

บทที่ ๑

บททั่วไป

ความเป็นมาของสำนักงานจังหวัด

สำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งดำเนินการเป็นศูนย์กลางในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด เช่นเดียวกับสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยในส่วนกลาง ตามข้อเท็จจริงสำนักงานจังหวัดได้เริ่มจัดตั้งโดยมีกฎหมายรับรองมานานแล้ว หากแต่ยังไม่มียกตรากำลังเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเท่านั้น งานของสำนักงานจังหวัดจึงได้กระจายอยู่ตามส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัดเกือบทุกหน่วยงาน

สำนักงานจังหวัดจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๘๕^๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๔^๒ ซึ่งได้กำหนดให้สำนักงานจังหวัดเป็นส่วนราชการของจังหวัด ต่อมาได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ว่าด้วยเรื่องกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๘๕ และให้ใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ลงวันที่

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๘๕ เป็นกฎหมายฉบับแรกที่มีบทบัญญัติให้สำนักงานจังหวัดเป็นส่วนราชการจังหวัด แม้ต่อมาจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้หลายครั้งแต่ก็ไม่มี การเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญแต่อย่างใด และยังคงให้สำนักงานจังหวัดเป็นส่วนราชการของจังหวัด.

^๑ "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๘๕" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๖๔ ตอนที่ ๑๖ (ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๔๘๕), หน้า ๓๐๑-๓๐๔.

๒๕ กันยายน ๒๕๑๕ แทน ซึ่งได้ระบุไว้ในข้อ ๕๕^๑ ให้สำนักงานจังหวัดเป็นส่วนราชการของจังหวัด โดยมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของจังหวัดและให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบ

ก่อนที่จะประกาศใช้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๔ เป็นกฎหมายนั้น ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๐๗ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๑๕ แบ่งส่วนราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ความในข้อ ๑^๒ ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๐๗ กำหนดให้สำนักงานจังหวัดเป็นส่วนราชการในราชการบริหารส่วนภูมิภาคของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ปี พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๔^๓ ยังคงกำหนดให้สำนักงานจังหวัดเป็นส่วนราชการในราชการบริหารส่วนภูมิภาคของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยอีก

จะเห็นได้ว่าสำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยงานที่ระบุไว้ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมานานถึง ๒๐ ปีเศษแล้ว แต่ยังไม่มีการจัดตั้งให้เป็นหน่วยงาน (Organize) และบรรจุอัตรากำลังเจ้าหน้าที่อย่างจริงจัง

^๑ "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ พ.ศ. ๒๕๑๕" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๕๓ ตอนที่ ๑๕๕ (ฉบับพิเศษ) (ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๑๕), หน้า ๔๘.

^๒ "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๐๗ พ.ศ. ๒๕๑๕" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๔๘ ตอนที่ ๑๕๐ (ฉบับพิเศษ) (ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๑๕), หน้า ๑-๓.

^๓ "พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๑๗" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๕๑ ตอนที่ ๗๗ (ฉบับพิเศษ) (ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๑๗), หน้า ๕-๑๐.

เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๗ ดร. บันเทิง ศรีจันทร์พันธ์ ได้รับทุน ก.พ. ตามความต้องการของกรมการปกครองให้ไปศึกษาวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์แขนงการจัดองค์การและการบริหารงาน (Organization and Management) และวิชาการปกครอง (Government) ณ สหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นระยะเวลาที่อดีตนายกรัฐมนตรี John F. Kennedy เพิ่งจะอสัญกรรมไปไม่นาน และในวงการวิชาการถือว่าอดีตนายกรัฐมนตรีของสหรัฐอเมริกา เป็นผู้ที่มีฝีมือในการปฏิบัติงานที่ดีเยี่ยมคนหนึ่ง ดร. บันเทิง ศรีจันทร์พันธ์ ได้ศึกษาวิธีการบริหารงานของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาในสมัยประธานาธิบดี John F. Kennedy ว่ามีวิธีการบริหารงานอย่างไร จึงได้รับการยกย่องว่าเป็นการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพได้ผลจริงจัง จากผลของการศึกษาประมวลได้ว่าประธานาธิบดี John F. Kennedy มีคณะเจ้าหน้าที่ร่วมปฏิบัติงานเกี่ยวกับภาระความรับผิดชอบของประธานาธิบดีรู้จักวิธีการใช้คณะเจ้าหน้าที่ทำงาน เช่น งานคำนวณวางแผนงาน (Coordinating) การวางแผนงาน (planning) การติดตามโครงการ (following up) และการรายงานผลการปฏิบัติงานตามโครงการ (Reporting) ให้ประธานาธิบดีทราบทุกระยะและหาทางเร่งรัดปรับปรุงแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงโครงการให้ทันต่อเหตุการณ์และระยะเวลาอยู่เสมอ

หลังจากกลับมารับราชการในประเทศไทยแล้ว ดร. บันเทิง ศรีจันทร์พันธ์ ก็ได้้นำความคิดใหม่ ๆ เข้ามารับปรุงการบริหารงานราชการบางอย่างจนกระทั่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้ากองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย จึงได้นำรายงานเกี่ยวกับการจัดตั้ง "สำนักงานจังหวัด" ขึ้นมาพิจารณา และได้ปรึกษากับผู้ว่าราชการจังหวัดต่าง ๆ หลายท่าน ซึ่งได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดี เพราะต่างมีความต้องการคณะทำงานที่เป็นสายตรง (Immediate staff) ทั้งนี้เนื่องจาก

ขณะนั้นดำรงตำแหน่งนายอำเภอสว่างอารมณ์ จังหวัดอุทัยธานี.

ผู้ว่าราชการจังหวัดในขณะนั้นมีผู้ไต่บังคัมภีษาเพียงคนเดียวคือพนักงานขับรถประจำตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับตำแหน่ง อักษร เลขที่อยู่หน้าห้อง นั้นเป็นเจ้าหน้าที่ที่สังกัดกรมการปกครองและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ นั้นต่างก็สังกัดกระทรวง ทบวง กรม อื่น ๆ ที่ส่งไปประจำจังหวัดเรียกว่า Departmental Staff

เมื่อได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดีจากข้าราชการหลายฝ่ายแล้ว โครงการจัดตั้งสำนักงานจังหวัดก็เริ่มขึ้นโดย ดร.บันเทิง ศรีจันทร์พานิช ได้นำเรื่องนี้เรียนหารืออย่างไม่เป็นทางการกับปลัดกระทรวงมหาดไทย^๑ เมื่อได้รับการสนับสนุนแล้วจึงได้ทำบันทึกเสนอปลัดกระทรวงมหาดไทยอย่างเป็นทางการ^๒ โดยให้เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งขอเขตอำนาจหน้าที่และ อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของสำนักงานจังหวัด



เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งสำนักงานจังหวัด

เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งสำนักงานจังหวัดนั้นแยกได้ดังนี้^๓

ก. เหตุผลก้ำกัฏหมาย เนื่องจากมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๕๕ กำหนดให้ "สำนักงานจังหวัด" มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของจังหวัด เช่นเดียวกับสำนักงานปลัดกระทรวง ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้กำหนดไว้นี้ สำนักงานจังหวัดจึงมีฐานะเป็นศูนย์ปฏิบัติงานของจังหวัดทั้งที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

^๑ ขณะนั้น นายพ่วง สุวรรณรัฐ เป็นปลัดกระทรวงมหาดไทย.

^๒ กองการเจ้าหน้าที่, สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, เรื่อง การจัดตั้งสำนักงานจังหวัด บันทึกข้อความ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๑๔.

^๓ บันเทิง ศรีจันทร์พานิช, "การจัดตั้งสำนักงานจังหวัด," (โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กรุงเทพมหานคร, ๒๕๑๔), หน้า ๔๔, ๕๖.

งานในความรับผิดชอบจึงมีอยู่อย่างกว้างขวางและ เป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญต่อการบริหารงานสั่งการ ของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นอย่างมาก และในขณะนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดในจังหวัด บริหารราชการโดยมีข้าราชการของกรมต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานในจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบต่อกรมเจ้าสังกัดในจังหวัดนั้น ๆ พิจารณาโดยนัยนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะข้าราชการสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงมหาดไทย จึงไม่มีเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ในสังกัดและได้บังคับบัญชาจากสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยอยู่เลย หน่วยงานที่เป็นศูนย์กลางของจังหวัดได้แก่ "สำนักงานจังหวัด" ก็มีอยู่เฉพาะสำนักงาน อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ยังไม่มี ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงยังขาดคณะทำงานที่แท้จริง

ข. เหตุผลในทางปฏิบัติ ปรากฏว่าสำนักงานจังหวัดมีเพียงแต่สำนักงานและเจ้าหน้าที่ความรับผิดชอบเท่านั้น กำลังเจ้าหน้าที่และงบประมาณของตนเองยังไม่เคยมีราชการที่เป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้อบรมหมายให้เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการอื่น ๆ ได้แก่เจ้าหน้าที่ของแผนกปกครองจังหวัด คือ ปลัดจังหวัด จ่าจังหวัด ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นและอักษร เลข ช่วยปฏิบัติงานและรับผิดชอบตลอดมา และยังไม่บังเกิดผลดีเท่าที่ควร เพราะเจ้าหน้าที่ของแผนกปกครองจังหวัดต้องปฏิบัติงานสองสถานะคือ รับผิดชอบงานในส่วนของการปกครองซึ่งเป็นกรมเจ้าสังกัดส่วนหนึ่ง และต้องรับผิดชอบงานส่วนที่เป็นของสำนักงานจังหวัดอีกทางหนึ่ง ทำให้ไม่อาจทุ่มเทให้แก่งานด้านใดด้านหนึ่งได้เต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงแห่งการเร่งรัดพัฒนาประเทศนี้ งานของหน่วยราชการต่าง ๆ เพิ่มขึ้นมากขึ้นตามความเจริญทางสังคมและเศรษฐกิจ ทั้งที่เป็นงานนโยบายของรัฐบาล กระทรวง ทบวง กรม และงานที่ต้องสนองความต้องการของประชาชน แผนกการต่าง ๆ ของส่วนราชการก็มียางมากขึ้นตามลำดับ มีงานหลายประเภทที่ตกอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานจังหวัด ได้แก่งานที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย งานเกี่ยวกับกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในประเทศ (กอ.รมน.) งานเกี่ยวกับหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ (นพค.) งานของกระทรวง ทบวง กรม ที่ยังไม่

ส่วนราชการในส่วนภูมิภาค เช่น งานเกี่ยวกับการอุตสาหกรรมขนาดเล็ก เป็นต้น
 จะปรากฏว่าเจ้าหน้าที่แผนกปกครองจังหวัดที่ช่วยงานอยู่ไม่เพียงพอ ฉะนั้นจะเห็นได้ว่า
 ผลงานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคคือจังหวัดกับอำเภอผลยังกลับกันอยู่ คือ เมื่อ
 จังหวัดสั่งการให้เจ้าหน้าที่จากอำเภอมาช่วยราชการจังหวัดผลงานทางจังหวัดก็จะดีขึ้น
 แต่ทางอำเภอผลงานกลับค่อยลง เพราะผู้ปฏิบัติงานไม่เพียงพอ จนเป็นเหตุให้อธิบดี
 กรมการปกครอง^๑ ต้องมีหนังสือแจ้งผู้ว่าราชการจังหวัด^๒ ทุกจังหวัดว่า "...
 จึงใคร่ขอความร่วมมือจากจังหวัดว่า การสั่งการให้ข้าราชการอำเภอจะเป็นตำแหน่ง
 ปลัดอำเภอหรือเสมียนพนักงานขอใ้คงเว้นโดยเด็ดขาด หากจำเป็นจริง ๆ ก็เป็น
 ครั้งคราว เสร็จแล้วรีบส่งตัวกลับตำแหน่งเดิมทันทีเพราะมิฉะนั้นจะทำให้อัตราเจ้าหน้าที่
 ที่ปฏิบัติงานอยู่ที่อำเภอขาดไป อันเป็นเหตุให้งานประจำของอำเภอเกิดความเสียหาย..."
 และถ้าจังหวัดไม่สั่งการให้ข้าราชการอำเภอมาช่วยงาน จังหวัดก็ไม่อาจปฏิบัติงานสนอง
 นโยบายรัฐบาลให้ลุล่วงไปด้วยดีได้

อีกประการหนึ่ง การบริหารงานของสำนักงานจังหวัดเท่าที่เป็นอยู่ยังขาด
 ศูนย์กลางที่แท้จริงและสมบูรณ์แบบ กล่าวคือ แต่ละจังหวัดจะมีส่วนราชการที่มีฐานะเป็น
 ราชการส่วนภูมิภาคที่ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น ปกครองจังหวัด สัสดีจังหวัด
 สรรพากรจังหวัด คลังจังหวัด เป็นต้น โดยเฉลี่ยแล้วประมาณจังหวัดละ ๒๕-๒๗ ส่วน
 ราชการ การปฏิบัติงานทั้งที่เป็นงานประจำ งานนโยบาย และงานที่เป็นโครงการ
 แต่ละส่วนจะเสนอรายงานโดยตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด งานต่าง ๆ ของจังหวัด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑ ขณะนั้น นายสนิท วิไลจิตร์ ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครอง.

^๒ กรมการปกครอง, เรื่อง การเรียกข้าราชการอำเภอช่วยราชการจังหวัด
 หนังสือที่ มท.๐๓๐๓/ว.๒๔๕๑๔ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๑๓.

จึงกระจุกกระจายอยู่ตามส่วนราชการต่าง ๆ การควบคุม การติดตามผล ประเมินผล
ต่าง ๆ กระทำได้ยากยิ่ง เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงผู้เกี่ยว
ไม่มีเวลาเพียงพอในการวิเคราะห์งานและผลงาน 003535

การแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อให้จังหวัดสามารถปฏิบัติงานสนองนโยบายของ
รัฐบาลได้ดียิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องดำเนินการปรับปรุงสำนักงานจังหวัดให้มีประสิทธิภาพขึ้น
สามารถปฏิบัติงานในฐานะศูนย์กลางของจังหวัดได้อย่างสมบูรณ์แบบก้าว การกำหนด
อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบให้เป็นสัดส่วนและชัดเจน กำหนดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่
ของสำนักงานจังหวัดโดยเร่งด่วนและให้เพียงพอแก่ภารกิจการทำงานพร้อมกับมีงบประมาณ
เป็นของตนเอง อันจะช่วยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีเจ้าหน้าที่ของตนเองปฏิบัติงาน
เจ้าหน้าที่ของกรมการปกครองที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเคยส่งการให้ช่วยราชการของสำนักงาน
จังหวัดนั้น จะได้ปฏิบัติงานเฉพาะงานของกรมการปกครอง

ความคิดเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดในการจัดตั้งสำนักงานจังหวัด

เนื่องจากการ จัดตั้งสำนักงานจังหวัดเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับผู้ว่าราชการจังหวัด
โดยตรง และการที่ริเริ่มโดยส่วนกลางฝ่ายเดิมนั้นย่อมเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องตามหลักการ
กระจายอำนาจ ฉะนั้น กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย
จึงได้ทำแบบสอบถามสำรวจความคิดเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงาน
จังหวัดโดยใช้วิธีการ Stratified Random Sampling รวม ๒๕ จังหวัด * คือ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* กระทรวงมหาดไทย, เรื่อง การกำหนดอัตรากำลังของสำนักงานจังหวัด
หนังสือที่ มท.๐๒๐๕/ว.๑๐๘๖ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ กับกระทรวงมหาดไทย,
เรื่อง การส่งแบบสอบถาม หนังสือที่ มท.๐๒๐๕/๔๕๒๐ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๑๔.

- | | | |
|-------------------|-------------|-------------------|
| - พระนคร | - ขอนแก่น | - สงขลา |
| - พระนครศรีอยุธยา | - เชียงราย | - ยะลา |
| - สมุทรปราการ | - เชียงใหม่ | - นราธิวาส |
| - ชลบุรี | - พิษณุโลก | - ภูเก็ต |
| - ปราจีนบุรี | - นครสวรรค์ | - สุราษฎร์ธานี |
| - จันทบุรี | - นครปฐม | - นครศรีธรรมราช |
| - นครราชสีมา | - กาญจนบุรี | - ประจวบคีรีขันธ์ |
| - บุรีรัมย์ | - สุรินทร์ | - อุบลราชธานี |
| - อุตรธานี | - หนองคาย | - นครพนม |
| - ลำปาง | | |

ส่วนจังหวัดอื่น ๆ นอกจากนี้สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยได้ประสานงาน เพื่อให้ทราบความเคลื่อนไหวในการดำเนินงานของกรมเจ้าสังกัด^๑ และเปิดโอกาสให้ แต่ละจังหวัดซึ่งไม่อยู่ในข่ายของการสุ่มตัวอย่าง (Sampling) ครั้งนี้ได้แสดงความ คิดเห็นอย่างเต็มที่

นอกจากจะใช้แบบสอบถามในการสำรวจความคิดเห็นของผู้นำราชการจังหวัด เกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานจังหวัดแล้ว สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยยังได้ส่ง เจ้าหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยออกไปทำการสำรวจงานในท้องถิ่น (Field Study) ทุกภาคของประเทศโดยสุ่มตัวอย่างจำนวน ๑๔ จังหวัด ระหว่าง เดือนกุมภาพันธ์ - เมษายน ๒๕๑๕^๒ ทั้งนี้เพื่อให้ได้ข้อมูลที่แน่นอนที่สุด

^๑ กระทรวงมหาดไทย, เรื่อง การกำหนดอัตรากำลังของสำนักงานจังหวัด หนังสือที่ มท.๐๒๐๕/๔๑๕๒ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕.

^๒ บันเทิง ศรีจันทร์พานิช, "การจัดตั้งสำนักงานจังหวัด," หน้า ๒๔, ๒๕.

ข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้จากการสำรวจครั้งนี้ นับว่าเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาจัดตั้งสำนักงานจังหวัดเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

ก. ความคิดเห็นของผู้นำราชการจังหวัดจากแบบสอบถาม ส่งแบบสอบถามไป ๒๔ จังหวัดทั้งกล่าวแล้วข้างต้น ได้รับแบบสอบถามคืนมา ๒๗ จังหวัด แยกประเภทดังนี้

๑. ความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่

ทุกจังหวัดมีความเห็นสนับสนุนและถือว่าเป็นความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องจัดให้มีกำลังเจ้าหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดขึ้น

๒. งานที่ควรกำหนดไว้ในสำนักงานจังหวัด รวม ๒๖ รายการด้วยกัน

คือ

๒.๑ งานเลขานุการผู้ว่าราชการจังหวัด

๒.๒ งานสารบรรณ

๒.๓ งานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในจังหวัด

๒.๔ งานการข่าวและประชาสัมพันธ์

๒.๕ งานคานเรื่องราวจังหวัดและวินัย

๒.๖ งานคานการประชุม อภพ. อภจ.

๒.๗ งานคานการรับเสด็จและการรับรอง

๒.๘ งานคานการเงิน บัญชี พัสดุ (เฉพาะส่วนของสำนักงาน

ปลัดกระทรวงมหาดไทย)

๒.๙ งานคานพิธีการต่าง ๆ

- ๒.๑๐ งานการงบประมาณของจังหวัด
- ๒.๑๑ งานเหลากาชาด อาสากาชาด
- ๒.๑๒ งานขายแคน กอ.ปค. กรป. กลาง ฯลฯ (เฉพาะจังหวัด
ขายแคนและมิงงานคังกลาว)
- ๒.๑๓ การสงเคราะห์ประชาชน
- ๒.๑๔ การสื่อสาร
- ๒.๑๕ การรักษาคุณแลสถานที่ราชการ ยานพาหนะ
- ๒.๑๖ รวบรวมสถิติข้อมูลต่าง ๆ ของจังหวัด
- ๒.๑๗ งานนโยบายของจังหวัด
- ๒.๑๘ งานวางแผนพัฒนาจังหวัด
- ๒.๑๙ การประสานและควบคุมการดำเนินงานตามโครงการ
- ๒.๒๐ การติดตามผล
- ๒.๒๑ การประเมินผล
- ๒.๒๒ การตรวจราชการ
- ๒.๒๓ การวิเคราะห์การตรวจราชการ เพื่อให้ผู้ตรวจราชการจังหวัด
สั่งการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ
- ๒.๒๔ วิเคราะห์การตรวจราชการของผู้นั่งคัมบัญชีชั้นเหนือขึ้นไป
- ๒.๒๕ งานของส่วนราชการซึ่งฝากให้จังหวัดปฏิบัติจัดทำอยู่ แต่ยังไม่
มีเจ้าหน้าที่ประจำ
- ๒.๒๖ งานซึ่งมิได้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการใดโดยเฉพาะ
๓. อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ผู้ตรวจราชการจังหวัด ๒๐ จังหวัดเสนอให้
กำหนดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ระหว่าง ๒-๑๐ อัตรา ๗ จังหวัดเสนอให้กำหนดอัตรา
ระหว่าง ๑๓-๓๐ อัตรา

ข. ปริมาณงานและความคิดเห็นจากการสำรวจเพิ่มเติม ตามที่เจ้าหน้าที่
ของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้ออกไปสำรวจงานในท้องที่ (Field Study)
เพิ่มเติมใน ๑๔ จังหวัด คือ กาญจนบุรี พระนครศรีอยุธยา ปราจีนบุรี นครราชสีมา
ขอนแก่น อุตรดิตถ์ นครพนม ภูเก็ต นครศรีธรรมราช สงขลา นราธิวาส ลำปาง
เชียงใหม่ เชียงราย ได้ข้อมูลเพิ่มเติม ดังนี้ "

๑. ความจำเป็นของสำนักงานจังหวัด งานต่าง ๆ ของสำนักงานจังหวัด
ได้ให้เจ้าหน้าที่ของกรมการปกครอง คือ ปลัดจังหวัด จำจังหวัด ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น
และอักษรเลขเป็นผู้รับผิดชอบอยู่ นับเป็นภาระหนักสำหรับเจ้าหน้าที่ของกรมการปกครอง
ตลอดมา ในทางปฏิบัติปรากฏว่า เจ้าหน้าที่เหล่านี้ต้องใช้เวลาปฏิบัติงานของสำนักงาน
จังหวัดเกินกว่า ๕๐% ของเวลาปฏิบัติราชการทั้งหมด จึงมีเวลาให้ทำงานในหน้าที่
โดยตรงของตนน้อยมาก ทำให้ผลงานในสายงานตรงไม่บังเกิดผลเท่าที่ควร จากการ
สำรวจปรากฏว่า เกือบทุกจังหวัดได้สั่งการให้ปลัดอำเภอมาช่วยราชการจังหวัด ณ
ศาลากลางจังหวัดโดยเฉพาะอย่างยิ่งงานด้านอักษร เลขและป้องกันจังหวัด เพราะมีฉะนั้น
งานด้านนี้จะไม่อาจลุล่วงไปได้ตามวัตถุประสงค์

๒. สถิติปริมาณงานด้านโครงการ จะเห็นได้ว่าในแต่ละจังหวัดนั้น มีแผน
พัฒนาจังหวัดในด้านต่าง ๆ มาก ทั้งที่เป็นโครงการของจังหวัดและโครงการของ
ส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งโครงการทั้งสองประเภทนี้อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการ
จังหวัดที่จะต้องคอยควบคุม ตรวจสอบ ประเมินผล แก้ไขปัญหาอุปสรรค แต่ในทาง
ปฏิบัติการควบคุมงานด้านโครงการของผู้ว่าราชการจังหวัดยังทำไม่ได้ผลอย่างเต็มที่
เพราะโครงการต่าง ๆ กระจุกกระจายอยู่ตามส่วนราชการเจ้าของเรื่อง ผู้ว่าราชการ
จังหวัดมีโอกาสทราบถึงความเคลื่อนไหวของงานน้อยมาก คือ เมื่อเจ้าของโครงการ

รายงานผลการปฏิบัติงาน และจากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบผลจากเจ้าหน้าที่
โครงการจึงเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า เมื่อคำนึงถึงภารกิจของผู้ว่าราชการจังหวัด
ในตำแหน่งต่าง ๆ แล้ว โอกาสที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะควบคุมงานด้านโครงการอย่าง
ใกล้ชิดทุกโครงการนั้นเป็นไปได้ยาก ฉะนั้นการกำหนดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของ
สำนักงานจังหวัดขึ้นจะ เป็นประโยชน์แก่การบริหารงานด้านโครงการ เป็นอย่างยิ่ง
โดยเฉพาะ เจ้าหน้าที่ฝ่ายประสานแผนและโครงการจะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการ
ประสานโครงการทุกโครงการ และคอยรายงานผลการปฏิบัติงานตามโครงการให้
ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ทราบความเคลื่อนไหวของโครงการ อยู่ตลอดเวลา

โครงการจัดตั้งสำนักงานจังหวัด

การเสนอโครงการจัดตั้งสำนักงานจังหวัดนั้นในระยะเริ่มแรกได้เสนอการ
จัดตั้งและจัดสรรอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้ก่อน หลัง โดยยึดแนวทาง ๓ วิธี คือ "

๑. พิจารณาจัดสรรให้โดยเฉลี่ยไปทุกเขต ตามเขตการตรวจราชการของ
กระทรวงโดยให้เหตุผลว่า การแบ่งเขตเพื่อตรวจราชการทั้ง ๕ เขตนั้น แต่ละเขต
ย่อมมีลักษณะพิเศษและความสำคัญแตกต่างกัน เมื่อพิจารณาในแต่ละด้านรวมกันแล้ว
แต่ละเขตย่อมมีความสำคัญเท่า ๆ กัน และมีจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางของเขต การ
จัดตั้งสำนักงานจังหวัดและจัดสรรอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้จังหวัดที่ใหญ่ที่สุดในแต่ละเขต
จึงเป็นวิธีการที่เหมาะสมที่สุด เพราะการจัดสรรอัตราจะได้รับทั่วถึงพร้อมกันทุกเขต
แต่ก็มีปัญหาที่ว่าจังหวัดใหญ่ที่สุดในบางเขต เล็กกว่าบางจังหวัดที่อยู่ในระดับรองของเขต
อื่น ๆ

๒. พิจารณาจัดสรรให้จังหวัดที่มีอำเภอในเขตปกครองมากเป็นอันดับแรก และจัดสรรให้เป็นไปตามลำดับ โดยมีเหตุผลว่า จังหวัดที่มีอำเภอในเขตปกครองมาก ส่วนใหญ่เป็นจังหวัดที่มีความสำคัญในด้านการปกครองและบริหาร แต่ก็มีข้อบกพร่องที่ บางจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางของเขตไม่ได้รับการจัดสรรอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในระยะแรก เช่น จังหวัดสงขลา

๓. พิจารณาจัดสรรให้จังหวัดที่มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนเป็นอันดับแรก ทั้งนี้เพราะจังหวัดเหล่านี้จะเป็นจังหวัดใหญ่ และบางจังหวัดมีสถานการณ์ความจาก ผกค. รุนแรง

การจัดตั้งสำนักงานจังหวัดนั้น สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการ ตามวิธีการแรกคือจัดตั้งและจัดสรรอัตรากำลังเจ้าหน้าที่สำนักงานจังหวัดตามเขตการ ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย โดยในโครงการเสนอจัดตั้งสำนักงานจังหวัดได้ กำหนดว่าจะจัดตั้งสำนักงานจังหวัดให้ครบทุกจังหวัดภายในปีงบประมาณ ๒๕๒๑ โดย เริ่มจัดตั้งในปีงบประมาณ ๒๕๑๖^๑ จำนวน ๑๑ จังหวัด ปี ๒๕๑๗ จำนวน ๑๑ จังหวัด ปี ๒๕๑๘ จำนวน ๑๓ จังหวัด ปี ๒๕๑๙ จำนวน ๑๔ จังหวัด ปี ๒๕๒๐ จำนวน ๑๕ จังหวัด ปี ๒๕๒๑ จำนวน ๗ จังหวัด

อุปสรรคในการจัดตั้งสำนักงานจังหวัด

ประการแรก เนื่องจากเมื่อเสนอโครงการจัดตั้งสำนักงานจังหวัดไปยัง ประธานที่ปรึกษาฯ เบื้องบริหารของหัวหน้าคณะปฏิวัติ^๒ พิจารณา และปรากฏว่า

^๑ บันเทิง ศรีจันทร์พานิช, "การจัดตั้งสำนักงานจังหวัด," หน้า ๓๑-๓๗, ๕๕.

^๒ จอมพลถนอม กิตติขจร ปฏิวัติเดือนพฤศจิกายน ๒๕๑๔ และยังคงอยู่ใน ขวางของการปฏิวัติ.

มีความคิดเห็นที่ขัดแย้งกันในหลักการดำเนินการ โดยที่ฝ่ายที่ปรึกษาฯ เปรียบบริหารฯ^๑
ว่า

๑. ควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการบริหารอย่างแท้จริง และการ
บรรจุอัตรากำลัง เจ้าหน้าที่ใหม่ควรจะบรรจุเฉพาะเจ้าหน้าที่ซึ่งมีคุณสมบัติที่ครบถ้วนตามที่
กำหนดไว้ ไม่ควรให้ข้าราชการที่ขาดคุณสมบัติเข้ามาอาศัยตำแหน่งใหม่เป็นเครื่องมือ
ในการเลื่อนชั้น ตำแหน่ง

๒. การดำเนินงานควรแบ่งเป็น ๓ ช่วง คือ

๒.๑ ขั้นริเริ่มโครงการ คือ เลือกจัดตั้งเฉพาะจังหวัดซึ่งมีปัญหา
โดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและข้าราชการอื่น ๆ ของจังหวัดมีความสนใจและต้องการที่
จะให้มีส่วนบริหารงานของจังหวัดอย่างแท้จริง

๒.๒ ขั้นขยายงาน เมื่อมีประสบการณ์เพียงพอแล้วจึงค่อยขยายงานไปยัง
จังหวัดอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อไป

๒.๓ ขั้นปฏิบัติงานตามโครงการเต็มรูป เมื่อมีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่
เพียงพอ มีประสบการณ์และเงินงบประมาณเพียงพอแล้ว จึงควรพิจารณาขยายให้
ครบทุกจังหวัดต่อไป

ประการที่สอง เจ้าหน้าที่บางคนยังไม่เข้าใจในหลักการจัดตั้งสำนักงาน
จังหวัด โดยเข้าใจว่าจะไปทำงานซ้ำซ้อนกับส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น
เร่งรัดพัฒนาชนบทจังหวัด พัฒนาชุมชนจังหวัด ปกครองจังหวัด เป็นต้น เมื่อมีความ
คิดเห็นแตกต่างกันไปเช่นนี้จึงได้มีการจัดตั้งอนุกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณารายละเอียดในการ

จัดตั้งสำนักงานจังหวัดต่อไป^๑ โดยคณะกรรมการชุดนี้ได้เสนอแนวทางว่า^๒

๑. ฝ่ายเลขานุการนั้น มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการอยู่แล้วดังนี้

๑.๑ จำจังหวัด สังกัดกรมการปกครอง เป็นเจ้าหน้าที่สารบรรณและ
ธุรการของจังหวัด

๑.๒ อักษรเลขจังหวัด สังกัดกรมการปกครอง เป็นเลขานุการประจำตัว
ของผู้ว่าราชการจังหวัด

๑.๓ ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น สังกัดกรมการปกครอง เป็นผู้รับคำสั่งจาก
ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ตรวจและติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น
ต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด

๑.๔ ปลัดอำเภอซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกมาช่วยราชการจังหวัด

๑.๕ เลขานุการจังหวัด เป็นข้าราชการส่วนจังหวัด สังกัดองค์การ
บริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีผู้ช่วยเลขานุการและเจ้าหน้าที่รองลงไปอีกหลายคน

๒. ฝ่ายประสานแผนและโครงการ มีเจ้าหน้าที่ของเร่งรัดพัฒนาชนบทจังหวัด
พัฒนาชุมชนจังหวัด เกษตรจังหวัด ฯลฯ ปฏิบัติงานอยู่แล้ว

ทั้งนี้โดยสรุปว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีเจ้าหน้าที่ทั้งสองฝ่ายอยู่บ้างแล้ว
เพียงแต่กระจายอยู่ตามสังกัดต่าง ๆ โดยไม่ได้สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง
มหาดไทยเท่านั้น

^๑ กองการเจ้าหน้าที่, สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, เรื่อง การขอ
กำหนดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของสำนักงานจังหวัด บันทึกข้อความ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม
๒๕๑๕ และ คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของหัวหน้าคณะปฏิวัติ, เรื่อง แต่งตั้ง
อนุกรรมการพิจารณาเกี่ยวกับการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่สำนักงานจังหวัด คำสั่งที่
๗/๒๕๑๕ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๑๕.

^๒ บันเทิง ศรีจันทร์พานิช, "การจัดตั้งสำนักงานจังหวัด," หน้า ๘๘-๘๙.



แต่อย่างไรก็ตาม โดยหลักการแล้วการจัดตั้งสำนักงานจังหวัดที่เข้มแข็ง เพื่อให้เป็นหน่วยงานกลางของจังหวัดโดยให้ เป็นคณะที่ทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด และประสานงานกับส่วนราชการอื่น ๆ มิได้ปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกับส่วนราชการอื่นใด

ประการที่สาม เกี่ยวกับต้นสังกัด สืบเนื่องมาจากมีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๘ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕^๑ จัดตั้งสำนักนโยบายและแผนมหาดไทย ขึ้นเป็นส่วนราชการหนึ่งในกระทรวงมหาดไทย มีระดับเทียบเท่ากรม และที่ประชุม ได้พิจารณาสังกัดของสำนักงานจังหวัดว่า ควรสังกัดสำนักงานนโยบายและแผนมหาดไทย โดยให้เหตุผลว่า^๒

๑. หน้าที่หลักของสำนักงานจังหวัดเกี่ยวกับเรื่องแผน
๒. จะได้จับบุคคลไปพัฒนาในส่วนภูมิภาค โดยมีข่ายการทำงาน (Network) จากส่วนกลาง เกี่ยวโยงไปจนถึงส่วนภูมิภาค
๓. สามารถควบคุมแผนของจังหวัดได้แม้จะเปลี่ยนแปลงผู้ดำรงตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัด งานตามแผนจะได้รับการปฏิบัติต่อเนื่องกันไป

แต่ถ้าพิจารณาคำวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสำนักงานจังหวัด ประกอบกับ พระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๕ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๑๕ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๐๗ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๑๕ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๘ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕

^๑ "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๘ พ.ศ. ๒๕๑๕" ราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ ๑๕๐ (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕, หน้า ๔๓-๔๕.

^๒ สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย, เรื่อง สำนักงานจังหวัด บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๓/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๖ ณ ห้องผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนมหาดไทย.

และพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ แล้ว จะเห็นได้ว่า กำหนดให้สำนักงานจังหวัดเป็นราชการส่วนภูมิภาค สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย การที่จะให้สำนักงานจังหวัดไปสังกัดสำนักนโยบายและแผนมหาดไทยจึงไม่ถูกต้อง เพราะวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งต่างกัน โดยสำนักนโยบายและแผนมหาดไทยจะควบคุมเฉพาะแผนที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น แต่สำนักงานจังหวัดจะเป็นหน่วยงานที่ประสานงานแผนของทุกกระทรวง ทบวง กรม^๑ อีกทั้งสำนักงานจังหวัดนั้นได้ดำเนินการ เพื่อจัดตั้งก่อนที่มีประกาศของคณะปฏิวัติให้จัดตั้งสำนักนโยบายและแผนมหาดไทยอีกด้วย^๒

แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาต่าง ๆ ก็ผ่านพ้นไปด้วยดีเมื่อเจ้าหน้าที่หลายฝ่ายต่างมองเห็นความสำคัญของสำนักงานจังหวัด ถึงกระนั้นสำนักงานจังหวัดก็ไม่อาจจัดตั้งในปี ๒๕๑๖ ได้เพราะเรื่องล่าช้าอยู่ที่คณะรัฐมนตรี ซึ่งระยะนี้เมื่อปัญหาสำคัญ เร่งด่วนมาก เช่น ปัญหาข้าว น้ำมัน น้ำตาล เป็นต้น ฉะนั้นปัญหาของสำนักงานจังหวัดจึงต้องรอการพิจารณาภายหลัง^๓ เมื่อปัญหาสำคัญต่าง ๆ คลี่คลายไปในทางที่ดีแล้ว คณะรัฐมนตรีจึงได้นำปัญหาการจัดตั้งสำนักงานจังหวัดขึ้นมาพิจารณาและลงมติเห็นชอบ ในวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๑๖^๔

^๑ กองการเจ้าหน้าที่, สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, เรื่อง การจัดอัตรากำลังสำนักงานจังหวัด บันทึกข้อความ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๑๖ และฉบับลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๑๖.

^๒ บันเทิง ศรีจันทร์พานิช, "การจัดตั้งสำนักงานจังหวัด," หน้า ๑๓๐-๑๓๑.

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๘.

^๔ สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, เรื่อง อัตรากำลังเจ้าหน้าที่สำนักงานจังหวัด หนังสือที่ สร.๐๒๐๓/๑๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๑๖.

ฉะนั้น ในการดำเนินงานของสำนักงานจังหวัด กระทรวงมหาดไทย ได้จัดให้มีเจ้าหน้าที่ขึ้นในส่วนราชการของสำนักงานจังหวัดโดยเริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. ๒๕๑๓ ใน ๕ จังหวัด ได้แก่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา นครสวรรค์ ชลบุรี สงขลา และยะลา ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้ขยายการดำเนินการเพิ่มขึ้นใน ๑๖ จังหวัด คือ จังหวัด นครราชสีมา อุบลราชธานี เชียงใหม่ นครศรีธรรมราช ลพบุรี สุราษฎร์ธานี นราธิวาส สระบุรี นนทบุรี ฉะเชิงเทรา จันทบุรี สมุทรปราการ สุโขทัย พิจิตร นครปฐม และชุมพร ในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้ขยายเพิ่มขึ้นจนครบทุกจังหวัด

บทบาทและความสำคัญของสำนักงานจังหวัด

สำนักงานจังหวัดได้มีเจ้าหน้าที่ทั่วทุกจังหวัดในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ แม้จะเป็นหน่วยงานที่ค่อนข้างใหม่ในสายตาของคนทั่วไป แต่หน้าที่ความรับผิดชอบนั้นมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับโดยตรงต่อการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งอาจจะกล่าวถึงความสำคัญของสำนักงานจังหวัดได้ดังนี้

๑. เป็นศูนย์บริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดหนึ่ง ๆ ถือว่าเป็นตัวแทนรับผิดชอบในการบริหารงานของทุกกระทรวง ทบวง กรม การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดจำเป็นต้องมีหน่วยงานองค์กรกลาง (Central Unit) เพื่อเป็นที่รวบรวมสถิติ ข้อมูล ตัวเลขต่าง ๆ เรื่องราวที่จะวินิจฉัยสั่งการและคอยติดตามผลการดำเนินการ แล้วรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ สำนักงานจังหวัดในฐานะเป็นศูนย์กลางการบริหารงานและศูนย์การประสานงานจึงจำเป็นต้องศึกษารวบรวมข้อมูลสถิติในทุก ๆ ด้าน รวมทั้งปัญหาที่จะเกิดขึ้นภายในจังหวัดหรืออาจจะเกิดขึ้น เช่น ปัญหาประชากร ทรัพยากร ทำเลที่ตั้งของจังหวัด ภูมิอากาศ ภูมิประเทศ ปัญหาชุมชน วัฒนธรรม ประเพณี พฤติกรรมทางการเมือง สภาพความเป็นอยู่ของประชาชน ปัญหาการกระจายรายได้ของประชากร ปัญหาปากท้องประชากร ปัญหาการศึกษา เป็นต้น สำนักงานจังหวัด

ซึ่งเป็นหน่วยงานใกล้ชิดกับผู้ว่าราชการจังหวัด และจะเป็นหน่วยงานที่สนับสนุนและเป็นแนวทางให้การวินิจฉัยสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัดในปัญหาต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นเสมือนคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอความคิดเห็นประกอบการพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัดไปด้วย

การพิจารณาตัดสินใจในการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดจะ เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีเหตุผลมากมายเพียงใดขึ้นอยู่กับความสามารถของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดว่า มีข้อมูลพร้อมแค่ไหน เพียงไร และพร้อมที่จะทำหน้าที่เป็นเสนาธิการ (staff) ให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้เพียงไร สำนักงานจังหวัดจึงน่าจะเป็นศูนย์การบริหารและประสานงานที่มีคุณค่า และจะเป็นหน่วยงานที่สนับสนุนให้การวินิจฉัยปัญหาของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยแท้จริง ตรงตามเป้าหมายที่กระทรวงมหาดไทยได้ตั้งเอาไว้

๒. การพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารงาน และเป็นผู้รับผิดชอบในการพัฒนาท้องถิ่น ฉะนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงจำเป็นต้อง รู้สภาวะการณ์ทาง เศรษฐกิจของจังหวัดเพื่อจะได้วางแนวทางในการพัฒนาได้อย่างถูกต้อง และเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน รวมทั้ง เป็นการใช้ทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย สำนักงานจังหวัดในฐานะที่เป็นหน่วยงานกลางในการศึกษาหา ข้อมูล ปัญหาอุปสรรคในการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด จึงจำเป็นต้อง ชวนชวนศึกษาให้ทราบถึง ลักษณะ ปริมาณ และขนาดของประชากร ทรัพยากร ที่ตั้ง และภูมิประเทศ ทั้งนี้เพื่อจะได้ทราบถึงสภาวะการณ์ประกอบอาชีพ รายได้ ค่าครองชีพ ความเป็นอยู่ของราษฎรในจังหวัดว่ามีแนวโน้มไปในลักษณะใด เพื่อจะได้เป็นข้อมูลในการตัดสินใจวิเคราะห์ปัญหา เพื่อวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดให้สอดคล้อง สัมพันธ์กับปัจจัยที่จะมาสนับสนุน เพื่อบังเกิดผลอย่างจริงจัง สำนักงานจังหวัดจึงต้อง ทำหน้าที่เป็นแหล่งกลางของสถิติตัวเลข แผนงาน โครงการ และข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้ จะต้องมีความใหม่และทันต่อเหตุการณ์อยู่เสมอ

๓. การพัฒนาสังคมและการเมือง การบริหารราชการของข้าราชการ
จังหวัดจำเป็นต้องมีความเกี่ยวข้องกับปัญหาทางสังคมและการเมือง การบริหารงาน
จึงจำต้องอาศัยหลักการและเนื้อหาของสังคมวิทยาและการเมือง ฉะนั้น สำนักงานจังหวัด
จะต้องศึกษาข้อมูลให้ทราบถึงความเป็นอยู่ ภาวะสังคม ความรู้สึก และแนวโน้มทาง
การเมืองของประชาชนทั้งจังหวัด เพื่อวางแผนปรับปรุงแก้ไขสถานการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้น
ในภายหน้าได้

นโยบายของสำนักงานจังหวัด

นโยบายหลักของสำนักงานจังหวัด คือ การช่วยเหลือข้าราชการจังหวัดใน
การดำเนินงานเป็นศูนย์กลางในการบริหารราชการทั่วไปและศูนย์กลางในการประสานงาน
แผนและโครงการของทุกกระทรวง ทบวง กรม ในจังหวัด เพื่อให้การบริหารงานของ
ข้าราชการจังหวัดในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ สามารถบริหาร
งานสนองความต้องการของประชาชนทั้งในด้านการพัฒนา เศรษฐกิจสังคมและการเมือง
การปกครอง

งานของสำนักงานจังหวัด

เดิมนั้นงานต่าง ๆ ที่เป็นงานของสำนักงานจังหวัดเจ้าหน้าที่ของกรมการปกครอง
ได้แก่ ปลัดจังหวัด จำจังหวัด ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น อักษรเลข เป็นผู้ดำเนินการอยู่
ฉะนั้น เมื่อได้มีการจัดตั้งสำนักงานจังหวัดขึ้นและมีอัครากำลัง เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการแล้ว

จึงได้มีข้อตกลงแบ่งงานในหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดกับงานในหน้าที่ของที่ทำการปกครองจังหวัดขึ้น^๑ ตามข้อตกลงระหว่างกรมการปกครองและสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยนั้น ได้อ้างว่า "... เพื่อให้การกำหนดงานในหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดดังกล่าวได้มีรายละเอียดการแบ่งงานในหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดให้รัดกุมและมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น... จึงได้กำหนดรายละเอียดการแบ่งงานในหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดขึ้นและให้งานต่อไปนี้เป็นงานในหน้าที่รับผิดชอบของสำนักงานจังหวัด

๑. งานเลขานุการทั่วไปของผู้ว่าราชการจังหวัด

๒. งานสารบรรณ (รับ - ส่ง ของจังหวัด) ให้เจ้าจังหวัดรับผิดชอบดำเนินการไปพลางก่อนจนกว่าสำนักงานจังหวัดจะมีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่พร้อมที่จะปฏิบัติงานนี้ ทั้งนี้ โดยให้ดำเนินการดังนี้

๒.๑ ให้เจ้าหน้าที่สารบรรณของจังหวัดเป็นศูนย์กลาง รับ - ส่ง หนังสือของจังหวัด

๒.๒ ให้เจ้าแห่งหนังสือราชการที่ได้รับมาโดยพิจารณาลักษณะของหนังสือราชการดังนี้

(๑) หนังสือหรือเอกสารลับของทางราชการ

(๒) หนังสือเอกสารหรือบัตรสนเท่ห์เกี่ยวกับการกล่าวโทษการร้องเรียนและการร้องทุกข์

กระทรวงมหาดไทย, เรื่อง การแบ่งงานในหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดกับงานในหน้าที่ของที่ทำการปกครองจังหวัด หนังสือที่ มท.๐๒๐๕/ว.๓๔๔ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๑๕.

- (๓) หนังสือราชการซึ่งไม่ใช่หน้าที่ของส่วนราชการประจำจังหวัดใด โดยเฉพาะ เช่นหนังสือเวียนแจ้งมติคณะรัฐมนตรี กฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการส่วนรวม หนังสือของ ก.พ. ฯลฯ
- (๔) หนังสือราชการของสำนักนโยบายและแผนมหาดไทยและสำนักงาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย

เมื่อเจ้าหน้าที่สารบรรณจังหวัดจำแนกเรื่อง เสร็จแล้วให้เสนอ เอกสาร และหนังสือ ราชการ เฉพาะที่มีลักษณะ ๔ ประการดังกล่าวข้างต้นตาม ๒.๒ ต่อจังหวัดเพื่อทราบและ ส่งให้สำนักงานจังหวัดดำเนินการต่อไปโดยเร็ว เอกสารและหนังสือราชการนอกจากเรื่อง ดังกล่าว ก็ให้ดำเนินการแจกจ่ายไปตามสายงานและระเบียบวิธีการที่เคยปฏิบัติมา

๓. งานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ให้สำนักงานจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบใน เรื่องดังกล่าวต่อไปนี้

- ๓.๑ ดำเนินการ เกี่ยวกับบรรจุแต่งตั้ง และการ สอบ การพิจารณาความดี ความชอบงานวินัยและการกระทำความผิดอาญาของข้าราชการและ ลูกจ้างของสำนักงานจังหวัด สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
- ๓.๒ การสอบแข่งขันทั่วไปของข้าราชการระดับ ๑ ตามความต้องการของ ส่วนราชการในจังหวัด
- ๓.๓ การเสนอเรื่องกรณีข้าราชการที่ถูกกล่าวโทษหรือร้องเรียนต่อผู้ว่า ราชการจังหวัด เพื่อพิจารณาตั้งกรรมการสอบสวน หรือส่งให้ส่วน ราชการ เจ้าสังกัดรับไปดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง
- ๓.๔ การลา กิจ ลาป่วย ลาอุปสมบท ลาไปประกอบพิธีฮัจยี ณ เมือง เมกกะ และการลาไปศึกษาต่างประเทศ
- ๓.๕ การหยุดพักผ่อนประจำปี
- ๓.๖ การจัดทำบัตรประจำตัวข้าราชการ
- ๓.๗ งานการรวบรวมรายชื่อ และผลงานของผู้มีสิทธิได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์

๔. เป็นศูนย์ประสานการสื่อสารโทรคมนาคม การประชาสัมพันธ์และ เผยแพร่
ข่าวสารของจังหวัด

๕. งานการประชุมของจังหวัด

๕.๑ เป็นเลขานุการของคณะกรรมการจังหวัดและอำเภอ

๕.๒ เป็นเลขานุการของคณะกรรมการพิจารณาแผนพัฒนาจังหวัด
(ฝ่ายประสานโครงการ)

๕.๓ เป็นเลขานุการ อกพ. จังหวัด

๕.๔ การประชุมอื่นใดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบหมาย

๖. ให้สำนักงานจังหวัดเป็นผู้วางแผนและประสานงานการรับเสด็จ การรับรอง
งานราชพิธี หรืองานพิธีการใด ๆ ร่วมกับฝ่ายปกครองและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการ
ดำเนินการ

๗. งานค่านงบประมาณ การเงิน บัญชี และพัสดุในส่วนของสำนักงานจังหวัด
ให้เสมียนตราจังหวัดมีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการไปพลางก่อน จนกว่าสำนักงานจังหวัด
จะมีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่พร้อมที่จะดำเนินการได้เอง

๘. เป็นผู้ประสานงานนโยบายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน
ของประเทศกับหน่วยปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง

๙. การดูแลรักษาสถานที่ราชการและจัดเวรยามสำหรับศาลากลางจังหวัด

๑๐. การควบคุมยานพาหนะของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

๑๑. งานเหลากาชาด งานอาสาชาชาด เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะพิจารณา
มอบให้ส่วนราชการอื่น ๆ ปฏิบัติ

๑๒. การออกหนังสือสำคัญเดินทางไปต่างประเทศ (ชายแดน)

๑๓. การทำหนังสือตอบขอบคุณและอนุโมทนา

๑๔. การเก็บรักษาสมุดเยี่ยม สมุดลงเวลามาปฏิบัติราชการ สมุดคำสั่ง และ
ประกาศของจังหวัด

๑๕. งานการฝึกอบรมและการสัมมนาใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับราชการส่วนรวมของจังหวัด เช่น โครงการเข้าถึงประชาชน หรือคามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบหมาย (ฝ่ายประสานโครงการ)

๑๖. งานนโยบายทั่วไปของจังหวัดที่ไม่ได้เป็นหน้าที่ของหน่วยราชการใดโดยเฉพาะ สำหรับงานหมวดส่งเสริมอาชีพและบำรุงท้องที่ของจำจังหวัดนั้น เป็นงานในหน้าที่ของกรมการปกครอง สำนักงานจังหวัดมีหน้าที่เพียงประสานโครงการและสนับสนุนให้โครงการบรรลุเป้าหมาย..."

งานของสำนักงานจังหวัดเป็นงานซึ่งจะต้องปฏิบัติตามภารกิจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๕ และประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๑๕ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๐๗ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๑๕ ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๑๗ ได้กำหนดให้สำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนภูมิภาค สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และให้สำนักงานจังหวัดมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นมา มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

ในหลักการแล้วสำนักงานจังหวัดเป็นส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือเป็นสำนักงานของผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเช่นเดียวกับสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ในส่วนกลาง ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามภารกิจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างต่อเนื่อง ในตำแหน่งที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานในส่วนกลาง งานของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย งานของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวง ทบวง กรม อื่น ๆ และงานที่จะต้องริเริ่มในระดับจังหวัดตามนโยบายของรัฐบาลและความต้องการของประชาชนในทุกด้าน

กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานจังหวัด เป็น ๒ ฝ่าย คือ ฝ่ายเลขานุการ และฝ่ายประสานโครงการจังหวัด ซึ่งแต่ละฝ่ายมีหน้าที่รับผิดชอบดังนี้^๑

ฝ่ายเลขานุการ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานประจำและงานที่ไม่ใช่หน้าที่ของส่วนราชการใดในจังหวัดดังนี้

๑. งานเลขานุการผู้ว่าราชการจังหวัด
๒. งานสารบรรณ (รับ - ส่ง ของจังหวัด)
๓. งานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในจังหวัด
๔. งานการข่าวและการประชาสัมพันธ์
๕. งานด้านเรื่องราวร้องทุกข์และวินัยข้าราชการ
๖. งานด้านการประชุมของจังหวัด
๗. งานด้านการรับเสด็จฯ และการรับรอง
๘. งานด้านพิธีต่าง ๆ
๙. งานด้านการเงิน การบัญชี และการพัสดุของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
๑๐. งานด้านงบประมาณของจังหวัด
๑๑. งานเกี่ยวกับราชการชายแดน กอ.ปค. เขต กรป.กลาง
๑๒. งานเกี่ยวกับการสื่อสาร
๑๓. งานเกี่ยวกับการดูแลสถานที่ราชการ ควบคุมยานพาหนะของจังหวัด.

ฝ่ายประสานโครงการ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเป็นศูนย์ประสานงานของแผน และโครงการต่าง ๆ ของจังหวัด รวมตลอดถึงการติดตามประเมินผลโครงการต่าง ๆ ดังนี้

^๑ เอกสารแนะนำสำนักงานจังหวัดเพชรบูรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๕.

๑. งานด้านการรวบรวมสถิติข้อมูลต่าง ๆ ของจังหวัด
๒. งานนโยบายของจังหวัด
๓. งานวางแผนพัฒนาจังหวัด
๔. งานการกำหนดโครงการของจังหวัด
๕. การประสานงานและควบคุมการดำเนินงานตามโครงการ
๖. การติดตามและการประเมินผลการดำเนินงานของโครงการ
๗. การตรวจราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด และของผู้บังคับบัญชาระดับสูงในส่วนกลาง
๘. การวิเคราะห์การตรวจราชการ เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ
๙. งานของส่วนราชการซึ่งฝากให้จังหวัดปฏิบัติจัดทำอยู่และยังไม่มีเจ้าหน้าที่ประจำ
๑๐. งานซึ่งมิได้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการใดโดยเฉพาะ

อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของสำนักงานจังหวัด

สำนักงานจังหวัดทุกจังหวัด มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ทั้งหมด ๘ อัตรากำลัง โดยแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละด้านตามลำดับความสำคัญดังนี้ *

๑. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๒ จำนวน ๑ อัตรากำลัง ทำหน้าที่หัวหน้าสำนักงานจังหวัดในฐานะผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในการปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบในส่วนราชการของสำนักงานจังหวัดและงานอื่นที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ปฏิบัติในการช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, สำนักงานจังหวัด ๒๕๑๘-๒๕๑๙,
เอกสารเผยแพร่ ๒๕๑๘, หน้า ๖-๘.

๒. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๔ จำนวน ๑ อัตรา ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายประสานแผนและโครงการของจังหวัด

๓. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๓ จำนวน ๒ อัตรา ทำหน้าที่ช่วยเหลือหัวหน้าฝ่ายประสานแผนและโครงการของจังหวัด

๔. เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๔ จำนวน ๑ อัตรา ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายเลขานุการจังหวัด

๕. เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๓ จำนวน ๑ อัตรา ทำหน้าที่ช่วยเหลือหัวหน้าฝ่ายเลขานุการจังหวัด

๖. เจ้าหน้าที่ธุรการ ๑ จำนวน ๑ อัตรา ทำหน้าที่ธุรการทั่วไป

๗. เจ้าหน้าที่พิมพ์ดีด ๑ จำนวน ๑ อัตรา ทำหน้าที่พิมพ์ดีด

สถานที่ตั้งสำนักงานจังหวัด

สำนักงานจังหวัดส่วนใหญ่ตั้งอยู่บนศาลากลางจังหวัด ชั้น ๒ ติดกับห้องผู้ว่าราชการจังหวัด.

ศูนย์วิทยุโทรพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย