

## ยุทธศาสตร์สำนักงานจังหวัด (พ.ศ. 2540-2549)

### วัตถุประสงค์

หาข้อเสนอต้นแบบของบทบาทหน้าที่และทิศทางการทำงาน รวมทั้งรูปแบบโครงสร้างและระบบงานของสำนักงานจังหวัดที่ควรเป็นในอนาคต ซึ่งจะทำให้สำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ ตามนโยบายการปรับปรุงระบบราชการของรัฐบาล และเป็นหน่วยงานที่สามารถตอบสนองความต้องการและการเปลี่ยนแปลงของสังคมแวดล้อม ในอนาคต ปี 2549 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### ข้อค้นพบ

#### 1. ความจำเป็นในการกำหนดยุทธศาสตร์ของสำนักงานจังหวัด

ทิศทางและสภาพการปฏิบัติงานในปัจจุบัน

เมื่อครั้งริเริ่มจัดตั้ง กระทรวงมหาดไทยมีจุดมุ่งหมายให้สำนักงานจังหวัดทำบทบาทหน้าที่ทั้งด้านบริหารทั่วไปด้านนโยบายและแผน และแม้ว่ามติของ ก.พ. ในการกำหนดโครงสร้าง อัตรากำลัง และสายงานของตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจังหวัดในปัจจุบันจะสะท้อนให้เห็นชัดว่าต้องการให้สำนักงานจังหวัดเน้นหนักการปฏิบัติงานด้านนโยบาย

และแผนเป็นหลัก แต่ในการปฏิบัติงานจริงปรากฏว่าสำนักงานจังหวัดต้อง  
ใช้กำลังคนและทรัพยากรจำนวนมากไปกับงานบริหารทั่วไป ซึ่งมีขอบเขต  
งานไม่จำกัด ส่งผลกระทบต่อตำแหน่งในงานอื่นๆ ทำให้ไม่มีเวลาเพียง  
พอที่จะทุ่มเทเพื่อปฏิบัติและพัฒนาคุณภาพงานในหน้าที่ให้เต็มกรอบความ  
รับผิดชอบของตำแหน่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานแผนและติดตามประเมินผล  
ซึ่งเป็นงานเชิงลึก ต้องการความทุ่มเทและความชำนาญเฉพาะด้าน

### **ถ้าทำบทบาทเหมือนเดิม จะยังต้องการอัตรากำลังเพิ่มเรื่อยๆ และไม่ได้ปรับปรุงคุณภาพงาน**

ผลที่เกิดขึ้นคือ สำนักงานจังหวัดประสบความสับสนในทิศทางการ  
ทำงานไม่มีความชัดเจนว่าจุดหมายและภารกิจหลักในการทำงานคืออะไร  
ขณะเดียวกัน จะต้องการอัตรากำลังเพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลา ซึ่งสวนกระแส  
นโยบายรัฐบาล ที่ประกาศชัดเจนว่าต้องการปรับระบบราชการให้มีขนาด  
เล็กและมีประสิทธิภาพสูง

ในอนาคต สำนักงานจังหวัดยังจะต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับ  
บทบาททิศทางการทำงานเพิ่มมากขึ้นอีกหลายประการ เนื่องจากกระแส  
การเปลี่ยนแปลงในสังคมที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและรุนแรง

ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงได้ทำการศึกษาเพื่อหาข้อเสนอใน  
การกำหนดยุทธศาสตร์ ทิศทางการทำงาน รวมทั้งบทบาทภารกิจและ  
โครงสร้างองค์กรของสำนักงานจังหวัด เพื่อให้สำนักงานจังหวัดเป็น  
องค์กรที่มีความหมาย สามารถตอบสนองความต้องการของสังคมในอนาคต  
10 ปีข้างหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้โดยนำเทคนิค SWOT มาใช้เป็น  
เครื่องมือวิเคราะห์

## 2. สภาพแวดล้อมในอนาคต : โอกาสและภัยอุปสรรคต่อสำนักงานจังหวัด

จากผลการศึกษา พบว่ากระแสการเปลี่ยนแปลงจะมีหลายประการ เช่น อำนาจหน้าที่ของรัฐจะกระจายลงไปสู่ภูมิภาค ท้องถิ่น และภาคเอกชนมากขึ้น การเรียกร้องจากประชาชนจะมีความถี่และความรุนแรงมากขึ้น ประชาชนจะอพยพเข้าสู่เมืองมากขึ้น การพัฒนาเมืองและการพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรมจะเป็นกลไกสำคัญในการกระจายรายได้ การติดต่อสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านจะมีมากขึ้น อันเป็นผลจากการรวมตัวกันของกลุ่มประเทศเพื่อเสริมสร้างอำนาจต่อรองในการแข่งขันในสังคมโลก ฯลฯ

### ผลกระทบต่อสำนักงานจังหวัด

การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมดังกล่าว จะส่งผลกระทบต่อทั้งในด้านที่เป็นโอกาสและภัยอุปสรรค ต่อสำนักงานจังหวัด สรุปได้ดังนี้

1) สำนักงานจังหวัดมีโอกาสจะได้รับมอบหมายภารกิจการพัฒนาเมือง การพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรม และการติดต่อร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน

2) แผนพัฒนาจังหวัดจะได้รับการสนับสนุนให้เป็นกลไกสร้างเอกภาพ การพัฒนาในจังหวัดและในกลุ่มจังหวัด และปรากฏผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง เพราะจังหวัดจะมีอำนาจจัดตั้งงบประมาณของตนเอง และมีอำนาจบริหารบุคคลมากขึ้น ระบบข้อมูล และการติดตามประเมินผลของจังหวัดจะได้รับการสนับสนุนให้เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาของจังหวัด แต่ขณะเดียวกัน หากสำนักงานจังหวัดไม่สามารถปรับสมรรถนะตัวเองได้ทัน ก็จะถูกกดดันในฐานะเป็นตัวขัดขวางการพัฒนาของประเทศ

3) ประชาชนจะตื่นตัวเรียกร้องและมีส่วนร่วมในกิจการของรัฐมากขึ้น การกีดกันแก้ปัญหาคอขวดของประชาชนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะมีปริมาณและความยุ่งยากเพิ่มขึ้น ในขณะที่การตัดสินใจที่สุจริตของผู้ว่าฯ จะได้รับความคุ้มครองบทบาทของสำนักงาน จังหวัดในการให้ข้อเสนอแนะที่เป็นวิทยาศาสตร์ (ใช้ข้อมูลและหลักวิชา) จะเป็นที่ต้องการและมีความสำคัญมากขึ้น

4) การปฏิบัตินโยบายโดยทั่วไปของสำนักงานจังหวัด จะได้รับมอบอำนาจตัดสินใจเพิ่มขึ้น ลดการถูกรัดรั้งด้วยระเบียบกฎหมาย เกิดความคล่องตัว และโปร่งใสเป็นธรรมมากขึ้น รวมทั้งมีภาคเอกชนเข้ามาช่วยปฏิบัตินโยบาย (Privatization) มีเทคโนโลยีสารสนเทศและโทรคมนาคมที่ก้าวหน้าให้ใช้เป็นเครื่องมือช่วยเหลือการทำงานให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น แต่ขณะเดียวกัน ก็จะถูกตรวจสอบเข้มงวดมากขึ้น จะถูกกดดันให้ต้องเร่งปรับสมรรถนะและคุณภาพงานเพื่อตอบสนองได้เท่าทันกับความต้องการของประชาชน

### 3. สมรรถนะของสำนักงานจังหวัด : จุดอ่อนและจุดแข็ง

จากการประเมินสมรรถนะของสำนักงานจังหวัด พบว่ามีจุดอ่อนและจุดแข็งสรุปได้ดังนี้

1) การกิจหน้าที่มีมาก เกินกำลังคนที่มี คุณภาพงานจึงไม่ดีเท่าที่ควร มีโอกาสน้อยที่จะพัฒนาทักษะความชำนาญเฉพาะ

2) มีเครือข่ายงานกับหน่วยงานในส่วนกลางหลากหลายหน่วยซึ่งอาจขอความสนับสนุนได้

3) บุคลากรส่วนใหญ่มีการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป แต่ส่วนใหญ่ขาดความถนัด/ไม่ชำนาญงานในหน้าที่/ขาดประสบการณ์

4) ทักษะคติของข้าราชการสำนักงานจังหวัดส่วนใหญ่ โน้มเอียงที่จะยึดความสุจริตและคุณธรรมเป็นหลัก แต่การทำงานยังมุ่งเน้นทำงานเพื่อครอบครัวมากกว่าเพื่อสังคม

5) มีระบบสื่อสารของตนเองโดยเฉพาะ สามารถติดต่อไปได้ทั่วประเทศ มีอุปกรณ์ทำงานค่อนข้างครบถ้วน แต่วัฒนธรรมเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) ยังไม่แพร่หลายในหมู่ข้าราชการทั้งหมด ยังไม่มีการรื้อปรับระบบงานให้เป็นระบบอัตโนมัติเพื่อให้ลดจำนวนอัตรากำลังได้อย่างชัดเจน

6) มีข้อมูลข่าวสารประกอบการทำงานที่ค่อนข้างครบถ้วนมากกว่าหน่วยอื่นๆ แต่ระบบฐานข้อมูลและการนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ยังขาดความสมบูรณ์ การทำงานของจังหวัดโดยภาพรวมมีลักษณะการทำงานที่ไม่เป็นระบบสารสนเทศเพื่อการบริหาร (MIS) ที่ทันสมัยอย่างแท้จริง ทำให้ไม่ก่อให้เกิดระบบการทำงานที่มีประสิทธิภาพเต็มที่

7) สำนักงานจังหวัดมีผู้บังคับบัญชาจำนวนมาก ทำให้มีคนสั่งงานมากกว่าหน่วยงานอื่นๆ และต้องมีการฝึกในการดูแลและบริการผู้บังคับบัญชาหลายคน

## ข้อเสนอแนะ

### ยุทธศาสตร์ของสำนักงานจังหวัด

จากการประเมินสมรรถนะของสำนักงานจังหวัดในปัจจุบัน เมื่อต้องไปเผชิญกับโอกาสและภัยอุปสรรคจากสภาพแวดล้อมในอนาคต พบว่าสำนักงานจังหวัดอยู่ในสถานการณ์ “โอกาส + จุดอ่อน” คือมีโอกาสใน

อนาคตที่จะนำมาใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานได้หลายประการ แต่ก็มีจุดอ่อนในตัวเองที่จะต้องปรับปรุงแก้ไข จึงจะมีความความพร้อมที่จะใช้โอกาสดังกล่าวรวมทั้งสามารถเผชิญกับภัยอุปสรรคที่จะเกิดขึ้นได้ยุทธศาสตร์ที่สำนักงานจังหวัดควรใช้จึงได้แก่การปรับตัวเพื่อรุก (turnaround strategy)

### วิสัยทัศน์สำนักงานจังหวัด

กลยุทธ์หลักในการปรับตัวเพื่อรุก คือการแตกตัว นั่นคือต้องปลดปล่อยภารกิจนโยบายและแผน และภารกิจบริหารทั่วไป ออกจากกัน เพื่อให้ภารกิจทั้งสองนี้สามารถพัฒนาเติบโต (ทางคุณภาพ) ไปได้พร้อมๆ กัน โดยผู้ศึกษาได้เสนอวิสัยทัศน์ หรือภาพในอนาคตของสำนักงานจังหวัด (ฝ่ายอำนวยการเดิม) และกลุ่มงานนโยบายและแผน ที่ได้มีการปรับแก้จุดอ่อนและเสริมจุดแข็ง จนมีศักยภาพที่สามารถเผชิญกับภัยอุปสรรค และใช้ประโยชน์จากโอกาสที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งจะใช้เป็นเป้าหมายในการดำเนินกลยุทธ์ย่อยและมาตรการต่างๆ ให้บรรลุถึงต่อไป ดังนี้

### วิสัยทัศน์ของสำนักงานจังหวัด (ฝ่ายอำนวยการ และฝ่ายข้อมูล)

สำนักงานจังหวัด จะเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการของจังหวัด ซึ่งเป็นที่ยอมรับในความทรงประสิทธิภาพของบุคลากร การมีระบบงานที่ก้าวหน้า และการเป็นศูนย์กลางของข้อมูลข่าวสารและระเบียบปฏิบัติราชการที่ครบถ้วนทันสมัย มีขอบข่ายงานครอบคลุมทั้งการประสานราชการ การบริหารจัดการระบบข้อมูลสารสนเทศ การให้คำปรึกษาแนะนำแก่ส่วนราชการต่างๆ ด้านระเบียบปฏิบัติ การบริหารงานทั่วไปของจังหวัด และ

การเป็นสำนักงานเลขานุการของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีเป้าประสงค์หลักเพื่อสนับสนุนให้การบริหารราชการของผู้ว่าฯและของส่วนราชการต่างๆ ในจังหวัด ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ สำนักงานจังหวัดจะใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศระบบการประสานราชการ เครือข่ายงานที่มีกับส่วนราชการและหน่วยงานต่างๆ ในจังหวัด เป็นเครื่องมือในการทำงาน

### วิสัยทัศน์ของกลุ่มงานนโยบายและแผนพัฒนาจังหวัด

กลุ่มงานนโยบายและแผนพัฒนาจังหวัด จะเป็นองค์กรหลักซึ่งเป็นที่ยอมรับในความเป็นเลิศด้านการกำหนดทิศทางและแผนพัฒนาจังหวัด และการมีบุคลากรที่มีคุณภาพสูง โดยมีขอบข่ายงานครอบคลุมทั้งการกำหนดทิศทางการพัฒนา นโยบายและแผนพัฒนา แผนงบประมาณ และการติดตามประเมินผลการพัฒนาของจังหวัด โดยมีเป้าประสงค์หลักเพื่อชี้แนะและผลักดันให้การพัฒนาของจังหวัดดำเนินไปอย่างมีเอกภาพ มีทิศทางการพัฒนาที่ต้องการบรรลุถึงอย่างชัดเจน สามารถนำศักยภาพของจังหวัดมาใช้ประโยชน์ จากโอกาสที่มี ทั้งในปัจจุบันและอนาคต ได้อย่างเต็มที่ เอื้ออำนวยให้การพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ กลุ่มงานฯ จะใช้การศึกษาวิเคราะห์ที่มีคุณภาพในเชิงวิชาการ การเสริมสร้างเครือข่ายความร่วมมือสนับสนุนจากหน่วยงานหรือสถาบันเชิงวิชาการภายนอก และเครือข่ายความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานต่างๆ ในจังหวัด ทั้งที่สังกัดส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น เป็นเครื่องมือในการทำงาน

## ข้อเสนอกลยุทธ์และมาตรการ

เพื่อให้วิสัยทัศน์ของสำนักงานจังหวัด และกลุ่มงานนโยบายและแผนพัฒนาจังหวัด ปรากฏผล สมควรดำเนินกลยุทธ์และมาตรการต่างๆ โดยสรุปคือ พัฒนาคุณภาพงานนโยบายและแผนพัฒนาคุณภาพงานข้อมูลและสารสนเทศ เสริมสร้างผู้ชำนาญการเฉพาะ มอบอำนาจตัดสินใจลงสู่ระดับล่างให้มากที่สุด เปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานให้ยึดผลงานแทนวิธีการหาพันธมิตรจากภายนอก และสร้างความพร้อมภายใน

### ปีงบประมาณที่ศึกษา

2539

### ผู้ศึกษาวิจัย

- สถาบันดำรงราชานุภาพ สป.มท.  
นายสงวน วีระกุล
- กองการสื่อสาร  
นายเกษ มั่นทรานนท์
- กองแผนพัฒนาจังหวัด  
นางสาวศิริอร เจริญขวัญ
- ศูนย์สารสนเทศ สป.  
นายอภิรัตน์ จันทนฤกษ์