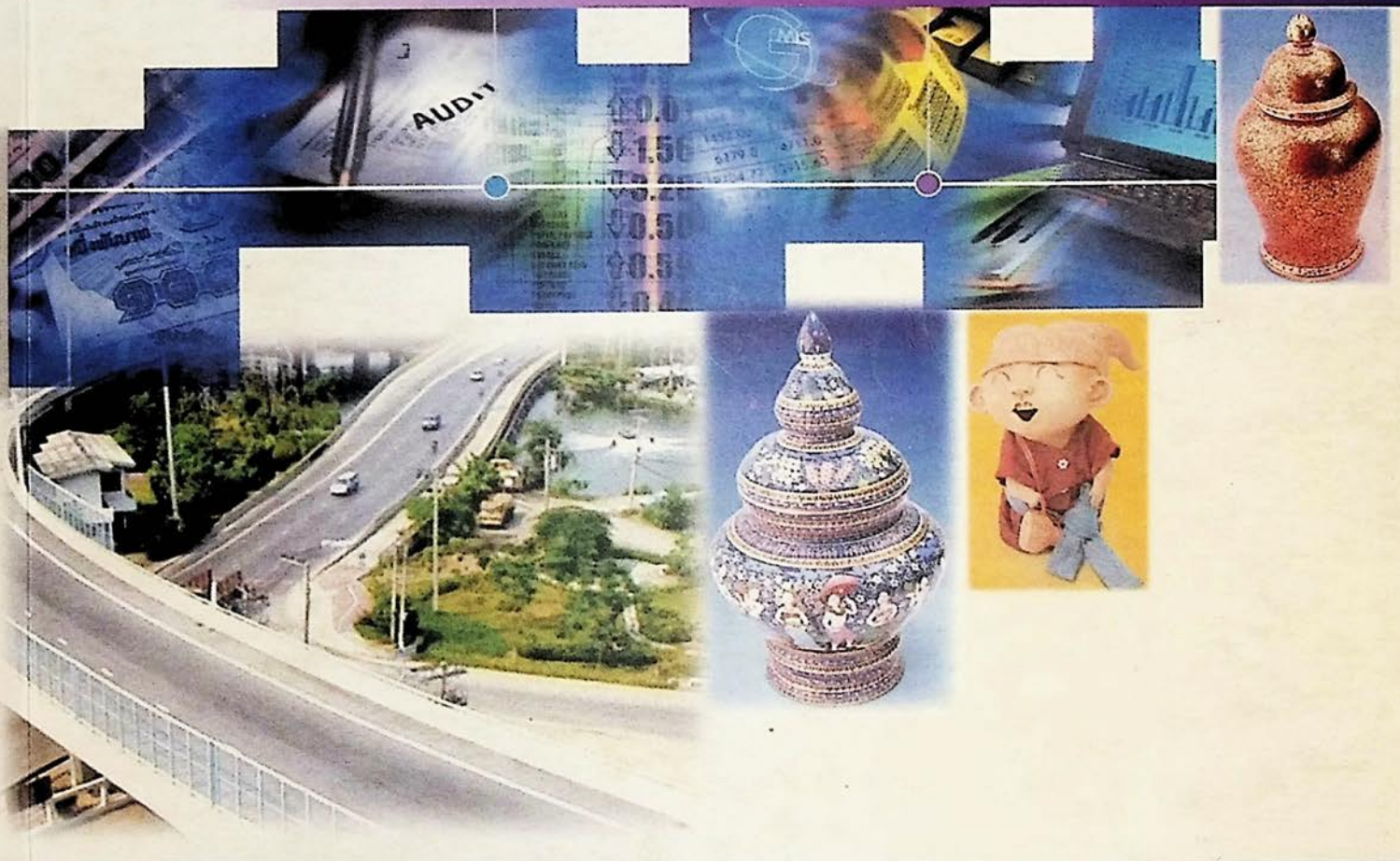




การศึกษาวិชาเพื่อ

พัฒนาระบบงานของสำนักงานจังหวัด



สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

เอกสารวิชาการ สดร. ๑/๒๕๕๐

รายงานการศึกษาวิจัยเพื่อ

พัฒนาระบบงานของสำนักงานจังหวัด

สถาบันดำรงราชานุภาพ
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
เอกสารวิชาการ สดร. ๑/๒๕๕๐

รายงานการศึกษาวิจัย

เรื่อง	การศึกษาวิจัยเพื่อ “พัฒนาระบบงานของสำนักงานจังหวัด”
โดย	สถาบันดำรงราชานุภาพ ร่วมกับ สำนักพัฒนาและส่งเสริม การบริหารราชการจังหวัด และกองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
พิมพ์ครั้งที่ ๑	เมษายน ๒๕๕๐
พิมพ์ที่	สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
การเผยแพร่	ทุกสำนักและกองในสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยและ ทุกจังหวัด

เอกสารวิจัยฉบับนี้ เป็นของสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงาน
ปลัดกระทรวงมหาดไทย การอ้างอิง การคัดลอก หรือ การคัดย่อเพื่อประโยชน์
ต่อการศึกษาค้นคว้าย่อมกระทำได้ แต่หากจะนำไปเพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่นใด
จะต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากสถาบันดำรงราชานุภาพ

อนึ่ง ผลการศึกษาที่ปรากฏในเอกสารนี้ เป็นความเห็นของผู้วิจัย ไม่ถือว่าเป็น
เป็นความคิดของสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

ที่ปรึกษา

รศ. ดร.พสุ	เดชะรินทร์	อาจารย์ประจำคณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
นายพินัย	อนันตพงศ์	ผู้ว่าราชการจังหวัดชุมพร

คณะผู้ศึกษา

นางสาวดวงพร	บุญครบ	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๘ ๖ สถาบันดำรงราชานุภาพ
นางสาวสุภาณี	เดชะดำรงสิน	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๘ ๖ สถาบันดำรงราชานุภาพ
นางสาวกฤษณี	มหาวิรุฬห์	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๘ ๖ สถาบันดำรงราชานุภาพ
นางวาสนา	อ่อนผัน	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๘ ๖ สถาบันดำรงราชานุภาพ
นายชัช	กิตตินภดล	หัวหน้าสำนักงานจังหวัดเชียงใหม่
นางสาวสุดา	กาเตอร์	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล ๘ ๖ สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการ บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ช่วยราชการสำนักพัฒนาและส่งเสริมการ บริหารราชการจังหวัด (ตำแหน่งในขณะนั้น)
นางสาวสมทรง	บุญญภัทโร	บุคลากร ๗ ๖ กองการเจ้าหน้าที่ผู้ช่วยนักวิจัย
นางสาวนาถุยา	เรืองชุม	
นางสาวแก้วตา	แซ่เซี้ย	

วิเคราะห์ ประมวล แปรผลข้อมูล และเขียนรายงานการวิจัย

นางสาวกฤษณี	มหาวิรุฬห์	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๘ ๖ สถาบันดำรงราชานุภาพ
-------------	------------	---

ออกแบบปก

นางสาวอัญญา	เดชะพันธุ์	นายช่างศิลป์ ๖ สถาบันดำรงราชานุภาพ
-------------	------------	------------------------------------

คำนำ

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๕๔ และ มาตรา ๕๗ กำหนดให้จังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และกำหนดให้ผู้ว่าราชการมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการนำนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี และส่วนราชการต่างๆ แปลงไปสู่การปฏิบัติให้สอดคล้องเหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ บริหารราชการตามคำแนะนำและคำสั่งชี้แจงของผู้ตรวจราชการกระทรวงในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น

นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังต้องประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ อันได้แก่ ทหาร ตุลาการ อัยการ ตำรวจ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ครู ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจราชการ และหัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาค ในการพัฒนาจังหวัด หรือป้องกันภัยพิบัติ สาธารณะ เสนอบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องตามโครงการหรือแผนพัฒนาจังหวัด และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัด กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ในการนี้ให้มีอำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของรัฐฯ ตลอดจนบรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรือ อธิบดีมอบหมาย

จะเห็นได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีภาระในการบริหารงานและมีความรับผิดชอบงานต่างๆ รอบด้าน และจากข้อเท็จจริงที่ผ่านมารัฐบาลทุกสมัยต่างพยายามสร้างกลไกขับเคลื่อนการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีความคล่องตัวเพื่อให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นเพื่อให้สำนักงานจังหวัดซึ่งถือได้ว่าเป็นหน่วยงานเสาหลักของผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถสนับสนุนการทำงานของสำนักงานจังหวัดให้เป็นไปตามเป้าหมายได้แท้จริง กระทรวงมหาดไทยจึงได้มอบหมายให้ สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักพัฒนา และส่งเสริมการพัฒนาจังหวัด และกองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ทำการศึกษาวิจัยเพื่อประเมินผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของสำนักงานจังหวัด ศึกษาปัญหาอุปสรรคในการทำงาน พร้อมทั้งเสนอแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้าง บทบาท หน้าที่ และระบบงานของสำนักงานจังหวัด ให้มีความเหมาะสมและสามารถตอบสนองการบริหารงานโดยรวมของผู้ว่าราชการจังหวัดได้อย่างแท้จริง

ในโอกาสนี้ ขอขอบคุณกลุ่มเป้าหมายอันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด หัวหน้าฝ่าย และหัวหน้ากลุ่มงานต่าง ๆ ทุกจังหวัดที่ให้การสนับสนุน ทำให้การศึกษาค้นคว้าสำเร็จตามเป้าหมาย

กระทรวงมหาดไทย

เมษายน ๒๕๕๐

บทที่ ๑

บทนำ

๑. ความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๕๔ กำหนดให้จังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติกรให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชนและเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และในมาตรา ๕๖ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย ตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ตรวจราชการกระทรวงในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราว แล้วรายงาน กระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง

ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการและหัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาค ในการพัฒนาจังหวัด หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ เสนองบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องตามโครงการหรือแผนพัฒนาจังหวัดและรายงานให้กระทรวงมหาดไทย ทราบ ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัด กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจในการนี้ให้มีอำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของรัฐฯ ตลอดจนบรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรือ อธิบดีมอบหมาย

จากอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดข้างต้น ย่อมแสดงให้เห็นว่าสำนักงานจังหวัดนอกจากจะต้องมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการทั่วไปและการวางแผนพัฒนาจังหวัดโดยตรงตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๖๐ แล้ว สำนักงานจังหวัดยังต้องรับผิดชอบในการเป็นหน่วยงานหลักในการสนับสนุนการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นไปตาม

บทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ใน มาตรา ๕๕ และ ๕๗ ข้างต้น ซึ่งถือได้ว่ามีภารกิจกว้างขวาง รอบด้านเป็นอย่างมาก

ตามโครงสร้างกรอบอัตรากำลังและการกำหนดตำแหน่งของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ภายหลังจากปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้สำนักงานจังหวัดมีหน้าที่รับผิดชอบการแปลง ยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับชาติไปเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการ บริหาร ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์เพื่อการวางแผนและเครือข่ายสารสนเทศของจังหวัด เป็นศูนย์กลางสารสนเทศ ของจังหวัดเพื่อการบริหารและวางแผนพัฒนาจังหวัด จัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ดำเนินการตามแผน กำกับ และติดตามผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ นโยบายและแผนพัฒนาจังหวัด อำนาจการ ประสาน ปฏิบัติ และสนับสนุนงานอันเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ตลอดจนปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุน การปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่ได้รับมอบหมาย สำนักงานจังหวัดจึงถือเป็นกลไกสำคัญในการรองรับ ภารกิจต่างๆ ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและหน่วยงานต่างๆ ในส่วนกลาง ทั้งในและนอกกระทรวงมหาดไทย ตั้ง การหรือมอบหมาย อย่างไม่มีขอบเขต

เมื่อมีการปฏิรูประบบราชการและนำรูปแบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการมาใช้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นต้นมา ซึ่งมุ่งเน้นการปรับระบบราชการให้มีประสิทธิภาพ มีโครงสร้างกระชับ เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ปรับบทบาทจากผู้ปฏิบัติและควบคุมเป็นผู้สนับสนุน อำนาจความสะดวก และให้การสนับสนุนการดำเนินงานของภาคเอกชนและประชาชน ปรับกระบวนการบริหารราชการโดยใช้ เทคโนโลยี เร่งพัฒนาคุณภาพข้าราชการให้มีทัศนคติต่องานบริการประชาชน รวมถึงเร่งรัดการเปลี่ยนแปลง กระบวนการจัดทำและจัดสรรงบประมาณ ตลอดจนพัฒนาขีดความสามารถที่จำเป็น (Competency - based Approach) ส่งผลให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดต้องมีการปฏิรูปตามด้วย เพื่อให้จังหวัด เป็นองค์กรที่มีสมรรถนะสูง สามารถนำวาระแห่งชาติ และนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ใน การแก้ไขปัญหาและพัฒนาในระดับพื้นที่อย่างมีบูรณาการ โดยให้จังหวัดเป็นองค์กรตัวแทนของรัฐบาล ที่ เป็นศูนย์กลางกิจกรรมที่หลากหลายของกระทรวงต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกัน และจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่าง จังหวัด และส่วนราชการให้สามารถตอบสนองต่อการบริหารราชการแบบบูรณาการ ควบคู่ไปพร้อมกับการ พัฒนาระบบการบริหารจัดการอำเภอ เพื่อให้เป็นจุดรวมให้บริการแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ อาทิ ให้ ปรับปรุงการจัด โครงสร้างภายในจังหวัด/อำเภอใหม่ให้มีรูปแบบที่หลากหลาย ปรับปรุงการบริหารจัดการ ระดับจังหวัดแนวใหม่ เป็นการบริหารเชิงกลยุทธ์มุ่งสู่นาคต ครบวงจร และฉับไวต่อปัญหาและการ เปลี่ยนแปลง โดยมีแนวคิดยึดพื้นที่ พันธกิจ และการมีส่วนร่วมเป็นหลัก รวมทั้งปรับปรุงระบบการบริหาร ให้มีการบูรณาการซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดี โดยทดลองใช้ใน ๕ จังหวัด คือ ลำปาง ชัยนาท ศรีสะเกษ ปัตตานี ภูเก็ต และได้ขยายผลไปยังจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นต้น มา

ภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงทั้งจากการปฏิรูประบบราชการ ระบบการบริหารราชการ จังหวัดแบบบูรณาการ และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี นำมาใช้เป็นหลักในการบริหารราชการแล้ว ก่อให้เกิดผลกระทบต่อ บทบาท ภารกิจ และกระบวนการดำเนินงานของทุกหน่วยงานในจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสำนักงานจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น ลักษณะงานและกระบวนการทำงานที่แตกต่างและยุ่งยากซับซ้อนขึ้นกว่าเดิม ความคาดหวังให้เป็น back office หรือกลไกหลักในการรองรับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการที่มีประสิทธิภาพ ทำหน้าที่บริหารด้านยุทธศาสตร์ ผลักดันยุทธศาสตร์ ให้สัมฤทธิ์ผล เป็นศูนย์กลางข้อมูลสารสนเทศ พัฒนาวิธีการทำงานร่วมกับเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการในประเทศเพื่อนบ้าน (เช่น การจัดตั้งโครงสร้างและรูปแบบการทำงานลักษณะองค์กรเสมือนจริง หรือ Virtual Organization ระหว่าง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและสภาหอการค้าไทย) ตลอดจนเป็นหน่วยงานกลางในการบริหารงานและพัฒนาบุคคลของทั้งจังหวัด

ในปัจจุบันนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรีได้แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ในส่วนของนโยบายเศรษฐกิจ กำหนดชัดเจนว่าจะมีการปรับปรุงบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดและหน่วยงานภูมิภาคโดยการปรับปรุงระบบความสัมพันธ์ระหว่างภูมิภาค ท้องถิ่น ชุมชน และภาคประชาสังคมอย่างเหมาะสมเพื่อร่วมกันรับผิดชอบดูแลผู้ด้อยโอกาส ตลอดจนรักษาและดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ในขณะที่นโยบายของกระทรวงมหาดไทยที่มอบให้แก่ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงและผู้ว่าราชการจังหวัดเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ในนโยบายการปฏิรูปการเมือง การปกครองและการบริหาร นโยบายการเสริมสร้างเศรษฐกิจฐานราก นโยบายการเสริมสร้างสังคมอยู่เย็นเป็นสุข และนโยบายการรักษาความมั่นคงของรัฐ ได้กล่าวถึงการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด ที่เป็นแกนสำคัญในการพัฒนาจังหวัด

จากข้อเท็จจริงข้างต้นจะเห็นได้ว่ารัฐบาลทุกสมัยมุ่งที่จะทำการพัฒนาประเทศภายใต้สถานการณ์และกระแสที่เปลี่ยนแปลงไป มีกลไกหลักในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมระดับภูมิภาค คือ จังหวัด อันมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นศูนย์กลางการบริหาร มีสำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยสนับสนุนและขับเคลื่อนงานของผู้ว่าราชการจังหวัด สถาบันดำรงราชานุภาพจึงได้ ร่วมกับ สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด และกองการเจ้าหน้าที่ ทำการศึกษาประเมินผลงาน ทบทวนระบบงาน โครงสร้าง บทบาทภารกิจและรูปแบบตลอดจนวิธีการดำเนินงานของสำนักงานจังหวัดเพื่อเสนอแนะการพัฒนากระบวนการของสำนักงานจังหวัดให้สามารถสนับสนุนการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒. วัตถุประสงค์

เพื่อประเมินผลการดำเนินงานที่ผ่านมา ประเมินความพอใจในผลงานและความพอใจของบุคลากรในสำนักงานจังหวัดเอง ตลอดจนเสนอแนะแนวทางการปรับบทบาทภารกิจ รูปแบบ และวิธีการทำงานของ

สำนักงานจังหวัดให้เป็นหน่วยงานหลักในการสนับสนุนการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพในการกิจด้านต่างๆ โดย พิจารณาจากภารกิจด้านยุทธศาสตร์ และภารกิจด้านงานประจำ และด้านอื่น ๆ ของสำนักงานจังหวัด

๓. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๓.๑ สำนักงานจังหวัดจะเป็นหน่วยงานหลักในการสนับสนุนการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีประสิทธิภาพ

๓.๒ กองและสำนักในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยสามารถใช้ผลการศึกษาเป็นข้อมูลในการสนับสนุนการทำงานของจังหวัด อาทิ กองการเจ้าหน้าที่ใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงโครงสร้างภารกิจของสำนักงานจังหวัดตามกรอบอัตรากำลังและการกำหนดตำแหน่ง เป็นต้น

๔. ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาบทบาท ภารกิจ และวิธีการทำงานของสำนักงานจังหวัดในภารกิจด้านยุทธศาสตร์ และด้านงานประจำ และอื่น ๆ ทั้งในจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยทำการศึกษาเชิงปริมาณใน ๑๕ จังหวัด และเชิงคุณภาพใน ๑๓ จังหวัด ที่เป็นตัวแทนของกลุ่มจังหวัด ๑๕ กลุ่มจังหวัด (ตามการแบ่งกลุ่มของสำนักงาน ก.พ.ร.) โดยจังหวัดดังกล่าว จะมีลักษณะทั้งที่เป็นแกนของกลุ่มจังหวัด ตัวแทนของจังหวัดชายแดน จังหวัดในเขตปริมาตร จังหวัดท่องเที่ยว และตัวแทนของ ๑ จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ เชียงใหม่ ดาก นนทบุรี ราชบุรี สระแก้ว จันทบุรี ขอนแก่น สุรินทร์ หนองคาย สุราษฎร์ธานี ภูเก็ต สงขลา และ ยะลา

๕. วิธีดำเนินการ

๕.๑ การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ ดังนี้

๕.๑.๑ การวิจัยเชิงปริมาณ โดย

ทำการศึกษายบทบาทภารกิจของสำนักงานจังหวัดตามกรอบแผนอัตรากำลัง ที่ใช้ในปัจจุบันและตามบทบาทภารกิจใหม่หลังจากการปฏิรูประบบราชการและการนำการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการมาใช้จากประชากรตามกลุ่มเป้าหมายทั่วประเทศ โดยใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) ที่คณะผู้วิจัยจะส่งแบบสอบถามถึงกลุ่มเป้าหมายโดยตรง

๕.๑.๒ การวิจัยเชิงคุณภาพ

ทำการศึกษาจากประชากรตามกลุ่มเป้าหมายใน ๑๓ จังหวัดตัวอย่าง โดยใช้แบบสัมภาษณ์และการสังเกตเป็นเครื่องมือ และคณะผู้วิจัยเป็นผู้เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยตนเอง

๕.๒ หน่วยในการวิเคราะห์

หน่วยในการวิเคราะห์ (Unit of Analysis) ได้แก่ สำนักงานจังหวัดทุกจังหวัด

๕.๓ ประชากรที่ศึกษา

ประชากรในการศึกษา (Population) ได้แก่

๕.๓.๑ การศึกษาเชิงปริมาณใน ๑๕ จังหวัด ประชากรที่ศึกษาประกอบด้วย

- (๑) ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัด
- (๒) หัวหน้าสำนักงานจังหวัด
- (๓) หัวหน้ากลุ่มงานและหัวหน้าฝ่ายอำนวยการสำนักงานจังหวัด

๕.๓.๒. การศึกษาเชิงคุณภาพใน ๑๓ จังหวัด ประชากรที่ศึกษาประกอบด้วย

- (๑) ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัด
- (๒) หัวหน้าสำนักงานจังหวัด
- (๓) หัวหน้ากลุ่มงานและหัวหน้าฝ่ายอำนวยการสำนักงานจังหวัด

๕.๔ การสุ่มตัวอย่าง

๕.๔.๑ การศึกษาเชิงปริมาณใน ๑๕ จังหวัด

ทำการสุ่มแบบสุ่มอย่างง่ายจากผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด หัวหน้ากลุ่มและหัวหน้าฝ่ายอำนวยการในสำนักงานจังหวัดทุกจังหวัด

๕.๔.๒ การศึกษาเชิงคุณภาพใน ๑๓ จังหวัด

(๑) การคัดเลือกจังหวัดตัวอย่าง ทำการคัดเลือกจังหวัดที่เป็นตัวแทนของกลุ่มจังหวัด ๑๕ กลุ่มจังหวัด (ตามการแบ่งกลุ่มของสำนักงาน ก.พ.ร.) โดยจังหวัดดังกล่าว จะมีลักษณะทั้งที่เป็นแกนของกลุ่มจังหวัด ตัวแทนของจังหวัดชายแดน จังหวัดในเขตปริมาตร จังหวัดท่องเที่ยว และตัวแทนของ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ เชียงใหม่ ตาก นนทบุรี ราชบุรี สระแก้ว จันทบุรี ขอนแก่น สุรินทร์ หนองคาย สุราษฎร์ธานี ภูเก็ต สงขลา และ ยะลา

(๒) การคัดเลือกประชากรจากจังหวัดตัวอย่าง ๑๓ จังหวัด ทำการสุ่มแบบสุ่มอย่างง่ายจากประชากรที่ศึกษาในจังหวัดตามข้อ ๒.๑ โดยยกเว้นประชากรบางรายที่ติดราชการหรือภารกิจอื่นที่ไม่สามารถให้การสัมภาษณ์ได้

๕.๔.๓ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้แบบสอบถาม การสัมภาษณ์ การสังเกตการณ์ และการสำรวจข้อมูลในภาคสนามเป็นเครื่องมือ ซึ่งเครื่องมือดังกล่าวสร้างและพัฒนาจากแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง อาทิ ทฤษฎีระบบ และแนวคิดทางการบริหารต่าง ๆ และการติดตามประเมินผล เอกสารผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานจังหวัด ตลอดจนสภาพข้อเท็จจริงในการทำงานปัจจุบันของสำนักงานจังหวัด รวมถึงผลการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง

สำหรับรายละเอียดของแบบสอบถามและประเด็นสัมภาษณ์ สรุปได้ ดังนี้

(๑) แบบสอบถามสำหรับการศึกษาเชิงปริมาณใน ๑๕ จังหวัด แบ่งเป็น ๕ ชุด ตามกลุ่มเป้าหมายที่ตอบแบบสอบถาม คือ

(๑.๑) ชุดที่ ๑ เป็นแบบสอบถามสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด

(๑.๒) ชุดที่ ๒ เป็นแบบสอบถามสำหรับหัวหน้าสำนักงานจังหวัด

(๑.๓) ชุดที่ ๓ เป็นแบบสอบถามสำหรับหัวหน้าฝ่ายอำนวยการ

(๑.๔) ชุดที่ ๔ เป็นแบบสอบถามสำหรับหัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนจังหวัด

(๑.๕) ชุดที่ ๕ เป็นแบบสอบถามสำหรับหัวหน้ากลุ่มงานข้อมูล

สารสนเทศและการสื่อสาร

แบบสอบถามสำหรับแต่ละกลุ่มเป้าหมายจะมีเนื้อหาที่แตกต่างกันตามสภาพข้อเท็จจริงของบทบาทหน้าที่และลักษณะงานที่แต่ละกลุ่มเป้าหมายรับผิดชอบ โดยจะมีส่วนที่เป็นเนื้อหาใช้ร่วมกันด้วย อันได้แก่ ความคิดเห็นในข้อเท็จจริงในการทำงานและความเห็นในการปรับปรุงงานของสำนักงานจังหวัดโดยรวม ปัญหาในการทำงานปัจจุบัน พร้อมทั้งข้อเสนอแนะในการปรับปรุงงานของสำนักงานจังหวัดในแต่ละด้าน ซึ่งประกอบด้วย ด้านบุคลากร ด้านโครงสร้างหน่วยงาน ด้านบทบาทภารกิจหน้าที่ที่สำนักงานจังหวัดควรจะเป็น ด้านวิธีการทำงาน และ อื่น ๆ

แบบสอบถามส่วนที่เหมือนกันในแต่ละกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ แบบสอบถามส่วนที่ ๑ ข้อมูลทั่วไป (ส่วนที่เป็นข้อมูลพื้นฐาน) ส่วนที่สอบถามเรื่องข้อเท็จจริงในการทำงานปัจจุบันและความเห็นในการปรับปรุงงานของสำนักงานจังหวัดโดยรวม ส่วนที่สอบถามเรื่องปัญหาในการทำงานปัจจุบันและ ส่วนที่เป็นข้อเสนอแนะในการปรับปรุงงานของสำนักงานจังหวัด โดยแบบสอบถามส่วนที่เป็นเรื่องข้อเท็จจริงในการทำงานปัจจุบันและความเห็นในการปรับปรุงงาน ส่วนที่สอบถามเรื่องปัญหาในการทำงานเป็นคำถามแบบ Likert Scale มีตัววัด ๕ ระดับ แต่ละข้อคำถามเป็นทั้งเชิงบวก หรือ ปฏิฐาน (Positive) และคำถามเชิงลบ หรือ นิเสธ (Negative) และให้คะแนนแต่ละระดับ ดังนี้

เรื่องข้อเท็จจริงในการทำงานปัจจุบันและความเห็นในการปรับปรุงงานของสำนักงานจังหวัดโดยรวม คำถามเชิงบวก ให้คะแนน ดังนี้

ตอบเห็นด้วยอย่างยิ่ง	ให้คะแนน	๕
ตอบเห็นด้วย	ให้คะแนน	๔
ตอบไม่แน่ใจ	ให้คะแนน	๓
ตอบไม่เห็นด้วย	ให้คะแนน	๒
ตอบไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	ให้คะแนน	๑
ส่วนคำถามเชิงลบ ให้คะแนน ดังนี้		
ตอบเห็นด้วยอย่างยิ่ง	ให้คะแนน	๑
ตอบเห็นด้วย	ให้คะแนน	๒

ตอบไม่แน่ใจ	ให้คะแนน	๓
ตอบไม่เห็นด้วย	ให้คะแนน	๔
ตอบไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	ให้คะแนน	๕

คะแนน ดังนี้

สำหรับในส่วนของปัญหาในการทำงานปัจจุบันของสำนักงานจังหวัด ให้

คำถามเชิงบวก ให้คะแนน ดังนี้

ไม่มีปัญหา	ให้คะแนน	๐
รุนแรงน้อยที่สุด	ให้คะแนน	๕
รุนแรงน้อย	ให้คะแนน	๔
รุนแรงปานกลาง	ให้คะแนน	๓
รุนแรงมาก	ให้คะแนน	๒
รุนแรงมากที่สุด	ให้คะแนน	๑

ส่วนคำถามเชิงลบ ให้คะแนน ดังนี้

รุนแรงมากที่สุด	ให้คะแนน	๕
รุนแรงมาก	ให้คะแนน	๔
รุนแรงปานกลาง	ให้คะแนน	๓
รุนแรงน้อย	ให้คะแนน	๒
รุนแรงน้อยที่สุด	ให้คะแนน	๑
ไม่มีปัญหา	ให้คะแนน	๐

เมื่อได้แบบสอบถามแล้วนำการประเมินผลของผู้ตอบแบบสอบถามมาแจกแจงหาความถี่ และหาค่าเฉลี่ย (Mean) เมื่อได้คะแนนเฉลี่ยแล้ว ผู้วิจัยกำหนดความหมายของระดับค่าเฉลี่ยที่คัดแปลงมาจาก ประคอง กรรณสูต (๒๕๒๘ : ๓๐) ดังนี้

๑.๐๐	-	๑.๔๕	หมายความว่า	อยู่ในระดับที่ไม่ดีมาก
๑.๕๐	-	๒.๔๕	หมายความว่า	อยู่ในระดับที่ไม่ดี
๒.๕๐	-	๓.๔๕	หมายความว่า	อยู่ในระดับปานกลาง
๓.๕๐	-	๔.๔๕	หมายความว่า	อยู่ในระดับที่ดี
๔.๕๐	-	๕.๐๐	หมายความว่า	อยู่ในระดับที่ดีมาก

(๒) ประเด็นสัมพันธภาพ ในการศึกษาเชิงคุณภาพเพื่อเป็นการเสริมและยืนยันผลการศึกษาเชิงปริมาณ คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาในประเด็น ความพอใจในผลการดำเนินงานของสำนักงานจังหวัดปัจจุบัน บทบาทของสำนักงานจังหวัดในการเป็น Back office ของผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน ปัญหาใน

การทำงานของสำนักงานจังหวัดปัจจุบัน ความเหมาะสมในการแบ่งงานของสำนักงานจังหวัดปัจจุบันที่แบ่งเป็น ๑ ฝ่าย (ฝ่ายอำนวยการ) และ ๒ กลุ่มงาน (กลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ และกลุ่มงานข้อมูลฯ) ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงงานของสำนักงานจังหวัด ในแต่ละด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้าง ด้านบุคลากร ด้านกระบวนการหรือวิธีทำงาน และบทบาทภารกิจที่ควรเป็นของสำนักงานจังหวัด

๕.๔.๔ การทดสอบความเชื่อถือได้ของเครื่องมือ

นำแบบสอบถามที่สร้างขึ้นเสนอที่ปรึกษาโครงการคือ ร.ศ. ดร. พศุ เดชะรินทร์ อาจารย์ประจำคณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี และนายพินัย อนันตพงศ์ ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย (ตำแหน่งในขณะนั้น)

๕.๕ การเก็บรวบรวมข้อมูล

ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการใช้แบบสอบถามในพื้นที่ ๑๕ จังหวัด ใช้ประเด็นและแบบสัมภาษณ์พร้อมทั้งสังเกตการณ์ในพื้นที่จังหวัดตัวอย่าง ๑๓ จังหวัด ดังนี้

๕.๕.๑ การศึกษาเชิงปริมาณในพื้นที่ ๑๕ จังหวัด ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการจัดส่งแบบสอบถามทั้ง ๕ ชุด ให้แก่จังหวัดโดยให้สำนักงานจังหวัดจัดส่งให้กับกลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่ม กล่าวคือ ชุดที่ ๑ สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัด และ รองผู้ว่าราชการจังหวัด ชุดที่ ๒ สำหรับหัวหน้าสำนักงานจังหวัด ชุดที่ ๓ สำหรับหัวหน้าฝ่ายอำนวยการ ชุดที่ ๔ สำหรับหัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ และ ชุดที่ ๕ สำหรับหัวหน้ากลุ่มงานข้อมูลฯ

แบบสอบถามที่จัดส่งให้จังหวัดมีทั้งสิ้นจำนวน ๕๔๖ ชุด เป็นของ ผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด หัวหน้าฝ่ายอำนวยการ หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ และหัวหน้ากลุ่มงานข้อมูลฯ กลุ่มละ ๑๕ ชุด รวม ๓๓๕ ชุด และของรองผู้ว่าราชการจังหวัดจำนวน ๑๑๑ ชุด โดยได้รับแบบสอบถามกลับมาทั้งสิ้น ๓๖๕ ชุด คิดเป็นร้อยละ ๖๗.๕๘ ของประชากรที่ศึกษาทั้งหมด ในชุดของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับกลับมาทั้งสิ้น ๑๑๔ ชุด คิดเป็นร้อยละ ๗๐.๗๓ ของประชากรในกลุ่มนี้ สำหรับชุดของหัวหน้าสำนักงานจังหวัดได้รับกลับมาจำนวน ๕๗ ชุด คิดเป็นร้อยละ ๗๖ ของประชากรในกลุ่มนี้ ในกลุ่มของหัวหน้าฝ่ายอำนวยการได้รับกลับมาทั้งสิ้น ๔๘ ชุด คิดเป็นร้อยละ ๖๔ ของกลุ่มเป้าหมายนี้ ในกลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ ได้รับกลับมาทั้งสิ้น ๓๘ ชุด คิดเป็นร้อยละ ๕๐.๖๖ ของกลุ่มเป้าหมายนี้ และกลุ่มงานข้อมูลฯ ได้รับกลับมาทั้งสิ้น ๕๒ ชุด คิดเป็นร้อยละ ๖๘.๓๓ ของประชากรกลุ่มนี้

๕.๕.๒ การศึกษาในพื้นที่จังหวัดตัวอย่าง ๑๓ จังหวัด ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด หัวหน้ากลุ่มงานและหัวหน้าฝ่ายเพื่อศึกษาข้อเท็จจริงและในพื้นที่ จำนวนผู้ที่ให้สัมภาษณ์ทั้งสิ้น ๘๖ ราย จากจำนวนเป้าหมาย ๘๘ ราย คิดเป็นร้อยละ ๘๔.๒๘

๕.๖ การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการศึกษาครั้งนี้จะวิเคราะห์เนื้อหาเชิงลึก (content analysis) เพื่อให้ได้โครงสร้างระบบงานที่ควรจะเป็นของสำนักงานจังหวัด

สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ (Qualitative Analysis) ทำการวิเคราะห์ด้วยคอมพิวเตอร์โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS for window โดยเลือกใช้สถิติที่เหมาะสมกับตัวแปร และการนำเสนอผลในรูปสถิติพรรณนา (Descriptive statistic) เพื่ออธิบายข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ร้อยละ (Percent) ค่าเฉลี่ย (Mean) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) และสถิติอนุมาน (Inferential Statistic) เพื่อทดสอบความแตกต่าง t-test และ F-test รวมถึงค่าความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร correlation (Pearson correlation) และในการศึกษาเชิงปริมาณคณะผู้วิจัยถือระดับนัยสำคัญทางสถิติต่ำที่สุดที่ .๐๕ โดยให้ P มีค่าตามสัญลักษณ์ ดังนี้

* = .๐๕ ** = .๐๑

*** = .๐๐๑ **** = .๐๐๐๑ และค่าสูงกว่า

ข้อมูลทั้งหมดที่ได้จากการศึกษาเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยใช้แบบสอบถาม การสัมภาษณ์ การศึกษาและการสังเกตการณ์ในพื้นที่ คณะผู้วิจัยได้นำผลดังกล่าวมาประมวลและใช้ในการวิเคราะห์ร่วมกัน

๕.๗ สถิติที่ใช้ในการวิจัย

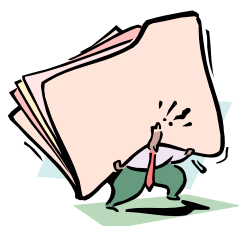
สถิติที่นำมาใช้ในการวิจัยครั้งนี้มี ดังนี้

๕.๗.๑ ค่าเฉลี่ย (Mean)

๕.๗.๒ ร้อยละ (Percentage)

๕.๗.๓. t - test

๕.๗.๔. F – test (Anova)



บทที่ ๒

แนวคิด และผลการศึกษที่เกี่ยวข้อง

๑. แนวความคิดที่เกี่ยวข้อง

๑.๑ แนวความคิดเกี่ยวกับองค์การที่มีประสิทธิผล

สมศักดิ์ ส่งสัมพันธ์ และคณะ (๒๕๔๕ : ๘ – ๙) ได้กล่าวถึงความคิดที่จะจัดตั้งหน่วยงานที่มีประสิทธิผล โดยเสนอแนวคิดในการจัดองค์การ ของ อังรี ฟาโยล (Henri Fayol) ที่ได้เสนอหลักการจัดโครงสร้างองค์การที่ยังคงมีอิทธิพลต่อแนวคิดในปัจจุบัน โดยมีหลักการที่สำคัญ คือ เอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of command) ช่วงการบังคับบัญชา (Span of control) การแบ่งหน้าที่กันตามความชำนาญ (Division of labor) การจัดแผนกงาน (Departmentation) ซึ่งการจัดโครงสร้างของส่วนราชการไทยนิยมจัดโดยยึดหลักการดังกล่าวซึ่งเป็นการจัดตามลักษณะหน้าที่ (Functional structure) คือการรวมกลุ่มตำแหน่งตามลักษณะงานหลัก หรือ ความชำนาญเฉพาะทาง เป็นการรวมกลุ่มตำแหน่งเข้าเป็นหน่วยงานเดียวกัน โดยพิจารณาจากความคล้ายคลึงกันในลักษณะกิจกรรม ทักษะ และความชำนาญ เช่น การจัดเป็นฝ่ายการเงิน ฝ่ายบุคคล ฝ่ายกฎหมาย ฝ่ายวิจัยและพัฒนา เป็นต้น การจัดแบบนี้ทำให้มีการพัฒนาความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง มีการเติบโตเลื่อนตำแหน่งในสายงาน มีการประสานงานภายในหน่วยงานสูง แต่มีข้อเสีย คือ แต่ละหน่วยมีอิสระ เป็นเอกเทศมากเกินไป ผู้ปฏิบัติงานมีทัศนคติต่อองค์การที่แคบ และเกิดความล่าช้าที่ต้องรอคอยงานต่อกัน

การจัดโครงสร้างแบบข้างต้นถูกโจมตีว่าไม่เหมาะกับยุคสมัย เพราะเมื่อส่วนราชการมีการขยายตัวมากขึ้น มีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ๆ เกิดการทำงานซ้ำซ้อน ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ มีการทำงานแบบต่างคนต่างทำ ขาดการประสานงาน มีการแย่งกันทำงาน แย่งชิงงบประมาณ จนเกิดการทำงานซ้ำซ้อน งานที่ไม่น่าสนใจจะไม่มีหน่วยงานใดคิดทำ บางครั้งไม่ทราบว่าหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบ บางครั้งหน่วยงานอยากทำงานบางอย่างแต่คิดว่าเป็นหน้าที่ของอีกหน่วยงานหนึ่งจึงไม่กล้าเข้าไปรับผิดชอบ เกิดปัญหา “ไม่มีเจ้าภาพ”

แนวความคิดของ Pascale and Athos ที่ปรึกษาบริษัทแมคคินซี (สมศักดิ์ ส่งสัมพันธ์และคณะ, ๒๕๔๕ : ๑๐) ได้ร่วมกับบริษัทพัฒนารูปแบบขององค์การที่มีความเป็นเลิศว่าประกอบด้วยปัจจัยหลัก ๆ ๗ ประการ (๗ S) คือ (๑) โครงสร้าง (Structure) (๒) กลยุทธ์ (strategy) (๓) ทักษะ (Skills) (๔) เจ้าหน้าที่ (Staff) (๕) สไตล์ (Style) (๖) ระบบ (Systems) (๗) เป้าประสงค์ร่วม (Superordinate goals)

สมศักดิ์ ส่งสัมพันธ์ และคณะ (๒๕๔๕ : ๑๑) ยังได้กล่าวถึงแนวความคิดของ Kaplan and Norton ว่าทั้งสองมีความเห็นว่าการทำงานในยุคปัจจุบันจะมีลักษณะเป็นสหสาขามากขึ้น (Cross – function)

องค์การจะต้องทำงานภายใต้กระบวนการธุรกิจที่ประสานกัน จะต้องใช้ประโยชน์จากความชำนาญเฉพาะทางของเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ที่มีความเชี่ยวชาญต่างกัน ให้สามารถทำงานได้รวดเร็ว มีประสิทธิภาพและคุณภาพ การแก้ปัญหาการจ้องการจึงควรเป็นลักษณะการจ้องการแบบเมทริกซ์ (Matrix structure) คือ การจัดการในลักษณะแผนก แต่ขึ้นกับหน้าที่ขององค์การ โดยมีสายการบังคับบัญชา ๒ สายที่เกิดขึ้นพร้อมกัน คือ (๑) สายงานการบังคับบัญชาที่เป็นงานประจำ และ (๒) สายการบังคับบัญชาที่เป็นงานโครงการ การนำเจ้าหน้าที่จากฝ่ายต่าง ๆ จากองค์การแบบหน้าที่มาร่วมกันทำงานภายใต้ผู้จัดการโครงการแต่เจ้าหน้าที่ยังคงต้องรายงานต่อหัวหน้าคนเดิมด้วย (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, ๒๕๔๕ : ๒๗)

จากแนวความคิดเกี่ยวกับองค์การที่มีประสิทธิผลข้างต้น เมื่อเปรียบเทียบกับการจัดองค์การของสำนักงานจังหวัดจะเห็นได้ชัดว่าสำนักงานจังหวัดมีการจัดองค์การแบบแบ่งหน้าที่บังคับบัญชา โดยมีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นหัวหน้าองค์กร แบ่งหน่วยงานย่อยออกเป็น ๑ ฝ่าย ๒ กลุ่มงาน คือ ฝ่ายอำนวยการที่ประกอบด้วยงานบริหารทั่วไป งานการเงินและบัญชี บุคลากร (มีในบางจังหวัด) ชุมการ และบันทึกข้อมูล กลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด มีงานวิเคราะห์นโยบายและแผน เพียงอย่างเดียว ส่วนกลุ่มงานสุดท้ายคือ กลุ่มงานข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร ประกอบด้วยงาน วิเคราะห์นโยบายและแผน งานบันทึกข้อมูล และงานไฟฟ้าและสื่อสาร การแบ่งหน้าที่ในลักษณะดังกล่าวในหลายจังหวัดพบว่าประสบปัญหาเรื่องการทำงานที่ต่างคนต่างทำ ขาดการบูรณาการร่วมกันภายในสำนักงานจังหวัดเอง แม้ในปัจจุบันจะมีการปฏิรูประบบราชการขึ้น มีการปรับโครงสร้างของกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ แต่ลักษณะการแบ่งงานของสำนักงานจังหวัดก็ยังไม่แตกต่างไปจากเดิม

ในการพัฒนาประสิทธิภาพของสำนักงานจังหวัดสามารถนำกรอบความคิดของ Pascale and Athos ที่ปรึกษาบริษัทแมคคินซี และแนวความคิดของ Kaplan and Norton มาใช้เป็นกรอบในการพัฒนางานของสำนักงานจังหวัด โดยการนำหลัก ๗ ประการที่จะพัฒนารูปแบบขององค์การให้มีความเป็นเลิศ คือ โครงสร้างหน่วยงาน กลยุทธ์ ทักษะ เจ้าหน้าที่ สไตล์ ระบบ และเป้าประสงค์ร่วมขององค์การมาใช้ร่วมกับนำหลักการทำงานในลักษณะสหสาขามาใช้ให้มากขึ้น (Cross - Function) มีการใช้ประโยชน์จากความชำนาญเฉพาะทางของเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ที่มีความเชี่ยวชาญต่างกัน ให้สามารถทำงานได้รวดเร็ว มีคุณภาพ นำแนวคิดโครงสร้างองค์การแบบเมทริกซ์ (Matrix structure) อันเป็นการจัดการในลักษณะแผนก แต่ขึ้นกับหน้าที่ขององค์การ โดยมีสายการบังคับบัญชา ๒ สายที่เกิดขึ้นพร้อมกัน คือ (๑) สายงานการบังคับบัญชาที่เป็นงานประจำ และ (๒) สายการบังคับบัญชาที่เป็นงานยุทธศาสตร์ มาปรับใช้

๑.๒ แนวความคิดเรื่อง Balanced Scorecard

พสุ เดชะรินทร์ (๒๕๔๗: ๔ , ๓๘ - ๔๖) ได้กล่าวถึง Balanced scorecard ว่าเป็นเครื่องมือทางด้านการจัดการที่ช่วยในการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ (Strategic Implementation) โดยอาศัยการวัดหรือประเมิน (Measurement) ที่จะช่วยทำให้องค์กรเกิดความสอดคล้อง เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และมุ่งเน้นในสิ่งที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กร (Alignment and focused) โดยได้กล่าวถึง การประเมินผลซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาองค์กรไว้ ดังนี้

๑. การประเมินผลทำให้องค์กรสามารถรู้ถึงสถานะของตนเองได้ว่าอยู่ ณ จุดไหน หรือสถาน - การณ์ในขณะนั้นเป็นอย่างไร

๒. การพัฒนาองค์กรหรือการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ภายในองค์กรจะต้องเริ่มจากการประเมินผลก่อน เนื่องจากการที่องค์กรจะมีการพัฒนา และเปลี่ยนแปลงจะต้องรู้จุดเริ่มต้น หรือสถานะปัจจุบัน รวมทั้งรู้ว่าองค์กรมีการพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงมากน้อยเพียงใด

๓. สิ่งใดที่ได้รับความสนใจหรือมีการวัดหรือการประเมินผล ผู้ที่รับผิดชอบหรือผู้ดำเนินกิจกรรมนั้น จะมีความรับผิดชอบ และมุ่งมั่นที่จะทำกิจกรรมนั้นมากขึ้น มีเป้าหมาย และตัวชี้วัดที่ชัดเจน

หลักของ Balanced Scorecard ประกอบด้วย ๔ มุมมอง คือ

(๑) มุมมองด้านการเงิน (Financial Perspective) ภายในองค์กร

(๒) มุมมองด้านลูกค้า (Customer Perspective) อันประกอบด้วย ก) การรักษาลูกค้าเก่า (Customer Retention) เป็นการวัดความสามารถในการรักษาลูกค้าเดิมขององค์กร ข) การเพิ่มลูกค้าใหม่ (Customer Acquisition) ค) ความพึงพอใจของลูกค้า (Customer Satisfaction) ลูกค้าที่มีต่อสินค้าและบริการขององค์กร หรือตัวองค์กรเอง การกำหนดมุมมองด้านลูกค้า องค์กรต้องมีการกำหนดกลุ่มของลูกค้าที่ตนเองจะมุ่งตอบสนองให้ชัดเจน (Which customer segments to penetrate) จากนั้นแสวงหาคูณค่า (Value Proposition) ที่องค์กรจะต้องนำเสนอเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้ากลุ่มนั้น คูณค่าที่องค์กรจะนำเสนอให้กับลูกค้า ประกอบด้วย ก) การเป็นผู้นำด้านสินค้าและบริการ (Product service Leadership) ข) การดำเนินงานที่เป็นเลิศ (Operation Efficiency) มีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพสูง สามารถเสนอสินค้าและบริการที่ได้มาตรฐานในต้นทุนที่ต่ำ ค) ความใกล้ชิดกับลูกค้า (Customer Intimacy) เป็นองค์กรที่สามารถปรับตัวและเปลี่ยนแปลง เพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้า

(๓) มุมมองด้านกระบวนการภายใน (Internal Process Perspective) ต้องพิจารณาว่าอะไรคือกระบวนการที่สำคัญภายในองค์กรจะช่วยทำให้องค์กรสามารถเสนอคุณค่าที่ลูกค้าต้องการ และให้บรรลุวัตถุประสงค์ภายใต้มุมมองด้านการเงิน เป็นการให้ความสำคัญกับกระบวนการภายในองค์กรที่มีความสำคัญที่ช่วยนำเสนอคุณค่าที่ความต้องการ โดยนำแนวคิดในด้านลูกโซ่แห่งคุณค่า (Value chain) อันประกอบด้วย กิจกรรมหลัก และ กิจกรรมสนับสนุน

(๔) มุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา (Learning and Growth Perspective) เป็นมุมมองที่ให้ความสำคัญต่ออนาคตขององค์กร โดยพิจารณาว่า การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ องค์กรจะต้องมีการเรียนรู้ พัฒนา และเตรียมตัวอย่างไร บุคลากรภายในองค์กรเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่จะต้องมีการเรียนรู้และได้รับการพัฒนา องค์กรต่าง ๆ สามารถจะดำเนินการได้โดย พัฒนาทักษะ และความสามารถของพนักงาน ซึ่งวัดได้ในหลายลักษณะ เช่น จำนวนชั่วโมงที่พนักงานได้รับการอบรมต่อปี หรือการทำ Competency Test หรือการทำ Strategic Skills Coverage เป็นการสำรวจทักษะที่มีความสำคัญต่อกลยุทธ์ขององค์กร และพิจารณาว่ามีพนักงานที่มีทักษะในด้านนั้น ๆ เพียงพอหรือยัง ด้านทัศนคติ และความพึงพอใจของพนักงาน (Attitude and Employee satisfaction) ซึ่งมักจะทำการวัดด้วยการทำสำรวจ ทัศนคติของพนักงาน โดยพิจารณาจาก อัตราการเข้าออกของพนักงาน สำหรับวัตถุประสงค์ด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นการพิจารณาว่า นอกจากมีพนักงานที่มีความสามารถและทัศนคติที่ดีต่อองค์กรแล้ว ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่ก็เป็นพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ ภายใต้มุมมองอื่น ๆ เปรียบเสมือนว่า นอกจากทักษะแล้วเทคโนโลยีก็มีความสำคัญต่อความสำเร็จ ซึ่งตัวชี้วัดที่นิยมใช้ ได้แก่ ความถูกต้องของข้อมูล อัตราที่ระบบไม่สามารถใช้งานได้ (Down – time Rate) ความทันสมัยของข้อมูล อัตราความครอบคลุมของข้อมูล (วัดจากข้อมูลที่เรียกใช้สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ใช้หรือไม่)

การศึกษาครั้งนี้นำหลักการบริหารแบบ Balanced Scorecard มาใช้เป็นกรอบในการประเมินเพื่อพัฒนางานของสำนักงานจังหวัด โดยให้ความสำคัญกับมุมมองการทำงานทั้ง ๔ ด้าน คือ ด้านผู้ให้บริการ ด้านบุคลากร ด้านกระบวนการภายใน และด้านการเงิน

ด้านผู้ให้บริการ ศึกษาในมุมมองของ หัวหน้าองค์กร คือ หัวหน้าสำนักงานจังหวัด และ ผู้ว่า - ราชการจังหวัดรวมทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารระดับสูงของจังหวัดซึ่งเป็นลูกค้าโดยตรงของสำนักงานจังหวัด ด้านบุคลากร หมายถึงบุคลากรของสำนักงานจังหวัดโดยตรง สำหรับด้านกระบวนการภายใน พิจารณาจากโครงสร้าง ระบบและวิธีการทำงานของสำนักงาน ส่วนด้านการเงิน พิจารณาจากงบประมาณ ที่สำนักงานจังหวัดได้รับและงบประมาณ CEO

๒. ผลการศึกษาที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ ความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานจังหวัด

ในการประชุมเสวนาระดมสมองเพื่อกำหนดกรอบและทิศทางการพัฒนาระบบงานของสำนักงานจังหวัด เมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๔๗ ซึ่งมีผู้เข้าร่วมเสวนาประกอบด้วย ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย รองผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด หัวหน้ากลุ่มงานและหัวหน้าฝ่ายและตัวแทนกอง/สำนักในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้เข้าเสวนาให้ความเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาการทำงานของสำนักงานจังหวัดในปัจจุบันสะท้อนให้เห็นถึงผลจากบริบทการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นมีอยู่มากมาย อาทิ

๑) สำนักงานจังหวัดมีปริมาณงานและความยุ่งยากของงานเพิ่มขึ้นมาก เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนอัตรากำลังที่มี และเมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่นๆ ในจังหวัด

๒) โครงสร้างการแบ่งงานของสำนักงานจังหวัดที่เน้นการทำงานตามหน้าที่ ไม่เอื้อต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งเน้นการใช้รูปแบบคณะกรรมการฯ การบูรณาการแผนงานโครงการของกรมและกระทรวงในพื้นที่จังหวัด บูรณาการปัญหาในพื้นที่ลงลึกไปถึงอำเภอ และต้องประสานแผนกับท้องถิ่น เพื่อบูรณาการกิจกรรมและงบประมาณ และต้องนำระบบเจ้าภาพมาใช้เพื่อหาผู้รับผิดชอบชัดเจนในการประสานและระดมทรัพยากรไปในทิศทางเดียวกันกับยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ ทำให้เกิดความยุ่งยากที่จะต้องปรับโครงสร้างและระบบงานให้สอดคล้องกับระบบการบริหารดังกล่าว นอกจากนี้ ภายในสำนักงานจังหวัดเอง ยังเป็นกำแพง เป็นฝ่ายและกลุ่มงาน การทำงานข้ามฝ่าย (Cross - Function) ยังมีน้อยมาก

๓) บทบาทภารกิจของสำนักงานจังหวัด ต้องรองรับงานที่มีลักษณะหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นงานเลขานุการผู้ว่าราชการจังหวัด และ รองผู้ว่าราชการจังหวัด งานบริหารทั่วไปของจังหวัด งานที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบ งานที่มีหลายหน่วยงานรับผิดชอบ/งานประสานราชการ งานที่ได้รับมอบหมายจากสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ฯลฯ และงานบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำยุทธศาสตร์จังหวัด/กลุ่มจังหวัด การปฏิบัติ ติดตาม ประเมินผลตัวชี้วัดให้เกิดผลสัมฤทธิ์ การบริหารงบประมาณ เงินงบกลางที่รัฐบาลจัดสรรให้จังหวัดโดยตรง การประชาสัมพันธ์ชี้แจง ข้าราชการรัฐวิสาหกิจ เอกชน ประชาชนทั้งจังหวัดให้เข้าใจในระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งปริมาณงานที่ท่าเก็นกำลังคน และทรัพยากรที่มีอยู่ในสำนักงานจังหวัด ในขณะเดียวกัน สำนักงานจังหวัดต้องเป็นกลไกการบริหารงานและพัฒนาบุคลากรทั้งจังหวัด ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดด้วยจากการที่มีอัตรากำลังจำกัดทำให้การทำงานได้ผลในเชิงปริมาณแต่ขาดคุณภาพ และ ขาดความเป็นเอกภาพ มีความสับสนในจากบทบาทและภาระหน้าที่ เนื่องจากงานที่ทำบางอย่างเป็นงานปฏิบัติ อาทิ นโยบายรัฐบาลที่ลงไปในพื้นที่ของสำนักงานจังหวัด เช่น งานยาเสพติด การแก้ไขปัญหาใช้หัวคน หรือแม้แต่การจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรม จากภารกิจนี้เองทำให้สำนักงานจังหวัดยังไม่สามารถทำหน้าที่หน่วยงานที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด และหน้าที่ด้านยุทธศาสตร์แผนงานได้อย่างน่าพอใจ

๔) อัตรากำลัง ถูกใช้ไปในการปฏิบัติภารกิจรองมากกว่าภารกิจหลัก เช่น งานปฏิบัติที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยเฉพาะ งานประสานราชการกรณีเป็นงานที่คาบเกี่ยวหลายหน่วยงาน งานที่สั่งการจากกระทรวง ทบวง กรม ที่ไม่มีหน่วยงานในภูมิภาคของตน รวมทั้งงานที่มีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงในจังหวัด แต่ก็ยังมอบบางงานให้สำนักงานจังหวัดรับผิดชอบ นอกจากนี้ บุคลากรยังไม่สามารถทำหน้าที่หลัก (key - man) ของจังหวัด ให้คำปรึกษาหารือด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น เศรษฐกิจ สังคม การท่องเที่ยว เป็นต้น และขาดองค์ความรู้ในด้านต่างๆ ในการทำงาน ทั้งการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ การบริหารการเปลี่ยนแปลง ปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงาน การทำงานเป็นทีม และประการสำคัญ คือ บุคลากรแต่ละกลุ่ม ยังไม่ได้รับการพัฒนาตามขีดความสามารถที่จำเป็น (Competency – based Approach)

๒.๒ ผลการศึกษาที่เกี่ยวกับสำนักงานจังหวัด

จากการศึกษาผลงานวิชาการของข้าราชการในสำนักงานจังหวัด ของ ฉิมมล เกิดแก้ว (ม.ป.พ. : ๔๖ – ๕๐) อารยะ จิตบรรจง (ม.ป.พ. : ๑๕ – ๑๕) ทองม้วน ชาวโพนทอง (ม.ป.พ. : ๑๓ – ๒๕) พิษณุ ภูภักดี (ม.ป.พ. : ๒๗ – ๓๐) วันชัย ลาภธนชัย (ม.ป.พ. : ๔๒ – ๕๑) อุเทน ชูกิจจานุกิจ (ม.ป.พ. : ๒๕ – ๓๑) อาจินต์ สุรศักดิ์ (ม.ป.พ. : ๔๓ – ๔๘) ไพฑูร เมืองนาวี (ม.ป.พ. : ๓๒ – ๓๕) สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (ม.ป.พ. : ๓๗, ๖๑ – ๖๒) เทอดชัย เลิศนภาศรเศรษฐ (ม.ป.พ. : ๔๒ – ๔๓) บุศรา พูลทรัพย์ (ม.ป.พ. : ๔๔ - ๔๕) ศักดา เสริมสุข (ม.ป.พ. : ๕๑ – ๕๖) ประมุข สัจจวิเศษ (ม.ป.พ. : ๔๓, ๕๑ – ๕๓) ในเรื่องเกี่ยวกับสำนักงานจังหวัด ก่อนที่จะมีการนำระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการมาใช้ พบปัญหาและข้อเสนอแนะด้านต่าง ๆ สรุปประเด็นสำคัญได้ดังนี้

ปัญหา

๑. **ด้านงานที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของสำนักงานจังหวัด** สำนักงานจังหวัดต้องรับผิดชอบงานที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของตนเอง อาทิ งานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ด้านการท่องเที่ยว และสำนักงานจังหวัดก็ไม่มีบุคลากรที่มีความชำนาญในเรื่องนี้เป็นการเฉพาะ

๒. ด้านงานติดตามประเมินผล

๒.๑ สำนักงานจังหวัดขาดเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านการตรวจราชการ การติดตาม การรายงาน และการประเมินผล

๒.๒ ผู้บังคับบัญชาไม่ให้ความสำคัญกับงานติดตามและประเมินผล

๓. ด้านการร้องทุกข์ร้องเรียนของประชาชน (ศูนย์ดำรงธรรม)

๓.๑ ไม่มีการจัดทำระบบฐานข้อมูล

๓.๒ ไม่มีบุคลากรที่รับผิดชอบโดยตรง

๔. ด้านข้อมูลสารสนเทศ

๔.๑ ผู้บริหารไม่ให้ความสำคัญกับการดำเนินงานจัดทำระบบฐานข้อมูลของจังหวัดอย่างจริงจัง

๔.๒ ระบบฐานข้อมูลของจังหวัดยังไม่ได้มาตรฐานขาดการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานในจังหวัด ข้อมูลของจังหวัดไม่เป็นปัจจุบันหลายหน่วยงานไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำและไม่ได้ใช้ข้อมูลในการวางแผนพัฒนาจังหวัด

๔.๓ บุคลากรขาดความรู้และทักษะด้านคอมพิวเตอร์ซึ่งเป็นความรู้เฉพาะ และมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับปฏิบัติงานด้านระบบข้อมูล

๕. ด้านยุทธศาสตร์และการวางแผน

๕.๑ สำนักงานจังหวัดและหน่วยงานอื่น ๆ ขาดแคลนนักวิชาการ หรือนักวางแผนที่มีความรู้ ความชำนาญทางด้านการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ

๕.๒ บุคลากรที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนฯ ของหน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัดมีน้อย ต้องรับผิดชอบงานด้านอื่น ๆ ทำให้ไม่มีเวลาเพียงพอในการวิเคราะห์ข้อมูล

๖. ด้านบุคลากร

๖.๑ บุคลากรของสำนักงานจังหวัดขาดความรู้ด้านกฎหมายโดยตรง ทำให้ขาดความรู้ความเข้าใจในระเบียบหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้การวิเคราะห์และเสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาในบางเรื่องผิดพลาดหรือไม่สมบูรณ์

๖.๒ ควรปรับปรุงกรอบอัตรากำลังของฝ่ายข้อมูลและติดตามประเมินผลให้เหมาะสมกับขอบเขตและปริมาณงานที่รับผิดชอบ โดยจัดบุคลากรให้เพียงพอและมีคุณสมบัติตรงกับลักษณะงาน

ข้อเสนอแนะ

๑. ด้านโครงสร้างของสำนักงานจังหวัด

โครงสร้างของสำนักงานจังหวัดควรประกอบด้วยข้าราชการของสำนักงานจังหวัดต้องประกอบด้วยบุคลากรที่ทำหน้าที่แตกต่างกัน ๒ ลักษณะ คือ ส่วนหนึ่งทำหน้าที่วิชาการ คือ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน และส่วนหนึ่งทำหน้าที่ในงานบริหาร คือ เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป

๒. ด้านการพัฒนาบุคลากร

ควรมีการจัดฝึกอบรมบุคลากรด้านการวางแผนในระดับปฏิบัติอย่างต่อเนื่องทั้งในระดับจังหวัด อำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างศักยภาพ และพัฒนาทักษะในการจัดทำแผน

๓. ด้านการจัดทำยุทธศาสตร์

๓.๑ บุคลากรของสำนักงานจังหวัดต้องมีความพร้อมและมีทีมงานที่มีความพร้อมในการจัดทำแผนเชิงกลยุทธ์และสามารถเป็นวิทยากรในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัดได้

๔. ด้านระบบและวิธีการทำงาน

๔.๑ กลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มงานข้อมูลสารสนเทศควรมีการประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน โดยนำแนวความคิดในการบูรณาการแผนหรือโครงการมาใช้

๔.๒ ควรให้สำนักงานจังหวัดเป็นองค์กรที่มีความชำนาญในด้านการวางแผนอย่างแท้จริง โดยให้ความรู้กับเจ้าหน้าที่ให้มีความชำนาญและความเชี่ยวชาญ หรือให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดให้สามารถขอตัวข้าราชการจากหน่วยงานอื่นมาปฏิบัติงานอย่างเต็มตัว และมีระยะเวลาอย่างน้อย ๑ ปี

๔.๓ กระทรวงและกรมต่าง ๆ ควรกระจายอำนาจให้ส่วนราชการระดับจังหวัดในสังกัด มีอิสระในการกำหนดกลยุทธ์ มาตรการ/แนวทางการพัฒนาเป้าหมายการพัฒนาฯ ของทุกส่วนราชการให้ สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงและสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ

๔.๔ ควรกำหนดให้สำนักงานจังหวัดในฐานะสำนักงานเลขานุการ กพจ. เป็นหน่วยงานหลักเพียงหน่วยงานเดียวในการประสานการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อความ เป็นเอกภาพในการประสานการจัดทำแผน ไม่มีความสับสนในการสั่งการ และประสานการจัดทำแผน

จากผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องข้างต้นชี้ให้เห็นชัดเจนว่าเดิมก่อนมีการนำระบบการบริหารราชการ จังหวัดแบบบูรณาการมาใช้เช่นในปัจจุบันสำนักงานจังหวัดก็ประสบปัญหา ในเรื่องปริมาณงานที่มีมาก ในขณะที่บุคลากรมีจำกัด การขาดความรู้และทักษะบางอย่างของบุคลากรภายในสำนักงานจังหวัดเอง เป็น ปัญหาที่ก่อตัวอยู่ภายในสำนักงานจังหวัด เมื่อมีการนำระบบการบริหารจัดการแบบบูรณาการ มีการปฏิบัติ ราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการมาใช้จึงเสมือนเป็นตัวกระตุ้นให้เห็นปัญหาเด่นชัดขึ้น

ผลการศึกษาจากข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงของจังหวัดประจำปีงบประมาณ ๒๕๔๗

จากการศึกษาข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงของจังหวัดประจำปีงบประมาณ ๒๕๔๗ สรุปโดยรวม ได้ ดังนี้

๑. ด้านโครงสร้าง

๑.๑ ควรมีศูนย์บริหารและประสานราชการของกลุ่มจังหวัด หรือศูนย์ยุทธศาสตร์ระดับ กลุ่มจังหวัด เช่น กรณีในกลุ่มจังหวัด ของกระบี่ ภูเก็ต และ พังงา ควรจัดตั้ง Andaman Triangle Development Authority (ATDA) ให้เป็นศูนย์วิจัยวางแผนและประสานงานเพื่อการพัฒนา บริหารงานในรูปแบบ ของคณะกรรมการประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด ประธานหอการค้า ประธานสภาอุตสาหกรรม นายก สมาคมธุรกิจการท่องเที่ยวจังหวัด ผู้แทนหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้แทนองค์กรประชาชน โดย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทั้ง ๓ จังหวัด หมุนเวียนเปลี่ยนกันเป็นประธานคราวละ ๑ ปี มีการมอบอำนาจในการ จัดการทรัพยากรให้กลุ่มจังหวัด มีงบประมาณในการบริหาร มีการจัดระบบพื้นที่เพื่อการพัฒนา (Spatial Allocation for Development Author) เช่น การกำหนดพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมอ่าวพังงา เป็นต้น

๑.๒ ปรับเปลี่ยนเขตตรวจราชการของหน่วยงานต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับการแบ่งกลุ่ม จังหวัดของ สำนักงาน ก.พ.ร.

๑.๓ จัดโครงสร้างสำนักงานจังหวัดในลักษณะของ Matrix Structure อันเป็นการจัด โครงสร้างโดยการยึดภารกิจเป็นหลัก

๑.๔ ควรปรับโครงสร้างกลุ่มจังหวัดให้สอดคล้องกับสภาพภูมิศาสตร์ หรือเศรษฐกิจ หรือพื้นที่ลุ่มน้ำ เพื่อให้สอดคล้องกับศักยภาพของจังหวัด เช่น ควรรวมจังหวัดพิจิตรไว้ในกลุ่มจังหวัด ภาคเหนือตอนล่างกลุ่มที่ ๑ เพื่อบูรณาการในเรื่องการขนส่ง และการใช้ประโยชน์จากตลาดกลางสินค้า

การเกษตรที่จังหวัดพิษณุโลกจะจัดขึ้น หรือ จังหวัดแพร่ซึ่งมีปัญหาร่วมในเรื่องลุ่มน้ำยมกับจังหวัดสุโขทัย เป็นต้น

๒. ด้านกระบวนการทำงาน

๒.๑ เพิ่มบทบาทและความรับผิดชอบของภาคเอกชนให้มีส่วนร่วมในการพัฒนามากขึ้น

๒.๒ จัดระบบการใช้ทรัพยากรภาครัฐร่วมกัน เช่น รถยนต์ พนักงานขับรถ

๒.๓ ส่งเสริมให้ประชาชนหรือชุมชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการพัฒนามากกว่าปัจจุบัน

๒.๔ ให้ความสำคัญกับภารกิจหน้าที่ของกลุ่มจังหวัด โดยให้ข้าราชการไปปฏิบัติหน้าที่ภายในกลุ่มจังหวัดเดียวกันได้โดยเปรียบเสมือนการปฏิบัติราชการในจังหวัด

๒.๕ ถ้ามีการนำการจัดโครงสร้างแบบภารกิจ (Matrix Structure) มาใช้ ต้องมีการจัดระบบจิตใจและให้รางวัลในการทำงานให้สอดคล้องกับการจัดโครงสร้างใหม่

๒.๖ ปรับปรุงกฎระเบียบให้สนับสนุนการทำงานของยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เช่น กฎหมายเกี่ยวกับระเบียบอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตป่าสงวนแห่งชาติ เป็นต้น

๒.๗ ใช้กระบวนการทำงานแบบ Function Approach แทน Area Approach

๒.๘ โครงการพัฒนาที่เป็นโครงการร่วมของกลุ่มจังหวัดต้องใช้งบประมาณสูงและมีกระบวนการที่เกินขีดความสามารถของกลุ่มจังหวัด ควรมีหน่วยงานในส่วนกลางที่จะประสานการบริหาร

๓. ด้านบุคลากร

๓.๑ ปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ ทักษะ และความรับผิดชอบของข้าราชการ

๓.๒ เปิดโอกาสให้จังหวัดสามารถจัดหาบุคลากรมาปฏิบัติงานในจังหวัดได้ตามความเหมาะสมและเร่งด่วนของจังหวัด

๓.๓ เปิดโอกาสให้มีการสับเปลี่ยนสายงาน/ตำแหน่ง หรือ โยกย้ายบุคลากรข้ามหน่วยงานในจังหวัดไปปฏิบัติหน้าที่ให้ตรงกับภารกิจ

๓.๔ ยกกระดับความสามารถของบุคลากรให้สอดคล้องกับการพัฒนายุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

๔. ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

๔.๑ จัดทำศูนย์ Confercnce ทุกจังหวัด

๔.๒ จัดทำ Web Site ของกลุ่มจังหวัด

๔.๓ จัดทำ Web Mapping ของกลุ่มจังหวัด

๔.๔ พัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อช่วยในการบริหารจัดการ

๔.๕ ควรสนับสนุนให้มีอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ส่วนบุคคลสำหรับบุคลากรทุกระดับในสำนักงานจังหวัดและหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งควรมีคอมพิวเตอร์ Note Book ในห้องประชุมสำหรับผู้เข้าร่วมประชุมทุกคน เพื่อลดปริมาณการใช้กระดาษเอกสาร และแก้ปัญหาสถานที่ในการจัดเก็บเอกสาร

๔.๖ จังหวัดที่เป็นศูนย์กลางของกลุ่มจังหวัดควรมีการเช่าวงจรเชื่อมต่อสู่ Internet กลาง

ผลการศึกษาคือข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงของจังหวัดข้างต้น สรุปได้ว่า ข้อเสนอด้านโครงสร้าง แบ่งได้ ๒ ระดับ คือ ระดับกลุ่มจังหวัด เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ ควรมีการจัดโครงสร้างการบริหารงานเพื่อรองรับการบริหารงานในรูปของกลุ่มจังหวัด ระดับของสำนักงานจังหวัดควรมีการจัดโครงสร้างองค์กรสำนักงานจังหวัดในรูปของภารกิจแทนการแบ่งออกเป็นกลุ่มงานและฝ่ายเช่นในปัจจุบัน

สำหรับด้านกระบวนการทำงาน ควรเน้นการเพิ่มบทบาทและความรับผิดชอบของภาคเอกชน และประชาชนให้มีส่วนร่วมมากขึ้น ให้มีการทำงานในลักษณะของ Function Approach มากขึ้น ให้มีการทำงานโดยใช้ศักยภาพของจังหวัดต่าง ๆ ในกลุ่มจังหวัดร่วมกันให้มากขึ้น ด้านบุคลากรต้องมีการปรับเปลี่ยน กระบวนทัศน์ ทักษะ และความรับผิดชอบของข้าราชการและเปิดโอกาสให้จังหวัดสามารถหาบุคลากรมา ปฏิบัติงานในจังหวัดได้เหมาะสมตามความเร่งด่วน และให้สามารถสับเปลี่ยนสับเปลี่ยนกำลังคนภายในจังหวัด ได้คล่องตัว ควรมีการกำหนดสมรรถนะของบุคลากรในกลุ่มจังหวัด สำหรับด้านเทคโนโลยี - สารสนเทศ ควรมีการนำเทคโนโลยีมาเป็นเครื่องมือสนับสนุนการทำงานในจังหวัดและกลุ่มจังหวัดมากกว่าในปัจจุบัน

๓. กรอบที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาเพื่อพัฒนาระบบงานของสำนักงานจังหวัดครั้งนี้กำหนดกรอบในการศึกษาโดยการ ประเมินสภาพข้อเท็จจริงและปัญหาที่เป็นอยู่ ศึกษาการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น โดยนำแนวคิดของ Balanced scorecard เป็นกรอบในการประเมิน ทั้ง ๔ ด้าน ได้แก่ ด้านผู้รับบริการ ด้านกระบวนการภายใน ด้าน บุคลากร และด้านการเงิน และเสนอแนวทางการพัฒนาระบบงานโดยนำแนวความคิดการพัฒนาองค์กรให้ มีความเป็นเลิศ มาใช้ ในเรื่องเกี่ยวกับโครงสร้างหน่วยงาน กลยุทธ์ ทักษะ เจ้าหน้าที่ สไตล์ ระบบ และ เป้าประสงค์ร่วมขององค์กรมาใช้



บทที่ ๓

ผลการศึกษาเชิงปริมาณโดยรวม

คณะผู้วิจัยทำการศึกษาเชิงปริมาณจากประชากร ๕ กลุ่ม ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด หัวหน้าฝ่ายอำนวยการ หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และหัวหน้ากลุ่มงานข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร จำนวนทั้งสิ้น ๕๔๖ คน เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด จำนวน ๒๔๖ คน (๗๕ คน และ ๑๗๑ คนตามลำดับ) เป็นหัวหน้าสำนักงานจังหวัด หัวหน้าฝ่ายอำนวยการ หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ และ หัวหน้ากลุ่มงานข้อมูลฯ กลุ่มละ ๗๕ คน

ในการออกแบบสอบถามได้จัดทำขึ้น จำนวน ๕ ชุด แต่ละชุดมีความแตกต่างกันตามลักษณะของกลุ่มเป้าหมายเนื่องจากแต่ละกลุ่มมีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับการทำงานของสำนักงานจังหวัดในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป และคณะผู้วิจัยได้ทดสอบแบบสอบถามไปยังกลุ่มเป้าหมายโดยตรง มีผู้ตอบและส่งกลับทั้งสิ้น ๓๖๕ ชุด คิดเป็นร้อยละ ๖๖.๕๘ ของประชากรที่ศึกษาทั้งหมด เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดจำนวน ๑๗๔ คน คิดเป็นร้อยละ ๗๐.๗๓ ของประชากรในกลุ่มนี้ เป็นหัวหน้าสำนักงานจังหวัด จำนวน ๕๗ คน คิดเป็นร้อยละ ๗๖ ของหัวหน้าสำนักงานจังหวัดทั้งหมด เป็นหัวหน้าฝ่ายอำนวยการจำนวน ๔๘ คน คิดเป็นร้อยละ ๖๔ ของหัวหน้าฝ่ายอำนวยการทั้งหมด เป็นหัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ จำนวน ๓๘ คน คิดเป็นร้อยละ ๕๐.๖๖ ของหัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ และเป็นหัวหน้ากลุ่มงานข้อมูลฯ จำนวน ๕๒ คน คิดเป็นร้อยละ ๖๕.๓๓ ของประชากรในกลุ่มนี้

๑. ผลการวิจัยโดยรวม

๑.๑ ข้อมูลทั่วไป

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบประชากรทั้ง ๕ กลุ่มเป้าหมาย พบว่า กลุ่มเป้าหมายที่ศึกษาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ร้อยละ ๔๗.๒ เป็นหัวหน้าสำนักงานจังหวัด ร้อยละ ๑๕.๔ เป็นหัวหน้าฝ่ายอำนวยการ ร้อยละ ๑๓ เป็นหัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ ร้อยละ ๑๐.๓ และเป็นหัวหน้ากลุ่มงานข้อมูลฯ ร้อยละ ๑๔.๑ และผู้ที่ตอบแบบสอบถามอยู่ในกลุ่มจังหวัดครบทั้ง ๕ กลุ่ม เมื่อพิจารณาเป็นรายจังหวัดพบว่า มีเพียงจังหวัดเดียว คือ จังหวัดชัยภูมิที่ไม่ส่งแบบสอบถามกลับ (ตารางที่ ๑/๑)

ประชากรที่ศึกษาเป็นชาย ร้อยละ ๘๕.๗ (๓๓๐ คน) หญิง ร้อยละ ๑๐.๓ (๓๘ คน) ในกลุ่มผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดพบว่าส่วนใหญ่ ร้อยละ ๖๕.๔ อายุอยู่ระหว่าง ๕๕ – ๖๐ ปี สำหรับในกลุ่มของหัวหน้าสำนักงานจังหวัด หัวหน้าฝ่ายอำนวยการ หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ และหัวหน้ากลุ่มงานข้อมูลฯ พบว่าส่วนใหญ่ อายุอยู่ระหว่าง ๔๕ – ๔๙ ปี (ร้อยละ ๔๕.๑, ๕๑.๑, ๔๐.๕, ๔๕.๑ ตามลำดับ) และกลุ่มประชากรที่ศึกษาทั้งหมดส่วนใหญ่มีการศึกษาในระดับปริญญาโท (ร้อยละ

๑๕ หรือ ๑๘๕ คน) โดยพบว่าส่วนใหญ่ของผู้ตอบแบบสอบถามดำรงตำแหน่งปัจจุบันในขณะที่ตอบแบบสอบถามต่ำกว่า – ๒ ปี คือ ร้อยละ ๖๔.๓ (ตารางที่ ๑/๑)

๒.๒ กรอบอัตรากำลังและอัตรากำลังที่มีอยู่จริงของสำนักงานจังหวัด

จากการศึกษาใน ๑๕ จังหวัด จังหวัดที่ตอบแบบสอบถามเรื่องกรอบอัตรากำลังครบถ้วนมีจำนวน ๓๔ จังหวัด จำนวน ๑๖ จังหวัดที่ไม่ตอบเรื่องนี้เลย และจังหวัดที่ตอบแต่ไม่ครบถ้วนมีจำนวน ๒๕ จังหวัด และเมื่อศึกษาจากจังหวัดที่มีครบถ้วนพบว่า มีกรอบอัตรากำลังทั้งสิ้น ๓๑๕ อัตรากำลัง และมีบุคลากรอยู่จริง ๖๐๐ อัตรากำลัง หรือคิดเป็นร้อยละ ๘๓.๘ ของจังหวัดที่ตอบข้อมูลครบถ้วน โดยพบว่า กลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ มีอัตรากำลังอยู่เพียง ร้อยละ ๗๖.๘ ฝ่ายอำนวยการมีอัตรากำลังอยู่ร้อยละ ๘๕.๗ และกลุ่มงานข้อมูลฯ มีอัตรากำลังมากที่สุด คือ ร้อยละ ๘๘.๒ (ตารางที่ ๑/๑๒)

บทวิเคราะห์ด้านอัตรากำลัง

จากผลการศึกษาเรื่องกรอบอัตรากำลังและอัตรากำลังที่สำนักงานจังหวัดมีอยู่จริงในบทที่แล้ว ที่พบว่ากลุ่มงานข้อมูลฯ และฝ่ายอำนวยการมีบุคลากรปฏิบัติงานจริงในระดับที่สูงกว่ากลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ น่าจะเป็นผลจากการที่กลุ่มงานข้อมูลฯ เป็นกลุ่มงานตั้งใหม่จึงมีการให้ความสำคัญกับบุคลากรในกลุ่มนี้มาก ในขณะที่งานของฝ่ายอำนวยการเป็นงานที่มีปริมาณมากแม้จะไม่ใช่งานวิชาการโดยตรงแต่ก็เป็นงานที่สำนักงานจังหวัดต้องรับผิดชอบและให้ความสำคัญไม่ต่างกับงานยุทธศาสตร์ฯ หรืองานข้อมูลฯ อีกทั้งยังเป็นงานที่จะทำให้เกิดการผิดพลาดไม่ได้ เนื่องจากบางภารกิจถ้ามีความผิดพลาดจะมีผลกระทบโดยตรงต่อภาพลักษณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัด อาทิ งานรับเสด็จหรืองานต้อนรับที่สำคัญ ๆ เป็นต้น

๑.๓ งานที่สำนักงานจังหวัดรับผิดชอบ

จากการศึกษาในกลุ่มของหัวหน้าฝ่ายอำนวยการ หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ และหัวหน้ากลุ่มงานข้อมูลฯ พบว่า งานสุดท้ายก่อนที่จะดำรงตำแหน่งในปัจจุบัน งานที่มีผู้ตอบเป็นอันดับสูงสุด คืองานในกลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ หรือ ฝ่ายนโยบายและแผนเดิม กล่าวคือ ร้อยละ ๔๖.๘, ๕๔.๑ และ ๓๒ ตามลำดับ (ตารางที่ ๑/๒) และเมื่อศึกษาในเรื่องความถนัดที่แท้จริงของหัวหน้าฝ่ายและหัวหน้า ๒ กลุ่มงาน พบว่า หัวหน้าฝ่ายอำนวยการมีความถนัดในงาน ๓ อันดับแรก ได้แก่ งานอำนวยการ งานยุทธศาสตร์ และงานบริหารงานบุคคล ในขณะที่ หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ มีความถนัดในงาน ๓ อันดับแรก คือ งานยุทธศาสตร์ งานอำนวยการ และงานเกี่ยวกับกฎหมาย ส่วนหัวหน้ากลุ่มงานข้อมูลฯ มีความถนัดในงาน ๓ อันดับแรก คือ งานยุทธศาสตร์ งานข้อมูลสารสนเทศ และงานบริหารงานบุคคล (ตารางที่ ๑/๓) นอกจากนี้เมื่อสอบถามถึงความสอดคล้องของความถนัดที่มีอยู่และงานที่รับผิดชอบพบว่า หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ เห็นว่ามีความสอดคล้องถึงร้อยละ ๕๔.๗ ในขณะที่ หัวหน้าฝ่ายอำนวยการ เห็นว่ามีความสอดคล้องมากร้อยละ ๗๒.๘ ส่วนหัวหน้ากลุ่มงานข้อมูลฯ เห็นว่ามีความสอดคล้องมากร้อยละ ๔๕.๑ และ สอดคล้องน้อยร้อยละ ๓๕.๒ (ตารางที่ ๑/๔)

บทวิเคราะห์ประสิทธิภาพและความถนัดในการทำงานของหัวหน้ากลุ่มงาน/หัวหน้าฝ่าย

จากผลการศึกษาในบทที่แล้วในเรื่องงานที่รับผิดชอบ จะเห็นได้ว่า ทั้งหัวหน้าฝ่ายอำนวยการ หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ และกลุ่มงานข้อมูลฯ ล้วนแต่ เคยปฏิบัติงานในกลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ (ฝ่ายนโยบายและแผนเดิม) ถึง ร้อยละ ๔๔.๓ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหัวหน้าฝ่ายอำนวยการ เคยดำรงตำแหน่งในกลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ ถึงร้อยละ ๔๖.๘ ประกอบกับในเรื่องความถนัดที่แท้จริงของหัวหน้าฝ่ายและหัวหน้า ๒ กลุ่มงาน พบว่า หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ และกลุ่มงานข้อมูลฯ ส่วนใหญ่เห็นว่าตนเองมีความถนัดในงานด้านยุทธศาสตร์ฯ เป็นอันดับแรก ในขณะที่หัวหน้าฝ่ายอำนวยการเห็นว่าตนเองมีความถนัดงานด้านนี้เป็นลำดับที่ ๒ รองจากงานอำนวยการ ดังนั้นจึงแสดงให้เห็นว่าคุณลักษณะระดับหัวหน้ากลุ่มงาน/หัวหน้าฝ่ายมีความรู้ด้านงานยุทธศาสตร์ฯ เกือบครึ่งหนึ่งของบุคลากรระดับนี้ และ ร้อยละ ๔๑ เห็นว่าตนเองมีความถนัดในงานด้านนี้เป็นอันดับหนึ่ง จึงถือได้ว่าเป็นโอกาสของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยที่มีบุคลากรที่ค่อนข้างจะมีความพร้อมในพัฒนาเพื่อต่อยอดบุคลากรให้มีทักษะในด้านยุทธศาสตร์เพิ่มขึ้นได้

สำหรับในเรื่องความสอดคล้องระหว่างความถนัดและตำแหน่งที่ดำรงอยู่พบว่า ในกลุ่มของข้อมูลฯ เพียงร้อยละ ๔๕.๑ ที่มีความเห็นว่าสอดคล้องมาก จึงน่าจะเป็นเครื่องบ่งชี้ได้ว่าสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยมีความจำเป็นต้องเร่งพัฒนาความถนัดให้แก่บุคลากรด้านกลุ่มงานข้อมูลฯ ให้มากกว่าในปัจจุบัน

๑.๔ งานที่ได้ถ่ายโอนไปแล้วแต่สำนักงานจังหวัดยังต้องรับผิดชอบ

เมื่อศึกษาเรื่องงานที่ได้ถ่ายโอนไปแล้วแต่สำนักงานจังหวัดยังต้องรับผิดชอบหรือสนับสนุนอยู่ คือ งานด้านความมั่นคงชายแดน งานกิจการผู้อพยพและชนกลุ่มน้อย งานสัญชาติ งานปฏิบัติการด้านการข่าว งานตามกฎหมายด้านสถานบริการและโรงแรม งานตามกฎหมายว่าด้วยการพิจารณาอนุญาตให้คูศุทราย งานคุ้มครองผู้บริโภค งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานด้านการกีฬา งานด้านการท่องเที่ยว จากความเห็นของผู้ว่า/รองผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด และหัวหน้าฝ่ายอำนวยการ พบว่างานที่ทั้งสามฝ่ายเห็นตรงกันว่า งานที่สำนักงานจังหวัดยังต้องเป็น **หน่วยงานหลักมากที่สุดสองอันดับแรก** คือ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ร้อยละ ๔๐.๓, ๓๔.๕ และ ๘๔.๘ และงานด้านการท่องเที่ยว ร้อยละ ๒๒.๓, ๓๘.๕ และ ๓๘.๓ ตามลำดับ สำหรับงานที่ผู้ว่า/รองผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าสำนักงานจังหวัดต้องเป็นหน่วยงานสนับสนุนสามอันดับแรก คือ งานคุ้มครองผู้บริโภค งานสัญชาติ และงานด้านการกีฬา (ร้อยละ ๕๖.๒, ๕๓.๑ และ ๕๓) ส่วนหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเห็นว่างานที่ต้องเป็นหน่วยงานสนับสนุนสามอันดับแรก คือ งานด้านการกีฬา งานคุ้มครองผู้บริโภค และงานสัญชาติ (ร้อยละ ๕๑.๔, ๘๘.๖ และ ๘๘) ในขณะที่หัวหน้าฝ่ายอำนวยการเห็นว่างานที่ต้องเป็นหน่วยงานสนับสนุนสามอันดับแรก คือ งานสัญชาติ งานด้านการกีฬา และงานคุ้มครองผู้บริโภค (ร้อยละ ๘๖.๔, ๘๒.๘ และ ๘๐.๘) ตามตารางที่ ๑/๕

บทวิเคราะห์งานที่ได้ถ่ายโอนไปแล้วแต่สำนักงานจังหวัดยังต้องรับผิดชอบ

การที่กลุ่มเป้าหมาย คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัดและหัวหน้าฝ่ายอำนวยการ มีความเห็นตรงกันว่างานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และงานด้านการท่องเที่ยว สำนักงานจังหวัดยังต้องเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการ และต้องเป็นหน่วยงานสนับสนุนการดำเนินงานในงานคุ้มครองผู้บริโภค และงานสัญชาติ นั้น แสดงให้เห็นว่าแม้ภารกิจดังกล่าวปัจจุบันจะมีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงแล้ว แต่สำนักงานจังหวัดยังต้องจัดสรรเวลามารับผิดชอบภารกิจนี้ จึงควรมีการผลักดันและสร้างกลไกอื่นขึ้นมารองรับการดำเนินงานนี้ อาทิ จัดคณะทำงานขึ้นรับผิดชอบ หรือ ให้อยุทธศาสตร์กำลังคนของจังหวัดเป็นกรอบในการพัฒนาบุคลากรที่รับผิดชอบภารกิจด้านนี้ให้มีความสามารถในการขับเคลื่อนงานที่รับผิดชอบได้โดยตรง ซึ่งในระยะแรกสำนักงานจังหวัดอาจจะต้องเป็นที่เลี้ยง

๑.๕ ความเห็นเกี่ยวกับข้อเท็จจริงในการทำงานปัจจุบัน ปัญหา และ ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงงานของสำนักงานจังหวัด

๑.๕.๑ ข้อเท็จจริงในการทำงานปัจจุบันโดยรวม

เมื่อประเมินข้อเท็จจริงในการทำงานปัจจุบันพบว่าทั้ง ๕ กลุ่มเป้าหมาย มีความเห็นเกี่ยวกับข้อเท็จจริงโดยรวมที่ประกอบด้วย (๑) ระดับผลการดำเนินงานของสำนักงานจังหวัด (๒) ความเหมาะสมในโครงสร้างของสำนักงานจังหวัด (๓) ความเหมาะสมในบทบาทหน้าที่ของสำนักงานจังหวัด (๔) ความเหมาะสมด้านบุคลากรทั้งปริมาณและคุณภาพ และ (๕) ความเพียงพอของงบประมาณ พบว่าอยู่ในระดับสูง คือ ร้อยละ ๓๘.๔ ร้อยละ ๓๑ ไม่แน่ใจ และร้อยละ ๓๐.๖ อยู่ในระดับต่ำ (ตารางที่ ๑/๖) และพบว่า กลุ่มเป้าหมายทั้ง ๕ กลุ่มมีความเห็นในเรื่องนี้แตกต่างกันที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ .๐๐๐๑ (ตารางที่ ๑/๗) โดยหัวหน้าฝ่ายอำนวยการมีความเห็นอยู่ในระดับสูงที่สุด รองลงไป ได้แก่ หัวหน้ากลุ่มงานข้อมูลฯ ผู้ว่า/รองผู้ว่าราชการจังหวัด และหัวหน้าสำนักงานจังหวัด อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ .๐๕ และหัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ และหัวหน้ากลุ่มงานข้อมูลฯ มีความเห็นในระดับที่สูงกว่าผู้ว่า/รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ .๐๕ (ตารางที่ ๑/๘)

เมื่อศึกษาในรายละเอียดของผลการดำเนินงาน ความเหมาะสมในโครงสร้างของสำนักงาน และ ความเหมาะสมในบทบาทหน้าที่ และความเพียงพอของงบประมาณของสำนักงานจังหวัดปัจจุบันพบว่ากลุ่มเป้าหมายทั้ง ๕ มีความเห็นในเรื่องนี้แตกต่างกันที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ .๐๐๐๑, .๐๑, .๐๐๑ และ .๐๑ (ตารางที่ ๑/๑๑)

บทวิเคราะห์ความเห็นโดยรวม

จากผลการศึกษาความเห็นของกลุ่มเป้าหมายทั้ง ๕ กลุ่ม ในเรื่องต่าง ๆ ที่ประกอบด้วย (๑) ผลการดำเนินงานของสำนักงาน (๒) ความเหมาะสมในโครงสร้างของสำนักงาน (๓) ความเหมาะสมในบทบาทหน้าที่ของสำนักงาน (๔) ความเหมาะสมด้านบุคลากรทั้งปริมาณและคุณภาพ

และ (๕) ความเพียงพอของงบประมาณ โดยในภาพรวมที่พบว่า ทั้ง ๕ กลุ่มเป้าหมายมีความเห็นที่อยู่ในระดับสูง ไม่แน่ใจ และระดับต่ำจำนวนไม่ต่างกัน กล่าวคือ ร้อยละ ๓๘.๔, ๓๑ และ ๓๐.๓ จากการที่มีผู้ไม่แน่ใจจำนวนสูงถึงร้อยละ ๓๑ ทำให้ยากต่อการวิเคราะห์ว่าแท้จริงแล้วคนในกลุ่มนี้มีความเห็นไปในทิศทางไหน และการที่มีผู้ที่มีความเห็นในระดับที่สูงมีจำนวนมากกว่าผู้ที่มีความเห็นในระดับต่ำเพียงร้อยละ ๓.๓ ทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์ได้อย่างเด็ดขาดว่าผู้ที่มีความเห็นในระดับที่สูงกว่ามีมากกว่าผู้ที่มีความเห็นในระดับต่ำกว่าอย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตามการที่พบว่าแต่ละกลุ่มเป้าหมายมีความเห็นในเรื่องนี้ต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ .๐๕ ขึ้นไปแสดงให้เห็นว่าผู้ที่อยู่ในตำแหน่งต่างกันมีความรับผิดชอบต่างกันจะมีความเห็นในเรื่องนี้แตกต่างกันด้วย การที่พบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดมีความเห็นโดยรวมทั้ง ๕ เรื่องอยู่ในระดับต่ำกว่าความเห็นของกลุ่มอื่น ๆ น่าจะแสดงให้เห็นถึงความคาดหวังที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดต่อสำนักงานจังหวัดอยู่ในระดับสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะสังเกตได้จากความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดในเรื่องผลการดำเนินงานของสำนักงานจังหวัด และเรื่องความเหมาะสมของบทบาทหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดในหัวข้อถัดไป

๑.๕.๒ ความเห็นในเรื่องผลการดำเนินงาน

จากการศึกษาพบว่าในเรื่องผลการดำเนินงาน หัวหน้าฝ่ายอำนวยการมีความเห็นว่าอยู่ในระดับที่สูงกว่าความเห็นของหัวหน้าสำนักงานจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ และหัวหน้ากลุ่มงานข้อมูลฯ ส่วนหัวหน้าสำนักงานจังหวัดและหัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ มีความเห็นในเรื่องนี้ในระดับที่สูงกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ .๐๕ (ตารางที่ ๑/๑๒)

๑.๕.๓ ความเห็นในเรื่องความเหมาะสมของโครงสร้างสำนักงานจังหวัดในปัจจุบัน

ผลการศึกษาในเรื่องความเหมาะสมในเรื่องโครงสร้างของสำนักงานจังหวัดปัจจุบัน พบว่า หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ และผู้ว่า/รองผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นมีความเหมาะสมแล้วในระดับที่สูงกว่าหัวหน้าฝ่ายอำนวยการ และหัวหน้าสำนักงานจังหวัด และหัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ เห็นด้วยในระดับที่สูงกว่าหัวหน้ากลุ่มงานข้อมูลฯ ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ .๐๕ (ตารางที่ ๑/๑๓)

๑.๕.๔ ความเห็นในเรื่องความเหมาะสมของบทบาทหน้าที่ของสำนักงานจังหวัด

ปัจจุบัน

จากการศึกษา พบว่า หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ เห็นด้วยกับบทบาทของสำนักงานจังหวัดในปัจจุบันระดับที่สูงกว่า หัวหน้ากลุ่มงานข้อมูลฯ ผู้ว่า/รองผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าฝ่ายอำนวยการ และ หัวหน้าสำนักงานจังหวัด ตามลำดับ ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ .๐๕ (ตารางที่ ๑/๑๔)

๑.๕.๕ ความเห็นในเรื่องความเพียงพอของงบประมาณ

สำหรับในเรื่องความเพียงพอของงบประมาณของสำนักงานจังหวัด พบว่า หัวหน้าฝ่ายอำนวยการมีความเห็นว่าสำนักงานจังหวัดมีความเพียงพอน้อยกว่าความเห็นของหัวหน้ากลุ่มงานข้อมูลฯ หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ หัวหน้าสำนักงานจังหวัด และผู้ว่า/รองผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ .๐๕ (ตารางที่ ๑/๑๕)

๑.๖ ผลการศึกษาเปรียบเทียบใน ๑๕ กลุ่มจังหวัด

เมื่อทำการ ศึกษาเปรียบเทียบใน ๑๕ กลุ่มจังหวัด เรื่องข้อเท็จจริง ปัญหา และ ข้อเสนอแนะในการทำงานโดยรวมพบว่าไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ .๐๕ แต่เมื่อศึกษาในรายละเอียดของ ข้อเท็จจริงพบว่า เรื่องความเพียงพอของงบประมาณเพียงเรื่องเดียว ที่ ๑๕ กลุ่มจังหวัดมีความเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ .๐๐๑ กล่าวคือ ภาคใต้ตอนบนกลุ่มที่ ๒ มีความเห็นในเรื่องนี้ในระดับที่สูงกว่า ภาคเหนือตอนบน ภาคเหนือตอนล่างกลุ่มที่ ๒ ภาคกลางตอนบน กลุ่มที่ ๑ ภาคกลางตอนบน กลุ่มที่ ๒ ภาคกลางตอนล่าง กลุ่มที่ ๑ ภาคกลางตอนล่าง กลุ่มที่ ๒ ภาคกลางตอนล่าง กลุ่มที่ ๓ ภาคตะวันออก ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน กลุ่มที่ ๑ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน กลุ่มที่ ๓ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง กลุ่มที่ ๑ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง กลุ่มที่ ๒ และภาคใต้ตอนบน กลุ่มที่ ๓ ภาคเหนือตอนบน มีความเห็นในเรื่องนี้ สูง กว่า ภาคกลางตอนล่าง กลุ่มที่ ๓ ภาคเหนือตอนล่าง กลุ่มที่ ๑ มีความเห็นในเรื่องนี้สูงกว่าภาคเหนือตอนล่าง กลุ่มที่ ๒ ภาคกลางตอนล่าง กลุ่มที่ ๒ , กลุ่มที่ ๓ ภาคตะวันออก ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน กลุ่มที่ ๑ ภาคเหนือตอนล่าง กลุ่มที่ ๒ มีความเห็นในเรื่องนี้ต่ำกว่าภาคใต้ตอนล่างกลุ่มที่ ๒ ภาคกลางตอนล่าง กลุ่มที่ ๓ และภาคตะวันออก มีความเห็นในเรื่องนี้อยู่ในระดับที่ต่ำกว่าภาคใต้ตอนบน กลุ่มที่ ๑ และภาคใต้ตอนล่างกลุ่มที่ ๒ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง กลุ่มที่ ๒ มีความเห็นในเรื่องนี้ต่ำกว่าภาคเหนือตอนบน ภาคเหนือตอนล่างกลุ่มที่ ๑ ภาคกลางตอนบน กลุ่มที่ ๒ ภาคใต้ตอนบน กลุ่มที่ ๑ และภาคใต้ตอนล่างกลุ่มที่ ๒ ภาคใต้ตอนล่าง กลุ่มที่ ๑ มีความเห็นในเรื่องนี้สูงกว่า ภาคเหนือตอนล่าง กลุ่มที่ ๒ ภาคกลางตอนล่าง กลุ่มที่ ๒,๓ ภาคตะวันออก ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน กลุ่มที่ ๑ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง กลุ่มที่ ๑ (ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ .๐๕) ตามตารางที่ ๑/๒๕

บทวิเคราะห์ด้านความเพียงพอของงบประมาณใน ๑๕ กลุ่มจังหวัด

สำหรับการศึกษาเปรียบเทียบใน ๑๕ กลุ่มจังหวัด ที่พบว่ามีเพียงเรื่องความเพียงพอของงบประมาณเพียงเรื่องเดียวที่ในแต่ละกลุ่มจังหวัดมีความเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ นั้น น่าจะชี้ให้เห็นว่าความจำเป็นในการด้านงบประมาณของแต่ละกลุ่มจังหวัดแตกต่างกัน

๑.๗ ปัญหาในการทำงานปัจจุบัน

ทุกฝ่ายเห็นว่าปัญหาในการทำงานโดยรวม ซึ่งประกอบด้วยปัญหาด้านบุคลากร ด้านโครงสร้างสำนักงาน ด้านอำนาจการ ด้านยุทธศาสตร์ฯ และ ด้านข้อมูลฯ อยู่ ในระดับรุนแรงมากและมากที่สุดเพียงร้อยละ ๓๑.๑ และเห็นว่ามีปัญหาในระดับปานกลางร้อยละ ๓๒.๗ ขณะที่ผู้มีที่เห็นว่าปัญหาอยู่ในระดับรุนแรงน้อยและน้อยที่สุดร้อยละ ๓๕.๔ (ตารางที่ ๑/๖) โดยหัวหน้าฝ่ายอำนาจการมีความเห็นอยู่ในระดับที่รุนแรงมากกว่าผู้ว่า/รองผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด และหัวหน้ากลุ่มงานข้อมูลฯ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ .๐๕ และ หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ มีความเห็นว่ารุนแรงมากกว่าความเห็นของผู้ว่า/รองผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด ในขณะที่ผู้ว่า/รองผู้ว่าราชการจังหวัดมีความเห็นว่ารุนแรงมากกว่าความเห็นของหัวหน้าสำนักงานจังหวัด ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ .๐๕ (ตารางที่ ๑/๕)

บทวิเคราะห์ปัญหาในปัจจุบันของสำนักงานจังหวัดโดยรวม

การที่พบว่าจำนวนกลุ่มเป้าหมายที่มีความเห็นว่าปัญหาในการทำงานปัจจุบันของสำนักงานจังหวัดอยู่ในระดับไม่รุนแรงมีจำนวนมากกว่ากลุ่มเป้าหมายที่เห็นว่าปัญหาอยู่ในระดับรุนแรงและรุนแรงมากจะเป็นผลดีต่อการพัฒนาระบบงานของสำนักงานจังหวัดเพื่อรองรับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณา -การ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าปัญหาอยู่ในระดับรุนแรงมากกว่าความเห็นของหัวหน้าสำนักงานจังหวัด จึงน่าจะยืนยันได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดมีความคาดหวังในการทำงานของสำนักงานจังหวัดสูงกว่าผลงานที่เกิดขึ้นจริงตามที่ได้กล่าวแล้วในตอนต้น

๑.๗.๑ ปัญหาด้านบุคลากร

การศึกษาในรายละเอียดเรื่องปัญหาด้านบุคลากร พบว่า กลุ่มเป้าหมายทั้ง ๕ มีความเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ .๐๑ (ตารางที่ ๑/๑๖) โดยพบว่า หัวหน้าฝ่ายอำนาจการ หัวหน้าสำนักงานจังหวัด ผู้ว่า/รองผู้ว่าราชการจังหวัด (ตามลำดับ) เห็นว่ามีความรุนแรงมากกว่าความเห็นของหัวหน้ากลุ่มงานข้อมูลฯ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ .๐๕ (ตารางที่ ๑/๑๗)

อย่างไรก็ตามปัญหาในด้านบุคลากรกลุ่มเป้าหมายทั้ง ๕ มีความเห็นในเรื่องนี้เหมือนกันสรุปได้ คือ

(๑) สำนักงานจังหวัดขาดบุคลากรที่มีความชำนาญด้านที่สำคัญ ได้แก่ เทคโนโลยีสารสนเทศ กฎหมาย เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล วิเทศสัมพันธ์ (กรณีในพื้นที่จังหวัดชายแดนและจังหวัดขนาดใหญ่)

(๒) อัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ไม่เต็มตามกรอบ และมีปัญหาในการให้ข้าราชการ - การไปช่วยราชการในที่ต่าง ๆ

(๓) เจ้าหน้าที่บางส่วนของสำนักงานจังหวัดและของจังหวัดขาดความรู้ความเข้าใจในแนวทางการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

(๔) บุคลากรของสำนักงานจังหวัดจำนวนมากขาดขวัญและกำลังใจในการทำงาน เนื่องจากมีการรับโอนบุคคลภายนอกมาดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงทำให้บุคลากรของสำนักงานจังหวัดมีโอกาสในความก้าวหน้าน้อย ทำให้ในระยะหลังมีบุคลากรบางส่วนโอนไปอยู่ส่วนราชการอื่นจำนวนมาก

(๕) มีการบรรจุแต่งตั้งบุคลากรไม่เหมาะสมกับงานที่ต้องรับผิดชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันอัตราการเติบโตของบุคลากรในสายงานวิชาการ (ตำแหน่ง ว) เป็นไปอย่างรวดเร็วทำให้บุคลากรจำนวนมากได้รับการบรรจุแต่งตั้งทั้ง ๆ ที่ขาดความพร้อมที่จะดำรงตำแหน่งนั้น ๆ เมื่อได้รับการแต่งตั้งทำให้จำนวนไม่น้อยไม่สามารถปฏิบัติงานในตำแหน่งที่แต่งตั้งได้ ทำให้งานขาดประสิทธิภาพ เกิดการเกียจงานและขาดความรับผิดชอบ

(๖) บุคลากรของสำนักงานจังหวัดบางส่วนขาดจิตสำนึกในการทำงาน

(๗) ยังไม่มีมาตรการจัดการกับบุคคลประเภทกำลังพลเสื่อมได้อย่างแท้จริง

(๘) สำนักงานจังหวัดไม่มีอัตรากำลังในตำแหน่งเลขานุการของผู้ว่าราชการจังหวัด และ รองผู้ว่าราชการจังหวัด แม้จะเป็นตำแหน่งสำคัญ ทำให้สำนักงานจังหวัดต้องเสียอัตรากำลังในสำนักงานเพื่อรับผิดชอบงานด้านนี้ หรือต้องจัดหาบุคลากรจากหน่วยงานอื่นเพื่อมาทำงานในหน้าที่นี้

(๙) ส่วนกลางไม่มีการศึกษาวิเคราะห์การวางแผนอัตรากำลังคนและการพัฒนาองค์กรให้เหมาะสมกับงานที่แท้จริงของสำนักงาน

(๑๐) ด้านการพัฒนาบุคลากร ในการฝึกอบรมที่ผ่านมามีข้อจำกัด คือ หลังการฝึกอบรมผู้เข้ารับการฝึกอบรมไม่สามารถนำเนื้อหาวิชาการที่อบรมไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะถูกจำกัดด้วยปริมาณงานและระยะเวลาในการทำงานที่มีจำกัด ทำให้คุณภาพของงานด้อยลง

(๑๑) ผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่สามารถบริหารงานบุคคลได้อย่างเต็มที่เนื่องจากการมอบอำนาจในเรื่องนี้ยังไม่มีมาตรฐานเดียวกัน

(๑๒) เกือบทุกจังหวัดยังไม่มียุทธศาสตร์และการวางแผนบริหารกำลังคนของจังหวัด

๑.๗.๒ ปัญหาในการทำงานด้านงานอำนวยการของสำนักงานจังหวัด

เรื่องปัญหาในการทำงานด้านงานอำนวยการ พบว่า กลุ่มเป้าหมายทั้ง ๕ มีความเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ .๐๐๐๑ (ตารางที่ ๑/๑๖) โดยพบว่า หัวหน้าฝ่ายอำนวยการเห็นว่าปัญหาในเรื่องนี้มีความรุนแรงมากกว่าความเห็นของ ผู้ว่า/รองผู้ว่าราชการจังหวัด และหัวหน้าสำนักงานจังหวัด ในขณะที่หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ หัวหน้ากลุ่มงานข้อมูลฯ และผู้ว่าราชการจังหวัด (ตามลำดับ) เห็นว่าปัญหาในเรื่องนี้มีความรุนแรงกว่าความเห็นของหัวหน้าสำนักงานจังหวัด อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ .๐๕ (ตารางที่ ๑/๑๘)

บทวิเคราะห์

เป็นที่น่าสังเกตว่าระดับผู้บริหารอันได้แก่ หัวหน้าสำนักงานจังหวัดและ ผู้ว่า - ราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด มีความเห็นว่างานด้านนี้มีปัญหาน้อยกว่าผู้ที่ปฏิบัติงานจริง และ ในระดับของหัวหน้ากลุ่มงาน น่าจะเป็นเพราะผู้ปฏิบัติงานจริงอยู่ใกล้ชิดปัญหามากกว่าและสามารถแก้ไข ปัญหาในระดับของตนได้ก่อนที่ผลงานจะไปถึงผู้บริหาร ซึ่งลักษณะเช่นนี้ย่อมสะท้อนภาพในด้านบวกต่อ งานด้านอำนาจการของสำนักงานจังหวัด

๑.๗.๓ ปัญหาด้านงานยุทธศาสตร์ฯ

เรื่องปัญหาในการทำงานด้านงานยุทธศาสตร์ฯ พบว่า กลุ่มเป้าหมายทั้ง ๕ มีความเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ .๐๑ (ตารางที่ ๑/๑๖) โดยพบว่า หัวหน้าฝ่ายอำนาจการเห็น ว่าปัญหาด้านนี้มีความรุนแรงมากกว่าความเห็นของหัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ และผู้ว่า/รองผู้ว่าราชการ จังหวัดตามลำดับ ในขณะที่หัวหน้าสำนักงานจังหวัด และ หัวหน้ากลุ่มงานข้อมูลฯ (ตามลำดับ) เห็นว่า ปัญหาด้านนี้รุนแรงกว่าความเห็นของ ผู้ว่า/รองผู้ว่าราชการจังหวัด อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ .๐๕ (ตารางที่ ๑/๑๕)

บทวิเคราะห์

ผลการศึกษางานด้านนี้จะมีความแตกต่างจากผลการศึกษาในงานด้าน อำนาจการ ดังจะเห็นได้ว่าหัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ เองเห็นว่างานที่ตนรับผิดชอบโดยตรงมีปัญหาน้อยกว่าความเห็นของหัวหน้ากลุ่มงานหรือหัวหน้าฝ่าย และเห็นว่ามีปัญหาที่น้อยกว่าความเห็นของ หัวหน้าสำนักงานจังหวัด น่าจะเป็นเพราะงานด้านยุทธศาสตร์เป็นงานที่ในปัจจุบันสำนักงานจังหวัดต้องให้ความสำคัญมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการปฏิบัติราชการตามแผนปฏิบัติราชการ ๔ ปี และ ตามคำรับรอง การปฏิบัติราชการ จึงทำให้การทำงานของสำนักงานจังหวัดต้องมุ่งมั่นและให้ความสำคัญในงานด้านนี้ มากกว่างานด้านอื่น

๑.๗.๔ ปัญหาด้านงานข้อมูลฯ

เรื่องปัญหาในการทำงานด้านงานข้อมูลฯ พบว่า กลุ่มเป้าหมายทั้ง ๕ มีความเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ .๐๕ (ตารางที่ ๑/๑๖)

๑.๗.๕ ปัญหาด้านต่าง ๆ

สำหรับปัญหาด้านต่าง ๆ ในการทำงานของสำนักงานจังหวัดพบว่ามี ดังนี้

(๑) ด้านระบบสนับสนุนการปฏิบัติงาน

(๑.๑) ปัจจุบันหน่วยงานต่าง ๆ เช่น สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงาน ก.พ. สำนักงานงบประมาณ จะสั่งการไปยังจังหวัดโดยตรงไม่ผ่านกระทรวงมหาดไทย ทำให้ภารกิจหลายเรื่อง สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยไม่สามารถเป็นที่เลี้ยงให้แก่จังหวัดได้

(๑.๒) ขาดระเบียบ กฎหมาย คู่มือการปฏิบัติงานที่ใช้อ้างอิงในการทำงาน และบางอย่างขาดการจัดเก็บอย่างเป็นระบบ

(๑.๓) ภาคเอกชนและหลายส่วนราชการยังไม่เข้าใจระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ และส่วนกลางบางหน่วยงานยังคิดว่าตนเองเป็นศูนย์กลางในการบริหารงาน

(๒) ด้านปริมาณงาน

การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการทำให้ปัจจุบันปริมาณของจังหวัดมีมาก แต่ละเรื่องมีความละเอียดอ่อนและซับซ้อน ในขณะที่บุคลากรมีจำนวนจำกัด บุคลากรที่มีศักยภาพต้องทำงานหลายด้าน ทำให้งานที่รับผิดชอบไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

(๓) ด้านโครงสร้างและระบบงาน

(๓.๑) จังหวัดส่วนใหญ่ยังขาดการบูรณาการข้อมูลและระบบฐานข้อมูลร่วมกัน

(๓.๒) สำนักงานจังหวัดมีบทบาทและภารกิจเพิ่มขึ้น ระบบงานมีความซับซ้อนมากขึ้น ลักษณะของปัญหาในกลุ่มจังหวัด และจังหวัดหลายแห่งมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน เช่น ในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในพื้นที่จังหวัดชายแดน ปัญหาภัยสึนามิ ปัญหาที่มีลักษณะเฉพาะของการพัฒนายุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ฯลฯ แต่โครงสร้างและระบบงานของสำนักงานจังหวัดยังเป็นเช่นเดิมยังไม่มีการปรับให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

(๓.๓) ระบบบริหารราชการแนวใหม่ของ สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงาน ก.พ. บางครั้งขาดความชัดเจน มีการเร่งรัดในการดำเนินงาน ทำให้การทำงานบางอย่างขาดคุณภาพ และไม่มีประโยชน์เท่าที่ควร

๒. ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงงานโดยรวมในความเห็นของกลุ่มเป้าหมาย

คณะผู้วิจัยได้เสนอให้มีการปรับโครงสร้างสำนักงานจังหวัดใหม่ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระบบราชการ โดยเสนอให้ปรับโครงสร้างจากเดิมที่แบ่งตามลักษณะของงาน คือ งานข้อมูล งานอำนวยการ และ งานยุทธศาสตร์ฯ ซึ่งมีอยู่ ๒ กลุ่มงาน ๑ ฝ่าย เป็นการแบ่งโครงสร้างของสำนักงานในลักษณะของประเด็นปัญหา หรือ ประเด็นภารกิจแทน อาทิ ภารกิจด้านยุทธศาสตร์ และงานประจำ โดยภารกิจด้านยุทธศาสตร์ อาจแบ่งออกเป็น ยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ฯลฯ สำหรับงานข้อมูลฯ จะปรากฏอยู่ทั้งในภารกิจด้านยุทธศาสตร์และงานประจำ พร้อมทั้งคณะผู้วิจัยได้เสนอให้มีการปรับปรุงด้านบุคลากร โดยให้เพิ่มตำแหน่งบุคลากรของสำนักงานจังหวัดในตำแหน่งนิติกร นักพัฒนาทรัพยากรบุคคล และตำแหน่งบุคลากร เสนอให้กลุ่มเป้าหมายพิจารณา

จากการศึกษาพบว่า มีผู้เห็นด้วยกับข้อเสนอของคณะผู้วิจัยในเรื่องการปรับโครงสร้างและข้อเสนอด้านบุคลากรร้อยละ ๕๑.๕ ไม่เห็นด้วยร้อยละ ๓๒.๓ สำหรับไม่เห็นด้วยมีเพียงร้อยละ ๑๕.๘ (ตารางที่ ๑/๖) โดยหัวหน้าฝ่ายอำนวยการเห็นด้วยกับข้อเสนอฯ ในระดับสูงกว่าหัวหน้าสำนักงานจังหวัด

หัวหน้ากลุ่มงานข้อมูลฯ และหัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์ ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ .๐๕ ในขณะที่ผู้ว่า/รองผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเห็นด้วยในระดับที่มากกว่า หัวหน้ากลุ่มงานข้อมูลฯ และหัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ .๐๕ (ตารางที่ ๑/๑๐)

๒.๑ ข้อเสนอแนะด้านการปรับโครงสร้างของสำนักงานจังหวัดในความเห็นของกลุ่มเป้าหมาย

ในความเห็นเพื่อการปรับปรุงงานของสำนักงานจังหวัด พบว่า กลุ่มเป้าหมายทั้ง ๕ มีความเห็นในด้านโครงสร้างสำนักงานแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ .๐๐๐๑ (ตารางที่ ๑/๒๐) โดยพบว่า หัวหน้าสำนักงานจังหวัด และผู้ว่า/รองผู้ว่าราชการจังหวัด (ตามลำดับ) มีความเห็นว่าควรปรับปรุงโครงสร้างสำนักงานจังหวัดตามข้อเสนอของคณะผู้วิจัยในระดับที่สูงกว่า หัวหน้ากลุ่มงานข้อมูลฯ หัวหน้าฝ่ายอำนวยการ หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ และพบว่าหัวหน้ากลุ่มงานข้อมูลมีความเห็นตามข้อเสนอของคณะผู้วิจัยในระดับที่สูงกว่า หัวหน้าฝ่ายอำนวยการ และ หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ (ตามลำดับ) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ .๐๕ (ตารางที่ ๑/๒๑)

และจากการศึกษากลุ่มเป้าหมายมีความเห็นในเรื่องนี้แบ่งออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ

๒.๑.๑ กลุ่มที่เห็นด้วยกับข้อเสนอของคณะผู้วิจัย คิดเป็น ร้อยละ ๕๒.๓ โดยมีเหตุผลและความเห็นหรือข้อสังเกตประกอบ ดังนี้

(๑) การแบ่งกลุ่มภารกิจต้องมีความชัดเจน เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น และคล่องตัว ในการทำงานและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐ และง่ายต่อการบูรณาการงานและบุคลากร แต่ผู้บังคับบัญชาต้องมีวิสัยทัศน์ และให้ความสำคัญกับองค์กรเป็นหลัก และควรมีคณะทำงานแต่ละยุทธศาสตร์ที่เข้มแข็ง เช่น เมื่อมีการวางยุทธศาสตร์แล้วจะต้องจัดทำข้อมูลในยุทธศาสตร์นั้น ๆ ด้วย จึงจะทำให้งานมีลักษณะเบ็ดเสร็จ

(๒) สอดคล้องกับภารกิจของจังหวัดที่แบ่งออกเป็นยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ อยู่แล้ว และสร้างความชำนาญเฉพาะด้านให้กับบุคลากร

(๓) กำกับดูแลง่าย วัดผลเป็นรูปธรรมได้ชัดเจน

(๔) สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด และ สำนักงานก.พ.ร. ควรร่วมกันศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมด้วยว่าโครงสร้างใหม่ควรประกอบด้วยภารกิจด้านใดบ้าง และจัดโครงสร้างให้ครอบคลุม และอย่าศึกษาปัญหาด้านโครงสร้างเพียงด้านเดียว ควรศึกษาเรื่องบทบาทหน้าที่ด้วยว่าบทบาทใดที่ควรมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นรับผิดชอบแทน

(๕) โครงสร้างสำนักงานจังหวัดปัจจุบันเป็นเสมือนกำแพงที่ทำให้ไม่สามารถบูรณาการระหว่างกลุ่ม/ฝ่ายได้ เนื่องจากแต่ละกลุ่ม/ฝ่ายมีลูกน้องของตนเองจึงส่งเสริมลูกน้องของตนเป็นหลัก ทำให้ไม่เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอย่างแท้จริง

(๖) จำเป็นต้องแยกงานที่เกี่ยวข้องกับงานของสำนักงาน ก.พ.ร. ออกจากฝ่ายอำนวยการ และควรมีโครงสร้างที่รับผิดชอบดูแลเรื่องการพัฒนาข้าราชการในภาพรวมของจังหวัด โดยเฉพาะ

๒.๑.๒ กลุ่มที่มีความเห็นแตกต่างจากข้อเสนอของคณะผู้วิจัย คิดเป็น ร้อยละ ๔๗.๗ โดยมีเหตุผลและความเห็นประกอบ ดังนี้

(๑) หากมีการแบ่งโครงสร้างตามประเด็นปัญหา หรือ ภารกิจ จะทำให้การทำงานแยกส่วนจากกันมากขึ้น บูรณาการการทำงานยากขึ้น บางครั้งอาจทำให้เกิดความสับสนในทางปฏิบัติอาจยุ่งยากในการแบ่งภารกิจ บางภารกิจอาจไม่ครอบคลุม ขาดศูนย์รวมด้านยุทธศาสตร์และข้อมูลฯ

(๒) บางส่วนเห็นว่าการจัดโครงสร้างปัจจุบันเหมาะสมแล้วแต่ต้องสร้างให้หัวหน้ากลุ่มงานหรือหัวหน้าฝ่ายมีภาวะผู้นำมากกว่าในปัจจุบัน และต้องเพิ่มอัตรากำลังที่มีประสิทธิภาพให้แก่สำนักงานจังหวัด

(๓) การมอบหมายงานที่สลับซับซ้อนจะเกิดการเกี่ยวงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานด้านข้อมูลจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและทักษะให้เพียงพอที่จะรองรับงาน แต่ในปัจจุบันงานด้านนี้ขาดบุคลากร หากกระจายไปอยู่ตามกลุ่มภารกิจต่าง ๆ จะทำให้ไม่มีระบบข้อมูลที่เป็นภาพรวมได้ทันทีพอที่จะสนับสนุนผู้บริหารทุกระดับได้ สอดคล้องกับความเห็นของฝ่ายที่เห็นว่าภารกิจด้านยุทธศาสตร์ควรมองภาพรวมมิใช่แยกส่วน

(๔) บางความเห็นเสนอให้แบ่งเป็นกลุ่มงาน ดังนี้ ก) กลุ่มงานอำนวยการ ข) กลุ่มงานยุทธศาสตร์ ค) กลุ่มงานข้อมูลฯ ง) กลุ่มงานบริหารงบประมาณ และ จ) กลุ่มงานบริหารกำลังคน บางความเห็นเสนอให้เพิ่มกลุ่มงานยุทธศาสตร์กำลังคนเพิ่มขึ้นและให้หัวหน้ากลุ่มงานเป็นอัตราตั้งใหม่โดยไม่ต้องตัดอัตราจากฝ่ายอำนวยการเพราะขณะนี้บุคลากรน้อยอยู่แล้ว ในขณะที่บางส่วนเห็นว่าควรยกฐานะฝ่ายอำนวยการเป็นกลุ่มงาน โดยรวมการบริหารงานบุคคลไว้ในกลุ่มงานอำนวยการด้วย และ บางความเห็นเสนอว่าควรยกฐานะฝ่ายอำนวยการเป็นกลุ่มงานมีหัวหน้ากลุ่มเป็นระดับ ๘ พร้อมทั้งเพิ่มกลุ่มงานบริหารกำลังคนขึ้นเป็นอีก ๑ กลุ่มงานมีหัวหน้ากลุ่มเป็นระดับ ๘ บางส่วนเสนอให้มีการแยกงานต้อนรับและรับรองออกจากฝ่ายอำนวยการ บางส่วนเสนอให้แบ่งโครงสร้างออกเป็น ๓ กลุ่มงาน คือ กลุ่มงานยุทธศาสตร์ (รวมงานข้อมูลฯ และการติดตามประเมินผล) กลุ่มงานบริหารงานบุคคล (รวมงานเรื่องรางวัลร้องทุกข์) และกลุ่มงานอำนวยการ (รวมงานสื่อสาร งานพิธี และการประสานราชการทั่วไป)

(๕) อนาคตจะมีปัญหาหรือภารกิจมากกว่าในปัจจุบัน ถ้ามีการแบ่งโครงสร้างตามความเห็นของคณะผู้วิจัย จะเป็นปัญหาในการมอบหมายงานต่อไป

(๖) ไม่มีหลักประกันว่าการปรับโครงสร้างใหม่จะสามารถแก้ปัญหาการใช้บุคลากรของสำนักงานจังหวัดได้

- (๓) ควรมีการนำข้อเสนอของคณะผู้วิจัยไปทดลองปฏิบัติเพื่อศึกษาผล ก่อน โดยอาจจัดตั้งคณะกรรมการดำเนินการเรื่องนี้โดยมีผู้แทนจังหวัดร่วมเป็นกรรมการด้วย
- (๔) โครงสร้างที่ดีของสำนักงานจังหวัดต้องบูรณาการได้ ต้องมีความ ยืดหยุ่นตามบริบทของจังหวัด จึงควรเปิดโอกาสให้จังหวัดจัดแบ่งงานภายในกันเองเพื่อให้เกิดความ สอดคล้องกับปัญหาและบริบทของแต่ละจังหวัด
- (๕) ควรรวมกลุ่มงานยุทธศาสตร์และกลุ่มงานข้อมูลฯ เข้าด้วยกัน เพราะเนื้องานเป็นงานเดียวกัน
- (๑๐) ควรแยกงานพัฒนาระบบบริหารราชการและบริหารงานบุคคล ออกจากฝ่ายอำนวยการและให้มีฐานะเป็นกลุ่มงานพัฒนาระบบบริหารราชการและบริหารงานบุคคล
- (๑๑) ควรเร่งหาวิธีการรักษาบุคลากรที่มีคุณภาพให้อยู่ในองค์กรควบคู่กับ การปรับโครงสร้างสำนักงาน
- (๑๒) ควรยกฐานะหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นระดับ ๕ และให้ฝ่าย อำนวยการเป็นกลุ่มงานบริหารงานทั่วไป โดยมีหัวหน้ากลุ่มงานเป็นระดับ ๘ เช่นเดียวกับกลุ่มงานยุทธ - ศาสตร์ฯ และ กลุ่มงานข้อมูลฯ
- (๑๓) ควรมีการศึกษาว่าส่วนราชการอื่นคาดหวังในสำนักงานจังหวัด ไว้อย่างไรแล้วนำมาประกอบการพิจารณาปรับ โครงสร้างสำนักงานจังหวัด
- (๑๔) ควรตั้งเป็นสำนักงานยุทธศาสตร์จังหวัดแทนสำนักงานจังหวัด มีหน้าที่ในการวางแผนยุทธศาสตร์และงานระบบข้อมูลไม่จำเป็นต้องอยู่ในกลุ่มยุทธศาสตร์ เพื่อจะได้เป็น ผู้ชำนาญการเฉพาะด้านยุทธศาสตร์สามารถให้คำปรึกษากับทางจังหวัดได้
- (๑๕) ควรปรับโครงสร้างสำนักงานจังหวัดโดยบางส่วนให้คงที่ และ บางส่วนให้สามารถปรับเปลี่ยน/เพิ่มเติม/ลดงาน ได้ตามความเหมาะสมของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด
- (๑๖) ควรเปลี่ยนชื่อตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็น ผู้อำนวยการสำนักบริหารราชการจังหวัด บางส่วนเสนอให้เปลี่ยนชื่อสำนักงานจังหวัดเป็นสำนักงาน บริหารจังหวัด และมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการสำนักงาน
- (๑๗) ปัจจุบันกำลังคนของจังหวัดไม่สามารถทำหน้าที่ได้พร้อมกัน หลายด้าน
- (๑๘) กองการเจ้าหน้าที่ต้องให้ความสำคัญในการบรรจุแต่งตั้งเจ้า - หน้าที่ให้สอดคล้องกับความรู้ความสามารถของบุคลากร การบรรจุแต่งตั้งตามใบสั่งมีส่วนทำให้การทำงานขององค์กรล้มเหลว
- (๑๙) ควรมีการวิเคราะห์สายงานของสำนักงานจังหวัดทุกอัตราอย่าง ละเอียดเพื่อให้ง่ายต่อการบูรณาการงานของจังหวัดและสามารถให้บุคลากรให้ตรงกับความรู้ความสามารถได้

(๒๐) ควรแบ่งโครงสร้างให้สอดคล้องกับบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็น CEO ของจังหวัด เพื่อให้สามารถเป็น Back Office ของผู้ว่าราชการจังหวัดได้อย่างแท้จริง

(๒๑) ควรจ้างที่ปรึกษามาศึกษาออกแบบโครงสร้างและระบบงานของสำนักงานจังหวัดทั้งระบบ

(๒๒) ควรตั้งสำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการจังหวัดขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อลดภาระหน้าที่ของสำนักงานจังหวัด โดยให้สำนักงานนี้รับผิดชอบงานเลขานุการของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด โดยใช้การบริหารบุคคลแบบบูรณาการจากหน่วยงานอื่น ๆ มาเป็นเจ้าหน้าที่ประจำของสำนักงานเลขานุการของผู้ว่าราชการจังหวัด

บทวิเคราะห์

การที่กลุ่มเป้าหมายเกินร้อยละ ๕๐ เห็นด้วยกับข้อเสนอของคณะผู้วิจัยในด้านการปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานจังหวัด น่าจะแสดงให้เห็นว่ากลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่เห็นว่าจำเป็นต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานจังหวัดให้มีความยืดหยุ่นและคล่องตัวกว่าในปัจจุบัน และการที่หัวหน้าสำนักงานจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดมีความเห็นด้วยกับข้อเสนอด้านนี้ของคณะผู้วิจัยในระดับที่สูงกว่ากลุ่มเป้าหมายกลุ่มอื่นๆ น่าจะแสดงให้เห็นว่าผู้บริหารส่วนใหญ่เห็นว่าโครงสร้างในปัจจุบันยังไม่เหมาะสมที่จะรองรับงานในบริบทใหม่ของสำนักงานจังหวัดได้

๒.๓ ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงงานด้านบุคลากรในความเห็นของกลุ่มเป้าหมาย

ความเห็นเพื่อการปรับปรุงงานด้านบุคลากร พบว่า กลุ่มเป้าหมายทั้ง ๕ มีความเห็นในด้านนี้แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ .๐๐๑ (ตารางที่ ๑/๒๐) โดยพบว่า หัวหน้าฝ่ายอำนวยการเห็นว่าควรปรับปรุงตามข้อเสนอของคณะผู้วิจัยมากกว่า ผู้ว่า/รองผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด หัวหน้ากลุ่มงานข้อมูลฯ และหัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ ตามลำดับ และพบว่า ผู้ว่า/รองผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นด้วยกับข้อเสนอของคณะผู้วิจัยในระดับที่สูงกว่าหัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ .๐๕ (ตารางที่ ๑/๒๒)

นอกจากนี้กลุ่มเป้าหมายยังมีกลุ่มเป้าหมายยังมีข้อเสนอแนะด้านบุคลากรเพิ่มเติมดังนี้

๒.๓.๑ ด้านอัตรากำลัง

(๑) ควรปรับระดับของหัวหน้าสำนักงาน และ หัวหน้าฝ่ายอำนวยการ รวมทั้งกรอบและอัตรากำลังให้สอดคล้องกับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น และ ภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไป อาทิ ภารกิจด้านการจัดทำยุทธศาสตร์ทั้งของจังหวัด และกลุ่มจังหวัด การวิเคราะห์และติดตามผลงานสำคัญของจังหวัด การจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ การจัดทำงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณ CEO การบริหารงานบุคคล การตรวจสอบข้อกฎหมายหรืองานวินัย ฯลฯ

(๒) ในการจัดทำกรอบอัตรากำลังของจังหวัดทุกครั้ง ควรให้สำนักงานจังหวัดมีส่วนร่วมมากที่สุด

(๓) ควรมีการกำหนดตำแหน่งบุคลากรเฉพาะทางเพื่อรองรับงานเฉพาะด้าน เช่น นิติกร บุคลากร หรือตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล

(๔) ควรมีการวิเคราะห์ และ กำหนดกรอบอัตรากำลังที่ชัดเจนและต้องมีความแตกต่างกันตามสภาพข้อเท็จจริงในแต่ละจังหวัดมิใช่เหมือนกันทุกจังหวัด เช่น ในจังหวัดใหญ่ ๆ อาทิ เชียงใหม่ ภูเก็ต หรือ ในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือ จังหวัดชายแดน เป็นต้น

(๕) ควรมีสายทางความก้าวหน้าของบุคลากรแต่ละสายงานอย่างชัดเจน และ ทุกคนควรรู้เส้นทางความก้าวหน้าของตนเอง

(๖) ควรเล็งนโยบายการช่วยราชการ หรือในกรณีที่จังหวัดใดมีบุคลากรไปช่วยราชการควรเปิดโอกาสให้จังหวัดนั้นๆ จ้างพนักงานราชการแทนในอัตราที่ขาดได้โดยอาจใช้งบประมาณจากงบประมาณ CEO ของจังหวัด

(๗) ควรมีการกำหนดตำแหน่งเลขานุการของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดขึ้นเป็นการเฉพาะ

๒.๓.๒ ด้านคุณภาพของบุคลากรของสำนักงานจังหวัด

(๑) ไม่ควรแต่งตั้งให้ผู้ที่เติบโตจากสายธุรการพิมพ์ดีด/บันทึกข้อมูล เป็นเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนเพราะบุคคลดังกล่าว มีข้อจำกัดในตนเอง

(๒) บุคลากรทุกคนมีศักยภาพแต่ยังใช้ศักยภาพไม่เต็มที่ ดังนั้นจึงต้องพยายามผลักดันให้บุคลากรต่าง ๆ ใช้ศักยภาพให้เต็มที่ ควรมีการประเมินผลบุคลากรของสำนักงานจังหวัดเป็นระยะอย่างเป็นระบบ เพื่อให้มีการใช้ศักยภาพในการทำงานอย่างเต็มที่ และ ไม่ให้มีการใช้ดุลยพินิจในการประเมินบุคคลคนที่อาจจะมีความลำเอียง

(๓) ลักษณะงานของสำนักงานจังหวัดต้องใช้ความรู้ความสามารถในการวิเคราะห์ การวางแผนกลยุทธ์ และการติดตามประเมินผล ดังนั้นบุคลากรของสำนักงานจังหวัดควรเริ่มต้นจากระดับ ๓ เพื่อให้สามารถทำงานได้ทันทีและต่อเนื่อง แก้ปัญหาการปรับเปลี่ยนสายงานเนื่องจาก พบว่า ในหลายจังหวัดบุคลากรที่มีการปรับตำแหน่งหรือปรับเปลี่ยนสายงานคุณภาพยังไม่เพียงพอ

(๔) ควรมีการสร้างแรงจูงใจให้แก่บุคลากรที่มีคุณภาพให้อยู่ในสำนักงานจังหวัดมากกว่าในปัจจุบัน เช่น การใช้ระบบสรรหา และบรรจุแต่งตั้งที่มีคุณภาพและคุณธรรมอย่างแท้จริง

๒.๓.๓ เรื่องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของจังหวัด

(๑) บุคลากรของจังหวัดมีความหลากหลาย สำนักงานจังหวัดจึงต้องเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาทรัพยากรบุคคลของจังหวัด สร้างค่านิยมในการทำงานร่วมกัน มีการกำหนด

Competency ของบุคลากรในจังหวัด โดยอาจขอความช่วยเหลือจากสถาบันการศึกษา ส่วนกลาง อาทิ สำนักงาน ก.พ.ร. และ สำนักงาน ก.พ. เพื่อหลอมข้าราชการให้เป็นข้าราชการของจังหวัด

(๒) สำนักงานจังหวัดต้องเป็นแกนกลางในการกำหนดวิสัยทัศน์ ภารกิจ ยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาบุคลากรของจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ฯ ของจังหวัด

(๓) ควรมีการประเมินคุณภาพบุคลากรของจังหวัดเป็นประจำทุกปี อย่างมีมาตรฐานและเป็นธรรม

(๔) ควรมีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดทุกระดับทั้งระยะสั้น และระยะยาวทั้งในต่างประเทศและเน้นการปฏิบัติจริงมากกว่าทฤษฎี

(๕) ควรอบรมเพิ่มความรู้ด้านภาษาต่างประเทศ แก่บุคลากรโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับรองผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าสำนักงานจังหวัด

๒.๓.๔ เรื่องการบริหารกำลังคนของจังหวัด

(๑) ควรมีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบริหารกำลังคนในจังหวัดได้อย่างแท้จริง และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถดึงข้าราชการจากหน่วยงานอื่นไปช่วยราชการในอีกหน่วยงานหนึ่งได้ในกรณีที่ต้องมีการสนธิกำลังระหว่างกัน

(๒) ปัจจุบันงานบริหารกำลังคนของจังหวัดเพิ่งเริ่มดำเนินการ ยังไม่มี อัตรากำลังของจังหวัดระยะ ๓ – ๕ ปี ที่ชัดเจน และเป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายอำนวยการซึ่ง มีงานในหน้าที่จำนวนมาก ดังนั้นในระยะแรกจังหวัดต่าง ๆ จึงควรมีคณะทำงานบริหารกำลังคนของจังหวัดเพื่อจัดสรรกำลังคนให้สามารถรองรับงานนี้ได้ซึ่งอาจดำเนินการในรูปของคณะกรรมการ ยุทธศาสตร์กำลังคนของจังหวัดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบ บูรณาการ พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยให้สำนักงานจังหวัดทำหน้าที่เลขานุการพร้อมทั้งจัดทำแผนบริหารกำลังคน ของจังหวัด และจัดทำเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคคลของจังหวัด

(๓) ต้องมีระบบฐานข้อมูลบุคคลทั้งส่วนกลางและจังหวัดว่าใครได้รับการ พัฒนาเรื่องใด ใครมีความสามารถด้านใด และควรจะพัฒนาเรื่องใดให้ต่อเนื่อง และควรมีการติดตาม ประเมินผลการฝึกอบรมทุกระดับ เพื่อให้สามารถบริหารกำลังคนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๔) กองการเจ้าหน้าที่ต้องเป็นพี่เลี้ยงในการบริหารงานบุคคล จัดทำคู่มือ และโปรแกรมสำเร็จรูปในการจัดการข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูลบุคคลของจังหวัดโดยเร่งด่วน และต้องบรรจุ บุคลากรให้ตรงกับความรู้ความสามารถที่บุคคลนั้น ๆ มี

๒.๔ ข้อเสนอแนะของกลุ่มเป้าหมายในการปรับบทบาทภารกิจที่ควรจะเป็นของสำนักงาน จังหวัด

กลุ่มเป้าหมายมีข้อเสนอแนะในการปรับบทบาทภารกิจของสำนักงานจังหวัด สรุปได้ ดังนี้

๒.๔.๑ ควรทำหน้าที่สนับสนุนการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่า -
ราชการจังหวัดให้สามารถบริหารงานได้อย่างบูรณาการ หรือ เป็น Back Office ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด
ได้อย่างจริงจังมากกว่าในปัจจุบัน เนื่องจากในปัจจุบันสำนักงานจังหวัดได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบงาน
ในลักษณะของงานประจำและงานจรมากทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะหน่วยสนับสนุนได้เต็มที่
ควรมอบงานประจำและงานจรที่ตรงกับภารกิจของหน่วยงานอื่น ให้หน่วยงานนั้นไปดำเนินการ เช่น การ
มอบหมายให้กรมการปกครองทำเรื่องความมั่นคงชายแดน เป็นต้น

(เป็นทีมงานวิชาการให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้แปลงนโยบายส่วนกลางสู่การจัดทำยุทธ -
ศาสตร์จังหวัด กลุ่มจังหวัด และแผนปฏิบัติการ รวมทั้งงานยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด วางกรอบการทำงาน
ประสานงานกับทุกส่วนราชการในจังหวัด ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานแผน บูรณาการงบประมาณและติดตาม
ผล จัดเจ้าหน้าที่รับผิดชอบประจำทุกยุทธศาสตร์ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านความมั่นคง ฯลฯ เพื่อ
ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัดและปลัดจังหวัดที่รับผิดชอบเป็นประธานแต่ละ
ยุทธศาสตร์ให้สามารถติดตามงานได้)

๒.๔.๒ บางส่วนเห็นว่าบทบาทหลักควรประกอบด้วย ๔ ภารกิจ คือ การบริหารการ
พัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดโดยรวม การบริหารงานบุคคลของจังหวัด การบริหารการเงินของจังหวัด
และการบริหารงานทั่วไปของจังหวัด และสามารถให้คำปรึกษาแก่ทุกหน่วยงานในจังหวัดได้อย่างดี

๒.๔.๓ ทำหน้าที่กลั่นกรองงานโดยการตรวจสอบระเบียบกฎหมาย เสนอความเห็นที่
ชัดเจนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดจากเรื่องต่างๆ ที่หน่วยงานเสนอผ่านรองผู้ว่าราชการจังหวัดและเป็นผู้
ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ในการปฏิบัติพร้อมทั้งติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานโดยเฉพาะ
อย่างยิ่งงานที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายและยุทธศาสตร์ที่สำคัญ ตลอดจนให้คำปรึกษาแก่ส่วนราชการต่าง ๆ
ในเรื่องดังกล่าวและส่วนราชการต่าง ๆ ให้ความเชื่อถือ

๒.๔.๔ บางส่วนเห็นว่าควรให้ความสำคัญกับงานอำนวยการได้อย่างเข้มแข็ง

๒.๔.๕ ต้องทำงานให้สอดคล้องกับภาคประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชนมากขึ้น และต้อง
เข้าใจการทำงานที่ไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง

๒.๔.๖ บางส่วนเห็นว่าต้องเป็นหน่วยงานวางแผนและยุทธศาสตร์จังหวัด และรับผิดชอบ
งานของ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงาน ก.พ. สำนักงานประมาณ
สำนักงาน ก.พ.ร.และเป็นศูนย์ POC จังหวัด เน้นงานวิชาการ งานติดตามกำกับดูแลงานยุทธศาสตร์ และงาน
กำลังคนเป็นหลัก (คล้ายสำนักนโยบายและแผนของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย) และควรโอนงาน
บริการอื่น ๆ ให้กับที่ทำการปกครองจังหวัดแทน สำหรับงานรัฐพิธีและงานประจำปีควรมอบให้องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ

๒.๔.๗ ในขณะที่บางส่วนเห็นว่าสำนักงานจังหวัดยังต้องรับผิดชอบภารกิจหลักใน
ปัจจุบัน คือ งานยุทธศาสตร์ และงานอำนวยการ แต่ต้องแยกความชัดเจนระหว่างกันและกำหนดให้เป็น

สำนักบริหารงานจังหวัด (ฝ่ายอำนวยการ) และสำนักงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเพื่อให้แต่ละกลุ่มงานมีคุณภาพ มีผู้เชี่ยวชาญทั้ง ๒ ด้าน แต่ทั้ง ๒ ด้าน ต้องมีอัตรากำลังให้เพียงพอ

๒.๔.๘ ไม่ควรให้สำนักงานจังหวัดเป็นผู้เบิกจ่ายงบประมาณ CEO แทนส่วนราชการอื่น เนื่องจากภารกิจของสำนักงานจังหวัดมีมากอยู่แล้ว

๒.๔.๙ เป็นศูนย์กลางในการบริหารงานบุคคล และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด (บางความเห็นให้เป็นผู้ POC ของจังหวัดด้วย)

๒.๔.๑๐ เป็นหน่วยงานในการประสานการดำเนินงานไม่ควรเป็นหน่วยปฏิบัติ

๒.๔.๑๑ ควรมีการจ้างที่ปรึกษามาศึกษาโครงสร้างและระบบงานของสำนักงานจังหวัด อย่างละเอียด ให้มีความยืดหยุ่นสูง

๒.๔.๑๒ งานทุกงานของสำนักงานจังหวัดมีความสำคัญและเป็นหัวใจสำคัญในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด

๒.๕ ข้อเสนอแนะของกลุ่มเป้าหมายในการปรับวิธีการทำงานของสำนักงานจังหวัด

กลุ่มเป้าหมายมีข้อเสนอในการปรับวิธีการทำงานของสำนักงานจังหวัด ดังนี้

๒.๕.๑ ทำงานเป็นทีม เน้นการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ มีเอกภาพและความสามัคคี และมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก

๒.๕.๒ ทำงานแบบมืออาชีพ มีวิสัยทัศน์ ยึดหลักยุทธศาสตร์ในการทำงานทั้งระดับประเทศ กลุ่มจังหวัดและจังหวัดตลอดจนใช้หลักการทำงานแบบบูรณาการในพื้นที่ โดยเป็นศูนย์ประสานการทำงานต่างๆ มีองค์ความรู้ในการทำงานและรู้จักใช้เทคโนโลยี เน้นการทำงานที่มีความยืดหยุ่น คล่องตัว รวดเร็ว และครอบคลุม สามารถใช้ข้อมูลเป็นพื้นฐานในการทำงาน มีระบบการบริหารจัดการข้อมูลที่ดีโดยมีข้อมูลสนับสนุนการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว ตรวจสอบได้ ทันสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา การทำงานมีกระบวนการที่ชัดเจน มีการติดตามประเมินผลการทำงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งในแผนงานหรือโครงการสำคัญ ๆ และมีความสามารถในการปรับตนให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงได้อย่างสง่างาม มีความน่าเชื่อถือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการทำงานด้านยุทธศาสตร์

๒.๕.๓ ต้องเป็นสำนักงานเลขานุการของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดได้ทุกเรื่อง และเป็นศูนย์อำนวยการของจังหวัดได้อย่างแท้จริง

๒.๕.๔ มีการมอบหมายงานตามความถนัดและเหมาะสมแก่บุคลากรในสำนักงานอย่างเป็นธรรม

๒.๕.๕ ต้องมีความรับผิดชอบ อุทิศเวลา เสียสละและทุ่มเทเพื่อการทำงานในหน้าที่รับมอบหมายประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้

๒.๕.๖ ขึ้นอยู่กับลักษณะการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด และควรเปิดโอกาสให้หัวหน้าสำนักงานจังหวัดสามารถเลือกทีมงานของตนเองได้ การทำงานต้องมีลักษณะยืดหยุ่น อาจจะต้องมี

การให้คำตอบแทนพิเศษในการทำงานให้แก่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานจังหวัด เนื่องจากบางหน่วยงานมีคำตอบแทนแต่สำนักงานจังหวัดไม่มีทั้ง ๆ ที่สำนักงานจังหวัดทำงานและต้องรับผิดชอบมากกว่าทั้งงานโดยรวมของจังหวัดและของหน่วยงานเอง

๒.๕.๗ ใช้ Knowledge Base และมีระบบบริหารงานที่ใช้เทคโนโลยีในการทำงานมากขึ้นทั้งในส่วนของสำนักงานจังหวัดและหน่วยงานอื่น และสำนักงานจังหวัดควรมีโครงการสร้างขององค์การบริหารงานแบบ Matrix

๒.๕.๘ ทำงานเชิงกลยุทธ์และยึดผลสำเร็จของงาน ให้เป็นการทำงานเชิงรุก ใช้แผนและการประสานงานเป็นเครื่องมือ

๒.๕.๙ ควรจ้างที่ปรึกษาวางระบบการติดตาม การควบคุมงาน และการบริหารจัดการเรื่องต่าง ๆ ด้วยระบบคอมพิวเตอร์ เพื่อให้หัวหน้าสำนักงานจังหวัดสามารถตรวจสอบ ติดตามและเสนองานต่าง ๆ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถลงนามได้ถูกต้องแม่นยำและประหยัดเวลา

๒.๕.๑๐ ลดการใช้กระดาษและขั้นตอนในการทำงานลง โดยเน้นให้บุคลากรของสำนักงานจังหวัดใช้คอมพิวเตอร์เป็นเครื่องมือในการทำงานและมีคอมพิวเตอร์ใช้ทุกคน

๒.๕.๑๑ ส่วนกลางไม่ควรเอางานของกระทรวงอื่นมาสั่งการจังหวัด เนื่องจากสำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบงานสารบรรณของจังหวัดอยู่แล้ว ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมอบให้ติดตามกำกับงานที่สำคัญได้

๒.๕.๑๒ ทำงานแบบมืออาชีพ ลดการทำงานประจำให้เหลือน้อยที่สุด

๒.๕.๑๓ ควรยึดผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นตัวชี้วัดการทำงานของสำนักงานจังหวัด

๒.๕.๑๔ การทำงานประจำต้องมีระบบควบคุมภายในที่ชัดเจน (Internal Control) เพื่อเป็นคู่มือในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

๒.๕.๑๕ บุคลากรของสำนักงานจังหวัดมีมาตรฐานในการทำงาน มีความคิดริเริ่ม และสามารถถ่ายทอดความคิดของตนได้อย่างมีหลักวิชาเป็นวิทยาศาสตร์เป็นที่ยอมรับของส่วนราชการอื่น

๒.๕.๑๖ มีเครือข่ายในการทำงานทั้งกับภาครัฐและภาคเอกชนรวมถึงภาคประชาชนในจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

๒.๖ ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม อื่น ๆ ของกลุ่มเป้าหมายในการทำงานของสำนักงานจังหวัด

๒.๖.๑ ควรลดการใช้กระดาษในการทำงานลง

๒.๖.๒ งานบางอย่างของสำนักงานจังหวัดจำเป็นที่เจ้าหน้าที่ต้องลงไปในพื้นที่ด้วย เพื่อให้การทำงานมีความชัดเจนมากขึ้น เช่น เรื่องเกี่ยวกับการร้องทุกข์ร้องเรียนของประชาชน งานคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น ดังนั้นจำเป็นต้องพิจารณาถึงคำตอบแทนใช้สอยสำหรับเบียดเบียนในการเดินทาง ค่าใช้สอย ค่ายานพาหนะ และอุปกรณ์สื่อสารอื่น ๆ ให้แก่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดด้วย

๒.๖.๓ งานที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบ ไม่ควรกำหนดให้เป็นงานของสำนักงาน จังหวัดแต่ต้องกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบให้ได้ก่อนที่สำนักงานจังหวัดจะไม่ทำ เพื่อให้สำนักงานจังหวัดสามารถเป็นมันสมองของผู้ว่าราชการจังหวัดและทำงานหลักของสำนักงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๖.๔ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ควรเป็นพี่เลี้ยงให้กับจังหวัดในการพัฒนาระบบราชการของ ก.พ.ร. การจัดทำยุทธศาสตร์ การจัดทำงบประมาณ รวมทั้งข้อสั่งการต่าง ๆ ของส่วนกลาง และช่วยประสานงานกับหน่วยงานในส่วนกลางให้เข้าใจบทบาท อำนาจหน้าที่ ของสำนักงานจังหวัดให้มากขึ้นภายใต้โครงสร้างและอัตรากำลังที่มีอยู่

๒.๖.๕ ควรเสนอให้ ก.พ.ร. มีเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานที่กลุ่มจังหวัด เพื่อให้คำปรึกษาและประสานงานในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดและจังหวัด

๒.๖.๖ ส่วนกลางไม่ควรตัดสินใจหรือสั่งการจังหวัดยกเว้นการสั่งการเชิงนโยบาย

๒.๖.๗ สำนักงานจังหวัดทำงานหนักมีเวลาทำงานน้อย และส่วนใหญ่เป็นงานด่วนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานจึงไม่ดีเท่าที่ควร ควรมีการใช้เวลาในการทำงานแก่สำนักงานจังหวัดมากกว่าในปัจจุบัน

๒.๖.๘ การบรรจุแต่งตั้งข้าราชการตำแหน่งผู้อำนวยการในส่วนกลางระยะหลัง พบว่า มีการรับโอนบุคลากรจากหน่วยงานอื่น เมื่อดำรงตำแหน่งอยู่ประมาณ ๑ ปีงบประมาณ ก็จะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นที่สูงขึ้น ทำให้นอกจากจะเกิดปัญหาผู้บริหารไม่เข้าใจในสาระสำคัญของงาน และทำให้การบริหารงานสำคัญ ๆ ขาดความต่อเนื่องแล้วยังทำให้ข้าราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยโดยรวมขาดขวัญและกำลังใจในการทำงานอีกด้วย จึงควรบรรจุแต่งตั้งข้าราชการอย่างโปร่งใสมากกว่าในปัจจุบัน

๒.๖.๙ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยต้องปรับบทบาทให้สามารถเป็นที่ปรึกษาหรือพี่เลี้ยงให้แก่สำนักงานจังหวัดมากกว่าในปัจจุบัน เนื่องจากปัจจุบันจังหวัดต้องประสานงานโดยตรงกับหน่วยงานหลัก ได้แก่ สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงาน ก.พ. สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี เพราะสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยยังไม่สามารถทำหน้าที่ในบทบาทนี้ได้

๒.๖.๑๐ งานยุทธศาสตร์และข้อมูลสารสนเทศปัจจุบันบูรณาการกับอำเภอ/กิ่งอำเภอยากเนื่องจากอำเภอ/กิ่งอำเภอยังทำงานในรูปแบบเดิม มุ่งแก้ไขเฉพาะหน้า บทบาทของอำเภอที่เหมาะสมต้องเป็นนักปฏิบัติและนักวิชาการควบคู่กัน แต่ปัจจุบันอำเภอส่วนใหญ่ยังคงให้ความสำคัญกับงานปฏิบัติเพียงอย่างเดียวทำให้งานแก้ไขปัญหาประชาชนในระดับรากหญ้าล้มเหลวไม่มีการพัฒนาที่ยั่งยืน

๒.๖.๑๑ ควรยกฐานะหัวหน้าสำนักงานจังหวัดให้เป็นข้าราชการระดับ ๕ เพราะในเชิงบริหารหัวหน้ากลุ่มงานระดับ ๘ เทียบเท่าตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจังหวัดอาจทำให้ยากต่อการบังคับบัญชา

๒.๖.๑๒ ต้องให้โอกาสบุคลากรของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยได้รับการพัฒนา และมีความก้าวหน้าในหน้าที่ราชการอย่างเท่าเทียมกัน

๒.๖.๑๓ ควรมีสายทางความก้าวหน้าให้แก่บุคลากรด้านการเงินและพัสดุโดยตรง ไม่ต้องเปลี่ยนตำแหน่งไปสู่เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนเนื่องจากสร้างปัญหาระยะยาวในการทำงาน

๒.๖.๑๔ เมื่อมีการปรับบทบาทของสำนักงานจังหวัด มีการปรับทัศนคติและวัฒนธรรม ในการทำงานของบุคลากรใหม่ให้มีจิตสำนึกในการทำงาน และการยอมรับการเปลี่ยนแปลง จึงควรมีการ ปรับบทบาทของบุคลากรในส่วนกลาง และของกระทรวงมหาดไทยด้วย

๒.๖.๑๕ การประเมินบุคลากรควรให้ลูกน้องและประชาชนหรือเพื่อนร่วมงานอื่นประเมิน ผู้บังคับบัญชาด้วย เนื่องจากปัจจุบันผู้บังคับบัญชาเป็นฝ่ายประเมินฝ่ายเดียว

๒.๖.๑๖ ส่วนกลางและผู้บริหารในจังหวัดต้องให้ความสำคัญกับขวัญและกำลังใจของ บุคลากรของสำนักงานจังหวัดมากกว่าในปัจจุบัน

๒.๖.๑๗ การทำงานพิธีและงานรับเสด็จฯ ไม่ได้ได้รับความสนใจจากสำนักงาน ก.พ.ร. จึง ไม่มีการประเมินผลการทำงานด้านนี้ ควรมีการแจ้งให้สำนักงาน ก.พ.ร. ให้เข้าใจบทบาทของสำนักงาน จังหวัดมากกว่าในปัจจุบัน

๒.๖.๑๘ การปรับบทบาทหน้าที่และโครงสร้างสำนักงานหรือกรอบอัตรากำลัง หรือ อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานจังหวัดต้องเปิดโอกาสให้สำนักงานจังหวัดแสดงความคิดเห็นหรือมีส่วนร่วมใน การดำเนินการด้วยเนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง

๒.๖.๑๙ ควรมีการตรวจสอบคุณภาพบุคลากรประจำปี ๆ ละ ๑ ครั้ง

๒.๖.๒๐ ควรมีการพัฒนาภาษาต่างประเทศและคอมพิวเตอร์ให้แก่ข้าราชการของสำนัก งานจังหวัดทุกระดับอย่างต่อเนื่อง

๓. ความสัมพันธ์ระหว่างข้อเท็จจริงในการทำงานปัจจุบัน ปัญหาในการทำงาน และ ข้อเสนอแนะในการ ปรับปรุงงานของสำนักงานจังหวัดโดยรวม

จากการหาความสัมพันธ์ระหว่างข้อเท็จจริงในการทำงานปัจจุบัน ปัญหาในการทำงาน และ ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงงานของสำนักงานจังหวัดโดยรวม พบว่า ข้อเท็จจริงและปัญหาในการทำงาน ปัจจุบันมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ .๐๑ (ตารางที่ ๑/๒๓) และพบว่าข้อเสนอแนะในการ ทำงานมีความสัมพันธ์กับปัญหาในการทำงานอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ .๐๕ โดยพบว่าโครงสร้างใน ปัจจุบันของสำนักงานจังหวัด ปัญหาในเรื่องโครงสร้าง และข้อเสนอแนะในการปรับปรุงโครงสร้างมี ความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ .๐๑ (ตารางที่ ๑/๒๔) นอกจากนี้ยังพบว่าบุคลากรในการ ทำงานปัจจุบันมีความสัมพันธ์กับปัญหาด้านบุคลากร และปัญหาด้านบุคลากรมีความสัมพันธ์กับ ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงด้านบุคลากร อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ .๐๐๑ (ตารางที่ ๑/๒๕) และพบว่า

บทบาทหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดปัจจุบัน มีความสัมพันธ์กับข้อเสนอแนะในการปรับปรุงบทบาทหน้าที่
ของสำนักงานจังหวัดปัจจุบันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ .๐๑ (ตารางที่ ๑/๒๖)



บทที่ ๔

ผลการศึกษาเชิงคุณภาพโดยรวม

คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเชิงคุณภาพโดยการเก็บรวบรวมข้อมูลในจังหวัดตัวอย่าง ๑๓ จังหวัด ที่เป็นตัวแทนของกลุ่มจังหวัด ๑๕ กลุ่มจังหวัด (ตามการแบ่งกลุ่มของสำนักงาน ก.พ.ร.) โดยจังหวัดดังกล่าว มีทั้งที่เป็นแกนของกลุ่มจังหวัด ตัวแทนของจังหวัดชายแดน จังหวัดในเขตปริมณฑล จังหวัดท่องเที่ยว และตัวแทนของ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ เชียงใหม่ ตาก นนทบุรี ราชบุรี สระแก้ว จันทบุรี ขอนแก่น สุรินทร์ หนองคาย สุราษฎร์ธานี ภูเก็ต สงขลา และ ยะลา โดยทำการสัมภาษณ์ กลุ่มเป้าหมาย ทั้งสิ้น ๓ กลุ่ม คือ กลุ่มของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด กลุ่มของหัวหน้าสำนักงาน จังหวัด และกลุ่มของหัวหน้าฝ่ายอำนวยการและหัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และหัวหน้ากลุ่มงานข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร

ผลจากการศึกษา พบว่า แม้ในปัจจุบันสำนักงานจังหวัดจะได้มีการมอบงานที่ไม่ใช่ภารกิจของตนให้กับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบโดยตรงแล้วก็ตามแต่งานบางส่วนก็ยังคงต้องรับผิดชอบอยู่ และจากข้อเท็จจริง พบว่างานของสำนักงานจังหวัดก็ยังคงมีปริมาณงานมากเนื่องจากสำนักงานจังหวัดต้องรับผิดชอบงานด้านยุทธศาสตร์เพิ่มมากขึ้น ทั้งยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดและจังหวัด มีงานตามภารกิจของการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ งานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ งานของสำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงาน ก.พ. ฯลฯ ซึ่งลักษณะของงานมีปริมาณและความสลับซับซ้อนมากขึ้น จากเหตุดังกล่าวจึงส่งผลต่อผลการทำงานของสำนักงานจังหวัด และความคิดเห็นในมุมมองของกลุ่มเป้าหมายอันได้แก่ ผู้ว่าราชการ -การจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด หัวหน้าฝ่ายและหัวหน้ากลุ่มงาน ด้วย โดยสรุปเป็นความเห็น ดังนี้

๑. ความพอใจในผลการทำงานของสำนักงานจังหวัดปัจจุบัน

จากการศึกษาพบว่ากลุ่มเป้าหมายทั้ง ๓ กลุ่ม ได้แก่ ผู้ว่าและรองผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด และ หัวหน้าฝ่ายและหัวหน้ากลุ่มงาน ต่างมีความพอใจในผลการทำงานของสำนักงานจังหวัดสอดคล้องกัน กล่าวคือ มีความพอใจสูงถึง ร้อยละ ๘๐ โดยมีเหตุผลสรุปได้ ดังนี้

๑.๑ **ด้านงบประมาณ** จังหวัดได้รับงบประมาณ CEO ทั้งงบประมาณบริหารและดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของจังหวัด ดังนั้น การบริหารงานโดยรวมจึงตรงกับสภาพปัญหาของจังหวัด นอกจากนี้ สำนักงานจังหวัดยังเป็นหน่วยงานเลขานุการในคณะกรรมการบริหารฯ ของจังหวัดจึงทำให้การทำงานมีความคล่องตัวและได้รับการยอมรับมากขึ้น

๑.๒ ด้านผู้บริหาร ภาวะผู้นำของผู้บริหาร ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด และหัวหน้าสำนักงานจังหวัดมีส่วนผลักดันให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของการทำงานของจังหวัด เมื่อผู้บริหารมีภาวะผู้นำ การขับเคลื่อนงานของสำนักงานจังหวัดจึงมีประสิทธิภาพมากขึ้น

๑.๓ ด้านการเป็นหน่วยงานขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ สำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัด กลุ่มจังหวัด และคำรับรองการปฏิบัติราชการให้บรรลุเป้าหมาย จึงได้รับการยอมรับจากผู้ว่าราชการจังหวัดและส่วนราชการต่าง ๆ มากขึ้น

๑.๔ ด้านเครือข่ายในการทำงาน ลักษณะการทำงานของสำนักงานจังหวัดปัจจุบันมีทีมงานจากส่วนราชการ ภาคเอกชน และ ท้องถิ่นมากกว่าในอดีต จึงเป็นการสร้างความชอบธรรมในเบื้องต้นทำให้ได้รับการยอมรับในการทำงานเพิ่มมากขึ้น

๑.๕ ด้านคุณภาพของแผนงานพัฒนาจังหวัด ปัจจุบันแผนงานพัฒนาจังหวัดมีการกลั่นกรองจากหลายฝ่ายและหลายระดับ ทิศทางการพัฒนาของจังหวัดมีเป้าหมายชัดเจนขึ้น

๑.๖ แม้ปริมาณงานของสำนักงานจังหวัดจะมีมากขึ้น แต่บุคลากรของสำนักงานจังหวัดมีเท่าเดิม ทำให้คุณภาพของงานอาจจะไม่ดีเท่าที่ควรแต่สำนักงานจังหวัดก็สามารถทำงานได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด

๑.๗ สำนักงานจังหวัดได้รับความไว้วางใจจากผู้ว่าราชการจังหวัดมากขึ้นกว่าเดิม

๒. บทบาทของสำนักงานจังหวัดในการเป็น Back office ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด

ผลการศึกษาพบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันว่าหน่วยงานของกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานที่มีการพัฒนา มีการปรับตนเอง และปรับกลยุทธ์ในการทำงานให้สอดคล้องกับกระแสที่เปลี่ยนแปลงการบริหารราชการเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงานจังหวัดถือว่าเป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนของการบริหารราชการจังหวัดในปัจจุบัน จึงมีการปรับบทบาทในการทำงานของสำนักงานมากกว่าส่วนราชการอื่น ๆ เมื่อศึกษาในภาพรวมถึงบทบาทของสำนักงานจังหวัดในการเป็น Back Office ของผู้ว่าราชการจังหวัดปัจจุบันสรุปผลได้ว่า สำนักงานจังหวัดต้องรับผิดชอบและรอบรู้งานของจังหวัดในภาพรวมทั้งที่อยู่ภายในและนอกความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยจึงจะสามารถเป็น Back Office ที่ดีให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ ผลการทำงานที่ผ่านมา ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดส่วนใหญ่เห็นว่าสำนักงานจังหวัดสามารถทำหน้าที่เป็น Back Office ได้ดี ทั้งด้านยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด และจังหวัด ด้านอำนวยการ และงานด้านต่างประเทศ

ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของหัวหน้าสำนักงานจังหวัดที่ ส่วนใหญ่เห็นว่าสำนักงานจังหวัดสามารถทำบทบาทในการเป็น Back office ได้ดี

สำหรับหัวหน้าฝ่ายอำนวยการและหัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ และกลุ่มงานข้อมูลฯ นั้นมีความเห็นในเรื่องนี้ว่านอกจากสำนักงานจังหวัดต้องรับผิดชอบงานปกติทั้งด้านอำนวยการและด้านยุทธ

ศาสตร์ของสำนักงานจังหวัด และบทบาทด้านการประสานงานแล้ว ยังต้องรับผิดชอบบทบาทอื่น ๆ เพิ่มเติมสรุปได้ ดังนี้

๒.๑ สำนักงานจังหวัดต้องรับผิดชอบงานงบประมาณ และการเงินของจังหวัดโดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางการเงินที่ใช้งบประมาณ CEO ของจังหวัด

๒.๒ บางจังหวัดผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายให้กลุ่มงานข้อมูลฯ ทำหน้าที่ติดตามและประเมินผลงานสำคัญของจังหวัด บางจังหวัดมีการจ้างให้ที่ปรึกษาหรือสถาบันการศึกษาในพื้นที่ดำเนินการ (เฉพาะในส่วนที่เป็นแผนงาน/โครงการสำคัญของกลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ)

๒.๓ บางจังหวัดหัวหน้าฝ่ายอำนวยการต้องรับผิดชอบงานรับรองของจังหวัดและต้องอยู่ระหว่างสนามบินและโรงแรมเกือบทั้งเดือน และเมื่อมีการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการปริมาณงานของสำนักงานจังหวัดจึงมีมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัดเจน

๒.๔ ต้องทำหน้าที่แจ้งเวียนมติคณะรัฐมนตรีให้กับส่วนราชการในจังหวัด

นอกจากนั้นในมุมมองของผู้ว่าราชการจังหวัดบางส่วนเห็นว่าเมื่อประเมินจากข้อเท็จจริงสำนักงานจังหวัดส่วนใหญ่ต้องให้ความสำคัญกับงานที่อยู่ในขอบเขตงานของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และงานของสำนักงานจังหวัดเองเป็นหลัก ดังนั้นจึงยังไม่ตรงกับความต้องการของผู้ว่าราชการ - จังหวัดที่ต้องการให้สำนักงานจังหวัดมีบทบาททั้งที่เป็นด้านวิชาการ (ยุทธศาสตร์) และอำนวยการโดยรวมของจังหวัดเป็นไม้แรกในการทำงานให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

สำหรับปัญหาและอุปสรรคในการทำงานในฐานะที่เป็น Back Office ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น สรุปได้ดังนี้

(๑) **วิธีการบริหารงานของผู้บริหาร** พบว่า บทบาทของสำนักงานจังหวัดหลายจังหวัดขึ้นอยู่กับวิธีการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและของหัวหน้าสำนักงานจังหวัด เช่น บางจังหวัดไม่ให้ความสำคัญกับ IT

(๒) **ข้อจำกัดด้านคุณภาพของบุคลากร** ในบางจังหวัดพบว่าสำนักงานจังหวัดไม่สามารถจะรับบทบาทในการเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการวิเคราะห์แผนงาน/โครงการขนาดใหญ่ต่างๆ ได้ เนื่องจากบุคลากรมีประสบการณ์น้อย

(๓) **ระบบข้อมูลเพื่อการบริหาร** พบว่า จังหวัดที่ศึกษาหลายจังหวัดยังไม่มีความพร้อมในระบบข้อมูลเพื่อการบริหาร ทำให้ยังไม่สามารถสนับสนุนการตัดสินใจหรือการบริหารงานของผู้บังคับบัญชาได้ดีเท่าที่ควร

(๔) **ความคาดหวังของผู้ว่าราชการจังหวัดในการทำงานของสำนักงานจังหวัด** แตกต่างกันในแต่ละจังหวัด จึงสะท้อนภาพปัญหาในบทบาทของสำนักงานจังหวัดที่แตกต่างกัน อาทิ บางจังหวัดต้องการให้ความสำคัญกับงานยุทธศาสตร์ฯ การพัฒนาจังหวัดมากกว่างานอำนวยการ หรือบางจังหวัดให้

นำหนักในงานยุทธศาสตร์ฯ และงานอำนวยการเท่าเทียมกัน ในขณะที่บางจังหวัดให้ความสำคัญกับงานอำนวยการมากกว่างานยุทธศาสตร์ฯ เป็นต้น

(๕) ลักษณะเฉพาะของแต่ละพื้นที่ อาทิ ในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้นอกจากสำนักงานจังหวัดจะต้องรับผิดชอบในภารกิจเช่นเดียวกับจังหวัดอื่น ๆ แล้ว ยังต้องรับผิดชอบงานที่มีลักษณะพิเศษที่มีความซับซ้อนและอันตรายแตกต่างไปจากจังหวัดอื่น ๆ ด้วย แต่ปริมาณบุคลากรที่มีอยู่ไม่เพียงพอในข้อเท็จจริงจังหวัดจึงต้องแก้ปัญหาด้วยการประสานงานกับส่วนราชการอื่นมาช่วยในการทำงานด้านต่างๆ อาทิ ด้านการพัฒนาบุคลากร ได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ของสาธารณสุขจังหวัด พัฒนาชุมชนจังหวัด ภารกิจของศูนย์ดำรงธรรมได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ของที่ทำการปกครองจังหวัด

(๖) งานที่เป็นจุดอ่อนของสำนักงานจังหวัด คือ งาน POC ของจังหวัด

(๗) บทบาทบางอย่างของสำนักงานจังหวัดขาดหายไป อาทิ บทบาทการติดตามประเมินผลที่เป็นงานสำคัญ ซึ่งในอดีตงานติดตามและประเมินผลถือเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายข้อมูลฯ แต่ในปัจจุบันภารกิจนี้ไม่ได้อยู่ในกลุ่มงานข้อมูลฯ ทำให้งานติดตามและประเมินผลลดความสำคัญลง ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารในปัจจุบัน

๓. ความเหมาะสมในการจัดโครงสร้างของสำนักงานจังหวัดปัจจุบันที่แบ่งเป็น ๑ ฝ่าย และ ๒ กลุ่มงาน (ฝ่ายอำนวยการ กลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ และกลุ่มงานข้อมูลฯ)

๓.๑ บางจังหวัดเห็นว่าโครงสร้างของสำนักงานจังหวัดปัจจุบันมีความเหมาะสมแล้ว เนื่องจากงานของกลุ่มงานข้อมูลฯ และกลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ มีความแตกต่างกัน โดยกลุ่มงานข้อมูลฯ ต้องรับผิดชอบงานข้อมูลเพื่อการบริหาร ในขณะที่กลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ ต้องรับผิดชอบและใช้ข้อมูลเฉพาะส่วนที่เป็นข้อมูลเพื่อการวางแผน ดังนั้นการจัดโครงสร้าง เช่นในปัจจุบันถือว่ามีความเหมาะสม แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันศักยภาพของกลุ่มงานข้อมูลฯ ก็ยังไม่สามารถจะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓.๒ บางจังหวัดเห็นว่าโครงสร้างของสำนักงานจังหวัดมีส่วนทำให้แต่ละฝ่าย / กลุ่มงานทำงานแยกจากกัน ไม่สะดวกในการบูรณาการการทำงานระหว่างกัน ทำให้งานของสำนักงานจังหวัดไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อาทิ กลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ ต้องมีการจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดและของจังหวัดด้วยตนเอง ขณะที่กลุ่มงานข้อมูลฯ ต้องรับผิดชอบระบบข้อมูล แต่ไม่ได้เป็นผู้ใช้ข้อมูลโดยตรงและก็ยังขาดบุคลากรที่มีศักยภาพในด้านนี้โดยเฉพาะ จึงควรให้งานข้อมูลฯ เป็นส่วนหนึ่งของงานยุทธศาสตร์ฯ และอำนวยการเพื่อให้สามารถพัฒนางานแต่ละด้านได้อย่างเป็นระบบ

๓.๓ บางส่วนเห็นว่างานของสำนักงานจังหวัดในฝ่ายและกลุ่มงานต่างมีความสำคัญเท่า ๆ กัน มีปริมาณงานที่ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ขึ้นอยู่กับลักษณะความซับซ้อนของงานในแต่ละจังหวัดและรูปแบบวิธีการบริหารงานของหัวหน้าสำนักงานจังหวัด ดังนั้นงานทั้ง ๓ ด้านของสำนักงานจังหวัดจึงต้องมีน้ำหนักเท่า ๆ กัน กล่าวคือ อาจมีฐานะเป็นกลุ่มงานเท่ากัน หรือ เป็นฝ่าย เท่า ๆ กัน เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจแก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ

๓.๔ บางส่วนเห็นว่าสำนักงานจังหวัดควรให้ความสำคัญกับงานยุทธศาสตร์ ในขณะที่เดียวกันก็ไม่สามารถทำงานอำนวยการ ได้เนื่องจากงานอำนวยการเป็นเรื่องละเอียดอ่อน และมีผลกระทบต่อตัวผู้ว่า - ราชการจังหวัดมาก

๔. ปัญหาในการทำงานปัจจุบันของสำนักงานจังหวัด

กลุ่มเป้าหมายมีความเห็นว่าสำนักงานจังหวัดมีปัญหาในการทำงานดังนี้

๔.๑ ด้านบุคลากร

๔.๑.๑ ทุกจังหวัดพบว่า จำนวนบุคลากรที่มีอยู่ไม่เพียงพอกับปริมาณงานที่ต้องรับผิดชอบ มีจำนวนบุคลากรน้อยกว่ากรอบอัตราค่าจ้างที่จังหวัดได้รับ บางส่วนเป็นผลจากการที่ส่วนกลางมีนโยบายการให้ช่วยราชการ บางส่วนเป็นผลจากปัญหาสมองไหลในองค์กรที่มีมากในระยะหลัง และยังไม่สามารถพัฒนาหรือมีบุคลากรที่มีคุณภาพมาทดแทน

๔.๑.๒ บุคลากรบางส่วน (ส่วนน้อย) ยังไม่มีคุณภาพ บางส่วนขาดความรู้และประสบการณ์ บางส่วนไม่ยอมรับการพัฒนา ไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลง

๔.๑.๓ ข้าราชการรุ่นใหม่ส่วนใหญ่ ขาดความสามารถ ขาดทักษะ ขาดความรับผิดชอบ ทำงานตามที่สั่ง ขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และมีความก้าวหน้าในราชการเร็วเกินไปโดยเฉพาะอย่างยิ่ง บางรายมีความก้าวหน้าข้ามสายงานและไม่มีความรู้หรือความถนัดในงานที่ตนต้องรับผิดชอบ เนื่องจากขาดการสั่งสมและเรียนรู้งานที่เป็นระบบแตกต่างกับข้าราชการในอดีต

๔.๑.๔ ขวัญและกำลังใจของข้าราชการในสำนักงานจังหวัดระยะที่ผ่านมามีได้ว่าอยู่ในระดับต่ำ เนื่องจากขาดความชัดเจนในสายทางความก้าวหน้าของตนเอง มีการรับโอนข้าราชการระดับบริหารมาจากส่วนราชการอื่นมากขาดความเข้าใจในงานเมื่อต้องทำหน้าที่เป็นผู้นำองค์กรจึงไม่สามารถครองใจของบุคลากรได้

๔.๒ การประสานงาน

๔.๒.๑ การประสานงานกับส่วนราชการงานอื่นในจังหวัดอาจต้องใช้เวลาในการทำ ความเข้าใจร่วมกันเนื่องจากพื้นฐานความเข้าใจและความชำนาญในงานมีความแตกต่างกัน และการทำงานร่วมกับส่วนราชการอื่นยังต้องขึ้นอยู่กับนโยบายต้นสังกัดของส่วนราชการนั้นด้วย

๔.๒.๒ ปัจจุบันการสั่งการจากหน่วยงานต่าง ๆ ในส่วนกลางส่งไปยังจังหวัดโดยตรง ไม่ผ่านกระทรวงมหาดไทย อาทิ สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงาน ก.พ. สำนักงานงบประมาณ เป็นต้น ทำให้กระทรวงมหาดไทยไม่สามารถเป็นที่ปรึกษาหรือเป็นที่เสียงให้จังหวัดในเรื่องนั้น ๆ ได้

๔.๓ ระบบฐานข้อมูลและการเชื่อมต่อข้อมูลของจังหวัด ปัจจุบันยังไม่สมบูรณ์และการทำงานของ กลุ่มงานข้อมูลฯ บางส่วนเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าการทำงานเชิงรุก

๔.๔ ลักษณะการทำงาน ในปัจจุบันสำนักงานจังหวัดต้องให้ความสำคัญกับการทำงานที่ตอบสนอง การสั่งการของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยมากกว่าการทำงานให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด หรือจังหวัด จึงเป็นอุปสรรคต่อการเป็น Back Office ของผู้ว่าราชการจังหวัด

๕. ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงงานของสำนักงานจังหวัด ในแต่ละด้าน คือ ด้านโครงสร้างฯ ด้านบุคลากร บทบาทภารกิจที่ควรเป็นของสำนักงานจังหวัด และ ด้านกระบวนการหรือวิธีทำงาน

๕.๑ ด้านโครงสร้างของสำนักงานจังหวัด คณะผู้วิจัยเสนอว่าควรมีการจัดโครงสร้างสำนักงาน จังหวัดใหม่ โดยแบ่งหรือมอบหมายงานในลักษณะของประเด็นภารกิจแทน อาทิ แบ่งเป็น ๒ ภารกิจหลัก คือ ภารกิจด้านยุทธศาสตร์ และภารกิจด้านงานประจำ ภารกิจด้านยุทธศาสตร์อาจแบ่งออกเป็นยุทธศาสตร์ ด้านเศรษฐกิจ ด้านกำลังคน และด้านการค้าชายแดนและการต่างประเทศ โดยทั้งภารกิจด้านยุทธศาสตร์ฯ และงานประจำจะต้องใช้ระบบงานข้อมูลฯ ที่เกี่ยวข้องเป็นเครื่องมือ ดังนั้นภารกิจด้านข้อมูลจึงจะแทรกอยู่ ทั้งด้านงานประจำและงานยุทธศาสตร์ฯ เป็นต้น

จากการศึกษาในเรื่องนี้พบว่ามีส่วนที่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอของคณะผู้วิจัย และมีผู้ ที่มีความเห็นเป็นอย่างอื่นเพิ่มเติม ดังนี้

๕.๑.๑ กลุ่มที่เห็นด้วยกับข้อเสนอของคณะผู้วิจัย และมีข้อคิดเห็นอื่น ๆ เพิ่มเติม ได้แก่

(๑) กลุ่มเป้าหมายทั้งหมด ซึ่งประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการ - จังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด หัวหน้าฝ่ายฯ และหัวหน้ากลุ่มงานฯ ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับข้อเสนอของ คณะผู้วิจัย โดยเห็นว่า ควรแบ่งงานของสำนักงานจังหวัดออกเป็น ๒ ส่วนหลัก คือ ส่วนของยุทธศาสตร์ และ ส่วนอำนวยการ และในส่วนยุทธศาสตร์ อาจใช้ประเด็นปัญหาแต่ละด้านของจังหวัดเป็นตัวกำหนด อาทิ กลุ่มงานยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง กลุ่มงานยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจ กลุ่มงานยุทธศาสตร์ด้าน สังคม เป็นต้น

(๒) ควรให้หัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นระดับ ๕ ทั่วประเทศ เนื่องจากงานของ สำนักงานจังหวัดเป็นงานที่ยุงยาก ซับซ้อน เป็นหน่วยงานที่ต้องทำหน้าที่ปฏิบัติ และประสานงาน เนื่องจาก มีความละเอียดอ่อนและมีปัญหาในการทำงานมาก และเพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจที่ต้องรับผิดชอบจึงควร จะรีบปรับโครงสร้างโดยเร็ว

(๓) ควรเปลี่ยนชื่อสำนักงานจังหวัดเป็นสำนักผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้เห็นภารกิจ ที่ชัดเจนของหน่วยงาน อันมีหน้าที่หลักในการทำงานอำนวยการประสานงานเพื่อการบริหารงานของผู้ว่า - ราชการจังหวัดให้บังเกิดผลทั้งงานด้านยุทธศาสตร์ และด้านอำนวยการ

บางส่วนเห็นว่าควรเปลี่ยนชื่อเป็น สำนักงานบริหารงานกลางจังหวัด หรือสำนัก ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เป็นต้น

(๔) ฝ่ายอำนวยการควรยกฐานะเป็นกลุ่มงานและให้มีหัวหน้ากลุ่มเป็นระดับ ๘ โดยอาจใช้ชื่อว่า กลุ่มบริหารและช่วยอำนวยการจังหวัด เป็นต้น เนื่องจากปัจจุบันฝ่ายอำนวยการมีปริมาณงานมาก กล่าวคือ ตำแหน่งที่ไม่มีหน่วยงานใดเป็นเจ้าภาพโดยตรงฝ่ายอำนวยการ สำนักงานจังหวัดจะต้องได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบซึ่งงานลักษณะนี้มีเป็นจำนวนมาก นอกจากนั้นฝ่ายอำนวยการยังต้องรับผิดชอบการเบิกจ่ายงบประมาณแทนส่วนราชการอื่น (งบประมาณ CEO) งานการเงินและบัญชี งานร้องทุกข์ ต้องทำหน้าที่บริหารงานบุคคลของจังหวัดทั้งรองงาน ขันเงินเดือน และงานพัฒนาทรัพยากรบุคคลของจังหวัด ฯลฯ

(๕) ควรมอบงานปฏิบัติที่ไม่เกี่ยวข้องกับสำนักงานจังหวัดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงเป็นผู้รับผิดชอบ เช่น งานพิธีการควรมอบให้ท้องถิ่นและพุทธศาสนาจังหวัดและวัฒนธรรมจังหวัดรับผิดชอบ โดยสำนักงานจังหวัดต้องช่วยเหลือ เป็นต้น (บางจังหวัดดำเนินการแล้ว อาทิ เชียงใหม่)

(๖) กลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ และกลุ่มงานข้อมูลฯ ควรรวมเป็นกลุ่มเดียวกัน เพราะงานยุทธศาสตร์จำเป็นต้องมีฐานข้อมูลเพื่องานยุทธศาสตร์แต่ละด้านโดยตรง

๕.๑.๒ กลุ่มที่มีความเห็นแตกต่างหรือมีข้อสังเกตอื่นเสนอเป็นความเห็น สรุปได้ดังนี้

(๑) ควรกำหนดให้เป็นโครงสร้างเช่นเดิม คือ ฝ่ายอำนวยการ กลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ และกลุ่มงานข้อมูลติดตามและประเมินผล เพื่อให้งานติดตามประเมินผลมีเจ้าภาพชัดเจนขึ้น ขณะที่มีส่วนเห็นว่างานติดตามประเมินผลควรรวมอยู่ในกลุ่มงานข้อมูลฯ

(๒) งานของสำนักงานจังหวัดแต่ละจังหวัดจะมีความแตกต่างกันตามขนาด สภาพทางภูมิศาสตร์ ลักษณะทางเศรษฐกิจสังคม ฯลฯ ของแต่ละจังหวัด อันส่งผลถึงความยุ่งยากซับซ้อนในงานของสำนักงานจังหวัดด้วย ดังนั้นการจัดโครงสร้างการแบ่งงาน กรอบอัตรากำลังของบุคลากร และ ระดับของหัวหน้าสำนักงานจังหวัดจึงควรมีความแตกต่างกันด้วย กล่าวคือ ในจังหวัดขนาดใหญ่ จังหวัดที่มีปริมาณงานมาก หรือมีงานลักษณะพิเศษ อาทิ เชียงใหม่ ภูเก็ต และ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ควรเป็นระดับ ๕ มีอัตรากำลังพิเศษ ให้สอดคล้องกับงาน เช่น งานด้านกฎหมาย และด้านวิเทศสัมพันธ์ หรือในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ควรเป็นผู้รับผิดชอบงานด้านความมั่นคง โดยเฉพาะ เป็นต้น

(๓) ควรให้อิสระแก่สำนักงานจังหวัดในการวางโครงสร้างการแบ่งงานของตนเอง เนื่องจากแต่ละจังหวัดจะมีความแตกต่างกันในลักษณะและรายละเอียดของงาน เช่น เชียงใหม่ ภูเก็ต ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ร้อยเอ็ด และชัยนาท ฯลฯ แต่ละจังหวัดจะมีลักษณะเด่นพิเศษเฉพาะของตนเอง เป็นต้น อาทิ จังหวัดเชียงใหม่มีราชการส่วนภูมิภาคประมาณ ๒๘ หน่วยงาน มีหน่วยงานที่เป็นราชการส่วนกลาง หรือ หน่วยระดับเขต หรือภาคประมาณ ๑๕๐ หน่วยงาน ปริมาณงานต่าง ๆ ย่อมมีมากกว่าในจังหวัดขนาดเล็ก และไม่ได้เป็นที่ตั้งของหน่วยงานระดับเขตหรือภาค หรือ แม้งานประจำบางอย่างที่เหมือนกันทุกจังหวัดแต่ปริมาณงานของจังหวัดใหญ่ย่อมต้องมีมากกว่าจังหวัดเล็ก ดังจะเห็นได้ว่าในปีงบประมาณ ๒๕๔๗ จังหวัดเชียงใหม่มีจำนวนเรื่องร้องทุกข์ร้องเรียนกว่า ๑,๐๐๐ เรื่อง และใน

ปีงบประมาณ ๒๕๔๘ มีเพิ่มขึ้นเป็น ๒,๐๐๐ กว่าเรื่อง หรืองานอื่น ๆ ที่มีลักษณะต้องประสานงานหรือ ประชุมร่วมกับส่วนราชการอื่นย่อมต้องใช้เวลาและความสามารถมากกว่าจังหวัดที่มีขนาดเล็ก เป็นต้น

นอกจากนี้การที่ให้จังหวัดเป็นผู้กำหนดโครงสร้างด้วยตนเองย่อมจะ เหมาะสมกว่าการที่ให้ส่วนกลางเป็นผู้กำหนด เนื่องจากจังหวัดจะทราบข้อเท็จจริง และ ความชัดเจนใน บทบาทภารกิจของตนมากกว่าในส่วนกลาง สามารถระบุได้ว่าภารกิจใดเร่งด่วน หรือมีระยะเวลาเป็น ตัวกำหนด ภารกิจใดสำคัญ เป็นต้น

(๕) ควรเพิ่มกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร หรือกลุ่มวิเคราะห์งานบุคคลในโครงสร้าง สำนักงานจังหวัด ให้เปลี่ยนแปลงชื่อจาก “สำนักงานจังหวัด” เป็น “สำนักงานยุทธศาสตร์จังหวัด”

(๖) กลุ่มงานข้อมูลฯ ถ้าไม่รวมกับกลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ ควรแบ่งงานออกเป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนที่เป็น Hard ware และ Soft ware

๕.๒ ด้านบุคลากร

๕.๒.๑ ตำแหน่งของบุคลากร

(๑) แต่ละจังหวัดไม่จำเป็นต้องมีตำแหน่งของบุคลากรที่เหมือนกัน อาจมีการ กำหนดตำแหน่งบุคลากรในแต่ละด้านให้แตกต่างกันตามลักษณะของพื้นที่และภารกิจหลัก หรือภารกิจ อื่น ๆ ที่จำเป็นของจังหวัด เช่น ตำแหน่งนิติกร วิเทศสัมพันธ์ เป็นต้น

ตำแหน่งนิติกร หรือ บุคลากรด้านกฎหมาย ควรพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ เกิดขึ้นเกี่ยวกับจำนวนคดี หรือเรื่องที่ต้องมีความเกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวก เป็นธรรม จังหวัดที่มีสถิติ สูง ควรจะมีตำแหน่งนิติกรรองรับเนื่องจากสำนักงานจังหวัดต้องมีการกลั่นกรองหรือเป็นที่ปรึกษาให้แก่ ผู้ว่า -ราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดในการตรวจสอบสำนวนคดีอาญาต่างๆ ที่สำนักงานอัยการสั่ง ฟ้องและไม่ฟ้อง เป็นต้น มิฉะนั้นจะทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับ มอบหมายให้รับผิดชอบเรื่องนี้ต้องใช้เวลาในการทำงานมาก นอกจากนั้นจากข้อเท็จจริงพบว่าการร้องทุกข์ ร้องเรียนของประชาชนปัจจุบันจะมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ทั้งที่เป็นเรื่องระหว่างประชาชนกับประชาชน และ ประชาชนกับรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาทิ การร้องเรียน เจ้าหน้าที่ตำรวจ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน การแจ้ง เบาะแสอบายมุข งานร้องเรียนเรื่องทุจริตของ อบต. เนื่องจากประชาชนมีความรู้ มีส่วนร่วมและมี บทบาทในการพัฒนามากขึ้น มีช่องทางร้องทุกข์ร้องเรียนมีมากขึ้น จึงจำเป็นต้องมีบุคลากรด้านกฎหมาย เพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ตามยังมีบางจังหวัดยังเห็นว่าตำแหน่งนิติกรยังไม่จำเป็นเนื่องจากสามารถอาศัย บุคลากรของที่ทำกรปกครองจังหวัด หรือ สำนักงานอัยการจังหวัดได้

ตำแหน่งวิเทศสัมพันธ์ เนื่องจากบางจังหวัดต้องมีการติดต่อกับประเทศเพื่อน บ้าน มีการจัดการพัฒนาจังหวัดแบบบ้านพี่เมืองน้องกับประเทศต่าง ๆ (Sister City) ต้องทำงานติดต่อกับ ต่างประเทศบ่อย ๆ ปีละมากกว่า ๑๐ ครั้ง หรือเป็นที่ตั้งของสถานทูตหลาย ๆ ประเทศ ตลอดจนต้อง รับแขกจากต่างประเทศอยู่เป็นประจำทำให้ต้องทำงานเกี่ยวกับพิธีการทางการทูตค่อนข้างมาก จึงควรมี

บุคลากรที่มีความรู้ด้านภาษาและพิธีการทางการทูตโดยเฉพาะและบางจังหวัดยังเห็นว่า นอกจากสำนักงานจังหวัดควรมีตำแหน่งวิเทศสัมพันธ์ ควรมีบุคลากรโดยตรงจากกระทรวงการต่างประเทศมาอยู่ประจำภายในจังหวัด เช่น ภูเก็ต เป็นต้น

ตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน บริหารงานบุคคล นักพัฒนาทรัพยากรบุคคล หรือ ตำแหน่งบุคลากร และตำแหน่งเลขานุการของผู้ว่าและรองผู้ว่าราชการจังหวัด และตำแหน่งบุคลากรด้านงบประมาณ ทุกจังหวัดเห็นว่าควรมีตำแหน่งเหล่านี้เพิ่มขึ้นในทุกจังหวัด

(๒) ควรมีตำแหน่งเลขานุการของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด โดยตรงเพื่อไม่ให้สำนักงานจังหวัด หรือ หน่วยงานอื่นต้องเสียอัตรากำลังเพื่อมารับผิดชอบงานนี้ หรือควรมีการจ้างพนักงานราชการเพื่อรับผิดชอบงานนี้โดยเฉพาะ

(๓) การสนับสนุนจากส่วนกลาง ต้องมีการบรรจุแต่งตั้งบุคลากรที่มีความสามารถให้เหมาะสมกับงานในสำนักงานจังหวัดและต้องมีการฝึกอบรมให้บุคลากรมีความพร้อมก่อนที่จะไปปฏิบัติงานในพื้นที่

(๔) ควรเลิกระบบการช่วยราชการ และบรรจุบุคลากรให้เต็มตามกรอบอัตรากำลัง

๕.๒.๒ การจ้างพนักงานราชการ ในจังหวัดที่มีบุคลากรไม่ครบตามกรอบอัตรากำลัง หรือ ในจังหวัดที่มีบุคลากรครบตามกรอบอัตรากำลัง แต่บุคลากรก็ยังไม่เพียงพอเนื่องจากเป็นจังหวัดที่มีขนาดใหญ่ หรือ มีภารกิจพิเศษหรือมากกว่าในจังหวัดอื่น ๆ ควรให้มีการจ้างพนักงานราชการในจังหวัดเหล่านั้น โดยให้จังหวัดเป็นผู้จ้างคนในพื้นที่เอง และส่วนกลางเป็นผู้จัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการ (ในปีงบประมาณ ๒๕๔๘ จังหวัดต้องใช้งบประมาณ CEO และงบประมาณของท้องถิ่นดำเนินการ)

สำหรับตำแหน่งที่ควรให้มีการจ้างพนักงานราชการในตำแหน่งที่จำเป็นกลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่เห็นว่า ได้แก่ ตำแหน่งนิติกร วิเทศสัมพันธ์ และ ตำแหน่งการเงินและบัญชี เป็นต้น

๕.๒.๓ ด้านขวัญและกำลังใจของบุคลากร ปัจจุบันขวัญและกำลังใจของบุคลากรในสำนักงานจังหวัดถือว่าอยู่ในเกณฑ์ต่ำ เนื่องจากบุคลากรมองไม่เห็นความก้าวหน้าในสายงานของตนเอง แม้ว่าในปัจจุบันสำนักงานจังหวัดได้รับการพิจารณาความดีความชอบ (๒ ชั้น) มากกว่าในอดีต แต่ความก้าวหน้าในสายงานของตนเองขาดความชัดเจนเพราะส่วนหนึ่งมีสาเหตุจากการรับโอนอัตรากำลังบุคลากรระดับสูง (ระดับ ๘ ขึ้นไป) จากหน่วยงานอื่นมากกว่าในอดีต จึงควรต้องยกระดับขวัญและกำลังใจของบุคลากรให้สูงขึ้น

๕.๒.๔ คุณภาพของบุคลากร

(๑) ปัจจุบันพบว่าบุคลากรในสำนักงานจังหวัดบางส่วนมีความสามารถไม่ตรงกับตำแหน่งหรืองานที่บุคคลนั้น ๆ ต้องรับผิดชอบ ดังนั้นกองการเจ้าหน้าที่ต้องบรรจุแต่งตั้งบุคลากรที่มีความสามารถเหมาะสมและสอดคล้องกับงานที่ต้องปฏิบัติจริงไม่ควรผลัดภาระให้จังหวัดแก้ไขปัญหาเอง

(๓) การจ้างที่ปรึกษา ในการพัฒนาจังหวัดปัจจุบันจังหวัดต้องพัฒนาจังหวัดและแก้ไขปัญหาด่าง ๆ โดยการจ้างที่ปรึกษาเป็นผู้ดำเนินการ เนื่องจากบุคลากรของสำนักงานจังหวัดไม่เพียงพอกับปริมาณงาน จึงควรมุ่งเน้นการจ้างที่ปรึกษาดำเนินการแทน ดังนั้นจึงควรพัฒนาคุณภาพของบุคลากรที่มีอยู่ทั้งด้านทักษะ ความรู้ รวมทั้งให้มีความเชี่ยวชาญเพียงพอที่จะจัดทำข้อกำหนดการจ้าง การควบคุมการจ้าง ตลอดจนการตรวจสอบการทำงานของที่ปรึกษาเพื่อให้งานมีประสิทธิภาพ

(๔) คุณสมบัติทั่วไปของบุคลากรในสำนักงานจังหวัด ต้องมีความรู้และทักษะในงานด้านยุทธศาสตร์ งานด้านพัฒนาบุคลากร ด้านระบบข้อมูล และงานอำนวยการที่สามารถเป็นที่ปรึกษาหรือเป็นหน่วยนำในการขับเคลื่อนงานดังกล่าวของจังหวัด

(๕) การสนับสนุนจากส่วนกลาง

(๕.๑) บุคลากรในกลุ่มงานข้อมูลฯ ส่วนใหญ่ยังมีความรู้ความสามารถไม่เพียงพอกับงานที่ต้องรับผิดชอบและพบว่า ปัจจุบันหลายจังหวัดกลุ่มงานข้อมูลฯ ได้บุคลากรจากสถาบันการศึกษาในพื้นที่ให้การสนับสนุน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องพัฒนาบุคลากรในกลุ่มนี้ให้มีความรู้ ทักษะและความชำนาญเพิ่มขึ้น โดยส่วนกลางต้องเป็นผู้กำหนดมาตรฐาน คุณภาพของบุคลากรพร้อมทั้งให้การสนับสนุน

(๕.๒) ควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากรกลุ่มเป้าหมายที่เป็นเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติควบคู่กับในระดับผู้บริหารหรือผู้ว่าหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด

(๕.๓) ควรมีการประเมินผลการทำงานของบุคลากรโดยส่วนกลางด้วย

๕.๒.๕ ด้านการพัฒนาบุคลากรทั่วไป

(๑) ควรเน้นในเรื่องจิตสำนึกทัศนคติ จรรยาบรรณ และคุณธรรมในการทำงานควบคู่กับการพัฒนาความรู้ความสามารถหรือทักษะในการด้วย

(๒) ต้องสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านให้กับบุคลากรในแต่ละด้านให้สอดคล้องกับสมรรถนะของบุคลากร

(๓) บุคลากรควรได้รับการอบรมในเรื่องการวิเคราะห์และการจัดตั้งงบประมาณของจังหวัด

๕.๓ ด้านบทบาทภารกิจที่ควรเป็น

๕.๓.๑ บทบาททางการบริหารงานปฏิบัติในความรับผิดชอบของสำนักงานจังหวัดโดยตรง

(๑) บทบาทด้านอำนวยการปัจจุบันมีมากกว่าในอดีตเนื่องจากฝ่ายอำนวยการต้องรับผิดชอบ งาน ระบบงบประมาณ CEO ของจังหวัด เรื่องการมอบอำนาจของจังหวัด และการบริหารงานบุคคลของจังหวัด

(๒) บทบาทด้านยุทธศาสตร์

๕.๓.๒ บทบาทในการเป็น Back office ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด นอกเหนือจากบทบาทตามข้อ ๕.๓.๑ สำนักงานจังหวัดต้องรอบรู้บทบาทภารกิจ และงานสำคัญของทุกหน่วยงานในพื้นที่จึงจะสามารถทำหน้าที่ของสนับสนุนการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการได้อย่างแท้จริง

๕.๓.๓ บทบาทในการประสานงาน ต้องเป็นหน่วยงานประสานงานกับภาคเอกชนที่มีประสิทธิภาพ สามารถกำกับดูแลท้องถิ่น และเชื่อมต่อกับท้องถิ่นในการขับเคลื่อนการบริหารและการพัฒนาจังหวัดให้เป็นไปตามเป้าหมาย แต่ในปัจจุบันบทบาทนี้ยังขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของหัวหน้าสำนักงานจังหวัดแต่ละคน

๕.๓.๔ บทบาทที่เหมาะสมของสำนักงานจังหวัด กลุ่มเป้าหมายทั้งหมดเห็นว่าสำนักงานจังหวัดควรจะเน้นภารกิจด้านยุทธศาสตร์ แต่ก็ยอมรับว่าบทบาทด้านอำนวยการทั้งที่เป็นงานประจำและงานจรบางอย่างมีความสำคัญและเร่งด่วนมากกว่างานยุทธศาสตร์ อาทิ กรณีที่จังหวัดต้องรับแขกระดับผู้บริหารจากต่างประเทศ หรือพระบรมวงศานุวงศ์ในและต่างประเทศ ฯลฯ ดังนั้น จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่สำนักงานจังหวัดต้องรับบทบาททั้ง Staff ทางยุทธศาสตร์ และอำนวยการที่สำคัญให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่อย่างไรก็ตามยังสามารถแบ่งความเห็นของกลุ่มเป้าหมายได้เป็น ๒ แนวคิด ซึ่งมีภารกิจด้าน POC เป็นปัจจัยหลักในการกำหนดแนวคิดดังกล่าว คือ

(๑.) แนวคิดที่สอดคล้องกับภารกิจที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของสำนักงานจังหวัด คือ ต้องเป็นหน่วยงานที่มีบทบาททั้งด้านยุทธศาสตร์ (ทั้งกลุ่มจังหวัด และจังหวัด) ด้าน POC ของจังหวัด และด้านอำนวยการ รวมทั้งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ติดตามงานสำคัญของผู้ว่าราชการจังหวัดทุกด้าน

(๒.) แนวคิดที่เน้นบทบาทด้านยุทธศาสตร์หรือแผน และงานช่วยอำนวยการของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหลัก และควรมอบภารกิจด้าน POC ให้แก่ส่วนราชการอื่นรับผิดชอบแทน

๕.๓.๕ บทบาทบางอย่างควรมอบให้แก่ส่วนราชการอื่นและท้องถิ่นดำเนินการ อาทิ งานพิธีราชพิธีต่าง ๆ เช่น งานวันเฉลิมพระชนมพรรษา งานวันปิยะมหาราช และงานประจำปี เป็นต้น

๕.๔ ด้านกระบวนการหรือวิธีทำงาน

๕.๔.๑ สำนักงานจังหวัดแต่ละจังหวัดจะต้องทำงานในลักษณะที่แตกต่างกัน โดยใช้หลัก Function Approach และ Area Approach คือ การนำภารกิจหน้าที่หลักของสำนักงานมาปรับใช้ให้สอดคล้องกับสภาพแต่ละพื้นที่ เพื่อให้งานสามารถขับเคลื่อนได้อย่างเหมาะสม

๕.๔.๒ การทำงานต้องใช้ระบบฐานข้อมูลเป็นเครื่องมือในการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ฐานข้อมูลด้านความมั่นคงถือว่ามีความสำคัญและจำเป็นมาก

๕.๔.๓ ควรจ้างที่ปรึกษา เช่น สถาบันการศึกษาในพื้นที่เป็นผู้ดำเนินการเรื่องสำคัญ ๆ ของจังหวัด อาทิ เรื่องการติดตามและประเมินผลโครงการสำคัญ เช่น การแก้ไขปัญหายาเสพติด การแก้ไขปัญหาความยากจน เป็นต้น

๕.๔๔ การทำงานในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดน ควรได้รับการสนับสนุนหรือระบบการจูงใจในการทำงานมากกว่าในปัจจุบัน เพื่อสร้างขวัญและกำลังใจให้กับเจ้าหน้าที่

๕.๔.๕ รูปแบบการทำงานของสำนักงานจังหวัดต้องเปลี่ยนแปลงไป สำนักงานจังหวัดควรทำหน้าที่ทั้งด้านคน เงิน ระบบงาน และยุทธศาสตร์ ของจังหวัดในเชิงบริหารโดยรวมด้วย

๕.๔.๖ ควรมีหน่วยงานกลาง เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานกลุ่มจังหวัดด้วย เพราะแต่ละจังหวัดมีศักดิ์เท่าเทียมกัน การบริหารงานจึงยังไม่ชัดเจน

๕.๔.๗ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในเรื่องการขาดแคลนอัตรากำลังของสำนักงานจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดควรใช้นโยบายการสนธิกำลังภายในจังหวัดโดยใช้บุคลากรจากส่วนราชการต่าง ๆ มาช่วยงานที่สำคัญหรืองานเร่งด่วน

๕.๔.๘ การสั่งการหรือการมอบหมายงานควรใช้ระบบ Internet หรือ Intranet เป็นเครื่องมือมากกว่าในปัจจุบัน

๕.๔.๙ การสนับสนุนจากส่วนกลาง ควรช่วยวางระบบงานและจัดทำคู่มือในการทำงานให้แก่สำนักงานจังหวัด

๕.๔.๑๐ การทำงานต้องเป็นลักษณะขององค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) มากกว่าในปัจจุบัน

๕.๔.๑๑ ควรให้แต่ละสำนักงานจังหวัดสามารถกำหนด Competency ของตนเอง เพื่อจะกำหนดทิศทางและพัฒนาบุคลากรได้เต็มศักยภาพ

๕.๔.๑๒ สำนักงานจังหวัดต้องปรับตัวเอง ภายใต้ภาวะที่มีปริมาณงานและความซับซ้อนของงานที่เพิ่มมากขึ้น มีข้อจำกัดเรื่องบุคลากรและข้อจำกัดด้านระยะเวลา เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ คือ ผลงานที่มีคุณภาพและทันในเวลาที่กำหนด มีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการทำงาน มีระบบการตรวจสอบที่เหมาะสมและโปร่งใส และต้องมีบริหารจัดการฐานความรู้ที่เหมาะสมตามลักษณะเฉพาะของแต่ละจังหวัด

๖. บทวิเคราะห์

ด้านความพอใจในผลงานที่ผ่านมา

ผลการศึกษาเชิงคุณภาพโดยรวมสามารถวิเคราะห์ได้ว่าในจังหวัดตัวอย่าง กลุ่มเป้าหมายทั้ง ๓ กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มของผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด กลุ่มของหัวหน้าสำนักงานจังหวัด และกลุ่มของหัวหน้าฝ่ายอำนวยการ หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ และ หัวหน้ากลุ่มงานข้อมูลฯ ต่างมีความพอใจในผลการทำงานของสำนักงานจังหวัดปัจจุบันในระดับสูงถึง ร้อยละ ๘๐ ทั้งนี้ น่าจะเป็นผลมาจากการที่กลุ่มเป้าหมายได้ประเมินโดยการเปรียบเทียบกับผลงานที่ผ่านมาของสำนักงานจังหวัดซึ่งในระบอบนั้นรัฐบาลยังไม่มีการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการมาใช้ในทุกจังหวัด

การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเป็นนโยบายที่เปิดโอกาสให้สำนักงานจังหวัดได้สร้างความยอมรับและความเชื่อถือให้กับหน่วยงานเพิ่มขึ้น กล่าวคือสำนักงานจังหวัดต้องเป็นเจ้าภาพในการบริหารจัดการยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัด บริหารจัดการงบประมาณ CEO บริหารจัดการกำลังคนในจังหวัด รวมถึงการบริหารจัดการคุ้มครองการปฏิบัติราชการของจังหวัด ด้วยบทบาทที่ได้รับนี้เองจึงทำให้นอกจากผู้ว่าราชการจังหวัดจะให้การยอมรับแล้ว ส่วนราชการอื่นและภาคเอกชน ในจังหวัดเองก็ให้การยอมรับและพอใจในการทำงานของสำนักงานจังหวัดเพิ่มมากขึ้น

ปัญหาอุปสรรคในการทำงาน

อย่างไรก็ตามอุปสรรคสำคัญในการขับเคลื่อนงานของสำนักงานจังหวัด ได้แก่ บุคลากรของสำนักงานจังหวัดเองซึ่งสามารถพิจารณาได้ทั้งจากด้านจำนวนและคุณภาพของบุคลากร เนื่องจากปริมาณงานและความซับซ้อนของงานมีจำนวนมากขึ้นในขณะที่จำนวนบุคลากรที่มีอยู่ยังคงเท่าเดิม บางส่วนไปช่วยราชการ บางส่วนขาดคุณภาพ รวมถึงบุคลากรบางส่วนต้องรับผิดชอบงานที่ไม่ตรงกับความสามารถและความถนัดของตน เช่น หน้่งงานอำนวยการ หรือ งานยุทธศาสตร์ฯ แต่ต้องรับผิดชอบงานข้อมูลฯ เป็นต้น

โครงสร้างของสำนักงานจังหวัดในปัจจุบัน

สำหรับความเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างของสำนักงานจังหวัดในปัจจุบัน พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นเป็น ๒ ทาง คือ ส่วนหนึ่งเห็นว่าการจัดโครงสร้างแบบปัจจุบันเป็นอุปสรรคต่อการทำงานของหน่วยงาน เนื่องจากพบว่าในหลายจังหวัดแต่ละฝ่าย/กลุ่มงานพยายามสร้างขอบเขตและทำงานแยกจากกันอย่างเด็ดขาด ทำให้ยากต่อการบริหาร ยกต่อการบูรณาการ กรณีของจังหวัดที่มีลักษณะเช่นนี้ หากผู้บริหารขาดกลยุทธ์ในการบริหาร จะทำให้การทำงานของหน่วยงานไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร

อีกความเห็นหนึ่งที่พบ คือ เห็นว่าการจัดโครงสร้างของหน่วยงานไม่ได้เป็นตัวแปรในการกำหนดสัมฤทธิ์ผลของงาน เนื่องจากการบริหารของหัวหน้าสำนักงานจังหวัดบางรายสามารถบริหารให้มีความยืดหยุ่นและคล่องตัวอยู่แล้ว และมีข้อสังเกตจากการศึกษาว่าผู้ว่าราชการจังหวัดส่วนใหญ่จะไม่ก้าวล่วงไปในการพิจารณาถึงการจัดโครงสร้างภายในของสำนักงานจังหวัด แต่จะมุ่งเน้นที่ผลงานของหน่วยงานเป็นหลัก ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าปัจจัยในการบริหารงานโดยรวมของสำนักงานจังหวัดขึ้นอยู่กับภาวะผู้นำของหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นสำคัญ

ข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษา

ด้านโครงสร้างของสำนักงานจังหวัด

กลุ่มเป้าหมายมีความเห็นแบ่งออกเป็น ๓ แนวทาง คือ

(๑) ส่วนใหญ่เห็นว่า ควรจัดโครงสร้างของสำนักงานจังหวัดให้สัมพันธ์กับภารกิจหลัก ๒ ด้าน คือ ภารกิจด้านยุทธศาสตร์ และงานประจำ หรืองานอำนวยการ และต้องมอบงานที่มีใช้ภารกิจ

โดยตรงของสำนักงานจังหวัดให้กับหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงเป็นผู้ดำเนินการ สำหรับภารกิจด้านข้อมูลฯ ควรรวมอยู่ในภารกิจด้านยุทธศาสตร์ และงานประจำเฉพาะในส่วนที่ตนเองเกี่ยวข้อง

(๒) คงโครงสร้างแบบเดิมของสำนักงานจังหวัดไว้ตามเดิม

(๓) ควรให้อิสระจังหวัดในการจัดโครงสร้างของสำนักงานจังหวัดเพื่อให้สามารถจัดได้

เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของแต่ละจังหวัด

ด้านบทบาทภารกิจที่สำนักงานจังหวัดควรจะทำ

จากการศึกษากลุ่มเป้าหมายเกือบทั้งหมดเห็นว่าแม้ว่าสำนักงานจังหวัดควรมุ่งเน้นบทบาทด้านยุทธศาสตร์เป็นหลักก็ตาม แต่อย่างไรเสียสำนักงานจังหวัดก็ไม่สามารถจะลดบทบาทด้านอำนวยการลงได้ มิฉะนั้นจะไม่สามารถเป็น Back office ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ ดังนั้นสำนักงานจังหวัดจึงยังต้องเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจทั้ง ๒ ด้านต่อไป

ด้านบุคลากร ควรแก้ไขปัญหาการขาดแคลนบุคลากรของสำนักงานจังหวัดโดยการเปิดโอกาสให้สำนักงานจังหวัดสามารถวิเคราะห์กรอบอัตรากำลังของตน พร้อมทั้งให้จัดทำ Competency ของจังหวัดเอง เพื่อให้จังหวัดสามารถกำหนดตำแหน่งบุคลากรได้สอดคล้องกับลักษณะและความจำเป็นของจังหวัด กำหนดทิศทางการพัฒนาบุคลากรของตนเอง สำหรับในระยะแรกควรให้อิสระจังหวัดจ้างพนักงานราชการของตนเอง โดยมีส่วนกลางให้การสนับสนุนงบประมาณและต้องเร่งดำเนินการในจังหวัดที่มีอัตรากำลังไม่ครบตามกรอบอัตรากำลังที่ส่วนกลางกำหนด

ด้านกระบวนการหรือวิธีทำงาน ส่วนกลางต้องกำหนดแต่กรอบและเป้าประสงค์ของงานที่ชัดเจน โดยให้อิสระในการดำเนินการแก่จังหวัด และส่วนกลางต้องให้การสนับสนุนคู่มือ และเทคโนโลยี ในการทำงานให้แก่จังหวัดมากขึ้นกว่าในปัจจุบัน



บทที่ ๕

สรุปและข้อเสนอแนะ

๑. บทสรุป

การศึกษาเพื่อพัฒนาระบบงานสำนักงานจังหวัดครั้งนี้เป็นการศึกษาเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับบทบาท ภารกิจรูปแบบและวิธีการทำงานของสำนักงานจังหวัด ให้เป็นหน่วยงานหลักในการสนับสนุนการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพในภารกิจด้านต่างๆ โดยพิจารณาจากภารกิจด้านยุทธศาสตร์ และงานประจำ และงานอื่น ๆ ของจังหวัด โดยได้ทำการศึกษาวิจัยทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

ในการศึกษาเชิงปริมาณทำการศึกษาโดยกำหนดกลุ่มเป้าหมายออกเป็น ๓ กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มของผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัด กลุ่มของหัวหน้าสำนักงานจังหวัด และกลุ่มของหัวหน้าฝ่ายและหัวหน้ากลุ่มงานในสำนักงานจังหวัด ด้วยการสร้างเครื่องมือที่ใช้สำหรับกลุ่มเป้าหมายทั้ง ๓ กลุ่มแตกต่างกัน ด้วยการจัดทำแบบสอบถามเป็น ๕ ชุด ได้แก่ ชุดของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ชุดของหัวหน้าสำนักงานจังหวัด ชุดของหัวหน้าฝ่ายอำนวยการ ชุดของหัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ และชุดของหัวหน้ากลุ่มงานข้อมูลฯ โดยการประเมินผลการทำงานที่ผ่านมาของสำนักงานจังหวัด ประเมินความพอใจในผลงานจากมุมมองของผู้บังคับบัญชา และมุมมองของบุคลากรในสำนักงานจังหวัด พร้อมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการทำงาน จากนั้นเสนอแนะเป็นแนวทางการปรับบทบาทภารกิจรูปแบบ โครงสร้าง และวิธีการทำงานของสำนักงานจังหวัด

ในการศึกษาเชิงปริมาณทำการสุ่มเลือกกลุ่มเป้าหมายทั้ง ๑๕ จังหวัดทั่วประเทศโดยทอแบบสอบถามไปยังกลุ่มเป้าหมายโดยตรง ส่วนการศึกษาเชิงคุณภาพ ได้ทำการคัดเลือกจังหวัดตัวอย่างจาก ๑๕ กลุ่มจังหวัด (ตามการแบ่งกลุ่มของสำนักงาน ก.พ.ร.) โดยเลือกจากจังหวัดที่มีลักษณะเป็นแกนของกลุ่มจังหวัด ตัวแทนของจังหวัดชายแดน จังหวัดในเขตปริมาตร จังหวัดท่องเที่ยวและตัวแทนของ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ เชียงใหม่ ตาก นนทบุรี ราชบุรี สระแก้ว จันทบุรี ขอนแก่น สุรินทร์ หนองคาย สุราษฎร์ธานี ภูเก็ต สงขลา และยะลา และทำการศึกษาโดยการสุ่มเลือกประชากรที่ศึกษาในจังหวัด ตามประเด็นสัมภาษณ์ ที่กำหนดขึ้น

๒. สรุปผลการศึกษา

ในการศึกษาเชิงปริมาณ มีผู้ตอบแบบสอบถามกลับมาคิดเป็นร้อยละ ๖๗.๕๘ หรือจำนวน ๓๖๕ ราย จากกลุ่มเป้าหมายทั้งสิ้น ๕๔๖ ราย สำหรับในการศึกษาเชิงคุณภาพ ได้ทำการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายทั้งสิ้น ๑๘ ราย จากจำนวนทั้งหมด ๑๐๔ ราย คิดเป็นร้อยละ ๑๕ โดยมีผลการศึกษารูปได้ดังนี้ (ตามรายละเอียดที่กล่าวถึงแล้วในบทที่ ๓ และ ๔)

๒.๑ ด้านกรอบอัตรากำลังและอัตรากำลังที่มีอยู่จริงของสำนักงานจังหวัด จากการศึกษาพบว่า ทั้งกลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ กลุ่มงานข้อมูลฯ และ ฝ่ายอำนวยการ ต่างไม่มีอัตรากำลังเต็มตามกรอบ โดยกลุ่มงาน/ฝ่ายมีอัตรากำลัง ร้อยละ ๗๖.๘ ร้อยละ ๘๘.๒ และ ร้อยละ ๗๖.๘ ตามลำดับ

๒.๒ งานที่สำนักงานจังหวัดต้องรับผิดชอบ เมื่อศึกษาถึงความถนัดของหัวหน้ากลุ่มงานและหัวหน้าฝ่ายอำนวยการ กับความสอดคล้องของงานที่รับผิดชอบ พบว่า ในกลุ่มของหัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ มีความสอดคล้องร้อยละ ๕๔.๗ หัวหน้ากลุ่มงานข้อมูลฯ มีความสอดคล้องร้อยละ ๔๕.๑ ในขณะที่หัวหน้าฝ่ายอำนวยการมีความสอดคล้องร้อยละ ๗๒.๕ โดยพบว่า งาน ๓ อันดับแรกที่หัวหน้าฝ่ายอำนวยการมีความถนัดได้แก่ งานอำนวยการ งานยุทธศาสตร์ และงานบริหารงานบุคคล งานที่หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์ฯ ถนัด คือ งานยุทธศาสตร์ งานอำนวยการ และงานเกี่ยวกับกฎหมาย ในขณะที่หัวหน้ากลุ่มงานข้อมูลฯ ถนัด คือ งานยุทธศาสตร์ งานข้อมูลสารสนเทศ และงานบริหารงานบุคคล

๒.๓ งานที่ได้มีการถ่ายโอนไปให้กับส่วนราชการอื่นแล้วแต่สำนักงานจังหวัดยังต้องรับผิดชอบ ได้แก่ งานด้านความมั่นคงชายแดน งานกิจการผู้อพยพและชนกลุ่มน้อย งานสัญญาติ งานปฏิบัติการด้านการข่าว งานตามกฎหมายด้านสถานบริการและโรงแรมงานตามกฎหมายว่าด้วยการพิจารณาอนุญาตให้ดูศพราย งานคุ้มครองผู้บริโภค งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานด้านการกีฬาและงานด้านการท่องเที่ยว สำหรับงานที่มีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงแล้วแต่สำนักงานจังหวัดส่วนใหญ่ยังต้องเป็นหน่วยงานหลัก ๒ อันดับแรก คือ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และงานด้านการท่องเที่ยว ส่วนงานที่ต้องเป็นหน่วยงานสนับสนุน คือ งานคุ้มครองผู้บริโภค งานสัญญาติ และ งานด้านการกีฬา

๒.๔ ข้อเท็จจริงในการทำงานโดยรวมของสำนักงานจังหวัด อันประกอบด้วย ระดับผลการดำเนินงานของสำนักงานจังหวัดปัจจุบัน ความเหมาะสมในโครงสร้าง ความเหมาะสมในบทบาทหน้าที่ ความเหมาะสมด้านบุคลากรทั้งปริมาณและคุณภาพ และความเพียงพอของงบประมาณที่ได้รับ ในการศึกษาเชิงปริมาณ พบว่าผู้ที่มีความเห็นว่าเรื่องดังกล่าวอยู่ในระดับสูงมีมากกว่าความเห็นในระดับอื่นคิดเป็น ร้อยละ ๓๘.๕

สำหรับการศึกษาเชิงคุณภาพพบว่า กลุ่มเป้าหมายทั้งหมดมีความพอใจในผลการดำเนินงานของสำนักงานจังหวัดสอดคล้องกัน คือมีความพอใจสูงถึง ร้อยละ ๘๐ โดยมีปัจจัยสนับสนุนจาก งบประมาณ ภาวะผู้นำของผู้บริหาร การเป็นหน่วยงานขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัด กลุ่มจังหวัด และคำรับรองการปฏิบัติราชการให้บรรลุเป้าหมาย เครื่องช่วยในการทำงาน ปริมาณและคุณภาพของแผนงานพัฒนาจังหวัด ที่เพิ่มขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนบุคลากรที่มีอยู่เท่าเดิม รวมไปถึงการได้รับความไว้วางใจจากผู้ว่าราชการจังหวัดมากขึ้นกว่าเดิม

๒.๕ ปัญหาในการทำงานปัจจุบันของสำนักงานจังหวัด ในการศึกษาเชิงปริมาณ พบว่า ส่วนใหญ่เห็นว่าปัญหาในการทำงานโดยรวมอันประกอบด้วย ปัญหาด้านบุคลากร ด้านโครงสร้างสำนักงาน ด้าน

อำนวยการ ด้านยุทธศาสตร์ฯ และด้านข้อมูลฯ อยู่ในระดับรุนแรงน้อยและน้อยที่สุด มีเพียง ร้อยละ ๓๕.๔ สำหรับปัญหาในการทำงานในฐานะเป็น Back Office ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่พบ คือ วิธีการบริหารงานของผู้บริหาร ข้อจำกัดด้านคุณภาพของบุคลากร ความไม่พร้อมของระบบข้อมูลเพื่อการบริหาร ความคาดหวังของผู้ว่าราชการจังหวัดในการทำงานของสำนักงานจังหวัดที่อยู่ในระดับสูง ลักษณะพิเศษเฉพาะของแต่ละพื้นที่ บทบาทการติดตามประเมินผลที่หายไปของหลายสำนักงานจังหวัด

สำหรับปัญหาในการทำงานด้านอื่น ๆ ในปัจจุบันของสำนักงานจังหวัด ที่พบทั้งจากการศึกษาเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพที่กลุ่มเป้าหมายเห็นตรงกัน คือ

๒.๕.๑ ด้านบุคลากร

(๑) บุคลากรที่มีอยู่ไม่เพียงพอกับปริมาณงานที่ต้องรับผิดชอบ มีจำนวนบุคลากรน้อยกว่ากรอบอัตราค่าจ้างที่ได้รับ บางส่วนเป็นผลจากการที่ส่วนกลางมีนโยบายให้มีการช่วยราชการ บางส่วนเป็นผลจากปัญหาสมองไหลในองค์กรที่มีมากในระยะหลังและยังไม่สามารถพัฒนาหรือหาบุคลากรที่มีคุณภาพมาทดแทน ในขณะที่การบริหารราชการในจังหวัดมีปริมาณงานมาก และงานแต่ละเรื่องมีความละเอียดซับซ้อน ทำให้บุคลากรที่มีศักยภาพต้องรับผิดชอบงานหลายด้าน ส่งผลให้งานที่รับผิดชอบไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

(๒) สำนักงานจังหวัดขาดบุคลากรที่มีความชำนาญด้านที่สำคัญ อาทิ ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กฎหมาย เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล วิเทศสัมพันธ์ (กรณีจังหวัดชายแดนและจังหวัดขนาดใหญ่)

(๓) บุคลากรบางส่วน (ส่วนน้อย) ยังขาดคุณภาพ บางส่วนขาดความรู้และประสบการณ์ บางส่วนไม่ยอมรับการพัฒนา บางส่วนยังไม่มีมาตรฐานในการทำงาน รวมทั้งบางส่วนขาดจิตสำนึกในการทำงาน

(๔) ขวัญและกำลังใจของบุคลากรต่ำ เนื่องจากในระยะหลังมีการรับโอนข้าราชการ – การ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับบริหารมาจากส่วนราชการอื่นมาก ทำให้การบริหารงานขาดความต่อเนื่อง และบุคลากรขาดความไม่ชัดเจนในสายทางความก้าวหน้าของตนเอง

(๕) มีการบรรจุแต่งตั้งบุคลากรไม่เหมาะสมกับงานที่ต้องรับผิดชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันอัตราการเติบโตของบุคลากรในสายงานวิชาการ (ตำแหน่ง ว) เป็นไปอย่างรวดเร็วทำให้บุคลากรจำนวนมากได้รับการบรรจุแต่งตั้งทั้ง ๆ ที่ขาดความพร้อมที่จะดำรงตำแหน่งนั้น ๆ เมื่อได้รับการแต่งตั้งทำให้จำนวนไม่น้อยไม่สามารถปฏิบัติงานในตำแหน่งที่แต่งตั้งได้ ทำให้งานขาดประสิทธิภาพ เกิดการเกียจงานและขาดความรับผิดชอบ

(๖) ยังไม่มีมาตรการจัดการกับบุคลากรประเภทกำลังพลเสื่อมได้อย่างแท้จริง

(๗) สำนักงานจังหวัดไม่มีอัตรากำลังในตำแหน่งเลขานุการของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด แม้จะเป็นตำแหน่งสำคัญ ทำให้สำนักงานจังหวัดต้องเสียดัตรากำลังในสำนักงานเพื่อรับผิดชอบงานด้านนี้ หรือต้องจัดหาบุคลากรจากหน่วยงานอื่นมาทำหน้าที่นี้

(๘) ส่วนกลางไม่มีการศึกษาวิเคราะห์การวางแผนอัตรากำลังคนและการพัฒนาองค์กรให้เหมาะสมกับงานที่แท้จริงของสำนักงาน

(๙) ด้านการพัฒนาบุคลากร ในการฝึกอบรมที่ผ่านมามีข้อจำกัด คือ หลังการฝึกอบรมผู้เข้ารับการฝึกอบรมไม่สามารถนำเนื้อหาวิชาการที่อบรมไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะถูกจำกัดด้วยปริมาณงานและระยะเวลาในการทำงานที่มีจำกัดทำให้คุณภาพของงานด้อยลง

(๑๐) ผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่สามารถบริหารงานบุคคลได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากการมอบอำนาจยังไม่มีความชัดเจน

(๑๑) เกือบทุกจังหวัดยังไม่มียุทธศาสตร์และการวางแผนบริหารกำลังคนของจังหวัด

๒.๕.๒ ด้านระบบสนับสนุนการปฏิบัติงาน

(๑) ปัจจุบันหน่วยงานต่าง ๆ เช่น สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงาน ก.พ. สำนักงาน - ประมวล จะสั่งการไปยังจังหวัดโดยตรงไม่ผ่านกระทรวงมหาดไทย ทำให้ภารกิจหลายเรื่องสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยไม่สามารถเป็นพี่เลี้ยงให้แก่จังหวัดได้

(๒) ขาดระเบียบ กฎหมาย คู่มือการปฏิบัติงานที่ใช้อ้างอิงในการทำงานและบางอย่างขาดการจัดเก็บอย่างเป็นระบบ

(๓) ภาคเอกชนและหลายส่วนราชการยังไม่เข้าใจระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ และส่วนกลางบางหน่วยงานยังคิดว่าตนเองเป็นศูนย์กลางในการบริหารงาน

๒.๕.๓ ด้านการประสานงาน

การประสานงานกับส่วนราชการอื่นในจังหวัดอาจต้องใช้เวลาในการทำความเข้าใจร่วมกัน เนื่องจากพื้นฐานความเข้าใจและความชำนาญในงานมีความแตกต่างกัน และการทำงานร่วมกับส่วนราชการอื่นยังต้องขึ้นอยู่กับนโยบายต้นสังกัดของส่วนราชการนั้น ๆ ด้วย

๒.๕.๔ ด้านโครงสร้างและระบบงาน

(๑) จังหวัดส่วนใหญ่ขาดการบูรณาการข้อมูลและระบบฐานข้อมูลร่วมกัน

(๒) สำนักงานจังหวัดมีบทบาทและภารกิจเพิ่มขึ้น ระบบงานมีความซับซ้อนมากขึ้น ลักษณะของปัญหาในกลุ่มจังหวัด และจังหวัดหลายแห่งมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน เช่น ในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในพื้นที่จังหวัดชายแดน ปัญหาภัยสึนามิ ปัญหาที่มีลักษณะเฉพาะของการพัฒนายุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ฯลฯ แต่โครงสร้างและระบบงานของสำนักงานจังหวัดยังเป็นเช่นเดิมยังไม่มีการปรับเปลี่ยนสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

(๓) ระบบบริหารราชการใหม่ของสำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงาน ก.พ. บางครั้งขาดความชัดเจน มีการเร่งรัดการดำเนินงาน ทำให้การทำงานบางอย่างขาดคุณภาพและไม่มีประโยชน์เท่าที่ควร

(๔) ในปัจจุบันสำนักงานจังหวัดยังต้องให้ความสำคัญกับการทำงานที่ตอบสนองการสั่งการของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยมากกว่าการทำงานให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด หรือจังหวัดโดยตรง จึงเป็นอุปสรรคต่อการเป็น Back Office ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

๓. ข้อเสนอแนะของกลุ่มเป้าหมาย

๓.๑ ด้านการปรับโครงสร้างของสำนักงานจังหวัด

จากการศึกษาเรื่องโครงสร้างของสำนักงานจังหวัดผู้เห็นว่าควรมีการปรับปรุงสามารถแบ่งความเห็นที่ได้เป็น ๓ กลุ่ม ตามลำดับจากมากไปน้อย คือ

กลุ่มที่ ๑ เป็นกลุ่มที่เห็นด้วยกับข้อเสนอของคณะผู้วิจัยที่ได้เสนอให้ ปรับโครงสร้างสำนักงานจังหวัดจากเดิมที่แบ่งตามลักษณะของงาน คือ งานข้อมูล งานอำนวยการ และงานยุทธศาสตร์ฯ ซึ่งทำให้สำนักงานจังหวัดประกอบด้วย ๒ กลุ่มงาน ๑ ฝ่าย เป็นการแบ่งโครงสร้างของสำนักงานในลักษณะของประเด็นปัญหา หรือประเด็นภารกิจแทน เช่น ภารกิจด้านยุทธศาสตร์ และงานประจำ โดยภารกิจด้านยุทธศาสตร์ อาจแบ่งออกเป็นยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ฯลฯ สำหรับงานข้อมูลฯ จะปรากฏอยู่ในทั้ง ๒ ภารกิจด้านยุทธศาสตร์ และงานประจำ ผลของการศึกษาทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพสอดคล้องกัน กล่าวคือ จากการศึกษาพบว่า กลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่เห็นด้วยข้อเสนอของคณะผู้วิจัย แต่อย่างไรก็ตามในการศึกษาเชิงปริมาณพบว่ากลุ่มที่เห็นด้วยคิดเป็นร้อยละ ๕๒.๓ ของกลุ่มเป้าหมายซึ่งถือว่าไม่สูงนัก

กลุ่มที่ ๒ เป็นกลุ่มที่เห็นว่าสำนักงานจังหวัดยังต้องรับผิดชอบภารกิจหลักในปัจจุบัน คือ งานยุทธศาสตร์ และงานอำนวยการ แต่ต้องแยกความชัดเจนระหว่างกันและกำหนดให้เป็น สำนักบริหารงานจังหวัด (ฝ่ายอำนวยการ) และสำนักงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเพื่อให้แต่ละกลุ่มงานมีคุณภาพ มีผู้เชี่ยวชาญทั้ง ๒ ด้านที่เป็นมืออาชีพอย่างแท้จริง

กลุ่มที่ ๓ เป็นกลุ่มที่มีเพียงส่วนน้อยที่เห็นว่าควรมีการจ้างที่ปรึกษามาศึกษาโครงสร้างและระบบงานของสำนักงานจังหวัดใหม่อย่างละเอียด เพื่อให้สำนักงานจังหวัดสามารถทำงานได้อย่างคล่องตัว และมีความยืดหยุ่นในการทำงานสูง

๓.๒ ด้านบุคลากร

๓.๒.๑ อัตรากำลัง

(๑) ควรปรับระดับของหัวหน้าสำนักงานและหัวหน้าฝ่ายอำนวยการรวมทั้งกรอบและอัตรากำลังให้สอดคล้องกับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นและภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไป อาทิ ภารกิจด้านการจัดทำยุทธศาสตร์ทั้งของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด การวิเคราะห์และติดตามผลงานสำคัญของจังหวัด การจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ การจัดทำงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณ CEO การบริหารงานบุคคล การตรวจสอบข้อกฎหมายหรืองานวินัย ฯลฯ

(๒) ในการจัดทำกรอบอัตรากำลังของจังหวัดทุกครั้งควรให้สำนักงานจังหวัดมีส่วนร่วมมากที่สุด

(๓) ควรมีการกำหนดตำแหน่งบุคลากรเฉพาะทางเพื่อรองรับงานเฉพาะด้านที่สำคัญในสำนักงานจังหวัด เช่น งานด้านกฎหมาย ด้านบุคคล ด้านวิเทศสัมพันธ์ เป็นต้น

(๔) ควรมีการวิเคราะห์และกำหนดกรอบอัตรากำลังที่ชัดเจนและต้องมีความแตกต่างกันตามสภาพข้อเท็จจริงในแต่ละจังหวัด มิใช่เหมือนกันทุกจังหวัด

(๕) ควรมีสายทางความก้าวหน้าของบุคลากรแต่ละสายงานอย่างชัดเจน และทุกคนควรรู้เส้นทางความก้าวหน้าของตนเอง

(๖) ควรเลือกโยกย้ายการช่วยราชการ หรือในกรณีที่จังหวัดใดมีบุคลากรไปช่วยราชการควรเปิดโอกาสให้จังหวัดนั้น ๆ จ้างพนักงานราชการแทนในอัตราที่ขาดได้โดยอาจใช้งบประมาณจากงบประมาณ CEO

(๗) ควรมีการกำหนดตำแหน่งเลขานุการของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะ

(๘) ควรยกระดับขวัญและกำลังใจของบุคลากรให้สูงขึ้น

๓.๒.๒ คุณภาพของบุคลากร

(๑) ปัจจุบันการพัฒนาจังหวัด และการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของจังหวัด ส่วนหนึ่งทำโดยการจ้างที่ปรึกษามาเป็นผู้ดำเนินการ เนื่องจากบุคลากรของสำนักงานจังหวัดไม่เพียงพอกับปริมาณงาน และงานบางอย่างมีความยุ่งยากซับซ้อนทำให้บุคลากรที่มีจำกัดต้องใช้เวลาในการศึกษาและทำงานในปริมาณที่มากขึ้น จึงควรมุ่งเน้นหรือเปิดโอกาสให้มีการจ้างที่ปรึกษาดำเนินการมากขึ้น แต่ต้องมีการพัฒนาคุณภาพของบุคลากรให้มีทักษะ ความรู้ และความเชี่ยวชาญเพียงพอที่จะจัดทำข้อกำหนดการจ้างการควบคุมการจ้าง ตลอดจนการตรวจสอบการทำงานของที่ปรึกษาเพื่อให้งานมีประสิทธิภาพ

(๒) คุณสมบัติทั่วไปของบุคลากรในสำนักงานจังหวัด ต้องมีความรู้และทักษะในงานยุทธศาสตร์ งานพัฒนาบุคลากร ระบบข้อมูล งานประสาน และอำนวยการ พร้อมทั้งสามารถเป็นที่ปรึกษาหรือเป็นหน่วยนำในการขับเคลื่อนงานดังกล่าวของจังหวัด ต้องมีความรู้ความสามารถในการวิเคราะห์ การวางแผนกลยุทธ์ และการติดตามประเมินผล ดังนั้น บุคลากรของสำนักงานจังหวัดควรเริ่มต้นจากระดับ ๓ เพื่อให้สามารถทำงานได้ทันทีและต่อเนื่อง

(๓) การสนับสนุนจากส่วนกลาง

(๓.๑) ปัจจุบันบุคลากรในสำนักงานจังหวัดบางส่วนมีความสามารถไม่ตรงกับตำแหน่งหรืองานที่บุคคลนั้น ๆ ต้องรับผิดชอบ ดังนั้นกองการเจ้าหน้าที่ต้องบรรจุแต่งตั้งบุคลากรที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับงานที่ต้องปฏิบัติจริง หรืออย่างน้อยต้องมีการพัฒนาบุคคลดังกล่าวให้มีความพร้อมที่จะไปทำงานในตำแหน่งที่บรรจุ เช่น เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนที่เติบโตจากสาย

ธุรการ พิมพ์ดีด หรือบันทึกข้อมูลต้องได้รับการพัฒนาหรือฝึกอบรมให้มีความพร้อมก่อนที่จะบรรจุให้รับผิดชอบงานในจังหวัดต่าง ๆ ไม่ควรผลักภาระให้จังหวัดแก้ไขปัญหาเอง

(๓.๑) ควรมีการสร้างแรงจูงใจให้แก่บุคลากรที่มีคุณภาพให้อยู่ในสำนักงานจังหวัดมากกว่าในปัจจุบัน เช่น การใช้ระบบสรรหา การบรรจุแต่งตั้งที่มีคุณภาพและคุณธรรมอย่างแท้จริง

(๓.๓) ควรมีการประเมินผลบุคลากรของสำนักงานจังหวัดเป็นระยะอย่างเป็นระบบ เพื่อให้มีการใช้ศักยภาพในการทำงานอย่างเต็มที่ และ หลีกเลี่ยงการใช้ดุลยพินิจในการประเมินบุคคลเนื่องจากอาจจะเกิดความลำเอียงได้

๓.๒.๓ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของจังหวัด

(๑) สำนักงานจังหวัดต้องเป็นศูนย์กลางในการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของจังหวัด สร้างค่านิยมในการทำงานร่วมกัน มีการกำหนด Competency ของบุคลากรในจังหวัด โดยอาจขอความช่วยเหลือจากสถาบันการศึกษา ส่วนกลาง อาทิ สำนักงาน ก.พ.ร. และสำนักงาน ก.พ. เพื่อหลอมข้าราชการให้เป็นข้าราชการของจังหวัด

(๒) สำนักงานจังหวัดต้องเป็นแกนกลางในการกำหนดวิสัยทัศน์ ภารกิจยุทธศาสตร์ และแผนพัฒนาบุคลากรของจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ฯ จังหวัด

(๓) ควรมีการประเมินคุณภาพบุคลากรของจังหวัดประจำปี อย่างมีมาตรฐานและเป็นธรรม

(๔) ควรมีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดและบุคลากรของจังหวัดทุกระดับทั้งระยะสั้นและระยะยาวที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์จังหวัดอย่างต่อเนื่อง

(๕) ควรอบรมเพิ่มความรู้ด้านภาษาต่างประเทศ แก่บุคลากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับรองผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าสำนักงานจังหวัด

(๖) ต้องมีระบบฐานข้อมูลบุคคลทั้งส่วนกลางและจังหวัดว่าใครได้รับการพัฒนาเรื่องใด ใครมีความสามารถด้านใด และควรที่จะพัฒนาเรื่องใดให้ต่อเนื่อง และควรประเมินผลการฝึกอบรมทุกระยะ เพื่อให้สามารถบริหารกำลังคนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓.๒.๔ การบริหารกำลังคนของจังหวัด

(๑) ควรมีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบริหารกำลังคนในจังหวัดได้อย่างแท้จริง

(๒) ควรมีคณะทำงานบริหารกำลังคนของจังหวัดเพื่อจัดสรรกำลังคนให้สามารถรับงานบริหารกำลังคนของจังหวัดได้ โดยให้สำนักงานจังหวัดเป็นเลขานุการ พร้อมทั้งให้มีการจัดทำแผนบริหารกำลังคนของจังหวัดและจัดทำเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรของจังหวัด

(๓) กองการเจ้าหน้าที่ต้องเป็นพี่เลี้ยงในการบริหารงานบุคคล จัดทำคู่มือและโปรแกรมสำเร็จรูปในการจัดการข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูลบุคคลของจังหวัด โดยเร่งด่วน

(๔) กองกรเจ้าหน้าที่ควรจะบรรจุบุคลากรของสำนักงานจังหวัดให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ มีความรู้ความสามารถสอดคล้องกับตำแหน่งที่บุคคลนั้น ๆ ได้รับการแต่งตั้งด้วย

๓.๓ ด้านบทบาทที่เหมาะสมของสำนักงานจังหวัด

ความเห็นในด้านบทบาทหน้าที่ที่เหมาะสมนี้กลุ่มเป้าหมายมีความเห็นค่อนข้างหลากหลายสรุปเป็นแนวคิดหลักได้ ดังนี้

๓.๓.๑ บทบาททางการบริหารงานปฏิบัติในความรับผิดชอบของสำนักงานจังหวัดโดยตรง

(๑) บทบาทด้านอำนวยการปัจจุบันสำนักงานจังหวัดต้องมีความรับผิดชอบมากกว่าในอดีต เนื่องจากต้องรับผิดชอบ งานงบประมาณ CEO ของจังหวัด การมอบอำนาจ การบริหารทรัพยากรบุคคลของจังหวัด เป็นต้น

(๒) บทบาทด้านยุทธศาสตร์ที่ต้องรับผิดชอบทั้งระดับจังหวัด และ กลุ่มจังหวัด

๓.๓.๒ บทบาทในการเป็น Back Office ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ต้องรอบรู้บทบาทภารกิจและงานสำคัญของทุกหน่วยงานในพื้นที่จึงจะสามารถทำหน้าที่สนับสนุนการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดได้อย่างแท้จริง

๓.๓.๓ บทบาทในการประสานงาน ต้องเป็นแกนในการประสานงานกับภาคเอกชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถดูแลท้องถิ่น และเชื่อมต่อกับท้องถิ่นในการขับเคลื่อนการบริหารและการพัฒนาจังหวัดให้เป็นไปตามเป้าหมาย

๓.๓.๔ บทบาทในการกำนกรองงานต่างๆ และงานที่หน่วยงานเสนอ ตรวจสอบระเบียบกฎหมาย ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ต้องทำงานให้สอดคล้องกับภาคประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน และเข้าใจการทำงานที่ไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง พร้อมทั้งติดตามการดำเนินงานที่สำคัญ ๆ ของจังหวัด

๓.๓.๕ บทบาทที่เหมาะสมของสำนักงานจังหวัด ควรเน้นภารกิจด้านยุทธศาสตร์ แต่ต้องรับผิดชอบและให้ความสำคัญกับงานอำนวยการซึ่งบางอย่างมีความสำคัญและเร่งด่วนกว่างานยุทธศาสตร์ อาทิ การรับรองพระบรมวงศานุวงศ์ทั้งในและต่างประเทศ ตลอดจนแขกต่างประเทศ หรือแขกของรัฐบาล ดังนั้น สำนักงานจังหวัดจึงยังคงต้องรับหน้าที่ทั้ง Staff ทางยุทธศาสตร์ และอำนวยการที่สำคัญให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

และจากข้อเสนอข้างต้นยังสามารถแบ่งเป็นข้อเสนอย่อยเพิ่มเติมได้เป็น ๒ แนวคิดซึ่งมีการกิจด้านศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด (Province Operation Center : POC) หรืองานในการกิจเรื่องข้อมูลสารสนเทศ เป็นปัจจัยหลักในการกำหนดแนวคิด คือ

(๑) แนวคิดที่สอดคล้องกับการกิจในปัจจุบันของสำนักงานจังหวัด คือ ต้องเป็นหน่วยงานที่มีบทบาททั้งด้านยุทธศาสตร์ (กลุ่มจังหวัด/จังหวัด) ด้านข้อมูลและสารสนเทศ รวมทั้งภารกิจ

ด้านศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด (Province Operation Center : POC) และ ด้านอำนวยการ รวมทั้งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ติดตามงานสำคัญของผู้ว่าราชการจังหวัดทุกด้าน

(๒) แนวคิดที่เน้นบทบาทด้านยุทธศาสตร์หรือแผน และงานช่วยอำนวยการของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหลักโดยมีงานข้อมูลฯ รวมอยู่ในบทบาททั้ง ๒ ด้าน เนื่องจากทั้งงานยุทธศาสตร์และงานอำนวยการจำเป็นต้องมีระบบฐานข้อมูลสนับสนุนการทำงาน แต่ควรมอบภารกิจด้านศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด (Province Operation Center : POC) ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกลุ่มงานข้อมูลสารสนเทศฯ ให้แก่ส่วนราชการอื่นรับผิดชอบแทน อาทิ สำนักงานสถิติจังหวัด เป็นต้น (แต่แนวคิดในกลุ่มนี้มีไม่มากนัก)

๓.๓.๖ บทบาทบางอย่างควรมอบให้ส่วนราชการอื่นหรือท้องถิ่นดำเนินการ อาทิ งานพิธีหรือราชพิธีต่าง ๆ เช่น งานวันเฉลิมพระชนมพรรษา งานวันปิยะมหาราช และงานประจำปี เป็นต้น (ปัจจุบันหลายจังหวัดมอบแล้ว)

๓.๔ การปรับวิธีการทำงานของสำนักงานจังหวัด

๓.๔.๑ สำนักงานจังหวัดแต่ละจังหวัดต้องทำงานในลักษณะที่แตกต่างกัน โดยใช้หลัก Function Approach และ Area Approach คือ การนำภารกิจหน้าที่หลักของสำนักงานมาปรับใช้ให้สอดคล้องกับสภาพแต่ละพื้นที่ เพื่อให้งานสามารถขับเคลื่อนได้อย่างเหมาะสม

๓.๔.๒ ทำงานเป็นทีม เน้นการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ มีเอกภาพและความสามัคคี และมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก

๓.๔.๓ ทำงานแบบมืออาชีพ มีวิสัยทัศน์ ยึดหลักยุทธศาสตร์ในการทำงานทั้งระดับประเทศ กลุ่มจังหวัดและจังหวัด ตลอดจนใช้หลักการงานแบบบูรณาการในพื้นที่ โดยเป็นศูนย์ประสานการทำงานต่าง ๆ สามารถใช้ข้อมูลเป็นพื้นฐานในการทำงาน มีระบบการบริหารจัดการข้อมูลที่ดีโดยมีข้อมูลสนับสนุนการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว ตรวจสอบได้ ทันสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา การทำงานมีกระบวนการที่ชัดเจน มีการติดตามประเมินผลการทำงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งในแผนงานหรือโครงการสำคัญ ๆ และมีความสามารถในการปรับตนให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงได้อย่างสง่างาม มีความน่าเชื่อถือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการทำงานด้านยุทธศาสตร์

๓.๔.๔ ทำงานเชิงกลยุทธ์และยึดผลสำเร็จของงาน ให้เป็นการทำงานเชิงรุก ใช้แผนและการประสานงานเป็นเครื่องมือ

๓.๔.๕ มีการมอบหมายงานตามความถนัด และเหมาะสมแก่บุคลากรในสำนักงานอย่างเป็นธรรมชาติ

๓.๔.๖ มีความรับผิดชอบ อุทิศเวลา เสียสละและทุ่มเท เพื่อการทำงานให้งานที่ได้รับมอบหมายประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้

๓.๔.๓ ควรเปิดโอกาสให้หัวหน้าสำนักงานจังหวัดสามารถเลือกทีมงานของตนเองได้ และสำนักงานจังหวัดควรมีโครงการสร้างองค์การในการบริหารงานแบบ Matrix การทำงานต้องมีลักษณะยืดหยุ่น อาจจะต้องมีการให้ค่าตอบแทนพิเศษในการทำงานให้แก่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานจังหวัด เนื่องจากบางหน่วยงานมีค่าตอบแทนแต่สำนักงานจังหวัดไม่มีทั้ง ๆ ที่สำนักงานจังหวัดทำงานและต้องรับผิดชอบมากกว่าทั้งงานโดยรวมของจังหวัดและของหน่วยงาน

๓.๔.๔ ใช้ Knowledge Base และมีระบบบริหารงานที่ใช้เทคโนโลยีในการทำงานมากขึ้น ทั้งในส่วนของสำนักงานจังหวัดและหน่วยงานอื่น

๓.๔.๕ ควรจ้างที่ปรึกษาตรวจสอบการติดตาม การควบคุมงาน และการบริหารจัดการเรื่องต่าง ๆ ด้วยระบบคอมพิวเตอร์ เพื่อให้หัวหน้าสำนักงานจังหวัดสามารถตรวจสอบ ติดตามและเสนองานต่าง ๆ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถลงนามได้ถูกต้องแม่นยำและประหยัดเวลา

๓.๔.๖ ลดการใช้กระดาษและขั้นตอนในการทำงานลง โดยเน้นให้บุคลากรของสำนักงานจังหวัดใช้คอมพิวเตอร์เป็นเครื่องมือในการทำงานและมีคอมพิวเตอร์ใช้ทุกคน

๓.๔.๗ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยไม่ควรเอางานของกระทรวงอื่นมาสั่งการจังหวัด เนื่องจากสำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบงานสารบรรณของจังหวัดอยู่แล้ว ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมอบให้ติดตามกำกับงานที่สำคัญได้

๓.๔.๘ สร้างเครือข่ายในการทำงาน ทั้งกับภาครัฐและภาคเอกชนรวมถึงภาคประชาชนในจังหวัดและกลุ่มจังหวัดให้มากขึ้น

๓.๔.๙ การทำงานในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ควรได้รับการสนับสนุนหรือระบบจูงใจในการทำงานมากกว่าในปัจจุบัน เพื่อสร้างขวัญและกำลังใจให้กับเจ้าหน้าที่

๓.๔.๑๐ รูปแบบการทำงานต้องเปลี่ยนแปลงไป สำนักงานจังหวัดควรทำหน้าที่ทั้งด้านคน เงิน ระบบงาน และยุทธศาสตร์ ของจังหวัดในเชิงบริหาร โดยรวมด้วย

๓.๔.๑๑ ควรมีหน่วยงานกลางเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานกลุ่มจังหวัด เพราะแต่ละจังหวัดมีศักดิ์เท่าเทียมกัน การบริหารงานจึงยังไม่ชัดเจน

๓.๔.๑๒ เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเรื่องการค้าคลื่อนอัตราค่าจ้างของสำนักงานจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดควรใช้นโยบายการสนธิกำลังภายในจังหวัด โดยใช้บุคลากรจากส่วนราชการต่าง ๆ มาช่วยงานสำคัญหรืองานเร่งด่วน (หลายจังหวัดทำอยู่แล้ว)

๓.๔.๑๓ ส่วนกลางควรช่วยวางระบบงานและจัดทำคู่มือในการทำงานให้แก่สำนักงานจังหวัด

๓.๔.๑๔ ควรให้แต่ละสำนักงานจังหวัดสามารถกำหนด Competency ของตนเอง เพื่อจะกำหนดทิศทางและพัฒนาบุคลากรได้เต็มศักยภาพ

๓.๕ ด้านอื่น ๆ

๓.๕.๑ งานบางอย่างเจ้าหน้าที่จำเป็นที่จะต้องลงไปในพื้นที่ เพื่อให้การทำงานมีความชัดเจนขึ้น เช่น งานเกี่ยวกับการร้องทุกข์ร้องเรียน งานคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น จึงควรมีการพิจารณา ค่าตอบแทนใช้สอยสำหรับเบี่ยงเบนในการเดินทาง ค่าใช้สอย ค่ายานพาหนะ และอุปกรณ์สื่อสารอื่น ๆ ให้แก่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดด้วย

๓.๕.๒ งานที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง ส่วนกลางไม่ควรกำหนดให้เป็นงานของสำนักงานจังหวัด เช่น งานปลูกป่า งานศาลปกครอง งานล่องลำน่าน้ำ งานใช้หัดนก ฯลฯ เพื่อให้สำนักงานจังหวัดสามารถเป็นมันสมองของผู้ว่าราชการจังหวัดและทำงานหลักได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓.๕.๓ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยต้องปรับบทบาทให้สามารถเป็นที่ปรึกษาหรือที่เลี้ยงให้แก่สำนักงานจังหวัดมากกว่าในปัจจุบัน เนื่องจากปัจจุบันจังหวัดต้องประสานงานโดยตรงกับหน่วยงานหลัก ได้แก่ สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงาน ก.พ. สำนักงานประมง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานรัฐมนตรี เพราะสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยยังไม่สามารถทำหน้าที่ในบทบาทนี้ได้ และสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยยังต้องเป็นแกนในการประสานงานกับหน่วยงานในส่วนกลางให้เข้าใจบทบาท อำนาจหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดให้มากขึ้นภายใต้โครงสร้างและอัตรากำลังที่มีอยู่

๓.๕.๔ ควรเสนอให้ สำนักงาน ก.พ.ร. มีเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานในพื้นที่โดยอยู่ประจำที่จังหวัดและมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวรับผิดชอบเป็นที่เลี้ยงให้คำปรึกษาและประสานงานในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของจังหวัดในแต่ละกลุ่มจังหวัด (เขต)

๓.๕.๕ ส่วนกลางไม่ควรตัดสินใจหรือสั่งการจังหวัดยกเว้นการสั่งการเชิงนโยบาย

๓.๕.๖ การบรรจุแต่งตั้งข้าราชการตำแหน่งผู้อำนวยการในส่วนกลางระยะหลัง พบว่า มีการรับโอนบุคลากรจากหน่วยงานอื่น เมื่อดำรงตำแหน่งอยู่ประมาณ ๑ ปีงบประมาณ ก็จะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นที่สูงขึ้น ทำให้นอกจากจะเกิดปัญหาผู้บริหารไม่เข้าใจในสาระสำคัญของงานและทำให้การบริหารงานสำคัญๆ ขาดความต่อเนื่องแล้วยังทำให้ข้าราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยโดยรวมขาดขวัญและกำลังใจในการทำงานอีกด้วย จึงควรบรรจุแต่งตั้งข้าราชการอย่างโปร่งใสมากกว่าในปัจจุบัน

๓.๕.๗ งานยุทธศาสตร์และข้อมูลสารสนเทศปัจจุบันบูรณาการกับอำเภอ/กิ่งอำเภอยาก เนื่องจากอำเภอ/กิ่งอำเภอยังทำงานในรูปแบบเดิม มุ่งแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า บทบาทของอำเภอที่เหมาะสมต้องเป็นนักปฏิบัติและนักวิชาการควบคู่กัน แต่ปัจจุบันอำเภอส่วนใหญ่ยังคงให้ความสำคัญกับงานปฏิบัติเป็นหลัก

๓.๕.๘ ควรยกฐานะหัวหน้าสำนักงานจังหวัดให้เป็นข้าราชการระดับ ๕ เพราะปัจจุบันสำนักงานจังหวัดมีหัวหน้ากลุ่มงานในสังกัดเป็นระดับ ๘ เทียบเท่ากับหัวหน้าสำนักงานจังหวัด ดังนั้นในเชิงบริหาร อาจทำให้ยากต่อการบังคับบัญชา ประกอบกับปัจจุบันปริมาณและความยุ่งยากซับซ้อนของงานของสำนักงานจังหวัดมีมากเพียงพอที่จะยกระดับหัวหน้าสำนักงานจังหวัดให้เป็นระดับ ๕ ได้ เช่น งานที่อยู่ในความรับผิดชอบโดยตรงของสำนักงานจังหวัด งานในความรับผิดชอบของกระทรวงอื่น งานเกี่ยวกับการ

ดำเนินงานของท้องถิ่น งานในภาพรวมของจังหวัด อาทิ งานด้านบุคลากร งานด้านกฎหมาย งานด้านการเงินและบัญชี งานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ งานงบประมาณจังหวัด และงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ หรือ โครงการทฤษฎีใหม่ (รายละเอียดตาม ผนวก ๘ หน้า ๘/๑ – ๘/๗)

๑.๕.๕ ต้องให้โอกาสบุคลากรของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยได้รับการพัฒนาและมีความก้าวหน้าในหน้าที่ราชการอย่างเท่าเทียมกัน

๑.๕.๑๐ ควรมีสายทางความก้าวหน้าให้แก่บุคลากรด้านการเงินและพัสดุโดยตรงไม่ต้องเปลี่ยนตำแหน่งไปสู่เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนเพื่อสร้างความชำนาญในสายงานของตน

๑.๕.๑๑ เมื่อมีการปรับบทบาทของสำนักงานจังหวัด มีการปรับทัศนคติและวัฒนธรรมในการทำงานของบุคลากรใหม่ให้มีจิตสำนึกในการทำงาน และการยอมรับการเปลี่ยนแปลงจึงควรมีการปรับบทบาทของบุคลากรในส่วนกลาง และของกระทรวงมหาดไทยด้วย

๑.๕.๑๒ การประเมินบุคลากรควรให้ลูกน้องและประชาชนหรือเพื่อนร่วมงานอื่นประเมินผู้บังคับบัญชาด้วย เพื่อให้การประเมินบุคลากรมีความรอบด้านมากขึ้น

๑.๕.๑๓ ส่วนกลางและผู้บริหารในจังหวัดต้องให้ความสำคัญกับขวัญและกำลังใจของบุคลากรของสำนักงานจังหวัดมากกว่าในปัจจุบัน

๑.๕.๑๔ การทำงานพิธีและงานรับเสด็จฯ ไม่ได้ได้รับความสนใจจากสำนักงาน ก.พ.ร. จึงไม่มีการประเมินผลการทำงานด้านนี้ ควรมีการแจ้งให้สำนักงาน ก.พ.ร. ให้เข้าใจบทบาทของสำนักงานจังหวัดมากกว่าในปัจจุบัน

๑.๕.๑๕ การปรับบทบาทหน้าที่และโครงสร้างสำนักงานหรือกรอบอัตรากำลัง หรือ อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานจังหวัดต้องเปิดโอกาสให้สำนักงานจังหวัดแสดงความคิดเห็นหรือมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วยเนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง

๑.๕.๑๖ ควรมีการตรวจสอบสุขภาพบุคลากรประจำปี ๑ ละ ๑ ครั้ง

๑.๕.๑๗ ควรมีการพัฒนาภาษาต่างประเทศและคอมพิวเตอร์ให้แก่ข้าราชการของสำนักงานจังหวัดทุกระดับอย่างต่อเนื่อง

๔. ข้อเสนอแนะของผู้วิจัย

๔.๑ เชนนโยบาย

๔.๑.๑ ด้านโครงสร้างของสำนักงานจังหวัด ต้องสามารถรองรับ บทบาททั้งด้านยุทธศาสตร์และด้านอำนวยการได้ โดยอาจแบ่งเป็นประเด็นได้ ดังนี้

(๑) ระดับของตำแหน่งบริหาร ให้ตำแหน่งงานแต่ละด้านของสำนักงานจังหวัดเป็นระดับ ๘ (รวมถึงฝ่ายอำนวยการ) มีหัวหน้าสำนักงานเป็นตำแหน่งบริหารระดับ ๕ เนื่องจากปริมาณงานที่ฝ่ายอำนวยการ และหัวหน้าสำนักงานจังหวัด ต้องรับผิดชอบมีมากขึ้น และเนื้องานมีความซับซ้อนมากขึ้น (รายละเอียดตามผนวก ๘ และ ผนวก ๙)

(๒) การจัดโครงสร้างภายในสำนักงานจังหวัด ควรให้อิสระแก่หัวหน้าสำนักงานจังหวัดในการจัดโครงสร้างภายในเพื่อให้ได้โครงสร้างหน่วยงานที่มีความสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของจังหวัดโดยใช้หลักเป้าประสงค์ของจังหวัดและของสำนักงานเป็นกรอบ ซึ่งอาจนำแนวคิดการจัดโครงสร้างองค์การแบบเมทริกซ์ (Matrix Structure) มาใช้ อันเป็นการจัดการในลักษณะแผนก (กลุ่มงาน) ที่ขึ้นกับหน้าที่ขององค์การ โดยมีสายการบังคับบัญชา ๒ สายที่เกิดขึ้นพร้อมกันมาปรับใช้ อาทิ (๑) สายการบังคับบัญชาที่เป็นงานประจำ และ (๒) สายการบังคับบัญชาที่เป็นงานยุทธศาสตร์ที่เป็นงานเฉพาะกิจ เป็นต้น หรืออาจจะแบ่งโครงสร้างของสำนักงานจังหวัดออกเป็น งานประจำ และงานในลักษณะของประเด็นปัญหา เช่น ภารกิจด้านยุทธศาสตร์อาจแบ่งออกเป็นยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ฯลฯ ส่วนงานข้อมูลฯ จะปรากฏในทั้งในส่วนของงานด้านยุทธศาสตร์ และงานประจำ

(๓) ความสัมพันธ์ภายในองค์กร นำหลักการทำงานในลักษณะสหสาขามาใช้ (Cross - Function) เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์จากความชำนาญเฉพาะทางของเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ที่มีความเชี่ยวชาญต่างกัน ให้สามารถทำงานได้รวดเร็ว มีคุณภาพ และเป็นการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างฝ่ายและกลุ่มงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการสอดคล้องการจัดโครงสร้างองค์การแบบ Matrix

(๔) ควรมีการนำการจัดโครงสร้างของสำนักงานจังหวัดแบบใหม่ตามข้อ ๒ ไปใช้ทดลองใช้ในบางจังหวัด

๔.๑.๒ ด้านบุคลากรของสำนักงานจังหวัด

(๑) อัตรากำลัง กองการเจ้าหน้าที่ไม่ควรกำหนดตำแหน่งบุคลากรของสำนักงานจังหวัดให้เหมือนกันทุกจังหวัด อาทิ บางจังหวัดจำเป็นต้องมีตำแหน่งนิติกร วิเทศสัมพันธ์ ในขณะที่บางจังหวัดยังไม่มีความจำเป็นต้องมีตำแหน่งดังกล่าว และควรมีการศึกษารายละเอียดในแต่ละจังหวัดเพื่อกำหนดตำแหน่ง พร้อมทั้งกรอบอัตรากำลังโดยการวิเคราะห์เนื้องานที่เหมาะสมให้แก่แต่ละสำนักงานจังหวัดโดยเฉพาะ ภายใต้ข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณและอัตรากำลังที่มีอยู่ในปัจจุบัน และในการศึกษาควรให้สำนักงานจังหวัดมีส่วนร่วมมากที่สุด

(๒) สายทางความก้าวหน้าของบุคลากร ควรมีการกำหนดสายทางความก้าวหน้าของบุคลากรแต่ละสายงานอย่างชัดเจน และเปิดโอกาสให้ทุกคนทราบสายทางความก้าวหน้าของตนเอง

(๓) คุณภาพของบุคลากร ควรมีการประเมินผลบุคลากรของสำนักงานจังหวัดเป็นระยะอย่างเป็นระบบ โดยอาจเป็นการประเมินผลแบบ ๓๖๐ องศา เพื่อให้บุคลากรมีการพัฒนาและมีการใช้ศักยภาพในการทำงานอย่างเต็มที่ และเครื่องมือที่ใช้ในการประเมินผลต้องเป็นเครื่องมือที่มีการใช้ดุลย - พินิจในการประเมินน้อยที่สุดเพื่อไม่ให้เกิดความลำเอียง

(๔) ควรยกเลิกนโยบายการช่วยราชการ หรือในกรณีที่จังหวัดใดมีบุคลากรไปช่วยราชการควรเปิดโอกาสให้จังหวัดนั้นๆ จัดพนักงานราชการแทนในอัตราที่ขาดได้โดยใช้งบประมาณของจังหวัด

(๕) การกำหนดตำแหน่ง ควรมีการกำหนดตำแหน่งเลขานุการของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดโดยเฉพาะ

(๖) การฝึกอบรม ต้องมีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ทุกระดับตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง และควรมีการติดตามหรือประเมินผลหลังการฝึกอบรมทุกครั้ง โดยใช้งบประมาณของจังหวัดดำเนินการ และส่วนกลางให้การสนับสนุนด้านวิชาการ

๔.๑.๓ การพัฒนาทรัพยากรบุคคลของจังหวัด

(๑) สำนักงานจังหวัดต้องเป็นศูนย์กลางในการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลของจังหวัด สร้างค่านิยมในการทำงานร่วมกัน และควรมีการกำหนด Competency ของบุคลากรในจังหวัด เพื่อให้มีทิศทางการพัฒนาบุคลากรภาครัฐของจังหวัด

(๒) ควรมีการประเมินคุณภาพบุคลากรหรือประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรในจังหวัดประจำปี อย่างมีมาตรฐานและเป็นธรรม

(๓) ควรพัฒนาบุคลากรของจังหวัดและมีการประเมินผลการพัฒนาอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง

๔.๑.๔ การบริหารกำลังคนของจังหวัด

(๑) ควรมีการกำหนดมาตรฐานและจัดทำเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรในจังหวัด

(๒) ต้องมีระบบฐานข้อมูลบุคคลของจังหวัดทั้งที่เป็นราชการส่วนกลางและจังหวัด

(๓) กองการเจ้าหน้าที่ต้องเป็นพี่เลี้ยงในการบริหารงานบุคคล จัดทำคู่มือและโปรแกรมสำเร็จรูปในการจัดการข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูลของจังหวัดโดยเร่งด่วน

(๔) หน่วยงานต่าง ๆ ควรมีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในเรื่องการบริหารงานบุคคลในมาตรฐานเดียวกันเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบริหารกำลังคนในจังหวัดได้อย่างเหมาะสม

๔.๑.๕ ด้านกระบวนการหรือวิธีทำงาน

(๑) ในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ควรได้รับการสนับสนุนหรือระบบจูงใจในการทำงานมากกว่าในปัจจุบันเพื่อสร้างขวัญและกำลังใจให้กับเจ้าหน้าที่

(๒) การสนับสนุนการทำงานของสำนักงานจังหวัดจากส่วนกลาง

(๒.๑) ช่วยวางระบบงานและจัดทำคู่มือการทำงานด้านต่าง ๆ ให้แก่จังหวัด อาทิ ด้านการจัดทำแผนพัฒนาบุคลากรของจังหวัด ด้านการติดตามและประเมินผล เป็นต้น

(๒.๒) ไม่ควรตัดสินใจหรือสั่งการจังหวัดนอกเหนือจากงานนโยบาย

(๒.๓) ควรมีหน่วยงานกลางเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานกลุ่มจังหวัดโดยตรง เพื่อให้การบริหารจัดการในกลุ่มจังหวัดมีประสิทธิภาพมากขึ้น

๔.๒ เชิงปฏิบัติ

(๔.๒.๑) ด้านคุณภาพของบุคลากร

(๑) เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนที่มาจกสายงานอื่น ต้องได้รับการพัฒนาหรือฝึกอบรมให้มีความพร้อมก่อนที่จะบรรจุให้รับผิดชอบงานในจังหวัด มากกว่าในอดีตที่ผ่านมา

(๒) ควรมีการสร้างแรงจูงใจให้แก่บุคลากรที่มีคุณภาพอยู่ในสำนักงานจังหวัด มากกว่าในปัจจุบัน เช่น การใช้ระบบสรรหา การบรรจุแต่งตั้งที่มีคุณภาพ มีหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานเปิดเผย ชี้แจงและตรวจสอบได้

(๓) คุณภาพทั่วไปของบุคลากรในสำนักงานจังหวัด ต้องมีความรู้และทักษะในงาน ยุทธศาสตร์ งานพัฒนาบุคลากร ระบบข้อมูล งานประสานและอำนวยการพร้อมทั้งสามารถเป็นที่ปรึกษาหรือเป็นหน่วยนำในการขับเคลื่อนงานดังกล่าวของจังหวัด ต้องมีความรู้ความสามารถในการวิเคราะห์ การวางแผนกลยุทธ์ และการติดตามประเมินผล ตลอดจนต้องมีความรู้และความเชี่ยวชาญในเรื่องต่าง ๆ เพียงพอที่จะจัดทำข้อกำหนดการจ้าง การควบคุมการจ้าง ตลอดจนการตรวจสอบการทำงานของที่ปรึกษา เพื่อให้งานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้

(๔.๒.๒) ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของจังหวัด สำนักงานจังหวัดต้องกำหนดวิสัยทัศน์ภารกิจยุทธศาสตร์ และแผนพัฒนาบุคลากรของจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ฯ จังหวัด

(๔.๒.๓) การบริหารกำลังคนของจังหวัด ต้องจัดทำแผนบริหารกำลังคนของจังหวัด

(๔.๒.๔) บทบาทที่เหมาะสมของสำนักงานจังหวัด

(๑) บทบาทในภารกิจของสำนักงานจังหวัดโดยตรง อันได้แก่ บทบาทด้านยุทธศาสตร์ บทบาทด้านอำนวยการ และบทบาทด้านการเป็นศูนย์ปฏิบัติการของจังหวัด (Province Office Center)

(๒) บทบาทในการเป็น Back Office และกลั่นกรองงานต่าง ๆ ที่หน่วยงานเสนอให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งต้องมีความรอบรู้บทบาทภารกิจและงานสำคัญของทุกหน่วยงานในพื้นที่ งานกฎหมาย และมีทักษะในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ฯลฯ จึงจะสามารถทำหน้าที่สนับสนุนการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดได้อย่างแท้จริง

(๓) บทบาทในการประสานงาน ต้องเป็นแกนในการประสานงานกับทุกภาคส่วน อันได้แก่ ส่วนราชการ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน ท้องถิ่น และประชาคม เพื่อขับเคลื่อนการบริหารและการพัฒนาจังหวัดให้เป็นไปตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

(๔.๒.๕) การปรับวิธีทำงานของสำนักงานจังหวัด

(๑) ต้องยึดหลัก Function and Area Approach คือ การนำภารกิจหน้าที่หลักของสำนักงานมาปรับใช้ให้สอดคล้องกับสภาพแต่ละพื้นที่ เพื่อให้งานสามารถขับเคลื่อนได้อย่างเหมาะสม

(๒) ทำงานเป็นทีม ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ มีเอกภาพและความสามัคคี และมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน

(๓) ทำงานแบบมืออาชีพ โดยมีวิสัยทัศน์ และใช้เป้าประสงค์ตามยุทธศาสตร์ทั้งระดับประเทศ กลุ่มจังหวัด และจังหวัดเป็นเป้าหมายในการทำงาน เป็นศูนย์ประสานการทำงาน บริหารงานโดยใช้ข้อมูล มีระบบบริหารจัดการข้อมูลที่ดี มีข้อมูลสนับสนุนการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว ตรวจสอบได้ ทันสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง การทำงานมีกระบวนการที่ชัดเจน มีการติดตามประเมินผลการทำงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งในแผนงานหรือโครงการสำคัญๆ และมีความสามารถในการปรับตนให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงได้อย่างสง่างาม น่าเชื่อถือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการทำงานด้านยุทธศาสตร์



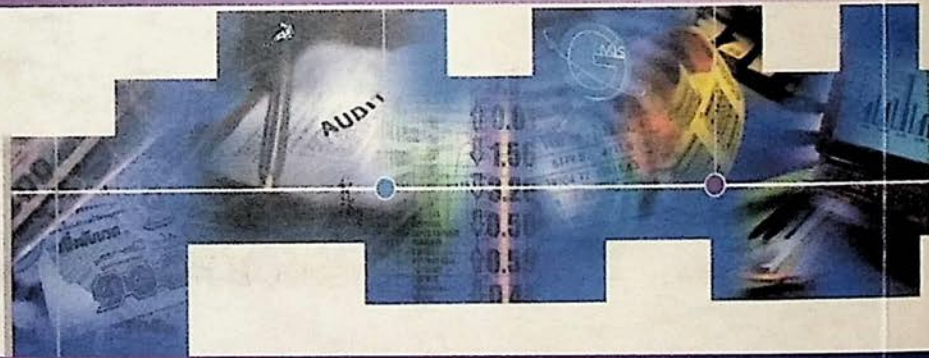
บรรณานุกรม

- ณิรมล เกิดแก้ว. เอกสารผลงานปัญหาข้อจำกัดที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ของสำนักงาน
จังหวัดในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม. ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์.
- ทองม้วน ชาวโพนทอง . เอกสารผลงานการกำหนดบทบาทและภารกิจในการปรับปรุงโครงสร้าง
และบทบาทสำนักงานจังหวัด . ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์ .
- เทอดชัย เลิศนภาศรชฐ . เอกสารผลงานการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบ
บูรณาการ : บทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับจังหวัด . ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์ .
- บุศรา พุทธิรักษ์ . เอกสารเสนอผลงานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอ่างทอง ๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๔๕ -
๒๕๔๙).
ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์ .
- พิชญ ภูภักดี . เอกสารผลงานบทบาทหน้าที่สำนักงานจังหวัดกับการส่งเสริมและพัฒนาการ
ท่องเที่ยว
(จังหวัดสิงห์บุรี). ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์ .
- พศุ เดชะรินทร์ ๒๕๔๗ เส้นทางจากกลยุทธ์สู่การปฏิบัติด้วย Balanced scorecard และ key
Performance Indicators จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ไพฑูร เมืองเนาว์ . เอกสารผลงานการดำเนินการรื้อเรียนรื้อทุกซ์ : กรณีศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด
สุราษฎร์ธานี . ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์ .
- วันชัย ลาภชนชัย . เอกสารผลงานการวิเคราะห์ข้อมูลการรื้อทุกซ์ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด :
กับภารกิจของสำนักงานจังหวัดสุโขทัย . ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์ .
- ศักดิ์ เสริมสุข . เอกสารผลงานการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัด
กาญจนบุรี : บทบาทหน้าที่สำนักงานจังหวัดในฐานะผู้ประสานการจัดทำแผน ฯ . ไม่
ปรากฏปีที่พิมพ์ .
- ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ. ๒๕๔๕. ทฤษฎีองค์การ. บริษัท ธรรมสาร จำกัด. กรุงเทพฯ
- สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย . รายงานการวิจัยแนวทางการปรับปรุงกา
ดำเนินงานของฝ่ายข้อมูลและติดตามประเมินผลสำนักงานจังหวัด . ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์ .
- อาจินต์ สุรกิจย์ . เอกสารผลงานการจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดระดับ
จังหวัด : บทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานจังหวัด . ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์ .

อารยะ จิตบรรจง . เอกสารผลงานการตรวจราชการและรายงานผล เครื่องมือในการวัดผลสำเร็จ
ของ

การบริหารงานและโครงการในความรับผิดชอบของสำนักงานจังหวัด . ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์.
อุเทน ชูกิจจานุกิจ . เอกสารผลงานการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศจังหวัดของสำนักงานจังหวัด
เชียงราย . ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์ .





ห้องสมุดกระทรวงมหาดไทย



042747

การศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาระบบงานของสำนั