

โครงการการประเมินผลสัมฤทธิ์  
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕  
กรณีการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด

โดย

นางสาวเบญจวรรณ โภชน์พ่วง  
รหัสประจำตัว ๒๑๔๓  
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

โครงการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
ตามหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับปฏิบัติการ รุ่นที่ ๒๑  
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕

โครงการการประเมินผลสัมฤทธิ์  
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕  
กรณีการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด

โดย นางสาวเบญจวรรณ โภชน์พ่วง

๑. ลักษณะงานในความรับผิดชอบ

สำนักงานจังหวัดเป็นราชการส่วนภูมิภาคของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย โดยกลุ่มงานอำนวยการมีภารกิจความรับผิดชอบอำนวยการ ประสาน และสนับสนุนงานอันเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบบริหารราชการในเขตจังหวัด ส่วนสำนักงานจังหวัดได้รวบรวมกฎหมายที่กำหนดให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการต่าง ๆ จัดทำคำสั่งมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปตามกฎหมาย สะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้จัดทำโครงการปฏิบัติงานในตำแหน่งนิติกรในกลุ่มงานอำนวยการมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้คำปรึกษาทางด้านกฎหมาย การดำเนินคดีปกครอง การพิจารณาตอบข้อหารือ การให้ความเห็นทางด้านกฎหมาย และการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด

๒. โครงการการประเมินผลสัมฤทธิ์ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕  
กรณีการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด

๒.๑ ความเป็นมาและสภาพปัญหา

๒.๑.๑ จังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายนายกรัฐมนตรียุคคณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบบริหารราชการจังหวัดและอำเภอ ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการมอบอำนาจให้พิจารณาถึงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจนั้น

๒.๑.๒ สำนักงานจังหวัด เป็นราชการส่วนภูมิภาคของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งกลุ่มงานอำนวยการ ปฏิบัติงาน สนับสนุนการปฏิบัติงานอันเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ได้รวบรวมอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายต่าง ๆ ของทุกส่วนราชการในจังหวัด และจัดทำคำสั่งมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย แต่เนื่องจากมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทุกส่วนราชการในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดจำนวนมาก ทั้งกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ กฎหมายลำดับรอง และคำสั่งของกระทรวง กรมต่าง ๆ เช่น ที่ทำการปกครองจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มอบอำนาจในการออกหนังสือสำคัญ

แก้กรรมกลางผู้ทรงคุณวุฒิ ตามมาตรา ๑๑<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติการจัดระเบียบหมู่บ้านอาสา พัฒนา และป้องกันตนเอง พ.ศ. ๒๕๒๒ สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด มอบอำนาจในการพิจารณาอนุมัติการเดินทางไปราชการของนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด ตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นต้น บางกรณีส่วนราชการหรือเกี่ยวกับการมอบอำนาจในการบริหารราชการตามภารกิจของกระทรวง กรม หรือตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องว่าผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมอบอำนาจดังกล่าวให้แก่รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดได้หรือไม่ และมีแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจอย่างไร หรือบางกรณีส่วนราชการนั้นเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด ออกคำสั่งมอบอำนาจเป็นรายกรณีไปโดยไม่ได้นำคำสั่งมอบอำนาจมารวบรวมไว้ที่สำนักงานจังหวัด จึงเกิดปัญหา และอุปสรรคในทางปฏิบัติ เกิดความล่าช้าหรือไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจนั้น อีกทั้ง การมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดของแต่ละจังหวัดมีความแตกต่างกัน ยังไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ตามหลัก การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เนื่องจากการใช้ดุลพินิจในการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน รวมถึง ที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติ การอนุญาต อาจเกิดความล่าช้าและส่งผลกระทบต่อประชาชน

๒.๑.๓ หลักการใช้อำนาจในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของผู้ว่าราชการจังหวัด การรวบรวม กฎหมายต่าง ๆ ทั้งกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการทุกส่วน ในเขตจังหวัดมีจำนวนหลายฉบับ หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจในการมอบอำนาจให้แก่รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอ ฯลฯ กระบวนการและรูปแบบการออกคำสั่ง มอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดของแต่ละจังหวัด และดุลพินิจในการมอบอำนาจก็มีความแตกต่างกัน ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากยังไม่มีกรรวบรวมกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

<sup>๑</sup> มาตรา ๑๑ วิธีเลือกตั้งกรรมการกลางผู้ทรงคุณวุฒิ ให้นายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ หรือ ปลัดอำเภอซึ่งนายอำเภอมอบหมายเป็นประธาน พร้อมกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ประชุมราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่อยู่ในลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) อายุยี่สิบปีบริบูรณ์ตามหลักฐานทางทะเบียนราษฎรในวันเลือกตั้ง

(๓) มีภูมิลำเนาและถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้น มาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนในวันเลือกตั้ง

(๔) ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

(๕) ไม่เป็นผู้วิกลจริต จิตฟั่นเฟือน ไม่สบประภอบ

เมื่อราษฎรส่วนมากผู้ที่ถูกเสนอชื่อผู้ใดเป็นกรรมการกลาง และเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่อยู่ในลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา ๑๐ แล้ว ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นกรรมการกลางผู้ทรงคุณวุฒิ และให้นายอำเภอรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อออกหนังสือสำคัญตามแบบแนบท้ายระเบียบกระทรวงมหาดไทยไว้เป็นหลักฐาน

ในกรณีผู้รับเลือกมีคะแนนเสียงเท่ากันให้จับสลาก

วิธีการเลือกตั้งให้กระทำโดยวิธีลับหรือเปิดเผย และให้ใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านโดยอนุโลม

ตามกฎหมายต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจนและครบถ้วนสมบูรณ์ทุกฉบับ อีกทั้งยังไม่มีการจัดทำคู่มือการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีแนวทางปฏิบัติเป็นมาตรฐานเดียวกัน

## ๒.๒ วิเคราะห์แนวทางในการแก้ไขปัญหา

กรณีการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากหลักเกณฑ์การรวบรวมกฎหมายของส่วนราชการตามกฎหมายต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด และการจัดทำคำสั่งมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดของแต่ละจังหวัดยังไม่มีแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งเกิดปัญหาในกระบวนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และการใช้ดุลพินิจในการมอบอำนาจในการบริหารราชการ รวมถึงการอนุมัติ การอนุญาต ให้ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเท่าที่ควร หากเกิดความล่าช้าอาจก่อให้เกิดภาระต่อประชาชน เพื่อเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาใช้ดุลพินิจให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว จึงเห็นควรจัดทำคู่มือการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนี้

### ๒.๒.๑ กำหนดกลไกในการดำเนินการของจังหวัดและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในเขตจังหวัด

(๑) กำหนดให้จังหวัดพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการรวบรวมกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของทุกส่วนราชการ

(๒) กำหนดให้จังหวัดมีการเชื่อมโยงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด

(๓) กำหนดให้สำนักงานจังหวัดและทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในเขตจังหวัดสามารถเข้าถึงและเชื่อมโยงระบบสารสนเทศดังกล่าว โดยสามารถตรวจสอบหรือยื่นคำขอให้แก้ไข ปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายในการออกคำสั่งมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นปัจจุบันอยู่เสมอ

๒.๒.๒ เนื้อหาที่จำเป็นในการจัดทำคู่มือการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

(๑) กฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการต่าง ๆ ของทุกส่วนราชการที่ตั้งอยู่ในจังหวัด เช่น ราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัด ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

(๒) บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการของทุกส่วนราชการที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัด ในการออกคำสั่งมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด

(๓) หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจในการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดให้แก่รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ที่ปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบในเขตจังหวัด

(๔) หลักเกณฑ์การพิจารณาเกี่ยวกับการมอบอำนาจระหว่างอำนาจหน้าที่ทั่วไป และอำนาจหน้าที่เฉพาะ

(๕) ข้อกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ คำสั่ง มติคณะรัฐมนตรี ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา หนังสือตอบข้อหารือ และแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจ เป็นต้น

### ๒.๓ ข้อเสนอแนะ

กำหนดให้จังหวัดนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาเป็นกลไกในการรวบรวมกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของทุกส่วนราชการ และกำหนดให้มีการจัดทำคู่มือการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

### ๓. ประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการนี้

การนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาเป็นกลไกในการรวบรวมกฎหมายของทุกส่วนราชการควบคู่กับการจัดทำคู่มือการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนและระยะเวลาในการออกคำสั่งมอบอำนาจจะส่งผลให้การใช้ดุลพินิจในการมอบอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเกิดความสะดวกรวดเร็ว และลดขั้นตอนการปฏิบัติงานสอดคล้องตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี