

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534¹

อัครชัย ตูละนันท์²

เนื่องจากประเทศไทยมีระบบการบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ บริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งในส่วนการบริหารราชการส่วนภูมิกานั้น จะมีจังหวัดเป็นตัวแทนของราชการส่วนบริหารส่วนกลางที่ได้รับมอบอำนาจหน้าที่เป็นกลไกการบริหารราชการแผ่นดินที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ เป็นการบริหารราชการที่มีความผูกพันและมีผลโดยตรงกับประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ โดยเป็นองค์การเชื่อมต่อระหว่างนโยบายของรัฐกับการบริการสาธารณะในรูปแบบต่างๆ เพื่อลงไปถึงประชาชน เป็นกระบอกสะท้อนประสิทธิภาพ ประสิทธิผลการทำงานของรัฐบาล³ ทั้งนี้ จึงถือได้ว่าจังหวัด เป็นตัวแทนของราชการส่วนบริหารส่วนกลางที่ได้รับมอบอำนาจหน้าที่ เป็นกลไกการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศ เป็นการบริหารราชการที่มีความผูกพันและมีผลโดยตรงกับประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ โดยเป็นองค์การเชื่อมต่อระหว่างนโยบายของรัฐกับการบริการสาธารณะในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อลงไปถึงประชาชน เป็นกระบอกสะท้อนประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพการทำงานของรัฐบาลที่ทำให้ประชาชนและผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

โดยในหนึ่งจังหวัด จะมีผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเปรียบเสมือนพ่อเมืองที่ดูแลลูกบ้าน และมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และมีฐานะเป็นนิติบุคคลประกอบขึ้นด้วยอำเภอหลายอำเภอ และมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง และกรมมาปฏิบัติภารกิจให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชนและเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขต

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สลิล สิริพิฑูร และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ฐาตุร ศิริยุทธวัฒนา และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นันท์รัตน์ เตชะมา

²นักศึกษานิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์ (วิทยาเขตบางนา) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³สุเทพ เอี่ยมคง, การบริหารราชการแผ่นดิน [Online], Available URL: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การบริหารราชการแผ่นดิน, 2565> (กันยายน, 2).

จังหวัดที่รับผิดชอบ⁴ และแน่นอนว่าในระดับจังหวัดนั้น มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุด รับมอบอำนาจและภารกิจจากส่วนกลางมาตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ และจะมีอำนาจตัดสินใจภายใต้หน้าที่ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัด ต้องบริหารงานที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นการวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชา การบริหารงานบุคคลเพื่อให้เกิดความร่วมมือกันทำงานตามวัตถุประสงค์ เชื่อมโยงทุกมิติการบริหารเป็นผู้รับผิดชอบและจัดการทุกเรื่อง ในขอบเขตภารกิจของตนประสานให้เกิดการทำงานทุกระดับทุกภาคส่วน ทั้งภายในและภายนอกองค์การเชื่อมโยงกันให้เกิดประสิทธิผลตามหลักการพื้นฐานของปรัชญาการบริหารภาครัฐ

อย่างที่ทราบ ว่า ในอดีตที่ผ่านมาการบริหารราชการของประเทศไทยมุ่งเน้นการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ราชการบริหารส่วนกลาง โดยมีภารกิจอำนาจหน้าที่จำกัดอยู่ในการจัดทำแผน เพื่อการพัฒนาจังหวัด แต่การกำหนดงบประมาณให้แก่จังหวัด จะกระทำโดยราชการบริหารส่วนกลางผ่านกระทรวงหรือกรม ทำให้การพัฒนาจังหวัด ซึ่งการดำเนินการโดยกระทรวงหรือกรมต่าง ๆ เป็นผู้กำหนดทิศทางการพัฒนาจังหวัด⁵ และมีข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง และกรมลงไปปฏิบัติงานในพื้นที่ตามนโยบายของส่วนราชการ และในส่วนของผู้ว่าราชการจังหวัดและประชาชนในพื้นที่นั้น ซึ่งแทบไม่มีโอกาสมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาจังหวัดของตน ด้วยปัญหาสำคัญต่างๆ เหล่านี้ทำให้บุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด จำเป็นต้องใช้ความรู้ ความสามารถและทักษะที่เชี่ยวชาญรอบด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องเป็นบุคคลที่เข้าใจสภาพปัญหาของท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพราะการสรรหาบุคคลที่มาจากท้องถิ่นขึ้นมาบริหารงานของจังหวัด จะทำให้การแก้ปัญหาได้ผล และจะทำให้ระบบการบริหารงานมีเอกภาพมากขึ้น ที่สำคัญคือแนวคิดเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรงยังเป็นการสะท้อนถึงความพยายามในการกระจายอำนาจของรัฐอย่างมีนัยสำคัญอันเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ด้วย

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัด ตลอดจนเพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งจากศึกษาพบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานในฐานะผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค และกำกับดูแลการปฏิบัติงานของราชการส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดอำนวยการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาล

⁴ กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, หน้าที่ความรับผิดชอบของตำแหน่งและลักษณะงานที่ปฏิบัติของตำแหน่งประเภทบริหาร ระดับสูง สายงานบริหารงานปกครอง (ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด) [Online], Available URL: <http://www.personnel.moi.go.th/recruitment/2564/2.JDผวจ..pdf>, 2565 (กันยายน, 2).

⁵ วสันต์ เหลืองประภัส, “การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจ กับการบริหารราชการแผ่นดินไทย,” สถาบันพระปกเกล้า (มกราคม - เมษายน 2558): 100-101.

ในการช่วยเหลือสนับสนุนราชการบริหารส่วนท้องถิ่นให้บรรลุผล อีกทั้งยังเป็นผู้ซึ่งทำหน้าที่รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม เพื่อมาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด ในราชการจังหวัดและอำเภอ นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติงานของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจในเขตจังหวัดที่รับผิดชอบด้วย⁶ จึงสามารถกล่าวได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเป็นทั้งนักบริหารและนักจัดการในคราวเดียวกัน ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีสำคัญยิ่งในการบริหารจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นในจังหวัดนั้น ๆ ทั้งนี้ การบริหารราชการจังหวัดจึงสะท้อนถึงความสำคัญและความจำเป็นในการปรับตัวของผู้ว่าราชการจังหวัดราชการในการบริหารการเปลี่ยนแปลงในการเป็นผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้ภาคราชการ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาจังหวัดและจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และสร้างศักยภาพในการแข่งขัน

ถึงแม้ว่าความพยายามผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจอย่างเต็มรูปแบบ จะมีพัฒนาการต่อเนื่องนับตั้งแต่มี พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่อนปท. พ.ศ. 2542 แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่าหลังการรัฐประหารปี 2558 ความเคลื่อนไหวนี้ตกอยู่ในภาวะชะงักงัน แตกต่างจากช่วงก่อนหน้าที่หลายจังหวัดมีความพยายามผลักดันแนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง ซึ่งแนวคิดนี้มองว่า หากสามารถปฏิรูประบบราชการให้มีโครงสร้างอำนาจที่สอดคล้องกับการทำงานในจังหวัดแล้ว ผู้บริหารสูงสุด ที่คอยกำหนดนโยบายวางยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัด การใช้งบประมาณ ตลอดจนบริหารการทำงานของหน่วยงานต่างๆ ในจังหวัดนั้น⁷ ซึ่งอุปสรรคอันใหญ่หลวงของการกระจายอำนาจคือ ความไม่ไว้วางใจต่อผู้ที่มาจากการเลือกตั้งว่าจะอยู่ในวินัยและในความซื่อสัตย์สุจริตสักเพียงใด การสูญเสียสถานะการเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคของบรรดานายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ที่มีอำนาจและบารมีในฐานะ “นักบริหาร” และ “นักปกครอง” ในสังกัดกระทรวงมหาดไทยที่ทรงพลังกว้างขวาง อีกทั้ง จะควบคุมผู้ว่าราชการจังหวัดจัดการตนเองอย่างไรในกรณีที่ไม่ทำตามระเบียบแบบแผนที่วางไว้ มีหน้าจ้ออาจขอปฏิเสธความรับผิดชอบเมื่อมีความผิดพลาดเกิดขึ้น ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นทั้งนักบริหารและนักจัดการ จึงต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนเพื่อผลสัมฤทธิ์ขององค์กรตามเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดในพื้นที่รับผิดชอบที่มีความหลากหลาย แต่เนื่องจากอำนาจและคุณสมบัติของผู้ว่าในบางกรณียังขาดความชัดเจน จึงทำให้เกิดประเด็นปัญหาต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการได้มาซึ่งตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

⁶ ฌูรกร วิทิตานนท์, ผู้ว่าฯ มีไว้ทำไม: ได้ดีก็จากไป ใกล้เกษียณก็เวียนมา [Online], Available URL: <https://www.the101.world/governor/>, 2565 (กันยายน, 7).

⁷ The Active, รู้ไว้ แม้ไม่ใช่ “ผู้ว่าฯ” | โอกาสปฏิรูประบบราชการไทย [Online], Available URL: <https://theactive.net/data/thai-bureaucratic-reform-the-ceo-governor/>, 2565 (กันยายน, 7).

เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ระบุให้ผู้ว่าราชการสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลางไปปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชนในฐานะผู้บังคับบัญชาระดับจังหวัด ซึ่งถือว่าเป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ในการจัดทำมีอำนาจตัดสินใจในขอบเขตที่จำกัด โดยการปกครองส่วนกลางจะเป็นศูนย์รวมแห่งการจัดการปกครองของรัฐทั้งหมด ที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมาจากการแต่งตั้งของฝ่ายข้าราชการทางการเมืองทั้งสิ้น (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 57 (ข)) กล่าวคือ ผู้ที่จะทำหน้าที่ในบริหารระดับสูงของภูมิภาคต้องมาจากการอนุมัติ แต่งตั้ง ยินยอม หรือตัดสินใจจากส่วนกลางเป็นสำคัญ

เมื่อพิจารณาจากที่มาของตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบันที่มาจากการแต่งตั้ง จึงเป็นข้อกังขาได้ว่าตำแหน่งดังกล่าวนี้จะยึดโยงกับฝ่ายผู้มีความอำนาจทางการเมืองเป็นหลักมากกว่าการยึดโยงจากประชาชนโดยตรงหรือไม่ เนื่องด้วยกฎหมายไม่ได้มีการบัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ จึงส่งผลให้การบริหารจัดการงานจึงไม่สอดคล้องกับลักษณะงานของภาครัฐในการบริหารราชการแผ่นดินสาธารณะ แต่จะเป็นระบบนโยบายเพื่อเสริมมิติของวัฒนธรรมอุปถัมภ์ระหว่างพรรคการเมืองกับผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งถือว่าขัดกับหลักการมีส่วนร่วมหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญสอดคล้องกับปรัชญาแนวความคิดและหลักการเรียนรู้ร่วมกันของชุมชนหรือพื้นที่นั้น ๆ เพื่อชุมชนหรือประชาชนในพื้นที่เป็นเครื่องชี้วัดความสำเร็จด้านนโยบายของรัฐบาลเรื่องการแก้ปัญหาในการดำเนินการพัฒนาประชาชนในพื้นที่ได้ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนและชุมชนที่สร้างความพึงพอใจร่วมกัน มีความชอบธรรมทำให้เกิดความรัก ห่วงแหน รับผิดชอบและเป็นเจ้าของพื้นที่เพื่อเป็นกระบวนการสำคัญในการสนับสนุนส่งเสริมการเรียนรู้ร่วมกันของชุมชนให้ประสบผลสำเร็จ เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เพราะการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมเป็นการพัฒนาของคนในพื้นที่หรือชุมชนโดยคนในพื้นที่หรือชุมชนและเพื่อคนในพื้นที่หรือชุมชนอย่างแท้จริงรัฐบาลเป็นเพียงผู้สนับสนุนในบางส่วนเท่านั้น

ด้วยเหตุดังกล่าวมานี้ ผู้ศึกษาเห็นควรเพิ่ม โดยตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2565 มาตรา 54/1 เป็น

“ตามความแห่งบทบัญญัติในมาตรา 54 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตพื้นที่จังหวัดนั้น ๆ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2565”

ควรเพิ่ม โดยตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2565 เป็น

“ให้ตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เช่นเดียวกับส่วนท้องถิ่น โดยมีองค์ประกอบดังนี้

1. ในหมวด 1 ว่าด้วยเรื่องการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

2. ในหมวด 2 ว่าด้วยเรื่องการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เช่น ส่วนที่ 1 เกี่ยวกับสภาส่วนจังหวัด ส่วนที่ 2 เกี่ยวกับผู้ว่าราชการจังหวัด
3. ในหมวด 3 ว่าด้วยเรื่องอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดและสภาจังหวัด
4. ในหมวด 4 ว่าด้วยเรื่องการรักษาราชการแทนและปฏิบัติราชการแทน
5. ในหมวด 5 ว่าด้วยเรื่องอำนาจหน้าที่ของจังหวัด
6. ในหมวด 6 ว่าด้วยข้อบัญญัติทางกฎหมายที่สามารถออกได้เองอันเป็นสำคัญในการบริหารราชการของส่วนภูมิภาค

7 ในหมวด 8 ว่าด้วยเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับภูมิภาค (จังหวัด)

8. บทเฉพาะกาล

ทั้งนี้ ผู้ศึกษาเพิ่มบทบัญญัติมาตรา 54/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ขึ้นเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตพื้นที่จังหวัด ซึ่งปัจจุบันที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัด กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่ามาจากการแต่งตั้ง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ดังนั้น การตรามาตรา 54/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ขึ้นมาเพื่อรับรองให้เกิดผลทางกฎหมาย และให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2565 ที่จะตราขึ้นมาใหม่ โดยมีเงื่อนไข หลักเกณฑ์ต่าง ๆ อันว่าด้วยเรื่องที่เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับผู้ว่าราชการจังหวัดให้เหมาะสม ด้วยเหตุผลเพราะต้องการลดช่องว่างว่าด้วยเรื่องอำนาจทางการเมืองจากส่วนกลาง ว่าด้วยเรื่องการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดอันเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานอันเป็นที่มาอำนาจต่างตอบแทนในการได้มาซึ่งตำแหน่งตามระบบอุปถัมภ์ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนของประชาชนที่มาจากประชาชนและเพื่อประชาชนโดยแท้จริง

2. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามมาตรา 57

เนื่องจากปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาท อำนาจ หน้าที่ 2 ฐานะ คือ ฐานะแรก เป็นตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลาง เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบงานบริหารราชการของจังหวัดและอำเภอ และอีกฐานะคือ เป็นตัวแทนของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีหน้าที่หลักในการบริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการโดยระบุไว้กว้างๆ ซึ่งตามมาตรา 57 นั้น พบว่าอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีข้อจำกัดต่าง ๆ ต่อการแก้ปัญหาให้กับประชาชนในท้องถิ่น โดยหน้าที่หลักผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่แทนส่วนกลางในการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่รัฐส่วนกลาง โดยการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและส่วนภูมิภาคเป็นไปตามหลักการมอบอำนาจจากส่วนกลางบางส่วนให้ทำหน้าที่แทนในพื้นที่ ดังนั้นด้วยเหตุดังกล่าวนี้ จึงเป็นปัญหาอันเกิดมาจากการรวมศูนย์อำนาจที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาประเทศ ดังนั้น ผลจากการกระจายอำนาจการปกครองทำให้บทบาทและภารกิจของผู้ว่าราชการ

จังหวัดต้องปรับเปลี่ยนจากหน่วยงานฐานะผู้ปฏิบัติมาเป็นหน่วยงานวางแผนยุทธศาสตร์และกำกับดูแล ท้องถิ่นให้เป็นไปตามนโยบายและกฎหมายของรัฐ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วการกระจายอำนาจแม้จะกระจายไปแล้วรัฐก็ไม่อาจปล่อยให้ท้องถิ่นดำเนินการได้เองโดยลำพังได้ เพราะการบริหารงานท้องถิ่นยังคงมีปัญหาหลายประการ อย่างปัญหางบประมาณ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีอำนาจเต็มในการตัดสินใจในเรื่องงบประมาณที่เป็นส่วนสำคัญในการสร้างระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ กระจายโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนจังหวัดนั้น ๆ เป็นสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำและช่องว่างดังกล่าว ภารกิจของรัฐที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมไม่ว่าจะเป็นหน้าที่จัดระบบสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชนทุกคน รวมถึงการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการบริการทางสังคมอันมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจัดให้มีความเหมาะสม มีคุณภาพ และมีความเป็นธรรมสอดคล้องกับหลักนิติธรรมกับการบริการสาธารณะของรัฐ ดังนั้นอำนาจว่าด้วยเรื่องงบประมาณต่าง ๆ ที่สำคัญจะต้องเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัดพร้อมการตัดสินใจ จึงจะนำมาซึ่งความเสมอภาค ความต่อเนื่อง และการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ดังนั้น จึงควรเพิ่มมาตรา 57/1 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2565 เป็น “ในการบริหารราชการตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ และตามแผนพัฒนาจังหวัด ตามมาตรา 57 (1) และ (7) ให้จังหวัดมีอำนาจในการบริหารจัดการจัดเก็บนอกเหนือจากงบประมาณที่ส่วนกลางสนับสนุน เพื่อจัดทำที่จำเป็นเกี่ยวกับสาธารณูปโภคและการจัดทำบริการสาธารณะให้กับพื้นที่จังหวัดและส่วนท้องถิ่นภายใต้การกำกับดูแล”

ทั้งนี้ ผู้ศึกษาเห็นควรเพิ่มมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2565 เพราะต้องการให้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการบริหารราชการ รวมไปถึงการกำกับดูแลให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับงบประมาณอันเป็นสาระสำคัญในกระบวนการจัดการ เพื่อลดขั้นตอนที่ก่อให้เกิดความล่าช้าในด้านต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาให้กับประชาชนในท้องถิ่นที่ได้รับประโยชน์อย่างสูงสุด ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

3. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อน

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กฎหมายกำหนดให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาท อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 57 (1) และ (7) คือ เป็นตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลาง เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบงานบริหารราชการของจังหวัดและอำเภอ และอีกฐานะคือ เป็นตัวแทนของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดย มีหน้าที่หลักในการบริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของ

ทางราชการโดยระบุไว้กว้างๆ ทั้งการบริหารราชการตามที่นายกรัฐมนตรี หรือส่วนกลางมอบหมาย กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของสำนักงานจังหวัด และส่วนราชการต่าง ๆ ที่กระทรวง ทบวง กรมตั้งขึ้นในจังหวัดนั้น ในส่วนที่เป็นตัวแทนกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายให้จังหวัดมีอำนาจภายในเขตจังหวัด ในจัดให้มีการบริการภาครัฐเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสมอหน้า รวดเร็ว และมีคุณภาพ และจัดให้มีการส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม ตามมาตรา 52/1 (4) และ (5)

เมื่อพิจารณารูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ในเขตอำนาจของจังหวัดทับซ้อนกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นสถานะ “ซ้ำซ้อน” นั่นคือสถานการณ์ที่หน่วยงานหลายหน่วยมีเป้าหมายเดียวกันโดยการทำงานแบบเดียวกัน จึงเกิดปัญหาและผลกระทบต่อการบริหารจัดการที่เกี่ยวกันทำ สิ้นเปลืองงบประมาณโดยไม่จำเป็น และสร้างขั้นตอนให้ประชาชนต้องรับภาระได้ยากขึ้น เป็นเหตุให้เกิดความล่าช้าในทางปฏิบัติ ดังนั้น หากไม่ปรับความคิดเหล่านี้ด้วยแล้ว การบรรลุวัตถุประสงค์ในการบริหารราชการของภาครัฐที่จะต้องใช้ทรัพยากรอย่างจำกัดในปัจจุบัน ก็จะเกิดความเสียหายต่อประชาชนผู้เป็นเจ้าของเงินภาษีเป็นสำคัญ ซึ่งขัดกับวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

ทั้งนี้ ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรเพิ่ม โดยตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2565 มาตรา 54/1 เป็น “ตามความแห่งบทบัญญัติในมาตรา 54 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตพื้นที่จังหวัดนั้น ๆ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2565”

อีกทั้งควรเพิ่ม มาตรา 54/2 เป็น “ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจ หน้าที่ ในการบริหารราชการ โดยนำหมวด 4 ว่าด้วยเรื่อง อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาบังคับโดยอนุโลม”

ควรยกเลิก องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลที่ผู้ศึกษาได้เพิ่มบทบัญญัติแห่งมาตรา 54/1 ประกอบกับมาตรา 54/2 ด้วยเหตุผลเพราะตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เพราะกฎหมายไม่ได้กำหนดให้ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการบริหารราชการในส่วนจังหวัดโดยตรง แต่เป็นการกำกับดูแลโดยผ่านตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นเหตุทำให้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดกับอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความซ้ำซ้อนกัน

ดังนั้น การเพิ่มเติมมาตราดังกล่าว เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวโดยไม่ต้องผ่านตัวแทน กับทั้งให้ยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 3/1 เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ ดังนั้น การลดขั้นตอน

การปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น เพื่อให้การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน เพื่อประโยชน์ในการนำงบประมาณในส่วนเกินที่เข้าซ้อนที่ต้องเสียไปกับบุคลากรและดำเนินงานที่ไม่จำเป็นเพื่อใช้งบประมาณที่จำเป็นและสำคัญในการแก้ปัญหาให้กับประชาชนทั่วประเทศต่อไป กับทั้ง แก้ปัญหาในเรื่องทรัพยากรบุคคลในหน่วยงานรัฐที่มีอยู่อย่างจำกัดแต่งงานกลับเพิ่มมากขึ้น สามารถนำงบประมาณที่เข้าซ้อนดังกล่าวนี้ไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในการบริการประชาชนด้านอื่น ๆ ให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นตามวัตถุประสงค์ในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยนำแนวทางอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดของประเทศญี่ปุ่นมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนจังหวัดให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อไป

เอกสารอ้างอิง

กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, **หน้าที่ความรับผิดชอบของตำแหน่งและลักษณะงานที่ปฏิบัติของตำแหน่งประเภทบริหาร ระดับสูง สายงานบริหารงานปกครอง (ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด)** [Online], Available URL: <http://www.personnel.moi.go.th/recruitment/2564/2.JDผวจ..pdf>, 2565 (กันยายน, 2).

ณัฐกร วิทิตานนท์, **ผู้ว่าฯ มีไว้ทำไม: ได้ดีก็จากไป ไกลเกลียดก็เวียนมา** [Online], Available URL: <https://www.the101.world/governor/>, 2565 (กันยายน, 7).

วสันต์ เหลืองประภัส, **“การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจ กับการบริหารราชการแผ่นดินไทย,”** **สถาบันพระปกเกล้า** (มกราคม - เมษายน 2558): 100-101.

สุเทพ เอี่ยมคง, **การบริหารราชการแผ่นดิน** [Online], Available URL: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การบริหารราชการแผ่นดิน>, 2565 (กันยายน, 2).

The Active, **รู้ไว้ แม้ไม่ใช่ “ผู้ว่าฯ” | โอกาสปฏิรูประบบราชการไทย** [Online], Available URL: <https://theactive.net/data/thai-bureaucratic-reform-the-ceo-governor/>, 2565 (กันยายน, 7).