

การบริหารงานของสำนักงานจังหวัด : ศึกษาเฉพาะกรณีสำนักงานจังหวัดเพชรบูรณ์



นายปรีชา เรืองจันทร์

003535

ศูนย์วิทยทรัพยากร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของ การศึกษาคานหลักสูตรปริณฎวารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

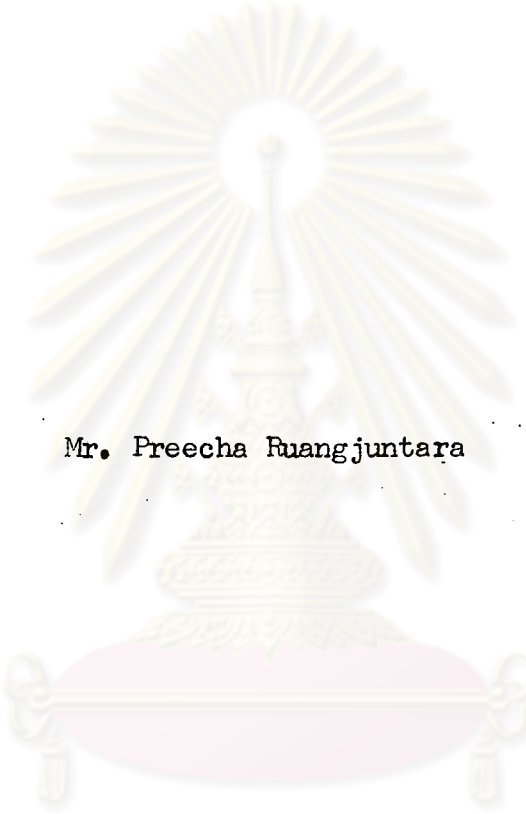
ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ. ศ. ๒๕๒๓

116510422

A STUDY OF THE ADMINISTRATION OF THE OFFICE OF
THE GOVERNOR WITH SPECIAL EMPHASIS ON CHANGWAT PHETCHABUN



Mr. Preecha Ruangjuntara

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Political Science

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

1980

สามารถดำเนินการ เป็นศูนย์กลางในการบริหารงานของข้าราชการจังหวัดและ เป็น ศูนย์ประสานแผนและโครงการของทุกกระทรวง ทบวง กรม ในจังหวัดได้อย่างสมบูรณ์แบบ โดยตั้งสมมุติฐานว่า

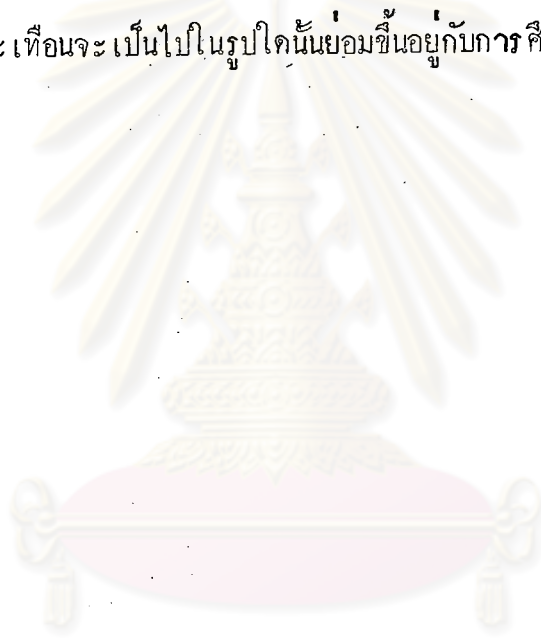
- ๑) สำนักงานจังหวัดเพชรบูรณ์ไม่สามารถเป็นศูนย์กลางในการบริหารงานและ ประสานงานของข้าราชการจังหวัดที่แท้จริง เพราะประสบปัญหาการบริหาร งานของสำนักงานจังหวัด
- ๒) ปัญหาการบริหารงานซึ่งได้แก่การขาดแคลนทรัพยากรในการบริหารของ สำนักงานจังหวัดเพชรบูรณ์คล้ายคลึงกับปัญหาในการบริหารงานของสำนักงาน จังหวัดทุกจังหวัด
- ๓) หากแก้ไขปัญหาคงกล่าวได้สำนักงานจังหวัดเพชรบูรณ์จะเป็นศูนย์กลางใน การบริหารงานและประสานงานของข้าราชการจังหวัดอย่างสมบูรณ์แบบ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้แสดงให้เห็นว่าปัญหาในการบริหารงานของสำนักงานจังหวัด เพชรบูรณ์กับปัญหาการบริหารงานของสำนักงานจังหวัดทั่วไปคล้ายคลึงกัน คือปัญหาปัจจัย หรือองค์ประกอบในการบริหารงานได้แก่ คน เงิน วัสดุ และการจัดการ โดยสรุปปัญหาได้ ดังนี้

- ๑. อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดมีน้อยไม่สอดคล้องกับปริมาณงาน
- ๒. งบประมาณไม่เพียงพอ
- ๓. ขาดวัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน
- ๔. อำนาจและหน้าที่ของหัวหน้าสำนักงานจังหวัดไม่สอดคล้องกัน ทั้งนี้เพราะ หัวหน้าสำนักงานจังหวัดไม่ได้เป็นหัวหน้าส่วนราชการ หน้าที่จึงมีมากกว่า อำนาจและปัญหาความไม่เข้าใจในการปฏิบัติงานในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ สำนักงานจังหวัด เพราะขาดการฝึกอบรมแนวทางการปฏิบัติงานของ สำนักงานจังหวัด

๕. การประสานงานได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการประจำจังหวัดน้อย
๖. สถานที่ปฏิบัติงานคับแคบ
๗. ขาดเจ้าหน้าที่ชำนาญเฉพาะด้าน
๘. ความไม่มีเอกภาพในการสั่งการของส่วนกลาง

ยิ่งกว่านั้น การศึกษาวิจัยพบว่าความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับหัวหน้าสำนักงานจังหวัดมีผลกระทบต่อการดำเนินงานของสำนักงานจังหวัดอย่างมาก หากแต่ความสัมพันธ์จะเป็นไปในรูปใดนั้นขึ้นอยู่กับการศึกษาวิจัยที่จะมีต่อไป.



ศูนย์วิทยพัชร์พยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Thesis Title A Study of the Administration of the Office of
 the Governor with special emphasis on Changwat
 Phetchabun

Name Mr. Preecha Ruangjuntara

Thesis Advisor Assistant Prof. Pairoj Sitprija

Department Government

Academic Year 1979

ABSTRACT

One of the major problems in developing the administration of the Thai bureaucracy is insufficiency of administrative resources: men, money, materials, and management. There have been studies and research giving evidence that this problem exists in both private business administration and public government administration. Government bureaucracy is the main focus of this study as its services directly affect the well being of the people. The Phetchabun office of the governor was the case selected for this study of Thai bureaucratic administration. Evidence to support my statements and arguments in this study came from research documents, government documents, legal acts, questionnaires, observations, and informal interviews.

The main objective of this study was to examine the office of the Petchabun governor. Whether this staff office could function according to the governor's policies, could be the center of the governor's administration, and the center for coordination of various plans and programs from all of the ministries in the province. The examination has resulted in suggestions for solving the problem and improving the administration of the office. The hypotheses put forth in this study were:-

1) The office of the governor could not perform the functions of administrative center and coordinating center for the governor because of its administrative problems.

2) Administrative problems, resulting in the insufficiency of administrative resources, are similar to those in other provinces' office of the governor;

3) If the Petchabun office of the governor could solve this problem, it would become a successful center for administration and coordination of the governor.

This study has revealed that the problem of administrative resources, encountered by the Petchabun office of the governor, as well as other provinces', consists of :

1. Insufficiency of man power when comparing to the work load in the office;

2. Insufficient budget;

3. Insufficient office supplies, equipments, and means of transportation;

4. Insufficient authority on the side of the head of the Petchabun office, while lack of understanding in their tasks on the side of the officials in the Petchabun office;

5. Insufficiency of cooperation from other offices in the province;

6. Limited office space;

7. Lack of specialized government officials; and

8. Absence of Unity of Command from the Central administration in Bangkok.

Finally, it was found in this study that the relationships between the governor and the head of the office of the governor crucially affected the functioning of the office. However, further investigation should be employed to study the magnitude and direction of their effects in detail.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



กิติกรรมประกาศ

เนื่องจากการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต้องประสบปัญหาต่าง ๆ หลายด้าน ประกอบกับเรื่องนี้เป็นเรื่องใหม่ เอกสารที่เกี่ยวข้องมีน้อย แต่ก็สามารถแก้ปัญหาได้ โดยตลอด จนทำให้วิทยานิพนธ์เสร็จเรียบร้อยในที่สุด ทั้งนี้เพราะได้รับความร่วมมือ และความกรุณาช่วยเหลือจากบุคคลหลายฝ่าย

ท่านแรกที่รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและกรุณาให้คำแนะนำ ให้กำลังใจ ตลอดจน ตรวจแก้ต้นร่างวิทยานิพนธ์นี้ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ไพโรจน์ สิตปริชา ผู้เขียนขอ ขอบพระคุณเป็นอย่างสูง กับทั้งขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ และรองปลัดกระทรวงมหาดไทย (นายอนันต์ อนันตตระกูล) ที่กรุณาเป็นกรรมการตรวจ วิทยานิพนธ์ อาจารย์ประจักษ์ นันทิยะกุล ที่กรุณาให้คำแนะนำและเป็นกำลังใจแก่ผู้เขียน ตลอดมา อาจารย์วีรสิทธิ์ สิทธิไตรย์ และอาจารย์ศุภชัย ยาวะประภาส ที่กรุณา เกี่ยวกับการแปลบทคัดย่อเป็นภาษาอังกฤษ

ในการรวบรวมข้อมูลได้รับความร่วมมืออย่างดีจากเจ้าหน้าที่หลายฝ่าย โดยเฉพาะ เจ้าหน้าที่ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ ที่ช่วยเหลือเรื่องยืมหนังสือ คุณพนีย์ อนันตพงศ์ คุณประภาส บุญยินดี คุณบัญญัติ สุนทรมีจนะ ที่กรุณาดำเนินการเกี่ยวกับแบบสอบถาม (ส่งและรวบรวม) หัวหน้าสำนักงานจังหวัดทุกจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด เพชรบูรณ์ทุกท่าน และเจ้าหน้าที่สำนักงานจังหวัดเพชรบูรณ์ทุกคน ผู้เขียนขอขอบคุณไว้ด้วย

ยิ่งกว่านั้น ผู้เขียนขอขอบคุณเป็นพิเศษสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์ ๒ ท่าน คือ นายวิเชียร จะวะสิต และคุณนาย (คุณสุทธิรา จะวะสิต) นายชำนาญ เรื่องเผ่าพันธุ์ และคุณนาย (คุณรัชณี เรื่องเผ่าพันธุ์) ที่กรุณาให้กำลังใจในการเขียน วิทยานิพนธ์ตลอดมา คุณวิกรม กิตติพิงศ์นกิจ ที่กรุณาจัดการเกี่ยวกับการพิมพ์จนเสร็จ ทันตามกำหนดเวลา และขอขอบคุณ คุณสุเทพ สวานไฉ่ คุณสมบัติ นิเวศรัตน์ คุณนิคม บัญจวัฒน์ ที่เป็นธุระช่วยประสานงานเกี่ยวกับการจัดพิมพ์ การจัดส่ง และการติดต่อ

ประสานงานกับอาจารย์ที่ปรึกษา คุณกนกพร วิชาคาพิสุทธิ์ เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี
สำนักงานจังหวัดระนอง ที่กรุณาบริการกระดาษไขในการจัดพิมพ์

บุคคลที่ผู้เขียนซาบซึ้งในความกรุณาที่สุดคือ คุณสังเวียน อ่อนนิ่ม ที่ได้ให้
กำลังใจและช่วยเหลือทุกสิ่งทุกอย่างในการเขียนวิทยานิพนธ์ตั้งแต่เริ่มต้นจนเสร็จเรียบร้อย

และหากผลการศึกษาวิจัยนี้เป็นประโยชน์ต่อวงการวิชาการอยู่บ้าง ผู้เขียน
ขอมอบให้แก่คุณพ่อ คุณแม่ และน้อง ๆ ทุกคนที่กรุณาให้การสนับสนุนทั้งกำลังใจและกำลัง
ทรัพย์ตลอดมาจนสำเร็จการศึกษาถึงขั้นนี้.



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย	๖
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	๗
กิตติกรรมประกาศ	๘
รายการตารางประกอบ	๙
รายการรูปประกอบ	๑๐
บทนำ	๑๑
สภาพของปัญหา	๑๑
กรอบความคิด	๑๒
วัตถุประสงค์ในการศึกษา	๑๔
สมมุติฐานของการศึกษา	๑๔
วิธีการดำเนินการศึกษาวิจัย	๑๔
การวิเคราะห์ข้อมูล	๑๖
ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา	๑๗
การเสนอเรื่อง	๑๗
บทที่ ๑	
บททั่วไป	๑๘
ความเป็นมาของสำนักงานจังหวัด	๑๘
เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งสำนักงานจังหวัด	๑๒
ความคิดเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดในการจัดตั้งสำนักงานจังหวัด ...	๑๕
โครงการจัดตั้งสำนักงานจังหวัด	๒๐
อุปสรรคในการจัดตั้งสำนักงานจังหวัด	๒๑



บทบาทและความสำคัญของสำนักงานจังหวัด	๒๖
นโยบายของสำนักงานจังหวัด	๒๘
งานของสำนักงานจังหวัด	๒๘
อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของสำนักงานจังหวัด	๓๔
สถานที่ตั้งของสำนักงานจังหวัด	๓๕
๒ ทัศนคติและหลักการบริหารงานทั่วไป	๓๖
ความหมายของการบริหาร	๓๘
วิวัฒนาการและทฤษฎีของการบริหาร	๔๕
การจัดการแบบวิทยาศาสตร์	๔๗
การจัดการตามแนวมนุษยสัมพันธ์	๕๑
การจัดการตามแนวทฤษฎีองค์การสมัยใหม่	๕๒
การจัดการตามแนวพัฒนาการบริหาร	๕๓
ปัจจัยในการบริหารงาน	๕๔
หลักการบริหารงานทั่วไป	๕๖
การบริหารงานจะต้องทำอะไร	๕๗
กระบวนการบริหาร	๕๗
คุณค่าของการบริหาร	๖๑
การจัดองค์การ	๖๓
การประสานงาน	๗๐
การวางแผน	๗๓
การสื่อสาร	๗๖
การควบคุมงาน	๗๘

สำนักงานจังหวัดเพชรบูรณ์	๘๕
ประวัติความเป็นมาของจังหวัดเพชรบูรณ์	๘๕
พื้นที่	๘๖
สภาพทางภูมิศาสตร์	๘๗
อุณหภูมิ	๘๘
ปริมาณน้ำฝน	๘๘
ทรัพยากรธรรมชาติ	๘๘
การท่องเที่ยว	๘๑
สภาพสังคม	๘๒
การสื่อสาร	๘๒
การศึกษา	๘๓
ประชากร	๘๕
รายได้	๘๗
การปกครอง	๘๗
มาตรฐานการครองชีพ	๑๐๒
งานของสำนักงานจังหวัดเพชรบูรณ์ก่อนที่มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่	๑๐๓
สำนักงานจังหวัดเพชรบูรณ์ระยะหลัง	๑๐๕
การจัดองค์การ	๑๐๘
อัตรากำลังเจ้าหน้าที่	๑๑๐
การเงินของสำนักงานจังหวัดเพชรบูรณ์	๑๑๘

๔	ปัญหาการบริหารงานของสำนักงานจังหวัด	๑๑๕
	วิธีการศึกษาวิจัย	๑๑๕
	ข้อจำกัดของการศึกษาวิจัย	๑๒๑
	ปัญหาอันเนื่องจากการจัดตั้งสำนักงานจังหวัด	๑๒๒
	ปัญหาการบริหารงานของสำนักงานจังหวัดโดยทั่วไป	๑๒๓
	- ปัญหาการบริหารภายในสำนักงานจังหวัด,	๑๒๔
	- ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่	๑๓๑
	- ปัญหาการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ	๑๓๓
	- ปัญหาทางการเงิน	๑๓๕
	ปัญหาในการบริหารงานของสำนักงานจังหวัดเพชรบูรณ์	๑๓๘
	- อัตรากำลังเจ้าหน้าที่	๑๔๐
	- อำนาจหน้าที่ของหัวหน้าสำนักงานจังหวัด	๑๔๑
	- ทางการเงิน	๑๔๒
	- ความสวัสดิการเจ้าหน้าที่	๑๔๓
	- วัสดุอุปกรณ์	๑๔๓
	- การประสานงาน	๑๔๔
	- การส่งงานของส่วนกลาง	๑๔๕
	- อำนาจของเจ้าหน้าที่สำนักงานจังหวัด	๑๔๖
	- หองปฏิบัติกร	๑๔๖
	- การติดต่อสื่อสาร	๑๔๗
	- เจ้าหน้าที่ขาดความชำนาญ	๑๔๗

บทที่

ณ

หน้า

๕	บทสรุปวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ	๑๕๘
	ข้อพิพจน์สมมุติฐาน	๑๕๓
	ข้อเสนอแนะ	๑๕๙
	- ด้านตัวบุคคล	๑๕๙
	- ด้านการเงิน	๑๕๘
	- ด้านวัสดุอุปกรณ์	๑๕๘
	- ด้านการจัดการ	๑๖๐
	บรรณานุกรม	๑๖๖
	ภาคผนวก ก แบบสอบถาม	๑๗๕
	ภาคผนวก ข กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	๑๘๘
	ภาคผนวก ค การแบ่งหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดและที่ทำการปกครองจังหวัด	๑๘๗
	ภาคผนวก ง แผนภูมิต่าง ๆ	๒๐๒
	ประวัติการศึกษา	๒๐๗

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการตารางประกอบ

ตารางที่

หน้า

๑	อัตราส่วนร้อยละของส่วนราชการประจำจังหวัดเพชรบูรณ์ที่มีทัศนคติไม่เห็นด้วยกับความคิดที่ว่าการจัดตั้งสำนักงานจังหวัดขึ้นเป็นการตั้งหน่วยงานซ้ำซ้อน	๑๒๓
๒	อัตราส่วนร้อยละของหัวหน้าสำนักงานจังหวัดที่ไม่เห็นด้วยกับความคิดที่ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความสำคัญแก่สำนักงานจังหวัดน้อยเกินไป	๑๒๔
๓	อัตราส่วนร้อยละของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ให้ปลัดอำเภอมาทำหน้าที่อักษรเลข	๑๒๕
๔	อัตราส่วนร้อยละของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ให้ความสำคัญและใช้ประโยชน์จากเจ้าหน้าที่สำนักงานจังหวัดในการบริหารงานอย่างเต็มที่	๑๒๕
๕	อัตราส่วนร้อยละของสำนักงานจังหวัดที่เห็นว่าสำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยงานใหม่การปฏิบัติงานอยู่ในระยะเริ่มต้น เจ้าหน้าที่ภายในสำนักงานจังหวัดยังไม่เข้าใจงานของสำนักงานจังหวัดและยังสับสนต่องานในหน้าที่ของตน	๑๒๖
๖	อัตราส่วนร้อยละของสำนักงานจังหวัดจำแนกตามความเห็นควรจัดให้มีการฝึกอบรมวิธีการทำงานเกี่ยวกับงานของสำนักงานจังหวัด ให้แก่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานจังหวัด	๑๒๗
๗	อัตราส่วนร้อยละของสำนักงานจังหวัด จำแนกตามเหตุผลที่ว่า เหตุที่ทำให้ข้าราชการสำนักงานจังหวัดปฏิบัติงานเฉื่อย คือระบบการพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการกรณี ๒ ชั้น ซึ่งมีโควตาจำกัด	๑๒๘

๘	อัตราส่วนร้อยละของสำนักงานจังหวัด จำแนกตามสำนักงานจังหวัด ควรมีห้องปฏิบัติการแยกต่างหากจากห้องปฏิบัติงานประจำเป็นห้อง เฉพาะ	๑๒๘
๙	อัตราส่วนร้อยละของสำนักงานจังหวัด จำแนกตามการ เพิ่มจำนวน เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอกับปริมาณงานที่มีอยู่	๑๓๐
๑๐	อัตราส่วนร้อยละของสำนักงานจังหวัด แสดงถึงการปรับปรุงกฎหมาย ให้หัวหน้าสำนักงานจังหวัดมีอำนาจ เหมือนหัวหน้าส่วนราชการทั่วไป	๑๓๑
๑๑	อัตราส่วนร้อยละของสำนักงานจังหวัด จำแนกตามส่วนราชการอื่น ๆ ยังไม่เข้าใจงานของสำนักงานจังหวัดเท่าที่ควร จึงได้รับความ ร่วมมือในการประสานงานน้อย	๑๓๓
๑๒	อัตราส่วนร้อยละของสำนักงานจังหวัด จำแนกตามการประสานงานกับ ส่วนราชการอื่น ๆ โดยใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวมากกว่าโดยหน้าที่	๑๓๔
๑๓	อัตราส่วนร้อยละของสำนักงานจังหวัด จำแนกตามเหตุผลที่การปฏิบัติงานฝ่าย ประสานโครงการของสำนักงานจังหวัดไม่สัมฤทธิ์ผลสืบเนื่องจากการ ขาดเงินงบประมาณสนับสนุน	๑๓๕
๑๔	อัตราส่วนร้อยละของสำนักงานจังหวัด จำแนกตามเหตุผลที่ทำให้การ ดำเนินงานของสำนักงานจังหวัดล่าช้าเพราะขาดเครื่องมือในการทำงาน	๑๓๖
๑๕	อัตราส่วนร้อยละของสำนักงานจังหวัด จำแนกตามส่วนกลางควรอนุมัติ งบประมาณให้จังหวัดเป็นศูนย์กลางการจัดซื้อเครื่อง เขียนแบบพิมพ์เอง	๑๓๘
๑๖	อัตราส่วนร้อยละของส่วนราชการประจำจังหวัดเพชรบูรณ์ จำแนกตาม ความคิดที่ว่าสำนักงานจังหวัดควรมีเจ้าหน้าที่ชำนาญเฉพาะอย่าง เพื่อ เป็นการสะดวกในการวิเคราะห์ข้อมูลและการจัดทำโครงการ.....	๑๔๑
๑๗	อัตราส่วนร้อยละของส่วนราชการ จำแนกตามเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน จังหวัดประสานงานกับส่วนราชการอื่น ๆ น้อยเกินไป	๑๔๔

รายการรูปประกอบ

รูปที่		หน้า
๑	ปัจจัยการบริหารงาน	๕๖
๒	แผนที่จังหวัดเพชรบูรณ์	๘๘
๓	การศึกษาของจังหวัดเพชรบูรณ์	๕๓
๔	เปรียบเทียบรายได้ของจังหวัดเพชรบูรณ์กับภาคเหนือ	๕๗
๕	การปกครองของจังหวัดเพชรบูรณ์	๕๕
๖	อาชีพของประชากรจังหวัดเพชรบูรณ์	๑๐๑
๗	อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดเพชรบูรณ์	๑๑๓

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



สภาพของปัญหา

สำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยงานที่มีมานานแล้วแต่เพิ่งมีการจัดตั้งอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ ใน ๕ จังหวัด และได้ขยายครอบคลุมทั่วประเทศในปี พ.ศ. ๒๕๑๙ สำนักงานจังหวัดเพชรบูรณ์เพิ่งมีเจ้าหน้าที่เข้ามาปฏิบัติงานในปี พ.ศ. ๒๕๑๙ นี้เอง^๑ ฉะนั้น จึงมีปัญหาในการบริหารงานมากเพราะทรัพยากรในการบริหารไม่เพียงพอ สภาพปัญหาต่าง ๆ พอจะกล่าวเป็นแนวทางกว้าง ๆ ดังนี้

— ปัญหาคนกำลังคน (man) ขณะนี้สำนักงานจังหวัดเพชรบูรณ์มีเจ้าหน้าที่เพียง ๔ คนเท่านั้น เนื่องจากมีเจ้าหน้าที่น้อย เจ้าหน้าที่แต่ละคนจึงต้องใช้ความสามารถในการปฏิบัติงานให้สำเร็จในทุกชั้นตอนจึง เป็นเหตุให้งานล่าช้า

— ปัญหาทางการเงิน (money) การคลังของสำนักงานจังหวัดเพชรบูรณ์ต้องอาศัยแผนกเสมียนตราจังหวัดช่วยจัดทำให้ ยังไม่อาจนำมาจัดดำเนินการเองได้เพราะจำนวนเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ และยังขาดประสบการณ์ในงานด้านนี้ทำให้ขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน

— ปัญหาเครื่องมือในการทำงาน (material) การทำงานของสำนักงานจังหวัดซึ่งเป็นศูนย์กลางการบริหารงานของข้าราชการจังหวัดจึงจำเป็นต้องใช้วัสดุอุปกรณ์อย่างมาก แต่สำนักงานจังหวัดเพชรบูรณ์ยังขาดเครื่องมือที่จำเป็น เช่น เครื่องอัดโรเนียว เครื่องพิมพ์ดีด รถยนต์ประจำสำนักงาน

^๑ เอกสารแนะนำสำนักงานจังหวัดเพชรบูรณ์, ปี พ.ศ. ๒๕๑๔.

- ปัญหาในการบริหารงาน (management) ผู้บริหารงานยังขาดความเข้าใจในหลักการบริหารงานในทุก ๆ ด้าน ทำให้การใช้คนผิดพลาด ขาดการบริหารงานที่ดี ขาดการประสานงาน กลไกต่าง ๆ ไม่เดินตามครรลองหรือหน้าที่ของตนเอง จึงทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการดำเนินงาน

กรอบของความคิด

ตามนโยบายของการจัดตั้งสำนักงานจังหวัดที่ว่า "เพื่อเป็นการช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในการดำเนินงานเป็นศูนย์กลางในการบริหารงานราชการทั่วไป และเป็นศูนย์กลางในการประสานแผนและโครงการของทุกกระทรวง ทบวง กรม ในจังหวัด เพื่อให้การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถบริหารงานสนองความต้องการของประชาชนทั้งในด้านการพัฒนา เศรษฐกิจ สังคม และการบริหารการปกครอง"

จากการที่ได้จัดตั้งสำนักงานจังหวัดขึ้นครบทุกจังหวัดและได้มีนโยบายดังกล่าวแล้วข้างต้นนั้น กระทรวงมหาดไทยพยายามที่จะมุ่งเน้นให้สำนักงานจังหวัดดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบาย จึงได้มีการทบทวนความเข้าใจในการปฏิบัติงานของสำนักงานจังหวัดที่ได้ดำเนินการอยู่แล้ว^๒ ซึ่งเป็นการแบ่งงานในหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดกับงานในหน้าที่ของที่ทำการปกครองจังหวัด โดยความเห็นชอบของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กับกรมการปกครอง^๓ และให้ทุกจังหวัดรายงานผลการปฏิบัติงานไปยังกระทรวงมหาดไทย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, งานสำนักงานจังหวัด ๒๕๑๘-๒๕๑๙, กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, ๒๕๑๙.

^๒ หนังสือที่ มท.๐๒๐๕/ว.๕๘ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๒๐.

^๓ หนังสือที่ มท.๐๒๐๕/ว.๓๘๘ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๒๐.

ภายในวันที่ ๕ ของทุกเดือน เพื่อดำเนินการปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานอยู่เสมอ และ เพื่อให้การดำเนินงานของสำนักงานจังหวัดได้บังเกิดประสิทธิภาพโดยแท้จริง กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานปรับปรุงเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานจังหวัดขึ้น^๑ เพื่อให้การปฏิบัติงานของสำนักงานจังหวัดเป็นไปตามนโยบายและสามารถดำเนินการได้สมบูรณ์แบบตามนโยบาย และจากหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย จังหวัดเพชรบูรณ์จึงได้มีการทบทวนการปฏิบัติงานของสำนักงานจังหวัดเพชรบูรณ์ว่าได้ดำเนินการสนองตอบก่อนนโยบายแค่ไหน เพียงใด และพยายามปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงาน โดยตลอด^๒

เหตุที่สำนักงานจังหวัดเพิ่ง เป็นหน่วยราชการที่จัดตั้งขึ้นเต็มรูปแบบเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๕ นี้เอง จึงนับว่ายังเป็นหน่วยงานที่ค่อนข้างใหม่ และยังคงต้องการการปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานอีกมาก ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากสภาพการปฏิบัติงานที่เป็นอยู่ (status quo) ยังไม่เป็นที่พึงพอใจ และยังมีช่องทางในการแก้ไขให้ดีกว่าเดิมได้^๓ และการบริหารงาน

^๑ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ .๔๒/๒๕๒๐ ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๒๐, หนังสือที่ มท.๐๒๐๕/ว.๖๔ ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๒๐, วิทยุกระทรวงมหาดไทย ที่ ๐๒๐๕/๑๑๕๕ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๒๐.

^๒ หนังสือที่ พช.๒๕/๑๓๘๖ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๒๐.

^๓ Frederick E. Mosher, "Some notes on Reorganization in public Agencies," in Roscoe C. Martin (ed), Public Administration and Democracy, (Syracuse, Syracuse University Press, 1965) p.129, and Harold Scidman, Politics, Position and Power; The Dynamics of Federal organization, (New York : Oxford University Press 1970) p.3
อ้างใน ประชุม มณีโรจน์, ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาการบริหาร, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพฯ, ๒๕๑๔, หน้า ๕.

ทั่ว ๆ ไปนั้นจะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบ ๔' เติม เป็นสำคัญ ซึ่งจะส่งผลทำให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้น ๆ ดำเนินไปอย่างราบรื่นได้

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

วัตถุประสงค์หลักของการศึกษาวิจัยเรื่องนี้คือการวิเคราะห์สำนักงานจังหวัด เพชรบูรณ์ เพื่อจะได้นำมาซึ่งปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงานซึ่งจะนำไปสู่ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขและจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงสำนักงานจังหวัด เพชรบูรณ์ เพื่อให้การปฏิบัติงานของสำนักงานจังหวัด เพชรบูรณ์เป็นไปตามนโยบายของ ผู้ว่าราชการจังหวัด และสามารถดำเนินการ เป็นศูนย์กลางในการบริหารงานของ ผู้ว่าราชการจังหวัด และเป็น ศูนย์ประสานแผนและโครงการของทุกกระทรวง ทบวง กรม ในจังหวัดได้อย่างสมบูรณ์แบบ

สมมติฐานของการศึกษา

สำนักงานจังหวัด เพชรบูรณ์ยังไม่สามารถทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานงาน และยังไม่เป็นสำนักงานบริหารงานของ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่แท้จริง ทั้งนี้เพราะต้องประสบ ปัญหาในการบริหารงานของสำนักงาน และปัญหาการบริหารงานของสำนักงานจังหวัด เพชรบูรณ์เป็นปัญหาที่คล้ายคลึงกับปัญหาของสำนักงานจังหวัดโดยทั่วไป ซึ่งหากแก้ไขปัญหา เหล่านี้ได้แล้วจะทำให้สำนักงานจังหวัด เพชรบูรณ์เป็นศูนย์บริหารงานของ ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยสมบูรณ์แบบ

วิธีดำเนินการศึกษาวิจัย

การศึกษาเรื่องนี้ใช้การวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลักโดยยึดถือระเบียบ พระราชบัญญัติ กฎหมายต่าง ๆ เอกสารจากกระทรวง หนังสือราชการที่เกี่ยวข้อง เป็นแนวทางในการศึกษาค้นคว้า นอกจากนี้ยังอาศัย

ประสบการณ์จากการทำงานที่สำนักงานจังหวัดเพชรบูรณ์ การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ทุกคนของสำนักงานจังหวัดเพชรบูรณ์ และการออกแบบสอบถาม ทศนคติของหัวหน้าสำนักงานจังหวัดทุกจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดเพชรบูรณ์ทุกส่วนราชการประกบอีกส่วนหนึ่งด้วย เพื่อให้เห็นชัดจะได้แยกพิจารณาเป็นรายละเอียดดังนี้

- ขอบเขตของการศึกษา เนื่องจากสำนักงานจังหวัดมีอยู่ทุกจังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ซึ่งถ้าจะศึกษาให้ละเอียดในทุกสำนักงานจังหวัดนั้น เป็นการกระทำที่ยากและต้องใช้เวลาในการศึกษาวิจัยที่ยาวนาน ฉะนั้นในการศึกษารั้งนี้เพื่อให้เป็นการจำกัดขอบเขตการศึกษาให้แคบและแน่ชัด จึงจะศึกษาเฉพาะกรณีของสำนักงานจังหวัดเพชรบูรณ์เท่านั้น และในการศึกษาจะพิจารณาถึงปัญหาข้อขัดข้องในการบริหารงานของสำนักงานจังหวัดโดยทั่วไป ทุกจังหวัดว่ามีปัญหาข้อขัดข้องในการบริหารงานประการใดบ้าง และเปรียบเทียบกับสำนักงานจังหวัดเพชรบูรณ์ว่ามีลักษณะคล้ายคลึงกันอย่างไร พร้อมนี้จะได้พิจารณาถึงแนวทางที่น่าจะแก้ไขปัญหาค้าง ๆ ที่เกิดขึ้นให้ลุล่วงไปด้วยดี

- แหล่งข้อมูล ในการศึกษาเรื่องนี้จะได้ข้อมูลจากแหล่งใหญ่ ๓ แหล่งด้วยกัน

คือ

ก. ห้องสมุดต่าง ๆ เป็นการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปและข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะศึกษา

ข. สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นแหล่งรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสำนักงานจังหวัด ผลงานของสำนักงานจังหวัดทุกจังหวัดซึ่งต้องรายงานเป็นประจำทุกเดือน โดยแผนกสำนักงานจังหวัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้เก็บรวบรวม ฉะนั้น ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการบริหารงานของสำนักงานจังหวัดโดยทั่วไปทุกจังหวัดจะได้มาจากแผนกสำนักงานจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และนอกจากนี้ เกี่ยวกับการกำเนิด การจัดตั้ง ผลงานของสำนักงานจังหวัด พระราชบัญญัติ กฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะศึกษาส่วนใหญ่จะได้จากการค้นคว้าที่สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

ค. สำนักงานจังหวัดเพชรบูรณ์ ซึ่งเป็นแหล่งข้อมูลโดยตรงที่เกี่ยวกับการศึกษาและผู้ที่ศึกษาได้ปฏิบัติงานประจำอยู่ที่สำนักงานจังหวัดนี้ ฉะนั้น ข้อมูลส่วนใหญ่จึงได้มาจากสำนักงานจังหวัดเพชรบูรณ์

- จำนวนสำนักงานจังหวัดที่จะศึกษา จะศึกษาปัญหาการบริหารงานของสำนักงานจังหวัดทุกจังหวัดเป็นหลัก และเปรียบเทียบกับปัญหาในการบริหารงานของสำนักงานจังหวัดเพชรบูรณ์ ซึ่งในการศึกษานี้จะเน้นหนักเฉพาะปัญหาในการบริหารงานของสำนักงานจังหวัดเพชรบูรณ์

- วิธีการรวบรวมข้อมูล

ก. การรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป ซึ่งจะต้องค้นคว้าในห้องสมุดนั้น ผู้ศึกษาจะค้นคว้าในห้องสมุดต่าง ๆ ทั้งภายในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและห้องสมุดอื่น ๆ

ข. ข้อมูลของสำนักงานจังหวัดเพชรบูรณ์นั้น เนื่องจากผู้ศึกษาปฏิบัติงานประจำอยู่ ณ สำนักงานจังหวัดแห่งนี้ จึงสะดวกในการรวบรวมข้อมูลซึ่งจะค้นคว้าจากเอกสารต่าง ๆ ทั้งที่เป็นของสำนักงานจังหวัดเพชรบูรณ์ และเป็นหนังสือสั่งการจากกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ นอกจากนี้ผู้ศึกษาจะได้สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ทุกคนภายในสำนักงานจังหวัดเพชรบูรณ์และการออกแบบสอบถามเป็นส่วนประกอบในการศึกษาอีกส่วนหนึ่งด้วย

ค. ข้อมูลจากสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ศึกษาได้ให้คุณประภาส บุญยินดี และ คุณพนีย์ อนันตพงษ์ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ค้นคว้ารวบรวมข้อมูลต่าง ๆ และเป็นผู้ประสานงานกับผู้ศึกษา

การวิเคราะห์ข้อมูล

จะวิเคราะห์ข้อมูล เปรียบเทียบระหว่างปัญหาการบริหารงานของสำนักงานจังหวัดเพชรบูรณ์ว่าจะคล้ายคลึงกับปัญหาการบริหารงานของสำนักงานจังหวัดทั่วไปอย่างไร และมีข้อควรปรับปรุงแก้ไขแค่ไหน อย่างไร

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

๑. เป็นการเพิ่มเอกสารทางวิชาการ
๒. เป็นการชี้ให้เห็นข้อบกพร่องในการบริหารงานของสำนักงานจังหวัด
๓. เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขการบริหารงานของสำนักงานจังหวัด เพชรบูรณ์ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
๔. เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงการบริหารงานทั่วไปและ เป็นประโยชน์ทาง วิชาการ เกี่ยวกับการ จัดตั้งสำนักงานใหม่ และการบริหารงานของสำนักงาน

การเสนอเรื่อง

เพื่อให้การ เสนอเรื่อง ในการศึกษาเป็นไปอย่างมีขั้นตอนและง่ายแก่การ เข้าใจ จะได้แยกศึกษาเป็น ๕ บท ดังนี้

- บทที่ ๑ เป็นบททั่วไป จะพิจารณาถึงความเป็นมาของสำนักงานจังหวัด ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และจะศึกษาถึงงานของสำนักงานจังหวัดว่ามีการจัดรูปการทำงาน อย่างไรและมีงานอะไรบ้าง
- บทที่ ๒ ศึกษาทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานทั่ว ๆ ไป
- บทที่ ๓ เป็นบทที่ศึกษาเฉพาะสำนักงานจังหวัดเพชรบูรณ์ โดยจะพิจารณาถึง
 - ก. สภาพทั่วไปของจังหวัดเพชรบูรณ์
 - ข. สภาพการปกครอง
 - ค. ลักษณะทาง เศรษฐกิจ
 - ง. การบริหารงานของสำนักงานจังหวัด เพชรบูรณ์
 - การดำเนินงานในระยะแรกก่อนที่จะมีเจ้าหน้าที่เต็มรูป
 - สำนักงานจังหวัดแยกเป็นหน่วยงานต่างหาก

- งานของสำนักงานจังหวัดเพชรบูรณ์
- การจัดองค์การ
- อัตรากำลังเจ้าหน้าที่
- การคลัง

บทที่ ๔ พิจารณาถึงปัญหาการบริหารงานของสำนักงานจังหวัด โดยจะเริ่มพิจารณาจากปัญหาอันเนื่องมาจากการจัดตั้งสำนักงานจังหวัด ปัญหาในการบริหารงานของสำนักงานจังหวัดโดยทั่วไปว่ามีปัญหาข้อขัดข้องอย่างไร และจะพิจารณาเปรียบเทียบกับของสำนักงานจังหวัดเพชรบูรณ์ว่ามีความคล้ายคลึงกันอย่างไร

บทที่ ๕ บทสรุปวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย