



ที่ สน ๐๐๑๘.๑/ว ๗๕๖๖/๗

ศาลากลางจังหวัดสกลนคร

ถนนศูนย์ราชการ สน ๔๗๐๐๐

๑ พฤษภาคม ๒๕๖๖

เรื่อง การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในภูมิภาค

เรียน นายอำเภอ ทุกอำเภอ

สิ่งที่ส่งมาด้วย เอกสารทางวิชาการ เรื่อง การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในภูมิภาค จำนวน ๑ ชุด

ด้วยสมาคมนักปกครองแห่งประเทศไทยแจ้งว่า ในปัจจุบันมีการกล่าวโจมตีกระทรวงมหาดไทยหลาย ๆ ประเด็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีกระแสเกี่ยวกับการปฏิรูปกระทรวงมหาดไทยในหลายมิติ เช่น การไม่ให้ความสำคัญกับบทบาทของกระทรวงมหาดไทยในเรื่องการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน การรักษาความสงบเรียบร้อยและการรักษาความมั่นคงภายใน ซึ่งถือว่าเป็นภารกิจหลักของกระทรวงมหาดไทย ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น ๆ หลายฉบับ และยังได้มีการยกเลิกระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ และให้นำเสนอร่างพระราชบัญญัติจังหวัดจัดการตนเอง พ.ศ. ตลอดจนการเสนอให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ ดังเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปแล้วทางสื่อสารมวลชนในหลายรูปแบบ ซึ่งล้วนแล้วแต่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศชาติที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๖๐ และกระทบต่อภารกิจ อำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย และบุคลากรของกระทรวงมหาดไทยทุก ๆ ระดับโดยตรง หากไม่มีการคิดอ่านแก้ไขเพื่อรับต่อสถานการณ์ความอยู่รอดของกระทรวงมหาดไทยแล้ว ยังกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินโดยภาพรวมด้วย

สมาคมนักปกครองแห่งประเทศไทย ได้ทำการศึกษาในประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะ การเคลื่อนไหวให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดต่าง ๆ ในภูมิภาคทั่วประเทศ และมีข้อพิจารณารวมทั้งข้อเสนอแนะในบางประการ เท่าที่ได้พิจารณาเห็นว่าน่าจะมีหนทางแก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตที่ไม่ไกลนี้ ได้พอสมควร จึงได้นำเสนอแนวความคิดการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้กระทรวงมหาดไทยในฐานะเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ได้พิจารณาดำเนินการในหนทางที่จะเป็นไปได้ ทั้งในระยะสั้นและในระยะยาวต่อไป ทั้งนี้ได้นำเรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและปลัดกระทรวงมหาดไทยทราบด้วยแล้ว รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อทราบและให้การสนับสนุนในเรื่องดังกล่าวต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นางจิริรัตน์ เทพอาสน์)
ผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนคร

สิ่งที่ส่งมาด้วย



ที่ทำการปกครองจังหวัด

กลุ่มงานปกครอง

โทร. ๐-๔๒๗๑-๑๔๖๑ , ๐-๔๒๗๑-๖๖๓๗

“อยู่สกล รักสกล ทำเพื่อสกลนคร”

น.ก.ว.๖

ที่ ส.ป.ท. จ.๓๙/ก ๑๐



ช. (3)	ศาลากลางจังหวัดสกลนคร
ผ.ค. ()	รับเลขที่ 7054
ก. ()	วันที่ ๑๑ เม.ย. ๒๕๖๖
ป. ()	สมาคมนักปกครองแห่งประเทศไทย

๔๔๒ ถนนนครสวรรค์ วังไชยา	ศาลากลางจังหวัดสกลนคร
เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐	1494
วันที่ ๑๒ เม.ย. ๒๕๖๖	
เวลา	

๒๗ มีนาคม ๒๕๖๖

เรื่อง การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในภูมิภาค

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด

สิ่งที่ส่งมาด้วย เอกสารทางวิชาการ เรื่อง การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในภูมิภาค จำนวน ๑ ชุด

โดยที่สมาคมนักปกครองแห่งประเทศไทย ได้พิจารณาเห็นว่าในขณะปัจจุบันมีการกล่าวโจมตี กระทบมหาดไทยหลาย ๆ ประเด็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีกระแสเกี่ยวกับการปฏิรูปกระทบมหาดไทยในหลายมิติ เช่น การไม่ให้ความสำคัญกับบทบาทของกระทบมหาดไทยในเรื่องการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้กับประชาชน การรักษาความสงบเรียบร้อยและการรักษาความมั่นคงภายใน ซึ่งถือว่าเป็นภารกิจหลักของกระทบมหาดไทย ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นๆ หลายฉบับ และยังได้มีการเสนอให้มีการยกเลิกระบบการบริหารราชการในส่วนภูมิภาค และให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ และให้นำเสนอร่างพระราชบัญญัติ จังหวัดจัดการตนเอง พ.ศ. ตลอดจนการเสนอให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ ดังเป็นที่ทราบกัน โดยทั่วไปแล้วทางสื่อสารมวลชนในหลายรูปแบบ ซึ่งล้วนแล้วแต่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศชาติที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๖๐ และกระทบต่อภารกิจ อำนาจหน้าที่ของกระทบมหาดไทย และบุคลากรของกระทบมหาดไทยในทุกๆ ระดับ โดยตรง หากไม่มีการคิดอ่านแก้ไขเพื่อรับต่อสถานการณ์ ความอยู่รอดของกระทบมหาดไทยแล้ว ยิ่งกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินโดยภาพรวมด้วย

สมาคมนักปกครองแห่งประเทศไทย จึงได้ทำการศึกษาในประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการเคลื่อนไหวให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดต่าง ๆ ในภูมิภาคทั่วประเทศ และมีข้อพิจารณา รวมทั้งข้อเสนอแนะในบางประการ เท่าที่ได้พิจารณาเห็นว่าน่าจะมีหนทางแก้ไขปัญหาค่าจะเกิดขึ้นในอนาคตที่ไม่ไกลนี้ได้พอสมควร จึงได้นำเสนอแนวความคิดการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้กระทบมหาดไทยในฐานะเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ได้พิจารณาดำเนินการในหนทางที่จะเป็นไปได้ ทั้งในระยะสั้นและในระยะยาวต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาและให้การสนับสนุนในเรื่องดังกล่าว เพื่อเป็นประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ได้นำเรียนรัฐมนตรีว่าการกระทบมหาดไทยและปลัดกระทบมหาดไทยทราบด้วยแล้ว

ขอแสดงความนับถือ

(นายสุจิต ปิจฉิมนินท์)

นายกสมาคมนักปกครองแห่งประเทศไทย

สิ่งที่ส่งมาด้วย



ฝ่ายเลขานุการ

โทร. ๐-๒๓๕๖-๙๕๙๕

โทรสาร ๐-๒๒๘๑-๕๘๑๔

สารบัญ

ควรจะมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในภูมิภาคหรือไม่

	หน้า
กล่าวนำ	๑
บทที่ ๑	วิวัฒนาการการปกครองของไทย
บทที่ ๒	หลักการบริหารและการปกครองประเทศไทยในปัจจุบัน
บทที่ ๓	บทวิเคราะห์ : ใช้ Model “SWOT” ในการนำเสนอในเชิงวิชาการ อันประกอบด้วย ๑. “S” มาจากคำ “Strength” ซึ่งหมายถึง จุดแข็ง หรือ ข้อดี ๒. “W” มาจากคำ “Weakness” ซึ่งหมายถึง “จุดอ่อน” หรือข้อด้อย ๓. “O” มาจากคำ “Opportunity” ซึ่งหมายถึง “โอกาส” หรือความเป็นไปได้ หรือ ข้อควรแก้ไข ๔. “T” มาจากคำว่า “Threat” หรือ “ภัยคุกคาม” หรือ “ความท้าทาย”
บทที่ ๔	ภัยคุกคาม (Threat) จากอดีตสู่ปัจจุบัน
บทที่ ๕	จุดแข็ง (Strength) หรือข้อดีของระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการมีผู้ว่า ราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งของราชการส่วนกลาง (รัฐบาลกลาง)
บทที่ ๖	จุดอ่อน (Weakness) หรือข้อด้อย ของระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ส่วนกลางแต่งตั้งมาเป็นผู้ว่า (ผู้บริหารในจังหวัด)
บทที่ ๗	โอกาส (Opportunity) หรือข้อดี/ประโยชน์ของระบบบริหารและผู้บริหารที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน
บทที่ ๘	ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงแก้ไข
บทที่ ๙	บทส่งท้าย

ควรจะมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในภูมิภาคหรือไม่

กล่าวนำ

ในขณะที่ปัจจุบันนี้มีการแสวงเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้กับประชาชน หรือหน่วยงานระดับท้องถิ่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอภิปรายกันในสภาผู้แทนราษฎร และส.ส.สังกัดพรรคการเมืองต่างๆ รวมทั้งในสังคมทั่วไป ประกอบกับหลังจากการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่เพิ่งผ่านไปเร็วๆ นี้ ทำให้เกิดพีแวนอร์การเลือกตั้งผู้ว่าฯ โดยจะให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ จังหวัดอื่นๆ ในประเทศไทยเราด้วย โดยประชาชนหรือนักการเมืองคิดว่า การเลือกตั้งเป็นวัฒนธรรมด้านประชาธิปไตย โดยความเข้าใจกันโดยทั่วไป โดยที่ประชาชนไม่ทราบโดยละเอียดในประเด็นเกี่ยวกับระบบการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย มิได้มีความหมายเช่นนั้นเสมอไป เพราะกรณีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกับผู้ว่าราชการจังหวัด ต่างกับผู้ว่าราชการของจังหวัดอื่นๆ ในส่วนภูมิภาค เป็นเรื่องที่มีความแตกต่างกันหลายประการ ทั้งในหลักการและเหตุผลที่เป็นที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง ไปปฏิบัติงานเป็นผู้บริหารสูงสุดในระดับจังหวัด แทนคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี และกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ในระบบบริหารราชการส่วนกลาง ทั้งนี้เพราะ ต้องเป็นไปตามกฎหมายต่างๆ และระเบียบแบบแผนของทางราชการส่วนกลาง ทั้งตามภายใต้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๖๐ และตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๕๓๔ (รวมทั้งฉบับแก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับ) ซึ่งตามกฎหมายฉบับนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง หรือราชการส่วนกลาง ลงไปปฏิบัติงานในภูมิภาค ในระดับจังหวัดทั่วประเทศ ซึ่งแตกต่างจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นระบบของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่และบทบาทแตกต่างจากผู้ว่าฯ ทั่วๆ ไป จริงๆ แล้วผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นเพียงผู้บริหารสูงสุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษรูปแบบหนึ่งเท่านั้นเอง ถ้าจะเรียกตำแหน่งผู้บริหารของกรุงเทพมหานคร ควรจะเป็นนายกเทศมนตรีของกรุงเทพมหานคร เทียบได้กับ Lord Mayor ของประเทศตะวันตก และกรุงเทพมหานคร ในฐานะเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง อำนาจ บทบาทและหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และมีความแตกต่างกันมาก เมื่อเทียบกับผู้ว่าราชการจังหวัดต่างๆ โดยทั่วไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แล้ว ผู้ว่าฯ ในจังหวัดต่างๆ อยู่ในฐานะเป็นตัวแทน (agent) ของรัฐบาลกลาง และต้องเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ นำนโยบายของรัฐบาลกลาง ของนายกรัฐมนตรี มติคณะรัฐมนตรีและคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม ไปปฏิบัติในภูมิภาค และเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง และเป็นข้าราชการประจำ มีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ (มิได้เป็นข้าราชการหรือนักการเมืองระดับท้องถิ่น ที่มีได้อยู่ในสายการบังคับบัญชาของระบบบริหารราชการแผ่นดิน เพราะเป็นนิติบุคคลและมีอำนาจหน้าที่ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๙-๒๕๔) ดังนั้น จะเห็นว่าหน้าที่และความรับผิดชอบ และอำนาจตามกฎหมายต่างๆ มีความแตกต่างกันมาก ผู้ว่าฯ ในฐานะเป็นข้าราชการประจำ ต้องรับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น และตามที่กฎหมายกำหนด หากกระทำผิดทางวินัย ตามระบบข้าราชการพลเรือน ก็จะถูกลงโทษตามที่กฎหมายกำหนด อนึ่ง ในมิติด้านเป็นนักปกครองที่มีฐานะเป็นผู้บริหารสูงสุดในระดับจังหวัด มีสถานะเป็นเจ้าของพนักงานตามกฎหมายต่างๆ ด้วย เช่น ตามประมวลกฎหมายวิอาญา ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ และฉบับที่แก้ไข และกฎหมายอื่นๆ ด้วยตามกฎหมายพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๓๐ ยังบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยว่า มีหน้าที่ความรับผิดชอบในด้านการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน และการดูแลด้านความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงภายใน ซึ่งกระทรวงมหาดไทยก็เป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดในภูมิภาค ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย การสั่งการของกระทรวงมหาดไทยในภารกิจที่เกี่ยวข้อง

โดยนัยความแตกต่างดังกล่าวแล้ว การเสนอความคิดเห็นของสื่อสารมวลชน และกระแสต่างๆ ที่จะให้เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศ เฉกเช่นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จึงเป็นเรื่องที่ขาดด้วยหลักการและเหตุผลเกี่ยวกับบทบาท ภารกิจ อำนาจหน้าที่ จึงไม่อาจที่จะเป็นไปได้เลย สมาคมนักปกครองแห่งประเทศไทย

จึงประสงค์ที่จะสร้างความเข้าใจในเรื่องนี้ให้ถูกต้องต่อสังคมโดยทั่วไป และใคร่เสนอมุมมองหรือมิติด้านอื่นๆ อีกหลายประการในโอกาสอันเหมาะสมนี้ด้วย โดยเจตนาที่บริสุทธิ์และมีได้มีอคติกับฝ่ายที่ต้องการจะเปลี่ยนแปลงแต่ประการใด ดังจะขอก้าวในรายละเอียดต่างๆ ต่อไป ทั้งในมิติที่เป็นที่มาของกระทรวงมหาดไทย ในอดีตตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ (ร.ศ.๑๑๒) กระทั่งถึงปัจจุบัน เพื่อให้เห็นว่าประเทศไทยหรือประเทศสยามในอดีตมีความเป็นมาอย่างไร โดยเฉพาะนักปกครองหรือผู้บริหารราชการสูงสุดในระดับจังหวัดที่มีชื่อเรียกว่า "ผู้ว่าราชการจังหวัด"

บทที่ ๑ วิวัฒนาการการปกครองของไทย

สมัยสุโขทัย - เป็นการปกครองในระดับเมืองขนาดเล็ก อยู่กันเป็นกลุ่ม มีประชากรไม่มาก ความใกล้ชิดของพ่อเมืองกับชาวเมืองจึงมีมาก เสมือน"พ่อปกครองลูก" เช่นพ่อขุนรามคำแหงมหาราช พยายามบำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชน ด้วยการแขวนกระดิ่งไว้หน้าประตูวัง

สมัยกรุงศรีอยุธยา - สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้สร้างแบบแผนสำคัญในการปกครองบ้านเมืองที่เรียกว่า "จตุสดมภ์" ได้แก่ เวียง วัง คลัง นา โดยมีอัครเสนาบดีเป็นผู้ช่วยในการบริหารงาน คือ สมุหกลาโหม และสมุหนายก ต่อมาได้แบ่งการปกครองออกเป็น ๓ ฝ่าย หัวเมืองฝ่ายเหนืออยู่ในความดูแลของสมุหนายก หัวเมืองฝ่ายใต้อยู่ในความดูแลของสมุหกลาโหม ส่วนหัวเมืองชายทะเลอยู่ในความดูแลของกรมเจ้าท่า ระบบการปกครองสมัยกรุงศรีอยุธยา มีลักษณะการปกครองแบบ ข้ากับเจ้า บ่าวกับนาย เป็นแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เจ้าเมืองที่ได้รับการแต่งตั้งจะมีความผูกพันกับพระมหากษัตริย์มาก แต่หัวเมืองต่างๆที่อยู่กันไกลๆนั้น มีชนหลายเชื้อชาติ ประกอบกับเจ้าเมืองบางคนใช้อำนาจอย่างอิสระ และห่างไกลจากพระเนตร พระกรรมจึงก่อการกบฏขึ้นบ่อยครั้ง หรือที่เรียกว่า "แข็งเมือง"

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ - ในตอนต้นๆคือรัชกาลที่ ๑-๓ ยังมีศึกสงครามกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น พม่า เขมร เป็นต้น บรรดาหัวเมืองต่างๆ ที่ห่างไกลต้องอาศัยความอยู่รอด ซึ่งบางครั้งก็ตกอยู่ใต้อิทธิพลของต่างชาติ (กองทัพต่างชาติ) และได้รับอิทธิพลของฝรั่งต่างชาติมากขึ้น จนในสมัยรัชกาลที่ ๔ จำต้องยอมทำสนธิสัญญาที่เสียเปรียบกับฝรั่ง เรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขต การปกครองในลักษณะนั้นยังเป็นการรวมเผ่าพันธุ์ที่แตกต่างกัน มีชนบประเพณีที่แตกต่างกัน ต่างจากไทยภาคกลาง หัวเมืองทั้งหลายจึงอยู่ในลักษณะที่มีอิสระตลอดมา และไม่คิดว่าอยู่ภายใต้การปกครองของกษัตริย์ไทย จนทำให้ไทยต้องเสียการปกครองและอาณาเขตไปมาก ดังนั้นในสมัยรัชกาลที่ ๕ จึงทรงจัดให้มีการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นตามแบบอย่างประเทศตะวันตก ในส่วนกลางก็มีการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารราชการที่แตกต่างไปจากเดิมที่เคยทำกันมาตั้งแต่สมัยโบราณ โดยการยกเลิกระบบจตุสดมภ์ แล้วจัดตั้งระบบใหม่แบบตะวันตก คือจัดแบ่งหน้าที่ออกเป็นกระทรวงต่างๆ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการปฏิรูปการปกครอง เข้าสู่สมัยใหม่ ซึ่งเราอาจเรียกได้ว่าเป็นการปฏิวัติระบบการบริหารราชการแผ่นดินก็ได้ กระทรวงที่ตั้งใหม่ทั้งหมดมีจำนวน ๑๒ กระทรวง เมื่อวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๓๔ ซึ่งในจำนวนนั้นกระทรวงมหาดไทยก็ได้ถือกำเนิดขึ้นมาด้วย กระทรวงมหาดไทยได้รับมอบหมายจากรัชกาลที่ ๕ ให้ริเริ่มวางแผนในการปกครองหัวเมือง ที่กระจายในประเทศให้มารวมกันเป็นราชอาณาจักร (Kingdom) อย่างเต็มรูปแบบทั้งนี้เพื่อดำเนินการรุกราน และการคุกคามและสร้างความเป็นปึกแผ่นของราชอาณาจักรให้เป็นหนึ่งเดียว และมีขีดความสามารถในการปกครองและป้องกันประเทศ จากการคุกคามของชาติมหาอำนาจที่เป็นรูปธรรม และมีระบบการเชื่อมโยงกัน มีเอกภาพในการควบคุมดูแลสั่งการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงเป็นที่มาของระบบการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคที่ใช้มาจนถึงปัจจุบัน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ นั่นเอง ผลจากการจัดระบบในการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคใหม่ให้เห็นชัดเจนก็คือการบังคับบัญชาหัวเมืองต่างๆ ที่เคยแยกกันอยู่ได้มารวมอยู่ในสายงาน และการบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทยทั้งหมด มีการยกเลิกระบบกินเมือง อันเป็นการปกครองแบบแผนดั้งเดิม มาเป็นข้าราชการได้รับเงินเดือน นับเป็นการหันมาใช้ระบบข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถทางการปกครองออกไปปกครองดูแลบ้านเมือง แทนราชการส่วนกลาง นับเป็นการเริ่มต้นให้มีข้าราชการในส่วนภูมิภาค หรือหัวเมือง และเหตุนี้เองจึงเป็นที่มาของตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน (แต่เดิมเรียก "เจ้าเมือง") เท่ากับบ่งบอกว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดก็คือข้าราชการประจำ และเป็นของคู่กันกับการจัดระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน

อนึ่ง ในการปรับปรุงแบบแผนการปกครองส่วนภูมิภาค ในสมัยต้นๆ ได้จัดแบ่งเขตการปกครองออกเป็น มณฑลเทศาภิบาล เมือง อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ตามลำดับ ส่วนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการบริหารแต่ละส่วน ราชการนั้น ได้ตราเป็นกฎหมายปกครอง (ฉบับที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖ และต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗) สำหรับการปกครองส่วน ท้องถิ่นนั้นได้จัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นเป็นการทดลอง ที่ตลาดท่าฉลอมจังหวัดสมุทรสาคร เป็นแห่งแรก และได้รับ ผลสำเร็จเป็นอย่างดี และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ. ๑๒๗ ขึ้น โดยแบ่งสุขาภิบาล ออกเป็น ๒ ประเภทคือ สุขาภิบาลเมือง (มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง) และสุขาภิบาล ท้องที่ (โดยมีนายอำเภอเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง)

ในสมัยรัชกาลที่ ๗ - ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการ ปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งถือเป็นกฎหมายสูงสุด นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ให้มีระบบรัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรที่มี ส.ส.ที่มาจาก การเลือกตั้ง โดยประชาชนโดยตรง ระบบรัฐสภาที่เกิดขึ้นถือเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative) และมีคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่าย บริหาร (Executive) ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา (เท่ากับรัฐสภาควบคุมดูแลฝ่ายบริหารนั่นเอง) โดยที่สภาเป็นที่รวม ของบรรดา ส.ส.ที่มาจาก การเลือกตั้ง เท่ากับว่า ส.ส. (ผ่านสภา) คุมฝ่ายบริหารหรือจัดตั้งฝ่ายบริหาร เป็นโดยนัยสำคัญ ส่วนฝ่ายบริหาร (กรม.) ก็ต้องสร้างผู้แทนหรือตัวแทน agent ลงไปบริหารงานในส่วนภูมิภาคแทนรัฐบาลกลาง หรือ แทน กรม. กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ จึงไม่จำเป็นที่จะต้องเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะเป็นการซ้ำซ้อนกันกับ ส.ส. ที่ประชาชนได้เลือกเข้าสู่รัฐสภาแล้ว การเรียกร้องให้เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ในจังหวัดต่างๆ จึงไม่มีเหตุผล ตามหลักการที่ถูกต้อง กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ถือว่าเป็นราชการส่วนกลาง เป็นผู้กำหนดนโยบายให้หน่วยงาน ระดับจังหวัด (ที่มีผู้ว่าเป็นผู้บริหารสูงสุด ไปปฏิบัติจัดทำงานให้บังเกิดผลสำเร็จตามนโยบาย ที่ส่วนกลางสั่งการที่ชอบ ด้วยกฎหมาย)

ปัจจุบัน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๕ ระบุไว้ชัดเจนว่า ระบบราชการบริหารแผ่นดินยังมีการจัดการปกครอง ที่มีทั้งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วน ท้องถิ่นอยู่ตามเดิม ตามที่เคยมีในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ และในมาตรา ๗๖ นี้ยังบัญญัติว่า "รัฐพึงพัฒนาระบบการ บริหารราชการแผ่นดิน ทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่นให้เป็นไปตามหลักการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า "หลักธรรมาภิบาล" ซึ่งในการกำกับดูแล ตามหลักการนี้ ส่วนกลางจะต้องสั่งการควบคุมไปยังส่วนภูมิภาค คือผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย และ ระเบียบแบบแผนของทางราชการ ซึ่งย่อมจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า "ผู้ว่าราชการจังหวัด" เป็นตัวแทนของราชการ ส่วนกลาง แล้วจะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งได้อย่างไร เพราะมี ส.ส.ที่มาจาก การเลือกตั้งอยู่แล้ว ผู้ว่าฯ จึงควรเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางนั่นเอง

บทที่ ๒ หลักการบริหารและการปกครองประเทศในปัจจุบัน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดระบบการปกครอง ของไทยไว้ว่า "ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้" และตามพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยแบ่งออกเป็น ระเบียบ บริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับได้กำหนดโครงสร้างหลักในการบริหารและการปกครองประเทศ โดยแบ่งออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่

๑. การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง (Centralization) ประกอบด้วยกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ โดยมีคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดิน มีปลัดกระทรวงและอธิบดีเป็นหัวหน้า ข้าราชการ ระดับกระทรวงและกรม ทำหน้าที่นำนโยบายจากคณะรัฐมนตรี ไปปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายแห่งรัฐ โดยอยู่ภายใต้ การควบคุมของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนโดยตรง

๒. การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค (Deconcentration) ณ ปัจจุบันประกอบด้วยจังหวัด และอำเภอ มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี

กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติ และมีข้าราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ส่งมาเป็นผู้ช่วย โดยผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาล ซึ่งรับมอบอำนาจจากส่วนกลางมาปฏิบัติในเขตจังหวัดนั้นๆ และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดนั้น

(จึงจะเห็นได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ลงไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค ระดับจังหวัดและอำเภอ) และยังเป็นข้าราชการประจำ (civil servants) ที่มีโชinkerการเมือง (หรือ politician) จะสามารถวางตัวเป็นกลางในทางการเมืองได้ เป็นที่ไว้วางใจและเชื่อถือของประชาชน และเป็นผู้ที่จะสามารถอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนได้อย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่ถือฝ่ายหรือถูกครอบงำในทางการเมืองของนักการเมือง ไม่ว่าในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีจังหวัด และนายอำเภอกรณีในระดับอำเภอ สามารถแก้ปัญหาข้อพิพาทต่างๆ ได้ดีกว่านักการเมือง ซึ่งมักจะถือเอาผลประโยชน์ของฝ่ายตนหรือของพรรคการเมือง ถือได้ว่าเป็นข้อดีและเป็นจุดแข็งของผู้ว่าราชการจังหวัด ที่มาจากการแต่งตั้งจากส่วนกลาง และสามารถรักษาผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติได้ดีกว่านักการเมือง เพราะอยู่ภายในกฎหมาย พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน ที่ควบคุมด้านวินัยและจริยธรรม คุณธรรมตามหลักคุณธรรม (merit system) ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance)

๓. การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (Decentralization) เป็นการกระจายอำนาจการปกครองการบริหารบางส่วน หรือหลายส่วนในปัจจุบัน ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วมและมีบทบาทในการปกครองตนเอง ตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นของตน รวมทั้งการพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ก็ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง (หรือส่วนกลาง โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนรัฐบาล) ในปัจจุบันได้จัดให้มีราชการส่วนท้องถิ่น ๕ รูปแบบ กล่าวคือรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาลมี ๓ ระดับคือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา ซึ่งแต่ละรูปแบบจะมีกฎหมายกำหนดวิธีการบริหารเป็นของตนเองที่แตกต่างกัน

จะต้องมีความเข้าใจที่ถูกต้องว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ทุกประเภท เป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้ฝ่ายบริหาร (Executive) ที่เป็น ๑ ใน ๓ อำนาจอธิปไตย จึงมิใช่เป็นรัฐอิสระ แต่เป็นองค์กรที่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง หรือราชการส่วนกลาง โดยส่วนกลางจะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในระดับจังหวัด และนายอำเภอในระดับอำเภอ เป็นตัวแทนในการกำกับดูแลราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือ อปท. รูปแบบทั่วไป ตามที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ ยกเว้น กทม. ที่ส่วนกลางคือกระทรวงมหาดไทย ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้กำกับดูแลโดยตรงตามกฎหมาย

อนึ่ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ ในหมวด ๑๔ เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ในมาตรา ๒๔๙ บัญญัติไว้ "ภายใต้บังคับมาตรา ๑ ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ตามวิธีการและรูปแบบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใด ให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของ ประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบประกอบกัน

สำหรับอำนาจหน้าที่ของ อปท.ต่างๆ นั้น ในมาตรา ๒๕๐ ได้บัญญัติว่า "องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ" ซึ่งจะเห็นว่าภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ของ อปท.นั้น เน้นหนักไปในด้านการให้บริการด้านสาธารณะต่างๆ และทำกิจกรรมที่เกี่ยวกับสาธารณะต่างๆ เช่น ถนนหนทาง แสงสว่าง น้ำ ไฟฟ้า หรือการบริการอื่นๆ ที่เป็นความจำเป็นตามวิถีชีวิตของประชาชนและสังคมในท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อให้เกิดความสะดวกสบายและมีคุณภาพชีวิตที่ดีด้วยการพัฒนาในเรื่องต่างๆ ให้เป็นไปตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน แต่ไม่ได้เน้นในเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในประเทศที่ชัดเจน ซึ่งก็น่าจะเป็นเรื่องของฝ่ายปกครองและฝ่ายตำรวจ หรือผู้มีหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง ฝ่ายทหาร หรือกึ่งทหารเป็นหลัก

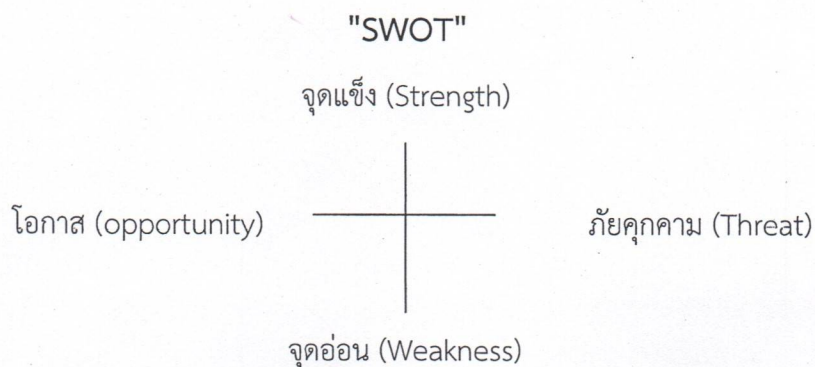
ในส่วนของผู้บริหารของ อปท. ให้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน หรือจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ทั้งนี้ตอนที่กฎหมายบัญญัติ (ตามมาตรา ๒๕๒)

อนึ่ง ในการกำกับดูแล อปท. นั้น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๐ วรรค ๕ กำหนดไว้ว่า "อปท. มีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินการคลัง และการกำกับดูแล อปท. ต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม"

กล่าวสรุปโดยทั่วไป จะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น มีความเชื่อมโยงสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ และมีขั้นตอนที่เหมาะสมกับการปกครองประเทศในภาพรวมในปัจจุบัน และการจัดให้มีการปกครองการบริหารส่วนภูมิภาค ยังมีความสำคัญและมีความจำเป็นอยู่ในปัจจุบัน การยกเลิกภูมิภาคและการไม่ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นตัวแทนราชการส่วนกลางก็จะทำให้รัฐบาล หรือราชการส่วนกลางขาดเครื่องมือ หรือกลไก (machinery) ในการบริหารงานในส่วนนี้ไป จึงจำเป็นจะต้องคงไว้อย่างต่อเนื่องสำหรับภารกิจในการให้บริการสาธารณะต่างๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ซึ่งมียนายก อบจ. ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งในจังหวัดนั้นๆ อยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นที่จะต้องมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดอีก เพราะมีความซ้ำซ้อนกัน และมีภารกิจอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันนั่นเอง

บทที่ ๓ บทวิเคราะห์ : ใช้ model "SWOT" ในการวิเคราะห์

เมื่อค้นหาคำตอบต่อคำถามหรือโจทย์ว่า "ควรจะมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในภูมิภาคในจังหวัดต่างๆหรือไม่ ผู้เขียนใคร่นำเสนอตัวแบบ หรือ model ของนักวิชาการท่านหนึ่งในหลักวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) ซึ่งได้เคยเสนอหลักการวิเคราะห์ว่า จะพิจารณาว่าการบริหารราชการภาครัฐ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน สมควรจัดในรูปแบบอย่างไรจึงจะเหมาะสม เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกื้อกูลต่อการบริหาร หรือการปกครองของประเทศ สำหรับตัวแบบหรือ model ที่ว่านี้เรียกว่า "SWOT" ซึ่งได้ให้ความหมายตามอักษรแต่ละตัวว่า "S" หมายถึง จุดแข็ง (Strength) หรือข้อดี หรือข้อที่เป็นประโยชน์ที่ควรนำมาพิจารณาสำหรับตัว "W" นั้น หมายถึง "จุดอ่อน" (weakness) หรือ ข้อด้อย ที่เป็นอุปสรรคที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารงาน ส่วนคำว่า "O" (opportunity) คือโอกาส หรือปัจจัยที่เอื้อต่อโอกาสในการปรับปรุงพัฒนาต่อระบบการบริหารงานให้เกิดประสิทธิภาพ และคำว่า "T" นั้นหมายถึงภัยคุกคาม (Threat) หรือสิ่งที่เป็นปัจจัยที่เป็นภัยคุกคาม และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบการบริหารงาน หรือบริหารราชการให้เกิดเป็นกับดัก หรือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบให้มีประสิทธิภาพ หรือให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ได้ ผู้นำเสนอในการที่จะตอบคำถามหรือโจทย์ดังกล่าว น่าจะเป็นประโยชน์และเป็นเครื่องมือที่มีคุณค่าที่จะให้คำตอบ ที่เป็นไปตามหลักวิชาการบริหารงานในภาครัฐ หรือเป็นภาคเอกชนก็ย่อมได้พอสมควร



บทที่ ๔ ภัยคุกคาม (treat) จากอดีตสู่ปัจจุบัน

ในอดีตภัยคุกคามที่เกิดขึ้นครั้งหนึ่งในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ในปี ร.ศ. ๑๑๒ ตรงกับ พ.ศ. ๒๔๓๖ ประเทศไทยหรือประเทศสยามในขณะนั้น ตกอยู่ภายใต้ภัยคุกคามจากประเทศมหาอำนาจตะวันตก ที่เป็นยุคล่าอาณานิคม ที่ชาติตะวันตกหลายประเทศออกล่าอาณานิคมในประเทศทางตะวันออก และมีหลายประเทศถูกผู้ล่าเข้าทำการปกครองโดยการยึดครองประเทศต่างๆ เหล่านั้น อย่างเช่น อินเดีย พม่า มาเลเซีย อินโดนีเซีย และอีกหลายประเทศ สำหรับประเทศสยามก็ถูกชาติมหาอำนาจตะวันตก โดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศส อังกฤษ เข้ามาคุกคามสยาม ส่วนประเทศอื่นๆ เช่น สเปน โปรตุเกส เนเธอร์แลนด์ ได้เข้ายึดครองประเทศทั้งหลายเหล่านั้นเป็นอาณานิคม โดยเฉพาะฝรั่งเศส และอังกฤษ พยายามที่จะเข้ามามีอิทธิพลและครอบครองประเทศสยามด้วย โดยใช้วิธีการต่างๆ เพื่อเข้ามา ขยายอำนาจจนมีการปะทะกันเกิดเป็นสงคราม กับบางประเทศอย่างเช่น ฝรั่งเศส ได้นำเรือรบเข้ามาในประเทศไทย และเข้ามาจอดในแนวหน้าเจ้าพระยาหน้าพระบรมมหาราชวัง ได้มีการปะทะกับกองกำลังของไทยในพื้นที่ ที่เป็นเขตปกครองของประเทศไทย ทางด้านประเทศกัมพูชา ลาว และเวียดนาม จนเป็นเหตุบานปลายทำให้เข้ายึดครองจังหวัดจันทบุรี และจังหวัดตราดในเวลาต่อมา ไทยต้องสูญเสียดินแดนให้กับฝรั่งเศส ทางทิศตะวันออกและต้องเสียค่าปฏิกรรมสงครามเป็นจำนวนเงินอันมหาศาล แล้วไทยต้องเสียดินแดนทางทิศใต้ของประเทศ โดยเสียเมืองกลันตัน ตรัง กานู ไทรบุรี และปะลิส รวมทั้งเกาะปีนัง ที่เคยเป็นส่วนหนึ่งของประเทศไทยสมัยนั้นด้วย สำหรับทางด้านตะวันตก ไทยต้องเสียเมืองมะริด ทวาย และตะนาวศรี ให้กับ อังกฤษอีกด้วย สรุปว่า แม้ไทยหรือสยามจะสามารถรักษาเอกราชและอธิปไตยเอาไว้ได้ แต่ไทยต้องถูกแลกด้วยดินแดน ถึงประมาณ ๕๐๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร และเสียค่าปฏิกรรมสงครามด้วยเงินจำนวนมากมายมหาศาล และจากเหตุการณ์ที่เป็นภัยคุกคาม ในยุคนั้น ทำให้รัชกาลที่ ๕ ต้องทบทวนระบบการปกครอง และการบริหารราชการของประเทศเสียใหม่ อย่างหน้ามือเป็นหลังมือ ซึ่งอาจเรียกว่า "การปฏิรูป หรือการปฏิวัติการปกครองของประเทศก็ว่าได้"

การริเริ่มเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองของประเทศไทยในสมัยรัชกาลที่ ๕ มีทั้งการยกเลิกระบบปกครองแบบ "จตุสดมภ์" มาเป็นการปกครองสมัยใหม่แบบตะวันตก ซึ่งในส่วนกลางให้จัดตั้ง กระทรวง ทบวง กรม ขึ้นมาจำนวน ๑๒ กระทรวงแทนจตุสดมภ์เดิม และ ๑ ใน ๑๒ กระทรวงเหล่านั้นก็มีกระทรวงมหาดไทย ได้ก่อเกิดขึ้นมาในสมัยนั้น โดยรวบรวมหัวเมืองต่างๆ ในภูมิภาคต่างจังหวัดทั่วประเทศ มาอยู่ภายใต้กระทรวงมหาดไทยเพียงกระทรวงเดียว (ซึ่งอาจถือได้ว่ากระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงที่รับผิดชอบในการดูแลความสงบเรียบร้อย และการดูแลรักษาความมั่นคงภายในประเทศก็อาจกล่าวได้เช่นนั้น) สำหรับในส่วนภูมิภาคที่เป็นหัวเมืองต่างๆ ได้จัดตั้งให้มี "มณฑลเทศาภิบาล" ขึ้นประกอบด้วยหัวเมืองต่างๆ รวมกันเป็นจำนวนมาก และยังจัดให้มีเมือง (จังหวัด) อำเภอต่างๆ ทั่วราชอาณาจักร และในแต่ละอำเภอก็ยังแบ่งย่อยเป็นตำบล หมู่บ้านด้วย และด้วยการจัดระบบการบริหารราชการใหม่ดังกล่าว ทำให้การปกครองดูแลราชอาณาจักรโดยเฉพาะในภูมิภาค จึงมีความเป็นหนึ่งเดียว ติดต่อประสานงานและบังคับบัญชาสั่งการ (จากส่วนกลาง) ไปได้ทั่วถึงทุกส่วนของราชอาณาจักร คือถึงระดับตำบล หมู่บ้าน ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปว่าการจัดระบบบริหารจัดการในระดับภูมิภาค มีความแข็งแกร่ง ทั่วถึง และเป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน (หรือแต่เดิมจัดการปกครองเข้มแข็งเฉพาะการปกครองในนครหลวง แต่ในต่างจังหวัดหรือภูมิภาคต่างๆ มีความอ่อนแอ และขาดความเป็นเอกภาพ นับเป็นจุดอ่อนให้ข้าศึกหรือชาติอื่นเข้ามาคุกคามและเข้ามารุกรานได้ง่ายๆ (ซึ่งในอดีตจะเห็นได้ว่าพม่ายกกำลังเข้ามาในทางด้านชายแดน แล้วสามารถเข้าตีและยึดหัวเมืองต่างๆ เข้ามานครหลวงได้โดยมีการต้านทานได้น้อย และมักจะตกอยู่ใต้อิทธิพลครอบครองของข้าศึกได้ง่าย) การจัดตามระบบใหม่ในภูมิภาค ได้การดำเนินการของรัชกาลที่ ๕ ได้แก้ไขข้อบกพร่องและสามารถต่อต้านภัยคุกคามที่มีจากภายนอกประเทศได้ระดับหนึ่ง

คำถามที่มีต่อไปก็คือว่า ภัยคุกคามในอดีตที่กล่าวมาแล้วนั้นยังคงเหลืออยู่หรือไม่ คำตอบที่สามารถอธิบายได้ด้วยสถานการณ์ในปัจจุบันของโลก และของภายในประเทศไทยเองยังไม่หมดสิ้นไป แต่มีลักษณะเปลี่ยนรูปแบบของภัยคุกคามเหล่านั้นไป ซึ่งใครขอหยิบยกภัยคุกคามใหม่นี้ได้เป็น ดังต่อไปนี้

๑. ภัยอันเกิดจากการที่ประเทศไทยที่ตั้งทางภูมิรัฐศาสตร์ จัดเป็นพื้นที่ของการแข่งขันทางเศรษฐกิจ สังคม และทางการทหารของสองขั้วมหาอำนาจของประเทศในยุคใหม่คือขั้วมหาอำนาจเดิมที่มีสหรัฐอเมริกา และชาติมหาอำนาจเดิมๆ ในทวีปยุโรป หรือเรียกว่ากลุ่ม EU และ NATO อันประกอบด้วยประเทศมหาอำนาจเดิม ได้แก่

อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี เป็นต้น และข้ามมหาอำนาจที่สอง อันประกอบด้วย รัสเซีย สาธารณรัฐประชาชนจีน (จีนแผ่นดินใหญ่) และบางประเทศในตะวันออกกลาง (อิหร่าน) เป็นภาคีของข้ามมหาอำนาจใหม่ ซึ่งมหาอำนาจทั้งสองกำลังต่อสู้กับการแข่งขันทั้งในด้านเศรษฐกิจ การพัฒนายุคใหม่ (digital) และการพัฒนาแข่งขันด้านการทหารด้วยการเผชิญหน้าของ ๒ ขั้วมหาอำนาจ ย่อมมีผลกระทบต่อประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะที่ตั้งของประเทศเราอยู่ในพื้นที่สร้างอิทธิพล และการแย่งชิงของระหว่างประเทศด้วย ไทยจะเข้าข้างฝ่ายใดไม่ได้ เพราะถ้าเข้าฝ่ายใดอย่างชัดเจนก็จะกลายเป็นข้าศึกคุกคามอีกฝ่ายหนึ่ง แต่การวางตัวเป็นกลาง มีใช้ของทำได้ง่าย ๆ จะต้องอาศัยความฉลาดรอบคอบและผู้ปกครองประเทศที่มีความสามารถในเชิงนโยบายและกลยุทธ์ของประเทศอย่างดีเยี่ยม และด้วยเหตุผลดังกล่าว ประเทศไทยจะต้องจัดระบบการบริหารและการปกครองของประเทศให้สามารถดำรงความเป็นอิสระ และเป็นประเทศที่ยืนอยู่ได้อย่างมั่นคงด้วย จึงเป็นเหตุผลและความจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องคงไว้ซึ่งระบบการปกครองและการบริหารประเทศไว้อย่างเดิม และมีความเข้มแข็งอย่างน้อยก็เหมือนอดีตหรือต้องดีกว่าอดีต จึงจะสามารถเอาตัวรอดได้ท่ามกลางภัยคุกคามที่มาจากภายนอกประเทศ

๒. ภัยคุกคามภายในประเทศไทยเราเอง ซึ่งในปัจจุบันมีกระแสเรื่องการเคลื่อนไหว เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขมาเป็นการปกครองรูปแบบอื่น อาจเห็นตัวอย่างของต่างประเทศที่มีการปกครองแบบสาธารณรัฐ (Federal State) หรือแบบที่มีประธานาธิบดีเป็นประมุขที่มาจากกาเลือกตั้งตามแนวการเลือกตั้งผู้บริหารประเทศที่ประชาชนมีสิทธิ์เลือกตั้งผู้ปกครอง หรือผู้นำประเทศได้เอง แต่เพราะกระแสประชาธิปไตยที่มีได้ค้ำถึงประวัติศาสตร์การปกครองของประเทศไทยในอดีต และกระแสที่เกิดจากการขึ้นของผู้ไม่ประสงค์ดีบางส่วนในประเทศ และลุกลามไปถึงกับการที่พรรคการเมืองบางพรรคนำเสนอให้มีการแก้ไขพระราชอำนาจขององค์พระประมุข โดยเสนอให้ยกเลิกมาตรา ๑๑๒ แห่ง พ.ร.บ.ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๔๙๙ ไปด้วย ซึ่งไม่มากนักน้อย ย่อมจะกระทบต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ที่ตามธรรมเนียมของชนชาติไทยถือเป็นสถาบันสูงสุดที่บุคคลไม่ควรละเมิด และปัจจุบันหรือสถานการณ์ การเคลื่อนไหวยังมีให้เห็นอยู่อย่างกว้างขวางและเปิดเผย จึงถือได้ว่าเป็นภัยคุกคามอีกอย่างหนึ่งที่มีต่อประเทศชาติของเรา ที่เราทุกคนจะต้องช่วยกันปกป้องและรักษาไว้ให้ คงอยู่เหมือนเดิม

๓. ภัยคุกคามที่มีต่อชาติไทยของเรา ยังมีอยู่ในบริเวณขอบชายแดนของประเทศ ไม่ว่าจะทางภาคใต้หรือภาคอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคใต้ที่มีการเคลื่อนไหวของขบวนการแบ่งแยกดินแดน หรือ ชก. ที่มีการเคลื่อนไหวใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยกลุ่มคนที่เอาความแตกต่างในทางด้านการนับถือศาสนา (อิสลาม) มาเป็นเครื่องมือในการสร้างความแตกแยก เดิมทีคนไทยภาคใต้ไม่ว่าจะนับถือศาสนาใดก็ถือว่าเป็นคนไทยด้วยกัน และอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ แต่ในสถานการณ์ปัจจุบันยังมีการ ก่อการร้ายในรูปแบบต่างๆ มีการลอบวางระเบิดทำร้ายเจ้าหน้าที่ฝ่ายเรา ทั้งฝ่ายตำรวจ ทหาร และข้าราชการ แม้ทางราชการไทยจะพยายามสร้างความเข้าใจที่ดี แต่ยังไม่บรรลุผลสำเร็จ จึงนับเป็นภัยคุกคามที่ฝ่ายเราจะต้องดำรงคงไว้ ซึ่งระบบการบริหารส่วนภูมิภาค และมีการแต่งตั้งผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) จากส่วนกลางต่อไปตามเดิม

บทที่ ๕ : จุดแข็งหรือข้อดี (Strength) และการมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากแต่งตั้งของราชการส่วนกลาง มีข้อได้เปรียบหลายประการดังนี้

๑. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการจัดโครงสร้างและการออกแบบรูปแบบการปกครองประเทศ ที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาวะและภูมิรัฐศาสตร์ของประเทศไทย โดยที่ประเทศเราตั้งอยู่ในท่ามกลางของประเทศต่างๆ รอบๆ บ้านเรา เช่นพม่า มาเลเซีย เขมร ลาว ซึ่งเป็นประเทศที่เคยมีความสัมพันธ์ที่มีการพิพาทขัดแย้งกันมาแต่ในอดีต และมีการทำสงครามต่อกันในบางยุคบางสมัย ไทยก็ถูกคุกคามจากประเทศข้างเคียงจนถึงกับเสียกรุงมาแล้วถึง ๒ ครั้งในอดีต จึงจำเป็นจะต้องมีรูปแบบและระบบการปกครองที่เข้มแข็ง และเป็นระบบที่สามารถควบคุมสั่งการได้จากส่วนกลาง ไปสู่ภูมิภาคต่างๆได้ทั่วประเทศ มีการยึดโยงการใช้อำนาจรัฐที่เป็นเครือข่าย (Network) สามารถอำนวยความสะดวกและสั่งการได้อย่างทันที่และเป็นเอกภาพ ซึ่งแตกต่างจากอดีตที่มีการจัดอำนาจรัฐเข้มแข็งอยู่เฉพาะในนครหลวง (capital city) แต่ในภูมิภาคหรือต่างจังหวัดที่เป็นหัวเมืองต่างๆ นั้นมีความอ่อนแอ

เมื่อกำลังเข้าศึกษาทัพเข้ามาตีประเทศไทย ก็ต้องพ่ายแพ้ศัตรูได้ง่าย และต้องตั้งรับเข้าศึกเฉพาะที่เป็นนครหลวงอย่างเดียว จนต้องตกอยู่ใต้อำนาจและเสียเอกราช เช่นในสมัยกรุงศรีอยุธยาถึง ๒ ครั้ง ในปี พ.ศ. ๒๑๑๒ และ พ.ศ. ๒๓๑๐ แต่ยังมีโชคดีที่มีพระมหากษัตริย์ไทยที่เข้มแข็ง และสามารถกอบกู้เอกราชกลับคืนมาได้ทั้ง ๒ ครั้ง ซึ่งการปกครองในภูมิภาคที่เรียกว่า หัวเมือง หรือจังหวัด อำเภอต่างๆ จนปัจจุบันจะต้องดำรงอยู่ต่อไป โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดจากการแต่งตั้ง ของราชการส่วนกลางลงมาเป็นตัวแทนในการนำนโยบาย การสั่งการของส่วนกลางไปสู่การปฏิบัติ (implementation หรือ administration) ในส่วนภูมิภาคที่เป็นจังหวัดและอำเภอ กับทั้ง ช่วยประสานงาน กำกับดูแลราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แขนงรัฐบาลกลาง (หรือราชการบริหารส่วนกลาง) ให้มีการพัฒนา สร้างความเจริญ และจัดการบริหารสาธารณะในด้านต่างๆ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ตามนโยบายแห่งรัฐ และตามนโยบายของรัฐบาลกลางด้วย รวมทั้งจะเป็นกำลังเสริมให้กับฝ่ายทหาร ในการดูแลความมั่นคงภายใน และการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศได้ด้วย

๒. มิติ/มุมมองในฐานะที่เป็นตัวแทน (agent) ของรัฐบาลกลาง (รัฐบาลแห่งชาติ) เพราะส่วนกลางมีที่ตั้งอยู่ในนครหลวงที่เป็นศูนย์กลางอำนาจ ของประเทศที่มีฐานะเป็น capital city ไม่สามารถลงมาปฏิบัติงานในพื้นที่ภูมิภาคต่างๆที่เป็นจังหวัด อำเภอ (รวมทั้งตำบล หมู่บ้าน) ได้ จึงต้องอาศัยตัวแทนที่เป็นข้าราชการประจำลงมาปฏิบัติงานในท้องที่ต่างๆ ซึ่งในสายงานของกระทรวงมหาดไทยก็มีข้าราชการฝ่ายปกครองในระดับต่างๆ ลงมาปฏิบัติงานแทนในระดับจังหวัดก็มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทน ในระดับอำเภอก็มีนายอำเภอเป็นตัวแทน ที่มีการกำหนดภารกิจหรือหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นไปตามกฎหมาย (แม้ในระดับอำเภอภารกิจใดที่กฎหมายมิได้กำหนดว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยใดก็ตาม กฎหมายก็ถือว่าให้นายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ จะต้องเข้าไปดูแลแก้ไข ซึ่งถือว่าเป็นเสมือน **กระโถนท้องพระโรง**) สำหรับตัวแทนของกระทรวง ทบวง กรมอื่นๆ ก็มีตัวแทน (Agent) ลงไปปฏิบัติงานในระดับจังหวัดและระดับอำเภอเช่นเดียวกันเช่นเกษตรจังหวัด เกษตรอำเภอ ที่ดินจังหวัด ป่าไม้จังหวัด เป็นต้น) โดยกฎหมายกำหนดให้เป็นหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ เหล่านั้น อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาและร่วมมือประสานงานกันเป็นทีมงาน (teamwork) ทำงานร่วมกันแก้ปัญหาและช่วยเหลือประชาชนด้วยกัน (เว้นแต่ตำรวจตามกฎหมายกำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ขึ้นการบังคับบัญชาโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรี ผู้นำทางการเมืองสูงสุดของประเทศ ที่มีใช้ข้าราชการประจำ) ซึ่งทำให้การทำงานร่วมกันระหว่างฝ่ายปกครองกับฝ่ายตำรวจในพื้นที่ภูมิภาคเปลี่ยนแปลง ไม่มีลักษณะเป็น teamwork ที่เคยใช้กันมาในอดีต เพราะกรมตำรวจได้แยกตนเองไปเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี จึงกลายเป็นราชการส่วนกลาง มีสำนักงานอยู่ในภูมิภาค ทำให้การปฏิบัติงานไม่เหมือนเดิม นับเป็นจุดอ่อนด้อย ในระบบการบริหารราชการในส่วนภูมิภาค ที่ต้องการให้มีการทบทวนในอนาคต

และโดยที่ราชการส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องควบคุมดูแลการปกครองท้องถิ่น (อปท.) ให้ดำเนินการพัฒนาท้องถิ่น และให้บริการแก่ประชาชนให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล และตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ จึงต้องมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือในอำเภอแล้วแต่กรณี ตามระดับ อปท. รูปแบบต่างๆ ที่แตกต่างกัน เป็นผู้แทนในการกำกับดูแล อปท. ต่างๆ ที่มีอยู่ในภูมิภาคด้วย

๓. ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และตาม พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๓๐ กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยมี อำนาจหน้าที่ในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย และการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และการดูแลความมั่นคงภายใน (ประเทศ) ที่เรียกว่า “Internal security” ด้วย ซึ่งฝ่ายปกครองในฐานะผู้ได้บังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย อันได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ รวมทั้งข้าราชการฝ่ายปกครองทุกระดับ จะต้องดูแลรับผิดชอบด้วย โดยการร่วมมือกับฝ่ายทหารและตำรวจในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน เช่น ในเรื่องการเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมายของคนต่างด้าว การเคลื่อนไหวของฝ่ายอื่น เช่น ขก.หรือขบวนการค้าอาวุธ ค่าของเถื่อนผิดกฎหมายต่างๆ ฝ่ายปกครองจะต้องจัดกำลัง อส. หรืออาสาสมัครฝ่ายพลเรือนเข้าร่วมปฏิบัติการด้วย บทบาทหรือหน้าที่ในการปฏิบัติงานในลักษณะเช่นนี้เป็นผู้ที่ต้องอยู่ในฐานะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งจะเป็นข้าราชการพลเรือน คือเป็นข้าราชการประจำที่มีขึ้นที่เมือง จึงจำเป็นอยู่ที่

ที่ผู้ว่าฯ หรือนักบริหาร (นักปกครอง) จะต้องมาจากการแต่งตั้งตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ที่ส่วนกลาง จะต้องสั่งการและกำกับได้ตามสายงานและเป็นผู้ได้บังคับบัญชา

๔. ในมิติเกี่ยวกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจในต่างจังหวัดหรือหัวเมืองต่างๆ ในภูมิภาค เป็นสิ่งที่รัฐบาลจะต้องส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาไปพร้อมๆ กับในเมืองใหญ่ เป็นการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและชนบทที่ห่างไกล ตัวแทนที่ดีก็คือการใช้กลไกหรือข้าราชการประจำที่อยู่ในภูมิภาคเป็นผู้แทน ช่วยขับเคลื่อนผลักดันการพัฒนาในด้านโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่างๆ ให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ ซึ่งได้กำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการต่างๆ ไว้ตามความเหมาะสมกับภูมิภาคต่างๆ ที่มีความแตกต่างกันตามลักษณะของแต่ละภาค และพื้นที่ที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้จังหวัดต่างๆ ที่ใกล้เคียงกัน ตามสภาพภูมิศาสตร์เป็นกลุ่มจังหวัด ซึ่งปัจจุบัน ได้แบ่งเป็นกลุ่มจังหวัด จำนวน ๗ กลุ่ม สนับสนุนให้มีการร่วมมือประสานงานกันระหว่างจังหวัดต่างๆ ในกลุ่มเดียวกัน หรือระหว่างกลุ่มจังหวัดด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การพัฒนาเขตพื้นที่ต่างๆ ได้ไปในทิศทางเดียวกัน และให้เกิดการพัฒนาที่มีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เป็นการพัฒนาที่มีความยั่งยืนและเกิดประโยชน์สูงสุด ปัจจุบันการปฏิบัติงานของกลุ่มจังหวัดก็มีความก้าวหน้าไปด้วยดี ทั้งนี้ เพราะส่วนกลางได้ใช้บุคลากรของจังหวัดที่ส่วนกลางได้มอบหมายให้ลงไปปฏิบัติงาน โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดและข้าราชการประจำของส่วนกลางทำงานร่วมกันได้ดี จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีเครื่องมือ คือ ข้าราชการประจำที่ส่วนกลางได้แต่งตั้งและมอบหมายภารกิจให้ลงไปปฏิบัติ ถ้าหากบุคลากรที่มาจากการเลือกตั้ง คงจะใช้บุคลากรที่เลือกตั้งมาคงเป็นการยากลำบากที่จะมอบหมายให้ปฏิบัติงานได้ดี เพราะเขาเหล่านั้นเป็นนักการเมืองท้องถิ่น มิใช่ผู้ได้บังคับบัญชาที่จะสั่งการอะไรได้เหมือนข้าราชการประจำ ที่เป็นผู้ได้บังคับบัญชาตามสายการบังคับบัญชา มีอำนาจตามกฎหมายและตามหลักการบริหารงานทั่วไปที่เป็นสากลอยู่แล้ว

๕. ในมิติ/มุมมอง ในฐานะของผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จำเป็นผู้กำกับดูแลการบริหารราชการของท้องถิ่น (อปท.) ในรูปแบบต่างๆ เมื่อการพัฒนาท้องถิ่นในด้านต่างๆ รวมทั้งการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น เพื่อความสะดวกสบายตามหลักการปกครองตนเอง ตามรัฐธรรมนูญนั้น ด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและตามนโยบายของรัฐบาลกลาง ที่จะใช้อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาของผู้บริหารท้องถิ่นในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเฉพาะแค่ด้านการบริหารงานบุคคล รวมทั้งการจัดทำแผนพัฒนาตามโครงการต่างๆ ที่สอดคล้องกับความต้องการและแก้ปัญหาให้กับท้องถิ่นโดยตรง จึงไม่มีความจำเป็นที่ผู้ว่าราชการจังหวัด (หรือนายอำเภอ กรณีระดับอำเภอ) จะต้องควบคุมหรือเข้มงวดในการใช้อำนาจตามที่มีอยู่ตามกฎหมาย แต่จะใช้อำนาจในเชิงการให้คำแนะนำ การประสานงานและการอำนวยความสะดวกให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ท้องถิ่น มากกว่าจะเคร่งครัดหรือเข้มงวดจนขาดความเป็นอิสระของผู้บริหารท้องถิ่น เว้นแต่กรณีที่มีการทุจริตหรือประพฤติดีมิชอบ จึงต้องเข้าดำเนินการตามกรณีและตามขั้นตอนของกฎหมาย ซึ่งโดยหลักการใหญ่แล้ว มุ่งประสงค์ที่จะให้เกิดการปฏิบัติงานของท้องถิ่นหรือ อปท. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเกิดผลสัมฤทธิ์ และเป็นไปตามระบบคุณธรรม (Merit System) แล้วตามหลักธรรมาภิบาล (good governance) เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในท้องถิ่น การกำกับดูแลก็เพื่อให้มีการบริหารตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายเป็นสำคัญ

๖. ในมิติ/มุมมอง ในเชิงความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนราษฎรหรือ ส.ส. ในพื้นที่กับผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้บริหารของจังหวัด เป็นความสัมพันธ์และร่วมมือและประสานงานกันในพื้นที่โดยใกล้ชิดกันอยู่แล้ว ทั้งสองฝ่ายในทางปฏิบัติจริงในพื้นที่ก็ได้มีการติดต่อและประสานงานกันอย่างใกล้ชิดโดยธรรมชาติอยู่แล้ว เพราะในการแก้ไขปัญหาต่างๆ และการพัฒนาพื้นที่ในด้านต่างๆ ที่เป็นความต้องการและเป็นความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ ส.ส. และผู้ว่าฯ จะมีการพบปะและหารือกันอยู่เป็นประจำ เพราะเป็นพื้นที่ที่ปฏิบัติการอันเดียวกัน คืออยู่ในจังหวัดเดียวกัน การปฏิบัติงานทั้งในเชิงนโยบายและในเชิงการจัดทำแผนพัฒนาจัดทำโครงการต่างๆ ก็มีการประสานงานและรับรู้กันโดยตลอด ไม่มีความขัดแย้งกันแต่ประการใด ซึ่งโดยหลักการและตรรกะ (logic) แล้ว ส.ส. ก็คือตัวแทนของประชาชนที่ประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาโดยตรง เมื่อ ส.ส. เข้าไปสู่สภาผู้แทนราษฎรหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ฝ่ายนิติบัญญัติ)

ก็ไปทำการจัดตั้งคณะผู้บริหารประเทศหรือคณะรัฐมนตรี (ฝ่ายบริหาร) ขึ้นมาและเป็นผู้กำกับการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร (Executive) ตามหลักการแบ่งแยกของอำนาจอธิปไตย (แบ่งเป็น ๓ คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ) ฝ่ายบริหาร (กรม.) ก็จำเป็นต้องมีการแต่งตั้งตัวแทน (Agents) ของตนคือตัวแทนของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ลงไปบริหารและปฏิบัติงานในท้องที่ภูมิภาคที่เป็นจังหวัด อำเภอต่างๆ เพื่อให้มีการพัฒนาความเจริญ ก้าวหน้าในด้านต่างๆ รวมทั้งแก้ปัญหาของประชาชนในพื้นที่ จึงเป็นวงจรของการบริหารงานหรือปฏิบัติการให้เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมาย และการควบคุมกำกับที่เป็นหลักการที่เป็นสากลอยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นใดๆ ที่จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดขึ้นมาอีก เพราะผู้ว่าฯ คือตัวแทนของราชการส่วนกลาง (กรม. และกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ) สำหรับตัวแทนของประชาชนก็มี ส.ส.ของแต่ละพื้นที่จังหวัดต่างๆ อยู่แล้ว การเลือกตั้งผู้ว่าฯ เป็นผู้บริหารในจังหวัดอีกก็จะเป็นการซ้ำซ้อน และไปทำหน้าที่ในเรื่องเดียวกัน เป็นการขัดกันด้วยหลักการและเหตุผลดังได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น การเลือกตั้งผู้ว่าฯ จึงไม่มีความจำเป็นใดๆ อีก ควรจะปล่อยให้ผู้ว่าฯ ของรัฐบาลกลางได้ทำหน้าที่แทนรัฐบาล หรือการบริหารราชการส่วนกลางอยู่ต่อไปตามเดิม เพื่อให้ราชการส่วนกลางมีเครื่องมือเครื่องใช้ในการบริหารราชการตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายปกครอง หรือตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ อยู่ต่อไปดังเดิม

๗. อีกในมิติ/มุมมองอันหนึ่งก็คือ ในปัจจุบันมี อบจ. ที่เป็นองค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ผู้บริหารสูงสุดของ อบจ. ก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งในจังหวัดนั้นๆ อยู่แล้ว ครบถ้วนทุกจังหวัดในปัจจุบัน และได้ปฏิบัติงานตามภารกิจหรือตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ได้ตามกฎหมาย หรือตาม พ.ร.บ. องค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ อยู่แล้ว การที่จะให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดขึ้นมาอีก ทั้งๆ ที่เขาเป็นตัวแทนของราชการส่วนกลาง ก็จะเป็นการซ้ำซ้อนกัน โดยมีผู้บริหารระดับสูงของจังหวัดอยู่ ๒ คน แล้วจะเกิดประโยชน์อันใดแก่การปฏิบัติงานให้เป็นไปตามระบบการบริหารงานของแผ่นดิน ทั้งประเทศโดยส่วนรวม ควรที่จะให้นายก อบจ. ทำหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของตนตามกฎหมายขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารระดับภูมิภาคจังหวัดแทนรัฐบาลส่วนกลาง ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ จะเป็นการถูกต้องตามกฎหมายและเป็นการแบ่งหน้าที่กันทำ ดีกว่าจะให้ผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งซ้ำซ้อนกัน โดยมีขอบด้วยหลักการและเหตุผลใดๆ มารองรับได้ นอกจากจะเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินแล้วยังทำให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติงานเสียมากกว่า

๘. ในมิติ/มุมมองที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น มีสาระสำคัญที่ควรมีความเข้าใจให้ตรงกัน และมีความถูกต้องจึงจะสามารถแยกแยะได้อย่างชัดเจนว่า การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกันอย่างไร โดยเฉพาะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในหมวด ๑๔ เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในมาตรา ๒๔๙ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑ ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ตามวิธีการและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งหมายความว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็น อบท. ในรูปแบบต่างๆ ที่มีอยู่ตามกฎหมายต่างๆ ของแต่ละรูปแบบนั้น เป็นส่วนหนึ่งของระบบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ ซึ่งเป็นส่วนที่อยู่ในระบบฝ่ายบริหาร (Executive) อันเป็น ๑ ใน ๓ ของส่วนประกอบของอำนาจอธิปไตยเท่านั้น มิใช่เป็นรัฐอิสระแต่อย่างใด (ตามมาตรา ๑ แห่งรัฐธรรมนูญปัจจุบัน) จึงจำเป็นที่จะต้องอยู่ในความควบคุมและกำกับดูแลท้องถิ่นโดยรัฐบาลกลางเสมอไป มิได้เป็นอิสระอย่างรัฐอิสระแต่อย่างใด ซึ่งในประเด็นนี้มีความเข้าใจผิดกันอยู่มาก โดยเห็นว่าการควบคุมกำกับดูแลท้องถิ่น (อบท.) ทั้งหลาย ไม่ควรที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ควบคุมกำกับดูแลและให้เป็นไปตามกฎหมาย และมักจะเป็นประเด็นนำไปสู่วาระซ่อนเร้นให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด จะได้ไม่ต้องอยู่ในกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ตามแต่กรณีอีกต่อไป แต่ต้องไม่ลืมว่า การกำกับดูแลนั้นเป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐบาลกลางจะต้องใช้อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย และจะต้องให้ อบท. อยู่ในกรอบของกฎหมาย และตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันด้วย จึงจำเป็น อยู่นองที่รัฐบาลกลาง (โดยกระทรวงมหาดไทย) จะต้องใช้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้กำกับดูแล อบท. แทน เพราะ

รัฐมนตรีหรือกรมที่เกี่ยวข้องจะต้องมีบุคลากรของตนลงไปกำกับดูแลแทนอยู่ดี จึงเป็นความชอบธรรมที่ผู้ว่าฯ จะทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ ยกเว้นแต่ กทม. เท่านั้นที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจในการกำกับดูแล เพราะ กทม. เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ การกำกับดูแลตามกฎหมายของ กทม. นั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้กำกับดูแลโดยตรง ประกอบกับพื้นที่ของ กทม. นั้นเป็นที่ตั้งของ “นครหลวง” หรือเป็น capital city ของประเทศด้วย จึงเป็นการปกครองท้องถิ่นที่มีความจำเป็นจะต้องเป็นรูปแบบพิเศษ แต่ผู้บริหารท้องถิ่นของ กทม. นั้น แท้จริงแล้วมีหน้าที่และความรับผิดชอบในฐานะที่เป็น “นายกเทศมนตรีของ กทม.” เท่านั้น มิได้มีอยู่อย่างอำนาจเหมือนกับผู้ว่าราชการจังหวัดโดยทั่วไป ที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ที่มีอำนาจหน้าที่กว้างขวางกว่ามาก แม้จะเป็นพื้นที่ที่เป็นต่างจังหวัดหรือเป็นภูมิภาค ที่เดิมเคยเรียกว่า “หัวเมือง” ต่างๆ ดังนั้น การเรียกชื่อผู้บริหารสูงสุดของ กทม. ควรเปลี่ยนให้สอดคล้องกับภารกิจและตามอำนาจหน้าที่ อาจเรียกว่า “นายกเทศมนตรีมหานครกรุงเทพ” หรือเรียกอย่างอื่นตามที่เหมาะสมกับภารกิจของตน เพื่อมิให้มีความสับสนและเข้าใจกันผิดๆ ที่มีอยู่ในทุกวันนี้

๙. สำหรับอำนาจหน้าที่ของ อปท. ตามนัยมาตรา ๒๕๐ หมวด ๑๔ ระบุให้มีหน้าที่และอำนาจดูแลจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งจะเห็นว่าอำนาจหน้าที่เป็นเรื่องการพัฒนาท้องถิ่นในด้านต่างๆ และการให้บริการสาธารณะกับประชาชนเป็นหลัก และเป็นเรื่องวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นหลัก มิใช่ครอบคลุมถึงอำนาจหน้าที่ทางด้านปกครองหรือการบริหารราชการของผู้ว่าฯ ที่ส่วนกลางส่งมา (แต่งตั้ง) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่กว้างขวางกว่ามาก และในมาตรา ๒๕๒ บัญญัติไว้ในวรรค ๒ ว่า “ผู้บริหารท้องถิ่นและให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือในกรณี อปท. รูปแบบพิเศษจะมาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ...” ซึ่งจะเห็นได้ว่าไม่จำเป็นเสมอไปที่ผู้บริหาร อปท. จะต้องเป็นผู้บริหารที่มาจากเลือกตั้งของประชาชนเท่านั้น ดังนั้น ผู้ว่าฯ ซึ่งเป็นผู้บริหารระดับจังหวัดในฐานะเป็นตัวแทนรัฐบาลกลาง ก็ไม่มีความจำเป็นใดๆ ที่จะต้องมาจากการเลือกตั้ง

๑๐. มิติ/มุมมองในด้านการจัดโครงสร้าง (Structure) และความเชื่อมโยงที่เป็นเครือข่าย (Network) ในการใช้อำนาจรัฐ (Exercise) ในการปกครองและการบริหารประเทศตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มีความเหมาะสมและสอดคล้องกันอย่างยิ่งและเป็นระบบที่เชื่อมโยงกันอย่างมีความแนบแน่นและมีความสำคัญที่จะดำรงไว้ซึ่งการปกครองแบบราชาอาณาจักรไทย (Kingdom) และในฐานะเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) ตามสภาพและสถานการณ์และตามสภาพภูมิรัฐศาสตร์ของประเทศไทยซึ่งถูกล้อมด้วยนานาประเทศที่มีความอ่อนไหวต่อความมั่นคงด้านชายแดนเกือบทุกด้าน การจัดระบบการปกครองที่สอดคล้องกับการปกป้องชายแดนที่ให้ความเอกภาพในการเฝ้าระวังย่อมช่วยเสริมความมั่นคงให้กับการปกครองประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการคงไว้ซึ่งระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีผู้บริหารสูงสุดในภูมิภาค คือผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางจึงควรดำรงไว้ต่อไปเช่นเดิม เพราะชอบด้วยหลักการและเหตุผลดังกล่าวมาแล้ว

สรุปว่าในข้อ ๑๐. โครงสร้างและการออกแบบระบบการปกครองและการบริหารประเทศที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เป็นเรื่องที่สำคัญซึ่งจำเป็นต่อการให้เอื้อต่อการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศชาติ การเสนอแนวคิดของฝ่ายต่างๆ โดยเฉพาะของนักการเมืองและพรรคการเมืองบางพรรคที่เคลื่อนไหวจะให้แก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้แก้ไขทั้งฉบับและเสนอให้ยกเลิกระบบราชการบริหารส่วนภูมิภาค และการเลือกตั้งผู้ว่าฯ เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศชาติ

๑๑. ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดที่ส่วนกลางแต่งตั้ง เป็นข้าราชการพลเรือนและเป็นข้าราชการประจำ (civil servant) มิใช่ นักการเมือง (politician) ย่อมอยู่ในฐานะเป็นผู้บริหาร หรือ CEO ในภูมิภาคที่จะต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง และต้องไม่ฝักใฝ่พรรคการเมืองใดๆ และต้องไม่ปล่อยให้ฝ่ายการเมือง นักการเมืองแทรกแซงหรือครอบงำการบริหารราชการแผ่นดินของเจ้าหน้าที่/ข้าราชการฝ่ายปกครอง จึงจะสามารถบริหารงานและอำนวยความสะดวกเป็นธรรมแก่ประชาชนได้ โดยไม่เลือกฝ่าย ถ้าหากมีผู้ว่าฯ มาจากการเลือกตั้ง ผู้ว่าฯ จะไม่สามารถดำรงความเป็นกลางทางการเมืองได้ อาจถูกแทรกแซงและถูกกดดันเพื่อผลประโยชน์ของพรรคการเมืองหรือนักการเมืองในพื้นที่ได้

อีกประการหนึ่ง เป็นที่ชัดเจนว่าข้าราชการประจำ (รวมทั้งผู้ว่าฯ) อยู่ภายใต้กฎหมายตาม พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีบทบัญญัติที่ควบคุมพฤติกรรมในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายโดยเคร่งครัด ถ้าหากมีการฝ่าฝืนหรือละเมิดทางวินัย หรือทางกฎหมายก็จะถูกลงโทษตามกฎหมายโดยเคร่งครัด ผู้ปฏิบัติงานที่เป็นข้าราชการพลเรือนในฐานะที่เป็นข้าราชการประจำ จะมีความระมัดระวังตนเป็นพิเศษ เพื่อให้ปฏิบัติตนให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย ผลที่ดีก็จะเกิดแก่ประชาชนอย่างสูงสุด ในการได้รับการบริการและการปฏิบัติต่อประชาชนอย่างยุติธรรมและมีความเท่าเทียมกัน ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือข้าราชการฝ่ายปกครองจึงควรอยู่ระบบของข้าราชการพลเรือน เช่นที่ใช้บังคับและถือปฏิบัติกันอยู่ในปัจจุบัน

๑๒. กระบวนการพัฒนาคนที่มาเป็นผู้ว่าฯ จากการแต่งตั้งแตกต่างกับผู้ว่าฯ ที่มาจากการเลือกตั้ง กล่าวคือผู้ว่าฯ ที่ได้รับการแต่งตั้งมิใช่อยู่ว่า ก็แต่งตั้งใครก็ไม่รู้มาเป็นผู้ว่าฯ แท้จริงกว่าจะได้เป็นผู้ว่าฯ ต้องผ่านการคัดเลือก การเข้ามาสู่ตำแหน่ง ต้องผ่านการคัดกรองมาหลายขั้นตอน ตั้งแต่แรกเข้ารับราชการจะต้องมีการสอบแข่งขันเข้ามาเป็นปลัดอำเภอและต้องใช้ระบบคุณธรรม (Merit system)

เมื่อจะเปลี่ยนตำแหน่งขึ้นก็ต้องผ่านการคัดเลือก การศึกษาอบรมโดยผ่านการฝึกอบรม เสริมความรู้ ความสามารถและเพิ่มทักษะ (Skill) ในการปฏิบัติงานในทุกระดับตั้งแต่แต่งตั้งเป็นนายอำเภอ ปลัดจังหวัด รองผู้ว่าฯ และผู้ว่าฯ ต้องผ่านโรงเรียนนายอำเภอ และโรงเรียนนักปกครองระดับสูง (นปส.) หรือผ่านการอบรมสถาบันดำรงราชานุภาพ (ปัจจุบัน) ซึ่งเป็นกระบวนการพัฒนาศักยภาพของกรมการปกครอง และของกระทรวงมหาดไทยมาแล้ว จึงจะมีคุณสมบัติที่จะแต่งตั้งให้เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดได้ แปลความว่าบุคคลที่จะเป็นผู้ว่าฯ ได้ จะต้องเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ และมีประสบการณ์และทักษะ (skill) ที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมืออาชีพและมีวิชาการ สามารถนำความรู้ และประสบการณ์ในการแก้ปัญหาให้กับประชาชนสังคมได้ แต่หากผู้ว่าฯ มาจากการเลือกตั้งนั้น ไม่มีความรู้ ความสามารถพร้อมที่จะปฏิบัติงานได้ ทำให้การได้ผู้ว่าฯ มิใช่มืออาชีพ และการแก้ปัญหา มักจะใช้สามัญสำนึกของคนธรรมดาเป็นส่วนใหญ่ หรือนัยหนึ่งผู้ว่าฯ จากการเลือกตั้งไม่มีพื้นฐานที่มีคุณภาพดีพอกับตำแหน่งหน้าที่และความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมาย หรือตามที่กฎหมายกำหนดไว้ สรุปว่าผู้ว่าฯ จากการแต่งตั้งเหมาะสมกว่าที่จะได้ผู้ว่าฯ ที่มาจากการเลือกตั้ง นั่นเอง

๑๓. อุดมการณ์ของผู้ว่าฯ ที่มาจากการแต่งตั้งของกระทรวงมหาดไทย กับอุดมการณ์ของผู้ว่าฯ ที่มาจากการเลือกตั้งมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ เพราะที่มาของตำแหน่งที่แตกต่างกัน การแต่งตั้งผู้ว่าฯ เพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ และเพื่อความอยู่รอดของประเทศไทย (อดีตที่เป็นสยามประเทศ) ซึ่งเป็นการสืบเนื่องมาเพื่อความเป็นประเทศที่มีความเป็นอิสระ และอำนาจอธิปไตยของตนเอง ไม่ต้องการอยู่ใต้การปกครองของประเทศใด ผู้ว่าฯ จากการแต่งตั้งมีอยู่ ดำรงอยู่ก็เพื่อดำรงไว้ซึ่งความเป็นราชอาณาจักรไทย (Kingdom) อันนี้พระมหากษัตริย์เป็นประมุข และมีอุดมการณ์ที่จะเป็นไทยตลอดไป กระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรของรัฐไทยเพื่อความเป็นไทยตลอดไป

ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงมหาดไทย เป็นบุคลากรที่ต้องสืบทอดเจตนารมณ์ของชาติตั้งแต่อดีตกาล คือตั้งแต่อาณาจักรสุโขทัยจนถึงราชอาณาจักรไทยในปัจจุบัน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ ที่จะดำรงไว้ซึ่งความเป็นราชอาณาจักรไทยที่มีพระมหากษัตริย์ไทยเป็นประมุข ให้ดำรงอยู่ตลอดไปและไม่ยอมรับการปกครองในระบอบอื่นใด ไม่ว่าจะ เป็นแบบประธานาธิบดีหรือระบอบเผด็จการใดๆ นักปกครองที่สืบทอดเจตนารมณ์นี้ถือเป็นอุดมคติหรืออุดมการณ์อันศักดิ์สิทธิ์ มีหน้าที่และความรับผิดชอบหลักคือ “การบำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชน” ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นนักปกครองที่เป็นที่ยอมรับอย่างเป็นทางการ ตามที่สำนักงาน ก.พ. ได้ให้คำนิยามนี้ไว้ตามกฎหมาย ตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนที่เคยมีมาจนถึงฉบับปัจจุบันนี้ และมีหลักฐานที่ชัดเจนว่านักปกครองก็คือผู้ปกป้องและคุ้มครองประชาชนนั่นเอง การบำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชนตามอุดมการณ์ของกระทรวงมหาดไทยและของกรมการปกครอง (ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นนักปกครอง) ได้รับการอธิบายจากสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ อดีตเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย โดยกล่าวว่า คำ “มหาดไทย” มาจากคำว่า “มหาย” (Mahadaya) ซึ่งแปลว่า “เมตตาอย่างยิ่ง” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Very Compassionate” นั่นอย่างหนึ่ง และ “กรุณา” หรือ “Very Merciful” อีกอย่างหนึ่งซึ่งก็แปลความหมายได้ว่า “เมตตาและกรุณาอย่างยิ่ง”

สอดคล้องกับอุดมการณ์กระทรวงมหาดไทยในข้อที่ว่า “บำบัดทุกข์บำรุงสุขประชาชน” ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นคนมหาดไทย เป็นนักปกครอง เป็นที่เข้าใจได้อย่างชัดเจนว่า เป็นผู้ปฏิบัติงานเพื่อรับใช้ประชาชน ช่วยแก้ปัญหา ความทุกข์ ความเดือดร้อนของประชาชนไม่ว่าจะเป็นเรื่องใด กรณีปัญหาใดๆของประชาชนถ้าไม่มีกฎหมายระบุว่าเป็นของหน่วยงานใด ก็ให้ถือเป็น “หน้าที่ของนายอำเภอ (นักปกครอง)” นายอำเภอก็ดี ผู้ว่าราชการจังหวัดต่างๆ ในภูมิภาคก็ดี ล้วนแต่เป็นนักปกครองทั้งสิ้น จนถึงขนาดที่อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ท่านหนึ่งคือ พลเอกสิทธิ จิรโรจน์ เรียกนักปกครองหรือคนมหาดไทยว่า “หมอสังคม” เปรียบเสมือนหมอที่เยียวยาแก้ปัญหาของผู้คนในสังคมไทย ทุกเรื่อง นับเป็น “กระโถนทองพระโรง” ที่เคยเรียกขานกันเป็นตำนาน

แต่สำหรับผู้ว่าฯ ที่มาจากการเลือกตั้ง แตกต่างกับ “ผู้ว่าฯ” ทั่วไปในทุกจังหวัด อย่างเช่นผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร แท้จริงแล้วควรจะเป็นผู้ที่ถูกเรียกชื่อว่า “นายกเทศมนตรีกรุงเทพมหานคร” เพราะเขาเป็นผู้ว่าในฐานะที่ กทม. เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเท่านั้น อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายก็เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (หรือ อปท.) ที่แตกต่างกับตามกฎหมาย พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่กว้างขวางกว่ามากมาย การจะเปรียบเทียบจะเห็นว่า “ผู้ว่าฯ” จากการเลือกตั้งมีหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสุดแล้วแต่ว่าจะเป็นที่ท้องถิ่นรูปแบบใด เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กับเทศบาลก็แตกต่างกันกับขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และกทม. ก็แตกต่างจาก อปท. ประเภทอื่นๆ และในเมื่อผู้ว่าฯ ที่มาจากการเลือกตั้ง (เช่น ผู้ว่าฯ กทม.) ก็เป็น “นักการเมือง” ประเภทหนึ่ง (Politician) มิใช่ข้าราชการประจำหรือข้าราชการพลเรือนแต่อย่างใด บนบาทหน้าที่ความรับผิดชอบก็แตกต่างกับผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดต่างๆ ที่เป็นข้าราชการประจำ (Civil Servants) มิใช่ข้าราชการการเมืองหรือนักการเมือง ที่มีอุดมการณ์และเป้าหมายเน้นหนักไปในด้านการเมือง อาจสังกัดพรรคการเมืองหรือไม่สังกัดพรรคการเมืองก็ตามแต่ ให้ความสำคัญกับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ส่วนจะเป็นบุคลากรที่มีคุณภาพ ประสิทธิภาพมากน้อยแค่ไหน เป็นเรื่องของความสามารถที่จะแก้ปัญหาของท้องถิ่น และประชาชนได้มากน้อยแค่ไหนต่างหาก

สรุปว่า ที่มาและอุดมการณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งจากราชการส่วนกลางมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกับผู้ว่าฯ ที่มาจากการเลือกตั้ง ย่อมมองเห็นได้อย่างชัดเจน หากประเทศชาติต้องการผู้ว่าฯ ที่จะเป็นส่วนสำคัญอันหนึ่งของประเทศชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติด้านความมั่นคงของประเทศชาติแล้ว ผู้ว่าฯ จากการแต่งตั้งจะสามารถทำหน้าที่ที่เอื้อต่อการรักษาความมั่นคงของประเทศชาติได้มากกว่า และปัจจุบันประเทศไทยเองก็ยังคงอยู่ในวังวนของความผันผวนในทางการเมือง ระหว่างประเทศและภัยคุกคามต่างๆ ก็ยังคงมีอยู่แม้จะดูเหมือนว่า “ประเทศเป็นปกติดี” แต่จริงๆ แล้วปัญหาความมั่นคงและการดำรงอยู่ของประเทศชาติ ที่เป็นอิสระก็เป็นสิ่งที่เราไม่สามารถมองข้ามไปได้ ตัวอย่างในปัจจุบันการรุกรานระหว่างประเทศก็ยังคงมีอยู่ให้เห็นเช่น กรณีสงครามระหว่างรัสเซียกับประเทศยูเครน ก็เป็นตัวอย่งให้ตระหนักในด้านความมั่นคงของประเทศ จะต้องมีความพร้อมที่จะเผชิญกับภัยคุกคามจากภายนอก และภายในประเทศอยู่เสมอ สมดังที่รัชกาลที่ ๖ ทรงกล่าวว่า “แม้หวังตั้งสงบจงเตรียมรบให้พร้อมสรรพ” ประเทศไทยของเราก็ต้องมีความพร้อมในทุกมิติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องมีระบบการปกครองที่เป็นปึกแผ่น และสามารถรักษาชาติและอธิปไตยไว้ให้ได้ตลอดไป นั่นเอง

ดังนั้นแล้ว การดำรงคงไว้ซึ่งระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคและระบบการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดต่างๆ ทั้งภูมิภาค จึงควรดำรงไว้ต่อไปตราบที่ยังมีความจำเป็นอยู่ต่อไป

บทที่ ๖ จุดอ่อน (Weakness) หรือข้อด้อย ซึ่งถือเป็นข้อเสียเปรียบที่พอสรุปได้ ดังนี้

๑. การมีภูมิภาคอาจทำให้การสั่งการ การติดต่อกับท้องถิ่นและท้องถิ่นล่าช้าได้เพราะมีสายงานที่ยาว อาจทำให้ขาดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพของการทำงาน การแก้ไขปัญหาล่าช้า

(ทางแก้ไข จะต้องมีการใช้ระบบการแบ่งมอบอำนาจจากส่วนกลางให้ภูมิภาคมากยิ่งขึ้น ส่วนกลางควรเน้นในเชิงนโยบายและหลักการใหญ่ (delegation of authority) และระบบการที่เรียกว่า “Empowerment” คือ มอบให้เจ้าหน้าที่ระดับล่างมีอำนาจตัดสินใจแทนได้ ในกรณีต่างๆ ที่เป็นปัญหาในพื้นที่ โดยไม่จำเป็นต้องรอให้ส่วนกลางพิจารณาสั่งการหรืออนุมัติ อนุญาตซึ่งจะแก้ปัญหาต่างๆ ในพื้นที่ได้ตรงจุดและรวดเร็วมยิ่งขึ้น)

๒. ปัญหาเรื่องการแต่งตั้งโยกย้าย โดยเฉพาะข้าราชการกระทรวงมหาดไทยระดับสูงๆ ในส่วนภูมิภาค ทั้งระดับจังหวัด (ผู้ว่าฯ) และระดับอำเภอ (นายอำเภอ) ไม่ควรจะมีการโยกย้ายบ่อยๆ มากเกินไป อย่างน้อยควรให้อยู่ปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัด/อำเภอ แต่ละแห่งไม่น้อยกว่า ๒ ปี (เว้นแต่กรณีที่มีปัญหาและมีความจำเป็นจริงๆ) ทั้งนี้ เพื่อให้ข้าราชการเหล่านั้นได้คุ้นชินกับพื้นที่และประชาชนในพื้นที่ ได้ใกล้ชิดและเข้าใจปัญหาในพื้นที่และชุมชนมากยิ่งขึ้น จนสามารถเข้าใจและแก้ปัญหาต่างๆ ในพื้นที่ได้จริงๆ และมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากยิ่งขึ้น ทำให้ประชาชนมีความรู้สึก ว่า ข้าราชการเหล่านั้นเป็นส่วนหนึ่งของประชาชนในพื้นที่ (นี่เป็นสาเหตุหนึ่งที่ได้ยินบ่อยๆ ว่า อยากเลือกตั้งผู้ว่าฯ หรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงเสียเอง เพื่อจะได้คนของพื้นที่ปกครองดูแลพวกเขาตนเองในพื้นที่ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยจะต้องพิจารณาแก้ไขในเรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายให้เหมาะสมกับสถานการณ์และพื้นที่ด้วย อย่าเอาประเด็นทางการเมืองมาเป็นเครื่องมือในด้านการบริหารงานบุคคลของกระทรวงมหาดไทย)

๓. เกี่ยวกับพฤติกรรมและความประพฤติของบุคลากรกระทรวงมหาดไทย จะต้องเน้นพิเศษเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องหลักคุณธรรม ความยุติธรรมและความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน และต้องสร้างความน่าเชื่อถือและเป็นตัวอย่างที่ดีของประชาชนในสังคม หากมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรม ประเพณีของชุมชนแล้ว จะทำให้ไม่เป็นที่ไว้วางใจของประชาชน การปฏิบัติตนต้องอาศัยแนวศัพทราชธรรม มาปรับใช้จึงจะเป็นที่รักและไว้วางใจ เป็นที่เชื่อถือของประชาชน กรณีนี้โดยสถานการณ์ที่เป็นอยู่ส่วนใหญ่แล้ว เป็นที่พอใจของประชาชนอยู่แล้ว จะมีปัญหาอยู่บ้างในบางกรณี แต่ก็ควรเน้นย้ำเป็นแนวทางประพฤติปฏิบัติของคนมหาดไทยอย่างเข้มข้นเสมอ

๔. คนมหาดไทยหรือข้าราชการฝ่ายปกครอง ทุกระดับเน้นระดับผู้บังคับบัญชา จะต้องวางตัวเป็นกลางในทางการเมือง (ไม่ว่าระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น) โดยเคร่งครัด ไม่สังกัดหรือได้รับอิทธิพลครอบงำของฝ่ายการเมือง และให้ความเป็นธรรม ปฏิบัติต่อนักการเมืองอย่างเป็นกลางและเที่ยงธรรม และจะต้องไม่สังกัดพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่งโดยเฉพาะ เพราะจะทำให้สูญเสียความเป็นกลางในทางการเมืองได้

๕. ผู้นำทางการเมืองปกครองและทางบริหารในพื้นที่ ไม่ว่าจะผู้ว่าฯ หรือข้าราชการระดับใด จะต้องเรียนรู้และสร้างสมความรู้ความสามารถ มีความเชี่ยวชาญหรือเป็นมืออาชีพ (มีทักษะ/skill) ในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับประชาชน หรือระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชน และคลี่คลายปัญหาต่างๆ ได้ดี เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย จึงจะถือว่าเป็นนักปกครองมืออาชีพ จะเป็นเช่นนี้ได้ต้องเรียนรู้ระเบียบกฎหมาย และเทคนิคต่างๆ ที่เกิดความชำนาญสามารถแก้ปัญหาต่างๆ ได้แทนส่วนกลาง/รัฐบาลได้

๖. การกิจเกี่ยวกับการแก้ปัญหาอบายมุข อาชญากรรม และยาเสพติด การก่ออาชญากรรม โดยใช้อาวุธปืนและปัญหาอาชญากรรมทั่วไป เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสังคม และความสงบสุขของประชาชนโดยรวมในพื้นที่ ในอดีตกระทรวงมหาดไทย มีทั้งฝ่ายปกครอง และฝ่ายตำรวจ ทำงานหรือช่วยงานในพื้นที่ มีการทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิด แล้วฝ่ายปกครองระดับจังหวัด สามารถกำกับดูแลด้านการป้องกันและการปราบปรามอาชญากรรมได้โดยใกล้ชิด โดยการทำงานที่มีการวางแผนการป้องกัน และปราบปรามร่วมกัน มีเอกภาพในการปฏิบัติงานทั้งในระดับจังหวัดและอำเภอ แต่ต่อมาภายหลังจากกรมตำรวจได้ย้ายสังกัดออกจากกระทรวงมหาดไทยไปเป็นราชการส่วนกลาง ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี ผู้เป็นหัวหน้าฝ่ายการเมืองระดับสูงสุด ทำให้การปฏิบัติงานร่วมกันเช่นแต่ก่อนขาดหายไป กลายเป็นฝ่ายปกครองและฝ่ายตำรวจต่างคนต่างทำ ไม่ผนึกกำลังร่วมกัน และตำรวจมิได้อยู่ในการบังคับบัญชาของจังหวัด ที่มีผู้ว่าฯ เป็นผู้บังคับบัญชาอีกต่อไป การรักษาความสงบเรียบร้อยและการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมจึงย่อหย่อนลงไปมาก อำนาจของผู้ว่าฯ ในทางกฎหมาย ถึงจะยังมีอยู่แต่ก็ถูกกีดกันมิให้เข้าไปมีส่วนร่วมโดยใกล้ชิด มีบางมาตราในกฎหมาย ป.วิอาญา ที่เคยให้อำนาจผู้ว่าฯ มีความเห็นแย้งในการสั่งคดีที่ทางตำรวจ/อัยการเสนอมาให้พิจารณา ก็ถูกคำสั่ง คสช. ที่ ๑๑๕ ยกเลิกอำนาจไปให้ฝ่ายตำรวจ (ผู้บัญชาการตำรวจภาค) ซึ่งทำให้ผู้ว่าฯ ไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนผู้เดือดร้อนได้เต็มที่ตามกฎหมาย พ.ร.บ. การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๓๐ ได้เช่นแต่ก่อน และมีหลายกรณีที่มีฝ่ายปกครองไม่สามารถปฏิบัติได้อย่างเต็มที่ในด้าน การป้องกันปราบปรามอาชญากรรม รวมทั้งการแก้ปัญหายาเสพติดและปัญหาอื่นๆ ที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงในบางพื้นที่

แม้นโยบายรัฐบาลจะเน้นให้ฝ่ายปกครองดูแลเรื่องนี้ แต่เครื่องมือด้านกฎหมาย ระเบียบแผนงาน ไม่เอื้ออำนวย
 อย่างแต่ก่อน จึงต้องแก้ไขด่วน

๗. จุดอ่อน/ผลเสีย (weakness) (หากยกเลิกภูมิภาคและไม่มีผู้ว่าจากการแต่งตั้ง) อาจมีปัญหาใน
 ท้องที่ (ระดับตำบล หมู่บ้าน) ตามมา เพราะกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นกลไก (เครื่องเรือ) สำคัญ ระดับปลายน้ำ แต่มี
 บทบาทในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชนระดับรากหญ้า และมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย
 ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม หากยกเลิกราชการส่วนภูมิภาค จะมีผลกระทบต่อสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
 ด้วย เพราะภูมิภาคกับการปกครองท้องที่ ตาม พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ มีความเกี่ยวข้องและ
 เกี่ยวพันกันตามกฎหมายที่มีอาจแยกออกจากกันได้ (ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย
 ที่กล่าวแล้ว)

อนึ่ง สำหรับ อปท. แม้จะมีผู้นำชุมชนหรือหัวหน้าชุมชนในท้องถิ่น ชุมชนต่างๆ แต่ไม่มีอำนาจตาม
 กฎหมายในฐานะเป็นเจ้าของพนักงานฝ่ายปกครอง หากขาดกำนัน ผู้ใหญ่บ้านลง ท้องถิ่นจะขาดผู้รับผิดชอบด้านการ
 ปกครองตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่มี ๓ ส่วนนั้น เป็นการสร้างเครือข่ายดูจโยแมงมุมที่มีการเชื่อมโยง
 การบริหารราชการที่เป็นเครือข่าย มีการติดต่อประสานการปฏิบัติงานอย่างครบวงจร และสามารถเชื่อมโยงการงาน
 กันอย่างเป็นระบบ มีประโยชน์ตรงที่เกิดความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติราชการ ทั้งจากระดับบนลงสู่ระดับล่าง
 และจากระดับล่าง (ประชาชน และสังคมชุมชน) สู่ระดับบน เท่ากับเกิด Two Way Communication หากมีแต่เฉพาะ
 ราชการส่วนกลางกับระดับท้องถิ่น (เพราะยกเลิกระดับภูมิภาค) เท่ากับเครือข่ายที่เป็นระบบถูกทำลายลง การ
 ประสานงานและการสั่งการทำได้ยาก และเกิดความสับสน อาจกระทบกับด้านความมั่นคงปลอดภัยของสังคมและ
 ประเทศชาติได้ (พลเอกสิทธิ จิระโรจน์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้เคยกล่าวถึง “คนมหาดไทย” ว่า...
 “สำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ท่านคือเครื่องเรือของกระทรวงมหาดไทยที่อยู่ปลายแถวสุด ก็เป็นท้ายแถวสุดที่มี
 ความสำคัญต่อกระทรวงมหาดไทยมากที่สุด” ซึ่งก็แปลว่าการยกเลิกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่เกิดมาพร้อมๆ กับระบบการ
 บริหารราชการแผ่นดิน ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ ต้องสิ้นสุดลง เพราะระบบราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่มีผู้ว่าราชการ
 จังหวัดจากการแต่งตั้ง และกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะต้องถูกยกเลิกไปโดยปริยาย การที่มีบุคลากรที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
 มิได้เป็นการขัดขวางความเจริญก้าวหน้าของ อปท.แต่อย่างใดเลย

บทที่ ๗ โอกาส (opportunity) ประโยชน์หรือที่เป็นข้อดีมีดังนี้

๑. ผู้ว่าฯ เป็นตัวแทน (Agent) ของรัฐบาลกลาง
๒. เป็นข้าราชการประจำ (civil servants) มิใช่นักการเมือง (หรือที่เรียกว่า politician ไม่ว่าจะการเมือง
 ระดับใด)
๓. เป็นผู้แทนของรัฐในการบริหารราชการแผ่นดิน ของกระทรวง กรมต่างๆ ตามกฎหมายและตามภารกิจ
 ของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ มอบหมายให้ลูกน้อง (ข้าราชการของแต่ละกระทรวงลงไปปฏิบัติงานในภูมิภาค ภายใต้
 การกำกับดูแลประสานงานบังคับบัญชาของผู้ว่าฯ ในจังหวัดนั้น)
๔. ความจำเป็นต้องมีราชการบริหารส่วนภูมิภาค ยังมีอยู่และและยังจำเป็นที่จะต้องมีผู้ว่าฯ เป็น Agent
 ของรัฐบาลกลางในภูมิภาคซึ่งยังจำเป็นอยู่ (โดยไม่จำเป็นต้องมีผู้ว่าฯ มาจากการเลือกตั้ง) เป็นเพราะ ส.ส. ในพื้นที่
 จังหวัดต่างๆ ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงอยู่แล้ว และ ส.ส. ในสภาผู้แทนราษฎรทั้งหลายก็คือ ตัวแทนที่ไป
 กำกับดูแลรัฐบาล (ฝ่ายบริหาร) หรือ “กรม.” โดยตรงอยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดอีก เพราะจะ
 ข้ำซ้อนกับ ส.ส. (ในระดับจังหวัด) และจำเป็นต้องปล่อยให้ นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และกระทรวงทบวง กรม
 มีตัวแทนของตนลงไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค (จังหวัด) เท่ากับผู้ว่าฯ และข้าราชการในส่วนภูมิภาคที่เป็นจังหวัด
 และอำเภอเป็นตัวแทน agent ของรัฐบาลกลาง (กระทรวง) ทำหน้าที่ของเขา และรัฐบาลจะมีเครื่องมือหรือข้าราชการ
 ผู้บริหารอยู่ปฏิบัติงานในพื้นที่ตามอำนาจหน้าที่ และตามกฎหมาย ระเบียบฯ

๕. ทำไมจะต้องเลือกตั้งผู้ว่า ในต่างจังหวัดอีก ในเมื่อจังหวัดหนึ่งๆ ได้มีการเลือกตั้งตัว นายก อบจ. โดยประชาชนโดยตรงอยู่แล้วทุกจังหวัด (สถานการณ์จริงในปัจจุบัน) มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ อบท. ที่เป็น อบจ. (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) ในปัจจุบัน ได้ปฏิบัติงานเพื่อพัฒนาท้องถิ่น (จังหวัดที่เป็นพื้นที่ภูมิภาค) ได้ตามภารกิจหน้าที่อยู่เต็มสมบูรณ์อยู่แล้ว มีความจำเป็นอะไรที่จะต้องมีการเลือกตั้งผู้ว่า อีกอีก จะเป็นการซ้ำซ้อนโดยไม่จำเป็น

ดังนั้น จึงควรปล่อยให้ผู้ว่า ในจังหวัดทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง หรือตัวแทนของนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม อยู่อย่างเดิมจะมีประโยชน์มากกว่ามิใช่หรือ รัฐบาลกลางจะได้มีเครื่องมือที่เป็นกลไกสำคัญ (Mechanism) ของคนในการบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุด

๖. ผู้ว่า ในจังหวัดต่างๆ ยังจะช่วยรัฐบาลแห่งชาติหรือรัฐบาลกลางกำกับดูแลการบริหารของราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็น อบท. ทั้งหลาย องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล (ทั้งระดับเทศบาลตำบลเมือง และเทศบาลนคร) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบฯ แบบแผน และโครงการแผนงานต่างๆ อย่างเกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชน ท้องถิ่น และประเทศชาติโดยรวม

๗. ผู้ว่า บริหารราชการในท้องที่จังหวัดต่างๆ ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มีภารกิจหน้าที่มากมายตามกฎหมาย และมีหน้าที่ในด้านการดูแลความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงภายในประเทศด้วย ต่างกับนายก อบจ. (จากการเลือกตั้ง) ที่เน้นในการปฏิบัติภารกิจที่เกี่ยวกับการพัฒนาในท้องถิ่นของตนเอง ทั้งในเรื่องความสะอาดสบาย การคมนาคม แสงสว่าง การไฟฟ้า การประปา และช่วยเหลือพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า ซึ่งเป็นภารกิจที่เป็นจุลภาค (Micro function) ที่เป็นเรื่องทำนอง “น้ำไหล ไฟฟ้าสว่าง ทางดี มีการงานทำ” มากกว่าที่จะทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง (เช่นผู้ว่า นายอำเภอ หรือฝ่ายปกครอง) ที่มีอำนาจหน้าที่ในด้านการปกครองดูแลความสงบเรียบร้อยแล้วความมั่นคงปลอดภัยของพื้นที่และของประชาชนตามกฎหมายอื่นๆ อีกหลายๆ ฉบับด้วย เช่น พ.ร.บ. ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ร.บ. อาสารักษาดินแดน พ.ร.บ. ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ และตาม พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. ๒๕๔๕ (มาตรา ๓๐) เป็นต้น ซึ่งเป็นภารกิจที่ครอบคลุมงานหลายด้าน มิใช่เฉพาะงานในระดับท้องถิ่นที่เป็น อบท. แต่อย่างเดียว

๘. ประเทศไทยเป็นดินแดนที่มีที่ตั้งและทางภูมิรัฐศาสตร์ที่แตกต่างกับหลายประเทศ เพราะประเทศเรามีประเทศเพื่อนบ้านหลายประเทศ เช่น พม่า กัมพูชา (เขมร) ลาว มาเลเซีย ล้วนแต่มีปัญหาด้านชายแดนอยู่ทุกๆ ด้าน เพราะแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันทั้งเชื้อชาติ ศาสนา บางครั้งเกิดความขัดแย้งกันและเป็นปัญหาระหว่างประเทศได้ ฝ่ายปกครอง (ระดับจังหวัด/อำเภอ) ก็มีหน้าที่ทางด้านการรักษาความมั่นคงภายใน ตามกฎหมายอยู่ด้วยโดยตรง จึงจำเป็นต้องดูแลพื้นที่แทนรัฐบาลกลาง หรือส่วนกลางอยู่ด้วย ถ้าไม่มีราชการส่วนภูมิภาคและไม่มีผู้ว่า นายอำเภอ (agent) ของรัฐบาลกลาง รัฐบาลกลางก็จะขาดเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาหรือสั่งการได้ทันทั่วถึงและโดยตรง หากหวังพึ่ง อบท. ทั้งหลาย คงจะไม่สะดวกและปลอดภัยแก่ประชาชนและประเทศชาติอย่างแน่นอน ดังนั้น การมีราชการส่วนภูมิภาคและมีผู้ว่า ตัวแทนรัฐบาลกลางจึงเป็นความจำเป็นตลอดไป

สรุปได้ว่า การปกครองระบบส่วนภูมิภาคและระบบผู้ว่าของราชการส่วนกลางยังมีความสำคัญและมีความจำเป็นอยู่ สำหรับสภาพของพื้นที่และบริบทต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองและการรักษาความมั่นคงของประเทศยังมีอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลและราชการส่วนกลาง และในฐานะที่ควรเป็นข้าราชการประจำ มิใช่พนักงานเมือง ไม่ว่าจะเป็พนักงานเมืองระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติก็ตาม ควรอย่างยิ่งที่จะเป็น civil servants ข้าราชการพลเรือนที่มีสถานะที่เป็นกลางในทางการเมือง ที่จะอำนวยความสะดวกและเป็นธรรมและให้บริการช่วยเหลือประชาชนอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม ไม่มีการแบ่งแยกเป็นฝักฝ่ายหรือเป็นพรรคหรือสมาชิกพรรคการเมืองใดๆ จะได้เป็นที่พึ่งของประชาชนอย่างเต็มกำลังความสามารถ และเป็นที่เชื่อถือและไว้วางใจของประชาชนได้อย่างถ้วนหน้า

บทที่ ๘ ข้อเสนอแนะเพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไข

เพื่อให้การจัดระบบการบริหารงานราชการในระดับภูมิภาคมีประสิทธิภาพและบรรลุผลตามเป้าหมาย ควรมีการแก้ไขประเด็นต่างๆ ดังนี้

๑. ควรมีการมอบอำนาจในการสั่งการและการตัดสินใจจากส่วนกลางมาสู่ผู้ว่าราชการจังหวัดให้มากขึ้น (Empowerment) โดยพิจารณาว่าเรื่องใดควรที่จะมอบอำนาจการตัดสินใจให้ผู้ว่าฯ สามารถสั่งการได้เอง ในโครงการแผนงานระดับใด เช่น ในวงเงินงบประมาณมากแค่ไหน โดยส่วนกลางต้องการเพียงขอทราบผลการดำเนินการ และมีปัญหาอย่างไรบ้างที่ควรจะได้รับแก้ไข

๒. ภายใต้การบริหารงานและการกำกับดูแลของผู้ว่าฯ ควรเน้นบทบาทในเชิงเป็นนักบูรณาการงานเพื่อการพัฒนา และผู้ว่าฯ จะต้องเน้นบทบาทจากนักบริหารแบบเดิมเป็นนักบริหารเชิงกลยุทธ์ (strategic Administrator) โดยใช้ระบบข้อมูล แผนยุทธศาสตร์และการประเมินผลเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ เพื่อให้การบริหารงานของผู้ว่าฯ มีการใช้ความรู้ทางวิชาการ ข้อมูลและหลักการบริหารที่มุ่งประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และผลสัมฤทธิ์ ในการบริหารงานมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประสิทธิผล ในการนำนโยบายและยุทธศาสตร์ชาติในเรื่องสำคัญๆ อย่างเช่น ปัญหาสุขภาพติดปัญหาอาชญากรรม ปัญหาความยากจน และปัญหาการทุจริต มาสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

๓. ตัวผู้ว่าราชการจังหวัดเอง ควรใช้ระบบบูรณาการในการบริหารงานจังหวัดให้มากขึ้น โดยการประสานงานและแสวงหาความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการทำงานไปสู่จุดหมายเดียวกัน เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยรวม การบูรณาการทำงานร่วมกันจากทุกฝ่าย เป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จ ถือได้ว่าเป็นการดำเนินการไปสู่พื้นที่เป้าหมายร่วมกันในลักษณะ Area Approach คือการพัฒนาพื้นที่แบบบูรณาการ (Integrated Area Development) เป็นการประหยัดทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ยังจะช่วยให้ผู้ว่าฯ เป็นนักพัฒนาอย่างมืออาชีพ

๔. ผู้ว่าฯ ในฐานะเป็นนักบริหารและเป็นผู้นำระดับสูงสุดของจังหวัด ควรปรับทัศนคติและกระบวนทัศน์ในการทำงานให้เกิดวัฒนธรรมการทำงานแบบมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และของประชาชนในทิศทางที่ชัดเจน เป็นการสร้างวัฒนธรรมการทำงานและวัฒนธรรมองค์กรในทิศทางที่ชัดเจน และเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมมากขึ้นด้วย ในการปฏิบัติจริงจะต้องจัดเจ้าหน้าที่ชัดเจนและติดตามผลได้ ส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่มีวิสัยทัศน์การทำงาน ที่เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางมากยิ่งขึ้น

๕. ในด้านการบริหารงานบุคคลในจังหวัด (Personal Administration) ส่วนกลางควรมอบอำนาจในการบริหารงานบุคคลให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดให้มากขึ้น เช่นในเรื่องการโยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการในสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค รวมทั้งการพิจารณาลงโทษทางวินัย หากข้าราชการเหล่านั้นมีความผิดวินัย บกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือมีพฤติการณ์ประพฤติน่าตำหนิ เป็นต้น ในสถานการณ์ในปัจจุบันระบบการบริหารงานบุคคลในระดับจังหวัด ยังอยู่ที่หน่วยงานในส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ ทำให้การบังคับบัญชาข้าราชการในส่วนภูมิภาคมีอยู่อย่างจำกัด

๖. ด้านระบบงบประมาณ การอนุมัติเงินประจำงวดล่าช้าหรือแต่ละหน่วยงานได้รับไม่พร้อมกัน ทำให้เป็นอุปสรรคในการบูรณาการ ประสานงานในโครงการ/กิจกรรมต่างๆ ในระดับจังหวัด ในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาไปสู่พื้นที่เป้าหมาย นอกจากนั้นยังมีข้อจำกัดในการใช้เงินเหลือจ่าย เนื่องจากเงินเหลือจ่ายที่หัวหน้าส่วนราชการและอธิบดีมอบหมายให้ผู้ว่าฯ ยังมีเงื่อนไข ทำให้ผู้ว่าฯ ไม่สามารถนำเงินเหลือจ่ายไปดำเนินกิจกรรม เพื่อตอบสนองนโยบายรัฐบาลในการแก้ปัญหาในพื้นที่ได้ ทางที่จะเป็นไปได้ในอนาคตควรทบทวนเรื่องการอนุญาตให้จังหวัดแต่ละจังหวัดเสนอจัดตั้งงบประมาณได้ เพื่อให้สำนักงบประมาณจัดสรรเงินงบประมาณส่วนหนึ่งให้จังหวัด ทำนอง “งบพัฒนาจังหวัด” ซึ่งได้เคยริเริ่มดำเนินการมาแล้วในอดีตและเกิดผลดีแก่การพัฒนาจังหวัดในการแก้ปัญหาที่จำเป็นเร่งด่วน

๗. รัฐโดยรัฐบาลควรทบทวนและปรับปรุงเรื่องการมอบอำนาจให้ผู้ว่าฯ ให้มีบทบาทและมีอำนาจในการสั่งการตามกฎหมายต่างๆ ที่ให้อำนาจไว้ให้แล้ว แต่ถูกห้ามมิให้ปฏิบัติ เช่น กรณีการสอบสวนคดีอาญาของฝ่ายปกครอง ที่มอบให้ฝ่ายตำรวจดำเนินการได้เพียงฝ่ายเดียว ขาดการถ่วงดุลอำนาจและไม่สามารถอำนวยความสะดวกความเป็นธรรมให้กับ

ประชาชนและสังคมได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีคดีที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ การป่าไม้ และการร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมของประชาชนต่อผู้ว่าฯ แต่ผู้ว่าฯ ไม่มีอำนาจในการดำเนินการตามกฎหมายตาม ป.วิอาญา พ.ศ. ๒๕๓๗ รวมทั้งกรณีอำนาจพิจารณาคดี กรณีอัยการสั่งไม่ฟ้องตาม ป.วิอาญา มาตรา ๑๔๕ โดย คสช. มีคำสั่งตามคำสั่งที่ ๑๑๕/๒๕๕๗ โดยโอนให้เป็นอำนาจของผู้บัญชาการตำรวจภาคต่างๆ ซึ่งเป็นการตรอนมิให้ผู้ว่าฯ ใช้อำนาจนี้ เพื่ออำนวยความสะดวก เป็นธรรมและความยุติธรรมตามกฎหมายได้ จึงสมควรที่จะทบทวน และแก้ไขให้กลับมามีอำนาจในการสั่งคดีดังกล่าวได้เหมือนเดิม

๘. เกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานในส่วนภูมิภาค ควรมียุทธศาสตร์การบริหารงานระดับจังหวัดในแนวราบมากยิ่งขึ้น เพื่อระดมความร่วมมือจากทุกภาคส่วนให้เป็นไปอย่างกว้างขวาง และเพื่อให้มีการสร้างเครือข่ายการทำงานอย่างครบวงจร โดยเน้นการมีส่วนร่วมขององค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการร่วมมือกันแก้ไขปัญหา และประสานงานให้เป็นไปอย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ

๙. เนื่องจากในพื้นที่ (area) ของจังหวัดในระบบภูมิภาค ยังเป็นพื้นที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น (อปท.) ในรูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งของเทศบาลและขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กักับการทับซ้อนกันในมิติของพื้นที่ปฏิบัติการ (area) จึงควรทบทวนในเรื่องอำนาจหน้าที่ หรือภารกิจของแต่ละองค์กรให้ชัดเจน และไม่ซ้ำซ้อนกันในการจัดทำโครงการ แผนงานต่างๆ จึงควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการประสานแผนการปฏิบัติงานร่วมกัน ระหว่างตัวแทนจังหวัดและตัวแทนของ อปท. ทุกรูปแบบ เพื่อประสานแผนการพัฒนาจังหวัดเป็นแผนรวม เป็นแผนจังหวัดเพียงแผนเดียว เพื่อไม่ให้เกิดการทำงานซ้ำซ้อนในพื้นที่เดียวกัน

บทที่ ๙ บทส่งท้าย

๑. กระทรวงมหาดไทยต้องตั้ง “คณะทำงานเฉพาะกิจ” (Task Force) ศึกษาเรื่องนี้เป็นการเฉพาะเร่งด่วน แนวคิดเลือกตั้งผู้ว่าฯ มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ โดยที่มีกระแสเกี่ยวกับการจะให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ มีผลกระทบต่อหน่วยงานภาครัฐระดับชาติโดยตรง ที่เกี่ยวข้องโดยตรงก็คือกระทรวงมหาดไทย และรัฐบาลไทยด้วย เพราะมีผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงของประเทศชาติในฐานะที่ระบบที่กำลังใช้อยู่ ทั้งในเรื่องระบบการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคและการปกครองในหัวเมืองทั่วประเทศ ที่เป็นพื้นที่ของจังหวัดต่างๆ ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งจากกระทรวงมหาดไทย จึงควรที่จะให้กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าของเรื่อง หรือเป็นเจ้าของภาพที่จะต้องเตรียมใน การตั้งรับกับกระแสใหม่ๆ ที่อาจเป็นภัยคุกคามต่อความเป็นเอกภาพ และความมั่นคงของประเทศชาติโดยส่วนรวม โดยการทำการศึกษาถึงที่ไปที่มาของระบบเดิมที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และเตรียมข้อมูลที่ถูกต้องและจำเป็นจะต้องใช้ชี้แจงทำความเข้าใจกับสาธารณชนว่ามีผลเสีย หรือผลดีอย่างไร หรือหนึ่งนี้มีข้อดี ข้อเสียอย่างไร หากมีการเปลี่ยนแปลงการบริหารประเทศจากโครงสร้าง (structure) หรือรูปแบบการปกครองการบริหารประเทศในปัจจุบันไปสู่แนวทางใหม่ที่จะให้ยกเลิกระบบราชการบริหารส่วนภูมิภาค และให้ผู้นำหรือผู้บริหารในระดับจังหวัดที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลกลาง มาเป็นผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งขัดแย้งกับหลักการที่ราชการส่วนกลางต้องมีตัวแทน (agent) มาจากส่วนกลางไปกำกับดูแล ประสานงานในระดับจังหวัดเสมือนเป็นหูตาหรือเครื่องมือการบริหารงาน กลไกในการบริหารงานในส่วนภูมิภาคแทนรัฐบาลกลาง ซึ่งโดยปกติการเลือกตั้งผู้แทนนั้น เรามี ส.ส. ของแต่ละจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนอยู่แล้ว ซึ่งถือว่าเป็นหลักการ หรือตรรกะ (logic) ที่ถูกต้องอยู่แล้วในระบอบประชาธิปไตย

เหตุนี้สมาคมนักปกครองแห่งประเทศไทย จึงมีความเห็นว่ากระทรวงมหาดไทย หรือรัฐบาลไทย ที่เป็นส่วนกลางจะต้องรีบดำเนินการแต่งตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจ หรือคณะกรรมการพิเศษเฉพาะกิจ (Task Force) ทำการศึกษาประเด็นปัญหาเรื่องนี้อย่างเร่งด่วน เพื่อหาคำตอบให้กับสาธารณชนได้ทราบ และเข้าใจถึงผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงนี้โดยเร็ววัน เพื่อให้เกิดความเข้าใจและตัดสินใจอย่างถูกต้อง เมื่อเวลานั้นมาถึงสามารถตัดสินใจได้ว่าอะไรที่ถูกต้องสำหรับประเทศไทย

ทั้งนี้ เพื่อผลประโยชน์และความมั่นคงปลอดภัยของประเทศชาติต่อไปในอนาคต ส่วนองค์ประกอบของคณะทำงานเฉพาะกิจ หรือ “Task Force” ดังกล่าว ประกอบด้วยบุคคลใดหรือหน่วยงานใดบ้างก็สุดแล้วแต่กระทรวงมหาดไทยจะพิจารณาตามที่เห็นเหมาะสมต่อไป ผลการศึกษาของคณะ Task Force นี้ จะต้องรายงานให้รัฐบาลทราบโดยเร็ว เพื่อจะได้กำหนดทำที่ถูกต้องเหมาะสมกับประเทศชาติต่อไป

๒. แนวคิด “จังหวัดจัดการตนเองที่เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศในภาพรวม

แนวคิดที่ปรากฏตามร่าง พ.ร.บ.จังหวัดจัดการตนเอง กระทบต่อระบบการปกครองของประเทศไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เพราะไม่ให้ความมั่นใจต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศชาติ เมินอุดมการณ์ “ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์” ที่ยึดถือเป็นหลักการสำคัญต่อความอยู่รอดปลอดภัยของประเทศไทยที่ยึดถือมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เพราะไม่ให้ความสำคัญต่อสถาบันหลักของชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ โดยเมินต่อการมีส่วนร่วมสำคัญในระบบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน

ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง ก็ต้องมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์อีกต่อไป ความยึดโยงระหว่างสถาบันการปกครองของนักปกครองก็ไม่มี ความผูกพันเกี่ยวเนื่องกับสถาบันอีกต่อไป ความสำนึกและความยึดมั่นต่อสถาบันหลักของประเทศก็จะอ่อนแอลงไป และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดหารายได้และจัดสรรรายได้ที่เป็นงบประมาณของแผ่นดินก็จะเปลี่ยนแปลงไป จังหวัดใหญ่ๆ หรือจังหวัดที่มีรายได้สูงๆ ก็จะเก็บไว้ใช้ในแต่ละจังหวัดของตนเอง เข้าทำนอง “ตัวใครตัวมัน” จังหวัดใหญ่ก็จะมีโอกาสพัฒนาได้อย่างก้าวกระโดด แต่จังหวัดเล็กๆ ที่มีรายได้น้อยก็ไม่สามารถพัฒนาตนเองให้เจริญก้าวหน้าได้ แนวคิดเรื่องการกระจายงบประมาณหรือรายได้ของจังหวัดก็จะทำได้ยาก การปกครองตนเองอาจดีในแง่ที่จังหวัดบางแห่งเจริญก้าวหน้าแบบก้าวกระโดดได้ แต่จังหวัดที่ยากจนรายได้น้อยๆ ก็จะถูกทิ้งไว้ข้างหลัง ระบบแบบตัวใครตัวมันของแต่ละจังหวัดจะนำความอ่อนแอสู่ประเทศชาติโดยส่วนรวม ขาดความร่วมมือทุกขั้วร่วมสุขในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของชาติร่วมกัน ควรจะมีการแบ่งปันกันระหว่างจังหวัดต่างๆ ซึ่งก็เป็นส่วนหนึ่งของประเทศไทย แนวคิดแบบนี้จะนำความอ่อนแอต่อประเทศชาติ อย่าลืมนึกว่าความมั่นคงของประเทศจะต้องมั่นคงไปด้วยกันทั้งประเทศ ความเจริญมั่งคั่งในภาพรวมของประเทศก็คือความมั่นคงปลอดภัยทางด้านอธิปไตยและเอกราชของชาติโดยส่วนรวม การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศคือการสร้างความมั่นคงของประเทศชาติในภาพรวม นั่นเอง

อนึ่ง การกระจายอำนาจสู่จังหวัดหรือท้องถิ่นแบบสุดโต่ง จะนำมาซึ่งการคดโกงและการทุจริต และการคอร์รัปชันกระจายไปทั่วประเทศ การควบคุมเรื่องการป้องกันการทุจริต และความไม่โปร่งใส เป็นประเด็นสำคัญที่จะหามาตรการมาควบคุมได้ยากมากๆ แม้ในปัจจุบันก็เป็นตัวอย่างให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่ามีผู้บริหาร อบท. บางส่วนที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามา จะมีความมุ่งมั่นเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากการได้ใช้เงินงบประมาณของท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง โดยไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย และมีได้หวังดีต่อท้องถิ่นและส่วนรวมของประเทศชาติตามที่เคยให้สัญญาไว้ จึงไม่มีหลักประกันใดๆ ว่าการกระจายอำนาจแบบสุดโต่ง เช่น แนวคิด “จังหวัดจัดการตนเอง” ที่นำเสนอขึ้น โปรดตระหนักกว่าอาจเป็นส่วนหนึ่งต่อความล่มสลายต่อระบบการปกครองของประเทศชาติที่ได้สืบทอดกันมายาวนานเกิดขึ้นก็เป็นได้

๓. ระบบ “กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในระบบการปกครองและบริหารในท้องที่ระดับพื้นฐานของสังคมไทย ยังจำเป็นต้องดำรงอยู่ต่อไป

ประเด็นก็คือ หากมีการยกเลิกระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และระบบการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ทั่วประเทศตามแนวความคิดใหม่จะกระทบต่อการมีอยู่ และดำรงอยู่ของระบบการปกครองท้องที่ในระดับตำบล หมู่บ้าน ตาม พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ (และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) เพราะการปกครองท้องที่ยึดโยงเกี่ยวพันกับการปกครองในระบบราชการบริหารส่วนภูมิภาค ตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยตรง การที่อ้างกันว่าไม่กระทบต่อระบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ย่อมเป็นไปได้ แต่อ้างไปเพื่ออกตมิให้กระแสการต่อต้านของสมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แห่งประเทศไทย อันจะเป็นการขัดขวางมิให้รื้อระบบการปกครองของประเทศที่มีการเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลง จึงสมควรที่กระทรวงมหาดไทย และรัฐบาลไทยจะต้องใส่ใจและ

ให้ความสำคัญ และหาทางแก้ไขทำให้ความจริงให้ปรากฏแก่สาธารณชน จะได้ไม่หลงกลของฝ่ายที่คิดจะเปลี่ยนแปลง การปกครองประเทศ ซึ่งเรื่องนี้เป็นประเด็นสำคัญและเร่งด่วนที่กระทรวงมหาดไทยจะต้องเร่งดำเนินการอย่างเร่งด่วนต่อไปด้วย

๔. กระทรวงมหาดไทยควรเสนอให้รัฐบาลทบทวนบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้เข้มแข็ง โดยตั้งให้เป็นคณะกรรมการระดับชาติกำหนดแนวทาง “การพัฒนาประสิทธิภาพระบบการบริหารราชการในส่วนภูมิภาค เพื่อการพัฒนาประเทศ” หรือจะให้สำนักงาน ก.พ. ร่วมกับ ก.พ.ร. และผู้บริหารระดับสูงของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ซึ่งเป็นบุคลากรที่สำคัญที่ได้ใช้กลไกของราชการส่วนภูมิภาค เป็นผู้ขับเคลื่อนงานของหน่วยของตนที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคต่างๆ (จังหวัด) ทั่วประเทศในขณะนี้ เพื่อให้มีการขับเคลื่อนการบริหารงานในต่างจังหวัดที่เป็นภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพ และบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามนโยบายของรัฐ นโยบายแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๖๐ และตามนโยบายของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญ เป็นส่วนหนึ่งต่อการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า สามารถแข่งขันกับนานาชาติได้

สมาคมนักปกครองแห่งประเทศไทย คาดหวังที่จะเห็นบทบาทของกระทรวงมหาดไทยและคนมหาดไทยว่าจะสามารถที่จะเป็นเสาหลักสำคัญอันหนึ่งของประเทศชาติให้คงอยู่ต่อไปอีกอย่างยาวนาน จึงใคร่นำเสนอแนวคิดและความเห็นมา เพื่อให้กรุณาพิจารณาตามที่เห็นสมควรต่อไป

จัดทำโดย
ฝ่ายวิชาการ
สมาคมนักปกครองแห่งประเทศไทย
๒๔ มีนาคม ๒๕๖๖

เอกสารอ้างอิง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑, ๒, ๓, ๗๖ และ ๒๔๙
๒. พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๕๖๔ (และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับ)
๓. พ.ร.บ.ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช ๒๕๔๕ มาตรา ๓๐
๔. พ.ร.บ.กองอาสารักษาดินแดน พุทธศักราช ๒๕๕๗
๕. พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๕๕๗ (และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม)
๖. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช ๒๕๗๗
๗. ประมวลกฎหมายอาญา พุทธศักราช ๒๕๕๙ มาตรา ๑๑๒, ๑๑๖
๘. พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๕๓๕ มาตรา ๔
๙. หนังสือเรื่อง “ผู้ว่าราชการจังหวัด” เรียบเรียงโดย ดร.ชวงค์ ฉายะบุตร อดีตอธิบดีกรมการปกครอง เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๕ หน้า ๑๑, ๔๘ และ ๘๘
๑๐. หนังสือเรื่อง “คนมหาดไทย” เป็นเอกสารประมวลเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย จัดพิมพ์โดยโรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๕ หน้า ๓๖, ๑๒๙, ๑๔๕ และ ๑๖๕ เป็นต้น