

ผู้ว่าฯ ซีอีโอกับแนวคิดในการกระจายอำนาจ

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์*, Ph.D.

๑. กล่าวนำ

ซีอีโอ เป็นคำที่ถูกพูดถึงและใช้กันอย่างแพร่หลายในแวดวงธุรกิจปัจจุบัน และเมื่อ พ.ศ.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีได้มีการกล่าวถึงผู้ว่าฯซีอีโอ ซึ่งเป็นการนำแนวคิดที่ได้ใช้ในภาคธุรกิจมาปรับใช้กับระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย ยิ่งทำให้คำว่า ผู้ว่าฯ ซีอีโอ ได้รับความสนใจเพิ่มมากขึ้นในแวดวงการบริหารงานภาครัฐ โดยเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ รัฐบาลได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการทุกจังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด หรือผู้ว่าฯ ซีอีโอ

ผู้บริหารสูงสุด หรือที่เรียกชื่อย่อว่า ซีอีโอ อาจนำไปใช้ในหน่วยงานภาคเอกชน และภาครัฐในส่วนของผู้บริหารสูงสุดในหน่วยงานภาครัฐระดับจังหวัดทั้งที่มาจากการ

แต่งตั้งและเลือกตั้งมีอยู่ทั่วประเทศ อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารสูงสุดในแต่ละหน่วยงานอาจไม่เท่ากันได้ ประกอบกับในยุคปฏิรูปการเมือง การปกครอง และการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ผู้บริหารสูงสุดดังกล่าวได้มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการนำวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นำหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อผู้ปฏิบัติงาน หลักความคุ้มค่า หลักการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หลักการบริหารงานด้วยความโปร่งใส ตลอดจนหลักการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานมาใช้ในหน่วยงานของตน ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการบริหารงานคน และเงิน ในระดับจังหวัดจึงขึ้นอยู่กับผู้บริหารสูงสุดดังกล่าวด้วย (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, ๒๕๔๖, หน้า ก)

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ หัวหน้าภาควิชารัฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

การผลักดันให้เกิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ ถือเป็นก้าวแห่งการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญต่อการปฏิรูประบบราชการไทย เพราะเป็นการนำเอาจุดเด่นของการบริหารในเชิงธุรกิจมาปรับใช้กับระบบราชการโดยมุ่งเน้นให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้ การเกิดขึ้นของผู้ว่าฯ ซีอีโอ รวมทั้งการปฏิรูประบบราชการ ถือเป็นความต้องการที่จะอุดช่องโหว่ในระบบราชการที่เป็นตัวฉุดรั้งการพัฒนาให้หายไป และนำเอาระบบงานการบริหารในเชิงธุรกิจที่มีความคล่องตัวมาใช้เป็นแกนนำในการขับเคลื่อนแทน (ชาติรี ก้าวกิตต์วิรัช, ๒๕๔๖, หน้า ๖๗๕)

อย่างไรก็ตาม กระแสของการปฏิรูประบบราชการโดยการปรับเปลี่ยนวิธีการคิดของราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นมือเป็นไม้ของรัฐบาล โดยใช้แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน แม้จะเป็นเรื่องที่สะท้อนความต้องการของสังคม แต่ก็เป็นเรื่องที่ควรพิจารณาใคร่ครวญอย่างลึกซึ้ง ทั้งแนวคิดที่ให้การสนับสนุนและแนวคิดในเชิงวิพากษ์ที่ไม่เห็นด้วยในหลักการที่ว่าผู้ว่าฯ ซีอีโอ จะสามารถแก้ไขปัญหายั่งยืนของสังคมไทยและปัญหาของระบบราชการไทยได้อย่างแท้จริงหรือไม่ บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ โดยการนำเสนอทัศนะที่หลากหลายต่อแนวคิดดังกล่าว ทั้งนี้ ผู้เขียนได้แบ่งการนำเสนอเนื้อหาออกเป็น ๖ ส่วน ประกอบด้วย ส่วนที่ ๑ กล่าวนำ ส่วนที่ ๒ ความหมายของผู้ว่าฯ ซีอีโอ

ส่วนที่ ๓ ความเป็นมาของผู้ว่าฯ ซีอีโอ ในประเทศไทย ส่วนที่ ๔ หลักการความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ส่วนที่ ๕ การวิพากษ์แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ และส่วนที่ ๖ ซึ่งเป็นส่วนสุดท้าย เป็นการสรุปและให้ข้อเสนอแนะ

๒. ความหมายของผู้ว่าฯ ซีอีโอ

๒.๑ ความหมายของผู้ว่าฯ ซีอีโอ

ซีอีโอ มาจากคำย่อภาษาอังกฤษว่า CEO ซึ่งเป็นคำย่อของ Chief Executive Officer หมายความว่า หัวหน้าคณะผู้บริหาร ประธานบริหาร ประธานกรรมการบริหาร หรือประธานเจ้าหน้าที่บริหารของบริษัทหรือองค์การภาคเอกชน ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้บริหารสูงสุด ดังเช่น ก่อศักดิ์ ไชยรัศมีศักดิ์ (๒๕๔๕, หน้า ๓๘-๔๑) ได้อธิบายว่า ซีอีโอ (CEO) หมายถึง บทบาท ไม่ใช่ตำแหน่ง กล่าวคือ เป็นบทบาทของผู้บริหารสูงสุดขององค์การ ซึ่งไม่ผูกติดไว้กับตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง โดยทั่วไปบริษัทขนาดใหญ่จะประกอบไปด้วย ๑) ประธาน (chairman) ซึ่งจะมีคณะกรรมการ ๒๐ กว่าคน มาร่วมประชุมด้วยสัก ๓ เดือน ต่อครั้ง ๒) ประธานกรรมการบริหาร (chairman of executive board) มีคณะกรรมการร่วมทำงานประมาณ ๓-๖ คน เรียกว่า คณะกรรมการบริหาร

(executive committee) โดยเลือกมาจากกรรมการชุดใหญ่ของบริษัท เพื่อที่จะเรียกประชุมได้ถี่ขึ้น มีหน้าที่กำหนดนโยบายการบริหารและดำเนินงานของบริษัท ๓) กรรมการผู้จัดการ (อเมริกาเรียกว่า president ส่วนอังกฤษมักจะเรียกว่า managing director หรือ MD) จะเป็นผู้นำเอานโยบายจากคณะกรรมการบริหารไปปฏิบัติให้บรรลุผล เพื่อให้เกิดความเข้าใจชัดเจนยิ่งขึ้น ก่อศักดิ์ ไชยรัศมีศักดิ์ ได้อธิบายต่อไปว่า บอร์ดใหญ่คือกรรมการชุดใหญ่ของบริษัทที่เลือกมาจากตัวแทนผู้ถือหุ้น บอร์ดเล็กคือคณะกรรมการชุดเล็กที่เลือกออกมาจากคณะกรรมการชุดใหญ่ คณะกรรมการทั้งสองชุดคือตัวแทนของผู้ถือหุ้นมีหน้าที่คอยกำกับและดูแลงานของซีอีโอ ซีอีโอจึงเป็นผู้บริหารสูงสุดขององค์กรตัวจริง โดยเป็นผู้กำหนดทิศทางและวางนโยบายของบริษัท โดยมอบหมายให้กรรมการผู้จัดการนำไปปฏิบัติในการบริหารงานประจำวัน

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (๒๕๔๖, หน้า ๕๒) ได้อธิบายแนวคิดซีอีโอในภาคเอกชนว่า ได้แก่ ประธานหรือหัวหน้าฝ่ายบริหารสูงสุดของบริษัท ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับมอบอำนาจหน้าที่จากคณะกรรมการอำนาจหรือบอร์ดของบริษัทให้มีอำนาจในการจัดการ ซึ่งรวมถึงการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ และการใช้อำนาจจัดการบริษัทอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด เนื่องจากหัวหน้าฝ่ายบริหารดังกล่าวจะเป็นผู้มีส่วนสำคัญในการทำให้บริษัทมีกำไรหรือขาดทุน เจริญหรือเสื่อม จึงจำเป็นต้องมี

อำนาจดังกล่าว ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นซีอีโอของภาคเอกชนจึงได้รับการแต่งตั้งจากผู้มีอำนาจหรือคณะกรรมการอำนาจของบริษัท โดยต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถสูง และซื่อสัตย์สุจริต บริษัทจะให้ค่าตอบแทนสูงมอบอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด พร้อมกับจัดสรรวัสดุอุปกรณ์ให้กับซีอีโอ เพื่อให้สามารถจัดการกิจการทั้งหลายของบริษัทให้ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งขึ้นไว้อย่างชัดเจน แต่ถ้าซีอีโอปฏิบัติงานล้มเหลวหรือไม่ได้ตามวัตถุประสงค์ ผู้มีอำนาจหรือคณะกรรมการอำนาจของบริษัทก็จะสั่งปลดได้ แนวคิดซีอีโอซึ่งอาจเรียกว่าเป็นแนวทางหรือวิธีการบริหารหรือการจัดการ ให้อยู่ในหน่วยงานของภาคเอกชนในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสหรัฐอเมริกา และประเทศในยุโรป รวมทั้งในภาคเอกชนไทย

๒.๒ ความหมายของผู้ว่าฯ ซีอีโอ

ผู้ว่าฯ ซีอีโอ เป็นชื่อย่อมาจากคำว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ หรือเรียกชื่ออย่างเป็นทางการว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา” หมายถึง ผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานภาครัฐในระดับจังหวัดรูปแบบหนึ่ง มาจากการแต่งตั้ง และสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานระดับจังหวัดแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ทั้งนี้ เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๔ และวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, ๒๕๔๖,

หน้า ๕๒)

พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้ให้ความหมายของคำว่า ซีอีโอ ว่าเป็นประธานคณะผู้บริหาร แสดงว่ามีผู้บริหารหลายคนมาอยู่รวมกัน แล้วมีท่านหนึ่งเป็นประธานแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ คือ การเอาหัวหน้าส่วนราชการทุกส่วนราชการเป็นคณะผู้บริหารแล้วผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานทั้งจังหวัด การเป็นประธานที่ประชุมนั้น ไม่ใช่การทำหน้าที่เพียงแค่ว่าเป็นประธานของที่ประชุม เพราะจะไม่เกิดประโยชน์อะไรในการบริหารประเทศผู้ว่าฯ ในฐานะเป็นประธานผู้บริหารจำเป็นอย่างยิ่งที่จะทำหน้าที่ให้ทุกฝ่ายร่วมกันคิดช่วยกันทำ เอายุทธศาสตร์มาวางร่วมกันเพื่อให้เกิดความรู้สึกว่าต้องรับผิดชอบจังหวัดนี้ร่วมกัน ตามแนวคิดของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้กำหนดบทบาทของผู้ว่าฯ ซีอีโอไว้ ๑๐ ประการดังนี้ (ประชาคมท้องถิ่น, ๒๕๔๖, กันยายน, หน้า ๒๑-๒๒)

๑) เป็นเจ้าภาพในการบริหารงานจังหวัด ในฐานะเป็นเจ้าภาพในการบริหารจัดการ ซึ่งเป็นภารกิจที่ไม่มีวันสิ้นสุด ต้องการพัฒนาให้ดีขึ้น

๒) ทำหน้าที่ประธานคณะผู้บริหารจำเป็นที่จะทำหน้าที่ให้ทุกฝ่ายช่วยกันคิดช่วยกันทำ เอายุทธศาสตร์มาวางร่วมกัน

๓) ต้องรู้ปัญหาแท้จริง ไม่จำเป็นที่ต้องรู้ทุกเรื่อง แต่ต้องพยายามเข้าใจทุกเรื่องแล้วนำคนที่รู้ดีทุกเรื่องในจังหวัดมาร่วมกันทำงาน

๔) ต้องมีทรรศนะว่าทุกสิ่งสามารถทำได้ ถ้าสามารถมองเห็นความเป็นไปได้เกิน ๖๐% ให้เริ่มลงมือทำได้เลย

๕) เปลี่ยนจากการปกครองเป็นการบริหารและการบริการ การบริหารเป็นหัวใจสำคัญของความสำเร็จ ระบบราชการต้องนำคนที่มีอยู่มาทำงานให้ได้ผลอย่างมีประสิทธิภาพ

๖) ต้องทำงานเชิงรุก และให้รองผู้ว่าฯ เป็นผู้ช่วยแก้ปัญหา ผู้ว่าฯ ซีอีโอ เปรียบเสมือนผู้ช่วยนายกรัฐมนตรีในแต่ละจังหวัด

๗) เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงต้องกล้าคิด กล้าทำ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของผู้เกี่ยวข้องในการปฏิรูประบบราชการ

๘) ต้องคิดนอกกรอบ อย่าคิดหรือทำตามวิธีเดิม และให้ภูมิใจในผลสำเร็จที่เกิดขึ้นซึ่งสามารถเห็นและจับต้องได้ อย่ารอให้เหตุการณ์บังคับให้เปลี่ยนแปลง

๙) ต้องมีเครื่องชี้วัดการทำงานเพื่อเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการชี้วัดการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนความพึงพอใจในการให้บริการประชาชน

๑๐) ต้องมีภาวะผู้นำหรือประมุขศิลป์ ต้องมีความรับผิดชอบ กล้าใช้ภาวะผู้นำ รู้สภาพปัญหาของจังหวัดแล้วทำการแก้ไขอย่าหนีความจริง

สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ (๒๕๔๖) ได้บรรยายในการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการของผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงต่าง ๆ และ

ผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ เรื่อง “ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการกับการบริหารการเปลี่ยนแปลงภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ชาติ” เมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งพอสรุปได้ว่า ซีอีโอ คือการเป็นผู้นำ (leader) ซึ่งสามารถเชื่อมโยงจิตใจคนทั้งหมดในจังหวัดให้มีส่วนร่วมและสามารถแก้ไขปัญหาคือทุกปัญหาอย่างมีพลัง จะต้องเป็นผู้ที่รู้ข้อมูลทุกเรื่อง ทันเหตุการณ์ ทันโลก รู้จักใช้คนเลือกคน หาข้อมูลข่าวสาร และมีบทบาทในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ โดยการวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส และความเสี่ยงภัย และทำการกำหนดทางเลือกเชิงกลยุทธ์ มีการคิดหาวิสัยทัศน์ ภารกิจ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ จะเอาทางไหน ก็โครงการ ใช้เงินอย่างไร ใช้คนอย่างไร ทำงานเป็นเครือข่าย สามารถกระตุ้นผลักดันให้คนทำงาน โดยไม่ใช่หัวหน้าที่แต่เป็นศูนย์กลางแห่งการรวบรวมข้อมูลข่าวสารเป็นประธานคณะบริหารซึ่งคอยช่วยประสานกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และนั่งอยู่ในหัวใจของผู้ร่วมงาน

๓. ความเป็นมาของผู้ว่าฯ ซีอีโอ

ระบบบริหารราชการแผ่นดินของไทยได้มีการบริหารงานโดยเน้นการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางไปยังกระทรวง ทบวง กรม กรุงเทพมหานครมาโดยตลอด ระบบบริหารแบบนี้เป็นระบบบริหารที่จัดตั้งมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

โดยมีวัตถุประสงค์ขณะนั้นเพื่อความมั่นคงต่ออำนาจอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนกระทรวงมหาดไทยจึงได้กลายเป็นศูนย์รวมอำนาจในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างไรก็ตาม การพัฒนาการของระบบราชการไทยตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๖ เป็นต้นมา จนถึงการมีพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๑๔ ระบบบริหารของประเทศก็ยังคงใช้ระบบการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมาโดยตลอด แต่ปัญหาที่สำคัญที่สุดคือศูนย์กลางของอำนาจกลับกระจายไปอยู่ที่ระดับกระทรวง ๑๕ กระทรวง ระดับกรม ๑๒๕ กรม และระดับกองที่อยู่ส่วนกลางอีกไม่น้อยกว่า ๑,๘๐๐ กอง แตกต่างไปจากเดิมเมื่อ ๑๐๐ ปีก่อนที่มีศูนย์รวมอำนาจอยู่ที่กระทรวงมหาดไทยเพียงจุดเดียว (ร.ต.อ. วรเดช จันทรรพร, ๒๕๔๓, หน้า ๓๑-๓๔) แม้ต่อมาจะได้มีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งปรับบทบาท อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการขึ้นใหม่เป็น ๒๐ กระทรวง ให้มีการปฏิบัติงานที่สัมพันธ์กันรวมไว้เป็นกลุ่มงานเดียวกัน แต่ก็ยังไม่ได้ดำเนินการกระจายอำนาจไปยังส่วนภูมิภาคอย่างจริงจังตั้งแต่ประการใด

การรวมอำนาจในการบริหารของระบบบริหารราชการแผ่นดิน ยังมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย เพราะหน่วยงานระดับจังหวัดใน ๗๕ จังหวัด ๘๐๐ กว่าอำเภอทั่วประเทศ จำเป็นต้องพึ่งและสนองต่อความต้องการของส่วนกลางมากกว่าประชาชน การรวมอำนาจยังทำให้การแก้

ปัญหาเป็นไปอย่างไม่ทันการณ์ ทำให้ปัญหาสะสมเรื้อรัง ยิ่งกว่านั้นระบบการบริหารแบบรวมอำนาจยังทำให้ทรัพยากรของรัฐไม่สามารถกระจายไปสู่ผู้ปฏิบัติงานระดับล่างและประชาชนได้อย่างเต็มที่ ร.ต.อ. วรเดช จันทรร (๒๕๔๓, หน้า ๓๓) จึงได้เสนอความเห็นว่าการมอบอำนาจทางการบริหารลงไปให้หน่วยงานระดับจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการเสนอตั้งงบประมาณ และการอนุมัติใช้จ่ายงบประมาณอำนาจในการจัดซื้อและใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ได้อย่างอิสระเต็มที่โดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับกองและกรมส่วนกลาง จึงมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วน

แนวคิดทำนองเดียวกับผู้ว่าฯ ซีอีโอได้เคยปรากฏในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี แต่เป็นเพียงแนวคิดที่ต้องการเพิ่มอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ รัฐบาลโดยการนำของนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร โดยมี ร.ต.อ. ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้นำแนวความคิดซีอีโอมาปรับใช้กับการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐในระดับจังหวัด โดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ให้ความเห็นชอบในการปรับให้จังหวัดมีฐานะเหมือนหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ที่สามารถวินิจฉัยข้อมูล ปัญหา อุปสรรค กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหา และดำเนินการให้เป็นไปตามที่ตัดสินใจได้อย่าง

ครบวงจรภายในจังหวัด โดยปรับเปลี่ยนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (Chief Executive Officer, CEO) สามารถบังคับบัญชาสั่งการหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ภายในจังหวัดได้อย่างเบ็ดเสร็จโดยตรง เพื่อให้การดำเนินงานใดภายในจังหวัดเป็นไปด้วยความรวดเร็วตรงตามนโยบายของผู้บริหารสูงสุด และสามารถตอบสนองต่อความต้องการและข้อเท็จจริงของแต่ละจังหวัดได้โดยตรง โดยก่อนที่จะนำไปใช้ทั่วประเทศ ให้จัดทำโครงการทดลองเป็นเวลา ๑ ปี เริ่มตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๕

ต่อมา ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดดำเนินการโครงการจังหวัดซีอีโอทดลองในพื้นที่ ๕ จังหวัด ได้แก่ ศรีสะเกษ ชัยนาท ลำปาง อุทัยธานี และนราธิวาส และกำหนดให้ศึกษาเปรียบเทียบกับจังหวัดทดลองไว้ในพื้นที่ ๕ จังหวัด ได้แก่ สุรินทร์ อ่างทอง พิษณุโลก พังงา และปัตตานี ระบบบริหารงานแบบซีอีโอนั้น ให้คณะผู้บริหารจังหวัดซีอีโอกำหนดทิศทางของจังหวัดเหมือนคณะรัฐมนตรีซึ่งกำหนดทิศทางของประเทศไทย โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอเป็นหัวหน้าคณะผู้บริหารจังหวัดซีอีโอ ทำหน้าที่เหมือนนายกรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน ได้มีการกำหนดกลไกกำกับดูแลการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา โดยจัดตั้งคณะกรรมการอำนวยการ

การกำกับดูแล และมีระบบติดตามประเมินผลการดำเนินการโดยสถาบันการศึกษา และมีตัวชี้วัดได้แก่ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด ตลอดจนความพึงพอใจของประชาชนในจังหวัดทดลอง

กระทรวงมหาดไทยได้ทำการประเมินผลจังหวัดทดลองผู้ว่าราชการแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาขึ้น เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ ณ โรงแรมสยามซิตี ปรากฏผลการประเมินเปรียบเทียบการดำเนินงานของจังหวัดทดลองในโครงการนี้กับจังหวัดที่บริหารงานตามปกติ พบว่า ผลงานของผู้ว่าฯ ชีอีโอน่าพอใจกว่า กล่าวคือ จังหวัดศรีสะเกษเปรียบเทียบกับจังหวัดสุรินทร์ พบว่า จังหวัดศรีสะเกษมีประสิทธิภาพมากกว่า แม้มีจุดอ่อนเรื่องความพร้อมของบุคลากรแต่ก็ได้รับความพึงพอใจจากประชาชนสูง กรณีจังหวัดลำปางเปรียบเทียบกับจังหวัดพิษณุโลก พบว่า การทำงานแบบผู้ว่าฯ ชีอีโอ ส่งผลดีกว่า ประสิทธิภาพการบริหารงานมากกว่า แต่มีอุปสรรคเล็กน้อยกรณีการโอนอำนาจจากบางหน่วยราชการที่ได้รับความร่วมมือเพียงบางส่วน กรณีจังหวัดชัยนาทเปรียบเทียบกับจังหวัดอ่างทอง พบว่า ประสิทธิภาพการทำงาน of จังหวัดชัยนาทเพิ่มมากขึ้นทั้งในด้านการแก้ไขปัญหาเสพติด ทุจริตคอร์รัปชั่น ความยากจน และกลุ่มผู้ชุมนุม กรณีจังหวัดภูเก็ตเปรียบเทียบกับจังหวัดพังงา พบว่า จังหวัดภูเก็ตมีการบริหารงานที่ดีขึ้น แต่บางครั้งผู้ว่าฯ ไม่

สามารถสั่งการแก้ไขปัญหาได้อย่างทันทั่วทั้งที่กรณีจังหวัดนราธิวาสเปรียบเทียบกับจังหวัดปัตตานี พบว่า จังหวัดนราธิวาสมีการบริหารงานที่ดีกว่าในบางด้าน แต่ความพึงพอใจและทัศนคติของประชาชนต่อตัวผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคะแนนน้อยกว่าผู้ว่าฯ ปัตตานี เพราะอาจมีบุคลิกที่เป็นผู้นำน้อยกว่า ดังนั้น ภาพลักษณ์ของผู้ว่าฯ ชีอีโอ จึงมีความสำคัญมาก

จากการศึกษาเปรียบเทียบดังกล่าว จึงมีผลทำให้คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้ผู้ว่าราชการทุกจังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด และใช้การบริหารงานแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาเช่นเดียวกับจังหวัดน่าน โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ คณะรัฐมนตรีได้มีมติอีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ มอบให้รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) รับเรื่องการกำหนดให้ทุกจังหวัดใช้การบริหารงานแบบบูรณาการไปพิจารณาพร้อมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดแนวทางการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและเอกอัครราชทูตไทยในต่างประเทศ ใช้การบริหารงานแบบบูรณาการได้ ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ เห็นชอบให้มอบอำนาจด้านการบริหารบุคคลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่

รับผิดชอบสูงสุด สามารถบริหารงานบุคคลได้อย่างรวดเร็ว คล่องตัว เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและสร้างเครือข่ายในรูปแบบบูรณาการกับการบริหารจัดการร่วมกันระหว่างจังหวัด หน่วยงานกลาง กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้นโยบายดังกล่าวสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว รัฐบาลจึงได้จัดให้มีการฝึกอบรมผู้ว่าฯ ซีอีโอ มีการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่องผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการกับการบริหารการเปลี่ยนแปลงภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ชาติ เมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อให้แต่ละจังหวัดสามารถจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัดตน และต่อมาเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๖ คณะรัฐมนตรีได้มีการประชุมนัดพิเศษเพื่อรับฟังผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ หรือ ซีอีโอ เสนอยุทธศาสตร์พัฒนากลุ่มจังหวัด ในการนำเสนอวิสัยทัศน์ของกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดครั้งนี้ นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร พอใจเกือบทุกกลุ่ม มีเพียงบางกลุ่มเท่านั้นที่จะต้องมีการปรับให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น และไม่ให้ซ้ำซ้อน โดยภาพรวมต้องตอบสนองนโยบายของรัฐ เช่น การเพิ่มผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) จาก ๖% เป็น ๘ % ทุกจังหวัด โดยคณะรัฐมนตรีได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๔๗ ให้ผู้ว่าฯ ซีอีโอ ตามกรอบแนวทางและหลักเกณฑ์ดังนี้ ๑) จัดสรรงบประมาณให้ทุกจังหวัดจังหวัดละ ๑๐ ล้านบาท เพื่อเป็นเงินสำรอง

จ่ายให้ผู้ว่าฯ นำไปใช้จ่ายอย่างคล่องตัว ตามความจำเป็นและเหมาะสม และ ๒) จัดสรรงบประมาณไม่เกิน ๒,๒๕๐ ล้านบาท เพื่อให้จังหวัดดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา กลุ่มจังหวัดโดยให้แต่ละจังหวัดทำแผนปฏิบัติการและแผนการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อประกอบการพิจารณาของสำนักงบประมาณต่อไป

๔. หลักการความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ระบบราชการไทยได้มีการจัดแบ่งโครงสร้างของการจัดองค์กรและระบบการทำงานของส่วนราชการตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยมาตรา ๔ ได้กำหนดโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการออกเป็น ๓ ส่วน คือ ๑) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ๒) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และ ๓) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การจัดระเบียบบริหารราชการไทยทั้ง ๓ ส่วนดังกล่าว ได้นำหลักการรวมอำนาจมาใช้ผสมกับหลักการกระจายอำนาจ กล่าวคือในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้ใช้หลักการรวมอำนาจบริหาร ซึ่งเป็นการรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายไว้ที่ส่วนกลาง ส่วนการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นใช้หลัก

การกระจายอำนาจบริหาร โดยมอบงานราชการบางอย่างที่เกี่ยวกับการปกครองและการพัฒนาท้องถิ่นให้องค์การปกครองท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง สำหรับหลักการรวมอำนาจ หลักการแบ่งอำนาจ และหลักการกระจายอำนาจ จะได้อธิบายให้เข้าใจพอสังเขป ดังนี้

๔.๑ หลักการรวมอำนาจ (Centralization) เป็นหลักที่จัดระเบียบราชการบริหารให้อำนาจการตัดสินใจดำเนินการต่าง ๆ รวมไว้ที่ส่วนกลาง โดยมีกระทรวง ทบวง กรม เป็นผู้ประสานงานทั่วไป โดยเจ้าพนักงานของหน่วยงานดังกล่าวจะมีความสัมพันธ์ในรูปของสายการบังคับบัญชา ซึ่งการบริหารงานนี้เรียกว่า “การบริหารราชการส่วนกลาง”

๔.๒ หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นวิธีการที่ส่วนกลางมอบอำนาจการตัดสินใจหรือวินิจัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้แทนของส่วนกลางไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาคทั่วราชอาณาจักร เพื่อจัดทำกิจการสาธารณะที่กฎหมาย รัฐบาล หรือผู้บังคับบัญชามอบหมาย ทั้งนี้ภายใต้การบังคับบัญชาตามลำดับชั้น การบริหารงานในลักษณะนี้เรียกว่า “การบริหารราชการส่วนภูมิภาค”

๔.๓ หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์การอื่นที่มีใช้องค์การส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง ซึ่งอำนาจที่จะดำเนินการนี้เป็นอำนาจ

ที่ได้รับมอบหมายไปจากรัฐ โดยออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรนั้นให้เป็นนิติบุคคล สามารถดำเนินกิจการของตนเองได้โดยอิสระภายในขอบเขตแห่งกฎหมายนั้น และมีรัฐเป็นเพียงผู้ควบคุมกำกับให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น การกระจายอำนาจแบ่งออกได้เป็น ๒ ลักษณะ คือ ๑) การกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือทางเขตแดน คือวิธีการกระจายอำนาจโดยมอบบริการสาธารณะบางอย่าง ยกเว้นกิจการที่เกี่ยวกับความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของประเทศให้องค์กรปกครองท้องถิ่นจัดทำ โดยการจัดทำบริการสาธารณะนี้จะถูกจำกัดขอบเขตโดยพื้นที่หรืออาณาเขตขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การบริหารงานลักษณะนี้เรียกว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” และ ๒) การกระจายอำนาจทางบริการหรือทางเทคนิค โดยมอบบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้องค์กรซึ่งมิได้อยู่ในระบบราชการจัดทำด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั้น ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะนี้จะไม่ได้ถูกจำกัดหรือกำหนดขอบเขตของกิจกรรมโดยพื้นที่ แต่จะเป็นเรื่องทางเทคนิคมากกว่า เช่น ในเรื่องของการไฟฟ้า การประกอบกิจการโทรศัพท์ มหาวิทยาลัย เป็นต้น องค์กรที่จัดทำนี้อาจอยู่ในรูปของรัฐวิสาหกิจ หรือองค์การมหาชนอิสระก็ได้แล้วแต่จะกำหนด (ชาญชัย แสวงศักดิ์, ๒๕๔๒, หน้า ๕๐-๕๒)

ปรัชญา เวสารัชช์ (๒๕๓๘, หน้า ๕-๖) ได้เสนอภาพรวมของระบบราชการไทย ซึ่งสะท้อนให้เห็นความจำเป็นในการก่อให้เกิดแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ ซึ่งผู้เขียนจะขอนำมาสรุปบางประเด็นดังนี้

๑) ระบบราชการไทยมีบทบาทและภารกิจครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ โดยทั่วไประบบราชการไทยถือเป็นองค์การขนาดใหญ่ที่สลับซับซ้อน แบ่งส่วนราชการออกเป็น กระทรวง ทบวง กรม ฝ่าย เป็นต้น มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาที่ลดหลั่นกันลงมา มีการแบ่งงานกันทำตามความถนัด ตามหลักการแล้วยังคงยึดถือระบบคุณธรรมโดยคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ และทักษะ เน้นการบริหารงานโดยอาศัยกฎระเบียบ ข้อบังคับ เป็นกรอบกำหนดแนวทางปฏิบัติของข้าราชการ

๒) บทบาทและภารกิจของระบบราชการไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ระบบราชการไทยเป็นระบบเจ้าขุนมูลนาย ซึ่งปฏิบัติตามคำสั่งเบื้องบน ระบบราชการมีหน้าที่สำคัญในการปกครอง ปกป้องประเทศ ดูแลความสงบเรียบร้อยของสังคม ออกกฎหมาย กฎระเบียบ ควบคุม ดูแล ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม โดยประชาชนไม่มีส่วนร่วมหรือมีส่วนร่วมในฐานะผู้ทำตามคำสั่งประชาชนไม่อยู่ในฐานะที่จะสามารถเรียกร้องให้รัฐกระทำการใด ๆ เพื่อตนเองได้

๓) หน่วยงานบริหารราชการส่วนกลางประกอบด้วยกระทรวง มีหน่วยงานระดับกรม และระดับกอง สังกัดส่วนกลาง หน่วยงานบริหารราชการส่วนภูมิภาคประกอบด้วยจังหวัดและอำเภอ และมีหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา หน่วยงานที่มากมายประกอบด้วย ความหลากหลายของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ก่อให้เกิดความซับซ้อนและยุ่งยากในการบริหารงานของรัฐโดยอาศัยแนวทางมาตรฐานเดียวกัน การบริหารโดยใช้เกณฑ์มาตรฐานได้กลายเป็นปัญหาซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการบริหารราชการของส่วนราชการต่าง ๆ ตัวอย่าง เช่น มาตรการกำหนดขนาดกำลังคนก่อให้เกิดปัญหาคนล้นงานในบางส่วนราชการ แต่ก่อปัญหาขาดกำลังคนในหลายหน่วยงาน เป็นต้น

๔) ระบบงานของราชการไทยเหมือนเช่นระบบราชการของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย คือ มีสายการบังคับบัญชายาว มีกระบวนการปฏิบัติงานที่ยุ่งยากซับซ้อน เน้นกระบวนการ และวิธีปฏิบัติงานมากกว่าเน้นผลงาน ขาดการประสานงานกัน ปฏิบัติงานโดยอาศัยฐานจากกฎระเบียบเป็นหลัก จึงมีกฎระเบียบมากมาย หลากกฎหลายระเบียบ ไม่ทันสมัย ไม่ชัดเจน ไม่เป็นระเบียบแบบแผนที่สามารถค้นคว้าและนำมาอ้างอิงได้ทั่วไป ไม่ตอบสนองความต้องการเร่งด่วนของประชาชน

ได้เพียงพอ คำอธิบายที่ประชาชนได้รับอยู่เสมอ เมื่อราชการไม่สามารถตอบสนองความต้องการของคนได้ก็คือ ต้องปฏิบัติตามระเบียบ ไม่สามารถดำเนินการเป็นอย่างอื่นได้ แต่ขณะเดียวกัน ทั้งประชาชนและข้าราชการบางคนได้อาศัยช่องว่างของระเบียบ การหลีกเลี่ยงหรือการละเมิดกฎระเบียบเป็นช่องทางในการแสวงหาประโยชน์ส่วนตน

๕. ข้อวิพากษ์แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ

๕.๑ การขัดกันของแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ กับหลักการกระจายอำนาจ

วิรัช วิรัชนิการธรรม (๒๕๔๖, หน้า ๑๖๘-๑๗๒) ได้ทำการศึกษารูปแบบของผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานภาครัฐระดับจังหวัด ๔ รูปแบบ ซึ่งได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด (The Provincial Governor) ผู้ว่าราชการจังหวัด ซีอีโอ (The CEO Provincial Governor) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (The Bangkok Metropolitan Authority Governor) และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (The Chief Executive of Provincial Administration Organization) โดยกล่าวว่า แนวคิดสำคัญที่สนับสนุนผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด ๔ รูปแบบ อาจแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มแนวคิดที่สนับสนุนให้ผู้บริหารสูงสุดมาจากการแต่งตั้งและสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค และกลุ่มแนวคิดที่สนับสนุนให้ผู้บริหารสูงสุดมาจากการเลือกตั้งและสังกัดราชการ

บริหารส่วนท้องถิ่น

กลุ่มที่ ๑ กลุ่มแนวคิดที่สนับสนุนให้ผู้บริหารสูงสุดมาจากการแต่งตั้งและสังกัดราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย ๑) แนวคิดการสนับสนุนราชการบริหารส่วนภูมิภาค และแนวคิดความเป็นสถาบันด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งสองแนวคิดนี้สนับสนุนผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ว่าฯ ซีอีโอ โดยเชื่อว่าราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีความสำคัญและจำเป็นต่อสังคมไทยมาช้านาน พร้อมกับเชื่อว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งและเป็นบุคคลสำคัญของราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นข้าราชการประจำที่มาจากการแต่งตั้งของกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารของจังหวัด เป็นกลไกหรือตัวแทนของรัฐบาลในส่วนกลางหรือกระทรวงมหาดไทยที่ได้รับมอบหรือแบ่งอำนาจหน้าที่บางส่วนให้ไปปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาค และเชื่อว่าผู้ว่าราชการจังหวัดไทยมีวิวัฒนาการมาจากการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ได้รับความศรัทธาและการยอมรับจากประชาชนสืบต่อกันมา และ ๒) แนวคิดซีอีโอที่ต้องการเพิ่มอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเชื่อว่า การบริหารงานของจังหวัดที่มีผู้ว่าฯเป็นผู้บริหารสูงสุดประสบกับความล้มเหลว ขาดประสิทธิภาพ ขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา ทำให้ไม่อาจแก้ไขปัญหาในระดับจังหวัด ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจในการบริหารงาน คน และเงินมากเท่าที่ควร ดังนั้น

จึงควรเพิ่มอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดทำนองเดียวกับผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานภาคเอกชน

กลุ่มที่ ๒ กลุ่มแนวคิดที่สนับสนุนให้ผู้บริหารสูงสุดมาจากการเลือกตั้งและสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ๑) แนวคิดการสนับสนุนหน่วยการบริหารท้องถิ่น และแนวคิดรูปแบบหน่วยการบริหารท้องถิ่น หรือรูปแบบเทศบาลของต่างประเทศ โดยเชื่อมั่นศรัทธาในการบริหารงานของหน่วยการบริหารท้องถิ่น ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งเข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารสูงสุดว่ามีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ และ ๒) แนวคิดหน่วยงานพิเศษที่บริหารงานในเขตพื้นที่เมืองหลวง

วิรัช วิรัชนิการวรรณ ได้ให้ความเห็นว่า ผู้ว่าฯ ซีอีโอควรยกเลิก ด้วยเหตุผลหลายประการด้วยกัน แต่อาจสรุปได้ว่าแนวคิดดังกล่าวขัดกับหลักการกระจายอำนาจ กล่าวคือแนวคิดผู้ว่าฯซีอีโอขัดกระแสโลก ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการสนับสนุนราชการส่วนภูมิภาคให้เข้มแข็ง เป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งประเทศที่เป็นประชาธิปไตยทั่วโลกให้ความสำคัญกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ใช้หลักการกระจายอำนาจเพิ่มมากขึ้น แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอสอดคล้องกับระบบปิด การนำบุคคลมาดำรงตำแหน่งผู้ว่าฯ

ซีอีโอ มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาล และแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอไม่อาจนำไปสู่การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘ ได้ และเมื่อใดก็ตามที่แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอถูกนำไปใช้จริงทั่วประเทศ ก็เท่ากับเป็นการสนับสนุนแนวคิดการรวมอำนาจและส่งเสริมการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้มีอำนาจเพิ่มมากขึ้น เพราะเมื่อผู้ว่าฯ ซีอีโอมีอำนาจมากแล้วย่อมไม่ต้องการที่จะขยายอำนาจ ซึ่งเป็นลักษณะหนึ่งที่เกิดขึ้นในทุกสังคม แนวความคิดดังกล่าวสอดคล้องกับนักการเมือง และนักวิชาการหลายราย ดังเช่น นายชุมพล ศิลปอาชา ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ผู้ว่าฯ ซีอีโอเป็นการรื้อฟื้นการใช้อำนาจจากส่วนกลางที่ถูกท้องถิ่นแย่งชิงไปกลับคืนมา การใช้อำนาจรัฐมีอยู่สองเส้นทาง คือ เส้นทางปกครอง และเส้นทางการเมือง ทางการเมืองเดินทางไกลมากแล้ว มีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่เอื้อต่อภาคประชาชนมากยิ่งขึ้น ส่วนทางการปกครองยังรวบอำนาจไว้ไม่แตกต่างจากเดิม ผู้ว่าฯ ซีอีโอเต็มรูปแบบจะมีอำนาจในการตัดสินใจความเป็นความตายทั้งเรื่องอำนาจในการโยกย้าย การพิจารณาเลื่อนขั้น งบประมาณหน่วยงานต่าง ๆ ฉะนั้นผู้ว่าฯ ซีอีโอควรจะเริ่มค้นเส้นทางจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ในจังหวัดก่อน ไม่ใช่โยกย้ายคนจากที่อื่นมาบริหารซีอีโอแบบมหาดไทย

๕.๒ การขัดกันของแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐกับภาคเอกชน

มีนักวิชาการทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศที่เห็นว่า องค์การภาครัฐมีพื้นฐานที่แตกต่างไปจากธุรกิจเอกชนหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการแสวงหากำไรและการแข่งขันที่เป็นแรงผลักดันการทำงานภาครัฐกึ่ง ในขณะที่การได้รับเลือกตั้งครั้งใหม่และการผูกขาดคือแรงผลักดันนักการเมืองในการทำงานองค์การภาครัฐ ธุรกิจเอกชนมุ่งหาเงินจากลูกค้าแต่รัฐหาเงินจากผู้เสียภาษี หรืออำนาจการบริหารเบ็ดเสร็จของผู้บริหารในภาคเอกชนที่เรียกว่า ซีอีโอ ในขณะที่อำนาจการบริหารของภาครัฐจะกระจายไปยังหลายหน่วยงาน มีผู้บริหารรัฐกิจหลายคนเข้ามาเกี่ยวข้อง (ชาติกร ก้าวกิตต์วิรัช, ๒๕๔๖, หน้า ๖๗๗) ดังนั้น การนำแนวคิดการบริหารจัดการภาคเอกชน เช่น ซีอีโอ มาใช้ในการบริหารจัดการรัฐ เช่น ผู้ว่าฯ ซีอีโอ จึงอาจเป็นการเพิ่มปัญหามากกว่าการแก้ไขปัญหาของระบบราชการ ดังเช่น ชัยอนันต์ สมุทวณิช (๒๕๔๕, หน้า ๑๔-๑๕) กล่าวว่า หลังการมีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ประเทศไทยได้เผชิญกับวิกฤติการณ์หลายด้าน ได้มีความพยายามในการปฏิรูประบบการเมือง ระบบราชการ ระบบกฎหมาย ระบบการศึกษา ระบบราชการเป็นจุดเชื่อมต่อที่สำคัญของการใช้อำนาจรัฐ ปัจจุบันเรามีแนวคิดและวิธีการบริหารจัดการที่มาจากทฤษฎีและความคิดด้านการจัดการธุรกิจมาใช้มากขึ้น เหตุผลของรัฐมีมากกว่าหนึ่งเหตุผล และการปกครองการบริหารจัดการภาครัฐ แม้จะนำแนวคิดและวิธีการจัดการแบบธุรกิจ จัดการ

บรรษัท บริษัทมาใช้ได้บ้าง แต่รัฐก็มีไบบรรษัท และประชาชนคือเจ้าของรัฐ เหตุผลของรัฐจึงมิใช่เหตุผลด้านการตลาด และรัฐก็มิใช่เป็นรัฐตลาด (Market state) ที่จะเป็นจุดหรือพื้นที่ที่ใครจะมาถือเอาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือจะมาเป็นตลาดใหญ่และตลาดย่อยได้ทั้งหมด ปัญญา เปรมปรีดี (๒๕๔๕, ๒๑-๒๗ มกราคม, หน้า ๓๔) ได้แสดงความวิตกว่า เหตุที่เรานำโครงสร้างบริหารแบบซีอีโอมาใช้ก็เพราะต้องการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น แต่หน่วยราชการและบริษัทนั้นต่างกันมาก จึงเกิดความสับสนใน ๓ เรื่องได้แก่ เรื่องแรก ถ้าจะให้ผู้ว่าราชการมีอำนาจเด็ดขาดแบบซีอีโอ แล้วใครจะคอยเป็นผู้ควบคุมและถ่วงดุล เรื่องที่สอง การมีอำนาจเด็ดขาดหมายถึงการโอนเงินงบประมาณไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นคนดูแลด้วยหรือไม่ และเรื่องที่สาม การมีอำนาจเด็ดขาดจะหมายถึงการโอนอำนาจการแต่งตั้งโยกย้าย ข้าราชการเงินเดือน เพิ่มยศ ทำโทษด้วยหรือไม่

บทความเรื่อง “Reinventing Government in America: A Controversial Concept behind the National Performance Review” ของ Samrit Yossomsakdi (2542) ได้กล่าวถึงการปฏิรูประบบราชการในสหรัฐอเมริกาในสมัยประธานาธิบดี Bill Clinton โดยรองประธานาธิบดี Al Gore ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบได้นำเสนอรายงานขึ้นฉบับหนึ่ง ภายได้ชื่อเรื่อง “From Red Tape to Results: Creating Government That Works Better and

Costs Less” รายงานฉบับดังกล่าวมีความมุ่งหวังที่จะเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานของรัฐบาลกลางให้ตอบสนองความต้องการของประชาชน และปราศจากระบบการทำงานที่ยึดถือกฎระเบียบ ซึ่งเป็นการนำแนวคิดการบริหารในเชิงธุรกิจมาจาก David Osborne และ Ted Gaebler (1992) ในหนังสือชื่อ Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector

นักวิชาการอเมริกันหลายรายได้กล่าววิพากษ์โจมตีแนวคิดการบริหารในเชิงธุรกิจที่นำมาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐ ดังเช่น Ronald Moe (1994) เห็นว่า ฝ่ายนิติบัญญัติควรมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นในการควบคุมดูแลการทำงานของฝ่ายบริหาร ดังนั้น การให้อำนาจกับฝ่ายบริหารมากเกินไปย่อมทำให้ลดความรับผิดชอบของฝ่ายนิติบัญญัติที่ต้องมีต่อประชาชนในระบอบประชาธิปไตย ในขณะที่ Gerald Caiden (1994) ชี้ให้เห็นว่า การบริหารงานในเชิงธุรกิจทำให้การให้บริการประชาชนโดยภาพรวมเสื่อมลงไป การบริหารงานภาครัฐในระบอบประชาธิปไตยไม่ใช่การบริหารธุรกิจหรือการสั่งการในกองทัพ ในหลาย ๆ บริบท ความพยายามในการลดกฎเกณฑ์ของระบบราชการอาจเป็นการเพิ่มปัญหามากกว่าการแก้ไขปัญห และจะส่งผลเสียต่อความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารต่อประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ยิ่งกว่านั้นอาจเป็นการทำเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวโดย

อาศัยทรัพยากรส่วนรวม Peri Arnold (1995) ให้ความเห็นว่า หน่วยงานภาครัฐถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย เพื่อให้สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย ซึ่งเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุล นอกจากนี้ การเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ย่อมมีผลกระทบต่อการกำหนดและปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาล เนื่องจากสังคมอเมริกันเป็นสังคมเปิดและมีกฎหมายรัฐธรรมนูญรับรองให้สิทธิไว้ การปฏิรูประบบราชการจึงถือเป็นการใช้อำนาจทางการเมืองของฝ่ายบริหาร สำหรับ Donald Kettl (1995) ได้สรุปข้อวิจารณ์ทั้งหลาย โดยมีแนวคิดว่าการบริหารในเชิงธุรกิจไม่อาจสร้างขึ้นได้ในหน่วยงานภาครัฐ การใช้กลไกทางการตลาดไม่สามารถนำมาเป็นเครื่องมือให้แทนกฎหมาย ปัญหาที่แท้จริงของหน่วยงานภาครัฐจึงเกี่ยวข้องกับการเมืองไม่ใช่การบริหารเพียงด้านเดียว

๖. สรุปและเสนอแนะ

การนำแนวคิดซีอีโอที่ใช้ในภาคธุรกิจมาปรับใช้กับระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานของส่วนราชการ ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลเล็งเห็นความจำเป็นอย่างเร่งด่วนในการที่ราชการส่วนกลางสมควรมอบอำนาจทางการบริหารลงไปให้หน่วยงานระดับจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่รัฐบาลเห็นความสำคัญที่จะเพิ่ม

บทบาทให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ในฐานะเป็น
เจ้าภาพในการบริหารจัดการเปรียบเสมือน
เป็นหัวหน้าคณะผู้บริหารจังหวัดซีอีโอ ซึ่งเป็น
ผู้บริหารสูงสุดของส่วนราชการในจังหวัด มี
อำนาจในการเสนอตั้งงบประมาณ และการ
อนุมัติใช้จ่ายงบประมาณ อำนาจในการจัดซื้อ
และใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ได้อย่างอิสระเต็มที่โดย
ไม่ต้องขึ้นอยู่กับกองและกรมในส่วนกลางอีก
ต่อไป

อย่างไรก็ตาม การนำแนวคิดผู้ว่าฯ
ซีอีโอ มาใช้กับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค
ของไทย โดยให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดแบบ
เบ็ดเสร็จเด็ดขาดดังกล่าว ได้มีผู้วิพากษ์วิจารณ์
ว่าเป็นแนวคิดที่ค่อนข้างจะขัดแย้งกับการ
ปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มีเจตนารมณ์
ที่ให้ประชาชนไทยมีอำนาจในการปกครอง
ดูแลตนเอง ตลอดจนมีสิทธิมีเสียงในการ
ควบคุมดูแลการทำงานของฝ่ายบริหารในทุก ๆ
ระดับ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และ
ในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย ผู้บริหาร
หน่วยงานภาครัฐโดยเฉพาะในระดับจังหวัด
ก็ควรที่จะมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน
ของแต่ละจังหวัด ซึ่งในหลักการแล้ว ผู้ว่า
ราชการจังหวัดก็ควรที่จะต้องรับผิดชอบต่อ
ประชาชนในเขตจังหวัดที่ตนดูแล โดยจะต้อง
บริหารงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต สามารถ
ประนีประนอมผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ
ในสังคมของจังหวัดนั้น ๆ ได้

แนวคิดของผู้ว่าฯ ซีอีโอ ได้เกิดขึ้น
จากการที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนดทิศทางการ
บริหารงานเพื่อการพัฒนาประเทศ โดยเน้น
ความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจของ
ประเทศเป็นประการสำคัญ ทั้งนี้ เนื่องจาก
เห็นว่าอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดครอบคลุม
หลายมิติภายในจังหวัด ทั้งทางด้านความมั่นคง
เช่น ไม่มีน้ำท่วม ไม่มียาเสพติด ปัญหาอาชญา
กรรมลดลง และประชาชนมีความมั่งคั่งที่ได้
มาจากส่งเสริมด้านการท่องเที่ยว การเกษตร
การพาณิชย์ และอุตสาหกรรม และโดยที่การ
พัฒนาทางด้านเศรษฐกิจของประเทศเป็นผล
รวมของการพัฒนาเศรษฐกิจของแต่ละจังหวัด
จึงได้มีการกำหนดมาตรฐานในการวัดและ
ประเมินผลการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด
โดยดำเนินการผ่านทางกระทรวงมหาดไทย
ซึ่งเป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง
การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมี
อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดนั้น จะได้ผลดีหรือ
ไม่ประการใด เป็นเรื่องที่ผู้ว่าราชการจังหวัด
จะต้องรับผิดชอบต่อรัฐบาล โดยปฏิบัติงาน
ในหน้าที่ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล
และให้เข้าตาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
มหาดไทย

การที่มีผู้วิพากษ์วิจารณ์ว่าแนวคิด
ผู้ว่าฯ ซีอีโอขัดกับหลักการปกครองประชา
ธิปไตยนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ขึ้นอยู่กับมุมมอง
ถึงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างการบริหาร
ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วน
ท้องถิ่น แม้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น

แนวโน้มที่สำคัญของการปกครองประเทศไทยในปัจจุบัน แต่การปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นส่วนหนึ่งของการปกครองรัฐ และการปกครองประเทศในส่วนกลางต้องมีพันธะหน้าที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นหลายประการ จึงควรที่ผู้บริหารประเทศจะต้องมีความรู้ความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับรัฐบาลกลาง และกำหนดยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนให้ฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งผู้ว่าฯ ซีอีโอ เข้าใจถึงทิศทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในหลักการปรากฏให้เห็นชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ รัฐบาลจึงต้องมีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนถึงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐบาล เพื่อมิให้การบริหารงานของผู้ว่าฯ ซีอีโอ ซึ่งมีอำนาจสูงสุดภายในจังหวัด เป็นอุปสรรคหรือขัดขวางต่อการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทย

ในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ว่าฯ ซีอีโอ นั้น ผู้เขียนมีความเห็นสอดคล้องกับชัยอนันต์ สมุทวณิช (๒๕๔๕, หน้า ๓๑-๓๒) ที่ว่าแต่ละจังหวัดที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกำหนดเป้าหมายที่แต่ละพื้นที่ต้องการบรรลุถึงทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว กล่าวคือ ประชาชนสามารถร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระบุปัญหา

ความต้องการให้มีการดำเนินการได้ โดยกำหนดมาตรฐานเทียบเคียงของท้องถิ่นเอง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการรวบรวม แยกแยะ และจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเกี่ยวกับความเหมาะสม ความเป็นไปได้ และทรัพยากรที่จะนำมาใช้เพื่อบรรลุถึงความต้องการตามเป้าหมายนั้น การบูรณาการจึงมิใช่การบูรณาการทางอำนาจ หากเป็นบูรณาการทางเป้าหมาย และการดำเนินการร่วมกันเพื่อบรรลุเป้าหมายแต่ละจังหวัด จึงต้องมีมาตรฐานจังหวัดเพื่อเทียบเคียงกับมาตรฐานกลางทั่วประเทศ มาตรฐานกลางกลุ่มจังหวัดที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน มาตรฐานกลางระดับจังหวัดที่แต่ละพื้นที่ย่อยภายในจังหวัดใช้เปรียบเทียบบทบาทของผู้ว่าฯ ซีอีโอ จึงเป็นการบูรณาการความต้องการภายในจังหวัดที่มาจากกลุ่มประชาชนหลายอาชีพหลายกลุ่ม โดยมีมาตรฐานเทียบเคียงจังหวัดเป็นกรอบในการเชื่อมโยงและจัดลำดับความสำคัญความเร่งด่วนของเป้าหมาย

ดังนั้น ประเด็นที่ผู้เขียนเห็นว่า ควรให้ความสำคัญกับบทบาทของผู้ว่าฯ ซีอีโอที่เพิ่มขึ้น ได้แก่ บทบาทความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าฯ ซีอีโอ กับการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ กรมและกระทรวง โดยจะต้องมีการยืนยันแนวคิดที่กระทรวง ทบวง กรม มีความยินยอมพร้อมใจให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งผู้ว่าฯ ซีอีโอ คงจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานหลักให้เกิดการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- ก่อศักดิ์ ไชยรัศมีศักดิ์. (๒๕๔๕). CEO โลกดะวันออก. กรุงเทพฯ: สยามอินเตอร์บุ๊คส์.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (๒๕๔๕). ปฏิรูประบบราชการ. กรุงเทพฯ: บ้านพระอาทิตย์.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (๒๕๔๒). องค์การมหาชน. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- ราตรี ก้าวกิตต์วิรัช. (๒๕๔๖). ผู้ว่าฯ ชี้ออกกับการพัฒนาระบบราชการ. ใน ประเทศไทยกับการพัฒนาที่ไม่สิ้นสุด: บทบาทที่พึงเป็นของภาครัฐ, การประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๖) (หน้า ๖๗๓-๖๘๔). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ.
- ประชาคมท้องถิ่น. (๒๕๔๖, กันยายน) ๓ (๓๑), ๒๑-๒๒.
- ปรัชญา เวสารัชช์. (๒๕๓๕). ปฏิรูปภาคราชการเพื่ออนาคต: ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนา. กรุงเทพฯ: มูลนิธิชัยพัฒนา.
- ปัญญา เปรมปรีดิ์. (๒๕๔๕, ๒๑-๒๒ มกราคม). ผู้ว่าชี้ออ (CEO). Computer Review, ๑๘, (๒๒๕), ๓๒-๓๔.
- วรเดช จันทรศร, ร.ต.อ. (๒๕๔๓). การพัฒนาระบบราชการไทย (พิมพ์ครั้งที่ ๕). กรุงเทพฯ: โครงการตำรา สมาคมมหาวิทยาลัยไทย.
- วิรัช วิรัชนิการวรรณ. (๒๕๔๖). ผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด: ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดชื้ออ ผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ VJ. พรินติ้ง.
- สมคิด จาตุศรีพิทักษ์. (๒๕๔๖). ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการกับการบริหารการเปลี่ยนแปลงภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ชาติ. กรุงเทพฯ: สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย.

ภาษาอังกฤษ

- Arnold, P. (1995). Reform's Changing Role. *Public Administration Review*, 55, 407-417.
- Caiden, G. (1994). Administrative Reform-American Style. *Public Administration Review*, 54, 123-128.
- Kettl, D. (1995). Building Lasting Reform: Enduring Questions, Missing Answers. In D. Kettl & J. Dilulio (Eds.), *Inside the Reinvention Machine*. Washington D.C. : Brookings.
- Moe, R. (1994). The Inventing Government Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences. *Public Administration Review*, 54, 111-122.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA : Addison-Wesley.
- Yossomsakdi, S. (2542). Reinventing Government in America: A Controversial Concept Behind the National Performance Review. *วารสารคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา*, 7(8), 113-137.
-