



# วารสารดำรงราชานุภาพ

ปีที่ 9 ฉบับที่ 31 เมษายน - มิถุนายน 2552 ISSN 1513-6884



การขับเคลื่อน  
สำนักบริหารยุทธศาสตร์

# วารสารดำรงราชานุภาพ

## DAMRONG RAJANUPHAB JOURNAL

สถาบันดำรงราชานุภาพ  
สำนักงานปลัดกระทรวง  
กระทรวงมหาดไทย



ตราประจำพระองค์  
สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ  
กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

“บทความหรือข้อคิดเห็นใดๆ ที่ปรากฏ  
ในวารสารดำรงราชานุภาพ  
เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ  
สถาบันดำรงราชานุภาพและ  
บรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย”

## วารสารดำรงราชานุภาพ

DAMRONG RAJANUPHAB JOURNAL

คณะผู้จัดทำวารสารดำรงราชานุภาพ

เจ้าของ สถาบันดำรงราชานุภาพ

คณะที่ปรึกษา

นายวิชัย ศรีขวัญ

ปลัดกระทรวงมหาดไทย

นายสุธี มากบุญ

รองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายใน

นายวิบูลย์ สงวนพงศ์

ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่

รักษาราชการแทนรองปลัดกระทรวงมหาดไทย

หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านพัฒนาชุมชนและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

นายสมพร ไข่บางยาง

รองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านสาธารณภัยและพัฒนาเมือง

นายพระนาย สุวรรณรัฐ

รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ด้านกิจการพิเศษ

นายต่อพงษ์ อ่าพันธ์

รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ฝ่ายบริหาร

บรรณาธิการบริหาร

นายสมชาย ปัญญเจริญ

ที่ปรึกษากองบรรณาธิการ

นายสงวน จีระกุล

ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและแผน

หัวหน้ากองบรรณาธิการ

นางนิทรา แสงทอง

กองบรรณาธิการ

นางวันเพ็ญ ทรงวิวัฒน์

นางรัตนภรณ์ ศรีพยัคฆ์

นางกาญจนา แจ่มมินทร์

นายสุรศักดิ์ บุญประกอบ

นางสาวอัจฉรา อินจันทร์

แบบปก นางสาวอจนา เตชะพันธุ์

สถานที่ติดต่อ

สถาบันดำรงราชานุภาพ

สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย

ถนนอัษฎางค์ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200

โทร. / โทรสาร 0-2221-5958

<http://www.stabundamrong.go.th>

# บทบรรณาธิการ

สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (The Office of Strategy Management : OSM) เป็นหน่วยงานสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ แล้วรายงานตรงต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สป. โดยเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการบริหารงานของกลุ่มจังหวัด และทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัด หรือ ก.บ.ก. ด้วย แม้กระนั้นก็ดี การนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติเป็นเรื่องที่ยากยิ่งเพราะองค์กรมักประสบปัญหาในการบริหารยุทธศาสตร์ และจำเป็นที่จะต้องได้รับความร่วมมืออย่างแข็งขัน และจริงจังจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ เพื่อให้บรรลุความสำเร็จ สมความมุ่งหมายต่อไป

วารสารดำรงราชานุภาพ ปีที่ 9 ฉบับที่ 31 ประจำเดือน เมษายน - มิถุนายน 2552 จึงขอเสนอเรื่องการขับเคลื่อนสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (OSM) เป็น แนวคิดหลัก (theme) ประจำฉบับ โดยการระดมความคิด รวมทั้งข้อเสนอแนะจากผู้ที่มีประสบการณ์ โดยตรงเกี่ยวกับการบริหารยุทธศาสตร์ ทั้งในภาคภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ กองบรรณาธิการ จึงใคร่ขอขอบพระคุณหน่วยงานและผู้เขียนทุกท่านเป็นอย่างสูงที่กรุณามอบบทความ อันทรงคุณค่าให้กับวารสารดำรงราชานุภาพเผยแพร่สู่สาธารณชน อันจะเป็นประโยชน์ ต่อสังคมวิชาการ และสถาบันดำรงราชานุภาพ จะนำเผยแพร่ใน [www.stabundamrong.go.th](http://www.stabundamrong.go.th) ต่อไป





## หน้า

|   |                                                                             |                                                        |    |
|---|-----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|----|
| ● | มารู้จักหน่วยบริหารกลยุทธ์ (OSM) กันเถอะ                                    | ดร.ชัชชนันต์ ธรรมจินดา                                 | 1  |
| ● | แนวคิดการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์                                            | ดร.ไพบุลย์ โพธิ์สุวรรณ                                 | 12 |
| ● | ทิศทางการพัฒนาสำนักบริหาร<br>ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด                         | สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหาร<br>ราชการจังหวัด สป.มท. | 27 |
| ● | สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด : OSM                                     | จาดูร อภิชาติบุตร                                      | 41 |
| ● | การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด<br>แบบบูรณาการ                           | ดร.สุรพล กาญจนะจิตรา                                   | 56 |
| ● | การบริหารยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด                                     | สุวัฒน์ ตันประวัติ                                     | 72 |
| ● | เทียบเคียง อดีต - ปัจจุบัน ยุทธศาสตร์<br>กลุ่มจังหวัด                       | ม.ล.ปนัดดา ดิศกุล                                      | 79 |
| ● | การแต่งตั้งและพัฒนาผู้บริหารให้เหมาะสม<br>กับลักษณะงานของแต่ละกลุ่ม/จังหวัด | สงวน ธีระกุล                                           | 86 |



# มารู้จักหน่วยบริหารกลยุทธ์ (OSM) กันเถอะ

ดร.ชัชชนันต์ ธรรมจินดา<sup>1</sup>



แนวคิดเรื่อง "หน่วยบริหารกลยุทธ์

(Office of Strategic Management : OSM)"

เป็นอีกแนวคิดหนึ่งของศาสตราจารย์โรเบิร์ต  
แคปแลน และศาสตราจารย์เดวิด นอร์ตัน  
นักวิชาการชาวอเมริกัน ผู้คิดค้นเครื่องมือ

ทางการจัดการ ได้แก่ Balanced Scorecard  
และแผนที่กลยุทธ์ (strategy map) ในปัจจุบัน  
องค์กรชั้นนำในประเทศต่างๆ ทั่วโลกได้นำ  
แนวคิดเรื่อง OSM ไปประยุกต์ใช้อย่าง  
แพร่หลาย ส่วนในภาครัฐของไทย ได้ประยุกต์  
แนวคิดดังกล่าวมาเป็นแนวทางในการจัดตั้ง  
"สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด" ขึ้นใน 18  
กลุ่มจังหวัดเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ  
นำเสนอแนวคิดเรื่อง "หน่วยบริหารกลยุทธ์"  
ตามแนวทางที่เสนอโดยแคปแลน และนอร์ตัน

<sup>1</sup> นักทรัพยากรบุคคล ข้าราชการ กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย



ทั้งนี้เพื่อสร้างความเข้าใจในกรอบแนวคิดความเป็นมา บทบาทและหน้าที่ของหน่วยบริหารกลยุทธ์หรือ OSM และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้



โรเบิร์ต แคมป์เบล และเดวิด นอร์ตัน

(www.thinkers50.com)

## ความเป็นมาของ OSM

แคมป์เบล และ นอร์ตัน เสนอแนวคิดเรื่องหน่วยบริหารกลยุทธ์ (Office of Strategy Management : OSM) ซึ่งเป็นการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่หรือปรับเปลี่ยนบทบาทของหน่วยงานด้านนโยบาย (policy unit) ที่มีอยู่เดิมเพื่อทำหน้าที่ปิดช่องว่าง (gap) ระหว่างการพัฒนากลยุทธ์(strategic development) กับการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ (strategic execution) แนวคิดดังกล่าว มีที่มาจากการศึกษาวิจัยบรรดาบริษัทต่างๆ ในสหรัฐอเมริกาที่มีการวางแผนกลยุทธ์

ผลการศึกษาพบว่า ประมาณร้อยละ 60 - 90 ของบริษัทดังกล่าวข้างต้น ประสบความสำเร็จในการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ เพราะมี "กระบวนการจัดการแบบเบี่ยงหัวแตก (fragmented management process)" กล่าวคือ ขาดการบูรณาการกระบวนการงานหลักด้านต่างๆ ในองค์กรเข้ากับแผนกลยุทธ์ขององค์กร

**กระบวนการจัดการแบบเบี่ยงหัวแตก**  
มีคุณลักษณะดังต่อไปนี้

1. เมื่อกำหนดแผนกลยุทธ์เสร็จเรียบร้อยแล้ว ผู้บริหารไม่ได้ถ่ายทอดแผนกลยุทธ์ลงไปสู่ระดับปฏิบัติอย่างเป็นระบบ
2. ฝ่ายต่างๆ เช่น ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ หรือฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศมีการวางแผนกลยุทธ์ของระดับหน้าที่ (functional strategy) แต่ขาดความสอดคล้อง (alignment) กับแผนกลยุทธ์ระดับองค์กร (corporate) หรือระดับหน่วยธุรกิจ (business unit)
3. แผนงบประมาณไม่เชื่อมโยงกับการจัดลำดับความสำคัญด้านกลยุทธ์ (strategic priorities) หรือไม่สามารถเชื่อมโยงได้ เพราะไม่ได้จัดลำดับความสำคัญไว้ในขั้นตอนการวางแผน
4. การจ่ายค่าตอบแทนและการจ่าย



เงินรางวัลสำหรับนักบริหารระดับกลาง และบุคลากรระดับปฏิบัติไม่สอดคล้องกับผลการปฏิบัติงาน

5. ผู้บริหารระดับสูงให้ความสำคัญกับเป้าหมายระยะสั้น และให้เวลากับประเด็นเชิงกลยุทธ์น้อยเกินไป

6. ในด้านการสื่อสารกลยุทธ์องค์กร บุคลากรส่วนใหญ่ไม่รู้เรื่องกลยุทธ์ หรือไม่ได้สนใจกลยุทธ์ขององค์กร

7. องค์กรให้ความสนใจเรื่องการจัดการความรู้ (KM) และการเรียนรู้จากแนวทางปฏิบัติที่ดี (best practices) ที่สุดน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

### การปฏิบัติขั้นของ OSM

บริษัทหลายแห่งนำเครื่องมือ Balanced Scorecard ไปใช้ โดยมีการดำเนินงานในรูปของโครงการ ซึ่งประกอบด้วยทีมงานข้ามสายงาน บริหารจัดการโดยผู้จัดการโครงการ (Project Manager) ซึ่งทำหน้าที่ติดตามผลการดำเนินงานตามเกณฑ์วัดของ Balanced Scorecard รวมทั้งเป็นที่ปรึกษาภายในองค์กร ปัญหาในทางปฏิบัติประการหนึ่งคือ บริษัทหลายแห่งนำเครื่องมือ Balanced Scorecard ไปใช้ ต่างทำงานแบบเดิมโดยไม่มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดการหรือบูรณาการ

กระบวนการ เพื่อช่วยขับเคลื่อนให้องค์กรมีผลการปฏิบัติงานที่ดี

บริษัทในสหรัฐอเมริกาที่ประสบความสำเร็จทางธุรกิจ (ก่อนวิกฤติเศรษฐกิจในสหรัฐอเมริกา) ล้วนมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดการที่สำคัญ โดยมุ่งเน้นที่การนำแผนกลยุทธ์ไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ (strategy execution) ทั้งนี้บริษัทดังกล่าว ต่างยกระดับของทีมงานที่ดูแล Balanced Scorecard ขององค์กร โดยยกระดับให้เป็น "หน่วยบริหารกลยุทธ์ หรือ OSM" เพื่อแก้ปัญหาการมีช่องว่างในโครงสร้างทางการบริหารจัดการ (management structure) เนื่องจากแม้ว่าในบริษัทจะมีฝ่ายต่างๆ เช่น ฝ่ายการตลาด ฝ่ายการผลิต ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ ฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศ ฝ่ายวางแผนกลยุทธ์ เป็นต้น แต่กลับไม่มีฝ่ายใดที่รับหน้าที่ "บริหารจัดการกลยุทธ์ (managing strategy)" ได้อย่างใด ขณะเดียวกัน ในทางปฏิบัติ ผู้ที่มีบทบาทขับเคลื่อนการดำเนินงานตามกลยุทธ์ ได้แก่ ผู้บริหารในสายงานหลัก (line managers) และบุคลากรระดับปฏิบัติการ

ในทวีปอเมริกาเหนือ องค์กรที่มีการจัดตั้ง หน่วย OSM ได้แก่ Canadian Blood Services (มีบุคลากร ประมาณ 4,000 คน อาสาสมัคร 17,000 คน บริษัท Chrysler



และกองทัพของสหรัฐอเมริกา ในกรณีของ กองทัพของสหรัฐอเมริกา นั้น ได้ดำเนิน โครงการ Balanced Scorecard และได้พัฒนา เป็น "ระบบความพร้อมเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Readiness System: SRS)" และได้ ถ่ายทอดเป้าหมาย (cascading) ลงสู่ระดับ ปฏิบัติไปยังหน่วยปฏิบัติการกว่า 300 หน่วย ทั่วโลก

แคปแลนและนอร์ตัน ชี้ให้เห็นว่า ในทางปฏิบัติ หากองค์กรขาดแกนหลักในการ ชี้นำ อำนาจการและประสานงานข้ามสายงาน (cross functional coordination) และระหว่าง หน่วยธุรกิจ (business units) ภายในองค์กร เดียวกัน ผลที่จะตามมาก็คือความล้มเหลว ในการปฏิบัติตามแผนกลยุทธ์ (strategy execution)

### บทบาทของ OSM

แคปแลน และนอร์ตัน ได้ศึกษาหา แนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด (best practices) จากองค์กรที่ใช้ Balanced Scorecard และ พบว่ามีกระบวนการ 9 กระบวนการ ที่หน่วย OSM ต้องเข้ามาบริหารจัดการอย่างบูรณาการ ทั้งนี้ได้จำแนกกระบวนการออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่



**กลุ่มที่ 1** กระบวนการที่เป็นความ รับผิดชอบหลักของหน่วย OSM

- 1.1 การบริหารจัดการตามเกณฑ์การ วัดผลขององค์กร (scorecard management)
- 1.2 การสร้างความสอดคล้อง (ของ กระบวนการต่างๆ) ในองค์กร (organization alignment)
- 1.3 การทบทวนแผนกลยุทธ์ (strategic reviews)

โดยทั่วไป ก่อนการใช้ Balanced Scorecard องค์กรต่างๆ ไม่ได้กำหนด กระบวนการทั้งสามข้างต้นขึ้นมาก่อน จึงถือ ได้ว่าเป็นกระบวนการใหม่ที่สามารถมอบหมาย ให้หน่วย OSM เป็นเจ้าภาพหลักได้

**กลุ่มที่ 2** กระบวนการที่มักจะมี หน่วยงานอื่นรับผิดชอบอยู่ก่อนแล้ว



2.1 การวางแผนกลยุทธ์ (strategic planning)

2.2 การสื่อสารกลยุทธ์ (strategic communication)

2.3 การบริหารจัดการการริเริ่มเชิงกลยุทธ์ (initiative management)

**กลุ่มที่ 3** กระบวนการที่เป็นความรับผิดชอบหน่วยงานตามสายงาน

3.1 การวางแผนและการจัดทำงบประมาณ (planning and budgeting)

3.2 การสร้างความสอดคล้องของกำลังคน (workforce alignment)

3.3 การแลกเปลี่ยนแบ่งปันแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด (best practice sharing)

สำหรับกระบวนการในกลุ่มที่ 2 และกลุ่มที่ 3 นั้น หากมีหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่แล้ว หน่วย OSM ควรมีบทบาทในการประสานงาน (coordinating role) เพื่อสร้างความมั่นใจว่ากระบวนการทั้ง 9 กระบวนการ มีการบูรณาการอย่างแนบแน่นกับการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ตามพันธกิจขององค์กร

## OSM กับกระบวนการสำคัญทั้ง 9

กระบวนการหลักทั้ง 9 กระบวนการ ที่หน่วย OSM มีหน้าที่เกี่ยวข้อง มีรายละเอียด

ดังต่อไปนี้

### กลุ่มที่ 1

1. การบริหารจัดการตามเกณฑ์ประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กร (scorecard management)

หน่วย OSM มีหน้าที่ในการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลการปฏิบัติงานระดับองค์กร โดยมีหน้าที่ต่าง ๆ ได้แก่

- การถ่ายทอดแผนกลยุทธ์ (ที่ปรับปรุงและทบทวน และผู้บริหารเห็นชอบแล้ว) ให้เป็นแผนที่กลยุทธ์ (strategy map)
- พิจารณาเป้าประสงค์ ตัวชี้วัด และค่าเป้าหมาย เพื่อกำหนดให้ชัดเจน วัดผลได้ ดำเนินการได้ และมีช่องทางทางงบประมาณมาดำเนินการ
- ในกรณีที่ไม่มีมีการปรับเปลี่ยนเป้าประสงค์ หน่วย OSM อาจเสนอให้พิจารณาปรับเปลี่ยนตัวชี้วัดหรือเกณฑ์ของตัวชี้วัด
- ให้ข้อเสนอแนะผู้บริหารในการกำหนดเป้าหมาย และแนวทางปฏิบัติ โครงการ งาน กิจกรรม เพื่อให้บรรลุผลการปฏิบัติงานตามเป้าหมายที่กำหนดไว้
- จัดฝึกอบรมเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเรื่อง Balanced Scorecard



- บริหารระบบรายงานผล ประสานงานติดตามข้อมูลจากผู้รับผิดชอบ ตัวชี้วัดขององค์กรแต่ละตัว และรวบรวม รายงานต่อผู้บริหาร

- ประสานงานกับหน่วยตรวจสอบภายใน (internal audit) เพื่อให้มั่นใจว่า กระบวนการรายงานข้อมูลมีความเที่ยงตรง เชื่อถือได้และตรวจสอบความถูกต้องได้

## 2. การสร้างความสอดคล้องในองค์กร (organization alignment)

องค์กรต่างๆ มักจะประสบปัญหาหลักประการหนึ่งคือ หน่วยงานตามสายงาน (functions) ต่างๆ ดำเนินงานไม่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน การสร้างความสอดคล้องในองค์กรเป็นเงื่อนไขหลักของการประสบความสำเร็จในการใช้ Balanced Scorecard การสร้างความสอดคล้องในที่นี้พิจารณาที่ 1) ทิศทาง (direction) (องค์กรที่ไปทางไหน) 2) จุดเน้น (focus) (เน้นดำเนินการเรื่องอะไร อย่างไร โดยใช้ทรัพยากรอะไรบ้าง ปริมาณเท่าใด มีงบประมาณเท่าใด กลุ่มเป้าหมายคือใคร พื้นที่ใดบ้าง ห้วงเวลาใด ค่าเป้าหมายเท่าใด วัตถุประสงค์อย่างไร ใครเป็นผู้รับผิดชอบ มีความรู้ทักษะ สมรรถนะเพียงพอหรือไม่ มีจำนวนกำลังคนเพียงพอหรือไม่) และ 3) มีการประสานงาน (coordi-

nation) กระบวนการหลักต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ดำเนินงานมุ่งไปในทิศทางเดียวกัน

### หน่วย OSM ควรดำเนินการดังนี้

- จากกรอบการประเมินผลระดับองค์กร ระบุให้ชัดเจนว่า ต้องอาศัยการประสานงานข้ามสายงานอย่างไรจากทุกหน่วยที่เกี่ยวข้อง

- หาแนวทางการเชื่อมโยงแผนกลยุทธ์สายงานหน้าที่ (functions) แผนกลยุทธ์องค์กร กับกรอบการประเมินผลการปฏิบัติงานระดับองค์กร

- ประสานงานกันหน่วยงานภายนอกและผู้มีส่วนได้เสียนอกองค์กร

- จัดการประชุมเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบเกณฑ์และตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานระดับองค์กร

## 3. การทบทวนแผนกลยุทธ์ (strategy reviews)

ในการประชุมประจำเดือน เป็นโอกาสที่ดีที่หน่วย OSM จะรายงานผลการดำเนินงานตามกรอบการประเมินผลการปฏิบัติงานระดับองค์กร รวมทั้งเสนอพิจารณาเรื่องการปรับเปลี่ยนเชิงกลยุทธ์ (strategic adjustments) ให้ผู้บริหารระดับสูงพิจารณาตัดสินใจ

หน่วย OSM ควรดำเนินการดังนี้



- พบผู้บริหารเพื่อนำเสนอรายงานสรุป (brief) หรือเสนอประเด็นเพื่อกำหนดในวาระประชุมประจำเดือนของผู้บริหาร รวมทั้งประเด็นการทบทวนกลยุทธ์ (ถ้ามี)

- ติดตามผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการ

## กลุ่มที่ 2

กระบวนการ 3 กระบวนการในกลุ่มนี้เป็นกระบวนการที่องค์กรต่างๆ ดำเนินการอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม หน่วย OSM ควรเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อให้กระบวนการทั้ง 3 เชื่อมโยงกับการนำแผนกลยุทธ์ขององค์กรไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลมากยิ่งขึ้น

### 4. การวางแผนกลยุทธ์ (strategic planning)

การวางแผนกลยุทธ์ กับการนำแผนกลยุทธ์ไปปฏิบัติให้บรรลุผล (strategy execution) เป็นกระบวนการที่เชื่อมโยงกันอย่างแยกกันไม่ออก

การวางแผนกลยุทธ์นั้น ไม่ควรจัดทำแบบงานประจำปี เพราะกระบวนการเชิงกลยุทธ์เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง



ดังนั้นจึงควรมีการสื่อสารถ่ายทอดกลยุทธ์ ติดตามและประเมินผลอย่างเป็นระบบ ตลอดจนมีการติดตาม วิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กรเป็นระยะเพื่อติดตามการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้อง และเพื่อประเมินผลกระทบต่อแผนกลยุทธ์ที่ใช้อยู่ หากจำเป็นจะได้มีการปรับเปลี่ยนเชิงกลยุทธ์ และปรับเปลี่ยนด้านอื่นๆ ที่เชื่อมโยงต่อไป ได้แก่ 1) โครงสร้าง 2) กระบวนการ 3) เทคโนโลยีสารสนเทศ และ 4) การบริหารทรัพยากรบุคคล

### 5. การสื่อสารกลยุทธ์ (strategy communication)

การที่บุคลากรในองค์กรจะมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานตามแผนกลยุทธ์ ได้เต็มทีนั้น จำเป็นต้องอาศัยการสื่อสาร สารัตถะของแผนกลยุทธ์ และกรอบแนวทาง/วิธีการ/ตัวชี้วัด หรือแม้แต่แผนปฏิบัติการ ให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องทราบอย่างทั่วถึงเพื่อให้บุคลากร

รายบุคคลทราบว่า ตนจะต้องร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมรับผิดชอบในเรื่องใด เมื่อใด และ อย่างไร ในกรณีที่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ



ในการสื่อสารกลยุทธ์อยู่แล้ว หน่วย OSM ควรทำหน้าที่ในการประสานงาน ร่วมให้ข้อเสนอแนะและพิจารณาเนื้อหาของสารที่ต้องการสื่อไปยังแต่ละกลุ่มเป้าหมาย ช่องทางการสื่อสาร ความถี่ของการสื่อสาร เพื่อให้ข้อเสนอแนะแก่หน่วยที่รับผิดชอบ

ในกรณีที่ยังไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบในการสื่อสารกลยุทธ์ หน่วย OSM ก็สามารถเข้ามารับผิดชอบกระบวนการนี้ได้อย่างเต็มตัว นอกจากนี้ช่องทางการสื่อสารกลยุทธ์ที่มีประสิทธิผลมากที่สุดช่องทางหนึ่งคือ การสื่อสารกลยุทธ์โดยผู้บริหารระดับสูงขององค์กร เป็นผู้สื่อสารในโอกาสต่างๆ ในแง่ที่หน่วย OSM ควรทำหน้าที่เสนอประเด็น ยกร่างคำกล่าว ร่างบทความ ให้ผู้บริหารพิจารณาเพื่อนำไปสื่อสารให้เหมาะสมกับโอกาสและกลุ่มเป้าหมาย

#### 6. การบริหารจัดการการริเริ่มเชิงกลยุทธ์ (initiative management)

โครงการการริเริ่มเชิงกลยุทธ์ในที่นี้หมายถึงแผนงาน (program) โดยเฉพาะแผนงานที่ครอบคลุมข้ามสายงาน ซึ่งช่วยขับเคลื่อนหรือสนับสนุนการบรรลุเป้าประสงค์เชิงกลยุทธ์ การคัดกรอง (screening) การเลือก (selection) และการบริหารจัดการการริเริ่มต่างๆ เชิงกลยุทธ์จะสามารถช่วยขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง และช่วยให้บรรลุผลสัมฤทธิ์

(results) โดยที่การริเริ่มต่างๆ เชิงกลยุทธ์นี้ควรมีการบริหารจัดการแยกต่างหากจากงานประจำ (routine work)

ในทางปฏิบัติ ผู้บริหารระดับสูงอาจเปิดโอกาสให้เสนอแผนงาน/ แผน/ โครงการริเริ่มเชิงกลยุทธ์ตามปฏิทินการวางแผนประจำปี การริเริ่มอาจได้แก่ การใช้ TQM เป็นเครื่องมือในการบริหารองค์กร การลงทุนซื้อเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้เพื่อผลิตสินค้า หรือเพื่อให้บริการลูกค้าได้มากขึ้นหรือดียิ่งขึ้น เป็นต้น นอกจากนี้ควรเปิดโอกาสให้เสนอข้อริเริ่มเชิงกลยุทธ์ในระหว่างปีได้อีกด้วย และหากมีการริเริ่มเชิงกลยุทธ์เป็นจำนวนมากก็สามารถจัดลำดับความสำคัญ และทบทวนการจัดลำดับความสำคัญได้ตามความจำเป็น

บทบาทของหน่วย OSM คือการติดตามแผนงาน/ แผน/ โครงการริเริ่มเชิงกลยุทธ์ เพื่อให้มั่นใจว่ามีการบริหารจัดการอย่างเหมาะสม เป็นไปตามการจัดลำดับความสำคัญ จุดเน้นที่ต้องการ มีทรัพยากรงบประมาณ พอเพียง ทั้งนี้ แผนงาน/ แผน/ โครงการริเริ่มเชิงกลยุทธ์ข้ามสายงานไม่ควรมอบหมายให้หน่วยงานตามสายงาน (function) รับผิดชอบเพียงหน่วยงานเดียว ในกรณีที่แผนงาน/ แผน/ โครงการริเริ่มเชิงกลยุทธ์ใดอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานตามสายงาน



(function) หน่วยใดหน่วยหนึ่ง หน่วย OSM ควรมีบทบาททั้งการติดตามผลและรายงานต่อผู้บริหาร หากเห็นว่ามีปัญหาที่สื่อได้ว่า จะล้มเหลว ก็ควรเข้าแทรกแซง (intervene) เพื่อช่วยแก้ปัญหานั้นๆ

### กลุ่มที่ 3

กระบวนการในกลุ่มนี้ เป็นกระบวนการตามสายงานหน้าที่ (functional) ที่มีหน่วยงานรับผิดชอบอยู่แล้ว ได้แก่ การวางแผน (ตามสายงาน) การจัดทำงานงบประมาณ การสร้างความสอดคล้องของกำลังคน (workforce alignment) และการแลกเปลี่ยนแบ่งปันวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุด (Best Practices: BP) หน่วย OSM ควรมีบทบาทในการประสานงานให้กระบวนการทั้งสามนี้ สอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ขององค์กร

7. การวางแผนและการจัดทำงบประมาณ

แผนงานระดับหน้าที่ (functional plan) ต่างๆ เช่น แผนงบประมาณ แผนกำลังคน แผนการลงทุนด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ และแผนงานการตลาด

จะต้องเชื่อมโยงเข้ากับแผนกลยุทธ์ระดับองค์กร อย่างไรก็ตาม แผนงานระดับหน้าที่อาจจะเน้นเฉพาะด้านตามความจำเป็นของสายงานหน้าที่ แต่ไม่ช่วยขับเคลื่อนกลยุทธ์ระดับองค์กร

ดังนั้น หน่วย OSM จึงควรประสานงานกับฝ่ายจัดทำงบประมาณ เพื่อให้การจัดทำงบประมาณให้สอดคล้องกับการจัดทำแผนกลยุทธ์ (ส่วนในภาครัฐ การจัดทำแผนกลยุทธ์สอดคล้องกับการจัดทำงบประมาณ) และมีงบประมาณในการดำเนินโครงการต่างๆ โดยเฉพาะโครงการที่สำคัญและมีผลกระทบสูงภายใต้แผนกลยุทธ์ นอกจากนี้ หน่วย OSM ยังจำเป็นต้องประสานงานกับฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ เพื่อให้มั่นใจว่าในกลุ่มสายงานเชิงกลยุทธ์ (strategic job families) ขององค์กร มีการสรรหา บรรจุ การฝึกอบรมและพัฒนา การพัฒนาภาวะผู้นำ





## วารสารดำรงราชานุภาพ

ได้อย่างสอดคล้องกับความจำเป็นขององค์กร  
สำหรับด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ  
หน่วย OSM สามารถมีส่วนร่วมในการกำหนด  
โครงสร้างฐานข้อมูลองค์กรจำเป็นต้องใช้ และ  
ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับโปรแกรมประยุกต์ต่างๆ  
ที่จำเป็น ส่วนในด้านการตลาด หน่วย OSM  
ต้องพิจารณาว่าแผนการตลาดของฝ่ายการตลาด  
นั้น สอดคล้องกับกลยุทธ์ในการนำเสนอคุณค่า  
ที่ลูกค้าต้องการ และตรงกับความต้องการของ

ตอบแทนและเงินรางวัล การพัฒนาภาวะผู้นำ  
ควรเป็นระเบียบวาระที่ผู้บริหารด้านทรัพยากร  
มนุษย์และหน่วย OSM ต้องร่วมกันพิจารณา  
แลกเปลี่ยนและนอร์ตัน ชี้ว่า กระบวนการดังกล่าว  
ข้างต้นจะสามารถช่วยเชื่อมโยงทรัพยากร  
มนุษย์เข้ากับการดำเนินงานตามแผนกลยุทธ์  
ขององค์กรได้เป็นอย่างดี และช่วยทำให้  
"กลยุทธ์เป็นงานของทุกคน"

### 9. การแลกเปลี่ยนและแบ่งปันวิธี



ตลาดที่จำแนกประเภท (market segment)  
ไว้หรือไม่

### 8. ความสอดคล้องด้านกำลังคน (workforce alignment)

การเชื่อมโยงกระบวนการด้านกำหนด  
เป้าหมายการทำงาน (goal setting) รายบุคคล  
การบริหารผลการปฏิบัติงาน การจ่ายค่า

### ปฏิบัติที่ดีที่สุด (Best practice sharing)

ความคิดริเริ่มใหม่ๆ ในการปรับปรุง  
ผลการปฏิบัติงานเชิงกลยุทธ์ อาจได้มาจาก  
ภายในและภายนอกองค์กร หน่วย OSM ควร  
ส่งเสริม ให้มีการระบุ (identify) และถ่ายทอด  
วิธีปฏิบัติที่ดีที่สุดทั่วทั้งองค์กร เพื่อให้ฝ่ายต่างๆ  
สามารถนำไปปรับใช้ในงาน สำหรับหน่วยงาน



ที่มี Chief Knowledge Officer (CKO) หรือ Chief Learning Officer (CLO) หน่วย OSM สามารถมีบทบาทในการประสานงาน ส่วนในหน่วยงานที่ไม่มี Chief Knowledge Officer หรือ Chief Learning Officer หน่วย OSM ควรจะมีบทบาทในการถ่ายทอดความคิดใหม่ๆ หรือวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุดไปทั่วทั้งองค์กร

## หน่วย OSM ควรขึ้นตรงกับใคร และควรมีบุคลากรกี่คน

แคปแลนและนอร์ตัน เสนอแนะให้หน่วย OSM ขึ้นตรงกับผู้บริหารสูงสุดขององค์กร เพื่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุดในการบริหารจัดการแผนกลยุทธ์ สำหรับอัตรากำลังที่เหมาะสม โดยทั่วไปควรอยู่ในราว 10 คนหรือน้อยกว่า 10 คน เพราะไม่ต้องการทำให้องค์กรมีขนาดใหญ่โตเกินไปโดยไม่จำเป็น

### บรรณานุกรม

Kaplan, R.S. and Norton, D.P. (2005) Creating the Office of Strategic Management, [www.hbs.edu/research/pdf/05-071.pdf](http://www.hbs.edu/research/pdf/05-071.pdf).





# ๖๖ นวัตกรรมบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์

ดร.ไพบุลย์ โพธิ์สุวรรณ<sup>1</sup>



การบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ เป็นแนวความคิดที่ส่งอิทธิพลต่อการบริหารงานทั้งภาคเอกชนและภาครัฐในยุคปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตามการศึกษาเผยแพร่แนวความคิดดังกล่าวยังเน้นการนำเสนอเทคนิควิธีการเป็นหลัก ทำให้ผู้ศึกษาและผู้ปฏิบัติงานไม่เห็นความเป็นมาของแนวคิดที่จะทำการเชื่อมโยงกับบริบทที่จะต้อง

ดำเนินงานในการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ บทความนี้เป็นเอกสารเชิงวิชาการที่ทำการสืบค้นและนำเสนอความเป็นมาของแนวความคิด ความหมาย และการนำแนวคิดไปประยุกต์ใช้ทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐ ตลอดจนข้อวิพากษ์ต่อแนวคิดของการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับท่านที่สนใจในประเด็นนี้ได้ไปศึกษาค้นคว้าต่อในเชิงลึก และเป็นฐานในการประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานต่อไป

## ความเป็นมา

การบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ เป็นการนำแนวความคิดเชิงยุทธศาสตร์ (strategy) ซึ่งเป็นแนวความคิดในการบริหารงานกองทัพ

<sup>1</sup> นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ข้าราชการ กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สป.มท.



ซึ่งมีมาตั้งแต่ยุคก่อนประวัติศาสตร์<sup>2</sup> มาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานในปัจจุบัน โดยคำว่า ยุทธศาสตร์ (strategy) มาจากคำเดิมคือ stratego ซึ่งหมายถึง บทบาทของนายพล (general) ผู้ควบคุมกองทัพ และต่อมาคำดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงความหมายเป็น ศิลปะของนายพล (the art of the general) ซึ่งเป็นทักษะทางจิตวิทยาและการแสดงตนทางพฤติกรรมของนายพล และเมื่อ 450 ปีก่อนคริสตศักราช ก็ได้เปลี่ยนแปลงความหมายมาเป็นทักษะการจัดการ ซึ่งหมายถึงการบริหาร ความเป็นผู้นำ การพูด และการใช้อำนาจ และในสมัยพระเจ้าอเล็กซานเดอร์มหาราช (Alexander) หรือ ประมาณ 330 ปีก่อนคริสตศักราช คำว่ายุทธศาสตร์ได้ถูกนำมาใช้ในความหมายของทักษะในการใช้กำลังที่จะเอาชนะฝ่ายตรงข้าม และสร้างระบบที่เป็นหนึ่งเดียวของการปกครองโลก<sup>3</sup> โดยพระเจ้าอเล็กซานเดอร์มหาราช และเจ้าชายฟิลิป (Philip) ได้ใช้แนวความคิดดังกล่าวในการทำสงคราม โดยกำหนดให้มีจุดมุ่งหมาย (goal) ที่ชัดเจนที่จะนำมาเซโตนีให้หลุดพ้นจาก

อิทธิพลของรัฐกรีก มีการควบคุมพื้นที่ที่สำคัญต่อการรบ การบริหารจัดการทรัพยากร การหลีกเลี่ยงที่จะเข้าโจมตี ณ จุดที่ฝ่ายตรงข้ามมีความเข้มแข็งและได้เปรียบ การสร้างกลลวงในการยกทัพเพื่อลวงฝ่ายตรงข้ามให้เข้าใจผิด การประสานและสนธิกำลังพล การใช้ความได้เปรียบในเชิงภูมิศาสตร์ การบริหารจัดการขนส่งเสบียง อาวุธและกำลังพล การสร้างโครงสร้างในการบังคับบัญชา การหาข่าวความเคลื่อนไหวของฝ่ายตรงข้าม การรักษาฐานที่มั่นและอาณาเขตครอบครอง การเข้าตีเมื่อได้เปรียบทั้งต่อหน้าและการกระหนาบตีจากด้านหลัง ตลอดทั้งการวางแผนรองรับหากกองทัพตกอยู่ในวงล้อม การบริหารจัดการกองทัพดังกล่าว ทำให้กองทัพของมาเซโดเนียเป็นกองทัพที่เข้มแข็ง มีวินัย และขยันกำลังใจที่ดีที่สุดในโลกขณะนั้น และแนวความคิดในการบริหารจัดการกองทัพดังกล่าว ได้ส่งผลต่อแนวความคิดเชิงยุทธศาสตร์ในยุคสมัยใหม่ (modern era) ไม่เพียงแต่ในด้านสงครามเท่านั้น แต่ยังหมายถึงสาขาอื่นๆ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน<sup>4</sup>

<sup>2</sup> H. Mintzberg and J.B. Quinn, *The Strategy Process* (New Jersey: Prentice Hall International, 1996), p. 5.

<sup>3</sup> Quinn and Roger, 1980, quoted in H. Mintzberg and J.B. Quinn, *The Strategy Process* (New Jersey : Prentice Hall International, 1996), p. 2.

<sup>4</sup> H. Mintzberg and J.B. Quinn, *The Strategy Process* (New Jersey: Prentice Hall International, 1996), pp. 7-8.



มุมมองเชิงยุทธศาสตร์เป็นการมองในลักษณะของการกำหนดเป้าหมายและทิศทาง "เอาชนะ" คู่ต่อสู้ หรือการดำเนินงานที่ก่อให้เกิด "ประสิทธิผล" ในประเด็นที่มีความสำคัญต่อผลสำเร็จขององค์การในภาพรวม ซึ่งจะแตกต่างกับกลยุทธ์ (tactic) ที่เป็นการเน้นเอาชนะในการรบย่อยๆ เป็นครั้งๆ ซึ่งเป็นการรบหรือเอาชนะภายใต้ยุทธศาสตร์ การนำเอาแนวความคิดเชิงยุทธศาสตร์มาใช้ในการบริหารงานจึงเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อมุ่งสู่การบรรลุจุดมุ่งหมายภายใต้สภาวะการณ์หรือข้อจำกัดในปัจจุบัน ตลอดทั้งแนวโน้มของสภาวะการณ์ในอนาคต ที่มี **"กำหนดเป้าหมายและทิศทางการดำเนินงาน"** อย่างชัดเจน

ในการบริหารงานยุคหลังสงครามโลกภาคเอกชนได้นำแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์มาใช้ในการบริหารงานก่อน และต่อมาหน่วยงานภาครัฐได้นำมาปรับใช้<sup>5</sup> ก่อนที่จะมีการนำแนวคิดการบริหารเชิงยุทธศาสตร์มาใช้ในหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนนั้น ได้มีการนำแนวทางการบริหารงานแบบดั้งเดิม (traditional approach) มาใช้ในการดำเนินงาน โดยแนวทางการบริหารงาน ดังกล่าวจะมุ่งเน้นการบริหาร



จัดการของกระบวนการภายในหน่วยงาน เป็นการปฏิบัติงานในระยะสั้น และเน้นขั้นตอนตามแนวทางการปฏิบัติที่ได้รับมาอย่างเป็นทางการ จึงเป็นการปฏิบัติงานแบบเป็น **"กิจกรรมรายวัน"** การปฏิบัติงานในลักษณะนี้จึงไม่สามารถเห็นภาพรวมในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน และไม่สามารถที่จะมองเห็นจุดมุ่งหมายระยะยาวในอนาคตของหน่วยงานได้<sup>6</sup>

แนวความคิดการบริหารที่เน้นการกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานในระยะยาวเป็นแนวทางหนึ่งที่ได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้เพื่อแก้ไขจุดบกพร่องของแนวทางการบริหารงานแบบดั้งเดิม โดยมีการคำนึงถึงปัจจัยภายนอกที่จะส่งผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงาน และมีการกำหนดจุดมุ่งหมาย (goals) และวัตถุประสงค์ (objectives) ที่

<sup>5</sup> O.E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction* (New York: ST. Martin's Press. Inc., 1994), p. 169.

<sup>6</sup> Ibid., pp. 268-288.



ชัดเจน นอกจากนั้น การบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ยังเน้นการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดในการปฏิบัติงานที่มุ่งเน้นการปฏิบัติงานประจำเป็นรายวันไปสู่การปฏิบัติงานเพื่อมุ่งสู่จุดมุ่งหมายในอนาคต โดยในการกำหนดจุดมุ่งหมายนั้นเป็นการวางตำแหน่งหรือกำหนดบทบาทของหน่วยงานในอนาคตซึ่งต้องเผชิญกับความไม่แน่นอน และในการดำเนินงานก็ต้องเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก ซึ่งจะต้องมีการกำหนดให้ชัดเจนลงไปว่าในการดำเนินงานในแต่ละกิจกรรมจะต้องให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างไร ซึ่งในการปฏิบัติงาน ผู้ที่รับผิดชอบในการดำเนินงานจะต้องร่วมในการกำหนดวัตถุประสงค์และจัดลำดับความสำคัญของกิจกรรม มิใช่เป็นเพียงผู้รับแนวทางการดำเนินงานจากผู้บริหารแต่เพียงฝ่ายเดียว<sup>7</sup>

### ความหมายของการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์

มีผู้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับความหมายของการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ไว้

แตกต่างกัน โดยไม่มีคำจำกัดความหรือความหมายใดที่ได้รับการยอมรับให้เป็นความหมายสากล นักวิชาการและผู้ปฏิบัติงานในองค์กรก็ใช้และให้ความหมายที่แตกต่างกันออกไป แต่อย่างไรก็ตาม ในความแตกต่างดังกล่าวก็มีลักษณะที่เป็นความหมายพอสรุปได้ 6 ประการ ได้แก่

**ประการแรก** ความหมายที่เป็นเชิงแนวทางการบริหารงานในภาพรวมขององค์กร ที่สร้างความเชื่อมโยงที่ชัดเจนทั้งนโยบาย จุดมุ่งหมาย แนวทางปฏิบัติ และทรัพยากร เพื่อดำเนินงานให้บรรลุผลงาน โดยแนวทางดำเนินงานมีความเหมาะสมกับสภาวะแวดล้อม และทรัพยากร ตลอดจนมีการเตรียมการเพื่อรองรับความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น<sup>8</sup>

**ประการที่สอง** นอกจากความหมายในเชิงแนวทางแล้วการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ยังมีความหมายในเชิงของการควบคุมการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุผลงานตามที่ได้ตั้งเอาไว้<sup>9</sup> นอกจากนั้น เพื่อควบคุมการดำเนินงานโดยกำหนดแบบ (design) และให้ความสำคัญ

<sup>7</sup> Ibid., p. 169.

<sup>8</sup> Quinn, 1980, quoted in H. Mintzberg and J.B. Quinn, *The Strategy Process* (New Jersey: Prentice Hall International, 1996), p. 3. ; J.M. Shafritz and E.W. Russell, *Introducing Public Administration* (New York: Pearson Education, Inc., 2005), pp. 330-358.

<sup>9</sup> Montanare, Daneke, and Bracker, quoted in Mark H. Moore, *Creating Public Value: Strategic Management in Government* (Massachusetts: Harvard University Press, 1998), p. 8.



กับปัจจัยที่เป็นมนุษย์ ที่จะดำเนินงานให้แล้วเสร็จตามเวลา ตามขีดกำลังความสามารถทั้งมนุษย์ และทรัพยากร ดังนั้น การบริหารเชิงยุทธศาสตร์ จึงมีความหมายรวมระหว่างแผนการจัดการเชิงยุทธศาสตร์กับการดำเนินการตามแผนด้วย<sup>10</sup>

**ประการที่สาม** ความหมายในเชิงของการปรับตัวให้เข้ากับสภาวะแวดล้อม โดยเห็นว่า ในการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์หมายถึงรวมถึงการที่องค์กรจะต้องร่วมกำหนดการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายนอกมิใช่เป็นเพียงการปรับตัว และจะต้องสามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยที่หน่วยงานดำเนินงานจะต้องมีความยืดหยุ่นที่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์<sup>11</sup> ซึ่งการปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์หมายถึงรวมถึงการศึกษาปัจจัยที่อยู่ภายในและปัจจัยที่อยู่ภายนอกหน่วยงาน เพื่อมุ่งเน้นให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จ<sup>12</sup>

**ประการที่สี่** ความหมายในเชิงการจัดการ หรือการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ (stra-



tegic management) หมายถึงการปรับเปลี่ยนทิศทางการดำเนินงานขององค์กรโดยผู้บริหาร เพื่อให้มีความสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของหน่วยงาน โดยการปรับเปลี่ยนทิศทางการดำเนินงานจะเกิดขึ้นเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงของความต้องการของผู้ใช้บริการ การบริการขั้นตอนกระบวนการ และนโยบายการบริหาร ตลอดจนเงื่อนไขความยุ่งยาก (difficulty) และความผันผวน (turbulent) ของสภาวะแวดล้อมของหน่วยงาน<sup>13</sup>

**ประการที่ห้า** ความหมายในเชิงการตัดสินใจ คือการตัดสินใจกำหนดจุดมุ่งหมาย การกำหนดแผนหลักในการดำเนินงานเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมาย การกำหนดขอบเขตการดำเนินงานหรือให้บริการ การกำหนดทรัพยากร

<sup>10</sup> Eadie, quoted in O.E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction* (New York: ST. Martin's Press, Inc, 1994), p. 181.

<sup>11</sup> Bozeman and Straussman, quoted in Mark H. Moore, *Creating Public Value: Strategic Management in Government* (Massachusetts: Harvard University Press, 1998), p. 8.

<sup>12</sup> Chandler, 1962, and Ansoff, Declerk, and Hays, 1976 quoted in H. Mintzberg and J.B. Quinn, *The Strategy Process* (New Jersey: Prentice Hall International, 1996), pp. 56-57.

<sup>13</sup> P.C. Nutt and R.W. Backoff, *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations*, pp. 3-4.



ที่จะต้องใช้ในการบริหารจัดการทั้งเชิงเศรษฐกิจ และทรัพยากรมนุษย์ และการกำหนดลักษณะของสิ่งที่หน่วยงานจะต้องให้คืนกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและสังคม<sup>14</sup>

**ประการที่หก** ความหมายของการนำการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ไปใช้ ซึ่งยุทธศาสตร์ได้ถูกนำไปใช้ใน 5 ลักษณะ ได้แก่ แผน (plan) กลลวง (ploy) รูปแบบ (pattern) ตำแหน่ง (position) และมุมมอง (perspective) หรือ 5Ps<sup>15</sup> ทั้งนี้ ความหมายที่สื่อไปให้ทราบในประเทศไทยจะเป็นไปในลักษณะของการวางแผนทั้งในภาคธุรกิจเอกชน และภาครัฐ

### สำนักคิดในการก่อตัวของยุทธศาสตร์

แนวคิดในการศึกษาการก่อตัวของยุทธศาสตร์ที่สำคัญ อาจแบ่งเป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ ได้แก่กลุ่มที่เป็นเชิงข้อเสนอ (prescriptive) และกลุ่มที่มีลักษณะเชิงพรรณนา (descriptive)

**แนวคิดกลุ่มแรก แนวคิดที่เป็นเชิงข้อเสนอ (prescriptive)**

เป็นกลุ่มที่มุ่งนำเสนอแนวทางที่

เหมาะสม ในการก่อตัวของยุทธศาสตร์องค์การมินซ์เบิร์ก และคณะ<sup>16</sup> ได้นำเสนอกลุ่มสำนักคิดที่สำคัญ 3 กลุ่มสำนักคิด

กลุ่มสำนักคิดที่ 1 เป็นกลุ่มที่มีแนวความคิดเชิงข้อเสนอ (prescriptive) ซึ่งมี 3 สำนักคิด ได้แก่ สำนักนักคิดแรก สำนักออกแบบ (design school) ในสำนักคิดนี้จะเน้นความสำคัญของผู้นำในการกำหนดยุทธศาสตร์ โดยเห็นว่าผู้นำเป็นผู้ที่มีความตระหนักรู้ แล้วนำไปสู่กระบวนการคิดที่จะต้องวิเคราะห์หาจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค หรือ SWOT เพื่อวิเคราะห์และสร้าง

### SWOT ANALYSIS

|                                                     | Helpful<br>to achieving the objective | Harmful<br>to achieving the objective |
|-----------------------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|
| Internal origin<br>(attributes of the organization) | Strengths                             | Weaknesses                            |
| External origin<br>(attributes of the environment)  | Opportunities                         | Threats                               |

<sup>14</sup> Andrew, 1980 quoted in P.C. Nutt and R.W. Backoff, *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations* (San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1992), p. 57.

<sup>15</sup> Mintzberg, 1987 quoted in H. Mintzberg and J.B. Quinn, *The Strategy Process* (New Jersey: Prentice Hall International, 1996), pp. 10-16.

<sup>16</sup> สรุปความจาก H. Mintzberg, B. Ahlstrand and J. Lampel, *Strategy Safari: A Guided Tour Through Wild of Strategic Management* (New York: The Free Press, 1998).



กรอบความคิด (conceptual) เพื่อหาความเหมาะสม (fit) ในการกำหนดยุทธศาสตร์ที่มีความชัดเจน โดยพิจารณาจากขีดความสามารถขององค์กรกับความเป็นไปได้จากภายนอกในการดำเนินงานในองค์กร ในกระบวนการคิดจะเน้นความไม่เป็นทางการ โดยแนวคิดนี้นำโดยสำนักคิดธุรกิจฮาร์วาร์ด (Harvard Business School)<sup>17</sup>

สำนักคิดที่สอง สำนักการวางแผน (planning school) เป็นสำนักคิดที่ยอมรับเอาแนวความคิดของสำนักออกแบบ โดยมีรากฐานแนวคิดจากทฤษฎีระบบ (System Theory) และระบบเครือข่าย (cybernetics) แต่ยุทธศาสตร์ที่เป็นผลผลิตจากกระบวนการจะมีลักษณะที่เป็นทางการที่มีการจัดกิจกรรมอย่างเป็นขั้นตอนที่ชัดเจน และนักวางแผนจะมีบทบาทสูงในการกำหนดยุทธศาสตร์ โดยที่สำนักคิดนี้จะให้ความหมายของสถานะแวดล้อมในลักษณะที่เป็นสิ่งที่คงที่และสามารถควบคุมได้<sup>18</sup>

สำนักคิดที่สาม สำนักคิดการวาง

ตำแหน่ง (positioning school) เป็นสำนักคิดที่มีพื้นฐานแนวคิดจากเศรษฐศาสตร์โดยมุ่งเน้นการวางตำแหน่งที่ดีที่สุดขององค์กรท่ามกลางความแตกต่างหลากหลาย ทั้งนี้สำนักคิดนี้ให้ความสำคัญของเนื้อหาของยุทธศาสตร์มากกว่ากระบวนการ และจะทำการวิเคราะห์เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์หลัก (generic strategy) ที่มีความชัดเจน และผู้มีบทบาทหลักในการกำหนดยุทธศาสตร์ได้แก่นักวิเคราะห์<sup>19</sup>

## กลุ่มแนวคิดที่ 2 จะมีลักษณะเชิงพรรณนา (descriptive)

มีสำนักคิดที่สำคัญ 6 สำนักได้แก่สำนักคิดแรก สำนักคิดผู้ประกอบการ (entrepreneurial school) ซึ่งเน้นกระบวนการของยุทธศาสตร์จากผู้นำที่เข้มแข็ง และมีวิสัยทัศน์ตลอดทั้งนวัตกรรม โดยเห็นว่าสถานะแวดล้อมของการบริหารสามารถจัดการได้ และยุทธศาสตร์จะมีลักษณะที่จะต้องประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับวิสัยทัศน์<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Christensen, Andrew, Bower, Hamermesh, and Porter, 1982, p. 164 quoted in H. Mintzberg, B. Ahlstrand and J. Lampel, *Strategy Safari: A Guided Tour Through Wild of Strategic Management* (New York: The Free Press, 1998), pp. 22-45.

<sup>18</sup> Ansoff, 1965 quoted in H. Mintzberg, B. Ahlstrand and J. Lampel, *Strategy Safari: A Guided Tour Through Wild of Strategic Management* (New York: The Free Press, 1998), pp. 47-79.

<sup>19</sup> Porter, 1980 quoted in H. Mintzberg, B. Ahlstrand and J. Lampel, *Strategy Safari: A Guided Tour Through Wild of Strategic Management* (New York: The Free Press, 1998), pp. 81-122.

<sup>20</sup> Shumpeter, 1934 quoted in H. Mintzberg, B. Ahlstrand and J. Lampel, *Strategy Safari: A Guided Tour Through Wild of Strategic Management* (New York: The Free Press, 1998), pp. 123-173.



สำนักคิดที่สองในกลุ่มที่มีลักษณะเชิงพรรณนา ได้แก่ สำนักคิดที่มีรากฐานความคิดมาจากสาขาจิตวิทยา (cognitive school) ซึ่งเชื่อว่ามนุษย์ใช้เหตุผลที่มีความหลากหลาย (bounded rationality) ในการกำหนดยุทธศาสตร์จึงให้ความสำคัญทางจิตใจ (mental) ของมนุษย์เป็นหลัก และเห็นว่าการให้เหตุผลเป็นระบบการทำงานของสมองที่จะต้องทำการวางกรอบความคิดจากข้อมูลที่มามากมายของสภาวะแวดล้อม<sup>21</sup>

สำนักคิดที่สามในกลุ่มที่มีลักษณะเชิงพรรณนา ได้แก่ สำนักคิดการเรียนรู้ (learning school) มีรากฐานความคิดจากสาขาจิตวิทยา โดยเน้นการก่อตัวของยุทธศาสตร์ ที่เกิดจากสิ่งที่ไม่คาดฝันและมีการเรียนรู้ร่วมกัน ตลอดทั้งการสังสมประสบการณ์ของคนในองค์กรที่มีความต่อเนื่อง มิใช่การเรียนรู้ที่เป็นลักษณะเส้นตรงแต่มาโดยไร้ทิศทางที่แน่นอน ดังนั้น สภาวะแวดล้อมจึงเป็นสิ่งที่ยากแก่การทำความเข้าใจ แนวความคิดของสำนักคิดนี้จึงเห็นว่าการกำหนดยุทธศาสตร์มิได้ให้ความสำคัญกับการวางแผน

ซึ่งเน้นความแน่นอนมากนัก และยุทธศาสตร์จะมีการเปลี่ยนแปลงจากการเรียนรู้<sup>22</sup>

สำนักคิดที่สี่ สำนักคิดการเมือง (political school) เป็นแนวความคิดที่ก่อตัวจากความขัดแย้งและการใช้อำนาจ ซึ่งได้รับอิทธิพลแนวความคิดจากสาขารัฐศาสตร์ โดยการก่อตัวของยุทธศาสตร์จะเป็นการเจรจาต่อรองหรือความร่วมมือในการยึดตำแหน่งที่สำคัญที่สามารถเป็นผู้กำหนดกติกา หรือนโยบายภายในองค์กรจะถูกมองรวมเป็นหน่วยเดียวภายใต้อำนาจที่รวมศูนย์ และการรักษาไว้ซึ่งอำนาจเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดในการกำหนดยุทธศาสตร์ ทั้งนี้ เพื่อที่จะคงไว้ซึ่งความเป็นผู้กำหนดกติกา<sup>23</sup>

สำนักคิดที่ห้า สำนักคิดวัฒนธรรม (cultural school) เป็นสำนักคิดที่มีรากฐานความคิดจากมานุษยวิทยา (Anthropology) จะเน้นการก่อตัวของยุทธศาสตร์ที่เกิดจากกระบวนการของความร่วมมือที่จะสร้างมุมมองร่วมขององค์กร (collective perspective) เพื่อให้เกิดอุดมการณ์และค่านิยมร่วมกัน โดย

<sup>21</sup> Simmon, 1976 quoted in H. Mintzberg, B. Ahlstrand and J. Lampel, *Strategy Safari: A Guided Tour Through Wild of Strategic Management* (New York: The Free Press, 1998), pp. 149-173.

<sup>22</sup> Lindblom, 1959, and Quinn, 1980 quoted in H. Mintzberg, B. Ahlstrand and J. Lampel, *Strategy Safari: A Guided Tour Through Wild of Strategic Management* (New York: The Free Press, 1998), pp. 174-231.

<sup>23</sup> Allison, 1871, and Perrow, 1970 quoted in H. Mintzberg, B. Ahlstrand and J. Lampel, *Strategy Safari: A Guided Tour Through Wild of Strategic Management* (New York: The Free Press, 1998), pp. 232-261.



มีความเชื่อว่าการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ขององค์การจะประสบผลสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อยุทธศาสตร์และวิธีการดำเนินงานที่ได้กำหนดขึ้นได้กลายเป็นวัฒนธรรมขององค์การ<sup>24</sup>

สำนักคิดที่หก สำนักคิดสภาวะแวดล้อม (environmental school) เห็นว่าการก่อตัวของยุทธศาสตร์มีลักษณะเป็นเชิงรับต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อม สภาวะแวดล้อมจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์ ส่วนความเป็นผู้นำขององค์การไม่มีบทบาทที่สำคัญ ดังนั้นการกำหนดยุทธศาสตร์จึงไม่มีความแน่นอนและไม่มีทางเดียวที่ดีที่สุด (one best way)<sup>25</sup>

**กลุ่มแนวคิดที่ 3 จะมีรูปแบบเฉพาะ (configuration school)** เป็นแนวคิดที่เน้นมุมมองของการเปลี่ยนรูป (transformation) โดยเห็นว่าหากองค์การที่มีลักษณะเฉพาะตัว (configuration) มีภาวะที่ถูกรบกวน ก็จะมีการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อเปลี่ยนรูปไปสู่อีกลักษณะหนึ่งและองค์การจะคงรูปอยู่ในลักษณะ

ที่เปลี่ยนรูปแล้วในระยหนึ่ง แต่เมื่อมีภาวะที่ถูกรบกวนก็จะมีการเปลี่ยนรูปไปอีก ไม่มีที่สิ้นสุด ดังนั้นการกำหนดยุทธศาสตร์ก็จะเน้นเรื่องการคงไว้ซึ่งลักษณะเฉพาะตัวขององค์การให้ได้ และเน้นเรื่องการปรับตัวให้สามารถดำรงอยู่ได้หากมีภาวะรบกวน ในสำนักคิดนี้ เป็นการผสมผสานรูปแบบต่างๆ ของการก่อตัวของยุทธศาสตร์สองกลุ่มแรกดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นมาใช้เป็นกรณีเพื่อให้เกิดกระบวนการที่เหมาะสมกับกรณีเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่ง<sup>26</sup>

แต่อย่างไรก็ตาม จากทั้งสามแนวคิดในการก่อตัวของยุทธศาสตร์ แนวความคิดของสำนักคิดวางแผนได้รับความนิยมสูงสุด จนบดบังแนวความคิดของสำนักคิดอื่นๆ แต่หลังจากปี ค.ศ. 1973 เป็นต้นมา แนวความคิดของสำนักคิดที่นอกเหนือจากการวางแผน จึงเริ่มมีบทบาทขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักคิดผู้ประกอบการ และสำนักคิดการเมือง

<sup>24</sup> Norman, 1977 quoted in H. Mintzberg, B. Ahlstrand and J. Lampel, *Strategy Safari: A Guided Tour Through Wild of Strategic Management* (New York: The Free Press, 1998), pp. 263-283.

<sup>25</sup> Hannan and Freeman, 1997 quoted in H. Mintzberg, B. Ahlstrand and J. Lampel, *Strategy Safari: A Guided Tour Through Wild of Strategic Management* (New York: The Free Press, 1998), pp. 285-300.

<sup>26</sup> Khandwalla, 1970 quoted in H. Mintzberg, B. Ahlstrand and J. Lampel, *Strategy Safari: A Guided Tour Through Wild of Strategic Management* (New York: The Free Press, 1998), pp. 301-347. ; Mintzberg, Ahlstrand and Lampel quoted in H.W. Volberda and T. Elfring, *Rethinking Strategy* (London: Sake Publications, 2001), pp. 198-211.



## แนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ในภาคเอกชน

ภาคเอกชนได้นำแนวคิดการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์มาประยุกต์ใช้ โดยอิงกับแนวคิดในการบริหารงานของกองทัพ โดยที่คำว่ายุทธศาสตร์ได้ถูกนำมาใช้เพื่อการดำเนินงานให้บรรลุจุดมุ่งหมายของหน่วยงาน แนวคิดในเรื่องความมั่นคงและการขยายอาณาเขตจากการทหารได้ถูกนำมาใช้กับประเด็นส่วนแบ่งการตลาด ซึ่งในทางปฏิบัติหน่วยงานภาคเอกชนจะมีการสนับสนุนให้มีการจัดทำแผนดำเนินงานล่วงหน้า กำหนดทรัพยากรการบริหารเพื่อดำเนินงาน ตลอดจนทั้งพัฒนาเครื่องมือเตือนเมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงแผนดำเนินงาน<sup>27</sup>

ตั้งแต่ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นต้นมา ภาคเอกชนได้นำเอาแนวทางการดำเนินงานเชิงยุทธศาสตร์มาใช้โดยได้มีการเริ่มวางแผนการดำเนินงาน ซึ่ง แฮ็กซ์ และ มาจุฟ<sup>28</sup> ได้เสนอว่าการวางแผนดำเนินงานของภาคเอกชนได้ผ่านมาแล้วรวม 5 ช่วง ได้แก่

**ช่วงแรก** เป็นการวางแผนเพื่อควบคุมทางด้านการคลังและการเงิน (budgeting and financial control) ในการวางแผนในระยะแรกนี้จะเน้นการควบคุมการใช้จ่ายโดยมุ่งให้เกิดผล

ในทางปฏิบัติในมุมมองทางด้านการคลังและการเงินเท่านั้น การวางแผนจึงเป็นแผนที่เป็นเครื่องมือสำหรับใช้จ่ายเงิน จึงทำให้การวางแผนประเภทนี้นำไปสู่การปฏิบัติงานระยะสั้นและมุ่งผลการดำเนินงานในช่วงสั้นๆ ทำให้ไม่เห็นเป้าหมายโดยรวมขององค์กรว่าจะดำเนินการไปในทิศทางใด

**ช่วงที่สอง** แนวทางในการวางแผนได้เข้าสู่ช่วงที่สองในทศวรรษ 1950 ซึ่งเป็นแนวทาง การวางแผนที่เน้นแผนระยะยาว (long range planning) ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวเป็นช่วงที่มีการเติบโตของตลาดเนื่องจากภาวะสงครามได้สิ้นสุดลง การแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการอยู่ในระดับต่ำ ทำให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนมีแนวความคิดที่จะวางแผนที่มีระยะยาวหลายปีเพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินการเพื่อยอดขายในอนาคตแต่อย่างไรก็ตาม แนวทางในการวางแผนระยะยาวก็ประสบปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสภาวะแวดล้อมและมีการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการที่รุนแรงยิ่งขึ้น การประสบกับปัญหาดังกล่าวทำให้มีการนำเอาแนวคิดการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์มาใช้ โดยการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ ได้ถูก

<sup>27</sup> P.C. Nutt and R.W. Backoff, *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations*, p. 56.

<sup>28</sup> Hax and Majluf quoted in O.E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*, p. 170.



จัดเป็นช่วงที่สาม สี่ และห้า ซึ่งจะได้นำเสนอตามลำดับต่อไป

**ช่วงที่สาม** ในช่วงทศวรรษ 1960 เป็นช่วงที่มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ธุรกิจ (Business Strategic Planning) โดยแนวทางการจัดทำแผนนี้จะเน้นการกำหนดส่วนประกอบที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก จะต้องมีการกำหนดภารกิจ (mission) ซึ่งจะเป็นการกำหนดขอบข่ายการดำเนินงาน (scope) ของหน่วยงานว่าควรจะเป็นกรอบการดำเนินงานใด หน่วยงานจะเข้าไปดำเนินงานในธุรกิจใด ต้องผลิตสิ่งใดออกให้บริการ และจะเข้าสู่ตลาดใด เมื่อใด ประการที่สอง การตรวจสอบสถานการณ์แวดล้อม (environment scan) โดยจะต้องมีการตรวจสอบปัจจัยภายในเพื่อหาจุดแข็ง (strength) จุดอ่อน (weakness) ในประเด็นเรื่องทักษะ (skill) ขีดความสามารถในการจัดการ (managerial capacity) ประเภทของโรงงาน (type of plant) และสถานะทางการเงิน (financial situation) นอกจากนี้ ยังต้องมีการสำรวจและวิเคราะห์ปัจจัยภายนอกทั้งที่เป็นโอกาส (opportunity) ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงาน ได้แก่ โครงสร้างตลาด เทคโนโลยี

สินค้าทดแทน ระดับในการแข่งขัน และอื่นๆ ประการที่สาม การกำหนดวัตถุประสงค์ (objective) เป็นการกำหนดเป้าหมายที่จะดำเนินงานที่ชัดเจนจากผลการกำหนดภารกิจและการตรวจสอบสถานการณ์แวดล้อมที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่ง แอนซอฟ<sup>29</sup> เสนอว่า วัตถุประสงค์สามารถนำมาใช้เป็นมาตรฐานการดำเนินงานและประเมินผลงานได้ในทุกระดับของการปฏิบัติงาน นอกจากนั้นยังสามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์ปัญหา และเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจที่ดีว่าควรทำหรือยกเลิกการผลิตสินค้าใดออกสู่ตลาด การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ธุรกิจ จะทำให้เห็นภาพทั้งระยะสั้นและระยะยาว ตลอดทั้งภาพรวมการจัดสรรทรัพยากร และการวัดผลงาน แต่อย่างไรก็ตามจากการแข่งขันกันอย่างรุนแรงในธุรกิจระหว่างประเทศ การเปลี่ยนแปลงค่านิยมของคนในสังคม ความไม่แน่นอนของการเมืองและการทหาร การกีดกันทางการค้า และการเติบโตที่ช้าลงของเศรษฐกิจ ในช่วงทศวรรษ 1970 ทำให้แนวความคิดในการวางแผนยุทธศาสตร์ธุรกิจไม่สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ดังกล่าวได้<sup>30</sup> จึงนำไปสู่ช่วงที่สี่ของการวางแผน

**ช่วงที่สี่** การวางแผนยุทธศาสตร์

<sup>29</sup> Ansoff quoted in O.E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*, p. 171.

<sup>30</sup> Toft quoted in O.E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*, p. 171.



วิสาหกิจ (corporate strategic planning) เป็นการวางแผนที่มีความละเอียดสูงกว่าการวางแผนยุทธศาสตร์ธุรกิจ โดยได้ให้ความสำคัญแก่ผู้บริหารในระดับสูงเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน โดยกำหนดให้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ของผู้บริหารสูงสุด (Chief Executive Officer) ต่อยอดจากการกำหนดภารกิจในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ธุรกิจ นอกจากนี้ ยังมี การมอบหน้าที่รับผิดชอบ (responsibility) ในการดำเนินงานตามแผนไปยังทุกส่วนของหน่วยงาน และมีการสร้างความร่วมมือกันระหว่างธุรกิจ แต่อย่างไรก็ตาม แอนซอฟ<sup>31</sup> ได้ชี้ให้เห็นว่า การจัดทำแผนยุทธศาสตร์วิสาหกิจ มีข้อจำกัดที่สำคัญ รวม 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก การเป็นอัมพาตจากการวิเคราะห์ (paralysis by analysis) กล่าวคือการวิเคราะห์เพื่อจัดทำแผนไม่ได้นำไปสู่การบรรลุผลสัมฤทธิ์ ประการที่สอง การต่อต้านจากหน่วยงานที่เคยดำเนินงานแบบดั้งเดิม ประการที่สาม การยกเลิกการจัดทำแผน หากผู้บริหารระดับสูงไม่สนับสนุนการดำเนินงานด้วยข้อจำกัดที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น แนวความคิดในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์วิสาหกิจ ได้ถูกแทนที่โดยแนวความคิด การจัดการเชิงยุทธศาสตร์ (strategic management) ในทศวรรษที่ 1980

**ช่วงที่ห้า** การจัดการเชิงยุทธศาสตร์ (strategic management) แนวความคิดในการจัดการเชิงยุทธศาสตร์แตกต่างจากการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ธุรกิจและแผนยุทธศาสตร์วิสาหกิจ กล่าวคือ การวางแผนยุทธศาสตร์ เป็นการเน้นที่การตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์ที่เหมาะสม แต่การจัดการเชิงยุทธศาสตร์เน้นที่การบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามยุทธศาสตร์ การสร้างตลาดและผลิตภัณฑ์ตลอดทั้งเทคโนโลยีใหม่ และได้มุ่งเพียงที่จะผลิตแผน แต่จะเน้นการบูรณาการการวางแผนร่วมกับทุกภาคฝ่ายภายในหน่วยงาน การจัดการเชิงยุทธศาสตร์ เป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ การพัฒนาค่านิยม ขีดความสามารถในการบริหารงาน ความรับผิดชอบ และระบบการบริหารงาน เพื่อเชื่อมโยงยุทธศาสตร์และการปฏิบัติไปยังทุกระดับชั้นในหน่วยงาน ซึ่งจะเป็นการลดความซ้ำซ้อนและความขัดแย้งภายในหน่วยงาน และ ทอฟท์ (Toft) ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า การจัดการเชิงกลยุทธ์มุ่งที่จะขยายวิสัยทัศน์และระบบการทำงานเชิงยุทธศาสตร์ไปสู่ทุกองค์กรภายในหน่วยงานเพื่อมุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์โดยผู้ปฏิบัติงานทุกคนและทุกกลุ่มในหน่วยงานจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินงาน โดยจะต้องมีการบูรณาการทั้งการวางแผน การควบคุม การจัดโครงสร้างหน่วยงาน การสื่อสารระบบข้อมูล ตลอดทั้งระบบการให้รางวัลและ

<sup>31</sup> Ansoff quoted in O.E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*, pp. 171-172.



การจูงใจ ทั้งนี้การวางแผนไม่ควรจะแยกออกไปเป็นเอกเทศ นอกจากนั้น การจัดการเชิงยุทธศาสตร์ยังต้องคำนึงถึงวัฒนธรรมของหน่วยงาน เพราะวัฒนธรรมจะส่งผลต่อการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งจะส่งผลต่อการบริหารจัดการด้วย<sup>32</sup>

### แนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ในหน่วยงานภาครัฐ

ในทศวรรษที่ 1980 โอลเซน และ เอเดย์ (Olsen and Eadie) เป็นผู้บุกเบิกในการนำการวางแผนยุทธศาสตร์มาใช้ในหน่วยงานภาครัฐ โดยได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ธุรกิจ (business strategic planning) โดยเห็นว่าการวางแผนยุทธศาสตร์ภาครัฐมีส่วนประกอบสำคัญ 5 ประการ ได้แก่ ประการแรก การกำหนดภารกิจ (mission) และจุดมุ่งหมาย (goal) โดยผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน กำหนดแนวทาง และกำหนดทรัพยากร (resource requirement) ประการที่สอง การกำหนดวิสัยทัศน์การดำเนินงาน ซึ่งเป็นภาพของหน่วยงานในอนาคตที่ผู้ปฏิบัติงานจะต้องร่วมรับทราบโดยทั่วกัน

นอกจากนั้น ไบรสัน ยังให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์

ควรมีการจัดเก็บข้อมูลในวงกว้างแล้วค้นหาทางเลือกในการดำเนินงานที่ดีที่สุด โดยเน้นถึงอนาคตของหน่วยงานซึ่งเกิดจากการตัดสินใจในยุคปัจจุบัน ทั้งนี้แผนยุทธศาสตร์ควรสามารถสนับสนุนให้เกิดการสื่อสาร การมีส่วนร่วม การประสานผลประโยชน์และค่านิยม พร้อมทั้งจะสนับสนุนการตัดสินใจเพื่อผลสำเร็จในการนำแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ<sup>33</sup>

ในปี ค.ศ. 1992 ออสบอร์น และ เกเบลอร์ (Osborne and Gaebler) ได้นำเสนอความเห็นว่าการวางแผนยุทธศาสตร์เป็นกระบวนการตรวจสอบสถานการณ์ในปัจจุบันของหน่วยงานหรือชุมชน และการกำหนดทิศทางการดำเนินงานของหน่วยงาน การพัฒนายุทธศาสตร์ และการวัดผลลัพธ์ของงาน โดยมีขั้นตอนในการจัดทำ รวม 8 ขั้นตอน ตามลำดับ ดังนี้ การวิเคราะห์สถานการณ์ทั้งภายในและภายนอก การระบุประเด็นหลักที่หน่วยงานเผชิญอยู่ การกำหนดภารกิจ การกำหนดจุดมุ่งหมาย การกำหนดวิสัยทัศน์ (ตอบคำถามว่าผลสำเร็จจะเป็นอย่างไร) การกำหนดยุทธศาสตร์ การกำหนดตารางเวลาดำเนินงาน และการกำหนดการวัดและประเมินผล จากขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่นำเสนอโดยออสบอร์น และ เกเบลอร์ จะเห็นได้ว่าเป็นการนำแนวคิดของ ไบรสันมาปรับใช้อย่างชัดเจน

<sup>32</sup> Hax and Majluf, quoted in O.E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*, p. 172.

<sup>33</sup> Ibid., pp. 175-179.



และมีความคล้ายคลึงกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์วิสาหกิจ (Corporate Strategic Planning) ของภาคเอกชน<sup>34</sup>

### ข้อวิพากษ์แนวคิดการจัดการเชิงยุทธศาสตร์

กระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์ที่เป็นทางการเน้นเรื่องการวิเคราะห์เชิงตรรกะมากเกินไป แต่ในขณะเดียวกันการกำหนดรูปแบบก็ยังเป็นนามธรรม และไม่ได้นำเอาประเด็นพลวัตทางสังคมการเมืองเข้ามาประกอบการพิจารณา การเข้มงวดทางวิธีการทำให้การจัดทำแผนชักไม่ทันต่อสถานการณ์ที่ผันผวน การถูกบังคับโดยขั้นตอนวิธีการที่เข้มงวดเป็นการ "ทำลาย" โอกาสของความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรมในการดำเนินงาน ทำให้การกำหนดจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ยุ่งยาก นอกจากนั้น การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ไม่มีข้อมูลเพียงพอเพื่อเป็นฐานในการวิเคราะห์ ทำให้กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ไม่สามารถสนับสนุนการตัดสินใจได้อย่างแท้จริง แนวความคิดในการวิเคราะห์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในระบบราชการยังคงยึดติดวิธีการดั้งเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การวิเคราะห์ตามแนวคิดสำนัก SWOT Analysis โดยมีได้มีข้อคำนึงถึงจุดอ่อนของแนวคิดนี้ การขาดข้อมูลและขาดความเข้าใจของผู้ปฏิบัติงานทำให้การ

วิเคราะห์ SWOT เป็นเพียง "พิธีกรรม" เพื่ออ้างความชอบธรรม แต่ไม่ได้ส่งผลต่อการปฏิบัติหรือต่อการวางแผนยุทธศาสตร์แต่อย่างใด หน่วยงานต่างๆ มากมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทยยังยึดถือแนวทาง SWOT ทั้งๆ ที่แนวความคิดนี้ได้เสื่อมความนิยมลงในประเทศที่พัฒนาแล้วตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 เนื่องจากเห็นว่า "ไม่สามารถรู้ได้จริง" ว่าอะไรคือจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและอุปสรรค ผลการวิเคราะห์เป็นเพียงการสรุปแคบๆ ตามประสบการณ์ของผู้วิเคราะห์ซึ่งนำมาสู่ภาวะ "อัมพาตจากการวิเคราะห์" จึงได้เกิดมีแนวความคิดอื่นๆ ซึ่งได้รับความนิยมมาทดแทน เช่น แนวคิดจากสำนักคิดการเมืองซึ่งเน้นการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (เนื่องจากแรงผลักดันในภาครัฐที่สำคัญได้แก่นโยบาย และ



<sup>34</sup> Ibid., p. 175.



กฎหมาย) แนวคิดเชิงประกอบการที่เน้นการกำหนดและบริหารวิสัยทัศน์ของผู้บริหาร (ซึ่งไม่จำเป็นต้องวิเคราะห์ SWOT) และแนวคิดสำนักคิดวางตำแหน่งที่เน้นการเลือกดำเนินงานเฉพาะที่ไปได้ดี เป็นต้น

นอกจากนั้น ในกระบวนการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติที่จะนำไปสู่การบรรลุผลตามจุดมุ่งหมายยังเป็นการยากที่จะวัดผลงาน

วิธีการในการวัดผลงานก็ยังอยู่ในระยะเริ่มต้น ไม่มีระบบที่ชัดเจน ทำให้การวัดผลงานระยะสั้นไม่สามารถที่จะชี้ให้เห็นถึงเปลี่ยนแปลงได้ การวัดผลงานที่มีความยุ่งยากซับซ้อนทำให้หน่วยงานหันไปให้ความสนใจกับการวัดประสิทธิภาพ (efficiency) มากกว่าการวัดผลการดำเนินงาน (performance)<sup>35</sup> กล่าวคือ วัดว่า เสร็จ (finish) มากกว่า สำเร็จ (success)



<sup>35</sup> สรุปความจาก R.C. Nyhan and H.A. Marlowe, "Performance Measurement in the Public Sector: Challenges and Opportunity." *Public Productivity & Management Review* Vol.18 No.4 (1995).



# ทิศทางการพัฒนาสำนักบริหารยุทธศาสตร์ กลุ่มจังหวัด

สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด

## ความนำ

ระบบราชการไทยมีจุดเปลี่ยนจากเหตุผลและความจำเป็นของสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงประกอบด้วย การมีลักษณะโครงสร้างที่ใหญ่มาก มีกฎหมายระเบียบแบบแผนและองค์กรมากมาย มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบซ้ำซ้อนเหลื่อมล้ำกัน โดยเฉพาะในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีปัญหาสำคัญคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมและกฎหมายต่างๆ ไม่สามารถปฏิบัติราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการขยายหน่วยงานส่วนกลาง

ไปในภูมิภาค ไม่ขึ้นตรงกับผู้ว่าราชการจังหวัด และปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น รัฐบาลจึงได้จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง "การปรับบทบาทภารกิจ และโครงสร้างส่วนราชการ" ขึ้นเมื่อวันที่ 4 - 5 สิงหาคม 2544 ณ จังหวัดชลบุรี ส่งผลให้มีการเสนอความคิดในการปฏิรูประบบราชการ การกำหนดโครงสร้าง รูปแบบหน่วยงานภาครัฐ ให้เอื้อต่อการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ เอกชน ประชาชน และการบริหารประเทศภายใต้สภาวะแวดล้อมที่มีการแข่งขันสูง

ในส่วนของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค รัฐบาลในสมัยนั้นได้นำระบบการ



## วารสารดำรงราชานุภาพ

บริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยคณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2544 เห็นชอบให้ปรับปรุงการบริหารงาน โดยให้จังหวัดมีฐานะเสมือนหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพในการบูรณาการ ในเบื้องต้น จัดทำเป็น "โครงการนำร่องการปรับปรุงการบริหารงาน จังหวัด" ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2544 และกระทรวงมหาดไทยได้นำเสนอโครงการต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2544 ดำเนินการ "โครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา (คบพ.)" ในพื้นที่ 5 จังหวัด ซึ่งเป็นตัวแทนของแต่ละภาค คือ จังหวัดลำปาง จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดชัยนาท จังหวัดภูเก็ตและจังหวัดนราธิวาส

ต่อมา คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2546 และวันที่ 6 พฤษภาคม 2546 เห็นชอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ใช้การบริหารงานแบบบูรณาการเช่นเดียวกับจังหวัดนำร่อง ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 เป็นต้นไป

### ความเป็นมาของการแบ่งกลุ่มจังหวัด

การบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดเป็นรูปแบบใหม่ของการบริหารงานแบบบูรณาการให้มีความเหมาะสมมากขึ้น ในรูป

ของการรวมจังหวัดที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงในด้านต่างๆ เข้าด้วยกันซึ่งจะช่วยให้การวางกรอบทิศทางการพัฒนาและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรเป็นไปอย่างมีระบบและร่วมกันแก้ไขปัญหาระหว่างจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยหลังจากการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาได้ขยายไปยังทุกจังหวัดแล้ว คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2546 และ วันที่ 17 พฤศจิกายน 2546 เห็นชอบให้จัดกลุ่มจังหวัดเป็น 19 กลุ่มจังหวัด เพื่อเป็นกรอบในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัดและเกิดความเชื่อมโยงระหว่างจังหวัดกับกลุ่มจังหวัด ทั้งทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจจังหวัดและการแก้ไขปัญหาความยากจนของพื้นที่

### การปรับปรุงกลุ่มจังหวัดและการกำหนดศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัด

คณะรัฐมนตรีมีมติในการประชุมเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 ให้สำนักงาน ก.พ.ร. ประเมินผลการพัฒนาระบบราชการและดำเนินการของสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ผ่านมา สำนักงาน ก.พ.ร. จึงได้เสนอเรื่องการจัดให้มีหัวหน้ากลุ่มจังหวัด/สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด และในระยะต่อมา สำนักงาน ก.พ.ร. ได้



ดำเนินการศึกษาทบทวนการจัดกลุ่มจังหวัด และระบบการบริหารกลุ่มจังหวัดเสนอต่อ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ในการประชุมครั้งที่ 13/2550 เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2550 และคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้มีมติเห็นชอบให้มีการปรับปรุงกลุ่มจังหวัด และการกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการ ของกลุ่มจังหวัด และการจัดตั้งสำนักบริหาร ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เพื่อเป็นกลไกในการ

ดำเนินงานของกลุ่มจังหวัด และต่อมาได้ปรับ เป็น 18 กลุ่มจังหวัด ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2551 และประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและ กลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เรื่อง การจัดตั้ง กลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นที่ตั้งศูนย์ ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัด ในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 126 ตอนพิเศษ 28ง ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2552

| กลุ่มจังหวัด |                               | จังหวัดในกลุ่ม                                    | จังหวัดที่เป็น ศูนย์ปฏิบัติการ กลุ่มจังหวัด |
|--------------|-------------------------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------------|
| 1            | ภาคกลางตอนบน 1                | นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา สระบุรี          | พระนครศรีอยุธยา                             |
| 2            | ภาคกลางตอนบน 2                | ชัยนาท ลพบุรี สิงห์บุรี อ่างทอง                   | ลพบุรี                                      |
| 3            | ภาคกลางตอนกลาง                | ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี สระแก้ว นครนายก สมุทรปราการ | ฉะเชิงเทรา                                  |
| 4            | ภาคกลางตอนล่าง 1              | กาญจนบุรี นครปฐม ราชบุรี สุพรรณบุรี               | นครปฐม                                      |
| 5            | ภาคกลางตอนล่าง 2              | ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี สมุทรสาคร สมุทรสงคราม    | เพชรบุรี                                    |
| 6            | ภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย             | ชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช พัทลุง           | สุราษฎร์ธานี                                |
| 7            | ภาคใต้ฝั่งอันดามัน            | ระนอง พังงา ภูเก็ต กระบี่ ตรัง                    | ภูเก็ต                                      |
| 8            | ภาคใต้ชายแดน                  | สงขลา สตูล ปัตตานี ยะลา นราธิวาส                  | สงขลา                                       |
| 9            | ภาคตะวันออก                   | จันทบุรี ชลบุรี ระยอง ตราด                        | ชลบุรี                                      |
| 10           | ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตอนบน 1 | เลย หนองคาย หนองบัวลำภู อุดรธานี                  | อุดรธานี                                    |
| 11           | ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตอนบน 2 | นครพนม มุกดาหาร สกลนคร                            | สกลนคร                                      |



| กลุ่มจังหวัด                      | จังหวัดในกลุ่ม                             | จังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัด |
|-----------------------------------|--------------------------------------------|-------------------------------------------|
| 12 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง   | ร้อยเอ็ด ขอนแก่น มหาสารคาม กาฬสินธุ์       | ขอนแก่น                                   |
| 13 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 1 | สุรินทร์ นครราชสีมา บุรีรัมย์ ชัยภูมิ      | นครราชสีมา                                |
| 14 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 2 | อำนาจเจริญ ศรีสะเกษ ยโสธร อุบลราชธานี      | อุบลราชธานี                               |
| 15 ภาคเหนือตอนบน 1                | เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน           | เชียงใหม่                                 |
| 16 ภาคเหนือตอนบน 2                | น่าน พะเยา เชียงราย แพร่                   | เชียงราย                                  |
| 17 ภาคเหนือตอนล่าง 1              | ตาก พิจิตร โลก สุโขทัย เพชรบูรณ์ อุตรดิตถ์ | พิจิตร                                    |
| 18 ภาคเหนือตอนล่าง 2              | กำแพงเพชร พิจิตร นครสวรรค์ อุทัยธานี       | นครสวรรค์                                 |

## หลักการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ



### รัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550 มาตรา

78 (2) กำหนดให้รัฐต้อง

ดำเนินการตามแนวนโยบาย

ด้านการบริหารราชการ

แผ่นดิน โดยการจัดระบบ

การบริหารราชการส่วนกลาง

ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีขอบเขต

อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจน

เหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุน

ให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนา

จังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร

ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดย

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

(ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550

มาตรา 52 วรรคสาม เพื่อประโยชน์

ในการบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดหรือ

กลุ่มจังหวัดให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดยื่นคำขอ

จัดตั้งงบประมาณได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธี

การและเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา



ในกรณีนี้ให้ถือว่าจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ มาตรา 53/1 ให้จังหวัดทำแผนพัฒนา จังหวัดให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติและความต้องการ ของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด

ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตามวรรคหนึ่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างหัวหน้า ส่วนราชการที่มีสถานที่ตั้งทำการอยู่ในจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคหรือ การบริหารราชการส่วนกลาง และผู้บริหาร องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัด รวมทั้งผู้แทนภาคประชาสังคม และผู้แทนภาค ธุรกิจเอกชน

การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตาม วรรคหนึ่ง จำนวนและวิธีการสรรหาผู้แทนภาค ประชาสังคม และผู้แทนภาคธุรกิจเอกชนตาม วรรคสอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา เมื่อประกาศใช้ แผนพัฒนาจังหวัดแล้ว การจัดทำแผนพัฒนา ท้องถิ่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและ การดำเนินกิจการของส่วนราชการและหน่วยงาน อื่นของรัฐทั้งปวงที่กระทำในพื้นที่จังหวัดต้อง

สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดดังกล่าว

**พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหาร งานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551** ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการบริหาร งานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) เพื่อ ทำหน้าที่หลักในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหา และพัฒนากลุ่มจังหวัด และกำหนดขั้นตอน เงื่อนไข หลักเกณฑ์ และวิธีการ ในการจัดทำ **แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนปฏิบัติการ ประจำปีของกลุ่มจังหวัด**

ความสำคัญของภารกิจการพัฒนา และแก้ไขปัญหาความต้องการพื้นที่ระดับกลุ่ม จังหวัด ตามข้อกำหนดข้างต้น **จำเป็นต้องมี การกำหนดหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพเพื่อทำ หน้าที่ในการขับเคลื่อนกลไกและสร้างระบบ ที่ชัดเจนในการสนับสนุนและส่งเสริมให้เกิด เอกภาพและประสิทธิภาพในการบริหารงาน** เกิดการพัฒนาทั้งในมิติทางเศรษฐกิจและมิติ ทางสังคม โดยแนวทางของการพัฒนาต้อง สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมในระดับชาติและตอบสนองความต้องการ ของประชาชนในพื้นที่ซึ่งเป็นลักษณะการพัฒนา แบบบนลงสู่ล่าง (Top Down) และจากล่าง ขึ้นบน (Bottom Up)



## แนวคิดการจัดตั้งสำนักบริหารยุทธศาสตร์ กลุ่มจังหวัด (Office of Strategy Management :OSM)



Robert S. Kaplan และ David P. Norton ได้เสนอแนวความคิดในการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ในระดับองค์การที่เรียกว่า "สำนักบริหารยุทธศาสตร์ The Office of Strategy Management หรือ OSM" เพื่อทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบในเรื่องการบริหารยุทธศาสตร์เป็นการเฉพาะ มีลักษณะเป็นหน่วยงานขนาดเล็กคล่องตัวทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพในการเชื่อมโยงและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในระดับต่างๆ ขององค์การไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพตลอดจนการส่งเสริมให้มีการสื่อสารแลกเปลี่ยนความรู้ประสบการณ์เกี่ยวกับการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ และการประสานงานร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำยุทธศาสตร์ขององค์การไปสู่การปฏิบัติร่วมกันอย่างเป็น

ระบบ ซึ่งแนวคิดและทฤษฎีดังกล่าวได้ถูกหน่วยงานภาครัฐนำไปใช้ประโยชน์ในเวลาต่อมา

จากแนวคิดของ Kaplan และ Norton ดังกล่าว สำนักงาน ก.พ.ร. และกระทรวงมหาดไทย จึงได้ร่วมหารือและเห็นร่วมกันที่จะให้มีการจัดตั้งสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (OSM) เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานระดับปฏิบัติเป็นเจ้าภาพในการประสานยุทธศาสตร์ แผนงาน/โครงการในระดับกลุ่มจังหวัด รวมทั้งการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ประสานงานกับหน่วยงานอำนวยการระดับชาติ ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงาน ก.พ. และสำนักงานงบประมาณ

## การจัดตั้งสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่ม จังหวัด Office of Strategy Manage- ment (OSM)

เพื่อสนับสนุนต่อการบริหารงานและการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนา กลุ่มจังหวัด กระทรวงมหาดไทยและสำนักงาน ก.พ.ร. ได้ร่วมกันสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดขึ้น โดยกระทรวงมหาดไทย ได้จัดตั้งสำนักบริหารยุทธศาสตร์



กลุ่มจังหวัด เป็นหน่วยงานภายในสำนักงาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่รายงานตรงต่อปลัด กระทรวงมหาดไทย มีการจัดโครงสร้างการ แบ่งงานภายใน บทบาทภารกิจและอำนาจ หน้าที่ และกรอบอัตรากำลัง

### วัตถุประสงค์

การจัดตั้งสำนักบริหารยุทธศาสตร์ กลุ่มจังหวัดในจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการ กลุ่มจังหวัด เพื่อเป็นเจ้าภาพในการประสานงาน เพื่อเชื่อมโยงและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ กลุ่มจังหวัดไปสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผลโดยทำ หน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการ ของคณะกรรมการแผนพัฒนาและงบประมาณในระดับ กลุ่มจังหวัด(ก.บ.ก)

### บทบาทของสำนักบริหารยุทธศาสตร์ กลุ่มจังหวัด

สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด จะมีบทบาทหลักในการประสานและบูรณาการ ไม่มีอำนาจในการบริหารสั่งการตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือ กฎหมายอื่น โดยจะมีบทบาท ดังนี้

1) เป็นเจ้าภาพในการประสานเพื่อ เชื่อมโยง และขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และแผน พัฒนาของกลุ่มจังหวัด รวมทั้งการถ่ายทอด เป้าหมายระดับกลุ่มจังหวัดไปสู่เป้าหมาย ระดับจังหวัด

2) การบูรณาการแผนงาน โครงการ และงบประมาณของกลุ่มจังหวัด

3) การบริหารการวัดผลการ ดำเนินงาน

4) ส่งเสริมการสื่อสาร การแลกเปลี่ยนความรู้ประสบการณ์ เกี่ยวกับการนำ ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ

5) พัฒนาระบบการมีส่วนร่วม ของประชาชนภายในกลุ่มจังหวัด

### หน้าที่ของสำนักบริหารยุทธศาสตร์ กลุ่มจังหวัด

1) งานเลขานุการของคณะกรรมการ แผนพัฒนาและงบประมาณในระดับ กลุ่มจังหวัด

2) ศึกษา วิเคราะห์ จัดทำแผนพัฒนา กลุ่มจังหวัด ประสานเชื่อมโยงกลยุทธ์ในระดับ ต่างๆ การบูรณาการแผนงานและงบประมาณ และการเป็นศูนย์กลางข้อมูลยุทธศาสตร์กลุ่ม จังหวัด

3) ติดตามประเมินผลการดำเนินการ ตามยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดและรายงาน ต่อคณะกรรมการแผนพัฒนาและงบประมาณ ในระดับกลุ่มจังหวัด

4) ประสานงานระหว่างจังหวัด ภายในกลุ่มจังหวัด รวมทั้งกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องในเรื่องการบูรณาการแผนพัฒนา



## วารสารดำรงราชานุภาพ

กลุ่มจังหวัด กับแผนพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติการของจังหวัด การสนับสนุนและผลักดันการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ และการติดตามผลการดำเนินงานตามแผน ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

5) จัดให้มีการประชุมหารือเพื่อการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด รวมทั้งการขอรับความคิดเห็น ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสำคัญๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชน และพื้นที่ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

6) จัดทำ เผยแพร่ และประชาสัมพันธ์ ข้อมูล ความรู้และข่าวสารของกลุ่มจังหวัด

7) ปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

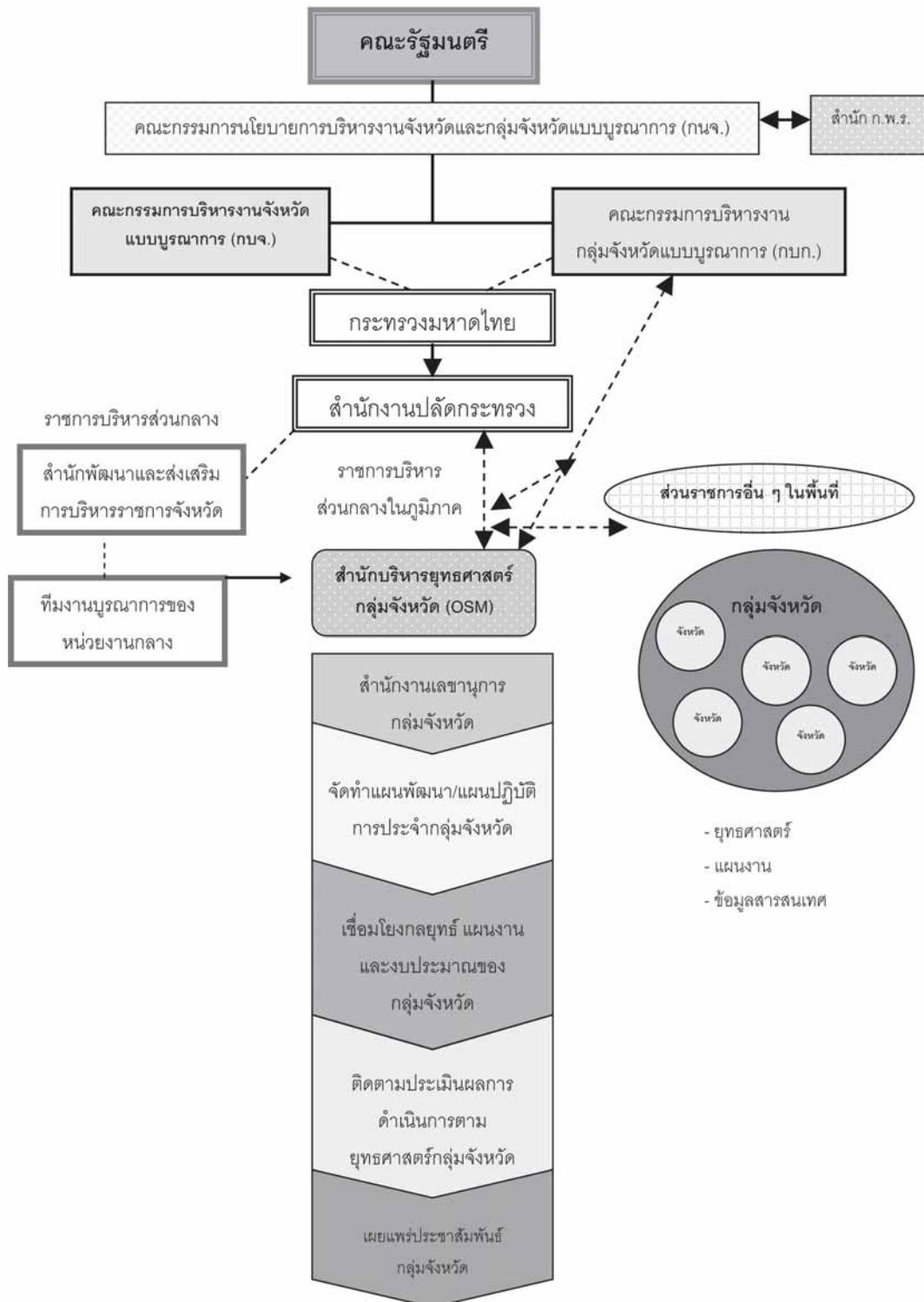
## แนวทางการบริหารสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (OSM)

ในการบริหารสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด กระทรวงมหาดไทย กำหนดแนวทางการบริหารในระยะเริ่มต้นทั้ง 18 กลุ่มจังหวัด ดังนี้





## แผนภาพแสดงกลไก และกระบวนการของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด





## ด้านสถานที่ตั้งสำนักงานบริหาร

### ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (OSM)

1) ให้กลุ่มจังหวัดที่เป็นที่ตั้งทั้ง 18 กลุ่มจังหวัด จัดตั้งสำนักงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดเป็นการถาวร เนื่องจากมีความชัดเจนแล้ว

2) จัดสถานที่ที่มีความเหมาะสม สะดวกและสามารถรองรับบุคลากรตามโครงสร้าง สำนัก OSM ให้พอเพียง

3) มีการจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ที่จำเป็นประจำสำนัก OSM

### ด้านบุคลากรปฏิบัติงานประจำ สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (OSM)

ในระยะเวลาที่ผ่านมา สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้ดำเนินการปรับเปลี่ยนอัตราเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางลงไปปฏิบัติงานสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (OSM) 10 แห่ง (ยังมีปัญหาอย่างไม่เพียงพอ) และจ้างเหมาบริการเจ้าหน้าที่ตามจำนวนที่เห็นสมควรโดยใช้งบประมาณจากงบบริหารจัดการของจังหวัด ประจำปี งบประมาณพ.ศ. 2551 ที่แต่ละจังหวัดได้รับจัดสรรสำหรับสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด(OSM) ที่เหลือ 8 กลุ่มจังหวัด ซึ่งจะต้องจัดตั้งสำนัก OSM ก็ให้พิจารณาจัดบุคลากรปฏิบัติงานตามกรอบและโครงสร้างที่กำหนด โดยใช้บุคลากรในกลุ่มปฏิบัติงานไป



พลางก่อน

ขณะนี้ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้จัดอัตรากำลังข้าราชการตำแหน่งนักวิเคราะห์นโยบายและแผน ข้าราชการพิเศษ และข้าราชการ ไปปฏิบัติงานประจำที่สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (OSM) แห่งละ 2 คน จำนวน 33 ราย ครบทั้ง 18 แห่งแล้ว

### ด้านการบริหารงบประมาณ

1) ให้ใช้งบบริหารจัดการของจังหวัดที่แต่ละจังหวัดได้รับจัดสรรประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 จังหวัดละ 10 ล้านบาท มาบริหารโดยผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นผู้ประสานงานกลุ่มเชิงจังหวัดภายในกลุ่มหรือ และจัดทำโครงการร่วมกัน

2) ในปีต่อไป กลุ่มขอตั้งคำขอไว้ในคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี



## การสนับสนุนการบริหารจัดการสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (OSM)

**การแต่งตั้งที่ปรึกษากลุ่มจังหวัด** โดยมีคำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ 184/2551 ลงวันที่ 17 เมษายน 2551 แต่งตั้งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยประจำเขตตรวจราชการเป็นที่ปรึกษากลุ่มจังหวัด ในเขตพื้นที่ตรวจราชการที่รับผิดชอบ มีอำนาจหน้าที่ร่วมประชุมและให้คำปรึกษาในการดำเนินงานของกลุ่มจังหวัด

**การแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นที่ตั้งกลุ่มจังหวัด 18 กลุ่มจังหวัด** ทำหน้าที่เป็นกรรมการและเลขานุการ ในคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) และทำหน้าที่ช่วยเหลือหัวหน้ากลุ่มจังหวัดกำกับ ติดตาม และสนับสนุนการดำเนินงานสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (OSM) ด้วย



**การมอบหมายผู้ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด** โดยมีคำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ 260/2551 ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 2551 เรื่องมอบหมายให้ข้าราชการไปปฏิบัติหน้าที่ที่สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ได้มอบหมายให้หัวหน้าสำนักงานจังหวัด ซึ่งเป็นที่ตั้งของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดทดลองดำเนินการ 10 กลุ่มจังหวัด ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดอีกหน้าที่หนึ่งเป็นการชั่วคราวโดยไม่ขาดจากตำแหน่งเดิม

**ทีมงานบูรณาการของกระทรวงมหาดไทย** โดยร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กำหนดแนวทางและบทบาท ในการสนับสนุนการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการในรูปแบบทีมที่ปรึกษาและสนับสนุนการดำเนินงาน กระทรวงมหาดไทย ได้มีคำสั่ง ที่ 529/2551 ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2551 เรื่องแต่งตั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่ในทีมบูรณาการเพื่อสนับสนุนการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ทั้ง 18 กลุ่มจังหวัด จำนวน 15 คน ประกอบด้วยผู้อำนวยการศูนย์ช่วยเหลือทางวิชาการพัฒนาชุมชนเขต 12 คน และผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านฯ (9 ชว.) สำนักงานปลัด



กระทรวงมหาดไทย 3 คน

**มอบหมายข้าราชการทำหน้าที่ผู้ประสานงานจังหวัด/กลุ่มจังหวัดและสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด** โดยมีคำสั่งสำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยที่ 8/2551 ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2551 เรื่องมอบหมายเจ้าหน้าที่ประสานงานจังหวัด/กลุ่มจังหวัดและสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดในระดับภาคและกลุ่มจังหวัด ประกอบด้วย ข้าราชการของสำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สป.จำนวน 18 คน โดยกำหนดให้ทำหน้าที่ประสานและสนับสนุนการดำเนินงานด้านข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องประสานงานระหว่างหน่วยงานและผู้ปฏิบัติหน้าที่ทีมบูรณาการติดตามผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์จังหวัด/กลุ่มจังหวัดและรายงานผลการดำเนินงาน

**การจัดทำโครงการประเมินผลความคุ้มค่าตามภารกิจของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด** โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินความเหมาะสมและความพร้อมของเจ้าหน้าที่ของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ประเมินประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานเชิงยุทธศาสตร์การพัฒนาและการบริหารกลยุทธ์ของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด และเพื่อ

ประเมินผลความคุ้มค่าของการดำเนินงานจัดตั้งสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

การจัดทำโครงการดังกล่าวจะทำให้ได้รับทราบผลการดำเนินงานของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดปัจจัยสนับสนุนการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรค แนวทางการแก้ไขปัญหา รวมทั้งการปรับปรุงองค์กร การปรับปรุงรายละเอียดวิธีการ ขั้นตอนในการกำหนดกรอบแนวทางในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุด รับทราบแนวทางในการพัฒนาสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดเพื่อให้เป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนการบริหารการพัฒนาในระดับกลุ่มจังหวัดอย่างแท้จริง

## ทิศทางการพัฒนาสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

สำหรับทิศทางการพัฒนาสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดที่กำหนดและได้มีการดำเนินการอยู่ขณะนี้ ประกอบด้วย

1. การเสนอขอจัดตั้งเป็นหน่วยงานใหม่ในโครงสร้างของ สป.มท. โดยสำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สป. เป็นผู้ประสานงานและสนับสนุนการบริหารงานของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด 18 กลุ่มจังหวัด พิจารณาเห็นว่าเพื่อให้การบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องนโยบายของรัฐบาล



และกระทรวงมหาดไทยจึงขอเสนอจัดตั้ง "สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (The Office of Strategy Management : OSM)" เป็นหน่วยงานสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ไปปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ที่รายงานตรงต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สป. โดยเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการบริหารงานของกลุ่มจังหวัด และทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัด หรือ ก.บ.ก. ด้วย

**2. การทำงานของสำนักบริหารยุทธศาสตร์** กลุ่มจังหวัด จะต้องดำเนินไปด้วยความเข้มแข็งและเข้มข้มยิ่งขึ้น โดยนโยบายการทำงานของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด จะต้องคำนึงถึงหลักการและเจตนารมณ์ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ประกอบกับหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สรุปหลักการทำงานที่สำคัญ ได้ดังนี้

2.1 การทำหน้าที่เป็น "เจ้าภาพ" ในการเชื่อมโยงและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ระดับต่างๆ ตั้งแต่ระดับชาติ ภาค กลุ่มจังหวัด จังหวัด และท้องถิ่น/ชุมชน ไปสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผล โดยมีการถ่ายทอดเป้าหมายและมีระบบการติดตาม/วัดผลการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ เพื่อบรรลุเป้าหมาย/

ยุทธศาสตร์เดียวกัน

2.2 การคิดริเริ่มและผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง/การพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยการรวมพลังและสื่อสารสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ร่วมกัน การแสวงหาและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมระหว่างภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม ทั้งในแนวดิ่งและแนวราบ

2.3 การมองไปข้างหน้าและคิดริเริ่มแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ โดยนำปัญหาและความต้องการของประชาชนมาใช้ในการกำหนดแนวทางฯ เพื่อให้สอดคล้องกับศักยภาพของกลุ่มจังหวัด หากประเด็นปัญหาดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขได้โดยลำพัง ให้ขอรับข้อวินิจฉัยสั่งการ และแก้ไขจากรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้กำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค

1. การจัดระบบและพัฒนารูปแบบวิธีการทำงานที่คล่องตัว และมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงไปสู่ระดับผู้ปฏิบัติ

2. การพัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถของผู้รับผิดชอบการบริหารงาน และการปฏิบัติงานของ OSM ในเรื่องยุทธศาสตร์และการบริหารแผนงาน/โครงการ/งบประมาณ การบริหารและสร้างแรงจูงใจ



## วารสารดำรงราชานุภาพ

ของบุคลากร การจัดการความรู้และการเรียนรู้  
อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้พร้อมต่อการทำงาน  
ความเปลี่ยนแปลง และการใช้เครื่องมือการ  
บริหารจัดการสมัยใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ  
และประสิทธิผล

ทั้งนี้ ในการทำงานของสำนักบริหาร  
ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด จะต้องศึกษา ทำความ  
เข้าใจ และคำนึงถึงบริบท/สภาพแวดล้อมที่มี  
ความหลากหลายและเปลี่ยนแปลงไป

อย่างรวดเร็ว ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ทั้ง  
ด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ สังคม  
วัฒนธรรม องค์ความรู้/ความก้าวหน้าทาง  
วิชาการเทคโนโลยี/การสื่อสาร ระเบียบ/  
กฎหมาย แผนยุทธศาสตร์ ตลอดจนความ  
ต้องการและข้อเรียกร้องต่างๆ ซึ่งจะเป็นปัจจัย  
หรือเงื่อนไขสำคัญต่อความสำเร็จของสำนัก  
บริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด





# สำ นักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด : OSM

จาดูร อภิชาติบุตร<sup>1</sup>

## 1. บทนำ



ในการขับเคลื่อนองค์กรไปในทิศทางใดจำเป็นต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์ และการวางแผนกลยุทธ์ เพื่อให้องค์กรบริหารงานได้ประสบผลสำเร็จและไปสู่เป้าหมายที่

กำหนดไว้ ในภาคธุรกิจเอกชนมีการให้คำนิยามเกี่ยวกับคำว่า "กลยุทธ์" ไว้ โดย Certo and Peter ให้นิยามว่า กลยุทธ์ หมายถึงวิธีการดำเนินงานที่มั่นใจได้ว่าจะนำไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน "Strategy is defined as a course of action aimed at ensuring that the organization will achieve its objectives" (Certo and Peter, 1991 : 17) และให้นิยามว่าการจัดการเชิงกลยุทธ์ หมายถึง กระบวนการที่ต่อเนื่องและมีการทบทวนกระบวนการเวียนไปมาตลอดเวลา เพื่อให้หน่วยงานโดยรวมสามารถดำรงอยู่ในสิ่งแวดล้อมได้อย่างเหมาะสม "Strategic management is defined as a continu-

<sup>1</sup> หัวหน้าผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย

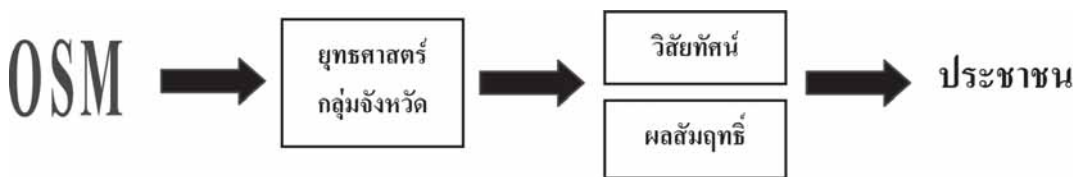


ous, iterative process aimed at keeping an organization as a whole appropriately matched to its environment" (Certo and Peter, 1991 : 5)

การจัดตั้งสำนักบริหารยุทธศาสตร์ (Office of Strategic Management หรือ OSM) จึงเปรียบเสมือนเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการวางแผนกลยุทธ์เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ขององค์กรให้ไปสู่ผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ สำหรับ OSM ที่สำนักงาน ก.พ.ร. และกระทรวงมหาดไทยร่วมกันจัดตั้งขึ้นนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการให้เป็นองค์กรในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ โดยทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพในการประสานเพื่อเชื่อมโยง และขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดไปสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผล โดยมุ่งหวังให้บังเกิดผลอย่างเป็น

ต่อประชาชน

การจัดตั้ง OSM มีแนวคิดมาจาก KAPLAN และ NORTON ซึ่งมองเห็นว่าองค์กรส่วนใหญ่มักจะประสบปัญหาความล้มเหลวในการบริหารยุทธศาสตร์ เนื่องจากแต่ละหน่วยงานภายในองค์กรต่างคนต่างทำงานกันแบบแยกส่วน ขาดการประสานการทำงานร่วมกัน เพื่อให้เกิดการทำงานอย่างเป็นระบบ ส่งผลให้การขับเคลื่อนองค์กรไม่เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ ดังนั้น KAPLAN และ NORTON จึงเสนอให้มีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ในระดับองค์กรที่เรียกว่า "สำนักบริหารยุทธศาสตร์" (The Office of Strategy Management หรือ OSM) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารยุทธศาสตร์เป็นการเฉพาะโดยมีหน้าที่เป็นเจ้าภาพในการเชื่อมโยง และขับเคลื่อน



รูปธรรม และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ มีการรายงานให้ผู้บริหารได้ทราบผลความก้าวหน้าของการดำเนินงานเป็นระยะ สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันท่วงที เป็นการควบคุมทิศทางการดำเนินงานให้มุ่งสู่วิสัยทัศน์ ของหน่วยงานทำให้การทำงานเกิดผลสัมฤทธิ์

ยุทธศาสตร์ในระดับต่างๆ ไปสู่การปฏิบัติ ตลอดจนการส่งเสริมให้มีการสื่อสารแลกเปลี่ยนความรู้ประสบการณ์เกี่ยวกับการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ และการประสานงานร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำยุทธศาสตร์ขององค์กรไปสู่การปฏิบัติอย่าง



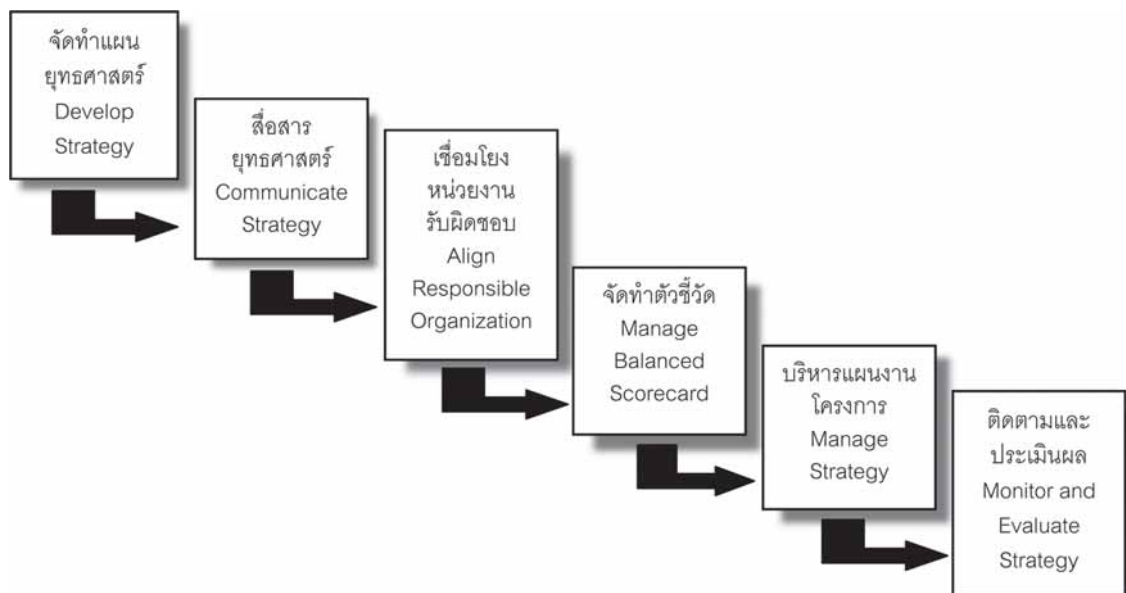
เป็นระบบ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวของ KAPLAN และ NORTON ได้ถูกหน่วยงานภาครัฐนำไปใช้ประโยชน์ในเวลาต่อมา

## 2. ความเป็นมาและสภาพปัญหา

### 2.1 ความเป็นมา

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงมหาดไทยได้มีการแบ่งพื้นที่ในการบริหารงานออกเป็นกลุ่มจังหวัด เพื่อให้เกิดการประสานการบริหารงานแบบบูรณาการ และเกิดความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาระหว่างจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2551 กำหนดกลุ่มจังหวัดออกเป็น 18 กลุ่มจังหวัด และ

เพื่อให้การบริหารงานของทั้ง 18 กลุ่มจังหวัดมีประสิทธิภาพและสามารถขับเคลื่อนการพัฒนาของแต่ละกลุ่มจังหวัดให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน สำนักงาน ก.พ.ร. และกระทรวงมหาดไทยได้มีแนวคิดร่วมกันโดยยึดหลักและแนวทางตามแนวคิดของ KAPLAN และ NORTON โดยให้มีการจัดตั้งสำนักบริหารยุทธศาสตร์ (OSM) ขึ้นภายในแต่ละกลุ่มจังหวัดเพื่อทำหน้าที่ในการประสานการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด รวมทั้งการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดด้วย





ในการจัดตั้ง OSM นั้น มีกฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้องที่ก่อให้เกิดสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ดังนี้

2.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2550 หมวด 3 มาตรา 78 กำหนดว่า รัฐต้องดำเนินการจัดระบบการบริหารตามแนวการบริหารราชการแผ่นดิน (2) จัดระบบราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้เหมาะสมแก่การบริหารประเทศ **และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัดเพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่**

2.1.2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

- มาตรา 52 วรรคสาม ได้กำหนดว่า "เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไข ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ในกรณีนี้ให้ถือว่าจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ"

- มาตรา 52/1 กำหนดให้จังหวัดมีอำนาจภายในเขตจังหวัด ดังนี้

(1) นำภารกิจของรัฐ และนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์

(2) ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม

(3) จัดให้มีการคุ้มครองป้องกันส่งเสริม และช่วยเหลือประชาชนและชุมชนที่ด้อยโอกาสเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม ในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง

(4) จัดให้มีการบริการภาครัฐ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้อย่างเสมอหน้า รวดเร็วและมีคุณภาพ

(5) จัดให้มีการส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม

(6) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐบาลมอบหมาย หรือที่มีกฎหมายกำหนด เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐที่ประจำอยู่ในเขตจังหวัดที่จะต้องปฏิบัติ ให้สอดคล้องและเป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดตามมาตรา 53/1



- มาตรา 52/2 ให้นำความในมาตรา 53/1 มาใช้ในการจัดทำแผนพัฒนา กลุ่มจังหวัดด้วย

- มาตรา 53/1 จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดที่สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับชาติ ความต้องการของประชาชน เมื่อประกาศใช้แผนพัฒนาจังหวัดแล้ว การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการดำเนินกิจการของส่วนราชการ/หน่วยราชการอื่นของรัฐที่จะทำในพื้นที่จังหวัดต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด

2.1.3 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2551 เห็นชอบการปรับปรุงกลุ่มจังหวัด และการกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัด

2.1.4 คำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ 110/2551 ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2551 เรื่องจัดตั้งสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ คำสั่งดังกล่าวเป็นการออกคำสั่งเพื่อให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2551 ซึ่งมีการจัดตั้งสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด จำนวน 18 แห่ง ในพื้นที่ 18 กลุ่มจังหวัด โดยมีจังหวัดที่ตั้งศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัด/สำนักบริหาร

ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ดังนี้

1) ภาคกลางตอนบน 1 : นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา สระบุรี

สถานที่ตั้ง : พระนครศรีอยุธยา

ผู้ประสานงานกลุ่มจังหวัด : ผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

2) ภาคกลางตอนบน 2 : ชัยนาท ลพบุรี สิงห์บุรี อ่างทอง

สถานที่ตั้ง : ลพบุรี

ผู้ประสานงานกลุ่มจังหวัด : ผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรี

3) ภาคกลางตอนกลาง : ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี สระแก้ว นครนายก สมุทรปราการ

สถานที่ตั้ง : ฉะเชิงเทรา

ผู้ประสานงานกลุ่มจังหวัด : ผู้ว่าราชการจังหวัดฉะเชิงเทรา

4) ภาคกลางตอนล่าง 1 : กาญจนบุรี นครปฐม ราชบุรี สุพรรณบุรี

สถานที่ตั้ง : นครปฐม

ผู้ประสานงานกลุ่มจังหวัด : ผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐม

5) ภาคกลางตอนล่าง 2 : ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี สมุทรสาคร สมุทรสงคราม

สถานที่ตั้ง : เพชรบุรี



วารสารดำรงราชานุภาพ

ผู้ประสานงานกลุ่มจังหวัด : ผู้ว่า-  
ราชการจังหวัดเพชรบุรี

6) ภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย : ชุมพร  
สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช พัทลุง

สถานที่ตั้ง : สุราษฎร์ธานี

ผู้ประสานงานกลุ่มจังหวัด : ผู้ว่า-  
ราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานี

7) ภาคใต้ฝั่งอันดามัน : ระนอง  
พังงา ภูเก็ต กระบี่ ตรัง

สถานที่ตั้ง : ภูเก็ต

ผู้ประสานงานกลุ่มจังหวัด : ผู้ว่า-  
ราชการจังหวัดภูเก็ต

8) ภาคใต้ชายแดน : สงขลา  
สตูล ปัตตานี ยะลา นราธิวาส

สถานที่ตั้ง : สงขลา

ผู้ประสานงานกลุ่มจังหวัด : รอง  
ปลัดกระทรวงมหาดไทยผู้ได้รับมอบหมาย  
ให้กำกับดูแลศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัด  
ชายแดนภาคใต้

9) ภาคตะวันออก : จันทบุรี  
ชลบุรี ระยอง ตราด

สถานที่ตั้ง : ชลบุรี

ผู้ประสานงานกลุ่มจังหวัด : ผู้ว่า-  
ราชการจังหวัดชลบุรี

10) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ  
ตอนบน 1 : หนองคาย เลย อุดรธานี

หนองบัวลำภู

สถานที่ตั้ง : อุดรธานี

ผู้ประสานงานกลุ่มจังหวัด : ผู้ว่า-  
ราชการจังหวัดอุดรธานี

11) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ตอนบน 2 : นครพนม มุกดาหาร สกลนคร

สถานที่ตั้ง : สกลนคร

ผู้ประสานงานกลุ่มจังหวัด : ผู้ว่า-  
ราชการจังหวัดสกลนคร

12) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ตอนกลาง : ร้อยเอ็ด ขอนแก่น มหาสารคาม  
กาฬสินธุ์

สถานที่ตั้ง : ขอนแก่น

ผู้ประสานงานกลุ่มจังหวัด : ผู้ว่า-  
ราชการจังหวัดขอนแก่น

13) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ตอนล่าง 1 : อำนาจเจริญ ศรีสะเกษ ยโสธร  
อุบลราชธานี

สถานที่ตั้ง : อุบลราชธานี

ผู้ประสานงานกลุ่มจังหวัด : ผู้ว่า-  
ราชการจังหวัดอุบลราชธานี

14) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ตอนล่าง 2 : สุรินทร์ นครราชสีมา บุรีรัมย์  
ชัยภูมิ

สถานที่ตั้ง : นครราชสีมา

ผู้ประสานงานกลุ่มจังหวัด : ผู้ว่า-



ราชการจังหวัดนครราชสีมา

15) ภาคเหนือตอนบน 1 :  
เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน  
สถานที่ตั้ง : เชียงใหม่  
ผู้ประสานงานกลุ่มจังหวัด : ผู้ว่า-  
ราชการจังหวัดเชียงใหม่

16) ภาคเหนือตอนบน 2 : น่าน  
พะเยา เชียงราย แพร่  
สถานที่ตั้ง : เชียงราย  
ผู้ประสานงานกลุ่มจังหวัด : ผู้ว่า-  
ราชการจังหวัดเชียงราย

17) ภาคเหนือตอนล่าง 1 : ตาก  
พิษณุโลก สุโขทัย เพชรบูรณ์ อุตรดิตถ์  
สถานที่ตั้ง : พิษณุโลก  
ผู้ประสานงานกลุ่มจังหวัด : ผู้ว่า-  
ราชการจังหวัดพิษณุโลก

18) ภาคเหนือตอนล่าง 2 :  
กำแพงเพชร พิจิตร นครสวรรค์ อุทัยธานี  
สถานที่ตั้ง : นครสวรรค์  
ผู้ประสานงานกลุ่มจังหวัด : ผู้ว่า-  
ราชการจังหวัดนครสวรรค์

**หมายเหตุ** ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็น  
ที่ตั้งของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด  
จะเป็นผู้รับผิดชอบต่อความสำเร็จในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ โดยมี OSM เป็นหน่วยงาน  
ที่ขึ้นตรง



## 2.2 สภาพปัญหา

การจัดตั้งสำนักบริหารยุทธศาสตร์ หรือ OSM เพื่อทำหน้าที่ในการประสาน เชื่อมโยง การขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ไปสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผลนั้น ทั้งนี้ สืบเนื่อง มาจากความต้องการในการแก้ไขปัญหา ที่แต่ละจังหวัด และแต่ละหน่วยงาน ต่างทำงาน กันแบบแยกส่วน ต่างคนต่างวางแผนงาน/ โครงการ เพื่อให้ได้งบประมาณมาดำเนิน โครงการในจังหวัดของตนเท่านั้น ทำให้การ พัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดไร้ทิศทาง ไม่ สามารถขับเคลื่อนไปพร้อมกับการพัฒนา ประเทศได้ ประกอบกับความเข้าใจของ หน่วยงานในการให้ความสำคัญกับแผน ยุทธศาสตร์ยังมีน้อยซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องสร้าง ความเข้าใจร่วมกัน เพราะการขับเคลื่อน ยุทธศาสตร์ไปสู่เป้าหมายได้นั้น คนในองค์กร ต้องรู้ และเข้าใจในแผนยุทธศาสตร์ร่วมกัน



ก่อนที่เราจะร่วมกันนำพาองค์กรไปในทิศทางใด เมื่อคนในองค์กรเข้าใจแล้วการขับเคลื่อนก็สามารถดำเนินต่อไปได้ภายใต้ความร่วมมือของคนในองค์กร ส่งผลให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ประสบผลสำเร็จ การบริหารงานเกิดประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร และประชาชนได้รับประโยชน์จากการบริหารงานของรัฐอย่างเต็มที่

จากประสบการณ์การทำงานที่ผ่านมา เข้าใจว่าระบบ OSM อาจมีการนำมาใช้กันบ้างแล้ว แต่ในขณะนั้นยังไม่มีใครรู้ว่า OSM คืออะไร เพียงแต่วิธีการที่นำมาใช้นั้นเพื่อต้องการขับเคลื่อนโครงการให้บังเกิดผลสำเร็จ ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างโครงการ 2 โครงการ

เป็นการเปรียบเทียบกันว่าการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์นั้นการประสานเชื่อมโยงเพื่อให้เกิดการบูรณาการในการทำงานร่วมกัน มีความสำคัญอย่างไร

#### 2.2.1 การก่อสร้างศูนย์ราชการ จังหวัดเชียงใหม่

จังหวัดเชียงใหม่มีแนวคิดในการจัดทำโครงการก่อสร้างศูนย์ราชการของจังหวัดเชียงใหม่มาตั้งแต่ปี 2530 ซึ่งโครงการนี้ได้มีการว่าจ้างคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นผู้ดำเนินการศึกษาแล้ว แต่โครงการดังกล่าวได้ถูกเก็บไว้ไม่มีการนำมาพิจารณา จนกระทั่ง ผู้เขียนได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้า





สำนักงานจังหวัดเชียงใหม่ เมื่อปี 2532 ได้นำโครงการนี้ มาพิจารณาและเห็นว่าในเมื่อมีผลการศึกษาแล้วว่าโครงการนี้ทำแล้วจะเกิดประโยชน์ จะนำสถานที่ราชการเกือบ 50 หน่วยงาน ที่อยู่กระจัดกระจายทั่วเมืองเชียงใหม่มาไว้ในศูนย์ราชการแห่งเดียว ซึ่งจะทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากการมาติดต่อราชการในที่เดียว และเป็นการลดปัญหาจราจรภายในตัวเมืองเชียงใหม่ ดังนั้น จึงได้นำโครงการดังกล่าวปรึกษาร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัด (ดร.ไพรัตน์ เดชะรินทร์) เพื่อวางแผนดำเนินการให้โครงการศูนย์ราชการจังหวัดเชียงใหม่เกิดขึ้นได้จริง โดยพบว่าส่วนราชการต่างๆ คิดแตงงานในส่วนของตน ไม่ได้คิดว่าโครงการดังกล่าวเป็นโครงการที่จะเกิดประโยชน์แก่จังหวัด และคนในจังหวัด ยังมีการขยายอาคารในที่เดิม ซึ่งจะต้องย้ายออกไป ทำให้ต้องมีการวางแผนบูรณาการงบประมาณ และให้มีการมอบอำนาจในการสั่งการให้แก่คณะทำงานที่ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน เป็นกรณีพิเศษ เป็นต้น จากนั้นจึงได้เรียกประชุมทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาหารือร่วมกันเพื่อทราบถึงโครงการและแผนดำเนินการที่ส่วนราชการต่างๆ ต้องมีส่วนปฏิบัติและให้ความร่วมมือ เช่น การปรับพื้นที่ใช้สอยในโครงการอื่นๆ การบูรณาการงบประมาณ เป็นต้น เมื่อทุกฝ่ายเห็นร่วมกัน

แล้วจึงสามารถเริ่มดำเนินการก่อสร้างได้ ถึงแม้ว่าในระหว่างการก่อสร้างจะมีปัญหาเกิดขึ้นบ้างแต่ก็ได้มีการทำความเข้าใจและประสานงานกับทุกหน่วยงานตลอดเวลา มีการรายงานความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรคให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และกระทรวงมหาดไทย ทราบอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งการก่อสร้างศูนย์ราชการได้ดำเนินการจนแล้วเสร็จ ผลจากการดำเนินโครงการก่อสร้างศูนย์ราชการจังหวัดเชียงใหม่ ปรากฏว่าทุกส่วนราชการพึงพอใจ ถือเป็นต้นแบบของการสร้างอาคารศูนย์ราชการจังหวัดต่างๆ และที่สำคัญประชาชนได้รับความสะดวกจากการมาติดต่อราชการ ไม่ต้องเดินทางไปติดต่อหลายแห่ง

จากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของผู้เขียนในการประสานเชื่อมโยงทุกหน่วยงานเพื่อให้เกิดการดำเนินโครงการร่วมกันซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์ต่อทั้งส่วนราชการและประชาชนนั้นเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับแนวคิดของ KAPLON และ NORTON อาจกล่าวได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเหมือนกับการทำหน้าที่เป็น OSM เหมือนกัน เพราะจากรูปแบบในการดำเนินโครงการดังกล่าวต้องทำการประสานเชื่อมโยงกับหน่วยงานทุกฝ่ายเพื่อให้โครงการประสบผลสำเร็จ และที่สำคัญการทำหน้าที่ในการให้ข้อมูล และข้อเสนอแนะ รวมทั้งการ



รายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้โดยตรงนั้น ทำให้การทำงานมีความคล่องตัวและสามารถดำเนินการได้รวดเร็วขึ้น ส่งผลให้การก่อสร้างศูนย์ราชการจังหวัดเชียงใหม่ประสบผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม

## 2.2.2 การพัฒนากลุ่มน้ำทะเลสาบ

### สงขลา

กลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ครอบคลุมพื้นที่ 3 จังหวัด ได้แก่ พัทลุง ทั้ง จังหวัด สงขลา 12 อำเภอ และนครศรีธรรมราช 2 อำเภอ กลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มีพื้นที่ประมาณ 8,727 ตารางกิโลเมตร แบ่งเป็นพื้นที่ส่วนที่เป็นแผ่นดิน 7,685 ตารางกิโลเมตร เป็นพื้นที่ส่วนที่เป็นทะเลสาบ 1,042 ตารางกิโลเมตร ทะเลสาบสงขลาเป็นแหล่งกักเก็บน้ำและระบายน้ำตามธรรมชาติ มีเอกลักษณ์พิเศษ คือ มีระบบนิเวศ 3 น้ำ ที่มีการผสมผสานทั้งน้ำจืด น้ำกร่อย และน้ำเค็ม ทะเลน้อยซึ่งอยู่ทางเหนือสุดเป็นน้ำจืด ถัดลงมาคือ ทะเลสาบตอนบนส่วนใหญ่ของรอบปีจะเป็นน้ำจืด ทะเลสาบตอนกลางจะมีความเค็มของน้ำเปลี่ยนแปลงระหว่างน้ำจืดกับน้ำกร่อย ขึ้นกับฤดูกาล ทางใต้สุดทะเลสาบตอนล่างซึ่งเป็นน้ำกร่อยและน้ำเค็ม และทะเลสาบตอนล่างเชื่อมกับอ่าวไทยทำให้ความเค็มของน้ำในทะเลสาบเปลี่ยนแปลงไปตามฤดูกาล

ด้วยระบบนิเวศที่ซับซ้อน กลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาจึงมีความอุดมสมบูรณ์ของความหลากหลายทางชีวภาพทั้งสัตว์น้ำและพืชพรรณธรรมชาติต่างๆ รวมทั้งยังเป็นฐานการดำรงชีวิตและการผลิตทางเศรษฐกิจของประชาชนในบริเวณลุ่มน้ำมาเป็นเวลานาน ทั้งการเพาะปลูกยางพารา ข้าว ผลไม้ การทำประมง การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง การเลี้ยงสัตว์ กลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลายังเป็นแหล่งน้ำจืดเพื่อการชลประทาน แหล่งกักเก็บ และระบายน้ำตามธรรมชาติ แหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคสำหรับชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรม นอกจากนี้ ยังเป็นแหล่งศิลปวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ และโบราณคดี อีกทั้งสภาพธรรมชาติที่สวยงาม มีศักยภาพในการพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ อย่างไรก็ตามทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์ต่างๆ ในกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์เพื่อฐานการผลิตทางเศรษฐกิจอย่างมากและต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน โดยปราศจากการอนุรักษ์ฟื้นฟูให้เหมาะสม ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็วจนเกิดการร่อยหรอและลดลงของความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ ความเสื่อมโทรมและขาดแคลน ฐานการผลิตเพื่อการดำรงชีวิตและยังส่งผลต่อเนื่องทำให้เกิดปัญหาการตื้นเขิน



ของทะเลสาบและคูคลอง คุณภาพน้ำเสื่อมโทรม ปริมาณสัตว์น้ำลดลง ปริมาณน้ำจืดไม่พอใช้ในฤดูแล้ง มีความขัดแย้งของการใช้น้ำระหว่างชุมชน ชาวนาต้องการน้ำจืด ชาวประมงเลี้ยงกุ้งต้องการน้ำเค็ม ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ แสดงให้เห็นถึงความไม่ยั่งยืนของกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ต่อมาได้มีการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนา​กลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา (2549 - 2558) เพื่อให้เป็นแนวทางบริหารจัดการ​กลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาอย่างยั่งยืน

ปัจจุบันนี้โครงการพัฒนากลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ยังคงมีปัญหาในเรื่องของการบริหารจัดการเนื่องจากขาดองค์กรกลางที่มีอำนาจหน้าที่จัดการบริหารตามแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาพื้นที่ทั้งหมดที่สามารถบูรณาการศักยภาพของหน่วยงานทั้งหลาย เพื่อบริหารโครงการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ได้ ดังนั้น หน่วยงานในพื้นที่ยังบริหารโดยมุ่งตามภาระหน้าที่ของกระทรวงต่างๆ เป็นหลัก แต่ละกระทรวงต่างเสนอขอโครงการและงบประมาณตามหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานโดยไม่คำนึงถึงแผนแม่บทในการพัฒนา ทำให้การทำงานขาดการบูรณาการ รวมทั้งขาดการมองปัญหาแบบองค์รวม จึงทำให้แต่ละหน่วยงานต่างคนต่างทำงานกันแบบแยกส่วน ไม่มีการประสาน

เชื่อมโยงการทำงานร่วมกัน ดังนั้น การพัฒนากลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาจำเป็นต้องอาศัยองค์กรกลางหรือหน่วยงานในรูปแบบ OSM ในการทำหน้าที่ประสานเชื่อมโยงหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา แล้วกำหนดกรอบแนวทางของการพัฒนาร่วมกันให้เป็นไปตามแผนแม่บทโดยกำหนดแผนงาน/โครงการเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนา​กลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาในรูปแบบของการบูรณาการการทำงานร่วมกัน สำหรับในกรณีนี้การมีสำนักบริหารยุทธศาสตร์ หรือ OSM จึงเป็นเรื่องสำคัญ

จากตัวอย่างที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไม่ว่าจะเป็นเรื่องใด ต้องอาศัยการประสานการทำงานร่วมกันเพื่อให้เกิดการทำงานแบบบูรณาการสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ในแบบองค์รวม เช่นเดียวกับการทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด หากขาดเจ้าภาพในการรับผิดชอบจะทำให้การพัฒนาไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนด แต่ละหน่วยงานมุ่งหวังเพียงแต่จัดทำโครงการเพื่อของบประมาณส่งผลให้การขับเคลื่อนแผนในการพัฒนายุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดไร้ทิศทาง และไม่เกิดประโยชน์ต่อประชาชน ดังนั้น การมีสำนักบริหารยุทธศาสตร์ หรือ OSM จะช่วยให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ตามแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด



เกิดความชัดเจนและประสบผลสำเร็จ ส่งผลให้  
เกิดการพัฒนานในพื้นที่ และประโยชน์ทั้งหมด  
จะตกอยู่กับประชาชน

### 3. การนำแนวคิดการจัดตั้งสำนัก บริหารยุทธศาสตร์มาใช้ในระบบบริหาร ราชการจังหวัด

สำนักบริหารยุทธศาสตร์ หรือ OSM  
มีบทบาทหน้าที่หลักในการเชื่อมโยงและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ซึ่งการกำหนด  
ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดไม่ใช่เรื่องใหม่ที่เพิ่ง  
เกิดขึ้นเพราะเรื่องดังกล่าวได้มีการดำเนินการ  
มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 โดยรัฐบาลในขณะนั้น

ได้นำแนวความคิดของระบบการบริหารงานจังหวัด  
แบบบูรณาการ หรือเรียกกันโดยทั่วไปว่า "CEO"  
(Chief Executive Officer) มาใช้ ในการบริหาร  
ราชการไทยเป็นครั้งแรก ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม  
2546 พร้อมทั้งได้สร้างกลไกต่างๆ ขึ้น สำหรับ  
ใช้เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมและสนับสนุนให้  
การบริหารงานตามระบบดังกล่าวประสบความสำเร็จ  
อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดย  
กำหนดให้การบริหารงานตามระบบดังกล่าวเป็น  
หน้าที่ของ "ผู้ว่า CEO" ในฐานะผู้ชำนาญการ  
ในการนำยุทธศาสตร์ชาติไปกำหนดเป็นวาระการ  
พัฒนาระดับพื้นที่ รวมทั้งในฐานะหัวหน้าทีม  
ประสานและบูรณาการความร่วมมือระหว่างภาคี



การพัฒนาจากทุกภาคส่วนในสังคมในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดให้ประสานสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค และยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอันเป็นเป้าหมายสูงสุดของการพัฒนา โดยรัฐบาลชุดที่ผ่านมาได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติหรือวาระแห่งชาติ เพื่อเป็นฐานให้กับทุกภาคส่วนในการนำไปกำหนดยุทธศาสตร์ของแต่ละหน่วยงาน รวมทั้งการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด ซึ่งแต่เดิมมีทั้งหมด 19 กลุ่มจังหวัด และกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของแต่ละภาค จะเห็นได้ว่าการดำเนินการขับเคลื่อนการพัฒนาให้ปฏิบัติตามยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2546 แล้ว แต่ในขณะนั้นไม่ได้มีการจัดตั้งสำนักงานเพื่อรับผิดชอบเป็นการเฉพาะ แต่ได้มอบหมายให้ผู้ว่า CEO เป็นผู้ดำเนินการ ทำให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไม่เป็นไปแบบองค์รวม ขาดการติดตามประเมินผลความก้าวหน้า และการกำหนดแผนงาน/โครงการ ไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนา แต่ละจังหวัดยังคงทำงานกันแบบแยกส่วน ขาดผู้ประสานงานเพื่อเชื่อมโยงการทำงานร่วมกัน

จนกระทั่งมาในปัจจุบัน สำนักงาน

ก.พ.ร. และกระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักบริหารยุทธศาสตร์ หรือ OSM ขึ้น เพื่อให้เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ในการประสานเชื่อมโยงและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เพราะฉะนั้น OSM จะต้องทำหน้าที่เป็นผู้ให้คำปรึกษา แนะนำ และประสานเชื่อมโยงการทำงานของทุกภาคส่วนเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ นอกจากนี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานของ OSM มีประสิทธิภาพและสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน มีข้อเสนอแนะดังนี้

**3.1 การกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด** สำนักบริหารยุทธศาสตร์ควรต้องคำนึงถึงทิศทางการพัฒนาของกลุ่มจังหวัดในอนาคต ความต้องการและศักยภาพของประชาชนในกลุ่มจังหวัด รวมตลอดถึงความพร้อมของภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชน และยุทธศาสตร์ระดับชาติ นอกจากนี้ สิ่งสำคัญที่ควรต้องคำนึงถึงคือการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดต้องสะท้อนให้เห็นถึงผลที่จะสนองตอบต่อวิสัยทัศน์ของกลุ่มจังหวัดด้วย หากวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ไม่ไปด้วยกันแล้วจะทำให้การขับเคลื่อนไร้ทิศทาง โดยไม่รู้ว่าจะต้องขับเคลื่อนไปเพื่อวัตถุประสงค์อะไร

**3.2 การกำหนดแผนงาน/โครงการ**



ต่าง ๆ ต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนา  
กลุ่มจังหวัด โดยสำนักบริหารยุทธศาสตร์ ต้อง  
แยกให้ออกว่างานประเภทใดเป็นงานประจำ  
ที่หน่วยงานต้องปฏิบัติอยู่แล้ว และงาน  
ประเภทใดเป็นงานที่จะขับเคลื่อนยุทธศาสตร์  
เช่น โครงการสร้างจิตสำนึกโครงการฝึกอบรม  
หลักสูตรต่าง ๆ เป็นต้น เมื่อพิจารณาแล้วจะ  
เห็นว่าโครงการเหล่านี้เป็นโครงการที่หน่วยงาน  
ต้องทำเป็นปกติอยู่แล้วจึงไม่ควรนำมากำหนด  
เป็นโครงการเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ การ  
กำหนดแผนงาน/โครงการตามยุทธศาสตร์การ  
พัฒนากลุ่มจังหวัดจะต้องสะท้อนให้เห็นถึงทิศทาง  
ที่จะสนองตอบต่อยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด และ  
สะท้อนให้เห็นถึงวิสัยทัศน์ของกลุ่มจังหวัด เช่น  
วิสัยทัศน์ของกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน 1  
กล่าวว่า เป็นผู้นำในภูมิภาคด้านอุตสาหกรรม  
สะอาด การท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมและ  
ธรรมชาติ และเกษตรปลอดภัย โดยมีบ้านเมือง  
ที่น่าอยู่ มีสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและมี  
พัฒนาการศึกษา และนวัตกรรมอย่างต่อเนื่อง  
การกำหนดแผนงาน/โครงการ ของกลุ่มจังหวัด  
ภาคกลางตอนบน 1 เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อน  
ยุทธศาสตร์เพื่อบู๊มนโยบายสู่วิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้  
แผนงาน/โครงการจะต้องสะท้อนให้เห็นถึงการ  
เป็นอุตสาหกรรมสะอาด การท่องเที่ยวทาง  
วัฒนธรรมและธรรมชาติ เกษตรปลอดภัย บ้าน

เมืองที่น่าอยู่มีสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและมี  
พัฒนาการศึกษา และนวัตกรรม

**3.3 ควรนำแนวทางของ Balance Scorecard มาปรับใช้**ในการบริหารยุทธศาสตร์  
Balance Scorecard (BSC) หรือ การบริหาร  
แบบผลสัมฤทธิ์สมดุล คือ การบริหารจัดการ  
ขององค์กรใดองค์กรหนึ่งที่สามารถถ่ายทอด  
วิสัยทัศน์และกลยุทธ์ในการดำเนินงานของ  
องค์กรเป็นกิจกรรม โดยมีตัวชี้วัดการกระทำ  
แสดงให้เห็นถึงวิสัยทัศน์ที่เป็นจริง รวมทั้งนำ  
ผลของกิจกรรมนั้นไปปรับปรุงกลยุทธ์ในการ  
ดำเนินงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและผลสำเร็จ  
อย่างต่อเนื่องยั่งยืนจนเป็นวัฒนธรรมองค์กร  
ทั้งนี้ วิธีการของ Balance Scorecard ได้  
กำหนดการพัฒนาตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของงาน  
การรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ปัญหา  
ภายในองค์กร โดยให้คำนึงถึงมุมมองพื้นฐาน  
ที่สัมพันธ์กันใน 4 มิติ คือ การเรียนรู้และ  
ก้าวหน้า (Learning and Growth) กระบวนการ  
ดำเนินงาน (Business Process) ลูกค้า/  
ประชาชน (Customer) สถานะทางการเงิน  
(Financial)

**3.4 การติดตามประเมินผล** เป็นเรื่อง  
สำคัญที่สำนักบริหารยุทธศาสตร์จะต้องกำหนด  
รูปแบบและวิธีการในการกำกับติดตามแผนงาน/  
โครงการ และต้องรายงานตรงต่อผู้ว่าราชการ



จังหวัด รวมทั้งสามารถให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจด้วย

3.5 บุคลากรที่ปฏิบัติงานในสำนักบริหารยุทธศาสตร์ต้อง**มีความคิดริเริ่ม**ในการวางแผน สามารถวิเคราะห์ เสนอข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะได้ ไม่ใช่ทำหน้าที่เป็นเพียงผู้รับคำสั่งมาปฏิบัติ

3.6 สำนักบริหารยุทธศาสตร์ควรเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงกับผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้การบริหารงานมีความคล่องตัว และรวดเร็วในการตัดสินใจ

3.7 การสร้างความเข้าใจกับบุคลากร

ในองค์กรเกี่ยวกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไปสู่เป้าหมายและบังเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อประชาชนได้ดียิ่งขึ้น

สำนักบริหารยุทธศาสตร์ หรือ OSM จัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นหน่วยงานในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เพราะฉะนั้นผู้บริหารและหน่วยงานทุกหน่วยงานควรให้ความสำคัญและให้ความร่วมมือกับ OSM ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ทั้งนี้ เพื่อให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์บรรลุเป้าหมายตามวิสัยทัศน์ของกลุ่มจังหวัด และประโยชน์ทั้งหมดก็จะตกอยู่กับประชาชน





# การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แบบบูรณาการ

ดร.สุรพล กาญจนะจิตรา<sup>1</sup>



การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 ได้ให้ความหมายว่า เป็นการบริหารงานจังหวัดเพื่อให้จังหวัดสามารถบริหารงานแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด โดยมีการบูรณาการยุทธศาสตร์แผนงาน โครงการ สรรพกำลัง และทรัพยากรในจังหวัดและ

<sup>1</sup> คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยสยาม

อนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

อนุกรรมการข้าราชการพลเรือนวิสามัญเกี่ยวกับการพัฒนาระบบบริหารทรัพยากรบุคคล

อดีตรองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านพัฒนาชุมชนและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น



การทำงานประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนในสังคมอย่างมีทิศทางและเป้าหมายร่วมกัน รวมทั้งมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงานในการบริหารการพัฒนา การป้องกันและการแก้ไขปัญหาในเขตพื้นที่จังหวัดอย่างชัดเจน นอกจากนี้ยังได้มีการจัดตั้งกลุ่มจังหวัด โดยมีวัตถุประสงค์ที่รวมจังหวัดที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ หรือมีความเกี่ยวเนื่องทางเศรษฐกิจ การผลิต การค้า การลงทุน หรือมีลักษณะปัญหาเฉพาะที่เชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างจังหวัด ซึ่งเป็นการจัดเพื่อประสานความร่วมมือสรรพกำลังและการใช้ทรัพยากรระหว่างจังหวัดเพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศ ซึ่งในการจัดระบบการบริหารงานแบบบูรณาการและการจัดตั้งกลุ่มจังหวัดได้มีกฎหมายและนโยบายของรัฐบาลได้กำหนดแนวทางไว้ดังนี้

#### 1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 78 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยจัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจน

เหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

#### 2. นโยบายของรัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551

นโยบายที่ 8 : การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

8.1.4 บูรณาการความเชื่อมโยงการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคท้องถิ่น โดยสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการผ่านกระบวนการการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาล แผนยุทธศาสตร์ระดับชาติและระดับภาค ตลอดจนเชื่อมโยงกับแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนชุมชน โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในทุกขั้นตอนของการจัดทำแผน

#### 3. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550

มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้ชัดเจนขึ้นและสามารถบริหารราชการแบบบูรณาการได้ดียิ่งขึ้น โดยกำหนดให้จังหวัดมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ให้จังหวัดยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณ



ได้ โดยให้ถือว่าจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ มีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดซึ่งเป็นความร่วมมือตกลงกันระหว่างส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน เพื่อให้มีการดำเนินการพัฒนาจังหวัดที่ตอบสนองประชาชนในพื้นที่ โดยคำนึงถึงศักยภาพของแต่ละจังหวัด รวมทั้งปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของอำเภอให้ชัดเจน และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในพื้นที่อย่างใกล้ชิด

มาตรา 52/1 ให้จังหวัดมีอำนาจภายในเขตจังหวัดดังต่อไปนี้

1) นำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์

2) ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม

3) จัดให้มีการคุ้มครอง ป้องกัน ส่งเสริม และช่วยเหลือประชาชนและชุมชนที่ด้อยโอกาส เพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง

4) จัดให้มีการบริการภาครัฐ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสมอหน้า รวดเร็วและมีคุณภาพ

5) จัดให้มีการส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้

สามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม

6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมอบหมาย หรือที่มีกฎหมายกำหนด

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่ประจำอยู่ในเขตจังหวัดที่ต้องปฏิบัติให้สอดคล้องและเป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดตามมาตรา 53/1

มาตรา 53 ในจังหวัดหนึ่งให้มีคณะกรรมการจังหวัด ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น กับปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา 53/1 ให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติ และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด

ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างหัวหน้าส่วนราชการที่มีสถานที่ตั้งทำการอยู่ในจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือราชการ



บริหารส่วนกลางและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัด รวมทั้งผู้แทนภาคประชาสังคม และผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน

การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามวรรคหนึ่ง จำนวนและวิธีการสรรหาผู้แทนภาคประชาสังคมและผู้แทนภาคธุรกิจเอกชนตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

เมื่อประกาศใช้แผนพัฒนาจังหวัดแล้ว การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการดำเนินกิจการของส่วนราชการและหน่วยงานอื่นของรัฐทั้งปวง ที่กระทำในพื้นที่จังหวัดต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดดังกล่าว

#### 4. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 มีสาระสำคัญดังนี้

4.1 การกำหนดหลักการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดโดยได้คำนึงถึง หลักการดังต่อไปนี้

4.1.1 การบริหารงานให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแล้วแต่กรณี

4.1.2 การสร้างโอกาสและส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน

และภาคประชาสังคมในจังหวัด เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันและการแก้ไขปัญหา ร่วมกัน เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

4.1.3 การกระจายอำนาจการตัดสินใจลงไปสู่ระดับผู้ปฏิบัติ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ

4.1.4 การส่งเสริมและสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1.5 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมีความโปร่งใสและมีการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติราชการ

4.1.6 การบริหารงบประมาณจังหวัดให้เป็นไปตามวิธีการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติตามที่ ก.บ.จ. กำหนดตามข้อเสนอแนะของสำนักงบประมาณ

4.2 การกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) โดยได้มีองค์ประกอบ 4 ฝ่าย คือ ภาคราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม โดยให้เลขาธิการ



คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเป็นกรรมการและเลขานุการ ก.น.จ. และ ก.น.จ. มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและวางระบบในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ และวิธีการในการจัดทำและเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด รวมทั้งแผนปฏิบัตินโยบายประจำปี เพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ก.บ.จ. และ ก.บ.ก. มีอำนาจหน้าที่ในการวางแนวทางปฏิบัติและอำนวยความสะดวกในการบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เป็นไปตามหลักการ นโยบาย และระบบตามที่ ก.น.จ. กำหนด จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ รวมทั้งการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

4.3 การวางแนวทางการบริหารงานจังหวัด กลุ่มจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัด และหัวหน้ากลุ่มจังหวัด โดยกำหนดให้ ก.น.จ. พิจารณาจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดและเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วประกาศให้ราชกิจจานุเบกษา ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด เว้นแต่ ก.น.จ. จะกำหนดเป็นอย่างอื่น ปัจจุบันนี้ได้มี

การจัดตั้งกลุ่มจังหวัด 18 กลุ่มจังหวัด และได้กำหนดแนวทางให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และหัวหน้ากลุ่มจังหวัดปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและหลักการที่กำหนด

4.4 การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัตินโยบายประจำปีของจังหวัด และแผนปฏิบัตินโยบายประจำปีของกลุ่มจังหวัด โดยให้ ก.น.จ. กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำแผนฯ ดังกล่าว

4.5 การจัดประชุมปรึกษาหารือในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดให้ ก.น.จ. สำรวจความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่น ในจังหวัดตามวิธีการที่ ก.น.จ. กำหนดโดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือกับหัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนภาคประชาสังคม ผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน

4.6 งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบกับแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัตินโยบายประจำปีของจังหวัดตามที่คณะ ก.น.จ. เสนอแล้วให้ ก.น.จ. ส่งให้สำนักงบประมาณเพื่อใช้ในการจัดสรรงบประมาณ และให้ถือว่าจังหวัดได้ยื่นคำของบประมาณต่อสำนักงบประมาณตาม



กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณแล้วเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับงบประมาณของจังหวัดและให้มีการประสานงบประมาณของกระทรวง กรม บอudgetท้องถิ่นและงบประมาณของ จังหวัดไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน

4.7 การกำกับและติดตาม โดยให้ ผู้ตรวจสำนักนายกรัฐมนตรีและผู้ตรวจราชการ กระทรวงมหาดไทย เฝ้าระวัง ติดตาม และ ประเมินผลการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด รวมทั้งแผนปฏิบัติ ราชการประจำปีและการบริหารงบประมาณของ จังหวัดและกลุ่มจังหวัด นอกจากนี้จังหวัดและ กลุ่มจังหวัดจะต้องจัดทำคำรับรองการปฏิบัติ ราชการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

## 5. นโยบายของคณะกรรมการ นโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แบบบูรณาการ (ก.น.จ.)

คณะกรรมการนโยบายการบริหาร งานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ในการประชุมครั้งที่ 1/2552 เมื่อวันที่จันทร์ที่ 2 กุมภาพันธ์ 2552 มีมติให้กำหนดกรอบนโยบาย ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

### 5.1 กรอบแนวทาง

#### 5.1.1 ให้นำนโยบายของรัฐ

โดยเฉพาะนโยบายเร่งด่วนตามแผนฟื้นฟู เศรษฐกิจของรัฐบาล มาเป็นกรอบหลักในการ จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนา กลุ่ม จังหวัด เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ สร้างโอกาสและ เพิ่มรายได้ และลดภาระค่าครองชีพของ ประชาชน อันจะเป็นการพัฒนาคุณภาพ ชีวิตของประชาชน

นอกจากนี้ ให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัด



นำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภาค (มติคณะ รัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2551) และ ยุทธศาสตร์รายสาขา เช่น ยุทธศาสตร์การ ท่องเที่ยว ทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรม แนวทางการพัฒนาการเกษตร เป็นต้น รวมทั้ง ผลการศึกษาของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมาใช้ ประกอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และ แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดได้ด้วย อย่างไรก็ตาม การ ให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดใช้กรอบดังกล่าวในการ



จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดนั้น ไม่ได้หมายถึงให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดยึดกรอบยุทธศาสตร์ข้างต้นแบบตายตัวขาดความยืดหยุ่น แต่ควรสามารถคิดริเริ่มแนวทางการพัฒนาเป็นการเฉพาะของตนเองตามศักยภาพและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ อันเป็นไปตามหลักการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ที่เน้นการกระจายอำนาจให้แต่ละเขตพื้นที่มีบทบาทหน้าที่ในการบริหารการพัฒนา และสามารถดำเนินการเพื่อกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการพัฒนาคุณภาพชีวิตมากขึ้น

5.1.2 มุ่งเน้นการทำงานแบบเครือข่ายร่วมกันทุกภาคส่วน โดยคำนึงถึง

ความพร้อมของทุกภาคส่วน ให้พิจารณาความพร้อมของส่วนราชการต่างๆ ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการบูรณาการแผนงาน/โครงการ ตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ที่กำหนดไว้ และความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดำเนินโครงการพัฒนาร่วมระหว่างจังหวัด/กลุ่มจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือโครงการพัฒนาร่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดและกลุ่มจังหวัดโดยสมัครใจตลอดจนความพร้อมของภาคเอกชนของแต่ละพื้นที่ ในการสนับสนุน





หรือร่วมลงทุนกับภาครัฐ ในการจัดโครงการ/กิจกรรมเพื่อสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

5.1.3 รับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด

จังหวัดและกลุ่มจังหวัด ต้องมีการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด โดยใช้กระบวนการประชาคมชุมชน เพื่อพิจารณาปัญหาและความต้องการของประชาชน รวมทั้งนำข้อมูลตามแผนชุมชนมาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและพัฒนากลุ่มจังหวัดด้วย

5.2 ขอบเขตของแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

5.2.1 ขอบเขตของแผนพัฒนาจังหวัด

แผนพัฒนาจังหวัดเป็นแผนที่มุ่งเน้นการพัฒนาจังหวัดแบบองค์รวมที่ครอบคลุมทุกมิติในด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความมั่นคง เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต สร้างโอกาสและอาชีพซึ่งตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในจังหวัด

5.2.2 ขอบเขตของแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

จะเป็นแผนที่มุ่งเน้นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของกลุ่มจังหวัดและนำไปสู่การกระตุ้นให้เกิดการลงทุนของภาคเอกชนและสร้างรายได้ให้กลุ่มจังหวัด

ทั้งนี้ แผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดต้องอยู่บนพื้นฐานของความเห็นชอบร่วมกันของทุกภาคส่วน เพื่อให้เกิดความยั่งยืนและร่วมมือร่วมใจกัน และเมื่อมีการประกาศใช้แผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดแล้ว การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัด รวมทั้งการดำเนินกิจการของส่วนราชการและหน่วยงานอื่นของรัฐทั้งปวงที่กระทำในพื้นที่จังหวัดและกลุ่มจังหวัด ต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดตามนโยบายของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 53/1 วรรคท้าย ซึ่งจะทำให้เกิดการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบกันเพื่อดำเนินการขับเคลื่อนในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ และลดความซ้ำซ้อนของการใช้งบประมาณแผ่นดิน รวมทั้งเกิดการระดมทรัพยากรมาใช้ร่วมกันหรือประสานการลงทุนกับภาคเอกชนเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการ



ขับเคลื่อนแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนา  
กลุ่มจังหวัด

5.3 ขั้นตอนและวิธีการจัดทำแผน  
พัฒนาจังหวัด

5.3.1 การศึกษากรอบนโยบาย  
แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจระดับชาติ และ  
การสำรวจความต้องการและศักยภาพของ  
ประชาชนในพื้นที่

1) ก.บ.จ. ศึกษากรอบนโยบาย  
หลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนา  
จังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปี  
ของจังหวัดตามที่ ก.น.จ. กำหนด รวมทั้ง  
แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจระดับชาติ

2) ก.บ.จ. สำรวจความคิดเห็นของ  
ประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด โดยอาจ  
ดำเนินการด้วยวิธีการใดหรือหลายวิธี เพื่อ  
ให้ทราบถึงความต้องการและศักยภาพของ  
ประชาชนในพื้นที่

5.3.2 การวิเคราะห์และการ  
จัดทำแผน

1) ก.บ.จ. วิเคราะห์ผลสำรวจ  
ความต้องการและศักยภาพของประชาชน  
ในพื้นที่ระดับอำเภอที่ได้รับมาจัดทำเป็นข้อมูล  
ความต้องการของประชาชนและศักยภาพใน  
ระดับจังหวัดและจัดส่งข้อมูลดังกล่าวให้ ก.บ.ก.  
ด้วย เพื่อใช้ประกอบการจัดทำแผนพัฒนากลุ่ม

จังหวัด

2) ก.บ.ก. ส่งแผนพัฒนากลุ่ม  
จังหวัดให้ ก.บ.จ. เพื่อใช้ประกอบการจัดทำ  
แผนพัฒนาจังหวัด

3) ก.บ.จ. นำนโยบายของรัฐบาล  
โดยเฉพาะนโยบายเร่งด่วนตามแผนฟื้นฟู  
เศรษฐกิจของรัฐบาล แนวทางการพัฒนา  
เศรษฐกิจระดับชาติ และข้อมูลความต้องการ  
ของประชาชนและศักยภาพในจังหวัด และ  
แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด มาวิเคราะห์และจัดทำ  
ร่างแผนพัฒนาจังหวัด

5.3.3 การประชุมปรึกษาหารือ

1) เมื่อ ก.บ.จ. ได้แผนพัฒนา  
จังหวัด แล้วให้ส่งผู้ว่าราชการจังหวัดนำแผน  
ดังกล่าวไปประชุมปรึกษาหารือร่วมกันกับ  
บุคคลจากภาคส่วนต่างๆ ในจังหวัด เพื่อรับฟัง  
ความคิดเห็นโดยให้ดำเนินการตามมาตรา 19  
มาตรา 21 มาตรา 23 และมาตรา 24 ของ  
พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัด  
และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551

2) ให้ ก.บ.จ. นำผลการประชุม  
และความคิดเห็นของที่ประชุมมาปรับปรุง  
แผนพัฒนาจังหวัดให้สมบูรณ์

3) ในการประชุมปรึกษาหารือ  
ดังกล่าว ให้นำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด  
ที่ได้รับจาก ก.บ.ก. เข้ารับฟังความคิดเห็น



พร้อมกันด้วย และเมื่อได้ผลการรับฟังความคิดเห็นแล้วให้ส่ง ก.บ.ก. เพื่อดำเนินการต่อไป

5.3.4 การนำเสนอ ก.น.จ. และ คณะรัฐมนตรี

1) ก.บ.จ. นำแผนพัฒนาจังหวัดที่ปรับปรุงตามความคิดเห็นของที่ประชุมปรึกษาหารือแล้วส่ง ก.น.จ. เพื่อพิจารณา ทั้งนี้ ให้ส่งสำเนาให้ ก.บ.ก. ทราบด้วย

2) ก.น.จ. พิจารณา กลั่นกรอง แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบต่อไป

5.3.5 การจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด

1) ก.บ.จ. นำแผนพัฒนาจังหวัดที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว มาสังเคราะห์จัดทำเป็นแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด

2) การจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด จะต้องมียุทธศาสตร์สำคัญ ดังนี้  
1) การระบุรายละเอียดของโครงการ 2) การกำหนดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ 3) การกำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบ 4) การกำหนดงบประมาณที่จะต้องใช้จ่ายดำเนินโครงการ

3) เมื่อ ก.บ.จ. จัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดเสร็จแล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดส่งให้ ก.น.จ. และสำเนาส่งให้ ก.บ.ก. เพื่อประกอบการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดด้วย

รวมทั้งสำเนาให้กระทรวง กรมที่เกี่ยวข้องเพื่อไปประกอบการจัดทำคำของบประมาณของส่วนราชการ

- ก.น.จ. พิจารณากลับกรอง ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

5.3.6 การจัดทำคำของบประมาณจังหวัด

เมื่อคณะรัฐมนตรี พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติราชการ ประจำปีของจังหวัดตามที่ ก.น.จ. เสนอแล้วให้ ก.น.จ. ส่งให้สำนักงบประมาณเพื่อใช้ในการจัดสรรงบประมาณ โดยสำนักงบประมาณต้องดำเนินการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เพียงพอต่อการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด

การส่งแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดให้สำนักงานงบประมาณ ถือเป็นที่ยื่นคำของบประมาณต่อสำนักงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณของจังหวัด

6. การจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและการกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ได้เพิ่มข้อความในมาตรา 52 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหาร



ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ว่า เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดยื่นคำขอตั้งงบประมาณได้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาในกรณีให้ถือว่าจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จะเห็นว่ากฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มีกลุ่มจังหวัดขึ้นและให้กลุ่มจังหวัดตั้งค่าของงบประมาณได้เอง พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 มาตรา 26 กำหนดไว้ว่าให้คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

แบบบูรณาการ (ก.น.จ.) พิจารณาจัดตั้งกลุ่มจังหวัด และกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด และเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา นอกจากนี้ยังกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด เว้นแต่ ก.น.จ. จะกำหนดเป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ ในการประชุม ก.น.จ. ครั้งที่ 1/2552 วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2552 มีมติเห็นชอบเกี่ยวกับการจัดตั้งกลุ่มจังหวัดรวม 18 กลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด ดังนี้



| กลุ่มจังหวัด |                                | จังหวัดในกลุ่ม                                    | จังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด |
|--------------|--------------------------------|---------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| 1            | ภาคกลางตอนบน 1                 | นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา สระบุรี          | พระนครศรีอยุธยา                              |
| 2            | ภาคกลางตอนบน 2                 | ชัยนาท ลพบุรี สิงห์บุรี อ่างทอง                   | ลพบุรี                                       |
| 3            | ภาคกลางตอนกลาง                 | ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี สระแก้ว นครนายก สมุทรปราการ | ฉะเชิงเทรา                                   |
| 4            | ภาคกลางตอนล่าง 1               | กาญจนบุรี นครปฐม ราชบุรี สุพรรณบุรี               | นครปฐม                                       |
| 5            | ภาคกลางตอนล่าง 2               | ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี สมุทรสาคร สมุทรสงคราม    | เพชรบุรี                                     |
| 6            | ภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย              | ชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช พัทลุง           | สุราษฎร์ธานี                                 |
| 7            | ภาคใต้ฝั่งอันดามัน             | ระนอง พังงา ภูเก็ต กระบี่ ตรัง                    | ภูเก็ต                                       |
| 8            | ภาคใต้ชายแดน                   | สงขลา สตูล ปัตตานี ยะลา นราธิวาส                  | สงขลา                                        |
| 9            | ภาคตะวันออก                    | จันทบุรี ชลบุรี ระยอง ตราด                        | ชลบุรี                                       |
| 10           | ภาคตะวันออกเชิงเหินือตอนบน 1   | หนองคาย เลย อุดรธานี หนองบัวลำภู                  | อุดรธานี                                     |
| 11           | ภาคตะวันออกเชิงเหินือตอนบน 2   | นครพนม มุกดาหาร สกลนคร                            | สกลนคร                                       |
| 12           | ภาคตะวันออกเชิงเหินือตอนกลาง   | ร้อยเอ็ด ขอนแก่น มหาสารคาม กาฬสินธุ์              | ขอนแก่น                                      |
| 13           | ภาคตะวันออกเชิงเหินือตอนล่าง 1 | สุรินทร์ นครราชสีมา บุรีรัมย์ ชัยภูมิ             | นครราชสีมา                                   |
| 14           | ภาคตะวันออกเชิงเหินือตอนล่าง 2 | อำนาจเจริญ ศรีสะเกษ ยโสธร อุบลราชธานี             | อุบลราชธานี                                  |
| 15           | ภาคเหนือตอนบน 1                | เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน                  | เชียงใหม่                                    |
| 16           | ภาคเหนือตอนบน 2                | น่าน พะเยา เชียงราย แพร่                          | เชียงราย                                     |
| 17           | ภาคเหนือตอนล่าง 1              | ตาก พิษณุโลก สุโขทัย เพชรบูรณ์ อุตรดิตถ์          | พิษณุโลก                                     |
| 18           | ภาคเหนือตอนล่าง 2              | กำแพงเพชร พิจิตร นครสวรรค์ อุทัยธานี              | นครสวรรค์                                    |



นอกจากนี้ ก.น.จ. ยังเห็นชอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดเป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด ยกเว้นกลุ่มจังหวัดที่ 8 ภาคใต้ชายแดน (สงขลา สตูล ปัตตานี ยะลา นราธิวาส) ซึ่งกำหนดให้ผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด โดยให้หัวหน้ากลุ่มจังหวัดบูรณาการการบริหารงบประมาณกลุ่มจังหวัดให้เป็นไปตามแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนปฏิรูปราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดและมีอำนาจหน้าที่ประสานเร่งรัดและติดตามการดำเนินงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนปฏิรูปราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบการจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและการกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด ตามที่ ก.น.จ. เสนอเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552 และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552

สำหรับแนวทางในการจัดกลุ่มจังหวัด มีดังนี้

1. ความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างพื้นที่เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ
2. ความเกี่ยวเนื่องทางเศรษฐกิจ

การผลิต การค้า และการลงทุนเพื่อมูลค่าเพิ่ม และการได้เปรียบในการแข่งขันร่วมกัน

3. ยุทธศาสตร์ของการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนร่วมกันของประเทศซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างจังหวัด โดยมุ่งเน้นให้มีความสำคัญกับลักษณะเขตพื้นที่ติดต่อกัน หรือเป็นการรวมกลุ่มจังหวัดที่อยู่ในเขตพื้นที่ติดต่อกันหรือต่อเนื่องกันเป็นข้อพิจารณาเบื้องต้นของการจัดกลุ่มจังหวัด ใช้ประเด็นยุทธศาสตร์หรือทิศทางการพัฒนาจังหวัดที่สอดคล้องหรือเกื้อหนุนต่อกัน เป็นแนวการพิจารณาขั้นที่สอง และประการสุดท้ายพิจารณาจากความเกี่ยวเนื่องทางเศรษฐกิจ การผลิต การค้าและการลงทุนเพื่อมูลค่าเพิ่มและการได้เปรียบในการแข่งขันร่วมกันรวมทั้งเป็นการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือกันระหว่างจังหวัด

ส่วนแนวทางการกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัด มีดังนี้

1. การกำหนดให้มีจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัด จะทำให้มีโครงสร้างองค์กรที่รับผิดชอบการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดอย่างชัดเจน และเป็นผู้ใช้กลไกการบูรณาการการจัดทำแผนพัฒนาของกลุ่มจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของชาติโดยจะเป็นแกนกลางในการประสานงานและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด รวมทั้งเป็นที่ตั้งของ



สำนักงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานในการรองรับการเบิกจ่ายงบประมาณ หรือการทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดด้วย

2. แนวทางในการกำหนดจังหวัด ที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัด ต้องเป็น จังหวัดที่มีลักษณะสอดคล้องกับลักษณะ ข้อใดข้อหนึ่งหรือมากกว่าดังนี้

2.1 เป็นจังหวัดที่มีการคมนาคม ติดต่อสื่อสารและเชื่อมโยงระหว่างจังหวัด ในกลุ่มได้สะดวก

2.2 เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ และสามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่ม จังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.3 เป็นศูนย์กลางทางสังคมและ วัฒนธรรม หรือเป็นศูนย์กลางทางการศึกษา ที่สามารถสนับสนุนความรู้ทางวิชาการให้กับ

จังหวัดภายในกลุ่มจังหวัดได้

2.4 เป็นศูนย์กลางของหน่วยงาน ภาครัฐ ภาคเอกชน และธุรกิจต่าง ๆ

2.5 เป็นจังหวัดที่มีศักยภาพและ ความพร้อมที่จะให้การสนับสนุนการดำเนินการ ในเรื่องแผนงาน งบประมาณ และทรัพยากร ทางการบริหารให้กับจังหวัดอื่นในกลุ่มได้

7. สำนักงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่ม จังหวัด Office of Strategy Management (O S M)



ในการขับเคลื่อน ยุทธศาสตร์ให้เป็นไปตาม แผนพัฒนาจังหวัดและ กลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติ ราชการประจำปีจังหวัดและกลุ่มจังหวัด จำเป็นจะต้องมีหน่วยงานสนับสนุนการทำงาน



ของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) และคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) ซึ่ง ก.บ.จ. มีสำนักงานจังหวัดทำหน้าที่นี้เพราะหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นเลขานุการของ ก.บ.จ. แต่ ก.บ.ก. ไม่มีหน่วยงานรองรับเพราะเลขานุการ ก.บ.ก. เป็นข้าราชการสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยที่ได้รับมอบหมาย ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ จึงได้นำแนวคิดของศาสตราจารย์ Robert S. Kaplan และ David P. Norton แห่งมหาวิทยาลัย Harvard เรื่อง Office of Strategy Management มาประยุกต์ใช้กับการบริหารงานของกลุ่มจังหวัด โดยจัดตั้งเป็นหน่วยงานขนาดเล็กมีบุคลากรประมาณ 5 - 7 คน ทำหน้าที่ในการจัดทำและปรับแต่งแผนพัฒนา

กลุ่มจังหวัดเพื่อเสนอกับ ก.บ.ก. การติดตามประเมินผลการขับเคลื่อนกิจกรรมของกลุ่มจังหวัด รวมทั้งตัวชี้วัดเป้าหมายของกลุ่มจังหวัด ส่งเสริมประสาน สนับสนุน ให้ความรู้เกี่ยวกับกลุ่มจังหวัด แก่จังหวัดที่อยู่ภายในกลุ่ม และระหว่างกลุ่มจังหวัดด้วยกัน ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้จัดตั้งสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดตามที่ ก.พ.ร. เสนอเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2551 โดยได้มีการทดลองที่ 2 กลุ่มจังหวัด คือ ภาคกลางได้แก่ นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยาและสระบุรี โดยมีพระนครศรีอยุธยาเป็นที่ตั้งกลุ่มจังหวัดและสำนักบริหารยุทธศาสตร์ของกลุ่ม ภาคเหนือ ลำพูน ลำปาง เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน โดยมีเชียงใหม่เป็นที่ตั้งกลุ่มจังหวัดและสำนักบริหารยุทธศาสตร์ของกลุ่ม ปัจจุบันนี้ ได้ขยายการจัดตั้งสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดครบทั้ง 18 กลุ่มแล้ว







# การบริหารยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด

สุวัฒน์ ตันประวัติ<sup>1</sup>



เพิ่งจะเริ่มมีการกล่าวถึง การบริหารยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด อย่างเป็นทางการเมื่อประมาณ 3 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2549) แม้ว่าการจัดทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด และการจัดงบประมาณสนับสนุนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด ได้เริ่มต้นมาพร้อมๆ กันกับการทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเมื่อ

ประมาณ 6 ปีมาแล้ว (พ.ศ. 2546) แต่ขณะนั้นมีอุปสรรค และข้อขัดข้องเกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติทางวิธีการงบประมาณ และการขาดความต่อเนื่องทางการเมือง ทำให้การพัฒนาของกลุ่มจังหวัดไม่เป็นไปตามที่ตั้งความมุ่งหมายไว้แต่แรกเริ่ม

คณะรัฐบาลยุคที่เริ่มให้มีการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด อาจจะมองเห็นว่า การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้มีความยั่งยืนนั้น จำเป็นต้องดึงเอาศักยภาพหรือพลังของพื้นที่ทุกตำบลหมู่บ้านขึ้นมาใช้ โดยเปรียบว่าเป็นการใช้เครื่องยนต์เล็กๆ ที่มีพลังจำนวนเป็นพันเป็นหมื่น มาช่วยกันขับเคลื่อนประเทศ ย่อมมี

<sup>1</sup> ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย



ความสามารถมากกว่ากำลังเครื่องยนต์ใหญ่ของประเทศเพียงเครื่องเดียว การรวมจังหวัดใกล้เคียงหรือจังหวัดที่มีจุดดีเด่นอย่างเดียวกัน เข้ามาเป็นกลุ่มจังหวัด ย่อมเป็นการรวมพลังมหาศาลมาขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มจังหวัดได้เหมาะสมกว่าปล่อยให้แต่ละจังหวัดพัฒนากันไปโดยลำพัง<sup>2</sup>

เรื่องที่กำลังมานี้มีทฤษฎีทางการบริหารองค์การรัฐกิจระดับสากลสนับสนุนอยู่มากมาย และเป็นที่ยอมรับว่า การแบ่งเขตจังหวัดเป็น 75 จังหวัด หรือการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกกว่า 8 พันแห่งนั้น เป็นการแบ่งเขต และจัดตั้งด้วยเหตุผลทางการจัดระเบียบการปกครองบ้านเมืองเป็นหลัก เมื่อมาถึงยุคการใช้แผนยุทธศาสตร์มากำกับ ขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จึงพบว่าเขตการปกครอง ทั้งของส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่จะกลายเป็นอุปสรรคขึ้นมา เพราะประเทศเรามีกฎหมายอยู่มากมาย ที่กำหนด(และจำกัด)อำนาจหน้าที่ของข้าราชการและหน่วยงานของรัฐ เพียงภายในขอบเขตของจังหวัด อำเภอ และเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ทำให้กิจกรรมสำคัญๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมหลายกิจกรรมมีความขัดข้อง

เนื่องจากต้องดำเนินการคล่อม หรือข้ามแนวเขตการปกครองขนาดเล็กๆ เหล่านั้น ซึ่งทางแก้ไขประการหนึ่งคือ การดำเนินการในลักษณะของกลุ่มจังหวัด

แม้ว่าการรวมกลุ่มจังหวัดตั้งแต่ครั้งแรกจนถึงการปรับปรุงที่เป็นปัจจุบัน จะมุ่งไปที่การรวมกลุ่มของกิจกรรมเด่นๆ ของจังหวัด แต่ก็ยังคงยึดถือเรื่องความต่อเนื่องของพื้นที่เป็นสำคัญ รวมทั้งยังต้องพยายามทำให้แต่ละกลุ่มมีขนาดของพื้นที่และประชากรใกล้เคียงกัน ทำให้หลักเกณฑ์การจัดกลุ่มจังหวัดที่เป็นอยู่นี้ อาจจะกลับกลายเป็นอุปสรรคของการพัฒนาได้ในอนาคต เพราะเคยปรากฏมาแล้วในอดีต เมื่อกลุ่มจังหวัดที่ผลิตข้าวหอมมะลิ 2 - 3 กลุ่มจังหวัดต้องไปแข่งขันกันเองในการหาตลาดต่างประเทศ หรือเกือบทุกกลุ่มจังหวัดต่างมุ่งหมายจะพัฒนาให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัด เป็นแหล่งท่องเที่ยวสากล ต่างฝ่ายต่างทำ จึงไม่เกิดการรวมพลังทางกิจกรรมนี้

เมื่อมีการจัดตั้งสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด หรือ OSM (Office of Strategy Management) โดยคำสั่งกระทรวงมหาดไทย เมื่อประมาณ ปี พ.ศ. 2549 ที่อาจถือว่าเป็นการจัดตั้งองค์การขึ้นมาตามระบบ

<sup>2</sup> รัฐบาลขณะนั้นมีเอกภาพและมีเสถียรภาพสูงมาก จึงเลือกใช้แนวทางที่เรียกว่า "เศรษฐกิจนำการเมือง"



การบริหารงานทั่วไป แต่ยังไม่มีการบรรจุบุคลากร ไม่มีระบบงานที่ชัดเจน เพียงแต่ฝากงานไว้กับจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มให้จัดการไปพลางก่อน ไม่ทราบว่าได้เคยมีการประเมินผลงานของสำนักงานนี้อย่างจริงจังสักเพียงใด และมีผลการประเมินเป็นอย่างไร แต่ในปี พ.ศ. 2552 นี้ OSM ก็เริ่มศึกษาค้นคว้าชีวิตชีวาขึ้นมา เมื่อกระทรวงมหาดไทย แฉลงว่าจะจัดอัตรากำลังและงบประมาณให้กับกลุ่มจังหวัด ประกอบกับมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ของกลุ่มจังหวัดอย่างเป็นทางการ ในฐานะ "ศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัด" ทำให้การบริหารงานกลุ่มจังหวัดมีความชอบธรรมและเป็นรูปธรรมขึ้นกว่าแต่ก่อน<sup>3</sup>

การบริหาร "ศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัด" ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา เป็นการบริหารโดย ก.บ.ก.<sup>4</sup> มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัดเป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัดนั้น และเป็นประธาน ก.บ.ก. จำเป็นต้องกล่าวถึงองค์ประกอบของ คณะ

กรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ หรือ ก.บ.ก. ให้ชัดเจน เนื่องจากจะเป็นครั้งแรกในคณะกรรมการนี้ ที่ประกอบด้วยผู้แทนของภาคประชาสังคม ซึ่งหมายความว่าถึง "สภาองค์กรชุมชน" และองค์กรภาคประชาสังคมอื่นที่ ก.น.จ.<sup>5</sup> กำหนด ซึ่งผมเข้าใจว่าข้าราชการทั่วไปยังไม่ค่อยจะคุ้นเคยกับชื่อ สภาองค์กรชุมชน นี้นัก

พระราชกฤษฎีกา บัญญัติให้ ก.บ.ก. ประกอบด้วย "ภาคประชาสังคม" หมายความว่า สภาองค์กรชุมชนตำบลตามกฎหมายว่าด้วยสภาองค์กรชุมชนและองค์กรภาคประชาสังคมอื่นที่ ก.น.จ. กำหนด

**การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ** พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว กำหนดให้คำนึงถึงหลักการดังต่อไปนี้<sup>6</sup>

(1) การบริหารงานให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดหรือแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แล้วแต่กรณี

(2) การสร้างโอกาสและส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน และภาค

<sup>3</sup> มาตรา 37 พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับกับการดำเนินการจัดท่างบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2553 เป็นต้นไป

<sup>4</sup> ก.บ.ก. หมายถึง คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

<sup>5</sup> คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

<sup>6</sup> ความในมาตรา 6 ของพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551



ประชาสังคมในจังหวัด เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันและการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(3) การกระจายอำนาจการตัดสินใจ ลงไปสู่ระดับผู้ปฏิบัติ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ

(4) การส่งเสริมและสนับสนุนให้ท้องถิ่น มีความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีความโปร่งใส และมีการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติราชการ

(6) การบริหารงบประมาณจังหวัดให้เป็นไปตามวิธีการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติตามที่ ก.น.จ. กำหนดตามข้อเสนอแนะของสำนักงบประมาณ

**คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัด** ความในมาตรา 12 ของพระราชกฤษฎีกา กำหนดให้ประกอบด้วย

(1) หัวหน้ากลุ่มจังหวัดตามมาตรา 26 เป็นประธานกรรมการ<sup>7</sup>

(2) ผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัดทุกจังหวัด เป็นรองประธานกรรมการ

(3) ผู้แทนหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดในกลุ่มจังหวัด จังหวัดละไม่เกินสองคนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง เป็นกรรมการ

(4) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในกลุ่มจังหวัดทุกจังหวัด เป็นกรรมการ

(5) นายกเทศมนตรีในกลุ่มจังหวัดจังหวัดละหนึ่งคน เป็นกรรมการ

(6) นายกองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มจังหวัดจังหวัดละหนึ่งคน เป็นกรรมการ

(7) ผู้แทนภาคประชาสังคม เป็นกรรมการ

(8) ผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน เป็นกรรมการ

จังหวัดใดมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งประกอบด้วยผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการ และหัวหน้าสำนักงานจังหวัดของทุกจังหวัดในกลุ่มจังหวัด เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

กรรมการตาม (5) และ (6) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งตามหลักเกณฑ์

<sup>7</sup> ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด เว้นแต่ ก.น.จ. จะกำหนดเป็นอย่างอื่น (มาตรา 26 วรรคสาม)



และวิธีการที่ ก.น.จ. กำหนด

จำนวน หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาซึ่งผู้แทนภาคประชาสังคมตาม (7) และผู้แทนภาคธุรกิจเอกชนตาม (8) ให้เป็นไปตามที่ ก.น.จ. กำหนด โดยต้องคำนึงถึงสัดส่วนของหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารกลุ่มจังหวัด ตามมาตรา 13 มีอำนาจหน้าที่ หลายประการ ซึ่งหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งคือหน้าที่ **จัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด** ซึ่งต้องเสนอต่อที่ประชุมของบุคคลตามมาตรา 19 เพื่อรับฟังความคิดเห็น และจะต้องส่งให้ ก.น.จ. พิจารณานำเสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อนที่จะเป็นแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดที่สมบูรณ์ตามกฎหมาย<sup>8</sup>

ส่วนสำคัญอีกประการหนึ่งที่น่าสนใจที่เป็นเครื่องกำหนดหลักการปกครองบ้านเมืองแบบรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง หรือ Centralization คือความในมาตรา 19 วรรคสาม ที่กำหนดว่า เมื่อแผนพัฒนาจังหวัดได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและประกาศใช้แล้ว การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการดำเนินกิจการของจังหวัด และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องสอดคล้อง

กับแผนพัฒนาจังหวัดดังกล่าว<sup>9</sup>

ความมุ่งหมายของการจัดระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ก็เพื่อให้การบริหารบ้านเมืองเป็นไปตามหลักการสำคัญของการเป็น "รัฐเดี่ยว" หรือ The Unitary State ของประเทศไทย ดังที่บัญญัติไว้ในมาตราแรกของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ แต่แนวโน้มของการบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นมา กลับให้ความสำคัญกับหลักการกระจายอำนาจ หรือ Decentralization มากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งหลักการทั้งสองหลักนี้ เดินหน้าไปในทิศทางตรงกันข้ามตลอดเวลา ผมคิดว่าท่านผู้ว่าราชการจังหวัดและท่านนายอำเภอทั่วประเทศ ในฐานะที่ทำหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ก็คงจะเห็นได้ชัดเจนอยู่แล้ว และคงจะคิดอยู่เหมือนกันว่าบ้านเมืองจะเดินหน้าไปทางใด

OSM จะกลายเป็น "มณฑล" ในอนาคต คล้ายกับการจัดการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง แต่ประธาน ก.บ.ก. ในวันข้างหน้า จะกลายเป็นตำแหน่งทางการเมืองที่มาจาก

<sup>8</sup> องค์ประกอบของบุคคลตามมาตรา 19 โปรดดูรายละเอียดในมาตรา 19 ของพระราชกฤษฎีกาฯ

<sup>9</sup> ความส่วนนี้ ใช้อยู่กับแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดเช่นเดียวกัน



การแต่งตั้ง ของคณะรัฐมนตรีหรือไม่ ก็แล้วแต่ทิศทางเดินของระบอบประชาธิปไตยของประเทศของเรา

ผม "พันธง" ไว้แบบนี้ เพราะได้เห็นแนวโน้มของการเมืองของบ้านเรามานานพอสมควร

**แนวโน้มประการแรก** คือปัจจุบันนี้ตำแหน่งข้าราชการประจำระดับสูงในฝ่ายบริหาร เช่น ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ตำแหน่งผู้บัญชาการทหาร ตำรวจ ตำแหน่งอธิบดี และตำแหน่งปลัดกระทรวงจะเปลี่ยนแปลงไปตามการตัดสินใจของกลุ่มนักการเมืองที่มีอำนาจบริหารราชการแผ่นดินเป็นสำคัญ เพื่อให้มั่นใจว่าข้าราชการประจำเหล่าที่กล่าวมานั้น จะปฏิบัติตามคำสั่งทางการเมืองอย่างปราศจากเงื่อนไข

แนวโน้มนี้ ไม่ได้หมายความว่า การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดหรือการกระทำทุจริต

แต่เป็นเรื่องจำเป็นทางการเมือง ที่ฝ่ายที่ครองอำนาจจำเป็นต้องวางระบบการทำงานที่มั่นใจได้ว่าจะสามารถสั่งการ ทั้งในระบบและนอกระบบ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่เสี่ยงต่อการกระทำที่อาจกลายเป็นเรื่องผิดกฎหมาย

การแต่งตั้งข้าราชการประจำตำแหน่งบริหารระดับสูงนี้ มีกฎหมายและระเบียบกำหนดเป็นหลักการของระบบคุณธรรมอย่างชัดเจน แต่หลักการนั้น เป็นหลักการทั่วไปอย่างกว้างที่คณะรัฐมนตรีสามารถลงมติได้ตามที่ฝ่ายการเมืองกำหนดเสมอ ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ. 2540 และฉบับปัจจุบัน จะวางหลักการให้มีการตรวจสอบหลายทางจนถึงการวินิจฉัยตัดสินของระบบตุลาการทางศาล แต่ก็ยังไม่เห็นผลของการตรวจสอบและการวินิจฉัยของระบบตุลาการศาลบ่อยครั้งนัก และผู้คนจำนวนหนึ่งยังมีความเชื่อว่า การเมืองสามารถแทรกแซงระบบการตรวจสอบได้ หากแนวโน้มนี้ยังดำเนินต่อไป ผมเชื่อว่า **ข้าราชการประจำตำแหน่งบริหารระดับสูงในวันข้างหน้าจะต้องเปลี่ยนแปลงกลายเป็นตำแหน่งข้าราชการการเมืองที่แท้จริง**

**ประการที่สอง** ระบบบริหารราชการแผ่นดิน ที่ปัจจุบันเป็นระบบการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง จะกลายเป็นระบบการกระจาย



**อำนาจให้กับองค์กรปกครองระดับภูมิภาคหรือระดับท้องถิ่น** ท่านที่สนใจในรายละเอียดและแนวทางการปฏิบัติราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ จะเห็นว่า ในบั้นปลาย จะเกิดความขัดแย้งกันระหว่างความเห็นของ ก.บ.ก. ส่วนที่มาจากความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับความเห็นส่วนที่เป็นของราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งในที่สุด ก.น.จ. และคณะรัฐมนตรีจะต้องเลือกที่จะให้ความเห็นชอบกับความเห็นของฝ่ายการเมืองส่วนท้องถิ่น ในแง่ที่ส่วนท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นเป็นฐานคะแนนเสียงของรัฐบาล ที่ระบบราชการไม่อาจขัดแย้งได้

ผมยังสามารถอธิบายเรื่องแนวโน้มนี้อีกได้ละเอียดและลึกลงไปได้อีก แต่เพื่อให้เป็นไปตามหัวข้อเรื่องและจุดประสงค์ของบทความนี้ จึงขออธิบายเพียงเท่านี้ก่อน

น่าจะย้อนกลับไปดูแนวความคิดแรกๆ ของการจัดระบบการบริหารราชการแผ่นดินแบบที่ให้มิกลุ่มจังหวัด ที่เห็นได้ชัดเจนว่าเริ่มหลังจากการจัดตั้งรัฐบาลเมื่อปี พ.ศ. 2544 ผมเชื่อว่าความคิดนั้นมาจากการพยายาม

ปฏิรูปให้เกิดความเข้มแข็งของระบบเศรษฐกิจของบ้านเมือง ภายใต้แนวทางการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางมากกว่าการกระจายอำนาจให้กับส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะเรื่องที่เน้นการให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบ CEO ของระบบธุรกิจ แต่ครั้งนั้น คณะรัฐมนตรีก็ได้มีการแต่งตั้งและมอบหมายให้รัฐมนตรีบางท่าน (รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี) เป็นผู้มียุทธศาสตร์กำหนดกลุ่มจังหวัด แม้รัฐบาลปัจจุบันจะใช้องค์กรกำกับดูแลรูปแบบเดียวกันกับรัฐบาลครั้งนั้น แต่รัฐบาลปัจจุบันไม่มีเอกภาพทางการเมืองอย่างครั้งนั้น จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจว่าการดำเนินการต่อไปของระบบกลุ่มจังหวัดจะเป็นผลอย่างไร ซึ่งผมแน่ใจว่าจะให้ผลทางการเมืองมากกว่าผลทางเศรษฐกิจ

**ในฐานะที่เป็นข้าราชการประจำ** ผมอยากจะเห็นเส้นกำหนดเขตอำนาจหน้าที่เส้นทางเดินที่ชัดเจนของข้าราชการประจำที่ไม่ต้องไปพึ่งพิงอำนาจทางการเมืองอย่างปัจจุบัน เพื่อให้การพัฒนา และการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ของบ้านเมืองดำเนินไปอย่าง "ควบคุมได้" ตามมาตรฐานสากล





# เทียบเคียง อดีต - ปัจจุบัน

## ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

ม.ล. ปณิดา ดิศกุล<sup>1</sup>



นับเป็นเรื่องที่ทำห้ายทางความคิด  
เมื่อเรามองย้อนกลับไปถึงในอดีตในช่วง  
รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอม

เกล้าเจ้าอยู่หัว องค์พระปิยมหาราชของปวงชน  
ชาวไทย ที่ได้ทรงมีพระราชดำริในการสร้าง  
ความเป็นเอกภาพให้เกิดขึ้นในประเทศสยาม  
โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระเจ้า  
น้อยยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ องค์ปฐม  
เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย จัดตั้งรูปแบบการ  
บริหารราชการแผ่นดินแบบมณฑลเทศาภิบาล  
ขึ้น อันได้กลับกลายมาเป็นระบบราชอาณาจักร  
ที่เป็นหนึ่งเดียว ยังความเป็นปึกแผ่นแก่แผ่นดิน  
โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ต่างพระเนตร  
พระกรรณตราบจนปัจจุบัน ยุติไปซึ่งแนวคิด

<sup>1</sup> ที่ปรึกษาด้านความมั่นคง กระทรวงมหาดไทย  
โฆษกกระทรวงมหาดไทย ฝ่ายข้าราชการประจำ



ความแบ่งแยกเป็นรัฐเล็กรัฐน้อยที่เกิดขึ้นใน  
ห้วงเวลาก่อนหน้านั้น

ที่จะนำมากล่าวถึง ณ จุดนี้ คือ ระบบ  
มณฑลเทศาภิบาลและรูปแบบการบริหารเชิง  
ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เป็นลักษณะการบริหาร  
จัดการที่มีความคล้ายคลึงกันมาก แต่ถือ  
กำเนิดขึ้นในห้วงเวลาที่แตกต่างกันและกระบวน  
วิธีทางเทคนิคตามกาลสมัย อันรวมถึง  
สถานการณ์ของประเทศที่มีความเปลี่ยนแปลง  
ไปเป็นอันมาก ความหมายประการนี้ หมายถึง  
ความเป็นประเทศสยามอันเป็นชื่อเรียกใน  
ยุคนั้น กับประเทศไทยภายใต้บริบทของ  
ความเป็นรัฐประชาธิปไตยและมุ่งเน้นการ  
เสริมสร้างความเจริญรุ่งเรือง โดยไม่ละทิ้ง  
อุดมการณ์ของความเป็นรัฐเดี่ยวพร้อมๆ ไป  
กับหลักการกระจายอำนาจตามวิถีประชาธิปไตย  
ทางการเมืองการปกครองในระบบรัฐปัจจุบัน

ปรากฏคำพูดที่ว่า ยุทธศาสตร์กลุ่ม  
จังหวัดเป็นการกำหนดกรอบความคิดทางการ  
บริหารจัดการแบบบูรณาการของจังหวัดใน  
กลุ่มเดียวกัน ทั้งนี้ โดยมุ่งหวังให้มีความ  
เชื่อมโยงหรือการปฏิสัมพันธ์กันในระหว่างพื้นที่  
ความคล้ายคลึงหรือความเหมือนในเชิงเศรษฐกิจ  
การผลิต การค้า และการลงทุนเพื่อการสร้าง  
มูลค่าเพิ่ม และการได้เปรียบในการแข่งขัน เพื่อ

ร่วมกันสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ และ  
สังคมของกลุ่มจังหวัดและเพิ่มพูนรายได้ให้  
กับประชาชน

พฤติกรรมทางการบริหาร เป็นสิ่งที่  
สะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างไม่เหมือนกัน  
ระหว่างกลุ่มจังหวัด บ้างอธิบายถึงลักษณะและ  
ความเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ ซึ่งจำเป็นต้องมี  
รูปแบบทางการบริหารจัดการแบบพิเศษ เพื่อ  
สนองต่อการพัฒนากลุ่มจังหวัด ทั้งด้าน  
เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ให้เกิดผล  
ประโยชน์ทางคุณค่าของการบริหารจัดการในเชิงนี้  
ที่แสดงออกโดยการมีความร่วมมือที่ดี มีการ  
เชื่อมโยงข้อมูล การวิเคราะห์ SWOT ทั้งปัจจัย  
ภายใน (Internal Factors) จุดแข็ง - จุดอ่อน  
และปัจจัยภายนอก (External Factors) โอกาส-  
ภัยคุกคาม ตามแนวคิด (Balanced  
Scorecard) อย่างเป็นระบบแบบแผน และ  
เกื้อกูลสรรพกำลังทางบุคลากร รวมถึงการ  
ใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ร่วมกันอย่างปราศจาก  
การเลือกปฏิบัติ หรือการเอาัดเอาเปรียบ  
การบริหารสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด  
(OSM) ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดต้องสวมหมวก  
อีกใบหนึ่งในฐานะประธานผู้ประสานงานของ  
กลุ่มจังหวัด รวมถึงภารกิจประการสำคัญ คือ  
การเร่งรัดกำหนดยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหา



เร่งด่วนของพื้นที่ อันเป็นความร่วมมือระหว่าง สมาชิกกลุ่มจังหวัด หรือแม้แต่ต่างกลุ่มจังหวัด ที่มีพื้นที่เชื่อมโยงหรือห่างไกลออกจากกัน

ในอดีตรัชสมัยยุครัตนโกสินทร์ สยามใหม่ เมืองซึ่งทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางของการปกครองในรูปแบบมณฑลเทศาภิบาลนั้น จะมีความเจริญรุ่งเรืองและอุดมด้วยทรัพยากรธรรมชาติ ผู้คนพำนักอาศัยอยู่ในภูมิลำเนา ค่อนข้างหนาแน่น และความรอบรู้ของผู้นำ ชุมชนจะมีความกว้างขวางและแตกฉานทาง วิทยาการเพื่อเป็นกลุ่มความรู้เผยแพร่ต่อไป ยังเมืองอื่นๆ ในอาณาบริเวณมณฑลเดียวกัน ผู้นำในเชิงนี้นอกจากจะก่อปรด้วยความรู้ ความสามารถ พระมหากษัตริย์ยังทรงปลูกฝัง หลักคิดทางการบริหารที่ต้องผนึกคุณธรรมจรรยา เพื่อเป็นแบบอย่างแก่ผู้คนพลเมือง อันถือเป็น แนวทางนำพาองค์กรไปสู่ความอยู่รอดปลอดภัย ที่ยั่งยืน

กรณีศึกษาอย่างเช่นเมื่อปี พ.ศ. 2440 เมืองบุรีรัมย์ได้ถูกนำไปขึ้นกับมณฑลนครราชสีมา เมื่อมีระบบการปกครองในรูปแบบมณฑลเทศาภิบาล โดยให้เรียกเมืองต่างๆ ในพื้นที่แถบนี้ว่า "บริเวณนางรอง" ซึ่งประกอบด้วย เมืองบุรีรัมย์ นางรอง รัตนบุรี ประโคนชัย และ พุทไธสง จนกระทั่งปี พ.ศ. 2442 จึงได้มีการ

เปลี่ยนให้ "บริเวณนางรอง" เป็น "เมืองนางรอง" โดยมีฐานะเป็นเมืองจัตวา และมีเมืองอื่นๆ รวมทั้งเมืองบุรีรัมย์มาขึ้นกับเมืองนางรอง แต่ได้จัดตั้งให้สถานที่ราชการงานเมืองไว้ที่ เมืองบุรีรัมย์ จนท้ายที่สุดจึงกำหนดให้เมืองบุรีรัมย์เป็นเมืองศูนย์กลางแทนเมืองนางรอง เสียเอง ก็เพราะความเจริญเติบโตของบุรีรัมย์ ที่มีการพัฒนาเป็นระบบเมืองขึ้นเป็นอันมาก และยกเลิกระบบมณฑลนครราชสีมาในปี พ.ศ. 2476 สมเด็จพระยาอดิศัยฯ เคยประทาน ข้อสังเกตไว้ว่า บรรดาเมืองทั้งหลายที่ก่อปรกัน ขึ้นเป็นมณฑล และเมืองขึ้นนำ (กรณีนี้ได้แก่ บุรีรัมย์) ต่างฝ่ายต่างต้องหยิบยื่นความรู้ ความสามารถให้แก่กัน รู้จักการพัฒนาระบบ ภายในของเมือง ตลอดจนรวมถึงการศึกษาของ เยาวชน ศิลปวัฒนธรรมอันถือเป็นหัวใจที่ จะต้องร่วมกันจรรโลงวัฒนธรรมท้องถิ่น หาก แต่เมื่อมีปัญหาอันใดที่เกิดขึ้นซึ่งจนแล้วด้วย ปัญญาการแก้ไข เมื่อนั้นที่กรุงเทพฯ จะต้อง ลงมาช่วยแก้ไขปัญหาโดยทันที

ข้อเท็จจริงประการนี้ เมื่อนำมาเป็น กรณีศึกษากับระบบรัฐปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าการ บริหารงานเชิงยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เป็นการ บูรณาการให้เกิดความเหมาะสมในรูปแบบ ของการรวมกลุ่มจังหวัดเพื่อให้เกิดความร่วมมือ



จากทุกภาคส่วนในสังคม เป็นพลังขับเคลื่อน  
ก่อให้เกิดความร่มเย็นเป็นสุขแก่ประชาชน หรือ  
ในรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 เรียกว่า "เมือง" ที่มี  
ลักษณะและความสัมพันธ์เชื่อมโยงในด้านต่างๆ  
เข้าด้วยกันก็เพื่อที่จะช่วยให้การวางกรอบทิศทาง  
การพัฒนาและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ  
รวมทั้ง Man Made Products เป็นไปอย่าง  
มีระบบและเกิดประโยชน์สูงสุดเพื่อร่วมกันแก้ไข  
ปัญหาระหว่างจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ  
หากแต่อดีตจะมุ่งเน้นพิจารณาในประเด็นของ  
ความมั่นคง ชาติพันธุ์ และวัฒนธรรมจารีต  
ประเพณีที่คล้ายคลึงกันของจังหวัดในกลุ่มเป็น  
สำคัญ รวมตัวกันเข้าเป็นมณฑลเทศาภิบาล  
เพื่อความเป็นหนึ่งเดียวของราชอาณาจักร ซึ่ง  
ได้กลายมาเป็นระบบผู้ว่าราชการจังหวัด  
ในปัจจุบัน

## มองไปข้างหน้าเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ กลุ่มจังหวัด



กลุ่มจังหวัดโดยเฉพาะสำนักบริหาร  
ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (OSM) จะต้องมีการ  
บูรณาการแผนความรับผิดชอบ โดยมอง  
ตั้งแต่ภาพแรกจนกระทั่งภาพสุดท้ายว่า  
จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดจะมีมุมมอง (Perspec-  
tives) ความเห็นพ้องต้องกันหรือไม่ในเรื่อง  
ของวัตถุประสงค์ และวิธีการนำสู่วัตถุประสงค์  
ที่เป็นเลิศ อันเท่ากับเป็นการกำหนดวิสัยทัศน์  
และยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด ที่จะต้อง  
พิจารณาถึงความละเอียดคล้ายคลึง ในขณะที่  
เดียวกันก็จะคลายความแตกต่างระหว่างกันให้  
กลับกลายเป็นผลดีหรือผลได้ของกลุ่มจังหวัด

ข้อวิพากษ์วิจารณ์ในเชิงวิชาการอัน  
เกี่ยวกับการกำหนดตัวชี้วัดหรือ KPI ในแต่ละ  
กลยุทธ์ว่าจะสามารถสนองตอบทางยุทธศาสตร์  
มากน้อยเพียงใด ในทางปฏิบัติกลุ่มจังหวัดจึง  
ต้องมีการนำเสนอแผนงานของโครงการ  
ยุทธศาสตร์อย่างเป็นระบบและมีความเป็นรูปธรรม  
มากที่สุด การกำหนดขั้นตอนตามประเด็น  
ยุทธศาสตร์ ผลได้ - ผลเสีย การจัดลำดับความ  
สำคัญยุทธศาสตร์ในแต่ละปี การบริหาร  
งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ กรอบระยะ  
เวลาบริหารยุทธศาสตร์ มุมมองการปรับปรุง  
เปลี่ยนแปลงทางการบริหาร (Change Man-  
agement) ที่จะเกิดขึ้นสู่กลุ่มจังหวัดในเชิงบวก



โดยมีการกำหนดตัวชี้วัด (KPI) และเป้าประสงค์ เป็นตัววัดความสำเร็จ

### การพัฒนาศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัด ให้มีความเข้มแข็ง

ยังคงเป็นประเด็นที่มีการถกแถลงกัน ไม่สิ้นสุดว่า คุณลักษณะของจังหวัดพื้นที่อันเป็นที่ตั้งศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัดจะต้องประกอบด้วยอะไรบ้าง คุณลักษณะใดที่จะยังผลต่อการสร้างเสริมความมีประสิทธิภาพในการบริหาร ยุทธศาสตร์จังหวัดได้อย่างเป็นเลิศ อย่างเช่น เมื่อแรกเริ่มการก่อตั้งสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (OSM) จะเน้นไปที่การเป็น ศูนย์กลางการคมนาคมติดต่อสื่อสารและ เชื่อมโยงระหว่างจังหวัดในกลุ่มได้สะดวก ภาพ ตรงนี้จะปรากฏความชัดเจนมากต่อการ พิจารณาเลือกจังหวัดศูนย์กลาง ไม่ว่าจะเป็น นครปฐม สุราษฎร์ธานี ภูเก็ต อุตรดิตถ์ เชียงใหม่ ฯลฯ ความเป็นจังหวัดศูนย์กลางทาง เศรษฐกิจในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ความเป็นศูนย์กลางสังคมและวัฒนธรรม การ ศึกษา เพื่อการสนับสนุนสรรพความรู้ทาง วิชาการให้กับจังหวัดในกลุ่ม ความเป็นศูนย์กลางของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และ ธุรกิจ ตลอดจนถึงความ เป็นศูนย์กลางของ ความมีศักยภาพและความพร้อม ในการ

สนับสนุนจังหวัดในกลุ่ม ทั้งเรื่องแผนงาน งบประมาณ และทรัพยากรบุคคลให้กับจังหวัด ในกลุ่ม

### ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดอันพึงประสงค์

ความอยู่รอดของยุทธศาสตร์กลุ่ม จังหวัด ย่อมขึ้นอยู่กับบทบาทและความ สามารถของนักบริหารทรัพยากรบุคคล หรือ HR ที่จะต้องมีการพิจารณาควบคู่ไปกับความ แข็งแกร่งขององค์กร นักบริหารต้องเป็นคนดี และมีความสามารถ ไม่ใช่สามารถแต่โกงกิน คอรัปชั่น คือ ความไม่โปร่งใส อันจะนำมาซึ่ง ความล้มเหลวของยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด บุคลากรภายใน OSM จึงต้องมีความ เพียบพร้อมด้วยคุณสมบัติหลายๆ ประการ อย่างครบครัน

ดังนั้น การนำพาการบริหารจัดการสู่ ความอยู่รอดและเป็นส่วนหนึ่งของความสำเร็จ ในการบริหารจัดการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดใน การนำพาองค์กรฝ่าวิกฤติในปัจจุบัน และ ปรับตัวไปสู่บทบาทอันเป็นที่ยอมรับของสังคม ภูมิภาค สมควรพิจารณาถึงกลยุทธ์ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. **Strategic Partner** คือ การเป็นส่วนหนึ่งของความสำเร็จหรือกลยุทธ์ของ OSM ซึ่งไม่ใช่แค่คนรับกลยุทธ์ไปปฏิบัติ แต่ทุกภาค



ส่วนต้องเป็นผู้ร่วมกำหนดกลยุทธ์และมีหน้าที่เป็นพันธมิตรร่วมกัน เพื่อให้ทุกฝ่ายทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งนับว่าเป็นสิ่งสำคัญมากอันดับแรก

**2. Admin Expert** คือ การเป็นผู้เชี่ยวชาญงานด้านปฏิบัติการที่มีความรู้ลึก รู้จริงในยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด โดยเฉพาะในงานด้านบุคลากร ข้อมูลเฉพาะด้านบุคคล การบริหารงานบุคคล การปรับปรุงคุณภาพงาน และระเบียบพิธีเกี่ยวกับ OSM

**3. Change Management** คือ การเรียนรู้หลักคิด การวิเคราะห์การบริหารการเปลี่ยนแปลงแนวคิดยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

เสริมสร้างการแก้ไขปรับปรุงระบบทั้งความคล่องตัวด้านเอกสาร การประสานงานภายในกลุ่มจังหวัด รวมถึงวิเคราะห์แนวทางการปรับลดสิ่งต่างๆ ลงตั้งแต่ห้วงเวลา ขั้นตอน และค่าใช้จ่าย เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและประหยัดอย่างพอเพียง

**4. Outstanding Officer** คือ การสร้างแบบอย่างของข้าราชการในอุดมคติ เกิดขึ้นแก่งค์กร อันเท่ากับเป็นการเข้าถึงหัวใจของผู้ปฏิบัติงาน ให้เกิดความผูกพันและทุ่มเทแก่งค์กร OSM ความทุ่มเทการทำงานที่รับผิดชอบ ความเสียสละ มีโมติวัจจิต ความประหยัด ย่อมเป็นปัจจัยสำคัญเกื้อกูลต่อความสำเร็จที่เป็นเลิศขององค์กร



**5. OSM Model** คือ ความเปลี่ยนแปลงและแบบอย่างอันพึงประสงค์ที่กลุ่มจังหวัดคาดหวังจาก OSM ไม่ว่าจะเป็นการปรับเปลี่ยนทัศนคติการทำงาน บทบาท ภาพลักษณ์ปรากฏต่อสาธารณชน และบุคลากรภายในองค์กร

โดยสรุป การจัดตั้ง OSM จึงเปรียบเสมือนกับการมีส่วนร่วมราชการทำหน้าที่รับผิดชอบประสานประโยชน์ทางด้านยุทธศาสตร์และเป็นผู้ทำการขับเคลื่อน การติดตามประเมินผล ฯลฯ ระหว่างจังหวัดในกลุ่ม เพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงทางข้อมูลและการปฏิบัติอันจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่กลุ่มจังหวัด

ทั้งนี้ OSM จะขาดไม่ได้ซึ่งการมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Vision) โดยต้องพิจารณาอย่างครบถ้วนถึงกระบวนการนำองค์กรสู่ความสำเร็จ เริ่มจากฐานความคิดที่เป็นปฐมบทของการมียุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ผลได้ - ผลเสีย จุดแข็ง - จุดอ่อน มีอะไรบ้าง

ในการบริหารผลงานเชิงกลยุทธ์ (Strategic Performance Management) เช่นเดียวกับเมื่อครั้งการสถาปนาระบบมณฑลเทศาภิบาลขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย ที่นำพามาซึ่งความสำเร็จอย่างสูงในรัชสมัยของสมเด็จพระปิยมหาราช โดยต้องไม่ละเลยถึงหลักการปรัชญาการกระจายอำนาจพร้อมๆ ไปด้วยหลักการความเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) ที่เป็นราชอาณาจักร (Kingdom) ของประเทศไทย ตามพระบรมราชปณิธานของพระองค์ท่าน

ดังนั้น การทำหน้าที่เป็นประธานหรือผู้แทนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดจึงต้องประกอบด้วย

1. เป้าหมายและกลยุทธ์ที่ชัดเจน
2. เทคโนโลยีที่ทันสมัย
3. วิสัยทัศน์ของกลุ่มจังหวัดที่เป็นรูปธรรมพร้อมนำสู่การปฏิบัติ
4. โครงสร้างที่กระชับและง่ายต่อการทำความเข้าใจ
5. กระบวนการ
6. ทรัพยากรบุคคล และ
7. ค่านิยมและวัฒนธรรมอันเหมาะสมประจำองค์กร





# กา การแต่งตั้งและพัฒนาผู้บริหาร ให้เหมาะสมกับลักษณะงาน ของแต่ละกลุ่ม/จังหวัด

สงวน ธีระกุล<sup>1</sup>



## ความเป็นมา

ไม่ว่าใครก็ตามที่เรียนวิชาการบริหาร  
มา ย่อมได้เห็นหลักการบริหารงานบุคคล

เรื่องหนึ่ง ซึ่งสั้นๆ ง่ายๆ เข้าใจได้ชัดเจน คือ  
ต้องจัดวางคนให้เหมาะสมกับงาน หรือ "put  
the right man on the right job" แต่ในความเป็น  
จริงทางปฏิบัติ หน่วยงานที่น่าหลักนี้ไปใช้  
อย่างจริงจัง มีน้อยมาก การแต่งตั้งบุคลากร  
มักจะพิจารณาด้วยเหตุผลว่า บุคคลผู้นั้น  
มีวุฒิการศึกษา/คุณสมบัติตรงกับข้อกำหนด  
ของตำแหน่งนั้น - เป็นคำขอย้ายของเจ้าตัว -  
ผู้บริหารขอมา - อยู่ใกล้ภูมิลำเนาของผู้นั้น -  
หรือเคยมีประสบการณ์ทำงานในพื้นที่นั้นมาก่อน

<sup>1</sup> ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย



...เป็นส่วนใหญ่ ยังไม่ปรากฏมีระบบที่ชัดเจน หรือมีการกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ หรือใช้เหตุผลข้อมูลพิจารณา ว่าแต่งตั้งคนนี้ไปอยู่ตรงนั้น เพราะพิจารณา**ความถนัดของเขา**กับ**ลักษณะงานในพื้นที่แล้ว** มัน**ตอบสนองตรงกัน** คนก็ถนัดกับงานในลักษณะของพื้นที่นั้น พื้นที่นั้นก็ต้องการคนที่มีคุณสมบัติความถนัดแบบนี้

ในส่วนของการพัฒนาบุคลากร ก็ยังไม่ปรากฏชัดเจนว่า มีระบบการพัฒนาบุคลากรที่มุ่งพัฒนาทักษะความสามารถในการทำงานให้ "ตรง" หรือ "เพียงพอ" กับสภาพปัญหาและเงื่อนไขการทำงานในพื้นที่กลุ่ม/จังหวัดที่ปฏิบัติงานอยู่

ผลที่เกิดขึ้น ก็คือบุคลากรบางคนไม่มีความสุขกับการทำงาน เพราะได้รับการแต่งตั้งไปทำงานในพื้นที่ซึ่งมีลักษณะงานที่ตนไม่ถนัด ซึ่งถ้าผลงานออกมาไม่น่าพอใจ ก็อาจถูกประเมิน ถูกตำหนิ ว่าไม่มีความสามารถเพียงพอ ขณะเดียวกัน หน่วยงานและประชาชนในพื้นที่นั้นๆ ก็อาจได้รับการบริหารและการบริการที่ไม่ดีเท่าที่ควร การพัฒนาไม่เกิด ปัญหาของประชาชนไม่ได้รับการแก้ไขประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่ำกว่าที่ควร หรือซ้ำร้าย อาจมีปัญหามากขึ้น

ด้วยเหตุนี้ จึงมีประเด็นน่าสนใจว่า ถ้าจะนำเอาหลัก "put the right man on the right job" มาใช้อย่างจริงจัง จะต้องดำเนินการอย่างไร

บทความเรื่องนี้ จะนำเสนอข้อมูลความคิด และผลการศึกษาวิจัย ที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งและการพัฒนาผู้บริหารระดับกลุ่ม/จังหวัด เพื่อให้มีนักบริหารที่มีทักษะความถนัดเหมาะสมกับลักษณะงานของพื้นที่ โดยมีสาระสำคัญ คือ (1) การจำแนกลักษณะงานและทักษะการบริหารที่จำเป็นในแต่ละกลุ่ม/จังหวัด (2) การสร้างเครื่องมือวัดความถนัดในลักษณะงานบริหารด้านต่างๆ และ (3) หลักสูตร "การพัฒนาทักษะการบริหารจัดการเฉพาะพื้นที่"

## การจำแนกลักษณะงานในแต่ละกลุ่ม/จังหวัด

ลักษณะงานบริหารในแต่ละกลุ่ม/จังหวัด ในส่วนของงานพื้นฐาน เช่น งานวางแผน งานบริหารบุคคล งานการเงิน การคลัง และพัสดุ ฯลฯ อาจเหมือนๆ กัน แต่ในส่วนของการ**พัฒนาและงานแก้ไขปัญหา**ของจังหวัด ลักษณะงานในแต่ละจังหวัดย่อมต่างกัน เช่น งานพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดภูเก็ตซึ่งเป็นเมืองท่องเที่ยวระดับนานาชาติ ย่อมต่างกับงาน



พัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดนครนายกซึ่งเป็นเมืองเกษตรกรรม หรืองานพัฒนาสังคมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งมีคนไทยมุสลิมเป็นส่วนใหญ่ ก็ย่อมต่างจากงานพัฒนาสังคมในจังหวัดแม่ฮ่องสอนที่มีคนไทยภูเขาเป็นจำนวนมาก เป็นต้น

โครงการวิจัยและพัฒนาเรื่องนี้ได้ศึกษาลักษณะเฉพาะของจังหวัดต่างๆ ทั้งในด้านปัญหาสำคัญของพื้นที่ ปัจจัยแวดล้อมในการบริหารราชการ และศักยภาพการพัฒนาที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้บริหารของจังหวัด

## ขั้นตอนและวิธีดำเนินการ

1. ศึกษาเอกสารข้อมูลจังหวัด เพื่อจัดกลุ่มจังหวัดในเบื้องต้น ตามลักษณะเฉพาะ

ด้านต่างๆ คือ **ด้านเศรษฐกิจ** (โดยพิจารณาจากระดับปัญหามลพิษทางการเกษตร มลพิษจากอุตสาหกรรม ปัญหาที่ดินทำกินและการบุกรุกป่าสงวน ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย และศักยภาพการพัฒนาในด้านต่างๆ เช่น ศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเมืองท่องเที่ยวระดับนานาชาติ ฯลฯ) **ด้านสังคม**

(โดยพิจารณาจากระดับปัญหายาเสพติด ภัยธรรมชาติ โรคภัยแรงที่ชุกชุมในพื้นที่ เช่น เอชไอวี ไข้หวัดนก โรคเท้าช้าง และปัญหาการจัดการดูแลประชาชนนอกทะเบียนราษฎร ฯลฯ)

**ด้านการเมืองการปกครอง** (โดยพิจารณาจากระดับปัญหานักการเมือง/ผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น กลุ่มผู้ก่อการร้าย เช่น กรณีเหตุการณ์ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ความมั่นคงชายแดน เช่น ความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน เส้นเขตแดน ปัญหาประชาชนสองสัญชาติ ฯลฯ)

**ด้านการบริหาร** (โดยพิจารณาจากระดับการเป็นศูนย์กลางการบริหาร เช่น มีหน่วยงานของรัฐจำนวนมากในพื้นที่ เป็นที่ตั้งของกองทัพอากาศ/หน่วยกำลังสำคัญ เป็นแหล่งรวมองค์กรเอกชน (NGOs) ที่มีบทบาทเข้มแข็ง เช่น สหประชาคนจน กลุ่ม สกยอ.)

2. ใช้กลุ่มจังหวัดตาม (1) เป็นกรอบในการเลือกจังหวัดที่จะใช้เป็นกลุ่มตัวอย่าง (sample)



3. ทดแบบสอบถามเก็บข้อมูลจากหน่วยราชการในจังหวัดที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง 62 จังหวัด จังหวัดละ 30 ชุด รวม 1,860 ชุด ซึ่งปรากฏว่าได้รับแบบสอบถามคืนมาจากทั้ง 62 จังหวัด รวม 1,527 ชุด คิดเป็น 82.09 % ของจำนวนตัวอย่างที่กำหนดไว้



4. ศึกษาข้อมูลของจังหวัดที่เป็นตัวอย่าง จากเอกสารและเว็บไซต์ต่างๆ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ลักษณะงานของจังหวัดดังกล่าว

5. ไปศึกษาข้อมูลภาคสนาม เพื่อเก็บ

ข้อมูลเอกสารเพิ่มเติมจากหน่วยงานต่างๆ ในจังหวัด และดำเนินการสัมภาษณ์ (depth interview) บุคคลที่เป็นแหล่งข้อมูลความรู้ (resource persons) เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด อดีตข้าราชการที่มีประสบการณ์สูงในพื้นที่นั้นๆ นักวิชาการ ผู้นำองค์กรประชาชน ผู้นำภาคธุรกิจ กำนันผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ จำนวนรวมไม่น้อยกว่า 100 คน ใน 13 จังหวัด ดังนี้

6. นำข้อมูลที่ได้จาก (3) - (5) มาประมวล วิเคราะห์ และจัดทำรายงาน "ลักษณะงานเฉพาะ" ของแต่ละจังหวัด/กลุ่มจังหวัด

## ผลการศึกษา : จำแนกลักษณะงานออกเป็น 8 ด้าน

จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล ได้จำแนก "ลักษณะงานเฉพาะ" ในกลุ่ม/จังหวัดต่างๆ เป็นลักษณะงานทั้งหมด 8 ด้าน คือ 1) ด้านบริหารจัดการ (Management Acumen)

|                       |                                                                    |
|-----------------------|--------------------------------------------------------------------|
| ภาคกลาง               | จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดนนทบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี จังหวัดกาญจนบุรี |
| ภาคเหนือ              | จังหวัดตาก จังหวัดเชียงราย                                         |
| ภาคใต้                | จังหวัดภูเก็ต จังหวัดสงขลา                                         |
| ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ | จังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดบุรีรัมย์                                |
| ภาคตะวันออก           | จังหวัดระยอง จังหวัดตราด จังหวัดจันทบุรี                           |



2.) ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Natural and Environment Acumen) 3) ด้านสังคม (Social Acumen) 4) ด้านอุตสาหกรรม (Industry Acumen) 5) ด้านเกษตรกรรม (Agriculture Acumen) 6) ด้านเศรษฐกิจ การค้า การตลาด และการลงทุน (Economic Trading Marketing and Investment Acumen) 7) ด้านท่องเที่ยว (Tourism Acumen) และ 8) ด้านความมั่นคงปลอดภัย (Security and Safety Acumen)

## ทักษะการบริหารที่จำเป็น สำหรับ ลักษณะงานในแต่ละกลุ่ม/จังหวัด

### ทักษะความถนัดทั่วไป และความ ถนัดเฉพาะเรื่อง

จากลักษณะงานเฉพาะของแต่ละพื้นที่ ได้มีการศึกษาวิจัยเพื่อกำหนด "ทักษะการทำงานที่จำเป็นสำหรับแต่ละพื้นที่" ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บริหารในจังหวัด ในแต่ละพื้นที่ควรจะต้องมี เพื่อให้สามารถบริหารจัดการลักษณะงานเฉพาะด้านต่างๆ เหล่านั้น ให้ประสบผลสำเร็จได้ตามที่ควร ผลการศึกษาได้ข้อสรุป ดังนี้

**1. ความถนัดทั่วไป (General Aptitude)** เป็นทักษะที่จำเป็นสำหรับผู้ว่า

ราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้บริหารของจังหวัด ในทุกกลุ่ม/จังหวัด เหมือนๆ กัน เป็นความถนัด 3 ด้าน ได้แก่

1) ด้านการบริหารจัดการ ประกอบด้วย ภาวะผู้นำ หลักการบริหารจัดการ ยุคใหม่ กฎหมาย/กฎระเบียบที่สำคัญ ทักษะการคิด/การตัดสินใจ/ติดตามผล และเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

2) ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยความรู้ ความเข้าใจ และทักษะการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3) ด้านปัญหาสังคม ประกอบด้วยความรู้ ความเข้าใจและทักษะการจัดการปัญหาสังคมด้านต่างๆ

**2. ความถนัดเฉพาะเรื่อง (Specific Aptitude)** เป็นทักษะเฉพาะที่จำเป็นสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้บริหารของจังหวัด ในแต่ละกลุ่ม/จังหวัด แตกต่างกัน มีทั้งหมด 5 ด้าน ได้แก่

1) ด้านอุตสาหกรรม  
2) ด้านเกษตรกรรม  
3) ด้านเศรษฐกิจ/การค้า/การตลาด/และการลงทุน



- 4) ด้านการท่องเที่ยวและบริการ กลุ่ม/จังหวัดต่างๆ
- 5) ด้านความมั่นคงปลอดภัย ผลการศึกษาปรากฏว่า ในแต่ละ
- ความถนัดเฉพาะ 5 ด้าน สำหรับ กลุ่ม/จังหวัด จะต้องการความถนัดเฉพาะ

| พื้นที่ (กลุ่มจังหวัด)                                                            | ลำดับความสำคัญของทักษะการทำงานเฉพาะด้านต่างๆ<br>สำหรับแต่ละพื้นที่ |                                                 |                                                |            |                       |
|-----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|------------------------------------------------|------------|-----------------------|
|                                                                                   | อันดับ 1                                                           | อันดับ 2                                        | อันดับ 3                                       | อันดับ 4   | อันดับ 5              |
| ภาคกลางตอนบน 1<br>พระนครศรีอยุธยา (ศูนย์)<br>นนทบุรี ปทุมธานี สระบุรี             | ท่องเที่ยวและ<br>บริการ                                            | เศรษฐกิจ /<br>การค้า/<br>การตลาด<br>และการลงทุน | เกษตรกรรม                                      | อุตสาหกรรม | ความมั่นคง<br>ปลอดภัย |
| ภาคกลางตอนบน 2<br>ลพบุรี (ศูนย์) ชัยนาท<br>สิงห์บุรี อ่างทอง                      | เกษตรกรรม                                                          | ท่องเที่ยวและ<br>บริการ                         | เศรษฐกิจ/<br>การค้า/<br>การตลาดและ<br>การลงทุน | อุตสาหกรรม | ความมั่นคง<br>ปลอดภัย |
| ภาคกลางตอนกลาง<br>ฉะเชิงเทรา (ศูนย์)<br>ปราจีนบุรี สระแก้ว<br>นครนายก สมุทรปราการ | เศรษฐกิจ /<br>การค้า/<br>การตลาด<br>และการลงทุน                    | อุตสาหกรรม                                      | ท่องเที่ยวและ<br>บริการ                        | เกษตรกรรม  | ความมั่นคง<br>ปลอดภัย |
| ภาคกลางตอนล่าง 1<br>นครปฐม (ศูนย์) ราชบุรี<br>กาญจนบุรี สุพรรณบุรี                | เศรษฐกิจ /<br>การค้า/<br>การตลาด<br>และการลงทุน                    | ท่องเที่ยวและ<br>บริการ                         | ความมั่นคง<br>ปลอดภัย                          | เกษตรกรรม  | อุตสาหกรรม            |
| ภาคกลางตอนล่าง 2<br>เพชรบุรี (ศูนย์) สมุทรสาคร<br>ประจวบคีรีขันธ์<br>สมุทรสงคราม  | ท่องเที่ยวและ<br>บริการ                                            | เศรษฐกิจ /<br>การค้า/<br>การตลาด<br>และการลงทุน | เกษตรกรรม                                      | อุตสาหกรรม | ความมั่นคง<br>ปลอดภัย |
| ภาคตะวันออก<br>ชลบุรี (ศูนย์) จันทบุรี<br>ระยอง ตราด                              | ท่องเที่ยวและ<br>บริการ                                            | เศรษฐกิจ /<br>การค้า/<br>การตลาด<br>และการลงทุน | เกษตรกรรม                                      | อุตสาหกรรม | ความมั่นคง<br>ปลอดภัย |



วารสารดำรงราชานุภาพ

| พื้นที่ (กลุ่มจังหวัด)<br>Acumen                                                          | ลำดับความสำคัญของทักษะการทำงานเฉพาะด้านต่างๆ<br>สำหรับแต่ละพื้นที่ |                                                |                                                |                         |                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|------------------------------------------------|-------------------------|-----------------------|
|                                                                                           | อันดับ 1                                                           | อันดับ 2                                       | อันดับ 3                                       | อันดับ 4                | อันดับ 5              |
| ภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย<br>สุราษฎร์ธานี (ศูนย์) ชุมพร<br>นครศรีธรรมราช พัทลุง)                  | ท่องเที่ยวและ<br>บริการ                                            | เกษตรกรรม                                      | เศรษฐกิจ/<br>การค้า/<br>การตลาดและ<br>การลงทุน | อุตสาหกรรม              | ความมั่นคง<br>ปลอดภัย |
| ภาคใต้ฝั่งอันดามัน<br>ภูเก็ต (ศูนย์) ระนอง พังงา<br>กระบี่ ตรัง                           | ท่องเที่ยวและ<br>บริการ                                            | เกษตรกรรม                                      | เศรษฐกิจ/<br>การค้า/<br>การตลาดและ<br>การลงทุน | อุตสาหกรรม              | ความมั่นคง<br>ปลอดภัย |
| ภาคใต้ชายแดน<br>สงขลา (ศูนย์) สตูล<br>ปัตตานี ยะลา นราธิวาส                               | ความมั่นคง<br>ปลอดภัย                                              | เศรษฐกิจ/<br>การค้า/<br>การตลาดและ<br>การลงทุน | เกษตรกรรม                                      | ท่องเที่ยวและ<br>บริการ | อุตสาหกรรม            |
| ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ<br>ตอนบน 1<br>อุดรธานี (ศูนย์) หนองคาย<br>เลย หนองบัวลำภู           | ท่องเที่ยวและ<br>บริการ                                            | เศรษฐกิจ/<br>การค้า/<br>การตลาดและ<br>การลงทุน | เกษตรกรรม                                      | ความมั่นคง<br>ปลอดภัย   | อุตสาหกรรม            |
| ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ<br>ตอนบน 2<br>สกลนคร (ศูนย์) นครพนม<br>มุกดาหาร                     | เศรษฐกิจ/<br>การค้า/<br>การตลาดและ<br>การลงทุน                     | ความมั่นคง<br>ปลอดภัย                          | ท่องเที่ยวและ<br>บริการ                        | เกษตรกรรม               | อุตสาหกรรม            |
| ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ<br>ตอนกลาง<br>ขอนแก่น (ศูนย์) ร้อยเอ็ด<br>มหาสารคาม กาฬสินธุ์       | เศรษฐกิจ/<br>การค้า/<br>การตลาดและ<br>การลงทุน                     | เกษตรกรรม                                      | ท่องเที่ยวและ<br>บริการ                        | ความมั่นคง<br>ปลอดภัย   | อุตสาหกรรม            |
| ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ<br>ตอนล่าง 1<br>อุบลราชธานี (ศูนย์)<br>อำนาจเจริญ ศรีสะเกษ<br>ยโสธร | เกษตรกรรม                                                          | ท่องเที่ยวและ<br>บริการ                        | เศรษฐกิจ/<br>การค้า/<br>การตลาดและ<br>การลงทุน | ความมั่นคง<br>ปลอดภัย   | อุตสาหกรรม            |
| ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ<br>ตอนล่าง 2 นครราชสีมา<br>(ศูนย์) ชัยภูมิ สุรินทร์<br>บุรีรัมย์    | ท่องเที่ยวและ<br>บริการ                                            | เศรษฐกิจ/<br>การค้า/<br>การตลาดและ             | เกษตรกรรม                                      | อุตสาหกรรม              | ความมั่นคง<br>ปลอดภัย |



| พื้นที่ (กลุ่มจังหวัด)                                                 | ลำดับความสำคัญของทักษะการทำงานเฉพาะด้านต่างๆ<br>สำหรับแต่ละพื้นที่ |                                                |                       |                       |                       |
|------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
|                                                                        | อันดับ 1                                                           | อันดับ 2                                       | อันดับ 3              | อันดับ 4              | อันดับ 5              |
|                                                                        |                                                                    | การลงทุน                                       |                       |                       |                       |
| ภาคเหนือตอนบน 1<br>เชียงใหม่ (ศูนย์) ลำปาง<br>ลำพูน แม่ฮ่องสอน         | ท่องเที่ยวและบริการ                                                | เศรษฐกิจ/<br>การค้า/<br>การตลาดและ<br>การลงทุน | ความมั่นคง<br>ปลอดภัย | เกษตรกรรม             | อุตสาหกรรม            |
| ภาคเหนือตอนบน 2<br>เชียงราย (ศูนย์) น่าน<br>พะเยาแพร่                  | ท่องเที่ยวและบริการ                                                | เศรษฐกิจ/<br>การค้า/<br>การตลาดและ<br>การลงทุน | เกษตรกรรม             | ความมั่นคง<br>ปลอดภัย | อุตสาหกรรม            |
| ภาคเหนือตอนล่าง 1<br>พิษณุโลก(ศูนย์) ตาก<br>สุโขทัย เพชรบูรณ์อุตรดิตถ์ | เศรษฐกิจ/<br>การค้า/<br>การตลาดและ<br>การลงทุน                     | ท่องเที่ยวและบริการ                            | เกษตรกรรม             | อุตสาหกรรม            | ความมั่นคง<br>ปลอดภัย |
| ภาคเหนือตอนล่าง 2<br>นครสวรรค์ (ศูนย์)<br>กำแพงเพชร พิจิตรอุทัยธานี    | เกษตรกรรม                                                          | เศรษฐกิจ/<br>การค้า/<br>การตลาดและ<br>การลงทุน | ท่องเที่ยวและบริการ   | อุตสาหกรรม            | ความมั่นคง<br>ปลอดภัย |

เรื่องที่แตกต่างกัน โดยเรียงลำดับความสำคัญจากอันดับที่ 1 - 5 ดังนี้

### สร้างเครื่องมือวัดความถนัดในงานบริหาร ด้านต่างๆ

ไม่มีใครเป็น superman

สมมุติฐานในการดำเนินงานเรื่องนี้เป็นผู้บริหารทุกคนเป็นคนธรรมดา ไม่มีใครเป็น superman คือเดินก็ได้ วิ่งปานลมกรดก็ได้

เหาะก็ได้ มองทะลุผ่านวัตถุได้... ดังนั้นจึงไม่มีผู้บริหารคนใดที่มีความสามารถสมบูรณ์แบบ แต่ละคนมีความสนใจ ความพร้อม และความถนัดที่จะทำงานบางอย่างได้ดี และบางอย่างก็ทำได้ไม่ดี

แม้ว่าอาจจะมีบางคนที่รู้งานหลายด้าน เก่งหลายอย่าง แต่ถึงกระนั้น ก็ย่อมไม่มีใครเก่งทุกลักษณะงานในระดับเดียวกันหมด บางงานอาจเก่งมาก บางงานอาจ



เพียงแค่ว่าพอใช้ ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาลักษณะงานที่ผู้บริหารแต่ละคนถนัดและพร้อม และจัดวางผู้บริหารลงในพื้นที่ต่างๆ โดยให้มีความสอดคล้องกันระหว่างความถนัดที่ผู้บริหารมีอยู่กับความถนัดที่ลักษณะงานของจังหวัดนั้นๆ ต้องการ หรือ "put the right man on the right job" จึงเป็นสิ่งจำเป็น

### เครื่องมือวัดความถนัดในลักษณะงานด้านต่างๆ

การพิจารณาว่าลักษณะงานบริหารแบบใด ที่ผู้บริหารแต่ละคนมีความถนัดและมีความพร้อมที่จะดำเนินการได้ดี ต้องใช้เครื่องมือวัดความถนัด เพราะความถนัดเป็นคุณสมบัติของคน ซึ่งบางส่วนอาจจะพอมองเห็นได้บ้าง แต่หลายส่วนก็มองไม่เห็น และจับต้องไม่ได้ นอกจากนั้น การวัดนี้ ต้องมีหลักมีเกณฑ์ที่อธิบายได้ น่าเชื่อถือยอมรับ จึงต้องใช้หลักวิชาในการสร้างขึ้น

คณะผู้ศึกษาวิจัย ได้สร้างแบบทดสอบ **ความพร้อม/ความถนัด (Aptitude Test)** ขึ้นสำหรับใช้ทดสอบผู้ที่เป็น/จะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนักบริหารอื่นๆ ในจังหวัด เพื่อให้ทราบว่าแต่ละคนมีทักษะ ความถนัด ในการบริหารจัดการงานในลักษณะใดบ้าง รวมทั้งทราบทักษะที่ยังขาด และจำเป็นต้องได้ รับการพัฒนาต่อไป

โครงสร้างของเครื่องมือ หรือแบบทดสอบความพร้อม/ความถนัดนี้ เป็นแบบปรนัย ประกอบด้วยการวัด 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 แบบ วัดความถนัดทั่วไป และส่วนที่ 2 แบบวัดความถนัดเฉพาะในงานแต่ละด้าน

ในการพัฒนาแบบวัดความถนัดนี้ ผู้ศึกษาวิจัยได้เชิญทั้งนักวิชาการ และอดีตนักบริหารของกระทรวงมหาดไทย ร่วมให้ความคิดเห็นด้วย

### หลักสูตรการพัฒนาผู้บริหารของจังหวัด

ผลงานอีกส่วนหนึ่งในโครงการศึกษาวิจัยนี้ คือการสร้าง "หลักสูตรการพัฒนาทักษะการบริหารจัดการเฉพาะพื้นที่" สำหรับใช้จัดการศึกษาอบรมให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้บริหารระดับจังหวัด (ของทุกกระทรวง กรม) ที่ได้ทำ "แบบทดสอบความพร้อม/ความถนัด" แล้ว ปรากฏผลว่ายังขาดทักษะ หรือมีระดับทักษะที่ยังไม่เพียงพอ ในบางด้านที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานในกลุ่ม/จังหวัดนั้นๆ ทั้งนี้ เพื่อเสริมสร้างความพร้อมด้านทักษะการบริหารราชการของบุคลากรดังกล่าว ให้สามารถปฏิบัติราชการให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในกลุ่ม/จังหวัดนั้นๆ ได้ดียิ่งขึ้น

เนื้อหาของ "หลักสูตรการพัฒนาทักษะการบริหารจัดการเฉพาะพื้นที่" ประกอบ



ด้วย 8 ขุติการเรียน คือ ด้านบริหารจัดการ (Management Acumen) ด้านทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม (Natural and Environment Acumen) ด้านสังคม (Social Acumen) ด้านอุตสาหกรรม (Industry Acumen) ด้านเกษตรกรรม (Agriculture Acumen) ด้านเศรษฐกิจ การค้า การตลาดและการลงทุน ด้านท่องเที่ยว (Tourism Acumen) ด้านความมั่นคงปลอดภัย (Security and Safety Acumen) สรุปสาระสำคัญดังนี้

### ขุติการเรียนที่ 1 ความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านการบริหารจัดการ (Management Acumen)

#### สาระการเรียนรู้

เป็นการเรียนรู้เกี่ยวกับกฎหมายระเบียบราชการ ทักษะการคิด/การตัดสินใจ/การติดตามและประเมินผล การใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร การบริหารจัดการสมัยใหม่ (เนื้อหาครอบคลุมเรื่องการจัดการเชิงกลยุทธ์ การบริหารการเปลี่ยนแปลง การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ การบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Management) การบริหารจัดการความขัดแย้ง (Conflict Management) ระบบการบริหารและการจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) และภาวะผู้นำ (Lead-

ership)

#### จุดประสงค์ของการเรียนรู้

เพื่อให้ผู้เข้าอบรมสามารถ เข้าใจ ทักษะด้านการบริหารจัดการ และเข้าใจ กระบวนการทั้งการพัฒนาและการสร้างหลักการบริหารที่จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารจัดการ ตลอดจนเข้าใจโครงสร้าง เครื่องมือทางกฎหมายและงบประมาณ จุดแข็ง จุดอ่อนของภาคส่วนต่างๆ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนบริหารจัดการอย่างบูรณาการ และเข้าใจมิติด้านการบริหารจัดการสมัยใหม่ โดยครอบคลุมเรื่องการจัดการเชิงกลยุทธ์ การบริหารการเปลี่ยนแปลง การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ การบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ระบบบริหารจัดการความขัดแย้ง ระบบการบริหารและการจัดการบ้านเมืองที่ดี และภาวะผู้นำ และได้แนวทางการปฏิบัติจากบทเรียนตัวอย่างประสบการณ์เพื่อนำไปประยุกต์ใช้ได้ในพื้นที่

### ขุติการเรียนที่ 2 ความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Natural and Environment Acumen)

#### สาระการเรียนรู้

เป็นการเรียนรู้เกี่ยวกับด้าน ทรัพยากรธรรมชาติและการจัดการสถานการณ์ ปัญหาสิ่งแวดล้อมต่างๆ เช่น การจัดการ



ทรัพยากรน้ำ พลังงาน ภาวะโลกร้อน มลพิษ  
ด้านต่างๆ ที่ดินทำกิน (การบุกรุก การจัดสรร  
การใช้ประโยชน์ และการดูแลรักษา) และภัย  
ธรรมชาติและสาธารณสุข เป็นเงื่อนไขให้  
จำเป็นต้องมีการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ  
และสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อรองรับ  
การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนและการคงอยู่ของ  
ระบบนิเวศอย่างต่อเนื่อง

### จุดประสงค์ของการเรียนรู้

เพื่อให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมมีความรู้  
ความเข้าใจและความตระหนักในความจำเป็น  
ที่จะต้องมีการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ  
และสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมๆ  
กับการสร้างความเข้าใจในการใช้ทรัพยากร  
อย่างรู้คุณค่าและสอดคล้องกับกำลังการผลิต  
ของระบบนิเวศ รวมทั้งให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรม  
เกิดแรงจูงใจที่จะเป็นแบบอย่างที่ดีของการ  
ใช้ทรัพยากรและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

### ชุดการเรียนรู้ที่ 3 ความรู้ความเข้าใจและ ทักษะด้านสังคม (Social Acumen)

#### สาระการเรียนรู้

เป็นการเรียนรู้เกี่ยวกับปัญหาของ  
สังคม การวิเคราะห์ การตัดสินใจ และการ  
แก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องในประเด็นต่างๆ ได้แก่  
โรคที่คุกคามคุณภาพชีวิต ปัญหาแรงงาน (แรง  
งานไทยและแรงงานต่างด้าว) ความยากจน

การจัดการดูแลประชาชนนอกทะเบียนราษฎร  
และปัญหายาเสพติด

### จุดประสงค์การเรียนรู้

หลังการอบรมในชุดการเรียนรู้แล้ว  
ผู้เข้าอบรมสามารถ (1) วิเคราะห์เชื่อมโยงความ  
สัมพันธ์ระหว่างปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม  
(2) กำหนดทิศทางและกรอบการพัฒนา  
นโยบายสาธารณะเพื่อลดปัญหาและป้องกันภัย  
คุกคามรูปแบบใหม่ และเสริมสร้างการอยู่  
ร่วมกันท่ามกลางความแตกต่าง

### ชุดการเรียนรู้ที่ 4 ความรู้ความเข้าใจและ ทักษะด้านอุตสาหกรรม (Industry Acumen)

#### สาระการเรียนรู้

เป็นการเรียนรู้เกี่ยวกับนโยบาย และ  
ทิศทางของการส่งเสริมพัฒนาอุตสาหกรรม  
ของประเทศ ศักยภาพของอุตสาหกรรมไทย  
ในตลาดสากล นิคมอุตสาหกรรมไทย กลไก  
ในการพัฒนาฐานการผลิตของประเทศ การ  
บริหารและกำกับดูแลอุตสาหกรรม การ  
ดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การบริหาร  
จัดการด้านสิ่งแวดล้อม

### จุดประสงค์ของการเรียนรู้

เพื่อให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมมีความรู้  
ความเข้าใจและทักษะทางการบริหารจัดการ  
ภาคอุตสาหกรรม สามารถนำความรู้ที่ได้ไป



ประยุกต์ใช้ในการบริหารงานราชการของจังหวัดในด้านการอุตสาหกรรมอย่างมีประสิทธิภาพ มีความเข้าใจและสามารถนำนโยบายและทิศทางของการส่งเสริม พัฒนา อุตสาหกรรมของประเทศ การบริหารและกำกับดูแลอุตสาหกรรม ไปดำเนินการได้

#### ชุดการเรียนรู้ที่ 5 ความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านเกษตรกรรม (Agriculture Acumen)

##### สาระการเรียนรู้

เป็นการเรียนรู้เกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการภาคการเกษตร ทั้งที่เกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและขีดความสามารถในการแข่งขันทางการเกษตร การสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลผลิตทางการเกษตร การสร้างความเข้มแข็งในเศรษฐกิจระดับรากหญ้า การจัดการทรัพยากรการเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพ การบริหารจัดการที่ดินการเกษตร การบริหารความเสี่ยงทางการเกษตร ตลอดจนการเรียนรู้เกี่ยวกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและทฤษฎีใหม่

##### จุดประสงค์ของการเรียนรู้

เพื่อให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมมีความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านการบริหารจัดการภาคการเกษตร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ขีดความสามารถในการแข่งขันทางการเกษตร จัดการทรัพยากรการเกษตร ตลอดจนปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและทฤษฎีใหม่ สามารถนำ

ความรู้ที่ได้ไปประยุกต์ใช้ในการบริหารงานราชการของจังหวัดในด้านการเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพ

#### ชุดการเรียนรู้ที่ 6 ความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านเศรษฐกิจ การค้า การตลาด และการลงทุน (Economic Trading Marketing and Investment Acumen)

##### สาระการเรียนรู้

เป็นการเรียนรู้การวิเคราะห์เบื้องต้นทางเศรษฐกิจ การค้า การตลาด และการลงทุน (Economic Trading Marketing and Investment Acumen) เกี่ยวกับผลิตภัณฑ์สินค้าชุมชน การดำเนินวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SME) การพัฒนาศักยภาพจังหวัด ด้านเศรษฐกิจการค้าและการลงทุน การเชื่อมประสานกับหน่วยงานธุรกิจในจังหวัด การวางแผนการตลาดและกำหนดยุทธศาสตร์ การเพิ่มมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ การออม การลงทุน และการวางแผนโครงการ ความตกลงการค้าเสรี เศรษฐกิจการค้าเสรี (FTA) และภาวะเศรษฐกิจปัจจุบัน

##### จุดประสงค์การเรียนรู้

หลังการอบรมในชุดการเรียนรู้แล้ว ผู้เข้าอบรมสามารถ

1. เกิดความรู้ ความเข้าใจ และสามารถรับรู้และวิเคราะห์สถานการณ์ทั่วไป



ในทางเศรษฐกิจมหภาคในภาพรวมระดับประเทศที่มีอยู่ มีความรู้เบื้องต้นในเครื่องมือและมีแนวคิดพื้นฐานที่จำเป็นต่อการทำความเข้าใจเศรษฐกิจและนโยบายเศรษฐกิจของรัฐ เพื่อที่จะสามารถวางแผนเตรียมการรองรับหรือปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการและปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจมวลรวมได้ดีขึ้น

2. เกิดความรู้ ความเข้าใจ และเกิดทักษะในการวิเคราะห์การค้าการลงทุนในโลกยุคใหม่ภายใต้กรอบความตกลงการค้าเสรี เพื่อที่จะสามารถวางแผน เตรียมการรองรับ หรือปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการ และปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจให้ดีขึ้น

3. เกิดความรู้ ความเข้าใจ และเกิดทักษะในการวิเคราะห์เศรษฐกิจชุมชนในโลกยุคเสรี เพื่อที่จะสามารถวางแผนหรือเตรียมการรองรับหรือปรับเปลี่ยนการบริหารและการจัดการในการจัดตั้งหรือพัฒนาธุรกิจชุมชน ผลิตรายการชุมชน และดำเนินวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ตามความพร้อมของศักยภาพในระดับท้องถิ่นได้ดีขึ้น

## ชุดการเรียนรู้ 7 ความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านท่องเที่ยว (Tourism Acumen)

### สาระการเรียนรู้

ภาพรวมในบริบทโลกที่มีผลทั้งทางตรงและทางอ้อมกับการท่องเที่ยวของประเทศ ทั้งในด้านการพัฒนาสินค้า การตลาด และการกีดกันที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร (Non Tariff Barriers) การพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศไทยที่ผ่านมา การกำหนดทิศทางการพัฒนาการท่องเที่ยวเฉพาะพื้นที่ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และระบบงบประมาณ การวางแผนและบริหารจัดการทั้งทางด้านการพัฒนาและการตลาดในแนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน อันเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มจากคุณค่าในวิถีชีวิตทางการเกษตร การดำรงไว้ซึ่งศิลปวัฒนธรรมและทรัพยากรธรรมชาติ ลดการอพยพย้ายถิ่น และสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน

### จุดประสงค์ของการเรียนรู้

เพื่อให้มีความรู้ ความเข้าใจและทักษะด้านท่องเที่ยว (Tourism Acumen) เกี่ยวกับการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวของจังหวัด ได้ออกแบบให้เรียนรู้ทางทฤษฎี ศึกษาตัวอย่างจากการปฏิบัติจริงที่สัมพันธ์กับบริบทของพื้นที่ แลกเปลี่ยนประสบการณ์และศึกษาดูงาน ซึ่งหลังการอบรมชุดการเรียนรู้ชุดนี้แล้ว ผู้เข้าอบรมสามารถ

1. เข้าใจอุตสาหกรรมท่องเที่ยวทั้งระบบห่วงโซ่อุปทาน และปัจจัยทั้งภายใน/



ภายในที่จะกระทบต่อการพัฒนาเฉพาะพื้นที่ และเข้าใจกระบวนการทั้งการพัฒนาและการตลาดที่จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารจัดการ

2. เข้าใจโครงสร้างเครื่องมือทางกฎหมาย และงบประมาณ จุดแข็ง จุดอ่อนของภาคส่วนต่างๆ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนบริหารจัดการอย่างบูรณาการ

3. เข้าใจมิติการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนที่ต้องสมดุลทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม การท่องเที่ยวมิได้เป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจแต่ด้านเดียวดังเช่นที่ผ่านมา

4. เข้าใจการท่องเที่ยวโดยชุมชน (Community Based Tourism) ซึ่งมีได้เป็นแต่เพียงเครื่องมือสร้างรายได้ให้กับชุมชน แต่จะเป็นเครื่องมือแก้ไขปัญหาความยากจน สร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนทั้งทางด้านสังคม ศิลปวัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม อันสอดคล้องกันนโยบายโดยรวมของประเทศในการพัฒนาอย่างยั่งยืนในแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

5. มีทักษะจากบทเรียนตัวอย่าง ประสบการณ์ การแลกเปลี่ยนและการดูงานที่จะนำไปประยุกต์ใช้ได้ในพื้นที่

**ชุดการเรียนรู้ที่ 8 ความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านความมั่นคงปลอดภัย (Security**

and Safety Acumen)

### สาระการเรียนรู้

เป็นการเรียนรู้เกี่ยวกับมวลชนสัมพันธ์ และอัตลักษณ์ของจังหวัดชายแดนภาคใต้ การจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี การบริหารกิจการชายแดน การเสริมสร้างความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน และการป้องกันการก่อการร้าย

### จุดประสงค์การเรียนรู้

เพื่อให้ทราบสถานการณ์ด้านความมั่นคงของชาติทุกด้าน โดยศึกษาถึงสถานการณ์ทั่วไป และสถานการณ์เฉพาะของปัญหาต่างๆ ที่ผู้บริหารของจังหวัดควรรู้เป็นพื้นฐาน เพื่อสร้างให้เกิดความมั่นคงในสังคมไทย ประกอบด้วย ความมั่นคงด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมจิตวิทยา ด้านการป้องกันประเทศ ด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี การพลังงาน และสิ่งแวดล้อม รวมถึงความมั่นคงแบบใหม่ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์สถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ เพื่อจะได้ดำเนินการให้สอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้น

### ประโยชน์จากผลงานวิจัยและพัฒนาเรื่องนี้

สำหรับสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย



1. ผลจากการทดสอบความถนัด จะเป็นข้อมูลสำหรับกองการเจ้าหน้าที่ ใช้ในการแต่งตั้งบุคคล ให้เหมาะสมกับลักษณะงานที่ถนัด (put the right man on the right job) และสถาบันดำรงราชานุภาพ ได้ทราบ training needs และใช้เป็นข้อมูลสำหรับพิจารณานำ "หลักสูตรการพัฒนาทักษะการบริหารจัดการเฉพาะพื้นที่" มาดำเนินการเพื่อพัฒนา/เสริมสร้างทักษะของผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้บริหารในจังหวัด แต่ละคน ให้มีความพร้อมสำหรับการปฏิบัติราชการในจังหวัดนั้นๆ ยิ่งขึ้น

2. การพิจารณาเลือกสรรเพื่อเลื่อนตำแหน่ง หรือเพื่อแต่งตั้งโยกย้ายผู้ว่าราชการจังหวัด/รองผู้ว่าราชการจังหวัด/นักบริหารในจังหวัด กองการเจ้าหน้าที่จะสามารถจัดบุคคล ได้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่จังหวัด (put the right man on the right job) มากขึ้น ทำให้บุคลากรทำงานได้ประสบผลสำเร็จ สามารถ นำศักยภาพ/ความถนัดที่ตนมีอยู่มาใช้ได้เต็มที่ รวมทั้งมีความสุขในการทำงานมากขึ้นด้วย

3. สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย โดยสถาบันดำรงราชานุภาพ สามารถให้บริการแก่กรมต่างๆ ทั้งในและนอกกระทรวงมหาดไทย ที่มีผู้บริหารราชการในระดับจังหวัด ในการวัดความถนัดเพื่อจัดวางคนให้เหมาะสมกับพื้นที่ และในการพัฒนา

เพื่อเสริมสร้างทักษะการบริหารงานในแต่ละกลุ่มจังหวัดได้

4. การบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด/รองผู้ว่าราชการจังหวัด/นักบริหารในจังหวัด มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงขึ้น ส่งผลให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนและสังคมโดยรวม ได้มากขึ้น นำไปใช้กับผู้บริหารระดับจังหวัด ของทุกกระทรวง ทบวง กรม ได้ด้วย

แบบวัดความถนัดนี้ นอกจากจะใช้ประโยชน์สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด ซึ่งเป็นผู้บริหารระดับจังหวัดในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยแล้ว ตามกรอบความคิดของโครงการนี้ แบบวัดชุดนี้สามารถให้บริการแก่กระทรวง กรมอื่นๆ ทั้งในและนอกกระทรวงมหาดไทย ที่มีบุคลากรระดับผู้บริหารในจังหวัด ซึ่งต้องการวัดความถนัดของบุคลากรดังกล่าว เพื่อนำไปใช้ประกอบการแต่งตั้ง จัดวางนักบริหารในระดับจังหวัด ตามหลักการ "put the right man on the right job" รวมทั้งเมื่อใช้แบบวัดนี้แล้วหากมีความประสงค์จะใช้ "หลักสูตรการพัฒนาทักษะการบริหารจัดการเฉพาะพื้นที่" ที่สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยสร้างขึ้น ก็เป็นสิ่งที่น่าให้ความสนใจ เพื่อเพิ่มความคุ้มค่าในการใช้ผลงานวิจัยเรื่องนี้ และที่



**สำคัญคือ เพื่อสนับสนุนประสิทธิภาพและประสิทธิผลการบริหารราชการของจังหวัดต่างๆ อันจะส่งผลถึงประโยชน์สุขของประชาชนจำนวนมาก**

### สรุปสาระสำคัญ

ในแต่ละจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้บริหารของหน่วยงานต่างๆ ในจังหวัด ทำบทบาทหน้าที่บริหารราชการเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐ และเพื่อ "บำบัดทุกข์ บำรุงสุข" ของประชาชน

การบริหารราชการในแต่ละจังหวัด แม้จะมีความเหมือนกันในแง่โครงสร้าง คือรวมท้องที่หลายๆ อำเภอเข้าด้วยกัน และมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่เมื่อพิจารณาในเชิงพื้นที่และประชาชนแล้ว พบว่าแต่ละจังหวัดมีลักษณะงานบริหารที่ไม่เหมือนกัน อันเนื่องมาจาก ความแตกต่างกันของปัญหาที่รุนแรงในพื้นที่ ปัจจัยแวดล้อมในการบริหารราชการ และศักยภาพการพัฒนา ฯลฯ ซึ่งมีอิทธิพลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้บริหารของหน่วยงานต่างๆ ในจังหวัด

ในขณะเดียวกัน ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้บริหารของจังหวัดแต่ละคน ก็มีความสนใจและความถนัดในงานแต่ละด้านแตกต่างกัน เช่น บางคนถนัดงานพัฒนาเศรษฐกิจ บางคนถนัดงานมั่นคง บางคนถนัดงานสิ่งแวดล้อม ฯลฯ การจับคู่ระหว่าง "ความถนัดของผู้บริหารกับลักษณะงานของพื้นที่" จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลต่อระดับความสำเร็จในการบำบัดทุกข์บำรุงสุข และพัฒนาพื้นที่ของจังหวัดต่างๆ

ดังนั้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้บริหารอื่นๆ ในจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย โดยสถาบันดำรงราชานุภาพ จึงได้ร่วมมือกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยศาสตราจารย์ ดร.ศิริชัย กาญจนวาสี คณะครุศาสตร์ ดำเนินการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนา (1) การจำแนกลักษณะงานและทักษะที่จำเป็นในแต่ละกลุ่ม/จังหวัด (2) การสร้างเครื่องมือวัดความถนัดในลักษณะงานบริหารด้านต่างๆ และ (3) หลักสูตร "การพัฒนาทักษะการบริหารจัดการเฉพาะพื้นที่" ขึ้น ซึ่งขณะนี้ดำเนินการเสร็จแล้ว และอยู่ในขั้นตอนที่จะนำผลการศึกษาวินิจฉัยไปใช้ปฏิบัติต่อไป



**ที่มาข้อมูล** (จากสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย)

- (1) โครงการศึกษาวิจัยและพัฒนาเรื่อง "การพัฒนาทักษะการบริหารจัดการเฉพาะพื้นที่"  
ปีงบประมาณ 2550 และ 2551
- (2) รายงานผลการศึกษา "ข้อเสนอทักษะการทำงาน แบบทดสอบ และคู่มือการใช้แบบทดสอบ  
สำหรับโครงการศึกษาเพื่อพัฒนาการบริหารจัดการเฉพาะพื้นที่ของกระทรวงมหาดไทย"  
พ.ศ.2550
- (3) รายงานผลการศึกษา "หลักสูตรการพัฒนาทักษะการบริหารจัดการเฉพาะพื้นที่สำหรับผู้ที่เป็น/  
จะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้บริหารของจังหวัด" พ.ศ.2551



"...การปฏิบัติงานทั้งปวง นอกจากจะอาศัยความรู้ความสามารถ  
ของผู้ปฏิบัติ และระเบียบแบบแผนของงานที่กำหนดไว้แล้ว  
ยังต้องอาศัยศรัทธาความเชื่อมั่นในงานอีกด้วย จึงจะช่วยให้งาน  
ดำเนินไปอย่างราบรื่น และบรรลุผลที่สมบูรณ์ตามประสงค์..."

พระราชดำรัส

ในพิธีพระราชทานปริญญาบัตรของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันศุกร์ที่ ๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๐