รายงานฉบับสมบูรณ์

(Final Report)

บทบาทและคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ และจัดทำหลักเกณฑ์ในการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัด

เสนอต่อ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

จัดทำโดย

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ธันวาคม 2549

โครงการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับบทบาทและคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ และจัดทำหลักเกณฑ์ในการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด

หน่วยงานที่รับผิดชอบ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

คณะผู้วิจัย

รองศาสตราจารย์ ดร. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์	หัวหน้าคณะผู้วิจัย
อาจารย์ ดร. สมประสงค์ โกศลบุญ	นักวิจัย
อาจารย์ ดร. ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์	นักวิจัย
นายมรุต วันทนากร	ผู้ช่วยนักวิจัย
นายเอกพล วงศ์เสรี	ผู้ช่วยนักวิจัย
นางสาวดรุณี หมั่นสมัคร	ผู้ช่วยนักวิจัย
นางสาวพันธ์ทิพย์ เอมะบุตร	ผู้ช่วยนักวิจัย

สารบัญ

หน้า

สารบัญตาราง..... (4)

สารบัญแผนภาพ..... (7)

บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary)..... (8)

บทที่

1 **บทนำ**..... 1

1.1 หลักการ และเหตุผล..... 1

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา..... 4

1.3 ผลผลิต และผลลัพธ์..... 5

1.4 ขอบเขตการศึกษา..... 6

1.5 กรอบแนวคิด..... 6

1.6 ระเบียบวิธีการศึกษาศึกษา..... 7

1.7 พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษา / เก็บรวบรวมข้อมูล..... 8

1.8 ระยะเวลาดำเนินโครงการ..... 9

1.9 แผนการดำเนินงาน และขั้นตอนการวิจัย..... 9

2 **กรอบแนวคิด และระเบียบวิธีการศึกษาวิจัย**..... 11

2.1 กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง..... 11

2.2 ระเบียบวิธีการศึกษาวิจัย..... 45

3 **ผู้ว่าราชการจังหวัดในต่างประเทศ**..... 69

3.1 กรณีศึกษาประเทศฝรั่งเศส..... 69

3.2 กรณีศึกษาประเทศสวีเดน..... 82

หน้า

บทที่

4 โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ และบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดของไทยในปัจจุบัน..... 94

4.1 การบริหารราชการจังหวัดก่อนปี พ.ศ. 2540..... 94

4.2 การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ..... 101

4.3 บทบาทและคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัด..... 108

4.4 การเข้าสู่ตำแหน่ง และการระบบประเมินผลผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน..... 119

5 กระบวนการสรรหา และคัดเลือกผู้บริหารระดับสูงในองค์กรภาครัฐ..... 134

5.1 กระบวนการสรรหาและคัดเลือกผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจ..... 135

5.2 กระบวนการสรรหาและคัดเลือกผู้บริหารระดับสูงขององค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ..... 154

6. การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการกับแนวทางในการกำหนดบทบาทและคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัด : กรณีศึกษาตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด 5 ด้าน..... 160

6.1 หลักเกณฑ์และวิธีการสร้างคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency) ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด..... 161

6.2 คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency) ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด..... 163

6.3 คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency) : กรณีศึกษาตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด 5 ด้าน..... 196

6.4 สรุปคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency) ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด..... 206

6.5 บทบาท หรือลักษณะงาน (Job Description) ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ..... 209

6.6 บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ กับบทบาทในการส่งเสริมความมั่นคง..... 223

6.7 บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อบทบาทกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น..... 225

หน้า

บทที่

7 **กระบวนการสรรหาและคัดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด**... 232

7.1 กระบวนการสรรหา และคัดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัด... 232

7.2 คุณสมบัติของผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและ
รองผู้ว่าราชการจังหวัด..... 241

8 **การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด**.. 243

8.1 แนวทางในการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและ
รองผู้ว่าราชการจังหวัด..... 243

8.2 คณะกรรมการประเมินผลปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและ
รองผู้ว่าราชการจังหวัด..... 245

9 **แนวโน้มความเปลี่ยนแปลงในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ**..... 248

9.1 การปรับโครงสร้างการบริหารงานจังหวัด..... 248

9.2 การมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด..... 250

9.3 การเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณจังหวัด..... 251

9.4 การพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลของจังหวัด..... 252

บรรณานุกรม..... 255

สารบัญตาราง

ตารางที่ **หน้า**

(1) แสดงคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด..... (11)
(2) แสดงบทบาทและลักษณะงาน (Job Description) พื้นฐานของผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัด..... (24)
(3) แสดงบทบาทและลักษณะงาน (Job Description) ของผู้ว่าราชการจังหวัดและ รองผู้ว่าราชการจังหวัดด้านการท่องเที่ยว..... (25)
(4) แสดงบทบาทและลักษณะงาน (Job Description) ของผู้ว่าราชการจังหวัดและ รองผู้ว่าราชการจังหวัดด้านการเกษตร..... (27)
(5) แสดงบทบาทและลักษณะงาน (Job Description) ของผู้ว่าราชการจังหวัดและ รองผู้ว่าราชการจังหวัดด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม..... (28)
(6) แสดงบทบาทและลักษณะงาน (Job Description) ของผู้ว่าราชการจังหวัดและ รองผู้ว่าราชการจังหวัดด้านการค้า การลงทุน และโลจิสติกส์..... (29)
(7) แสดงบทบาทและลักษณะงาน (Job Description) ของผู้ว่าราชการจังหวัดและ รองผู้ว่าราชการจังหวัดด้านความมั่นคง..... (30)
(8) แสดงคณะกรรมการ องค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการสรรหา และคัดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด..... (31)
1.1 แสดงพื้นที่ที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล แยกตามประเภทของยุทธศาสตร์จังหวัด..... 9
1.2 แสดงแผนการดำเนินงาน และขั้นตอนการวิจัย..... 10
2.1 แสดงพื้นที่กรณีศึกษา..... 62
4.1 แสดงระดับการศึกษาสูงสุดของผู้ว่าราชการจังหวัด..... 113
4.2 แสดงอายุของผู้ว่าราชการจังหวัด..... 114
4.3 แสดงอายุของผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อรับตำแหน่งครั้งแรก..... 114
4.4 แสดงอายุราชการก่อนรับตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นครั้งแรก..... 115
4.5 แสดงระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดในอดีต..... 116

ตารางที่ **หน้า**

4.6 แสดงระยะเวลาการดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัด ในปัจจุบัน (ในกรณีที่รับตำแหน่งหลายครั้ง โดยไม่ติดต่อกัน จะนับทุกครั้งรวมกัน)..... 117

4.7 แสดงระยะเวลาการดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด ก่อนรับตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัด..... 118

4.8 แสดงเพศของผู้ว่าราชการจังหวัด..... 118

4.9 แสดงสังกัดก่อนรับตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดในครั้งแรก..... 126

4.10 แสดงสังกัดก่อนรับตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดในครั้งแรก..... 127

4.11 แสดงสังกัดก่อนดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดในอดีต..... 128

6.1 แสดงคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด..... 187

6.2 แสดงคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ด้านการท่องเที่ยว..... 197

6.3 แสดงคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ด้านการเกษตร..... 198

6.4 แสดงคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม..... 200

6.5 แสดงคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ด้านการค้า การลงทุน และโลจิสติกส์..... 203

6.6 แสดงคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ด้านความมั่นคง..... 205

6.7 แสดงบทบาทและลักษณะงาน (Job Description) พื้นฐานของผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัด..... 215

6.8 แสดงบทบาทและลักษณะงาน (Job Description) ของผู้ว่าราชการจังหวัดและ รองผู้ว่าราชการจังหวัดด้านการท่องเที่ยว..... 217

6.9 แสดงบทบาทและลักษณะงาน (Job Description) ของผู้ว่าราชการจังหวัดและ รองผู้ว่าราชการจังหวัดด้านการเกษตร..... 218

6.10 แสดงบทบาทและลักษณะงาน (Job Description) ของผู้ว่าราชการจังหวัดและ รองผู้ว่าราชการจังหวัดด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม..... 220

6.11 แสดงบทบาทและลักษณะงาน (Job Description) ของผู้ว่าราชการจังหวัดและ รองผู้ว่าราชการจังหวัดด้านการค้า การลงทุน และโลจิสติกส์..... 221

ตารางที่ **หน้า**

6.12 แสดงบทบาทและลักษณะงาน (Job Description) ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดด้านความมั่นคง..... 222

7.1 แสดงคณะกรรมการ องค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการสรรหา และคัดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด..... 237

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่ **หน้า**

(1) แสดงกระบวนการสรรหา และคัดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด..... (34)

2.1 แสดงตัวแบบภูเขาหิมะ (Iceberg model)..... 14

2.2 แสดงความเชื่อมโยงเชิงเหตุและผลของคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ..... 16

2.3 แสดงประเภทของคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ..... 18

2.4 แสดงองค์ประกอบของการบริหารเชิงกลยุทธ์..... 32

2.5 แสดงกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ของจังหวัด..... 51

2.6 แสดงการดำเนินการตามกลยุทธ์และการวัดผล..... 54

2.7 แสดงขั้นตอนในการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้บริหารระดับสูงภายในจังหวัด..... 58

4.1 แสดงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย..... 97

4.2 แสดงโครงสร้างการจัดแบ่งส่วนราชการระดับจังหวัด..... 98

4.3 แสดงแนวทางการแต่งตั้ง (เลื่อน) ข้าราชการขึ้นดำรงตำแหน่งระดับ 10 ของ กระทรวงมหาดไทย..... 125

6.1 แสดงกรอบแนวคิดที่ใช้ในการสร้างคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัดในภาพรวม..... 162

6.2 แสดงบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น..... 230

7.1 แสดงกระบวนการสรรหา และคัดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด..... 240

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร
(Executive Summary)

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิจัยเกี่ยวกับบทบาท คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย และตัวแบบต่างประเทศที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยมีความมุ่งหมายเพื่อที่จะนำสิ่งเหล่านี้มาจัดทำเป็นบทบาท คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่สอดคล้องกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ โดยจะมุ่งคำนึงถึงหลักคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency) ของผู้บริหารระดับสูง ที่มีลักษณะเปิดกว้างสำหรับกลุ่มผู้บริหารระดับสูงในภาครัฐ โดยจะต้องเป็นกระบวนการที่มีความเป็นธรรม ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย และสามารถสรรหาบุคลากรที่มีศักยภาพเหมาะสมกับภาระงานได้อย่างชัดเจน

ในการนี้ คณะผู้วิจัยได้มีการรับฟังความคิดเห็น และข้อเสนอแนะจากผู้ที่อยู่ใต้บังคับกฎหมาย หรือผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อจะได้นำความคิดเห็น และข้อเสนอแนะเหล่านี้มาใช้ประกอบการจัดทำบทบาท คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย

ดังนั้นผลผลิตของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ จึงได้แก่ คุณสมบัติ บทบาท และวิธีการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัด ซึ่งเป็นไปตามหลักคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency) ของผู้บริหารระดับสูง เพื่อที่จะรองรับการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. .... ในเรื่องบทบาท คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะของส่วนราชการต่างๆ ที่ได้รับจากกระบวนการศึกษาวิจัย จะได้ถูกนำใช้เป็นแนวทางประกอบการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ เพื่อการยกร่างกฎหมายลำดับรองต่อไป

การจัดทำคุณสมบัติ บทบาท และวิธีการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คณะผู้วิจัยยังได้ให้ความสำคัญกับการที่จังหวัดต่างๆ ได้จัดทำยุทธศาสตร์ของจังหวัดออกเป็นหลายลักษณะ และมีจุดเด่นของยุทธศาสตร์ในด้านที่แตกต่างกัน ดังนั้น การกำหนดคุณสมบัติ บทบาท และวิธีการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ของคณะผู้วิจัยจึงจะแบ่งประเภทออกไปตามยุทธศาสตร์ของจังหวัดต่างๆ ซึ่งแบ่งได้เป็น 5 ประเภทดังต่อไปนี้

1. จังหวัดที่เน้นยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยว
2. จังหวัดที่เน้นยุทธศาสตร์ด้านการเกษตร
3. จังหวัดที่เน้นยุทธศาสตร์ด้านการอุตสาหกรรม
4. จังหวัดที่เน้นยุทธศาสตร์ด้านการค้าและพาณิชยกรรม
5. จังหวัดที่เน้นยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง

โดยในแต่ละกลุ่มยุทธศาสตร์ต่างมีจังหวัดต่างๆ ทั่วภูมิภาคกระจายปะปนกันไปตามแต่ละความถนัดของจังหวัดนั้นๆ ดังนั้น เพื่อให้การเก็บรวบรวมข้อมูลรอบด้านและครบถ้วนตามประเภทของยุทธศาสตร์จังหวัด ผู้วิจัยจึงเลือกพื้นที่ศึกษา (จังหวัดที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล) จากประเภทของยุทธศาสตร์ทั้ง 5 ประเภทข้างต้น ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดภูเก็ต จังหวัดลพบุรี จังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดระยอง จังหวัดมุกดาหาร จังหวัดตาก และจังหวัดปัตตานี

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสำรวจเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้อง การศึกษาตัวแบบประเทศฝรั่งเศส และประเทศสวีเดน การสัมภาษณ์ การเก็บข้อมูลจากพื้นที่ศึกษา การสัมมนากลุ่มย่อย และการประชุมรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทำให้คณะผู้วิจัยได้ทำการกำหนดคุณสมบัติ บทบาท และวิธีการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญได้เป็นหัวข้อต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. คุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด
2. บทบาท และลักษณะงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด
3. กระบวนการสรรหาและคัดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด
4. การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด

โดยรายละเอียดแต่ละหัวข้อจะได้อธิบายตามลำดับ ดังนี้

✍ คุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด

กรอบของคุณสมบัติเชิงสมรรถนะที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้กำหนดให้มี 4 ด้าน อันได้แก่ ***หนึ่ง*** คุณสมบัติเชิงสมรรถนะตามกรอบที่เป็นความรู้ความสามารถทั่วไป (Generic Competency) ***สอง*** คุณสมบัติเชิงสมรรถนะที่เป็นความสามารถทางการบริหาร (Managerial Competency) ***สาม*** คุณสมบัติเชิงสมรรถนะที่เป็นความสามารถเฉพาะตามหน้าที่ (Functional Competency) และ ***สี่*** คุณสมบัติเชิงสมรรถนะที่เป็นความสามารถเฉพาะบุคคล (Personal Competency) ซึ่งทั้ง 4 กรอบดังกล่าว ผู้วิจัย ยังสามารถแบ่งคุณสมบัติเชิงสมรรถนะออกเป็นมิติ

ได้อีกอย่างน้อยใน 3 ด้าน อันได้แก่ มิติด้านความรู้ (Knowledge) มิติด้านทักษะ (Skill) และมิติด้านคุณสมบัติส่วนบุคคล (Attribute)

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น ทำให้ผู้วิจัยสามารถสร้างคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency) ของผู้ว่าราชการจังหวัด และ รองผู้ว่าราชการจังหวัด ของจังหวัดทั้ง 5 ด้าน รวมทั้งสิ้น 50 รายการ ซึ่งผู้วิจัยมีวิธีในการจัดแบ่งคุณสมบัติเชิงสมรรถนะทั้ง 50 รายการ 2 แบบ คือ (1) แบ่งตามกรอบความรู้ความสามารถทั่วไป-ความสามารถทางการบริหาร-ความสามารถเฉพาะตามหน้าที่-คุณสมบัติเฉพาะบุคคล (G-M-F-P) และ (2) แบ่งตาม มิติด้านความรู้- ทักษะ-คุณสมบัติส่วนบุคคล (K-S-A)

โดยหากแบ่งตาม ***(1) กรอบความรู้ความสามารถทั่วไป-ความสามารถทางการบริหาร-ความสามารถเฉพาะตามหน้าที่-คุณสมบัติเฉพาะบุคคล (G-M-F-P)*** แล้วสามารถแบ่งออกได้เป็น ดังนี้ ***หนึ่ง*** คุณสมบัติเชิงสมรรถนะที่เป็นความรู้ความสามารถทั่วไป (Generic Competency) 24 รายการ ***สอง*** คุณสมบัติเชิงสมรรถนะที่เป็นความสามารถทางการบริหาร (Managerial Competency) 13 รายการ ***สาม*** คุณสมบัติเชิงสมรรถนะที่เป็นความสามารถเฉพาะตามหน้าที่ (Functional Competency) 13 รายการ (จังหวัดทั้ง 5 ด้านรวมกัน) และกำหนดให้คุณสมบัติเชิงสมรรถนะเฉพาะบุคคลเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะเสริมเพิ่มเติมนอกเหนือจาก 50 รายการดังกล่าว

และหากนำคุณสมบัติเชิงสมรรถนะทั้ง 50 รายการดังกล่าว มาแบ่งตาม ***(2) มิติด้านความรู้- ทักษะ-คุณสมบัติส่วนบุคคล (K-S-A)*** แล้ว สามารถแบ่งออกได้เป็น ***หนึ่ง*** คุณสมบัติเชิงสมรรถนะมิติด้านความรู้ (Knowledge) 28 รายการ ***สอง*** คุณสมบัติเชิงสมรรถนะมิติด้านทักษะ 11 รายการ และ ***สาม*** คุณสมบัติเชิงสมรรถนะมิติด้านคุณสมบัติส่วนบุคคล 11 รายการ

ต้องกล่าวอีกด้วยว่า คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency) ที่เป็นกรอบความรู้ความสามารถทั่วไป (Generic Competency) และ ความสามารถทางการบริหาร (Managerial Competency) เป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดต้องมี เนื่องจากเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะหลัก (Core Competency) ที่จำเป็นต่อการดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ในขณะที่คุณสมบัติเชิงสมรรถนะที่เป็นความสามารถเฉพาะตามหน้าที่ (Functional Competency) เป็นคุณสมบัติที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีแตกต่างกันออกไปตามแต่ละยุทธศาสตร์ในการพัฒนาของจังหวัดนั้นๆ

ผู้วิจัยขอนำเสนอถึงคุณสมบัติเชิงสมรรถนะที่ได้กำหนดขึ้นจากการเก็บรวบรวมข้อมูลและความคิดเห็นด้วยวิธีการต่างๆ ข้างต้น ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ (1)
แสดงคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด

ที่	คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (competency)	คำอธิบาย	มิติคุณสมบัติฯ
Generic Competency			
1	ความรู้ด้านการบริหารงานยุติธรรม (Criminal Justice Management)	ความรู้และความเข้าใจในความหมาย ทฤษฎี แนวความคิดและแนวทางการดำเนินงานด้านการบริหารงานยุติธรรม อาชญวิทยา การคุมประพฤติ การลงโทษ การป้องกันอาชญากรรม การแก้ไขผู้กระทำผิด และกิจการตำรวจ	Knowledge
2	ความรู้เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management)	ความรู้และความเข้าใจในความหมาย ทฤษฎี แนวความคิด กลยุทธ์ กระบวนการและเทคนิคในการจัดการและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ภายในจังหวัดและกลุ่มจังหวัด	Knowledge
3	ความรู้เกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication Technology)	ความรู้และความเข้าใจในความหมาย แนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการสื่อสารโดยใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เครื่องมืออุปกรณ์ และโปรแกรมที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีสารสนเทศ รวมทั้งการบริหารระบบสารสนเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด	Knowledge
4	ความรู้เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง (Politics and Government)	ความรู้และความเข้าใจในการเมืองการปกครองของไทยทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองต่างๆ ในระบบการเมือง การตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การเรียกร้องและแรงกดดันทั้งจากภายในและภายนอกระบบการเมือง	Knowledge

ที่	คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (competency)	คำอธิบาย	มิติคุณสมบัติฯ
5	ความรู้เกี่ยวกับการคลังสาธารณะและงบประมาณ (Public Finance and Budgeting)	ความรู้และความเข้าใจในความหมาย ทฤษฎี แนวความคิดทางการคลัง ระบบการคลัง ระบบเศรษฐกิจ การจัดหารายรับของรัฐ งบประมาณรายจ่าย ระบบงบประมาณ กระบวนการงบประมาณ และการคลังสาธารณะทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น	Knowledge
6	ความรู้เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ และการวิเคราะห์นโยบาย (Public Policy and Policy Analysis)	ความรู้และความเข้าใจในนโยบายสาธารณะ ทั้งการวิเคราะห์นโยบาย กระบวนการนโยบาย และเครื่องมือนโยบาย ตลอดจนแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ นโยบายของรัฐบาล แผนการบริหารราชการแผ่นดิน และแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น	Knowledge
7	ความรู้เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ (Public Service)	ความรู้และความเข้าใจในความหมาย ทฤษฎี แนวความคิดของบริการสาธารณะ การจัดบริการสาธารณะที่สำคัญ เช่น การศึกษาอบรม การสาธารณสุข การเกษตร และสหกรณ์ ระบบแรงงาน เป็นต้น โดยคำนึงถึงบริการที่ได้มาตรฐาน มีประสิทธิภาพ และทั่วถึง	Knowledge
8	ความรู้เกี่ยวกับการวิจัยและพัฒนา (Research and Development)	ความรู้และความเข้าใจในการกำหนดกรอบหรือแนวทางในการวิจัยและพัฒนา นำผลจากข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ เสนอแนะคาดการณ์ผลลัพธ์ที่อาจจะเกิดขึ้น เพื่อนำไปใช้ในกำหนดกลยุทธ์ และเป็นแนวทางในการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด	Knowledge
9	ความรู้เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม (Social Welfare)	ความรู้และความเข้าใจในความหมาย ทฤษฎี แนวความคิดของสวัสดิการสังคม รูปแบบการจัดบริการสวัสดิการสังคม รวมถึงนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม โดยมุ่งหมายให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี	Knowledge

ที่	คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (competency)	คำอธิบาย	มิติคุณสมบัติฯ
10	ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)	ความรู้และความเข้าใจในความหมาย ทฤษฎี แนวความคิดของการพัฒนาที่ยั่งยืน การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล ระหว่างมิติทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม	Knowledge
11	ทักษะในการมอบหมายงานและการมอบอำนาจ (Delegating and Empowerment)	ความสามารถในการวิเคราะห์ความรู้ความสามารถของผู้ใต้บังคับบัญชา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อธิบายเป้าหมายที่คาดหวัง สร้างความรู้สึกมีส่วนร่วม ผูกพันต่อเป้าหมายและผลสำเร็จของงาน ให้คำปรึกษาแนะนำในประเด็นปัญหาหรือคำถามต่างๆ แก่ผู้ที่ได้รับมอบหมายได้ โดยให้หรือมอบอำนาจในระดับที่เหมาะสม	Skill
12	ทักษะในการวิเคราะห์ข้อมูล (Executive Information System)	ความสามารถในการวิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลสารสนเทศ เพื่อใช้ประโยชน์ในการตัดสินใจ กำหนดเป้าหมาย และแนวทางในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของจังหวัด	Skill
13	ทักษะการคิดเชิงกลยุทธ์ (Strategic Thinking)	การตระหนัก ยอมรับ และนำความคิดและประสบการณ์ที่มีมาประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์ และกำหนดทิศทางกลยุทธ์ของจังหวัดให้สอดคล้องกับเป้าหมาย และความต้องการของประชาชนในจังหวัด	Skill
14	ความรับผิดชอบในงาน (Accountability and Responsibility)	การแสดงออกถึงความมุ่งมั่นและความตั้งใจที่จะผลักดันให้งานของจังหวัดประสบผลสำเร็จตามแผนงานที่กำหนด รวมทั้งความสามารถในการบริหารงานของจังหวัดให้บรรลุผลสำเร็จตามที่เป้าหมายกำหนด	Attribute
15	การมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน (Achievement Oriented)	ความมุ่งมั่นในการทำงานให้ประสบผลสำเร็จได้ตามแผนงานที่กำหนด รวมทั้งความสามารถในการแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการทำงานของตน และผู้ร่วมงาน	Attribute

ที่	คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (competency)	คำอธิบาย	มิติคุณสมบัติฯ
16	การอดทนต่อภาวะกดกัน และมีวุฒิภาวะ (Effective under Pressure and Maturity)	ความสามารถในการบริหาร จัดการ ควบคุมอารมณ์และบุคลิกภาพที่แสดงออกได้อย่างเหมาะสมกับบทบาท สถานะ และในสถานการณ์ที่แตกต่างกันออกไป	Attribute
17	คุณธรรม จริยธรรม (Ethics and Integrity Concerned)	ความสามารถในการปฏิบัติตามหลักจรรยาบรรณของข้าราชการ และแสดงออกถึงความซื่อสัตย์ในการทำงาน รวมถึงผลักดันให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเคร่งครัด และปฏิบัติตาม	Attribute
18	ความยืดหยุ่น และสามารถปรับตัวได้ (Flexibility and Adaptability)	ความสามารถในการทำงานร่วมกับบุคคลอื่นในช่วงเวลาและสถานการณ์ที่แตกต่างกัน ยอมรับและปรับเปลี่ยนความคิดของตนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ และมีความสามารถในการทำงานที่หลากหลายซึ่งแตกต่างไปจากเดิมที่เคยปฏิบัติ	Attribute
19	ความคิดแปลกใหม่ ริเริ่มสร้างสรรค์ (Innovative, Initiative and Creativity)	ความสามารถในการนำเสนอแนวคิดใหม่ๆ ที่สามารถนำไปใช้ในการปรับปรุง พัฒนาประสิทธิภาพให้การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดประสบความสำเร็จ	Attribute
20	การใช้ดุลยพินิจด้วยความยุติธรรม (Judgment)	ความสามารถในการตัดสินใจ วินิจฉัยสิ่งต่างๆ โดยใช้สติปัญญา ความรอบคอบ ประเมินเรื่องราวที่ได้รับมาอย่างครบถ้วน และไม่เห็นแก่ตัว นำไปสู่การตัดสินได้อย่างเที่ยงธรรม ชอบธรรม และชอบด้วยเหตุผล	Attribute
21	ความสามารถในการทำงานเครือข่าย และการติดต่อ (Networking and Connection Ability)	ความสามารถในการสร้างและรักษาสัมพันธภาพที่ดีกับหน่วยงานต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกจังหวัด เพื่อทำให้เกิดความร่วมมือ การช่วยเหลือ การแสดงความคิดเห็น เพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด	Attribute

ที่	คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (competency)	คำอธิบาย	มิติคุณสมบัติฯ
22	ความน่าเชื่อถือ (Personal Creditability)	คุณลักษณะส่วนบุคคลที่น่านับถือและไว้วางใจทั้งต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงานและผู้ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนบุคคลอื่นและสังคมแวดล้อม	Attribute
23	การทำงานเป็นทีม (Team Work)	ความเข้าใจในบทบาท และหน้าที่ของตนในฐานะที่เป็นสมาชิกหนึ่งของทีม มีส่วนร่วมในการทำงาน แก้ไขปัญหา แลกเปลี่ยนประสบการณ์ และความคิดเห็นกับสมาชิกในทีม	Attribute
24	สุขภาพแข็งแรง (Good Health)	การมีสุขภาพที่ดีเพียงพอที่จะรับผิดชอบงานตามหน้าที่ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ซึ่งหมายรวมถึงงานที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา งานตามนโยบายของรัฐบาล และงานหรือกิจกรรมอื่นใดในพื้นที่เขตจังหวัด	Attribute
Managerial Competency			
25	ความรู้ด้านเศรษฐศาสตร์ (Economics Knowledge)	ความรู้และความเข้าใจในความหมาย ทฤษฎี แนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจแก้ปัญหาด้านการบริหารจัดการให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ โดยคำนึงถึงการจัดการทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล	Knowledge
26	ความรู้เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)	ความรู้และความเข้าใจในความหมาย ทฤษฎี แนวความคิด และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตลอดจนกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546	Knowledge
27	ความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย และระเบียบราชการ (Laws and Regulations)	ความรู้และความเข้าใจในระบบกฎหมายมหาชน แนวความคิดในการจัดระเบียบราชการบริหาร และระเบียบบริหารราชการ	Knowledge

ที่	คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (competency)	คำอธิบาย	มิติคุณสมบัติฯ
		ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	
28	ความรู้เกี่ยวกับเครื่องมือทางการบริหารสมัยใหม่ (Modern Administrative Tools)	ความรู้และความเข้าใจในความหมาย ทฤษฎี แนวความคิดเกี่ยวกับเครื่องมือการบริหารสมัยใหม่ และการใช้เครื่องมือสมัยใหม่เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด	Knowledge
29	ความรู้เกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจ(Public Administration)	ความรู้และความเข้าใจในความหมาย ทฤษฎี แนวความคิด และขอบเขตการบริหารรัฐกิจ ระบบบริหารและการจัดการในภาครัฐ ทั้งการบริหารองค์กร การจัดการทรัพยากรมนุษย์ และการบริหารงานคลังและงบประมาณ	Knowledge
30	ความรู้เกี่ยวกับการบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management)	ความรู้และความเข้าใจในความหมาย ทฤษฎี แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารเชิงกลยุทธ์ เพื่อนำมาใช้กับการบริหารงานของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ทั้งการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและภาวะคุกคาม การกำหนดกลยุทธ์ที่เหมาะสม การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ และการประเมินผลกลยุทธ์	Knowledge
31	ทักษะในด้านการสื่อสาร การเจรจาต่อรอง และการประสานความร่วมมือ (Communication, Negotiation Skill and Coordination)	ความเข้าใจในสถานการณ์ที่จำเป็นต้องเจรจาต่อรอง สามารถกำหนดแนวทางและเลือกแนวทางที่เหมาะสมที่สุดในการเจรจาต่อรอง สามารถติดต่อสื่อสาร ประสานงาน สร้างความเข้าใจ และความร่วมมือกับหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกจังหวัดได้	Skill
32	ทักษะในการตัดสินใจ และแก้ไขปัญหา (Decision Making and Problem Solving)	ความสามารถในการวิเคราะห์ แจกแจงประเด็นปัญหาเพื่อหาแนวทางเลือกในการแก้ปัญหา การประเมินข้อมูลและแนวทางเลือก และเลือกแนวทางที่ดีที่สุดเพื่อให้บรรลุถึงความต้องการในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละสถานการณ์	Skill

ที่	คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (competency)	คำอธิบาย	มิติคุณสมบัติฯ
33	ทักษะในการใช้ภาษา (Language Usage Skill)	ความเข้าใจในคำศัพท์ภาษาต่างประเทศ ความสามารถในการเลือกใช้คำและสำนวน ความสามารถในการฟัง พูด อ่าน เขียน เพื่อการติดต่อสื่อสารและการโต้ตอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ	Skill
34	ทักษะการเป็นผู้นำ และการบริหารทีมงาน (Leadership and Team management)	ความรับผิดชอบในภารกิจของจังหวัด สามารถสื่อสารกับผู้ใต้บังคับบัญชาให้ยึดมั่นต่อเป้าหมายของจังหวัด สร้างบรรยากาศในการทำงานที่ดี กระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจในการทำงาน สามารถวางแผนการปฏิบัติงานให้สามารถปฏิบัติงานได้บรรลุจุดมุ่งหมาย	Skill
35	ทักษะการบริหาร (Management Skill)	ความสามารถในการวางแผน การจัดระบบงาน การเป็นผู้นำ การจูงใจ และการควบคุมการบริหารงานของจังหวัดให้บรรลุตามเป้าหมายของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด	Skill
36	ทักษะการบริหารทรัพยากร (Resource Management)	ความสามารถในการวิเคราะห์ทรัพยากรที่มีอยู่ และการคาดการณ์ถึงทรัพยากรที่จำเป็นจะต้องนำมาใช้ในกิจกรรม หรือโครงการของจังหวัด โดยการวางแผนเพื่อจัดสรรและใช้ทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด	Skill
37	ทักษะการพัฒนากระบวนการทำงาน (Working Process Improvement)	ความสามารถในการคิดวิเคราะห์กระบวนการหรือขั้นตอนการทำงานใหม่ๆ มาใช้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงาน รวมทั้งผลักดัน และสร้างบรรยากาศให้บุคลากรปรับปรุงกระบวนการทำงานของตนเองอยู่เสมอ	Skill
<u>Managerial Competency</u>			
38	ความรู้ความเข้าใจในธุรกิจ (Business Acumen)	ความรู้และความเข้าใจในประเภท และขั้นตอนการดำเนินธุรกิจ รวมทั้งความสามารถในการระบุได้ถึงกลุ่มลูกค้าเป้าหมาย คู่แข่งขัน และช่องทางใหม่ๆ ในการดำเนินธุรกิจ	Knowledge

ที่	คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (competency)	คำอธิบาย	มิติคุณสมบัติฯ
39	ความรู้เกี่ยวกับการจัดการการท่องเที่ยว (Tourism Management)	ความรู้และความเข้าใจการจัดการการท่องเที่ยว อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การบริการและอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว โดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด	Knowledge
40	ความรู้เกี่ยวกับการเกษตรกรรม (Agriculture Knowledge)	ความรู้และความเข้าใจในการใช้ที่ดินเพื่อการเพาะปลูกพืชต่างๆ รวมทั้งการเลี้ยงสัตว์ การประมง และการป่าไม้	Knowledge
41	ความรู้เกี่ยวกับอุตสาหกรรมการเกษตร (Agricultural Industry)	ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการแปรรูปผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร การสร้างมูลค่าเพิ่ม และความหลากหลายของผลิตภัณฑ์ที่จะจำหน่ายในท้องตลาด	Knowledge
42	ความรู้เกี่ยวกับการนำเข้าและส่งออก (Import-Export Knowledge)	ความสามารถในการอธิบายถึงแนวคิด หลักการ วิธีการและขั้นตอนการทำงานในด้านการนำเข้า และส่งออก รวมทั้งตอบข้อซักถาม และพัฒนา ปรับปรุงขั้นตอนการทำงานด้านการนำเข้า และส่งออกของจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ	Knowledge
43	ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรม (Industrial Development)	ความรู้และความเข้าใจในแนวคิด และหลักการสำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรม การส่งเสริมบทบาทภาครัฐในการพัฒนาอุตสาหกรรม และคาดการณ์แนวโน้มอุตสาหกรรมในอนาคต	Knowledge
44	ความรู้เกี่ยวกับการลงทุน (Investment Knowledge)	ความรู้และความเข้าใจในการส่งเสริมการลงทุน แผนการลงทุน ตลอดจนมาตรการจูงใจให้นักลงทุนทั้งในและต่างประเทศเข้ามาลงทุนในจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่และสิ่งแวดล้อมด้วย	Knowledge

ที่	คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (competency)	คำอธิบาย	มิติคุณสมบัติฯ
45	ความรู้เกี่ยวกับโลจิสติกส์ (Logistics Knowledge)	ความสามารถในการอธิบายแนวคิด หลักการ วิธีการ ขั้นตอนการทำงานในด้านโลจิสติกส์ ตอบข้อซักถามในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และพัฒนา ปรับปรุงขั้นตอนการทำงานด้านโลจิสติกส์ของจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ	Knowledge
46	ความรู้เกี่ยวกับมวลชนสัมพันธ์ (Mass Relation)	ความรู้และความเข้าใจในการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับประชาชนและชุมชนท้องถิ่น โดยเน้นการพบปะเยี่ยมเยียน แสวงหาความร่วมมือจากประชาชน ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด	Knowledge
47	ความรู้เกี่ยวกับการบริหารกิจการชายแดน (Border-area Administration)	ความรู้และความเข้าใจในการบริหารกิจการชายแดน โดยคำนึงถึงการรักษาความสงบความมั่นคง การจัดระเบียบสังคม การแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ตลอดจนปัญหาผู้อพยพ	Knowledge
48	ความรู้เกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้าน (Neighbourhood Knowledge)	ความรู้และความเข้าใจในการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของประเทศเพื่อนบ้านที่มีชายแดนติดกับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยมุ่งหมายในการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน	Knowledge
49	ความเข้าใจในอัตลักษณ์ของท้องถิ่น (Local Identity Understanding)	ความรู้และความเข้าใจในวัฒนธรรมท้องถิ่น ทุนทางสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยมุ่งหมายในการสร้างความรักและความภาคภูมิใจในวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่สั่งสมกันมา	Knowledge
50	ทักษะในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมกับความต้องการของจังหวัด (Facilitation Providing)	ความสามารถในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกอันได้แก่ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ อันสอดคล้องและเหมาะสมกับความต้องการในการพัฒนาของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด	Skill

ทั้งนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการที่บริหารจังหวัดที่มียุทธศาสตร์ที่แตกต่างกัน ย่อมจำเป็นที่จะต้องมีคุณสมบัติเชิงสมรรถนะที่แตกต่างกันออกไปตามหน้าที่ หรือมีคุณสมบัติที่เป็น Functional Competency ที่แตกต่างกัน ดังนั้น ในที่นี้จะขอแบ่งให้เห็นให้ชัดเจนถึง Functional Competency ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดตามยุทธศาสตร์ ทั้ง 5 ประเภท ดังนี้

จังหวัดที่เน้นยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยว ต้องมี Functional Competency ได้แก่ ความรู้ความเข้าใจในธุรกิจ (Business Acumen), ความรู้เกี่ยวกับการจัดการการท่องเที่ยว (Tourism Management) และทักษะในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมกับความต้องการของจังหวัด (Facilitation Providing)

จังหวัดที่เน้นยุทธศาสตร์ด้านการเกษตร ต้องมี Functional Competency ได้แก่ ความรู้ความเข้าใจในธุรกิจ (Business Acumen), ความรู้เกี่ยวกับการเกษตรกรรม (Agriculture Knowledge), ความรู้เกี่ยวกับอุตสาหกรรมการเกษตร (Agricultural Industry), ความรู้เกี่ยวกับการนำเข้าและส่งออก (Import-Export Knowledge) และทักษะในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมกับความต้องการของจังหวัด (Facilitation Providing)

จังหวัดที่เน้นยุทธศาสตร์ด้านการอุตสาหกรรม ต้องมี Functional Competency ได้แก่ ความรู้ความเข้าใจในธุรกิจ (Business Acumen), ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรม (Industrial Development), ความรู้เกี่ยวกับการลงทุน (Investment Knowledge), ความรู้เกี่ยวกับการนำเข้าและส่งออก (Import-Export Knowledge) และทักษะในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมกับความต้องการของจังหวัด (Facilitation Providing)

จังหวัดที่เน้นยุทธศาสตร์ด้านการค้า การลงทุน และโลจิสติกส์ ต้องมี Functional Competency ได้แก่ ความรู้ความเข้าใจในธุรกิจ (Business Acumen), ความรู้เกี่ยวกับโลจิสติกส์ (Logistics Knowledge), ความรู้เกี่ยวกับการลงทุน (Investment Knowledge), ความรู้เกี่ยวกับการนำเข้าและส่งออก (Import-Export Knowledge) และทักษะในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมกับความต้องการของจังหวัด (Facilitation Providing)

จังหวัดที่เน้นยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง ต้องมี Functional Competency ได้แก่ ความรู้เกี่ยวกับมวลชนสัมพันธ์ (Mass Relation), ความรู้เกี่ยวกับการบริหารกิจการชายแดน (Border-area Administration), ความรู้เกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้าน (Neighbourhood Knowledge) และความเข้าใจในอัตลักษณ์ของท้องถิ่น (Local Identity Understanding)

คุณสมบัติเชิงสมรรถนะทั้ง 50 รายการดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปเป็นกลุ่มของคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดได้เป็น 9 กลุ่ม ดังต่อไปนี้

กลุ่มที่ 1 กลุ่มคุณสมบัติด้านความรู้พื้นฐานในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ประกอบด้วย ความรู้ด้านเศรษฐศาสตร์ (Economic Knowledge), ความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย และระเบียบราชการ (Laws and Regulations), ความรู้ความเข้าใจในธุรกิจ (Business Acumen) และความรู้เกี่ยวกับการเกษตรกรรม (Agriculture Knowledge)

กลุ่มที่ 2 กลุ่มคุณสมบัติด้านการบริหารบ้านเมืองอย่างยั่งยืน ประกอบด้วย ความรู้เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance), ความรู้เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management), ความรู้เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง (Politics and Government), ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development), ความรู้เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ (Public Service), ความรู้เกี่ยวกับการวิจัยและพัฒนา (Research and Development) และความรู้เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม (Social Welfare)

กลุ่มที่ 3 กลุ่มคุณสมบัติด้านความรู้และทักษะทางการบริหารสมัยใหม่ ประกอบด้วย ทักษะการบริหาร (Management Skill), ความรู้เกี่ยวกับการบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management), ความรู้เกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication Technology), ความรู้เกี่ยวกับเครื่องมือทางการบริหารสมัยใหม่ (Modern Administrative Tools), ความรู้เกี่ยวกับการคลังสาธารณะและงบประมาณ (Public Finance and Budgeting), ความรู้เกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจ (Public Administration) และความรู้เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ และการวิเคราะห์นโยบาย (Public Policy and Policy Analysis)

กลุ่มที่ 4 กลุ่มคุณสมบัติด้านสร้างมูลค่าเพิ่ม ประกอบด้วย ความรู้เกี่ยวกับการจัดการการท่องเที่ยว (Tourism Management),ความรู้เกี่ยวกับอุตสาหกรรมการเกษตร (Agricultural Industry), ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรม (Industrial Development), ความรู้เกี่ยวกับการลงทุน (Investment Knowledge), ความรู้เกี่ยวกับการนำเข้าและส่งออก (Import-Export Knowledge) และความรู้เกี่ยวกับโลจิสติกส์ (Logistics Knowledge)

กลุ่มที่ 5 กลุ่มคุณสมบัติด้านการอำนวยความเป็นระเบียบและความปลอดภัยของสังคม ประกอบด้วย ความรู้เกี่ยวกับมวลชนสัมพันธ์ (Mass Relation), ความรู้ด้านการบริหารงานยุติธรรม (Criminal Justice Management), ความรู้เกี่ยวกับการบริหารกิจการชายแดน (Border-area Administration), ความรู้เกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้าน (Neighbourhood Knowledge) และความเข้าใจในอัตลักษณ์ของท้องถิ่น (Local Identity Understanding)

กลุ่มที่ 6 กลุ่มคุณสมบัติด้านภาวะผู้นำ ประกอบด้วย ทักษะการเป็นผู้นำ และการบริหารทีมงาน (Leadership and Team management), ทักษะในด้านการสื่อสาร การเจรจาต่อรอง และการประสานความร่วมมือ (Communication, Negotiation Skill and Coordination), ทักษะในการตัดสินใจ และแก้ไขปัญหา (Decision Making and Problem Solving), ทักษะในการมอบหมายงาน และการมอบอำนาจ (Delegating and Empowerment), ทักษะในการวิเคราะห์ข้อมูล (Executive Information System), ทักษะการบริหารทรัพยากร (Resource Management) และทักษะการคิดเชิงกลยุทธ์ (Strategic Thinking)

กลุ่มที่ 7 กลุ่มคุณสมบัติด้านความสามารถในงานอำนวยการ ประกอบด้วยทักษะการพัฒนากระบวนการทำงาน (Working Process Improvement) และทักษะในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมกับความต้องการของจังหวัด (Facilitation Providing)

กลุ่มที่ 8 กลุ่มคุณสมบัติด้านบุคลิกลักษณะประกอบด้วย ความรับผิดชอบในงาน (Accountability and Responsibility), การมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน (Achievement Oriented), คุณธรรม จริยธรรม (Ethics and Integrity Concerned), ความน่าเชื่อถือ (Personal Creditability), ความยุติธรรม (Judgment), การอดทนต่อภาวะกดดัน และมีวุฒิภาวะ (Effective under Pressure and Maturity), ความยืดหยุ่น และสามารถปรับตัวได้(Flexibility and Adaptability), ความคิดแปลกใหม่ ริเริ่ม สร้างสรรค์ (Innovative, Initiative and Creativity), ความสามารถในการทำงานเครือข่าย และการติดต่อ (Networking and Connection Ability) และการทำงานเป็นทีม (Team Work)

และ**กลุ่มที่ 9 กลุ่มคุณสมบัติเฉพาะบุคคล** ประกอบด้วย ทักษะในการใช้ภาษา (Language Usage Skill) และสุขภาพแข็งแรง (Good Health)

✍ บทบาท และลักษณะงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด

การที่เราจะกำหนดบทบาท หรือสร้างลักษณะงาน หรือ Job Description ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการได้นั้น เราจำเป็นต้องทราบถึงปัจจัยที่ใช้ในการสร้างลักษณะงานอย่างน้อย 4 ประการ ได้แก่ ***หนึ่ง*** ภารกิจหลักหรือภาระงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนดและตามที่กระทรวงมหาดไทยมอบหมาย ***สอง*** ยุทธศาสตร์หรือทิศทางการพัฒนาระบบการบริหารราชการของไทยในปัจจุบันและอนาคต ***สาม*** ยุทธศาสตร์การพัฒนาในจังหวัดแต่ละด้าน และ ***สี่***

ข้อมูลที่ได้จากการสอบถามและสัมภาษณ์เชิงลึกถึงบทบาทและลักษณะงานที่ควรจะเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด

จากข้อมูลทั้ง 4 ส่วนข้างต้นจะทำให้เราทราบลักษณะงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ คณะผู้วิจัยเห็นว่ามีบทบาทและลักษณะงานที่สำคัญบางประการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดทุกคนต้องมี ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารในจังหวัดใด ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากภารกิจหลักและภาระงานที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงมหาดไทย ต่างได้รับมอบหมายเหมือนกันทุกคน อีกทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดทุกคนต่างก็ต้องทำงานภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยเหมือนๆ กัน ดังนั้นจึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีบทบาทและลักษณะงานในบางประการที่เหมือนหรือสอดคล้องกัน

นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ควรมีบทบาท ลักษณะงานและคุณสมบัติเชิงสมรรถนะที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละจังหวัด เพราะเนื่องจากแต่ละจังหวัดต่างก็มีแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาจังหวัดที่แตกต่างกันออกไปด้วย อย่างน้อย 5 ประการ ตามที่คณะผู้วิจัยได้แบ่งจังหวัดออกเป็น 5 ด้านยุทธศาสตร์ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ดังนั้น บทบาทและลักษณะงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดจึงต้องแตกต่างกันไปด้วย

ดังนั้น ในตารางต่อไปนี้จะเห็นได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทใน 3 ทาง คือ เป็นผู้ชี้นำยุทธศาสตร์ เป็นผู้ประสานเชิงกลยุทธ์และผู้สนับสนุน และ เป็นผู้ปฏิบัติ และมีภารกิจหลักอย่างน้อย 13 ประการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด พร้อมกับมีภารกิจตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยอีก 7 ประการ ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนแล้วแต่เป็นลักษณะงาน หรือ Job Description พื้นฐาน ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดทุกคนต้องมี และในส่วนต่อไปจะเป็นการนำเสนอถึง ลักษณะงาน หรือ Job Description ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่แตกต่างกันไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

ตารางที่ (2)
แสดงบทบาทและลักษณะงาน (Job Description) **พื้นฐาน**
ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด

บทบาทและลักษณะงาน (Job Description) **พื้นฐาน ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด**	
ตำแหน่ง	ผู้ว่าราชการจังหวัด และ รองผู้ว่าราชการจังหวัด (ทุกจังหวัด)
บทบาทหลัก	เป็นผู้นำยุทธศาสตร์ของชาติ (Strategic Leadership) ไปปรับใช้ในพื้นที่จังหวัด และนำปัญหาความต้องการของพื้นที่มาริเริ่มแก้ไขปัญหาและพัฒนา ทำหน้าที่ในการประสานงานเชิงกลยุทธ์และให้การสนับสนุน (Strategic Coordinator and Facilitator) รวมทั้งทำหน้าที่อำนวยการประสานการทำงานของทุกภาคส่วนให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดขึ้น ทำหน้าที่ในการให้การสนับสนุนการแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการทำงาน ตลอดจนสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้งาน รวมถึงการทำหน้าที่ในการสร้างระบบการสนับสนุนเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่ในการเสริมสร้างระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพในการทำงาน รวมทั้งกำกับดูแลการดำเนินงานของระบบการบริหารจัดการดังกล่าว รวมถึงการทำหน้าที่ในการพัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะ และทัศนคติที่จำเป็นให้กับผู้ปฏิบัติงานของระบบบริหารจัดการในด้านต่างๆ
ลักษณะงาน / ภาระหน้าที่	
ภารกิจหลัก	
1	บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบ
2	บริหารราชการตามที่ได้รับมอบหมายหรือสั่งการ
3	บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงต่อผู้ตรวจราชการกระทรวง
4	กำกับ ดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ส่วนราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น
5	ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการส่วนต่างๆ ในจังหวัด
6	เสนองบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องตามแผนพัฒนา
7	ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัด
8	กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์กรของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ
9	บรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด
10	ชี้นำยุทธศาสตร์ชาติ สู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่

11	เสริมสร้างระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพในการทำงาน
12	บำบัดทุกข์ บำรุงสุขและแก้ไขปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่
13	พัฒนาจังหวัดตามแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัด
ภารกิจตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ	
1	ปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานและวิธีคิดของข้าราชการในจังหวัด
2	ส่งเสริมและให้ความร่วมมือในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน
3	ส่งเสริมและให้ความร่วมมือในการปรับระบบการเงินและการงบประมาณ
4	ส่งเสริมและให้ความร่วมมือในระบบการบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่
5	ปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และ ค่านิยมของข้าราชการในจังหวัด
6	กระตุ้นเร้าให้มีการเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย
7	เปิดระบบราชการให้ประชาชนภายในจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วม

ตามที่ได้กล่าวไปก่อนหน้านี้ว่าผู้วิจัยได้แบ่งออกจังหวัดออกเป็น 5 ด้านยุทธศาสตร์ ดังนั้น บทบาทและลักษณะงาน (Job Description) เฉพาะด้านยุทธศาสตร์ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด จึงแตกต่างกันออกไปด้วย ซึ่งผู้วิจัยสามารถอธิบายได้ตามตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ (3)
แสดงบทบาทและลักษณะงาน (Job Description) **ของผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัดด้านการท่องเที่ยว**

บทบาทและลักษณะงาน (Job Description) **เฉพาะด้านยุทธศาสตร์ ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด**	
ตำแหน่ง	ผู้ว่าราชการจังหวัด และ รองผู้ว่าราชการจังหวัด
จังหวัดด้าน	การท่องเที่ยว
บทบาท เฉพาะด้าน	เป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจ ส่งเสริม สนับสนุนและผลักดันการดำเนินงานด้านการจัดการการท่องเที่ยว อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การบริการ และอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว โดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงรุก การเตรียมความพร้อมของพื้นที่เพื่อรองรับการขยายตัวของเศรษฐกิจการท่องเที่ยว ดึงวัฒนธรรมในพื้นที่เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว ผลักดันยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวให้เชื่อมโยงกับทุก

	ภาคส่วนทั้งระดับประเทศและระดับนานาชาติ เป็นผู้วางแผนการเตรียมความพร้อมของประชาชนในพื้นที่เพื่อรองรับการท่องเที่ยวและสร้างความปลอดภัยเพื่อสร้างความมั่นใจให้กับนักท่องเที่ยวและกลุ่มที่เข้ามาประชุมสัมมนา การแสดงนิทรรศการเทคโนโลยีต่างๆ (Meeting Incentive-Convention Exhibition : MICE)
ลักษณะงาน / ภาระหน้าที่	
ภารกิจตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัด	
1	ผลักดันยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวที่เชื่อมโยงกับหน่วยงานทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม
2	ส่งเสริม สนับสนุน พัฒนามาตรฐานการบริการและประชาสัมพันธ์การดำเนินงานด้านการท่องเที่ยว
3	การสนับสนุนและส่งเสริมการเชื่อมโยงเศรษฐกิจการท่องเที่ยวสู่นานาชาติ
4	ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงรุก
5	การเตรียมความพร้อมของพื้นที่เพื่อรองรับการขยายตัวของเศรษฐกิจการท่องเที่ยว
6	ส่งเสริมและสนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตภาคการเกษตร อุตสาหกรรมที่เชื่อมโยงกับทรัพยากรในท้องถิ่น (ภูมิปัญญาท้องถิ่น, วัฒนธรรม, สินค้า OTOP) เพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยว
7	พัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการตลาดเพื่อการท่องเที่ยวของจังหวัด
8	การพัฒนาและส่งเสริมอาชีพที่มีศักยภาพเพื่อสร้างรายได้ให้กับประชาชนในพื้นที่
9	ส่งเสริมและพัฒนาบุคลากรด้านการท่องเที่ยว
10	การเตรียมความพร้อมและสร้างความปลอดภัยเพื่อสร้างความมั่นใจด้านการท่องเที่ยว

ตารางที่ (4)

แสดงบทบาทและลักษณะงาน (Job Description) **ของผู้ว่าราชการจังหวัด**
และรองผู้ว่าราชการจังหวัดด้านการเกษตร

บทบาทและลักษณะงาน (Job Description) **เฉพาะด้านยุทธศาสตร์ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด**	
ตำแหน่ง	ผู้ว่าราชการจังหวัด และ รองผู้ว่าราชการจังหวัด
จังหวัดด้าน	การเกษตร
บทบาทเฉพาะด้าน	เป็นผู้ผลักดัน ส่งเสริม สนับสนุนและให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์ การเพิ่มผลผลิต และการดำเนินการด้านการเกษตรกรรม อุตสาหกรรมการเกษตร การสร้างมูลค่าเพิ่ม สินค้าเกษตรในพื้นที่เพื่อสร้างรายได้ให้กับเกษตรกรและจังหวัด รวมถึงภาพรวมของประเทศ การส่งเสริมการสร้างรายได้ให้กับเกษตรกรในพื้นที่ ส่งเสริมและผลักดันการสร้างความหลากหลายของผลิตภัณฑ์ที่จะจำหน่ายในท้องถิ่นของสินค้าเกษตร ให้ความสำคัญในการเพิ่มความรู้ด้านการบริหารจัดการให้กับเกษตรกรและบุคลากรของจังหวัด ให้ความสำคัญกับการสร้างภูมิคุ้มกันให้กับเกษตรกร/สถาบันเกษตรกร และเชื่อมโยงการประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับจังหวัด ระดับประเทศและระดับนานาชาติ
ลักษณะงาน / ภาระหน้าที่	
ภารกิจตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัด	
1	ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีรายได้สูงขึ้น ชุมชนเข้มแข็ง เมืองน่าอยู่
2	ผลิตภัณฑ์ข้าวหอมมะลิจากกลุ่มจังหวัดมีมูลค่าเพิ่มสูงปลอดภัย
3	สินค้าเกษตรของกลุ่มจังหวัดมีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นจากการแปรรูป
4	การเชื่อมการค้า การคมนาคม และการท่องเที่ยวกับประเทศเพื่อนบ้าน
5	ส่งเสริมและสนับสนุนการให้องค์ความรู้ด้านการพัฒนาคุณภาพและเทคโนโลยีด้านการเกษตรแก่เกษตรกรและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง
6	ให้ความสำคัญกับการวิจัยและพัฒนาเพื่อพัฒนาคุณภาพ การสร้างคุณค่าและมูลค่าเพิ่ม เพื่อให้สินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรมีความโดดเด่นเป็นเอกลักษณ์
7	ส่งเสริมและสนับสนุนภูมิปัญญาท้องถิ่นและสินค้า OTOP เพื่อสร้างรายได้และสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับประชาชนในพื้นที่

ตารางที่ (5)

แสดงบทบาทและลักษณะงาน (Job Description) **ของผู้ว่าราชการจังหวัด**
และรองผู้ว่าราชการจังหวัดด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม

บทบาทและลักษณะงาน (Job Description) **เฉพาะด้านยุทธศาสตร์ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด**	
ตำแหน่ง	ผู้ว่าราชการจังหวัด และ รองผู้ว่าราชการจังหวัด
จังหวัดด้าน	การพัฒนาอุตสาหกรรม
บทบาทเฉพาะด้าน	เป็นผู้ผลักดัน ส่งเสริม สนับสนุนและให้ความสำคัญกับการดำเนินงานด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม การลงทุน การนำเข้าและส่งออก การส่งเสริมบทบาทภาครัฐในการพัฒนาอุตสาหกรรมและคาดการณ์แนวโน้มอุตสาหกรรมในอนาคต การขยายตัวของเมืองและสนามบิน ทั้งการเจริญเติบโตและปัญหา/อุปสรรคที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ สนับสนุนการเชื่อมโยง การประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนในการสนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมในจังหวัด และมอบหมายงานให้กับบุคลากรและ/หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการปฏิบัติงานจริงด้านอุตสาหกรรม
ลักษณะงาน / ภาระหน้าที่	
ภารกิจตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัด	
1	ส่งเสริมและสนับสนุนการเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมและพลังงานของอาเซียนควบคู่ไปกับการพัฒนาที่ยั่งยืน
2	ส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างมูลค่าเพิ่มในสินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์แปรรูป
3	ประสานการเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวหลักของจังหวัดกับแหล่งท่องเที่ยวที่มีศักยภาพเชิงพาณิชย์
4	เป็นผู้นำการลงทุนด้านอุตสาหกรรมและพลังงานของอาเซียน
5	ผลักดันและยกระดับคุณภาพผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมให้ได้มาตรฐานสากล
6	ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาเพื่อเพิ่มมูลค่าให้กับการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมให้สอดรับความปลอดภัยและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
7	เป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวที่หลากหลายได้คุณภาพและมีมาตรฐานเชื่อมโยงกับการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรม
8	การส่งเสริมและให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเอื้อต่อการนำเข้า-ส่งออก และการลงทุนทางด้านอุตสาหกรรม

9	สนับสนุนและส่งเสริมการให้ความรู้ความเข้าใจกับบุคลากรและประชาชน รวมถึงการเพิ่มบุคลากรเพื่อรองรับงานและการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมในจังหวัด

ตารางที่ (6)

แสดงบทบาทและลักษณะงาน (Job Description) **ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดด้านการค้า การลงทุน และโลจิสติกส์**

บทบาทและลักษณะงาน (Job Description) **เฉพาะด้านยุทธศาสตร์ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด**	
ตำแหน่ง	ผู้ว่าราชการจังหวัด และ รองผู้ว่าราชการจังหวัด
จังหวัดด้าน	การค้า การลงทุนและโลจิสติกส์
บทบาทเฉพาะด้าน	เป็นผู้ผลักดันให้จังหวัดสามารถพัฒนาขีดความสามารถ และการแข่งขันในด้านการค้าการลงทุน โดยเป็นศูนย์กลางของการขนถ่ายสินค้า มีระบบโลจิสติกส์ที่มีประสิทธิภาพ โดยต้องเป็นผู้ริเริ่มให้เกิดการพัฒนาในด้านการบริหารจัดการภายในจังหวัด จัดทำโครงสร้างพื้นฐานที่รองรับการแข่งขัน พัฒนาคุณภาพของผู้ประกอบการและผู้ผลิต รวมไปถึงการสร้างแรงจูงใจนักลงทุนเข้ามาลงทุนในจังหวัด
ลักษณะงาน / ภาระหน้าที่	
ภารกิจตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัด	
1	พัฒนาการบริหารจัดการภายในจังหวัดเพื่อให้เกิดกลไกกระตุ้นการค้า การลงทุน และสร้างผลตอบแทนที่คุ้มค่า
2	พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการขนถ่ายสินค้า ระบบการจัดเก็บสินค้า และการโทรคมนาคม
3	พัฒนาคุณภาพของผู้ประกอบการ ผู้ผลิตสินค้า/บริการ และคุณภาพในการบริการด้านการขนส่ง
4	สร้างแรงจูงใจ และสนับสนุนให้เกิดกิจกรรมการค้า การลงทุนในพื้นที่จังหวัด และระหว่างกลุ่มจังหวัด
5	สร้างทีมงานที่มีความรู้ ความชำนาญด้านการค้า การลงทุน และโลจิสติกส์เพื่อเป็นหน่วยสนับสนุนทางวิชาการ เทคนิค และขับเคลื่อนนโยบายให้เป็นรูปธรรม

ตารางที่ (7)

แสดงบทบาทและลักษณะงาน (Job Description) **ของผู้ว่าราชการจังหวัด**
และรองผู้ว่าราชการจังหวัดด้านความมั่นคง

บทบาทและลักษณะงาน (Job Description) **เฉพาะด้านยุทธศาสตร์ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด**	
ตำแหน่ง	ผู้ว่าราชการจังหวัด และ รองผู้ว่าราชการจังหวัด
จังหวัดด้าน	ความมั่นคง
บทบาทเฉพาะด้าน	เป็นผู้ส่งเสริมและสร้างความสงบสุขให้แก่ประชาชนในจังหวัด โดยต้องดูแลให้เกิดความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของประชาชน สร้างขวัญและกำลังใจที่ดีให้แก่ประชาชนและข้าราชการที่ปฏิบัติงาน อำนวยให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม เพื่อให้เกิดความรักสามัคคี และอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์
ลักษณะงาน / ภาระหน้าที่	
ภารกิจตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัด	
1	พัฒนาระบบการบริหารจัดการภายในจังหวัด และระบบฐานข้อมูลต่างๆ ให้เอื้อต่อการสร้างความสงบสุขในพื้นที่จังหวัด
2	ปรับปรุงงานด้านการอำนวยความเป็นธรรม กิจการยุติธรรม กิจการตำรวจ การร้องทุกข์ ต่างๆ ให้ประชาชนเข้าถึงได้ง่าย และตอบสนองต่อการสร้างความมั่นคงในพื้นที่
3	สร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างข้าราชการและประชาชน เพื่อให้ทราบปัญหาในพื้นที่และเกิดการมีส่วนร่วมในการพัฒนา
4	สนับสนุน และส่งเสริมให้เกิดความรักและภาคภูมิใจในวัฒนธรรมอันดี และภูมิปัญญาท้องถิ่น
5	สร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในด้านกิจการชายแดน
6	ริเริ่ม และสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพของประชาชนในด้านการศึกษา และการประกอบอาชีพสุจริต
7	ร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และเสริมสร้างสันติสุข

✍ กระบวนการสรรหาและคัดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด

กระบวนการสรรหาและคัดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัด จะดำเนินการโดยคณะกรรมการ 3 ชุดด้วยกัน ดังต่อไปนี้

1. คณะกรรมการคัดเลือกคณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ในที่นี้จะเรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการคัดเลือกคณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติฯ”

2. คณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ในที่นี้จะเรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติฯ”

3. คณะกรรมการพิจารณาผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ในที่นี้จะเรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการพิจารณาผู้สมควรดำรงตำแหน่ง”

ในที่นี้จะนำเสนอองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทั้ง 3 ชุดดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ (8)
แสดงคณะกรรมการ องค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการสรรหาและคัดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด

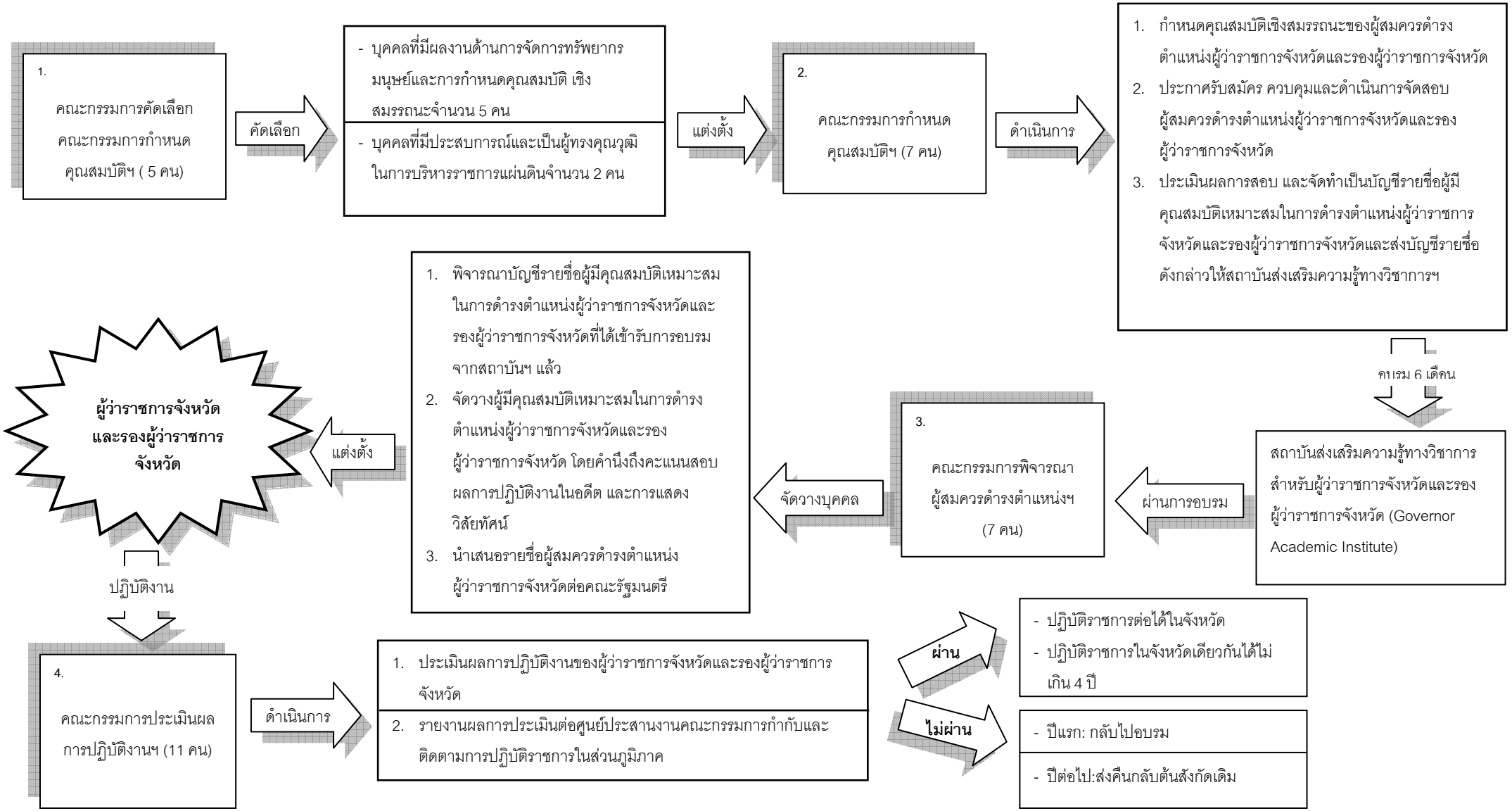
คณะกรรมการ	องค์ประกอบกรรมการ	อำนาจหน้าที่
1. คณะกรรมการคัดเลือกคณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด	1. เลขาธิการ ก.พ. 2. เลขาธิการ ก.พ.ร. 3. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 4. ปลัดกระทรวงมหาดไทย 5. ผู้อำนวยการสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี	1. คัดเลือกคณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติฯ จากบัญชีรายชื่อบุคคลที่อธิการบดีเสนอจากบุคคลที่มีผลงานด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์และการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ 5 คน 2. คณะกรรมการคัดเลือกคณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติฯ จากผู้มีประสบการณ์และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดิน 2 คน

คณะกรรมการ	องค์ประกอบกรรมการ	อำนาจหน้าที่
2. คณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด	1. บุคคลที่มีผลงานด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์และเชี่ยวชาญด้านการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของบุคคล จำนวน 5 คน 2. บุคคลที่มีประสบการณ์และเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดิน จำนวน 2 คน	1. กำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดใน 5 ยุทธศาสตร์ 2. ประกาศรับสมัคร ควบคุมและดำเนินการจัดสอบตามเกณฑ์คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ และจัดให้มีการแสดงวิสัยทัศน์ 3. ประเมินผลการสอบตามเกณฑ์คุณสมบัติเชิงสมรรถนะและการแสดงวิสัยทัศน์ จัดทำบัญชีรายชื่อ 5 บัญชีย่อย ตามยุทธศาสตร์จังหวัด 5 ด้าน (เรียงตามคะแนนสอบ) และส่งบัญชีรายชื่อสถาบันส่งเสริมความรู้ทางวิชาการสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อเข้ารับการอบรมศึกษาเป็นระยะเวลา 6 เดือน
3. คณะกรรมการพิจารณาผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด	1. นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบ หมาย 2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย 3. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 4. ปลัดกระทรวงมหาดไทย 5. เลขาธิการ ก.พ. 6. เลขาธิการ ก.พ.ร.	1. พิจารณาบัญชีรายชื่อผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ในบัญชีย่อย ตามยุทธศาสตร์จังหวัด 5 ด้าน ที่ได้เข้ารับการอบรมแล้ว 2. จัดวางผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมโดยคำนึงถึงคะแนนสอบตาม

คณะกรรมการ	องค์ประกอบกรรมการ	อำนาจหน้าที่
	7. เลขาธิการ ศสช. 8. ตัวแทนศูนย์ประสานงานคณะกรรมการกำกับติดตามการปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาค เป็นเลขานุการ	เกณฑ์คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ ผลการปฏิบัติงานในอดีต และการแสดงวิสัยทัศน์ประกอบกัน 3. นำเสนอรายชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

จากคณะกรรมการทั้ง 3 ชุดข้างต้น เพื่อให้เข้าใจถึงกระบวนการสรรหา และคัดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการให้มากขึ้น สามารถแสดงเป็นแผนภาพได้ดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ (1) แสดงกระบวนการสรรหา และคัดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด



✍ การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด

กระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance Appraisal) เป็นกระบวนที่จะเกิดขึ้นภายหลังจากที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดเข้าทำหน้าที่แล้วชั่วระยะเวลาหนึ่ง และจะทำการประเมินเช่นนี้อย่างสม่ำเสมอ ตลอดช่วงเวลาการดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดนับเป็นขั้นตอนที่มีสำคัญอย่างมากในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เนื่องจากการประเมินผลการปฏิบัติงานนั้นเป็นกระบวนการที่จะสะท้อนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นถึงความสำเร็จและความล้มเหลวของตนเองในการบริหารจังหวัดโดยมีตัวชี้วัดถึงความสำเร็จและล้มเหลวที่เป็นรูปธรรมและเป็นภาวะวิสัย (Objectivity) ซึ่งจะทำให้การประเมินมีความแม่นยำ และเป็นธรรมต่อผู้รับการประเมิน

วัตถุประสงค์ที่สำคัญในการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นมี 2 ประการที่สำคัญ ได้แก่

ประการที่ 1 วัตถุประสงค์ในทางการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ ในแง่ของการบริหารราชการแผ่นดินนั้น การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารระดับสูงของจังหวัดจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะชี้ให้เห็นถึงความสามารถ และศักยภาพของผู้บริหารในการบริหารราชการจังหวัดให้ประสบความสำเร็จได้หรือไม่ อย่างไร ซึ่งผลของการประเมินนั้นจะนำมาซึ่งการตัดสินใจของผู้บริหารระดับสูงต่อไปว่าผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับการประเมินไปแล้ว และมีผลการประเมินแตกต่างกันออกไปนั้น จำเป็นจะต้องมีการปรับเปลี่ยน โยกย้าย การให้รางวัล การลงโทษ หรือดำเนินการทางด้านการบริหารงานบุคคลอย่างไร หรือไม่ เพื่อให้เหมาะสมกับความสามารถของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด

และ**ประการที่** 2 วัตถุประสงค์ในด้านการพัฒนา เป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญของการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากระบบการสรรหาแบบใหม่ หรือระบบเปิด เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่เข้ามาจากกระบวนการนี้ ย่อมจะมีประสบการณ์ หรือความสามารถทางการบริหารที่แตกต่างกัน ดังนั้นการประเมินผลการปฏิบัติงานก็จะช่วยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดทราบถึงจุดอ่อนและจุดแข็งของตนเองในการบริหารราชการจังหวัด อันจะนำไปสู่การพัฒนาตนเอง รวมทั้งการที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะจัดให้มีการฝึกอบรม เพื่อแก้ไขจุดอ่อนแต่ละด้านของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไปด้วย

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมิใช่เป็นการมุ่งจับผิดผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด หากแต่เป็นความพยายามในการพัฒนาผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม และมีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมที่สุดในการบริหารราชการจังหวัดให้ประสบความสำเร็จ โดยที่กระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงานนั้นจะต้องมีหลักเกณฑ์ในการประเมินที่ชัดเจน เป็นรูปธรรม สามารถวัดได้ และเป็นการประเมินแบบมีส่วนร่วม เพื่อให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ในการบริหารราชการจังหวัดได้เข้ามามีบทบาทในการประเมินครั้งนี้ด้วย

ด้วยเหตุนี้ คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าการประเมินผลการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นควรจะต้องใช้ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการ (KPIs) ที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปของข้าราชการ อันได้แก่ การใช้กรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ได้กำหนดไว้แล้ว เป็นเกณฑ์ในการประเมิน เนื่องจากกรอบดังกล่าวเป็นการวัดผลการปฏิบัติงานจากผลงานที่จังหวัดจะต้องทำเพื่อแสดงถึงผลสำเร็จของจังหวัด อีกทั้งยังเป็นเกณฑ์ที่สามารถวัดและสังเกตได้

ทั้งนี้ แนวคิดในการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ที่ต้องการจะให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ได้เข้ามามีบทบาทในการประเมินครั้งนี้นั้น จึงต้องอาศัยแนวคิดเรื่องการประเมินแบบ 360 องศาเข้ามาเป็นเครื่องมือในการออกแบบวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด เนื่องจากการประเมินแบบ 360 องศา หรือที่เรียกว่า Multi-rater Feedback นั้นเป็นกระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงานจากผู้ประเมินหลายฝ่าย ประกอบด้วย หัวหน้างาน เพื่อนร่วมงาน ลูกน้อง และการประเมินตนเอง ซึ่งการประเมินผลการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการของผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมีผู้ประเมิน ได้แก่ รองนายกรัฐมนตรีที่กำกับดูแล ผู้ตรวจราชการ หัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด ประชาชน และผู้ว่าราชการจังหวัดประเมินตนเอง เป็นต้น จากแนวคิดดังกล่าวจึงทำให้คณะผู้วิจัยได้ออกแบบคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย ทั้งราชการส่วนกลาง ภูมิภาค ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักวิชาการ รวมถึงเครือข่ายประชาชนในจังหวัด

คณะกรรมการชุดดังกล่าวมีชื่อเรียกว่า “คณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด” ให้เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานฯ” ประกอบด้วย กรรมการทั้งหมด 11 คน และเลขานุการอีก 1 คน กล่าวคือ

1. ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี 1 คน
2. ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย 1 คน

3. ผู้ตรวจราชการกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด 1 คน

4. ผู้ตรวจราชการกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์รองของจังหวัด 1 คน

5. ตัวแทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ 1 คน

6. ตัวแทนหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัด 2 คน

7. ตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด 1 คน

8. ตัวแทนจากภาคธุรกิจเอกชน 1 คน

9. ตัวแทนจากนักวิชาการ หรือองค์กรพัฒนาเอกชน 1 คน

10. ตัวแทนจากเครือข่ายภาคประชาชน 1 คน

11. ตัวแทนศูนย์ประสานงานคณะกรรมการกำกับติดตามการปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาค 1 คน เป็นเลขานุการ

สำหรับตำแหน่งประธานและรองประธานคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานฯ ให้กรรมการลำดับที่ 1-10 เลือกกันเอง กรรมการลำดับที่ 1-5 เป็นตัวแทนราชการส่วนกลาง กรรมการลำดับที่ 6 และ 7 เป็นตัวแทนราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัด กรรมการลำดับที่ 8-10 เป็นตัวแทนภาคประชาชน ธุรกิจเอกชน นักวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชน

กรรมการลำดับที่ 6-10 มีวาระการดำรงตำแหน่ง 2 ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว กรรมการซึ่งพ้นตำแหน่งตามวาระ ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่

ทั้งนี้ คณะกรรมการดังกล่าวจะมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละจังหวัด เนื่องจากมีองค์ประกอบของกรรมการลำดับที่ 3 และ 4 ที่จะแตกต่างกันไปตามยุทธศาสตร์หลัก และยุทธศาสตร์ของการพัฒนาจังหวัด รวมถึงกรรมการลำดับที่ 6-10 ที่จะแตกต่างกันออกไปในแต่ละจังหวัด ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานฯ นี้จะมีทั้งสิ้น 75 ชุด ที่มีองค์ประกอบของกรรมการที่แตกต่างกันในแต่ละจังหวัด

คณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานฯ มีอำนาจหน้าที่ 3 ประการ ดังต่อไปนี้

1. ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดตามหลักการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัด ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานของจังหวัด การตอบสนองต่อนโยบายรัฐบาล และความพึงพอใจของประชาชน โดยทำการประเมินผลการปฏิบัติงานทุกปี

2. การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดให้ประเมินว่า “ผ่าน” หรือ “ไม่ผ่าน” ตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ข้างต้น

ในกรณีที่ “ผ่าน” ผู้ว่าราชการจังหวัดและ/หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถปฏิบัติงานต่อได้ในจังหวัด

ในกรณีที่ “ไม่ผ่าน” ผู้ว่าราชการจังหวัดและ/หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีผล 2 ทาง ได้แก่ *ประการแรก* การประเมินผลการปฏิบัติงานในปีแรกผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องกลับเข้ารับการอบรมกับสถาบันส่งเสริมความรู้ทางวิชาการสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด (Governor Academic Institute) ในด้านที่ไม่ผ่านการประเมิน และ *ประการที่สอง* การประเมินผลการปฏิบัติงานในปีต่อๆ มา ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจะพ้นจากการดำรงตำแหน่ง และให้ส่งกลับต้นสังกัด โดยให้หน่วยงานต้นสังกัดก่อนดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดสำรองตำแหน่งไว้ โดยประสานกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

3. ผลการประเมินการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ให้คณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานฯ รายงานผลต่อศูนย์ประสานงานคณะกรรมการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาค ภายใน 3 เดือนก่อนสิ้นปีงบประมาณของทุกปี

อย่างไรก็ดี แนวทางในการกำหนดบทบาท คุณสมบัติ และวิธีการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดดังที่คณะผู้วิจัยได้นำเสนอไปนี้ ต้องอาศัยการเปลี่ยนผ่านในหลายประเด็นประกอบด้วย อาทิเช่น การเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างและภารกิจของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค มอบอำนาจการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด การปรับปรุงระบบงบประมาณจังหวัด รวมทั้งการบริหารงานบุคคลของจังหวัดที่จะต้องเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องเหมาะสมกับการบริหารงานจังหวัดที่จะมีความเข้มแข็งในการจัดทำภารกิจต่างๆ มากยิ่งขึ้น เพื่อตอบสนองต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดได้มากยิ่งขึ้น โดยทั้งตัวบุคคล และระบบการบริหารงานจังหวัดที่จะเปลี่ยนแปลงไปจะต้องสอดรับกัน เพื่อให้การบริหารราชการจังหวัดเกิดประสิทธิภาพได้จริงตามแนวคิดในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ต้องการเกิดการบูรณาการความร่วมมือ เพื่อพัฒนาพื้นที่จังหวัดได้อย่างเป็นระบบ

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการ และเหตุผล

ในอดีตที่ผ่านมา ปัญหาที่สำคัญอย่างยิ่งของการบริหารงานส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัด ก็คือ สภาพปัญหาที่การบริหารงานของจังหวัดเป็นการบริหารงานที่ขาดความเป็นเอกภาพ ทั้งนี้ก็เพราะว่า ลักษณะของการบริหารงานในจังหวัด มิได้มีลักษณะเป็นการบริหารงานในระดับพื้นที่ (Area Administration) โดยสมบูรณ์ ในทางกลับกัน การบริหารงานของจังหวัดมีลักษณะเป็นการบริหารงานภายใต้ฐานของกรม (Departmentalism) โดยทรัพยากรที่สำคัญของจังหวัด ทั้งในด้านบุคลากรที่ปฏิบัติงานและงบประมาณที่ใช้จ่ายเป็นของกรมในส่วนกลางเสียเกือบทั้งสิ้น รวมถึงในมิติที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ กรมต่างๆ ก็มิได้ทำการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการในจังหวัดอย่างเต็มที่ ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถบริหารงานจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร (Less Efficient) การปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่มีลักษณะเป็นการบริหารงานในเชิงรุก (Proactive) แต่กลับมีลักษณะเป็นเพียงผู้ประสานงาน (Coordinator) ให้เกิดการประสานแผนและความร่วมมือระหว่างส่วนราชการเพื่อเป็นการบรรเทาหรือแก้ปัญหาต่างๆ ของจังหวัดที่เกิดขึ้น อันส่งผลทำให้จังหวัดไม่สามารถเป็นหน่วยในการขับเคลื่อนนโยบายหลักของรัฐบาลได้อย่างจริงจัง

นอกจากนี้ ในส่วนของรองผู้ว่าราชการจังหวัด พบว่า มิได้ทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงานจังหวัดเชิงรุก อาทิเช่น ไม่ได้เป็นผู้นำในการรวบรวมปัญหาและความต้องการของพื้นที่มากำหนดเป็นแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด หรือมิได้เป็นผู้นำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดไปสู่การปฏิบัติ และอาจหมายรวมถึงเรื่องระบบการบริหารจัดการที่ดีในจังหวัด ซึ่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่ได้ทำหน้าที่ในส่วนดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ และแข็งขันมากนัก สภาพการณ์ดังกล่าวเป็นผลมาจากโครงสร้างการแบ่งงานภายในจังหวัด และการที่หน่วยราชการต่างๆ ในระดับจังหวัด ล้วนขึ้นตรงต่อกรม และกระทรวงส่วนกลางประการหนึ่ง และ

ในประการถัดมา เป็นผลมาจากระบบการคัดสรรรองผู้ว่าราชการจังหวัดเองด้วย ซึ่งทุกคนมาจากข้าราชการของกระทรวงมหาดไทยเพียงสายงานเดียว

จากสภาพปัญหาเช่นนี้เอง ส่งผลให้รัฐบาลได้ทดลองนำเอาระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการมาปรับใช้กับจังหวัดทดลอง ซึ่งมีลักษณะสภาพปัญหาที่แตกต่างกัน 5 จังหวัด ในปี พ.ศ. 2544 เป็นระยะเวลา 1 ปี โดยการทดลองดังกล่าวได้มีการเพิ่มอำนาจหน้าที่ในด้านต่างๆ แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดให้มากขึ้น ทั้งในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล การบริหารจัดการงบประมาณ รวมถึงการจัดทำแผนการพัฒนาจังหวัด เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบริหารงานจังหวัดได้อย่างคล่องตัว และมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้จังหวัดทำงานในเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Unit) มากกว่าการเป็นหน่วยทางการบริหารการปกครอง (Administrative Unit) ดังเช่นในอดีต

ผลจากการประเมินการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการทดลองดังกล่าวปรากฏว่ารูปแบบการบริหารงานจังหวัดรูปแบบใหม่นี้ เป็นรูปแบบการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ จังหวัดสามารถสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการต่างๆ ของประชาชนในพื้นที่ได้ดีกว่าเดิม ดังนั้นรัฐบาลจึงได้กำหนดให้ใช้รูปแบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการทั่วทั้งประเทศ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา

อย่างไรก็ตาม ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าภายใต้การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการนั้น จังหวัดจะมิได้เป็นเพียงหน่วยทางการบริหารการปกครองเท่านั้น แต่ทว่าจังหวัดมีลักษณะเป็นหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ที่ต้องปฏิบัติงานเชิงรุก เพื่อขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลไปพร้อมๆ กับสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ (Demanded Side) อย่างจริงจัง ดังจะเห็นได้จากในปัจจุบัน จังหวัดต่างๆ จำเป็นต้องมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัด (Provincial Strategic Plan) ที่มีความเหมาะสมกับพื้นที่และความต้องการของประชาชน เพื่อเป็นเครื่องมือในการขอรับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาล นอกจากนี้ ในอนาคต จังหวัดยังจะมีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานภายใน โดยในแต่ละจังหวัดจะมีการแบ่งส่วนราชการที่แตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับยุทธศาสตร์การพัฒนาของแต่ละพื้นที่เป็นสำคัญ

เพราะฉะนั้น ภายใต้การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการบริหารงาน และการปรับปรุงโครงสร้างใหม่นี้ อาจกล่าวได้ว่าในการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด จำเป็นจะต้องอาศัยองค์ความรู้ที่กว้างขวางรอบด้าน มิจำกัดแต่เพียงเฉพาะความรู้ในด้านการปกครองเท่านั้น แต่ต้องเป็นองค์ความรู้ที่เหมาะสมและจำเป็นต่อสภาพของพื้นที่นั้นๆ และประการสำคัญ ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดยังควรเป็นบุคลากรที่ได้รับการยอมรับจากข้าราชการและจากภาคส่วนต่างๆ ภายในจังหวัดอีกด้วย

จากบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปนี้เอง จึงเป็นที่มาของข้อเสนอให้มีการสรรหาบุคคลขึ้นดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดโดยคำนึงหลักสมรรถนะ (Competency) ของผู้สมัครเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นสำคัญ เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดมิได้ทำหน้าที่เฉพาะด้านการบริหารปกครอง แต่ยังเป็นผู้ผลักดันให้ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดมุ่งไปสู่ทิศทางที่กำหนด ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดจึงจำเป็นที่จะต้องมีระบบการสรรหาแบบใหม่ เพื่อให้ได้บุคลากรที่มีสมรรถนะความชำนาญ และสามารถก่อให้เกิดผลการปฏิบัติงานสูงสุด อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาจังหวัด และการตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ในกรณีของตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ก็จำเป็นที่จะต้องอาศัยระบบการสรรหาที่คำนึงถึงหลักสมรรถนะ (Competency) เช่นเดียวกันกับผู้ว่าราชการจังหวัด เนื่องจากรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งบริหารระดับสูงของจังหวัด อีกทั้งยังทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลืองานของผู้ว่าราชการจังหวัด และในประการสำคัญได้แก่ การทำหน้าที่เป็นผู้บริหารและกำกับดูแลงานยุทธศาสตร์ของจังหวัดในด้านหนึ่งด้านใด ดังนั้น กระบวนการสรรหา การกำหนดคุณสมบัติ และสมรรถนะของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น จึงควรเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถปฏิบัติงานตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังมีความพร้อมที่จะดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไปในอนาคตด้วย

ในระยะเวลาช่วงแรกของการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบใหม่นี้ ผู้สมัครควรจะมาจากกลุ่มผู้บริหารระดับสูงของภาครัฐ มิใช่จำกัดเฉพาะข้าราชการสายปกครองในแบบเดิมๆ เท่านั้น และในระยะเวลาถัดไปก็อาจจะขยายนับรวมผู้บริหารในองค์กรเอกชน และองค์กรสาธารณะอื่นๆ ซึ่งหากมีสมรรถนะตามที่กำหนดก็ควรจะสมัครเข้าร่วมในกระบวนการสรรหาได้ จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ระบบการสรรหาผู้สมควรเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดบูรณาการของประเทศไทย จะเปลี่ยนแปลงจากระบบราชการที่ยึดถือความก้าวหน้าตามระบบจำแนกตำแหน่ง เป็นระบบเปิด (Open System) ของผู้บริหารภาครัฐที่ยึดหลักสมรรถนะ และยึดหลักความชำนาญของบุคคลที่เหมาะสมกับภารกิจหน้าที่ ซึ่งกระบวนการสรรหาในระบบเปิดแบบนี้ จะเอื้อโอกาสให้ข้าราชการจากส่วนราชการอื่นนอกเหนือจากข้าราชการของกระทรวงมหาดไทยให้สามารถก้าวขึ้นดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดของประเทศไทยต่อไป อย่างไรก็ดี แนวความคิดเรื่องการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบเปิดนี้ ยังมิได้มีการดำเนินการแต่อย่างใดด้วยเพราะยังขาดหลักเกณฑ์และตัวบ่งชี้ที่เกี่ยวข้องกับสมรรถนะของผู้สมควรเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัด รวมทั้งกระบวนการในการสรรหา ตลอดจนกระบวนการ

ทดลอง และประเมินผลการปฏิบัติงานที่รัดกุม ชัดเจน ซึ่งจะเป็นหลักประกันได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ผ่านกระบวนการสรรหานี้ จะเป็นที่ยอมรับของทุกภาคส่วน

สำหรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในเรื่องการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัดดังที่ได้กล่าวไปนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) มีบทบาทสำคัญในการพัฒนา และจัดทำแนวทางในการกำหนดบทบาท คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัดให้สอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. .... ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 18 วรรคห้า กำหนดว่า “ให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อกำหนดภารกิจของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนให้เหมาะสม ซึ่งต้องทำให้แล้วเสร็จ และเสนอสภาผู้แทนราษฎรภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ” ดังนั้น สำนักงาน ก.พ.ร. จึงได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. .... โดยที่ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ... นี้ ได้กำหนดให้มีการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และแผนปฏิบัติราชการของจังหวัด ซึ่งขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวอยู่ระหว่างการเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา

จากหลักการ และเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ รวมถึงแนวทางในการกำหนดคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัด ตามที่ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. .... กำหนดให้จัดทำขึ้น เพื่อให้มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอนในการดำเนินการดังกล่าวเมื่อกฎหมายได้มีผลใช้บังคับ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษา วิจัยเกี่ยวกับบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน รวมถึงคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัด

1.2.2 เพื่อจัดทำบทบาท คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดให้สอดคล้องกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ โดยจะมุ่งคำนึงถึงหลักสมรรถนะ (Competency) ของผู้บริหารระดับสูง ความสามารถในการประสานงาน (Coordination) และหลักการตรวจสอบและการสร้างความรับผิดชอบ (Accountability)

1.2.3 เพื่อรับฟังความคิดเห็น และข้อเสนอแนะ จากผู้ที่อยู่ใต้บังคับกฎหมาย หรือผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อจะได้นำความคิดเห็น และข้อเสนอแนะเหล่านี้มาใช้ประกอบการจัดทำบทบาท คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด

1.3 ผลผลิต และผลลัพธ์

1.3.1 **ผลผลิต** ได้แก่

(1) รายงานการศึกษา วิจัยเกี่ยวกับบทบาท และคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ และจัดทำหลักเกณฑ์ในการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีเนื้อหาประกอบด้วย

- บทบาท คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัดในปัจจุบัน และกรณีศึกษาในต่างประเทศ
- เกณฑ์ในการกำหนดบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่สอดคล้องกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งเป็นไปตามหลักสมรรถนะ (Competency) ของผู้บริหารระดับสูง
- คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และกระบวนการในการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีลักษณะเปิดกว้างสำหรับกลุ่มผู้บริหารระดับสูง โดยจะต้องเป็นกระบวนการที่มีความเป็นธรรม ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย และสามารถสรรหาบุคลากรที่มีศักยภาพเหมาะสมกับภาระงานได้อย่างชัดเจน
- เกณฑ์ และกระบวนการในการประเมินผลการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีประสิทธิภาพ และได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย

(2) รายงานผลการสัมมนากลุ่มย่อย เพื่อให้ทราบความคิดเห็น และข้อเสนอแนะของผู้ที่อยู่ใต้บังคับกฎหมาย หรือผู้ที่มีส่วนได้เสีย

(3) รายงานผลการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น เพื่อให้ทราบความคิดเห็น และข้อเสนอแนะของผู้ที่อยู่ใต้บังคับกฎหมาย หรือผู้ที่มีส่วนได้เสีย

1.3.2 **ผลลัพธ์** ได้แก่

(1) ความพร้อมที่จะรองรับการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. .... ในเรื่องบทบาท คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด

(2) มีบทบาท คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ชัดเจน

(3) ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะของส่วนราชการต่างๆ ที่ใช้เป็นแนวทางประกอบการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ เพื่อการยกร่างกฎหมายลำดับรอง

1.4 ขอบเขตการศึกษา

โครงการศึกษานี้ เป็นการศึกษาเพื่อกำหนดเกณฑ์เชิงสมรรถนะและกระบวนการในการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบเปิด ระหว่างข้าราชการระดับสูงจากส่วนราชการต่างๆ เท่านั้น การศึกษานี้ไม่ได้ศึกษาเพื่อกำหนดกรอบคุณสมบัติ หรือกระบวนการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดจากพนักงานรัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน องค์กรอิสระ หรือบุคลากรภาคเอกชน การศึกษานี้ แม้นว่าอาจจะมีการนำกรณีการคัดสรรบุคลากรระดับบริหารของรัฐวิสาหกิจ และองค์กรอิสระอื่นๆ มาเป็นกรณีศึกษา แต่ทว่ามีจุดมุ่งหมายเพื่อการศึกษาเปรียบเทียบ (Comparative Study) เท่านั้น

1.5 กรอบแนวคิด

1.5.1 **หลักการบริหารการปกครองที่ดี** (Good Governance) หมายถึงการบริหารการปกครองที่มีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง และส่งเสริมการมีส่วนร่วม แนวคิดนี้ถือได้ว่าเป็นแนวคิดหลักที่ทรงอิทธิพลต่อการบริหารจัดการภาครัฐในยุคปัจจุบัน กรอบแนวคิดนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำมาปรับใช้ในการบริหารงานภาครัฐในทุกระดับ ทั้งในส่วนกลาง ภูมิภาค หรือแม้แต่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป ดังนั้นงานศึกษานี้ จะมุ่งสร้างเกณฑ์บ่งชี้ขีดสมรรถนะและศึกษาเพื่อกำหนดกรอบกระบวนการในการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้หลักแนวคิดดังกล่าว

1.5.2 **หลักการบริหารงานเชิงกลยุทธ์** (Strategic Management) นับเป็นแนวคิดที่สำคัญอีกแนวคิดหนึ่งของการบริหารงานภาครัฐในยุคปัจจุบัน การบริหารเชิงกลยุทธ์มีความแตกต่างไปจากการบริหารงานภาครัฐในอดีตเป็นอย่างมาก ภายใต้การบริหารงานเชิงกลยุทธ์นี้ หน่วยงาน

ภาครัฐจำเป็นต้องมีการประเมินถึงจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภัยคุกคามของหน่วยงาน เพื่อกำหนดเป็นวิสัยทัศน์ และพันธกิจขององค์กร ในกรณีของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคก็เช่นกัน จังหวัดต่างๆ จำเป็นต้องประเมินถึงทางเลือกและทิศทางของจังหวัดให้ชัดเจน เพื่อให้จังหวัดสามารถเร่งรัดการพัฒนาทั้งในมิติด้านเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะฉะนั้น การสร้างหลักเกณฑ์ในการคัดสรรผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด จึงต้องพิจารณาถึงรูปแบบการบริหารงานของส่วนภูมิภาคที่มีความยืดหยุ่นและกำลังเปลี่ยนแปลงไปนี้ด้วย

1.5.3 **หลักคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ** (Competency) **ของบุคลากร** ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าในอดีตที่ผ่านมา ความก้าวหน้าของบุคลากรในภาคราชการมักเป็นไปตามหลักอาวุโสและประสบการณ์ (Seniority and Experience) ตามสายงานในระบบจำแนกตำแหน่ง ซึ่งการยึดถือหลักการดังกล่าว มิได้เป็นหลักประกันว่าบุคลากรที่ก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งระดับสูงในหน่วยราชการจะเป็นบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและมีความชำนาญเหมาะสมกับตำแหน่งที่ก้าวสูงขึ้นเสมอไป ด้วยเหตุนี้เอง การสร้างเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติเชิงสมรรถนะและการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบใหม่นี้ จำเป็นต้องอาศัยหลักคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของบุคลากรเข้ามาประกอบด้วย โดยจำเป็นต้องคำนึงถึงการสร้างเครื่องมือสำหรับการประเมินคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency-based) ของบุคลากรที่เหมาะสม เช่น การมีเกณฑ์ในการตรวจสอบความรู้และความชำนาญที่สั่งสมของแต่ละบุคคล (Expertise) การกำหนดเกณฑ์ที่สามารถแยกแยะการทำงานแบบปกติทั่วไปออกจากการทำงานแบบดีเด่น (Baseline Performance) เพื่อใช้พิจารณาประวัติการทำงานของแต่ละบุคคล เกณฑ์การสอบ (Examination) โดยคำนึงถึงข้อมูลที่บุคคลในสาขาต่างๆ พึงมี และการพิจารณาอุปนิสัยที่เป็นมา รวมทั้งเกณฑ์ในการฝึกอบรมและการทดลองให้ปฏิบัติราชการ (Trail on the job) ก่อนเข้าปฏิบัติงานจริง เป็นต้น

1.6 ระเบียบวิธีการศึกษาวิจัย

ระเบียบวิธีการศึกษาที่งานวิจัยนี้จะใช้ มี 5 วิธีได้แก่

1.6.1 การสำรวจเอกสาร บทความ งานวิจัย และข้อมูลต่างๆ จากแหล่งข้อมูลห้องสมุด เวบไซต์ และจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และยังจะเป็นการศึกษาเปรียบเทียบ โดยการนำเอากรณีศึกษาเกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดในต่างประเทศ 2 ประเทศมาใช้ศึกษาประกอบ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส และ ประเทศสวีเดน

ประเทศทั้งสอง คือ ฝรั่งเศสและสวีเดน ที่จะใช้ในการศึกษาเปรียบเทียบในงานวิจัยนี้ เป็นประเทศที่มีการจัดรูปแบบของรัฐเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary state) มีระบบการบริหารราชการส่วน

ภูมิภาคอย่างเป็นทางการ และมีความทันสมัย รวมทั้งมีการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยราชการส่วนกลาง ซึ่งสามารถใช้ศึกษาเปรียบเทียบกับระบบผู้ว่าราชการจังหวัดของประเทศไทยได้อย่างเหมาะสมต่อไป

1.6.2 การสัมภาษณ์บุคลากรและผู้ชำนาญการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูงจากภาคราชการ และเจ้าหน้าที่ระดับสูงซึ่งรับผิดชอบงานด้านบริหารบุคคลของส่วนราชการต่างๆ เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกถึงระบบการบริหารงานบุคคลและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และในอนาคตอันใกล้

1.6.3 การจัดสัมมนากลุ่มย่อยของผู้ที่มีหน้าที่และมีบทบาทเกี่ยวข้อง (Focus Group) จากส่วนราชการต่างๆ โดยจะเป็นการจัดสัมมนากลุ่มย่อยในกรุงเทพฯ จำนวน 1 ครั้ง

1.6.4 การเก็บข้อมูลในพื้นที่กรณีศึกษา โดยการสัมภาษณ์และทดสอบหลักเกณฑ์และแนวทางในการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะนำเสนอ จากผู้บริหารระดับสูงของจังหวัดต่างๆ จาก 5 กลุ่มยุทธศาสตร์ โดยเลือกกลุ่มยุทธศาสตร์ละ 2 จังหวัด ทั้งนี้เพื่อให้การกำหนดเกณฑ์ตามหลักสมรรถนะและกระบวนการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นที่ยอมรับได้จากผู้ปฏิบัติงานภาคสนามโดยตรง

1.6.5 การประชุมรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง จำนวน 1 ครั้งเพื่อนำผลของการศึกษาวิจัยจากเอกสาร การศึกษาเปรียบเทียบ ผลจากการสัมมนากลุ่มย่อย และผลของการทดสอบจากกลุ่มจังหวัดต่างๆ โดยนำมาประมวลเพื่อการรับฟังความเห็นอย่างรอบด้าน และทำการสังเคราะห์นำเสนอเป็นแนวทางเพื่อการกำหนดเกณฑ์ตามหลักสมรรถนะของผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการต่อไป

1.7 พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษา / เก็บรวบรวมข้อมูล

สืบเนื่องจากจังหวัดต่างๆ ในประเทศไทยมีการจัดทำยุทธศาสตร์ของจังหวัดออกเป็นหลายลักษณะ และมีจุดเด่นของยุทธศาสตร์ในด้านที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ดี สามารถแบ่งประเภทของยุทธศาสตร์ของจังหวัดต่างๆ ได้เป็น 5 ประเภทดังต่อไปนี้

1. จังหวัดที่เน้นยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยว
2. จังหวัดที่เน้นยุทธศาสตร์ด้านการเกษตร
3. จังหวัดที่เน้นยุทธศาสตร์ด้านการอุตสาหกรรม
4. จังหวัดที่เน้นยุทธศาสตร์ด้านการค้าและพาณิชยกรรม

5. จังหวัดที่เน้นยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง

โดยในแต่ละกลุ่มยุทธศาสตร์ต่างมีจังหวัดต่างๆ ทั่วภูมิภาคกระจายปะบนกันไปตามแต่ละความถนัดของจังหวัดนั้นๆ

ดังนั้น เพื่อในการเก็บรวบรวมข้อมูลรอบด้านและครบถ้วนตามประเภทของกลุ่มยุทธศาสตร์ คณะผู้วิจัยจึงเลือกพื้นที่ศึกษา (จังหวัดที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล) จากประเภทของยุทธศาสตร์ทั้ง 5 ประเภทข้างต้น โดยคณะผู้วิจัยจะเลือกจังหวัดที่เน้นยุทธศาสตร์ในด้านต่างๆ อย่างน้อยยุทธศาสตร์ละ 2 จังหวัด

ตารางที่ 1.1
แสดงพื้นที่ที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล แยกตามประเภทของยุทธศาสตร์จังหวัด

ประเภทของยุทธศาสตร์จังหวัด	พื้นที่ที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล
จังหวัดที่เน้นยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยว	อย่างน้อย 2 จังหวัด
จังหวัดที่เน้นยุทธศาสตร์ด้านการเกษตร	อย่างน้อย 2 จังหวัด
จังหวัดที่เน้นยุทธศาสตร์ด้านการอุตสาหกรรม	อย่างน้อย 2 จังหวัด
จังหวัดที่เน้นยุทธศาสตร์ด้านการค้าและพาณิชยกรรม	อย่างน้อย 2 จังหวัด
จังหวัดที่เน้นยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง	อย่างน้อย 2 จังหวัด

1.8. ระยะเวลาดำเนินโครงการ

6 เดือน (เมษายน 2549 – กันยายน 2549)

1.9 แผนการดำเนินงาน และขั้นตอนการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วยขั้นตอนในการดำเนินงานจำนวน 10 ขั้นตอน ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1.2
แสดงแผนการดำเนินงาน และขั้นตอนการวิจัย

กิจกรรม	เดือนที่ 1	เดือนที่ 2	เดือนที่ 3	เดือนที่ 4	เดือนที่ 5	เดือนที่ 6
1. สำรวจแนวความคิดจากเอกสาร บทความ ข้อมูลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	———					
2. กรณีศึกษาในต่างประเทศ	———					
3. ศึกษา และประมวลขอบเขตอำนาจหน้าที่ของการบริหารงานของจังหวัดในปัจจุบันและอนาคตอันใกล้		———				
4. จัดทำรายงานเบื้องต้น			15 มิ.ย. 49			
5. เก็บรวบรวมข้อมูลจากพื้นที่กรณีศึกษาโดยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกและทดสอบหลักเกณฑ์และแนวทางที่จะนำเสนอ			———	———		
6. จัดสัมมนากลุ่มย่อยของผู้ที่มีหน้าที่และมีบทบาทเกี่ยวข้อง				———		
7. วิเคราะห์ผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก การทดสอบหลักเกณฑ์และแนวทางที่จะนำเสนอ และการสัมมนากลุ่มย่อย				———	———	
8. จัดทำรายงานการสัมมนากลุ่มย่อยและรายงานความก้าวหน้า					31 ส.ค.49	
9. ประชุมรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง					———	
10. จัดทำรายงานการประชุมรับฟังความคิดเห็น ปรับปรุงตามข้อเสนอแนะ และจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์					———	30 ก.ย.49 ———

บทที่ 2

กรอบแนวคิด และระเบียบวิธีการศึกษาวิจัย

2.1 กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาถึงบทบาทและคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ(Competency) ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงแนวคิดอย่างน้อยใน 3 ประการ ได้แก่ **แนวคิดเรื่องคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ** (Competency) โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้บริหารระดับสูงขององค์กรต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการพัฒนาแนวคิดมาจากศาสตร์ทางด้านจิตวิทยาการบริหารและจิตวิทยาองค์กร นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยยังพิจารณาไปถึงแนวคิดเรื่องคุณสมบัติเชิงสมรรถนะที่ระบบราชการไทยเคยได้มีการนำมาประยุกต์ใช้ในอดีตเพื่อให้การศึกษาเรื่องคุณสมบัติเชิงสมรรถนะสามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้จริงมากยิ่งขึ้น ในส่วนท้ายของการศึกษาเรื่องคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ คณะผู้วิจัยได้ขยายความเพื่ออธิบายถึงคุณสมบัติเชิงสมรรถนะด้านการจัดการ (Managerial Competencies) เป็นการเฉพาะซึ่งเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะประเภทหนึ่ง ที่เหมาะสำหรับการกำหนดคุณสมบัติของผู้บริหารในระดับสูงขององค์กรชั้นนำต่างๆ และคณะผู้วิจัยจะได้นำมาใช้พัฒนามาเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในส่วนต่อไป

แนวคิดที่สองที่คณะผู้วิจัยนำมาใช้ร่วมในการวิเคราะห์และสังเคราะห์ของการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ก็คือ **แนวคิดเรื่องหลักการบริหารงานเชิงกลยุทธ์** (Strategic Management) ซึ่งการประเมินถึงจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภัยคุกคามของหน่วยงาน เพื่อกำหนดเป็นวิสัยทัศน์และพันธกิจขององค์กร ซึ่งจะมีส่วนสำคัญยิ่งในการสร้างตัวกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency Identification) ของผู้บริหารระดับสูงในจังหวัดขึ้น

แนวคิดที่คณะผู้วิจัยใช้ในการศึกษาประการสุดท้าย ก็คือ **แนวคิดเรื่องการบริหารการปกครองที่ดี** (Good Governance) ซึ่งเป็นแนวคิดที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ของไทย ที่มุ่งเน้นการบริหารการปกครองที่มีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

สำหรับในส่วนท้ายของบทที่ 2 นั้นจะเป็นการนำเอาแนวคิดทั้ง 3 ประการมาสังเคราะห์ร่วมกันเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างตัวกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency Identification) ของผู้บริหารระดับสูงในจังหวัด

2.1.1 แนวคิดเรื่องคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency)

ในที่นี้จะอธิบายถึงความเป็นมา ความหมาย ประเภท ตัวอย่างของคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ และความเกี่ยวข้องของคุณสมบัติเชิงสมรรถนะกับกระบวนการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) ความเป็นมาของคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ[1]

เดวิด แมคเคลแลนด์ (David C. McClelland) นักจิตวิทยาชั้นนำได้นำเสนอแนวคิดเรื่องคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency) ในปี พ.ศ. 2516 โดยให้มองคนในภาพรวม (Holistic View) กล่าวคือ มองทั้งสิ่งที่ปรากฏให้เห็นและสิ่งที่ซ่อนอยู่ภายในที่ไม่อาจพิจารณาได้จากปริญญาบัตรหรือใบรับรอง แต่เป็นสิ่งที่ต้องค้นลึกถึงจะพบ

ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาคำว่า Competency ก็ได้รับความนิยมและมีการนำแนวคิด Competency มาประยุกต์ใช้ในการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในทุกกิจกรรม จนสามารถเรียกยุคสมัยปัจจุบันว่า เป็นยุคสมัยของการจัดการทรัพยากรมนุษย์บนพื้นฐานขอคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency-based Human Resource Management)

(2) ความหมายของคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ

สำนักงาน ก.พ.[2] ได้ให้ความหมายของคุณสมบัติเชิงสมรรถนะไว้ว่า “กลุ่มของคุณลักษณะที่บุคคลพึงมีเพื่อที่จะปฏิบัติงานให้ประสบความสำเร็จ บรรลุวิสัยทัศน์ และพันธกิจที่กำหนดไว้ ประกอบด้วยความรู้ ความสามารถ ทักษะ และแรงจูงใจ ทั้งนี้ สมรรถนะของบุคคลจะมีส่วนช่วยในการคาดการณ์ถึงผลการปฏิบัติงานของบุคลากรในบทบาท และสถานการณ์ต่างๆ”

---

[1] ศุภชัย ยาวะประภาษ, การบริหารงานบุคคลภาครัฐไทย กระแสใหม่และสิ่งท้าทาย (กรุงเทพฯ : จุดทอง, 2546), หน้า 35.

[2] สำนักงาน ก.พ., การศึกษาภาพรวมผลการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหาร ปี พ.ศ. 2546 (กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ., 2547), หน้า 10.

ธำรง คงคาสวัสดิ์[3] ได้ให้ความหมายของคุณสมบัติเชิงสมรรถนะไว้ว่า “คุณลักษณะ เช่น ความรู้ ความสามารถ ความชำนาญ ทักษะ ทัศนคติ ตลอดจนพฤติกรรมของบุคคลที่จะสามารถปฏิบัติงานให้ประสบความสำเร็จ”

อาภรณ์ ภู่วิทยพันธ์[4] ได้ให้ความหมายของคุณสมบัติเชิงสมรรถนะไว้ว่า เป็นตัวที่กำหนดรายละเอียดของพฤติกรรมการแสดงออก เป็นการตอบคำถามว่า “ทำอย่างไรที่จะทำให้งานที่ได้รับมอบหมายประสบความสำเร็จ (How)” มากกว่าการตอบคำถามว่า “อะไรเป็นสิ่งที่หัวหน้างานคาดหวังหรือต้องการ (What)” ทั้งนี้ การกำหนดความสามารถหรือสมรรถนะจะแบ่งออกเป็น 3 มุมมอง ได้แก่ KSA ซึ่งมีความหมายแตกต่างกันไป ดังต่อไปนี้

ความรู้ (Knowledge) หมายถึง ข้อมูลหรือสิ่งที่สั่งสมมาจากการศึกษาทั้งในสถาบันการศึกษา สถาบันฝึกอบรม/สัมมนา หรือการศึกษาด้วยตนเอง รวมถึงข้อมูลที่ได้รับจากการสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์กับผู้รู้ทั้งในสายวิชาชีพเดียวกันและต่างสายวิชาชีพ

ทักษะ (Skills) หมายถึง สิ่งที่จะต้องพัฒนาและฝึกฝนให้เกิดขึ้น โดยจะต้องใช้ระยะเวลาเพื่อฝึกปฏิบัติให้เกิดทักษะนั้นขึ้นมา ทั้งนี้ ทักษะจะแบ่งออกเป็น 2 ด้าน ได้แก่

ด้านแรก ทักษะด้านการบริหาร/จัดการงาน (Management Skills) หมายถึง ทักษะในการบริหารควบคุมงาน ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับระบบความคิดและการจัดการในการบริหารงาน ให้มีประสิทธิภาพ เช่น ทักษะในการมีวิสัยทัศน์ทางกลยุทธ์ ซึ่งทักษะดังกล่าวจะแสดงออกถึงการจัดระบบความคิดเพื่อมองไปที่เป้าหมายในอนาคตว่าอยากจะทำ หรือมีความต้องการอะไรในอนาคต

ด้านที่สอง ทักษะด้านเทคนิคเฉพาะของงาน (Technical Skills) หมายถึง ทักษะที่จำเป็นในการทำงานตามสายงานหรือกลุ่มงานที่แตกต่างกันไป เช่น งานจัดซื้อจะมีหน้าที่ความรับผิดชอบและลักษณะงานที่แตกต่างไปจากงานผลิต ดังนั้น ทักษะที่ต้องการของคนที่ทำงานด้านจัดซื้อได้นั้นจะต้องแตกต่างไปจากงานผลิตเช่นเดียวกัน

คุณลักษณะส่วนบุคคล (Attributes) หมายถึง ความคิด ความรู้สึก เจตคติ ทัศนคติ แรงจูงใจ ความต้องการส่วนบุคคล พบว่า คุณลักษณะส่วนบุคคลนั้นจะเป็นสิ่งที่ติดตัวมาและไม่ค่อยจะเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาที่เปลี่ยนไป

ไลล์ เอ็ม สเปนเซอร์ และไซนี เอ็ม สเปนเซอร์[5] (Lyle M. Spencer and Signe M. Spencer) ได้เขียนหนังสือเรื่อง Competency at Work: Model for Superior Performance โดย

---

[3] ธำรง คงคาสวัสดิ์, เริ่มต้นอย่างไร...เมื่อจะนำ COMPETENCY มาใช้ในองค์กร (กรุงเทพฯ : สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น), 2548), หน้า 26-27.

[4] อาภรณ์ ภู่วิทยพันธ์, COMPETENCY DICTIONARY, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : เอช อาร์ เซ็นเตอร์, 2548), หน้า 22-23.

[5] ศุภชัย ยาวะประภาษ, อ้างแล้ว, หน้า 36-44.

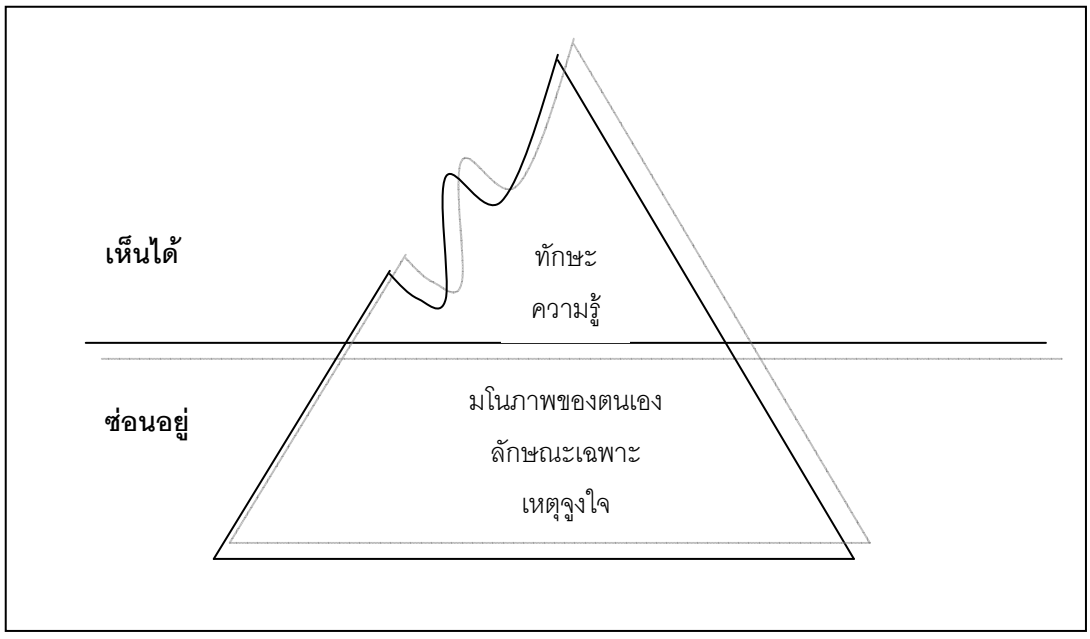
กล่าวถึงคุณสมบัติเชิงสมรรถนะไว้ว่า “เป็นลักษณะฐานรากของบุคคลหนึ่งๆ ซึ่งมีความเชื่อมโยงเชิงเหตุและผลกับผลการปฏิบัติงานที่เหนือกว่า และ/หรือมีประสิทธิผล โดยสามารถอ้างอิงกับเกณฑ์มาตรฐานในงานหนึ่ง หรือสถานการณ์หนึ่งๆ ได้”

สเปนเซอร์ และสเปนเซอร์ ได้ขยายความคำสำคัญ 3 คำ อันได้แก่ ลักษณะที่เป็นฐานราก การเชื่อมโยงเชิงเหตุและผล และการอ้างอิงตามเกณฑ์มาตรฐาน ดังต่อไปนี้

ลักษณะที่เป็นฐานราก (Underlying Characteristic) หมายความว่า สมรรถนะที่เป็นส่วนที่ฝังอยู่ค่อนข้างลึก และเหนียวแน่นของบุคลิกภาพของบุคคล และสามารถพยากรณ์พฤติกรรมในลักษณะ และสถานการณ์ที่หลากหลาย และกว้างขวาง

ลักษณะที่เป็นฐานราก สามารถแยกออกได้เป็น 5 ประเภทที่สำคัญ ได้แก่ 1. เหตุจูงใจ (Motives) 2. ลักษณะเฉพาะ (Traits) 3. มโนภาพของตนเอง (Self-concept) 4. ความรู้ (Knowledge) และ 5. ทักษะ (Skills) ซึ่งจะอธิบายโดยสังเขป ตามลำดับ

แผนภาพที่ 2.1
แสดงตัวแบบภูเขาหิมะ (Iceberg model)



ที่มา : *ศุภชัย ยาวะประภาษ*, การบริหารงานบุคคลภาครัฐไทย กระแสใหม่และสิ่งท้าทาย (กรุงเทพฯ : จุดทอง, 2546), หน้า 40.

เหตุจูงใจ คือ สิ่งต่างๆ ที่บุคคลมักเฝ้าคิดคำนึงถึงตลอดเวลา หรือมักต้องการตลอดเวลา ซึ่งนำไปสู่การกระทำของบุคคล เหตุจูงใจจะเป็นตัวผลักดัน ชี้ทาง และคัดสรรพฤติกรรมให้ไปยังการกระทำ หรือเป้าหมายเฉพาะบางเรื่อง ขณะเดียวกันก็ผลักดัน ชี้ทาง และคัดสรรพฤติกรรมให้

แตกต่างจากเป้าหมายหรือพฤติกรรมอื่นๆ ตัวอย่างเช่น คนที่มีเหตุจูงใจด้านสัมฤทธิ์ผลสูงมักตั้งเป้าที่ท้าทายตลอดเวลา จากนั้นถือเป็นความรับผิดชอบส่วนตัวที่ต้องทำให้สำเร็จ

ลักษณะเฉพาะ หมายถึง ลักษณะทางกายภาพ และการตอบสนองที่ทำสม่ำเสมอกับสถานการณ์ หรือข่าวสารที่ได้รับ ตัวอย่างเช่น นักบินรบควรมีลักษณะเฉพาะด้านกายภาพคือการตอบสนอง และสายตาที่ดี

มโนภาพของตนเอง คือ ภาพลักษณ์ของตัวเอง คุณค่าความเชื่อ หรือทัศนคติของบุคคล ตัวอย่างเช่น ผู้ที่มีคุณค่าความเชื่อเรื่องการเป็นผู้นำจะแสดงท่าทีแห่งพฤติกรรมผู้นำให้เห็นมากกว่าคนอื่น เมื่อรับทราบว่างานที่ได้รับมอบหมายเป็นการทดสอบความสามารถในการเป็นผู้นำ

ความรู้ คือ ข่าวสาร (Information) ที่บุคคลมีอยู่ในเรื่องเฉพาะนั้นๆ ตัวอย่างเช่น ศัลยแพทย์มีความรู้เรื่องกล้ามเนื้อ และระบบประสาทในร่างกายมนุษย์ เป็นต้น

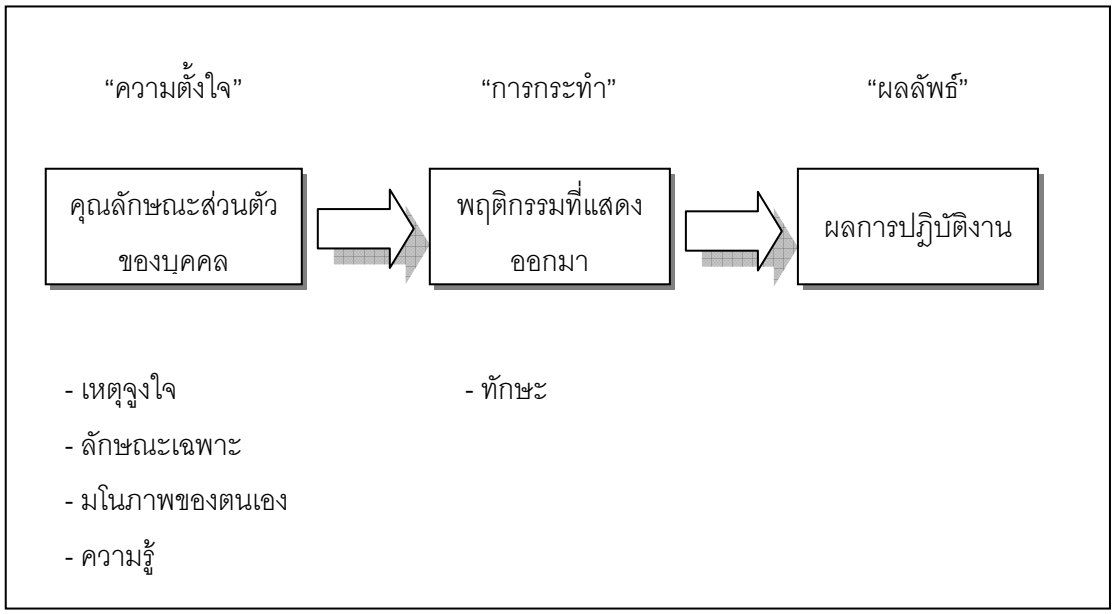
ทักษะ คือ ความสามารถที่จะแสดงออก หรือกระทำเรื่องงานทั้งที่เป็นงานด้านจิตใจหรือกายภาพ ตัวอย่างเช่น ทันตแพทย์มีทักษะทางกายภาพในการอุดฟันโดยไม่ทำลายเส้นประสาทของคนไข้ เป็นต้น

คุณสมบัติเชิงสมรรถนะทั้ง 5 ประเภทมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการวางแผนทรัพยากรบุคคล ความรู้และทักษะเป็นสมรรถนะที่อาจมองเห็นได้ (Visible) และปรากฏให้เห็นภายนอกบุคคล ในขณะที่สมรรถนะที่เป็นลักษณะเฉพาะของบุคคล มโนภาพของตนเอง และเหตุจูงใจ เป็นสมรรถนะที่ไม่ค่อยปรากฏให้เห็น และซ่อนลึก (Invisible & Hidden) อยู่ภายในใจของบุคคล

การเชื่อมโยงเชิงเหตุและผล (Casually related) กล่าวคือ เหตุจูงใจ ลักษณะเฉพาะ และมโนภาพของตัวตนเป็นสมรรถนะที่พยากรณ์การกระทำเชิงพฤติกรรม ซึ่งการกระทำนั้นจะพยากรณ์ผลลัพธ์ของผลการปฏิบัติงาน

แผนภาพที่ 2.2

แสดงความเชื่อมโยงเชิงเหตุและผลของคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ



ที่มา : ศุภชัย ยาวะประภาษ, การบริหารงานบุคคลภาครัฐไทย กระแสใหม่และสิ่งท้าทาย (กรุงเทพฯ : จุดทอง, 2546), หน้า 42.

การอ้างอิงตามเกณฑ์มาตรฐาน (Criterion-referenced) หมายความว่า สมรรถนะที่พยากรณ์ได้จริงว่าใครทำงานได้ดีหรือไม่ดี โดยวัดจากมาตรฐานหรือเกณฑ์ที่เฉพาะเจาะจงอย่างใดอย่างหนึ่ง

ในการศึกษาเรื่องคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ เกณฑ์ที่มักใช้บ่อย คือ

เกณฑ์ที่หนึ่ง ผลการปฏิบัติงานระดับดีมากหรือระดับเยี่ยม (Superior Performance) เป็นผลการปฏิบัติงานระดับที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยเลขคณิต (Mean) ขึ้นไปหนึ่งส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation: SD) มีประมาณร้อยละ 10 ของบุคคลที่ถูกประเมินตกอยู่ในระดับนี้

เกณฑ์ที่สอง ผลการปฏิบัติงานที่ยอมรับได้ (Effective Performance) เป็นผลการปฏิบัติงานที่องค์การอาจยอมรับได้ แต่ถ้าต่ำกว่าระดับนี้ แสดงว่าบุคคลนั้นไม่มีสมรรถนะเพียงพอที่จะปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายต่อไปได้

(3) ประเภทของคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ

สำนักงาน ก.พ.[6] ได้จำแนกประเภทของคุณสมบัติเชิงสมรรถนะเป็น 2 ประเภท กล่าวคือ

[6] สำนักงาน ก.พ., อ้างแล้ว, หน้า 10.

ประเภทแรก คุณสมบัติเชิงสมรรถนะหลัก (Core Competencies) มีลักษณะดังต่อไปนี้ (1) เป็นสมรรถนะที่จำเป็นในทุกๆ ส่วนขององค์การและบุคลากรทุกระดับ (2) สามารถแสดงคุณลักษณะเฉพาะของบุคคล (3) สามารถแยกระดับของผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานดี ปานกลาง และสูงออกจากกัน และ (4) สามารถนำมาพัฒนาให้เป็นสมรรถนะที่สั่งสมและอยู่กับบุคคล

ประเภทที่สอง คุณสมบัติเชิงสมรรถนะที่เกี่ยวข้องกับงาน (Job-related Competencies) มีลักษณะดังต่อไปนี้ (1) มีความรู้เฉพาะทาง และทักษะในการปฏิบัติงานในหน้าที่หนึ่งๆ และ (2) สามารถพัฒนาได้จากการฝึกอบรมและจากประสบการณ์ทำงาน

ศุภชัย ยาวะประภาษ[7] ได้จำแนกประเภทของคุณสมบัติเชิงสมรรถนะเป็น 2 ประเภท กล่าวคือ คุณสมบัติเชิงสมรรถนะหลัก (Core Competency) และคุณสมบัติเชิงสมรรถนะเฉพาะลักษณะงาน (Functional Competency)

ประเภทแรก คุณสมบัติเชิงสมรรถนะหลัก เป็นสมรรถนะที่ทุกคนในองค์การต้องมีเพื่อที่จะทำให้องค์การสามารถดำเนินงานได้สำเร็จลุล่วงตามวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย แผนงาน และโครงการต่างๆ ขององค์การ คุณสมบัติเชิงสมรรถนะหลักนี้จะผูกโยงเข้ากับสมรรถนะหลักขององค์การเอง องค์การแต่ละแห่งจะมีบุคลิกลักษณะที่เป็นเสมือนแก่น หรือหลักขององค์การ อาทิ เช่น ศาลยุติธรรมอาจมีคุณสมบัติเชิงสมรรถนะหลักคือ สมรรถนะเรื่องการส่งเสริม และรักษาความยุติธรรม องค์การของรัฐที่มีประชาชนมาติดต่อทุกวัน อาทิเช่น รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคต่างๆ อาจเน้นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะหลักเรื่องการให้บริการอย่างรวดเร็ว มหาวิทยาลัยอาจมีคุณสมบัติเชิงสมรรถนะหลักคือ การรักษา และส่งเสริมคุณภาพทางวิชาการ เป็นต้น คุณสมบัติเชิงสมรรถนะหลักขององค์การจะถ่ายทอดลงไปสู่บุคลากร และกลายเป็นสมรรถนะที่บุคลากรทุกคนในองค์การต้องมี

ประเภทที่สอง คุณสมบัติเชิงสมรรถนะเฉพาะลักษณะงาน เป็นสมรรถนะที่บุคคลที่ทำงานในสายงานนั้นต้องมีเพิ่มเติมจากคุณสมบัติเชิงสมรรถนะหลัก อาทิเช่น ฝ่ายกฎหมายต้องมีคุณสมบัติเชิงสมรรถนะด้านความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย และทักษะในการตีความกฎหมาย ฝ่ายบัญชีต้องมีคุณสมบัติเชิงสมรรถนะหลักด้านความรู้การบัญชี และทักษะการทำบัญชี ฝ่ายวางแผนต้องมีคุณสมบัติเชิงสมรรถนะหลักคือ สมรรถนะด้านการคิดเชิงวิเคราะห์ และทักษะในการจัดทำแผน เป็นต้น

ขณะที่ ธำรงศักดิ์ คงคาสวัสดิ์[8] ได้จำแนกประเภทของคุณสมบัติเชิงสมรรถนะเป็น 2 ประเภทใหญ่ เช่นกัน กล่าวคือ

---

[7] ศุภชัย ยาวะประภาษ, อ้างแล้ว, หน้า 49.

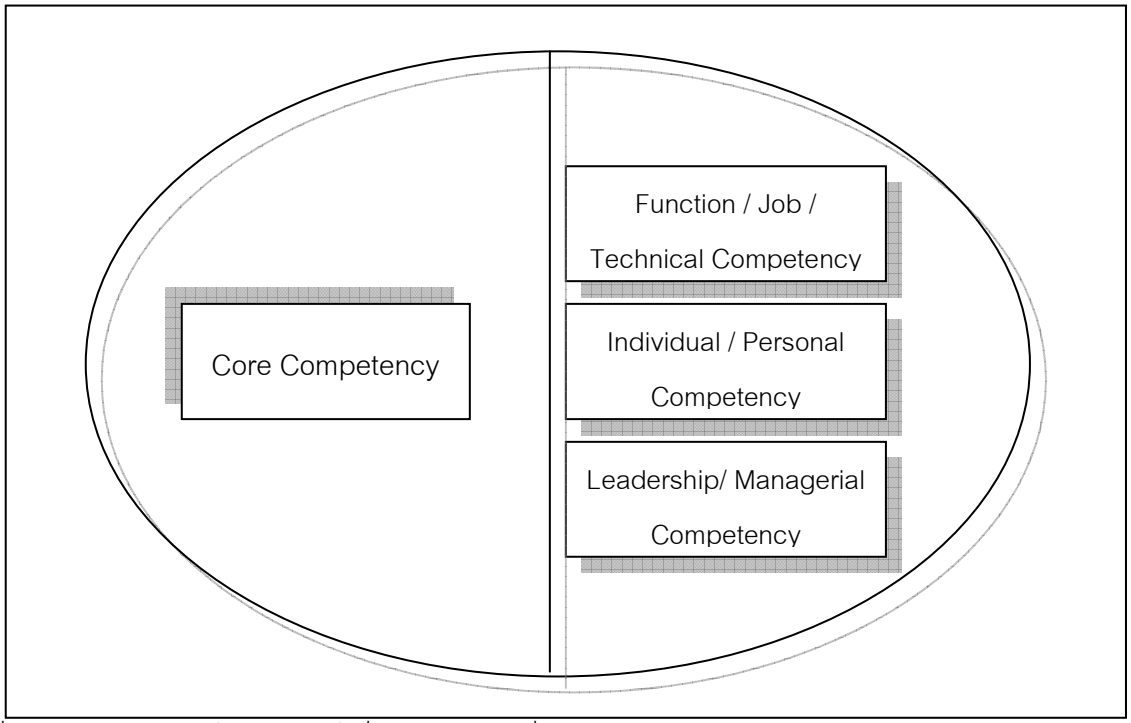
[8] ธำรงศักดิ์ คงคาสวัสดิ์, อ้างแล้ว, หน้า 28-34.

ประเภทแรก Core Competency หมายถึง คุณสมบัติ หรือคุณลักษณะพื้นฐานที่เป็นหลักที่ทุกตำแหน่งงานในองค์กร (ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายหรือแผนกใด) จะต้องมี หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า Core Competency นี้ ถือเป็น "คุณสมบัติร่วม" ของทุกคนในองค์กรที่จะต้องมี ซึ่ง Core Competency ขององค์กรหนึ่งอาจจะไม่เหมือนกับอีกองค์กรหนึ่งก็ได้ และหากจะอธิบายต่อไปให้ถึงที่สุดแล้ว Core Competency ก็คือส่วนหนึ่งของ "วัฒนธรรมองค์กร" หรือ Corporate Culture นั่นเอง

ประเภทที่สอง Competency อื่นที่ไม่ใช่ Core Competency มีการให้คำนิยามและแบ่งแยกไว้อย่างหลากหลาย โดย Competency ในส่วนที่ไม่ใช่ Core Competency นี้ จะเป็นคุณสมบัติ หรือคุณลักษณะที่องค์กรต้องการสำหรับแต่ละตำแหน่งงานที่แตกต่างกันไป

ตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่บัญชี กับเจ้าหน้าที่การตลาด ในบริษัทเดียวกัน จะต้องมี Core Competency ที่เหมือนกัน แต่จะมี Competency อื่นที่ไม่ใช่ Core Competency แตกต่างกัน เพราะทั้งสองตำแหน่งอยู่ในบริษัทเดียวกัน อยู่ในวัฒนธรรมองค์กรเดียวกัน จึงต้องมี Core Competency เดียวกัน ส่วนในการปฏิบัติงานนั้น ฝ่ายบัญชีจะมีลักษณะงาน และความรับผิดชอบที่แตกต่างไปจากฝ่ายการตลาด ดังนั้น Competency เฉพาะของแต่ละตำแหน่งจึงจำเป็นต้องแตกต่างกัน

แผนภาพที่ 2.3 แสดงประเภทของคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ



ที่มา : ธำรงศักดิ์ คงคาสวัสดิ์, เริ่มต้นอย่างไร...เมื่อจะนำ Competency มาใช้ในองค์กร (กรุงเทพฯ : สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น), 2548), หน้า 30.

นอกจากนี้ ธำรงศักดิ์ คงคาสวัสดิ์ ยังได้กล่าวถึงการจำแนกประเภทของคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในรูปแบบอื่นๆ 3 รูปแบบด้วยกัน กล่าวคือ

รูปแบบแรก มีการจำแนกคุณสมบัติเชิงสมรรถนะเป็น 5 กลุ่มใหญ่ กล่าวคือ

กลุ่มแรก Core Competency หมายถึง Competency ภาคบังคับที่ทุกคนในองค์กรในทุกหน่วยงานจะต้องมีร่วมกัน

กลุ่มที่สอง Social Competency หมายถึง คุณสมบัติ หรือคุณลักษณะที่เน้นในเรื่องของการทำงานร่วมกันเพื่อการประสานงานกันด้วยดี ซึ่ง Competency ตัวนี้จะมุ่งความสัมพันธ์ของคนในองค์กรให้ทำงานด้วยกันอย่างราบรื่น เช่น การติดต่อสื่อสาร มนุษยสัมพันธ์ เป็นต้น

กลุ่มที่สาม Personal Competency หมายถึง คุณสมบัติ หรือคุณลักษณะเฉพาะของแต่ละบุคคลที่มีความสามารถพิเศษที่จะช่วยเสริมให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จได้ดีเป็นพิเศษ เช่น คนที่เคยทำงานด้านสื่อสารมวลชนมาก่อน มีสายสัมพันธ์ที่ดีมากกับสื่อมวลชน มีเพื่อนฝูงในวงการอยู่มาก แล้วเข้ามาทำงานเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายการตลาด เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นกับบริษัทจำเป็นต้องชี้แจงผ่านสื่อมวลชนโดยด่วน เขาสามารถสามารถเชิญสื่อแทบทุกสื่อมาทำข่าวและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องกับสาธารณชนได้ เป็นต้น ในบางองค์กรก็อาจจะมีการกำหนด Personal Competency ที่ควรจะมีในตำแหน่งงานไว้เป็นพื้นฐานด้วย เพราะมองว่าจะมีส่วนช่วยเหลือให้งานสำเร็จได้ดียิ่งขึ้น

กลุ่มที่สี่ Leadership Competency หมายถึง คุณสมบัติ หรือคุณลักษณะที่กล่าวถึงการเป็นผู้นำโดยทั่วไป มักเป็น Competency ที่กำหนดสำหรับคนที่จะต้องไปรับตำแหน่งเป็นผู้บริหาร หรือหัวหน้างาน ว่าจะต้องมีคุณสมบัติอย่างไรบ้างในตำแหน่งงานนั้นๆ เช่น การวางแผน การนำเสนอ เป็นต้น

กลุ่มสุดท้าย Functional Competency หมายถึง คุณสมบัติ หรือคุณลักษณะของผู้ดำรงตำแหน่งที่ควรจะมีในตำแหน่งนั้นๆ โดยกำหนดว่าผู้ที่จะทำงานในตำแหน่งนั้นควรมี Competency ใดที่สำคัญ เช่น ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ การเจรจาต่อรอง เป็นต้น

รูปแบบที่สอง มีการจำแนกคุณสมบัติเชิงสมรรถนะเป็น 3 กลุ่มใหญ่ กล่าวคือ

กลุ่มแรก Core Competency

กลุ่มที่สอง Professional Competency คำอธิบายเหมือนกับ Functional Competency เพียงแต่เรียกชื่อต่างกัน

กลุ่มสุดท้าย Critical Competency มีความหมายใกล้เคียงกับ Personal Competency กล่าวคือ เป็นคุณสมบัติเฉพาะตัวที่จะช่วยให้การทำงานประสบความสำเร็จได้ดียิ่งขึ้น หรือทำงานได้เป็นพิเศษเหนือกว่าคนอื่น

รูปแบบสุดท้าย มีการจำแนกคุณสมบัติเชิงสมรรถนะเป็น 3 กลุ่มใหญ่ กล่าวคือ

กลุ่มแรก Core Competency

กลุ่มที่สอง Job Competency ซึ่งก็คือ Functional หรือ Professional Competency เพียงแต่ใช้ชื่อต่างกัน

กลุ่มสุดท้าย Personal Competency

จากตัวอย่างการจำแนกประเภทคุณสมบัติเชิงสมรรถนะข้างต้น จะเห็นได้ว่าในแต่ละองค์กรจะมีการจัดแบ่งประเภทของสมรรถนะแตกต่างกันไป ตามแนวคิดและวิธีการของตนเอง

ธำรงศักดิ์ คงคาสวัสดิ์ จึงได้จัดกลุ่มของคุณสมบัติเชิงสมรรถนะเพื่อความเข้าใจได้ง่ายขึ้น เป็นดังนี้

กลุ่มแรก Core Competency

กลุ่มที่สอง Functional/Professional/Technical/Job Competency

กลุ่มที่สาม Personal/Individual Competency

กลุ่มสุดท้าย Leadership/Managerial Competency

และเมื่อกลับมาพิจารณาประเภทของคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ 2 ประเภทใหญ่ จะแบ่งเป็น Core Competency และส่วนที่ไม่ใช่ Core Competency ซึ่งก็คือ Functional, Personal และ Leadership Competency นั่นเอง

(4) ตัวอย่างของคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ[9]

ในที่นี้จะนำเสนอตัวอย่างคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ อันได้แก่ คุณสมบัติเชิงสมรรถนะด้านการจัดการซึ่งเป็นชุดของความรู้ ทักษะ การกระทำ และทัศนคติ ซึ่งผู้บริหารคนหนึ่งต้องการในการบรรลุผลในการทำงานด้านการจัดการที่มีขอบเขตของงานที่กว้างขวางและการจัดองค์กรที่หลากหลาย

บุคคลแต่ละคนใช้คุณสมบัติเชิงสมรรถนะหลากหลายชนิดในการใช้ชีวิตแต่ละวัน และการใช้เวลาว่างให้เกิดประโยชน์ ทั้งในความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ในที่ทำงาน และในโรงเรียน ในที่นี้จะกล่าวถึงคุณสมบัติเชิงสมรรถนะด้านการจัดการ ซึ่งเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของบุคคลที่ทำงาน รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารจัดการจำเป็นต้องมี คุณสมบัติเชิงสมรรถนะด้านการจัดการประกอบด้วย 6 ประการสำคัญ อันได้แก่ ประการแรก การติดต่อสื่อสาร (Communication) ประการที่สอง การวางแผนและการบริหาร (Planning and Administration) ประการที่สาม การทำงานเป็นทีม (Teamwork) ประการที่สี่ การกระทำเชิงกลยุทธ์ (Strategic Action) ประการที่ห้า การตระหนักรับรู้ต่อโลก (Global Awareness) และประการสุดท้าย การจัดการตนเอง (Self-management)

---

[9] Hellriegel Don et al., Management : A Competency-Based Approach (South-Western, 2002).

ประการแรก คุณสมบัติเชิงสมรรถนะด้านการติดต่อสื่อสาร เป็นความสามารถในการส่งผ่าน และแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารได้อย่างมีประสิทธิผล อันนำไปสู่ความเข้าใจซึ่งกันและกันระหว่างตัวคุณกับบุคคลอื่น เพราะการจัดการเกี่ยวข้องกับการทำงานด้วยบุคคลอื่น คุณสมบัติเชิงสมรรถนะด้านการติดต่อสื่อสารจึงมีความจำเป็นในการทำงานด้านการจัดการให้บรรลุประสิทธิผล คุณสมบัติเชิงสมรรถนะเหล่านี้ ประกอบด้วย การติดต่อสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการ การติดต่อสื่อสารอย่างเป็นทางการ และการเจรจาต่อรอง

1. การติดต่อสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการ ประกอบด้วย การสนับสนุนการติดต่อสื่อสารสองทาง โดยการถามเพื่อการตอบกลับ การรับฟัง และการสร้างบทสนทนาระหว่างกัน, การตระหนักรับรู้ถึงความรู้สึกของบุคคลอื่น และการสร้างความสัมพันธ์ส่วนบุคคล

2. การติดต่อสื่อสารอย่างเป็นทางการ ประกอบด้วย การบอกกล่าวเกี่ยวกับเหตุการณ์หรือกิจกรรมอย่างทันสมัย, การชักชวน การนำเสนอผลงานต่อสาธารณะ และการเขียนที่ชัดเจนกะทัดรัด โดยใช้คอมพิวเตอร์เข้าช่วย

3. การเจรจาต่อรอง ประกอบด้วย การเจรจาต่อรองในนามของทีม, เป็นทักษะในการพัฒนาความสัมพันธ์และมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงาน และเป็นการตัดสินใจและกระทำการเพื่อขจัดปัญหาของผู้ใต้บังคับบัญชา

ประการที่สอง คุณสมบัติเชิงสมรรถนะด้านการวางแผนและการบริหาร เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจว่างานใดต้องทำ สามารถทำได้อย่างไร เป็นการจัดสรรทรัพยากรให้สามารถทำได้และถัดจากนั้นก็มีการติดตามความก้าวหน้าเพื่อให้มั่นใจว่างานนั้นสามารถทำได้

คุณสมบัติเชิงสมรรถนะด้านการวางแผนและการบริหารอยู่ในใจเป็นขั้นตอนแรกเมื่อบุคคลคิดเกี่ยวกับผู้บริหารและการจัดการ คุณสมบัติเชิงสมรรถนะเหล่านี้ ประกอบด้วย การเก็บรวบรวม วิเคราะห์ข้อมูล และการแก้ไขปัญหา, การวางแผนและการบริหารโครงการ, การบริหารเวลา และการจัดการทางการเงินและงบประมาณ

1. การเก็บรวบรวม วิเคราะห์ข้อมูล และการแก้ไขปัญหา ประกอบด้วย การติดตามข้อมูลและใช้ข้อมูลในการระบุสภาพปัญหาและทางเลือกในการแก้ไขปัญหา, การตัดสินใจที่ถูกกาลเทศะ และการคำนวณความเสี่ยงและคาดถึงผลสืบเนื่องตามมา

2. การวางแผนและการบริหารโครงการ ประกอบด้วย การพัฒนาแผนเพื่อบรรลุเป้าหมายอย่างอย่างมีประสิทธิภาพ และการจัดลำดับความสำคัญของงานและการมอบอำนาจความรับผิดชอบ

3. การบริหารเวลา ประกอบด้วย การบริหารโครงการภายในเงื่อนไขเวลาหนึ่ง, การติดตามและดำเนินการตามตารางเวลาหรือปรับเปลี่ยนตารางเวลาเมื่อต้องการ และการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้แรงบีบคั้นด้านเวลา

4. การจัดการทางการเงินและงบประมาณ ประกอบด้วย ความเข้าใจในเรื่องงบประมาณ กระแสเงินสด รายงานทางการเงิน และรายงานประจำปี และใช้ข้อมูลเหล่านี้ในการตัดสินใจตามปกติ, การเก็บรักษารายงานทางการเงินที่สมบูรณ์และแม่นยำ และการให้คำแนะนำทางการงบประมาณ

ประการที่สาม คุณสมบัติเชิงสมรรถนะด้านการทำงานเป็นทีม การทำงานให้ประสบความสำเร็จด้วยบุคคลกลุ่มต่างๆ ที่รับผิดชอบร่วมกัน หรืองานซึ่งต้องพึ่งพาซึ่งกันและกัน ต้องการคุณสมบัติเชิงสมรรถนะด้านการทำงานเป็นทีม ผู้บริหารในบริษัทที่มีทีมงานที่เป็นประโยชน์สามารถบรรลุประสิทธิผลในการทำงานได้มากกว่า โดยคุณสมบัติเชิงสมรรถนะเหล่านี้ ประกอบด้วย การออกแบบทีมงานที่เหมาะสม, การสร้างสภาพแวดล้อมการทำงานเป็นทีมที่สนับสนุนการทำงาน และการจัดการพลวัตรของทีมอย่างเหมาะสม

1. การออกแบบทีมงานที่เหมาะสม ประกอบด้วย การก่อตัวขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน, การมีบุคลากรในทีมงานที่มีความคิดที่หลากหลายและมีทักษะเชิงเทคนิคที่ต้องการ และการกำหนดความรับผิดชอบของทีมทั้งหมดและการจัดแบ่งความรับผิดชอบในทีมอย่างเหมาะสม

2. การสร้างสภาพแวดล้อมการทำงานเป็นทีมที่สนับสนุนการทำงาน ประกอบด้วย การสร้างสภาพแวดล้อมการทำงานที่เอื้อให้เกิดประสิทธิผล,การระบุและได้มาซึ่งทรัพยากรที่ต้องการในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายและการให้คำปรึกษาและให้สมาชิกในทีมอดทนที่จะเรียนรู้

3. การจัดการพลวัตของทีมอย่างเหมาะสม ประกอบด้วย ความเข้าใจจุดแข็งและจุดอ่อนของสมาชิกในทีมและใช้จุดแข็งทำให้ทีมของตนบรรลุผลสำเร็จในการทำงาน, การจัดการความขัดแย้งและความไม่เห็นด้วยเพื่อยกระดับผลงานให้สูงขึ้นและการสร้างความน่าเชื่อถือร่วมกัน

ประการที่สี่ คุณสมบัติเชิงสมรรถนะด้านการกระทำเชิงกลยุทธ์ การเข้าใจถึงพันธกิจและคุณค่าทั้งหมดขององค์กร และทำให้มั่นใจว่าการกระทำของบุคคลต่างๆ เป็นไปตามนั้นเกี่ยวข้องกับคุณสมบัติเชิงสมรรถนะด้านการกระทำเชิงกลยุทธ์ คุณสมบัติเชิงสมรรถนะเหล่านี้ประกอบด้วย การเข้าใจในอุตสาหกรรม การเข้าใจในองค์กร และการกระทำเชิงกลยุทธ์

1. การเข้าใจในอุตสาหกรรม ประกอบด้วย การเข้าใจในอุตสาหกรรมและตระหนักถึงความเปลี่ยนแปลงในอุตสาหกรรมมีผลต่อภัยคุกคามและโอกาสอย่างสำคัญ, การบอกกล่าวถึงการกระทำที่เป็นอยู่ของคู่แข่งขันและหุ้นส่วนเชิงกลยุทธ์ และการวิเคราะห์แนวโน้มอุตสาหกรรมในอนาคต

2. การเข้าใจองค์กร ประกอบด้วย การเข้าใจความเกี่ยวข้องของผู้มีส่วนได้เสีย, การเข้าใจจุดแข็งและข้อจำกัดของกลยุทธ์ทางธุรกิจที่หลากหลาย และการเข้าใจ คุณสมบัติเชิงสมรรถนะพิเศษขององค์กร

3. การกระทำเชิงกลยุทธ์ ประกอบด้วย การจัดลำดับความสำคัญและการตัดสินใจที่สอดคล้องกับพันธกิจของบริษัทและเป้าหมายเชิงกลยุทธ์, การตระหนักถึงการจัดการความท้าทายและทางเลือกเชิงกลยุทธ์ และการสร้างกลยุทธ์และเป้าหมายการดำเนินการเพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติ

ประการที่ห้า คุณสมบัติเชิงสมรรถนะด้านการตระหนักรับรู้ต่อโลก ความสำเร็จในการทำงานด้านการจัดการขององค์กรทั้งการจัดการทรัพยากรมนุษย์ การเงิน ข้อมูลข่าวสาร และวัสดุอุปกรณ์ ในหลายประเทศ และตลาดที่มีวัฒนธรรมที่หลากหลาย ต้องการคุณสมบัติเชิงสมรรถนะด้านการตระหนักรับรู้ต่อโลก คุณสมบัติเชิงสมรรถนะเหล่านี้ ประกอบด้วย ความรู้และความเข้าใจในวัฒนธรรม และการเปิดเผยและอ่อนไหวต่อวัฒนธรรม

1. ความรู้และความเข้าใจในวัฒนธรรม ประกอบด้วย การบอกกล่าวถึงแนวโน้มทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ ตลอดจนเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในโลก, การตระหนักถึงผลกระทบของเหตุการณ์ในโลกที่มีผลต่อองค์กร และการเข้าใจ อ่าน และพูดได้มากกว่า 1 ภาษาอย่างคล่องแคล่ว

2. การเปิดเผยและอ่อนไหวต่อวัฒนธรรม ประกอบด้วย การเข้าใจธรรมชาติของชาติเชื้อชาติ และวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน, การอ่อนไหวต่อวัฒนธรรม และสามารถปรับตัวได้อย่างรวดเร็วตามสถานการณ์ และการปรับการกระทำอย่างเหมาะสม เมื่อมีปฏิสัมพันธ์กับบุคคลที่มีพื้นฐานชาติเชื้อชาติ และวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน

ประการสุดท้าย คุณสมบัติเชิงสมรรถนะด้านการจัดการตนเอง ความรับผิดชอบในชีวิตของตนเองในงานและนอกเหนือจากนั้น เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติเชิงสมรรถนะด้านการจัดการตนเอง โดยปกติ เมื่อมีสิ่งที่ไม่ดี ผู้คนมีแนวโน้มตำหนิถึงความยากลำบากในสถานการณ์นั้น ผู้บริหารที่มีประสิทธิผลต้องไม่ล้มเหลวติดกับดักเหล่านี้ คุณสมบัติเชิงสมรรถนะเหล่านี้ ประกอบด้วย การกระทำที่ซื่อสัตย์และมีจริยธรรม, แรงดลใจส่วนบุคคล การทำงานให้สมดุลกับการใช้ชีวิต และการตระหนักรับรู้และพัฒนาตนเอง

1. การกระทำที่ซื่อสัตย์และมีจริยธรรม ประกอบด้วย การมีมาตรฐานส่วนบุคคลที่ชัดเจนในการคงไว้ซึ่งความซื่อสัตย์และจริยธรรม, ความเต็มใจที่ยอมรับความผิดพลาด และการยอมรับผิดชอบในการกระทำของตน

2. แรงดลใจส่วนบุคคล ประกอบด้วย ความรับผิดชอบ ทะเยอทะยาน และมีแรงจูงใจในการทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์, การทำงานที่ยากให้สำเร็จ และอุตสาหะในการเผชิญกับอุปสรรค

3. การทำงานให้สมดุลกับการใช้ชีวิต ประกอบด้วย การจัดความรับผิดชอบในการทำงานให้สมดุลกับกิจกรรมการใช้ชีวิตอื่น, การดูแลตนเองทั้งทางจิตใจและกายภาพ และการประเมินและการสร้างเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับงานและการใช้ชีวิต

4. การตระหนักรับรู้และพัฒนาตนเอง ประกอบด้วย การมีเป้าหมายในอาชีพและเป้าหมายส่วนบุคคลที่ชัดเจน, การใช้จุดแข็งและข้อได้เปรียบ ขณะเดียวกันก็ปรับปรุงหรือชดเชยในจุดอ่อน และการวิเคราะห์และเรียนรู้จากประสบการณ์การทำงานและการใช้ชีวิต

(5) คุณสมบัติเชิงสมรรถนะกับกระบวนการจัดการทรัพยากรมนุษย์[10]

แนวคิดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ในกระบวนการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นการสรรหา การคัดเลือก การพัฒนา การประเมิน ตลอดจนการให้ค่าตอบแทน ทุกกระบวนการจะเป็นไปบนพื้นฐานแนวคิดของคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ ดังต่อไปนี้

1. การสรรหา และคัดเลือกบุคลากรตามคุณสมบัติและสมรรถนะของตำแหน่งที่ต้องการ (Recruitment and Selection) การสรรหาบุคลากรจากภายนอก และภายในองค์การเองจะช่วยให้องค์การสามารถคัดเลือกบุคลากรเข้าดำรงตำแหน่งได้อย่างถูกต้อง โดยการใช้แบบทดสอบหรือวิธีการสอบสัมภาษณ์ในการค้นหาผู้สมัครที่มีทักษะหรือคุณสมบัติตรงตามที่ต้องการสำหรับตำแหน่งงานได้อย่างแม่นยำ อันก่อให้เกิดการประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น

2. การวางแผนฝึกอบรม และพัฒนาบุคลากร (Training Need & Development Plan) เป็นการช่วยกำหนดทิศทางความต้องการในการฝึกอบรมพัฒนาบุคลากรแต่ละคนเพื่อการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะมีมาตรฐานให้ผู้บังคับบัญชาใช้วัดบุคลากรนั้นว่ามีความสามารถ หรือทักษะเป็นพิเศษทางด้านใด หรือยังขาดหรืออ่อนในด้านใด จำเป็นต้องพัฒนาอย่างไร เป็นการช่วยกำหนดทิศทางการพัฒนาได้ตรงเป้าหมายมากขึ้น

3. การวางแผนความก้าวหน้าในอาชีพของบุคลากร และการวางแผนทดแทนตำแหน่งในระดับบริหาร (Career Path & Succession Plan) ทำให้หน่วยงานสามารถทราบถึงจุดแข็ง-จุดอ่อนของบุคลากรที่มีอยู่ และสามารถทราบถึงทักษะที่จำเป็นสำหรับตำแหน่งเป้าหมายในอนาคตของบุคลากรแต่ละคน ทำให้หน่วยงานสามารถพัฒนาหรือเตรียมบุคลากรให้พร้อมสำหรับตำแหน่งใหม่โดยการพัฒนาในทักษะที่ยังขาด ช่วยให้องค์การ และบุคลากรบรรลุเป้าหมายร่วมกันได้

4. การประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร (Performance Appraisal) มีความเกี่ยวโยงกับการเลื่อนตำแหน่ง การวางตัวตายตัวแทนภายในองค์การหรือการสืบทอดตำแหน่ง ตลอดจนการนำข้อมูลที่ได้ไปประกอบการพัฒนาบุคลากร ผลการประเมินจะเป็นตัวสะท้อนให้บุคลากรทั้งองค์การ และบุคลากรได้รับทราบถึงสมรรถนะของตัวบุคลากรเอง และสมรรถนะโดยรวมขององค์การ เพื่อวางแผนดำเนินการต่อไปในอนาคต

5. ค่าตอบแทน (Compensation) การนำสมรรถนะมาใช้ในการบริหารค่าตอบแทนจะช่วยกระตุ้นให้บุคลากรมีความกระตือรือร้นเพิ่มมากขึ้น และส่งผลต่อสมรรถนะของหน่วยงาน

---

[10] *ศุภชัย ยาวะประภาษ*, อ้างแล้ว, หน้า 50-52.

เนื่องจากผู้ที่มีสมรรถนะสูงจะได้รับค่าตอบแทนที่มากกว่า บุคลากรจะเห็นความสำคัญในการพัฒนาสมรรถนะของตนเองให้สูงยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังส่งผลให้องค์การสามารถบริหารความสามารถของบุคลากรโดยอาศัยสิ่งจูงใจได้มากขึ้นด้วย

2.1.2. แนวคิดเรื่องการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ และการวิเคราะห์องค์การ (Strategic Management and Organizational Analysis)

(1) การบริหารงานเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management)

การบริหารงานเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) ถือเป็นหัวใจสำคัญของงานบริหาร โดยเฉพาะในตัวผู้บริหารที่ต้องมีการวางแผน การกำหนดกลยุทธ์ ที่แตกต่างไปจากคนอื่น โดยทั่วไปแล้วการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ใช้ในหลักการทำงานของผู้บริหารขององค์กรธุรกิจ ซึ่งในที่นี้ได้นำมาศึกษาเพื่อนำเสนอการบริหารงานในระดับผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย

แนวความคิดในการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ได้รับการพัฒนาขึ้นมาและได้ใช้อย่างประสบความสำเร็จในองค์กรธุรกิจ อย่างไรก็ดี อาจมีกิจการมากมายที่ประสบความสำเร็จได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่งโดยไม่ต้องมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่เป็นลายลักษณ์อักษรหรืออาจมีกลยุทธ์ที่พัฒนาขึ้นมาโดยสัญชาตญาณ จึงทำให้การบริหารงานเชิงกลยุทธ์มิใช่มีแต่เพียงในตำราเท่านั้นที่จะเป็นการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ได้ แต่กลยุทธ์ในแนวทางดังกล่าวก็มิอาจประสบความสำเร็จได้ในระยะยาว ด้วยเงื่อนไขที่ว่า ช่วงเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป ปริมาณงานก็เพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน หรือแม้กระทั่งปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ณ ช่วงเวลาปัจจุบัน ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว และซับซ้อนมากยิ่งขึ้น

หากมองถึงวิวัฒนาการของการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ ซึ่งมีพัฒนาการ ดังนี้[11]

ในปี ค.ศ. 1968 Ansoff ได้เสนอแนวคิดเรื่อง Product Market Matrix เพื่อใช้วิเคราะห์ทางเลือกของกลยุทธ์ที่พิจารณาสินค้าควบคู่กับตลาดออกเป็น 4 กลยุทธ์ย่อย คือ สินค้าเดิม และตลาดเดิม และสินค้าใหม่เข้าตลาดใหม่ จนเกิดแนวคิดในเรื่อง Learning Curve คือ ถ้าส่วนครองตลาดเพิ่มขึ้น จะนำไปสู่ปริมาณการผลิตที่มากขึ้น ซึ่งจะทำให้ต้นทุนการผลิตต่อหน่วยลดลง ซึ่งจะทำให้ผู้ผลิตสามารถกำหนดราคาที่แข่งขันได้มากขึ้น แต่ในที่สุดแนวคิดนี้ก็แพร่หลายทำให้ผู้ผลิตทั้งหลายพากันเล่นสงครามราคา

ในปี ค.ศ. 1979 เกิดแนวคิดในเรื่อง Strategic Business Unit หรือ SBU คือ มองว่าควรต้องมีการจัดกลุ่มธุรกิจออกเป็นหน่วยในเชิงกลยุทธ์ เพื่อให้สามารถวางกลยุทธ์ที่เหมาะสมไปตาม

---

[11] สุพานี สฤษฏ์วานิช, การบริหารเชิงยุทธ์ แนวคิดและทฤษฎี, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: บริษัท ซีเอ็ดยูเคชั่น จำกัด (มหาชน), 2546), หน้า 6-8.

SBU ได้ และทำให้เกิดแนวคิดในเรื่องความเป็นอิสระ (Autonomy) และความรับผิดชอบ (Responsibility) ของผู้บริหาร แต่ขณะเดียวกันแนวคิด SBU ก็อาจทำให้เกิดปัญหาการให้ความสำคัญกับส่วนย่อยเป็นอาณาจักรของใครของมัน จนละเลยภาพรวมขององค์การ เกิดแนวคิดในเรื่อง Portfolio Planning เป็นการศึกษาวิเคราะห์ SBU แล้ววางตำแหน่งของ SBU ลงในเมทริกซ์ที่นิยมใช้กันมากคือ BCG Matrix ซึ่งบริษัท บอสตัสคอนเซ้าส์ติ้งกรุ๊ป เป็นผู้พัฒนาเมทริกซ์นี้จะมีแกนนอนเป็นส่วนครองตลาดโดยเปรียบเทียบ และแกนตั้งเป็นอัตราการเติบโตของอุตสาหกรรม

ในปี ค.ศ. 1980 เกิดแนวคิดในเรื่องการวางตำแหน่งทางกลยุทธ์เพื่อความสำเร็จ ซึ่งเป็นเรื่องของการกำหนดความสามารถ (Capabilities) ขององค์การที่จะทำให้กิจการบรรลุผลสำเร็จเหนือคู่แข่งขันได้ในระยะยาว และได้เกิดแนวคิดในเรื่องกลยุทธ์การแข่งขัน (Competitive Strategy) โดย Michael E.Porter ได้เสนอว่า องค์การควรจะมีการกำหนดกลยุทธ์การแข่งขันจาก 3 ทางเลือก คือ 1. กลยุทธ์เน้นต้นทุนต่ำ (Cost Leadership) 2. กลยุทธ์สร้างความแตกต่าง (Differentiation Strategy) และ 3. กลยุทธ์จำกัดเขต (Focus Strategy) ต่อมาก็เกิดแนวคิดในเรื่องการวิเคราะห์โครงสร้างอุตสาหกรรม และภาวะการแข่งขัน และศักยภาพการทำกำไรของอุตสาหกรรมโดยใช้เครื่องมือที่เรียกว่า Five Forces Model และในที่สุดจึงเกิดแนวคิดในเรื่องการวิเคราะห์กิจการสร้างมูลค่าเชื่อมโยง (Value Chain Analysis) ทั้ง 2 แนวคิดนี้เป็นของ Michael E.Porter เช่นกัน

ในปี ค.ศ. 1990 เกิดแนวคิดเรื่องความสามารถหลัก (Core Competency) โดย Parhalad และ Hamel ความสามารถหลักจะเป็นความสามารถขององค์การในการประสานความสามารถของ SBU ต่างๆ เพื่อเป็นรากฐานการพัฒนาธุรกิจใหม่ๆ และในปีเดียวกันนี้ ได้เกิดแนวคิดเรื่องการปรับรื้อองค์การ (Business Process Reengineering) โดย Hammer และ Champy เพื่อลดขั้นตอนการทำงานในทุกกระบวนการ ทำให้กิจการบรรลุประสิทธิภาพสูงสุด และประสิทธิผลอย่างที่ต้องการ นอกจากนี้ ยังเกิดแนวคิดในเรื่องการวัดผลองค์การอย่างสมดุล (Balanced Scorecard) คือ มีการวัดผลองค์การให้ครอบคลุมและสมดุลมากขึ้น คือ นอกเหนือจากการวัดผลองค์การในด้านการเงิน ซึ่งเป็นไปตามวิธีการแบบเดิมที่นิยมใช้กันแล้ว ควรจะต้องมีการวัดผลองค์การในอีก 3 ด้าน คือ ในด้านความพึงพอใจของลูกค้า ด้านกระบวนปฏิบัติงานขององค์การ และด้านการเสริมสร้างการเรียนรู้ การเจริญเติบโตเพื่ออนาคตขององค์การด้วย

ในปี ค.ศ. 1991 เกิดแนวคิดในเรื่อง Owner Strategy จะเป็นการกำหนดกลยุทธ์และมาตรการต่างๆ ที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้ถือหุ้น เช่น การปรับโครงสร้าง (การขายทรัพย์สิน ขายธุรกิจบางส่วนออกไป ปรับเปลี่ยนรูปแบบความเป็นเจ้าของ) การรวมกิจการ และกลยุทธ์ทางการเงิน (การนำกิจการเข้าตลาดหลักทรัพย์ การเลือกใช้แหล่งเงินทุนที่เหมาะสม เป็นต้น)

และ ในปี ค.ศ. 1993 เกิดแนวคิดในเรื่อง Benchmarking คือ เสนอให้ผู้บริหารต้องมีการเปรียบเทียบองค์การในด้านต่างๆ กับผู้ที่ทำในเรื่องนั้นๆ ได้ดีที่สุด ซึ่งอาจจะไม่ใช่คู่แข่งขันในอุตสาหกรรมเดียวกันก็ตาม ซึ่งจะทำให้เกิด Breakthrough Improvements แก่องค์การได้

จากพัฒนาการดังกล่าว จึงได้เกิดเป็นแนวความคิดเรื่องการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) ซึ่งหมายถึง การบริหารองค์กรโดยรวมให้มีกลยุทธ์หลักและกลยุทธ์การแข่งขัน ตลอดจนมีข้อได้เปรียบในการแข่งขันเหนือกว่ากิจการอื่นๆ โดยจะต้องมีการศึกษาและวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในองค์กร เพื่อสร้างแผนกลยุทธ์ที่เหมาะสมกับโอกาสและอุปสรรคจากสภาพแวดล้อมภายนอกและกับจุดอ่อนและจุดแข็งขององค์กรนั้นๆ เพื่อให้สามารถนำแผนกลยุทธ์นั้นไปปฏิบัติให้บังเกิดผล และมีการติดตามประเมินผลเชิงกลยุทธ์ได้อย่างถูกต้องเหมาะสม ซึ่งกล่าวได้ว่านัยยะที่สำคัญของการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ คือ[12]

1. เป็นกระบวนการของการบริหารองค์กรโดยรวม
2. เป็นการบริหารที่เน้นการสร้างอนาคตในระยะยาว
3. เป็นการบริหารที่เน้นการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในองค์กร โดยเฉพาะสภาพแวดล้อมภายนอกจะเป็นตัวผลักดันที่สำคัญที่ไม่อาจละเลยได้
4. เป็นการบริหารที่เน้นการสร้างกลยุทธ์องค์กร และกลยุทธ์เพื่อการแข่งขันให้องค์กรประสบความสำเร็จได้ในระยะยาว

การบริหารงานเชิงกลยุทธ์ โดยองค์ประกอบหลักแล้ว ประกอบด้วยการวางแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Planning) ทั้งนี้เนื่องจากองค์ประกอบของการบริหารงานเชิงกลยุทธ์นั้น ในส่วนแรกเป็นเรื่องการวางทิศทางคือเรื่องการวางแผน และอีกส่วนหนึ่งคือเรื่องการดำเนินกลยุทธ์เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามแผนที่ได้วางไว้ ซึ่งในความหมายของการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) นั้น หมายถึง การบริหารกระบวนการในการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ โดยมีลักษณะที่สำคัญ ดังต่อไปนี้[13]

1. การตัดสินใจเชิงกลยุทธ์นั้นจะต้องสัมพันธ์กับขอบเขตของธุรกิจที่ทำ ตลอดจนทิศทางของธุรกิจ ว่าจะทำธุรกิจอะไร จะขยายธุรกิจไปทางไหน จะขยายไปสู่ผลิตภัณฑ์อย่างไร ตลอดจนการขยายธุรกิจไปยังกลุ่มเป้าหมายใด หรือเป็นการทำธุรกิจสำหรับสินค้าทุกตลาด ไม่ว่าจะเป็นตลาดภายในประเทศหรือตลาดต่างประเทศ

---

[12] เรื่องเดียวกัน, หน้า 12-13.

[13] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, การบริหารเชิงกลยุทธ์, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ : อมรินทร์, 2548), หน้า 20-23.

2. การตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ หมายถึงการดำเนินการธุรกิจที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่มีการวิเคราะห์ไว้ล่วงหน้า ไม่ว่าจะเป็นสภาพแวดล้อมทางสังคม วัฒนธรรม การเมือง เศรษฐกิจ อุตสาหกรรม และมีการเล็งเห็นถึงโอกาส (Opportunity) และ ภยันตราย (Treat) ไว้ล่วงหน้า

3. การตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ หมายถึง การตัดสินใจดำเนินธุรกิจบนพื้นฐานของการเข้าใจและการประเมินจุดอ่อนจุดแข็งขององค์กร เป็นการตัดสินใจโดยคำนึงถึงข้อจำกัดที่มีอยู่ขององค์กร ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของบุคลากร การเงิน เทคโนโลยี โครงสร้างองค์กร และอื่นๆ ซึ่งการตัดสินใจนี้อยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริง

4. การตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรทางด้านการเงิน หรือเทคโนโลยี รวมถึงการตัดสินใจที่จะเลิกใช้สิ่งเหล่านี้ด้วย

5. การตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ เป็นการตัดสินใจที่กระทบกับรายละเอียดในเรื่องของการปฏิบัติการ คือ มีความสัมพันธ์กับการตัดสินใจเชิงปฏิบัติการ เช่น การปรับรื้อโครงสร้างขององค์กร การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ภายในองค์กรใหม่ เป็นต้น และสิ่งเหล่านี้ย่อมมีผลกระทบเป็นลูกโซ่

6. การตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ มีความสัมพันธ์กับค่านิยมและการคาดหวังขององค์กร โดยเฉพาะทิศทางของบริษัท จะมีความเป็นไปได้แค่ไหน ขึ้นอยู่กับแนวความคิดหรือผู้บริหารขององค์กรและการตัดสินใจ

7. การตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับทิศทางระยะยาวของธุรกิจ มิใช่การตัดสินใจวันต่อวัน คือ มีการวางแผน วางเป้าหมาย กำหนดกลยุทธ์ ทิศทางการบริหาร และปฏิบัติงาน

8. การตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ เป็นลักษณะการตัดสินใจที่ค่อนข้างซับซ้อน เนื่องจากเป็นการตัดสินใจที่อยู่บนพื้นฐานที่ไม่แน่นอนในอนาคต ถึงแม้ว่าจะมีการวิเคราะห์สถานการณ์ไว้เรียบร้อยแล้วก็ตาม ในขณะเดียวกัน การตัดสินใจนี้เป็นการตัดสินใจไม่ได้เฉพาะประเด็นใดประเด็นหนึ่ง แต่เป็นการตัดสินใจในองค์รวม (Integrated Approach) เป็นการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับทุกหน่วย นอกจากนี้ การตัดสินใจอยู่บนพื้นฐานที่ว่าด้วยการกำหนดทิศทางขององค์กร ซึ่งทำให้มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบภายในองค์กรในหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นเทคโนโลยี ทรัพยากร หรือแม้กระทั่งค่านิยมภายในองค์กร ที่ต้องปรับเปลี่ยนไปตามทิศทางที่ได้กำหนดไว้

สิ่งเหล่านี้คือกระบวนการตัดสินใจที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ ที่ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้ตัดสินใจกำหนด จัดทำแผนงาน ซึ่งในระบบราชการของไทย หลังการปฏิรูประบบราชการ ได้มีการปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารงาน ไม่ว่าการเปลี่ยนระบบการบริหารงานระดับจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นแบบบูรณาการแล้ว ยังได้กำหนดให้ทุกจังหวัดและทุกระดับกระทรวง ทบวง กรม ให้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ที่ได้กำหนด ตัวชี้วัด กลยุทธ์ วิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์ เพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งผู้บริหารมีส่วนสำคัญที่จะต้องคอยควบคุมแผนการดำเนินงานเหล่านี้ให้เป็นไปตามแนวทางที่ได้กำหนดทำเป็นแผนขึ้นมา ส่วนหนึ่งเป็นการแข่งขันการบริหารงานและประสิทธิภาพของผู้บริหารในแต่ละระดับว่าสามารถดำเนินงานไปตามเป้าหมายที่ได้วางไว้หรือไม่ อย่างไร

จากการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ มีองค์ประกอบแนวทางในการบริหารงานที่สำคัญและสอดรับแผนยุทธศาสตร์ที่ได้ดำเนินงานในระบบราชการของไทยในปัจจุบันที่น่าสนใจ ดังนี้

ในการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ นั้นหมายถึงกระบวนการที่ต่อเนื่อง และมีการทบทวนกระบวนการเวียนไปมาตลอดเวลา ในการนำองค์กรให้มีการปฏิบัติอย่างถูกต้องและเหมาะสมเพื่อการบรรลุตามความต้องการที่กำหนด ภายใต้บริบทของสิ่งแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร ซึ่งประกอบด้วย[14]

1. การกำหนดกลยุทธ์ (Strategic Formulation) คือการกำหนด จุดหมายปลายทาง วัตถุประสงค์สำหรับการปฏิบัติ และแนวทางการปฏิบัติ ที่องค์กรจะใช้เป็นกรอบและทิศทางในการดำเนินการ เพื่อให้การดำเนินการทั้งมวลเป็นไปในทิศทางที่ถูกต้อง และมีการใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสมเท่าที่จะตอบสนองต่อนโยบายหรือเท่าที่จะทำให้บรรลุตามความต้องการขององค์กร

2. การนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ (Strategic Implementation) คือ การดำเนินการในการปรับปรุงระบบงาน (System) ปรับปรุงโครงสร้างขององค์กร (Structure) และจัดทำแผนการปฏิบัติงาน (Action Plan) ของหน่วยงาน ให้สอดคล้องตามกลยุทธ์ที่กำหนดรวมทั้งการควบคุมกำกับดูแลให้หน่วยปฏิบัติตามแผน

3. การประเมิน (Strategic Evaluation) เป็นการควบคุม ติดตาม กำกับดูแล และประเมินผลการปฏิบัติงาน ว่าเป็นไปตามที่ต้องการหรือไม่ ประกอบด้วย

- การควบคุมกลยุทธ์ การควบคุมมาตรฐาน และการวัดผลงาน
- การควบคุมการบริหาร
- การควบคุมการดำเนินงาน

---

[14] นาวาเอกคณิน ชุมวรฐายี, การบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic management), <http://www.nmd.go.th/e-oction/tamra49/sanyabat/lg_49.htm>, เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2549.

โดยที่การกำหนดกลยุทธ์ประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 วิเคราะห์และกำหนดความต้องการของผู้ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรทั้งหมด เป็นการกำหนดความต้องการของทุกส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กร ที่ต้องการให้องค์กรเป็นอย่างไร ต้องการให้องค์กรทำอะไร หรือต้องการผลลัพธ์อะไรจากการดำเนินการขององค์กร ได้แก่ ความต้องการของผู้มาใช้บริการ ความต้องการของคนในองค์กร เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 2 วิเคราะห์ปัจจัยต่างๆ ทุกปัจจัยที่จะมีผลต่อการบรรลุความต้องการของผู้เกี่ยวข้อง (SWOT analysis) เป็นการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมทั้งภายในภายนอกที่มีผลต่อการบรรลุความต้องการ เพื่อต้องการหา *หนึ่ง* ปัจจัยที่ขัดขวางหรือเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุตามความต้องการ ได้แก่ ปัญหา ภัยคุกคาม และจุดอ่อนขององค์กร เป็นต้น และ *สอง* ปัจจัยที่ส่งเสริมหรือสนับสนุนต่อการบรรลุตามความต้องการ ได้แก่ โอกาส และจุดแข็งขององค์กร เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 3 กำหนด วิสัยทัศน์ หรือ จุดหมายปลายทาง เป็นการกำหนดจุดหมายหรือเป้าหมายขององค์กร ซึ่งเป็นสภาพที่จะตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และสอดคล้องเหมาะสมกับสภาพปัญหา ภัยคุกคาม โอกาส ตลอดจนจุดอ่อนและจุดแข็งขององค์กร ซึ่งจะเป็นหลักสำหรับการดำเนินการทุกอย่างขององค์กร ตั้งแต่การกำหนด สิ่งที่จะทำ เป้าหมาย หนทางปฏิบัติ กิจกรรม โครงสร้าง และระบบต่างๆ ทุกระบบ เป็นต้น ซึ่งจะทำให้ทุกคนในองค์กรอยู่ในสิ่งแวดล้อมเดียวกัน เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีจุดมุ่งเหมือนกัน และทำสิ่งที่ถูกต้องเหมือนกัน ทุกส่วนขององค์กรจะเคลื่อนไปในทิศทางเดียวกัน การกำหนดวิสัยทัศน์จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่ง

ขั้นตอนที่ 4 แปลงวิสัยทัศน์เป็นวัตถุประสงค์สำหรับการปฏิบัติ (Operational Objective) จะต้องถ่ายทอดวิสัยทัศน์ซึ่งเป็นจุดหมายปลายทางที่เป็นนามธรรม ไปกำหนดเป็นวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่เป็นรูปธรรม ให้ชัดเจนเพียงพอที่หน่วยต่างๆ จะนำไปทำแผนการปฏิบัติต่อไป การกำหนดวัตถุประสงค์นิยมประยุกต์ใช้หลักของ Balance Scorecard เพราะจะทำให้การกำหนดวัตถุประสงค์เป็นไปอย่างครบถ้วนทุกมิติที่จะเป็นปัจจัยในการบรรลุผลสำเร็จอย่างยั่งยืน

ขั้นตอนที่ 5 กำหนดตัวชี้วัด (KPI: Key Performance Indicator) คือการกำหนดมาตรวัดผล เพื่อให้สามารถวัดผลสำเร็จของการดำเนินงานได้อย่างชัดเจน และยังนำไปใช้ในการกำหนดเป็นเป้าหมายของการดำเนินงานในแต่ละช่วงเวลาได้ด้วย

ขั้นตอนที่ 6 กำหนดหนทางหรือแนวทางในการปฏิบัติ เป็นการกำหนดหนทางหรือแนวทางปฏิบัติของแต่ละวัตถุประสงค์ เพื่อเป็นกรอบในการวางแผนการปฏิบัติของหน่วย เพราะหนทางหรือแนวทางปฏิบัติจะควบคุมให้มีการใช้ทรัพยากรขององค์กรเป็นไปในแนวทางที่คุ้มค่ามากที่สุด ดังนั้นการกำหนดหนทางหรือแนวทางในการปฏิบัติจะต้องผ่านการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ ทั้งในด้านความเหมาะสม ความเป็นไปได้ และการยอมรับปฏิบัติได้

การบริหารงานเชิงกลยุทธ์มีประโยชน์และความสำคัญหลายประการ อาทิ[15]

1. ช่วยให้ผู้บริหารตื่นตัวต่อการเปลี่ยนแปลง เห็นโอกาสต่างๆ เห็นข้อจำกัดที่อาจเกิดขึ้น ทำให้องค์การสามารถปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมได้ดีกว่าคู่แข่งขัน สามารถใช้ประโยชน์จากโอกาสต่างๆ ที่เปิดให้ และใช้จุดแข็งขององค์การให้เกิดประโยชน์สูงสุด นั่นคือ องค์การสามารถสร้าง “Strategic Fit” ระหว่างสภาพแวดล้อมภายนอกและสภาพแวดล้อมภายในองค์การได้ ทำให้องค์กรสามารถอยู่รอดและเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงตลอดจนปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้น

2. ช่วยให้องค์การโดยส่วนรวมมีทิศทางในการดำเนินงานที่ชัดเจน เห็นถึงแนวทางที่สำคัญที่องค์การจะต้องปฏิบัติ ทำให้องค์การนั้นๆ แข็งแกร่งและประสบความสำเร็จและเติบโตต่อไปได้

3. ทำให้องค์การสามารถสร้างผลตอบแทน (Returns) ที่เหนือกว่าคู่แข่งขันได้ด้วยการสร้างข้อได้เปรียบในการแข่งขัน (Competitive Advantage) และสามารถรักษาข้อได้เปรียบนี้ไว้ได้

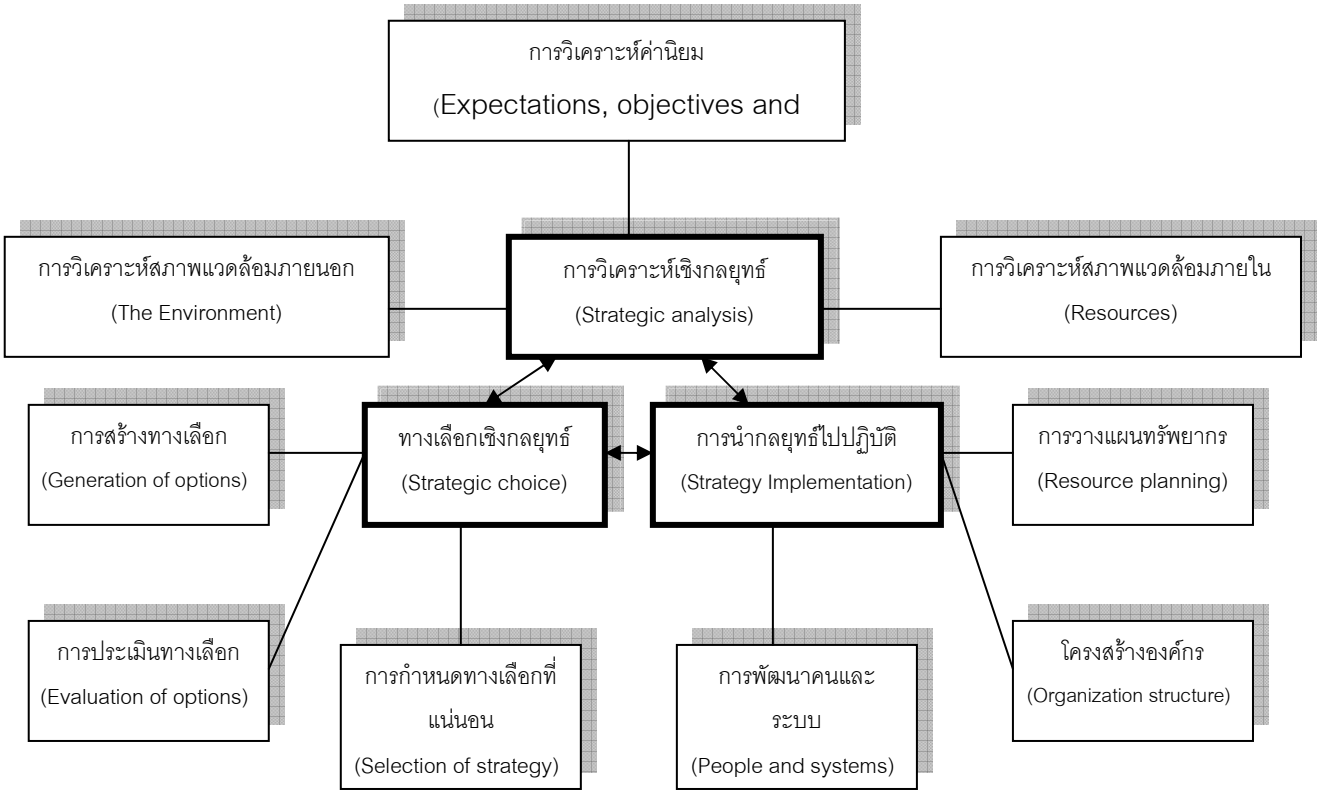
4. ช่วยให้ผู้บริหารสามารถยกระดับผลการปฏิบัติงานขึ้นมาได้ คือ องค์การจะสามารถบรรลุทั้งประสิทธิภาพ คือ การมีต้นทุนในการดำเนินงานที่ต่ำกว่า และ มีประสิทธิผล คือ บริหารงานบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้ ถ้าได้มีการบริหารกลยุทธ์ที่ถูกต้องเหมาะสมทั้งในช่วงของการกำหนดกลยุทธ์ การนำแผนกลยุทธ์ไปปฏิบัติ และการควบคุมติดตามผล

5. ช่วยให้ผู้บริหารมีการทำงานในลักษณะ Proactive คือ คาดการณ์เหตุการณ์ต่างๆ ที่จะเกิดขึ้น หรือเป็นฝ่ายรุกมากกว่าที่จะเป็นฝ่ายตั้งรับและป้องกันตัว (Reactive and Defensive) ทำให้องค์กรสามารถปรับตัวได้ดีกว่า และ/หรือฉกฉวยโอกาสได้ดีกว่าหรือก่อนคู่แข่งขัน

ถ้ามองโดยภาพรวมแล้ว สิ่งที่อยู่ในกระบวนการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ ประกอบด้วยองค์ประกอบดังต่อไปนี้

[15] สุพานี สฤษฎ์วานิช, อ้างแล้ว, หน้า 13-14.

แผนภาพที่ 2.4
แสดงองค์ประกอบของการบริหารเชิงกลยุทธ์



ที่มา : สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, <u>การบริหารเชิงกลยุทธ์</u>, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: อมรินทร์, 2548), หน้า 33.

จากแผนภาพข้างต้นจะเห็นได้ว่า การบริหารงานเชิงกลยุทธ์ จำเป็นต้องวิเคราะห์ 3 ตัวแปรหลักคือ ขั้นตอนในการวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์ ขั้นตอนในการกำหนดทางเลือกเชิงกลยุทธ์ และขั้นตอนในการนำแผนกลยุทธ์ไปปฏิบัติ

1. การวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์ เป็นขั้นตอนที่ประกอบด้วย การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก (สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง อุตสาหกรรม ธุรกิจ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต) การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในขององค์กร (ทรัพยากรมนุษย์ขององค์กร ทรัพยากรด้านอื่นๆ ขององค์กรไม่ว่าจะเป็นเงิน เทคโนโลยี สถานที่ตั้ง ฐานลูกค้า / ผู้มารับบริการ) และการวิเคราะห์ทัศนคติ ค่านิยม หรือวัฒนธรรมขององค์กร (ความหลากหลายของบุคลากร) เป็นการพิจารณาในระยะสั้น กลาง และระยะยาว เพื่อหาข้อสรุปของการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อองค์กร ทั้งในแง่บวกและแง่ลบ

การที่จะดำเนินนโยบายหรือวางแผนกลยุทธ์ให้ได้ผลนั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงในการทำให้แผนนั้นสามารถปฏิบัติได้ ข้อเท็จจริงที่เป็นไปได้ เป็นการพิจารณาถึงทิศทาง

การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและพิจารณาข้อเท็จจริงในจุดอ่อนและจุดแข็งขององค์กร ตลอดจนค่านิยมต่างๆ เพื่อจะให้การวางตำแหน่งนั้นสอดคล้องและเป็นไปได้ และสามารถปรับตัวไปตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม

2. ทางเลือกในเชิงกลยุทธ์ เป็นขั้นตอนหลังการวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์ ประกอบด้วย *หนึ่ง* การกำหนดแนวทางหรือทางเลือกทางกลยุทธ์ หมายถึงการกำหนดทิศทางของกลยุทธ์ เป็นการกำหนดแนวทางการพัฒนาขององค์กรไปสู่อนาคต เป็นการทำแผนระยะยาว *สอง* การประเมินทางเลือกเชิงกลยุทธ์ เมื่อมีการกำหนดทางเลือกในเชิงกลยุทธ์ในหลายๆ ทางเลือกแล้ว มาสู่ขั้นตอนศึกษาความเป็นไปได้และความเหมาะสมของทางเลือกดังกล่าว คำนึงถึงจุดแข็งจุดอ่อนขององค์กรและความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติและสอดคล้องกับโอกาสที่จะเปิดกว้างในอนาคต เพื่อให้ได้กลยุทธ์ที่เหมาะสมที่สุด และ *สาม* การเลือกกลยุทธ์ เป็นช่วงของการตัดสินใจในการเลือกที่ชัดเจนและเด่นชัด เพื่อหาข้อยุติ บ่อยครั้งมักเป็นทางเลือกที่ไม่มีเหตุผล แต่เกิดจากความต้องการอารมณ์ของผู้บริหาร

3. การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ เป็นขั้นตอนวางแผนการใช้ทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็นการจัดหางบประมาณ กำหนดบุคลากร หรือการสร้างเครือข่าย รวมถึงขั้นตอนการจัดโครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสม เพื่อสามารถนำเอาแนวทางหรือกลยุทธ์ที่ตัดสินใจนั้นไปปฏิบัติได้ และการแบ่งโครงสร้างองค์กร กำหนดระบบในการบริหารงาน[16]

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการเน้นย้ำความสำคัญของระดับผู้บริหาร ตามหลักการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ มีลักษณะของความเป็นผู้นำเชิงกลยุทธ์ (Strategic Leadership)[17] ซึ่งหมายถึงความสามารถที่จะถ่ายทอดวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ขององค์กรหรือส่วนหนึ่งขององค์กรและการจูงใจบุคคลอื่นให้รับเอาวิสัยทัศน์นี้เข้าไว้ โดยคุณลักษณะสำคัญของผู้นำเชิงกลยุทธ์ ได้แก่ วิสัยทัศน์ ความผูกพัน ความรอบรู้ การให้อำนาจ การเมืององค์การ และ ความฉลาดทางอารมณ์

1. วิสัยทัศน์ ผู้นำเชิงกลยุทธ์จะต้องให้ความรู้สึกทิศทางขององค์กรว่าจะต้องมีวิสัยทัศน์ขององค์กรเป็นอย่างไร และควรถ่ายทอดวิสัยทัศน์เหล่านี้ให้กับบุคากรภายในองค์กรอย่างสม่ำเสมอ จนกระทั่งได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมขององค์กร เพื่อสร้างความชัดเจนให้กับองค์การ

---

[16] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Hugh Macmillan and Mahen Tampoe, Strategic Management : Process, Content, and Implement (New York: Oxford University, 2000).

[17] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน สมยศ นาวีการ, การบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บรรณกิจ 1991, 2544), หน้า 13-17.

2. ความผูกพัน ผู้นำเชิงกลยุทธ์จะมีความผูกพันต่อวิสัยทัศน์ของตัวเองที่กำหนดไว้ให้กับองค์กร โดยเฉพาะถ้าวิสัยทัศน์นั้นสามารถสร้างผลสัมฤทธิ์ให้กับองค์กรและตัวผู้บริหาร เพื่อให้เป็นแรงจูงใจในการทำงานหนักเพิ่มมากขึ้นและสร้างประสิทธิภาพให้กับองค์กร

3. ความรอบรู้ ผู้นำเชิงกลยุทธ์ไม่ได้บริหารเพียงลำพัง แต่เป็นการบริหารโดยอาศัยการสร้างเครือข่ายของแหล่งข้อมูลที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่จะทำให้ตัวของผู้บริหารนั้นมีความรอบรู้ในสิ่งที่กำลังเป็นอยู่ภายในองค์กร พยายามหาวิธีการ หาช่องทางที่จะทำให้องค์กรประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะความรอบรู้ภายในองค์กร สามารถมีความสัมพันธ์ที่ดีกับบุคลากรทุกหน่วยงานในองค์กร และทุกระดับ ที่สำคัญคือการสร้างเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการ

4. การให้อำนาจ ผู้นำเชิงกลยุทธ์ เป็นผู้มอบหมายงานที่มีความเชี่ยวชาญ และยอมรับว่าการให้อำนาจแก่บุคคลอื่นที่จะตัดสินใจจะเป็นเครื่องมือการจูงใจที่ดีอย่างหนึ่งด้วย การมอบหมายงานจะมีเหตุผลเมื่อการตัดสินใจควรจะถูกกระทำโดยบุคคลที่ต้องดำเนินการ ในขณะเดียวกันผู้นำเชิงกลยุทธ์จะต้องรับรู้ถึงการรักษาไว้ซึ่งการตัดสินใจที่สำคัญๆ ในบางอย่างเอาไว้ ดังนั้น ไม่ว่าผู้นำเชิงกลยุทธ์จะมอบหมายอำนาจการตัดสินใจให้กับหน่วยงานใดรับผิดชอบ แต่จะไม่มอบการตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญและเกี่ยวเนื่องถึงผลกระทบขององค์กร เพราะถือเป็นความรับผิดชอบของผู้บริหาร

5 การเมืองในองค์การ ผู้นำเชิงกลยุทธ์จะใช้อำนาจอย่างฉลาด อย่างเชี่ยวชาญ การสร้างความเห็นพ้องต้องกันต่อความคิดเห็นแทนการใช้อำนาจกดดันความคิดเห็น เป็นผู้นำแบบประชาธิปไตยให้ได้มากที่สุด ผู้นำเชิงกลยุทธ์ที่ดีมักมีเป้าหมายและกลยุทธ์ส่วนบุคคลที่แน่นอนที่เขาสามารถมองเห็นจากองค์กรของตนเอง พร้อมทั้งการรับรู้การไร้ประโยชน์ไปพร้อมกันด้วย เพราะผลจากการเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้นอยู่เสมอและความยุ่งยากในการดำเนินกลยุทธ์ นั่นคือ ผู้บริหารต้องรับฟังเสียงคัดค้านในบางอย่างที่ไม่สามารถทำให้บรรลุตามเป้าหมายที่ผู้บริหารได้วางเอาไว้ได้

6. ความฉลาดทางอารมณ์ (Emotional Intelligence) นั่นคือ การรู้จักตระหนักในตนเอง การควบคุมตนเอง การจูงใจ ความรู้สึกร่วม และทักษะทางสังคม การตระหนักตนเองจะหมายถึงความสามารถที่จะเข้าใจอารมณ์ ความรู้สึก แรงผลักดันของบุคคลหนึ่ง และผลกระทบต่อบุคคลอื่น การตระหนักในตนเองและการควบคุมตนเองจะช่วยสร้างความไว้วางใจและความเชื่อมั่นของบุคคล

ดังนั้นผู้บริหารเชิงกลยุทธ์จึงมีบทบาทที่สำคัญ โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มด้วยกันคือ

1. ผู้บริหารระดับสูงหรือเจ้าหน้าที่บริหารระดับสูง (Chief Executive Officer หรือ CEO) เป็นผู้กำหนดทิศทางขององค์กร กำหนดเป้าหมาย รวมทั้งการออกคำสั่งให้กับองค์กรสามารถเดินต่อไปข้างหน้าได้ ดังนั้น ผู้บริหารระดับสูงจึงมีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงต่อการบริหารกลยุทธ์ขององค์กร คือเป็นนักกลยุทธ์ (Strategist) ขององค์กร โดยมีบทบาทย่อยคือ กำหนดทิศทาง

วัตถุประสงค์ กลยุทธ์หลักขององค์กร เป็นผู้ก่อให้เกิดการนำแผนกลยุทธ์และแผนงานต่างๆ ไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ

นอกจากนี้ ผู้บริหารยังทำหน้าที่เป็นผู้แสวงหาความรู้ใหม่ๆ เพื่อนำความรู้เหล่านั้นมาพัฒนาให้เกิดขึ้นภายในองค์กร และถ่ายทอดข้อมูลความรู้เหล่านั้นให้กับสมาชิกภายในองค์กร เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

2. ผู้บริหารฝ่ายปฏิบัติการ (Line Manager) เป็นผู้บริหารที่มีส่วนร่วมในความรับผิดชอบและการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนกลยุทธ์เพราะผู้บริหารเหล่านี้เป็นผู้ที่ปฏิบัติงานโดยตรงจึงเป็นข้อมูลที่ถูกต้องเป็นจริง และใกล้ชิดกับลูกค้า / ผู้รับบริการ เป็นผู้นำแผนกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ จึงจำเป็นต้องมีส่วนร่วมในการวางแผนด้วย

3. ผู้บริหารฝ่ายให้คำแนะนำปรึกษา (Staff Manager) เช่น ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ ฝ่ายวิจัยและวางแผน ฝ่ายประชาสัมพันธ์ ฝ่ายกฎหมาย เป็นต้น ดังจะเห็นได้ว่าในแทบทุกหน่วยราชการของไทยในปัจจุบัน ที่หน่วยงานเหล่านี้ถือเป็นหน่วยงานสนับสนุนให้กับองค์กรของรัฐ

จะเห็นได้ว่า การบริหารงานเชิงกลยุทธ์ จึงต้องอาศัยตัวแปรหลายตัวแปรด้วยกัน โดยเฉพาะที่สำคัญคือ ตัวของผู้บริหารที่จะเข้ามามีบทบาทนำโดยอาศัยการคำนึงถึงทั้งสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกขององค์กร และอาศัยความรู้ความสามารถ การใฝ่หาความรู้มาเพิ่มเติม คิดหาแนวทางกำหนดทิศทางที่เป็นไปได้และสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในอนาคต นั่นคือ ผู้บริหารงานเชิงกลยุทธ์ และองค์ประกอบส่วนหนึ่งที่อยู่ในการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ ร่วมกันไปคือ การวิเคราะห์องค์การ ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งในการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ โดยมีรายละเอียดดังที่จะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

(2) การวิเคราะห์องค์การ (Organizational Analysis)

การวิเคราะห์องค์กรนั้น สิ่งสำคัญที่ใช้ในการพิจารณาประกอบด้วย 2 ประการ คือ สภาพแวดล้อมภายในองค์การ และสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร ซึ่งแต่ละส่วนมีความสำคัญแตกต่างกันออกไป

องค์การจะต้องมีการประเมินสภาพแวดล้อมภายในองค์การของตน โดยวิเคราะห์ผลการดำเนินงานในอดีตที่ผ่านมา และในปัจจุบันที่ดำเนินการอยู่ เช่น การดำเนินงานด้านการตลาด การดำเนินงานด้านการเงิน การบริหารการผลิต การบริหารการเงิน การบริหารทรัพยากรมนุษย์ เป็นต้น รวมทั้งองค์การจะต้องประเมินทรัพยากรต่างๆ ที่องค์การมีอยู่ เพื่อสามารถเข้าใจและประเมินจุดอ่อนและจุดแข็งของตนเองได้ แต่ต้องประเมินตำแหน่งในเรื่องการเปรียบเทียบกับคู่แข่ง

(Competitive Position)[18] เสมอ เพื่อให้ได้ความถูกต้องเหมาะสม สำหรับแนวทางการวิเคราะห์อาจพิจารณาได้ 2 แนว คือ[19]

1. พิจารณาตามแนวของหน้าที่ความรับผิดชอบ (Functional Approach) เช่น การพิจารณาถึงการบริหารจัดการ รวมถึงการประเมินคุณภาพของผู้บริหาร โครงสร้างขององค์การ ทรัพยากรต่างๆ ขององค์การเป็นสำคัญ

2. พิจารณาจากเป้าหมายการมุ่งสู่ข้อได้เปรียบในการแข่งขัน (Competitive Advantage) ขององค์การ เป็นการพิจารณาว่ากิจกรรมต่างๆ ขององค์การ ทำให้องค์การนั้นมีข้อได้เปรียบในเชิงแข่งขันเหนือกว่าคู่แข่งขันหรือไม่

นอกจากสภาพแวดล้อมภายในองค์กรแล้ว สภาพแวดล้อมภายนอกองค์การที่มีอยู่มากมาย ผู้บริหารจึงจะต้องวิเคราะห์ว่าสภาพแวดล้อมใดบ้างที่จะมีผลต่อการดำเนินงานขององค์การอย่างมีนัยสำคัญบ้าง กิจการใดๆ ล้วนได้รับผลกระทบจากปัจจัยแวดล้อมทั้งสิ้น แต่ผลกระทบที่ได้รับอาจแตกต่างกันออกไป และสภาพแวดล้อมภายนอกนั้น จะมีผลกระทบถึงกันเสมอ คือ ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงปัจจัยใด ก็มักจะส่งผลกระทบปัจจัยอื่นๆ ด้วย ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกจึงมีความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาพแวดล้อมในปัจจุบันมีความสลับซับซ้อน รวดเร็ว และคาดหมายได้ยาก ซึ่งโดยหลักการแล้วแบ่งการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ ได้ 3 ระดับคือ

1. สภาพแวดล้อมในระดับมหภาค (Macro หรือ General Environments) ได้แก่ สภาพแวดล้อมทั่วไปในระดับกว้าง คือ ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และสาธารณชน เทคโนโลยีต่างๆ

2. สภาพแวดล้อมในระดับอุตสาหกรรม (Industry Environments) ได้แก่ ลูกค้า ผู้มารับบริการ คู่แข่งขัน และผู้ขายปัจจัยการผลิต เป็นต้น

3. สภาพแวดล้อมในระดับโลก (Global Environments) เป็นปัจจัยการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมในต่างประเทศที่มีผลกระทบต่อเนื่องมายังสภาพแวดล้อมในระดับมหภาคและระดับอุตสาหกรรม

ดังนั้น การวิเคราะห์องค์การจึงต้องดูทั้งสภาพแวดล้อมภายนอกและสภาพแวดล้อมภายในองค์การประกอบกัน เพื่อที่จะสามารถวิเคราะห์เพื่อวางแผนการบริหารต่อไป ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์องค์กรในระดับจังหวัดนั้น เป็นการวิเคราะห์องค์กรในแง่การบริหารปกครอง (Governance)

---

[18] สุพานี สฤษฎ์วานิช, อ้างแล้ว, หน้า 58.

[19] เรื่องเดียวกัน.

ดังนั้นจึงมีบริบททั้งภายใน และภายนอกองค์กรที่แตกต่างไปจากการบริบทของการบริหารงานในเชิงธุรกิจ โดยบริบทที่สำคัญของการวิเคราะห์จังหวัดนั้น ย่อมจะต้องพิจารณาถึงการเมือง การบริหารในระดับชาติ และเรื่อยมาจนถึงการปกครองส่วนท้องถิ่น และการกลุ่มชุมชนต่างๆ ในจังหวัดนั้นๆ

ด้วยเหตุนี้ การใช้แนวคิดเรื่องการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ และการวิเคราะห์องค์การ (Strategic Management and Organizational Analysis) เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา และกำหนดบทบาท คุณสมบัติ รวมทั้งจัดทำหลักเกณฑ์การสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัด จึงจำเป็นจะต้องพิจารณาบริบทดังกล่าวประกอบ เพื่อให้รายงานวิจัยฉบับนี้มีความครบถ้วนสมบูรณ์ สอดคล้องกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ที่มีแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด และจังหวัดเป็นเครื่องมือสำคัญของการบริหารงานจังหวัดในปัจจุบัน

2.1.3 **แนวคิดเรื่องการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี** (Good Governance)

ตลอดระยะเวลากว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา อาจกล่าวได้ว่า กระบวนการทางนโยบายสาธารณะของประเทศต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประเทศโลกที่สามนั้น ได้รับอิทธิพลอย่างสำคัญจากหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ไม่มากก็น้อย กระทั่งกลายเป็นปรากฏการณ์และหลักการซึ่งเป็นที่ยอมรับการทั่วโลก (Global Agenda) ในฐานะที่เป็นเครื่องมือสำคัญอันหนึ่งในการผลักดันให้ประเทศต่างๆ นั้นมีการพัฒนาที่มุ่งสู่ความยั่งยืน (Sustainable Development) หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) นั้น อันที่จริงแล้วก็คือหลักการบริหาร (Administrative Principles) ทั่วไป ซึ่งเป็นการรวบรวมเอาคุณค่า (Values) หรือแนวทางที่พึงประสงค์เพื่อให้องค์กรหรือหน่วยงานใช้สำหรับกำหนดแนวทางและการประพฤติปฏิบัติในการทำงาน อย่างไรก็ดี หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนี้ ก็ปรากฏลักษณะเฉพาะซึ่งต่างจากหลักการบริหารโดยทั่วไปในสาระสำคัญ นั่นคือ เป็นหลักการที่มุ่งเน้นปรับใช้กับองค์การหรือหน่วยงานที่มีบทบาทใน “พื้นที่สาธารณะ” (Public Sphere) ซึ่งหมายถึงองค์การหรือหน่วยงานที่มีกระบวนการใช้ทรัพยากรการบริหารจัดการ หรือผลผลิตและผลลัพธ์ในการดำเนินงานที่มีความเกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบต่อสังคมโดยรวม

อย่างไรก็ดี ที่กล่าวมาเป็นแต่เพียงแนวคิดและความหมายโดยกว้างๆ ในภาคปฏิบัติแล้ว นับตั้งแต่ที่แนวคิดเรื่องการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้ถูกกล่าวถึง/ย้ำเน้น ก็ปรากฏผู้ให้แนวคิดและความหมายอย่างหลากหลาย ซึ่งในหลักการของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมีหลักการดังต่อไปนี้

(1) **เหตุผลที่มาของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี**

หากพิจารณาในเชิงแนวคิดแล้ว คำว่า “Good Governance” หรือในภาคภาษาไทยที่มีกำหนดคำและความหมายอย่างหลากหลายว่า “หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” “ธรรมาภิบาล”

“ธรรมรัฐ” “การจัดการปกครองที่ดี” หรืออื่นๆ นั้น ถือได้ว่าเป็นแนวคิดที่อยู่ภายใต้กรอบความคิดใหญ่ซึ่งนับเป็นการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm) ของการบริหารงานภาคสาธารณะในยุคปัจจุบันที่เรียกว่า “การบริหารปกครอง” หรือ “Governance” แม้นว่าคำๆ นี้จะมิใช่คำใหม่ แต่ได้ถูกใช้ภายใต้ระบบความหมายใหม่ เพื่อสะท้อนถึงความพยายามในการสร้างสิ่งที่เรียกว่า “แนวทาง ใหม่ ในการบริหารปกครอง” (the *New* ways of Governing) มิใช่ “วิถีทางในการปกครอง” (the Ways of Governing) ตามความหมายดั้งเดิม กล่าวโดยสรุป การบริหารปกครองจึงเป็นความพยายามในการแสวงหาแนวทางและรูปแบบใหม่ของระบบบริหารงานในภาครัฐ (Mode of Public Administration) นั่นเอง[20]

นั่นย่อมทำให้เราเห็นได้ว่า ระบบบริหารงานภาครัฐแนวเก่า (Traditional Public Administration) ซึ่งนับเป็นกรอบความคิดหลักในการบริหารงานภาครัฐแห่งคริสต์ศตวรรษที่ 20 ต้องเผชิญกับข้อจำกัดและการท้าทายจนนำไปสู่การปรับตัวครั้งสำคัญในระยะคริสตทศวรรษที่ 1980[21] เป็นการปรับกระบวนทัศน์จาก “Government Approach” ไปสู่ “Governance Approach” ที่เน้นย้ำว่าการสร้างชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีให้แก่สังคมโดยรวมนั้น มิได้มีแต่เพียงรัฐเท่านั้นที่มีบทบาทสำคัญ ขณะเดียวกัน วิธีการในการผลักดันให้แนวนโยบายสาธารณะหนึ่งๆ สัมฤทธิ์ผลนั้นไม่จำเป็นต้องอาศัยระบบราชการซึ่งเป็นกลไกหลักของรัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดทำตลอดทั้งกระบวนการอีกต่อไป จากฐานคติเช่นนี้ ทำให้ปรากฏการนำเสนอวิถีทางใหม่ๆ ในการบริหารงานภาครัฐอย่างมากมาย อาทิเช่น การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) การบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Democratic Governance) เป็นต้น ทั้งนี้ หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ก็ถือเป็นแนวคิดหนึ่งที่ปรากฏตัวภายใต้บริบทดังกล่าว

เป็นที่ยอมรับร่วมกันว่า การที่หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้ถูกตระหนักให้ความสำคัญ และเป็นที่ยอมรับอย่างแพร่หลายทั่วโลกนั้น เกิดมาจากบทบาทขององค์กรระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารโลก (World Bank) กล่าวคือ ในระยะคริสตทศวรรษที่ 1980 ธนาคารโลกในฐานะผู้ให้ความช่วยเหลือและเงินทุนกู้ยืมเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศโลกที่สาม ได้

---

[20] วสันต์ เหลืองประภัสร์. “องค์การมหาชน (Distributed Public Governance) บทวิจารณ์หนังสือ OECD - Distributed Public Governance: Agencies, Authorities, and Other Government Bodies,” วารสารสถาบันพระปกเกล้า 2: 1 (2547): 91-101. เกี่ยวกับเรื่องนี้ โปรดดู R.A.W. Rhodes, Understanding Governance : Policy Networks, Governance, Reflexibility and Accountability (Buckingham: Open University Press, 1997) และหลายๆ บทความใน Jon Pierre, ed. Debating Governance (Oxford: Oxford University Press, 2000).

[21] วสันต์ เหลืองประภัสร์. “การจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย : สองกระแสความคิดในการบริหารงานภาครัฐ “ลูกค้า” หรือ “พลเมือง”,” รัฐศาสตร์สาร 26: 2 (2548): 35-86.

ตระหนักว่า การที่ประเทศเหล่านี้จะสามารถพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยรวมได้นั้น หัวใจสำคัญอยู่ที่การปรับโครงสร้างและระบบการบริหารปกครองประเทศ จากประสบการณ์ของการพัฒนาในทวีปอาฟริกาได้ชี้ให้เห็นว่า การพัฒนาอย่างยั่งยืนจะเกิดขึ้นได้นั้นก็ต่อเมื่อประเทศเหล่านี้มีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ มีความชอบธรรมในทางการเมืองการปกครอง และการมีระบบบริหารที่มีประสิทธิภาพ[22]

ภายใต้ทัศนะดังกล่าว ธนาคารโลกจึงได้ริเริ่มรณรงค์ให้ประเทศโลกที่สามต่างๆ มีระบบการบริหารปกครองที่ดีภายใต้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งมีสาระสำคัญใน 4 ประการ ได้แก่ ความรับผิดชอบต่อประชาชน (Accountability) ความชอบธรรมทางการเมือง (Legitimacy) ความโปร่งใสในการทำงาน (Transparency) และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา (Participation) ซึ่งในระยะเวลาต่อมา องค์กรระหว่างประเทศหลายต่อหลายแห่งก็ได้ขานรับและช่วยตอกย้ำแนวคิดดังกล่าว พร้อมทั้งนำเสนอหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของตนเองให้แพร่หลายออกไป อาทิเช่น องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD), โครงการเพื่อการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP), กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF), ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) เป็นต้น[23]

ผลจากการรณรงค์ ย้ำเน้น และให้ความช่วยเหลือในทางเทคนิคต่างๆ ขององค์กรระหว่างประเทศเหล่านี้ ทำให้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้กลายเป็นหลักการสำคัญที่ถูกใช้เพื่อการปรับโครงสร้างการบริหารปกครองของประเทศโลกที่สาม ทั้งนี้ หัวใจสำคัญได้แก่ การมุ่งให้เกิดการบริหารปกครอง (Governance) ที่รัฐบาลมีการใช้อำนาจในการจัดการทรัพยากรในด้านต่างๆ ของประเทศอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด โดยการทำให้การใช้อำนาจของรัฐบาลในการบริหารปกครองประเทศนั้นเกิดความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ มีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้เสีย มี

---

[22] ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, วาทกรรมการพัฒนา, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : วิภาษา, 2545), หน้า 86-87. สำหรับความเห็นในเรื่องดังกล่าวของธนาคารโลก โปรดดู World Bank, Sub-saharan Africa: From Crisis to Sustain Growth (Washington, D.C.: World Bank, 1989).

[23] สำหรับตัวอย่างของหลักธรรมาภิบาลขององค์กรระหว่างประเทศต่างๆ โปรดดู แซม เอเจอร์, ผู้แต่ง. ไชยวัฒน์ ค้ำชู และคณะ (แปลและเรียบเรียง), ธรรมาภิบาล การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม (กรุงเทพฯ : น้ำฝน, 2545) ; Asian Development Bank, Governance : Sound Development Management (Manila : Asian Development Bank, 1999 และ Promoting Good Governance : ADB's Medium-Term Agenda and Action Plan (Asian Development Bank, 2000) ; Australian Agency for International Development, Good Governance : Guiding Principles for Implementation (Canberra: AusAID, 2000) ; International Monetary Fund, Good Governance: The IMF's Role (Washington, D.C.: IMF, 1997) เป็นต้น

ประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการบริหาร มีความเที่ยงธรรม และมีการปกครองภายใต้หลักนิติธรรมอย่างเสมอภาค[24]

(2) แนวคิดและสาระสำคัญของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

กล่าวอย่างถึงที่สุดแล้ว หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้น อันที่จริงแล้วจะมีลักษณะเป็น "แนวคิด/มโนทัศน์ทางยุทธศาสตร์" (Strategic Concept) กล่าวคือ เป็นกรอบความคิดที่ถูกนำเสนอเพื่อชี้นำและกำหนดแบบแผนให้เกิดความเปลี่ยนแปลงบางอย่างขึ้นทั้งในทางความคิดและการประพฤติปฏิบัติของผู้คนภายในสังคม กล่าวสำหรับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นการเฉพาะแล้ว จึงเป็นยุทธศาสตร์ที่พุ่งเป้าไปที่การปรับระบบการบริหารปกครอง (Governance) ของรัฐบาลประเทศต่างๆ เพื่อทำให้เกิดการใช้อำนาจอย่างเหมาะสมและมีการจัดการด้านการใช้ทรัพยากรของประเทศอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้ วางอยู่บนฐานคติว่า จะนำไปสู่การเจริญเติบโตและมีทิศทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ในฐานะที่เป็นยุทธศาสตร์ หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีจึงถูกนำเสนอทั้งโดยองค์กรและบุคคลอย่างหลากหลาย ที่สำคัญได้แก่ หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่นำเสนอโดย **ธนาคารโลก** ที่ได้นำเสนอว่าหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้น หมายถึง "การทำกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy) อย่างเปิดเผย คาดเดาได้ และโปร่งใส รวมถึงการมีระบบราชการที่สำนึกในจิตวิญญาณแห่งวิชาชีพ การมีรัฐบาลที่มีความรับผิดชอบ และการมีประชาสังคม (Civil Society) เข้มแข็งและมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะ ซึ่งทั้งหมดนี้จะต้องเคารพต่อการปกครองโดยหลักนิติธรรม"[25] พร้อมทั้งได้นำเสนอหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 4 ประการ ได้แก่

1. หลักความรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึงว่า รัฐบาลจะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน โดยถือว่าข้อเรียกร้องและปัญหาต่างๆ ของประชาชนนั้นมีความสำคัญ และต้องมีการรับไปปฏิบัติ

2. หลักความชอบธรรม (Legitimacy) หมายถึงว่า การใช้อำนาจในทางการเมืองและการบริหารประเทศนั้นจะต้องเป็นที่ยอมรับของประชาชน

3. หลักความโปร่งใส (Transparency) หมายถึงว่า กระบวนการทำงานของรัฐบาลนั้นจะต้องเป็นไปโดยเปิดเผย สุจริต มีข้อมูลรายละเอียดต่างๆ ที่พร้อมต่อการตรวจสอบตลอดเวลา

---

[24] เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, "การจัดการปกครอง การจัดการปกครองที่ดี ธรรมาภิบาล," ใน สิริพรรณ นกสวน และ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา (รวบรวม), คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 130 - 139.

[25] เรื่องเดียวกัน, หน้า 132.

4. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึงว่า กระบวนการบริหารปกครองประเทศนั้นจะต้องมุ่งเน้นการลดบทบาทของรัฐลง โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันธนาคารโลก[26] ก็ได้มีการปรับแนวคิดและเพิ่มเติมหลักการบางด้านให้แก่หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยมองว่า การบริหารปกครองที่ดีหรือการมีรัฐบาลที่ยึดถือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้น หมายถึง การใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง ด้วยการให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ระบบกฎหมายที่ยุติธรรม มีกระบวนการจัดทำนโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล อันหมายถึง การบริหารกิจการสาธารณะด้วยความโปร่งใส มีสำนึกรับผิดชอบ มีส่วนร่วมและเป็นธรรม ซึ่งนำมาซึ่งการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิผลในกระบวนการจัดทำนโยบายสาธารณะ และกระบวนการทางกฎหมายที่เป็นอิสระ มีระบบการตรวจสอบถ่วงดุล และมีการกระจายอำนาจทั้งในแนวราบและแนวดิ่ง

ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB)[27] ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้การกำกับของธนาคารโลกได้กำหนดองค์ประกอบของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือ Good Governance ว่าประกอบด้วย

1. หลักความรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึง ข้าราชการหรือผู้ที่ปฏิบัติงานในภาครัฐจะต้องรับผิดชอบต่อผลงานของตนเองและภารกิจที่ตนเองมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการ

2. การมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ที่มิใช่เพียงภาคประชาชน แต่ยังหมายถึงการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียหรือกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการหรือนโยบายสาธารณะบางประเภทของรัฐ การกระจายอำนาจและการมอบอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการประสานงานพัฒนาร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ

3. การคาดการณ์ (Predictability) หมายถึง การดำรงอยู่ของกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ นโยบาย และกระบวนการซึ่งเกี่ยวข้องกับการควบคุมทางสังคม และการปฏิบัติงานของภาครัฐที่สามารถตอบสนองต่อปัญหาในอนาคตได้

4. ความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ข้อบังคับ และกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความโปร่งใสในกระบวนการทางงบประมาณ

---

[26] Carlos Santiso, "Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality," The Georgetown Public Policy Review, Volume 7 Number 1 Fall 2001, p.5.

[27] Asian Development Bank, Promoting Good Governance: ADB's Medium-Term Agenda and Action Plan (October 2002), pp.14-16.

นอกจากนี้ ก็ปรากฏการนำเสนอหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยองค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ อีกมากมาย ซึ่งมีสาระสำคัญและหลักการไม่แตกต่างกันมากนัก หากแต่มีการเพิ่มเติมและย้ำเน้นหลักการบางด้าน ตลอดจนการใช้คำที่แตกต่างกันออกไป เช่น การกระจายอำนาจ (Decentralization) หลักนิติธรรม (Rule of Law) การสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน (Responsiveness) ความเป็นธรรมและครอบคลุมที่กลุ่มคน (Equity and Inclusiveness) ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการบริหารจัดการ (Efficiency and Effectiveness) การมีบทบาทของรัฐบาลที่ชัดเจนและคาดเดาได้ (Predictability) การตระหนักและให้ความสำคัญต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Awareness) การมองประชาชนในฐานะพลเมืองที่เป็นศูนย์กลางของการพัฒนา (Citizen Centered) เป็นต้น

อย่างไรก็ดี โดยจากผลการศึกษาวิจัยและประสบการณ์การทำงาน สถาบัน หน่วยงานและองค์กรระหว่างประเทศเหล่านี้มีความเห็นร่วมกันว่า กุญแจสำคัญที่นำไปสู่การฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของประเทศต่างๆ อย่างยั่งยืน คือ การที่ประเทศเหล่านั้นมีการบริหารการปกครองที่ดี หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) ซึ่งเป็นหลักการที่สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย การบริหารบ้านเมืองที่เคารพสิทธิมนุษยชน และเป็นระบบที่ให้ความสำคัญแก่ประชาชน ทั้งนี้ การที่ประเทศหนึ่งๆ บริหารปกครองโดยสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้น ควรประกอบด้วยคุณลักษณะที่สำคัญ ได้แก่ **ประการที่หนึ่ง** เป็นสังคมที่มีกลไกกติกาการบริหารจัดการที่ดี เชื่อมโยงระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชน และภาคประชาชนเข้าด้วยกัน **ประการที่สอง** มีกลไกซึ่งเป็นแกนหลักในการสร้างความสมดุลระหว่างองค์ประกอบต่างๆ ของสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข และ **ประการที่สาม** สังคมมีเสถียรภาพและมีการพัฒนาที่ยั่งยืน

สำหรับในประเทศไทย แนวคิดเรื่องการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้เผยแพร่เข้ามาตั้งแต่ระยะปี พ.ศ. 2535 แล้ว อย่างไรก็ดี หลักการดังกล่าวก็ได้รับการให้ความสำคัญอย่างจริงจังในช่วงปี พ.ศ. 2539 - 2540 ภายใต้วิกฤตเศรษฐกิจ โดยองค์กรพัฒนาในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งนักวิชาการที่ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในการสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยได้หยิบยกปัญหาที่เป็นผลกระทบจากการมีระบบบริหารจัดการที่ไม่ดีและแนวทางสร้างระบบที่ดีขึ้นมาเป็นประเด็นในการสร้างความเข้าใจและระดมความเห็นจากประชาชนในภาคส่วนต่างๆ ของสังคม เป็นผลให้ภาคประชาชนและภาคประชาสังคมเกิดการตื่นตัวในเรื่องดังกล่าวอย่างกว้างขวาง

ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ได้อธิบายความหมายของคำว่า Good Governance ว่าหมายถึง กติกา หรือกฎเกณฑ์การบริหารการปกครองที่ดีเหมาะสม และเป็นธรรมที่ใช้ในการธำรงรักษาบ้านเมืองและสังคม อันหมายถึง การบริหาร

จัดการทรัพยากรและสังคมที่ดีในทุกๆ ด้าน และทุกๆ ระดับ รวมถึงการจัดระบบองค์กรและกลไกของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ องค์กรของรัฐ และรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล องค์กรของเอกชน ชมรมและสมาคมเพื่อกิจกรรมต่างๆ นิติบุคคลเอกชน และภาคประชาสังคม

ในปัจจุบัน โดยบทบาทของสำนักงาน ก.พ.ร. หลักการดังกล่าวได้ถูกนำเอามาปรับใช้ในระบบบริหารงานภาครัฐไทยอย่างเป็นทางการภายใต้ชื่อเรียกว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ซึ่งสอดคล้องกับทิศทางของกระแสการปฏิรูประบบราชการไทยภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งได้วางกรอบแนวทางการบริหารราชการแนวใหม่ไว้อย่างชัดเจน ดังปรากฏอยู่ในมาตรา 3/1 ว่า การบริหารราชการแผ่นดิน “ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็นการกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน”

ทั้งนี้ ในการนำเจตนารมณ์ดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผลนั้นคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546-2550 เพื่อใช้เป็นกรอบทิศทางและแนวทางในการนำไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และประการสำคัญก็คือ การกำหนดกติกาใหม่ของการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการประกาศใช้ “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546” เพื่อเป็นการสร้างแรงผลักดันให้เกิดการปรับเปลี่ยนวิถีทางและวัฒนธรรมการทำงานอย่างจริงจัง รวมไปจนถึงมาตรการสร้างแรงจูงใจเพื่อเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีทั้งในเชิงบวกและเชิงลบโดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดขอบเขต แบบแผน วิธีปฏิบัติราชการ ตามหลักการบริหารกิจการที่ดี เพื่อให้การบริหารราชการบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ 7 ประการ ได้แก่

ประการที่ 1 การบริหารราชการที่มุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน หมายถึง การบริหารราชการที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen Centered) และเพื่อตอบสนอง (Responsiveness) ต่อความต้องการของประชาชน อีกทั้งก่อให้เกิดผลกระทบในทางที่ดีต่อการพัฒนาชีวิตของประชาชน

ประการที่ 2 เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ หมายถึง การบริหารแบบบูรณาการเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานตรงตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ โดยมีการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result-Based Management) โดยการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการไว้ล่วงหน้า (Performance Management) ที่สามารถแสดงผลและวัดผลงานได้ชัดเจน

ประการที่ 3 มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ หมายถึง การดำเนินภารกิจของรัฐจะต้องมีการเปรียบเทียบต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการดำเนินงาน (Cost-Benefit Analysis) ทั้งภายในหน่วยงานตนเองและระหว่างหน่วยงาน (Bench-mark) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่เป็นการดำเนินภารกิจในลักษณะเดียวกัน เพื่อดูผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นว่ามีความคุ้มค่ากับเงินลงทุนที่เกิดจากการนำภาษีของประชาชนไปดำเนินการ หากไม่คุ้มค่าก็ไม่ควรดำเนินการต่อไป

ประการที่ 4 ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น หมายถึง การลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการลงจากที่เป็นอยู่เดิม (Process Simplification) มอบอำนาจการตัดสินใจให้กับผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน (Empowerment) จัดบริการให้ประชาชนสามารถรับบริการให้แล้วเสร็จในที่เดียวกัน (One-Stop Service) เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่สะดวก และรวดเร็วยิ่งขึ้น

ประการที่ 5 มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ หมายถึง ในการบริหารจะต้องมีการทบทวน และปรับปรุงกระบวนการขั้นตอนทำงานใหม่อยู่เสมอ ส่วนราชการจึงควรจัดลำดับความสำคัญและความจำเป็นของงาน หรือโครงการที่จะทำให้สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินและงบประมาณของประเทศ ซึ่งอาจมีผลต้องพิจารณายุบเลิกส่วนราชการที่ไม่จำเป็น และการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบต่างๆ ให้เหมาะสม

ประการที่ 6 ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ หมายถึง ในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการต้องมุ่งเน้นถึงความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการเป็นหลัก ดังนั้น จึงต้องมีการสำรวจความต้องการของประชาชน และความพึงพอใจของผู้รับบริการอยู่อย่างสม่ำเสมอ เพื่อจะได้จัดสิ่งอำนวยความสะดวกและเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ให้ประชาชนทราบและเข้าใจง่ายเวลามาติดต่อ

ประการที่ 7 มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ หมายถึง ส่วนราชการจะต้องสร้างระบบการควบคุมตนเอง โดยมีการตรวจสอบ ติดตามและวัดผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งจะทำให้สามารถผลักดันการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากที่ได้นำเสนอมา จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ถือเป็นหลักการบริหารปกครองที่เป็นยุทธศาสตร์เพื่อมุ่งให้เกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง และกระบวนการทำงานของภาครัฐเพื่อมุ่งประโยชน์สุขของประชาชนและมีทิศทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน ดังนั้น หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีจึงเป็นการผสมผสานคุณค่าหลัก (Core Values) สองด้านเข้าไว้ด้วยกัน กล่าวคือ คุณค่าในทางการบริหาร และคุณค่าในทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีสาระสำคัญ ได้แก่

หนึ่ง คุณค่าในทางการบริหาร (Administrative Values) หมายถึง การมีระบบบริหารที่มีสมรรถนะสูง (High Competency) มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าหรือเกิดประสิทธิภาพ (Economy and Efficiency) และมีประสิทธิผลหรือสามารถบรรลุซึ่งผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจขององค์การ

สอง คุณค่าในทางการเมือง (Political Values) หมายถึง การมีระบบบริหารที่รับผิดชอบและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน (Responsiveness and Accountability) ทั้งนี้ โดยมีกระบวนการบริหารงานที่โปร่งใส (Transparency) และมีเป้าหมายสำคัญคือมุ่งประโยชน์สุขของประชาชน

การนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการกำหนดบทบาท และคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัดจึงต้องเป็นไปเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาค อันเป็นหน่วยบริหารที่ใกล้ชิดกับประชาชน ซึ่งมีหน้าที่หลักในการอำนวยความสะดวก และตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ จะต้องใช้วิธีการบริหารที่จะทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีความคุ้มค่าในเชิงการบริหารจัดการภาครัฐ และทำให้นโยบายของรัฐประสบผลสำเร็จ

2.2 ระเบียบวิธีการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับบทบาทและคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการและจัดทำหลักเกณฑ์ในการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด เป็น**การศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ**[28] (Qualitative Research) **โดยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่หลากหลาย ซึ่งเรียกวิธีการนี้ว่า** "Triangulation"[29] ทั้งนี้ เพื่อเป็นการตรวจสอบยืนยันข้อมูลที่เก็บรวบรวมมาได้ กล่าวคือ

---

[28] เป็นการจำแนกประเภทของการวิจัย ตามชนิดของข้อมูล อ้างถึงใน สุวิมล ติรกานันท์, ระเบียบวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์ : แนวทางสู่การปฏิบัติ, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2548), หน้า 16.

[29] การวิจัยเชิงคุณภาพที่เรียกว่า "Triangulation" เป็นวิธีการในการตรวจสอบยืนยันข้อมูล โดยจำแนกการใช้เทคนิคเป็น 4 ลักษณะคือ 1. ต่างวิธี (methods triangulation) เป็นการวิจัยที่ใช้วิธีการรวบรวมข้อมูลมากกว่า 1 วิธี เพื่อตรวจสอบยืนยันซึ่งกันและกัน 2. ต่างแหล่งข้อมูล (triangulation of sources) เป็นการวิจัยที่มีการใช้ข้อมูลจากหลายแหล่งภายใต้วิธีการเดียวกัน เช่น ใช้วิธีการสัมภาษณ์ โดยสัมภาษณ์คนต่างกลุ่มต่างสถานะในเรื่องเดียวกัน เป็นต้น 3. ต่างผู้วิเคราะห์ (analyst triangulation) เป็นการวิจัยที่ใช้นักวิจัยหลากหลาย (ต่างทัศนะ ต่างภูมิหลัง ต่างสาขา) เพื่อตรวจสอบและวิเคราะห์ข้อมูลและข้อค้นพบ และ 4. ต่างทฤษฎี/แนวคิด (Theory/perspective triangulation) เป็นการวิจัยที่ใช้ทฤษฎีและแนวคิดมากกว่า 1 แนวทางในการตีความและให้ความหมายแก่ข้อมูลที่วิเคราะห์ได้ อ้างถึงใน ผ่องพรรณ ตรัยมงคลกุล, การออกแบบการวิจัย (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2541), หน้า 225-226.

ประการแรก การวิจัยเอกสาร (Documentary Research)[30] โดยการสำรวจเอกสาร บทความ รายงานวิจัย และข้อมูลต่างๆ จากแหล่งข้อมูล อันได้แก่ หอสมุดมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ ห้องสมุดคณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี เป็นต้น ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสาร ได้แก่ แนวคิดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency) แนวคิดการบริหารเชิงกลยุทธ์และการวิเคราะห์องค์การ (Strategic Management and Organizational Analysis) แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) และการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เป็นต้น

นอกจากนี้ ข้อมูลอีกส่วนหนึ่งอันเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการและบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดของไทยในปัจจุบัน ได้รับมาจากสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย อาทิเช่น บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน การเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน แนวทางการแต่งตั้งข้าราชการขึ้นดำรงตำแหน่งระดับ 10 ของกระทรวงมหาดไทย คุณสมบัติทั่วไปของผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน เป็นต้น

ประการที่สอง การศึกษาเฉพาะกรณี (Case Study)[31] ได้ทำการศึกษาบทบาทและคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดในต่างประเทศ 2 ประเทศ อันได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศสวีเดน สำหรับเหตุผลที่เลือกประเทศดังกล่าวเป็นกรณีศึกษาเป็นเพราะการจัดรูปแบบของรัฐเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) เช่นเดียวกับประเทศไทย มีระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการ และมีความทันสมัย ตลอดจนมีการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยราชการบริหารส่วนกลางเช่นเดียวกับประเทศไทย การศึกษาบทบาทและคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดตลอดจนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศดังกล่าว จะเป็นประโยชน์ในการกำหนดบทบาทและคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ และการจัดทำหลักเกณฑ์ในการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดของไทยต่อไป

ข้อมูลส่วนหนึ่งได้จากการวิจัยเอกสาร ข้อมูลอีกส่วนหนึ่งได้มาจากการสืบค้นข้อมูลในระบบอินเตอร์เน็ต เนื่องจากเป็นข้อมูลของต่างประเทศ จึงมีข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูล และความลึกของข้อมูล แม้จะมีการใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ อันได้แก่ e-mail เพื่อสอบถามผู้ว่าราชการจังหวัดของต่างประเทศ แล้วก็ตาม แต่ข้อมูลที่ได้รับก็ยังไม่ละเอียดมากพอดังที่ทางคณะผู้วิจัยตั้งใจไว้

ประการที่สาม การสัมภาษณ์ (Interview)[32] เพื่อความสมบูรณ์และครบถ้วนของข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา จึงได้มีการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษาวิจัย อันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อ

---

[30] เป็นการจำแนกประเภทของการวิจัย ตามวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

[31] เป็นการจำแนกประเภทของการวิจัย ตามวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

[32] วัลลภ ลำพาย, เทคนิควิจัยทางสังคมศาสตร์ (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2547), หน้า 128-131.

ทราบข้อเท็จจริง ความคิดเห็น ความรู้สึกนึกคิดในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับบทบาทและคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัด การสรรหาและคัดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบเปิด เป็นต้น

ในการสัมภาษณ์ ได้ดำเนินการทั้ง 2 รูปแบบ กล่าวคือ การสัมภาษณ์โดยใช้แบบสัมภาษณ์ (Structured Interview) และการสัมภาษณ์โดยไม่ใช้แบบสัมภาษณ์ (Unstructured Interview) โดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับบุคคลที่รับการสัมภาษณ์และข้อมูลที่ต้องการจากการสัมภาษณ์เป็นสำคัญ ทั้งนี้ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์จะมีความลึกของข้อมูล และช่วยเพิ่มเติมข้อมูลที่ขาดหายไปจากการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการอื่นๆ ได้เป็นอย่างดี

ประการที่สี่ การใช้แบบสอบถาม (Questionnaires Method)[33] เพื่อรวบรวมข้อเท็จจริง ความคิดเห็น ความเชื่อ ทัศนคติ อย่างเป็นหลักเกณฑ์และเป็นระบบ ทางคณะผู้วิจัยจึงได้สร้างแบบสอบถามเกี่ยวกับความจำเป็นของคุณสมบัติเชิงสมรรถนะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใน 5 ประเภทยุทธศาสตร์ (การท่องเที่ยว การเกษตร การพัฒนาอุตสาหกรรม การค้าการลงทุน และโลจิสติกส์ และความมั่นคง) จำเป็นต้องมี โดยใช้แบบสอบถามกับผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการในพื้นที่กรณีศึกษา 9 จังหวัด อันได้แก่ เชียงใหม่ ตาก ลพบุรี อุบลราชธานี มุกดาหาร ระยอง สมุทรปราการ ภูเก็ต และปัตตานี

ประการที่ห้า การจัดสัมมนากลุ่มย่อย (Focus Group) มีวัตถุประสงค์เพื่อรับฟังความคิดเห็น และข้อเสนอแนะจากผู้บริหารระดับสูงที่มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ในการบริหารองค์กร รวมทั้งผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) ในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อนำความคิดเห็น และข้อเสนอแนะที่ได้รับจากการสัมมนามาใช้ประกอบในการกำหนดบทบาทและคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ และการจัดทำหลักเกณฑ์ในการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไป

อนึ่ง การจัดสัมมนากลุ่มย่อยดังกล่าว ได้เชิญผู้เข้าร่วมการสัมมนาจากหลากหลายกลุ่มอาชีพ ทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน อาทิเช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้แทนจากกระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด บริษัทในเครือซีเมนต์ไทย เครือเจริญโภคภัณฑ์อาหาร เป็นต้น

ในการสัมมนากลุ่มย่อย ได้ทำการพิจารณาร่วมกันถึงระดับความจำเป็นของคุณสมบัติเชิงสมรรถนะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจำเป็นต้องมี โดยใช้แบบสอบถามชุดเดียวกับที่เก็บในพื้นที่กรณีศึกษา 9 จังหวัดที่ได้กล่าวไป ทั้งนี้เพื่อเป็นการตรวจสอบยืนยันข้อมูลที่เก็บรวบรวมเพื่อ

---

[33] เรื่องเดียวกัน, หน้า 122-128.

ทำการศึกษาวิจัย มุ่งเสริมความเที่ยงตรงของงานวิจัยเชิงคุณภาพ โดยลดอคติหรือความคลาดเคลื่อนที่เกิดจากข้อมูลแหล่งเดียวและแง่มุมเดียว

ประการสุดท้าย การประชุมรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำผลของการศึกษาวิจัยเอกสาร การศึกษาเฉพาะกรณี การสัมภาษณ์ การใช้แบบสอบถาม และการจัดสัมมนากลุ่มย่อย มาสรุปประมวลเป็นบทบาทและคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ตลอดจนแนวทางการสรรหาและคัดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้ผู้ทรงคุณวุฒิทางวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดิน และผู้มีส่วนได้เสียในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ รวมถึงผู้บริหารในภาคเอกชนที่มีประสบการณ์ทางด้านการบริหารองค์กรสมัยใหม่ ได้วิพากษ์วิจารณ์ผลการศึกษาวิจัย ตลอดจนเสนอแนะและให้ข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ การสรรหาและคัดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไป

เพื่อความเข้าใจการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะอันเป็นกรอบแนวคิดสำคัญที่คณะผู้วิจัยใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาบทบาทและคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ รวมถึงการจัดทำหลักเกณฑ์ในการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด คณะผู้วิจัยจะนำเสนอกรอบแนวคิดดังกล่าวเป็น 3 ส่วน กล่าวคือ ส่วนแรก การดำเนินการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency Identification) ของผู้บริหารระดับสูงของจังหวัด ส่วนที่สอง การพิจารณาถึงคุณลักษณะสำคัญของคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Core Competency) ของผู้บริหารระดับสูงของจังหวัด (Provincial Competency) และส่วนสุดท้าย การศึกษาในพื้นที่กรณีศึกษา 5 กลุ่มจังหวัด

2.2.1 ขั้นตอนการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency Identification) ของผู้บริหารระดับสูงของจังหวัด

หลังจากที่ได้ทราบไปแล้วว่า แนวคิดเรื่องหลักสมรรถนะ (Competency) และแนวคิดรูปแบบต่างๆ ในการบริหารงานเชิงกลยุทธ์เป็นอย่างไร ในส่วนนี้จะเป็นการประยุกต์นำเอาหลักการและแนวคิดต่างๆ ข้างต้นมาสังเคราะห์เพื่อกำหนดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency Identification) ของผู้บริหารระดับสูงในจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัด) โดยในส่วนนี้จะเป็นการอธิบายถึงกรอบแนวคิดและวิธีการที่ผู้วิจัยใช้ในการสร้างตัวกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้บริหารระดับสูงในจังหวัดขึ้น

ผู้วิจัยได้แบ่งขั้นตอนในการสร้างตัวกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency Identification) ของผู้บริหารระดับสูงในจังหวัดขึ้น 3 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

1. ขั้นตอนของกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategy Formation)

2. ขั้นตอนของการดำเนินการตามกลยุทธ์และการวัดผล (Strategic Implementation and Evaluation)

3. ขั้นตอนของการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency Identification)

โดยในแต่ละขั้นตอนมีพัฒนาการของกระบวนการเรียงตามลำดับกัน ซึ่งก็หมายความว่า การที่จะกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้บริหารระดับสูงภายในจังหวัดขึ้นได้ จำเป็นต้องมีการจัดทำกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ของจังหวัดเสียก่อน หลังจากที่ได้กำหนดยุทธศาสตร์ของจังหวัดแล้ว จำเป็นจะต้องดำเนินการและประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของจังหวัดเสียก่อน จึงจะนำผลการประเมินการบริหารงานของจังหวัดมาสร้างเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้บริหารระดับสูงของจังหวัด ซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 ขั้นตอนของกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategy Formation) **ของจังหวัด** ความหมายของกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ของจังหวัดนี้ ก็คือ การสร้างยุทธศาสตร์ของจังหวัด (ใน 5 ประเภท ตามที่กำหนดไว้ในบทที่ 1) นั้นเอง กล่าวคือ จังหวัดต่างๆ จะต้องสร้างยุทธศาสตร์ในการพัฒนาจังหวัดของตนเองเสียก่อน จึงจะสามารถก้าวสู่ขั้นตอนของการดำเนินการและการประเมินผล และการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในที่สุด โดยคณะผู้วิจัยเห็นว่า มีเครื่องมืออย่างน้อย 2 ประการ ที่จังหวัดต่างๆ จำเป็นต้องใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์ของจังหวัด (Strategy Formation) เครื่องมือ 2 ประการดังกล่าว ได้แก่

1. ยุทธศาสตร์ภาครัฐในระดับชาติ และ ระดับกลุ่มจังหวัด รวมถึงยุทธศาสตร์ของหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานในระดับจังหวัด

กล่าวคือ การที่เราจะสร้างยุทธศาสตร์ของจังหวัดได้อย่างดีนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องวิเคราะห์ถึงปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาของจังหวัดด้วย ซึ่งในที่นี้คณะผู้วิจัยเห็นว่า ยุทธศาสตร์ภาครัฐในระดับชาตินำจะมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับยุทธศาสตร์ในการพัฒนาจังหวัดด้วย โดยยุทธศาสตร์ในระดับชาติดังกล่าว สามารถแยกย่อยออกไปอีกหลายด้าน เช่น ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนา เป็นต้น นอกจากนี้ยุทธศาสตร์ในระดับชาติยังแบ่งเป็นอีกหลายระดับ เช่น ยุทธศาสตร์ระดับกระทรวง ยุทธศาสตร์ระดับกรม เป็นต้น ซึ่งคณะผู้วิจัยจะไม่ขอลงรายละเอียดในที่นี้

นอกจากยุทธศาสตร์การพัฒนาในระดับชาติหรือส่วนกลางแล้ว ในระดับภูมิภาคก็ยังมีส่วนที่สำคัญที่จะต้องนำพิจารณาประกอบการกำหนดยุทธศาสตร์ของจังหวัดอีกส่วนหนึ่งก็คือ ยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด เพราะยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดมีผลโดยตรงต่อทิศทางการพัฒนาและการกำหนดยุทธศาสตร์ของจังหวัดอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ด้วยเหตุผลที่ว่ายุทธศาสตร์ของกลุ่ม

จังหวัดกับยุทธศาสตร์ของจังหวัดเป็นยุทธศาสตร์ที่อยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกันมาก ทั้งคู่ต่างมีและใช้ทรัพยากรร่วมกัน มีพื้นที่ในการบริหารจัดการเดียวกัน และในบางกรณีอาจจะใช้งบประมาณเดียวกันด้วย ดังนั้น จึงจำเป็นอยู่เองที่การกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับจังหวัดที่ดี จำเป็นต้องพิจารณาถึงยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดตามไปด้วย[34]

นอกเหนือจากยุทธศาสตร์ในส่วนกลางและยุทธศาสตร์ในส่วนภูมิภาคแล้ว ยุทธศาสตร์ของหน่วยงานอื่นๆ ก็จำเป็นจะต้องนำมาพิจารณาร่วมด้วย เช่น ยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ยุทธศาสตร์ขององค์กรอิสระภาครัฐต่างๆ เช่น มหาวิทยาลัยในพื้นที่ (กรณีจังหวัดที่เน้นยุทธศาสตร์ด้านการศึกษา) หรือ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจในพื้นที่ เป็นต้น หรือแม้แต่ยุทธศาสตร์ของภาคเอกชนและภาคประชาชนก็อาจมีส่วนสำคัญยิ่งต่อการกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับจังหวัด

อย่างไรก็ดี การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ การกำหนดยุทธศาสตร์ของจังหวัดต่างๆ ของประเทศไทยได้มีการศึกษาและจัดทำ รวมทั้งได้กำหนดออกมาเป็นยุทธศาสตร์ของแต่ละจังหวัดเป็นที่เรียบร้อยมาเป็นเวลาหลายปีแล้ว และในบางจังหวัดได้มีการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ในจังหวัดของตนเพื่อความเหมาะสมกับสถานการณ์และเวลาไปบ้างแล้วก็มี ดังนั้นในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จึงมิได้เน้นการลงไปแสวงหาหรือร่วมสร้างและกำหนดยุทธศาสตร์ของแต่ละจังหวัดขึ้นมาใหม่ หากแต่เป็นการศึกษาวิจัยที่อยู่บนพื้นฐานของการใช้ยุทธศาสตร์ของจังหวัดที่มีอยู่ในปัจจุบันเพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยมากที่สุด

2. เครื่องมือที่คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรจะใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์หลักของจังหวัดอีกประการหนึ่ง ก็คือ เทคนิคและวิธีทางการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ต่างๆ เนื่องจากเทคนิควิธีเหล่านี้เป็นเครื่องมือนำทางมิให้เรากำหนดยุทธศาสตร์ของจังหวัดผิดพลาด และมีทิศทางในการจัดทำอย่างมีหลักการ ครอบคลุม และรอบด้าน ซึ่งเครื่องมือทางการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ที่ควรจะนำมาใช้ได้แก่ กระบวนการวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง (SWOT) หรือ การวิเคราะห์แบบ Five Forces Model หรือ Environmental Scanning เป็นต้น (รายละเอียดของวิธีการวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์ที่คณะผู้วิจัยใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา สามารถดูได้จากส่วนที่ 2.1.2)

อย่างไรก็ดี ตามที่คณะผู้วิจัยได้อธิบายไปแล้วในข้างต้นก็คือ ปัจจุบันจังหวัดต่างๆ มีการใช้เครื่องมือทางการบริหารเหล่านี้วิเคราะห์ศักยภาพภายในจังหวัดของตัวเองและกำหนดขึ้น

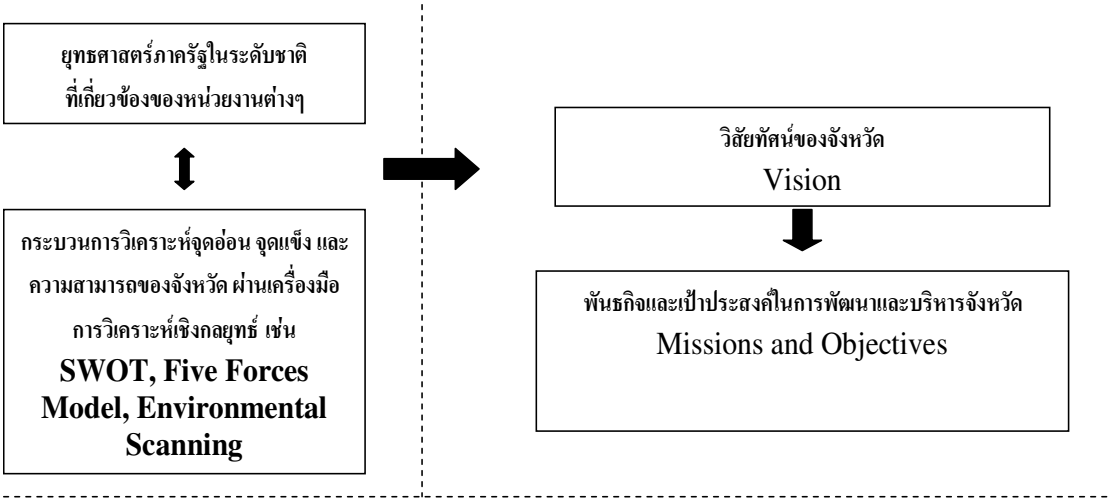
---

[34] จากการศึกษาวิจัยพบว่า การกำหนดยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดในประเทศไทยเกิดจากการนำเอายุทธศาสตร์ของจังหวัดในกลุ่มจังหวัดมาสังเคราะห์ร่วมกัน และหยิบยกประเด็นที่เป็นจุดเด่นของจังหวัดในกลุ่มมาพัฒนาต่อให้เป็นยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด ดังนั้นยุทธศาสตร์ของจังหวัดในปัจจุบันจึงมิได้มาจากฐานของการนำเอายุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดมาปรับใช้แต่อย่างใด แต่ยุทธศาสตร์ของทั้ง 2 ส่วนอาจจะมีฐานคล้ายกันอยู่บ้างเพราะการจัดทำยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดไทยใช้ฐานจังหวัดเป็นตัวตั้ง อย่างที่ได้อธิบายไปแล้วในข้างต้น

เป็นยุทธศาสตร์ของจังหวัดมาแล้ว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่า จังหวัดใดใช้เทคนิควิธีการบริหารแบบใดในการวิเคราะห์ศักยภาพของจังหวัดตัวเอง จนเกิดเป็นยุทธศาสตร์ของจังหวัดที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

จากเครื่องมือทั้ง 2 ประการข้างต้น ทำให้คณะผู้วิจัยสามารถสรุปเป็นแผนภาพในการจัดทำยุทธศาสตร์ของจังหวัดได้ดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ 2.5 แสดงกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ของจังหวัด



จากแผนภาพข้างต้น เห็นได้ว่าเมื่อเราใช้เครื่องมือทั้ง 2 ส่วนในการกำหนดยุทธศาสตร์ของจังหวัดแล้ว ในส่วนของยุทธศาสตร์ของจังหวัดเอง ยังสามารถแบ่งออกได้เป็นอีก 2 ส่วน ได้แก่ วิสัยทัศน์ของจังหวัด (Vision) และ พันธกิจและเป้าประสงค์ในการพัฒนาและบริหารจังหวัด (Missions and Objectives)

ทั้ง 2 ส่วนต่างเกิดมาจากการนำเอาเครื่องมือทั้ง 2 ส่วนข้างต้นมาวิเคราะห์และสร้างเป็นยุทธศาสตร์ของจังหวัดขึ้น โดยมีวิสัยทัศน์ของจังหวัดเป็นภาพกว้าง และให้รายละเอียดโดยพันธกิจและเป้าประสงค์ที่จังหวัดจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ นำจังหวัดไปสู่วิสัยทัศน์ที่จังหวัดได้ตั้งเอาไว้

ขั้นตอนที่ 2 ขั้นตอนของการดำเนินการตามกลยุทธ์และการวัดผลการดำเนินงานของจังหวัด (Strategic Implementation and Evaluation) ในส่วนของขั้นตอนนี้เป็นพัฒนาการต่อจากการกำหนดยุทธศาสตร์ของจังหวัดในขั้นตอนแรก เป็นขั้นตอนของการนำเอายุทธศาสตร์มาใช้ดำเนินการและรวมไปถึงการประเมินผลการดำเนินงานของจังหวัดตามยุทธศาสตร์

ที่ตั้งเอาไว้ ว่าบรรลุผลหรือไม่ อย่างไร มีข้อได้เปรียบและข้อเสียเปรียบอย่างไร ซึ่งการประเมินผลดำเนินงานของจังหวัด ใช้หลักการประเมินอย่างน้อย 4 ด้าน ได้แก่[35]

1. การบริหารจัดการงบประมาณ หรือ ผลประกอบการของการบริหาร (Financial Performance)

2. ความสามารถในการประสานและสร้างระบบงานเครือข่าย (Internal Process Management)

3. ความพึงพอใจของผู้เกี่ยวข้อง และ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder's Satisfaction)

4. การเติบโตและการพัฒนาองค์ความรู้ (Growth and Knowledge Management)

โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การบริหารจัดการงบประมาณของจังหวัด หรือ ผลประกอบการของการบริหาร (Financial Performance) ในกรณีนี้เป็นการประเมินผลของหน่วยงานในภาครัฐ การประเมินผลในด้านนี้น่าจะใช้คำว่า "การบริหารจัดการงบประมาณ" น่าจะเหมาะสมกว่า "ผลประกอบการของการบริหาร"[36] หรือในที่นี้น่าจะหมายถึง การประเมินผลด้านงบประมาณและการเงินของจังหวัดนั้นเอง กล่าวคือ เป็นการประเมินที่มุ่งพิจารณาว่า การบริหารจัดการงบประมาณของจังหวัดมีความเหมาะสม และมีประสิทธิภาพเพียงใด โดยพิจารณาจากหลายตัวชี้วัด ถ่วงน้ำหนักเป็นคะแนนด้านต่างๆ และสรุปคะแนนเหล่านั้นออกมาเป็นผลการประเมินด้านการบริหารจัดการงบประมาณของจังหวัด ว่าจังหวัดนั้นๆ มีผลการประเมินด้านการบริหารจัดการงบประมาณผ่านเกณฑ์หรือไม่อย่างไร จังหวัดมีคะแนนสูงในตัวชี้วัดตัวใด และมีคะแนนต่ำในตัวชี้วัดตัวใด ซึ่งคะแนนเหล่านี้ ต่างมีผลต่อการนำไปวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็งในการดำเนินงานของจังหวัดด้านการบริหารจัดการงบประมาณภายในจังหวัดทั้งสิ้น

2. ความสามารถในการประสานและสร้างระบบงานเครือข่ายของจังหวัด (Internal Process Management) ความสามารถในการประสานและสร้างระบบงานเครือข่ายของจังหวัด (Internal Process Management) เป็นการประเมินผลการดำเนินงานในด้านการประสานความร่วมมือกับฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภายในจังหวัดกันเอง และหน่วยงานภายนอกจังหวัด แต่ยังอยู่ในระดับพื้นที่จังหวัด และรวมไปถึงการประสานภายนอกพื้นที่จังหวัด

---

[35] การประเมินผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดทั้ง 4 ด้านดังกล่าวเป็นการประเมินผลการดำเนินงานตามแนวคิด Balance Scorecard อันได้แก่ การประเมินผลด้าน (1) Financial Performance, (2) Internal Process Management, (3) Stakeholder 's Satisfaction และ (4) Growth and Knowledge Management

[36] คณะผู้วิจัยเห็นว่า "ผลประกอบการของการบริหาร" น่าจะเหมาะสมกับการประเมินผลของภาคเอกชนมากกว่า เพราะเป้าประสงค์ในการบริหารงานภาครัฐและเอกชนมีเป้าประสงค์ต่างกันอย่างชัดเจน นั้นก็คือ การแสวงหากำไรและการมุ่งให้บริการประชาชน

เช่น หน่วยงานในระดับที่สูงกว่า เช่น กลุ่มจังหวัด กรม หรือ กระทรวงต่างๆ เป็นต้น การประเมินผลในด้านนี้ ก็มีการสร้างตัวชี้วัดในการประสานงานหลายตัวเช่นกัน ในแต่ละตัวชี้วัดก็มีค่าถ่วงน้ำหนักที่แตกต่างกัน

การสร้างระบบเครือข่ายการประสานงานในการบริหารจัดการภายในจังหวัด ถือเป็นเรื่องสำคัญยิ่งสำหรับการบริหารของจังหวัดของไทย เพราะเป็นที่รู้กันดีว่า อำนาจที่มีอยู่ในส่วนภูมิภาค (จังหวัด) มีน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจของหน่วยราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค อีกทั้งการบริหารงานของจังหวัดไทย ยังขาดเอกภาพและการบูรณาการที่เพียงพอ ถึงแม้จะมีความพยายามในการสร้างการบูรณาการขึ้นภายในจังหวัดในปัจจุบันแล้วก็ตาม เพราะการสร้างการบูรณาการให้เกิดขึ้นได้ภายในจังหวัดจำเป็นต้องใช้เวลาอีกหลายสิบปี อีกทั้งยังมีเงื่อนไขจำเป็นบางประการที่ต้องได้รับการปฏิบัติ จึงจะสามารถสร้างความเป็นบูรณาการภายในจังหวัดได้ เช่น การสลายความเป็นนิติบุคคลของกรม หรือการให้จังหวัดเป็นหน่วยตั้งงบประมาณได้เองในบางส่วน เป็นต้น ซึ่งที่จะได้กล่าวในบทต่อๆ ไป

ดังนั้น การสร้างระบบเครือข่ายการประสานงานภายในและระหว่างส่วนราชการอื่นทั้งจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น จึงน่าจะได้รับการพิจารณาให้เป็นตัวชี้วัดที่สำคัญที่สุดตัวหนึ่งในการประเมินผลการดำเนินงานของจังหวัด

3. ความพึงพอใจของผู้เกี่ยวข้อง และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของจังหวัด (Stakeholder's Satisfaction) ในการประเมินผลเรื่องความพึงพอใจของผู้เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของจังหวัดในที่นี้ น่าจะหมายถึง ประชาชนผู้ที่ได้รับบริการภายในจังหวัด เพราะแนวคิดที่คณะผู้วิจัยนำมาใช้เป็นแนวคิดที่มักใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดของภาคเอกชนเป็นหลัก ดังนั้น เมื่อนำมาประยุกต์ใช้กับการบริหารงานภาครัฐ (ในกรณีนี้คือ จังหวัด) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของจังหวัด จึงหมายถึง "ประชาชนผู้ที่ได้รับบริการภายในจังหวัด" เป็นหลัก โดยการประเมินผลจากประชาชน เป็นการประเมินผลความพึงพอใจในการได้รับบริการทั้งโดยตรงและโดยอ้อมจากการบริหารงานของจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความเดือดร้อนทั่วไป การตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาของประชาชนของจังหวัด หรือก้าวล่วงไปถึงนโยบาย/โครงการพัฒนาจังหวัดในรูปแบบต่างๆ ว่าประชาชนพึงพอใจมากน้อยเพียงใด

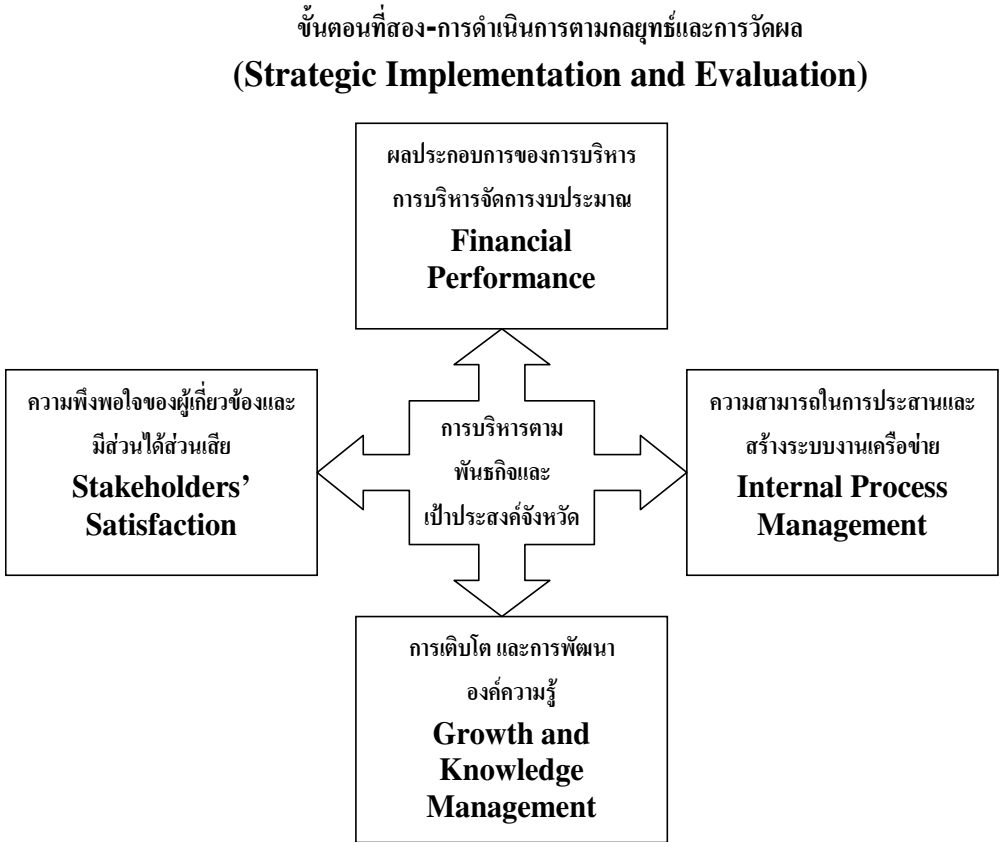
4. การเติบโตและการพัฒนาองค์ความรู้ของจังหวัด (Growth and Knowledge Management) สำหรับในการประเมินผลการดำเนินงานของจังหวัดด้านสุดท้าย ได้แก่ การประเมินผลเรื่องการเติบโตและการพัฒนาองค์ความรู้ของจังหวัด ซึ่งเป็นเรื่องที่ภาครัฐและภาคเอกชนในประเทศไทยละเลยและให้ความสำคัญน้อยที่สุด เพราะต่างมองว่าการเติบโตและพัฒนาองค์ความรู้เป็นเรื่องของอนาคต เป็นสิ่งที่ยังไม่เกิดและไม่สามารถจับต้องได้ แต่โดยแท้จริงแล้ว แนวคิดเรื่องการประเมินผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดที่สำคัญๆ ต่างให้ความสำคัญกับตัวชี้วัดในด้านนี้

มาก ถึงขนาดหยิบยกให้ตัวชี้วัดในด้านนี้ขึ้นมาเป็นหนึ่งในสี่ด้านของการประเมินผลการดำเนินงานขององค์กร

การเติบโตและพัฒนาองค์ความรู้ขององค์กร อาจเป็นเรื่องที่เราจะสามารถหาตัวชี้วัดผลการดำเนินการได้ยากกว่าการประเมินผลในด้านอื่นๆ เพราะมีความเป็นนามธรรมค่อนข้างสูง และมักจะปะปนอยู่กับการพัฒนาด้านอื่นๆ เสมอ เช่น การคิดค้นนวัตกรรมใหม่ๆ หรือ การพัฒนาระบบและวิธีการบริหารจัดการรูปแบบใหม่ ภายในองค์กร เป็นต้น ในจังหวัดของไทยเองก็เช่นกัน การสร้างตัวชี้วัดเพื่อประเมินผลการเติบโตและการพัฒนาองค์ความรู้ของจังหวัดก็เป็นเรื่องยาก แต่เป็นเรื่องที่จำเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาจังหวัดต่อไปในอนาคต

จากการประเมินผลการพิจารณาผลการดำเนินการตามกลยุทธ์ทั้ง 4 ด้านข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้เป็นแผนภาพดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ 2.6
แสดงการดำเนินการตามกลยุทธ์และการวัดผล



อย่างไรก็ตาม อย่างที่ได้อธิบายไปแล้วในข้างต้นว่า การดำเนินงานและการประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของจังหวัดในปัจจุบัน มีการดำเนินการในส่วนนี้อยู่แล้วตามหลักเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งมีการประเมินผลการดำเนินงานทั้ง 4 ด้าน ประกอบไปด้วยหลายตัวชี้วัด ดังนั้น ขอบเขตของการวิจัยครั้งนี้ จึงเป็นการศึกษาต่อจากที่จังหวัดและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำลังดำเนินการอยู่ นั้นก็คือ การนำเอาผลการประเมินเหล่านี้ มาสร้าง/กำหนดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency Identification) ของผู้บริหารระดับภายในจังหวัดต่อไป

ขั้นตอนที่ 3 ขั้นตอนของการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้บริหารระดับสูงภายของจังหวัด (Competency Identification) เมื่อดำเนินการตามกลยุทธ์และประเมินผลการดำเนินงานตามกลยุทธ์ที่ว่างไว้ให้ขั้นตอนที่ 2 แล้ว ในกระบวนการต่อมาก็คือ การสร้าง/กำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency Identification) ซึ่งในที่นี้พิจารณาถึงคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้บริหารระดับสูงภายในจังหวัด อันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ มีกระบวนการในการฝันแปรผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดในขั้นตอนที่ 2 มาพัฒนาและประยุกต์มาสู่คุณสมบัติเชิงสมรรถนะที่ผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัดจำเป็นต้องมี โดยพิจารณาถึงจุดอ่อน จุดแข็งที่เกิดขึ้นหลังจากผลการประเมินการดำเนินงานภายในจังหวัด และวิเคราะห์ถึงสาเหตุปัจจัยต่างๆ ที่ก่อให้เกิดผลเหล่านั้น เมื่อเราทราบถึงสาเหตุของความสำเร็จและความล้มเหลวในการดำเนินงานของจังหวัดตามขั้นตอนที่ 2 แล้ว เราจึงนำข้อสรุปที่ได้มาสร้างหรือกำหนดเป็นคุณสมบัติของผู้บริหารระดับสูงในจังหวัดขึ้น โดยแบ่งจังหวัดออกเป็น 5 ประเภท อันได้แก่ จังหวัดที่มียุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยว จังหวัดที่มียุทธศาสตร์ด้านการเกษตร จังหวัดที่มียุทธศาสตร์ด้านการค้าการลงทุน และโลจิสติกส์ จังหวัดที่มียุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม และจังหวัดที่มียุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง

ในการสร้างคุณสมบัติเชิงสมรรถนะนั้นดังกล่าวข้างต้นนั้น ผู้วิจัยได้สร้างโดยอาศัยกรอบการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะตามแนวคิด Competency Identification ทั้ง 4 ประการ (ซึ่งเกิดจากการสังเคราะห์จากแนวคิดเรื่องคุณสมบัติเชิงสมรรถนะจากหลายนักคิดในส่วนที่ 2.1) ได้แก่

1. หลักความสามารถด้านต่าง ๆ

1.1) ความสามารถทั่วไป (Generic Competency)

เป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะที่ทุกคนในองค์การต้องมีเพื่อที่จะทำให้องค์การสามารถดำเนินงานได้สำเร็จลุล่วงตามวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย แผนงาน และโครงการต่างๆ ขององค์การ

1.2) ความสามารถทางการบริหาร (Managerial Competency)

เป็นคุณสมบัติสำหรับการบริหาร ตัวอย่างเช่น คุณสมบัติในด้านการติดต่อสื่อสาร (Communication) คุณสมบัติในด้านการวางแผนและการบริหาร (Planning and Administration) คุณสมบัติในด้านการทำงานเป็นทีม (Teamwork) คุณสมบัติในด้านการกระทำเชิงกลยุทธ์ (Strategic Action) คุณสมบัติในด้านการตระหนักรับรู้ต่อโลก (Global Awareness) และคุณสมบัติในด้านการจัดการตนเอง (Self-management)

1.3) ความสามารถเฉพาะตามหน้าที่ (Functional Competency)

คุณสมบัติเชิงสมรรถนะเฉพาะตามหน้าที่หรือคุณสมบัติตามลักษณะงาน เป็นสมรรถนะของบุคคลที่ทำงานในสายงานนั้นต้องมีเพิ่มเติมจากคุณสมบัติเชิงสมรรถนะหลัก อาทิเช่น ฝ่ายกฎหมายต้องมีคุณสมบัติเชิงสมรรถนะด้านความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย และทักษะในการตีความกฎหมาย ฝ่ายบัญชีต้องมีคุณสมบัติเชิงสมรรถนะหลักด้านความรู้การบัญชี และทักษะการทำบัญชี ฝ่ายวางแผนต้องมีคุณสมบัติเชิงสมรรถนะหลักคือ สมรรถนะด้านการคิดเชิงวิเคราะห์ และทักษะในการจัดทำแผน เป็นต้น

1.4) ความสามารถเฉพาะบุคคล (Personal Competency)

คุณสมบัติ หรือคุณลักษณะเฉพาะของแต่ละบุคคลที่มีความสามารถพิเศษที่จะช่วยเสริมให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จได้ดีเป็นพิเศษ ในบางองค์กรก็อาจจะมีการกำหนด Personal Competency ที่ควรจะมีในตำแหน่งงานไว้เป็นพื้นฐานด้วย เพราะมองว่าจะมีส่วนช่วยเหลือให้งานสำเร็จได้ดียิ่งขึ้น เช่น การมีสารสัมพันธ์ส่วนบุคคล หรือ Connection เป็นต้น

2. ความรู้ (Knowledge)

หมายถึง ข้อมูลหรือสิ่งที่สั่งสมมาจากการศึกษาทั้งในสถาบันการศึกษา สถาบันฝึกอบรม/สัมมนา หรือการศึกษาด้วยตนเอง รวมถึงข้อมูลที่ได้รับจากการสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์กับผู้รู้ทั้งในสายวิชาชีพเดียวกันและต่างสายวิชาชีพ

3. ทักษะ (Skill)

หมายถึง สิ่งที่จะต้องพัฒนาและฝึกฝนให้เกิดขึ้น โดยจะต้องใช้ระยะเวลาเพื่อฝึกปฏิบัติให้เกิดทักษะนั้นขึ้นมา ทั้งนี้ ทักษะจะแบ่งออกเป็น 2 ด้าน ได้แก่ ทักษะด้านการบริหาร/จัดการงาน (Management Skills) และ ทักษะด้านเทคนิคเฉพาะของงาน (Technical Skills)

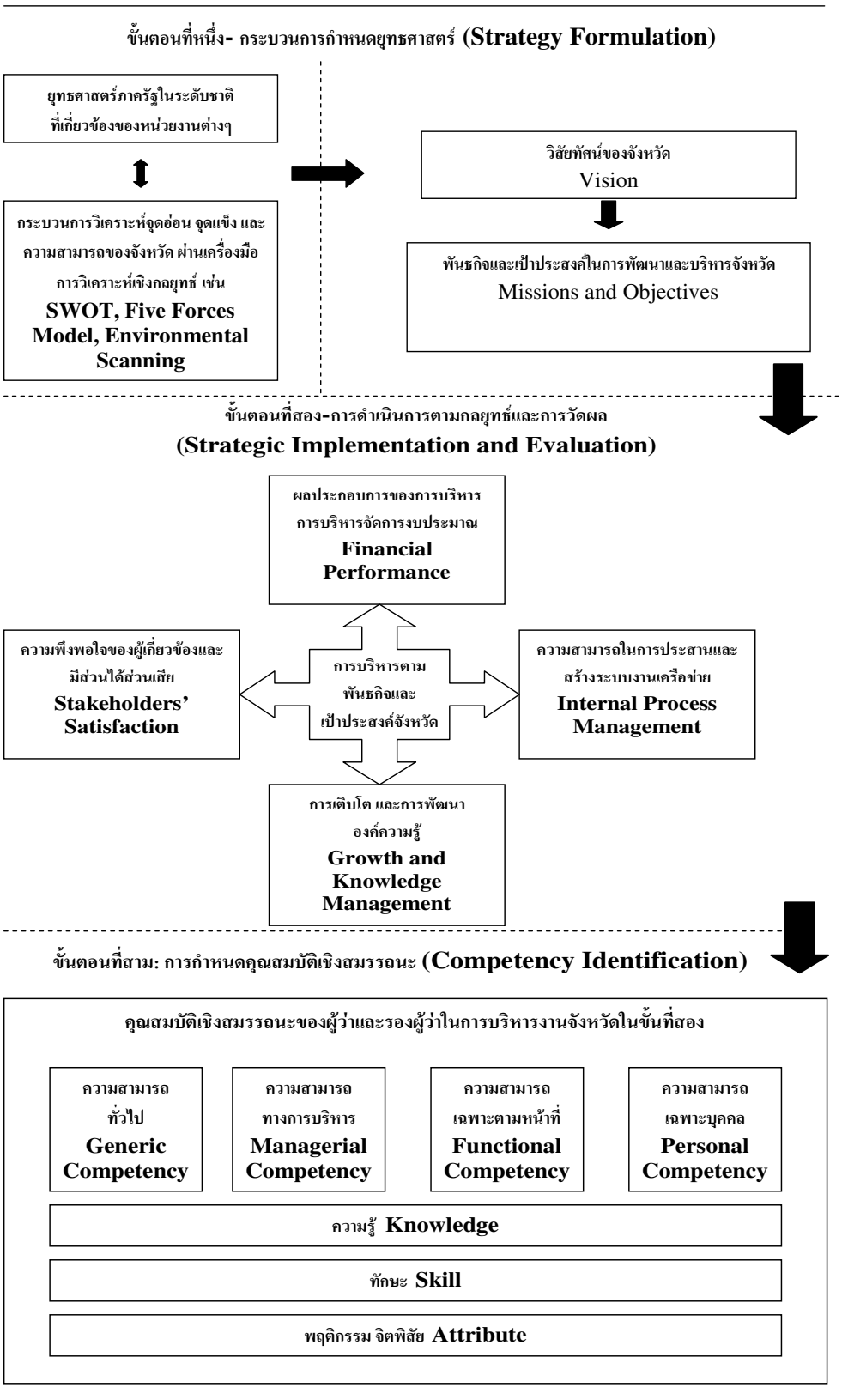
4. คุณสมบัติส่วนบุคคล (Attribute)

หมายถึง ความคิด ความรู้สึก เจตคติ ทัศนคติ แรงจูงใจ ความต้องการส่วนบุคคล พบว่า คุณลักษณะส่วนบุคคลนั้นจะเป็นสิ่งที่ติดตัวมาและไม่ค่อยจะเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาที่เปลี่ยนไป

กรอบคุณสมบัติเชิงสมรรถนะทั้ง 4 ประการข้างต้น นี้เองที่จะได้รับการพัฒนาและแตกแขนงออกมาเป็นตัวชี้วัดถึงคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนต่อไป ซึ่งผู้บริหารระดับสูงในจังหวัดแต่ละประเภทก็จะมีคุณสมบัติเชิงสมรรถนะที่แตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับตัวชี้วัดเชิงสมรรถนะในจังหวัดแต่และรูปแบบ

จากขั้นตอนในการการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency Identification) ของผู้บริหารระดับสูงในจังหวัดทั้ง 3 ขั้นตอนข้างต้น คณะผู้วิจัยสามารถเขียนเป็นแผนภาพได้ดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ 2.7
แสดงขั้นตอนในการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ
ของผู้บริหารระดับสูงภายในจังหวัด



2.2.2 คุณลักษณะสำคัญของคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Core Competency) ของผู้บริหารระดับสูงของจังหวัด (Provincial Competency)

ในการบริหารงานภายในจังหวัดมีลักษณะร่วมสำคัญในประการหนึ่งเช่นเดียวกับการบริหารงานภายในองค์กรธุรกิจหรือบริษัทเอกชนต่างๆ นั้นก็คือ การแสวงหาคุณสมบัติเชิงสมรรถนะหลัก หรือ Core Competency ขององค์กรนั้น ๆ ให้ได้ โดย Core Competency ดังกล่าวก็คือ คุณสมบัติหรือคุณลักษณะสำคัญที่ทุกตำแหน่งในองค์กร (ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายหรือแผนกใด) จะต้องมี หรือ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ “คุณสมบัติร่วม” ของทุกคนในองค์กรนั้นเอง โดยที่แต่ละองค์กรหรือแต่ละบริษัทอาจจะมี Core Competency ไม่เหมือนกับอีกองค์กรหนึ่งหรือบริษัทหนึ่งก็เป็นได้

คุณลักษณะสำคัญของคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Core Competency) ดังกล่าวนี้ หากนำไปใช้กับบริษัทเอกชน เรียกว่า Corporate Competency แต่หากในกรณีนี้เรานำหลักการดังกล่าวมาประยุกต์ใช้กับการบริหารงานภายในจังหวัดหรือผู้บริหารระดับสูงในระดับจังหวัด อาจเรียกว่า Provincial Competency ก็ได้

การจะสร้าง Provincial Competency ในแต่ละจังหวัดซึ่งไม่จำเป็นต้องเหมือนกันนั้น สามารถสร้างได้โดยวิธีการทางการบริหารเชิงกลยุทธ์ (ดังที่ได้อธิบายมาแล้วในส่วนก่อนหน้า) โดยการเริ่มจากการแสวงหาจุดอ่อน จุดแข็งของจังหวัด เราจำเป็นต้องทราบว่า จุดอ่อนและจุดแข็งของจังหวัดในประเภทต่างๆ แต่ละจังหวัด นั้นคืออะไร และจำเป็นต้องพัฒนาจุดแข็งเหล่านั้นให้เป็นจุดแข็งเชิงยุทธศาสตร์ที่นำมาใช้ในการแข่งขันกับจังหวัดอื่นๆ หรือองค์กรอื่นๆ ได้ จุดแข็งเชิงยุทธศาสตร์ดังกล่าวจะต้องถูกนำมาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบโดยผู้ว่าราชการจังหวัดจำเป็นต้องเป็นผู้กำหนดแนวทางในการดำเนินการเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Implementation) ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ในการพัฒนาจังหวัด

คณะผู้วิจัยขอย้ำและเพิ่มเติมด้วยว่า การสร้าง Core Competency หรือ Provincial Competency ในจังหวัดนั้น มิได้หมายถึงแต่เฉพาะการสร้างคุณสมบัติเชิงสมรรถนะหลักภายในจังหวัดเท่านั้น หากแต่ยังหมายถึงการสร้างจุดเด่นและจุดแข็งของแต่ละจังหวัด ให้แต่ละจังหวัดสามารถพัฒนาจุดเด่นหรือจุดแข็งจนไม่มีคู่แข่ง (ในที่นี้อาจหมายถึงจังหวัดอื่น หรือ องค์กรภาครัฐอื่นๆ) สามารถแข่งขันกับจังหวัดนั้น ๆ ได้ หรือ แข่งขันได้ยากมาก ดังนั้น การสร้างจุดเด่นเชิงยุทธศาสตร์ของแต่ละจังหวัดให้สามารถเติบโตและพัฒนาอย่างยั่งยืนได้จึงเป็นการสร้างคุณสมบัติเชิงสมรรถนะหลักโดยแท้

การสร้างจุดเด่นหรือจุดแข็งของแต่ละจังหวัด จำเป็นต้องมีองค์ประกอบอย่างน้อยใน 3 ประการ ได้แก่ **ประการที่หนึ่ง** จุดแข็งหรือจุดเด่นดังกล่าวต้องเป็นเงื่อนไขที่สามารถสร้างผลประโยชน์ให้กับลูกค้าได้เป็นอย่างดี สำหรับในงานวิจัยชิ้นนี้หมายถึง ประชาชน ผู้รับบริการจากจังหวัด ที่จะต้องได้รับประโยชน์จากการดำเนินงานของจังหวัด **ประการที่สอง** การสร้างจุดแข็ง

ดังกล่าว ต้องเป็นจุดแข็งที่มีลักษณะเฉพาะตัวค่อนข้างมาก กล่าวคือ คู่แข่ง (จังหวัด หรือ องค์กรอื่น) ไม่สามารถสร้างลักษณะเฉพาะตัวเพื่อเลียนแบบลักษณะดังกล่าวได้ และ **ประการสุดท้าย** ก็คือ จุดแข็งดังกล่าวสามารถสร้างพลังต่อรองในตลาดได้ค่อนข้างมากและในวงกว้าง ซึ่งหมายถึง จังหวัดสามารถพัฒนากลยุทธ์ของตนจนประสบความสำเร็จและได้รับการกล่าวถึงในวงกว้าง เช่น การเป็นจังหวัดเชิงกลยุทธ์ตัวอย่าง หรือเป็นแม่แบบในการพัฒนาจังหวัดเชิงกลยุทธ์ให้กับจังหวัดอื่นๆ ที่มีลักษณะคล้ายกันได้ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันจังหวัดต่างๆ ในประเทศไทยได้มีการวิเคราะห์ถึงจุดอ่อนและจุดแข็งของตนไปแล้ว และได้พัฒนาจุดแข็งขึ้นเป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนาจังหวัด อย่างที่เราได้รับทราบกันเป็นอย่างดีอยู่แล้ว หน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดก็คือ การนำเอายุทธศาสตร์เหล่านั้นของจังหวัดมาปฏิบัติอย่างไรให้ประสบผลสำเร็จ ซึ่งการจะหาผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีความสามารถและคุณสมบัติเหล่านั้นได้อย่างไร นั้นก็คือ การสร้างหรือการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency) ของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นเอง

โดยในส่วนนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่าหลักการกว้างๆ ในการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัด นั่นก็คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเป็นผู้มีความสามารถหรือมีคุณสมบัติในการกำหนดทิศทางในการบริหารงานของจังหวัดได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเป็นผู้มีความสามารถในการวางแผนพัฒนาด้านต่างๆ ของจังหวัดได้ และกรอบในการสร้างคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัด ประการสุดท้าย ก็คือ คุณสมบัติหรือความสามารถเหล่านั้นต้องสามารถวัดผลหรือประเมินผลได้

สำหรับในส่วนของการสร้างคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของรองผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น คุณสมบัติเชิงสมรรถนะของรองผู้ว่าราชการจังหวัดไม่จำเป็นต้องครอบคลุมงานด้านต่างๆ หรือกลยุทธ์ด้านต่างๆ ของจังหวัดทั้งหมดดังเช่นผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะรองผู้ว่าราชการจังหวัด คือ ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดในประเด็นยุทธศาสตร์ในแต่ละด้านของจังหวัด ดังนั้น คุณสมบัติเชิงสมรรถนะของรองผู้ว่าราชการจังหวัด จึงมีตัวแปรที่น้อยกว่า แต่มีความเฉพาะเจาะจง (Specific) มากกว่า

2.2.3 การศึกษาในพื้นที่กรณีศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ นอกจากจะศึกษาแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องดังที่ได้กล่าวมาในตอนต้นของบทที่ 2 รวมทั้งการศึกษาตัวแบบต่างประเทศดังที่จะได้กล่าวถึงในบทต่อไปนั้น การเก็บข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่จังหวัดเป็นแนวทางสำคัญที่คณะผู้วิจัยนำมาใช้เพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งความคิดเห็น และข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนได้เสีย โดยคณะผู้วิจัยจะได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งได้แก่ ผู้บริหารระดับสูงของจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดในพื้นที่กรณีศึกษา รวมทั้งการนำข้อเสนอของคณะผู้วิจัยลงไปสอบถามความคิดเห็น เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุง

แก้ไขข้อเสนอที่เกี่ยวกับบทบาท คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ รวมทั้งกระบวนการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้เกิดความเหมาะสม สอดคล้องกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

เนื่องจากในปัจจุบันนี้ จังหวัดต่างๆ ได้มีการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาจังหวัดของตน ซึ่งแต่ละจังหวัดมีประเด็นยุทธศาสตร์หลากหลายด้าน อีกทั้งยังมีความแตกต่างกันไปในแต่ละจังหวัด ทำให้ในการประชุมเชิงปฏิบัติการ "การพัฒนาผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลง (CEO Retreat II)" เมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2549 ได้มีการทบทวนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเหล่านี้ โดยให้แต่ละกลุ่มจังหวัดได้จัดอันดับประเด็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญที่สุดในการพัฒนากลุ่มจังหวัดของตน 2 อันดับ และได้ประมวลออกเป็นประเด็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญ 5 ด้าน ดังต่อไปนี้

1. ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยว มี 14 กลุ่มจังหวัด
2. ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการเกษตร มี 8 กลุ่มจังหวัด
3. ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม มี 6 กลุ่มจังหวัด
4. ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการค้าการลงทุน และโลจิสติกส์ มี 10 กลุ่มจังหวัด
5. ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง มี 1 กลุ่มจังหวัด[37]

ดังนั้น เพื่อให้การเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นไปอย่างรอบด้าน ครบถ้วน และสอดคล้องกับโครงสร้างและแนวทางในการพัฒนาจังหวัดทั่วประเทศที่มีความแตกต่างกัน คณะผู้วิจัยจึงเลือกพื้นที่ศึกษาโดยพิจารณาจากประเด็นยุทธศาสตร์ทั้ง 5 ด้านข้างต้น เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดบทบาท และคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency) ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งจะต้องเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดที่มีความรู้ ความสามารถ ทักษะ ความเชี่ยวชาญ หรือแม้กระทั่งทัศนคติที่เหมาะสมต่อการบริหารงานของจังหวัดที่เปลี่ยนแปลงไป โดยจังหวัดต่างๆ จะต้องทำการประเมินทางเลือก และทิศทางการพัฒนาจังหวัด ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้บริบทของการปฏิรูประบบราชการ โดยแต่ละจังหวัดจะมีประเด็นยุทธศาสตร์ที่ใช้ในการกำหนดกรอบแนวทางการขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัด ซึ่งจัดทำขึ้นทั้งในระดับกลุ่มจังหวัด และจังหวัด โดยคณะผู้วิจัยจะเลือกจังหวัดที่เน้นยุทธศาสตร์ในด้านต่างๆ อย่างน้อยยุทธศาสตร์ละ 2 จังหวัด ดังต่อไปนี้

---

[37] ทศพร ศิริสัมพันธ์, "ภาพรวมการทบทวนยุทธศาสตร์," อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, การประชุมเชิงปฏิบัติการ "การพัฒนาผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลง (CEO Retreat II)" INNOVATIVE FORUM 2005 (กรุงเทพฯ : วิชั่น พริ้นท์ แอนด์ มีเดีย, 2549), หน้า 22- 24.

ตารางที่ 2.1
แสดงพื้นที่กรณีศึกษา

ประเด็นยุทธศาสตร์ของจังหวัด	พื้นที่กรณีศึกษา
จังหวัดที่เน้นยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยว	จังหวัดเชียงใหม่ และจังหวัดภูเก็ต
จังหวัดที่เน้นยุทธศาสตร์ด้านการเกษตร	จังหวัดลพบุรี และจังหวัดอุบลราชธานี
จังหวัดที่เน้นยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม	จังหวัดระยอง และจังหวัดสมุทรปราการ
จังหวัดที่เน้นยุทธศาสตร์ด้านการค้าการลงทุน และโลจิสติกส์	จังหวัดตาก และจังหวัดมุกดาหาร
จังหวัดที่เน้นยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง	จังหวัดตาก และจังหวัดปัตตานี

พื้นที่กรณีศึกษาทั้ง 9 จังหวัดที่กำหนดขึ้นตามความแตกต่างหลากหลายในประเด็นยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัดทั้ง 5 ด้านนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นผู้บริหารและขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่วางไว้ จึงจำเป็นจะต้องมีบทบาท และคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency) ที่สอดคล้องกับการบริหารราชการจังหวัดที่เปลี่ยนแปลงไป นอกจากนั้นบทบาทและคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency) ของผู้ว่าราชการจังหวัดยังจะแตกต่างกันออกไปตามยุทธศาสตร์ของแต่ละกลุ่มจังหวัด และจังหวัด ที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาภูมิภาคของไทยอย่างเป็นรูปธรรมด้วย

ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้มีผลทำให้การกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องคำนึงถึงหลักการบริหารภายใต้บริบทของการปฏิรูประบบราชการ และการบริหารราชการจังหวัดที่มียุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและจังหวัดเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัด ดังนั้นจึงจำเป็นจะต้องทราบถึงแนวทางการพัฒนาของแต่ละจังหวัด ซึ่งเป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด และจังหวัดเพื่อที่จะได้นำมากำหนดบทบาท และคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency) รวมทั้งจัดทำหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดให้เหมาะสมต่อไป ซึ่งจังหวัดที่เป็นพื้นที่กรณีศึกษามีความแตกต่างกันไปตามประเด็นยุทธศาสตร์ทั้ง 5 ด้าน ได้ดังนี้

(1) **จังหวัดที่เน้นยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยว** ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ และจังหวัดภูเก็ต

กลุ่มจังหวัดที่เลือกประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวเป็นยุทธศาสตร์หลักมีจำนวน 14 กลุ่มจังหวัด ได้แก่ กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน (กลุ่มล้านนา) กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 2 กลุ่มจังหวัด กลุ่มจังหวัดภาคใต้

สามเหลี่ยมอันดามัน กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 2 กลุ่มจังหวัด กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน กลุ่มจังหวัดภาคใต้ 2 กลุ่มจังหวัด และกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน

แม้ว่าจะมีกลุ่มจังหวัด และจังหวัดจำนวนมากที่มุ่งเน้นยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยว แต่ก็ประกอบด้วยการท่องเที่ยวหลากหลายประเภท ซึ่งคณะผู้วิจัยได้คัดเลือก 2 จังหวัดมาเป็นพื้นที่กรณีศึกษา คือ จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งอยู่ในกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน (กลุ่มล้านนา) เน้นการท่องเที่ยวเชิงนิเวศวิทยา สุขภาพ ประวัติศาสตร์ และศิลปวัฒนธรรม และจังหวัดภูเก็ต ซึ่งอยู่ในกลุ่มภาคใต้สามเหลี่ยมอันดามัน เน้นการท่องเที่ยวธรรมชาติทางทะเล

จังหวัดเชียงใหม่ เป็นจังหวัดที่อยู่ในกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน (กลุ่มล้านนา) ซึ่งประกอบด้วย 8 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง ลำพูน พะเยา แพร่ น่าน แม่ฮ่องสอน ซึ่งมีประเด็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญในเรื่องการท่องเที่ยวเชิงนิเวศวิทยา สุขภาพ ประวัติศาสตร์ และศิลปวัฒนธรรม และยุทธศาสตร์ด้านการค้าการลงทุนทั้งในด้านการเกษตร อุตสาหกรรม และหัตถอุตสาหกรรม

ส่วนจังหวัดเชียงใหม่เองนั้น มีวิสัยทัศน์ในด้านการเป็น “นครแห่งชีวิตและความมั่งคั่ง” ซึ่งได้แก่ การเป็นเมืองที่ให้ความสุขและชีวิตที่มีคุณค่าแก่ผู้อยู่อาศัยและผู้มาเยือน ในฐานะเมืองที่น่าอยู่ และน่าท่องเที่ยวในระดับเอเชีย พร้อมกับเป็นประตูการค้าการลงทุนสู่สากล มุ่งเน้นแนวทางการพัฒนาในด้านอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นหลัก ซึ่งเป็นการท่องเที่ยวในเชิงวัฒนธรรมล้านนา โดยมีความมุ่งหวังที่จะพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวในระดับภูมิภาคเอเชีย

จังหวัดภูเก็ต เป็นจังหวัดที่อยู่ในกลุ่มจังหวัดภาคใต้สามเหลี่ยมอันดามัน ซึ่งประกอบด้วยจังหวัดภูเก็ต พังงา และกระบี่ โดยประเด็นยุทธศาสตร์ที่กลุ่มจังหวัดนี้มุ่งเน้นก็คือ การฟื้นฟูความเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวทางทะเลระดับโลก และการพัฒนาฐานการผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก

ส่วนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดภูเก็ตเน้นในเรื่องการเป็น “ศูนย์กลางการท่องเที่ยวทางทะเลระดับโลก มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีเอกลักษณ์วัฒนธรรม และมีการพัฒนาที่ยั่งยืน” ต้องการที่จะฟื้นฟูสภาพท้องทะเล ชายฝั่ง รวมทั้งเศรษฐกิจที่เสียหายไปอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติ โดยจะพัฒนาไปเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวทางทะเลระดับโลก

(2) **จังหวัดที่เน้นยุทธศาสตร์ด้านการเกษตร** ได้แก่ จังหวัดลพบุรี และจังหวัดอุบลราชธานี

กลุ่มจังหวัดที่เลือกประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการเกษตรเป็นประเด็นยุทธศาสตร์หลักมีทั้งสิ้น 8 กลุ่มจังหวัด ได้แก่ กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2 กลุ่มจังหวัด กลุ่ม

จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง กลุ่มจังหวัดภาคใต้ และกลุ่มจังหวัดภาคใต้สามเหลี่ยมอันดามัน

เป้าหมายของแต่ละกลุ่มจังหวัดในการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ด้านการเกษตรนั้นมีหลากหลายรูปแบบ ได้แก่ การพัฒนาเป็นศูนย์กลางการผลิตข้าว การเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตร การสร้างผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรที่มีมาตรฐาน หรือการมุ่งเน้นสินค้าเกษตรบางชนิด เช่น ข้าวหอมมะลิ ปาล์มน้ำมัน เป็นต้น ดังนั้นคณะผู้วิจัยจึงได้เลือกจังหวัดที่มีความแตกต่างกันภายใต้การมุ่งเน้นยุทธศาสตร์ด้านการเกษตร จำนวน 2 จังหวัด คือ จังหวัดลพบุรี ซึ่งอยู่ในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน เน้นการสร้างผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรที่มีมาตรฐาน และจังหวัดอุบลราชธานี เป็นจังหวัดที่อยู่ในกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน โดยเน้นการผลิตข้าวหอมมะลิ และการเพิ่มมูลค่าผลผลิตทางการเกษตร

จังหวัดลพบุรี อยู่ในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน ซึ่งประกอบไปด้วย 4 จังหวัด คือ จังหวัดสระบุรี ลพบุรี สิงห์บุรี และชัยนาท มีประเด็นยุทธศาสตร์ที่ให้ความสำคัญ 2 อันดับแรกคือ ยุทธศาสตร์ด้านการเกษตร และยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยเป้าหมายของยุทธศาสตร์ด้านการเกษตรนั้นเน้นในเรื่องการสร้างผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรที่มีมาตรฐาน อันได้แก่ การลดต้นทุนการผลิต เพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกร มีระบบนิเวศ และสุขภาพของประชาชนที่ดีขึ้น รวมทั้งการที่เกษตรกรได้เกิดการเรียนรู้

ส่วนจังหวัดลพบุรีเองมีวิสัยทัศน์จังหวัดที่ “เป็นแหล่งผลิตอาหารปลอดภัยจากสารพิษ ศูนย์การศึกษาและเรียนรู้ แหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และเมืองน่าอยู่” และมีเป้าประสงค์ที่จะเพิ่มรายได้และมูลค่าเพิ่มจากผลผลิตเกษตรปลอดภัยจากสารพิษ เกษตรอินทรีย์ การแปรรูปผลผลิต และอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากการเกษตร รวมถึงประเด็นเรื่องการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ การศึกษา การพัฒนาคุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม และสุขภาพอนามัยของประชาชนอีกด้วย

จังหวัดอุบลราชธานี อยู่ในกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง ซึ่งประกอบด้วยจังหวัดอุบลราชธานี หนองบัวลำภู เลย และหนองคาย มีประเด็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญ 2 ประเด็น คือ ยุทธศาสตร์ด้านการค้า การลงทุน และโลจิสติกส์ และยุทธศาสตร์ด้านการเกษตร ซึ่งยุทธศาสตร์ด้านการเกษตรนั้น กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่างมุ่งเน้นการผลิตข้าวหอมมะลิและการเพิ่มมูลค่าผลผลิต และปลอดภัยจากสารพิษ

ส่วนจังหวัดอุบลราชธานีมีวิสัยทัศน์ที่เน้นในเรื่อง “ชุมชนเข้มแข็ง เมืองน่าอยู่ มีประตูการค้าและการท่องเที่ยวสู่เพื่อนบ้าน การเกษตรมีศักยภาพ” โดยในด้านการเกษตรนั้น จังหวัดอุบลราชธานีมีเป้าประสงค์ที่จะเพิ่มพื้นที่ และผลผลิตข้าวหอมมะลิ และพืชผลทางการเกษตรต่อไร่ให้สูงขึ้น ปลอดภัยจากสารพิษ สร้างมูลค่าเพิ่มโดยการแปรรูปผลผลิตและได้รับมาตรฐานตรา

สัญลักษณ์ มีการบริหารจัดการการเกษตรที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้น และผลิตออกสู่ตลาดภายในและภายนอกจังหวัดได้มากขึ้น

(3) **จังหวัดที่เน้นยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม** ได้แก่ จังหวัดระยอง และจังหวัดสมุทรปราการ

กลุ่มจังหวัดที่ให้ความสำคัญกับประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมมีจำนวน 6 กลุ่มจังหวัด ประกอบด้วย กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 2 กลุ่มจังหวัด กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง และกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน

ทั้ง 6 กลุ่มจังหวัดนี้ มีเป้าหมายของอุตสาหกรรมที่จะทำการพัฒนาส่งเสริมที่แตกต่างกัน ได้แก่ อุตสาหกรรมการเกษตร เหล็ก ชิ้นส่วนยานยนต์ ไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์ ปิโตรเคมี พลังงานทดแทน ผ้าไหม อาหารทะเล อาหารแปรรูป อาหารฮาลาล รวมทั้งการพัฒนาในด้านโลจิสติกส์เพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรมด้วย ดังนั้นคณะผู้วิจัยจึงได้เลือกจังหวัด 2 จังหวัดที่มีความแตกต่างกันเพื่อเป็นพื้นที่กรณีศึกษาสำหรับจังหวัดที่เน้นยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม ได้แก่ จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งอยู่ในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมชิ้นส่วนยานยนต์ ไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์ และการพัฒนาโลจิสติกส์เพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรม และจังหวัดระยองซึ่งอยู่ในกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมยานยนต์ เครื่องไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ปิโตรเคมี อาหาร และพลังงานทดแทนจากปาล์มน้ำมัน

จังหวัดสมุทรปราการ เป็นจังหวัดที่อยู่ในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง ซึ่งประกอบด้วย 5 จังหวัด คือ จังหวัดปราจีนบุรี นครนายก สมุทรปราการ ฉะเชิงเทรา และสระแก้ว กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่างนี้มียุทธศาสตร์ที่สำคัญ 2 ประเด็น คือ ยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ และสุขภาพ และยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมชิ้นส่วนยานยนต์ ไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์ และโลจิสติกส์ โดยมีเป้าหมายในการเพิ่มอัตราการขยายตัวของการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นร้อยละ 8

ในส่วนจังหวัดสมุทรปราการ มียุทธศาสตร์ของจังหวัดที่ต้องการพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ (Logistics Center) ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมทั้งการเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมต่อเนื่องและเชื่อมโยง (Industrial Cluster) สู่ตลาดโลกในด้านยานยนต์ ชิ้นส่วนยานยนต์ ไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์ สิ่งทอ เครื่องหนัง และอาหารแปรรูป

จังหวัดระยอง เป็นจังหวัดในกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกที่ประกอบไปด้วย 4 จังหวัด คือ จังหวัดชลบุรี ระยอง จันทบุรี และตราด ซึ่งให้ความสำคัญในยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยเน้นที่การพัฒนาเป็นศูนย์กลางการลงทุนด้านอุตสาหกรรมยานยนต์ ปิโตรเคมี อิเล็กทรอนิกส์

อาหาร และพลังงานทดแทน นอกจากนี้ยังมุ่งเน้นประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวที่จะพัฒนาไปสู่ระดับโลกอีกด้วย

โดยจังหวัดระยองนั้น การพัฒนาอุตสาหกรรมจะเน้นไปที่การเป็นผู้นำในอุตสาหกรรมและพลังงานของภูมิภาค ส่วนแนวทางการพัฒนาด้านการท่องเที่ยว จะพัฒนาให้เป็นจุดเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวหลักกับแหล่งท่องเที่ยวที่มีศักยภาพในเชิงพาณิชย์

(4) **จังหวัดที่เน้นยุทธศาสตร์ด้านการค้าการลงทุน และโลจิสติกส์** ได้แก่ จังหวัดตาก และจังหวัดมุกดาหาร

ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการค้า การลงทุน และโลจิสติกส์เป็นประเด็นยุทธศาสตร์ที่มีกลุ่มจังหวัดจำนวน 10 กลุ่มจังหวัดที่ได้เลือกให้เป็นยุทธศาสตร์หลักของการพัฒนากลุ่มจังหวัด กลุ่มจังหวัดดังกล่าวได้แก่ กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 3 กลุ่มจังหวัด กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง กลุ่มจังหวัดภาคใต้ 2 กลุ่มจังหวัด และกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน

จังหวัดที่เน้นยุทธศาสตร์ด้านการค้า การลงทุน และโลจิสติกส์นี้มีเป้าประสงค์ที่สำคัญเพื่อเพิ่มมูลค่าการค้าชายแดน การค้าระหว่างประเทศ เพิ่มรายได้โดยรวมของกลุ่มจังหวัด เพิ่มปริมาณการส่งออก และเพิ่มมูลค่าผลผลิตโดยรวมของกลุ่มจังหวัด โดยมีโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การพัฒนาศักยภาพของผู้ประกอบการ การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาฐานข้อมูลโลจิสติกส์ เป็นต้น ดังนั้นเพื่อให้การศึกษาถึงจังหวัดที่เน้นยุทธศาสตร์ด้านการค้าการลงทุนและโลจิสติกส์เป็นไปอย่างครอบคลุม คณะผู้วิจัยจึงได้เลือกกรณีศึกษาจำนวน 2 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดตาก ซึ่งอยู่ในกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง เน้นการเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมเพื่อใช้ประโยชน์ในการด้านพัฒนาเศรษฐกิจ และจังหวัดมุกดาหาร ซึ่งอยู่ในกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน เน้นยุทธศาสตร์การค้าชายแดน

จังหวัดตาก เป็นจังหวัดในกลุ่มภาคเหนือตอนล่าง ซึ่งประกอบไปด้วย 4 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดพิษณุโลก ตาก เพชรบูรณ์ สุโขทัย และอุตรดิตถ์ มียุทธศาสตร์ที่สำคัญในการมุ่งเน้นการเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมทั้งภายในกลุ่มจังหวัด ในภูมิภาค และระหว่างประเทศ เพื่อใช้ศักยภาพในด้านแหล่งที่ตั้งและความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่สร้างฐานเศรษฐกิจใหม่ เชื่อมโยงเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน และยุทธศาสตร์การพัฒนาและอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ และประวัติศาสตร์

โดยที่จังหวัดตากนั้นมุ่งเน้นการเป็นประตูการค้าชายแดน เพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันการค้าชายแดน เพื่อเป็นจุดรองรับและประสานการเชื่อมโยงการค้าชายแดน การผลิต

การตลาดด้านอุตสาหกรรมเกษตรกรรม และการท่องเที่ยว โดยพยายามจัดทำระบบข้อมูลสารสนเทศการท่องเที่ยวเพื่อเป็นพื้นฐานในการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวของจังหวัดอีกด้วย

จังหวัดมุกดาหาร อยู่ในกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน ประกอบด้วย 4 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดกาฬสินธุ์ นครพนม มุกดาหาร และสกลนคร มุ่งเน้นยุทธศาสตร์ที่สำคัญ 2 ประเด็น คือ ยุทธศาสตร์การพัฒนาการค้าชายแดน เพื่อเพิ่มรายได้ให้กับกลุ่มจังหวัดและประเทศ โดยมีโครงการจัดตั้งศูนย์กระจายสินค้าจากการนิคมอุตสาหกรรม และยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยว เพื่อเพิ่มรายได้จากการท่องเที่ยว

ส่วนจังหวัดมุกดาหาร มีวิสัยทัศน์ในการเป็น “เมืองการค้า และการท่องเที่ยวชายโขง ณ ประตูตะวันออกสู่อินโดจีน” โดยมุ่งยกระดับและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของจังหวัด รวมทั้งเพิ่มขีดความสามารถบุคลากรและแรงงาน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในด้านการพัฒนาด้านการค้า และการท่องเที่ยวของจังหวัด

(5) **จังหวัดที่เน้นยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง** ได้แก่ จังหวัดตาก และจังหวัดปัตตานี

จากการจัดอันดับความสำคัญของประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดในการประชุมเชิงปฏิบัติการ “การพัฒนาผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลง (CEO Retreat II)” เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2549 ดังที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น ปรากฏว่ากลุ่มจังหวัดที่ให้ความสำคัญกับประเด็นยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงมีเพียงกลุ่มจังหวัดเดียว คือ กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน ซึ่งประกอบด้วยจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ คณะผู้วิจัยจึงได้เลือกศึกษาจังหวัดปัตตานี

อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าจังหวัดตากแม้จะมิได้อยู่ในกลุ่มจังหวัดที่เน้นยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง แต่ก็เป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ติดกับชายแดนประเทศเพื่อนบ้าน ดังนั้นในการบริหารงานจังหวัดจึงย่อมมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับกิจการด้านความมั่นคง ดังนั้นคณะผู้วิจัยจึงได้เลือกทำการศึกษาจังหวัดตากอีกจังหวัดหนึ่ง ในฐานะจังหวัดที่ให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง

จังหวัดตาก ดังที่กล่าวไปในตอนต้นแล้วว่า แม้จังหวัดตาก และกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่างจะมิได้เลือกยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงเป็นยุทธศาสตร์หลักในการพัฒนาจังหวัด แต่จังหวัดตากมีพื้นที่ติดกับชายแดนประเทศเพื่อนบ้าน อีกทั้งยังมียุทธศาสตร์ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาการค้าชายแดน และการท่องเที่ยว ทำให้จังหวัดตากต้องดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน ดังนั้นการบริหารราชการจังหวัดจึงต้องอาศัยความเข้าใจในหลักการ และแนวทางการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วย

จังหวัดปัตตานี อยู่ในกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน ซึ่งประกอบด้วย 3 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ซึ่งทั้ง 3 จังหวัดมียุทธศาสตร์ที่สำคัญในการเสริมสร้างสันติสุข และการพัฒนาเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมอาหารฮาลาล โดยที่เป้าหมายของยุทธศาสตร์การเสริมสร้างสันติสุข ได้แก่ การขยายโอกาสทางการศึกษาให้แก่เยาวชน การพัฒนาคุณภาพการศึกษา และการมีสันติสุขในพื้นที่ ส่วนประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมอาหารฮาลาลนั้น มีเป้าหมายที่จะเพิ่มมูลค่าอุตสาหกรรมอาหารฮาลาลให้ได้มาตรฐาน

นอกจากนั้น จังหวัดปัตตานีเองก็มุ่งเน้นการพัฒนาในด้านอุตสาหกรรมอาหารฮาลาล การส่งเสริมอิสลามศึกษา การเอาชนะความยากจน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และธำรงเอกลักษณ์ของท้องถิ่น รวมทั้งการเสริมสร้างความปลอดภัยในจังหวัดอีกด้วย

จากการศึกษาในพื้นที่กรณีศึกษา 5 กลุ่มจังหวัด ที่แตกต่างกันไปตามประเด็นยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดและจังหวัด รวมกับการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และตัวแบบจากต่างประเทศ คณะผู้วิจัยจะได้จัดทำเป็นแนวทางในการกำหนดบทบาท คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการบริหารราชการจังหวัดในปัจจุบันตามขั้นตอนของการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency Identification) ของผู้บริหารระดับสูงของจังหวัด ซึ่งจะได้นำเสนอต่อไปในรายงานวิจัยฉบับนี้

บทที่ 3

ผู้ว่าราชการจังหวัดในต่างประเทศ

ในบทนี้ จะเป็นการนำเสนอถึงกรณีศึกษาผู้ว่าราชการจังหวัดในต่างประเทศ โดยคณะผู้วิจัยได้เลือกศึกษาประเทศฝรั่งเศส และประเทศสวีเดน ทั้งนี้เนื่องจากโครงสร้างการบริหารประเทศของทั้งสองประเทศมีความคล้ายคลึงกับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทย กล่าวคือ ประเทศทั้งสองเป็นรัฐเดี่ยวที่มีโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่ประกอบด้วย 3 ระดับ คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น อีกทั้ง ทั้งสองประเทศยังมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง ทำให้การศึกษาถึงบทบาท คุณสมบัติ รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการคัดสรรผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดของทั้ง 2 ประเทศ จึงมีความเหมาะสม ใกล้เคียงกับสภาพของการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยในปัจจุบันมากที่สุด

3.1 กรณีศึกษาประเทศฝรั่งเศส

3.1.1 ความนำ : โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

ประเทศฝรั่งเศสเป็นเอกรัฐ (Unitary State) ที่มีการปกครองในระบบกึ่งประธานาธิบดี (Semi-Presidential System) ในด้านข้อมูลพื้นที่และประชากร ประเทศฝรั่งเศสมีขนาดพื้นที่และจำนวนประชากรที่ใกล้เคียงกับประเทศไทย กล่าวคือ มีพื้นที่ทั้งสิ้น 549,000 ตารางกิโลเมตร และมีประชากรจำนวนประมาณ 62.9 ล้านคน[1] นอกจากประเทศฝรั่งเศสจะมีพื้นที่และจำนวนประชากรในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับประเทศไทยแล้ว ในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ประเทศฝรั่งเศสยังมีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่มีลักษณะใกล้เคียงกับประเทศไทยอีกด้วย โดยโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ประกอบ

[1] ข้อมูล ณ วันที่ 1 มกราคม 2549 จาก เวบไซต์ของ National Institute for Statistics and Economic Studies <http://www.insee.fr/en/ffc/ficdoc_frame.asp?doc_id=1565&analyse=1&path=/en/ffc/docs_ffc/IP1059en.pdf> [accessed on 11 June 2006].

ไปด้วย การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น[2]

ใน**การบริหารราชการส่วนกลาง** โครงสร้างในการบริหารงานจะประกอบไปด้วยโครงสร้างที่สำคัญ 3 ส่วน อันได้แก่[3]

1. ประธานาธิบดี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เป็นประมุขสูงสุดของประเทศ และเป็นผู้นำฝ่ายบริหารซึ่งใช้อำนาจฝ่ายบริหารร่วมกับนายกรัฐมนตรี

2. นายกรัฐมนตรี ซึ่งมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร มีฐานะเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรี มีภารกิจในการบริหารกิจการของประเทศ

3. รัฐมนตรี เป็นสมาชิกของคณะรัฐมนตรี ซึ่งทำหน้าที่ในการบริหารกิจการต่างๆ ของประเทศ ในขณะเดียวกันยังเป็นรัฐมนตรีประจำกระทรวงต่างๆ เพื่อดูแลรับผิดชอบงานเฉพาะด้านตามที่ได้รับการมอบหมาย โดยประกอบไปด้วย 17 กระทรวง ดังต่อไปนี้[4]

- กระทรวงการเกษตร และการประมง (Ministry of Agriculture and Fisheries)
- กระทรวงการบริการสาธารณะ (Ministry of Civil Service)
- กระทรวงวัฒนธรรมและการสื่อสาร (Ministry of Culture and Communications)
- กระทรวงกลาโหม (Ministry of Defence)
- กระทรวงนิเวศวิทยา และการพัฒนาที่ยั่งยืน (Ministry of Ecology and Sustainable Development)
- กระทรวงเศรษฐกิจ การคลัง และอุตสาหกรรม (Ministry of Economy, Finance and Industry)
- กระทรวงแรงงาน ความมั่นคงทางสังคม และการเคหะ (Ministry of Employment, Social Cohesion and Housing)
- กระทรวงการต่างประเทศ (Ministry of Foreign Affairs)
- กระทรวงสาธารณสุข และความสมานฉันท์ (Ministry of Health and Solidarity)
- กระทรวงกิจการภายใน และการพัฒนาภูมิภาค (Ministry of Interior and Regional Development)

---

[2] นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ : รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2545), หน้า 69.

[3] เรื่องเดียวกัน, หน้า 69-70.

[4] http://www.premier-ministre.gouv.fr/en/acteurs/gouvernement/composition_47/ [accessed on 11 June 2006].

- กระทรวงยุติธรรม (Ministry of Justice)

- กระทรวงการศึกษาแห่งชาติ มัธยมศึกษา และการวิจัย (Ministry of National Education, Higher Education and Research)

- กระทรวงกิจการดินแดนโพ้นทะเล (Ministry of Overseas France)

- กระทรวงวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม การค้า อุตสาหกรรมขนาดเล็ก และวิชาชีพ (Ministry of Small and Medium-Sized Enterprises, Trade, Small-Scale Industry and the Professions)

- กระทรวงกิจการแห่งรัฐ (Ministry of State)

- กระทรวงการขนส่ง สาธารณูปโภค การท่องเที่ยว และทะเล (Ministry of Transport, Infrastructure, Tourism and the Sea)

- กระทรวงเยาวชน กีฬา และกิจการสมาคม (Ministry of Youth, Sports and Associations)

สำหรับ**การบริหารราชการส่วนภูมิภาค**นั้น เป็นการบริหารราชการภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration of Power) ซึ่งหมายถึงการที่ราชการบริหารส่วนกลางได้มอบอำนาจให้แก่ตัวแทนของรัฐไปทำหน้าที่ในการบริหารกิจการต่างๆ ในพื้นที่นอกเขตศูนย์กลาง โดยการทำหน้าที่ของตัวแทนของรัฐจะเป็นไปตามกรอบ หรือนโยบายที่รัฐกำหนด[5] ซึ่งการบริหารงานในลักษณะนี้ อาจเรียกได้ว่าเป็นการบริหารงานท้องถิ่นโดยรัฐ (Local-State Government)

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศฝรั่งเศสในปัจจุบัน แบ่งออกเป็น 2 ระดับ อันได้แก่ จังหวัด (Department) และอำเภอ (Arrondissement) ส่วนภาค (Region) ในทางกฎหมายมิได้กำหนดให้มีสถานภาพเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนั้น ภาคจึงมีสถานะเป็นเพียงหน่วยการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น ในปัจจุบัน ประเทศฝรั่งเศสประกอบไปด้วยจังหวัดจำนวน 100 จังหวัด และอำเภอประมาณ 320 อำเภอ[6] การบริหารงานของจังหวัดในฐานะที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค จะมีผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefect) ซึ่งเป็นข้าราชการประจำที่มาจากการแต่งตั้งจากรัฐบาล เป็นผู้บริหารงานสูงสุด ในขณะที่ในระดับอำเภอ จะมีนายอำเภอ (Sub-prefect) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด

---

[5] สามารถศึกษาถึงกรอบแนวคิดเรื่องการแบ่งอำนาจได้จากหลายแหล่ง อาทิเช่น Hubert J. B. Allen, Cultivating the Grassroots: Why Local Government Matters? (Bombay : IULA, 1990) หรือ Winyoo Angkanaraksa, Local Government in Thailand (Bangkok : Department of Interior, 1958) เป็นต้น.

[6] สมคิด เลิศไพฑูรย์, การปกครองท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส (กรุงเทพฯ : โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, 2543), หน้า 5.

สำหรับ**การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น**ของประเทศฝรั่งเศสนั้นมีการแบ่งโครงสร้างการบริหารงานออกเป็น 3 ระดับ โดยในระดับล่างสุดจะได้แก่เทศบาล (Commune) ซึ่งมีขนาดที่แตกต่างและหลากหลายเป็นอย่างมาก โดยบางแห่งอาจมีสมาชิกสภาเทศบาลเพียง 9 คน ในขณะที่บางเทศบาล อาจมีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลได้มากถึง 69 คน อย่างไรก็ดี เทศบาลส่วนใหญ่ถึงกว่าร้อยละ 90 จะมีลักษณะเป็นเมืองขนาดเล็ก ในปัจจุบันมีเทศบาลรวมทั้งสิ้นประมาณ 36,700 แห่งทั่วทั้งประเทศ[7]

ในระดับที่สูงกว่าเทศบาลขึ้นมานั้น สืบเนื่องจากความพยายามของรัฐบาลกลางในอดีตที่ต้องการสร้างหน่วยการปกครองที่ทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อม ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นขั้นพื้นฐานในระดับเทศบาลเข้ากับรัฐบาลกลาง จึงได้มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองในระดับจังหวัด (Department) ขึ้น ซึ่งในระยะแรกๆ การบริหารงานของจังหวัดจะไม่มีความเป็นอิสระมากนัก จวบจนกระทั่งในปี ค.ศ. 1982 ที่ได้มีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินโดยการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิรูปในครั้งนั้น จึงได้ส่งผลให้จังหวัดในฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมากยิ่งขึ้น

การจัดตั้งภาคเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น นับเป็นความต้องการของรัฐบาลมาตั้งแต่ในช่วงทศวรรษที่ 1950 โดยความพยายามในช่วงระยะเวลานั้น เริ่มต้นจากความต้องการเพื่อจัดตั้งเขตการบริหารขนาดใหญ่ขึ้นเพื่อเป็นการกระจายภารกิจที่รวมศูนย์โดยในปี ค.ศ. 1956 รัฐบาลจึงได้จัดตั้งภาคขึ้น โดยการรวมเอาจังหวัดต่างๆ เข้าด้วยกัน แต่ในระยะแรก ภาคยังมิได้มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังเช่นในทุกวันนี้ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1982 ซึ่งได้มีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินโดยการกระจายอำนาจ จึงได้มีการกำหนดให้ภาคมีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีหน้าที่เน้นหนักในด้านของการกำหนดยุทธศาสตร์ และแผนการพัฒนาของท้องถิ่นเป็นสำคัญ ในปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสมีภาคอยู่ทั้งสิ้น 26 ภาค ในจำนวนนี้มี 4 ภาค ที่เป็นภาคในดินแดนโพ้นทะเล[8]

ในด้านของการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสในทุกรูปแบบ จะใช้การบริหารงานในรูปแบบเดียวกัน นั่นคือ รูปแบบสภาและฝ่ายบริหาร (Mayor-Council Form) โดยฝ่ายสภาของท้องถิ่นซึ่งทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น ในขณะที่ฝ่ายบริหารซึ่งได้แก่ประธานสภานั้น มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยสมาชิกสภานั้นๆ

---

[7] นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, อ้างแล้ว, หน้า 75, 81.

[8] เรื่องเดียวกัน, หน้า 77.

3.1.2 ความเป็นมาของผู้ว่าราชการจังหวัด

การปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 นับเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่ทำให้เกิดแนวโน้มของการกระจายอำนาจอย่างสุดขั้วขึ้นในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศส โดยหลังจากการปฏิวัติไม่นาน ได้มีการบัญญัติให้มีการจัดตั้งองค์กรซึ่งมาจากการเลือกตั้ง 3 องค์กร อันได้แก่ สภา (Conseil) องค์การบริหาร (Directoire) และผู้แทนกษัตริย์ (Procuveur Syndic) ขึ้นในเทศบาลและจังหวัด[9] อย่างไรก็ดี ในช่วงสมัยของ นโปเลียน โบนาปาร์ต รูปแบบในการบริหารและปกครองประเทศได้เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ การบริหารงานของนโปเลียนได้มุ่งเน้นการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง โดยเขาได้ประกาศให้ยกเลิกระบบการเลือกตั้งทั้งหมด และได้มีการออกกฎหมายลงวันที่ 17 ธันวาคม ค.ศ. 1800 บัญญัติให้ในการบริหารงานของจังหวัดดำเนินไปโดยองค์กรที่มาจากการแต่งตั้งทั้งหมด โดยให้การบริหารงานทั้งปวงของจังหวัดขึ้นอยู่กับ “ผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefet)” ซึ่งมาจากการแต่งตั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีบทบาทหน้าที่หลักในการกำกับและควบคุมให้กฎหมายและระเบียบต่างๆ ของทางราชการ ให้ถูกนำไปใช้และยึดถือปฏิบัติโดยเท่าเทียมเสมอภาคกันในแต่ละพื้นที่ของประเทศ[10] ดังนั้นกฎหมายฉบับนี้เอง จึงเป็นกฎหมายที่ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศสได้ถือกำเนิดขึ้น

แม้ว่าในช่วงทศวรรษที่ 1830 รูปแบบการบริหารราชการที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจจะคลี่คลายลง และเริ่มมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล และสมาชิกสภาจังหวัดก็ตาม แต่กฎหมายก็ยังคงกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดของประเทศฝรั่งเศสมีบทบาทอย่างกว้างขวาง กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ยังเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งนายกเทศมนตรี โดยแต่งตั้งจากบรรดาสมาชิกสภาเทศบาล และในกรณีของจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังคงเป็นผู้บริหารของจังหวัดอยู่เช่นเดิม[11] อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดฝรั่งเศสที่กว้างขวางเช่นนี้ ได้ดำเนินมาจนกระทั่งในปี ค.ศ. 1982 อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงได้เริ่มลดลง

ดังนั้น หากเปรียบเทียบผู้ว่าราชการจังหวัดของประเทศฝรั่งเศสกับผู้ว่าราชการจังหวัดของไทยแล้ว จะเห็นได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศสในช่วงก่อนปี ค.ศ. 1982 มีลักษณะที่ใกล้เคียงกับผู้ว่าราชการจังหวัดของไทยในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2540 เป็นอย่างมากเพราะผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศสมี 2 สถานะ นั่นคือ เป็นข้าราชการประจำซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐในระดับจังหวัด และเป็นผู้บริหารของจังหวัดในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปด้วยพร้อมๆ กัน

---

[9] สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้ว, หน้า 3-4.

[10] Anne Stevens, The Government and Politics of France (London : Macmillan, 1992), p. 155.

[11] สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้ว, หน้า 4.

3.1.3 สถานะและการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดของประเทศฝรั่งเศส มีสถานะเป็นข้าราชการประจำระดับสูงสังกัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดถือเป็นตัวแทนของรัฐที่ปฏิบัติงานอยู่ในจังหวัด มีการกล่าวกันว่า ในเชิงของการบริหาร ผู้ว่าราชการจังหวัดนับได้ว่าเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญ ซึ่งเปรียบเสมือนกับแขนขาของราชการบริหารส่วนกลางที่ลงไปทำงานในระดับจังหวัด[12] ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีที่ทำการประจำตำแหน่งของตนเอง โดยที่ทำการนี้จะใช้เป็นทั้งที่ทำงานและที่พักอาศัยไปพร้อมๆ กัน การแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด จะต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรี โดยปกติแล้ว การแต่งตั้งบุคคลขึ้นดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นจะกระทำโดยการคัดเลือกจากกลุ่มข้าราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ในส่วนจังหวัด (Prefectoral Corps) และส่วนมากจะเป็นผู้ที่เคยปฏิบัติงานในตำแหน่งนายอำเภอ (sub-prefect) มาก่อน อย่างไรก็ดี การแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด อาจกระทำโดยการแต่งตั้งบุคลากรจากหน่วยงานอื่นๆ ได้เช่นกัน แต่การกระทำดังกล่าวจะเกิดขึ้นไม่มากนัก[13] นอกจากนั้น บุคคลที่ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดยังมักจะผ่านการศึกษาอบรมจากสถาบันแห่งชาติด้านการบริหาร (Ecole National d' Administration, E.N.A.) อีกด้วย

ในมิติที่สัมพันธ์กับการเมือง คงต้องกล่าวว่าตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด มีความสำคัญกับฝ่ายการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แม้ว่าการกระจายอำนาจในปี ค.ศ. 1982 จะทำให้บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดลดลงอย่างมากแล้วก็ตาม ดังจะเห็นได้จากภายหลังการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลฝ่ายขวามาเป็นรัฐบาลภายใต้พรรคสังคมนิยมในปี ค.ศ. 1981-1982 ได้มีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นจำนวนมากเกือบครึ่งหนึ่ง เช่นเดียวกันกับในช่วงปี ค.ศ. 1986-1987 ก็ได้มีการโยกย้ายผู้ว่าราชการจังหวัดมากถึง 69 ตำแหน่ง[14]

3.1.4 อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

ดังที่ได้กล่าวมาในตอนต้น ผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศสในช่วงก่อนปี ค.ศ. 1982 นับได้ว่าเป็นสถาบันทางการเมืองที่ทรงไว้ซึ่งอำนาจอย่างกว้างขวาง ผู้ว่าราชการจังหวัดถือได้ว่าเป็นตัวแทนของรัฐที่ทำหน้าที่ในการควบคุมให้การบริหารงานในระดับจังหวัดและเทศบาล เป็นไปภายใต้แบบแผนเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับจังหวัดผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจหน้าที่

---

[12] Jon Bloomfield, Controlloing, Cajoiling or Co-operating (Brussels : Council of European Municipalities and Regions, 2006), p. 9.

[13] Stevens, op.cit., p. 157.

[14] Ibid., p. 157. และ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, ผู้ว่าราชการจังหวัดไทยวิเคราะห์เปรียบเทียบกับผู้ว่าราชการจังหวัดของสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 161.

ที่กว้างขวางในฐานะที่เป็นผู้นำสูงสุดของฝ่ายบริหารของจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการกำกับดูแล (La Tutelle Administrative) เหนือการกระทำต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในระดับเทศบาลและจังหวัด เช่น การควบคุมการกำหนดนโยบาย และแผนการใช้จ่ายงบประมาณ เป็นต้น

การปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินโดยการกระจายอำนาจในปี ค.ศ. 1982 ได้ส่งผลอย่างสำคัญต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยภาพรวม ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทลดลงอย่างมากภายใต้ผลของกระบวนการปฏิรูปดังกล่าว ในปัจจุบัน ผู้ว่าราชการจังหวัดมิได้เป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งนายกเทศมนตรี กับทั้งอำนาจในการกำกับดูแลการกระทำต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถ่ายโอนไปยังศาลปกครอง ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานทั่วไป และศาลบัญชีระดับภาค (Les Chambres Regionales Descomptes) ในกรณีที่เป็นการควบคุมทางด้านการคลัง[15]

แม้บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดจะลดน้อยถอยลงไปก็ตาม แต่ยังคงต้องยอมรับว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงความเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญของประเทศฝรั่งเศส โดยหลักการ ผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงถือเป็นตัวแทนแห่งรัฐในจังหวัด การบริหารงานของจังหวัดจะดำเนินไปโดยราบรื่นหรือไม่เพียงใด ส่วนหนึ่งแล้วย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะประสานการทำงานกับนายกเทศมนตรีและผู้นำของท้องถิ่นอื่น และในยามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ เกิดความขัดแย้งไม่ลงรอยกัน ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังคงต้องมีบทบาทเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยความขัดแย้งที่เกิดขึ้น[16]

จากการเปลี่ยนแปลงในเชิงอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดของประเทศฝรั่งเศส อันเป็นผลมาจากการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปี ค.ศ. 1982 ที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ ทำให้ในปัจจุบัน ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในประเทศฝรั่งเศสสามารถสรุปออกได้เป็นด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้ คือ[17]

ก. ในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐในจังหวัด จากการที่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี ตามความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ดังนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดจึงถือเป็นตัวแทนของรัฐในจังหวัดนั้นๆ ด้วย โดยอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐจะได้แก่

---

[15] สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้ว, หน้า 24 และ Bloomfield, op.cit., p. 10.

[16] Stevens, op.cit., p. 156.

[17] สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้ว, หน้า 24-25 และ Alan Norton, International Handbook of Local and Regional Government, (Aldershot : Edward Elgar, 1994), pp. 153-154.

1. อำนาจในการกำกับทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด โดยฟ้องต่อศาลปกครอง และศาลบัญชีภาค

2. อำนาจในการเป็นตัวแทนผู้ถืออำนาจรัฐ

3. อำนาจในการเป็นผู้แทนโดยตรงของนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีแต่ละคน

4. อำนาจในการเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย การบังคับให้การดำเนินการต่างๆ เป็นไปตามกฎหมายลำดับรอง รวมถึงมติคณะรัฐมนตรี

5. อำนาจในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด

6. อำนาจในการจัดการเลือกตั้ง

7. อำนาจในการเป็นผู้ลงนามแทนรัฐในสัญญาที่ทำกับนิติบุคคลมหาชนอื่นๆ

8. อำนาจในการเป็นผู้แทนของรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบริษัท วิสาหกิจ หรือองค์กรอื่นๆ ที่รัฐให้เงินอุดหนุน

9. อำนาจในการเป็นผู้มีอำนาจแทนรัฐในการแสดงความคิดเห็นในสภาจังหวัด

10. ทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการทางปกครองต่างๆ ในจังหวัดนั้นๆ ยกเว้นองค์กรทางศาล และองค์กรที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย

11. ทำหน้าที่เป็นศูนย์รวมข่าวสารและเป็นผู้ประสานงานต่างๆ ภายในจังหวัด

จากอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นตัวแทนแห่งรัฐที่ได้กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดนับได้ว่าเป็นบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวาง อย่างไรก็ดี ผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงมีบทบาทที่สำคัญอีกด้านหนึ่ง นั่นคือ การเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการในจังหวัด

ข. ในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการในจังหวัด นอกจากผู้ว่าราชการจังหวัดจะถือเป็นตัวแทนของรัฐในจังหวัดแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีสถานะเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการจากกระทรวง ทบวง และกรมอื่นๆ อีกด้วย ซึ่งหากพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องในอดีต จะเห็นได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเพียงเป็นผู้ประสานงานและดูแลการบริหารงานของข้าราชการต่างๆ เท่านั้น อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1982 เป็นต้นมา กฎหมายได้ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีอำนาจในการบังคับบัญชาข้าราชการอื่นๆ ที่ย้ายมาประจำในจังหวัดนั้นๆ โดยจะยกเว้นแต่เพียงข้าราชการทหาร ข้าราชการครู ข้าราชการจากการสื่อสาร และข้าราชการตุลาการเท่านั้น

จากอำนาจหน้าที่ในด้านที่สองนี้ จึงอาจทำให้เห็นได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศสก็มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลที่ใกล้เคียงกับผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่าฯ CEO) ของประเทศไทยนั่นเอง

3.1.5 แนวคิดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในประเทศฝรั่งเศส[18]

Gilles Jeannot & Yves Lichtenberger (2002) ได้เขียนบทความเกี่ยวกับคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในราชการพลเรือนของประเทศฝรั่งเศส (What Competency Management in the French Civil Service?) ในบทความดังกล่าว แม้ว่าไม่ได้บรรยายเฉพาะเจาะจงไปถึงคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่อย่างน้อยที่สุด บทความนี้ก็มีส่วนช่วยในการทำความเข้าใจแนวคิดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในราชการพลเรือนของประเทศฝรั่งเศสว่าเป็นอย่างไร

จากการศึกษาบทความดังกล่าว คณะผู้วิจัยได้ทำการสรุปความเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ ส่วนแรก คุณสมบัติเชิงสมรรถนะในภาพรวมของราชการพลเรือน และส่วนที่สอง คุณสมบัติเชิงสมรรถนะที่จำเป็นสำหรับผู้บริหารระดับสูง ซึ่งหมายรวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัดของประเทศฝรั่งเศสด้วย

ส่วนแรก คุณสมบัติเชิงสมรรถนะในภาพรวมของราชการพลเรือน สามารถสรุปความได้ดังต่อไปนี้

1. กระทรวงการบริการสาธารณะ (Ministry of the Civil Service) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของข้าราชการพลเรือนในประเทศฝรั่งเศส โดยได้จัดทำโครงการ GPEEC (Gestion previsionnelle des employs, des effectifs et des competences) ซึ่งเป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงาน การทำงาน และการวางแผนคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ โครงการดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายสำคัญคือการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ โดยมีการเปิดโอกาสให้แต่ละกระทรวงส่งตัวแทนเข้าร่วมในการวางแผน สำหรับข้าราชการพลเรือนที่อยู่ในขอบข่ายการวางแผนทรัพยากรมนุษย์นี้ มี 2 กลุ่มใหญ่คือ ข้าราชการส่วนภูมิภาค และข้าราชการส่วนท้องถิ่น

2. ประเด็นที่มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ คือ การจ้างงาน โดยในอีกไม่กี่ปีข้างหน้า จะมีข้าราชการพลเรือนกลุ่มใหญ่เกษียณอายุราชการ ประเด็นดังกล่าวเกี่ยวข้องกับคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency) ของบุคลากรภาครัฐ จึงนำไปสู่การอภิปรายกันอย่างกว้างขวางในการบริหารทรัพยากรมนุษย์สมัยใหม่

3. การจัดการบนพื้นฐานคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency-based Management) เป็นประเด็นที่มีการอภิปรายกันในองค์กรต่างๆ ในประเทศฝรั่งเศส โดยมีการเปรียบเทียบการปฏิบัติงานในภาครัฐกับภาคเอกชน ถึงแม้ว่าจะมีการนำวิธีการจัดการบนพื้นฐานคุณสมบัติเชิงสมรรถนะจากภาคเอกชนไม่มากนักก็ตาม

[18] S.Horton et.al (Eds), Competency Management in the Public Sector (IOS Press, 2002).

4. แนวคิดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ ได้นำมาใช้ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์เป็นครั้งแรกในประเทศฝรั่งเศส ในช่วงกลางทศวรรษ 1980 การจัดการบนพื้นฐานคุณสมบัติเชิงสมรรถนะนี้ มีเหตุผลสำคัญ 2 ประการคือ ความต้องการกระจายอำนาจตัดสินใจตามลำดับสายการบังคับบัญชาในองค์กร เพื่อให้บุคลากรภาครัฐมีอิสระในการริเริ่มใหม่กับการทำงานภายในองค์กรมากขึ้น และความต้องการปรับปรุงคุณภาพการให้บริการและตอบสนองความพึงพอใจของลูกค้าให้มากยิ่งขึ้น

5. แนวคิดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในประเทศฝรั่งเศส มีผู้ให้นิยามไว้หลากหลาย เช่น Usinor (1990) ได้ให้คำนิยามของคุณสมบัติเชิงสมรรถนะว่าเป็นการดำเนินการอย่างมีเหตุผล ว่าควรทำอย่างไร (Competency is a validity operational know-how) ส่วน Medef (1998) ได้ให้คำนิยามของคุณสมบัติเชิงสมรรถนะว่าเป็นการรวมกันของความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์และพฤติกรรมต่างๆ ในแต่ละบริบทซึ่งสามารถสังเกตได้จากการปฏิบัติในสถานการณ์ที่สำคัญ (Competency is a combination of knowledge, expertise, experience and behaviors applied in a given context)

6. แนวโน้มที่เกิดขึ้นในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในประเทศฝรั่งเศส มีประเด็นสำคัญคือ มีการจัดการบนพื้นฐานคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ และให้ความสนใจกับการประยุกต์ใช้เทคนิคต่างๆ ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ตลอดจนมีการให้คำนิยามใหม่ในกลยุทธ์ขององค์กรและการดำเนินการตามกลยุทธ์ดังกล่าวภายใต้กรอบแนวคิดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ

ส่วนที่สอง คุณสมบัติเชิงสมรรถนะที่จำเป็นสำหรับผู้บริหารระดับสูง

จากการศึกษาเกี่ยวกับคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของข้าราชการพลเรือนในประเทศฝรั่งเศส คณะผู้วิจัยได้ทำการถอดความคุณสมบัติเชิงสมรรถนะที่จำเป็นสำหรับผู้บริหารระดับสูง ซึ่งหมายความรวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัดของประเทศฝรั่งเศส ตามกรอบแนวคิดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของคณะผู้วิจัย ดังต่อไปนี้

ความรู้ (Knowledge)

1. การบริหาร (Administration)
2. การจัดการ (Management)
3. การวางแผน (Planning)
4. การพัฒนา (Development)
5. กลยุทธ์ (Strategy)
6. นวัตกรรม (Innovation)

ทักษะ (Skill)

1. ความเป็นผู้นำ (Leadership)
2. การระบุปัญหา (Identify problems)
3. การแก้ไขปัญหา (Problem-solving)
4. การตัดสินใจที่มีประสิทธิผล (Effective Choice)
5. การแปลงพันธกิจ (Chance in Missions)
6. การเจรจาต่อรอง (Negotiation)
7. การทำงานเป็นทีม (Teamwork)
8. การจูงใจ (Motivation)

คุณลักษณะส่วนบุคคล (Attribute)

1. ความรับผิดชอบ (Responsibility)
2. ความคิดริเริ่ม (Initiative)
3. ค่านิยมในการให้บริการ (Value of the service)
4. ค่านิยมในความเท่าเทียมกัน (Value of equality)

คุณสมบัติเชิงสมรรถนะทั้งความรู้ ทักษะ และคุณลักษณะส่วนบุคคลดังกล่าวเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะโดยทั่วไปที่จำเป็นสำหรับนักบริหารระดับสูง ซึ่งหมายความรวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย

จากการศึกษาแนวคิดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของประเทศฝรั่งเศส จะเห็นได้ว่า ไม่ได้คำนึงถึงเฉพาะคุณสมบัติเชิงสมรรถนะทางการจัดการ (Managerial Competencies) เท่านั้น แต่คำนึงถึงคุณสมบัติเชิงสมรรถนะทางเทคนิค (Technical Competencies) อีกด้วย ซึ่งจะแตกต่างกันไปตามลักษณะงานและบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้บริหารระดับสูงหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ตามโครงการ GPEEC (Gestion previsionnelle des employs, des effectifs et des competences) ที่ได้กล่าวไปแล้ว ต้องการให้ผู้บริหารและข้าราชการพลเรือนในประเทศฝรั่งเศส มีคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในลักษณะผู้เชี่ยวชาญทั่วไปในสาขาเฉพาะนั้นๆ (Competencies of generalist in a specific field) ซึ่งทางคณะผู้วิจัยก็เห็นด้วยกับแนวคิดดังกล่าวที่ผู้บริหารและข้าราชการที่ทำงานเฉพาะเรื่องนั้นๆ จะต้องมีความรอบรู้อย่างกว้างขวาง กล่าวคือ ไม่เพียงมีความรู้และทักษะเฉพาะในงานที่ตนรับผิดชอบเท่านั้น แต่ควรมีความรู้และทักษะอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับงาน อันจะช่วยสนับสนุนให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุวิสัยทัศน์ พันธกิจตลอดจนเป้าหมายขององค์กรนั้นๆ

สิ่งที่น่าสนใจอีกประเด็นหนึ่งที่ได้รับจากการศึกษาก็คือ การเปลี่ยนแปลงตำแหน่งงานเป็นโอกาสหนึ่งในการประเมินคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ โดยการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งราชการพลเรือนในประเทศฝรั่งเศส ไม่เพียงแต่การประเมินความรู้ทางวิชาการเท่านั้น แต่มีการประเมินผลการปฏิบัติงานจริงด้วย ซึ่งทางคณะผู้วิจัยก็เห็นด้วยกับแนวคิดดังกล่าว การประเมินคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้บริหารระดับสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่ควรประเมินเฉพาะความรู้ทางวิชาการแต่เพียงอย่างเดียว แต่ควรประเมินทักษะและคุณสมบัติส่วนบุคคลซึ่งส่งผลต่อการปฏิบัติงานด้วยเช่นกัน การประเมินคุณสมบัติเชิงสมรรถนะที่ครอบคลุมทั้งความรู้ ทักษะ และคุณสมบัติส่วนบุคคล จะทำให้ได้ผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถ มีทักษะในการทำงาน มีคุณสมบัติที่ดี สามารถปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดี โดยการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งราชการในประเทศฝรั่งเศส จะให้ความสำคัญกับการประเมินคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในงานก่อนๆ ด้วย เพื่อใช้ประกอบในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเพื่อรับตำแหน่งใหม่

เรื่องคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในประเทศฝรั่งเศส ได้มีการบัญญัติกฎหมายขึ้น เพื่อกำหนดมาตรฐานคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Criteria of competencies) โดยให้ความสำคัญมากกว่าคุณลักษณะของบุคคล (Qualifications) ความคิดนี้ ทำให้มีความสามารถในการจัดการกับปัญหาใหม่ๆ ได้มากขึ้น โดยมีการพัฒนาคุณสมบัติเชิงสมรรถนะใหม่ๆ ที่เป็นที่ต้องการสำหรับงานใหม่ๆ มีการจัดทำโครงการฝึกอบรม และการศึกษาในระดับปริญญาในสาขาต่างๆ ให้สอดคล้องกับหน้าที่ใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นในราชการพลเรือนของประเทศฝรั่งเศสมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมที่ต้องการความเป็นมืออาชีพในการปฏิบัติงาน ซึ่งทางคณะผู้วิจัยเห็นด้วยกับแนวคิดดังกล่าวเช่นเดียวกัน โดยเห็นว่า การกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของบุคคลจะมีความครอบคลุมมากกว่าการพิจารณาเพียงคุณลักษณะของบุคคลเท่านั้น ทั้งนี้ สถาบันการศึกษาและฝึกอบรมต่างๆ ควรมีส่วนร่วมกับราชการในการพัฒนาคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของข้าราชการพลเรือน หรือนิสิตนักศึกษาอันเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศต่อไป โดยการพัฒนาหลักสูตรการศึกษาต่างๆ ควรสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานและความต้องการบุคลากรในสายงานใหม่ๆ ที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศด้วย

3.1.6 การประยุกต์ใช้แนวคิดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะกับประเทศไทย

จากแนวคิดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะและคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของประเทศฝรั่งเศส สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยได้ ดังต่อไปนี้

1. คุณสมบัติเชิงสมรรถนะมิติความรู้ของผู้บริหารระดับสูงของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งหมายความรวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย มีความรู้เกี่ยวกับการบริหาร (Administration) การจัดการ (Management) การวางแผน (Planning) การพัฒนา (Development) กลยุทธ์ (Strategy) และ

นวัตกรรม (Innovation) ทางคณะผู้วิจัยได้นำคุณสมบัติเชิงสมรรถนะมิติความรู้เหล่านี้ มาเป็นกรอบแนวคิดในการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะมิติความรู้ของผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย แต่ได้แจกแจงคุณสมบัติเชิงสมรรถนะให้มีความละเอียดและเฉพาะเจาะจงมากยิ่งขึ้น คุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้บริหารระดับสูงของฝรั่งเศสจึงเทียบเคียงกันได้กับคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย ซึ่งต้องมีความรู้ในการบริหาร การจัดการ การพัฒนาอย่างยั่งยืน และการบริหารเชิงกลยุทธ์ เป็นต้น

2. คุณสมบัติเชิงสมรรถนะมิติทักษะของผู้บริหารระดับสูงของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งหมายความรวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย มีทักษะเกี่ยวกับความเป็นผู้นำ (Leadership) การระบุปัญหา (Identify problems) การแก้ไขปัญหา (Problem-solving) การตัดสินใจที่มีประสิทธิผล (Effective Choice) การแปลงพันธกิจ (Chance in Missions) การเจรจาต่อรอง (Negotiation) การทำงานเป็นทีม (Teamwork) และการจูงใจ (Motivation) ทางคณะผู้วิจัยได้นำคุณสมบัติเชิงสมรรถนะมิติทักษะเหล่านี้ มาเป็นกรอบแนวคิดในการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะมิติทักษะของผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย แต่ได้แจกแจงคุณสมบัติเชิงสมรรถนะให้มีความละเอียดและเฉพาะเจาะจงมากยิ่งขึ้น คุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้บริหารระดับสูงของฝรั่งเศสจึงเทียบเคียงกันได้กับคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย ซึ่งต้องมีทักษะในการเป็นผู้นำและการบริหารทีมงาน ทักษะในการตัดสินใจและแก้ไขปัญหา ทักษะในการสื่อสาร การเจรจาต่อรองและการประสานความร่วมมือ เป็นต้น

3. คุณสมบัติเชิงสมรรถนะมิติคุณลักษณะส่วนบุคคล ของผู้บริหารระดับสูงของประเทศฝรั่งเศส หมายความรวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย มีคุณสมบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบ (Responsibility) ความคิดริเริ่ม (Initiative) ค่านิยมในการให้บริการ (Value of the service) และค่านิยมในความเท่าเทียมกัน (Value of equality) ทางคณะผู้วิจัยได้นำคุณสมบัติเชิงสมรรถนะมิติคุณลักษณะส่วนบุคคลเหล่านี้ มาเป็นกรอบแนวคิดในการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะมิติคุณลักษณะส่วนบุคคลของผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย แต่ได้แจกแจงคุณสมบัติเชิงสมรรถนะให้มีความละเอียดและเฉพาะเจาะจงมากยิ่งขึ้น คุณลักษณะเชิงสมรรถนะของผู้บริหารระดับสูงของฝรั่งเศสจึงเทียบเคียงกันได้กับคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย ซึ่งต้องมีคุณสมบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบในงาน ความคิดแปลกใหม่ ริเริ่ม สร้างสรรค์ และการใช้ดุลยพินิจด้วยความยุติธรรม เป็นต้น

3.2 กรณีศึกษาประเทศสวีเดน

3.2.1 ความนำ : โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

ประเทศสวีเดนนับเป็นประเทศที่มีโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่น่าสนใจประเทศหนึ่ง ซึ่งหากพิจารณาถึงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศสวีเดนแล้ว จะเห็นได้ว่าโครงสร้างการบริหารราชการของประเทศสวีเดน สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ อันได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง (Central Government) การบริหารราชการระดับเขต (County) และการบริหารราชการในระดับเทศบาล (Municipality)

การบริหารราชการส่วนกลาง จากภูมิหลังและการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินของสวีเดนที่ไม่เน้นการรวมศูนย์อำนาจ จึงส่งผลให้การบริหารราชการส่วนกลางของสวีเดนอันประกอบไปด้วยกระทรวง และสำนักงานต่างๆ มีขนาดเล็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเปรียบเทียบกับการบริหารราชการแผ่นดินของไทยแล้ว คงต้องกล่าวว่าราชการบริหารส่วนกลางของประเทศสวีเดนมีขนาดเล็กมาก โดยเฉลี่ย บุคลากรที่ปฏิบัติงานประจำอยู่ในกระทรวงต่างๆ ของประเทศสวีเดน จะมีจำนวนประมาณ 100 คนเท่านั้น[19] แต่ละกระทรวงจะมีรัฐมนตรีประจำกระทรวงรับผิดชอบ ในปัจจุบัน ราชการบริหารส่วนกลางของประเทศสวีเดนประกอบไปด้วย 10 กระทรวง กับอีก 2 หน่วยงาน โดยกระทรวงและหน่วยงานเหล่านั้น ได้แก่[20]

- สำนักนายกรัฐมนตรี (Prime Minister's Office)
- กระทรวงเกษตร อาหาร และผู้บริโภค (Ministry of Agriculture, Food and Consumer Affairs)
- กระทรวงกลาโหม (Ministry of Defence)
- กระทรวงศึกษาธิการ การวิจัย และวัฒนธรรม (Ministry of Education, Research and Culture)
- กระทรวงการคลัง (Ministry of Finance)
- กระทรวงการต่างประเทศ (Ministry of Foreign Affairs)
- กระทรวงสาธารณสุขและกิจการสังคม (Ministry of Health and Social Affairs)
- กระทรวงอุตสาหกรรม การจ้างงาน และการสื่อสาร (Ministry of Industry, Employment and Communications)
- กระทรวงยุติธรรม (Ministry of Justice)

---

[19] Norton, op.cit., p. 296.

[20] http://www.sweden.gov.se/sb/d/576 [accessed on 11 June 2006].

- กระทรวงเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (Ministry of Sustainable Development)
- สำนักบริหารราชการ (Office for Administrative Affairs)
- ผู้แทนถาวรประจำสหภาพยุโรป (Permanent Representation of Sweden to the European Union)

การบริหารราชการระดับเขต ในการบริหารราชการนอกเขตเมืองหลวงของประเทศสวีเดนนั้น ประกอบไปด้วยเขต (County) ต่างๆ จำนวน 21 เขตทั่วทั้งประเทศ การบริหารราชการในระดับเขตของประเทศสวีเดนนั้น จะมีสถานะ 2 สถานะไปพร้อมๆ กัน กล่าวคือ ในสถานะแรก การบริหารราชการในระดับเขตของประเทศสวีเดนจะมีสถานะเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งมีผู้ว่าราชการเขต (County Governor) ที่มาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลกลาง และคณะกรรมการบริหารเขต (County Administrative Board) โดยทั้งสองส่วนถือเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ทำหน้าที่ในการบริหารกิจการของเขต รวมถึงทำหน้าที่เป็นกลไกกลางในการประสานงานระหว่างรัฐบาลกลางกับราชการส่วนท้องถิ่น[21] อย่างไรก็ตาม นอกจากเขตของประเทศสวีเดนจะมีสถานะเป็นราชการส่วนภูมิภาคแล้ว ในอีกด้านหนึ่ง เขตยังมีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่บริหารงานภายใต้หลักการกระจายอำนาจอีกด้วย (Decentralization of Power) โดยเขตในฐานะที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น จะบริหารงานโดยสภาเขต (County Council) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยมีวาระในการดำรงตำแหน่งนาน 4 ปี[22]

การบริหารราชการในระดับเทศบาล การบริหารราชการในระดับเทศบาลถือได้ว่าเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในระดับที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยสภาพทางกายภาพแล้ว อาจกล่าวได้ว่าเทศบาลในประเทศสวีเดนอาจมีขนาดที่แตกต่างกันอย่างมาก กล่าวคือ เทศบาลบางแห่งมีพื้นที่กว้างใหญ่ มีพื้นที่มากถึง 19,447 ตารางกิโลเมตร (Kiruna) ในขณะที่เทศบาลบางแห่งมีขนาดเล็ก มีพื้นที่เพียง 9 ตารางกิโลเมตรเท่านั้น (Sundbyberg) เช่นเดียวกันกับในมิติด้านประชากร เทศบาลที่มีประชากรมากที่สุด อันได้แก่ Stockholm จะมีจำนวนประชากรมากถึง 672,452 คน ในขณะที่เทศบาลซึ่งมีประชากรน้อยที่สุด อันได้แก่ Bjurholm จะมีประชากรเพียง 2,959 คนเท่านั้น[23] จากการที่เทศบาลมีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การบริหารงานของเทศบาลจึงอยู่ภายใต้การบริหารงานของสภาเทศบาล

---

[21] http://www.sweden.gov.se/sb/d/2858/a/16193 [accessed 11 June 2006].

[22] นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, สถานภาพและทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต (กรุงเทพฯ : รายงานการวิจัยเสนอต่อสถาบันดำรงราชานุภาพ, 2544), หน้า 40.

[23] เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

(Municipal Council) ซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนภายในเขตเทศบาล โดยสภาเทศบาลจะมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

3.2.2 สถานะและการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

จากการกล่าวถึงโครงสร้างทั่วไปในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศสวีเดน ได้แสดงให้เห็นว่าเขต (County) ของประเทศสวีเดนมี 2 สถานภาพในเวลาเดียวกัน ในด้านหนึ่งเขตถือเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งยึดหลักการกระจายอำนาจ ในขณะที่ในอีกด้านหนึ่ง เขตของประเทศสวีเดนก็มีสถานะเป็นหน่วยการปกครองของรัฐ หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นราชการส่วนภูมิภาค โดยมีการส่งตัวแทนของรัฐมาทำหน้าที่ในการบริหาร นั่นก็คือ ผู้ว่าราชการเขต (County Governor) นั่นเอง

หากพิจารณาถึงภารกิจของเขตในฐานะที่เป็นตัวแทนแห่งรัฐ (โปรดดูหัวข้อต่อไปประกอบ) จะทำให้เห็นได้ว่าเขตในฐานะของราชการส่วนภูมิภาค ยังมีภารกิจหน้าที่ที่สำคัญอยู่หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภารกิจที่มีลักษณะเป็นการควบคุมมาตรฐานในเรื่องต่างๆ และงานด้านความปลอดภัย และสวัสดิภาพของประชาชน ดังนั้น บุคคลที่ทำหน้าที่เป็นผู้ว่าราชการเขตของประเทศสวีเดน จึงเป็นบุคคลที่มีความสำคัญสูง ในการแต่งตั้งบุคคลขึ้นดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการเขต รัฐบาลจึงมักแต่งตั้งบุคคลซึ่งอาจเคยดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี ข้าราชการระดับสูง หรือพลเมืองในท้องถิ่นที่มีชื่อเสียง โดยบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าราชการเขตนั้น จะมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี[24]

อย่างไรก็ตาม ในการบริหารงานของเขตนั้น ยังจะมีคณะกรรมการบริหารเขต (The County Administrative Board) ซึ่งมีสมาชิกจำนวน 14 คน ร่วมทำหน้าที่เป็นผู้บริหารเขต โดยผู้ว่าราชการเขตจะดำรงตำแหน่งเป็นประธานกรรมการบริหาร สมาชิกของคณะกรรมการบริหารเขตจะเป็นตัวแทนจากพรรคการเมืองที่ผ่านการเลือกตั้งมาจากสภาท้องถิ่น และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี จากสภาพภารกิจที่กว้างขวาง จึงทำให้บุคคลที่เป็นสมาชิกสภาเขตควรเป็นผู้มีความรู้ในหลากหลายด้าน เช่น นักกฎหมาย นักวิทยาศาสตร์ สถาปนิก วิศวกร ฯลฯ แต่ทว่าบุคคลที่มีความรู้หลากหลายที่จะทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาเขต กลับหาได้ไม่ง่ายนัก[25]

3.2.3 อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการและคณะกรรมการบริหารเขต

โดยพื้นฐานแล้วผู้ว่าราชการและคณะกรรมการบริหารเขตถือเป็นโครงสร้างทางการบริหารที่สำคัญ แม้ว่าประเทศสวีเดนจะเป็นประเทศที่มีลักษณะการบริหารราชการที่เน้น

---

[24] Norton, op.cit., p. 297.

[25] Ibid., p. 297.

การกระจายอำนาจก็ตาม โดยผู้ว่าราชการและคณะกรรมการบริหารจะมีหน้าที่เป็นเสมือนผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลให้นโยบายและการตัดสินใจต่างๆ ของรัฐบาลได้รับการนำไปปฏิบัติโดยถูกต้องและเสมอภาคกัน เพราะฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าโดยภาพรวมผู้ว่าราชการเขต และคณะกรรมการบริหารเขตจะมีหน้าที่ดังนี้[26]

- ดูแลให้เป้าหมายแห่งชาติให้สัมฤทธิผล
- ประสานผลประโยชน์ต่างๆ ภายในเขต
- ส่งเสริมการพัฒนา
- กำหนดเป้าหมายการพัฒนาของเขต
- ดูแลให้การบริหารการปกครองเป็นไปภายใต้หลักนิติธรรม

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงบทบาทของผู้ว่าราชการและคณะกรรมการบริหารเขตในลักษณะที่เป็นรูปธรรมแล้ว ก็จะเห็นได้ว่าโครงสร้างดังกล่าวมีบทบาทอย่างมากในการจัดบริการสาธารณะ โดยลักษณะของบทบาทหน้าที่ของผู้ว่าราชการเขต และกรรมการบริหารเขตในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐอาจสรุปได้ดังต่อไปนี้ คือ[27]

1. **ด้านความปลอดภัยในการจราจร** คณะกรรมการบริหารเขตมีอำนาจในการออกและริบใบอนุญาตในการขับรถยนต์ รวมถึงการออกใบอนุญาตให้กับครูผู้ฝึกสอนการขับรถยนต์ นอกจากนั้น ยังมีอำนาจในการควบคุมและการอนุญาตให้มีการติดตั้งป้ายสัญญาณจราจรต่างๆ รวมถึงกำหนดเขตจำกัดความเร็ว และอัตราความเร็วที่อนุญาต ในเชิงพาณิชย์ คณะกรรมการบริหารเขตยังมีอำนาจในการออกใบอนุญาตการเดินรถประจำทาง และรถรับจ้างสาธารณะอีกด้วย

2. **ด้านเกษตรกรรม** กรรมการบริหารเขตมีบทบาทหน้าที่ในการส่งเสริมการทำการเกษตรให้เป็นไปโดยเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงการอนุรักษ์พื้นที่สำหรับการเลี้ยงสัตว์ และความหลากหลายทางชีวภาพ

3. **ด้านสวัสดิการของสัตว์** จากการที่ประเทศสวีเดน มีกฎหมายเกี่ยวกับด้านการดูแลและเลี้ยงสัตว์ที่เข้มงวด ดังนั้นกรรมการบริหารเขตจึงมีหน้าที่สำคัญในการสอดส่องดูแลให้ผู้ที่เลี้ยงและกักกันสัตว์ต้องให้ความสำคัญกับสภาพความเป็นอยู่ของสัตว์นั้นๆ โดยสภาพความเป็นอยู่ของสัตว์ต้องเป็นไปตามธรรมชาติให้มากที่สุด คณะกรรมการบริหารเขตจึงมีหน้าที่ในการให้คำแนะนำแก่เกษตรกรและผู้ที่ทำหน้าที่ในการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ต่างๆ

---

[26] http://www.lst.se/english/role.htm [accessed on 11 June 2006].

[27] "The County Administrative Board: Its Work and Its Role" available at http://www.lst.se/lst_e.pdf [accessed on 11 June 2006].

4. **การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ** คณะกรรมการบริหารเขตมีบทบาทอย่างสำคัญในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการดำเนินการใดๆ ก็ตาม หากมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จะต้องได้รับการอนุญาตจากคณะกรรมการบริหารเขต โดยในการอนุญาตอาจรวมไปถึงการกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติบางประการด้วย นอกจากนั้น คณะกรรมการยังมีหน้าที่ในการจัดทำและประสานแผนด้านสิ่งแวดล้อม การกำหนดเขตอนุรักษ์แหล่งน้ำ ในด้านความหลากหลายทางชีวภาพ คณะกรรมการยังมีหน้าที่ในการควบคุมมิให้การพัฒนาส่งผลต่อความหลากหลายทางชีวภาพด้วย

5. **ด้านความปลอดภัยและการบริหารจัดการวิกฤต** แม้ว่าปัญหาที่เกี่ยวข้องกับภัยธรรมชาติ รวมถึงสาธารณภัยต่างๆ จะเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงอยู่แล้วก็ตาม แต่ทว่าคณะกรรมการบริหารเขต ก็ยังคงมีบทบาทร่วมในการฝึกอบรมบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการบรรเทาสาธารณภัย รวมถึงอาจมีบทบาทในการตรวจสอบระบบการป้องกันและเตือนภัยของเทศบาล นอกจากนั้น คณะกรรมการบริหารเขตยังมีบทบาทในการตรวจสอบความปลอดภัยของโรงงานต่างๆ อีกด้วย

6. **ด้านการเคหะ** คณะกรรมการบริหารเขตมีบทบาทด้านการเคหะเช่นกัน แม้ว่าคณะกรรมการบริหารเขตจะมิได้มีบทบาทโดยตรงในการก่อสร้างแหล่งพักอาศัย แต่คณะกรรมการบริหารเขต ก็มีหน้าที่ในการประชาสัมพันธ์แหล่งเงินทุนต่างๆ เพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาเคหสถาน เช่น ในกรณีที่ประชาชนเป็นเจ้าของบ้านเก่าที่มีคุณค่าทางวัฒนธรรมหรือสถาปัตยกรรม ประชาชนก็สามารถที่จะติดต่อขอแหล่งเงินทุนสนับสนุนสำหรับการปรับปรุงเคหสถานของตนได้ รวมถึงหากประชาชนต้องการแหล่งเงินทุนเพื่อปรับปรุงบ้านพักอาศัยให้ประหยัดการใช้พลังงานลง ก็สามารถติดต่อหาแหล่งทุนจากคณะกรรมการบริหารเขตได้เช่นกัน

7. **ด้านการตกปลาและล่าสัตว์** การตกปลาและล่าสัตว์ เป็นอาชีพที่เก่าแก่ของชายชาวสวีเดน ในปัจจุบันกิจกรรมทั้งสองประเภทได้กลายเป็นกิจกรรมยามว่างที่ได้รับความนิยม แม้ว่าการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์และปลา จะเป็นหน้าที่โดยตรงขององค์การป้องกันสิ่งแวดล้อม แต่คณะกรรมการเขตก็มีบทบาทสำคัญในการออกใบอนุญาตและกำหนดเขตการล่าสัตว์ รวมถึงเขตการอนุรักษ์พันธุ์ปลา

8. **การส่งเสริมและการพัฒนาเศรษฐกิจ และการจ้างงาน** ภารกิจสำคัญประการหนึ่งของกรรมการบริหารเขต ก็คือ การส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวของเศรษฐกิจ การค้า และการจ้างงาน โดยคณะกรรมการบริหารจะมีหน้าที่ในการส่งเสริมภาคเอกชนในการพัฒนาผลผลิต การจัดหาตลาด และการสนับสนุนข้อมูลการค้าการลงทุนต่างๆ ที่จำเป็น รวมถึงการจัดสรรเงินทุนที่ได้รับการจัดสรร

มาจากสหภาพยุโรป หากโครงการของภาคเอกชนมีความสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่สหภาพยุโรปได้กำหนดไว้

9. **การพัฒนาโครงข่ายการคมนาคมและการสื่อสาร** นอกจากกรรมการบริหารเขตจะมีบทบาทในการดูแลด้านความปลอดภัยในการจราจรแล้ว กรรมการบริหารเขตยังมีบทบาทที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการจัดทำแผนโครงข่ายด้านการคมนาคม รวมถึงระบบการขนส่งมวลชนสาธารณะ นอกจากนั้น ในด้านของเครือข่ายการสื่อสาร กรรมการบริหารเขตยังมีบทบาทในการเป็นผู้ให้เงินอุดหนุนแก่เทศบาล หากเทศบาลต้องการพัฒนาระบบการสื่อสาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบสื่อสารใยแก้วความเร็วสูง อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2003 เป็นต้นมา ภารกิจในด้านนี้ของกรรมการบริหารเขตได้ลดจำนวนลง สืบเนื่องมาจากการที่เทศบาลได้ริเริ่มจัดตั้งสหการเพื่อทำหน้าที่นี้เป็นการเฉพาะ

10. **การอนุรักษ์โบราณสถาน** คณะกรรมการบริหารเขตมีบทบาทในด้านการอนุรักษ์โบราณสถานเช่นกัน โดยหน้าที่สำคัญของคณะกรรมการ ก็คือ การขึ้นทะเบียนโบราณสถาน ตลอดจนให้คำปรึกษาแนะนำแนวทางในการอนุรักษ์ และการให้เงินอุดหนุนสำหรับการอนุรักษ์

11. **การดูแลเด็ก คนชรา และผู้ด้อยโอกาส** แม้ว่าภารกิจในด้านการให้บริการทางด้านสวัสดิการแก่เด็ก คนชรา และผู้ด้อยโอกาสให้มีความเป็นอยู่ที่ดี จะมิใช่บทบาทโดยตรงของเขตก็ตาม แต่ทว่า กรรมการบริหารเขตก็มีบทบาทในการกำกับดูแลให้งานบริการของเทศบาลมีความเหมาะสมและสอดคล้องต่อกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เป็นหลักประกันสิทธิของบุคคลเหล่านั้น ดังนั้น บทบาทของกรรมการบริหารเขต จึงเป็นไปในลักษณะของการตรวจและควบคุมบ้านพักคนชรา สถานบำบัดผู้ติดยาเสพติด รวมถึงการออกใบอนุญาตให้แก่เอกชนในการเปิดดำเนินกิจการสถานพักคนชรา เป็นต้น

12. **ความเท่าเทียมกันทางเพศ** ในประเทศสวีเดน แนวคิดเรื่องความเท่าเทียมกันทางเพศถือเป็นประเด็นที่สำคัญอย่างยิ่ง ดังนั้น กรรมการบริหารเขตจึงได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้มีหน้าที่ในการส่งเสริมและกำกับให้เกิดการปฏิบัติต่อเพศอย่างเท่าเทียมกัน โดยบทบาทของกรรมการบริหารเขตจะเป็นไปในลักษณะควบคุมให้การกำหนดนโยบาย การปฏิบัติตามนโยบายของทุกภาคส่วนภายในเขต ไม่ละเลยความเท่าเทียมกันทางเพศ เช่น การจ้างงาน ระบบขนส่งมวลชน การศึกษา ฯลฯ จะต้องเปิดโอกาสให้ทั้งเพศชายและหญิงมีความเท่าเทียมกันให้มากที่สุด

13. **การจัดการที่สูงและการเลี้ยงกวางเรนเดียร์** เนื่องจากพื้นที่จำนวนมากของหลายเขตเป็นเขตพื้นที่สูง ซึ่งต้องการการบริหารจัดการเป็นพิเศษ ภาระหน้าที่เหล่านี้ จึงเป็นสิ่งที่กรรมการบริหารเขตที่มีพื้นที่สูงต้องรับผิดชอบ การจัดการพื้นที่สูงรวมถึงการจัดสรรเงินเพื่อการพัฒนาสภาพพื้นที่ให้เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ การสร้างสะพาน และโรงเรือนสำหรับ

พักผ่อน ในกรณีที่พื้นที่เหล่านั้นมีผู้ใช้เพื่อการจับปลาและล่าสัตว์ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเลี้ยงกวางเรนเดียร์ กรรมการบริหารเขตต้องร่วมกับผู้เลี้ยงเพื่อให้มีการควบคุมการเลี้ยงในเชิงพาณิชย์ รวมถึงการขึ้นทะเบียนผู้เพาะเลี้ยงด้วย

14. **การควบคุมการเลือกตั้ง** ในด้านการเลือกตั้ง กรรมการบริหารเขตมีบทบาทในการควบคุมและกำกับการจัดการเลือกตั้งในทุกระดับ โดยกรรมการบริหารเขตมีหน้าที่ในการควบคุมให้การเลือกตั้งดำเนินไปด้วยความถูกต้องและราบรื่น ควบคุมการกำหนดเขตเลือกตั้งให้เหมาะสม ควบคุมการนับคะแนนให้มีความถูกต้อง รวมถึงการควบคุมให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเลือกตั้งมีความรู้ที่เหมาะสมกับภาระงานของตน

นอกเหนือจากภารกิจหน้าที่ของผู้ว่าราชการเขตและกรรมการบริหารเขตดังที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ กรรมการบริหารเขตในฐานะที่เป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังมีภารกิจอื่นๆ อีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งภารกิจอื่นๆ เหล่านั้น จะเกี่ยวข้องกับงานด้านการอนุมัติ อนุญาตต่างๆ เช่น การจดทะเบียนสมาคม การออกใบอนุญาตโรงรับจำนำ การออกใบอนุญาตการออกสลาก เป็นต้น[28] ซึ่งภารกิจต่างๆ เหล่านี้ หากเปรียบเทียบกับกรณีประเทศไทยแล้ว จะเห็นได้ว่าภารกิจเหล่านี้ มีความใกล้เคียงกับสิ่งที่ผู้ว่าราชการจังหวัดของไทยต้องรับผิดชอบอยู่มากเช่นกัน

เพราะฉะนั้น โดยภาพรวมแล้ว จึงอาจกล่าวได้ว่าภารกิจหน้าที่ของผู้ว่าราชการเขตและคณะกรรมการบริหารเขตของประเทศสวีเดน เป็นลักษณะของงานในด้านของการส่งเสริม การกำกับมาตรฐาน การประสานงาน มากกว่าที่จะมีลักษณะเป็นงานด้านการจัดทำและให้บริการโดยตรง อย่างไรก็ตาม ภารกิจจำนวนหนึ่งของผู้ว่าราชการและกรรมการบริหารเขตอาจมีลักษณะเป็นการให้บริการโดยตรงก็ตาม แต่ทว่างานเหล่านั้นจะมีลักษณะเป็นการอนุมัติ และการออกใบอนุญาตเสียเป็นส่วนมาก ซึ่งการอนุมัติอนุญาตเหล่านั้น ก็มักจะเป็นการอนุมัติ อนุญาตที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อย และสวัสดิภาพของประชาชนเป็นสำคัญ

จากที่กล่าวมานี้ ทำให้เห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีความสำคัญต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นอย่างมาก ผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งสองประเทศมีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวาง เป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญของประเทศ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นทำหน้าที่เป็นผู้แทนจากส่วนกลางในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และกำกับดูแลกิจการของท้องถิ่น ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัดจึงต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถ และได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วน เพื่อให้การบริหารราชการจังหวัดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

[28] Ibid., p.29.

3.2.4 แนวคิดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในประเทศสวีเดน[29]

Louise Moquist (2002) ได้เขียนบทความเรื่องคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติความเป็นผู้นำ : การศึกษาของผู้บริหารระดับสูงในภาครัฐของสวีเดน (The Competency Dimension of Leadership : A study of Top Managers in Swedish Public Administration) โดยกล่าวว่า ประเทศสวีเดน เป็นเช่นเดียวกันกับหลายประเทศในทวีปยุโรป ที่ได้ทบทวนทักษะและคุณสมบัติเชิงสมรรถนะที่ต้องการในภาครัฐ และตัดสินใจว่าจะดึงดูด เก็บรักษา และพัฒนาบุคลากรในภาครัฐได้อย่างไร

จากการศึกษาบทความดังกล่าว คณะผู้วิจัยได้ทำการสรุปความเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ ส่วนแรก คุณสมบัติเชิงสมรรถนะในภาพรวมของภาครัฐ และส่วนที่สอง คุณสมบัติเชิงสมรรถนะที่จำเป็นสำหรับผู้บริหารระดับสูง ซึ่งหมายรวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัดของประเทศฝรั่งเศสด้วย

ส่วนแรก คุณสมบัติเชิงสมรรถนะในภาพรวมของภาครัฐ สามารถสรุปความได้ดังต่อไปนี้

1. หน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาลจะได้ส่งรายงานต่างๆ เกี่ยวกับทักษะและคุณสมบัติเชิงสมรรถนะมายังรัฐบาลกลาง และการมีการจัดทำรายงานเฉพาะของสภาแห่งชาติว่าด้วยคุณภาพและการพัฒนา (National Council of Quality and Development) โดยได้เปิดเผยว่ารายงานจำนวน 233 ฉบับ ที่ได้ส่งมายังรัฐบาลกลาง ได้ระบุว่า มีหน่วยงานต่างๆ ประมาณ 60 เปอร์เซ็นต์ที่ได้ระบุปัญหาในการวิเคราะห์คุณสมบัติเชิงสมรรถนะว่าเป็นเรื่องการพัฒนากรอบความคิด (Competency Framework)

2. ปัญหาการนำแนวคิดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะไปใช้ในการสรรหาบุคลากร หน่วยงานประมาณ 60-70 เปอร์เซ็นต์ เผชิญปัญหาในการสรรหาบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีสารสนเทศและบุคลากรทางเทคนิคเฉพาะต่างๆ เช่น นักวิทยาศาสตร์ นักกฎหมาย นักเศรษฐศาสตร์ และอาจารย์ที่เชี่ยวชาญเฉพาะทาง

3. การพัฒนาทักษะและคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของหน่วยงานต่างๆ ไม่เพียงแต่มีหลักสูตรการอบรมอย่างเป็นทางการ แต่มีการถ่ายทอดความรู้และการปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดีให้กับบุคลากรด้วย

4. รายงานของเดนิลสัน (The Danielson Report : 2001) ได้สรุปถึงทักษะต่างๆ อย่างเป็นระบบและวิเคราะห์ถึงคุณสมบัติเชิงสมรรถนะต่างๆ ในหน่วยงาน เพื่อปรับปรุงและสร้างแนวทางในการพัฒนาบุคลากร (Development Path) ต่อไป ทั้งนี้ ต้องการความร่วมแรงร่วมใจกัน

[29] S.Horton et.al (Eds). op.cit.

ของหน่วยงานต่างๆ มีการบูรณาการความรู้อย่างองค์รวม และมีการจัดการความรู้ (Knowledge Management)

5. คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency) ในทัศนะของนักวิชาการชาวสวีเดน หมายถึง ความสามารถต่างๆ ของแต่ละบุคคล ความสามารถเหล่านี้จะมีรูปแบบที่หลากหลาย แตกต่างกันออกไป คุณสมบัติเชิงสมรรถนะในความหมายทางแคบคือ ความสามารถต่างๆ ทางด้านการรับรู้ (Cognitive abilities) เช่น ความรู้ และทักษะต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสติปัญญา ในความหมายทางกว้างครอบคลุมการประยุกต์ใช้ความสามารถในรูปแบบอื่นๆ ด้วย Ellstrom (1992) ได้กล่าวถึงคุณสมบัติเชิงสมรรถนะใน 5 รูปแบบที่แตกต่างกัน กล่าวคือ

- คุณสมบัติเชิงสมรรถนะเกี่ยวกับการเคลื่อนไหว (Psychomotor Factors) เช่น รูปแบบต่างๆ ของการสัมผัส และความสามารถในการใช้มือ

- คุณสมบัติเชิงสมรรถนะเกี่ยวกับการรับรู้ (Cognitive Factors) เช่น รูปแบบต่างๆ ของความรู้ และทักษะต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสติปัญญา

- คุณสมบัติเชิงสมรรถนะเกี่ยวกับอารมณ์ (Affective Factors) เช่น ความสามารถในการควบคุมอารมณ์ และความเต็มใจในการทำงาน

- คุณสมบัติเชิงสมรรถนะส่วนบุคคล (Personality Factors) เช่น ความสามารถที่เกี่ยวข้องกับลักษณะเฉพาะหรืออุปนิสัยส่วนบุคคล

- คุณสมบัติเชิงสมรรถนะทางสังคม (Social Factors) เช่น ทักษะต่างๆ ทางสังคมที่หลากหลาย

ส่วนที่สอง คุณสมบัติเชิงสมรรถนะที่จำเป็นสำหรับผู้บริหารระดับสูง

จากการศึกษาเกี่ยวกับคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในภาครัฐของประเทศสวีเดน คณะผู้วิจัยได้ทำการถอดความคุณสมบัติเชิงสมรรถนะที่จำเป็นสำหรับผู้บริหารระดับสูง ซึ่งหมายความรวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัดของประเทศสวีเดน ตามกรอบแนวคิดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของคณะผู้วิจัย ดังต่อไปนี้

ความรู้ (Knowledge)

1. การบริหาร (Administration)
2. การจัดการ (Management)
3. กลยุทธ์ (Strategy)
4. บริการสาธารณะ (Public service)
5. ประชาธิปไตย (Democracy)
6. นิติธรรม (Rule of Law)

7. สหภาพยุโรป (EU)

ทักษะ (Skill)

1. ความเป็นผู้นำ (Leadership)
2. การติดต่อสื่อสาร (Communication)
3. การประสานงาน (Coordination)
4. การแก้ไขปัญหา (Solving problem)
5. การติดตามงาน (Monitoring result)
6. การมอบอำนาจ (Delegation)
7. การใช้ภาษา (Language skill)
8. การทำงานเป็นทีม (Teamwork)
8. การจูงใจ (Motivation)
9. การคิดเชิงระบบ (Systematic Thinking)
10. การคิดเชิงเหตุผล (Rational Thinking)
11. การคิดเชิงวิเคราะห์ (Analytical Thinking)

คุณลักษณะส่วนบุคคล (Attribute)

1. ความซื่อสัตย์ (Loyalties)
2. ความรับผิดชอบ (Responsibility)

คุณสมบัติเชิงสมรรถนะทั้งความรู้ ทักษะ และคุณสมบัติเชิงสมรรถนะดังกล่าว เป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะโดยทั่วไปที่จำเป็นสำหรับนักบริหารระดับสูง ซึ่งย่อมจะหมายความรวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย

จากการศึกษาแนวคิดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของประเทศสวีเดน จะเห็นได้ว่า ประเทศสวีเดนให้ความสำคัญกับคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในการเป็นผู้นำ (Leadership Competency) ว่าเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะที่จำเป็นสำหรับนักบริหารระดับสูง ซึ่งรวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย คุณสมบัติเชิงสมรรถนะในการเป็นผู้นำ เป็นชุดของคุณสมบัติที่ประกอบด้วยความรู้ ทักษะ และคุณลักษณะส่วนบุคคลหลายประการที่จำเป็นในการเป็นผู้นำ

สิ่งที่น่าสนใจในการบริหารภาครัฐของประเทศสวีเดน คือ การยึดค่านิยมพื้นฐาน 3 ประการ คือ ประชาธิปไตย นิติธรรม และประสิทธิภาพ โดยผู้บริหารระดับสูงและข้าราชการในทุกระดับจะต้องยึดถือค่านิยมดังกล่าวเป็นหลักในการบริหารงาน ซึ่งใกล้เคียงกันกับผู้บริหารในประเทศอื่นๆ ที่จะต้องยึดหลักการดังกล่าวในการบริหารงานเช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ ผู้บริหารระดับสูงของสวีเดนยังต้องแสดงบทบาทที่สำคัญ 4 ประการ กล่าวคือ การเป็นผู้หาลู่ทาง (Pathfinder) การเป็นผู้สนับสนุน (Supporter) การเป็นผู้ประสานงาน (Coordinators) และการเป็นผู้กระตุ้นเร้า (Inspirer) การแสดงบทบาททั้ง 4 ประการดังกล่าว จะเอื้ออำนวยให้การทำงานเป็นไปอย่างสำเร็จ บรรลุตามวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายในการทำงานที่กำหนดไว้ได้เป็นอย่างดี ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นด้วยกับแนวคิดดังกล่าว โดยผู้บริหารระดับสูง ซึ่งหมายความรวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเป็นผู้ที่มองการณ์ไกล สามารถคาดการณ์ถึงแนวโน้มและปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นได้ และหาลู่ทางหรือแนวทางในการเตรียมพร้อมเผชิญกับสิ่งที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต นอกจากการคาดการณ์ไกล มีวิสัยทัศน์ของผู้บริหารแล้ว ผู้บริหารระดับสูงยังต้องแสดงบทบาทเป็นผู้สนับสนุนการทำงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นไปตามวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายที่ต้องการ รวมถึงมีทักษะในการประสานงานเป็นอย่างดี และกระตุ้นเร้าบุคลากรให้ตั้งใจในการปฏิบัติงานอีกด้วย

สิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ระบบคิดของผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารจะต้องมีคุณลักษณะส่วนบุคคลที่สำคัญคือ การคิดอย่างเป็นระบบ (Systematic Thinking) การคิดเชิงเหตุผล (Rational Thinking) และการคิดเชิงวิเคราะห์ (Analytical Thinking) ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นด้วยกับแนวคิดดังกล่าว ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้ที่มีความคิดอย่างเป็นระบบ คิดอย่างมีเหตุมีผล และสามารถคิดวิเคราะห์ในเรื่องราวต่างๆ ได้เป็นอย่างดี ระบบคิดที่ดีก็ถือเป็นคุณลักษณะส่วนบุคคลที่จำเป็นอีกอย่างหนึ่งของผู้บริหารระดับสูง รวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัดด้วยเช่นกัน

3.2.5 การประยุกต์ใช้แนวคิดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะกับประเทศไทย

จากแนวคิดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะและคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของประเทศสวีเดน สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยได้ ดังต่อไปนี้

1. คุณสมบัติเชิงสมรรถนะมิติความรู้ของผู้บริหารระดับสูงของประเทศสวีเดน ซึ่งหมายความรวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัดด้วยนั้น มีความรู้เกี่ยวกับการบริหาร (Administration) การจัดการ (Management) กลยุทธ์ (Strategy) และบริการสาธารณะ (Public service) ประชาธิปไตย (Democracy)นิติธรรม (Rule of Law) และสหภาพยุโรป (EU) ทางคณะผู้วิจัยได้นำคุณสมบัติเชิงสมรรถนะมิติความรู้เหล่านี้ มาเป็นกรอบแนวคิดในการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะมิติความรู้ของผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย แต่ได้แจกแจงคุณสมบัติเชิงสมรรถนะให้มีความละเอียดและเฉพาะเจาะจงมากยิ่งขึ้น คุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้บริหารระดับสูงของสวีเดนจึงเทียบเคียงกันได้กับคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย ซึ่งต้องมีความรู้ในการบริหาร การจัดการ การบริหารเชิงกลยุทธ์ การจัดบริการสาธารณะ การเมืองการปกครอง และกฎหมาย เป็นต้น ในส่วนของความรู้เกี่ยวกับสหภาพยุโรปนั้น ได้นำมาเทียบเคียงเป็นคุณสมบัติ

เชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย ในเรื่องความรู้เกี่ยวกับการบริหารกิจการชายแดนและความรู้เกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดของไทยที่รับผิดชอบจังหวัดที่มีชายแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้านสมควรมีความรู้ดังกล่าวด้วย

2. คุณสมบัติเชิงสมรรถนะมิติทักษะของผู้บริหารระดับสูงของประเทศสวีเดน ซึ่งหมายความรวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย มีทักษะเกี่ยวกับความเป็นผู้นำ (Leadership) การติดต่อสื่อสาร (Communication) การประสานงาน (Coordination) การแก้ไขปัญหา (Solving Problem) การติดตามงาน (Monitoring Result) การมอบอำนาจ (Delegation) การใช้ภาษา (Language Skill) การทำงานเป็นทีม (Teamwork) การจูงใจ (Motivation) การคิดเชิงระบบ (Systematic Thinking) การคิดเชิงเหตุผล (Rational Thinking) และการคิดเชิงวิเคราะห์ (Analytical Thinking ทางคณะผู้วิจัยได้นำคุณสมบัติเชิงสมรรถนะมิติทักษะเหล่านี้ มาเป็นกรอบแนวคิดในการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะมิติทักษะของผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย แต่ได้แจกแจงคุณสมบัติเชิงสมรรถนะให้มีความละเอียดและเฉพาะเจาะจงมากยิ่งขึ้น คุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้บริหารระดับสูงของสวีเดนจึงเทียบเคียงกันได้กับคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย ซึ่งต้องมีทักษะในการสื่อสาร การเจรจาต่อรองและการประสานความร่วมมือ ทักษะในการตัดสินใจและแก้ไขปัญหา ทักษะในการมอบหมายงานและการมอบอำนาจ ทักษะในการใช้ภาษา ทักษะในการเป็นผู้นำ และการบริหารทีมงาน และทักษะการคิดเชิงกลยุทธ์เป็นต้น

3. คุณสมบัติเชิงสมรรถนะมิติคุณลักษณะส่วนบุคคลของผู้บริหารระดับสูงของประเทศสวีเดน ซึ่งหมายความรวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย มีคุณสมบัติเกี่ยวกับความซื่อสัตย์ (Loyalties) ความรับผิดชอบ (Responsibility) ทางคณะผู้วิจัยได้นำคุณสมบัติเชิงสมรรถนะมิติคุณลักษณะส่วนบุคคลเหล่านี้ มาเป็นกรอบแนวคิดในการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะมิติคุณลักษณะส่วนบุคคลของผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย แต่ได้แจกแจงคุณสมบัติเชิงสมรรถนะให้มีความละเอียดและเฉพาะเจาะจงมากยิ่งขึ้น คุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้บริหารระดับสูงของสวีเดนจึงเทียบเคียงกันได้กับคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย ซึ่งต้องมีคุณสมบัติเกี่ยวกับคุณธรรม จริยธรรม ความรับผิดชอบในงาน และความน่าเชื่อถือ เป็นต้น

บทที่ 4

โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ และบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดของไทยในปัจจุบัน

ในบทที่แล้ว ได้กล่าวถึงผู้ว่าราชการจังหวัดในต่างประเทศ คือประเทศฝรั่งเศส และสวีเดนไปแล้ว ในบทนี้จึงจะได้กล่าวถึงการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย โดยคณะผู้วิจัยจะอธิบายถึงการบริหารราชการจังหวัดก่อนปี พ.ศ. 2540 ซึ่งก่อนที่จะเปลี่ยนมาเป็นการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการในระยะต่อมา จากนั้นจะได้อธิบายถึงผู้ว่าราชการจังหวัด ในด้านบทบาท การเข้าสู่ตำแหน่ง และการระบบการประเมินผลผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1 การบริหารราชการจังหวัดก่อนปี พ.ศ. 2540

4.1.1 พัฒนาการของการบริหารราชการจังหวัดก่อนปี พ.ศ. 2540

พัฒนาการของการบริหารราชการจังหวัดก่อนปี พ.ศ. 2540 โดยสังเขป[1] เป็นดังต่อไปนี้

ในช่วงก่อนการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 การปกครองพื้นที่ในระบบหัวเมืองใช้วิธีการส่งคนจากราชธานี หรือแต่งตั้งผู้มีอำนาจอิทธิพลในหัวเมืองนั้นเป็นผู้ปกครองหรือเจ้าเมือง มีฐานะเป็น “เมืองพระยามหานคร” สืบทอดตำแหน่งโดยการสืบตระกูลหรือที่เรียกว่า “กินเมือง” ส่วนเมืองประเทศราชขึ้นต่อราชธานี กษัตริย์หรือผู้ปกครองเดิมมีอำนาจในการปกครองอย่างอิสระ โดยต้องส่งราชบรรณาการมาถวายตามกำหนดเพื่อแสดงการสวามิภักดิ์ต่อราชธานี

ต่อมาในปี พ.ศ. 2435 ได้มีการปฏิรูปการบริหารราชการนอกเขตเมืองหลวง โดยกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ได้ทรงยกเลิกระบบการปกครองหัวเมืองเจ้าพระยามหานครและเมืองประเทศราชจนหมดสิ้น โดยเปลี่ยนมาเป็นการส่งข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถ ทำหน้าที่ผู้แทนพระองค์ออกไปบริหารราชการปกครองหัวเมือง สำหรับการปกครอง

[1] ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า. 84-113.

ส่วนภูมิภาคที่จัดตั้งขึ้นใหม่ เป็นการจัดเขตการปกครองแบบ “มณฑลเทศาภิบาล” มีข้าหลวงเทศาภิบาลหรือสมุหเทศาภิบาล ซึ่งเป็นข้าหลวงที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้แทนพระองค์ดำรงตำแหน่งผู้ปกครองมณฑล ข้าหลวงเทศาภิบาลจะบริหารราชการปกครองพื้นที่ภายใต้การบังคับบัญชาของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

การปกครองภูมิภาคในระบบเทศาภิบาล เป็นการจัดรูปแบบการปกครองตามระดับโดยมีการแบ่งส่วนราชการปกครองออกเป็นลำดับชั้นลดหลั่นกันไป กล่าวคือ มณฑล เป็นหน่วยปกครองที่ประกอบด้วยหลายเมืองหรือจังหวัดรวมกัน โดยในแต่ละเมืองหรือจังหวัดประกอบด้วยหลายอำเภอ ในแต่ละอำเภอประกอบด้วยตำบล และหมู่บ้าน ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองระดับย่อยที่สุด

อย่างไรก็ตาม โครงสร้างการบริหารราชการนอกเขตเมืองหลวง ได้มีการปรับปรุงอีกครั้งในสมัยรัชกาลที่ 6 โดยมีการจัดตั้ง “ภาค” ขึ้นในปี พ.ศ. 2458 ให้เป็นหน่วยการปกครองเหนือระดับมณฑล มีตำแหน่ง “อุปราชภาค” เป็นข้าราชการปกครองบังคับบัญชาภาค หน่วยการปกครองระดับภาคมีการจัดตั้งขึ้นเหนือมณฑลเทศาภิบาลที่มีอยู่เดิม

สำหรับเมืองหรือจังหวัด เป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่สำคัญ ตามข้อบังคับลักษณะการปกครองท้องที่ รศ.117 (พ.ศ. 2441) การบริหารราชการเมืองอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของ “ผู้ว่าราชการเมือง” ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ตั้งขึ้นแทนตำแหน่ง “เจ้าเมือง” แต่เดิม ผู้ว่าราชการเมืองจะเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือก และแต่งตั้งจากข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถ โดยผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจบังคับบัญชาให้คุณให้โทษข้าราชการในท้องที่ต่างๆ ภายในเมือง

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง คณะราษฎรได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 ซึ่งกำหนดให้มีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้ระบบมณฑลเทศาภิบาลถูกยกเลิกไปในที่สุด เพื่อให้จังหวัดเป็นการปกครองที่ใหญ่ที่สุดในราชการบริหารส่วนภูมิภาค โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่จัดตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจึงเหลือเพียงจังหวัดและอำเภอ

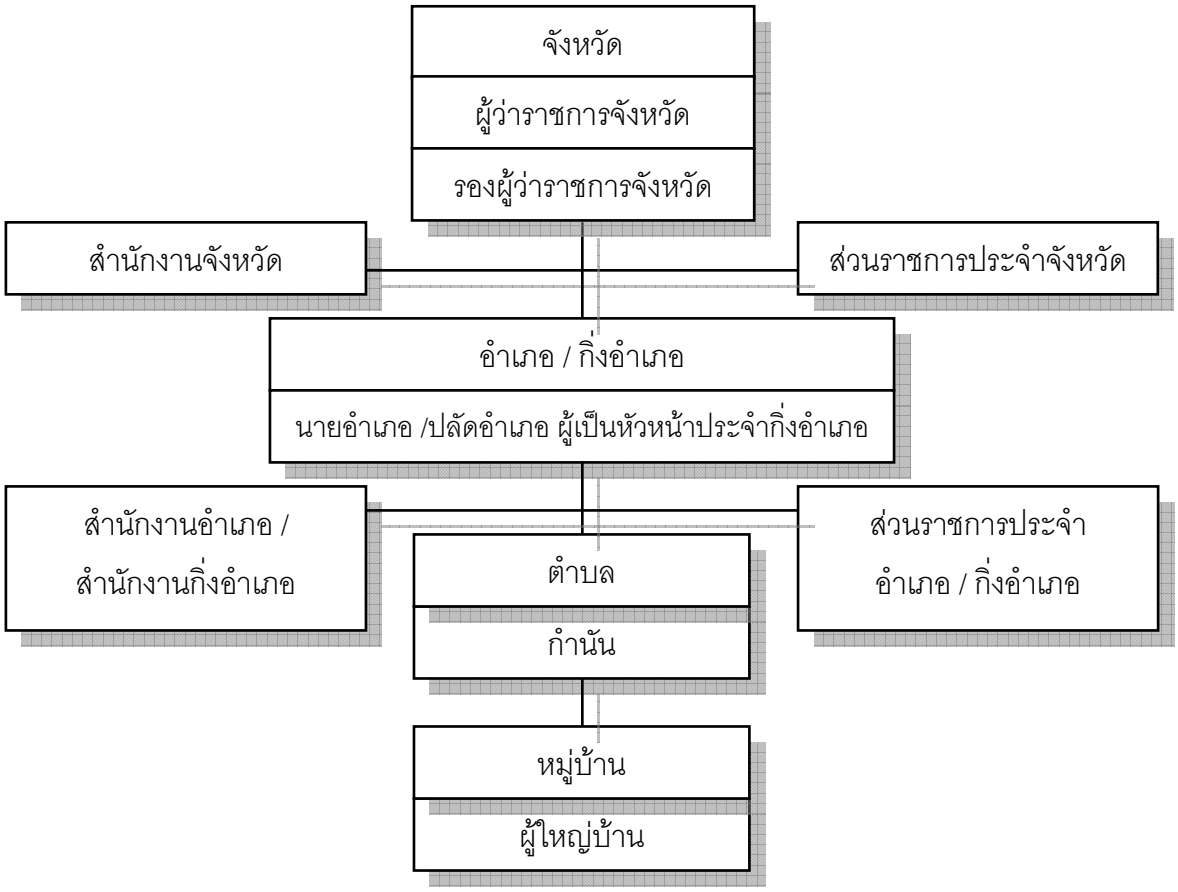
ต่อมา ในปี พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 กำหนดให้การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบด้วย กระทรวง ทบวง กรม การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย จังหวัด และอำเภอ และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาล

ตามประกาศคณะปฏิวัติดังกล่าว ได้กำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งตั้งขึ้นโดยรวมท้องที่หลายๆ อำเภอเข้าด้วยกัน นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดให้จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลด้วย

ในการบริหารราชการจังหวัด ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย มีตำแหน่งเป็นนักปกครองระดับ 10 เป็นผู้รับผิดชอบ โดยมีอำนาจหน้าที่ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดบริหารราชการโดยขึ้นตรงต่อราชการบริหารส่วนกลางและรัฐบาล โดยเฉพาะการรับนโยบายและคำสั่งการบริหารราชการส่วนกลางและรัฐบาลมาปฏิบัติในท้องที่ของตน

ในปี พ.ศ. 2534 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยกำหนดให้มีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคออกเป็น 2 ระดับคือ จังหวัด และอำเภอ โดยมิได้กล่าวถึงกิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน แต่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 68 ว่า การปกครองอำเภอ นอกจากที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ ดังนั้น หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ประกอบกับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แล้ว กล่าวได้ว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย แบ่งออกเป็น 4 ส่วนคือ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ดังแผนภาพต่อไปนี้

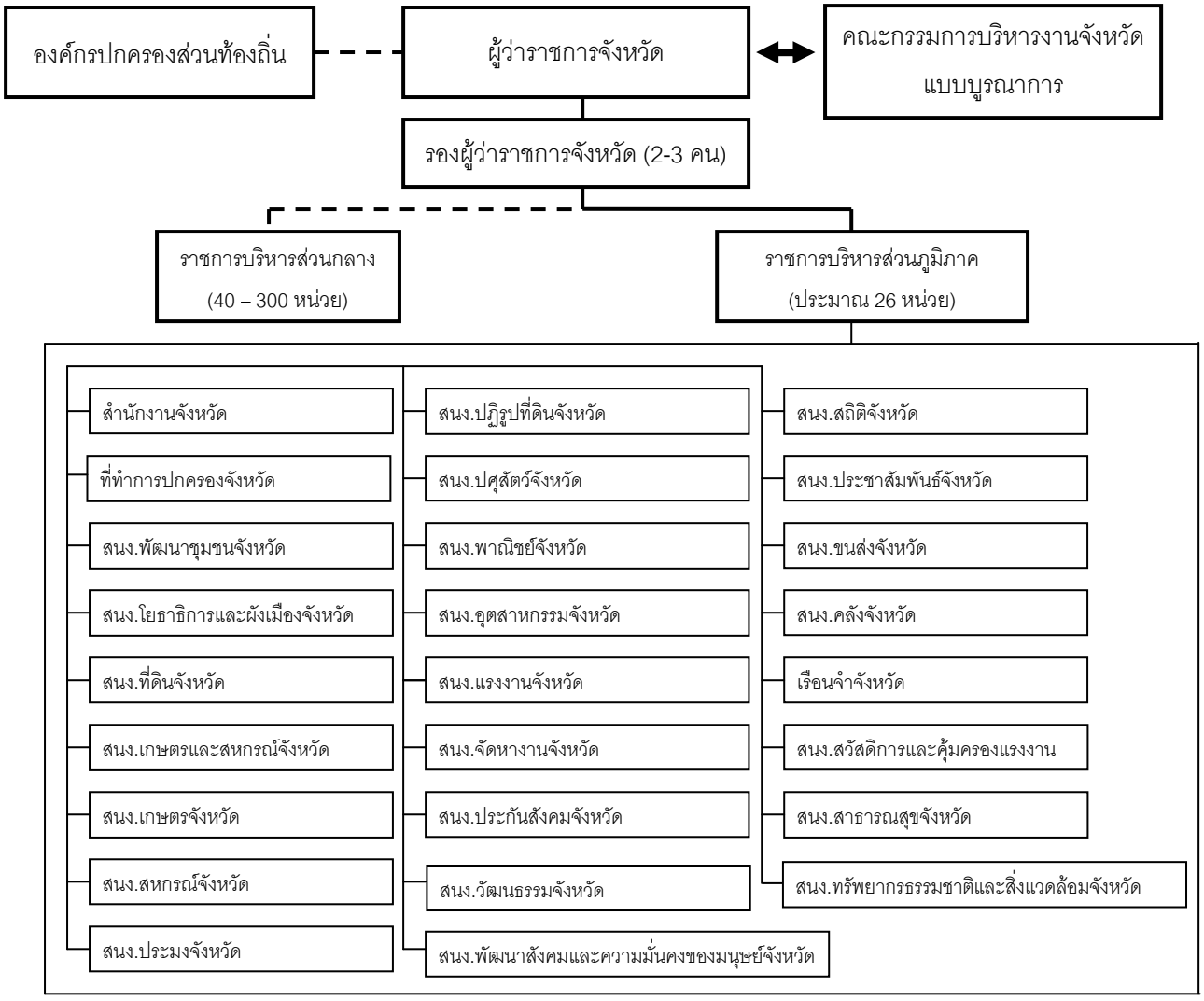
แผนภาพที่ 4.1
แสดงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย



ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้จังหวัดเป็นการรวมท้องที่หลายๆ อำเภอเข้าด้วยกันตั้งขึ้นเป็นจังหวัด โดยจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลในการบริหารราชการในจังหวัด กำหนดให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด รวมทั้งรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ โดยจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือทั้งสองตำแหน่งเป็นผู้ช่วยสั่งการและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคสังกัดกระทรวงมหาดไทย

ทั้งนี้ การจัดแบ่งส่วนราชการระดับจังหวัดนั้น ประกอบไปด้วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนกลางที่ลงมาปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งพอจะสรุปเป็นแผนภาพได้ดังนี้

แผนภาพที่ 4.2
แสดงโครงสร้างการจัดแบ่งส่วนราชการระดับจังหวัด



4.1.2 สภาพปัญหาการบริหารราชการจังหวัด

เมื่อทำความเข้าใจพัฒนาการการบริหารราชการจังหวัดโดยสังเขปแล้ว สมควรทราบถึงสภาพปัญหาการบริหารราชการราชการจังหวัด อันเป็นเหตุให้มีการปรับเปลี่ยนการบริหารราชการจังหวัดมาเป็นการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการทั่วประเทศในปี พ.ศ. 2546 ซึ่งปัญหาดังกล่าวมี 7 ประการ[2] ดังต่อไปนี้

ประการแรก การที่ราชการบริหารส่วนกลางลงไปจัดตั้งสำนักงานและปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัด ซึ่งหน่วยงานต่างๆ เหล่านี้จะรู้จักกันในนามของเขต ศูนย์ สำนักงานภูมิภาค เป็นต้น หน่วยงานต่างๆ เหล่านี้จะมีสถานะเป็นราชการบริหารส่วนกลางที่ขึ้นต่อกรม ไม่ขึ้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

ส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลางนั้น มักจะมีโครงการและการดำเนินการตามโครงการต่างๆ ของตนเอง ซึ่งการดำเนินการตามโครงการเหล่านั้น ไม่จำเป็นต้องแจ้ง หรือประสานงานให้ทางจังหวัด ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้ร่วมรับทราบ ผลที่ตามมาคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีสถานะเป็นหัวหน้าและผู้บังคับบัญชาสูงสุดของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในแต่ละจังหวัดบางครั้งไม่ทราบว่ามีโครงการหรือกิจกรรมของหน่วยงานใดบ้างที่ลงมาดำเนินการในพื้นที่ และไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาได้อย่างเต็มที่ เพราะกิจกรรมเหล่านั้นมิได้อยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด

ประการที่สอง ความซับซ้อนของการดำเนินการให้บริการสาธารณะในระดับจังหวัดและอำเภอ ความซับซ้อนเกิดขึ้นเนื่องมาจากกรอบกฎหมายซึ่งกำหนดภารกิจของส่วนราชการ ทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นไว้อย่างกว้างขวาง อันก่อให้เกิดความซับซ้อนกันในเชิงหน้าที่

นอกจากนี้ เงื่อนไขและข้อจำกัดด้านการงบประมาณ ก็ส่งผลให้การพัฒนาไม่สามารถทำได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ โดยจังหวัดไม่สามารถทราบได้ว่าในแต่ละปีงบประมาณ จังหวัดจะได้รับอนุมัติ หรือจัดสรรงบประมาณในวงเงินเท่าใด จึงไม่สามารถมีการประสานงาน บูรณาการระดับหน่วยงานภายในจังหวัดได้ ทั้งนี้จึงก่อให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในการดำเนินการ

ประการที่สาม ความหลากหลายของกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการจังหวัด เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด จะพบว่ามีอยู่เป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่ง การรวบรวมให้ครบถ้วนมีความยากลำบาก แม้แต่

---

[2] สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, รายงานวิจัย เรื่องสถานภาพและบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในอนาคต (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), หน้า 155-198.

กระทรวง ทบวง กรม ก็มิได้รวบรวมไว้อย่างครบถ้วน อีกทั้งมีการเปลี่ยนแปลงเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา จึงเป็นการยากสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะทราบถึงอำนาจหน้าที่ของตนเองอย่างครบถ้วน

ประการที่สี่ ระบบการบริหารและการจัดทำงบประมาณ เป็นปัญหาที่สำคัญที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานของราชการบริหารส่วนภูมิภาคคือ การที่หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคอันได้แก่ จังหวัด ไม่สามารถเป็นหน่วยงานที่สามารถตั้งและของบประมาณได้ด้วยตนเอง ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่ได้กำหนดให้การจัดทำงบประมาณเป็นหน้าที่ของส่วนราชการ อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ดังนั้น โดยหลักการแล้ว เงินงบประมาณที่จะลงมาสู่จังหวัด ต้องผ่านมาทางช่องทางของกรมต่างๆ ซึ่งมีสถานะเป็นหน่วยราชการ

ระบบงบประมาณดังกล่าวส่งผลทำให้ในทางปฏิบัติ จังหวัดในสถานะที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค แทบจะไม่มีงบประมาณที่เป็นของตนเอง จะมีก็แต่เพียงงบประมาณในการบริหารงานประจำวัน และงบประมาณที่เป็นงบสำรองไว้ในคราวฉุกเฉินเท่านั้น

ประการที่ห้า ระบบการบริหารงานบุคคล แม้ว่าหัวหน้าส่วนราชการในระดับกรมต่างๆ จะได้มอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณา แต่งตั้ง โยกย้าย และพิจารณาความดีความชอบข้าราชการตั้งแต่ระดับ 7 ลงมาได้ก็ตาม แต่ทว่าในความเป็นจริงจะเห็นได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถโยกย้าย และสับเปลี่ยนข้าราชการได้เพียงในเขตจังหวัดเท่านั้น การขอส่งตัวคืน หรือการขอสับเปลี่ยนข้าราชการระหว่างจังหวัด ไม่ได้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ยังคงเป็นอำนาจของเจ้ากรมในส่วนกลาง เช่นเดียวกันกับในกรณีของการพิจารณาเรื่องการเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการ ที่แม้จะมีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณา แต่ทว่าในท้ายที่สุดแล้ว อำนาจในการพิจารณาขั้นสุดท้าย ก็ยังคงอยู่ที่กรมเจ้าสังกัดในส่วนกลางอยู่ดี เพราะในการเลื่อนขั้นเงินเดือนนั้น ต้องอาศัยงบประมาณของกรมต้นสังกัดของข้าราชการเหล่านั้น แม้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้เสนอบุคคลใดบุคคลหนึ่งให้ได้รับการเลื่อนเงินเดือน 2 ขั้นไปก็ตาม ใช่ว่าบุคคลนั้นจะได้รับการเลื่อน 2 ขั้น ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอไป เพราะกรมต้นสังกัดอาจปฏิเสธ โดยให้เหตุผลว่าทางกรมไม่มีงบประมาณเพียงพอ

ประการที่หก ระบบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด เป็นปัญหาหลักประการหนึ่งที่ทำให้การบริหารงานในส่วนของภูมิภาคไม่มีความเป็นเอกภาพ และไม่สามารถประสานให้หน่วยงานต่างๆ ดำเนินการไปในทิศทางเดียวกันได้นั้น ก็คือปัญหาที่ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับจังหวัด ยังขาดแผนในระดับที่เป็นแผนยุทธศาสตร์รวมของทั้งจังหวัด เพราะเมื่อพิจารณาถึงกระบวนการจัดทำแผนในแต่ละจังหวัดแล้ว จะเห็นได้ว่าในจังหวัดหนึ่งๆ จะ

มีแผนพัฒนาจำนวนหลายแผน ไม่ว่าจะเป็นแผนของกระทรวง ทบวง กรม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะที่ต่างคนต่างทำเช่นนี้ ส่งผลทำให้การทำงานไม่มีเอกภาพ

และประการสุดท้าย ระบบการมอบอำนาจ เป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งในการบริหารงานของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ในทางหลักการ ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดจะต้องมีอำนาจในการจัดการกิจการทั้งปวงที่ส่วนกลางกำหนดให้เป็นหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค แต่ทว่าในสภาพความเป็นจริงของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ภายใต้ระบบการมอบอำนาจที่เป็นอยู่ อำนาจที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบมาจากส่วนกลางยังคงมีลักษณะที่ไม่ได้สมดุลกับหน้าที่และความรับผิดชอบของตัวผู้ว่าราชการจังหวัด หรือในบางกรณีที่มีการมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดค่อนข้างมาก ผู้ว่าราชการจังหวัดก็มิอาจดำเนินการตามอำนาจของตนได้อย่างเต็มที่ เนื่องด้วยข้อจำกัดในเรื่องของทรัพยากรในด้านต่างๆ ที่อาจจะมีไม่เพียงพอ

จากสภาพปัญหาต่างๆ ที่กล่าวมา ส่งผลให้การบริหารราชการในระดับจังหวัดเป็นการบริหารงานที่ขาดความเป็นเอกภาพ และไม่อาจขับเคลื่อนนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้รัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ตัดสินใจที่จะปรับปรุงระบบการบริหารงานของจังหวัดใหม่ โดยให้มีการปรับเปลี่ยนการบริหารราชการจังหวัดมาเป็นการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

4.2 การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

ภายหลังจากพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคไทยรักไทยขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จากการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2544 ทิศทางการบริหารประเทศและการปฏิรูประบบราชการก็มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญหลายประการ กล่าวคือ รัฐบาลพรรคไทยรักไทยได้เปลี่ยนแปลงการบริหารประเทศที่อิงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่กำหนดโดยฝ่ายข้าราชการประจำ โดยหันมาใช้ยุทธศาสตร์การฟื้นฟูและพัฒนาประเทศที่เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายพรรค

แนวคิดหลักที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยภายใต้การนำของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ก็คือแนวคิดในการบริหารราชการที่มุ่งเน้นการบูรณาการ ดังจะเห็นได้จากแนวคิดที่ปรากฏในคำกล่าวของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ในหัวข้อเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการว่า ปัญหาการขาดระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพในระบบราชการไทยโดยรวมนั้นมีสาเหตุมาจากระบบราชการที่ผ่านมาอาศัยหลักการบริหารราชการแบบเดิมที่เป็นการแบ่งงาน

ตามหน้าที่อย่างเด็ดขาด ในขณะเดียวกันหน่วยงานราชการก็มีการขยายตัวออกไปอยู่ตลอดเวลา ทั้งในแนวราบและแนวดิ่งส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนของหน่วยราชการ และการขาดเอกภาพในการประสานงาน ดังนั้นสิ่งที่จำเป็นต้องนำมาใช้แทนหลักการแบบเดิมก็คือ แนวคิดการจัดองค์การแบบเครือข่าย (Networking Organization) และการจัดองค์กรตามภารกิจ (Agenda-based Organization)[3]

โดยแนวคิดการบริหารงานแบบ CEO ของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร[4] สามารถสรุปได้ 11 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการแรก บุคคลผู้เป็นหัวหน้าผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด ต้องมีคุณสมบัติที่สำคัญ ได้แก่ การมีวิสัยทัศน์ที่มองเห็นล่วงหน้าถึงทิศทางในการพัฒนาองค์กร และสามารถสื่อสารให้บุคคลอื่นภายในองค์กรเกิดความเข้าใจและยอมรับวิสัยทัศน์ร่วมกัน สามารถแปรวิสัยทัศน์ออกมาเป็นยุทธศาสตร์และการปฏิบัติได้อย่างเหมาะสม รวมถึงมีความสำนึกตื่นตัวและเชื่อมั่นต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างไม่หยุดนิ่ง สามารถตอบสนองต่อปัญหาต่างๆ ได้อย่างรวดเร็ว สามารถหาหนทางแก้ไขปัญหาที่เผชิญอยู่ได้อย่างสร้างสรรค์ และปรับปรุงองค์กรให้ดีขึ้น

ประการที่สอง การบริหารงานแบบ CEO ต้องมีเจ้าภาพรับผิดชอบ โดยเจ้าภาพต้องมองเห็นพื้นที่ทุกตารางนิ้วที่อยู่ในความรับผิดชอบ สามารถเห็นปัญหาอย่างบูรณาการและแก้ไขปัญหาอย่างบูรณาการ คำว่า CEO มาจาก Chief Executive Officer แปลว่า ประธานคณะผู้บริหารเมื่อปรับมาใช้กับส่วนราชการในระดับจังหวัด ก็คือการให้หัวหน้าส่วนราชการทุกส่วนมาเป็นคณะผู้บริหาร โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน โดยไม่มองว่าใครเป็นตัวแทนของหน่วยงานส่วนกลางใด แต่ให้ทุกฝ่ายร่วมกันคิดร่วมกันทำ โดยวางยุทธศาสตร์ร่วมกันเพื่อให้ทุกฝ่ายเกิดความรู้สึกรับผิดชอบพื้นที่ร่วมกัน

ประการที่สาม การทำงานแบบมียุทธศาสตร์ หรือการแก้ปัญหาใดๆ ต้องมีความเข้าใจในปรัชญาของเรื่องนั้นๆ เสียก่อน เช่น การแก้ปัญหาเรื่องการศึกษา ต้องรู้ว่าปรัชญาการศึกษาเป็นอย่างไร เพราะปรัชญาจะนำไปสู่ยุทธศาสตร์ ในขณะเดียวกันยุทธศาสตร์ก็ต้องมีความชัดเจน โดยผู้นำองค์กรเป็นผู้มีหน้าที่วางยุทธศาสตร์ เป็นผู้ที่ต้องรับปัญหาทั้งหมด และต้องอยู่ในระดับรองอธิบดีลงไป ส่วนตำแหน่งเหนือกว่านั้นต้องทำหน้าที่วางนโยบาย กำหนด และกำกับการทำงานตามยุทธศาสตร์

ประการที่สี่ การจัดองค์กรตามภารกิจ หรือ Agenda-based Organization ในกรมกอง จะนำภารกิจที่เหมือนกันมารวมกัน เป็นกลุ่มงาน มีหัวหน้ากลุ่มงานรับผิดชอบในฐานะ

---

[3] ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ และคณะ, อ้างแล้ว, หน้า 124-125.

[4] เรื่องเดียวกัน, หน้า126-128.

เจ้าภาพ และในอนาคต กรมที่อยู่ในกลุ่มงานเดียวกันนั้น เส้นแบ่งกรมจะเริ่มไม่ชัด เมื่อเส้นแบ่งกรมเริ่มไม่ชัด อัตราการบริหารของกรมทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานเลขานุการกรม กองคลัง หรือหน่วยงานอื่นๆ ก็จะถูกใช้ร่วมกัน

ประการที่ห้า Networking Organization และ Matrix Reporting System การพัฒนาระบบองค์กรแบบเครือข่าย ไม่มีสายการบังคับบัญชาที่ตายตัว หรือทางเดียว แต่เป็นการบริหารงานที่สั่งการหรือประสานงานไขว้กันระหว่างองค์กร โดยไม่คำนึงว่าองค์กรนั้นจะมีสายการบังคับบัญชาแบบใด ขึ้นตรงอยู่กับใคร เพื่อนำไปสู่เป้าหมายร่วมของสิ่งที่ถือว่าเป็นภารกิจร่วมกัน

ประการที่หก การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมในการทำงาน ให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ เป็นองค์กรที่ปรับตัวได้ง่าย ตอบสนองต่อปัญหาของประชาชน และการพัฒนาประเทศอย่างรวดเร็ว ตอบสนองนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลได้อย่างรวดเร็ว มีวัฒนธรรมการทำงานที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง และต้องสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ปลดปล่อยศักยภาพและพลังความคิดสร้างสรรค์

ประการที่เจ็ด การทำงานเชิงรุก การเป็นผู้นำองค์กรต้องอย่าตั้งรับ หรือทำหน้าที่หลักอย่างเดียว คือการเซ็นแฟ้มเสนอขึ้นมาเพื่อพิจารณา คนเป็นผู้ว่าฯ ต้องรุก เมื่อเป็นเจ้าภาพแล้วต้องรุก อย่าตั้งรับ ต้องคอยดูปัญหา คอยผสมกลมกลืนระหว่างหน่วยงาน เมื่อไรองค์กรไหน ผู้นำองค์กรตั้งรับ องค์กรนั้นจะเคลื่อนตัวช้ากว่าองค์กรอื่นในระนาบเดียวกัน เหมือนเรือที่ปล่อยตามน้ำแล้วไม่พายเลย โอกาสไปถึงจุดหมายก็ไม่ค่อยมี

ประการที่แปด มีระบบบริหารจัดการข้อมูล ผู้นำองค์กรต้องมีการตัดสินใจและการดำเนินงานบนฐานของความรู้และข้อมูลที่ถูกต้อง ชัดเจน แม่นยำ ต้องมีระบบฐานข้อมูลที่ดี โดยนำระบบ IT มาช่วยจัดการและบริหารข้อมูลเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจ ซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารสามารถกระจายงานออกไปให้ข้าราชการระดับล่าง สามารถมีดุลยพินิจในการตัดสินใจได้

ประการที่เก้า ตัวชี้วัดและการวัดผลการดำเนินงานที่ชัดเจน เมื่อต้องการยกระดับการพัฒนาพื้นที่รับผิดชอบ ต้องมีเครื่องวัด เครื่องชี้วัดมีหลายด้าน ทั้งที่เป็นการยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ เครื่องชี้วัดทางสังคม เครื่องชี้วัดด้านความพึงพอใจใจการบริการประชาชน และเครื่องชี้วัดความผาสุกของประชาชน เป็นต้น

ประการที่สิบ ระบบบริหารราชการแบบบูรณาการ ต้องมีระบบการจัดสรรงบประมาณโดยจัดสรรให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การบริหารราชการของรัฐบาลและการพัฒนาประเทศ แบ่งออกเป็น 3 มิติ ได้แก่ งบประมาณตามนโยบาย หรือยุทธศาสตร์ของรัฐบาล (Agenda Base) งบประมาณตามภารกิจหลักของหน่วยงาน (Function Base) และงบประมาณตามพื้นที่ (Area Base)

และประการสุดท้าย เรื่องผู้ว่าฯ CEO คือ การลดขนาดและอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค เป็นการกระจายอำนาจที่แท้จริง โดยการทำให้ส่วนกลางเล็กลง ส่วนภูมิภาคใหญ่ขึ้น ส่วนท้องถิ่นยังคงเดิม แต่จะขยายตัวมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งนี้ เพื่อให้ส่วนภูมิภาคมีอำนาจในการบริหารงาน

สำหรับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการนั้น รัฐบาลได้ทดลองให้จังหวัดบริหารงานแบบบูรณาการใน 5 จังหวัดนำร่อง อันได้แก่ จังหวัดลำปาง ศรีสะเกษ ชัยนาท ภูเก็ต และนราธิวาส และตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2546 และวันที่ 6 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้ทุกจังหวัดใช้การบริหารงานแบบบูรณาการ โดยเห็นชอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (Chief Executive Officer : CEO) และใช้การบริหารแบบบูรณาการเช่นเดียวกับจังหวัดทดลองดังกล่าว นับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2546 เป็นต้นไป[5]

เพื่อความเข้าใจการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการมากขึ้น จะนำเสนอระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 โดยสังเขป

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 ได้ให้ความหมายของ "การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ"[6] ไว้ว่า "การบริหารราชการของจังหวัด เพื่อให้จังหวัดสามารถบริหารงาน แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด โดยมีการบูรณาการยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ สรรพกำลังและทรัพยากรในจังหวัด และการทำงานประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนในสังคมอย่างมีทิศทางและเป้าหมายร่วมกัน รวมทั้งมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงานในการบริหารการพัฒนา การป้องกัน และการแก้ไขปัญหาในเขตพื้นที่จังหวัดอย่างชัดเจน"

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ได้กำหนดหลักการในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการว่ามี 6 ประการ[7] ดังต่อไปนี้

(1) การบริหารจัดการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

---

[5] สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, คู่มือการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ชุดที่ 6 การติดตามและประเมินผล (กรุงเทพฯ : สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2546), หน้า 1.

[6] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546, ข้อ 4.

[7] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546, ข้อ 6.

(2) กำหนดให้ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างยั่งยืน สร้างศักยภาพในการแข่งขัน และแก้ไขปัญหาร่วมกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อน ความล่าช้า และความสิ้นเปลือง

(3) ส่วนราชการในราชการบริหารส่วนกลางและในพื้นที่จังหวัดให้การสนับสนุนการจัดองค์กร บุคลากร งบประมาณ และข้อมูลสารสนเทศ รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับอย่างเพียงพอ เพื่อการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงไปสู่ระดับผู้ปฏิบัติ

(4) สนับสนุนนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นด้วยการทำให้เกิดการยอมรับต่อเป้าหมายการทำงานร่วมกันจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มากกว่ามุ่งเน้นการกำกับดูแลแต่เพียงอย่างเดียว เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน และมีความโปร่งใสมากขึ้น

(5) ส่งเสริมการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ผู้ปฏิบัติและมีศูนย์รวมข้อมูลสารสนเทศที่เป็นฐานข้อมูลในการบริหารและติดตามประเมินผล

(6) มีการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดความสำเร็จของการทำงานในระดับชาติ โดยคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการสามารถกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติและตัวชี้วัดในระดับจังหวัดได้เอง

นอกจากนี้ การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมีภารกิจหลัก ภายใต้อุดมการณ์ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” จำแนกเป็น 6 ประการ[8] ดังต่อไปนี้

(1) สร้างความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจและแก้ไขปัญหาความยากจนในจังหวัด

(2) สร้างสังคมที่สงบสุขและพึงปรารถนาร่วมกัน

(3) สร้างการพัฒนาให้เกิดดุลยภาพที่ยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชน

(4) บริหารราชการให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

(5) ทราบ เข้าใจ และแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในจังหวัด

(6) ปฏิบัติภารกิจอันเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและนโยบายของรัฐบาล เช่น การแก้ไขปัญหายาเสพติด การแก้ไขปัญหาผู้มีอิทธิพล และการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ

[8] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 , ข้อ 7.

สำหรับการกำกับดูแลการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ได้มีการกำหนดให้มีองค์กรกำกับและดำเนินการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ใน 3 ระดับ[9] กล่าวคือ

ระดับชาติ มีคณะกรรมการสนับสนุนระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เรียกโดยย่อว่า “กสจ.” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรีทุกคน เป็นรองประธาน และกรรมการอื่นๆ อันได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น โดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่ 4 ประการ กล่าวคือ

(1) กำหนดกรอบนโยบาย วางระบบ แนวทาง มาตรการในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และกำหนดแนวทางในการแปลงนโยบายรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัด

(2) อำนวยการและประสานการดำเนินงาน เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคเอกชนให้การสนับสนุน

(3) เสนอแนะและแก้ไขปัญหาเพื่อให้การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการสัมฤทธิ์ผล

(4) เสนอต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าของรัฐบาลหรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องให้ส่วนราชการและหน่วยงานอื่นของรัฐปรับปรุงระบบการทำงาน ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบงบประมาณ ระบบการเงินการคลัง หรือระบบการบริหารราชการแผ่นดินอื่นๆ ให้สอดคล้องกับระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

ระดับกลุ่มจังหวัด มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “กกจ.” ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธาน รัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธาน และกรรมการอื่นๆ อันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัด ผู้แทนส่วนราชการของราชการบริหารส่วนกลาง ผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชน ผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคประชาชน โดยมีผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่ 5 ประการ กล่าวคือ

(1) บูรณาการการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค โดยส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคีการพัฒนา

[9] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546, ข้อ 9-19.

(2) ส่งเสริม ประสานความร่วมมือการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ รวมทั้งป้องกัน และแก้ไขปัญหาภายในกลุ่มจังหวัดและระหว่างกลุ่มจังหวัด

(3) กำกับ ให้คำแนะนำ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานภายในกลุ่มจังหวัดที่รับผิดชอบ แล้วรายงานคณะกรรมการสนับสนุนระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

(4) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่เห็นสมควรมอบหมาย

(5) ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการสนับสนุนระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมอบหมาย

ระดับจังหวัด มีคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เรียกโดยย่อว่า “กบจ.” ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นรองประธาน และกรรมการอื่นๆ อันได้แก่ ผู้แทนส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยมีหัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่ 7 ประการ กล่าวคือ

(1) จัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แผนงานหรือโครงการ โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนา ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค และยุทธศาสตร์ชาติ

(2) ส่งเสริม สนับสนุน และประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อให้มีการพัฒนาให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

(3) บูรณาการการจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนา โดยการประสานงานกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งภาคเอกชน

(4) กำกับ ให้คำแนะนำ และติดตามประเมินผลการดำเนินงานภายในจังหวัด

(5) เชิญส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ภาคเอกชน และบุคคลที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมชี้แจง ให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น หรือส่งเอกสารตามที่เห็นสมควร

(6) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานระดับพื้นที่เพื่อดำเนินการด้านต่างๆ

(7) ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดมอบหมาย

จากที่ได้นำเสนอมาทั้งหมดนี้ เป็นสิ่งที่ช่วยให้เห็นถึงพัฒนาการของการบริหารราชการในระดับจังหวัดมาพอสังเขป โดยจะเห็นได้ว่าการบริหารราชการในระดับจังหวัดของไทยในอดีต

มิได้มีลักษณะเป็นการบริหารงานเชิงพื้นที่ (Area Administration) โดยสมบูรณ์ การบริหารราชการในระดับจังหวัดเป็นการบริหารงานโดยอาศัยทรัพยากรจากส่วนกลางเป็นหลัก ทำให้ปัญหาที่สำคัญของการบริหารงานของจังหวัดคือปัญหาด้านความเป็นเอกภาพ ด้วยสภาพข้อจำกัดนี้เอง ทำให้รัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้นำเอารูปแบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมาปรับใช้ ซึ่งต้องยอมรับว่าการบริหารงานในรูปแบบใหม่นี้ ได้ช่วยให้การบริหารงานของจังหวัดมีความเป็นเอกภาพมากขึ้นในระดับหนึ่ง

4.3 บทบาทและคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัด

การศึกษาในส่วนที่แล้ว ได้ช่วยให้เกิดความเข้าใจในโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดชัดเจนมากขึ้น และทำให้เห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของจังหวัดเป็นสถาบันที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น การศึกษาในหัวข้อนี้ จึงมุ่งเน้นไปที่สถาบันผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นสำคัญ โดยการศึกษาในประเด็นของผู้ว่าราชการจังหวัด ได้แยกประเด็นศึกษาออกเป็น 2 ประเด็นหลักๆ อันได้แก่ ประเด็นบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด และประเด็นด้านคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยในการศึกษาถึงบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น จะอธิบายโดยพิจารณาจากรายละเอียดการกำหนดตำแหน่ง (Job Description) ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ที่สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้จัดทำขึ้นรวมไปถึงบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดที่กำหนดไว้ในระเบียบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการในลำดับต่อมา สำหรับการศึกษาถึงคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น จะอาศัยข้อมูลสถิติเชิงประจักษ์บางประการมาใช้ประกอบการอธิบาย ซึ่งจากข้อมูลเหล่านี้ จะช่วยให้เห็นถึงพัฒนาการและแนวโน้มของสถาบันผู้ว่าราชการจังหวัดที่น่าสนใจหลายประการ

4.3.1 บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด

รัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ได้ประกาศใช้**พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545** ส่งผลให้เกิดการปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการและการกำหนดตำแหน่งใหม่ในสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ให้สอดคล้องกับกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2545

การปฏิรูประบบราชการของรัฐบาลดังกล่าว ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกรอบอัตรากำลังและรายละเอียดการกำหนดตำแหน่งของข้าราชการสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยไปจากเดิม ดังนั้น สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยจึงได้จัดทำหนังสือโครงสร้างกรอบ

อัตรากำลังและรายละเอียดการกำหนดตำแหน่งของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ภายหลังการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545[10] ขึ้น เพื่อปรับปรุงบทบาท หน้าที่ความรับผิดชอบ โครงสร้าง อัตรากำลัง และระบบงานให้ทันสมัย มีความเหมาะสม และสอดคล้องกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในสังกัดตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2545 และให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน นโยบายของรัฐบาล นโยบายของกระทรวงมหาดไทย และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการรองรับระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ที่จะใช้พร้อมกันทั่วประเทศ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2546 เป็นต้นไป

ในที่นี้จะกล่าวถึงรายละเอียดการกำหนดตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ตามลำดับ

ผู้ว่าราชการจังหวัด (นักปกครอง 10) รับผิดชอบในการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค และควบคุมกำกับการปฏิบัติงานของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด อำนวยการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการช่วยเหลือสนับสนุนราชการบริหารส่วนท้องถิ่นให้บรรลุผล โดยเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติ จัดทำเป็นแนวนโยบาย แผนงาน โครงการ ไปสู่ภาคปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน รวมทั้งการจัดวางระบบงาน การอำนวยการ การสั่งราชการ มอบหมายงาน ควบคุมตรวจสอบ และติดตามผลการปฏิบัติงานให้บรรลุผลโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและท้องถิ่น และเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่วางไว้ นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติงานของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจในเขตจังหวัดที่รับผิดชอบด้วย

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้ ดังต่อไปนี้

(1) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ

(2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้าส่วนราชการ

[10] สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, โครงสร้างกรอบอัตรากำลังและการกำหนดตำแหน่งของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ภายหลังการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545 (กรุงเทพฯ : สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, ม.ป.ป.).

(3) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงต่อผู้ตรวจราชการกระทรวงในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

(4) กำกับ ดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ส่วนราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรือยับยั้งการกระทำใดๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราว แล้วรายงานต่อกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง

(5) ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการ และหัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาค ในการพัฒนาจังหวัดหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

(6) เสนองบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องตามโครงการหรือแผนพัฒนาจังหวัดและรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

(7) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย

(8) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ในการนี้ให้มีอำนาจทำรายงานหรือเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด องค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

(9) บรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย

สมควรกำหนดตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นตำแหน่งนักปกครอง ระดับ 10 จำนวน 75 ตำแหน่ง จังหวัดละ 1 ตำแหน่ง

รองผู้ว่าราชการจังหวัด (นักปกครอง 9) รับผิดชอบในการทำหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งและปฏิบัติราชการแทนตามที่ได้รับมอบหมาย ทั้งในด้านการบริหาร และการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้าง รวมทั้งการให้คำปรึกษาหารือเกี่ยวกับงานต่างๆ ของส่วนราชการที่รับผิดชอบ สมควรกำหนดตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นตำแหน่งนักปกครองระดับ 9 โดยเมื่อพิจารณาแล้ว เห็นควรกำหนดให้มีตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด จังหวัดละ

อย่างน้อย 2 ตำแหน่ง และสมควรกำหนดให้มีตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด ตำแหน่งที่ 3 ได้จากการพิจารณาตามเกณฑ์การกำหนดตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด

นอกจากการกำหนดตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว **ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546** ยังได้กล่าวถึงหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการไว้ 5 ประการ[11] ดังต่อไปนี้

(1) เป็นผู้ชี้นำกลยุทธ์ โดยทำหน้าที่นำยุทธศาสตร์ของชาติไปกำหนดเป็นระเบียบวาระของพื้นที่ รวมทั้งนำปัญหาและความต้องการของพื้นที่มากำหนดเป็นแนวทางริเริ่มแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่

(2) เป็นหัวหน้าทีมประสานการทำงานของทุกภาคส่วนในสังคมให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้น โดยสนับสนุนให้มีการสร้างสภาพแวดล้อมการทำงานเป็นทีม เสริมสร้างการให้กำลังใจและกระตุ้นเพื่อไปสู่เป้าหมาย และสนับสนุนการแก้ไขปัญหารวมทั้งให้การสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อใช้ในการปฏิบัติงาน

(3) สร้างระบบสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งในการทำหน้าที่ให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชนและพัฒนาท้องถิ่น

(4) เสริมสร้างให้มีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลในการทำงาน และมีการกำกับดูแลที่เหมาะสม

(5) พัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะ และทัศนคติที่จำเป็นให้แก่ผู้ปฏิบัติงานและกระทำตนเป็นตัวอย่างแก่ผู้ปฏิบัติงาน

โดยสรุป บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ มีบทบาทสำคัญใน 3 ฐานะ[12] กล่าวคือ

ฐานะแรก ผู้ชี้นำยุทธศาสตร์ (Strategic Leadership) ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ในการนำยุทธศาสตร์ของชาติตามวาระแห่งชาติ (National Agenda) ไปกำหนดเป็นวาระของพื้นที่ (Area Agenda) ตลอดจนนำปัญหาและความต้องการของพื้นที่มากำหนดเป็นแนวทางริเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ เพื่อใช้เป็นเป้าหมายการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วนในพื้นที่ รวมทั้งกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จที่สะท้อนเป้าหมายและวิธีวัดผลการทำงาน

[11] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546, ข้อ 8.

[12] ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ และคณะ, อ้างแล้ว, หน้า. 130.

ฐานะที่สอง ผู้ประสานเชิงกลยุทธ์และผู้สนับสนุน (Strategic Coordinator and Facilitator) ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่อำนวยการประสานการทำงานของทุกภาคส่วนให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดขึ้น ทำหน้าที่ในการให้การสนับสนุนการแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการทำงาน ตลอดจนสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้งาน รวมถึงการทำหน้าที่ในการสร้างระบบการสนับสนุนเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ในการให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชน และพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ฐานะสุดท้าย ผู้ปฏิบัติ (Implementator) ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ในการเสริมสร้างระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพในการทำงาน รวมทั้งกำกับดูแลการดำเนินงานของระบบการบริหารจัดการดังกล่าว รวมถึงการทำหน้าที่ในการพัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะ และทัศนคติที่จำเป็นให้กับผู้ปฏิบัติงานของระบบบริหารจัดการในด้านต่างๆ

4.3.2 คุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัด

จากบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายที่ได้กล่าวถึงมาก่อนหน้านี้ แสดงให้เห็นว่าตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ข้อมูลเชิงสถิติที่เกี่ยวข้องกับผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเคยได้มีการศึกษาเอาไว้ ประกอบกับข้อมูลเชิงสถิติที่คณะผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมเพิ่มเติมในช่วงปัจจุบัน ช่วยให้เห็นถึงคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดที่น่าสนใจหลายประการ กล่าวคือ

จากมุมมองด้านพื้นฐานการศึกษา จะเห็นได้ว่ากระทรวงมหาดไทยได้ให้ความสำคัญกับบุคลากรที่จะขึ้นดำรงตำแหน่งนี้ค่อนข้างมาก ดังจะเห็นได้จากการศึกษาเปรียบเทียบภูมิหลังด้านการศึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งจะพบว่าบุคลากรที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งแต่อดีต (ปี พ.ศ. 2502) จนถึงในปัจจุบัน (ปี พ.ศ. 2549) มีภูมิหลังด้านการศึกษาที่ดีขึ้นโดยลำดับ โดยในปัจจุบัน ไม่มีผู้ว่าราชการจังหวัดท่านใดเลยที่มีการศึกษาในระดับต่ำกว่าปริญญาตรี และมีผู้ว่าราชการจังหวัดเพียง 7 ท่านเท่านั้น ที่ยังคงสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรี (โปรดดูข้อมูลในตารางที่ 4.1 (ก) และ (ข) ประกอบ)

ตารางที่ 4.1
แสดงระดับการศึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด

4.1 (ก) ระดับการศึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในอดีต

ระดับการศึกษา	จำนวน (คน)		
	พ.ศ. 2502	พ.ศ. 2516	พ.ศ. 2546
มัธยมศึกษาตอนต้นหรือต่ำกว่า	7 (9.86%)	-	-
มัธยมศึกษาตอนปลาย	2 (2.815%)	3 (4.15%)	-
โรงเรียนนายร้อย	1 (1.41%)	4 (5.9%)	-
โรงเรียนนายร้อยตำรวจ	2 (2.815%)	-	-
ประกาศนียบัตรทางรัฐประศาสนศาสตร์	15 (21.13%)	-	-
อุดมศึกษา	44 (61.97%)	61 (90.0%)	75 (100%)
- ปริญญาตรี	n/a	51 (75.0%)	9 (12%)
- ปริญญาโท	n/a	9 (13.24%)	63 (84%)
- ปริญญาเอก	n/a	1 (1.47%)	3 (4%)
รวมทั้งสิ้น	**71**	**68**	**75**

ที่มา : Supasawad Chardchawarn, The Role of Provincial Governor: Contemporary Politics in Thai Provinces (Ph.D. Thesis, Kobe University, 2004), p. 140.

4.1 (ข) ระดับการศึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน

ระดับการศึกษา	จำนวน(คน)	ร้อยละ
ปริญญาตรี	7	9.33
ปริญญาโท	65	86.67
ปริญญาเอก	3	4
รวมทั้งสิ้น	**75**	**100**

ที่มา : กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, สิงหาคม 2549.

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงมิติด้านอายุของผู้ว่าราชการจังหวัด ก็จะพบว่า ในปัจจุบันอายุโดยเฉลี่ยของผู้ที่ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด จะสูงกว่าในอดีตค่อนข้างชัดเจน เพราะจากข้อมูลในตารางที่ 4.2 ต่อไปนี้ แสดงให้เห็นว่าในช่วงปี พ.ศ. 2502 ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีอายุต่ำกว่า 51 ปี มีจำนวนมากถึงเกือบครึ่งหนึ่ง (49.29%) ของจำนวนผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งหมด และเมื่อมาในปี พ.ศ. 2546 จำนวนของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีอายุน้อยกว่า 51 ปี ได้ลดจำนวนลงอย่างเห็นได้ชัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเพียง 26.17% ที่มีอายุต่ำกว่า 51 ปี

ตารางที่ 4.2
แสดงอายุของผู้ว่าราชการจังหวัด

ช่วงอายุ (ปี)	จำนวน (คน)		
	พ.ศ. 2502	พ.ศ. 2516	พ.ศ. 2543
41 – 45	10 (14.08%)	3 (4.41%)	-
46 – 50	25 (35.21%)	8 (11.76%)	-
51 – 55	27(38.08%)	20 (29.41%)	20 (26.67%)
56 – 60	9 (12.68%)	37 (54.42%)	55 (73.33%)
รวมทั้งสิ้น	**71**	**68**	**75**

ที่มา : Supasawad Chardchawarn, op.cit., p. 143

และจากข้อมูลในปัจจุบัน (พ.ศ. 2549) ได้แสดงให้เห็นว่ามีผู้ว่าราชการจังหวัดเพียง 2 ท่านเท่านั้น ที่ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นครั้งแรก เมื่อมีอายุต่ำกว่า 50 ปี โดยผู้ว่าราชการจังหวัดส่วนใหญ่ (42.67%) ต่างขึ้นดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นครั้งแรกเมื่อมีอายุในช่วง 53-55 ปี (ดูตารางที่ 4.3 ประกอบ)

ตารางที่ 4.3
แสดงอายุของผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อรับตำแหน่งครั้งแรก

ช่วงอายุ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
อายุต่ำกว่า 50 ปี	2	2.67
อายุ 50 – 52 ปี	17	22.67
อายุ 53 – 55 ปี	32	42.67
อายุ 56 – 58 ปี	24	32

ช่วงอายุ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
อายุ 59 ปี ขึ้นไป	-	-
รวมทั้งสิ้น	75	100

ที่มา : กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, สิงหาคม 2549.

จากข้อมูลนี้ เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าเส้นทางความก้าวหน้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ทวีความยากลำบากมากขึ้นโดยลำดับ ส่วนหนึ่งแล้วอาจเป็นผลมาจากการที่จำนวนข้าราชการในกระทรวงมหาดไทยได้เพิ่มจำนวนมากขึ้น ในขณะที่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้เพิ่มจำนวนขึ้นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น นอกจากนี้ ข้อมูลด้านอายุราชการของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด (ตารางที่ 4.4) ได้แสดงให้เห็นว่าบุคลากรที่จะขึ้นดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น จะมีอายุราชการในช่วง 31-35 ปีมากที่สุด คือ 48% หรือประมาณเกือบครึ่งหนึ่งของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งข้อมูลนี้มีลักษณะที่สอดคล้องกับอายุของผู้ว่าราชการจังหวัด

ตารางที่ 4.4
แสดงอายุราชการก่อนรับตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นครั้งแรก

อายุราชการ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
ต่ำกว่า 20 ปี	-	-
20 – 25 ปี	4	5.33
26 – 30 ปี	33	44
31 – 35 ปี	36	48
มากกว่า 35 ปี	2	2.67
รวมทั้งสิ้น	75	100

ที่มา : กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, สิงหาคม 2549.

การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอายุเฉลี่ยสูงขึ้นนี้ ได้ส่งผลต่อระยะเวลาการดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีแนวโน้มสั้นลง ดังจะเห็นได้จากข้อมูลในปี พ.ศ. 2502 ที่จะเห็นได้ว่ามีจำนวนผู้ว่าราชการจังหวัดมากถึง 36% ที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดยาวนานถึง 7-10 ปี และยังมีผู้ว่าราชการจังหวัดบางท่าน (6%) ที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดนานมากกว่า 14 ปี อย่างไรก็ตาม มาในปัจจุบัน (ปี พ.ศ. 2549) ผู้ว่าราชการจังหวัดส่วนใหญ่ (74.67%) จะดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ในช่วงระยะเวลา 1-3 ปี โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่อยู่ในตำแหน่ง

เป็นระยะเวลา 7-10 ปี เพียง 2.67% เท่านั้น และไม่มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนใดเลยที่ดำรงตำแหน่งมาเกินกว่า 10 ปี (ดูตารางที่ 4.5 (ก), (ข) และ (ค) และตารางที่ 4.6 ประกอบ)

ตารางที่ 4.5
แสดงระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดในอดีต

4.5 (ก) ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัด เก็บข้อมูลเมื่อ พ.ศ. 2502

ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง	จำนวน (ร้อยละ)
น้อยกว่า 2 ปี	10
3 – 6 ปี	30
7 – 10 ปี	36
11 – 14 ปี	16
มากกว่า 14 ปี	6
ไม่ระบุ	2
รวมทั้งสิ้น	**100**

ที่มา : Sanit Kriengkraisuk, Coordination Problems in Provincial Administration of the Governor, unpublished M.A. Thesis, School of Public Administration, National Institute of Development Administration, 1969, p. 147 in Supasawad Chardchawarn, op.cit., p. 146.

4.5 (ข) ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัด เก็บข้อมูลเมื่อ พ.ศ. 2516

ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง	จำนวน (คน)	ร้อยละ
น้อยกว่า 1 ปี	3	4.41
1 – 3 ปี	31	45.59
4 – 6 ปี	19	27.94
7 – 9 ปี	6	8.82
10 ปี หรือมากกว่า	9	13.24
รวมทั้งสิ้น	**68**	**100**

ที่มา : Tawat Wichaidit, Provincial Administration in Thailand : Its Development and Present Problem, (Ph.D. Thesis, The University of Wisconcon, 1973), p. 212 in Supasawad Chardchawarn, op.cit., p. 146.

4.5 (ค) ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัด เก็บข้อมูลเมื่อ พ.ศ. 2546

ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1 – 2 ปี	64	85.33
มากกว่า 2 ปี	11	14.67
รวมทั้งสิ้น	**75**	**100**

ที่มา : Supasawad Chardchawarn, op.cit., p. 146.

ตารางที่ 4.6
แสดงระยะเวลาการดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัด ในปัจจุบัน (ในกรณีที่รับตำแหน่งหลายครั้ง โดยไม่ติดต่อกัน จะนับทุกครั้งรวมกัน)

ระยะเวลา	จำนวน (คน)	ร้อยละ
น้อยกว่า 1 ปี	1	1.33
1 – 3 ปี	56	74.67
4 – 6 ปี	16	21.33
7 – 10 ปี	2	2.67
มากกว่า 10 ปี	-	-
รวมทั้งสิ้น	**75**	**100**

ที่มา : กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, สิงหาคม 2549.

สำหรับข้อมูลด้านระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด สถิติในตารางที่ 4.7 ได้แสดงให้เห็นว่าก่อนที่รองผู้ว่าราชการจังหวัดจะขึ้นดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้นั้น จะต้องผ่านการดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดมาไม่น้อยกว่า 3 ปี และโดยเฉลี่ยบุคลากรที่จะดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดมาเป็นเวลา 5 ปี มากที่สุด (38.67%) ยิ่งไปกว่านี้แล้ว อาจมีบุคลากรจำนวนหนึ่ง (8%) ที่ต้องดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดนานถึง 7 ปี ก่อนที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด

ตารางที่ 4.7
แสดงระยะเวลาการดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด
ก่อนรับตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

ระยะเวลา	จำนวน (คน)	ร้อยละ
น้อยกว่า 3 ปี	-	-
3 ปี	5	6.67
4 ปี	13	17.33
5 ปี	29	38.67
6 ปี	22	29.33
7 ปี	6	8
รวมทั้งสิ้น	**75**	**100**

ที่มา : กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, สิงหาคม 2549.

ส่วนข้อมูลในด้านเพศของผู้ว่าราชการจังหวัด ข้อมูลในตารางที่ 4.8 ได้แสดงให้เห็นว่าในปัจจุบัน กระทรวงมหาดไทยมีนโยบายที่เปิดโอกาสให้สุภาพสตรีสามารถดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ ซึ่งแตกต่างจากในอดีตที่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งสำหรับบุรุษเท่านั้น อย่างไรก็ตาม จากสถิติได้แสดงให้เห็นว่าสุภาพสตรีที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นมีอยู่น้อยมาก โดยในปัจจุบัน (ปี พ.ศ. 2549) มีสุภาพสตรีเพียงท่านเดียวที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

ตารางที่ 4.8
แสดงเพศของผู้ว่าราชการจังหวัด

เพศ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
ชาย	74	98.67
หญิง	1	1.33
รวมทั้งสิ้น	**75**	**100**

ที่มา : กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, สิงหาคม 2549.

จากข้อมูลสถิติที่ได้แสดงให้เห็นนี้ ช่วยชี้ให้เห็นว่าในปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดมิได้เป็นตำแหน่งที่สงวนไว้แต่เพียงเฉพาะสุภาพบุรุษเท่านั้น สุภาพสตรีก็สามารถได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม ข้อมูลในเชิงเปรียบเทียบได้แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดบางประการ กล่าวคือ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีแนวโน้มภูมิหลังการศึกษาที่ดีขึ้น แต่ในขณะเดียวกันผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีแนวโน้มที่จะมีอายุเพิ่มสูงขึ้นด้วยเช่นกัน และผลจากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอายุมากขึ้นนี้ จึงส่งผลให้ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดมีแนวโน้มที่ลดลงตามไปด้วย

4.4 การเข้าสู่ตำแหน่ง และระบบประเมินผลผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน

ในหัวข้อสุดท้ายของการศึกษาในบทที่ 4 นี้ จะเป็นการศึกษาถึงกระบวนการในการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และระบบการประเมินผลผู้ว่าราชการจังหวัด โดยการศึกษาในเชิงกระบวนการนั้น จะพิจารณาถึงขั้นตอนในการพิจารณาแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่หลักเกณฑ์และวิธีการได้กำหนดไว้ นอกจากนั้นการศึกษาในส่วนนี้ ยังจะพิจารณาถึงนโยบายของรัฐบาลในการแต่งตั้งบุคลากรขึ้นดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดด้วยว่า เท่าที่ผ่านมาบุคลากรที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นมาจากส่วนราชการใด โดยการศึกษาในส่วนนี้ จะมีการอาศัยข้อมูลเชิงประจักษ์มาประกอบการอธิบายด้วย และในส่วนสุดท้ายของหัวข้อ จึงจะเป็นการศึกษาถึงระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยจะพิจารณาจากวัตถุประสงค์รวมถึงแนวทางที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

4.4.1 หลักเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน

เพื่อความเข้าใจการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน จะนำเสนอหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 ระดับ 10 และระดับ 11 และหลักเกณฑ์การแต่งตั้ง (เลื่อน) ข้าราชการระดับ 9 ให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ตามลำดับ

(1) หลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 ระดับ 10 และระดับ 11 แนบท้ายหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร. 0708.1/ว 22 ลงวันที่ 30 กันยายน 2540

ก.พ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 ระดับ 10 และระดับ 11 (ยกเว้นการเลื่อนตำแหน่งที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทวิชาชีพเฉพาะและตำแหน่งประเภทเชี่ยวชาญเฉพาะ) ไว้ดังต่อไปนี้

การเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 และระดับ 10 ให้ดำเนินการดังนี้

1. ให้ อ.ก.พ. กระทรวงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คนแต่ไม่เกิน 7 คน เพื่อพิจารณาคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 และระดับ 10 ที่ว่างในกระทรวงหรือกรมในสังกัด ดังนี้

1.1 ประธาน 1 คน

1.2 กรรมการ ประกอบด้วย

1.2.1 อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่มีตำแหน่งว่าง หรืออธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาตำแหน่งว่างที่ อ.ก.พ. กระทรวงเห็นสมควร 1 คน

1.2.2 ผู้แทน ก.พ. ใน อ.ก.พ. กระทรวง 1 คน

1.2.3 ผู้ทรงคุณวุฒิใน อ.ก.พ. กระทรวง 1 คน และ

1.2.4 ผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 ขึ้นไป ที่เป็น อ.ก.พ. กระทรวง โดยได้รับเลือกจากข้าราชการพลเรือน 1 คน

ในกรณีที่ อ.ก.พ. กระทรวงเห็นสมควรแต่งตั้งคณะกรรมการเกิน 5 คน ก็ให้แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนที่ดำรงตำแหน่งในระดับไม่ต่ำกว่าตำแหน่งที่จะแต่งตั้งได้อีกไม่เกิน 2 คน

1.3 ให้คณะกรรมการเลือกผู้เป็นหัวหน้าส่วนราชการที่รับผิดชอบงานการเจ้าหน้าที่ของกระทรวงหรือกรมในสังกัดเพื่อทำหน้าที่เลขานุการ 1 คน แต่ถ้าเป็นผู้อยู่ในข่ายที่จะได้รับการพิจารณาคัดเลือกด้วย ก็ให้เลือกผู้ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานการเจ้าหน้าที่ทำหน้าที่เลขานุการแทน

ในกรณีที่เป็นการพิจารณาหลายตำแหน่งจากหลายกรมในคราวเดียวกันให้ อ.ก.พ. กระทรวงมีคำสั่งแต่งตั้งอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เป็นเจ้าของตำแหน่งว่างตาม 1.2.1 เป็นกรรมการเพิ่มเติมเพื่อเข้าพิจารณาตามตำแหน่งที่ว่างนั้น

2. การเลื่อนข้าราชการพลเรือนขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 และระดับ 10 ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวง แต่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ให้ อ.ก.พ. ทำหน้าที่ อ.ก.พ. กระทรวงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 7 คน เพื่อพิจารณาคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 และระดับ 10 ที่ว่างในส่วนราชการดังกล่าวดังนี้

2.1 ประธาน 1 คน

2.2 กรรมการ ประกอบด้วย

2.2.1 หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่มีตำแหน่งว่าง หรือรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมนั้น 1 คน

2.2.2 ผู้แทน ก.พ. ใน อ.ก.พ. ทำหน้าที่ อ.ก.พ. กระทรวง 1 คน

2.2.3 ผู้ทรงคุณวุฒิใน อ.ก.พ. ทำหน้าที่ อ.ก.พ. กระทรวง 1 คน และ

2.2.4 ผู้ดำรงตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 ขึ้นไป เป็น อ.ก.พ. กระทรวง โดยได้รับเลือกจากข้าราชการพลเรือน 1 คน

ในกรณีที่ อ.ก.พ. ทำหน้าที่ อ.ก.พ. กระทรวงเห็นสมควรแต่งตั้งคณะกรรมการเกิน 5 คน ก็ให้แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนที่ดำรงตำแหน่งในระดับไม่ต่ำกว่าตำแหน่งที่จะแต่งตั้งได้อีกไม่เกิน 2 คน

2.3 ให้คณะกรรมการเลือกผู้เป็นหัวหน้าส่วนราชการที่รับผิดชอบงานการเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการนั้นทำหน้าที่เลขานุการ 1 คน แต่ถ้าเป็นผู้อยู่ในข่ายที่จะได้รับการพิจารณาคัดเลือกด้วย ก็ให้เลือกผู้ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับงานการเจ้าหน้าที่ทำหน้าที่เลขานุการแทน

3. เมื่อมีตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 9 และ หรือระดับ 10 ในกระทรวง ทบวง กรมในสังกัดว่างลง ให้หัวหน้าส่วนราชการที่มีตำแหน่งว่างเสนอข้อมูลต่อปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวง แล้วแต่กรณี เพื่อส่งต่อไปยังคณะกรรมการดังนี้

3.1 ชื่อและจำนวนตำแหน่งว่างหรือที่จะว่าง พร้อมทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบและความต้องการของตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง เช่น ขอบเขตของงานในหน้าที่ของตำแหน่ง ลักษณะงาน การควบคุมบังคับบัญชา คุณลักษณะของบุคคลที่จะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือคุณลักษณะที่พึงประสงค์และจำเป็นต่อการปฏิบัติงานในตำแหน่ง เป็นต้น

3.2 รายชื่อข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีคุณสมบัติที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ว่างจำนวน 1-2 รายชื่อ (ตามที่กระทรวงเห็นสมควรกำหนดและแจ้งให้กรมในสังกัดทราบและถือเป็นแนวปฏิบัติเดียวกัน) พร้อมข้อมูลบุคคลพื้นฐานอื่นๆ ที่เกี่ยวกับประวัติส่วนตัว ประวัติการศึกษา การฝึกอบรม ดูงาน ประสบการณ์ ความสามารถ ผลงานสำคัญพิเศษ ประวัติทางวินัยในอดีตของข้าราชการผู้นั้น รวมทั้งเสนอผลการปฏิบัติงานประจำปีของผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อ และความเห็นของผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับความเหมาะสมและความพร้อมที่จะเลื่อนตำแหน่งที่สูงขึ้น

4. ให้คณะกรรมการดำเนินการ ดังนี้

4.1 กำหนดเกณฑ์การประเมินบุคคลให้เหมาะสมกับตำแหน่งที่จะแต่งตั้งโดยถือเกณฑ์ตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กล่าวคือ ให้คำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ความประพฤติ และประวัติการรับราชการ ซึ่งจะต้องมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถมาแล้วเป็นหลัก และให้พิจารณาถึงคุณลักษณะอื่นๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงานในตำแหน่งและส่วนราชการนั้น

4.2 ประเมินและคัดเลือกผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อทุกคน โดยพิจารณาเทียบข้อมูลบุคคล เช่น คุณสมบัติ ผลงาน ประวัติการรับราชการของแต่ละคน กับหน้าที่ความรับผิดชอบและความต้องการของตำแหน่ง แล้วคัดเลือกให้เหลือผู้ซึ่งเหมาะสมไว้ตำแหน่งละไม่เกิน 3 คน

ในกรณีที่เป็นการพิจารณาคราวละหลายตำแหน่งในระดับและสายงานเดียวกัน และมีผู้เข้ารับการพิจารณาเป็นจำนวนมาก คณะกรรมการอาจคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมสำหรับตำแหน่งต่างๆ ได้ตามจำนวนที่เห็นสมควร แต่จำนวนผู้ที่สมควรได้รับคัดเลือกจะต้องมากกว่าจำนวนตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง

4.3 ให้คณะกรรมการเสนอรายชื่อผู้ได้รับคัดเลือกตาม 4.2 ต่อปลัดกระทรวง โดยให้เสนอเรียงลำดับผู้ซึ่งเหมาะสมที่สุดไว้ในลำดับแรก และผู้ซึ่งเหมาะสมรองลงไปในลำดับต่อๆ กันไป พร้อมทั้งความสมควรและเหตุผลไปประกอบการพิจารณาด้วย

5. ให้ปลัดกระทรวงพิจารณารายชื่อที่คณะกรรมการเสนอตาม 4.3 แล้ว ดำเนินการดังนี้

5.1 เมื่อได้ใช้ดุลพินิจแล้วว่า บุคคลใดในรายชื่อผู้ที่คณะกรรมการเสนอเหมาะสมที่จะได้เลื่อนขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 ก็ให้ดำเนินการตามขั้นตอนการแต่งตั้งต่อไป

ในกรณีที่เป็นผู้เหมาะสมที่จะได้เลื่อนขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับ 10 ก็ให้เสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป

5.2 ในกรณีที่ปลัดกระทรวงเห็นว่ารายชื่อผู้ที่คณะกรรมการเสนอตาม 4.3 ยังไม่เหมาะสมก็ให้ปรึกษากับประธานกรรมการ หรือส่งให้คณะกรรมการพิจารณาใหม่ตามที่เห็นสมควร แล้วดำเนินการตาม 5.1 ต่อไป

6. สำหรับการเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 และระดับ 10 ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง และส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ให้ดำเนินการตาม 3 ตาม 4.1 และตาม 4.2 โดยอนุโลม แล้วดำเนินการดังต่อไปนี้

6.1 ให้คณะกรรมการเสนอรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกตำแหน่งละไม่เกิน 3 ชื่อต่อหัวหน้าส่วนราชการที่มีตำแหน่งว่างนั้น โดยให้เสนอเรียงลำดับผู้ซึ่งเหมาะสมที่สุดไว้ในลำดับแรก และผู้ซึ่งเหมาะสมรองลงไปในลำดับต่อๆ กันไปพร้อมทั้งความสมควรและเหตุผลไปประกอบการพิจารณาด้วย

6.2 ให้หัวหน้าส่วนราชการตาม 6 พิจารณารายชื่อที่คณะกรรมการเสนอตาม 6.1 และเมื่อได้ใช้ดุลยพินิจแล้วเห็นว่า บุคคลใดในรายชื่อผู้ที่คณะกรรมการเสนอเหมาะสมที่จะได้เลื่อนขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 และระดับ 10 ก็ให้ดำเนินการตามมาตรา 52 ต่อไป

6.3 ในกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการตาม 6 เห็นว่า รายชื่อผู้ที่คณะกรรมการเสนอตาม 6.1 ยังไม่เหมาะสม ก็ให้ปรึกษากับประธานกรรมการ หรือส่งให้คณะกรรมการพิจารณาใหม่ตามที่เห็นสมควร แล้วดำเนินการตามมาตรา 52 ต่อไป

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 ระดับ 10 ที่กำหนดโดย ก.พ. แล้ว สมควรที่จะพิจารณาหลักเกณฑ์การแต่งตั้ง (เลื่อน) ข้าราชการระดับ 9 ให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ที่กำหนดโดยกระทรวงมหาดไทย ประกอบกัน เพื่อความเข้าใจระบบการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน ว่าเป็นอย่างไร

(2) หลักเกณฑ์การแต่งตั้ง (เลื่อน) ข้าราชการระดับ 9 ให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด เฉพาะส่วนที่ผู้เข้ารับการคัดเลือกจะต้องปฏิบัติ

กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาคัดเลือกข้าราชการระดับ 9 เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด (นักปกครอง 10) ดังนี้

1. การแต่งตั้ง มี 2 ระบบ

1.1 ระบบปกติ ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งผู้ช่วยปลัดกระทรวงมหาดไทย นักปกครอง 9 สป. รองอธิบดี และรองผู้ว่าราชการจังหวัด มาแล้วไม่น้อยกว่า 4 ปีขึ้นไป สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ชช สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่เคยดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดมาก่อน ให้นับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งดังกล่าวต่อเนื่องจากการดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด

1.2 ระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงสมควรได้รับการแต่งตั้งให้มีความก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว (Fast Track) ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่ง หรือเคยดำรงตำแหน่งผู้ช่วยปลัดกระทรวงมหาดไทย นักปกครอง 9 สป. รองอธิบดี และรองผู้ว่าราชการจังหวัด มาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี

ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้มีระบบรองรับผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง เพื่อนำไปสู่การสร้างผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ สามารถตอบสนอง

ต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เป็นผู้นำในการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กร โดยมุ่งผลประโยชน์ส่วนรวม

2. ผู้มีคุณสมบัติตามข้อ 1.1 จะต้องดำเนินการ ดังนี้

2.1 เขียนข้อเสนอเกี่ยวกับวิสัยทัศน์การบริหารราชการในฐานะผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดที่มีการบริหารจัดการแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา (CEO) เพื่อสนองนโยบายของรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทย

2.2 เตรียมรับการสัมภาษณ์ข้อเสนอวิสัยทัศน์ ซึ่งจะแจ้งให้ทราบต่อไป

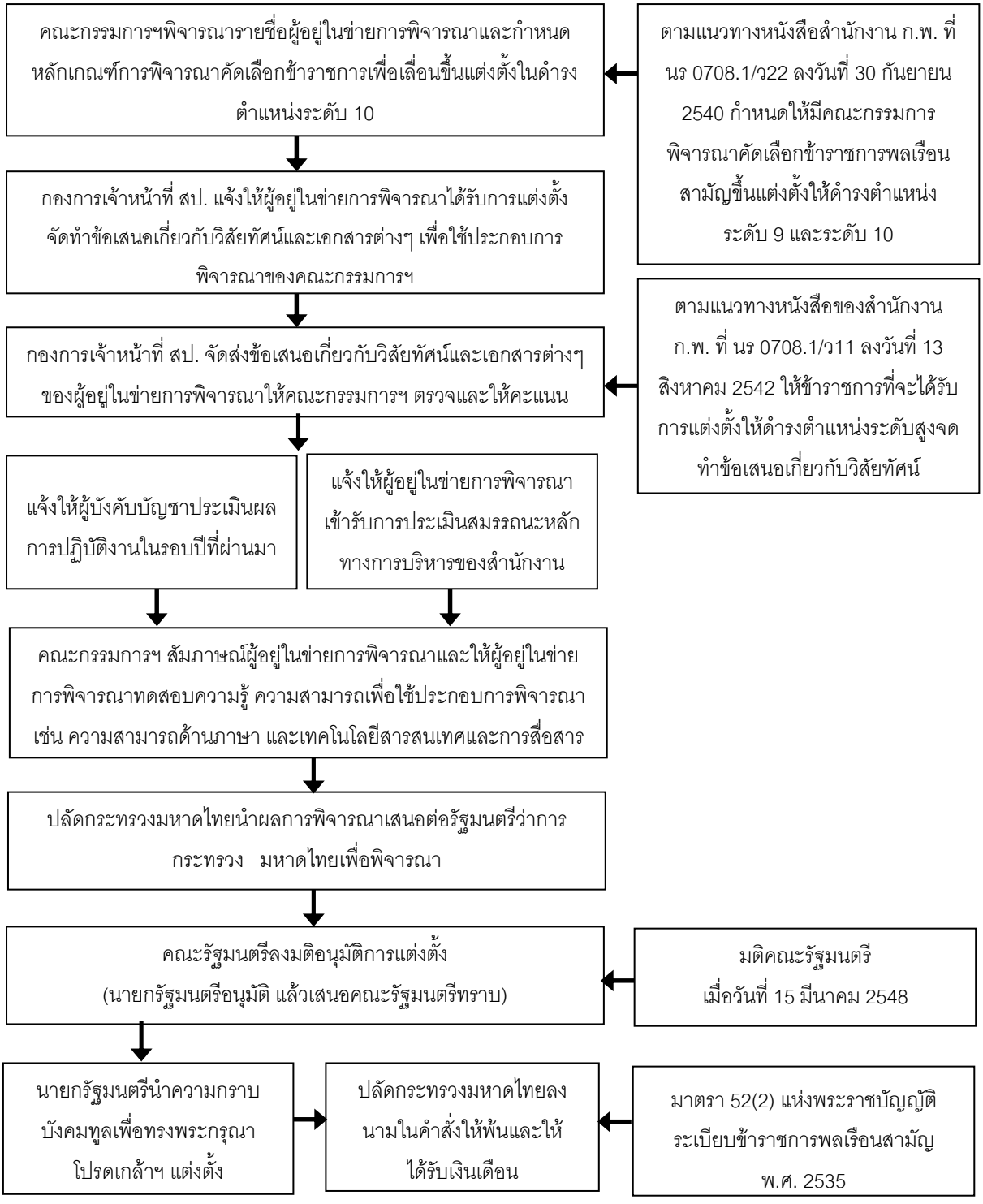
3. ผู้มีคุณสมบัติตามข้อ 1.2 จะต้องดำเนินการตามข้อ 2 และ

3.1 จัดทำผลงานดีเด่นเป็นที่ประจักษ์ย้อนหลังไม่เกิน 3 ปี จำนวน 1 เรื่อง โดยมีผู้รับรองที่น่าเชื่อถือ

3.2 เตรียมรับการสัมภาษณ์วิสัยทัศน์และผลงานดีเด่นเป็นที่ประจักษ์ การทดสอบการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (คอมพิวเตอร์) และความสามารถด้านภาษา (ภาษาอังกฤษ) ซึ่งจะแจ้งให้ทราบต่อไป

4. เอกสารแต่ละฉบับที่จัดทำให้มีความยาวไม่เกิน 5 หน้ากระดาษ A4 จัดส่ง จำนวน 16 ชุด โดยขอให้ส่งถึงกลุ่มงานสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง กองการเจ้าหน้าที่ สป. ภายในวันที่ 18 สิงหาคม 2548 หากพ้นกำหนดจะถือว่าสละสิทธิ์เข้ารับการคัดเลือก

แผนภาพที่ 4.3
แสดงแนวทางการแต่งตั้ง (เลื่อน) ข้าราชการขึ้นดำรงตำแหน่งระดับ 10 ของกระทรวงมหาดไทย



ที่มา : กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

นอกเหนือไปจากหลักเกณฑ์และกระบวนการในการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่ได้กล่าวมานี้ ได้แสดงให้เห็นว่าระบบการแต่งตั้งบุคลากรขึ้นดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงมีลักษณะเป็นระบบปิด ที่เปิดโอกาสให้เพียงบุคลากรจากกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น ที่สามารถได้รับการแต่งตั้งขึ้นดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ หากพิจารณาจากข้อมูลในตารางที่ 4.9 แล้ว จะสามารถสังเกตเห็นได้ว่าบุคลากรที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดเกือบทั้งหมด จะเป็นบุคลากรจากสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (72 คน) โดยมีบุคลากรที่จากกรมอื่นได้รับการแต่งตั้งขึ้นเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดเพียง 3 คนเท่านั้น และในจำนวนนี้มีเพียง 1 คน ที่เป็นบุคลากรของกรมอื่นนอกสังกัดกระทรวงมหาดไทย

ตารางที่ 4.9
แสดงสังกัดก่อนรับตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดในครั้งแรก

สังกัด	จำนวน (คน)	ร้อยละ
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย	72	96
กรมการปกครอง	-	-
กรมการพัฒนาชุมชน	1	1.33
กรมที่ดิน	-	-
กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	1	1.33
กรมโยธาธิการและผังเมือง	-	-
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	-	-
สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี	1	1.33
รวมทั้งสิ้น	75	100

ที่มา : กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, สิงหาคม 2549.

ต่อประเด็นนี้ มักมีการให้เหตุผลว่า การแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีลักษณะเป็นระบบปิดนั้น เนื่องจากลักษณะงานของกระทรวงมหาดไทยเป็นงานที่มีลักษณะเฉพาะ และเกี่ยวข้องกับการรักษากฎหมายและระเบียบต่างๆ เป็นจำนวนมาก การแต่งตั้งบุคลากรจากส่วนราชการอื่นนอกสังกัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งไม่เคยมีประสบการณ์ในการทำงานในลักษณะนี้มา

ก่อน อาจส่งผลให้บุคลากรเหล่านั้นประสบปัญหาในการปฏิบัติงานได้[13] อย่างไรก็ตาม เมื่อคณะผู้วิจัยได้พิจารณาถึงสังกัดของบุคลากรที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัด คณะผู้วิจัยได้พบกับข้อมูลในลักษณะเช่นเดียวกัน นั่นคือ บุคลากรที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัดเกือบทั้งหมดเป็นบุคลากรจากกรมในสังกัดกระทรวงมหาดไทย โดยมีบุคลากรจากกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียง 1 ท่านเท่านั้น ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัด โดยบุคลากรส่วนใหญ่ (90.67%) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้เป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น มักเป็นบุคลากรจากสังกัดของกรมการปกครอง และสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (ดูข้อมูลในตารางที่ 4.10 ประกอบ)

ตารางที่ 4.10
แสดงสังกัดก่อนรับตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดในครั้งแรก

สังกัด	จำนวน (คน)	ร้อยละ
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย	23	30.67
กรมการปกครอง	45	60
กรมการพัฒนาชุมชน	1	1.33
กรมที่ดิน	2	2.67
กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	1	1.33
กรมโยธาธิการและผังเมือง	2	2.67
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	-	-
กรุงเทพมหานคร	1	1.33
รวมทั้งสิ้น	75	100

ที่มา : กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, สิงหาคม 2549.

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงการแต่งตั้งบุคลากรขึ้นดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบันกับในอดีตแล้ว จะเห็นได้ว่าในอดีตที่ผ่านมากระทรวงมหาดไทยเองก็เคยมีนโยบายในการรับโอนและแต่งตั้งข้าราชการนอกสายงานของกระทรวงมหาดไทยขึ้นดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด อาทิเช่น ในช่วงที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ดำรงตำแน่งนายกรัฐมนตรี ก็เคยมี

[13] ข้อโต้แย้งในลักษณะนี้ เป็นข้อโต้แยงที่คณะผู้วิจัยพบอยู่เสมอในการสัมภาษณ์ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของกระทรวงมหาดไทย

การแต่งตั้งนายทหารและนายตำรวจชั้นผู้ใหญ่มาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด[14] ดังในงานศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดชิ้นหนึ่งได้กล่าวว่า “การแต่งตั้งบุคลากรที่มีบุคลิกภาพเข้มแข็งอย่างเช่นนายตำรวจ เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดที่มีเขตติดชายแดนหรือจังหวัดที่ถูกคุกคามโดยภัยคอมมิวนิสต์ ดูจะเป็นเรื่องปกติ”[15] ซึ่งนโยบายในการรับโอนนายทหารและนายตำรวจมาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ก็ได้ดำเนินสืบเนื่องมาหลายปี ตลอดช่วงระยะเวลาที่ประเทศไทยประสบกับภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ และนโยบายด้านความมั่นคงเป็นนโยบายหลักที่สำคัญของประเทศ

ไม่เพียงแต่การรับโอนและแต่งตั้งข้าราชการทหารและตำรวจมาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ในอดีตกระทรวงมหาดไทยก็ยังได้เคยรับโอนข้าราชการพลเรือนจากสังกัดอื่นมาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด อาทิเช่น ข้าราชการตุลาการ กระทรวงมหาดไทยก็เคยรับโอนบุคลากรในระดับผู้พิพากษาหัวหน้าศาลมาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด[16] นอกจากนั้น กระทรวงมหาดไทย ก็เคยมีนโยบายในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสังกัดกรมอื่นๆ นอกจากกรมการปกครอง และสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เช่น ข้าราชการจากกรมราชทัณฑ์ กรมอัยการ (ปัจจุบันคือสำนักงานอัยการสูงสุด และไม่ได้สังกัดกระทรวงมหาดไทย) กรมประชาสงเคราะห์ มาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นกัน แม้ว่าในขณะนั้นหน่วยราชการเหล่านี้จะยังคงสังกัดอยู่กับกระทรวงมหาดไทย แต่ก็ต้องยอมรับว่างานของกรมเหล่านั้นมีลักษณะเป็นงานเฉพาะด้าน ซึ่งแตกต่างไปจากงานของกรมการปกครอง และงานของสำนักงานปลัดกระทรวงค่อนข้างชัดเจน (ดูตารางที่ 4.11 ประกอบ)

ตารางที่ 4.11
แสดงสังกัดก่อนดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดในอดีต

สังกัด	จำนวน	ร้อยละ
กรมมหาดไทย (ปัจจุบันคือ กรมการปกครอง)	55	77.46
กรมราชทัณฑ์	3	4.23
กรมตำรวจ	4	5.63

[14] สัมภาษณ์, พ.ต. เฉลิม ศุภมร, อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดระนอง, วันที่ 25 กรกฎาคม 2549.

[15] Arsa Meksawan, The Role of the Provincial Governor in Thailand (Bangkok: Institute of Public Administration, Thammasat University, 1962), p. 193.

[16] สัมภาษณ์, นายธวัชชัย สมสมาน, อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดนราธิวาส พิจิตร และอุตรดิตถ์, วันที่ 21 สิงหาคม 2549.

สังกัด	จำนวน	ร้อยละ
กรมประชาสงเคราะห์	2	2.82
กรมอัยการ	3	4.23
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย	4	5.63
รวมทั้งสิ้น	**71**	**100**

ที่มา : Arsa Meksawan, The Role of the Provincial Governor in Thailand (Bangkok : Institute of Public Administration, Thammasat University, 1962), p. 200.

นอกเหนือไปจากการรับโอนบุคลากรสังกัดอื่นเพื่อแต่งตั้งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ในอดีตกระทรวงมหาดไทยยังเคยดำเนินการรับโอนข้าราชการจากนอกสังกัดมาดำรงตำแหน่งในสายงานปกครองในระดับต่ำกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น ตำแหน่งปลัดอำเภอฝ่ายป้องกัน นายอำเภอ และปลัดจังหวัด เป็นต้น ซึ่งข้าราชการเหล่านี้จำนวนหนึ่งก็ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดในระยะเวลาต่อมา โดยข้าราชการที่กระทรวงมหาดไทยได้รับโอนมา จะมีมาทั้งจากสายทหาร อาจารย์มหาวิทยาลัย รวมถึงข้าราชการส่วนท้องถิ่น ในด้านจำนวน ข้าราชการที่รับโอนมาในลักษณะเช่นนี้จะมีจำนวนมากกว่าการโอนมาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง[17]

ข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์ที่ได้มาข้างต้น เป็นสิ่งที่ช่วยแสดงให้เห็นว่าในอดีตที่ผ่านมา การแต่งตั้งบุคลากรขึ้นดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด กระทรวงมหาดไทยเองก็เคยแต่งตั้งบุคลากรภายนอกสายงานปกครองเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด โดยอาจสรุปได้ว่าบุคลากรจากภายนอกสายงานปกครองที่ได้รับการรับโอนและแต่งตั้งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีที่มาจาก

1. สายข้าราชการทหาร
2. สายข้าราชการตำรวจ
3. สายข้าราชการตุลาการ
4. สายข้าราชการอัยการ
5. สายข้าราชการกรมราชทัณฑ์
6. สายข้าราชการกรมประชาสงเคราะห์

[17] สัมภาษณ์, พ.ต. เฉลิม ศุภมร อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดระนอง, วันที่ 25 กรกฎาคม 2549, นายธวัชชัย สมสมาน, อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดนราธิวาส พิจิตร และอุตรดิตถ์, วันที่ 21 สิงหาคม 2549 และ นายอาษา เมฆสวรรค์, อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ สุโขทัย และรองปลัดกระทรวงมหาดไทย, วันที่ 25 กรกฎาคม 2549.

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า นโยบายการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบเปิด อาจมิใช่สิ่งใหม่สำหรับกระทรวงมหาดไทย แต่อย่างไรก็ตาม จากการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้รับทราบข้อมูลว่า ข้าราชการนอกสายงานปกครองที่กระทรวงมหาดไทยรับโอนมาจำนวนหนึ่ง ก็ประสบกับปัญหาในการปฏิบัติงานเช่นกัน โดยส่วนใหญ่มักเป็นปัญหาในเชิงอุปนิสัย และวัฒนธรรมในการทำงาน ดังนั้น การสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบเปิดจะต้องให้ความสำคัญกับประเด็นเหล่านี้ด้วยเช่นกัน

4.4.2 ระบบการติดตามและประเมินผลผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน[18]

ในที่นี้จะนำเสนอระบบการติดตามและประเมินผลการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ การติดตามและประเมินผลดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก เพื่อทราบผลความก้าวหน้าการปฏิบัติงานในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา รวมทั้งปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นและแนวทางการแก้ไขปัญหาอุปสรรคให้งานบรรลุเป้าหมาย

ประการที่สอง เพื่อทราบผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา โดยเฉพาะผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) รวมทั้งความพึงพอใจของประชาชน ข้าราชการ และพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อระบบการบริหารและผู้ว่าราชการจังหวัด

ในที่นี้จะนำเสนอการติดตามและประเมินผล โดยแยกเป็น 2 ประเด็น กล่าวคือ ประเด็นแรก การติดตามผล และประเด็นที่สอง การประเมินผล

ประเด็นแรก การติดตามผล (Monitoring)

ดำเนินการใน 2 ลักษณะคือ การรายงานทางเอกสารและการตรวจราชการในพื้นที่จังหวัดดังนี้

1. การติดตามผลการดำเนินงาน โดยวิธีรายงานทางเอกสาร ในลักษณะรายงานหลายทาง (Matrix Reporting System) มีขั้นตอนดังนี้

(1) ทุกหน่วยงานในจังหวัดรายงานผลการปฏิบัติงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ โดยแยกเป็น 2 กรณีคือ

กรณีเหตุการณ์สำคัญและเป็นเรื่องเฉพาะหรือเกี่ยวข้องกับกระทรวงใด ให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบหรือเป็นเจ้าของเรื่องรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบทันที เพื่อรายงาน

[18] สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, อ้างแล้ว.

ต่อไปยังกระทรวง/ส่วนราชการต้นสังกัดทราบ พร้อมทั้งสำเนาแจ้งสำนักงานจังหวัดและสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี) ทราบอีกทางหนึ่งด้วย

กรณีปกติ ให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบหรือเป็นเจ้าของเรื่องรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบทุกระยะ 6 เดือน

- โดยการรายงานในกรณีนี้เป็นการรายงานข้อมูลหรือข้อเท็จจริงที่ชี้ให้เห็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน
- ประเด็นการรายงาน และตัวชี้วัดเพื่อการติดตามผลการดำเนินงาน ซึ่งได้นำเสนอไว้เพื่อให้จังหวัดได้เลือกใช้ตามความเหมาะสมของแต่ละจังหวัด ในการรายงานมี 87 ตัวชี้วัด

ทั้งนี้ แบบรายงานให้กำหนดเป็นไปตามลักษณะข้อมูลและข้อเท็จจริง

(2) ให้สำนักงานจังหวัด ประมวลสรุปผลการดำเนินงานจากการรายงานของหน่วยงานต่างๆ ในจังหวัด เสนอผู้ว่าราชการจังหวัด รายงานส่วนกลางทราบดังนี้

กรณีเหตุการณ์สำคัญและเป็นเรื่องเฉพาะ หรือเกี่ยวข้องโดยตรงกับกระทรวงอื่นก็ให้ราบรวมเรื่องแจ้งกระทรวงมหาดไทย เพื่อทราบเป็นการประสานงาน เป็นระยะๆ ตามความเหมาะสม

กรณีปกติ ให้รายงานกระทรวงมหาดไทยทราบ 2 งวด ทุกระยะ 6 เดือน ภายใน 7 วัน หลังสิ้นงวดคือ งวดที่ 1 (1 ตุลาคม พ.ศ.2546 – 31 มีนาคม พ.ศ. 2547) ภายในวันที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2547 และงวดที่ 2 (1 ตุลาคม พ.ศ. 2547 – 30 กันยายน พ.ศ. 2547) ภายในวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2547

ทั้งนี้ ให้สำเนาแจ้งสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี) ทราบอีกทางหนึ่งด้วย

(3) ให้กระทรวงมหาดไทย โดยสำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด ร่วมกับสำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นแกนกลางในการสรุปผลการดำเนินงานของจังหวัด รายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อนำเสนอรองนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีทราบ

2. การตรวจราชการในพื้นที่จังหวัด โดยผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ทั้ง 12 เขต ดำเนินการตรวจติดตามผลการปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัด ตามเขตการตรวจปกติอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง เพื่อรับทราบความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรคการดำเนินงาน รวมทั้งการนิเทศงาน แล้วรายงานผลการตรวจให้กระทรวงมหาดไทยทราบ โดยเน้นการตรวจติดตามผลการจัดทำระบบ

ข้อมูลจังหวัด การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัด การกำกับดูแลการบริหารจัดการของจังหวัด และปัญหาความต้องการของจังหวัดที่ต้องการขอรับการสนับสนุนจากส่วนกลาง เป็นต้น

ประเด็นที่สอง การประเมินผล (Evaluation)

ในการประเมินผลการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา เน้นการประเมินผลสัมฤทธิ์ของระบบงานและความพึงพอใจของประชาชน ข้าราชการ พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีหน่วยในการวิเคราะห์ (Unit of Analysis) 2 ประการคือ **ประการแรก** ผลสัมฤทธิ์ของระบบงานทั้งในระดับผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น (Outcome) และ**ประการที่สอง** ผู้ว่าราชการจังหวัด

ในที่นี้จะนำเสนอของเขตการประเมินผล ประเด็นการประเมินผลและตัวชี้วัด หน่วยงานที่รับผิดชอบในการประเมินผล วิธีการประเมินผล และระยะเวลาการประเมินผล ตามลำดับ

1. ขอบเขตการประเมินในการประเมินมีขอบเขตในด้านเนื้อหาที่สำคัญเพื่อทราบการเปลี่ยนแปลง (Status Change) ในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ดังนี้

(1) ผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานด้านการขจัดปัญหาความยากจน

(2) ผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด

(3) ผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(4) ผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานด้านอื่นๆ นอกเหนือจากข้อ (1) - ข้อ (3) ซึ่งเป็นการริเริ่มของจังหวัด เช่น การบริการที่ดีของประชาชน การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน เป็นต้น

(5) ความพึงพอใจของประชาชน ข้าราชการ และพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด และภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัด

2. ประเด็นการประเมินผลและตัวชี้วัด

ภายใต้ขอบเขตเนื้อหาของการประเมินผลดังกล่าวข้างต้น ได้กำหนดประเด็นการประเมินผล เพื่อเป็นรายการ (Menu) ให้จังหวัดได้เลือกใช้ตามความเหมาะสมและยุทธศาสตร์ของแต่ละจังหวัด ประกอบด้วย 3 กลุ่ม เรื่อง 17 ประเด็น 116 ตัวชี้วัด จำแนกเป็น

(1) ด้านองค์ประกอบทางการบริหาร ประกอบด้วย 6 ประเด็น 10 ตัวชี้วัด

(2) ด้านประสิทธิผล ประกอบด้วย 6 ประเด็น 98 ตัวชี้วัด

(3) ด้านความพึงพอใจ ประกอบด้วย 5 ประเด็น 8 ตัวชี้วัด

3. หน่วยงานรับผิดชอบในการประเมินผล ให้ส่วนกลางรับผิดชอบประเมินผลในภาพรวม และสำนักงานจังหวัดรับผิดชอบประเมินผลระดับจังหวัดแล้วส่งผลการประเมินให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

4. วิธีการประเมินผล ดำเนินการตามความเหมาะสม โดยดำเนินการเอง หรือจ้างที่ปรึกษาหรือสถาบันการศึกษาดำเนินการประเมินผล

5. ระยะเวลาการประเมินผล ดำเนินการประเมินผลเมื่อสิ้นสุดการทดลองการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2547 เป็นต้นไป

จากการศึกษาข้างต้นนี้ ได้ช่วยให้เห็นถึงพัฒนาการโดยสังเขปของการบริหารราชการส่วนจังหวัด โดยหลักแล้ว จะเห็นได้ว่าการบริหารราชการในระดับจังหวัด เป็นการบริหารงานที่เชื่อมต่อช่องว่างระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยอาจกล่าวได้ว่าการบริหารราชการระดับจังหวัดเป็นกลไกที่สำคัญในการช่วยให้นโยบายต่างๆ ของรัฐบาลบรรลุวัตถุประสงค์ กับทั้งเป็นกลไกสำคัญในการกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น นอกจากนั้น การศึกษาถึงสถาบันผู้ว่าราชการจังหวัด ยังช่วยให้เห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญ เพราะมีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางรอบด้าน และยังสามารถเห็นด้วยว่ากระทรวงมหาดไทยในฐานะที่เป็นต้นสังกัดของผู้ว่าราชการจังหวัด ก็ได้ให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการคัดสรรบุคลากรขึ้นดำรงตำแหน่งดังกล่าว โดยจะสังเกตได้ว่ากระทรวงมหาดไทยจะพิจารณาบุคลากรที่มีความรู้และความอาวุโสในทางราชการไปดำรงตำแหน่งดังกล่าว

บทที่ 5

กระบวนการสรรหา และคัดเลือกผู้บริหารระดับสูง ในองค์กรภาครัฐ

ในบทที่ผ่านมา คณะผู้วิจัยได้อธิบายถึงโครงสร้างการบริหารราชการจังวัดแบบบูรณาการ และบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน ในประเด็นการบริหารราชการจังหวัดตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. 2540 การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ การเข้าสู่ตำแหน่งและระบบการประเมินผลผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน ตลอดจนแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการจังหวัดในอนาคต

ในบทนี้เพื่อให้เห็นภาพกระบวนการสรรหาและคัดเลือกผู้บริหารองค์กรในประเทศไทยที่ชัดเจนขึ้น จึงได้นำเสนอกระบวนการสรรหาและคัดเลือกผู้บริหารระดับสูงในองค์กรภาครัฐ อันได้แก่ ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ[1] ผู้บริหารองค์การมหาชน และหน่วยงานในกำกับของรัฐ เนื่องด้วยองค์กรรัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ เป็นหน่วยงานที่มีลักษณะใกล้เคียงกับหน่วยราชการของไทยมากที่สุด อีกทั้งยังเป็นหน่วยงานที่มีการนำระบบการสรรหาผู้บริหารระดับสูงจากบุคคลภายนอกมาใช้ ทำให้สามารถนำเอาหลักเกณฑ์ แนวทาง รวมถึงปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการสรรหาและคัดเลือกผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานในกำกับของรัฐ มาปรับใช้ในการกำหนดหลักเกณฑ์การสรรหาและคัดเลือก ตลอดจนการกำหนดบทบาทและคุณสมบัติเชิงสมรรถนะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดพึงมีต่อไป

[1] โปรดศึกษาเพิ่มเติม พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543

5.1 กระบวนการสรรหาและคัดเลือกผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจ

ในที่นี้จะนำเสนอกระบวนการสรรหาและคัดเลือกผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจ อันได้แก่ การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การประปาส่วนภูมิภาค การทางพิเศษแห่งประเทศไทย และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

5.1.1 การไฟฟ้านครหลวง[2]

การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) เป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีกระบวนการสรรหา คัดเลือกและแต่งตั้งผู้ว่าการการไฟฟ้านครหลวง ดังต่อไปนี้

1. คุณสมบัติทั่วไปของผู้สมัคร

1.1 มีสัญชาติไทย

1.2 มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ในวันยื่นใบสมัคร

1.3 สามารถทำงานให้การไฟฟ้านครหลวงได้เต็มเวลา

1.4 ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

1.5 ไม่เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย

1.6 ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

1.7 ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

1.8 ไม่เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

1.9 ไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง

1.10 ไม่เป็นผู้อยู่ระหว่างถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย หรืออยู่ในระหว่างการสืบสวน หรือการสอบสวน หรือการพิจารณาทางวินัย หรือถูกพักงาน หรือถูกสั่งให้หยุดงานเป็นการชั่วคราวในลักษณะเดียวกันกับถูกพักงาน

1.11 ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือบริษัทมหาชนจำกัด เพราะทุจริตต่อหน้าที่

[2] ประกาศคณะกรรมการสรรหาผู้ว่าการการไฟฟ้านครหลวง ที่ 1/2548 เรื่อง การรับสมัครบุคคลเพื่อคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการการไฟฟ้านครหลวง, 3 มิถุนายน พ.ศ. 2548.

1.12 ไม่เป็นหรือภายในระยะเวลาสามปีก่อนวันได้รับการแต่งตั้ง ไม่เคยเป็นกรรมการหรือผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการจัดการหรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของการไฟฟ้านครหลวง

1.13 ไม่เป็นกรรมการการไฟฟ้านครหลวง

2. คุณวุฒิทางการศึกษา

สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรี

3. คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง

3.1 มีความรู้และมีความจัดเจนเกี่ยวกับกิจการไฟฟ้า หรือกิจการอื่นที่เกี่ยวเนื่องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การไฟฟ้านครหลวง

3.2 มีความรู้เกี่ยวกับการบัญชี การเงิน การบริหารธุรกิจ วิศวกรรมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ การคลัง หรือกฎหมาย และประสบการณ์ในการบริหารองค์กรขนาดใหญ่ ดังนี้

3.2.1 กรณีที่เป็น/เคยเป็นผู้บริหารจากหน่วยงานภาครัฐ ต้องดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีหรือเทียบเท่า

3.2.2 กรณีที่เป็น/เคยเป็นผู้บริหารจากหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ต้องดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองผู้บริหารสูงสุด

3.2.3 กรณีที่เป็น/เคยเป็นผู้บริหารจากหน่วยงานภาคเอกชน ต้องดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองผู้บริหารสูงสุดขององค์กรที่มีรายได้ ไม่ต่ำกว่า 5,000 ล้านบาทต่อปี และมีจำนวนพนักงานไม่น้อยกว่า 1,000 คน โดยมีงบการเงินและโครงสร้างองค์กรหรือรายงานประจำปี (Annual Report) ในขณะที่ดำรงตำแหน่งมาแสดงด้วย

3.3 มีวิสัยทัศน์ทางด้านการบริหารองค์กรขนาดใหญ่

3.4 มีมนุษยสัมพันธ์ดี สามารถติดต่อประสานงานได้ดีทั้งภายในและต่างประเทศ

3.5 มีความรอบรู้ ความสามารถสูงในการตัดสินใจ สั่งการและกำหนดนโยบายตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการการไฟฟ้านครหลวง และรัฐบาล

4. เงื่อนไขการจ้าง

4.1 ผู้ว่าการการไฟฟ้านครหลวง มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละไม่เกิน 4 ปี นับจากวันเริ่มดำรงตำแหน่งตามสัญญาจ้าง หรือเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ แล้วแต่วาระใดจะถึงก่อน

4.2 เมื่อครบกำหนดตามสัญญาจ้างแล้ว หากมีอายุไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ สามารถเข้ารับการคัดเลือกเป็นผู้ว่าการได้อีก แต่สัญญาจ้างจะกระทำได้อีกเพียงครั้งเดียว และให้อยู่ในวาระได้ไม่เกิน 4 ปี หรือเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ แล้วแต่วาระใดจะถึงก่อน

4.3 การจ้างตามสัญญาจ้างไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

5. อัตราเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทน

อัตราเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนของผู้ว่าการการไฟฟ้านครหลวงขึ้นอยู่กับคุณสมบัติและประสบการณ์ของผู้สมัคร ตามที่คณะอนุกรรมการพิจารณาผลตอบแทนเห็นเหมาะสม และคณะกรรมการการไฟฟ้านครหลวงเห็นชอบ

6. เอกสารหลักฐานประกอบการสมัคร

6.1 ใบสมัครงานตำแหน่งผู้ว่าการ

6.2 หลักฐานแสดงคุณวุฒิการศึกษา พร้อมสำเนาภาพถ่าย

6.3 สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ

6.4 หลักฐานแสดงถึงความสามารถและประสบการณ์ในการทำงาน หรือคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง

6.5 รูปถ่ายหน้าตรง ไม่สวมหมวก ขนาด 2 นิ้ว จำนวน 6 รูป (ถ่ายครั้งเดียวไม่เกิน 6 เดือน)

6.6 ใบรับรองแพทย์

6.7 เอกสารแสดงวิสัยทัศน์ทางด้านการบริหารองค์กรขนาดใหญ่ และกิจการไฟฟ้า โดยเสนอแนวคิดเชิงกลยุทธ์ในการบริหารกิจการการไฟฟ้านครหลวง มีความยาวไม่เกิน 5 หน้ากระดาษ (ขนาด A4) จำนวน 7 ชุด ใส่ซองปิดผนึกแยกกันแต่ละชุด

7. การรับสมัคร

ผู้สนใจขอรับใบสมัครและยื่นใบสมัครด้วยตนเอง พร้อมเอกสารหลักฐานประกอบการสมัครได้ที่ การไฟฟ้านครหลวง อาคารสำนักงานใหญ่ (เพลินจิต) ชั้น 3 เลขที่ 30 ซอยชิดลม ถนนเพลินจิต แขวงลุมพินี เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 10330

8. วิธีการพิจารณา

8.1 คณะกรรมการสรรหาฯ จะพิจารณาคัดเลือกผู้สมัครที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามประกาศจากใบสมัครก่อน

8.2 คณะกรรมการสรรหาฯ จะเชิญผู้ผ่านการพิจารณาเบื้องต้นเข้ารับการสัมภาษณ์และแสดงวิสัยทัศน์ ตามวัน เวลา และสถานที่ที่จะแจ้งให้ทราบต่อไป ผู้ไม่เข้ารับการสัมภาษณ์และแสดงวิสัยทัศน์ตามกำหนดดังกล่าวจะถือว่าสละสิทธิ์ ในกรณีที่คณะกรรมการสรรหาฯ เห็นสมควรอาจเชิญผู้ผ่านการพิจารณาเบื้องต้นดังกล่าวเข้ารับการสัมภาษณ์เพิ่มเติมอีกก็ได้

8.3 คณะกรรมการสรรหาฯ สงวนสิทธิ์ที่จะพิจารณาคัดเลือกเฉพาะผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมตามที่คณะกรรมการสรรหาฯ เห็นสมควรเท่านั้น

8.4 คณะกรรมการสรรหาฯ สงวนสิทธิ์ที่จะเชิญบุคคลผู้ที่มีความรู้ ความสามารถและคุณสมบัติเหมาะสมเข้ารับการพิจารณาคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ

8.5 ในกรณีที่คณะกรรมการสรรหาฯ เห็นว่าไม่มีบุคคลใดสมควรได้รับการพิจารณาให้เสนอชื่อเพื่อดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ คณะกรรมการสรรหาฯ อาจยกเลิกการรับสมัครคราวนี้ และดำเนินการรับสมัครใหม่ก็ได้ โดยผู้สมัครจะเรียกร้องค่าเสียหายใดๆ จากคณะกรรมการสรรหาฯ ไม่ได้

ในการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการการไฟฟ้านครหลวง ได้แบ่งปัจจัยการประเมินผลการสัมภาษณ์ผู้สมัคร เป็น 4 ปัจจัย ดังต่อไปนี้

ปัจจัยแรก บุคลิกภาพ คุณสมบัติ ประสบการณ์ คิดเป็น 10 คะแนน

ปัจจัยที่สอง ความรู้ความเข้าใจในการบริหารงานเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับ กฟน. คิดเป็น 20 คะแนน จำแนกได้เป็น

- ความรู้และประสบการณ์ทางด้านกิจการไฟฟ้า หรือกิจการอื่นที่เกี่ยวเนื่อง
- ความรอบรู้และความเชี่ยวชาญทางการบริหารจัดการองค์กร
- ความรอบรู้เกี่ยวกับการบัญชี การเงิน การบริหารธุรกิจ วิศวกรรมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ การคลัง หรือกฎหมาย

ปัจจัยที่สาม วิสัยทัศน์ในการบริหาร กฟน. ในอนาคต และความสามารถในการบริหารการเปลี่ยนแปลง คิดเป็น 40 คะแนน จำแนกได้เป็น

- วิสัยทัศน์ทางด้านกิจการไฟฟ้าและการปรับเปลี่ยนบทบาทของ กฟน. ในอนาคต
- ความสามารถในการบริหารการเปลี่ยนแปลง
- ความสามารถในการวิเคราะห์ การตัดสินใจ และการแก้ปัญหา

ปัจจัยสุดท้าย ความเป็นผู้นำและความพร้อมในการบริหาร กฟน. คิดเป็น 30 คะแนน จำแนกได้เป็น

- ความมั่นใจในตนเองและความเป็นผู้นำ
- ความสามารถในการจูงใจ
- การส่งเสริมและพัฒนาบุคคลอื่น และมนุษยสัมพันธ์
- ความสามารถในการติดต่อประสานงานทั้งภายในและภายนอกประเทศ

5.1.2 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย[3]

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) มีความประสงค์รับสมัครบุคคลเพื่อรับการคัดเลือกเข้าดำรงตำแหน่งผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ตามประกาศคณะกรรมการสรรหาผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย โดยมีคุณสมบัติและเงื่อนไขดังต่อไปนี้

1. คุณสมบัติของผู้สมัคร

1.1 มีคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543

1.2 มีความรู้ ความจัดเจนเพียงพอเกี่ยวกับการบริหารธุรกิจ วิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ การคลัง หรือกฎหมาย

1.3 มีความรู้และประสบการณ์ในการบริหารองค์กรขนาดใหญ่ ทั้งนี้

1.3.1 ในกรณีที่เป็นหรือเคยเป็นผู้บริหารเอกชน ต้องดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองผู้บริหารสูงสุดขององค์กรที่มีรายได้ (TURNOVER) ไม่ต่ำกว่า 10,000 ล้านบาทต่อปี

1.3.2 ในกรณีที่เป็นหรือเคยเป็นผู้บริหารส่วนราชการ ต้องดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองผู้บริหารสูงสุดของส่วนราชการระดับกรมหรือเทียบเท่า หรือ

1.3.3 ในกรณีที่เป็นหรือเคยเป็นผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ ต้องดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจนั้น

1.4 มีวิสัยทัศน์การบริหารจัดการทางด้านธุรกิจการไฟฟ้า

1.5 สามารถทำงานให้แก่ กฟผ. ได้เต็มเวลา

1.6 ไม่เป็นผู้อยู่ระหว่างถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย หรืออยู่ในระหว่างการสอบสวนหรือถูกพักงานหรือถูกสั่งให้หยุดงานเป็นการชั่วคราวในลักษณะเดียวกันกับถูกพักงาน และ

1.7 ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือบริษัทมหาชนจำกัด เพราะประพฤติชั่ว หรือกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือหย่อนความสามารถ

2. คุณวุฒิทางการศึกษา

สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรี

---

[3] "ประกาศรับสมัครผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย," หนังสือพิมพ์เดลินิวส์ (วันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2547).

3. เงื่อนไขการจ้าง

3.1 มีวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกิน 4 ปี นับจากวันเริ่มดำรงตำแหน่งตามสัญญาจ้างหรือเมื่อครบอายุ 60 ปีบริบูรณ์ แล้วแต่วาระใดจะถึงก่อน และ

3.2 เมื่อครบกำหนดตามสัญญาจ้างแล้วหากมีอายุไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ สามารถเข้ารับการคัดเลือกเป็นผู้ว่าการได้อีก แต่สัญญาจ้างจะกระทำได้อีกเพียงครั้งเดียวและให้อยู่ในวาระได้ไม่เกิน 4 ปี หรือเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ แล้วแต่วาระใดจะถึงก่อน

4. การรับสมัคร

ผู้สนใจขอรับใบสมัคร หรือยื่นใบสมัครพร้อมเอกสารหลักฐานประกอบการสมัครโดยใส่ซองปิดผนึกได้ที่ผู้ช่วยผู้ว่าการทรัพยากรบุคคลในฐานะเลขานุการคณะกรรมการสรรหาผู้ว่าการ กฟผ. ห้อง 548 ชั้น 5 อาคารสำนักผู้ว่าการ (ท.100) สำนักงานกลาง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เลขที่ 53 ถนนจรัญสนิทวงศ์ อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี 11130

5.1.3 การประปาส่วนภูมิภาค[4]

การประปาส่วนภูมิภาค เป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ผู้มีความประสงค์เข้ารับการคัดเลือกเข้าดำรงตำแหน่งผู้ว่าการการประปาส่วนภูมิภาค ต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามทั่วไปของผู้สมัคร

1.1 มีสัญชาติไทย

1.2 มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ ในวันยื่นใบสมัคร

1.3 ในกรณีเป็นพนักงานการประปาส่วนภูมิภาค ต้องไม่เป็นผู้ที่ออกจากองค์กรโดยการเข้าร่วมโครงการเกษียณอายุก่อนกำหนด

1.4 สามารถทำงานให้แก่การประปาส่วนภูมิภาคได้เต็มเวลา

1.5 ไม่เป็นบุคคลวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

1.6 ไม่เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย

1.7 ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

[4] ประกาศคณะกรรมการสรรหาผู้ว่าการการประปาส่วนภูมิภาค ที่ 1/2549 เรื่อง รับสมัครบุคคลเพื่อคัดเลือกเข้าดำรงตำแหน่งผู้ว่าการการประปาส่วนภูมิภาค, 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2549.

1.8 ไม่ต้องคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

1.9 ไม่เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

1.10 ไม่เป็นกรรมการ หรือที่ปรึกษาพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง

1.11 ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือบริษัทมหาชนจำกัด หรือบริษัทเอกชน เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือเพราะประพฤติชั่ว หรือกระทำความผิด หรือหย่อนความสามารถ

1.12 ไม่เป็น หรือภายในระยะเวลาสามปีก่อนได้รับแต่งตั้ง ไม่เคยเป็นกรรมการ หรือผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือมีส่วนได้ส่วนเสียในนิติบุคคล ซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของการประปาส่วนภูมิภาค เว้นแต่ เป็นประธานกรรมการ หรือกรรมการในนิติบุคคลดังกล่าว โดยการมอบหมายของการประปาส่วนภูมิภาค

1.13 ไม่เป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับการประปาส่วนภูมิภาค หรือในกิจการที่กระทำให้แก่การประปาส่วนภูมิภาค หรือดำเนินธุรกิจที่เป็นการแข่งขันกับกิจการของการประปาส่วนภูมิภาค ไม่ว่าทั้งทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่ เป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการการประปาส่วนภูมิภาคมอบหมายให้เป็นประธานกรรมการ หรือกรรมการในบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด ที่การประปาส่วนภูมิภาค เป็นผู้ถือหุ้น

1.14 ไม่มีผลประโยชน์ส่วนตนขัดแย้งกับผลประโยชน์ของการประปาส่วนภูมิภาค

1.15 ไม่เป็นกรรมการการประปาส่วนภูมิภาค

2. คุณวุฒิทางการศึกษา

สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่า ปริญญาตรี หรือเทียบเท่า จากสถานศึกษาที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) รับรอง

3. คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง

3.1 มีความรอบรู้และประสบการณ์ในการบริหารองค์กรขนาดใหญ่ ดังนี้

3.1.1 ในกรณีที่เป็นหรือเคยเป็นผู้บริหารภาคเอกชน ต้องดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองผู้บริหารสูงสุดขององค์กรที่มียอดขายไม่ต่ำกว่า 2,500 ล้านบาทต่อปี โดยมีงบการเงินและโครงสร้างผังบริหารองค์กรในขณะที่ดำรงตำแหน่งมาแสดงด้วย

3.1.2 กรณีที่เป็นหรือเคยเป็นผู้บริหารส่วนราชการ ต้องดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับรองอธิบดีหรือเทียบเท่า

3.1.3 ในกรณีที่เป็นหรือเคยเป็นผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ ต้องดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจนั้น

3.2 มีวิสัยทัศน์ทางด้านการพัฒนากิจการประปา และการปรับเปลี่ยนบทบาทของการประปาส่วนภูมิภาคในอนาคต โดยมีแนวคิดเชิงกลยุทธ์ มีความรู้ความสามารถในด้านบริหารจัดการในระดับสูง

3.3 มีมนุษยสัมพันธ์ดี สามารถติดต่อประสานงานได้ดีทั้งภายในประเทศ และต่างประเทศ

3.4 มีความรอบรู้ ความสามารถสูงในการตัดสินใจ สั่งการและกำหนดนโยบายตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการการประปาส่วนภูมิภาค และรัฐบาล

4. เงื่อนไขการจ้าง อัตราเงินเดือน ผลประโยชน์ตอบแทน

4.1 ผู้ว่าการการประปาส่วนภูมิภาคมีวาระอยู่ในตำแหน่ง จนถึงวันที่อายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ แต่ทั้งนี้ ระยะเวลาการจ้างคราวละไม่เกิน 4 ปี และเมื่อครบกำหนดตามสัญญาจ้างแล้วหากมีอายุไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ สามารถเข้ารับการคัดเลือกเป็นผู้ว่าการการประปาส่วนภูมิภาคได้อีก แต่สัญญาจ้างจะกระทำได้อีกเพียงครั้งเดียว

4.2 ผู้ว่าการการประปาส่วนภูมิภาค พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา 8 ตรี แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543

(4) ขาดการประชุมคณะกรรมการการประปาส่วนภูมิภาคเกิน 3 ครั้ง ติดต่อกันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

(5) สัญญาจ้างสิ้นสุดลง

(6) ถูกเลิกสัญญาจ้าง

4.3 อัตราเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนของผู้ว่าการการประปาส่วนภูมิภาคขึ้นอยู่กับคุณสมบัติและประสบการณ์ผู้สมัคร และตามที่ตกลงกับคณะอนุกรรมการพิจารณาผลตอบแทนผู้ว่าการการประปาส่วนภูมิภาค โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการการประปาส่วนภูมิภาค และกระทรวงการคลัง

4.4 มีการประเมินผลงานของผู้ว่าการอย่างน้อยปีละ 1 ครั้งตามแผนการดำเนินงานที่ผู้ว่าการเสนอต่อคณะกรรมการการประปาส่วนภูมิภาค หากไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินผลงานจะถูกเลิกสัญญาจ้าง ทั้งนี้ ผลการพิจารณาการประเมินผลงานของผู้ว่าการ และผลต่อเนื่องถือเป็นเด็ดขาด

5. เอกสารหลักฐานประกอบการสมัคร

(ให้จัดทำเอกสาร 6 ชุด ต้นฉบับ 1 ชุด พร้อมสำเนาอีก 5 ชุด โดยรับรองสำเนาถูกต้องทุกฉบับ หากผู้สมัครรายใดส่งเอกสารหลักฐานไม่ครบถ้วน คณะกรรมการฯ จะไม่รับพิจารณา)

5.1 ใบสมัครงานตำแหน่งผู้ว่าการการประปาส่วนภูมิภาค

5.2 หลักฐานแสดงคุณวุฒิการศึกษา

5.3 สำเนาทะเบียนบ้าน และสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ

5.4 หลักฐานแสดงถึงความสามารถและประสบการณ์ในการทำงาน หรือคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง และหนังสือรับรองจากผู้มีอำนาจ

5.5 รูปถ่ายหน้าตรงไม่สวมหมวก ขนาด 2 นิ้ว จำนวน 6 รูป (ถ่ายครั้งเดียวกันไม่เกิน 6 เดือน)

5.6 ใบรับรองแพทย์

5.7 เอกสารแสดงวิสัยทัศน์แนวคิดในการบริหาร การพัฒนา และการปรับเปลี่ยนบทบาทของการประปาส่วนภูมิภาคในอนาคต เพื่อส่งเสริมการประปาส่วนภูมิภาค ให้เป็นองค์กรชั้นนำที่มีประสิทธิภาพ โดยเสนอแนวคิดเชิงกลยุทธ์ในการบริหารโดยสรุป มีความยาวไม่เกิน 4 หน้ากระดาษ (ขนาด A4)

6. การรับสมัคร

ผู้สนใจขอรับใบสมัครและยื่นใบสมัครด้วยตนเอง พร้อมเอกสารหลักฐานประกอบการสมัคร โดยแยกเป็น 6 ชุด (ต้นฉบับ 1 ชุด พร้อมสำเนาอีก 5 ชุด) แต่ละชุดใส่ซองปิดผนึก ได้ที่กองการเจ้าหน้าที่ ฝ่ายทรัพยากรบุคคล อาคาร 3 ชั้น 4 สำนักงานใหญ่ การประปาส่วนภูมิภาค หรือสั่งพิมพ์ใบสมัครจาก www.pwa.co.th และยื่นใบสมัครพร้อมเอกสารหลักฐานประกอบการสมัคร หรือสอบถามรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่กองการเจ้าหน้าที่ ฝ่ายทรัพยากรบุคคล อาคาร 3 ชั้น 4 สำนักงานใหญ่ การประปาส่วนภูมิภาค เลขที่ 72 หมู่ 3 ซอยแจ้งวัฒนะ1 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงตลาดบางเขน เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

7. วิธีการพิจารณา

คณะกรรมการสรรหาฯ สงวนสิทธิ์ที่จะพิจารณาคัดเลือกเฉพาะผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนและเหมาะสม ตามที่คณะกรรมการสรรหาเห็นสมควร หากเห็นว่าไม่มีผู้เหมาะสม คณะกรรมการสรรหาฯ อาจยกเลิกการรับสมัครครั้งนี้และดำเนินการสรรหาใหม่ได้ โดยผู้สมัครจะเรียกค่าเสียหายใดๆ จากคณะกรรมการสรรหาฯ ไม่ได้

8. การวินิจฉัย

การวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหาฯ ให้ถือเป็นที่สุดในกระบวนการสรรหา

5.1.4 การทางพิเศษแห่งประเทศไทย[5]

ผู้มีความประสงค์ที่จะสมัครเพื่อรับการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (ผู้ว่าการ) ต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 และตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ในวันที่ได้รับการแต่งตั้ง

1. วัตถุประสงค์ของ กทพ.

กทพ. เป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงคมนาคม มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างหรือจัดให้มีด้วยวิธีการใดๆ ตลอดจนบำรุงและรักษาทางพิเศษ และจัดดำเนินการหรือควบคุมธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งโดยรถรางเดียวและรถใต้ดิน ตลอดจนดำเนินงานต่างๆ ที่เกี่ยวกับการทางพิเศษเพื่ออำนวยความสะดวกและความรวดเร็วแก่การจราจรและการขนส่ง

2. หน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ว่าการ

ผู้ว่าการมีหน้าที่บริหารกิจการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของ กทพ. ตามนโยบาย ระเบียบ หรือข้อบังคับของคณะกรรมการการทางพิเศษแห่งประเทศไทย และมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างอย่างเข้าใจถึงการบริหารความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดความเสียหายภายใต้กรอบการกำกับดูแลกิจการที่ดี

3. คุณสมบัติทั่วไปของผู้สมัคร

3.1 มีสัญชาติไทย

3.2 มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ ในวันยื่นใบสมัคร

3.3 ไม่เป็นบุคคลวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

3.4 ไม่เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย

3.5 ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

3.6 ไม่เคยต้องคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

---

[5] ประกาศการทางพิเศษแห่งประเทศไทย เรื่อง การรับสมัครบุคคลเพื่อคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการการทางพิเศษแห่งประเทศไทย, 24 สิงหาคม พ.ศ. 2547.

3.7 ไม่เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

3.8 ไม่เป็นกรรมการ หรือที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง

3.9 ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือบริษัทมหาชนจำกัด เพราะทุจริตต่อหน้าที่

3.10 ไม่เป็นหรือภายในระยะเวลาสามปีก่อนวันได้รับแต่งตั้ง ไม่เคยเป็นกรรมการหรือผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการจัดการหรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุนหรือมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของ กทพ. เว้นแต่การเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการในนิติบุคคลดังกล่าว โดยการมอบหมายของ กทพ.

3.11 ไม่เป็นกรรมการการทางพิเศษแห่งประเทศไทย

4. คุณวุฒิทางการศึกษา

มีวุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี หรือเทียบเท่า จากสถานศึกษาที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) รับรอง และเป็นผู้มีความรู้ ความจัดเจนในด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้านเกี่ยวกับการบริหาร วิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ สถาปัตยกรรมศาสตร์ การผังเมือง เศรษฐศาสตร์ การคลัง นิติศาสตร์

5. คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง

ต้องมีความรู้และประสบการณ์ในการบริหารองค์กร โดยเป็นหรือเคยเป็นผู้บริหารระดับสูงหรือพนักงานตามข้อใดข้อหนึ่ง ดังนี้

5.1 ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจ

5.2 กรณีที่เป็นหรือเคยเป็นพนักงาน กทพ. หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจอื่น จะต้องดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจนั้น

5.3 กรณีที่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการ ต้องดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 9 ขึ้นไป และต้องปฏิบัติงานในสายงานบริหารตามตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี

5.4 กรณีที่เป็นหรือเคยเป็นผู้บริหารของภาคเอกชน จะต้องดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองผู้บริหารสูงสุดขององค์กรในสายบริหาร ซึ่งต้องเป็นองค์กรเดียวที่มีรายได้ไม่น้อยกว่า 2,000 ล้านบาทต่อปี โดยมีงบการเงินหรือหนังสือรับรองรายได้ขององค์กร และแผนผังแสดงตำแหน่งงานของปีที่ดำรงตำแหน่งมาแสดงด้วย

6. เงื่อนไขการจ้างและค่าตอบแทน

6.1 ผู้ว่าการมีวาระอยู่ในตำแหน่งตามสัญญาจ้างคราวละไม่เกิน 4 ปี เมื่อครบกำหนดเวลาตามสัญญาจ้างแล้ว และผู้ว่าการมีอายุไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ ผู้ว่าการซึ่งพ้นจากตำแหน่งสามารถเข้ารับการคัดเลือกอีกได้ แต่สัญญาจ้างจะกระทำได้อีกเพียงครั้งเดียว

6.2 อัตราค่าตอบแทนของผู้ว่าการ ขึ้นอยู่กับคุณสมบัติและประสบการณ์ของผู้สมัคร

6.3 มีการประเมินผลงานของผู้ว่าการอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ตามแผนการดำเนินงานที่ผู้ว่าการเสนอต่อคณะกรรมการการทางพิเศษแห่งประเทศไทย หากไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินผลงานจะถูกเลิกสัญญาจ้าง ทั้งนี้ผลการพิจารณาการประเมินผลงานของผู้ว่าการและผลต่อเนื่องถือเป็นเด็ดขาด

7. เอกสารหลักฐานประกอบการสมัคร

7.1 ใบสมัครงานในตำแหน่งผู้ว่าการ

7.2 หลักฐานแสดงวุฒิการศึกษาและความรู้ ความจัดเจนอื่นๆ พร้อมสำเนา และรับรองสำเนาถูกต้อง

7.3 สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรประจำตัวของหน่วยงานของรัฐ พร้อมรับรองสำเนาถูกต้อง

7.4 สำเนาทะเบียนบ้าน พร้อมรับรองสำเนาถูกต้อง

7.5 หลักฐานแสดงประวัติการทำงาน และผลงานที่ประสบความสำเร็จด้านต่างๆ เช่น ในด้านการบริหาร การกำกับดูแลกิจการที่ดี และการพัฒนาองค์การ

7.6 แผนผังแสดงตำแหน่งงานในองค์กร และงบการเงิน หรือหนังสือรับรองรายได้ขององค์กร (กรณีสมัครโดยใช้คุณสมบัติผู้บริหารของภาคเอกชน)

7.7 รูปถ่ายหน้าตรงไม่สวมหมวก ขนาด 2 นิ้ว จำนวน 2 รูป (ถ่ายครั้งเดียวกันไม่เกิน 6 เดือน)

7.8 ใบรับรองแพทย์แผนปัจจุบัน (หากมีโรคประจำตัวโปรดระบุ)

8. การยื่นใบสมัคร

ผู้สนใจขอรับใบสมัครได้ ในวัน และเวลาทำการ (สามารถสั่งพิมพ์ใบสมัครจาก www.eta.co.th และยื่นใบสมัคร พร้อมเอกสารหลักฐานประกอบการสมัคร ในวันและเวลาทำการ (8.30-16.30 น.) หรือสอบถามรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ กองการเจ้าหน้าที่ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย เลขที่ 2380 ถนนพหลโยธิน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900

9. วิธีการพิจารณา

9.1 คณะกรรมการสรรหาฯ จะพิจารณาผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนตามประกาศรับสมัคร และจะคัดเลือกเฉพาะผู้สมัครที่คณะกรรมการสรรหาฯ มีมติว่าเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์เหมาะสมกับหน้าที่ของผู้ว่าการ กทพ. เพื่อเชิญมาสัมภาษณ์และแสดงวิสัยทัศน์ตามวัน เวลา ที่จะประกาศให้ทราบต่อไป โดยผู้มีสิทธิเข้าสัมภาษณ์จะต้องนำเอกสารแสดงวิสัยทัศน์มายื่นต่อคณะกรรมการสรรหาฯ ก่อนวันสัมภาษณ์ไม่น้อยกว่า 5 วัน

9.2 คณะกรรมการสรรหาฯ สงวนสิทธิ์ที่จะพิจารณาคัดเลือกเฉพาะผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนและเหมาะสมตามที่คณะกรรมการสรรหาฯ เห็นสมควร หากเห็นว่าไม่มีผู้เหมาะสม คณะกรรมการสรรหาฯ อาจยกเลิกการรับสมัครครั้งนี้และดำเนินการสรรหาใหม่ได้ โดยผู้สมัครจะเรียกค่าเสียหายใดๆ จากคณะกรรมการสรรหาฯ ไม่ได้

10. การพิจารณา

การพิจารณาของคณะกรรมการสรรหาฯ ให้ถือเป็นเด็ดขาดในกระบวนการสรรหา

5.1.5 การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย[6]

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม คัดเลือกและแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย โดยมีคุณสมบัติดังนี้

1. ภารกิจของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

1.1 จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม

1.2 ส่งเสริมและสนับสนุนเอกชนหรือองค์กรของรัฐจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม

1.3 จัดให้มีและให้บริการในระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ซึ่งจำเป็นแก่การประกอบอุตสาหกรรม

1.4 ส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชนลงทุนและให้บริการในระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ซึ่งจำเป็นแก่การประกอบอุตสาหกรรม

1.5 จัดให้มีระบบและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม การป้องกันและบรรเทาอุบัติภัยจากอุตสาหกรรม

1.6 อนุญาต อนุมัติ การประกอบกิจการในนิคมอุตสาหกรรม และจัดให้ได้เพิ่มเติมซึ่งสิทธิประโยชน์สิ่งจูงใจ และการอำนวยความสะดวกแก่การประกอบอุตสาหกรรม

2. วัตถุประสงค์ของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

2.1 การจัดให้ได้มาซึ่งที่ดินที่เหมาะสม เพื่อจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรม หรือเพื่อดำเนินธุรกิจอื่นที่เป็นประโยชน์ หรือเกี่ยวเนื่องกับ กนอ.

2.2 การปรับปรุงที่ดินตามข้อ 1 เพื่อให้บริการ ตลอดจนจัดสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานของผู้ประกอบอุตสาหกรรม เช่น การจัดให้มีถนน ท่อระบายน้ำ โรงขจัดน้ำเสีย ไฟฟ้า และประปา เป็นต้น

---

[6] ประกาศคณะกรรมการสรรหาผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ที่ 3/2547 เรื่อง การรับสมัครบุคคลเพื่อคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, 29 ตุลาคม พ.ศ. 2547.

2.3 การให้เช่า ให้เช่าซื้อ และขายอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ในนิคมอุตสาหกรรมหรือเพื่อประโยชน์แก่กิจการของนิคมอุตสาหกรรมโดยตรง

2.4 การดำเนินธุรกิจอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการอันอยู่ในวัตถุประสงค์ของ กนอ.

2.5 การร่วมดำเนินงานกับบุคคลอื่นตามวัตถุประสงค์ในข้อ 1 ข้อ 2 หรือ ข้อ 3 รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดในห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือถือหุ้นในนิติบุคคลใดๆ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่เป็นประโยชน์ หรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการอันอยู่ในวัตถุประสงค์ของ กนอ.

2.6 การส่งเสริมและควบคุมนิคมอุตสาหกรรมของเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐ

3. หน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

ผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย มีอำนาจและหน้าที่บริหารกิจการของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ให้เป็นไปตามข้อบังคับหรือระเบียบ และนโยบายที่คณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยกำหนด และมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้าง นอกจากนี้ต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ในการจัดการและดำเนินกิจการของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

4. คุณสมบัติทั่วไปของผู้สมัคร

4.1 มีสัญชาติไทย

4.2 มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ ในวันยื่นใบสมัคร

4.3 สามารถทำงานให้แก่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้เต็มเวลา

4.4 ไม่เป็นบุคคลวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

4.5 ไม่เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย

4.6 ไม่เคยได้รับโทษจำคุกหรือคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

4.7 ไม่เคยต้องคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

4.8 ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือบริษัทมหาชนจำกัด เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือประพฤติชั่วหรือกระทำความผิด หรือหย่อนความสามารถ

4.9 ไม่เป็นหรือภายในระยะเวลาสามปีก่อนวันได้รับแต่งตั้ง ไม่เคยเป็นกรรมการหรือผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคล ซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุนหรือมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เว้นแต่เป็น

ประธานกรรมการหรือกรรมการในนิติบุคคลดังกล่าว โดยการมอบหมายของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

5. คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง

5.1 มีความรู้ และประสบการณ์ในการบริหารองค์กร

5.1.1 ในกรณีที่เป็นหรือเคยเป็นผู้บริหารเอกชน ต้องดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองผู้บริหารสูงสุดขององค์กรที่มีรายได้ (Turnover) ไม่น้อยกว่า 1,000 ล้านบาทต่อปี โดยแสดงมูลค่าสินทรัพย์ขององค์กรประกอบด้วย

5.1.2 ในกรณีที่เป็นหรือเคยเป็นผู้บริหารส่วนราชการ ต้องดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับรองผู้บริหารสูงสุดของส่วนราชการ ระดับกรม หรือเทียบเท่า

5.1.3 ในกรณีที่เป็นหรือเคยเป็นผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ ต้องดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับรองผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจนั้น

5.2 มีวิสัยทัศน์และมนุษยสัมพันธ์ดี สามารถติดต่อประสานงานกับองค์กรอื่นได้ดีทั้งภายในและต่างประเทศ

6. คุณวุฒิทางการศึกษา

มีวุฒิทางการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี หรือเทียบเท่า จากสถานศึกษาที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) รับรอง และเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถในด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้าน เกี่ยวกับการบริหาร วิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ สถาปัตยกรรมศาสตร์ การผังเมือง เศรษฐศาสตร์ การคลัง หรือนิติศาสตร์

7. เงื่อนไขการจ้างและค่าตอบแทน

7.1 ผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

7.1.1 ไม่เป็นผู้บริหาร หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจอื่น หรือกิจการอื่นที่แสวงหากำไร

7.1.2 ไม่เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

7.1.3 ไม่เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

7.1.4 ไม่เป็นกรรมการ หรือที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง

7.2 ผู้ว่าการมีวาระอยู่ในตำแหน่งตามสัญญาจ้างคราวละไม่เกิน 4 ปี เมื่อครบกำหนดเวลาตามสัญญาจ้างแล้ว และผู้ว่าการมีอายุไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ ผู้ว่าการซึ่งพ้นจากตำแหน่งสามารถเข้ารับการคัดเลือกอีกได้ แต่สัญญาจ้างจะกระทำได้อีกเพียงคราวเดียว

7.3 ผู้ว่าการจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

7.3.1 ตาย

7.3.2 ลาออก

7.3.3 ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 8 ตรี แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543

7.3.4 ขาดการประชุมคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เกินสามครั้งติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร

7.3.5 สัญญาจ้างสิ้นสุดลง

7.3.6 ถูกเลิกสัญญาจ้าง

7.4 ค่าตอบแทนผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ให้เป็นไปตามที่คณะอนุกรรมการพิจารณาผลตอบแทนผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยกำหนด

7.5 มีการประเมินผลงานของผู้ว่าการ ไม่น้อยกว่าปีละ 1 ครั้งตามแผนการดำเนินงานที่ผู้ว่าการเสนอต่อคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเห็นชอบแล้ว

7.6 การจ้างไม่อยู่ในข้อบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน เนื่องจาก กฎหมายว่าด้วยแรงงานดังกล่าวข้างต้น เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน

8. เอกสารหลักฐานประกอบการสมัคร

8.1 ใบสมัครงานตำแหน่งผู้ว่าการ

8.2 หลักฐานแสดงวุฒิการศึกษา และความรู้ ความสามารถ พร้อมสำเนา และรับรองสำเนาถูกต้อง

8.3 สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรประจำตัวของหน่วยงานของรัฐ พร้อมรับรองสำเนาถูกต้อง

8.4 สำเนาทะเบียนบ้าน พร้อมรับรองสำเนาถูกต้อง

8.5 หลักฐานแสดงประวัติการทำงาน และผลงานที่ประสบความสำเร็จด้านต่างๆ เช่น ในด้านการบริหาร การกำกับดูแลกิจการที่ดี และการพัฒนาองค์การ

8.6 รูปถ่ายหน้าตรงไม่สวมหมวก ขนาด 2 นิ้ว 2 รูป (ถ่ายครั้งเดียวกัน ไม่เกิน 6 เดือน)

8.7 ใบรับรองแพทย์แผนปัจจุบัน (หากมีโรคประจำตัวโปรดระบุ)

8.8 กรณีสมัครรับการคัดเลือกโดยใช้คุณสมบัติตามข้อ 5.1.1 ให้แนบเอกสารงบกำไรขาดทุน และงบดุลปีสุดท้ายขององค์กรที่ผู้สมัครเป็นผู้บริหาร ซึ่งผู้ตรวจสอบบัญชีรับอนุญาตได้รับรองแล้วด้วย

9. การยื่นใบสมัคร

9.1 ผู้สนใจขอรับใบสมัครหรือสอบถามรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก กองทรัพยากรบุคคล ฝ่ายบริหาร การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย 618 ถนนนิคมมักกะสัน แขวงมักกะสัน เขตราชเทวี กรุงเทพฯ 10400

9.2 ผู้สนใจยื่นใบสมัครได้ ณ หน่วยงานตามข้อ 9.1 ในวันและเวลาราชการระหว่างเวลา 8.30-16.30 น. โดยแนบเอกสารต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในประกาศให้ครบถ้วน จำนวน 6 ชุด (ตัวจริง 1 ชุด สำเนา 5 ชุด) ทั้งนี้ เอกสารหลักฐานจะต้องลงนามรับรองทุกแผ่น

10. วิธีการพิจารณา

10.1 คณะกรรมการสรรหาฯ จะพิจารณาคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย จากใบสมัครก่อน และจะประกาศรายชื่อเฉพาะผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนและผ่านการพิจารณาเบื้องต้น ซึ่งจะได้แจ้งให้ผู้สมัครที่ผ่านการพิจารณาคุณสมบัติเบื้องต้นทราบต่อไป

10.2 คณะกรรมการสรรหาฯ จะเชิญผู้ผ่านการพิจารณาคุณสมบัติเบื้องต้นเข้ารับการสัมภาษณ์ ตามวัน เวลา และสถานที่ที่จะแจ้งให้ทราบต่อไป ผู้ไม่เข้ารับการสัมภาษณ์ตามกำหนดดังกล่าว จะถือว่าสละสิทธิ์

11. การพิจารณา

คณะกรรมการสรรหาฯ จะพิจารณาจัดลำดับผู้ที่ผ่านการพิจารณาคัดเลือกตามความเหมาะสม เพื่อเสนอคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยพิจารณาต่อไป

ในการปฏิบัติงานนั้น ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ จะต้องนำเสนอแผนงานที่จะดำเนินการตลอดวาระการดำรงตำแหน่ง (4 ปี) และแผนงานแต่ละปีต่อคณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เป็นการล่วงหน่าก่อนสิ้นปี (ปีบัญชี หรือปีงบประมาณ) เพื่อให้คณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจให้ความเห็นชอบ โดยมีการกำหนดให้เสนอภายในระยะเวลาที่กำหนดในสัญญาจ้างผู้บริหาร โดยแผนงานดังกล่าวจะต้องมีเนื้อหาสาระที่เป็นการแสดงถึงวิสัยทัศน์และศักยภาพในการปฏิบัติงานของผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ โดยอย่างน้อยต้องครอบคลุมถึงแผนงานด้านต่างๆ เช่น การพัฒนาธุรกิจ การพัฒนาองค์กร และการพัฒนาบุคลากร เป็นต้น โดยต้องมีการกำหนดเป้าหมายอันพึงวัดผลได้ สำหรับการดำเนินงานตามแผนดังกล่าวนั้นๆ ด้วย ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในนาม “ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน หรือ Key Performance Indicators-KPI”

ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจไม่เห็นชอบกับแผนดังกล่าว คณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจจะแจ้งให้ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจทราบเป็นหนังสือถึงรายละเอียดและเหตุผลเพื่อให้ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจปรับปรุงแผนงานเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการตามกำหนดเวลาในสัญญาจ้าง

และเมื่อคณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจได้พิจารณาให้ความเห็นชอบต่อแผนงานดังกล่าวแล้ว ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจจะต้องปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายของแผนงานที่ได้รับความเห็นชอบนั้น และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานดังกล่าวต่อคณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจตามกำหนดเวลาในสัญญาจ้าง

ในระหว่างอายุสัญญา คณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจจะทำการพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้รับจ้าง ตามกำหนดระยะเวลาในสัญญาจ้าง และจะประเมินผลการปฏิบัติงานครั้งต่อไป ตามหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินที่คณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจเป็นผู้กำหนด

ในกรณีที่ผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารรัฐวิสาหกิจไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินที่คณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจกำหนด จะแจ้งให้ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจทราบเป็นหนังสือถึงรายละเอียดและเหตุผลเพื่อให้ปรับปรุงประสิทธิภาพและการปฏิบัติงาน[7]

ต่อไปนี้ จะนำเสนอตัวอย่างหลักเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ 3 ตัวอย่าง

ตัวอย่างแรก หลักเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าการรัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่ง จำแนกเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ

<u>ส่วนแรก</u> เกณฑ์วัดคุณภาพในการบริหารงานของผู้ว่าการ คิดเป็น 30 คะแนน จำแนกเป็น

- ภาวะผู้นำ (6 คะแนน)
- การมีวิสัยทัศน์และการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพ (6 คะแนน)
- การบริหารการเปลี่ยนแปลง (6 คะแนน)
- การบริหารความเสี่ยง (6 คะแนน)
- การดำเนินงานตามนโยบายคณะกรรมการ (6 คะแนน)

<u>ส่วนที่สอง</u> เกณฑ์วัดการบรรลุตามเป้าหมาย (KPI) คิดเป็น 70 คะแนน จำแนกเป็น

- ดำเนินการปรับเปลี่ยนองค์การอย่างเป็นขั้นตอน (20 คะแนน)
- บริหารจัดการให้มีไฟฟ้าอย่างเพียงพอ มั่นคง และเชื่อถือได้ (15 คะแนน)
- เพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน (20 คะแนน)

[7] ปรับปรุงจาก ร่างสัญญาจ้างผู้บริหาร สัญญาจ้างมาตรฐาน ของกระทรวงการคลัง, 21 เมษายน พ.ศ. 2548.

- หาลู่ทางในการขยายธุรกิจ (10 คะแนน)

- พัฒนาภาพลักษณ์ขององค์กร (5 คะแนน)

ตัวอย่างที่สอง หลักเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานของกรรมการผู้จัดการรัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่ง จำแนกเป็น 4 ส่วน กล่าวคือ

ส่วนแรก การวางแผนเชิงกลยุทธ์ คิดเป็น 20 คะแนน จำแนกเป็น

- การกำหนดแผนการดำเนินงานเชิงกลยุทธ์ (10 คะแนน)

- การกำหนดเป้าหมายและแผนงานประจำปี (10 คะแนน)

ส่วนที่สอง ผลการดำเนินงานตามเป้าหมายและแผนงาน คิดเป็น 45 คะแนน จำแนกเป็น

- ผลการเรียกเก็บหนี้ (15 คะแนน)

- การติดตามผลการบริหารหนี้ของผู้รับจ้างบริหารสินทรัพย์ (15 คะแนน)

- การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (5 คะแนน)

- การกำกับดูแลกิจการ (5 คะแนน)

- การบริหารความเสี่ยงและการควบคุม (5 คะแนน)

ส่วนที่สาม แผนด้านทรัพยากรบุคคล คิดเป็น 15 คะแนน จำแนกเป็น

- การพัฒนาบุคลากร/การปรับปรุงองค์กรด้านบุคลากร (10 คะแนน)

- การสร้างขวัญและกำลังใจให้พนักงาน (5 คะแนน)

ส่วนสุดท้าย พฤติกรรมของผู้บริหารสูงสุด คิดเป็น 20 คะแนน จำแนกเป็น

- ภาวะผู้นำ (10 คะแนน)

- ความคิดริเริ่ม (5 คะแนน)

- ความโปร่งใสในการบริหารงาน (5 คะแนน)

ตัวอย่างสุดท้าย หลักเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่ง จำแนกเป็น 4 ส่วน กล่าวคือ

ส่วนแรก แผนเชิงกลยุทธ์เพื่อสร้างความเติบโตอย่างยั่งยืน คิดเป็น 15 คะแนน

- การกำหนดเป้าหมายและแผนการดำเนินงานเชิงกลยุทธ์ (5 คะแนน)

- การจัดทำแผนดำเนินงาน งบประมาณและแผนงานทางการเงินประจำปี (10 คะแนน)

ส่วนที่สอง การดำเนินงานตามเป้าหมายและแผนงาน คิดเป็น 50 คะแนน จำแนกเป็น

- การปรับปรุงโครงสร้างกิจการหรือทางเลือกทางธุรกิจเพื่อสร้างขีดความสามารถการแข่งขัน (15 คะแนน)

- การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (15 คะแนน)

- การกำกับดูแลกิจการที่ดี (5 คะแนน)

- การบริหารความเสี่ยงและการควบคุม (5 คะแนน)

- การบรรลุตัวชี้วัดทางการเงิน (5 คะแนน)

- การบรรลุตัวชี้วัดอื่นที่ไม่ใช่การเงิน (5 คะแนน)

ส่วนที่สาม แผนด้านทรัพยากรมนุษย์ คิดเป็น 15 คะแนน จำแนกเป็น

- แผนการพัฒนาบุคลากร/การปรับปรุงองค์กรด้านบุคลากร โดยใช้หลักผลสัมฤทธิ์ของงาน (10 คะแนน)

- การสร้างแรงจูงใจให้พนักงานพัฒนาตนเองให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงขององค์กร (10 คะแนน)

ส่วนสุดท้าย แนวทางการบริหารของผู้บริหารสูงสุด คิดเป็น 15 คะแนน จำแนกเป็น

- ภาวะผู้นำ (5 คะแนน)

- วิสัยทัศน์และความคิดริเริ่ม (5 คะแนน)

- ความโปร่งใสในการบริหารงาน (5 คะแนน)

5.2 กระบวนการสรรหาและคัดเลือกผู้บริหารระดับสูงขององค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ[8]

ในที่นี้จะนำเสนอกระบวนการสรรหาและคัดเลือกผู้บริหารระดับสูงขององค์การมหาชน อันได้แก่ โรงพยาบาลบ้านแพ้ว โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา และหน่วยงานในกำกับของรัฐ อันได้แก่ สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ และสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ

5.2.1 โรงพยาบาลบ้านแพ้ว

โรงพยาบาลบ้านแพ้ว เป็นโรงพยาบาลในกำกับของรัฐในรูปแบบองค์การมหาชน มาตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2543 ลักษณะความเป็นองค์การมหาชนเอื้อต่อการบรรลุผลสำเร็จของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว กล่าวคือ มีความเป็นอิสระในการบริหารงานของโรงพยาบาล ลดทอนสายการบังคับบัญชา โดยกำหนดให้การบริหารของโรงพยาบาลเป็นไปในรูปของคณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการ ซึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จ คล่องตัว และมีความเป็นอิสระในการกำหนดทิศทางแนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสมกับสภาพและความต้องการของชุมชน และประการที่สำคัญคือ

[8] วุฒิสาร ตันไชย และคณะ, การประเมินผลองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547).

โครงสร้างการบริหารเช่นนี้ทำให้เห็นผู้รับผิดชอบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์การอย่างชัดเจน นอกจากนั้น การกำหนดให้ผู้อำนวยการมาจากการสรรหาผู้มีความสามารถยังเป็นการเปิดโอกาสให้ได้ผู้มีความสามารถสูง

ผู้อำนวยการ ถือได้ว่าเป็นปัจจัยโดดเด่นอย่างมากต่อความสำเร็จและก้าวหน้าของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว ผู้อำนวยการคนปัจจุบันมาอยู่ที่โรงพยาบาลบ้านแพ้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 และเป็นผู้ที่มีบทบาทพลิกสภาพโรงพยาบาลบ้านแพ้วให้มีการพัฒนา รวมทั้งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการออกนอกระบบของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว คุณลักษณะสำคัญของผู้อำนวยการที่ส่งผลต่อความสำเร็จคือ มีการคิดริเริ่มและพัฒนาการบริหารและบริการตลอดเวลา รวมทั้งสามารถทำให้คนในองค์กรมีการตื่นตัวอยู่ตลอดเวลา การบริหารโรงพยาบาลแบบเปิดและมีส่วนร่วม ซึ่งเห็นได้จากผลงานของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว อาทิเช่น การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศมาปรับใช้ การพัฒนาระบบเครือข่ายส่งต่อคนไข้กับโรงพยาบาลเฉพาะทาง เป็นต้น

5.2.2 โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์

โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543 โดยมีการจัดการเรียนการสอนที่เน้นทางด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อที่จะสร้างนักวิจัยพัฒนาและนักประดิษฐ์คิดค้นทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในระดับมาตรฐานโลก

ในการบริหารองค์กร มีคณะกรรมการบริหาร เป็นคณะบุคคลซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี สำหรับคณะกรรมการบริหารของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ประกอบด้วย ประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์และสาขาอื่นที่เกี่ยวข้อง มีจำนวนทั้งสิ้น 11 คน ซึ่งคณะกรรมการบริหารมีส่วนสำคัญในการกำกับการบริหารงานของโรงเรียนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งโรงเรียน โดยคณะกรรมการบริหารมีส่วนช่วยให้โรงเรียนมีการบริหารงานที่คล่องตัวและอิสระ โดยจะเห็นจากคณะกรรมการบริหารมีความเป็นนักการศึกษาและนักวิทยาศาสตร์ที่มีความรู้ความเข้าใจปรัชญาและวิสัยทัศน์ของโรงเรียนที่มุ่งเน้นพัฒนาและสร้างนักวิทยาศาสตร์ของประเทศ ที่สำคัญ คณะกรรมการบริหารชุดปัจจุบันของโรงเรียนมีความเข้มแข็งและทำงานด้วยความทุ่มเท อิสระจากการแทรกแซงทางการเมือง ประกอบกับความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการบริหารกับผู้อำนวยการเป็นไปด้วยดี ไม่มีความขัดแย้ง

ผู้อำนวยการ เป็นบุคคลที่ผ่านการคัดเลือกจากคณะกรรมการบริหาร ผู้อำนวยการของโรงเรียนจะต้องมีความรู้ความสามารถทางด้านวิทยาศาสตร์ประกอบกับความสามารถในการบริหารงาน ผู้อำนวยการโรงเรียนที่แปรสภาพเป็นองค์การมหาชนนั้น จะมีบทบาทในการบริหารงานในลักษณะเดียวกับ CEO (Chief Executive Officer) ของภาคเอกชน มีอำนาจในการตัดสินใจ ฉะนั้น จะต้องเป็นผู้ที่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์สิ่งใหม่และต้องเป็นผู้มีวิสัยทัศน์เป็น

อย่างดี เนื่องจากโรงเรียนมีการบริหารจัดการที่แตกต่างไปจากโรงเรียนทั่วไป หลักสูตรเป็นหลักสูตรใหม่ จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ในโรงเรียนต่างมีความเห็นว่า ผู้อำนวยการคนปัจจุบันสามารถบริหารงานของโรงเรียนเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ในระยะ 5 ปี มีความเข้าใจในปรัชญาของโรงเรียน ประกอบกับเป็นบุคคลที่มีความขยันและทุ่มเทให้กับโรงเรียนอย่างมาก การดำเนินงานของโรงเรียน จึงบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้

5.2.3 **สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน**

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน เป็นองค์การที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 เพื่อให้การสนับสนุนและให้การช่วยเหลือแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ การพัฒนาอาชีพ การเพิ่มรายได้ การพัฒนาที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิกในชุมชนทั้งในเมืองและชนบท และเพื่อให้มีการสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น

ในการบริหารองค์กร มีคณะกรรมการบริหารเป็นองค์กรสูงสุดในการบริหาร มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลสถาบันให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสถาบัน โดยมีผู้อำนวยการเป็นผู้ทำหน้าที่ในการบริหารกิจการของสถาบันและผู้อำนวยการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการบริหารมีจำนวน 11 คน ประกอบด้วยตัวแทน 3 ฝ่ายคือ ตัวแทนภาครัฐ ตัวแทนจากองค์กรชุมชน และตัวแทนผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีประธานคณะกรรมการบริหารมาจากการสรรหาและเลือกสรรจากคณะกรรมการ ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย

สำหรับผู้อำนวยการสถาบัน กฎหมายได้เปิดโอกาสให้สถาบันเป็นผู้ดำเนินการสรรหาเองและให้คณะกรรมการบริหารเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการว่าจ้างผู้อำนวยการ ทั้งนี้ ผู้อำนวยการมีวาระอยู่ในตำแหน่ง 4 ปี และสามารถได้รับการแต่งตั้งได้อีกแต่ต้องไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน

5.2.4 **สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา**

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้สถานศึกษาต้องมีการประเมินคุณภาพการศึกษา และต้องมีระบบการประเมินคุณภาพภายในเพื่อเตรียมพร้อมรับการประเมินภายนอก โดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 โดยมีภารกิจในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและยกระดับมาตรฐานการศึกษาของประเทศ

ในการบริหารองค์กร มีคณะกรรมการบริหาร จำนวน 11 คน มีหน้าที่ในการกำกับการบริหารงานของ สมศ. ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์การจัดตั้ง การปฏิบัติงานของคณะกรรมการ

บริหารชุดปัจจุบัน มีความเข้มแข็งและทำงานอย่างทุ่มเท อิสระจากการแทรกแซงทางการเมือง โดยบทบาทของคณะกรรมการบริหารได้เอื้ออำนวยให้การบริหารงานของผู้อำนวยการสามารถดำเนินการได้อย่างอิสระและคล่องตัว เพราะมีความเข้าใจในบทบาท หน้าที่ขององค์การ รวมถึงคณะกรรมการบริหารชุดนี้มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อผู้อำนวยการ ไม่มีความขัดแย้ง ทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างราบรื่น

สำหรับผู้อำนวยการ เป็นบุคคลที่สรรหาโดยคณะกรรมการบริหารโดยผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี จากการสอบถามผู้บริหารองค์กรมีความเห็นว่า ผู้อำนวยการ สมศ.ควรจะต้องมีความรู้และประสบการณ์ทางด้านการศึกษาและการประเมินผล ต้องมีความสามารถในการบริหารงาน เป็นผู้ที่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์สิ่งใหม่และเป็นผู้มีวิสัยทัศน์เป็นอย่างดี เนื่องจากการประเมินผลทางด้านการศึกษาโดยผู้ประเมินภายนอกเป็นสิ่งใหม่สำหรับระบบการศึกษาของประเทศ รูปแบบการบริหารจัดการในลักษณะองค์การมหาชนเป็นสิ่งใหม่แตกต่างไปจากหน่วยราชการทั่วไป นอกจากนี้ ผู้อำนวยการจะต้องเป็นคนดีและไม่ใช่ผู้ที่มาแสวงหาผลประโยชน์ เพราะการบริหารงานจะต้องเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์เป็นจำนวนมาก

5.2.5 **สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ**

สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ (หน่วยงานในกำกับของรัฐ) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติมาตรวิทยาแห่งชาติ พ.ศ. 2540 มีวิสัยทัศน์ เป็นองค์กรที่ได้รับการยอมรับและเชื่อถือในระดับนานาชาติ มีภาระหน้าที่ในการจัดหาและพัฒนามาตรฐานแห่งชาติ เพื่อรองรับความต้องการด้านการวัดในปัจจุบันและอนาคต เป็นองค์กรนำในการพัฒนาและผลักดันให้เกิดระบบมาตรวิทยาแห่งชาติที่มีพื้นฐาน มั่นคง มีประสิทธิภาพ สำหรับเป็นกลไกในการถ่ายทอดวัดค่า เพื่อเสริมสร้างความสามารถทางการแข่งขันแก่ภาคอุตสาหกรรมและภาคเศรษฐกิจอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

ในการบริหาร มีคณะกรรมการบริหาร เป็นคณะบุคคลซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี มีจำนวนไม่เกิน 17 คน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นประธาน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 5 คน ตัวแทนจากหน่วยราชการ 9 คน และตัวแทนจากภาคเอกชน 2 คน มีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินงานของสถาบัน ที่เสนอโดยผู้อำนวยการสถาบัน บทบาทของคณะกรรมการบริหารช่วยให้เกิดความคล่องตัวของสถาบัน โดยการกำกับทิศทางการดำเนินงานมากกว่าการพิจารณาในรายละเอียดของการดำเนินงาน

สำหรับผู้อำนวยการ เป็นบุคคลที่ผ่านการคัดเลือกจากคณะกรรมการบริหาร ผู้อำนวยการสถาบัน จะต้องมีความรู้ความสามารถทางด้านวิทยาศาสตร์ ประกอบกับความสามารถในการบริหารงาน ทั้งนี้ เพราะผู้อำนวยการจะต้องมีการปฏิบัติภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ

สถาบัน จะต้องเป็นตัวแทนของประเทศไปในการประชุมสัมมนาในต่างประเทศ สามารถบรรยายสร้างความรู้ความเข้าใจในระบบมาตรวิทยาได้

5.2.6 สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ

สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ พ.ศ. 2534 โดยเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อเพิ่มสมรรถนะทางวิศวกรรมและสมรรถนะทางเทคโนโลยีอื่นๆ ตลอดจนการบริการทางเทคโนโลยีด้านต่างๆ เพื่อให้สามารถนำวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาใช้ปรับปรุงและพัฒนาการผลิต การบริการ และกิจกรรมต่อเนื่องต่างๆ ทั้งทางอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม รวมทั้งช่วยให้ภาคการผลิตสามารถรองรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในการบริหาร มีคณะกรรมการบริหาร หรือ กวทช. เป็นผู้ที่มีความสำคัญในฐานะเป็นองค์กรบริหารสูงสุดขององค์กร สำหรับผู้อำนวยการ มีทั้งในส่วนผู้อำนวยการ สวทช. และผู้อำนวยการหน่วยงานเฉพาะทาง ซึ่งมีบทบาทในการทำหน้าที่บริหารศูนย์ต่างๆ ให้สามารถดำเนินภารกิจเป็นไปในทิศทาง ยุทธศาสตร์ และนโยบายที่คณะกรรมการบริหารกำหนด เนื่องจาก สวทช.เป็นหน่วยงานอิสระที่มีระบบการสรรหาผู้บริหารเป็นระบบเปิดจึงทำให้สามารถดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถทางด้านการบริหารและมีพื้นความรู้ระดับสูงทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการบริหารได้

กระบวนการสรรหาและคัดเลือกผู้บริหารระดับสูงในองค์กรภาครัฐ อันได้แก่ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ โดยเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกเข้ามาเป็นผู้บริหารสูงสุดขององค์กร มีจุดเด่น และจุดด้อย บางประการ ดังต่อไปนี้

จุดเด่น จำแนกได้ 4 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการแรก ได้แก่บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีวิสัยทัศน์ศักยภาพในการปฏิบัติงาน และเอื้ออำนวยต่อการนำนวัตกรรมใหม่ๆ ที่เป็นประโยชน์มาใช้ในการพัฒนาการทำงานขององค์กร

ประการที่สอง ค่าตอบแทนที่ยืดหยุ่น สอดคล้องกับค่าตอบแทนในท้องตลาด มีส่วนในการจูงใจให้ผู้บริหารที่มีฝีมือจากภาคเอกชน ให้ความสนใจมาทำงานในรัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ

ประการที่สาม การที่ผู้บริหารมาจากระบบเปิด ทำให้มีผู้รับผิดชอบการดำเนินงานที่ชัดเจน โดยในสัญญาจ้าง จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการประเมิน และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานของผู้บริหารและองค์กร

ประการสุดท้าย ผู้บริหารจะต้องเสนอแผนงานที่จะดำเนินการตลอดระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง (4 ปี) และแผนงานแต่ละปีต่อคณะกรรมการบริหาร ทำให้ทราบถึงแนวทางการดำเนินงานของผู้บริหารที่ชัดเจน

จุดด้อย จำแนกได้ 6 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการแรก ผู้บริหารที่ได้รับการแต่งตั้ง โดยเป็นบุคคลภายนอกองค์กร ไม่มีความผูกพันกับองค์กร เนื่องจากมีวาระการดำรงตำแหน่งตามสัญญาจ้างเท่านั้น จึงไม่เกิดความผูกพัน และไม่มีความรับผิดชอบในระยะยาวต่อองค์กร

ประการที่สอง มีปัญหาในเรื่องการทำงานเป็นทีม ความร่วมมือกับคนในองค์กร โดยเฉพาะการที่กฎหมายอนุญาตให้ผู้บริหารสามารถนำทีมงานของตน ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกเข้ามาได้ด้วย หากทีมงานดังกล่าวไม่สามารถร่วมมือกับบุคลากรในองค์กรได้ ก็ส่งผลเสียต่อองค์กรอย่างมาก

ประการที่สาม ความคาดหวังที่จะได้ผู้บริหารมืออาชีพมาบริหาร เป็นไปได้ยาก เนื่องจากติดปัญหาข้อกฎหมาย โดยเฉพาะการกำหนดให้ผู้บริหารมีอายุไม่เกิน 60 ปี ทำให้หาผู้บริหารมืออาชีพเข้ามารับหน้าที่ได้ยากขึ้น

ประการที่สี่ การจัดสอบผู้สมัครนั้น อาจสามารถหาผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดได้ แต่ไม่สามารถแน่ใจได้ว่า ผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดจะมีความสามารถในด้านการบริหารมากน้อยเพียงใด

ประการที่ห้า มีการเมืองเข้ามาแทรกแซงกระบวนการสรรหาและคัดเลือกผู้บริหาร

ประการสุดท้าย การสรรหาผู้บริหารระดับสูงขึ้นอยู่กับคณะกรรมการบริหาร ซึ่งมีองค์ประกอบมาจากข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ ทำให้การตัดสินใจยังมีลักษณะแบบราชการ ติดขัดในเรื่องกระบวนการต่างๆ หลายประการ

จากกระบวนการสรรหาและคัดเลือกผู้บริหารระดับสูงขององค์กรภาครัฐ ทั้งรัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานในกำกับของรัฐที่ได้นำเสนอไป เป็นแนวทางให้คณะผู้วิจัยได้นำมาพิจารณา วิเคราะห์ถึงข้อดี ข้อเสีย และความเป็นไปได้ประกอบการจัดทำบทบาท คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และกระบวนการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัดให้สอดคล้องกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ โดยจะมุ่งคำนึงถึงหลักคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency) ของผู้บริหารระดับสูง ซึ่งจะได้นำเสนอในบทต่อไป

บทที่ 6

การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ กับแนวทางในการกำหนดบทบาท และคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัด : กรณีศึกษาตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด 5 ด้าน

หลังจากที่ได้ทราบแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency) และ การบริหารงานเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) ในบทที่ 2 และ การสรรหาผู้บริหารระดับสูงโดยระบบเปิดในปัจจุบันในบทที่ 5 ไปแล้ว ในบทนี้จะเป็นการอธิบายถึง การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ กับ แนวทางในการกำหนดบทบาทและคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยคณะผู้วิจัยได้นำแนวคิดและวิธีการสร้างคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในบทก่อนหน้าดังกล่าว นำมาประยุกต์ใช้เพื่อสร้างคุณสมบัติเชิงสมรรถนะและกำหนดบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะมาจากการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดระบบเปิดในอนาคต โดยมีเค้าโครงการนำเสนอดังต่อไปนี้

1)**หลักเกณฑ์และวิธีการสร้างคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ** (Competency) **ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด** ซึ่งจะเป็นการอธิบายถึงวิธีการสร้างและกำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่คณะผู้วิจัยใช้ในการสร้างคุณสมบัติเชิงสมรรถนะดังกล่าว ว่าคณะผู้วิจัยมีวิธีในการสร้างหลักเกณฑ์ดังกล่าวอย่างไร ทั้งนี้การสร้างหลักเกณฑ์ดังกล่าว อยู่บนพื้นฐานของหลักการทางวิชาการและพิจารณาจากบทบาท อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน และการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเป็นสำคัญ

2) **คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ** (Competency) **ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด** ในส่วนนี้จะเป็นการอธิบายถึง คุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดทุกรายการ ซึ่งประกอบไปด้วยการอธิบายถึงเหตุผล ความจำเป็นในการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะรายการดังกล่าว อีกทั้งยังประกอบกับการสังเคราะห์ข้อมูลที่

ได้จากแบบสอบถามและการสัมภาษณ์เข้าไปในการอธิบายคุณสมบัติเชิงสมรรถนะแบบไล่เรียงทีละรายการของคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในส่วนนี้ด้วย

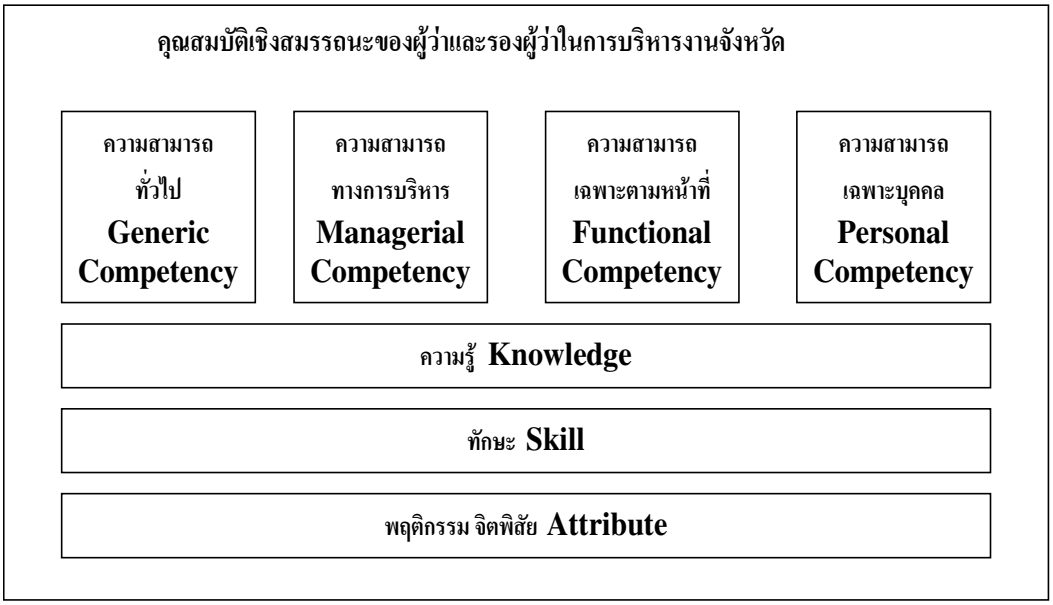
3) **คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ** (Competency) : **กรณีศึกษาตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด 5 ด้าน** ในส่วนนี้จะเป็นการสรุปคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดใน 5 ด้าน อันได้แก่ จังหวัดที่มียุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยว จังหวัดที่มียุทธศาสตร์ด้านการเกษตร จังหวัดที่มียุทธศาสตร์ด้านการค้า การลงทุนและโลจิสติกส์ จังหวัดที่มียุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม และจังหวัดที่มียุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง

หลังจากที่จะได้นำเสนอถึงคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนสุดท้ายของบทนี้จะได้กล่าวถึงบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทที่เกี่ยวเนื่องกับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประการสุดท้าย

6.1 หลักเกณฑ์และวิธีการสร้างคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency) ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด

กรอบของคุณสมบัติเชิงสมรรถนะที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้กำหนดให้มี 4 ด้าน อันได้แก่ ***หนึ่ง*** คุณสมบัติเชิงสมรรถนะตามกรอบที่เป็นความรู้ความสามารถทั่วไป (Generic Competency) ***สอง*** คุณสมบัติเชิงสมรรถนะที่เป็นความสามารถทางการบริหาร (Managerial Competency) ***สาม*** คุณสมบัติเชิงสมรรถนะที่เป็นความสามารถเฉพาะตามหน้าที่ (Functional Competency) และ ***สี่*** คุณสมบัติเชิงสมรรถนะที่เป็นความสามารถเฉพาะบุคคล (Personal Competency) ซึ่งทั้ง 4 กรอบดังกล่าว คณะผู้วิจัยยังแบ่งสามารถคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ ออกเป็นมิติได้อีกอย่างน้อยใน 3 ด้าน อันได้แก่ มิติด้านความรู้ (Knowledge) มิติด้านทักษะ (Skill) และมิติด้านคุณสมบัติส่วนบุคคล (Attribute) ซึ่งสามารถแสดงออกเป็นแผนภาพได้ดังนี้

แผนภาพที่ 6.1
แสดงกรอบแนวคิดที่ใช้ในการสร้างคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ
ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดในภาพรวม



หลังจากที่คณะผู้วิจัยได้กำหนดกรอบคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว คณะผู้วิจัยได้นำกรอบดังกล่าวมาพิจารณาร่วมกับหลักเกณฑ์ที่สำคัญในอีก 2 ประการได้แก่

1)หลักเกณฑ์ในเรื่องบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทหน้าที่อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องตามที่กฎหมายกำหนดและบทบาทหน้าที่ที่มิได้กำหนดไว้ในกฎหมาย เช่น บทบาทเกี่ยวกับงานพื้นที่ต่างๆ ซึ่งบทบาทหน้าที่ในส่วนนี้คณะผู้วิจัยได้ข้อมูลเป็นจำนวนมากมาจากการลงไปสัมภาษณ์อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน และรวมไปถึงหัวหน้าส่วนราชการทั้งหลายในจังหวัด ซึ่งข้อมูลในส่วนนี้ถึงเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งในการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนของคุณสมบัติเชิงสมรรถนะเฉพาะตามหน้าที่ (Functional Competency) ด้านต่างๆ เช่น คุณสมบัติเชิงสมรรถนะในเรื่องของทักษะการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมกับความต้องการของจังหวัด (Facilitation Providing) หรือ การอดทนต่อภาวะกดกันและการมีวุฒิภาวะ (Effective under Pressure and Maturity) เป็นต้น

2) **หลักเกณฑ์ในเรื่องบทบาทการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ** สำหรับหลักเกณฑ์ในส่วนที่ 2 นี้ เป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องนำมาพิจารณาร่วมด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องด้วยแนวโน้ม

การบริหารราชการส่วนจังหวัดในปัจจุบันต่างเป็นไปในทิศทางการบริหารงานแบบบูรณาการภายในจังหวัดแล้วทั้งสิ้น ดังนั้น การกำหนดคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังกล่าวด้วย ซึ่งเมื่อคณะผู้วิจัยนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาพิจารณาร่วมด้วยแล้วปรากฏว่า หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้มีผลสำคัญยิ่งในการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในเรื่องที่เกี่ยวกับ การทำงานเป็นทีม (Team Work) และ ความสามารถในการทำงานเครือข่ายและการติดต่อ (Networking and Connection Ability) เป็นอย่างมาก

กล่าวโดยสรุป คณะผู้วิจัยมีหลักเกณฑ์สำคัญอย่างน้อย 3 ประการที่คณะผู้วิจัยใช้ในการ “ถอด” หรือ กำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งได้แก่ แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ บทบาทและอำนาจหน้าที่ และการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ

6.2 คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency) ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด

จากหลักเกณฑ์ทั้ง 3 ประการดังกล่าวข้างต้น ทำให้คณะผู้วิจัยสามารถสร้างคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency) ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดทั้ง 5 ด้าน รวมทั้งสิ้น 50 รายการ ซึ่งคณะผู้วิจัยมีวิธีในการจัดแบ่งคุณสมบัติเชิงสมรรถนะทั้ง 50 รายการ 2 แบบ คือ (1) แบ่งตามกรอบความรู้ความสามารถทั่วไป-ความสามารถทางการบริหาร-ความสามารถเฉพาะตามหน้าที่-คุณสมบัติเฉพาะบุคคล (G-M-F-P) และ (2) แบ่งตาม มิติด้านความรู้- ทักษะ-คุณสมบัติส่วนบุคคล (K-S-A)

โดยหากแบ่งตาม ***(1) กรอบความรู้ความสามารถทั่วไป-ความสามารถทางการบริหาร-ความสามารถเฉพาะตามหน้าที่-คุณสมบัติเฉพาะบุคคล (G-M-F-P)*** แล้วสามารถแบ่งออกได้เป็นดังนี้ ***หนึ่ง*** คุณสมบัติเชิงสมรรถนะที่เป็นความรู้ความสามารถทั่วไป (Generic Competency) 24 รายการ ***สอง*** คุณสมบัติเชิงสมรรถนะที่เป็นความสามารถทางการบริหาร (Managerial Competency) 13 รายการ ***สาม*** คุณสมบัติเชิงสมรรถนะที่เป็นความสามารถเฉพาะตามหน้าที่ (Functional Competency) 13 รายการ (จังหวัดทั้ง 5 ด้านรวมกัน) และกำหนดให้คุณสมบัติเชิงสมรรถนะเฉพาะบุคคลเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะเสริมเพิ่มเติมนอกเหนือจาก 50 รายการดังกล่าว

และหากนำคุณสมบัติเชิงสมรรถนะทั้ง 50 รายการดังกล่าว มาแบ่งตาม ***(2) มิติด้านความรู้- ทักษะ-คุณสมบัติส่วนบุคคล (K-S-A)*** แล้ว สามารถแบ่งออกได้เป็น ***หนึ่ง*** คุณสมบัติเชิง

สมรรถนะมิติด้านความรู้ (Knowledge) 28 รายการ ***สอง*** คุณสมบัติเชิงสมรรถนะมิติด้านทักษะ 11 รายการ และ ***สาม*** คุณสมบัติเชิงสมรรถนะมิติด้านคุณสมบัติส่วนบุคคล 11 รายการ

โดยที่คณะผู้วิจัย จะขออธิบายคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency) แต่ละรายการ โดยจัดเรียงตามกรอบที่ (1) กรอบความรู้ความสามารถทั่วไป-ความสามารถทางการบริหาร-ความสามารถเฉพาะตามหน้าที่-คุณสมบัติเฉพาะบุคคล (G-M-F-P) และเพื่อให้การกำหนด/สร้างคุณสมบัติเชิงสมรรถนะมีความเป็นเหตุเป็นผลและมีน้ำหนักมากขึ้น คณะผู้วิจัยจะขอนำผลการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์และแบบสอบถามมาสังเคราะห์ร่วมเพื่อประกอบเป็นเหตุผลในการกำหนด/สร้างคุณสมบัติเชิงสมรรถนะแต่ละรายการ

นอกจากนี้ ยังควรกล่าวอีกด้วยว่า คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency) ที่เป็นกรอบความรู้ความสามารถทั่วไป (Generic Competency) และความสามารถทางการบริหาร (Managerial Competency) เป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดต้องมี เนื่องจากเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะหลัก (Core Competency) ที่จำเป็นต่อการดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ในขณะที่คุณสมบัติเชิงสมรรถนะที่เป็นความสามารถเฉพาะตามหน้าที่ (Functional Competency) เป็นคุณสมบัติที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีแตกต่างกันออกไปตามแต่ละยุทธศาสตร์ในการพัฒนาของจังหวัดนั้นๆ

คณะผู้วิจัยขออธิบายถึงคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

6.2.1 **คุณสมบัติเชิงสมรรถนะด้านความรู้ความสามารถทั่วไป** (Generic Competency)

1. ความรู้ด้านการบริหารงานยุติธรรม (Criminal Justice Management)

หมายถึง ความรู้และความเข้าใจในความหมาย ทฤษฎี แนวความคิดและแนวทางการดำเนินงานด้านการบริหารงานยุติธรรม อาชญวิทยา การคุมประพฤติ การลงโทษ การป้องกันอาชญากรรม การแก้ไขผู้กระทำผิด และกิจการตำรวจ

ความรู้ด้านการบริหารงานยุติธรรม (Criminal Justice Management) จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านความรู้ (Knowledge)

เหตุที่ต้องนำความรู้ด้านการบริหารงานยุติธรรม มาจัดเป็นหนึ่งในคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด เนื่องมาจากการบริหารงานยุติธรรมเป็นหน้าที่ตามกฎหมายในประการสำคัญของผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด อีกทั้งยังเป็นบทบาทสำคัญของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงานยุติธรรมในจังหวัดอีกด้วย เช่น การป้องกัน

อาชญากรรม และกิจการตำรวจ เป็นต้น ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้กำหนดให้ความรู้ด้านการบริหารงานยุติธรรมเป็นส่วนหนึ่งของคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ดังที่ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก ได้กล่าวไว้ว่า

"Justice Management ล้วนแล้วเป็นเรื่องที่ผู้บริหารอย่างผู้ว่าราชการจังหวัด จะต้องรู้และมีความจำเป็นต้องให้ผู้บริหารสามารถที่จะเข้าใจความรู้และมีความรู้เกี่ยวกับเรื่องพวกนี้ ผมมองว่าจำเป็นมากที่จะต้องเข้าใจ ถ้าหากไม่เข้าใจแล้วก็ไม่ได้ใช้ก็จะมีปัญหาในการบริหารยุคนี้มาก...."[1]

2. **ความรู้เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรมนุษย์** (Human Resource Management)

หมายถึง ความรู้และความเข้าใจในความหมาย ทฤษฎี แนวความคิด กลยุทธ์ กระบวนการ และเทคนิคในการจัดการและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ภายในจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

ความรู้เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management) จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านความรู้ (Knowledge)

ปัจจุบันคงปฏิเสธไม่ได้ว่า ความรู้ในการจัดการทรัพยากรบุคคลภายในจังหวัดเป็นสิ่งจำเป็นและหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากการบริหารจัดการและการพัฒนาบุคคลดังกล่าว มีผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพัฒนาจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้น หากผู้ว่าราชการจังหวัดมีความรู้ในการจัดการทรัพยากรมนุษย์เป็นอย่างดีแล้ว คณะผู้วิจัยก็เชื่อว่า จะส่งผลต่อการพัฒนาของจังหวัดให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ในการพัฒนาจังหวัดได้ด้วยเช่นกัน ดังที่ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก ได้กล่าวไว้ว่า

"ผมเองค่อนข้างให้ความสำคัญเรื่อง Human Resource Management ค่อนข้างจะมาก รวมทั้งเรื่อง Development เรื่อง Human Resource ตั้งแต่เริ่มเป็นหัวหน้าสำนักงานขึ้นมาแล้ว ก็ทำเรื่องนี้ค่อนข้างจะมาก และพยายามดูในเรื่องการจัดการคนให้น่าจะทำงานได้ดี แต่จริงๆ แล้วมีข้อจำกัดมากในการจัดการทรัพยากรมนุษย์แม้แต่ระบบราชการ ข้างนอกเราก็ต้องให้ความสำคัญกับ Human Resource Management มากด้วยเหมือนกัน"[2]

3. **ความรู้เกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร**
(Information and Communication Technology)

หมายถึง ความรู้และความเข้าใจในความหมาย แนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการสื่อสารโดยใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เครื่องมือ อุปกรณ์ และโปรแกรมที่เกี่ยวข้องกับ

[1] สัมภาษณ์, นายอมรพันธุ์ นิมานันท์, ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก, วันที่ 8 สิงหาคม 2549.

[2] สัมภาษณ์, นายอมรพันธุ์ นิมานันท์, ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก, วันที่ 8 สิงหาคม 2549.

เทคโนโลยีสารสนเทศ รวมทั้งการบริหารระบบสารสนเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

ความรู้เกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication Technology) นี้ จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านความรู้ (Knowledge)

เหตุที่คณะผู้วิจัยนำความรู้เกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มาเป็นส่วนหนึ่งของคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ ก็เนื่องมาจากในโลกปัจจุบัน เทคโนโลยี โดยเฉพาะเทคโนโลยีสารสนเทศได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของมนุษย์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อีกทั้งเทคโนโลยีดังกล่าวยังมีประโยชน์ในการช่วยประหยัดเวลา และงบประมาณเป็นจำนวนมากในการติดต่อสื่อสาร และส่งถ่ายข้อมูลระหว่างกัน รวมไปถึงมีส่วนสำคัญยิ่งในการจัดการฐานข้อมูลของจังหวัด ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีความรู้ ความสามารถในการใช้และเข้าถึงเทคโนโลยีดังกล่าว ย่อมนำประโยชน์จากเทคโนโลยีดังกล่าวมามีส่วนช่วยในการบริหารภายในจังหวัดให้มีประสิทธิภาพได้อีกทางหนึ่งด้วย ดังมีผู้ให้เหตุผลในแบบสอบถามไว้ว่า “ปัจจุบันเป็นยุคเทคโนโลยี ผู้บริหารจึงจำเป็นจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจในระบบสารสนเทศ”[3]

4. ความรู้เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง (Politics and Government)

หมายถึง ความรู้และความเข้าใจในการเมืองการปกครองของไทยทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองต่างๆ ในระบบการเมือง การตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การเรียกร้องและแรงกดดันทั้งจากภายในและภายนอกระบบการเมือง

ความรู้เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง (Politics and Government) นี้ จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านความรู้ (Knowledge)

ความรู้เกี่ยวกับการเมืองการปกครองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน เนื่องจากหากผู้ว่าราชการจังหวัดเข้าใจถึงธรรมชาติของการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นอย่างถ่องแท้แล้ว ย่อมส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และความต้องการของประชาชนได้ อีกทั้งยังสามารถรับแรงกดดันทั้งจากภายในและภายนอกระบบการเมืองได้อีกด้วย

[3] ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดลพบุรี, ได้ให้เหตุผลในแบบสอบถาม

5. ความรู้เกี่ยวกับการคลังสาธารณะและงบประมาณ

(Public Finance and Budgeting)

หมายถึง ความรู้และความเข้าใจในความหมาย ทฤษฎี แนวความคิดทางการคลัง ระบบการคลัง ระบบเศรษฐกิจ การจัดหารายรับของรัฐ งบประมาณรายจ่าย ระบบงบประมาณ กระบวนการงบประมาณ และการคลังสาธารณะทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น

ความรู้เกี่ยวกับการคลังสาธารณะและงบประมาณ (Public Finance and Budgeting) นี้ จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านความรู้ (Knowledge)

ความรู้ความเข้าใจเรื่องการคลังสาธารณะและงบประมาณก็เป็นอีกคุณสมบัติเชิงสมรรถนะประการหนึ่งที่คณะผู้วิจัยกำหนดให้เป็นคุณสมบัติที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมี เนื่องจาก ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศทางการคลัง รวมถึงวิธีการทางงบประมาณในการตั้งและเบิกงบประมาณมีการเปลี่ยนแปลงไปมาก อีกทั้งการจัดทำงบประมาณในปัจจุบันยังคงต้องคำนึงถึงยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดอีกด้วย ดังนั้น หากผู้ว่าราชการจังหวัดมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการคลังสาธารณะและงบประมาณได้เป็นอย่างดีแล้ว ย่อมส่งผลดีต่อการบริหารงานภายในจังหวัด

6. ความรู้เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ และการวิเคราะห์นโยบาย

(Public Policy and Policy Analysis)

หมายถึง ความรู้และความเข้าใจในนโยบายสาธารณะ ทั้งการวิเคราะห์นโยบาย กระบวนการนโยบาย และเครื่องมือนโยบาย ตลอดจนแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ นโยบายของรัฐบาล แผนการบริหารราชการแผ่นดิน และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น

ความรู้เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ และการวิเคราะห์นโยบาย (Public Policy and Policy Analysis) นี้ จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านความรู้ (Knowledge)

ความรู้เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและการวิเคราะห์นโยบายนี้ มีความจำเป็นเนื่องมาจากเป็นปัจจัยจำเป็นพื้นฐานของผู้บริหารระดับสูงในองค์กรสาธารณะ ซึ่งจังหวัดก็ถือเป็นองค์กรสาธารณะประเภทหนึ่งที่นโยบายของจังหวัดมีผลกระทบต่อการบริหารภาพรวมของจังหวัด นอกจากนี้ ความรู้เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและการวิเคราะห์นโยบายของผู้ว่าราชการจังหวัด ยังจำเป็นต้องสอดคล้องกันทั้งในระดับชาติและระดับของจังหวัดอีกด้วย

7. **ความรู้เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ** (Public Service)

หมายถึง ความรู้และความเข้าใจในความหมาย ทฤษฎี แนวความคิดของบริการสาธารณะ การจัดบริการสาธารณะที่สำคัญ เช่น การศึกษาอบรม การสาธารณสุข การเกษตรและสหกรณ์ ระบบแรงงาน เป็นต้น โดยคำนึงถึงบริการที่ได้มาตรฐาน มีประสิทธิภาพ และทั่วถึง

ความรู้เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ (Public Service) นี้ จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านความรู้ (Knowledge)

การจัดบริการสาธารณะ ถือเป็นหน้าที่ตามกฎหมายประการหนึ่งของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้น ความรู้ในการจัดบริการสาธารณะให้ได้มาตรฐาน มีประสิทธิภาพและทั่วถึง จึงเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ในการเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย

8. **ความรู้เกี่ยวกับการวิจัยและพัฒนา** (Research and Development)

หมายถึง ความรู้และความเข้าใจในการกำหนดกรอบหรือแนวทางในการวิจัยและพัฒนา นำผลจากข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ เสนอแนะ คาดการณ์ผลลัพธ์ที่อาจจะเกิดขึ้น เพื่อนำไปใช้ในกำหนดกลยุทธ์ และเป็นแนวทางในการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

ความรู้เกี่ยวกับการวิจัยและพัฒนา (Research and Development) นี้ จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านความรู้ (Knowledge)

ความรู้ในการวิจัยและพัฒนา ก็เป็นปัจจัยในประการสำคัญที่จะทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสบผลสำเร็จ เพราะเหตุว่า การบริหารพัฒนาองค์กรที่ดีจำเป็นต้องอาศัยการศึกษาวิจัย เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่สามารถนำมาวิเคราะห์ เสนอแนะและคาดการณ์ผลลัพธ์ที่อาจจะเกิดขึ้นได้ ทั้งนี้เพื่อนำไปใช้ในการกำหนดกลยุทธ์ในการพัฒนาจังหวัดต่อไป

9. **ความรู้เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม** (Social Welfare)

หมายถึง ความรู้และความเข้าใจในความหมาย ทฤษฎี แนวความคิดของสวัสดิการสังคม รูปแบบการจัดบริการสวัสดิการสังคม รวมถึงนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม โดยมุ่งหมายให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี

ความรู้เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม (Social Welfare) นี้ จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านความรู้ (Knowledge)

หน้าที่ในประการสำคัญของการเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดประการหนึ่งก็คือ การจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชนภายในจังหวัด ดังนั้น หากผู้ว่าราชการจังหวัดเข้าใจถึงรูปแบบ

ต่างๆ ในการจัดบริการสวัสดิการสังคม และเข้าใจถึงนโยบายที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคมของรัฐ ก็จะทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถทำงานได้มีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย

10. ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)

หมายถึง ความรู้และความเข้าใจในความหมาย ทฤษฎี แนวความคิดของการพัฒนาที่ยั่งยืน การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล ระหว่างมิติทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม

ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) นี้ จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านความรู้ (Knowledge)

ในโลกปัจจุบันการพัฒนาอย่างยั่งยืน เป็นกระแสความคิดที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล ระหว่างมิติทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด หรือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ก็จำเป็นจะต้องมีความรู้ในมิติทางด้านนี้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ได้อย่างสมดุลที่สุด

11. ทักษะในการมอบหมายงาน และการมอบอำนาจ
(Delegating and Empowerment)

หมายถึง ความสามารถในการวิเคราะห์ความรู้ ความสามารถของผู้ใต้บังคับบัญชา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อธิบายเป้าหมายที่คาดหวัง สร้างความรู้สึกมีส่วนร่วม ผูกพันต่อเป้าหมายและผลสำเร็จของงาน ให้คำปรึกษาแนะนำในประเด็นปัญหาหรือคำถามต่างๆ แก่ผู้ที่ได้รับมอบหมายได้ โดยให้หรือมอบอำนาจในระดับที่เหมาะสม

ทักษะในการมอบหมายงาน และการมอบอำนาจ (Delegating and Empowerment) นี้ จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านทักษะ (Skill)

การมอบหมายงานและการมอบอำนาจ เป็นปัจจัยสำคัญสำหรับผู้บริหารทุกคน รวมทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย เพราะลำพังเพียงแต่เฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัดเพียงคนเดียวไม่สามารถทำงานทุกอย่างได้ทั้งหมด การมอบหมายงานและการมอบอำนาจให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และถูกต้องตามความสามารถและความถนัดของผู้ใต้บังคับบัญชา จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมี

12. ทักษะในการวิเคราะห์ข้อมูล (Executive Information System)

หมายถึง ความสามารถในการวิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลสารสนเทศ เพื่อใช้ประโยชน์ในการตัดสินใจ กำหนดเป้าหมาย และแนวทางในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของจังหวัด

ทักษะในการวิเคราะห์ข้อมูล (Executive Information System) นี้ จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านทักษะ (Skill)

เครื่องมือที่สำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถตัดสินใจและกำหนดเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ นั้นก็คือ ทักษะในการวิเคราะห์ข้อมูล โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลสารสนเทศ และข้อมูลภาคสนามต่างๆ ดังนั้น หากผู้ว่าราชการจังหวัดมีทักษะในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ดี จึงเป็นข้อได้เปรียบในการบริหารราชการแผ่นดินในระดับจังหวัด

13. **ทักษะการคิดเชิงกลยุทธ์** (Strategic Thinking)

หมายถึง การตระหนัก ยอมรับ และนำความคิดและประสบการณ์ที่มีมาประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์ และกำหนดทิศทางกลยุทธ์ของจังหวัดให้สอดคล้องกับเป้าหมาย และความต้องการของประชาชนในจังหวัด

ทักษะการคิดเชิงกลยุทธ์ (Strategic Thinking) นี้ จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านทักษะ (Skill)

ทักษะในการคิดเชิงกลยุทธ์นับเป็นปัจจัยสำคัญมากของผู้ว่าราชการจังหวัดในยุคที่มีการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เพราะการพัฒนาจังหวัดในรูปแบบปัจจุบันล้วนแล้วแต่เป็นการพัฒนาเชิงกลยุทธ์ด้วยกันทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัด การตั้งงบประมาณของจังหวัดตามยุทธศาสตร์ หรือ การบริหารทรัพยากรต่างๆ ในจังหวัดตามยุทธศาสตร์ เป็นต้น ดังนั้น หากผู้ว่าราชการจังหวัดมีทักษะการคิดเชิงกลยุทธ์ที่ดีจึงเป็นข้อได้เปรียบในการพัฒนาจังหวัดเชิงบูรณาการในปัจจุบัน

14. **ความรับผิดชอบในงาน** (Accountability and Responsibility)

หมายถึง การแสดงออกถึงความมุ่งมั่นและความตั้งใจที่จะทำให้ผลักดันให้งานของจังหวัดประสบผลสำเร็จตามแผนงานที่กำหนด รวมทั้งความสามารถในการบริหารงานของจังหวัดให้บรรลุผลสำเร็จตามที่เป้าหมายกำหนด

ความรับผิดชอบในงาน (Accountability and Responsibility) นี้ จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านคุณสมบัติส่วนบุคคล (Attribute)

ความรับผิดชอบในงานเป็นคุณสมบัติในประการสำคัญของผู้บริหารระดับสูงทุกคน ซึ่งรวมทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแสดงออกถึงความมุ่งมั่นและความตั้งใจที่จะทำให้ผลักดันให้งานของจังหวัดประสบผลสำเร็จตามแผนงานที่กำหนด ย่อมเป็นสิ่งที่ดีที่จะทำให้การบริหารงานของจังหวัดมีประสิทธิภาพ ดังนั้น คุณสมบัติ

ในประการนี้จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้สำหรับการดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด

15. การมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน (Achievement Oriented)

หมายถึง ความมุ่งมั่นในการทำงานให้ประสบผลสำเร็จได้ตามแผนงานที่กำหนด รวมทั้งความสามารถในการแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการทำงานของตน และผู้ร่วมงาน

การมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน (Achievement Oriented) นี้ จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านคุณสมบัติส่วนบุคคล (Attribute)

การมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน และการทำงานให้ประสบผลสำเร็จได้ตามแผนงานที่กำหนด ถือเป็นการบริหารงานรูปแบบใหม่ที่ผู้บริหารในองค์กรสมัยใหม่ทุกคนต้องมี ดังนั้นคุณสมบัติส่วนบุคคลทางด้านนี้จึงถูกกำหนดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

16. การอดทนต่อภาวะกดดัน และมีวุฒิภาวะ
(Effective under Pressure and Maturity)

หมายถึง ความสามารถในการบริหาร จัดการ ควบคุมอารมณ์และบุคลิกภาพที่แสดงออกได้อย่างเหมาะสมกับบทบาท สถานะ และในสถานการณ์ที่แตกต่างกันออกไป

การอดทนต่อภาวะกดดัน และมีวุฒิภาวะ (Effective under Pressure and Maturity) นี้ จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านคุณสมบัติส่วนบุคคล (Attribute)

เป็นที่ยอมรับกันว่า การดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งที่ต้องอดทนต่อภาวะกดดันค่อนข้างสูงและจำเป็นต้องมีวุฒิภาวะ ไม่ว่าจะเป็นการรุมเร้าของปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ปัญหาทางการเมืองในท้องถิ่น ปัญหาการทำตามเป้าหมายตามที่รัฐบาลกำหนด เป็นต้น ด้วยเหตุนี้คณะผู้วิจัยจึงกำหนดให้การอดทนต่อภาวะกดดัน และมีวุฒิภาวะเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะประการหนึ่งของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย

17. คุณธรรม จริยธรรม (Ethics and Integrity Concerned)

หมายถึง ความสามารถในการปฏิบัติตามหลักจรรยาบรรณของข้าราชการ และแสดงออกถึงความซื่อสัตย์ในการทำงาน รวมถึงผลักดันให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเคร่งครัด และปฏิบัติตาม

คุณธรรม จริยธรรม (Ethics and Integrity Concerned) นี้ จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านคุณสมบัติส่วนบุคคล (Attribute)

การมีคุณธรรมและจริยธรรม เป็นสิ่งจำเป็นมากในการบริหารระบบราชการไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารระดับสูง เพราะผู้บริหารระดับสูงมีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์หลายเรื่อง ดังนั้น หากผู้บริหารระดับสูงหรือผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีคุณธรรม จริยธรรมมากเพียงพอ ก็จะส่งผลเสียหายอย่างรุนแรงต่อจังหวัดต่างๆ ได้ ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้กำหนดให้คุณธรรม จริยธรรมเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะประการหนึ่งด้วย

18. **ความยืดหยุ่น และสามารถปรับตัวได้** (Flexibility and Adaptability)

หมายถึง ความสามารถในการทำงานร่วมกับบุคคลอื่นในช่วงเวลาและสถานการณ์ที่แตกต่างกัน ยอมรับและปรับเปลี่ยนความคิดของตนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ และมีความสามารถในการทำงานที่หลากหลายซึ่งแตกต่างไปจากเดิมที่เคยปฏิบัติ

ความยืดหยุ่น และสามารถปรับตัวได้ (Flexibility and Adaptability) นี้ จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านคุณสมบัติส่วนบุคคล (Attribute)

การปรับเปลี่ยนความคิดของตนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้เป็นความสามารถที่ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกคนต้องมี เพราะการบริหารราชการจังหวัดมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น การที่จะให้การบริหารราชการภายในจังหวัดมีประสิทธิภาพนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงจำเป็นต้องมีคุณสมบัติดังกล่าวด้วย

19. **ความคิดแปลกใหม่ ริเริ่ม สร้างสรรค์** (Innovative, Initiative and Creativity)

หมายถึง ความสามารถในการนำเสนอแนวคิดใหม่ๆ ที่สามารถนำไปใช้ในการปรับปรุงพัฒนาประสิทธิภาพให้การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดประสบความสำเร็จ

ความคิดแปลกใหม่ ริเริ่ม สร้างสรรค์ (Innovative, Initiative and Creativity) นี้ จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านคุณสมบัติส่วนบุคคล (Attribute)

ความคิดแปลกใหม่ ริเริ่ม และสร้างสรรค์ เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้การบริหารงานในจังหวัดมีประสิทธิภาพ เพราะความคิดริเริ่มที่ดี เป็นจุดกำเนิดทำให้เกิดนวัตกรรมต่างๆ มากมาย ซึ่งล้วนแล้วแต่มีผลในการบริหารจังหวัดให้ประสบผลสำเร็จทั้งสิ้น ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงกำหนดให้ปัจจัยนี้เป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะประการหนึ่งของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย

20. การใช้ดุลยพินิจด้วยความยุติธรรม (Judgment)

ความสามารถในการตัดสินใจ วินิจฉัยสิ่งต่างๆ โดยใช้สติปัญญา ความรอบคอบ ประเมินเรื่องราวที่ได้รับมาอย่างครบถ้วน และไม่เห็นแก่ตัว นำไปสู่การตัดสินได้อย่างเที่ยงธรรม ชอบธรรม และชอบด้วยเหตุผล

การใช้ดุลยพินิจด้วยความยุติธรรม (Judgment) นี้ จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านคุณสมบัติส่วนบุคคล (Attribute)

การใช้ดุลยพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วยความเป็นธรรม เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นมาก เนื่องจาก การบริหารงานภายในจังหวัด มีหลายเรื่องที่จำเป็นต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ดุลยพินิจของตนในการตัดสินใจและพิจารณาต่างๆ ดังนั้น หากการใช้ดุลยพินิจดังกล่าวขาดความยุติธรรมและเป็นธรรมแล้ว ย่อมส่งผลเสียหายในการบริหารงานจังหวัด ดังนั้นผู้วิจัยจึงกำหนดให้คุณสมบัติดังกล่าวเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย

21. ความสามารถในการทำงานเครือข่าย และการติดต่อ
(Networking and Connection Ability)

ความสามารถในการสร้างและรักษาสัมพันธภาพที่ดีกับหน่วยงานต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกจังหวัด เพื่อทำให้เกิดความร่วมมือ การช่วยเหลือ การแสดงความคิดเห็น เพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

ความสามารถในการทำงานเครือข่าย และการติดต่อ (Networking and Connection Ability) นี้ จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านคุณสมบัติส่วนบุคคล (Attribute)

เป็นที่ยอมรับกันว่าหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของผู้ว่าราชการจังหวัด ก็คือ หน้าที่ในการเป็นผู้ประสานงานในการบริหารที่ดี ดังนั้น ความสามารถในการทำงานเครือข่ายและการติดต่อ ซึ่งหมายถึง ความสามารถในการสร้างและรักษาสัมพันธภาพที่ดีกับหน่วยงานต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกจังหวัด จึงจำเป็นต้องมีในคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย

22. ความน่าเชื่อถือ (Personal Creditability)

หมายถึง คุณลักษณะส่วนบุคคลที่น่านับถือและไว้วางใจทั้งต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน และผู้ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนบุคคลอื่นและสังคมแวดล้อม

ความน่าเชื่อถือ (Personal Creditability) นี้ จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านคุณสมบัติส่วนบุคคล (Attribute)

การมีความน่าเชื่อถือนั้น นับเป็นคุณสมบัติพื้นฐานของผู้บริหารระดับสูง และเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจำเป็นต้องมี เพราะหากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีความน่าเชื่อถือแล้ว ย่อมเป็นการยากที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปกครองและบริการประชาชนภายในจังหวัด

23. การทำงานเป็นทีม (Team Work)

หมายถึง ความเข้าใจในบทบาท และหน้าที่ของตนในฐานะที่เป็นสมาชิกหนึ่งของทีม มีส่วนร่วมในการทำงาน แก้ไขปัญหา แลกเปลี่ยนประสบการณ์ และความคิดเห็นกับสมาชิกในทีม

การทำงานเป็นทีม (Team Work) นี้ จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านคุณสมบัติส่วนบุคคล (Attribute)

การทำงานเป็นทีม เป็นคุณสมบัติหนึ่งที่คณะผู้วิจัยกำหนดให้เป็นหนึ่งในคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ เนื่องจากการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการต้องอาศัยความร่วมมือ ร่วมใจจากหลายฝ่าย ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมีสถานะในการเป็นหัวหน้าทีมการบริหารจังหวัดที่ดี การทำงานเป็นทีมของผู้ว่าราชการจังหวัดกับ ลูกทีมจึงเป็นสิ่งจำเป็นของการบริหารงานภายในจังหวัดในยุคนี้

24. สุขภาพแข็งแรง (Good Healthy)

หมายถึง การมีสุขภาพที่ดีเพียงพอที่จะรับผิดชอบงานตามหน้าที่ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ซึ่งหมายรวมถึงงานที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา งานตามนโยบายของรัฐบาล และงานหรือกิจกรรมอื่นใดในพื้นที่เขตจังหวัด

สุขภาพแข็งแรง (Good Healthy) นี้ จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านคุณสมบัติส่วนบุคคล (Attribute)

หลังจากที่ได้ลงไปเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์แล้ว คณะผู้วิจัยพบว่า สุขภาพก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่จะทำให้การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดประสบความสำเร็จ หรือ ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะหากผู้ว่าราชการจังหวัดมีสุขภาพไม่ดีเพียงพอแล้ว อาจกลายเป็นอุปสรรคในการบริหารงานภายในจังหวัดได้ ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้กำหนดให้ ปัจจัยด้านสุขภาพเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในประการหนึ่งด้วย ดังที่ผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรี ได้กล่าวไว้ว่า

“สุขภาพ ต้องทน ผมอยู่ในพื้นที่จะรู้เลยว่าเป็นเรื่องสำคัญ เวลาจะตั้งคนไปอยู่ชายแดนมันโหดมาก บางทีผมนั่งรถวันหนึ่ง 300-400 กิโล ไปชัยบาดาล 100 กิโล ไป-กลับ บางที 2 เที่ยว ท่านผู้ว่าราชการจังหวัด ไปไม่ไหวก็แย่ กลางค่ำกลางคืนถ้าเกิดไฟไหม้ ทำไมผู้ว่าราชการจังหวัดต้องไปอยู่ที่นั่น.... ไปยืนอยู่ที่นั่น แต่ไม่ได้ทำอะไร แต่ว่าทุกคนทำงานเป็นทีม เพราะว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ไปอยู่... โจรผู้ร้ายที่ไหนเราก็ไปถึงก่อน... เพราะฉะนั้น เรื่องสุขภาพ เป็นเรื่องหน้าตาของ

บ้านเมืองด้วย.... ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่สบาย ไม่มา ข้าราชการเขาก็จะเริ่มรู้สึกแล้ว เป็นบุคลิกของผู้นำ"[4]

6.2.2 คุณสมบัติเชิงสมรรถนะด้านความสามารถทางการบริหาร (Managerial Competency)

25. ความรู้ด้านเศรษฐศาสตร์ (Economics Knowledge)

หมายถึง ความรู้และความเข้าใจในความหมาย ทฤษฎี แนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจแก้ปัญหาด้านการบริหารจัดการให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ โดยคำนึงถึงการจัดการทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ความรู้ด้านเศรษฐศาสตร์ (Economics Knowledge) นี้ จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านความรู้ (Knowledge)

ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวความคิดเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์ ก็มีส่วนสำคัญต่อการวางแผนการจัดสรรการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดในจังหวัดให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงกำหนดให้ความรู้ด้านเศรษฐศาสตร์เป็นส่วนหนึ่งของคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ดังที่ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก กล่าวไว้ว่า

"....Economics Knowledge ล้วนแล้วเป็นเรื่องที่ผู้บริหารอย่างผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรู้และมีความจำเป็นต้องให้ผู้บริหารสามารถที่จะเข้าใจความรู้และมีความรู้เกี่ยวกับเรื่องพวกนี้ ผมมองว่าจำเป็นมากที่จะต้องเข้าใจ ถ้าหากไม่เข้าใจแล้วก็ไม่ได้ใช้ก็ค่อนข้างที่จะมีปัญหาในการบริหารยุคนี้มาก ยกตัวอย่าง เศรษฐศาสตร์ ผมก็อยู่ในสายรัฐศาสตร์ทั้งตรี ทั้งโท มาตรงๆ เลย ก็เลยค่อนข้างจะมีปัญหาเรื่องเศรษฐศาสตร์ เพราะเราเรียนแค่คอร์สเดียวเท่านั้นเองในมหาวิทยาลัย หลังจากนั้นมาก็ไม่มีอะไรลึกซึ้งมากกว่านั้น แค่ Demand Supply และมาทำความเข้าใจในภายหลัง ก็มีความจำเป็นที่จะต้องรู้ คิดว่าน่าจะไม่ต้องลึกลงไป น่าจะมีที่ปรึกษาที่มีความชำนาญพวกนี้ได้...."[5]

26. ความรู้เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมือง (Good Governance)

หมายถึง ความรู้และความเข้าใจในความหมาย ทฤษฎี แนวความคิด และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตลอดจนกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

---

[4] สัมภาษณ์, นายวิชัย ศรีขวัญ, ผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรี, วันที่ 9 สิงหาคม 2549.

[5] สัมภาษณ์, นายอมรพันธุ์ นิมานันท์, ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก, วันที่ 8 สิงหาคม 2549.

ความรู้เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) นี้ จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านความรู้ (Knowledge)

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นนโยบายพื้นฐานในการบริหารปกครองของรัฐบาลในยุคสมัยปัจจุบัน และเป็นแนวนโยบายที่รัฐบาลพยายามส่งเสริมให้เกิดขึ้นกับหน่วยราชการทุกระดับซึ่งรวมถึงการบริหารงานในระดับจังหวัดด้วย ดังนั้นความรู้เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีตามไปด้วย ดังที่รองผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ ได้ตอบแบบสอบถามกลับมาว่า

"การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เป็นเป้าหมายสูงสุดของการบริหาร"[6]

27. ความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย และระเบียบราชการ (Laws and Regulations)

หมายถึง ความรู้และความเข้าใจในระบบกฎหมายมหาชน แนวความคิดในการจัดระเบียบราชการบริหาร และระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย และระเบียบราชการ (Laws and Regulations) นี้ จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านความรู้ (Knowledge)

คงปฏิเสธไม่ได้ว่า กฎหมายและระเบียบทางราชการเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้น คุณสมบัติด้านนี้จึงถูกจัดเป็นหนึ่งในคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย ดังที่ผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรีกล่าวไว้ว่า

"กฎหมาย ระเบียบ เรื่องนี้เป็นเรื่องที่จำเป็น เพราะมองในแง่บวก สมมติเอาระเบียบเรื่องทะเบียนราษฎร์มีสัก 10 ระเบียบ แต่ผมรู้เพียงระเบียบเดียว ก็ตอบชาวบ้านไม่ได้ มีระเบียบอื่นอีกที่ทำได้ ผู้ว่าราชการจังหวัด ก็ต้องสมควรรู้ ถึงรู้ไม่หมด แต่ก็ต้องรู้ เพราะว่าสำคัญ"[7]

28. ความรู้เกี่ยวกับเครื่องมือทางการบริหารสมัยใหม่
(Modern Administrative Tools)

ความรู้และความเข้าใจในความหมาย ทฤษฎี แนวความคิดเกี่ยวกับเครื่องมือการบริหารสมัยใหม่ และการใช้เครื่องมือสมัยใหม่เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

ความรู้เกี่ยวกับเครื่องมือทางการบริหารสมัยใหม่ (Modern Administrative Tools) นี้ จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านความรู้ (Knowledge)

---

[6] รองผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ, แสดงความคิดเห็นในการตอบแบบสอบถาม

[7] สัมภาษณ์, นายวิชัย ศรีขวัญ, ผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรี, วันที่ 9 สิงหาคม 2549.

การบริหารราชการจังหวัดในยุคปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารงานในยุคจังหวัดแบบบูรณาการนั้น รูปแบบการจัดการจังหวัด เน้นไปที่ “การบริหารงาน” มากกว่า “การปกครอง” ดังนั้นเครื่องมือทางการบริหารสมัยใหม่ในรูปแบบต่างๆ จึงถูกพัฒนาและนำมาประยุกต์ใช้กับการบริหารงานในจังหวัดมากขึ้น ความรู้เกี่ยวกับเครื่องมือทางการบริหารสมัยใหม่ จึงถูกจัดให้เป็นหนึ่งในคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย

29. **ความรู้เกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจ** (Public Administration)

หมายถึง ความรู้และความเข้าใจในความหมาย ทฤษฎี แนวความคิด และขอบเขตการบริหารรัฐกิจ ระบบบริหารและการจัดการในภาครัฐ ทั้งการบริหารองค์กร การจัดการทรัพยากรมนุษย์ และการบริหารงานคลังและงบประมาณ

ความรู้เกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจ (Public Administration) นี้ จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านความรู้ (Knowledge)

เหตุที่คณะผู้วิจัยนำมาเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะประการหนึ่ง ก็เนื่องมาจากความรู้ทางการบริหารรัฐกิจในปัจจุบันเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้สำหรับผู้บริหารในระดับสูงขององค์กรต่างๆ ในภาครัฐ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ก็ถือเป็นผู้บริหารองค์กรในภาครัฐที่มีส่วนสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาประเทศและการบริหารจัดการองคาพยพของรัฐ

30. **ความรู้เกี่ยวกับการบริหารเชิงกลยุทธ์** (Strategic Management)

หมายถึง ความรู้และความเข้าใจในความหมาย ทฤษฎี แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารเชิงกลยุทธ์ เพื่อนำมาใช้กับการบริหารงานของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ทั้งการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและภาวะคุกคาม การกำหนดกลยุทธ์ที่เหมาะสม การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ และการประเมินผลกลยุทธ์

ความรู้เกี่ยวกับการบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) นี้ จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านความรู้ (Knowledge)

ความรู้เกี่ยวกับการบริหารเชิงกลยุทธ์ นับว่ามีความสำคัญมากในการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการตามยุทธศาสตร์ เพราะหากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีความรู้ที่ดีพอในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารเชิงกลยุทธ์ ก็เป็นการยากที่จะพัฒนาจังหวัดให้บรรลุตามยุทธศาสตร์ที่ตั้งเป้าหมายไว้ ดังนั้น ความรู้เกี่ยวกับการบริหารเชิงกลยุทธ์จึงถูกกำหนดให้เป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะประการหนึ่งของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย

31. ทักษะในด้านการสื่อสาร การเจรจาต่อรอง และการประสานความร่วมมือ
(Communication, Negotiation Skill and Coordination)

หมายถึง ความเข้าใจในสถานการณ์ที่จำเป็นต้องเจรจาต่อรอง สามารถกำหนดแนวทางและเลือกแนวทางที่เหมาะสมที่สุดในการเจรจาต่อรอง สามารถติดต่อสื่อสาร ประสานงาน สร้างความเข้าใจ และความร่วมมือกับหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกจังหวัดได้

ทักษะในด้านการสื่อสาร การเจรจาต่อรอง และการประสานความร่วมมือ (Communication, Negotiation Skill and Coordination) นี้ จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านทักษะ (Skill)

ทักษะในด้านการสื่อสาร การเจรจาต่อรอง และการประสานความร่วมมือ ก็เป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจำเป็นต้องมี เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถทำงานได้ด้วยตัวเองเพียงคนเดียวทั้งหมด อีกทั้งอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่สามารถจัดการงานภายในจังหวัดได้ทั้งหมด จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานหรือส่วนราชการอื่นอีกเป็นจำนวนมาก ดังนั้น การมีทักษะในด้านการสื่อสารที่ดี มีความสามารถในการเจรจาต่อรองและมีความสามารถในการประสานความร่วมมือได้ จึงเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจำเป็นต้องมี

32. ทักษะในการตัดสินใจ และแก้ไขปัญหา
(Decision Making and Problem Solving)

หมายถึง ความสามารถในการวิเคราะห์ แจกแจงประเด็นปัญหาเพื่อหาแนวทางเลือกในการแก้ปัญหา การประเมินข้อมูลและแนวทางเลือก และเลือกแนวทางที่ดีที่สุดเพื่อให้บรรลุถึงความต้องการในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละสถานการณ์

ทักษะในการตัดสินใจ และแก้ไขปัญหา (Decision Making and Problem Solving) นี้ จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านทักษะ (Skill)

เป็นที่ยอมรับกันว่า การเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจครั้งสำคัญๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานภายในจังหวัดหลายอย่าง ดังนั้น ทักษะในการตัดสินใจและแก้ไขปัญหาที่ดี จึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะหากผู้ว่าราชการจังหวัดขาดทักษะทางด้านนี้ที่ดีแล้ว จังหวัดอาจได้รับผลเสียหายจากการตัดสินใจที่ผิดพลาดของผู้ว่าราชการจังหวัดได้ ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงกำหนดให้ทักษะในการตัดสินใจ และ

แก้ไขปัญหาเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะอย่างหนึ่งของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย ดังมีผู้ตอบแบบสอบถามให้เหตุผลไว้ว่า “ผู้นำต้องมีความเด็ดขาดในการตัดสินใจและกล้ารับผิดชอบ”[8]

33. ทักษะในการใช้ภาษา (Language Usage Skill)

หมายถึง ความเข้าใจในคำศัพท์ภาษาต่างประเทศ ความสามารถในการเลือกใช้คำและสำนวน ความสามารถในการฟัง พูด อ่าน เขียน เพื่อการติดต่อสื่อสารและการโต้ตอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทักษะในการใช้ภาษา (Language Usage Skill) นี้ จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านทักษะ (Skill)

ความสามารถในการใช้ภาษาต่างประเทศได้ ก็เป็นสิ่งจำเป็นประการหนึ่งสำหรับการเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ว่าราชการจังหวัดในยุคปัจจุบันที่มีโอกาสติดต่อกับโลกภายนอก และต่างประเทศมากขึ้น หากผู้ว่าราชการจังหวัดท่านใดมีความสามารถในการใช้ภาษาต่างประเทศด้วยแล้ว ย่อมก่อให้เกิดความได้เปรียบในการบริหารจังหวัดนั้นๆ ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงกำหนดให้ทักษะในการใช้ภาษา เป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะอย่างหนึ่งของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย

34. ทักษะการเป็นผู้นำ และการบริหารทีมงาน
(Leadership and Team management)

หมายถึง ความรับผิดชอบในภารกิจของจังหวัด สามารถสื่อสารกับผู้ใต้บังคับบัญชาให้ยึดมั่นต่อเป้าหมายของจังหวัด สร้างบรรยากาศในการทำงานที่ดี กระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจในการทำงาน สามารถวางแผนการปฏิบัติงานให้สามารถปฏิบัติงานได้บรรลุจุดมุ่งหมาย

ทักษะการเป็นผู้นำ และการบริหารทีมงาน (Leadership and Team management) นี้ จัดเป็น คุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านทักษะ (Skill)

ภาวะความเป็นผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัด นับว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญมากที่สุดประการหนึ่งสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะผู้ว่าราชการจังหวัด คือผู้บังคับบัญชาสูงสุดของจังหวัด ดังนั้น ภาวะผู้นำของผู้บังคับบัญชาสูงสุดภายในจังหวัดจึงจำเป็นต้องมีตามไปด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ กล่าวไว้ว่า

“... มี Charismatic Leader ปรับได้ สอนได้ ทำตัวให้เป็น Charismatic Leader ได้ ไม่จำเป็นจะต้องเหมือนเหมาเจ๋อตุง เหมือนเลนิน เหมือนฮิตเลอร์ เพราะฉะนั้น Leader เป็นเรื่อง

[8] ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดภูเก็ต, ได้ให้เหตุผลในแบบสอบถาม

สำคัญ ถ้า Leader ทำให้ประชาชนเชื่อถือหรือบุคคลในแวดวงภายในองค์การเชื่อถือ คนนอกองค์การเชื่อถือ ก็ทำงานสำเร็จ ถ้าเขาไม่เชื่อถือ ไปขอความร่วมมือ….Leader หมายถึงว่าคนที่จะทำให้งานสำเร็จ งานอะไรก็แล้วแต่ต้องกำกับดูแลตั้งแต่ Input เข้าไป แล้ว Output และ Outcome อีก..."[9]

35. ทักษะการบริหาร (Management Skill)

หมายถึง ความสามารถในการวางแผน การจัดระบบงาน การเป็นผู้นำ การจูงใจ และการควบคุมการบริหารงานของจังหวัดให้บรรลุตามเป้าหมายของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

ทักษะการบริหาร (Management Skill) นี้ จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านทักษะ (Skill)

ความสามารถในการวางแผน การจัดระบบการทำงาน การจูงใจและการควบคุมการบริหารงานของจังหวัด ถือเป็นความสามารถพื้นฐานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกคนต้องมี ดังนั้นคณะผู้วิจัยจึงได้กำหนดให้ทักษะการบริหารดังกล่าวนี้เป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะที่สำคัญในประการหนึ่งด้วย

36. ทักษะการบริหารทรัพยากร (Resource Management)

หมายถึง ความสามารถในการวิเคราะห์ทรัพยากรที่มีอยู่ และการคาดการณ์ถึงทรัพยากรที่จำเป็นจะต้องนำมาใช้ในกิจกรรม หรือโครงการของจังหวัด โดยการวางแผนเพื่อจัดสรรและใช้ทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ทักษะการบริหารทรัพยากร (Resource Management) นี้ จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านทักษะ (Skill)

การบริหารทรัพยากรของจังหวัดให้เกิดความคุ้มค่าและจัดสรรได้อย่างทั่วถึง เป็นสิ่งที่ยาก เนื่องจากทรัพยากรของจังหวัดนั้นมีอยู่อย่างจำกัด อย่างไรก็ตาม การเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดจำเป็นต้องทำหน้าที่ดังกล่าวให้ได้ดีด้วย กล่าวคือ ต้องมีความสามารถในการบริหารจัดการทรัพยากรให้เท่าเทียมและทั่วถึง อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงลำดับความจำเป็นก่อนและหลังอีกด้วย หากจังหวัดใดมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่สามารถบริหารทรัพยากรได้ดี จังหวัดนั้นก็จะได้เปรียบในการแข่งขันกับโลกภายนอก และแข่งขันกับจังหวัดอื่น เมื่อมีความจำเป็นในลักษณะดังกล่าวนี้แล้ว คณะผู้วิจัยจึงกำหนดให้ทักษะการบริหารทรัพยากรเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะประการหนึ่งของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย

[9] สัมภาษณ์, นายสุขุมรัฏฐ์ สาริบุตร, ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ, วันที่ 22 สิงหาคม 2549.

37. **ทักษะการพัฒนากระบวนการทำงาน** (Working Process Improvement)

หมายถึง ความสามารถในการคิดวิเคราะห์กระบวนการหรือขั้นตอนการทำงานใหม่ๆ มาใช้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงาน รวมทั้งผลักดันและสร้างบรรยากาศให้บุคลากรปรับปรุงกระบวนการทำงานของตนเองอยู่เสมอ

ทักษะการพัฒนากระบวนการทำงาน (Working Process Improvement) นี้ จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านทักษะ (Skill)

กระบวนการทำงานที่ดีย่อมมีผลโดยตรงต่อการบริหารจัดการจังหวัดที่ดี และย่อมมีผลต่อประสิทธิภาพในการทำงานของจังหวัดด้วย ดังนั้น การพัฒนากระบวนการทำงานที่ดีจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องเกิดขึ้นกับทุกๆ องค์กร รวมทั้งจังหวัดด้วย ดังนั้น ผู้นำองค์กรในระดับจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัดจึงจำเป็นต้องมีทักษะในการพัฒนากระบวนการทำงานได้อย่างดีด้วยเช่นกัน

6.2.3 คุณสมบัติเชิงสมรรถนะด้านความสามารถเฉพาะตามหน้าที่ (Functional Competency)

38. **ความรู้ความเข้าใจในธุรกิจ** (Business Acumen) : **เฉพาะจังหวัดด้านการท่องเที่ยว ด้านเกษตรกรรม ด้านอุตสาหกรรม และด้านการค้าการลงทุน**

หมายถึง ความรู้และความเข้าใจในประเภท และขั้นตอนการดำเนินธุรกิจ รวมทั้งความสามารถในการระบุได้ถึงกลุ่มลูกค้าเป้าหมาย คู่แข่งขัน และช่องทางใหม่ๆ ในการดำเนินธุรกิจ

ความรู้ความเข้าใจในธุรกิจ (Business Acumen) นี้ จัดเป็น คุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านความรู้ (Knowledge)

ความรู้และความเข้าใจในประเภท และขั้นตอนการดำเนินธุรกิจ เป็นสิ่งจำเป็นมากสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดที่มียุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยว ด้านเกษตรกรรม ด้านอุตสาหกรรม และด้านการค้าการลงทุน เนื่องจากธุรกิจต่างแทรกซึมอยู่ในจังหวัดประเภทต่างๆ ข้างต้นค่อนข้างมาก สุดแท้แต่ว่าจะออกมาในรูปแบบของธุรกิจประเภทใด ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะเข้ามาบริหารจังหวัดด้านการท่องเที่ยว ด้านการเกษตร ด้านอุตสาหกรรม และด้านการค้าจึงจำเป็นต้องมีความรู้เรื่องในธุรกิจต่างๆ ทั้งหลายเป็นอย่างดี จึงจะสามารถทำงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

39. **ความรู้เกี่ยวกับการจัดการการท่องเที่ยว** (Tourism Management) : **เฉพาะจังหวัดด้านการท่องเที่ยว**

ความรู้และความเข้าใจการจัดการการท่องเที่ยว อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การบริการและอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว โดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

ความรู้เกี่ยวกับการจัดการการท่องเที่ยว (Tourism Management) นี้ จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านความรู้ (Knowledge)

นอกเหนือจากความรู้ ความเข้าใจในธุรกิจการท่องเที่ยวแล้ว ความรู้เกี่ยวกับการจัดการท่องเที่ยวยังจำเป็นมากสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดด้านการท่องเที่ยว เพราะหากจังหวัดสามารถจัดการด้านการท่องเที่ยวให้กับนักท่องเที่ยวได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว การท่องเที่ยวก็จะกลายเป็นแหล่งที่มาแห่งรายได้ที่สำคัญให้กับจังหวัดด้านการท่องเที่ยว แต่หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถจัดการท่องเที่ยวได้อย่างดีพอแล้ว การท่องเที่ยวของจังหวัดนั้นๆ อาจกลายเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาจังหวัดก็เป็นได้

40. **ความรู้เกี่ยวกับการเกษตรกรรม** (Agriculture Knowledge)
: **เฉพาะจังหวัดด้านการเกษตรกรรม**

หมายถึง ความรู้และความเข้าใจในการใช้ที่ดินเพื่อการเพาะปลูกพืชต่างๆ รวมทั้งการเลี้ยงสัตว์ การประมง และการป่าไม้

ความรู้เกี่ยวกับการเกษตรกรรม (Agriculture Knowledge) นี้ จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านความรู้ (Knowledge)

ความรู้เกี่ยวกับเกษตรกรรมจำเป็นมากสำหรับผู้ที่จะมาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดที่มียุทธศาสตร์การพัฒนาด้านเกษตรกรรม เนื่องจากเกษตรกรรมเป็นแหล่งรายได้พื้นฐานที่สำคัญให้แก่จังหวัด อีกทั้งยังเป็นฐานการผลิตสินค้าส่งออกหลักของประเทศอีกด้วย ดังนั้นเพื่อให้การบริหารงานภายในจังหวัดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผู้ว่าราชการจังหวัดด้านเกษตรกรรม จึงจำเป็นต้องมีความรู้ด้านดังกล่าวนี้ด้วย

41. **ความรู้เกี่ยวกับอุตสาหกรรมการเกษตร** (Agricultural Industry)
: **เฉพาะจังหวัดด้านเกษตรกรรม**

หมายถึง ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการแปรรูปผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร การสร้างมูลค่าเพิ่ม และความหลากหลายของผลิตภัณฑ์ที่จะจำหน่ายในท้องตลาด

ความรู้เกี่ยวกับอุตสาหกรรมการเกษตร (Agricultural Industry) นี้ จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านความรู้ (Knowledge)

นอกเหนือจากความรู้ทั่วไปที่เกี่ยวกับการเกษตร หรือ เกษตรกรรม ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดด้านเกษตรกรรมต้องมีแล้ว สิ่งจำเป็นประการหนึ่งก็คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับผลิตผลทางการเกษตรด้วย ทั้งนี้พืชผลทางการเกษตรจะสามารถมีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นได้ ก็ด้วยอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรดังกล่าว ดังนั้น หาก

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอุตสาหกรรมเกษตรได้ดีเพียงพอแล้ว ย่อมทำให้จังหวัดนั้นๆ ได้เปรียบเหนือจังหวัดอื่นๆ

42. **ความรู้เกี่ยวกับการนำเข้าและส่งออก** (Import-Export Knowledge)
: **เฉพาะจังหวัดด้านเกษตรกรรม ด้านอุตสาหกรรม และด้านการค้าการลงทุน**

หมายถึง ความสามารถในการอธิบายถึงแนวคิด หลักการ วิธีการและขั้นตอนการทำงานในด้านการนำเข้า และส่งออก รวมทั้งตอบข้อซักถาม และพัฒนา ปรับปรุงขั้นตอนการทำงานด้านการนำเข้า และส่งออกของจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ

ความรู้เกี่ยวกับการนำเข้าและส่งออก (Import-Export Knowledge) นี้ จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านความรู้ (Knowledge)

การนำเข้าและส่งออก ถือเป็นเรื่องทางการตลาดที่สำคัญยิ่งของผลิตภัณฑ์ต่างๆ ทั้งหลายของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นผลผลิตทางการเกษตร หรือ ผลิตภัณฑ์ด้านอุตสาหกรรม เพราะหากไม่มีการนำเข้าและส่งออกแล้ว เราก็จะไม่สามารถหาแหล่งที่มาแห่งรายได้ให้แก่จังหวัดด้านเกษตรกรรม ด้านอุตสาหกรรม และด้านการค้าการลงทุนได้ ดังนั้น คุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดทั้ง 3 ประเภทนี้ จึงจำเป็นต้องมีความรู้ที่เกี่ยวกับการนำเข้าและส่งออกด้วย

43. **ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรม** (Industrial Development)
: **เฉพาะจังหวัดด้านอุตสาหกรรม**

หมายถึง ความรู้และความเข้าใจในการแนวคิด และหลักการสำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรม การส่งเสริมบทบาทภาครัฐในการพัฒนาอุตสาหกรรม และคาดการณ์แนวโน้มอุตสาหกรรมในอนาคต

ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรม (Industrial Development) นี้ จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านความรู้ (Knowledge)

ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรม ถือเป็นเรื่องจำเป็นสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดด้านอุตสาหกรรม เพราะหากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ดี จะทำให้จังหวัดขาดโอกาสในการพัฒนาที่ดี ส่งผลให้ในอนาคตระยะกลางถึงระยะยาว จังหวัดจะสูญเสียโอกาสในการแข่งขันด้านอุตสาหกรรมที่ดี และจังหวัดนั้นอาจจะกลายเป็นแหล่งอุตสาหกรรมเก่าที่ก่อปัญหาต่างๆ มากมาย ดังนั้น เพื่อให้มิให้จังหวัดต้องสูญเสียโอกาสดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดด้านอุตสาหกรรม จึงจำเป็นต้องมีความรู้ที่เกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรมด้วย

44. **ความรู้เกี่ยวกับการลงทุน** (Investment Knowledge)

: **เฉพาะจังหวัดด้านอุตสาหกรรมและด้านการค้าการลงทุน**

หมายถึง ความรู้และความเข้าใจในการส่งเสริมการลงทุน แผนการลงทุน ตลอดจนมาตรการจูงใจให้นักลงทุนทั้งในและต่างประเทศเข้ามาลงทุนในจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่และสิ่งแวดล้อมด้วย

ความรู้เกี่ยวกับการลงทุน (Investment Knowledge) นี้ จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านความรู้ (Knowledge)

ความรู้และความเข้าใจในการส่งเสริมการลงทุนและแผนการลงทุน เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับจังหวัดอย่างน้อยใน 2 ประเภท คือ หนึ่ง จังหวัดด้านอุตสาหกรรม และ สอง จังหวัดด้านการค้าการลงทุน เนื่องจากหากจังหวัดดังกล่าวมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่ไม่มีความรู้ในเรื่องที่เกี่ยวกับการลงทุนหรือส่งเสริมการลงทุนแล้ว จังหวัดนั้นก็จะขาดโอกาสในการได้มาซึ่งแหล่งเงินทุน และกระแสเงินหมุนเวียนภายในจังหวัด ทำให้จังหวัดขาดรายได้หรือขาดการกระจายรายได้จากกรุงเทพฯ มาสู่ภูมิภาคต่างๆ ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นควรให้ ความรู้เกี่ยวกับการลงทุนเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะประการหนึ่งของผู้ว่าราชการจังหวัดด้านอุตสาหกรรมและด้านการค้าการลงทุน

45. **ความรู้เกี่ยวกับโลจิสติกส์** (Logistics Knowledge)

: **เฉพาะจังหวัดด้านการค้าการลงทุน**

หมายถึง ความสามารถในการอธิบายแนวคิด หลักการ วิธีการ ขั้นตอนการทำงานในด้านโลจิสติกส์ ตอบข้อซักถามในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และพัฒนา ปรับปรุงขั้นตอนการทำงานด้านโลจิสติกส์ของจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ

ความรู้เกี่ยวกับโลจิสติกส์ (Logistics Knowledge) นี้ จัดเป็น คุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านความรู้ (Knowledge)

กระบวนการทางโลจิสติกส์ หรือ การส่งและลำเลียงสินค้าเข้า-ออกภายในและระหว่างจังหวัดเป็นสิ่งสำคัญมากสำหรับจังหวัดด้านการค้าการลงทุน เพราะเนื่องจากจังหวัดเหล่านี้จะเป็นฐานการผลิตให้แก่จังหวัดอื่นๆ ดังนั้น การลำเลียงสินค้า การเดินทาง จึงเปรียบเสมือนแขนขาในการที่จะส่งผลิตภัณฑ์ต่างๆ ออกไปยังภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ หรือ ประเทศอื่นๆ ได้ หากจังหวัดนั้นได้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีความรู้ด้านดังกล่าวดีแล้ว ก็ย่อมเป็นข้อได้เปรียบของจังหวัดที่เน้นด้านการค้า การลงทุน

46. **ความรู้เกี่ยวกับมวลชนสัมพันธ์** (Mass Relation)

: **เฉพาะจังหวัดด้านความมั่นคง**

หมายถึง ความรู้และความเข้าใจในการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับประชาชนและชุมชนท้องถิ่น โดยเน้นการพบปะเยี่ยมเยียน แสวงหาความร่วมมือจากประชาชน ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

ความรู้เกี่ยวกับมวลชนสัมพันธ์ (Mass Relation) นี้ จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านความรู้ (Knowledge)

ความรู้และความเข้าใจในการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับประชาชน เป็นสิ่งจำเป็นมากสำหรับจังหวัดที่ยังคงต้องการความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เพราะมวลชนจะเป็นพื้นฐานอันดีให้แก่ภาครัฐ และช่วยให้ภาครัฐทำงานด้านความมั่นคงได้ปลอดภัยมากยิ่งขึ้น ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดด้านความมั่นคง จึงจำเป็นต้องมีความรู้ด้านมวลชนสัมพันธ์ด้วย

47. **ความรู้เกี่ยวกับการบริหารกิจการชายแดน** (Border-area Administration)

: **เฉพาะจังหวัดด้านความมั่นคง**

หมายถึง ความรู้และความเข้าใจในการบริหารกิจการชายแดน โดยคำนึงถึงการรักษาความสงบ ความมั่นคง การจัดระเบียบสังคม การแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ตลอดจนปัญหาผู้อพยพ

ความรู้เกี่ยวกับการบริหารกิจการชายแดน (Border-area Administration) นี้ จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านความรู้ (Knowledge)

ความรู้เกี่ยวกับการบริหารกิจการชายแดน เป็นสิ่งจำเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีพื้นที่ติดชายแดน เพราะอาจมีบางครั้งที่จังหวัดอาจจะต้องสั่งการงานชายแดนด้วยตนเอง ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีพื้นที่ติดชายแดน จึงจำเป็นต้องมีคุณสมบัติด้านดังกล่าวนี้ด้วย

48. **ความรู้เกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้าน** (Neighborhood Knowledge)

: **เฉพาะจังหวัดด้านความมั่นคง**

หมายถึง ความรู้และความเข้าใจในการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของประเทศเพื่อนบ้านที่มีชายแดนติดกับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยมุ่งหมายในการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน

ความรู้เกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้าน (Neighborhood Knowledge) นี้ จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านความรู้ (Knowledge)

ความรู้เกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้านก็เป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีพื้นที่ชายแดน เพราะในบางครั้งย่อมเกิดความไม่เข้าใจกันระหว่างฝ่ายไทย กับ ต่างชาติ

และผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารระดับสูงในพื้นที่จำเป็นต้องรับผิดชอบก่อน ดังนั้น ความรู้เกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้าน จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นด้วยเช่นกัน

49. **ความเข้าใจในอัตลักษณ์ของท้องถิ่น** (Local Identity Understanding) : **เฉพาะจังหวัดด้านความมั่นคง**

หมายถึง ความรู้และความเข้าในในวัฒนธรรมท้องถิ่น ทุนทางสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยมุ่งหมายในการสร้างความรักและความภาคภูมิใจในวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่สั่งสมกันมา

ความเข้าใจในอัตลักษณ์ของท้องถิ่น (Local Identity Understanding) นี้ จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านความรู้ (Knowledge)

ความรู้และความเข้าใจในวัฒนธรรมท้องถิ่น เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับจังหวัดที่มีปัญหาในเรื่องของความมั่นคง ปลอดภัย ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่บางจังหวัดจะต้องเผชิญ และเพื่อมิให้เกิดการเผชิญหน้ากันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับคนในพื้นที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดจำเป็นต้องทัศนคติในแง่ดี และมีนโยบายที่เข้าใจวิถีการดำเนินชีวิตของคนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ ความรู้ในอัตลักษณ์ของท้องถิ่นของผู้ว่าราชการจังหวัดก็เป็นปัจจัยอีกส่วนหนึ่งที่จะสามารถลดการเผชิญหน้าระหว่างกันได้ เพราะหากผู้ว่าราชการจังหวัดเข้าใจในอัตลักษณ์ของคนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดีแล้ว นโยบายต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากผู้ว่าราชการจังหวัด ก็สามารถช่วยการจัดการความปลอดภัยในจังหวัดโดยได้รับความร่วมมือจากประชาชนเป็นอย่างดี

50. **ทักษะในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมกับความต้องการของจังหวัด** (Facilitation Providing) : **เฉพาะจังหวัดด้านการท่องเที่ยว ด้านเกษตรกรรม ด้านอุตสาหกรรม และด้านการค้าการลงทุน**

หมายถึง ความสามารถในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกอันได้แก่ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ อันสอดคล้องและเหมาะสมกับความต้องการในการพัฒนาของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

ทักษะในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมกับความต้องการของจังหวัด (Facilitation Providing) นี้ จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในมิติด้านทักษะ (Skill)

การจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ จำเป็นอย่างมากสำหรับจังหวัดเกือบทุกประเภทในประเทศไทย ตั้งแต่จังหวัดด้านการท่องเที่ยว ด้านเกษตรกรรม ด้านอุตสาหกรรม และด้านการค้าการลงทุน เนื่องจากหากจังหวัดสามารถจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เหล่านี้ได้

จังหวัดนั้น ก็ย่อมได้เปรียบจังหวัดอื่นๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพหรือภูมิศาสตร์ใกล้เคียงกัน เพราะผู้รับบริการจากจังหวัดนั้นได้รับความสะดวกสบายมากกว่า ดังนั้น หากผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมกับความต้องการของจังหวัด จังหวัดนั้นย่อมพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงกำหนดให้ทักษะด้านนี้เป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย

หลังจากที่ผู้วิจัยอธิบายรายละเอียด คำอธิบายและเหตุผลความจำเป็นในการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดไปแล้ว ในส่วนนี้คณะผู้วิจัยจะขอสรุปคุณสมบัติเชิงสมรรถนะดังกล่าวเป็นตาราง ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 6.1
แสดงคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด

ที่	คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (competency)	คำอธิบาย	มิติคุณสมบัติฯ
Generic Competency			
1	ความรู้ด้านการบริหารงานยุติธรรม (Criminal Justice Management)	ความรู้และความเข้าใจในความหมาย ทฤษฎี แนวความคิดและแนวทางการดำเนินงานด้านการบริหารงานยุติธรรม อาชญวิทยา การคุมประพฤติ การลงโทษ การป้องกันอาชญากรรม การแก้ไขผู้กระทำผิด และกิจการตำรวจ	Knowledge
2	ความรู้เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management)	ความรู้และความเข้าใจในความหมาย ทฤษฎี แนวความคิด กลยุทธ์ กระบวนการและเทคนิคในการจัดการและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ภายในจังหวัดและกลุ่มจังหวัด	Knowledge
3	ความรู้เกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication Technology)	ความรู้และความเข้าใจในความหมาย แนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการสื่อสารโดยใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เครื่องมือ อุปกรณ์ และโปรแกรมที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีสารสนเทศ รวมทั้งการบริหารระบบสารสนเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด	Knowledge

ที่	คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (competency)	คำอธิบาย	มิติคุณสมบัติฯ
4	ความรู้เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง (Politics and Government)	ความรู้และความเข้าใจในการเมืองการปกครองของไทยทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองต่างๆในระบบการเมือง การตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การเรียกร้องและแรงกดดันทั้งจากภายในและภายนอกระบบการเมือง	Knowledge
5	ความรู้เกี่ยวกับการคลังสาธารณะและงบประมาณ (Public Finance and Budgeting)	ความรู้และความเข้าใจในความหมาย ทฤษฎี แนวความคิดทางการคลัง ระบบการคลัง ระบบเศรษฐกิจ การจัดหารายรับของรัฐ งบประมาณรายจ่าย ระบบงบประมาณ กระบวนการงบประมาณ และการคลังสาธารณะทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น	Knowledge
6	ความรู้เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ และการวิเคราะห์นโยบาย (Public Policy and Policy Analysis)	ความรู้และความเข้าใจในนโยบายสาธารณะทั้งการวิเคราะห์นโยบาย กระบวนการนโยบาย และเครื่องมือนโยบาย ตลอดจนแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ นโยบายของรัฐบาล แผนการบริหารราชการแผ่นดิน และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น	Knowledge
7	ความรู้เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ (Public Service)	ความรู้และความเข้าใจในความหมาย ทฤษฎี แนวความคิดของบริการสาธารณะ การจัดบริการสาธารณะที่สำคัญ เช่น การศึกษา อบรม การสาธารณสุข การเกษตรและสหกรณ์ ระบบแรงงาน เป็นต้น โดยคำนึงถึงบริการที่ได้มาตรฐาน มีประสิทธิภาพ และทั่วถึง	Knowledge
8	ความรู้เกี่ยวกับการวิจัยและพัฒนา (Research and Development)	ความรู้และความเข้าใจในการกำหนดกรอบหรือแนวทางในการวิจัยและพัฒนา นำผลจากข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ เสนอแนะคาดการณ์ผลลัพธ์ที่อาจจะเกิดขึ้น เพื่อ	Knowledge

ที่	คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (competency)	คำอธิบาย	มิติคุณสมบัติฯ
		นำไปใช้ในกำหนดกลยุทธ์ และเป็นแนวทางในการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด	
9	ความรู้เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม (Social Welfare)	ความรู้และความเข้าใจในความหมาย ทฤษฎี แนวความคิดของสวัสดิการสังคม รูปแบบการจัดบริการสวัสดิการสังคม รวมถึงนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม โดยมุ่งหมายให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี	Knowledge
10	ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)	ความรู้และความเข้าใจในความหมาย ทฤษฎี แนวความคิดของการพัฒนาที่ยั่งยืน การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล ระหว่างมิติทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม	Knowledge
11	ทักษะในการมอบหมายงานและการมอบอำนาจ (Delegating and Empowerment)	ความสามารถในการวิเคราะห์ความรู้ความสามารถของผู้ใต้บังคับบัญชา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อธิบายเป้าหมายที่คาดหวัง สร้างความรู้สึกมีส่วนร่วม ผูกพันต่อเป้าหมายและผลสำเร็จของงาน ให้คำปรึกษาแนะนำในประเด็นปัญหาหรือคำถามต่างๆ แก่ผู้ที่ได้รับมอบหมายได้ โดยให้หรือมอบอำนาจในระดับที่เหมาะสม	Skill
12	ทักษะในการวิเคราะห์ข้อมูล (Executive Information System)	ความสามารถในการวิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลสารสนเทศ เพื่อใช้ประโยชน์ในการตัดสินใจ กำหนดเป้าหมาย และแนวทางในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของจังหวัด	Skill
13	ทักษะการคิดเชิงกลยุทธ์ (Strategic Thinking)	การตระหนัก ยอมรับ และนำความคิดและประสบการณ์ที่มีมาประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์ และกำหนดทิศทางกลยุทธ์ของจังหวัดให้สอดคล้องกับเป้าหมาย และความต้องการของประชาชนในจังหวัด	Skill

ที่	คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (competency)	คำอธิบาย	มิติคุณสมบัติฯ
14	ความรับผิดชอบในงาน (Accountability and Responsibility)	การแสดงออกถึงความมุ่งมั่นและความตั้งใจที่จะทำให้ผลักดันให้งานของจังหวัดประสบผลสำเร็จตามแผนงานที่กำหนด รวมทั้งความสามารถในการบริหารงานของจังหวัดให้บรรลุผลสำเร็จตามที่เป้าหมายกำหนด	Attribute
15	การมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน (Achievement Oriented)	ความมุ่งมั่นในการทำงานให้ประสบผลสำเร็จได้ตามแผนงานที่กำหนด รวมทั้งความสามารถในการแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการทำงานของตน และผู้ร่วมงาน	Attribute
16	การอดทนต่อภาวะกดกัน และมีวุฒิภาวะ (Effective under Pressure and Maturity)	ความสามารถในการบริหาร จัดการ ควบคุมอารมณ์และบุคลิกภาพที่แสดงออกได้อย่างเหมาะสมกับบทบาท สถานะ และในสถานการณ์ที่แตกต่างกันออกไป	Attribute
17	คุณธรรม จริยธรรม (Ethics and Integrity Concerned)	ความสามารถในการปฏิบัติตามหลักจรรยาบรรณของข้าราชการ และแสดงออกถึงความซื่อสัตย์ในการทำงาน รวมถึงผลักดันให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเคร่งครัด และปฏิบัติตาม	Attribute
18	ความยืดหยุ่น และสามารถปรับตัวได้ (Flexibility and Adaptability)	ความสามารถในการทำงานร่วมกับบุคคลอื่นในช่วงเวลาและสถานการณ์ที่แตกต่างกัน ยอมรับและปรับเปลี่ยนความคิดของตนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ และมีความสามารถในการทำงานที่หลากหลายซึ่งแตกต่างไปจากเดิมที่เคยปฏิบัติ	Attribute
19	ความคิดแปลกใหม่ ริเริ่มสร้างสรรค์ (Innovative, Initiative and Creativity)	ความสามารถในการนำเสนอแนวคิดใหม่ๆ ที่สามารถนำไปใช้ในการปรับปรุง พัฒนาประสิทธิภาพให้การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดประสบความสำเร็จ	Attribute

ที่	คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (competency)	คำอธิบาย	มิติคุณสมบัติฯ
20	การใช้ดุลยพินิจด้วยความยุติธรรม (Judgment)	ความสามารถในการตัดสินใจ วินิจฉัยสิ่งต่างๆ โดยใช้สติปัญญา ความรอบคอบ ประเมินเรื่องราวที่ได้รับมาอย่างครบถ้วน และไม่เห็นแก่ตัว นำไปสู่การตัดสินได้อย่างเที่ยงธรรม ชอบธรรม และชอบด้วยเหตุผล	Attribute
21	ความสามารถในการทำงานเครือข่าย และการติดต่อ (Networking and Connection Ability)	ความสามารถในการสร้างและรักษาสัมพันธภาพที่ดีกับหน่วยงานต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกจังหวัด เพื่อทำให้เกิดความร่วมมือ การช่วยเหลือ การแสดงความคิดเห็น เพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด	Attribute
22	ความน่าเชื่อถือ (Personal Creditability)	คุณลักษณะส่วนบุคคลที่น่านับถือและไว้วางใจทั้งต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน และผู้ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนบุคคลอื่นและสังคมแวดล้อม	Attribute
23	การทำงานเป็นทีม (Team Work)	ความเข้าใจในบทบาท และหน้าที่ของตนในฐานะที่เป็นสมาชิกหนึ่งของทีม มีส่วนร่วมในการทำงาน แก้ไขปัญหา แลกเปลี่ยนประสบการณ์ และความคิดเห็นกับสมาชิกในทีม	Attribute
24	สุขภาพแข็งแรง (Good Health)	การมีสุขภาพที่ดีเพียงพอที่จะรับผิดชอบงานตามหน้าที่ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ซึ่งหมายรวมถึงงานที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา งานตามนโยบายของรัฐบาล และงานหรือกิจกรรมอื่นใดในพื้นที่เขตจังหวัด	Attribute
<u>Managerial Competency</u>			
25	ความรู้ด้านเศรษฐศาสตร์ (Economics Knowledge)	ความรู้และความเข้าใจในความหมาย ทฤษฎี แนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจแก้ปัญหาด้านการบริหารจัดการให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ โดยคำนึงถึง	Knowledge

ที่	คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (competency)	คำอธิบาย	มิติคุณสมบัติฯ
		การจัดการทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล	
26	ความรู้เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)	ความรู้และความเข้าใจในความหมาย ทฤษฎี แนวความคิด และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตลอดจนกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546	Knowledge
27	ความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย และระเบียบราชการ (Laws and Regulations)	ความรู้และความเข้าใจในระบบกฎหมายมหาชน แนวความคิดในการจัดระเบียบราชการบริหาร และระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	Knowledge
28	ความรู้เกี่ยวกับเครื่องมือทางการบริหารสมัยใหม่ (Modern Administrative Tools)	ความรู้และความเข้าใจในความหมาย ทฤษฎี แนวความคิดเกี่ยวกับเครื่องมือการบริหารสมัยใหม่ และการใช้เครื่องมือสมัยใหม่เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด	Knowledge
29	ความรู้เกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจ (Public Administration)	ความรู้และความเข้าใจในความหมาย ทฤษฎี แนวความคิด และขอบเขตการบริหารรัฐกิจ ระบบบริหารและการจัดการในภาครัฐ ทั้งการบริหารองค์กร การจัดการทรัพยากรมนุษย์ และการบริหารงานคลังและงบประมาณ	Knowledge
30	ความรู้เกี่ยวกับการบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management)	ความรู้และความเข้าใจในความหมาย ทฤษฎี แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารเชิงกลยุทธ์ เพื่อนำมาใช้กับการบริหารงานของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ทั้งการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและภาวะคุกคาม การกำหนดกลยุทธ์ที่เหมาะสม การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ และการประเมินผลกลยุทธ์	Knowledge

ที่	คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (competency)	คำอธิบาย	มิติคุณสมบัติฯ
31	ทักษะในด้านการสื่อสาร การเจรจาต่อรอง และการประสานความร่วมมือ (Communication, Negotiation Skill and Coordination)	ความเข้าใจในสถานการณ์ที่จำเป็นต้องเจรจาต่อรอง สามารถกำหนดแนวทางและเลือกแนวทางที่เหมาะสมที่สุดในการเจรจาต่อรอง สามารถติดต่อสื่อสาร ประสานงาน สร้างความเข้าใจ และความร่วมมือกับหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกจังหวัดได้	Skill
32	ทักษะในการตัดสินใจ และแก้ไขปัญหา (Decision Making and Problem Solving)	ความสามารถในการวิเคราะห์ แจกแจงประเด็นปัญหาเพื่อหาแนวทางเลือกในการแก้ปัญหา การประเมินข้อมูลและแนวทางเลือก และเลือกแนวทางที่ดีที่สุดเพื่อให้บรรลุถึงความต้องการในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละสถานการณ์	Skill
33	ทักษะในการใช้ภาษา (Language Usage Skill)	ความเข้าใจในคำศัพท์ภาษาต่างประเทศ ความสามารถในการเลือกใช้คำและสำนวน ความสามารถในการฟัง พูด อ่าน เขียน เพื่อการติดต่อสื่อสารและการโต้ตอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ	Skill
34	ทักษะการเป็นผู้นำ และการบริหารทีมงาน (Leadership and Team management)	ความรับผิดชอบในภารกิจของจังหวัด สามารถสื่อสารกับผู้ใต้บังคับบัญชาให้ยึดมั่นต่อเป้าหมายของจังหวัด สร้างบรรยากาศในการทำงานที่ดี กระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจในการทำงาน สามารถวางแผนการปฏิบัติงานให้สามารถปฏิบัติงานได้บรรลุจุดมุ่งหมาย	Skill
35	ทักษะการบริหาร (Management Skill)	ความสามารถในการวางแผน การจัดระบบงาน การเป็นผู้นำ การจูงใจ และการควบคุมการบริหารงานของจังหวัดให้บรรลุตามเป้าหมายของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด	Skill
36	ทักษะการบริหารทรัพยากร (Resource Management)	ความสามารถในการวิเคราะห์ทรัพยากรที่มีอยู่ และการคาดการณ์ถึงทรัพยากรที่จำเป็นจะต้องนำมาใช้ในกิจกรรม หรือโครงการของจังหวัด โดยการวางแผนเพื่อจัดสรรและใช้ทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด	Skill

ที่	คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (competency)	คำอธิบาย	มิติคุณสมบัติฯ
37	ทักษะการพัฒนากระบวนการทำงาน (Working Process Improvement)	ความสามารถในการคิดวิเคราะห์กระบวนการหรือขั้นตอนการทำงานใหม่ๆ มาใช้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงาน รวมทั้งผลักดัน และสร้างบรรยากาศให้บุคลากรปรับปรุงกระบวนการทำงานของตนเองอยู่เสมอ	Skill
Managerial Competency			
38	ความรู้ความเข้าใจในธุรกิจ (Business Acumen)	ความรู้และความเข้าใจในประเภท และขั้นตอนการดำเนินธุรกิจ รวมทั้งความสามารถในการระบุได้ถึงกลุ่มลูกค้าเป้าหมาย คู่แข่งขัน และช่องทางใหม่ๆ ในการดำเนินธุรกิจ	Knowledge
39	ความรู้เกี่ยวกับการจัดการการท่องเที่ยว (Tourism Management)	ความรู้และความเข้าใจการจัดการการท่องเที่ยว อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การบริการและอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว โดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด	Knowledge
40	ความรู้เกี่ยวกับการเกษตรกรรม (Agriculture Knowledge)	ความรู้และความเข้าใจในการใช้ที่ดินเพื่อการเพาะปลูกพืชต่างๆ รวมทั้งการเลี้ยงสัตว์ การประมง และการป่าไม้	Knowledge
41	ความรู้เกี่ยวกับอุตสาหกรรมการเกษตร (Agricultural Industry)	ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการแปรรูปผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร การสร้างมูลค่าเพิ่ม และความหลากหลายของผลิตภัณฑ์ที่จะจำหน่ายในท้องตลาด	Knowledge
42	ความรู้เกี่ยวกับการนำเข้าและส่งออก (Import-Export Knowledge)	ความสามารถในการอธิบายถึงแนวคิด หลักการ วิธีการและขั้นตอนการทำงานในด้านการนำเข้า และส่งออก รวมทั้งตอบข้อซักถาม และพัฒนา ปรับปรุงขั้นตอนการทำงานด้านการนำเข้า และส่งออกของจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ	Knowledge

ที่	คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (competency)	คำอธิบาย	มิติคุณสมบัติฯ
43	ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรม (Industrial Development)	ความรู้และความเข้าใจในแนวคิด และหลักการสำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรม การส่งเสริมบทบาทภาครัฐในการพัฒนาอุตสาหกรรม และคาดการณ์แนวโน้มอุตสาหกรรมในอนาคต	Knowledge
44	ความรู้เกี่ยวกับการลงทุน (Investment Knowledge)	ความรู้และความเข้าใจในการส่งเสริมการลงทุน แผนการลงทุน ตลอดจนมาตรการจูงใจให้นักลงทุนทั้งในและต่างประเทศเข้ามาลงทุนในจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่และสิ่งแวดล้อมด้วย	Knowledge
45	ความรู้เกี่ยวกับโลจิสติกส์ (Logistics Knowledge)	ความสามารถในการอธิบายแนวคิด หลักการ วิธีการ ขั้นตอนการทำงานในด้านโลจิสติกส์ ตอบข้อซักถามในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และพัฒนา ปรับปรุงขั้นตอนการทำงานด้านโลจิสติกส์ของจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ	Knowledge
46	ความรู้เกี่ยวกับมวลชนสัมพันธ์ (Mass Relation)	ความรู้และความเข้าใจในการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับประชาชนและชุมชนท้องถิ่น โดยเน้นการพบปะเยี่ยมเยียน แสวงหาความร่วมมือจากประชาชน ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด	Knowledge
47	ความรู้เกี่ยวกับการบริหารกิจการชายแดน (Border-area Administration)	ความรู้และความเข้าใจในการบริหารกิจการชายแดน โดยคำนึงถึงการรักษาความสงบความมั่นคง การจัดระเบียบสังคม การแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ตลอดจนปัญหาผู้อพยพ	Knowledge
48	ความรู้เกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้าน (Neighbourhood Knowledge)	ความรู้และความเข้าใจในการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของประเทศเพื่อนบ้านที่มีชายแดนติดกับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยมุ่งหมายใน	Knowledge

ที่	คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (competency)	คำอธิบาย	มิติคุณสมบัติฯ
		การสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน	
49	ความเข้าใจในอัตลักษณ์ของท้องถิ่น (Local Identity Understanding)	ความรู้และความเข้าใจในวัฒนธรรมท้องถิ่น ทุนทางสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยมุ่งหมายในการสร้างความรักและความภาคภูมิใจในวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่สั่งสมกันมา	Knowledge
50	ทักษะในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมกับความต้องการของจังหวัด (Facilitation Providing)	ความสามารถในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกอันได้แก่ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ อันสอดคล้องและเหมาะสมกับความต้องการในการพัฒนาของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด	Skill

6.3 คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency) : กรณีศึกษาตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด 5 ด้าน

หลังจากที่ได้ทราบคุณสมบัติเชิงสมรรถนะทั้ง 50 รายการไปแล้ว ในส่วนนี้จะเป็นการสรุปและแยกแยะคุณสมบัติเชิงสมรรถนะตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดทั้ง 5 ด้าน อันได้แก่

1) จังหวัดด้านการรท่องเที่ยว
2) จังหวัดด้านการเกษตร
3) จังหวัดด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม
4) จังหวัดด้านการค้า การลงทุน และโลจิสติกส์
5) จังหวัดด้านความมั่นคง

เนื่องจากคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด จะต้องมีคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ 2 กรอบที่เหมือนกัน นั่นก็คือ กรอบด้าน Generic Competency และกรอบด้าน Managerial Competency และจะมีคุณสมบัติเชิงสมรรถนะกรอบ Functional Competency ที่แตกต่างกันไปแต่ละจังหวัด ซึ่งคณะผู้วิจัยจะขอสรุปและแยกเฉพาะคุณสมบัติที่เป็น Functional Competency ให้เห็นเท่านั้น

6.3.1 คุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดด้านการท่องเที่ยว

ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดด้านการท่องเที่ยว มี Functional Competency เพิ่มเติมจาก Generic Competency และ Managerial Competency ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 6.2
แสดงคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดด้านการท่องเที่ยว

ที่	คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (competency)	คำอธิบาย	มิติคุณสมบัติฯ
	Functional Competency		
1	ความรู้ความเข้าใจในธุรกิจ (Business Acumen)	ความรู้และความเข้าใจในประเภท และขั้นตอนการดำเนินธุรกิจ รวมทั้งความสามารถในการระบุได้ถึงกลุ่มลูกค้าเป้าหมาย คู่แข่งขัน และช่องทางใหม่ๆ ในการดำเนินธุรกิจ	Knowledge
เหตุผลความจำเป็น ความรู้และความเข้าใจในประเภท และขั้นตอนการดำเนินธุรกิจ เป็นสิ่งจำเป็นมากสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดที่มียุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยว ด้านเกษตรกรรม ด้านอุตสาหกรรม และด้านการค้าการลงทุน เนื่องจากธุรกิจต่างแทรกซึมอยู่ในจังหวัดประเภทต่างๆ ข้างต้นค่อนข้างมาก สุดแท้แต่ว่าจะออกมาในรูปแบบของธุรกิจประเภทใด ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะเข้ามาบริหารจังหวัดด้านการท่องเที่ยว ด้านการเกษตร ด้านอุตสาหกรรม และด้านการค้าจึงจำเป็นต้องมีความรู้เรื่องในธุรกิจต่างๆ ทั้งหลายเป็นอย่างดี จึงจะสามารถทำงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ		
2	ความรู้เกี่ยวกับการจัดการการท่องเที่ยว (Tourism Management)	ความรู้และความเข้าใจการจัดการการท่องเที่ยว อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การบริการและอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว โดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด	Knowledge
เหตุผลความจำเป็น นอกเหนือจากความรู้ ความเข้าใจในธุรกิจการท่องเที่ยวแล้ว ความรู้เกี่ยวกับการจัดการท่องเที่ยวยังจำเป็นมากสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดด้านการท่องเที่ยว เพราะหากจังหวัดสามารถจัดการด้านการท่องเที่ยวให้กับนักท่องเที่ยวได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว การท่องเที่ยวก็จะกลายเป็นแหล่งที่มาแห่งรายได้ที่สำคัญให้กับจังหวัดด้านการท่องเที่ยว แต่หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถจัดการท่องเที่ยวได้อย่างดีพอแล้ว การท่องเที่ยวของจังหวัดนั้นๆ อาจกลายเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาจังหวัดก็เป็นได้		

ที่	คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (competency)	คำอธิบาย	มิติคุณสมบัติฯ
3	ทักษะในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมกับความต้องการของจังหวัด (Facilitation Providing)	ความสามารถในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกอันได้แก่ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ อันสอดคล้องและเหมาะสมกับความต้องการในการพัฒนาของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด	Skill
เหตุผลความจำเป็น การจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ จำเป็นอย่างมากสำหรับจังหวัดเกือบทุกประเภทในประเทศไทย ตั้งแต่จังหวัดด้านการท่องเที่ยว ด้านเกษตรกรรม ด้านอุตสาหกรรม และด้านการค้าการลงทุน เนื่องจากหากจังหวัดสามารถจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เหล่านี้ได้ จังหวัดนั้นก็ย่อมได้เปรียบจังหวัดอื่นๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพหรือภูมิศาสตร์ใกล้เคียงกัน เพราะผู้รับบริการจากจังหวัดนั้นได้รับความสะดวกสบายมากกว่า ดังนั้น หากผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมกับความต้องการของจังหวัด จังหวัดนั้นย่อมพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงกำหนดให้ทักษะด้านนี้เป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย		

6.3.2 คุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดด้านการเกษตร

ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดด้านการเกษตร มี Functional Competency เพิ่มเติมจาก Generic Competency และ Managerial Competency ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 6.3
แสดงคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดด้านการเกษตร

ที่	คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (competency)	คำอธิบาย	มิติคุณสมบัติฯ
		<u>Functional Competency</u>	
1	ความรู้ความเข้าใจในธุรกิจ (Business Acumen)	ความรู้และความเข้าใจในประเภท และขั้นตอนการดำเนินธุรกิจ รวมทั้งความสามารถในการระบุได้ถึงกลุ่มลูกค้าเป้าหมาย คู่แข่งขัน และช่องทางใหม่ๆ ในการดำเนินธุรกิจ	Knowledge
เหตุผลความจำเป็น ความรู้และความเข้าใจในประเภท และขั้นตอนการดำเนินธุรกิจ เป็นสิ่งจำเป็นมากสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดที่มียุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยว ด้านเกษตรกรรม ด้านอุตสาหกรรม และด้านการค้าการลงทุน เนื่องจากธุรกิจต่างแทรกซึมอยู่ในจังหวัดประเภทต่างๆ ข้างต้นค่อนข้างมาก สุดแท้แต่ว่าจะออกมาในรูปแบบของธุรกิจประเภทใด ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะเข้ามาบริหารจังหวัดด้านการท่องเที่ยว		

ที่	คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (competency)	คำอธิบาย	มิติคุณสมบัติฯ
ด้านการเกษตร ด้านอุตสาหกรรม และด้านการค้าจึงจำเป็นต้องมีความรู้เรื่องในธุรกิจต่างๆ ทั้งหลายเป็นอย่างดี จึงจะสามารถทำงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ			
2	ความรู้เกี่ยวกับการเกษตรกรรม (Agriculture Knowledge)	ความรู้และความเข้าใจในการใช้ที่ดินเพื่อการเพาะปลูกพืชต่างๆ รวมทั้งการเลี้ยงสัตว์ การประมง และการป่าไม้	Knowledge
เหตุผลความจำเป็น ความรู้เกี่ยวกับเกษตรกรรม จำเป็นมากสำหรับผู้ที่จะมาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดที่มียุทธศาสตร์การพัฒนาด้านเกษตรกรรม เนื่องจากเกษตรกรรมเป็นแหล่งรายได้พื้นฐานที่สำคัญให้แก่จังหวัด อีกทั้งยังเป็นฐานการผลิตสินค้าส่งออกหลักของประเทศอีกด้วย ดังนั้นเพื่อให้การบริหารงานภายในจังหวัดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผู้ว่าราชการจังหวัดด้านเกษตรกรรม จึงจำเป็นต้องมีความรู้ด้านดังกล่าวนี้ด้วย			
3	ความรู้เกี่ยวกับอุตสาหกรรมการเกษตร (Agricultural Industry)	ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการแปรรูปผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร การสร้างมูลค่าเพิ่ม และความหลากหลายของผลิตภัณฑ์ที่จะจำหน่ายในท้องตลาด	Knowledge
เหตุผลความจำเป็น ความรู้เกี่ยวกับเกษตรกรรม จำเป็นมากสำหรับผู้ที่จะมาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดที่มียุทธศาสตร์การพัฒนาด้านเกษตรกรรม เนื่องจากเกษตรกรรมเป็นแหล่งรายได้พื้นฐานที่สำคัญให้แก่จังหวัด อีกทั้งยังเป็นฐานการผลิตสินค้าส่งออกหลักของประเทศอีกด้วย ดังนั้นเพื่อให้การบริหารงานภายในจังหวัดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผู้ว่าราชการจังหวัดด้านเกษตรกรรม จึงจำเป็นต้องมีความรู้ด้านดังกล่าวนี้ด้วย			
4	ความรู้เกี่ยวกับการนำเข้าและส่งออก (Import-Export Knowledge)	ความสามารถในการอธิบายถึงแนวคิด หลักการ วิธีการและขั้นตอนการทำงานในด้านการนำเข้า และส่งออก รวมทั้งตอบข้อซักถาม และพัฒนา ปรับปรุงขั้นตอนการทำงานด้านการนำเข้า และส่งออกของจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ	Knowledge
เหตุผลความจำเป็น การนำเข้าและส่งออก ถือเป็นเรื่องทางการตลาดที่สำคัญยิ่งของผลิตภัณฑ์ต่างๆ ทั้งหลายของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นผลผลิตทางการเกษตร หรือ ผลิตภัณฑ์ด้านอุตสาหกรรม เพราะหากไม่มีการนำเข้าและส่งออกแล้ว เราก็จะไม่สามารถหาแหล่งที่มาแห่งรายได้ให้แก่จังหวัดด้านเกษตรกรรม ด้านอุตสาหกรรม และด้านการค้าการลงทุนได้ ดังนั้น คุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดทั้ง 3 ประเภทนี้ จึงจำเป็นต้องมีความรู้ที่เกี่ยวกับการนำเข้าและส่งออกด้วย			

ที่	คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (competency)	คำอธิบาย	มิติคุณสมบัติฯ
5	ทักษะในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมกับความต้องการของจังหวัด (Facilitation Providing)	ความสามารถในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกอันได้แก่ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ อันสอดคล้องและเหมาะสมกับความต้องการในการพัฒนาของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด	Skill
เหตุผลความจำเป็น การจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ จำเป็นอย่างมากสำหรับจังหวัดเกือบทุกประเภทในประเทศไทย ตั้งแต่จังหวัดด้านการท่องเที่ยว ด้านเกษตรกรรม ด้านอุตสาหกรรม และด้านการค้าการลงทุน เนื่องจากหากจังหวัดสามารถจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เหล่านี้ได้ จังหวัดนั้นก็ย่อมได้เปรียบจังหวัดอื่นๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพหรือภูมิศาสตร์ใกล้เคียงกัน เพราะผู้รับบริการจากจังหวัดนั้นได้รับความสะดวกสบายมากกว่า ดังนั้น หากผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมกับความต้องการของจังหวัด จังหวัดนั้นย่อมพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงกำหนดให้ทักษะด้านนี้เป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย		

6.3.3 คุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม

ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม มี Functional Competency เพิ่มเติมจาก Generic Competency และ Managerial Competency ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 6.4
แสดงคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม

ที่	คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (competency)	คำอธิบาย	มิติคุณสมบัติฯ
		Functional Competency	
1	ความรู้ความเข้าใจในธุรกิจ (Business Acumen)	ความรู้และความเข้าใจในประเภท และขั้นตอนการดำเนินธุรกิจ รวมทั้งความสามารถในการระบุได้ถึงกลุ่มลูกค้าเป้าหมาย คู่แข่งขัน และช่องทางใหม่ๆ ในการดำเนินธุรกิจ	Knowledge

ที่	คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (competency)	คำอธิบาย	มิติคุณสมบัติฯ
เหตุผลความจำเป็น ความรู้และความเข้าใจในประเภท และขั้นตอนการดำเนินธุรกิจ เป็นสิ่งจำเป็นมากสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดที่มียุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยว ด้านเกษตรกรรม ด้านอุตสาหกรรม และด้านการค้าการลงทุน เนื่องจากธุรกิจต่างแทรกซึมอยู่ในจังหวัดประเภทต่างๆ ข้างต้นค่อนข้างมาก สุดแท้แต่ว่าจะออกมาในรูปแบบของธุรกิจประเภทใด ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะเข้ามาบริหารจังหวัดด้านการท่องเที่ยว ด้านการเกษตร ด้านอุตสาหกรรม และด้านการค้าจึงจำเป็นต้องมีความรู้เรื่องในธุรกิจต่างๆ ทั้งหลายเป็นอย่างดี จึงจะสามารถทำงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ			
2	ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรม (Industrial Development)	ความรู้และความเข้าใจในการแนวคิด และหลักการสำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรม การส่งเสริมบทบาทภาครัฐในการพัฒนาอุตสาหกรรม และคาดการณ์แนวโน้มอุตสาหกรรมในอนาคต	Knowledge
เหตุผลความจำเป็น ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรม ถือเป็นเรื่องจำเป็นสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม เพราะ หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ดี จะทำให้จังหวัดขาดโอกาสในการพัฒนาที่ดี ส่งผลให้ในอนาคตระยะกลางถึงระยะยาว จังหวัดจะสูญเสียโอกาสในการแข่งขันด้านอุตสาหกรรมที่ดี และจังหวัดนั้นอาจจะกลายเป็นแหล่งอุตสาหกรรมเก่าที่ก่อปัญหาต่างๆ มากมาย ดังนั้น เพื่อให้มิให้จังหวัดต้องสูญเสียโอกาสดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดด้านอุตสาหกรรมจึงจำเป็นต้องมีความรู้ที่เกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรมด้วย			
3	ความรู้เกี่ยวกับการลงทุน (Investment Knowledge)	ความรู้และความเข้าใจในการส่งเสริมการลงทุน แผนการลงทุน ตลอดจนมาตรการจูงใจให้นักลงทุนทั้งในและต่างประเทศเข้ามาลงทุนในจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่และสิ่งแวดล้อมด้วย	Knowledge
เหตุผลความจำเป็น ความรู้และความเข้าใจในการส่งเสริมการลงทุนและแผนการลงทุน เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับจังหวัดอย่างน้อยใน 2 ประเภท คือ หนึ่ง จังหวัดด้านอุตสาหกรรม และ สอง จังหวัดด้านการค้าการลงทุน เนื่องจากหากจังหวัดดังกล่าวมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่ไม่มีความรู้ในเรื่องที่เกี่ยวกับการลงทุนหรือส่งเสริมการลงทุนแล้ว จังหวัดนั้นก็จะขาดโอกาสในการได้มาซึ่งแหล่งเงินทุน และกระแสเงินหมุนเวียนภายในจังหวัด ทำให้จังหวัดขาดรายได้หรือขาดการกระจายรายได้จากกรุงเทพฯ มาสู่ภูมิภาคต่างๆ ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นควรให้ความรู้เกี่ยวกับการลงทุนเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะประการหนึ่งของผู้ว่าราชการจังหวัดด้านอุตสาหกรรมและด้านการค้าการลงทุน			
4	ความรู้เกี่ยวกับการนำเข้าและส่งออก (Import-Export Knowledge)	ความสามารถในการอธิบายถึงแนวคิด หลักการ วิธีการและขั้นตอนการทำงานในด้านการนำเข้า และส่งออก รวมทั้งตอบข้อซักถาม และพัฒนา ปรับปรุงขั้นตอนการทำงานด้านการนำเข้า และส่งออกของจังหวัดให้มี	Knowledge

ที่	คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (competency)	คำอธิบาย	มิติคุณสมบัติฯ
		ประสิทธิภาพ	
เหตุผลความจำเป็น การนำเข้าและส่งออก ถือเป็นเรื่องทางการตลาดที่สำคัญยิ่งของผลิตภัณฑ์ต่างๆ ทั้งหลายของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นผลผลิตทางการเกษตร หรือ ผลิตภัณฑ์ด้านอุตสาหกรรม เพราะหากไม่มีการนำเข้าและส่งออกแล้ว เราก็จะไม่สามารถหาแหล่งที่มาแห่งรายได้ให้แก่จังหวัดด้านเกษตรกรรม ด้านอุตสาหกรรม และด้านการค้าการลงทุนได้ ดังนั้น คุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดทั้ง 3 ประเภทนี้จึงจำเป็นต้องมีความรู้ที่เกี่ยวกับการนำเข้าและส่งออกด้วย			
5	ทักษะในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมกับความต้องการของจังหวัด (Facilitation Providing)	ความสามารถในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกอันได้แก่ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ อันสอดคล้องและเหมาะสมกับความต้องการในการพัฒนาของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด	Skill
เหตุผลความจำเป็น การจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ จำเป็นอย่างมากสำหรับจังหวัดเกือบทุกประเภทในประเทศไทย ตั้งแต่จังหวัดด้านการท่องเที่ยว ด้านเกษตรกรรม ด้านอุตสาหกรรม และด้านการค้าการลงทุน เนื่องจากหากจังหวัดสามารถจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เหล่านี้ได้ จังหวัดนั้นก็ย่อมได้เปรียบจังหวัดอื่นๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพหรือภูมิศาสตร์ใกล้เคียงกัน เพราะผู้รับบริการจากจังหวัดนั้นได้รับความสะดวกสบายมากกว่า ดังนั้น หากผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมกับความต้องการของจังหวัด จังหวัดนั้นย่อมพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงกำหนดให้ทักษะด้านนี้เป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย		

6.3.4 คุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดด้านการค้าการลงทุน และโลจิสติกส์

ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดด้านการค้าการลงทุน และโลจิสติกส์ มี Functional Competency เพิ่มเติมจาก Generic Competency และ Managerial Competency ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 6.5
แสดงคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ด้านการค้า การลงทุน และโลจิสติกส์

ที่	คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (competency)	คำอธิบาย	มิติคุณสมบัติฯ
Functional Competency			
1	ความรู้ความเข้าใจในธุรกิจ (Business Acumen)	ความรู้และความเข้าใจในประเภท และขั้นตอนการดำเนินธุรกิจ รวมทั้งความสามารถในการระบุได้ถึงกลุ่มลูกค้าเป้าหมาย คู่แข่งขัน และช่องทางใหม่ๆ ในการดำเนินธุรกิจ	Knowledge
เหตุผลความจำเป็น ความรู้และความเข้าใจในประเภท และขั้นตอนการดำเนินธุรกิจ เป็นสิ่งจำเป็นมากสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดที่มียุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยว ด้านเกษตรกรรม ด้านอุตสาหกรรม และด้านการค้าการลงทุน เนื่องจากธุรกิจต่างแทรกซึมอยู่ในจังหวัดประเภทต่างๆ ข้างต้นค่อนข้างมาก สุดแท้แต่ว่าจะออกมาในรูปแบบของธุรกิจประเภทใด ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะเข้ามาบริหารจังหวัดด้านการท่องเที่ยว ด้านการเกษตร ด้านอุตสาหกรรม และด้านการค้าจึงจำเป็นต้องมีความรู้เรื่องในธุรกิจต่างๆ ทั้งหลายเป็นอย่างดี จึงจะสามารถทำงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ		
2	ความรู้เกี่ยวกับโลจิสติกส์ (Logistics Knowledge)	ความสามารถในการอธิบายแนวคิด หลักการ วิธีการ ขั้นตอนการทำงานในด้านโลจิสติกส์ ตอบข้อซักถามในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และพัฒนา ปรับปรุงขั้นตอนการทำงานด้านโลจิสติกส์ของจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ	Knowledge
เหตุผลความจำเป็น กระบวนการทางโลจิสติกส์ หรือ การส่งและลำเลียงสินค้าเข้า-ออกภายในและระหว่างจังหวัดเป็นสิ่งสำคัญมากสำหรับจังหวัดด้านการค้าการลงทุน เพราะเนื่องจากจังหวัดเหล่านี้จะเป็นฐานการผลิตให้แก่จังหวัดอื่นๆ ดังนั้น การลำเลียงสินค้า การเดินทาง จึงเปรียบเสมือนแขนขาในการที่จะส่งผลิตภัณฑ์ต่างๆ ออกไปยังภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ หรือ ประเทศอื่นๆ ได้ หากจังหวัดนั้นได้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีความรู้ด้านดังกล่าวดีแล้ว ก็ย่อมเป็นข้อได้เปรียบของจังหวัดที่เน้นด้านการค้า การลงทุน		
3	ความรู้เกี่ยวกับการลงทุน (Investment Knowledge)	ความรู้และความเข้าใจในการส่งเสริมการลงทุน แผนการลงทุน ตลอดจนมาตรการจูงใจให้นักลงทุนทั้งในและต่างประเทศเข้ามาลงทุนในจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่และสิ่งแวดล้อมด้วย	Knowledge

ที่	คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (competency)	คำอธิบาย	มิติคุณสมบัติฯ
เหตุผลความจำเป็น ความรู้และความเข้าใจในการส่งเสริมการลงทุนและแผนการลงทุน เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับจังหวัดอย่างน้อยใน 2 ประเภท คือ หนึ่ง จังหวัดด้านอุตสาหกรรม และ สอง จังหวัดด้านการค้าการลงทุน เนื่องจากหากจังหวัดดังกล่าวมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่ไม่มีความรู้ในเรื่องที่เกี่ยวกับการลงทุนหรือส่งเสริมการลงทุนแล้ว จังหวัดนั้นก็จะขาดโอกาสในการได้มาซึ่งแหล่งเงินทุน และกระแสเงินหมุนเวียนภายในจังหวัด ทำให้จังหวัดขาดรายได้หรือขาดการกระจายรายได้จากกรุงเทพฯ มาสู่ภูมิภาคต่างๆ ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นควรให้ ความรู้เกี่ยวกับการลงทุนเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะประการหนึ่งของผู้ว่าราชการจังหวัดด้านอุตสาหกรรมและด้านการค้าการลงทุน			
4	ความรู้เกี่ยวกับการนำเข้าและส่งออก (Import-Export Knowledge)	ความสามารถในการอธิบายแนวคิด หลักการ วิธีการ ขั้นตอนการทำงานด้านการนำเข้า และส่งออก รวมทั้งตอบข้อซักถาม พัฒนา ปรับปรุงขั้นตอนการทำงานด้านการนำเข้า และส่งออกของจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ	Knowledge
เหตุผลความจำเป็น การนำเข้าและส่งออก ถือเป็นเรื่องทางการตลาดที่สำคัญยิ่งของผลิตภัณฑ์ต่างๆ ทั้งหลายของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นผลผลิตทางการเกษตร หรือ ผลิตภัณฑ์ด้านอุตสาหกรรม เพราะหากไม่มีการนำเข้าและส่งออกแล้ว เราก็จะไม่สามารถหาแหล่งที่มาแห่งรายได้ให้แก่จังหวัดด้านเกษตรกรรม ด้านอุตสาหกรรม และด้านการค้าการลงทุนได้ ดังนั้น คุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดทั้ง 3 ประเภทนี้จึงจำเป็นต้องมีความรู้ที่เกี่ยวกับการนำเข้าและส่งออกด้วย			
5	ทักษะในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมกับความต้องการของจังหวัด (Facilitation Providing)	ความสามารถในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกอันได้แก่ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ อันสอดคล้องและเหมาะสมกับความต้องการในการพัฒนาของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด	Skill
เหตุผลความจำเป็น การจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ จำเป็นอย่างมากสำหรับจังหวัดเกือบทุกประเภทในประเทศไทย ตั้งแต่จังหวัดด้านการท่องเที่ยว ด้านเกษตรกรรม ด้านอุตสาหกรรม และด้านการค้าการลงทุน เนื่องจากหากจังหวัดสามารถจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เหล่านี้ได้ จังหวัดนั้นก็ย่อมได้เปรียบจังหวัดอื่นๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพหรือภูมิศาสตร์ใกล้เคียงกัน เพราะผู้รับบริการจากจังหวัดนั้นได้รับความสะดวกสบายมากกว่า ดังนั้น หากผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมกับความต้องการของจังหวัด จังหวัดนั้นย่อมพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงกำหนดให้ทักษะด้านนี้เป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย			

6.3.5 คุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดด้านความมั่นคง

ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดด้านความมั่นคง มี Functional Competency เพิ่มเติมจาก Generic Competency และ Managerial Competency ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 6.6
แสดงคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดด้านความมั่นคง

ที่	คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (competency)	คำอธิบาย	มิติคุณสมบัติฯ
		Functional Competency	
1	ความรู้เกี่ยวกับมวลชนสัมพันธ์ (Mass Relation)	ความรู้และความเข้าใจในการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับประชาชนและชุมชนท้องถิ่น โดยเน้นการพบปะเยี่ยมเยียน แสวงหาความร่วมมือจากประชาชน ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด	Knowledge
เหตุผลความจำเป็น ความรู้และความเข้าใจในการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับประชาชน เป็นสิ่งจำเป็นมากสำหรับจังหวัดที่ยังคงต้องการความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เพราะมวลชนจะเป็นพื้นฐานอันดีให้แก่ภาครัฐ และช่วยให้ภาครัฐทำงานด้านความมั่นคงได้ปลอดภัยมากยิ่งขึ้น ดังนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดด้านความมั่นคง จึงจำเป็นต้องมีความรู้ด้านมวลชนสัมพันธ์ด้วย			
2	ความรู้เกี่ยวกับการบริหารกิจการชายแดน (Border-area Administration)	ความรู้และความเข้าใจในการบริหารกิจการชายแดน โดยคำนึงถึงการรักษาความสงบ ความมั่นคง การจัดระเบียบสังคม การแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ตลอดจนปัญหาผู้อพยพ	Knowledge
เหตุผลความจำเป็น ความรู้เกี่ยวกับการบริหารกิจการชายแดน เป็นสิ่งจำเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีพื้นที่ติดชายแดน เพราะอาจมีบางครั้งที่จังหวัดอาจจะต้องสั่งการงานชายแดนด้วยตนเอง ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีพื้นที่ติดชายแดน จึงจำเป็นต้องมีคุณสมบัติด้านดังกล่าวนี้ด้วย			
3	ความรู้เกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้าน (Neighbourhood Knowledge)	ความรู้และความเข้าใจในการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ของประเทศเพื่อนบ้านที่มีชายแดนติดกับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยมุ่งหมายในการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน	Knowledge

ที่	คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (competency)	คำอธิบาย	มิติคุณสมบัติฯ
เหตุผลความจำเป็น ความรู้เกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้านก็เป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีพื้นที่ชายแดน เพราะในบางครั้งย่อมเกิดความไม่เข้าใจกันระหว่างฝ่ายไทย กับ ต่างชาติ และผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารระดับสูงในพื้นที่จำเป็นต้องรับผิดชอบก่อน ดังนั้น ความรู้เกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้าน จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นด้วยเช่นกัน			
4	ความเข้าใจในอัตลักษณ์ของท้องถิ่น (Local Identity Understanding)	ความรู้และความเข้าในในวัฒนธรรมท้องถิ่น ทุนทางสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยมุ่งหมายในการสร้างความรักและความภาคภูมิใจในวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่สั่งสมกันมา	Knowledge
เหตุผลความจำเป็น ความรู้และความเข้าในในวัฒนธรรมท้องถิ่น เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับจังหวัดที่มีปัญหาในเรื่องของความมั่นคง ปลอดภัย ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่บางจังหวัดจะต้องเผชิญ และเพื่อมิให้เกิดการเผชิญหน้ากันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับคนในพื้นที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดจำเป็นต้องทัศนคติในแง่ดี และมีนโยบายที่เข้าใจวิถีการดำเนินชีวิตของคนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ ความรู้ในอัตลักษณ์ของท้องถิ่นของผู้ว่าราชการจังหวัดก็เป็นปัจจัยอีกส่วนหนึ่งที่จะสามารถลดการเผชิญหน้าระหว่างกันได้ เพราะหากผู้ว่าราชการจังหวัดเข้าใจในอัตลักษณ์ของคนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดีแล้ว นโยบายต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากผู้ว่าราชการจังหวัด ก็สามารถช่วยการจัดการความปลอดภัยในจังหวัดโดยได้รับความร่วมมือจากประชาชนเป็นอย่างดี		

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่า จังหวัดที่มียุทธศาสตร์การพัฒนาในแต่ละด้าน คุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดก็แตกต่างกันไปยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดด้วย

6.4 สรุปคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency) ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด

ในส่วนนี้ จะขอสรุปคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency) ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีความสอดคล้องเชื่อมโยงกัน โดยจัดกลุ่มออกเป็น 9 กลุ่ม เพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนเกี่ยวกับสมรรถนะ หรือคุณสมบัติที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดจำเป็นจะต้องมี เพื่อให้การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยกลุ่มของคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency) ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดทั้ง 9 กลุ่ม ได้แก่

1. **กลุ่มคุณสมบัติด้านความรู้พื้นฐานในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ** ประกอบด้วย

1.1 ความรู้ด้านเศรษฐศาสตร์ (Economic Knowledge)

1.2 ความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย และระเบียบราชการ (Laws and Regulations)

1.3 ความรู้ความเข้าใจในธุรกิจ (Business Acumen)

1.4 ความรู้เกี่ยวกับการเกษตรกรรม (Agriculture Knowledge)

2. **กลุ่มคุณสมบัติด้านการบริหารบ้านเมืองอย่างยั่งยืน** ประกอบด้วย

2.1 ความรู้เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)

2.2 ความรู้เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management)

2.3 ความรู้เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง (Politics and Government)

2.4 ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)

2.5 ความรู้เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ (Public Service)

2.6 ความรู้เกี่ยวกับการวิจัยและพัฒนา (Research and Development)

2.7 ความรู้เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม (Social Welfare)

3. **กลุ่มคุณสมบัติด้านความรู้และทักษะทางการบริหารสมัยใหม่** ประกอบด้วย

3.1 ทักษะการบริหาร (Management Skill)

3.2 ความรู้เกี่ยวกับการบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management)

3.3 ความรู้เกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication Technology)

3.4 ความรู้เกี่ยวกับเครื่องมือทางการบริหารสมัยใหม่ (Modern Administrative Tools)

3.5 ความรู้เกี่ยวกับการคลังสาธารณะและงบประมาณ (Public Finance and Budgeting)

3.6 ความรู้เกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจ (Public Administration)

3.7 ความรู้เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ และการวิเคราะห์นโยบาย (Public Policy and Policy Analysis)

4. **กลุ่มคุณสมบัติด้านสร้างมูลค่าเพิ่ม** ประกอบด้วย

4.1 ความรู้เกี่ยวกับการจัดการการท่องเที่ยว (Tourism Management)

4.2 ความรู้เกี่ยวกับอุตสาหกรรมการเกษตร (Agricultural Industry)

4.3 ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรม (Industrial Development)

4.4 ความรู้เกี่ยวกับการลงทุน (Investment Knowledge)

4.5 ความรู้เกี่ยวกับการนำเข้าและส่งออก (Import-Export Knowledge)

4.6 ความรู้เกี่ยวกับโลจิสติกส์ (Logistics Knowledge)

5. **กลุ่มคุณสมบัติด้านการอำนวยความเป็นระเบียบและความปลอดภัยของสังคม** ประกอบด้วย

5.1 ความรู้เกี่ยวกับมวลชนสัมพันธ์ (Mass Relation)

5.2 ความรู้ด้านการบริหารงานยุติธรรม (Criminal Justice Management)

5.3 ความรู้เกี่ยวกับการบริหารกิจการชายแดน (Border-area Administration)

5.4 ความรู้เกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้าน (Neighbourhood Knowledge)

5.5 ความเข้าใจในอัตลักษณ์ของท้องถิ่น (Local Identity Understanding)

6. **กลุ่มคุณสมบัติด้านภาวะผู้นำ** ประกอบด้วย

6.1 ทักษะการเป็นผู้นำ และการบริหารทีมงาน (Leadership and Team management)

6.2 ทักษะในด้านการสื่อสาร การเจรจาต่อรอง และการประสานความร่วมมือ (Communication, Negotiation Skill and Coordination)

6.3 ทักษะในการตัดสินใจ และแก้ไขปัญหา (Decision Making and Problem Solving)

6.4 ทักษะในการมอบหมายงาน และการมอบอำนาจ (Delegating and Empowerment)

6.5 ทักษะในการวิเคราะห์ข้อมูล (Executive Information System)

6.6 ทักษะการบริหารทรัพยากร (Resource Management)

6.7 ทักษะการคิดเชิงกลยุทธ์ (Strategic Thinking)

7. **กลุ่มคุณสมบัติด้านความสามารถในงานอำนวยการ** ประกอบด้วย

7.1 ทักษะการพัฒนากระบวนการทำงาน (Working Process Improvement)

7.2 ทักษะในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมกับความต้องการของจังหวัด (Facilitation Providing)

8. **กลุ่มคุณสมบัติด้านบุคลิกลักษณะ**ประกอบด้วย

8.1 ความรับผิดชอบในงาน (Accountability and Responsibility)

8.2 การมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน (Achievement Oriented)

8.3 คุณธรรม จริยธรรม (Ethics and Integrity Concerned)

8.4 ความน่าเชื่อถือ (Personal Creditability)

8.5 ความยุติธรรม (Judgment)

8.6 การอดทนต่อภาวะกดดัน และมีวุฒิภาวะ (Effective under Pressure and Maturity)

8.7 ความยืดหยุ่น และสามารถปรับตัวได้ (Flexibility and Adaptability)

8.8 ความคิดแปลกใหม่ ริเริ่ม สร้างสรรค์ (Innovative, Initiative and Creativity)

8.9 ความสามารถในการทำงานเครือข่าย และการติดต่อ (Networking and Connection Ability)

8.10 การทำงานเป็นทีม (Team Work)

9. **กลุ่มคุณสมบัติเฉพาะบุคคล** ประกอบด้วย

9.1 ทักษะในการใช้ภาษา (Language Usage Skill)

9.2 สุขภาพแข็งแรง (Good Health)

จากการจัดกลุ่มคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency) ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดออกเป็น 9 กลุ่มข้างต้นนี้ทำให้เราสามารถเห็นภาพของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการว่าจะต้องเป็นผู้มีความรู้เกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ สามารถบริหารบ้านเมืองได้อย่างยั่งยืน มีความรู้และทักษะในการบริหารสมัยใหม่ สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่จังหวัด เป็นผู้อำนวยให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความปลอดภัยของสังคม มีภาวะผู้นำ มีความสามารถในงานอำนวยการ มีบุคลิกลักษณะที่ดี และมีคุณสมบัติส่วนบุคคลที่เหมาะสม

6.5 บทบาท หรือ ลักษณะงาน (Job Description) ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

หลังจากที่เราได้ทราบถึงคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency) ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดไปแล้วในหัวข้อก่อนหน้า ในส่วนนี้จะเป็นการอธิบายถึงบทบาทหรือ ลักษณะงาน (Job Description) ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดว่า

ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการควรมีบทบาทและลักษณะงานอย่างไร และมีวิธีการได้มาอย่างไร โดยคณะผู้วิจัยได้แบ่งหัวข้อออกเป็น 3 ส่วนดังต่อไปนี้

1) ที่มาและวิธีการสร้างลักษณะงาน (Job Description) ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด

2) บทบาทและลักษณะงาน (Job Description) พื้นฐานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด

3) บทบาทและลักษณะงาน (Job Description) เฉพาะด้านยุทธศาสตร์ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด

โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

6.5.1 ที่มาและวิธีการสร้างลักษณะงาน (Job Description) ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด

การที่จะสร้างลักษณะงาน หรือ Job Description ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการได้นั้น เราจำเป็นต้องทราบถึงปัจจัยที่ใช้ในการสร้างลักษณะงานอย่างน้อย 4 ประการได้แก่ ***หนึ่ง*** ภารกิจหลักหรือภาระงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนดและตามที่กระทรวงมหาดไทยมอบหมาย ***สอง*** ยุทธศาสตร์หรือทิศทางการพัฒนาระบบการบริหารราชการของไทยในปัจจุบันและอนาคต ***สาม*** ยุทธศาสตร์การพัฒนาในจังหวัดแต่ละด้าน และ ***สี่*** ข้อมูลที่ได้จากการสอบถามและสัมภาษณ์เชิงลึกถึงบทบาทและลักษณะงานที่ควรจะเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด

จากข้อมูลทั้ง 4 ส่วนข้างต้นจะทำให้เราทราบได้ว่า ลักษณะงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีลักษณะอย่างไร ซึ่งจะได้อธิบายในหัวข้อต่อไป

1) **ภารกิจหลัก หรือ ภาระงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่กระทรวงมหาดไทยมอบหมาย** มีสาระสำคัญๆ ดังต่อไปนี้

ผู้ว่าราชการจังหวัด รับผิดชอบในการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค และควบคุมกำกับการปฏิบัติงานของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด อำนวยการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการช่วยเหลือสนับสนุนราชการบริหารส่วนท้องถิ่นให้บรรลุผล โดยเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติ จัดทำเป็นแนวนโยบาย แผนงาน โครงการ ไปสู่ภาคปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน รวมทั้งการจัดวางระบบงาน การอำนวยการ การสั่ง

ราชการ มอบหมายงาน ควบคุมตรวจสอบ และติดตามผลการปฏิบัติงานให้บรรลุผลโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและท้องถิ่น และเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่วางไว้ นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติงานของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจในเขตจังหวัดที่รับผิดชอบด้วย

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้ ดังต่อไปนี้

(1) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ

(2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้าส่วนราชการ

(3) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงต่อผู้ตรวจราชการกระทรวงในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

(4) กำกับ ดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ส่วนราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรือยับยั้งการกระทำใดๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราว แล้วรายงานต่อกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง

(5) ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการ และหัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาค ในการพัฒนาจังหวัด หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

(6) เสนองบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องตามโครงการหรือแผนพัฒนาจังหวัด และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

(7) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย

(8) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ในการนี้ให้มีอำนาจทำรายงานหรือเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด องค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

(9) บรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย

สำหรับรองผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น รับผิดชอบในการทำหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งและปฏิบัติราชการแทนตามที่ได้รับมอบหมาย ทั้งในด้านการบริหาร และการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้าง รวมทั้งการให้คำปรึกษาหารือเกี่ยวกับงานต่างๆ ของส่วนราชการที่รับผิดชอบ สมควรกำหนดตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นตำแหน่งนักปกครอง ระดับ 9 โดยเมื่อพิจารณาแล้ว เห็นควรกำหนดให้มีตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดละอย่างน้อย 2 ตำแหน่ง และสมควรกำหนดให้มีตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด ตำแหน่งที่ 3 ได้จากการพิจารณาตามเกณฑ์การกำหนดตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด

นอกจากการกำหนดตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 ยังได้กล่าวถึงหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการไว้ 5 ประการ ดังต่อไปนี้

(1) เป็นผู้ชี้นำกลยุทธ์ โดยทำหน้าที่นำยุทธศาสตร์ของชาติไปกำหนดเป็นระเบียบวาระของพื้นที่ รวมทั้งนำปัญหาและความต้องการของพื้นที่มากำหนดเป็นแนวทางริเริ่มแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่

(2) เป็นหัวหน้าทีมประสานการทำงานของทุกภาคส่วนในสังคมให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้น โดยสนับสนุนให้มีการสร้างสภาพแวดล้อมการทำงานเป็นทีม เสริมสร้างการให้กำลังใจและกระตุ้นเพื่อไปสู่เป้าหมาย และสนับสนุนการแก้ไขปัญหารวมทั้งให้การสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อใช้ในการปฏิบัติงาน

(3) สร้างระบบสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งในการทำหน้าที่ให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชนและพัฒนาท้องถิ่น

(4) เสริมสร้างให้มีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลในการทำงาน และมีการกำกับดูแลที่เหมาะสม

(5) พัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะ และทัศนคติที่จำเป็นให้แก่ผู้ปฏิบัติงานและกระทำตนเป็นตัวอย่างแก่ผู้ปฏิบัติงาน

โดยสรุป บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ มีบทบาทสำคัญใน 3 ฐานะ กล่าวคือ

ฐานะแรก ผู้ชี้นำยุทธศาสตร์ (Strategic Leadership) ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ในการนำยุทธศาสตร์ของชาติตามวาระแห่งชาติ (National Agenda) ไปกำหนดเป็นวาระของพื้นที่

(Area Agenda) ตลอดจนนำปัญหาและความต้องการของพื้นที่มากำหนดเป็นแนวทางริเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ เพื่อใช้เป็นเป้าหมายการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วนในพื้นที่ รวมทั้งกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จที่สะท้อนเป้าหมายและวิธีวัดผลการทำงาน

ฐานะที่สอง ผู้ประสานเชิงกลยุทธ์และผู้สนับสนุน (Strategic Coordinator and Facilitator) ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่อำนวยการประสานการทำงานของทุกภาคส่วนให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดขึ้น ทำหน้าที่ในการให้การสนับสนุนการแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการทำงาน ตลอดจนสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้งาน รวมถึงการทำหน้าที่ในการสร้างระบบการสนับสนุนเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ในการให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชน และพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ฐานะสุดท้าย ผู้ปฏิบัติ (Implementator) ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ในการเสริมสร้างระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพในการทำงาน รวมทั้งกำกับดูแลการดำเนินงานของระบบการบริหารจัดการดังกล่าว รวมถึงการทำหน้าที่ในการพัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะ และทัศนคติที่จำเป็นให้กับผู้ปฏิบัติงานของระบบบริหารจัดการในด้านต่างๆ

2) **ยุทธศาสตร์หรือทิศทางการพัฒนาระบบการบริหารราชการของไทยในปัจจุบัน** จากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยได้กำหนดให้ระบบราชการไทยมียุทธศาสตร์ในการพัฒนา 7 ประการ ดังต่อไปนี้

2.1) การปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานและวิธีคิด

2.2) การปรังปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

2.3) การรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณ

2.4) การสร้างระบบการบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่

2.5) การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และ ค่านิยม

2.6) การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย

2.7) การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

จากแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาระบบราชการไทยทั้ง 7 ยุทธศาสตร์ข้างต้น ทำให้เราได้ทราบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดควรมีบทบาทและคุณลักษณะงานอย่างไร เพื่อให้สอดรับกับแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าว ดังนั้น การกำหนดบทบาทและการสร้างลักษณะงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงแผนยุทธศาสตร์ทั้ง 7 ประการเหล่านี้ด้วย

3) **ยุทธศาสตร์การพัฒนาในจังหวัดแต่ละด้าน**

สมมติฐานของคณะผู้วิจัยประการหนึ่งสำหรับการสร้างและกำหนดบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ก็คือ การทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดมีความรู้ ความชำนาญ ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ซึ่งในเบื้องต้นคณะผู้วิจัยได้แบ่งจังหวัดทั้งหมดของไทยออกเป็น 5 ด้านยุทธศาสตร์ ซึ่งได้แก่ ยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยว ยุทธศาสตร์ด้านการเกษตร ยุทธศาสตร์ด้านการอุตสาหกรรม ยุทธศาสตร์ด้านกาค้าการลงทุนและโลจิสติกส์ และยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง ดังนั้น การกำหนดบทบาทและลักษณะงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดจึงจำเป็นต้องคำนึงถึง ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดในแต่ละจังหวัดด้วย เมื่อเป็นดังนั้น คุณลักษณะงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะได้อธิบายในส่วนต่อไป จึงถูกกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดมีคุณลักษณะงานหลัก หรือ ลักษณะงานพื้นฐาน กับ ลักษณะงานตามยุทธศาสตร์จังหวัดแต่ละด้านควบคู่กันไปด้วย

4) **ข้อมูลที่ได้จากการสอบถามและสัมภาษณ์เชิงลึกถึงบทบาทและลักษณะงานที่ควรจะเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด** นอกจากคณะผู้วิจัยจะกำหนดบทบาทและลักษณะงานจากปัจจัยทั้ง 3 ประการข้างต้นแล้ว คณะผู้วิจัยยังได้ลงไปเก็บข้อมูลทั้งจากแบบสอบถามและการสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่มากที่สุดเพื่อใช้ในการสร้างลักษณะงานให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย อีกทั้งข้อมูลที่ได้จากส่วนนี้คณะผู้วิจัยยังนำไปใช้ประกอบในการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดอีกด้วย

จากข้อมูลทั้ง 4 ประการข้างต้นนี้เอง ที่เป็นแหล่งข้อมูลหลักที่คณะผู้วิจัยใช้ในการกำหนดบทบาทและสร้างลักษณะงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะได้อธิบายในส่วนที่ 2 และส่วนที่ 3 ต่อไปนี้

6.5.2 บทบาทและลักษณะงาน (Job Description) พื้นฐานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด

สืบเนื่องมาจากเหตุผลข้างต้นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ควรมีบทบาท ลักษณะงาน และคุณสมบัติเชิงสมรรถนะที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละจังหวัด เพราะเนื่องจากแต่ละจังหวัดต่างก็มีแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาจังหวัดที่แตกต่างกันออกไปด้วย อย่างน้อย 5 ประการ ตามที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้น ดังนั้น บทบาทและลักษณะงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดจึงต้องแตกต่างกันไปด้วย

อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยก็ยังเห็นว่า ยังมีบทบาทและลักษณะงานที่สำคัญบางประการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดทุกคนต้องมี ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารในจังหวัดใด ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากภารกิจหลักและภาระงานที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงมหาดไทยต่างได้รับมอบหมายเหมือนกันทุกคน อีกทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดทุกคนต่างก็ต้องทำงานภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยเหมือนๆ กัน ดังนั้นจึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีบทบาทและลักษณะงานในบางประการที่เหมือนหรือสอดคล้องกัน

ในส่วนนี้ คณะผู้วิจัยจะอธิบายถึงแต่เฉพาะบทบาทและลักษณะงาน (Job Description) พื้นฐานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น ซึ่งคณะผู้วิจัยพบว่า จากแหล่งข้อมูลทั้ง 4 ด้านทำให้คณะผู้วิจัยกำหนดบทบาทและสร้างลักษณะงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดได้ตามตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 6.7
แสดงบทบาทและลักษณะงาน (Job Description) พื้นฐาน
ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด

บทบาทและลักษณะงาน (Job Description) พื้นฐาน ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด	
ตำแหน่ง	ผู้ว่าราชการจังหวัด และ รองผู้ว่าราชการจังหวัด (ทุกจังหวัด)
บทบาทหลัก	เป็นผู้นำยุทธศาสตร์ของชาติ (Strategic Leadership) ไปปรับใช้ในพื้นที่จังหวัด และนำปัญหาความต้องการของพื้นที่มาริเริ่มแก้ไขปัญหาและพัฒนา ทำหน้าที่ในการประสานงานเชิงกลยุทธ์และให้การสนับสนุน (Strategic Coordinator and Facilitator) รวมทั้งทำหน้าที่อำนวยการประสานการทำงานของทุกภาคส่วนให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดขึ้น ทำหน้าที่ในการให้การสนับสนุนการแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการทำงาน ตลอดจนสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้งาน รวมถึงการทำหน้าที่ในการสร้างระบบการสนับสนุนเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่ในการเสริมสร้างระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพในการทำงาน รวมทั้งกำกับดูแลการดำเนินงานของระบบการบริหารจัดการดังกล่าว รวมถึงการทำหน้าที่ในการพัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะ และทัศนคติที่จำเป็นให้กับผู้ปฏิบัติงานของระบบบริหารจัดการในด้านต่างๆ

ลักษณะงาน / ภาระหน้าที่	
ภารกิจหลัก	
1	บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบ
2	บริหารราชการตามที่ได้รับมอบหมายหรือสั่งการ
3	บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงต่อผู้ตรวจราชการกระทรวง
4	กำกับ ดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ส่วนราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น
5	ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการส่วนต่างๆ ในจังหวัด
6	เสนองบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องตามแผนพัฒนา
7	ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัด
8	กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ
9	บรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด
10	ชี้นำยุทธศาสตร์ชาติ สู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่
11	เสริมสร้างระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพในการทำงาน
12	บำบัดทุกข์ บำรุงสุขและแก้ไขปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่
13	พัฒนาจังหวัดตามแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัด
ภารกิจตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ	
1	ปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานและวิธีคิดของข้าราชการในจังหวัด
2	ส่งเสริมและให้ความร่วมมือในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน
3	ส่งเสริมและให้ความร่วมมือในการปรับระบบการเงินและการงบประมาณ
4	ส่งเสริมและให้ความร่วมมือในระบบการบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่
5	ปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และ ค่านิยมของข้าราชการในจังหวัด
6	กระตุ้นเร้าให้มีการเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย
7	เปิดระบบราชการให้ประชาชนภายในจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วม

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทใน 3 ทาง คือ เป็นผู้ชี้นำยุทธศาสตร์ เป็นผู้ประสานเชิงกลยุทธ์และผู้สนับสนุน และเป็นผู้ปฏิบัติ และมีภารกิจหลักอย่างน้อย 13 ประการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด พร้อมกับมีภารกิจตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยอีก 7 ประการ ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนแล้วแต่เป็นลักษณะงานหรือ Job Description พื้นฐาน ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดทุกคนต้องมี

6.5.3 บทบาทและลักษณะงาน (Job Description) เฉพาะด้านยุทธศาสตร์ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด

เนื่องจากคณะผู้วิจัยได้แบ่งออกจังหวัดออกเป็น 5 ด้านยุทธศาสตร์ ดังนี้

1) จังหวัดที่เน้นยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยว
2) จังหวัดที่เน้นยุทธศาสตร์ด้านการเกษตร
3) จังหวัดที่เน้นยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม
4) จังหวัดที่เน้นยุทธศาสตร์ด้านการค้า การลงทุน และโลจิสติกส์
5) จังหวัดที่เน้นยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง

ดังนั้น บทบาทและลักษณะงาน (Job Description) เฉพาะด้านยุทธศาสตร์ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด จึงแตกต่างกันออกไปด้วย ซึ่งคณะผู้วิจัยสามารถอธิบายได้ตามตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 6.8
แสดงบทบาทและลักษณะงาน (Job Description) ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดด้านการท่องเที่ยว

บทบาทและลักษณะงาน (Job Description) เฉพาะด้านยุทธศาสตร์ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด	
ตำแหน่ง	ผู้ว่าราชการจังหวัด และ รองผู้ว่าราชการจังหวัด
จังหวัดด้าน	การท่องเที่ยว
บทบาทเฉพาะด้าน	เป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจ ส่งเสริม สนับสนุนและผลักดันการดำเนินงานด้านการจัดการการท่องเที่ยว อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การบริการ และอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว โดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงรุก การเตรียมความพร้อมของพื้นที่เพื่อรองรับการขยายตัวของเศรษฐกิจการท่องเที่ยว ดึงวัฒนธรรมในพื้นที่เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว ผลักดันยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวให้เชื่อมโยงกับทุกภาคส่วนทั้งระดับประเทศและระดับนานาชาติ เป็นผู้วางแผนการเตรียมความพร้อมของประชาชนในพื้นที่เพื่อรองรับการท่องเที่ยวและสร้างความปลอดภัยเพื่อสร้างความมั่นใจให้กับนักท่องเที่ยวและกลุ่มที่เข้ามาประชุมสัมมนาการแสดงนิทรรศการเทคโนโลยีต่างๆ (Meeting Incentive-Convention Exhibition : MICE)

ลักษณะงาน / ภาระหน้าที่	
ภารกิจตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัด	
1	ผลักดันยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวที่เชื่อมโยงกับหน่วยงานทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม
2	ส่งเสริม สนับสนุน พัฒนามาตรฐานการบริการและประชาสัมพันธ์การดำเนินงานด้านการท่องเที่ยว
3	การสนับสนุนและส่งเสริมการเชื่อมโยงเศรษฐกิจการท่องเที่ยวสู่นานาชาติ
4	ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงรุก
5	การเตรียมความพร้อมของพื้นที่เพื่อรองรับการขยายตัวของเศรษฐกิจการท่องเที่ยว
6	ส่งเสริมและสนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตภาคการเกษตร อุตสาหกรรมที่เชื่อมโยงกับทรัพยากรในท้องถิ่น (ภูมิปัญญาท้องถิ่น, วัฒนธรรม, สินค้า OTOP) เพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยว
7	พัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการตลาดเพื่อการท่องเที่ยวของจังหวัด
8	การพัฒนาและส่งเสริมอาชีพที่มีศักยภาพเพื่อสร้างรายได้ให้กับประชาชนในพื้นที่
9	ส่งเสริมและพัฒนาบุคลากรด้านการท่องเที่ยว
10	การเตรียมความพร้อมและสร้างความปลอดภัยเพื่อสร้างความมั่นใจด้านการท่องเที่ยว

ตารางที่ 6.9

แสดงบทบาทและลักษณะงาน (Job Description) **ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดด้านการเกษตร**

บทบาทและลักษณะงาน (Job Description) **เฉพาะด้านยุทธศาสตร์ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด**	
ตำแหน่ง	ผู้ว่าราชการจังหวัด และ รองผู้ว่าราชการจังหวัด
จังหวัดด้าน	การเกษตร
บทบาทเฉพาะด้าน	เป็นผู้ผลักดัน ส่งเสริม สนับสนุนและให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์ การเพิ่มผลผลิต และการดำเนินการด้านการเกษตรกรรม

	อุตสาหกรรมการเกษตร การสร้างมูลค่าเพิ่ม สินค้าเกษตรในพื้นที่เพื่อสร้างรายได้ให้กับเกษตรกรและจังหวัด รวมถึงภาพรวมของประเทศ การส่งเสริมการสร้างรายได้ให้กับเกษตรกรในพื้นที่ ส่งเสริมและผลักดันการสร้างความหลากหลายของผลิตภัณฑ์ที่จะจำหน่ายในท้องถิ่นของสินค้าเกษตร ให้ความสำคัญในการเพิ่มความรู้ด้านการบริหารจัดการให้กับเกษตรกรและบุคลากรของจังหวัด ให้ความสำคัญกับการสร้างภูมิคุ้มกันให้กับเกษตรกร/สถาบันเกษตรกร และเชื่อมโยงการประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับจังหวัด ระดับประเทศ และระดับนานาชาติ
ลักษณะงาน / ภาระหน้าที่	
ภารกิจตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัด	
1	ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีรายได้สูงขึ้น ชุมชนเข้มแข็ง เมืองน่าอยู่
2	ผลิตภัณฑ์ข้าวหอมมะลิจากกลุ่มจังหวัดมีมูลค่าเพิ่มสูงปลอดภัย
3	สินค้าเกษตรของกลุ่มจังหวัดมีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นจากการแปรรูป
4	การเชื่อมการค้า การคมนาคม และการท่องเที่ยวกับประเทศเพื่อนบ้าน
5	ส่งเสริมและสนับสนุนการให้องค์ความรู้ด้านการพัฒนาคุณภาพและเทคโนโลยีด้านการเกษตรแก่เกษตรกรและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง
6	ให้ความสำคัญกับการวิจัยและพัฒนาเพื่อพัฒนาคุณภาพ การสร้างคุณค่าและมูลค่าเพิ่ม เพื่อให้สินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรมีความโดดเด่นเป็นเอกลักษณ์
7	ส่งเสริมและสนับสนุนภูมิปัญญาท้องถิ่นและสินค้า OTOP เพื่อสร้างรายได้และสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับประชาชนในพื้นที่

ตารางที่ 6.10

แสดงบทบาทและลักษณะงาน (Job Description) **ของผู้ว่าราชการจังหวัด**
และรองผู้ว่าราชการจังหวัดด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม

บทบาทและลักษณะงาน (Job Description) **เฉพาะด้านยุทธศาสตร์ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด**	
ตำแหน่ง	ผู้ว่าราชการจังหวัด และ รองผู้ว่าราชการจังหวัด
จังหวัดด้าน	การพัฒนาอุตสาหกรรม
บทบาทเฉพาะด้าน	เป็นผู้ผลักดัน ส่งเสริม สนับสนุนและให้ความสำคัญกับการดำเนินงานด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม การลงทุน การนำเข้าและส่งออก การส่งเสริมบทบาทภาครัฐในการพัฒนาอุตสาหกรรมและคาดการณ์แนวโน้มอุตสาหกรรมในอนาคต การขยายตัวของเมืองและสนามบิน ทั้งการเจริญเติบโตและปัญหา/อุปสรรคที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ สนับสนุนการเชื่อมโยง การประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนในการสนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมในจังหวัด และมอบหมายงานให้กับบุคลากรและ/หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการปฏิบัติงานจริงด้านอุตสาหกรรมได้
ลักษณะงาน / ภาระหน้าที่	
ภารกิจตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัด	
1	ส่งเสริมและสนับสนุนการเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมและพลังงานของอาเซียนควบคู่ไปกับการพัฒนาที่ยั่งยืน
2	ส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างมูลค่าเพิ่มในสินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์แปรรูป
3	ประสานการเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวหลักของจังหวัดกับแหล่งท่องเที่ยวที่มีศักยภาพเชิงพาณิชย์
4	เป็นผู้นำการลงทุนด้านอุตสาหกรรมและพลังงานของอาเซียน
5	ผลักดันและยกระดับคุณภาพผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมให้ได้มาตรฐานสากล
6	ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาเพื่อเพิ่มมูลค่าให้กับการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมให้สอดรับความปลอดภัยและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
7	เป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวที่หลากหลายได้คุณภาพและมีมาตรฐานเชื่อมโยงกับการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรม
8	การส่งเสริมและให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเอื้อต่อการนำเข้า-ส่งออก และการลงทุนทางด้านอุตสาหกรรม

9	สนับสนุนและส่งเสริมการให้ความรู้ความเข้าใจกับบุคลากรและประชาชน รวมถึงการเพิ่มบุคลากรเพื่อรองรับงานและการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมในจังหวัด

ตารางที่ 6.11

แสดงบทบาทและลักษณะงาน (Job Description) **ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดด้านการค้า การลงทุน และโลจิสติกส์**

บทบาทและลักษณะงาน (Job Description) **เฉพาะด้านยุทธศาสตร์ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด**	
ตำแหน่ง	ผู้ว่าราชการจังหวัด และ รองผู้ว่าราชการจังหวัด
จังหวัดด้าน	การค้า การลงทุนและโลจิสติกส์
บทบาทเฉพาะด้าน	เป็นผู้ผลักดันให้จังหวัดสามารถพัฒนาขีดความสามารถ และการแข่งขันในด้านการค้าการลงทุน โดยเป็นศูนย์กลางของการขนถ่ายสินค้า มีระบบโลจิสติกส์ที่มีประสิทธิภาพ โดยต้องเป็นผู้ริเริ่มให้เกิดการพัฒนาในด้านการบริหารจัดการภายในจังหวัด จัดทำโครงสร้างพื้นฐานที่รองรับการแข่งขัน พัฒนาคุณภาพของผู้ประกอบการและผู้ผลิต รวมไปถึงการสร้างแรงจูงใจนักลงทุนเข้ามาลงทุนในจังหวัด
ลักษณะงาน / ภาระหน้าที่	
ภารกิจตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัด	
1	พัฒนาการบริหารจัดการภายในจังหวัดเพื่อให้เกิดกลไกกระตุ้นการค้า การลงทุน และสร้างผลตอบแทนที่คุ้มค่า
2	พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการขนถ่ายสินค้า ระบบการจัดเก็บสินค้า และการโทรคมนาคม
3	พัฒนาคุณภาพของผู้ประกอบการ ผู้ผลิตสินค้า/บริการ และคุณภาพในการบริการด้านการขนส่ง
4	สร้างแรงจูงใจ และสนับสนุนให้เกิดกิจกรรมการค้า การลงทุนในพื้นที่จังหวัด และระหว่างกลุ่มจังหวัด
5	สร้างทีมงานที่มีความรู้ ความชำนาญด้านการค้า การลงทุน และโลจิสติกส์เพื่อเป็นหน่วยสนับสนุนทางวิชาการ เทคนิค และขับเคลื่อนนโยบายให้เป็นรูปธรรม

ตารางที่ 6.12 แสดงบทบาทและลักษณะงาน (Job Description) ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดด้านความมั่นคง

บทบาทและลักษณะงาน (Job Description) เฉพาะด้านยุทธศาสตร์ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด	
ตำแหน่ง	ผู้ว่าราชการจังหวัด และ รองผู้ว่าราชการจังหวัด
จังหวัดด้าน	ความมั่นคง
บทบาทเฉพาะด้าน	เป็นผู้ส่งเสริมและสร้างความสงบสุขให้แก่ประชาชนในจังหวัด โดยต้องดูแลให้เกิดความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของประชาชน สร้างขวัญและกำลังใจที่ดีให้แก่ประชาชนและข้าราชการที่ปฏิบัติงาน อำนวยให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม เพื่อให้เกิดความรักสามัคคี และอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์
ลักษณะงาน / ภาระหน้าที่	
ภารกิจตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัด	
1	พัฒนาระบบการบริหารจัดการภายในจังหวัด และระบบฐานข้อมูลต่างๆ ให้เอื้อต่อการสร้างความสงบสุขในพื้นที่จังหวัด
2	ปรับปรุงงานด้านการอำนวยความเป็นธรรม กิจการยุติธรรม กิจการตำรวจ การร้องทุกข์ ต่างๆ ให้ประชาชนเข้าถึงได้ง่าย และตอบสนองต่อการสร้างความมั่นคงในพื้นที่
3	สร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างข้าราชการและประชาชน เพื่อให้ทราบปัญหาในพื้นที่และเกิดการมีส่วนร่วมในการพัฒนา
4	สนับสนุน และส่งเสริมให้เกิดความรักและภาคภูมิใจในวัฒนธรรมอันดี และภูมิปัญญาท้องถิ่น
5	สร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในด้านกิจการชายแดน
6	ริเริ่ม และสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพของประชาชนในด้านการศึกษา และการประกอบอาชีพสุจริต
7	ร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และเสริมสร้างสันติสุข

จากตารางแสดงบทบาทและลักษณะงาน (Job Description) ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดด้านความมั่นคง พบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทเฉพาะด้านที่จะต้องเป็นผู้ส่งเสริมและสร้างความสงบสุขให้แก่ประชาชนในจังหวัด โดย

ต้องดูแลให้เกิดความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของประชาชน สร้างขวัญและกำลังใจที่ดีให้แก่ประชาชนและข้าราชการที่ปฏิบัติงาน อำนวยให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม เพื่อให้เกิดความรักสามัคคี และอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์ นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดยังจำเป็นต้องมีลักษณะงาน/ภาระหน้าที่ตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัดด้านความมั่นคงอีก 7 ประการ อันได้แก่ ***หนึ่ง*** หน้าที่ในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายในจังหวัด และระบบฐานข้อมูลต่างๆ ให้เอื้อต่อการสร้างความสงบสุขในพื้นที่จังหวัด เช่น การสร้างระบบฐานข้อมูลด้านความมั่นคงของจังหวัด ***สอง*** การปรับปรุงงานด้านการอำนวยความเป็นธรรม กิจการยุติธรรม กิจการตำรวจ การร้องทุกข์ต่างๆ ให้ประชาชนเข้าถึงได้ง่าย และตอบสนองต่อการสร้างความมั่นคงในพื้นที่ เช่น การจัดให้มีศูนย์ประสานงานด้านการร้องทุกข์ ร้องเรียนของประชาชน ***สาม*** การสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างข้าราชการและประชาชน เพื่อให้ทราบปัญหาในพื้นที่และเกิดการมีส่วนร่วมในการพัฒนา เช่น การจัดให้ข้าราชการลงพบปะประชาชนเพื่อฟังเรื่องราว ความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างเป็นนิจ หรือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของจังหวัด ***สี่*** การสนับสนุน และส่งเสริมให้เกิดความรักและภาคภูมิใจในวัฒนธรรมอันดี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ***ห้า*** การสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในด้านกิจการชายแดน เช่น ส่งเสริมให้มีการจัดประชุมร่วมกันในระดับพื้นที่ระหว่างประเทศเพื่อนบ้านและข้าราชการระดับสูงภายในจังหวัด ***หก*** การริเริ่ม และสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพของประชาชนในด้านการศึกษา และการประกอบอาชีพสุจริต ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมให้เกิดอาชีพแก่ราษฎร เพื่อให้เกิดความกินดีอยู่ดี ซึ่งจะลดปัญหาด้านความมั่นคงได้อีกทางหนึ่ง ***เจ็ด*** การสร้างร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และเสริมสร้างสันติสุข

6.6 บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ กับ บทบาทในการส่งเสริมความมั่นคง

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า ในปัจจุบันบทบาทเรื่องการส่งเสริมความมั่นคงของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นบทบาทหนึ่งที่มีความสำคัญมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับบทบาทด้านอื่นๆ ของผู้ว่าราชการหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ปัจจุบัน จังหวัด 3 ชายแดนภาคใต้ เป็นจังหวัดที่ต้องจัดลำดับความสำคัญเรื่องความมั่นคงเป็นลำดับแรก ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บังคับบังชาสูงสุดของจังหวัด จึงมิอาจหลีกเลี่ยงหน้าที่ในการส่งเสริมให้เกิดความมั่นคงได้ นอกจากนี้ยังเป็นผู้มีส่วนสำคัญยิ่งที่จะเป็นผู้อำนวยการและประสานงานให้เกิดความมั่นคงในจังหวัด ทั้งนี้ ความมั่นคงจะเป็นปัจจัยสำคัญในลำดับแรกที่จะปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดปัจจัยด้านอื่นๆ

ตามมาไม่ว่าจะเป็นเรื่องการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การกินดีอยู่ดีของประชาชน การสวัสดิการสังคม และสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้เอง คณะผู้วิจัยจึงขอเน้นบทบาทในการส่งเสริมความมั่นคงให้เกิดขึ้นภายในจังหวัดดังกล่าวของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยคณะผู้วิจัยเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีบทบาทในการส่งเสริมความมั่นคงให้เกิดขึ้นภายในจังหวัดดังต่อไปนี้

1) ผู้ว่าราชการจังหวัดจำเป็นต้องเป็นแกนหลักในการแก้ไขปัญหาให้ประชาชน กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีบทบาทอย่างชัดเจนในการทำตนให้เป็นที่พึ่งของประชาชน โดยทำให้ประชาชนในจังหวัดรู้สึกให้ได้ว่า เมื่อมีปัญหาใดๆ ผู้ว่าราชการจังหวัดของเขาจะสามารถแก้ไขปัญหาให้กับตนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่เกิดจากความแตกต่างทางด้านวัฒนธรรมและศาสนา ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องไม่เลือกปฏิบัติต่อผู้ถือศาสนาที่แตกต่างจากประชาชนส่วนอื่นๆ ของพื้นที่

นอกจากนี้ ปัญหาที่เกิดจากการได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม หรือ ได้รับความเดือดร้อนรังแกจากข้าราชการในพื้นที่จะต้องได้รับการส่งเสริมให้เกิดการแก้ไขอย่างจริงจัง โดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดในพื้นที่จังหวัดด้านความมั่นคงอาจจำเป็นต้องมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลที่พิเศษกว่าจังหวัดอื่นๆ กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมีอำนาจในการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงโทษข้าราชการในพื้นที่ที่ทำผิดกฎหมาย ระเบียบหรือวินัยข้าราชการ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถสั่งลงโทษได้เลย โดยมิต้องรอการพิจารณาจากต้นสังกัด (ในกรณีที่ข้าราชการผู้นั้นมิได้อยู่ภายใต้ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง)

การเพิ่มบทบาทและอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในด้านดังกล่าวนี้ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดด้านความมั่นคงนี้ อาจส่งผลทั้งในด้านบวกและลบ กล่าวคือ ในด้านบวก ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทันที เพื่อลดกระแสความกดดันในพื้นที่ ในขณะที่ด้านลบ คือ ข้าราชการในพื้นที่อาจมิได้รับความไม่เป็นธรรม อย่างไรก็ตามในสถานการณ์ปัจจุบัน คณะผู้วิจัยเห็นว่า เราจำเป็นต้องชั่งน้ำหนักระหว่างผลที่จะได้กับผลเสีย ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่า ควรให้ส่งเสริมให้อำนาจดังกล่าวแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงให้ได้เร็วที่สุด อีกทั้งยังสามารถแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายใหม่ได้หากมีความจำเป็นในภายหลัง

2) ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเป็นผู้ทำหน้าที่ในการประสานหน่วยราชการในทุกๆ หน่วยที่อยู่ในพื้นที่ให้มีแนวนโยบายในการแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน การประสานงานดังกล่าวมิใช่แต่เฉพาะหน่วยงานฝ่ายพลเรือนเท่านั้น หากแต่หมายถึงหน่วยงานด้านความมั่นคงอื่นๆ ด้วย ไม่ว่าจะเป็นทหาร ตำรวจ หรือแม้แต่ข้าราชการส่วนกลางในพื้นที่ และรวมไปถึงหน่วยงานพิเศษอื่นๆ ในพื้นที่ด้วย

อย่างไรก็ตามบทบาทในการเป็น “ผู้ประสาน” ดังกล่าวนี้ มิได้ทำในระดับปานกลางเหมือนในจังหวัดอื่นๆ หากแต่ต้องเป็นการประสานงานในเชิงรุก กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดจำเป็นต้องเป็นผู้แสวงหาและสอบถามในเรื่องการประสานงานกับหน่วยราชการอื่นๆ แทน เป็นผู้ที่รอรับการรายงานจากผู้ใต้บังคับบัญชา แล้วจึงประสานงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประสานงานกับหน่วยงานด้านความมั่นคงเป็นบทบาทที่สำคัญยิ่งของผู้ว่าราชการจังหวัด หากผู้ว่าราชการจังหวัดทำงานกับหน่วยงานด้านความมั่นคงได้แล้ว การทำให้ข้าราชการในพื้นที่ทำงานเป็นไปในแนวทางเดียวกันก็เป็นเรื่องที่สามารถกระทำได้ง่ายขึ้น

3) นอกจากการประสานงานในลักษณะดังกล่าวแล้ว การทำหน้าที่เป็น “ผู้นำ” และ “กระตือรือร้น” ในการแก้ไขปัญหาให้เป็นประชาชนในพื้นที่ก็เป็นสิ่งที่จำเป็นตามมาภายหลังจากการทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานด้วยเช่นกัน เพราะหากผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถประสานงานกับหน่วยราชการอื่นๆ ได้แล้ว แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดเองกลับไม่มีความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ปล่อยให้แต่หน่วยงานด้านความมั่นคงแก้ไขปัญหาในพื้นที่เอง ระยะเวลาในการแก้ไขปัญหาอาจใช้เวลานาน หรืออาจไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างเต็มที่ จนอาจทำให้ประชาชนไม่มีความเชื่อมั่นในการแก้ไขปัญหาของภาครัฐในอนาคตได้

บทบาทในการเป็น “ผู้นำ” และ “กระตือรือร้น” ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จะต้องมีอย่างชัดเจนจนกลายเป็นคุณสมบัติที่โดดเด่นที่สุดของผู้ว่าราชการจังหวัดด้านความมั่นคงก็ว่าได้ เนื่องจากองคาพยพของรัฐภายในจังหวัดจะสามารถร่วมกันทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้ จำเป็นต้องอาศัยผู้นำที่มีความกระตือรือร้นสูง เน้นการแก้ไขปัญหาในเชิงรุก มากกว่าเชิงรับ อีกทั้งยังต้องตัดสินใจได้อย่างเร็วรวด อดทนต่อภาวะกดดันที่จะเกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี ไม่ตื่นตระหนก และ สร้างความรู้สึกร่วมกันให้แก่ข้าราชการในพื้นที่ได้

คณะผู้วิจัยเห็นว่า หากบทบาทที่คณะผู้วิจัยหยิบยกขึ้นมาเน้นย้ำดังกล่าวทั้ง 3 ด้าน ได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจังจากผู้ว่าราชการจังหวัดด้านความมั่นคง โอกาสที่จะทำให้เกิดความสงบสุขและเกิดความมั่นคงปลอดภัยในพื้นที่ก็จะมีได้ง่ายขึ้นเช่นกัน

6.7 บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อบทบาทกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ นอกจากการมุ่งศึกษาถึงการสร้างคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว คณะผู้วิจัยยังได้ศึกษาถึงบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยว่า บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะเป็นไปในลักษณะใด ซึ่งผู้วิจัยพบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการควรมีบทบาทต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน 3 ลักษณะ อันได้แก่

1) ลักษณะการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผ่านเครื่องมือทางกฎหมายในกฎหมายฉบับต่างๆ
2) ลักษณะการดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผ่านเครื่องมือแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด
3) ลักษณะการขอความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะเป็นไปในลักษณะที่เราเรียกว่า “การกำกับดูแล” มิใช่ “การบังคับบัญชา” เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดตั้งขึ้นภายใต้หลัก “ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (Autonomy) ดังนั้น บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในยุคการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการจึงจำเป็นต้องอยู่ภายใต้หลักการดังกล่าวนี้ด้วย ดังจะเห็นได้ว่า บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดทั้ง 3 ลักษณะข้างต้นเป็นบทบาทที่เน้นไปที่การกำกับดูแลและการขอความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการกำกับดูแลผ่านเครื่องมือทางกฎหมาย การกำกับดูแลผ่านแผนยุทธศาสตร์ ซึ่งจะมีผลต่อการการกำหนดนโยบายและการใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเครื่องมือสุดท้ายก็คือ การขอความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) ลักษณะการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผ่านเครื่องมือทางกฎหมายในกฎหมายฉบับต่าง ๆ

บทบาทในลักษณะแรกสุดของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็คือ **บทบาทในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** โดยที่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด มีกฎหมายหลายฉบับที่ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติเทศบาล พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น โดยที่กฎหมายฉบับต่างๆ ต่างให้อำนาจในการกำกับดูแลแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในหลายลักษณะ ไม่ว่าจะเป็น

- การสั่งสอบสวนข้อเท็จจริง
- การแนะนำตักเตือน
- การสั่งให้ชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ
- การตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใดๆ

- การยับยั้งการปฏิบัติการของผู้บริหารท้องถิ่น
- การเพิกถอนมติสภาท้องถิ่นที่มิใช่ข้อบัญญัติท้องถิ่น
- ฯลฯ

จากลักษณะการกำกับดูแลข้างต้นจะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่เป็นการกำกับดูแล “ทั่วไป” และส่วนใหญ่เป็นการกำกับดูแล “ภายหลังการกระทำ” อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลในทางกฎหมายปกครองแล้ว สามารถแบ่งลักษณะการกำกับดูแลได้อย่างน้อย 6 ลักษณะ[10] อันได้แก่ ***หนึ่ง*** การกำกับดูแลโดยทั่วไป ***สอง*** การกำกับดูแลตัวบุคคลทั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ***สาม*** การกำกับดูแลการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการอนุมัติ ***สี่*** การกำกับดูแลการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการเพิกถอนการกระทำ ***ห้า*** การให้ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเข้าดำเนินการแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดทำกิจการได้ และ***หก*** การกำกับดูแลในกรณีอื่นๆ เช่น การเรียกประชุม การเปิดและปิดการประชุมสภาท้องถิ่นในกรณีที่ประธานสภาท้องถิ่นไม่เรียกประชุม การแต่งตั้งผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อดำเนินกิจการชั่วคราว กรณีมีการยุบสภาท้องถิ่น เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การศึกษาถึงบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอดีตที่ผ่านมา พบปัญหาที่สำคัญในบางประการกล่าวคือ มีการให้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในลักษณะที่กระจัดกระจาย ไม่เป็นเอกภาพ และไม่มีการแบ่งแยกลักษณะการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน ทำให้ยากต่อการใช้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือในบางกรณีอาจทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสับสนและเกิดปัญหาการใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด หรือในบางกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดมิได้ใช้อำนาจที่กฎหมายให้ไว้ เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เข้าใจกฎหมายที่ให้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดีพอ และนี่จึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่คณะผู้วิจัยได้กำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดจำเป็นต้องมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบราชการด้วย

เมื่อกลับมาพิจารณาถึงบทบาทในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการแล้ว คณะผู้วิจัยเห็นว่า เพื่อให้การบริหารราชการของจังหวัดเป็นการบูรณาการอย่างแท้จริง คณะผู้วิจัยจึงเสนอแนะให้มีการจัดกลุ่มและแยกแยะหมวดหมู่อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่กระจายอยู่ตามพระราชบัญญัติต่างๆ ให้เป็นเอกภาพอย่างชัดเจน อาจมีการรวบรวมและออกเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

[10] สมคิด เลิศไพฑูรย์, สถานภาพและบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต (รายงานวิจัย เสนอต่อ สถาบันดำรงราชนุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2544), หน้า 202 – 205.

ของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น ซึ่งจะส่งผลโดยตรงให้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดมีความเป็นบูรณาการมากขึ้นด้วย

2) ลักษณะการดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผ่านเครื่องมือแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอีกลักษณะหนึ่ง ก็คือ การดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผ่านเครื่องมือที่เราเรียกว่า "**แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด**" ซึ่งเครื่องมือที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ในการดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ จะมีผลโดยตรงต่อนโยบายและการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือที่คณะผู้วิจัยเห็นว่า น่าจะเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดในการดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดในยุคการบริหารราชการแบบบูรณาการอีกด้วย

เนื่องจากเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถ "สั่งการ" องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ดังนั้น การที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีนโยบายที่สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับการบริหารราชการส่วนจังหวัดนั้น จำเป็นต้องมีเครื่องมือที่ให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการด้วยตนเองได้ แต่ในขณะเดียวกันก็สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของจังหวัด แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด จึงเป็นเครื่องมือทางการบริหารที่ดีที่สุดเครื่องมือหนึ่งที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการจะพึงมี

กล่าวคือ การกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาในจังหวัดหนึ่ง เกิดขึ้นจากหลายภาคส่วนในจังหวัด ทั้งภาคราชการ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชน อีกทั้งยังได้รับการรับรองโดยส่วนกลางอีกด้วย ดังนั้น แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด จึงเป็นแผนกลางที่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย และมีผลบังคับต่อทุกส่วนราชการภายในจังหวัด รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ดังนั้น ในฐานะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ประสานงานให้ทุกภาคส่วนของจังหวัดดำเนินตามแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัดให้บรรลุผล บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงรวมไปถึงการโน้มน้าวและชักจูงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีนโยบายของท้องถิ่นที่สอดคล้องไปกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดโดยปริยาย

หากพิจารณาในแง่มุมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เช่นกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จำเป็นต้องมีนโยบายและใช้งบประมาณของตนที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม การที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัด "บังคับ" ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด คณะผู้วิจัยเห็นว่าเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสม เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหลักอิสระในการดำเนินกิจการของตัวเอง ดังนั้นบทบาทของผู้ว่าราชการ

จังหวัดต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรจะออกมาให้ลักษณะการสร้างเงื่อนไข กระตุ้นเร้า โน้มน้าว และจูงใจ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือในการกำหนดนโยบายของตนให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด และเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีนโยบายที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัดแล้ว การใช้งบประมาณในโครงการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ย่อมจะสอดรับไปในทิศทางเดียวกันกับการใช้งบประมาณของจังหวัดด้วยเช่นกัน

ปัญหาที่พึงระวังในประการหนึ่งก็คือ การซ้ำซ้อนกันระหว่างโครงการต่างๆ ของจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องด้วยทั้ง 2 หน่วยงานต่างมีกรอบทิศทางการพัฒนาที่คล้ายคลึงกัน ดังนั้น ย่อมมีโอกาสและความเป็นไปได้สูงที่จะทำให้โครงการพัฒนาต่างๆ ทับซ้อนกัน ดังนั้น บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในอีกประการหนึ่งก็คือ การประสานงานในระดับโครงการพัฒนาต่างๆ ของจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดีว่า โครงการทั้งจากส่วนของจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไม่ซ้ำซ้อนกัน หรือ อาจจะเป็นการแบ่งระดับในการทำโครงสร้างอย่างชัดเจน เช่น ในจังหวัดมุ่งทำโครงการในระดับภาพรวมของจังหวัด และให้ท้องถิ่นมุ่งทำโครงการแต่เฉพาะในท้องถิ่นของตนเอง เป็นต้น

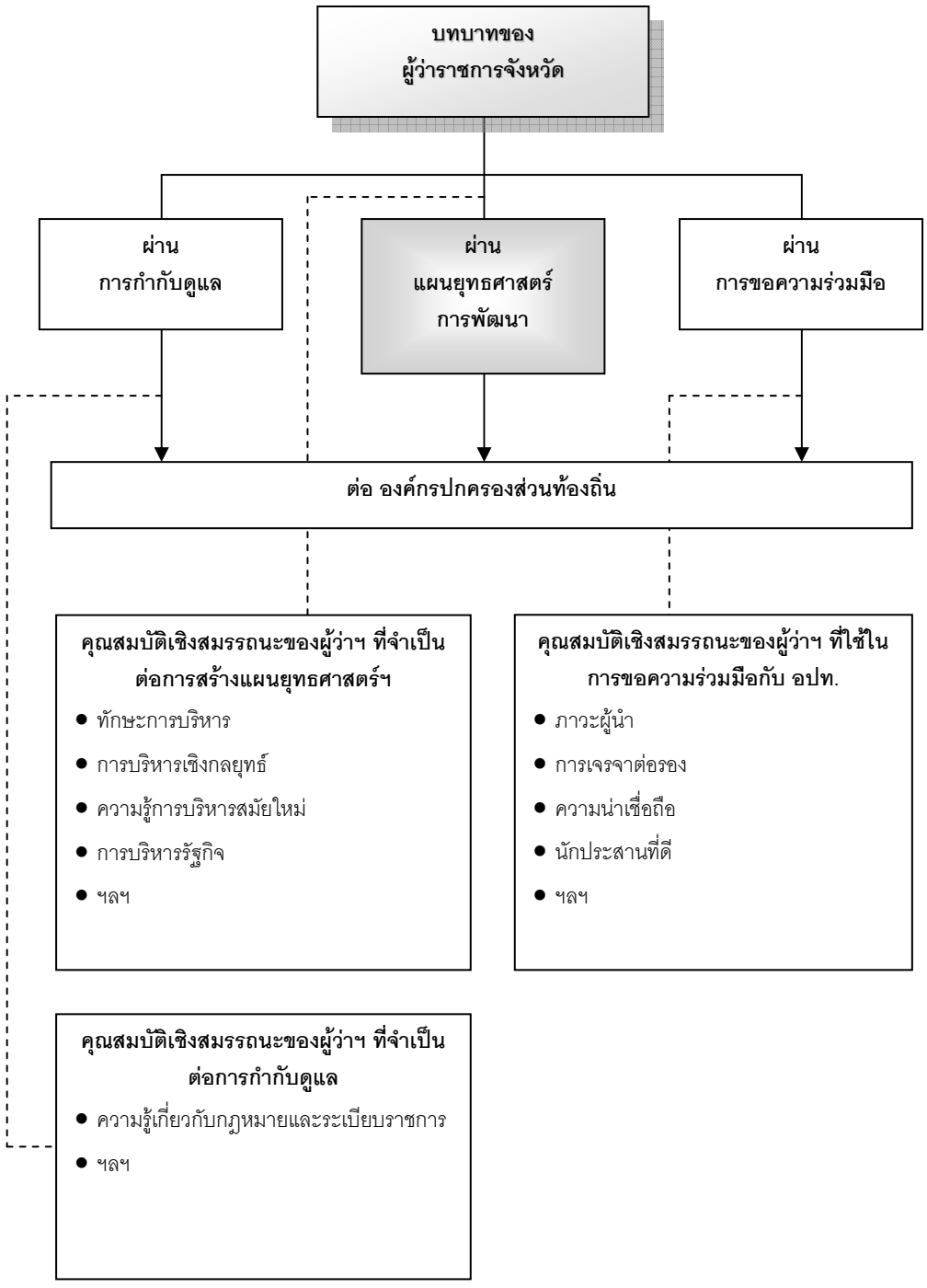
3) ลักษณะการขอความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประการสุดท้าย ก็คือการขอความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่างๆ ซึ่งในปัจจุบันพบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดต่างก็ใช้วิธีการดังกล่าวนี้ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประจำอยู่แล้ว ซึ่งส่วนใหญ่พบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมักจะได้รับความร่วมมืออย่างดีจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลขนาดใหญ่ในจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความร่วมมือด้านงบประมาณ ด้านบุคลากรและเครื่องไม้เครื่องมือต่างๆ

หากจะพิจารณากันในลักษณะของสังคมการเมืองการปกครองไทยแล้วพบว่า การให้เกียรติและความเคารพแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง และการให้เกียรติดังกล่าวจะมีผลอย่างชัดเจนเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดขอความร่วมมือไปยังส่วนราชการต่างๆ ภายในจังหวัด รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะหน่วยงานภายในจังหวัดมักจะให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี ดังนั้น บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในด้านนี้ จึงเป็นเรื่องของความน่าเชื่อถือ ภาวะความเป็นผู้นำ การเป็นนักประสานงานที่ดีและบารมีของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย ซึ่งปัจจัยทุกประการดังกล่าวนี้ คณะผู้วิจัยได้จัดเป็นคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ควรจะพึงมีด้วย

จากบทบาททั้ง 3 ประการของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการตามที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไปนั้น สามารถสรุปได้เป็นแผนภาพดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ 6.2
แสดงบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่านอกจากคณะผู้วิจัยจะได้แสดงให้เห็นถึงบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว คณะผู้วิจัยยังได้เชื่อมโยงไปถึงคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วยว่า เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดจำเป็นต้องมีบทบาทหน้าที่ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจำเป็นต้องมีคุณสมบัติเชิงสมรรถนะด้านใดบ้าง จากแผนภาพข้างต้นคงจะพอทำให้เราเห็นภาพได้ว่า มีคุณสมบัติเชิงสมรรถนะอยู่ชุดหนึ่งที่คณะผู้วิจัยได้จากบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในพื้นที่ อันได้แก่ ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบราชการ ทักษะการบริหาร การบริหารเชิงกลยุทธ์ ความรู้การบริหารสมัยใหม่ การบริหารรัฐกิจ ภาวะผู้นำ การเจรจาต่อรอง ความน่าเชื่อถือ และนักประสานที่ดี เป็นต้น

บทที่ 7

กระบวนการสรรหา และคัดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัด

จากการศึกษาถึงการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด รวมทั้งบทบาท หน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดจากประเทศที่เป็นกรณีศึกษาทั้ง 2 ประเทศในบทที่ 3 และกระบวนการสรรหา และคัดเลือกรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยในบทที่ 5 แล้วนั้น ในบทนี้ คณะผู้วิจัยจะได้นำเสนอกระบวนการสรรหาและคัดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่เหมาะสม สอดคล้องกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการในอนาคต

จากนั้นจะได้นำเสนอถึงคุณสมบัติของผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัด นอกเหนือจากคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency) ที่ได้กำหนดไว้ในบทที่ 6

7.1 กระบวนการสรรหา และคัดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัด

กระบวนการสรรหา และคัดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัด จะดำเนินการโดยคณะกรรมการ 3 ชุดด้วยกัน ดังต่อไปนี้

1. คณะกรรมการคัดเลือกคณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ในที่นี้จะเรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการคัดเลือกคณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติฯ”

2. คณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ในที่นี้จะเรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติฯ”

3. คณะกรรมการพิจารณาผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ในที่นี้จะเรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการพิจารณาผู้สมควรดำรงตำแหน่ง”

ในที่นี้จะนำเสนอองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทั้ง 3 ชุดตามลำดับ

7.1.1 คณะกรรมการคัดเลือกคณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด

คณะกรรมการคัดเลือกคณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ให้เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการคัดเลือกคณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติฯ” ประกอบด้วยกรรมการทั้งหมด 5 คน กล่าวคือ

1. เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
2. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
3. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
4. ปลัดกระทรวงมหาดไทย
5. ผู้อำนวยการสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

สำหรับตำแหน่งประธานคณะกรรมการคัดเลือกคณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติฯ ให้กรรมการทั้งหมด เลือกกรรมการคนใดคนหนึ่งจากกรรมการลำดับที่ 1-4 เป็นประธาน และให้ผู้อำนวยการสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการ

คณะกรรมการคัดเลือกคณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติฯ มีอำนาจหน้าที่ 4 ประการดังต่อไปนี้

1. คัดเลือกคณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด โดยคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อบุคคลที่อธิการบดีมหาวิทยาลัยของรัฐและเอกชนทุกแห่งที่มีการเรียนการสอนด้านการบริหารรัฐกิจ การบริหารธุรกิจและการจัดการ เสนอมาแห่งละไม่เกิน 3 รายชื่อ (บัญชีรายชื่อบุคคลที่อธิการบดีเสนอให้เป็นคณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติฯ ต้องเป็นบุคคลที่มีผลงานด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรภาครัฐและเอกชน และเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของบุคคลในองค์กรต่างๆ เป็นที่ประจักษ์ชัด)

2. คณะกรรมการคัดเลือกคณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติฯ ต้องพิจารณาและคัดเลือกคณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติฯ จากบัญชีรายชื่อบุคคลในข้อ 1 โดยคัดเลือกคณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติที่มีผลงานด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์และการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะให้ได้จำนวน 5 คน โดยใช้หลักเสียงข้างมากในการพิจารณา

3. คัดเลือกคณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด โดยการทาบทามและพิจารณาคัดเลือกผู้มีประสบการณ์และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดิน

4. คณะกรรมการคัดเลือกคณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติฯ ต้องพิจารณาและคัดเลือกคณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติ จากบัญชีรายชื่อบุคคลในข้อ 3 โดยคัดเลือกคณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติที่มีประสบการณ์และเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดินให้ได้จำนวน 2 คน โดยใช้หลักเสียงข้างมากในการพิจารณา

เมื่อคณะกรรมการชุดนี้ปฏิบัติภารกิจของตนเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ก็จะหมดหน้าที่ลงต่อเมื่อ “คณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติฯ” ที่จะได้กล่าวต่อไปหมดวาระลง คณะกรรมการชุดนี้จึงจะทำหน้าที่ในการคัดเลือกคณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติฯ อีกครั้ง

7.1.2 คณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด

คณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ให้เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติฯ” ประกอบด้วยกรรมการทั้งหมด 7 คน กล่าวคือ

1. กรรมการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด จากบุคคลที่มีผลงานด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรภาครัฐและเอกชน และเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของบุคคลในองค์กรต่างๆ เป็นที่ประจักษ์ชัด จำนวน 5 คน

2. กรรมการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด จากบุคคลที่มีประสบการณ์และเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดิน จำนวน 2 คน

สำหรับตำแหน่งประธานและเลขานุการคณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติฯ ให้กรรมการทั้งหมด เลือกกันเอง โดยให้กรรมการคนหนึ่งเป็นประธาน และกรรมการอีกคนหนึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการ

กรรมการชุดดังกล่าว มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว กรรมการซึ่งพ้นตำแหน่งตามวาระ ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่

คณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติฯ มีอำนาจหน้าที่ 3 ประการ ดังต่อไปนี้

1. กำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดใน 5 ยุทธศาสตร์ กล่าวคือ ยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยว ด้านการเกษตร ด้านการอุตสาหกรรม ด้านการค้าและพาณิชยกรรม และด้านความมั่นคง

2. ประกาศรับสมัคร ควบคุมและดำเนินการจัดสอบผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดตามเกณฑ์คุณสมบัติเชิงสมรรถนะที่ได้กำหนด ตลอดจนจัดให้มีการแสดงวิสัยทัศน์ของผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด

3. ประเมินผลการสอบตามเกณฑ์คุณสมบัติเชิงสมรรถนะที่ได้กำหนด และการแสดงวิสัยทัศน์ของผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด โดยจัดทำเป็นบัญชีรายชื่อผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด อย่างละ 5 บัญชีย่อย ตามยุทธศาสตร์จังหวัด 5 ด้าน และเรียงบัญชีรายชื่อตามลำดับคะแนน และส่งบัญชีรายชื่อดังกล่าวให้สถาบันส่งเสริมความรู้ทางวิชาการสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อเข้ารับการอบรมศึกษาต่อไป

ทั้งนี้ ผลการสอบตามเกณฑ์คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ และการแสดงวิสัยทัศน์ของผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องประกาศคะแนนของผู้สมัครทุกคนโดยเปิดเผย

7.1.3 **คณะกรรมการพิจารณาผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด**

คณะกรรมการพิจารณาผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ให้เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการพิจารณาผู้สมควรดำรงตำแหน่งฯ” ประกอบด้วยกรรมการทั้งหมด 7 คน และเลขานุการอีก 1 คน กล่าวคือ

1. นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย เป็นประธาน
2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธาน
3. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นกรรมการ
4. ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการ
5. เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นกรรมการ
6. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เป็นกรรมการ
7. เลขาธิการคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการ

8. ตัวแทนศูนย์ประสานงานคณะกรรมการกำกับติดตามการปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาค[1] เป็นเลขานุการ

จำเป็นต้องกล่าวในที่นี้ว่า การที่คณะผู้วิจัยกำหนดให้นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานคณะกรรมการชุดนี้นั้น แม้จะแตกต่างจากผลการเก็บข้อมูลภาคสนามอยู่มาก[2] แต่เนื่องจากเหตุผลที่ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แทนของรัฐบาลกลางในการบริหารงานในภูมิภาค ซึ่งถือได้ว่าเป็นแขนขาของรัฐบาล อีกทั้งนายกรัฐมนตรีก็เป็นผู้ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน บริหารราชการแผ่นดินโดยได้รับความไว้วางใจจากประชาชน ผ่านการเลือกตั้ง ดังนั้นจึงสมควรให้มีการเชื่อมโยงระหว่างการบริหารราชการจังหวัด และรัฐบาลโดยให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการชุดนี้

คณะกรรมการพิจารณาผู้สมควรดำรงตำแหน่งฯ มีอำนาจหน้าที่ 3 ประการ ดังต่อไปนี้

1. พิจารณาบัญชีรายชื่อผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ในบัญชีย่อย ตามยุทธศาสตร์จังหวัด 5 ด้าน ที่ได้เข้ารับการอบรมจากสถาบันส่งเสริมความรู้ทางวิชาการสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด[3] แล้ว

2. จัดวางผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดตามตำแหน่งที่ว่าง โดยพิจารณาตามคะแนนสอบตามเกณฑ์คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ ผลการปฏิบัติงานในอดีต และการแสดงวิสัยทัศน์ที่คณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติฯ ได้จัดสอบ

3. นำเสนอรายชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ผู้สมควรดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดให้ปฏิบัติตามขั้นตอนในปัจจุบัน ไม่ต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

---

[1] ศูนย์ประสานงานคณะกรรมการกำกับติดตามการปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาค สมควรจัดตั้งขึ้นเป็นสำนักงานเลขานุการของที่ประชุมของคณะรองนายกรัฐมนตรีที่ดูแลกลุ่มจังหวัดที่มีอยู่เดิม โดยกำหนดให้มีหน้าที่ในการจัดหาข้อมูล ตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติงานตามนโยบายของที่ประชุมรองนายกรัฐมนตรี รวมถึงประสานงานกับกลุ่มจังหวัด จังหวัด และส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยศูนย์ดังกล่าว ไม่มีสถานะเป็นกรม เพื่อให้การบริหารงานของศูนย์ฯ มีความคล่องตัว ยืดหยุ่น และไม่สิ้นเปลืองงบประมาณ

[2] ผลการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม กรุณาดูในภาคผนวก

[3] สถาบันส่งเสริมความรู้ทางวิชาการสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ Governor Academic Institute โดยผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ผ่านการทดสอบโดยคณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติฯ จะต้องเข้ารับการอบรมความรู้ทางวิชาการอันจำเป็นสำหรับการดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ตลอดจนแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ในการทำงาน เป็นระยะเวลา 6 เดือนก่อนปฏิบัติงานจริง

อำนาจในการพิจารณาจัดวางตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดของคณะกรรมการชุดนี้ แม้จะมีมาก แต่คณะกรรมการชุดนี้จะต้องจัดวางตำแหน่งตามคะแนนสอบตามเกณฑ์คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ ผลการปฏิบัติงานในอดีต และการแสดงวิสัยทัศน์ที่คณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติฯ ได้จัดสอบไว้แล้ว จึงสามารถกล่าวได้ว่าการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองจะกระทำได้ยาก เนื่องจากผลคะแนนดังกล่าวที่คณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติฯ จัดทำขึ้นนั้นจะมีการปิดประกาศโดยเปิดเผยให้ทราบทั่วกัน เพื่อความโปร่งใส และลดการใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการพิจารณาผู้สมควรดำรงตำแหน่งฯ ลง แต่ใช้ผลคะแนนที่มีหลักฐานชัดเจนตรวจสอบได้เป็นหลัก

คณะกรรมการทั้ง 3 ชุด สามารถสรุปองค์ประกอบกรรมการ และอำนาจหน้าที่ได้ตามตามตารางที่ 7.1

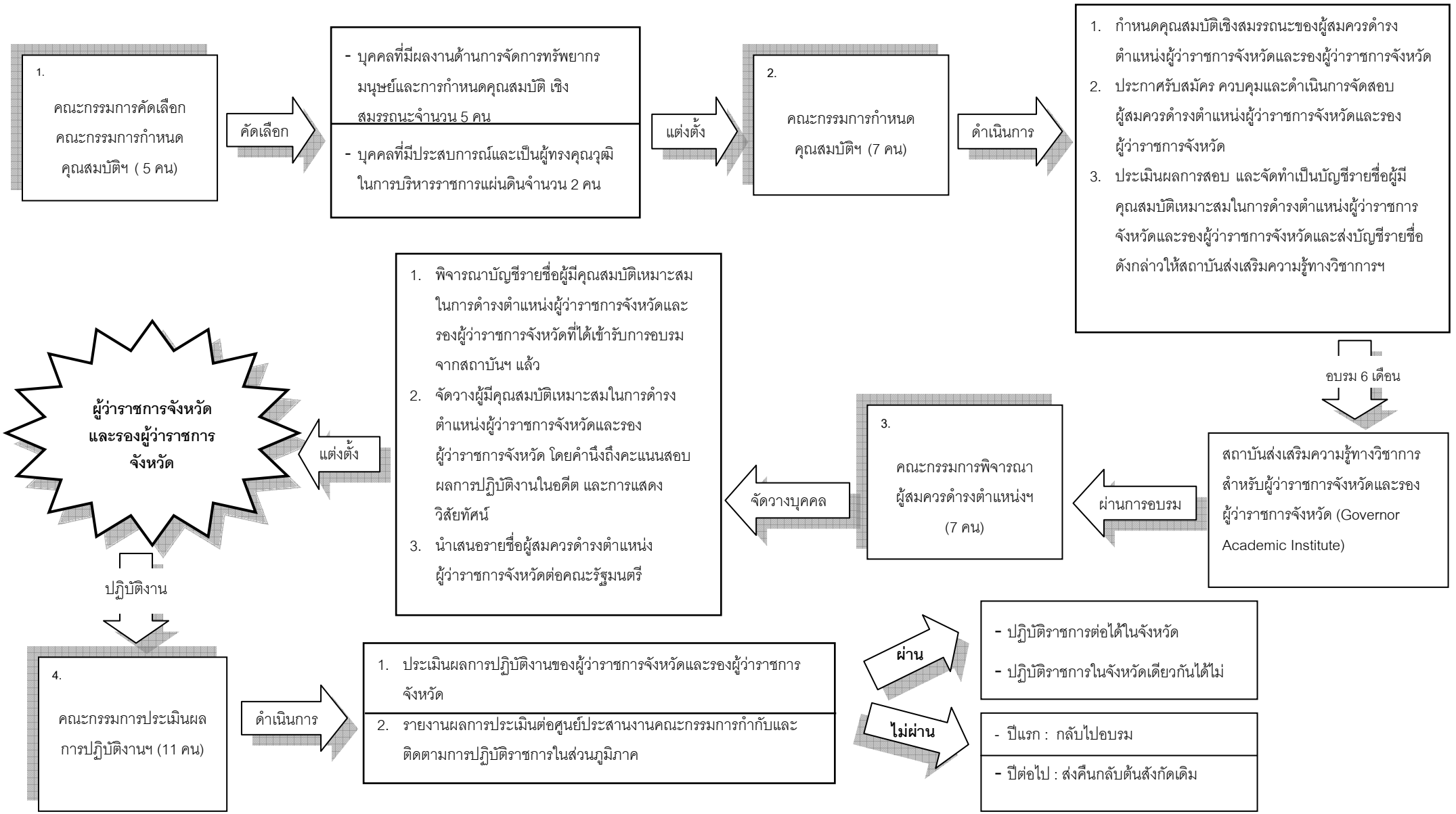
ตารางที่ 7.1
แสดงคณะกรรมการ องค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการสรรหาและคัดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด

คณะกรรมการ	องค์ประกอบกรรมการ	อำนาจหน้าที่
1. คณะกรรมการคัดเลือกคณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด	1. เลขาธิการ ก.พ. 2. เลขาธิการ ก.พ.ร. 3. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 4. ปลัดกระทรวงมหาดไทย 5. ผู้อำนวยการสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี	1.คัดเลือกคณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติฯ จากบัญชีรายชื่อบุคคลที่อธิการบดีเสนอจากบุคคลที่มีผลงานด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์ และการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ 5 คน 2.คณะกรรมการคัดเลือกคณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติฯ จากผู้มีประสบการณ์และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดิน 2 คน
2. คณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและ	1. บุคคลที่มีผลงานด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์ และเชี่ยวชาญด้านการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของบุคคล	1.กำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดใน

คณะกรรมการ	องค์ประกอบกรรมการ	อำนาจหน้าที่
รองผู้ว่าราชการจังหวัด	จำนวน 5 คน 2. บุคคลที่มีประสบการณ์และเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดิน จำนวน 2 คน	5 ยุทธศาสตร์ 2.ประกาศรับสมัคร ควบคุมและดำเนินการจัดสอบตามเกณฑ์คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ และจัดให้มีการแสดงวิสัยทัศน์ 3.ประเมินผลการสอบตามเกณฑ์คุณสมบัติเชิงสมรรถนะและการแสดงวิสัยทัศน์ จัดทำบัญชีรายชื่อ 5 บัญชีย่อย ตามยุทธศาสตร์จังหวัด 5 ด้าน (เรียงตามคะแนนสอบ) และส่งบัญชีรายชื่อสถาบันส่งเสริมความรู้ทางวิชาการสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อเข้ารับการอบรมศึกษาเป็นระยะเวลา 6 เดือน
3. คณะกรรมการพิจารณาผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด	1. นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย 2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย 3. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 4. ปลัดกระทรวงมหาดไทย 5. เลขาธิการ ก.พ. 6. เลขาธิการ ก.พ.ร. 7. เลขาธิการ ศสช. 8. ตัวแทนศูนย์ประสานงานคณะกรรมการกำกับติดตามการปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาค เป็นเลขานุการ	1.พิจารณาบัญชีรายชื่อผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ในบัญชีย่อย ตามยุทธศาสตร์จังหวัด 5 ด้าน ที่ได้เข้ารับการอบรมแล้ว 2.จัดวางผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมโดยคำนึงถึงคะแนนสอบตามเกณฑ์คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ ผลการปฏิบัติงานในอดีต และการแสดงวิสัยทัศน์ประกอบกัน 3.นำเสนอรายชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

จากคณะกรรมการทั้ง 3 ชุดข้างต้น เพื่อให้เข้าใจถึงกระบวนการสรรหา และคัดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการให้มากขึ้น สามารถแสดงเป็นแผนภาพได้ดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ 7.1 แสดงกระบวนการสรรหา และคัดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด



7.2 คุณสมบัติของผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัด

ในบทที่ 6 คณะผู้วิจัยได้กำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency) ของผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัดไว้แล้วทั้งสิ้นจำนวน 50 รายการ ซึ่งแตกต่างกันไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดทั้ง 5 ด้าน อย่างไรก็ดี ผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัดมีคุณสมบัติพื้นฐานบางประการที่จำเป็นต้องกำหนดให้ชัดเจน ดังต่อไปนี้

7.2.1 คุณสมบัติของผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

คุณสมบัติของผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด มี 8 ประการ กล่าวคือ

1. มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
2. มีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปี และไม่เกิน 58 ปี
3. เป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ต่ำกว่า 2 ปี
4. มีคุณวุฒิและประสบการณ์เหมาะสมกับการดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด
5. ไม่เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย
6. ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
7. ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
8. คุณสมบัติอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติฯ กำหนด

7.2.2 คุณสมบัติของผู้สมควรดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด

คุณสมบัติของผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดมี 8 ประการ กล่าวคือ

1. มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
2. มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี และไม่เกิน 56 ปี
3. เป็นข้าราชการระดับ 8 (นักบริหารระดับกลาง) หรือเทียบเท่า
4. มีคุณวุฒิและประสบการณ์เหมาะสมกับการดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด
5. ไม่เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย
6. ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษ สำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

7. ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

8. คุณสมบัติอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติฯ กำหนด

กระบวนการสรรหา คัดเลือก และการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัด รวมทั้งคุณสมบัติที่ได้กำหนดไว้ในบทนี้ คณะผู้วิจัยมีความมุ่งเน้นให้กระบวนการ และคุณสมบัติมีความเหมาะสมกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ อีกทั้งยังคำนึงถึงหลักคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency) ของผู้บริหารระดับสูง ที่มีความแตกต่างหลากหลายกันไปตามแต่ละยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่ใช้ในการศึกษาทั้ง 5 ด้าน และที่สำคัญที่สุด คณะผู้วิจัยหวังให้กระบวนการสรรหา และคัดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดมีความบริสุทธิ์ ยุติธรรม โปร่งใส และสามารถคัดเลือกได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อทำหน้าที่ Chief Executive Office (CEO) ของจังหวัดได้ดีที่สุด

บทที่ 8

การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัด

หลังจากที่ได้คุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด มีการกำหนดบทบาท และภารกิจของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วนั้น ในบทนี้จะได้กล่าวถึงขั้นตอนสุดท้ายในกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ นั้นคือกระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance Appraisal) ซึ่งเป็นกระบวนที่จะเกิดขึ้นภายหลังจากที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดเข้าทำหน้าที่แล้วชั่วระยะเวลาหนึ่ง และจะทำการประเมินเช่นนี้อย่างสม่ำเสมอตลอดช่วงเวลาการดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด

การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นจะได้อธิบายเป็น 2 หัวข้อใหญ่ คือ 1. แนวทางในการประเมิน ซึ่งจะกล่าวถึงความสำคัญ ลักษณะ และ 2. วัตถุประสงค์ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน และโครงสร้างของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการประเมิน รวมถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าว ดังรายละเอียดต่อไปนี้

8.1 แนวทางในการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัด

การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดนับเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญอย่างมากในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เนื่องจากการประเมินผลการปฏิบัติงานนั้นเป็นกระบวนการที่จะสะท้อนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นถึงความสำเร็จและความล้มเหลวของตนเองในการบริหารจังหวัดโดยมีตัวชี้วัดถึงความสำเร็จและล้มเหลวที่เป็นรูปธรรมและเป็นภาวะวิสัย (Objectivity) ซึ่งจะทำให้การประเมินมีความแม่นยำ และเป็นธรรมต่อผู้รับการประเมิน

วัตถุประสงค์ที่สำคัญในการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นมี 2 ประการที่สำคัญ ได้แก่

ประการที่ 1 วัตถุประสงค์ในทางการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ ในแง่ของการบริหารราชการแผ่นดินนั้น การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารระดับสูงของจังหวัดจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะชี้ให้เห็นถึงความสามารถ และศักยภาพของผู้บริหารในการบริหารราชการจังหวัดให้ประสบความสำเร็จได้หรือไม่ อย่างไร ซึ่งผลของการประเมินนั้นจะนำมาซึ่งการตัดสินใจของผู้บริหารระดับสูงต่อไปว่าผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับการประเมินไปแล้ว และมีผลการประเมินแตกต่างกันออกไปนั้น จำเป็นจะต้องมีการปรับเปลี่ยนโยกย้าย การให้รางวัล การลงโทษ หรือดำเนินการทางด้านการบริหารงานบุคคลอย่างไร หรือไม่ เพื่อให้เหมาะสมกับความสามารถของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด

และ**ประการที่** 2 วัตถุประสงค์ในด้านการพัฒนา เป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญของการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากระบบการสรรหาแบบใหม่ หรือระบบเปิด เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่เข้ามาจากกระบวนการนี้ ย่อมจะมีประสบการณ์ หรือความสามารถทางการบริหารที่แตกต่างกัน ดังนั้นการประเมินผลการปฏิบัติงานก็จะช่วยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดทราบถึงจุดอ่อนและจุดแข็งของตนเองในการบริหารราชการจังหวัด อันจะนำไปสู่การพัฒนาตนเอง รวมทั้งการที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะจัดให้มีการฝึกอบรม เพื่อแก้ไขจุดอ่อนแต่ละด้านของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไปด้วย

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมิใช่เป็นการมุ่งจับผิดผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด หากแต่เป็นความพยายามในการพัฒนาผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม และมีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมที่สุดในการบริหารราชการจังหวัดให้ประสบความสำเร็จ โดยที่กระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงานนั้นจะต้องมีหลักเกณฑ์ในการประเมินที่ชัดเจน เป็นรูปธรรม สามารถวัดได้ และเป็นการประเมินแบบมีส่วนร่วม เพื่อให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ในการบริหารราชการจังหวัดได้เข้ามามีบทบาทในการประเมินครั้งนี้ด้วย

ด้วยเหตุนี้ คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าการประเมินผลการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นควรจะต้องใช้ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการ (KPIs) ที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปของข้าราชการ อันได้แก่การใช้กรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ได้กำหนดไว้แล้ว เป็นเกณฑ์ในการประเมิน เนื่องจากกรอบดังกล่าวเป็นการวัดผลการปฏิบัติงานจากผลงานที่จังหวัดจะต้องทำเพื่อแสดงถึงผลสำเร็จของจังหวัด อีกทั้งยังเป็นเกณฑ์ที่สามารถวัดและสังเกตได้

ทั้งนี้ แนวคิดในการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ที่ต้องการจะให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ได้เข้ามามีบทบาทในการประเมิน

ครั้งนี้นั้น จึงต้องอาศัยแนวคิดเรื่องการประเมินแบบ 360 องศาเข้ามาเป็นเครื่องมือในการออกแบบวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด เนื่องจากการประเมินแบบ 360 องศา หรือที่เรียกว่า Multi-rater Feedback นั้นเป็นกระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงานจากผู้ประเมินหลายฝ่าย ประกอบด้วย หัวหน้างาน เพื่อนร่วมงาน ลูกน้อง และการประเมินตนเอง ซึ่งการประเมินผลการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการของผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมีผู้ประเมิน ได้แก่ รองนายกรัฐมนตรีที่กำกับดูแล ผู้ตรวจราชการ หัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด ประชาชน และผู้ว่าราชการจังหวัดประเมินตนเอง เป็นต้น จากแนวคิดดังกล่าวจึงทำให้คณะผู้วิจัยได้ออกแบบคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย ทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักวิชาการ รวมถึงเครือข่ายประชาชนในจังหวัด ดังรายละเอียดในหัวข้อ 8.2 ต่อไปนี้

8.2 คณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด

คณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ให้เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานฯ” ประกอบด้วย กรรมการทั้งหมด 11 คน และเลขานุการอีก 1 คน กล่าวคือ

1. ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี 1 คน
2. ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย 1 คน
3. ผู้ตรวจราชการกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด 1 คน
4. ผู้ตรวจราชการกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์รองของจังหวัด 1 คน
5. ตัวแทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ 1 คน
6. ตัวแทนหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัด 2 คน
7. ตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด 1 คน
8. ตัวแทนจากภาคธุรกิจเอกชน 1 คน
9. ตัวแทนจากนักวิชาการ หรือองค์กรพัฒนาเอกชน 1 คน
10. ตัวแทนจากเครือข่ายภาคประชาชน 1 คน
11. ตัวแทนศูนย์ประสานงานคณะกรรมการกำกับติดตามการปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาค 1 คน เป็นเลขานุการ

สำหรับตำแหน่งประธานและรองประธานคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานฯ ให้กรรมการลำดับที่ 1-10 เลือกกันเอง กรรมการลำดับที่ 1-5 เป็นตัวแทนราชการบริหารส่วนกลาง กรรมการลำดับที่ 6 และ 7 เป็นตัวแทนราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในจังหวัด กรรมการลำดับที่ 8-10 เป็นตัวแทนภาคประชาชน ธุรกิจเอกชน นักวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชน

กรรมการลำดับที่ 6-10 มีวาระการดำรงตำแหน่ง 2 ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว กรรมการซึ่งพ้นตำแหน่งตามวาระ ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่

ทั้งนี้ คณะกรรมการดังกล่าวจะมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละจังหวัด เนื่องจากมีองค์ประกอบของกรรมการลำดับที่ 3 และ 4 ที่จะแตกต่างกันไปตามยุทธศาสตร์หลัก และยุทธศาสตร์ของการพัฒนาจังหวัด รวมถึงกรรมการลำดับที่ 6-10 ที่จะแตกต่างกันออกไปในแต่ละจังหวัด ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานฯ นี้จะมีทั้งสิ้น 75 ชุด ที่มีองค์ประกอบของกรรมการที่แตกต่างกันในแต่ละจังหวัด

คณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานฯ มีอำนาจหน้าที่ 3 ประการ ดังต่อไปนี้

1. ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดตามหลักการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัด ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานของจังหวัด การตอบสนองต่อนโยบายรัฐบาล และความพึงพอใจของประชาชน โดยทำการประเมินผลการปฏิบัติงานทุกปี

2. การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ประเมินว่า “ผ่าน” หรือ “ไม่ผ่าน” ตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ข้างต้น

ในกรณีที่ “ผ่าน” ผู้ว่าราชการจังหวัดและ/หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถปฏิบัติงานต่อได้ในจังหวัด

ในกรณีที่ “ไม่ผ่าน” ผู้ว่าราชการจังหวัดและ/หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีผล 2 ทาง ได้แก่ *ประการแรก* การประเมินผลการปฏิบัติงานในปีแรก ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องกลับเข้ารับการอบรมกับสถาบันส่งเสริมความรู้ทางวิชาการสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด (Governor Academic Institute) ในด้านที่ไม่ผ่านการประเมิน และ *ประการที่สอง* การประเมินผลการปฏิบัติงานในปีต่อๆ มา ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจะพ้นจากการดำรงตำแหน่ง และให้ส่งกลับต้นสังกัด โดยให้หน่วยงานต้นสังกัดก่อนดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดสำรองตำแหน่งไว้ โดยประสานกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

3. ผลการประเมินการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ให้คณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานฯ รายงานผลต่อศูนย์ประสานงานคณะกรรมการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาค ภายใน 3 เดือนก่อนสิ้นปีงบประมาณของทุกปี

บทที่ 9

แนวโน้มความเปลี่ยนแปลง ในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

ในส่วนสุดท้ายนี้ คณะผู้วิจัยจะได้นำเสนอถึงแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งได้ดำเนินการมาเป็นเวลาเกือบ 5 ปี ตั้งแต่มีการประกาศใช้ทั่วประเทศ เมื่อปี พ.ศ. 2546 โดยมีความพยายามในการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง และพัฒนาให้การบริหารราชการจังหวัดมีลักษณะที่สามารถบูรณาการความร่วมมือ อันจะนำมาซึ่งการพัฒนาจังหวัดที่มีทิศทางอย่างเป็นองค์รวมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ นับเป็นอีกองค์ความรู้หนึ่ง ที่สามารถนำมาพัฒนาให้การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นไปได้ ทั้งนี้ความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นสำหรับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการในอนาคตอันใกล้นั้น น่าจะเกิดขึ้นใน 4 ประเด็นใหญ่ ได้แก่

1) การปรับโครงสร้างการบริหารงานจังหวัด

2) การมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

3) การเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณจังหวัด และ

4) การพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลของจังหวัด

ดังรายละเอียดต่อไปนี้

9.1 การปรับโครงสร้างการบริหารงานจังหวัด

จากการที่การบริหารงานของจังหวัดแบบบูรณาการในปัจจุบัน ยังคงขาดคุณสมบัติการเป็นองค์กรที่มีเอกภาพ ยังมีการบูรณาการความร่วมมือไม่มากนัก คณะผู้วิจัยเห็นว่าแนวทางหนึ่งในการปรับปรุงระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการให้มีประสิทธิภาพ และสามารถประสานความร่วมมือได้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ ก็คือ**การปรับโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัด โดยยึดเกณฑ์การจัดแบ่งภารกิจตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเป็นสำคัญ** เพื่อให้การบริหารงานส่วนราชการในจังหวัดเป็นระบบที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของภารกิจตาม

ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดอย่างสมบูรณ์โดยการปรับโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดให้เป็น**องค์กรแบบมีองค์ประกอบและความแตกต่างภายใน** (Composite Structure)[1] กล่าวคือ การจัดโครงสร้างจังหวัดนั้นจะเป็นการจัดระบบบริหารงานจังหวัดตามกลุ่มภารกิจ (Cluster of Functions) แตกต่างกันไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ซึ่งจะเป็นการเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดจากที่เคยเป็นมีโครงสร้างเหมือนกันทุกจังหวัด มีระบบบริหารงานแนวดิ่ง ซึ่งแต่ละหน่วยงานปฏิบัติภารกิจแยกกันเป็นเอกเทศ มาเป็นการบริหารงานที่มีทั้งความสัมพันธ์ทางขวางและทางดิ่ง อันจะเอื้ออำนวยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบูรณาการความร่วมมือ และทรัพยากรจากทุกภาคส่วนที่อยู่ในจังหวัด เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดในแต่ละด้านได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังสามารถกำหนดและประเมินผลตัวชี้วัดความสำเร็จในการดำเนินภารกิจของจังหวัดได้อย่างชัดเจน โดยมุ่งมาสู่การปฏิบัติภารกิจในความรับผิดชอบของหน่วยงานเพื่อผลักดันยุทธศาสตร์จังหวัดให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ และมุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชนในจังหวัดเป็นหลัก

ลักษณะของความแตกต่างภายในของจังหวัด แต่ละจังหวัดจะมีโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดที่แตกต่างกันไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ซึ่งพิจารณาได้จากการแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่ทุกจังหวัดได้จัดทำขึ้นเป็นวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ ประเด็นยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ของจังหวัด กล่าวคือ การที่ส่วนราชการต่างๆ จะเข้าไปตั้งสำนักงานในแต่ละจังหวัด จะมิได้เป็นการตั้งขึ้นตามภารกิจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานเท่านั้น หากแต่จะต้องคำนึงถึงความต้องการและแนวทางการพัฒนาจังหวัดนั้นๆ ประกอบกันไปด้วย ยกตัวอย่างเช่น จังหวัดที่มียุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่เน้นการเป็นเมืองท่องเที่ยวระดับภูมิภาค หรือประตูสู่ประเทศเพื่อนบ้าน อาจจำเป็นที่จะต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานด้านวิเทศสัมพันธ์ขึ้นเป็นการเฉพาะ ต่างไปจากจังหวัดที่มียุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดที่เน้นด้านการพัฒนาเกษตรกรรม ซึ่งไม่จำเป็นที่จะต้องมีหน่วยงานลักษณะเช่นนี้ในจังหวัด เป็นต้น

[1] รายละเอียดในเรื่องนี้ ดูได้จาก ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ และคณะ, รายงานวิจัย การพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 37 - 40.

9.2 การมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

การมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการนั้นจะต้องเป็นการมอบอำนาจให้ทำการแทน (Delegation de Pouvoir)[2] ที่เกี่ยวข้องกับนิติกรรมทางการบริหารการปกครอง การสั่งการ อนุมัติ อนุญาตที่เกี่ยวข้องกับภารกิจเฉพาะของจังหวัด หรือภารกิจของราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด และการมอบอำนาจที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ มิใช่เป็นเพียงการมอบอำนาจให้ลงชื่อแทน (Delegation de Signature) เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบริหารภารกิจของส่วนราชการในพื้นที่จังหวัดได้อย่างคล่องตัวและตอบสนองต่อปัญหาในพื้นที่ได้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ควรกล่าวด้วยว่า การมอบอำนาจจากราชการบริหารส่วนกลางให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตามหลักการมอบอำนาจให้ทำการแทนนี้ มิได้หมายความว่าเมื่อมอบอำนาจแล้วหน่วยงานผู้มอบอำนาจจะสิ้นสถานะการใช้อำนาจในเรื่องที่ได้มอบไปแล้ว เพราะการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการบริหารภารกิจของหน่วยงานในส่วนภูมิภาคนั้น มิใช่การถ่ายโอนอำนาจ (Devolution of Power) ในลักษณะที่รัฐบัญญัติให้อำนาจที่เดิมเคยเป็นขององค์กรหนึ่งไปอยู่กับอีกองค์กรหนึ่งอย่างเด็ดขาด หากแต่เป็นการมอบอำนาจในลักษณะที่ผู้มอบอำนาจยังคงมีอำนาจควบคู่ไปกับผู้รับมอบอำนาจ (Competence Concurrent) กล่าวคือ ในการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำการแทนในภารกิจของส่วนราชการที่อยู่ในภูมิภาคนั้น ส่วนราชการส่วนกลาง (ผู้มอบอำนาจ) จะต้องเคารพในนิติกรรมทางการบริหารการปกครองที่ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้รับมอบอำนาจ) ตัดสินใจกระทำ เสมือนหนึ่งว่าตนเป็นผู้ทำนิติกรรมทางการบริหารการปกครองนั้นเอง แต่ในกรณีที่นิติกรรมดังกล่าวที่ผู้รับมอบอำนาจกระทำนั้นไม่ชอบ หรือเป็นการใช้อำนาจเกินขอบเขตที่รับมอบมา แม้ผู้มอบอำนาจจะมิได้มีอำนาจบังคับบัญชาโดยตรง แต่ก็สามารถมีอำนาจในการควบคุม (Pouvoir de Tutelle) เหนือนิติกรรมทางการบริหารการปกครองที่ผู้รับมอบอำนาจกระทำได้ โดยการใช้อำนาจเพิกถอนนิติกรรมดังกล่าว

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เพื่อให้การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการมุ่งผลสัมฤทธิ์ มีกลไกการบริหารงบประมาณที่ตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาในพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ สมควรให้มีการมอบอำนาจการบริหารงบประมาณบริหารภารกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้จังหวัด โดยมอบอำนาจให้จังหวัดมีหน้าที่ในการบริหารงบประมาณในฐานะหน่วยตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ในลักษณะที่ส่วนกลางจัดสรรเงิน

---

[2] แนวคิดเกี่ยวกับความแตกต่างของการมอบอำนาจให้ลงชื่อแทน และการมอบอำนาจให้ทำการแทน ในที่นี้เป็นการพิจารณาตามหลักกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศส โปรดดูเพิ่มเติมใน อภิรดี พงษ์ดนตรี, การมอบอำนาจในฝ่ายบริหารของไทย (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 53-92.

งบประมาณในลักษณะเป็นก้อนเดียว (Lump sum) ให้จังหวัดตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น เพื่อให้จังหวัดสามารถบริหารงบประมาณในจำนวนดังกล่าวสำหรับแก้ปัญหาหรือพัฒนาจังหวัดตามแผนยุทธศาสตร์

เพื่อให้การมอบอำนาจในการบริหารภารกิจของส่วนราชการในภูมิภาคมีความคล่องตัวและไม่สับสน การมอบอำนาจของราชการบริหารส่วนกลางให้หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นสำนักงานเขตหรือภาค ควรมีการกำหนดขอบเขต อำนาจหน้าที่ และแนวทางปฏิบัติให้ชัดเจน เพื่อป้องกันปัญหาการมอบอำนาจให้หัวหน้าหน่วยงานระดับเขตหรือภูมิภาค ซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ที่มอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัด อันจะทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดความสับสนและล่าช้าในการทำงาน

ดังนั้น การมอบอำนาจจากส่วนกลางมาให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในประเด็นต่างๆ เพื่อให้เกิดเอกภาพ และประสิทธิภาพของการบริหารงานจังหวัดจึงเป็นเรื่องสำคัญ ทั้งนี้ต้องคำนึงด้วยว่า การมอบอำนาจดังกล่าวนั้น ต้องเป็นการมอบอำนาจให้ทำการแทน มิใช่มอบอำนาจให้ลงนามดังเช่นที่ปรากฏอยู่ในการบริหารงานจังหวัดของไทยในปัจจุบัน เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการบริหารจัดการ และเป็นผู้นำของจังหวัดในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดอย่างแท้จริง

9.3 การเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณของจังหวัด

การบริหารงบประมาณจังหวัดจะต้องเปลี่ยนแปลงไป โดยกำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยตั้งงบประมาณ และหน่วยเบิกจ่ายงบประมาณ กล่าวคือ ในปัจจุบัน งบประมาณที่ถูกนำมาใช้ในจังหวัดล้วนแล้วแต่เป็น “งบประมาณของกรม” ที่ถูกจัดแบ่งมาจากกรมต่างๆ จากส่วนกลาง เพื่อทำตามหน้าที่ตามภารกิจของกรมในส่วนกลางทั้งสิ้น ซึ่งก็หมายถึงการใช้งบประมาณในระดับจังหวัดนั้นเป็นการใช้งบประมาณที่ถูกกำหนดโดยส่วนกลาง (กรม) และนำมาใช้ในพื้นที่ (จังหวัด) อันเป็นผลให้การบริหารงบประมาณของราชการบริหารส่วนภูมิภาคขาด “เจ้าภาพ” ที่ชัดเจน ขาดทิศทาง และขาดการบูรณาการ เกิดความซ้ำซ้อนในการใช้งบประมาณ เนื่องจากแต่ละกรมไม่มีการประสานแผนการใช้งบประมาณของตนในจังหวัดต่างๆ และไม่ได้ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง หากแต่เป็นการตอบสนองความต้องการของกรม หรือ รัฐบาลมากกว่า

เพื่อทำให้การทำงานของจังหวัดมีลักษณะการบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ให้เกิดแก่ภารกิจของจังหวัด ดังนั้น จังหวัดจึงควรเป็นหน่วยในการจัดตั้งงบประมาณได้เองในบางส่วน เพราะหากจังหวัดสามารถจัดตั้งงบประมาณได้เองแล้วจะทำให้การบริหารงบประมาณของจังหวัดมี “เจ้าภาพ” ที่ชัดเจนขึ้น นั่นก็คือ คลังจังหวัดจะทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพในการจัดทำงบประมาณ

ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด โดยจะสามารถบูรณาการยุทธศาสตร์ด้านต่างๆ ของจังหวัดผ่านการใช้งบประมาณในแต่ละปีได้ อันจะทำให้การใช้งบประมาณมีประสิทธิภาพ ไม่ซ้ำซ้อน และตอบสนองต่อการพัฒนาจังหวัดอย่างแท้จริง เพราะคลังจังหวัดจะเป็นผู้รับผิดชอบให้การตั้งงบประมาณของจังหวัด สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ และความต้องการของจังหวัด อย่างไรก็ดี การตั้งงบประมาณของจังหวัดควรตั้งได้**เพียงบางส่วนเท่านั้น** เนื่องด้วยภายใต้หลักการของ “รัฐเดี่ยว” ประกอบหลักของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นระบบการปกครองที่ได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลาง จึงทำให้การบริหารราชการภายในจังหวัดยังคงต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลางอยู่ ซึ่งเครื่องมือในเรื่องงบประมาณถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญประการหนึ่งที่ส่วนกลางใช้ในการควบคุมการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนั้น จังหวัดควรจะมีอิสระในการจัดตั้งงบประมาณได้เองจำนวนหนึ่งเพื่อใช้ดำเนินงานตามแผนงาน โครงการเฉพาะของจังหวัด ในขณะที่ส่วนกลางยังคงต้องทำหน้าที่ในการจัดงบประมาณผ่านไปยังจังหวัดเป็นส่วนใหญ่

นอกเหนือจากการให้จังหวัดเป็นหน่วยในการจัดตั้งงบประมาณเองแล้ว จังหวัดยังจำเป็นต้องพิจารณาถึงการให้จังหวัดทำหน้าที่เป็น**หน่วยในการเบิกจ่ายงบประมาณ**เองด้วย จากสภาพในปัจจุบันพบว่า ส่วนราชการในภูมิภาคปัจจุบันทุกหน่วยงานเบิกจ่ายงบประมาณของตนผ่านคลังจังหวัดซึ่งถือเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคด้วยเช่นกัน ในขณะที่ราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดบางส่วนราชการเบิกจ่ายงบประมาณของตนผ่านคลังจังหวัด และบางส่วนราชการ เบิกจ่ายงบประมาณของตนผ่านกรมเจ้าสังกัดโดยตรง ทำให้การเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดในปัจจุบันยังไม่เป็นเอกภาพเท่าที่ควร ทำให้จังหวัด (คลังจังหวัด) จะไม่สามารถทราบถึงจำนวนเงินงบประมาณที่มีการเบิกจ่ายจริงในแต่ละปี ส่งผลให้การจัดตั้งงบประมาณของจังหวัดในปีต่อไปขาดข้อมูลในการจัดทำงบประมาณที่ชัดเจน ส่งผลให้เกิดปัญหาในการตั้งงบประมาณซ้ำซ้อนอีกในปีถัดไป หรือไม่มีการตั้งงบประมาณให้ ทั้งที่ยังไม่มีการเบิกจ่ายในปีที่ผ่านมา เป็นต้น

ดังนั้น ระบบการเบิกจ่ายงบประมาณควรกระทำผ่านจังหวัดเพียงจุดเดียว โดยการเบิกจ่ายงบประมาณของทั้งราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด และราชการบริหารส่วนภูมิภาค ที่ต่างก็เบิกจ่ายผ่านคลังจังหวัดเช่นเดียวกัน

9.4 การพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลของจังหวัด

การที่ภารกิจสำคัญของจังหวัดในยุคปัจจุบันมิได้มีลักษณะเป็นเพียงงานด้านการปกครองและอำนวยความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนเท่านั้น แต่ทว่าจังหวัดยังจำเป็นจะต้องมีลักษณะเป็นหน่วยทางยุทธศาสตร์ ที่ต้องขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของจังหวัดให้บรรลุเป้าหมายอีกด้วย ทำให้

การคัดเลือกผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งระดับสูงของจังหวัด อันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น จำเป็นจะต้องเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้กับข้าราชการทั้งในสังกัดกระทรวงมหาดไทย และจากกระทรวงอื่นๆ สามารถขึ้นดำรงตำแหน่งเหล่านี้ได้ เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่แตกต่างหลากหลายในปัจจุบัน อันเป็นสาเหตุสำคัญของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ซึ่งทั้งคุณสมบัติ บทบาท และกระบวนการในการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นการนำหลักคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency) มาใช้ในการกำหนด เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ที่มีสมรรถนะสูง เหมาะสมในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ และเป็นผู้นำให้เกิดความเปลี่ยนแปลง และพัฒนาจังหวัดได้อย่างเป็นรูปธรรม

นอกจากนี้ ยังจะต้องมีการพัฒนาบทบาทและอำนาจในการบริหารงานบุคคลให้มากขึ้น โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาและออกคำสั่งในการเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีให้แก่ข้าราชการส่วนภูมิภาค สำหรับในการแต่งตั้งและโยกย้ายบุคลากรของจังหวัดควรกำหนดให้ในการตัดสินใจของกรมในส่วนกลาง ต้องรับฟังผลการประเมินการปฏิบัติราชการและข้อเสนอแนะจากระดับจังหวัดโดยเคร่งครัด และเพิ่มบทบาทหน้าที่ให้ “**คณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนจังหวัด**” เป็นกลไกหลักที่รับผิดชอบภารกิจทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการบริหารงานบุคคลของจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ และการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการ มิใช่เป็นเพียงคณะกรรมการที่รับผิดชอบแต่เพียงเฉพาะงานด้านวินัยเช่นในปัจจุบันเท่านั้น

นอกจากนั้น ควรจะมีระบบหรือช่องทางพิเศษสำหรับข้าราชการหรือบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถพิเศษไปปฏิบัติงานในจังหวัดเพื่อผลักดันให้พันธกิจของจังหวัดบรรลุผลสัมฤทธิ์ โดยเป็นการขอตัวข้าราชการหรือบุคลากรทั้งในและนอกภาครัฐมาปฏิบัติงานในจังหวัดเป็นการเฉพาะกิจ[3] เพื่อให้บุคลากรเหล่านี้เข้ามาช่วยผลักดันยุทธศาสตร์และพันธกิจของจังหวัดให้ประสบผลสำเร็จ เช่น งานด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ งานด้านผังเมือง งานด้านภาษาและวิเทศสัมพันธ์ อีกด้วย[4]

[3] การขอตัวบุคลากรมาปฏิบัติงานในจังหวัดนี้ ยังอาจรวมไปถึงกลุ่มข้าราชการที่มีความสามารถพิเศษที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำลังฝึกอบรมอยู่ในขณะนี้.

[4] ในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศญี่ปุ่น ก็มีการแลกเปลี่ยนบุคลากรระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่เสมอๆ ทั้งนี้ เพราะถือว่าการแลกเปลี่ยนบุคลากรระหว่างกัน นอกจากจะเป็นการช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังถือเป็นกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างบุคลากรของทั้งสองฝ่ายอีกด้วย.

จากบทที่ 6 ที่ได้กล่าวถึงคุณสมบัติ และบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด และในบทที่ 7 ที่กล่าวถึงการกระบวนสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัด และแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงในอนาคตดังที่ได้กล่าวไปนั้น จะสามารถเห็นได้ว่าสิ่งที่คณะผู้วิจัยนำเสนอล้วนเป็นทิศทางการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ทั้งในแง่ของตัวบุคคลผู้ที่เข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้บริหารระดับสูงของจังหวัด และระบบการบริหารงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นไปในลักษณะที่จังหวัดจะมีความเข้มแข็งในการจัดทำภารกิจต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดได้มากยิ่งขึ้น โดยทั้งตัวบุคคล และระบบการบริหารงานจังหวัดที่จะเปลี่ยนแปลงไปจะต้องสอดรับกัน เพื่อให้การบริหารราชการจังหวัดเกิดประสิทธิภาพได้จริงตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ กล่าวคือ หากมีสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดโดยใช้ระบบเปิด ยึดหลักคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ (Competency) ที่เหมาะสมกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแต่ละด้านดังที่คณะผู้วิจัยได้นำเสนอไว้แล้ว แต่โครงสร้างจังหวัดยังคงมีลักษณะที่เป็นสายบังคับบัญชา แยกเป็นหน่วยงาน มิได้มีการปรับเปลี่ยน ให้เกิดการบูรณาการทั้งในด้านโครงสร้าง และภารกิจหน้าที่แล้วนั้น แม้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีความสามารถทางการบริหารเพียงใด ก็เป็นการยากที่จะผลักดันให้แผนงาน/โครงการตามยุทธศาสตร์ดำเนินไปได้อย่างราบรื่น เพราะยังคงติดขัดในเรื่องระเบียบ กฎเกณฑ์ของแต่ละหน่วยงานอยู่ เป็นต้น ดังนั้น สิ่งที่คณะผู้วิจัยได้เสนอไว้ข้างต้น จึงจำเป็นต้องทำควบคู่กันไป ไม่สามารถดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพียงลำพัง หรือขาดการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งได้

บรรณานุกรม

1. ภาษาไทย

ก. บทความ และหนังสือ

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. วาทกรรมการพัฒนา. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : วิภาษา, 2545.

แซม เอเจอร์, ผู้แต่ง. ธรรมาภิบาล การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม. ไชยวัฒน์ ค้ำชู และคณะ, แปลและเรียบเรียง. กรุงเทพฯ : น้ำฝน, 2545.

ทศพร ศิริสัมพันธ์. “ภาพรวมการทบทวนยุทธศาสตร์.” ใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. การประชุมเชิงปฏิบัติการ”การพัฒนาผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลง CEO Retreat II)” INNOVATIVE FORUM 2005. กรุงเทพฯ : วิชั่น พริ้นท์ แอนด์ มีเดีย, 2549.

_____. “ข้อเสนอการปรับปรุงระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการและการพัฒนาต้นแบบการบริหารกลุ่มจังหวัดที่มีศักยภาพสู่เวทีโลก.” ใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. การประชุมเชิงปฏิบัติการ”การพัฒนาผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลง CEO Retreat II)” INNOVATIVE FORUM 2005. กรุงเทพฯ : วิชั่น พริ้นท์ แอนด์ มีเดีย, 2549.

ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ และคณะ. บทสรุปสำหรับผู้บริหาร การพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.

._____. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.

ธำรง คงคาสวัสดิ์. เริ่มต้นอย่างไร...เมื่อจะนำ COMPETENCY มาใช้ในองค์กร. กรุงเทพฯ : สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น), 2548.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. สถานภาพและทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต. กรุงเทพฯ : รายงานการวิจัยเสนอต่อสถาบันดำรงราชานุภาพ, 2544.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ : รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2545.

วสันต์ เหลืองประภัสร์. “การจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย : สองกระแสความคิดในการบริหารงานภาครัฐ “ลูกค้า” หรือ “พลเมือง”.” รัฐศาสตร์สาร 26: 2.

_____. “องค์การมหาชน (Distributed Public Governance) บทวิจารณ์หนังสือ OECD – Distributed Public Governance: Agencies, Authorities, and Other Government Bodies,” วารสารสถาบันพระปกเกล้า 2: 1

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. ผู้ว่าราชการจังหวัดไทยวิเคราะห์เปรียบเทียบกับผู้ว่าราชการจังหวัดของสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

ศุภชัย ยาวะประภาษ. การบริหารงานบุคคลภาครัฐไทย กระแสใหม่และสิ่งท้าทาย. กรุงเทพฯ : จุดทอง, 2546.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. การปกครองท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ : โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, 2543.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. สถานภาพและบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในอนาคต. กรุงเทพฯ : รายงานวิจัยเสนอต่อสถาบันดำรงราชานุภาพ, 2544.

สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์. การบริหารเชิงกลยุทธ์. พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพฯ : อมรินทร์, 2548.

สมยศ นาวีการ. การบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ 1991, 2544.

สำนักงาน ก.พ. การศึกษาภาพรวมผลการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหาร ปี พ.ศ. 2546. กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ., 2547.

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. คู่มือการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ชุดที่ 6 การติดตามและประเมินผล. กรุงเทพฯ : สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2546.

_____. โครงสร้างกรอบอัตรากำลังและการกำหนดตำแหน่งของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ภายหลังการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545. กรุงเทพฯ : สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, ม.ป.ป.

สุพานี สฤษฎ์วานิช. การบริหารเชิงยุทธ์ แนวคิดและทฤษฎี. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : บริษัท ซีเอ็ดยูเคชั่น จำกัด (มหาชน), 2546.

อาภรณ์ ภู่วิทยพันธ์. COMPETENCY DICTIONARY. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : เอช อาร์ เซ็นเตอร์, 2548.

เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา. “การจัดการปกครอง การจัดการปกครองที่ดี ธรรมาภิบาล.” ใน คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย. รวบรวมโดย สิริพรรณ นกสวน และ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

ข. กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และประกาศ

พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546

ประกาศคณะกรรมการสรรหาผู้ว่าการการไฟฟ้านครหลวง ที่ 1/2548 เรื่อง การรับสมัครบุคคลเพื่อคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการการไฟฟ้านครหลวง, 3 มิถุนายน พ.ศ. 2548

“ประกาศรับสมัครผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย” หนังสือพิมพ์เดลินิวส์ (วันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2547).

ประกาศคณะกรรมการสรรหาผู้ว่าการการประปาส่วนภูมิภาค ที่ 1/2549 เรื่อง รับสมัครบุคคลเพื่อคัดเลือกเข้าดำรงตำแหน่งผู้ว่าการการประปาส่วนภูมิภาค, 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2549

ประกาศการทางพิเศษแห่งประเทศไทย เรื่อง การรับสมัครบุคคลเพื่อคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการการทางพิเศษแห่งประเทศไทย, 24 สิงหาคม พ.ศ. 2547

ประกาศคณะกรรมการสรรหาผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ที่ 3/2547 เรื่อง การรับสมัครบุคคลเพื่อคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, 29 ตุลาคม พ.ศ.2547

ประกาศองค์การฟอกหนัง เรื่อง การรับสมัครบุคคลเพื่อคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การฟอกหนัง, 26 ตุลาคม พ.ศ. 2547.

“ประกาศ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด เรื่อง การรับสมัครบุคคลเพื่อรับการคัดเลือกเข้าดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการใหญ่ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด, 14 มกราคม พ.ศ. 2545” หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ (วันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2545).

2. ภาษาอังกฤษ

a. books

Allen, Hubert J. B. Cultivating the Grassroots : Why Local Government Matters?. Bombay : IULA, 1990.

Angkanaraksa Winyoo. Local Government in Thailand. Bangkok : Department of Interior, 1958.

Asian Development Bank. Governance : Sound Development Management. Manila : Asian Development Bank, 1999.

_____. Promoting Good Governance : ADB's Medium-Term Agenda and Action Plan. Asian Development Bank, 2000.

Australian Agency for International Development. Good Governance : Guiding Principles for Implementation. Canberra : AusAID, 2000.

Bloomfield, Jon. Controlling, Cajoiling or Co-operating. Brussels : Council of European Municipalities and Regions, 2006.

Don, Hellriegel, et al. Management : A Competency-Based Approach. South-Western, 2002.

Horton, S., et.al (Eds). Competency Management in the Public Sector. IOS Press, 2002.

International Monetary Fund. Good Governance : The IMF's Role. Washington, D.C.: IMF, 1997.

Macmillan, Hugh and Tampoe, Mahen. Strategic Management : Process, Content, and Implement. New York: Oxford University, 2000.

Norton, Alan. International Handbook of Local and Regional Government. Aldershot : Edward Elgar, 1994.

Pierre, Jon, ed. Debating Governance. Oxford : Oxford University Press, 2000.

Rhodes, R.A.W. Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexibility and Accountability. Buckingham : Open University Press, 1997.

Santiso, Carlos. “Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality.” The Georgetown Public Policy Review. Volume 7 Number 1 (Fall 2001).

Stevens, Anne. The Government and Politics of France. London: Macmillan, 1992.

World Bank. Sub-saharan Africa: From Crisis to Sustain Growth. Washington, D.C.: World Bank, 1989.

b. websites

“The County Administrative Board: Its Work and Its Role” available at http://www.lst.se/lst_e.pdf

http://www.insee.fr/en/ffc/ficdoc_frame.asp?doc_id=1565&analyse=1&path=/en/ffc/docs_ffc/IP1059en.pdf

http://www.lst.se/english/role.htm

http://www.premier-ministre.gouv.fr/en/acteurs/gouvernement/composition_47/

http://www.sweden.gov.se/sb/d/2858/a/16193

http://www.sweden.gov.se/sb/d/576

http://www.nmd.go.th/e-oction/tamra49/sanyabat/lg_49.htm

3. สัมภาษณ์

สัมภาษณ์, นายวิชัย ศรีขวัญ. ผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรี. วันที่ 9 สิงหาคม 2549.

สัมภาษณ์, นายสุขุมรัฏฐ์ สาริบุตร. ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ. วันที่ 22 สิงหาคม 2549.

สัมภาษณ์, นายอมรพันธุ์ นิมานันท์. ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก. วันที่ 8 สิงหาคม 2549.

สัมภาษณ์, นายบุญสม พิรินทร์ยวง. ผู้ว่าราชการจังหวัดมุกดาหาร. วันที่ 16 พฤศจิกายน 2549.

สัมภาษณ์, นายสุธี มากบุญ. ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี. วันที่ 20 พฤศจิกายน 2549.

สัมภาษณ์, นายนิรันดร์ กัลยาณมิตร. ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต. วันที่ 22 พฤศจิกายน 2549.

สัมภาษณ์, นายวรภาส ประชุมสุข. ผช.ผอ.สพท.ลบ.1. วันที่ 9 สิงหาคม 2549.

สัมภาษณ์, นายสมพร ภู่พัฒน์วิบูลย์. ปฏิรูปที่ดินจังหวัดลพบุรี. วันที่ 9 สิงหาคม 2549.

สัมภาษณ์, นายนพพร พงศ์ปลื้มปิติชัย. นายแพทย์ 8 ด้านเวชกรรมป้องกัน. สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดลพบุรี. วันที่ 9 สิงหาคม 2549.

สัมภาษณ์, นายไชยยศ กองทอง. จ่าจังหวัดลพบุรี. วันที่ 9 สิงหาคม 2549.