

## ยุทธศาสตร์ สนจ. (พ.ศ.2540-2549) : บทบาทหน้าที่ โครงสร้าง และระบบงานของ สนจ. (2539)

### วัตถุประสงค์

หาข้อเสนอต้นแบบของบทบาทหน้าที่และทิศทางการทำงาน รวมทั้งรูปแบบ โครงสร้างและระบบงานของสำนักงานจังหวัดที่ควรเป็นในอนาคต 10 ปีข้างหน้า ซึ่งจะทำให้สำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพตามนโยบายการปรับปรุงระบบราชการของรัฐบาล และเป็นหน่วยงานที่สามารถตอบสนองความต้องการและการเปลี่ยนแปลงของสังคมแวดล้อมในอนาคต ปี 2549 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### ผลการศึกษา

#### (1) ความจำเป็นในการกำหนดยุทธศาสตร์ของสำนักงานจังหวัด

##### ทิศทางและสภาพการปฏิบัติงานในปัจจุบัน

เมื่อครั้งริเริ่มจัดตั้ง กระทรวงมหาดไทยมีจุดมุ่งหมายให้สำนักงานจังหวัดทำบทบาทหน้าที่ทั้งด้านบริหารทั่วไปและด้านนโยบายและแผน และแม้ว่ามติของ ก.พ. ในการกำหนดโครงสร้าง อัตรากำลัง และสายงานของตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจังหวัดในปัจจุบัน สะท้อนให้เห็นชัดว่าต้องการให้สำนักงานจังหวัดเน้นหนักการปฏิบัติงานด้านนโยบายและแผนเป็นหลัก แต่ในการปฏิบัติงานจริง ปรากฏว่าสำนักงานจังหวัดต้องใช้กำลังคนและทรัพยากรจำนวนมากไปกับงานบริหารทั่วไป ซึ่งมีขอบเขตงานไม่จำกัด ส่งผลกระทบต่อตำแหน่งในงานอื่นๆ ทำให้ไม่มีเวลาเพียงพอที่จะทุ่มเทเพื่อปฏิบัติและพัฒนาคุณภาพงานในหน้าที่ให้เต็มตามกรอบความรับผิดชอบของตำแหน่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานแผนและติดตามประเมินผล ซึ่งเป็นงานเชิงลึก ต้องการความทุ่มเท และความชำนาญเฉพาะด้าน

*ถ้าบทบาทเหมือนเดิม จะยังต้องการอัตรากำลังเพิ่มเรื่อยๆ และไม่ได้ปรับปรุงคุณภาพงาน*

ผลที่เกิดขึ้นคือ สำนักงานจังหวัดประสบความสับสนในทิศทางการทำงาน ไม่มีความชัดเจนว่าจุดหมายและภารกิจหลักในการทำงานคืออะไร ขณะเดียวกัน จะต้องการอัตรากำลังเพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลา ซึ่งสวนกระแสนโยบายรัฐบาล ที่ประกาศชัดเจนว่าต้องการปรับระบบราชการให้มีขนาดเล็ก และมีประสิทธิภาพสูง

ในอนาคต สำนักงานจังหวัดยังจะต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับบทบาททิศทางการทำงานเพิ่มมากขึ้นอีกหลายประการ เนื่องจากกระแสการเปลี่ยนแปลงในสังคมที่จะเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและรุนแรง

ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงได้ทำการศึกษาเพื่อหาข้อเสนอในการกำหนดยุทธศาสตร์ ทิศทางการทำงาน รวมทั้งบทบาทภารกิจและ โครงสร้างองค์กรของสำนักงานจังหวัด เพื่อให้สำนักงานจังหวัดเป็นองค์กรที่มีความหมาย สามารถตอบสนองความต้องการของสังคมในอนาคต 10 ปีข้างหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ โดยนำเทคนิค SWOT มาใช้เป็นเครื่องมือวิเคราะห์

## (2) ผลการศึกษา

### 2.1 สภาพแวดล้อมในโอกาสของสำนักงานจังหวัด

จากผลการศึกษา พบว่ากระแสการเปลี่ยนแปลงจะมีหลายประการ เช่น อำนาจหน้าที่ของรัฐจะกระจายลงไปสู่ภูมิภาค ท้องถิ่น และภาคเอกชนมากขึ้น การเรียกร้องจากประชาชนจะมีความถี่และความรุนแรงมากขึ้น ประชาชนจะอพยพเข้าสู่เมืองมากขึ้น การพัฒนาเมืองและการพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรมจะเป็นกลไกสำคัญในการกระจายรายได้ การติดต่อสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านจะมีมากขึ้น อันเป็นผลจากการรวมตัวกันของกลุ่มประเทศ เพื่อเสริมสร้างอำนาจต่อรองในการแข่งขันในสังคมโลก ฯลฯ

การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมดังกล่าว จะส่งผลกระทบต่อ ทั้งในด้านที่เป็น โอกาสและภัยอุปสรรค ต่อสำนักงานจังหวัด สรุปได้ดังนี้ :-

- 1) สำนักงานจังหวัดมีโอกาสจะได้รับมอบหมายภารกิจการพัฒนาเมือง การพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรม และการติดต่อร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน
- 2) แผนพัฒนาจังหวัดจะได้รับการสนับสนุนให้เป็นกลไกสร้างเอกภาพการพัฒนาในจังหวัด และในกลุ่มจังหวัด และปรากฏผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง เพราะจังหวัดจะมีอำนาจจัดตั้งงบประมาณของตนเอง และมีอำนาจบริหารบุคคลมากขึ้น ระบบข้อมูล และการติดตามประเมินผลของจังหวัด จะได้รับการสนับสนุนให้เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาของจังหวัด แต่ขณะเดียวกัน หากสำนักงานจังหวัดไม่สามารถปรับสมรรถนะตัวเองได้ทัน ก็จะถูกกีดกันในฐานะเป็นตัวขัดขวางการพัฒนาของประเทศ
- 3) ประชาชนจะตื่นตัวเรียกร้องและมีส่วนร่วมในกิจการของรัฐมากขึ้น ภารกิจการแก้ปัญหาความขัดแย้งของประชาชนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะมีปริมาณและความยุ่งยากเพิ่มขึ้น ในขณะที่การตัดสินใจที่สุจริตของผู้ว่าฯ จะได้รับความคุ้มครอง บทบาทของสำนักงานจังหวัดในการให้ข้อเสนอแนะที่เป็นวิทยาศาสตร์(ใช้ข้อมูลและหลักวิชา) จะเป็นที่ต้องการและมีความสำคัญมากขึ้น
- 4) การปฏิบัติราชการ โดยทั่วไปของสำนักงานจังหวัด จะได้รับมอบอำนาจตัดสินใจเพิ่มขึ้น ลดการถูกรัดรั้งด้วยระเบียบกฎหมาย เกิดความคล่องตัวและ โปร่งใสเป็นธรรมมากขึ้น รวมทั้งจะมีภาคเอกชนจะเข้ามาช่วยปฏิบัติราชการ (Privatization) มีเทคโนโลยีสารสนเทศและโทรคมนาคมที่ก้าวหน้า ให้ใช้เป็นเครื่องมือช่วยเหลือการทำงานให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น แต่ขณะเดียวกัน ก็จะถูกตรวจสอบเข้มงวดมากขึ้น จะถูกกดดันให้ต้องเร่งปรับสมรรถนะและคุณภาพงานเพื่อตอบสนองได้เท่าทันกับความต้องการของประชาชน

### 2.2 สมรรถนะของสำนักงานจังหวัดในปัจจุบัน

จากการประเมินสมรรถนะของสำนักงานจังหวัด พบว่ามีจุดอ่อนและจุดแข็งสรุปได้ดังนี้ :-

- 1) การกิจหน้าที่มีมาก เกินกำลังคนที่มี คุณภาพงานจึงไม่ดีเท่าที่ควร มีโอกาสน้อยที่จะพัฒนาทักษะความชำนาญเฉพาะ
- 2) มีเครือข่ายงานกับหน่วยงานในส่วนกลางหลากหลายหน่วย ซึ่งอาจขอความสนับสนุนได้
- 3) บุคลากรส่วนใหญ่มีการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป แต่ส่วนใหญ่ขาดความถนัด/ไม่ชำนาญงานในหน้าที่/ขาดประสบการณ์
- 4) ทศนคติของข้าราชการสำนักงานจังหวัดส่วนใหญ่ โน้มเอียงที่จะยึดความสุจริตและคุณธรรมเป็นหลัก แต่การทำงานยังมุ่งเน้นทำงานเพื่อครอบครัวมากกว่าเพื่อสังคม
- 5) มีระบบสื่อสารของตนเองโดยเฉพาะ สามารถติดต่อไปได้ทั่วประเทศ มีอุปกรณ์ทำงานค่อนข้างครบถ้วน แต่วัฒนธรรมเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) ยังไม่แพร่หลายในหมู่ข้าราชการทั้งหมด ยังไม่มีการรื้อปรับระบบงานให้เป็นระบบอัตโนมัติ และสามารถลดจำนวนอัตรากำลังลงได้อย่างชัดเจน
- 6) มีข้อมูลข่าวสารประกอบการทำงานที่ค่อนข้างครบถ้วนมากกว่าหน่วยอื่นๆ แต่ระบบฐานข้อมูลและการนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ยังขาดความสมบูรณ์ การทำงานของจังหวัดโดยภาพรวมมีลักษณะการทำงานที่ไม่เป็นระบบสารสนเทศเพื่อการบริหาร (MIS) ที่ทันสมัยอย่างแท้จริง ทำให้ไม่ก่อให้เกิดระบบการทำงานที่มีประสิทธิภาพเต็มที่
- 7) สำนักงานจังหวัดมีผู้บังคับบัญชาจำนวนมาก ทำให้มีคนสั่งงานมากกว่าหน่วยงานอื่นๆ และต้องมีการฝึกในการดูแลและบริการผู้บังคับบัญชาหลายคน

### 2.3 ยุทธศาสตร์ของสำนักงานจังหวัด

จากการประเมินสมรรถนะของสำนักงานจังหวัดในปัจจุบัน เมื่อต้องไปเผชิญกับ โอกาสและภัยอุปสรรคจากสภาพแวดล้อมในอนาคต พบว่าสำนักงานจังหวัดอยู่ในสถานการณ์ "โอกาส+จุดอ่อน" คือมีโอกาสในอนาคตที่จะนำมาใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานได้หลายประการ แต่ก็มีจุดอ่อนในตัวเองที่จะต้องปรับปรุงแก้ไข จึงจะมีความพร้อมที่จะใช้โอกาสดังกล่าว รวมทั้งสามารถเผชิญกับภัยอุปสรรคที่จะเกิดขึ้นได้ ยุทธศาสตร์ที่สำนักงานจังหวัดควรใช้จึงได้แก่การปรับตัวเพื่อรุก (turnaround strategy)

### 2.4 วิสัยทัศน์สำนักงานจังหวัด

กลยุทธ์หลักในการปรับตัวเพื่อรุก คือการแตกตัว นั่นคือต้องปลดปล่อยภารกิจนโยบายและแผน และภารกิจบริหารทั่วไป ออกจากกัน เพื่อให้ภารกิจทั้งสองนี้สามารถพัฒนาเติบโต (ทางคุณภาพ) ไปได้พร้อมๆ กัน โดยผู้ศึกษาได้เสนอวิสัยทัศน์ หรือภาพในอนาคตของสำนักงานจังหวัด (ฝ่ายอำนาจการเดิม) และกลุ่มงานนโยบายและแผน ที่ได้มีการปรับแก้จุดอ่อนและเสริมจุดแข็ง จนมีศักยภาพที่สามารถเผชิญกับภัยอุปสรรค

และใช้ประโยชน์จากโอกาสที่จะเกิดขึ้นได้ ซึ่งจะใช้เป็นเป้าหมายในการดำเนินกลยุทธ์ย่อยและมาตรการต่างๆ ให้บรรลุถึงต่อไป ดังนี้ :-

#### *วิสัยทัศน์ของสำนักงานจังหวัด*

สำนักงานจังหวัด จะเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการของจังหวัด ซึ่งเป็นที่ยอมรับในความทรงประสิทธิภาพของบุคลากร การมีระบบงานที่ก้าวหน้า และการเป็นศูนย์กลางของข้อมูลข่าวสารและระเบียบปฏิบัติราชการที่ครบถ้วนทันสมัย มีขอบข่ายงานครอบคลุมทั้งการประสานราชการ การบริหารจัดการระบบข้อมูลสารสนเทศ การให้คำปรึกษาแนะนำแก่ส่วนราชการต่างๆ ด้านระเบียบปฏิบัติ การบริหารงานทั่วไปของจังหวัด และการเป็นสำนักงานเลขานุการของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีเป้าประสงค์หลักเพื่อสนับสนุนให้การบริหารราชการของผู้ว่าฯ และของส่วนราชการต่างๆ ในจังหวัด ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ สำนักงานจังหวัดจะใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบการประสานราชการ เครือข่ายงานที่มีกับส่วนราชการและหน่วยงานต่างๆ ในจังหวัด เป็นเครื่องมือในการทำงาน

#### *วิสัยทัศน์ของกลุ่มงานนโยบายและแผนพัฒนาจังหวัด*

กลุ่มงานนโยบายและแผนพัฒนาจังหวัด จะเป็นองค์กรหลักซึ่งเป็นที่ยอมรับในความเป็นเลิศด้านการกำหนดทิศทางและแผนพัฒนาของจังหวัด และการมีบุคลากรที่มีคุณภาพสูง โดยมีขอบข่ายงานครอบคลุมทั้ง การกำหนดทิศทางการพัฒนา นโยบายและแผนพัฒนา แผนงบประมาณ และการติดตามประเมินผลการพัฒนาของจังหวัด โดยมีเป้าประสงค์หลักเพื่อชี้แนะและผลักดันให้การพัฒนาของจังหวัดดำเนินไปอย่างมีเอกภาพ มีทิศทางการพัฒนาที่ต้องการบรรลุถึงอย่างชัดเจน สามารถนำศักยภาพของจังหวัดมาใช้ประโยชน์ จากโอกาสที่มี ทั้งในปัจจุบันและอนาคต ได้อย่างเต็มที่ เอื้ออำนวยให้การพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ กลุ่มงานฯ จะใช้การศึกษาวิเคราะห์ที่มีคุณภาพในเชิงวิชาการ การเสริมสร้างเครือข่ายความร่วมมือสนับสนุนจากหน่วยงานหรือสถาบันเชิงวิชาการภายนอก และเครือข่ายความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานต่างๆ ในจังหวัด ทั้งที่สังกัดส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น เป็นเครื่องมือในการทำงาน

### **2.5 ข้อเสนอกลยุทธ์และมาตรการ**

เพื่อให้วิสัยทัศน์ของสำนักงานจังหวัด และกลุ่มงานนโยบายและแผนพัฒนาจังหวัด ปราบกฏผล สมควรดำเนินกลยุทธ์และมาตรการต่างๆ โดยสรุปคือ พัฒนาคุณภาพงานนโยบายและแผน พัฒนาคุณภาพงานข้อมูลและสารสนเทศ เสริมสร้างผู้ชำนาญการเฉพาะ มอบอำนาจตัดสินใจลงสู่ระดับล่างให้มากที่สุด เปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานให้ยึดผลงานแทนวิธีการ หาพันธมิตรจากภายนอก และสร้างความพร้อมภายใน

#### **ข้อเสนอแนะ**

เพื่อปรับจิตสมรรถนะของ สนจ. ให้พร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต ตามวิสัยทัศน์ที่เสนอ ผู้ศึกษาได้เสนอแนะให้ดำเนินการดังนี้

#### 1) ปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการ โดย

\* จัดตั้ง "กลุ่มงานนโยบายและแผนพัฒนาจังหวัด" ขึ้นกับผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง

\* จัดตั้ง "ฝ่ายสารสนเทศจังหวัด" (ปรับปรุงจากงานข้อมูลเดิม)

\* จัดตั้ง "ฝ่ายประสานราชการ" รับผิดชอบงานที่ไม่มีผู้รับผิดชอบและงานที่มีหลายหน่วยงานรับผิดชอบ (แยกเนื้องานและอัตรากำลัง ออกมาจากฝ่ายอำนวยการ)

\* ปรับปรุงกองแผนพัฒนาจังหวัดให้เป็น "สำนักบริหารราชการจังหวัด" และขยายบทบาทให้เป็นหน่วยงานที่เลี้ยงของสำนักงานจังหวัดอย่างเต็มตัว

#### 2) ปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง โดย

\* กำหนดตำแหน่งในกลุ่มงานนโยบายและแผนฯ ให้เป็นตำแหน่งทางวิชาการ (ว) ทั้งหมด

\* กำหนดตำแหน่งผู้ชำนาญการเฉพาะด้านขึ้น ทำหน้าที่ให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะทางปฏิบัติแก่ผู้ว่าฯ และส่วนราชการต่างๆ ตามความต้องการจำเป็นของแต่ละจังหวัด (เช่น นิตกร 7/8 ว ในแต่ละจังหวัด จ.วิเศษ สัมพันธ์ 7/8 ว ในจังหวัดชายแดน) ทั้งนี้ โดยนำอัตรากำลังที่มีอยู่เดิมมาปรับใช้

3) ปรับปรุงการบรรจุแต่งตั้ง โดยเปิดโอกาสให้บุคลากรสมัครใจเลือกกลงในตำแหน่งทางวิชาการต่างๆ ที่กำหนดขึ้น เพื่อให้สามารถพัฒนาคุณภาพงานวิชาการได้ในระยะยาว

4) ปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินบุคคล โดยให้น้ำหนักความสำคัญที่ผลงานของบุคคล มากกว่าที่คุณสมบัติของบุคคล เพื่อเปลี่ยนแนวคิดในการทำงาน จากเดิมที่เน้นวิธีการ (means) ให้เป็นเน้นที่ผล (end) แทน

5) การพัฒนาบุคคล โดยพัฒนาความรู้ในข้อมูลข่าวสาร และทักษะความชำนาญในการศึกษาวิเคราะห์ วิจัยเพื่อกำหนดนโยบาย แผน โครงการ รวมทั้งการติดตามประเมินผล พัฒนาความรู้ทางเทคนิคแก่บุคลากรที่ทำหน้าที่ผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน (เช่น นิตกร 7/8) พัฒนาความรู้และทักษะการใช้เทคนิคการบริหาร เพื่อให้บุคลากรระดับ 3 ขึ้นไป รู้จักใช้เครื่องมือทางการบริหาร ทดแทนการใช้แต่ระเบียบกฎหมายเป็นเครื่องมืออย่างเดียว

6) ทำเอกสารคู่มือการบริหารงานศึกษาวิจัย คู่มือการปฏิบัติงานด้านต่างๆ จัดทำเอกสารวิชาการและเอกสาร ข้อมูลในประเด็นเรื่องต่างๆ เผยแพร่เพื่อเพิ่มพูนความรู้ของเจ้าหน้าที่ที่จะพัฒนาให้เป็นผู้ชำนาญการ

7) การพัฒนาระบบงาน โดยพัฒนาระบบข้อมูลของจังหวัดให้เป็นระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพิ่มจำนวน คอมพิวเตอร์ให้มีสัดส่วนอย่างน้อย 1 เครื่องต่อ 1 ฝ่ายหรือต่อระดับ 7 หนึ่งตำแหน่ง ปรับลักษณะงานให้เป็น งานโครงการให้มากที่สุด (projectization) เพื่อให้สามารถมอบหมายให้เอกชนภายนอกดำเนินการแทนได้ และปรับระบบงานประสานราชการให้เป็นแบบหลายศูนย์ประสาน (multi centers)

8) หาพันธมิตรจากภายนอก โดยแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ/ทรงประสบการณ์ในจังหวัด ให้เป็นที่ปรึกษาของ สำนักงานจังหวัด หรือของผู้ว่าราชการจังหวัด กระชับความสัมพันธ์กับหน่วยงานส่วนกลางที่สั่งงาน สำนักงานจังหวัด พัฒนาคือความสัมพันธ์กับ NGO ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับงานของสำนักงานจังหวัด

9) การพัฒนาระบบการบริหารภายในสำนักงานจังหวัด

โดยใช้กลไกคำสั่งจังหวัด คำสั่งสำนักงานจังหวัด และการปรับวิธีการบริหารของหัวหน้าสำนักงานจังหวัด เพื่อมอบอำนาจตัดสินใจให้ข้าราชการระดับรองลงมาให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ปรับรูปแบบโครงสร้างการบริหารในสำนักงานจังหวัด ให้มีสายการบังคับบัญชาที่สั้นลง การมอบหมายความรับผิดชอบเป็นโครงการ เบ็ดเสร็จเพื่อปรับทัศนคติการทำงาน ปรับวิธีการทำงานโดยลดการมุ่งที่วิธีการ/ การเน้นใช้แต่กฎระเบียบเป็น เครื่องมือ ให้มุ่งที่เป้าหมายของงานและใช้วิธีการบริหารเป็นเครื่องมือมากขึ้น

## ผู้ศึกษาวิจัย

สงวน ชีระกุล ศดร. E-mail address : [dsanguan@yahoo.com](mailto:dsanguan@yahoo.com)

กฤษ มันทรานนท์ กองการสื่อสาร สป.

ศิริอร เจริญขวัญ กองแผนพัฒนาจังหวัด (ลาออกจากราชการแล้ว)

อภิรัตน์ จันทนฤกษ์ ศูนย์สารสนเทศ สป.