

บทที่ 4 :

แนวทางและความเป็นไปได้ ในการยกเลิกความเป็น นิติบุคคลของจังหวัด

จังหวัดมีสถานะเป็นราชการส่วนภูมิภาคตามบทบัญญัติมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นการบริหารราชการตามหลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration of Power) หมายถึง การที่ราชการส่วนกลางโดยกระทรวงทบวง กรมได้แบ่งอำนาจการบริหารงานบางส่วนไปยังหน่วยราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ในเขตพื้นที่ โดยมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไปให้กับข้าราชการในจังหวัดให้เป็นผู้ใช้ดุลพินิจตัดสินใจ กำหนดริเริ่มนโยบายหรือดำเนินการใดๆ ทั้งนี้ การกระทำทั้งหลายของหน่วยราชการดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากส่วนกลางและสอดคล้องกับนโยบายการบริหารงานของราชการส่วนกลาง

จากความสัมพันธ์ลักษณะดังกล่าว การบริหารราชการส่วนภูมิภาคจึงเป็นการบริหารงานด้วยการที่ส่วนกลางแต่งตั้งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของตนไปประจำอยู่ในเขตพื้นที่ โดยข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่เหล่านั้นจะอยู่ในระบบบริหารงานบุคคลของราชการส่วนกลาง ขณะเดียวกันราชการส่วนกลางจะเป็นผู้มีอำนาจในการควบคุมและอนุมัติงบประมาณของหน่วยราชการส่วนภูมิภาค โดยหลักบุคคลที่รับผิดชอบการบริหารงานส่วนภูมิภาคจึงเป็นเสมือนตัวแทนของราชการส่วนกลางที่ทำงานในเขตพื้นที่ มีอำนาจบังคับบัญชาและบริหารกิจการทั้งปวงหากราชการส่วนกลางหน่วยงานต้นสังกัดได้มอบอำนาจให้แก่หน่วยราชการส่วนภูมิกษณนั้นแล้ว

สภาพความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในปีพุทธศักราช 2495 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 โดยมีข้อสังเกตของศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุลที่ได้กล่าวถึงสาเหตุของการรับรองฐานะนิติบุคคลของจังหวัดไว้ว่า “เพื่อความสะดวกในการที่จะทำนิติกรรม การมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและการดำเนินคดีในศาลในนามของจังหวัดได้เองเท่านั้น” อย่างไรก็ตามแม้จังหวัดจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกเป็นเอกเทศออกต่างหาก แต่เมื่อพิจารณาในมิติที่จังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นแต่เพียงสาขาหรือองค์ประกอบหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลาง อำนาจหน้าที่ งบประมาณ และบุคลากรล้วนเป็นส่วนกลางทั้งสิ้น เราจึงไม่อาจแยกจังหวัดออกเป็นเอกเทศต่างหากจากระบบบริหารราชการส่วนกลางได้ ฉะนั้น การรับรองฐานะความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคซ้อนทับกับฐานะความเป็นนิติบุคคลราชการส่วนกลางจึงไม่สอดคล้องกับหลักทฤษฎีทางวิชาการในการบริหารราชการแบบแบ่งอำนาจ (Deconcentration of Power) และแตกต่างจากแนวปฏิบัติของอารยะประเทศ

นอกจากนี้ฐานะความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดก็มิได้มีความเชื่อมโยงและเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารราชการ เนื่องด้วยการบริหารราชการจังหวัดในฐานะราชการส่วนภูมิภาคไม่ได้อาศัยความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดเป็นพื้นฐานหรือกลไกในการบริหารงาน กล่าวคือ ระบบบริหารฐานจังหวัดนั้นไม่เคยเกิดขึ้น ความเป็นนิติบุคคลไม่ได้สร้างระบบงบประมาณ บุคลากร และอำนาจหน้าที่ให้แก่จังหวัดหรืออีกนัยหนึ่งคือจังหวัดไม่เคยมีงาน เงิน คน เป็นของตนเอง ฉะนั้น การยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดจึงจะไม่เกิดผลกระทบต่อระบบบริหารราชการแต่ประการใด อนึ่ง การดำเนินการยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดก็สามารถกระทำได้โดยทันทีด้วยการแก้ไขหรือยกร่างกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับใหม่

อย่างไรก็ตามประเด็นที่จำต้องพิจารณาถึง คือ ความสัมพันธ์ระหว่างการยกเลิกฐานะความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (จังหวัด CEO) ซึ่งเป็นผลจากการที่รัฐบาลชุดปัจจุบันได้มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องบริหารงานแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) อันสืบเนื่องมาจากความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาสำคัญของระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค คือ ปัญหาค่าการปฏิบัติราชการที่ขาดการประสานงานระหว่าง

หน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค ไม่ว่าจะ เป็นจะเป็นหน่วยงานราชการสังกัดส่วนกลางที่ตั้งขึ้นในเขตพื้นที่หรือหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่ต่างคนต่างทำงานจนก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนสิ้นและเปลืองงบประมาณ ตลอดจนในภาคประชาชนเองก็เกิดความสับสนว่าหน่วยงานราชการใดเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบบริการสาธารณะใด และในกรณีที่เกิดปัญหาหรือข้อพิพาทประชาชนจะฟ้องร้องดำเนินคดีต่อหน่วยงานราชการระดับใดได้ จึงทำให้มีการนำแนวคิดการบริหารงานแบบบูรณาการมาใช้ในการบริหาร¹

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดมิได้เป็นฐานให้เกิดระบบบริหารราชการจังหวัดขึ้น และสิ่งที่ทำให้เกิดระบบบริหารราชการแบบบูรณาการคือมติของคณะรัฐมนตรี ระเบียบ คำสั่งและระบบการมอบอำนาจซึ่งมิได้อิงกับฐานะนิติบุคคลของจังหวัดเมื่อยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดจึงไม่มีผลกระทบต่อระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพราะไม่มีความเกี่ยวข้องกัน ในทางตรงข้ามระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการกลับเป็นสิ่งที่สร้างระบบบริหารฐานจังหวัดขึ้น ดังนั้นแนวทางที่จะยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดและให้จังหวัดมีฐานะเป็นส่วนราชการซึ่งสามารถตั้งและรับงบประมาณได้จึงน่าจะเป็นการสนับสนุนการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงานภายหลังจากการยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดสอดคล้องกับนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ อีกทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดินภายหลังจากการดำเนินการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการตามแนวทางทั้ง 4 ที่ผู้วิจัยได้นำเสนอในบทที่ผ่านมา จึงควรพิจารณาถึงแนวทางของระบบบริหารฐานจังหวัดภายหลังจากการยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดในประเด็นต่างๆ ดังนี้

4.1 ระบบมอบอำนาจ

กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้กำหนดให้การบริหารราชการของจังหวัดอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด² โดยหลักการสำคัญคือจะต้องบริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรมมอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการ หรือตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ตรวจ

¹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก สมคิด เลิศไพฑูรย์, รายงานวิจัยเรื่อง “แนวทางการพัฒนากฎหมายในบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ให้เอื้อต่อประสิทธิภาพการบริหารราชการส่วนภูมิภาค” เสนอต่อสถาบันดำรงราชานุภาพ, กันยายน 2545, หน้า 376-393.

² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 54 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในจังหวัดหนึ่งให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้”

ราชการกระทรวงเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย³ อย่างไรก็ตามในทางข้อเท็จจริงมีหลายกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจเข้าไปบริหารงานของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดนั้นๆ โดยสาเหตุประการหนึ่งสืบเนื่องจากกระทรวง ทบวง กรมต้นสังกัดไม่ได้มอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่มอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการที่สังกัดส่วนภูมิภาค ยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัตินิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2515 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบไม่ให้เกิดความเสียหายจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือนิคมอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดนั้นๆ แต่ในทางปฏิบัติผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่ได้มีอำนาจในการอนุญาตประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม เพราะกระทรวงอุตสาหกรรมไม่ได้มอบอำนาจดังกล่าวให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดแต่กลับมอบอำนาจให้กับอุตสาหกรรมจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจเป็นต้น

นอกจากนี้ ปัญหาและอุปสรรคอีกประการของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค คือ ปัญหาการขยายตัวของหน่วยงานราชการส่วนกลางลงสู่จังหวัด โดยหน่วยงานราชการเหล่านี้มีสถานะเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลางที่ขึ้นตรงต่อกรมต้นสังกัดไม่ได้เป็นหน่วยงานสังกัดราชการส่วนภูมิภาคซึ่งขึ้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องแจ้งหรือประสานงานการบริหารหรือดำเนินโครงการต่างๆ กับจังหวัดแต่ประการใด⁴ ทำให้การบริหารราชการภายในจังหวัดเกิดความสับสน ซ้ำซ้อน ขาดยุทธศาสตร์และการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานราชการภายในจังหวัดนั้นๆ

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเกิดขึ้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ในการบูรณาการปฏิบัติราชการของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด จึงจำเป็นต้องกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติราชการ และจัดทำประมาณการงบประมาณรายจ่ายประจำปีของจังหวัด ทั้งนี้ กลไกของการมอบอำนาจจะเข้ามามีบทบาทสำคัญในการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัด หลักการสำคัญคือต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมี

³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 57 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ

(2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

(3) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำสั่งชี้แจงของผู้ตรวจราชการกระทรวงในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

.....”

⁴ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, รายงานวิจัยเรื่อง “สถานภาพและทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต เสนอต่อสถาบันดำรงราชานุภาพ, กันยายน 2544, หน้า 180-197.

อำนาจปฏิบัติหน้าที่แทนส่วนราชการในจังหวัด โดยกำหนดให้ส่วนราชการในจังหวัดมอบอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการใดตามกฎหมายให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมอบอำนาจดังกล่าวต่อไปยังข้าราชการของส่วนราชการที่ประจำอยู่ในจังหวัด หรือให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดได้

4.2 ระบบงบประมาณ

เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502⁵ กำหนดให้ส่วนราชการได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐแต่ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานงบประมาณ หมายถึงจังหวัดมิได้มีฐานะเป็นส่วนราชการตามกฎหมายฉบับดังกล่าว จึงทำให้ไม่สามารถตั้งและของบประมาณได้ ฉะนั้น จังหวัดไม่มีงบประมาณของตนเอง แต่งบประมาณที่ผ่านมายังจังหวัดนั้นเป็นงบประมาณของกรมต่างๆ ที่ผ่านไปสู่หน่วยงานในสังกัดที่อยู่เขตพื้นที่จังหวัดนั้นๆ เพราะหน่วยงานราชการสังกัดส่วนภูมิภาคก็ดีหรือหน่วยงานราชการสังกัดส่วนกลางที่ตั้งขึ้นในเขตภูมิภาคจะต้องตั้งงบประมาณไปที่กรมต้นสังกัดตามระบบการดำเนินงานฐานกรมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จังหวัดจึงไม่มีเงินของตนเองจะมีก็แต่เพียงงบประมาณในการบริหารงานของหน่วยราชการและงบประมาณที่เป็นงบสำรองฉุกเฉิน เช่น งบประมาณในเวลาประสพภัยธรรมชาติต่างๆ เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ เมื่อมีการยกเลิกความเป็นนิติบุคคลและเพื่อให้สอดคล้องกับการสร้างระบบบริหารฐานจังหวัด การดำเนินการที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือกำหนดให้จังหวัดเป็นส่วนราชการซึ่งส่งผลให้จังหวัดสามารถเป็นหน่วยตั้งและรับงบประมาณได้ โดยกำหนดให้งบประมาณของกระทรวง ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐที่จะได้รับการจัดสรรไปตั้งจ่ายที่จังหวัด และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งจ่ายเงินงบประมาณดังกล่าว

จากแนวทางข้างต้นย่อมสอดคล้องกับการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติราชการและประมาณการรายจ่ายประจำปีของจังหวัด อันส่งผลให้กระทรวง ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายให้สอดคล้องกับความจำเป็นในการใช้จ่ายตามแผนของจังหวัด หมายถึง การดำเนินกิจกรรมหรือริเริ่มโครงการใดๆ ของหน่วยราชการในจังหวัดจะต้องมีการประสานงานและมีความสอดคล้องไปในทิศทาง

⁵ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 วรรคหก บัญญัติว่า “ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐแต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

เดียวกันภายใต้การดูแลรับผิดชอบของผู้ว่าราชการ ซึ่งจะทำให้การพัฒนาอย่างบูรณาการสามารถบังเกิดผลสัมฤทธิ์ขึ้นได้

4.3 ระบบบริหารงานบุคคล

แม้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมายและตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย อย่างไรก็ตามอำนาจในการบริหารงานบุคคลดังกล่าว คือ อำนาจในการบริหารงานบุคคลของผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเป็นไปตามที่ส่วนกลางได้มอบอำนาจไว้ และปรากฏตามข้อเท็จจริงว่าราชการส่วนกลางโดยหัวหน้าส่วนราชการประจำเขตได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการแต่งตั้ง โยกย้าย และพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการที่สังกัดราชการส่วนภูมิภาคตั้งแต่ในระดับ 7 ลงมาเท่านั้น อีกทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถโยกย้ายและสับเปลี่ยนข้าราชการได้เฉพาะกรณีเป็นการโยกย้ายและสับเปลี่ยนข้าราชการภายในเขตจังหวัด หากเป็นการโยกย้ายสับเปลี่ยนข้าราชการระหว่างจังหวัดผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจดำเนินการแต่ประการใด แต่เป็นอำนาจของกรมต้นสังกัดในส่วนกลางที่จะพิจารณาอนุมัติ และแม้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจในการพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการในจังหวัด แต่ท้ายที่สุดแล้วอำนาจในการตัดสินใจยังคงอยู่ที่กรมต้นสังกัดของข้าราชการเนื่องจากการเลื่อนขั้นเงินเดือนต้องใช้งบประมาณของกรมต้นสังกัดนั่นเอง

นอกจากนี้ ยังปรากฏว่าหน่วยงานราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในเขตภูมิภาคจะมีการมอบอำนาจจากกรมต้นสังกัดให้แก่หัวหน้าส่วนราชการของตนให้มีอำนาจกำกับดูแลข้าราชการของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่สังกัดกรมเดียวกันด้วย จังหวัดจึงขาดอำนาจที่แท้จริงในการบริหารงานบุคคล กล่าวคือ จังหวัดไม่มีบุคลากรของตนเอง

เพื่อให้ระบบการบริหารงานบุคคลภายในจังหวัดมีความคล่องตัวและสิ้นเปลืองสามารถปรับเปลี่ยน โยกย้าย บุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ หรือความเชี่ยวชาญเหมาะสมกับการปฏิบัติงานด้านใดด้านหนึ่งตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แนวทางการบริหารงานบุคคลที่ต้องดำเนินการ คือ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลเพิ่มขึ้นจากอดีตที่การบริหารงานบุคคลต้องอยู่ภายใต้กรอบอำนาจที่กระทรวง ทบวง กรมมอบหมายซึ่งค่อนข้างจำกัดและล่าช้า โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของราชการส่วนภูมิภาคที่อยู่ในจังหวัด มีอำนาจในการแต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการระดับเดียวกันและสังกัดเดียวกันภายในจังหวัดโดยไม่ต้องรอการอนุมัติจากส่วนราชการส่วนกลาง ตลอดจนให้มีอำนาจในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีของข้าราชการในจังหวัด ซึ่งถือเป็นเครื่องมือในการสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานของข้าราชการ ทั้งนี้ อำนาจดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกำหนด

4.4 ระบบการฟ้องร้องคดี

จากปัญหาในอดีตที่ผ่านมาที่ประชาชนมักจะเกิดความสับสนอยู่เสมอเมื่อเกิดกรณีร้องเรียนหรือเกิดข้อพิพาทกับหน่วยราชการในจังหวัดว่าตนจะต้องดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดีกับหน่วยงานในระดับใด จะต้องฟ้องกระทรวง ทบวง กรมต้นสังกัด หรือต้องฟ้องจังหวัดเป็นคู่ความ ดังนั้นแนวทางที่จะแก้ไขปัญหานี้คือกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แทนของจังหวัดในการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อบุคคลภายนอก หรือกรณีที่บุคคลภายนอกฟ้องร้องดำเนินคดีเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และกิจการของจังหวัด หมายถึง เมื่อบุคคลภายนอกหรือประชาชนจะฟ้องร้องส่วนราชการในจังหวัดก็สามารถฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นคู่ความได้

นอกจากนี้ เพื่อประโยชน์ให้กระบวนการฟ้องร้องคดีดำเนินไปอย่างรวดเร็วและผู้ได้รับความเดือดร้อนได้รับการเยียวยาโดยไม่ล่าช้า ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงควรสามารถมอบอำนาจดังกล่าวให้แก่รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดก็ได้ และแม้ว่าการฟ้องร้องดำเนินคดีนั้นจะเป็นไปโดยไม่ตรงตามอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้รับมอบอำนาจก็ตามก็ไม่มีผลให้การฟ้องร้องดำเนินคดีดังกล่าวเสียไป