

เทคนิคการจัดทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

สุมิตรา ศรีสมบัติ *

เกริ่นนำ

รัฐบาลภายใต้การนำของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้นำระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ หรือ CEO (Chief Executive Officer) มาใช้ในการบริหารราชการเป็นครั้งแรกในประเทศไทย ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 ภายใต้แนวคิด “การบริหารราชการของจังหวัด เพื่อให้จังหวัดสามารถบริหารงาน แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด” โดยมีการบูรณาการยุทธศาสตร์ แผนงานโครงการ สรรพกำลัง และทรัพยากรในจังหวัด โดยการทำงานประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนในสังคมอย่างมีทิศทางและเป้าหมายร่วมกัน รวมทั้งมีผู้รับผิดชอบงานในการบริหารการพัฒนา การป้องกัน และแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดอย่างชัดเจน ดังนั้น จึงได้กำหนดให้มีการจัดทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดขึ้นภายใต้ Concept “ความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในสังคม คือพลังขับเคลื่อนเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน”

ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด คือ การกำหนดกรอบการบริหารงานแบบบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด ซึ่งมีความเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ รวมทั้งความเกี่ยวข้องทางเศรษฐกิจ การผลิต การค้า และการลงทุน เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม และการได้เปรียบในการแข่งขันร่วมกันเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งได้มีการกำหนดกลุ่มจังหวัดจาก 75 จังหวัด จำนวน 19 กลุ่มจังหวัด ภายใต้กรอบแนวคิด ดังนี้

1. ระบบการบริหารราชการในลักษณะกลุ่มจังหวัดที่มีลักษณะหรือปัญหาเฉพาะที่เชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ ซึ่งต้องการการบริหารจัดการแบบพิเศษ เพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและคุ้มค่า

* หัวหน้าสำนักงานจังหวัดฉะเชิงเทรา

2. การจัดกลุ่มยุทธศาสตร์ เพื่อประสานความร่วมมือ สรรพกำลังและใช้ทรัพยากรระหว่างจังหวัดร่วมกัน
3. การมีเจ้าภาพที่รับผิดชอบตามยุทธศาสตร์การพัฒนา และผู้นำบริหารการเปลี่ยนแปลงในกลุ่มจังหวัดที่ชัดเจน
4. การกำหนดยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาเร่งด่วนร่วมกัน ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างจังหวัด

เทคนิคการจัดทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดที่มีประสิทธิภาพ

ในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นของจังหวัด หรือกลุ่มจังหวัด ผู้รับผิดชอบจะต้องมองทิศทางของจุดมุ่งหมายหรือเป้าประสงค์ของกลุ่มจังหวัดให้ชัดเจนว่า มีความต้องการอะไร เพื่ออะไร และมีวิธีการไปสู่จุดมุ่งหมายอย่างไร ซึ่งจะเป็นที่มาของการกำหนดวิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดอย่างถูกต้อง มีประสิทธิภาพ โดยผู้รับผิดชอบจัดทำยุทธศาสตร์ต้องตอบคำถามให้ได้ 2 ข้อ คือ

1. ทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดเพื่อวัตถุประสงค์อะไร
2. มีเป้าประสงค์หรือเป้าหมายอย่างไร

ทั้งนี้ ในการทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดผู้รับผิดชอบต้องคำนึงถึง หรือทบทวนในขณะดำเนินการ คือ

1. ต้องการเห็นหรือต้องการให้กลุ่มจังหวัดเป็นอย่างไร
2. ต้องเข้าใจศักยภาพของกลุ่มจังหวัดอย่างถ่องแท้ว่ามีศักยภาพความสามารถ ความพร้อมในด้านใดบ้าง แค่นั้น เพียงใด
3. นโยบาย ทิศทางการพัฒนาและ Agenda ของรัฐบาลมุ่งเน้นเรื่องอะไร มีความสอดคล้องกับศักยภาพของกลุ่มจังหวัดเราในเรื่องอะไรบ้าง เพราะถ้าทำได้สอดคล้องกับทิศทางของ Agenda รัฐบาล โอกาสที่ได้รับการตอบสนองสูงมาก ผลสำเร็จตามยุทธศาสตร์ก็จะสูงตาม
4. กำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) กลุ่มจังหวัด ประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issues) เป้าประสงค์ (Goals) และกลยุทธ์ (Strategies) ที่ชัดเจน
5. กำหนดตัวชี้วัด หรือ KPI ในแต่ละกลยุทธ์จะต้องสนองตอบยุทธศาสตร์สามารถวัดได้ และอยู่บนพื้นฐานของความเป็นไปได้
6. เสนอแผนงาน โครงการที่เกี่ยวข้องเพื่อผลักดันกลยุทธ์ให้ขับเคลื่อนไปบรรลุตามประเด็นยุทธศาสตร์ และวิสัยทัศน์ในที่สุด โดยมี KPI และเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้เป็นตัววัดความสำเร็จ

ขั้นตอนการจัดทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

1. การวิเคราะห์ศักยภาพกลุ่มจังหวัด (SWOT Analysis) เป็นการวิเคราะห์จุดแข็ง (Strength) จุดอ่อน (Weakness) โอกาส (Opportunities) และข้อจำกัด (Threats) ของกลุ่มจังหวัด ทั้งด้านศักยภาพ ประชากร เศรษฐกิจ สังคม กับนโยบายรัฐบาล การขยายตัวของเศรษฐกิจและตลาดโลก ซึ่งต้องวิเคราะห์ทั้ง Inside Out และ Outside In

2. วิสัยทัศน์ (Vision) เป็นการกำหนดจุดหมายที่กลุ่มจังหวัดต้องการจะเป็นหรือต้องการจะเห็นและไปให้ถึง วิสัยทัศน์ที่ดีต้องกระชับ ชัดเจน และมีความเป็นไปได้ มีหลายหน่วยงานที่กำหนดวิสัยทัศน์หลายประเด็นยืดยาวเพียงเพราะต้องการทำทุกเรื่อง หรือทุกเรื่องสำคัญหมดไม่สามารถตัดออกได้ ซึ่งเป็นจุดอ่อนของการทำยุทธศาสตร์ให้มีประสิทธิภาพได้ยาก หากพบว่ามีวิสัยทัศน์สำคัญหลายประเด็น ควรมีการจัดลำดับก่อน – หลัง และเลือกวิสัยทัศน์ที่สำคัญที่สุดมาดำเนินการก่อนในแต่ละปีได้ เพราะวิสัยทัศน์นั้นสามารถปรับเปลี่ยน หรือกำหนดใหม่ในแต่ละปีอยู่แล้ว

3. ประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issues) เป็นการกำหนดทิศทางการดำเนินงานจากวิสัยทัศน์ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติ การกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ที่ดีจะทำให้มองเห็นเส้นทาง หรือเส้นทางของการปฏิบัติอย่างชัดเจน รวมทั้งมองเห็นหน่วยงานหรือเจ้าภาพ รวมทั้งแหล่งงบประมาณ ที่มาสนับสนุน

4. เป้าประสงค์ หรือเป้าหมาย (Goals) เป็นการกำหนดเป้าหมายของผลลัพธ์ที่ต้องการในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นว่าแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้นั้น ต้องการผลลัพธ์อะไร เป้าหมายจึงเป็นตัวบ่งบอกผลสัมฤทธิ์หรือความต้องการของประเด็นยุทธศาสตร์ที่เป็นรูปธรรม และวัดผลได้

5. กลยุทธ์ (Strategies) เป็นการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุตามเป้าประสงค์ (Goals) ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ ทั้งนี้ในการกำหนดกลยุทธ์ในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์หรือเป้าประสงค์นั้นสามารถกำหนดได้หลายกลยุทธ์ ซึ่งหากมองให้ลึกซึ้งแล้ว การกำหนดกลยุทธ์ ก็คือการกำหนดกระบวนการ (Process) สู่การปฏิบัติ (Implementation) ที่ต้องทำเพื่อให้บรรลุตามเป้าประสงค์ และประเด็นยุทธศาสตร์นั่นเอง

6. แผนงาน/โครงการ (Planning) เป็นการกำหนดแผนงานและโครงการ หรือกิจกรรมที่ต้องทำเพื่อให้บรรลุตามกลยุทธ์ ซึ่งเมื่อถึงตรงนี้แล้วเราจะสามารถเขียนแผนงาน โครงการ ออกมาโดยอัตโนมัติ เพราะกลยุทธ์จะชี้ให้เห็นถึงภารกิจหรือแนวทางที่ต้องดำเนินการ ทั้งนี้แผนงาน/โครงการที่ดีต้องตอบสนองความสำเร็จของเป้าหมาย หรือตัวชี้วัด (KPI) ได้ชัดเจน

7. Key Performance Indicator (KPI) คือตัวชี้วัดความสำเร็จตามเป้าหมายที่เป็นผลสัมฤทธิ์เชิงปริมาณ ซึ่งต้องระบุถึงจำนวนของความสำเร็จ อาจจะเป็นร้อยละ หรือจำนวนตัวเลขก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นกับเป้าหมายตัวที่เราต้องการไปวัด ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการวัดความสำเร็จของการทำแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดว่าสำเร็จแค่ไหน เพียงใด ซึ่งจะส่งผลถึงประสิทธิภาพการทำงานของกลุ่มจังหวัด

8. คำรับรองปฏิบัติราชการ ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หมวดที่ 3 เรื่องการบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อการปฏิบัติราชการ กำหนดให้ส่วนราชการจะต้องทำคำรับรองปฏิบัติราชการว่า จะปฏิบัติงานในเรื่องใดบ้าง มีเป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจและตัววัดผลสำเร็จอย่างไร และลงนามในคำรับรองร่วมกับผู้แทนรัฐบาล และเมื่อครบ 1 ปี จะมาตรวจสอบว่า ได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามคำรับรองที่ได้ให้ไว้กับรัฐบาลหรือไม่

สำหรับยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดก็เช่นกัน ได้มีการจัดทำคำรับรองปฏิบัติราชการของกลุ่มจังหวัด เพื่อวัดผลการปฏิบัติราชการว่าสัมฤทธิ์ผลตามวิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ และกลยุทธ์ เพียงใด ได้กำหนดการวัดผลตามคำรับรองปฏิบัติราชการออกเป็น 4 มิติ คือ

มิติที่ 1 มิติด้านประสิทธิผลตามยุทธศาสตร์

- 1.1 ประสิทธิผลการปฏิบัติราชการตามแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด
- 1.2 ประสิทธิผลการปฏิบัติราชการตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัด
- 1.3 ประสิทธิผล (ผลสัมฤทธิ์) ตามนโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล

มิติที่ 2 มิติด้านคุณภาพการให้บริการ

- 2.1 คุณภาพการให้บริการ
- 2.2 การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ

มิติที่ 3 มิติด้านประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ

- 3.1 การลดค่าใช้จ่าย
- 3.2 การลดระยะเวลาการให้บริการ

มิติที่ 4 มิติด้านการพัฒนาองค์กร

- 4.1 การบริหารความรู้ในองค์กร (Knowledge Management)
- 4.2 การพัฒนาระบบฐานข้อมูลและสารสนเทศ (IT)
- 4.3 การบริหารการเปลี่ยนแปลง (Blueprint for Change)

ทั้งนี้ การทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดที่มีประสิทธิภาพนั้น การสร้างทีมงานและการประสานความร่วมมือระหว่างกลุ่มจังหวัดและทุกภาคส่วนในกลุ่มจังหวัด ซึ่งได้แก่ ภาครัฐ เอกชน ประชาชน ผู้นำท้องถิ่น เป็นสิ่งสำคัญยิ่ง เพราะจะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมตั้งแต่แนวคิด การกำหนดวิสัยทัศน์สู่การปฏิบัติและแก้ไขปัญหา ส่งผลให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของกลุ่มจังหวัด ซึ่งทำให้เกิดการยอมรับ และผลักดันให้ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

