

สรุปผลการศึกษาวิจัยและข้อเสนอแนะ

๑. ความหมายของการจัดตั้งสำนักงานจังหวัด

๑.๑ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยได้เสนอต่อรัฐบาลขอจัดตั้งสำนักงานจังหวัดขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในทุกจังหวัด โดยมีความมุ่งหมายที่จะให้เป็นที่ตั้งของศูนย์การบริหารราชการของจังหวัด ให้เป็นคณะเจ้าหน้าที่ที่จะช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เนื่องจากได้พิจารณาเห็นว่าราชการส่วนภูมิภาคและภารกิจของผู้ว่าราชการจังหวัดมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นตลอดเวลาจากผลของการพัฒนาและความเจริญของบ้านเมือง ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพียงผู้เดียวไม่สามารถรับภาระในการบริหารอันหนักหน่วงไว้ได้ หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดที่กระทรวง ทบวง กรม สั่งให้มาปฏิบัติราชการในส่วนราชการระดับจังหวัดนั้น เป็นเสมือนเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญการเฉพาะทางในสาขาของตน แต่ไม่มีหน่วยงานใดที่จะเป็นศูนย์กลางประสานงาน ทบทวน ตรวจสอบ เสนอแนะ ในเชิงบริหารให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาและตัดสินใจสั่งการตามหลักการบริหารงานสาธารณะ

๑.๒ ความจำเป็นอีกประการหนึ่ง ที่กระทรวงมหาดไทยได้เสนอเป็นเหตุผลที่ขอจัดตั้งสำนักงานจังหวัดในราชการบริหารส่วนภูมิกาคนั้น คือ แนวโน้มทางการพัฒนาประเทศและแนวทาง ทัศนคติเกี่ยวกับการพัฒนาได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่ใช้การพัฒนาโดยการกำหนดเป็นโครงการกับจำนวนเงิน โดยราชการบริหารส่วนกลาง เป็นการพัฒนาโดยยึดแนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การบริหารการงบประมาณโดยระบบแผนงาน และการจัดทำแผนพัฒนาโดยคำนึงถึงสภาพปัญหาและความต้องการของพื้นที่และท้องถิ่นเป็นสำคัญ แนวโน้มทางการพัฒนาคังกล่าว ทำให้เกิดภาวะจำ

เป็นที่ต้องมีหน่วยงานในส่วนภูมิภาคที่จะทำหน้าที่ประสานแผนพัฒนาและจัดเตรียมโครงการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐ รวมทั้งรวบรวมปัญหา ความต้องการ และแนวทางการพัฒนา มาจัดทำแผนพัฒนาในพื้นที่ของจังหวัดให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล หน่วยงานที่จะทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ จำเป็นจะต้องเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะจะเป็นหน่วยงานที่เป็นสมองและเป็นหลักในการปฏิบัติงาน และบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามนโยบายและแผนที่กำหนดไว้ กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งต่อมาได้แก้ไขโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้กำหนดให้มีหน่วยงานที่เป็นสำนักงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนภูมิภาคอยู่แล้ว ที่มีชื่อเรียกว่า สำนักงานจังหวัด ซึ่งกฎหมายกำหนดหน้าที่ไว้ว่าให้มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของจังหวัด จึงได้เสนอต่อรัฐบาล ขอให้มีการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนเจ้าหน้าที่ในสำนักงานจังหวัดในราชการบริหารส่วนภูมิภาคเพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานวางแผนและประสานงานโครงการพัฒนาประเทศกับราชการบริหารส่วนกลาง และในเวลาเดียวกันก็ให้เป็นศูนย์การบริหารราชการหรือช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในงานธุรการ งานเลขานุการทั่วไปด้วย

๑.๓ จากการศึกษาเรื่องราวการจัดตั้งสำนักงานจังหวัดระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๑๕ - ๒๕๑๖ ได้ปรากฏว่า ในการเสนอขอบรรจุอัตรากำลังในสำนักงานจังหวัดทุกจังหวัดนั้น มีความมุ่งหมายที่จะให้เกิดการขยายอัตรากำลังและตำแหน่งหน้าที่ราชการในหน่วยงาน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยอีกด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากในอดีต สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย มีอัตรากำลังและตำแหน่งในราชการบริหารส่วนกลางอยู่ อย่างจำกัดและขยายออกไม่ได้ บรรดาข้าราชการในสังกัดก็ไม่มี ความหวังที่จะได้เลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งได้เหมือนกับข้าราชการในสังกัดกรมการปกครอง จึงเกิดความคิดที่จะตั้งและบรรจุอัตรากำลังในสำนักงานจังหวัด ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคเพื่อให้ข้าราชการในส่วนกลางได้มีโอกาสก้าวหน้าต่อไปได้ เช่นเดียวกับข้าราชการ สังกัดกรม



## การปกครอง

๑.๔ นอกจากนี้ ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของจังหวัดได้ปรากฏว่ามีงานราชการประเภทหนึ่ง กลุ่มหนึ่งที่ไม่สามารถจัดเข้ากลุ่มให้เป็นหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยราชการใดโดยเฉพาะ เช่น ราชการพิเศษของรัฐบาล งานเกี่ยวกับรัฐพิธี งานพระราชพิธี งานเรื่องราวร้องทุกข์ เป็นงานที่เคยมอบให้ให้ทำการปกครองจังหวัด สังกัดกรมการปกครอง เป็นผู้ปฏิบัติ ซึ่งเห็นว่าไม่ตรงกับสายงานและหน้าที่รับผิดชอบ โดยเฉพาะในราชการบริหารส่วนกลางนั้น เป็นงานในความรับผิดชอบของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย จึงเห็นว่าจะมีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งหน่วยงานขึ้นเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง กระทรวงมหาดไทยพิจารณาให้สำนักงานจังหวัด ซึ่งปรากฏอยู่แล้วในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบงานดังกล่าวแทนที่ทำการปกครองจังหวัด

๑.๕ การดำเนินการขอบรรจุอัตรากำลังในสำนักงานจังหวัดของกระทรวงมหาดไทย ได้ดำเนินไปโดยล่าช้า ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน คณะที่ปรึกษา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายระดับหลายชั้นตอน มีความคิดที่แตกต่าง ชัดแย้ง รวมทั้งความคิดเห็นที่สนับสนุนมากมาย คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบในการบรรจุอัตรากำลัง และให้สำนักงานจังหวัดปฏิบัติงานตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอได้ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๑๖ แต่ได้เริ่มมีการบรรจุอัตรากำลังสำนักงานจังหวัดได้เป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๘ รวม ๑๑ จังหวัด ซึ่งในจำนวนนี้มีจังหวัดนครราชสีมารวมอยู่ด้วย แต่การบรรจุอัตรากำลังในครั้งแรกมีการบรรจุเพียงตัวหัวหน้าสำนักงานจังหวัด ตำแหน่งเจ้าหน้าที่แผนงานเอก (ชั้นเอก) เพียงคนเดียว โดยมีโครงการจะบรรจุอัตรากำลังให้ครบทุกจังหวัดในเวลา ๖ ปี แต่เมื่อได้ดำเนินงานจริงจึงและประกอบด้วยมีการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศให้เห็นเรื่องการวางแผนและแก้ปัญหาอย่างมีแผน การบรรจุอัตรากำลังของสำนักงานจังหวัดที่ยังเหลืออยู่ จึงเป็นไปโดยรวดเร็วเกินกว่าที่คาดหมายไว้ เพียงปี พ.ศ. ๒๕๑๘

ก็ได้มีการบรรจุอัตรากำล้างเจ้าหน้าที่ได้จนครบจำนวนทั้ง ๗๐ จังหวัด

## ๒. สภาพของสำนักงานจังหวัดในปัจจุบัน

๒.๑ ปัจจุบันมีสำนักงานจังหวัดทั่วประเทศอยู่จำนวน ๗๒ สำนักงานตามจำนวนจังหวัดในราชการบริหารส่วนภูมิภาค สำนักงานจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นอันคับต่ำสุด คือ สำนักงานจังหวัด มุกดาหาร ตั้งขึ้นโดยผลของพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดมุกดาหาร พ.ศ. ๒๕๒๕

๒.๒ การบรรจุอัตรากำล้างของสำนักงานจังหวัดแต่ละจังหวัดเป็นไปตามกรอบอัตรากำล้างที่ได้รับอนุมัติจาก ก.พ. และตามวงเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรแต่ละปี สำนักงานจังหวัดที่เป็นจังหวัดใหญ่ในก้านอาณาเขตพื้นที่และจำนวนประชากรไทย และตามสภาพปัญหาของท้องที่ มีอัตรากำล้างมากกว่าจังหวัดเล็ก ๆ ซึ่งกองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้พิจารณาเสนอแนะให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้พิจารณากำหนดจำนวนตามความเหมาะสม สำนักงานจังหวัดทุกจังหวัดในปัจจุบันมีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดคนหนึ่ง ตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนระดับ ๙ มีเจ้าหน้าที่ระดับหัวหน้าฝ่าย ๒ คน คือ เจ้าหน้าที่บริหารทั่วไป ระดับ ๖ และ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนระดับ ๖ นอกนั้นจะเป็นเจ้าหน้าที่บริหารทั่วไป เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน และนักการข้าราชการระดับ ๓ - ๕ ตามความเหมาะสมและจำเป็น และเจ้าหน้าที่ธุรการ เจ้าหน้าที่พิมพ์ึก เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในระดับ ๑ - ๓ และ ๒ - ๔ ตามความจำเป็น ในจังหวัดที่มีการจัดตั้งศูนย์รับผู้อพยพ (รวม ๑๒ จังหวัด) จะมีฝ่ายศูนย์รับผู้อพยพเพิ่มขึ้นอีกฝ่ายหนึ่ง หัวหน้าศูนย์รับผู้อพยพมีตำแหน่งเป็น นักการข้าราชการระดับ ๕ - ๖ คนหนึ่ง และเจ้าหน้าที่อีกตามความจำเป็นที่จะสามารถบรรจุให้ได้

๒.๓ การแบ่งงานในสำนักงานจังหวัดและการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของสำนักงานจังหวัด มีความเปลี่ยนแปลงหลายครั้งนับตั้งแต่ได้จัดตั้งขึ้น ครั้งสุดท้ายได้มีการจัดแบ่งงานและเปลี่ยนชื่อตำแหน่งในสำนักงานจังหวัด ตามหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๒๐๕/ว.๑๒๐๗ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๒๔ มีการแบ่งงานออกเป็น ๓ ฝ่ายใหญ่ ๆ คือ

๒.๓.๑ ฝ่ายแผนและโครงการ ปฏิบัติงานเกี่ยวกับแผนพัฒนาจังหวัด งานที่ต้องริเริ่มในระดับจังหวัด งานตามนโยบายของรัฐบาลและความต้องการของประชาชน แบ่งเป็นกลุ่มงานย่อย ๔ กลุ่ม คือ

- (๑) งานศูนย์ข้อมูลจังหวัด
- (๒) งานติดตามประเมินผล
- (๓) งานโครงการเฉพาะกิจ
- (๔) งานแผนพัฒนาจังหวัด

อัตรากำลังตามที่สำนักงาน ก.พ. กำหนดในฝ่ายแผนและโครงการเต็มรูปจะมีดังนี้

- ๑ คน - เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนระดับ ๖ (หัวหน้าฝ่าย) จำนวน
- ๔ คน - เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนระดับ ๕ (หัวหน้างาน) จำนวน
- เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนระดับ ๓ - ๕ จำนวน ๕ คน
- ช่างศิลป์ ระดับ ๑ - ๓ จำนวน ๑ คน
- เจ้าหน้าที่ธุรการ ๑ - ๓ จำนวน ๔ คน
- เจ้าหน้าที่พิมพ์ดีด ๑ - ๓ จำนวน ๓ คน



ปริมาณอัตรากำลังดังกล่าว จะต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณประเภทเงินเดือน จากสำนักงานประมาณก่อนจึงบรรจุได้ ซึ่งจะเป็นไปตามลำดับและตามกำลังงบประมาณที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ไว้

๒.๓.๒ ฝ่ายบริหาร ปฏิบัติงานบริหารทั่วไปของจังหวัด งานเลขานุการของผู้ว่าราชการจังหวัด งานสารบรรณ งานการประชุม งานการเงิน และบัญชี งานพิธีการและต้อนรับ งานการต่างประเทศ งานประชาสัมพันธ์ งานควบคุมสถานบริการ งานบริหารงานบุคคล งานเรื่องราวร้องทุกข์ งานความมั่นคง และการข่าว งานสถานีสื่อสารของจังหวัด โดยแยกเป็นกลุ่มงานย่อย ๆ ๕ กลุ่ม

- (๑) งานบริหารทั่วไป (รวมทั้งงานตรวจสอบภายใน)
- (๒) งานบริหารงานบุคคล
- (๓) งานเรื่องราวร้องทุกข์
- (๔) งานความมั่นคงและการข่าว
- (๕) งานสื่อสาร

อัตรากำลังตามที่แสดงในแผนภูมิกำหนดอัตรากำลังที่กระทรวงมหาดไทยแจ้ง เป็นดังนี้ :

- เจ้าหน้าที่บริหารทั่วไป ๒ จำนวน ๑ คน (หัวหน้าฝ่าย)
- เจ้าหน้าที่บริหารทั่วไป ๕ จำนวน ๒ คน (หัวหน้างาน)
- บุคลากร ๕ จำนวน ๑ คน (หัวหน้างาน)
- นักการข่าว ๕ จำนวน ๑ คน (หัวหน้างาน)
- เจ้าหน้าที่สื่อสาร ๕ จำนวน ๑ คน (หัวหน้างาน)
- เจ้าหน้าที่บริหารทั่วไป ๓ - ๕ จำนวน ๕ คน
- บุคลากร ๓ - ๕ จำนวน ๒ คน

- นักการข่าว ๓ - ๕ จำนวน ๑ คน
- เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ๑ - ๓ จำนวน ๒ คน
- เจ้าหน้าที่ธุรการ ๑ - ๓ จำนวน ๓ คน
- เจ้าหน้าที่พิมพ์ดีด ๑ - ๓ จำนวน ๕ คน
- เจ้าหน้าที่สื่อสาร ๑ - ๓ จำนวน ๓ คน
- ข่างไฟฟ้าสื่อสาร ๑ - ๓ จำนวน ๑ คน
- นายท้ายเรือ ๑ - ๓ จำนวน ๑ คน

๒.๓.๓ ศูนย์รับผู้อพยพ มีหน้าที่ปฏิบัติงานทะเบียนผู้อพยพ งานควบคุมและจัดส่ง งานสืบสวนพฤติกรรมผู้อพยพ งานงบประมาณและการเงิน งานส่งเคราะห์และส่งเสริมอาชีพ งานการศึกษาและอนามัย งานประชาสัมพันธ์และปฏิบัติการจิตวิทยา งานการสื่อสารและยานพาหนะของศูนย์

การกำหนดอัตรากำลังของศูนย์รับผู้อพยพแต่ละศูนย์ เป็นดังนี้

- เจ้าหน้าที่บริหารงานข่าว ระดับ ๒ จำนวน ๑ คน (หัวหน้าศูนย์รับผู้อพยพ)
- นักการข่าว ระดับ ๓ - ๕ จำนวน ๒ คน
- เจ้าหน้าที่การข่าว ๑ - ๓ จำนวน ๒ คน
- เจ้าหน้าที่บริหารทั่วไป ๓ - ๕ จำนวน ๒ คน
- นักวิชาการการเงินและบัญชี ระดับ ๓ - ๕ จำนวน ๒ คน
- เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ๑ - ๓ จำนวน ๓ คน
- เจ้าหน้าที่ธุรการ ๑ - ๓ จำนวน ๑๒ คน
- เจ้าหน้าที่พิมพ์ดีด ๑ - ๓ จำนวน ๓ คน

๒.๔ การจัดส่งการบังคับบัญชาในสำนักงานจังหวัด กระทรวงมหาดไทยได้สั่งการให้จัดส่งการบังคับบัญชาไว้ความหนังสือกระทรวงมหาดไทยฉบับเดียวกัน (ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๒๔) เป็นการจัดส่งการบังคับบัญชาที่ชัดเจนกว่าครั้งแรก ๆ ที่ผ่านมา ซึ่งกำหนดไว้ดังนี้

๒.๔.๑ ให้หัวหน้าสำนักงานจังหวัด (เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป) มีฐานะเป็นหัวหน้าเจ้าหน้าที่สำนักงานจังหวัด ควบคุมดูแลรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานจังหวัดทั้งหมด ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างในสังกัดสำนักงานจังหวัด รองจากรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัด ตามลำดับ

๒.๔.๒ ให้หัวหน้าฝ่าย หัวหน้าศูนย์ และหัวหน้างาน รับผิดชอบการปฏิบัติงานและปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของแต่ละหน่วยงาน รองจากหัวหน้าสำนักงานจังหวัด

๒.๔.๓ ในกรณีที่ตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจังหวัดว่างลง หรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เป็นครั้งคราว ให้ผู้ที่มีอาวุโสสูงในทางราชการตามลำดับที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนเป็นการชั่วคราว

๒.๕ สภาพของสำนักงานจังหวัดโดยทั่วไปในปัจจุบันนี้ ต่างมีงานประจำที่ปฏิบัติตามกำหนดการแบ่งงานของกระทรวงมหาดไทยที่ชัดเจน

๒.๕.๑ ฝ่ายแผนและโครงการ มีการปฏิบัติงานเป็นสำนักงานเลขานุการ โครงการสร้างงานในชนบท (ก.ล.ช.) เป็นงานประจำมีระยะเวลา ๖ - ๘ เดือน งานโครงการพิเศษเป็นครั้งคราว เช่น โครงการบรรเทาภาวะเดือดร้อนจากน้ำท่วม ฝนแล้ง อากาศหนาว หรือโครงการตามพระราชดำริ ส่วนงานเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด เป็นงานที่ปฏิบัติโดยใช้เวลาที่คงเหลือและโดยเจ้าหน้าที่ที่ยังมีว่างอยู่



๒.๕.๒ ฝ่ายบริหาร มีงานปฏิบัติเกี่ยวกับงานสารบรรณ คือ การลงทะเบียน รับ-ส่งหนังสือราชการของจังหวัด งานธุรการทั่วไปของผู้ว่าราชการจังหวัดและของสำนักงานจังหวัด งานเกี่ยวกับสถานบริการ งานรับค่าเช่ามีหนังสือเดินทางไปต่างประเทศ งานต้อนรับ งานพิธี และงานบริหารงานบุคคล ส่วนมากเป็นการดำเนินการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งระดับ ๑ ความความต้องการของหน่วยราชการส่วนภูมิภาคจังหวัด งานรับเรื่องราวร้องทุกข์ งานการประชุมและการประชาสัมพันธ์ ส่วนงานเกี่ยวกับการตรวจสอบ กลั่นกรอง เสนอแนะ ริเริ่ม ให้เกิดการปฏิบัติมักจะไม่ปรากฏ เนื่องจากมีข้อจำกัดเกี่ยวกับอัตรากำลัง

๒.๕.๓ งานศูนย์รับผู้อพยพ มีงานเกี่ยวข้องกับศูนย์รับผู้อพยพ โดยเฉพาะ ปริมาณงานมากหรือน้อยตามจำนวนของผู้อพยพและตามลักษณะความเคลื่อนไหวของผู้อพยพที่ย้ายเข้าและย้ายออก เฉพาะจังหวัดที่มีการจัดตั้งศูนย์รับผู้อพยพ

จึงเห็นได้ว่าสำนักงานจังหวัดในปัจจุบันโดยทั่วไปมีการปฏิบัติงานที่เป็นงานประจำและโครงการเฉพาะกิจมากกว่างานที่เป็นศูนย์การบริหารราชการของจังหวัดหรือเป็นเครื่องช่วยในการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด เนื่องจากกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้สำนักงานจังหวัดมีงานที่เป็นงานประจำ งานธุรการและงานเฉพาะกิจมากเกินไป และไม่มีการกำหนดงานในทางเป็นผู้ช่วยในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้ให้ชัดเจน จึงแทบไม่มีการปฏิบัติจริง

### ๓. สภาพของสำนักงานจังหวัดนครราชสีมาในปัจจุบัน\*

๓.๑ สภาพโครงสร้างของสำนักงานจังหวัดนครราชสีมาในปัจจุบัน ได้มีการจัดองค์กรในการปฏิบัติงานตามความต้องการของกระทรวงมหาดไทยที่ได้สั่งการไว้เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๒๔ เป็นส่วนใหญ่ คงมีบางส่วนที่แตกต่างไป คือ

\*ปี พ.ศ.๒๕๒๕ เป็นปีที่ทำการศึกษาวิจัย จึงถือว่า พ.ศ.๒๕๒๔ คือปัจจุบัน

(๑) หน่วยตรวจสอบการเงินและบัญชีภายใน กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้เป็นหน่วยที่ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่ตรวจสอบการเงินและบัญชีของส่วนราชการประจำจังหวัดตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ในสภาพปัจจุบัน เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในของสำนักงานจังหวัดนครราชสีมา ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ระดับ ๓ เพียงคนเดียว ขึ้นอยู่กับงานบริหารทั่วไปในฝ่ายบริหารของสำนักงานจังหวัด เรื่องนี้ กระทรวงมหาดไทยชี้แจงว่า เป็นการฝากงานชั่วคราวจนกว่าจะมีการบรรจุอัตรากำลังหัวหน้าหน่วยตรวจสอบการเงินและบัญชีภายในหน่วยงานให้พร้อมก่อนจึงจะแยกไปขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดตามแผนภูมิที่ระบุไว้

(๒) งานการสื่อสารและสถานีสื่อสาร ระดับสำนักงานจังหวัด ไม่มีการบรรจุอัตรากำลัง เนื่องจากจังหวัดนครราชสีมาเป็นที่ตั้งของศูนย์สื่อสารเขต ๒ ของกระทรวงมหาดไทย เป็นราชการส่วนกลาง ที่ขึ้นการปฏิบัติตรงต่อกองการสื่อสารสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย แต่ในทางปฏิบัติจริง ศูนย์สื่อสารเขต ๒ นี้ ได้ทำหน้าที่เป็นสถานีสื่อสารของสำนักงานจังหวัดไปโดยอนุโลม จึงไม่มีการบรรจุอัตรากำลังในงานการสื่อสารของสำนักงานจังหวัด

(๓) การจัดองค์การในสำนักงานจังหวัดนครราชสีมา ตามที่ปฏิบัติจริงไม่ได้มีการแบ่งกลุ่มงานดังเช่นที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดไว้ การแบ่งกลุ่มงานย่อยในแต่ละฝ่ายคงเป็นไปเพียงลายลักษณ์อักษรเท่านั้น ในทางปฏิบัตินั้น หัวหน้าฝ่ายบริหารและหัวหน้าฝ่ายนโยบายและแผนทำหน้าที่เป็นหัวหน้างานขงงาน เพราะการบรรจุอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ยังไม่เป็นไปตามกรอบอัตราที่กำหนดและประกอบด้วยปริ-

---

° สัมภาษณ์ นายพนัส ศฤงคนาค, หัวหน้าสำนักงานจังหวัดนครราชสีมา,  
วันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๒๖

มางานในกลุ่มงานแต่ละกลุ่มก็ยังมีไม่มากพอที่จะกำหนดอัตราค่าจ้างจริงมาให้ และโดยเหตุผลประการอื่น ๆ เช่น การขาดแคลนงบประมาณ เป็นต้น

๓.๒ สภาพการปฏิบัติงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบและตามความมุ่งหมายของกระทรวงมหาดไทย การปฏิบัติงานส่วนใหญ่ที่ปฏิบัติประจำตลอดปีเป็นงานที่มีลักษณะเป็นงานประจำ (Routine) งานเลขานุการและงานพิเศษเฉพาะกิจ จากการศึกษาสังเกตการณ์และจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้พบว่า สำนักงานจังหวัดนครราชสีมาปัจจุบันมีงานที่ปฏิบัติดังนี้

(๑) ฝ่ายบริหาร<sup>๑</sup> มีการปฏิบัติงานส่วนใหญ่เป็นงานสารบรรณประเภทการลงทะเบียนรับ-ส่ง หนังสือราชการ ในนามของผู้ว่าราชการจังหวัด กล่าวคือหนังสือราชการที่มาจากภายนอกถึงผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีการลงทะเบียนรับก่อนจะแจกจ่ายไปยังส่วนราชการเจ้าของเรื่องเพื่อปฏิบัติ และหนังสือที่ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนาม หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ลงนามแทนผู้ว่าราชการจังหวัด ส่งไปยังหน่วยงานภายนอก จะต้องมีการลงทะเบียนส่งงานนี้มีปริมาณสูงมากและต้องใช้อัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่จำนวนมาก งานปริมาณมากอีกงานหนึ่งคือ งานรับคำขอมิหนังสือเดินทางไปต่างประเทศประมาณโดยเฉลี่ยวันละ ๑๐ - ๕๐ ราย เหตุที่มีปริมาณงานมาก เนื่องจากมีการเตรียมตัวเดินทางไปทำงานในต่างประเทศเป็นจำนวนมาก รองลงมาเป็นงานเกี่ยวกับการรับเรื่องราวจ้องทุกข์ มีปริมาณงานโดยเฉลี่ยวันละ ๓ - ๕ เรื่อง ทั้งที่เป็นการร้องทุกข์ด้วยตนเอง การส่งจดหมายลงชื่อและคำบิลที่อยู่จริง ลักษณะร้องเรียนกล่าวโทษแบบ "บัตร์สนเท่ห์" การขอทราบเรื่องและข้อเท็จจริงจากหน่วยเหนือ ส่วนงานที่เป็นการตรวจสอบ กลั่นกรอง เสนอแนะริเริ่ม

---

<sup>๑</sup> สัมภาษณ์, นายประสิทธิ์ ทาคินิจ, เจ้าหน้าที่บริหารทั่วไป ๖, สำนักงานจังหวัดนครราชสีมา วันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๒๖

ในเชิงการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดในทางบริหารทั่วไป แทบไม่ได้ปฏิบัติเลย เนื่องจากขาดอัตรากำลังคน และขาดการกำหนดภาระกิจและการมอบหมายหน้าที่ที่ชัดเจน จึงไม่มีการปฏิบัติจริงจัง

(๒) ฝ่ายแผนและโครงการ มีการปฏิบัติงานด้านศูนย์ข้อมูลงานติดตามประเมินผลเพียงผิวเผิน เพราะเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในฝ่ายนี้มีเพียง ๓ คน ไม่เพียงพอที่จะปฏิบัติงานให้เต็มตามหน้าที่ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด นอกจากนั้น งานที่ฝ่ายแผนและโครงการปฏิบัติเป็นประจำ คือ โครงการสร้างงานในชนบท ซึ่งใช้เวลาของฝ่ายนี้ไปเกือบตลอดทั้งปี จึงไม่มีการปฏิบัติจริงจังในด้านกรรวบรวมข้อมูลเพื่อจัดทำแผนพัฒนา ไม่มีการติดตามประเมินผลโครงการของราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติในเขตจังหวัดเลยสักครั้งเดียว การเก็บรวบรวมข้อมูลที่ต้องการมักจะใช้วิธีส่งแบบสอบถามไปยังหน่วยงานที่มีข้อมูล ซึ่งมักไม่ค่อยได้รับความกระจำงเท่าที่ต้องการงานเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาจังหวัดได้มีการปฏิบัติมาโดยต่อเนื่องนับตั้งแต่เริ่มก่อตั้งสำนักงานจังหวัดนครราชสีมาในปี พ.ศ.๒๕๑๔ แต่งานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเป็นงานละเอียดอ่อนประกอบด้วยเป็นงานใหม่ จนกระทั่งในปี พ.ศ.๒๕๒๕ แผนพัฒนาจังหวัดนครราชสีมาเริ่มเป็นรูปร่างและจะไ้เริ่มใช้ในมีต่อไป อุปสรรคสำคัญ คือ ความไม่เข้าใจในเรื่องการพัฒนาแบบมีแผนงานกำหนดล่วงหน้าของส่วนราชการหลายส่วนและทำให้สำนักงานจังหวัดได้รับความร่วมมือน้อยในระยะที่ผ่านมา ในปัจจุบันการทำแผนพัฒนายังคงดำเนินอยู่ต่อไปอีก แต่เป็นไปอย่างช้า ๆ เพราะสำนักงานจังหวัดมีเจ้าหน้าที่น้อยปัจจุบันต้องขอยืมเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่นเข้ามาช่วยอีก ๒ คน เพียงเพื่อช่วยในโครงการพิเศษ คือ โครงการ กสช. ซึ่งมีนี้ได้กลายเป็นโครงการหลักแล้ว

---

\* สัมภาษณ์, นายวสิท รูปตากอง, เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๒ สำนักงานจังหวัดนครราชสีมา, วันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๒๖

โครงการพิเศษในค้ำที่เกี่ยวกับการเตรียมประชากรแบบผสมผสานเพื่อรอรับการพัฒนาค้นสาธารณสุข ซึ่งควรจะใ้ให้สำนักงานจังหวัดเข้าไปร่วมอย่างมีบทบาท สำนักงานจังหวัดก็เป็นเพียงฝ่ายประสานงานภายนอก เพราะขาดเจ้าหน้าที่ ตัวเจ้าหน้าที่และทั้งประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่

ในแง่ที่เกี่ยวกับการเสนอแนะหรือการริเริ่มงานต่าง ๆ เพื่อให้เป็นเครื่องช่วยในการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น สำนักงานจังหวัดนครราชสีมาไม่มีโอกาสได้ปฏิบัติจริง ๆ เนื่องจากทัศนคติของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีต่อคณะเจ้าหน้าที่สำนักงานจังหวัดนั้น เห็นว่ายังมีขีดความสามารถไม่เพียงพอที่จะทำหน้าที่เป็นผู้เสนอแนะหรือให้ข้อคิดเห็นแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออีกทางหนึ่งอาจเนื่องมาจากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เข้าใจในบทบาทของสำนักงานจังหวัดอย่างลึกซึ้งจริง ๆ จึงไม่ใ้ใช้ใ้ให้ตรงตามบทบาทที่มุ่งหมายไว้<sup>๑</sup>

(๓) งานศูนย์รับผู้อพยพ จังหวัดนครราชสีมา มีศูนย์รับผู้อพยพชาวเวียดนาม ตั้งอยู่ที่ตำบลลลวักบัวขาว อำเภอสีคิ้ว ซึ่งเป็นงานส่วนหนึ่งของงานสำนักงานจังหวัดนครราชสีมา ตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดเป้าหมายไว้ แต่งานของศูนย์รับผู้อพยพที่ใ้ค่าใ้เนินมา มีลักษณะเป็นงานพิเศษของกระทรวงมหาดไทยและไม่ได้เกี่ยวข้องอยู่ในแผนกพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่ประการใ้ และงานของศูนย์รับผู้อพยพก็ไม่มีส่วนสำคัญในเรื่องการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมามากนัก

<sup>๑</sup> สัมภาษณ์; หมายใ้สว พราหมณ์; รองผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมาฝ่ายปกครองและความมั่นคง, วันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๒๖

<sup>๒</sup> สัมภาษณ์, นายพนัส ศฤงคนาค, Op.Cit.

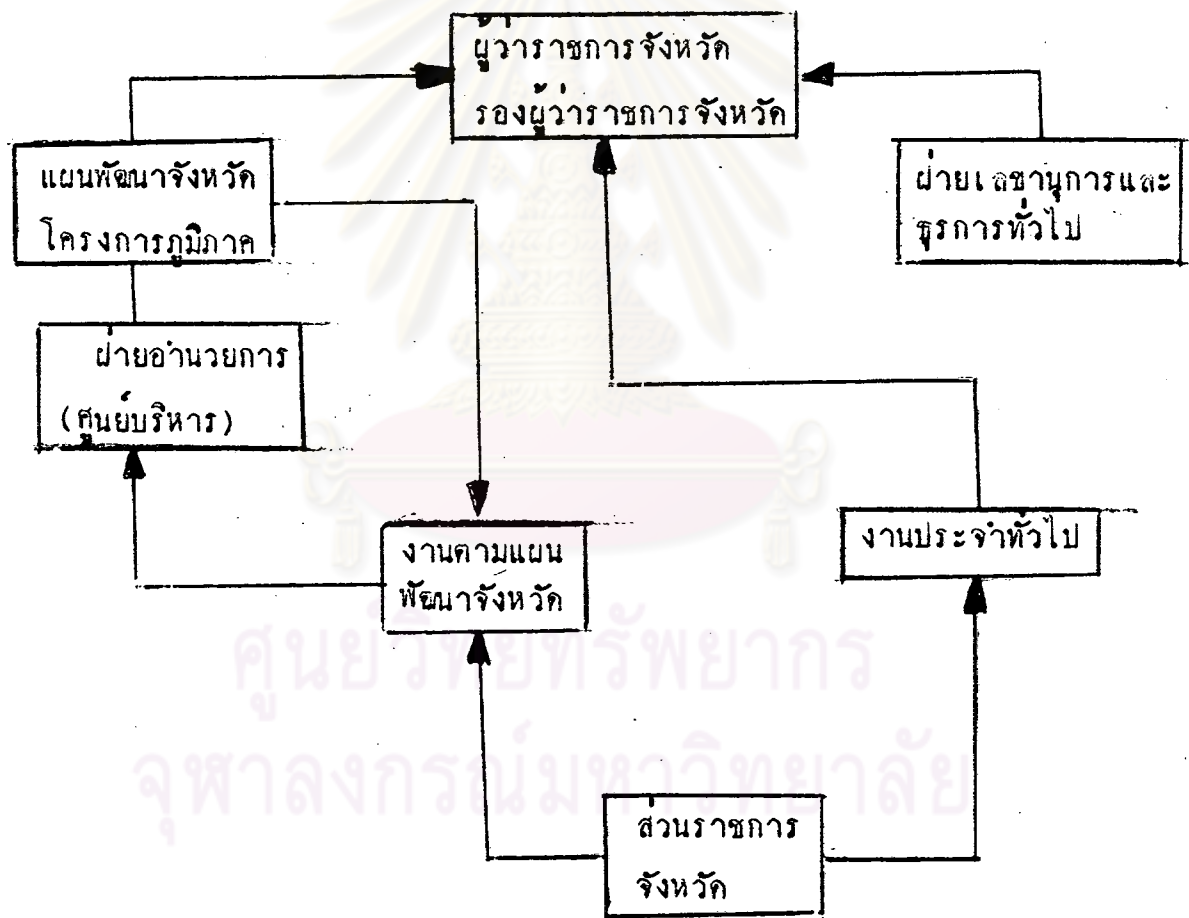


๔. ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงให้สำนักงานจังหวัดนครราชสีมาเป็นศูนย์การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของจังหวัด

ในบทวิเคราะห์ที่ผ่านมาได้แสดงให้เห็นว่าสำนักงานจังหวัดนครราชสีมาไม่เป็นศูนย์บริหารราชการส่วนภูมิภาคของจังหวัดนครราชสีมาอย่างแท้จริง เพราะโครงสร้างขององค์กร และลักษณะของหน้าที่ความรับผิดชอบต่าง ๆ ไม่เอื้ออำนวยต่อการเป็นศูนย์บริหารราชการ เนื่องจาก การจัดองค์กรของสำนักงานจังหวัดไม่สอดคล้องกับหน้าที่ และหน้าที่รับผิดชอบที่ผ่าน ๆ มาไม่สอดคล้องกับหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดในด้านการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และได้กล่าวรวมไปถึงระบบของการบริหารราชการ ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีส่วนที่ขวางกั้นการเป็นศูนย์บริหารราชการรวมทั้งตัวบุคคล ความพร้อม และทักษะของผู้บริหารไม่เป็นไปอย่างที่มีมุ่งหมายไว้แต่เดิมอย่างแท้จริง ดังนั้น ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงศูนย์บริหารราชการส่วนภูมิภาคของจังหวัดจะต้องเป็นดังนี้

๔.๑ ต้องแก้ไขโครงสร้างขององค์กรสำนักงานจังหวัด ให้เอื้ออำนวยต่อการเป็นศูนย์การบริหารราชการ สภาพปัจจุบันได้มีการจัดตั้งสำนักงานจังหวัด โดยแบ่งงานเป็น ๓ ฝ่าย ทั้งได้กล่าวแล้ว งานทั้ง ๓ ฝ่ายที่ได้แบ่งและได้กำหนดรายละเอียดของงานที่ปฏิบัตินั้นไม่ใช่งานที่เป็นศูนย์หรือเป็นคณะเจ้าหน้าที่ผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในด้านการบริหารราชการ แต่เป็นการจัดองค์กรเพื่อปฏิบัติงานที่เป็นงานประจำของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย แนวทางแก้ไขในส่วนนี้คือ ต้องแยกส่วนของสำนักงานจังหวัดออกเป็น ๒ ส่วน ให้ส่วนหนึ่งเป็นส่วนที่ปฏิบัติงานด้านเลขานุการ และธุรการ ที่ลักษณะเป็นงานประจำ เช่น งานของฝ่ายบริหารในปัจจุบัน ให้มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติและรับผิดชอบเช่นที่เป็นอยู่ อีกส่วนหนึ่งเป็นส่วนของคณะที่ปรึกษา (Staff) หรือฝ่ายอำนวยการ หรือเสนาธิการหรืออาจเรียกชื่ออย่างอื่น ให้ฝ่ายนี้ประกอไปด้วยงานแผนพัฒนาจังหวัด และการควบคุมติดตามผลการปฏิบัติงานของทุกหน่วยราชการในราชการบริหารส่วนภูมิภาคในจังหวัด ให้หน่วยราชการสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ทุกหน่วยที่ปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาจังหวัดและโครงการที่ปรากฏตามแผนพัฒนาจังหวัด  
ต้องรายงานการดำเนินงานและผลการดำเนินงานตามงบประมาณให้ผู้ว่าราชการ  
จังหวัดให้ความเห็นชอบ ยกเว้นที่เป็นงานประจำไม่ต้องขอความเห็นชอบ เพียง  
แต่ปฏิบัติไปตามปกติ ในส่วนนี้ เมื่อแก้ไขปรับปรุงแล้วจะมีลักษณะการจิกองค์การ  
หรือโครงสร้างของสำนักงานจังหวัดดังนี้



ศูนย์วิทยุวิทยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

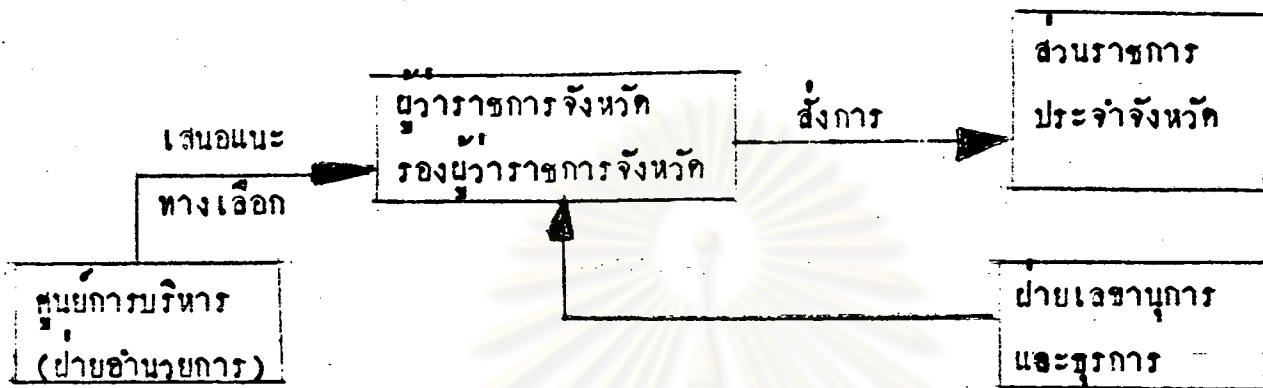
จากแผนผังที่แสดงข้างต้นนี้ แสดงให้เห็นว่า ส่วนราชการประจำจังหวัด (ราชการบริหารส่วนภูมิภาค) จะดำเนินการและปฏิบัติราชการ ภายใต้ข้อกำหนดของแผนพัฒนาจังหวัด ส่วนหนึ่งและงานประจำทั่วไปอีกส่วนหนึ่ง การจัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการใด จะต้องพิจารณาจากโครงการที่มีกำหนดอยู่แล้วในแผนพัฒนาจังหวัด การเสนอเรื่องราวเพื่อขอยงบประมาณหรือเพื่อปฏิบัติกิจการตามแผนและโครงการ จะต้องเสนอผ่านฝ่ายอำนวยการของผู้ว่าราชการจังหวัดฝ่ายอำนวยการที่เป็นศูนย์บริหารราชการนี้ จะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้ความสามารถและมีความชำนาญงานในด้านการวิเคราะห์โครงการและคณะเจ้าหน้าที่คณะนี้จะเป็นผู้เสนอทางเลือกให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตัดสินใจ

โครงสร้างที่เสนอนี้ จะช่วยลดปัญหาที่ทราบในปัจจุบันเกี่ยวกับปริมาณงานด้านธุรการและงานประจำมีมากเกินไปจนเจ้าหน้าที่ไม่มีโอกาสริเริ่มหรือปฏิบัติงานในฐานะศูนย์การบริหารราชการของจังหวัดได้

๔.๒ ต้องแก้ไขหน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานจังหวัดให้มีลักษณะสอดคล้องกับหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดและหน้าที่ทางการบริหารงานสาธารณะแนวทางนี้ จำเป็นต้องสร้างขึ้นใหม่ เนื่องจากสภาพปัจจุบัน สำนักงานจังหวัดไม่มีหน้าที่ปฏิบัติงานในฐานะ "เสนาธิการ" หรือฝ่ายอำนวยการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเลย ถ้าจะสังเกตดูจากการกำหนดหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดในบทที่ผ่านมามีเห็นได้ชัดเจนว่า เป็นหน้าที่เช่นเดียวกับงานของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และเป็นงานประจำแทบทั้งสิ้น

แนวทางที่เสนอแนะในที่นี้ เสนอแนะให้คงหน้าที่ส่วนที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไว้ แต่ให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการและธุรการของผู้ว่าราชการจังหวัด (อยู่ในสำนักงานจังหวัดตามเดิม) แต่จะต้องกำหนดให้ฝ่ายอำนวยการตามข้อ ๔.๑ ข้างต้นมีหน้าที่ในการเสนอความเห็นและทางเลือกในแง่วิชาการ หรือตามหลักการของเหตุและผล

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัย ทั้งแนบมายังต่อไปนี้



- ตรวจสอบเรื่องราวของส่วนราชการที่เสนอขออนุมัติ ขออนุญาต ขอความเห็นชอบในการปฏิบัติตามแผนพัฒนาจังหวัด
- วิเคราะห์โครงการ, เรื่องราวตามหลักวิชาการวิเคราะห์แผนและโครงการ เสนอทางเลือกให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัย
- เสนอแนะแผนงานและโครงการที่ขาดปัญหาจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาสั่งการ จัดทำเป็นแผนปฏิบัติ
- เสนอแนะในการจัดองค์การ อัตรากำลัง และปรับปรุงหน่วยงานในจังหวัดให้สอดคล้องกับลักษณะงานที่ปฏิบัติ
- ติดตามประเมินผลโครงการทุกโครงการตามแผนพัฒนาจังหวัด
- จัดทำแผนพัฒนาจังหวัด โดยร่วมมือและประสานงานกับส่วนราชการในจังหวัด
- ขอบรับประมาณจากส่วนกลางแทนทุกส่วนราชการในจังหวัด ตามแผนพัฒนาจังหวัด

- งานธุรการทั่วไป เช่น งานสารบรรณ งานโต้ตอบหนังสือราชการ
- งานรับเรื่องราวร้องทุกข์ ร้องเรียน กล่าวโทษ
- งานบริหารงานบุคคล การสอบบรรจุ แต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการ
- งานการข่าวและการประชาสัมพันธ์
- งานการสื่อสาร
- งานการประชุม งานพระราชพิธี รัฐพิธี งานต้อนรับ การตรวจราชการ
- งานของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
- งานที่ไม่ใช่หน้าที่ของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ

๔.๓ ต้องมีการแก้ไขระบบการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปโดยถูกต้องตาม กฎหมายโดยเคร่งครัด โดยให้มีการแบ่งแยกการบริหารส่วนกลาง กับราชการ ส่วน ภูมิภาคให้ชัดเจนและห้ามก้าวก่ายกัน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าผู้บริหารราชการ ส่วนภูมิภาคของจังหวัดเป็นผู้มีหน้าที่และรับผิดชอบในการบริหารราชการของจังหวัดเพียงฝ่าย เดียว ราชการบริหารส่วนกลางไม่สมควรตั้งราชการตรงถึงหัวหน้าส่วนราชการ ส่วนภูมิภาค ในระดับจังหวัด ในการแก้ไขดังกล่าวนี้อ รัฐบาลจะต้องสั่งการให้ชัดเจนและแน่นอนว่าทุก ส่วนราชการจะปฏิบัติโดยถือแผนพัฒนาจังหวัดเป็นหลัก การจัดสรรเงินงบประมาณจากสำนัก งบประมาณเพื่อการพัฒนาประเทศ (ระดับจังหวัด) จะต้องเป็นไปตามแผนพัฒนาของจังหวัด ที่ได้จัดทำไว้แล้วสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ราชการบริหาร ส่วน กลางจะต้องมอบอำนาจการบริหาร ส่วนภูมิภาคทั้งหมดให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด

๔.๔ ต้องมีการแก้ไขความพร้อมของสำนักงานจังหวัดในเรื่องบุคลากร เพื่อให้ ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากการศึกษาได้พบว่า เจ้าหน้าที่ของสำนักงานจังหวัด ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ผ่านประสบการณ์ในด้านการบริหารมาน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับตำแหน่ง นายอำเภอและตำแหน่งปลัดจังหวัดของกรมการปกครอง หัวหน้าสำนักงานจังหวัดส่วนมาก มีประสบการณ์ในงานส่วนภูมิภาคในขอบเขตที่จำกัด มีอาวุโสทางราชการในระดับต่ำและ ก้าวขึ้นมาในตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเร็วมากเกินไป โดยไม่เคยผ่านหลักสูตร การฝึกอบรมการ เป็นผู้บริหารระดับต้นหรือระดับกลาง และไม่เคยผ่านการฝึกอบรมหลักสูตร หัวหน้าหน่วยงานมาก่อน เมื่อประสบปัญหาในที่ทำงานก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาค้โดยฉับไว ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เชื่อถือในหัวหน้าสำนักงานจังหวัด และเจ้าหน้าที่เท่าที่ควร และมักจะไปมอบหมายงานที่เห็นว่าสำคัญๆ ให้กับปลัดจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติรับผิดชอบแทน ทั้งนี้ จึงเห็นว่ากระทรวงมหาดไทยจะต้องกำหนดหลักสูตรการบริหารระดับกลางขึ้น เพื่อฝึกอบรม หัวหน้าสำนักงานจังหวัด และเจ้าหน้าที่ตำแหน่งที่เป็นหัวหน้างานให้มีความรู้ความชำนาญงาน และมีประสบการณ์เพียงพอที่จะก่อให้เกิดความเชื่อถือให้กับผู้บริหาร คือ ตัวผู้ว่าราชการจังหวัด



ด้วย จึงจะพอมองเห็นความสำเร็จในงานของศูนย์การบริหารราชการ ของจังหวัดบ้าง

๕. สำนักงานจังหวัดกับการ เป็นศูนย์บริหารราชการ ในแง่ของความเป็นไปได้

จากการที่ได้ทำการศึกษาวิจัยและวิเคราะห์ เรื่องราวเกี่ยวกับการ เป็นศูนย์บริหารราชการ ของสำนักงานจังหวัดมาโดยลำดับแล้วนั้น เห็นว่า กระทรวงมหาดไทยได้ เริ่มต้นในทางที่ถูกต้องแล้ว เกี่ยวกับการจัดสร้างศูนย์การบริหารหรือคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในทางทฤษฎี แต่ในทางปฏิบัติเท่าที่เป็นอยู่ปัจจุบัน เห็นว่ายังห่างไกลจากสภาพการเป็นศูนย์บริหารราชการ ของจังหวัดอยู่มาก<sup>๑</sup> ถึงเหตุผลที่ได้แสดงและอธิบาย มาโดยลำดับแล้ว

สำนักงานจังหวัด สามารถเป็นศูนย์การบริหารราชการ ส่วนภูมิภาคของจังหวัด ได้อย่างแน่นอน เพียงแต่ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงใหม่ทั้งโครงสร้างข้างต้น การแก้ไขปรับปรุงจะเป็นไปได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับตัวแปร ๓ ประการดังนี้

๕.๑ คำนกฎหมาย มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ พ.ศ.๒๕๑๕ ที่ กำหนดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินไว้โดยละเอียด แต่ได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานจังหวัดไว้ค่อนข้างแคบจำกัดและไม่ชัดเจนว่าให้มีหน้าที่ความรับผิดชอบประการใด เพราะในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ กำหนดหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดไว้เพียง "มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่ว ๆ ไปของจังหวัด..." ซึ่งไม่ได้ชี้ชัดว่า "ราชการทั่ว ๆ ไป" นั้นคือ ราชการประเภทใดบ้าง และการเป็นศูนย์การบริหารราชการให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นถือว่าเป็น "ราชการทั่วไป" หรือไม่ ถ้าเป็นจะแตกต่างจากการ เป็นหน่วยธุรการและเลขานุการของผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างไร

<sup>๑</sup> สัมภาษณ์, นายไสว พรหมณี, Op.Cit.

ในประเด็นนี้ รัฐบาลควรได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติในส่วนนี้ โดยเพิ่มหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานจังหวัดให้ครอบคลุมชัดเจนถึงหน้าที่ในการเป็นศูนย์บริหารราชการของส่วนภูมิภาค ซึ่งแตกต่างกับงานเลขานุการหรือบริหารทั่วไป การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวนี้ มีแนวโน้มที่จะเป็นไปได้ เพราะจะเป็นผลดีในการบริหารราชการ แต่ไม่เป็นผลเสียแก่ผู้ใด ฝ่ายใดเลย

๕.๒ กำนนนโยบายของรัฐบาล นับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๖ ซึ่งเป็นปีที่รัฐบาลเห็นชอบให้มีการกำหนดค้อตราคำสั่งในสำนักงานจังหวัดเป็นต้นมาจนปัจจุบันนี้ หน่วยราชการจำนวนมากทั้งในราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ยังไม่รู้จักและไม่เข้าใจหน้าที่ความรับผิดชอบและบทบาทของสำนักงานจังหวัดอย่างแท้จริง กระทรวงมหาดไทยได้พยายามจะสร้างให้สำนักงานจังหวัดเป็นศูนย์การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของจังหวัด แต่รัฐบาลยังไม่เคยแสดงความเห็นหรือแนวนโยบายในเรื่องนี้ ทั้งที่เป็นเรื่องการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เรื่องของการเสริมประสิทธิภาพในการบริหารงาน กังนั้น ส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจึงยังลังเลและไม่ได้ให้ความร่วมมือ ความเชื่อถือสำนักงานจังหวัดเท่าที่ควร แม้กระทั่งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้อยู่ใกล้ชิดกับบัญชาสำนักงานจังหวัดโดยตรงก็ยังไม่ได้ใช้สำนักงานจังหวัดให้สมความมุ่งหมายในการก่อตั้ง

สำนักงานจังหวัดจะมีโอกาสเป็นศูนย์การบริหารราชการได้ จะต้องใช้นโยบายของรัฐบาล ทางคณะรัฐมนตรีในอันที่จะกำหนดให้ราชการบริหารส่วนกลางลดบทบาทของตนในส่วนภูมิภาคเสีย แล้วให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีการรวมเอกภาพในการบริหารไว้ที่จังหวัด และตัวผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลาง ยึดถือแนวทางปฏิบัติในการบริหารและพัฒนาตามแนวทางของแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในขณะที่ส่วนราชการในส่วนภูมิภาคปฏิบัติตามแนวทางของแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นแผนแม่แบบให้แผนพัฒนาจังหวัดยึดถือเป็นแนวทางดำเนินงานการจักรร เงินงบประมาณก็จัดให้ตามแผนพัฒนาจังหวัด

โอกาสครั้งนี้ ก็มีทางเป็นไปได้ ถ้ากระทรวงมหาดไทยจะเริ่มค้นปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและบทบาทของสำนักงานจังหวัดในบัดนี้ ให้พร้อมแล้วขอให้รัฐบาลกำหนดนโยบายเรื่องนี้ให้ชัดเจนต่อไป

๕.๓ คำนำทางปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทย โดยที่กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้เริ่มต้นสร้างสำนักงานจังหวัดขึ้นมา กระทรวงมหาดไทยจำเป็นต้องค้นกลับทบทวนบทบาทที่แท้จริงของสำนักงานจังหวัดเสียใหม่ แล้วเริ่มต้นปรับปรุงสำนักงานจังหวัดโดยการกำหนดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การแบ่งงาน การจัดอัตรากำลัง การฝึกฝนอบรมเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสม จักระบบการเป็นศูนย์บริหารราชการให้กับสำนักงานจังหวัด แล้วใช้บังคับอย่างจริงจัง โอกาสที่สำนักงานจังหวัดจะเป็นศูนย์การบริหารราชการของจังหวัดก็จะแจ่มใส โดยเฉพาะสำนักงานจังหวัดนครราชสีมา ที่มีสภาพเหมาะสมและท้าทายให้ทดลองปฏิบัติตามแนวทางนี้ และถ้าหากสำนักงานจังหวัดนครราชสีมาซึ่งเป็นจังหวัดใหญ่ประสบความสำเร็จแล้วก็จะเป็นตัวอย่างและเป็นต้นแบบให้กับจังหวัดอื่น ๆ อีกมากมาย

สำนักงานจังหวัดนครราชสีมาในปัจจุบัน ยังไม่ใช่อำนาจการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของจังหวัดนครราชสีมาตามสมมติฐานข้างต้น และยังไม่สามารถเป็นคณะผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการได้ ส่วนหนึ่งเกิดจากการชักข้อจำกัดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย อีกส่วนหนึ่งเกิดจากความไม่พร้อมของตัวบุคคลที่เกี่ยวข้อง นับตั้งแต่ผู้ว่าราชการประจำจังหวัดและตลอดไปถึงเจ้าหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดที่ยังมีประสิทธิภาพไม่เพียงพอเช่นกัน หากจะมีการปรับปรุงแก้ไขจากสาเหตุทั้งสองข้างต้นแล้วนี้ ก็มีโอกาสที่สำนักงานจังหวัดนครราชสีมาจะเป็นศูนย์การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของจังหวัดนครราชสีมาที่สมบูรณ์แบบ และเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาจังหวัดนครราชสีมาอย่างยิ่ง

