

ย่อเรื่อง

บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด : ข้อเสนอเบื้องต้น

เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นในประเทศไทย

ของ วิลเลียม ซอมเมอร์ส

ข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่เสนอในบทความนี้ผู้เขียนประมวลขึ้นจากข้อสังเกตที่ได้มาจากการไปราชการท้องถิ่น และการพบปะแลกเปลี่ยนทรรศนะกับข้าราชการผู้ปฏิบัติงานอยู่ในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นที่จะชี้ให้เห็นบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดอันเกี่ยวกับการประสานงานและการควบคุมงานในจังหวัด

ตามที่ปรากฏอยู่นั้น ดูเหมือนว่าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจในการควบคุมและประสานงานด้านต่าง ๆ ของจังหวัดได้อย่างจริงจัง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด ได้แก่การที่ข้าราชการตำรวจค่อย ๆ แยกตัวออกไปจากอำนาจการควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัดทีละน้อย ๆ นั้น ทำให้เกิดความรู้สึกว่า แม้ราชการของกรมตำรวจซึ่งสังกัดอยู่ในกระทรวงเดียวกันก็ยังแยกตัวไปจากการควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัดได้แล้ว ฉะนั้นหากหน่วยบริหารงานส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดอยู่กับกระทรวงอื่น ๆ จะแยกตัวออกไปจากอำนาจการควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัดบ้าง ก็ย่อมจะมีเหตุผลดีกว่า แม้จะได้มีการกล่าวเน้นความสำคัญของการประสานงานอยู่เป็นนิจก็ตาม แต่ตามอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดเท่าที่มีอยู่ไม่อาจจะอำนวยความสะดวกในการประสานงานระหว่างหัวหน้าหน่วยราชการอื่น ๆ ซึ่งเป็นตัวแทนของกระทรวงทบวงกรมในส่วนกลางได้ นอกเสียจากว่าผู้ว่าราชการจังหวัดผู้นั้นจะสามารถเกลี้ย

กล่อมโน้มนำใจให้หน่วยราชการดังกล่าวร่วมมือด้วยความสามารถของผู้ว่าราชการจังหวัดเอง มีฉะนั้นแล้วผู้ว่าราชการจังหวัดเองก็กลับจะตกอยู่ภายใต้ภาวะครอบงำของกระทรวงที่หน่วยราชการนั้นๆ สังกัดอยู่ โดยนัยนี้ เจตนาของการตั้งคณะกรรมการจังหวัดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการประสานงานและก่อให้เกิดความร่วมมือ และประสานความเห็นต่าง ๆ ของข้าราชการได้บังคับบัญชาในแต่ละหน่วยงาน จึงไม่อาจบรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมายได้

อุปสรรคในการบริหารงานอีกประการหนึ่ง ก็คือ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดขาดผู้เชี่ยวชาญที่จะช่วยเหลือให้คำแนะนำปรึกษาเกี่ยวกับการวางแผนงานและการทำงบประมาณซึ่งนับได้ว่าเป็นกุญแจสำคัญในการพัฒนาจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมต้องการที่ปรึกษาที่จะคอยให้คำแนะนำช่วยเหลือ ซึ่งมีความสามารถและมีประสบการณ์เกี่ยวกับการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น บุคคลดังกล่าวนี้สมควรจะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งเองตามข้อกำหนดซึ่งวางไว้อย่างกว้างๆ นอกจากนั้นยังต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเกิดความมั่นใจด้วยว่าที่ปรึกษาของตนจะไม่ถูกโยกย้ายหรือแย่งตัวไปเพื่อทำงานอื่น

ปัญหาเกี่ยวกับการที่ราชการบริหารส่วนกลางรวบอำนาจไว้อย่างเข้มงวดนั้นควร จะได้รับการแก้ไขโดยกำหนดให้ข้าราชการที่ตรงการจะเลื่อนขึ้นเป็นชั้นตรีไปทำงานในส่วนภูมิภาคเสียสัก 2 ปีก่อน ทั้งนี้เพื่อเป็นการจูงใจให้ข้าราชการที่มีอนาคตเหล่านั้นได้ไปเห็นสภาพการณ์ที่แท้จริงในชนบทก่อนที่จะจมอยู่กับงานหนังสือในกระทรวง อย่างไรก็ตามที่ กระทรวงมหาดไทยอาจจะมีนโยบายดังกล่าวนี้อยู่แล้วก็ได้

มีความเห็นสอดคล้องกันว่า ถ้าหากผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีอำนาจเพิ่มขึ้นในการประสานงานด้านงบประมาณของหน่วยราชการต่าง ๆ ในจังหวัดโดยผ่านทางสภาจังหวัดแล้ว งบประมาณของจังหวัดซึ่งเป็นงบประมาณส่วนรวมของงานทุก ๆ ด้านก็จะอำนวยความสะดวกได้เต็มที่

ความเห็นอีกข้อหนึ่ง คือ ควรจะกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่ง อยู่ในจังหวัดแห่งหนึ่งไม่น้อยกว่า 4 ปี เพื่อจะได้มีเวลาพอเพียงให้งานต่าง ๆ ที่ปฏิบัติไปได้ประจักษ์ผลเสียก่อน อย่างไรก็ตามก็คือ ความจำเป็นที่จะต้องสับเปลี่ยนตัวผู้ว่าราชการจังหวัด กับผลประโยชน์ที่จะได้รับเนื่องจากการยืระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งนั้น อย่างไรก็ตามมีน้ำหนักเหนือกว่ากัน ย่อมเป็นเรื่องที่จะต้องศึกษาวิเคราะห์ให้ละเอียดยิ่งกว่านี้

แม้ว่าข้อสังเกตต่าง ๆ นี้จะเกี่ยวกับบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยเฉพาะ แต่อย่างไรก็ตาม บทบาทของนายอำเภอก็นับว่ามีส่วนสำคัญในการบริหารงานเทศบาลและงาน ตำบลอยู่มาก ถ้าหากว่านายอำเภอไม่สนใจที่จะคอยสับตลับรับฟังความคิดเห็นของสภาตำบลแล้ว ก็ย่อมไร้ความจำเป็นที่จะต้องมีสภาตำบลอยู่อีกต่อไป สถาบันตามกฎหมายเช่นสภา ตำบลนี้จะเป็นเครื่องมือที่ให้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริงหรือไม่นี้ ย่อมขึ้นอยู่กับท่าทีที่ข้าราชการดังกล่าวปฏิบัติต่อสถาบันเป็นใหญ่ สถาบันทางการบริหารในประเทศไทยจะประสบผลสำเร็จหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับความเสียสละส่วนตัวของผู้บริหารเป็นสำคัญ ซึ่งข้อนี้เห็นว่า เป็นสิ่งที่ผิดแผกไปจากสถาบันในประเทศตะวันตกบางประเทศ ที่สิทธิในการร้องเรียนหรือ อุตธรณ์ในชั้นสุดท้ายขึ้นอยู่กับประชาชนซึ่งมีส่วนมีเสียงในการปกครอง จริงอยู่ที่ว่าเราไม่ควรคาดหวังที่จะให้สภาตำบลทำหน้าที่เป็นปากเสียงที่แท้จริงของประชาชนได้ในอนาคตอันใกล้นี้ แต่อย่างน้อยเมื่อเรามีสภาดังกล่าวเป็นเครื่องมืออยู่แล้ว กระทรวงมหาดไทยก็ควรจะได้ปรับปรุงให้มีสมรรถภาพดีขึ้น โดยรวมเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นที่แบ่งแยกอย่างสับสนเป็นเขตสุขาภิบาลและเทศบาลเข้าด้วยกัน และใช้สถาบันดังกล่าวนี้เพียงหน่วยเดียวเพื่อสนองความต้องการหลาย ๆ ด้าน

แม้ว่าข้อสังเกตเหล่านี้จะเป็นเพียงทรรศนะที่มีได้มีการวิจัยกันอย่างละเอียดพอก็ตาม แต่ก็ย่อมจะมีประโยชน์อยู่มากหากจะได้ระบุหัวข้อสำคัญจากที่ได้เสนอไว้ข้างต้นนั้น ดังต่อไปนี้

1. ควรจะมีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถเป็นนักบริหารที่แท้จริงมากกว่าที่จะเป็นเพียงผู้ดำรงตำแหน่งที่ทรงเกียรติเท่านั้น

2. ถ้าหากต้องการจะใช้นโยบายการกระจายอำนาจให้ได้ผลแล้ว ควรจะได้มอบหมายอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดให้สอดคล้องกับความรับผิดชอบที่มีอยู่

3. ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องการที่ปรึกษาซึ่งสามารถปฏิบัติงานได้จริง ๆ

4. ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องการเครื่องมือที่จะใช้ในการประสานงานให้ได้ผลดียิ่งขึ้น เช่นงบประมาณส่วนรวมของจังหวัด

5. การปรับปรุงเทศบาลและงานบริหารส่วนท้องถิ่นให้ดีขึ้นนั้น ไม่จำเป็นจะต้องจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ แต่ควรจะทำโดยปรับปรุงและเพิ่มอำนาจให้แก่หน่วยงานที่มีอยู่แล้วมากกว่า

6. ควรกำหนดรูปงานของเทศบาลให้แจ่มแจ้ง เพื่อที่จะได้ทำประโยชน์สนองความต้องการแก่ชุมชนนั้น ๆ อย่างเต็มที่

โดยทั่วไปแล้วผู้ว่าราชการจังหวัด ทำราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นเห็นชอบด้วยและพร้อมเสมอที่จะให้มีการแก้ไขปรับปรุงงานบริหารดังกล่าว แต่ส่วนมากก็คงจะยังจกจำสถานการณ์ในสมัยที่สภามีอำนาจเกินขอบเขตอันควรได้ จึงเห็นกันว่า การแก้ไขเปลี่ยนแปลงควรเป็นไปในรูปค่อยเป็นค่อยไป โดยพยายามที่จะสร้างระบบการปกครองซึ่งเป็นไปตามความต้องการและความคิดเห็นอิสระของประชาชน

ย่อโดย ชัตติยา กรรณสูต