

**การประเมินประสิทธิภาพการมอบอำนาจด้านการบริหารงาน
บุคคลให้เหมาะสมกับพื้นที่ : ศึกษากรณี 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้**
(The Efficiency Evaluation of Personnel Administration Power
Delegation to the Province-An Appropriated Area-based Approach:
Case Study of 3 Southern Border Provinces)

สุรสิทธิ์ วชิรขจร*

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ**

ภาณุ ธรรมสุวรรณ***

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อประเมินประสิทธิผลและประสิทธิภาพการบริหารงานบุคคลของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการหลังจากได้รับมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคล รวมทั้งศึกษาความคิดเห็นของข้าราชการต่อระบบ วิธีการ และแนวโน้มด้านการบริหารงานบุคคลของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และศึกษาถึงปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารงานบุคคลที่เหมาะสม ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้อาศัยการศึกษาทั้งในเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพ โดยกลุ่มตัวอย่าง จะประกอบด้วย ผู้บริหารของจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการ และข้าราชการที่ปฏิบัติงานใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

จากการศึกษา พบว่าการใช้อำนาจด้านการบริหารงานบุคคลยังเป็นไปในลักษณะเดิมนอกจากจะมีการประชุมร่วมกันตามระบบการบริหารงานแบบบูรณาการเพิ่มมากขึ้น เท่านั้น นอกจากนี้ยังพบว่า 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และรองผู้ว่าราชการจังหวัดด้านกำลังคนเสร็จเรียบร้อยแล้ว และพบว่าการดำเนินงานของรองผู้ว่าฯ และคณะกรรมการฯ มากน้อยแตกต่างกัน กล่าวคือ จังหวัดนราธิวาสมีการดำเนินงานและจัดประชุมบ่อยครั้งมากที่สุด ในขณะที่จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา และจังหวัดสงขลาเพียงมีการดำเนินงานไม่มากนัก

ในส่วนของความคิดเห็นของข้าราชการ ต่อระบบ วิธีการ และแนวโน้มด้านการบริหารงานบุคคลของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่าข้าราชการส่วนใหญ่มีความเห็นว่า

* รองศาสตราจารย์ คณะพัฒนาศาสตร์และสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

** ศาสตราจารย์ อดีตรองอธิการบดีมหาวิทยาลัยสุโขทัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

*** รองศาสตราจารย์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

อัตรากำลังบุคลากรในการปฏิบัติงานไม่พอเพียง ข้าราชการในหน่วยงานมีคุณสมบัติเหมาะสม รวมทั้งเห็นว่ายังคงมีการใช้ระบบอุปถัมภ์ในการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง และยังพบว่า ข้าราชการมากกว่าครึ่งมีความเห็นว่า สวัสดิการที่ได้รับยังไม่เพียงพอ

ปัญหาของการมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด ที่สำคัญที่สุดในปัจจุบัน คือ การที่โครงสร้างการบริหารงานบุคคลของระบบราชการไทยยังคงให้ความสำคัญกับผู้บังคับบัญชาที่ส่วนกลาง มากกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ปัญหาการไม่เห็นความสำคัญของนโยบายจากฝ่ายปฏิบัติ ความไม่เต็มใจในการมอบอำนาจของหน่วยงานส่วนกลาง ปัญหาบุคลากรขาดแคลน และความซ้ำซ้อนระหว่างคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ กับ อ.ก.พ. จังหวัด

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับระบบการบริหารงานบุคคลที่เหมาะสมกับการบริหารจัดการจังหวัดแบบบูรณาการเฉพาะพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ การมอบอำนาจให้แก่จังหวัดอย่างเคร่งครัด โดยรัฐบาลควรเร่งรัดการมอบอำนาจของส่วนราชการในส่วนกลางให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดให้มากขึ้น รวมทั้งกำหนดกลไกการตรวจสอบประเมินผลที่รัดกุม เพื่อให้การใช้อำนาจที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และยุติธรรมกับทุกฝ่าย

Abstract

The study was aimed at evaluating the effectiveness and the efficiency of personnel administration of CEO governors after they were delegated the power of personal administration. It also surveyed the government officers' opinions on the system, the approach and the trend of personnel administration in the three southern boarder provinces. In addition, it aimed to identify the problems and to seek some suggestions on the suitable personnel administration. Both qualitative and quantitative data were collected from the sample group, which consisted of provincial administrations, heads of division and government officers working in the three southern boarder provinces.

It has been found that the exertion of personnel administration power has still been the same as before except that meetings have been held more

2 สารสนเทศสังคม

frequently as regularly practiced in the integrated administration system. Besides, the bureaucratic development committee and the deputy governor for manpower have already been appointed. It has also been found that the extent of operation by the deputy governor and the committee vary from province to province. That is, Narathiwat Province has held meetings most often and had a large extent of operation, while Pattana, Yala and other comparative provinces have not had much operation.

Regarding the government officers' opinions on the system, approach and the trend of personnel administration in the three southern boarder provinces, most of the government officers think that the manpower is not adequate and that the government officers in the agency are qualified. They say that the patronage system is still used in giving a double rise and promotion. More than half of them think that the welfare is not enough.

The most important problem of delegation personnel administration power to provincial governors at present is that the structure of personnel administration in Thai bureaucracy still gives more importance to the administrators in the central administration than to provincial governors. Another problems are the implementaters ignoring the importance of the policy, unwillingness to delegated the power, inadequacy of the personnel, and overlapping of the bureaucratic development committee and the provincial personnel administration sub-committee.

It is suggested that an appropriate personnel administration system - an integrated provincial administration in the three southern boarder provinces - is to seriously decentralize power to each province. The government should accelerate the central administration to decentralizing more power to provincial governors. It should also set up a mechanism for inspection and evaluation so that the exertion of power by provincial governors will be efficient, transparent, and fair to all.

1. บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

สืบเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2546 กำหนดให้ทุกจังหวัดใช้รูปแบบการบริหารราชการแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาจังหวัด หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “ผู้ว่า CEO” ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารราชการที่มุ่งถึงประโยชน์สุขของประชาชน และเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ โดยเน้นความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า การลดภารกิจที่ไม่จำเป็น รวมทั้งการกระจายภารกิจ และทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายการตัดสินใจ อำนาจความสละสลวย และการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงานในการพัฒนา การป้องกันและการแก้ไขปัญหาในเขตพื้นที่รับผิดชอบอย่างชัดเจน

บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรับผิดชอบในการบริหารราชการจังหวัดให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย บรรลุผลสำเร็จ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับพื้นที่และประชาชน โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคีการพัฒนาจากทุกภาคส่วนในจังหวัดมาร่วมคิด ร่วมทำ มีแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเป็นเครื่องมือในการพัฒนาที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค และยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด รวมทั้งสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่และปัญหาความต้องการของประชาชน

นอกจากนี้แล้วคณะรัฐมนตรี ยังมีมติเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2546 เห็นชอบให้มีการกระจายอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ใน 4 เรื่องสำคัญ ได้แก่ การแต่งตั้ง (ย้าย) การเลื่อนขั้นเลื่อนเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย และการสรรหาและเลือกสรร รวมทั้งได้กำหนดกลไกและตัวบุคคลที่จะเป็นฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้ สำนักงาน ก.พ. ได้ดำเนินการ

4. สารสนเทศเบื้องต้น

ติดตามผลการดำเนินการมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลดังกล่าว โดยพบว่าจังหวัดต่าง ๆ ยังคงมีปัญหาและความต้องการนอกเหนือจากที่ได้รับมอบอำนาจไปเช่น บางจังหวัดขอรับมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลเพิ่มเติมให้ครอบคลุมข้าราชการพลเรือนในสังกัดการบริหารราชการส่วนกลาง หรือต้องการมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการให้สูงขึ้นกว่าที่กำหนดไว้เดิม โดยเฉพาะในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้มีการขอรับมอบอำนาจเพิ่มเติมเกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ เป็นตั้งแต่ผู้กำกับหรือเทียบเท่าผู้กำกับลงมา

จากสภาพปัญหาความรุนแรงในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้นับตั้งแต่ในช่วงต้นปี 2547 เป็นต้นมา ประกอบกับแนวทางการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาที่เริ่มต้นใช้อย่างจริงจังในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน จึงเป็นเหตุผลที่สำคัญของการศึกษาในเรื่องของการประเมินประสิทธิภาพการมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลให้เหมาะสมกับพื้นที่: ศึกษาเฉพาะกรณี 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อวิเคราะห์ผลของการดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กร และกลไกที่จัดตั้งขึ้นดังกล่าว โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบผลการประเมินกับจังหวัดข้างเคียงอื่น ๆ ว่ามีความแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการบริหารงานบุคคลเฉพาะในประเด็นการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการหลังจากได้มีการมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (จังหวัดยะลา ปัตตานี และนราธิวาส)

1.2.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบประสิทธิภาพและประสิทธิผลการบริหารงานบุคคลของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการหลังจากมีการมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการระหว่าง 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (จังหวัดยะลา ปัตตานี และนราธิวาส) กับจังหวัดข้างเคียง (จังหวัดสงขลา สตูล และ พัทลุง)

1.2.3 เพื่อศึกษาความคิดเห็นของข้าราชการสังกัดส่วนกลางและภูมิภาคต่อระบบ วิธีการ และแนวโน้มด้านการบริหารงานบุคคลของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

1.2.4 เพื่อศึกษาถึงปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารงานบุคคลที่ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ ของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และ สอดคล้องคล้อยกับความต้องการของพื้นที่ รวมทั้งรูปแบบการมอบอำนาจที่ สอดคล้องกับระบบการบริหารงานบุคคลที่เปลี่ยนแปลงใหม่

1.3 ขอบเขตการศึกษา

1.3.1 เน้นการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการมอบอำนาจด้านการบริหาร งานบุคคลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ในมิติต่างๆ ดังนี้

- ความก้าวหน้าของการดำเนินงานตามที่ได้รับมอบหมาย
- ประสิทธิภาพการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และยุทธศาสตร์กำลังคนของจังหวัดในเรื่องที่เกี่ยวกับการแต่งตั้ง (ย้าย) การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย และการสรรหาและเลือกสรรบุคลากร
- ผลของการดำเนินงานทั้งในส่วนของผู้ว่าราชการจังหวัดและคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและยุทธศาสตร์กำลังคนของจังหวัด
- ปัญหาอุปสรรคของผู้ว่าราชการจังหวัดและคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและยุทธศาสตร์กำลังคนของจังหวัด

6 สารสนเทศสังคม

1.3.2 ศึกษาความคิดเห็นของข้าราชการสังกัดส่วนกลางและภูมิภาคต่อระบบ วิธีการ และแนวโน้มด้านการบริหารงานบุคคลของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในมิติต่าง ๆ ดังนี้

- สภาพทั่วไปในการทำงาน
- ระบบการสรรหา คัดเลือก บรรจุแต่งตั้ง และโยกย้าย
- ระบบการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง
- ระบบการพิจารณาความดีความชอบ
- ระบบสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล
- ขวัญและกำลังใจของข้าราชการ

ซึ่งดำเนินการในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (จังหวัดยะลา ปัตตานี และนราธิวาส) และจังหวัดข้างเคียง (จังหวัดสงขลา สตูล และพัทลุง)

1.3.3 ศึกษา และเสนอแนะรูปแบบการบริหารงานบุคคลของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ยะลา ปัตตานี และนราธิวาส) ที่สอดคล้องกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) การบริหารจัดการแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน (Performance-based Management) โครงสร้างและความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและจังหวัด อำนาจในการสั่งการและสถานภาพของข้าราชการในจังหวัด และสถานภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญในภูมิภาค ข้าราชการพลเรือนสามัญส่วนกลางที่ปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัด และข้าราชการประเภทอื่นที่ปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัด รวมทั้งระบบการบริหารงานบุคคลระยะยาวที่เชื่อมโยงและสอดคล้องกับการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในเรื่องเกี่ยวกับ

- การวางแผนกำลังคน (การคาดคะเนจำนวนและคุณภาพกำลังคน)
- การแต่งตั้ง(ย้าย) ข้าราชการพลเรือนสามัญในภูมิภาค ข้าราชการพลเรือนสามัญส่วนกลางที่ปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัด ข้าราชการประเภทอื่นที่ปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัด การสับเปลี่ยนโยกย้ายทั้งภายในจังหวัด และระหว่างจังหวัด

- การพิจารณาความดีความชอบและแรงจูงใจ ในลักษณะพิเศษที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและสถานการณ์เฉพาะพื้นที่

- การลงโทษ

- การสรรหาและเลือกสรร บรรจุแต่งตั้ง บุคลากรในพื้นที่ให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสภาพแวดล้อมของพื้นที่

- แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของบุคลากรในจังหวัด

- การกำหนดกลไก เครื่องมือ เพื่อสนับสนุนการดำเนินการ

- การวางกลยุทธ์เพื่อการดำเนินการ

1.3.4 ศึกษา และเสนอรูปแบบการมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลแบบใหม่ที่ต้องสอดคล้องกับระบบการบริหารงานบุคคลที่เปลี่ยนแปลงใหม่จากผลการศึกษาซึ่งเหมาะสมกับการบริหารจัดการจังหวัดแบบบูรณาการ และสอดคล้องในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของจังหวัด

1.3.5 การศึกษาในครั้งนี้จะดำเนินงานตั้งแต่เดือนกันยายน 2547 ถึง กุมภาพันธ์ 2548

1.4 กรอบแนวคิดในการศึกษา

1.4.1 การประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการบริหารงานบุคคลของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการหลังจากได้มีการมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (จังหวัดยะลา ปัตตานี และนราธิวาส)

การประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลในส่วนนี้จะเป็นการมองในภาพรวม 6 จังหวัดเพื่อให้เกิดการเปรียบเทียบทั้งในส่วนของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้และจังหวัดข้างเคียง (จังหวัดสงขลา สตูล และพัทลุง) ซึ่งจะช่วยให้ข้อสรุปเกี่ยวกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลการบริหารงานบุคคลของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการหลังจากได้มีการมอบอำนาจด้านการบริหารงาน

บุคคลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (จังหวัด ยะลา ปัตตานี และนราธิวาส) มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยประเด็นในการประเมิน ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตัวชี้วัด วิธีการรวบรวมข้อมูล กลุ่มตัวอย่าง และ รูปแบบการวิเคราะห์ข้อมูลโดยสรุปจะปรากฏในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แนวทางการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการบริหารงานบุคคล

ประเด็นการศึกษา	ตัวชี้วัดและเกณฑ์	วิธีการ รวบรวม ข้อมูล	กลุ่มตัวอย่าง	การ วิเคราะห์ ข้อมูล
1. ประสิทธิภาพการ บริหารงานบุคคลของ ผู้ว่าราชการจังหวัด และคณะกรรมการ พัฒนาระบบราชการ และยุทธศาสตร์ กำลังคน	1. การแต่งตั้ง คณะกรรมการ (แต่งตั้ง=1 คะแนน/ ไม่ แต่งตั้ง = 0 คะแนน) 2. ผลการดำเนินงาน (มี ผลงานชัดเจน = 2 คะแนน/ มีผลงานบ้าง = 1 คะแนน/ ไม่มีผลงาน เลย = 0 คะแนน)	การ สัมภาษณ์ แบบ เจาะลึก	ผู้ว่าราชการจังหวัด รอง ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ผู้ว่า มอบหมาย และ คณะกรรมการพัฒนา ระบบราชการและ ยุทธศาสตร์กำลังคนของ 3 จังหวัดชายแดน ภาคใต้ (ยะลา ปัตตานี และนราธิวาส) และ จังหวัดข้างเคียง (สงขลา สตูล และพัทลุง)	วิเคราะห์ สรุป เนื้อหา
2. ประสิทธิภาพการ บริหารงานบุคคลของ ผู้ว่าราชการจังหวัด และคณะกรรมการ พัฒนาระบบราชการ และยุทธศาสตร์ กำลังคนในเรื่องการ ดำเนินงานใน ภาพรวม	1. จำนวนครั้งของการ ประชุม (เป็นประจำ = 2 คะแนน/ นาน ๆ ครั้ง = 1 คะแนน/ ไม่เคยประชุม = 0 คะแนน) 2. การรับรู้ของบุคลากร (รู้เป็นส่วนใหญ่ = 2 คะแนน/ รู้บ้าง = 1 คะแนน/ ไม่รู้เลย = 0 คะแนน)	การ สัมภาษณ์ แบบ เจาะลึก	ผู้ว่าราชการจังหวัด รอง ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ผู้ว่า มอบหมาย และคณะ กรรมการพัฒนาระบบ ราชการและยุทธศาสตร์ กำลังคนของ 3 จังหวัด ชายแดนภาคใต้ (ยะลา ปัตตานี และนราธิวาส) และจังหวัดข้างเคียง (สงขลา สตูล และพัทลุง)	วิเคราะห์ สรุป เนื้อหา

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ประเด็นการศึกษา	ตัวชี้วัดและเกณฑ์	วิธีการรวบรวมข้อมูล	กลุ่มตัวอย่าง	การวิเคราะห์ข้อมูล
และเฉพาะด้าน (การแต่งตั้ง (ย้าย) การเลื่อนขั้นเงินเดือนการดำเนินการทางวินัยและการสรรหาและเลือกสรรบุคลากร)	3. การมอบอำนาจ (มีการมอบอำนาจต่อให้หัวหน้าส่วนราชการ = 2 คะแนน/ ไม่ค่อยมีการมอบอำนาจต่อ = 1 คะแนน/ ไม่มีการมอบอำนาจต่อ = 0 คะแนน) 4. การสนับสนุนงานตามยุทธศาสตร์ (มาก = 2 คะแนน/ ปานกลาง = 1 คะแนน/ น้อย = 0 คะแนน)			

1.4.2 การศึกษาความคิดเห็นของข้าราชการสังกัดส่วนกลางและภูมิภาคต่อระบบ วิธีการ และแนวโน้มด้านการบริหารงานบุคคลของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

การศึกษาในส่วนนี้จะเน้นเฉพาะความคิดเห็นของข้าราชการสังกัดส่วนกลางและภูมิภาคที่ทำงานอยู่ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อให้ทราบถึงสภาพโดยทั่วไปของการบริหารงานบุคคลในพื้นที่ รวมถึงระบบ วิธีการ และแนวโน้มของการบริหารงานบุคคลของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยประเด็นในการศึกษา แหล่งข้อมูล วิธีการรวบรวมข้อมูล กลุ่มตัวอย่าง และรูปแบบการวิเคราะห์ข้อมูลโดยสรุปจะปรากฏในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 แนวทางการศึกษาความคิดเห็นของข้าราชการต่อระบบ วิธีการ และ
แนวโน้มของการบริหารงานบุคคลในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

ประเด็นการประเมิน	แหล่งข้อมูล	วิธีการ รวบรวม ข้อมูล	กลุ่มตัวอย่าง	การ วิเคราะห์ ข้อมูล
1.ความคิดเห็นของข้าราชการต่อระบบ วิธีการ และแนวโน้มของการบริหารงานบุคคลข้าราชการที่ปฏิบัติงานใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้	ข้าราชการที่ปฏิบัติงานใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้	แบบสอบถาม	ข้าราชการทั่วไป ยกเว้นผู้ว่าและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้	สถิติเชิงพรรณนา

1.4.3 การศึกษาถึงปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารงานบุคคลในการศึกษาถึงปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารงานบุคคลที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ ของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และสอดคล้องคล้อยกับความต้องการของพื้นที่ รวมทั้งรูปแบบการมอบอำนาจที่สอดคล้องกับระบบการบริหารงานบุคคลที่เปลี่ยนแปลงใหม่จะเป็นการศึกษาในเชิงคุณภาพ โดยอาศัยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากบุคลากรหลัก โดยประเด็นในการศึกษา แหล่ง ข้อมูล วิธีการรวบรวมข้อมูล กลุ่มตัวอย่าง และรูปแบบการวิเคราะห์ข้อมูลโดยสรุปจะปรากฏในตารางที่ 3

**ตารางที่ 3 แนวทางการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะในการ
กำหนดรูปแบบการบริหารงานบุคคล**

ประเด็นการศึกษา	แหล่งข้อมูล	วิธีการ รวบรวม ข้อมูล	กลุ่มตัวอย่าง	การ วิเคราะห์ ข้อมูล
1. ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะใน การกำหนดรูปแบบ การบริหารงานบุคคล	ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการ จังหวัดที่ผู้ว่า มอบหมาย และ คณะกรรมการ พัฒนาระบบ ราชการและ ยุทธศาสตร์กำลังคน ของจังหวัด	การ สัมภาษณ์ แบบเจาะลึก	ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ผู้ว่ามอบหมาย และ คณะกรรมการพัฒนา ระบบราชการและ ยุทธศาสตร์กำลังคน ของ 3 จังหวัดชายแดน ภาคใต้ (ยะลา ปัตตานี และนราธิวาส)	วิเคราะห์ สรุป เนื้อหา

1.5 วิธีการศึกษา

1.5.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ในการศึกษาในครั้งนี้จะแบ่งประชากรและกลุ่มตัวอย่างเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

1.5.1.1 ผู้บริหารของจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด และ/หรือ รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมาย)

1.5.1.2 หัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและยุทธศาสตร์กำลังคนของจังหวัด ๆ ละ 5 คน

1.5.1.3 ข้าราชการที่ปฏิบัติงานใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนภูมิภาค ข้าราชการพลเรือนสามัญส่วนกลางที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในส่วนภูมิภาค และข้าราชการประเภทอื่น เป็นต้น) จำนวนจังหวัดละ 200 คน

1.5.2 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

เพื่อให้เป็นไปตามกรอบแนวคิดและวิธีการศึกษาที่กำหนดขึ้น คณะผู้ศึกษาได้สร้างแบบสอบถามเพื่อใช้ในการเก็บข้อมูลจากข้าราชการที่ปฏิบัติราชการใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยแบบสอบถามจะประกอบด้วย 6 ส่วน ได้แก่

1.5.2.1 ข้อมูลส่วนตัว ประกอบด้วยข้อความจำนวน 15 ข้อ

1.5.2.2 การสรรหา คัดเลือก บรรจุแต่งตั้งและโยกย้าย ประกอบด้วยข้อความจำนวน 5 ข้อ

1.5.2.3 การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง ประกอบด้วยข้อความจำนวน 1 ข้อ

1.5.2.4 ระบบการพิจารณาความดีความชอบ ประกอบด้วยข้อความจำนวน 3 ข้อ

1.5.2.5 ระบบสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล ประกอบด้วยข้อความจำนวน 10 ข้อ

1.5.2.6ขวัญและกำลังใจ ประกอบด้วยข้อความจำนวน 10 ข้อ

1.5.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

โดยที่การศึกษาในครั้งนี้อาศัยวิธีการศึกษาในหลายลักษณะ ได้แก่ การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (Depth Interview) การระดมสมอง (Focused Group) และการใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) ดังนั้นวิธีการในการวิเคราะห์ผลการศึกษาจึงจะอาศัยการวิเคราะห์สรุปเนื้อหาสำหรับการศึกษาในเชิงคุณภาพ และอาศัยการวิเคราะห์ค่าสถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistic) ในส่วนที่เป็นการสอบถามจากข้าราชการในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

2. ผลการศึกษา

จากผลการประเมิน “ประสิทธิภาพการมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลให้เหมาะสมกับพื้นที่ : ศึกษากรณี 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้” โดยทำการประเมินใน 4 ส่วน ได้แก่

1. ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการหลังจากได้มีการมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (จังหวัดยะลา ปัตตานี และนราธิวาส)

จากการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับความก้าวหน้าของการดำเนินงานตามที่ได้รับมอบหมายในเรื่องของการมอบอำนาจที่ส่วนราชการในกรุงเทพมหานครจะต้องดำเนินการตามมติ ครม. ในการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด พบว่า

ข้าราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดที่ผู้ประเมินได้ไปศึกษาไม่สามารถตอบคำถามได้อย่างชัดเจนว่าหน่วยงานใดบ้างที่ได้รับมอบอำนาจแล้ว แต่หากพิจารณาโดยรวม พบว่า ส่วนใหญ่จะได้รับมอบมาบางส่วนหนึ่งแล้ว ในขณะที่อีกส่วนหนึ่งก็ได้รับมอบอำนาจมาโดยครบถ้วนแล้ว แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าแต่ละส่วนราชการไม่สามารถค้นหาเอกสารอ้างอิงหรือยืนยันถึงการดำเนินงานดังกล่าวได้ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจาก 1) หน่วยงานส่วนกลางที่จะต้องมอบอำนาจมีเป็นจำนวนมาก ประกอบกับระบบการจัดเก็บเอกสารของทางจังหวัด ที่มิได้มีการจัดทำแฟ้มข้อมูลส่วนกลางไว้ 2) การดำเนินงานไม่ต่อเนื่อง เนื่องจากมีการสับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานอยู่บ่อยครั้งในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ 3) งานในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่เกินอัตรากำลังบุคลากรที่มีอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทำให้มีการสั่งการเรื่องต่าง ๆ ลงไปยังจังหวัดเพิ่มมากขึ้น จึงทำให้ภาระการปฏิบัติงานของข้าราชการเพิ่มมากขึ้นไปด้วย

ทั้งนี้ เมื่อมีการพิจารณาไปในรายละเอียดเกี่ยวกับ การใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลของผู้ว่าราชการจังหวัด CEO ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ และจังหวัดข้างเคียง พบว่า โดยส่วนใหญ่การใช้อำนาจด้านการบริหารงานบุคคลของทั้ง 6 จังหวัดยังเป็นไปในลักษณะเดิม นอกจากนี้จะมีการประชุมร่วมกันตามระบบการบริหารงานแบบบูรณาการเพิ่มมากขึ้น และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า การใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลฯ ดังกล่าวของทั้ง 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และจังหวัดข้างเคียงมีการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ทั้งที่เหมือนและแตกต่างกัน รายละเอียดดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4 การบริหารงานบุคคลของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และจังหวัดข้างเคียง

การบริหารงานบุคคล	3 จังหวัดชายแดนภาคใต้	จังหวัดข้างเคียง
1. ด้านการแต่งตั้งโยกย้าย	- มีการประชุมร่วมกันของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการร่วมกับหัวหน้าส่วนราชการในการโยกย้ายประจำปี (แบบใหม่)	- โดยรวมยังไม่ได้มีการใช้อำนาจในการแต่งตั้ง (ย้าย) หรือหากมีก็ยังไม่สามารถใช้อำนาจได้อย่างเต็มที่ภายในจังหวัด
2. ด้านการพิจารณาความดีความชอบ	- มีการประชุมร่วมกันของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อพิจารณานำโควตาของทุกส่วนราชการมารวมกัน เพื่อพิจารณาจัดสรรต่อไป	- มีการประชุมร่วมกันของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อพิจารณานำโควตาของทุกส่วนราชการมารวมกัน เพื่อพิจารณาจัดสรรต่อไป

ตารางที่ 4 (ต่อ)

การบริหารงานบุคคล	3 จังหวัดชายแดนภาคใต้	จังหวัดข้างเคียง
3. การพิจารณาด้านวินัย	- โดยภาพรวมยังไม่พบผู้กระทำผิดทางวินัย จึงยังไม่เกิดการใช้อำนาจในการพิจารณาในส่วนนี้	- ยังคงใช้อำนาจของคณะกรรมการ อภพ.จ. เพื่อพิจารณาในส่วนนี้
4. ด้านการพัฒนาข้าราชการ	- มีการใช้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการจัดสรรเงินงบประมาณผู้ว่า CEO เพื่อสนับสนุนโครงการพัฒนาข้าราชการทุกหน่วยงานในจังหวัดและทุกระดับ (แบบใหม่) ได้อย่างเต็มที่	- มีการใช้งบประมาณของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบ CEO เพื่อริเริ่มให้มีโปรแกรมการฝึกอบรมข้าราชการภูมิภาค ท้องถิ่นร่วมกัน
5. ด้านการส่งเสริมคุณธรรม	- มีการสั่งการให้บรรจุไว้ในหลักสูตรพัฒนาข้าราชการของจังหวัด(แบบใหม่)	- ใช้วิธีกำกับและเน้นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

2. บทบาทของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและยุทธศาสตร์กำลังคนของจังหวัด

บทบาทที่เป็นจริงของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและยุทธศาสตร์กำลังคนของจังหวัด จากการประเมิน และวิเคราะห์เกี่ยวกับบทบาทที่เป็นจริงของคณะกรรมการฯ ดังกล่าว พบว่า 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการเสร็จสิ้นเป็นที่เรียบร้อยแล้ว และในส่วนของการประชุมคณะกรรมการชุดนี้ พบว่ามีจำนวนมากน้อยแตกต่างกัน กล่าวคือ จังหวัดนราธิวาสมีการดำเนินการจัดประชุมบ่อยครั้งมากที่สุด ในขณะที่จังหวัดปัตตานี

จังหวัดยะลา และจังหวัดข้างเคียง ที่ผ่านมามีการจัดการประชุมเพียง 1-2 ครั้ง เท่านั้น ทั้งนี้เมื่อพิจารณาถึงบทบาทของคณะกรรมการในแต่ละด้าน พบว่า มีลักษณะการดำเนินงานที่คล้ายคลึงกันทั้งในส่วนขอ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และจังหวัดข้างเคียง รายละเอียดดังตารางที่ 5

ตารางที่ 5 บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการฯ ของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้และจังหวัดข้างเคียง

บทบาทหน้าที่ของ คณะกรรมการพัฒนา ระบบราชการฯ	3 จังหวัดชายแดนภาคใต้	จังหวัดข้างเคียง
1. การพัฒนาระบบราชการ และวิธีการปฏิบัติราชการ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี	- มีการกำหนดไว้เป็นยุทธศาสตร์อย่าง หนึ่ง และเป็นเป้าหมายในการถูก ประเมิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนา บุคลากร และมีการจัดทำโครงการ ฝึกอบรมข้าราชการรวมในปี 2547	- มีการจัดทำโครงการ ฝึกอบรมข้าราชการรวม ในปี 2547
2. การจัดทำฐานข้อมูล กำลังคนของจังหวัด	- ทางสำนักงาน ก.พ. มีการจัดฝึกอบรม โปรแกรม DPIS III ให้กับข้าราชการใน จังหวัด แต่พบปัญหาอุปสรรคสำคัญใน ด้านการปฏิบัติงาน เนื่องจากยังขาด แคลนบุคลากร และประสิทธิภาพใน การปฏิบัติงานของบุคลากรยังไม่เต็มที่	- ยังไม่มีการจัดทำในเรื่อง ดังกล่าว หรือหากมีการ จัดทำก็จำเป็นต้องจ้าง หน่วยงานอื่นเพื่อช่วยใน การจัดวางระบบ
3. การกำหนดยุทธศาสตร์ และวางแผนบริหารและ พัฒนากำลังคน	- ยังไม่สามารถทำได้เต็มที่เนื่องจาก ในแต่ละหน่วยงานยังคงยึดติดอยู่กับ อำนาจของส่วนกลางที่ตนสังกัดอยู่	- ยังไม่สามารถทำได้อย่าง เต็มที่เนื่องจากในแต่ละ หน่วยงานยังคงยึดติดอยู่ กับอำนาจของส่วนกลาง ที่ตนสังกัดอยู่

ตารางที่ 5 (ต่อ)

บทบาทหน้าที่ของ คณะกรรมการพัฒนา ระบบราชการฯ	3 จังหวัดชายแดนภาคใต้	จังหวัดข้างเคียง
4. การให้คำปรึกษาหารือแก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดในการ สรรหา แต่งตั้งและโยกย้าย พิจารณาความดีความชอบ หรือลงโทษทางวินัย	- ยังไม่ปรากฏว่าผ่านการให้คำปรึกษา จากที่ประชุมของคณะกรรมการชุดนี้	- ยังไม่ปรากฏว่ามีการ ดำเนินการประชุม คณะกรรมการชุดนี้

3. บทบาทของรองผู้ว่าราชการจังหวัดด้านกำลังคน (Chief Human Resource Officer)

บทบาทที่เป็นจริงของรองผู้ว่าราชการจังหวัดในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่า ทั้งสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้มีการแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดท่านหนึ่งดำรงตำแหน่งนี้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว สำหรับในส่วนของการปฏิบัติงานด้านกำลังคน พบว่า มีข้อแตกต่างกันระหว่างทั้งสามจังหวัด กล่าวคือนับแต่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดนี้ขึ้นมา จังหวัดนราธิวาสได้มีการให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าวมาก จนถึงขั้นกำหนดเป็นนโยบายในเรื่องของการประชุมคณะกรรมการ พัฒนาระบบราชการและยุทธศาสตร์กำลังคน อย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง ในสัปดาห์ที่ 2 ของเดือน และที่ผ่านมามีการประชุมาแล้วทั้งสิ้น 8 ครั้ง ในขณะที่จังหวัดปัตตานี และยะลา พบว่าที่ผ่านมามีการประชุมไปเพียงจังหวัดละ 1 ครั้งเท่านั้น

กล่าวโดยสรุปเกี่ยวกับประสิทธิผลและประสิทธิภาพของรองผู้ว่าราชการจังหวัดฝ่ายกำลังคนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้และจังหวัดเทียบเคียง พบว่า ประเด็นการดำเนินงานที่ทั้งสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ทำได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้การประสานงานของรองผู้ว่าราชการจังหวัดฝ่ายกำลังคน

ได้แก่ การสำรวจความต้องการการฝึกอบรม การกำหนดโครงการฝึกอบรมที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์จังหวัด และการทบทวนกำลังคนตามกรอบโครงสร้างของหน่วยงาน ทั้งนี้เป็นผลต่อเนื่องมาจากการได้รับงบประมาณสนับสนุนจากงบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบ CEO ด้วยนั่นเอง

4. การศึกษาความคิดเห็นของข้าราชการสังกัดส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และอื่น ๆ ต่อระบบ วิธีการ และแนวโน้มด้านการบริหารงานบุคคลของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

จากผลการศึกษาในส่วนของความคิดเห็นของข้าราชการที่มีต่อระบบวิธีการ และแนวโน้มด้านการบริหารงานบุคคลใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยทำการประเมินจากข้าราชการผู้ปฏิบัติงานใน 3 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดยะลา ปัตตานี และนราธิวาส รวมทั้งสิ้น 536 คน โดยแบ่งออกเป็น จังหวัดยะลา มีจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามทั้งสิ้น 188 คน คิดเป็นร้อยละ 33.4 จังหวัดปัตตานี มีจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามทั้งสิ้น 186 คน คิดเป็นร้อยละ 33.0 และจังหวัดนราธิวาส มีจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามทั้งสิ้น 189 คน คิดเป็นร้อยละ 33.6 สามารถสรุปผลการประเมินได้ดังนี้

1) ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ข้าราชการส่วนใหญ่เป็นเพศชายมากกว่าเพศหญิง มีอายุระหว่าง 31-45 ปี และมีอายุราชการระหว่าง 11-20 ปี ในส่วนของระดับการศึกษาสูงสุด พบว่าข้าราชการมากกว่าครึ่งหนึ่งมีการศึกษาอยู่ในระดับปริญญาตรี นับถือศาสนาพุทธ มีภูมิลำเนาเดิมอยู่ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และสำหรับระยะเวลาในการปฏิบัติราชการใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่า ข้าราชการส่วนใหญ่ปฏิบัติราชการมาเป็นระยะเวลาตั้งแต่ 16 ปีขึ้นไป โดยมีเหตุผลสำคัญในการมาปฏิบัติราชการเนื่องจากมาบรรจุครั้งแรกที่นี่ ซึ่งโดยมากดำรงตำแหน่งในระดับ 4 – ระดับ 6 และมีเงินเดือนระหว่าง 10,001 – 20,000 บาท ในส่วนของการได้รับเบี้ยเลี้ยงในการ

ปฏิบัติราชการโดยเฉลี่ย พบว่า ข้าราชการมากกว่าครึ่งหนึ่งไม่ได้รับเบี้ยเลี้ยงในการปฏิบัติงาน และยังพบว่าข้าราชการไม่ได้ประกอบอาชีพเสริมนอกเหนือจากการรับราชการ จึงทำให้ข้าราชการส่วนใหญ่ไม่มีรายได้เฉลี่ยจากอาชีพเสริมด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ พบว่า ข้าราชการส่วนใหญ่มีสถานภาพสมรสแล้วอยู่ด้วยกัน และเมื่อสอบถามเกี่ยวกับเรื่องหนี้สินและแหล่งเงินกู้ พบว่า ข้าราชการไม่มีหนี้สินมากที่สุด และหากมีหนี้สินโดยมากจะกู้เงินจากสหกรณ์ออมทรัพย์มากที่สุด รายละเอียดดังตารางที่ 6

ตารางที่ 6 แสดงจำนวน ร้อยละ ของข้าราชการผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามข้อมูลส่วนตัว

ข้อมูลส่วนตัว	จำนวน (563)	ร้อยละ (100.0)
เพศ		
ชาย	270	48.0
หญิง	293	52.0
อายุ		
ไม่เกิน 30 ปี	104	18.5
31-45 ปี	319	56.7
46 ปีขึ้นไป	140	24.9
อายุราชการ		
ไม่เกิน 10 ปี	192	34.1
11-20 ปี	202	35.9
ตั้งแต่ 21 ปีขึ้นไป	169	30.0
ระดับการศึกษาสูงสุด		
ต่ำกว่าปริญญาตรี	159	28.2
ปริญญาตรี	342	60.7
สูงกว่าปริญญาตรี	62	11.0

ตารางที่ 6 (ต่อ)

ข้อมูลส่วนตัว	จำนวน (563)	ร้อยละ (100.0)
นับถือศาสนา		
พุทธ	404	71.8
อิสลาม	159	28.2
ภูมิลำเนาเดิม		
ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้	302	53.6
ในจังหวัดในภาคใต้ (นอกเหนือจาก 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้)	211	37.5
ในภาคอื่นๆ	38	6.7
ไม่ระบุ	12	2.1
ระยะเวลาราชการใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้		
ไม่เกิน 5 ปี	178	31.6
6-10 ปี	96	17.1
11-15 ปี	95	16.9
16 ปีขึ้นไป	184	32.7
ไม่ระบุ	10	1.8
เหตุผลที่มาปฏิบัติราชการใน 3 จชต.		
มาบรรจุครั้งแรกที่นี่	352	62.5
ย้ายตามปกติ	86	15.3
ย้ายตามคำสั่งมรส	23	4.1
ถูกยืมตัวมาปฏิบัติราชการ	7	1.2
ย้ายเพราะเลื่อนตำแหน่ง	44	7.8
ย้ายอื่นๆ	48	8.5
ไม่ระบุ	3	0.5

ตารางที่ 6 (ต่อ)

ข้อมูลส่วนตัว	จำนวน (563)	ร้อยละ (100.0)
ปัจจุบันดำรงตำแหน่งในระดับ		
ระดับ 1-3	74	13.1
ระดับ 4-6	229	40.7
ระดับ 7 ขึ้นไป	118	21.0
ไม่ระบุ	142	25.2
เงินเดือนปัจจุบัน		
ไม่เกิน 10,000 บาท	136	24.2
10,001-20,000 บาท	278	49.4
ตั้งแต่ 20,001 บาทขึ้นไป	132	23.4
ไม่ระบุ	17	3.0
เบี้ยเลี้ยงในการปฏิบัติราชการโดยเฉลี่ย		
ไม่เกิน 500 บาท/เดือน	26	4.6
501-1,000 บาท/เดือน	32	5.7
1,001-1,500 บาท/เดือน	24	4.3
1,501 บาทขึ้นไป/เดือน	81	14.4
ไม่ได้รับ	400	71.0
อาชีพเสริมนอกเหนือจากการรับราชการ		
ไม่มี	498	88.5
มี (ด้านเกษตรกรรม/ธุรกิจส่วนตัว/รับจ้าง)	65	11.5
รายได้เฉลี่ยจากอาชีพเสริม		
ไม่เกิน 1,000 บาท	11	2.0
1,001-5,000 บาท	29	5.2
5,001-10,000 บาท	15	2.7
ตั้งแต่ 10,001 บาทขึ้นไป	10	1.8
ไม่ได้รับ	498	88.5

ตารางที่ 6 (ต่อ)

ข้อมูลส่วนตัว	จำนวน (563)	ร้อยละ (100.0)
สถานภาพสมรส		
โสด	166	29.5
แต่งงานแล้วอยู่ด้วยกัน	322	57.2
แต่งงานแล้วแยกกันอยู่	59	10.5
หย่าร้าง-ม่าย	16	2.8
หนี้สินในปัจจุบัน		
มีไม่เกิน 100,000 บาท	90	16.0
มี 100,001-300,000 บาท	120	21.3
มี300,001-500,000 บาท	88	15.6
มีตั้งแต่ 500,001 บาทขึ้นไป	114	20.2
ไม่มีหนี้สิน	151	26.8
แหล่งเงินกู้ที่ใช้		
สหกรณ์ออมทรัพย์	248	44.0
สวัสดิการในหน่วยงาน	27	4.8
ธนาคาร/สถาบันการเงิน	152	27.0
สถาบันการเงินนอกระบบ	16	2.8
อื่น ๆ (เงินกู้เพื่อการศึกษา/บริษัท/ญาติพี่น้อง/ กองทุนหมู่บ้าน)	47	8.3
ไม่ได้กู้	73	13.0

2) ระบบ วิธีการและแนวโน้มด้านการบริหารงานบุคคล

2.1 การสรรหา คัดเลือก บรรจุแต่งตั้ง และโยกย้าย

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล พบว่า ข้าราชการส่วนใหญ่มีความเห็นว่าย่
อัตราบุคลากรในการปฏิบัติงานไม่พอเพียงกับปริมาณงานที่ทำ คิดเป็นร้อยละ
57.5 และเห็นว่าเพียงพอ คิดเป็นร้อยละ 42.5 รายละเอียดดังตารางที่ 7

ตารางที่ 7 แสดงจำนวน ร้อยละของข้าราชการผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนก
ตามความเพียงพอของอัตราบุคลากรจริงกับปริมาณงานในหน้าที่
รับผิดชอบของหน่วยงาน

ความเพียงพอ	จำนวน	ร้อยละ
ไม่เพียงพอ	324	57.5
เพียงพอ	239	42.5
รวม	563	100.0

สำหรับความเหมาะสมในเรื่องคุณสมบัติข้าราชการ พบว่า
ข้าราชการมากกว่าครึ่งมีความเห็นว่าข้าราชการในหน่วยงานมีคุณสมบัติ
เหมาะสมในเรื่องของความรู้ความสามารถ และเรื่องความสามารถในการปฏิบัติงานอยู่
ในระดับมาก คิดเป็นร้อยละ 52.8 และ 52.3 ตามลำดับ และมีความเห็นว่า
ข้าราชการมีคุณสมบัติเหมาะสมในเรื่องความรู้ความเข้าใจในภาษา ศาสนา และ
วัฒนธรรม ในระดับปานกลางมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 55.8 รายละเอียดดัง
ตารางที่ 8

ตารางที่ 8 แสดงจำนวน ร้อยละของข้าราชการผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนก
ตามคุณสมบัติข้าราชการตามมติ ครม. พ.ศ. 2506 และ 2020

คุณสมบัติเรื่อง	ความเหมาะสม							
	มาก		ปานกลาง		น้อย		ไม่แสดงความคิดเห็น	
	จำ	ร้อยละ	จำ	ร้อยละ	จำ	ร้อยละ	จำ	ร้อยละ
	นวน	ละ	นวน	ละ	นวน	ละ	นวน	ละ
ความประพฤติ เช่น บุคลิกลักษณะดี และ ประวัติการทำงานดี	297	52.8	251	44.6	10	1.8	5	0.9
ความสามารถในการ ปฏิบัติงาน เช่น การเข้า กับประชาชน	300	53.3	236	41.9	23	4.1	4	0.7
ความรู้ความเข้าใจในภาษา ศาสนา และวัฒนธรรม เช่น สามารถใช้ภาษามลายู และภาษาอังกฤษ เข้าใจ ศาสนาและวัฒนธรรม อิสลาม	155	27.5	314	55.8	90	16.0	4	0.7

สำหรับในส่วนของการต้องการคุณสมบัติเพิ่มเติมของข้าราชการในหน่วยงาน พบว่า ข้าราชการผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ต้องการให้ข้าราชการมีคุณสมบัติที่นอกเหนือจากคุณสมบัติตามมติ ครม. ในด้านความรู้ความเข้าใจในวัฒนธรรม/ภาษาถิ่นมากที่สุด และให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์การคัดเลือกข้าราชการและลูกจ้างในด้านความสามารถในการปฏิบัติงานเป็นลำดับที่ 1 รายละเอียดดังตารางที่ 9

ตารางที่ 9 แสดงจำนวน ร้อยละของข้าราชการผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามความต้องการคุณสมบัติอื่นของข้าราชการนอกเหนือจากคุณสมบัติตามมติ ครม.

ความต้องการคุณสมบัติ	จำนวน	ร้อยละ
ไม่ต้องการ	196	34.8
ต้องการ		
- ความรู้ความสามารถ	36	6.4
- การบริการที่ดีและมีประสิทธิภาพ	11	2.0
- ความรู้เรื่องคอมพิวเตอร์/เทคโนโลยี	22	3.9
- เสียสละ/อดทน	28	5.0
- มีคุณธรรม/รับผิดชอบ	32	5.7
- ความสามารถภาษาอังกฤษ	3	0.5
- ผู้เคยปฏิบัติงานด้านป้องกันและช่วยเหลือ	1	0.2
- มีประสบการณ์	7	1.2
- ความรู้ความเข้าใจในวัฒนธรรม/ภาษาถิ่น	60	10.7
- ไม่ระบุ	167	29.7
รวม	563	100.0

2.2 การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูล พบว่า ข้าราชการส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่า มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ (วิ่งเต้น) ในการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่งผ่านผู้บังคับบัญชาในระบบราชการอยู่บ้าง คิดเป็นร้อยละ 46.4 และมีความคิดเห็นว่า ไม่มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ฯ ผ่านนักการเมืองในระดับชาติและระดับท้องถิ่นมาก

ที่สุด คิดเป็นร้อยละ 49.6 แต่ทั้งนี้อาจสรุปเกี่ยวกับการใช้ระบบอุปถัมภ์ฯ ได้ว่า ยังคงมีอยู่ในระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังจะเห็นได้จากสัดส่วนของผู้ตอบแบบสอบถามในเรื่องดังกล่าวว่าไม่มีเลยน้อยกว่าครึ่งหนึ่งในทั้งสองข้อคำถาม (ร้อยละ 38.4 ในกรณีการใช้ระบบอุปถัมภ์ (วิ่งเต้น) ในการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่งผ่านผู้บังคับบัญชา และร้อยละ 49.6 ในกรณีของการใช้ระบบอุปถัมภ์ฯ ผ่านนักการเมืองในระดับชาติและระดับท้องถิ่น) รายละเอียดดังตารางที่ 10

ตารางที่ 10 แสดงจำนวน ร้อยละของข้าราชการผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามการใช้ระบบอุปถัมภ์ (วิ่งเต้น) ในการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งในหน่วยงาน

รูปแบบการใช้ระบบอุปถัมภ์ (วิ่งเต้น)	ระดับ							
	ไม่มี		มีบ้าง		มีค่อนข้างมาก		มีมาก	
	จำ	ร้อยละ	จำ	ร้อยละ	จำ	ร้อยละ	จำ	ร้อยละ
	นวน	ละ	นวน	ละ	นวน	ละ	นวน	ละ
ผ่านผู้บังคับบัญชา ในระบบราชการ	216	38.4	261	46.4	51	9.1	35	6.2
ผ่านนักการเมือง ระดับชาติและ ระดับท้องถิ่น	279	49.6	206	36.6	42	7.5	36	6.4

2.3 ระบบการพิจารณาความดีความชอบ

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูล พบว่า ข้าราชการส่วนใหญ่เคยได้รับการพิจารณา 2 ชั้นปกติ 1-3 ครั้ง และ 2 ชั้นพิเศษ 1 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 44.4 และ 10.9 ตามลำดับ ทั้งนี้ได้รับจากโควตาของหน่วยงานต้นสังกัดมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 21.8 รายละเอียดดังตารางที่ 11

ตารางที่ 11 แสดงจำนวน ร้อยละของข้าราชการผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามการปฏิบัติงานใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

การปฏิบัติงาน	จำนวน (563)	ร้อยละ (100.0)
ระยะเวลาการปฏิบัติงานรวม		
ไม่เกิน 5 ปี	165	29.3
6-10 ปี	114	20.2
11 ปีขึ้นไป	269	47.8
ไม่ระบุ	15	2.7
ได้รับการพิจารณา 2 ชั้นปกติ		
1-3 ครั้ง	250	44.4
4-6 ครั้ง	67	11.9
6 ครั้งขึ้นไป	107	19.0
ไม่ระบุ	139	24.7
2 ชั้นพิเศษ		
1 ครั้ง	60	10.7
2 ครั้ง	21	3.7
ตั้งแต่ 3 ครั้งขึ้นไป	21	3.7
ไม่ระบุ	461	81.9

ตารางที่ 11 (ต่อ)

การปฏิบัติงาน	จำนวน	ร้อยละ
	(563)	(100.0)
จากโควตา		
ไม่มี	386	68.6
หน่วยงานต้นสังกัด	123	21.8
อื่น ๆ (ศอ.บต./ผู้ว่าราชการจังหวัด CEO/ งานป้องกันยาเสพติด)	54	9.6

สำหรับการกำหนดและประกาศเกณฑ์การพิจารณาความดีความชอบ 2 ชั้นปกติ และ 2 ชั้นพิเศษให้ทราบล่วงหน้า พบว่า ข้าราชการส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการกำหนดเกณฑ์ที่ชัดเจน และไม่มีการบอกล่วงหน้า แต่ทั้งนี้ในส่วนของผู้ที่มีความเห็นว่ามีเกณฑ์ส่วนใหญ่จะมาจากการใช้ผลการปฏิบัติงานเป็นเกณฑ์ในการพิจารณามากที่สุด รายละเอียดดังตารางที่ 12

ตารางที่ 12 แสดงจำนวน ร้อยละของข้าราชการผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามการได้รับกำหนดและประกาศกฎเกณฑ์การพิจารณา 2 ชั้นปกติ และ 2 ชั้นพิเศษ

การได้รับกำหนดและประกาศกฎเกณฑ์	จำนวน	ร้อยละ
	(563)	(100.0)
2 ชั้นปกติ		
- มีเกณฑ์		
ระเบียบ ก.พ.	11	2.0
ตัวชี้วัด KPI	3	0.5
ผลการปฏิบัติงาน	20	3.6
ไม่ระบุ	139	24.7
- ไม่มีเกณฑ์	390	69.3

ตารางที่ 12 (ต่อ)

การได้รับกำหนดและประกาศกฎเกณฑ์	จำนวน (563)	ร้อยละ (100.0)
- การบอกล่วงหน้า		
ไม่บอก	254	45.1
บอก	152	27.0
ไม่ระบุ	157	27.9
2 ชั้นพิเศษ		
- มีเกณฑ์		
ศอ.บต.	2	0.4
ตามระเบียบราชการ	4	0.7
ผลการปฏิบัติงาน	10	1.8
ตัวชี้วัด KPI	1	0.2
ไม่ระบุ	171	30.4
- ไม่มีเกณฑ์	375	66.6
- การบอกล่วงหน้า		
ไม่บอก	258	45.8
บอก	102	18.1
ไม่ระบุ	203	36.1

เมื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมในการพิจารณา 2 ชั้นปกติ และ 2 ชั้นพิเศษ พบว่า ข้าราชการผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นว่ามีเหมาะสมแล้วทั้ง 2 กรณี คิดเป็น ร้อยละ 70.5 และ 68.8 ตามลำดับ ส่วนในกรณีที่ตอบว่าไม่เหมาะสม ข้าราชการส่วนใหญ่ได้ให้เหตุผลว่าเนื่องจากมีการใช้ระบบอุปถัมภ์และเน้นพวกพ้อง ในทั้งสองกรณีเช่นกัน รายละเอียดดังตารางที่ 13

ตารางที่ 13 แสดงจำนวน ร้อยละ ของข้าราชการผู้ตอบแบบสอบถาม
จำแนกตามความเหมาะสมในการพิจารณา 2 ชั้นปกติ และ 2
ชั้นพิเศษ

เหตุผลความเหมาะสม	จำนวน (563)	ร้อยละ (100.0)
2 ชั้นปกติ		
- ไม่เหมาะสมเพราะ		
ไม่มีเกณฑ์ชัดเจน	32	5.7
เน้นพวกพ้อง/ระบบอุปถัมภ์	48	8.5
ขาดความยุติธรรม	21	3.7
น้อยเกินไป	11	2.0
ไม่ระบุ	54	9.6
- เหมาะสม	397	70.5
2 ชั้นพิเศษ		
- ไม่เหมาะสมเพราะ		
ไม่มีการกระจาย	7	1.2
ใช้การวิ่งเต้น	2	0.4
เน้นพวกพ้อง/ระบบอุปถัมภ์	49	8.7
ไม่พิจารณาตามเกณฑ์/ไม่โปร่งใส	33	5.9
ไม่มีกิจกรรมนี้	3	0.5
ไม่กระจายหลักเกณฑ์	4	0.7
ไม่ระบุ	79	14.0
- เหมาะสม	386	68.6

2.4 ระบบสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล

การศึกษาในครั้งนี้ได้เลือกศึกษาเฉพาะสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลซึ่งมีผลต่อขวัญและกำลังใจของข้าราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นสำคัญ ได้แก่

(1) สวัสดิการบ้านพัก

พบว่า ข้าราชการส่วนใหญ่จะอาศัยอยู่ในบ้านของตนเอง คิดเป็นร้อยละ 36.1 และรองลงมาคืออาศัยอยู่ในบ้านพักข้าราชการ คิดเป็นร้อยละ 28.6 รายละเอียดดังตารางที่ 14

ตารางที่ 14 แสดงจำนวน ร้อยละของข้าราชการผู้ตอบแบบสอบถาม
จำแนกตามบ้านพักอาศัยในปัจจุบัน

ประเภทบ้านพักอาศัย	จำนวน	ร้อยละ
บ้านพักข้าราชการ	161	28.6
บ้านตัวเอง	203	36.1
บ้านเช่าเบิกค่าเช่าได้	104	18.5
บ้านเช่าเบิกค่าเช่าไม่ได้	59	10.5
บ้านญาติ	20	3.6
อื่นๆ เช่น บ้านพ่อแม่/หอพัก/เช่าซื้อ/ตึกหรือแฟลต	12	2.1
ไม่ระบุ	4	0.7
รวม	563	100.0

นอกจากนี้แล้วยังเห็นว่าการจัดสรรให้เข้าอยู่ในที่พักของทางราชการนั้นเป็นไปอย่างมีหลักเกณฑ์และมีความเหมาะสมแล้ว ในส่วนที่ข้าราชการผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่าการจัดสรรดังกล่าวมีความไม่เหมาะสมของหลักเกณฑ์ส่วนใหญ่มีสาเหตุเนื่องมาจากความไม่ยุติธรรม รายละเอียดดังตารางที่ 15 และ 16

ตารางที่ 15 แสดงจำนวน ร้อยละของข้าราชการผู้ตอบแบบสอบถาม ตาม
หลักเกณฑ์ในการจัดข้าราชการเข้าบ้านพักในหน่วยงาน

หลักเกณฑ์	จำนวน	ร้อยละ
ไม่มี	204	36.2
มี	317	56.3
ไม่ระบุ	42	7.5
รวม	563	100.0

ตารางที่ 16 แสดงจำนวน ร้อยละของข้าราชการผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนก
ตามความเหมาะสมของหลักเกณฑ์ในการจัดข้าราชการเข้า
บ้านพักในหน่วยงาน

หลักเกณฑ์	จำนวน	ร้อยละ
	(563)	(100.0)
ไม่เหมาะสมเพราะ		
ไม่สอดคล้องกับระเบียบ	5	1.6
ไม่ยุติธรรม	15	4.7
ไม่พิจารณาคนที่เดือดร้อนจริง	6	1.9
มีน้อยมาก/ไม่เพียงพอ	8	2.5
เล่นพรรคเล่นพวก	7	2.2
ไม่มีบ้านพัก	2	0.6
เหมาะสม	273	86.4
รวม	311	100.0

สำหรับปัญหาที่ข้าราชการส่วนใหญ่พบ ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับความ
ปลอดภัยในการอยู่อาศัยมากที่สุด รายละเอียดดังตารางที่ 17

ตารางที่ 17 แสดงจำนวน ร้อยละของข้าราชการผู้ตอบแบบสอบถาม
จำแนกตามปัญหาเกี่ยวกับบ้านพักที่อยู่ปัจจุบัน

ปัญหาด้าน	ปัญหา			
	ไม่มี		มี	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ความสะดวกในการอยู่อาศัย	353	62.7	210	37.3
ความปลอดภัย	331	58.8	232	41.2
ความสะดวกในการเดินทาง	351	62.3	212	37.7
ค่าเช่าแพง	481	85.4	82	14.6
ค่าซ่อมแซม	447	79.4	116	20.6
อื่นๆ เช่น การผ่อนชำระธนาคาร/ระบบ ประปา/ไม่เพียงพอ/ไม่มีบ้านพัก	536	95.2	27	4.8

(2) การเบิกเงินสวัสดิการ

พบว่า ข้าราชการจะประสบปัญหาเกี่ยวกับการเบิกเงินสวัสดิการ 5 ประเภท ได้แก่ 1. ค่าเช่าบ้าน 2. ค่ารักษาพยาบาล 3. ค่าเล่าเรียนบุตร 4. ค่าเบี้ยเลี้ยง และ 5. เงินทดรองไปปฏิบัติราชการนั้น โดยส่วนใหญ่จะพบปัญหาในเรื่องของขั้นตอนการเบิกจ่ายเงินที่ยุ่งยาก/ล่าช้าในสวัสดิการทุกประเภท

ตารางที่ 18 แสดงจำนวน ร้อยละของข้าราชการผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามปัญหาในการเบิกเงินค่าสวัสดิการ

สวัสดิการ	จำนวน (563)	ร้อยละ (100.0)
ค่าเช่าบ้าน		
ไม่ทราบ	108	19.2
ไม่มีปัญหา	322	57.2
มีขั้นตอนยุ่งยาก/ล่าช้า	46	8.2
อื่นๆ (เบิกไม่ได้/ไม่ได้เบิก)	6	1.1
ไม่ระบุ	81	14.4
ค่ารักษาพยาบาล		
ไม่ทราบ	26	4.6
ไม่มีปัญหา	459	81.5
มีขั้นตอนยุ่งยาก/ล่าช้า	48	8.5
อื่นๆ (ไม่เคยเบิก)	1	0.2
ไม่ระบุ	29	5.2
ค่าเล่าเรียนบุตร		
ไม่ทราบ	69	12.3
ไม่มีปัญหา	392	69.6
มีขั้นตอนยุ่งยาก/ล่าช้า	22	3.9
อื่นๆ (เบิกไม่ได้/ไม่ได้เบิก)	6	1.1
ไม่ระบุ	74	13.1
ค่าเบี้ยเลี้ยง		
ไม่ทราบ	28	5.0
ไม่มีปัญหา	368	65.4
มีขั้นตอนยุ่งยาก/ล่าช้า	103	18.3
อื่นๆ (เบิกไม่ได้/ไม่เคยเบิก/ไม่มีงบประมาณ)	6	1.1
ไม่ระบุ	58	10.3

ตารางที่ 18 (ต่อ)

สวัสดิการ	จำนวน	ร้อยละ
	(563)	(100.0)
เงินตรองไปราชการ		
ไม่ทราบ	47	8.3
ไม่มีปัญหา	341	60.6
มีขั้นตอนยุ่งยาก/ล่าช้า	104	18.5
อื่นๆ (ไม่มีงบประมาณ)	3	0.5
ไม่ระบุ	68	12.1

(3) ความพอเพียงของสวัสดิการ

พบว่า ข้าราชการมากกว่าครึ่งมีความเห็นว่าสวัสดิการที่ได้รับยังไม่เพียงพอ คิดเป็นร้อยละ 78.9 และควรได้รับการปรับปรุงในเรื่องเบี้ยเลี้ยงในการปฏิบัติงานและค่าเสี่ยงภัยในพื้นที่มากที่สุด ในสัดส่วนใกล้เคียงกัน คิดเป็นร้อยละ 32.2 และ 30.0 ตามลำดับ รายละเอียดดังตารางที่ 19 และ 20

ตารางที่ 19 แสดงจำนวน ร้อยละของข้าราชการผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามความพอเพียงของสวัสดิการจูงใจในการปฏิบัติงาน

การจัดสวัสดิการ	จำนวน	ร้อยละ
ไม่เพียงพอ	444	78.9
เพียงพอ	119	21.1
รวม	563	100.0

ตารางที่ 20 แสดงจำนวน ร้อยละของข้าราชการผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามเรื่องควรปรับปรุงในการจัดสวัสดิการจิตใจในการปฏิบัติงาน

เรื่องควรปรับปรุง	จำนวน	ร้อยละ
เบียดกันดาร	109	24.0
เบียดเบียนปฏิบัติงาน	146	32.2
ค่าล่วงเวลา	34	7.5
ค่าเสี่ยงภัยในพื้นที่	136	30.0
อื่น ๆ (การขอเหรียญพิทักษ์เสรีชน/2 ชั้นพิเศษ)	12	2.6
ไม่ระบุ	17	3.7
รวม	438	100.0

นอกจากนี้ข้าราชการยังได้เสนอแนะให้มีการเพิ่มเติมสวัสดิการประเภทต่าง ๆ โดยมีความเห็นว่าควรเพิ่มสวัสดิการค่าประกันภัยในพื้นที่มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 65.2 รายละเอียดดังตารางที่ 21

ตารางที่ 21 แสดงจำนวน ร้อยละของข้าราชการผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามเรื่องควรเพิ่มเติมในการจัดสวัสดิการจิตใจในการปฏิบัติงาน

เรื่องควรเพิ่มเติม	จำนวน	ร้อยละ
ค่าประกันภัยในพื้นที่	296	65.2
เงินกู้สวัสดิการจัดซื้อพาหนะ	50	11.0
ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง	35	7.7
เงินกู้สวัสดิการซื้อเครื่องมือเครื่องใช้ เช่น วิทยุสื่อสาร	15	3.3
ค่าซ่อมแซมในกรณีบ้านของตนเอง	33	7.3
อื่น ๆ	25	5.5
รวม	438	100.0

(4) การนับเวลาทวิคูณ

พบว่า ข้าราชการส่วนใหญ่ประมาณครึ่งหนึ่งไม่เคยได้รับการนับเวลาทวิคูณ คิดเป็นร้อยละ 57.7 และสำหรับข้าราชการที่เคยได้รับการนับเวลาทวิคูณ จะได้รับภายในระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี ซึ่งส่วนใหญ่ข้าราชการมีความเห็นว่าการพิจารณามีความเหมาะสมแล้ว รายละเอียดดังตารางที่ 22 และ 23

ตารางที่ 22 แสดงจำนวน ร้อยละของข้าราชการผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามการได้รับการนับเวลาทวิคูณ

การนับเวลาทวิคูณ	จำนวน	ร้อยละ
ไม่เคย	325	57.7
เคย		
ไม่เกิน 1 ปี	82	14.6
2-5 ปี	57	10.1
ตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป	15	2.7
ไม่ระบุ	84	14.9
รวม	563	100.0

ตารางที่ 23 แสดงจำนวน ร้อยละของข้าราชการผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามการพิจารณาความเหมาะสมในการได้รับการนับเวลาทวิคูณ

ความเหมาะสม	จำนวน	ร้อยละ
ไม่ทราบ	280	49.7
ไม่เหมาะสม	22	3.9
เหมาะสม	217	38.5
ไม่ระบุ	44	7.8
รวม	563	100.0

(5) การได้รับเหรียญพิทักษ์เสรีชน

พบว่า ข้าราชการผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ที่ได้รับเหรียญฯ จะได้รับจากประเภทของการออกหน่วยแพทย์เคลื่อนที่มากที่สุด และเห็นว่ามี ความเหมาะสมแล้ว สำหรับผู้ที่เห็นว่าการได้รับเหรียญ ฯ มีความไม่เหมาะสม ทั้งนี้เนื่องมาจากความไม่ทั่วถึงในการพิจารณาให้ได้รับเหรียญ ฯ มากที่สุด รายละเอียดดังตารางที่ 24 และ 25

ตารางที่ 24 แสดงจำนวน ร้อยละของข้าราชการผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนก ตามการได้รับเหรียญพิทักษ์เสรีชน

การได้รับเหรียญพิทักษ์เสรีชน	จำนวน	ร้อยละ
ไม่ได้	473	84.0
ได้ ประเภท		
ชั้น 2	10	1.8
ออกหน่วยแพทย์เคลื่อนที่	60	10.7
เหรียญพิทักษ์เสรีชน	4	0.7
ไม่ระบุ	16	2.8
รวม	563	100.0

ตารางที่ 25 แสดงจำนวน ร้อยละของข้าราชการผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนก ตามความเหมาะสมในการพิจารณาการได้รับเหรียญพิทักษ์เสรีชน

ความเหมาะสม	จำนวน	ร้อยละ
เหมาะสม	366	65.0
ไม่เหมาะสม เพราะ		
ระบบอุปถัมภ์	30	5.3
ไม่ทราบกฎ ระเบียบของการพิจารณา	15	2.7
ไม่ยุติธรรม	30	5.3

ตารางที่ 25 (ต่อ)

ความเหมาะสม	จำนวน	ร้อยละ
ไม่เคยได้รับ/ควรให้ทุกคนที่ปฏิบัติงาน 3 จชต. /ไม่ทั่วถึง	41	7.3
ไม่พิจารณาตามเกณฑ์	3	0.5
ไม่ระบุ	78	13.9
รวม	563	100.0

2.5 ขวัญและกำลังใจ

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูล พบว่า ปัญหาการเสี่ยงอันตรายกลับไม่เป็นปัญหาอุปสรรคที่สำคัญในการปฏิบัติงานของข้าราชการ (ค่าเฉลี่ย = 3.23) ในขณะที่ปัญหาที่พบและส่งผลต่อขวัญและกำลังใจของข้าราชการ ได้แก่ เรื่องของรายได้จากการทำงาน (ค่าเฉลี่ย = 2.51) การพิจารณาบำเหน็จความชอบที่ไม่ชัดเจน (ค่าเฉลี่ย = 2.91) การจัดสรรเบี้ยเลี้ยงและเงินสวัสดิการ (ค่าเฉลี่ย = 3.01) และการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ (ค่าเฉลี่ย = 3.03) รายละเอียดดังตารางที่ 26

ตารางที่ 26 แสดงจำนวน ร้อยละ และค่าเฉลี่ยของข้าราชการผู้ตอบ
แบบสอบถาม ด้านขวัญและกำลังใจ

ข้อคำถาม	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	เห็นด้วย	ไม่เห็น ด้วย	ไม่เห็น ด้วย อย่างยิ่ง	ค่า เฉลี่ย
	จำนวน	จำนวน	จำนวน	จำนวน	
	(ร้อยละ)	(ร้อยละ)	(ร้อยละ)	(ร้อยละ)	
1.ท่านเต็มใจทำงานในหน้าที่ อย่างเต็มความสามารถ แม้งานนั้นจะเสี่ยง อันตรายก็ตาม	210 (37.3)	277 (49.2)	66 (11.7)	10 (1.8)	3.23
2.การพิจารณาความดีความ ชอบขึ้นอยู่กับผลการปฏิบัติงานของแต่ละคนเป็น หลัก	244 (43.4)	238 (42.3)	61 (10.8)	20 (3.6)	3.27
3.หน่วยงานของท่านได้มีการ จัดสรรเบี้ยเลี้ยงและเงินสวัสดิการอย่างเป็นธรรม	116 (20.6)	331 (58.8)	91 (16.2)	25 (4.4)	3.01
4.ท่านมีสัมพันธภาพที่ดีกับผู้ บังคับบัญชาของท่าน	191 (33.9)	343 (60.9)	24 (4.3)	5 (0.9)	3.31
5.เพื่อนร่วมงานของท่านให้การ สนับสนุน ร่วมมือปฏิบัติงานด้วยความเข้าใจกัน	189 (33.6)	343 (60.9)	30 (5.3)	1 (0.2)	3.29
6.ท่านรู้สึกว่ประชาชนในพื้นที่ มีความเป็นมิตร และให้ความร่วมมือกับท่านเป็น อย่างดี	149 (26.4)	351 (62.3)	59 (10.5)	4 (0.7)	3.17
7.ประชาชนในพื้นที่ให้ความ ช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ตามที่ท่านต้องการ	100 (17.8)	359 (63.8)	98.0 (17.4)	6 (1.1)	3.03
8.การพิจารณาให้บำเหน็จ ความชอบในหน่วยงานของท่านมีหลักเกณฑ์ที่ ชัดเจนแน่นอน	109 (19.4)	280 (49.7)	146 (25.9)	28 (5.0)	2.91
9.รายได้จากการทำงานในหน้า ที่ของท่านเพียงพอจ้บรายจ่ายในปัจจุบัน	64 (11.4)	214 (38.0)	226 (40.1)	59 (10.5)	2.51
10.ท่านยินดีเสมอที่จะเสียสละ เวลาและความสุขส่วนตัวเพื่อหน่วยงานของท่าน	205 (36.4)	333 (59.1)	22 (3.9)	3 (0.5)	3.32
รวม					3.11

3. ปัญหาอุปสรรค

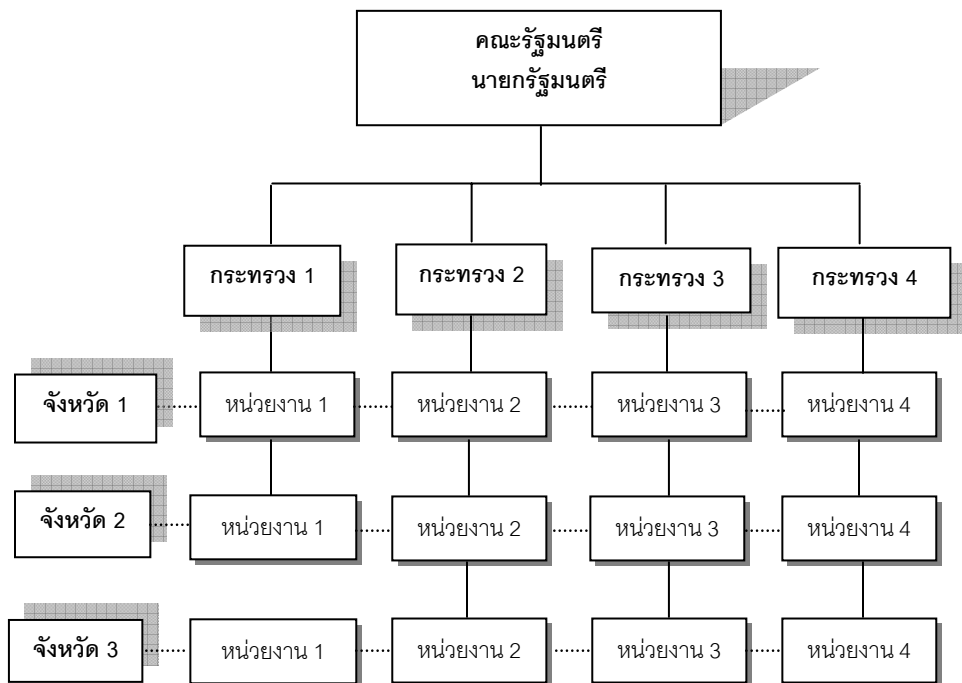
จากผลการศึกษาทั้งในส่วนของการประสิทธิผลและประสิทธิภาพของการดำเนินงานตามนโยบายการมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด และการศึกษาในส่วนของการคิดเห็นของข้าราชการใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อระบบ วิธีการและแนวโน้มด้านการบริหารงานบุคคล พบปัญหาอุปสรรคที่สำคัญ ได้แก่

1. โครงสร้างการบริหารงานบุคคลที่ยึดส่วนกลางเป็นหลัก

ปัญหาของการมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด ที่สำคัญที่สุดในปัจจุบัน คือ การที่โครงสร้างการบริหารงานบุคคลของระบบราชการไทยยังคงให้ความสำคัญกับผู้บังคับบัญชาที่ส่วนกลางมากกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด โดยรูปแบบโครงสร้างการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคของไทยจะมีลักษณะผสมระหว่างการจัดโครงสร้างตามหน้าที่ (Functional Approach) และการจัดโครงสร้างโดยเน้นพื้นที่ (Area Approach) (แผนภูมิที่ 1) ซึ่งถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 54 ว่า ในจังหวัดหนึ่งให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด ซึ่งจากบทบัญญัติของกฎหมายดูเหมือนว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการสังกัดหน่วยงานส่วนภูมิภาคในจังหวัด แต่จากสภาพความเป็นจริงกลับพบว่าหน่วยงานในระดับจังหวัดจะให้ความสำคัญกับผู้บังคับบัญชาในระดับกรมและกระทรวงมากกว่าผู้บังคับบัญชาในระดับจังหวัด การบังคับบัญชา

ดังกล่าว โดยเฉพาะด้านการบริหารงานบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้าย ก็ยังคงมีข้อจำกัดต่าง ๆ มากมายทั้งในด้านของระดับข้าราชการและข้อจำกัดของอำนาจที่สามารถโยกย้ายและสับเปลี่ยนข้าราชการเฉพาะในเขตจังหวัดเท่านั้น หรือในกรณีของการพิจารณาความดีความชอบ ก็เช่นกัน แม้จะมีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา แต่ทว่าในการพิจารณาในท้ายที่สุดอำนาจยังคงอยู่กับกรมเจ้าสังกัดในส่วนกลาง

แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน



2. การไม่เห็นความสำคัญของนโยบายจากฝ่ายปฏิบัติ

จากผลของการศึกษาพบว่าในภาพรวม (6 จังหวัด) มีลักษณะคล้ายคลึงกัน คือ จังหวัดยังให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าวไม่มากเท่าที่ควร จะเห็นได้จากแนวโน้มของการประชุมคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและยุทธศาสตร์กำลังคนที่จังหวัดส่วนใหญ่ ยกเว้นจังหวัดนราธิวาสที่ประชุมมากถึง 8 ครั้ง นอกนั้นจะมีการประชุมเพียง 1 หรือ 2 ครั้ง นับตั้งแต่มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นในช่วงท้าย พ.ศ. 2646 หรือต้น พ.ศ. 2547 ทั้งนี้ยังพบว่า การรับรู้ของข้าราชการต่อเรื่องดังกล่าวยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำมาก ในบางจังหวัดคณะผู้วิจัยพบว่าข้าราชการบางท่านยังไม่ทราบว่ามีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการฯ หรือรองผู้ว่าฯ ผู้รับผิดชอบงานด้านการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะขึ้นแล้ว และที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือบทบาทของคณะกรรมการที่ตั้งเป้าหมายว่าจะป็นองค์กรหลักที่จะช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารกำลังคน การวางแผนกำลังคนและบริหารกำลังคนของจังหวัด รวมทั้งงานด้านการบริหารงานบุคคลด้านอื่น ๆ สามารถดำเนินงานได้น้อยมาก โดยเฉพาะจะเน้นเฉพาะบทบาทในการพัฒนาบุคลากรเพียงด้านเดียวเนื่องจากอยู่ในตัวชี้วัดของ ก.พ.ร.

3. ความไม่เต็มใจในการมอบอำนาจของหน่วยงานส่วนกลาง จาก

แนวโน้มของการมอบอำนาจจากราชการส่วนกลางที่พบจากการวิจัย ส่วนใหญ่จะเป็นการเลือกมอบเฉพาะงานที่ไม่ค่อยมีความสำคัญ หรือเป็นภาระมากกว่างานที่มีความสำคัญหรือมีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง ดังเช่นคำให้สัมภาษณ์ของผู้มีส่วนรับผิดชอบงานด้านการบริหารงานบุคคลใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ท่านหนึ่ง ดังนี้

“ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ หนึ่งซึ่งเป็นภาระที่สำคัญมากคือกระทรวงจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าแต่ไม่ได้ระบุในคำสั่งมอบอำนาจว่าให้ผู้ว่ามอบ

ต่อให้หัวหน้าส่วนราชการ ค่อนข้างจะมีปัญหามาตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2546 เป็นต้นมา เราทำหนังสือไปหลายครั้งจน ปัจจุบันค่อยคลี่คลายไปในแนวทางที่ดีขึ้น เพราะคำสั่งกรมจะระบุว่ามอบอำนาจต่อได้หรือไม่ปัญหาตรงนี้จึงหมดไป แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะในกรอบที่ผมคิด คือปัญหาจริง ๆ ที่เกิดคือปัญหาของการใช้อำนาจที่รับมอบ คือ

1. เกี่ยวกับการมอบอำนาจอนุมัติ อนุญาต หรืออำนาจสั่งการอะไรทั้งหมด คืออำนาจที่มอบมันไม่ใช่ภารกิจหลักของส่วนราชการ มันเป็นอำนาจธุรการเยอะมาก อนุมัติการลา สั่งให้ลูกจ้างประจำลาออกเพื่อไปปรับราชการเป็นทหาร ให้ผู้ว่ามารับรองประวัติการทำงานทวิคูณ มันไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ในการบริหารจังหวัดแบบ CEO

2. ในกรณีที่บางกรมไม่รู้จะมอบทำไม มอบแล้วเป็นภาระแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วเขาไม่ได้ระบุให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบต่อ เช่น กรมทรัพยากรดินทางปัญญา เขียนมาให้คำสั่งชัดเจนเลย ว่ามอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในการให้คำปรึกษาแนะนำอะไรแบบนี้ แถมขมวดท้ายมาในคำสั่งอีกว่าให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามในแบบฟอร์มเยอะมากรายงานกรมทุกเดือน คือมันเป็นอะไรที่มันไม่ใช่”

4. บุคลากรขาดแคลน

ปัญหาบุคลากรขาดแคลนถือเป็นปัญหาปกติที่เกิดขึ้นอยู่ทั่วไปในระบบราชการไทย แต่ในกรณีของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้จะค่อนข้างเป็นปัญหามากกว่าในจังหวัดอื่น ๆ เนื่องจากปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยที่เกิดขึ้นอยู่ในขณะนี้ ทำให้มีบุคลากรขอย้ายออกจากพื้นที่เป็นจำนวนมาก และในขณะเดียวกันข้าราชการส่วนใหญ่ก็ไม่อยากย้ายเข้ามาอยู่ในพื้นที่ จึงทำให้บุคลากรขาดแคลนเป็นจำนวนมาก อาทิเช่น จากการสำรวจจัตราคำลัง

ข้าราชการของส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัดนครราชสีมาปรากฏว่ามีตำแหน่งว่างอยู่ถึง 1,319 อัตรา ใน 63 ส่วนราชการ

5. ความซ้ำซ้อนระหว่างคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและยุทธศาสตร์กำลังคนกับ อ.ก.พ. จังหวัด

จากผลของการศึกษาในส่วนของประสิทธิผลและประสิทธิภาพของการดำเนินงานตามนโยบายการมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเฉพาะในส่วนของการทำงานของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและยุทธศาสตร์กำลังคนซึ่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการกำลังคนในเรื่อง การกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารกำลังคน การจัดทำฐานข้อมูลกำลังคนของจังหวัด การวางแผนกำลังคนและการบริหารกำลังคนของจังหวัด การพัฒนาข้าราชการของจังหวัด การส่งเสริมระบบคุณธรรมและจริยธรรม รวมทั้งการเสนอความต้องการของจังหวัดด้านการบริหารงานบุคคลเพิ่มเติม ซึ่งปรากฏว่ามีลักษณะซ้ำซ้อนของตัวบุคคลที่ร่วมเป็นคณะกรรมการฯ และภาระงานบางส่วนกับคณะกรรมการ อ.ก.พ.จังหวัด ที่มีอำนาจหน้าที่ระบุไว้ใน มาตราที่ 24 พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้ อ.ก.พ. จังหวัด มีอำนาจหน้าที่ พิจารณากำหนดนโยบายและระบบบริหารงานบุคคลและระเบียบปฏิบัติ ให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด รวมถึงการพิจารณาดำเนินงานทางวินัย จึงทำให้ผลงานของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการที่เพิ่งตั้งขึ้นมีความไม่ชัดเจน และในหลายจังหวัดจะยังคงเน้นบทบาทของ อ.ก.พ. จังหวัดมากกว่า

6. ข้อจำกัดในเรื่องของการโยกย้ายข้ามจังหวัด

จากการที่มติคณะรัฐมนตรีได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งแต่งตั้ง(ย้าย) ข้าราชการพลเรือนสามัญ ระดับ 8 สังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งไม่ใช่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด รวมทั้งในกรณีข้าราชการ

สังกัดราชการส่วนกลาง ที่มีมติ ครม. กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการให้ความร่วมมือกับผู้ว่าราชการจังหวัดในการแต่งตั้ง (ย้าย) ข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยพิจารณาจากเหตุผลความจำเป็น ความเหมาะสม เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ผลในทางปฏิบัติยังพบว่าการใช้อำนาจดังกล่าวในกรณีของผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีข้อจำกัดอยู่มากเนื่องจากจำนวนบุคลากรของแต่ละส่วนราชการจะมีจำกัดทำให้ไม่สามารถจัดสรรตำแหน่งให้แก่บุคลากรที่ถูกย้ายภายในจังหวัดได้ รวมทั้งหัวหน้าส่วนราชการในส่วนกลางก็มักจะไม่ให้ความร่วมมือในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอความเห็นให้มีการย้ายบุคลากรบางคนออกจากพื้นที่

7. บุคลากรในระดับจังหวัดขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องของการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารกำลังคนรวมถึงการวางแผนกำลังคน

จากการที่มติ ครม. ที่กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและยุทธศาสตร์กำลังคน มีบทบาทช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารกำลังคนและการวางแผนกำลังคน ซึ่งจากผลการวิจัยพบว่าไม่มีจังหวัดใดเลยในทั้ง 6 จังหวัดที่สามารถดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้ ทั้งนี้เนื่องจากการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารกำลังคนถือเป็นเรื่องใหม่ในแวดวงข้าราชการ รวมทั้ง สำนักงาน ก.พ. ไม่ได้มีการดำเนินการส่งเสริมให้ความรู้หรือจัดทำคู่มือในทางปฏิบัติให้แก่บุคลากรของจังหวัดอย่างจริงจังจึงทำให้จังหวัดไม่สามารถดำเนินการในเรื่องดังกล่าว

8. ปัญหาในการจัดทำฐานข้อมูลกำลังคนของจังหวัด

โดยที่ระบบข้อมูลด้านกำลังคนถือเป็นหัวใจหลักในการจัดการกำลังคนในภาครัฐ แต่จากผลการวิจัยทั้งใน 6 จังหวัด พบว่าจังหวัดส่วนใหญ่ยังไม่สามารถดำเนินการจัดทำฐานข้อมูลที่สมบูรณ์ได้เนื่องจากระบบ DPIS III ที่สำนักงาน ก.พ. จัดเตรียมให้ยังใช้การไม่ได้ รวมทั้งบางจังหวัดก็ไม่มีบุคลากรที่จะ

มารับผิดชอบกับเรื่องดังกล่าว จึงทำให้แต่ละจังหวัดประสบปัญหาในการดำเนินงานในเรื่องดังกล่าว ยกเว้น จังหวัดสงขลาที่ได้ดำเนินการว่าจ้างมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มาช่วยออกแบบระบบข้อมูลด้านกำลังคนของตนเองไปแล้ว แต่ก็ยังมีความไม่แน่ใจว่าจะสามารถเชื่อมต่อกับระบบ DPIS ของสำนักงาน ก.พ. หรือไม่

3. ข้อเสนอแนะ

3.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับระบบการบริหารงานบุคคลที่เหมาะสมกับการบริหารจัดการจังหวัดแบบบูรณาการเฉพาะพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

สำหรับรูปแบบการบริหารงานบุคคลในระยะยาวควรมีความสัมพันธ์กับการปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในภาพรวม คือ การเน้นการบริหารราชการแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาจังหวัด ซึ่งรูปแบบจังหวัดแบบบูรณาการจะเน้นการเปลี่ยนบทบาทของกระทรวงและกรมในส่วนกลาง จากในระบบเดิม (เน้นการแบ่งงานตามหน้าที่) กระทรวงเป็นหน่วยยุทธศาสตร์ หรือ Corporate Unit กรมเป็นหน่วยปฏิบัติการ หรือ Operation Unit ในระดับพันธกิจ (Mission) จังหวัดเป็นหน่วยปฏิบัติการ (Operation Unit) ในระดับพื้นที่ (Area-based Organization) ซึ่งจะมีความซ้ำซ้อนระหว่างการทำงานของกรมและจังหวัดอย่างมากในปัจจุบัน ไปเป็นรูปแบบที่ กระทรวงยังคงเป็นหน่วยยุทธศาสตร์ กรมจะลดบทบาทเป็นหน่วยสนับสนุน (Supporting Unit) หรือหน่วยวิชาการ (Technical Unit) สำหรับจังหวัดจะทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติการ (Operation Unit) ทั้งในระดับพันธกิจและพื้นที่ โดยในการเน้นบทบาทของจังหวัดจะสามารถทำได้ใน 2 ลักษณะคือ

1) การยกฐานะของจังหวัดให้เป็นกรม

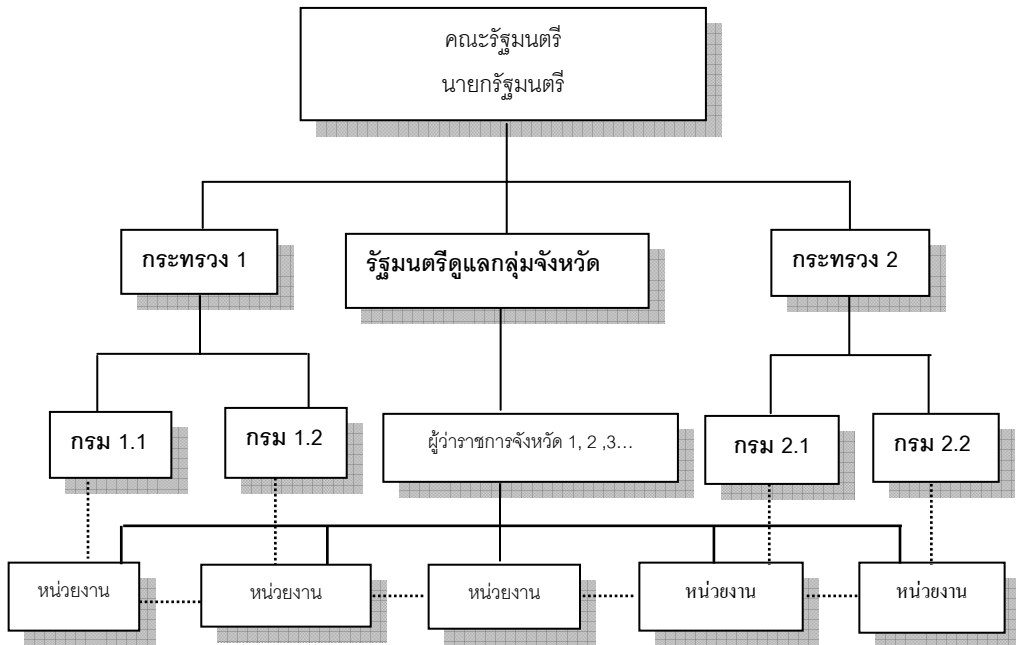
รูปแบบนี้จะเน้นการแก้ไขสถานะของจังหวัดให้เป็นหน่วยปฏิบัติการในพื้นที่อย่างเต็มรูป เป็นการปรับปรุงจังหวัดให้มีลักษณะคล้ายกรม ๆ หนึ่ง ซึ่งมีผู้ว่าทำหน้าที่คล้ายกับอธิบดี ข้าราชการในจังหวัดทั้งหมดจะต้องมาสังกัดกรมจังหวัดที่ตั้งขึ้นใหม่ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจในการบริหารงานแบบเบ็ดเสร็จ โดยในแนวทางนี้จะต้องมีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในประเด็นดังต่อไปนี้

(1) โดยที่เป้าหมายของนโยบายการบริหารราชการแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาจังหวัดมีเป้าหมายในการปรับปรุงจังหวัดให้เป็นหน่วยงานหลักในการบริหารและพัฒนาพื้นที่และลดบทบาทของกรมในส่วนกลางให้เป็นหน่วยสนับสนุน (Supporting Unit) หรือหน่วยวิชาการ (Technical Unit) ดังนั้น จังหวัดจึงควรมีเอกภาพในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาของทั้งจังหวัด โดยแผนดังกล่าวจะเป็นแผนแม่บทในการบูรณาการทิศทางโดยรวมของจังหวัดและมีผลผูกพันกับหน่วยงานทั้งหมดในจังหวัด

(2) ให้อำนาจในการจัดทำงบประมาณแก่จังหวัด กล่าวคือ ในการจัดทำงบประมาณในแต่ละปี จะต้องให้เริ่มต้นที่จังหวัด มิใช่มีลักษณะไปตั้งขอที่กรมต่าง ๆ เช่นเดิม เพื่อให้งบประมาณของจังหวัดสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ซึ่งย่อมหมายถึงต้องมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ให้จังหวัดมีสถานะเป็นหน่วยในการตั้งและรับงบประมาณได้

(3) ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการด้านการบริหารงานบุคคลมากขึ้น กล่าวคือ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถแต่งตั้ง โยกย้าย ให้คุณ ให้โทษแก่ข้าราชการทุกระดับ ของทุกกระทรวง ทบวง กรมที่อยู่ภายในจังหวัด ได้ (ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเต็มในด้านการบริหารงานบุคคล)

แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างการบริหารราชการแบบกรมจังหวัด



โดยที่ระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในรูปแบบของอธิบดีจังหวัดจะทำให้ผู้ว่ามียอำนาจมากเทียบเท่าอธิบดีในการควบคุมบังคับบัญชาอย่างเบ็ดเสร็จในจังหวัด จึงควรต้องมีการปรับปรุงระบบการตรวจสอบและการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีความรัดกุมยิ่งขึ้น โดยทั้งนี้ควรให้รัฐมนตรีคอยกำกับดูแลการทำงานในลักษณะของกลุ่มจังหวัด (3-4 กลุ่มจังหวัดต่อรัฐมนตรี 1 ท่าน) หรืออาจพัฒนาขึ้นจากระบบการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี หรืออาจจะอาศัยระบบการตรวจสอบภาคราชการที่อาศัยผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกมาร่วมในการดำเนินงาน

ข้อดีและข้อเสียของการปรับปรุงในลักษณะนี้

ข้อดีของการปรับปรุง

ก. จังหวัดมีการบริหารงานแบบเบ็ดเสร็จ ปัญหาส่วนใหญ่จะสามารถแก้ไขได้ในระดับจังหวัด เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีเอกภาพในการทำงาน

ข. สามารถแก้ไขปัญหारेื่องความซ้ำซ้อนของแผน งบประมาณและ
อำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัดได้

ข้อเสียของการปรับปรุง

ก. ผู้ว่าจะมีอำนาจมาก ทำให้ต้องมีการสร้างระบบการตรวจสอบและ
ประเมินผลการปฏิบัติงานที่รัดกุม

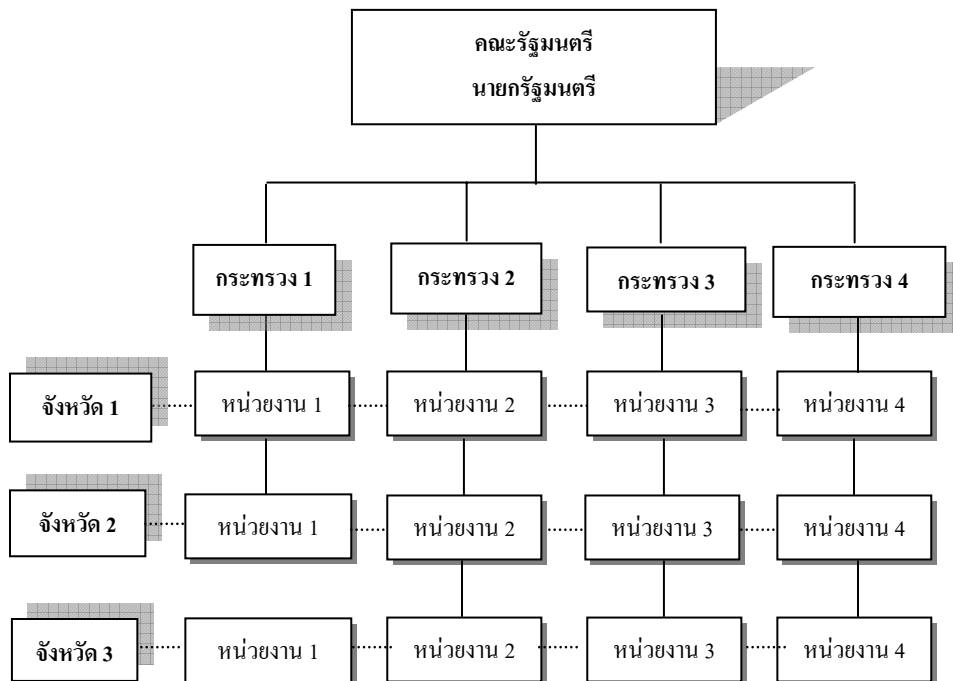
ข. จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายจำนวนมาก เช่น พระราชบัญญัติระเบียบ
บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม
พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

2) รูปแบบที่เน้นการมอบอำนาจให้แก่จังหวัดอย่างเคร่งครัด

ในการบริหารงานรูปแบบนี้ ข้าราชการที่ทำงานอยู่ในส่วนภูมิภาคจะยังสังกัด
กรมเดิม แต่ให้ฝากการบังคับบัญชาไว้กับผู้ว่าราชการจังหวัด เสมือนหนึ่งเป็น
ข้าราชการของจังหวัด การแต่งตั้งโยกย้ายในกรณีข้ามจังหวัดยังคงเป็นอำนาจของ
ผู้บริหารระดับกรม หรือกระทรวงในส่วนกลาง แต่เมื่อข้าราชการดังกล่าวเข้าไปทำงาน
ในจังหวัด กรมหรือกระทรวงในส่วนกลางจะต้องมอบอำนาจด้านการบริหารงาน
บุคคลในทุก ๆ ด้านให้แก่จังหวัด ซึ่งรูปแบบการบริหารงานแบบนี้จะมีลักษณะผสม
ระหว่างรูปแบบการจัดองค์การตามหน้าที่เดิม แต่เพิ่มความสำคัญแก่จังหวัดซึ่งเป็น
การจัดองค์การตามพื้นที่มากขึ้น คือเน้นการเสริมสร้างบทบาทของผู้ว่าราชการ
จังหวัดให้เป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร
ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและ
คำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง
กรม มาปฏิบัติทำให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับ
บัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขต
จังหวัด ซึ่งวิธีการที่จะทำให้ข้าราชการสังกัดหน่วยงานส่วนภูมิภาคในจังหวัดให้

ความสำคัญกับจังหวัดมากขึ้น จะต้องอาศัยมติคณะรัฐมนตรีให้มีการมอบอำนาจการบริหารงานบุคคลให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม อาทิเช่น การเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการที่เดิมให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคระดับ 8 ลงมา ควรเพิ่มอำนาจให้ครอบคลุมข้าราชการทุกระดับในจังหวัด การแต่งตั้ง (ย้าย) ซึ่งเดิมผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้ง (ย้าย) ข้าราชการระดับ 8 ซึ่งมิใช่เป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด โดยในกรณีที่ต้องการย้ายหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอความเห็นต่อหัวหน้าส่วนราชการในระดับกระทรวง หรือกรมดำเนินการ ทั้งนี้ควรมีการปรับปรุงโดยมติคณะรัฐมนตรีให้หัวหน้าส่วนราชการจะต้องปฏิบัติตามความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างเคร่งครัดมากขึ้น

แผนภูมิที่ 3 โครงสร้างที่เน้นการมอบอำนาจให้แก่จังหวัดอย่างเคร่งครัด



อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขที่สำคัญของรูปแบบที่เน้นการมอบอำนาจให้แก่ จังหวัดอย่างเคร่งครัดอีกประการหนึ่งก็คือต้องมีการจำกัดอำนาจของกรมในการ จัดตั้งหน่วยงานระดับเขตหรือภาคที่เป็นราชการส่วนกลางให้น้อยที่สุด โดยหาก กรมใดต้องการจัดตั้งหน่วยงานในระดับเขตหรือภาค หน่วยงานที่ตั้งขึ้นดังกล่าว จะต้องเป็นหน่วยงานทางวิชาการเท่านั้น ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา 34 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ว่า “กระทรวง ทบวง กรมใดมีเหตุพิเศษจะตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งท้องที่ออกเป็นเขตเพื่อให้มี หัวหน้าส่วนราชการประจำเขตแล้วแต่จะเรียกชื่อเพื่อปฏิบัติงานทางวิชาการก็ได้”

ข้อดีและข้อเสียของการปรับปรุงในลักษณะนี้

ข้อดีของการปรับปรุง

ก. จังหวัดมีการบริหารงานบุคคลที่มีเอกภาพมากขึ้นโดยเฉพาะในการ ควบคุมบังคับบัญชาให้หน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนา จังหวัดให้มีเอกภาพมากขึ้น

ข. มีผลกระทบกับการทำงานของกระทรวง ทบวงกรม น้อยกว่าใน รูปแบบแรก โดยเฉพาะไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมาย

ข้อเสียของการปรับปรุง

ก. ผู้ว่าจะมีอำนาจมาก ทำให้ต้องมีการสร้างระบบการตรวจสอบและ ประเมินผลการปฏิบัติงานที่รัดกุม

ข. ยังคงมีปัญหาเรื่องความซ้ำซ้อนของแผน งบประมาณและอำนาจ หน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัดได้

ความเห็นของคณะผู้วิจัย

จากการพิจารณาถึงรูปแบบของระบบการบริหารงานบุคคลที่เหมาะสมกับ การบริหารจัดการจังหวัดแบบบูรณาการเฉพาะพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ คณะผู้วิจัยนำเสนอทั้ง 2 รูปแบบ ล้วนมีเป้าหมายสำคัญในการสร้างเอกภาพในการ

บริหารงานบุคคลให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด รวมทั้งพิจารณาถึงเอกภาพในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระยะยาวที่รูปแบบการบริหารงานของทุกจังหวัดควรยืนอยู่บนหลักการเดียวกัน โดยอาจมีความแตกต่างกันได้บ้างในแง่รายละเอียดปลีกย่อยตามลักษณะเฉพาะของแต่ละจังหวัด อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ รูปแบบที่เน้นการมอบอำนาจให้แก่จังหวัดอย่างเคร่งครัดน่าจะมีความเหมาะสมและเป็นไปได้มากกว่าในช่วงเวลาปัจจุบัน โดยรัฐบาลควรเร่งรัดการมอบอำนาจของส่วนราชการในส่วนกลางให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดให้มากขึ้น รวมทั้งกำหนดกลไกการตรวจสอบประเมินผลที่รัดกุมเพื่อให้การใช้อำนาจที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และยุติธรรมกับทุกฝ่าย

3.2 ข้อเสนอแนะสำหรับสำนักงาน ก.พ. ในการปรับปรุงการดำเนินงานตามนโยบายการมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

3.2.1 ข้อเสนอแนะในภาพรวม

โดยที่ปัญหาหลักของนโยบายการมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในครั้งนี้ ไม่ใช่เป็นปัญหาของตัวนโยบาย (Policy Formulation) แต่เป็นปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เนื่องจากหน่วยงานทั้งในส่วนกลางและจังหวัดไม่เห็นความสำคัญของนโยบายจึงทำให้หน่วยงานส่วนกลางไม่ยอมกระจายอำนาจเท่าที่ควรและมีการดึงอำนาจในบางเรื่องเอาไว้ ในขณะที่จังหวัดก็ไม่มีกลไกเคลื่อนไหวปฏิบัติตามนโยบายเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งอาจเป็นเพราะมีภาระงานอื่น ๆ ที่ต้องทำมากอยู่แล้ว ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวเกิดผลเป็นรูปธรรมมากขึ้น สำนักงาน ก.พ. จึงควรดำเนินการ ดังนี้

1) เสนอให้คณะรัฐมนตรีเร่งรัดให้หน่วยราชการต่าง ๆ กระจายอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลให้กับจังหวัดมากขึ้น โดยเฉพาะใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ควรถือเป็นกรณีพิเศษเพื่อสร้างเอกภาพในการแก้ไขปัญหา

2) สำนักงาน ก.พ. ควรมีการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับนโยบายการมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลดังกล่าวอย่างจริงจัง รวมทั้งควรมีการฝึกอบรม ให้ความรู้แก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องในการกำหนด ยุทธศาสตร์การบริหารกำลังคน การวางแผนกำลังคน และการบริหารกำลังคนของจังหวัด รวมทั้งจัดทำคู่มือและจัดเจ้าหน้าที่ไปชี้แจงให้ความรู้แก่บุคลากรของจังหวัดอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง

3) สำนักงาน ก.พ. ควรประสานงานกับสำนักงาน ก.พ.ร. ในการนำเอาตัวชี้วัดเกี่ยวกับการมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลเป็นตัวชี้วัดภาคบังคับให้กับหน่วยราชการในส่วนกลาง และจังหวัดปฏิบัติ เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่เต็มใจและไม่ตั้งใจในการมอบอำนาจของหน่วยงานส่วนกลาง และการละเลยการปฏิบัติในระดับจังหวัด เช่น ในกรณีของหน่วยงานส่วนกลาง ได้แก่ ร้อยละของการมอบอำนาจการบริหารงานบุคคลให้แก่จังหวัด ส่วนในกรณีของจังหวัดก็ควรมีการบรรจุตัวชี้วัดเกี่ยวกับการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารกำลังคน โดยทั้งนี้สำนักงาน ก.พ. ควรเข้าไปเป็นที่ปรึกษาในเรื่องดังกล่าว

4) ในเรื่องของการจัดทำฐานข้อมูลกำลังคนของจังหวัด สำนักงาน ก.พ. ควรเร่งดำเนินการ โดยทั้งนี้อาจประสานงานกับกระทรวงมหาดไทยเพื่อบรรจุให้ข้อมูลดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดซึ่งกระทรวงมหาดไทยดำเนินการอยู่ในขณะนี้ หรือดำเนินการพัฒนาโปรแกรมสำเร็จรูปที่มีอยู่เดิมให้มีประสิทธิภาพและง่ายต่อการใช้งาน รวมทั้งควรมีการฝึกอบรมบุคลากรผู้มีส่วนเกี่ยวข้องของจังหวัดให้สามารถใช้งานโปรแกรมดังกล่าวเป็นรายจังหวัด

5) ในกรณีของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและยุทธศาสตร์กำลังคนที่เพิ่งตั้งขึ้นมีบทบาทหน้าที่หลายประการซ้ำซ้อน อ.ก.พ. จังหวัด ซึ่งในกรณีนี้ สำนักงาน ก.พ. ควรมีการพิจารณายุบเลิก คณะกรรมการชุดดังกล่าวเสีย เนื่องจากการยุบเลิก อ.ก.พ. จังหวัดซึ่งเป็นไปตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 จะทำได้ยากกว่าการยุบเลิกคณะกรรมการที่เกิดขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 โดยในส่วนของภาระงานบางอย่างที่ระบุไว้ให้คณะกรรมการฯ ปฏิบัติโดยเฉพาะในส่วนของงานจัดการกำลังคน ทั้งในส่วนของงานวางยุทธศาสตร์ การจัดทำฐานข้อมูล และการพัฒนาข้าราชการ ก็ควรมีการขยายความอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.พ. จังหวัด โดยให้มติคณะรัฐมนตรีให้ครอบคลุมถึงหน้าที่ดังกล่าวเป็นการชั่วคราว เพื่อจะได้ดำเนินการแก้ไขกฎหมายในระยะเวลาที่เหมาะสมต่อไป

3.2.2 ข้อเสนอแนะในกรณี 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

ในกรณีของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ผลการศึกษาในภาพรวมจะพบว่ามีความคับขันในเรื่องของการดำเนินงานตามนโยบายมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลมากกว่าในจังหวัดเปรียบเทียบกับ ทั้ง ๆ ที่มีข้อเสียเปรียบหลายประการ โดยเฉพาะในเรื่องความขาดแคลนของอัตรากำลัง และขวัญกำลังใจในการทำงาน แต่อย่างไรก็ตามสำนักงาน ก.พ. ในฐานะหน่วยงานกลางด้านการบริหารงานบุคคลควรให้ความสำคัญแก่จังหวัดทั้ง 3 เป็นกรณีพิเศษ โดยควรมีการกำหนดเป็นนโยบายในระยะสั้นเพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่ ซึ่งนโยบายที่สำคัญ ประกอบด้วย

1) สำนักงาน ก.พ. ควรมีการบรรจุข้าราชการในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เต็มตามกรอบอัตรากำลัง หรือในกรณีที่ไม่สามารถหาบุคลากรของหน่วยงานให้เข้าไปปฏิบัติงานในพื้นที่ได้ก็ควรเปิดโอกาสให้จังหวัด

สรรหาบุคลากรในพื้นที่ได้ด้วยตนเอง คล้ายกับกรณีของจังหวัดปัตตานี และ
นราธิวาสที่ได้ดำเนินการไปแล้วในบางตำแหน่ง

2) ควรมีมาตรการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจให้กับข้าราชการใน
3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เพิ่มมากขึ้น ทั้งในเรื่องของเงินสวัสดิการด้านต่าง ๆ เวลา
ราชการทวิคูณ สิทธิพิเศษในการเลื่อนตำแหน่ง รวมทั้งควรมีการประกันชีวิตให้กับ
ข้าราชการในพื้นที่เพื่อเป็นสวัสดิการกับครอบครัวในกรณีที่เสียชีวิตหรือทุพพลภาพ

3) ในกรณีของการย้ายข้าราชการที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสม
ข้ามจังหวัด สำนักงาน ก.พ. ควรมีบทบาทในการนำเสนอปัญหาดังกล่าวให้กับ
คณะรัฐมนตรี เพื่อแสวงหามาตรการที่เหมาะสม โดยเฉพาะการกำชับให้
หน่วยงานในส่วนกลางเห็นความสำคัญและปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของ
หน่วยงานในพื้นที่อย่างจริงจัง

4) สำนักงาน ก.พ. ควรเข้าไปมีบทบาทในการพัฒนาบุคลากร
ของจังหวัดชายแดนภาคใต้ในลักษณะที่คล้ายคลึงกับที่ศูนย์อำนวยการบริหาร
จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เคยดำเนินการ โดยเฉพาะบทบาทในการอบรม
ปฐมนิเทศข้าราชการ การพัฒนาให้ความรู้แก่ข้าราชการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทิศ
ทางการบริหารงานในระบบราชการ และเทคนิค วิธีการทำงานใหม่ ๆ รวมทั้งอาจ
ต้องทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานกับหน่วยราชการอื่น ๆ ในการดำเนินงานการ
ฝึกอบรมในลักษณะเฉพาะ เช่น ความรู้เกี่ยวกับประเพณี ภาษา และวัฒนธรรม
ที่เป็นสิ่งจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่

5) สำนักงาน ก.พ. ควรเข้าไปมีส่วนร่วม กับ กอ.สสจ.ชต. ใน
การคัดกรองข้าราชการฝ่ายพลเรือนที่จะเข้าไปทำหน้าที่ในจังหวัดชายแดน
ภาคใต้ให้เป็นไปตามนโยบายและมติคณะรัฐมนตรีที่ได้มีการกำหนดคุณสมบัติ
เพิ่มเติมสำหรับข้าราชการที่จะเข้าไปทำงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังนี้

- (1) สามารถพูดภาษาท้องถิ่นได้ และเป็นชาวไทยมุสลิม
- (2) ถ้าไม่ใช่ชาวไทยมุสลิม ก็ควรเป็นผู้ที่พูดภาษาท้องถิ่นได้
- (3) ผู้ที่ไม่ใช่ชาวไทยมุสลิมและพูดภาษาท้องถิ่นไม่ได้ ควรเป็นบุคคลที่เข้าใจหลักปฏิบัติเกี่ยวกับขนบธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่นที่มีคุณธรรมและจริงใจ
- (4) เป็นคนดี มีฝีมือและเข้าใจปัญหาของการปฏิบัติงาน
- (5) เป็นผู้ที่มีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่เป็นอย่างดี มีนิสัยเข้าถึงประชาชนได้อย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

- กองประสานราชการ กรมการปกครอง. 2543. เอกสารประกอบการสัมมนา
เจ้าหน้าที่บริหารงานบุคคลของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่มี
หน่วยงานอยู่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ กรมการปกครอง.
- กิตติ รัตนฉายา. 2548. ย่ำใหญ่ไฟใต้ กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ฐานมีเดียเนตเวิร์ค.
- คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2537 รายงานการวิจัย
เรื่อง ปัญหาและการพัฒนาการบริหารงานบุคคล ในจังหวัด
ชายแดนภาคใต้ เอกสารการวิจัยสนับสนุนงบประมาณ โดยกรมการ
ปกครอง กระทรวงมหาดไทย.
- จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ และคณะ. 2530. การปกครองท้องถิ่นต่างวัฒนธรรม :
สถานการณ์ใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ รายงานการวิจัยของสถาบัน
บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

จักรพันธ์ วงบุญนาแพทย์. 2522. **ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของ
ข้าราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้** เอกสารวิจัยของวิทยาลัยการ
ปกครอง กระทรวงมหาดไทย.

ชูลีพร เดชขำ. 2543. “การปกครองท้องถิ่นประเทศฟิลิปปินส์” ใน **เทศาภิบาล**
ปีที่ 95 กรกฎาคม 2543

ทักษิณ ชินวัตร. 2545. “นโยบายการบริหารจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อ
การพัฒนา” ใน **วารสารดำรงราชานุภาพ** ปีที่ 2 เล่มที่ 4 ธันวาคม
2544 – มีนาคม 2545

เถลิงศักดิ์ พัฒโน. 2527. **การแก้ไขปัญหাজังหวัดชายแดนภาคใต้ :**
การศึกษาเฉพาะกรณีการพัฒนาประสิทธิภาพข้าราชการ ศอ.บต.
เอกสารวิจัยของวิทยาลัยการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.

_____. 2536. **การรักษาและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์การ**
: เฉพาะกรณีจังหวัดชายแดนภาคใต้ เอกสารการวิจัยโครงการ
พัฒนาผู้บริหาร(ระดับ 9) กระทรวงมหาดไทย.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. 2544. **สถานภาพและทิศทางการบริหารราชการส่วน**
ภูมิภาคในอนาคต รายงานวิจัย เสนอ สถาบันดำรงราชานุภาพ
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย.

ปิยนถ บุนนาค. 2531. **นโยบายการปกครองของรัฐบาลไทยต่อชาวไทย**
มุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. 2475 – 2516) กรุงเทพฯ :
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้. 2526. **การสัมมนานักบริหาร**
ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ระหว่างวันที่ 14 – 15 ธันวาคม 2525
กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดมิตรเจริญการพิมพ์.

_____. **สรุปผลการดำเนินงาน ประจำปี 2537** มปป.

_____.สรุปผลการดำเนินงาน ประจำปี 2538 นครศรีธรรมราช :
พงศ์ศักดิ์การพิมพ์, มปป.

_____.เอกสารประกอบการปฐมนิเทศ ประจำปี 2539 ยะลา:
เสริมการพิมพ์, มปป.

_____.เอกสารประกอบการสัมมนาเจ้าหน้าที่บริหารงานบุคคล
ของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่มีหน่วยงานอยู่ในจังหวัด
ชายแดนภาคใต้ . เอกสารเย็บเล่ม, 2532-2533.

_____.2536. หลักเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรีและแนวทางปฏิบัติ
ที่ ศอ.บต. กำหนดในการพิจารณำาเหิน้จความชอบประจำปี
กรณีพิเศษ สาย ศอ.บต. ประจำปีงบประมาณ 2537. เอกสารเย็บ
เล่ม.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. 2544. แนวทางการพัฒนากฎหมายในบทบาทของผู้ว่า
ราชการจังหวัดและนายอำเภอให้อื้อต่อประสิทธิภาพการบริหาร
ราชการส่วนภูมิภาค รายงานวิจัย เสนอ สถาบันดำรงราชานุภาพ
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย.

อาคม ใจแก้ว. 2533. การนํานโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดน
ภาคใต้ : ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ วิทยานิพนธ์พัฒน
บริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิต
พัฒนบริหารศาสตร์.

อารง สุทธาศาสตร์. 2529. ปัญหาชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้
ปัญหาการเมืองส่วนภูมิภาคและชนกลุ่มน้อย
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช กรุงเทพฯ : นำักการพิมพ์.