

การส่งเสริมและการพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล  
ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ระดับจังหวัด

ปาณี นาคะนาท  
รองผู้ว่าราชการจังหวัดนครนายก

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยจัดให้จังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ ทั้งนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทยและเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ดังนี้

1. บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ
2. บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรี สั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

3. บริหารราชการตามคำแนะนำ และคำชี้แจงของผู้ตรวจราชการ กระทรวงในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของ กระทรวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

4. กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของ ข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้น ข้าราชการทหาร ข้าราชการ ฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ให้ปฏิบัติ ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง กรม มติของคณะรัฐมนตรีหรือ การสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราวแล้วรายงานกระทรวง กรมที่ เกี่ยวข้อง

5. ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการ ในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการและ หัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาค ในการพัฒนาจังหวัดหรือป้องกัน ภัยพิบัติสาธารณะ

6. เสนอบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องตามโครงการหรือ แผนพัฒนาจังหวัด และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

7. ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัด ตามกฎหมาย

8. กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ในการนี้ให้มีอำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด องค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

9. บรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาค ในจังหวัดตามกฎหมายและตามที่ปลัดกระทรวง หรืออธิบดีมอบหมาย

**ข้อจำกัดในการบริหารทรัพยากรบุคคลของผู้ว่าราชการจังหวัด  
การใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย**

ถึงแม้ว่าตามกฎหมายจะกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการบรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาค ในจังหวัดตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง หรืออธิบดีมอบหมาย แต่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ก็ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการในราชการบริหารส่วนภูมิภาค เฉพาะกรณีการบรรจุ ผู้สอบแข่งขันได้เข้ารับราชการ การทดลองการปฏิบัติหน้าที่ราชการ การย้าย การสั่งให้ข้าราชการรักษาการในตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การอนุญาตให้ลาออกจากราชการ และการดำเนินการ ทางวินัย ของข้าราชการตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับปฏิบัติการถึงระดับชำนาญการพิเศษ และประเภททั่วไป ระดับปฏิบัติงานถึงระดับอาวุโส นอกนั้น กรณีการโอน การเลื่อนระดับตำแหน่ง ของข้าราชการทุกประเภท ทุกระดับ การย้าย การสั่งให้ข้าราชการรักษาการในตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การอนุญาตให้ลาออกจากราชการ และการดำเนินการทางวินัย

ของข้าราชการตำแหน่งประเภทและระดับอื่น ๆ ได้แก่ ประเภททั่วไป ระดับทักษะพิเศษ ประเภทวิชาการ ระดับเชี่ยวชาญขึ้นไป ประเภท อำนวยการและประเภทบริหาร เป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าส่วนราชการ ระดับกรม/กระทรวง ซึ่งอาจมีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนเป็นบางกรณีในบางส่วนราชการเท่านั้น ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่ได้มีอำนาจบังคับบัญชาหรือพิจารณาให้คุณให้โทษข้าราชการในจังหวัดได้อย่างเต็มที่ โดยมีอำนาจบังคับบัญชาเฉพาะข้าราชการในสังกัด ส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดในราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะอยู่ในบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่ตามระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ข้างต้น ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่ได้มีอำนาจในการให้คุณให้โทษหรือพิจารณาบำเหน็จความชอบให้แก่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดได้โดยตรง โดยเป็นเพียงผู้ให้ความเห็นประกอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการของผู้มีอำนาจประเมิน คือปลัดกระทรวงหรืออธิบดี ส่งผลให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคมักจะให้ความสำคัญกับการปฏิบัติราชการตามภารกิจของส่วนราชการต้นสังกัดระดับกรม/กระทรวง มากกว่าภารกิจของจังหวัด จึงมิได้เป็นการส่งเสริมภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดดังที่กล่าวมาแล้วเท่าที่ควร

## ความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานของบุคลากร

นอกจากข้อจำกัดตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว เส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีได้ส่งเสริมภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเท่าที่ควร เช่นกัน โดยเฉพาะในจังหวัดที่มีการกำหนดตำแหน่งของหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด เป็นตำแหน่งประเภทอำนวยการ ระดับต้น ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์การประเมินคุณภาพงานที่ ก.พ. กำหนด ผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ ระดับต้น ส่วนใหญ่ได้รับการแต่งตั้งมาจากผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการพิเศษ ซึ่งดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการพิเศษมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี ตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของ ก.พ. และเพื่อความก้าวหน้าในสายอาชีพในขั้นต่อไป หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดที่เป็นตำแหน่งประเภทอำนวยการ ระดับต้น เหล่านี้ จึงมีความประสงค์ที่จะได้รับการแต่งตั้ง (เลื่อน) ขึ้นดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ ระดับสูง ในจังหวัดอื่นที่ อ.ก.พ.กระทรวงกำหนดให้เป็นตำแหน่งประเภทอำนวยการ ระดับสูง หรือตำแหน่งประเภทอำนวยการ ระดับสูง ในราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของ ก.พ. กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ ระดับสูงได้ ต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ ระดับต้น มาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี หรือประเภทอำนวยการ ระดับต้น ร่วมกับประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการพิเศษ ไม่น้อยกว่า 4 ปี ทำให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดที่เป็นตำแหน่งประเภทอำนวยการ ระดับต้น มีคุณสมบัติในการเลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ ระดับสูง ได้ภายในเวลา 1 ปี หลังจากได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง

ประเภทอำนวยการระดับต้น หรือในบางรายที่ดำรงตำแหน่งประเภทชำนาญการพิเศษมาแล้วไม่น้อยกว่า 4 ปี ก่อนจะมาดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ ระดับต้น ก็เป็นผู้มีคุณสมบัติที่จะดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ ระดับสูง ได้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องรอนับระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ ระดับต้น แต่อย่างไรก็ดี ประกอบกับส่วนราชการระดับกระทรวง/กรม ก็ได้กำหนดเงื่อนไขในเรื่องระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ว่าจะต้องอยู่ปฏิบัติงานในพื้นที่ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นระยะเวลาเท่าใด ด้วยเหตุผลในเรื่องความก้าวหน้าในสายอาชีพ หลักเกณฑ์ในเรื่องคุณสมบัติตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของ ก.พ. และการกำหนดเงื่อนไขของส่วนราชการระดับกระทรวง/กรม ข้างต้น ทำให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น ๆ อยู่ปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ระยะเวลาสั้น ๆ มีการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนผู้ดำรงตำแหน่งอยู่เสมอ ส่งผลให้การดำเนินงานเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนภารกิจของจังหวัดขาดความต่อเนื่อง

### **แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลในด้านการพัฒนาบุคลากร**

เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องเชื่อมโยงกับเป้าหมายและภารกิจของจังหวัดต้องอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญ ชำนาญงานในสายงานและหน่วยงานของตนแล้ว ข้าราชการที่มาปฏิบัติงานในพื้นที่ยังต้องศึกษาหาความรู้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจบริบท และภูมิสังคมของจังหวัดอีกด้วย

ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดบรรลุผลตามเป้าหมาย ภายใต้ข้อจำกัดของกฎหมาย และความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานของบุคลากร การบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล ในด้านการพัฒนาบุคลากร การส่งเสริมให้มีความรู้ ความเข้าใจชัดเจน ร่วมกันว่าหน่วยงานองค์กรของตนมีความเกี่ยวข้องหรืออยู่ตำแหน่งใด ในโครงสร้างการปกครองในพื้นที่ สามารถเชื่อมโยงภารกิจของหน่วยงาน องค์กรของตนเองให้ส่งเสริมและสนับสนุนภารกิจของจังหวัดได้ จึงเป็น แนวทางที่สำคัญยิ่ง และเพื่อให้การพัฒนาสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ จึงควรมีการพัฒนาใน 3 ระดับ ดังนี้

1. ในระดับจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่บูรณาการงานทุกภาคส่วน ทั้งส่วนกลางส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายสร้างความรู้ ความเข้าใจให้กับบุคลากรที่เข้ามาปฏิบัติงานในพื้นที่ที่มีเป้าหมายร่วมกันให้เข้าใจบทบาทหน้าที่ ความสำคัญของหน่วยงาน ในการสนับสนุนส่งเสริมให้ภารกิจของจังหวัดบรรลุเป้าหมาย ควบคู่กับการปฏิบัติงานตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย เช่น การพัฒนา ศักยภาพในการเชื่อมโยงและจัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อสนับสนุน การพัฒนาในระดับพื้นที่การพัฒนาทักษะการจัดทำและบริหารโครงการของภาครัฐ ฯลฯ

2. ในระดับกระทรวง กระทรวงต้นสังกัดและกระทรวงมหาดไทย ควรทำความตกลงร่วมกันที่จะสร้างความรู้ ความเข้าใจให้กับบุคลากรใน สังกัด ให้เข้าใจโครงสร้างการปกครองในพื้นที่ สามารถเชื่อมโยงภารกิจของ หน่วยงาน องค์กรของตนให้ส่งเสริมและสนับสนุนภารกิจของจังหวัดได้

ซึ่งการสร้างความรู้ ความเข้าใจดังกล่าว จะส่งผลดีกับผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการมอบนโยบายหรือภารกิจของหน่วยงาน ให้สามารถปฏิบัติได้บรรลุเป้าหมายขององค์กร ส่งเสริมและสนับสนุน และเป็นประโยชน์กับพื้นที่อย่างแท้จริง

3. ในระดับชาติ ควรให้ความรู้ ความเข้าใจกับผู้บริหารระดับสูง ทุกกระทรวง กรม และหน่วยงานในระดับเดียวกัน เพื่อบูรณาการให้การดำเนินนโยบายสามารถเชื่อมโยง อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน ให้สามารถดำเนินการได้ในทางปฏิบัติ เป็นการสนับสนุนส่งเสริมภารกิจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบูรณาการภารกิจของพื้นที่ให้บรรลุเป้าหมายได้

### สรุป

แนวทางการพัฒนาและส่งเสริมทรัพยากรบุคคลในด้านการพัฒนาบุคลากรที่นำเสนอข้างต้นนั้น เป็นแนวทางเพื่อสนับสนุนการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดที่มีข้อจำกัดในด้านการสรรหา การคัดเลือก และการให้คุณให้โทษ รวมถึงระยะเวลาความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานในพื้นที่ของบุคลากร การสร้างความรู้ความเข้าใจดังกล่าว จะส่งผลให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง (รวมถึงตัวผู้ว่าราชการจังหวัด) ชัดเจนในบทบาทหน้าที่ที่เชื่อมโยงกับภารกิจเป้าหมาย ของแต่ละพื้นที่เป็นการพัฒนาส่งเสริมและสนับสนุนการบูรณาการงานในจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ภารกิจของพื้นที่บรรลุเป้าหมาย