

การพัฒนากำลังคนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ การบริหารราชการในจังหวัด

บุญธรรม เลิศสุขีเกษม
รองปลัดกระทรวงมหาดไทย

การบริหารราชการเชิงพื้นที่

ในการบริหารราชการของจังหวัดซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น
ผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด มีหน่วยงานและบุคลากรซึ่งเป็นกลไกสำคัญ
ต่อการบริหารงานเชิงพื้นที่ คือ “ส่วนราชการประจำจังหวัด” ซึ่งมี
หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดเป็นหัวหน้าหน่วยงาน และ “อำเภอ”
ซึ่งมีนายอำเภอเป็นผู้บริหาร นอกจากนี้แล้ว ยังมีส่วนราชการส่วนกลางที่
ไปตั้งสำนักงานปฏิบัติราชการอยู่ในเขตจังหวัดที่จะต้องประสานการทำงาน
ร่วมกันอีกส่วนหนึ่ง โดยในการบูรณาการการบริหารราชการเชิงพื้นที่
ในระดับจังหวัดระหว่างทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน
มีเครื่องมือในการบูรณาการการบริหารราชการที่สำคัญคือ “แผนพัฒนา
จังหวัด” ซึ่งเป็นแผนที่บอกถึงทิศทางและเป้าหมายการพัฒนาของจังหวัดที่
ทุกภาคส่วนต้องรับรู้และขับเคลื่อนร่วมกัน

แผนพัฒนาจังหวัดเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้การบริหารราชการ
จังหวัดเดินไปในทิศทางที่แน่นอน ไม่ขึ้นอยู่กับบุคคล หรือเปลี่ยนแปลงไปตาม
การเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารและหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัด อย่างไรก็ตาม
แม้ว่าทุกจังหวัดจะมีแผนพัฒนาจังหวัด มีการกำหนดวิสัยทัศน์ กลยุทธ์ และ

ตำแหน่งการพัฒนา (position) ของจังหวัดไว้แล้ว แต่ปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญต่อประสิทธิภาพในการบริหารยุทธศาสตร์ คือ การแปลงวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ สู่การดำเนินการ (implement) ในระดับกิจกรรม/โครงการ ที่จะทำให้บรรลุผลตามเป้าหมายวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ ซึ่งทีมงานในจังหวัดที่จะร่วมในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จะต้องมีความเข้าใจทั้งในเรื่องการบริหารราชการเชิงพื้นที่ และการบริหารเชิงยุทธศาสตร์เป็นอย่างดี

ทรัพยากรบุคคลที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการจังหวัด

การบริหารราชการของจังหวัดในสถานการณ์ปัจจุบัน มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรบุคคลที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารยุทธศาสตร์จังหวัด หรือเป็นความเสี่ยง (Risk) ที่สำคัญต่อประสิทธิภาพของการบริหารยุทธศาสตร์จังหวัด คือ

บุคลากรด้านยุทธศาสตร์ของสำนักงานจังหวัด ในทุกจังหวัด ส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด คือ สำนักงานจังหวัด ซึ่งเป็นส่วนราชการประจำจังหวัดของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย โดยมีกลุ่มยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด เป็นกลุ่มงานที่รับผิดชอบโดยตรง แต่บุคลากรที่ทำงานด้านยุทธศาสตร์ของสำนักงานจังหวัดยังขาดทักษะ (skill) ประสบการณ์ ความเข้าใจและความรอบรู้ในการบริหารและแปลงวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ สู่การปฏิบัติและการขับเคลื่อน ทำให้วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ของจังหวัดยังไม่ค่อยเกิดผลตามที่กำหนดไว้

หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการที่มีสำนักงานตั้งอยู่ในจังหวัด ซึ่งเป็นทีมงานที่สำคัญที่จะร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการพื้นที่และการขับเคลื่อนวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดให้เกิดผลสัมฤทธิ์ แต่เนื่องจากบุคลากรเหล่านี้ถูกส่งมาจากส่วนราชการต้นสังกัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีอาจเลือกได้เอง บุคลากรเหล่านี้มีความแตกต่าง มีความหลากหลายทั้งในเรื่องประสบการณ์การทำงานในพื้นที่จังหวัด แนวคิดและทัศนคติในการทำงาน และบางส่วนไม่มีประสบการณ์การทำงานในภูมิภาค บางส่วนยังไม่เข้าใจการทำงานในเชิงพื้นที่ (area - based) ยังมุ่งแต่การทำงานเฉพาะหน้าที่ของส่วนราชการต้นสังกัด (function - based)

นายอำเภอ เป็นกลไกการทำงาน เป็นมือไม้ที่สำคัญของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะช่วยในการบริหารราชการพื้นที่ตั้งแต่ระดับอำเภอลงไปจนถึงตำบล หมู่บ้าน และเป็นกลไกที่ช่วยในการขับเคลื่อนวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดลงไปให้เกิดผลสัมฤทธิ์ถึงระดับฐานราก แม้ นายอำเภอโดยส่วนมากจะมีประสบการณ์ในการทำงานในพื้นที่ภูมิภาคกันเป็นอย่างดี แต่จากลักษณะงานที่ทำมาก่อนจะมาเป็นนายอำเภอตลอดจนทักษะในการบริหารและแปลงวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติยังมีข้อจำกัดทำให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดลงสู่ระดับพื้นที่อำเภอ ตำบล หมู่บ้านยังไม่ประสบผลเท่าที่ควร

ดังนั้น ในสภาพการณ์การบริหารทรัพยากรบุคคลของจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องบริหารในภาวะจำกัด เป็นผู้ใช้หรือผู้บริหารทรัพยากรบุคคลเท่าที่มีอยู่ หรือถูกส่งมาโดยส่วนราชการต้นสังกัด แนวทางหรือ

กลยุทธ์ในการจะเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารยุทธศาสตร์ของจังหวัดที่เหมาะสมที่สุด คือ การเพิ่มสมรรถนะให้กับบุคลากรที่มีอยู่แล้ว โดยการใช้แนวทางการพัฒนาทรัพยากรบุคคล (Human Development) เป็นเครื่องมือที่สำคัญ

ข้อเสนอแนวทางการพัฒนาทรัพยากรบุคคลในจังหวัด

กระทรวงมหาดไทย โดยสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยมีภารกิจหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนการบริหารราชการจังหวัด ส่งเสริมและสนับสนุนการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และสนับสนุนการบริหารทรัพยากรบุคคลของจังหวัด ดังนั้น การพัฒนาทรัพยากรบุคคลเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการจังหวัดและการบริหารยุทธศาสตร์จังหวัด จึงเป็นสิ่งที่กระทรวงมหาดไทย โดยสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย จะต้องพิจารณาดำเนินการ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องมีความรอบรู้ ความเข้าใจ และมีทักษะในการบริหารราชการเชิงพื้นที่และการบริหารยุทธศาสตร์ โดยควรกำหนดหลักสูตรการพัฒนาในแต่ละกลุ่มบุคคล ดังนี้

กลุ่มบุคลากรด้านยุทธศาสตร์ของสำนักงานจังหวัด

เป้าหมายในการพัฒนาบุคลากรกลุ่มนี้ เพื่อให้บุคลากรในกลุ่มนี้ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติมีความรู้ทั้งในเชิงทฤษฎีและการปฏิบัติ ตั้งแต่กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ไปจนถึงการแปลงวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติโดยการจัดทำเป็นโครงการ/กิจกรรมที่ตอบสนองและสอดคล้องวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เพื่อนำไปสู่การพิจารณาจัดสรรงบประมาณของจังหวัดไปดำเนินการ

ทั้งนี้ ต้องกำหนดเป็นเงื่อนไขว่าบุคลากรในกลุ่มยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดทุกคน จะต้องผ่านการพัฒนาในหลักสูตรนี้ โดยลักษณะของหลักสูตรควรจะเป็นการพัฒนาแบบสลับกันระหว่างภาคทฤษฎีกับภาคปฏิบัติ โดยผู้เข้ารับการพัฒนาทุกคนจะต้องลงมือปฏิบัติจริง เพื่อให้เกิดทักษะ ความรอบรู้และสามารถคิดเขียนโครงการ/กิจกรรมที่จะทำให้วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม

กลุ่มหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการที่มีสำนักงานตั้งอยู่ในจังหวัด

เป้าหมายในการพัฒนาบุคลากรกลุ่มนี้ เพื่อให้บุคลากรในกลุ่มนี้ซึ่งเป็นระดับหัวหน้าส่วนราชการได้มีความรู้ความเข้าใจในโครงสร้างและระบบการบริหารราชการจังหวัด รูปแบบและวิธีการทำงานแบบบูรณาการของส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัด ตลอดจนให้ความเข้าใจทั้งในแนวคิดและกระบวนการในจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ไปจนถึงการแปลงวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ โดยให้ส่วนราชการสามารถคิดและจัดทำโครงการ/กิจกรรมที่ตอบสนองและสอดคล้องวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดภายใต้ภารกิจของส่วนราชการได้

ทั้งนี้ ควรกำหนดให้จังหวัดต้องส่งหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดและอาจส่งหัวหน้าส่วนราชการที่มีสำนักงานตั้งอยู่ในจังหวัด มาเข้ารับการพัฒนาเมื่อได้รับการแต่งตั้งให้ไปเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีสำนักงานตั้งอยู่ในจังหวัดเป็นครั้งแรก โดยลักษณะ

ของหลักสูตรควรจะเป็นการพัฒนาแบบต่อเนื่องระยะเวลาประมาณ 1 สัปดาห์

กลุ่มนายอำเภอ

เป้าหมายในการพัฒนาบุคลากรกลุ่มนี้ เพื่อให้บุคลากรในกลุ่มนี้ ซึ่งเป็นผู้บริหารเชิงพื้นที่ในลักษณะเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัด แต่แตกต่างกันในขอบเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบและโดยเส้นทางความก้าวหน้า (career path) ของผู้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอจะมีโอกาสเติบโตก้าวหน้าไปดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไปในอนาคต ในขณะเดียวกันนายอำเภอซึ่งมีภารกิจที่จะต้องจัดทำและขับเคลื่อน แผนพัฒนาอำเภอในลักษณะเดียวกับแผนพัฒนาจังหวัด จะได้มีความรู้ ความเข้าใจในแนวคิดและกระบวนการในจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ไปจนถึง การแปลงวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ โดยให้นายอำเภอ สามารถคิดและจัดทำโครงการ/กิจกรรมที่ตอบสนองและสอดคล้องวิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดภายในพื้นที่อำเภอของตนเองได้ และสามารถจัดทำแผนพัฒนาอำเภอที่มีคุณภาพและสอดคล้องกับแผนพัฒนา จังหวัดได้เป็นอย่างดี

ทั้งนี้ ในกลุ่มเป้าหมายนี้ กระทรวงมหาดไทยอาจกำหนดให้ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ร่วมกับกรมการปกครองดำเนินการ ร่วมกัน โดยควรกำหนดให้นายอำเภอที่ได้รับการแต่งตั้งใหม่เป็นครั้งแรก ต้องมาเข้ารับการพัฒนา โดยลักษณะของหลักสูตรควรจะเป็นการพัฒนา แบบสลับกันระหว่างภาคทฤษฎีกับภาคปฏิบัติ โดยนายอำเภอจะต้องลงมือ ปฏิบัติจริงเพื่อให้เกิดทักษะ ความรอบรู้และสามารถคิด เขียนโครงการ/

กิจกรรมที่จะตอบสนองและสอดรับวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนา จังหวัดภายในพื้นที่อำเภอได้ เพื่อให้อยู่ในกรอบที่จะได้รับพิจารณาจัดสรรงบประมาณจากจังหวัด และสามารถจัดทำแผนพัฒนาอำเภอและแปลงวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนาอำเภอไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเห็นผล

ความคาดหวังที่จะเกิดขึ้น

หากบุคลากรที่ปฏิบัติงานในจังหวัดทั้ง 3 กลุ่มเป้าหมายนี้ ได้รับการพัฒนาตามแนวทางในข้อเสนอข้างต้น ย่อมจะทำให้จังหวัดมีทรัพยากรบุคคลที่มีสมรรถนะ มีความพร้อม มีความรู้ความเข้าใจ มีทักษะต่อการบริหารราชการเชิงพื้นที่และการบริหารยุทธศาสตร์ดียิ่งขึ้นซึ่งจะส่งผลให้การขับเคลื่อนในการบริหารยุทธศาสตร์จังหวัดมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นด้วย และการบริหารการพัฒนาจังหวัดก็จะเดินไปในทิศทางที่แน่นอนต่อเนื่อง ไม่ขึ้นอยู่กับ การเปลี่ยนแปลงของบุคคล