

โอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง



นางสาวปิยภรณ์ ชอบทำกิจ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาการเมืองและการจัดการปกครอง ภาควิชาการปกครอง

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2557

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Opportunities for Women to Attain the Position of Provincial Governor

Miss Piyaporn Chobtamkij



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts Program in Politics and Governance

Department of Government

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2014

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	โอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง
โดย	นางสาวปิยภรณ์ ชอบทำกิจ
สาขาวิชา	การเมืองและการจัดการปกครอง
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	รองศาสตราจารย์ ดร. ฉันทนา หวันแก้ว

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารรัฐศาสตรบัณฑิต

.....คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร. เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ วันชัย มีชาติ)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(รองศาสตราจารย์ ดร. ฉันทนา หวันแก้ว)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(ดร. เมทินี พงษ์เวช)

ปิยภรณ์ ชอบทำกิจ : โอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง (Opportunities for Women to Attain the Position of Provincial Governor) อ.ที่
 ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: รศ. ดร. ฉันทนา หวันแก้ว, หน้า.

งานวิจัยชิ้นนี้มีความประสงค์ที่จะศึกษากระบวนการและเงื่อนไขของโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน โดยศึกษาจากเอกสารเกี่ยวกับระเบียบการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และการสัมภาษณ์ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงทุกคนตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน รองผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง และอดีตผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง การเก็บข้อมูลครอบคลุม เงื่อนไขสังคมวัฒนธรรมการเมือง เงื่อนไขวัฒนธรรมองค์กร และเงื่อนไขตัวบุคคล โดยใช้แนวคิดสตรีนิยม และ บทบาทตามเพศสภาพเป็นกรอบในการวิเคราะห์หลัก ผลการศึกษา พบว่ายังมีผู้หญิงในสัดส่วนน้อยที่ได้รับแต่งตั้ง การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง อยู่บนเงื่อนไขสำคัญสองประการ คือ เงื่อนไขที่เพียงพอ อันได้แก่ ความสามารถและคุณสมบัติส่วนบุคคล ความสามารถในการจัดการ บทบาทสองด้านของผู้หญิง และเงื่อนไขที่จำเป็น อันได้แก่ การปรับเปลี่ยนบรรทัดฐานทางนโยบาย และ ความสามารถในการเข้าไปสู่ศูนย์กลางอำนาจ โดยมีทุนทางสังคมเป็นตัวช่วย นอกจากนี้ยังพบว่าข้อจำกัดสำคัญคือร่องรอยของวัฒนธรรมชายเป็นใหญ่ในองค์กร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
 CHULALONGKORN UNIVERSITY

ภาควิชา การปกครอง ปลายมือชื่อนิสิต

สาขาวิชา การเมืองและการจัดการปกครอง ปลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

ปีการศึกษา 2557

5581047724 : MAJOR POLITICS AND GOVERNANCE

KEYWORDS: WOMAN / PROVINCIAL GOVERNOR / MINISTRY OF INTERIOR / CAREER OPPORTUNITIES / GOVERNMENT OFFICER

PIYAPORN CHOBTAMKIJ: Opportunities for Women to Attain the Position of Provincial Governor. ADVISOR: ASSOC. PROF. CHANTANA WUNGAEAO, Ph.D., pp.

The objective of this research is to the process and conditions to attain provincial governor position of women. This study is based on documentary study related to the regulations and procedure of governor appointment, and the interview of all past and present women provincial governors, vice-provincial governor, and decision-makers on high ranking promotion. Data includes social and culture condition, organizational culture of Ministry of Interior, women personal conditions. The conceptual framework is based on feminist and gender perspectives. The study reveals that the proportion of woman provincial governor is still low. Conditions shaping the opportunity for the attainment of provincial governor can be classified as sufficient conditions including women's individual capability and their ability to manage double roles, and necessary conditions including the changing norm at the policy level, access to the controlling power by the use of social capital. Above all, the major obstacle, that is, patriarchy within the organization still persists.

Department: Government Student's Signature

Field of Study: Politics and Governance Advisor's Signature

Academic Year: 2014

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์การศึกษาด้วยความอนุเคราะห์และสนับสนุนจากผู้มีพระคุณหลายท่าน ผู้วิจัยรู้สึกสำนึกในความกรุณาเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งจะขออนุญาตกล่าวนามในกิตติกรรมประกาศ ดังนี้

ขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. ฉันทนา บรรพศิริโชติ หัวหน้า อาจารย์ที่ปรึกษา วิทยานิพนธ์ฉบับนี้คงไม่อาจสำเร็จสมบูรณ์ขึ้นมาได้ หากปราศจากความเมตตากรุณาจากอาจารย์ผู้คอยให้ คำปรึกษา รวมทั้งยังได้สละเวลาอันมีค่าตรวจสอบชี้แนะแนวทาง ตลอดจนให้กำลังใจแก่ข้าพเจ้า

ขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.วันชัย มีชาติ ประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ และดร. เมทินี พงษ์เวช กรรมการวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ ตลอดจนข้อสังเกตต่างๆ นำมาใช้ ปรับปรุงแก้ไขให้วิทยานิพนธ์นี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอกราบขอบพระคุณ ผู้บังคับบัญชาของข้าพเจ้า นายอนุชา โมกขะเวส ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย ที่ให้การสนับสนุนการศึกษาของข้าพเจ้า โดยได้ให้ความช่วยเหลือในการประสานขอ สัมภาษณ์อดีตปลัดกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงหลายท่าน รวมทั้งกรุณาอนุญาตให้ข้าพเจ้า ได้ทำงานในบางโอกาสที่มีความจำเป็นต้องเดินทางไปเก็บข้อมูลและใช้เวลาเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอกราบขอบพระคุณอดีตปลัดกระทรวงมหาดไทยและผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงทุกท่าน ที่กรุณาสละ เวลาในการให้สัมภาษณ์ รวมทั้งให้ข้อมูลเชิงประจักษ์ที่เป็นประโยชน์แก่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ทำให้วิทยานิพนธ์ ฉบับนี้สมบูรณ์ด้วยข้อมูล สามารถนำมาใช้วิเคราะห์หาคำตอบตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

ขอกราบขอบคุณ หัวหน้าส่วน และพี่ๆ กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ให้ความช่วยเหลือในค้นคว้าข้อมูลที่จำเป็นต่างๆ รวมทั้งขอกราบขอบคุณ พี่เพ็ญ พี่หนู และพี่จุ๊ป คณะทำงานเลขานานา รววมท. ที่ได้ให้ความช่วยเหลือในการประสานผู้ให้สัมภาษณ์หลายท่าน ตลอดจนเพื่อนร่วมงาน พี่ยุทธ ขวัญ ที่คอยให้ความช่วยเหลือในทุกด้าน รวมทั้งให้กำลังใจในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอขอบคุณ เจ้าหน้าที่หลักสูตรทุกท่านที่คอยแนะนำ และช่วยเหลือในการดำเนินการทุกอย่างให้เป็นไปตามขั้นตอน รวมทั้งขอขอบคุณเพื่อนสาคิตจุฬาฯ เพื่อนกลุ่มรฟุสะและเพื่อนๆรุ่นพี่รุ่นน้องตั้งแต่ระดับปริญญาตรี รัฐศาสตร์ จุฬาฯ เพื่อนกลุ่มชานมและเพื่อนๆหลักสูตร รม. (นอกเวลา) รุ่น 1 นี้ ที่คอยให้กำลังใจ และให้ความช่วยเหลือในการประสานหาข้อมูลและแนวทางในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

สุดท้ายข้าพเจ้าขอกราบบูชาพระคุณบิดา มารดา ของข้าพเจ้า นายปรีชา – นางศิริพัฒน์ ขอบทำกิจ ที่คอยให้การสนับสนุนส่งเสริมด้านการศึกษา ให้กำลังใจและอยู่เคียงข้างข้าพเจ้าเสมอมา อีกทั้งขอกราบ ขอบพระคุณญาติพี่น้องทุกท่านที่คอยให้กำลังใจและให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ ในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้ สำเร็จไปด้วยดี

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฐ
หน้า.....	ฎ
สารบัญแผนภาพ.....	ฏ
หน้า.....	ฑ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและเหตุผลการวิจัย.....	1
คำถามการวิจัย.....	6
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	6
แนวคิดทฤษฎี.....	6
สมมุติฐานการวิจัย.....	7
นิยามศัพท์.....	8
วิธีการดำเนินวิจัย.....	8
ระเบียบวิธีวิจัย.....	8
ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา.....	8
การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	8
ขั้นสำรวจและรวบรวมข้อมูลพื้นฐานในงานวิจัย.....	8
ขั้นรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ.....	9
การวิเคราะห์ข้อมูล.....	9

จริยธรรมการวิจัย	9
ข้อจำกัดในงานวิจัย.....	9
ประโยชน์ของการวิจัย	9
บทที่ 2 ผู้หญิงกับการดำรงตำแหน่งระดับสูง: แนวคิดและการศึกษาวิจัย.....	9
แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	10
1. ทฤษฎีเกี่ยวกับสตรีนิยม (Feminist Theories).....	10
2. แนวคิดเกี่ยวกับระบบราชการ	12
2.1 แนวคิดระบบราชการ (Bureaucracy).....	12
2.2 แนวคิดระบบคุณธรรม (Meritocracy)	14
2.3 แนวคิดระบบอุปถัมภ์ (Patronage system).....	14
3. แนวคิดสภาพแวดล้อม.....	15
4. แนวคิดเกี่ยวกับเงื่อนไขภายในตัวบุคคล	19
4.1 แนวคิดเกี่ยวกับเพศและแนวคิดบทบาททางเพศ (Gender Theory).....	19
4.2 แนวคิดทุนทางสังคม (Social Capital).....	20
4.3 แนวคิดเครือข่ายทางสังคม (Social Network Concept)	21
4.4 ทฤษฎีความพึงพอใจ.....	23
วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	23
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	30
บทที่ 3 บทบาทหน้าที่ การเลื่อนตำแหน่ง และเส้นทางความก้าวหน้าในสังกัดกระทรวงมหาดไทย..	38
บทบาทหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัด	38
อำนาจหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัด.....	39
การเลื่อนตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด	40
ระเบียบหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในอดีต (พ.ศ. 2534 – 2540) ..	42

ระเบียบหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องในการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน (พ.ศ. 2540 – ปัจจุบัน) (สำนักงาน ก.พ., 2540).....	46
การจัดลำดับอาวุโส.....	56
ขั้นตอนการพิจารณาแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน (ตั้งแต่ พ.ศ. 2540 – ปัจจุบัน) ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด.....	56
บทที่ 4 ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง.....	70
คุณหญิงจรัสศรี ทีปรัช ผู้ว่าราชการจังหวัดนครนายก (2536).....	71
นางนิพัทธา อมรรัตนเมธา ผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยา (2539).....	73
นางสิริเลิศ เมฆไพบุลย์ อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคาม (2542)	74
นางจุฑามาศ ประทีปวณิช อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดสิงห์บุรี (2547)	76
นางกาญจนาภา กี่หมั่น ผู้ว่าราชการจังหวัดระนอง (2549).....	78
นางพรรณณี แก่นสุวรรณ ผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรี (2550).....	80
นางสาวเรืองวรรณ บัวนุช ผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยา (2551)	81
นางสาวเบญจวรรณ อานเป็รื่อง ผู้ว่าราชการจังหวัดตราด (2553)	82
นางวรรณิตา บุญประครอง ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ (2554).....	83
นางนฤมล ปาลวัฒน์ อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอน (2555)	84
นางสาวจิตรา พรหมชุติมา ผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรี (2555).....	85
นางสุมิตรา ศรีสมบัติ อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดสุโขทัย (2555).....	86
บทที่ 5 การวิเคราะห์ข้อมูล	94
5.1 สังคม วัฒนธรรม และการเมืองไทย	94
สังคม วัฒนธรรม การเมืองไทยกับผู้นำหญิง.....	95
กระแสสิทธิสตรี	95
เจตจำนงทางการเมืองกับตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง.....	96
การสนับสนุนโดยนักการเมือง.....	98

5.2 ระบบราชการ วัฒนธรรมองค์กรกระทรวงมหาดไทย.....	99
5.2.1 กระบวนการเลื่อนตำแหน่งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด	100
กระบวนการช่วงก่อนมีรูปแบบการสัมภาษณ์ การแสดงวิสัยทัศน์	100
กระบวนการคัดเลือกช่วงมีรูปแบบการสัมภาษณ์ การแสดงวิสัยทัศน์	102
ระบบอาวุโส	104
ผู้มีอำนาจกับการแต่งตั้งผู้ว่าราชการหญิง.....	105
5.2.2 วัฒนธรรมองค์กรกระทรวงมหาดไทย	108
วัฒนธรรมชายเป็นใหญ่	109
ลักษณะเนื้องานของผู้ว่าราชการจังหวัด	109
สังคมชายหญิงในมหาดไทย	111
ระบบชายเป็นใหญ่กับการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง	113
5.3 เจือไนตัวบุคคล	115
5.3.1 ความสามารถและคุณธรรม	116
ผลงานเป็นที่ประจักษ์.....	117
การสนองงานผู้บังคับบัญชา	118
ความสามารถข้าราชการหญิงชาย	119
5.3.2 ทูทางสังคม	121
ทูทางสังคมประเภทการรับรู้ เช่น ความเชื่อถือไว้วางใจ, ความเกื้อกูลกัน	122
ทูทางสังคมประเภทโครงสร้างลักษณะ	124
ครอบครัว เครือญาติ	124
ความเป็นสมาชิก เพื่อนหรือรุ่นพี่รุ่นน้องร่วมสถาบัน	126
ความเป็นสมาชิกการอบรมหลักสูตรต่างๆ.....	131
5.3.3 เครือข่ายและการแลกเปลี่ยน.....	132

เครือข่ายการทำงาน	132
เครือข่ายอื่นๆ.....	133
5.3.4 ความพึงพอใจในการทำงาน.....	134
แรงจูงใจในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด.....	135
ความไม่พึงพอใจในการทำงาน.....	136
5.3.5 การจัดการบทบาทสองด้าน	138
การบริหารจัดการบทบาทสองด้าน.....	138
ภาระส่วนตัวกับความก้าวหน้าในการทำงาน.....	140
ภาระงานกับการดูแลครอบครัว.....	141
บทที่ 6 สรุปและอภิปรายผลการวิจัย	146
สรุปผลการวิจัย.....	146
6.1 วัตถุประสงค์ข้อที่ 1: เพื่ออธิบายกระบวนการก้าวเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด หญิง.....	146
6.1.1 กระบวนการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด.....	147
6.1.2 วัฒนธรรมองค์กรกระทรวงมหาดไทย	149
วัฒนธรรมชายเป็นใหญ่.....	149
6.1.3 การใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจกับการแต่งตั้งผู้ว่าราชการหญิง.....	151
6.1.4 เส้นทางในการเข้าสู่กระบวนการของผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง.....	153
6.2 วัตถุประสงค์ข้อที่ 2: เพื่อวิเคราะห์เงื่อนไขของโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่า ราชการจังหวัดหญิงที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน	156
6.2.1 เงื่อนไขที่เพียงพอ	156
คุณสมบัติตามหลักเกณฑ์	156
การจัดการบทบาทสองด้าน.....	158
6.2.2 เงื่อนไขที่จำเป็น.....	159

จุดเปลี่ยนทางนโยบายให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง.....	160
การบริหารงานและนโยบายรัฐบาลแต่ละสมัย	162
การสนับสนุนของผู้มีอำนาจฝ่ายการเมือง	162
ทุนทางสังคม.....	163
ข้อเสนอแนะ	168
.....	170
รายการอ้างอิง	170
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	177



สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 แสดงแนวทางขั้นตอนการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่า ราชการจังหวัด ตามระเบียบที่ สำนักงาน ก.พ. กำหนดในปัจจุบัน.....	57
ตารางที่ 2 แสดงคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือกตามแนวทางที่ ก.พ. กำหนด	59
ตารางที่ 3 แสดงองค์ประกอบและหลักเกณฑ์การคัดเลือกตามแนวทางที่ ก.พ. กำหนด	60
ตารางที่ 4 แสดงสมัยการขึ้นดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง	70
ตารางที่ 5 แสดงเส้นทางความก้าวหน้าของผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง	88
ตารางที่ 6 แสดงประวัติการศึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงและผู้มีอำนาจในกระทรวงมหาดไทยใน แต่ละสมัย	128

สารบัญแผนภาพ

หน้า

แผนภาพที่ 1 กรอบการวิเคราะห์โอกาสการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง	7
แผนภาพที่ 2 แนวทางการการเลื่อนข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 ในปัจจุบัน	55
แผนภาพที่ 3 เส้นทางการเลื่อนตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับบุคลากรสำนักงาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย และกรมในกระทรวงมหาดไทย ยกเว้น กรมการปกครอง	66
แผนภาพที่ 4 เส้นทางการเลื่อนตำแหน่ง (สำหรับบุคลากรกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย)...	67



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและเหตุผลการวิจัย

ประวัติศาสตร์ของกระแสสตรีนิยมในเมืองไทยอาจไม่ได้ถูกบันทึกไว้ชัดเจน การจะสืบค้นเรื่องเพศในประวัติศาสตร์จึงต้องอาศัยการแกะรอยและตีความระหว่างบรรทัดของบันทึกงานวิจัยต่าง ๆ (ชลิตาภรณ์ ส่งสัมพันธ์, 2551) อย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้ว่าจุดเริ่มต้นของการศึกษาเรื่องผู้หญิงในสังคมไทยหรือในประเทศโลกที่สาม โดยทั่วไปมาพร้อมกับกระแสความเป็นสมัยใหม่ (Modernity) และการพัฒนาประเทศ โดยมองว่าผู้หญิงเป็นประชากรอีกครั้งที่มีบทบาทและความสำคัญในการพัฒนาไม่น้อยไปกว่าผู้ชาย งานวิจัยในสังคมไทยที่ผ่านมาจึงเป็นไปเพื่อมุ่งแก้ไขยกระดับสภาพความไม่เท่าเทียมระหว่างหญิงชาย (ทวีลักษณ์ พลราช, 2550) อย่างไรก็ตามเรื่องการสร้างความเท่าเทียมในเพศหญิงอาจปรากฏเด่นชัดในการบัญญัติกฎหมายของประเทศไทย โดยมาลี พงษ์พงศาวิไล ได้อธิบายถึงแนวคิดสตรีนิยมที่เข้ามามีอิทธิพลปรากฏในกฎหมายของประเทศไทยว่า นับตั้งแต่ช่วงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ต้องมีการสร้างความเป็นเพศสมัยใหม่ที่มีความเท่าเทียมรับรองสิทธิทางการเมืองในระดับชาติของผู้หญิง ดังในกรณีเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ได้นำไปสู่การยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ซึ่งมีบทบัญญัติรับรองของความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในทุกมิติ และในกรณีการแต่งตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อันเป็นผลเนื่องมาจากการยึดอำนาจเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2519 ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับความเสมอภาคระหว่างเพศหลายฉบับที่ค้างมาตั้งแต่ยุคก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ด้วย (มาลี พงษ์พงศาวิไล, 2551) นอกจากนี้ยังมีพัฒนาการของกฎหมายระเบียบต่างๆ ที่ถูกสร้างขึ้นภายใต้หลักการแห่งความเสมอภาคเท่าเทียม ดังเช่น พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ ฉบับที่ 6 พุทธศักราช 2525 ซึ่งบัญญัติให้ผู้หญิงมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งต่างๆ คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และสารวัตรกำนันได้ และมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2536 ซึ่งมีเนื้อหาเห็นชอบให้แก้ไขคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งเจ้าพนักงานปกครอง 3 (ปลัดอำเภอ) โดยให้แต่งตั้งจากผู้หญิงได้ หรือในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 9 เป็นต้นมา ได้มีการเริ่มดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาสตรี โดยสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่มีเนื้อหาความมุ่งหวังในการส่งเสริมสถานะสตรีให้มีสิทธิความเท่าเทียมในสังคม

อย่างไรก็ตามการสถาปนาสถาบันหรือกฎหมายอาจไม่ได้มีผลในเชิงปฏิบัติเท่าที่ควรในการทำให้ผู้หญิงได้รับโอกาสทางสังคมและการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองเท่าเทียมกับผู้ชาย สังคมไทยยังคงเผชิญกับปัญหาความไม่เสมอภาคระหว่างหญิงชาย ดังนั้นจึงส่งผลให้สตรีขาดโอกาส และการยอมรับในการเข้าร่วมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือแม้กระทั่งการเลื่อนตำแหน่งในหน้าที่การงาน โดยเฉพาะในตำแหน่งระดับผู้บริหารในแต่ละองค์กรนั้น ก็ยังมีจำนวนสตรีดำรงตำแหน่งอยู่น้อยอย่างเห็นได้ชัด ดังที่รุ่งนภา ชูเกิดได้กล่าวในงานวิจัยว่า ในแง่กฎหมายก็ดี หรือกฎระเบียบแนวทางปฏิบัติต่างๆ ก็ได้มีการกีดกันสตรีในเรื่องการดำรงตำแหน่งในแต่ละองค์กร จึงกล่าวได้ว่าในปัจจุบันนี้ ตามตัวอักษรไม่ได้ห้ามการดำรงตำแหน่งสตรีไว้แต่ประการใด ถ้ามีคงเป็นสิ่งที่เรามองไม่เห็น (รุ่งนภา ชูเกิด, 2546)

ในประเด็นเรื่องของความก้าวหน้าในอาชีพของเพศหญิงนั้น เป็นที่ประจักษ์ชัดอยู่ในแทบทุกวงการว่ามีสตรีดำรงตำแหน่งในระดับสูงอยู่ไม่มาก ในภาพรวมของประเทศเฉลี่ยได้เพียงร้อยละ 10 (สุธีรา ทอมสัน 2541) สำหรับในระบบราชการนั้นในปัจจุบันก็ได้มีการห้ามการดำรงตำแหน่งระดับสูงของสตรีแต่อย่างใด แต่จากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (กพ.) พบว่าในช่วงเวลาปัจจุบันมีข้าราชการผู้หญิงมากกว่าผู้ชาย และมีข้าราชการหญิงที่เข้ารับตำแหน่งระดับต้น โดยหมายถึงระดับปฏิบัติงานและระดับปฏิบัติการในจำนวนที่มากกว่าข้าราชการชาย แต่ในตำแหน่งระดับสูงขึ้นไปมีข้าราชการหญิงดำรงตำแหน่งอยู่ในสัดส่วนที่ลดลง และยิ่งดูตัวเลขสถิติในระดับสูงขึ้นไป สัดส่วนกลับแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด และจากการศึกษาของคณะกรรมการเฉพาะด้านการจัดทำแผนพัฒนาหลักงานสตรีที่เกี่ยวกับการรณรงค์นโยบายและแผนงานหลักสตรีระยะยาว (พ.ศ.2535-2554) ในเรื่องสตรีกับอาชีพพบว่าผู้หญิงในภาคราชการมีโอกาสเป็นผู้บริหารน้อยกว่าผู้ชาย งานวิจัยของจิตรกร หล่อสุวรรณรัตน์กล่าวว่าในระบบราชการไทยนั้น ความเสมอภาคในการในการได้รับความก้าวหน้าในการทำงานเหลื่อมล้ำกันมากในตำแหน่งระดับสูงขององค์กร สตรีมักถูกจำกัดอยู่ในขอบเขตและในระดับที่ด้อยกว่าบุรุษ ทั้งที่ไม่มีแนวคิดหรือทฤษฎีใดที่สามารถชี้ชัดอย่างสมบูรณ์ว่าหญิงหรือชายมีความสามารถมากกว่ากันในการดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงในองค์กร (จิตรกร หล่อสุวรรณรัตน์, 2530)

ผู้ว่าราชการ เป็นหนึ่งในตำแหน่งของข้าราชการระดับสูง ในจังหวัดหนึ่งจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี กระทรวง และกรมมาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับประชาชนในท้องที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดยังเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาค มีบทบาทหน้าที่ในการบังคับบัญชา

บริหารจัดการ ควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยงานทุกหน่วยในจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงจัดเป็นตำแหน่งที่เป็นกลไกของส่วนราชการส่วนกลางและของกระทรวงมหาดไทย ที่นำเอานโยบายจากส่วนกลางออกไปจัดสรรให้เกิดประโยชน์ จึงกล่าวได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งที่มีบทบาทสำคัญเป็นอย่างมาก จึงเป็นตำแหน่งที่ข้าราชการหญิงชายในกระทรวงมหาดไทยโดยส่วนมากมีความมุ่งหวังที่จะมีโอกาสก้าวหน้าไปยังตำแหน่งนั้น และการที่มีสตรีก้าวสู่การดำรงตำแหน่งนี้ จึงไม่ได้มีความหมายแค่เพียงการก้าวสู่ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงเช่นเดียวกับตำแหน่งผู้บริหารในองค์กรอื่นๆ เท่านั้น แต่เป็นการสะท้อนให้เห็นว่าผู้หญิงสามารถมีบทบาทความเป็นผู้นำ นักปกครอง นักบริหาร ซึ่งเป็นบทบาทที่ถูกคาดหวังจากสังคมว่าเป็นบทบาทของเพศชาย (Role Expectation) เมื่อพิจารณาเรื่องความก้าวหน้าในตำแหน่งงานของเพศหญิงจึงสามารถกล่าวได้ว่า ความไม่เสมอภาคทางเพศ มีผลทำให้บทบาทของผู้หญิงในด้านต่างๆ โดยเฉพาะในด้านการบริหารงานมักถูกจำกัดอยู่ในขอบเขตที่ต้อยกว่าผู้ชายมาก (บวร ประพฤติดี, ทิพาพร พิมพิสุทธิ, & เฉลิมพล ศรีหังษ์, 2520) ซึ่งนับแต่ปี พ.ศ. 2536 เป็นต้นมา ก็ยังมีสัดส่วนข้าราชการหญิงที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดที่น้อยอยู่มาก รวมทั้งสัดส่วนข้าราชการสตรีในกระทรวงมหาดไทยที่ดำรงตำแหน่งระดับบริหาร โดยเฉพาะในตำแหน่งประเภทบริหารสูง ซึ่งได้แก่ตำแหน่งปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้ตรวจราชการกระทรวง และผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งแปรผกผันกับจำนวนข้าราชการหญิงในตำแหน่งปฏิบัติการซึ่งมีมากกว่าข้าราชการชาย เช่นเดียวกับผลการศึกษาที่ชี้ให้เห็นถึงสัดส่วนของสายการบังคับบัญชาในสถานประกอบการว่าตำแหน่งเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการที่เป็นหญิงมีสัดส่วนสูงกว่าชาย ในขณะที่ผู้ชายนั้นมีสัดส่วนมากกว่าผู้หญิงในตำแหน่งหัวหน้างานระดับต้น ผู้จัดการแผนก ตลอดจนผู้อำนวยการฝ่าย และเช่นเดียวกันกับในระบบราชการที่สัดส่วนของผู้หญิงที่ทำงานระดับ 9 ถึง 11 มีน้อยกว่าสัดส่วนของผู้ชายอย่างชัดเจน (ภาวดี ทองอุไทย, 2545) สำหรับการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงของประเทศไทยปี พ.ศ. 2536 รัฐบาลก็ได้มีมติให้ นางจรัสศรี ทิปิรัช ข้าราชการหญิงสังกัดกระทรวงมหาดไทย ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดนครนายก เป็นผู้ว่าราชการหญิงคนแรกของประเทศไทย นับเป็นปรากฏการณ์ที่สำคัญสำหรับบทบาทของสตรีไทยในวงอาชีพราชการ

ในกระบวนการการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตรงตามที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) กำหนด อาทิเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการปกครอง มีความรู้ความเข้าใจในนโยบายราชการของรัฐบาล ปัญหาด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ

และต้องเป็นผู้มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคมานานนับปี (กระทรวงมหาดไทย 2521) (กระทรวงมหาดไทย, 2521:75) ซึ่งกระทรวงมหาดไทยจะมีระบบการประเมินคัดเลือกและเสนอชื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป อย่างไรก็ตามมีการวิพากษ์วิจารณ์จากหลายแหล่งว่าการประเมินคัดสรรโดยคณะกรรมการอาจมีจุดอ่อนบางประการคือ อาจไม่มีความรัดกุมและข้อมูลที่เพียงพอ และยังมีการถือหลักอาวุโสเป็นเกณฑ์มากกว่าความสามารถ (จิตรา พรหมชุติมา, 2537) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าระบบการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งอาจมีความไม่เท่าเทียม และหากมีประเด็นเรื่องความไม่เท่าเทียมทางเพศเกิดขึ้นในระบบการคัดเลือกดังกล่าว ข้าราชการหญิงในกระทรวงมหาดไทยก็จะมีเงื่อนไขปัญหาอุปสรรคในโอกาสการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดมากขึ้นกว่าข้าราชการชาย ดังเช่นงานของบุษกร เทียมศักดิ์ได้บรรยายไว้ว่าสิทธิและอำนาจต่างๆยังคงอยู่กับฝ่ายชาย เช่น ตำแหน่งที่สำคัญโดยเฉพาะตำแหน่งด้านการบริหาร มักมีเกณฑ์การพิจารณาที่ข้าราชการฝ่ายชายก่อน (บุษกร เทียมศักดิ์, 2533) และการปาฐกถาของ รศ.ดร.จูรี วิจิตรวาทการ ประธานศูนย์สาธารณประโยชน์และประชาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ในงานมหกรรม “สู่ความเสมอภาคหญิงชาย” ได้กล่าวว่ากระทรวงที่มีความเท่าเทียมของหญิงชายน้อยที่สุดคือกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากวัฒนธรรมการปกครองดั้งเดิม ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอหญิงแทบไม่มี (นสพ.ข่าวสด, 2552)

จากการทบทวนงานวิจัยที่ผ่านมาเรื่องผู้นำสตรีในการปกครองส่วนภูมิภาคของไทย ซึ่งได้ศึกษากรณีบทบาทและความเป็นผู้นำของ นางจรัสศรี ทิพย์ศรี ผู้ว่าราชการจังหวัดนครนายก พ.ศ.2536 โดยพันเอกจิรศักดิ์ สุขวัฒนา หลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2538 โดยมีเนื้อหาการศึกษาบทบาทของผู้ว่าราชการหญิงคนแรกแห่งประเทศไทย (จิรศักดิ์ สุขวัฒนา, 2538) นับจากนั้นมายังไม่มียานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ศึกษาเรื่องผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านต่อๆมา และด้วยประเด็นที่ผู้วิจัยต้องการหาคำตอบถึงที่มาของสาเหตุเนื่องด้วยนับตั้งแต่การมีผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงคนแรกในปี พ.ศ. 2536 และเวลาล่วงเลยมาถึงปัจจุบันกว่ายี่สิบปี ก็ยังมีสัดส่วนผู้หญิงที่ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดในจำนวนน้อยอยู่มาก โดยเฉพาะประเด็นความเท่าเทียม (Equality) ในการเลื่อนตำแหน่งผู้ว่าราชการเป็นเรื่องสำคัญ โดยเฉพาะเรื่องความเท่าเทียมทางเพศในการเลื่อนตำแหน่งดังกล่าว ซึ่งเรื่องเพศมักเป็นประเด็นหนึ่งที่ถูกนำมาใช้ในการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) ในสังคม นอกจากนี้ผู้วิจัยจึงเห็นว่าประเด็นเรื่องความก้าวหน้าในอาชีพก็เป็นเรื่องที่ควรตระหนักถึง เพราะอาชีพนั้นเกี่ยวพันกับการดำเนินชีวิตทางเศรษฐกิจและสังคมทั้งของปัจเจกบุคคลและของประเทศ โดยมีข้อมูลการวิจัยระดับโลกที่ชี้ว่าความเท่าเทียมระหว่างผู้ชายและผู้หญิง

นำไปสู่ความมีประสิทธิภาพของประเทศเช่น การลดความไม่เท่าเทียมระหว่างชายและหญิงได้ทำให้เกิดการเพิ่มของผลผลิตทางการเกษตรอย่างมีนัยสำคัญซึ่งเกิดจากการจัดสรรปัจจัยการผลิตและให้การศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน ส่งผลทำให้รายได้ประชาชาติสูงขึ้นอีกด้วยด้วย (United Nations, 2002)

งานวิจัยชิ้นนี้จึงสนใจศึกษาข้าราชการหญิงในกระทรวงมหาดไทย ในประเด็นเรื่องการประเมินโอกาสความก้าวหน้าในการดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด โดยศึกษาในแง่ปัจจัย โอกาส ปัญหาอุปสรรค ในความก้าวหน้าเปรียบเทียบข้าราชการหญิงชายในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด และศึกษาบทบาทการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงในปัจจุบัน โดยใช้ทฤษฎีสตรีนิยม แนวคิดทางเพศ และแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องอื่นๆเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย งานวิจัยชิ้นนี้คาดหวังจะตอบคำถามโอกาสการเลื่อนสู่ตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง ซึ่งผู้วิจัยมีความคาดหวังว่าข้อมูลที่ได้รับจากงานวิจัยจะสามารถเติมเต็มการศึกษาเรื่องผู้หญิงในวงราชการได้ไม่มากนักน้อย ตลอดจนสามารถเป็นแนวทางในการพัฒนาระบบความเท่าเทียมในระบบราชการ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการเพิ่มประสิทธิภาพหน่วยงานภาครัฐต่อไป

คำถามการวิจัย

ผู้หญิงก้าวเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้อย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

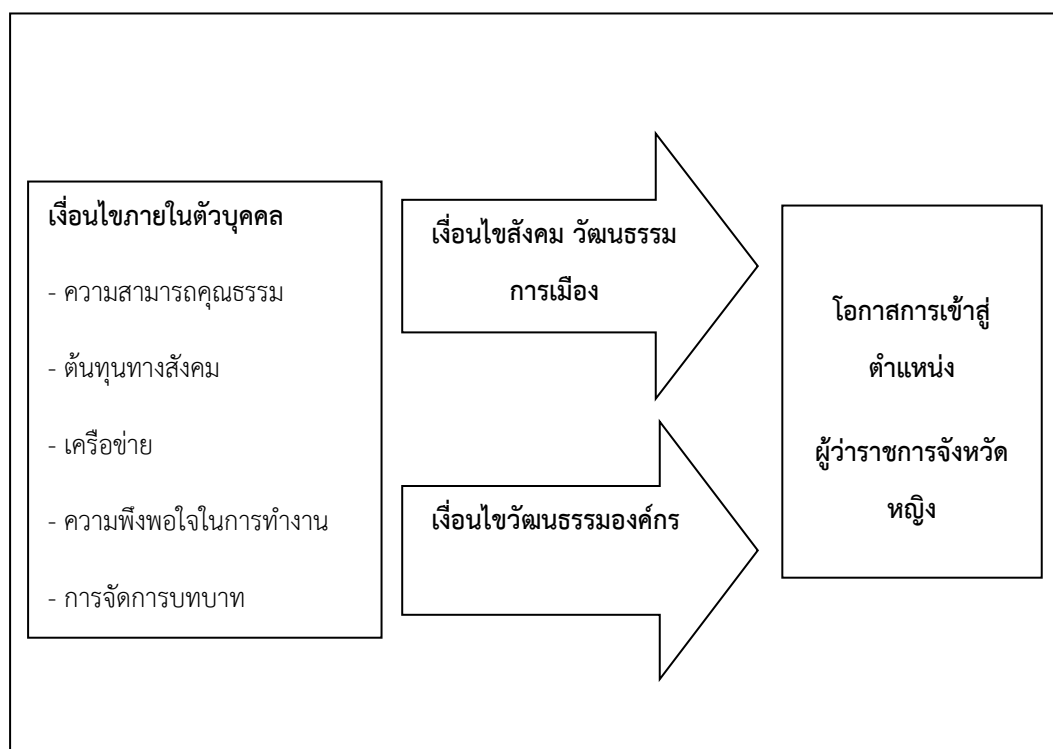
1. เพื่ออธิบายกระบวนการก้าวเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง
2. เพื่อวิเคราะห์เงื่อนไขของโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน

แนวคิดทฤษฎี

งานวิจัยชิ้นนี้เลือกใช้แนวคิดทฤษฎีมาเป็นกรอบในการศึกษา โดยแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มดังนี้

1. ทฤษฎีเกี่ยวกับสตรีนิยม (Feminist Theories)
2. กลุ่มแนวคิดเกี่ยวกับระบบราชการ คือ
 - แนวคิดระบบราชการ (Bureaucracy)
 - แนวคิดระบบคุณธรรม (Meritocracy)
 - แนวคิดระบบอุปถัมภ์ (Patronage System)
3. แนวคิดเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม
4. กลุ่มแนวคิดเกี่ยวกับเงื่อนไขภายในตัวบุคคล คือ
 - แนวคิดเกี่ยวกับเพศและบทบาททางเพศ (Gender Theory)
 - แนวคิดทุนทางสังคม (Social Capital)
 - แนวคิดเครือข่ายทางสังคม (Social Network Concept)
 - แนวคิดเกี่ยวกับความพึงพอใจในการทำงาน (Job Satisfaction Theory)

แผนภาพที่ 1 กรอบการวิเคราะห์โอกาสการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง



ในกรอบการวิเคราะห์นี้ เราจะกำหนดประเด็นในการศึกษาวิจัย ทั้งในแง่การเก็บข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล โดยแบ่งประเด็นการวิเคราะห์ออกเป็น เงื่อนไขสังคมวัฒนธรรมการเมือง เงื่อนไขวัฒนธรรมองค์กร และเงื่อนไขภายในตัวบุคคล ได้แก่ การจัดการบทบาท ความสามารถ ต้นทุนทางสังคม เครือข่ายทางสังคม และความพึงพอใจในการทำงาน เพื่อเป็นประโยชน์ในการอธิบาย และแสดงให้เห็นเงื่อนไขความสัมพันธ์ถึงโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง

สมมุติฐานการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้สนใจในการศึกษาโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงและวิเคราะห์เงื่อนไขของการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันว่าสามารถเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง โดยมีสมมุติฐานว่าเงื่อนไขที่ส่งผลในการเข้าสู่ตำแหน่งประกอบด้วย บทบาท ความสามารถ ต้นทุนทางสังคม เครือข่ายทางสังคม และแรงจูงใจในการทำงาน

นิยามศัพท์

โอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่ง ในการศึกษานี้หมายถึง โอกาสในการได้รับการเลื่อนให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดของผู้หญิง

วิธีการดำเนินวิจัย

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งเน้นการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์ แบบเจาะลึกในประวัติชีวิต ประวัติการทำงาน สภาพแวดล้อมภายนอกการทำงานและสภาพแวดล้อมในการทำงาน ความเท่าเทียมในการปฏิสัมพันธ์ในการทำงาน แนวทางและทัศนคติของผู้มีอำนาจในการคัดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง และเงื่อนไขในด้านต่างๆที่เกี่ยวข้องกับโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาวิจัยนี้ศึกษาข้อมูลจากมุมมองของคนที่ถูกศึกษามากกว่าการนำเสนอข้อมูลจากมุมมองของผู้วิจัย และเป็นความจริงที่ว่า การวิจัยเชิงคุณภาพต้องการแสวงหาความเข้าใจเกี่ยวกับความคิดของคนที่ถูกศึกษา โดยศึกษาในกลุ่มประชากรดังนี้

1. ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงในอดีตและปัจจุบันจำนวน 12 ท่าน
2. รองผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงจำนวน 2 ท่าน
3. ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง ได้แก่ อดีตปลัดกระทรวงมหาดไทย จำนวน 2 ท่าน

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ขั้นสำรวจและรวบรวมข้อมูลพื้นฐานในงานวิจัย

รวบรวมข้อมูลจากเอกสารชั้นปฐมภูมิ (Primary Sources) เช่น ระเบียบข้อกฎหมายและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการเลื่อนข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ข้อมูลรายนามผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงในปัจจุบันและในอดีต

รวบรวมข้อมูลจากเอกสารชั้นทุติยภูมิ (Secondary Sources) เช่น วรรณกรรมและงานวิจัยต่างๆที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

ขั้นรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ

ในการศึกษาวิจัยนี้ใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) หมายถึง การเก็บรวบรวมข้อมูลที่ใช้การสัมภาษณ์โดยตรงตัวต่อตัว โดยผู้สัมภาษณ์สอบถามผู้ให้ข้อมูลตามแนวคำถาม (Interview Guideline) ที่วางไว้

การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการศึกษาวิจัยนี้ เราจะนำข้อมูลที่ได้รับจากการรวบรวม ทั้งข้อมูลจากเอกสารและข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกมาวิเคราะห์ตามกรอบการวิเคราะห์ที่ได้วางไว้ เพื่อให้ได้ข้อมูลการวิเคราะห์ที่สามารถพิสูจน์สมมติฐานการวิจัยของการศึกษาวิจัยขั้นนี้

จริยธรรมการวิจัย

ในการสัมภาษณ์เชิงลึกในการศึกษาวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูล ได้ใช้วิธีการจดบันทึกขณะให้สัมภาษณ์ และมีความจำเป็นต้องเครื่องบันทึกเสียงหรืออุปกรณ์อย่างอื่นช่วยในการเก็บข้อมูล ซึ่งได้ขออนุญาตและผู้ถูกสัมภาษณ์ได้ให้การยินยอมแล้ว การศึกษาวิจัยนี้จะไม่มีการลักลอบบันทึกการสัมภาษณ์โดยเด็ดขาดเพราะเป็นการผิดจรรยาบรรณ และถือเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล

ข้อจำกัดในงานวิจัย

ในงานวิจัยขั้นนี้ ผู้วิจัยมีข้อจำกัดในการศึกษาวิจัยคือ

1. ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลเรื่องสัดส่วนชายหญิงในกระทรวงมหาดได้ เนื่องจากระบบการบันทึกข้อมูลของกองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยอยู่ในระหว่างการปรับปรุงฐานข้อมูลร่วมกับสำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) จึงยังไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลในช่วงเวลาดังกล่าวได้
2. ไม่สามารถเข้าถึงการสัมภาษณ์ผู้เป็นคณะกรรมการในการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ เนื่องจากการผู้มีตำแหน่งคณะกรรมการในการคัดเลือกฯ ไม่สามารถให้ข้อมูลในช่วงเวลาที่ยังดำรงตำแหน่ง เพราะอาจส่งผลกระทบต่อตำแหน่งหน้าที่ได้ และไม่สามารถค้นหารายชื่อผู้ที่พ้นตำแหน่งไปแล้วได้

ประโยชน์ของการวิจัย

1. ได้ทราบถึงกระบวนการในการก้าวสู่ตำแหน่งของผู้ว่าราชการหญิง

2. ได้ทราบถึงสาเหตุปัจจัยหรือเงื่อนไขที่มีผลต่อความแตกต่างในโอกาสและความก้าวหน้าในหน้าที่การงานของข้าราชการพลเรือนหญิงสังกัดกระทรวงมหาดไทย
3. ได้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการก้าวสู่ตำแหน่งของผู้ว่าราชการหญิง
4. ผลงานวิจัยครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่องานทางรัฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ในการศึกษาเรื่องบทบาทสตรีในสังคมสมัยใหม่และองค์กรทางราชการต่อไป



บทที่ 2

ผู้ทฤษฎีกับการดำรงตำแหน่งระดับสูง: แนวคิดและการศึกษาวิจัย

ในส่วนนี้เป็นการทบทวนวรรณกรรมต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยนี้ ซึ่งประกอบไปด้วยส่วนต่างๆ ดังนี้

1. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง แบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

1.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับสตรีนิยม (Feminist Theories)

1.2 แนวคิดเกี่ยวกับระบบราชการ

- แนวคิดระบบราชการ (Bureaucracy)
- แนวคิดระบบคุณธรรม (Meritocracy)
- แนวคิดระบบอุปถัมภ์ (Patronage System)

1.3 แนวคิดเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม

- แนวคิดสภาพแวดล้อม

1.4 แนวคิดเกี่ยวกับเงื่อนไขภายในตัวบุคคล

- แนวคิดเกี่ยวกับเพศและบทบาททางเพศ (Gender Theory)
- แนวคิดทุนทางสังคม (Social Capital)
- แนวคิดเครือข่ายทางสังคม (Social Network Concept)
- ทฤษฎีความพึงพอใจ

2. วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1. ทฤษฎีเกี่ยวกับสตรีนิยม (Feminist Theories)

ทฤษฎีสตรีนิยมอธิบายว่าเพศ (Biological Sex) หรือความแตกต่างทางสรีระเป็นตัวกำหนดบทบาท และความสัมพันธ์ของหญิงและชายในสังคม โดยตั้งอยู่บนการวิเคราะห์ว่าผู้ชายอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบและสตรีอยู่ในสภาพที่เป็นรอง สตรีนิยมให้ความสนใจที่เกี่ยวกับอิสรภาพส่วนบุคคล ครอบครัว รัฐ การกระจายอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันทางเพศ ทั้งในแง่เศรษฐกิจ การเมือง และสังคมวัฒนธรรม จึงเรียกร้องให้มีการสร้างสมดุลใหม่ระหว่างเพศในนามของความมีมนุษยธรรมเดียวกันและเคารพในความแตกต่างของกันและกัน เกิดการตั้งคำถามต่อความเชื่อเดิมๆ ที่เสนอว่าผู้หญิงมีสถานะที่ด้อยกว่าชาย ความเหลื่อมล้ำระหว่างเพศ และความแตกต่างของผู้หญิงและผู้ชายเป็นเรื่องตามธรรมชาติที่เปลี่ยนแปลงไม่ได้ รวมทั้งการพยายามหาคำตอบว่าทำไมความเชื่อเช่นนี้เกิดขึ้นและดำรงอยู่ได้มาเป็นเวลานาน โดยสตรีนิยมพยายามหาคำอธิบาย และการเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อเปลี่ยนแปลงความเชื่อตลอดจนสภาพแห่งความไม่เท่าเทียมกันระหว่างเพศ และในปัจจุบันการเกิดขึ้นของเรื่องสิทธิมนุษยชน การให้ความสำคัญกับความเป็นประชาธิปไตย ได้ทำให้ผู้หญิงทั่วโลกได้รับโอกาสการศึกษาเช่นเดียวกับผู้ชาย ผู้หญิงได้ทำงานนอกบ้านมากขึ้น รวมทั้งในประเทศไทย สตรีไทยส่วนใหญ่ได้รับการพัฒนา ได้รับโอกาสทางกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติก็ยังมี การกีดกันและการปิดกั้นโอกาสผู้หญิงมากกว่าผู้ชาย ซึ่งสมควรที่จะได้รับการพัฒนาเรื่องนี้ให้ดียิ่งขึ้น

แนวคิดสตรีนิยมได้แบ่งออกเป็นหลายกลุ่มแนวคิด ดังเช่น สตรีนิยมสายเสรีนิยม (Liberal Feminism) สตรีนิยมสายมาร์กซิสม์ (Marxist Feminism) สตรีนิยมสายสังคมนิยม (Socialist Feminism) สตรีนิยมสายก้าวหน้า (Radical Feminism) สตรีนิยมสายจิตวิเคราะห์ (Psychoanalytic Feminism) และสตรีนิยมแนวหลังสมัยใหม่ (Postmodern Feminism)

โดยงานวิจัยชิ้นนี้ จะใช้แนวคิดสตรีนิยมแนวก้าวหน้าหรือสตรีนิยมสายถอนรากถอนโคน (Radical Feminism) ในการวิเคราะห์และประเมินเรื่องของโอกาสของข้าราชการพลเรือนหญิงในการก้าวเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อวิเคราะห์ว่ามีการเปิดโอกาสให้ผู้หญิงได้แสดงบทบาทในการทำงานเพื่อก้าวเข้าสู่ตำแหน่งระดับสูงเช่นเดียวกัน หรือแตกต่างกับเพศชายหรือไม่ ซึ่งแนวคิดสตรีนิยมสายถอนรากถอนโคนได้อธิบายว่า การกีดกันผู้หญิงเกิดขึ้นเพราะเธอเป็นผู้หญิง หรือผู้หญิงถูกกีดกันเพราะเพศของเธอ ความไม่เท่าเทียมกันทางเพศที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจาก อุดมการณ์ชายเป็นใหญ่

(Patriarchy) ระบบชายเป็นใหญ่ หมายถึง ระบบของโครงสร้างสังคมและแนวการปฏิบัติที่ผู้ชายมีความเหนือกว่า กตขีและเอาไรต์เอาเปรียบผู้หญิง ผู้ชายมีความเหนือกว่าผู้หญิงในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็น เศรษฐกิจ การเมือง หรือวัฒนธรรม สถานะที่เป็นรองของผู้หญิง เกิดจากอุดมการณ์ชายเป็นใหญ่ ที่สร้างความชอบธรรมต่อความเหนือกว่าของผู้ชาย โดยผู้ชายเข้มแข็งกว่า ฉลาดกว่า มีความเป็นผู้นำ และมีเหตุผลมากกว่า และทำให้ความเหนือกว่านี้ดำรงอยู่ในความเชื่อของคนในสังคมผ่านทางกระบวนการขัดเกลาทางสังคมในรูปแบบต่างๆ

ซีโมน เดอ โบวัวร์ Simone de Beauvoir (1989) (อ้างใน ลักษณะวัตร เจริญพงศ์, 2541) นักสตรีนิยมสายถอนรากถอนโคน (Radical feminist) เขียนหนังสือเรื่อง “เพศที่สอง” ได้กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับผู้หญิงและความเป็นเพศหญิงว่า “ผู้หญิงไม่ได้เกิดมาเป็นผู้หญิงแต่แรก แต่กลายเป็นผู้หญิงในภายหลัง กระบวนการทางสังคมเป็นผู้ขัดเกลาและอบรมเด็กหญิงและเด็กชายให้แตกต่างกัน กำหนดบทบาททางสังคมให้แต่ละเพศมีการแบ่งงานกันทำ ผลที่เกิดขึ้นคือ ผู้หญิงและผู้ชายอยู่ในฐานะที่ไม่เท่าเทียมกันโดยผู้หญิงจะตกเป็นฝ่ายที่ด้อยกว่าชาย”

เคท มิลเลต (Kate Millet อ้างใน วารุณี ภูริสินสิทธิ์, 2545) กล่าวว่าระดับสูงต่ำของชายและหญิงเกิดจากการเมืองเรื่องเพศ หรือความสัมพันธ์ของโครงสร้างอำนาจ มีลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

- 1) การที่คนกลุ่มหนึ่งถูกควบคุมจากคนนอกกลุ่มหนึ่งให้ด้อยกว่า
- 2) ผู้ชายมีอำนาจเหนือผู้หญิง สามารถควบคุมผู้หญิงให้อยู่ภายใต้ความต้องการต่างๆ ด้าน
- 3) เส้นทางอำนาจภายในสังคมอยู่ในมือของผู้ชายทั้งหมดอย่างสมบูรณ์

การยอมรับของสังคมต่อความสัมพันธ์ทางเพศที่เหลื่อมล้ำทางอำนาจเกิดจากกระบวนการขัดเกลาทางสังคม ไปสู่การเมืองแบบชายเป็นใหญ่ ทั้งด้านบุคลิกลักษณะ บทบาทและสถานภาพ ความมีอำนาจสูงสุดของผู้ชายและถึงที่สุดแล้ว การที่ผู้ชายเป็นใหญ่นั้นไม่ได้อยู่ที่ความแข็งแรงทางสรีระ แต่อยู่ที่การยอมรับระบบค่านิยม ความแตกต่างระหว่างเพศที่มีรากฐานมาจากวัฒนธรรม

2. แนวคิดเกี่ยวกับระบบราชการ

2.1 แนวคิดระบบราชการ (Bureaucracy)

Max Weber (1947) (อ้างใน พิทยา บวรวัฒนา, 2555) กล่าวถึง Bureaucracy ได้นำเสนอหลักการสำคัญของการจัดองค์กรระบบราชการ เป็นแนวคิด Bureaucracy หรือระบบราชการ ว่าเป็นวิธีจัดองค์การแบบระบบราชการว่าเป็นวิธีการจัดองค์การที่มีประสิทธิภาพ การจัดองค์ประกอบของระบบราชการออกเป็น ดังนี้

1. อำนาจ (Authority) และกลไกการบริหารของ Weber อำนาจหมายถึงความสามารถของบุคคลหนึ่งเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมคนอื่น ๆ สังคมการใช้อำนาจต่อผู้นำจำนวนมาก ต้องอาศัยกลไก โดยมีรูปแบบดังนี้

1.1 รูปแบบการใช้อำนาจเฉพาะตัว (charismatic domination)

1.2 รูปแบบการใช้อำนาจแบบประเพณีนิยม (traditional domination)

1.3 รูปแบบการใช้อำนาจตามกฎหมาย (legal domination)

2. องค์ประกอบของระบบราชการ

2.1 หลักลำดับชั้น (hierarchy)

2.2 อำนาจของสมาชิกองค์การมีที่มาจากอำนาจตามตำแหน่งราชการ อำนาจแต่ละตำแหน่งจะมาจากบทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร กำหนดขอบข่ายของอำนาจ และหน้าที่ของแต่ละตำแหน่งอย่างละเอียด ใครก็ตามที่มาดำรงตำแหน่งจะมาเล่นบทบาทนั้นไม่แตกต่างกันเลย ระบบราชการไม่เหมือนกับระบบบริหารที่อาศัยหลักอำนาจสัมพันธ์แบบเฉพาะตัว และหลักประเพณีนิยม

2.3 การทำงานในระบบราชการ ถูกกำหนดโดยระเบียบแบบแผนต่างๆ ที่เป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษร ทุกคนทำงานเป็นทางเดียวกันหมด

2.4 ข้าราชการต้องวางตัวเป็นกลาง ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน ช่วยเหลือบุคคลบางคนเป็นพิเศษ เพราะรู้จักมักคุ้นส่วนตัว

2.5 การรับราชการถือเป็นอาชีพที่มั่นคง บุคคลที่จะมาเป็นข้าราชการต้องมีความสามารถ เชี่ยวชาญ

2.6 ระบบราชการมีลักษณะที่คงทนถาวร

2.7 ระบบราชการมีแนวโน้มที่จะปกปิดความรู้ในความลับซับซ้อน ในความรู้ลับซับซ้อนของกลไกระบบราชการไม่ให้คนภายนอกทราบ เพื่อเป็นการเสริมสร้างอำนาจของระบบราชการเอง

3) ความพิเศษของระบบราชการ การจัดองค์การระบบราชการเป็นวิธีการจัดการเรื่องอำนาจความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในสังคมที่ดีที่สุด จึงเป็นการบริหารที่มีเหตุผล ระบบราชการเหนือกว่าระบบอื่นในแง่ของเทคนิค ระบบราชการเป็นระบบที่ผู้บังคับบัญชาคุมผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างดี

Weber เสนอแนวคิดการจัดองค์การแบบราชการ (Ideal type of bureaucracy) เป็นวิธีการจัดการที่มีประสิทธิภาพเหนือกว่าวิธีการอื่นใด สังคมที่ดีต้องมีการจัดการบริหารในหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามหลักการและคุณลักษณะของการจัดองค์การแบบราชการตามแนวคิดของ Weber ต้องการมุ่งเน้นให้องค์กรมีระบบการบริหารที่มีความเป็นมืออาชีพ เป็นระบบการบริหารงานที่เน้นระบบคุณธรรม มากกว่าระบบอุปถัมภ์ ที่เน้นแต่การเอาประโยชน์ให้กับพวกพ้องของตนเอง โดยไม่สนใจว่า ผู้ปฏิบัติงานที่มีความสามารถ และมีความเป็นมืออาชีพ จะรู้สึกอย่างไร

(พิทยา บวรวัฒนา, 2541) ได้อธิบายว่าการจัดองค์การแบบราชการประกอบด้วยกลไกการบริหารที่สำคัญ 7 ประการคือ

- 1) หลักลำดับชั้น
- 2) อำนาจของสมาชิกองค์การมีที่มาจากอำนาจตามตำแหน่งราชการ
- 3) การทำงานในองค์การแบบระบบราชการถูกกำหนดโดยกรอบของระเบียบแบบแผนที่เป็นทางการ และเป็นลายลักษณ์อักษรของหน่วยงานราชการ
- 4) ข้าราชการต้องวางตัวเป็นกลาง
- 5) การรับราชการถือเป็นอาชีพที่มีความมั่นคง
- 6) ระบบราชการมีลักษณะที่คงทนถาวร อยู่ยงคงกระพัน และแข็งแกร่ง

7) ระบบราชการมีแนวโน้มที่จะปกปิดความรู้ในความลับซับซ้อนของกลไกระบบราชการไม่ให้คนภายนอกได้ทราบ

2.2 แนวคิดระบบคุณธรรม (Meritocracy)

นงนุช สิงหเดชะ (2555) ให้ความหมายว่า Meritocracy คือ ระบบสังคมที่ให้ความสำคัญกับการประสบความสำเร็จด้วยตัวเองมากกว่าสิทธิพิเศษอื่นๆ เช่นว่า เป็นคนของใคร เป็นลูกหลานใคร ให้ความสำคัญกับความรู้ความสามารถของคนเป็นหลัก ประเทศประชาธิปไตยให้คุณค่ากับ Meritocracy จึงเป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าในเชิงกายภาพไปด้วย เช่น กรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา มีความก้าวหน้าด้านนวัตกรรมและเทคโนโลยี เพราะสังคมที่เปิดโอกาสให้คนเก่ง ใครมีความสามารถก็จะได้รับการส่งเสริมให้ก้าวหน้า ใครก็ตามที่จะก้าวสู่ตำแหน่งสำคัญทั้งในองค์กรเอกชนหรือการเมือง ต้องได้รับการพิสูจน์และยอมรับก่อนว่าเป็นผู้ประสบความสำเร็จด้วยตนเองมาก่อน

ลิขิต ธีรเวคิน (2555) กล่าวว่า Meritocracy คือการบริหารบุคคล โดยใช้หลัก “คุณธรรม” เป็นหลักในการคัดสรร

สุรินทร์ ปัทมาสศนุพงศ์ (2558) Meritocracy คือหลักการบริหารที่เน้นความรู้ความสามารถของบุคคลเป็นหลัก หรือที่เรียกว่า ระบบคุณธรรม (The Merit System) ที่ไม่ได้หมายถึง ศีลธรรมอันดี แต่คือระบบการคัดสรรคนเข้าทำงาน โดยยึดหลักความรู้ความสามารถในการทำงาน หรือโดยสรุปคือ เป็นระบบสังคมที่เชื่อการสำเร็จด้วยตนเองไม่ใช่สิทธิพิเศษทางชนชั้น โดยแนวคิด ความเสมอภาค (Equality) ความสามารถ (Competence) ความมั่นคง (Security) และความเป็นกลางในการเมือง (Political neutrality)

2.3 แนวคิดระบบอุปถัมภ์ (Patronage system)

ระบบอุปถัมภ์เป็นระบบการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานโดยใช้เหตุผลทางการเมืองหรือความสัมพันธ์เป็นหลักสำคัญ โดยไม่คำนึงถึงความรู้ ความสามารถ และความเหมาะสมเป็นประการหลักลักษณะทั่ว ๆ ไป ของระบบอุปถัมภ์จึงมีลักษณะตรงกันข้ามกับระบบคุณธรรม ระบบนี้มีชื่อเรียกอีกหลายชื่อ เช่น ระบบชুবเลี้ยง (Spoiled system) ระบบพรรคพวกหรือระบบเล่นพวก (Nepotism) หรือระบบคนพิเศษ (Favoritism)

อคิน รพีพัฒน์ (2527) กล่าวว่า เป็นความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างผู้ที่เหนือกว่า คือมีทรัพยากรมากกว่าหรือสูงศักดิ์มีอำนาจมากกว่ากับผู้ที่ยกกว่าคือผู้ที่มีทรัพยากรน้อยกว่าหรือผู้มีอำนาจต่อยกกว่าคือผู้ที่มีทรัพยากรน้อยกว่าหรือผู้ที่มีอำนาจต่อยกกว่า โดยผู้ที่เหนือกว่าให้การอุปการะช่วยเหลือคุ้มครองป้องกันให้แก่ ผู้ที่ยกกว่าและผู้ที่ยกกว่าให้การสนับสนุน ทำงานให้โดยคอยรับใช้และเชื่อฟังเป็นการตอบแทน ถ้าพูดไปอย่างไทย ๆ เราก็ถือว่า ผู้ที่เหนือกว่าสร้างบุญคุณช่วยเหลือผู้ที่ยกกว่าและผู้ที่ยกกว่าย่อมต้องตอบแทนบุญคุณสาระสำคัญในความสัมพันธ์เช่นนี้ คือ กตัญญูกตเวทิต

ลิขิต ธีรเวคิน (2542) กล่าวว่า ระบบอุปถัมภ์คือระบบความสัมพันธ์ในสังคมจารีต ค่านิยม โดยการจัดกลุ่มระหว่างผู้อุปถัมภ์หนึ่งคน และผู้ใต้อุปถัมภ์จำนวนหนึ่ง โดยผู้อุปถัมภ์จะเป็นคนซึ่งมีฐานะในสังคม หรืออำนาจทางการบริหาร มีเงินทองและเป็นที่น่าเชื่อถือตา สามารถให้คุณให้โทษกับผู้ที่อยู่ใต้อุปถัมภ์ในระดับหนึ่ง

3. แนวคิดสภาพแวดล้อม

ความหมายของสภาพแวดล้อม

ฮอย และ มิสเกล (1991) กล่าวว่า สภาพแวดล้อมเป็นสิ่งที่อยู่ภายในหรือภายนอกองค์การและมีศักยภาพหรืออิทธิพลต่อองค์การทั้งในภาพรวมหรือบางส่วน นอกจากนี้ ยังระบุถึงคาจำกัดความของสภาพแวดล้อมในเชิงความสัมพันธ์ 2 ทางว่า สภาพแวดล้อม คือ สิ่งที่อยู่นอกขอบเขตของหน่วยที่วิเคราะห์ (Unit of Analysis) และส่งผลกระทบต่อองค์ประกอบภายในระบบ ในขณะที่เดียวกันระบบก็สามารถส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมได้ นอกจากนี้ การที่ขอบเขตของระบบไม่ตายตัว ส่งผลทำให้สภาพแวดล้อมบางส่วนได้เข้าไปเป็นสภาพแวดล้อมภายในองค์การ เช่น วัฒนธรรม ความเชื่อที่ติดตัวบุคคลเข้าไปในองค์การและส่งผลให้เกิดบรรยากาศซึ่งเป็นสภาพแวดล้อมภายใน

อรุณ รักธรรม (2536) ได้กล่าวว่า สภาพแวดล้อมภายในองค์การเป็นบรรยากาศขององค์การ หมายถึง กลุ่มคุณลักษณะของสภาพแวดล้อมของงานบุคคล ผู้ปฏิบัติงานอยู่รับรู้ทั้งโดยตรงและทางอ้อม เช่น ทัศนคติ ค่านิยม ปทัสถาน และความรู้สึกรักของพนักงานในองค์การที่เกิดขึ้นบ่อย ๆ

ความสำคัญของสภาพแวดล้อม

นักพฤติกรรมศาสตร์มีความเชื่อในเบื้องต้นว่า สภาพแวดล้อมมีอิทธิพลต่อมนุษย์เพราะจากการสังเกตพฤติกรรมของบุคคลนั้นสามารถทำความเข้าใจและทำนายได้ว่า ปฏิกริยาระหว่างบุคคลเปลี่ยนแปลงไปเพราะสภาพแวดล้อมที่บุคคลนั้นอาศัยอยู่ สภาพแวดล้อมที่กล่าวถึงอาจเป็นสภาพแวดล้อมทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม เช่น วัฒนธรรม ความเชื่อ ค่านิยม ก็มีผลผูกพันความรู้สึกรู้สึกนึกคิดและกิจกรรมของมนุษย์ตั้งแต่เกิดจนตาย (นงลักษณ์ มีจรูญสม, 2546), และเมื่อมนุษย์อยู่ร่วมกันเป็นสังคมย่อมต้องมีการจัดระเบียบขององค์การในสังคมเพื่อกำหนดแนวทางในการดำเนินชีวิต รวมถึงพฤติกรรมที่พึงปฏิบัติในการอยู่ร่วมกับผู้อื่น การจัดสภาพแวดล้อมจึงเป็นส่วนหนึ่ง ที่ทุกหน่วยงานต่างก็ตระหนักและเห็นความสำคัญ ด้วยเหตุผลที่ว่าสภาพแวดล้อมมีอิทธิพลต่อพัฒนาการของมนุษย์เพราะมนุษย์อาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อม จึงถือว่าสภาพแวดล้อมมีหน้าที่เร้าให้มนุษย์แสดงพฤติกรรม (ทวิศิลป์ สารแสน, 2543)

ประเภทของสภาพแวดล้อม

ฮอย และมิสเกล (1991) แบ่งสภาพแวดล้อมออกเป็นประเภท คือ

1. สภาพแวดล้อมทั่วไป (General Environment) ได้แก่ โครงสร้าง ทางการเมือง และรูปแบบปทัสถานทางกฎหมาย สภาพสังคมและค่านิยมทางวัฒนธรรม เศรษฐกิจและการตลาด และลักษณะทางนิเวศวิทยา

2. สภาพแวดล้อมเฉพาะ (Specific Environment)

2.1) สภาพแวดล้อมภายใน (internal environment) เป็น

แรงผลักดันภายในองค์การที่มีอิทธิพลต่อ การจัดการและดำเนินงานขององค์การ ซึ่งองค์การสามารถควบคุมและจัดการสภาพแวดล้อมลักษณะนี้ให้เป็นไปตามแนวทางที่ต้องการได้ ซึ่งในการจัดการ ผู้บริหารต้องทำการศึกษาปัจจัยเหล่านี้เพื่อประเมินจุดแข็ง (Strengths) และจุดอ่อน (Weakness) ขององค์การ

2.2) โครงสร้างองค์การ (Organization Structure) โครงสร้างของ

องค์การจะเป็นตัวกำหนด ทิศทางแก่องค์การในการดำเนินกลยุทธ์เพื่อความอยู่รอดและเพื่อการแข่งขันในการเข้าสู่ตลาดโลก รวมถึงเป็นการพิจารณาระดับความพร้อมขององค์การทางด้านบุคลากร

2.3) กลยุทธ์ของกิจการ (Business Strategy) ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงภายในยังประกอบ ไปด้วยการเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์ขององค์การ ซึ่งกลยุทธ์จะเป็นตัวกำหนดทิศทางการทำงานเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์และพันธกิจขององค์การ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงในเรื่องของกลยุทธ์จะเป็นส่วนที่สำคัญที่ทำให้ ทิศทางการดำเนินงานขององค์การเปลี่ยนแปลงเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ

2.4) บุคลากรและความสามารถของบุคลากร (Human Resource and Ability) องค์การจะสามารถปรับตัวต่อสภาพแวดล้อมได้ดี เมื่อพนักงานได้รับการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาทักษะ ความรู้และความสามารถ และสามารถพัฒนาความสามารถในการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์การทำให้ผลการปฏิบัติงานมีคุณภาพดีขึ้นและสามารถทำการผลิตได้มีประสิทธิภาพมากที่สุด

2.5) วัฒนธรรมองค์การ (Organization Culture) จะหมายรวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงค่านิยมในการทำงาน การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมในด้านต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมภายนอก

2.6) องค์ประกอบอื่น ๆ ในองค์การ ได้แก่ พันธกิจขององค์การ ระบบการบริหารงานกระบวนการผลิตและการทำงานในองค์การทรัพยากรต่าง ๆ ในองค์การ กฎระเบียบภายในองค์การ

3. สภาพแวดล้อมภายนอก (External Environment) เป็นปัจจัยภายนอก

ที่องค์การไม่สามารถดำเนินการควบคุมให้เป็นไปในทิศทางที่ต้องการและเป็นสิ่งที่ไม่สามารถกำหนดขอบเขตได้อย่างชัดเจนดังนั้น สภาพแวดล้อมภายนอกขององค์การจึงได้แก่องค์ประกอบทั้งหมดที่อยู่ภายนอกองค์การซึ่งส่งผลต่อการดำเนินงานส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดขององค์การ เป็นพลังผลักดันจากภายนอกองค์การที่มีอิทธิพลต่อความสามารถในการบรรลุเป้าหมายขององค์การ ซึ่งพลังเหล่านี้มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาและก่อให้เกิดทั้งที่เป็นโอกาส (Opportunities) และภัยคุกคาม

(Threats) ต่อการดำเนินงานขององค์การโดยสามารถจัดแบ่งสภาพแวดล้อมภายนอกขององค์การได้ ดังนี้

3.1) สภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับงาน (Task Environment) จะเป็น

สภาพแวดล้อมในด้านต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการดำเนินงานขององค์การโดยตรงในการบรรลุเป้าหมาย สภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับงาน

3.2) สภาพแวดล้อมทั่วไป (General Environment) จัดเป็น

สภาพแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อ การดำเนินการขององค์การในทางอ้อม (Indirectly Interactive Forces) แม้ว่าจะเป็สภาพแวดล้อมที่ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อโดยตรงแต่สภาพแวดล้อมในแต่ละด้านดังกล่าวก็จะส่งผลต่อองค์การ สภาพแวดล้อมโดยทั่วไปได้แก่

3.2.1) เศรษฐกิจ (Economics) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ มีความ

สำคัญต่อการบริหารองค์การ เป็นอย่างยิ่ง หากสภาพเศรษฐกิจดีก็จะเอื้ออำนวยต่อการบริหาร องค์การให้ประสบความสำเร็จ ในทางตรงกันข้าม ถ้าสภาพเศรษฐกิจมีแนวโน้มถดถอยหรือตกต่ำ เงื่อนไขทางเศรษฐกิจมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา และยากที่จะพยากรณ์ซึ่งมีผลทำให้การบริหาร องค์การหยุดชะงักหรือล้มเหลวได้

3.2.2) เทคโนโลยี (Technology) การเปลี่ยนแปลงและ

ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีมี ผลกระทบต่อการดำเนินองคการ

3.2.3) การเมืองและกฎหมาย (Political Law) ได้แก่ การเมือง กฎข้อบังคับ นโยบายของรัฐบาลแนวโน้มการออกกฎหมายและพระราชบัญญัติต่าง ๆ

3.3.4) สังคมและวัฒนธรรม (Social and Culture) ได้แก่ทัศนคติ

ทางสังคม ค่านิยม บรรทัดฐาน ความเชื่อ พฤติกรรม การเปลี่ยนแปลงทางด้านประชากร

4. แนวคิดเกี่ยวกับเงื่อนไขภายในตัวบุคคล

4.1 แนวคิดเกี่ยวกับเพศและแนวคิดบทบาททางเพศ (Gender Theory)

“เพศ” และ “ความเป็นเพศ” คำว่า Sex หมายถึง เพศที่กำหนดขึ้นโดยธรรมชาติและเป็นข้อกำหนดทางสภาวะชีววิทยาซึ่งเปลี่ยนแปลงไม่ได้เป็นตัวกำหนดบทบาทหน้าที่ให้เพศหญิงและเพศชายมีบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกัน เช่นมนุษย์ผู้หญิงต้องตั้งครรภ์และคลอดบุตร (สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์)

ส่วนคำว่า Gender หมายถึง เพศที่ถูกกำหนดโดยเงื่อนไขทางสังคมหรือวัฒนธรรมให้แสดงบทบาทหญิงหรือบทบาทชายดังนั้นเพศที่ถูกกำหนดโดยสังคมนี้อาจเปลี่ยนแปลงได้ ตามสภาวะการณ์และเงื่อนไข คุณลักษณะของแต่ละเพศ ที่ปรากฏไม่ใช่สิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ แต่ได้ถูกสร้างขึ้นโดยผ่าน กระบวนการขัดเกลาทางสังคม กลายเป็นส่วนหนึ่งของความเป็นตัวตนทางสังคม ดังนั้นความเป็นเพศจึงเป็นตัวกำหนดความเป็นตัวตน ทักษะและความสัมพันธ์ที่มีต่อผู้อื่นของคนในแต่ละเพศ

แนวคิดเรื่องความเป็นเพศ กล่าวว่า ความแตกต่างทางสรีระระหว่างเพศหญิงและเพศชายทางได้นำไปสู่ความเชื่อที่ว่าผู้หญิงและผู้ชายมีความแตกต่างกันในทางอื่นๆ ด้วยไม่ว่าจะเป็นในเรื่องสติปัญญาความสามารถ ความถนัด จิตใจ และอารมณ์ซึ่งความเชื่อเช่นนี้มีมาเป็นเวลานาน ซึ่งการที่ผู้หญิงมีความแตกต่างจากผู้ชายได้นำไปสู่สถานะของผู้หญิงที่ด้อยกว่าผู้ชาย เช่น ผู้หญิงเป็นเพศที่ไม่มีเหตุผล นำไปสู่การที่สังคมไม่ยอมรับผู้หญิงให้เป็นผู้มีอำนาจ หรืออาชีพต่างๆ ผู้หญิงถูกมองว่าเหมาะสมกับการดูแลลูกและคนในครอบครัวเท่านั้น

แนวคิดบทบาททางเพศ กล่าวว่า บทบาททางเพศ หมายถึงลักษณะบุคลิกภาพของบุคคลที่แสดงถึงความเป็นชายหรือความเป็นหญิงซึ่งเกิดจากการเรียนรู้ จากการสังเกตบุคคลรอบข้าง รวมทั้งการอบรมสั่งสอนโดยตรงของพ่อแม่และตัวแทนต่าง ๆ ในสังคม

Gamson William A. and Modigliani Andre (1974) ได้กล่าวว่าผู้หญิงจะอุทิศตนสู่การเป็นแม่บ้าน แม่ ผู้ทำงานบ้าน ในขณะที่ผู้ชายขณะที่ผู้ชายจะใช้ชีวิตตนเองในลักษณะที่มีการต่อสู้ทำธุรกิจ เป็นนักการเมือง หรือแพทย์ และจะถูกพบภายนอกในสภาพที่สูง ในอาชีพที่เป็นแนวทางสู่ความก้าวหน้าต่างๆ

สิ่งต่างๆ เหล่านี้คือความแตกต่างทางเพศที่ทำให้เกิดการแบ่งแยกหน้าที่กันในสังคม และเป็นบรรทัดฐานพื้นฐานของสังคมที่จะได้รับการยอมรับการคาดหวังจากสมาชิกในสังคม ซึ่งจะเกิดขึ้นโดยผ่านกระบวนการขัดเกลาบทบาท

โดยงานวิจัยชิ้นนี้จะนำแนวคิดเรื่องเพศและบทบาททางเพศมาวิเคราะห์ ว่ามีการยอมรับและการเปิดโอกาสให้ข้าราชการพลเรือนหญิงได้แสดงบทบาทเพื่อก้าวสู่ตำแหน่งระดับสูงหรือไม่ หรือยังมีการปิดกั้นด้วยความเชื่อและทัศนคติที่ว่าบทบาทของเพศหญิงควรเป็นผู้ตาม ไม่เหมาะสมที่จะเป็นผู้นำ จึงนำมาสู่การปิดกั้นการแสดงบทบาทซึ่งเชื่อมโยงสู่การปิดกั้นโอกาสในการก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่

4.2 แนวคิดทุนทางสังคม (Social Capital)

ทุนทางสังคมได้รับความสนใจจากนักสังคมศาสตร์ในมิติของความสัมพันธ์ทางสังคม มีการพิจารณาเปรียบเทียบความเป็นทุนในลักษณะที่หลากหลาย เช่น ทุนทางเศรษฐกิจ (Economic Capital) ทุนทางกายภาพ (Physical Capital) ทุนมนุษย์ (Human Capital) และทุนทางวัฒนธรรม (Cultural Capital) (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม อ้างใน Saiiew Sarana; "คุณธรรมนิยม", 2014)

นิยามทุนทางสังคม มีความหมายกว้างและหลากหลายมิติ สามารถสรุปได้ว่า ทุนทางสังคมหมายถึง รูปแบบของบรรทัดฐานที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างบุคคล บรรทัดฐานดังกล่าวดำรงอยู่ภายใต้ความเกื้อกูลและความไว้วางใจกัน ทุนทางสังคม จึงประกอบด้วย ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน เครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคม สัญญาประชาสังคม และการคบหาสมาคม ซึ่งเอื้ออำนวยต่อการกระทำกิจกรรมของคนในสังคม ลดการกระทบกระทั่งของบุคคลและกลุ่ม ประเด็นสำคัญ ทุนทางสังคมไม่ได้อยู่ภายในตัวบุคคลเฉกเช่นทุนมนุษย์ (Human Capital) หากทุนทางสังคมอยู่ภายในความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวดำรงคงอยู่ด้วยพันธผูกพันที่มีต่อกันรวมทั้งความคาดหวังจากกันและกันระหว่างบุคคลภายในสังคมสามารถจำแนกทุนทางสังคมในลักษณะเชิงโครงสร้างออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ

1. ทุนทางสังคมประเภทการรับรู้ (Cognitive Social Capital) ซึ่งมีลักษณะค่อนข้างเป็นนามธรรมมองเห็นและประเมินได้ยากเพราะอยู่ในจิตใจของเรา ทุนทางสังคมประเภทนี้เกี่ยวข้องกับเรื่องของความรู้สึก นึกคิดจิตใจ ค่านิยม ความเชื่อ ทัศนคติ เช่น ความเชื่อถือไว้วางใจกัน คุณค่ารวมกัน (Share values) ความเกื้อกูลกัน (Reciprocity) ทุนทางสังคมประเภทการรับรู้จะเปลี่ยนแปลงอย่างจงใจหรือตามเจตนาได้ยาก เนื่องจากเป็นสิ่งที่สะสมมานานจากบรรทัดฐานทางวัฒนธรรม (Cultural Norm)

2. ทูทางสังคมประเภทโครงสร้างลักษณะ (Structural social capital) มีลักษณะที่มองเห็นและประเมินได้ง่ายกว่า เนื่องจากเกี่ยวข้องกับบทบาทพฤติกรรม การกระทำหรือความสัมพันธ์ที่เราสร้างขึ้น ในรูปแบบของเครือข่ายความสัมพันธ์อุปถัมภ์ หรือจะเป็นเครือข่ายองค์กร ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ รวมทั้งสถาบันในรูปแบบของกฎของการเล่นเกม (Rule of the game) เช่น กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ กฎหมายรัฐธรรมนูญ

ปฏิบัติการทูทางสังคมที่แสดงออกในรูปแบบต่าง ๆ อาศัยพื้นฐานจากความไว้วางใจความช่วยเหลือเกื้อกูลกันเป็นสำคัญ ดังนั้น จึงเกี่ยวข้องกับจารีตปฏิบัติคุณความดี ทั้งนี้ บางแนวคิดเห็นว่าชุมชนไม่ได้เป็นเนื้อเดียวกัน มีความแตกต่างกันตามบริบททางการเมือง สังคม วัฒนธรรม จึงเกิดการแบ่งแยก กีดกันบุคคลบางประเภทไม่ไห้สามารถเข้าถึงทูทางสังคม การเข้าถึงใช้ประโยชน์จากทูทางสังคมจึงขึ้นอยู่กับสถานภาพทางสังคม และความใกล้ชิดมีพันธะผูกพันอย่างแนบแน่นกับเครือข่าย

อากุท เนติธนากุล และ โยธี แสงติ (2547) กล่าวว่า ทูทางสังคม หมายถึงตัวบ่งชี้ถึงการเกาะเกี่ยวกับแล้วก่อให้เกิดเครือข่ายโยงใยที่นำไปสู่การช่วยเหลือเกื้อกูลกันระหว่างสถาบันครอบครัวและสถาบันต่างในสังคม ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างพ่อแม่ลูกอาจนับได้ว่าเป็นแหล่งปฐมภูมิขั้นพื้นฐานของแหล่งทุนสังคมนี้

และได้อธิบายเกี่ยวกับลักษณะเด่นของทูทางสังคมไว้ดังนี้

1. การไหลเวียนของข้อมูลข่าวสาร
2. บรรทัดฐานของการเอื้อประโยชน์แก่กันและกัน หรือการช่วยเหลือกัน
3. การปฏิบัติกิจกรรม
4. เอกลักษณะและความเป็นปึกแผ่น คือ การที่มีส่วนที่คล้ายหรือมีแนวคิดที่ใกล้เคียง
5. ความไว้วางใจ ซึ่งจะก่อให้เกิดการตกลงใจในการเข้ารับการเสี่ยงในภาวะการณ์แวดล้อมของสังคมบนพื้นฐานของความรู้สึกที่เชื่อมั่นในการที่ผู้อื่นจะตอบสนองตามที่คาดหวังไว้และจะกระทำหรือสนับสนุนช่วยเหลือเกื้อกูลกันโดยปราศจากเจตนาที่เป็นภัยต่อกัน

4.3 แนวคิดเครือข่ายทางสังคม (Social Network Concept)

Richard Emers (1976) (อ้างในธนพฤษก์ ชามะรัตน์, 2551) กล่าวถึงแนวคิดเครือข่ายทางสังคม (Social Network Concept) มีพัฒนาการมาจากพื้นฐานของทฤษฎีการแลกเปลี่ยน (Exchange Theory) โดยมีฐานคติ คือ ในเครือข่ายสังคม จะประกอบไปด้วยบุคคลหรือตัวแสดง (Actor) ที่มีความสัมพันธ์ (Relation) ซึ่งกันและกันตามบทบาทหรือหน้าที่ที่แต่ละคนหรือคู่ความสัมพันธ์มีอยู่ ซึ่งแต่ละคนนั้นมิได้มีเพียงบทบาทเดียว หากแต่มีหลายบทบาทที่จะต้องสวมใน

ชีวิตประจำวัน ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในเครือข่ายสังคม บางครั้งอาจเป็นไปตามทฤษฎีของการแลกเปลี่ยน เพราะบุคคลไม่เพียงแต่ทำตามบทบาทหน้าที่ที่คาดหวังในสังคม หรือตามบรรทัดฐานที่ได้รับถ่ายทอดมาเท่านั้น แต่ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลยังขึ้นอยู่กับพื้นฐานของการรับรู้และการตัดสินใจในการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกันระหว่างคู่ความสัมพันธ์ ทั้งในด้านวัตถุและทางด้านจิตใจ

ความสัมพันธ์เชิงอำนาจแบบพึ่งพา (Power-Dependency Relations) ที่สะท้อนจากแบบแผนการพึ่งพาอาศัยระหว่างผู้คน อันเป็นพื้นฐานในการก่อกำเนิดโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับการผสมผสาน การรวมหมู่ผู้คน หรือการจำแนกแยกแยะผู้คนเป็นกลุ่มหรือประเภท ในขณะเดียวกัน ความสัมพันธ์เชิงพึ่งพาอาศัยระหว่างกันของคนในกลุ่มจะช่วยบ่มเพาะให้สมาชิกของกลุ่มมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และช่วยพัฒนาความสัมพันธ์ดังกล่าวให้แนบแน่นมากยิ่งขึ้น ซึ่งส่งผลให้อำนาจของสมาชิกในกลุ่มไม่เท่าเทียมกัน โดยหากฝ่ายหนึ่งพึ่งพาอีกฝ่ายหนึ่งมากเกินไป (Over Dependency) อำนาจก็จะไม่สมดุล (Unbalance Power) และฝ่ายที่เป็นที่พึ่งก็จะได้เปรียบเชิงอำนาจต่ออีกฝ่ายหนึ่ง แต่ถ้าหากต่างคนต่างพึ่งพาอาศัยกันอย่างตัดเทียมกันแล้ว อำนาจนั้นก็จะมีสมดุล ในทฤษฎีของ Emerson อำนาจเป็นศักยภาพในเชิงโครงสร้างที่มาจากความสัมพันธ์ที่พึ่งพาอาศัยระหว่างผู้กระทำด้วยกัน ส่วนการใช้อำนาจ หมายถึง พฤติกรรมที่ใช้อำนาจดังกล่าว ในขณะที่โครงสร้างอำนาจก็จะเป็นสิ่งที่กำหนดแบบแผนและลักษณะของการแลกเปลี่ยน (Exchange Patterns and Characteristics) ระหว่างผู้กระทำการ (Agency) ที่มีอำนาจไม่เท่าเทียมกัน รวมทั้งมีความสัมพันธ์เชิงอำนาจแบบไม่เสมอภาค (Unbalance Power Relations) ซึ่งในที่สุดแล้วความไม่เท่าเทียมเสมอภาคดังกล่าว มักจะนำไปสู่กระบวนการที่ทำให้อำนาจมีความสมดุลมากขึ้นกว่าเดิม

นฤมล นิราธร (2543) กล่าวว่าสำหรับเหตุผลในการสร้างเครือข่ายทางสังคมเป็นเพราะ

- (1) ต้องการมีเพื่อนในการทำงาน ต้องการมีหมู่ มีพวก
- (2) ต้องการทรัพยากรในการทำงาน
- (3) ต้องการรับภาระความเสี่ยงในกิจกรรมร่วมกัน
- (4) ต้องการความชำนาญเฉพาะด้านในการแก้ไขปัญหา
- (5) ต้องการประหยัด
- (6) ต้องการเรียนรู้ประสบการณ์ในการทำงานร่วมกัน รวมไปถึงมีปัจจัยเสริมที่เป็นเงื่อนไขสำคัญ คือ ความเต็มใจที่จะเข้าร่วมเป็นเครือข่าย

4.4 ทฤษฎีความพึงพอใจ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตสถาน (ราชบัณฑิตยสถาน, 2542) ได้ให้ความหมายของความพึงพอใจไว้ว่า พึงพอใจ หมายถึง รัก ชอบใจ และพึงใจ หมายถึง พอใจ ชอบใจ

ปริยากร (2535) ได้มีการสรุปว่า ปัจจัยหรือองค์ประกอบที่ใช้เป็นเครื่องมือบ่งชี้ถึงปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความพึงพอใจในการทำงานนั้นมี 3 ประการ คือ

1. ปัจจัยด้านบุคคล (personal factors) หมายถึง คุณลักษณะส่วนตัวของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับงาน ได้แก่ ประสบการณ์ในการทำงาน เพศ จำนวนสมาชิกในความรับผิดชอบ อายุ เวลาในการทำงาน การศึกษา เงินเดือน ความสนใจ เป็นต้น
2. ปัจจัยด้านงาน (factor in the Job) ได้แก่ ลักษณะของงาน ทักษะในการทำงาน ฐานะทางวิชาชีพ ขนาดของหน่วยงาน ความห่างไกลของบ้านและที่ทำงาน สภาพทางภูมิศาสตร์ เป็นต้น
3. ปัจจัยด้านการจัดการ (factors controllable by management) ได้แก่ ความมั่นคงในงานรายรับ ผลประโยชน์ โอกาสก้าวหน้า อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ สภาพการทำงาน เพื่อนร่วมงาน ความรับผิดชอบ การสื่อสารกับผู้บังคับบัญชา ความศรัทธาในตัวผู้บริหาร การนิเทศงาน เป็นต้น

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การมีส่วนร่วมทางสังคม การเมือง การปกครอง ของสตรีไทย

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า ในประเทศไทยได้มีการเคลื่อนไหวเพื่อเสริมสถานภาพผู้หญิงอย่างต่อเนื่อง โดยมีที่ปรากฏในสื่อต่างๆ รวมทั้งการเคลื่อนไหวที่มีองค์กรต่างๆเป็นแกนนำ ซึ่งมีพัฒนาการมาโดยตลอด นำมาสู่การกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม วัฒนธรรม การเมือง ตลอดจนระเบียบกฎหมายที่เป็นรูปธรรม โดยสามารถสรุปการเคลื่อนไหวต่างๆออกเป็นแต่ละช่วงเวลาดังนี้

แม้จะไม่มีหลักฐานอ้างอิงอย่างชัดเจนถึงบทบาทของสตรี นับแต่สมัยพุทธกาล แต่การถ่ายทอดสถานภาพและบทบาทหน้าที่ของผู้ชาย และ ผู้หญิง ได้ถูกจัดวางในสังคมจนไม่อาจปฏิเสธได้ว่า บทบาทและกิจกรรมนอกบ้านเป็นของผู้ชาย ส่วนผู้หญิงถูกกำหนดให้ดูแลเฉพาะเรื่องภายในบ้านของตนเอง ผู้ชายทำหน้าที่ดูแลสตรี ในบทบาทของบิดา สามี และลูกชายที่ต้องการดูแลมารดา คอบปกป้องคุ้มครอง ในขณะที่

สตรีมีหน้าที่จำกัดอยู่เฉพาะในครอบครัว เช่น เลี้ยงดูบุตร จัดเตรียมอาหารตลอดจนการดูแลกิจกรรมต่างๆ ของสมาชิกในครอบครัว อันสอดคล้องกับการศึกษาของนักมนุษยวิทยา และสังคมวิทยาว่า การแบ่งงานกันทำของเผ่าพันธุ์มนุษย์นั้น ถูกแบ่งตามสรีระวิทยา ที่ชายผู้มีร่างกายแข็งแรงต้องออกล่าสัตว์ ทำงานประเภทที่ต้องใช้แรงงานหนัก ส่วนหญิงต้องตั้งครุภัก ให้นมลูก และประกอบอาหาร

ความสับสนอดอันยาวนานเช่นนี้ สันนิษฐานกันว่าสืบผ่านแผ่กว้างไปสู่ชนเผ่าต่างๆ โดยการรับอิทธิพลทางวัฒนธรรม ด้วยช่องทางพระพุทธศาสนา และศาสนาพราหมณ์ ที่เผยแพร่ไปตามประเทศในแถบเอเชีย ซึ่งคนส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ ความชัดเจนของทัศนคติว่าผู้ชายเป็นช่างทำหน้า ผู้หญิงเป็นช่างทำหลัง จึงปรากฏเป็นภาคปฏิบัติเรื่อยมา

สตรีในสมัยกรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา และกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น พบว่ามีฐานะทางสังคมที่แตกต่างกับชายโดยสิ้นเชิงเช่นกัน เพราะสตรีถูกจำกัดอยู่เฉพาะงานในครอบครัว ทั้งในสังคมเมืองและสังคมชนบท ต้องอยู่เฝ้าเรือน ไม่มีโอกาสออกสังคมภายนอกบ้าน แต่ได้ออกไปช่วยทำไร่ทำนาบ้างในยามว่างเท่านั้น สังคมคาดหวังกับบทบาทของสตรีไปในทิศทางที่ต้องเป็น “แม่ศรีเรือน”

อิทธิพลจากต่างประเทศพบว่าในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้นประเทศในแถบเอเชียด้วยกันมิได้ทำให้บทบาทของสตรีไทยเปลี่ยนแปลงไปแต่ประการใด เพราะประเทศเหล่านั้น บทบาทของสตรีถูกจำกัดมากเสียยิ่งกว่าสตรีไทย เช่น ประเทศจีน อินเดีย ญี่ปุ่น รวมถึงประเทศที่นับถือศาสนาอิสลาม

เหตุที่ทำให้บทบาทของสตรีไทยเริ่มเปลี่ยนแปลงไปนั้น เริ่มจากสังคมไทยได้มีการค้าขาย และมีความสัมพันธ์กับประเทศแถบตะวันตกที่เด่นชัดขึ้น ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่เริ่มให้สตรีมิชชันนารีจากสหรัฐอเมริกามาอบรมให้การศึกษาแก่กุลธิดาในสำนักพระราชวัง และต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระปิยมหาราช ยิ่งทรงส่งเสริมการศึกษาของสตรีให้กว้างขวางสู่ประชาชนทั่วไปมากยิ่งขึ้น

การเปลี่ยนแปลงในเชิงข้อกำหนดทางกฎหมายเป็นการค่อยๆ ปลดปล่อยการแบ่งชนชั้นการกตัญที่ทางเพศอย่างชัดเจน อันได้แก่ การยกเลิกการฉุดหญิงไปเป็นหม่อม การนำหญิงมาหัดละครในวัง การแก้ไขกฎหมายมิให้บิดามารดาบังคับลูกสาวให้แต่งงานโดยไม่สมัครใจ กฎหมายผัวชายเมีย ในรัชกาลที่ 4 เป็นต้นมา

เหตุการณ์ครั้งสำคัญที่สร้างอิสรภาพเต็มที่ให้กับสตรีไทย คือ การประกาศเลิกทาส ในสมัยรัชกาลที่ 5 ไม่มีการซื้อขายมนุษย์เหมือนสินค้าอีกต่อไป และสตรีเริ่มมีโอกาที่จะออกมาช่วยเหลือ

สังคมนอกบ้าน นอกเหนือจากการดูแลครอบครัว คือการที่สมเด็จพระนางเจ้าเสาวภาผ่องศรีทรงเริ่มตั้งสภาอุณาโลมแดงในปี พ.ศ. 2463 สตรีไทยจึงเริ่มมีบทบาทของนักสังคมสงเคราะห์

ต่อมาช่วงปี พ.ศ. 2431 ปรากฏการเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิและความเสมอภาค ตลอดจนการเสริมสร้างสถานภาพในประเด็นเกี่ยวกับผู้หญิงในสื่อหนังสือพิมพ์ ได้แก่ หนังสือพิมพ์นารีธรรม หนังสือพิมพ์กุลสตรี หนังสือพิมพ์สยามยุพดี ซึ่งนับว่าเป็นการเริ่มต้นของการกระตุ้นสังคม และผู้หญิงให้เริ่มสนใจและตื่นตัวทางการเมือง ซึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมหลายด้าน เช่น การติดต่อค้าขายกับประเทศตะวันตก และการเปิดโอกาสให้ผู้หญิงได้เล่าเรียนมากขึ้น (สุธีรา วิจิตรานนท์ และ เมทินี พงษ์เวช, 2546)

ตัวแปรที่สำคัญที่มีผลกับบทบาทของสตรีไทย นอกเหนือจากอิทธิพลจากต่างประเทศการยกเลิกกฏระเบียบต่างๆ แล้ว การพัฒนาในตัวของผู้หญิงเอง คือ “การศึกษา” จากเดิมโอกาสทางการศึกษาเปิดไว้ให้เพียงเด็กชาย อันแบ่งแยกบทบาทที่แตกต่างของชาย - หญิง นับแต่เยาว์วัย โรงเรียนของเด็กชาย คือ วัด สอนให้อ่านออกเขียนได้ และวิชาการต่างๆ ขณะที่แหล่งศึกษาของเด็กหญิง คือ บ้าน ผู้สอน คือ มารดา พี่สาว ญาติ หรือผู้เป็นสตรีด้วยกัน เน้นเฉพาะการบ้านการเรือน กิริยามารยาท กระทั่งมีการศึกษาแบบตะวันตกที่สตรีเริ่มปฏิวัติทางการศึกษา คือ โรงเรียนสวนสุนันทาที่ปากคลองตลาด ซึ่งล้นเกล้ารัชกาลที่ 5 พระราชทานทรัพย์ส่วนพระองค์สร้างขึ้นใน พ.ศ. 2433 อันเป็นปีที่สตรีไทยได้รับโอกาสทางการศึกษาเช่นเดียวกับชายอย่างแท้จริง

ประเพณีดั้งเดิมของไทย ไม่นิยมให้สตรีมีการศึกษาสูงขึ้น ด้วยเกรงว่าการอ่านออกเขียนได้จะชักนำให้สตรีละทิ้งหน้าที่ในครอบครัว และจะเป็นเหตุให้เขียนจดหมายถึงผู้ชาย และชายยังมีความคิดเห็นว่า หญิงเกิดมาควรอยู่ในบ้าน แต่งงาน มีลูก ดูแลสามี ไม่ควรรับรู้หรือศึกษาเรื่องอื่นๆ ที่จะทำให้รับรู้ปัญหาบ้านการออกพระราชบัญญัติประถมศึกษาภาคบังคับให้เด็กชายหญิงเข้าเรียนในโรงเรียนประชาบาลทุกคน เกิดขึ้นในรัชสมัยของล้นเกล้ารัชกาลที่ ๖ นับเป็นก้าวสำคัญต่อสตรีทั่วประเทศเป็นการเปิดโอกาสให้สตรีมีการเรียนรู้วิทยาการใหม่ๆ ผลที่ตามมาคือ โอกาสในสังคมเช่นเดียวกับชาย

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบบประชาธิปไตยในปีพ.ศ. 2475 การตื่นตัวทางการเมืองในเขตเมืองหลวง โดยเฉพาะการขยายตัวของบรรดาสื่อมวลชน หนังสือพิมพ์ที่แสดงออกถึงความคิดเห็นทางการเมืองอย่างรุนแรงในการเรียกร้อง

สิทธิเสรีภาพ รัฐธรรมนูญฉบับแรกและกฎหมายเลือกตั้งฉบับแรก พ.ศ. 2476 มีบทบัญญัติให้ชายหญิง มีสิทธิทางการเมืองเท่าเทียมกัน ทั้งในการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร และการสมัครรับเลือกตั้ง

กำแพงการถูกเอารัดเอาเปรียบ ถูกทลายลงอีกชั้น เมื่อสิ้นเกล้ารัชกาลที่ 7 ทรงประกาศให้ใช้กฎหมาย ให้ชายมีสิทธิจดทะเบียนสมรสมีภรรยาได้เพียงคนเดียวในปี พ.ศ. 2476 อันเพิ่มแรงกระตุ้นให้สตรีออกงานสังคมนอกบ้านเพิ่มขึ้นตามลำดับ ซึ่งอาจมาจากสาเหตุที่ประเทศไทยได้คบค้าสมาคมกับฝรั่งชาติตะวันตก ซึ่งถือเรื่องการมีสามีภรรยาเดียว และมีการออกบัตรเชิญคู่สมรสไปในงานทางการ และงานสังคมต่างๆ กระตุ้นให้สตรีได้พบปะกับสังคมนอกบ้านมากขึ้น ประกอบกับสตรีเมื่ออ่านออกเขียนได้ พูดภาษาต่างประเทศเพื่อการสมาคม ผู้หญิงเริ่มมีอาชีพนอกบ้าน เช่น อาชีพครูพยาบาล มีบทบาทในสังคมเพิ่มขึ้นในสตรีชั้นสูง

เริ่มมีผู้หญิงเดินสู่บนถนนการเมืองอย่างแท้จริงได้รับเลือกเป็นผู้แทนราษฎรสตรีคนแรกในปี พ.ศ. 2492 คือ นางอรพิน ไชยกาล จากจังหวัดอุบลราชธานี

ต่อมาและได้มีการจัดตั้งสำนักวัฒนธรรมฝ่ายหญิงขึ้นในสภาวัฒนธรรมแห่งชาติในปี พ.ศ. 2486 โดยท่านผู้หญิงละเอียด พิบูลสงคราม อันประกอบด้วยภรรยาของบุคคลสำคัญ ระดับชาติ เข้ามามีส่วนร่วม

ช่วงปี พ.ศ. 2495 ในการประชุมของสภาวัฒนธรรมแห่งชาติ ท่านผู้หญิงละเอียด พิบูลย์สงคราม ได้เสนอขอความเห็นชอบต่อที่ประชุมในหลักการที่จะให้สตรีได้รับสิทธิเสมอภาคในการรับราชการในกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ เท่าเทียมกับชาย และที่ประชุมได้เห็นชอบด้วย จึงนับเป็นจุดเริ่มของโอกาสที่ผู้หญิงได้รับโอกาสเท่าเทียมกับชาย แม้ว่าหน่วยงานต่างๆ จะใช้เวลาค่อยเป็นค่อยไป กว่าจะยอมรับหลักการอย่างครบถ้วน (นันทนา สุปะภาตะนันท์, 2543 อังไฉ; สุธีรา วิจิตรานนท์ และ เมทินี พงษ์เวช, 2546)

การได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ช่วยส่งภาพให้การพัฒนาสตรีเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม หน่วยงานแรกที่เข้ามาแนะนำและลงมือให้ความช่วยเหลือผ่านกระทรวงศึกษาธิการ คือ องค์การ UNESCO ภายใต้โครงการที่ชื่อว่า “มูลสารศึกษา” ระหว่างปี พ.ศ. 2496 – พ.ศ. 2502 เป็นการยอมรับข้าราชการครูในชนบท แล้วให้นำความรู้ไปอบรมชาวบ้าน ช่วยกันปรับปรุงบ้านเรือน และท้องถิ่นของตนต่อไป

ช่วงปี พ.ศ. 2498 รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อให้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้สอดคล้องกับกฏบัตรสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และในปี พ.ศ. 2512 ได้มีการร่างหนังสือขอแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ยกฐานะของสตรีให้ดีขึ้นรวม 5 ข้อ ซึ่งเกี่ยวกับการจดทะเบียนสมรส ความยินยอมของสามี ทรัพย์สินระหว่างสามีภรรยา เหตุหย่าและค่าอุปการะเลี้ยงดู

ในปี พ.ศ. 2502 สตรีระดับผู้นำก่อตั้งสภาสตรีแห่งชาติในพระบรมราชินูปถัมภ์ขึ้น โดยเป็นอาสาสมัครภาคเอกชนที่ส่งเสริมและสนับสนุน รวมทั้งการประสานงานกิจกรรมของสตรีเป็นการเสียสละเพื่อส่วนรวม ผู้หญิงมีบทบาทต่อสังคมนอกบ้านอย่างมีระบบ และเกิดการพัฒนาตนเอง

และประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้ความช่วยเหลือด้านทุนการศึกษา เช่นทุนของ UNESCO ทุน USID ทำให้สตรีมีโอกาสไปศึกษาต่างประเทศเพิ่มขึ้น การส่งข้าราชการไปดูงานศึกษาต่างประเทศ และนำแบบอย่างมาพัฒนาสตรี เด็ก และเยาวชน จนกำหนดเป็นแผนพัฒนาสตรี 5 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2505 – พ.ศ. 2509 โดยมีการรวมกลุ่มสตรีให้มารู้จักการทำงานนอกบ้านแม้จะยังคงเน้นบทบาทสตรีในด้านครอบครัว ด้วยเป้าหมายที่จะพัฒนาสตรี ด้านโภชนาการ ด้านเสื้อผ้า ด้านการพัฒนาครอบครัว และสังคม ด้านอุตสาหกรรมในครัวเรือน ซึ่งยังเน้นกิจกรรมในครัวเรือน แต่นับเป็นจุดเริ่มต้นที่มีระบบ อันเปิดโอกาสให้สตรีได้รวมกลุ่ม ได้คัดเลือกประธาน เลขาธิการ เภรัญญิก ปฏิคม ซึ่งเป็นแบบแผนที่ดี สำหรับบริหารเพื่อการพัฒนาก้าวต่อไป

ในปี พ.ศ. 2513 ได้มีการรวมตัวรณรงค์ไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2517 โดยมาตรา 28 ได้ระบุไว้ว่า “หญิงชายมีสิทธิเท่าเทียมกัน” และส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบ ที่ให้ความเสมอภาคกับเพศหญิงในหลายกรณี เช่น กระทรวงกลาโหมได้ยกเลิกระเบียบที่ให้ทหารหญิงมียศสูงสุดแค่พันโท กระทรวงยุติธรรมให้โอกาสสตรีเป็นผู้พิพากษาในศาลสูงและศาลอื่นๆ และกระทรวงการต่างประเทศยกเลิกกฎระเบียบที่ผู้หญิงมีสามี ต้องได้รับคำยินยอมจากสามีในการขออนุญาตหนังสือเดินทางไปต่างประเทศ และยกเลิกกฎระเบียบผู้หญิงห้ามดำรงตำแหน่งเป็นเอกอัครราชทูต เป็นต้น (คณะอนุกรรมการมีส่วนร่วมในสังคมการเมือง, 2540อ้างใน; เมทินี พงษ์เวช, 2553)

ปี พ.ศ. 2528 ประเทศไทยได้ลงนามเป็นภาคีในอนุสัญญาว่า ด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติ ต่อสตรีในทุกรูปแบบ (CEDAW)

ปี พ.ศ. 2533 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ยกเลิกข้อสงวนในอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ข้อ 11 เรื่องผู้หญิงมีสิทธิ และโอกาสในการจ้างงานชนิดเดียวกับชายได้ และข้อ 15 เรื่อง หญิงชายเสมอภาคกันในการทำนิติกรรมสัญญา และคณะรัฐมนตรีมีมติให้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขระเบียบ ข้อบังคับที่มีการห้ามสตรีดำรงตำแหน่งบางตำแหน่ง เพื่อส่งเสริมสถานภาพสตรีในการดำรงตำแหน่งทางราชการ ได้เท่าเทียมกับชาย (สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์)

ช่วงปี พ.ศ. 2535 รัฐบาลนายชวน หลีกภัยได้เป็นรัฐบาลแรกที่แถลงนโยบายเกี่ยวกับสตรี โดยได้แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 ไว้ว่า “รัฐบาลจะดำเนินการแก้ไขกฎหมายเพื่อจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในด้านอาชีพ จัดสโณภณเด็ก และปัญหาแรงงานเด็ก”

และปี พ.ศ. 2535 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ยกเลิกข้อสงวนในอนุสัญญาว่า ด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบข้อ 9 เรื่อง รับรองสัญชาติบุตรจากชายต่างด้าวที่เกิดจากแม่คนไทย โดยมี พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ.2535 ให้ผู้ที่มีบิดาหรือ มารดาเป็นไทยสามารถถือสัญชาติไทยได้

ในปี พ.ศ. 2536 รัฐบาลนายชวน หลีกภัยได้มีนโยบายให้กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งผู้หญิงเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดขึ้นเป็นครั้งแรก

และในปี พ.ศ. 2536 ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการคุ้มครองแรงงานในประเด็นสิทธิการลาคลอดของลูกจ้างหญิงซึ่งลาคลอดได้ 90 วัน โดยได้รับเงินจากนายจ้าง 45 วัน และได้รับเงินจากประกันสังคม 45 วัน

ในปี พ.ศ. 2538 ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 ระบุข้อความให้ชัดเจนว่า “ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน” แทนที่จะใช้คำว่าบุคคล ซึ่งเป็นการแก้ไขบทบัญญัติให้มีการรับรองสิทธิอย่างชัดเจนเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2517

ใน ปี พ.ศ. 2538 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ยกเลิกข้อสงวนในอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบข้อ 8 เรื่อง ผู้หญิงมีส่วนร่วมทางการเมืองและการรับตำแหน่งราชการ และ ข้อ 11 เรื่องความเสมอภาคทางการศึกษา

และในปี พ.ศ. 2538 นี้ ได้มีระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ.2538 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร พ.ศ. 2538 โดยหญิงชายมีความเท่าเทียมกันในการใช้สิทธิขอรับเงินสวัสดิการของบุตร ซึ่งได้แก่ ค่ารักษาพยาบาล และค่าการศึกษาของบุตร

ในปี พ.ศ. 2540 มี พ.ร.บ. มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 โดยเพิ่มโทษผู้จัดหาและประกอบการและให้ความช่วยเหลือผู้ตกเป็นเหยื่อขบวนการค้ามนุษย์ รวมทั้งมี พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2540 โดยขยายฐานความผิดเกี่ยวกับเพศคุ้มครองชายหญิง รวมทั้งเด็กจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับเพศและความผิดต่อเสรีภาพ

ในปี พ.ศ. 2541 มี พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่กำหนดบทลงโทษการล่วงละเมิดทางเพศในที่ทำงาน

ปี พ.ศ. 2544 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบการจัดตั้งกลไกส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายระดับหน่วยงาน

และในช่วงปี พ.ศ. 2544 – 2548 ได้มีนโยบายรัฐบาล กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองฯ ซึ่งจากการรณรงค์ของกลุ่มองค์กรสตรี ทำให้ได้มีการเปลี่ยนแปลงกติกากองทุน ให้มีผู้หญิงและผู้ชายในจำนวนที่เท่าเทียมกัน ซึ่งนับว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้หญิงได้เข้าไปมีไปอยู่ในระดับอำนาจในการตัดสินใจที่เกี่ยวกับชุมชนของตน (เมทินี พงษ์เวช, 2553)

ปี พ.ศ. 2548 ได้มี พ.ร.บ. ชื่อบุคคล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2548 โดยผู้หญิงที่สมรสแล้วสามารถเลือกใช้นามสกุลเดิมของตนหรือของคู่สมรสได้

ในปี พ.ศ. 2550 มี พ.ร.บ.คุ้มครองผู้ถูกกระทำความรุนแรง ในครอบครัว และได้มี พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ.2550 เรื่องการหมั้นให้หญิงชายเท่าเทียมกัน ในการเรียกค่าทดแทนและการให้หญิงชายใช้เหตุฟ้องหย่าเดียวกันได้ รวมทั้ง พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2550 มาตรา 246 และ 247 เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิผู้หญิงต้องโทษที่ตั้งท้อง ให้มีโอกาสในการเลี้ยงดูบุตร อีกทั้ง พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2550 เรื่องความผิดเกี่ยวกับการข่มขืนกระทำชำเรา ที่กำหนดค่าจำคุกความการข่มขืน

ชัดเจน ครอบคลุมไม่เฉพาะการข่มขืนด้วยอวัยวะเพศอย่างเดียว รวมทั้งการแกกฏหมายไม่ให้สามีข่มขืนภรรยาได้

ในปี พ.ศ. 2551 ได้มี พ.ร.บ. คำนำหน้านามหญิง พ.ศ. 2551 โดยหญิงที่สมรสหรือหย่าจากการสมรสแล้วสามารถเลือกใช้ “นาง” หรือ “นางสาว” ได้ตามความประสงค์

ในปี พ.ศ. 2554 ได้มีนโยบายรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ให้มีกองทุนพัฒนาบทบาทสตรีแห่งชาติขึ้น โดยมีที่มาจากนโยบายหาเสียงของพรรคเพื่อไทย จึงมีแนวนโยบายในการส่งเสริมสตรีในเรื่องของสิทธิบทบาทเพื่อให้เกิดความทัดเทียม รวมทั้งการส่งเสริมรายได้และอาชีพของสตรีคุณภาพแรงงาน ของสตรี เรื่องงบประมาณต่างๆ โดยในการดำเนินงานนั้น กองทุนฯ ได้มีคณะกรรมการขับเคลื่อนกองทุนพัฒนาสตรีแห่งชาติ ทำหน้าที่ดูแลและจัดสรรงบประมาณ ให้จังหวัดเพื่อใช้ในการขับเคลื่อนพัฒนาสตรี

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บวร ประพฤติติ และคณะ (2520) ได้ทำการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ทำให้สตรีประสบผลสำเร็จและเป็นผู้บริหารได้มากกว่าบุคคลอื่นๆ คือ

1. การมีระดับการศึกษาสูง
2. ภูมิหลังของสตรีผู้นำ มีส่วนกำหนดแนวทางการเป็นผู้นำ แต่ไม่ใช่สิ่งที่กำหนดหรือ

มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จในการเป็นผู้นำทางการบริหารของสตรี

จิตติมา ยอดพริ้ง (2535) ได้ศึกษาบทบาทผู้นำและศักยภาพทางการบริหาร โดยศึกษาเฉพาะกรณีข้าราชการสตรีระดับบริหาร กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ผู้วิจัยเล็งเห็นถึงความสำคัญของผู้บริหารในองค์กรและเมื่อใดก็ตามที่ผู้นำองค์กรหนึ่งเป็นเพศหญิง มักจะเกิดความสับสนวุ่นวาย และการโต้แย้งอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ซึ่งเหตุที่เป็นเช่นนี้ คือ “เพียงเพราะเป็นผู้หญิง” ซึ่งดูไม่มีเหตุผล อีกทั้งในสังคมไทยยังมีความเชื่อในเรื่องความแตกต่างระหว่างเพศ ซึ่งเรื่องนี้ก็ได้ครอบคลุมไปถึงการยอมรับความสามารถในด้านต่างๆ ของสตรีในการทำงานนอกบ้าน ผู้วิจัยทำการศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างข้าราชการสตรีระดับบริหารในกรมการปกครอง ตั้งแต่ระดับ 6-8 จำนวน 50 คน ผลการวิจัยปรากฏว่าบทบาทความสำคัญของผู้บริหารของข้าราชการสตรีระดับบริหารในกลุ่มตัวอย่างดังกล่าวอยู่ในระดับต่ำ โดยพิจารณาถึงบทย่อยๆ ลงไปอีก โดยมีบทบาทความเป็นผู้นำในด้านความเป็นผู้มีมนุษยสัมพันธ์อยู่ใน

ระดับสูง ในด้านการมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์อยู่ในระดับปานกลาง บทบาทในด้านเสรีภาพทางความคิด และอารมณ์ มั่นคงอยู่ในระดับต่ำ ส่วนศักยภาพทางการบริหารนั้นอยู่ในระดับสูง กล่าวคือผู้บริหารสตรีส่วนมากมีบทบาทความเป็นผู้นำในระดับต่ำและมีศักยภาพทางการบริหารสูง ซึ่งผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะไว้ว่าควรมีการส่งเสริมให้สตรีมีบทบาทความเป็นผู้นำและศักยภาพทางการบริหารให้สูงขึ้น สตรีต้องพัฒนาตนเองโดยการเรียนรู้ เพิ่มเติมความรู้ ความสามารถในส่วนที่ขาดอยู่ ทั้งนี้เพื่อให้โอกาสและความเป็นธรรมแก่ข้าราชการสตรี อีกทั้งเพื่อเกิดความเสมอภาคทางเพศด้วย

การุณย์ สุวรรณปีทมะ (2534) ได้ศึกษาเปรียบเทียบทัศนคติและพฤติกรรมการบริหารของผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร มีความสามารถทั้ง 3 ด้าน ดังต่อไปนี้เท่าเทียมกับชาย คือ การตัดสินใจ ทั้งชายและหญิงมีความใกล้เคียงกันมาก โดยที่หญิงมีประสิทธิภาพดีกว่าเล็กน้อย เรื่องของการบังคับบัญชา ทั้ง 2 เพศ ยังเห็นว่าการควบคุมอย่างใกล้ชิดมีความสำคัญและจำเป็นในทางปฏิบัติ และทั้ง 2 เพศ ยังเห็นว่าในเรื่องของการบังคับบัญชานั้นจะต้องมีทั้งเข้มงวดและผ่อนปรนส่วนเรื่องของการประสานงานปรากฏว่าทั้ง 2 เพศ เห็นว่า การประสานที่ดี คือ การทำงานเป็นทีมโดยจะต้องมีการช่วยเหลือและก้าวไปพร้อมๆ กัน ทั้งนี้เพื่อความสำเร็จร่วมกันขององค์กร จากสมมติฐานทั้งหมดในผลการวิจัยทำให้สรุปได้ว่า แท้จริงแล้วทั้งเพศชายและเพศหญิงไม่มีความแตกต่างกันแต่ประการใดเลยในพฤติกรรมหรือทัศนคติทางการบริหาร และในบางส่วนของหญิงกลับมีทัศนคติที่ดีมากกว่าเพศชายเสียด้วยซ้ำ เหตุที่เป็นเช่นนี้ผู้วิจัยให้ข้อสังเกตไว้หลายประการ ดังนี้

1. สตรีกับการศึกษา กล่าวคือ ผู้บริหารที่เป็นสตรีมักจะมีการศึกษาดีเป็นส่วนใหญ่ ไม่มีผู้ใดได้รับการศึกษาต่ำกว่าระดับปริญญาตรีเลย ดังนั้น สตรีที่จะเตรียมพร้อมไปสู่ตำแหน่งผู้บริหารได้ สิ่งแรกที่ต้องมี คือ ความรู้หรือการศึกษา เพราะยิ่งมีการศึกษาดีเท่าใด โอกาสที่จะได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารก็มีมากขึ้นเท่านั้น

2. มีงานบางชนิดที่โอกาสของสตรีมีมากกว่าเพศชาย จากการวิจัยพบว่ามีงานบางชนิดที่สตรีมีโอกาสในความก้าวหน้าได้มาก ซึ่งได้แก่งานที่ต้องใช้ความละเอียดรอบคอบ เช่น การตรวจสอบ (สตรี 5 คน ชาย 1 คน) งานบัญชี (สตรี 4 คน ชาย 1 คน) เป็นต้น

3. มีงานบางชนิดที่โอกาสของสตรีมีค่อนข้างน้อย จากการวิจัยพบว่าลักษณะงานดังกล่าวจะเกี่ยวกับงานในด้านการเป็นผู้จัดการสาขา ผู้จัดการเขต ทั้งนี้เพราะงานเช่นนี้จำเป็นต้องอาศัยความอดทน และต้องมีความคล่องตัวสูง

4. การควบคุมอย่างใกล้ชิดกับการบริหาร จากผลวิจัยพบว่าสตรีมีความเห็นด้วยและเห็นด้วยอย่างมาก ถึงร้อยละ 67.2 ที่ว่าควรควบคุมอย่างใกล้ชิดจะทำให้งานดีขึ้น ขณะที่ฝ่ายชายเห็นด้วยและเห็นด้วยอย่างมากเพียงร้อยละ 66.3

สรุปการวิจัยครั้งนี้ คือ การเข้าสู่ตำแหน่งบริหารของทั้งเพศชายและเพศหญิง ไม่มีความแตกต่างกัน ซึ่งผลที่ออกมาอยู่ในเกณฑ์ที่น่าพอใจเป็นอย่างยิ่ง

สุภาพรณ หมั่นเจริญ (2534) ได้ศึกษา การยอมรับสตรีในบทบาทปลัดอำเภอ ศึกษาเฉพาะกรณี กำนัน ผู้ใหญ่บ้านอำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย ผู้วิจัยมีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาถึงการยอมรับของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านต่อการที่สตรีจะเข้ามาเป็นปลัดอำเภอ และเพื่อศึกษาว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านยอมรับสตรีปฏิบัติงานของปลัดอำเภอด้านใดบ้าง และไม่ยอมรับในงานด้านใดบ้าง กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในอำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย จำนวน 193 คนซึ่งเป็นกำนัน จำนวน 18 คน ผู้ใหญ่บ้าน จำนวน 175 ราย ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม จากการศึกษาพบว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ส่วนใหญ่ยอมรับให้สตรีปฏิบัติงานในหน้าที่ความรับผิดชอบส่วนใหญ่ของปลัดอำเภอ ซึ่งได้แก่งานปกครอง งานพัฒนาท้องถิ่น งานทะเบียนทั่วไป งานบัตรประจำตัวประชาชน และงานส่งเสริมการปกครอง ส่วนงานป้องกัน กำนัน ผู้ใหญ่บ้านส่วนใหญ่ไม่ยอมรับให้สตรีปฏิบัติงานนี้

จากการศึกษาพบว่า กำนันส่วนใหญ่ (56.7%) เห็นด้วยหากกฎหมายจะเปิดโอกาสให้สตรีเป็นปลัดอำเภอ แต่ผู้ใหญ่บ้านส่วนใหญ่ (51.5%) ไม่เห็นด้วยหากกฎหมายจะเปิดโอกาสให้สตรีเป็นปลัดอำเภอ

ปิยะนิตย์ โอนพรัตน์วิบูล (2537) ได้ศึกษาเรื่อง ข้าราชการพลเรือนสตรีกับอุปสรรคในการก้าวไปสู่ตำแหน่งทางการบริหารระดับสูง : ศึกษาถึงกรณีสำนักงาน ก.พ. มีความมุ่งหมายที่จะศึกษาถึงความก้าวหน้าในหน้าที่การงานและอุปสรรคในการก้าวไปสู่ตำแหน่งทางการบริหารระดับสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญสตรีในสังกัดของสำนักงาน ก.พ. โดยมีกลุ่มประชากรในการศึกษา คือ ข้าราชการชายและข้าราชการหญิงที่ดำรงตำแหน่ง 5 ถึงระดับ 8 ซึ่งกำลังปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานของสำนักงาน ก.พ. ที่มีสถานที่ตั้งอยู่ใน

กรุงเทพฯ ในช่วงระยะเวลาที่ทำการศึกษา ผลการศึกษาพบว่า ข้าราชการสตรีที่ทำงานอยู่ในสำนักงานก.พ. ไม่ได้มีความก้าวหน้าในหน้าที่การงานน้อยกว่าข้าราชการชาย ซึ่งอาจเป็นผลเนื่องมาจากในเกือบทุกหน่วยงานในสำนักงานก.พ. ข้าราชการสตรีมีจำนวนมากกว่าข้าราชการชายก็เป็นได้

กุลยา ธรรมจินดา (2537) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความต้องการของสตรีในการก้าวขึ้นสู่ระดับผู้บริหารของบัณฑิตสตรีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2534 การวิจัยมีสมมติฐาน ดังนี้

1. ลักษณะด้านสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีผลต่อความต้องการจะก้าวขึ้นสู่ระดับผู้บริหาร

1.1 สถานภาพการสมรส มีผลต่อความต้องการจะก้าวขึ้นสู่ระดับผู้บริหาร

1.2 การศึกษาหลังจบปริญญาตรีที่มีผลต่อความต้องการจะก้าวขึ้นสู่ระดับผู้บริหาร

1.3 ระดับคะแนนตอนจบปริญญาตรีที่มีผลต่อความต้องการจะก้าวขึ้นสู่ระดับผู้บริหาร

1.4 ประสบการณ์การทำงานมีผลต่อความต้องการจะก้าวขึ้นสู่ระดับผู้บริหาร

1.5 รายได้มีผลต่อความต้องการจะก้าวขึ้นสู่ระดับผู้บริหาร

1.6 ภูมิหลังทางครอบครัวมีผลต่อความต้องการจะก้าวขึ้นสู่ระดับผู้บริหาร

2. ความคิดความเชื่อในเรื่องบทบาทหน้าที่โดยธรรมชาติมีผลต่อความต้องการจะก้าวขึ้นสู่ระดับผู้บริหาร

3. ความคิดความเชื่อในเรื่องบทบาททางเพศในการทำงาน ไม่มีผลต่อความต้องการจะก้าวขึ้นสู่ระดับผู้บริหาร

จากผลวิจัยพบว่า เป็นไปตามสมมติฐาน 4 ข้อ 1.2 1.5 1.6 และข้อ 2 ส่วนข้อ 1.1 1.3 1.4 และข้อ 3 ไม่เป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้

จินตนา เอื้อศรีวงศ์ (2538) ได้ศึกษาบทบาทเรื่องสตรีกับความก้าวหน้าในงานศุลกากรศึกษากรณีสำนักแผนภาษี ผลการศึกษาพบว่า ในสำนักแผนภาษีสัดส่วนข้าราชการหญิงมากกว่าข้าราชการชาย และไม่มีข้อมูลเพียงพอสรุปได้ว่า มีการกีดกันทางเพศในการปฏิบัติงานที่สำนักแผนภาษีนี้ ข้าราชการทั้งหญิงและชายมีโอกาสก้าวหน้าเท่าเทียมกัน และข้าราชการส่วนใหญ่ในสำนักเห็นว่า โอกาสความก้าวหน้า

และอุปสรรคอยู่ที่ผู้บังคับบัญชาเป็นลำดับแรก และตัวข้าราชการเองเป็นลำดับถัดมา ส่วนเพื่อนร่วมงานเป็นลำดับสุดท้าย ด้านความต้องการในการก้าวหน้าของข้าราชการทั้งหญิงและชายในสายงานที่ต้องการปฏิบัติไม่มีความแตกต่างกัน โดยข้าราชการส่วนใหญ่ทั้งหญิงและชาย ประสงค์จะปฏิบัติงานในตำแหน่งสารวัตรศุลกากร เป็นลำดับแรกตำแหน่งเจ้าหน้าที่ประเมินอากร เป็นลำดับสอง และตำแหน่งนักวิชาการภาษี เป็นลำดับสาม จากการศึกษาครั้งนี้ จึงชี้ให้เห็นว่า โอกาสความก้าวหน้า และความต้องการความก้าวหน้าของข้าราชการหญิงและข้าราชการชายในสำนักแผนภาษีไม่มีความแตกต่างกัน

นันทนา ภมรพล (2539) ได้ศึกษาเรื่องการยอมรับบทบาทการบังคับบัญชาและหน้าที่ความรับผิดชอบของปลัดอำเภอสตรี โดยศึกษาเฉพาะกรณีของข้าราชการฝ่ายปกครองพบว่าในด้านความสัมพันธ์ระหว่างภูมิหลังของข้าราชการฝ่ายการปกครองกับการยอมรับในบทบาทของปลัดอำเภอสตรีนั้น เพศ อายุ อายุราชการ และระดับตำแหน่ง ไม่มีผลทำให้การยอมรับแตกต่างกัน มีเพียงแต่ระดับการศึกษาเท่านั้น ที่มีผลต่อระดับของการยอมรับที่แตกต่างกันของข้าราชการฝ่ายปกครอง

อนันต์ชัย คงจันทร์ (2541) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความก้าวหน้าในอาชีพ และอุปสรรคในการทำงานของผู้บริหารสตรี กล่าวถึงการก้าวขึ้นสู่ระดับบริหารของสตรีมีความเป็นไปได้น้อยกว่าผู้ชาย เนื่องจากสภาพของสังคมไทยที่ยังคงติดกับค่านิยมเรื่องระบบอาวุโสและความเป็นชายหรือเป็นหญิง ยกตัวอย่าง เช่น ค่านิยมเกี่ยวกับการเป็นผู้นำโดยที่ผู้ชายเป็นช่างเท้าหน้า ผู้หญิงเป็นช่างเท้าหลัง หรือ เป็นผู้หญิงต้องอยู่กับเหย้าเฝ้ากับเรือน เป็นต้น ทำให้ทัศนคติของสังคมที่มีต่อสตรีเป็นสาเหตุหนึ่งที่ยับยั้งความก้าวหน้าด้านการบริหารของสตรี ซึ่งในการศึกษานี้ได้สรุปไว้ว่าในภาพรวมเราจะเห็นว่า ผู้หญิงได้มีบทบาททางสังคมและเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้น การประกอบอาชีพของสตรีจะมีปรากฏอย่างกว้างขวางทุกวงการ นอกจากนั้นยังมีการเคลื่อนไหวต่างๆ ทางสังคม เช่น การจัดตั้งสมาคมเพื่อปกป้องผลประโยชน์ การส่งเสริมความรู้และสถานภาพสตรีรวมทั้งการเรียกร้องความเป็นธรรมและเสมอภาคทางกฎหมาย เป็นต้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ผู้หญิงมีบทบาทในสังคมและเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นแต่ก็ยังมีปัญหาและข้อจำกัดอีกหลายประการ ซึ่งจากความสำคัญของบทบาทสตรีและปัญหาที่มีอยู่จะเป็นอุปสรรคในการก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งผู้บริหาร

นอกจากนั้นการศึกษาของ ดร.อนันต์ชัย คงจันทร์ ในเรื่องนี้ได้แบ่งปัจจัยที่สนับสนุนความก้าวหน้าในอาชีพของผู้บริหารสตรีเป็น 2 กลุ่ม คือ ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกปัจจัย

ภายใน ได้แก่ สถานภาพทางการสมรส ภาวะครอบครัว ฐานะครอบครัว บุคลิกภาพและทัศนคติของ ผู้หญิงปัจจัยภายนอก ได้แก่ ปัจจัยที่เกี่ยวกับงานและองค์กร คือ การยอมรับของเพื่อร่วมงาน การ สนับสนุนจากผู้บังคับบัญชา โอกาสในความก้าวหน้า เครือข่ายในการทำงาน ผู้ที่เป็นแบบอย่างในการ ทำงานและลักษณะของงาน

สถาบันวิจัยบทบาทหญิงชายและการพัฒนาและสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2540) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ผู้หญิงบนเส้นทางนักบริหาร โดยศึกษาจากส่วนราชการ 6 แห่ง คือ กรมการค้าต่างประเทศ กรมการศึกษานอกโรงเรียน กรมประชาสัมพันธ์ กรมทรัพยากรธรณี กรมสรรพากร และกระทรวงการต่างประเทศ จากการศึกษาพบว่าปัจจัยที่เอื้อต่อสตรีในการก้าวสู่ ตำแหน่งนักบริหาร คือ

1. มีความกล้าเสี่ยง กล้าตัดสินใจ มีความมานะอดทนและลุยงาน
2. มีระดับการศึกษาสูง คือ ปริญญาตรีโทและเอก และมีประสบการณ์เกี่ยวกับความรู้ด้าน วิชาการมานานพอสมควร
3. ภูมิหลังและครอบครัว คือ ครอบครัวเอื้อ สามีเป็นคนใจกว้าง เข้าใจ การโยกย้ายไป ต่างจังหวัดไม่มีปัญหา สามารถดูแลครอบครัวทำหน้าที่แทนได้
4. มีผู้สนับสนุนในการทำงาน ถึงแม้หลายท่านจะบอกว่าทุกอย่างขึ้นอยู่กับตัวของตัวเองแต่ก็ ยอมรับว่าในการทำงานหากไม่มีผู้สนับสนุน ก็ไม่อาจขึ้นมาได้
5. มีหลักในการบริหารงาน โดยเฉพาะการมีมนุษยสัมพันธ์และการเข้าถึงจิตใจผู้ร่วมงาน

ในเรื่องทัศนคติเกี่ยวกับ ความแตกต่างระหว่างหญิง และชายนั้น จากการศึกษาพบว่าทัศนคติที่ว่า เกิดเป็นชายมีโอกาสไปแล้ว 50% ที่เหลือนั้นเป็นการสานต่อ ในขณะที่ผู้หญิงต้องเริ่มต้นที่ศูนย์หรือ ติดลบด้วยเข้าไปในการที่จะก้าวสู่ตำแหน่งบริหาร ซึ่งนับเป็นบันไดที่ชันและตรง ส่วนนี้ก็เกี่ยวข้องไปถึง ระบบการเข้าไปหาผู้บังคับบัญชา ซึ่งผู้หญิงจะเป็นฝ่ายเสียเปรียบ นอกจากนั้น ยังพบว่าผู้หญิงไม่ได้รับการส่งเสริมระหว่างผู้หญิงด้วยกันในหน่วยงานต่างๆ มีการขาดการรวมตัวของผู้หญิงในการสร้าง เครือข่ายหรือร่วมมือกันส่งเสริมให้มีความก้าวหน้า เมื่อมีความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นสตรีก็ไม่ได้รวมตัว กันที่จะเรียกร้องความเป็นธรรม

กัญญสิริ บุญทัน (2540) ได้ศึกษาเรื่องการยอมรับบทบาทการบังคับบัญชาและศักยภาพทางการบริหารของตำรวจหญิงตำแหน่งสารวัตร : ศึกษาเฉพาะกรณีหน่วยขึ้นตรงต่อกรมตำรวจพบว่า

1. การยอมรับบทบาทการบังคับบัญชา และศักยภาพทางการบริหารของตำรวจตำแหน่งสารวัตรนั้น พบว่า ข้าราชการตำรวจมีระดับของการยอมรับอยู่ในระดับปานกลาง
2. อายุ สถานภาพ ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง และระดับการศึกษาสูงสุด ไม่มีผลทำให้ระดับของการยอมรับบทบาทการบังคับบัญชาแตกต่างกัน สภาพภูมิหลังของข้าราชการตำรวจมีเพียงเพศ ตำแหน่ง และสังกัดหน่วยงานเท่านั้น ที่มีผลทำให้รับของการยอมรับแตกต่างกัน
3. เพศ อายุ สถานภาพ ตำแหน่งปัจจุบัน ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง สังกัดหน่วยงาน และระดับการศึกษาสูงสุด ไม่มีผลทำให้การยอมรับศักยภาพทางการบริหารแตกต่างกัน
4. การยอมรับบทบาทการบังคับบัญชามีความสัมพันธ์กันเชิงเส้นตรงกับการยอมรับศักยภาพทางการบริหารของตำรวจหญิงตำแหน่งสารวัตร

กล่าวโดยสรุป ในเรื่องสถานภาพของสตรีนั้น นักวิชาการส่วนใหญ่เห็นว่าสถานภาพของสตรียังอยู่ในระดับต่ำกว่าชาย แม้ว่าสตรีจะมีโอกาสได้รับการศึกษาสูงขึ้นไปกว่าในอดีต มีโอกาสประกอบอาชีพนอกบ้านหลายอาชีพมากขึ้นก็ตาม ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากหลายๆ สาเหตุแตกต่างกันไปตามมุมมองของแต่ละคน ในด้านนักสังคมวิทยาและมนุษยวิทยาก็มองว่า เป็นเพราะการขัดเกลากองสังคมส่วนนักสังคมนิยมก็จะมองว่า เป็นเพราะระบบทุนนิยมที่ทำให้เกิดการกีดกันทางชนชั้น แพทย์จะมองว่าเป็นเพราะสรีระร่างกายที่แตกต่างกัน ส่วนนักจิตวิทยาจะมองว่าเป็นเพราะสภาพทางชีวภาพ เช่น ขนาดสมอง ฮอรโมนและเอกลักษณ์ของความเป็นสตรี

ในเรื่องสตรีกับการบริหารนั้น อุปสรรคของความก้าวหน้าในหน้าที่การงานของสตรีมี 2 ปัจจัย คือ ปัจจัยภายในของสตรีเอง ได้แก่ สถานภาพทางสมรส ภาวะครอบครัว ฐานะครอบครัว บุคลิกภาพและทัศนคติของผู้หญิง และปัจจัยภายนอก ได้แก่ ปัจจัยเกี่ยวกับงานและองค์การ คือ การยอมรับของเพื่อนร่วมงาน การสนับสนุนจากผู้บังคับบัญชา โอกาสในความก้าวหน้า ลักษณะของงาน เครือข่ายในการทำงาน

รุ่งนภา ชูเกิด (2546) ได้ศึกษาเรื่อง ข้าราชการพลเรือนสามัญสตรีกับความก้าวหน้าไปสู่ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงในกรมที่ดิน พบว่า

1. ระยะเวลาที่ใช้ในการเลื่อนตำแหน่งของข้าราชการชายและข้าราชการสตรี จะเห็นได้ว่า ระยะเวลาที่ใช้ในการเลื่อนระดับของแต่ละระดับ ข้าราชการชายจะใช้เวลาน้อยกว่าข้าราชการสตรีคือ ระดับ 3 ถึง 5 ใช้เวลาในการเลื่อนระดับที่ 5.32 ปี ในขณะที่ข้าราชการสตรีใช้เวลา 5.40 ปี ระดับ 5 ถึง 6 ข้าราชการชายใช้เวลาในการเลื่อนระดับ 4.21 ปี ข้าราชการหญิงใช้เวลา 4.29 ปี ระดับ 6 ถึง 7 ข้าราชการชายใช้เวลาในการเลื่อนระดับ 5.18 ปี ข้าราชการสตรีใช้เวลา 5.54 ปี ระดับ 7 ถึง 8 ข้าราชการชายใช้เวลาในการเลื่อนระดับ 4.87 ปี ข้าราชการสตรีใช้เวลา 5.63 ปี

แสดงให้เห็นว่า ข้าราชการชายก้าวหน้ากว่าข้าราชการสตรี เพราะข้าราชการชายใช้เวลาในการเลื่อนระดับเร็วกว่าข้าราชการสตรีในทุกๆระดับ

2. จำนวนความถี่ของการได้รับเลื่อนขั้นเงินเดือน 2 ขั้น ของข้าราชการสตรีและข้าราชการชาย พบว่า จำนวนความถี่ในการได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน 2 ขั้น พอๆ กัน จึงมิได้ทำให้ความก้าวหน้าของทั้งสองเพศแตกต่างกัน

3. จำนวนความถี่ของการได้รับการอบรมและดูงานของข้าราชการ พบว่า ข้าราชการชายและข้าราชการสตรีได้รับการอบรมดูงานพอๆ กัน จึงเห็นว่าการได้รับการอบรมดูงานมิได้ทำให้ความก้าวหน้าของในหน้าที่การงานแตกต่างกัน

กล่าวโดยสรุป กรอบแนวความคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องได้กล่าวถึงบทบาททางเพศและสถานภาพของสตรี มองว่าแม้ผู้หญิงจะแสดงถึงความสามารถไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าชายความเหลื่อมล้ำระหว่างเพศทั้งสองก็ยังคงมีอยู่ ไม่ว่าจะในทางรูปธรรมหรือนามธรรม โดยเฉพาะแอบแฝงอยู่ในการปลุกฝังสืบต่อกันมาตั้งแต่อดีต แม้ยุคสมัยใหม่ จะมีสตรีบางกลุ่มได้ต่อสู้เพื่อความเท่าเทียมกันทางเพศหรือกระจายอำนาจทางเพศ แต่ก็ยังไม่มียุคสมัยแบบ เพราะได้รับความร่วมมือของเพศชาย แม้เพศหญิงส่วนใหญ่ซึ่งไม่ตื่นตัวที่จะเรียกร้องสิทธิของตนก็ยังยินยอมที่จะเลือกเป็นฝ่ายถูกกระทำมากกว่า หรือมิฉะนั้น ก็เต็มใจหรือจำใจยอมอ่อนข้อด้วยเหตุผลบางประการ

บทที่ 3

บทบาทหน้าที่ การเลื่อนตำแหน่ง และเส้นทางความก้าวหน้าในสังกัด กระทรวงมหาดไทย

ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะนำเสนอถึงผลการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัด การเลื่อนตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและเส้นทางความก้าวหน้าในสังกัดกระทรวงมหาดไทย

บทบาทหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัด

ในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศหนึ่งประเทศใดนั้น อย่างน้อยจะต้องประกอบด้วย รัฐบาลระดับชาติและรัฐบาลระดับอื่น เช่น ระดับจังหวัด หรือระดับท้องถิ่น เป็นต้น รัฐบาลในแต่ละระดับจะต้องมีหัวหน้าฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน เช่น ในระดับชาติมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ส่วนในระดับจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร เป็นต้น

การบริหารราชการแผ่นดินของไทยนั้นแบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นตลอดมา แม้ก่อนปี พ.ศ. 2476 ยังมิได้บัญญัติเป็นกฎหมายไว้อย่างชัดเจนก็ตาม แต่มาเริ่มปรากฏอย่างชัดเจนหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน 1 ปี และประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาพบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด ได้มีวิวัฒนาการหรือความเป็นมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยถึงปัจจุบัน โดยมีการเรียกชื่อแตกต่างกันในแต่ละสมัย แต่สิ่งที่เหมือนกันก็คือ ในแต่ละสมัยนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการประจำที่มาจากการแต่งตั้งของผู้มีอำนาจในส่วนกลางตลอดมา

ในปี พ.ศ. 2435 สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวัญวิมลพร ได้ทรงจัดระบบการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคขึ้นใหม่ เรียกว่า เทศาภิบาล โดยแบ่งการปกครองเป็นมณฑล เมือง และอำเภอ ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 แบ่งโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยจึงมีโครงสร้างตามพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2476 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2476 โดยมี ผู้ว่าราชการจังหวัด (ข้าหลวง) และนายอำเภอเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีตำแหน่งเป็นประธานคณะกรรมการจังหวัด และประธานคณะกรรมการ

อำเภอ ทั้งนี้ในส่วนท้องถิ่นซึ่งได้กำหนดให้มีการปกครองตนเองในรูปต่าง ๆ นั้น ก็อยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทยด้วย (จิตรา พรหมชุติมา, 2537)

อำนาจหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัด

จากการทบทวนเอกสารปฏิบัติงานในฐานะผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีหน้าที่ความรับผิดชอบหลัก 4 ด้านซึ่งเป็นการทำงานในระดับจังหวัด ประกอบไปด้วยดังนี้ (กองการเจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดกระทรวง, 2555)

1. ด้านแผนงานผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่วางแผนการบริหารงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และงานบริหารราชการของจังหวัด เพื่อควบคุมดูแลการบริหารราชการ และการปฏิบัติงานให้เป็นไปด้วยความโปร่งใสและประสพผลสำเร็จตามเป้าหมาย กำหนดทิศทาง แนวนโยบาย ประเด็นกลยุทธ์ ความคาดหวังและเป้าหมายความสำเร็จของจังหวัด วางกรอบความคิดในภาพรวมและส่วนย่อย โดยเชื่อมโยงกับพันธกิจของจังหวัดกระทรวง และกรม เพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลของจังหวัด อีกทั้งมีหน้าที่กำกับ ติดตาม เร่งรัด การดำเนินงานของส่วนราชการในส่วนภูมิภาคให้เป็นไปตามทิศทาง แนวนโยบาย กลยุทธ์ที่กำหนดไว้ เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ตามที่กำหนดไว้

2. ด้านบริหารงาน ผู้ว่าราชการมีบทบาทหน้าที่บริหารราชการในฐานะผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อแปลงนโยบายของรัฐบาลเป็นแนวทางและแผนบริหารราชการ หรือแผนกลยุทธ์การปฏิบัติราชการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว สั่งราชการ มอบหมาย อำนาจการ ควบคุม ตรวจสอบ ปรับปรุงแก้ไข ตัดสินใจ แก้ปัญหา ประเมินผลการปฏิบัติงาน และให้คำปรึกษาแนะนำการปฏิบัติราชการ เพื่อให้ผลการปฏิบัติราชการบรรลุเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ที่ส่วนราชการกำหนดไว้ได้

นอกจากนั้นแล้วผู้ว่าราชการยังต้องปรับปรุง หรือเสนอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปรับปรุงแนวทางมาตรฐาน ระบบงานกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ เพื่อการปฏิบัติราชการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทันต่อการเปลี่ยนแปลง และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน พิจารณออนุมัติ อนุญาต ดำเนินการต่าง ๆ ตามภารกิจของส่วนราชการในจังหวัดเพื่อผลสัมฤทธิ์ภารกิจของรัฐ เข้าร่วมประชุมคณะกรรมการต่าง ๆ ตามที่ได้รับแต่งตั้ง เพื่อการพิจารณาให้ความเห็นหรือการตัดสินใจแก้ปัญหาได้อย่างถูกต้องและ ประสานงานกับองค์กรภาครัฐ เอกชน ประชาสังคมในระดับผู้นำที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความร่วมมือหรือแก้ปัญหาในการปฏิบัติราชการของจังหวัด

3. **ด้านบริหารทรัพยากรบุคคล** ผู้ว่าราชการามีหน้าที่ปกครองบังคับบัญชา กำกับดูแล และพัฒนาทรัพยากรบุคคลของทุกส่วนราชการในจังหวัด เพื่อการบริหารงานและพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรตามหลักคุณธรรม บริหารทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการ เพื่อสร้างแรงจูงใจให้แก่ข้าราชการได้อย่างเป็นธรรม

4. **ด้านบริหารทรัพยากรและงบประมาณ** ผู้ว่าราชการามีหน้าที่วางแผน ติดตาม ควบคุม และตรวจสอบการใช้งบประมาณและทรัพยากรของจังหวัด เพื่อให้การปฏิบัติราชการเกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่า บรรลุเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของจังหวัด บริหารงานการคลัง และการควบคุมการเบิกจ่ายเงินแผ่นดินให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าและเป็นไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

การเลื่อนตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

ที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัดในอดีต หากย้อนพิจารณาศึกษาที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัดในอดีตเฉพาะในภาพรวม ก็จะพบว่า นับตั้งแต่สมัยสุโขทัย อยุธยา และรัตนโกสินทร์รวมทั้งในปัจจุบัน รัฐบาลในส่วนกลางซึ่งอาจเป็นกษัตริย์ เสนาบดี รัฐมนตรี หรือปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้บังคับบัญชา แต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนชั้น และถอดถอนผู้ว่าราชการจังหวัดผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นตัวอย่างได้จากในรัชสมัยรัชการที่ ๕ เรียกผู้ว่าราชการจังหวัดว่า ผู้ว่าราชการเมือง ซึ่งกับคำภาษาอังกฤษว่า “Governor” ผู้ว่าราชการเมืองเป็นข้าราชการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ตำแหน่งนี้เป็นตำแหน่งใหญ่ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ดำริเลือกสรร แต่งตั้งและโยกย้ายจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ได้รับพระราชทานสัญญาบัตรชั้นพระยาหรือพระ มีอำนาจบริหารราชการเมืองต่างพระเนตรพระกรรณ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2541)

ก่อนหน้านั้น การแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดหรือเจ้าเมืองของรัฐบาลในส่วนกลางส่วนใหญ่เป็นลักษณะไป “กินเมือง” คือไปปกครองและหาผลประโยชน์กับผู้ปกครองเองหรือให้กับรัฐบาลในส่วนกลาง แต่ในรัชสมัยของรัชการที่ ๕ ได้ทรงโปรดให้เลิกประเพณีการปกครองลักษณะดังกล่าวนี้ พร้อมกับทรงแต่งตั้งข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถในแบบแผนการปกครองเข้ารับราชการในตำแหน่งผู้ว่าราชการเมือง

ทำนองเดียวกัน หลังจากจัดตั้งกระทรวงมหาดไทย สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพในฐานะเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ได้ทรงดำเนินนโยบายให้จัดหน่วยราชการระดับเมือง (ในรัชสมัยของรัชกาลที่ ๖ ได้เรียก “เมือง” ว่า “จังหวัด”) อย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยทรงกำหนดคุณสมบัติของข้าราชการหัวเมืองทุกคนที่เข้ามารับราชการว่าต้องเข้ามารับราชการด้วยความรู้ความสามารถเป็นสำคัญและให้อยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางที่จะเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนชั้น ถอดถอน ให้คุณโทษ โดยรัฐบาลในส่วนกลางเป็นผู้ให้เงินเดือนเป็นค่าตอบแทนในการปฏิบัติราชการตามตำแหน่งและหน้าที่ และต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงมหาดไทย และมณฑลเทศาภิบาล ซึ่งเป็นหน่วยงานเหนือ พร้อมกันนั้น สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพไม่เพียงทรงให้ความสำคัญกับการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการอย่างมากเท่านั้น แต่ได้ทรงเห็นถึงปัญหาผลเสียหากบรรจุแต่งตั้งผิดพลาดด้วยกล่าวคือ “ตัวบุคคลที่จะส่งไปบรรจุตำแหน่งราชการต่างพระเนตรพระกรรณพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและรัฐบาลของพระองค์เป็นข้อสำคัญยิ่ง จะรุกรันเอาแต่ข้างเรว้นัก โดยมักง่ายไม่ได้ เพราะธรรมดาราชการบ้านเมืองถึงแม้จะไม่ได้มีหลักการ หรือแผนจัดวางไว้ดีเลิศเพียงใดก็ตาม ถ้าได้บุคคลที่ปฏิบัติไม่ดีพอแก่งานก็หาประโยชน์ไม่ และใช่แต่เท่านั้น หลักการหรือแผนการอันดีเลิศนั้นอาจจะถูกทอดทิ้ง หรือทำลายเสียด้วยซ้ำ” และเนื่องจากระบบราชการยังใหม่ต่อสังคมในช่วงนั้น จึงจำเป็นต้องเลือกเฟ้นบุคคลที่มีความสามารถและมีคุณภาพจากหน่วยงานต่างๆ เช่น เลือกจากคนในราชสำนัก จากนายทหารชั้นผู้ใหญ่ จากบุคคลต่างๆ ที่เคยผ่านราชการใกล้ชิดสังคมชั้นสูง หรือเลือกจากผู้เคยได้ยินได้ฟังสังเกตเหตุผลของราชการที่สำคัญๆ เป็นต้น ทั้งนี้ต้องเป็นผู้ที่มีชื่อเสียง มีอุปนิสัย และสติปัญญาดี รวมทั้งมีความเหมาะสมที่จะออกไปทำหน้าที่เป็นผู้ว่าราชการเมืองได้

สำหรับการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการเมืองในระยะแรกๆ ของการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ในรัชสมัยของรัชกาลที่ ๕ นั้นต้องแต่งตั้งจากชาวท้องถิ่นนั้นๆ โดยต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ เคยปฏิบัติราชการมาก่อน และมีการศึกษาพอสมควร ซึ่งส่วนมากก็เป็นผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งเจ้าเมืองเดิมนั่นเอง แต่ถ้าจะปลดก็เพียงบางคนที่เห็นว่าไม่เหมาะสม คือ ชราภาพมากแล้ว หรือ ไม่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับราชการแผนใหม่ ต่อมามีการเปลี่ยนแปลงสภาพการทำงาน คือ ให้มีการโอน ย้ายจากเมืองหนึ่งไปยังอีกเมืองหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงนี้ข้าราชการทั้งหลายไม่เต็มใจที่จะรับนโยบายนี้ เพราะมีความรู้สึกว่าตนถูกรัฐบาลลงโทษให้ได้รับความลำบาก สมเด็จพระยาดำรงราช

ชานุกาพจึงทรงแก้ไขโดยทรงมีนโยบายออกมาว่า ข้าราชการที่แต่งตั้งให้ไปรับราชการหัวเมือง จะต้องได้ดีได้รับประโยชน์จากกระทรวงยิ่งกว่าคนที่รับราชการอยู่ในกระทรวง เป็นต้น

ที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่หนึ่งซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัดและสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการประจำหรือข้าราชการพลเรือนสามัญ ระดับ ๑๐ (เทียบเท่าอธิบดี) สังกัดกระทรวงมหาดไทย โดยมาจากสายงานการปกครองหรือกรมการปกครองเกือบทั้งหมด มีน้อยมากที่มาจากกรมอื่นของกระทรวงมหาดไทย เช่น กรมการพัฒนาชุมชน หรือสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กล่าวได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเปรียบเสมือนเป็นตัวแทนของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลในการบริหารงานในระดับภูมิภาค โดยได้รับเงินเดือนค่าตอบแทนจากงบประมาณแผ่นดินซึ่งเป็นงบประมาณส่วนรวมของประเทศ ไม่ใช่งบประมาณของถิ่นรูปแบบใดๆ

ระเบียบหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในอดีต (พ.ศ. 2534 – 2540)

ในอดีตนั้นการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดมีวิวัฒนาการการเปลี่ยนแปลงมาตลอด อาทิ ตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติเกี่ยวกับวิธีดำเนินการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นว่าให้เป็นไปตามที่ ก.พ. กำหนด ซึ่ง ก.พ.ได้กำหนดเกี่ยวกับการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 ระดับ 10 และระดับ 11 ไว้ในหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0711/ว5 ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2532 และหนังสือฉบับนี้ได้ปรับปรุงให้วิธีการคัดเลือกมีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น จึงมีมติยกเลิกหนังสือ ก.พ. ปี พ.ศ. 2532 ดังกล่าวและได้กำหนดแนวทางดังนี้ (สำนักงาน ก.พ., 2534)

1. ให้ อ.ก.พ. กระทรวงแต่งตั้งคณะกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน แต่ไม่เกิน 5 คน เพื่อพิจารณาคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่ง ระดับ 9 และระดับ 10 ที่ว่างในกระทรวงดังนี้

1.1 ประธาน 1 คน

1.2 กรรมการประกอบด้วย

1.2.1 อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่มีตำแหน่งว่าง หรืออธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาตำแหน่งว่างตามที่ อ.ก.พ.กระทรวง เห็นสมควร

1.2.2 ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าที่จะแต่งตั้ง

1.2.3 เลขาธิการ 1 คน

2. เมื่อมีตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 9 และหรือระดับ 10 ในกรม กระทรวง หรือทบวง ว่างลง ให้หัวหน้าส่วนราชการที่มีตำแหน่งว่างเสนอข้อมูลต่อปลัดกระทรวงหรือปลัด ทบวง แล้วแต่กรณี เพื่อส่งต่อไปยังคณะกรรมการคัดเลือกพิจารณา ดังนี้

2.1 ชื่อและจำนวนตำแหน่งว่างหรือที่จะว่าง พร้อมทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับหน้าที่ ความรับผิดชอบและความต้องการของตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง เช่น ขอบเขตของงานในหน้าที่ของ ตำแหน่ง ลักษณะงาน การควบคุมบังคับบัญชา คุณลักษณะของบุคคลที่จะสามารถปฏิบัติงานได้อย่าง มีประสิทธิภาพ หรือคุณลักษณะที่พึงประสงค์และจำเป็นต่อการปฏิบัติงานในตำแหน่ง เป็นต้น

2.2 รายชื่อข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีคุณสมบัติที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรง ตำแหน่งที่ว่าง จำนวน 1 - 2 ชื่อพร้อมข้อมูลบุคคลพื้นฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับประวัติส่วนตัว ประวัติ การศึกษา การฝึกอบรม ดูงานประสบการณ์ ความสามารถ ผลงานสำคัญพิเศษ ประวัติทางวินัยใน อดีตของข้าราชการผู้นั้น รวมทั้งเสนอผลการปฏิบัติงานประจำปีของผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อและ ความเห็นของผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับความเหมาะสมและความพร้อมที่จะเลื่อนตำแหน่งที่สูงขึ้น

3. ให้คณะกรรมการดำเนินการ ดังนี้

3.1 พิจารณากำหนดเกณฑ์การประเมินบุคคลให้เหมาะสมกับตำแหน่งที่จะ แต่งตั้งโดยถือเกณฑ์ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. 2518 กล่าวคือ ให้คำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ความประพฤติ และประวัติการรับราชการเป็นหลัก และให้ พิจารณาถึงคุณลักษณะอื่น ๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงานในตำแหน่งและส่วนราชการนั้น

3.2 ดำเนินการประเมินและคัดเลือกผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อทุกคน โดยพิจารณา เทียบข้อมูลบุคคล เช่น คุณสมบัติ ผลงาน ประวัติการรับราชการของแต่ละคน กับหน้าที่ความรับผิดชอบ และความต้องการของตำแหน่ง แล้วคัดเลือกให้เหลือผู้ซึ่งเหมาะสมได้ตามจำนวนที่คณะกรรมการ เห็นสมควร แต่จำนวนรายชื่อผู้ที่สมควรได้รับคัดเลือกจะต้องมากกว่าจำนวนตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง

3.3 เมื่อคัดเลือกเสร็จแล้ว ให้คณะกรรมการเสนอรายชื่อผู้ได้รับคัดเลือกตามต่อ ปลัดกระทรวง โดยให้เสนอเรียงลำดับผู้ซึ่งเหมาะสมที่สุดในลำดับแรก และผู้ซึ่งเหมาะสมรองลงไป ในลำดับต่อ ๆ กันไป พร้อมทั้งความสมควรและเหตุผลไปประกอบการพิจารณาด้วย

4. ให้ปลัดกระทรวงพิจารณารายชื่อที่คณะกรรมการเสนอแล้วดำเนินการดังนี้

4.1 พิจารณาให้ความเห็นชอบการเลื่อนระดับ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 กล่าวคือได้ใช้ดุลพินิจวินิจฉัยแล้วว่าบุคคลใดในรายชื่อผู้ที่คณะกรรมการเสนอเหมาะสมที่จะได้เลื่อนขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 ก็ให้ดำเนินการตามขั้นตอนการแต่งตั้งต่อไป

4.2 พิจารณาเสนอรายชื่อผู้ที่เหมาะสมที่จะได้เลื่อนให้ดำรงตำแหน่งในระดับ 10 กล่าวคือได้ใช้ดุลพินิจวินิจฉัยแล้วว่าบุคคลใดในรายชื่อผู้ที่คณะกรรมการเสนอเหมาะสมที่จะได้เลื่อนขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 ก็ให้เสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป

4.3 ในกรณีที่ปลัดกระทรวงเห็นว่ารายชื่อผู้ที่คณะกรรมการเสนอยังไม่เหมาะสม ก็ให้ปรึกษากับประธานกรรมการ หรือส่งให้คณะกรรมการพิจารณาใหม่ตามความเห็นสมควร แล้วดำเนินการตาม 4.1 ต่อไป

5. คุณสมบัติและเกณฑ์การประเมินบุคคลเพื่อพิจารณาความเหมาะสมกับตำแหน่ง

การพิจารณาความเหมาะสมของบุคคลที่จะเลื่อนตำแหน่งกับตำแหน่งที่จะแต่งตั้งนั้น ให้ประเมินจากแนวทางที่กำหนดไว้ ดังต่อไปนี้

1. รายละเอียดเกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบและความต้องการของตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง
2. ข้อมูลบุคคลเพื่อการพิจารณาเลื่อนตำแหน่ง

ข้อมูลบุคคลเป็นข้อมูลของผู้ที่อยู่ในข่ายได้รับการพิจารณาเลื่อนตำแหน่ง ได้แก่ ประวัติส่วนตัว ประวัติการศึกษา ฝึกอบรม ผลงาน ประสบการณ์ ความสามารถ ความชำนาญ ผลงานที่สำคัญ ตลอดจนความดีความชอบพิเศษอื่น ๆ ที่ส่วนราชการจัดทำขึ้นสำหรับใช้เป็นข้อมูลในการประเมินบุคคลกับรายละเอียดหน้าที่ความรับผิดชอบของตำแหน่ง และความต้องการของตำแหน่ง ควรมีข้อมูลดังต่อไปนี้

- 1) ประวัติส่วนตัว
- 2) วุฒิทางการศึกษาและสาขาที่ศึกษา
- 3) ประวัติการทำงานและการรับราชการ

- 4) การฝึกอบรมและดูงาน
 - 5) ผลงานหรืองานสำคัญในตำแหน่งอื่น ๆ ที่ปรากฏ ทั้งนี้ ให้แสดงหรือระบุไว้ โดยอาจจัดทำตามตัวอย่างแบบแสดงผลงานแนบท้ายนี้
 - 6) เหตุการณ์สำคัญ ๆ ในชีวิตราชการซึ่งช่วยบ่งบอกถึงบุคลิกลักษณะสำคัญของผู้นั้นที่เกี่ยวข้อง
 - 7) ความสามารถพิเศษ ความชำนาญพิเศษ และทักษะที่ทำให้ประสบความสำเร็จ เพื่อจะได้นำไปพิจารณาว่าความสามารถและทักษะดังกล่าวจะทำให้ผู้นั้นปฏิบัติงานในหน้าที่ใหม่ได้ผลดีหรือไม่ เพียงใด
 - 8) สุขภาพกายและจิตใจที่เกี่ยวข้องกับการดำรงตำแหน่ง
 - 9) ประวัติทางวินัยและความประพฤติหรือข้อที่ควรปรับปรุงแก้ไขอื่นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ
 - 10) อื่น ๆ
- ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถนำข้อมูลบุคคลไปใช้ประโยชน์ในการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งคราวต่อไป ให้ส่วนราชการดำเนินการดังนี้
- 1) จัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบและแก้ไขปรับปรุงให้ทันสมัยเสมอ
 - 2) ให้แจ้งข้อมูลบุคคลที่ได้ปรับปรุงแก้ไขแล้วให้ข้าราชการผู้นั้นลงชื่อรับทราบในเดือนตุลาคมของแต่ละปี

6. เกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 8 ลงมา และตำแหน่งระดับ 9 ระดับ 10 ระดับ 11

ให้มีรายการประเมิน และเกณฑ์วัด (อาจเป็นคะแนนหรือเป็นระดับ หรืออื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการกำหนด) โดยมีรายการประเมินดังนี้

1. เกณฑ์การพิจารณา คณะกรรมการควรกำหนดให้สอดคล้องและเหมาะสมกับตำแหน่งที่จะแต่งตั้งตามที่กำหนดในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

1.1 ความรู้ ได้แก่ ความรู้ที่เกี่ยวกับหน้าที่และภารกิจของตำแหน่งและส่วนราชการ รวมทั้งความรู้ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงาน เช่น ความรู้ในการบริหารงาน การปกครอง และการตรวจราชการ เป็นต้น

1.2 ความสามารถ ได้แก่ ความสามารถในการพัฒนานโยบาย วางแผน วินิจฉัย และแก้ปัญหาการบริหารงานและการปกครองบังคับบัญชา เป็นต้น

1.3 ความประพฤติ ได้แก่ การประพฤติและการปฏิบัติที่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่และภารกิจของส่วนราชการ

1.4 ประวัติการรับราชการ ได้แก่ ประวัติการดำรงตำแหน่งสำคัญที่ผ่านมา ผลงานสำคัญที่ประสบความสำเร็จเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถมาแล้ว เกียรติยศชื่อเสียง รวมทั้ง ประวัติทางวินัยที่ผ่านมา เป็นต้น

2. คุณลักษณะของผู้ดำรงตำแหน่งที่จะแต่งตั้งหรือองค์ประกอบอื่นที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน ในตำแหน่งและส่วนราชการที่จะแต่งตั้งตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร
ระเบียบหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องในการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน (พ.ศ. 2540 – ปัจจุบัน)
(สำนักงาน ก.พ., 2540)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2549 สำนักงาน ก.พ. ได้มีการปรับเปลี่ยนแนวทางในการคัดเลือกใน บางส่วนซึ่งมีเนื้อหาว่า โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 52 วรรค สอง บัญญัติว่า ในการเสนอเพื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 52 วรรคสอง ได้ บัญญัติว่า ในการเสนอเพื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งให้รายงานความสมควร พร้อมทั้งเหตุผลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.กำหนด มาตรา 58 บัญญัติสรุปความว่า วิธีดำเนินการเกี่ยวกับการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใน ระดับที่สูงขึ้นให้เป็นไปตามที่ ก.พ.กำหนด และมาตรา 59 บัญญัติสรุปความว่า การแต่งตั้งข้าราชการ พลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นตามมาตรา 58 สำหรับผู้สอบคัดเลือกได้ หรือผู้ได้รับ คัดเลือก ให้แต่งตั้งได้ตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ความประพฤติ และ ประวัติการรับราชการ ซึ่งจะต้องเป็นผู้มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถมาแล้ว ทั้งนี้ ตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.กำหนด โดยคำนึงถึงระบบราชการและประโยชน์ที่ทางราชการพึงได้รับ กับหลักการบริหารบุคคลตามระบบคุณธรรมและหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการแล้ว ก.พ. จึงมีมติยกเลิก หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0711/ว 10 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2534 เรื่อง การ ดำเนินการเกี่ยวกับการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 ระดับ 10 และระดับ 11 และกำหนดแนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับการคัดเลือกดังนี้ (สำนักงาน ก.พ., 2540)

1. ให้ส่วนราชการดำเนินการเลือกสรรกลั่นกรองเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 8 ลงมา และตำแหน่งระดับ 9 ระดับ 10 ระดับ 11 โดยมีคณะกรรมการพิจารณา

2. ให้ส่วนราชการ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ยื่นงานการเจ้าหน้าที่ของกรมหรือกระทรวง แล้วแต่ กรณี ดำเนินการจัดเตรียมเอกสารและข้อมูลต่าง ๆ สำหรับใช้ประกอบการพิจารณา ได้แก่

1) รายละเอียดหน้าที่ความรับผิดชอบและความต้องการของตำแหน่ง

2) ข้อมูลบุคคล ข้อมูลเกี่ยวกับประวัติการปฏิบัติราชการและผลงานที่เป็นที่ประจักษ์ในความสามารถของข้าราชการที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาของคณะกรรมการ โดยมีรายละเอียดแนบ

3. ให้คณะกรรมการกำหนดองค์ประกอบ เกณฑ์ และวิธีการประเมินตามความเหมาะสมกับตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง โดยกำหนดองค์ประกอบการประเมินที่จำเป็น โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.กำหนดตามหนังสือฉบับนี้ให้ใช้ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2540 เป็นต้นไป

การเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 และระดับ 10

ให้ดำเนินการดังนี้

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

1.1 ประธาน 1 คน

1.2 กรรมการประกอบด้วย

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

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

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

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

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

1.3 ให้คณะกรรมการเลือกผู้เป็นหัวหน้าส่วนราชการที่รับผิดชอบงานการเจ้าหน้าที่ของกระทรวงหรือกรมในสังกัดเพื่อทำหน้าที่เลขานุการ 1 คน แต่ถ้าเป็นผู้อยู่ในข่ายที่จะได้รับการพิจารณาคัดเลือกด้วย ก็ให้เลือกผู้ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับงานการเจ้าหน้าที่ทำหน้าที่เลขานุการแทน

ในกรณีที่เป็นการพิจารณาหลายตำแหน่งจากหลายกรมในคราวเดียวกัน ให้ อ.ก.พ.กระทรวงมีคำสั่งแต่งตั้งอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เป็นเจ้าของตำแหน่งว่างตาม 1.2.1 เป็นกรรมการเพิ่มเติมเพื่อเข้าพิจารณาตามตำแหน่งที่ว่างนั้น

2. เมื่อมีตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 9 และหรือระดับ 10 ในกระทรวง ทบวงหรือกรมในสังกัดว่างลง ให้หัวหน้าส่วนราชการที่มีตำแหน่งว่างเสนอข้อมูลต่อปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวง แล้วแต่กรณี เพื่อส่งต่อไปยังคณะกรรมการดังนี้

2.1 ชื่อและจำนวนตำแหน่งว่างหรือที่จะว่าง พร้อมทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับหน้าที่ ความรับผิดชอบและความต้องการของตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง เช่น ขอบเขตของงานในหน้าที่ของตำแหน่ง ลักษณะงาน การควบคุมบังคับบัญชา คุณลักษณะของบุคคลที่จะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือคุณลักษณะที่พึงประสงค์และจำเป็นต่อการปฏิบัติงานในตำแหน่ง เป็นต้น

2.2 รายชื่อข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีคุณสมบัติที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ว่าง จำนวน 1 - 2 ชื่อ (ตามที่กระทรวงเห็นสมควรกำหนดและแจ้งให้กรมในสังกัดทราบและถือเป็นแนวปฏิบัติเดียวกัน) พร้อมข้อมูลบุคคลพื้นฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับประวัติส่วนตัว ประวัติการศึกษา การฝึกอบรม ดูงานประสบการณ์ ความสามารถ ผลงานสำคัญพิเศษ ประวัติทางวินัยในอดีตของข้าราชการผู้นั้น รวมทั้งเสนอผลการปฏิบัติงานประจำปีของผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อและความเห็นของผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับความเหมาะสมและความพร้อมที่จะเลื่อนตำแหน่งที่สูงขึ้น

3. ให้คณะกรรมการดำเนินการ ดังนี้

3.1 กำหนดเกณฑ์การประเมินบุคคลให้เหมาะสมกับตำแหน่งที่จะแต่งตั้งโดยถือเกณฑ์ตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ.2535 กล่าวคือ ให้คำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ความประพฤติ และประวัติการรับราชการ ซึ่งจะต้องมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ใน

ความสามารถมาแล้วเป็นหลักและให้พิจารณาถึงคุณลักษณะอื่น ๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงานในตำแหน่งและส่วนราชการนั้น

3.2 ประเมินและคัดเลือกผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อทุกคน โดยพิจารณาเทียบข้อมูลบุคคล เช่น คุณสมบัติ ผลงาน ประวัติการรับราชการของแต่ละคน กับหน้าที่ความรับผิดชอบและความต้องการของตำแหน่ง แล้วคัดเลือกให้เหลือผู้ซึ่งเหมาะสมไว้ตำแหน่งละไม่เกิน 3 คนในกรณีที่เป็นการพิจารณาคราวละหลายตำแหน่งในระดับและสายงานเดียวกัน และมีผู้เข้ารับการพิจารณาเป็นจำนวนมาก คณะกรรมการอาจคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมสำหรับตำแหน่งต่าง ๆ ได้ตามจำนวนที่เห็นสมควร แต่จำนวนผู้ที่สมควรได้รับคัดเลือกจะต้องมากกว่าจำนวนตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง

3.3 ให้คณะกรรมการเสนอรายชื่อผู้ได้รับคัดเลือกตาม 3.2 ต่อปลัดกระทรวง โดยให้เสนอเรียงลำดับผู้ซึ่งเหมาะสมที่สุดในลำดับแรก และผู้ซึ่งเหมาะสมรองลงไปลำดับต่อ ๆ กันไป พร้อมทั้งความสมควรและเหตุผลไปประกอบการพิจารณาด้วย

4. ให้ปลัดกระทรวงพิจารณารายชื่อที่คณะกรรมการเสนอ แล้วดำเนินการดังนี้

4.1 เมื่อได้ใช้ดุลพินิจแล้วเห็นว่า บุคคลใดในรายชื่อผู้ที่คณะกรรมการเสนอเหมาะสมที่จะได้เลื่อนขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 ก็ให้ดำเนินการตามขั้นตอนการแต่งตั้งต่อไป

ในกรณีที่เป็นผู้เหมาะสมที่จะได้เลื่อนขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับ 10 ก็ให้เสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป

4.2 ในกรณีที่ปลัดกระทรวงเห็นว่ารายชื่อผู้ที่คณะกรรมการเสนอตาม 3.3 ยังไม่เหมาะสม ก็ให้ปรึกษากับประธานกรรมการ หรือส่งให้คณะกรรมการพิจารณาใหม่ตามที่ได้เห็นสมควรแล้วดำเนินการตาม 4.1 ต่อไป

5. รายละเอียดแนวทางและตัวอย่างการจัดทำเครื่องมือประกอบการพิจารณาความเหมาะสมกับตำแหน่ง

การพิจารณาความเหมาะสมของบุคคลที่จะเลื่อนตำแหน่งกับตำแหน่งที่จะแต่งตั้งนั้น ให้ประเมินจากแนวทางที่กำหนดไว้ ดังต่อไปนี้

1. รายละเอียดเกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบและความต้องการของตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง
2. ข้อมูลบุคคลเพื่อการพิจารณาเลื่อนตำแหน่ง

ข้อมูลบุคคลเป็นข้อมูลของผู้ที่อยู่ในข่ายได้รับการพิจารณาเลื่อนตำแหน่ง ได้แก่ ประวัติส่วนตัว ประวัติการศึกษา ฝึกอบรม ผลงาน ประสบการณ์ ความสามารถ ความชำนาญ ผลงานที่สำคัญ ตลอดจนความดีความชอบพิเศษอื่น ๆ ที่ส่วนราชการจัดทำขึ้นสำหรับใช้เป็นข้อมูลในการประเมินบุคคลกับรายละเอียดหน้าที่ความรับผิดชอบของตำแหน่ง และความต้องการของตำแหน่ง เพื่อคัดเลือกบุคคลให้เหมาะสมกับตำแหน่ง โดยจัดให้มีข้อมูลดังต่อไปนี้

1. ประวัติส่วนตัว
2. วุฒิทางการศึกษาและสาขาที่ศึกษา
3. ประวัติการทำงานและการรับราชการ
4. การฝึกอบรมและผลงาน
5. ผลงานหรืองานสำคัญในตำแหน่งอื่น ๆ ที่ปรากฏ ทั้งนี้ ให้แสดงหรือระบุไว้ โดยอาจจัดทำตามตัวอย่างแบบแสดงผลงานแนบท้ายนี้
6. เหตุการณ์สำคัญ ๆ ในชีวิตราชการซึ่งช่วยบ่งบอกถึงบุคลิกลักษณะสำคัญของผู้นั้นที่เกี่ยวข้อง
7. ความสามารถพิเศษ ความชำนาญพิเศษ และทักษะที่ทำให้ประสบความสำเร็จ เพื่อจะได้นำไปพิจารณาว่าความสามารถและทักษะดังกล่าวจะทำให้ผู้นั้นปฏิบัติงานในหน้าที่ใหม่ได้ผลดีหรือไม่ เพียงใด
8. สุขภาพกายและจิตใจที่เกี่ยวข้องกับการดำรงตำแหน่ง
9. ประวัติทางวินัยและความประพฤติหรือข้อที่ควรปรับปรุงแก้ไขอื่นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ
10. อื่น ๆ

อนึ่ง เพื่อให้สามารถนำข้อมูลบุคคลไปใช้ประโยชน์ในการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งคราวต่อไป ให้ส่วนราชการดำเนินการดังนี้

1. จัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบและแก้ไขปรับปรุงให้ทันสมัยเสมอ
2. แจ้งข้อมูลบุคคลที่ได้ปรับปรุงแก้ไขแล้วให้ข้าราชการผู้นั้นลงชื่อรับทราบในเดือนตุลาคมของแต่ละปี

6. เกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 8 ลงมา และตำแหน่งระดับ 9 ระดับ 10 ระดับ 11

ให้มีรายการประเมินตามแนวทางที่กำหนด และเกณฑ์วัด (อาจเป็นคะแนนหรือเป็นระดับ หรืออื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการกำหนด) โดยมีรายการประเมินดังนี้

1. เกณฑ์การพิจารณา คณะกรรมการควรกำหนดให้สอดคล้องและเหมาะสมกับตำแหน่งที่จะแต่งตั้งตามที่กำหนดในมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

1.1 ความรู้ ได้แก่ ความรู้ที่เกี่ยวกับหน้าที่และภารกิจของตำแหน่งและส่วนราชการ รวมทั้งความรู้ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงาน เช่น ความรู้ในการบริหารงาน การปกครอง และการตรวจราชการสำหรับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 ระดับ 10 หรือความรู้ในหลักวิชาการที่เกี่ยวกับงานสำหรับการแต่งตั้งระดับ 8 ลงมา เป็นต้น

1.2 ความสามารถ ได้แก่ ความสามารถในการพัฒนานโยบาย วางแผน วินิจฉัย และแก้ปัญหาการบริหารงานและการปกครองบังคับบัญชาสำหรับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 ระดับ 10 หรือความสามารถในการปฏิบัติงานให้สำเร็จได้ดีสำหรับการแต่งตั้งระดับ 8 ลงมา เป็นต้น

1.3 .ความประพฤติ ได้แก่ การประพฤติและการปฏิบัติที่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่และภารกิจของส่วนราชการ

1.4 ประวัติการรับราชการ ได้แก่ ประวัติการดำรงตำแหน่งสำคัญที่ผ่านมา ผลงานสำคัญที่ประสบความสำเร็จเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถมาแล้ว เกียรติยศ ชื่อเสียง รวมทั้งประวัติทางวินัย เป็นต้น

2. คุณลักษณะของผู้ดำรงตำแหน่งที่จะแต่งตั้งหรือองค์ประกอบอื่นที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานในตำแหน่งและส่วนราชการที่จะแต่งตั้งตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

นอกจากนี้ สำนักงาน ก.พ. ยังได้มีหนังสือกำหนดแนวทางเพิ่มเติม เพื่อให้การดำเนินการคัดเลือกและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารและประเภทอำนวยการสูงตามหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนเป็นไปในทางเดียวกัน และมีความชัดเจนยิ่งขึ้น สอดคล้องกับบทบัญญัติตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงวางแนวทางในการปฏิบัติการเฉพาะในกรณีดังต่อไปนี้ (สำนักงาน ก.พ., 2553)

การเสนอชื่อข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีคุณสมบัติที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ว่าง จำนวน 1-2 ชื่อ (ตามที่กระทรวงเห็นสมควรและแจ้งให้กรมในสังกัดทราบและถือเป็นแนวทางปฏิบัติเดียวกัน) ให้ดำเนินการดังนี้

1. การเสนอรายชื่อข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีคุณสมบัติที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ว่าง

1.1 ให้กระทรวงกำหนดจำนวนรายชื่อผู้ที่มีคุณสมบัติที่จะแต่งตั้งจำนวน 1 หรือ 2 ชื่อต่อหนึ่งตำแหน่ง และกำหนดระยะเวลาในการให้กรมในสังกัดเสนอรายชื่อ แล้วแจ้งทุกกรม ในสังกัดให้กรมเสนอรายชื่อไปยังกระทรวงไม่เกินจำนวนที่กระทรวง

1.2 กำหนด หากกรมใดไม่ประสงค์เสนอรายชื่อ หรือส่งไม่ครบตามจำนวนที่กระทรวงกำหนดก็ให้แจ้งกระทรวงทราบ พร้อมระบุเหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรไปด้วย ทั้งนี้ในการพิจารณาเสนอรายชื่อกรมอาจมีการพิจารณาคัดเลือกที่เหมาะสม เช่น สอบคัดเลือก สัมภาษณ์ หรืออาจใช้วิธีการอื่นก็ได้

2. การกำหนดเกณฑ์การประเมินบุคคลให้เหมาะสมกับตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง โดยถือเกณฑ์ตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ให้คณะกรรมการคัดเลือกที่แต่งตั้งโดย อ.ก.พ. กระทรวง ดำเนินการดังนี้

2.1 กำหนดเกณฑ์การประเมินบุคคล โดยคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ความประพฤติ และประวัติรับราชการซึ่งจะต้องมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถมาแล้วเป็นหลัก และให้พิจารณาถึงคุณลักษณะอื่นๆ เช่น ทักษะ สมรรถนะ ที่จำเป็นในการปฏิบัติงานในตำแหน่งและส่วนราชการนั้น ประกอบกับหลักการตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยในการพิจารณาคัดเลือกควรกำหนด

น้ำหนักของคะแนนแต่ละองค์ประกอบ พร้อมองค์ประกอบย่อยที่ชัดเจน ซึ่งอาจเป็นคะแนน หรือเป็นระดับ หรืออื่นๆก็ได้

2.2 จัดให้มีการประกาศเกณฑ์ประเมินให้กรมหรือข้าราชการในสังกัดทราบล่วงหน้าก่อนการเสนอชื่อ

3. การประเมินและคัดเลือกผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อทุกคน โดยพิจารณาเทียบข้อมูล บุคคล เช่น คุณสมบัติ ผลงาน ประวัติการรับราชการ กับหน้าที่ความรับผิดชอบ และความต้องการของตำแหน่ง แล้วคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมไว้ตำแหน่งละไม่เกิน 3 คน

3.1 ในการประเมิน อาจใช้วิธีอื่นใดที่เหมาะสมเพิ่มเติม เช่น การสัมภาษณ์ รวมทั้งควรให้โอกาสข้าราชการที่อยู่ในเกณฑ์ที่ได้รับการเสนอชื่อเขียนข้อเสนอเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ ความคาดหวัง เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงานและการแก้ปัญหาต่างๆ ของงานในตำแหน่งที่ได้รับการเสนอชื่อเพื่อประกอบการพิจารณา

3.2 คัดเลือกผู้ที่เหมาะสมไว้ตำแหน่งละไม่เกิน 3 คน ซึ่งเป็นตำแหน่งละ 1 คน หรือ 2 คน หรือ 3 คน ก็ได้

4. ในกรณีที่เป็นการพิจารณาที่หลายตำแหน่งในระดับสายงานเดียวกัน และมีผู้เข้ารับการพิจารณาจำนวนมาก คณะกรรมการอาจคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมสำหรับตำแหน่งต่างๆ ได้ตามจำนวนที่เห็นสมควร แต่จำนวนผู้ที่สมควรได้รับการคัดเลือกต้องมากกว่าจำนวนตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง ให้คณะกรรมการดำเนินการได้ 2 แนวทาง

4.1 คัดเลือกผู้ที่เหมาะสมไว้ตำแหน่งละไม่เกิน 3 คน ซึ่งเป็นตำแหน่งละ 1 คน หรือ 2 คน หรือ 3 คน ก็ได้ ทั้งนี้ บางชื่ออาจได้รับการเสนอในหลายตำแหน่งแต่ต่างลำดับที่ แต่รวมกันแล้ว จำนวนผู้ที่เหมาะสมจะต้องมากกว่าจำนวนตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง หรือ

4.2 คัดเลือกผู้ที่เหมาะสมซึ่งจะต้องมากกว่าจำนวนตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง เช่น มีตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง จำนวน 10 ตำแหน่ง หรือ 50 ตำแหน่ง อาจคัดเลือกผู้ที่เหมาะสม 11 คน หรือ 50 คน ขึ้นไป

ทั้งนี้ การพิจารณาของคณะกรรมการ ควรมีการบันทึกหลักฐานและเหตุผลของการตัดสินใจ เพื่อโปร่งใส ตรวจสอบได้

5. การพิจารณารายชื่อที่คณะกรรมการเสนอ ให้ดำเนินการดังนี้

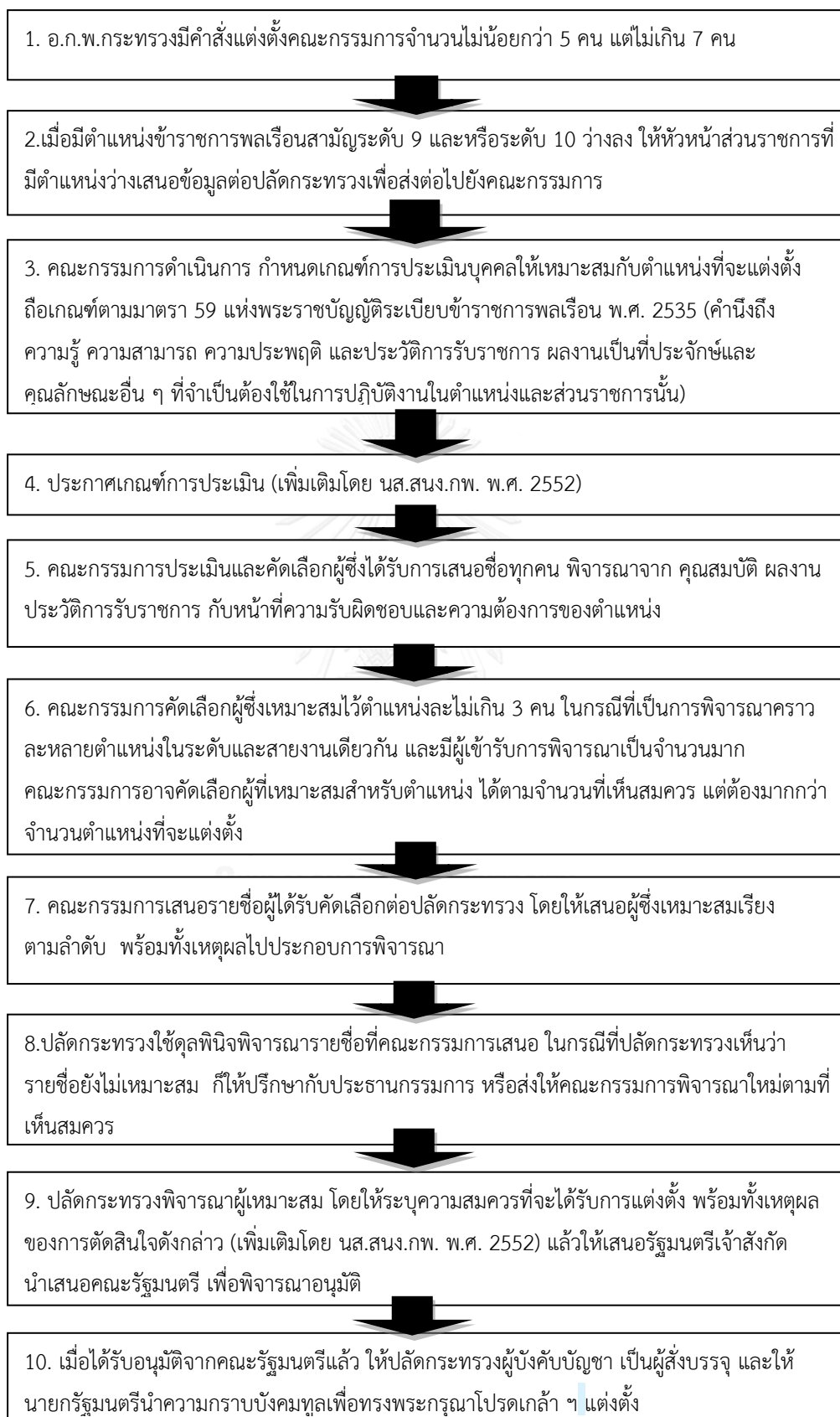
5.1 กรณีตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น ในสายงานบริหารงานปกครอง สายงานบริหารการทูต และประเภทอำนวยการระดับสูง เมื่อปลัดกระทรวงได้ใช้ดุลพินิจแล้วเห็นว่า บุคคลใดในรายชื่อผู้ที่คณะกรรมการเสนอเหมาะสม ให้ระบุความสมควรที่จะได้รับการแต่งตั้ง พร้อมทั้งเหตุผลของการตัดสินใจดังกล่าว

5.2 กรณีตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง เมื่อปลัดกระทรวงได้ใช้ดุลพินิจแล้วเห็นว่า บุคคลใดในรายชื่อผู้ที่คณะกรรมการเสนอเหมาะสม ให้ระบุความสมควรที่จะได้รับการแต่งตั้ง พร้อมทั้งเหตุผลของการตัดสินใจดังกล่าว แล้วให้เสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอ คณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป

เราสามารถสรุปแนวทางที่สำนักงาน ก.พ.กำหนดในขั้นตอนหลักเกณฑ์การเลื่อนข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 ในปัจจุบัน ได้เป็นแผนภาพดังนี้



แผนภาพที่ 2 แนวทางการการเลื่อนข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 ในปัจจุบัน



เราสามารถสรุปได้ว่า สำหรับกระบวนการการเลื่อนเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น จะพบว่าแนวทางหลักเกณฑ์ของการเลื่อนข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 นั้น มีการเปลี่ยนแปลงตามยุคสมัย โดยสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงนั้น จะอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามแนวทางของสำนักงาน ก.พ. ปี พ.ศ. 2534 จำนวน 2 ท่าน และภายใต้หลักเกณฑ์ตามแนวทางของสำนักงาน ก.พ. ปี พ.ศ. 2540 จำนวน 10 ท่าน ซึ่งความแตกต่างกันคือ ในปี พ.ศ. 2540 นั้น **จะมีผู้แทนจาก ก.พ. มาเป็นคณะกรรมการในการคัดเลือก และมีรูปแบบการสัมภาษณ์และการแสดงวิสัยทัศน์เพิ่มขึ้นมา**

การจัดลำดับอาวุโส

นอกจากแนวทางการเลื่อนเข้าสู่ตำแหน่งตามหลักเกณฑ์ที่ได้กล่าวไปแล้ว สำนักงาน ก.พ. ยังมีหนังสือชี้แจงเกี่ยวกับการจัดลำดับอาวุโส โดยสำนักงาน ก.พ. ได้ทำหนังสือเพื่อชี้แจงสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2529 ที่ นร0605/1184 ว่า สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญนั้นมิได้มีระเบียบแบบแผนในการจัดลำดับอาวุโสชัดเจน แต่สำนักงาน ก.พ. ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าน่าจะจัดลำดับอาวุโสในราชการของข้าราชการดังกล่าวได้ตามลำดับ ดังนี้

1. ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงกว่า ถือว่าผู้นั้นอาวุโสกว่า
2. ถ้าเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งในระดับเดียวกัน ผู้ใดได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับนั้นก่อน ถือว่าผู้นั้นอาวุโสกว่า
3. ถ้าเป็นผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับเดียวกันพร้อมกัน ผู้ใดได้รับเงินเดือนมากกว่า ถือว่าผู้นั้นอาวุโสกว่า
4. ถ้าเป็นผู้ได้รับเงินเดือนเท่ากัน ผู้ใดมีอายุราชการมากกว่าถือว่าผู้นั้นอาวุโสกว่า
5. ถ้าเป็นผู้มีอายุราชการเท่ากัน ผู้ใดได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ในชั้นสูงกว่าถือว่าผู้นั้นอาวุโสกว่า
6. ถ้าเป็นผู้ได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ในชั้นเดียวกัน ผู้ใดได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ชั้นนั้นก่อนให้ถือว่าผู้นั้นอาวุโสกว่า
7. ถ้าเป็นผู้ได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ในชั้นเดียวกันพร้อมกัน ผู้ใดมีอายุแก่กว่าให้ถือว่าผู้นั้นอาวุโสกว่า

ขั้นตอนการพิจารณาแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน (ตั้งแต่ พ.ศ. 2540 – ปัจจุบัน) ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ซึ่งจากหลักเกณฑ์แนวทางตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ข้างต้น กระทรวงมหาดไทยได้นำแนวทางหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ ซึ่งสามารถสรุปแนวทางขั้นตอนการคัดเลือกเพื่อเลื่อนให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ดังนี้

ตารางที่ 1 แสดงแนวทางขั้นตอนการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ตามระเบียบที่ สำนักงาน ก.พ. กำหนดในปัจจุบัน

แนวทางตามที่ ก.พ. กำหนด	แนวทางที่กระทรวงมหาดไทยนำมาประยุกต์ใช้
1. อ.ก.พ.กระทรวงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 7 คน	1. อ.ก.พ.กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คนแต่ไม่เกิน 7 คน
2. เมื่อมีตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 9 และหรือระดับ 10 วางลง ให้หัวหน้าส่วนราชการที่มีตำแหน่งว่างเสนอข้อมูลต่อปลัดกระทรวงเพื่อส่งต่อไปยังคณะกรรมการ	2. เมื่อมีตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดว่างลง ให้เสนอข้อมูลต่อปลัดกระทรวงเพื่อส่งต่อไปยังคณะกรรมการ (รอบปกติเป็นช่วงการเกษียณอายุราชการ ในเดือนกันยายน)
3. คณะกรรมการดำเนินการ กำหนดเกณฑ์การประเมินบุคคลให้เหมาะสมกับตำแหน่งที่ตั้งตั้งถือเกณฑ์ตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 (คำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ความประพฤติ และประวัติการรับราชการ ผลงานเป็นที่ประจักษ์และคุณลักษณะอื่น ๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงานในตำแหน่งและส่วนราชการนั้น)	3. คณะกรรมการดำเนินการ กำหนดเกณฑ์การประเมินบุคคลให้เหมาะสมกับตำแหน่งที่ตั้งตั้งโดยถือเกณฑ์ตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และตามแนวทางที่ ก.พ. กำหนด
4. ประกาศเกณฑ์การประเมิน (เพิ่มเติมโดย นส.สนง.กพ. พ.ศ. 2552)	4. ประกาศเกณฑ์การประเมินให้กรมหรือข้าราชการในสังกัดทราบล่วงหน้าก่อนการเสนอชื่อ (เพิ่มเติมโดย นส.สนง.กพ. พ.ศ. 2552)
5. คณะกรรมการประเมินและคัดเลือกผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อทุกคน พิจารณาจากคุณสมบัติ ผลงาน ประวัติการรับราชการ กับหน้าที่ความรับผิดชอบและความต้องการของตำแหน่ง	5. คณะกรรมการประเมินและคัดเลือกผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อทุกคน ตามแนวทางที่ ก.พ. กำหนด โดยกำหนด - ให้มีการประเมินจากผู้บังคับบัญชา ตั้งแต่ดำรงตำแหน่งระดับ 8 - ให้มีการสัมภาษณ์ รวมทั้งให้ผู้เข้ารับการประเมินแสดงวิสัยทัศน์ในการดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

แนวทางตามที่ ก.พ. กำหนด	แนวทางที่กระทรวงมหาดไทยนำมาประยุกต์ใช้
6. คณะกรรมการคัดเลือกผู้ซึ่งเหมาะสมไว้ตำแหน่งละไม่เกิน 3 คน ในกรณีที่เป็นการพิจารณาคราวละหลายตำแหน่งในระดับและสายงานเดียวกัน และมีผู้เข้ารับการพิจารณาเป็นจำนวนมาก คณะกรรมการอาจคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมสำหรับตำแหน่ง ได้ตามจำนวนที่เห็นสมควร แต่ต้องมากกว่าจำนวนตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง	6. คณะกรรมการคัดเลือกผู้ซึ่งเหมาะสมไว้มากกว่าจำนวนตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง ตามแนวทางที่ ก.พ.กำหนด
7. คณะกรรมการเสนอรายชื่อผู้ได้รับคัดเลือกต่อปลัดกระทรวง โดยให้เสนอผู้ซึ่งเหมาะสมเรียงตามลำดับ พร้อมทั้งเหตุผลไปประกอบการพิจารณา	7. คณะกรรมการเสนอรายชื่อผู้ได้รับคัดเลือกต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย โดยให้เสนอผู้ซึ่งเหมาะสมเรียงตามลำดับ พร้อมทั้งเหตุผลไปประกอบการพิจารณา
8. ปลัดกระทรวงใช้ดุลพินิจพิจารณารายชื่อที่คณะกรรมการเสนอ ในกรณีที่ปลัดกระทรวงเห็นว่ารายชื่อยังไม่เหมาะสม ก็ให้ปรึกษากับประธานกรรมการ หรือส่งให้คณะกรรมการพิจารณาใหม่ตามที่เห็นสมควร	8. ปลัดกระทรวงมหาดไทยใช้ดุลพินิจพิจารณารายชื่อที่คณะกรรมการเสนอ ในกรณีที่ปลัดกระทรวงเห็นว่ารายชื่อยังไม่เหมาะสม ก็ให้ปรึกษากับประธานกรรมการ หรือส่งให้คณะกรรมการพิจารณาใหม่ตามที่เห็นสมควร
9. ปลัดกระทรวงพิจารณาผู้เหมาะสม โดยให้ระบุความสมควรที่จะได้รับการแต่งตั้ง พร้อมทั้งเหตุผลของการตัดสินใจดังกล่าว (เพิ่มเติมโดย นส.สนง.กพ. พ.ศ. 2552) แล้วให้เสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติ	9. ปลัดกระทรวงมหาดไทยพิจารณาผู้เหมาะสม โดยให้ระบุความสมควรที่จะได้รับการแต่งตั้งตามแนวทางที่ ก.พ. กำหนด แล้วเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป
10. เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชา เป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง	10. เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชา เป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง

ตารางที่ 2 แสดงคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือกตามแนวทางที่ ก.พ. กำหนด

จากการค้นคว้าสามารถสรุปหลักเกณฑ์คุณสมบัติผู้มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือกเลื่อนเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดได้ดังนี้

แนวทางตามที่ ก.พ. กำหนด	แนวทางที่กระทรวงมหาดไทยนำมาประยุกต์ใช้
<p>1.ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งมาแล้วดังต่อไปนี้</p> <p>1.1 ประเภทบริหาร ระดับต้นไม่น้อยกว่า 1 ปี</p> <p>1.2 ประเภทบริหาร ระดับต้น และประเภทอำนวยการ รวมกันไม่น้อยกว่า 3 ปี</p>	<p>1.ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งมาแล้วดังต่อไปนี้</p> <p>1.1 ประเภทบริหาร ระดับต้น ไม่น้อยกว่า 1 ปี</p> <p>1.2 ประเภทบริหาร ระดับต้น และประเภทอำนวยการ รวมกันไม่น้อยกว่า 3 ปี</p>
<p>2. ผ่านการอบรมหลักสูตร นักบริหารระดับสูงของสำนักงาน ก.พ. หรือผ่านการอบรมหลักสูตร นปส. ของ มท.</p>	<p>2. ผ่านการอบรมหลักสูตร นักบริหารระดับสูงของสำนักงาน ก.พ. หรือผ่านการอบรมหลักสูตร นปส. ของ มท.</p>

ตารางที่ 3 แสดงองค์ประกอบและหลักเกณฑ์การคัดเลือกตามแนวทางที่ ก.พ. กำหนด

นอกจากนี้ สามารถสรุปหลักเกณฑ์คุณสมบัติผู้มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือกเลื่อนเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดได้ดังนี้

แต่คณะกรรมการคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเหมาะสม โดยกรมอาจพิจารณากำหนดวิธีการที่เหมาะสม เช่น สอบคัดเลือก สอบสัมภาษณ์ แล้วเสนอชื่อให้คณะกรรมการคัดเลือกพิจารณาไม่เกิน 2 ชื่อต่อหนึ่งตำแหน่งที่ว่าง และคณะกรรมการคัดเลือกจะพิจารณาคัดเลือกจากผู้มีคุณสมบัติที่เหมาะสมตามแนวทางดังนี้

แนวทางตามที่ ก.พ. กำหนด	แนวทางที่กระทรวงมหาดไทยนำมาประยุกต์ใช้
<p>ความรู้</p> <p>ความรู้เกี่ยวกับหน้าที่และภารกิจของตำแหน่งและส่วนราชการ รวมทั้งความรู้ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงาน</p>	<p>ความรู้ความสามารถเฉพาะตำแหน่งพิจารณาจากผลงานหรือผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมา และวิสัยทัศน์ในการบริหารงาน โดยให้จัดทำเป็น ผลงานและวิสัยทัศน์</p>
<p>ความสามารถ</p> <p>ความสามารถในการพัฒนานโยบายวางแผน วิจัย และแก้ไขปัญหาการบริหารงาน และการปกครองบังคับบัญชา</p>	
<p>ความประพฤติ</p> <p>การประพฤติและการปฏิบัติที่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่และภารกิจของส่วนราชการ</p>	<p>ความประพฤติ</p> <p>พิจารณาโดยให้ผู้บังคับบัญชา ระดับต้น (ผวจ.) และผู้บังคับบัญชาระดับเหนือขึ้นไป (รอง ปมท.ที่รับผิดชอบรายพื้นที่) เป็นผู้ประเมินโดยกำหนดตัวชี้วัดในการประเมิน</p>

แนวทางตามที่ ก.พ. กำหนด	แนวทางที่กระทรวงมหาดไทยนำมาประยุกต์ใช้
ประวัติการรับราชการ ประวัติการดำรงตำแหน่งสำคัญที่ผ่านมา ผลงานสำคัญที่ประสบความสำเร็จเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถมาแล้ว	ประวัติการรับราชการ พิจารณาจาก 1) <u>ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น</u> 2) <u>วุฒิการศึกษา พิจารณาจากวุฒิการศึกษาสูงสุดที่ได้รับ</u> 3) <u>ประวัติการดำเนินการทางวินัย พิจารณาจากประวัติการถูกลงโทษทางวินัย</u>
คุณลักษณะอื่นๆ องค์กรประกอบอื่นที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานในตำแหน่งส่วนราชการ	4.คุณลักษณะอื่นๆ พิจารณาจาก <u>บุคลิกลักษณะ ภาวะผู้นำ การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ทางการบริหาร</u> ซึ่งอาจพิจารณาโดยการสัมภาษณ์

จากตารางจะเห็นได้ว่าในปัจจุบัน กระบวนการขั้นตอนเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนให้ดำรงตำแหน่งระดับบริหาร ตามระเบียบที่ สำนักงาน ก.พ. กำหนด ได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้ในการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้กำหนดรูปแบบรายละเอียดในหลักเกณฑ์กระบวนการออกมา ดังนี้

ในเรื่องหน้าที่ความรับผิดชอบและความต้องการของตำแหน่ง กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดให้มีการประเมินจากผู้บังคับบัญชา ตั้งแต่ดำรงตำแหน่งระดับ 8 ให้มีการสัมภาษณ์ รวมทั้งให้ผู้เข้ารับการประเมินแสดงวิสัยทัศน์ในการดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

ในเรื่องความรู้ความสามารถเฉพาะตำแหน่ง กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้พิจารณาจากผลงานหรือผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมา และวิสัยทัศน์ในการบริหารงาน โดยให้จัดทำเป็น ผลงานและวิสัยทัศน์

ในเรื่องความประพฤติ กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้ พิจารณาโดยให้ผู้บังคับบัญชา ระดับต้น (ผวจ.) และผู้บังคับบัญชาระดับเหนือขึ้นไป (รอง ปมท.ที่รับผิดชอบรายพื้นที่) เป็นผู้ประเมินโดยกำหนดตัวชี้วัดในการประเมิน

ในเรื่องประวัติการรับราชการ กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้ พิจารณาจาก 1) ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น 2) วุฒิการศึกษา พิจารณาจากวุฒิการศึกษาสูงสุดที่ได้รับ 3) ประวัติการดำเนินการทางวินัย พิจารณาจากประวัติการถูกลงโทษทางวินัย

ในเรื่องคุณลักษณะอื่นๆ กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้ พิจารณาจากบุคลิกลักษณะ ภาวะผู้นำ การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ทางการบริหาร ซึ่งอาจพิจารณาโดยการสัมภาษณ์



เส้นทางการเลื่อนตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

จากการค้นคว้า เราสามารถสรุปได้ว่าเส้นทางการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น มีเส้นทางหลักอยู่ 2 เส้นทาง คือ เส้นทางสำหรับข้าราชการที่สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือสังกัดกรมต่างๆ ของกระทรวงมหาดไทย ยกเว้น สังกัดกรมการปกครอง และเส้นทางของข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง

สำหรับข้าราชการที่สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือสังกัดกรมต่างๆ ของกระทรวงมหาดไทย จะมีเส้นทางการเข้าสู่ตำแหน่ง โดยในการเลื่อนระดับนั้น จะขึ้นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว22 ลงวันที่ 30 กันยายน 2540 เรื่องการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ระดับ 8 ลงมา และระดับ 9 ระดับ 10 ระดับ 11 (ก.พ., 2540) ซึ่งในเส้นทางการทำงานจะเริ่มต้นจากตำแหน่งในส่วนกลางหรือภูมิภาคในระดับปฏิบัติการ ต่อด้วยการเลื่อนเป็นระดับชำนาญการ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด ซึ่งจะเป็นวิธีการประเมินผลงานของผู้มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไข และในการเข้าสู่ตำแหน่งชำนาญการพิเศษ อำนวยการต้น จะมีลักษณะการคัดเลือกตามวิธีการที่แต่ละกรมเห็นว่าเหมาะสม เช่น สอบคัดเลือก สัมภาษณ์ โดยเป็นไปตามระเบียบหลักเกณฑ์วิธีการที่สำนักงาน ก.พ. วางกรอบเอาไว้ และในการเข้าสู่ตำแหน่งระดับอำนวยการสูงและประเภทยุทธการต้น ก็จะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงาน ก.พ. วางไว้ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร1003/ว22 ลงวันที่ 18 มิ.ย. 2553 เรื่อง แนวทางการปฏิบัติการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทยุทธการและประเภทยุทธการระดับสูง (สำนักงาน ก.พ., 2553) กล่าวคือ ตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองอธิบดีกรม จะมีลักษณะการคัดเลือกโดยคณะกรรมการ ก่อนส่งให้ปลัดกระทรวงพิจารณาแต่งตั้ง โดยในตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นตำแหน่งที่สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยนั้น จะเป็นการคัดเลือกในคราวเดียวกันของข้าราชการทุกกรมในสังกัดกระทรวงมหาดไทย และสำหรับตำแหน่งรองอธิบดีกรม แต่ละกรมสามารถมีกระบวนการคัดเลือกภายในกรมได้ โดยเลื่อนมาจากตำแหน่งระดับผู้อำนวยการสำนัก โดยเป็นไปตามระเบียบหลักเกณฑ์ที่สำนักงาน ก.พ. กำหนดเช่นกัน และในการเข้าสู่ตำแหน่งระดับบริหารสูง อย่างตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยนั้น ผู้ที่ดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองอธิบดีก็จะเข้าสู่กระบวนการคัดเลือกโดยคณะกรรมการพร้อมกัน

ในขณะที่เส้นทางกรมการปกครอง จะมีลักษณะเส้นทางที่ยาวกว่า ซึ่งแสดงให้เห็นในหนังสือคู่มือปฏิบัติงานการบริหารบุคคล กรมการปกครอง(กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2554) กล่าวคือ จะมีการเริ่มต้นในตำแหน่งระดับปฏิบัติการ เช่น ปลัดอำเภอ ซึ่งเป็นตำแหน่งในส่วนภูมิภาค หรือตำแหน่งนักวิเคราะห์นโยบายและแผน ตำแหน่งเจ้าพนักงานปกครอง เป็นต้น ซึ่งเป็นตำแหน่งในส่วนกลางของกรมการปกครอง ต่อจากนั้นก็เลื่อนตำแหน่งไปยังระดับชำนาญการ โดยวิธีการประเมินบุคคลและผลงาน ตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่ สำนักงาน ก.พ. กำหนด เช่นเดียวกับข้าราชการสังกัดสำนักงาน ปลัดกระทรวงมหาดไทยและกรมอื่น และเมื่อครองตำแหน่งชำนาญการครบตามเวลาที่ กำหนด ก็จะมีสิทธิสอบเข้าโรงเรียนนายอำเภอ ซึ่งเป็นการสอบคัดเลือกตามระเบียบ กรมการปกครองว่าด้วยงานบริหารบุคคล พ.ศ. 2558 (กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2554น.37) ซึ่งมีลักษณะเฉพาะสำหรับข้าราชการกรมการปกครอง แตกต่างจากข้าราชการกระทรวงมหาดไทยสังกัดอื่น และหากสามารถสอบเข้าโรงเรียน นายอำเภอได้ และได้ผ่านการอบรมหลักสูตรนายอำเภอ ก็จะได้เลื่อนเป็นตำแหน่งระดับ ชำนาญการพิเศษ และเมื่อถึงรอบตามลำดับรุ่นลำดับที่การผ่านหลักสูตรนายอำเภอ ก็จะได้ เลื่อนให้ดำรงตำแหน่งระดับอำนาจการต้น เช่น ตำแหน่งนายอำเภอระดับอำนาจการต้นใน ส่วนภูมิภาค หรือตำแหน่งผู้อำนวยการส่วน/กองในส่วนกลาง และเมื่อดำรงตำแหน่ง อำนาจการต้นครบกำหนดตามเกณฑ์ ก็จะสามารถเข้าสู่ตำแหน่งระดับอำนาจการสูง ตาม หลักเกณฑ์การคัดเลือกสำนักงาน ก.พ. เรื่องแนวทางการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญ ขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารและอำนาจการระดับสูงเช่นเดียวกับข้าราชการ สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือกรมอื่น คือตำแหน่ง นายอำเภอระดับ อำนาจการสูง ปลัดจังหวัด ผู้อำนวยการสำนัก อธิการวิทยาลัยการปกครอง อย่างไรก็ตาม ในเส้นทางการเข้าสู่ตำแหน่งปลัดจังหวัด ผู้อำนวยการสำนัก อธิการวิทยาลัยการปกครอง ต้องผ่านการเป็นนายอำเภอระดับอำนาจการสูงก่อน และต่อจากนั้น เมื่อดำรงตำแหน่ง อำนาจการสูงครบตามหลักเกณฑ์เงื่อนไข ก็สามารถเข้ารับการคัดเลือกเลื่อนสู่ตำแหน่ง ประเภทบริหารต้น ซึ่งเป็นการเข้ารับการคัดเลือกพร้อมกับข้าราชการสังกัดอื่นใน กระทรวงมหาดไทยรวมกันทั้งหมด เพื่อคัดเลือกในให้ดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งจะสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และเมื่อดำรงตำแหน่งครบตามหลักเกณฑ์ ก็

จะสามารถเข้ารับการศึกษาเลื่อนเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดตามลำดับ นอกจากนี้ จะพบว่า ในตำแหน่งรองอธิบดีกรมการปกครองนั้น ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งจะต้องได้รับแต่งตั้งจาก ตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่สามารถแต่งตั้งจากตำแหน่งประเภทอำนวยการสูงได้ เหมือนกรมอื่น ซึ่งในประเด็นนี้ถือได้ว่าเป็นธรรมเนียมการปฏิบัติของกรมการปกครองที่มี ลักษณะพิเศษกว่ากรมอื่น

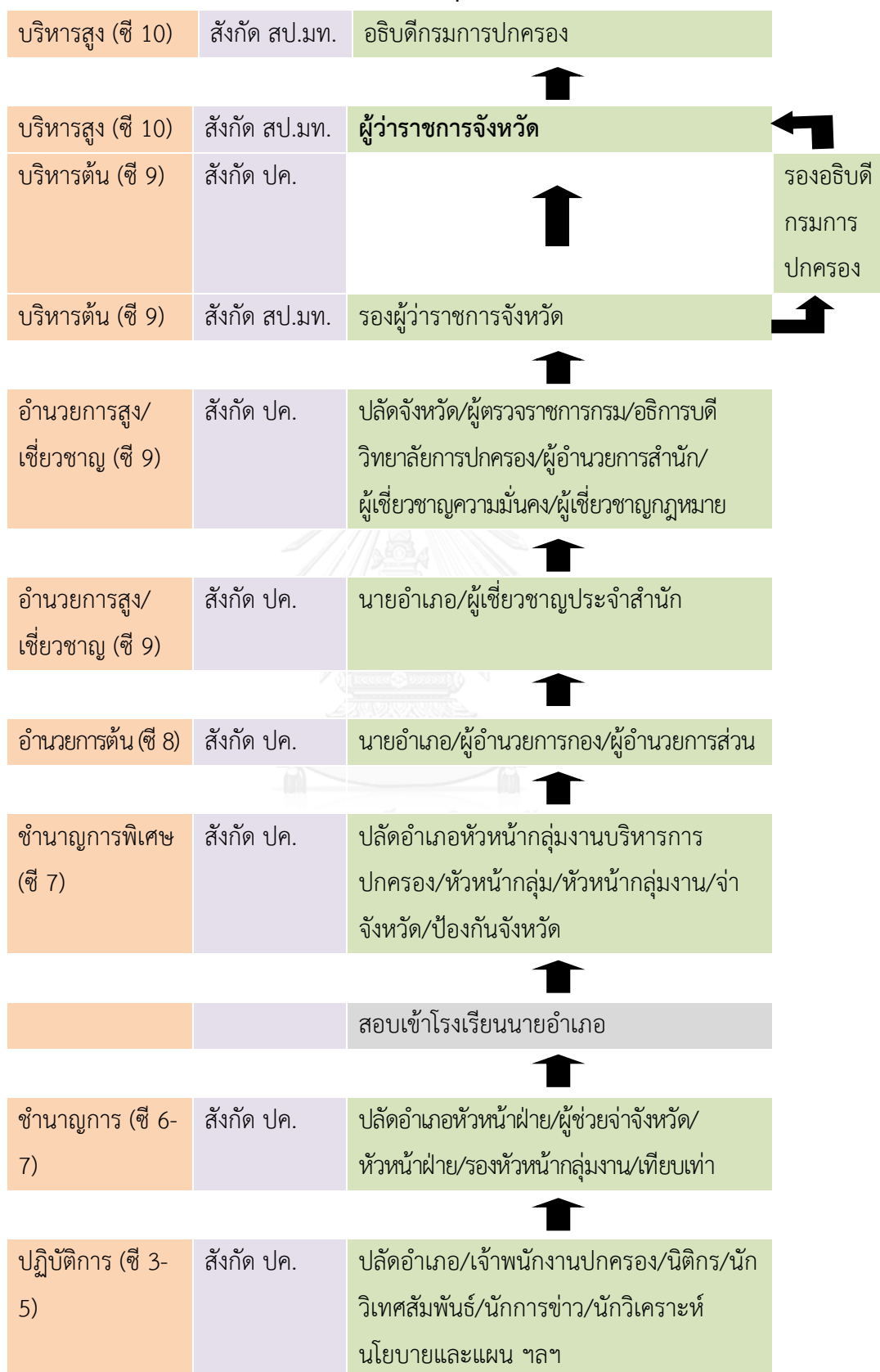
ซึ่งเราสามารถสรุปเส้นทางการเลื่อนตำแหน่งของข้าราชการของกระทรวงมหาดไทย ได้เป็นแผนภาพ ดังนี้



แผนภาพที่ 3 เส้นทางการเลื่อนตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับบุคลากรสำนักงาน
ปลัดกระทรวงมหาดไทย และกรมในกระทรวงมหาดไทย ยกเว้น กรมการปกครอง



แผนภาพที่ 4 เส้นทางการเลื่อนตำแหน่ง (สำหรับบุคลากรกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย)



ดังนั้น สามารถสรุปได้ว่าการเลื่อนตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดมี 2 เส้นทางหลัก ซึ่งเป็นเส้นทางที่ผู้ที่ได้ขึ้นเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดชายหญิงได้เติบโตมา ซึ่งสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงนั้น เราจะพบว่าส่วนใหญ่เติบโตมาในสายสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย จะมีกรมอื่นบ้าง แต่ก็มีลักษณะการเติบโตในสายงานตามลำดับในลักษณะเดียวกัน และในเส้นทางสายกรมการปกครองนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงสองท่านที่เติบโตมาในสายกรมการปกครอง แต่เป็นการเติบโตในสายกรมการปกครองส่วนกลาง ไม่ได้เติบโตในตำแหน่งปลัดอำเภอ นายอำเภอ เนื่องจากในช่วงเวลานั้นยังไม่ได้ให้ผู้หญิงเป็นปลัดอำเภอได้ จึงมีลักษณะไม่แตกต่างจากเส้นทางของผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงในสังกัดอื่น

สรุป

ในบทนี้ เราสามารถสรุปได้ว่า ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งที่มีมาตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน มีชื่อเรียกแตกต่างกันในแต่ละสมัย แต่จะมีความเหมือนกันคือ เป็นข้าราชการประจำที่ผู้มีอำนาจในส่วนกลางแต่งตั้งให้มาประจำในแต่ละจังหวัด โดยบทบาทหน้าที่จะเป็นในลักษณะ 1) งานด้านแผนงาน โดยวางแผนการบริหารงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และมีหน้าที่กำกับ ติดตาม เร่งรัด การดำเนินงานของส่วนราชการในส่วนภูมิภาคให้เป็นไปตามทิศทางแนวนโยบายที่กำหนดไว้ 2) งานด้านบริหารงาน บริหารราชการ หรือแผนกลยุทธ์การปฏิบัติราชการ สั่งราชการ มอบหมาย ควบคุม ตรวจสอบ ตัดสินใจแก้ปัญหา การปฏิบัติราชการ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน 3) งานด้านบริหารทรัพยากรบุคคล ปกครองบังคับบัญชา กำกับดูแล และพัฒนาทรัพยากรบุคคลของทุกส่วนราชการในจังหวัด และ 4) งานด้านบริหารทรัพยากรและงบประมาณ วางแผน ติดตาม ควบคุม และตรวจสอบการใช้งบประมาณและทรัพยากรของจังหวัดเพื่อให้การปฏิบัติราชการเกิดประสิทธิภาพ และความคุ้มค่า

โดยในปัจจุบัน ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นตำแหน่งในระดับบริหารสูง (ซี 10) ซึ่งในขั้นตอนการเลื่อนข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งในระดับบริหารสูง (ซี 10) นั้น จะเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน และแนวทางที่สำนักงาน ก.พ. กำหนดไว้ โดยกระทรวงมหาดไทยได้นำมาปรับใช้ ซึ่งจะมีกระบวนการให้ผู้ดำรงตำแหน่งในระดับบริหารต้น (ซี 9) ครบระยะเวลาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด สามารถที่จะเข้าสู่กระบวนการคัดเลือกได้ โดยจะมีการประเมินคุณสมบัติด้านความสามารถ ประวัติการรับราชการ ผลงานที่ประจักษ์ วิสัยทัศน์ และมี

รูปแบบการสัมภาษณ์โดยคณะกรรมการคัดเลือก และกรรมการคัดเลือกจะเสนอรายชื่อไปยัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย โดยหากปลัดกระทรวงมหาดไทยไม่เห็นชอบในรายชื่อ ก็จะสามารถเรียก ประธานคณะกรรมการมาปรึกษาหารือ หรือส่งรายชื่อกลับให้คณะกรรมการพิจารณาใหม่ได้ ก่อน ปลัดกระทรวงจะเสนอรายชื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงนามเพื่อเสนอไปยัง คณะรัฐมนตรีต่อไป

ซึ่งข้าราชการที่จะได้เข้าสู่กระบวนการเลื่อนตำแหน่งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ต้องเป็นผู้ที่ เติบโตในสายงานจนกระทั่งเข้าสู่ตำแหน่งระดับบริหารต้น หรือตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ รองอธิบดี โดยเราจะพบว่าในกระทรวงมหาดไทยนั้น มีเส้นทางความก้าวหน้าสรุปได้ 2 เส้นทาง คือ เส้นทางสายสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือกรมอื่นในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ยกเว้น กรมการปกครอง และเส้นทางสังกัดกรมการปกครอง ซึ่งจะมีลักษณะที่พิเศษกว่า โดยข้าราชการ กรมการปกครองจะมีการเติบโตในส่วนภูมิภาค ในตำแหน่งปลัดอำเภอ นายอำเภอ ปลัดจังหวัด เพิ่มขึ้นมาด้วย ซึ่งพิจารณาได้ว่าเป็นเส้นทางที่มีลำดับขั้นยาวกว่าเส้นทางในสายสำนักงานปลัดกระทรวง มหาดไทยหรือกรมอื่นๆ โดยข้าราชการในแต่ละสังกัดนั้น จะเดินทางตามเส้นทางความก้าวหน้าเป็น ลำดับขั้น จนกระทั่งเลื่อนสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

โดยสำหรับผู้ว่าราชการหญิงนั้น เราจะพบว่าสิ่งที่เติบโตในสายสำนักงานปลัด กระทรวงมหาดไทยและกรมอื่นในสังกัด รวมทั้งมีที่เติบโตในสายกรมการปกครอง อย่างไรก็ตาม ผู้ว่า ราชการจังหวัดหญิงที่เติบโตในสายกรมการปกครอง เราจะพบว่าเติบโตในส่วนกลางของกรมการ ปกครอง ไม่ได้เติบโตในส่วนภูมิภาค เนื่องจากในสมัยนั้น ยังไม่ได้ให้ผู้หญิงเป็นปลัดอำเภอ นายอำเภอ ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงที่เติบโตในสังกัดกรมการปกครองมานั้น มีลักษณะเส้นทางที่ไม่แตกต่าง กันกับผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงที่สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือกรมอื่น

บทที่ 4

ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง

จากการสำรวจข้อมูลของกองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย พบว่า ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันมีผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงจำนวน 12 คน ดังนี้

ตารางที่ 4 แสดงสมัยการขึ้นดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง

ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง	ปี	ปลัดกระทรวง	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
คุณหญิงจรัสศรี ทีปรัช ผู้ว่าราชการจังหวัดนครนายก	2536	นายอนันต์ อนันตกุล	พลเอกเขาวลิตร ไข่มุก (รัฐบาลนายชวน หลีกภัย)
นางนิพัทธา อมรัตน์เมธา ผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยา	2539	นายอารีย์ วงศ์อารยะ	นายบรรหาร ศิลปอาชา (รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา)
นางสิริเลิศ เมฆไพบูลย์ ผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคาม	2542	นายชนะศักดิ์ ยูวบูรณ์	พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ (รัฐบาลนายชวน หลีกภัย)
นางจุฑามาศ ประทีปภูมิข ผู้ว่าราชการจังหวัดสิงห์บุรี	2547	เสริมศักดิ์ พงษ์พานิช	นายโกศล พลกุล (รัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร)
นางกาญจนา กี่หมั่น ผู้ว่าราชการจังหวัดระนอง	2549	นายพงษ์ไพยม วาศฎิติ	นายอารีย์ วงศ์อารยะ (รัฐบาลพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์)
นางพรณี แก่นสุวรรณ ผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรี	2550	นายพงษ์ไพยม วาศฎิติ	นายอารีย์ วงศ์อารยะ (รัฐบาลพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์)
นางสาวเรืองวรรณ บัวนุช ผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยา	2551	นายพงษ์ไพยม วาศฎิติ	ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง (รัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช)
นางสาวเบญจวรรณ อานเป็รื่อง ผู้ว่าราชการจังหวัดตราด	2553	นายมานิต วัฒนเสน	นายชวรัตน์ ชาญวีรกูล (รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ)
นางวรรณิดา บุญประครอง ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ	2554	นายพระนาย สุวรรณรัตน์	นายยงยุทธ วิชัยดิษฐ (รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร)
นางสาวนุศล ปาลวัฒน์ ผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอน	2554	นายพระนาย สุวรรณรัตน์	นายยงยุทธ วิชัยดิษฐ (รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร)
นางสาวจิตรา พรหมชุติมา ผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรี	2555	นายพระนาย สุวรรณรัตน์	นายยงยุทธ วิชัยดิษฐ (รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร)
นางสุมิตรา ศรีสมบัติ ผู้ว่าราชการจังหวัดสุโขทัย	2555	นายวิบูลย์ สงวนพงศ์	นายจารุพงศ์ เรืองสุวรรณ (รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร)

จากการค้นคว้าทางเอกสารและการสัมภาษณ์ ในบทนี้ จะเป็นการนำเสนอประวัติส่วนตัว และการรับราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงโดยสังเขป และการวิเคราะห์เส้นทางการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงแต่ละท่าน ดังนี้

คุณหญิงจรัสศรี ทีปรีช ผู้ว่าราชการจังหวัดนครนายก (2536)

ประวัติการศึกษาและประวัติการทำงานโดยสังเขป

คุณหญิงจรัสศรี ทีปรีช เป็นบุตรของนายบุญช่วย อัดถากร อดีตนายกเทศมนตรีเมืองมหาสารคาม จบการศึกษาระดับปริญญาตรี จากคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และระดับปริญญาโท สถาปัตยกรรมผังเมือง มหาวิทยาลัยโตรอนโต ประเทศแคนาดา และหลังจากที่ได้ทุนไปศึกษาต่อที่ประเทศแคนาดา ได้กลับมารับราชการที่สำนักผังเมือง กรมการผังเมือง กระทรวงมหาดไทย และเติบโตในสายงานของกรมการผังเมือง กระทรวงมหาดไทยเป็นลำดับขั้น จนกระทั่งก้าวขึ้นเป็นอธิบดีกรมการผังเมือง หลังจากนั้นรัฐบาลก็แต่งตั้งให้ไปเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงคนแรกในปี พ.ศ. 2536 ที่จังหวัดนครนายก และย้ายมาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดจังหวัดปทุมธานี เมื่อปี พ.ศ.2541 ก่อนจะปลดเกษียณอายุราชการในปี พ.ศ. 2543

ปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้ช่วยประธานสถาบันวิจัยจุฬาภรณ์ ฝ่ายบริหาร และผู้อำนวยการสำนักองค์ประธาน สถาบันวิจัยจุฬาภรณ์ และด้วยเกียรติคุณที่ได้รับจากการทำงาน ทำให้ได้รับปริญญาเกิตติมศักดิ์ถึง 3 ใบ คือ ปริญญาดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์ผังเมือง จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปริญญาเกิตติมศักดิ์สังคมการบริหารและการปกครอง จากมหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรีวิทยาลัยการณ ปริญญาดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์สังคมศาสตร์ จากมหาวิทยาลัยมหาสารคาม

เส้นทางการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

คุณหญิงจรัสศรี ทีปรีช ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดในปี พ.ศ. 2536 ขณะนั้นนาย อนันต์ อนันต์ตระกูล ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทย และพลเอก เชาวลิต ынใจยุทธ์ เป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

เราสามารถพิจารณาได้ว่า สำหรับเส้นทางของผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงคนแรกนั้น มาจาก โอกาสทางการเปลี่ยนแปลงทางสังคมการเมือง เมื่อมีกระแสสตรีนิยมและมีการส่งเสริมให้สตรีมีโอกาส

ในด้านต่างๆอย่างเท่าเทียม ซึ่งกระแสการเรียกร้องนั้นได้ส่งผลให้รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้มีนโยบายให้มีการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงขึ้น

เพื่อสนองตอบตามนโยบายของรัฐบาลนั้น ทำให้ผู้บริหารกระทรวงมหาดไทย คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ และปลัดกระทรวงมหาดไทย นายอนันต์ อนันต์ตระกูล ได้พิจารณาเลือกให้ท่านจรัสศรี ซึ่งในสมัยนั้นเป็นอธิบดีกรมผังเมือง ซึ่งเป็นข้าราชการระดับ 10 อยู่แล้วให้มาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงคนแรก โดยดำรงตำแหน่งที่แรกที่จังหวัดนครนายก ก่อนจะย้ายมาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานีอีกหนึ่งจังหวัดก่อนจะเกษียณอายุราชการ

“เป็นเรื่องนโยบายรัฐบาลด้วย รัฐบาลชวน และปีนั้นก็ปีสตรีสากล ก็เลยทำอะไรสักอย่างนึง ก็เลยทำอะไรเกี่ยวกับสตรี ผู้ใหญ่ก็เห็นความสามารถด้วย เราไปพรีเซนต์เรื่องเมืองใหม่ในที่ประชุมกระทรวง ต้องพูดทำความเข้าใจ ท่านชวลิตเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ก็เริ่มเล็งละ ตอนนั้นเป็นอธิบดี แล้วก็เป็นผู้หญิงก็เลยโดดเด่น ช่วงนั้นมีอธิบดีผู้หญิงในกระทรวงมหาดไทยอยู่สองคน นอกนั้นก็ผู้ชายหมดในห้องประชุม หลายอย่างมันองค์ประกอบพร้อมหมดมันบรรจบกันพอดี นี่สมมติท่านชวนไม่เอาก็จบ แล้วนี่ท่านพลเอกชวลิต ท่านอนันต์ คือปัจจัยทุกอย่างต้องพอดีบรรจบกัน ท่านอนันต์ อนันต์ตระกูล ท่านก็รู้จักเราดี ใช้งานเราง่าย คือเราโอเคเราใช้ได้ และข้างบนเขาเห็นดีเห็นงาม”

ซึ่งเราจะเห็นว่าการที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านแรกเกิดขึ้นนั้น เป็นผลมาจากกระแสการเรียกร้องกระแสสตรี ซึ่งกระแสที่เกิดขึ้นไปทั่วโลก ตลอดจนประเทศไทย และเมื่อรัฐบาลได้ขานรับมีนโยบายให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงได้ ทำให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและปลัดกระทรวงมหาดไทยที่จะต้องเร่งดำเนินการแต่งตั้ง ซึ่งก็ได้พิจารณาเห็นชอบเลือกผู้หญิงในกระทรวง โดยเลือกอธิบดีกรมผังเมือง ซึ่งเป็นตำแหน่งระดับ 10 อยู่แล้วให้มาดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด การเลือกท่านจรัสศรีให้มาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น จึงเป็นการเลือกผู้หญิงที่เป็นผู้บริหารอยู่แล้วมาเป็นผู้บริหารเหมือนเดิม เพียงแต่คนละหน้าที่กันเท่านั้น ซึ่งสำหรับท่านจรัสศรีนั้นกล่าวว่าไม่ได้ตั้งใจจะมาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด เนื่องด้วยจบการศึกษาจากคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ รวมทั้งขณะที่ได้รับเลือกให้มาเป็นนั้น ตนเองก็ได้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมผังเมืองได้เพียงหนึ่งปี

“ไม่ได้คิดว่าจะเป็น ไม่ได้เรียนรัฐศาสตร์มา ก็เป็นเรื่องที่ผู้ใหญ่มอง ความจริงเดินไปพบท่านว่า ขอไม่เป็น เพราะว่าเราทำอยู่ผังเมืองก็สนุกดี เพิ่งทำได้แค่นี้เดียว ท่านก็บอกเขาอยากเป็น

กันทั่วบ้านทั่วเมือง ก็เลยคิดว่าเป็นเกียรติยศที่ได้รับการคัดเลือกเป็นผู้ว่าคนแรก ทำให้รู้สึกที่เราต้องทำงานให้สำเร็จเป็นที่ประจักษ์ ตามที่สมเด็จพระสังฆราชท่านประทานพรให้ ท่านบอกให้ทำ ให้สำเร็จ เพื่อผู้หญิงทั้งประเทศ”

ดังนั้น สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงคนแรกนั้น โอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ก็ด้วยหลายปัจจัย ทั้งจากการสนับสนุนจากผู้บังคับบัญชา และนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการยกระดับสตรีในปิตุสภากาล แม้นตนเองไม่ได้มีแรงจูงใจจะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดมาแต่แรก

สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านที่สองนั้น ท่านได้เป็นบุคลากรของกรมการปกครอง ซึ่งเป็นกรมที่จัดว่าเป็นกรมที่ดูแลงานปกครองโดยตรง ซึ่งในขณะที่มีนโยบายให้ผู้หญิงขึ้นเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ท่านดำรงตำแหน่งอธิการวิทยาลัยการปกครองอยู่ ซึ่งเป็นตำแหน่งระดับซี 9 จัดว่าเป็นตำแหน่งระดับสูงในกรมการปกครองที่ผู้หญิงสามารถดำรงตำแหน่งได้ในขณะนั้น และเมื่อมีนโยบายให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงนั้น ผู้มีอำนาจได้ตั้งท่านให้ไปเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงคนแรก ซึ่งเป็นตำแหน่งระดับซี 9 เท่ากันอยู่ 3 ปี หลังจากนั้นก็ได้เลื่อนท่านเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งดำรงตำแหน่งได้ 2 จังหวัด รวมระยะเวลา 1 ปี ก่อนจะถูกโยกย้ายให้มาเป็นรองอธิบดีกรมการปกครอง ซึ่งท่านได้ดำรงตำแหน่งอยู่รองอธิบดีอยู่ 2 ปี ก่อนจะลาออกมาเป็นสมาชิกวุฒิสภา

นางนิพัทธา อมรรัตนเมธา ผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยา (2539)

ประวัติการศึกษาและประวัติการทำงานโดยสังเขป

ท่านนิพัทธา อมรรัตนเมธา จบชั้นมัธยมศึกษาปีที่แปดจากโรงเรียนเบญจมราชาลัย ศึกษาต่อในคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สาขาวิชาการปกครอง และในขณะรับราชการได้สอบชิงทุนไปศึกษาต่อระดับปริญญาโท ในคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น มิชิแกน สหรัฐอเมริกา

ประวัติการทำงานได้สอบเข้ารับราชการกรมการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2505 ตำแหน่งเจ้าจังหวัดชุมพร ซึ่งเป็นปีแรกที่รับผู้หญิงเป็นเจ้าจังหวัด หลังจากนั้นได้ย้ายเข้ามาทำงานในส่วนกลาง โดยอยู่งานด้านการประชาสัมพันธ์ในสำนักเลขานุการกรมการปกครอง และได้สอบเลื่อนเป็นข้าราชการชั้นโท วิทยากร กองฝึกอบรม วิทยาลัยการปกครอง ต่อจากนั้นก็รับราชการในกรมการปกครองเรื่อยมา จนกระทั่งขึ้นระดับซี 7 เป็นผู้ช่วยฝ่ายบริหาร สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง และขึ้นระดับแปด เป็นผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น และในปี พ.ศ.2535 เลื่อนระดับขึ้นซีเก้า

เป็นอธิการบดีวิทยาลัยการปกครอง กรมการปกครอง และในปี พ.ศ.2536 ดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานี จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2539 ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยา และในปี พ.ศ. 2540 ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานี ในปี พ.ศ. 2541 ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมการปกครอง ก่อนจะลาออกจากราชการในปี พ.ศ. 2542

และเมื่อท่านลาออกจากราชการได้มาลงสมัครสมาชิกวุฒิสภา และได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จังหวัดปทุมธานี ในช่วงปี พ.ศ. 2543 - 2549 และเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านสังคมวุฒิสภา 2554 - 2555 และได้เป็นสมาชิกวุฒิสภา จังหวัดปทุมธานีอีกครั้ง ในปี พ.ศ. 2557 โดยอยู่ในวาระ 22 วัน ก่อนจะยุบสภา และในปัจจุบันได้รับการแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ 31 กรกฎาคม 2557 นอกจากนี้ ท่านนิพัทธายังดำรงตำแหน่งอุปนายกสมาคมข้าราชการบำนาญมหาดไทย อุปนายกสมาคมนักปกครอง และประธานกรรมการมูลนิธิเพื่อการศึกษาท้องถิ่น

เส้นทางสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงคนที่สองนั้น เราจะสามารถพิจารณาได้เช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงคนแรก ที่โอกาสจากกระแสสิทธิสตรี ที่ได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมการเมือง ทำให้ท่านนิพัทธาได้ดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงคนแรกของไทย จนกระทั่งได้เลื่อนเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดในอีก 3 ปีต่อมา ซึ่งสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดนิพัทธานั้น นอกจากโอกาสทางกระแสสิทธิสตรีจะส่งผลให้ท่านได้ดำรงตำแหน่งแล้ว การที่ท่านเป็นผู้หญิงที่มีความอาวุโสสูงที่สุดในกรมการปกครอง ก็ทำให้ได้เข้าสู่ตำแหน่งเช่นกัน อย่างไรก็ตาม สำหรับท่านนิพัทธานั้น กล่าวได้ว่าแรงจูงใจในความก้าวหน้าที่จะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นไม่ได้มีในตอนแรก เนื่องจากเมื่อก่อนมีแต่ผู้ชายที่ได้ดำรงตำแหน่ง ไม่ใช่ตำแหน่งของผู้หญิง ท่านจึงคาดหวังตำแหน่งสูงสุดไว้ที่อธิการบดีวิทยาลัยการปกครอง ระดับซี 9 และรองอธิบดีกรมการปกครองซึ่งสมัยนั้นเป็นระดับซี 10 ซึ่งเป็นตำแหน่งระดับสูงที่ผู้หญิงน่าจะก้าวไปถึง ไม่ได้สงวนไว้แต่กับผู้ชาย ดังเช่นตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด ตำแหน่งนายอำเภอ

นางสิริเลิศ เมฆไพบูลย์ อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคาม (2542)

ประวัติการศึกษาและประวัติการทำงานโดยสังเขป

ท่านสิริเลิศเล่า เมฆไพบูลย์ จบการศึกษาจากคณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปี พ.ศ. 2507 และได้รับทุนในขณะรับราชการส่งไปเรียนต่อในระดับปริญญาโทที่ประเทศสหรัฐอเมริกา

สำหรับการทำงาน ท่านเข้าไปสมัครเป็นพนักงานแปลที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย หลังจากนั้นได้ไปเป็นวิทยากรหลักสูตรอบรมปลัดอำเภออาวุโส และหลังจากกลับมาจากการศึกษาในระดับปริญญาโท ก็ได้กลับมาบรรจุเป็นข้าราชการชั้นโท เป็นวิทยากรสอนภาษาอังกฤษให้นายอำเภอที่ประจำในพื้นที่ชายแดน ประกอบกับทำงานในด้านวิชาการ การแปลหนังสือทางรัฐศาสตร์ให้กับกรมการปกครอง และได้เติบโตในหน้าที่การงานตามลำดับขั้น เป็นหัวหน้าแผนกหัวหน้าฝ่าย ซี 7 และเลื่อนเป็นผู้อำนวยการกองวิชาการ กรมการปกครอง ซี 8 จนกระทั่งเป็นข้าราชการอาวุโสของซี 8 แต่ในขณะนั้นไม่มีตำแหน่งซี 9 ไปลง จนกระทั่งรัฐบาลมีนโยบายจะสนับสนุนผู้หญิงขึ้นไปเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด จึงได้มีโอกาสไปเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสงคราม ก่อนจะไปขึ้นดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคาม

“ ตอนนั้นกรมการปกครองเขารับสมัครพอดี ก็ไม่คิดหรอกว่าอนาคตจะเป็นยังไง พอจบมาที่ไหนรับสมัครก็รีบไปสมัคร สอบได้แล้วก็ยังไม่รู้ยุติ ก็ทำไป ตอนหลังมันก็เจริญเติบโตไปตามระดับต่อไป อยู่ไปนานๆก็กลายเป็นข้าราชการอาวุโสของซี 8 ที่จะต้องไปซี 9 แต่มันก็ไม่มีตำแหน่งจะลงก็ค้างติดอยู่อย่างนั้นนะ ทั้งอาวุโสนะ ธรรมดาเขาจะคัดเลือกจากพวกนี้ที่เตรียมไปเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ก็มีแต่ผู้ชาย ในเมื่อโอกาสมันไม่เปิดเราก็เลยติดค้างอยู่ตรงนี้นาน จนกระทั่งรัฐบาลมีนโยบายจะสนับสนุนผู้หญิงขึ้นไปเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ก็ยังใช้เวลาอีกนานเพราะว่าตอนแรกๆ เขาก็เอาผู้หญิง คุณจรัสศรีฯที่เป็นข้าราชการผั่งเมืองอยู่แล้ว ซึ่งเป็นซี 10 อยู่แล้ว แล้วก็เอาจากตำแหน่งนั้นมานั้นมันง่ายดี แล้วก็ยังมีอีกคน แล้วก็พี่ก็เป็นคนที่ 3”

เส้นในการก้าวสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

เราสามารถพิจารณาว่า สำหรับท่านสิริเลิศนั้น ก็ได้เข้าสู่ตำแหน่งในสมัยนั้นเป็นรุ่นเริ่มแรกในการมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้หญิง โดยก่อนหน้านั้น ก็เป็นข้าราชการอาวุโสระดับซี 8 อยู่เป็นเวลานานเพราะไม่มีตำแหน่งให้ผู้หญิงได้ขึ้นเป็นระดับ 9 ว่าง เนื่องจากสมัยนั้น ยังห้ามผู้หญิงเป็นปลัดอำเภอและนายอำเภอ จนกระทั่งเริ่มมาจากนโยบายรัฐบาลที่ต้องการให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง ซึ่งก็ได้รับการสนับสนุนจากผู้ใหญ่ในกระทรวง แต่ก็ก็เป็นไปในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป เนื่องจาก

เป็นเรื่องใหม่ โดยท่านสิริเลิศดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสงครามอยู่ประมาณ 5-6 ปี จึงได้เข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งด้วยความที่ท่านสิริเลิศได้ทำงานในกระทรวงมหาดไทยมานาน จึงเป็นที่รู้จักและยอมรับในเรื่องความสามารถอยู่แล้ว โดยเฉพาะเรื่องงานวิชาการ การแปลหนังสือให้ผู้ใหญ่ในกระทรวง

“รุ่นนี้ก็เป็นรุ่นบุกเบิก กว่าจะได้ก็เหนื่อยกันแทบตาย แต่ก็ผ่านมาได้ ตอนนั้นเป็นรัฐบาลคุณชวนฯ ก่อนนะคะที่เริ่มเอาผู้หญิงไปเป็นปลัดอำเภอ ของพี่เป็นตอนรัฐบาลพลเอกเขาวลิติฯ หลังจากนั้นก็สบายแล้ว ตอนนั้นท่านอารีย์ วงศ์อารยะ พวกผู้หลักผู้ใหญ่พวกนี้ก็นับสนุนเป็นอย่างดีนะ แต่ว่าที่มันซำๆ มันก็เป็นเรื่องของกฎระเบียบ เรื่องของการยอมรับ จริงๆ แล้วมันก็ไม่ง่าย มันก็ค่อยๆ ปรากฏขึ้นมา ก่อนหน้าเป็นผู้ว่าฯ ก็เป็นรองผู้ว่าฯ ที่สมุทรสงครามนาน 5-6 ปี ก็ยังติดอยู่ที่นั่นนะ มันก็ซำๆ นะ ถึงเขาจะบอกว่าเปิดแต่มันก็ได้แค่นี้ กว่ามันจะหลุดออกไปมันใช้เวลาานาน ซึ่งเราก็ไม่ได้คิดว่าเราจะมาถึงขนาดนี้อยู่แล้วนะ แต่ว่ามันไปเข้าคิวรอมันก็ต้องรอ ถึงเขาจะมีนโยบายกับการปฏิบัติมันก็ได้ไปพร้อมกัน นโยบายเขาก็มีอยู่นานแล้ว เพราะเขาว่าเขาจะแต่งตั้ง คนที่ถามก็หืดขึ้นคอแหละ บังเอิญเรา 2-3 คนตอนนั้นก็อยู่กระทรวงมานาน มันก็ไม่ได้เป็นที่กังขาเรื่องความรู้ ฝีมือลายมือ ยอมรับอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นตั้งมามันก็ได้มีการขัดขวางหรืออะไร เป็นที่ยอมรับได้ แล้วก็พิสูจน์ให้เขาดู ก็ทำได้ ของอย่างนี้มันก็ต้องพิสูจน์กันด้วย”

นางจุฑามาศ ประทีปวนิช อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดสิงห์บุรี (2547)

ประวัติการศึกษาและประวัติการทำงานโดยสังเขป

ท่านจุฑามาศ ประทีปวนิช เป็นบุตรธิดาของอดีตผู้ว่าราชการจังหวัด จบการศึกษาระดับปริญญาตรี นิติศาสตร์จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และการศึกษาระดับปริญญาโท จากสหรัฐอเมริกา

ท่านจุฑามาศเริ่มเข้ารับราชการที่สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กระทรวงมหาดไทยเริ่มต้นด้วยตำแหน่งวิทยากรโท อยู่กองวิชาการและแผนงาน เพราะจบการศึกษาระดับปริญญาโทก่อนเข้าทำงาน และหลังจากนั้นก็มาเป็นบุคลากรกองการเจ้าหน้าที่ ก็เป็นหัวหน้าฝ่ายต่างๆ แล้วก็มาเป็นหัวหน้าฝ่ายนิติการ ต่อด้วยผู้ตรวจราชการกรม แล้วก็มาเป็นรองอธิบดีสองกรม คือ กรมเร่งรัดพัฒนาชนบทและกรมบรรเทาสาธารณภัย และก็เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดสิงห์บุรีตอนเป็นผู้ว่าสิงห์บุรีช่วงปี พ.ศ. 2547-2548 และเกษียณปี 2549 ปัจจุบันดำรงตำแหน่งรองประธานกรรมการมูลนิธิมหาวิทยาลัยราชภัฏวชิราลงกรณ์ราชวิทยาลัย

เส้นทางการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

เราสามารถพิจารณาได้ว่า สำหรับโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งของท่านจุฑามาศเกิดมาจากการที่อธิบดีกรมบรรเทาสาธารณภัยได้เสนอชื่อท่านมายังกระบวนการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด อันเป็นผลพวงมาจากการที่อธิบดีกรมพึงพอใจในผลงานของท่าน เช่น ผลงานที่โดดเด่นที่ได้รับรางวัลจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน การวางระบบไอทีของกรม และผลงานที่ลงไปตรวจสอบสถานการณ์ความรุนแรงที่สามจังหวัดชายแดนใต้ การที่อธิบดีกรมได้ส่งชื่อมาส่งผลให้ท่านมีโอกาสนในการได้เข้าสู่กระบวนการ

“โอกาสที่จะได้เป็นจริงๆแล้วคิดว่าสถานการณ์สร้างคน ตอนนั้นเป็นรองอธิบดี และก็เกิดเหตุทางใต้ เริ่มเผาสถานที่ราชการ ท่านอธิบดีก็มอบให้เราไปค้ำไปหาผู้ว่าฯ สามจังหวัดชายแดนใต้ ก็คิดว่าเราเป็นผู้หญิง ความจริงเราก็กลัวนะ แต่เราต้องตั้งใจจริง ก็รายงานสถานการณ์ เสนอความเห็นอะไรต่ออะไรให้ท่านอธิบดีสมัยนั้นนะ ตรงนี้อาจเป็นจุดหนึ่งเป็นส่วนที่ท่านสนับสนุน คือก่อนที่เราจะมาเป็นผู้ว่าตำแหน่งอธิบดีจะต้องเป็นผู้ที่เสนอชื่อเราเข้าไปที่กระทรวง และนอกจากนั้นคือเราจะต้องทำเปเปอร์อะไรของเรา ก็เสนอแนะทำวิสัยทัศน์ของเราในการจะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ว่าถ้าท่านอธิบดีไม่เสนอเราไปเราก็ไม่มีสิทธิ์ เราก็ไม่มีชื่อ เราก็ไม่ได้เป็นสมาชิกในตระกูลของกระทรวง และกระทรวงก็คัดสรรจากในตระกูลอีกที” จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

และในการพิจารณานั้น ด้วยสาเหตุที่ท่านเป็นบุตรของอดีตผู้ว่าราชการจังหวัด และมีน้องชายคนหนึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด และมีน้องชายอีกคนหนึ่งทำงานในกระทรวงมหาดไทยและภายหลังก็เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นกัน รวมทั้งมีคู่สมรสเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดด้วยเช่นกัน สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ส่งเสริมในโอกาสให้ท่านเป็นผู้มีภาพลักษณ์ที่ดี เนื่องจากครอบครัวเป็นคนดีของกระทรวง ส่งผลมาถึงการพิจารณา เกิดความไว้วางใจให้ได้รับแต่งตั้ง

“แม้ว่ามีต้นทุนทางสังคม หมายถึงครอบครัวเรา คือเผอิญครอบครัวของทางแม่ อยู่สายกระทรวงมหาดไทยหมดเลย แล้วครอบครัวของแม่ก็พูดได้ว่าเป็นคนดีของกระทรวง แม่คิดว่ามันมีส่วน ถ้าครอบครัวดีแล้วลูกดี เขาก็น่าจะเลือกนะ แล้วเป็นแม่ แม่ก็เอนเอียงนะ ก็พูดกันตรงๆ แล้วก็ครอบครัวเราอยู่สายนี้หมดเลย เป็นผู้ว่าอะไรอย่างนี้หมดเลย น้องชายสองคนก็เป็นผู้ว่าฯ

สามีแม่ก็เป็นผู้ว่าฯ แต่เขาเกษียณไปก่อน ถ้าเขาไม่เกษียณ แม่คงไม่ได้เป็นหรือก เพราะว่ามัน่า
เกลียด ถ้าสามีเป็นผู้ว่าฯ แล้วภรรยาจึงจะมาเป็นผู้ว่าฯอีก แล้วก็เพราะว่าครอบครัวดีมันทำให้เรา
ดูดี ไม่รู้จะพูดยังไงมันเหมือนการส่งเสริม พ่อก็เป็นผู้ว่าฯมาก่อน ลูกก็คงเป็นได้ เคสแม่ต้นทุนทาง
สังคมใช่ แต่ว่าคนอื่นไม่ทราบได้”

นางกาญจนาภา กี่หมั่น ผู้ว่าราชการจังหวัดระนอง (2549)

ประวัติส่วนตัวและประวัติการทำงานโดยสังเขป

ท่านกาญจนาภา กี่หมั่น เป็นชาวจังหวัดตรัง มีคู่สมรสรับราชการอยู่ที่กรมพัฒนาชุมชน
กระทรวงมหาดไทย ท่านจบการศึกษาระดับปริญญาตรีจากคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
และศึกษาต่อในระดับปริญญาโทที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เช่นเดิม แต่ด้วยทำรับราชการอยู่ที่ภาคใต้
ทำให้มีอุปสรรคในการเดินทางไปกลับกรุงเทพฯ เพื่อศึกษาต่อ ในที่สุดจึงต้องหยุดการเรียนเลือก
เฉพาะการทำงาน

ท่านกาญจนาภา กี่หมั่น เริ่มรับราชการโดยเป็นพัฒนากร กรมการพัฒนาชุมชน ใน
กระทรวงมหาดไทย และได้ย้ายไปเป็นพัฒนากรที่จังหวัดสตูล หลังจากนั้นได้เปลี่ยนสายงานเป็น
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และได้ไปประจำอยู่ที่
สำนักงานจังหวัดพัทลุงและตรัง จนกระทั่งขึ้นเป็นหัวหน้าสำนักงานจังหวัดตรังและนครศรีธรรมราช
และย้ายเข้ามาเป็นหัวหน้ากลุ่มงานในสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และย้ายไปเป็นหัวหน้า
สำนักงานจังหวัดฉะเชิงเทรา ต่อมาได้เลื่อนตำแหน่งเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัดตรัง รองผู้ว่าราชการ
จังหวัดฉะเชิงเทรา จนกระทั่งขึ้นดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดระนองในปี พ.ศ. 2549

เส้นทางการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

สำหรับท่านกาญจนาภา กี่หมั่น ท่านมีความคิดตั้งแต่ศึกษาอยู่ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่า
อยากเป็นนายอำเภอ แต่ในช่วงจบการศึกษานั้น มีกฎหมายผู้หญิงเป็นนายอำเภอ แต่ด้วยอุปนิสัย
ส่วนตัวที่อยากก้าวหน้าในตำแหน่งนักปกครอง จึงพยายามหาช่องทางเรื่อยมา จากพัฒนากร กรมการ
พัฒนาชุมชน โอนมาเป็นนักวิเคราะห์นโยบายและแผน อยู่สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย จนได้
ย้ายเข้ามาเป็นหัวหน้ากลุ่มงานในสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

“เดิมเคยคิดมาตั้งแต่เรียนธรรมศาสตร์ว่าอยากจะเป็นนายอำเภอ ตอนหลังจบมาสมัยท่านประภาสเป็นรัฐมนตรี เขาห้ามผู้หญิงเป็นปลัดอำเภอ ก็หมดโอกาสก็เลยพยายามหาช่องทาง แล้วมองตรงนี่คืออาจจะเป็นนิสัยส่วนตัวอยากจะก้าวหน้าในตำแหน่งนักปกครอง ก็เลยเดินมาทางนี้พยายามทำอะไรที่สามารถที่จะสนับสนุนตัวเราให้ไปถึงจุดนั้น”

ในการทำงานก็ได้มีโอกาสเลื่อนตำแหน่งเป็นลำดับขั้น และการได้เข้ามาทำงานในกระทรวงก็เป็นโอกาสในการรู้จักผู้หลักผู้ใหญ่ ทำให้มีโอกาสแสดงความสามารถให้เป็นที่ประจักษ์ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ส่งผลต่อโอกาสในการเลื่อนตำแหน่งตั้งแต่การได้ขึ้นดำรงตำแหน่งในระดับรองผู้ว่าฯ หลังจากเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัดมา 3 ปี ก็ได้มีโอกาสแสดงผลงานเพื่อขึ้นเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ก็ยังเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่หลายสมัย และได้ทราบมาว่ามีการวิ่งเต้นแลกเปลี่ยนตำแหน่งกันมาก จนเมื่อเกิดการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ท่านก็ได้ขึ้นสู่ตำแหน่งโดยไม่ต้องใช้วิธีการแลกเปลี่ยนเหมือนในยุครัฐบาลก่อนหน้า และทราบมาว่านายกรัฐมนตรีต้องการให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้หญิงด้วย ประกอบกับการสนับสนุนของปลัดกระทรวงมหาดไทยคือท่านพงษ์ไพยม วาศุกติ ที่ได้เห็นความสามารถขณะดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด และการมีความสามารถโดดเด่นมากกว่าผู้หญิงท่านอื่น จึงได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดระนอง

“ตอนนั้นก็ยังเป็นรองผู้ว่าฯ เริ่มคิดว่าเราควรจะเป็นผู้ว่าฯ ได้ ก็พยายามทำงาน แสดงผลงานต่างๆ ก็ตอนนั้นเริ่มสมัยยุคที่ว่ามีระบบ Fast Track ก็มีการวิ่งเต้นกันเยอะมาก แต่ละคนเนี่ยเราก็ไม่รู้ว่าจะเก่งจริงหรือไม่จริง แต่ว่าขึ้นอยู่กับความพอใจของนาย ผู้ใหญ่ โอกาสของการเป็นผู้ว่าหรือก้าวสู่ตำแหน่งสูงๆ ของผู้หญิงมันไม่ง่าย คือเราต้องมีความสามารถจริง ๆ ถึงจะสู้ได้ พอเกิดปฏิวัติ (ปี พ.ศ. 2549) ส่งผลให้พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ขึ้นมาได้เพราะปฏิวัติแล้วไม่ต้องเสียเงินเลยแม้แต่บาทเดียวตรงนี้เป็นความภาคภูมิใจที่ว่าได้มาแล้วเราไม่ต้องจ่ายเงิน ได้มาเพราะปฏิวัติเป็นยุคของรัฐบาลท่านสุรยุทธ์ เท่าที่ทราบท่านต้องการให้มีผู้หญิงด้วย และในตรงนั้นอาจเป็นเพราะว่าท่านปลัดกระทรวงคือท่านพงษ์ไพยม วาศุกติ ท่านอาจจะเห็นความสามารถตอนที่ไปเป็นรองผู้ว่าฯ เรามีความสามารถ ในตรงนั้นท่ามกลางผู้หญิงในกลุ่ม ท่านก็เห็นความสามารถท่านก็เลย

เสนอ เพราะท่านสุรยุทธก็ถามว่าทำไมไม่มีผู้หญิงเลยในคำสั่งที่ยังไม่ออก พอคุณแล้วก็มี
ความสามารถมากกว่าท่านอื่น ได้ก็ตรงนี้”

นางพรรณณี แก่นสุวรรณ ผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรี (2550)

ประวัติส่วนตัวและประวัติการทำงานโดยสังเขป

นางพรรณณี แก่นสุวรรณ มีคุณสมรสกับราชการที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ท่านจบการศึกษา
ระดับปริญญาตรีรัฐศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และรัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย เนื่องจากจบปริญญาตรีด้วยเกียรตินิยม จึงได้ถูกเรียกตัวไปทำงานที่การไฟฟ้านครหลวง ก่อนจะ
ลาออกมาเพื่อศึกษาต่อระดับปริญญาโทให้สำเร็จ

เริ่มรับราชการในช่วง พ.ศ. 2518 ในตำแหน่งวิทยากร 3 ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา และได้โอนมาอยู่ที่สำนักนโยบายและแผน กระทรวงมหาดไทย เติบโตตามลำดับ
จนกระทั่ง เป็นผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผน ระดับซี 8 และย้ายไปดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการ
จังหวัดอำนาจเจริญ รองผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานี ก่อนจะขึ้นดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรีใน
ปี พ.ศ. 2549 และเกษียณอายุราชการในตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ในปี พ.ศ. 2552

เส้นทางเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

สำหรับท่านพรรณณีนั้นมีเส้นทางทำงานที่กระทรวงมหาดไทย ที่สำนักงานนโยบายและแผน
กระทรวงมหาดไทยมาโดยตลอด เรื่อยมาจนกระทั่งเป็นผู้ว่าการสำนักงานนโยบายและแผน
ระดับซี 8 กว่า 13 ปี แต่ยังไม่ได้รับเลื่อนตำแหน่ง จึงเคยคิดจะลาออกจากราชการหลายครั้ง
บังเอิญมีโอกาสได้สอบเลื่อนระดับเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัดได้เสียก่อน โดยท่านพรรณณีเข้ารับ
ตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดอำนาจเจริญเพียง 3 เดือน และจากนั้นได้อาสาลงไปดำรงตำแหน่ง
รองผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานีในช่วงปี 2547 ซึ่งเป็นช่วงที่มีเหตุการณ์ความรุนแรง

“หนังสือพิมพ์ขึ้นหน้าหนึ่ง ที่พี่ขอลงไปอยู่ปัตตานีในช่วงที่มีเหตุการณ์วินาศกรรม มีการ
ก่อการร้าย ปล้นปืน พี่คิดว่าการที่ไปทำงานตรงนั้นเป็นผู้หญิงสามารถเข้าได้ง่าย จึงได้ไปขอ
เขาลงพื้นที่นั้น ได้ไปขอรองปลัดกระทรวงฝ่ายความมั่นคงและได้ไปพบรัฐมนตรีว่าการ
มหาดไทยท่านโกศล พลกุล มีการทำหนังสือยินยอมที่จะไปพื้นที่ตรงนั้น แต่พอดีตำแหน่งยัง
ไม่ว่างพี่จึงได้ไปอยู่ที่อำนาจเจริญได้สักพักนึง บังเอิญรองผู้ว่าปัตตานีถูกลอบยิง ตำแหน่ง

รองผู้ว่าปัดตานีก็เลยว่าง รัฐมนตรีก็สอบถาม ว่าไฉนรอง พี่ก็ยืนยันว่าไม่เปลี่ยนใจ ก็เลยได้ลงไปอยู่ปัดตานี”

และการทำงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้นี้เอง ทำให้ท่านมีความโดดเด่นในผลงาน จนกระทั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในสมัยนั้น กล่าวสนับสนุนกับปลัดกระทรวงให้ท่านได้เข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

“ถ้าพี่ไม่ได้ไปอยู่ปัดตานีก็คงไม่ได้ เพราะว่าพี่ได้ลงไปอยู่ในจุดที่มีสถานการณ์รุนแรง พี่ขอลงไปอยู่ปัดตานี ตอนพี่ไปอยู่ก็มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ท่านอารีย์ วงศ์อารยะ จะลงไปตลอดเวลาเลย แล้วไม่ค่อยเจอพี่เพราะพี่ไม่ค่อยอยู่ศาลากลาง พี่ก็จะออกพื้นที่ไปเรื่อยๆ ทำให้พี่ได้มีผลงาน พี่ได้ทราบว่ามีคนเขาบอกว่า ท่านอารีย์พูดให้พี่ควรเป็นผู้ว่าได้แล้ว อาจจะเป็นเพราะว่าพี่ไม่เคยอยู่ศาลากลาง กว่าพี่จะได้กลับมาดูแฟ้มได้ทุ่มหนึ่ง กว่าจะดูแฟ้มเสร็จก็ตีหนึ่ง เพราะพี่ไม่เคยค้างแฟ้ม”

นางสาวเรืองวรรณ บัวนุช ผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยา (2551)

ประวัติส่วนตัวและประวัติการทำงานโดยสังเขป

ท่านเรืองวรรณ บัวนุช สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี จากคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระดับปริญญาโท รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า)

ท่านได้เริ่มรับราชการ โดยในปี พ.ศ. 2516 เป็นพัฒนากร กองพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย และปี พ.ศ. 2521 ได้โอนย้ายมาที่กรมการปกครอง ในตำแหน่งผู้ช่วยนายทะเบียน ต่อมาได้โอนไปเป็นนักวิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยเรื่อยมา จนกระทั่งเป็นหัวหน้าสำนักงานจังหวัด 4 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดลำพูน จังหวัดอุตรดิตถ์ จังหวัดตาก และจังหวัดแม่ฮ่องสอน หลังจากนั้นได้ขึ้นดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยา จังหวัดเชียงราย จังหวัดแพร่ และจังหวัดเชียงใหม่ รวม 7 ปี ก่อนจะขึ้นดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยา และเกษียณราชการ ในตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ในปี พ.ศ.2554

เส้นการก้าวสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

เมื่อพิจารณาโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งของท่านท่านเรื่องวรรณนั้น จะเห็นได้ว่าท่านทำงานในตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดกว่า 7 ปี จึงเป็นผู้ที่มีความอาวุโสมากที่สุดในตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดในขณะนั้น จึงเป็นสิ่งที่เหมาะสมว่าควรได้รับการพิจารณาในตำแหน่งที่สูงขึ้นแล้ว และในปี พ.ศ. 2551 ท่านเรื่องวรรณก็ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยา

“การเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัดกว่า 7 ปี เรามีความอาวุโสเป็นอันดับหนึ่ง เป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่อาวุโสที่สุดในจังหวัดเชียงใหม่ และอาวุโสที่สุดในกระทรวงมหาดไทย จึงมีความอาวุโสพอที่จะขึ้นได้”

นางสาวเบญจวรรณ อานเป็รื่อง ผู้ว่าราชการจังหวัดตราด (2553)

ประวัติส่วนตัวและประวัติการทำงานโดยสังเขป

ท่านเบญจวรรณ อานเป็รื่อง จบการศึกษาระดับรัฐศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

เริ่มต้นการทำงานกับกระทรวงมหาดไทยในปี พ.ศ. 2519 เป็นเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน จังหวัดสมุทรสาคร และทำงานเรื่อยมาทั้งในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาค เคยเป็นคณะทำงานของเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และเลื่อนตำแหน่งเรื่อยมา จนกระทั่งเป็นผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้หญิงท่านแรกที่ได้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ และด้วยการถูกโยกย้าย ให้ไปเป็นผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง ส่งผลให้ต่อมากลับทำให้ได้เป็นปลัดจังหวัดหญิงคนแรกและคนเดียวของประเทศไทยอีกด้วย ก่อนจะขึ้นเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัดยโสธร อ่างทอง และกำแพงเพชร และขึ้นดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดตราดใน ปี พ.ศ. 2553 – 2557

เส้นทางในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

เมื่อวิเคราะห์เส้นทางในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดของท่านเบญจวรรณนั้น จะเห็นได้ว่าท่านเป็นผู้ที่มีโอกาสในการแสดงผลงานเป็นที่โดดเด่นมาโดยตลอด อาทิ การที่ได้เป็นผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่หญิงคนแรก ของกองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย การที่ได้เป็นปลัดจังหวัดหญิงคนแรกและคนเดียว และในการดำรงตำแหน่งเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่จังหวัดอ่างทองนั้น ก็ได้แสดงความสามารถ โดยขณะนั้นผู้บริหารระดับสูงของจังหวัดอ่างทอง มีเพียงผู้ว่าราชการจังหวัดคนเดียวนี้เองจากรองผู้ว่าราชการจังหวัดและปลัดจังหวัดเกษียณอายุราชการใน

ขณะนั้นพร้อมกัน ผู้ว่าราชการอำเภอทองจังหวัดจึงขอตัวท่านให้ไปช่วยแก้ไขปัญหา จึงกล่าวได้ว่าท่านได้ทำผลงานเป็นที่ประจักษ์เด่นชัด เป็นที่ยอมรับของผู้บังคับบัญชา

“ช่วงน้ำท่วมที่อำเภอทอง อันนี้ก็คือว่ารองผู้ว่าทั้งสองท่านที่อำเภอทองปลดเกษียณ ปลัดจังหวัดก็เกษียณ เหลือผู้ว่าคนเดียว ตอนนั้นท่านวิบูลย์ สงวนพงศ์ ปลัดกระทรวง ตอนนั้นเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดอำเภอทอง ท่านก็เลยขอให้ไปช่วยทำงาน ก็ย้ายมาอยู่อำเภอทอง อยู่อำเภอทองได้สี่ปีได้มั้ง ก็ได้ประสบการณ์การแก้ไขปัญหาวิกฤติ การทำงานเป็นทีม การบูรณาการ การประสานงาน การที่ระดมขอความช่วยเหลือต่างๆ การบริหารจัดการช่วยเหลือชาวบ้าน ทุกหน่วยงานต่างๆก็ช่วย ซึ่งมันก็อาจจะมีแนวปฏิบัติได้ว่าเอาพื้นที่เป็นหลักช่วยกันทำงานรูปแบบนี้”

นอกจากนี้เมื่อเราได้สอบถามความคิดเห็นกับอดีตผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง เรื่องความโดดเด่นของผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงว่ามีท่านใดบ้าง จะพบว่าอดีตผู้มีอำนาจได้ให้การชื่นชมท่านเบญจวรรณว่าโดดเด่นกว่าผู้หญิงคนอื่น

“เบญจวรรณนี่ก็เก่ง เหมือนผู้ชายเลย เห็นมาตั้งแต่เขายังเล็กๆ อยู่กองการเจ้าหน้าที่”

อย่างไรก็ตาม เราสามารถพิจารณาได้ว่า จากคำพูดนั้นได้มีการแฝงไปด้วยทัศนคติที่ว่าโดยธรรมดาทั่วไปแล้วผู้ชายจะมีความเหนือกว่าผู้หญิง โดยในความคิดผู้มีอำนาจได้นำผู้หญิงไปเปรียบเทียบกับผู้ชายโดยไม่รู้ตัว จะเห็นว่าผู้มีอำนาจมีทัศนคติที่ว่าความเก่งนั้น มีผู้ชายเป็นบรรทัดฐาน

นางวรรณิตา บุญประครอง ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ (2554)

ประวัติส่วนตัวและประวัติการทำงานโดยสังเขป

ท่านวรรณิตา บุญประครอง เป็นบุตรสาวของอดีตอธิบดีกรมการปกครองท่านหนึ่ง จบการศึกษาระดับปริญญาตรี จากคณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และปริญญาโท จากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

เริ่มต้นทำงานในกระทรวงมหาดไทย โดยเป็นล่ามภาษาฝรั่งเศส กองการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย และในปี พ.ศ. 2518 บรรจุเป็นเจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์ ก่อนจะย้ายตำแหน่งมาเป็นเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน จนกระทั่งเป็นหัวหน้าสำนักงานรัฐมนตรี และขึ้นเป็นรองผู้ว่าราชการ

จังหวัด และเป็นผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยตามลำดับ ก่อนจะขึ้นดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ

เส้นทางก้าวสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

สำหรับเส้นทางในการทำงานของท่านบรรณิกานันท์ จะเห็นว่ามีความก้าวหน้าตามลำดับขั้น โดยมีความโดดเด่นในงานเรื่องภาษาต่างประเทศ เนื่องจากจบการศึกษาด้านอักษรศาสตร์มา และในการก้าวสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น เนื่องจากเป็นผู้มีความสามารถเป็นที่ยอมรับ โดยในการทำงานความสามารถเรื่องภาษาต่างประเทศนั้น ทำให้ผู้บริหารเรียกใช้งานมาตลอด รวมทั้งในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ส่วนหนึ่งนั้นเพราะความอาวุโสเพียงพอ โดยท่านเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัด 2 จังหวัด 3 ปี และเป็นผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยกว่า 3 ปี

“ก็คือว่าอย่างไรที่เข้ามาในสายงานของสำนักงานปลัด พี่ก็รับใช้เจ้านายด้วยผลงานต่างๆ ‘เอาเรื่องนี้ เรียกวรรณิกานันท์มา’ ‘เรื่องนี้วรรณิกานันท์อยู่ไหม ต้องเรียกวรรณิกานันท์มา’ อย่างนั้นก็แสดงว่านายเรียกนายต้องการให้ทำงานให้ นายเรียกใช้ จะว่าความรู้ ความสามารถแน่นอนมันต้องเป็นเรื่องความรู้ ความสามารถทุกอย่าง และก็มาได้ เพราะอาวุโส เป็นผู้ตรวจราชการกระทรวงมา 3 ปี มากที่สุดในบรรดาผู้ตรวจราชการกระทรวงที่เรามี เพราะผู้ตรวจเขาจะเป็นปีเดียว พี่เล่นเป็นตั้ง 3 ปี ที่พี่ได้เพราะพี่อาวุโส ความสามารถพี่ก็ดำรงตำแหน่ง เป็นผู้ตรวจที่นี้ เป็นรองผู้ว่าฯ ที่นี้”

นางนฤมล ปาลวัฒน์ อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอน (2555)

ประวัติการศึกษาและประวัติการทำงานโดยสังเขป

ท่านนฤมล ปาลวัฒน์ จบการศึกษาระดับปริญญาตรีจากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และระดับปริญญาโทด้านพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) รวมทั้งได้ศึกษาในเพิ่มเติมในระดับปริญญาตรีอีกหลายใบคือ ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง และรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

เริ่มรับราชการโดยบรรจุเป็นเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักงานจังหวัดลพบุรี และรับราชการเรื่อยมาโดยเป็นเจ้าหน้าที่ในกองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย จน

กระทั่งขึ้นเป็นหัวหน้าฝ่ายสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และได้ออกไปเป็นหัวหน้าสำนักงานจังหวัด ซี 8 อยู่หลายจังหวัดตั้งแต่จังหวัดสิงห์บุรี ปราจีนบุรี ลพบุรี และเป็นหัวหน้าสำนักงานจังหวัดระดับซี 9 ที่จังหวัดบุรีรัมย์ ต่อจากนั้นได้ขึ้นดำรงตำแหน่งเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัด 3 จังหวัด ได้แก่ สระบุรี เพชรบุรี เชียงใหม่ รวมระยะเวลา 4 ปี จนกระทั่งได้ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอนในปี พ.ศ. 2555

เส้นทางการก้าวสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

สำหรับเส้นทางการทำงานของท่านนฤมลนั้น ได้ทำงานทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยท่านนฤมลกล่าวว่าการได้รับการยอมรับจากผู้บังคับบัญชา ตอนเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งสามจังหวัดนั้น เป็นส่วนที่ส่งผลไปสู่โอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเห็นได้จากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาที่ผ่านมาประเมินให้คะแนนเต็มในกระบวนการการประเมินเพื่อคัดเลือกสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

“ทำงานเยอะมาก มีผลงาน ทำงานตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย ก็ทำงานที่ผู้ว่ามอบหมาย ได้อย่างเต็มที่ ได้รับคำชื่นชมจากผู้ว่าฯ ทุกท่าน ตอนประเมินเพื่อได้รับการคัดเลือกเป็นผู้ว่าฯ ผู้ว่าฯ ที่เป็นผู้บังคับบัญชาทั้ง 3 ท่าน ประเมินให้ได้คะแนนเต็ม ก็เป็นปัจจัยส่วนหนึ่งที่ได้ขึ้น”

ซึ่งจากข้อมูลการสัมภาษณ์อดีตผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงที่ผ่านมามากท่าน ผู้มีอำนาจท่านหนึ่งได้ให้การชื่นชมท่านนฤมลถึงความสามารถ

“นฤมลนี้เก่ง เห็นเด่นชัด และก็พิสูจน์ได้ว่าผู้หญิงสามารถไปอยู่ในพื้นที่ลำบากอย่างแม่ฮ่องสอนได้”

นางสาวจิตรา พรหมชุตติมา ผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรี (2555)

ประวัติการศึกษาและประวัติการทำงานโดยสังเขป

ท่านจิตราจบการศึกษาในระดับปริญญาตรี คณะศิลปศาสตร์ (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง หลังจบการศึกษาระดับปริญญาตรี ด้วยเกียรตินิยมอันดับ 2 และระดับปริญญาโท ที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ท่านได้เข้าทำงานรับราชการครั้งแรกที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยาในตำแหน่งอักษรเลข (เลขานุการผู้ว่าราชการจังหวัด) ควบคู่กับการศึกษาต่อระดับปริญญาโท ที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จำนวน 5 ปี หลังจากนั้นได้ย้ายเข้าไปอยู่ในส่วนกลาง กองนิติการและเรื่องราวร้องทุกข์ แล้วย้ายไปอยู่กองกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เติบโตในหน้าที่การงานในส่วนกลาง มีย้ายออกไปดำรงตำแหน่งในต่างจังหวัดบ้าง โดยออกไปเป็นหัวหน้าสำนักงานจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นครั้งแรก และได้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจังหวัดสุพรรณบุรี หัวหน้าสำนักงานจังหวัดระยอง และหัวหน้าสำนักงานจังหวัดโคราช ก่อนจะขึ้นดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดระนอง รองผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรีรักษาราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรี ซึ่งอยู่ในตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดประมาณ 3 ปีครึ่ง และได้ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรี

โอกาสในการก้าวสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและผลงาน เหตุการณ์ขณะดำรงตำแหน่ง

สำหรับท่านท่านจิตรา นั้น โอกาสในการทำงานนั้น ผู้ใหญ่ได้เห็นการทำงานที่ประสบความสำเร็จทำให้ผู้ใหญ่พึงพอใจ ยอมรับ และมั่นใจในการทำงาน ทำให้ส่งผลถึงโอกาสในการก้าวเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด โดยที่ผู้บังคับบัญชาที่ยอมรับอาจให้การสนับสนุนโดยการไปพูดกับผู้ที่มีอำนาจได้ และการที่ท่านได้เคยเป็นผู้บังคับบัญชาปลัดกระทรวงในขณะนั้น สมัยที่เป็นหัวหน้าสำนักงานจังหวัดอยุธยาและปลัดกระทรวงเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้เคยได้เห็นผลงานและมีความไว้วางใจ เป็นส่วนที่สนับสนุนให้ท่านได้เข้าสู่ตำแหน่ง

“การที่เราทำงานแล้วผู้บังคับบัญชาชม มันเหมือนกับว่าเป็นการการันตีการทำงานของเราว่าการทำงานของเราได้สร้างผลงานให้กับผู้บริหาร สำหรับพี่ ที่ได้นายสนับสนุน เพราะนายเห็นภาพการทำงานของพี่ ของพี่ได้จากผู้บังคับบัญชาจริงๆ อีกอย่างช่วงนั้นท่านเป็นปลัดกระทรวงคือ ท่านพระนาย สุวรรณรัฐ ตอนท่านเป็นรองผู้ว่าที่อยุธยา พี่เป็นหัวหน้าสำนักงานจังหวัด ท่านเห็นการทำงานของเราตั้งแต่ตอนทำงานเป็นหัวหน้าสำนักงานจังหวัด

นางสุมิตรา ศรีสมบัติ อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดสุโขทัย (2555)

ประวัติการศึกษาและประวัติการทำงานโดยสังเขป

ท่านสุมิตรา ศรีสมบัติ (สกุลเดิม อติแพทย์) จบการศึกษาปริญญาตรี นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง และปริญญาโท รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขานโยบายสาธารณะและการวางแผน สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า)

เริ่มบรรจุรับราชการ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน จังหวัดราชบุรี และเปลี่ยนสายงานมาเป็นตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เติบโตเรื่อยมาตามลำดับ ออกไปดำรงตำแหน่งต่างจังหวัดบ้าง โดยเป็นหัวหน้าฝ่ายแผนงานยุทธศาสตร์ สำนักงานจังหวัดตราด ชัยนาท พิจิตร และราชบุรี เป็นหัวหน้าสำนักงานจังหวัดอุดรดิษฐ์ สมุทรสงคราม ฉะเชิงเทรา และรองผู้ว่าราชการจังหวัดฉะเชิงเทรา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 – 2555 รวมระยะเวลา 4 ปี และขึ้นดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดสุโขทัย และเกษียณอายุราชการในตำแหน่งผู้ตรวจราชการ

โอกาสในการก้าวสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและผลงาน เหตุการณ์ขณะดำรงตำแหน่ง

ท่านสมิตรากล่าวว่าโอกาสในการก้าวเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดของท่านนั้น มาจากเรื่องความสามารถ ความทุ่มเทในการทำงาน การได้รับความเชื่อมั่นจากผู้บังคับบัญชา และช่วงที่ดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดฉะเชิงเทรา ได้มีโอกาสแสดงความสามารถท่ามกลางศูนย์กลางอำนาจทางการเมือง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการสนับสนุนให้ได้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

“เราก้าวมาด้วยความสามารถ และสิ่งแรกคือการทำงานเราได้ทุ่มเทจริงๆ ผู้บังคับบัญชาจะเมตตา เข้าได้กับผู้บังคับบัญชา มีโอกาสที่จะเสนองานผู้ว่าฯ ซึ่งก่อนที่เขาจะให้โอกาสเราผู้บังคับบัญชาต้องเชื่อมั่นก่อน ต้องเชื่อมั่นก่อนที่เราทำได้ มันร้อยเรียงมาตั้งแต่แรก ขณะเดียวกันพี่เองช่วงจังหวะที่จะเป็นผู้ว่าเนี่ยพี่ไปอยู่ฉะเชิงเทราพี่ถือเป็นความโชคดี ได้อยู่ศูนย์กลางอำนาจ จนกระทั่งมีนักการเมืองระดับชาติ เพราะฉะนั้นเป็นโอกาสพี่ เพราะพี่ทำงานเต็มที่โอกาสที่คนเหล่านี้จะได้เห็นฝีมือการทำงานของเร พี่โชคดีที่ทำให้เค้าได้เห็น อาจจะเป็นส่วนหนึ่งที่ไม่ได้โดนปฏิเสธในการแต่งตั้ง ถ้าสมมติเขาไม่มีข้อแม้อะไร ก็ทำให้เราโชคดี แต่ก็สืบเนื่องจากการทำงานของเรา ทำแล้วเค้าเห็น เขามีโอกาสได้เห็นผลงานของเรามากกว่า คนที่อยู่ไกลสุดทำให้เก่งแทบตายแต่ก็ไม่เห็นมันก็ไม่มีความหมาย”

ตารางที่ 5 แสดงเส้นทางความก้าวหน้าของผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง

ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง	การศึกษา	เริ่มรับราชการ	เส้นทางความก้าวหน้า	ตำแหน่งสุดท้ายก่อนเลื่อนเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด
คุณหญิงจรัสศรี ทีปรัช ผู้ว่าราชการจังหวัดนครนายก	- สถาปัตยกรรมศาสตรบัณฑิต จุฬาฯ - สถาปัตยกรรมมหาบัณฑิต โดโรนโต้ แคนาดา - ปริญญาเกิตติมศักดิ์ 3 ใบ ด้านผังเมือง การปกครอง และสังคมศาสตร์	กรมการผังเมือง (ส่วนกลาง)	เติบโตในสายงานส่วนกลางกรมการผังเมือง	อธิบดีกรมการผังเมือง
นางนิพัทธา อมรัตน์ เมธา ผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยา	- รัฐศาสตรบัณฑิต จุฬาฯ - รัฐศาสตรมหาบัณฑิต เวสเทิร์น มิชิแกน สหรัฐอเมริกา	กรมการปกครอง (ส่วนภูมิภาค)	เติบโตในสายงานส่วนกลางกรมการปกครอง	รองผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานี
นางสิริเลิศ เมฆไพบูลย์ ผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคาม	- อักษรศาสตรบัณฑิต จุฬาฯ - ปริญญาโท ด้านรัฐศาสตร์ สหรัฐอเมริกา	กรมการปกครอง (ส่วนกลาง)	เติบโตในสายงานส่วนกลางกรมการปกครอง	รองผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสงคราม
นางจุฑามาศ ประทีป วณิช ผู้ว่าราชการจังหวัดสิงห์บุรี	- นิติศาสตรบัณฑิต ธรรมศาสตร์ - รัฐศาสตรมหาบัณฑิต เซาท์เทิร์น อิลินอยส์ สหรัฐอเมริกา	สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (ส่วนกลาง)	เติบโตในสายงานส่วนกลางกรมเร่งรัดพัฒนาชนบท (แต่เคยเป็นกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย)	รองอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
นางกาญจนา กีหมัน ผู้ว่าราชการจังหวัดระนอง	รัฐศาสตรบัณฑิต ธรรมศาสตร์	กรมการพัฒนาชน (ส่วนภูมิภาค)	- โอนมาสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย - เติบโตในสายงานทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย	รองผู้ว่าราชการจังหวัดตรัง ,ฉะเชิงเทรา
นางพรรณิ แก่นสุวรรณ ผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรี	- รัฐศาสตรบัณฑิต จุฬาฯ - รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาฯ	สำนักนโยบายและแผน กระทรวงมหาดไทย (ส่วนกลาง)	เติบโตในสายงานส่วนกลาง สำนักนโยบายและแผน (ภายหลังสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย)	รองผู้ว่าราชการจังหวัดอำนาจเจริญ ,ปัตตานี

ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง	การศึกษา	เริ่มรับราชการ	เส้นทาง ความก้าวหน้า	ตำแหน่งสุดท้ายก่อน เลื่อนเป็นผู้ว่าราชการ จังหวัด
นางสาวเรืองวรรณ บัวนุช ผู้ว่าราชการจังหวัด พะเยา	- รัฐศาสตรบัณฑิต จุฬาฯ - รัฐประศาสนศาสตร์ มหาบัณฑิต ธรรมศาสตร์ - รัฐประศาสนศาสตร์ มหาบัณฑิต (นิด้า)	กรมการพัฒนา ชุมชน (ส่วนกลาง)	- โอนย้ายไปที่ กรมการปกครอง - โอนมาที่สำนักงาน ปลัดกระทรวง มหาดไทย - เติบโตในสายงาน ทั้งในส่วนกลางและ ส่วนภูมิภาค สำนักงาน ปลัดกระทรวง มหาดไทย	รองผู้ว่าราชการ จังหวัดพะเยา เชียงราย แพร่ และ เชียงใหม่
นางสาวเบญจวรรณ อ่านเป็รื่อง ผู้ว่าราชการจังหวัด ตราด	- รัฐศาสตรบัณฑิต จุฬาฯ - รัฐประศาสนศาสตร์ มหาบัณฑิต นิด้า	สำนักงาน ปลัดกระทรวง มหาดไทย (ส่วนภูมิภาค)	- เติบโตในสายงาน ทั้งส่วนกลางและ ส่วนภูมิภาค สำนักงาน ปลัดกระทรวง มหาดไทย - ถูกโยกย้ายไป กรมการปกครอง ช่วงหนึ่ง จนกระทั่ง ได้ขึ้นเป็นปลัด จังหวัด	รองผู้ว่าราชการ จังหวัดยโสธร อ่างทอง และกำแพงเพชร
นางวรรณิตา บุญประกอบ ผู้ว่าราชการจังหวัด สมุทรปราการ	- อักษรศาสตรบัณฑิต จุฬาฯ - ปริญญาโท นิด้า	สำนักงาน ปลัดกระทรวง มหาดไทย (ส่วนกลาง)	เติบโตในสายงาน ส่วนกลางสำนักงาน ปลัดกระทรวง มหาดไทย	รองผู้ว่าราชการ จังหวัดสมุทรปราการ, ผู้ตรวจราชการ กระทรวงมหาดไทย
นางสาวณมล ปาลวัฒน์ ผู้ว่าราชการจังหวัด แม่ฮ่องสอน	- เศรษฐศาสตรบัณฑิต ธรรมศาสตร์ - ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) รามคำแหง - รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต มสธ. - ปริญญาโท พัฒนาสังคม นิด้า	สำนักงาน ปลัดกระทรวง มหาดไทย (ส่วนภูมิภาค)	เติบโตในสายงาน ทั้งส่วนกลาง สำนักงาน ปลัดกระทรวง มหาดไทย	รองผู้ว่าราชการ จังหวัดสระบุรี เพชรบุรี เชียงใหม่

ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง	การศึกษา	เริ่มรับราชการ	เส้นทาง ความก้าวหน้า	ตำแหน่งสุดท้ายก่อน เลื่อนเป็นผู้ว่าราชการ จังหวัด
นางสาวจิตรา พรหมชุติมา ผู้ว่าราชการจังหวัด ปราจีนบุรี	- ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) รามคำแหง - รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาฯ	สำนักงาน ปลัดกระทรวง มหาดไทย (ส่วนภูมิภาค)	เติบโตในสายงาน ทั้งส่วนกลาง สำนักงาน ปลัดกระทรวง มหาดไทย	รองผู้ว่าราชการ จังหวัดระนอง, ปราจีนบุรี
นางสุมิตรา ศรีสมบัติ ผู้ว่าราชการจังหวัด สุโขทัย	- นิติศาสตรบัณฑิต รามคำแหง - รัฐประศาสนศาสตร มหาบัณฑิต นิด้า	กรมการพัฒนา ชุมชน (ส่วน ภูมิภาค)	- โอนมาสำนักงาน ปลัดกระทรวง มหาดไทย - เติบโตในสายงาน ทั้งส่วนกลาง สำนักงาน ปลัดกระทรวง มหาดไทย	รองผู้ว่าราชการ จังหวัดฉะเชิงเทรา

สรุป

ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงนั้น ก็ได้เจริญเติบโตในสายงานตามเส้นทางมาเป็นลำดับขั้นตามเส้นทางความก้าวหน้าของหน่วยงานที่สังกัด จนกระทั่งได้ดำรงตำแหน่งระดับบริหารต้น อาทิ รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองอธิบดีกรม ทำให้ได้เข้าสู่กระบวนการคัดเลือกเพื่อเลื่อนระดับให้เป็นผู้ว่าราชการได้ และได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดต่อมา ทั้งนี้ ยกเว้นเส้นทาง การเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงคนแรก ซึ่งไม่ได้เข้าสู่กระบวนการเลื่อนระดับให้เป็นผู้ว่าราชการจังหวัด แต่เป็นการผู้มีอำนาจในกระทรวงมหาดไทยได้เห็นชอบเลือกผู้หญิงที่ดำรงตำแหน่งอธิบดี ซึ่งเป็นระดับซี 10 อยู่แล้วให้มาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด สนองนโยบายรัฐบาลที่ให้ผู้หญิงดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงคนแรกจึงไม่ได้เข้าสู่กระบวนการเพื่อเลื่อนตำแหน่งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดดังเช่นท่านอื่น ซึ่งเราสามารถสรุปประวัติและเส้นทางการทำงานและการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันได้ดังนี้

การศึกษา

เราจะพบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงจบการศึกษาในระดับปริญญาตรีไม่ใช่เฉพาะจากสาขา รัฐศาสตร์ซึ่งเป็นคณะที่มักจะผลิตบุคคลากรมารับราชการในกระทรวงมหาดไทย โดยมีจากคณะ

รัฐศาสตร์ 6 ท่าน คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ 1 ท่าน คณะอักษรศาสตร์ 2 ท่าน คณะนิติศาสตร์ 2 ท่าน และคณะเศรษฐศาสตร์ 1 ท่าน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ไม่จำเป็นจะต้องจบจากคณะรัฐศาสตร์

นอกจากนี้เราจะพบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงเกือบทุกท่านจบการศึกษาในระดับปริญญาโท โดยบางท่านจบการศึกษาในระดับปริญญาโทก่อนเข้ารับราชการในกระทรวงมหาดไทย และบางท่านได้ศึกษาระดับปริญญาโทในระหว่างที่รับราชการแล้ว และบางท่านได้ทุนจากกระทรวงมหาดไทยไปศึกษาต่อในระดับปริญญาโทที่ต่างประเทศ โดยท่านที่จบการศึกษาในระดับปริญญาโทก่อนเข้ารับราชการ จะได้รับการบรรจุในชั้นโท หรือในระดับซี 4 เลย ทำให้เริ่มต้นความก้าวหน้าในระดับที่สูงกว่าผู้บรรจุในระดับปริญญาตรี และเราจะพบว่าในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น วุฒิการศึกษาเป็นหลักเกณฑ์หนึ่งในส่วนประวัติการรับราชการที่จะถูกนำมาใช้ในการพิจารณาชั้นคณะกรรมการเพื่อคัดเลือกบุคคล
การเริ่มรับราชการกระทรวงมหาดไทย

ในการเข้ารับราชการที่กระทรวงมหาดไทย เราจะเห็นได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงแต่ละท่านเริ่มรับราชการในส่วนต่างๆ ของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งสามารถสรุปได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงได้บรรจุเข้ารับราชการในกระทรวงมหาดไทย ในตำแหน่งงานที่รองรับวุฒิการศึกษาที่จบมา เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดที่จบจากสาขาสถาปัตยกรรมศาสตร์ บรรจุเข้ารับราชการในกรมผังเมือง ผู้ว่าราชการจังหวัดที่จบสาขาอักษรศาสตร์ 2 ท่านได้บรรจุเข้ารับราชการในตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และตำแหน่งวิทยากร กรมการปกครอง ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดที่จบจากคณะนิติศาสตร์ได้บรรจุในตำแหน่งวิทยากร สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท และนักพัฒนาชุมชน กรมการพัฒนาชุมชน ผู้ว่าราชการจังหวัดที่จบจากสาขาเศรษฐศาสตร์ บรรจุเป็นนักวิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักงานนโยบายและแผนกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงที่จบจากคณะรัฐศาสตร์ ได้บรรจุทั้งในตำแหน่งเจ้าจังหวัด สังกัดกรมการปกครอง ตำแหน่งพัฒนากร กรมการพัฒนาชุมชน ตำแหน่งนักวิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักงานนโยบายและแผนกระทรวงมหาดไทย และในตำแหน่งอักษรเลข (เลขานุการผู้ว่าราชการจังหวัด)

ซึ่งในสมัยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงทั้งหมดได้เข้ารับบรรจุรับราชการในกระทรวงมหาดไทยนั้น ยังไม่มีการเปิดโอกาสให้ผู้หญิงเป็นปลัดอำเภอได้ ผู้ที่จบในสาขารัฐศาสตร์จึงจะต้องสอบบรรจุใน

ตำแหน่งอื่น ดังที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่งที่มีจุดมุ่งหมายที่อยากเป็นนายอำเภอ แต่ไม่สามารถเป็นได้เนื่องจากยังไม่เปิดให้ผู้หญิงเป็นนายอำเภอ จึงต้องเปลี่ยนเส้นทางมาเป็นสอบในตำแหน่งอื่นในสังกัดกระทรวงมหาดไทยแทน เพื่อที่จะมีโอกาสเข้าสู่ตำแหน่งสายปกครองต่อไป

ความก้าวหน้าในกระทรวงมหาดไทย

เราสามารถสรุปได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงทุกท่านได้มีการเจริญก้าวหน้าในการรับราชการตามลำดับ นั้น โดยส่วนใหญ่เติบโตในสายสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เช่นในตำแหน่งนักวิเคราะห์นโยบายและแผน นักวิเทศสัมพันธ์ อย่างไรก็ตาม ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงบางท่านได้เติบโตในสายกรมอื่นๆในสังกัดกระทรวงมหาดไทย อาทิ ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านแรกที่เติบโตในสายกรมการผังเมืองมาเป็นลำดับ และได้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมการผังเมือง จนกระทั่งมีนโยบายให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงได้ และผู้มีอำนาจในกระทรวงมหาดไทยจึงแต่งตั้งให้เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงคนแรก และผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงอีกท่านหนึ่งที่เติบโตมาในสายสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ซึ่งภายหลังได้เปลี่ยนมาเป็นกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านนั้นได้ดำรงตำแหน่งเป็นรองอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ก่อนที่จะขึ้นดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงอีกสองท่านได้เติบโตสายกรมการปกครอง แต่เติบโตในส่วนกลางของกรมการปกครอง ในตำแหน่งลักษณะเช่นเดียวกับตำแหน่งส่วนกลางในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยและกรมอื่นๆ ไม่ได้เติบโตตำแหน่งในส่วนภูมิภาค ปลัดอำเภอ นายอำเภอ ปลัดจังหวัด เนื่องจากในช่วงเวลานั้นยังไม่มีบทบัญญัติให้ผู้หญิงเป็นปลัดอำเภอได้

โดยในการทำงานบางท่านได้มีการโอนเปลี่ยนสังกัดภายในกระทรวงมหาดไทยบ้าง เช่น จากนักพัฒนาชุมชน กรมการพัฒนาชุมชน มาเป็นนักวิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้ เราจะพบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงทุกท่านเคยดำรงตำแหน่งในส่วนกลาง บางท่านเคยดำรงตำแหน่งทั้งในส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง บางท่านดำรงตำแหน่งในส่วนกลางตลอด จนกระทั่งได้ออกไปเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งสามารถสรุปได้ว่าทุกท่านล้วนเคยทำงานอยู่ในส่วนกลางของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นสถานที่ที่ทำให้ผู้มีอำนาจได้รู้จัก และได้เห็นผลงาน

นอกจากนี้ เราจะพบว่าในช่วงชีวิตการรับราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงหลายท่านได้เคยประสบเจอการถูกโยกย้ายตำแหน่ง ดังเช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่งซึ่งเติบโตในสาย

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้เคยถูกโยกย้ายให้ไปเป็นผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง แต่สุดท้ายท่านก็ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งปลัดจังหวัด ซึ่งเป็นปลัดจังหวัดหญิงคนแรกและคนเดียวของประเทศไทย ก่อนที่ท่านจะขึ้นดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดต่อมา และผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงบางท่านก็เคยพบเจอ ความไม่ก้าวหน้าในตำแหน่ง อยู่ในตำแหน่งเดิม ไม่ได้รับการเลื่อนตำแหน่งเป็นเวลานานมาหลายปี แต่ในที่สุดสามารถสอบเลื่อนระดับเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัดได้

อีกทั้ง เรายังพบว่าในเส้นทางความก้าวหน้าสำหรับข้าราชการหญิงนั้น ยังมีเรื่องของการจัดการบทบาทภาระหน้าที่ส่วนตัว ที่ส่งผลให้ข้าราชการหญิงมีบทบาทสองด้านที่จะต้องบริหารจัดการให้ได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงก็เช่นกัน ในเส้นทางความก้าวหน้าต้องประกอบไปด้วยความสามารถในการจัดการบทบาททั้งสองด้านให้ได้ ซึ่งบางท่านต้องปฏิเสธการรับตำแหน่งในบางช่วงเวลา เนื่องจากมีภาระหน้าที่ที่ต้องดูแลลูกที่ยังเล็ก ไม่สามารถย้ายออกไปพื้นที่อื่นได้ ส่งผลให้ความก้าวหน้าในหน้าที่การงานอาจจะช้ากว่าคนอื่น แต่เมื่อลูกโตขึ้น ก็สามารถรับตำแหน่งได้

นอกจากนี้ จากข้อมูลเราสามารถสรุปได้ว่า เส้นทางการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงแต่ละท่านนั้น ทุกท่านล้วนเคยทำงานอยู่ในส่วนกลางของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นสถานที่ที่ทำให้ผู้บริหาร ผู้มีอำนาจได้รู้จัก และได้เห็นผลงาน ทำให้เกิดความไว้วางใจ ความเกื้อกูล ส่งผลต่อความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน และส่งผลต่อการเลื่อนตำแหน่งอีกด้วย

ดังนั้นเราจะพบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงมีความก้าวหน้าในตำแหน่งตามสายงานมาเป็นลำดับขั้น ซึ่งบางท่านอาจประสบปัญหาอุปสรรคในการทำงานบางช่วง แต่ทุกท่านก็สามารถจัดการปัญหาได้และมีความก้าวหน้าตามเส้นทางการทำงานในกระทรวงมหาดไทยมาเป็นลำดับขั้น จนกระทั่งได้เข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

บทที่ 5

การวิเคราะห์ข้อมูล

ในบทนี้ผู้ศึกษาจะนำข้อมูลที่ได้รับจากการค้นคว้าเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกมาวิเคราะห์ข้อมูลตามกรอบการวิเคราะห์ที่ได้กล่าวไปในบทที่ 1 ที่ว่า โอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกอบไปด้วย เงื่อนไขสังคมวัฒนธรรมการเมือง เงื่อนไขวัฒนธรรมองค์กร และเงื่อนไขภายในตัวบุคคล ได้แก่ การจัดการบทบาท ความสามารถ ต้นทุนทางสังคม เครือข่ายทางสังคม และความพึงพอใจในการทำงาน เพื่อค้นหาคำตอบจากสมมติฐานการวิจัยที่ว่า ความแตกต่างกันทางเพศสภาพจะส่งผลต่อเนื่องมาสู่โอกาสในการทำงานและการเข้าสู่ตำแหน่ง เงื่อนไขที่ส่งผลในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดของผู้หญิง ประกอบด้วย เงื่อนไขการเมือง สังคมวัฒนธรรม เงื่อนไขวัฒนธรรมองค์กร และเงื่อนไขภายในตัวบุคคล ได้แก่ ความสามารถ ต้นทุนทางสังคม เครือข่ายทางสังคม และความพึงพอใจในการทำงาน การจัดการบทบาท

โดยในบทนี้จะแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็นสามประเด็น คือ ประเด็นสังคม วัฒนธรรมการเมือง ภายนอกกระทรวงมหาดไทย ประเด็นวัฒนธรรมองค์กรกระทรวงมหาดไทย และประเด็นเงื่อนไขภายในตัวบุคคล โดยทั้งสามประเด็นจะเริ่มจากการอธิบายที่มา และนำกรอบแนวคิดทฤษฎีมาปรับใช้ในการวิเคราะห์ และนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัยมาสอบถามว่าได้ข้อค้นพบอย่างไรและสอดคล้องหรือแตกต่างกับกรอบการวิเคราะห์ที่ได้วางเอาไว้หรือไม่ อย่างไร และในประเด็นใดบ้าง

5.1 สังคม วัฒนธรรม และการเมืองไทย

จากกรอบทฤษฎีเรากำหนดว่า เรื่องของการเมือง สังคม วัฒนธรรม ซึ่งถือว่าเป็นสภาพแวดล้อมที่อยู่ภายนอกกระทรวงมหาดไทย จะมีผลต่อกระทรวงมหาดไทยในด้านต่างๆ รวมทั้งเป็นเงื่อนไขซึ่งมีผลต่อโอกาสของผู้หญิงในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย

แนวคิดสภาพแวดล้อมองค์กรได้กล่าวถึงสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กรซึ่งมีอิทธิพลต่อองค์กรโดยสภาพแวดล้อมภายนอก (External Environment) เป็นปัจจัยภายนอกที่องค์กรไม่สามารถดำเนินการควบคุมให้เป็นไปในทิศทางที่ต้องการและเป็นสิ่งที่ไม่สามารถกำหนดขอบเขตได้อย่างชัดเจนดังนั้น ซึ่งส่งผลต่อการดำเนินงานส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดขององค์กร เช่น เศรษฐกิจ การเมือง กฎหมาย สังคมและวัฒนธรรม

สังคม วัฒนธรรม การเมืองไทยกับผู้นำหญิง

เมื่อกล่าวถึงสภาพสังคมไทยกับผู้หญิงนั้น จะพบว่าประวัติศาสตร์ตั้งแต่อดีตเป็นต้นมาพื้นฐานสังคมไทยยังมีทัศนคติที่ว่าผู้หญิงเหมาะสมกับการเป็นผู้ตาม เป็นช่างทำหลัง เป็นแม่บ้าน เป็นภรรยา ดูแลลูก ไม่มีความเหมาะสมในความเป็นผู้นำ และพบว่ามีผู้หญิงที่ได้ก้าวสู่การเป็นผู้นำในจำนวนที่น้อย และผู้หญิงที่ได้เป็นผู้นำบางคนก็มาจากเงื่อนไขที่เป็นกรณีพิเศษ ซึ่งทัศนคติพวกนี้เป็นสภาพแวดล้อมที่อยู่ในสังคมไทย และมีอิทธิพลมาถึงการยอมรับผู้หญิงของแต่ละหน่วยงาน

กระแสสิทธิสตรี

เมื่อเกิดกระแสแนวคิดตามหลักการประชาธิปไตยซึ่งมีอิทธิพลต่อทั่วโลก ความคิดในเรื่องสิทธิความเสมอภาคจึงส่งผลมาสู่การเรียกร้องสิทธิความเสมอภาคในโลกตะวันตก ซึ่งส่งผลต่อเนื่องให้มีการก่อตัวของการเรียกร้องสิทธิความเท่าเทียมให้แก่ผู้หญิงเกิดขึ้น ในเมืองไทยก็เช่นเดียวกัน เกิดกระแสของการเรียกร้องสิทธิความเสมอภาคขึ้น การเรียกร้องในเรื่องสิทธิสตรีเช่นเดียวกัน อันเป็นผลพวงจากกระแสประชาธิปไตยและการทำให้เป็นสมัยใหม่ตามแบบอย่างโลกตะวันตก

เรื่องการสนับสนุนสิทธิสตรีในเมืองไทย ถูกทำให้เป็นรูปธรรมในรูปแบบต่างๆ อาทิ ปี พ.ศ. 2528 ประเทศไทยได้ลงนามเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุก รูปแบบ (CEDAW) และต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติให้ยกเลิกข้อสงวนในอนุสัญญาดังกล่าว อาทิ เรื่องผู้หญิงมีสิทธิและโอกาสในการจ้างงานชนิดเดียวกับชายได้ เรื่อง หญิงชายเสมอภาคกันในการทำนิติกรรมสัญญา และคณะรัฐมนตรีมีมติให้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขระเบียบ ข้อบังคับที่มีการห้ามสตรีดำรงตำแหน่งบางตำแหน่ง เพื่อส่งเสริมสถานภาพสตรีในการดำรงตำแหน่งทางราชการได้เท่าเทียมกับชาย อีกทั้ง เนื้อหาในรัฐธรรมนูญ ที่มีบทบัญญัติครั้งแรกในรัฐธรรมนูญปี 2534 ว่า “ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน” ซึ่งสิ่งพวกนี้เป็นสภาพแวดล้อมของสังคมในช่วงเวลานั้นที่ทำให้เอื้อต่อการเปิดโอกาสให้ผู้หญิงได้มีโอกาสและบทบาทมากขึ้นในด้านต่างๆ รวมทั้งในการประกอบอาชีพ

นอกจากกระแสสิทธิสตรีได้ส่งผลต่อเรื่องสังคม วัฒนธรรม การเมืองไทยให้มีการเปลี่ยนแปลงยอมรับในบทบาทของผู้หญิงมากขึ้น และส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในเรื่องกฎหมายที่ให้สิทธิความเสมอภาคมากขึ้น กระแสสิทธิสตรีก็ได้ส่งผลต่อการเมืองไทย ให้รัฐบาลมีนโยบายในเรื่องต่างๆ รวมทั้งในเรื่องผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นผู้หญิงด้วย

เจตจำนงทางการเมืองกับตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง

ในช่วงปี พ.ศ. 2535 รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรว่า “รัฐบาลจะดำเนินการแก้ไขกฎหมายเพื่อจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในด้านอาชีพ ขจัดโศภณีเด็ก และแก้ปัญหาแรงงานเด็ก”(เมทินี พงษ์เวช, 2553) และปี พ.ศ. 2536 รัฐบาลได้มีการแก้กฎหมายให้มีบทบัญญัติให้ผู้หญิงเป็นปลัดอำเภอได้ รวมทั้งการเรียกร้องให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงเกิดขึ้น โดยสถาบันวิจัยบทบาทหญิงชายและการพัฒนาได้มีส่วนอย่างมากในการขับเคลื่อนเจรจาเรียกร้องกับรัฐบาล และเมื่อรัฐบาลมีนโยบายสนับสนุน จึงทำให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านแรกเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศไทย ซึ่งส่งผลให้ผู้หญิงได้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ดังที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงในยุคแรกได้เล่าไว้

“คนไทยไม่ได้มองผู้หญิงเป็นผู้นำ มองผู้หญิงเป็นผู้ตามมากกว่า ตอนนั้นสุธีรา ทอมสัน สมาคมบทบาทชายหญิงวิ่งให้ผู้หญิงเป็นปลัดอำเภอ และมีการส่งเสริมให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, 10 เม.ย. 2558)¹

“ตอนนั้นเป็นเรื่องนโยบายรัฐบาลด้วย รัฐบาลคุณชวน และปีนั้นก็ปีสตรีสากล ก็เลยทำอะไรสักอย่างนึง ก็เลยทำอะไรเกี่ยวกับสตรี” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, 21 ม.ค. 2558)

“จริงๆแล้วตอนนั้นทางกลุ่มพัฒนาสตรีเขาก็พยายาม ทาง ก.พ. เองก็พยายาม คุณหญิงยุภาวดี แล้วก็คุณเมทินีก็ไฟต์ ก็ตอนนั้นพยายามที่จะผลักดันขอ 30 เปอร์เซ็นต์ได้ไหม ตำแหน่งสภาหรือตำแหน่งในอะไรก็ตาม ก็พยายามไฟท์มาตลอด คุณเมทินีไฟท์นะคะ แล้วตอนเรื่องผู้ว่า ยังไงก็ขอให้ผู้หญิงได้เป็นสักคนสองคนก็ยังดี ไม่ต้องเอาสามสิบในหนึ่งร้อยหรอก คุณเมทินีขอชมเลยนะ ทำงานแบบเกาะติด” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, 9 เม.ย. 2558)

ดังนั้น การที่รัฐบาลได้มีนโยบายออกมาเพื่อให้มีผู้หญิงได้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ครั้งแรกนั้น คือเจตจำนงทางการเมืองที่มีจุดประสงค์เปิดโอกาสให้ผู้หญิงได้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างเท่าเทียมเสมอภาคกับผู้ชาย เพื่อเป็นไปตามหลักการที่ว่าหญิงชายมีความเท่าเทียมกันในการประกอบอาชีพ

¹ คำสัมภาษณ์ในบทนี้ได้งดเว้นการระบุชื่อผู้ให้สัมภาษณ์เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อผู้ให้สัมภาษณ์

อย่างไรก็ตาม แม้ผลสืบเนื่องจากการเปิดโอกาสให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงคนแรกได้นั้น ทำให้ต่อมาก็ได้มีผู้หญิงได้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดอีกเรื่อยๆ แต่ก็เห็นได้ชัดเจนว่ายังไม่ได้มีจำนวนที่มาก ในสมัยหนึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงเพียงหนึ่งหรือสองคน ในขณะที่ผู้ว่าฯอีกเจ็ดสิบกว่าจังหวัดเป็นผู้ชายทั้งสิ้น ซึ่งในประเด็นนี้ทำให้เราได้เห็นว่าเจตจำนงทางการเมืองในสมัยหนึ่งได้ส่งผลเปิดโอกาสให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง แต่ไม่ได้ส่งผลต่อเนื่องให้มีพัฒนาการในจำนวนของผู้หญิงที่ได้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดในยุคต่อมา

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า เจตจำนงทางการเมืองในยุคแรก ได้ทำให้มีจุดเปลี่ยนในทางนโยบาย ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงเกิดขึ้น แต่พัฒนาการกลับหยุดนิ่ง ไม่ได้รับการสานต่อให้มีพัฒนาการในการเปิดโอกาสให้มากยิ่งขึ้น การมีผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงยังมีจำนวนที่น้อย

และจากการที่เราพบว่า หลังจากเจตจำนงของรัฐบาลในยุคแรกที่ส่งเสริมให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงเกิดขึ้น ซึ่งก็ส่งผลเพียงให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงในยุคต่อมา แต่เป็นจำนวนที่น้อยมากในการแต่งตั้งแต่ละคราว การเปิดโอกาสให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงจึงไม่ได้มีพัฒนาการขึ้นมาแต่อย่างใด

จนกระทั่งในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีหญิงคนแรกของประเทศไทย ซึ่งเป็นยุคสมัยที่ได้มีโครงการต่างๆ เกี่ยวกับสตรี และในยุคสมัยนี้ได้มีคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้หญิงดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจำนวนถึง 4 คน ซึ่งในทหระศนะของผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงที่ได้รับการแต่งตั้งในตอนนั้น เห็นว่าการที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้หญิงนั้น ก็อาจเป็นส่วนหนึ่งที่ส่งเสริมให้มีการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นผู้หญิงในจำนวนที่มากขึ้นด้วย

“เรื่องการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงนานๆทีมี พอก็เกษียณถึงจะมีอีกคนได้เป็นช่วงปีที่ได้ขึ้น เป็นช่วงรัฐบาลที่มีนายกผู้หญิง ก็มีผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง 4 คน เยอะสุดในประวัติศาสตร์” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, 18 มี.ค. 2558)

อย่างไรก็ตาม เราจะพบว่าการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง 4 คนในยุครัฐบาลนั้น โดยเป็นการแต่งตั้งในช่วงปี พ.ศ. 2554 และ พ.ศ. 2555 ซึ่งตั้งแต่ในช่วงเวลาดังกล่าวถึงปัจจุบัน รวมระยะเวลากว่า 3 ปี ยังไม่ได้มีการแต่งตั้งผู้หญิงเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดเพิ่ม และผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงในยุคนั้นก็ค่อยๆทยอยเกษียณไปแล้ว คงเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงในช่วงเวลา

ปัจจุบันนี้เพียง 1 คน ในขณะที่มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงและรองอธิบดีหญิงกว่า 7 คน ที่ยังไม่ได้รับการแต่งตั้งและกำลังจะเกษียณอายุราชการตามๆกันไป (กองการเจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2558)

การสนับสนุนโดยนักการเมือง

อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลที่ได้รับจากการศึกษาวิจัย พบว่าการเมืองได้เข้ามามีอิทธิพลในกระบวนการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นไปในลักษณะนักการเมืองที่สามารถมีอิทธิพลในการกำหนดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดได้ ซึ่งเป็นรูปแบบต่างๆ การที่เป็นคนที่นักการเมืองรู้จัก หรือเป็นคนที่นักการเมืองให้การสนับสนุนจึงมีผลต่อการเข้าสู่ตำแหน่งของข้าราชการในกระทรวงมหาดไทยที่จะเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ดังข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงบางท่าน

“การเมืองก็มีผลมาก ยิ่งตอนอยู่ต่างจังหวัด ส.ส.จะย้ายเอาเด็กคนนี้ เอาเด็กคนนั้น แล้วพอระดับผู้บริหารก็คนนี้ไม่รับใช้ไม่สนองไม่เอานะ จะให้ย้ายมีมาก แล้วยิ่งจะเป็นผู้ว่าเด็กใคร พรรคใคร บางคนที่อยู่จนเกษียณไม่ได้เป็นก็เพราะอย่างนี้ เด็กของพรรคนี้ ญาติของพรรคโน้นซึ่งไม่ใช่เป็นพรรคตัวเอง พอตอนที่จะเป็นผู้ว่ามันมีการเมืองเข้ามายุ่งเกี่ยวเยอะมาก ต้องคนนี้มาทำงานสายนี้ คนนี้มาทำงานสายนี้ แล้วถ้าคนไม่มีเส้นมีสายลำบากมาก แล้วเพื่อนที่เป็นรองผู้ว่ารุ่นเดียวกันบางคนเป็นมา 7 ปี จนต้องเกษียณ คิดดู 7 ปี ไม่ได้เป็นเลย เพราะเป็นญาติกับนักการเมือง คนนี้ซึ่งเป็นฝ่ายตรงข้าม บางคนเค้าดีมากแต่ไม่ได้ เป็นเกี่ยวข้องกับคนนี้ แล้วโดยเฉพาะผู้หญิงนี้จะลำบากมากในการเข้ามาสู่ตรงนี้ ถ้าไม่มีความสามารถจริงๆ เนี่ยโอกาสที่จะไปแข่งขันกับผู้ชายยากมาก” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, 18 ธ.ค. 2557)

“การเมืองมันมีผลนะ มันมีในแง่หนึ่ง ถ้าคุณไม่รู้จักใครเลยอย่างนักการเมืองที่เค้าเป็นคนแต่งตั้งเรานี้ คือไม่เห็นด้วยกับการเมืองยุ่งเกี่ยวนะ เพราะตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดนี้ แต่งตั้งโดยกรม ตั้งด้วยนักการเมืองแล้วก็ผ่านนายกรัฐมนตรีก่อนจะทูลเกล้าฯนี้ กระบวนการพวกนี้นักการเมืองต้องรู้จักเรา แต่ถ้าไม่รู้จักเราแล้วเขาเก่งกาจจริงๆ มีการนำเสนอที่ดีอะไรต่างๆพวกเขาก็ผ่านตะกร้ามาได้ อย่างหนึ่ง แต่สำหรับราชการที่ได้เป็นใหญ่เป็นโตนี้ถ้ามีโอกาสได้รู้จักกับนักการเมืองคนที่เขาพิจารณาเห็นว่าเขาก็ต้องช่วยให้มีนะ” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, 11 มี.ค. 58)

โดยจากการศึกษา พบว่าการสนับสนุนทางการเมืองมีอิทธิพลโดยตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง ที่กล่าวว่าการทำงานที่ท่านได้ไปดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดในพื้นที่หนึ่งส่งผลให้นักการเมืองได้เห็นผลงาน และสนับสนุนให้ท่านได้มีโอกาสในการดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

“ได้ไปดำรงตำแหน่งในที่ที่เป็นศูนย์กลางอำนาจ เป็นการแสดงผลงานให้ผู้มีอำนาจเห็น ส่งผลถึงการสนับสนุนให้เป็นผู้ว่าฯ” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, 20 มกราคม 2557)

และนอกจากอำนาจทางการเมืองจะทำให้ได้รับการสนับสนุนให้ได้ดำรงตำแหน่งแล้ว อิทธิพลทางการเมืองนี้อาจส่งผลไปสู่การต้องออกจากตำแหน่งด้วยเช่นกัน ดังที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงหลายท่านต้องประสบ อันเนื่องมาจากนักการเมืองที่อยู่ในอำนาจเห็นว่าเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดที่ให้การสนับสนุนกับการเมืองฝ่ายตรงข้าม

“การเมืองมีผล ตอนถูกย้ายมาเป็นรองอธิบดีกรมการปกครอง มีคนไปบอกท่าน... รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเวลานั้นว่า พี่สนับสนุนพรรคฝ่ายตรงข้าม และประชาชนที่ปทุมธานีเขาเชื่อพี่ เขากลัวคนของเขาแพ้การเลือกตั้ง เลยย้ายพี่จากผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานีไปเป็นรองอธิบดีกรมการปกครอง ทั้งที่จริงแล้วเราไม่ได้เข้ากับพรรคไหน” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, 10 เม.ย. 2558)

“ตอนเกษียณผู้ตรวจราชการกระทรวง โดยทราบข้อมูลที่ไม่เป็นทางการพูดว่า เพราะไปช่วยเหลือเหลืออง ให้แก่นำเหลือองตั้งเวทีกิปราย ซึ่งที่จริงเราดูแลชาวบ้าน เราไม่ได้ขัดขวางการดำเนินการอะไรของชาวบ้าน เพราะไม่ได้สร้างความเดือดร้อน” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, 18 มี.ค. 2558)

5.2 ระบบราชการ วัฒนธรรมองค์กรกระทรวงมหาดไทย

จากกรอบทฤษฎีเรากำหนดว่า เรื่องของระบบราชการวัฒนธรรมองค์กรกระทรวงมหาดไทย ซึ่งถือว่าเป็นสภาพแวดล้อมที่อยู่ภายในกระทรวงมหาดไทย เป็นเงื่อนไขหนึ่งซึ่งมีผลต่อโอกาสของผู้หญิงในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

ทฤษฎีสภาพแวดล้อม ได้อธิบายถึงสภาพแวดล้อมภายใน (Internal Environment) ว่าเป็นแรงผลักดันภายในองค์กรที่มีอิทธิพลต่อการจัดการและดำเนินงานขององค์กร ซึ่งองค์กรสามารถควบคุมและจัดการสภาพแวดล้อมลักษณะนี้ให้เป็นไปตามแนวทางที่ต้องการได้ เช่น โครงสร้างองค์กร

กลยุทธ์ วัฒนธรรมองค์กร พันธกิจขององค์กร ระบบการบริหารงาน กฎระเบียบภายในองค์กร นโยบาย กระบวนการ บุคลากร ซึ่งสิ่งเหล่านี้มีผลต่อการดำเนินงานและความเป็นไปขององค์กร

5.2.1 กระบวนการเลื่อนตำแหน่งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด

การเลื่อนตำแหน่งของข้าราชการในกระทรวงมหาดไทยให้ได้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น หากพิจารณาประวัติศาสตร์ของการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง จะสามารถเห็นได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงที่ถูกแต่งตั้งในช่วงแรกจะไม่ต้องมีการสอบโดยผ่านกระบวนการของคณะกรรมการ ที่แต่งตั้งโดย อ.ก.พ.กระทรวง ในขณะที่ผู้ว่าราชการหญิงที่ถูกแต่งตั้งตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันจะต้องผ่านการสอบคัดเลือกโดยกระบวนการของคณะกรรมการ ตามที่ กพ. กำหนด ก่อนจะผ่านไปสู่ขั้นตอนการพิจารณาเลือกโดย ปลัดกระทรวง และจะส่งรายชื่อผู้สมควรได้รับแต่งตั้งไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

กระบวนการช่วงก่อนมีรูปแบบการสัมภาษณ์ การแสดงวิสัยทัศน์

ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2540 การคัดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัด มีหลักเกณฑ์ตามที่ ก.พ.กำหนด ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0711/ว 10 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2534 เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 ระดับ 10 และระดับ 11 โดยกำหนดให้มีรูปแบบคณะกรรมการตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงแต่งตั้ง และให้คณะกรรมการเสนอรายชื่อผู้ที่เหมาะสมให้ปลัดกระทรวงพิจารณาเพื่อเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการ เพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติต่อไป ซึ่งยังไม่ได้มีรูปแบบเป็นการสัมภาษณ์ การแสดงวิสัยทัศน์ ต่อคณะกรรมการเหมือนในปัจจุบัน

อดีตปลัดกระทรวงที่ดำรงตำแหน่งในช่วงนั้นได้กล่าวถึงวิธีการคัดเลือกข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดว่าตามหลักเกณฑ์ของสำนักงาน ก.พ. ปลัดกระทรวงมีอำนาจในการพิจารณา และในการพิจารณานั้นท่านได้มีการเรียกผู้บังคับบัญชามาปรึกษาหารือกัน โดยความเห็นของผู้บังคับบัญชาจะมีผลในการพิจารณาเพื่อตรวจสอบความสามารถของผู้ที่มารับตำแหน่ง

“มันมีหลักเกณฑ์หรือวิธีการเป็นต้นว่า คนนี้จะต้องดำรงตำแหน่งเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัดมากี่ปี ดูอาวุโส มีขีดความสามารถสูง เวลาประเมินผู้บังคับบัญชาทุกฝ่ายจะมาปรึกษาพร้อมกัน ได้รับการยอมรับจากผู้บังคับบัญชาทั้งหมด รองปลัดกระทรวงเห็นชอบ

อธิบดีกรมการปกครองเห็นชอบ ว่าคนนี้เป็นคนที่มีความสามารถตั้งแต่เขาเริ่มรับราชการ ตั้งแต่เป็นนายอำเภอ ตอนนั้นเราให้อธิบดีกรมการปกครองมาอยู่ด้วย แต่ตอนหลังเราก็ให้ออกไป เราไม่เอา เพราะฉะนั้นความเห็นของผู้บังคับบัญชาชั้นต้นเดิมเนี่ย จะได้รับการตรวจสอบถึงความสามารถของบุคคลที่เขาจะมาเป็น เพราะเราใช้เรา รู้ เราจะมี ความสามารถขนาดไหนเพราะเราประเมินมาตลอด การรับราชการเนี่ย เราประเมิน คนทำงานมาตั้งแต่เราเป็น ซี 8 ซี 9 เราประเมินเค้ามาแล้ว เพราะเราต้องการที่จะเลื่อนเค้า ขึ้นเป็น รองผู้ว่าราชการจังหวัด เลื่อนเค้าเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ฉะนั้นเรารู้ว่าคนไหนมี ความสามารถ”(อดีตผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด,สัมภาษณ์,31มี.ค. 2558)

โดยในการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงนั้นในช่วงแรกนั้น จะมีผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง จำนวน 3 ท่าน ที่ได้รับการแต่งตั้ง ซึ่งทั้งสามท่านได้แสดงทรรศนะว่า เนื่องจากไม่มีรูปแบบการ คัดเลือกโดยรูปแบบคณะกรรมการ การแต่งตั้งจึงเป็นไปโดยผู้มีอำนาจในการพิจารณาเลย และเมื่อถึง ช่วงเวลาที่เปิดโอกาสให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง ด้วยความที่ตนเป็นผู้ที่มีผลงานอยู่แล้ว จึงทำให้มี ความเหมาะสมที่จะได้รับการแต่งตั้ง

สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านแรกของประเทศไทยนั้น พบว่าเมื่อรัฐบาลมีนโยบายให้ ผู้หญิงเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด จึงเป็นหน้าที่ของผู้มีอำนาจในกระทรวง ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่จะต้องริบคัดเลือกผู้หญิงในกระทรวงมาแต่งตั้งเป็น ผู้ว่าราชการจังหวัดตามนโยบายรัฐบาล โดยผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงคนแรกแล้วว่า เป็นการพิจารณา โดยผู้มีอำนาจ ซึ่งขณะนั้นท่านดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมผังเมืองอยู่ ซึ่งในตอนนั้นใน กระทรวงมหาดไทย มีผู้หญิงดำรงตำแหน่งอธิบดีอยู่สองท่าน และผู้ใหญ่ก็พิจารณาเลือกท่านให้ไปเป็น ผู้ว่าราชการจังหวัด

“เป็นเรื่องของผู้บังคับบัญชา และเป็นเรื่องนโยบายรัฐบาลด้วย รัฐบาลชวน และปี นั้นก็เป็นปีสตรีสากล ก็เลยทำอะไรสักอย่างนึง ก็เลยทำอะไรเกี่ยวกับสตรี แล้วก็ข่าวก็มีลง 10 วันเรื่องนึง หลายอย่างมันเป็นองค์ประกอบพร้อมหมด มันบรรจบกันพอดี คือก่อนหน้านี้ เคยจะเลือกที่นึ่งสมัยคุณหญิงสมศรี แต่ติดที่จะเป็น นี่สมมติท่านชวนไม่เอาก็จบ แล้วนี่ท่าน พลเอกชวลิต ท่านอนันต์ คือปัจจัยทุกอย่าง คือเราโอเคเราใช้ได้ ข้างบนเค้าเห็นดีเห็นงาม

ผู้ใหญ่ก็เห็นความสามารถด้วย ต้องพอดีบรรจบกันพอดี ตอนนั้นเป็นอธิบดี ช่วงนั้นมีอธิบดีผู้หญิงในกระทรวงมหาดไทยมีอยู่ 2 คน กรมแรงงาน คุณอัมพร เราไปพรีเซ็นต์เรื่องเมืองใหม่ในที่ประชุมกระทรวง รัฐมนตรีเป็นประธาน ท่านก็เริ่มเล็งละ สำหรับปลัดกระทรวงท่านก็รู้จักเราดี การทำงานท่านใช้ตลอดงานเล็กงานน้อยตั้งแต่เรายังเป็นเล็ก ๆ” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, 21 ม.ค. 2558)

สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงสองท่านถัดมาก็เล่าว่าในตอนนั้นพอมีนโยบายแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง ก็ทำให้มีการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงต่อเนื่องมา โดยการพิจารณาของผู้มีอำนาจ เลือกผู้หญิงที่มีผลงาน มีความสามารถเหมาะสม ยกตัวอย่างการให้สัมภาษณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านนี้

“พอท่านชาวลิตจะตั้งผู้หญิงเป็นผู้ว่าฯ บอกจะตั้งให้เร็วที่สุด ก็เอาอธิบดี ซี 10 อยู่แล้วมาเป็นผู้ว่าฯ แล้วก็กลัวคนปกครองน้อยใจว่าไม่เอาลูกหม้อ เลยเอาเราไปรองผู้ว่าฯ ปทุม ทั้งที่เราก็เป็นซี 9 อยู่แล้ว แล้วก็บอกว่าเดี่ยวเป็นรองปีเดียวแล้วมาขึ้นผู้ว่าฯ สรุปเป็นอยู่สามสี่ปี แต่ก็มีคนพูดให้ผู้ใหญ่รู้ถึงผลงาน มีคนนอกให้ข้อมูลนายตลอดว่า ทำไมไม่ตั้งคนนี้ คนรับรู้ผลงาน เลยพูดให้ผู้ใหญ่ฟัง ถ้าผู้ใหญ่ไม่รับรู้ โอกาสยาก มีกองเชียร์ ได้ดีเพราะลมปากชาวบ้าน” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, 10 เม.ย. 2558)

“ไม่มีการแสดงวิสัยทัศน์ แต่ว่ากว่าจะแต่งตั้งนี้มันงวดมากแล้วนะคะสำหรับผู้หญิงกว่าจะมาคัดเลือกนี้มันสูงกอมอยู่ตรงนั้นแล้ว มันก็ไม่ได้ต้องแข่งขันอะไรมาก เพราะว่ามันชัดเจนอยู่แล้ว ทั้งด้านอาวุโส ด้านวัยวุฒิ คุณวุฒิมันรออยู่ตรงนั้นแล้ว แต่ว่าอาจจะตอนนั้นยังไม่ได้มีการแสดงวิสัยทัศน์ด้วยก็ได้ ก็เลยช้า แล้วก็ผู้หลักผู้ใหญ่ก็จะดูจากความรู้ความสามารถนะ” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, 3 เม.ย. 2558)

กระบวนการคัดเลือกช่วงมีรูปแบบการสัมภาษณ์ การแสดงวิสัยทัศน์

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา การแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นไปในรูปแบบที่ ก.พ. กำหนด ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว 22 ลงวันที่ 30 กันยายน 2540 การคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 8 ลงมา และระดับ 9 ระดับ 10 ระดับ 11 โดยให้มีผู้แทนจากสำนักงาน ก.พ. มาเป็นคณะกรรมการในการคัดเลือกด้วย และคณะกรรมการจะส่งรายชื่อผู้ที่เหมาะสมกับตำแหน่งไปให้ปลัดกระทรวงพิจารณาเลือกผู้ที่เหมาะสม

กับตำแหน่ง ก่อนจะส่งรายชื่อที่ได้ไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อส่งไปให้คณะรัฐมนตรี อนุมัติต่อไป โดยกระทรวงมหาดไทยได้นำแนวทางหลักเกณฑ์ของสำนักงาน ก.พ.มาประยุกต์ใช้ ซึ่งได้ กำหนดให้มีรูปแบบการสอบสัมภาษณ์ และแสดงวิสัยทัศน์กับคณะกรรมการด้วย โดยผู้ว่าราชการ จังหวัดหญิงหลายท่านได้เล่าให้ฟังถึงขั้นตอนการเข้ารับการคัดเลือก

“ต้องทำเปเปอร์ สามเล่ม แล้วก็ไปสอบวิสัยทัศน์ เปเปอร์แรกคือวิสัยทัศน์ อีกสอง เปเปอร์ก็แล้วแต่ว่าเกี่ยวกับอะไร ก็ไปสอบก็มีคณะกรรมการ กรรมการก็มีระดับรอง ปลัดกระทรวง และก็อธิบดีกรมต่างๆ เขาก็ถาม แล้วก็ มี ผอ.กองการเจ้าหน้าที่เป็น เลขานุการ” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, 9 เม.ย. 2558)

“ในการสอบ จะมีการประเมิน 360 องศา ต้องให้นายเก่าประเมินด้วย ลูกน้อง เพื่อน ร่วมงาน เป็นรูปแบบการประเมินนี้ใช้ตั้งแต่ตอนเป็นหัวหน้าสำนักงานจังหวัด ต้องแสดง วิสัยทัศน์ ซึ่งเป็นการวางคนไปสู่ตำแหน่งผู้ว่าฯ โดยทุกคนประเมินให้เต็มหมด เลยเป็นตัวบ่งชี้ เรื่องคุณธรรม ความสามารถ ตอนแสดงวิสัยทัศน์ กรรมการเขาถามว่าหากมีปัญหาระยะ การเมืองเข้ามาแทรกจะทำอย่างไร ตอบว่าขอยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ไม่ยอมให้กับฝ่าย การเมือง เลยได้คะแนนเต็ม” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, 18 มี.ค. 2558)

“อันนั้นก็เป็นที่ทดสอบ พี่ว่ามันจะทำให้อย่างน้อยคนนี้ก็คือผ่านตะกร้าแล้ว แน่นอน เราก็ผ่านตะกร้านี้มา จะต้องขึ้นมา อย่างน้อยต้องผ่าน ก็คือด้านสอบ Leadership ความรู้ความสามารถเฉพาะตำแหน่ง สอบสัมภาษณ์ ก็ถามเรื่องความรู้ในเรื่องของการ บริหารงานของผู้ว่าฯ” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, 11 มี.ค. 58)

เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์แนวทางที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ปี พ.ศ. 2534 และ ปี พ.ศ. 2540 นั้น จะเห็นได้ว่าตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน สำนักงาน ก.พ.ได้กำหนด หลักเกณฑ์แนวทาง โดยรูปแบบการดำเนินการคัดเลือก ซึ่งคณะกรรมการจะพิจารณาผู้เข้ารับการ คัดเลือกจากความสามารถที่มีเกณฑ์มาตรฐานนั้น จะสอดคล้องกับแนวคิดระบบคุณธรรม ที่กล่าวว่า การคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานหรือเลื่อนตำแหน่งควรเป็นการคัดเลือกบุคคลจากความรู้ความสามารถ ไม่คำนึงถึงปัจจัยเรื่องอื่น เช่น ชาติพันธุ์ สถานะทางเศรษฐกิจสังคม

อย่างไรก็ตามจากข้อมูลการสัมภาษณ์ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงบางท่านเห็นว่ากระบวนการคัดเลือกโดยคณะกรรมการนั้นเป็นการทำให้ครบขั้นตอนหลักเกณฑ์ ก็ต้องทำให้ผ่านกระบวนการนี้ให้ได้ เพื่อให้เข้าไปสู่การพิจารณาในขั้นต่อไป อย่างไรก็ตาม ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงบางท่านเห็นว่าแท้จริงแล้วในการแต่งตั้งนั้น ได้มีเป้าหมายอยู่แล้ว

“กระบวนการในการประเมินไม่ต่างกันระหว่างชายหญิง แต่ในการพิจารณา มีเป้าหมายอยู่แล้ว” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 12 ธันวาคม 2557)

“ความรู้สึกที่การสอบเป็นการทำให้ครบขั้นตอน พี่ก็ให้เกียรติทุกอย่าง เราเตรียมตัวเต็มที่ เพราะถ้าเราไม่เต็มที่โอกาสจะโดนตัดแต้มมันก็ง่าย เราทำฐานให้เราพร้อมก่อน ไม่ให้เป็นข้อบกพร่อง ถ้าไม่ได้ส่วนนี้ก็เป็นตัวตัดที่ง่ายมาก พี่มองว่าเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่ง จะว่าไม่ใช่เลยก็ไม่ใช่นะ เราเป็นผู้ว่าเราจะมิวิสัยทัศน์ในการทำงานยังไง ก็ส่งผลงาน เราต้องจับจุดจับจิตวิทยาเขาให้ได้ อะไรที่มันจะเอียงเข้าเขา เราต้องเอียงไปก่อน” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, 20 มกราคม 2557)

ระบบอาวุโส

นอกจากนี้ พบว่าในกระบวนการเลื่อนข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น นอกจากคัดเลือกตามระบบคุณธรรมแล้ว ยังมีหลักเกณฑ์เรื่องอาวุโสมาเกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นสิ่งที่เป็แนวทางปฏิบัติมาเป็นเวลานานแล้ว ตามหนังสือของสำนักงาน ก.พ.ที่ นร 0605/1184 ที่ได้อธิบายว่าการจัดลำดับอาวุโสในราชการนั้น สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญนั้นมิได้มีระเบียบแบบแผนในการจัดลำดับอาวุโสชัดเจน แต่สำนักงาน ก.พ. ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าน่าจะใช้ลำดับอาวุโสในราชการของข้าราชการดังกล่าวได้ตามลำดับ ดังนี้

1. ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงกว่า ถือว่าผู้นั้นอาวุโสกว่า
2. ถ้าเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งในระดับเดียวกัน ผู้ใดได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับนั้นก่อน ถือว่าผู้นั้นอาวุโสกว่า
3. ถ้าเป็นผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับเดียวกันพร้อมกัน ผู้ใดได้รับเงินเดือนมากกว่า ถือว่าผู้นั้นอาวุโสกว่า

4. ถ้าเป็นผู้ได้รับเงินเดือนเท่ากัน ผู้ใดมีอายุราชการมากกว่าถือว่าผู้นั้นอาวุโสกว่า
5. ถ้าเป็นผู้มีอายุราชการเท่ากัน ผู้ใดได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ในชั้นสูงกว่าถือว่าผู้นั้นอาวุโสกว่า
6. ถ้าเป็นผู้ได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ในชั้นเดียวกัน ผู้ใดได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ชั้นนั้นก่อนให้ถือว่าผู้นั้นอาวุโสกว่า
7. ถ้าเป็นผู้ได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ในชั้นเดียวกันพร้อมกัน ผู้ใดมีอายุแก่กว่าให้ถือว่าผู้นั้นอาวุโสกว่า"

โดยผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงหลายท่านกล่าวว่าเพราะท่านมีความอาวุโสสูง จึงได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงบางท่านก็ยังกล่าวว่าตนต้องเข้าสู่กระบวนการคัดเลือกหลายครั้ง แต่ที่ยังไม่ได้เพราะยังมีความอาวุโสไม่ถึง

“สำหรับพี่ๆมั่นใจว่าพี่ ขึ้นมาตำแหน่งในผู้ว่าฯ จังหวัดใหญ่เพราะพี่มีอาวุโส พี่เป็นผู้ตรวจราชการกระทรวง 3 ปี” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 11 มี.ค. 2558)

“สอบ 3 ครั้ง ความไม่อาวุโสของเราก็มีส่วนที่ทำให้ไม่ได้รับการพิจารณา แต่ถ้าเป็นเรื่องความสามารถ คุณธรรม คิดว่าเข้าเกณฑ์ เนื่องจากนายยอมรับเราอยู่แล้ว” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 26 มี.ค. 2558)

ผู้มีอำนาจกับการแต่งตั้งผู้ว่าราชการหญิง

จากที่กล่าวไปแล้ว อำนาจในการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นของปลัดกระทรวงมหาดไทย ในการพิจารณาและเสนอต่อรัฐมนตรีว่ากระทรวงมหาดไทย เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติต่อไป โดยตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนดนั้น ปลัดกระทรวงมหาดไทย สามารถที่จะพิจารณาไม่เห็นชอบรายชื่อที่คณะกรรมการคัดเลือกเสนอได้ โดยสามารถเรียกประธานคณะกรรมการมาปรึกษาหรือส่งรายชื่อกลับไปให้คณะกรรมการพิจารณาใหม่

ตัวอย่างเช่นอดีตปลัดกระทรวงมหาดไทยท่านหนึ่งให้กล่าวว่า การตัดสินใจขั้นสุดท้ายจะอยู่ที่ท่าน โดยพิจารณาจากรายชื่อที่คณะกรรมการส่งมา ก่อนจะเสนอไปที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อเสนอ ครม.

“มีกรรมการกระบวนการสัมภาษณ์ แต่ก็ไม่ใช่การตัดสินใจ ในกระบวนการแต่งตั้งเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง Final Decision อยู่ที่เราก็คือใช้ส่วนที่กรรมการเสนอมา แต่ก็ไม่ได้เห็นด้วยหมด แต่ก็มีเหตุผลในการเปลี่ยน แล้วก็เสนอรัฐมนตรีลงนาม ไปเสนอ ครม.” (อดีตปลัดกระทรวงท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 23 พ.ค. 2558)

และจากข้อมูลผู้ว่าราชการจังหวัดส่วนใหญ่กล่าวว่า การที่ท่านได้ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นก็เพราะความเห็นชอบของผู้มีอำนาจแต่งตั้ง อาทิ ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงเกือบทุกท่านเห็นว่าเป็นเพราะการทำงาน ผลงานที่ท่านได้ทำ ทำให้ผู้ใหญ่เห็นถึงศักยภาพ ส่งผลให้มีโอกาสในการก้าวเข้าสู่ตำแหน่ง นอกจากนี้ การที่เคยได้ร่วมงานหรือเป็นผู้ได้บังคับบัญชากันมาก่อน ทำให้เมื่อผู้ใหญ่เหล่านั้นมีอำนาจก็จะเลือกให้ท่านได้เลื่อนเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด หรือบางท่านก็ได้รับการสนับสนุนจากผู้บังคับบัญชาหรือจากบุคคลอื่นที่ส่งเสริมให้ผู้มีอำนาจเห็นชอบ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในการพิจารณาของผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งนั้น จะเป็นการพิจารณาจากข้อมูลที่ได้รับ หรือจากประสบการณ์ที่เคยรู้จักกันมาก่อน เพราะฉะนั้น หากผู้เข้ารับการคัดเลือกได้เคยร่วมงานกับผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งมาก่อน ก็อาจได้รับความไว้วางใจในการพิจารณาเห็นชอบมากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น

“อาจเป็นเพราะว่าท่านปลัดกระทรวง คือท่านพงษ์ไพยม สมัยที่ท่านเป็นผู้ตรวจ ท่านอาจจะเห็นตอนที่เป็นพี่รองผู้ว่าฯ อาจจะเห็นความสามารถเราในกลุ่มผู้หญิง ท่านจะดึงขึ้นมาได้ ท่านก็เลยเสนอ เพราะท่านสุรยุทธ์ก็ถามว่าทำไมไม่มีผู้หญิงเลยในคำสั่งที่ยังไม่ออก พอดูแล้วก็มีความสามารถมากกว่าท่านอื่นได้ตรงนี้” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2557)

“ท่านพระนาย สุวรรณรัฐ เป็นปลัดกระทรวง ซึ่งตอนท่านเป็นรองผู้ว่าที่อยู่ฯ พี่เป็นหัวหน้าสำนักงานจังหวัด ท่านเห็นการทำงานของเรตั้งแต่ตอนทำงานเป็นหัวหน้าสำนักงานจังหวัด” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 26 มี.ค. 2558)

“ก็มีคนพูดให้ผู้ใหญ่รู้ถึงผลงาน มีคนนอกให้ข้อมูลนายตลอดว่า ทำไมไม่ตั้งคนนี้ คน
รับรู้ผลงาน เลยพูดให้ผู้ใหญ่ฟัง ถ้าผู้ใหญ่ไม่รับรู้ โอกาสยาก มีกองเชียร์” (นิ ผู้ว่าราชการ
จังหวัดหญิงท่านหนึ่ง , สัมภาษณ์, 10 เมษายน 2558)

“ท่านอธิบดีป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ท่านสาโรจน์ ถ้าอธิบดีไม่ส่งมาก็ไม่มี
สิทธิ์ แล้วเราก็ต้องสู้ด้วยตัวเราเองด้วย และนายก็สนับสนุนเราด้วย” (จุ ผู้ว่าราชการจังหวัด
หญิงท่านหนึ่ง , สัมภาษณ์, 9 เมษายน 2558)

อย่างไรก็ตามจากข้อมูลพบว่า นอกจากปลัดกระทรวงแล้ว ในการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจะมี
ผู้มีอำนาจอื่นๆเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งแม้จะไม่ใช่ผู้มีอำนาจ
ในการพิจารณาแต่งตั้งตามระเบียบกฎหมาย แต่ด้วยลักษณะอำนาจในการบังคับบัญชา ทำให้
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สามารถมีผลในการสนับสนุนบุคคลให้ขึ้นดำรงตำแหน่งได้เช่นกัน อาทิ

“เป็นเพราะองค์ประกอบบรรจบกันพอดี ทั้งความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรี
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และปลัดกระทรวงมหาดไทยท่านก็ใช้งานเรามา” (ผู้ว่าราชการ
จังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 21 มกราคม 2558)

“ตอนอยู่ปัตตานี ท่านอารีย์เป็นรัฐมนตรี ท่านลงไปบ่อย แต่ไม่เจอ เพราะลงพื้นที่
ตลอด มีคนเล่าว่าท่านอารีย์พูดกับปลัดกระทรวงว่าให้ขึ้นเป็นผู้ว่าได้แล้ว” (ผู้ว่าราชการจังหวัด
หญิงท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 30 มกราคม 2558)

นอกจากนี้ มีความคิดเห็นจากผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงบางท่านว่าในกระบวนการแต่งตั้งนั้น
ผู้มีอำนาจได้มีการกำหนดตัวบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งไว้แล้ว

“สำหรับในกระทรวงมหาดไทยที่ไหนหัวไม่ลือค? หัวมันลือคอยู่แล้วแหละ แต่อย่าง
น้อยคุณสมบัติที่อยู่ในเบื้องต้นคุณต้องผ่านกรรมการ” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง,
สัมภาษณ์, 11 มีนาคม 2558)

ดังนั้น เมื่อการตัดสินใจขั้นสุดท้ายอยู่ที่ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง การสามารถผ่าน
กระบวนการคัดเลือกเข้าไปสู่การตัดสินใจของผู้มีอำนาจได้จึงเป็นเรื่องสำคัญ ซึ่งเราจะพบว่าหาก
ผู้ใดสามารถเข้าถึงหรืออยู่ในสายตาของผู้มีอำนาจ ก็จะทำให้ส่งผลในการเข้าสู่ตำแหน่งได้ ซึ่ง

สำหรับผู้หญิงก็เช่นกัน เราจะพบว่าคนที่ผู้มีอำนาจได้เห็นความสามารถ การเป็นผู้ได้บังคับบัญชามาก่อน หรือการได้รับการสนับสนุนส่งเสริมจากผู้อื่นต่อผู้มีอำนาจ ล้วนส่งผลต่อการพิจารณาตัดสินใจในตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งสิ้น ซึ่งหากไม่สามารถเข้าถึงผู้มีอำนาจได้ ก็เป็นการยากที่จะเข้าสู่ตำแหน่งได้ อย่างไรก็ตาม ในประเด็นนี้เราจะเห็นว่า ในบางกรณีการตัดสินใจของผู้มีอำนาจอาจมีผลมาจากความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ได้ ซึ่งสำหรับผู้หญิงที่เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงแล้ว เราไม่พบว่าความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ได้ส่งผลต่อการเข้าสู่ตำแหน่ง

5.2.2 วัฒนธรรมองค์กรกระทรวงมหาดไทย

สำหรับวัฒนธรรมองค์กรของกระทรวงมหาดไทยนั้น เราจะพบว่าในองค์กรได้มีวัฒนธรรมองค์กรหลายประเด็น เช่น สังคมระบบอุปถัมภ์ การใช้ความเป็นพวกพ้องในการสนับสนุนกัน หรือแม้แต่วัฒนธรรมการใช้เงินซื้อตำแหน่ง ซึ่งมีการกล่าวขานกันมากกว่ามีระบบนี้อยู่ในกระทรวงมหาดไทยโดยเฉพาะในบางยุคสมัย จากการสัมภาษณ์ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงเงื่อนไขทางวัฒนธรรมที่มีการกล่าวอ้างข้างต้นไม่มีความเกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งผู้ว่าหญิงโดยตรง ประเด็นที่ควรให้ความสนใจเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์กร ทั้งในการทำงาน และการเข้าสู่ตำแหน่ง คือ วัฒนธรรมชายเป็นใหญ่

“ในสมัย...คนอื่นมีการจ่ายเงินซื้อตำแหน่งกัน แต่เราไม่มี” (พ ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง , สัมภาษณ์ 18 มี.ค.2558)

“พี่ว่าเรื่องการเมือง ก็คงอาจจะมีทุกยุคทุกสมัยนะ มากน้อยไม่เหมือนกัน แต่บางยุคบางสมัยมันก็เจี๊ยบๆ บางยุคบางสมัยมันก็โจ่งครึ่มนะคะ จนเป็นที่โจทย์ขานกันไป แต่ที่นี้ว่าที่ตอนหลังเกษียณผู้ว่าฯ มาแล้วนี่มันดูเดือดเลือดพล่านมาก มันก็เห็นชัดเจน จนกระทั่งถึงวันนี้ที่มันวุ่นวาย เหตุการณ์ที่ซื้อตำแหน่ง การวิ่งเต้นมันก็คงมีทุกยุคทุกสมัยมากหรือน้อยเท่านั้น” (ลี ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง , สัมภาษณ์, 3 เมษายน 2558)

“ตอนหลังก็ไม่รู้ แต่ตอนที่เรเข้าสู่ตำแหน่งแล้ว โดยเฉพาะสมัยที่ พี่ชายของ... นั้นเขาบอกว่าซื้อตำแหน่ง ไม่อยากพูดเลยนะ ให้เสื่อมเสียคนมหาดไทย ทีแรกก็ไม่เชื่อ แต่มันเยอะมาก ไม่รู้จะ ก็คิดว่าน่าจะมีผล แต่เป็นจากฝ่ายการเมืองไม่ใช่ข้าราชการประจำ” (จุ ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง , สัมภาษณ์, 9 เมษายน 2558)

อย่างไรก็ตาม เราได้พบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงกล่าวว่าตนเองไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ดังนั้นเรื่องวัฒนธรรมซื้อขายตำแหน่งจึงไม่ใช่สิ่งที่ส่งผลต่อโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดของผู้หญิง อย่างไรก็ตาม นอกจากวัฒนธรรมข้างต้นแล้ว ยังมีวัฒนธรรมองค์กรที่มีอิทธิพลเกี่ยวข้องกับผู้หญิงในกระทรวงมหาดไทย ทั้งในการทำงาน และการเข้าสู่ตำแหน่ง คือ วัฒนธรรมชายเป็นใหญ่

วัฒนธรรมชายเป็นใหญ่

จากข้อมูลพบว่า ความเป็นเพศหญิงส่งผลถึงการยอมรับในการทำงาน และโอกาสในการเลื่อนตำแหน่ง โดยเกี่ยวเนื่องมาจากทัศนคติ ค่านิยม วัฒนธรรมในสังคมกระทรวงมหาดไทย ผู้หญิงในกระทรวงมหาดไทยต้องแสดงความสามารถในการทำงานให้ประจักษ์มากกว่าผู้ชาย และพิสูจน์ตนเองให้ได้รับการยอมรับ ซึ่งในประเด็นนี้จะสอดคล้องกับแนวคิดความเป็นเพศ (Gender Theory) ที่กล่าวว่า ความแตกต่างทางสรีระระหว่างเพศหญิงและเพศชายได้นำไปสู่ความเชื่อที่ว่าผู้หญิงและผู้ชายมีความแตกต่างกันในทางอื่นๆ ด้วยไม่ว่าจะเป็นในเรื่องสติปัญญาความสามารถ ความถนัด จิตใจ และอารมณ์ ซึ่งความเชื่อเช่นนี้มีมาเป็นเวลานาน การที่ผู้หญิงมีความแตกต่างจากผู้ชายได้นำไปสู่สถานะของผู้หญิงที่ด้อยกว่าผู้ชาย นำไปสู่การที่สังคมไม่ยอมรับผู้หญิงในอาชีพต่างๆ

ลักษณะเนื้องานของผู้ว่าราชการจังหวัด

เนื้องานด้วยลักษณะเนื้องานของกระทรวงมหาดไทยเป็นเนื้องานเกี่ยวกับความมั่นคง การรักษา ความสงบเรียบร้อย การตรวจตรา การลงพื้นที่แก้ปัญหาให้ประชาชน ซึ่งอาจต้องอยู่ในพื้นที่เสี่ยง อันตราย ทุรกันดาร ดังนั้นความยากลำบากดังกล่าว จึงทำให้มีแนวคิดที่ว่าไม่เหมาะสมกับเพศหญิง ยกตัวอย่าง ข้อมูลการสัมภาษณ์อดีตผู้มีอำนาจในกระทรวงมหาดไทยที่เห็นว่าการทำงานในตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดอาจจะอยู่ในพื้นที่ยากลำบากและเสี่ยง จึงเกรงว่าจะเป็นอันตรายต่อผู้หญิงในการปฏิบัติหน้าที่

“ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนักปกครองมีหน้าที่ดูแลทุกข์ สุขของประชาชน เพราะฉะนั้นเวลาเขาทำงานจริงๆ ต้องลงสู่พื้นที่ ต้องตรากตรำ ต้องหามรุ่งหามค่ำไม่มีเวลาราชการ 24 ชั่วโมงต้องเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัด จะอ้างว่าติดไปนอน ไปนี้ ไม่ได้ ผู้ว่าฯ ต้องรับราชการ 24 ชั่วโมงและต้องเดินทางลงเข้าไปหาประชาชน ไม่ใช่ให้ประชาชนเข้ามาหา

ฉะนั้นความยากลำบากในการเดินทางกลางค้ำกลางคืน โดยเฉพาะในเวลาที่มีความขัดแย้งทางการเมือง เช่น ในสมัยที่มีคอมมิวนิสต์อยู่ เราก็คิดว่าผู้หญิงไม่เหมาะ มันอันตราย ไม่ได้หมายความว่าผู้หญิงอ่อนแอ แต่เราเกรงว่าความสมบุกสมบันจะเป็นอันตรายต่อเขา ตอนนั้นจะไม่ได้แต่งตั้งผู้หญิงเป็นผู้ว่าฯเท่าไร แต่หลังจากนั้นแล้ว พอเหตุการณ์มันเป็นปกติแล้ว เราให้สิทธิเท่าเทียมกัน ใครมีความสามารถคนนั้นได้ ไม่มีการแบ่งแยกว่าจะต้องตั้งผู้ชายหรือผู้หญิง ” (อดีตผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง, **สัมภาษณ์**,31 มี.ค.2558)

และแม้ในปัจจุบันลักษณะเนืองงานดังกล่าวจะเปลี่ยนแปลงไปเนื่องด้วยสภาพสังคมบ้านเมือง ซึ่งมีการพัฒนาด้านสาธารณสุขูปโภค การคมนาคม ซึ่งทำให้การทำงานในแต่ละพื้นที่ที่มีความลำบากน้อยลง ผู้หญิงสามารถดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้เช่นเดียวกับผู้ชาย ยกตัวอย่างดังทรงสนะของผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงหลายท่าน

“พูดถึงในแง่การบริหาร ผู้หญิงสามารถทำได้ แต่ถ้าเมื่อไปสมัย 30 ปีที่แล้วอาจจะต่างกัน มันอันตราย มีปัญหาความมั่นคงแล้วก็ผู้หญิง ผู้ชายบอกว่าไม่เหมาะ มันอาจจะจริงกันดาร ชี้อ้าง ชี้อ่า แต่ปัจจุบันนี้ไม่แล้ว เขาบริหารงานโดยใช้ความรู้โลกสมัยใหม่ ที่คิดว่าไม่มีปัญหา ความเป็นผู้บริหารไม่ได้แตกต่างกัน แล้วไม่คิดว่าใครจะดีกว่ากันด้วยนะ เพียงแต่ในบางสถานการณ์ในบางขาลเล่นจี้ บางคนในบางประสบการณ์ ในบุคลิกอาจจะดีกว่ากัน แต่ไม่ได้หมายถึงความเป็นหญิงเป็นชาย ” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, **สัมภาษณ์**,11 มี.ค. 2558)

“ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้ไปซีม้ายิ่งป็นเหมือนเมื่อก่อนแล้ว แต่งานบูๆ เราก็ทำได้ เช่นเดียวกับผู้ชาย เช่น แก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว ออกตรวจสถานบริการ การพนัน ยาเสพติด การตัดไม้ทำลายป่า” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง , **สัมภาษณ์**, 18 ธันวาคม 2557)

แต่อย่างไรก็ตามก็พบว่าแม้ความยากลำบากในการทำงานในแต่ละพื้นที่จะเปลี่ยนแปลงไปด้วยสภาพแวดล้อม ที่มีความเจริญด้านการคมนาคม สาธารณูปโภคมากขึ้นในแต่ละพื้นที่ ซึ่งจะส่งผลให้ข้ออ้างในการกีดกันผู้หญิงในการทำงานลดลง แต่ก็พบว่ายังมีผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงในจำนวนน้อย ทศนคติที่ว่าผู้หญิงไม่มีความเหมาะสมกับตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอยู่ ซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้ว่า เกิดจากวัฒนธรรมแนวคิดชายเป็นใหญ่ที่สืบต่อมาเป็นเวลานาน ดังความคิดเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง

“เนื้องานของมหาดไทยเอง มีลักษณะเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อย ทำให้ไม่เร็ว ไม่เอื้อ ไม่เหมือนของกระทรวงพาณิชย์ และในกระทรวงมหาดไทย ผู้หญิงยังไม่ได้รับการยอมรับ ผู้ชายมหาดไทยเป็นผู้ชายโบราณ ถูกหล่อหลอมให้กดคนอื่น” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง , สัมภาษณ์, 18 มีนาคม 2558)

สังคมชายหญิงในมหาดไทย

ดังที่กล่าวไปแล้วว่าลักษณะเนื้องานของกระทรวงมหาดไทย ทำให้เกิดทัศนคติว่าผู้หญิงไม่มีความเหมาะสม ทำให้ผู้หญิงได้รับการยอมรับน้อย และจากข้อมูลพบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงส่วนใหญ่เห็นว่าสังคมมหาดไทยมีลักษณะที่ไม่ยอมรับผู้หญิงในการทำงาน ซึ่งเป็นค่านิยมที่มีมาเป็นเวลานาน

“ค่านิยมเดิมมีผล สนับสนุนแต่เพศชาย เป็นค่านิยมเดิมๆ เปรียบเทียบผู้ชายผู้หญิง ในปัจจุบัน กระทรวงอื่นในระดับกระทรวงมีผู้หญิงในระดับซี 11 แต่ผู้หญิงเป็นผู้ว่าน้อย” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 12 ธันวาคม 2557)

“สังคมมหาดไทยมีผล เพราะว่าไม่ค่อยยอมรับผู้หญิง ไม่ค่อยให้เกียรติผู้หญิงด้วย ไม่ใช่ทั้งหมดแต่เป็นส่วนใหญ่” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง , สัมภาษณ์, 30 มกราคม 2558)

ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงหลายท่านได้เคยพบเจอเหตุการณ์ที่เกิดจากทัศนคติการไม่ได้รับการยอมรับในการทำงาน ตั้งแต่เริ่มต้นทำงาน จึงทำให้ต้องผู้หญิงต้องพิสูจน์ตัวเองให้คนเห็นศักยภาพและยอมรับ

“ในสมัยนั้นการกีดกันมีมาก ตอนเรียนจบไปทำงานครั้งแรก เขาไม่เอา ในกองมีผู้ชายหมด ในปีนั้นไม่มีผู้หญิงเลยในกอง เขาบอกคือๆ เลยไม่เอาผู้หญิง แต่ไม่เอาที่อยู่ ก็พิสูจน์ตัวเอง สมัยนี้การกีดกันผู้หญิงยังมีอยู่ แน่นนอนเราต้องปรับตัวเราเองให้เขาเห็นฝีมือ แล้วก็อย่าแสดงจุดอ่อน มีอะไรควักออกมาให้หมด” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง , สัมภาษณ์, 21 มกราคม 2558)

“ลักษณะการทำงานของเพศหญิง คือผู้ชายเขาไม่ยอมรับเราไง มันอาจจะเป็นวัฒนธรรมก็ได้ คือต้องทำงานเยอะจนให้เขายอมรับ ผู้หญิงในระดับซีสี่ห้าซีหกก็จะมีเยอะ เขียมชายแต่พอแปดปีบจะติดละ แก่ก็ยังติด แต่พอตอนหลังก็อาจจะมีกรยอมรับมากขึ้น สำหรับตัวเองรู้สึกว่าคุณผู้ชายเขาไม่ยอม ผู้ชายเขาขี้อิจฉาไม่ยอมให้ผู้หญิงขึ้นหรือ

เพราะฉะนั้นสิ่งที่จะต้องทำคือเราจะต้องทำงานให้มากขึ้น” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง , **สัมภาษณ์**, 9 เมษายน 2558)

“สมัยก่อนมือคดทางเพศมาก คิดว่าผู้หญิงเป็นไม่ได้ การกีดกันผู้หญิงมีอยู่ เพราะว่าคนที่แต่งตั้งคือผู้ชาย ผู้ชายมักจะไปหาผู้ชายที่แต่งตั้ง คือก็ไม่อยากจะถูกหรือกว่าปัจจัยภายนอกอะไรบางอย่างที่เขาจะส่งเสริมสนับสนุนกัน โดยที่ผู้หญิงน้อยมากที่เราจะไปสนองตอบได้ เพราะฉะนั้นในเมื่อผู้ชายแต่งตั้งผู้ชาย ผู้หญิงเขาก็ไม่แต่งตั้งสิ กับคนที่เขาไม่ประทับใจในบางสิ่ง ผู้หญิงต้องมีอะไรมากกว่าผู้ชาย ต้องมีมากกว่าเยอะกว่าจะขึ้นมาได้ เราต้องต่อสู้ ต้องต่อสู้กับพวกผู้ชาย เพราะผู้ชายเป็นคนแต่งตั้งเอง” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง , **สัมภาษณ์**, 18 ธันวาคม 2557)

“ก็อยู่ที่ผู้หญิงจะแสดงฝีมือให้เห็นให้เขายอมรับ แต่ถ้าถามว่าเราจะต้องทำสิ่งนี้เยอะกว่าผู้ชายไหม ใช่เราต้องทำเยอะกว่าผู้ชาย เราเป็นผู้หญิง เราก็ทำให้อย่างสองเท่า จุดอ่อนที่เขาอาจจะมองก็ได้ ที่ปิดจุดอ่อนซะ ตอนที่พี่ขึ้นเป็นรองผู้ว่าพี่ต้องทำมากกว่าผู้ชายสองเท่า ผลงานเราต้องให้ปรากฏชัดจริงๆมันจะได้ชมในประเด็นที่เราเป็นผู้หญิง ต้องให้เห็นว่าผู้หญิงคนนี้เก่งกว่าผู้ชายด้วยซ้ำ บางคนเราต้องทำให้หนักมากถึงขนาดนั้น ถ้าจะเอาชนะอะไรให้มันขาดไปเลยลักษณะอย่างนั้นนะ แต่ถ้าถามว่าเหนื่อยกว่าผู้ชายไหม มันก็มีบ้าง แต่ถ้าแต่ผลที่ตอบแทนมันคุ้มค่านะ อันนี้สำคัญมาก” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, **สัมภาษณ์**, 20 มกราคม 2558)

“ในอดีตกระทรวงมหาดไทยรับแต่ข้าราชการผู้ชาย แต่ในปัจจุบันเปิดกว้างรับผู้หญิงมากขึ้น ผู้หญิงเป็นปลัดอำเภอได้ เป็นนายอำเภอได้ เป็นรองได้ เป็นหัวหน้าสำนักงานจังหวัดได้ จากตรงนี้ทำให้มองเห็นว่าเป็นกระแสโลกที่ทำให้มุมมองของผู้ชายต้องลดตรงนี้ลงไป สังคมไทยเปิดกว้างขึ้น นั่นคือการเปลี่ยนที่ยอมรับมากขึ้น แต่ทั้งนี้ผู้หญิงก็ต้องแสดง Personality ที่ค่อนข้างสูงมากกว่าผู้ชายเหมือนกัน เพื่อให้เขายอมรับ” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, **สัมภาษณ์**, 26 มีนาคม 2558)

ระบบขายเป็นใหญ่กับการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง

จากข้อมูลเราจะพบว่าโดยทั่วไปผู้มีอำนาจจะมีอิทธิพลอย่างมากในการพิจารณาแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งในการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงนั้น ผู้มีอำนาจไม่ใช่แค่เพียงเป็นผู้ตัดสินใจเลือกให้ดำรงตำแหน่งเท่านั้น แต่สามารถเห็นได้ว่าการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงนั้น ต้องเริ่มต้นมาจากการที่ผู้มีอำนาจให้มีนโยบายที่จะเลือกผู้หญิงขึ้นมาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย โดยเราจะพบว่ากระทรวงมหาดไทยไม่เคยมีการกำหนดสัดส่วนหญิงชายในการดำรงตำแหน่ง การจะให้ผู้หญิงขึ้นดำรงตำแหน่งหรือไม่ขึ้นขึ้นอยู่กับนโยบายในการแต่งตั้งของผู้มีอำนาจแต่ละสมัย

“การตั้งผู้หญิงเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่ถึงกับมีหลักเกณฑ์ข้อกำหนดสัดส่วนชายหญิง แต่จะตั้งเพื่อเป็นสีสัน โดยเราจะตั้งผู้หญิงที่ดีที่สุดในกลุ่มผู้หญิง เราจะเลือกคนที่ใน Average โดดเด่นขึ้นมา คือผู้หญิงไม่ได้แข่งกับผู้ชายนะ เขาจะแข่งกันเองในกลุ่มผู้หญิง คือถ้าวัด Competency ผู้หญิงจะอยู่ในระดับบีถึงบีบวก ส่วนผู้ชายมีตั้งแต่ระดับซีถึงเอ ที่ผู้หญิงไม่ได้ระดับเอ ก็เพราะว่าผู้หญิงสู้ไม่ได้เรื่องการจะตั้งให้ไปอยู่ในที่ลำบากลำบาก เวลาตั้งเราก็เป็นห่วง และเรื่องวัฒนธรรมในบางพื้นที่ ที่ไม่ยอมรับผู้หญิงให้เป็นผู้นำ เป็นรองนะได้ แต่เป็นผู้ว่าเลยไม่ได้” (อดีตผู้มีอำนาจท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 23 พ.ค. 2558)

นอกจากนี้ทัศนคติของผู้มีอำนาจยังสะท้อนออกมาให้เห็นจากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงโดยส่วนใหญ่จะได้รับการแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งในจังหวัดที่ไม่ใช่จังหวัดใหญ่ โดยมองว่าผู้หญิงไม่สามารถรับมือได้ ดังที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่งได้กล่าวว่าได้พบเจอทัศนคติของผู้บริหารชายบางท่านแสดงออกมา

“อคติมีแน่นอน ผู้บริหารชายก็ว่า ‘ผู้หญิงจะไหวหรอเนี่ย’ พี่จะขึ้นเป็นผู้ว่าเขาก็เลือกจังหวัด เล็กๆมาให้พี่ เป็นผู้หญิงก็เอาไปแต่จังหวัดเล็กๆ สมุทรสงคราม พวกจังหวัดใหญ่ๆ รับมือไม่อยู่หรอก แต่ก็มีผู้บริหารสูงสุดคนหนึ่งบอกว่า ‘ทำได้ มันไม่ได้ไปซีข้าง ซีม้านี้ การบริหาร เค้าใช้สมอง’

และทำไมผู้หญิง ต้องเล็กๆ ทั้งที่ก็เคยมีประสบการณ์ที่ใหญ่โตมาแล้วเคยทำอะไรมาแล้ว แล้วกระทรวงมหาดไทยก็เป็น คุณไปดูสิ จังหวัดที่ได้แต่ละคน ผู้หญิงเก่งๆ นครนายก

อย่างนี้ แม่ฮ่องสอน แต่แม่ฮ่องสอนจังหวัดมันเล็กแต่ลำบาก แต่ว่าผู้ว่าท่านหนึ่งอาสาไป เพราะจังหวัดแม่ฮ่องสอนไม่มีใครอยากไป มันกันดาร แต่แม่ฮ่องสอนก็หนัก แต่การเดินทาง ถือเป็นชาเลนจ์ที่ยิ่งใหญ่มาก แล้วสังเกตสิทำไมไม่ให้ขอนแก่น เชียงใหม่ ทำไมไม่ให้ภูเก็ต แต่สำหรับพี่สมุทรปราการนี้เพราะว่ามีนายที่เขาใหญ่ได้ให้ แต่นี่เป็นเพราะว่าประสบการณ์หลักๆพี่มันมีด้วย มันมีแอตติจูดอย่างนี้ ผู้หญิงเอาไปลงเล็กๆ ปร่าจิ้นอะไรอย่างนี้” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง , สัมภาษณ์, 11 มี.ค.2558)

จากข้อมูลดังกล่าวจะพบว่าในทัศนคติของผู้มีอำนาจนั้น ยังให้การยอมรับผู้หญิงน้อย ในการแต่งตั้งแต่ละคราวทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้หญิงอย่างน้อยแค่หนึ่งคนก็พอ โดยมองว่าผู้หญิงยังไม่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับตำแหน่ง เนื่องด้วยการไม่สามารถให้ไปอยู่ในพื้นที่ลำบากหรือในบางพื้นที่ที่วัฒนธรรมไม่ยอมรับผู้หญิงเป็นผู้นำ

และจากข้อมูลการสัมภาษณ์ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง ก็พบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงเห็นว่าหากผู้มีอำนาจไม่มีนโยบายให้ผู้หญิงได้เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยากที่ผู้หญิงจะได้เป็น ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงยังมองว่าเนื่องจากเป็นประเพณีที่ปฏิบัติกันมา จึงต้องใช้เวลาในการปรับเปลี่ยน และผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งก็เป็นผู้ชาย ซึ่งยังมีทัศนคติที่ไม่ยอมรับผู้หญิงให้ขึ้นมาเป็นอำนาจเทียบเคียง

“มันก็คือกระทรวงมหาดไทย เขาบอกว่าเต่าล้านปี มันก็เป็นอย่างนั้น แต่เนื่องจากมันก็กระทรวงเก่าแก่มานานนะคะ มันก็เหมือนวัฒนธรรมสังคมที่มันฝังราก มันจะไม่ปรับเปลี่ยนในวันสองวันได้ ผู้ชายเขาเคยเป็นใหญ่อยู่ในบ้าน แต่เดี๋ยวนี้เอาคนอื่นขึ้นมาเทียบเคียง มันก็ต้องใช้เวลา ไม่ใช่ที่ของผู้หญิง ซึ่งมันรู้มาตั้งแต่ตีคดีบรรพ์ กฎระเบียบประเพณีที่เป็นมา มันไม่เคยมีผู้หญิงดำรงตำแหน่ง มันเป็นเรื่องของเพศเข้ามาเกี่ยวข้อง แล้วอย่างที่พี่บอกมันอยู่ในมือของผู้ชายส่วนใหญ่ เพราะฉะนั้นมันก็แหง เขาจะปล่อยให้มันหลุดมาง่าย มันก็คงไม่ใช่” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง , สัมภาษณ์, 3 เมษายน 2558)

“ถ้านโยบายไม่ให้ผู้หญิงขึ้น เราก็ไม่มีโอกาส ขอใช้คำว่านโยบายของผู้บริหารกระทรวงมหาดไทย แต่ทั้งนี้ทั้งนี้ความสามารถของเราก็เป็นตัวที่ทำให้นายยอมรับ” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 26 มี.ค.2558)

“มีปัญหาอยู่บ้าง เมื่อเป็นประเพณีปฏิบัติมา ก็ไม่ยอมลบล้างประเพณี ต้องมีนโยบายชัดเจน เปิดโอกาสผู้หญิงที่ชัดเจนต่างๆ ไม่ใช่ตั้งตามเส้นสาย” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง , สัมภาษณ์, 10 เมษายน 2558)

“สำหรับกระทรวงมหาดไทย เพศมีผลมาก เกิดจากความคิดของผู้บริหารมองมา” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 18 มีนาคม 2558)

“ผู้บริหารมีแนวคิดเดิม รองผู้ว่าหญิงยังคุยกันอยู่ ว่าไม่ตั้ง ก็ไม่ตั้ง ถ้าเขาคิดว่าผู้หญิงสู้ไม่ได้ ความสามารถและผลงานทัดเทียม คำตอบเพราะเกิดมาเป็นผู้หญิง ความเป็นหญิงชายยังมีผลอยู่ ถ้ามีคนอยู่สองคนที่มีผู้ชาย ผู้หญิงแข่งกัน 99.99 เปอร์เซ็นต์เลือกผู้ชาย ผู้บริหาร ผู้แต่งตั้งมักมองว่า ผู้หญิงเป็นได้ไม่ดีเท่าผู้ชาย” (ฉ รองผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง , สัมภาษณ์.)

ดังนั้นจึงสามารถวิเคราะห์ได้ว่า ระบบราชการ โครงสร้าง วัฒนธรรมองค์กรของกระทรวงมหาดไทย เป็นเงื่อนไขหนึ่งที่ส่งผลต่อการก้าวเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ใน โดยกระทรวงมหาดไทยมีลักษณะเป็นกระทรวงที่บุคลากรส่วนใหญ่เป็นผู้ชายมาตั้งแต่ต้น และมีผู้หญิงที่ดำรงตำแหน่งระดับสูงไม่มาก เรื่องที่มีมาแต่เดิมก็เป็นลักษณะของการรักษาความสงบเรียบร้อย ต้องไปอยู่ในพื้นที่เสี่ยงอันตราย ซึ่งทำให้ถูกมองว่าไม่เหมาะสมกับผู้หญิง ทำให้ผู้หญิงก้าวหน้าในหน้าที่การงานช้า ส่งผลให้วัฒนธรรมภายในกระทรวงมีลักษณะวัฒนธรรมชายเป็นใหญ่ เป็นวัฒนธรรมฝังราก มีอคติต่อเพศหญิงในการทำงาน ทำให้สถานะของเพศหญิงในสังคมมหาดไทยเป็นอุปสรรค ผู้หญิงยังต้องพยายามพิสูจน์ฝีมือให้ได้รับการยอมรับ โดยเฉพาะต้องให้ผู้บังคับบัญชาและผู้บริหารยอมรับ เพื่อจะได้มีโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่ง โดยผู้บังคับบัญชาเองก็ยิ่งเห็นว่าในตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ผู้หญิงยังมีความเหมาะสมไม่เท่าผู้ชาย ซึ่งส่งผลต่อโอกาสของผู้หญิงที่จะเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

5.3 เงื่อนไขตัวบุคคล

จากกรอบการวิจัยเรากำหนดว่า เรื่องเงื่อนไขภายในตัวบุคคล เป็นเงื่อนไขหนึ่งซึ่งมีผลต่อโอกาสของผู้หญิงในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเงื่อนไขภายในตัวบุคคลจะแบ่งออกเป็น ความสามารถและคุณธรรม ทักษะทางสังคม เครือข่าย และความพึงพอใจในการทำงาน

5.3.1 ความสามารถและคุณธรรม

ในกรอบการวิจัย เงื่อนไขตัวบุคคล ที่มีเรื่องของความสามารถและคุณธรรม เป็นเงื่อนไขหนึ่ง ที่ส่งผลต่อโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด โดยจากหลักเกณฑ์ในการประเมินคุณสมบัติของผู้เข้ารับการคัดเลือกเลื่อนระดับ ที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด และกระทรวงมหาดไทยได้นำมาเป็นแนวทางในกระบวนการเลื่อนระดับให้เป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งกำหนดให้ผู้เข้ารับการคัดเลือกต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติในด้านความรู้ ความสามารถ ความประพฤติดี และทัศนคติ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดระบบคุณธรรม (Meritocracy)

ในประเด็นเรื่องความสามารถคุณธรรม ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงทุกคนเห็นว่าความสามารถคุณธรรมเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นกับโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งหากเราพิจารณาตามหลักเกณฑ์แนวทางสำนักงาน ก.พ. แล้ว เราจะพบว่าผู้หญิงที่ได้เข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดส่วนใหญ่จบการศึกษาในระดับปริญญาโท และล้วนเป็นผู้มีความสามารถผลงานเป็นที่ประจักษ์

โดยผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งได้กล่าวว่า ผลงานเป็นที่ประจักษ์ต้องมี เพราะส่วนใหญ่ที่จะเลือกแต่งตั้งมาจากความสามารถ โดยสำหรับตัวท่านท่านจะเก็บข้อมูลคุณสมบัติของผู้ได้บังคับบัญชาไว้อย่างละเอียด

“ใช่ ต้องมีมาก มากทีเดียว อย่างที่เราประเมินคุณสมบัติมาตลอด เราจะรู้เลยใครเป็นใครจะรู้หมดเพราะส่วนใหญ่ที่เราตั้ง เราตั้งจากความสามารถ สมัยที่ผมรับราชการ ผมจะเรีคคอร์ดคุณสมบัติของแต่ละคนไม่ว่า ผช.หรือ ผญ. เราจะรู้ละเอียดว่าคนพวกนี้ในระหว่างในระหว่างที่รับราชการถูกบัตรสันทเท่าไร ประพฤติปฏิบัติตัวอย่างไร เพื่อนร่วมงานมีความคิดเห็นอย่างไรกับผู้ที่เราจะแต่งตั้ง แล้วเราก็เรีคคอร์ดไว้ แล้วเวลาที่เราจะแต่งตั้ง เราก็เอาเข้าคณะกรรมการประกอบไปด้วย รองปลัดกระทรวง อธิบดีกรมการปกครอง เค้าจะพิจารณาร่วมกัน แต่ละคนที่ได้รับการแต่งตั้งจะได้การดูแลเรื่องสิ่งแวดล้อมทั้งหมด ได้รับการดูแลความประพฤติของเขา วิธีการทำงานของเค้า ความสามารถของเค้า ตลอดจนความบกพร่องที่เค้าปฏิบัติอยู่มาเปรียบเทียบกับกัน ฉะนั้นคนที่ได้รับการแต่งตั้ง เป็นที่มั่นใจว่า เข้าไปแล้วจะสามารถทำงานได้” (อ ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด,สัมภาษณ์,31 มี.ค. 2558)

ทั้งนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงกล่าวว่าที่ท่านได้เข้าสู่ตำแหน่ง เพราะความสามารถ ต้องมีความสามารถ คุณธรรม ภาวะผู้นำ มนุษยสัมพันธ์ รวมทั้งความซื่อสัตย์สุจริต ซึ่งต้องแสดงให้เห็นประจักษ์ ให้ผู้บังคับบัญชายอมรับ จึงจะส่งผลต่อโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่ง

“ต้องมีความสามารถ มีคุณธรรม เราทำอะไรต้องเด่นตรงนั้น เราอยู่ตรงไหนต้องทำให้เห็นชัด ส่วนภาวะผู้นำนี้สร้างได้ ต้องมีภาวะผู้นำกับภาวะผู้บริหารไม่เหมือนกันนะ ผู้บริหารบางคนไม่ได้เป็นผู้นำ บางคนสั่งอะไรไม่มีใครทำแต่บางคนพูดแล้วมีคนเชื่อต้องมีภาวะผู้นำในตัว แต่สิ่งที่สั่งสมสำคัญมาก” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง , สัมภาษณ์, 21 มกราคม 2558)

“คุณสมบัติส่วนบุคคลนี้มันมีส่วนที่จะผลักดันให้เราก้าวไปข้างหน้าหรือไม่ด้วย และมันต้องเข้ากับคนอื่นได้ พูดไม่รู้เรื่องมันก็อยู่ยาก เพราะมันไม่ได้คุยแต่เพื่อนร่วมงานต้องพูดกับชาวบ้านด้วย เพราะฉะนั้นมันก็ต้องมีความรู้กว้างพอสมควรที่ว่าจะ รู้ไปเกือบทุกเรื่องแต่กว่าเราจะผ่านถึงจุดนี้ได้เราเป็นผู้อำนวยการกองก็ต้องหลายกอง” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง , สัมภาษณ์, 3 เมษายน 2558)

ผลงานเป็นที่ประจักษ์

จากข้อมูล เราจะพบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงทุกคนเห็นว่าการทำงานและการมีผลงานที่เป็นที่ประจักษ์จะส่งผลต่อการก้าวเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงบางท่านได้มีผลงานที่โดดเด่น บางท่านได้เป็นผู้ริเริ่มนวัตกรรมผลงานใหม่ๆ ได้รับรางวัลจากการทำงาน บางท่านมีทักษะความสามารถที่เป็นที่ยอมรับ และบางท่านได้เข้าไปอยู่ในพื้นที่ที่สามารถทำให้ได้แสดงศักยภาพอย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตามผลงานนั้นต้องเป็นที่รับรู้และได้รับการยอมรับจากผู้บังคับบัญชา ยกตัวอย่างดังต่อไปนี้

“มีผลงานที่เด่นมาก ตั้งแต่ก่อนเข้ารับตำแหน่ง การสามารถผลักดันผังเมืองเดิมให้ประกาศใช้ตามกฎหมาย อันนี้เด่นเลย” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง , สัมภาษณ์, 21 มกราคม 2558)

“ผลงานที่โดดเด่นก่อนจะมาเป็นผู้ว่า แล้วก็ได้รับรางวัลจากสำนักงาน ก.พ. การปฏิรูปงาน อีกอันนี้เรื่องการใช้อิที จัดวางระบบให้กรม แล้วก็ที่โอกาสที่จะได้เป็นจริงๆแล้ว คิดว่าสถานการณ์สร้างคน ตอนนั้นเป็นรองอธิบดี และช่องทางได้เริ่มเผาสถานที่ราชการ โรงเรียนและมีการยิงอะไรกัน ท่านอธิบดีก็มอบไปเราก็ก็นำไปหาผู้ว่าฯสามจังหวัดชายแดนใต้ เพราะฉะนั้น ตรงนี้อาจเป็นจุดหนึ่งเป็นส่วนที่ท่านสนับสนุน” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง , สัมภาษณ์, 9 เมษายน 2558)

“เรามีความสามารถ พุดง่าย ๆว่า ในงานการต่างประเทศนี้ มีผลงานโดดเด่นเรื่อง การต่างประเทศ ผลงานด้านความมั่นคง ผู้ลี้ภัย เพราะพี่ก็มีความโดดเด่น อยู่ในสำนักปลัด อยู่แล้วนายต้องเรียกใช้เพราะทำให้สายงานนี้” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 11 มี.ค. 2558)

“ถ้าไม่ได้ไปอยู่ปัตตานีก็ไม่ได้ขึ้นหรือก็ได้ไปเป็นรองผู้ว่าอยู่ในพื้นที่ที่อันตราย ได้มีผลงานมีโครงการที่นั่นมาก ผู้ใหญ่ที่ไปตรวจเยี่ยมยังไม่เจอ เพราะเราไม่เคยอยู่ศาลากลางเลย ลงพื้นที่ตลอด” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง , สัมภาษณ์, 30 มกราคม 2558)

“คือในช่วงทำงาน ทุ่มเทการทำงานมาตั้งแต่เป็น ซี 3 แล้ว มีผลงานมาตลอด แล้ว ช่วงที่เป็นรองผู้ว่า ช่วงน้ำท่วมที่อ่างทอง อันนี้ก็คือว่ารองผู้ว่าสองท่านก็ปลดเกษียณ ปลัดจังหวัดก็เกษียณ เหลือผู้ว่าคนเดียว พอมาก็น้ำท่วมหนัก ก็ทำงานเป็นทีมการบูรณาการการประสานงาน การที่ระดมขอความช่วยเหลือต่างๆ” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 14 ธ.ค. 2557)

การสนองงานผู้บังคับบัญชา

นอกจากนี้บางท่านยังกล่าวว่า ในการทำงานนั้นต้องสามารถสนองงานผู้บังคับบัญชาได้ ต้องรับงานที่ผู้บังคับบัญชาสั่งมาทำให้สำเร็จ เพื่อให้ได้รับการยอมรับและความไว้วางใจ

“ นายให้ทำงานอะไร เราทำหมด รับและทำได้ งานในหน้าที่ที่ทำ งานในหน้าที่ที่รับผิดชอบ ในการทำงานตอนเป็น รองผู้ว่าฯ ผู้ใหญ่ก็ทราบมาตลอด ถึงกัน คนรับรู้ผลงาน” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง , สัมภาษณ์, 10 เมษายน 2558)

“คือเราต้องพิสูจน์ตนเอง ว่าเรามีความรู้ความสามารถพอ ผู้บังคับบัญชาไว้วางใจที่จะมอบหมายภารกิจได้” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, **สัมภาษณ์**, 14 ธ.ค. 2557)

ซึ่งสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงบางท่านนั้น การที่ผู้บังคับบัญชายอมรับความสามารถได้ ส่งผลต่อการสนับสนุนในโอกาสการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น ได้คะแนนเต็มในการประเมินโดยผู้บังคับบัญชาชั้นต้นซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักเกณฑ์การคัดเลือก และการที่ผู้บังคับบัญชาได้นำไปชื่นชมกับผู้บริหาร ทำให้ผู้บริหารไว้วางใจ ส่งผลต่อโอกาสในการแต่งตั้ง

“ทำงานเยอะ ทำงานมาก เป็นที่ยอมรับ ทำงานที่ผู้ว่ามอบหมาย ได้อย่างเต็มที่ ได้รับคำชื่นชมจากผู้ว่า ตอนประเมินทั้ง 3 ผู้ว่าประเมิน ได้คะแนนเต็ม เป็นปัจจัยส่วนหนึ่งที่ได้ขึ้น” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, **สัมภาษณ์**, 18 มี.ค. 2558)

“ผู้บังคับบัญชาทุกระดับยอมรับ และนำเราไปชื่นชมกับผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้หญิงทำงาน ตั้งใจ และทุ่มเทเสียสละ มันเป็นผลงานที่เราสะสมแต้มมาตลอด และไม่เคยมีอะไรต่างพร้อย ทำให้ผู้บังคับบัญชามั่นใจได้ว่าแต่งตั้งไปแล้วไม่ทำให้เกิดความเสียหาย ผลงานสะสมมาทุกเรื่องตั้งแต่ต้นทั้งความรู้ความสามารถ ประสบการณ์การแก้ไขปัญหาให้ผู้บังคับบัญชาได้ เหล่านี้ล้วนเป็นผลงานทั้งสิ้น” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, **สัมภาษณ์**, 26 มี.ค. 2558)

ความสามารถข้าราชการหญิงชาย

และจากข้อมูลยังพบว่าโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดของผู้หญิงไม่ใช่เรื่องง่าย การจะมีโอกาสนั้น เรื่องความสามารถและคุณธรรมจึงเป็นสิ่งที่สำคัญ ผู้บังคับบัญชาจะนำมาพิจารณา เอาเราไปเปรียบเทียบกับผู้ชาย มีผลกับการพิจารณาเข้าสู่ตำแหน่งมาก

“โอกาสของการเป็นผู้ว่าหรือก้าวสู่ตำแหน่งสูงๆ ของผู้หญิงมันไม่ง่าย คือเราต้องมีความสามารถจริงๆ ถึงจะสู้ได้ แล้วถ้ามีความสามารถแล้วมันต้องมีมนุษยสัมพันธ์ดี มีอะไรที่ดีด้วย ต้องรู้จักเรียนรู้อย่างมากใช้วิกฤตให้เป็นโอกาส มีต้นแบบในการทำงาน สิ่งไหนดีสิ่งไหนไม่ดีเราสามารถแยกแยะ ไม่ใช่อ่อนแออะ อ่อนแอไม่ได้ ต้องไม่ทุจริต คอร์รัปชันนี่เลิกเลย เรื่องการทุจริต เรื่องความเด็ดขาดเราต้องมี” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, **สัมภาษณ์**, 18 ธันวาคม 2557)

“เวลาเขา Pick up มาที่นี่ เขาก็มองความสามารถ ความรู้ความสามารถเป็นปัจจัยพื้นฐานแน่นอน ผู้หญิงที่ได้ขึ้นเป็นผู้ว่ามีความสามารถทุกคน ต้องมีบุคลิกภาพ ความประพฤติ ทัศนคติ ความรู้ความสามารถ ” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, **สัมภาษณ์**, 11 มี.ค. 2558)

“ความสามารถเป็นสิ่งสำคัญ ผู้บังคับบัญชาจะพิจารณา เอาเราไปเปรียบเทียบกับผู้ชาย มีผลมาก กับการพิจารณาเข้าสู่ตำแหน่ง ” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงในในจังหวัดภาคกลางท่านหนึ่ง, **สัมภาษณ์**, 18 มี.ค. 2558)

และเมื่อให้เปรียบเทียบความสามารถและคุณธรรมของข้าราชการหญิงและข้าราชการชาย ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงทุกท่านกล่าวว่า มีความสามารถไม่แตกต่างกัน สามารถทำงานได้เท่ากัน และต้องแสดงให้เห็นประจักษ์ ว่ามีความสามารถทำงานได้เท่ากัน หรือทำได้มากกว่า

“ความสามารถชายหญิงไม่แตกต่างกัน ต้องแสดงให้เห็น ผู้หญิงต้องมีเท่ากันหรือมากกว่า ถึงจะได้รับการพิจารณา” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, **สัมภาษณ์**, 18 มี.ค. 2558)

“ต้องมีความสามารถเท่ากัน ผู้หญิงมีข้อดีคือพูดประสานประโยชน์ได้มากกว่า” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, **สัมภาษณ์**, 21 มกราคม 2558)

“เคยได้ยินมีแต่นายบอกว่าที่ทำงานไม่แพ้ผู้ชายและทำได้ดีด้วย ละเอียดด้วย ซึ่งผู้ชายบางคนยังทำได้ไม่เท่า พี่ได้ยินเองว่านายชมถ้าเรื่องความสามารถเทียบเท่าได้เลยเพราะเดี๋ยวนี้ผู้หญิงเก่งไม่ได้แพ้ผู้ชาย” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, **สัมภาษณ์**, 26 มี.ค. 2558)

และผู้ว่าราชการหญิงหลายท่านได้ให้ข้อสังเกตว่าผู้หญิงอาจจะมีความดีบางอย่างมากกว่า เช่น ความละเอียดอ่อน การพูดประสานประโยชน์ รวมทั้งมีข้อดีกว่าในเรื่องความซื่อสัตย์ ไม่ทุจริต มีจริยธรรม ด้วยความที่ผู้หญิงจะมีสัญชาตญาณในความผูกพันกับวัฒนธรรมประเพณีอันดีงาม โดยผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่งกล่าวว่า ผู้หญิงไม่เล่นการพนัน ไม่ดื่มสุรา ผู้ชายเขาอาจจะชอบเสีง ซึ่งตรงกับผู้ว่าราชการหญิงอีกท่านหนึ่งที่ได้กล่าวในลักษณะเดียวกันว่า ผู้หญิงไม่ค่อยไปกินเหล้าเมายา เฮฮาปาร์ตี้ ซึ่งตรงนี้เป็นข้อดีคือการปิดโอกาสในการทุจริต

“ผู้หญิงโดยสัญชาติญาณความเป็นหญิงความผูกพันต่อประเพณีวัฒนธรรม ผู้หญิงมีมากกว่า เพราะผู้ชายจะกินเหล้าเมายา เข้าสังคมตรงนั้น ส่วนผู้หญิงมีความละเอียดอ่อนเรื่องคุณธรรมมากกว่า” (จิ ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, **สัมภาษณ์**, 26 มี.ค. 2558)

“เพียงแต่ที่ผู้หญิงเราจะไปกินเหล้าเมายาเฮฮาปาร์ตี้เราก็ไม่ไป ซึ่งตรงนี้ปิดโอกาสในการทุจริต เพราะถ้าเราเปิดโอกาสตรงนี้ไปสังคมมาก เดียวไปเจอคนขอโน้นขอนี้ ขออะไรต่ออะไร แล้วตลอดเวลาที่ปฏิบัติงานจะไม่เปิดโอกาสตรงนี้ มีบางคนมาขอให้ทำโน้นทำนี่ที่ไม่ถูกต้องก็ไม่ทำ ท่าน ปปช. คนหนึ่ง มาบอกว่าท่านผู้ว่า ผมภูมิใจมากเลยท่านเป็นผู้ว่าที่ไม่มี ความผิด ไม่มีคอร์รัปชัน ไม่มีอะไรที่ติดอยู่ตรงนี้” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง , **สัมภาษณ์**, 18 ธันวาคม 2557)

“คุณธรรมนี้มันเป็นเบสิคอยู่แล้ว ไม่คอร์รัปชัน คุณจะต้องไม่เอาเปรียบคน ไม่แทงข้างหลังไม่ซุบซิบนินทาว่าร้าย อันนี้คือคุณสมบัตินี้พื้นฐาน แต่ว่าสิ่งที่จะทำให้คุณเป็นผู้นำที่ดีได้ ให้คนรู้จัก คุณจะต้องมีคุณสมบัตินี้ ทั้งบุคลิกภาพ ความประพฤติ ทัศนคติ ความรู้ ความสามารถ และความที่ทุ่มเทให้เขาเห็นเป็นที่ประจักษ์ เหล่านี้จะทำให้ผู้หญิงโดดเด่นขึ้นมาในท่ามกลางสิ่งที่ไม่ดีของผู้ชาย” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, **สัมภาษณ์**, 11 มี.ค. 2558)

“ผู้ว่าหญิงมีข้อดีกว่า ในด้านคุณธรรม จริยธรรม การประสานงาน มีความรอบคอบกว่า มีความละเอียดลออ ใช้เวลาในการคิดแล้วชั่งใจ” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง , **สัมภาษณ์**, 30 มกราคม 2558)

5.3.2 ทูตทางสังคม

ในกรอบการวิจัย เจื่อนไขภายในตัวบุคคล เรื่องต้นทุนทางสังคมเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่ส่งผลต่อโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด จากทฤษฎีแนวคิดทุนทางสังคม เราสามารถวิเคราะห์ ต้นทุนทางสังคมแปรย่อย 2 ตัวแปร แบ่งออกเป็น ทุนทางสังคมประเภทการรับรู้ เช่น ความเชื่อถือไว้วางใจ, ความเกื้อกูลกัน ได้แก่ ทุนทางสังคมประเภทโครงสร้างลักษณะ ได้แก่ ครอบครัว เครือญาติ, ความเป็นสมาชิกสถาบันการศึกษา, ความเป็นสมาชิกเครือข่าย/การฝึกอบรม

แนวคิดทุนทางสังคม ให้ความหมายทุนทางสังคมว่า หมายถึง รูปแบบของบรรทัดฐานที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างบุคคล บรรทัดฐานดังกล่าวดำรงอยู่

ภายใต้ความเกื้อกูลและความไว้วางใจกัน ทูทางสังคมจึงประกอบด้วย ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน เครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคม สัญญาประชาสังคม และการคบหาสมาคม ซึ่งเอื้ออำนวยต่อการกระทำกิจกรรมของคนในสังคม โดยทูทางสังคมไม่ได้อยู่ภายในตัวบุคคล แต่อยู่ภายในความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวจะดำรงคงอยู่ด้วยพันธะผูกพันที่มีต่อกันรวมทั้งความคาดหวังจากกันและกันระหว่างบุคคลภายในสังคม สามารถจำแนกทูทางสังคมในลักษณะเชิงโครงสร้างออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ 1) ทูทางสังคมประเภทการรับรู้ (Cognitive Social Capital) ซึ่งมีลักษณะค่อนข้างเป็นนามธรรมมองเห็นและประเมินได้ยากเพราะอยู่ในจิตใจของเรา เช่น ความเชื่อถือไว้วางใจกัน คุณค่ารวมกัน ความเกื้อกูลกัน 2) ทูทางสังคมประเภทโครงสร้างลักษณะ (Structural social capital) มีลักษณะที่มองเห็นและประเมินได้ง่ายกว่า เนื่องจากเกี่ยวข้องกับบทบาทพฤติกรรม การกระทำหรือความสัมพันธ์ที่เราสร้างขึ้น ในรูปแบบของเครือข่ายสายสัมพันธ์อุปถัมภ์ หรือจะเป็นเครือข่ายองค์กร ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

ทูทางสังคมประเภทการรับรู้ เช่น ความเชื่อถือไว้วางใจ, ความเกื้อกูลกัน

จากผลการศึกษาพบได้ว่า ความเชื่อถือ ความเกื้อกูลของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจซึ่งเกิดมาจากการที่ได้ร่วมงาน ได้เห็นผลงาน หรืออยู่ภายใต้การบังคับบัญชา ได้เป็นเงื่อนไขภายในตัวบุคคลหนึ่งที่ส่งผลต่อโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด อาทิ ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงบางท่านหนึ่งเห็นว่า ทูทางสังคมของผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงส่วนใหญ่เกิดจากการเชื่อมือเชื่อใจ เนื่องจากเห็นจากการทำงานมาโดยตลอด นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่งกล่าวว่า ทูทางสังคมจะจำเป็นเฉพาะเรื่องเท่านั้น เรื่องความสามารถต้องมาก่อน แต่ทูทางสังคมจะสำคัญเมื่อจำเป็น เพราะว่าของมีน้อยก็ต้องเลือกแจก ต้องมีความสามารถบวกกับทูทางสังคม เพราะจะนำไปสู่ความไว้นือเชื่อใจ

“เป็นการเชื่อมือเชื่อใจนะคะเราอยู่ที่นั่นเกือบตลอดชีวิตนี้เรารู้จักทุกคนที่เข้ามาไล่เลี่ยกับเรานะคะ เลยต้องทำงานประสานสัมพันธ์ แล้วรู้มือกันเมื่อไปรับผิดชอบงานสำคัญ เขาก็ต้องเลือกคนที่เขาเคยใช้ไปใช้สอย” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง , สัมภาษณ์, 3 เมษายน 2558)

“ต้นทุนทางสังคมนี้ จะจำเป็นเฉพาะเรื่องเท่านั้นเอง ต้นทุนจำเป็นเพราะว่าของมีน้อยก็ต้องเลือกแจก ภาษาฝรั่งเขาบอกต้องหาเฟิร์สมาเป็นพวก หากคนเก่งในบรรดาคนที่เท่าๆกัน ที่ตรงนี้ก็คือวิทยายุทธ์ เช่น ปลัดกระทรวงมีคนเดียว อย่างนี้เก่งก็เก่งเท่ากัน อันนี้ก็ ต้องแย่งชิงกัน นี่ไม่ได้เกิดเฉพาะราชการแต่เกิดทุกหน่วยงาน ทุกแห่ง ไม่ว่าจะประเทศไทย ประเทศไหน คอนเนคชั่นนี้สำคัญ เพราะทำตัวให้เป็นที่รู้จักหรือเป็นที่ไว้วางใจ หรือจะ เรื่องความรู้ความสามารถที่โดดเด่นที่จะให้เห็นมาก็มีหลากหลาย แต่สิ่งหนึ่งพอมมาถึงสุดท้ายแล้วนี้ ก็ต้องบวกรวมกันระหว่างคอนเนคชั่นเพราะคอนเนคชั่นนี้ไปสู่ความไว้วางใจไว้นั่นเองใจ มากก็ต้องรู้จักนาย นายก็เรียกใช้ตลอด บรรดาผู้ว่าฯหญิงทั้งหมดนี้ พี่ก็ยอมรับนะว่าพี่ก็ต้อง คอนเนคชั่น แต่ว่าพี่จะขึ้นมามีคอนเนคชั่น พี่ต้องเข้าตานาย คำว่าเข้าตานายคือหมายความว่ามีความสัมพันธ์อะไรบ้างที่คนอื่นเขาไม่มี เพราะนำไปสู่ความไว้วางใจ มันมีนะ มันมีในแง่หนึ่ง” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 11 มี.ค. 2558)

“การที่เราทำงานอย่างบ้าคลั่งบ้าเลือดทำให้เค้าได้เห็น โชคดีที่เค้ากลับมาสนับสนุน ท่านผู้บังคับบัญชา ท่านผู้ว่าฯ ท่านก็ให้ความสนับสนุนนะ แม้ท่านจะเกษียณไปแล้ว เพราะถ้ามีช่องทางอะไร ท่านก็จะสนับสนุนให้ตลอด เนี่ยแหละคือผลจากการทำงานตั้งแต่ เต็มๆ ของเรามาสั่งสมไว้มากกว่า ไม่รู้เขาเรียกว่าต้นทุนทางสังคมรีเปล่า” (ผู้ว่าราชการ จังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 20 มกราคม 2558)

โดยเมื่อวิเคราะห์ถึงประวัติการรับราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงแต่ละท่าน ผู้ว่าราชการ จังหวัดหญิงส่วนใหญ่ล้วนเติบโตขึ้นมาจากการทำงานในส่วนกลาง หรือต้องเคยเข้ามาดำรงตำแหน่งใน ส่วนกลางด้วย ซึ่งเป็นส่วนงานที่ทำให้อยู่ใกล้ผู้บริหารที่มีอำนาจในการสรรหาและการแต่งตั้ง ส่งผลให้ ผู้บริหารได้เห็นผลงาน และก่อให้เกิดความไว้วางใจได้ อาทิ ความเห็นของผู้ว่าราชการหญิงท่านหนึ่ง ที่กล่าวว่า ถ้าจะให้ก้าวหน้าเร็วมันจะต้องอยู่ในสถานที่ที่ผู้ใหญ่รู้จัก โดยแม้มีความสามารถแต่หาก ผู้ใหญ่ไม่รับรู้ ก็จะถูกมองข้าม โดยเฉพาะผู้หญิงมักจะถูกมองข้ามเสมอ

“ถ้าจะให้ก้าวหน้าเร็วมันจะต้องอยู่ในสถานที่ที่ผู้ใหญ่รู้จัก อันนี้เรามีความสามารถจริง อยู่ต่างจังหวัดนี้เป็นหัวหน้าฝ่ายหัวหน้าสำนักงานจังหวัดมีความสามารถ แต่ความสามารถนี้ โดยเฉพาะผู้หญิงความสามารถมันจะเป็นที่ถูกมองข้ามแต่พอเข้ามาอยู่ในกระทรวงเป็นเวลา 2

ปี คือมาเป็นผู้อำนวยการ เป็นหัวหน้ากลุ่มงาน สองปีตรงนี้ทำให้รู้จักท่านศิวะ แสงมณี ก็รู้จัก คนโน้นคนนี้ คือรู้จักกว้างขวางแล้วเราเป็นคนทำงานขยันขันแข็ง ทำงานไม่บกพร่องอยู่แล้ว พอมารู้จักผู้ใหญ่ก็ได้โอกาสในการที่จะก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งมันก็มากขึ้นอยู่ในสถานที่ที่ผู้ใหญ่รู้จัก” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง , สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2557)

“โชคคืออยู่กองการเจ้าหน้าที่ มาตลอด มี ผอ.กจ. เช่น ท่านอนุชา โมกขะเวส ท่าน วิชัย ศรีขวัญ เป็นผู้บังคับบัญชา เห็นการทำงานมาตลอด ทำให้ได้รับผลส่วนหนึ่ง และผู้ใหญ่ เห็นทำงานทุ่มเท ตอนเย็นไปรับลูกสาวที่โรงเรียนราชินี แล้วกลับมาทำงานต่อ ให้ลูกมาเล่นที่ กระทรวง ผู้ใหญ่ก็รู้จักลูก” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 18 ม.ค. 2558)

“การเชื่อมือเชื่อใจนะคะ เราอยู่ที่นั่นเกือบตลอดชีวิตนี้เรารู้จักทุกคน แล้วรู้มือกัน เมื่อไปรับผิดชอบงานสำคัญ เขาก็ต้องเลือกคนที่เขาเคยใช้ไปใช้สอย ” (ผู้ว่าราชการจังหวัด หญิงท่านหนึ่ง , สัมภาษณ์, 3 เมษายน 2558)

ทუნทางสังคมประเภทโครงสร้างลักษณะ

ครอบครัว เครือญาติ

ในประเด็นของครอบครัว เครือญาติ พบว่าในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นอาจจะส่งผล ต่อการเข้าสู่ตำแหน่งบ้าง แต่ไม่มาก โดยจากข้อมูลของผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง พบว่าผู้ว่าราชการจังหวัด อีกหญิงท่านหนึ่งที่มีครอบครัวอยู่ทำงานอยู่ในกระทรวงมหาดไทยกล่าวว่า ในกรณีของท่านทุนทางสังคมใน ด้านครอบครัวเครือญาติมีผลกับการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดของท่าน เนื่องจากครอบครัวอยู่สาย กระทรวงมหาดไทยหมดเลย และครอบครัวก็เป็นคนดีของกระทรวง จึงเป็นการส่งเสริมสนับสนุน โดยท่าน กล่าวว่าคุณทางสังคมจึงมีผลต่อการก้าวเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีของท่าน

“กรณีของแม่ แม่ว่ามีนะเพ็ญครอบครัวของทางแม่ อยู่สายกระทรวงมหาดไทย หมดเลย แล้วครอบครัวของเราแม่ก็พูดได้ว่าเป็นคนดีของกระทรวง แม่คิดว่ามันมีส่วน ถ้า ครอบครัวดีแล้วลูกดี เขาก็น่าจะเลือกนะ แล้วเป็นแม่แม่ก็เอนเอียงนะ ก็พูดกันตรงๆ แล้วก็ ครอบครัวเราอยู่สายนี้หมดเลย เป็นผู้ว่าอะไรอย่างนี้หมดเลย น้องชายสองคนก็เป็นผู้ว่าก่อน แม่ สามแม่ก็เป็นผู้ว่าฯ แต่เค้าเกษียณไปก่อน ถ้าเขาไม่เกษียณ แม่คงไม่ได้เป็นหรอก เพราะว่ามันน่าเกลียด ถ้าสามแม่เป็นผู้ว่าแล้วภรรยาจะมาเป็นผู้ว่าอีก เพราะฉะนั้นที่ถาม

สำหรับเคสแม่แม่ว่ามีนะ แล้วก็ เพราะว่าครอบครัวดีมันทำให้เราดูดีไม่รู้จะพูดยังไงมันเหมือน การส่งเสริม พ่อก็เป็นผู้ว่ามาก่อน ลูกก็คงเป็นได้ แต่น้องชายคนหนึ่งเป็นก่อน แล้วอีกคนเป็นที่หลังแม่ จะได้ทั้งพี่ทั้งน้องก็น่าเกลียดนะแม่ว่าแต่น้องแม่เค้าทำงานเก่งนะ ประชาชนก็รักใคร่ เคสแม่ต้นทุนทางสังคมใช่ แต่ว่าคนอื่นไม่ทราบได้” (จุ ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง , สัมภาษณ์, 9 เมษายน 2558)

อย่างไรก็ตาม ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านอื่นเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงส่วนใหญ่เห็นว่า เรื่องของครอบครัว เครือญาติ ไม่ส่งผลต่อการก้าวเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด กล่าวคือผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงส่วนใหญ่กล่าวว่าท่านไม่มีครอบครัวหรือเครือญาติที่ส่งผลต่อการก้าวเข้าสู่ตำแหน่ง แม้บางท่านจะมีเครือญาติทำงานในกระทรวงมหาดไทย ท่านก็ได้ให้ความเห็นว่าไม่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่ตำแหน่งของท่าน แต่อาจมีผลในช่วงแรกของการเข้าทำงานเพราะเป็นพื้นฐานที่ดีในการทำงาน

“จากสถิติ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นคนที่มีสถานภาพทางสังคมปัจจุบันมองแทบไม่เห็นเลย ส่วนมากจะลูกคนธรรมดา แต่เค้ามีความสามารถเฉพาะตัวที่โดดเด่น” (ว ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง , สัมภาษณ์, 3 เมษายน 2558)

“พี่ไม่มีเครือญาติในกระทรวง และมันไม่ได้มีผลมาก ไม่ใช่ว่าคุณเป็นลูกใครที่เป็นคนใหญ่คนโต มันก็ไม่ค่อย ต่อให้พ่อคุณเป็นอธิบดี ปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรี ตอนช่วงนั้นนะพี่ไม่ได้พูดถึงช่วงหลังๆนะคะ พี่ไม่รู้เขาก็ดูที่ตัวบุคคล พ่อ แม่หรือครอบครัว หรือสังคมอาจจะมีส่วนบ้าง แต่ถ้าคุณไม่เข้าทำนองมันก็คงยาก เพราะมันรู้จักกันอยู่ ถึงจะรู้โคตรเง่าศักราช ต้องรู้จักตัวเองด้วย ตัวเองแย่มันก็ไปไม่รอด” (สิ ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง , สัมภาษณ์, 3 เมษายน 2558)

“มีน้อย มันไม่ได้เป็นตัวที่มีผลมาก เป็นแค่ปัจจัยอาจจะเพิ่ม มันก็ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจแต่ละยุคแต่ละสมัย ถ้าถามว่านามสกุลอะไร ก็นามสกุลธรรมดาไม่ใช่ลูกท่านหลานเธอ มันก็พิสูจน์ได้ใช่ไหม” (บ ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์,)

“สามีทำงานอยู่กระทรวงมหาดไทย ยังไม่เคยยื่น แต่ไม่มีผลอะไร” (พ ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง , สัมภาษณ์, 30 มกราคม 2558)

“พ่อเป็นอธิบดีฯ แต่ก็เกษียณไปนานแล้วนะ ต้นทุนทางสังคมไม่ได้มีผลตอนหลังๆหรอก มันมีตอนแรกๆที่ทำให้เรามีเบสิคพื้นฐานที่จะทำให้เราทุ่มเทในการทำงานได้ เป็นต้นทุนสมัยรับราชการแรกๆมาจนถึงช่วงกลางๆ แต่หลังๆ เราสะสมประสบการณ์อะไรมาได้แล้ว

นั่นคือการต่อทุนอีกแบบนะ เป็นการต่อทุน ที่เรียกในลักษณะความแข็งแกร่งทางจิตใจ ทางสติปัญญา ความรู้ความสามารถของเรา ความกล้า สำหรับพี่ๆ ขึ้นแบบสแดง” (ว ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงในจังหวัดภาคกลางท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์.)

ความเป็นสมาชิก เพื่อนหรือรุ่นพี่รุ่นน้องร่วมสถาบัน

ในกระทรวงมหาดไทยนั้น เป็นกระทรวงที่บุคลากรโดยส่วนใหญ่เป็นผู้จบการศึกษาจากสาขา รัฐศาสตร์ และแม้จะมีผู้จบการศึกษามาจากหลากหลายสถาบัน แต่จากประวัติศาสตร์พบว่าผู้บริหาร มักจะจบมาจากสถาบันการศึกษาเก่าแก่ คือ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง แต่สำหรับมหาวิทยาลัยรามคำแหงนั้น ไม่ได้มีการปลูกฝังความเป็นรุ่นพี่รุ่นน้องมาตั้งแต่เข้ารับการศึกษา จึงทำให้ไม่มีความผูกพันในความเป็นรุ่นพี่รุ่นน้อง เหมือนดังมหาวิทยาลัยเปิดสองมหาวิทยาลัยก่อนหน้า ซึ่งความเป็นรุ่นพี่รุ่นน้องเหล่านี้ ส่งผลต่อการสนับสนุน เอื้อเฟื้อกันในการทำงานในกระทรวงมหาดไทย ตลอดจนมักมีการเปรียบเทียบแข่งขันกันระหว่างสองมหาวิทยาลัย และความเป็นสมาชิก เพื่อนหรือรุ่นพี่รุ่นน้องร่วมสถาบันนั้นก็จะเป็นเงื่อนไขหนึ่งนี้อาจส่งผลต่อโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ดังข้อมูลการสัมภาษณ์ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งในกระทรวงมหาดไทย ซึ่งต่างกล่าวว่าความเป็นสมาชิกสถาบันมีส่วนในการพิจารณา แต่ก็ยังเป็นเพียงส่วนหนึ่ง เพราะต้องมีความสามารถผ่านในขั้นกรรมการคัดเลือกมาก่อน ซึ่งในการพิจารณาแม้จะมีความเป็นสมาชิกสถาบันร่วมกัน แต่หากไม่มีความสามารถก็ไม่อาจจะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งได้ ดังที่ ความคิดเห็นของอดีตผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งได้กล่าวไว้

“เรื่องสถาบันมีส่วน อันนี้พูดกันตรงๆ แต่ว่าไม่เสมอไป เพราะว่าคนเวลาคัดเลือก มันคณะกรรมการรองปลัดใครต่อใคร มาจากหลายสถาบันทั้งนั้นนะ มีส่วนแต่ไม่มาก มีคณะกรรมการเป็นคนสักที่อยู่แล้ว บางทีเพื่อนกันเนี่ย เราก็อยากจะเห็นเขาดีขึ้นมา แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับความสามารถเขา ถ้าเพื่อนมันห่วย มันใช้ไม่ได้เราก็ไม่เลือกหรอก แต่ว่าคนไหนเขาเก่ง ความสามารถเขาดี ผลประเมินเขาดี แล้วที่ประชุมเห็นชอบก็ถือว่ายอม คือหมายความว่าแต่ละคน จะไปแต่งตั้งใครต้องเข้าที่ประชุม เราจะบอก นาย ก บางคนเขาค้าน ถ้าเขาค้าน ถ้าเสียงค้านเยอะ เราก็ไม่เอาละ คือเราก็อยากจะได้เพื่อน แต่ว่าบางครั้งมันก็ได้ ขึ้นอยู่กับผลการปฏิบัติงานของเค้าเหมือนกัน ไม่ได้ยุติๆ เป็นเพื่อนกันแล้ว แล้วได้” (อ ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด, สัมภาษณ์)

“ก็ไม่ใช่ทุกคน รุ่นน้องไม่ได้เรื่องก็มี ก็ไม่เอา ถ้ารุ่นน้องตีก็เอามา เราก็เป็นธรรมในการพิจารณา แต่ถ้าไม่รู้จัก ก็ไม่รู้เหมือนกัน เพราะบางทีเจอคนไม่รู้จัก ก็ไม่รู้ทำไง ไม่รู้จะพิจารณาไง แต่ถ้ารุ่นพี่รุ่นน้องก็รู้จักกัน ก็เอื้อเฟื้อกับพี่ๆน้องๆมากหน่อย แต่ก็ไม่ใช่ไม่ลืมหูลืมตา” (พง ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด,สัมภาษณ์)

อย่างไรก็ตาม เราได้ค้นคว้าประวัติการศึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง และประวัติการปลดกระทรวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่ละสมัยที่ได้แต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชื่อมโยงในเรื่องของทุนทางสังคม ความเป็นสมาชิกสถาบันการศึกษา ให้เห็นประจักษ์มากขึ้น



ตารางที่ 6 แสดงประวัติการศึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงและผู้มีอำนาจในกระทรวงมหาดไทยในแต่ละสมัย

ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง	ปี	ปลัดกระทรวง	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
คุณหญิงจรัสศรี ทีปรัช ผู้ว่าราชการจังหวัดนครนายก สถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาฯ	2536	นายอนันต์ อนันตกุล รัฐศาสตร์ จุฬาฯ	พลเอกชาวลิต ยงใจยุทธ (รัฐบาลนายชวน หลีกภัย)
นางนิพัทธา อมรัตน์เมธา ผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยา รัฐศาสตร์ จุฬาฯ	2539	นายอารีย์ วงศ์อารยะ รัฐศาสตร์ จุฬาฯ	นายบรรหาร ศิลปอาชา นิติศาสตร์ รามคำแหง (รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา)
นางสิริเลิศ เมฆไพบูลย์ ผู้ว่าราชการจังหวัด มหาสารคาม อักษรศาสตร์ จุฬาฯ	2542	นายชนะศักดิ์ ยูวบูรณ์ รัฐศาสตร์ จุฬาฯ	พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ (รัฐบาลนายชวน หลีกภัย)
นางจุฑามาศ ประทีปวนิช ผู้ว่าราชการจังหวัดสิงห์บุรี นิติศาสตร์ ธรรมศาสตร์	2547	เสริมศักดิ์ พงษ์พานิช รัฐศาสตร์และ นิติศาสตร์ธรรมศาสตร์	นายโกคิน พลกุล (รัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร) นิติศาสตร์ ธรรมศาสตร์
นางกาญจนา กี่หมั่น ผู้ว่าราชการจังหวัดระนอง รัฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์	2549	นายพงษ์ไพยม วาศภูติ รัฐศาสตร์ จุฬาฯ	นายอารีย์ วงศ์อารยะ รัฐศาสตร์ จุฬาฯ (รัฐบาลพลเอก สุรยุทธ์ จุฬานนท์)
นางพรรณณี แก่นสุวรรณ ผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรี รัฐศาสตร์ จุฬาฯ	ก.ย. 2550	นายพงษ์ไพยม วาศภูติ รัฐศาสตร์ จุฬาฯ	นายอารีย์ วงศ์อารยะ รัฐศาสตร์ จุฬาฯ (รัฐบาลพลเอก สุรยุทธ์ จุฬานนท์)
นางสาวเรืองวรรณ บัวนุช ผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยา รัฐศาสตร์ จุฬาฯ	เม.ย. 2551	นายพงษ์ไพยม วาศภูติ รัฐศาสตร์ จุฬาฯ	ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง (รัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช)

ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง	ปี	ปลัดกระทรวง	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
นางสาวเบญจวรรณ อ่านเปรื่อง ผู้ว่าราชการจังหวัดตราด รัฐศาสตร์ จุฬาฯ	2553	นายมานิต วัฒนเสน รัฐศาสตร์ เชียงใหม่	นายชวรัตน์ ชาญวีรกูล เศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์ (รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ)
นางวรรณิดา บุญประครอง ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ อักษรศาสตร์ จุฬาฯ	ธ.ค. 2554	นายพระนาย สุวรรณรัตน์ นิติศาสตร์ ธรรมศาสตร์	นายยงยุทธ วิชัยดิษฐ รัฐศาสตร์ จุฬาฯ (รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร)
นางสาวนฤมล ปาลวัฒน์ ผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอน เศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์	ธ.ค. 2554	นายพระนาย สุวรรณรัตน์ นิติศาสตร์ ธรรมศาสตร์	นายยงยุทธ วิชัยดิษฐ รัฐศาสตร์ จุฬาฯ (รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร)
นางสาวจิตรา พรหมชุติมา ผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรี รัฐศาสตร์ รามคำแหง	ก.พ. 2555	นายพระนาย สุวรรณรัตน์ นิติศาสตร์ ธรรมศาสตร์	นายยงยุทธ วิชัยดิษฐ รัฐศาสตร์ จุฬาฯ (รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร)
นางสุมิตรา ศรีสมบัติ ผู้ว่าราชการจังหวัดสุโขทัย นิติศาสตร์ รามคำแหง	พ.ย. 2555	นายวิบูลย์ สงวนพงศ์ รัฐศาสตร์ จุฬาฯ	นายจารุพงศ์ เรืองสุวรรณ นิติศาสตร์ ธรรมศาสตร์ (รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร)

เมื่อพิจารณาประวัติการศึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงแล้ว จากตาราง เราจะเห็นว่าจากผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงจำนวน 12 ท่าน มีผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงที่จบการศึกษาจากคณะและสถาบันเดียวกับผู้มีอำนาจในกระทรวงมหาดไทย จำนวน 4 ท่าน เป็นคณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ 3 ท่าน และคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 1 ท่าน อย่างไรก็ตาม ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง ท่านที่จบการศึกษาจากสถาบันที่มีมักมีการสนับสนุนกันเห็นว่า ความเป็นสมาชิกสถาบันการศึกษา ก็ส่งผลเป็นเงื่อนไขในโอกาสของการก้าวสู่ตำแหน่ง

บ้าง แต่ไม่ได้มีส่วนมาก แต่จะส่งผลต่อเมื่อเป็นที่ยอมรับ มีผลงานสนับสนุน และเจ้านายเห็นผลงาน อีกทั้งต้องขึ้นอยู่กับความสนิทสนมของแต่ละคน

“จะมีผลต่อเมื่อเป็นที่ยอมรับ ต้องมีผลงานสนับสนุน เจ้านายเห็นผลงาน”
(ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง , สัมภาษณ์, 10 เมษายน 2558)

“ถ้าผู้บริหารระดับสูง เรื่องสถาบันอาจมีเชื่อมโยง แต่ไม่ร้อยเปอร์เซ็นต์”
(ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 12 ธันวาคม 2557)

“สถาบันการศึกษาอะไรอย่างนี้ก็มีเหมือนกัน มีน้อย มันก็ขึ้นอยู่กับความสนิทชิดชอบ ความเป็นพรรคพวก มันไม่ถึงขั้นนั้นนะ เลือกเอาจุกจุก ธรรมศาสตร์มันก็ไม่ใช่ แต่มันก็ขึ้นอยู่กับเรื่องตัดสินใจแต่ละยุคแต่ละสมัย” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 14 ธ.ค. 2557)

“เป็นเด็ก จุกจุก แต่ไม่เข้าหา และต้องมีความสามารถ ต้องเป็นงาน ถ้าไม่ได้ลงไป อยู่ปิดตาก็ไม่มีเพื่อนช่วยให้ขึ้นตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง , สัมภาษณ์, 30 มกราคม 2558)

นอกจากนี้ สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงบางท่าน กล่าวว่าสำหรับตัวท่าน ท่านไม่ได้จบการศึกษาจากคณะและสถาบันที่จะมีผลต่อการพิจารณาสนับสนุน จึงไม่มีผลต่อท่าน แต่จากประสบการณ์ก็พบว่าเรื่องพวกนี้มีผลต่อการสนับสนุน แต่ก็ต้องมีความสามารถด้วย

“ช่วงนั้นมันก็จะเจอพวกจบธรรมศาสตร์ จุกจุก ช่วงไหนที่มีนักศึกษาเก่าจบมาเยอะ มันก็จะเยอะ บางช่วงมันน้อย อย่างพวกรัฐศาสตร์ บางช่วงผู้หญิงก็จบเยอะ ผู้ชายก็ไม่เยอะ ตอนนั้นก็ยังไม่มีสถาบันอื่นเข้ามา จะไปขอความช่วยเหลือกันเรื่องส่วนตัวอย่างนี้เขาก็ไม่ทิ้งกันนะ แต่ว่ามันจะมีผลต่องานมากหรือเปล่านั้นที่ว่ามันจะมีบ้าง แต่มันก็เหมือนทุกยุคทุกสมัยที่คุณจะต้องเอาคนที่รู้จักไว้เนื้อเชื่อใจ เคยใช้สอยเชื่อมือเอามาใช้อยู่แล้ว จะเป็นเด็กมาจากสถาบันไหนก็ไม่สำคัญ แต่ถ้ามันเก่ง เดี่ยวเขาก็เรียกมาใช้” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง , สัมภาษณ์, 3 เมษายน 2558)

“ความเป็นมหาชาติไทย มีเรื่องของสถาบันลี้ซึ่ม บางคนมี เจริญกว่า เร็วกว่า ตัวเอง ค่อนข้างช้า เพราะไม่มี ไม่ได้จบรัฐศาสตร์” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 18 มี.ค. 2558)

“พีจบรามมันก็ยาก แต่ถ้าเป็นสถาบันยาวนานเก่าแก่กว่าราม ความเป็นรุ่นพี่รุ่นน้องมันก็อึดทนแน่นอน แต่เด็กรามเหมือนเด็กที่ยังไม่โต ยิ่งก้าวไม่ถึงระดับผู้บริหาร แต่เป็นผู้ว่ามีแล้ว เพราะจั้นสถาบันการศึกษาอึดทน” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 26 มี.ค. 2558)

ความเป็นสมาชิกการอบรมหลักสูตรต่างๆ

จากข้อมูลเราจะพบว่า ตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด และกระทรวงมหาดไทย นำมาประยุกต์ใช้ ผู้ที่จะเข้ารับการศึกษาเพื่อเลื่อนระดับดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ต้องผ่านการอบรมหลักสูตร นักปกครองระดับสูง (นปส.) เป็นคุณสมบัติที่ต้องมีเพื่อเข้ารับการศึกษาโดยคณะกรรมการว่าได้ผ่านการอบรมที่กำหนด เพื่อรับรองถึงความรู้ความสามารถที่มี

อย่างไรก็ตาม นอกให้จากการผ่านการอบรมจะเป็นสิ่งรับรองความรู้ความสามารถแล้ว เราจะพบว่าในการอบรมจะทำให้เกิดความเป็นสมาชิก เป็นต้นทุนสังคมชนิดหนึ่ง จึงอาจมีผลต่อโอกาสในการเลื่อนตำแหน่งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดได้ เช่น สมาชิกหลักสูตร นปส. สมาชิกหลักสูตร นบส. สมาชิกหลักสูตร วปอ. ผู้วิจัยจึงนำประเด็นนี้มาสำรวจข้อมูลเพื่อให้ได้คำตอบ

แต่จากข้อมูลพบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงส่วนใหญ่เห็นว่า ความเป็นสมาชิกเครือข่าย การฝึกอบรมไม่ส่งผลต่อการก้าวเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ในการประสานงานมากกว่า ไม่ได้ส่งผลต่อการเข้าดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่อย่างใด อาทิ ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่งเห็นว่า ในตอนก่อนดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด เครือข่ายสมาชิก วปอ. ของท่านยังอยู่ในช่วงที่กำลังก้าวหน้ากันทุกคน ไม่มีใครสามารถช่วยส่งผลอะไรได้ แต่จะมีผลกับการประสานงานเมื่อท่านมาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว เช่น การประสานงานกับทหารในพื้นที่จังหวัดที่ท่านดำรงตำแหน่งอยู่

“วปอ. ของพี่กำลังตัวมเตี้ยมกันอยู่ กำลังก้าวกันทุกคน แต่พอเป็นผู้ว่าแล้ว เครือข่าย วปอ. ก็ช่วยเราได้ ในเรื่องการประสานงาน ตอนที่ต้องการให้ทหารในพื้นที่ช่วยก็

โทรไปที่แม่ทัพภาค 1 เพราะเป็นเพื่อนเรียน วปอ.มาด้วยกัน และเป็นคนปราจีน” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, **สัมภาษณ์**, 26 มี.ค. 2558)

“ได้เข้า เครือข่าย วปอ. รู้จักหมด เป็นเรื่องการประสานงานตอนทำงาน ทำให้ประสานงานกับทหารง่าย” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, **สัมภาษณ์**, 21 มกราคม 2558)

“เข้า นปส., นบส. ไม่มีผลต่อการเข้าสู่ตำแหน่ง แต่มีผลกับการเป็นพรรคพวกเพื่อนฝูง” (นิ ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, **สัมภาษณ์**, 10 เมษายน 2558)

5.3.3 เครือข่ายและการแลกเปลี่ยน

ในกรอบการวิจัย เงื่อนไขภายในตัวบุคคล เรื่องเครือข่ายและการแลกเปลี่ยนเป็นเงื่อนไขหนึ่ง ที่ส่งผลต่อโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ในการวิเคราะห์สามารถแบ่งเรื่องเครือข่ายและการแลกเปลี่ยนออกเป็น เครือข่ายการทำงาน และเครือข่ายอื่นๆ

แนวคิดเครือข่ายทางสังคม (Social Network Concept) มีพัฒนาการมาจากพื้นฐานของ ทฤษฎีการแลกเปลี่ยน (Exchange Theory) โดยมีฐานคติ คือในเครือข่ายสังคมจะประกอบไปด้วย บุคคลที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันตามบทบาทหรือหน้าที่ที่แต่ละคนหรือคู่ความสัมพันธ์มีความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในเครือข่ายสังคม ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลยังขึ้นอยู่กับพื้นฐานของการรับรู้และการตัดสินใจในการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกันระหว่างคู่ความสัมพันธ์ ทั้งในด้านวัตถุและทางด้านจิตใจ

เครือข่ายการทำงาน

จากข้อมูลเราสามารถแบ่งเครือข่ายออกเป็น เครือข่ายการทำงาน และเครือข่ายอื่นๆ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงส่วนใหญ่เห็นว่า เครือข่ายทางสังคมมาจากการทำงาน มาจากประสบการณ์การทำงาน การรู้จักกัน การประสานงาน แล้วเกิดการแลกเปลี่ยนกัน ทำให้การทำงานราบรื่นส่งผลต่อการเข้าสู่ตำแหน่งได้ไม่ยาก รวมทั้งการเข้าสู่ตำแหน่งจะมาจากการทำงานแล้วผู้ใหญ่หรือผู้บังคับบัญชาเห็นผลงานและหาเครือข่ายมาสนับสนุน

“คำว่าเครือข่ายสังคม มาจากประสบการณ์การทำงาน การรู้จักกัน การแลกเปลี่ยนกัน แล้วก็มีโซ่เชียวกัน สุดท้ายก็คือเป็นเพื่อนกัน มันก็มีผลให้การทำงานมันราบรื่นเข้าสู่ตำแหน่งได้ไม่ยาก” (ว ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์.)

“ปัจจัยเรื่องเครือข่ายปัจจัยทางสังคม ความเป็นพรรคพวกเวลาทำงาน ต้องสร้างมิตรหาเครือข่าย มันเป็นสังคมอุปถัมภ์ แต่สมมติเลือกความรู้ความสามารถ ลูกน้องสองคน เลือกคนที่รู้จักก่อน ก็ไม่ใช่ มันก็เหมือนกับว่าเป็นตัวที่เพิ่มขึ้นมา” (บ ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์.)

“ในส่วนของพีพีได้ผู้ใหญ่ ผู้บังคับบัญชาที่เขาเห็นผลงานของเรา คำก็ไปหาเครือข่ายมาสนับสนุนเราเพราะท่านเห็นการทำงานของเร สำหรับคนอื่นอาจจะมีส่วนการเมือง ว่าคนนั้นได้เพราะคนนี้ คนนี้ได้เพราะคนนั้น แต่สำหรับพีพีได้เพราะผู้บังคับบัญชา” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 26 มี.ค. 2558)

เครือข่ายอื่นๆ

นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงบางท่านยังให้ความเห็นว่าเครือข่ายอื่นๆ เช่นเครือข่ายทางการเมืองมีอยู่ในระบบซึ่งส่งผลต่อการก้าวสู่ตำแหน่งสำหรับคนอื่น ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่งยังแสดงทรรศนะว่าสำหรับบางท่านแล้วการรู้จักหรือมีเครือข่ายทางการเมืองอาจจะส่งผลดีกับการเข้าสู่ตำแหน่ง เนื่องจากกระบวนการแต่งตั้งต้องผ่านนักการเมือง โดยกล่าวว่า เรื่องการแต่งตั้งตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดนี้ แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี แล้วก็ผ่านนายกรัฐมนตรีก็ก่อนจะทูลเกล้าฯ ซึ่งเป็นกระบวนการที่นักการเมืองต้องเข้ามาเกี่ยวข้อง ดังนั้นจึงปฏิเสธไม่ได้ว่า การรู้จักนักการเมืองหรือมีเครือข่ายทางการเมืองจึงอาจเป็นผลดี อาจส่งผลต่อการก้าวเข้าสู่ตำแหน่งในการสำหรับบางคน

อย่างไรก็ตาม เครือข่ายทางการเมือง การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ว่าราชการหญิงท่านหนึ่ง โดยท่านกล่าวว่า ในกรณีของท่านคือการได้เข้าไปทำงานในพื้นที่ที่เป็นศูนย์กลางอำนาจ ทำให้นักการเมืองได้เห็นศักยภาพและผลงานของท่าน จึงส่งผลไปสู่การก้าวเข้าสู่ตำแหน่งของท่าน

“พีเองช่วงจังหวะที่จะเป็นรองผู้ว่าเนี่ยพีไปอยู่ฉะเชิงเทรา พีถือเป็นความโชคดี ได้ศูนย์กลางอำนาจ จนกระทั่งมีนักการเมืองระดับชาติ ผู้ที่เข้ามาอยู่ในศูนย์กลางอำนาจ เพราะฉะนั้นเป็นโอกาส เพราะพีทำงานเต็มที่โอกาสที่คนเหล่านี้จะให้เห็นพีไม่ลายมือการ

ทำงานของเรา พิโซคติทำให้เขาได้เห็น อาจจะเป็นส่วนหนึ่งที่ไม่ได้โดนปฏิเสธจากการแต่งตั้ง การถาม การเสนอต่อพรรค ถ้าสมมติเขาไม่มีข้อแม้อะไร ก็ทำให้เราโชคดีแต่ก็สืบเนื่องจากการทำงานของเรา ทำแล้วเค้าเห็น เขามีโอกาสได้เห็นผลงานของเรามากกว่าคนที่อยู่ไกลสุด ทำให้เก่งแทบตายแต่ก็ไม่เห็นมันก็ไม่มีประโยชน์ในการก้าวเข้าสู่ตำแหน่งการเมืองมีผลสำหรับเมื่อก่อนนะ แต่ปัจจุบันนี้ไม่ใช่ แล้วตอนนั้นที่พี่ต้องเป็นผู้ตรวจก็เกี่ยวเนื่องกับการเมืองแน่นอน แต่ถ้าถามว่าทำไมหลายคนถึงอยู่ได้ละ ก็ต้องชมว่าเขาเก่ง นี่มันอาจจะเป็นส่วนหนึ่งที่ว่าความเป็นผู้หญิง ทำงานอย่างเดียว การที่จะไปอะไรไม่มีเยอะ” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 20 ม.ค. 2558)

5.3.4 ความพึงพอใจในการทำงาน

ในกรอบการวิจัย เงื่อนไขภายในตัวบุคคล เรื่องความพึงพอใจในการทำงานเป็นเงื่อนไขหนึ่งซึ่งส่งผลต่อโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ในการวิเคราะห์สามารถแบ่งเรื่องความพึงพอใจในการทำงานออกเป็น คือ ความพึงพอใจในการทำงาน และความไม่พึงพอใจในการทำงาน

ในเรื่องความพึงพอใจในการทำงานนั้น ได้ใช้ทฤษฎีสองปัจจัย (Dual-Factor Theory) มาเป็นแนวคิดโดย ประกอบด้วย 1) ปัจจัยการจูงใจหรือตัวจูงใจ (Motivation Factors หรือ Motivators) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลในการสร้างความพึงพอใจในการทำงาน เช่น ความก้าวหน้า ความสำเร็จ การยกย่อง เป็นต้น 2) ปัจจัยการบำรุงรักษาหรือปัจจัยอนามัย (Maintenance Factor or Hygiene Factor) เป็นปัจจัยที่ป้องกันไม่ให้เกิดความไม่พึงพอใจในการทำงาน เช่น นโยบายบาย การบังคับบัญชา ความมั่นคงในงาน ค่าตอบแทน สภาพการทำงาน เป็นต้น

ความพึงพอใจในการทำงาน

จากทฤษฎีกล่าวว่าความพึงพอใจในการทำงานจะเกิดจากปัจจัยการจูงใจหรือตัวจูงใจ อันได้แก่ ความก้าวหน้า ความสำเร็จ การยกย่อง โดยจากข้อมูลพบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงกล่าวว่ามีความพึงพอใจในการทำงานในกระทรวงมหาดไทย มีความรักในกระทรวงมหาดไทย สนุกและพึงพอใจกับการทำงานในกระทรวงมหาดไทย ทুমเทเพื่อให้เกิดความสำเร็จและความก้าวหน้า

“พึงพอใจมาก รักกระทรวงมาก กระทรวงเราเป็นกระทรวงเหมือนกับกระทรวงอื่น ไม่ได้เป็นมาเพียอย่างที่ได้ว่า หรืออาจจะเป็นเป็นน้อยกว่ากระทรวงศึกษา เป็นน้อยกว่ากระทรวงสาธารณสุข เป็นกระทรวงที่มีเหตุมีผล ถ้าเทียบกับกระทรวงอื่นกระทรวงเราทুমเท

มาก ดีกว่ากระทรวงอื่น แม่มีความภูมิใจในการรับใช้ได้รับใช้ประชาชนแม่” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง , สัมภาษณ์, 9 เมษายน 2558)

“พี่มีความพึงพอใจ เพราะพี่ได้ทำงานที่พี่ชอบ พี่รัก พี่สนุกตั้งแต่ต้นเลยนะ ไม่มีช่วงไหนของการทำงานที่พี่จะเกลียดงานของตัวเองเลย บางงานที่ถูกย้ายถูกแต่งตั้งก็มีบ้างนะ ที่ว่าย้ายงาน ที่ไม่ชอบ แต่ในที่สุดแล้วก็ถือว่าวิธีคิดก็ทำมันไปสิ ต้องมีอะไรให้เราทำดี ๆ มันต้องมีอะไรดีอยู่ในนั้น ทำให้มันเกิดประโยชน์ ไม่มีช่วงไหนของการทำงานในกระทรวงที่ไม่พอใจเลย และแน่นอน เราต้องมีแรงจูงใจคุณก็ต้องมีองค์ประกอบ พี่ว่าความรู้ความตั้งใจ พุ่มพฤษ์นี่ก็ไม่ได้เพื่อความก้าวหน้าอย่างเดียว บางครั้งความที่เรามีจิตใจเพื่อแผ่อยากจะช่วย เราทำแล้วมีความสุขไปด้วย” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 11 มี.ค.2558)

แรงจูงใจในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

โดยผู้ว่าราชการหญิงในยุคแรกของการเริ่มต้นนั้นกล่าวว่า ไม่ได้มีแรงจูงใจในการดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดในตอนแรก เนื่องจากในสมัยนั้นไม่เคยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้หญิง แต่เมื่อมีโอกาสในการดำรงตำแหน่งก็มีแรงจูงใจที่จะก้าวหน้าและแรงจูงใจที่จะทำให้ประสบความสำเร็จ

“แต่เดิมทำงานก็มุ่งมั่น ต้องทำให้สำเร็จ ตอนแรกไม่อยากจะไปเป็นผู้ว่า เดินไปบอกผู้ใหญ่ว่าไม่เป็น แต่ผู้ใหญ่บอกว่าเขาอยากเป็นกันทั้งบ้านทั้งเมือง และก็คิดว่าเป็นเกียรติยศที่ได้รับการคัดเลือกเป็นผู้ว่าคนแรก ทำให้รู้สึกที่เราต้องทำงานให้สำเร็จเป็นที่ประจักษ์ ตามที่สมเด็จพระสังฆราชท่านประธานพรให้ ท่านบอกให้ทำให้สำเร็จ เพื่อผู้หญิงทั้งประเทศ จริงๆก็มีผู้ใหญ่ถามอยากกลับไปอยู่ฝั่งเมืองใหม่ อยากกลับนะ แต่ถ้าเรากลับก็ไม่สำเร็จ เราทำไม่ได้ ไปแล้วขอเดลิิตเทิตเทิงไปเลย” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 21 มกราคม 2558)

“ไม่เคยมีแรงจูงใจจะเป็นผู้ว่ามาก่อน เพราะสมัยนั้น ไม่มีผู้หญิงเป็นผู้ว่าฯ แรกเริ่มคิดแค่ว่าอยากเกษียณอธิการวิทยาลัยการปกครอง หรือรองอธิบดีกรมการปกครองก็สูงสุดแล้ว แต่เมื่อมีผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงขึ้นมา ก็เป็นโอกาส” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง , สัมภาษณ์, 10 เมษายน 2558)

“พี่ได้รับความก้าวหน้าเกินกว่าที่คาดไว้ด้วยซ้ำไป แต่พี่ก็เมื่อถึงจังหวะที่ควรจะทำก้าวหน้าแล้วไม่ทำให้พี่ก้าวหน้าพี่ก็มีคำถามเหมือนกัน เพราะพี่ก็ไม่ได้กลัวที่พี่จะเรียกร้องสิทธิที่ควรจะได้” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง , สัมภาษณ์, 3 เมษายน 2558)

นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงในยุคหลังก็กล่าวว่าในตอนแรกไม่ได้มีความคาดหวังถึงขั้นดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด แต่มีแรงจูงใจในการทำงานให้สำเร็จและก้าวหน้าให้ถึงในระดับที่

สูงสุดเท่าที่จะสามารถทำได้ และเมื่อได้เลื่อนตำแหน่งเรื่อยๆ ก็มีแรงจูงใจที่จะก้าวหน้าต่อไปสู่ตำแหน่งสูงสุดอย่างตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งจากข้อมูลจึงพบว่าความพึงพอใจในการทำงาน ที่เกิดจากแรงจูงใจในการปฏิบัติงานให้สำเร็จ และมีความก้าวหน้าเป็นสิ่งที่หนึ่งที่เป็นเงื่อนไขภายในตัวบุคคลที่ส่งผลต่อการก้าวสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง โดยผู้หญิงบางคนที่ไม่มีความอยากก้าวหน้า ก็จะทำให้ไม่มีแรงจูงใจในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ตัวอย่างเช่น

“ตอนเป็นเจ้าของหน้าที่วิเคราะห์ จบเศรษฐศาสตร์ ก็ไม่ได้คาดหวัง พอใจที่มีภาระงานมั่นคง รับราชการ พออยากให้ทำงานมหาดไทย จนมาถึงระดับ 8 หัวหน้าสำนักงานจังหวัด ก็ยังไม่คิด ตอนมาเป็นรองผู้ว่าก็ดี แล้วพอมมาเป็นผู้ว่าก็เป็นกำไร ไม่ใช่แรงจูงใจที่มีมาแต่แรกเป็นแรงจูงใจที่เกิดขึ้นภายหลัง เป็นการได้รับการถ่ายทอดมา ก็ซึมซับไป” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 18 มี.ค. 2558)

“สำหรับแรงจูงใจนั้นจริงๆ ตอนแรกก็ไม่เคยคิดก้าวเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่า หัวหน้าสำนักงานจังหวัดที่ก้าวเกินแล้ว ก็เป็นรองผู้ว่าเราก็โอเค พอเป็นรอง แน่ใจแรงจูงใจทุกคนก็อยากเป็นผู้ว่าอยู่แล้วขึ้นมาในระดับที่ทุกคนสนุกกับการที่จะก้าวไปข้างหน้า เป็นผู้ว่าหญิงด้วยกัน รองผู้ว่าด้วยกัน ถ้าในระดับตรงนี้แล้วทุกคนไม่มีความไม่อยากก้าวหน้า” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 20 มกราคม 2558)

อย่างไรก็ตามผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงบางท่านกล่าวว่าสำหรับตนเองมีแรงจูงใจมาตั้งแต่สมัยเรียน มีความต้องการเป็นนักปกครอง รวมทั้งบางท่านได้กล่าวว่าการที่ผู้หญิงบางคนไม่มีแรงจูงใจความทะเยอทะยาน ก็จะส่งผลให้ไม่ก้าวหน้า

“นิสัยส่วนตัวอยากจะทำหน้าที่ในตำแหน่งนักปกครองก็เลยเดินมาทางนี้พยายามทำอะไรที่สามารถที่จะสนับสนุนตัวเราให้ไปถึงจุดนั้น” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2557)

“มีความพึงพอใจอย่างสูง ถ้าไม่มี โอกาสก้าวหน้ายาก มีความรักในบทบาทหน้าที่ มีแรงจูงใจมาตั้งแต่เรียนรัฐศาสตร์ จุฬาฯ นิสัยผู้หญิงเองบางคนไม่ทะเยอทะยาน ทำให้ไม่ก้าวหน้า” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 12 ธันวาคม 2557)

ความไม่พึงพอใจในการทำงาน

จากทฤษฎีกล่าวว่าความไม่พึงพอใจในการทำงานจะเกิดจากปัจจัยอนามัย ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความไม่พึงพอใจในการทำงาน เช่น สถานภาพการทำงาน สัมพันธภาพกับผู้ควบคุมบังคับบัญชา

สัมพันธ์ภาพกับเพื่อนร่วมงาน นโยบายและการบริหารงาน ความมั่นคงในงาน สถานภาพการทำงาน เงินเดือน โดยจากข้อมูลพบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงส่วนใหญ่เห็นว่ามีความสุขและพึงพอใจในการทำงานในกระทรวงมหาดไทย ไม่เคยมีความไม่พึงพอใจในการทำงานเลย

“ไม่มี ไม่เคยมีความไม่พึงพอใจ ผู้ใหญ่เอ็นดู เมตตา ผู้บังคับบัญชาดี ไม่เป็นอุปสรรค โชคดีที่ผู้บังคับบัญชาดี เป็นแบบอย่างที่ดี อยู่กับหม่อมหลวงปนัดดา ท่านอนุชา ท่านวิชัย เป็นแบบอย่างที่ดี เรื่องเงินเดือนก็โอเค มาจากครอบครัวปานกลาง ไม่มีปัญหา” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 18 มี.ค. 2558)

อย่างไรก็ตาม ผู้ว่าราชการหญิงบางท่านกล่าวว่า เคยมีความไม่พึงพอใจในบางครั้ง ซึ่งมักเกี่ยวเนื่องมาจากเรื่องความสถานภาพการทำงานที่ถูกโยกย้าย สัมพันธ์ภาพกับผู้ควบคุมบังคับบัญชา การบริหารงานของผู้บังคับบัญชา เป็นต้น แต่เรื่องเหล่านั้นสามารถจัดการได้ และก็ได้ส่งผลต่อโอกาสในการก้าวเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

“เคยมีความไม่พึงพอใจ จากความไม่เป็นธรรม เกิดจากผู้มีอำนาจ การเล่นพรรคเล่นพวก ” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง , สัมภาษณ์, 10 เมษายน 2558)

“เคยมีความไม่พอใจบ้าง มีในเรื่องการโยกย้ายเรื่องเปลี่ยนตำแหน่ง เป็นเรื่องธรรมดาณะคะ มันไม่ได้ตั้งใจไปหมดทุกอย่างหรอก แต่ปัญหาพวกนี้ไปอยู่ที่ไหนมันก็เหมือนกัน” (ลี ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง , สัมภาษณ์, 3 เมษายน 2558)

“น้อยมาก ด้วยใจที่รักกระทรวงมหาดไทย ความไม่พึงพอใจจึงไม่มี เพียงแต่เวลาประเมินผลงานได้ขึ้น เรามีความรู้สึกว่าน่าจะได้ 2 ชั้น แต่ไม่ได้ อาจจะมีแค่เรื่องขึ้นเงินเดือน แต่เรื่องไม่พึงพอใจผู้บังคับบัญชาไม่มี อาจจะมีโชคดีได้ผู้บังคับบัญชาที่ดี ทำงานเข้ากับท่านได้” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 26 มี.ค. 2558)

นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่งกล่าวว่า เคยเกิดความไม่พึงพอใจในการไม่ได้รับเลื่อนระดับ ต้องดำรงตำแหน่งระดับเดิมในระยะเวลายาวนาน จนกระทั่งเคยคิดจะลาออก แต่ในที่สุดก็ได้รับโอกาสในการเลื่อนระดับ และก้าวหน้าเรื่อยๆตามลำดับขั้น จนกระทั่งมีโอกาสได้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

“ตอนอยู่สำนักนโยบายและแผนเรื่อยมา เคยคิดจะลาออก ครั้งที่หนึ่ง ตอนสำนักนโยบายและแผนยุบ ไปขึ้นกับสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ครั้งที่สอง ซี 8 เป็นนาน 13 ปี ไม่ได้ขึ้นสักที มีความทุกข์ อยู่นานมาก เป็นระดับที่หนัก ถูกกดดันทั้งจากเจ้านายและ

ลูกน้อง ปีที่ 13 จะออก แต่สอบวิสัยทัศน์ ขึ้น ซี 9 ได้” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง ,
สัมภาษณ์,30 มกราคม 2558,)

ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่า ในเงื่อนไขภายในตัวบุคคล ความพึงพอใจในการทำงานจะเป็น
เงื่อนไขหนึ่งที่ส่งผลต่อโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด โดยการมีแรงจูงใจในความ
ต้องการก้าวหน้าในหน้าที่การงานจนถึงระดับสูงสุดที่สามารถทำได้

5.3.5 การจัดการบทบาทสองด้าน

ในกรอบการวิจัยเงื่อนไขภายในตัวบุคคล เรื่องการจัดการบทบาทสองด้านเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่
ส่งผลต่อโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด กล่าวคือบทบาทของผู้หญิงจะมีสองด้านที่
ต้องจัดการ ทั้งบทบาทในหน้าที่การงาน และบทบาทหน้าที่ความเป็นแม่หรือความเป็นภรรยา ซึ่งต้องอาศัย
วิธีการในการจัดการบทบาททั้งสองด้านนี้ และงานวิจัยชิ้นนี้จึงมองว่าการสามารถจัดการบทบาททั้งสองด้านได้
จะเป็นเงื่อนไขภายในตัวบุคคลหนึ่งที่น่าไปสู่โอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง

แนวคิดบทบาททางเพศได้อธิบายว่า บทบาททางเพศ หมายถึงลักษณะบุคลิกภาพของบุคคล
ที่แสดงถึงความเป็นชายหรือความเป็นหญิงซึ่งเกิดจากการเรียนรู้ จากการสังเกตบุคคลรอบข้าง
รวมทั้งการอบรมสั่งสอน ทำให้เกิดการแบ่งแยกหน้าที่กันในสังคม และเป็นบรรทัดฐานของสังคมที่จะ
ได้รับการยอมรับการคาดหวังจากสมาชิกในสังคม ซึ่งจะเกิดขึ้นโดยผ่านกระบวนการขัดเกลาบทบาท
โดยบทบาทเพศหญิงจะมีลักษณะความเป็นแม่ ความเป็นภรรยา ดูแลบ้าน เป็นผู้ตาม ไม่มีเหตุผล
ละเอียดอ่อน ในขณะที่เพศชายจะมีลักษณะเป็นผู้ทำงานนอกบ้าน ผู้บริหาร ผู้นำ นักปกครอง

และในปัจจุบันเมื่อผู้หญิงมีบทบาทในการทำงานนอกบ้านด้วย แต่ก็ยังคงมีบทบาทความเป็น
แม่ ความเป็นภรรยา การดูแลบ้าน ดังนั้นจึงทำให้เห็นได้ว่าผู้หญิงในปัจจุบันต้องมีบทบาทสองด้าน คือ
ทั้งบทบาทในบ้านและนอกบ้าน ซึ่งการจะบริหารจัดการบทบาททั้งสองด้านให้ดีเป็นเรื่องที่สำคัญ

การบริหารจัดการบทบาทสองด้าน

พบว่าในกลุ่มผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง มีผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงที่มีครอบครัวและมีบุตร
จำนวน 8 ท่าน มีครอบครัวแต่ไม่มีบุตร จำนวน 1 ท่าน และไม่มีครอบครัว จำนวน 3 ท่าน โดยผู้ว่า
ราชการจังหวัดหญิงทั้งหมดมีความเห็นเช่นเดียวกันว่า สามารถบริหารจัดการภาระหน้าที่ส่วนตัวได้
โดยวิธีการต่างๆ จึงทำให้สามารถมีความก้าวหน้าในหน้าที่การงานได้

“โสด ไม่มีครอบครัว ทำให้ได้ทุ่มเทกับงานอย่างเต็มที่ ศึกษางาน แต่ท่านอื่นบางท่านมีครอบครัวก็ทำได้ ขึ้นอยู่กับการบริหารเวลา แบ่งเวลาได้” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 14 ธ.ค. 2557)

ในการบริหารจัดการบทบาทนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงกล่าวว่าสามารถทำได้ เช่น การปรึกษาหารือระหว่างครอบครัวในการร่วมกันรับผิดชอบ โดยหากตนเองต้องออกไปประจำในจังหวัดอื่น คู่สมรสก็จะรับหน้าที่ดูแลบุตรแทน และ ในกรณีบางท่าน ที่มีคู่สมรสรับราชการในกระทรวงมหาดไทยเช่นเดียวกัน ก็จะเป็นการสลับสับเปลี่ยนช่วงเวลากัน โดยหากตนเองต้องไปประจำในจังหวัดอื่น คู่สมรสก็จะประจำในส่วนกลางหรือประจำในภูมิภาค และหากคู่สมรสต้องไปประจำต่างจังหวัด ตนเองก็จะประจำในส่วนกลางหรือภูมิภาค เพื่อสลับเปลี่ยนกันรับหน้าที่ดูแลลูก ซึ่งเป็นการตกลงและความเข้าใจภายในครอบครัว ต้องมีกลยุทธ์ต่างๆบริหารไม่ให้บกพร่อง เช่น มีการบริหารจัดการให้คู่สมรส หรือญาติพี่น้องรับหน้าที่ดูแลลูกในบางช่วง

นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงส่วนใหญ่กล่าวว่า ในขณะที่อยู่ในระดับผู้บริหารหรือในช่วงที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น บุตรจะโตและสามารถดูแลตนเองได้แล้ว ทำให้ไม่ส่งผลกระทบต่อหน้าที่การงาน

“ครอบครัวต้องให้ความร่วมมือ ก็สามีดี และก็มีการตกลงกันก่อน อันนี้สำคัญ ซึ่งก่อนเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ก็ไม่ได้ย้ายออกไปประจำต่างจังหวัด แต่มีตอนที่ได้รับคัดเลือกให้เป็นผู้อำนวยการกอง ก็ต้องทำงานหนักและมีไปต่างจังหวัด ก็ไปถามสามีว่า ‘พ่อ หน้าที่ผู้หญิงมี 3 อย่าง หน้าที่ภรรยา หน้าที่แม่ และหน้าที่แม่บ้าน เราก็พยายามจะทำ จะทำทั้งหมด ให้ดีเลิศก็ได้เลย แต่ว่า ณ ขณะนี้ ในชีวิตการทำงานเราขอเต็มร้อย หน้าที่ของแม่เราจะพยายามให้ดีที่สุด การเป็นผู้อำนวยการกองงานต้องมากขึ้น เลิกเย็นขึ้น’ จึงมีข้อตกลงกับสามีว่าต้องมีการสลับเปลี่ยนกันดูแลลูก ฉะนั้น มันต้องอยู่กับเทคนิคเรา เป็นกลยุทธ์ของผู้หญิง บางทีก็ต้องหอบงานกลับบ้าน เราพาลูกเข้านอนทุกคืน พอลูกนอนเสร็จ ก็เอาแฟ้มออกมา แล้วก็นอนดึกหน่อย ก็เหนื่อยหน่อย เป็นการแบ่งเวลา คือต้องไม่บกพร่องทั้งที่บ้านทั้งที่ทำงาน ต้องแบ่งให้เป็นจนตลอดชีวิต” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง , สัมภาษณ์, 21 มกราคม 2558)

“โชคดี ลูกและสามีรู้เรื่อง ผู้หญิงต้องมีครอบครัว สามีก็ต้องการภรรยา เป็นความเข้าใจระหว่างครอบครัว” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง , สัมภาษณ์, 10 เม.ย. 2558)

“โชคดีที่บ้านแม่อยู่ในละแวกบ้านคุณพ่อคุณแม่ พี่สาวน้องชายเราจะอยู่คนละหลัง เพราะฉะนั้นเราก็จะฝาก และเขาก็มีพี่เลี้ยง มีแม่บ้านอยู่ด้วย ตอนที่ลูกสาวอยู่ในวัยเรียน ไปรับ

ไปส่ง คือฝากพี่สาว พี่เขยบ้าง คือสามีเขาก็เป็นผู้ว่าด้วยนะคะ ตอนที่ลูกยังเด็กๆ สามีเป็นผู้ว่า ๆ ก็ต้องอยู่ต่างจังหวัดตลอด แม่ก็ต้องอยู่กรุงเทพฯ แต่ตอนหลังตอนที่แม่เป็น สามีแม่เขาเกษียณแล้ว เขาก็ต้องมาดูแลตัวเองถ้าว่างก็ทันที ต้องพยายามทำ บางทีเราก็เหนื่อยนะ” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์,)

“พี่ว่าผู้หญิงในสายปกครอง ในสายมหาดไทยไม่ได้มีปัญหาเลย เพราะการที่จะก้าวเข้ามาสู่ตรงนี้ส่วนใหญ่ค่อนข้างที่จะดูแลตัวเองได้อย่างดี เราสามารถจัดสรรเวลาได้ เราก็จะแยกงานของเรา มีอะไรบ้างก็จะจัดระบบส่วนตัวเอาไว้ให้เรียบร้อย ก็ไม่มีปัญหาเรื่องภาระครอบครัว ไม่มีผลกระทบกับงานตอนมีลูกเล็กๆ ก็อาจจะฝากคนอื่นไปรับบ้าง ฝากน้องๆ เป็นลักษณะนี้มาตลอด ลูกก็ทำตามตลอด ส่วนหนึ่งก็ตามพ่อเขา ตอนหลังแฟนพี่ก็เสียชีวิต เขาก็โตแล้ว ตอนมาเป็นผู้ว่าเขาโตแล้วคะ ก็มีครอบครัวแล้วก็อยู่กับครอบครัว” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 20 ม.ค. 2558)

ภาระส่วนตัวกับความก้าวหน้าในการทำงาน

อย่างไรก็ดี แม้ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงจะกล่าวว่าสามารถบริหารจัดการได้ แต่ก็พบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงบางท่านเคยมีบางช่วงที่ภาระหน้าที่ส่วนตัวได้กระทบต่อภาระหน้าที่การงาน ต้องแบ่งเวลาจากงานไปดูแลบุตร หรือเคยปฏิเสธการรับตำแหน่ง เพราะไม่สามารถออกนอกพื้นที่ได้ เนื่องจากต้องดูแลบุตรที่ยังเล็ก ต่อเมื่อบุตรโตแล้ว สามารถดูแลตัวเองได้ จึงสามารถโยกย้ายได้ ซึ่งส่งผลต่อการทำงานและความก้าวหน้า

“ คือผู้หญิงมีหน้าที่แฝง มันต้องมีครอบครัว มีลูก ครั้งหนึ่งที่พี่ยังเป็นเล็กๆ พี่ก็แต่งงานตั้งแต่อายุน้อย มีครอบครัว เย็น 3-4 โมง ก็นั่งไม่ติดต้องไปรับลูก บางครั้งก็ถูกตราหน้าครั้งหนึ่งในชีวิตว่า วันๆเอาแต่ไปเลี้ยงลูก ซึ่งตอนนี้สิ่งเหล่านี้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว เราไม่มีภาระตรงนั้นแล้ว คือเราเข้าใจกับพวกข้าราชการแม่ๆ อย่างที่พี่เป็นผู้บริหารนี้ ถ้าลูกน้องคนไหนจะลาไปรับลูก สัก3 โมง พี่จะยอมให้ไปนะ แต่ถ้าวันไหน ทุกอย่างลงตัวเสาร์-อาทิตย์เธอต้องมานะ จะบริหารงานแบบนี้ นั่นคือผู้หญิง ภารกิจผู้หญิงมันเยอะต้องต่อสู้เยอะมาก” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 11 มี.ค. 2558)

“มีอยู่ครั้งหนึ่งตอนนั้นอายุลูกประมาณเรียนชั้นมัธยม ยังไม่จบ มีผู้ใหญ่ที่เป็นผู้ว่าที่จังหวัด แล้วก็บอกว่ามาอยู่ส่วนกลางไหม เดียวจะโปรโมท เพราะเห็นผลงาน ก็บอกท่านขอโทษนะ

คะท่าน มาไม่ได้เพราะว่ามีครอบครัว แต่พอลูกจบระดับมัธยมต้องมาเรียนมหาวิทยาลัยแล้ว ตรงนี้ก็ไม่มีปัญหา สามารถย้ายตามผู้ใหญ่ได้ ไปจังหวัดโน้นจังหวัดนี้ ซึ่งเรื่องนี้ถ้าเราไม่ไปไหนเลย อยู่ที่เดิม มันจะมีไหมที่ตำแหน่งนี้จะขึ้นจากที่เดิม มันไม่มี บางคนเขาอาจจะคิดอย่างนั้น เขาไม่ย้าย ไม่ยอมย้ายไปไหนเราต้องยอมเสียสละ เราต้องยอมที่จะต้องจากครอบครัวบ้าง เราบริหารครอบครัวให้ได้” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 18 ธ.ค. 2557)

“ตอนลูกยังเล็ก อยู่ส่วนกลางตลอด ไม่ไปต่างจังหวัด ตอนซี 3-7 อาจซ้ำกว่าคนอื่น เพราะตกลงกับคู่สมรสไว้ว่าจะไม่ออกต่างจังหวัด คู่สมรสอยู่ ปปส. ตกลงกันตั้งแต่แรก ตอนเลื่อนตำแหน่ง บางตำแหน่งไม่เอา พอลูกกำลังจะจบ ม.6 ก็ถึงจะออกต่างจังหวัด เป็นหัวหน้าสำนักงานจังหวัดสิงห์บุรี” (นถ ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์,)

ภาระงานกับการดูแลครอบครัว

นอกจากนี้ยังพบว่า ภาระงานอาจกระทบต่อภาระหน้าที่ส่วนตัว เพราะแม้จะมีการบริหารจัดการแล้ว แต่บางครั้งการทุ่มเทกับงาน ก็อาจทำให้บกพร่องเรื่องการดูแลลูกไปบ้าง

“บทบาทความเป็นแม่ทำเท่าที่ทำได้แต่ยอมรับว่าไม่ดีเท่าคนที่ไม่มีตำแหน่งอย่างเรา ซึ่งความจริงแล้วบางคนเค้าทำหน้าที่บทบาทการทำงานและหน้าที่ครอบครัวได้ดี แต่แต่ก็ทำงานทุ่มเทมากจนบางครั้ง ลูกเป็นห่วงแม่แทนที่แม่จะเป็นห่วงลูก อย่างตอนนั้นเป็น ผอ. อยู่กองฝึกอบรม เราก็ต้องอยู่ที่ศูนย์ กลับบ้านก็ดึกสามทุ่มสี่ทุ่ม มีหนหนึ่งก็แบบว่าตอนเป็นผู้ตรวจ พอดีวันนั้นฝนตกลูกก็ว่าแม่ไม่กลับบ้าน เขาโทรไปถึงผู้ตรวจ ว่าแม่อยู่ที่ไหน พอดีโทรศัพท์วางอยู่ที่พื้นไม่ได้ยิน แล้วมีหนหนึ่งลูกโทรมาบอกว่าแม่หนูมีปัญหา ตกใจว่ามีปัญหาอะไร มีปัญหาคือหนูจำหน้าแม่ไม่ค่อยได้ พูดอย่างนี้เลย แต่พอดีคือลูกช่วยตัวเองได้ เหมือนกับเขาเอาตัวรอดได้ พูดถึงเรื่องครอบครัวไม่ค่อยดี แต่เรื่องงานแม่ว่าดี ตัวเองคิดว่าทำได้ดีระดับหนึ่ง” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 9 เมษายน 2558,)

“ความใกล้ชิดกับลูกอาจน้อย ตอนทำงานตั้งแต่ก่อนเป็นผู้ว่าก็กลับบ้านดึก อาหารเย็นก็ไม่ได้กินด้วยกัน ใช้เวลาอยู่กับลูกตอนเช้าและตอนกลางคืน ตอนเป็นผู้ว่าก็ติดต่อทางโทรศัพท์ ลูกก็เคยชินกับการอยู่คนเดียวได้ และอาจเป็นความผิดของเรา เขาไปเรียนต่ออเมริกาแล้วก็ทำงานที่นั่นอยู่นานเป็นสิบปี เพิ่งกลับมาตอนแม่แก่” (ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 10 เมษายน 2558)

ดังนั้นจึงสามารถวิเคราะห์ได้ว่า ผู้หญิงมีบทบาทภารกิจมากกว่าผู้ชาย ทั้งบทบาทภาระหน้าที่ส่วนตัว และบทบาทภาระหน้าที่การงาน จึงต้องบริหารจัดการให้ได้ ซึ่งผู้หญิงที่จะเข้าสู่การดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ต้องสามารถบริหารจัดการได้ โดยการได้รับความร่วมมือช่วยเหลือจากคู่สมรสหรือญาติพี่น้อง ในขณะที่ผู้หญิงบางคนอาจปฏิเสธความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน เพราะไม่พร้อมและต้องเลือกระหว่างครอบครัวกับหน้าที่การงาน เนื่องจากอาจไม่สามารถบริหารจัดการทั้งสองอย่างได้ในคราวเดียวกัน รวมทั้งอาจไม่มีผู้ช่วยแบ่งเบาภาระได้ ดังนั้น จึงแสดงให้เห็นว่าการจัดการบทบาททั้งสองด้านให้ได้เป็นเรื่องสำคัญ เป็นสิ่งที่ผู้หญิงต้องสามารถจัดการได้ เพราะเป็นเงื่อนไขหนึ่งภายใต้เงื่อนไขภายในบุคคลที่ส่งผลต่อโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง

สรุป

ในบทนี้ เราได้พยายามวิเคราะห์ให้เห็นถึงเงื่อนไขของโอกาสที่ทำให้ผู้หญิงได้เข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ตามกรอบการวิจัยที่ว่า เงื่อนไขสังคมวัฒนธรรมการเมือง เงื่อนไขวัฒนธรรมองค์กร และเงื่อนไขภายในตัวบุคคล ส่งผลต่อโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงนั้น ซึ่งเราจะพบว่าข้อค้นพบที่ได้จากการวิเคราะห์สอดคล้องกับกรอบการวิจัยที่ได้วางเอาไว้ โดยสรุปได้ดังนี้

เงื่อนไขแรก **เงื่อนไขการเมืองสังคมวัฒนธรรม** เราจะพบว่า การจุดเปลี่ยนทางนโยบาย ที่มาจากเงื่อนไขผลักดันภายนอกและการเคลื่อนไหวทางสังคมของสตรี ส่งผลให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงเกิดขึ้นครั้งแรกและต่อเนื่องมาถึงปัจจุบัน กล่าวคือ ในสังคมไทยนั้น มีความคิดทัศนคติที่ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างหญิงชาย ต่อเมื่อเกิดการรับเอาแนวคิดสิทธิความเสมอภาคขึ้นในสังคมการเมืองไทย ซึ่งส่งผลต่อเนื่องมาสู่การเรียกร้องสิทธิความเสมอภาคของสตรีที่เกิดขึ้นในสังคม โดยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่างๆ โดยเฉพาะสถาบันวิจัยบทบาทหญิงชายและการพัฒนา สมาคมส่งเสริมสถานภาพสตรี ซึ่งรณรงค์ให้ผู้หญิงมีสิทธิเท่าเทียมในด้านต่างๆ รวมทั้งให้ผู้หญิงมีความเสมอภาคในการประกอบอาชีพ จนกระทั่งส่งผลให้เกิดนโยบายของรัฐบาลในปี พ.ศ. 2536 ที่ให้มีการแต่งตั้งผู้หญิงขึ้นเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดขึ้นครั้งแรกได้ และมีผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงอย่างต่อเนื่องต่อมา

นอกจากการการเกิดขึ้นของนโยบายรัฐบาลที่เป็นจุดเปลี่ยนให้เกิดผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงขึ้น เรื่องของการเมืองในแต่ละยุค ก็ยังส่งผลต่อโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบันด้วย เพราะจากการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้ พบว่านักการเมืองในบางรัฐบาลได้เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการแต่งตั้ง

ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นอำนาจการพิจารณาแต่งตั้งโดยฝ่ายข้าราชการประจำ ซึ่งมีในรูปแบบต่างๆ ทั้งการสนับสนุนโดยความรู้จักคุ้นเคย หรือเคยร่วมงานกันมาก่อน และแม้กระทั่งการซื้อขายแลกเปลี่ยนตำแหน่ง อันทำให้ฝ่ายการเมืองมีอิทธิพลต่อการเข้าสู่ตำแหน่ง ซึ่งสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงนั้นบางท่านได้มีโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งโดยการสนับสนุนของนักการเมือง แต่ไม่มีท่านไหนที่ใช้วิธีการซื้อขายแลกเปลี่ยนเพื่อการเข้าสู่ตำแหน่งกับนักการเมือง นอกจากนี้ ยังพบว่าในยุครัฐบาลที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้หญิงนั้น ส่งผลให้มีการสนับสนุนผู้หญิงเป็นผู้นำผู้บริหาร จึงมีการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้หญิงคราวเดียวกันถึง 4 ท่าน ดังนั้น จึงสะท้อนให้เห็นว่าเรื่องของเจตจำนงทางการเมืองเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่ส่งผลต่อโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง

เงื่อนไขลำดับถัดมาคือ **เงื่อนไขระบบและวัฒนธรรมองค์กร** ซึ่งเราจะเห็นได้ว่าการเลื่อนตำแหน่งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงนั้นสามารถแบ่งตามหลักเกณฑ์วิธีการตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ออกเป็นช่วงก่อนปี พ.ศ. 2540 และปี พ.ศ. 2540 ถึงปัจจุบัน โดยมีความเหมือนกันคือมีรูปแบบการสอบโดยคณะกรรมการ และการพิจารณาโดยอำนาจปลัดกระทรวงก่อนจะเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอให้ ครม.อนุมัติ ก่อนจะทูลเกล้าฯถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ และในสองช่วงจะมีความแตกต่างกันคือ ในช่วงปี พ.ศ. 2540 ถึงปัจจุบันจะมีผู้แทนจากสำนักงาน ก.พ. มานั่งเป็นคณะกรรมการด้วย ไม่ใช่มีเพียงแต่คณะกรรมการภายใน และมีรูปแบบการสอบสัมภาษณ์และการแสดงวิสัยทัศน์ในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการเพิ่มขึ้นมา อย่างไรก็ตาม เราจะเห็นได้ว่าในทั้งสองช่วงนั้น ผู้มีอำนาจในการพิจารณาแต่งตั้งคือปลัดกระทรวงมหาดไทย ดังนั้นอำนาจในการพิจารณาให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงในแต่ละยุคสมัยจึงเป็นของปลัดกระทรวง และหากปลัดกระทรวงไม่มีนโยบายในการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงแล้ว ผู้หญิงก็ไม่มีโอกาสที่จะได้เข้าสู่ตำแหน่ง โดยจากข้อมูลพบว่า ผู้มีอำนาจบางท่านมีความคิดเห็นว่าตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดมีความเหมาะสมกับเพศชายมากกว่า เนื่องจากการทำงานในพื้นที่เสี่ยงหรือวัฒนธรรมในบางพื้นที่ไม่เหมาะสมกับผู้หญิง การตั้งผู้หญิงเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเพียงสีสนั่นเท่านั้น โดยเลือกจากผู้หญิงที่มีศักยภาพโดดเด่นที่สุดในหมู่ผู้หญิง นอกจากนี้ เราจะพบว่าวัฒนธรรมองค์กรของกระทรวงมหาดไทยที่มีลักษณะเป็นสังคมอุปถัมภ์นั้น ทำให้การได้รู้จักคุ้นเคย หรือเคยร่วมงาน หรือเคยเป็นผู้ได้บังคับบัญชากับผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งมาก่อน จะส่งผลให้ได้เข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ดังที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงบางท่านได้รับ

อีกทั้ง เราจะสามารถพิจารณาได้ว่าในสังคมมหาดไทยนั้นมีลักษณะวัฒนธรรมชายเป็นใหญ่ ซึ่งเป็นผลมาจากเนื้องานที่มีมาแต่เดิม เป็นงานเกี่ยวกับความมั่นคง เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย เกี่ยวกับการเสี่ยงภัย และทัศนคติวัฒนธรรมที่มีมาแต่เดิม จึงมองว่าผู้ชายมีความเหมาะสมกับงานมากกว่า และแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมบ้านเมือง ทำให้ความอันตรายลดลง และลักษณะเนื้องานเป็นในเชิงการบริหารงานแผนยุทธศาสตร์ การบูรณาการงานมากกว่า ซึ่งเป็นเนื้อ

งานที่ผู้หญิงก็สามารถทำได้ไม่แตกต่างจากผู้ชาย แต่ก็พบว่าในกระทรวงมหาดไทยยังคงมีทัศนคติไม่ยอมรับผู้หญิงในการทำงานและการดำรงตำแหน่ง ซึ่งปรากฏให้เห็นได้เสมอในการทำงานและการแสดงออกในทัศนคติต่างๆ เช่นเดียวกับที่ได้กล่าวไปแล้วว่า ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งยังคงมองว่าผู้หญิงยังมีความไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง ซึ่งทัศนคติของผู้บริหารยังสะท้อนได้จากการที่ผู้หญิงมักได้รับการแต่งตั้งให้ไปเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดแต่เพียงในจังหวัดขนาดเล็กเท่านั้น โดยผู้บริหารจะมองว่าผู้หญิงไม่สามารถดูแลรับผิดชอบการบริหารในจังหวัดขนาดใหญ่ได้ไหว ดังนั้น ด้วยสภาพสังคมวัฒนธรรมในกระทรวงมหาดไทย ผู้หญิงในกระทรวงมหาดไทยจึงต้องพิสูจน์ความสามารถของตนเองให้เพื่อนร่วมงานและผู้บังคับบัญชายอมรับ จึงจะมีโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง

เงื่อนไขสุดท้าย คือ **เงื่อนไขภายในบุคคล** ซึ่งเป็นสิ่งที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงพึงมีเพื่อโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด โดยแบ่งออกเป็น ความสามารถและคุณธรรม ต้นทุนทางสังคม เครือข่าย ความพึงพอใจในการทำงาน และการจัดการบทบาทสองด้าน

สำหรับเรื่อง**ความสามารถและคุณธรรม**นั้น เป็นเงื่อนไขที่ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกคนพึงมี แต่สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดดั่งนั้น เนื่องจากทัศนคติที่มีมาทำให้ ต้องมีการแสดงความสามารถให้ประจักษ์ชัดมากกว่า พิสูจน์ตนเองให้ได้รับการยอมรับ เพื่อโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

ในเรื่อง**ทุนทางสังคม**นั้น พบว่าต้นทุนทางสังคมที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงชายพึงมี ซึ่งสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงโดยส่วนใหญ่ นั้น ต้นทุนทางสังคมที่ส่งผลให้ได้เข้าสู่ตำแหน่งเป็นต้นทุนในลักษณะการเกื้อกูล ความไว้วางใจที่เกิดจากการทำงาน ทำให้ผู้บังคับบัญชานับสนุนส่งเสริม ซึ่งส่งผลให้เกิดโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่ง ในขณะที่เดียวกัน ในต้นทุนทางสังคมประเภทโครงสร้างลักษณะนั้น พบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดท่านหนึ่งได้มีโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่ง เพราะว่าครอบครัวของท่านทำงานในกระทรวงมหาดไทย อย่างไรก็ตาม ต้นทุนทางสังคมในลักษณะความเป็นครอบครัวไม่ได้เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่ตำแหน่งสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านอื่น แม้จะมีครอบครัวทำงานในกระทรวงมหาดไทยเช่นกัน จึงพบว่าความเป็นครอบครัวอาจส่งผลต่อโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดบ้าง และในเรื่องของความเป็นสมาชิกสถาบันการศึกษา ซึ่งเป็นต้นทุนทางสังคมประเภทโครงสร้างลักษณะอีกแบบหนึ่ง พบว่าหากจบการศึกษาในสถาบันการศึกษาเก่าแก่ และเป็นสถาบันการศึกษาเดียวกับผู้มีอำนาจในขณะนั้น จะส่งผลต่อโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่ง แต่ต้องขึ้นอยู่กับความสามารถและความสนิทสนมด้วย ส่วนความเป็นสมาชิกการฝึกอบรมนั้น จะไม่มีความเกี่ยวข้องกับโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่ง

ส่วนในเรื่อง**เครือข่าย**นั้น เป็นเงื่อนไขส่วนบุคคลที่ผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งชายหญิงพึงมี พบว่าสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงโดยส่วนใหญ่ เครือข่ายจากการทำงานซึ่งเกิดจากการประสานงานการแลกเปลี่ยนกัน จะส่งผลให้มีโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

ส่วนเครือข่ายอื่นๆ เช่น เครือข่ายทางการเมืองนั้น พบว่าส่งผลไปสู่โอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งเช่นกัน แต่สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงที่ผ่านมา มีเพียงท่านเดียวที่ได้ไปดำรงตำแหน่งในพื้นที่ที่เป็นศูนย์กลางอำนาจ ทำให้เครือข่ายทางการเมืองมีส่วนในการสนับสนุนท่านให้มีโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

ในเรื่องความพึงพอใจในการทำงานนั้น พบว่าความพึงพอใจในการทำงานนั้นเกิดจากแรงจูงใจในการทำงาน ซึ่งความต้องการก้าวหน้าในตำแหน่งเป็นแรงจูงใจหนึ่ง ซึ่งสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงส่วนใหญ่ มีแรงจูงใจในการก้าวหน้าไปสู่ตำแหน่งสูงสุดเท่าที่ทำได้ แต่หลายท่านมองว่าไม่ได้มีแรงจูงใจถึงขั้นตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะเมื่อก่อนไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้หญิง แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงให้ผู้หญิงเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดได้ และมีโอกาสได้เลื่อนระดับเรื่อยๆ จนกระทั่งได้ดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด ก็มีแรงจูงใจที่เข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดตามลำดับ ซึ่งมีแตกต่างจากผู้หญิงบางคนไม่ได้มีแรงจูงใจที่จะก้าวหน้า จึงเป็นการปิดโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่ง ซึ่งอาจเกิดจากการต้องเลือกรับผิดชอบบทบาทหน้าอื่นมากกว่า เช่น บทบาทความเป็นแม่และภรรยา ทำให้มีความพึงพอใจในตำแหน่งที่ไม่ใช่ระดับสูงเพราะไม่ต้องมีความรับผิดชอบมากขึ้น จึงไม่ได้มีแรงจูงใจในความก้าวหน้าในอาชีพมากนัก

และในเรื่องการจัดการบทบาทสองด้าน ซึ่งจากที่กล่าวไปข้างต้นว่าผู้หญิงบางคนเลือกที่จะไม่มีแรงจูงใจที่จะก้าวหน้าในอาชีพ เนื่องจากการต้องรับผิดชอบในภาระหน้าที่อื่นนั้น จึงแสดงให้เห็นว่าเรื่องของการจัดการบทบาทภาระหน้าที่ต่างๆของผู้หญิงเป็นเรื่องที่สำคัญ เพราะส่งผลต่อโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด โดยผู้หญิงมักจะมีบทบาทสองด้าน คือบทบาทในการงาน และบทบาทหน้าที่ส่วนตัว เช่น ความเป็นแม่ ความเป็นภรรยา การบริหารจัดการบทบาททั้งสองด้านให้ได้จึงเป็นสิ่งจำเป็น ซึ่งพบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงทุกคนสามารถบริหารจัดการบทบาทได้ แม้บางครั้งจะมีบกพร่องบ้างในบางบทบาท แต่ก็ไม่มากและไม่กระทบต่อโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่ง ซึ่งเราจะพบว่าในการบริหารจัดการนั้นต้องมีผู้ช่วยในการจัดการบทบาทเหล่านั้นแทน เช่นการที่คู่สมรส ญาติพี่น้อง หรือพี่เลี้ยง จะมาดูแลบุตรแทนในบางครั้ง ในขณะที่ผู้หญิงมีภาระในบทบาทในหน้าที่การงาน ดังนั้นการที่ผู้หญิงจะจัดการบทบาทสองด้านได้ดีนั้น จะต้องเป็นผู้หญิงที่มีผู้ช่วยมารับบทบาทแทนในบางครั้ง ซึ่งหากไม่สามารถบริหารจัดการบทบาทหรือมีผู้ช่วยในการทำบทบาท ก็จะทำให้โอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งยาก การจัดการบทบาทสองด้านให้ได้จึงเป็นเงื่อนไขภายในตัวบุคคลของผู้หญิงที่พึงมี เพื่อโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

บทที่ 6

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยมีเป้าหมายในการศึกษาเรื่องโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง โดยมีวัตถุประสงค์ 2 ประการคือ เพื่ออธิบายกระบวนการก้าวเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด และเพื่อวิเคราะห์เงื่อนไขของโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน เพื่อตอบคำถามงานวิจัยที่ว่า ข้าราชการหญิงก้าวเข้าสู่การดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้อย่างไรโดยใช้แนวคิดและทฤษฎีแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม 1) ทฤษฎีเกี่ยวกับสตรีนิยม (Feminist Theories) 2) กลุ่มแนวคิดเกี่ยวกับระบบราชการคือ แนวคิดระบบราชการ (Bureaucracy) แนวคิดระบบคุณธรรม (Meritocracy) แนวคิดระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) 3) แนวคิดเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม 4) กลุ่มแนวคิดเกี่ยวกับเงื่อนไขภายในตัวบุคคล คือแนวคิดเกี่ยวกับเพศและบทบาททางเพศ (Gender Theory) แนวคิดทุนทางสังคม (Social Capital) แนวคิดเครือข่ายทางสังคม (Social Network Concept) ทฤษฎีความพึงพอใจในการทำงาน เป็นกรอบการศึกษา โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) ประกอบกับการค้นคว้าเอกสารชั้นต้น เช่น ระเบียบกฎหมาย เอกสารสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เอกสารหลักเกณฑ์การเลื่อนตำแหน่งของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งในการสัมภาษณ์นั้นผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน รองผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง และปลัดกระทรวง ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งสามารถสรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ ของงานวิจัยได้ดังนี้

สรุปผลการวิจัย

6.1 วัตถุประสงค์ข้อที่ 1: เพื่ออธิบายกระบวนการก้าวเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง

ผลการศึกษา จากการศึกษาพบว่า กระทรวงมหาดไทยได้วางรูปแบบกระบวนการคัดเลือกเพื่อเลื่อนให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเป็นไปตามแนวทางที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด โดยผู้ที่จะได้เข้าสู่กระบวนการจะต้องเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งในระดับบริหารต้นและมีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไข ซึ่งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 เป็นต้นมา ข้าราชการหญิงที่มีคุณสมบัติจะสามารถเข้าสู่กระบวนการคัดเลือกดังกล่าวได้ โดย ข้าราชการหญิงจะต้องเจริญเติบโตในหน้าที่จนถึงตำแหน่งระดับบริหารต้น ซึ่งลำดับ

ชั้นความก้าวหน้าสู่ตำแหน่งระดับบริหารต้นจะเป็นไปตามเส้นทางที่หน่วยงานที่สังกัดได้วางเอาไว้ เมื่อดำรงตำแหน่งในระดับบริหารต้นครบตามจำนวนปีที่กำหนด ก็จะสามารถเข้าสู่กระบวนการคัดเลือกเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดได้ โดยเมื่อได้เข้าไปในกระบวนการ จะต้องผ่านขั้นตอนของคณะกรรมการในการคัดเลือก ซึ่งจะทำการประเมินและเสนอรายชื่อผู้ที่เหมาะสมต่อตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดต่อ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง โดยปลัดกระทรวงจะใช้ดุลพินิจในการพิจารณารายชื่อก่อนที่จะเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีต่อไป ซึ่งในชั้นที่ปลัดกระทรวงใช้ดุลพินิจพิจารณานั้น สำนักงาน ก.พ. กำหนดว่าให้ใช้ดุลพินิจตามหลักเกณฑ์ความสามารถคุณธรรม แต่ก็สามารถพิจารณาได้ว่า การใช้ดุลพินิจจะขึ้นอยู่กับแนวทางนโยบายและทัศนคติของตัวปลัดกระทรวงเอง รวมทั้งบางครั้งการตัดสินใจของปลัดกระทรวงจะขึ้นอยู่กับเงื่อนไขแวดล้อมอื่นๆ ด้วย ซึ่งเราจะพบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงที่มีโอกาสได้เข้าสู่ตำแหน่งที่ผ่านมานั้น สิ่งสำคัญอยู่ที่การตัดสินใจของปลัดกระทรวงผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง หากปลัดกระทรวงไม่มีนโยบายให้ผู้หญิงเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด หรือไม่มีเงื่อนไขใดๆ ที่มามีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของปลัดกระทรวงให้แต่งตั้งผู้หญิงเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด แม้ผู้หญิงจะสามารถเข้าสู่กระบวนการคัดเลือกได้ ก็ยากที่จะได้รับการคัดเลือกให้เป็น ท่วมกลางวัฒนธรรมองค์กรชายเป็นใหญ่ในกระทรวงมหาดไทย

โดยเราสามารถแบ่งรายละเอียดของผลการศึกษานี้ออกมาเป็นประเด็นได้ 3 ประเด็น คือ กระบวนการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด วัฒนธรรมองค์กรกระทรวงมหาดไทย ดุลพินิจของผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง เส้นทางในการเข้าสู่กระบวนการของผู้ว่าราชการหญิง

6.1.1 กระบวนการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

เมื่อข้าราชการหญิงสามารถเติบโตในเส้นทางสายงานตามลำดับขั้น จนกระทั่งได้ดำรงตำแหน่งระดับบริหารต้น คือ รองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองอธิบดีแล้ว และดำรงตำแหน่งครบตามหลักเกณฑ์แล้ว ก็จะเข้าสู่กระบวนการเลื่อนตำแหน่งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดได้ ซึ่งจากการศึกษาสามารถสรุปได้ว่า กระบวนการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญระดับบริหารสูง หรือซี 10 นั้น จะมีระเบียบหลักเกณฑ์แนวทางที่รองรับคือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน และแนวทางที่สำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) กำหนด โดยเมื่อระเบียบกฎหมายแนวทางมีการปรับเปลี่ยน ทำให้กระบวนการในการแต่งตั้งมีการปรับเปลี่ยนตามไปด้วย จึงสามารถแบ่งเป็น กระบวนการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดออกเป็น ช่วงก่อนปี พ.ศ. 2540 และช่วงปี พ.ศ. 2540 – ปัจจุบัน ตามแนวทางที่สำนักงาน ก.พ.ได้กำหนด

ซึ่งในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2540 กระบวนการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด มีระเบียบรองรับคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 โดยได้บัญญัติเกี่ยวกับวิธีดำเนินการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นว่าเป็นไปตามที่ ก.พ. กำหนด ซึ่งในช่วงเวลานั้น ก.พ.ได้กำหนดแนวทางเกี่ยวกับการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 ระดับ 10 และระดับ 11 ไว้ในหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0711/ว 10 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2534 โดยมีเนื้อหาคือ ให้ อ.ก.พ. กระทรวงแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาคัดเลือกผู้มีความเหมาะสมโดยถือเอาเกณฑ์ ความรู้ ความสามารถ ความประพฤติ และประวัติการรับราชการเป็นหลัก แล้วส่งรายชื่อผู้ที่ได้รับการคัดเลือกซึ่งต้องมากกว่าจำนวนตำแหน่งให้ ปลัดกระทรวงใช้ดุลพินิจพิจารณา ก่อนจะเสนอให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติต่อไป โดยหากปลัดกระทรวงใช้ดุลพินิจแล้วเห็นว่ารายชื่อที่คณะกรรมการส่งมาให้ยังไม่เหมาะสม ก็ให้ปรึกษาหารือกับประธานคณะกรรมการคัดเลือกหรือส่งให้คณะกรรมการพิจารณาใหม่ตามเห็นสมควร ซึ่งพบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงที่ได้รับแต่งตั้งในช่วงเวลาที่แนวทางนี้บังคับใช้อยู่ จำนวนสองท่านคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงคนแรกและคนที่สอง แต่สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดท่านแรกนั้น เป็นการโยกตำแหน่งระดับ 10 มาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อสนองนโยบายรัฐบาลให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงอย่างทั่วถึงที่ จึงไม่ได้เข้าสู่กระบวนการคัดเลือกในรูปแบบคณะกรรมการ แต่เป็นไปตามความเห็นชอบของผู้มีอำนาจในกระทรวงมหาดไทยในตอนนั้น ดังนั้น จึงมีผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงที่ได้เข้าสู่กระบวนการภายใต้แนวทางสำนักงาน ก.พ. ปี พ.ศ. 2534 นี้แค่คนเดียวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านที่ 2

ต่อมาในปี พ.ศ. 2540 สำนักงาน ก.พ. ได้มีหนังสือ ที่ นร 0708.1/ว 22 ลงวันที่ 30 กันยายน 2540 ซึ่งหนังสือฉบับนี้ได้ระบุให้ยกเลิกหนังสือ ก.พ. ปี พ.ศ. 2534 และได้กำหนดแนวทางให้ทุกกระทรวง ทบวง กรม ในการดำเนินการพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งแต่ละระดับใหม่ ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 รวมทั้งต่อมาได้มีหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1003/ว 22 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2553 เพื่อกำหนดมาตรฐานแนวในการเลื่อนข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารสูง ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันและมีความชัดเจนยิ่งขึ้น รวมทั้งสอดคล้องตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยกระทรวงมหาดไทยนำแนวทางดังกล่าวมาใช้เป็นแนวทางการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

ซึ่งสามารถสรุปแนวทางการดำเนินการตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว 22 ลงวันที่ 30 กันยายน 2540 นี้ว่าแตกต่างกับแนวทางหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0711/ว 10 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2534 ได้ว่า จะมีรูปแบบให้ อ.ก.พ. กระทรวงเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการในการประเมินเลื่อนข้าราชการพลเรือนในการดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นกัน แต่แนวทางตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ปี 2540 นี้ จะมีผู้แทนจากสำนักงาน ก.พ. เข้ามานั่งเป็นกรรมการในการคัดเลือกด้วย และในขั้นตอนการประเมินจะมีรูปแบบการสัมภาษณ์เพิ่มขึ้นมาด้วย

จากกระบวนการดังกล่าว จะเห็นได้ว่าในกระบวนการเลื่อนข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 นั้น จะมีแนวทางที่สำนักงาน ก.พ. กำหนดวางไว้เป็นมาตรฐาน โดยกระทรวงมหาดไทยได้นำมาเป็นแนวทางในการกำหนดกระบวนการในการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งในปัจจุบันโครงสร้างของคณะกรรมการคัดเลือกจะมีผู้แทนจากสำนักงาน ก.พ. เข้ามาร่วมด้วย และในการคัดเลือกผู้มีความเหมาะสม กระทรวงมหาดไทยได้มีการกำหนดรูปแบบ โดยในขั้นคณะกรรมการคัดเลือกจะมีการให้ผู้เข้ารับการคัดเลือกจัดทำวิสัยทัศน์ มีการให้ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นและชั้นเหนือขึ้นไปเป็นผู้ประเมินความประพฤติและการปฏิบัติที่เหมาะสมกับตำแหน่ง รวมทั้งมีการสัมภาษณ์และการแสดงวิสัยทัศน์ของผู้เข้ารับการคัดเลือกเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดต่อคณะกรรมการ เพื่อประกอบการประเมินของคณะกรรมการด้วย ก่อนที่คณะกรรมการจะเสนอรายชื่อต่อผู้มีอำนาจในกระบวนการพิจารณาอนุมัติต่อไป

6.1.2 วัฒนธรรมองค์กรกระทรวงมหาดไทย

สำหรับกระทรวงมหาดไทยนั้น พบว่ามีลักษณะวัฒนธรรมองค์กรที่แฝงอยู่ในกระทรวงนั้นมีหลายลักษณะ แต่พบว่าวัฒนธรรมองค์กรที่มีผลต่อผู้หญิงในกระทรวงมหาดไทย และต่อโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น คือ วัฒนธรรมชายเป็นใหญ่ ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อทัศนคติของบุคลากรในกระทรวง ทำให้ส่งผลกระทบต่อแนวทางทางการทำงานในกระทรวง ตลอดจนกระบวนการเลื่อนตำแหน่ง

วัฒนธรรมชายเป็นใหญ่

จากการศึกษาสามารถสรุปได้ว่า ระบบราชการ โครงสร้าง วัฒนธรรมองค์กร ค่านิยมของกระทรวงมหาดไทยที่มีมาแต่เดิมนั้น มีลักษณะเป็นกระทรวงที่บุคลากรส่วนใหญ่เป็นผู้ชายมาตั้งแต่ต้น และมีผู้หญิงที่ดำรงตำแหน่งระดับสูงไม่มาก ทำให้มีลักษณะเป็นวัฒนธรรมฝังราก เชื่อว่าผู้ชายมีความเหมาะสมกับตำแหน่งมากกว่า

เนื่องมาจากเนื้อหาของกระทรวงมหาดไทยที่มีมาแต่เดิม เป็นลักษณะของการรักษาความสงบเรียบร้อย ความมั่นคง การอยู่ในพื้นที่อันตราย ซึ่งผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งมักจะมีทัศนคติมองว่าไม่เหมาะสมกับผู้หญิง แต่แม้ในปัจจุบันลักษณะเนื้อหาของงานดังกล่าวจะมีความเปลี่ยนแปลงไป เนื่องด้วยสภาพสังคมบ้านเมือง ทำให้การทำงานในแต่ละพื้นที่ที่มีความลำบากน้อยลง ส่วนใหญ่จะเป็นงานเชิงแผนและการบูรณาการ ซึ่งควรจะเป็นการลดข้อจำกัดที่ทำให้เกิดการกีดกันผู้หญิง ทำให้ผู้หญิงมีโอกาสในการก้าวเข้าสู่ตำแหน่งมากขึ้น แต่ก็ยังพบว่าด้วยทัศนคติ ค่านิยม วัฒนธรรมความเชื่อในกระทรวงมหาดไทยที่มีมานาน ทำให้ยังมีอคติต่อเพศหญิงอยู่ทั้งในการทำงานและในการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงส่วนใหญ่ได้กล่าวว่าการทำงานได้มีประสบการณ์พบเจออคติเหล่านั้น ทำให้ต้องแสดงความสามารถในการทำงาน พิสูจน์ตนเองให้ได้รับการยอมรับ เพื่อให้เกิดโอกาสในการทำงานและการก้าวเข้าสู่ตำแหน่ง

ซึ่งเราจะพบว่าในการพิจารณาแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งยังมีทัศนคติว่าผู้หญิงยังมีความไม่เหมาะสมต่อการดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการ เนื่องจากไม่สามารถไปอยู่ในพื้นที่ลำบากหรือพื้นที่อันตรายได้ จึงเลือกที่จะแต่งตั้งผู้ชายให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดมากกว่า ซึ่งในเรื่องนี้จึงส่งผลต่อโอกาสที่ผู้หญิงจะได้ขึ้นดำรงตำแหน่ง เพราะหากผู้มีอำนาจแต่งตั้งในขณะนั้นไม่มีความคิดที่จะให้ผู้หญิงได้ดำรงตำแหน่งแล้ว ผู้หญิงก็ ไม่สามารถที่จะเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ แม้จะมีความพร้อม

และยังพบว่าผู้มีอำนาจมีทัศนคติว่า จะสามารถจัดระดับผู้ว่าราชการหญิงได้ในระดับปีถึงปีหกเท่านั้น ไม่ถึงในระดับเอ เนื่องจากข้อจำกัดที่ไม่สามารถให้ผู้หญิงไปดำรงตำแหน่งในพื้นที่ลำบากและพื้นที่เสี่ยงได้ การแต่งตั้งผู้หญิงให้ดำรงตำแหน่งก็เป็นเพียงการตั้งเพื่อให้เป็น “สี่สน” เท่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 เป็นต้นมาถึงปัจจุบัน มีผู้หญิงได้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดเพียง 12 คน ซึ่งเป็นจำนวนที่น้อย โดยส่วนใหญ่ในสมัยหนึ่งจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงเพียงหนึ่งหรือสองคน คล้ายคลึงกับการรับไม้ต่อ ซึ่งสามารถพิจารณาได้ว่าการแต่งตั้งนั้นเพียงเพื่อแสดงให้เห็นว่าไม่ได้มีการกีดกันผู้หญิงให้ดำรงตำแหน่ง รวมทั้งในการแต่งตั้งนั้น ผู้หญิงก็มักจะถูกแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในจังหวัดขนาดเล็ก ดังที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่งเล่าว่า มีผู้บริหารบางท่านมีทัศนคติว่า ผู้หญิงจะไม่สามารถรับมือในจังหวัดที่มีพื้นที่ในจังหวัดใหญ่ได้ ซึ่งจากข้อมูลผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงเห็นว่าทัศนคติเหล่านี้ เกิดเนื่องจากเป็นประเพณีที่ปฏิบัติกันมาเป็นเวลานาน ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งก็เป็นผู้ชายที่ยังมีทัศนคติที่ไม่ยอมรับผู้หญิงให้ขึ้นมาใช้อำนาจเทียบเคียง

ดังนั้น เมื่อสังคมวัฒนธรรมของกระทรวงมหาดไทย มีลักษณะเป็นสังคมชายเป็นใหญ่ ความสัมพันธ์ของหญิงชายในกระทรวงและในกระบวนการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด มีลักษณะอคติต่อผู้หญิง ซึ่งเป็นระบบของโครงสร้างและแนวการปฏิบัติของกระทรวงที่ผู้ชายมีความเหนือกว่า ผู้หญิงอยู่ในสถานะที่เป็นรอง การตัดสินใจของผู้มีอำนาจ จึงมักแฝงไปด้วยทัศนคติ ที่มองว่าผู้หญิงมีความเหมาะสมกับตำแหน่งน้อยกว่า

6.1.3 การใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจกับการแต่งตั้งผู้ว่าราชการหญิง

ในกระบวนการขั้นตอนการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น เราจะเห็นได้ว่า เมื่อคณะกรรมการได้รายชื่อผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ก็จะเสนอไปยังปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งปลัดกระทรวงมหาดไทยสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณารายชื่อผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งได้ ก่อนจะเสนอไปที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี และหากปลัดกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายชื่ออย่างไร สามารถทำได้โดยเพียงการปรึกษาหารือกับประธานกรรมการหรือส่งรายชื่อให้คณะกรรมการพิจารณาใหม่ ในประเด็นนี้จะทำให้เราสามารถพิจารณาได้ว่าปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย โดยสามารถพิจารณาใช้ดุลพินิจตามแนวทางที่เห็นว่าเหมาะสม

ซึ่งเมื่อการตัดสินใจขั้นสุดท้ายอยู่ที่ปลัดกระทรวง ทำให้ปลัดกระทรวงสามารถเลือกผู้ที่พิจารณาแล้วมีความเห็นว่าเหมาะสมได้ตามแต่ดุลพินิจ ในกรณีนี้ทำให้พิจารณาได้ว่าในการใช้ดุลพินิจของปลัดกระทรวง อาจมาจากการพิจารณาจากองค์ประกอบต่างๆ ซึ่งปลัดกระทรวงแต่ละท่านก็สามารถมีแนวทางในการพิจารณาที่แตกต่างกัน เช่น พิจารณาจากความรู้ความสามารถ หรืออาจจะมาจากความรู้สึกมักคุ้นกันมาก่อน หรืออาจมาจากการได้รับข้อมูลจากการสนับสนุนของผู้อื่นก็เป็นไปได้

ดังที่กล่าวว่าสังคมการทำงานในกระทรวงมหาดไทยจะมีลักษณะวัฒนธรรมชายเป็นใหญ่ ซึ่งสามารถส่งผลต่อทัศนคติของคนในกระทรวง รวมทั้งของปลัดกระทรวงมหาดไทยผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งด้วย

ดังนั้น สำหรับการพิจารณาแต่งตั้งผู้หญิงให้เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น จากการศึกษาได้พบว่ากระทรวงมหาดไทยเนื่องจากไม่เคยมีการกำหนดสัดส่วนชายหญิงในการแต่งตั้งให้เป็นผู้ว่าราชการจังหวัด การจะแต่งตั้งผู้หญิงเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละสมัยนั้นขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้มีอำนาจว่าจะให้มีผู้หญิงในแต่ละคำสั่งหรือไม่ โดยพบว่าปลัดกระทรวงผู้มีอำนาจบางท่านเห็นว่าจะแต่งตั้ง

ผู้หญิงเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเพียง “สี่ส้าน” จะแต่งตั้งขึ้นมาอย่างน้อยหนึ่งหรือสองคนโดยเลือกจากผู้หญิงที่โดดเด่นที่สุดในหมู่ผู้หญิง ผู้หญิงไม่ได้แข่งกับผู้ชายแต่แข่งกับผู้หญิงด้วยกันเอง และผู้หญิงจะมีตั้งแต่ระดับปีถึงระดับปีบวก ไม่ถึงระดับเอ เนื่องจากข้อจำกัดด้านพื้นที่ มองว่าผู้หญิงไม่สามารถไปดำรงตำแหน่งในพื้นที่ทุรกันดารหรือพื้นที่ที่วัฒนธรรมไม่รับผู้หญิงเป็นผู้นำได้ ดังนั้น ทำให้เห็นว่าการแต่งตั้งผู้หญิงเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นจึงขึ้นอยู่กับแนวคิดทัศนคติของปลัดกระทรวงผู้มีอำนาจ โดยหากปลัดกระทรวงผู้มีอำนาจมีทัศนคติที่ผู้หญิงยังไม่มีที่เหมาะสมกับตำแหน่ง และไม่มีนโยบายให้ผู้หญิงเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้หญิงก็ไม่สามารถที่จะมีโอกาสเป็นได้ ดังเช่น ความคิดเห็นของรองผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงในปัจจุบันบางท่านที่กล่าวว่า ได้คุยกับรองผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงด้วยกันที่ยังไม่ได้รับแต่งตั้งให้ขึ้นเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นเพราะผู้มีอำนาจมีความคิดว่าเดิมๆว่าผู้หญิงสู้ผู้ชายไม่ได้ เลยไม่แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง แม้จะมีผลงานทัดเทียม

เราจะพบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงที่ผ่านมาหลายท่านที่ได้เข้าสู่ตำแหน่งก็เพราะความเห็นชอบของปลัดกระทรวง โดยบางท่านกล่าวว่าเป็นเพราะปลัดกระทรวงได้เห็นความสามารถท่านตั้งแต่สมัยที่ท่านดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือบางท่านเคยเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของปลัดกระทรวงมาก่อน ทำให้ได้รับความไว้วางใจเลือก ส่งผลให้ได้เข้าสู่ตำแหน่ง และสำหรับบางท่านได้รับการสนับสนุนจากผู้อื่น ทำให้ปลัดกระทรวงได้รับทราบข้อมูล จึงส่งผลกับการพิจารณาที่จะส่งผลต่อการเข้าสู่ตำแหน่ง

อีกทั้ง เราจะเห็นได้ว่า นอกจากปลัดกระทรวงผู้ที่ระเบียบให้อำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการระดับ 10 แล้ว แต่ด้วยสายการบังคับบัญชา ทำให้บ่อยครั้งในการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังมีผู้มีอำนาจอื่นๆเข้ามาเกี่ยวข้องข้องในการใช้ดุลพินิจพิจารณาของปลัดกระทรวงด้วย ดังเช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งสามารถให้การสนับสนุนการขึ้นดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงหลายท่าน ดังที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านแรกกล่าวว่าท่านได้ดำรงตำแหน่งเป็นเพราะความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและปลัดกระทรวงร่วมกัน และดังกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่งที่กล่าวว่า เพราะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ลงพื้นที่ไปตรวจในพื้นที่ที่ท่านทำงานเป็นรองผู้ว่าอยู่ และรัฐมนตรีได้บอกกับปลัดกระทรวงว่า ให้ท่านได้ขึ้นเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดได้แล้ว

ดังนั้น เราจะเห็นได้ว่าในชั้นการพิจารณาโดยปลัดกระทรวงเป็นชั้นที่สำคัญในการตัดสินใจแต่งตั้ง การพิจารณาคัดเลือกโดยคณะกรรมการเป็นขั้นตอนการพิจารณาคุณสมบัติเบื้องต้นในสาระสำคัญ แต่การพิจารณาตัดสินใจเป็นอำนาจของปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งปลัดกระทรวงแต่ละท่านอาจมีแนวทางนโยบายและทัศนคติแตกต่างกัน และแนวทางนโยบายและทัศนคติอาจเป็นผลมาจากวัฒนธรรมชายเป็นใหญ่ในกระทรวงมหาดไทย ซึ่งส่งผลต่อการพิจารณาแต่งตั้ง และเราจะพบว่าวัฒนธรรมชายเป็นใหญ่จะส่งผลให้ข้าราชการหญิงมีอุปสรรคในการเข้าสู่ตำแหน่ง แต่หากผู้หญิงคนใดสามารถเข้าถึงหรืออยู่ในสายตาการตัดสินใจของปลัดกระทรวง ซึ่งอาจมาจากความสัมพันธ์แบบเครือข่ายหรือทุนทางสังคม ก็จะทำให้ได้รับการพิจารณาให้ดำรงตำแหน่งได้

6.1.4 เส้นทางในการเข้าสู่กระบวนการของผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง

เราสามารถสรุปได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงแต่ละท่าน เข้าสู่กระบวนการแต่งตั้งให้เป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ตามเส้นทางความก้าวหน้าของแต่ละสังกัดในกระทรวงมหาดไทยมาเป็นลำดับขั้น จนกระทั่งได้เข้าสู่กระบวนการและได้รับเลื่อนให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

อย่างไรก็ตาม ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงคนแรก เป็นท่านเดียวที่ไม่ได้เข้าสู่กระบวนการคัดเลือกตามขั้นตอนการเลื่อนตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเหมือนท่านอื่นๆ เนื่องจากดำรงตำแหน่งในระดับ 10 อยู่แล้ว เมื่อรัฐบาลมีนโยบายให้แต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง ผู้มีอำนาจในกระทรวงจึงเลือกผู้หญิงที่ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมอยู่แล้วมาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด สนองนโยบายรัฐบาลและกระแสสังคมในช่วงเวลานั้น

สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านอื่น เราจะพบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงแต่ละท่านนั้น เริ่มต้นเส้นทางในกระทรวงมหาดไทยแตกต่างสังกัดกัน แต่ส่วนใหญ่จะสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย แต่สำหรับท่านที่สังกัดในกรมอื่นก็มีเส้นทางความก้าวหน้าไม่แตกต่างกัน เพราะตามเส้นทางความก้าวหน้าของกรมอื่น ยกเว้นกรมการปกครอง จะมีลักษณะเหมือนกับเส้นทางความก้าวหน้าของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย อย่างไรก็ตาม เราจะพบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงสองท่านที่สังกัดกรมการปกครอง แต่เนื่องจากในสมัยนั้น ยังไม่ได้ให้ผู้หญิงเป็นปลัดอำเภอ นายอำเภอ จึงทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงสองท่านนั้น มีเส้นทางความก้าวหน้าเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านอื่น

ในลำดับความก้าวหน้านั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงทุกท่านได้มีการเจริญก้าวหน้าในการรับราชการตามลำดับ โดยในการทำงานบางท่านได้มีการโอนเปลี่ยนสังกัดภายในกระทรวงมหาดไทยบ้าง เช่น จากนักพัฒนาชุมชน กรมการพัฒนาชุมชน มาเป็นนักวิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้ เราจะพบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงทุกท่านเคยดำรงตำแหน่งในส่วนกลาง บางท่านเคยดำรงตำแหน่งทั้งในส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง บางท่านดำรงตำแหน่งอยู่เฉพาะในส่วนกลางตลอด จนกระทั่งออกไปเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งในการทำให้ทำงานในส่วนกลางนั้น ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงทุกคนได้เคยทำงานใกล้ชิดผู้บริหารระดับสูงในกระทรวงมหาดไทย หรือผู้บริหารในกรมที่สังกัด ซึ่งในประเด็นนี้ทำให้ผู้บริหารในส่วนกลางได้เห็นศักยภาพ ผลงาน และได้รับรู้จักมักคุ้น ซึ่งเป็นการส่งผลต่อโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้

อย่างไรก็ตามเราจะพบว่าในช่วงชีวิตการรับราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงหลายท่านได้เคยประสบเจอการถูกโยกย้ายตำแหน่งบ้าง ดังเช่น ผู้ว่าราชการหญิงท่านหนึ่ง ถูกย้ายจากผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งท่านเป็นผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ผู้หญิงคนแรก ของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ให้ไปเป็นผู้ตรวจราชการกรมปกครอง แต่ท่านก็ไม่ย่อท้อ ทำงานในฐานะผู้ตรวจราชการกรมการปกครองตามหน้าที่ จนกระทั่งอีกสองปีถัดมาได้ขึ้นเป็นปลัดจังหวัดหญิงคนแรกและยังเป็นคนเดียวของประเทศไทยในปัจจุบัน และในเส้นทางความก้าวหน้าของบางท่านไม่ได้รับการเลื่อนตำแหน่งเป็นเวลานาน อยู่ในตำแหน่งเดิมมาหลายปี ดังเช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดท่านหนึ่งที่ต้องดำรงตำแหน่งในระดับซี 8 นานกว่า 13 ปี ทำให้คิดว่าคงไม่ก้าวหน้าในงานแล้ว จึงมีความคิดจะลาออก แต่สุดท้ายสามารถสอบเลื่อนระดับเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน

นอกจากนี้ เส้นทางความก้าวหน้าของผู้หญิงนั้นบางท่านจะก้าวหน้าในเส้นทางช้าในบางช่วง เนื่องจากต้องมียุทธศาสตร์ในการเป็นภรรยาและแม่ ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงบางท่านต้องปฏิเสธการรับตำแหน่งในบางช่วงเวลา เพราะไม่สามารถย้ายออกไปพื้นที่อื่นได้ เนื่องจากขณะนั้นยังมีหน้าที่ที่ต้องดูแลลูกที่ยังเล็ก ส่งผลให้ความก้าวหน้าในหน้าที่การงานอาจจะช้ากว่าคนอื่น แต่เมื่อลูกโตขึ้น ก็สามารถรับตำแหน่งได้ และใช้วิธีการบริหารจัดการบทบาทโดยมีผู้ช่วยเหลือ เช่น คู่สมรส ญาติพี่น้อง

อีกทั้ง แม้จะสามารถเข้าสู่กระบวนการได้ แต่ก็อาจไม่สามารถได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ว่าราชการจังหวัด เนื่องจากสาเหตุหลายประการ บางท่านกล่าวว่าเพราะความยังไม่อาวุโส หรือบางท่าน

กล่าวว่าเพราะผู้มีอำนาจไม่มีนโยบาย อย่างไรก็ตาม เราจะพบว่า การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงหลายท่านเป็นเพราะการสนับสนุนและเงื่อนไขต่างๆ ที่มีผลต่อการตัดสินใจของปลัดกระทรวง เช่น นโยบายรัฐบาล และการสนับสนุนทางการเมือง

ดังนั้นเราจะพบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงมีความก้าวหน้าในตำแหน่งตามเส้นทางความก้าวหน้าในแต่ละสายงาน ซึ่งบางท่านอาจประสบปัญหาในบางช่วง เช่น การถูกโยกย้าย การไม่ได้เลื่อนตำแหน่ง การต้องจัดการบทบาทภาระหน้าที่ส่วนตัวกับภาระหน้าที่การงาน แต่ทุกท่านก็สามารถจัดการได้และมีความก้าวหน้าตามลำดับขั้น จนกระทั่งได้เข้าสู่กระบวนการเลื่อนเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด

กล่าวโดยสรุปได้ว่า กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นจะเป็นไปตามแนวทางของสำนักงาน ก.พ. สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันนั้น จะอยู่ภายใต้แนวทางของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ในสองช่วงเวลา คือ ช่วงก่อนปี พ.ศ. 2540 ในช่วงปี พ.ศ. 2540 – ปัจจุบันนั้น โดยมีความแตกต่างกันคือ ในช่วงปี พ.ศ. 2540 – ปัจจุบัน จะมีผู้แทนจาก ก.พ. มาเป็นร่วมเป็นคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจาก อ.ก.พ.กระทรวง รวมทั้งมีรูปแบบการประเมินโดยการสัมภาษณ์และการแสดงวิสัยทัศน์เพิ่มขึ้นมา นอกจากนี้ จะพบว่า การที่ลักษณะวัฒนธรรมองค์กรของกระทรวงมหาดไทยมีลักษณะวัฒนธรรมชายเป็นใหญ่ จะส่งผลกระทบต่อทัศนคติในการทำงานของบุคลากรในกระทรวง รวมทั้งส่งผลกระทบต่อทัศนคติของผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งได้ โดยในกระบวนการแต่งตั้งนั้น การใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง จะเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้ายที่ส่งผลต่อการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงแต่ละท่านได้เติบโตตามเส้นทางความก้าวหน้า ก็จะเข้าสู่กระบวนการเลื่อนตำแหน่งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดตามลำดับขั้น จนกระทั่งได้มีโอกาสในการได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งพบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงที่ได้มีโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่ง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะนโยบายและการตัดสินใจเลือกโดยปลัดกระทรวง อันมีสาเหตุหลายประการที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของปลัดกระทรวง เช่น ความไว้วางใจอันเกิดจากเคยรู้จักหรือเป็นผู้บังคับบัญชากันมาก่อน รวมทั้งการสนับสนุนจากผู้มีอำนาจ นอกจากนี้ ยังพบว่า การที่จะมีผู้หญิงได้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ขึ้นอยู่กับแนวทางนโยบายของปลัดกระทรวงมหาดไทยด้วย เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยไม่เคยมีการกำหนดสัดส่วนชายหญิงในการดำรงตำแหน่ง แต่จะขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้มีอำนาจว่าจะให้มีผู้หญิงเป็นผู้ว่าราชการ

จังหวัดหรือไม่ เพราะแม้ข้าราชการหญิงจะสามารถเข้าสู่กระบวนการการคัดเลือกได้ แต่หากผู้มีอำนาจไม่มีนโยบายให้ผู้หญิงได้เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ผู้หญิงก็ไม่สามารถเข้าสู่ตำแหน่งได้

6.2 วัตถุประสงค์ข้อที่ 2: เพื่อวิเคราะห์เงื่อนไขของโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน

ผลการศึกษา จากการศึกษาพบว่า ภายใต้วัฒนธรรมองค์กรวัฒนธรรมชายเป็นใหญ่ของกระทรวงมหาดไทย เงื่อนไขของโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงนั้น สามารถสรุปออกมาได้เป็นเงื่อนไขที่เพียงพอและเงื่อนไขที่จำเป็น สำหรับเงื่อนไขที่เพียงพอ นั้น ข้าราชการชายหญิงต้องมีคุณสมบัติภายในตัวบุคคลที่เพียงพอเพื่อให้สามารถเข้าสู่กระบวนการคัดเลือกเพื่อเลื่อนให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ อันได้แก่ การมีคุณสมบัติตรงตามหลักเกณฑ์ในการเข้าสู่กระบวนการ มีความสามารถ ผลงานอันเป็นที่ประจักษ์ นอกจากนี้ ยังพบว่าสำหรับผู้ว่าราชการหญิงนั้น ต้องมีเงื่อนไขที่เพียงพอมากกว่าข้าราชการชาย คือ ต้องมีความสามารถในการจัดการบทบาทสองด้าน โดยเงื่อนไขที่เพียงพอเหล่านี้ จะเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดความพร้อมในการเข้าสู่กระบวนการคัดเลือกเพื่อเลื่อนตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้ ยังมีเงื่อนไขที่จำเป็นที่จะส่งผลต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ ทำให้มีโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงนโยบายรัฐ นโยบายรัฐบาลแต่ละสมัย การสนับสนุนทางการเมือง ทูตทางสังคม ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นต่อการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ภายใต้อิทธิพลทัศนคติชายเป็นใหญ่ในกระทรวงมหาดไทย

6.2.1 เงื่อนไขที่เพียงพอ

เงื่อนไขที่เพียงพอสำหรับผู้ว่าราชการหญิงในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น จะเป็นในเรื่องของการมีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่แนวทางที่สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดไว้ ทำให้ได้เข้าสู่กระบวนการ รวมทั้งการมีความสามารถ ผลงานเป็นที่ประจักษ์ และการสามารถจัดการบทบาทสองด้านได้ ซึ่งก็เป็นเงื่อนไขที่ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงได้ก้าวหน้าตามเส้นทางความก้าวหน้าตามลำดับขั้น และมีโอกาสได้เข้าสู่กระบวนการเลื่อนตำแหน่ง

คุณสมบัติตามหลักเกณฑ์

ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดวิธีการกระบวนการเลื่อนระดับให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตามแนวทางที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด ซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับแนวคิดระบบคุณธรรม (Meritocracy) ผู้ที่จะเข้าสู่กระบวนการคัดเลือกได้นั้น จะต้องมีคุณสมบัติตรงตามหลักเกณฑ์เงื่อนไข

ที่กำหนด เช่น การดำรงตำแหน่งระดับบริหารต้นครบตามจำนวนปีที่วางไว้ ซึ่งเราจะพบว่า ผู้ที่จะเข้าสู่กระบวนการคัดเลือกแต่ละท่านจะต้องมีคุณสมบัติที่เพียงพอตามที่กำหนด ดังที่พบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงทุกคนมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งในระดับบริหารต้น เช่น ในตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองอธิบดีครบตามหลักเกณฑ์ และทุกคนล้วนมีประวัติการเข้ารับการอบรมศึกษาดูงาน

ความสามารถ

เราจะพบว่า ในการเข้าสู่กระบวนการคัดเลือกได้นั้น ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ เนื่องจากเป็นสิ่งที่ต้องถูกประเมินในขั้นของคณะกรรมการคัดเลือกในกระบวนการ รวมทั้งในขั้นของการพิจารณาของผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง ดังนั้น ความรู้ความสามารถจึงเป็นความพร้อมที่ผู้ที่จะเข้าสู่กระบวนการในการคัดเลือกพึงมี อย่างไรก็ตาม เราจะพบว่าข้าราชการหญิงที่สามารถเติบโตขึ้นมาเป็นลำดับขั้นถึงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ได้แสดงถึงความสามารถที่เพียงพออยู่แล้ว โดยเฉพาะ สำหรับข้าราชการหญิงในกระทรวงมหาดไทยที่ต้องใช้ความพยายามในการพิสูจน์ตัวเอง ให้ได้รับการยอมรับในความสามารถ ด้วยเพราะเป็นกระทรวงที่ข้าราชการผู้ชายเป็นใหญ่

ในกระบวนการคัดเลือกนั้น ได้กำหนดให้ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมีความรู้ความสามารถในตำแหน่ง ความประพฤติและการปฏิบัติที่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ โดยพิจารณาจากประวัติการรับราชการ การมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ วุฒิการศึกษา ประวัติทางวินัย รวมทั้งพิจารณาคุณลักษณะบุคลิก ความเป็นผู้นำ การแก้ปัญหาเฉพาะหน้า และในกระบวนการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ได้กำหนดให้มีการประเมินโดยผู้บังคับบัญชาชั้นต้น และผู้บังคับบัญชาระดับเหนือขึ้นไป ซึ่งจะเป็นสิ่งที่บ่งชี้เรื่องความสามารถคุณธรรมของผู้เข้ารับการคัดเลือก รวมทั้งในปัจจุบันยังมีการกำหนดให้มีการสัมภาษณ์และการแสดงวิสัยทัศน์ผู้ว่าราชการจังหวัด อันเป็นส่วนหนึ่งที่กำหนดให้ผู้เข้ารับการประเมินที่ต้องแสดงความรู้ความสามารถต่อหน้ากรรมการ

จากการศึกษาพบว่าเรื่องของความสามารถ เป็นสิ่งที่ทำให้ข้าราชการหญิงชายได้เจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงานตามลำดับขั้น จนกระทั่งได้มีโอกาสในการเข้าสู่กระบวนการเลื่อนตำแหน่ง ดังนั้นผู้ที่จะเข้าสู่กระบวนการเลื่อนเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดได้นั้น เรื่องความสามารถจึงเป็นเงื่อนไขที่พึงมีอยู่แล้วในตัวผู้ที่จะได้เข้าสู่กระบวนการคัดเลือก

ซึ่งสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงนั้น จากการศึกษาเราจะพบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงทุกท่านเป็นผู้มีความสามารถ และมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ อย่างไรก็ตาม ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงทุกท่านเห็นพ้องกันว่า การจะมีโอกาสเลื่อนตำแหน่งนั้น การมีความสามารถเฉพาะตัวไม่เพียงพอ ความสามารถนั้นต้องปรากฏเด่นชัดและเป็นที่ยอมรับของผู้บังคับบัญชา ซึ่งในกรณีของข้าราชการหญิงนั้นต้องใช้การพิสูจน์ความสามารถให้เห็นเด่นชัด ต้องทำให้ได้เท่าหรือมากกว่าผู้ชาย จึงจะเป็นที่รับรู้และยอมรับ เพราะความเป็นผู้หญิงอาจทำให้ถูกมองข้ามได้ จึงต้องแสดงความสามารถหรือมีผลงานที่โดดเด่น จึงจะมีโอกาสในการเลื่อนตำแหน่งยิ่งขึ้นไปตามลำดับขั้น เช่น การได้รางวัลในการคิดค้นผลงาน การได้มีผลงานโดดเด่นเมื่อไปทำงานในพื้นที่เสี่ยงหรืออยู่ในสถานการณ์คับขัน

ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่า เรื่องของความสามารถนั้น เป็นสิ่งที่ประจักษ์ชัดอยู่แล้วสำหรับข้าราชการหญิงที่เจริญเติบโตในสายงานขึ้นมา จนกระทั่งได้เข้าสู่ตำแหน่งระดับบริหาร อย่างรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองอธิบดี ดังนั้น ความสามารถจึงเป็นเงื่อนไขที่เพียงพอที่ทำให้เป็นความพร้อมในการเข้าสู่กระบวนการคัดเลือกตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

การจัดการบทบาทสองด้าน

จากการศึกษาพบว่า ผู้หญิงต้องมีบทบาทในสองด้านคือ ทั้งในบทบาทในหน้าที่การงาน และบทบาทความเป็นแม่ ความเป็นภรรยา ดังนั้นการจัดการบทบาทสองด้านให้ได้ จึงเป็นสิ่งที่ข้าราชการหญิงพึงมี เพื่อที่จะได้ก้าวหน้าในตำแหน่งตามลำดับ และในการเข้าสู่กระบวนการคัดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ข้าราชการหญิงก็ต้องมีความสามารถในการจัดการบทบาทสองด้านให้ได้ ซึ่งข้าราชการหญิงที่สามารถมีความก้าวหน้าได้มาตามลำดับขั้นถึงระดับบริหารต้นได้แล้วนั้น ต้องมีความสามารถในการจัดการบทบาทได้อยู่แล้ว การจัดการบทบาทสองด้านได้จึงเป็นเงื่อนไขที่เพียงพอ ที่ข้าราชการหญิงที่ได้เข้าสู่กระบวนการคัดเลือกเลื่อนเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดมีเพียงพออยู่แล้ว

โดยสภาพหญิงชายในสังคมปัจจุบันนั้น การแบ่งแยกบทบาทหน้าที่กันในสังคม ทำให้ในปัจจุบันผู้หญิงจึงมักมีบทบาทที่มากกว่าผู้ชาย ทั้งเรื่องภาระหน้าที่ส่วนตัว และภาระหน้าที่การงาน ซึ่งอาจทำให้ผู้หญิงบางคนต้องปฏิเสธความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน เพราะมีความจำเป็นต้องเลือกระหว่างครอบครัวกับหน้าที่การงาน เนื่องจากอาจไม่สามารถที่จะบริหารจัดการบทบาททั้งสองอย่างได้ในคราวเดียวกัน

โดยจากการศึกษา ผู้ว่าราชการหญิงส่วนใหญ่มีทั้งบทบาทหน้าที่การงานและบทบาทภาระหน้าที่ส่วนตัว เช่น บทบาทความเป็นภรรยา บทบาทความเป็นแม่ ซึ่งต้องจัดการบทบาทต่างๆ ให้ลงตัว โดยพบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงทุกคนสามารถจัดการบทบาทภาระหน้าที่ส่วนตัวไม่ให้เกิดกระทบกับบทบาทหน้าที่การงานได้ดี โดยมีผู้ช่วยเหลือในการจัดการบทบาทนั้นๆ เช่น คู่สมรส ญาติพี่น้อง พี่เลี้ยงลูก เข้ามาช่วยกันจัดการบทบาท เช่น เป็นการตกลงภายในครอบครัวให้คู่สมรสมารับหน้าที่การดูแลบ้าน ดูแลลูกแทน ในระหว่างที่ผู้เป็นแม่ไม่สามารถทำได้ หรือการมีญาติพี่น้องมาช่วยเหลือดูแลลูกแทนในบางครั้ง

อย่างไรก็ตามเราจะพบว่า ผู้ว่าราชการหญิงบางคนเติบโตในหน้าที่การงานช้ากว่าคนอื่น เพราะมีภาระหน้าที่ในการดูแลลูก ทำให้ไม่สามารถโยกย้ายได้ ไม่สามารถรับตำแหน่งในพื้นที่อื่นได้ ต้องรองจนกว่าลูกโตพอจึงจะสามารถโยกย้ายได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในบางครั้งบทบาทภาระหน้าที่ส่วนตัวก็กระทบกับความก้าวหน้าในหน้าที่การงานได้ นอกจากนี้ ยังมีประเด็นที่สามารถอภิปรายเพิ่มเติมได้ว่า ภาระงานอาจกระทบต่อภาระหน้าที่ส่วนตัวได้ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงบางท่านได้ทุ่มเทกับการทำงาน จนทำให้เกิดความบกพร่องเรื่องการให้เวลาดูแลลูกในบางครั้ง จนกระทั่งลูกต้องร้องขอ หรือสำหรับบางท่าน เกิดความห่างเหินกับลูก เพราะไม่ได้ให้ความใกล้ชิด เนื่องจากต้องทุ่มเทกับการทำงาน

จึงสามารถสรุปได้ว่า แม้ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงบางคนอาจประสบปัญหาในการบริหารจัดการบทบาทสองด้านบ้าง แต่โดยส่วนใหญ่ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงแต่ละท่านสามารถจัดการบทบาทได้ดี ไม่ให้เป็นอุปสรรคต่อโอกาสในการทำงาน ส่งผลต่อเนื่องในการเติบโตในตำแหน่งตามลำดับขั้น และโอกาสในการเข้าสู่กระบวนการ ซึ่งในขณะที่ข้าราชการหญิงบางคนอาจไม่สามารถบริหารจัดการสองบทบาทได้ในคราวเดียวกัน ทำให้ต้องสละโอกาสความก้าวหน้าในการงาน ดังนั้นการเติบโตขึ้นมาเป็นลำดับขั้นของข้าราชการหญิง จึงแสดงให้เห็นว่า เป็นผู้หญิงที่มีความสามารถในการจัดการบทบาทสองด้านได้ดี จึงมีความพร้อมที่จะเข้าสู่กระบวนการคัดเลือกเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดได้ การจัดการบทบาทสองด้านจึงเป็นเงื่อนไขที่เพียงพอ ที่ข้าราชการหญิงพึงมีอยู่แล้ว ในการเข้าสู่กระบวนการคัดเลือกเพื่อเลื่อนให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

6.2.2 เงื่อนไขที่จำเป็น

จากการศึกษาพบว่า นอกจากเงื่อนไขที่เพียงพอที่ข้าราชการหญิงพึงมีแล้ว เพื่อให้ได้เข้าสู่กระบวนการคัดเลือกแล้ว ยังต้องมีเงื่อนไขที่จำเป็นซึ่งส่งผลต่อที่ต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจในการ

แต่งตั้ง ทำให้ส่งผลต่อโอกาสในการได้เข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดของผู้หญิง ภายใต้วัฒนธรรมทัศนคติชายเป็นใหญ่ของกระทรวงมหาดไทยด้วย ซึ่งเงื่อนไขที่จำเป็นในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น สามารถสรุปรวบรวมออกมา ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงในนโยบายรัฐ นโยบายรัฐบาลแต่ละสมัย การสนับสนุนทางการเมือง และทุนทางสังคม โดยสามารถสรุปประเด็นได้ดังนี้

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าในกระบวนการคัดเลือกเพื่อเลื่อนตำแหน่งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น การตัดสินใจขั้นสุดท้ายจะอยู่ที่ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง คือ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณารายชื่อที่คณะกรรมการคัดเลือกเสนอมา และสามารถมีความเห็นไม่เห็นชอบ และสามารถแก้ไขได้ โดยการเรียกประธานกรรมการมาปรึกษา หรือการส่งรายชื่อให้คณะกรรมการพิจารณาใหม่ ซึ่งการที่ปลัดกระทรวงสามารถตัดสินใจโดยใช้ดุลพินิจได้นั้น ทำให้เราสามารถพิจารณาได้ว่าการใช้ดุลพินิจตัดสินใจของปลัดกระทรวงแต่ละท่านจะขึ้นอยู่กับทัศนคติ และแนวทางนโยบายของแต่ละท่าน ซึ่งมักแฝงไปด้วยทัศนคติชายเป็นใหญ่ รวมทั้งขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่สามารถส่งผลต่อการตัดสินใจของปลัดกระทรวงผู้มีอำนาจได้

ดังนั้นนอกจากเงื่อนไขที่เพียงพอ ที่ข้าราชการจังหวัดหญิงพึงมี เพื่อความพร้อมทางด้านคุณสมบัติที่ทำให้ได้เข้าสู่กระบวนการคัดเลือกแล้ว ยังต้องมีเงื่อนไขที่จำเป็นที่จะสามารถส่งผลผลักดันให้ได้เข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ ท่ามกลางวัฒนธรรมองค์กรของกระทรวงที่มีลักษณะชายเป็นใหญ่และระบบอุปถัมภ์

จุดเปลี่ยนทางนโยบายให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง

เราจะพบว่าจุดเปลี่ยนทางนโยบายที่ให้ผู้หญิงดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น เป็นเงื่อนไขที่จำเป็นที่ทำให้ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งต้องให้ผู้หญิงได้ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด จึงทำให้ผู้หญิงได้มีโอกาสก้าวสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด และจุดเปลี่ยนนี้ได้ส่งผลต่อเนื่องมาสู่การมีผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงในปัจจุบัน

กระแสความตื่นตัวในเรื่องสิทธิความเท่าเทียมของผู้หญิงได้มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงสังคม วัฒนธรรม การเมืองไทย ที่ส่งผลให้สถานภาพของสตรีมีการเปลี่ยนแปลง รวมทั้งทำให้เกิดผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงขึ้นในประเทศไทย กล่าวคือ กระแสสิทธิสตรีได้มีการเรียกร้องให้สตรีมีสถานภาพทางสังคมที่ดีขึ้น โดยมีองค์กรและหน่วยงานต่างๆ อย่างเช่น สถาบันวิจัยบทบาทหญิงชายและการพัฒนา สมาคมส่งเสริมสถานภาพชายหญิงเป็นแกนนำในการขับเคลื่อนให้สังคมวัฒนธรรมมีการเปลี่ยนแปลงทัศนคติต่อผู้หญิง และเปิดโอกาสให้ผู้หญิงในด้านต่างๆ ซึ่งการส่งเสริมสถานภาพของ

สตรีได้ถูกทำให้เป็นรูปธรรมในประเด็นต่างๆ อาทิ ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และการเรียกร้องให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง ได้ส่งผลให้รัฐบาลมีนโยบายให้กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงขึ้นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2536 และส่งผลต่อเนื่องให้มีผู้หญิงดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดได้นับแต่นั้นเป็นต้นมา

บริบทสถานการณ์ในเวลานั้นจึงเป็นจุดเปลี่ยนให้ผู้หญิงมีโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด โดยสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านแรกนั้น สามารถสรุปได้ว่าการเข้าสู่ตำแหน่งของท่านมาจากสถานการณ์ที่นโยบายของรัฐบาลได้สั่งการลงมาให้กระทรวงมหาดไทยสรรหาผู้หญิงมาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและปลัดกระทรวงมหาดไทยในตอนนั้นได้เห็นชอบเลือกข้าราชการหญิงที่มีความเหมาะสม โดยเลือกอธิบดีกรมผังเมืองมาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งในกรณีนี้ก็ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันว่าเป็น “ลูกไม้มหาดไทย” คือการโยกข้าราชการหญิงที่ดำรงตำแหน่งในระดับ 10 อยู่แล้วมาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อสนองนโยบายรัฐบาลและกระแสวิพากษ์วิจารณ์ให้ทันทั่วทั้งที่ไม่ได้เลื่อนข้าราชการหญิงที่ดำรงตำแหน่งระดับ 9 ขึ้นมาเป็น

และในปีเดียวกันนั้น ได้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงคนแรกเกิดขึ้นเช่นกัน โดยผู้มีอำนาจได้เลือกข้าราชการหญิงที่ดำรงตำแหน่งอธิการวิทยาลัยการปกครอง ซึ่งเป็นระดับ 9 อยู่แล้วให้มาดำรงตำแหน่งเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัด ก่อนจะขึ้นเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงคนที่ 2 ในอีก 3 ปีต่อมา

สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงคนที่ 3 ซึ่งในช่วงเวลานั้นเป็นข้าราชการระดับ 8 ซึ่งมีความอาวุโสสุดอยู่เป็นเวลานาน เนื่องจากไม่มีตำแหน่งว่างให้ข้าราชการหญิงได้เลื่อนเป็นระดับ 9 จนกระทั่งมีนโยบายให้ผู้หญิงเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดได้ จึงได้ไปเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัด และได้ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดในปี พ.ศ. 2542

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงสามท่านแรกนั้น เงื่อนไขที่สำคัญจำเป็นในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด มาจากโอกาสของเปลี่ยนแปลงของนโยบายรัฐบาล ที่เกิดจากกระแสสิทธิสตรี และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนำมาสู่การมีผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงเรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม จุดเปลี่ยนทางนโยบาย ก็ไม่สามารถทำให้ผู้หญิงได้เข้าสู่ตำแหน่งอย่างเท่าเทียมในเวลาต่อมา การเข้าสู่ตำแหน่งของข้าราชการหญิงยังเป็นเรื่องยาก เมื่อไม่มีหลักเกณฑ์รองรับในการกำหนดสัดส่วนชายหญิงให้ดำรงตำแหน่ง และมีวัฒนธรรมทัศนคติชายเป็นใหญ่แฝงอยู่ในกระทรวงมหาดไทย ซึ่งส่งผลต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ

การบริหารงานและนโยบายรัฐบาลแต่ละสมัย

นอกจากการเกิดขึ้นของนโยบายรัฐบาลที่เป็นจุดเปลี่ยนให้เกิดผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงขึ้น และมีผู้หญิงดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดต่อเนื่องตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา การเมืองของรัฐบาลในแต่ละยุคสมัยก็ส่งผลต่อโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นกัน โดยเราพบว่านโยบายรัฐบาลในแต่ละสมัยนั้น ได้เป็นเงื่อนไขที่จำเป็นต่อการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดของข้าราชการหญิงบางท่าน

จากการศึกษาเราพบว่า รัฐบาลแต่ละสมัยของประเทศไทยได้มีนโยบายในการบริหารประเทศแตกต่างกัน และได้ส่งผลต่อโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงด้วย ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่านโยบายของรัฐบาลนายชวน หลีกภัยในสมัย พ.ศ. 2536 ได้ส่งผลให้ผู้หญิงมีโอกาสเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นต้นมา นอกจากนี้ ในช่วงของรัฐบาลหนึ่ง นายกรัฐมนตรีต้องการให้มีผู้หญิงในคำสั่งแต่งตั้งที่ร้อออกจากคณะรัฐมนตรีด้วย จึงทำให้ปลัดกระทรวงต้องเลือกข้าราชการหญิงที่เหมาะสมให้ได้เข้าสู่ตำแหน่ง และยังพบว่าในสมัยรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีหญิงคนแรกของเมืองไทย ได้มีนโยบายและโครงการต่างๆของรัฐเกิดขึ้นมาเพื่อให้การสนับสนุนผู้หญิงในสังคมไทย ซึ่งในช่วงรัฐบาลนี้เอง กระทรวงมหาดไทยได้มีการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงถึง 4 คน ซึ่งแตกต่างจากประวัติศาสตร์การแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงที่ผ่านมาที่จะเป็นในลักษณะใน 76 จังหวัดจะให้ มีผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง 1 -2 คนเท่านั้น

ดังนั้น เราจะพบว่ารัฐบาลแต่ละสมัยมีการเปลี่ยนแปลงในการบริหารงาน ซึ่งส่งผลต่อกระบวนการในการเข้าสู่ตำแหน่งต่างๆ การบริหารงานและนโยบายของรัฐบาลจึงมีอิทธิพลเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นต่อโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงบางท่าน

การสนับสนุนของผู้มีอำนาจฝ่ายการเมือง

จากการศึกษาพบว่า การสนับสนุนทางการเมือง เป็นเงื่อนไขที่จำเป็นหนึ่งที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ ทำให้ข้าราชการหญิงบางท่านได้มีโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง จากข้อมูลการวิเคราะห์ เราสามารถสรุปได้ว่าฝ่ายการเมืองได้เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ในรูปแบบต่างๆ รวมทั้งการสนับสนุนให้ข้าราชการหญิงบางท่านได้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย

โดยแม้การแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นอำนาจของฝ่ายข้าราชการประจำ แต่เราจะพบว่าบางครั้งผู้มีอำนาจฝ่ายการเมืองในกระทรวงมหาดไทย เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการแต่งตั้งด้วย อาทิ สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงคนแรกที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผลมาจากความเห็นชอบเลือกให้มาเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและปลัดกระทรวง และสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงอีกท่าน ได้ทุ่มเทในการทำงานในพื้นที่เสี่ยง ทำให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองรับรู้ จึงส่งผลต่อโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่ง ซึ่งขณะนั้นท่านได้อาสาไปดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดในพื้นที่เสี่ยงอันตราย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ลงพื้นที่ไปตรวจเยี่ยม และพบว่าท่านลงพื้นที่ตลอด รัฐมนตรีฯ จึงเล็งเห็นถึงการทุ่มเทในการทำงานของท่าน และพูดให้การสนับสนุนท่านกับปลัดกระทรวงให้เลื่อนเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด

และสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงบางท่าน ก็ได้รับการสนับสนุนจากเครือข่ายการเมือง ดังในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่งกล่าวว่าการทำงานที่ท่านได้มีโอกาสไปทำงานเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัดในพื้นที่ที่เป็นศูนย์กลางอำนาจ มีการแข่งขันทางการเมืองสูง มีนักการเมืองหลายฝ่ายที่มีอิทธิพลในจังหวัด ซึ่งในการทำงานในพื้นที่นั้น ทำให้นักการเมืองได้เห็นฝีมือและผลงานของท่าน จึงได้ให้การสนับสนุนท่านให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

ดังนั้นในประเด็นนี้ ทำให้เราสามารถสรุปได้ว่า การสนับสนุนทางฝ่ายการเมืองเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นอย่างหนึ่งที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของปลัดกระทรวง ส่งผลให้ข้าราชการหญิงบางท่านได้เข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด อย่างไรก็ตาม เราจะเห็นว่า ผู้ว่าราชการหญิงเหล่านั้นได้มีความสามารถซึ่งเป็นเงื่อนไขที่เพียงพอเป็นความพร้อมอยู่ก่อนแล้ว และเมื่อได้แสดงให้เห็นผู้มีอำนาจทางการเมืองได้เห็น จึงนำมาสู่การสนับสนุนส่งผลให้เข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

ทุนทางสังคม

จากการศึกษาเราจะพบว่าทุนทางสังคมเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นอย่างหนึ่งที่ทำให้ข้าราชการหญิงได้เข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเราจะสามารถแบ่งทุนทางสังคมทางออกเป็น ทุนทางสังคมประเภทการรับรู้ เช่น ความเชื่อถือไว้วางใจกัน ความเกื้อกูลกัน และ ทุนทางสังคมประเภทโครงสร้าง ลักษณะ ในรูปแบบของเครือข่าย และความเป็นสมาชิกสถาบัน

จากการศึกษาพบว่า การเกี่ยวเนื่องกันและความไว้วางใจการที่ผู้บังคับบัญชาส่งผลต่อโอกาสในการก้าวเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง โดยพบว่าหากผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติรู้จักหรือรับรู้และยอมรับในความสามารถ จะส่งผลต่อโอกาสในการก้าวเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง โดยอาจเป็นผลที่เกิดจากการได้แสดงความสามารถให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ การได้เคยร่วมงานสนองนโยบาย หรือเป็นผู้ใต้บังคับบัญชากันมาก่อน ทำให้เกิดความไว้วางใจจากผู้มีอำนาจ และเมื่อผู้มีอำนาจมีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการ ก็จะส่งผลต่อการเกี่ยวเนื่องสนับสนุนเห็นชอบให้ได้ดำรงตำแหน่ง

ซึ่งเราจะเห็นได้ว่าการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงบางท่าน เป็นผลมาจากการได้เคยรู้จัก หรือเคยร่วมงานกับปลัดกระทรวง หรือมีผู้มีอำนาจอื่นที่ให้การสนับสนุน ดังเช่น กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง กล่าวว่าการที่ท่านได้ขึ้นดำรงตำแหน่ง เป็นเพราะเคยเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาสมัยที่ปลัดกระทรวงยังเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้ปลัดกระทรวงเลือกพิจารณาแต่งตั้งท่านเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด หรือการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงบางท่านก็มาจากการได้รับการสนับสนุนจากผู้อื่นที่ส่งผลให้ เช่น ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นได้ให้การสนับสนุน

และเมื่อเราศึกษาถึงลงไปถึงประวัติการทำงานแล้ว จะสามารถเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงส่วนใหญ่ล้วนเติบโตขึ้นมาจากการทำงานในส่วนกลาง หรือต้องเคยเข้ามาดำรงตำแหน่งในส่วนกลางด้วย ซึ่งทำให้ได้ทำงานร่วมหรือทำงานใกล้ชิดผู้บริหารสูง ส่งผลให้ผู้บริหารระดับสูงได้เห็นความสามารถและผลงาน ก่อให้เกิดความไว้วางใจ กลายเป็นทุนทางสังคม ที่ส่งผลต่อการสนับสนุนเกี่ยวเนื่องให้โอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งได้ ดังที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่งได้กล่าวว่าการที่จะให้ก้าวหน้าเร็วจะต้องอยู่ในสถานที่ที่ผู้ใหญ่รู้จัก เพราะจะได้เห็นความสามารถและให้การสนับสนุน เพราะแม้มีความสามารถแต่หากผู้ใหญ่ไม่รู้จักก็จะถูกมองข้าม โดยเฉพาะผู้หญิงมักจะถูกมองข้ามเสมอ

และยังพบว่าใน **ทุนทางสังคมความเป็นเครือญาติ** ได้เป็นเงื่อนไขที่จำเป็นต่อการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่งให้ได้เข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีของท่าน ท่านมีครอบครัวที่ส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในกระทรวงมหาดไทย โดยมีพ่อเป็นอธิบดีกรมการปกครอง น้องชายสองคนเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด สามก็เป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งครอบครัวเป็นคนดีของกระทรวง จึงส่งผลให้ท่านมีภาพลักษณ์ที่ดี เป็นที่เชื่อถือไว้วางใจของคนในกระทรวง ส่งผลต่อการพิจารณาว่าท่าน

จะมีความสามารถศักยภาพในการดำรงตำแหน่งได้ จึงส่งผลต่อโอกาสในการดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดของท่าน แต่อย่างไรก็ตาม เราจะเห็นว่าเรื่องของความเป็นเครือข่ายส่งผลแต่ในกรณีของผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงเพียงท่านเดียว ดังนั้น สำหรับผู้ว่าหญิงท่านอื่นแล้วเงื่อนไขไม่ได้ส่งผลเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

ดังนั้นเราสามารถสรุปได้ว่า ทูททางสังคมเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ ทำให้ข้าราชการหญิงได้ก้าวเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเป็นในลักษณะการเกื้อกูลกันอันเกิดจากการที่ได้ทำงาน แสดงความสามารถให้ผู้บังคับบัญชาเห็นและยอมรับ ทำให้ได้รับความไว้วางใจสนับสนุนให้มีโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่ง รวมทั้งทูททางสังคมประเภทเครือญาตินั้น ก็ถือเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นที่ส่งผลต่อโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งของข้าราชการหญิง ภายใต้วัฒนธรรมชายเป็นใหญ่ด้วยเช่นกัน

สรุป

กล่าวโดยสรุป พบว่าลักษณะวัฒนธรรมชายเป็นใหญ่ของกระทรวงมหาดไทย ได้ส่งผลต่อการทำงานในกระทรวงมหาดไทย และต่อกระบวนการเลื่อนตำแหน่งให้เป็นผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเฉพาะในชั้นการตัดสินใจของผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง ทำให้ข้าราชการหญิงต้องมีเงื่อนไขที่เพียงพอและเงื่อนไขที่จำเป็นในการที่จะเติบโตก้าวหน้าในเส้นทางจนกระทั่งเข้าสู่กระบวนการคัดเลือก และในการที่จะได้รับเลือกแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

จากการศึกษาเราจะพบว่าแม้ในระเบียบกฎหมายตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันจะไม่ได้ระบุว่าลักษณะภาระหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดจะไปในแนวทางที่มีการจำกัดเพศในการทำงาน แต่ด้วยลักษณะเนื้องานที่เป็นงานด้านปกครอง ซึ่งในอดีตนั้น ในแต่ละจังหวัดยังมีพื้นที่ลำบากทุรกันดาร ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจต้องเสี่ยงอันตราย ทำให้ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งเห็นว่าลักษณะงานเหมาะกับผู้ชายมากกว่า เช่นอาจมีความยากลำบากในการเดินทางกลางค้ำกลางคืน หรือในเวลาที่มีความขัดแย้งทางการเมือง เกรงว่าความสงบสุขสมบัตินจะเป็นอันตรายต่อผู้หญิง จึงไม่มีการแต่งตั้งให้ผู้หญิงได้ไปดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด และแม้ต่อมาสภาพสังคมในแต่ละพื้นที่ของประเทศไทยมีความเปลี่ยนแปลง มีการพัฒนาในเรื่องสาธารณูปโภค การอำนวยความสะดวกในแต่ละพื้นที่ ทำให้ในปัจจุบันไม่ค่อยปรากฏความทุรกันดารและเสี่ยงอันตราย การแต่งตั้งให้ผู้หญิงได้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการก็ยังไม่เกิดขึ้น ด้วยความที่ในประวัติศาสตร์ไม่เคยมีผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง จึงเป็นวัฒนธรรมประเพณีที่สืบทอดมาในกระทรวงมหาดไทย เป็นวัฒนธรรมองค์กรซึ่งมีลักษณะระบบชายเป็นใหญ่

จนกระทั่งเมื่อมีกระแสความตื่นตัวในเรื่องสิทธิความเท่าเทียมของผู้หญิงเกิดขึ้นในสังคมไทย สภาพแวดล้อมภายนอกที่เกิดขึ้นนั้น ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงการดำรงตำแหน่งในกระทรวงมหาดไทย โดยในปี พ.ศ. 2536 ได้มีการเปิดโอกาสให้ผู้หญิงเป็นปลัดอำเภอได้ รวมทั้งมีนโยบายรัฐบาลให้มีการแต่งตั้งผู้หญิงให้เป็นผู้ว่าราชการจังหวัด จึงเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นส่งผลให้ผู้มีอำนาจในกระทรวงมหาดไทยต้องแต่งตั้งผู้หญิงเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดให้สนองนโยบายรัฐบาลอย่างทัน่วงที จึงเริ่มมีผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงขึ้นในปีนั้น และส่งผลต่อเนื่องให้มีผู้หญิงดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัดได้นับแต่นั้นเป็นต้นมา ซึ่งในกรณีนี้สามารถส่งผลให้ลักษณะชายเป็นใหญ่ในกระทรวงมหาดไทยมีความลดลงบ้าง

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการแต่งตั้งให้ผู้หญิงได้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเรื่อยมา นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 นั้น แต่ก็พบว่าตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันยังมีผู้หญิงที่ได้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดในจำนวนไม่มาก โดยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันมีผู้หญิงดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด 12 คน รองผู้ว่าราชการจังหวัด 27 คน เนื่องจากไม่มีการกำหนดสัดส่วนชายหญิงในการแต่งตั้งให้เป็นผู้ว่าราชการจังหวัด และลักษณะวัฒนธรรมชายเป็นใหญ่ในกระทรวงมหาดไทยยังดำรงอยู่ถึงปัจจุบัน โดยพบว่ายังมีการไม่ยอมรับผู้หญิงในการทำงาน ยังมีความเชื่อว่าผู้หญิงจะทำงานได้มีประสิทธิภาพไม่เท่ากันกับผู้ชาย ซึ่งส่งผลต่อโอกาสในการก้าวเข้าสู่ตำแหน่ง จึงทำให้ผู้หญิงในกระทรวงมหาดไทยต้องพิสูจน์ตัวเอง ต้องแสดงศักยภาพ ซึ่งอาจต้องทำงานให้หนักกว่าผู้ชายเพื่อให้ได้รับการยอมรับ จนกระทั่งได้มีความก้าวหน้าในเส้นทางตามลำดับขั้น

และยังพบว่าในทัศนะของผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งบางท่านยังไม่ยอมรับผู้หญิงในการดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเท่าที่ควร และมีทัศนคติของอุดมการณ์ชายเป็นใหญ่อย่างเห็นได้ชัดเจน โดยเห็นว่าการมีผู้หญิงในการดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นก็เพื่อเป็นสีสัน และจะเลือกผู้หญิงที่โดดเด่นที่สุดในช่วงเวลานั้นให้มาดำรงตำแหน่ง จึงเป็นการที่ผู้หญิงแข่งขันกันเองในหมู่ผู้หญิงด้วยกัน ไม่ได้แข่งขันกับผู้ชาย นอกจากนี้ยังเห็นว่า ในการพิจารณาแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น สามารถประเมินศักยภาพของผู้หญิงอยู่ในระดับบีถึงบีบวก ไม่ถึงระดับเอ โดยกล่าวว่าเป็นสาเหตุมาจากข้อจำกัดในการไม่สามารถให้ไปดำรงตำแหน่งในพื้นที่ที่ทุรกันดารและในพื้นที่ที่สังคมวัฒนธรรมไม่ยอมรับให้ผู้หญิงเป็นผู้นำ นอกจากนี้ ยังมีประเด็นที่ผู้มีอำนาจยังมองว่าผู้หญิงที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เหมาะสมที่จะไปดำรงตำแหน่งในจังหวัดใหญ่ ควรดำรงตำแหน่งแต่ในจังหวัดเล็กๆ มีภาระงานและปัญหาไม่มาก อีกทั้ง พบว่าผู้หญิงที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ยังพบเจอคอติในการไม่ยอมรับจากผู้ใต้บังคับบัญชา โดยเฉพาะจากผู้ชายซึ่งเป็นคนของกระทรวงมหาดไทยด้วยกันเอง

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า ผู้หญิงในกระทรวงมหาดไทยจะประสบปัญหาการไม่ได้รับการยอมรับในความสามารถในการทำงาน จึงต้องแสดงความสามารถพิสูจน์ตัวเองให้ได้รับการยอมรับตลอดมา ซึ่ง

เป็นสาเหตุมาจากวัฒนธรรมองค์กรของกระทรวงมหาดไทยที่มีลักษณะชายเป็นใหญ่ ผู้ชายดำรงอยู่ในสถานะที่เหนือกว่า ผู้หญิงอยู่ในสถานะที่ด้อยกว่า ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียม และไม่ยอมรับผู้หญิงในการทำงาน ทำงาน ซึ่งส่งผลต่อเนื่องมาสู่อโอกาสในการก้าวเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิง

เพื่อที่จะฟันฝ่าวัฒนธรรมองค์กรไปสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้ข้าราชการหญิง ต้องพึงมีเงื่อนไขคุณสมบัติเพื่อที่จะเจริญก้าวหน้าในหน้าที่และทำให้ได้เข้าสู่กระบวนการคัดเลือกได้ อันได้แก่ คุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ ความสามารถและผลงานเป็นที่ประจักษ์ และความสามารถในการจัดการบทบาทสองด้าน คือ การบริหารจัดการบทบาทความเป็นแม่หรือความเป็นภรรยา และบทบาทในหน้าที่การงาน ซึ่งเราจะพบว่า ข้าราชการหญิงที่ได้เติบโตเป็นลำดับขั้นจนกระทั่งเข้าสู่ตำแหน่งระดับบริหารได้นั้น มักจะมีเงื่อนไขคุณสมบัติที่ว่านี้เพียงพออยู่แล้ว ดังนั้นผู้หญิงที่จะเข้าสู่กระบวนการคัดเลือกเพื่อเลื่อนตำแหน่งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดได้นั้น จึงต้องมีเงื่อนไขที่เพียงพอเป็นความพร้อมที่ทำให้สามารถเข้าสู่กระบวนการได้

นอกจากนี้ เมื่อมีเงื่อนไขที่เพียงพอทำให้ได้เข้าสู่กระบวนการคัดเลือกได้แล้ว เรายังพบว่า ในกระบวนการคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด แท้ที่จริงแล้วยังแฝงไปด้วยวัฒนธรรมชายเป็นใหญ่ โดยเฉพาะในชั้นของผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งซึ่งเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้าย โดยผู้มีอำนาจสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณารายชื่อที่คณะกรรมการคัดเลือกเสนอมา และสามารถมีความเห็นไม่เห็นชอบได้ โดยจะพบว่าดุลพินิจของผู้มีอำนาจจะแฝงไปด้วยแนวนโยบายและทัศนคติวัฒนธรรมชายเป็นใหญ่ ซึ่งทำให้ข้าราชการหญิงไม่สามารถเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ หากผู้มีอำนาจไม่มีแนวนโยบายที่จะแต่งตั้งผู้หญิง โดยมีทัศนคติที่ว่าผู้หญิงไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง อีกทั้งการจะแต่งตั้งผู้หญิงเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น อาจเป็นผลมาจากสาเหตุเงื่อนไขที่จำเป็นหลายประการที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ ดังเช่น นโยบายรัฐบาล การสนับสนุนทางฝ่ายการเมือง และทุนทางสังคม ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ล้วนส่งผลต่อการพิจารณาตัดสินใจของผู้มีอำนาจภายใต้สังคมวัฒนธรรมชายเป็นใหญ่

ดังนั้น เราจึงสรุปได้ว่า ภายใต้วัฒนธรรมองค์กรกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีลักษณะวัฒนธรรมชายเป็นใหญ่ การจะมีโอกาสเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงได้นั้น ผู้หญิงต้องเป็นผู้ที่มีเงื่อนไขที่เพียงพอ ที่จะสามารถเข้าสู่กระบวนการคัดเลือกเพื่อเลื่อนตำแหน่งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดได้ และผู้หญิงที่จะได้เข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ จะต้องมีเงื่อนไขที่จำเป็นที่มามีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งด้วย

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยเรื่องโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ซึ่งมาจากประเด็นที่น่าสนใจและเป็นประโยชน์ต่อโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดของผู้หญิง และเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยในเรื่องที่เกี่ยวข้องนี้ ดังต่อไปนี้

1) ควรมีการเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กรของกระทรวงมหาดไทย

จากการศึกษา เราจะพบว่าลักษณะวัฒนธรรมชายเป็นใหญ่ได้ส่งผลต่อการทำงานและการเข้าสู่ตำแหน่งของบุคลากรกระทรวงมหาดไทย โดยในเรื่องวัฒนธรรมชายเป็นใหญ่ได้ส่งผลกระทบต่อทั้งข้าราชการหญิงโดยตรง ซึ่งทำให้เกิดความไม่เท่าเทียม เป็นอุปสรรคในการทำงานและการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ ดังนั้น หากมีการปรับปรุงปฏิรูประบบวัฒนธรรมภายในกระทรวงมหาดไทยลงล่างวัฒนธรรมองค์กรดังกล่าว ก็จะทำให้การทำงานและกระบวนการเลื่อนตำแหน่งมีความเท่าเทียมมากขึ้น โดยอาจเริ่มจากการปฏิรูประบบการเลื่อนตำแหน่งให้มีความเสมอภาคเท่าเทียม ลดวัฒนธรรมองค์กรกระทรวงมหาดไทยลง โดยอาจมีการวางกรอบแนวทางในการตัดสินใจในชั้นของผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งให้มีขอบเขตมากขึ้น เพื่อจำกัดการตัดสินใจในชั้นของผู้มีอำนาจไม่ให้ใช้ทัศนคติส่วนตัวในการตัดสินใจ และเพื่อให้มีหลักฐานในการพิจารณาตัดสินใจนั้น เช่น ให้มีระบบการประเมินของผู้มีอำนาจออกมาเป็นรูปแบบการให้คะแนนคุณสมบัติในรายชื่อที่คณะกรรมการเสนอมา เพื่อให้มีหลักฐานในการตัดสินใจมากขึ้น เป็นต้น ทั้งนี้การปรับปรุงระบบการทำงานหรือการเลื่อนตำแหน่ง อาจเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งในการป้องกันปัญหาที่เกิดจากวัฒนธรรมองค์กรกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น การแก้ไขปรับปรุงอาจต้องใช้เวลา โดยสิ่งสำคัญหนึ่งคือการสร้างความตระหนักในเรื่องความเสมอภาคเท่าเทียมของบุคคลรวมทั้งความเท่าเทียมทางเพศในการทำงานให้เกิดขึ้นในกระทรวงมหาดไทย

2) ควรมีการกำหนดสัดส่วนชายหญิงในการดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

ดังที่เราพบว่า กระทรวงมหาดไทยไม่มีการกำหนดสัดส่วนชายหญิงในการดำรงตำแหน่ง และผลจากวัฒนธรรมองค์กรชายเป็นใหญ่ของกระทรวงมหาดไทย ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมในการดำรงตำแหน่งระหว่างข้าราชการหญิงชาย ดังนั้นเพื่อแก้ปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากวัฒนธรรมชายเป็นใหญ่ที่ฝังรากลึก ยากต่อการปรับปรุง จึงควรมีการกำหนดสัดส่วนชายหญิงในการดำรงตำแหน่งให้มีความเท่าเทียมมากขึ้น โดยเฉพาะในตำแหน่งระดับสูง อย่างตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

3) ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมในประเด็นที่เป็นข้อจำกัดในงานวิจัยนี้ สำหรับการศึกษาวิจัยที่มีลักษณะใกล้เคียง

เนื่องด้วยงานวิจัยชิ้นนี้มีข้อจำกัดในการศึกษาวิจัยคือ ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลในสัดส่วนข้าราชการชายหญิงในกระทรวงมหาดไทยได้ เนื่องจากในช่วงเวลาที่ศึกษาวิจัย ระบบการบันทึกข้อมูลของกองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยอยู่ในระหว่างการปรับปรุงฐานข้อมูลร่วมกับสำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) จึงยังไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลในช่วงเวลาดังกล่าวได้ และในการเก็บข้อมูลการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยไม่สามารถเข้าถึงการสัมภาษณ์ผู้เป็นคณะกรรมการในการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ เนื่องจากการให้ข้อมูลในช่วงเวลาดังที่ยังดำรงตำแหน่ง อาจส่งผลกระทบต่อตำแหน่งหน้าที่ของคณะกรรมการผู้ขึ้นได้ ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะให้ผู้ศึกษาวิจัยงานที่มีลักษณะใกล้เคียงนี้ต่อไป ควรศึกษาในข้อมูลที่ผู้วิจัยงานชิ้นนี้ไม่สามารถเข้าถึงดังกล่าวได้



รายการอ้างอิง

- Gamson William A. and Modigliani Andre. (1974). conception of social life.
- Hoy, Wayne K. and Miskel, & Cecil G. (1991). *Educational administration: Theory, research and practice*. (Vol. 4): New York: McGraw Hill, Inc.
- Max Weber. (1947). *The Theory of Social and Economic Organizations*. Translated by A.M. Handerson and T. Parsons. New York: Free Press.
- Richard Emerson. (1976). Social Exchange Theory.
<http://www.Annualreviews.org/aronline>
- United Nations, O. o. t. s. a. o. g. i. a. a. o. w. (2002). *Gender Mainstreaming An Overview*
- Saiiew Sarana. *ทุนทางสังคม (Social Capital) ทุนมนุษย์(Human Capital) การพัฒนาประชาธิปไตย(Development Democracy)*.
<http://saiiews.blogspot.com/2013/07/social-capital-human-capital.html>
- ก.พ., ส. (2540). หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว 22 ลงวันที่ 30 กันยายน 2540 การคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 8 ลงมา และระดับ 9 ระดับ 10 ระดับ 11 (นร 0708.1/ว 22). กรุงเทพมหานคร.
- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2554). *คู่มือการปฏิบัติงาน การบริหารงานบุคคล กรมการปกครอง*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- กองการเจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดกระทรวง. (2555). *หน้าที่ความรับผิดชอบของตำแหน่ง ลักษณะงานที่ปฏิบัติความรู้ความสามารถที่ต้องการ และคุณสมบัติของตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด*. กรุงเทพมหานคร: กองการเจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดกระทรวง.

กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (2558). อดีตผู้บริหารหญิง และผู้บริหารหญิงปัจจุบัน สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. กรุงเทพฯ.

กัญญาสิริ บุญทัน. (2540). การยอมรับบทบาทการบังคับบัญชา และศักยภาพการบริหารของตำรวจหญิง ตำแหน่งสารวัตร : ศึกษาเฉพาะกรณีขึ้นตรงกับกรมตำรวจ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

การุณย์ สุวรรณปัทมะ. (2534). เพศกับการเข้าสู่ตำแหน่งบริหาร: ศึกษาเฉพาะกรณีตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่าย/สำนัก ธนาคารกสิกรไทย จำกัด. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

กุลยา ธรรมจินดา. (2537). ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความต้องการของสตรีในการก้าวขึ้นสู่ระดับผู้บริหารของบัณฑิตสตรี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2534. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

คณะอนุกรรมการมีส่วนร่วมในสังคมการเมือง. (2540). 13.

คุณธรรมนิยม (2014). วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี

<https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%84%E0%B8%B8%E0%B8%93%E0%B8%98%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%99%E0%B8%B4%E0%B8%A2%E0%B8%A1>

จิตติมา ยอดพริ้ง. (2535). ผู้หญิงกับการบริหารงานในฐานะผู้นำ. เศรษฐกิจ, 87, 73-81.

จิตรกร หล่อสุวรรณรัตน์. (2530). ปัจจัยเกื้อหนุนความก้าวหน้าของข้าราชการพลเรือนสตรีไทย. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จิตรา พรหมชุติมา. (2537). บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดศึกษาจากวัฒนธรรมความคิด: สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย.

จินตนา เอื้อศรีวงศ์. (2538). บทบาทสตรีกับความก้าวหน้าในงานศุลกากร : ศึกษากรณีสำนักแผนภาษี. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

จิริศักดิ์ สุขวัฒนา. (2538). ผู้นำสตรีในการปกครองส่วนภูมิภาคของไทย ศึกษากรณีบทบาทและความ
เป็นผู้นำของ นางจรัสศรี ทิปรีช ผู้ว่าราชการจังหวัดนครนายก พ.ศ.2536. (วิทยานิพนธ์
มหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชลิตาภรณ์ ส่งสัมพันธ์. (2551). ประวัติศาสตร์ของเพศวิถี: ประวัติศาสตร์เรื่องเพศ/เรื่องเพศในประวัติ
ศาสตร์ไทย. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสร้างความสำเร็จเรื่องสุขภาพผู้หญิง.

ทวีลักษณ์ พลราชม. (2550). งานเขียนของผู้หญิงโลกที่สามกับการตั้งคำถามญาณวิทยาสตรีนิยม.
กรุงเทพฯ.

ทวีศิลป์ สารแสน. (2543). ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบของสภาพแวดล้อมทางการเรียน ใน
ห้องเรียนด้านครูฝึกสอนกับความพึงพอใจของนักเรียนในโรงเรียนมัธยมศึกษา. (ปริญา
นิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

ธนพลักษ์ ชามะรัตน์. (2551). สถานภาพองค์ความรู้ของแนวคิดเครือข่ายทางสังคม (State of
Knowledge of Social Network Concept).

นงนช สิงหเดชะ. (2555). กรณี "คำรณวิทย์" สะท้อนอะไร, มติชนออนไลน์.

นงลักษณ์ มีจรรยาสม. (2546). สภาพที่เป็นจริงและความคาดหวังในการพัฒนาสภาพแวดล้อมของ
วิทยาลัยนาฏศิลป์อ่างทองตามทัศนะของอาจารย์และนักศึกษา. (ภาคนิพนธ์ครุศาสตรมหา
บัณฑิต), บัณฑิตวิทยาลัยสถาบันราชภัฏพระนคร.

นฤมล นิราทร. (2543). การสร้างเครือข่ายการทำงาน : ข้อควรพิจารณาบางประการ. กรุงเทพฯ:
โครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการขจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็ก สาขาพัฒนาแรงงานและ
สวัสดิการ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

นสพ.ข่าวสด. (2552). สู่ความเสมอภาคหญิงชาย, ข่าวสด.

นันทนา สุปะภตะนันท์. (2543). ท่านผู้หญิงละเอียด พิบูลย์สงครมกับงานบุกเบิกเพื่อพัฒนาสตรี
ไทย. กรุงเทพฯ.

บวร ประพฤติดี, ทิพาพร พิมพิสุทธิ์, & เฉลิมพล ศรีหงษ์. (2520). สตรีไทย บทบาทการเป็นผู้นำด้าน
การบริหาร., มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.

บุษกร เทียมศักดิ์. (2533). การยอมรับบทบาทการบังคับบัญชาและรูปแบบพฤติกรรมผู้นำทางการ
บริหารของข้าราชการทหารหญิง (Vol. 2).

ปรียากร วงศ์อนุตรโรจน์. (2535). ปัจจัยที่บ่งชี้ถึงปัญหาเกี่ยวกับความพึงพอใจ.

ปิยนิตย์ โอนพรรัตน์วิบูล. (2537). ข้าราชการพลเรือนสตรีไทยกับอุปสรรคในการก้าวไปสู่ตำแหน่ง
ทางการบริหารระดับสูง: ศึกษากรณีสำนักงาน ก.พ., จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง (3 เม.ย. 2558). [สัมภาษณ์].

ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง (10 เม.ย. 2558). [สัมภาษณ์].

ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง (11 พ.ย. 2557). [สัมภาษณ์].

ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง (11 มี.ค. 58). [สัมภาษณ์].

ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง (14 ธันวาคม 2557). [สัมภาษณ์].

ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง (18 ธ.ค. 2557). [สัมภาษณ์].

ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง (18 มี.ค. 2558). [สัมภาษณ์].

ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง (20 มกราคม 2557). [สัมภาษณ์].

ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง (21 ม.ค. 2558). [สัมภาษณ์].

ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง (26 มีนาคม 2558). [สัมภาษณ์].

ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง (30 ม.ค. 2558). [สัมภาษณ์].

ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง (9 เม.ย. 2558). [สัมภาษณ์].

พิทยา บวรวัฒนา. (2541). ทฤษฎีองค์การสาธารณสุข. กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสฬการพิมพ์.

พิทยา บวรวัฒนา. (2555). รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. 1887 - ค.ศ. 1970).

กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์.

ภมรพล, น. (2539). การยอมรับบทบาทการบังคับบัญชาและหน้าที่ความรับผิดชอบของปลัดอำเภอ

สตรี : ศึกษาเฉพาะกรณีข้าราชการฝ่ายปกครอง

ภาวดี ทองอุไทย. (2545). ความเสมอภาคระหว่างเพศและการจ้างงานที่เป็นธรรมในประเทศไทย.

กรุงเทพฯ: สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ.

มาลี พงษ์พงศาวิ. (2551). สิทธิความเป็นคนของผู้หญิง. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิ

มนุษยชนแห่งชาติ.

เมทินี พงษ์เวช. (2553). 20 ปี สถาบันวิจัยบทบาทหญิงชายและการพัฒนา. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัย

บทบาทหญิงชายและการพัฒนา สมาคมส่งเสริมสถานภาพสตรีฯ.

รองผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงท่านหนึ่ง (19 มี.ค. 2558, 19 มี.ค.). [สัมภาษณ์].

ราชบัณฑิตยสถาน. (2542). พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525. กรุงเทพฯ: อักษรเจริญ

ทัศน์.

รุ่งนภา ชูเกิด. (2546). ข้าราชการพลเรือนสามัญสตรีกับความก้าวหน้าไปสู่ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง.

(เอกสารวิจัยรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ลักษณะวัตร เจริญพงศ์. (2541). ปรัชญาภาวะสตรี. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ลิขิต ธีรเวคิน. (2542). คนไทยในอุดมคติ. กรุงเทพมหานคร: แม็ค.

ลิขิต ธีรเวคิน. (2555). สังคมของความสามารถระดับกลาง, นสพ.สยามรัฐ.

วารุณี ภูริสินสิทธิ์. (2545). สตรีนิยม: ขบวนการและแนวคิดทางสังคมแห่งศตวรรษที่ 20. กรุงเทพฯ:

โครงการจัดพิมพ์คปไฟ.

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2541). ผู้ว่าราชการจังหวัดไทย วิเคราะห์เปรียบเทียบกับผู้ว่าราชการจังหวัด

ของสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น

กรุงเทพฯ: . จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สถาบันวิจัยบทบาทหญิงชายและการพัฒนา. (2540). ผู้หญิงบนเส้นทางนักบริหาร.

สำนักงาน ก.พ. (2534). หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0711/ว 10 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2534 เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่ง ระดับ 9 ระดับ 10 และระดับ 11 (นร 0711/ว 10). กรุงเทพมหานคร.

สำนักงาน ก.พ. (2540). หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว 22 ลงวันที่ 30 กันยายน 2540 เรื่อง การคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ระดับ 8 ลงมา และ ระดับ 9 ระดับ 10 ระดับ 11.

สำนักงาน ก.พ. (2553). หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1003/ว 22 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2553 เรื่อง แนวทางในการปฏิบัติการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ประเภทบริหารและประเภทอำนวยการระดับสูง.

สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
เอกสารเผยแพร่สำนักส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย

สุธีรา วิจิตรานนท์ และ เมทินี พงษ์เวช. (2546). มิติหญิงชายในด้านการเมืองและการบริหาร.
กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยบทบาทหญิงชายและการพัฒนา.

สุภาพรณ หมั่นเจริญ. (2534). การยอมรับสตรีในบทบาทปลัดอำเภอ : ศึกษาเฉพาะกรณีกำนัน
ผู้ใหญ่บ้าน อำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุรินทร์ ปัทมาสศนุพงศ์. (2558). เรียนรู้จากสิงคโปร์ สร้างคนด้วย Meritocracy.

อคิน รพีพัฒน์. (2527). การมีส่วนร่วมของชุมชนในสภาพสังคมและวัฒนธรรมไทยในการมีส่วนร่วม
ของประชาชนในการพัฒนา. กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภณาการพิมพ์.

อดีตผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งท่านหนึ่ง (23 พ.ค. 2558, 10 เมษายน 2558). [สัมภาษณ์].

อดีตผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งท่านหนึ่ง (31 ม.ค. 58). [สัมภาษณ์].

อนันต์ชัย คงจันทร์. (2541). ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความก้าวหน้าในอาชีพ ปัญหาและอุปสรรคในการทำงานของผู้บริหารสตรี: รายงานผลการวิจัย.

อรุณ รักธรรม. (2536). การพัฒนาองค์กร:แนวความคิดและการประยุกต์ใช้ในระบบสังคมไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.

อาจุยทศ เนติธนากุล และโยธิน แสงวดี. (2547,). แนวคิดเพื่อการพัฒนาชุมชนในมิติพลวัตทางประชากร ทูทางสังคม ทูมนุษยและองค์ความรู้แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ใหม่. วารสารสุโขทัยธรรมมาธิราช.



ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวปิยภรณ์ ชอบทำกิจ เกิดวันที่ 20 ตุลาคม 2531 จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย จากโรงเรียนสาธิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระดับปริญญาตรี รัฐศาสตรบัณฑิต สาขาการปกครอง (เกียรตินิยมอันดับ 2) จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปัจจุบันรับราชการในตำแหน่งนักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ กรมการปกครอง ช่วยราชการการ สำนักงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้กับที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

