

บทบรรณาธิการ

EDITORIAL

ผู้ว่าราชการจังหวัดกับสำนักงานจังหวัด

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้เปลี่ยนการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็น การปกครองระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่พุทธศักราช 2475 เป็นต้นมา และแม้ในระยะหลังๆ หลังจากที่ได้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้ว ยังได้มีการปฏิวัติและรัฐประหารอีกหลายครั้ง แต่ก็มีได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างพลิกแผ่นดิน สถาบันทางการเมือง สถาบันทางการปกครอง และสถาบันทางสังคม ยังคงมีอยู่ในลักษณะเดิม หากแต่ว่าเมื่อมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้ว ก็มีสถาบันทางการเมืองปกครองระบอบประชาธิปไตยเพิ่มขึ้นเป็นส่วนผนวก ผู้เขียนขอใช้และเน้นคำว่าส่วนผนวก เพราะส่วนนี้เป็นส่วนใหม่ ใหม่ทั้งรูปร่างลักษณะ ใหม่เสียจนมีเสียงกล่าวอยู่โดยทั่วไปว่า ประชาชนไม่รู้ว่าคืออะไร เมื่อประชาชนซึ่งเป็นรากแก้วของประชาธิปไตยไม่รู้ว่าส่วนผนวกนี้คืออะไรเสียแล้ว ยังจะยึดถือหรือยืนยันให้ส่วนผนวกนี้เป็นรากฐานได้อย่างไร ฉะนั้น การศึกษาทั้งในทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ อันเกี่ยวกับเมืองไทยจึงจะมองข้ามความสำคัญข้อนี้ไปเสียมิได้ เพราะปัญหาเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยในเมืองไทยนั้น แม้จะมีอยู่มากสักเพียงใดก็ตาม ผู้เขียนก็ยังเห็นว่า มิได้อยู่ที่ว่าเมืองไทยจะมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศในลักษณะที่เป็นประชาธิปไตยเช่นเดียวกับนานาอารยประเทศประชาธิปไตยในโลก แต่มีปัญหาคือสำคัญที่สุดอยู่ประการหนึ่งซึ่งเป็นปัญหาที่แก้ยากที่สุด นั่นคือ ปัญหาที่ว่า จะจัดรูปการปกครองประเทศอย่างไร จึงจะให้ได้ผลดีทั้งในรูปลักษณะและทางปฏิบัติตามวิถีทางประชาธิปไตย และให้เข้ากันได้โดยมีสมานฉันท์กับสถาบันทางการเมือง สถาบันทางการปกครอง และสถาบันทางสังคมที่มีมานานแล้วนับเป็นศตวรรษ เพื่อให้ปวงชนชาวไทยดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันในระบอบใหม่เพื่อความร่มเย็นเป็นสุข มีความผาสุกทั้งกายและใจ ทั้งในทางอุดมการณ์และทางปฏิบัติการในชีวิตประจำวัน ของบุคคลแต่ละคนจนถึงบ้านเมืองและประชาชนในส่วนรวม

หากพิจารณาศึกษาโดยสังเขป ก็พอจะเห็นได้ว่า สถาบันที่มีมาแล้วก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เช่น พระมหากษัตริย์และพระราชบัลลังก์ การปกครองประเทศทั้งส่วนกลางในรูปของกระทรวงทบวงกรม และการปกครองในส่วนภูมิภาคในรูปของเทศาภิบาลมณฑล จังหวัด อำเภอ และสุขาภิบาล การออกกฎหมายในพระปรมาภิไธยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ระบบการศาล พระพุทธศาสนา รูปลักษณะของสังคมไทย รวมทั้งวัฒนธรรมและชนบประเพณีต่าง ๆ ล้วนแต่เป็นทายะสมบัติจากบรรพบุรุษในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชทั้งสิ้น และยังมีรากฐานมั่นคงอยู่ในปัจจุบัน ส่วนที่ได้นำเพิ่มมาใหม่ เช่น รัฐธรรมนูญ พรรคการเมือง สภาจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และสภาตำบลซึ่งราษฎรมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างสำคัญในรูปของการปกครองตนเองตามระบบประชาธิปไตยต่างประสบปัญหาการปกครองไม่ราบรื่น ต้องมีการแก้ไขปรับปรุงอยู่เสมอมาเป็นลำดับ แต่ก็ยังหาข้อยุติมิได้ กรณีจะเป็นอย่างไรก็ตาม ปัญหาการปกครองระบอบประชาธิปไตยก็มิได้ปรากฏอยู่เฉพาะระหว่างทางราชการกับประชาชนเท่านั้น แม้แต่การอันเป็นภายในของทางราชการระหว่างสถาบันทางการปกครองซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยทางราชการด้วยกันเอง ก็มีปัญหาอยู่มาก ยิ่งหาข้อยุติมิได้เช่นเดียวกัน จนอาจจะกล่าวได้ว่า ตามปัญหาที่มีอยู่นั้นดูเหมือนว่าไม่มีผู้ใดจะแก้ไขปรับปรุงได้ หากภาวะทางจิตใจของข้าราชการและทางราชการยังคงเป็นอยู่อย่างที่เราเห็นๆ กันอยู่ในขณะนี้ สำนักงานจังหวัดเป็นกรณีตัวอย่างที่ดีที่สุดในที่นี้จะช่วยบ่งชี้ให้เห็นว่า ปัญหาการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น มิได้มีอยู่เฉพาะในหมู่ประชาชนตามที่ผู้กล่าวหาว่าประชาชนไม่รู้ว่าจะประชาธิปไตยคืออะไรเท่านั้น แม้แต่ในวงราชการก็มีปัญหาอยู่มากเหมือนกัน ความแตกต่างแห่งปัญหานั้นมีอยู่เฉพาะในข้อที่ว่า ประชาชนไม่รู้หรือไม่สนใจในการปกครองตนเอง ถ้าข้อกล่าวหาประชาชนดังกล่าวนี้เป็นความจริง แต่ทางราชการก็มีปัญหาว่า จะบริหารประเทศอย่างไรจึงจะชอบด้วยวิถีทางประชาธิปไตยเมื่อประชาชนไม่สนใจในการปกครองตนเอง

ปัญหาการปกครองส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด

ถ้าพิจารณาศึกษาจากรายงานการประชุมผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วราชอาณาจักร รายงานผลการพิจารณาจากที่ประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหารระดับผู้ว่าราชการจังหวัด

รายงานข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญของ Public Administration Service รวมทั้งรายงานข้อเสนอความเห็นของที่ปรึกษากระทรวงมหาดไทย และ วลร ก็ยอมรับจักษ์ชัดว่า ปัญหาการปกครองส่วนภูมิภาค ระดับจังหวัด นั้นมีอยู่มากมาย แต่ในทรรศนะของผู้เขียนมีความเห็นว่า ปัญหาการปกครองส่วนภูมิภาค ระดับจังหวัด กล่าวเฉพาะประการสำคัญๆ โดยสรุป ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ มีข้อที่น่าสังเกตและศึกษาวิจัยดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับฐานะตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดในเมืองไทยในระบอบประชาธิปไตยเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ฝ่ายบริหารในการปกครองส่วนภูมิภาคตั้งแต่ได้จัดระเบียบบริหารราชการของประเทศโดยจัดแบ่งออกเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทางราชการได้ใช้ความพยายามมาแล้วหลายครั้งหลายหน โดยการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดโดยแท้จริง แต่ไม่เคยมีสมัยใดที่ฐานะตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นไปได้โดยแท้จริงสมตามความมุ่งมาดปรารถนา หากพิจารณาในข้อกฎหมายบางสมัยก็จะอุปสรรคหนึ่งว่า จะเป็นไปได้ แต่ก็หาได้เป็นไปไม่ได้โดยแท้จริงในทางปฏิบัติไม่ ผู้ว่าราชการจังหวัดของเราไม่เหมือน Prefect ของฝรั่งเศส ไม่เหมือน Governor ของสหรัฐอเมริกา และไม่เหมือนผู้ว่าราชการจังหวัดหรือเจ้าเมืองในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชของไทยเราเอง ถ้าเช่นนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นอะไร หรือมีฐานะตำแหน่งอย่างไร นับว่าเป็นปัญหาที่น่าคิด น่าคิดว่าผู้ว่าราชการจังหวัดบริหารราชการของประเทศในระดับจังหวัดอยู่ได้อย่างไร

หากพิจารณาในส่วนรวมของประเทศ โดยไม่ถือบุคลิกภาพของผู้ว่าราชการจังหวัดบางคนในอดีตและปัจจุบันเป็นข้ออ้างดิ่งแล้ว ก็ยอมรับจักษ์ชัดว่า ฐานะตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับการยอมรับนับถือว่าสูงส่งอยู่ในขณะนั้น เป็นเพราะความรู้สึกของข้าราชการและประชาชนซึ่งมีต่อสถาบันการปกครองส่วนภูมิภาคนี้ อันเป็นผลสืบเนื่องตกทอดมาจากสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชมากกว่าอื่น ผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบันมิใช่หัวหน้าฝ่ายบริหารระดับจังหวัด หากแต่เป็นหัวหน้างานสังกัดกระทรวงมหาดไทยที่ทำงานอยู่ได้โดยอาศัยบุคลิกภาพเป็นส่วนตัวให้เป็นประโยชน์ในการควบคุมบังคับบัญชา และการประสานงานเพื่อบริหารงานของจังหวัดให้บรรลุผลตามนโยบาย กฎหมาย และ ระเบียบ

ข้อบังคับ ถ้าปรากฏว่า จังหวัดใดมีผู้ว่าราชการที่ขาดบุคลิกภาพหรือคุณสมบัติสำคัญดังกล่าว งานของจังหวัดนั้นก็ไม่น่าปรารถนั ปัญหาที่น่าคิดจึงมีต่อไปอีกว่า เป็นเพราะเหตุใดจึงมีกรณี เช่นนี้เกิดขึ้นทั้ง ๆ ที่ทางราชการก็มีความมุ่งมาดปรารถนาจะให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดเป็น หัวหน้าฝ่ายบริหารระดับจังหวัดได้โดยแท้จริง ข้อพรรณนาที่จะระบุให้กระจ่างชัดถึงคำตอบ ปัญหาข้อนี้ นั่น ค่อนข้างยาวและยากที่สุด เพราะเป็นเรื่องเรื้อรัง และเกี่ยวข้องกับภาวะทาง จิตใจของข้าราชการในกระทรวงอื่น ๆ อีกเกือบทุกกระทรวง อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวอย่าง กว้างโดยสรุปเฉพาะหัวข้อสำคัญได้ ดังต่อไปนี้

ก. ปัญหาเกิดขึ้นจากความไม่แน่นอนในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้ระบบการกระจาย อำนาจในระบบประชาธิปไตยของเมืองไทย กล่าวคือ ในโอกาสอันเดียวกันกับที่จัดระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน โดยมุ่งหมายให้จังหวัดเป็นส่วนราชการในส่วนภูมิภาค เพื่อทำ หน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลในการบริหารงานของประเทศในระดับจังหวัด แต่ก็ยังได้จัด ให้มีผู้ว่าราชการภาคขึ้นอีกตำแหน่งหนึ่งมีลักษณะเป็นสถาบันทางการปกครองในส่วนภูมิภาค ที่อยู่สูงเหนือสถาบันของจังหวัด แม้ผู้ว่าราชการภาคไม่มีอำนาจหน้าที่ภายในภาคมากเหมือน อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่รวมอยู่ในจังหวัดก็ตามแต่ก็มีผลเป็นการรบกวนฐานะ ตำแหน่งหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยปริยาย ในที่สุดจึงเห็นกันว่าตำแหน่งผู้ว่าราชการ ภาคไม่มีความจำเป็น จึงยุบเลิกไป แต่ปัญหาก็คงหาได้หมดสิ้นไปไม่ ยังมีเหตุอื่น ๆ ที่ยัง เป็นปัญหาต่อฐานะตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่อีก

ข. ปัญหาในลำดับต่อมาหลังจากที่ได้ยุบเลิกผู้ว่าราชการภาคแล้ว แต่กระทรวง อื่น ๆ อีกหลายกระทรวงก็หาได้จัดให้มีการประสานนโยบายในอันที่จะร่วมทำการปรับปรุง ส่งเสริมฐานะตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ ข้อเท็จจริงยังคงปรากฏอยู่ในปัจจุบันนี้ว่า ยังคงมีสรรพสามิตเขต บำไม่เขต ฯลฯ อยู่อีก ยิ่งกว่านั้น บางครั้งบางโอกาสยังมีข่าวแพร่ สะพัดว่า ส่วนราชการจังหวัดในลักษณะนั้นลักษณะนี้จะแยกตัวเองออกเป็นอิสระเช่นเดียวกับ ส่วนราชการ บางแห่งที่มีอยู่แล้วในจังหวัด โดยอ้างลักษณะพิเศษอันเป็นงานเทคนิคบ้าง เป็นผู้มีวินัยเป็นพิเศษและดีอาวุธบ้าง ต้องการที่จะให้อยู่ในการควบคุมตรวจสอบโดยตรง และใกล้ชิดของส่วนกลางบ้าง ส่วนราชการตั้งว่านี้มีอะไรบ้างและจะมีอะไรอีกบ้างนั้น ต่าง ก็รู้ ๆ กันอยู่ ผู้เขียนไม่ขอนำมาวิเคราะห์เสนอให้สะท้อนใจ ปัญหาที่เกิดขึ้นเช่นนี้เป็นการ

ยากที่จะวิเคราะห์ให้ประจักษ์ชัดว่า มีมูลฐานมาจากอะไร คำตอบก็อาจจะเป็นว่า ต้องศึกษาวิจัยต่อไป แต่ในขั้นนี้เป็นการเพียงพอที่จะขอเสนอเป็นสมมติฐานได้ว่า เป็นเพราะกระทรวงอื่น ๆ ไม่เชื่อมือผู้ว่าราชการจังหวัด ขาดการประสานงานในนโยบายเกี่ยวกับการจัดระเบียบราชการในส่วนภูมิภาค ภาวะทางจิตใจของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในระดับควบคุมนโยบายของกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งอาจจะคิดเห็นว่าเป็นเพราะเหตุใดราชการในส่วนภูมิภาคจึงจำเป็นต้องอยู่ในความควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย ข้าราชการในกระทรวงมหาดไทยเท่านั้นหรือที่จะเป็น “นักปกครอง” ได้ ข้าราชการในกระทรวงอื่นเป็นไม่ได้ เมื่อยังคิดถึงพิจารณาจากทางปฏิบัติที่มีทหารและตำรวจไปเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดได้ และบางคนก็เป็นได้ก็เสียด้วยทั้ง ๆ ที่ไม่เคยเป็น “ลูกมหาดไทย” มาก่อน ก็ยังน่าจะทำให้กระทรวงต่าง ๆ คิดเห็นไปว่า การที่จะมอบอำนาจหน้าที่ของกระทรวงนั้นเพื่อส่งเสริมฐานะตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทยและรัฐบาลนั้น เป็นเรื่องไม่จำเป็นรีบด่วนอะไรนักหนา รอ ๆ เฉย ๆ ไว้ก่อนก็ได้ และในขณะเดียวกันนั้น ก็อาจจะคิดเลยไปว่า การที่กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ผูกขาดการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัดกระทรวงมหาดไทยเพื่อรับผิดชอบงานของกระทรวงอื่น ๆ ในส่วนภูมิภาคด้วยนั้น เป็นการไม่ชอบด้วยเหตุผลและล้ำสมัย เพราะราชการงานเมืองสมัยนี้ไม่เหมือนกันกับในสมัยที่ตั้งกระทรวงมหาดไทยขึ้นใหม่ ๆ แล้ว ฉะนั้น การมอบอำนาจในระบบการกระจายอำนาจบริหารเพื่อส่งเสริมฐานะตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดให้สูงขึ้น ให้เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารในระดับจังหวัดเพื่อให้สามารถเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการปฏิบัติการตามนโยบายของรัฐบาลให้บังเกิดประโยชน์แก่ประชาชนได้ดียิ่งขึ้นนั้น จึงเป็นเรื่องการก้าวกระโดดที่มิได้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในเมืองไทย

2. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดส่วนราชการจังหวัด

สาเหตุประการสำคัญประการหนึ่งในการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดนับวันแต่จะค่อยในฐานะตำแหน่งยิ่งขึ้นเป็นลำดับ คือ เทคนิคที่ใช้ในการจัดส่วนราชการของจังหวัด (departmentation) ปัญหาในข้อนี้จะเห็นได้โดยกระจ่างชัดถ้าศึกษาเชิงเปรียบเทียบระหว่าง

ส่วนราชการของจังหวัดในสมัยนี้กับส่วนราชการที่เคยมีในอดีต เฉพาะอย่างยิ่ง ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช ในสมัยโน้นมีผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด ผู้กำกับการตำรวจ ที่ดิน คลัง สรรพากร ฯลฯ ซึ่งไม่มากมายเหมือนในสมัยนี้และจะมีเพิ่มพูนขึ้นโดยลำดับ เช่นมี ประชาสงเคราะห์จังหวัด โยธาเทศบาลจังหวัด ฯลฯ อีกมีข้ามนาน คงจะมีสถิติจังหวัด พัฒนาการชุมชนจังหวัด พัฒนาการเศรษฐกิจจังหวัด พัฒนาที่ดินจังหวัด ทรพยากรธรณี จังหวัด ประกันสังคมจังหวัด ฯลฯ ปัญหาเช่นนี้นับวันแต่จะทวีคูณยิ่งขึ้น เพราะมีสาเหตุสำคัญหลายประการ อาจเป็นเพราะการเบ่งรัศมีของแต่ละกรมเพื่อให้มีอัตราตำแหน่งและตัวแทนในส่วนภูมิภาค แต่ที่สำคัญที่สุดในทรวงของผู้นั้น ก็คือ ใช้เทคนิคการจัดตั้งส่วนราชการในระดับจังหวัดโดยถือหน้าที่ (function) ของกรมเป็นประการสำคัญ มิได้ยึดถือความมุ่งหมาย (purpose) ของกระทรวงเป็นเกณฑ์ กระทรวงหนึ่งๆ ควรมีหัวหน้าผู้แทนหรือส่วนราชการที่เป็นตัวแทนของกระทรวงนั้นเพียงคนเดียวเท่านั้น เช่น มหาตมไทยจังหวัดก็ทำหน้าที่เป็น หัวหน้าผู้แทนกระทรวงมหาตมไทย รายงาน ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และมีหน่วยงานขึ้นในบังคับบัญชาทางมหาตมไทยจังหวัดอีกตามลักษณะและคุณภาพของงาน เช่น การปกครอง การเทศบาล ที่ดิน ประชาสงเคราะห์ ฯลฯ ก็สุดแต่ความจำเป็น

ปัญหาข้อนี้มีผลกระทบกระเทือนต่อฐานะตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนับวันแต่จะประสบปัญหายุ่งยากขึ้นโดยลำดับ เพราะช่วงการควบคุม (span of control) ของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นแต่ละจะขยายกว้างออกไปทุกที งานจะขาดการกลั่นกรองตามสมควร และจะสุกกำลังที่คนๆ เดียวจะควบคุมดูแลได้โดยทั่วถึง ในที่สุดก็กล่าวเป็นคติที่ว่า "ผู้ว่าราชการจังหวัดเปรียบเสมือนนายกรัฐมนตรีนครของจังหวัด" นั้นก็จะรู้สึกวุ่นวายไป ขอให้ลองคาดหมายเหตุการณ์ในอนาคตว่า ถ้าไม่แก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องคุมงานของกรมซึ่งมีหน่วยงานในส่วนภูมิภาคสักกี่สิบกรม ถ้าบ้านเมืองก้าวหน้ายิ่งขึ้นไปอีก ประชากรเพิ่มมากยิ่งขึ้น บริการต่างๆ ในหน้าที่ของกรมต่างๆ ที่จะต้องอำนวยให้แก่ประชาชนในส่วนภูมิภาคก็จะเป็นเงาตามตัว การจัดระเบียบส่วนราชการของจังหวัด (departmentalization) เป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์เสียใหม่โดยด่วนที่สุด โดยยึดหลักเอกภาพของการบังคับบัญชา (unity of command) ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและยึดถือความมุ่งหมายของแต่ละกระทรวงตั้งขึ้นเป็นหน่วยงาน ไม่จำกัด

ว่าจะเป็นงานของกรมไต่ฝ้ายพลเรือน แม้แต่กรมตำรวจ มิฉะนั้น กรมการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการของจังหวัดจะมีมากกว่าจำนวนกระทรวงในส่วนกลางหลายเท่า การประชุมคณะกรรมการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการของจังหวัดจะประกอบขึ้นด้วยคณะบุคคลมากมายใหญ่โตกว่าคณะรัฐมนตรีมากมายนัก

3. ปัญหาเกิดจากพฤติกรรมในการบริหารราชการ

ผู้เขียนไม่พึงประสงค์จะสาธยายในเรื่องนี้ให้ยาวความ เพราะเป็นเรื่องรู้ ๆ เห็น ๆ กันอยู่ ยิ่งพูดมากก็ยิ่งรู้สึกว่าจะกระทบกระเทือนจิตใจกันมากเข้าเพียงนั้น แต่จะอย่างไรก็ดี ผู้เขียนขอเสนอข้อ 1 ข้ออันเกี่ยวกับพฤติกรรมในการบริหารงานนี้เพื่อประกอบการพิจารณา คือ ความเชื่อของเราเองที่มีอยู่ต่อฝรั่งที่ส่งมาช่วยในฐานะผู้เชี่ยวชาญบ้าง ที่ปรึกษาบ้าง คนละปี 2 ปี แล้วก็เสนอรายงานข้อเสนอแนะอย่างนั้นอย่างนี้ แม้แต่การตั้งกรม ตั้งองค์การต่าง ๆ เสร็จแล้วก็กลับไปยังบ้านเกิดเมืองนอนของเขา ส่วนการที่ว่าเมื่อคนไทยหรือทางราชการตั้งกรมหรือจัดให้มีกิจกรรมต่าง ๆ ขึ้นแล้ว จะประสบปัญหาการบริหารงานต่อไปอย่างไรนั้นคนไทยแก้เอาเอง ผู้เขียนเห็นว่า ข้อเสนอแนะให้มึนนั้นมึนนี้เพื่อทำนั่นทำนี่นั้น ทำได้ไม่ยาก แต่ความยากอยู่ที่ว่าจะทำอย่างไรงานจึงจะเดินที่มีประสิทธิภาพ และจะยิ่งยากขึ้นไปอีกหลายเท่า เมื่อคิดถึงว่า พฤติกรรมการบริหารงานของไทยเราไม่เหมือนกันกับของฝรั่ง ผู้เสนอแนะ ฉะนั้นจึงเห็นได้เสมอมาว่า ถ้าเพียงแต่อ่านข้อเสนอแนะของฝรั่ง ใคร ๆ ก็ต้องยอมยกนิ้วให้ว่าดี เสนอด้วยเจตนาดี แต่อาจจะเป็นเพราะความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ของฝรั่งเองหรือของไทยเราเองก็ยากที่จะพูด กรณีที่เกิดขึ้นจึงมักจะมีรูปแบบองค์การเป็นฝรั่ง แต่การบริหารและพฤติกรรมการบริหารเป็นแบบไทย ทำท่าเอียง ๆ และขลุ่ยขลุ่ยจะไปไม่รอด แล้วก็ไปร้องขอให้ฝรั่งมาช่วยอีก ฝรั่งที่ส่งมาบางคนมาจากไหนมีประสบการณ์เลิศลอยเพียงไหน ไม่สำคัญ ขออย่างเดียวให้เป็นฝรั่ง ถ้าเป็นคนไทยที่มีความรู้และประสบการณ์อย่างนั้นเป็นที่คาดหมายได้ว่า ไม่มีวันที่จะเป็นที่ปรึกษาของกระทรวงได้เลยเป็นอันขาด ฉะนั้นจึงเห็นได้โดยง่ายเสมอมาว่า ยังมีข้อเสนอแนะมาจากฝรั่งมากเข้าเพียงใด ภาระที่จะไปตกแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีมากขึ้นเพียงนั้น เพราะฝรั่งหวังว่าจะมีการกระจายอำนาจตามข้อเสนอแนะ แต่เมื่อถึงขั้นปฏิบัติการ จึงปรากฏว่ามีแต่หน้าที่เพิ่มขึ้น แต่อำนาจไม่ได้ให้ไปด้วย โดยที่กระทรวงนั้นก็ไม่มอบ กรมนี้ก็ไม่ยอม เพราะพฤติกรรมการบริหารงานของเรามีแนว

ความคิดที่ว่า “ต้องคุมอำนาจ” จะพุดมากออกไปอีกก็มีแต่ความอึดอันตันใจ ในกรณีเช่นนี้ จึงเห็นได้ชัดว่า ความสามารถของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะประสานงานจึงต้องอาศัยบุคลิกภาพของผู้ว่าราชการและความเป็นกันเองภายในจังหวัดมากกว่าที่จะอาศัยฐานะตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

การแก้ปัญห

การพิจารณาหาทางแก้ไขปรับปรุงราชการ บริหารส่วน ภูมิภาคระดับจังหวัดนั้น มีมานานแล้ว ตั้งแต่เริ่มจัดให้มีการปกครองส่วน^{๕๕}ชน รายละเอียดในเรื่องนี้มีอยู่อย่างไรจะไม่ขอนำมาเสนอในที่นี้เพราะยืดเยื้อมาก และเป็นที่ยอมรับอยู่แล้ว ข้อแก้ปัญหที่ผู้เขียนใคร่เสนอในที่นี้คือ การแก้ปัญหโดยการจัดให้มีสำนักงานจังหวัดซึ่งเป็นแนวความคิดที่เกิดขึ้นมาหลายปีแล้ว และมีที่ท่าว่าจะมีผลจริงจังขึ้น หลังจากที่ได้มีการสัมมนาพัฒนานักบริหารระดับผู้ว่าราชการจังหวัดเสร็จสิ้นไปเมื่อปีที่แล้ว ในที่สุดคณะกรรมการพิจารณาติดตามผลของมติที่ประชุมสัมมนาของกระทรวงมหาดไทย ก็ได้พิจารณามีมติในการประชุมครั้งที่ 1/2506 เมื่อวันที่ 25 เมษายน 2506 ดังต่อไปนี้

เรื่องการจัดตั้งสำนักงานจังหวัด

ปัญหาเรื่องกระทรวงมหาดไทยมอบให้ผู้เข้าสัมมนา ๖ พิจารณา ผลปรากฏว่าผู้เข้าสัมมนา ๖ ทั้ง ๖ กลุ่มมีความเห็นเป็นเอกฉันท์ เห็นควรจัดตั้งสำนักงานจังหวัดขึ้น เพื่อปฏิบัติหน้าที่การงานต่าง ๆ ให้เป็นส่วนสัดดังนี้

- งานสารบรรณของจังหวัด
- งานประชาสัมพันธ์
- งานบริหารงานบุคคลของจังหวัด
- จัดการและควบคุมงานนโยบายของจังหวัด
- ควบคุมงบประมาณของจังหวัดและองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- ตรวจสอบควบคุมแผนกการต่าง ๆ
- งานสถิติต่าง ๆ

— งานอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของแผนกการใดโดยเฉพาะ
 ทั้งนี้ โดยมีตำแหน่งเลขานุการสำนักงาน... สำหรับจังหวัดใหญ่มีปริมาณ
 งานมาก ควรมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการระดับพิเศษอีกหนึ่งคนด้วย
 ที่ประชุมได้พิจารณาแล้วเห็นว่า พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
 ค.ศ. 2495 มาตรา 88 ได้กำหนดให้มีสำนักงานจังหวัดอยู่แล้ว แต่ที่จังหวัด
 ได้เสนอข้อเสนอมามากเนื่องจากขาดตัวบุคคลที่จะช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติงาน
 ว่าราชการจังหวัดสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยเพียงคนเดียว จึงใคร่จะได้
 มี *staff* ของผู้ว่าราชการจังหวัดขึ้น

เรื่องคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย และเห็นว่าขอสนับ
 สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยกำลังดำเนินการปรับปรุงและแบ่งส่วนราชการอยู่ จึง
 ขอรับหลักการ เรื่องการจัดตั้งสำนักงานจังหวัด ให้อยู่ในการปรับปรุงและแบ่งส่วนงาน
 ของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยด้วย โดยจะได้วางแนวทางดำเนินการในเรื่องนี้
 ให้มีหลักพิจารณา 4 ประการ คือ

1. ให้มีหน้าที่ปฏิบัติงานด้านแผนงาน
2. ให้มีหน้าที่ปฏิบัติงานด้านโครงการ
3. การบริหารงานบุคคล
4. จัดทำงบประมาณ

ปัญหาที่จะต้องพิจารณายังมีต่อไปอีกว่า แนวทางดำเนินการในการจัดตั้งสำนัก-
 งานจังหวัดดังกล่าวข้างต้นนั้น จะช่วยแก้ปัญหาการบริหารงานของจังหวัดได้เพียงใดหรือไม่
 ในข้อนี้อาจจะแยกพิจารณาได้เป็น 2 นัย ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานของจังหวัด

ปัญหาในข้อนี้ อาจกล่าวในขั้นนี้ได้ว่า การบริหารงานของจังหวัดจะเป็นไป
 ด้วยดียิ่งขึ้น เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีผู้ช่วยในด้านการควบคุมงานและการประสานงาน
 และมีเครื่องมือสำคัญที่จะใช้ให้เป็นประโยชน์ทั้งการควบคุมและการบริหารงานได้โดยถูก
 ต้องยิ่งขึ้น นั่นคือแผนงานและงบประมาณซึ่งจะรวมอยู่ในสำนักงานจังหวัด

2. ปัญหาเกี่ยวกับฐานะตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด

เมื่อมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ย่อมสันนิษฐานได้ว่า รองผู้ว่าราชการจังหวัดจะ

ต้องเป็นผู้รักษาการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีที่ผู้ว่าราชการไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ปัญหาเรื่องความอ่อนแอในฐานะตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะเกิดขึ้นแก่รองผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นเดียวกัน ยิ่งกว่านั้น ยังคาดหมายได้ว่า ผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดนี้ ก็คงจะเป็นข้าราชการชั้นพิเศษ สังกัดกระทรวงมหาดไทยเช่นเดียวกันกับผู้ว่าราชการจังหวัด แม้กรรมการพิจารณาติดตามผลของมติที่ประชุมสัมมนาพัฒนา นักบริหารระดับผู้ว่าราชการ จังหวัด ของกระทรวงมหาดไทย จะมีได้เสนอความเห็นไว้ด้วยก็ตาม การแก้ปัญหาการปกครองส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดจึงจะหวังแต่เฉพาะการจัดให้มีสำนักงานจังหวัดในรูปของ *staff agencies* หรือ *staff services* สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้นย่อมจะไม่ได้ผลสำเร็จสมบูรณ์ สถาบันที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงด้วย คือ สถานะตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ *The Office of Governor* ให้มีฐานะตำแหน่งสูงสุดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารจังหวัดได้โดยแท้จริงจึงจะประสบผล จะอย่างไรก็ตาม เรื่องนี้ก็ได้มีการแก้ไขปรับปรุงกันมาหลายครั้งหลายหนแล้วเหมือนกัน หากแต่ยังขาดการประสานการปฏิบัติตามนโยบายในเรื่องนี้อย่างจริงจังจากทุกฝ่าย

ข้อควรคิดในการแก้ไขปรับปรุง

ผู้เขียนเองก็เป็นลูกมหาดไทยแต่ไม่เคยเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด และไม่เคยคิดว่าจะได้เป็นหรือเป็นได้ เพราะตำแหน่งนี้เป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญเป็นพิเศษ และบุคคลผู้ดำรงตำแหน่ง ก็ต้องมีคุณสมบัติและ บุคลิกภาพ พิเศษ จึงจะ ประสบความสำเร็จทั้งในทางราชการและส่วนตัวเป็นที่นับถือของประชาชน จึงขอเสนอข้อควรคิดในการแก้ไขปรับปรุงการปกครองส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัด รวม 3 ประการ ในลักษณะช่วยกันคิด มิใช่ในลักษณะที่ว่าถ้าทำตามนี้แล้วการปกครองส่วนภูมิภาคจะดีขึ้นทันตาเห็น

1. ข้อควรคิดเกี่ยวกับตัวบุคคล

ผู้เขียนเห็นว่า ถึงกาลสมัยที่จะต้องคิดและตกลงใจได้แล้วว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ดี รองผู้ว่าราชการจังหวัดและเลขานุการหรือเจ้าหน้าที่ชั้นหัวหน้างานในสำนักงานจังหวัดที่จะมีขึ้นในโอกาสต่อไปก็ตนั้น ควรจะเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยหรือไม่ หรือจะให้อยู่ในสังกัดอื่น เช่น สำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อให้ข้าราชการในจังหวัดโดยทั่วไปจะได้มีความรู้สึกและความเข้าใจว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดและสำนักงานจังหวัดเป็นตัวแทนของรัฐบาลโดยแท้จริง

หากตกลงตัดสินใจได้เช่นนี้ การเลือกสรรและการคัดเลือกตัวบุคคลให้ดำรง

ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยเฉพาะ ก็จะทำให้โดยกว้างขวางยิ่งขึ้น ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ในกระทรวงอื่น ๆ ที่เข้าชองงานในส่วนภูมิภาคก็จะอยู่ในข่ายได้รับการพิจารณาเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดหรือ รองผู้ว่าราชการจังหวัดได้ด้วย มีפקต้องสงสัย ว่ากำลังใจในการทำงาน ของข้าราชการในส่วนภูมิภาคจะไม่ติดตามไปด้วย จะอย่างไรก็ตาม ข้อควรคิดในข้อ 1 นี้ จะไม่อำนวยความสะดวกอย่างเต็มภาคภูมิถ้าไม่คิดในข้อ 2 ดังจะได้กล่าวต่อไป

2. ข้อควรคิดเกี่ยวกับสถาบันการศึกษา

ในการสัมมนาพัฒนานักบริหาร ระดับผู้ว่าราชการจังหวัดเท่าที่กระทรวงมหาดไทยได้จัดดำเนินการไปแล้วจนทั่วถึงแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดนั้น ย่อมตระหนักอยู่แก่ใจเป็นอย่างดีว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดยังขาดและต้องการอะไรบางอย่างในส่วนที่เกี่ยวกับวิทยาการแผนใหม่ และบรรดาเทคโนโลยีในการปกครองบริหารประเทศ ฉะนั้น การที่จะยึดถืออยู่แต่เพียงอาวุโส บุคลิกภาพ และประสบการณ์เท่านั้น ฐานะตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดเองก็มีแต่จะทรงและทรุด ผู้เขียนเห็นว่า ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดทุกคน ควรอย่างยิ่งที่จะได้ผ่านการ ศึกษาจาก วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรแล้ว หรือถ้าสามารถจัดให้มีได้ รัฐบาลควรจัดให้มีสถาบันการศึกษาชั้นสูงสำหรับข้าราชการชั้นเอก อาวุโสและข้าราชการชั้นพิเศษในรูป **Administrative Staff College** โดยจัดให้มีหลักสูตรการศึกษาชั้นสูงประมาณ 6 เดือน เช่นเดียวกับสถาบันการศึกษาทำนองนี้ในนานาอารยประเทศ ที่ได้ดำเนินการอย่างได้ผลดีมาแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า จะเป็นการช่วยส่งเสริมฐานะตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่อื่น ๆ ได้อย่างเหลือล้น

3. ข้อควรคิดเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ผู้เขียนได้เสนอไว้แล้วข้างต้นว่า ความยากลำบากในการจัดรูปการปกครองและการบริหารประเทศนั้น มีปัญหาสำคัญอยู่ที่ว่า จะจัดอย่างไรจึงจะชอบด้วยวิถีทางประชาธิปไตยทั้ง ๆ ที่ประชาชนไม่รู้และไม่สนใจในการปกครองตนเอง แต่ก็มีได้หมายความว่า การปรับปรุงการปกครองในส่วนภูมิภาค จะมองข้ามความสำคัญ ของการปกครองตนเองของประชาชน หากแต่จำเป็นต้องค้ำค้ำอยู่เสมอทั้งในปัจจุบันและอนาคต ในข้อที่ว่า จะทำอย่างไรจึงจะจัดให้มีมรรควิธีที่ประชาชน จะมีส่วนร่วมร่วมกับข้าราชการในการบริหารประเทศในรูปของการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยเสียตั้งแต่ในปัจจุบันเพื่อจักได้มีประสพการณ์เพิ่มพูนขึ้นโดยลำดับ ซึ่งเป็นปัญหาที่ยากที่สุด

สรุป

จากข้อเสนอทั้งกล่าวข้างต้น และจากประสบการณ์ในด้านการปกครอง ผู้เขียนมีความเห็นเป็นส่วนตัวว่า การที่ฐานะตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงมีความมั่นคงและได้รับการยกย่องนับถือจากทางราชการและประชาชนอยู่มากแม้จะมีปัญหาอยู่มากสักเพียงใดก็ตาม เพราะเป็นตำแหน่งแต่งตั้ง มิใช่เป็นตำแหน่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งอย่างนายกเทศมนตรี ถ้าบึงเอื้อตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งเลือกตั้งมาตั้งแต่เริ่มเปลี่ยนการปกครองหรือในระยะหลังๆ ผู้เขียนเองก็ไม่สามารถที่จะยืนยันได้เต็มปากเต็มคำ ว่า การปกครองส่วนจังหวัดจะมีปัญหาเหมือนกับเทศบาลหรือไม่ ท่านผู้อ่านก็คงจะพอเดาออก

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า การปกครองส่วนภูมิภาคสะท้อนให้เห็นปัญหาการปกครองระบอบประชาธิปไตยคล้ายคลึงกันกับการปกครองของรัฐส่วนกลางและการปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ประการหนึ่ง คือ การบริหารราชการเป็นไปโดยมโนธรรมของข้าราชการเพื่อความผาสุกของประชาชนโดยปราศจากการควบคุมจากประชาชน จำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงเป็นลำดับไป มิฉะนั้นการปกครองระบอบประชาธิปไตยในเมืองไทยจะมีแต่ทรงและทรุด และเป็นธรรมดาที่ว่าเมื่อประชาธิปไตยทรงและทรุด เผด็จการโดยข้าราชการก็จะงอกและเงยขึ้นมาเป็นลำดับ เพราะการที่ประเทศชาติจะเป็นประชาธิปไตยก้าวหน้าไปสู่ความสมบูรณ์ได้ก็เพียงใดหรือไม่ขึ้นอยู่กับกระทำ การกระทำซึ่งจะแก้ไขให้ดีขึ้นได้โดยใช้ประสบการณ์ มิใช่อยู่ที่การประกาศว่า ประเทศของเราเป็นประชาธิปไตยแล้ว ลักษณะการในประการหลังนี้มีลักษณะเป็นการกระทำเยี่ยงคอมมิวนิสต์ที่พยายามปกปิดการกระทำอันเป็นเผด็จการด้วยการประกาศตัวเองว่าเป็นประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยของประชาชน

ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ทางราชการมีความมุ่งมาดปรารถนาที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของการปกครองส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด แต่ฐานะตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัด รวมทั้งองค์การปกครองและการบริหารในรูปของ **provincial government and administration** นั้น ยังจำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงอีกมาก และการอันรีบด่วนที่จะต้องรีบดำเนินการ คือ การหาทางเสริมสร้างให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีความรู้และความรอบรู้ทันแก่เหตุการณ์ของโลกในสมัยปรมาณูและจรวด

ชูป กาญจนประกร