

ซีอีโอ กับ ผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด* CEO and Provincial Chief Executive Officers

วิรัช วิรัชนิการวรรณ**

Wirach Wirachnipawan, Ph.D.

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อพิจารณาศึกษาผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด 4 รูปแบบ อันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เน้นการวิเคราะห์เปรียบเทียบด้านการบริหารจัดการของผู้บริหารสูงสุดดังกล่าว โดยครอบคลุม (1) ภาพรวมการเมืองการปกครองและการบริหารของไทย (2) การวิเคราะห์เปรียบเทียบความหมาย แนวคิดสำคัญ ความเป็นมา ที่มา โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ (3) จุดเด่นและจุดด้อย (4) การแต่งตั้งและการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และท้ายสุดเป็น (5) ข้อเสนอแนะ

บทความนี้จะมีส่วนช่วยเพิ่มพูนความรู้และความเข้าใจเรื่องผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัดให้แก่บุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งประชาชน นอกจากนี้ ยังสามารถนำข้อมูลไปประยุกต์ใช้เพื่อพัฒนาผู้บริหารสูงสุดและหน่วยงานบริหารระดับจังหวัดได้อีกด้วย

มีข้อเสนอแนะที่สำคัญเช่น

1) มีเพียง 3 รูปแบบที่ควรสนับสนุนให้คงอยู่ต่อไป ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอนั้นควรยกเลิก

* เป็นบทความที่สรุปจากหนังสือที่เขียนโดย วิรัช วิรัชนิการวรรณ, *ผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด: ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โพธิ์เพชร, 2546), จำนวน 300 หน้า. (กำลังอยู่ในระหว่างการจัดพิมพ์).

**

2) ในอนาคต ควรเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงในบางจังหวัดที่มีความพร้อม ทั้งนี้ ต้องเข้าเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา 78

3) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นตัวอย่างของแนวคิดที่สนับสนุนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งควรนำไปประยุกต์ใช้ในบางจังหวัดที่มีความพร้อม

4) นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่ควรเพิ่มจำนวน แต่จำนวนอาจลดลงได้

Abstract

This article studies on 4 models of Provincial Chief Executive Officers: the Provincial Governor, the CEO Provincial Governor, the Bangkok Metropolitan Authority Governor, and the Chief Executive of Provincial Administration Organization. Its concentration is on the comparative and analytical aspects of their administrative management. The scope of article covers (1) global views of Thai politic, government and administration (2) comparative and analytical studies of the 4 models: meanings, concepts, backgrounds, structures and authorities (3) strong and weak points of election of the Provincial Governor (4) appointment and election of the Provincial Governor and finally (5) suggestions.

The article will partially increase the knowledge and understanding of related persons and organizations including common people in terms of the Provincial Chief Executive Officers. Moreover, the shown data will be utilized for the improvement of the Provincial Chief Executive Officers and their works.

The significant suggestions are as follows:

1) the 3 models that should be continued are the Provincial Governor, the Bangkok Metropolitan Authority Governor, and the Chief Executive of Provincial Administration Organization. The CEO Provincial Governor is the only one that should be abolished

2) in the future, the direct election of the Provincial Governor in some prepared provinces should be open under the conditions of the Constitution of Kingdom of Thailand, Article 78

3) the model of the Bangkok Metropolitan Authority Governor is a good example of the concept of the Provincial Governor's direct election that should be used as a guideline for the prepared provinces

4) the number of the Chief Executive of Provincial Administration Organization should not made to increase, but should possibly be reduced if needed

คำว่า ผู้บริหารสูงสุด ซึ่งอาจใช้คำภาษาอังกฤษว่า ซีอีโอ (Chief Executive Officer) สามารถนำไปใช้กับหน่วยงานภาคเอกชนและภาครัฐ เฉพาะผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานภาครัฐในระดับจังหวัดทั้งที่มาจากการแต่งตั้งและเลือกตั้งได้กระจายอยู่ทั่วประเทศ โดยอำนาจหน้าที่ที่ผู้บริหารสูงสุดของแต่ละหน่วยงานได้รับมอบอาจไม่เท่ากัน ประกอบกับในยุคปฏิรูปการเมืองการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ผู้บริหารสูงสุดดังกล่าวได้มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการนำวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นำหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน หลักความคุ้มค่า หลักการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หลักการบริหารงานด้วยความโปร่งใส ตลอดจนหลักการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน มาใช้ในหน่วยงานของตน อาจกล่าวได้ว่า ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการบริหาร งาน คน และเงิน ในระดับจังหวัดยังขึ้นอยู่กับผู้บริหารสูงสุดดังกล่าวด้วย

การพิจารณาศึกษาผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด 4 รูปแบบ อันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด น่าจะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและควรนำมาเขียนเป็นบทความเพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณะ ความสำคัญยิ่งมีมากขึ้นเมื่อบทความทำนองนี้มีให้เห็นไม่มาก ผู้เขียนจึงขอมิมีส่วนนำเสนอข้อมูลซึ่งแบ่งเป็นข้อเท็จจริง (fact) และความคิดเห็น (opinion) ที่รวบรวมและศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (documentary research) ผ่านทางบทความนี้ เน้นการวิเคราะห์เปรียบเทียบด้านการบริหารจัดการของผู้บริหารสูงสุดดังกล่าว สำหรับประโยชน์ที่จะได้รับจากบทความนี้ นอกจากจะมีส่วนช่วยเพิ่มพูนความรู้และความเข้าใจเรื่องผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัดให้แก่บุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งประชาชนทั่วไปแล้ว ยังสามารถนำข้อมูลไปประยุกต์ใช้เพื่อพัฒนาผู้บริหารสูงสุดหรือหน่วยงานบริหารระดับจังหวัดได้อีกด้วย

ผู้เขียนได้กำหนดเนื้อหาให้ครอบคลุมเรื่อง สภาพข้อเท็จจริงและการแสดงความคิดเห็น การวิเคราะห์เปรียบเทียบ "ลักษณะร่วม" ของผู้บริหารสูงสุด 4 รูปแบบ จุดเด่นและจุดด้อย ตลอดจนการแต่งตั้งและการเลือกตั้งผู้ว่าราชการ

จังหวัด และในที่นี้ได้ใช้ถ้อยคำว่า "การบริหาร" และ "การบริหารท้องถิ่น" แทน "การปกครอง" และ "การปกครองท้องถิ่น" ตามลำดับ เหตุผลส่วนหนึ่งเพราะ พันยุคสมัยของการใช้อำนาจปกครอง ขณะที่แนวคิดด้านการบริหาร การบริหาร และการจัดการ หรือการบริหารจัดการ ได้เข้ามาแทนที่

สำหรับเหตุผลที่นำผู้บริหารสูงสุดดังกล่าวมาพิจารณาศึกษาเพราะ ทั้ง 4 รูปแบบนี้ล้วนเกี่ยวข้องและอยู่ในความสนใจของประชาชน เป็นผู้บริหารระดับจังหวัดของหน่วยงานภาครัฐที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการบริหารจัดการภายในจังหวัดตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายมอบหมายให้ แต่ละรูปแบบมีความสัมพันธ์หรือส่งผลถึงกัน อีกทั้งยังจัดแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่มาจากข้าราชการประจำหรือกลุ่มแต่งตั้ง และกลุ่มที่มาจากนักการเมืองหรือกลุ่มเลือกตั้ง นอกจากนี้ แต่ละรูปแบบยังมีส่วนที่น่าสนใจเพิ่มขึ้นอีก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง **ผู้ว่าราชการจังหวัด** มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงทุกวันนี้ บริหารราชการของจังหวัด สร้างและสั่งสมคุณงามความดีให้แก่จังหวัดสืบต่อกันมาช้านาน ได้รับความเชื่อถือ ยอมรับ และยกย่องจนถือได้ว่าเป็นสถาบันหนึ่งด้านการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ขณะที่ **ผู้ว่าราชการจังหวัดซีไอโอ** เป็นแนวคิดการบริหารจัดการที่ต้องการเพิ่มอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซีไอโอเพื่อต้องการให้การบริหารงานระดับจังหวัดเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น และที่น่าสนใจอีกว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดซีไอโอจะได้รับการส่งเสริมให้ขยายผลไปทั่วประเทศหรือไม่เพียงใด ในส่วนของ **ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร** เป็นตัวอย่างของการเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดคนเดียวโดยตรงเป็นครั้งแรกของประเทศไทย เพราะก่อนที่จะมาเป็นหน่วยการบริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีขนาดใหญ่ เรียกว่า "กรุงเทพมหานคร" พร้อมทั้งมี "ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร" ที่เป็นนักการเมือง มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่นดังเช่นทุกวันนี้ กฎหมายที่เรียกว่า ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 335/2515 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ได้กำหนดให้ "กรุงเทพมหานคร" มีฐานะเป็นจังหวัด สังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรี สำหรับ **นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด** ทุกวันนี้ (มกราคม 2546) มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม และมีกระแสที่ต้องการให้มี

การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงเกิดขึ้นเป็นครั้งแรก ทำนองเดียวกับที่พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงเมื่อเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด

บทความนี้ครอบคลุมเนื้อหาสาระดังต่อไปนี้ (1) ภาพรวมการเมืองการปกครองและการบริหารของไทย (2) การวิเคราะห์เปรียบเทียบความหมาย แนวคิดสำคัญ ความเป็นมา ที่มา โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ (3) จุดเด่นและจุดด้อย (4) การแต่งตั้งและการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และท้ายสุดเป็น (5) ข้อเสนอแนะรวมทั้งบรรณานุกรม

1. ภาพรวมการเมืองการปกครองและการบริหารของไทย

เพื่อช่วยเพิ่มความเข้าใจผู้บริหารสูงสุดทั้ง 4 รูปแบบข้างต้น จึงควรรนำภาพรวมการเมืองการปกครองและการบริหารของไทยมาเสนอไว้พอสังเขป กล่าวคือ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ประเทศไทยมีลักษณะของรัฐเป็นแบบรัฐเดี่ยว มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และทรงเป็นศูนย์รวมจิตใจของประชาชนทั้งชาติ รัฐธรรมนูญยังบัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย หมายถึง ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยไม่เพียงผ่านตัวแทนและองค์กรต่าง ๆ เท่านั้น แต่ประชาชนยังมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยได้อย่างกว้างขวางอีกด้วย เช่น การเลือกตั้ง การริเริ่ม การถอดถอน การออกเสียงประชามติ การมีส่วนร่วมในการคิด วางแผน ตัดสินใจและลงมือปฏิบัติงานกับองค์กรต่าง ๆ รวมทั้งร่วมรับรู้ร่วมควบคุมตรวจสอบการบริหารงานและการใช้อำนาจอธิปไตยของหน่วยงานราชการทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ

รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้ด้วย เป็นต้นว่า คัดค้านความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน และเสรีภาพในทางวิชาการ ขณะเดียวกัน ยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เช่น การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

แห่งชาติ การถอดถอนจากตำแหน่ง ตลอดจนการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น

ในส่วนของการบริหารราชการแผ่นดิน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติถึงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ (1) **ราชการบริหารส่วนกลาง** เป็นการบริหารราชการตามหลักการรวมอำนาจของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง และกรม โดยรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศ หรือที่ทำการของรัฐบาลในส่วนกลาง ในราชการบริหารส่วนกลางนี้ แบ่งข้าราชการเป็น ฝ่ายการเมือง ทำหน้าที่กำหนดนโยบายของกระทรวง และฝ่ายประจำ ซึ่งเป็นกลไกหรือแขนงของฝ่ายการเมืองและนำนโยบายของฝ่ายการเมืองไปปฏิบัติ (2) **ราชการบริหารส่วนภูมิภาค** เป็นการบริหารราชการตามหลักการแบ่งอำนาจหรือมอบอำนาจของจังหวัดและอำเภอ รัฐบาลในส่วนกลางแบ่งหรือมอบอำนาจบางส่วนให้แก่ข้าราชการประจำซึ่งสังกัดราชการบริหารส่วนกลางไปปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาคที่อยู่ห่างไกลจากเมืองหลวงหรือส่วนกลางในฐานะเป็นตัวแทน และข้าราชการดังกล่าวยังคงอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง ฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลาง หรือแท้ที่จริงก็คือราชการบริหารส่วนกลางนั่นเอง และ (3) **ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น** เป็นการบริหารราชการตามหลักการกระจายอำนาจของหน่วยการบริหารท้องถิ่น 5 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยรัฐบาลในส่วนกลางกระจายอำนาจบางส่วนให้ประชาชนหรือหน่วยการบริหารท้องถิ่น แต่ก็ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลในส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นแบ่งข้าราชการเป็น ฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ ทำนองเดียวกับราชการบริหารส่วนกลางข้างต้น

ภาพรวมการเมืองการปกครองและการบริหารของไทยข้างต้นนี้เกี่ยวข้องกับผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัดทั้ง 4 รูปแบบ นั่นก็คือ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เฉพาะในเรื่องลักษณะของรัฐที่เป็นแบบรัฐเดี่ยว การปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน การกระจายอำนาจ

การเลือกตั้ง ตลอดจนการควบคุมตรวจสอบ ได้สนับสนุนให้โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารจัดการของผู้บริหารสูงสุดทั้ง 4 รูปแบบให้เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับเรื่องดังกล่าว ในส่วนของการบริหารราชการแผ่นดินนั้น หน่วยงานบริหารที่เรียกว่า "จังหวัด" และ "จังหวัดซีอีโอ" ที่มี "ผู้ว่าราชการจังหวัด" และ "ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ" เป็นผู้บริหารสูงสุด ตามลำดับ ต่างอยู่ในสังกัดของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ขณะที่หน่วยการบริหารท้องถิ่นที่เรียกว่า "องค์การบริหารส่วนจังหวัด" และ "กรุงเทพมหานคร" ที่มี "นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด" และ "ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร" เป็นผู้บริหารสูงสุด ตามลำดับ ต่างอยู่ในสังกัดของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ทั้งหมดนี้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของราชการบริหารส่วนกลาง

2. การวิเคราะห์เปรียบเทียบความหมาย แนวคิดสำคัญ ความเป็นมา ที่มา โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่

2.1 ความหมาย ความหมายของผู้บริหารสูงสุดทั้ง 4 รูปแบบ มีดังนี้

1) **ผู้ว่าราชการจังหวัด** หมายถึง ผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานภาครัฐในระดับจังหวัดรูปแบบหนึ่ง เป็นข้าราชการประจำที่มาจากการแต่งตั้งของกระทรวงมหาดไทย และสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีจำนวน 70 คน ปฏิบัติราชการใน 70 จังหวัดทั่วประเทศ (โดยปกติ ผู้ว่าราชการจังหวัดมี 75 คนใน 75 จังหวัด แต่เนื่องจากเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ 5 จังหวัดเฉพาะในช่วงปี 2544-2545 ทำให้จำนวนลดลง)

2) **ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ** หรือ ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อการพัฒนา หมายถึง ผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานภาครัฐในระดับจังหวัดรูปแบบหนึ่งมาจากการแต่งตั้งของกระทรวงมหาดไทย และสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค จึงถือว่าเป็นข้าราชการประจำที่ไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค ในระยะเริ่มต้นมีจำนวน 5 คน มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานระดับจังหวัดตามแนวคิด "การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา" หรือแนวคิดการบริหารจังหวัดแบบซีอีโอ ที่รัฐบาลได้มอบอำนาจในการบริหาร งาน คน เงิน แบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอไปปฏิบัติราชการในจังหวัดซีอีโอภายใต้ "โครงการ

จังหวัดทดลองการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา" (คพบ.) ในพื้นที่ 5 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดศรีสะเกษ ชัยนาท ลำปาง ภูเก็ต และนราธิวาส เป็นเวลา 1 ปี คือ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2544 ถึง วันที่ 31 กันยายน 2545

3) **ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร** หมายถึง ผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานภาครัฐในระดับจังหวัด มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จึงถือว่าเป็นนักการเมืองในท้องถิ่นระดับจังหวัด มีจำนวน 1 คน ปฏิบัติราชการในหน่วยการบริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษรูปแบบหนึ่งที่มีขนาดใหญ่และเป็นเมืองหลวง ซึ่งเรียกว่า "กรุงเทพมหานคร"

4) **นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด** หมายถึง ผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานภาครัฐในระดับจังหวัด มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จึงถือว่าเป็นนักการเมืองในท้องถิ่นระดับจังหวัด มีจำนวน 75 คน ปฏิบัติราชการในหน่วยการบริหารท้องถิ่นรูปแบบปกติรูปแบบหนึ่งเรียกว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด 75 แห่งทั่วประเทศ

2.2 **แนวคิดสำคัญ** เมื่อพิจารณาศึกษาแนวคิดสำคัญที่สนับสนุนผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด 4 รูปแบบ พบว่า อาจแบ่งเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ ดังนี้

1) **กลุ่มแนวคิดที่สนับสนุนให้ผู้บริหารสูงสุดมาจากการแต่งตั้ง และการสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค** ประกอบด้วย 2 แนวคิด

1.1) **แนวคิดการสนับสนุนราชการบริหารส่วนภูมิภาค และแนวคิดความเป็นสถาบันด้านการบริหารราชการแผ่นดิน** ทั้ง 2 แนวคิดนี้ได้สนับสนุน **ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ** แนวคิดแรก เชื่อว่าราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีความสำคัญและจำเป็นต่อสังคมไทย พร้อมกับเชื่อว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งและเป็นบุคคลสำคัญของราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นข้าราชการประจำที่มาจากการแต่งตั้งของกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารของจังหวัด เป็นกลไกหรือตัวแทนของรัฐบาลในส่วนกลางหรือกระทรวงมหาดไทยที่ได้รับมอบหรือแบ่งอำนาจหน้าที่บางส่วนให้ไปปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาค มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินของจังหวัดและอำเภอที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ตลอดทั้งราชการบริหารส่วนท้องถิ่นบางส่วนด้วย

ส่วนแนวคิดที่สอง เชื่อว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดไทยมีวิวัฒนาการมาจากการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงทุกวันนี้ ได้รับการยอมรับและความเชื่อถือจากประชาชนจำนวนไม่น้อยสืบต่อกันมา ผนวกกับผู้ว่าราชการจังหวัดได้สร้างและสั่งสมคุณงามความดีให้กับจังหวัดและสังคมไทยตลอดมา สิ่งสำคัญเหล่านี้ ได้หล่อหลอมกลมกล่อมและส่งเสริมให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีความมั่นคงจนมีลักษณะเป็นสถาบันที่เก่าแก่ด้านการบริหารราชการแผ่นดินของไทยสถาบันหนึ่ง

1.2) แนวคิดซีอีโอที่ต้องการเพิ่มอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด แนวคิดนี้ได้สนับสนุน **ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ** เพิ่มอีกแนวคิดหนึ่งด้วย แนวคิดนี้เชื่อว่าการบริหารงานของจังหวัดที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดประสบกับความล้มเหลว ขาดประสิทธิภาพ ขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา ทำให้ไม่อาจแก้ไขปัญหาในระดับจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาความยากจน ปัญหายาเสพติด และปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ ที่เป็นเช่นนี้มีสาเหตุสำคัญมาจากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจในการบริหาร งาน คน และเงิน มากเท่าที่ควร ดังนั้น จึงควรเพิ่มอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดทำนองเดียวกับผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานภาคเอกชน

2) **กลุ่มแนวคิดที่สนับสนุนให้ผู้บริหารสูงสุดมาจากการเลือกตั้ง และการสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น** ประกอบด้วย

2.1) แนวคิดการสนับสนุนหน่วยการบริหารท้องถิ่น และแนวคิดรูปแบบหน่วยการบริหารท้องถิ่นหรือรูปแบบเทศบาลของต่างประเทศ ทั้ง 2 แนวคิดนี้ได้สนับสนุน **ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด** แนวคิดแรกเชื่อมั่นและยอมรับในการบริหารงานของหน่วยการบริหารท้องถิ่นซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารสูงสุดว่า มีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น หน่วยการบริหารท้องถิ่นมีลักษณะเป็นหน่วยงานของประชาชนในท้องถิ่นหรือประชาชนในท้องถิ่นเป็นเจ้าของ มีการบริหารงานโดยประชาชนในท้องถิ่น และบริหารงานเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นเอง

อีกแนวคิดหนึ่งเชื่อว่า **รูปแบบหน่วยการบริหารท้องถิ่น หรือรูปแบบเทศบาลของต่างประเทศ** ได้สนับสนุนหรือมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดรูปแบบกรุงเทพมหานครและองค์การบริหารส่วนจังหวัดตลอดจนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย หน่วยการบริหารท้องถิ่นรูปแบบกรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้รับแนวคิดส่วนหนึ่งมาจากรูปแบบการบริหารท้องถิ่นแบบหัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและสภา (the direct election and council form) ของต่างประเทศ ขณะที่หน่วยการบริหารท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับแนวคิดมาจากรูปแบบการบริหารท้องถิ่นแบบหัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมและสภา (the indirect election and council form)

2.2) แนวคิดหน่วยงานพิเศษที่บริหารงานในเขตพื้นที่เมืองหลวง แนวคิดนี้ได้สนับสนุน **ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร** เพิ่มอีกแนวคิดหนึ่งด้วยแนวคิดนี้เชื่อว่า หน่วยงานพิเศษ (special unit) หรือหน่วยการบริหารท้องถิ่นขนาดใหญ่ เช่น หน่วยการบริหารเมืองหลวง มีลักษณะพิเศษและจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายพิเศษ (chartered city) แตกต่างจากพื้นที่อื่นหรือหน่วยการบริหารท้องถิ่นอื่น แนวคิดนี้มีส่วนสำคัญในการสนับสนุนให้เกิดหน่วยการบริหารท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีลักษณะพิเศษ คือ กรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายพิเศษที่ใช้เฉพาะพื้นที่มีลักษณะพิเศษเท่านั้น

2.3 **ความเป็นมา** จากการพิจารณาคีษความเป็นมาของผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัดทั้ง 4 รูปแบบ พบว่า **ผู้ว่าราชการจังหวัด** เริ่มมีวิวัฒนาการควบคู่กับการบริหารราชการแผ่นดินมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย และผู้ว่าราชการจังหวัดได้ควบตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2498-2540 เป็นเวลาประมาณ 42 ปี และหลังจากพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2540 ได้ส่งผลให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่ได้ควบตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกต่อไป

สำหรับ **ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ** ได้เริ่มนำมาทดลองในโครงการจังหวัดทดลองการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา จำนวน 5 จังหวัด ในระหว่างปี พ.ศ. 2544-2545 เป็นเวลา 1 ปี ในระหว่างที่โครงการจังหวัดทดลองฯ และการประเมินโครงการยังไม่ประกาศต่อสาธารณชนนั้น ในปี พ.ศ. 2545 ร้อยตำรวจเอก ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นแกนนำคนหนึ่งที่น่าแนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอมาใช้ตั้งแต่เริ่มแรก ได้ย้ายไปดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และนายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ได้เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแทน ต่อจากนั้น ในต้นเดือนมกราคม 2546 ได้มีการประกาศผลการประเมินโครงการต่อสาธารณะ สรุปได้ดังนี้

ในภาพรวมจากการทดลองการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา สามารถลดปัญหาที่เกิดขึ้นได้มาก โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากตัวเลขการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.9 ซึ่งเป็นสิ่งบ่งชี้ความสำเร็จในการบริหารงาน นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ระบุว่า การประเมินผลโครงการนี้รัฐบาลได้ประเมินตามหลักวิชาการ คาดว่าผลที่ออกมาจะมีความคลาดเคลื่อนไม่เกินร้อยละ 5-10 เท่านั้น และกระทรวงมหาดไทยจะนำการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาไปทดลองใช้ในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ด้วย โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทดลองใช้อย่างไม่เป็นทางการก่อน จึงพัฒนาอย่างเป็นทางการในอนาคต

ในส่วนของ **ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร** ในปี พ.ศ. 2518 กฎหมายเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งคณะผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ซึ่งประกอบด้วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่ใช้ได้ไม่นาน รัฐบาลได้แต่งตั้งข้าราชการประจำเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จนกระทั่งปี พ.ศ. 2528 จึงได้มีกฎหมายบัญญัติให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพียงคนเดียวที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และใช้มาจนทุกวันนี้

2.4 ที่มา ที่มาของผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด 4 รูปแบบ ซึ่งจัดแบ่งเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่มาตามเส้นทางข้าราชการประจำ และกลุ่มที่มาตามเส้นทางข้าราชการการเมือง ดังนี้

1) **กลุ่มที่มาตามเส้นทางข้าราชการประจำ** ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดซีไอ ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นมาจากการแต่งตั้งของกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวง คณะกรรมการบริหารงานบุคคลระดับสูง และคณะรัฐมนตรี ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดซีไอมาจากการแต่งตั้งของกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวง และคณะรัฐมนตรี

2) **กลุ่มที่มาตามเส้นทางข้าราชการการเมือง** ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนั้นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ส่วนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ซึ่งหมายถึงประชาชนเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อจากนั้น สมาชิกจึงไปเลือกสมาชิกด้วยกันคนหนึ่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.5 โครงสร้าง การนำโครงสร้างมาพิจารณาคึกษาด้วยไม่เพียงจะช่วยให้มองเห็นว่าผู้บริหารสูงสุดทั้ง 4 รูปแบบ อยู่ในตำแหน่งใดของหน่วยงานเท่านั้น แต่ยังจะช่วยให้เห็นความแตกต่างระหว่างโครงสร้างตามเส้นทางของข้าราชการประจำที่มาจาก การแต่งตั้ง และโครงสร้างของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งอีกด้วย สำหรับโครงสร้างหน่วยงานระดับจังหวัดภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บริหารสูงสุด 4 รูปแบบ เป็นโครงสร้างที่มีตัวบทกฎหมายรองรับ และเพื่อให้สอดคล้องกับที่มาข้างต้น จึงจัดแบ่งเป็น 2 กลุ่ม พบว่า

1) **กลุ่มโครงสร้างตามเส้นทางข้าราชการประจำที่มาจาก การแต่งตั้ง และตั้งกติการาชการบริหารส่วนภูมิภาค** กลุ่มนี้ประกอบด้วย โครงสร้างหน่วยงานระดับจังหวัดภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดซีไอ โดยโครงสร้างหน่วยงานที่เรียกว่าจังหวัด ภายใต้การนำของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น มีเฉพาะฝ่ายบริหาร ไม่มีฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ในทำนองเดียวกัน โครงสร้างหน่วยงานที่เรียกว่า จังหวัดซีไอตามโครงการจังหวัดทดลองการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ภายใต้การนำของผู้ว่าราชการจังหวัดซีไอ ก็มีเฉพาะฝ่ายบริหาร ไม่มีฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ

แผ่นดิน พ.ศ. 2534 รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2544 และวันที่ 12 พฤศจิกายน 2544

2) **กลุ่มโครงสร้างตามเส้นทางข้าราชการการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งและสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น** กลุ่มนี้ประกอบด้วย โครงสร้างหน่วยงานระดับจังหวัดภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยโครงสร้างหน่วยงานที่เรียกว่า กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นหน่วยการบริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขนาดใหญ่ มีฐานะเทียบเท่าจังหวัดภายใต้การนำของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนั้น จัดแบ่งหน่วยงานเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ในทำนองเดียวกัน โครงสร้างหน่วยงานที่เรียกว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยการบริหารท้องถิ่นรูปแบบปกติในระดับจังหวัดภายใต้การนำของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ก็จัดแบ่งหน่วยงานเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

ทั้ง 2 กลุ่มนี้ ต่างมีฐานะทางกฎหมาย คือ เป็นนิติบุคคล และต่างอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย

2.6 **อำนาจหน้าที่** เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารสูงสุดทั้ง 4 รูปแบบ พบว่า

1) **ผู้ว่าราชการจังหวัด** มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหลัก คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 57 และยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ซึ่งหมายถึงอำนาจที่ได้รับมอบตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ และตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง กรม มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล เช่น อำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎหมายว่าด้วยหน่วยการบริหารท้องถิ่น เป็นต้น

2) **ผู้ว่าราชการจังหวัดสี่อี** มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหลัก คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 รวมทั้งตามมติ

คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2544 และวันที่ 12 พฤศจิกายน 2544 ที่มอบอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการบริหารงาน คน และเงิน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ซีโอไอ ส่วนอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดซีโอไอตามกฎหมายอื่น เป็นไปตามกฎหมายเช่นเดียวกับที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

3) **ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร** พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักได้กำหนด "อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร" ไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในมาตรา 49-50 พร้อมทั้งกำหนด "อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร" ไว้ โดยเฉพาะในมาตรา 89-96 ซึ่งแท้ที่จริงอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครนั้นก็คืออำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนั่นเอง เนื่องจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานคร ส่วนอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตามกฎหมายอื่น ได้กำหนดไว้ในพระราชกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 18 และมาตรา 25

4) **นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด** พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักได้กำหนด "อำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด" ไว้ โดยเฉพาะในมาตรา 25, 30, 35, 39-44, 52, 54, และมาตรา 57 รวมทั้งกำหนด "อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด" ไว้ โดยเฉพาะในมาตรา 45-57 ส่วนอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายอื่น ได้กำหนดไว้ในพระราชกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17 และมาตรา 24

นอกจากนี้ เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัดทั้ง 4 รูปแบบ โดยจัดแบ่งตามพื้นที่ พบว่า อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดซีโอไอครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของจังหวัด มีอำนาจหน้าที่เท่ากับ ควมคุม ดูแล หรือตรวจสอบหน่วยการบริหารท้องถิ่นทุกรูปแบบ อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งเมืองพัทยาซึ่งอยู่ในจังหวัดชลบุรีด้วย แต่ไม่มีอำนาจหน้าที่เท่ากับ ควมคุม ดูแล

หรือตรวจสอบพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร เพราะเป็นหน่วยการบริหารท้องถิ่นขนาดใหญ่รูปแบบพิเศษที่เป็นที่ตั้งของเมืองหลวงและมีกฎหมายพิเศษรองรับ ผู้มีอำนาจกำกับดูแลผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ส่วนอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของกรุงเทพมหานคร ซึ่งไม่มีหน่วยการบริหารท้องถิ่นรูปแบบอื่นตั้งอยู่

ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารสูงสุดทั้ง 3 รูปแบบที่กล่าวมานี้ จึงกว้างขวางมากกว่าอำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น ไม่มีอำนาจหน้าที่ในพื้นที่ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยการบริหารท้องถิ่นรูปแบบอื่น อันได้แก่ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล อีกทั้งไม่มีอำนาจหน้าที่ในพื้นที่ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาที่อยู่ในจังหวัดชลบุรี และกรุงเทพมหานครด้วย

3. จุดเด่นและจุดด้อย

จุดเด่นและจุดด้อย หมายถึง จุดเด่นและจุดด้อยของผู้บริหารสูงสุดทั้ง 4 รูปแบบ รวมทั้งจุดเด่นและจุดด้อยของการบริหารงานของผู้บริหารสูงสุดดังกล่าวด้วย

3.1 ผู้ว่าราชการจังหวัด มีจุดเด่น เช่น เป็นตำแหน่งผู้บริหารที่มีอำนาจสูงสุดในจังหวัด ได้รับการนับถือยกย่อง และประชาชนคุ้นเคยมาช้านาน ส่วนจุดด้อย เช่น กระทรวง กรมของราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เท่าเทียมกัน ไม่ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง

3.2 ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ มีจุดเด่น เช่น ช่วยทำให้ระบบบริหารภาครัฐระดับจังหวัดมีศักยภาพและสมรรถภาพสูง บริหารงานได้ครอบคลุม ครบวงจร และทันต่อเหตุการณ์ ตลอดจนบูรณาการนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล ในส่วนของจุดด้อย ที่สำคัญคือ ชัดกระแสโลก เช่น ไม่กระจายอำนาจ ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการปฏิรูปการเมืองการปกครองและการบริหารของประเทศ สอดคล้องกับระบบปิด แนวคิดซีอีโอของภาคเอกชนไม่อาจนำมาใช้กับการบริหารราชการในระดับจังหวัดได้ง่ายเพราะเกี่ยวข้องกับงานหลายด้านทั้งด้าน

บริหารและด้านกระบวนการยุติธรรม และถ้านำไปขยายผลใช้ในบางจังหวัด จะทำให้เกิดผู้ว่าราชการจังหวัด 2 มาตรฐาน ทั้งนี้ ได้ขยายความไว้ในข้อเสนอแนะ

3.3 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีจุดเด่น เช่น เป็นลักษณะประชาธิปไตยระบบหนึ่ง มีความเข้มแข็ง มีเอกภาพและประสิทธิภาพในการบริหารงาน ส่วนจุดด้อย เช่น รูปแบบและโครงสร้างการบริหารงานไม่สอดคล้องกับการบริหารงานของเมืองหลวงและไม่เป็นสากล เช่น การบริหารงานในระดับล่างไม่เป็นเทศบาล หรือผู้อำนวยการเขตมาจากการแต่งตั้ง ความแตกต่างระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติปรากฏอย่างชัดเจน และการบังคับใช้กฎหมายยังขาดประสิทธิภาพ

3.4 นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีจุดเด่น เช่น สอดคล้องกับกระแสประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น เป็นตัวชี้วัดหนึ่งที่แสดงถึงความเป็นประชาธิปไตยและความสำคัญของประชาชน และใช้เป็นพื้นฐานสำหรับก้าวไปสู่การเป็นนักการเมืองระดับชาติ สำหรับจุดด้อย เช่น เกิดการซื้อเสียงเพื่อให้ได้รับเลือกตั้ง ทำให้ได้บุคคลบางคนที่ไม่เหมาะสมเข้าสู่ตำแหน่ง เช่น ผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น และการบริหารงานจะตกอยู่ในมือของนักการเมือง

4. การแต่งตั้งและการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

นับแต่สมัยสุโขทัยถึงปัจจุบัน ผู้ว่าราชการจังหวัดของไทยซึ่งอาจเรียกอย่างอื่น เป็นต้นว่า พ่อเมือง เจ้าเมือง ผู้ว่าราชการเมือง หรือข้าหลวงประจำจังหวัด ล้วนมาจากการแต่งตั้งและมีความสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินควบคู่มากับสังคมไทยสืบต่อกันมาจนทุกวันนี้ เฉพาะในช่วงปี พ.ศ. 2498-2540 นั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดของไทยมี 2 ฐานะ คือ ในฐานะที่ผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดที่สังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค และในฐานะที่เป็นผู้บริหารสูงสุดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่สังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ต่อมาในปี พ.ศ. 2540 เมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งเพียงฐานะเดียว ส่วนอีกฐานะหนึ่งนั้น กฎหมายดังกล่าวเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทางอ้อม แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังคงมีอำนาจหน้าที่อยู่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดพอสมควร โดยเฉพาะอำนาจในการควบคุมดูแลและอำนาจทางด้านนิติบัญญัติ ทำให้นายก

องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่มีความเป็นอิสระมากเท่าที่ควร อีกทั้งในจังหวัดก็ยังคงมีการบริหารระดับจังหวัด 2 ฐานะ คือรูปแบบจังหวัด และรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งอาจก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนและสับสนได้

ในปี พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 บัญญัติให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 1 คน และรองผู้ว่าราชการจังหวัด 4 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ต่อมาในปี พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 บัญญัติให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพียงคนเดียวเท่านั้นที่มาจากเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและยังคงใช้ต่อมาจนทุกวันนี้

การเลือกตั้งผู้บริหารสูงสุดโดยตรงเพียงคนเดียวในกรุงเทพมหานครซึ่งเรียกว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในปี พ.ศ. 2528 ที่กล่าวผ่านมานี้ ถือได้ว่าเป็นการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงเป็นครั้งแรกของประเทศไทย ด้วยเหตุผลประกอบกันหลายประการ ที่สำคัญเช่น

1) ตำแหน่งที่เลือกตั้งเป็นตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานภาครัฐในระดับจังหวัด

2) แม้กรุงเทพมหานครสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยการบริหารท้องถิ่นขนาดใหญ่ และไม่ถือว่าเป็นจังหวัดตามความหมายของราชการบริหารส่วนภูมิภาค แต่กรุงเทพมหานครก็มีฐานะเทียบเท่าจังหวัด

3) ข้อมูลทางประวัติศาสตร์ ได้แสดงให้เห็นร่องรอยการเป็นจังหวัดและเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดของกรุงเทพมหานครหลงเหลืออยู่ นั่นก็คือ ก่อนหน้าที่กรุงเทพมหานครจะเปลี่ยนฐานะเป็นหน่วยการบริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขนาดใหญ่เมื่อปี พ.ศ. 2518 เป็นต้นมานั้น กรุงเทพมหานครได้เคยเป็นจังหวัดหนึ่งของไทยและสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคเหมือนกับจังหวัดอื่น ๆ โดยในปี พ.ศ. 2515 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335/2515 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ได้กำหนดให้เรียกนครหลวงของประเทศว่า "กรุงเทพมหานคร" พร้อมกับจัดรูปการปกครองและการบริหารให้มีลักษณะพิเศษเรียกว่า "กรุงเทพมหานคร" ยังคงสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือมีฐานะเป็นจังหวัดเช่นเดิม กฎหมายดังกล่าวยังได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นข้าราชการการเมือง และมาจาก

การแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี และแม้กระทั่งย้อนไปก่อนหน้านั้นประกาศของคณะปฏิบัติ ฉบับที่ 24/2514 ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2514 ได้กำหนดให้เรียกผู้บริหารสูงสุดว่า "ผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพมหานคร" ซึ่งมาจากการแต่งตั้งและสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคเช่นกัน

4) การเรียกผู้บริหารสูงสุดว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ก็ใกล้เคียงกับการเรียกผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดอื่น เพียงแต่ไม่มีคำว่าจังหวัดอยู่หน้าคำว่า กรุงเทพมหานคร เท่านั้น จากข้อเท็จจริงปรากฏอย่างชัดเจนว่า "กรุงเทพมหานคร" และ "ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร" ทั้ง 2 คำนี้ได้ถูกนำมาใช้ทั้งในขณะและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการแต่งตั้งและสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามประกาศของคณะปฏิบัติ ฉบับที่ 335/2515 และในขณะที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกับคณะมาจากการเลือกตั้งและสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่นคือตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา ทำให้ในปีเดียวกันนั้นเองกรุงเทพมหานครไม่ใช่จังหวัดอีกต่อไป แต่ก็ยังมีฐานะเทียบเท่าจังหวัด ดังกล่าวไว้แล้วข้างต้น

5) ในอนาคต หากเสนอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเกิดขึ้น ก็มิได้เป็นเรื่องแปลกใหม่ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้คาดการณ์ เตรียมการไว้ล่วงหน้าหรือได้มีบทบัญญัติรองรับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดไว้แล้ว ดังเห็นได้จากถ้อยคำของรัฐธรรมนูญ มาตรา 78 ดังจะได้อีกต่อไปในข้อเสนอแนะ

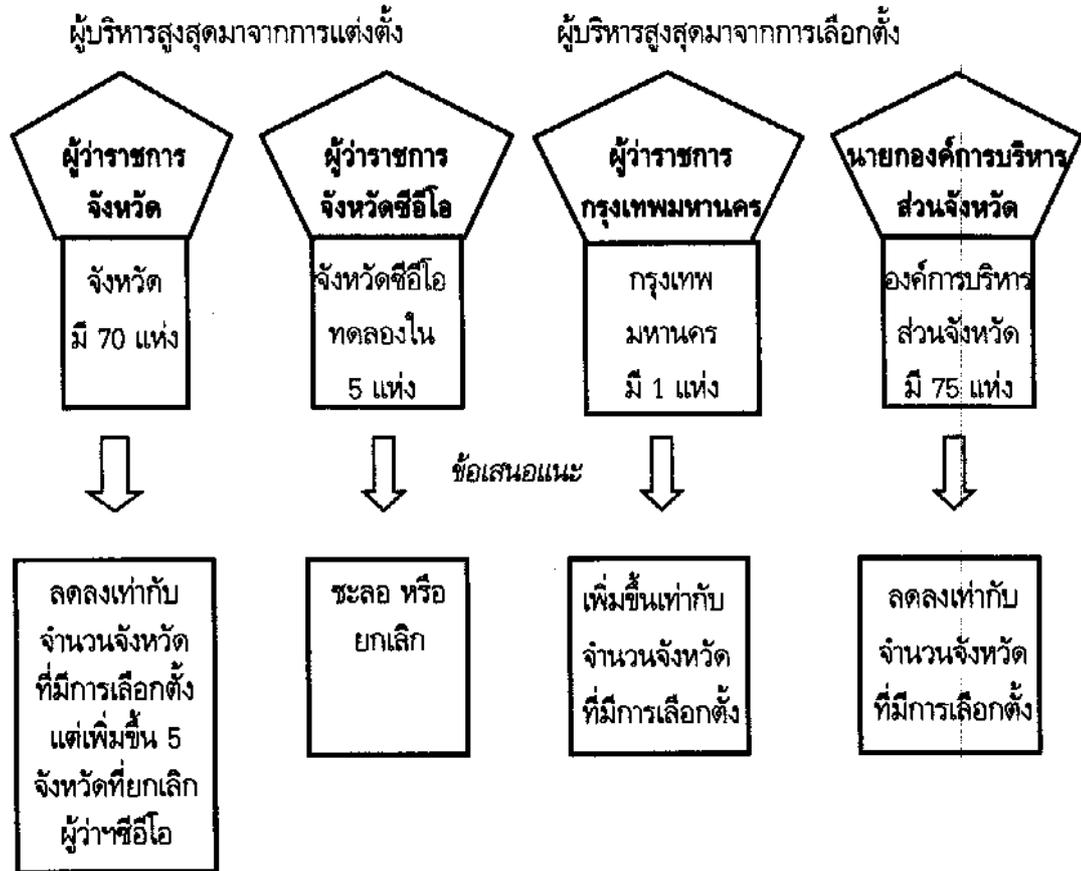
แนวคิดการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงทำนองเดียวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนั้น ได้รับการโต้แย้งหรือวิพากษ์วิจารณ์จากหลายฝ่าย โดยฝ่ายสนับสนุนให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงเห็นว่า สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย การกระจายอำนาจ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเลือกและกำหนดชะตาชีวิตของตนเอง รวมทั้งการเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปจากหลากหลายอาชีพเข้าสู่อำนาจด้วยการเลือกตั้ง เป็นต้น ในทางตรงกันข้าม ฝ่ายคัดค้านเห็นว่า การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงจะก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี เช่น ขัดหลักการของความเป็นรัฐเดี่ยวและการเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวที่แบ่งแยกมิได้ของประเทศ ไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมและประเพณีการปกครองของประเทศ การเลือกตั้งที่เกิดขึ้นในทุกระดับยังไม่มีความบริสุทธิ์ยุติธรรมอย่าง

เพียงพอ ตลอดทั้งรัฐบาลในส่วนกลางจะขาดเอกภาพในการปกครองและการบริหาร

5. ข้อเสนอแนะ

หลังจากการพิจารณาศึกษา วิเคราะห์เปรียบเทียบ และได้สรุปสภาพข้อเท็จจริงในเรื่อง ความหมาย แนวคิดสำคัญ ความเป็นมา ที่มา โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ จุดเด่นและจุดด้อย รวมทั้งการแต่งตั้งและการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ผ่านมาแล้ว ทำให้มีข้อเสนอแนะในภาพรวมเพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาผู้บริหารสูงสุดหรือหน่วยงานบริหารระดับจังหวัดให้มีประสิทธิภาพในทิศทางที่เอื้อประโยชน์ต่อประเทศชาติและการให้บริการประชาชนได้ว่า **ผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัดทั้ง 4 รูปแบบล้วนมีจุดเด่นและจุดด้อยด้วยกันทั้งสิ้น แต่มีเพียง 3 รูปแบบที่ควรสนับสนุนให้คงอยู่ต่อไป ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดซีไอเอนั้น ควรยกเลิก** และเนื่องจากผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัดแต่ละรูปแบบมีความสัมพันธ์กันและส่งผลถึงกัน ดังนั้น ข้อเสนอแนะที่สนับสนุนรูปแบบใด ย่อมส่งผลกระทบต่อรูปแบบอื่นไม่มากนักน้อยด้วย เช่น เสนอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในบางจังหวัดที่มีความพร้อม ก็จะทำให้จำนวนผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลดลง ในเวลาเดียวกัน ก็จะทำให้จำนวนผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งทำนองเดียวกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพิ่มมากขึ้นเท่าจำนวนที่ลดนั้น ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดซีไอเอซึ่งนำมาทดลองใช้ครั้งแรกเป็นเวลา 1 ปีใน 5 จังหวัดทดลอง และมีอำนาจบริหารงานแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเพื่อสร้างความเป็นเอกภาพและประสิทธิภาพนั้น เมื่อเสนอแนะให้ชะลอหรือยกเลิก ก็จะทำให้จำนวนผู้ว่าราชการจังหวัดเพิ่มมากขึ้น พร้อมกันนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดซีไอเอและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดซีไอเอที่ไปกระทบถึงอำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดใน 5 จังหวัดทดลอง ก็จะหมดไปด้วย โปรดดูภาพที่ 1 และคำอธิบายของข้อเสนอแนะดังกล่าวนี้

ภาพที่ 1 ภาพรวมข้อเสนอแนะของการศึกษาครั้งนี้



5.1 ควรสนับสนุนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานที่เรียกว่าจังหวัด แต่ในอนาคต ควรเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ในบางจังหวัดที่มีความพร้อม เช่น เชียงใหม่ หรือภูเก็ต การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดที่เสนอไว้นี้ หมายถึง การเลือกตั้งผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานภาครัฐในระดับจังหวัดที่เรียกว่าจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งและสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นผู้บริหารสูงสุด ทั้งนี้ ต้องเข้าเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา 78 และออกเป็นกฎหมายเพื่อให้มีการเลือกตั้งขึ้น

“มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงการพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

ในกฎหมายนั้นจะต้องระบุให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารสูงสุดในจังหวัด พร้อมกับยกเลิกการบริหารรูปแบบจังหวัดซึ่งสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคโดยจัดตั้งเป็นหน่วยการบริหารท้องถิ่นขนาดใหญ่ ซึ่งมีฐานะเทียบเท่าจังหวัดขึ้นแทน (ในรัฐธรรมนูญใช้ถ้อยคำว่า “พัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่”) ทั้งนี้ ต้องเข้าเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดคือต้องเป็น “จังหวัดที่มีความพร้อม” และ “โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” นอกจากนี้ ในพื้นที่ที่เคยเป็นจังหวัดหรือในพื้นที่ที่กำลังจะเป็นหน่วยการบริหารท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ก็จะไม่มีการบริหารส่วนจังหวัดหรือไม่มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย เพราะอำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะปรับเปลี่ยนไปเป็นอำนาจหน้าที่ส่วนหนึ่งของผู้บริหารสูงสุดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน อาจเรียกชื่อว่า ผู้ว่าราชการ.... ตามด้วยชื่อจังหวัดที่จะมีการเลือกตั้ง เช่น ผู้ว่าราชการภูเก็ต โดยไม่ต้องมีคำว่าจังหวัดอยู่ด้วย

เท่าที่ผ่านมา การแสดงความคิดเห็นเพื่อให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น จะมีทั้งฝ่ายคัดค้านและฝ่ายสนับสนุน เช่นนี้ถือว่าเป็นความแตกต่างด้านความคิด ไม่ใช่เรื่องของความถูกหรือผิด แต่เป็นเรื่องของความเหมาะสมไม่เหมาะสม อีกทั้งรูปแบบผู้บริหารสูงสุดไม่ว่าจะมาจากการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งต่างก็มีข้อดีข้อเสียในตัวเอง ไม่มีรูปแบบใดที่ดีที่สุดและเหมาะสมที่สุด ขึ้นอยู่กับว่าจะนำไปใช้ในช่วงเวลาใด หรือสถานการณ์ใด หรือถ้ามองในอีกแง่มุมหนึ่ง แท้ที่จริงแล้ว

เรื่องการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นเรื่องของการแย่งชิงอำนาจและผลประโยชน์ระหว่างฝ่ายประจำหรือข้าราชการประจำกับฝ่ายการเมืองหรือนักการเมือง ที่มีให้เห็นในทุกยุคทุกสมัยและทุกประเทศและหลายลักษณะ ขึ้นอยู่กับว่าฝ่ายใดจะเข้มแข็งหรือมีอำนาจมากกว่ากัน ในอดีต ฝ่ายแรกซึ่งเป็นข้าราชการประจำมีอิทธิพลและมีอำนาจมาก จึงสนับสนุนการแต่งตั้ง แต่ต่อมาอิทธิพลและอำนาจเริ่มลดลง ฝ่ายหลังจึงเข้ามาแย่งอำนาจหรือผลประโยชน์ อย่างไรก็ตาม ทั้ง 2 ฝ่ายมีส่วนที่เหมือนกันอย่างน้อย 3 ประการ คือ (1) ต่างกล่าวอ้างว่าทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน (2) ต่างยกเหตุผลสารพัดทั้งวิชาการและทางปฏิบัติมาสนับสนุนหรือเพื่อหาความชอบธรรมให้กับฝ่ายตน และ (3) แต่ละฝ่ายมีแนวโน้มหรือความเป็นไปได้ที่อาจเปลี่ยนข้างไปสนับสนุนอีกฝ่ายหนึ่งได้เมื่อมีเหตุผลและความจำเป็นเพียงพอ เช่น ในขณะที่รับราชการเป็นข้าราชการประจำได้ต่อต้านการเลือกตั้งทุกระดับ แต่เมื่อเกษียณแล้วกลับไปลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนักการเมืองหรือไปเป็นที่ปรึกษาของนักการเมือง ส่วนตัวอย่างตรงกันข้าม เช่น นักการเมืองสนับสนุนการเลือกตั้งตลอดมาเพราะเป็นลูกหลานของนักการเมือง แต่เมื่อได้รับแต่งตั้งให้เข้าไปดำรงตำแหน่งสำคัญก็อาจเปลี่ยนมาสนับสนุนการแต่งตั้งได้ เป็นต้น ดังนั้น ถ้าเข้าใจสังขารมทำนองนี้แล้ว ก็จะพบว่าเป็นเรื่องธรรมดา เป็นปรากฏการณ์ตามธรรมชาติของมนุษย์และสังคม เป็นพัฒนาการทางการเมืองการปกครอง และการบริหารของสังคมอย่างหนึ่ง

5.2 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นตัวอย่างของแนวคิดที่สนับสนุนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และในอนาคตควรนำไปประยุกต์ใช้ในบางจังหวัดที่มีความพร้อม ภายใต้เงื่อนไขตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 78 ดังกล่าวแล้ว โดยจำนวนผู้ว่าราชการจังหวัดทำนองเดียวกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะเพิ่มขึ้นเท่ากับจำนวนจังหวัดที่เปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด อย่างไรก็ตาม กรุงเทพมหานครควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขที่ระบบหรือโครงสร้างใหญ่ ดังนี้

5.2.1 แบ่งโครงสร้างการบริหารงานของกรุงเทพมหานครที่เป็นหน่วยการบริหารท้องถิ่นขนาดใหญ่เพียงระดับเดียว ออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับบน และระดับล่าง โดยทั้ง 2 ระดับ เป็นหน่วยการบริหารท้องถิ่น¹

ในระดับบนมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้บริหารสูงสุด และมีฝ่ายนิติบัญญัติเรียกว่าสภากรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครควรขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย การติดต่อประสานงานกระทำโดยตรงต่อรัฐมนตรี มิใช่ผ่านปลัดกระทรวงมหาดไทย

ส่วนการบริหารงานในระดับล่าง ปรับเปลี่ยนจากสำนักงานเขต 50 แห่ง ไปเป็นเทศบาลนคร จำนวน 10-15 แห่ง แต่ละเทศบาลนครมีฐานะเป็นนิติบุคคล ทุกเทศบาลเป็นรูปแบบเทศบาลแบบหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และสภาเทศบาล ทำนองเดียวกับรูปแบบเมืองพัทยา

5.2.2 ควรกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในระดับบน และนายกเทศมนตรีเทศบาลนครทุกคนในระดับล่าง ให้มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันการผูกขาดตำแหน่ง

5.3 นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่ควรเพิ่มจำนวน แต่จำนวนอาจลดลงได้ เมื่อจังหวัดนั้นมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทำนองเดียวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในกรณีนี้ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งคือนักการเมืองและมาจากการเลือกตั้ง ก็จะมีโอกาสลงสมัครรับเลือกตั้งได้ และอีกไม่นานรัฐบาลน่าจะมีความโน้มเอียงเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง การเปิดโอกาสเช่นนี้ถือเป็นขั้นตอนแรกหรือมีแนวโน้มที่จะนำไปสู่การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ตามมาตรา 78 ได้ง่ายขึ้นหากนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมมือกับหน่วยการบริหารท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ในจังหวัดอย่างจริงจัง

¹โปรดดูรายละเอียดใน วิรัช วิรัชนิการวรรณ, *การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น : อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไพร่เพช, 2546), 407 หน้า.

อย่างไรก็ตาม ในอนาคตก่อนที่จะมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในบางจังหวัด รัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยอาจเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพียงคนเดียวได้โดยตรง แทนที่มาจาก การเลือกตั้งทางอ้อมอย่างเดิม ทั้งนี้เป็นไปในทำนองเดียวกับที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเพียงคนเดียวได้โดยตรงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา แต่น่าจะมีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งไว้ด้วยว่า ไม่อาจดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระ หรือไม่เกิน 8 ปี เพื่อป้องกันการผูกขาด

5.4 ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ ควรชะลอ หรือยกเลิก ด้วยเหตุผลหลายประการประกอบกัน

5.4.1 แนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอขัดกระแสโลก ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการปฏิรูปการเมืองการปกครองและการบริหารของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป็นการรวมอำนาจในการบริหารงานคน และเงิน ของส่วนราชการในระดับจังหวัดไว้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ ถ้ายิ่งให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอในการใช้อำนาจหรือใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยสั่งการเพียงคนเดียว ไม่เปิดโอกาสให้หน่วยงานอื่นเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงด้วยแล้ว อาจไปสอดคล้องกับแนวคิดเผด็จการ ถึงแม้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ จะไม่มีลักษณะภาวะผู้นำแบบเผด็จการก็ตาม และถ้าเมื่อใดอำนาจไปอยู่ในมือคนใดคนหนึ่งมากเกินไป ก็จะทำให้คน ๆ นั้น ประพฤติทุจริตได้ง่าย (absolute power, corrupt absolutely)

5.4.2 แนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอสนับสนุนราชการส่วนภูมิภาคให้เข้มแข็งอันเป็นการสวนกระแสโลก ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกแบ่งราชการบริหารแผ่นดินของประเทศออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยราชการบริหารส่วนกลางใช้หลักการรวมอำนาจ แต่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นใช้หลักการกระจายอำนาจ สำหรับราชการบริหารส่วนภูมิภาคนั้น แท้ที่จริงก็คือราชการบริหารส่วนกลางที่ใช้หลักการรวมอำนาจนั่นเอง ในบางประเทศไม่มีราชการบริหารส่วนภูมิภาค เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และญี่ปุ่น หรือ

บางประเทศมีราชการบริหารส่วนภูมิภาคแต่ก็ไม่ให้ความสำคัญเพราะถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลาง

สำหรับประเทศที่จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วนอย่างชัดเจน มีให้เห็นน้อยมาก ที่ชัดเจนมี 2 ประเทศ คือ ไทยและฝรั่งเศส โดยแบ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ยิ่งไปกว่านั้น ประเทศที่เป็นประชาธิปไตยทั่วโลกนับวันจะให้ความสำคัญกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ใช้หลักการกระจายอำนาจเพิ่มมากขึ้น หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ ประเทศทั้งหลายให้ความสำคัญกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคน้อยมาก หรือยิ่งน้อยลง ๆ พร้อมกับสนับสนุนราชการบริหารส่วนท้องถิ่นหรือหลักการกระจายอำนาจเพิ่มมากขึ้น ที่เป็นเช่นนี้เพราะประเทศดังกล่าวยึดมั่นและศรัทธาว่า (1) หลักการกระจายอำนาจเป็นหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตย (2) หลักการกระจายอำนาจเป็นตัวชี้วัดความเป็นประชาธิปไตย (3) ยิ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นเข้มแข็งมากขึ้นเท่าใด ประเทศก็ยิ่งเจริญมากขึ้นเท่านั้น และ (4) ประสิทธิภาพ และเอกภาพ เกิดจากแนวคิดประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจ มิใช่เกิดจากแนวคิดเผด็จการและการรวมอำนาจ เห็นตัวอย่างได้จาก สหรัฐอเมริกา อังกฤษ เยอรมนี และญี่ปุ่น ล้วนเป็นประเทศประชาธิปไตยที่เจริญก้าวหน้าและมั่นคง ประเทศดังกล่าวได้สนับสนุนแนวคิดประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจพร้อมกันไปด้วย

5.4.3 แนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอเป็นอุปสรรคต่อราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ประเทศไทยจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วนดังกล่าวแล้วข้างต้น แต่ละส่วนมีความสัมพันธ์กันทั้งทางกฎหมายและในทางปฏิบัติจริง ไม่อาจมองแบบแยกส่วนหรือแยกออกจากกันได้ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอมีอำนาจทั้งทางตรงและทางอ้อมที่จะควบคุมดูแลหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด ดังนั้น แนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอซึ่งสนับสนุนราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้เข้มแข็งนั้นย่อมต้องส่งผลกระทบต่อราชการบริหารส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยการบริหารท้องถิ่นอย่างแน่นอน และเท่าที่ผ่านมา ราชการบริหารส่วนภูมิภาคดำเนินการในทิศทางที่สนับสนุนส่งเสริมหน่วยการบริหารท้องถิ่นไม่มากเท่าที่ควร หากศึกษาประวัติศาสตร์จะพบว่า การเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปในทิศทางที่สนับสนุนหน่วยการบริหารท้องถิ่นของไทยส่วนใหญ่มาจากรัฐบาล นักการเมือง

หรือฝ่ายการเมืองของราชการบริหารส่วนกลาง เช่น รัฐบาลภายใต้การนำของ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี มิใช่มาจากข้าราชการประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการประจำในส่วนภูมิภาค

มีข้อสังเกตที่น่าเป็นห่วงต่อไปคือ แนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัด ซีอีโอมีแนวโน้มที่จะสนับสนุนเพื่อนำไปสู่การฝังใจ ยึดมั่น และกล่าวอ้างอยู่เสมอ ๆ ว่า หน่วยการบริหารท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นยังไม่พร้อม ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหาร มีการซื้อสิทธิ์ซื้อเสียง และเกิดการทุจริตหรือคอร์รัปชันในระดับรากหญ้า มีการกระจายการโงกกินไปสู่ท้องถิ่น รวมตลอดไปถึงการไม่ยอมเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นฝึกหัดหรือเรียนถูกเรียนผิดอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ทั้งหมดนี้จะเกิดขึ้นเพื่อสร้างความชอบธรรมในลักษณะที่ต้องการให้ข้าราชการประจำในส่วนภูมิภาคจะได้มีโอกาสปกครองและใช้อำนาจในท้องถิ่นเองต่อไปเรื่อย ๆ ลักษณะทำนองแย่งอำนาจและผลประโยชน์กันในส่วนภูมิภาคจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะฉะนั้น ภายใต้แนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ จึงมองไม่เห็นหนทางที่การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่น จะเจริญก้าวหน้าและฝึกหัดตนเองเพื่อให้สามารถยืนอยู่บนขาของตนเองโดยไม่ต้องพึ่งพาพึ่งพิงข้าราชการประจำในส่วนภูมิภาค

5.4.4 แนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอไม่อาจนำไปสู่การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 78 ได้ เมื่อใดก็ตามที่แนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอถูกนำไปใช้จริงทั่วประเทศก็เท่ากับเป็นการสนับสนุนแนวคิดการรวมอำนาจและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้มีอำนาจเพิ่มมากขึ้นดังกล่าวแล้ว สิ่งตามมาอย่างหลีกเลี่ยงได้ยากก็คือ เป็นธรรมดาและเป็นธรรมชาติ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอมีอำนาจมากแล้ว ย่อมไม่ต้องการที่จะคายอำนาจ ลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้นในเกือบทุกสังคม ดังนั้น การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นแนวคิดที่สนับสนุนราชการบริหารส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจที่ตรงกันข้ามอยู่คนละขั้วกับแนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ จึงไม่อาจเกิดขึ้นได้

5.4.5 แนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ หากนำไปปฏิบัติได้อย่างจริงจังทั่วประเทศ ย่อมส่งผลกระทบต่อราชการบริหารส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมา

จากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น เช่น ไม่มีโอกาสที่จะแสดงผลงานอย่างเต็มที่ และยังเป็นการแข่งขันกันอีกด้วย อาจเปรียบได้กับการมีเสือสองตัวอยู่ในถ้ำเดียวกันคือจังหวัดเดียวกันและมีกลุ่มเป้าหมายเป็นประชาชนกลุ่มเดียวกัน จากนั้นจึงปล่อยให้เสือแต่ละตัวแสดงอำนาจที่บางส่วนซ้ำซ้อนกัน เสือตัวแรกนั้นสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคและมีอำนาจมากมายขณะที่เสืออีกตัวหนึ่งสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจน้อยกว่า เสือตัวหลังย่อมมีโอกาสถูกกด กลายเป็นเสือกระดาษ หรือถูกเลี้ยงเพื่อไม่ให้โตไม่ให้เข้มแข็งไปเรื่อย ๆ ทั้ง ๆ ที่เสือตัวหลังมาจากการเลือกตั้งและมาจากเจตนาของประชาชนในจังหวัดนั้นเอง แต่เสือตัวแรกมาจากนอกท้องถิ่นและผู้เป็นนายของเสือตัวหลังอยู่ในส่วนกลางที่ห่างไกล

5.4.6 แนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอสอดคล้องกับระบบปิด การนำบุคคลมาดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอจำกัดอยู่เฉพาะในวงแคบมากจากภายในกระทรวงเดียว ขณะที่ประเทศไทยมี 20 กระทรวง แต่กระทรวงอื่น เช่น กลาโหม ยุติธรรม สาธารณสุข ศึกษาธิการ หรือเกษตรและสหกรณ์ บุคคลในระดับเดียวกันกับผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอที่มีความรู้ความสามารถไม่มีโอกาสเข้ารับคัดเลือกหรือแต่งตั้งแม้แต่น้อย ดังนั้น โอกาสที่จะได้บุคคลที่เหมาะสมจึงเป็นที่สงสัยพอสมควร อีกทั้งโครงการทดลองใน 5 จังหวัดในระยะเริ่มแรกเป็นเวลา 1 ปีนั้น ก็ได้มนำบุคคลในระดับเดียวกันจากกระทรวงอื่นมาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอแม้แต่คนเดียว

5.4.7 แนวคิดซีอีโอของภาคเอกชนไม่อาจนำมาใช้กับการบริหารราชการในระดับจังหวัดได้ง่าย แนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอได้รับมาจากภาคเอกชนที่ให้ความสำคัญกับการมีผู้บริหารระดับสูงที่มีและใช้อำนาจสูงสุดในหน่วยงาน แต่ถ้ามองย้อนไปถึงแนวคิดหลักในการจัดตั้งหน่วยงานของภาคเอกชนก็จะเห็นได้ว่าหน่วยงานภาคเอกชนส่วนใหญ่จัดตั้งขึ้นมิได้ต้องการเพียงผลกำไร (profits) เท่านั้น แต่ต้องการแสวงหา ผลกำไรสูงสุด (maximize profits) จากประชาชนหรือผู้รับบริการ ขณะที่แนวคิดหลักในการจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐ คือ การให้บริการสาธารณะ (public services) ต่อประชาชนและสังคม ประกอบกับช่วงที่โลกและประเทศไทยประสบภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ บริษัท ห้างร้าน ธนาคาร และสถาบันการเงินจำนวนมากไม่ยอมที่มีการบริหารงานทำนองเดียวกับซีอีโอและมีเอกภาพในการ

บริหารอย่างมาก แต่ก็ได้ประสบกับการขาดทุนหรือล้มเลิกกิจการไป บางแห่งได้สร้างภาระหนี้สินให้กับรัฐบาลและประชาชนอีกด้วย สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งเกิดจากอำนาจและอิทธิพลของซีไอโอในหน่วยงานภาคเอกชนดังกล่าวมีเอกภาพอย่างมาก ขาดความหลากหลายและการตรวจสอบถ่วงดุล โดยระบบตรวจสอบภายในหน่วยงานภาคเอกชนภายใต้การบริหารงานของซีไอโอถูกทำให้ไม่เข้มแข็ง

นอกจากนั้น ยังมีข้อแตกต่างอีกคือ ลักษณะงานของหน่วยงานเอกชนจะเป็นเฉพาะเรื่อง เฉพาะด้าน ไม่กว้างขวาง และเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนไม่มาก โดยเน้นเรื่องการผลิต การตลาด และการให้บริการ แต่ลักษณะงานของหน่วยงานภาครัฐไม่เพียงครอบคลุมเรื่องดังกล่าวเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงเรื่องอื่น ๆ อีกด้วย เป็นต้นว่า การทะเบียนราษฎร การรักษาความสงบเรียบร้อย การปราบปรามผู้ก่อการร้าย การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั้งหลาย กระบวนการยุติธรรม และการก่อสร้าง ที่ล้วนเกี่ยวข้องกับประชาชนกว้างขวางอย่างมากและต่อเนื่อง ดังนั้น แนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดซีไอโอจึงไม่อาจนำมาใช้กับการบริหารราชการในระดับจังหวัดได้ง่าย

5.4.8 การประเมินผลผู้ว่าราชการจังหวัดซีไอโอ หรือโครงการจังหวัดทดลองการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาใน 5 จังหวัด ในช่วงเวลาดำเนินงาน 1 ปี ซึ่งประกาศต่อสาธารณะเมื่อต้นเดือนมกราคม 2546 นั้น แม้มีผลดี เช่น เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นก็ตาม แต่ก็ยังไม่เห็นข้อแตกต่างหรือผลประโยชน์ที่ประเทศชาติและประชาชนจะได้รับอย่างมากพอ หรือยังไม่มีความชัดเจนที่แสดงให้เห็นว่าโครงการทดลองดังกล่าวประสบผลสำเร็จมากและคุ้มค่ากับการขยายผลออกไปยังจังหวัดอื่น

น่าเป็นห่วงว่า ถ้าเมื่อใดมีแนวโน้มว่าจะนำแนวคิดนี้ไปใช้ปฏิบัติจริงและออกเป็นกฎหมายรองรับอย่างเป็นทางการแล้ว อาจพบกับแรงต่อต้านจากมวลชน ซึ่งประกอบด้วยประชาชน และหน่วยการบริหารท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ทั่วประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากองค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากทุกวันนี้การบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ได้กระจายอยู่ทั่วประเทศ และมีแนวโน้มที่จะรวมพลังกันได้อย่างเข้มแข็งมากขึ้น ๆ

5.4.9 การบริหารงานในระดับจังหวัดของภาครัฐที่ผ่านมา ผู้ว่าราชการจังหวัดบางคนก็ได้นำแนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ ไปประยุกต์ใช้อย่างไม่เป็นทางการเพื่อแก้ไขปัญหาของจังหวัดอยู่บ้างแล้ว กล่าวคือ นอกเหนือจากการใช้ "ศาสตร์" หรือใช้วิชาความรู้ วิชาการ หรือเทคโนโลยีที่เหมาะสมในการบริหารงานแล้ว ในบางสถานการณ์ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ใช้ภาวะผู้นำที่มีความเข้มแข็ง เด็ดเดี่ยว การเอาจริงเอาจัง ความแน่วแน่มั่นคง รวมทั้งใช้หลักมนุษยสัมพันธ์ ความจริงใจ ความซื่อสัตย์สุจริตและจิตวิญญาณที่รักชาติรักแผ่นดินอย่างต่อเนื่อง รวมตลอดทั้งการใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี² เหล่านี้เป็นการใช้ "ศิลป์" หรือ "ศิลปะในการบริหารงาน" ของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีส่วนทำให้การบริหารงานระดับจังหวัดภายใต้แนวทางหรือวิธีการที่ใช้ปฏิบัติอยู่ทุกวันนี้มีประสิทธิภาพ และมีเอกภาพในบางจังหวัดได้เช่นกัน ในอนาคตแม้ว่ารัฐบาลจะนำแนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอไปใช้ปฏิบัติทั่วประเทศ แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอบางคนมี "ศิลปะในการบริหารงาน" ดังกล่าว ไม่ได้ตามมาตรฐานที่สังคมยอมรับ ประสิทธิภาพและเอกภาพในการบริหารงานก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้ หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ แนวคิดการแก้ปัญหาระดับจังหวัดโดยการเพิ่มอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อใช้ในการบริหาร งาน คน และเงิน ด้วยการออกกฎหมายมาบังคับ อาจไม่ได้ผลเท่าที่ควร หากผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ ไม่สามารถใช้ศาสตร์และศิลป์ในการบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งก็จะเข้าทำนองที่ว่า ไทยเป็นประเทศที่ออกกฎหมายมากมาย แต่กฎหมายที่ออกมานั้น สับสนวนววยหรือไม่อาจนำไปใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Thailand, land of laws, but disorder)

5.4.10 แนวทางแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในระดับจังหวัดอันเป็นเหตุให้เกิดแนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอนั้น แนวทางหรือวิธีการสำคัญที่สามารถนำไปใช้ได้ คือ รัฐบาลและผู้เกี่ยวข้องต้องมีจิตใจเชื่อมั่นก่อนว่า ประสิทธิภาพและเอกภาพของการบริหารงานในระดับจังหวัดสามารถเกิดขึ้นได้ตามแนวทาง

² เป็นถ้อยคำที่ปรากฏอยู่ใน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 วรรคสาม ที่ว่า "ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ให้ความสำคัญถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ"

ประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจ เพราะถ้าไม่มีความเชื่อมั่นและจิตวิญญาณ
เช่นนี้แล้ว ก็อาจดำเนินการขั้นต่อไปได้ ในกรณีที่มีความเชื่อมั่น ขั้นต่อไปคือ
สนับสนุนให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงในบางจังหวัดที่มีความพร้อม
เช่น เชียงใหม่ ขอนแก่น สมุทรปราการ และภูเก็ต ทำนองเดียวกับการบริหารท้องถิ่น
รูปแบบกรุงเทพมหานคร ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 78 ได้เปิดโอกาสไว้ให้แล้ว
อย่างชัดเจน

5.4.11 ควรจัดให้มีโครงการทดลองเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด
ดังกล่าวควบคู่หรือคนละช่วงเวลา กับโครงการทดลองผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ เพื่อ
ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญไทยที่สนับสนุนการกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่น
อย่างชัดเจน เพื่อช่วยให้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 78 ได้มีโอกาสบังเกิด
ผลในทางปฏิบัติจริงในบางจังหวัด

บรรณานุกรม

- กระทรวงมหาดไทย. 2512. **หนังสือคู่มือผู้ว่าราชการจังหวัด**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร. 2542. **จากเทศบาลสู่กรุงเทพมหานคร**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์.
- คณะกรรมการการศึกษาการปกครอง วุฒิสภา. 2536. **รายงานของคณะกรรมการการศึกษาการปกครองวุฒิสภา เรื่อง ความเหมาะสมและความพร้อมในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด**. กรุงเทพมหานคร: กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- จำเนียร ชวนะพงศ์. 2529. **ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จในการปกครองส่วนภูมิภาคของผู้ว่าราชการจังหวัด**. เอกสารวิจัยส่วนบุคคลเสนอต่อวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ. 2529. กรุงเทพมหานคร.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2536. **ผู้ว่าราชการจังหวัด**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.
- ชูสง่า ฤทธิประศาสน์. 2516. **รายงานการประชุมใหญ่ทางวิชาการ ครั้งที่ 3 การพัฒนาส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น**. พระนคร: โรงพิมพ์ประชาชน.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2545. **การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น : อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทร์เพช.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2546. **การบริหารและการจัดการเทศบาลในยุคปฏิรูปการเมือง**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทร์เพช.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2541. **ผู้ว่าราชการจังหวัดไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบกับผู้ว่าราชการจังหวัดของ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.