

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษา เรื่องบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในระบอบกฎหมายไทย พบว่า การมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้สัดส่วนกับหน้าที่ที่รับผิดชอบและไม่มีมาตรฐานเดียวกัน และผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจในการกำกับดูแลหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นโดยปราศจากองค์การตรวจสอบการใช้อำนาจ

6.1 การมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้สัดส่วนกับหน้าที่ที่รับผิดชอบกล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาค ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีหน้าที่และความรับผิดชอบกว้างขวางมาก หากเกิดปัญหาใด ๆ ขึ้นที่จังหวัดไม่ว่าจะเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานใดก็ตาม ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรับผิดชอบร่วมกับหน่วยงานนั้น ๆ

ผลการศึกษาพบว่าหน่วยราชการบริหารส่วนกลางได้มอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนเฉพาะในบางเรื่องเท่านั้น อำนาจส่วนใหญ่มักยังคงสงวนไว้ที่ส่วนกลาง เช่น กรณีนายกรัฐมนตรีมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขโครงการพัฒนาพิเศษตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของโครงการเล็ก ๆ น้อย ๆ เท่านั้น หากมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงโครงการใหม่ต้องเสนอเรื่องมายังสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นผู้อนุมัติ ทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินโครงการ หากโครงการไม่แล้วเสร็จภายในกำหนด ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องรับผิดชอบเป็นต้น หรือในกรณีการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของจังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและรักษาสภาพแวดล้อมในจังหวัด แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเพียงพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เท่านั้นไม่มีอำนาจในการอนุญาตการประกอบกิจการโรงงาน จึงทำให้ไม่มีอำนาจในการตรวจสอบการตั้งโรงงานและป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงานได้ตั้งแต่ต้น นอกจากนี้ การมอบอำนาจให้

กับผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและการบริหารงานคลังไม่มีมาตรฐานเดียวกัน เช่น อานาจนการแต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการในจังหวัด อานาจนการอนุมัติการสั่งซื้อสิ่งจ้าง ของส่วนราชการต่าง ๆ เป็นต้น

จึงเห็นควรมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดมากขึ้น เพื่อให้การปฏิบัติงาน ของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นไปอย่างรวดเร็ว สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ การมอบอำนาจนั้นควรอยู่ในมาตรฐานเดียวกันของทุกส่วนราชการ โดยกระทรวงมหาดไทยควร นำเสนอคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการมอบอำนาจเพื่อกำหนดแนวทาง ในการปฏิบัติ

6.2 การกำกับดูแลหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นของผู้ว่าราชการจังหวัดปราศจาก องค์การตรวจสอบการใช้อำนาจ กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล หน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นทั้งทางด้านเหนือการกระทำทางปกครอง และทางด้านเหนือองค์การ และบุคคล

6.2.1 การกำกับดูแลเหนือการกระทำทางปกครอง ได้แก่ การใช้อำนาจในการสั่ง เพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติการของหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เช่น

- กรณีของสุขาภิบาล มีอำนาจในการสั่ง เพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือขัดต่อระเบียบของกระทรวง มหาดไทย

- กรณีของเทศบาล มีอำนาจในการสั่ง เพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติการ ของคณะ เทศมนตรีหรือเทศมนตรีไว้ก่อน แล้วรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย วินิจฉัย

- กรณีของเมืองพัทยา มีอำนาจในการสั่ง เพิกถอนหรือระงับการ ปฏิบัติการของปลัดเมืองพัทยาไว้ก่อนแล้วรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัย

- กรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจในการสั่ง เพิกถอนมติ ของสภาจังหวัดที่ไม่ใช่ข้อบัญญัติจังหวัด และสภาจังหวัดไม่มีอำนาจที่จะอภิปรายคำสั่งของผู้ว่า ราชการจังหวัดที่ได้สั่ง เพิกถอนมติของสภาจังหวัด

- กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาด กรณีเกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างนายอำเภอกับองค์การบริหารส่วนตำบลในการอนุมัติใช้ข้อบังคับ

งงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

ผลการศึกษาพบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการสั่งเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติการของหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นได้ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม จึงเป็นการใช้อำนาจอย่างเด็ดขาดและปราศจากองค์การตรวจสอบการใช้อำนาจว่าผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจถูกต้องหรือมีเหตุผลหรือไม่ จึงส่งผลให้หน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นไม่มีอิสระในการปกครองตนเอง

จึงเห็นควรมีองค์การที่มีความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะเป็นผู้พิจารณาตัดสินการใช้อำนาจดังกล่าว เช่น ศาลปกครอง เป็นต้น ทั้งนี้ เนื่องจากว่าปัญหาข้อพิพาทอันเกิดจากการใช้อำนาจกำกับดูแลหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นปัญหาทางกฎหมายปกครองโดยตรง

6.2.2 การกำกับดูแลเหนือองค์การและบุคคล ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการเสนอแนะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยุบสภาท้องถิ่น และมีอำนาจในการยุบสภาท้องถิ่นเอง ตลอดจนผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นประธานคณะกรรมการของพนักงานท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลในระดับจังหวัด

ผลการศึกษาพบว่า การใช้อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลเหนือองค์การมีลักษณะแตกต่างกันตามรูปแบบของหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และในการกำกับดูแลเหนือบุคคล ไม่มีตัวแทนของท้องถิ่นในคณะกรรมการของพนักงานท้องถิ่น กล่าวคือ

- กรณีของเทศบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการยุบสภาเทศบาล แต่ข้อเท็จจริงเกิดจากคำแนะนำของผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งสิ้น เช่น การยุบสภาเทศบาลตำบลหนองแค การยุบสภาเทศบาลเมืองพิษณุโลก และการยุบสภาเทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน เป็นต้น

- กรณีของเมืองพัทยา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการยุบสภาเมืองพัทยาโดยคำแนะนำของผู้ว่าราชการจังหวัดและต้องแสดงเหตุผล

- กรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการยุบสภาจังหวัด และต้องแสดงเหตุผล

- กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยคำแนะนำของนายอำเภอ

จึงเห็นควรวางแผนทางการใช้อำนาจให้มีลักษณะเดียวกันคือ การใช้อำนาจยุบสภาท้องถิ่นทุกครั้งจะต้องแสดงเหตุผลไว้ด้วย และเป็นกรณีที่เกิดความขัดแย้งขึ้นอย่างรุนแรงของสมาชิกสภาท้องถิ่น จนเป็นเหตุทำให้เกิดความเสียหายในการปฏิบัติงาน อนึ่ง สำหรับการบริหารงานบุคคลของพนักงานท้องถิ่น ควรให้ท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีองค์การบริหารงานบุคคลของตนเองและให้มีตัวแทนของท้องถิ่นร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย



ศูนย์วิทยพัชกร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย