



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หลักนิติธรรมกับการบริหารงานจังหวัด
แบบบูรณาการของผู้ว่าราชการจังหวัด

จัดทำโดย นายเชษฐา โมสิกรัตน์
รหัส ๖๘๑๓๐๘

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นรป.) รุ่นที่ ๑๓
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

บทนำ

การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ของภาครัฐจากส่วนกลางลงสู่พื้นที่ โดยมุ่งแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่แบบองค์รวมผ่านการประสานความร่วมมือจากทุกภาคส่วนระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจเอกชนในจังหวัด ปัจจุบันการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเป็นโครงสร้างราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่มีความยืดหยุ่นกับราชการบริหารส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น มีความสลับซับซ้อน และเผชิญกับความท้าทายหลายประการ เนื่องจากรวมการบริหารงานจังหวัด กลุ่มจังหวัด และภาคเข้าด้วยกัน มีความเกี่ยวข้องกับหลายส่วนราชการ มีการใช้อำนาจรัฐขับเคลื่อนบูรณาการทั้งมิติแผน งบประมาณ บุคลากร และการพัฒนาอื่น ๆ ผ่านกฎหมายในหลายระดับ จึงจำเป็นต้องอาศัย “หลักนิติธรรม” (Rule of Law) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติไว้ว่า “รัฐสภาคณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” เพื่อให้การบริหารราชการจังหวัดเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย มีประสิทธิภาพ โปร่งใส เป็นธรรม เกิดผลสัมฤทธิ์และประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในพื้นที่ ซึ่งการบริหารงานภายใต้หลักนิติธรรมจะเป็นหลักประกันว่าการใช้อำนาจรัฐในพื้นที่จะเป็นไปอย่างมีขอบเขต มีระบบถ่วงดุล และมีภาระความรับผิดชอบ อันจะนำไปสู่การพัฒนาจังหวัดที่สอดคล้องกับหลักการพัฒนายั่งยืนและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

บทความนี้มุ่งวิเคราะห์พัฒนาการของบทบาท อำนาจ และหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยกับผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน วิเคราะห์หลักนิติธรรมในบริบทการบริหารงานเชิงพื้นที่ของกระทรวงมหาดไทย ศึกษาปัจจัยอุปสรรคและความท้าทายที่ส่งผลต่อการนำหลักนิติธรรมไปใช้กับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการของผู้ว่าราชการจังหวัด รวมถึงเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้เกิดการพัฒนาระบบการบริหารงานจังหวัดที่มีธรรมาภิบาลและเป็นการ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ให้กับประชาชนในพื้นที่อย่างยั่งยืน ทั้งนี้ บทความนี้จะศึกษาเฉพาะในระดับจังหวัด ในบริบทด้านการบริหารแผน การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานเชิงพื้นที่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

หลักนิติธรรมในบริบทโลกและบริบทประเทศไทย

ในบริบทโลก หลักนิติธรรมมีจุดกำเนิดมาจากกฎบัตรแมกนาคาร์ตา (Magna Carta) ซึ่งเป็นเอกสารทางกฎหมายฉบับแรกของโลกที่สร้าง “หลักการปกครองโดยกฎหมาย” ที่ชนชั้นปกครองถูกผูกพันให้อยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย เช่นเดียวกับปวงชนผู้ถูกปกครอง และประกันสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลให้กับชนชั้นผู้ถูกปกครอง^๑ หลักการปกครองโดยกฎหมายนี้ได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีของอังกฤษ (Common Law) กระทั่งต่อมานักปรัชญาในแถบยุโรปได้พัฒนาแนวคิดที่คล้ายกับหลักการปกครองโดยกฎหมาย อาทิ แนวคิด Rechtsstaat ของประเทศเยอรมนี ซึ่งเป็นต้นกำเนิดหลักนิติรัฐที่ให้ความสำคัญกับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดและการประกันสิทธิพื้นฐานขั้นพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ แนวคิด État de droit ในประเทศฝรั่งเศส ที่มุ่งให้ความสำคัญกับการประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐ^๒ เป็นต้น จนกระทั่งปี ค.ศ. ๑๘๙๕ A.V. Dicey นักกฎหมายรัฐธรรมนูญชาวอังกฤษได้บัญญัติคำว่า “หลักนิติธรรม” (Rule of Law) เป็นครั้งแรก และกลายเป็นผู้บุกเบิกหลักนิติธรรมให้เป็นที่รู้จักแพร่หลายไปทั่วโลก

ในบริบทประเทศไทย มีหลักฐานว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ยกถึงหลักนิติธรรมไว้ในส่วนคำปรารภ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้มีการบัญญัติรับรองคำว่าหลักนิติธรรมไว้อย่างเป็นทางการ โดยในชั้นการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้นเจตนารมณ์ที่บัญญัติหลักนิติธรรมเป็นไปเพื่อใช้เป็นกรอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใช้อำนาจอธิปไตย^๓ ในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐วางรากฐานในองค์กรหลัก ประกอบด้วย รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลองค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ นอกจากนี้มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายและหลักนิติธรรมแล้ว ยังต้องคำนึงถึงประโยชน์ของชาติและความผาสุกของประชาชนเป็นสำคัญด้วย^๔

หลักการ องค์ประกอบ และการนำหลักนิติธรรมไปถือปฏิบัติ ก็มีรายละเอียดแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ในฝั่งตะวันตก นักกฎหมายผู้บุกเบิกอย่าง A.V. Dicey ได้วางรากฐานหลักนิติธรรมไว้บนหลักการ ๓ ประการ ได้แก่ การปฏิเสธอำนาจอำเภอใจของผู้ปกครอง ความเสมอภาคภายใต้กฎหมายและศาลเดียวกัน และการยอมรับกฎหมายเป็นรากฐานแห่งรัฐธรรมนูญ มิใช่ผลผลิตของรัฐธรรมนูญ^๕ ขณะที่ Lon L. Fuller เสนอว่า หลักนิติธรรมต้องมีองค์ประกอบ ๘ ประการ อันได้แก่ การเคารพต่อกฎหมายที่ดำรงอยู่ การเผยแพร่กฎหมายให้ทราบโดยทั่วกัน การไม่มีผลย้อนหลังของกฎหมาย ความชัดเจนในถ้อยคำบัญญัติกฎหมาย ความสอดคล้องไม่ขัดแย้งกันเองภายในกฎหมาย ความเป็นไป

^๑ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (๒๕๕๕). หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม. จุลินิติ, ๙ (๑), ๕๘.

^๒ วริษา อองสุพันธุ์กุล. (๒๕๖๖). พัฒนาการแนวคิดเรื่องหลักนิติรัฐ ในประเทศฝรั่งเศส. วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๕๒ (๑), ๓๒-๔๑.

^๓ มานิตย์ จุมปา. (๒๕๖๕). ลำดับศักดิ์ทางกฎหมายของหลักนิติธรรมในระบบกฎหมายไทย. (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล การอบรมหลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑๐). กรุงเทพฯ. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. สืบค้นจาก https://www.constitutionalcourt.or.th/ewtadmin/ewt/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=16282

^๔ ธนศพล ธนบุญวัฒน์. (๒๕๖๔). หลักนิติธรรมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล การอบรมหลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๙). กรุงเทพฯ. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. สืบค้นจาก https://www.constitutionalcourt.or.th/ewtadmin/ewt/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=14456

^๕ จริญญา โฆษณานันท์. (๒๕๖๓). นิติปรัชญา (พิมพ์ครั้งที่ ๒๑). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ได้ในการบังคับใช้กฎหมาย ความยืดหยุ่นแห่งกฎหมายที่ปรับตัวได้ตามกาลสมัย และความสอดคล้องระหว่างการดำเนินการของรัฐกับกฎเกณฑ์ที่ประกาศไว้^๖ แนวคิดทั้งสองมีจุดหมายเดียวกัน คือ การสร้างระบบการปกครองที่อำนาจรัฐถูกล้อมกรอบด้วยกฎหมาย การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการวางรากฐานกฎหมายที่มั่นคงชัดเจน ขณะที่ในประเทศไทย นักวิชาการกฎหมายต่างตีความให้ความเห็นไว้อย่างหลากหลาย อาทิ ศาสตราจารย์ ดร.วิชณุ เครืองาม ได้กล่าวไว้ว่า ศาสตราจารย์วิกรม เมลาโนนท์ อดีตประธานศาลฎีกา เป็นคนแรกที่บัญญัติ Rule of Law เป็นภาษาไทยว่า “นิติสดมภ์” อันหมายถึง เสถียรภาพทางกฎหมาย^๗ ในขณะที่บางท่านก็แปลไปว่า หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย หลักการปกครองด้วยกฎหมาย นิติธรรมวินัย หรือแม้กระทั่ง “หลักธรรม”^๘ ซึ่งการตีความหลักนิติธรรมในโลกทัศน์ของนักวิชาการไทยมักมีมิติแห่งคุณธรรมและจริยธรรมกำกับอยู่ด้วยเสมอ ดังจะเห็นได้จากคำนิยามของศาสตราจารย์ธานีกร กรียวิเชียร ที่เน้นย้ำการยกย่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการเชิดชูสิทธิมนุษยชนในทุกแง่มุม พร้อมทั้งยกอำนาจให้ศาลเป็นผู้ตัดสินด้วยความเด็ดขาดและยุติธรรม^๙ ดังนั้น เมื่อพิจารณาโดยรวม หลักนิติธรรมจึงมีความหมายใน ๒ มิติสำคัญ มิติแรก คือการกำกับและการตรากฎหมายให้ต้องตราขึ้นโดยเป็นธรรม และอีกมิติหนึ่ง คือการจำกัดการใช้อำนาจของรัฐและเจ้าหน้าที่ โดยอำนาจรัฐทั้งปวงต้องมีกฎหมายเป็นบ่อเกิด และการใช้อำนาจดังกล่าวนั้นก็ต้องไม่เกินขอบเขตอำนาจที่กฎหมายให้ไว้^{๑๐}

หลักนิติธรรมกับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย

ในบริบทของการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดตั้งกระทรวงถือกำเนิดในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก่อนหน้านั้น รูปแบบการปกครองตั้งแต่สมัยสุโขทัย เป็นต้นมา พระราชอำนาจสูงสุดอยู่กับพระมหากษัตริย์ การแบ่งหน่วยปกครองออกเป็นกระทรวงเริ่มปรากฏในสมัยกรุงศรีอยุธยา ซึ่งมีการแบ่งออกเป็นการปกครองส่วนกลาง การปกครองส่วนภูมิภาค และการปกครองท้องถิ่นที่มีรูปแบบ “จตุสดมภ์” ดูแลกรมเวียง กรมวัง กรมคลัง และกรมนา กระทั่งสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ พระองค์ได้ทรงจัดการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) โดยแบ่งแยกหน้าที่ฝ่ายทหารออกจากฝ่ายพลเรือน มีสมุหกลาโหมดูแลฝ่ายทหาร และสมุหนายกดูแลฝ่ายพลเรือน (คงรูปแบบจตุสดมภ์เอาไว้ แต่เปลี่ยนชื่อเป็น นครบาล (กรมเวียง) ธรรมาธิกรณ์ (กรมวัง) โกษาธิบดี (กรมคลัง) และเกษตราธิการ (กรมนา)) ต่อมาในสมัยธนบุรีถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น (สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว) รูปแบบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินยังคงใช้ระบบแบบเดียวกับในสมัยอยุธยาตอนปลายแต่ปรับการปกครองในเขตราชธานี มีตำแหน่งอัครเสนาบดี ๒ ตำแหน่ง ได้แก่

^๖ สิริพิตร ประวิตรุ่งเรือง. (๒๕๕๙). หลักนิติธรรมกับสังคมไทย. วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยธนบุรี, ๑๐(๒๑), ๑๑๘ - ๑๒๕.

^๗ ธนศพล ธนบุญวัฒน์. หลักนิติธรรมภายใต้ธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ๓.

^๘ ภัทรินทร์ ลือกาญจน์วนิช. (๒๕๖๓). หลักนิติธรรมกับอำนาจการบริหารในหน่วยงานของรัฐ. (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล การอบรมหลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๘). กรุงเทพฯ. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. สืบค้นจาก https://constitutionalcourt.or.th/ewtadmin/ewt/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=12688

^๙ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒.

^{๑๐} มานิตย์ จุมปา, ลำดับศักดิ์ทางกฎหมายของหลักนิติธรรมในระบบกฎหมายไทย, ๑๐.

๑) **สมุหนายก (กรมมหาดไทย)** มีหน้าที่ควบคุมดูแลงานด้านพลเรือน และบังคับบัญชาฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารในหัวเมืองฝ่ายเหนือ รวมถึงควบคุมราชการของจตุสดมภ์

๒) **สมุหกลาโหม (กรมกลาโหม)** มีหน้าที่ควบคุมดูแลงานด้านทหาร และบังคับบัญชาฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารในหัวเมืองฝ่ายใต้

ทั้งนี้ อัครเสนาบดีทั้ง ๒ ตำแหน่ง ยังเป็นผู้บังคับบัญชาจตุสดมภ์ทั้ง ๔ ฝ่าย ประกอบด้วย กรมเมือง (ดูแลกิจการทั่วไปในพระนคร) กรมวัง (ดูแลพระราชวังและการตัดสินคดีความ) กรมคลัง (ดูแลการเงิน การต่างประเทศ การตรวจบัญชีและดูแลหัวเมืองชายทะเลตะวันออก) และกรมนา (ดูแลที่นาหลวง เก็บภาษีข้าว และพิจารณาคดีเกี่ยวกับที่นา)

กระทั่งสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวประสบปัญหา เนื่องจากไม่ได้มีการแบ่งงานตามหน้าที่เป็นสัดส่วน การบริหารราชการยังไม่มี ความสอดคล้องเหมาะสมกับสภาพทางการปกครองและภูมิสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ส่วนกลางไม่อาจกำกับดูแลหัวเมืองและเมืองประเทศราชได้อย่างทั่วถึง พระองค์จึงทรงยกเลิกตำแหน่งอัครมหาเสนาบดี (ตำแหน่งสมุหนายกและสมุหกลาโหม) ยกเลิกการปกครองแบบจตุสดมภ์ (เวียง วัง คลัง นา) และจัดตั้งหน่วยราชการขึ้นใหม่จำนวน ๑๒ กรม ซึ่งต่อมาได้มีพระบรมราชโองการยกฐานะทั้ง ๑๒ กรมขึ้นเป็นกระทรวง เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๓๕ หนึ่งในนั้น คือ กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือ อีสาน และเมืองลาวประเทศราช (ภายหลังได้มีการเปลี่ยนแปลงให้ดูแลการปกครองทั่วราชอาณาจักร)^{๑๑}

อำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยในสมัยนั้นปรากฏตามประกาศจัดป็นหน้าที่ระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๔๓๗ ระบุว่า “... เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่รักษาการเพื่อที่จะบำรุงรักษาความสงบเรียบร้อยและให้มี ความเจริญในเมืองต่าง ๆ ...” โดยกระทรวงมหาดไทยได้รับมอบหมายให้ริเริ่มวางแผนการปกครองหัวเมืองที่กระจัดกระจายภายในประเทศให้รวมกันเป็นพระราชอาณาจักรไทย ทำให้การบังคับบัญชาหัวเมืองต่าง ๆ ที่เคยแยกกันให้มารวมกันอยู่ในกระทรวงมหาดไทยทั้งหมด^{๑๒}

จากพัฒนาการของรูปแบบการปกครองในแต่ละยุคสมัย ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยสามารถสรุปได้ ๓ ประการ คือ

๑) ป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

๒) บำรุงและส่งเสริมความเป็นอยู่ของราษฎร

๓) ประสานงานฝ่ายปกครองสำหรับส่วนภูมิภาค เพื่อที่จะสามารถบริหารราชการออกไปได้ทั่วราชอาณาจักร แม้ว่าในสมัยนั้นจะมีหน่วยงานกระทรวงอื่นอยู่ด้วย แต่กระทรวงเหล่านั้นยังไม่ได้มีอำนาจบังคับบัญชาหรือถ่ายทอดราชการลงไปยังหัวเมืองหรือพื้นที่ได้ เช่น งานการคลังหัวเมือง การยุติธรรมหัวเมือง กระทรวงมหาดไทยจึงต้องให้ความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับงานของทุกกระทรวง ฐานะของกระทรวงมหาดไทยจึงอธิบายได้ดังที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ กล่าวไว้แก่

^{๑๑} สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (๒๕๖๗). การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO). สืบค้นเมื่อ ๒ มิถุนายน ๒๕๖๘ สืบค้นจาก <https://pubhtml5.com/ayvh/lgen>

^{๑๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๘.

ที่ประชุมข้าหลวงเทศาภิบาลประจำปี เมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๘ ว่า “...หน้าที่มหาดไทยเหมือนกับลูกกุญแจสำหรับไขไขให้เครื่องจักรเดินโดยเรียบร้อย คงจะต้องตรวจตราดูอยู่เสมอ...”^{๑๓}

ปัจจุบันพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การอำนวยความสะดวก การส่งเสริมและพัฒนากิจการ การปกครอง การพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การปกครองท้องถิ่น การส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและพัฒนาชุมชน การทะเบียนราษฎร ความมั่นคงภายใน กิจการสาธารณภัย และการพัฒนาเมืองและราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด

หลักนิติธรรมกับอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

เจ้าเมืองหรือพ่อเมือง เป็นตำแหน่งข้าราชการที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเพื่อออกไปปกครองหัวเมืองต่าง ๆ ในยุคต่อมาได้ปรับเปลี่ยนชื่อให้สอดคล้องกับรูปแบบการปกครองที่เปลี่ยนไป โดยตำแหน่งผู้ปกครองหัวเมืองมีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวฯ พระองค์โปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นขึ้นใหม่ โดยทรงแบ่งเขตการปกครองออกเป็น เมือง อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ในส่วนเมืองได้มอบหมายให้เจ้าเมืองหรือผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาสูงสุดของหัวเมืองทุกแห่ง เว้นแต่เขตราชธานี ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเปลี่ยนจากเมืองเป็นจังหวัด และเปลี่ยนชื่อจากผู้ว่าราชการเมืองเป็น “ผู้ว่าราชการจังหวัด”^{๑๔} สังกัดกระทรวงมหาดไทย

บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะพ่อเมืองหรือตัวแทนของราชการส่วนกลาง โดยหลักถูกกำหนดขึ้นตามตัวบทกฎหมายที่ให้อำนาจต่าง ๆ แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการสั่งการ อำนาจการเชื่อมประสาน และกำกับดูแลระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น แต่ปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทที่สังคมคาดหวังเพิ่มขึ้นตามความต้องการที่หลากหลายของประชาชนในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นความต้องการด้านโครงสร้างพื้นฐาน เศรษฐกิจ สวัสดิการสังคม ความมั่นคงปลอดภัย และคุณภาพชีวิต รวมถึงบทบาทที่จะต้องส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม สืบสานศิลปวัฒนธรรมที่ดั่งามอนุรักษทรัพย์ากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้กับประชาชนในพื้นที่^{๑๕} ซึ่งถือเป็นภาระความรับผิดชอบที่สลับซับซ้อนและครอบคลุมทุกมิติในฐานะ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” หรือ “พ่อเมือง”

ในมิติการใช้อำนาจตามหลักนิติธรรมในบริบทไทย บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดมิได้จำกัดเพียงการกำกับดูแลให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และการจำกัดการใช้อำนาจของรัฐให้อยู่ในกรอบที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น หากยังสะท้อนถึงลักษณะเฉพาะของหลักนิติธรรมแบบไทยที่ให้ความสำคัญต่อมิติทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นการสร้างความสะดวกในทางปฏิบัติ

^{๑๓} จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ (๒๕๐๕). สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย. (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพมหานคร. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. สืบค้นจาก https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:119788

^{๑๔} สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (๒๕๖๔). คู่มือผู้ว่าราชการจังหวัด. สืบค้นเมื่อ ๒ มิถุนายน ๒๕๖๘ สืบค้นจาก http://www.pad.moi.go.th/images/form-download/8.%20govbook64_final.pdf

^{๑๕} สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย. (๒๕๓๗). เอกสารวิจัย บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัด ศึกษาจากวัฒนธรรมความคิด. กรุงเทพมหานคร: รุ่งเรืองสาส์นการพิมพ์.

การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน การเปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้ ความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ ตลอดจนการดำรงไว้ซึ่งความเชื่อมั่นต่อกระบวนการยุติธรรม^{๑๖}

ในทางปฏิบัติ ผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงใช้อำนาจตามหลักนิติธรรมในเชิงการบังคับใช้กฎหมาย แต่หลักนิติธรรมในบริบทของกระทรวงมหาดไทยมิได้จำกัดเฉพาะการใช้กฎหมายในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในประเทศโดยเคร่งครัดแต่เพียงอย่างเดียว หากยังครอบคลุมถึงบทบาทเชิงบูรณาการในการอำนวยความสะดวก เชื่อมประสาน และกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ตลอดจนภารกิจเชิงพัฒนาในมิติต่าง ๆ และรวมถึงการปฏิบัติราชการด้วยความเอื้ออาทร ความรับผิดชอบ และความเข้าใจต่อบริบททางสังคมและวัฒนธรรมของประชาชนในแต่ละพื้นที่อย่างลึกซึ้ง

อย่างไรก็ตาม การบริหารงานเชิงพื้นที่ตามหลักนิติธรรมในปัจจุบันประสบข้อจำกัดหลายประการ อาทิ การละเลยการบังคับใช้กฎหมายโดยฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐ^{๑๗} กลไกทางกฎหมายที่ขาดความชัดเจนในกระบวนการและกรอบเวลา การมอบอำนาจและดุลพินิจแก่หน่วยงานของรัฐในระดับที่กว้างเกินสมควร^{๑๘} อันส่งผลให้หลักนิติธรรมไม่สามารถบรรลุเจตนารมณ์ได้อย่างเต็มที่ ตลอดจนการเชื่อมประสาน สังการ บูรณาการข้ามหน่วยงานในพื้นที่ ยังมีข้อจำกัดทางขั้นตอนและใช้ระยะเวลานาน เนื่องจากหน่วยงานที่ตั้งอยู่ในจังหวัดขึ้นตรงต่อหน่วยงานต้นสังกัดไม่เหมือนกัน แต่ละหน่วยงานมีแนวโน้มที่จะยึดกฎระเบียบและแนวปฏิบัติเฉพาะของตนเอง เกิดปัญหาการทำงานแบบแยกส่วน (silo) ขาดการบูรณาการในการประสานงานระหว่างกัน สภาพปัญหาดังกล่าวส่งผลให้การปฏิบัติงานเกิดความล่าช้าและซ้ำซ้อนในกระบวนการทำงาน การใช้ทรัพยากรของรัฐอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในพื้นที่อย่างไม่ตรงจุด ปัญหาเชิงโครงสร้างนี้จึงกลายเป็นตัวแปรสำคัญที่นำไปสู่การปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดิน และการพัฒนารูปแบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในช่วงเวลาต่อมา

กลไกการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

นับตั้งแต่กระแสการปฏิรูประบบราชการในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ภาครัฐได้มุ่งปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารราชการทั้งระบบ เพื่อกระจายอำนาจออกจากส่วนกลาง ปรับปรุงโครงสร้างภายในของส่วนราชการให้ปฏิบัติการเฉพาะที่จำเป็นและเหมาะสมกับภารกิจหลัก ปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์ นำระบบการบริหารงานจังหวัด CEO (Chief Executive Officer) มาใช้ โดยมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๔ ถือเป็นก้าวแรกของการปรับปรุงการบริหารงานของจังหวัดแบบบูรณาการ โดยเห็นชอบให้ปรับเปลี่ยนจังหวัดมีบทบาทเสมือนหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Business Unit) ที่สามารถดำเนินการต่าง ๆ ให้เป็นไป

^{๑๖} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (๒๕๖๘). หลักนิติธรรม : ความหมาย องค์ประกอบ และพัฒนาการ. เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ ๑๓. วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ.

^{๑๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๙๒.

^{๑๘} ปกรณ์ นิลประพันธ์. (๒๕๖๘). การพัฒนากฎหมาย. เอกสารประกอบการบรรยาย หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ ๑๓. วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ.

ตามที่ตัดสินใจได้อย่างครบวงจร และปรับเปลี่ยนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (CEO) มีอำนาจเสมือนเป็นนายกรัฐมนตรีของจังหวัด เพื่อให้สามารถ บังคับบัญชาสั่งการหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ได้อย่างเบ็ดเสร็จโดยตรง โดยจังหวัดมีภารกิจ และหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การเป็นเจ้าภาพในการบริหารจัดการงานราชการในทุกเรื่อง การดูแล พื้นที่โดยจะเป็นหน่วยงานที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ทางยุทธศาสตร์ตามนโยบายของรัฐบาล/กระทรวง กับความต้องการของท้องถิ่นและประชาชน การพัฒนาทางเลือกนโยบายและนำแผนงานมาปฏิบัติ อย่างเป็นรูปธรรม การสนับสนุนให้ความช่วยเหลือและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการเป็นหน่วยปฏิบัติการ ทั้งในระดับพื้นที่และระดับพื้นที่ในกรณีที่ต้องดำเนินการปฏิบัติได้^{๑๙}

ในช่วงเวลาต่อมา รัฐบาลได้เริ่มวางหลักสำหรับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยกำหนด หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงาน การบริหารงบประมาณ และการมอบอำนาจในด้านต่าง ๆ ผ่านระเบียบ สำคัญหลายฉบับ เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๖ และระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๔๖ และ พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็นต้น^{๒๐} อย่างไรก็ตาม การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจนภายหลังการ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยเฉพาะในมาตรา ๗๘ ที่บัญญัติให้รัฐต้อง จัดระบบการบริหารราชการในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจน

ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้มีกฎหมายสำคัญ ๒ ฉบับที่เป็นกลไกขับเคลื่อนการปรับปรุง การบริหารราชการแผ่นดิน โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๒ วรรคสาม กำหนดให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดยื่นคำขอ จัดตั้งงบประมาณได้ และให้ถือว่าเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ อีกทั้ง มาตรา ๕๓/๑ และ ๕๓/๒ ที่กำหนดให้จังหวัดต้องจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในระดับชาติและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ถือเป็นการเสริมบทบาทและอำนาจ ทางการบริหาร (Administrative Power) ให้จังหวัดอย่างชัดเจน

ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ (ซึ่งยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงาน จังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๔๖ และยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหาร งบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๔๙ และ พ.ศ. ๒๕๕๑) กฎหมายฉบับนี้ได้ผลิตกลไก ต้นแบบที่ใช้ในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในปัจจุบัน คือ คณะกรรมการนโยบายการ บริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบ บูรณาการ (ก.บ.ก.) คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) และกำหนดให้ ก.น.จ. ตั้ง กลุ่มจังหวัด ๑๘ กลุ่มจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดนั้น ๆ เป็น

^{๑๙} สำนักงาน ก.พ.ร. (๒๕๔๖). ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ, ๑-๑๗๙.

^{๒๐} สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (๒๕๔๘). ๑ ปี CEO ผลการ ดำเนินงานในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ประจำปี ๒๕๔๗, ๑-๔๐.

หัวหน้ากลุ่มจังหวัด และในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ก.น.จ. มีการจัดตั้งภาค ๖ ภาคและปรับปรุงจังหวัดในกลุ่มจังหวัดใหม่

ในปี พ.ศ. ๒๕๖๕ ประเทศไทยได้ปรับปรุงระบบการบริหารงานเชิงพื้นที่ภายใต้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ ซึ่งรวมการบริหารงานจังหวัด กลุ่มจังหวัด และภาคเข้าด้วยกัน เพื่อให้มีการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการอย่างแท้จริงและเป็นเอกภาพสอดคล้องกัน กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดหลักการการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการที่ใช้อยู่ในปัจจุบันโดยมุ่งเน้น ๓ เรื่อง ได้แก่ (๑) ปรับปรุงระบบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด (๒) ปรับปรุงกระบวนการกำกับดูแลและติดตามกระบวนการดำเนินการตามแผน และ (๓) สร้างเอกภาพการจัดทำงบประมาณและการบริหารงานบุคคลของจังหวัด อีกทั้งพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้ปรับปรุงกลไกการขับเคลื่อนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยแบ่งกลไกเป็น ๓ ระดับ ได้แก่ ระดับชาติ กลุ่มจังหวัด และจังหวัด ประกอบด้วย

๑) ระดับชาติ คือ คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ (ก.น.บ.) โดยมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ

๒) ระดับกลุ่มจังหวัด คือ คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) โดยมีหัวหน้ากลุ่มจังหวัด เป็นประธานกรรมการ

๓) ระดับจังหวัด คือ คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ^{๒๑}

ตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ก.บ.จ./ก.บ.ก. มีอำนาจและหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการราชการประจำปีของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด บริหารงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดและควบคุมดูแลการบริหารงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ ในเขตจังหวัดให้เกิดการบูรณาการตามแผนของจังหวัด บริหารงานบุคคลแบบบูรณาการ โดยการประเมินผลการปฏิบัติราชการ การเลื่อนเงินเดือน การให้บำเหน็จความชอบ และการดำเนินการทางวินัยข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดซึ่งดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการและตำแหน่งประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญ

จะเห็นได้ว่า กลไกการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ ได้เสริมสร้างบทบาทและอำนาจของกระทรวงมหาดไทยและผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีความชัดเจน ครอบคลุม และมีฐานะเป็นกลไกศูนย์กลางในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างแท้จริง โดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงมีบทบาทในการใช้อำนาจการบริหาร (Administrative Power) ใน ๕ ด้านสำคัญ ได้แก่ การบริหารราชการเชิงพื้นที่ตามกฎหมาย การควบคุม กำกับและดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารเชิงยุทธศาสตร์ การอนุมัติตัดสินใจ สั่งการข้าราชการสำคัญ และการบังคับใช้กฎหมายและรักษาความสงบเรียบร้อย ครอบคลุมทั้งด้านการบริหารแผน การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานเชิงพื้นที่

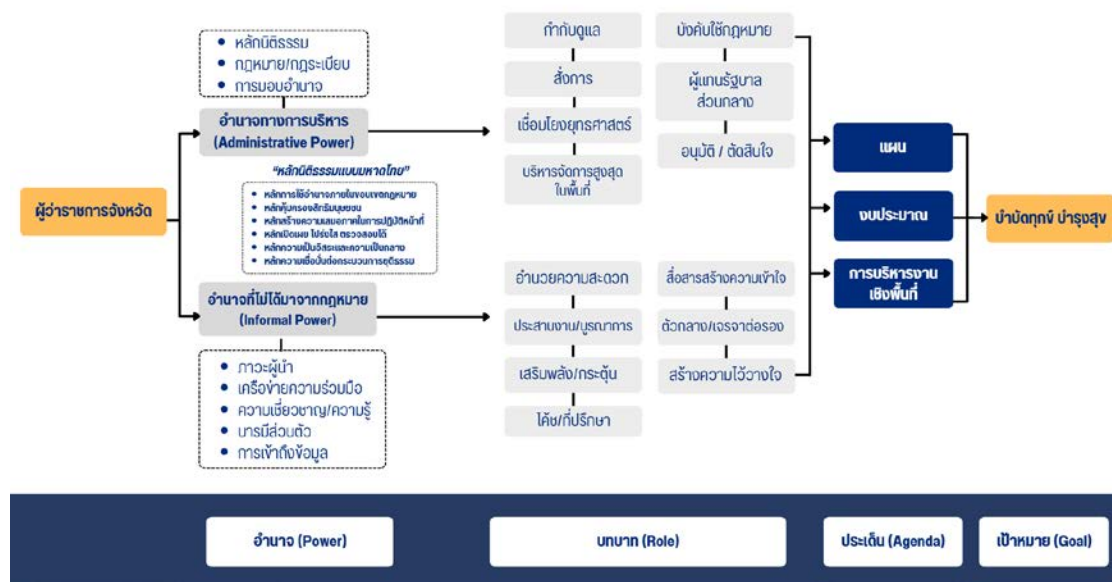
^{๒๑} สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (๒๕๖๗). ความรู้พื้นฐานสำหรับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. ๒๕๖๗). นนทบุรี: ธรรมสาร.

หลักนิติธรรมกับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการของผู้ว่าราชการจังหวัด

ภายใต้ภูมิทัศน์การบริหารราชการแผ่นดินที่มีพลวัตสูงในปัจจุบัน ขอบเขตอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดมิได้จำกัดเพียงอำนาจที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมายเท่านั้น แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจำเป็นต้องอาศัยอำนาจที่ไม่ได้มาจากกฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการปิดช่องว่างที่กฎหมายมิได้บัญญัติไว้ ผสมผสานกับการนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการบริหารงานเชิงพื้นที่ ๖ ประการ^{๒๒} ดังนี้

- ๑) หลักการใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ
- ๒) หลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน
- ๓) หลักการสร้างความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่
- ๔) หลักการเปิดเผย โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้
- ๕) หลักการธำรงความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่
- ๖) หลักการธำรงไว้ซึ่งความเชื่อมั่นต่อกระบวนการยุติธรรม

ในแผนภาพนี้ อธิบายการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการของผู้ว่าราชการจังหวัดที่สะท้อนการประยุกต์ใช้หลักนิติธรรม โดยผสมระหว่าง ๒ มิติ คือ อำนาจการบริหารตามกฎหมาย และอำนาจที่ไม่ได้มาจากกฎหมาย อันเป็นตัวกำหนดบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในมิติของการบริหารแผนงบประมาณ และการบริหารงานเชิงพื้นที่ เพื่อ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ให้แก่ประชากรราษฎร



แผนภาพหลักนิติธรรมกับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการของผู้ว่าราชการจังหวัด

^{๒๒} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (๒๕๖๘). หลักนิติธรรม : ความหมาย องค์ประกอบ และพัฒนาการ. เอกสารประกอบการบรรยาย หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.). รุ่นที่ ๑๓. วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ.

การบริหารแผน

ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้หลักการใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ โดยใช้อำนาจซึ่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ ให้ไว้ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด ในบทบาทผู้เชื่อมโยงเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Linkage) และผู้กำกับควบคุมการจัดทำแผน (Regulator) โดยกระบวนการสำคัญ คือ การรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน อันสะท้อนหลักการมีส่วนร่วมในการบริหารเพื่อรวบรวมประเด็นปัญหาและความต้องการเชิงพื้นที่ขึ้นมาบรรจุเป็นแผนระดับจังหวัด และการจัดทำแผนและค่าของงบประมาณในแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะประธานคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) เป็นผู้เห็นชอบ ก่อนที่จะประสานส่งต่อแผนตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด

แม้การใช้อำนาจตามพระราชกฤษฎีกานี้จะเป็นไปตามกรอบแนวทางที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ (ก.น.บ.) กำหนดอย่างเคร่งครัด แต่ประสิทธิภาพของการจัดทำแผนของจังหวัดมิได้ขึ้นอยู่กับอำนาจตามกฎหมายเพียงอย่างเดียว หากแต่ยังผูกโยงกับระดับความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของส่วนราชการและหน่วยงานในพื้นที่เป็นสำคัญ ยิ่งไปกว่านั้น ตำแหน่งทางยุทธศาสตร์ (Strategic Positioning) ที่สะท้อนจากประเด็นยุทธศาสตร์ในแผนพัฒนาจังหวัดนั้น ๆ ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับ “ศิลปะแห่งการบริหารยุทธศาสตร์” หรือ “ยุทธศิลป์” ซึ่งมักมาจากคุณสมบัติเฉพาะตัวของผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น ภาวะผู้นำ ความสามารถในการประสานงาน การสร้างความไว้วางใจกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

ปัญหาการแยกส่วนกันทำงานของส่วนราชการต่าง ๆ ในพื้นที่ ส่งผลโดยตรงทำให้แผนงาน/โครงการที่เสนอเข้ามาบรรจุในแผนพัฒนาจังหวัด มีแนวโน้มที่จะเป็นแผนที่แยกส่วนกันพัฒนา ไม่เชื่อมโยงในลักษณะห่วงโซ่คุณค่า ไม่เกิดผลกระทบที่สร้างการเปลี่ยนแปลงต่อจังหวัด และมักมิได้สะท้อนปัญหาความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ ส่งผลให้โครงการตอบสนองเฉพาะประชาชนบางกลุ่มซ้ำๆ ในขณะที่คนส่วนใหญ่อาจไม่ได้รับประโยชน์จากโครงการที่ลงมาสู่จังหวัด

นอกจากนี้ ระเบียบ หลักเกณฑ์การจัดทำแผนที่ ก.น.บ. กำหนดได้จำกัดกรอบงบประมาณ และหลักเกณฑ์การพิจารณากลับกรอง ส่งผลให้โครงการที่ได้รับการจัดสรรลดลงเรื่อย ๆ บ่อยครั้งโครงการที่ได้รับจัดสรรงบประมาณเป็นโครงการที่มีความพร้อมด้านเอกสาร มากกว่าโครงการที่เป็นความต้องการเร่งด่วนจากพื้นที่ ซึ่งในการอุดช่องว่างปัญหาเหล่านี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องอาศัยหลักการสร้างความเสมอภาค และหลักการธำรงความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ โดยประยุกต์ใช้กลวิธีและความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะตัว ในการดึงการมีส่วนร่วมของหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาร่วมเสนอปัญหาจากพื้นที่ที่ตนเองรับผิดชอบขึ้นมา ร่วมพัฒนาและร่วมผลักดันโครงการให้ได้รับจัดสรรงบประมาณจากแหล่งอื่นเพิ่มขึ้น เพื่อลดปัญหาการพัฒนาแบบแยกส่วนที่มักเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมากกว่าประชาชนส่วนรวม และเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีงบประมาณอย่างเพียงพอในการบริหารจัดการสูงสุดในพื้นที่

การบริหารงบประมาณ

ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้หลักการใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ โดยใช้อำนาจตามกฎหมายวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการบริหารงบประมาณจังหวัด

และแหล่งงบประมาณอื่น ๆ ในบทบาทผู้อนุมัติ/ตัดสินใจ (Approver/ Decision maker) และผู้กำกับดูแล (Regulator) งบประมาณ โดยกระบวนการสำคัญ คือ การจัดทำคำของบประมาณ การเบิกจ่าย การใช้จ่าย และการบริหารงบประมาณเป็นไปตามแผน สามารถเบิกจ่ายได้ทันตามกรอบระยะเวลาที่กำหนด

โดยหลักการ การบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีของจังหวัดดำเนินการภายใต้ระเบียบและกลไกที่มีอยู่อย่างเคร่งครัด เข้มงวดและโปร่งใส แต่ในทางปฏิบัติ ผลการเบิกจ่ายและใช้จ่ายงบประมาณภาพรวมไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ซึ่งปัญหาการดำเนินงานสำคัญเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ - ๒๕๖๗ อาทิ เปลี่ยนรูปแบบกิจกรรม/ประเภทงบประมาณ/สิ่งก่อสร้าง ไม่มีผู้รับจ้าง/อุทธรณ์ผลการจัดซื้อจัดจ้าง งบประมาณซ้ำซ้อน เปลี่ยนสถานที่ดำเนินการ/สถานที่ไม่ได้รับอนุญาต หน่วยงานตรวจสอบภายใน ทักท้วง เป็นต้น

ความสลับซับซ้อนของหลักเกณฑ์และขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงโครงการและการใช้เงินเหลือจ่ายของจังหวัดที่สำนักงานงบประมาณกำหนด ส่งผลโดยตรงให้ผลการเบิกจ่ายและใช้จ่ายงบประมาณของจังหวัดไม่เป็นไปตามเป้าหมาย เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงโครงการ/การใช้เงินเหลือจ่ายจะต้องพิจารณาทั้งในมิติแผน (ตามหลักเกณฑ์ ก.น.บ.) ควบคู่ไปกับมติงบประมาณ (ตามหลักเกณฑ์ของสำนักงานงบประมาณ) เมื่อเกิดปัญหาในการดำเนินโครงการตามแผน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องยึดหลักการเปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้ ในการเปลี่ยนแปลงโครงการหรือเสนอโครงการที่อยู่นอกแผนปฏิบัติราชการประจำปี ซึ่งตามหลักเกณฑ์จะต้องเสนอขอความเห็นชอบจากคณะอนุกรรมการประจำภาคก่อน ในบางจังหวัดอาจดำเนินการคู่ขนานกันโดยใช้วิธีขอทำความเข้าใจกับสำนักงานงบประมาณ ในกรณีรายการครุภัณฑ์ที่มีวงเงิน เกิน ๑ ล้านบาทขึ้นไป หรือรายการที่ดิน/สิ่งก่อสร้าง เกิน ๑๐ ล้านบาทขึ้นไป หรือเป็นการดำเนินการข้ามผลผลิต ซึ่งการขอทำความเข้าใจดังกล่าวจะใช้ระยะเวลานาน

นอกจากนี้ ปัญหาและข้อจำกัดอื่น ๆ เกิดจากแต่ละจังหวัดดำเนินการจัดทำโครงการล่าช้าบ้าง จังหวัดทราบเงินเหลือจ่ายจากการดำเนินโครงการล่าช้าบ้าง หน่วยงานในพื้นที่ดำเนินโครงการที่เป็นงบประมาณจังหวัดล่าช้าบ้าง โดยดำเนินโครงการในส่วนงบประมาณของกรมตนเองก่อน เมื่อเข้าสู่ไตรมาสสุดท้ายจึงไม่สามารถดำเนินโครงการได้ทัน ส่งผลให้เบิกจ่าย/ใช้จ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามเป้าหมาย รวมถึงบางโครงการต้องถูกยกเลิกด้วยสาเหตุต่าง ๆ อาทิ ได้รับงบประมาณเลยหัวเวลายาวนานดำเนินการ ไม่มีผู้ยื่นเสนอราคา ราคาประเมินในปัจจุบันเพิ่มขึ้น งบประมาณที่ได้รับไม่เพียงพอ พื้นที่ดำเนินการไม่พร้อมเนื่องจากมีสภาพเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เป็นต้น ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดอาจไม่สามารถควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยงานดำเนินการดังกล่าวได้อย่างสมบูรณ์

แต่กระนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจำเป็นต้องธำรงไว้ซึ่งความเชื่อมั่นต่อกระบวนการยุติธรรม (การจัดสรรงบประมาณที่โปร่งใส ตรงตามกฎหมาย และตรวจสอบได้) ด้วยเหตุนี้ จึงต้องอาศัยบทบาทไม่เป็นทางการ เช่น เป็นตัวกลางเจรจาสื่อสารในเวทีต่าง ๆ ประสานและบูรณาการหน่วยรับงบประมาณอื่น ๆ ในการแสวงหาแหล่งงบประมาณทางเลือก ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณจากกระทรวง/กรม งบกลาง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน เพื่อนำมาจัดทำโครงการที่จำเป็นเร่งด่วนและตอบสนองความต้องการของพื้นที่ในสถานการณ์ฉุกเฉินได้อย่างทันทั่วถึง ยิ่งผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ความสามารถเฉพาะตัวเพื่อเติมเต็มช่องว่างด้านงบประมาณได้มากเท่าไร ประโยชน์ที่จะเกิดกับประชาชนในพื้นที่จะยิ่งมีมากเท่านั้น

การบริหารงานเชิงพื้นที่

ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้หลักการใช้อำนาจภายในขอบเขตกฎหมาย ซึ่งก็คือ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ ที่ให้อำนาจการบริหารงานเชิงพื้นที่กับผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งในมิติการจัดทำยุทธศาสตร์ การบริหารแผน การบริหารงบประมาณ การประสานเชื่อมโยงทุกภาคส่วน การกำกับดูแลการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามแผนของจังหวัด รวมถึงการส่งเสริมและสนับสนุนภาคประชาสังคมให้มีความเข้มแข็ง

พระราชกฤษฎีกานี้ยังได้กำหนดกลไก/เครื่องมือช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในการตรวจสอบถ่วงดุล โดยใช้กลไกคณะอนุกรรมการประจำภาคหรือคณะอนุกรรมการที่ ก.น.บ. มอบหมายในกรณีหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติหรือไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามแผน (มาตรา ๑๘) ใช้กลไก ก.น.บ. เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบในกรณีผู้มีอำนาจไม่เห็นชอบหรือไม่แจ้งผลการพิจารณาให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบในแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดทราบภายในระยะเวลาที่กำหนด (มาตรา ๒๙ วรรคสอง) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแจ้งให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐทราบเพื่อปรับแผนหรือระยะเวลาในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยกับแผนปฏิบัติราชการประจำปีหรือแผนปฏิบัติงานประจำปีของหน่วยงานของรัฐ หรือระยะเวลาที่จะเริ่มดำเนินโครงการตามแผน (มาตรา ๓๐) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งยับยั้งหรือสั่งให้ยุติการดำเนินการใด ๆ ของข้าราชการ พนักงาน หรือเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่เป็นไปตามแผนของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด (มาตรา ๕๔) ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องยึดหลักการเปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้ และหลักรักษาความเป็นกลางในการบริหาร โดยอาศัยบทบาทผู้บริหารจัดการสูงสุดในพื้นที่ (Chief Administrator) ผู้กำกับดูแล (Regulator) และผู้บังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcer) ในการบริหารพื้นที่ให้เป็นไปตามแผนของจังหวัดให้เกิดความสงบเรียบร้อยทั้งในยามปกติและในยามวิกฤต

อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดในบทบาท “พ่อเมือง” ที่ทุกฝ่ายคาดหวังว่าจะต้องบริหารจัดการได้ในทุกมิติ กลับมีอำนาจที่จำกัด ไม่สามารถใช้อำนาจที่แท้ในมือและอำนาจที่ถูกมอบอำนาจให้ในการแก้ไขปัญหาหรือจัดการกับสถานการณ์วิกฤตได้อย่างทันท่วงที อำนาจบางส่วนยังคงถูกสงวนไว้ที่ราชการส่วนกลางโดยมิได้มีการมอบหมายมายังผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง ส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถสั่งการทุกหน่วยงานในพื้นที่ให้ดำเนินการตามได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ประกอบกับปัญหาส่วนราชการต่าง ๆ ไม่ให้ความร่วมมือในการแจ้งแผนปฏิบัติราชการประจำปี แผนปฏิบัติงานประจำปี งบประมาณที่ได้รับมาดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดและที่มีใช้การดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ

สิ่งที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถดำเนินการได้ภายใต้ข้อจำกัดนี้คือ การใช้กลไกเครือข่ายความร่วมมือ ความสัมพันธ์ส่วนตัว และภาวะผู้นำที่สร้างความไว้วางใจต่อหัวหน้าส่วนราชการในพื้นที่ ในการขอเข้าถึงข้อมูล ขอความร่วมมือเพื่อเชื่อมโยงบูรณาการการทำงานให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งเป็นหลักการธำรงไว้ซึ่งความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบการบริหารและความยุติธรรมเชิงสถาบัน เพื่อสร้างความร่วมมือในการบูรณาการการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาพื้นที่ให้บรรลุผลสำเร็จ สิ่งนี้แสดงให้เห็นว่า ปัจจัยเชิงสถาบัน (Institutional Factors) โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอที่จะสร้างความร่วมมือในการขับเคลื่อนการบริหารงานเชิงพื้นที่อย่างยั่งยืนได้

ปัจจัยอุปสรรคและความท้าทายของการนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

แม้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะดำรงตำแหน่งเป็น “ผู้บริหารสูงสุดในระดับพื้นที่” และเป็น “หัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารในราชการส่วนภูมิภาค” ตามกฎหมาย แต่การใช้อำนาจในการบริหารแผน งบประมาณ และการบริหารงานเชิงพื้นที่ ยังคงถูกจำกัดด้วยกลไกตามกฎหมายและระเบียบที่วางหลักไว้ให้อย่างเคร่งครัด ส่งผลให้ไม่สามารถใช้อำนาจอย่างอิสระหรือมีความคล่องตัวในการตัดสินใจทางนโยบายได้เต็มที่ ในทางปฏิบัติ ผู้ว่าราชการจังหวัดยังเผชิญกับปัจจัยอุปสรรคและความท้าทายหลายประการ ทั้งในเชิงความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับหน่วยงานส่วนกลาง โครงสร้างและวัฒนธรรมของระบบราชการไทย ศักยภาพและความพร้อมของบุคลากร ผลกระทบจากเสถียรภาพทางการเมือง รวมถึงกลไกการตรวจสอบเชิงพื้นที่ที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่เพียงพอที่จะประกันได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะสามารถใช้อำนาจที่มีอยู่เพื่อบริหารงานในทุกมิติได้อย่างคล่องตัว

๑) ด้านความสัมพันธ์เชิงอำนาจ การมอบอำนาจเพียงบางส่วนและการกระจายอำนาจลงมาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ไม่สมบูรณ์ ยังคงเป็นปัจจัยอุปสรรคหลักที่ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถใช้อำนาจในการสั่งการหรือกำกับดูแลพื้นที่ได้อย่างเบ็ดเสร็จ ขณะที่อำนาจในการควบคุม กำกับและระดมทรัพยากรส่วนใหญ่ยังคงอยู่ที่ปลัดกระทรวง อธิบดีหรือผู้บริหารในส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเปรียบได้กับ “ตัวแทน/ผู้แทน” (Agent) ของรัฐบาลกลางไม่อาจแสดงบทบาทในการบัญชาการ สั่งการควบคุม กำกับดูแล และระดมทรัพยากรในพื้นที่ได้อย่างทันทั่วทั้งที่ในสถานการณ์วิกฤต สิ่งนี้จึงเป็นความท้าทายต่อหลักนิติธรรมในมิติของประสิทธิภาพในการควบคุมและบังคับใช้กฎหมาย

๒) ด้านโครงสร้างและวัฒนธรรมของระบบราชการแบบรวมศูนย์ ซึ่งฝังรากลึกในระบบราชการไทยในลักษณะ “กรมธิปไตย” หรือการรวมอำนาจไว้ที่กรม หน่วยงานที่ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่มักยึดแนวทางจากต้นสังกัดส่วนกลางมากกว่าความร่วมมือเชิงบูรณาการในระดับจังหวัด ทำให้เกิดความล่าช้า ช้าซ้อน ขาดการเชื่อมโยงภารกิจ และไม่สามารถประสานประโยชน์ร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งเจ้าหน้าที่บางส่วนไม่ให้ความร่วมมือ ไม่กล้าเข้ามาร่วมดำเนินการ เนื่องจากเกรงว่าจะขัดกับแนวปฏิบัติหรืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานตนเอง

๓) ด้านศักยภาพของบุคลากรในพื้นที่ แม้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลางอย่างเพียงพอในเชิงนโยบาย แต่การขาดแคลนบุคลากรและข้อจำกัดด้านองค์ความรู้ โดยเฉพาะความสามารถในการใช้เทคโนโลยี การวิเคราะห์ข้อมูล หรือการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ ทำให้ไม่สามารถขับเคลื่อนงานร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

๔) ด้านผลกระทบจากเสถียรภาพทางการเมืองระดับชาติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความต่อเนื่องของนโยบาย งบประมาณ และการขับเคลื่อนโครงการในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะในรัฐบาลผสมที่มีความเปลี่ยนแปลงภายในบ่อยครั้ง สิ่งนี้นอกจากขัดขวางการพัฒนาในภาพรวมแล้ว ยังกระทบต่อความเชื่อมั่นของหน่วยงานในระดับจังหวัด และลดทอนศักยภาพในการตอบสนองต่อปัญหาเร่งด่วนของประชาชนในพื้นที่อย่างทันทั่วทั้งที่

๕) ด้านกลไกการตรวจสอบในระดับพื้นที่ แม้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีบทบาทในฐานะผู้กำกับดูแล แต่กลไกการตรวจสอบในระดับพื้นที่ที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่เพียงพอที่จะประกันได้ว่าการใช้อำนาจทางการบริหารที่มีอยู่เพื่อบริหารงานในทุกมิติได้อย่างคล่องตัว แม้จะมีกลไก ก.น.บ. ก.บ.ก. ก.บ.จ. คณะกรรมการจังหวัด คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.) ในพื้นที่ แต่กลไกเหล่านี้ยังคงปฏิบัติงานภายใต้กรอบ กระบวนการ และขั้นตอนที่ส่วนกลางกำหนด ไม่มีอำนาจแท้จริงในการรองรับหรือสนับสนุนผู้ว่าราชการจังหวัดให้สามารถใช้อำนาจเชิงบริหารได้อย่างคล่องตัวและมีได้เอื้อให้เกิดสภาพแวดล้อมแห่งการการบูรณาการความร่วมมืออย่างแท้จริง โดยเฉพาะภารกิจที่ต้องการเร่งรัดบูรณาการ หรือแก้ไขปัญหาในภาวะวิกฤต ส่งผลให้การใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดถูกจำกัดไว้เพียงในเชิงประสาน มากกว่าการตัดสินใจหรือบริหารเชิงยุทธศาสตร์

แนวทางการนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

จากปัจจัยอุปสรรคและความท้าทายในข้างต้น การเสริมสร้างหลักนิติธรรมในการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม จำเป็นต้องย้อนกลับไปสู่การปรับปรุง “กลไกเชิงสถาบัน” โดยต้องดำเนินการควบคู่กันทั้งในมิติของโครงสร้างอำนาจ และระบบสนับสนุนการทำงาน เป้าหมายปลายทาง คือ การสนับสนุนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องใช้อำนาจตามกฎหมายที่เพียงพอ มีระบบเครื่องมือที่ทันสมัย และมีกลไกการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายในพื้นที่อย่างรอบด้าน โดยแนวทางที่จะส่งเสริมการใช้หลักนิติธรรมในการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด มีดังนี้

๑) ปรับปรุงโครงสร้างและกลไกรองรับการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด

(๑) ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารงานเชิงพื้นที่ เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจ ความยืดหยุ่นและความคล่องตัวที่เพียงพอ โดยเฉพาะในกรณีการอนุมัติ อนุญาต หรือให้ความเห็นชอบแทนปลัดกระทรวงหรืออธิบดี ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอโครงการของรัฐในระดับจังหวัด อันเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพหลักการใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

(๒) ทบทวน/ปรับปรุงโครงสร้างและแนวทางการขับเคลื่อน “คณะอนุกรรมการกลุ่มภารกิจ (Cluster)” ในระดับจังหวัด ให้ครอบคลุมองค์ประกอบที่จำเป็นและสนับสนุนการบริหารงานมิติต่าง ๆ (เศรษฐกิจ สังคม มั่นคง และการบริหารจัดการ) ของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นการลดการกระจุกตัวของอำนาจ และเปิดให้ทุกภาคส่วนในจังหวัดมีส่วนร่วมอย่างเสมอภาค

(๓) ทบทวนหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณบริหารและงบประมาณแก้ไขปัญหาเดือดร้อนเร่งด่วน เพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการใช้จ่ายงบประมาณกรณีเร่งด่วนหรือเกิดวิกฤตในพื้นที่

๒) พัฒนาระบบและเครื่องมือสนับสนุนการบริหารงานแบบบูรณาการ

(๑) พัฒนาเครื่องมือเชิงระบบ เช่น ระบบฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์แบบบูรณาการระดับจังหวัดที่เชื่อมโยงข้อมูลด้านแผนงาน งบประมาณ และผลการดำเนินงาน รวมถึงการจัดทำระบบรายงานผลแบบเรียลไทม์ เพื่อให้สามารถตัดสินใจได้อย่างแม่นยำและทันต่อสถานการณ์

(๒) จัดตั้ง “ชุมชนผู้เชี่ยวชาญด้านข้อมูลการพัฒนา” เพื่อส่งเสริมการวิเคราะห์ข้อมูล การถอดบทเรียน และการรายงานข้อมูลเชิงยุทธศาสตร์ในแต่ละมิติอย่างเป็นระบบ

๓) แต่งตั้งกลไกคณะกรรมการติดตามและประเมินผลระดับจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง กลไก “คณะกรรมการติดตามและประเมินผลระดับจังหวัด” ประกอบด้วย ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับ แผนงานโครงการและงบประมาณ คณะผู้ประเมินอิสระจากภาควิชาการ ภาคประชาสังคม และหน่วยตรวจสอบภายนอก เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อทำหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบ และเสนอข้อคิดเห็นต่อแผนงาน งบประมาณ และผลสัมฤทธิ์ในพื้นที่ โดยมุ่งให้เกิดความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วมของสาธารณะในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และเพื่อรักษาความเป็นกลาง ลดการเมืองแทรกแซง และสร้างความเชื่อมั่นให้ประชาชน

๔) สื่อสารสร้างการรับรู้เกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารเชิงพื้นที่ แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ ทั้งในระดับส่วนกลางและระดับพื้นที่ เพื่อให้ทุกภาคส่วน เข้ามาร่วมดำเนินการทั้งในมิติแผนงาน งบประมาณ และการบริหารงานเชิงพื้นที่ไปในทิศทางเดียวกัน

๕) ยกระดับการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายในพื้นที่

(๑) ทบทวนกระบวนการได้มาซึ่งผู้แทนภาคประชาชนในกลไก ก.บ.จ. ให้มีความหลากหลาย กระจายตัว และเป็นตัวแทนของประชาชนในทุกพื้นที่ของจังหวัด ไม่รวมศูนย์หรือกระจุกตัวอยู่เพียง บางอำเภอหรือบางหน่วยงาน

(๒) จัดเวทีรับฟังความคิดเห็นย่อยสำหรับกลุ่มภาคประชาชน ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม หรือ เปิดช่องทางการแสดงความคิดเห็นออนไลน์ เพื่อให้ทุกฝ่ายสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทาง การพัฒนาอย่างแท้จริง

(๓) สร้างเครือข่ายการเรียนรู้ระหว่างจังหวัด (KM Learning Network) โดยอาจดำเนินการใน ลักษณะกลุ่มจังหวัด หรือจังหวัดที่มีประเด็นเชิงยุทธศาสตร์ร่วมกัน เพื่อแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ และแนวทางการบริหารพื้นที่ร่วมกัน โดยเฉพาะในประเด็นที่มีลักษณะข้ามจังหวัดหรือข้ามภาค เช่น การจัดการภัยพิบัติ การพัฒนาเศรษฐกิจแบบกลุ่มจังหวัด ภาค ระเบียงเศรษฐกิจ เป็นต้น

โดยการยกระดับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนนี้เป็นไปตามหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน

หลักนิติธรรมแบบมหาดไทย หัวใจคือ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข”

กล่าวโดยสรุป หลักนิติธรรมที่นำมาประยุกต์ใช้ในระบบของกระทรวงมหาดไทยในปัจจุบันไม่ได้ จำกัดอยู่ในมิติการตรากฎหมาย หากแต่เป็นมิติการใช้อำนาจตามกฎหมายอย่างเป็นธรรม ที่คำนึงถึงมิติประชาชนที่ตั้งอยู่บนเจตจำนงของรัฐในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข อำนาวยความเป็นธรรม ตอบสนองปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่อย่างฉับไว ทันต่อสถานการณ์

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ ผู้ว่าราชการจังหวัดยังเผชิญกับข้อจำกัดจากปัญหาโครงสร้างระบบ ราชการแบบรวมศูนย์ กฎหมายที่ไม่เปิดพื้นที่ให้ใช้อำนาจอย่างคล่องตัว กลไกบริหารงานจังหวัดที่ยัง แยกส่วน ขาดความยืดหยุ่นและขาดเครื่องมือสนับสนุน ส่งผลให้การนำหลักนิติธรรมยังไม่อาจแปลงสู่ การปฏิบัติในจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หากรัฐต้องการขับเคลื่อนหลักนิติธรรมให้ “มีชีวิต” สามารถ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” อย่างแท้จริง รัฐจะต้องเสริมสร้างขีดความสามารถของผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างรอบด้าน ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงกฎหมาย และโครงสร้างอำนาจ การพัฒนาเครื่องมือและระบบสนับสนุนการตัดสินใจ การจัดตั้งกลไกตรวจสอบ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมที่เข้มแข็งจากทุกภาคส่วน เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีทรัพยากร อำนาจ และมี “พระเดชและพระคุณ” ที่มากเพียงพอในการบริหารเชิงพื้นที่ให้ตอบสนองต่อประชาชนได้อย่างแท้จริง

“เพราะหลักนิติธรรมไม่ใช่เพียงการควบคุม แต่คือการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในทุกมิติอย่างยั่งยืน”

บรรณานุกรม

- จรัญ โฆษณานันท์. (๒๕๖๓). *นิติปรัชญา* (พิมพ์ครั้งที่ ๒๑). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- จักรกฤษณ์ นรนิติพัฒนาการ. (๒๕๐๕). *สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย*. (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. สืบค้นจาก https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:119788
- ธเนศพล ธนบุญวัฒน์. (๒๕๖๔). *หลักนิติธรรมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*. (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล การอบรมหลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๙). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. สืบค้นจาก https://www.constitutionalcourt.or.th/ewtadmin/ewt/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=14456
- ภัทรินทร์ ลือกาญจน์วนิช. (๒๕๖๓). *หลักนิติธรรมกับอำนาจการบริหารในหน่วยงานของรัฐ*. (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล การอบรมหลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๘). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. สืบค้นจาก https://constitutionalcourt.or.th/ewtadmin/ewt/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=12688
- มานิตย์ จุมปา. (๒๕๖๕). *ลำดับศักดิ์ทางกฎหมายของหลักนิติธรรมในระบบกฎหมายไทย*. (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล การอบรมหลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑๐). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. สืบค้นจาก https://www.constitutionalcourt.or.th/ewtadmin/ewt/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=16282
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (๒๕๖๘). *หลักนิติธรรม : ความหมาย องค์ประกอบ และพัฒนาการ*. เอกสารประกอบการบรรยาย หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ ๑๓. วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ.
- ปกรณ์ นิลประพันธ์. (๒๕๖๘). *การพัฒนากฎหมาย*. เอกสารประกอบการบรรยาย หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ ๑๓. วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ.
- วรกิจ อนุพันธ์กุล. (๒๕๖๖). *พัฒนาการแนวคิดเรื่องหลักนิติรัฐ ในประเทศฝรั่งเศส*. *วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, ๕๒(๑), ๓๒-๔๑.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (๒๕๕๕). *หลักนิติรัฐและนิติธรรม*. *จุลนิติ*, ๙(๑), ๕๘.
- สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย. (๒๕๓๗). *เอกสารวิจัย บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัด ศึกษาจากวัฒนธรรมความคิด*. กรุงเทพมหานคร: รุ่งเรืองสาส์นการพิมพ์.
- สำนักงาน ก.พ.ร. (๒๕๔๖). *ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ*, ๑-๑๗๙.
- สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (๒๕๖๔). *คู่มือผู้ว่าราชการจังหวัด*. สืบค้นเมื่อ ๒ มิถุนายน ๒๕๖๘ สืบค้นจาก http://www.pad.moi.go.th/images/form-download/8.%20govbook64_final.pdf
- สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (๒๕๖๗). *การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO)*. สืบค้นเมื่อ ๒ มิถุนายน ๒๕๖๘ สืบค้นจาก <https://pubhtml5.com/ayvh/lgen>

สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (๒๕๔๘).

๑ ปี CEO ผลการดำเนินงานในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ประจำปี ๒๕๔๗, ๑-๔๐.

สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (๒๕๖๓).

ความรู้พื้นฐานสำหรับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. ๒๕๖๓). นนทบุรี: ธรรมสาร.

สิทธิพร ประวัติรุ่งเรือง. (๒๕๕๙). หลักนิติธรรมกับสังคมไทย. วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยธนบุรี, ๑๐(๒๑), ๑๑๘-๑๒๕.