

บทวิเคราะห์ศูนย์บริหารราชการของจังหวัดนครราชสีมา

๑. การบริหารราชการ (Public Administration)

๑.๑ ความหมายของการบริหารราชการ มีผู้ทรงคุณวุฒิทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศได้ให้ความหมายของการบริหารราชการไว้มากมาย เช่น Harold Koontz ให้ความหมายว่า "การบริหารคือการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอาศัยปัจจัยทั้งหลาย ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ เป็นอุปกรณ์" Peter F. Drucker ให้ความหมายว่า "เป็นศิลปะในการทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยความร่วมมือจากผู้อื่น" ศาสตราจารย์จุม กาญจนปกรณ์ กล่าวว่า "คือการทำงานของคณะบุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป เพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน" กล่าวโดยสรุปแล้ว การบริหารราชการก็คือการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายของทางราชการ โดยการใช้ปัจจัยการบริหารที่มีอยู่ในระบบราชการ เป็นเครื่องมือ

๑.๒ วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของการบริหารราชการ ถ้าจะกล่าวเป็นส่วนรวม วัตถุประสงค์ของการบริหารราชการ ก็คือการทำให้ชาติบ้านเมืองมีความเจริญและมั่นคง ประชาชนในชาติมีความสมบูรณ์พูนสุข แต่เมื่อพิจารณาในส่วนย่อยของระบบบริหารราชการก็จะมีวัตถุประสงค์ของการบริหารแตกต่างกันไปตามลักษณะของส่วน

*บุสกี สัตยมานะ, รศ., และสุพัตรา เพชรรมณี, ผศ., ระบบบริหารและระเบียบวิธีปฏิบัติราชการ, กรุงเทพฯ: พีระพินา, ๒๕๒๓ หน้า ๒

ราชการ แต่ไม่ว่าจะเป็นหน่วยราชการหน่วยใด หน่วยเล็กหรือหน่วยใหญ่ วัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายของหน่วยงานนั้นจะแสดงให้เห็นปรากฏจากการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานนั้น ๆ หน้าที่และความรับผิดชอบดังกล่าวจะเป็นตัวกำหนดทางปฏิบัติหรือนโยบายในการบริหารของหน่วยงานนั้น เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ดังนั้นจึงพอสรุปได้ว่า การปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการให้เป็นไปตามหน้าที่และความรับผิดชอบที่กำหนด คือ การปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการบริหารราชการ

๑.๓ ผู้บริหาร ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ ผู้บริหารหรือ

Administrator หรือ Manager (ผู้จัดการ) คือ บุคคลหรือคณะบุคคลที่ทำหน้าที่ในการใช้ทรัพยากรทางการบริหารอันได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ อย่างเหมาะสมให้บังเกิดผลดีต่องานหรือต่อหน้าที่ความรับผิดชอบ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่เป็นของหน่วยงาน ถ้ากล่าวถึงผู้บริหารงานราชการ หรือ Public Administrator สามารถที่ให้ความหมายได้ตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง จนถึงผู้บริหารระดับย่อยในหน่วยราชการแต่ทุกคนย่อมมีหน้าที่ทำนองเดียวกันคือ การใช้ทรัพยากรทางการบริหารให้เป็นประโยชน์สูงสุดต่อหน่วยงานของตน

๑.๔ ศูนย์การบริหารราชการ (Public Administration

Center) น่าจะมีความหมายเพียงเป็นสถานที่ของผู้บริหารที่ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการเท่านั้น แต่ความหมายของการเป็นศูนย์การบริหารราชการมีความหมายลึกซึ้งลงไปถึงการเป็นที่รวมของเครื่องมือ อุปกรณ์ ข้อมูล และทางเลือกมากมาย ที่ผู้บริหารสะสมไว้หรือจัดหาเพื่อใช้ประโยชน์ในการบริหารของตน เพื่อให้การบริหารหรืออีกนัยหนึ่ง การตัดสินใจปฏิบัติงาน (Decision Making) เป็นไปโดยรอบคอบ และให้ประโยชน์สูงสุดต่องานในความรับผิดชอบของตน ในงานบริหารที่ยุ่งยากซับซ้อน และงานที่มีความสำคัญละเอียดอ่อนย่อมต้องการการตัดสินใจที่ถูกต้องและมีเหตุผล ในกรณีนี้ ผู้บริหารจำเป็นต้องมีเครื่องมือเครื่องอุปกรณ์เป็นพิเศษที่จะช่วยในการบริหารงานของเขามิให้มีความผิดพลาด

พลาค บกพร่อง แต่ในงานบริหารก็ไม่ยุ่งยากซับซ้อน ในหน่วยงานระดับรอง หรือ หน่วยเล็ก ๆ ย่อย ๆ ผู้บริหารไม่จำเป็นต้องมีเครื่องอุปกรณ์เช่นว่านั้นก็ไ้ ศูนย์การ บริหารราชการในระบบราชการไทย แม้จะยังไม่เห็นเด่นชัดแต่ก็ปรากฏอยู่แล้วในระบบ ของกองทัพ ทุกเหล่าทัพ ที่ถือว่า ผู้บัญชาการ หรือ ผู้บังคับการ (Commander) คือผู้บริหารระดับสูง จำเป็นต้องมีเครื่องช่วยในการบริหารซึ่งทางปฏิบัติ เครื่องช่วย นี้ก็คือ คณะเสนาธิการที่ประกอบด้วยคณะบุคคลผู้มีความรู้ความชำนาญการในแต่ละด้าน ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน และคณะเสนาธิการนี้ จะเป็นผู้ให้ข้อมูลข่าวสารเสนอทาง เลือกให้ผู้บัญชาการหรือผู้บังคับการ เป็นผู้ตัดสินใจสั่งการ

๒. ศูนย์การบริหารราชการฝ่ายพลเรือน ระบบการปกครองของประเทศ ไทย แบ่งเป็น ๓ ส่วนคือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ถ้าไม่นับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่ง เป็นการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) การปกครองของ ประเทศไทยใช้ระบบแบบรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง (Centralization) เป็นระบบ ในการบริหารประเทศ

ราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งเป็นศูนย์กลางในการบริหารประเทศ ประกอบ ด้วยกระทรวง ทบวง กรม หน่วยราชการเหล่านี้ ทำหน้าที่ในการรับเอานโยบายของ รัฐบาลมาแปลงเป็นงาน แล้วสั่งการให้ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค อันได้แก่ จังหวัด และอำเภอ เป็นผู้นำไปปฏิบัติ จึงเห็นได้ชัดเจนว่า จังหวัดในส่วนภูมิกานั้นเป็นจุดแรก ที่จะรับเอางานราชการทั้งปวงไปดำเนินการ (Implement) ให้บรรลุเป้าหมายและ วัตถุประสงค์ของส่วนกลางหรือของรัฐบาล ส่วนอำเภอนั้นเป็นหน่วยย่อยของจังหวัดที่นับ ได้ว่าเป็นศูนย์การบริหารราชการในระดับหนึ่งเช่นเดียวกัน แต่จะไม่กล่าวถึง เนื่องจากอยู่นอกขอบเขตของการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ จังหวัดจึงเป็นเสมือนศูนย์การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ ศูนย์หนึ่งที่ต้องรับเอาภารกิจทั้งปวงของรัฐบาลในส่วนกลางมา ปฏิบัติให้บังเกิดผลดีให้บรรลุความประสงค์ของรัฐบาล จังหวัดแต่ละจังหวัดมีผู้ว่า

ราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุด และมีหัวหน้าส่วนราชการที่เป็นตัวแทนของกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางมาคอยปฏิบัติงานตามคำบัญชาหรือภายใต้การตัดสินใจของผู้ว่าราชการจังหวัด จังหวัดจึงเป็นเสมือนศูนย์การบริหารราชการของพลเรือน ขณะที่กองทัพเป็นศูนย์บริหารราชการของฝ่ายทหาร และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บัญชาการของฝ่ายพลเรือนขณะที่แม่ทัพเป็นผู้บัญชาการของฝ่ายทหาร

๓. หน้าที่ความรับผิดชอบของผู้บริหาร ได้กล่าวแล้วว่าหน้าที่ความรับผิดชอบของการบริหาร คือ การนำเอาทรัพยากรทางการบริหารไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อหน่วยงาน ดังนั้นหน้าที่ของผู้บริหารคือ การตัดสินใจอย่างถูกต้องและมีเหตุผลในการใช้ทรัพยากรทางการบริหาร เหล่านี้ให้บังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อหน่วยงานให้ตรงตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน สิ่งที่ยุ้บริหารจะต้องปฏิบัติในส่วนที่เป็นหน้าที่ทางด้านการบริหาร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน ตามทฤษฎีการบริหารงานสาธารณะ หรือตามแนวความคิด ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นแนวความคิดที่แพร่หลายในปัจจุบัน คือ ทฤษฎีหน้าที่ของการบริหาร (Management Functions) ซึ่งกล่าวว่า การบริหารงานในหน่วยงานต้องมีกิจกรรมปฏิบัติที่เป็นองค์ประกอบของการบริหาร และเป็นหลักในการตัดสินใจของผู้บริหารได้แก่*

- ๓.๑ การริเริ่ม สร้างสรร (Creating)
- ๓.๒ การวางแผน (Planning)
- ๓.๓ การจัดองค์การ (Organizing)
- ๓.๔ การจูงใจ (Motivating)
- ๓.๕ การสื่อสารสัมพันธ์-ประสานงาน (Communicating)
- ๓.๖ การควบคุม (Controlling)

* Herbert G. Hicks C. Ray Gullet, The Management of Organization, London: McGraw-Hill Book Company, 1976 pp. 187-197

การบริหารงานโดยทั่วไปคงกล่าวแล้วว่า มีความมุ่งหมายให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงาน ดังนั้นหน้าที่ของการบริหารคงกล่าวข้างต้นก็เป็นหน้าที่ซึ่งจะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการบริหารและต่อหน่วยงาน การปฏิบัติงานด้านการบริหารเพื่อให้เป็นไปตามหน้าที่ทางการบริหารที่กล่าวมาทั้ง ๒ ประการ จำเป็นจะต้องมีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งในทางทฤษฎีถือว่า การจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานนั้นจะต้องเหมาะสมและสอดคล้องกับหน้าที่ที่รับผิดชอบหรือที่ได้รับมอบหมาย^๑

๔. วิเคราะห์สำนักงานจังหวัดนครราชสีมาในฐานะศูนย์การบริหารราชการ ของผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา การวิเคราะห์เพื่อพิสูจน์ว่า สำนักงานจังหวัดนครราชสีมาปัจจุบัน (นับแต่เริ่มจัดตั้งในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ จนถึง พ.ศ. ๒๕๒๕) ได้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะศูนย์การบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมาเพียงใด และเป็นไปดังความมุ่งหมายของกระทรวงมหาดไทยหรือไม่ วิธีวิเคราะห์ใช้หลักเกณฑ์ทางโครงสร้างและหน้าที่ (Structural-Functional Approach) คือ เปรียบเทียบหลักการบริหารกับการปฏิบัติจริงโดยยกเอาลักษณะของโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานจังหวัดนครราชสีมา มาวิเคราะห์และพิจารณาว่า สิ่งที่เป็นอยู่เท่าที่ผ่านมานั้นมีส่วนช่วยให้สำนักงานจังหวัดเป็นศูนย์การบริหารราชการของจังหวัดนครราชสีมาหรือไม่

๔.๑ เปรียบเทียบโครงสร้างของสำนักงานจังหวัดนครราชสีมาและหน้าที่ซึ่งกระทรวงมหาดไทยกำหนดกับหน้าที่ทางการบริหาร การจัดโครงสร้างของสำนักงานจังหวัดครั้งล่าสุดเมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๔ กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้แบ่งงานของสำนักงานจังหวัดทุกจังหวัดทั่วประเทศออกเป็นงาน ๓ ฝ่าย คือ^๒

^๑Oran R. Young, Systems of Political Science, Englewood Cliff, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1968 p. 30

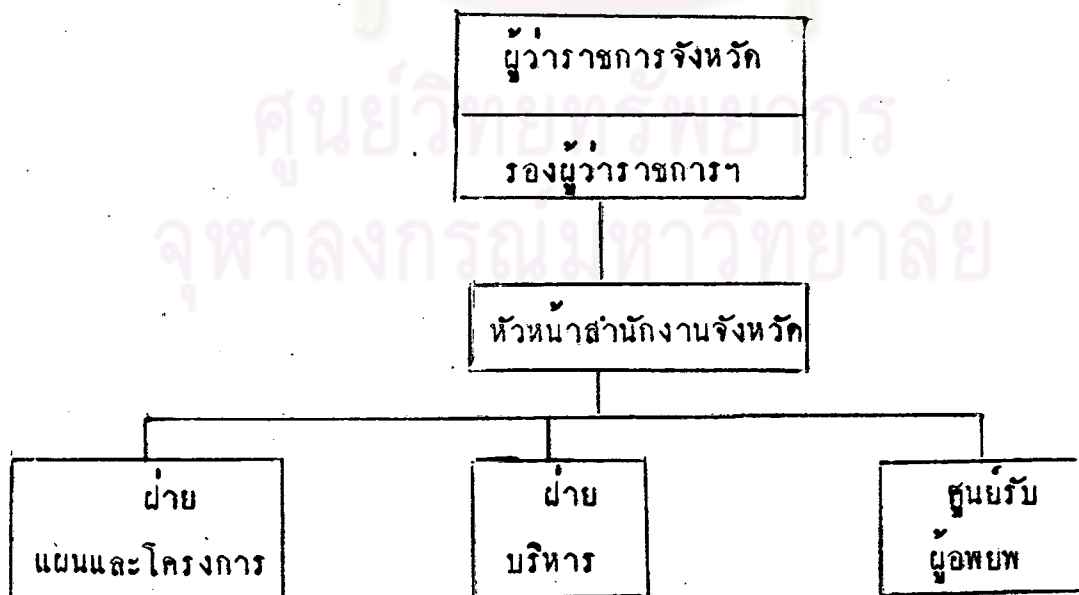
^๒หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๒๐๕/ว.๑๒๐๓ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม

(๑) ฝ่ายแผนและโครงการ มีหน้าที่และ รับผิดชอบเกี่ยวกับงาน
 ด้านแผนพัฒนา งานที่ริเริ่มในระดับจังหวัด งานตามนโยบายของรัฐบาล และความ
 ต้องการของประชาชน

(๒) ฝ่ายบริหาร รับผิดชอบเกี่ยวกับงานบริหารทั่วไปของจังหวัด
 งานเลขานุการของผู้ว่าราชการจังหวัด งานสารบรรณ งานการประชุม งานการเงิน
 และบัญชี งานพิธีการและต้อนรับ งานการต่างประเทศ งานประชาสัมพันธ์ งานควบคุม
 สถานบริการ งานบริหารงานบุคคล งานเรื่องราวร้องทุกข์ งานความมั่นคงและ
 การข่าว

(๓) งานศูนย์รับผู้อพยพ รับผิดชอบเกี่ยวกับศูนย์รับผู้อพยพที่
 อำเภอสีคิ้ว จักท่าทะเลเป็นผู้อพยพ ความคุมและจัดส่ง สืบสวนพฤติกรรมผู้อพยพ

งานทั้ง ๓ ฝ่ายดังกล่าวข้างต้นนี้อยู่ในความควบคุมดูแลรับผิดชอบของหัวหน้า
 สำนักงานจังหวัด รองลงมาจากรองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่ง
 แสดงให้เห็นชัดเจนขึ้นโดยแผนภูมิต่อไปนี้ .



หน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานจังหวัด ตามที่กระทรวงมหาดไทย กำหนดโดยจัดแบ่งออกเป็น ๓ กลุ่มงานที่แสดงให้เห็นแล้วนั้น พิจารณาได้ว่าไม่สอดคล้องกับลักษณะของงานการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่และรับผิดชอบอย่างแท้จริง และการจัดโครงสร้างดังกล่าวก็ยังไม่เอื้ออำนวยให้ทำงานในฐานะเป็นศูนย์การบริหารของจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยังมีเหตุผลและข้ออ้างอิงประกอบการวิเคราะห์ดังนี้

๔.๑.๑ หน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานจังหวัดไม่สอดคล้องกับหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีหน้าที่ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๑๕ ข้อ ๕๓ รวมทั้งสิ้น ๙ ประการ^๑ ซึ่งได้กล่าวในรายละเอียดแล้วในบทที่ ๑ แต่สำนักงานจังหวัดมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของจังหวัดที่ไม่ได้ระบุชัดเจนว่าเป็นราชการใดบ้าง^๒ เพียงถือปฏิบัติตามประเพณีในการปฏิบัติราชการว่า มีหน้าที่เหมือนสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยในส่วนกลาง ความแตกต่างกันดังกล่าวมองเห็นได้ชัดเจนว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นมีหน้าที่ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งจะต้องมีการริเริ่ม วางแผน จัดองค์การ จูงใจในการทำงานประสานงานและความคุมทิศทางผลให้งานราชการส่วนภูมิภาคเป็นไปตามระเบียบกฎหมาย และเป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐบาล แต่สำนักงานจังหวัดนั้น ทั้งกฎหมายถือประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ และคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไป ซึ่งมีความหมาย

^๑ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๑๕, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๕๓ ตอนที่ ๑๔๕ (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๑๕, หน้า ๒๒ - ๒๓

^๒ Ibid., หน้า ๒๔

แตกต่างกับการบริหารราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาในรายละเอียดที่ กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดก้วยแล้ว จะเห็นได้ชัดเจนว่า เป็นงานราชการประจำและเป็นงานบริการหรือธุรการ ทั่วไป เป็นส่วนใหญ่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกับการบริหารราชการ ส่วนภูมิภาคของผู้ว่าราชการจังหวัดเพียงส่วนน้อย งานที่สำนักงานจังหวัดปฏิบัติมากอย่างขึ้นหน้าขึ้นตาตลอดระยะเวลาที่ผ่านมานับตั้งแต่เริ่มจัดตั้งได้แก่งานสารบรรณ คือการลงทะเบียนรับและส่งหนังสือราชการของจังหวัด งานรับคำขอมิหนังสือเดินทางไปต่างประเทศ งานการจัดการประชุม งานการรับเรื่องราวร้องทุกข์ และงานพิธีการของทางราชการ งานเหล่านี้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกับการบริหารส่วนภูมิภาคเพียงผิวเผิน ส่วนงานที่มีลักษณะว่าจะเป็นหลักในการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างหนึ่งคือการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ก็ยังอยู่ในระยะเริ่มค้นและยังไม่ได้นำมาใช้บังคับถือปฏิบัติ โดยหน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานจังหวัด ดังที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ นั้น จึงไม่เชื่ออำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้สำนักงานจังหวัดเป็นศูนย์การบริหารราชการของส่วนภูมิภาคได้ เพราะหน้าที่ความรับผิดชอบไม่สอดคล้องกัน

ตารางเปรียบเทียบหน้าที่ทางการบริหารงาน หน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด และหน้าที่ของสำนักงานจังหวัด



สำภาษณ์ นายชวลิต ชูพคากอง, เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๖
สำนักงานจังหวัดนครราชสีมา, ๑๑ มกราคม ๒๕๒๖

หน้าที่ทางการบริหารตามทฤษฎี
(Management Functions)

- การคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (Creating)
- การวางแผนงาน (Planning)
- การจัดองค์การ (Organizing)
- การจูงใจให้ปฏิบัติ (Motivating)
- การสื่อสารสัมพันธ์ประสานงาน
(Communicating)
- การควบคุมติดตามผล (Controlling)

หน้าที่ของผู้อำนวยการจังหวัดตามกฎหมาย (ประกาศของคณะ
ปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔)

- ๑. บริหารราชการตามระเบียบกฎหมาย
- ๒. บริหารราชการตามนโยบายรัฐบาลและคำสั่งของคณะรัฐมนตรี
กระทรวง ทบวง กรม
- ๓. บริหารราชการตามคำแนะนำของผู้ตรวจราชการตามกฎหมาย
มติคณะรัฐมนตรี คำสั่งกระทรวง ทบวง กรม
- ๔. ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการในจังหวัด ให้ปฏิบัติ
ตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับหรือคำสั่งของรัฐบาล
- ๕. ควบคุมดูแลการบริหารราชการของท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย
- ๖. กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจในจังหวัด
- ๗. บริหารงานบุคคลที่เป็นข้าราชการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมาย
กำหนดหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

หน้าที่ของสำนักงานจังหวัดตามกฎหมายและคำสั่งกระทรวงมหาดไทย

- ๑. ปฏิบัติราชการทั่วไปของจังหวัด
- ๒. ปฏิบัติงานด้านการวางแผนพัฒนาจังหวัด รวบรวมข้อมูลและกา
รติดตามประเมินผลโครงการต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมาย
- ๓. ปฏิบัติงานบริหารทั่วไป งานบริหารงานบุคคลของส่วนราชการตาม
ที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลาง งานรับเรื่องราวร้องทุกข์ งาน
ความมั่นคงและการข่าว งานการสื่อสารของสำนักงานปลัด
กระทรวงมหาดไทย
- ๔. งานเกี่ยวกับศูนย์รับผู้พลัดถิ่น (นครราชสีมา) มีงาน
จัดทำทะเบียนควบคุมดูแลผู้พลัดถิ่น จัดส่งไปประเทศที่สามตามคำสั่ง
ของกระทรวงมหาดไทย การดูแลส่งต่อส่งพลัดถิ่นและสงเคราะห์
ผู้พลัดถิ่น
- ๕. งานพิเศษอื่น ๆ ที่ไม่เป็นงานของหน่วยราชการใด ในส่วนภูมิภาค
งานที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการ
จังหวัด งานที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

จากตารางเปรียบเทียบหน้าที่ความรับผิดชอบข้างต้นนี้ แสดงให้เห็นชัดเจนว่า สำนักงานจังหวัดนครราชสีมา ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นศูนย์การบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด ในราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้ เนื่องจากทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของสำนักงานจังหวัด ซึ่งได้แก่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ และคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานจังหวัดให้อยู่ในขอบเขตจำกัดในหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เท่านั้น ไม่ได้กำหนดให้มีหน้าที่ในราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้สอดคล้องกับหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเลย

เมื่อเปรียบเทียบให้ชัดเจนขึ้นอีก ระหว่างบทบาทจริงของสำนักงานจังหวัด กับหน้าที่ทางการบริหารคามทฤษฎี ของ Hicks และ Gullett แล้วจะเห็นได้ดังนี้

๑. การทำงานริเริ่มสร้างสรรค์ (Creating) สำนักงานจังหวัดไม่มีโอกาสริเริ่ม หรือสร้างสรรค์งานของตนเองขึ้นมาได้เลย เพราะในบางส่วนหนึ่ง สำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยงานในบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ขึ้นตรงต่อสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย การริเริ่มงานหรือการสร้างสรรค์ในทางปฏิบัติจะถูกกำหนดโดยสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยจากส่วนกลาง หรือหน่วยงานของรัฐบาลในส่วนกลางเท่านั้น สำนักงานจังหวัดอาจริเริ่มงานเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานได้บ้าง แต่จะไม่มีผลต่อการบริหารราชการของจังหวัดแต่อย่างใด และถ้าหากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ยอมรับสิ่งที่สำนักงานจังหวัดริเริ่มขึ้นด้วยแล้ว จะยิ่งทำให้สำนักงานจังหวัดไม่มีบทบาทในเรื่องนี้เลย สำนักงานจังหวัดนครราชสีมาประสบปัญหาทั้งนี้เช่นเดียวกัน

๒. การวางแผน (Planning) ในทางปฏิบัติ สำนักงานจังหวัดถูกกำหนดให้เป็นหน่วยงานรับผิดชอบงานวางแผนพัฒนาจังหวัดตามแนวทางของแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยดำเนินการในรูปของคณะกรรมการซึ่งประกอบไปด้วยหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดที่เกี่ยวข้องจำนวนหนึ่ง สำนักงานจังหวัดมีหน้าที่ประสานงานในฐานะเลขานุการของคณะกรรมการ งานวางแผนพัฒนาจังหวัดอยู่ในระหว่างดำเนินการยังไม่แล้วเสร็จ แต่ในด้านการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น สำนักงานจังหวัด

ไม่มีบทบาทในเรื่องการทำแผน หรือวางแผนการบริหารงานให้เลย ผู้ว่าราชการจังหวัดบริหารงานราชการของจังหวัดไปเองโดยลำพัง ตามความรู้ความสามารถ ตามประสบการณ์ของคน และสำนักงานจังหวัดก็ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด และตามคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย โดยไม่มีการวางแผนการปฏิบัติไว้ล่วงหน้าอีกเช่นกัน

๓. **งานการจัดองค์การ (Organizing)** จากการศึกษาและวิเคราะห์ได้พบว่า สำนักงานจังหวัดไม่มีบทบาทในเรื่องการจัดองค์การเพื่อการบริหารราชการในจังหวัดแต่ประการใดเลย การจัดองค์การของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคถูกกำหนดโดย พระราชกฤษฎีกาการแบ่งส่วนราชการของ กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด อำเภอ ซึ่งระบุไว้ชัดเจนในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ โดยสำนักงานจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีส่วนรู้เห็น หรือเสนอแนะสำหรับการจัดองค์การภายในของสำนักงานจังหวัดแต่ละจังหวัดนั้น กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ออกคำสั่ง กำหนดโครงสร้างมาตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง โดยพิจารณาตามความจำเป็นและตามความเหมาะสมของเงินงบประมาณ สำนักงานจังหวัดจึงไม่มีบทบาทในเรื่องนี้ ทั้งในทางปฏิบัติจริง และตามหน้าที่ที่ระเบียบกฎหมายกำหนด

๔. **การจูงใจผู้ปฏิบัติงาน (Motivating)** โดยปกติในศาสตร์ทางการบริหารงานจะกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์การในการจูงใจผู้ปฏิบัติงานเพื่อก่อให้เกิดขวัญกำลังใจ ในการทำงาน และทำให้งานที่ปฏิบัติมีผลสำเร็จอย่างดียิ่งตามเป้าหมาย แต่สำหรับการบริหารงานในระดัจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีโอกาสสร้างหรือปฏิบัติงานด้านนี้ และสำนักงานจังหวัด ซึ่งถือว่าเป็นฝ่ายเสนาธิการของผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่ได้รับมอบหมายงานด้านนี้แต่อย่างใด การจูงใจเจ้าหน้าที่ในสำนักงาน หรือในหน่วยงานของจังหวัดเป็นเรื่องที่ต่างคนต่างทำ และผู้บังคับบัญชาของแต่ละหน่วยจะต้องใช้ความรู้ความสามารถส่วนตัวทำไปเท่าที่จะมีความสามารถและมีเวลาปฏิบัติได้ เมื่อศึกษาโดยตลอดแล้วจึงพบว่า สำนักงานจังหวัดไม่ได้ปฏิบัติงานในหน้าที่นี้

๕. การสื่อสารสัมพันธ์-ประสานงาน (Communicating) ตามหลักการบริหารในทางทฤษฎี หน้าที่ในการสื่อสารสัมพันธ์และประสานงานย่อมเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่พึงปฏิบัติให้มีการประสานงานภายในหน่วยงานทุกหน่วยในองค์กรนั้น ในทางปฏิบัติสำนักงานจังหวัดในฐานะศูนย์การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของจังหวัด ได้ปฏิบัติหน้าที่ เช่นที่กล่าวข้างต้นอยู่บ้างพอสมควร แต่ไม่ได้ปฏิบัติเป็นกิจลักษณะ ไม่มีการกำหนดขั้นตอนรายละเอียดในทางปฏิบัติการสื่อสารสัมพันธ์และประสานงานส่วนใหญ่กระทำไปอย่างไม่เป็นทางการ และไม่เคยมีการวิเคราะห์ผลหรือประเมินผลที่ติดตามมาเลยว่า การสื่อสารสัมพันธ์และการประสานงานที่สำนักงานจังหวัดปฏิบัติไปนั้นบรรลุเป้าหมายขององค์กรหรือไม่ เพราะองค์กรคือจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เคยกำหนดเป้าหมายในเรื่องนี้ได้ จึงอาจสรุปได้ว่า สำนักงานจังหวัดมีการปฏิบัติหน้าที่บริหารในส่วนของการประสานงานอยู่บ้าง แต่มีกปฏิบัติอย่างไม่เป็นทางการ และไม่สามารถวัดผลได้ เนื่องจากขาดการกำหนดเป้าหมาย

๖. หน้าที่ในการควบคุม (Controlling) ตามหลักการควบคุมติดตามผลงานนั้น เป็นหน้าที่ทางการบริหารที่สำคัญประการหนึ่ง ถ้าพิจารณาการบริหารราชการของจังหวัดก็ต้องถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าขององค์กรมีหน้าที่ในการควบคุมและติดตามผลงานของทุกส่วนราชการในจังหวัดซึ่งระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ได้กำหนดไว้เช่นนั้นด้วย ในทางปฏิบัติ สำนักงานจังหวัดก็ได้รับคำสั่งจากกระทรวงมหาดไทย ให้มีหน้าที่ตรวจสอบ ควบคุม และติดตามผลการปฏิบัติงานตามโครงการต่าง ๆ ของส่วนราชการประจำจังหวัด แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด แต่สำนักงานจังหวัดยังมีข้อจำกัดและข้อขัดข้องในเรื่องของอัตรากำลังเจ้าหน้าที่และประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่อย่างยิ่ง จึงไม่สามารถทำหน้าที่ควบคุมติดตามผลการปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายได้ทั่วถึง และไม่สามารถสรุปผลงานเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้เลย จึงพิจารณาเห็นว่า สำนักงานจังหวัดปฏิบัติหน้าที่นี้อยู่บ้าง แต่ไม่เป็นผลสำเร็จตามที่กระทรวงมหาดไทยมุ่งหมาย

จากการวิเคราะห์เรียงลำดับความหน้าที่ทางการบริหารตามทฤษฎีดังกล่าวมาแล้ว สามารถสรุปได้ว่า สำนักงานจังหวัดนครราชสีมา ในทางความเป็นจริงนั้น ไม่ได้ทำหน้าที่ในฐานะศูนย์การบริหารราชการตามทฤษฎีที่ได้อ้างอิงเป็นบรรทัดฐานไว้เลย และถึงแม้ว่าในทางปฏิบัติจริงนั้น จะมีการปฏิบัติหน้าที่ทางการบริหารบางอย่าง แต่ก็เป็นการปฏิบัติเพียงในขอบเขตจำกัดมาก ซึ่งหน้าที่ทางการบริหารส่วนใหญ่จะถูกกำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา กำหนดจากสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และกำหนดหน่วยงานของรัฐบาลในส่วนกลาง ประกอบกับการขาดแคลนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ และประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ที่ทั้งนั้นสำนักงานจังหวัดจึงไม่ได้ทำหน้าที่ทางการบริหารตามทฤษฎีทางการบริหารที่กล่าวไว้ข้างต้นอย่างสมบูรณ์ทุกประการ

๔.๑.๒ โครงสร้างของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในปัจจุบันไม่เอื้ออำนวยให้ศูนย์การบริหารราชการระดับจังหวัดดำเนินงานได้

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งกำหนดโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ได้แยกการปกครองส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคไว้ต่างหากจากกัน โดยมีจังหวัดเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค และผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นเสมือนตัวแทนของรัฐบาลในราชการบริหารส่วนกลาง เป็นหัวหน้าควบคุมบังคับบัญชาและบริหารงานราชการในจังหวัดนั้นทั้งหมด ถ้าหากราชการส่วนกลางอันได้แก่กระทรวง ทบวง กรม ได้ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดการแบ่งการปกครองระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค งานบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนภูมิภาคก็จะสามารถกำหนดเป็นศูนย์การบริหารราชการได้ โดยผู้ว่าราชการ

จังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุด แต่จากการสังเกตการณ์ในการปฏิบัติงานของและจากการ สอดถามสัมภาษณ์ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องนี้โต้พบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน ขาดเอกภาพในการบังคับบัญชาและขาดอำนาจในการบริหารงานของส่วนภูมิภาค เนื่องจาก หน่วยราชการในส่วนกลางได้จัดตั้งส่วนขยายของราชการส่วนกลางขึ้นในส่วนภูมิภาค ที่เรียกว่า เขต หรือ ภาค และขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ครอบคลุมเข้าไปถึงการบริ- หารราชการส่วนภูมิภาคของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยอาศัยหัวหน้าส่วนราชการประจำ จังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติ บางส่วนราชการได้ขยายอำนาจการบริหารงานบุคคลจากส่วนกลาง ลงไปสู่ส่วนภูมิภาคมากขึ้น ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดขาดเอกภาพในการบริหารงานบุคคล เช่น กรมอัยการ กรมตำรวจ เป็นต้น^๑ บางส่วนราชการลงมาปฏิบัติงานในหน้าที่ของ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคโดยไม่ได้ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมาย เช่น หน่วยงานของชลประทาน หน่วยงานของกรมทางหลวง^๒ สิ่งเหล่านี้เป็นเหตุให้ผู้ว่า ราชการจังหวัดไม่มีเอกภาพในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างแท้จริง เมื่อขาด เอกภาพแล้ว การจะดำเนินการก่อตั้งศูนย์การบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยใช้สำนัก งานจังหวัดเป็นศูนย์กลางนั้นก็ยังมีโอกาสเป็นจริงได้น้อยลง โดยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่า สำนักงานจังหวัดในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงานจังหวัดนครราชสีมา ไม่เป็น ศูนย์การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของจังหวัด และไม่เป็นผู้ช่วยให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัด บริหารราชการส่วนภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ ถึงแม้ว่าจะมีความพยายามที่จะใช้สำนักงานจังหวัดเป็นศูนย์การบริหารราชการจริงจัง โดยคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดก็ตาม การที่มีหน่วยงานนอกอำนาจมากมายในจังหวัด

^๑ สัมภาษณ์ นายปราโมทย์ แก้วพรรณา รองผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา ฝ่ายบริหารและพัฒนา วันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๒๖

^๒ Ibid.,

ก็เป็นอุปสรรคในการที่จะกำหนดแนวทางในการวางแผนการจัดองค์การและการควบคุมงาน จึงไม่มีทางที่สำนักงานจังหวัดในสภาพปัจจุบันจะเป็นศูนย์กลางในการบริหารราชการของจังหวัดได้เลย และแม้แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดเองก็ยังมีเอกภาพในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคไม่สมบูรณ์แบบ

๔.๒ พิจารณาจากความพร้อมของสำนักงานจังหวัดกับหน้าที่การเป็นศูนย์กลางบริหารราชการของจังหวัด

ในเบื้องต้นของการจัดตั้งสำนักงานจังหวัด ได้มีความพยายามของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะสร้างสำนักงานจังหวัดขึ้นมาให้พร้อมที่จะเป็นศูนย์กลางในการบริหารราชการของจังหวัดเป็นเครื่องมือช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงาน^๑ โดยจัดตั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายประสานแผนและโครงการ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารงานทั่วไป เพื่อให้พัฒนาไปเป็นฝ่ายควบคุมแผนงานและนโยบายฝ่ายหนึ่งกับฝ่ายควบคุมค้ำจุนการงบประมาณและการบริหารทั่วไปอีกฝ่ายหนึ่ง แต่หลังจากการก่อตั้งสำนักงานจังหวัดได้ผ่านมาเป็นเวลา ๒ ปี ปรากฏว่าการขยายตัวของสำนักงานจังหวัดโดยเฉพาะกรณีสำนักงานจังหวัดนครราชสีมาไม่ก้าวหน้าเท่าที่หวังไว้ งานเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งหวังว่าจะเป็นงานสำคัญที่จะผูกพันหน่วยราชการทุกหน่วยในส่วนภูมิภาคให้ดำเนินงานตามที่กำหนดในแผนพัฒนาจังหวัด ก็ยังไม่สามารถนำออกมาปฏิบัติได้ เนื่องจากการจัดทำแผนของจังหวัดยังไม่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป หน่วยราชการส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจความมุ่งหมายและแนวความคิดในการบริหารงานแบบมีแผนงานล่วงหน้า^๒ การรวบรวมข้อมูล ปัญหา และการกำหนดแนวทางสำหรับแผนพัฒนาจังหวัดจึงเป็นไปโดยล่าช้า ประกอบ

^๑ สัมภาษณ์, ร.ศ. อานนท์ สุทธิพันธ์, นายอำเภอกันตัง จังหวัดตรัง อดีตหัวหน้าสำนักงานจังหวัดนครราชสีมาคนแรก, วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๒๕

^๒ สัมภาษณ์, นายชวลิต รูปคากอง, Op.Cit.

กับแนวนโยบายในส่วนที่เกี่ยวกับแผนพัฒนาจังหวัดของกระทรวงมหาดไทยและของรัฐบาล ก็ยังไม่เป็นข้อยุติที่แน่นอนว่าจะดำเนินการได้เพียงใด งานค้านี้จึงต้องล่าช้าและมีการเปลี่ยนแปลงในหลักการบางอย่างในมีปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๒๕) การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด นครราชสีมาใกล้จะสำเร็จแล้ว แต่ก็ยังอยู่ในระหว่างตัดสินใจว่า การนำแผนนี้ไปใช้ ปฏิบัติจริงควรเป็นอย่างไร เรื่องนี้เป็นเรื่องที่กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบ

อุปสรรคสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้ความพร้อมของสำนักงานจังหวัดในเรื่อง การวางแผนล่าช้าลง คืองานและโครงการเฉพาะกิจของรัฐบาลที่มอบหมายให้สำนักงาน จังหวัดดำเนินงาน ได้ใช้เวลาในการเตรียมการทำแผนพัฒนาจังหวัดไปเสียทั้งหมด ได้ แก่โครงการสร้างงานในชนบท (ก.ส.ช.) โครงการนี้ กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้ สำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยปฏิบัติในฐานะสำนักงานเลขานุการ กสจ. ซึ่งใช้เวลาในราว ปีละ ๖ เดือน เป็นอย่างน้อย ตัวเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอยู่น้อยอยู่แล้วจึงไม่มีโอกาสได้ดำเนินงานในด้านการวางแผนพัฒนาจังหวัดอย่างจริงจัง ต้องทุ่มเทไปปฏิบัติงานในโครงการ ก.ส.ช. เป็นส่วนใหญ่ และในเรื่องเดียวกันนี้เองตัวเจ้าหน้าที่เข้ามาปฏิบัติงานในฐานะ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนให้กับสำนักงานจังหวัดนครราชสีมา บางครั้งเป็น เจ้าหน้าที่ที่ขาดประสบการณ์ที่เหมาะสม ต้องใช้เวลาในการเรียนรู้ และศึกษางาน เป็นเวลานาน ซึ่งเป็นอุปสรรคในการทำงานเช่นเดียวกันกับการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ที่ ปรากฏอยู่แล้วด้วย

ในคํานงงานบริหารทั่วไป ของสำนักงานจังหวัดนครราชสีมา ซึ่งความความ มุ่งหมายเดิมจะทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารงบประมาณและธุรการทั่วไปในศูนย์การบริหารราชการของจังหวัด ก็ต้องไปรับงานสารบรรณ คือ การลงทะเบียนรับ-ส่ง หนังสือราชการ

* สัมภาษณ์, นายปราโมทย์ แก้วพรรณา, Op.Cit.

ของจังหวัด งานรับคำขอมิหนังสือเดินทางไปต่างประเทศ การรับเรื่องราวร้องทุกข์ งานการประชุมและงานพิธีการ งานรัฐพิธีต่าง ๆ มาเป็นอันมาก^๑ งานประเภทนี้ได้ใช้เจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารทั่วไป ทั้งหมดที่มีอยู่ในสำนักงาน งานการควบคุมงบประมาณและงานบริหารทั่วไปในแง่ตรวจสอบประสานงานและกลั่นกรอง เสนอแนะการสั่งงานราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดจึงทำได้เพียงผิวเผินโดยเฉพาะอย่างยิ่งอัตราค่าจ้างที่มีอยู่อย่างจำกัดและไม่เพียงพอสำหรับทำงานให้ครบถ้วนความหน้าที่ ทำให้งานสำนักงานจังหวัดในด้านการบริหารทั่วไปกลายเป็นงานล่าช้าและไม่เป็นไปตามเป้าประสงค์ แต่แรกเริ่ม^๒ และดูเหมือนว่าสำนักงานจังหวัดไม่ได้ปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพในแง่การกลั่นกรอง เสนอแนะต่อผู้ว่าราชการจังหวัดในการสั่งราชการและการประสานงาน

ในปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๒๕ สำนักงานจังหวัดนครราชสีมา ได้เริ่มงานด้านการควบคุมการใช้เงินตามงบประมาณของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในจังหวัดโดยเคร่งครัดมากขึ้น ส่วนหนึ่งเพื่อเป็นการกลั่นกรองงานค้ำนี้ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด อีกส่วนหนึ่งเพื่อเป็นการเริ่มงานด้านการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณในฐานะศูนย์การบริหารราชการส่วนภูมิภาค แต่ยังไม่สามารถปฏิบัติได้ก้าวหน้ามากนักเนื่องจากสำนักงานจังหวัดนครราชสีมา มีเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีที่เป็นเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในเพียงคนเดียวย่อมไม่สามารถตรวจสอบและควบคุมงานค้ำงบประมาณทุกโครงการได้^๓ และการตรวจสอบควบคุมในขณะนี้ทำได้เพียงผิวเผิน หากทำโดยละเอียดเคร่งครัดแล้วจะทำให้งานล่าช้า

^๑ สัมภาษณ์, นายประสิทธิ์ ตาคินิจ, เจ้าหน้าที่บริหารทั่วไป ๒ สำนักงานจังหวัดนครราชสีมา, วันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๒๖

^๒ สัมภาษณ์, นายพนัส ศฤงคนาค, หัวหน้าสำนักงานจังหวัดนครราชสีมา, วันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๒๖

^๓ Ibid.,

เสียเวลานาน

ดังนั้นในข้อนี้จึงสรุปได้ประเด็นหนึ่งว่า สำนักงานจังหวัดนครราชสีมาในเวลานี้ยังไม่มีความพร้อมที่จะเป็นศูนย์การบริหารราชการของจังหวัดนครราชสีมา เนื่องจากมีงานที่เป็นงานลักษณะประจำ ซึ่งไม่เกี่ยวกับงานบริหารเป็นปริมาณมาก จำนวนเจ้าหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดมีไม่เพียงพอที่จะทำหน้าที่กลั่นกรองงานตามที่ได้รับมอบหมายได้ หรือเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ยังขาดประสบการณ์ที่จะใช้ในการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพได้

๔.๓ วิเคราะห์จากปัจจัยการบริหาร

ในการบริหารงานสาธารณะ สิ่งจำเป็นอย่างหนึ่งที่เรียกว่าปัจจัยทางการบริหาร (Elements of Management) ซึ่งเป็นส่วนที่จะทำให้การบริหารงานเป็นไปได้อีกคือ กำลังคน เงิน สิ่งอุปกรณ์ และการจัดการ สำนักงานจังหวัดนครราชสีมาในฐานะที่เป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาคหน่วยหนึ่งของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย^๑ ในปัจจุบันสภาพการปฏิบัติงาน เมื่อวิเคราะห์จากปัจจัยการบริหารปรากฏว่า สภาพโดยทั่วไปสามารถปฏิบัติงานได้ แต่หากพิจารณาจากปัจจัยการบริหารในแง่ของการปฏิบัติในฐานะศูนย์การบริหารราชการของจังหวัด โดยเปรียบเทียบกับหน้าที่ของศูนย์การบริหารราชการทั้งได้กล่าวมาตอนต้นแล้ว เห็นว่าสำนักงานจังหวัดยังขาดแคลนปัจจัยการบริหารที่จะนำมาเป็นเครื่องสนับสนุนการบริหารในฐานะศูนย์บริหาร คือ

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๐๓ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๑๕,
ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑ ตอนที่ ๑๕๐ (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๑๕

๔.๓.๑ อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ สำนักงานจังหวัดนครราชสีมา
 ชาคคนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่มาโดยตลอด นับตั้งแต่เริ่มจัดตั้งสำนักงาน งานฝ่าย
 แผนและโครงการมีเจ้าหน้าที่มีจจุบันเพียง ๔ คน เมื่อเทียบกับขนาดของจังหวัดนครราชสีมา
 และหน้าที่ซึ่งกำหนดให้เป็นงานของฝ่ายนี้ จึงเห็นได้ชัดเจนว่าอัตรากำลังไม่พอปฏิบัติ
 ภารกิจแน่นอน การแก้ไขปัญหาคณะเจ้าหน้าที่จังหวัดนครราชสีมาได้ขอขยืมเจ้าหน้าที่จากส่วน
 ราชการอื่นมาช่วยปฏิบัติงานที่จำเป็นเป็นระยะ ๆ ซึ่งก็ปฏิบัติไม่ได้ผลตามที่ประสงค์
 เพราะเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการอื่นขาดทักษะเฉพาะงานเกี่ยวกับงานวางแผนและโครง
 การ ในงานฝ่ายบริหารทั่วไปของสำนักงานจังหวัดนครราชสีมา มีอัตรากำลังมากกว่า
 ฝ่ายแผนและโครงการ แต่เมื่อเทียบกับปริมาณงานที่เป็นงานค้ำชูการทั่วไปแล้ว เห็น
 ได้ชัดเจนว่า มีความจำเป็นต้องปรับปรุงค้ำชูค้ำชูหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มอัตร
 กำลังหรือการปรับปรุงลักษณะการแบ่งกลุ่มงาน หรือปรับปรุงวิธีการทำงานให้เหมาะสม
 มิฉะนั้น อัตรากำลังของฝ่ายบริหารทั่วไปนี้จะคงผูกมัดอยู่กับงานธุรการที่เป็นงานประจำ
 จนไม่มีโอกาสปฏิบัติงานบริหารที่แท้จริงตามที่มุ่งหมายจะให้ เป็นหน่วยช่วยในการบริหาร
 ของผู้ว่าราชการจังหวัด งานธุรการที่กล่าวถึงนี้ แม้ว่างานหลายค้ำชูจะเป็นงานที่มี
 ลักษณะเป็นการช่วยบริหารค้ำชูค้ำชูหนึ่งของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ก็ยังเป็นงานลักษณะ
 ประจำ (Routine) มากกว่าเป็นงานบริหาร (Administrative Staff)

สภาพการขาดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ดังกล่าวนี้คลุมไปถึงการมีเจ้า
 หน้าที่ที่ขาดความสันตติจักเจนในการปฏิบัติงาน ทำให้ทำงานล่าช้าไม่ถูกต้อง ซึ่งเท่า
 กับมีอัตรากำลังที่ไม่สมบูรณ์ จากการศึกษาพบว่าเจ้าหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดหากได้
 เคยผ่านงานการปกครองจากระดับอำเภอ (ปลัดอำเภอ) มาแล้วจะรู้งานและเข้าใจวิธี
 ทำงานดีกว่าเจ้าหน้าที่ซึ่งแต่งตั้งมาโดยตรงจากกระทรวงมหาดไทย*

* สัมภาษณ์, นายปราโมทย์ แก้วพรรณา, Op.Cit.

การขาดอัตราค่าจ้างดังกล่าวนี้ กระทรวงมหาดไทยตระหนักดี และได้ทำความตกลงกับสำนักงาน ก.พ. กำหนดตำแหน่งเพิ่มเติมให้แล้ว แต่สำนักงาน ประมาณไม่สามารถจัดสรรเงินงบประมาณสนับสนุนได้ จึงเป็นอัตราว่างที่ไม่สามารถ บรรลุโยคะเข้าปฏิบัติงานได้ตามความต้องการ^๑

๘.๓.๒ เงินงบประมาณ เนื่องจากสำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาคของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๐๓ พ.ศ. ๒๕๑๕ การจัดเตรียมเงินงบประมาณ จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่จะพิจารณาจัดสรรเงินงบประมาณให้กับสำนักงานจังหวัดต่าง ๆ ตามความเหมาะสม โดยทั่วไปแล้ว สำนักงานจังหวัดนครราชสีมาไม่ได้รับความกระทบกระเทือนในเรื่องเงินงบประมาณโดยตรง เพราะไม่ได้ปฏิบัติงานโครงการก่อสร้างจ้างเหมา แต่ในทางอ้อมที่เกี่ยวข้องกับวัสดุอุปกรณ์ เครื่องเขียน แบบพิมพ์ สิ่งจำเป็นที่ใช้ในการปฏิบัติราชการ หากได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณมาให้ไม่เพียงพอก็เกิดความขัดข้องในการปฏิบัติงาน จำเป็นต้องค้นหาเงินงบประมาณจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้เพื่อให้งานที่จำเป็นต้องปฏิบัติดำเนินไปได้โดยไม่ขัดข้อง ซึ่งมักจะประสบอยู่บ่อย ๆ

ในค่านงงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับอัตราค่าจ้างก็เช่นเดียวกัน แม้สำนักงานจังหวัดจะไม่ได้มีส่วนดำเนินการโดยตรง แต่เมื่อสำนักงานประมาณไม่จัดสรรเงินเดือนประจำตำแหน่งให้ ก็ไม่อาจบรรจุกำลังเจ้าหน้าที่ได้ จึงเท่ากับเป็นปัญหาเรื่องการขาดงบประมาณในระดับสูงนั่นเอง และก่อให้เกิดปัญหาต่อการปฏิบัติงานของสำนักงานจังหวัด เช่น ตำแหน่งนักการข่าวของจังหวัดเป็นต้น ที่ควรจะมีถึง ๓ คน แต่ปัจจุบันมีเพียงคนเดียวและทำงานได้ไม่เต็มตามที่ได้รับมอบหมาย^๒

^๑ สัมภาษณ์, นายพันศ ศฤงคนาค, Op.Cit.

^๒ Ibid.

๕.๓.๓ วัสดุอุปกรณ์ การขาดแคลนเกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์ก็เป็น ปัญหาสำคัญของสำนักงานจังหวัดนครราชสีมา และเป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากการขาด แคลนเงินงบประมาณในเบื้องต้นนั่นเอง วัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงานทั่ว ๆ ไป ได้แก่ เครื่องเขียน กระดาษพิมพ์ เป็นสิ่งที่ซื้อมาได้ง่่าย แต่ปัญหาใหญ่ที่ประสบมัก จะเป็นการขาดแคลนอุปกรณ์ที่ใช้ในการอำนวยความสะดวกให้การทำงานดำเนินไปรวดเร็ว เช่น เครื่องถ่ายเอกสารและอุปกรณ์ เครื่องอัดสำเนา เครื่องมือเครื่องใช้อื่นๆ เพราะสิ่งเหล่านี้มีราคาแพง มักไม่ได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณ

สิ่งที่ใกล้เคียงกับวัสดุอุปกรณ์อีกอย่างหนึ่ง คือ เครื่องมือที่ก่อให้เกิดความน่าที่ ได้แก่ คำสั่ง ระเบียบ กฎหมาย ในอันที่จะทำให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสะดวก บรรดาคำสั่ง ระเบียบ กฎหมาย เหล่านี้จำเป็นต้องอาศัยการตัดสินใจ และการสั่งการจากกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลาง ถ้าหากจะเป็นระเบียบคำสั่ง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของศูนย์การบริหารราชการของจังหวัด แต่ถ้าเป็นการปฏิบัติงานภายในของสำนักงานจังหวัด บรรดาระเบียบ คำสั่ง ที่ว่านี้สามารถกำหนดได้เอง

๕.๓.๔ การจัดการการบริหาร การบริหารสำนักงานจังหวัด นครราชสีมา ก็เช่นเดียวกับสำนักงานจังหวัดอื่น ๆ ทั่วประเทศ คือ หัวหน้าสำนักงาน จังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหาร รองลงมาจากรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ว่า ราชการจังหวัด แต่ในทางปฏิบัติที่แท้จริง หัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ เป็นส่วนใหญ่ คล้ายกับหัวหน้าส่วนราชการคนหนึ่ง งานบริหารสำนักงานจังหวัดนครราชสีมา เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงมหาดไทย นับว่าได้รับผล สำเร็จในระดับสูง เมื่อพิจารณาถึงการรับมอบงานจำนวนมากมาปฏิบัติ และแม้ว่าจะ อยู่ในภาวะที่ขาดแคลนอัตรากำลัง

พิจารณาในด้านการบริหารสำนักงานจังหวัดในฐานะศูนย์บริหารราชการของจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหาร จากการศึกษาพบว่า การใช้สำนักงานจังหวัดนครราชสีมาเป็นศูนย์บริหารราชการของจังหวัด ยังทำได้ไม่เกินกว่า ๕๐ % ของที่มุ่งหมายไว้แต่เดิม ทั้งนี้เนื่องมาจากทัศนคติของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อบทบาทของสำนักงานจังหวัด^๑ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าสำนักงานจังหวัดยังไม่พร้อมที่จะเป็นศูนย์การบริหารราชการ จึงยังไม่ได้ใช้สำนักงานจังหวัดให้ปฏิบัติงานตามความประสงค์ที่จัดตั้งขึ้น ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงในด้านการบริหารราชการส่วนกลางที่ขยายขอบเขตการปฏิบัติงานลงไปสู่ส่วนภูมิภาคมากขึ้น และมีการจัดระบบการบริหารงานบุคคล แยกต่างหากจากระบบของข้าราชการพลเรือน เช่น ข้าราชการอัยการ ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการครู ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องดูแลค้ำจุนในการบริหารค้ำนี้ไปโดยปริยาย^๒ และการใช้สำนักงานจังหวัดเพื่อปฏิบัติงานค้ำนี้ ก็ต้องยุติลงไปตาม

๕. สรุปผลการวิเคราะห์สภาพการเป็นศูนย์การบริหารราชการของสำนักงานจังหวัดนครราชสีมา

จากผลการศึกษาและวิเคราะห์ที่ผ่านมา แสดงให้เห็นว่าสำนักงานจังหวัดนครราชสีมา นับตั้งแต่ได้เริ่มจัดตั้งจนถึงปัจจุบัน ยังไม่สามารถปฏิบัติงานในฐานะที่เป็นศูนย์การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของจังหวัดนครราชสีมาได้ เนื่องจากสาเหตุดังต่อไปนี้คือ

๕.๑ การกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานจังหวัด ซึ่งกำหนดไว้โดยกฎหมายและโดยคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ไม่ได้กำหนดให้สอดคล้องกับลักษณะการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยแท้จริง แต่เป็นการกำหนดหน้าที่ตามลักษณะงานทั่วไปและงานของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย งานที่สำนักงานจังหวัดได้ปฏิบัติ

^๑ สัมภาษณ์, นายพนัส ศฤงคนาค, Op.Cit.

^๒ สัมภาษณ์, นายปราโมทย์ แก้วพรรณา, Op.Cit.

อยู่จริง จึงเป็นการปฏิบัติงานของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และงานธุรการของจังหวัดเป็นส่วนใหญ่ และไม่ใช่งานที่จะทำให้สำนักงานจังหวัดเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด

๕.๒ โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนกลาง ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ยังไม่ได้รับการปฏิบัติตามจากกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางโดยเคร่งครัด ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบันขาดเอกภาพในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของจังหวัดอย่างแท้จริง มักจะมีอำนาจของส่วนกลางขยายมาปฏิบัติในส่วนภูมิภาคมากขึ้น ซึ่งเท่ากับลดอำนาจการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนภูมิภาคไปโดยปริยาย

๕.๓ ปัญหาเกี่ยวกับปัจจัยการบริหารอันได้แก่ คน เงินงบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ และการบริหาร ของสำนักงานจังหวัดไม่ได้เอื้ออำนวยให้ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการบริหารราชการของจังหวัด เพียงแต่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาคของสำนักงานปลัดกระทรวงและปฏิบัติงานธุรการของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดได้ระดับหนึ่งเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทักษะคติของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีขอบเขตของสำนักงานจังหวัดนครราชสีมา ในฐานะที่เป็นผู้บริหารหน่วยงานนี้ ยังจำกัดวงของตนเองอยู่เพียงคณะกรรมการที่คณะหนึ่งที่มีขีดความสามารถจำกัดเฉพาะงานธุรการและงานประจำเท่านั้น ยังไม่ได้มอบหมายให้ทำหน้าที่พิจารณา เสนอแนะหรือกลั่นกรองงานในด้านการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งทักษะคตินี้อาจเนื่องมาจากผลงานของสำนักงานจังหวัดเท่าที่ปฏิบัติ หรือจากการพิจารณาถึงขีดความสามารถ ประสิทธิภาพ และประสิทธิภาพของคณะกรรมการที่สำนักงานจังหวัดก็ได้