่น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย) และหลายหน่วยงานยังไม่มีหน่วยงานในระดับจังหวัด แต่มีหน่วยงานในระดับภาคหรือศูนย์ที่มีสำนักงานตั้งอยู่นอกพื้นที่ ทำให้เกิดปัญหาในด้านการขออนุญาต การพิจารณาอนุญาต และยากต่อการประสานงาน เช่น การกำกับดูแลการประกอบกิจการน้ำมันเชื้อเพลิงและก๊าซปิโตรเลียม การดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการดำเนินการด้านการท่องเที่ยวและกีฬา เป็นต้น

- (3) ปัญหาประชาชนเกิดความสับสนใจการขอรับบริการจากหน่วยงานราชการ และ ไม่ได้รับความสะดวก เสียเวลา และเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ทั้งนี้อันเป็นผล เนื่องมาจากการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงภารกิจของหน่วยงาน การแบ่งภารกิจของ หน่วยงาน การแบ่งภารกิจของหน่วยงานตามกรอบงานการแบ่งส่วนรับผิดชอบ ดังจะเห็นได้จากส่วนราชการประจำอำเภอหลายส่วน ที่มีหน้าที่การให้บริการ ประชาชนได้ยวบเล็ก และตัดโอนอัตรากำลังมาปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ในส่วนราชการ ประจำจังหวัด ทำให้ประชาชนผู้ใช้บริการต้องติดขออนุญาต อนุมัติที่จังหวัด ทำให้ เสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการเดินทางมาติดต่อราชการ

ส่วนที่ 2 "จังหวัด" ในระบบบริหารงานส่วนภูมิภาคหลังการนำระบบบริหาร จังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO)

1. หลักการและเหตุผลว่าด้วยการนำระบบบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) มา ประยุกต์ใช้

1.1 ความเป็นมา

ความเป็นมาของระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ¹⁹

1. เป้าหมายหลักของการพัฒนาระบบราชการ เพื่อมุ่งไปสู่การพัฒนาคุณภาพการให้บริการ ประชาชนที่ดีขึ้น การปรับบทบาทภารกิจและขนาดให้มีความเหมาะสม ยกกระตือรือร้นขีดความสามารถและ มาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูงเทียบเท่าเกณฑ์สากล และตอบสนองต่อการบริหารปกครองใน ระบอบประชาธิปไตย

2. ในยุทธศาสตร์ของการพัฒนาระบบราชการ ยุทธศาสตร์การปรับปรุงโครงสร้างการบริหาร ราชการแผ่นดิน เป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งที่กำหนดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินใน แบบเดิมที่ไม่สามารถตอบสนอง และรองรับการบริหารกิจการบ้านเมืองในปัจจุบันและในอนาคตได้อย่าง มีประสิทธิผล จำเป็นต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างให้มีขีดสมรรถนะและความยืดหยุ่นคล่องตัว รวมทั้ง ดำเนินการจัดระเบียบความสัมพันธ์ของการบริหารราชการในทุกระดับให้เป็นไปอย่างเหมาะสม และมีความ เป็นเอกภาพ รวมทั้งสามารถบูรณาการเพื่อเชื่อมโยงการทำงานในมิติและภาคส่วนต่าง ๆ เข้า ด้วยกัน

3. สำหรับระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการนั้น มีจุดเริ่มต้นนับตั้งแต่การประชุมเชิง ปฏิบัติการเรื่อง "การปรับบทบาทภารกิจและโครงสร้างส่วนราชการ" เมื่อวันที่ 4-5 สิงหาคม พ.ศ.2544 ที่ พัทยา ซึ่งได้มีแนวคิดเรื่องผู้ว่าฯ CEO (Chief Executive Officer) เกิดขึ้น โดยถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นเจ้าภาพในระดับพื้นที่ เป็นผู้ช่วยนายกรัฐมนตรีประจำจังหวัด ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด เพื่อให้การดำเนินงานภายในจังหวัดเป็นไปด้วยความรวดเร็วและสามารถสนองตอบต่อความต้องการและ ข้อเท็จจริงของจังหวัดได้อย่างแท้จริง

¹⁹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ, พฤษภาคม พ.ศ.2546

4. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2544 ได้มีมติมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยนำแนวคิดเรื่องผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบ CEO ไปทดลองในจังหวัดน่าน เพื่อเป็นการทดลองกระจายอำนาจในระดับจังหวัด ให้มีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ โดยปรับให้จังหวัดมีฐานะเสมือนหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Business Unit – SBU)

2.2 หลักการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมีหลักการสำคัญดังนี้²⁰

- (1) มีการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ภาค ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด
- (2) กำหนดให้ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างยั่งยืน สร้างศักยภาพในการแข่งขัน การป้องกันและการแก้ไขปัญหาตาม (1) เพื่อลดความซ้ำซ้อน ความล่าช้าและความสิ้นเปลือง
- (3) ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางและในพื้นที่ต้องจัดองค์กรและระบบการสนับสนุนด้านบุคลากร งบประมาณ ข้อมูลสารสนเทศ รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับอย่างเพียงพอเพื่อสนับสนุนส่งเสริมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ
- (4) เป็นระบบการบริหารที่สนับสนุนนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นด้วย การทำให้เกิดการยอมรับต่อเป้าหมายการทำงานร่วมกันจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มากกว่าการมุ่งเน้นการกำกับดูแลเพียงอย่างเดียว เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและมีความโปร่งใสมากขึ้น
- (5) ส่งเสริมการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงไปสู่ผู้ปฏิบัติในส่วนภูมิภาค และมีศูนย์รวมข้อมูลสารสนเทศเป็นฐานข้อมูลในการบริหารและติดตามประเมินผล
- (6) รัฐจะกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดความสำเร็จของการทำงานไว้ในระดับชาติ โดยให้คณะผู้บริหารจังหวัดแบบบูรณาการสามารถกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติและตัวชี้วัดในระดับจังหวัดได้เอง

2. ภารกิจหลักของจังหวัด

ภารกิจหลักของจังหวัดภายใต้ระบบการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการคือ²¹

- (1) สร้างความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ และแก้ไขปัญหาความยากจนในจังหวัด
- (2) สร้างสังคมที่สงบสุขและพึงปรารถนาร่วมกัน
- (3) สร้างการพัฒนาให้เกิดดุลยภาพที่ยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชน

²⁰ ข้อ 6 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2546

²¹ ข้อ 7 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2546

- (4) บริหารราชการให้เป็นไปตามหลักการบริหารภารกิจบ้านเมืองที่ดี
- (5) ทราบ เข้าใจและแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนในจังหวัด
- (6) ปฏิบัติภารกิจอันเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและนโยบายของรัฐบาล เช่น การแก้ไขปัญหายาเสพติด การแก้ไขปัญหาผู้มีอิทธิพล และการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ

3. ผู้ว่าราชการจังหวัด

1. อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้²²

- (1) เป็นผู้ชี้นำกลยุทธ์ โดยทำหน้าที่นำยุทธศาสตร์ของชาติไปกำหนดเป็นระเบียบวาระของพื้นที่ รวมทั้งนำปัญหาและความต้องการของพื้นที่ที่กำหนดเป็นแนวทางริเริ่มแก้ปัญหาและพัฒนาพื้นที่
- (2) เป็นหัวหน้าทีมประสานการทำงานขอทุกภาคส่วนในสังคมให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้น โดยสนับสนุนให้มีการสร้างสภาพแวดล้อมการทำงานเป็นทีม เสริมสร้างการให้กำลังใจและกระตุ้นเพื่อไปสู่เป้าหมาย และสนับสนุนการแก้ไขปัญหา รวมทั้งให้การสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อใช้ในการปฏิบัติงาน
- (3) สร้างระบบสนับสนุนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งในการทำหน้าที่ให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชนและพัฒนาท้องถิ่น
- (4) เสริมสร้างให้มีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลในการทำงาน และมีการกำกับดูแลที่เหมาะสม
- (5) พัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะ และทัศนคติที่จำเป็นให้แก่ผู้ปฏิบัติงานและกระทำตนเป็นตัวอย่างแก่ผู้ปฏิบัติงาน

3.1 แนวทางการสรรหาและแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ²³

การสรรหาและคัดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ สมควรกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา และการคัดเลือก โดยมีหลักการสำคัญ ดังนี้

- (1) ระบบการสรรหาเป็นระบบเปิดกว้าง โดยในระยะแรกจะดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 เมษายน 2546 และมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 28 เมษายน 2546 โดยกลั่นกรองจากข้าราชการระดับสูง (ระดับ 9-10) ทั้งหมดที่มีอยู่ในภาพรวมของทุกส่วนราชการ (ยกเว้นกระทรวงมหาดไทย) สำหรับระยะต่อไปจะเป็นการสรรหาบุคคลที่อยู่ภายนอกราชการด้วย โดยนำระบบบริหารบุคคลสำหรับตำแหน่งนักบริหารที่มีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์มาใช้

²² ข้อ 8 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2546

²³ ข้อ 3.1 บัญชีความเห็น ก.พ.ร. เรื่องการขยายผลระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

- (2) กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา ที่เน้นความหลากหลาย เปิดกว้าง เสริมสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายให้เข้ามามีส่วนร่วมในการสรรหา ทั้งนี้เพื่อให้มีมุมมองที่หลากหลายในการคัดเลือก และได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และรอบรู้การบริหารงานหลายด้านอย่างแท้จริง
- (3) องค์ประกอบของคณะกรรมการคัดเลือก เน้นการมีส่วนร่วมของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบาย เพื่อกลั่นกรองและเลือกสรรบุคคลที่มีศักยภาพสูงสุดเข้ามาทำหน้าที่หัวหน้าคณะผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (CEO) โดยสามารถสนองตอบนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. ระบบบริหารงานบุคคล

4.1 อำนาจด้านการบริหารบุคคลที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบมา มีดังนี้²⁴

(1) การแต่งตั้ง (ย้าย) ข้าราชการ

(1.1) กรณีข้าราชการในสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค

- หัวหน้าส่วนราชการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้ง (ย้าย) ข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 8 ภายในจังหวัด ซึ่งไม่ใช่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด
- หัวหน้าส่วนราชการให้ความร่วมมือกับผู้ว่าราชการจังหวัดกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอความเห็นต่อหัวหน้าส่วนราชการให้ย้ายหรือไม่ย้ายหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด

(1.2) กรณีข้าราชการในสังกัดราชการส่วนกลาง

- หัวหน้าส่วนราชการให้ความร่วมมือกับผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอความเห็นต่อหัวหน้าส่วนราชการในการแต่งตั้ง (ย้าย) หรือไม่ย้ายราชการพลเรือนสามัญในราชการบริหารส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานในจังหวัด

(2) การเลื่อนขั้นเงินเดือน

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญในราชการบริหารส่วนภูมิภาคตั้งแต่ระดับ 8 ลงมา และให้ส่วนราชการต้นสังกัดตัดยอดจำนวนคนและจำนวนเงินของข้าราชการกลุ่มดังกล่าว ออกจากฐานการคำนวณโควตาการเลื่อนขั้นเงินเดือนของส่วนราชการ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 7 ลงมา และส่วนราชการต้นสังกัดออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนของหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด และข้าราชการพลเรือนสามัญ ระดับ 8 ตามผลการพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ทำหนังสือชี้แจงเหตุผลอย่างเป็นทางการด้วย

²⁴ ข้อ 1 คำสั่งสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1009.5/986 - 1195 เรื่องการมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ระดับ 9 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงาน แล้วส่งผลการประชุมให้ส่วนราชการต้นสังกัด เพื่อประกอบการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ

สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญในราชการบริหารส่วนกลางซึ่งปฏิบัติงานในภูมิกาคนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัด อาจเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนของส่วนราชการต้นสังกัดได้

(3) การดำเนินการทางวินัย

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสริมสร้างและพัฒนาให้ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการอยู่ในจังหวัดนั้น มีวินัย ป้องกันมิให้กระทำผิดวินัย และดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ในการดำเนินการทางวินัย กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญในสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการส่วนกลาง หัวหน้าส่วนราชการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการ ดังนี้

(3.1) กรณีข้าราชการในสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค

- 1) แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 7 ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด และข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 8 ขึ้นไป
- 2) สั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน
- 3) สั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญตามมติของ อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง แล้วแต่กรณี

(3.2) กรณีข้าราชการในสังกัดราชการบริหารส่วนกลาง

- 1) แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญทุกระดับ
- 2) สั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญทุกระดับ
- 3) ดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญทุกระดับ
- 4) สั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญ

(4) การสรรหาและเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการ

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการดำเนินการสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการใช้ภาษาท้องถิ่นเพื่อการปฏิบัติงาน มีความรู้เกี่ยวกับขนบธรรมเนียมประเพณีของท้องถิ่น และมีคุณลักษณะกลมกลืนกับประชากรในพื้นที่เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตำแหน่ง โดยใช้วิธีการคัดเลือกบรรพบุรุษบุคคลเข้ารับราชการ

4.2 กลไกและแนวทางปฏิบัติ

- (1) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและยุทธศาสตร์กำลังคนของจังหวัดขึ้น เพื่อทำหน้าที่กำหนดยุทธศาสตร์การบริหารกำลังคนของจังหวัด เช่น การประเมินสถานภาพกำลังคนของจังหวัดเพื่อบริหารจัดการกำลังคน การพัฒนากำลังคน และการรักษาระบบคุณธรรม เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนการบริหารงานแบบบูรณาการของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมติของคณะรัฐมนตรีต่อไป
- (2) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัด (Chief Human Resource Office : CHRO) เป็นรองประธานประธานคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลภารกิจด้านกำลังคนในภาพรวมของจังหวัด ซึ่งรวมถึงภารกิจด้านการรักษาระบบคุณธรรม การส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมโดยมีสำนักงานจังหวัดเป็นฝ่ายเลขานุการ
- (3) เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบอำนาจจากสदनราชการ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด เพื่อความคล่องตัวในการบริหารงาน
- (4) ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดประสงค์จะให้มีการมอบอำนาจด้านการบริหารบุคคลเรื่องอื่น ๆ เพื่อให้เหมาะสมกับพื้นที่และลักษณะงานที่ปฏิบัติ ให้หารือไปยังสำนักงาน ก.พ. เพื่อประกอบการดำเนินการต่อไป

4.3 คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและยุทธศาสตร์กำลังคนของจังหวัด

บทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและยุทธศาสตร์จังหวัด คือ เป็นที่ปรึกษาด้านการบริหารบุคคลให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดยุทธศาสตร์การบริหารกำลังคนตามผลการประเมินผลสถานภาพจังหวัด
- (2) จัดทำฐานข้อมูลกำลังคนของจังหวัด
- (3) การวางแผนกำลังคนและการบริหารกำลังคนของจังหวัด
- (4) การพัฒนาข้าราชการของจังหวัด
- (5) การส่งเสริมระบบคุณธรรมและจริยธรรม
- (6) การส่งเสริมการทำงานกันเป็นทีม การสร้างเครือข่ายการทำงาน
- (7) การเสนอความต้องการของจังหวัดด้านการบริหารงานบุคคลเพิ่มเติม

องค์ประกอบของคณะกรรมการ

- (1) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน
- (2) รองผู้ว่าราชการจังหวัด (ด้านกำลังคน) เป็นรองประธาน
- (3) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ให้คัดเลือกภายในจังหวัดจำนวนไม่เกิน 5 คน เป็นกรรมการ
- (4) หัวหน้าส่วนราชการส่วนกลางที่ไปปฏิบัติราชการในจังหวัด ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรจำนวนไม่เกิน 3 คน เป็นกรรมการ

- (5) ผู้แทนภาคเอกชน เป็นกรรมการ ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควร จำนวนไม่เกิน 3 คน เป็นกรรมการ
- (6) ผู้ทรงคุณวุฒิภาครัฐและเอกชน ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควร จำนวนไม่เกิน 5 คน เป็นกรรมการ
- (7) หัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นเลขาธิการและคณะกรรมการ

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและยุทธศาสตร์กำลังคนของจังหวัด มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เป็นศูนย์กลางการบริหารงานบุคคลของจังหวัด รวมถึงเรื่องและผู้ว่าราชการจังหวัด ได้รับมอบหมายด้านการบริหารงานบุคคลจากส่วนกลาง โดยศึกษา ถิ่นกรอง เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดตามลำดับต่อไปนี้

- การสรรหาและเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการ
- การแต่งตั้ง (ย้าย)
- การเลื่อนขั้นเงินเดือน
- การดำเนินการทางวินัย
- การพัฒนาข้าราชการ
- การส่งเสริมระบบคุณธรรม

(2) สร้างเครือข่ายการทำงานภายในจังหวัด เพื่อการประสานงานและเชื่อมโยงการทำงานร่วมกับส่วนราชการในจังหวัด ระหว่างจังหวัด และส่วนกลาง

(3) ประสานงานกับสำนักงาน ก.พ. เพื่อขอรับคำปรึกษา การแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลต่าง ๆ

5. องค์orkกำกับและดำเนินการการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ²⁵

5.1 คณะกรรมการสนับสนุนระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กสจ.)

คณะกรรมการสนับสนุนระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กสจ.) ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรีทุกคน รมต.มหาดไทย ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นต้น มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดกรอบนโยบาย วางระบบ แนวทาง มารตการในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และกำหนดแนวทางในการแปลงนโยบายรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัด

²⁵ ข้อ 9- ข้อ 17 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

- (2) อำนวยการและประสานการดำเนินงาน เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคเอกชนให้การสนับสนุน
- (3) เสนอแนะและแก้ไขปัญหาเพื่อให้การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการสัมฤทธิ์ผล
- (4) เสนอต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าของรัฐบาลหรือนายกรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องให้ส่วนราชการและหน่วยงานอื่นของรัฐปรับปรุงระบบการทำงาน ระบบการบริหารบุคคล ระบบงบประมาณ ระบบการเงินการคลัง หรือระบบการบริหารราชการแผ่นดินอื่นๆ ให้สอดคล้องกับระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ
- (5) กำหนดกรอบแนวทางการติดตามประเมินผลการดำเนินการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ
- (6) ดำเนินการประชาสัมพันธ์และทำความเข้าใจกับสื่อมวลชน ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ
- (7) แต่งตั้งคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติงานตามที่เห็นสมควร โดยมีปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นประธานคณะกรรมการ

5.2 คณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (กกจ.)

คณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (กกจ.) ประกอบไปด้วย รองนายกรัฐมนตรี (ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย) รัฐมนตรี (ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย) ผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัด ผู้แทนส่วนราชการของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนกลางในระดับภาคหรือเขต ผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชน เป็นต้น มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) บูรณาการการจัดทำยุทธศาสตร์จังหวัดการพัฒนากลุ่มจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และยุทธศาสตร์ภาค โดยส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคการพัฒนา
- (2) ส่งเสริม ประสานความร่วมมือการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันของประเทศรวมทั้งป้องกัน และแก้ไขปัญหาภายในกลุ่มจังหวัดและระหว่างกลุ่มจังหวัด
- (3) กำกับ ให้คำแนะนำ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินการดำเนินงานภายในกลุ่มจังหวัดที่รับผิดชอบ แล้วรายงานคณะกรรมการสนับสนุนระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ
- (4) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่เห็นสมควรมอบหมาย
- (5) ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการสนับสนุนระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมอบหมาย

5.3 คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.)

คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากผู้แทนส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยมีจำนวนตามความเหมาะสมของภารกิจจังหวัด และหัวหน้าสำนักงานจังหวัด กบจ.มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) จัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัด แผนงานหรือโครงการ โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนา ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลภาค และยุทธศาสตร์ชาติ
- (2) ส่งเสริม สนับสนุน และประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อให้เกิดการพัฒนาให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัดและกลุ่มจังหวัด
- (3) บูรณาการจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนา โดยประสานงานกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งภาคเอกชน
- (4) กำกับ ให้คำแนะนำ และติดตามประเมินผลการดำเนินงานภายในจังหวัด
- (5) เชิญชวนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของภาครัฐ ภาคเอกชน และบุคคลที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมชี้แจง ให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น หรือส่งเอกสารตามที่เห็นสมควร
- (6) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานระดับพื้นที่เพื่อดำเนินการด้านต่าง ๆ
- (7) ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดมอบหมาย

6. คำรับรองการปฏิบัติราชการของกลุ่มจังหวัดและจังหวัด

ในที่นี้จะขอลำดับถึงคำรับรองการปฏิบัติราชการของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตอนบน และจังหวัดมุกดาหาร ดังต่อไปนี้²⁶

6.1 ตัวอย่างคำรับรองการปฏิบัติราชการของกลุ่มจังหวัด

สรุปแผนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน (สกลนคร นครพนม มุกดาหาร และจังหวัดกาฬสินธุ์ : กลุ่มสนุก)

วิสัยทัศน์ของกลุ่มจังหวัด (Vision) : "สะพาน การค้า และการท่องเที่ยวอินโดจีน" (Trade and Tour Bridge to Indochina and beyond)

เป้าประสงค์ของกลุ่มจังหวัด (Goals) "ความมั่นคง และความมั่นคง"

ประเด็นยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด (Strategic Issues)

1. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
2. การพัฒนาการท่องเที่ยว

²⁶ คำรับรองการปฏิบัติราชการ จังหวัดมุกดาหารประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547, [http://www.mukdahan.go.th /conform.doc], 12 กรกฎาคม พ.ศ.2548.

3. การพัฒนาการค้าชายแดน
4. การพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรม

ยุทธศาสตร์ / ยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด (Strategies)

1. การยกระดับและเพิ่มขีดความสามารถให้กับบุคลากรและแรงงาน
2. การยกระดับโครงสร้างพื้นฐานด้านบริการท่องเที่ยว และพัฒนาบุคลากรภาคบริการ
3. การเพิ่มปริมาณและมูลค่าการค้า ตลอดจนปรับปรุงกระบวนการผ่านแดน และอำนวยความสะดวก สดวกกิจกรรมการค้าชายแดน
4. การปรับโครงสร้างระบบการผลิตทางการเกษตร และพัฒนารูปแบบความร่วมมือ ตลอดจนส่งเสริมการร่วมทุนกับประเทศเพื่อนบ้านกลุ่มอินโดจีน

ข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มจังหวัด (Blueprint for Change)

1. ด้านโครงสร้าง (Structure)
 - ปรับเปลี่ยนเขตตรวจราชการของกระทรวง / กรม / หน่วยงานต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับกลุ่มจังหวัด
 - ให้มีศูนย์บริการและประสานราชการกลุ่มจังหวัด
2. ด้านกระบวนการทำงาน (Process)
 - ให้ความสำคัญกับภารกิจหน้าที่ของกลุ่มจังหวัด โดยให้ข้าราชการไปปฏิบัติหน้าที่ภายในกลุ่มจังหวัดเดียวกันได้ โดยเปรียบเสมือนเป็นการปฏิบัติงานในจังหวัด
 - ปรับกระบวนการทำงาน โดยการลดขั้นตอน โปร่งใส มีประสิทธิภาพ มีผู้รับมอบอำนาจร่วมรับผิดชอบ
3. ด้านบุคลากร (People)
 - ปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศนคติ และความรับผิดชอบต่อผู้ให้บริการและผู้รับบริการ
 - ให้จังหวัดสามารถจัดหาบุคลากรของหน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัด เพื่อเสริมสร้างการปฏิบัติงานด้านใดด้านหนึ่งที่มีปริมาณงานมาก
4. ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication Technology)
 - 1จังหวัด1ศูนย์Conference
 - จัดทำ Website ของกลุ่มจังหวัด (E – SANUK MARKETING)
 - จัดทำ Web Mapping ของกลุ่มจังหวัด

6.2 ตัวอย่างคำรับรองการปฏิบัติราชการของจังหวัด

สรุปแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัดมุกดาหาร และแนวทางการพัฒนาการปฏิบัติราชการของจังหวัดมุกดาหาร

วิสัยทัศน์ของจังหวัด (Vission)

มุ่งสู่การเป็น "เมืองการค้า และการท่องเที่ยวชายโขง ณ ประตูตะวันออกสู่อินโดจีน"
(Trade & Tour Town on Mekong at Eastern Gateway to Indochina and Beyond)

เป้าประสงค์ของจังหวัด (Goals) ความมั่งคั่ง และความมั่นคง

ประเด็นยุทธศาสตร์ของจังหวัด (Strategic Issues)

1. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
2. การพัฒนาการท่องเที่ยว
3. การพัฒนาการค้าชายแดน
4. การพัฒนาการเกษตรอุตสาหกรรม

ยุทธศาสตร์ / กลยุทธ์ของจังหวัด (Strategies)

1. การยกระดับและเพิ่มขีดความสามารถบุคลากรและแรงงาน
2. การเพิ่มปริมาณและมูลค่าการค้าชายแดนและข้ามแดน
3. การยกระดับและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว และบุคลากรภาคบริการ
4. การปรับโครงสร้างระบบการผลิตทางการเกษตร และการพัฒนารูปแบบความร่วมมือตลอดจนส่งเสริมการลงทุนกับประเทศเพื่อนบ้าน

ข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงของจังหวัด (Blueprint for change)

ด้านโครงสร้าง : ให้ส่วนราชการสังกัดส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

ด้านกระบวนการทำงาน : ปรับปรุง แก้ไข กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่ไม่ก่อให้เกิดความคล่องตัว ในการปฏิบัติงาน

ด้านบุคลากร : สร้างขวัญ กำลังใจ และสิ่งจูงใจแก่บุคลากร ที่อุทิศ เสียสละในการปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ

ด้านเทคโนโลยี : พัฒนาและเชื่อมโยงเครือข่าย ICT ให้ทันสมัยและครอบคลุมทุกพื้นที่

7. ระบบงบประมาณ

การบริหารงบประมาณของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมีดังนี้²⁷

ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบอำนาจจากหัวหน้าส่วนราชการของหน่วยงานในสังกัดส่วนราชการที่ต้องดำเนินการในส่วนภูมิภาค ทั้งรายการและจำนวนเงินที่ได้รับจัดสรรตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.2525 เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ดำเนินการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด สอดคล้องกับผลผลิตตามกลยุทธ์ของหน่วยงานและเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง ทั้งนี้ไม่รวมรายการที่หน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางดำเนินการในส่วนภูมิภาค และรายการที่มีพื้นที่ดำเนินการต่อเนื่องหลายจังหวัด

²⁷ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานงบประมาณของจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2546

ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจใช้เงินเหลือจ่ายของส่วนราชการ ที่ได้ดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายแล้ว เพื่อดำเนินกิจกรรมที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้นได้ดังนี้

- (1) พัฒนาบุคลากรในจังหวัดเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน
- (2) สมทบจ่ายรายการค่าครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างที่ส่วนราชการนั้นเป็นผู้ดำเนินการ
- (3) นำไปกำหนดปริมาณงานเพิ่มขึ้น หรือกำหนดรายการ หรือกิจกรรมใหม่ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น และอยู่ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัด

ส่วนกรณีรายจ่ายงบกลางที่มีได้กำหนดจัดสรรให้จังหวัด เพื่อการบริหารแบบบูรณาการ โดยผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนำไปใช้จ่าย โดยถัวจ่ายได้ ดังนี้

- (1) ดำเนินกิจกรรมเพื่อการพัฒนาตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัดหรือแก้ไข ปัญหาเร่งด่วน
- (2) ใช้จ่ายเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงานของจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรายงานสรุปผลการปฏิบัติงาน และผลค่าใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งแสดงถึงผลสำเร็จตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด เสนอต่อนายกรัฐมนตรี แล้วจัดส่งสำเนาให้สำนักงานงบประมาณทราบ เพื่อให้ประกอบการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณต่อไป

แนวทางการจัดทำคำของบประมาณประจำปี²⁸

เมื่อจังหวัดได้ทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัดแล้ว ก็จำเป็นที่จะต้องหาแหล่งเงิน เพื่อนำมาดำเนินการตามแผน โดยแหล่งเงินที่สำคัญ ได้แก่ งบประมาณของรัฐบาล นอกจากนั้น จังหวัดก็อาจจะขอรับจากแหล่งอื่น ๆ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคเอกชน และองค์กรสาธารณกุศลทั้งในและต่างประเทศ เป็นต้น

ในการขอรับการสนับสนุนจากรัฐบาล จังหวัดจะต้องทำคำของบประมาณประจำปี เพื่อขอรับการสนับสนุนจากกรมหรือส่วนราชการเจ้าของงบประมาณ ให้สอดคล้องกับกรอบบัญชีงาน / โครงการ / กิจกรรม ของกรมหรือส่วนราชการเจ้าของงบประมาณในปีนั้น ๆ และให้กรมหรือส่วนราชการเจ้าของงบประมาณใช้คำของบประมาณประจำปีของจังหวัด เป็นฐานข้อมูลสำคัญในการจัดทำคำของบประมาณประจำปีในส่วนที่เกี่ยวข้อง

การจัดทำคำของบประมาณประจำปี ตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัดประกอบ ด้วยกระบวนการและขั้นตอน 4 ขั้นตอน โดยยกตัวอย่างในการจัดทำของบประมาณประจำปี 2548 ได้แก่

- (1) กรม หรือส่วนราชการเจ้าของงบประมาณ จัดทำกรอบบัญชีงาน / โครงการ / กิจกรรม และแจ้งให้จังหวัดทราบภายในเดือนตุลาคม 2546

²⁸ ส่วนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัด สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, คู่มือการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ชุดที่ 3 แนวทางพัฒนารัฐบาลแบบบูรณาการ (กรุงเทพฯ : หน่วยงานส่วนจำกัด อุดมการพิมพ์, 2546), 23-24.

- (2) จังหวัด โดยส่วนราชการหรือหน่วยงานประจำจังหวัด จัดทำคำของบประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องตามแบบที่กำหนด และเสนอต่อหัวหน้าส่วนราชการ ผู้แทนกระทรวงระดับจังหวัด ภายในเดือนพฤศจิกายน 2546
- (3) ส่วนราชการผู้แทนกระทรวงระดับจังหวัด จะต้องสรุปคำของบประมาณประจำปีของส่วนราชการและหน่วยงานต่างๆ ในสังคม เป็นภาพรวมของกระทรวงในระดับจังหวัด ตามแบบที่กำหนด แล้วเสนอไปยังต้นสังกัด หรือกระทรวงเจ้าของงบประมาณ ภายในเดือนธันวาคม 2546 เพื่อส่งต่อไปยังกรมหรือส่วนราชการเจ้าของงบประมาณ ตามลำดับ รวมทั้งส่งให้คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) ทราบ เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ปัญหา / ความต้องการในภาพรวมของจังหวัด และใช้เป็นฐานข้อมูลในการจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการประจำจังหวัดต่อไป
- (4) กรมหรือส่วนราชการเจ้าของงบประมาณ พิจารณาใช้คำของบประมาณประจำปีของส่วนราชการหรือหน่วยงานประจำจังหวัด เป็นฐานข้อมูลในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณลงสู่พื้นที่จังหวัดเป็นรายจังหวัด และจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี 2548 ของประเทศ

อย่างไรก็ดี ในอนาคตหากจังหวัดได้รับมอบอำนาจให้เป็นส่วนราชการที่สามารถจัดตั้งคำของบประมาณได้โดยตรง ทั้งโดยวิธีเสนอของบประมาณประจำปีตามปกติ หรือได้รับการจัดสรรงบประมาณแบบเป็นก้อน (Lump Sum) แล้วแต่กรณี จะต้องมีการปรับระบบและรูปแบบการจัดทำคำของบประมาณให้เหมาะสมต่อไป

8. ระบบข้อมูลเทคโนโลยีและสารสนเทศ

จังหวัดจะต้องดำเนินการเกี่ยวกับระบบข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของจังหวัดแบบบูรณาการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังนี้²⁹

- (1) ดำเนินการจัดให้มีระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของจังหวัด ซึ่งมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งข้อมูลการบริหารงานบุคคล แผนงาน โครงการพัฒนาจังหวัด ผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัด การใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพย์สิน ดัชนีชี้วัดผลการปฏิบัติงานตลอดจนความเดือนร้อนของประชาชนและฐานข้อมูลอื่น โดยจัดให้มีการวางระบบเชื่อมโยงเครือข่ายสารสนเทศ และการสื่อสารระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในระดับจังหวัด กลุ่มจังหวัด และภาคเอกชน โดยมีศูนย์สารสนเทศกลางของจังหวัด ทำหน้าที่เชื่อมโยงเป็นเครือข่ายทั้งแนวตั้งและแนวนอน

²⁹ ข้อ 26 และข้อ 26 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2546

- (2) ให้จังหวัดพัฒนาระบบข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของจังหวัดให้ไปถึงขั้น e-Province และมี website ของจังหวัด เพื่อให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลข่าวสารและความเคลื่อนไหว และสามารถที่จะให้บริการประชาชนโดยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Service) ต่อไป
- (3) ให้จังหวัดปฏิบัติตามมาตรฐานการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และวางระบบรักษาความปลอดภัยของข้อมูลที่สามารถกำหนดระดับหรือชั้นในการเข้าถึงและการเรียกใช้ข้อมูล
- (4) ให้จังหวัดจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลสารสนเทศให้ประชาชนสามารถรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและความเคลื่อนไหวของจังหวัดได้อย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ ตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนั้นแล้ว จังหวัดจะต้องมีคณะกรรมการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ กบจ. กำหนด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากผู้แทนส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และบุคคลซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ จำนวนเจ็ดคน

9. ระบบการติดตามและประเมินผล

ในการติดตามและประเมินผลงาน / โครงการตามแผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการประจำปี มีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้³⁰

1. **คณะทำงานติดตามและประเมินผล** โดยคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) พิจารณาแต่งตั้งบุคคลจากผู้แทนของส่วนราชการ หน่วยงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคเอกชน และองค์กรชุมชนที่เกี่ยวข้อง เป็นคณะทำงานติดตามและประเมินผลการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการประจำปีภายใต้คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด โดยจำนวนคณะทำงานขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละจังหวัด

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะทำงานติดตามและประเมินฯ ที่สำคัญ ได้แก่

- (1) เสนอการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ (Key Performance Indicators : KPI) ของการพัฒนาจังหวัด ต่อคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด
- (2) ดำเนินการติดตามและประเมินผลการพัฒนาจังหวัด ตามความเหมาะสม
- (3) รายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการพัฒนาจังหวัดตามระยะเวลาที่กำหนด

³⁰ ส่วนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, คู่มือการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ชุดที่ 3 แนวทางพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด อรุณการพิมพ์, 2546), 56-60.

2. ตัวชี้วัดความสำเร็จ

ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานหลัก (KPI) ที่มักใช้ระบบการวัดผลสัมฤทธิ์ของโครงการภาครัฐ มี 5 ประเภทดังนี้

- (1) ตัวชี้วัดปัจจัยนำเข้า (Input Indicator) ได้แก่ ทรัพยากรที่ใช้ในโครงการเช่น จำนวนเงิน จำนวนบุคลากร จำนวนอุปกรณ์การผลิต ฯลฯ
- (2) ตัวชี้วัดผลผลิต (Output Indicator) ตัวชี้วัดนี้จะแสดงจำนวนสิ่งของที่ผลิตได้ หรือจำนวนหน่วยที่ได้ให้บริการแก่ผู้รับบริการ ตัวชี้วัดจะรวมตัวชี้วัดภาระงาน (Workload) ซึ่งเป็นตัวสะท้อนความพยายามที่ใช้เพื่อผลิตสิ่งของหรือให้บริการ ตัวอย่างของตัวชี้วัดผลผลิตเช่น จำนวนผู้เข้ามามีอบรม จำนวนนักเรียน จำนวนนักเรียนที่เลื่อนชั้น จำนวนหลุมบนถนนที่ได้รับการแก้ไข ฯลฯ
- (3) ตัวชี้วัดผลลัพธ์ (Outcome Indicator) ตัวชี้วัดนี้จะแสดงผลสัมฤทธิ์ของโครงการ ตัวอย่างได้แก่ ร้อยละของผู้จบการศึกษาระดับมัธยมปลายที่มีงานทำ หรือร้อยละผู้จบการศึกษาระดับมัธยมปลายที่มีงานทำ ฯลฯ หรือตัวชี้วัดผลลัพธ์อื่นที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพของบริการ เช่น เวลาเฉลี่ยในการแก้ไขปัญหาของร้องเรียนเรื่องถนนชำรุด เป็นต้น
- (4) ตัวชี้วัดประสิทธิภาพและความคุ้มค่า (Efficiency and Cost-effectiveness Indicator) ตัวชี้วัดนี้จะแสดงค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของผลผลิตและผลลัพธ์ตามลำดับ ตัวอย่างได้แก่ ค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียนที่เลื่อนชั้น และสำเร็จการศึกษา หรือเวลาทำงาน (ชั่วโมง) ในการปรับสภาพพื้นผิวถนน 1 กิโลเมตร เป็นต้น
- (5) ข้อเสนอเท็จเชิงอธิบาย (Explanatory Information) ข้อมูลนี้จะเกี่ยวกับองค์ประกอบที่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานขององค์การ องค์ประกอบเหล่านี้อาจจะอยู่ภายใต้หรืออยู่นอกเหนือการควบคุมขององค์การก็ได้ เช่น อัตราส่วนนักเรียนต่อครู อัตราอายุการใช้งานของอุปกรณ์ที่ใช้ในการซ่อมถนน ส่วนองค์ประกอบที่อยู่นอกการควบคุมขององค์การ เช่น ร้อยละของนักเรียนที่นับถือศาสนาพุทธ เป็นต้น

3. กระบวนการติดตามและประเมินผล

ระบบการติดตามผล แบ่งออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่

- (1) ระดับจังหวัด โดยดำเนินการและรายงานผลตามลำดับดังนี้
 - (1.1) ส่วนราชการผู้แทนกระทรวงระดับจังหวัด รายงานผลต่อคณะทำงานติดตามและประเมินผลการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการประจำปี ในส่วนที่เกี่ยวข้องเป็นประจำทุกเดือน
 - (1.2) คณะทำงานติดตามและประเมินผลฯ รายงานต่อคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) เป็นประจำทุกเดือน

- (2) ระดับส่วนกลาง โดยกระทรวงมหาดไทย ในฐานะฝ่ายเลขานุการ อผจ. ดำเนินการ จัดทำโครงการติดตาม และนิเทศการจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดประจำปี โดยตรงในพื้นที่จังหวัดแล้งสรุปรายงานต่อ อผจ. และคณะกรรมการนโยบาย กระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) ตามลำดับ

ระบบการประเมินผล

- (1) ระดับจังหวัด โดยดำเนินการและรายงานตามลำดับ ดังนี้
- (1.1) คณะทำงานติดตามและประเมินผลฯ ดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ ของการพัฒนาของจังหวัดแบบบูรณาการประจำปีเมื่อสิ้นปีงบประมาณ แล้วรายงาน กพจ. ทราบภายในเดือนพฤศจิกายน
 - (1.2) กพจ. สรุปและรายงานผลต่อ อผจ. ทราบภายในเดือนธันวาคมของ ปีงบประมาณถัดไป
- (2) ระดับส่วนกลาง โดยกระทรวงมหาดไทย ดำเนินการในฐานะฝ่ายเลขานุการ อผจ. ดังนี้
- (2.1) จัดทำโครงการประเมินผลการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการประจำปี
 - (2.2) ประมวลและสรุปผลโครงการประเมินผลฯ ระดับส่วนกลางและรายงาน การประเมินผลการพัฒนาแบบบูรณาการของทุกจังหวัด นำเสนอ อผจ. และ กนภ. ตามลำดับ เพื่อรับทราบผลการประเมินผลการพัฒนาจังหวัด ประจำปี
 - (3.3) แจ้งจังหวัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พิจารณาใช้ประโยชน์จากข้อมูล ที่ได้จากการประเมินผลการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการประจำปี เพื่อการปรับปรุง การดำเนินงานต่อไป

เทคนิคและวิธีการประเมินผล

ในการประเมินผลการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการประจำจังหวัด จังหวัดสามารถ ดำเนินการประเมินผลได้หลายรูปแบบ เช่น การประเมินผลแผน การประเมินผลโครงการ ฯลฯ

ตัวอย่างเทคนิคและวิธีการประเมินผล การประเมินผลแผน

หลักการ : เป็นการประเมินความสำเร็จของแผนว่าได้มีการดำเนินงานตามแผนที่วางไว้ มากน้อยเพียงใด และประเมินผลลัพธ์ของแผนว่าบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนนั้น ๆ หรือไม่ เพียงใด

เกณฑ์การประเมิน : พิจารณานำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดมาเป็นเกณฑ์ในการ ประเมิน ด้วยการเปรียบเทียบกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนจากข้อมูล จปฐ. และ กชช. 2 ค. หรือข้อมูลอื่น ๆ ของปีที่ผ่านมากับปีปัจจุบันว่า คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้นมากน้อยเพียงใด

ตัวชี้วัด : 1) ตัวชี้วัดของ จปฐ. และ กชช. 2 ค. 2) การกำหนดตัวชี้วัด เป็นตัวแปร
สำคัญที่บ่งบอกสภาพหรือสภาวะของสิ่งที่จะประเมิน โดยตัวชี้วัดจะต้องมีความครอบคลุมตามประเด็น
การประเมิน เช่น การประเมินผลกระทบต่ประชาชน ตัวชี้วัดที่ใช้จะต้องสะท้อนผลกระทบที่เกิดกับ
ประชาชน ได้แก่ การรับรู้ประโยชน์ที่ได้รับ ความพึงพอใจต่อการดำเนินงานของรัฐ และการมีส่วนร่วมของ
ประชาชนในพื้นที่

แหล่งข้อมูล : 1) หน่วยงานที่ร่วมจัดทำแผน 2) ข้อมูลสถิติ 3) ข้อมูลอ้างอิงของหน่วยงาน
4) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐ 5) แผนปฏิบัติการพัฒนารัฐประจำปี 6) ข้อมูล จปฐ. และ กชช.
2 ค.

เครื่องมือที่ใช้ในการประเมิน : 1) แบบรายงาน 2) แบบสอบถาม 3) แบบทดสอบ 4) การ
ตรวจติดตาม 5) การสัมภาษณ์ 6) การสุ่มตัวอย่าง

การวิเคราะห์ข้อมูล : การวิเคราะห์ข้อมูลเป็นการจัดทำข้อมูลเพื่อใช้ในการตัดสินใจ
เกี่ยวกับแผนว่าจะดำเนินการต่อตามแนวทางเดิมหรือปรับปรุงแก้ไขประการใด ซึ่งควรเริ่มต้นการตรวจ
สอบข้อมูล การจัดทำข้อมูล แล้วจึงทำการวิเคราะห์ข้อมูลและนำเสนอข้อมูล ซึ่งสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์
ข้อมูลเพื่อการประเมิน ได้แก่ การแจกแจงความถี่ ร้อยละ สัดส่วน อัตราส่วน การจัดทำตำแหน่ง
เปรียบเทียบ การจำแนกแนวโน้มเข้าสู่ส่วนกลาง การจัดทำกราฟกระจาย ความสัมพันธ์และพยากรณ์ และ
สถิติทดสอบต่าง ๆ ทั้งนี้ อาจใช้ค่าร้อยละ ซึ่งเป็นค่าสถิติอย่างง่ายในการประมวลวิเคราะห์ประเมิน
ก็สามารถทำได้ แต่อย่างก็ดี การประเมินผลต้องเลือกใช้สถิติให้เหมาะกับจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์
และลักษณะของข้อมูลที่จะวิเคราะห์ด้วย

การจัดทำรายงาน : การเขียนรายงานการประเมินผล เพื่อเสนอผู้บริหารของจังหวัด และ
ส่วนกลางพิจารณา โครงสร้างรายงานการประเมินผลจะประกอบไปด้วย 1) บทสรุปสำหรับผู้บริหาร 2)
บทนำ 3) กรอบแนวความคิด 4) วิธีการประเมินผล 5) ผลการเก็บรวบรวมข้อมูล 6) สรุปการประเมินผล
7) ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทส่งท้าย: ข้อเสนอแนะเพื่อประการกำหนดประเด็นการวิจัย

กล่าวโดยสรุป การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการหรือระบบ “ผู้ว่า CEO” มีจุดมุ่งหมายที่จะให้จังหวัดเป็นองค์กรการบริหารราชการระดับจังหวัดที่เป็นเอกภาพ มีคุณสมบัติเป็นองค์กรที่สมบูรณ์ มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารระดับสูงสุดที่แท้จริง มีแผนยุทธศาสตร์จังหวัดที่เชื่อมต่อกับยุทธศาสตร์ของรัฐบาลระดับชาติ มีส่วนราชการระดับจังหวัดและอำเภอที่มีหน้าที่เฉพาะด้านและร่วมกันขับเคลื่อนภารกิจของจังหวัดโดยมีจุดมุ่งหมายร่วมกัน มีงบประมาณและบุคลากรของจังหวัดสำหรับจัดสรรลงสู่ภารกิจตามลำดับความสำคัญเร่งด่วนของจังหวัด และยังสามารถบูรณาการงบประมาณของกรมส่วนกลางที่จัดสรรลงสู่จังหวัดเพื่อสนองตอบการบรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์ของจังหวัดได้อีกด้วย ฯลฯ ดังนี้เป็นต้น ซึ่งแตกต่างจาก “จังหวัด” ในระบบเดิม (ก่อนปี 2545) ที่ขาดคุณสมบัติการเป็นองค์กรที่มีเอกภาพ เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (ในทางปฏิบัติ) ไม่มีพันธกิจและแผนยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน ส่วนราชการในระดับจังหวัดต่างก็ทำกิจกรรมตามนโยบายของกรมเจ้าสังกัดในส่วนกลาง ไม่ได้ให้ความสนใจยุทธศาสตร์ของจังหวัดเท่าที่ควร ไม่มีงบประมาณจังหวัดหรือแม้จะมีก็เพียงเล็กน้อย จะทำการบูรณาการงบประมาณของกรมส่วนกลางก็ไม่ได้ และไม่สามารถจูงใจหรือควบคุมข้าราชการของส่วนราชการในจังหวัดให้มุ่งสนองตอบยุทธศาสตร์จังหวัดได้มากนัก หากผู้ว่าฯ ไม่มีบารมีส่วนตัวเพียงพอก็ไม่สามารถทำได้

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลจะสามารถผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ระบบ “ผู้ว่า CEO” ดังกล่าวนี้นี้ได้จริงมากน้อยเพียงใด และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้มีผลต่อการเมืองการปกครองในระดับจังหวัดอย่างไรนั้นเป็นเรื่องที่ควรศึกษาวิจัยอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ ผู้เขียนใคร่ขอเสนอข้อสังเกตเพื่อประกอบการกำหนดประเด็นการวิจัยและการสังเกตการณ์ในจังหวัดเป้าหมายอย่างน้อย 3 ประการดังนี้

ประการแรก ระบบปฏิบัติการหลักของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการหรือระบบ “ผู้ว่า CEO” ที่กล่าวถึงข้างต้น อาทิ ระบบการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัด ระบบการกำกับดูแลและการติดตามประเมินผล ระบบงบประมาณ และระบบการบริหารงานบุคคล ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งกำหนดไว้แล้วได้เกิดขึ้นจริงหรือมีอยู่จริงในระบบปฏิบัติการของจังหวัดพื้นที่ศึกษาหรือไม่ มากน้อยเพียงใด และได้ช่วยส่งเสริมให้จังหวัดเป็นองค์กรที่มีเอกภาพอย่างสมบูรณ์จริงตามที่คาดหวังไว้ได้มากน้อยเพียงใด มีการตั้งข้อสังเกตโดยผู้ว่าราชการจังหวัดและนักวิชาการจำนวนหนึ่งว่า ระบบปฏิบัติการเหล่านี้ มีจริงเพียงบางส่วนเท่านั้น ในขณะที่ระบบปฏิบัติการส่วนใหญ่ไม่มีหรือมีแต่ “เปลือก” เท่านั้น ไม่มีกระบวนการปฏิบัติการจริงตามหลักการแต่อย่างใด

ประการที่สอง การกำหนดยุทธศาสตร์จังหวัดและการจัดสรรทรัพยากรบุคลากรและงบประมาณของจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา มีทิศทางที่มุ่งสนองตอบยุทธศาสตร์ของรัฐบาลในส่วนกลาง หรือมุ่งสนองตอบการแก้ปัญหาและความต้องการของพลเมืองในท้องถิ่น อาจตั้งข้อสันนิษฐานได้ว่า ระบบการกำกับควบคุมผู้ว่า CEO ในปัจจุบันซึ่งกำหนดให้จังหวัดจัดทำแผนยุทธศาสตร์จังหวัดโดยคำนึงถึงเป้าประสงค์

ยุทธศาสตร์ระดับชาติซึ่งกำหนดโดยรัฐบาล (เช่น การเพิ่มมูลค่าผลผลิตประชาชาติ-GDP) เป็นต้น อีกทั้งให้นำเป้าประสงค์ดังกล่าวไปใช้เป็นตัวชี้วัดผลสำเร็จของการบริหารงานของผู้ว่า CEO ซึ่งดำเนินการโดยบริษัทที่ปรึกษา (TRIS) นั้น น่าจะผลักดันให้ผู้ว่า CEO จัดสรรงบประมาณเพื่อสนองตอบยุทธศาสตร์ของรัฐบาลมากกว่าการสนองตอบการแก้ปัญหาของพลเมืองในท้องถิ่นได้ ถ้าเป็นจริงดังเช่นว่านี้ ก็น่าแปลความได้ว่า การนำระบบการบริหารงานภูมิภาคแบบใหม่มาใช้ประสบผลสำเร็จตามนัยของหลักการบริหารแบบ CEO (คือสามารถทำให้จังหวัดสนองตอบยุทธศาสตร์ของรัฐบาลใน ส่วนกลางอย่างได้ผล) แต่ในขณะเดียวกัน การนำระบบการบริหารแบบใหม่มาใช้ ก็อาจไม่ได้ช่วยให้จังหวัดบริหารงาน โดยคำนึงถึงปัญหาและความต้องการของพลเมืองในจังหวัด ซึ่งเคยเป็นปัญหาที่เกิดจากการบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยผ่านกรมในรอบ 70 กว่าปีที่ผ่านมา ซึ่งได้กล่าวข้างต้น

ประการที่สามหลักการบริหารงานจังหวัดแบบผู้ว่าCEO ที่กำหนดให้จังหวัดใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น อีกทั้งมุ่งแก้ปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นนั้น น่าจะตั้งข้อสันนิษฐานได้ว่าจังหวัดในระบบการบริหารแบบใหม่จะสนองตอบการแก้ปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าช่วงที่ผ่านมา ซึ่งถ้าเป็นจริงตามนี้ก็น่าจะสรุปได้ว่าระบบการบริหารงานจังหวัดแบบผู้ว่า CEO ประสบผลสำเร็จในการแก้ปัญหาที่เกิดจากการบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยผ่านกรมในรอบ 70 กว่าปีที่ผ่านมาอย่างได้ผล อย่างไรก็ตาม นักวิจัยควรจะได้สำรวจว่าระบบผู้ว่า CEO มีความโน้มเอียงที่จะแก้ปัญหาหรือสนองตอบความต้องการของประชาชนทุกกลุ่มอย่างทั่วหน้าและเสมอภาค หรือมีความโน้มเอียงที่จะแก้ปัญหาและสนองตอบความต้องการของคนเพียงบางกลุ่มที่มีอำนาจต่อรองมากกว่า และมีโอกาสเข้าถึงแหล่งอำนาจและทรัพยากรของรัฐมากกว่า เช่น กลุ่มนักธุรกิจ ฯลฯ เป็นต้น

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บรรณานุกรม

หนังสือ

ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์. "แนวทางการปฏิรูปการใช้จ่ายของรัฐสำหรับทศวรรษ 2536-2546" บทความ
เสนอในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2536: ปฏิวัติการคลังเพื่อพัฒนา เศรษฐกิจ คณะ
เศรษฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์: 2536, หน้า 117-118.

จรัส สุวรรณมาลา. ปฏิรูปการคลังไทย: กระจายอาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น. สำนักงานกองทุน
สนับสนุนการวิจัย (สกว.): 2539.

ชัยอนันต์ สมุทรวณิช. งบประมาณจังหวัด. สถาบันนโยบายศึกษา: 2537, หน้า 31. อ้างถึง ผลงานวิจัย
ของ ดร. วรวิทย์ เลิศลักษณ์ การพัฒนาการก่อสร้างทางหลวงชนบท เอกสารการวิจัยส่วน
บุคคล. วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร: 2536, หน้า 37.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. "ข้อคิดเห็นทางเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยบทบาทของรัฐบาลและระบบราชการ" ใน
เศรษฐกิจบนเส้นทางแห่งสันติประชาธรรม รั้งสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และนิพนธ์ พัว พงศกร
(บรรณาธิการ) คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ: 2531, หน้า 751.

ปรัชญา เวสารัชช์ และประธาน สุวรรณมงคล. ระบบบริหารของราชการส่วนภูมิภาค. เอกสาร
ประชุมเรื่องการปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จัดโดยคณะกรรมการ พัฒนา
ระบบราชการส่วนภูมิภาคเพื่อบริการประชาชน 15 สิงหาคม 2546.

ปราณี ทินกร และฉลองภพ สุตังกรกาญจน์. "การศึกษาแนวทางในการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย
ของรัฐบาลไทย: กรณีศึกษาเชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศ" รายงานทีดีอาร์ไอ.
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 18 (สิงหาคม 2540).

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. ผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด : ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดซีไอ
ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร. กรุงเทพฯ: 2546, หน้า 28-30.

ศุภชัย ยาวะประภาส และวนิดา นวลบุญเรือง. ผู้เรียบเรียง. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค :
กลยุทธ์บริหารภาครัฐ. กรุงเทพฯ: สถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย สำนักงาน
ก.พ.: 2545, หน้า 31.

สถาบันดำรงราชานุภาพ. ข้อเสนอในการปรับปรุงระบบการบริหารงานของส่วนภูมิภาค :
พิจารณาในแง่ผลกระทบจากการปฏิรูประบบราชการ. ธันวาคม 2545.

ส่วนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารจังหวัด สำนักงาน
ปลัดกระทรวงมหาดไทย. คู่มือการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ชุดที่ 3 แนวทาง
พัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ. กรุงเทพฯ: 2546, หน้า 23-24.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ.
พฤษภาคม พ.ศ. 2546

ข้อมูลบน Web page

คำรับรองการปฏิบัติราชการ จังหวัดมุกดาหารประจำปีงบประมาณ พ.ศ.

2547." [http://www.mukdahan.go.th /conform.doc]. 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2548.



Taming Bureaucratic Juggernaut ? : A socio-cultural and political perspective

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Taming Bureaucratic Juggernaut? :
A socio-cultural and political perspective

เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา

'Wouldn't you be happier if I had been able to show you that all the perpetrators were crazy?' asks the great historian of the Holocaust, Raul Hilberg. Yet this is precisely what he is unable to show. The truth he does show bring no comfort. It is unlikely to make anybody happy. They were educated men of their time. That is the crux of the question whenever we ponder the meaning of Western Civilization after the Auschwitz. Our evolution has outpaced our understanding; we can no longer assume that we have a full grasp of the workings of our social institutions, bureaucratic structures, or technology.

..... bureaucracy is not merely a tool, which can be used with equal facility at one time for cruel and morally contemptible, at another for deeply humane purposes. Even if it does move in any direction in which it is pushed, bureaucracy is more like a loaded dice. It has a logic and a momentum of its own. It renders some solutions more, and other solutions less, probable. Given an initial push (being confronted with a purpose), it will – like the brooms of the sorcerer's apprentice – easily move beyond all thresholds at which many of those who gave it the push would have stopped, were they still in control of the process they triggered.

Zygmunt Bauman's *Modernity and the Holocaust*

บทนำ

งานวิจัยที่มีลักษณะเป็นเชิงห่อความคิด (conceptual paper) ขึ้นนี้ ต้องการศึกษเกี่ยวกับองค์กรที่เป็นทางการ (bureaucracy)³¹ ในมิติที่เป็นการผสมผสานระหว่างสังคม วัฒนธรรม และการเมืองมากกว่าที่จะให้ความสำคัญแก่การศึกษาในเชิงองค์กร (organisation) แต่เพียงอย่างเดียว อย่างไรก็ตาม การศึกษาเกี่ยวกับองค์กรที่เป็นทางการกระแสหลักให้ความสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อที่จะนำมาศึกษาความสอดคล้องระหว่างหลักการกับผลปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบประธานคณะผู้บริหาร (chief executive officer – CEO) หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ หรือที่มักจะเรียกกันว่าผู้ว่าฯ ซีอีโอ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นการศึกษาและประเมินถึงนโยบายและการนำเอานโยบายเรื่องผู้ว่าฯ ซีอีโอของรัฐบาลไทยรักไทยมาปฏิบัติเพื่อแก้ไขการบริการจัดการภาคสาธารณะในระบบราชการ โดยเฉพาะในส่วนของภูมิภาค

รัฐบาลไทยรักไทยภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้เสนอแนวความคิดเรื่องผู้ว่าฯ ซีอีโอ เนื่องจากต้องการที่จะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในระบบราชการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการไร้ประสิทธิภาพ การไร้ประสิทธิผล การขาดระบบการจัดเก็บข้อมูลที่ดีเพื่อใช้ในการตัดสินใจ การขาดการประสานงานในการดูแลภาพรวมของงานในจังหวัด (หรือการขาดเจ้าภาพในการบริหารจัดการจังหวัดโดยรวม) การติดอยู่กับรูปแบบการบริการองค์กรแบบเดิมที่เป็นระบบการจัดองค์กรตามหน้าที่ (functioning organisation) ซึ่งทำให้เกิดการทำงานแบบหน้าที่ใครหน้าที่มัน โดยไม่มีการดูผลที่ออกมาแบบองค์รวม หรือแบบบูรณาการ การมีวัฒนธรรมองค์กรที่ล่าช้า การขาดการมีส่วนร่วมจากตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ และการขาดการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค³²

ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ ทำให้การนำเอานโยบายของรัฐไปปฏิบัติในระดับภูมิภาค และการบริหารราชการในระดับภูมิภาคในตัวเองไม่มีประสิทธิภาพ และยังเมื่อระบบราชการต้องเผชิญกับกระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งมีเรื่อง "ความเร็ว" (speed) ซึ่งเกิดขึ้นในเวลาจริง (real time) และมีผลต่อตัวเราแบบทันทีทันใด (เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา 2548ก, 16-17) เป็นปัจจัยสำคัญด้วยแล้ว ยังต้องทำให้มีการปรับปรุงการบริหารจัดการในระบบราชการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยแนวทางการแก้ไขหลักของพ.ต.ท.ทักษิณ คือ การนำเอาแนวความคิดในการบริหารจัดการทางภาคธุรกิจเข้ามาประยุกต์ใช้ปรับปรุงรูปแบบของการจัดองค์กรตามหน้าที่ในแบบเดิม ประเด็นในเรื่องการตอบสนองของระบบที่มีประสิทธิภาพจะเป็นแก่นของการถกเถียงที่สำคัญอันหนึ่งในเรื่องขององค์กรที่เป็นทางการ (Hague and Harrop 2004, 290)

³¹ เนื่องจากคำว่า bureaucracy มีนัยที่สามารถเข้าใจได้ 2 ความหมาย ในความหมายแรกคือความหมายที่พิชฌุ เสงี่ยมพงษ์ (2546) ใช้ตามความหมายของ Max Weber โดยแปลว่า "องค์กรที่เป็นทางการ" ส่วนความหมายที่สองคือ "ระบบราชการ" ซึ่งความหมายแรกจะเป็นหน่วยงานที่มีองค์กรเป็นทางการสูงในความหมายที่กว้าง ซึ่งมีความหมายครอบคลุมได้ทั้งในภาคเอกชน (เช่น ธนาคารหรือบริษัทใหญ่ ๆ) ในองค์กรระหว่างประเทศ (เช่น ในระบบของสหประชาชาติ) หรือในภาครัฐ (ซึ่งได้แก่ ระบบราชการตามความหมายที่สอง) ดังนั้น คำว่าระบบราชการตามความหมายที่สองจึงเป็นเพียงแค่องค์กรที่เป็นทางการในภาครัฐเท่านั้น โดยผู้วิจัยจะใช้คำ 2 คำนี้แตกต่างกันไปในแต่ละความหมายดังที่ได้กล่าวไปแล้ว

³² โปรดดูรายละเอียดใน ภาคที่ 2 ใน ปราน พิสิฐเศรษฐการ (2547)

สิ่งที่งานวิจัยนี้พยายามเสนอ คือ การค้นคว้า และนำเสนอหน่อความคิดในแง่มุมมองของสังคม วัฒนธรรมและการเมืองขององค์กรที่เป็นทางการ เพื่อนำมาเปรียบเทียบและประเมินแนวความคิดเรื่อง ผู้ว่าฯ ซีอีโอและประเมินการนำเอาหลักความคิดนี้ไปปฏิบัติ ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาต่อไปว่า หลักการต่าง ๆ ที่รัฐบาลเสนอมา ซึ่งเป็นเรื่องที่ดีแล้วดีนั้น จะประสบความสำเร็จเพียงใดเมื่อถูกนำไปใช้ ในทางปฏิบัติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ งานวิจัยส่วนนี้ จะเป็นข้อถกเถียงในเชิงหลักความคิดที่จะเป็น แนวทางสำหรับที่จะนำไปใช้ศึกษาในการวิจัยภาคสนามในการประเมินเรื่องผู้ว่าฯ ซีอีโออีกทีหนึ่ง

ประเด็นหลักของข้อถกเถียงคือ การนำแนวทางทางธุรกิจมาใช้ในการบริหารจัดการสาธารณะ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพนั้น จะสามารถทำได้จริงหรือไม่ มีข้อดีและข้อเสียอย่างไร และที่สำคัญคือจะสามารถข้ามพ้นแรงเหวี่ยงทางสังคมและวัฒนธรรมที่มีอยู่ในระบบราชการหรือไม่และอย่างไร และ จำเป็นหรือไม่ที่เราต้องศึกษาองค์กรที่เป็นทางการโดยมีมิติของสังคมวัฒนธรรมนอกเหนือจากมิติที่มุ่งเน้น แต่ในเรื่องขององค์กร (organisation) อย่างไรก็ตาม มิใช่ว่ามิติทางด้านองค์กรไม่มีความสำคัญ เพราะในงานวิจัยนี้ก็ให้ความสำคัญกับด้านนี้ และได้เสนอว่าเมื่อองค์กรที่เป็นทางการถูกสถาปนาเป็นระบบ (bureaucracy as a system) ขึ้นมาแล้ว มันมีแนวโน้มที่จะเป็น juggernaut³³ ที่บ่อยครั้งจะมีทิศทางของมันเอง ซึ่งก็เป็นประเด็นหลักอันหนึ่งที่น่าสนใจว่า รัฐบาลไทยรักไทยจะสามารถควบคุม juggernaut ตัวนี้ผ่านผู้ว่าฯ ซีอีโอได้หรือไม่

ประเด็นที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่งในการศึกษาองค์กรที่เป็นทางการ โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นระบบราชการคือ การศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้คงจะแยกไม่ออกจากคำถามเกี่ยวกับการเมือง ซึ่งเป็นคำถามว่าใครได้อะไร เมื่อไร และอย่างไร กล่าวคือเมื่อมีการใช้ผู้ว่าฯซีอีโอแล้วใครจะได้ประโยชน์อะไร ประโยชน์จะตกอยู่ที่ประชาชนตามที่รัฐบาลอ้างหรือไม่ เพียงไร เมื่อเทียบกับประโยชน์ที่จะตกอยู่กับรัฐบาล ซึ่งจะไปเกี่ยวข้องกับเรื่องการกระจายอำนาจว่า จริง ๆ แล้ว นโยบายเรื่องผู้ว่าฯซีอีโอเป็นการกระจายอำนาจเข้าไปในท้องถิ่นมากขึ้น และโดยให้ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐมีส่วนในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนมากขึ้น หรือเป็นเพียงแค่การรวบอำนาจเข้าสู่ตัวนายกรัฐมนตรี³⁴

งานวิจัยนี้ จะแบ่งออกเป็น 2 ส่วนหลักคือ

1. การศึกษาไปที่จุดเริ่มต้นของแนวคิดเรื่ององค์กรที่เป็นทางการ โดยศึกษาดูในด้านที่เป็นกระแสหลักคือในแง่ของระบบองค์กร อย่างไรก็ตาม จะได้มีการนำเสนอเพิ่มเติมน้ำจืดน้ำใจของคนเข้าไปในองค์กรที่เป็นทางการ เพื่อไม่ให้เป็นการศึกษาองค์กรที่เป็นทางการแบบลดความเป็นคน (dehumanised bureaucracy) กล่าวคือจะมีมิติทางด้านสังคมวัฒนธรรม และด้านของการเมืองเพิ่มเติม

³³ คำว่า juggernaut มาจากภาษาฮินดู Jagannāth ซึ่งหมายถึงพระกฤษณะ คำ ๆ นี้ถูกนำมาใช้เป็นอุปมาอุปไมยของรถคันใหญ่ที่วิ่งเหยาะไปมา โดยควบคุมไม่ได้ ดังนั้นจึงถูกนำมาใช้แทนที่ความหมายของสิ่งที่ในบางครั้งควบคุมไม่ได้ ไม่เชื่อ หรือพยศ ทั้งนี้ เนื่องจากในแต่ละปีที่พระกฤษณะนั่งรถยักษ์ของตนเองมาตามท้องถนน รถคันนี้จะวิ่งแคว่งไปมาและบดทำลายผู้ที่อยู่ตามท้องถนน

³⁴ ผู้วิจัยตั้งข้อเสนอนี้ว่า การแบ่งแยกมิติด้านองค์กรออกจากมิติทางสังคมวัฒนธรรมและการเมืองนั้น เป็นการแบ่งในเชิงวิเคราะห์ (analytical) เท่านั้น กล่าวคือเป็นการแบ่งตามการให้น้ำหนักที่มีต่างกันในแต่ละมิติ เพราะในความเป็นจริงแล้วการศึกษาเรื่ององค์กรที่เป็นทางการและระบบราชการจะแยกมิติต่าง ๆ ออกจากกันได้ลำบาก

2. ศึกษาอ่อนรอยความคิดเรื่องผู้ว่าฯ ซีอีโอของรัฐบาลทักษิณว่า มีเป้าหมายเกี่ยวกับระบบราชการอย่างไร และจุดใดคือสิ่งที่รัฐบาลต้องการจะปรับปรุงและแก้ไข และในขณะเดียวกัน ก็จะมีการประเมินเชิงความคิดที่มีต่อเรื่องผู้ว่าฯ ซีอีโอ โดยจะนำหน้าหรือความคิดเรื่ององค์กรที่เป็นทางการในมิติต่าง ๆ ไปใช้วิเคราะห์ศึกษาแนวความคิดเรื่องผู้ว่าฯ ซีอีโอ

โดยจะมีการตั้งคำถามว่า ความคิดของรัฐบาลนั้นติดอยู่กับกรอบของการศึกษาที่เป็นแต่เรื่องทางองค์กรหรือไม่ และได้มีการคำนึงถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างมิติทางองค์กรกับมิติทางสังคมวัฒนธรรมในองค์รวมหรือไม่ ซึ่งก็จะเป็นคำถามที่กลับมาอ่อนถาม พ.ต.ท.ทักษิณว่า เวลาพูดถึงเรื่องทางวัฒนธรรมนั้นหมายถึงอะไรกันแน่ และถ้าเป็นดังนี้แล้ว การแก้ไขปัญหาในระบบราชการของรัฐบาลจะส่งผลได้ในระดับใด ถ้ารัฐบาลยังติดอยู่กับกรอบของการแก้ไขปัญหาระบบราชการที่มีแต่มิติทางองค์กรอยู่

นอกจากนี้ ถึงแม้จะมีการนำเทคนิคการบริหารงานจากทางภาคธุรกิจเข้ามาใช้ในการบริหารจัดการทางภาครัฐ แต่ก็อาจจะยังอยู่ในกรอบเดิม หรือกรอบของกรงเหล็กแห่งการให้เหตุผลของยุคสมัยใหม่ (modernity) ซึ่งไม่สามารถทำให้หลุดออกจากกรงเหล็กของการให้เหตุผลแบบองค์กรที่เป็นทางการ (iron cage of bureaucratic rationality) ได้ ยิ่งไปกว่านั้นการใช้เทคนิคต่าง ๆ จากทางธุรกิจเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น อาจเป็นการทำให้ประเด็นทางการเมืองหายไป (depoliticised) จากเรื่องผู้ว่าฯ ซีอีโอ เพราะถนนทุกสายจะมุ่งสู่แต่เรื่องทางเทคนิค ดังนั้น งานวิจัยนี้จะเป็นการดึงนำเอาคำถามเกี่ยวกับการเมืองว่าใครได้ใครเสียในเรื่องนี้อย่างไร ให้กลับเข้ามาเป็นวาระของการวิจัย

ทั้งนี้ โดยหวังว่าจะเป็นแนวทางทางด้านมโนทัศน์สำหรับใช้ในการทำวิจัยในภาคสนามในการประเมินการนำเอาหลักความคิดผู้ว่าฯซีอีโอไปใช้ในราชการส่วนภูมิภาคต่อไป

องค์กรที่เป็นทางการ: มิติทางองค์กร สังคมวัฒนธรรม และการเมือง

ย้อนกลับสู่รากของความคิด: Max Weber กับองค์กรที่เป็นทางการในมิติทางองค์กร (organisation)

คงจะเป็นไปไม่ได้ถ้าใครจะศึกษาเรื่ององค์กรที่เป็นทางการอย่างถี่ถ้วนแล้ว จะไม่มีการอ้างอิงไปถึง Weber แม้ว่า Weber ไม่ได้คิดคำนี้ขึ้นมา (คำว่า bureaucracy มีในประเทศฝรั่งเศสตั้งแต่ต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19) แต่เขาก็ได้รับการยอมรับว่าเป็นคนที่ให้กำเนิดการศึกษาในเรื่องนี้ (Marshall 1998, 48) โดยองค์กรที่เป็นทางการจะมีลักษณะของการเป็นองค์กร (organisation) ที่มีชั้นการบังคับบัญชาและมีการติดต่อสื่อสารไปตามระบบชั้นบังคับบัญชานี้ งานแฟ้มและเอกสารที่เป็นความลับ การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจนโดยกฎและข้อบังคับต่าง ๆ และมีการแบ่งแยกเรื่องที่เป็นราชการออกจากส่วนตัว โดยพนักงานในองค์กรที่เป็นทางการนี้ จะต้องถือว่าเป็นงานอาชีพ (vocation) และจะถูกแต่งตั้งจากผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ที่สูงขึ้นไป (มากกว่ามาจากการเลือกตั้ง) และจะมีตำแหน่งและวาระการทำงานที่มั่นคงและเป็นที่ยอมรับ มีเงินเดือนประจำและมีบำเหน็จบำนาญ และจะมีความรู้สึกในการสังกัดกับหน่วยงานของตนเอง (Gerth and Mills 1991, 198-204; อ้างใน Marshall 1998, 48-49)

Weber ได้ให้คุณลักษณะสำคัญ 6 ประการขององค์กรที่เป็นทางการไว้ว่า

1. หลักของอำนาจที่เป็นทางการตามกฎหมายที่แน่ชัด ทั้งนี้ จะมีกฎหรือกฎหมายหรือระเบียบในการบริหารเป็นตัวกำหนด
2. หลักของการมีสายการบังคับบัญชาเป็นชั้น ๆ ที่มีการสั่งงานจากผู้ที่อยู่ในตำแหน่งสูงกว่าไปยังผู้ที่มีตำแหน่งต่ำกว่า
3. มีการจัดการแบบสำนักงานสมัยใหม่ซึ่งขึ้นอยู่กับงานเอกสารและแฟ้มเอกสาร (the files) และจะต้องแยกเรื่องที่เป็นส่วนตัวออกจากเรื่องทางสาธารณะ
4. ในการจัดการในเรื่องงาน ต้องดำเนินโดยระบบที่ทันสมัยโดยผู้ชำนาญที่ได้รับการอบรมมาอย่างดี
5. เจ้าหน้าที่งานจะทำงานตามหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ
6. การบริการงานจะดำเนินตามกฎหมายเกณฑ์ที่มีอยู่ โดยกฎหมายเหล่านี้จะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ง่ายและจะเป็นกฎหมายที่มีความครอบคลุม และสามารถจะเรียนรู้ได้ (Gerth and Mills 1991, 196-198)³⁵

พิชญ์ เสงี่ยมพงษ์ (2546, 36) ได้เสนอว่า สำหรับ Weber แล้ว ลักษณะต่าง ๆ เหล่านี้เป็นคุณสมบัติขององค์กรที่เป็นทางการในอุดมคติ (ideal type) ที่เป็นต่อการบริหารจัดการองค์กรขนาดใหญ่ที่มีการเจริญเติบโต ขยายขอบข่ายงานกว้างขวางออกไปภายในสังคมสมัยใหม่ที่มีความซับซ้อนกว่าสังคมในอดีต ทำให้การบริหารจัดการองค์กรต้องซับซ้อนตามไปด้วย Weber ได้พิจารณาองค์กรที่เป็นทางการนี้ทำให้เกิดการบริการที่มีประสิทธิภาพ มีเหตุมีผล (Hague and Harrop 2004, 291) และมีความเหนือกว่าองค์กรอื่น ๆ ที่เคยมีมา โดยให้เหตุผลว่าระบบนี้เป็นระบบที่แม่นยำ รวดเร็ว ชัดเจน มีงานเอกสารที่ดี ต่อเนื่อง รอบคอบ มีเอกภาพ การสั่งงานที่เข้มงวด ลดความขัดแย้ง และลดความสิ้นเปลืองทางด้านบุคคลและวัสดุ (Gerth and Mills 1991, 214)

ตรรกะสำคัญขององค์กรที่เป็นทางการคือการสร้างระบบที่มีการปฏิบัติที่ไม่มีเรื่องส่วนตัวมาเกี่ยวข้อง ดังนั้น ในองค์กรที่เป็นทางการอย่างสมบูรณ์จะมีการดำเนินการต่าง ๆ โดยคิดว่าคน (people) นั้น เป็นเพียงแคกรณี ๆ หนึ่งเท่านั้น (case) (Rose 1989, 28) ดังที่ Weber เสนอไว้ว่าการทำกิจกรรมต่าง ๆ ในองค์กรที่เป็นทางการนี้ คือ การทำกิจกรรมตามการคิดคำนวณตามกฎหมายเกณฑ์ (calculable rules) โดยไม่คำนึงถึงตัวบุคคล (Gerth and Mills 1991, 215) ซึ่งเท่ากับเป็นการแสดงให้เห็นว่า องค์กรที่เป็นทางการได้ลดน้ำใจดิ้นน้ำใจของความเป็นคนลงไป

จุดนี้ องค์กรที่เป็นทางการได้ถูกโยงเข้ากับการให้เหตุผลแบบองค์กรที่เป็นทางการ (rationality of bureaucracy) ซึ่งเป็นเหตุที่ทำให้องค์กรที่เป็นทางการมีประสิทธิภาพ การให้เหตุผลในลักษณะนี้คือ การเพิ่มขีดความสามารถทางด้านประสิทธิภาพเชิงเทคนิค (technical efficiency) ให้สูงสุด ซึ่งทำได้เพราะกฎหมายต่าง ๆ ในองค์กรที่เป็นทางการจะบ่งชี้ถึงวิธีการที่เหมาะสมที่จะไปสู่เป้าหมาย โดยมีพื้นฐาน

³⁵ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน พิชญ์ เสงี่ยมพงษ์ (2546) ซึ่งได้อ้างไปถึงงานของ Richard Daft ที่ได้ศึกษาความคิดของ Weber

อยู่บนความรู้ทางเทคนิคที่จะนำไปในทิศทางที่ทำให้พฤติกรรมของคนในองค์กรมีประสิทธิภาพสูงสุด (Abercrombie, Hill and Turner 2000, 33)³⁶

ในจุดนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า แม้ระบบราชการไทยจะไม่ได้มีลักษณะเป็นแบบอุดมคติตามแบบองค์กรที่เป็นทางการตามที่ Weber เสนอไว้ทั้งหมด แต่ก็มีพัฒนาการที่มีลักษณะใกล้เคียง แต่ผลที่ระบบราชการไทยได้สร้างตามมาก็จะมีลักษณะของการให้เหตุผลแบบองค์กรที่เป็นทางการเหมือนกัน ยิ่งไปกว่านั้น จะมีผลตามมาในแง่ลบในลักษณะเดียวกัน ดังที่จะกล่าวถึงต่อไปในตอนท้ายของส่วนนี้³⁷

การที่เราจะเข้าใจความคิดของ Weber ได้นี้ เราต้องย้อนมองไปดูประวัติศาสตร์ในช่วงก่อนหน้านั้นที่มีรูปแบบขององค์กรและการบริหารองค์กรว่าเป็นอย่างไร Weber ได้นำเอาความคิดเรื่ององค์กรที่เป็นทางการของตนมาจากความคิดเรื่องประสิทธิภาพในการบริหารงานของกองทัพปรัสเซีย (Prussia army) (Hague and Harrop 2004, 301) โดยมักนำไปศึกษาเปรียบเทียบกับองค์กรทางสังคมของราชสำนัก (Gerth and Mills 1991, 214; Hague and Harrop 2004, 291) และชี้ให้เห็นว่ามีการแปรรูปโดยการทำให้ลดความเป็นส่วนตัวของการบริหารในราชสำนักและเปลี่ยนเป็นบริการสาธารณะ (Hague and Harrop, 2004, 291) ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจว่าทำไมเขาถึงคิดว่าองค์กรที่เป็นทางการของเขานั้นมีประสิทธิภาพมาก ทั้งนี้ก็เพราะว่า องค์กรที่เป็นทางการนี้เป็นองค์กรที่มีความทันสมัยสูงสุดในยุคของการศึกษาของ Weber นั่นเอง

ในแง่รวมแล้วจะเห็นได้ว่า สิ่งที่ Weber เสนอ คือ การจุดประกายการศึกษาเกี่ยวกับองค์กรสมัยใหม่ที่มีความซับซ้อนและมีการพัฒนาตามสังคมยุคสมัยใหม่ (modernity) ซึ่งเป็นสังคมที่มีความซับซ้อนสูง จริง ๆ แล้วนอกความคิดเรื่ององค์กรที่เป็นทางการของ Weber ก็คือนอกความคิดที่ถูกเสนอควบคู่และเชื่อมโยงกับกับพัฒนาการของรัฐสมัยใหม่ (modern state) (Hague and Harrop 2004, 291) ซึ่งเป็นตัวแทนอันโดดเด่นที่สุดอันหนึ่งของพัฒนาการของความซับซ้อนตามสังคมที่ซับซ้อนของยุคสมัยใหม่ ดังนั้น จึงแสดงให้เห็นด้วยว่าองค์กรที่เป็นทางการก็คือผลผลิตอันหนึ่งของยุคสมัยใหม่เหมือนกับตัวรัฐสมัยใหม่นั้นเอง

ทั้งองค์กรที่เป็นทางการและรัฐสมัยใหม่มีส่วนเกี่ยวข้องกันอย่างมากเพราะ Weber พิจารณาว่ารัฐสมัยใหม่นั้นคือ ชุมชนของมนุษย์ที่สามารถอ้างถึงการผูกขาดความชอบธรรมในการที่จะใช้กำลังทางกายภาพในเขตแดนในเขตแดนหนึ่ง (Gerth and Mills 1991, 78; อ้างใน เอก ตังทรัพย์วัฒนา 2547, 108) ในการที่รัฐจะทำได้ดังนี้ รัฐจะต้องเป็นคนที่สามารถครอบงำเหนือคนอื่นได้ โดยจะสามารถใช้ความรุนแรงที่มีความชอบธรรม (legitimate violence) เป็นพลังหนุนหลังอยู่ (Gerth and Mills 1991, 78;

³⁶ อย่างไรก็ตาม Abercrombie, Hill and Turner ได้อธิบายเพิ่มเติมด้วยว่า rationality of bureaucracy ได้ถูกวิเคราะห์ในความหมายที่ใกล้เคียงกันว่าเป็น ระบบของการควบคุมทางสังคมหรืออำนาจหน้าที่มีผลบังคับใช้ (authority) ซึ่งถูกยอมรับโดยสมาชิกในสังคม เพราะฉะนั้นเห็นว่ากฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่มีอยู่นั้นมีเหตุผล เป็นธรรม และไม่ลำเอียง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นระบบของสิ่งที่มีคุณค่าแบบเหตุผลเชิงกฎหมาย ('legal-rational' value system) (Abercrombie, Hill and Turner 2000, 33)

³⁷ ผู้วิจัยขอขอบคุณ อาจารย์ ดร.ศุภมิตร ปิตพิพัฒน์ ในการตั้งคำถามซึ่งนำมาซึ่งการทำให้ประเด็นนี้ชัดเจนขึ้น

อ้างใน เอก ตังทฤษฎีพัฒนา 2547ก, 108) Weber ได้เสนอต่อไปว่า ในการที่รัฐจะครอบงำเหนือคนอื่น (domination) ได้ จะต้องมีเป็นคนที่เป็นเจ้าของกลไกหรือวิธีการบริการ (administrative means) (Gerth and Mills 1991, 81) กล่าวคือ ในการที่รัฐจะเกิดการครอบงำ (หรือการใช้อำนาจจากสถาบันและที่มีความชอบธรรม) ได้นั้น รัฐจะต้องมีเครื่องมือในการบริหาร และองค์กรที่เป็นทางการจะเป็นเครื่องมือนี้ ภายใต้กรอบของการมีอำนาจหน้าที่แบบเหตุผลเชิงกฎหมาย (rational-legal) (Marshall 1998, 48)

อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาเกี่ยวกับองค์กรที่เป็นทางการต่อมาได้พบว่าองค์กรที่เป็นทางการของ Weber นั้นไม่มีประสิทธิภาพอย่างที่คิด Robert K. Merton แสดงให้เห็นว่า องค์กรที่เป็นทางการมักจะเกิดสภาพที่ไม่ยืดหยุ่นเพราะมีผลที่ไม่คาดหมายเกิดขึ้นมากมาย โดยเกิดขึ้นมาจากโครงสร้างขององค์กรที่เป็นทางการเอง (อ้างใน Abercrombie, Hill and Turner 2000, 34) นอกจากนี้ เจ้าพนักงานยังอาจจะติดอยู่กับกฎเกณฑ์ต่าง ๆ จนเป็นนิสัยและทำให้กฎต่าง ๆ เหล่านี้มีความสำคัญกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งจะทำให้เกิดการไร้ประสิทธิภาพอันเนื่องมาจากกฎต่าง ๆ เหล่านี้ ไม่ได้เป็นตัวกำหนดวิธีการที่มีประสิทธิภาพ ยกตัวอย่างเช่น ถ้าสภาพการณ์ต่าง ๆ เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น กฎต่าง ๆ เหล่านี้ก็จะล้าสมัยทันที (Abercrombie, Hill and Turner 2000, 34) ในจุดนี้จึงเท่ากับว่า วิธีการขององค์กรที่เป็นทางการได้กลายมาเป็นเป้าหมายเสียเอง (Marshall 1998, 49) ซึ่งประเด็นนี้เป็นประเด็นหนึ่งที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ได้ตระหนักถึง และต้องการที่จะแก้ไข ดังที่จะได้กล่าวต่อไป

ยิ่งไปกว่านั้น ผู้ใต้บังคับบัญชามักจะทำตามคำสั่งแม้ว่าคำสั่งนั้นจะไม่ถูกต้อง ในขณะที่การแบ่งงานกันตามความชำนาญเฉพาะด้านมักจะทำให้เกิดมุมมองที่แคบลง ทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ และเจ้าพนักงานที่อยู่ในแต่ละหน่วยงาน ก็จะมีความรู้สึกติดอยู่กับหน่วยงานของตน และสร้างแต่ผลประโยชน์ให้กับกลุ่มของตน (Abercrombie, Hill and Turner 2000, 34) องค์กรที่เป็นทางการจะสร้าง "วงจรรูปทาว์" ของตัวเองขึ้นมา โดยที่องค์กรประกอบทางโครงสร้างต่าง ๆ ขององค์กรจะมีอิทธิพลต่อกันและกันและนำไปสู่การสร้าง ความชำนาญเฉพาะ (specialisms) ใหม่ ๆ ขึ้นมา (Rose 1983, 28)

กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เจ้าพนักงานระดับสูงในองค์กรที่เป็นทางการจะรู้สึกว่าจะเกิดความไม่รัดกุมเกิดขึ้น แต่โดยตัวระบบแล้ว คนเหล่านี้จะไม่ได้รับการอนุญาตให้ใช้การกระทำส่วนตนตามอำเภอใจในการจัดการกับสิ่งที่ตนเองคิดว่าจะทำให้เกิดปัญหากับเป้าหมายขององค์กร ดังนั้น คนเหล่านี้จะสร้างกฎเกณฑ์เพิ่มขึ้นเพื่อที่จะควบคุมคนในระดับล่างลงไป และการเพิ่มกฎเกณฑ์เหล่านี้เป็นการทำให้องค์กรไม่ยืดหยุ่นมากขึ้นแต่ก็ไม่สามารถที่จะควบคุมคนที่อยู่ข้างล่างได้ ดังนั้น องค์กรที่เป็นทางการจึงทั้งไร้ประสิทธิภาพและไร้ประสิทธิผล แต่ในขณะเดียวกันกลับไปสร้างการควบคุมทางสังคมให้เพิ่มขึ้น (Crozier อ้างใน Abercrombie, Hill and Turner 2000, 34) และถ้าเรามองในภาพรวมแล้วจะเห็นได้ว่า วงจรรูปทาว์ในองค์กรที่เป็นทางการนี้ ไม่ได้สร้างการควบคุมทางสังคมให้แต่เฉพาะเจ้าหน้าที่ในองค์กรเท่านั้น แต่การควบคุมนี้มาถึงประชาชนทั่วไปด้วย เพราะอย่างน้อยคนที่จะต้องมีติดต่อกับและขอบริการจากองค์กรที่เป็นทางการก็จะต้องอยู่ในกรอบของกฎระเบียบที่ต้องเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ นี้ด้วย ประเด็นเรื่องประสิทธิภาพขององค์กรที่เป็นทางการนี้จะเป็นประเด็นหลักในการถกเถียงเกี่ยวกับองค์กรที่เป็นทางการ (Hague and Harrop 2004, 290) ซึ่งก็เป็นประเด็นที่ควรจะได้รับแก้ไขตามแนวความคิดเรื่องผู้ว่าฯ ซีอีโอของรัฐบาลเช่นกัน

ได้มีการนำเสนอวิธีการการแก้ไขปัญหขององค์กรที่เป็นทางการดังที่ได้กล่าวมานี้ โดยการนำเอาแนวความคิดทางด้านธุรกิจมาใช้ และวิธีการนี้ก็ได้นำเข้ามามีอิทธิพลต่อการศึกษาในรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งเรียกกันว่า แนวทางการบริการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (new public management – NPM) แนวความคิดนี้เกี่ยวข้องกับเรื่องผู้ว่าฯ ซีอีโอ เพราะได้ถูกนำมาใช้ในเรื่องผู้ว่าฯ ซีอีโอในแง่ของการนำเอาเทคนิคหรือวิธีการบริหารจัดการของทางด้านธุรกิจมาใช้ ดังที่เป็นอุปมาอุปไมยว่า ถ้าตัวแบบขององค์กรที่เป็นทางการของ Weber มีพื้นฐานความคิดมาจากประสิทธิภาพของกองทัพปรัสเซีย แนวคิดเรื่อง NPM ซึ่งถูกนำเสนอ โดย Osborne and Gaebler คือ สิ่งที่ได้รับแรงบันดาลใจจากโลกทางธุรกิจของสหรัฐอเมริกา (Hague and Harrop 2004, 301)

โดยเนื้อแท้แล้ว การบริการจัดการสาธารณะแนวใหม่ก็คือการวิพากษ์แนวความคิดเรื่ององค์กรที่เป็นทางการในมิติทางด้านองค์กรของ Weber นั่นเอง โดยมีหลักอยู่ที่การนำจิตวิญญาณของการเป็นผู้ประกอบการมาใช้ในการเปลี่ยนรูปแบบของภาคสาธารณะ กล่าวคือ เป็นการนำเรื่องทางธุรกิจเข้ามาใช้ในระบอบราชการนั่นเอง ทั้งนี้ เพื่อสร้างระบบการจัดการในลักษณะของ managerialism ซึ่งเน้นในถึงการสร้างความยืดหยุ่นในการบริหารของข้าราชการโดยมีผลของการดำเนินการเป็นที่ตั้ง ซึ่งจะเป็นการลบล้างองค์กรที่เป็นทางการแบบ Weber ที่ติดอยู่กับกฎระเบียบต่าง ๆ การบริการจัดการสาธารณะแนวใหม่นี้ได้รับการพิจารณาว่าเป็นรัฐประศาสนศาสตร์แห่งคริสต์ศตวรรษที่ 21 และได้ทำให้ตัวแบบของ Weber กลายเป็นประวัติศาสตร์ไป จนกล่าวได้ว่ารัฐประศาสนศาสตร์ (public administration) นั้นได้ถูกทดแทนโดยการจัดการภาคสาธารณะ (public management) (Hague and Harrop 2004, 301-302) ในลักษณะนี้จะเห็นได้ว่า แนวความคิดในเรื่องผู้ว่าฯ ซีอีโอก็คือการดำเนินการตามแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการสาธารณะแนวใหม่นี้เอง

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเสนอว่าการนำแนวทางทางด้านธุรกิจมาใช้ในการแก้ไขปัญหาระบบองค์กรในราชการไทยนั้น แม้เป็นแนวทางที่น่าสนใจและน่าทดลอง แต่ก็ไม่ใช่เรื่องที่จะทำได้ง่าย ๆ ทั้งนี้ เพราะองค์กรที่เป็นทางการนั้นจะมีลักษณะของการเป็น juggernaut ดังที่จะได้ศึกษาต่อไปนี้

Zygmunt Bauman ได้ทำการศึกษาองค์กรที่เป็นทางการและผลกระทบต่อสังคมในบริบทของการสังหารล้างเผ่าพันธุ์ชาวยิวในสงครามโลกครั้งที่ 2 (Holocaust) และได้แสดงให้เห็นปัญหาในองค์กรที่เป็นทางการดังที่ได้กล่าวไว้ข้างบน นอกจากนี้ เขายังบ่งชี้ว่าองค์กรที่เป็นทางการได้สร้างสถานะของ juggernaut ขึ้นมา โดยเขาได้ชี้ให้เห็นว่าคุณลักษณะขององค์กรที่เป็นทางการ 3 อย่างที่มีส่วนในการสร้างปัญหาขึ้นมาซึ่งได้แก่

1. การแบ่งงานกันทำตามรายละเอียด (meticulous functional division of labour) ซึ่งเกี่ยวข้องกับสายการบังคับบัญชาและการนำไปสู่การสร้าง ความชำนาญเฉพาะที่เกินเลย (over-specialisation) ลักษณะนี้ทำให้เกิดระยะห่างหรือช่องว่างระหว่างงานตามหน้าที่ในแต่ละส่วนกับผลรวมของงานที่ออกมาโดยรวม

2. การทดแทนความรับผิดชอบทางศีลธรรมโดยความรับผิดชอบทางเทคนิค (the substitution of technical for moral responsibility) การทดแทนในลักษณะนี้แสดงให้เห็นว่า เกิดอาการ "ลืม" ว่าการกระทำทางเทคนิคในตัวมันเองนั้น เป็นเพียงแค่วิธีการที่จะไปสู่จุดหมายเท่านั้น องค์กรที่เป็นทางการลืมเป้าหมายในเบื้องต้นของตนเองและไปเน้นอยู่ที่วิธีการ หรือกล่าวได้ว่าวิธีการกลายเป็นเป้าหมายเสียเอง ดังนั้น เรื่องทางศีลธรรมจะถูกทำให้ไม่เกี่ยวข้อง (irrelevance) กับการดำเนินการขององค์กรที่เป็นทางการ ในขณะที่ความสำเร็จทางเทคนิคจะถูกให้ความสำคัญ

3. การลดค่าของความเป็นคนในการดำเนินการขององค์กรที่เป็นทางการ (dehumanisation of the objects of bureaucratic operation) หมายถึงสิ่งต่าง ๆ ที่องค์กรที่เป็นทางการดำเนินการนั้น จะถูกลดค่าลงให้เป็นเรื่องที่ไม่เป็นการส่วนตัว และเหลือเพียงแค่ชุดของการวัดค่าเชิงปริมาณ และในขณะเดียวกันก็เป็นการหลีกเลี่ยงเรื่องทางคุณภาพ การลดค่าของสิ่งต่าง ๆ ในการดำเนินการขององค์กรที่เป็นทางการนี้ ทำให้มนุษย์สูญเสียลักษณะเฉพาะของตน มนุษย์จะถูกลดคุณค่าลงเพราะแทนที่จะมีการให้เหตุผลถึงมนุษย์โดยโยงไปถึงเรื่องที่เป็นจริยธรรมซึ่งเป็นเรื่องทางคุณภาพ แต่การดำเนินการขององค์กรที่เป็นทางการกลับไปให้เหตุผลกับเรื่องที่เป็นตัวเลขเชิงปริมาณ (Bauman 1989, 98-104; อ้างใน Ake Tangsupvattana 1999, 143)

Anthony Giddens ได้ศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับองค์กรที่เป็นทางการโดยเสนอว่า ลักษณะของยุคสมัยใหม่ว่ามี 2 ภาพลักษณ์ ซึ่งได้แก่

1. ภาพของกรงเหล็กของการให้เหตุผลแบบองค์กรที่เป็นทางการของ Weber ซึ่งทำให้เกิดกรอบขององค์กรที่เป็นทางการที่ไปล้อมสถาบันสมัยใหม่ต่าง ๆ

2. ภาพของยุคสมัยใหม่ในฐานะที่เป็นผีร้ายที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ แต่สามารถควบคุมได้จากมนุษย์ที่สร้างมันขึ้นมา ตัวอย่างของทุนนิยมคือตัวอย่างที่ดีตามความคิดนี้ของ Marx (1990, 137-138)

อย่างไรก็ตาม Giddens ได้เสนอว่าภาพลักษณ์เหล่านี้ควรถูกแทนด้วย juggernaut (หรือการควบคุมไม่ได้/การไม่เชื่อ/การพยศแบบเป็นครั้งคราว) ซึ่งเขาเห็นว่าเป็นเครื่องจักรที่มีพลังอยู่ในตัวเองสูง ซึ่งถ้าคนเราร่วมมือกันแล้วจะสามารถควบคุมขับเคลื่อนได้ในระดับหนึ่ง แต่มันก็สามารถที่จะพยศจากการควบคุมของเราและสามารถที่จะทำลายตัวมันเองเป็นเสี่ยง ๆ juggernaut จะทำลายผู้ที่ขวางทางมัน และในขณะที่ในบางครั้งมันมีความสม่าเสมอในทิศทาง แต่มันก็สามารถที่จะขับเคลื่อนสะเปะสะปะไร้ทิศทางอย่างที่ไม่สามารถจะคาดเดาได้ การขับเคลื่อนไม่ใช่จะมีแต่เรื่องที่สร้างปัญหา เพราะเราสามารถที่จะเร่งมันให้สามารถเป็นไปตามเป้าหมาย แต่ตราบเท่าที่สถาบันในยุคสมัยใหม่ยังคงอยู่ เราจะไม่สามารถควบคุมมันได้อย่างสมบูรณ์แบบทั้งในด้านของทิศทางและความเร็วในการเดินทาง (1990, 139)

Bauman ก็ได้ให้ความคิดเห็นในทำนองเดียวกันว่า องค์กรที่เป็นทางการนั้นไม่ได้เป็นเพียงแค่เครื่องมือซึ่งเราจะสามารถใช้ทำให้เกิดสิ่งที่ดีและสิ่งที่ไม่ดีได้เท่านั้น มันจะเคลื่อนตัวไปในทางที่มันถูกผลักให้ไป แต่มันก็เปรียบเสมือนกับการถ่วงลูกเต๋า องค์กรที่เป็นทางการมีตรรกะในการเคลื่อนตัวของมันเอง มันทำให้ปัญหาบางปัญหาได้รับการแก้ไขมาก และบางปัญหาได้รับการแก้ไขน้อย มันเหมือนไม้กวาดบิน

ของแม่มด/พอมดมีกั๊ก ที่ถ้าตั้งใจจะไปทางใดแล้วมันก็จะไป แต่มันอาจจะไปไกลเกินกว่าที่เราตั้งใจไว้ (1989, 104) และองค์ประกอบที่ทำให้องค์กรที่เป็นทางการมีลักษณะไม่เชื่ออยู่อย่างนี้ ก็คือ องค์ประกอบ 3 ประการ (การแบ่งงานกันทำตามรายละเอียด การทดแทนความรับผิดชอบทางศีลธรรม โดยความรับผิดชอบทางเทคนิค และการลดค่าของความเป็นคนในการดำเนินการขององค์กรที่เป็นทางการ) ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างบนนั่นเอง

ดังนั้น เหมือนกันกับยุคสมัยใหม่ องค์กรที่เป็นทางการจึงเปรียบเสมือนเป็น juggernaut ที่ไม่สามารถควบคุมได้อย่างสมบูรณ์ เพราะในฐานะที่เป็นองค์กรทางสังคมหรือสถาบันทางสังคม มันจะมีตรรกะในการดำเนินการของตัวมันเองอยู่ในระดับหนึ่ง ความซับซ้อนทางโครงสร้างต่าง ๆ ภายใต้ระบบที่ถูกสถาปนาขึ้นมา จะทำให้มันเป็นระบบที่เป็นอิสระจากตัวมนุษย์พอควร และถ้าเรานำเอาทฤษฎีการก่อตัวของโครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม (structuration theory) ของ Giddens มาประยุกต์ใช้อธิบาย ก็ให้เห็นได้ว่า องค์กรที่เป็นทางการในฐานะที่เป็นสถาบันนั้น จะอยู่ในด้านของโครงสร้างทางสังคม ซึ่งแม้ว่ามนุษย์จะสร้างและผลิตซ้ำโครงสร้างทางสังคมนี้ แต่ตัวโครงสร้างทางสังคมก็จะเป็นแรงเหวี่ยง และแรงเสริมให้แก่มนุษย์ในการทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งเช่นกัน (เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา 2546ก, 374) กล่าวคือ มันจะมีตรรกะในการดำเนินการของตัวมันเองที่เป็นอิสระอยู่ในระดับหนึ่ง ในทำนองเดียวกัน ก็ไม่ได้หมายความว่า องค์กรที่เป็นทางการนั้นเป็นอิสระโดยสมบูรณ์จากตัวมนุษย์ จุดที่สำคัญก็คือ คำว่า juggernaut of bureaucracy นั้น ถูกใช้เป็นอุปมาอุปไมยเพื่อแสดงให้เห็นว่า ในบางครั้ง องค์กรที่เป็นทางการสามารถถูกควบคุมได้ แต่ในบางครั้งไม่สามารถถูกควบคุมได้ แม้การศึกษานี้จะให้ความสำคัญแก่การควบคุมให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของคนในคนหนึ่งไม่ได้ก็ตาม (Ake Tangsupvattana 1999, 143) ซึ่งก็เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์และโครงสร้างทางสังคม ในบริบทที่โครงสร้างทางสังคมมีแรงเหวี่ยงต่อการกระทำของมนุษย์มาก อย่างเช่น การศึกษาในเรื่ององค์กรที่เป็นทางการซึ่งเป็นระบบที่เหวี่ยงตัวมนุษย์นั่นเอง

จากที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าในภาพรวมแล้ว มีการเชื่อมโยงอย่างแยกไม่ออกระหว่างการใช้เหตุผล ยุคสมัยใหม่ (เพราะการใช้เหตุผลเป็นพื้นฐานของยุคสมัยใหม่) และองค์กรที่เป็นทางการ และเมื่อยุคสมัยใหม่เป็นยุคที่เป็น juggernaut หรือไม่เชื่อหรือควบคุมไม่ได้ องค์กรที่เป็นทางการที่มีลักษณะของการควบคุมไม่ได้ด้วย ในขณะเดียวกัน เราจะเห็นได้ว่า นอกจากองค์กรที่เป็นทางการจะสร้างปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างภายในของมันที่ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการในตัวระบบแล้ว เมื่อองค์กรที่เป็นทางการถูกสถาปนาเป็นระบบ (system) มันจะมีอิสระจากตัวมนุษย์ในระดับหนึ่งในลักษณะของ juggernaut ดังนั้น จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจว่า ความ "ไม่เชื่อ" ขององค์กรที่เป็นทางการนี้ จะเป็นจุดสำคัญจุดหนึ่งที่สามารถนำมาใช้ในการประเมินเรื่องผู้ว่าฯซีอีโอได้ เพราะจะเป็นแนวทางในการศึกษาว่าหลักความคิดเรื่องผู้ว่าฯ ซีอีโอ ที่มาจากการบริหารจัดการทางภาคธุรกิจตามแนวทางการบริหารจัดการสาธารณะแนวใหม่นั้น สามารถที่จะเข้าไปแก้ปัญหาของระบบราชการในฐานะที่เป็นระบบ (system) ได้ถึงในระดับแก้แค้นหรือไม่ เพราะถ้าองค์กรที่เป็นทางการ (ในฐานะที่เป็นหน่อความคิดใหญ่ที่ครอบคลุมถึงระบบราชการ) ไม่เชื่อแล้ว ก็น่าคิดว่าการนำเอาความคิดเรื่องผู้ว่าฯซีอีโอมาใช้เพื่อปรับปรุงระบบราชการนั้นสามารถจัดการกับความไม่เชื่อของระบบนี้ได้หรือไม่

องค์กรที่เป็นทางการในมิติทางสังคมวัฒนธรรม (socio-culture)

อย่างไรก็ตาม การศึกษาของ Weber ไม่ได้เป็นเพียงแค่การศึกษาที่มีแต่มิติทางด้านองค์กรเท่านั้น แต่มีมิติทางด้านสังคมวัฒนธรรมอยู่ด้วย แม้การมองในด้านนี้ของ Weber จะตรงกันข้ามกับในมิติทางองค์กร กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ Weber จะมองมิติทางด้านองค์กรเป็นเชิงบวก ในขณะที่มองมิติทางด้านสังคมวัฒนธรรมขององค์กรที่เป็นทางการในเชิงลบ ซึ่งเป็นการมององค์กรที่เป็นทางการว่าจะก่อให้เกิดกรงเหล็กของการให้เหตุผลแบบองค์กรที่เป็นทางการ (iron cage of bureaucratic rationalisation)

แนวความคิดเรื่องการให้เหตุผล (rationality/rationalisation) จะเกี่ยวข้องกับความคิด การกระทำ คน และระบบขององค์กรที่เป็นกฎหรือเป็นตรรกะซึ่งสอดคล้องกับการกระทำที่ทำให้เกิดผลที่ต้องการในทางปฏิบัติ (Outhwaite 1983, 322) และสำหรับ Weber แล้วจะเกี่ยวกับกระบวนการที่ทุก ๆ แง่มุมของการกระทำของมนุษย์จะอยู่ภายใต้การคำนวณ การวัด และการควบคุม (Abercrombie, Hill and Turner 2000, 289) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การให้เหตุผลนี้จะเป็นการให้เหตุผลเชิงเครื่องมือ (instrumental rationalisation) ที่ตัวคนจะมีการคำนวณวิธีการที่ไปสู่เป้าหมาย (means-ends calculation) ของตน ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็วัตถุหรือตัวคน จะถูกใช้เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพหรือเป็นวิธีการเพื่อบรรลุสู่เป้าหมายที่ถูกคำนวณไว้อย่างเป็นเหตุเป็นผลแล้ว (Mann 1983, 322)

แนวคิดเรื่องการให้เหตุผลนี้ โยงอยู่กับเรื่องอำนาจหน้าที่หรืออำนาจที่มีผลบังคับใช้ (authority) โดย Weber ได้แบ่งอำนาจที่มีผลบังคับใช้ออกเป็น 3 แบบคือ 1.แบบมีเหตุผลเชิงกฎหมาย (legal-rational authority) 2.อำนาจที่มีผลบังคับใช้แบบดั้งเดิม (traditional society) 3.อำนาจแบบบารมี (charismatic authority) (พิชญ์ เสงี่ยมพงษ์ 2546, 34-35) โดยการให้เหตุผลให้ผลในแบบที่ 1 จะเกี่ยวกับองค์กรที่เป็นทางการ เพราะกฎหมายจะระบุให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐในการบริหารกิจการของภาครัฐ และเป็นการบริหารจัดการตามกฎหมายระเบียบที่ชัดเจน (พิชญ์ เสงี่ยมพงษ์ 2546, 34) ซึ่งจะเป็นลักษณะของสังคมอุตสาหกรรมสมัยใหม่และการบริหารภายในรัฐสมัยใหม่ (Rose 1983, 28)

ตามความคิดของ Weber แล้ว แนวโน้มของโลกสมัยใหม่คือการเคลื่อนตัวมาสู่การให้เหตุผล ซึ่งถือว่าเป็นการปลดปล่อยโลกออกจากมายาคติ (disenchantment of the world) (Gerth and Mills 1991, 51) การให้เหตุผลให้ผลในชีวิตประจำวัน (rationalisation of everyday life) นี้จะทำให้ความลึกลับ อารมณ์ความรู้สึก และประเพณีเก่า ๆ ถูกทดแทนด้วยการคำนวณโดยใช้เหตุผล ซึ่งเป็นพื้นฐานทำให้เกิดระบบทุนนิยม รัฐที่ใช้กฎหมาย (legal state) และองค์กรที่เป็นทางการ (Marshall 1998, 550) อย่างไรก็ตาม แม้ Weber จะชี้ทิศทางการพัฒนาของสังคมว่า จะมีการเคลื่อนจากสังคมที่มีอำนาจที่มีผลบังคับใช้แบบดั้งเดิม (แบบที่ 2) และแบบบารมี (แบบที่ 3) มาสู่แบบมีเหตุผลเชิงกฎหมาย ซึ่งเป็นสังคมแบบการให้เหตุผลในชีวิตประจำวัน แต่ในส่วนที่เป็นปรัชญาความคิดแล้ว Weber ต้องการให้เกิดดุลในชั่วที่แตกต่างระหว่างสถานะของบารมี (ของผู้นำและในแง่ความรู้สึกนึกคิด) และสถานะของการให้เหตุผล (ในแบบเชิงสถาบันและแบบผลประโยชน์ทางวัตถุ) (Gerth and Mills 1991, 55) จริง ๆ แล้วความคิดของ Weber ใน

ลักษณะนี้ได้ถูกสะท้อนให้เห็นเมื่อเขาได้เสนอทางออกให้แก่ “กรงเหล็กของการให้เหตุผล (แบบองค์กรที่เป็นทางการ)” ว่าควรที่จะให้องค์ประกอบที่เป็นแบบอำนาจแบบบารมีเข้ามา แทนที่จะทำการปฏิวัติ และสถาปนารัฐสังคมนิยมเหมือนดังที่ Karl Marx เสนอ เพราะการกระทำเช่นนี้จะยิ่งทำให้เป็นการเสริมความแข็งแกร่งของกรงเหล็กเข้าไปอีก (Marshall 1998, 551)

แนวคิดเรื่องกรงเหล็กของการให้เหตุผลแบบองค์กรที่เป็นทางการ จะเป็นจุดสำคัญ สำหรับการศึกษาศาสตร์ที่เป็นทางการในมิติทางสังคมวัฒนธรรม ก่อนอื่น ผู้วิจัยต้องขออธิบายก่อนว่า แนวคิดเรื่อง “กรงเหล็ก” ของ Weber ได้พัฒนาควบคู่มากับแนวคิดเรื่องการใช้เหตุผล และดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การใช้เหตุผลเป็นฐานของการเกิดสังคมที่มีระบบและองค์กรแบบสังคมสมัยใหม่ ไม่ว่าจะเป็น ระบบทุนนิยม รัฐที่ใช้กฎหมาย และรวมถึงองค์กรที่เป็นทางการ จะเห็นได้ว่าความคิดของ Weber นี้คือการอธิบายสังคมที่เคลื่อนตัวเข้าสู่ยุคสมัยใหม่ (modernity) หรือรูปแบบของสังคมซึ่ง Talcott Parsons เห็นว่าเป็นสังคมที่มีการพัฒนาความซับซ้อนและการแบ่งงานกันทำในรูปแบบของการแตกตัวของความซับซ้อน (differentiation) ในสังคม ดังนั้น แนวคิดเรื่องกรงเหล็กที่มากับการใช้เหตุผลก็จะติดมากับระบบ สถาบันหรือองค์กรต่าง ๆ (โดยเฉพาะ) และติดมากับยุคสมัยใหม่ (โดยรวม) ประกอบกับ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การที่องค์กรที่เป็นทางการมีพัฒนาการร่วมกันมากับรัฐสมัยใหม่ ภายใต้อำนาจหน้าที่/อำนาจที่มีผลบังคับใช้แบบการให้เหตุผลเชิงกฎหมาย ด้วยเหตุนี้จึงเป็นที่มาของกรงเหล็กของการให้เหตุผลแบบองค์กรที่เป็นทางการ

แนวคิดเรื่องกรงเหล็กของการให้เหตุผลแบบองค์กรที่เป็นทางการ ซึ่งมากับการให้เหตุผลในยุคสมัยใหม่โดยรวมนั้นเป็นจุดที่ Weber มององค์กรที่เป็นทางการในแง่ร้าย ซึ่งจะต่างกับการศึกษาองค์กรที่เป็นทางการในแง่ขององค์กรในตอนที่ Weber มององค์กรที่เป็นทางการในแง่บวก ประเด็นก็คือ กระบวนการการให้เหตุผลนั้นมีแนวโน้มที่ทำให้คนเราเพิ่มการใช้ความรู้ ในลักษณะที่เป็นความสัมพันธ์แบบเป็นทางการ (ไม่ใช่เรื่องส่วนตัว) ทั้งนี้ เพื่อที่จะควบคุมเหนือโลกรอบ ๆ ตัวเรา อย่างไรก็ตาม แทนที่การใช้เหตุผลนี้จะไปเพิ่มเสรีภาพและความเป็นอิสระ การใช้เหตุผลนี้ก็กลับไปทำให้วิธีการกลายมาเป็นจุดหมาย (ตัวอย่างเรื่องการเป็นทาสต่อกฎระเบียบต่าง ๆ ในองค์กรที่เป็นทางการสมัยใหม่ จะเป็นตัวอย่างที่ดี) และยิ่งไปกว่านั้น กลับเป็นการกักขังปัจเจกบุคคลให้อยู่ในกรงเหล็กของสถาบัน องค์กร หรือ แม้แต่กิจกรรมที่มีการใช้เหตุผลในลักษณะนี้ (Marshall 1998, 550-551)

อันใดก็อันนั้น ภายใต้ระบบทุนนิยม (ซึ่งความสัมพันธ์ของคนก็ถูกทำให้เป็นทางการโดยกลไกตลาด) ก็เช่นกัน การใช้เหตุผลแบบนี้ จะเป็นตัวทำให้ระบบทุนนิยมกลายเป็นกรงเหล็กที่ทำให้ปัจเจกบุคคล ศาสนา และคุณค่าทางศีลธรรม ถูกควบคุมโดยการสอดส่องจากรัฐบาลและระเบียบของระบบราชการ เหมือนดังที่ Marx เสนอไว้ในเรื่องความแปลกแยก (alienation) การให้เหตุผลเป็นการแยกปัจเจกบุคคลออกจากชุมชน ครอบครัว ศาสนา และตกอยู่ใต้กรอบของกฎระเบียบทางกฎหมาย การเมือง เศรษฐกิจ ไม่ว่าคน ๆ นั้นจะอยู่ในโรงงาน โรงเรียน หรือในรัฐ (Abercrombie, Hill and Turner 2000, 290 – วงเล็บของผู้เขียน) เราอาจกล่าวได้โดยสรุปคือ สังคมโดยรวมจะถูกขังอยู่ในกรงเหล็กของการให้เหตุผลที่เป็นทางการ แต่ในแก่นสารแล้วการใช้เหตุผลนี้ก็กลับไร้ซึ่งเหตุ (Mann 1983, 322) ในจุดนี้ จะเห็นได้ว่า Weber ได้แสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างการใช้เหตุผลแบบเป็นทางการ (formal rationality)

ซึ่งเกี่ยวกับการไม่เป็นส่วนตัว การคาดคิดคำนวณ ซึ่งเน้นประสิทธิภาพของผลลัพธ์ในทางปฏิบัติกับการให้เหตุผลแบบมีแก่นสาร (substantive rationality) ที่เกี่ยวกับจุดยืนในเรื่องของการคิดว่าอะไรเป็นสิ่งที่มีความค่า (value) ที่ต้องการการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจผ่านฉันทานุมติของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (inter-personal consensus) (Holton and Turner 1989, 7)

Bauman ได้ประยุกต์นำเอาความคิดของ Weber มาใช้ในการศึกษาการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชาวยิวในสงครามโลกครั้งที่ 2 (Holocaust) และได้ทำให้การศึกษาองค์กรที่เป็นทางการในมิติทางสังคมวัฒนธรรม ลึกลงไปโดยเชื่อมโยงเข้ากับการศึกษาถึงผลต่อทางสังคมขององค์กรที่เป็นทางการ โดย Bauman แสดงให้เห็นว่าการสังหารชาวยิวเป็นจำนวนมากนั้น มีส่วนเกิดขึ้นจากลักษณะพิเศษของยุคสมัยใหม่ที่มีการใช้เหตุผลเชิงเครื่องมือ (instrumental rationality) และองค์กรที่เป็นทางการ และจิตวิญญาณของการใช้เหตุผลเชิงเครื่องมือ และรูปแบบขององค์กรที่เป็นทางการที่ถูกทำให้เป็นสถาบันนี้ ไม่เพียงแต่ทำให้การสังหารชาวยิวเกิดขึ้น แต่ยังทำให้มัน "มีเหตุมีผล" ขึ้นมาด้วย (1989, 18) และการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์แบบนี้ ไม่ได้เป็นเพียงแค่เรื่องของความสำเร็จในการใช้เทคโนโลยีในสังคมอุตสาหกรรม แต่ยังเป็นเรื่องความสำเร็จทางองค์กรของสังคมแบบองค์กรที่เป็นทางการ (bureaucratic society) (1989, 13)

องค์กรที่เป็นทางการ ในฐานะที่เป็นลักษณะเฉพาะตัวของสถาบันสมัยใหม่ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การล้างเผ่าพันธุ์ชาวยิวเกิดขึ้นได้ก็เพราะองค์ประกอบภายในตัวมันเอง ซึ่งมีลักษณะเป็นการตัดสินใจเรื่องราวต่าง ๆ โดยใช้เพียงมาตรฐานของการใช้เหตุผลเชิงเครื่องมือ และมีการแยกตัวระบบออกจากการประเมินค่าทางศีลธรรม (Bauman 1989 อ้างใน Ake Tangsupvattana 1999, 143) ถ้าเราย้อนกลับไปดูในตอนต้นจะเห็นว่าเรื่องนี้ไม่ใช่เรื่องที่แปลก เพราะการพัฒนาเข้ามาสู่สังคมสมัยใหม่ที่มีการใช้เหตุผลเป็นฐานนั้น ได้สร้างสภาวะที่ไม่เป็นส่วนตัว (impersonal) ขึ้น และสภาวะนี้ก็จะเป็นที่เอื้อให้มีการแยกตัวระบบออกจากการประเมินค่าทางศีลธรรมเกิดขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบต่าง ๆ ภายในตัวเองขององค์กรที่เป็นทางการที่ทำให้เกิดการสังหารโหดชาวยิวเป็นล้าน ๆ คนเกิดขึ้นได้นี้ได้แก่ การแบ่งงานกันทำตามรายละเอียด การทดแทนความรับผิดชอบทางศีลธรรมโดยความรับผิดชอบทางเทคนิค และการลดค่าของความเป็นคนในการดำเนินการขององค์กรที่เป็นทางการ ดังที่เคยกล่าวถึงในข้างต้น

ทั้ง 3 องค์ประกอบนี้ประกอบกันทำให้เกิดการสังหารของนาซีในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 กลายมาเป็นเครื่องมือสำคัญในการทำให้เกิดการสังหารชาวยิวได้เป็นล้าน ๆ คน เพราะแต่ละคนก็ถูกครอบงำโดยการให้เหตุผลแบบองค์กรที่เป็นทางการ ที่ทำให้แต่ละคนก็ทำตามหน้าที่ในการแบ่งงานกันทำของหน่วยตน โดยไม่สนใจผลรวมที่ออกมาว่าชาวยิวจะต้องตายไปกี่คน และขณะเดียวกับวิถีคิดของพวกนาซีก็ถูกทำให้ไปมุ่งเน้นแต่เรื่องทางเทคนิค ประกอบกับการดำเนินการของระบบนี้ไม่ได้ให้ความสำคัญกับความเป็นมนุษย์อยู่แล้ว ดังนั้น ประเด็นในเรื่องศีลธรรมซึ่งเกี่ยวกับการฆ่าจึงถูกลดความเกี่ยวข้องลงไป และไม่ได้มีความสำคัญในการให้เหตุผลแบบองค์กรที่เป็นทางการ จะเห็นได้ว่าองค์กรที่เป็นทางการนั้นเป็นเครื่องมือสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้การสังหารหมู่ชาวยิวเกิดขึ้นได้ และสิ่งนี้คือศักยภาพที่ถูกซ่อนอยู่ในตัวขององค์กรที่เป็นทางการในฐานะที่เป็นผลิตผลอันหนึ่งของยุคสมัยใหม่

ความคิดของ Bauman ที่สำคัญอีกจุดหนึ่งคือ การเน้นในเรื่องวัฒนธรรมขององค์กรที่เป็นทางการ อย่างไรก็ตาม แนวคิดเรื่องวัฒนธรรมในองค์กรที่เป็นทางการของ Bauman เป็นการมองวัฒนธรรมในมุมมองที่เกี่ยวพันไปถึงพัฒนาการของอารยธรรมตะวันตกที่พัฒนาเข้ามาสู่ยุคสมัยใหม่ที่ผูกโยงอยู่กับการใช้เหตุผลเชิงเครื่องมือ กล่าวคือ การอ้างอิงถึงเรื่องทางวัฒนธรรมของ Bauman ไม่ได้เป็นการเข้าใจวัฒนธรรมในความหมายที่แคบที่ติดอยู่กับวัฒนธรรมในองค์กร แต่เป็นการเชื่อมโยงเข้ากับวัฒนธรรมในสังคมโดยรวม ในฐานะที่เป็นวิถีชีวิตของคนในสังคม ซึ่งก็เท่ากับว่าวัฒนธรรมโดยรวมของสังคมจะมีผลต่อวัฒนธรรมองค์กรอย่างแยกกันไม่ออก

รูปแบบวัฒนธรรมขององค์กรที่เป็นทางการจะเป็นภาพสะท้อนของความเข้าใจว่า สังคมนั้นเป็นวัตถุประสงค์ของการบริหารงาน เป็นที่รวมของปัญหาต่าง ๆ ที่จะต้องได้รับการแก้ไข เป็นธรรมชาติที่จะต้องถูกควบคุมและปรับปรุงหรือสร้างใหม่ เป็นเป้าหมายสำหรับวิศวกรรมทางสังคม และเป็นเสมือนสวนที่ถูกออกแบบและรักษาไว้โดยการใช้กำลังเพื่อให้คงตามแบบที่ถูกร่างไว้ (Bauman 1989, 18) ที่กล่าวมานี้ จะมีลักษณะวิสัยทัศน์ของคนทำสวนที่มีการวางแผนและออกแบบสวนให้มีลักษณะที่ควรจะเป็น และเมื่อมีวัชพืชแทรกเข้ามาในสวน ซึ่งทำให้แบบที่ออกไว้เปลี่ยนไปและลดความงดงามลง วัชพืชนั้นก็ต้องถูกกำจัดออกไปให้สิ้นซาก ซึ่งการกำจัดนี้เป็นเพียงแก้ปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขหรือเป็นงานพิเศษที่เพิ่มขึ้นเท่านั้น ดังนั้น วัฒนธรรมสมัยใหม่จึงเป็น "วัฒนธรรมสวนหย่อม" (garden culture) ที่การกระทำต่าง ๆ จะมีลักษณะเป็นเชิงเครื่องมือ (ซึ่งถูกชี้มาจากการให้เหตุผลเชิงเครื่องมือในยุคสมัยใหม่) เพื่อนำไปสู่สภาพที่สมบูรณ์โดยไม่มี ความแตกต่างอื่น ๆ (differences)

ดังนั้น เหยื่อของ Hitler หรือ Stalin จะถูกฆ่าตายเพราะคนเหล่านั้นไม่เข้ากันกับสังคมที่สมบูรณ์ซึ่งถูกออกแบบมา ไม่ว่าจะเป็นโลกของคอมมิวนิสต์หรือโลกของอารยัน และสำหรับคนเหล่านี้แล้ว การฆ่าไม่ได้เป็นการทำลาย แต่การสร้างสรรค์ เพราะการฆ่านี้จะทำให้เกิดโลกมนุษย์ที่ดีขึ้น ประสิทธิภาพที่เหนือกว่า ศิลธรรมที่ดีกว่า และความงดงามที่เพิ่มขึ้นจะตามมา (Bauman 1989, 92) ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจว่า Endlösung (final solution) หรือการแก้ปัญหาชาวยิวในขั้นสุดท้าย (ซึ่งทำให้เกิดการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ตามมา) จึงเป็นผลมาจากวัฒนธรรมขององค์กรที่เป็นทางการนี้ และจุดนี้เป็นการชี้ให้เห็นว่าการให้เหตุผลตามแบบขององค์กรที่เป็นทางการนั้นมีการอาการ "ตาบอด" เมื่อมันตามหาหรือแสวงหาสิ่งที่เรียกว่าความมีประสิทธิภาพ (efficiency) (Bauman 1989, 15)

ตามความคิดของ Bauman แล้วจะเห็นได้ว่าการแพร่กระจายขององค์กรที่เป็นทางการในสังคมสมัยใหม่นั้น ได้นำเอาความรับผิดชอบทางศีลธรรมออกจากตัวของปัจเจกบุคคล ซึ่งเป็นการช่วยในการสร้างเงื่อนไขให้เกิดอาชญากรรมขึ้นในมวลมนุษยชาติ อย่างเช่น การทำลายนักรบ (Abercrombie, Hill and Turner 2000, 34) และเบื้องหลังทางความคิดขององค์กรที่เป็นทางการก็คือ การใช้เหตุผลเชิงเครื่องมือซึ่งเป็นรากทางวัฒนธรรมของตะวันตกและของยุคสมัยใหม่ ซึ่งต้องการสร้างให้เกิดประสิทธิภาพเชิงเทคนิคในการสร้างสังคมที่สมบูรณ์ซึ่งรังเกียจความแตกต่าง (differences) ในลักษณะของวัฒนธรรมสวนหย่อม และมีผลทำให้ต้องกำจัดสิ่งต่างต่างนั้น ๆ ลักษณะของวัฒนธรรมสวนหย่อมนี้ จะเกี่ยวข้องกับเรื่องผู้ว่าฯ ซีอีโอในเรื่องของการจัดการกับคนที่แตกต่าง ดังจะได้เสนอต่อไปในตอนท้าย และจากที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าประเด็นในเรื่องประสิทธิภาพนั้น ยังคงเป็นเรื่องในการถกเถียงหลักที่เกี่ยวกับองค์กรที่เป็นทางการ ไม่ว่าจะอยู่ในมิติใดก็ตาม

จากที่เสนอมาทั้งหมดนี้ จะเห็นได้ว่านอกจากองค์กรที่เป็นทางการจะมีมิติในด้านขององค์กรแล้ว ยังมีมิติทางด้านสังคมวัฒนธรรม กระบวนการต่าง ๆ ในองค์กรที่เป็นทางการจะมีลักษณะของการเติมเต็มระหว่างสังคมและวัฒนธรรมที่มีตัวคนอยู่ในระบบ Michael Herzfeld เสนอไว้ว่า ดังที่ Weber กล่าวไว้ว่า องค์กรที่เป็นทางการคือระบบที่ต้องการความรับผิดชอบขึ้นต่อ (accountability) และความรับผิดชอบต่อสิ่งนี้ถูกสร้างขึ้นผ่านทางสังคมและถูกทำให้มีตัวตนโดยมีการผสมผสานของความคิดเกี่ยวกับบุคคล เกี่ยวกับการดำรงอยู่ และเกี่ยวกับประชาคม ทั้ง ๆ ที่องค์กรที่เป็นทางการมักจะอ้างถึงการให้เหตุผลอย่างเป็นเป็นสากล แต่ความหมายของมันมีความเฉพาะเจาะจงทางสถาบันอยู่ และการดำเนินการของมันถูกเห็นยวรั้งโดยวิธีการที่เจ้าพนักงาน และผู้รับบริการ ตีความการดำเนินการของมัน การจัดการทั้งส่วนตัวและส่วนรวมขององค์กรที่เป็นทางการ ไม่สามารถที่จะหลุดพ้นได้อย่างอิสระเสรีจากประสบการณ์ทางสังคม (Herzfeld 1992, 47) ในลักษณะนี้จะเห็นได้ว่า Herzfeld ได้เติมมิติของความเป็นคนกลับเข้าไปในการศึกษาระบบขององค์กรที่เป็นทางการ โดยทำให้ระบบขององค์กรที่เป็นทางการมีตัวมนุษย์เข้าไปปฏิสัมพันธ์กับตัวระบบด้วย

ถ้าสิ่งที่ Bauman เสนอคือการแสดงให้เห็นถึงวัฒนธรรม (เช่น วัฒนธรรมสวนหย่อม) ในฐานะที่เป็นผลผลิตของระบบขององค์กรที่เป็นทางการ ซึ่งมีการใช้เหตุผลเชิงเครื่องมือที่เป็นวิถีคิดที่ครอบงำความคิดของคนในยุคสมัยใหม่เป็นฐานอยู่ มิติทางวัฒนธรรมของ Herzfeld จะเป็นการดึงเอามิติที่เป็นมนุษย์กลับเข้ามาปฏิบัติสัมพันธ์กับตัวระบบ เพราะจริง ๆ แล้ว ถ้าเราจะกล่าวถึงเรื่องทางวัฒนธรรม โครงสร้างทางวัฒนธรรม โครงสร้างทางสังคม และตัวระบบ (system) แล้ว เราคงจะหลีกเลี่ยงมนุษย์ (human agent) ที่นอกจากจะอยู่ในสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้แล้ว ยังมีส่วนในการสร้างและผลิตซ้ำสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ด้วย ซึ่งก็จะสอดคล้องกับแนวความคิดในทฤษฎีการก่อตั้งของโครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม ดังที่เคยกล่าวไว้แล้วนั่นเอง ดังนั้น แนวความคิดของ Herzfeld ที่ได้ดึงเอาความเป็นมนุษย์กับเข้าไปสู่การศึกษาทางด้านสังคมวัฒนธรรมในองค์กรที่เป็นทางการ จึงได้เป็นการเติมเต็มความลึกในการมองมิติทางด้านวัฒนธรรมของ Bauman

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยต้องการที่จะย้ำในส่วนนี้ว่าการกล่าวในลักษณะนี้ ไม่ได้หมายความว่าตัวมนุษย์จะสามารถควบคุมระบบขององค์กรที่เป็นทางการได้ เพราะดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าองค์กรที่เป็นทางการจะเป็น juggernaut ซึ่งเป็นระบบที่มีทิศทางในตัวมันเองในระดับหนึ่ง ในบางครั้งเราอาจจะคุมมันได้ แต่บ่อยครั้งที่มันดำเนินไปตามทางของตนเองโดยเราคุมไม่อยู่ องค์กรที่เป็นทางการนั้นเหมือนกันกับยุคสมัยใหม่ เพราะมันสร้างแรงเหวี่ยงทางโครงสร้างให้แก่มนุษย์เรามากกว่าที่จะเป็นแรงเสริมในการสร้างสิ่งที่ดี ๆ ให้ลุล่วง ซึ่งการกล่าวเช่นนี้หมายความว่า องค์กรที่เป็นทางการหรือระบบราชการในบริบทของแนวคิดผู้ว่าซีอีโอ นั้น โดยเนื้อแท้หรือโดยธรรมชาติของมันแล้ว ยากที่จะถูกใช้เพื่อทำให้บรรลุในเป้าหมายที่เป็นสิ่งดี ๆ แต่กลับง่ายที่จะสร้างผลในทางล่อลวงสังคม และยิ่งไปกว่านั้น ยังง่ายสำหรับที่จะถูกคนเลวใช้ในการกระทำที่ไม่ดี เช่น ใช้เพื่อสนองอำนาจทางการเมืองของตนเอง หรือให้นำไปเสริมสร้างอำนาจของเผด็จการ ดังที่จะได้ศึกษาต่อไปในตอนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรที่เป็นทางการกับมิติทางการเมือง

องค์กรที่เป็นทางการในมิติทางเมือง: จากกรงเหล็กของการใช้เหตุผลแบบองค์กรที่เป็นทางการสู่กฎเหล็กของคณาธิปไตย

คงเป็นที่เข้าใจกันอยู่แล้วว่าองค์กรที่เป็นทางการในส่วนที่เป็นระบบราชการ (public bureaucracy) นั้นจะมีความสัมพันธ์กับนโยบายสาธารณะในแง่ที่เป็นกลไกในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้ลุล่วง การริเริ่มนโยบายสาธารณะ (policy initiation) เป็นหน้าที่ทางการเมือง (political function) ส่วนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (policy implementation) นั้นเป็นหน้าที่ในการในการบริหารงานสาธารณะ (public administrative function) ซึ่งจะมีระบบราชการเป็นกลไกสำคัญในการทำหน้าที่นี้ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ไม่มีรัฐใดที่ไม่มีเครื่องมือที่เป็นระบบราชการในการบริการงานประเทศ ดังนั้น กลไกระบบราชการกับรัฐสมัยใหม่จึงเป็นสิ่งที่ต้องพึ่งพากันและกัน และจริง ๆ แล้วทั้งสองอย่างนี้ ได้มีพัฒนาการควบคู่กันมาพร้อมกับยุคสมัยใหม่ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในตอนต้น

จุดสำคัญคือ กลไกที่เป็นระบบราชการนี้จะถูกนำไปใช้เพื่อให้บริการสาธารณะที่สนองต่อความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่หรือไม่ หรือระบบราชการที่จะถูกปฏิรูปโดยใช้แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอจะเป็นเพียงแค่เครื่องมือของผู้มีอำนาจ ในจุดนี้ แนวคิดในทฤษฎีชนชั้นนำทางการเมือง (elite theory) อาจถูกนำมาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาได้ โดยผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับทฤษฎีชนชั้นนำทางการเมืองของ Robert Michels แล้วได้เสนอให้เห็นว่า องค์กรที่เป็นทางการจะเป็นสิ่งสำคัญสำหรับสำหรับสังคมนิยมที่มีความสลับซับซ้อนสูง แต่ภายใต้องค์กรที่เป็นทางการนี้จะมีโครงสร้างที่เป็นคณาธิปไตย เพราะจะมีเพียงคนกลุ่มน้อยที่มีจำนวนจำกัด ซึ่งก็คือกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองเท่านั้น ที่มีความสามารถและความชำนาญในการจัดการทางองค์กรที่ทำให้สนองต่อคนในสังคมได้ ดังนั้น ชนชั้นนำจะมีความได้เปรียบในด้านของการจัดองค์กรมากกว่าคนส่วนใหญ่ในสังคม ซึ่ง Michels เรียกลักษณะนี้ว่า "กฎเหล็กแห่งคณาธิปไตย" (iron law of oligarchy) (อ้างใน เอก ตังทรัพย์วัฒนา 2547ก, 147)

ดังนั้น ถ้าพิจารณาแล้ว แม้ว่าองค์กรที่เป็นทางการจะมีความเป็น juggernaut ในตัวมันเองอยู่ แต่ในส่วนที่มักจะถูกควบคุมได้นั้น จะมีแต่เพียงชนชั้นนำทางการเมืองหรือผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองเท่านั้น ที่จะสามารถคุมมันได้ กล่าวคือ เสรีภาพที่เกิดในกรงเหล็กของการใช้เหตุผลแบบองค์กรที่เป็นทางการนั้น จะเกิดขึ้นได้ในบริบทของกฎเหล็กของคณาธิปไตยเป็นเท่านั้น เพราะฉะนั้น การที่จะนำเอาผู้ว่าฯ ซีอีโอ (ในฐานะที่เป็นโครงการหนึ่งของการปรับปรุงระบบราชการ) มาปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพนั้น จะขึ้นอยู่กับว่าผู้มีอำนาจในรัฐบาลจะนำผู้ว่าฯซีอีโอไปใช้ในทางใดด้วย กล่าวคือ ใช้ในทางที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในภูมิภาค หรือใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อผลประโยชน์ของพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลเอง ซึ่งคำถามนี้ก็คือ การนำเอาการเมืองกลับเข้ามาเป็นวาระในเรื่องของผู้ว่าฯ ซีอีโอ ซึ่งได้ถูกทำให้การเมืองหายไป (depoliticised) และเหลือแต่เพียงเรื่องการสร้างประสิทธิภาพเชิงเทคนิคในระบบราชการ

ในด้านของมิติทางการเมือง คงจะปล่อยให้เรื่องผู้ว่าฯซีอีโอเป็นเรื่องของการปกครอง (government) แต่เพียงอย่างเดียวไม่ได้ เพราะดังที่ได้กล่าวถึงกฎเหล็กของคณาธิปไตยว่า อำนาจในการควบคุมผู้ว่าฯ ซีอีโอ นั้น จะไปกระจุกตัวอยู่ที่ผู้มีอำนาจในรัฐบาลซึ่งมีทั้งอำนาจทางการเมืองและความ

ชำนาญในการจัดการผู้ว่าซีอีโอ จากที่กล่าวนี้ จึงนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในยุคโลกาภิวัตน์ซึ่งต้องการการเปลี่ยนจากการปกครองซึ่งเชื่อมโยงอยู่กับอำนาจหน้าที่ที่เป็นทางการของรัฐมาสู่การจัดการปกครอง (governance) ที่ต้องการการมีส่วนร่วม และเจตนารมณ์ร่วมจากตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (เอกตั้งทรัพย์วัฒนา 2547ข, 224-225) โดยจะมีการมีส่วนร่วมจากตัวแสดงต่าง ๆ ทั้งในระดับของการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งการนำเอาความคิดเรื่องการจัดการปกครองเข้ามาเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมนี้ จะเป็นการกระจากอำนาจที่เหนือไปกว่าการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้ลงมาสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น เพราะจะเป็นการลดอำนาจหน้าที่ที่เป็นทางการซึ่งรัฐครอบครองอยู่ให้เฉือจางลงโดยการให้ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะด้วย และด้วยวิธีการนี้ จะเป็นการสร้างหลักประกันไม่ให้ ผู้ว่า ซีอีโอ ถูกผูกขาดการควบคุมโดยผู้นำทางการเมืองในลักษณะของกฎเหล็ก ของคนาธิปไตย ซึ่งจะมีผลในการส่งเสริมให้เกิดประชาธิปไตยทั้งในระดับท้องถิ่น ภูมิภาค และในส่วนกลาง

ประเด็นเรื่องการจัดการปกครองก็เป็นประเด็นที่ พ.ต.ท.ทักษิณกล่าวถึงไว้ด้วยเช่นกัน ดังจะกล่าวถึงในตอนหลัง นอกจากนี้ แนวคิดเรื่องการบริหารจัดการสาธารณะแนวใหม่ ซึ่งเป็นการนำเอาความคิดทางธุรกิจมาใช้ในการบริหารจัดการในระบบราชการดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ก็จะเกี่ยวข้องกับเรื่องการจัดการปกครอง เช่นกัน ดังที่ Hague and Harrop ได้สรุปแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการสาธารณะแนวใหม่ว่า ความคิดเรื่องการควบคุมบังคับบัญชาเป็นชั้น ๆ ที่ตั้งอยู่บนฐานของกรมต่าง ๆ ได้ถูกลดความสำคัญลงไปให้แก่เครือข่ายแบบหลวม ๆ ขององค์กรที่ตั้งอยู่บนฐานของการทำงานแบบชักชวนมากกว่าการสั่งการ ซึ่งเท่ากับว่าการจัดการปกครองได้เข้ามาแทนที่การปกครอง (2004, 303) ดังนั้น จึงมีความน่าสนใจเช่นกันในการศึกษาประเมินผู้ว่า ซีอีโอ ในแง่การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของการนำเอาการบริหารจัดการสาธารณะแนวใหม่ ซึ่งเชื่อมโยงกับการบริการในภาคธุรกิจมาใช้ว่าจะทำให้เกิดการเปลี่ยนจากการปกครองมาสู่การจัดการปกครองได้เพียงไร และจะสร้างกระบวนการการมีส่วนร่วมที่เป็นแก่นของการจัดการปกครองได้เพียงไร

ประเด็นสุดท้ายที่จะกล่าวถึงเกี่ยวกับองค์กรที่เป็นทางการในมิติทางการเมือง คือ เมื่อเราพูดถึงการเมืองแล้วก็คงจะหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องกล่าวถึงเรื่องประชาธิปไตย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การศึกษาถึงองค์กรที่เป็นทางการในบริบทของ ผู้ว่า ซีอีโอ เป็นนั้น จะเป็นภาพสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นประชาธิปไตยและความเป็นเผด็จการได้เพียงไร

ความคิดเกี่ยวกับองค์กรที่เป็นทางการของ Weber นั้นไม่ได้แค่ส่งผลต่อทฤษฎีองค์กร แต่ยังสร้างคุณูปการต่อการศึกษาเงื่อนไขของการใช้อำนาจแบบประชาธิปไตยในโลกที่ทวีความซับซ้อนเพิ่มขึ้น โดย Weber เห็นต่างกับนักสังคมวิทยาในยุคต้น ๆ คนอื่น เพราะเขาเห็นว่าแทนที่สังคมจะพัฒนาไปสู่การเป็นประชาธิปไตย สังคมกลับพัฒนาไปลักษณะของการทำให้เป็นองค์กรแบบเป็นทางการ (bureaucratisation) มากขึ้น (Marshall 1998, 50) กล่าวคือการตั้งคำถามถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่เป็นทางการกับประชาธิปไตยนั้น ก็คือเรื่องของความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการที่องค์กรที่เป็นทางการได้เข้ามาครอบงำตัวเจ้านายหรือผู้ใช้มันเสียเอง (Hague and Harrop 2004, 291)

Weber ยังได้ศึกษาต่อไปว่า องค์การที่เป็นทางการจะไปเกี่ยวข้องกับความเป็นประชาธิปไตยและการมีอำนาจครอบงำ (democracy and domination) เพราะสำหรับ Weber แล้วการมีอำนาจครอบงำคือ การใช้อำนาจอย่างชอบธรรมและเป็นสถาบัน ซึ่งต้องการรูปแบบบางอย่างของการบริหาร (administration) ซึ่งจะเป็นตัวแสดงบทบาท และหน้าที่ระหว่างผู้ปกครองและประชาชนในระบบประชาธิปไตย และภายใต้ความชอบธรรมแบบการใช้เหตุผลเชิงกฎหมาย (rational-legal) ที่ถูกใช้เป็นเกณฑ์ที่มีเหตุผลในการใช้อำนาจไปสู่ผู้อยู่ใต้การปกครองนั้น องค์การที่เป็นทางการได้พัฒนาขึ้นมาโดยมีลักษณะของการใช้อำนาจแบบไม่เป็นส่วนตัวและเป็นไปตามกฎของเหตุผล (Marshall 1998, 48)

ดังนั้น เพื่อให้จะให้ผู้ปกครองมีอำนาจครอบงำได้ ผู้ปกครองจะต้องใช้ระบบราชการเป็นเครื่องมือในการบริหารที่เชื่อมตัวเองเข้ากับประชาชน และถ้ามีการใช้เครื่องมือนี้เพื่อตัวเองและพรรคมากเท่าไร ความเป็นเผด็จการก็จะมากขึ้นและความเป็นประชาธิปไตยก็จะลดลงมากขึ้นเท่านั้น ระบบราชการนั้นจะคล้ายกับทหารซึ่งจะเป็นเครื่องมืออันทรงพลังในระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตยมากกว่าในระบอบประชาธิปไตย จอมเผด็จการสามารถที่จะระงับการเลือกตั้งหรือการดำเนินการของสภานิติบัญญัติ แต่เขาไม่สามารถที่จะขาดระบบราชการที่จะนำความต้องการของเขาไปปฏิบัติให้เกิดผล (Hague and Harrop 2004, 304-306) เพราะฉะนั้นการใช้อำนาจจากผู้นำทางการเมืองผ่านผู้ว่าฯ ซีอีโอคงเป็นประเด็นสำคัญยิ่งอันหนึ่งที่จะต้องศึกษา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เราควรที่จะศึกษาว่ามีการใช้ผู้ว่าฯ ซีอีโอเพื่อเป็นเครื่องมือทางการเมืองเพื่อสนองตอบต่อตัวผู้มีอำนาจในรัฐบาลเองหรือไม่ ซึ่งการศึกษาในลักษณะนี้จะเห็นภาพสะท้อนและตัวชี้วัด (ที่ไม่ใช่แค่ตัวชี้วัดทางเทคนิค) ที่แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของประชาธิปไตยในประเทศไทยโดยรวม แม้จะมีการศึกษาภายใต้กรอบของเรื่องผู้ว่าฯ ซีอีโอ ก็ตาม

รัฐบาลทักษิณกับแนวคิดเรื่องซีอีโอประเทศไทย

แนวคิดเรื่องผู้ว่าฯ ซีอีโอ คือการเน้นการบริหารแบบเป็นประธานคณะผู้บริหาร (CEO) ในระดับจังหวัด โดยให้ผู้ว่าฯ ทำหน้าที่เหมือนเป็นผู้แทนนายกฯ และหัวหน้าส่วนราชการแต่ละกระทรวงเป็นตัวแทนรัฐมนตรี ซึ่งจะมีลักษณะเหมือนเป็นคณะรัฐมนตรีย่อย ๆ เป็นกรมของจังหวัด ที่มีหน้าที่ในการวางยุทธศาสตร์ มองปัญหาพร้อมกัน คิดพร้อมกัน วางยุทธศาสตร์ร่วมกันแล้วค่อยแบ่งงานกันทำ กล่าวคือเป็นการใช้สมองในการคิดพร้อมกันแล้วแบ่งพลังกันไปทำ ซึ่งในที่สุดแล้ว จะนำไปสู่การที่จังหวัดจะมีงบประมาณของจังหวัดเอง (ทักษิณ ชินวัตร 2544ก, 325) แนวคิดของผู้ว่าฯ ซีอีโอนั้น คือการหาเจ้าภาพให้ได้สักคนหนึ่งในทุก ๆ เรื่อง และการเป็นเจ้าภาพนี้ไม่ได้หมายความว่าในวันแมนโชว์ ซีอีโอคือประธานคณะผู้บริหาร แสดงว่ามีผู้บริหารกลุ่มหนึ่งแล้วผู้ว่าฯ เป็นประธาน นั่นคือรูปแบบที่เอาหัวหน้าส่วนราชการทุกส่วนมาเป็นคณะบริหารจังหวัดแล้วผู้ว่าฯ คือตัวประธาน (ทักษิณ ชินวัตร 2544ข, 375-376) ผู้ว่าฯ ซีอีโอคือผู้ช่วยนายกฯ เป็นเหมือนนายกฯ ในจังหวัดของท่าน เพราะต้องรับรู้ปัญหาทุกเรื่อง และแก้ปัญหาทุกเรื่องในจังหวัด และต้องประสานงานกับทีมงาน การเป็นผู้ว่าฯ ซีอีโอต้องมีความเป็นเจ้าภาพ ในการรับรู้ปัญหา ติดตามการแก้ปัญหา โดยจะต้องประสานงานทีมงาน และนอกจากเป็นเจ้าภาพแล้ว ต้องเข้าใจว่ายุทธศาสตร์คืออะไร และเมื่อได้ยุทธศาสตร์แล้วจะทำอะไรให้มีแผนปฏิบัติการ เพื่อจะได้บริหารคน บริการเงิน และบริการจัดการทั้งหมด ดังนั้น เราจะต้องมีระบบ มีการตั้งเป้าหมาย มีการวัดผลต่าง ๆ งานที่มีอยู่เป็นเรื่องที่ยากขึ้น แต่จะมีประสิทธิภาพขึ้น (ทักษิณ ชินวัตร 2548ก, 2)

จากแนวคิดเหล่านี้ จะเห็นได้ว่า เรื่องผู้ว่าฯ ซีอีโอ นั้น จะเป็นแนวคิดที่จะไปปรับปรุงแก้ไข ประสิทธิภาพในการบริการงานในระบบราชการระดับภูมิภาคให้สามารถที่จะสนองตอบต่อนโยบายของ รัฐบาลในการบริการงานประเทศ โดยจะต้องมีประธานคณะกรรมการบริหารงานจังหวัด ซึ่งก็คือ ผู้ว่าฯ ทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพในการเป็นผู้ประสานงานในการจัดทำยุทธศาสตร์ วางแผน ดำเนินการตามแผน รวมจนถึงการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น จะเห็นได้ว่า จุดเน้นของรัฐบาลในเรื่องผู้ว่าฯ ซีอีโอ นั้น อยู่ที่การ สร้างประสิทธิภาพในองค์กรของระบบราชการในระดับภูมิภาค อย่างไรก็ตาม การมองเรื่องผู้ว่าฯ ซีอีโอ ว่าเป็นเพียงแค่เรื่องของบริการงานในระดับภูมิภาค โดยแยกออกจากการบริหารงานในระดับอื่น ๆ อาจจะเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องนัก เพราะรัฐบาลไทยรักไทยเองก็ได้เชื่อมโยงผู้ว่าฯ ซีอีโอเข้ากับการบริหารงาน นโยบายในระดับบน ซึ่งก็คือในระดับรองนายกฯ โดยให้รองนายกฯ มีอำนาจหน้าที่แบบสองระนาบสองมิติ คือ ทั้งในแนวดิ่งที่ให้รองนายกฯ รับผิดชอบกระทรวงต่าง ๆ 4 กระทรวง และในแนวราบซึ่งต้องรับผิดชอบ กลุ่มจังหวัด 15 จังหวัด ซึ่งในจุดนี้จะมองได้ว่าเป็นเครือข่ายที่เชื่อมโยงผู้ว่าฯ ซีอีโอเข้ากับงานนโยบายใน ระดับการเมือง ส่วนในระดับล่างลงไปในระดับท้องถิ่นนั้น ก็เป็นหน้าที่ของผู้ว่าฯ ซีอีโอที่จะต้องไปสร้าง เครือข่ายโดยดึงท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งจะมีลักษณะของการบริการแบบเครือข่าย (network) ดังที่ จะได้กล่าวต่อไป

อย่างไรก็ตาม ในงานวิจัยนี้จะขอแบ่งแนวความคิดเรื่องผู้ว่าฯ ซีอีโอของรัฐบาลไทยรักไทยออกเป็น 3 ด้าน ตามจุดสำคัญที่งานวิจัยนี้จะนำเสนอ ซึ่งได้แก่ด้านองค์กร ด้านสังคมวัฒนธรรม และด้านการเมือง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการศึกษาและประเมินผู้ว่าฯ ซีอีโอในกรอบของกรอบที่มุ่งเน้นแต่การสร้างประสิทธิภาพ เชิงเทคนิคให้แก่องค์กร

แนวคิดเรื่องผู้ว่าฯ ซีอีโอกับมิติทางด้านองค์กร

มิติทางด้านองค์กรของผู้ว่าฯ ซีอีโอจะเป็นประเด็นหลักที่รัฐบาลให้ความสนใจอย่างแท้จริง เพราะ รัฐบาลต้องการที่จะแก้ไขปัญหาในระบบราชการเพื่อให้องค์กรต่าง ๆ ในระบบให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อตอบสนองกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในยุคโลกาภิวัตน์ ดังที่ ชัยอนันต์ สมุทวณิช ให้ความ คิดเห็นเกี่ยวกับการปรับบทบาทของผู้ว่าฯ ซีอีโอว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นเป็นตำแหน่งที่มีความสืบเนื่อง มาจากเจ้าเมืองในสมัยก่อน และเมื่อมีการสร้างรัฐชาติสมัยใหม่ ซึ่งต้องการการรวมศูนย์อำนาจแต่ใน ขณะเดียวกันก็ขยายอำนาจให้ครอบคลุมเขตแดนของรัฐเอง จึงต้องใช้ผู้ว่าฯ เป็นส่วนหนึ่งของการปกครอง ที่มีเอกราชและเอกภาพ แต่ในขณะเดียวกันบทบาทและอำนาจหน้าที่ก็ได้ถูกแบ่งปันไปให้กับหัวหน้าส่วน ราชการที่เป็นตัวแทนจากกรมซึ่งเป็นกลไกอำนาจจากส่วนกลางมากขึ้นตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ระบบนี้ กลับกลายเป็นจุดอ่อนในยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งมีกระแสโลกาภิวัตน์ที่สร้างการทำทลายและการคุกคามทาง ด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมใหม่ ๆ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช 2548)

ในทำนองเดียวกัน พ.ต.ท.ทักษิณ ก็ตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงในกระแสนี้ที่ทำให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยมักจะอ้างไปถึงหนังสือของ Bill Gate และชี้ให้เห็นความสำคัญของโลก

สมัยใหม่ที่มีการเปลี่ยนแปลงจาก economy of scale หรือความใหญ่ที่ทำให้ได้เปรียบ มาสู่ economy of speed หรือความเร็วจะได้เปรียบ ซึ่งสิ่งนี้จะทำให้องค์กรต้องมีความกะทัดรัดและปรับตัวได้เร็ว (ทักษิณ ชินวัตร 2546ก, 177) ขนาดของประเทศไทยไม่ใหญ่ไม่เล็ก และตัวขนาดของเศรษฐกิจ (economy of scale) เราไม่มี ไม่พอ เพราะฉะนั้นประเทศไทยจะแข่งกับเขาได้ต้องใช้ economy of speed ต้องใช้ความฉับไว เหมือนตัวอย่างของสิงคโปร์ (ทักษิณ ชินวัตร 2544ก, 321) ทั้งนี้ เนื่องจากในยุคโลกาภิวัตน์นั้น ความรวดเร็ว (speed) จะมีความสำคัญเพิ่มขึ้นและกล่าวได้ว่ามากขึ้นจนทำให้กาลหรือเวลาเข้ามาทดแทนเทศหรือสถานที่

เพื่อที่จะให้เกิดการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพในภาครัฐ พ.ต.ท.ทักษิณมีความคิดในการนำ การบริการจัดการทางภาครัฐกิจเข้ามาใช้ ดังจะเห็นได้จากการใช้ภาษาทางธุรกิจ (หรือภาษา MBA) ใน วาระต่าง ๆ เช่น

ในความรู้สึกในฐานะนักบริหาร และอยากเห็นการใช้การบริหารสู่การปกครองจริง ๆ เพราะ วันนั้นแนวคิดได้เปลี่ยนแล้ว เปลี่ยนการปกครองเป็นการบริหาร.....บ้านเมืองได้เปลี่ยนแปลงไป เพราะเปลี่ยนการปกครองมาเป็นการบริหารและการบริหารเมื่อเปลี่ยนแนวคิด การบริหาร จะต้องเป็นหัวใจสำคัญของความสำเร็จทั้งหมด เพราะฉะนั้น หลักทุกอย่างต้องกลับมาที่ระบบ ราชการต้องลด functioning system (ระบบทำงานตามหน้าที่) ออกไป ระบบแยกส่วน ทั้งหลายต้องลดลงไป เพื่อนำมาสู่การบริหาร การบริหาร คือ การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ คือการจัดการ การบริการ คือการจัดการทรัพยากรองค์กร การจัดการทรัพยากร ที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ นำคนที่มีอยู่มาทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพคำว่าบริการ จบด้วยคำว่าประสิทธิภาพ (ทักษิณ ชินวัตร 2544ข, 374)

จังหวัดต้องรู้ว่าตัวเองขาดดุลจังหวัดหรือเปล่า ถ้าไม่รู้ก็ไม่สามารถพัฒนาประสิทธิภาพของการ เป็นผู้ผลิต ผลสุดท้ายจะกลายเป็นภาระ นี่คือวิสัยทัศน์ของยุทธศาสตร์ในระดับภูมิภาคและระดับ ส่วนกลาง (ทักษิณ ชินวัตร 2545ข, 355)

เราต้องการคำเดียวว่าการบริหารจัดการ เพราะฉะนั้น ท่านเป็นผู้บริหารโดยไม่มีผู้จัดการ ไม่รู้จักคำว่าจัดการก็ลำบาก วันนี้ระบบราชการเรามีหัวหน้า..เป็นหัวหน้าตามอำนาจตาม กฎหมาย เพราะจำเป็นต้องมีอำนาจการบังคับบัญชาเป็นขั้น ๆ แต่เราไม่มีผู้จัดการ คน เหล่านั้นไม่ใช่ผู้จัดการเลย หัวหน้าแผนกก็ไม่ใช่ เมื่อไม่ manage ก็ไม่ใช่ผู้จัดการ แล้วจะทำ อย่างไร ก็แสดงว่าเป็นองค์กรที่ขาดการบริหารจัดการ..ความจริงแล้วพรรคการเมืองคือองค์กร องค์กรที่ต้องการการบริหารจัดการ ถ้าใช้หลักวิชาการบริหารจัดการเข้าไป ก็ถูกจัดการอย่าง ถูกต้อง องค์กรไหนที่ไม่ได้มีการจัดการแล้ว เป็นองค์กรที่ไร้วัฒนธรรม ไร้ศีลธรรม ก็จะไม่ผิด อะไรกับแก๊ง (ทักษิณ ชินวัตร 2546ก, 170-171)

.....เราจะมีกรฝึกอบรมคลังจังหวัดเป็น CFO (chief financial officer) คำว่า CFO นั้นมีมากกว่าการเป็นนักบัญชี ทำบัญชีรับ-จ่าย นั่นคือการบริหารเงิน คลังจังหวัดจะต้องทำหน้าที่บริหารเงินด้วย บริหารเงินหมายความว่าบริการเงินปัจจุบันและเงินอนาคตด้วย ต่อไปข้างหน้า คณะกรรมการจังหวัด ซึ่งประกอบไปด้วยผู้ว่าฯ เป็นประธานคณะผู้บริหาร หลังจากมีนโยบาย มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนในการพัฒนาจังหวัดแล้ว สามารถเร่งการพัฒนาโดยการออก bond ในจังหวัดได้เอง แต่คงอีกพักใหญ่ ๆ ไม่ใช่ตอนนี้ เพราะฉะนั้นคลังจังหวัดจึงต้องบริหารเงิน ต้องเป็น CFO นั่นคือแนวทางใหม่ ประเทศจะถูกบริหารเหมือนกับเอกชน แต่เป็นการบริหารภายใต้เศรษฐกิจทุนนิยมที่มีอุดมการณ์ (ทักษิณ ชินวัตร 2546ก, 166-167)

แนวคิดเรื่องการนำเทคนิคการบริหารจัดการทางด้านธุรกิจมาใช้ในการปรับปรุงระบบราชการในฐานะที่เป็นองค์กรที่เป็นทางการแบบหนึ่งนั้น เป็นความคิดที่น่าสนใจ และจริง ๆ แล้วจะสอดคล้องกับแนวความคิดของรัฐประศาสนศาสตร์แบบใหม่ ซึ่งเรียกว่าการบริหารจัดการสาธารณะแนวใหม่ (new public management - NPM) ซึ่งมองว่าการปกครองไม่ใช่ทางแก้แต่คือตัวปัญหาและเสนอทางออกโดยการนำเอาวิธีการทางธุรกิจมาใช้ (Hague and Harrop 2004, 301) ซึ่งจะได้กล่าวถึงไปแล้ว

ในงานวิจัยของ ศุภมิตร ปิติพัฒน์ ได้สรุปสาระสำคัญของแนวคิดเรื่องผู้ว่าฯ ซีอีโอไว้หลายประเด็น แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมิติด้านองค์กร จะมีดังนี้

1. ภาวะผู้นำของผู้บริหารสูงสุดขององค์กร
2. การมีเจ้าภาพรับผิดชอบงานของจังหวัดอย่างเป็นบูรณาการ
3. การทำงานแบบมียุทธศาสตร์ ซึ่งจะเป็หน้าทีของผู้นำองค์กร
4. การจัดแบ่งองค์กรตามภารกิจ ที่ทำให้เกิดกลุ่มงานที่มีเจ้าภาพ ซึ่งจะหลายกำแพงของกรม และกองต่าง ๆ
5. การจัดองค์กรที่มีลักษณะเป็นเครือข่ายและไขว้ทั้งในแนวนอนและแนวตั้งและให้มีการรายงานหลายทาง (networking organisation and matrix reporting system)
6. มีระบบบริหารจัดการข้อมูลที่ดี
7. มีตัวชี้วัดและการประเมินผลการดำเนินงาน
8. ระบบการจัดสรรงบประมาณที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การบริการงานของรัฐ (ศุภมิตร ปิติพัฒน์ 2547, 62)

ที่มาของความคิดต่าง ๆ เหล่านี้เกิดมาจากความเชื่อที่ว่าระบบการบริหารงานแบบเดิมของระบบราชการที่มีโครงสร้างองค์กรแบบระบบตามหน้าที่ (functioning system) ซึ่งทำให้เกิดองค์กรที่ทำงานตามหน้าที่ (functioning base) ในระบบนี้ พ.ต.ท.ทักษิณกล่าวว่า เป็นการบริหารจัดการในทฤษฎีองค์กรแบบเดิมที่มีการแบ่งงานตามหน้าที่แบบ หน้าที่ใคร หน้าที่มัน แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น ทำให้รู้สึกว่ามีความจำเป็นต้องขยายบริการให้มากขึ้น และก็จะทำให้รู้สึกว่าอำนาจหน้าที่ ๆ ควรได้รับนั้น น่าจะมากขึ้นด้วย แต่เมื่อมีการขยายตัวมากขึ้นก็จะเกิดความซ้ำซ้อนของหน่วยราชการ ทำให้เรื่องเดียวกันทำหลายที่ และงบประมาณก็จะกระจุกกระจายไม่อยู่ที่เดียวกัน แต่ไปอยู่หลาย ๆ ที่ ซึ่งทำให้ทำอะไรไม่ได้ (ทักษิณ ชินวัตร 2545ก, 293) การจัดองค์กรตามหน้าที่จะทำให้เกิดการงานซ้ำซ้อน เพราะทุกคนต้อง

ออกคำสั่งในแนวดิ่ง (vertical integration) ทุกคนต้องการยกระดับของตนเองให้มีทุกอย่าง ผลท้ายสุดคือกระทรวงนี้จะมีทุกอย่าง (ทักษิณ ชินวัตร 2545ข, 349) การจัดองค์กรตามแบบหน้าที่ จะเป็นการสร้างอาณาจักรของตนเองและทำให้ตัวเองมีทุกอย่างครบหมด ซึ่งท้ายสุดจะทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของหน่วยงานและสิ้นเปลืองทั้งงบประมาณและบุคลากร (ทักษิณ ชินวัตร 2544ก, 324) ยิ่งไปกว่านั้น องค์กรในลักษณะนี้จะไปทำร้ายประชาชนโดยไม่รู้ตัว เพราะการที่แต่ละองค์กรจะมุ่งที่สร้างอาณาจักรของตนเอง จะทำให้งานโดยรวมมีปัญหา แต่ละคนมุ่งประสงค์ต่อเป้าหมายของตัวเองมากไปจนอาจจะเกิดการนำเป้าหมายของตนเองแทนที่เป้าหมายขององค์กร และเกิดการนำเอาเป้าหมายขององค์กรแทนที่เป้าหมายของประเทศ (ทักษิณ ชินวัตร 2544ข, 374)

ซึ่งการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นในเชิงองค์กรนี้เป็นสิ่งที่ถูกต้องและสอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นในองค์กรที่เป็นทางการซึ่งได้แก่ปัญหาเรื่องวงจรรูปทวิ และสอดคล้องกับปัญหาที่ Bauman ได้เสนอให้เห็นว่าองค์ประกอบขององค์กรที่เป็นทางการ 3 อย่างซึ่งได้แก่ การแบ่งงานกันทำตามรายละเอียด การทดแทนความรับผิดชอบทางศีลธรรมโดยความรับผิดชอบทางเทคนิค และการลดค่าความเป็นคนในการดำเนินการขององค์กรที่เป็นทางการนั้น ได้ทำให้การใช้เหตุผลแบบองค์กรที่เป็นทางการเข้ามาครอบงำการดำเนินการในระบบราชการ และทำให้การดำเนินงานขององค์กรที่ผูกโยงอยู่กับการใช้เหตุผลเชิงเครื่องมือกลายมาเป็นเป้าหมายขององค์กรแทนที่จะเป็นเพียงวิธีการ กล่าวคือในท้ายสุดแล้ว การดำเนินงานขององค์กรจะตอบสนองต่อตัวองค์กรและคนในองค์กรเอง มากกว่าที่จะทำการตอบสนองอย่างมีประสิทธิภาพต่อผลประโยชน์โดยรวมของประเทศ

การบริหารงานแบบตามหน้าที่นี้ควรที่จะถูกแทนที่ด้วยการจัดองค์กรตามภารกิจ (agenda based organisation) ซึ่งจะทำให้เกิดองค์กรเครือข่าย (networking organisation) ซึ่งให้ความสำคัญแก่การไปสู่เป้าหมายร่วมของภารกิจร่วม โดยไม่ให้ความสำคัญว่า จะมีหรือเป็นสายการบังคับบัญชาแบบใด กล่าวคือ จะเป็นการสั่งงานหรือประสานงานแบบเป็นเครือข่ายที่ไขว้กันได้ระหว่างหน่วยต่าง ๆ เพื่อไปสู่ภารกิจร่วมกัน ระบบนี้จะแก้ปัญหาระบบเดิมที่ล้าสมัยและจะทำให้ความซ้ำซ้อนหายไป (ทักษิณ ชินวัตร 2545ข, 349-351) และเพื่อให้ระบบนี้มีความเหมาะสม จะต้องให้มีระบบการรายงานหลายทาง (matrix reporting system) ไม่ใช่รายงานที่นายเดียว เพื่อทำให้องค์กรที่ความเชื่อมโยงกันในลักษณะของเครือข่ายมากขึ้น (ทักษิณ ชินวัตร 2546ก, 154; 173)

จากที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่า พ.ต.ท.ทักษิณ มีความรู้และความเข้าใจปัญหาขององค์กรในระบบราชการเป็นอย่างดี และจริง ๆ แล้วสิ่งที่กล่าวถึงนี้ก็คือเรื่องของวงจรรูปทวิในระบบราชการ ซึ่งได้กล่าวไปแล้วนั่นเอง จุดที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งก็คือ ในประเทศไทยยุคสมัยอำมาตยาธิปไตย (bureaucratic polity) นั้น หน่วยงานต่าง ๆ ในระบบราชการจะมีลักษณะของการต่อสู้เพื่อแย่งชิงผลประโยชน์กันเองทั้งในแง่ของงบประมาณ กำลังคนและอำนาจหน้าที่ ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นการเมืองในระบบราชการ (bureaucratic politics) จุดนี้ จะเห็นได้ว่าคุณลักษณะขององค์กรที่เป็นทางการในภาพรวมหรือระบบราชการในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรที่เป็นทางการนี้ มีส่วนอย่างสำคัญที่ทำให้การเมืองในระบบอำมาตยาธิปไตยเป็นเช่นนั้น จริง ๆ แล้วผู้วิจัยได้เสนอในงานชิ้นอื่นว่า แม้ระบบอำมาตยาธิปไตยจะได้ล่มสลายลงไปแล้ว แต่

ลักษณะของการเมืองในระบบราชการนี้ยังคงดำรงอยู่ (Ake Tangsupvattana 1999) ซึ่งทั้งนี้เป็นเพราะคุณลักษณะขององค์กรที่เป็นทางการนี้เอง และในจุดนี้ จะเป็นภาพสะท้อนในการศึกษาการเมืองไทยได้ว่าอำมาตยาธิปไตยนั้น สามารถที่จะแยกออกจากการเมืองในระบบราชการได้

การแก้ไขปัญหามองในระบบราชการเพื่อทำให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้นโดยใช้เทคนิคในการบริหารจัดการสมัยใหม่ทางด้านธุรกิจเข้ามานั้น เป็นจุดหนึ่งที่นำในสนใจในการศึกษาอย่างยิ่ง และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้วิจัยเชื่อว่าระบบราชการ (ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรที่เป็นทางการ) เมื่อถูกสถาปนาเป็นระบบ (system) แล้วจะมีลักษณะของ juggernaut หรือการควบคุมไม่ได้ของมันอยู่ ดังนั้น จึงเป็นจุดที่น่าทบทสอบอย่างยิ่งว่าการนำการบริหารจัดการทางธุรกิจซึ่งทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ได้นำมาประยุกต์เป็นแนวทางการบริหารจัดการสาธารณะแนวใหม่ (NPM) มาใช้ในการสร้างประสิทธิภาพเชิงเทคนิค และการใช้องค์กรเครือข่ายแบบไขว้และระบบรายงานหลายทางนั้น จะถูกนำมาประยุกต์ใช้ได้ผลเพียงไร และจะสามารถทำลายองค์กรแบบเดิมที่เป็นองค์กรตามหน้าที่ได้หรือไม่และเพียงไร จุดที่สำคัญก็คือ การเข้าใจธรรมชาติส่วนลึกขององค์กรที่เป็นทางการ จะสามารถทำให้เราสามารถจัดการกับระบบราชการไทยอย่างถูกต้อง

ประเด็นย่อยๆ ที่น่าจะเป็นบททดสอบทางทฤษฎีที่มีความน่าสนใจบ้าง จะได้แก่การใช้กรณีศึกษาผู้ว่าฯซีไอของพ.ต.ท. ทักษิณ เป็นบททดสอบทางทฤษฎีที่ได้เสนอมานี้ในตอนต้น เช่น การทดสอบในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์และโครงสร้างในบริบทเฉพาะของการปฏิรูประบบราชการไทย เพราะการดึงเอาความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ (พ.ต.ท. ทักษิณ) กับโครงสร้าง (ระบบราชการไทย) ให้เข้ามาสู่บริบทเฉพาะ (contextualise) ของการศึกษาภายใต้เวลาและสถานที่ในเรื่องผู้ว่าฯซีไอในประเทศไทยในปัจจุบันนั้น เป็นที่น่าสนใจว่าตัวมนุษย์ที่ลักษณะเป็น mega-agent ที่มีอำนาจมากอย่าง พ.ต.ท. ทักษิณ นั้น จะสามารถนำความคิดเรื่อง ผู้ว่าฯ ซีไอ ไปใช้ในการปรับปรุงระบบราชการไทยให้ได้ผลได้มากน้อยเพียงไร และถ้าได้ผลมากโดยการทำให้ juggernaut ตัวนี้แข็งและพยุคน้อยลง ก็เท่ากับว่าในบริบทนี้ตัว mega-agent สามารถที่จะเปลี่ยนแปลงแรงเหวี่ยงของระบบโครงสร้างทางสังคมได้

ที่น่าสนใจอีกประเด็นหนึ่งก็คือ ถ้าเราย้อนไปหาความคิดของ Weber ในเรื่องการใช้อำนาจแบบบารมีเพื่อเข้ามาสร้างดุลให้กับสังคมสมัยใหม่ที่ถูกขังอยู่ในกรงเหล็กของการใช้เหตุผลเชิงเครื่องมือแล้ว ก็จะเป็นที่น่าสนใจว่า พ.ต.ท. ทักษิณ ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นผู้นำที่มีอำนาจมากที่สุดคนหนึ่งในประวัติศาสตร์การเมืองไทยนั้น มีอำนาจแบบเป็นอำนาจแบบบารมี (charisma) หรือไม่? ถ้าใช่ ก็จะเป็นกรณีศึกษาที่ใช้ไปทดสอบสมมุติฐานของ Weber ได้ว่า การมีอำนาจแบบบารมีนั้นสามารถที่จะนำมาซึ่งการถ่วงดุลกับกรอบความคิดในเรื่องการใช้เหตุผลในยุคสมัยใหม่ได้จริงหรือไม่ และถ้าไม่ใช่ (และในกรณีนี้แนวคิดเรื่องผู้ว่าฯซีไอประสบผลสำเร็จในการแก้ไขปัญหาในระบบราชการ) ก็น่าที่จะศึกษาดูว่า จำเป็นหรือไม่ที่ต้องมีอำนาจแบบบารมีเท่านั้น ที่จะทำให้เกิดการแก้ไขปัญหามองในระดับรากลึกของระบบราชการไทย (ซึ่งก็คือปัญหาของการให้เหตุผลแบบองค์กรที่เป็นทางการนั่นเอง) แต่ถ้าไม่ใช่ (และแนวความคิดเรื่องผู้ว่าฯ ซีไอไม่ประสบความสำเร็จในการแก้ไข) ก็อาจจะหมายความว่า พ.ต.ท. ทักษิณ แม้ว่าจะเป็นผู้นำที่มีอำนาจและและมีเงินมาก แต่อาจจะไม่มีบารมีก็ได้

แนวคิดเรื่องผู้ว่าซีโอไอกับมิติทางด้านสังคมวัฒนธรรม

ผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่า เวลาที่ พ.ต.ท.ทักษิณ กล่าวถึงเรื่องทางวัฒนธรรม จะเป็นมิติทางวัฒนธรรมที่ขาดความชัดเจนและแคบ ที่ไม่ชัดเจนเพราะการกล่าวถึงวัฒนธรรมนั้นไม่ได้ชี้ให้เห็นว่าจริง ๆ แล้ววัฒนธรรมคืออะไร ยิ่งไปกว่านั้น ในบางครั้งยังเป็นการใช้คำว่าวัฒนธรรมแบบสื่อไปถึงทุกเรื่อง แม้แต่เรื่องของการปรับโครงสร้างและวิธีการทำงานขององค์กร เช่น

เราได้ปรับโครงสร้างโดยการดึงเอาส่วนราชการที่มีกิจกรรมเดียวกัน ใกล้เคียงกันมารวมกันอยู่ในองค์กรเดียวกัน เราเรียกว่าการจัดองค์กรแบบ agenda based หลังจากนั้นเราใส่โปรแกรมเข้าไปคือสร้างวัฒนธรรมในการทำงานใหม่ โดยการให้เข้าใจคำว่า matrix reporting system คือมีการรายงานหลายทาง ไม่ใช่รายงานนายเดียว องค์กรมีความเชื่อมโยงกัน มีลักษณะขององค์กรเครือข่ายหรือ networking มากขึ้น นี่คือนี่ที่เราทำไปแล้ว แต่ต่อไปนี่เรากำลังทำต่อไปอีกคือปรับวัฒนธรรมลงไปลึกอีกแม้กระทั่งเรื่องการให้คุณให้โทษ.. (ทักษิณ ชินวัตร 2546ก, 154)

หรือแม้แต่เรื่องการจัดการข้อมูล เช่น

..หลายครั้งผมแก้ปัญหายากมาก บางครั้งผมต้องเข้าไปในการจัดสินใจ เพราะเราไม่มีคำว่า data แคมข้อมูลเรายังไม่มีเลย มีก็ไม่พอ หรือไม่ก็ล้าสมัย เพราะเราไม่ได้วางระบบพวกนี้ไว้ เพราะว่าเราต้องการมีความลับ เราต้องการเก็บไว้เอง รู้เอง เพื่อให้มีความสำคัญ นี่คือนี่จุดอ่อนทางวัฒนธรรมการบริการงานระบบราชการไทย ต้องการเก็บไว้รู้เอง แต่ผลสุดท้ายก็รู้ไม่จริง ต้องการให้ทุกอย่างจับผิดไม่ได้ เปรียบเทียบประสิทธิภาพไม่ได้ ต้องการอยู่แบบไม่มีแรงกดดัน นี่คือนี่จุดอ่อนของระบบราชการไทย (ทักษิณ ชินวัตร 2546ก, 167-168)

ส่วนที่ว่าแคบนั้น เพราะมองวัฒนธรรมเป็นเรื่องเพียงแค่วัฒนธรรมองค์กรหรือวัฒนธรรมในการทำงานในองค์กร เช่น

สิ่งที่สำคัญที่สุดคือต้องปรับวัฒนธรรมของการทำงานร่วมกันใหม่ ทั้งในหมู่ราชการด้วยกันเอง ทั้งในข้าราชการกับการเมือง และข้าราชการกับประชาชน ต้องปรับวัฒนธรรมการทำงานใหม่ ไม่ได้บอกว่าทำมาไม่ดี แต่ล้าสมัย ยุคสมัยเปลี่ยนต้องปรับ คำว่า “เกรงใจ” ไม่มีในภาษาอังกฤษ แต่มีที่ประเทศไทยกับพม่า เพราะฉะนั้นคำว่าเกรงใจต้องไม่มี ทุกคนต้องแย่งกันทำงานเพื่อแก้ไขปัญหา ห้ามถือว่าการเหยียบหัวแม่เท้าเป็นเรื่องใหญ่ ใครเหยียบก็ไปล้างเสีย เพื่อเราจะได้ทำงานให้ประชาชนอย่างทุ่มเท นี่คือนี่สิ่งที่จะต้องเปลี่ยน (ทักษิณ ชินวัตร 2545ก, 300-301)

การกล่าวถึงวัฒนธรรมในแง่นี้ ไม่ได้ถูกเชื่อมโยงเข้ากับวัฒนธรรมโดยรวมของสังคมซึ่งจะมีปฏิสัมพันธ์และอาจเป็นตัวบ่งชี้พฤติกรรมหรือวัฒนธรรมองค์กรเสียด้วยซ้ำ เช่น วัฒนธรรมที่ก่อตัวมาจากรากเหง้าของระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย อาจจะเป็นแรงชักจูงให้เกิดการเล่นพรรคเล่นพวกในระบบราชการ ดังนั้น จึงควรที่จะดูปฏิสัมพันธ์ของวัฒนธรรมหลักในสังคมและวัฒนธรรมรองในองค์กรด้วย และถึงแม้แนวคิดเรื่องผู้ว่าซีโอไอจะมีการให้ภาพปฏิสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์กรกับบริบททางสังคมบ้าง แต่ก็จะเป็นมุมมองจากภายในองค์กรออกไปสู่ข้างนอกมากกว่า ดังเช่น

ตรงนี้ท่านต้องไปดูและสร้างวัฒนธรรมใหม่ สร้างวัฒนธรรมขององค์กรที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางให้ได้ รัฐบาลส่วนราชการต้องยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ถ้าเมื่อไรท่านไม่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ท่านกำลังผิดในโลกยุคสมัยใหม่ ท่านต้องสร้างวัฒนธรรมที่รู้จักใช้ข้อมูลให้เกิดประโยชน์ในการแก้ปัญหาและการบริหารจัดการ ท่านต้องสร้างวัฒนธรรมขององค์กรที่ปลดปล่อยศักยภาพและพลังของสมองของคนในองค์กรให้มีความคิดสร้างสรรค์ให้มาก..... (ทักษิณ ชินวัตร 2546ก, 178-179)

อย่างไรก็ตาม ไม่น่าแปลกใจว่าทำไมมิติทางวัฒนธรรมจึงมีลักษณะดังกล่าว เพราะแนวคิดเรื่องวัฒนธรรมในแนวคิดเรื่องผู้ว่าซีไอที่ชัดเจนที่สุดของ พ.ต.ท.ทักษิณคือการมีวัฒนธรรมองค์กรแบบธุรกิจที่มุ่งเน้นการปรับตัวในการแข่งขัน ความฉับไว และการมีภาวะผู้นำ ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การสร้างประสิทธิภาพในองค์กร ดังที่ พ.ต.ท.ทักษิณ กล่าวไว้ในหลายวาระว่า

.....การบริหารองค์กร คนที่เป็นคนที่ให้วัฒนธรรมองค์กรที่ดีที่สุดคือตัวผู้นำองค์กร corporate culture organizational culture ถ้าสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ถูกต้อง แต่สามารถปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรให้เหมาะสมกับกาลเวลาได้จะทำให้องค์กรนั้นดีขึ้น แต่หลายองค์กรเป็นองค์กรที่มีวัฒนธรรมขององค์กรที่แข็งมาก ใครเดินเข้ามาจะหลอมได้ภายใน 1 นาที แต่ข้อเสียคือปรับเปลี่ยนตามกาลเวลาไม่ได้..... (ทักษิณ ชินวัตร 2545ค, 277)

.....มีหัวใจจะทำให้องค์กรนั้นประสบความสำเร็จ แล้วผู้คนในองค์กรนั้นเต็มไปด้วย appetite for change เต็มไปด้วยความกระหายอยากเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้น ถ้าทุกคน idle for change อยู่อย่างนี้ดีแล้ว อะไรกันนักหนา อีกไม่กี่วันก็เกษียณแล้วก็เสร็จเลย ต้องคิดว่าตัวเองมีความกระหายที่จะเปลี่ยนแปลงและที่สำคัญองค์กรนั้นต้องเป็นองค์กรที่มีวัฒนธรรมที่ performance base culture ต้องมีพื้นฐานของการคิดว่าทำดีได้ดีนั่นเอง สร้างวัฒนธรรมโดยวัฒนธรรมของงานเป็นหลัก ถ้าองค์กรแบบนี้จะทำให้คนรวมกันเป็น collective intelligence เป็นฉลาดร่วมกัน (ทักษิณ ชินวัตร 2546ข, 228)

สิ่งที่กำลังเป็นโอกาสของท่านวันนี้ บรรดาผู้นำทั้งหลาย ท่านจะต้องไปสร้างวัฒนธรรมองค์กรของท่านใหม่ นาทีทองแล้ว เพราะเรากำลังเขย่าองค์กรของทั้งระบบราชการให้หลวม นั่นคือการปรับโครงสร้างใหม่ ปฏิรูประบบราชการเมื่อเดือนตุลาคมปีที่แล้ว เราเขย่าตรงนี้แล้วยังไม่พอ กำลังเขย่าวัฒนธรรมการทำงานระบบราชการอีก ท่านเข้าไปเป็นผู้นำใหม่ ท่านต้องไปสร้างวัฒนธรรมองค์กรใหม่ ให้องค์กรท่านเป็นองค์กรที่ปรับตัวได้ง่าย ตอบสนองต่อปัญหาของประชากรและพัฒนาประเทศอย่างรวดเร็ว ตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลที่จะสร้างความผาสุกให้ประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ท่านต้องไปปรับวัฒนธรรมตรงจุดนี้ การเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรที่ดีที่สุด เร็วที่สุด ง่ายที่สุด จะเกิดจากความเข้มแข็งและความสามารถในการเป็นผู้นำ (ทักษิณ ชินวัตร 2546ก, 178)

จากที่กล่าวมานี้ เรายังสามารถวิเคราะห์ได้ว่า สิ่งที่พ.ต.ท.ทักษิณพูดเป็นกลยุทธ์ในการระดมความรู้สึกเพื่อกระตุ้นให้แนวคิดเรื่องผู้ว่าฯ ซีอีโอได้รับการตอบสนอง กล่าวคือตัว พ.ต.ท.ทักษิณ เองก็ทำหน้าที่เป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างวัฒนธรรมองค์กรใหม่ตามแบบของตนเอง ดังที่เขาได้เสนอว่า

ถ้าผมประชุมแบบอดีตรับรองการประชุมคณะรัฐมนตรีประชุมทุกวันอังคาร ใช้เวลาอย่างมาก ชั่วโมงครึ่งสองชั่วโมงครึ่งก็จบ แต่ว่าผมประชุมไปก็ซีเนาะ (coach) ไป เพื่อให้ management Style ไปกันได้ แล้วเพื่อที่จะสร้างวัฒนธรรมในการบริหารใหม่ วัฒนธรรมองค์กรใหม่ (organizational culture) ที่เปลี่ยนใหม่ การสร้างวัฒนธรรมองค์กรต้องสร้างจากตัวผู้นำ (leader) และก็ส่งผ่านไปยังระดับล่าง (passing through) เพราะฉะนั้นผมเริ่มสร้างระบบบริหารในระดับรัฐมนตรี และผมเริ่มลงไปที่ระดับกระทรวง ระดับการประชุมร่วมของกระทรวง..... (ทักษิณ ชินวัตร 2544ก, 323)

มิติทางด้านวัฒนธรรมในความคิดเรื่องผู้ว่าฯซีอีโอนี้ เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่สามารถทำให้ได้ศึกษาเรื่องผู้ว่าฯซีอีโอลงไปอย่างลึกซึ้ง ดังที่ได้กล่าวในส่วนของงานวิจัยนี้ ที่ได้นำเสนอว่า ระบบราชการในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรที่เป็นทางการนั้นเป็นผลผลิตอันหนึ่งของยุคสมัยใหม่ (modernity) ซึ่งมีการอบความคิดแบบการใช้เหตุผลเชิงเครื่องมือ (instrumental rationalisation) ซึ่งได้พัฒนาควบคู่มาับอารยธรรมหรือวัฒนธรรมตะวันตก และการที่ประเทศต่าง ๆ นำเข้ากลไกขององค์กรที่เป็นทางการตัวนี้เข้าไปใช้ ก็จะทำให้ติดอยู่กับกรงเหล็กของการใช้เหตุผลขององค์กรที่เป็นทางนี้ด้วย

คำถามที่ตามมาในสองระดับ คือ ในระดับภาพรวม ได้แก่ คำถามที่ว่ากาจัดการเพื่อสร้างวัฒนธรรมองค์กรใหม่นี้จะสามารถข้ามพ้นกรงเหล็กของการใช้เหตุผลที่ติดมากับองค์กรที่เป็นทางการ ซึ่งเป็นผลผลิตของยุคสมัยใหม่หรือไม่ ส่วนคำถามในระดับย่อยลงไปคือ มิติทางวัฒนธรรมแบบแคบ ๆ ที่ติดอยู่กับการสร้างประสิทธิภาพซึ่งได้รับมาจากธุรกิจนี้ จะสามารถสร้างขึ้นได้หรือไม่เพียงไรเมื่อต้องเผชิญกับวัฒนธรรมครอบงำหลักที่อยู่ในสังคมโดยรวมซึ่งเป็นวิถีชีวิตของคนจริง ๆ

คำถามในระดับภาพรวม จะเกี่ยวกับมิติทางสังคมวัฒนธรรมซึ่งจะเป็นแนวทางในการศึกษาแนวคิดเรื่องผู้ว่าฯซีอีโอ ว่า สามารถที่จะหลุดออกจากกรงหรือ "คิदनอกกรง" ของกรงเหล็กของการให้เหตุผลแบบองค์กรที่เป็นทางการหรือไม่ จากการศึกษาที่พบว่า พ.ต.ท.ทักษิณ มีแนวโน้มที่จะนำเอาแนวคิดกาบริการจัดการทางภาคธุรกิจเข้ามาใช้ในการปรับปรุงระบบราชการ โดยผ่านความคิดเรื่องผู้ว่าฯ ซีอีอนั้น ก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่จะต้องศึกษาและประเมินเจ้าทฤษฎีทักษิณมิกส์และซีอีโอประเทศไทย เพราะระบบทุนนิยม และระบบตลาด ก็เป็นอีกส่วนหนึ่ง ที่เกิดขึ้นในยุคสมัยใหม่และมีการใช้เหตุผลเชิงเครื่องมือ (instrumental rationalisation) ตามความคิดของ Weber และทั้ง 2 ระบบสร้างสภาพที่ไม่เป็นส่วนตัว และยังเน้นในเรื่องของประสิทธิภาพเชิงเทคนิคเหมือนกัน ดังนั้น จึงเป็นที่น่าสนใจว่าการนำเอาแนวคิดทางด้านธุรกิจที่ขึ้นอยู่กับระบบตลาดเข้ามานั้น จะช่วยแก้ปัญหาที่เกิดจากองค์กรที่เป็นทางที่มีผลต่อระบบราชการไทยได้หรือไม่ และเพียงไร

Holton and Turner ได้เสนอข้อคิดในประเด็นนี้ ว่า มี 2 รูปแบบของการทำหน้าที่ในความสัมพันธ์แบบไม่เป็นส่วนตัวของความร่วมมือทางสังคมในสังคมสมัยใหม่ ซึ่งได้แก่ ระบบตลาดและองค์กรที่เป็นทางการ ระบบตลาดไม่ได้สร้างองค์กรทางสังคมในลักษณะที่เป็นประชาธิปไตยในการสร้างหลักประกันให้ความต้องการของมนุษย์และในการสร้างบริการที่เหมาะสมให้แก่เรา กลไกนี้สามารถทำได้ดีที่สุดก็เพียงแค่สร้างการตีความของตนเองในความต้องการของคนอื่น ๆ และการตีความนี้ ก็ได้รับอิทธิพลจากแรงกดดันของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจ จุดนี้คือ การละเมิดหน่อความคิดเรื่องเสรีภาพของปัจเจกบุคคล และในองค์กรที่เป็นทางการก็เช่นกัน ไม่มีความชัดเจนว่ามันจะถูกทำให้เป็นประชาธิปไตยได้อย่างไร เมื่อพิจารณาถึงการทำหน้าที่ภายในของมันและในความสัมพันธ์ของมันกับผู้รับบริการ (1989, 6 - 7) แนวความคิดนี้แสดงให้เห็นว่า เสรีภาพของมนุษย์จะถูกกักขังอยู่ในกรงเหล็กของการใช้เหตุผลเชิงเครื่องมือและกรงเหล็กของการใช้เหตุผล เนื่องจากความเป็นประชาธิปไตยในสังคม หรือประชาธิปไตยในชีวิตประจำวันได้ถูกระบบตลาดและระบบราชการกลืนหายไป จริง ๆ แล้ว ประเด็นนี้จะมี ความสำคัญทางปรัชญาอย่างมากเพราะเกี่ยวกับการทำปลดปล่อยมนุษยชาติ (human emancipation) เพราะการทำให้คนเราหลุดออกจากกรงเหล็กของการใช้เหตุผลแบบองค์กรที่เป็นทางการหรือแบบราชการได้ ก็คือการปลดปล่อยมนุษย์ในแง่มุมหนึ่งนั่นเอง

คำถามในระดับย่อย จะเกี่ยวกับการลงในรายละเอียดว่า การนำเอาการบริหารจัดการทางธุรกิจ (แบบ MBA ที่มีอิทธิพลต่อ NPM) เข้ามาใช้ในระบบราชการนั้นจะประสบความสำเร็จหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการพยายามที่จะเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานของข้าราชการในระบบ คงต้องไม่ลืมว่า วัฒนธรรมในองค์กรจะมีปฏิสัมพันธ์ และจะถูกชี้นำจากวัฒนธรรมโดยรวมที่เป็นวิถีชีวิตของคนในสังคม และวัฒนธรรมตัวนี้ก็คือการตกผลึกของการหล่อหลอมวิธีคิดที่เป็นแบบการใช้เหตุผลเชิงเครื่องมือ ดังที่ได้ เพิ่งเสนอไว้ข้างบนนั่นเอง จุดนี้ ทำให้เราตั้งคำถามตามมาได้ว่า ศาสตร์ในลักษณะของการบริการจัดการทางธุรกิจนั้น จะเป็นศาสตร์ที่ให้การวิเคราะห์ในเบื้องลึกไปถึงแก่นของปัญหาทางวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้เหตุผลซึ่งผูกพันกับพัฒนาการของยุคสมัยใหม่ได้เหมือนกับศาสตร์ทางสังคมวิทยาหรือไม่

และนอกจากนี้ ยังจะใช้ไปวิเคราะห์อีกได้ว่า เมื่อ พ.ศ.ท. ทักษิณ พุฒถึงการเปลี่ยนแปลง วัฒนธรรมในการทำงานในระบบราชการแล้ว ความหมายของวัฒนธรรมนั้นแคบหรือกว้าง และต้นหรือลึกเพียงไร เช่น การมองมิติทางวัฒนธรรมนี้ อาจมองอย่างแคบ ๆ และตื้น ๆ โดยโยงเข้ากับวัฒนธรรมองค์กรของระบบราชการ โดยลืมนมองไปว่าวัฒนธรรมองค์กรนั้นมีความใกล้ชิดอยู่กับวัฒนธรรมสังคมโดยรวม ซึ่งฝังลึกอยู่ในโครงสร้างทางสังคมและเป็นตัวบ่งบอกพฤติกรรมของข้าราชการในระบบราชการอีกทีหนึ่ง และนอกจากนี้ ยังอาจจะเป็นการมองวัฒนธรรมแบบเป็นวัฒนธรรมในตัวมันเองโดยขาดการให้ความสำคัญแก่ปฏิสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์และโครงสร้างทางวัฒนธรรมภายในตัวระบบราชการก็ได้

อย่างไรก็ตาม ในแง่ของความสนใจศึกษาเปรียบเทียบระหว่างศาสตร์ต่าง ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่าใน ศาสตร์ของสังคมวิทยาจะมีการศึกษาทางด้านสังคมวัฒนธรรม โดยพิจารณาว่าเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน (sensitivity) และมีความซับซ้อนสูงมาก วัฒนธรรมไม่ได้อยู่บนตัวมันเองโดด ๆ มันเกิดจากการที่คนเรา

สถาปนามันและทำการผลิตซ้ำมันจนเป็นวิถีชีวิต (way of life) ของคนเรา แต่ในขณะเดียวกัน ตัวมันเองก็มีส่วนในการหล่อหลอมความคิดคนให้มีการรับรู้(perception) และมีกรอบของการตีความความหมาย (meaning) ซึ่งความหมายนี้จะไปกำหนดการกระทำ (action) ของคนเราอีกทีหนึ่ง ดังนั้น การสร้างวัฒนธรรมซึ่งแม้จะเป็นวัฒนธรรมในองค์กรใหม่ขึ้นมา คงไม่ใช่แค่เป็นการนึกว่าจะสร้างก็สร้าง เพราะมันไม่ได้เป็นสิ่งที่ทำกันได้ง่าย ๆ และทำกันได้โดยตัดขาดออกจากวัฒนธรรมหลักในสังคม ประเด็นนี้ จึงเป็นอีกเรื่องที่น่าสนใจว่าเทคนิคการบริหารจัดการแบบ MBA นั้นจะสามารถนำมาใช้ในการจัดการและสร้างวัฒนธรรมใหม่ (ในองค์กร) ขึ้นมาได้หรือไม่

เราคงต้องไม่ลืมว่า สังคมวิทยานั้นให้การวิเคราะห์ลงไปถึงโครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม ในขณะที่ศาสตร์ที่เป็นการบริหารทางธุรกิจจะเน้นในเรื่องประสิทธิภาพเชิงเทคนิค (technical efficiency) ในการบริการจัดการ ซึ่งถ้าดูเผิน ๆ แล้วจะสอดคล้องกับลักษณะขององค์กรที่เป็นทางการแบบ Weber เพราะจะอยู่ภายใต้กรอบของการให้เหตุผลเชิงเครื่องมือเพื่อทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดเหมือนกัน (และก็ต้องไม่ลืมว่าการให้เหตุผลเชิงเครื่องมือนี้ เป็นพื้นฐานที่ทำให้เกิดทั้งองค์กรที่เป็นทางการ และระบบตลาดหรือระบบทุนนิยม) เพราะฉะนั้น การใช้กลไกจากระบบตลาดมาแก้ปัญหาในระบบราชการอาจจะเป็นการรอบความคิดที่แคบ เพราะถ้าเรานึกถึงว่าการให้เหตุผลนี้ได้สร้างกรงเหล็กขององค์กรที่เป็นทางการ (และกรงเหล็กในระบบตลาด) ขึ้นมาแล้ว การใช้ประสิทธิภาพเชิงเทคนิค ก็คือการหลงเดินวอกวนซ้ำซากอยู่ในกรงเหล็กโดยไม่มีทางออก ดังนั้น ในจุดนี้เราจึงต้องการการศึกษาในมิติของสังคมวัฒนธรรมขององค์กรที่เป็นทางการเพื่อที่จะโยงเข้ากับวัฒนธรรมการใช้เหตุผลในยุคสมัยใหม่ ทั้งนี้ เพื่อที่จะสามารถนำไปวิเคราะห์ได้ถึงรากถึงโคนของปัญหาในระบบราชการไทย และจะได้เห็นว่าการนำแนวคิดเรื่องผู้ว่าฯ ซีอีโอมาใช้ นั้น สามารถแก้ปัญหาในระดับรากลึกซึ่งก่อให้เกิดอาการต่าง ๆ ตามมาในระบบราชการได้หรือไม่

ถ้าผู้ใดสนใจที่จะศึกษาเปรียบเทียบระหว่างศาสตร์ที่แตกต่างกันระหว่างสังคมวิทยา (ที่ให้การอธิบายในมิติที่ลึกไปถึงโครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรม)กับบริการธุรกิจ (ซึ่งมุ่งเน้นเทคนิคในการบริการจัดการ) ว่าศาสตร์ใดจะมีประโยชน์มากกว่ากัน การศึกษาเรื่องผู้ว่าฯ ซีอีโอในมิติทางด้านวัฒนธรรม อาจจะให้คำตอบได้ในระดับหนึ่ง โดยส่วนตัวแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าทั้งสองศาสตร์นั้นมีประโยชน์คนละแง่ละมุม ในทางปฏิบัติ เทคนิคในการบริหารธุรกิจจะนำมาใช้ประโยชน์ได้มากกว่า แต่ถ้าขาดพื้นฐานความเข้าใจในมิติทางสังคมวัฒนธรรมที่ลึกซึ้งแล้ว เทคนิคต่าง ๆ ก็จะถูกนำมาใช้อย่างไร้ทิศทางหรือไม่ได้แก้ปัญหาสังคมในเบื้องต้นสักจริง ๆ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเสนอว่าศาสตร์แห่งบริการธุรกิจซึ่งมีอิทธิพลต่อการบริหารจัดการสาธารณะแนวใหม่ (NPM) นั้น ควรจะมีฐานทางสังคมวิทยาในเบื้องต้นลงไปด้วย หรือในบริบทของการศึกษาเรื่องผู้ว่าฯ ซีอีโอก็คือการนำเอาวิธีการทางธุรกิจมาใช้ในระบบราชการ โดยเฉพาะในด้านของการจัดการทางวัฒนธรรมองค์กรนั้น คงจะต้องมีการใช้สังคมวิทยาเพื่อให้เข้าใจถึงสังคมวัฒนธรรมที่มีอยู่และฝังตัวลึกลงในสังคมใหญ่โดยรวม ซึ่งจะมีผลต่อวัฒนธรรมองค์กรในระบบราชการที่อยู่ย่อยลงมาด้วย

ในด้านของการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างศาสตร์นั้น มีอีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐประศาสนศาสตร์กับบริหารธุรกิจ เพราะมีเรื่องที่แปลกแต่จริงที่ว่า นักรัฐประศาสนศาสตร์หลายคนได้รับเอาความคิดของการเรียนการสอนแบบ MBA เข้ามา ซึ่งก็ไม่ใช่เรื่องที่แปลกเพราะแนวความคิดเรื่องการบริหารจัดการสาธารณะแนวใหม่ (NPM) ดังที่ได้กล่าวมา ก็แสดงให้เห็นอิทธิพลของ MBA ใน ปรศ. ดังนั้น ปรศ.จึงเป็นศาสตร์ที่มีแนวโน้มที่หันมาใช้เทคนิคในการบริหารจัดการทางด้านธุรกิจมากขึ้น ทั้งนี้ โดยมีเป้าหมายกลับไปสู่เรื่องการสร้างประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นประเด็นถกเถียงหลักในการศึกษาองค์กรที่เป็นทางการ

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยต้องการที่จะถกกันว่า ศาสตร์ของปรศ. จะมีความแตกต่างจากศาสตร์ของ MBA อยู่ เหมือนดังที่ผู้วิจัยได้เคยแสดงความคิดเห็นว่า ศาสตร์ของ MBA ก็มีความแตกต่างจากเศรษฐศาสตร์ (โปรดดู เอก ตังทรัพย์วัฒนา 2548ก, 3) เพราะเราต้องไม่ลืมว่าการศึกษาของปรศ.นั้น โดยหลักแล้วอยู่ที่องค์กรที่เป็นทางการทางภาคสาธารณะ (public organisation) ซึ่งก็คือระบบราชการนั่นเอง ส่วนของ MBA นั้น เป็นการศึกษาในด้านของผู้ประกอบการ และถึงแม้จะมีการศึกษาถึงองค์กรที่เป็นทางการด้วย แต่ก็อยู่ในลักษณะของบริษัท ซึ่งไม่จำเป็นที่จะต้องให้บริการสาธารณะโดยไม่คิดค่าตอบแทนหรือเป็นการค้าหากำไร และในจุดนี้ คือความแตกต่างระหว่างการให้บริการโดยมีค่าตอบแทนเป็นแรงจูงใจในระบบตลาด และการให้บริการสาธารณะที่ไม่มีค่าตอบแทนในระบบราชการ ซึ่งเป็นลักษณะของการสร้างความมั่นคงให้แก่คนในรัฐที่เป็นเหตุผลแห่งรัฐ ดังนั้น ผู้วิจัยหวังด้วยว่า การเน้นเรื่องการสร้างประสิทธิภาพเชิงเทคนิคในปรศ.นั้น คงจะไม่ทำให้คำถามเกี่ยวกับการเมืองเรื่องอุดมการณ์ซึ่งผูกพันอยู่กับสิ่งที่มีคุณค่าเชิงปทัสฐาน (normative values) นั้นหายไป ซึ่งถ้าเป็นไปในลักษณะนี้แล้ว ก็จะเป็นเหมือนดังที่ Bauman กล่าวไว้ในปัญหาขององค์กรที่เป็นทางการปัญหาหนึ่ง ซึ่งก็คือ ความรับผิดชอบทางศีลธรรมจะถูกทดแทนด้วยความรับผิดชอบทางเทคนิค

อีกประเด็นหนึ่งที่เป็นประโยชน์ที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมในตอนต้นคือ การที่การใช้เหตุผลเชิงเครื่องมือที่เน้นในการสร้างประสิทธิภาพเชิงเทคนิค ซึ่งได้มีการพัฒนามาเป็นวัฒนธรรมตะวันตก ร่วมกับอารยธรรมตะวันตกหรือกล่าวได้ว่าเป็นวัฒนธรรมในยุคสมัยใหม่ การมีวัฒนธรรมแบบนี้ได้ส่งผลต่อประเทศต่าง ๆ ที่ได้ผ่านยุคสมัยใหม่และได้มีการนำเอาองค์กรที่เป็นทางการเข้ามาใช้ และเมื่อเป็นเช่นนี้ วัฒนธรรมที่ Bauman เรียกเป็นอุปมาอุปมัยว่า วัฒนธรรมสวนหย่อม ซึ่งต้องการสร้างความสวยงามสมบูรณ์ (perfect) ของสวน โดยการใช้วิธีการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยวัฒนธรรมสวนหย่อมที่แสวงหาสิ่งทีสมบูรณ์นี้ทำให้เกิดการรังเกียจในความแตกต่าง (differences) เพราะเป็นประดุจดั่งวัชพืชที่ต้องกำจัด

ฉันใดก็ฉันนั้น ถ้าเราคำนึงถึงมิติทางด้านวัฒนธรรมในการนำเอาหลักแนวคิดเรื่องผู้ว่าฯ ซีอีโอมาใช้ เราคงต้องศึกษาดูว่า ลักษณะของวัฒนธรรมสวนหย่อมนี้จะส่งผลต่อการนำผู้ว่าฯซีอีโอไปปฏิบัติมากน้อยเพียงไร เพราะต้องไม่ลืมว่าวัฒนธรรมนี้เป็นสิ่งที่ส่งผลต่อการดำเนินงานขององค์กรในฐานะที่เป็นระบบ และการที่จะเสนอการสร้างวัฒนธรรมองค์กรใหม่ของรัฐบาลไทยรักไทยนั้น จะสามารถข้าม

ผ่านเขตแดนแห่งวัฒนธรรมของยุคสมัยใหม่ที่ฝังตัวอยู่ลึกลงไปในระบบราชการนี้ได้อย่างไรและในทางปฏิบัติ เราอาจจะต้องศึกษาดูด้วยว่า ลักษณะของวัฒนธรรมส่วนหย่อมนั้น มีผลกระทบต่อการดำเนินการในเรื่องผู้ว่าฯซีอีโอหรือไม่และอย่างไร เช่น การรังเกียจความแตกต่างนั้น มีผลทำให้คนที่ไม่ใช่พวกหรือพวกที่แตกแถวถูกกำจัดอย่างไร และการประเมินผลโดยใช้ตัวชี้วัดทางเทคนิคต่าง ๆ นั้น เป็นวิธีการที่นำเข้ามาแก้ปัญหาการแตกแถวหรือไม่ หรือแม้แต่ว่าการประเมินนี้ได้นำเข้ามาแก้ปัญหาการแตกแถวของผู้ที่คิดและทำแตกต่างจากที่รัฐบาลต้องการได้อย่างไร³⁸ ในส่วนลึกแล้ว การไม่อดทนต่อความแตกต่างก็เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นในมิติทางการเมืองด้วยว่า มีความเป็นประชาธิปไตยหรือเผด็จการมากหรือน้อยเพียงไร

ดังที่ Weber ผู้ก่อตั้งการศึกษาองค์กรที่เป็นทางการได้ทำการศึกษาองค์กรที่เป็นทางการโดยมีมิติทางสังคมวัฒนธรรมดังที่ได้กล่าวไปแล้ว การศึกษาองค์กรที่เป็นทางการนั้นจึงไม่ควรที่จะมีแต่มิติทางด้านองค์กรอย่างเดียว เราไม่ควรที่จะทำให้มิติทางสังคมวัฒนธรรมหายไปจากสิ่งที่ผู้ก่อตั้งทำการศึกษาและให้ความสำคัญ และการให้ความสำคัญกับมิติทางด้านสังคมวัฒนธรรมขององค์กรที่เป็นทางการนี้ ก็คือการเติมน้ำจิตน้ำใจหรือความเป็นคนให้แก่การศึกษาองค์กรที่เป็นทางการ (หรือในบริบทนี้คือการศึกษาการปฏิรูประบบราชการโดยใช้แนวคิดผู้ว่าฯซีอีโอ) ซึ่งเน้นแต่มิติทางองค์กรและได้ทำให้องค์กรที่เป็นทางการลดค่าความเป็นคนไป (dehumanised bureaucracy)

ทั้งนี้และทั้งนั้น ทางทีมวิจัยคงต้องตั้งคำถามด้วยว่า ต้องการจะศึกษาในมิติทางสังคมวัฒนธรรม ลึกลงไปถึงระดับใด

แนวคิดเรื่องผู้ว่าฯซีอีโอกับมิติทางการเมือง

ผู้วิจัยเห็นจุดเชื่อมโยงของแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ ที่เกี่ยวข้องกับมิติทางการเมืองในสองประเด็นใหญ่ ประเด็นแรกคือ จุดที่ พ.ต.ท.ทักษิณ มักจะอ้างไปถึงสัญญาประชาคม และประเด็นที่สองคือการโยงผู้ว่าฯ ซีอีโอเข้ากับเรื่องการกระจายอำนาจและเรื่องการมีส่วนร่วม

ในประเด็นแรกเรื่องสัญญาประชาคมนั้น พ.ต.ท.ทักษิณ มักจะกล่าวถึงอยู่เสมอ ๆ ว่า

โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อตอนที่มาเป็นรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศ ผมคิดว่าต้องกลับมาดูว่าประเทศไทยต้องทำอะไรสักอย่างหนึ่ง ยิ่งผมย้อนกลับไปนึกถึงทฤษฎีต่าง ๆ ที่ได้เรียนมา ไม่ว่าจะเป็นทฤษฎีสัญญาประชาคม ท่านทั้งหลายต้องตระหนักเพราะว่าทฤษฎีนั้นชัดเจน เขาบอกว่าการที่ประชาชนรวมกันอยู่เป็นรัฐหรือประเทศ ประชาชนเขายอมเสียอิสระภาพบางส่วน เพื่อยอมให้รัฐออกกติกา เพื่อให้พวกเขาได้อยู่ร่วมกันอย่างสันติ ไม่ให้ผู้ที่มีกำลังมากกว่าข่มเหงผู้ที่มีกำลังน้อยกว่า เพราะฉะนั้นที่ท่านใช้อำนาจทุกวันนี้เป็นอำนาจที่ประชาชนยอมให้มาโดยยอมเสียสละบางส่วนและเอามารวมกันเพื่อออกกติกา เพื่อจัดระเบียบให้เขาอยู่ร่วมกันอย่างสันติ

³⁸ ผู้วิจัยขอขอบคุณ รศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา ที่ได้เสนอแนะและทำให้ประเด็นนี้มีความชัดเจนในการใช้ไปศึกษาทำวิจัยในภาคสนามมากขึ้น

เพราะฉะนั้นอำนาจนี้มีไว้เพื่อประชาชน เพราะฉะนั้นทั้งการเมืองและข้าราชการประจำต้องเข้าใจว่า เรากำลังใช้อำนาจที่ประชาชนให้มาใช้เพื่อเขาไม่ใช่เพื่อเรา ที่ผมพูดก็เพื่อจะให้ทุกคนกลับมาทบทวนกันใหม่ก่อนที่จะเราจะเดินหน้าว่าเราอยู่จุดไหน มีอะไรที่จะต้องเปลี่ยน (ทักษิณ ชินวัตร 2545ก, 292)

มองขนาดความต้องการของประชาชน ประชาชน 1 คนต้องการอะไรในฐานะที่เกิดมาเป็นคนไทยคนหนึ่ง ต้องการสุขภาพที่ดี รัฐควรมีภาระกิจเสริมอะไรตรงนี้ 1-2-3-4-5 ต้องการโอกาสในการเรียนรู้ ภารกิจรัฐควรจะมีอะไร 1-2-3-4-5 โอกาสในการประกอบอาชีพมีอะไรบ้าง ต้องการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ต้องทำอะไรบ้าง ภาครัฐในฐานะรัฐเป็นตัวแทนของรัฐที่ต้องทำตามสัญญาประชาคม (social contract) ต้องทำอะไรบ้าง 1-2-3-4-5 แล้วสองอย่างนี้เอามารวม (ทักษิณ ชินวัตร 2545ข, 351)

อย่างไรก็ตาม แม้พ.ต.ท.ทักษิณ จะตระหนักถึงพันธกิจของรัฐที่มีต่อสัญญาประชาคม แต่เขาก็เห็นว่าพันธกิจที่มีต่อสัญญาประชาคมนั้นมีเป้าหมายเพื่อประชาชน (ดังคำขวัญของพรรคไทยรักไทยที่หัวใจคือประชาชน) มากกว่าจะไปสนองตอบต่อความเป็นประชาธิปไตย ดังที่เขาได้กล่าวว่า

ถึงแม้ว่าสิ่งที่เรามีจุดอ่อนอันหนึ่งคือนักประชาธิปไตยทั้งหลายกำลังเข้าใจว่าประชาธิปไตยนั้นเป็นสิ่งสุดท้าย (bottom line) ของประเทศ เป็นจุดสุดท้าย (end by itself) ความจริงประชาธิปไตยคือวิธีการ (means) เพื่อนำไปสู่เป้าหมาย เป้าหมายคือความผาสุกของประชาชน เราไม่ใช่บริหารประเทศเพื่อประชาธิปไตยที่สวยงาม โดยไม่คำนึงความผาสุกของประชาชน ความผาสุกคือสิ่งสุดท้าย นักประชาธิปไตย นักการเมือง ต้องคิดว่า ความผาสุกของประชาชนนั้น คือเหตุผลสุดท้ายของการมีประชาธิปไตย ประชาธิปไตยคือ ระบอบวิธีการที่จะได้มาซึ่งผู้ที่จะมาเป็นตัวแทนประชาชนตามทฤษฎีของ รูสโซ โทลอฟ โทมัส ฮอฟ มองเตสกีเออร์ ไซใหม่ ครับ ท่านเรียนมา social contract theory แล้ว social contract มีเพื่ออะไรครับ มีบอกให้รู้ว่าการที่ประชาชนมาอยู่ร่วมกันเป็น submarine ขึ้นมา ถามว่าประชาชนต้องการตัวแทนขึ้นมาดูแลเขา ดูแลเพื่อไม่ให้คนที่กำลังมากกว่าเข้มแข็งแก่ผู้มีกำลังน้อยกว่า เพื่อให้คนเหล่านั้นอยู่กันอย่างสันติ ประกอบอาชีพอย่างมีความผาสุก นั่นคือทฤษฎีที่มาของประชาธิปไตย แต่พอนาน ๆ เข้า ประชาธิปไตยเบ่งบานขึ้นเป็นสิ่งที่ดี พัฒนาการประชาธิปไตยให้เป็นประชาธิปไตยจริง ๆ เป็นสิ่งที่ดี แต่ต้องให้มันดีจนมีความพอดี ความพอดีมันอยู่ที่ต้องไม่ขัดแย้งกับการนำไปสู่ความผาสุกของประชาชน แต่องค์กรประชาธิปไตยที่จัดตั้งขึ้นมาภายใต้ระบอบประชาธิปไตยบางครั้งหลง (ทักษิณ ชินวัตร 2545ข, 345-346)

แม้ความคิดในเรื่องสัญญาประชาคมของ พ.ต.ท.ทักษิณ จะเน้นเรื่องความผาสุกของประชาชนและไม่จำเป็นต้องมีทิศทางไปในทางเดียวกันกับความคิดเรื่องประชาธิปไตย แต่ในแง่มุมมองทางการเมืองและในแง่ของการศึกษาประเมินโครงการผู้ว่าซีอีโอแล้วเป็นที่น่าสนใจอย่างยิ่งว่าเมื่อนโยบายผู้ว่า ซีอีโอ

ได้รับการนำมาใช้แล้ว จะสามารถสนองตอบต่อประชาชนได้จริงหรือไม่เพียงไร ดังที่หลายท่านคงทราบ ว่า เรื่องผู้ว่าฯ ซีอีโอ มักจะถูกวิจารณ์ว่าเป็นเครื่องมือของพรรคไทยรักไทยในการฉีกอำนาจเพื่อประโยชน์ของพรรคเอง ดังนั้น ประเด็นนี้จึงเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่มีความน่าสนใจอย่างยิ่งในการศึกษาภาคสนาม

ส่วนในด้านของการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมจากตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (non-state actors) นั้น ก็เป็นเรื่องที่ได้รับการเสนอความคิดไว้ด้วย จริง ๆ แล้วการกระจายอำนาจกับการมีส่วนร่วมจากตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐจะมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เพราะถ้าการบริหารงานในภูมิภาคเปิดโอกาสให้ทั้งภาคธุรกิจ ภาคประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ (stakeholders) เข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการ ภายใต้กรอบของผู้ว่าฯ ซีอีโอ ก็ถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจมากกว่าการกระจายอำนาจจากส่วนกลางเข้าสู่ภูมิภาคเสียอีก เพราะการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ภูมิภาคนั้น อาจพิจารณาได้ว่าเป็นเพียงแค่การกระจายอำนาจในองค์กรของรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องของอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ (formal authority) เท่านั้น แต่การมีส่วนร่วมจากตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐนั้น เป็นการกระจายอำนาจจากองค์กรเข้ามาสู่มือของประชาชนมากขึ้น ความคิดในเรื่องการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมนั้นจะเห็นได้จาก

.....สิ่งที่เรากำลังจะทำกันนี้คือ การทำเรื่องผู้ว่าฯ ซีอีโอ หลายคนไม่เข้าใจ ไปคิดว่านี่คือการบิดเบือนการกระจายอำนาจ..... นี่คือการลดขนาดและอำนาจจากส่วนกลางลงไปสู่ภูมิภาค เขาเรียกกระจายอำนาจอย่างแท้จริง เมื่อก่อนนี้ถ้าท่านนึกถึงสี่เหลี่ยมคางหมู ท่านแบ่งสี่เหลี่ยมคางหมูออกเป็นสามส่วน ส่วนบนคือส่วนกลาง ส่วนกลางคือส่วนภูมิภาค ส่วนล่างคือส่วนท้องถิ่น แต่วันนี้เราจะยึดสี่เหลี่ยมคางหมูให้เป็นสามเหลี่ยมประมิต โดยที่ทําส่งกลางให้เล็กลงเป็นสามเหลี่ยมตรงยอดนิดหน่อย แล้วส่วนภูมิภาคให้ใหญ่ขึ้น ส่วนท้องถิ่นเรายังไม่แตะ ยังเท่าเดิม แต่ต่อไปจะมากขึ้น นี่คือการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ภูมิภาค ทำไมต้องทำอย่างนั้น เพราะว่าภาคบริการของประชาชนอยู่ที่พื้นที่ คือภูมิภาค การตอบสนองปัญหาประชาชนอยู่ที่พื้นที่..... (ทักษิณ ชินวัตร 2546ก, 154-155)

.....ระบบผู้ว่าฯ ซีอีโอ ไม่มีปัญหา การประชุมเป็นประจำ คณะรัฐมนตรีประชุมทุกวันอังคาร ท่านประชุมวันพุธก็ได้ ดูว่ามติคณะรัฐมนตรีมีอะไร ท่านจะได้เอาไปต่อว่ามติคณะรัฐมนตรีอย่างนี้ พวกเราจะต้องตั้งรับอย่างไร พวกเราจะต้องรุกอย่างไรแล้วประชุมกันต่อ เอาประชาคมจังหวัดมารวมด้วย แม้แต่เจ้าคณะจังหวัดยังช่วยได้ เรื่องการแก้ปัญหาเสพติด การอบรมเยาวชนยังแก้ได้ แม้กระทั่งเรื่องของประธานสภาอุตสาหกรรม ประธานหอการค้าเอาเข้ามาด้วย นายกเทศมนตรี ประธานองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานองค์การบริหารส่วนจังหวัด เอาเข้ามาร่วมด้วยเป็นครั้งคราวก็ได้..... (ทักษิณ ชินวัตร 2546ก, 164)

.....กระบวนการค้นในความคิดของโลกนั้นมันเปลี่ยน เพราะการที่โลกได้ล้มรส คำว่าประชาธิปไตยมากขึ้นเรื่อย ๆ การอยากมีส่วนร่วมมีมากขึ้นเรื่อย ๆ และการมีส่วนร่วมได้พิสูจน์แล้วว่า หลายหัวดีกว่าหัวเดียว หลายสมองดีกว่าสมองเดียวแน่นอน นั่นคือการที่ทำให้คนใน

องค์กรได้ร่วมคิด ร่วมทำ และเรียนรู้ไปด้วยกัน ทำให้เกิดกระบวนการทัศนคติในความคิดจากการที่ผู้นำเป็นศูนย์กลาง รัฐบาลเป็นศูนย์กลาง คิดเอง และสั่งการลงไปในทุกอย่าง โดยไม่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม นั่นมันใช้ไม่ได้แล้ว เหมือนกับการเรียนการสอนที่เมื่อก่อนนั้นครูสอนข้างเดียว นักเรียนนั่งฟังอย่างเดียวแล้วท่องไป พอถึงเวลาก็มาสอบ มันใช้ไม่ได้แล้ว ครูกับนักเรียนต้องเรียนรู้ร่วมกัน นั่นคือกระบวนการทัศนคติที่เปลี่ยนไปในทุก ๆ ภาค อันเป็นเหตุมาจากการล้มระบอบประชาธิปไตยให้เกิดการมีส่วนร่วมระหว่างคนในองค์กรแล้วพบว่ามันดีกว่า ทำให้ผลักดันกระบวนการทัศนคติทั้งหมด รวมทั้งระบบราชการด้วย (ทักษิณ ชินวัตร 2545ก, 294)

หรือแม้แต่แต่ความคิดเรื่อง การใช้วิธีการแบบ inside out และ outside in ควบคู่กันไปก็สะท้อนให้เห็นถึงการเปิดช่องให้มีการมีส่วนร่วมจากประชาชน inside out คือการที่นำเอาแนววิชาการประกอบกับข้อมูลในปัจจุบันแล้วนำไปปรึกษาพูดคุยกับผู้ประสบปัญหา เป็นการฟังผลสะท้อนกลับมา แล้วนำมาปรับปรุง ส่วน outside in คือจากภาคประชาชน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม เอ็นจีโอมีส่วนร่วมในการร่างกฎหมาย ทั้งหมดนี้คือแนวทางการกำหนดนโยบายร่วมกันระหว่างนักวิชาการของพรรคและประชาชนผู้ประสบปัญหา (ทักษิณ ชินวัตร 2545 ข, 344)

ความคิดเรื่องการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมจากประชาชนเป็นประเด็นที่สำคัญยิ่ง ในมิติทางการเมือง เพราะจะเป็นตัวชี้วัดพัฒนาการของประชาธิปไตย (แม้ว่ารัฐบาลอาจจะให้ความสำคัญน้อยกว่าความผาสุกของประชาชน) ซึ่งจะเป็นกลไกสำคัญในการถ่วงดุลและตรวจสอบอำนาจของผู้มีอำนาจในการปกครอง และโดยเฉพาะในประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายอำนาจกับประชาธิปไตยนี้ จะไปเกี่ยวกับความคิดที่ถูกกล่าวถึงเสมอ ๆ เกี่ยวกับผู้ว่าฯ ในภูมิภาค ซึ่งก็คือการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงนั่นเอง ซึ่งจุดนี้ คงจะมีการตั้งคำถามได้ว่าการกระจายที่ถูกเสนอโดยพรรคไทยรักไทยนั้นจะเป็นการกระจายอำนาจจริงหรือไม่ และมีในระดับใด

นอกจากนี้ ยังมีคำถามตามมาจากเรื่องการกระจายอำนาจได้อีกว่า เป็นการกระจายอำนาจในมิติใด กล่าวคือเป็นการกระจายอำนาจเพียงแค่เรื่องของการนำนโยบายมาปฏิบัติ (policy implementation) หรือมีการกระจายอำนาจในเรื่องของการให้ผู้ว่าฯ ซีโอโอเป็นตัวริเริ่มนโยบาย (policy initiation) ในระดับจังหวัดด้วย ซึ่งถ้าเป็นเพียงแต่แบบแรก ก็เท่ากับว่าเรื่องผู้ว่าฯ ซีโอโอเป็นเพียงแค่การทำให้ระบบราชการในภูมิภาคเป็นเพียงแค่มือไม้ที่ประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นของอำนาจในส่วนกลางเท่านั้น ไม่ได้กระจายอำนาจและสร้างการมีส่วนร่วม โดยให้หน่วยที่เรียกว่าจังหวัดมีการริเริ่มนโยบายที่จะสนองต่อความต้องการของตนเองได้อย่างแท้จริง

ประเด็นในเรื่องการกระจายอำนาจมีจุดที่น่าสนใจอยู่จุดหนึ่ง ซึ่งเกี่ยวกับการนำวิธีการทางธุรกิจมาใช้ ถ้าเราดูในแง่ของการจัดองค์กรและการใช้อำนาจในองค์กรแล้ว จะเห็นได้ว่าในบริษัทใหญ่ ๆ ที่มีโครงสร้างของบริษัทเป็นองค์กรที่เป็นทางการเหมือนกับในระบบราชการนั้น นอกจากจะมีโครงสร้างองค์กรแบบบังคับบัญชาเป็นชั้น ๆ แล้ว การใช้อำนาจในบริษัทก็จะมีขีดจำกัด (ซึ่งโยงได้กับการใช้

อำนาจแบบเผด็จการ) ไม่น้อยกว่าในระบบราชการ ดังนั้น ถ้าแนวคิดเรื่องผู้ว่าซีอีโอให้อำนาจมากระจุกตัวอยู่ที่ผู้ว่าซีอีโอเหมือนกับซีอีโอของบริษัทแล้ว ควรที่จะต้องมีการระมัดระวังการใช้อำนาจของผู้ว่าซีอีโออย่างยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าเป็นการให้อำนาจเพื่อสนองตอบต่อพรรคการเมืองพรรคใด พรรคหนึ่งโดยเฉพาะพรรคที่มีอำนาจในการบริการงานประเทศ ซึ่งถ้าเป็นไปในลักษณะนี้ก็จะเห็นได้ว่าผู้ว่าซีอีโอนั้นไม่ได้เป็นเรื่องของการกระจายอำนาจ แต่เป็นเรื่องของการเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจที่จะใช้เป็นกลไกในการสนองตอบต่อผลประโยชน์ของตนเอง ในจุดนี้ โดยเฉพาะ พรรคไทยรักไทยซึ่งมักจะได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นมีความเป็นเผด็จการประชานิยม (authoritarian populism) อยู่มาก (เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา 2548 ข) คงจะต้องมีการระมัดระวังในการนำแนวคิดเรื่องผู้ว่าซีอีโอไปปฏิบัติ

อีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจคือ การให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วมยังเป็นตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นถึงการเน้นในเรื่องวิธีการปกครอง/การจัดการปกครอง (governance) ที่มีความสำคัญในด้านของการเข้ามาทดแทนการปกครอง (government) ในยุคของโลกาภิวัตน์ ในเรื่องของการจัดการปกครองนี้ เป็นเรื่องที่ พ.ต.ท.ทักษิณกล่าวถึงโดยตรงและโดยอ้อมด้วย เช่น

.....ทฤษฎีการจัตองค์การเปลี่ยนไป เราเปลี่ยนตามทันหรือไม่ ถ้าไม่ทันก็ต้องเปลี่ยน กระบวนทัศน์ในความคิดเปลี่ยนไป เรายังเปลี่ยนไม่ได้เพราะระบบมันเปลี่ยน ทูนิยมทำให้เราต้องแข่งขัน ต้องต่อสู้ ต้องจับใจ เราทำได้หรือไม่ ถ้าไม่ได้ก็ต้องเปลี่ยน ที่ต้องการเปลี่ยนระบบราชการ ปรับปรุงระบบราชการ ปฏิรูปใหม่ทั้งหมดนั้นเพื่ออยากเห็นอะไร อยากเห็นความมีประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการบริหาร การจัดการหรือเรียกว่า ใช้ระบบบริหารการจัดการที่ดีนั่นเอง หรือจะเรียกว่า governance ก็ได้ ต้องการเห็นตรงนั้นเพราะอะไร ที่ว่าประสิทธิภาพก็ตรงผลของการทำงาน ตรงคุณภาพของการให้บริการ เพราะวันนี้มีติของราชการต้องเปลี่ยนจากการเป็นคนซึ่งคอยปกครอง ควบคุม ดูแลสั่งการ ต้องเปลี่ยนเป็นอำนวยความสะดวกให้การบริการ ให้ความสะดวกทุกอย่าง เพราะวันนี้ระบบราชการของเราอยากมีประสิทธิภาพ อยากมีความโปร่งใส เพราะฉะนั้นเราต้องการอะไรบ้าง (ทักษิณ ชินวัตร 2545 ก, 295)

ผมขอเรียนว่าอยากจะมาเล่าความในใจความรู้สึกในฐานะเป็นนักบริหาร และอยากเห็นการใช้การบริหารสู่การปกครองจริง ๆ เพราะวันนี้แนวคิดได้เปลี่ยนไปแล้ว เปลี่ยนการปกครองมาเป็นการบริหารและการบริการ เมื่อก่อนนั้นเป็นลักษณะ inside out approach (การมองจากข้างในสู่ข้างนอก) คือวันเวย์เป็นลักษณะของการปกครอง แต่บ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไป บ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไป สถานการณ์ของโลกเปลี่ยนไป เราเปลี่ยนการปกครองมาเป็นการบริหาร..... (ทักษิณ ชินวัตร 2544 ข, 379)

ซึ่งก็เป็นที่น่าสนใจว่าแนวความคิดเรื่องผู้ว่าซีอีโอนั้น จะตระหนักและให้น้ำหนักในการนำเรื่องของการจัดการปกครองมาใช้ในการบริการจัดการระบบราชการไทยมากน้อยหรือไม่และเพียงไร โดยเฉพาะใน

เรื่องของการส่งเสริมให้ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ อย่างภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการในภูมิภาค อย่างไรก็ตาม เป็นที่แน่ชัดว่า ความคิดเรื่องการบริหารปกครองของ พ.ต.ท. ทักษิณ นั้น เป็นความคิดเกี่ยวกับการจัดการปกครองที่คับแคบ ซึ่งโยงอยู่กับแนวคิดเรื่องการบริหารปกครองกระแสหลัก ที่เป็นการจัดการปกครองโดยการใช้กลไกตลาด (governance mode of rule by market) ของสถาบันเศรษฐกิจและการเงินโลก เช่น ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และโครงการสหประชาชาติเพื่อการพัฒนา การจัดการปกครองแบบนี้มุ่งเน้นในเรื่องของประสิทธิภาพและประสิทธิผล (efficiency and effectiveness) เพื่อสร้างขีดความสามารถ (capacity building) ให้เกิดขึ้นเพื่อที่จะสามารถแข่งขันได้ในระบบตลาดโลก (เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา 2547 ข)

ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจเลยว่า ทำไมพ.ต.ท.ทักษิณจึงโยง governance เข้ากับเรื่องของการบริหาร เพราะการนำเทคนิคและวิธีการทางภาคธุรกิจมาใช้ในการบริหารจัดการระบบราชการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพนั้น ก็คือแนวคิดที่สอดคล้องกันกับการจัดการปกครองของสถาบันโลกบาลเหล่านี้ ซึ่งมีรากฐานและพื้นฐานความคิดอยู่ที่การใช้กลไกของตลาด เพียงแต่มีการนำเอาความคิดในเรื่องการจัดการปกครองนี้เข้ามาใช้ในระบบราชการเท่านั้น ปัญหาของวิธีการแบบนี้คือ การทำให้เรื่องการบริหารปกครองเป็นเรื่องทางเทคนิคในแง่รวมหรือเป็นการเน้นประสิทธิภาพเชิงเทคนิคโดยเฉพาะ ซึ่งจะปล่อยให้ละเลยคำถามเกี่ยวกับการเมือง (depoliticised) และความเป็นธรรมว่าใครได้อะไร และใครเสียอะไร ในเรื่องของผู้ว่าฯ ซีอีโอ นี้

ดังนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่า เราควรที่จะดึงเอาคำถามในแง่ของการเมืองกลับมาโดยตั้งคำถามว่า แล้วใคร ได้อะไร และอย่างไร จากการนำเอาผู้ว่าฯซีอีโอมาใช้ กล่าวคือ มีการใช้ผู้ว่าฯซีอีโอในลักษณะของการสร้างประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องหรือไม่ เช่น ในการเลือกตั้งแต่ละครั้งมีผู้ว่าฯซีอีโอคนไหนที่ไปทำหน้าที่ในการซื้อเสียงให้พรรคการเมืองไหนบ้าง หรือผู้ว่าฯซีอีโอนั้นทำให้รัฐบาลสามารถทำให้ประชาชนมีความผาสุกตามสัญญาประชาคมจริง ๆ หรือไม่ ในการทำวิจัยภาคสนามของโครงการนี้อาจจะต้องคำนึงถึงประเด็นนี้ด้วย เพราะจะเป็นประเด็นที่แสดงให้เห็นทิศทางและพัฒนาการของการเมืองไทยและประชาธิปไตยไทยในภาพรวม ซึ่งเป็นคำถามทางการเมืองที่ไปเกินกว่าการประเมินและวณเวียนอยู่แต่ในเรื่องทางเทคนิคและตัวชี้วัดทางเทคนิคต่าง ๆ คำถามในลักษณะนี้ เป็นคำถามที่ควรจะถามในฐานะที่เป็นนักรัฐศาสตร์

ท้ายสุดนี้ ผู้วิจัยขอตั้งคำถามในด้านของความรู้สึกทั้งท้ายไว้ว่า เราจะรู้สึกอย่างไรเมื่อต้องอาศัยอยู่ในสังคมที่ต้องการสร้างประสิทธิภาพเชิงเทคนิค แต่การสร้างประสิทธิภาพเชิงเทคนิคนี้ทำให้เกิดอาการตาบอดทางศีลธรรมและจริยธรรม? และเราจะรู้สึกอย่างไรเมื่อเราต้องอาศัยในสังคมที่พัฒนาแล้วเป็นสังคมสมัยใหม่ที่มีการใช้เหตุผล (เชิงเครื่องมือ) แต่สังคมที่ใช้เหตุผลนี้กลับกลายมาเป็นสังคมที่ไร้เหตุผล เนื่องจากการใช้เหตุได้กลืนกินตัวสังคมไปเสียเอง?

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2548) "การปฏิรูประบบราชการ" (<http://www.pub-law.net/article/ac030345.html>), เข้าสูฐานข้อมูลวันที่ 1 กรกฎาคม 2548.
- ทักษิณ ชินวัตร (2544ก) "คำกล่าวของนายกฯต่อทีมไทยแลนด์ ณ สถานเอกอัครราชทูตกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. สหรัฐอเมริกา วันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2544" ใน ปราน พิสิฐเศรษฐการ (ผู้รวบรวม) *ทักษิณ โณมิกส์และ CEO ประเทศไทย* กรุงเทพฯ: มติชน 2547.
- ทักษิณ ชินวัตร (2544ข) "คำกล่าวมอบนโยบายของ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในพิธีเปิดโครงการปฏิรูปนิเทศและพัฒนาผู้รับผิดชอบการบริหารงานจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ณ ห้อง กมลทิพย์ 1 โรงแรมสยามซิตี้ วันที่ 24 กันยายน 2544" ใน ปราน พิสิฐเศรษฐการ (ผู้รวบรวม) *ทักษิณ โณมิกส์และ CEO ประเทศไทย* กรุงเทพฯ: มติชน 2547.
- ทักษิณ ชินวัตร (2545ก) "คำกล่าวของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในงาน ร่วมกันปฏิรูปประเทศไทย ร่วมใจปฏิรูประบบราชการ ณ ดิกลันดิโมตรี ทำเนียบรัฐบาล วันพุธที่ 11 กันยายน 2545 ใน ปราน พิสิฐเศรษฐการ (ผู้รวบรวม) *ทักษิณ โณมิกส์และ CEO ประเทศไทย* กรุงเทพฯ: มติชน 2547.
- ทักษิณ ชินวัตร (2545ข) "คำบรรยายพิเศษของ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แก่นักศึกษาปริญญาเอกทางรัฐประศาสนศาสตร์ รุ่นที่ 1 ณ หอประชุมพ่อขุนรามคำแหง มหาวิทยาลัยรามคำแหง วันพฤหัสบดีที่ 19 กรกฎาคม 2545" ใน ปราน พิสิฐเศรษฐการ (ผู้รวบรวม) *ทักษิณ โณมิกส์และ CEO ประเทศไทย* กรุงเทพฯ: มติชน 2547.
- ทักษิณ ชินวัตร (2545ค) "คำกล่าวของ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี บรรยายพิเศษเรื่อง การเมืองใหม่เพื่อการปฏิรูปประเทศ ในหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ณ ห้องประชุม 105 คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันอังคารที่ 17 กันยายน 2545" ใน ปราน พิสิฐเศรษฐการ (ผู้รวบรวม) *ทักษิณ โณมิกส์และ CEO ประเทศไทย* กรุงเทพฯ: มติชน 2547.
- ทักษิณ ชินวัตร (2546ก) "คำบรรยายพิเศษของ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี หัวข้อ ประเทศไทยในบริบทใหม่ของการแข่งขันในเวทีโลก ในพิธีการเปิดประชุมเชิงปฏิบัติการ การพัฒนาผู้นำการบริหารเปลี่ยนแปลง ณ อาคารคอนเวนชันเซ็นเตอร์ ศูนย์แสดงสินค้าและการประชุมอิมแพค เมืองทองธานี วันเสาร์ที่ 16 สิงหาคม 2546 ใน ปราน พิสิฐเศรษฐการ (ผู้รวบรวม) *ทักษิณ โณมิกส์และ CEO ประเทศไทย* กรุงเทพฯ: มติชน 2547.
- ทักษิณ ชินวัตร (2546ข) "คำกล่าวปาฐกถาพิเศษของ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เรื่อง วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนากองทัพด้วยการพึ่งตนเอง ณ อาคารสำนักงาน ปลัดกระทรวงกลาโหม ถนนแจ้งวัฒนะ วันศุกร์ที่ 14 มีนาคม 2546" ใน ปราน พิสิฐเศรษฐการ (ผู้รวบรวม) *ทักษิณ โณมิกส์และ CEO ประเทศไทย* กรุงเทพฯ: มติชน 2547.

- ทักษิณ ชินวัตร (2548ก) "คำกล่าวของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในการประชุม คณะกรรมการสนับสนุนระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กสจ.) ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล วันศุกร์ที่ 20 พฤษภาคม 2548.
- ปราณ พิสิฐเศรษฐการ (ผู้รวบรวม) *ทักษิณโศกนิทัศน์และ CEO ประเทศไทย* กรุงเทพฯ: มติชน 2547.
- พิษณุ เสี่ยงมพงษ์ "bureaucracy/องค์กรที่เป็นทางการ" ใน *สิริพรรณ นกสวนและเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา บรรณาธิการ คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย 2546.
- ศุภมิตร ปิติพัฒน์ "การปรับตัวของกระทรวงการต่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์: การศึกษากรณีโครงการ นำร่องเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ" *วิทยานิพนธ์ปริญญาเอก คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย*. 2547.
- เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา "structuration theory/ทฤษฎีการก่อตัวของโครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม" ใน *สิริพรรณ นกสวนและเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา บรรณาธิการ คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2546ก.
- เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา "การศึกษาการเมืองการปกครองเปรียบเทียบแนวทางการรัฐและสังคม" หน้าที่ 8 *ประมวลสาระชุดวิชาการเมืองการปกครองเปรียบเทียบ นนทบุรี สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช* 2547ก.
- เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา "การศึกษาการเมืองการปกครองเปรียบเทียบแนวทางการจัดการปกครอง" หน้าที่ 10 *ประมวลสาระชุดวิชาการเมืองการปกครองเปรียบเทียบ นนทบุรี สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช* 2547ข.
- เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา *โลกาภิวัตน์ บรรษัทข้ามชาติ บรรษัทภิบาล และความรับผิดชอบต่อสังคมของ บรรษัท* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2548ก.
- เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา "การเมืองหลังการเลือกตั้ง 2548: เติบโตการประชานิยมหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม" *รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 26 ฉบับที่ 2*. 2548ข.

ภาษาอังกฤษ

- Ake Tangsupvattana. (1999), "Social Causality, Sex Tourism and Environmental Degradation in Thailand: An Application of the Philosophy of the Social Sciences to Relations between the Thai State and the Business of Tourism." Ph.D. thesis, Department of Sociology, University of Essex.
- Abercrombie, N., Hills, S., and Turner, B.S. (2000), *The Penguin Dictionary of Sociology*, London: Penguin.

- Bauman, Z. (1989), *Modernity and the Holocaust*, Cambridge: Polity.
- Gerth, H.H. and Mills, C. Wright (1991), *From Max Weber: Essays in Sociology*, London: Routledge.
- Giddens, A. (1990), *The Consequences of Modernity*, Cambridge: Polity.
- Hague and Harrop (2004), *Comparative Government and Politics: An Introduction*, 6th ed. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- Herzfeld, M. (1992), *The Social Production of Indifference*, Chicago: University of Chicago Press.
- Holton, R.J. and Turner, B.S. (1989), *Max Weber on Economy and Society*, London: Routledge.
- Mann, M. (1983), 'rationality' in Michael Mann, ed., *Macmillan Student Encyclopaedia of Sociology*, London: Macmillan.
- Marshall, G. (1998), *Oxford Dictionary of Sociology*, Oxford and New York: Oxford University Press.
- Outhwaite, W. (1983), 'rationality' in Michael Mann, ed., *Macmillan Student Encyclopaedia of Sociology*, London: Macmillan.
- Rose, M. (1983), 'bureaucracy' in Michael Mann, ed., *Macmillan Student Encyclopaedia of Sociology*, London: Macmillan.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย