

ปัญหาของการบริหารงานแบบบูรณาการ :
ศึกษารณียุทธศาสตร์การท่องเที่ยวประเภทสปาในเขตอำเภอชะอำและหัวหิน



ร้อยตำรวจเอกวิฑูรย์ บุรณะ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง

คณะศึกษาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2548

ISBN 974-14-2384-5

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**PROBLEMS IN CEO ADMINISTRATION : A CASE STUDY OF SPA INDUSTRY IN CHA AM AND
HUA HIN DISTRICTS**

Police Captain Wittawat Burana

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts Program in Government**

Department of Government

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2005

ISBN 974-14-2384-5

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ปัญหาของการบริหารงานแบบบูรณาการ : ศึกษากรณีอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ประเภทสปาในเขตอำเภอชะอำและหัวหิน

โดย

ร้อยตำรวจเอกวิฑูร บวรณะ

สาขาวิชา

การปกครอง

อาจารย์ที่ปรึกษา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา

คณะกรรมการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท

.....*อมรา พงศาพิชญ์*..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร. อมรา พงศาพิชญ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....*แก้วคำ ไกรสรพงษ์*..... ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.แก้วคำ ไกรสรพงษ์)

.....*เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา*..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา)

.....*พุทธกาล รัชกร*..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.พุทธกาล รัชกร)

ร้อยคำรองเอกวิหวัธ บูรณะ : ปัญหาของการบริหารงานแบบบูรณาการ : ศึกษากรณีอุตสาหกรรม
การท่องเที่ยว ประเภทสปาในเขตอำเภอชะอำและหัวหิน. (Problems in CEO Administration : A
Case Study Of SPA Industry in Cha Am and Hua Hin Districts) อ. ที่ปรึกษา : ผู้ช่วยศาสตราจารย์
ดร.เอก คังทรัพย์วัฒนา, 163 หน้า. ISBN 974-14-2384-5.

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1. เพื่อชี้ให้เห็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายสาธารณะของรัฐบาล
เกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) มาปฏิบัติ ระหว่างพื้นที่จังหวัดที่มีอาณาเขต
ติดต่อกัน แต่การบังคับบัญชาหรือการบริหารในพื้นที่นั้นแยกกันคนละจังหวัด 2. สะท้อนให้เห็นปัญหาของ
รูปแบบการบริหารราชการของไทยในกรณีศึกษาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวประเภทสปา ในโครงการหนึ่ง
ตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ โดยทำการศึกษากลุ่มเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ได้แก่ กลุ่มผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่
รับผิดชอบทั้งทางตรงและทางอ้อม และกลุ่มเอกชนผู้ประกอบการในเขตอำเภอชะอำ และอำเภอหัวหิน

ผลการศึกษาพบว่า

ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเกิดขึ้นเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจมากขึ้น ในด้าน
การบริหารงาน การบริหารงบประมาณ และการตัดสินใจต่าง ๆ ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าในระดับผู้
ปฏิบัตินโยบายมีความเห็นด้วยกับนโยบาย แต่เชื่อว่านโยบายยังไม่ประสบผลสำเร็จและในส่วนของ
ผู้ประกอบการยังไม่พึงพอใจในการบริหารงานแบบบูรณาการเนื่องจากไม่มีความแตกต่างจากการ
บริหารงานแบบเดิม และผู้วิจัยพบว่ายังไม่เกิดการบูรณาการในการปฏิบัติทั้งในระดับกลุ่มจังหวัดภาคกลาง
ตอนล่างและในระดับจังหวัดเองตามยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย ผู้วิจัยมี
ข้อเสนอว่าควรสร้างความเข้าใจให้กับผู้ปฏิบัติในเรื่องการบริหารงานแบบบูรณาการมากกว่านี้

ภาควิชา การปกครอง
สาขาวิชา การปกครอง
ปีการศึกษา 2548

ลายมือชื่อนิติกร.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

4581174424 : MAJOR Political Science

KEY WORD: CEO / Cha Am / Hua-Hin / OTOP / thesis

Police Captain Wittawat Burana : Problems in CEO Administration : A Case Study Of SPA Industry in Cha Am and Hua Hin Districts. THESIS ADVISOR : Associate Professor Dr. Ake Tangsupvattana , 163 pp. ISBN 974-14-2384-5..

The objectives of this research are to study as follows :


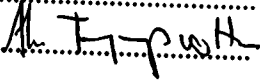
1. To indicate the problem of policy implementation on CEO administration which is operated between the neighboring area lot in different bureaucratic administration
2. To show the problem of Thai administration under CEO policy.

In doing this study, actors in provincial level, such as bureaucrats, business people and staffs of local government in Cha Am and Hua-Hin districts will be focused

The finding are as follows:

The CEO provincial governor system is established to increase the authorities of the provincial governor in area of personnel, budget, and decision making. The results show that the operation officers have agreed with the policy but they consider that the policy is not successful in real operating .Local business people are not satisfied with the CEO administration because there is no difference between the former administration and the CEO administration. The purpose of the policy, integration, haven't been operated both at cluster (group of provinces) level and at provincial level. The researcher suggests that provincial administration staffs as practitioners should have more understanding of the government policy on the CEO administration system.

Department Political Science
Field of study Political Science
Academic year 2005

Student's signature.....
Advisor's signature.....
Co-advisor's signature.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงไปได้ด้วยความช่วยเหลือ และความเอื้ออาทร ต่อลูกศิษย์อย่างจริงใจของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร. พุทธกาล รัชทร ซึ่งท่านได้ใช้ความวิริยะ อุตสาหะ ในการให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่างๆ ในการวิจัยของผู้วิจัยมาโดยตลอด รวมทั้ง เจ้าหน้าที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี และ อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ที่กรุณาสนับสนุนข้อมูลทั้งในรูปของการให้สัมภาษณ์และสนับสนุนข้อมูลด้านเอกสารสิ่งพิมพ์แก่ผู้วิจัย จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงไปได้ จึงขอขอบพระคุณมา ณ ที่นี้ด้วย

ผู้วิจัยใคร่ขอกราบขอบพระคุณ บิดา - มารดา พี่สาว พี่ชาย และเพื่อนๆ ซึ่งได้ให้การสนับสนุนและให้กำลังใจแก่ผู้วิจัยเสมอมา

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญภาพ.....	ณ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	3
1.3 คำถามของการวิจัย.....	4
1.4 ขอบเขตของการวิจัย.....	5
1.5 สมมติฐานการวิจัย.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ.....	5
2 พัฒนาการของการบริหารราชการไทย แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	7
2.1 แนวความคิดการบริหารราชการแผ่นดินไทย.....	8
2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ.....	24
2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการนํานโยบายไปปฏิบัติ.....	36
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานแบบผู้ว่า CEO.....	44
2.5 หลักการและเหตุผลว่าด้วยการนําระบบบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) มาประยุกต์ใช้.....	55
2.6 การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินสู่ การทำงานแบบบูรณาการตามนโยบายรัฐบาลอย่างแท้จริง.....	71
2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	76
3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	84
3.1 ประชากร.....	84
3.2 ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา.....	85
3.3 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล.....	85

สารบัญ(ต่อ)

บทที่	หน้า
3.4 การจัดระเบียบข้อมูล.....	86
3.5 ระดับหน่วยในการวิเคราะห์.....	86
3.6 การวิเคราะห์และการนำเสนอข้อมูล.....	86
4 ความเชื่อมโยงของการกำหนดยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดกับนโยบาย.....	88
4.1 แนวคิดเกี่ยวกับหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์.....	96
4.2 การประเมินความสำคัญของแหล่งท่องเที่ยวในโครงการหนึ่งตำบล.....	99
4.3 บทบาทของภาครัฐที่มีต่อโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์.....	101
4.4 สรุปแนวความคิด พัฒนาการ และรูปแบบการท่องเที่ยวประเภทสปา.....	103
4.5 สรุปความเป็นนโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ของอุตสาหกรรมสปา.....	106
5 สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสำรวจ.....	110
6 อภิปรายผล ข้อเสนอแนะ.....	148
6.1 อภิปรายผล.....	148
6.2 ข้อเสนอแนะ.....	152
รายการอ้างอิง.....	154
ภาคผนวก.....	159
ภาคผนวก ก.....	160
ภาคผนวก ข.....	161
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	163

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
1	โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล.....	20
2	โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย.....	23
3	องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ.....	32
4	ความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อม และระบบการเมืองที่ก่อให้เกิด นโยบายสาธารณะ.....	34
5	ปัจจัยซึ่งส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	38
6	โครงสร้างการบริหารงานแบบผู้ว่า CEO.....	52



ที่มาและความสำคัญของปัญหา

แนวความคิดการบริหารงานแบบบูรณาการเป็นแนวความคิดในการบริหารการปกครองรูปแบบใหม่ที่รัฐบาลภายใต้การนำของ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี จากพรรคไทยรักไทยได้นำมาใช้ในการบริหารประเทศ โดยได้นำเอารูปแบบการบริหารงานภาคเอกชนเข้ามาใช้ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่เรียกว่า การบริหารงานแบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ หรือผู้ว่า CEO เพื่อให้การทำงานของข้าราชการในส่วนภูมิภาคมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งทำหน้าที่ในการบริหารระดับสูงภายในจังหวัดนั้น ๆ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการตัดสินใจสั่งการในทุก ๆ ด้านสามารถที่จะโยกย้ายข้าราชการของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในจังหวัดของ ตนเองได้ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ว่า CEO เป็นเหมือนเจ้าภาพในการรับผิดชอบการบริหารงานทุกเรื่องของจังหวัด เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการนำเอานโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ

แนวคิดนี้ได้สนับสนุนให้การปฏิบัติราชการของจังหวัดต่าง ๆ เป็นการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อให้มีหน่วยงานยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ ๆ มีศักยภาพและสมรรถภาพสูง สามารถประสานและกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของทุกส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในพื้นที่ให้สามารถริเริ่ม แก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ของตนเอง รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดระบบงานที่มีกระบวนการสร้างความเห็นพ้องต้องกันของทุกภาคทุกส่วนในสังคม เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการด้วยความรวดเร็วมีประสิทธิภาพ มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง และมี ผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนในการบริหารราชการในระดับพื้นที่

วัตถุประสงค์หลักของการกำหนดให้มีการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อให้การบริหารราชการของจังหวัดสามารถบริหารงาน แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด โดยมีการบูรณาการ ยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการสรรพกำลัง และทรัพยากรในจังหวัด และการทำงานประสานความร่วมมือกันในทุกภาคทุกส่วนในสังคมอย่างมีทิศทางและเป้าหมายร่วมกัน รวมทั้งมีผู้รับผิดชอบต่อผลงานในการบริหาร การพัฒนา การป้องกันและการแก้ไขปัญหาในเขตพื้นที่ของจังหวัดอย่างชัดเจน

หากจะพิจารณาจากกลุ่มจังหวัด แนวความคิดในการบริหารงานแบบบูรณาการ ได้จัดกลุ่มให้เป็นจังหวัดมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ หรือมีความเกี่ยวเนื่องกันทางเศรษฐกิจ การผลิต การค้า การลงทุน หรือมีลักษณะปัญหาเฉพาะที่เชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างจังหวัด ซึ่งเป็นการคัดเพื่อประสานความร่วมมือ สรรพกำลังและการใช้ทรัพยากรระหว่างจังหวัดเพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศ

อย่างไรก็ตามแนวความคิดในการบริหารงานแบบบูรณาการ ยังถือว่าเป็นแนวความคิดใหม่ที่น่าเข้ามาใช้ในระบบการปกครองท้องถิ่นของไทย จึงอาจประสบปัญหาจากการขาดความรู้ความเข้าใจ การปรับตัวของข้าราชการในพื้นที่ การปรับตัวให้เข้ากับแนวความคิดใหม่ของผู้ปฏิบัติงานรุ่นเก่า

พร้อมกับการกำหนดให้มีการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ รัฐบาลได้นำเอาโครงการ OTOP มาใช้ในการแก้ไขปัญหาคาความยากจนในท้องถิ่น โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์แห่งชาติ หรือเรียกโดยย่อว่า กอ.นตผ ซึ่งฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ได้มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นคือ นายปองพล อดิเรกสาร เป็นประธานกรรมการ และให้คณะกรรมการ กอ. นตผ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนแม่บทการดำเนินงาน "หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์" กำหนดมาตรฐานและหลักเกณฑ์การคัดเลือก และขึ้นบัญชีผลิตภัณฑ์ดีเด่นของตำบลรวมทั้งสนับสนุนให้การดำเนินงานเป็นไปตามนโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนแม่บท อย่างมีประสิทธิภาพ

อุตสาหกรรมสปาตาม โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ในเขตอำเภอชะอำ จ.เพชรบุรี และ อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายที่ได้รับการส่งเสริม เมื่อพิจารณาจากพื้นที่พบว่าพื้นที่ทั้งสองอำเภอเป็นพื้นที่ที่อยู่ติดกัน มีทรัพยากรธรรมชาติคล้ายกัน นอกเหนือจากนี้ยังมีจุดเด่นในเรื่องการท่องเที่ยวเหมือนกัน และยังได้รับการส่งเสริมในเรื่องอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในรูปแบบสปา ให้เป็นอุตสาหกรรมตามแนวนโยบายหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ของทั้งสองพื้นที่ หากแต่ในความเป็นจริงทั้งสองจังหวัดมีการบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการแยกออกจากกันอย่างชัดเจน โดย อำเภอชะอำ อยู่ในเขตการบังคับบัญชาของจังหวัดเพชรบุรี ส่วนอำเภอหัวหินอยู่ในเขตการบังคับบัญชาของจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า ไม่มีหน่วยงานใดที่มีอำนาจที่ชัดเจนในการประสานการดำเนินงานกิจกรรมในโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ระหว่างทั้งสองพื้นที่

กรณีศึกษาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวประเภทสปาตาม โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ในเขตอำเภอชะอำ และ อำเภอหัวหิน มีความสำคัญในแง่ของการศึกษาปัญหาการปฏิบัติตามนโยบาย

การบริหารงานแบบบูรณาการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการขาดผู้รับผิดชอบอย่างชัดเจน การประสานงาน
 อย่างเป็นรูปธรรมในเขตพื้นที่รอยต่อระหว่างสองอำเภอ การดำเนินกิจกรรมใดๆ ในพื้นที่หนึ่งจะ
 ส่งผลต่ออีกพื้นที่หนึ่งอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ อาทิ กรณีการดำเนินการกับปัญหาสินค้า
 สาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการกับปัญหาน้ำเสีย หรือปัญหามลพิษ หากไม่มีการร่วมมือการ
 แก้ไขปัญหา หรือ ไม่มีการประสานงานกันระหว่างพื้นที่เพื่อจัดการกับสิ่งที่ต้องได้รับร่วมกันทั้งสอง
 พื้นที่แล้ว การแก้ไขดังกล่าวปัญหาย่อมไม่บรรลุเป้าหมายของรัฐบาล

ผลของการขาดหน่วยงานรับผิดชอบเข้ามาประสานระหว่างทั้งสองพื้นที่ การดำเนิน
 กิจกรรมต่าง ๆ ในเขตอำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี และอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์จึงอยู่
 ในลักษณะต่างฝ่ายต่างทำ โดยข้อเท็จจริงอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในรูปแบบสปาในโครงการ
 หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ของทั้งสองพื้นที่นั้นดำเนินไปในลักษณะเดียวกัน จึงก่อให้เกิดการดำเนิน
 กิจกรรมในรูปแบบของการแข่งขันกัน ถึงแม้ว่าการแข่งขันที่เกิดขึ้นนั้นอาจก่อให้เกิดผลดีในแง่ของ
 การตลาด คือมีการแข่งขันกันไม่ว่าในแง่ของราคา คุณภาพการบริการ หรือ กิจกรรมอื่น ๆ อันจะทำให้
 เกิดผลดีแก่ผู้บริโภค แต่ในท้ายที่สุดหากพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งไม่สามารถทำการแข่งขันได้ ก็ต้อง
 ออกจากการแข่งขันไปทำให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรโดยเปล่าประโยชน์

หากพิจารณาจุดมุ่งหมายของโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ของรัฐบาลที่มุ่งส่งเสริม
 การสร้างงาน สร้างรายได้ แก่ชุมชน, สร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชนให้สามารถคิดเอง ทำเอง ในการ
 พัฒนาท้องถิ่น, ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น, ส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และส่งเสริม
 ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของ ชุมชน ในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ โดยสอดคล้องกับวิถีชีวิตและ
 วัฒนธรรมในท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าพื้นที่หนึ่งต้องเลิกการดำเนินกิจกรรมหนึ่งตำบล หนึ่ง
 ผลิตภัณฑ์ เนื่องจากไม่สามารถแข่งขันกับอีกพื้นที่หนึ่งซึ่งมีทรัพยากรธรรมชาติไม่แตกต่างกัน
 และมีสินค้าหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์เหมือนกันนั้น อาจขัดแย้งกับนโยบายหลักของของรัฐบาล
 ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้จึงมุ่งศึกษาปัญหาของการบริหารงานแบบบูรณาการ เพื่อนำข้อมูลที่ได้ไป
 ใช้ในการแก้ไขปัญหาต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานตามนโยบายการบริหารงานแบบบูรณาการ
 ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมท่องเที่ยว
 ประเภทสปา ในเขตอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และอำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี

2. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้ประกอบการต่อนโยบายอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวประเภทสปาตามโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์

3. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติต่อปัจจัยที่ทำให้เกิดความสำเริง หรือ ล้มเหลวในการปฏิบัติตามนโยบายการบริหารงานแบบบูรณาการในพื้นที่ที่มีทรัพยากรคล้ายกันแต่มีเขตการปกครองต่างกัน โดยศึกษาเขตอำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี และอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

คำถามการวิจัย (Research Question)

คำถามการวิจัย : การวิจัยนี้เป็นการวิจัยในประเด็นหลักในเรื่องการบริหารงานโดยผู้ว่าราชการจังหวัดในรูปแบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ โดยกำหนดขอบเขตการศึกษาในเรื่องนโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ในลักษณะอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวแบบสปา ในระหว่างพื้นที่ติดต่อกันสองอำเภอ คือ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี และ อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ อันเป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลชุดปัจจุบัน ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดคำถามการวิจัยไว้เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการดำเนินการวิจัยไว้ดังต่อไปนี้

1. อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในรูปแบบสปาในโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ในพื้นที่ที่กรณีสึกษาทั้งสองแห่งนี้มีความเหมือนหรือคล้ายคลึงกันในแง่การใช้ทรัพยากรท้องถิ่น ปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ และวัฒนธรรม หรือไม่ ทั้งนี้หากเหมือนกัน จะส่งผลให้เกิดปัญหาต่อพื้นที่กรณีสึกษาแต่ละแห่งนั้นๆ อย่างไร หากว่าไม่มีการประสานงานกันในเรื่องการวางแผนนโยบายสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ในเขตพื้นที่คนละจังหวัดซึ่งมีพื้นที่ติดต่อกันดังเช่นพื้นที่กรณีสึกษาทั้งสองอำเภอ
2. การบริหารงานแบบบูรณาการ/ผู้ว่า CEO ของไทยเอื้อต่อการประสานงานในโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ในพื้นที่จังหวัดติดกัน และมีทรัพยากรคล้ายคลึงกันดังเช่นพื้นที่กรณีสึกษาหรือไม่ อย่างไร
3. หากพื้นที่ทั้งสองแห่ง กรณีสึกษามีการแข่งขันกันจะส่งผลอย่างไรในพื้นที่แต่ละแห่ง
4. ควรมีการประสานงานระหว่างพื้นที่กรณีสึกษาหรือไม่ และควรเป็นการประสานงานในรูปแบบใด ระหว่างหน่วยงานภาครัฐเป็นผู้ประสาน ภาคเอกชนเป็นตัวกลางประสาน หรือ เป็นการประสานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ และ ภาคเอกชนในลักษณะใดภาคี

ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาปัญหาของการบริหารงานแบบบูรณาการ โดยใช้กรณีศึกษาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ประเภทสปา ในเขตอำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี และอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

สมมติฐานการวิจัย

รูปแบบการบริหารงานแบบบูรณาการของไทยยังมีปัญหาในด้านการประสานงานระหว่างพื้นที่เขตติดต่อกันระหว่างจังหวัดโดยพิจารณาได้จากการปฏิบัติงานนโยบายสาธารณะ อันได้แก่ โครงการของรัฐ ซึ่งในกรณีศึกษาในที่นี้ คือ นโยบายหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ประเภทอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในรูปแบบสปา ของพื้นที่รอยต่อในเขตอำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี และ อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ข้อมูลสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในการปฏิบัติตามนโยบายการบริหารงานแบบบูรณาการของรัฐบาลจะเป็นแนวทางให้ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปใช้วางแผนการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกัน และเกิดความ ร่วมมือกัน ในการดำเนินนโยบายระหว่างท้องถิ่นที่มีพื้นที่ใกล้เคียงกัน

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ผู้ว่า CEO หมายถึง ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งของกระทรวงมหาดไทย ตามแนวคิดใหม่ที่รัฐบาลภายใต้การนำของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ได้มอบอำนาจในการบริหารงาน คน เงิน แบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ทั้งนี้ได้แนวคิดมาจากผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานภาคเอกชน หรือภาคธุรกิจในต่างประเทศที่เรียกว่า ซีอีโอ
2. องค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ใหญ่ที่สุด ซึ่งประกอบไปด้วย สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2542

3. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งประกอบไปด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหาร และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2538
4. บุคลากร หมายถึง บุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่งานในองค์กรของรัฐทั้งในระดับส่วนกลาง จังหวัด และท้องถิ่น
5. การกระจายอำนาจ หมายถึง การให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการบริหารจัดการกิจการภายในของท้องถิ่นเอง
6. ประสิทธิภาพ หมายถึง ผลงานที่ผู้ว่า CEO สามารถจัดกระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น
7. ยุทธศาสตร์ หมายถึง แนวทางที่องค์กรใช้เป็นหลักในการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้
8. การมีส่วนร่วม หมายถึง การร่วมมือกันระหว่างผู้ว่า CEO กับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ภายในจังหวัด



พัฒนาการของการบริหารราชการไทยสู่การบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ แนวคิดทฤษฎี และผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดการบริหารงานแบบบูรณาการ ถือเป็นนโยบายสาธารณะที่รัฐตั้งใจให้เกิดขึ้น เป็นแนวคิดที่สนองตอบต่อนโยบายการบริหารงานของรัฐบาล เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงานของข้าราชการในท้องถิ่น ซึ่งนโยบายดังกล่าวก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานจากรูปแบบเดิมเป็นรูปแบบใหม่ ซึ่งรัฐบาลคาดว่าน่าจะเป็นการเกิดประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น เป็นการกระจายอำนาจ ลดขั้นตอนการสั่งการและทำให้การปฏิบัติงานมีความคล่องตัว รวมทั้งก่อให้เกิดการตรวจสอบ การควบคุม และแก้ปัญหา อย่างใกล้ชิด ดังนั้น นโยบายต่าง ๆ เหล่านี้จึงมีผลกระทบต่อวิธีการบริหารงานแบบเดิม รวมทั้งบุคลากร ผู้ปฏิบัติงาน จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนวิธีการทำงาน ให้สอดคล้องกับวิธีการปฏิบัติแบบใหม่ ดังนั้น การวิจัยเรื่องปัญหาของการบริหารงานแบบบูรณาการ : ศึกษากรณีอุตสาหกรรมท่องเที่ยวประเภทสปา ในเขตอำเภอชะอำและหัวหิน ตามโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ในเขตอำเภอชะอำ และอำเภอหัวหิน ครั้งนี้จะได้ใช้แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1. แนวความคิดการบริหารราชการแผ่นดินของไทย เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจให้ผู้อ่านทราบถึงความเป็นมา และลักษณะการบริหารราชการแผ่นดินของไทย
2. แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ เพื่อยืนยันในความเป็นนโยบายสาธารณะของการใช้นโยบายผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ และความเป็นนโยบายสาธารณะของนโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ในกรณีศึกษาอุตสาหกรรมสปาซึ่งจะมีผลกระทบต่อพลเมืองทั้งประเทศ
3. แนวความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อศึกษาและนำไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติตามนโยบายให้ประสบผลสำเร็จมาศึกษาเพื่อเปรียบเทียบกับข้อมูลที่ได้จากพื้นที่กรณีศึกษา
4. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานแบบผู้ว่า CEO และ หลักการว่าด้วยการนำระบบบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) มาประยุกต์ใช้เพื่อตรวจสอบว่าการบริหารราชการของสองจังหวัดกรณีศึกษาเป็นไปตามหลักในการปฏิบัติเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายหรือไม่

5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาศึกษาเปรียบเทียบ

เพื่อความเข้าใจในรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทย ผู้วิจัยได้นำโครงสร้าง รายละเอียด รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน เพื่ออธิบายภาพรวมดังต่อไปนี้

การบริหารราชการแผ่นดินของไทย

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบัน เป็นไปตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534) ประกอบด้วยการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

1. การบริหารราชการส่วนกลาง

รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี ที่มีหน้าที่เข้ามาบริหารประเทศและกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ จะมีอำนาจและใช้อำนาจเพื่อบริหารและจัดการให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ หน่วยงานซึ่งถือเป็นกลไกของรัฐบาล จะต้องนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ ก็คือ กระทรวง ทบวง กรม และการบริหารราชการของส่วนกลาง บางคำรวมกันเรียกว่า เป็นการรวมอำนาจ (Centralization)

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง กำหนดให้มีส่วนราชการดังนี้

- (1) สำนักนายกรัฐมนตรี
- (2) กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง
- (3) ทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง
- (4) กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรมซึ่งสังกัดหรือไม่ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

สำนักนายกรัฐมนตรี

ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 มาตรา 5 กำหนดไว้ว่า "สำนักนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี กิจการเกี่ยวกับการทำงานประมาแผ่นดินและราชการอื่นตามที่ได้มีกฎหมายกำหนดไว้ ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรี หรือส่วนราชการซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือราชการอื่น ๆ ซึ่งมีได้้อยู่ภายในอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งโดยเฉพาะ..."

สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวงและยังมีบทบาทเป็นแหล่งประสานการบริหารงานระดับชาติด้วย นอกจากนี้ยังอาจกล่าวได้ว่า สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นศูนย์ที่ปรึกษาของรัฐบาลที่จะช่วยสนับสนุนการตัดสินใจและวางนโยบายต่าง ๆ ให้ถูกต้องรอบคอบยิ่งขึ้น

การจัดระเบียบราชการในกระทรวงหรือทบวง

ระเบียบราชการของกระทรวง มีดังนี้

- (ก) สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี
- (ข) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (ค) กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบันนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติว่า ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนี้

- (1) จังหวัด
- (2) อำเภอ

จังหวัด

- (1) ให้รวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอตั้งขึ้นเป็นจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล
- (2) ในจังหวัดนั้น ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติภารกิจให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอและจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด สังกัดกระทรวงมหาดไทย

- (3) ในจังหวัดหนึ่งนอกจากจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ให้มีปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำ ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดและมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้นในจังหวัดนั้น

(4) ในจังหวัดหนึ่งให้มีคณะกรรมการจังหวัดทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัดนั้น และให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดกับปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนด

คณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดหนึ่งคนตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าที่ทำกรอัยการจังหวัด รองผู้บังคับการตำรวจซึ่งทำหน้าที่หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด หรือผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด แล้วแต่กรณี และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจากกระทรวง ทบวง ต่าง ๆ เว้นแต่กระทรวงมหาดไทยซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดกระทรวงหรือทบวงละหนึ่งคน เป็นกรรมการจังหวัดและหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรรมการจังหวัดและเลขานุการ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 60 บัญญัติไว้ว่า "ให้แบ่งส่วนราชการของจังหวัด" ดังนี้

(1) สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปและการวางแผนพัฒนาจังหวัดของจังหวัดนั้น มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานจังหวัด

(2) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา รับผิดชอบ

สำนักงานจังหวัดทำหน้าที่เป็น "คณะทำงาน" ในงานด้านนโยบายและแผน ตลอดจนปฏิบัติงานด้านเลขานุการของผู้ว่าราชการจังหวัด อาจกล่าวได้ว่าสำนักงานจังหวัดเป็นศูนย์ประสานงาน หรือศูนย์อำนาจการของจังหวัดนั่นเอง

ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ตั้งขึ้น ตัวอย่างเช่น สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานป่าไม้จังหวัด เป็นต้น (ชาญรัชต์ แสงศักดิ์, 2542 : 111-113)

อำเภอ

อำเภอเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาครองจากจังหวัด แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเหมือนจังหวัด การตั้ง ขุบ เปลี่ยนเขตอำเภอ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา สำหรับการจัดระเบียบราชการของอำเภอที่สำคัญ ๆ มีดังนี้

(1) ในอำเภอหนึ่งมีนายอำเภอคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ นายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย

(2) ในอำเภอหนึ่งนอกจากจะมีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบแล้ว ให้มีปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำ ให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอและมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัด กระทรวง ทบวง กรมนั้นในอำเภอ

(3) ให้แบ่งส่วนราชการของอำเภอดังนี้

(ก) สำนักงานอำเภอมิหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอนั้น ๆ มีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบ

(ข) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นในอำเภอนั้น ๆ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

ตำบลและหมู่บ้าน

ตำบล การจัดตั้งตำบลตาม พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ระบุไว้ว่าหลายหมู่บ้านรวมกันราว 20 หมู่บ้าน ให้จัดตั้งเป็นตำบลหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาจัดตั้งตำบลและกำหนดเขตตำบลแล้วรายงานไปยังกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้ความเห็นชอบก็ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งตำบล

การจัดระเบียบปกครองตำบล

(1) กำนัน

ในตำบลหนึ่ง มีกำนันคนหนึ่งซึ่งมีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตตำบลนั้น กำนันมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย แต่ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการเพราะกำนันมิได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดิน หมวดเงินเดือน แต่ได้รับเงินตอบแทนตำแหน่งกำนัน อันไม่ถือว่าเป็นเงินเดือน

กำนันเป็นผู้ได้รับเลือกจากราษฎรในตำบลนั้น โดยเลือกจากผู้ใหญ่บ้านตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน

กำนันมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบลคืออาญาตรวจตราดูแลและรักษาสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์

(2) แพทย์ประจำตำบล

ในตำบลหนึ่ง มีแพทย์ประจำตำบลซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ในวิชาแพทย์

แพทย์ประจำตำบลมีอำนาจหน้าที่ร่วมประชุมกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน ร่วมมือในการจัดการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล และตรวจตราความไข้เจ็บที่เกิดขึ้นแก่ราษฎรในตำบลนั้น

(3) สารวัตรกำนัน

ในตำบลหนึ่งให้มีสารวัตรสำหรับเป็นผู้ช่วยกำนัน 2 คน โดยกำนันเป็นผู้คัดเลือกด้วยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด

หมู่บ้าน

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งหมู่บ้าน ขึ้นใหม่ที่บ้านหลายบ้านที่อยู่ในท้องที่หนึ่ง ซึ่งควรอยู่ในความปกครองอันเดียวกันได้ ให้จัดเป็นหมู่บ้านหนึ่งโดยถือเอาจำนวนราษฎรประมาณ 200 คน หรือจำนวนบ้านไม่ต่ำกว่า 5 บ้าน ถ้าเป็นท้องที่ที่มีราษฎรตั้งบ้านเรือนกระจายอยู่ห่างไกลกันถึงจำนวนจะน้อย

การจัดระเบียบการปกครองหมู่บ้าน

(1) ผู้ใหญ่บ้าน

ในหมู่บ้านหนึ่ง ให้มีผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งซึ่งได้รับเลือกโดยราษฎรในหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้านนั้น และมีอำนาจหน้าที่ในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎรตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ

(2) ผู้ช่วยผู้ใหญ่

ในหมู่บ้านหนึ่ง ให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง หมู่บ้านละ 2 คน เว้นแต่หมู่บ้านใดมีความจำเป็นต้องมีมากกว่า 2 คน ให้ขออนุมัติกระทรวงมหาดไทย ในหมู่บ้านใดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ ก็ให้มีได้ตามจำนวนที่กระทรวงมหาดไทยเห็นสมควร

(3) คณะกรรมการหมู่บ้าน

ในแต่ละหมู่บ้าน ให้มีคณะกรรมการหมู่บ้าน ประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานโดยตำแหน่ง ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง กับผู้ซึ่งราษฎรเลือกตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนตามที่นายอำเภอจะเห็นสมควรแต่ไม่น้อยกว่า 2 คน

คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้าน เกี่ยวกับกิจการที่ผู้ใหญ่บ้านจะต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

3. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง ตามภารกิจหน้าที่ที่ระบุให้ดำเนินการอย่างชัดเจน มีผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรืออาจจะได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น คือ การใช้หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้กับประชาชนโดยตรง

การกระจายอำนาจ เป็นการให้แก่ท้องถิ่น ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจะต้องมีความรับผิดชอบต่อการดำเนินการและการตัดสินใจของตนเอง

การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน มีอยู่ 2 ระบบ คือ

(ก) ระบบทั่วไปที่ให้แก่ท้องถิ่นทั่วไป ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ 3 รูปแบบ คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(ข) ระบบพิเศษที่ใช้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่งซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ 2 รูปแบบคือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการบริหารราชการขององค์กรปกครองท้องถิ่น

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการบริหารราชการองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ได้แก่ ความสัมพันธ์ในเชิงการจัดการกิจระหว่างรัฐกับการบริหาร ราชการขององค์กรปกครองท้องถิ่น และความสัมพันธ์ในเชิงการควบคุมกำกับดูแล

1. ความสัมพันธ์ในเชิงการจัดการกิจระหว่างภารกิจของรัฐ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2539 : 1-2) ได้จำแนกภารกิจออกเป็น 3 ประเภทคือ

1) ภารกิจทางปกครอง

ภารกิจทางปกครองนั้น ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การป้องกันประเทศ การต่างประเทศ การอำนวยความสะดวก ฯลฯ

ภารกิจประเภทนี้เป็นภารกิจโดยแท้ของรัฐ ซึ่งโดยทั่วไปรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเอง

2) ภารกิจทางเศรษฐกิจ

ภารกิจทางเศรษฐกิจนั้น ได้แก่ การให้บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม เช่น การขนส่ง การเคเบิลไฟ การไปรษณีย์โทรเลข การไฟฟ้า การประปา ฯลฯ

ภารกิจประเภทนี้รัฐอาจเป็นผู้ดำเนินการเองโดยผ่านส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ หรืออาจมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐได้

3) การกิจทางสังคม

การกิจทางสังคมนั้นได้แก่ การให้บริการสาธารณะทางสังคม เช่น การให้บริการ การศึกษา การรักษาพยาบาล การสาธารณสุข การกีฬา การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ

การกิจประเภทนี้รัฐอาจเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยผ่านส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ หรืออาจมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐก็ได้

2. การกิจของท้องถิ่น

การกิจของท้องถิ่นเกิดขึ้นจากลักษณะของสภาพชุมชนเอง โดยการกิจดังกล่าวนี้เป็นเรื่องของรัฐไม่สามารถเข้าไปสอดส่องดูแลได้โดยทั่วถึงอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งโดยลักษณะของการกิจก็เป็นเรื่องของความต้องการเฉพาะแต่ละชุมชน เช่น การรักษาความสะอาด การกำจัดขยะมูลฝอย การให้มีน้ำสะอาด ตลาด โรงฆ่าสัตว์ สุสาน ฼าปนสถาน ฯลฯ

3. ความสัมพันธ์ในเชิงควบคุมกำกับดูแล

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่นอยู่ที่การควบคุมกำกับ ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจโดยปราศจากการควบคุมกำกับย่อมทำให้รัฐเดียวไม่สามารถดำรงตนอยู่ได้

การควบคุมกำกับนั้นแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ การควบคุมกำกับโดยตรง และการควบคุมกำกับโดยอ้อม

(1) การควบคุมกำกับโดยตรง

การควบคุมกำกับโดยตรงยังแยกออกเป็น 2 กรณีด้วยกันคือ

(ก) การควบคุมกำกับตัวบุคคลหรือองค์กร

การควบคุมตัวบุคคลหรือองค์กรเป็นการควบคุมสถานภาพทางกฎหมายของคณะบุคคล หรือบุคคลคนเดียวที่อยู่ในรูปของคณะบุคคล (เช่น คณะเทศมนตรี สภาเทศบาล นายกเทศมนตรี) อย่างเช่นกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้

(ข) การควบคุมกำกับกระทำ

การกระทำที่สำคัญขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ ได้แก่ การให้ความเห็นชอบต่องบประมาณขององค์กรปกครองท้องถิ่น การสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง

(2) การควบคุมกำกับโดยอ้อม

การควบคุมกำกับโดยอ้อมแยกออกเป็น 2 กรณีด้วยกัน คือ

(ก) การให้เงินอุดหนุน

การให้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการควบคุมกำกับโดยทางอ้อมประการหนึ่ง ทุกปีรัฐจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น

(ข) การใช้สัญญามาตรฐาน

การจัดทำสัญญาต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กำหนดว่าจะต้องทำตามแบบที่อยู่ในส่วนที่แนบท้ายระเบียบ และการเปลี่ยนแปลงสัญญาจะกระทำได้อีกก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากอัยการจังหวัด

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2534 : 32-33) ได้ให้คำอธิบายไว้ว่าการควบคุมกำกับเป็นเรื่องของนิติบุคคล 2 นิติบุคคล ผู้มีอำนาจควบคุมกำกับไม่ได้มีอำนาจเหนือองค์กรที่ถูกควบคุมกำกับดังเช่นที่ผู้บังคับบัญชามีเหนือผู้ใต้บังคับบัญชา โดยหลักแล้วผู้มีอำนาจควบคุมกำกับไม่มีอำนาจที่จะสั่งเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือยกเลิกคำสั่งของผู้อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับ เว้นแต่จะมีกฎหมาย (พระราชบัญญัติ) บัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง

เหตุผลที่มีการบัญญัติให้การควบคุมกำกับต่างกับการบังคับบัญชา ก็เพราะว่าการกระจายอำนาจให้แก่ส่วนท้องถิ่นนั้นต่างกับการปกครองส่วนภูมิภาคหรือส่วนกลางมาก หลักเกณฑ์ที่สำคัญของการกระจายอำนาจก็คือการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้ตัดสินใจด้วยตนเอง มีการปกครองด้วยตนเอง การใช้ระบบการบังคับบัญชาเหนือองค์กรกระจายอำนาจจึงเท่ากับทำลายระบบการกระจายอำนาจไปในตัวนั่นเอง ดังนั้นจึงต้องจัดความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นกิจการใดที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นงานของท้องถิ่น ท้องถิ่นก็ย่อมจะสามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเองการควบคุมกำกับควรอยู่ในขอบเขตโดยพิจารณาแต่เพียงว่าท้องถิ่นทำกิจการในขอบอำนาจของคนหรือไม่ ละเมิดกฎหมายหรือไม่ กรณีเช่นนี้มีได้หมายความว่าส่วนกลางจะไม่สามารถควบคุมดุลพินิจของส่วนท้องถิ่นได้ การควบคุมกำกับบนจากจะสามารถควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองของท้องถิ่น แล้วยังสามารถควบคุมดุลพินิจของท้องถิ่นได้ด้วย แต่การควบคุมดุลพินิจจะมีได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น

ปรัชญาและแนวคิดในการปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการบริหาร และจัดสรรอำนาจในการปกครองที่ประเทศต่างๆ ใช้โดยทั่วไปมีอยู่ 3 ลักษณะ ได้แก่ หลักการรวมอำนาจ (Centralization) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) และ หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539 : หน้า 16)

หลักการรวมอำนาจการปกครอง (ประยูร กาญจนกุล, 2523 : 30-38) หมายถึง หลักการจัดวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวมอำนาจในการปกครองไว้ให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ของรัฐ โดยให้ขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา หรืออาจกล่าวโดยสรุป คือ มีการรวมอำนาจการปกครองทั้งหมดเอาไว้ในส่วนกลาง และการใช้อำนาจการปกครองนั้นกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางทั้งสิ้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินงานการปกครองทั่วทั้งประเทศ และรักษาไว้ซึ่งเอกภาพในการปกครองรวมทั้งความมั่นคงปลอดภัยของประเทศเป็นสำคัญ

หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (ประยูร กาญจนกุล, 2523 : 37-40) สืบเนื่องมาจากการบริหารราชการตามหลักการรวมอำนาจการปกครองมีอุปสรรคในด้านที่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ได้ทั่วถึง ตลอดจนทำให้เกิดความล่าช้าในด้านการปฏิบัติราชการ จึงมีวิธีการขยายหลักการรวมอำนาจการปกครองด้วยหลักการแบ่งมอบอำนาจการปกครองให้แก่ส่วนภูมิภาคเพราะการรวมอำนาจการปกครองนั้นไม่จำเป็นต้องสงวนอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการทุกอย่างไว้ที่ส่วนกลางแห่งเดียว อาจมอบอำนาจการวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางซึ่งได้ส่งออกไปประจำยังท้องที่ต่างๆ ในส่วนภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางต้องวางระเบียบแบบแผนเพื่อให้ถือปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และสงวนอำนาจที่จะสั่งการขั้นที่สุดเอาไว้ จึงจะทำให้การบริหารงานในเขตการปกครองต่างๆ เป็นไปอย่างเดียวกัน

หลักการกระจายอำนาจการปกครอง (ประยูร กาญจนกุล, 2523 : 42-45) หมายถึงการกระจายอำนาจในทางปกครองจากส่วนกลางบางอย่างออกไปให้ประชาชนในท้องถิ่นฝึกหัดจัดทำ ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งมีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้

- มีการจัดตั้งองค์กรนิติบุคคลเพิ่มจากส่วนกลาง และมีหน้าที่ การบริหารงบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหากโดยไม่ขึ้นกับส่วนกลาง ส่วนกลางมีภาระเพียงควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายเท่านั้น

- มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง

- มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร
- มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่น อันมาจากการเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ และทรัพย์สิน ตลอดจนเงินอุดหนุนจากรัฐ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่างๆ

แนวคิดในการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองและบริหารตัวเองนั้น มีความสัมพันธ์อย่างมากกับแนวคิดในการกระจายอำนาจในการปกครอง (Decentralization) เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถทำกิจกรรมต่างๆ ได้ โดยมีความเป็นอิสระ (autonomy) ปลอดภัยจากการรื้อนำของรัฐบาล ที่สำคัญสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ ดังนั้น แนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นจึงเกิดขึ้นเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนได้มีอิสระในการปกครองตนเอง มีส่วนร่วมทางการบริหาร มีสิทธิมีเสียงในการเลือกตั้งผู้บริหารเอง อันเป็นรากฐานและวิถีทางประชาธิปไตย

หลักการทั่วไปในการจัดระเบียบของประเทศ หรือที่เรียกว่าการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่นิยมใช้ที่สำคัญๆ มี 2 แบบ

แบบแรก ประเทศที่มีรูปแบบแห่งรัฐเป็นรัฐรวม (Union State) เช่น สหรัฐอเมริกา เยอรมันฯ มักใช้หลักสำคัญอยู่ 2 แบบ ได้แก่ หลักการรวมอำนาจ (Centralization) และหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

แบบที่สอง ประเทศที่มีรูปแบบแห่งรัฐเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) เช่น ฝรั่งเศส ไทย ญี่ปุ่น นิยมใช้หลักการสำคัญ 3 แบบ ได้แก่ หลักการรวมอำนาจ หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจ

หลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย (โกวิทย์, 2544: หน้า 237-242)

แบ่งได้เป็น 3 ส่วน ได้แก่

1. การบริหารราชการส่วนกลาง ขีดหลักการรวมอำนาจ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ
2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ขีดหลักการแบ่งอำนาจ ได้แก่ จังหวัด อำเภอ
3. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ขีดหลักการกระจายอำนาจ ปัจจุบันมี 5 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และรูปแบบพิเศษคือ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา

หลักการสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

1. ความหลากหลาย การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง แต่ละรูปแบบ อาจมีความแตกต่างทั้งในด้านความเจริญ จำนวนประชากร ขนาดพื้นที่ และทรัพยากร
2. ต้องมีอำนาจอิสระ (autonomy) ภายใต้กฎหมายและขอบเขตแห่งการปกครองแบบรัฐเดี่ยว
3. มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ
 - สิทธิที่จะตราข้อบังคับหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่บังคับกับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น ข้อบังคับตำบล เทศบาลบัญญัติ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น
 - สิทธิที่เป็นหลักในการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่
4. มีองค์กรในการบริหารและปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นแบ่งเป็นสองฝ่ายคือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ
5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครอง (Participation) ซึ่งเกิดจากแนวคิดที่ว่า ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีแก้ปัญหของตนเองอย่างแท้จริง

องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ประกอบไปด้วย 9 ประการคือ

1. มีองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล คือ มีอำนาจกระทำการเสมือนหนึ่งเป็นบุคคล เช่น กระทำนิติกรรมสัญญา เป็นต้น
2. มีสภาและผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น
3. มีอิสระในการปกครองตนเอง
4. มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม
5. มีงบประมาณรายได้เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ
6. มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง
7. มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ
8. มีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมายแม่บท
9. มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

พ.ศ. 2535 รัฐบาลขณะนั้นนำโดย นายชวน หลีกภัย มีนโยบายในการกระจายอำนาจซึ่งสอดคล้องกับกระแสหลักของโลกไปสู่ท้องถิ่น จึงมีตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538

การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลรูปแบบในปัจจุบันนั้นได้ยกฐานะมาจากสภาตำบล โดยมีเงื่อนไขทางด้านฐานะทางการเงิน การคลังเป็นหลัก คือสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้

กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล รวม 4 ครั้ง ดังนี้

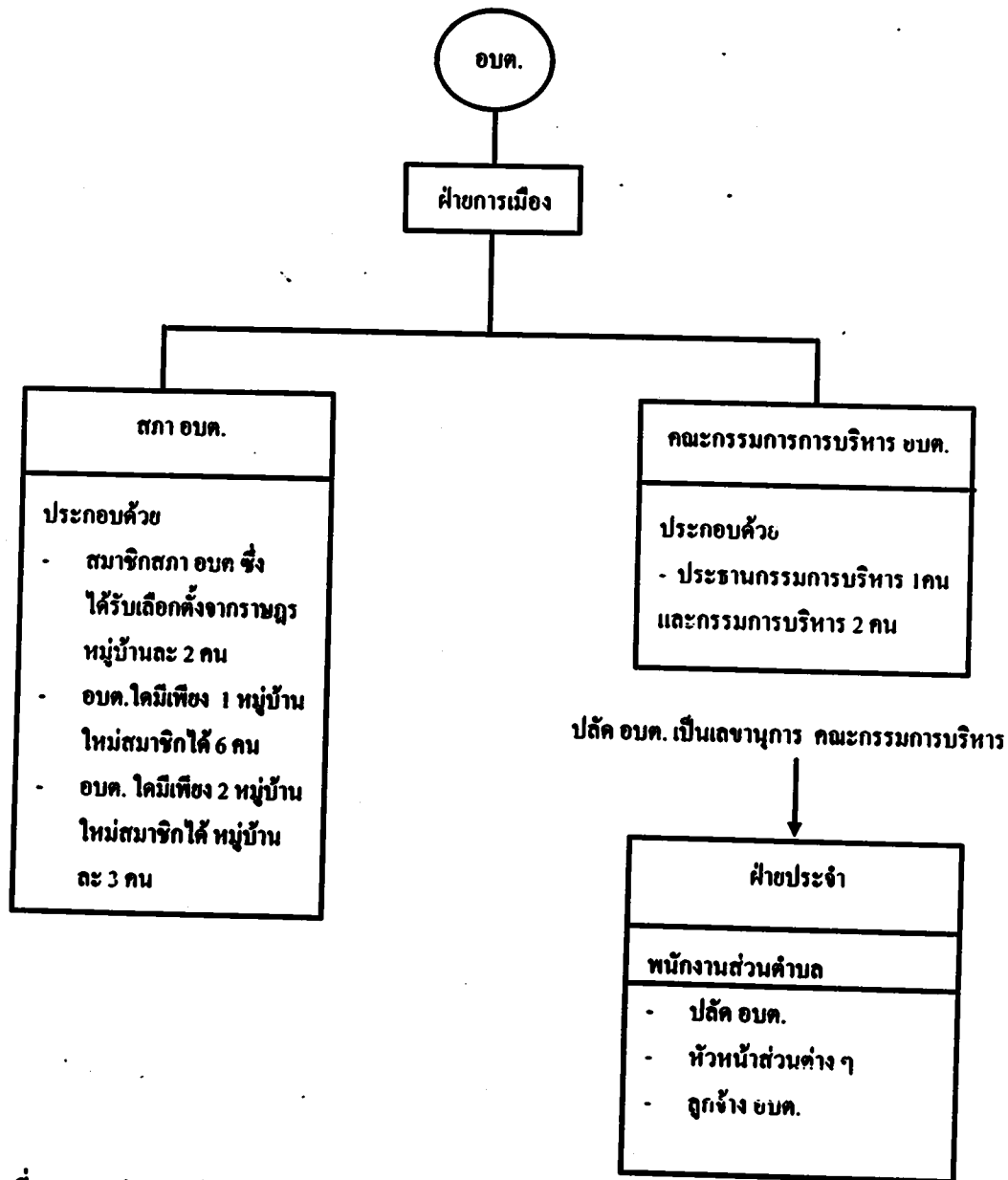
- ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2538 จำนวน 618 แห่ง ภายหลังเหลือ 617 แห่ง
- ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2539 จำนวน 2,143 แห่ง
- ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2540 จำนวน 3,637 แห่ง
- ครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 22 มกราคม 2543 จำนวน 350 แห่ง

ปัจจุบันเหลือรวมทั้งสิ้น 6,747 แห่ง

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

ปัจจุบัน (พ.ศ. 2545) แบ่งออกเป็น 2 ส่วน

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบไปด้วยสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในแต่ละหมู่บ้าน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี
2. กรรมการบริหาร จำนวน 3 คน ประกอบไปด้วยประธานกรรมการบริหาร 1 คน และกรรมการบริหาร 2 คน มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม คือ เลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล



ภาพที่ 1 แสดง โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล
ที่มา: โกวิท วัฒนกุล. 2544: หน้า 242

เขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

เมื่อมีประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 40) ซึ่งเขตพื้นที่ต้องไม่ซ้ำกับสภาตำบล เทศบาลหรือสุขาภิบาล (ในขณะนั้น) ต่อมาสุขาภิบาลได้ยกฐานะเป็นเทศบาลทุกแห่ง

บทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีบทบาท อำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (มาตรา 66) อำนาจหน้าที่ที่ต้องทำ (มาตรา 67)

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาศิลปะ จาริตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ที่อาจทำได้ (มาตรา 68) อีก 13 ข้อ

1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
8. การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

12. การท่องเที่ยว
13. การผังเมือง

อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อีก 31 ข้อ (มาตรา 16) ที่กำหนดให้เทศบาล พัทธา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งครอบคลุมบริการสาธารณะที่จำเป็นเกือบทุกด้าน

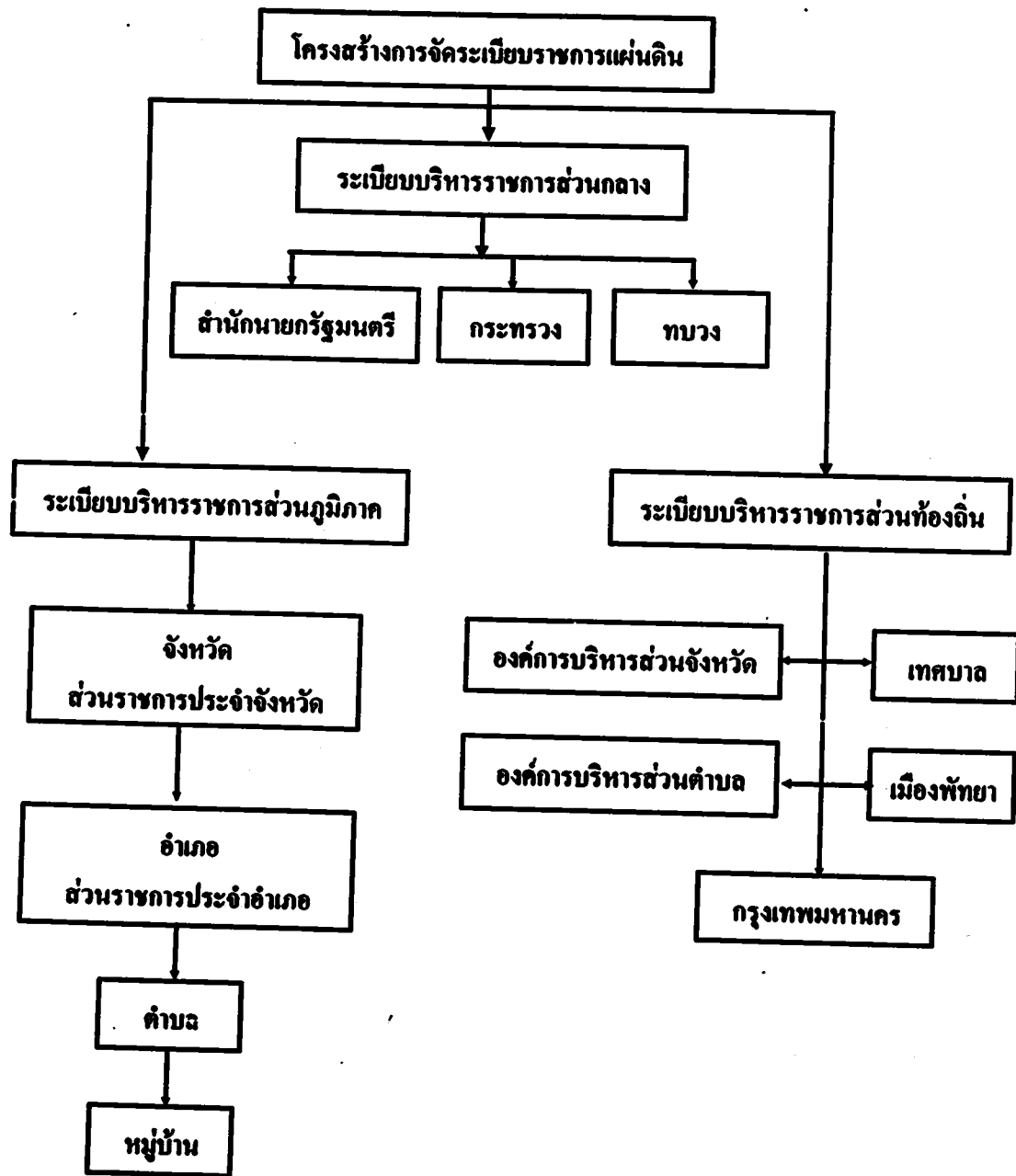
รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลมาจาก 4 แหล่ง ได้แก่

1. รายได้ที่เก็บได้เอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข
2. รายได้ที่รัฐเก็บให้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม
3. รายได้ที่รัฐแบ่งให้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่จัดเก็บได้
4. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2537 กำหนดว่า

1. จะต้องมี การถ่ายโอนภารกิจในการจัดการบริหาร
2. การจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่น ๆ แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ในปี 2544 ไม่น้อยกว่า 20% และในปี 2549 ไม่น้อยกว่า 35%
3. การตั้งงบประมาณรายจ่ายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น จะจัดตั้งงบเงินอุดหนุนตามความจำเป็น
4. การจัดระบบ การถ่ายโอนบุคลากรของรัฐ ให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ
5. ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ แก่ อบต.



ภาพที่ 2 แสดงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย
ที่มา: โกวิท พวงงาม .2548: หน้า 110

แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

ความหมายของนโยบายสาธารณะ

Ira Sharkansky (1970 : 1) ให้นิยามนโยบายสาธารณะไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ กิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาล ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาล อาทิเช่น การจัดการศึกษา การจัดสวัสดิการ และการก่อสร้างทางหลวงโดยรัฐ รวมทั้งข้อกำหนดและระเบียบในการควบคุม และกำกับกับการดำเนินกิจกรรมของปัจเจกบุคคลและนิติบุคคลทั้งมวล ตลอดจนการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ อาทิเช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยของตำรวจ การตรวจสอบราคาสินค้า การควบคุมการจำหน่ายยาและอาหาร เป็นต้น

นอกจากนี้ นโยบายสาธารณะยังหมายรวมถึง การเฉลิมฉลองของรัฐพิธีต่าง ๆ อาทิเช่น การเฉลิมฉลองวันชาติ วันกองทัพ วันเฉลิมพระชนมพรรษาขององค์พระประมุข เป็นต้น

นโยบายสาธารณะ นอกจากจะครอบคลุมกิจกรรมภายในประเทศทั้งหมดแล้ว ยังครอบคลุมกิจกรรมต่างประเทศทั้งหมดอีกด้วย อาทิเช่น นโยบายการค้าระหว่างประเทศ ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ การรวมตัวเป็นกลุ่มองค์การระหว่างประเทศ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นต้น

วิเคราะห์จากแนวความคิดของ Sharkansky จะเห็นได้ว่า Sharkansky พยายามจะสื่อความหมายของนโยบายสาธารณะในลักษณะที่เป็นรูปธรรม เข้าใจง่าย กล่าวคือ กิจกรรมใด ๆ ก็ตามที่รัฐบาลกระทำ ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมภายในประเทศหรือระหว่างประเทศ ถือเป็นนโยบายสาธารณะทั้งสิ้น ภายใต้อาณาเขตนี้จะไม่ครอบคลุมสิ่งที่รัฐบาลเพียงแต่พูดหรือตั้งใจจะทำ หรือสิ่งที่ รัฐบาลตัดสินใจไม่กระทำ นอกจากนี้ Sharkansky ยังมีได้เน้นถึงเป้าหมายของกิจกรรมที่รัฐบาลกระทำ และทำไมต้องกระทำหรือกิจกรรมที่รัฐบาลกระทำเกี่ยวข้องกับความต้องการของประชาชน หรือค่านิยมของสังคมอย่างไร

Thomas R. Dye (1984 : 1) ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะคือสิ่งที่รัฐบาลเลือกจะกระทำหรือไม่กระทำ ในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำจะครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตรและกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส อาทิเช่น การควบคุมความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมและความพยายามในการขจัดความขัดแย้งกับสังคมอื่น ๆ เป็นต้น และมีวัตถุประสงค์ให้กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำบรรลุเป้าหมายด้วยดี ในการให้บริการแก่สมาชิกในสังคม

James E. Anderson (1994:5-6) ให้ทัศนะเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ แนวทางการปฏิบัติหรือการกระทำซึ่งมีองค์ประกอบหลายประการ ได้แก่ ผู้ปฏิบัติ

หรือชุดของผู้กระทำที่จะต้องรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวข้องสังคม โดยมีจุดมุ่งหมายชัดเจนว่า สิ่งใดที่จะต้องกระทำให้เสร็จมีไว้สิ่งที่รัฐบาลเพียงแต่ตั้งใจจะกระทำ หรือเสนอให้กระทำเท่านั้นเป็นการจำแนกให้เห็นความแตกต่างที่ชัดเจนระหว่างนโยบายกับการตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญระหว่างการเลือกทางเลือกที่ต้องเปรียบเทียบกัน (Competing alternatives) กล่าวคือ การตัดสินใจของรัฐบาลอาจแสดงออกถึงความตั้งใจ หรือข้อเสนอของรัฐบาลที่จะกระทำเท่านั้น โดยในความเป็นจริงอาจไม่เกิดการกระทำขึ้นเลยก็ได้ แต่ในด้านนโยบายสาธารณะนั้นจะต้องปรากฏการกระทำที่มีจุดมุ่งหมายชัดเจน

นโยบายสาธารณะอาจได้รับการพัฒนาโดยหน่วยงานของรัฐหรือข้าราชการ พรรคการเมือง นักการเมือง หรือองค์การเอกชนที่อาจมีอิทธิพลต่อการพัฒนานโยบายของรัฐก็ได้ Anderson (อ้างในสมบัติ ชำรงธัญวงศ์ 2546 : 8) จำแนกให้เห็นว่านโยบายสาธารณะมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

1) นิยามของนโยบายสาธารณะจะต้องเชื่อมโยงระหว่างนโยบายสาธารณะกับการกระทำให้บรรลุเป้าหมาย มากกว่าการกำหนดให้เป็นไปตามโอกาสที่จะเป็นไปได้ นโยบายสาธารณะภายใต้ระบบการเมืองสมัยใหม่มิได้เสนอขึ้นลอย ๆ แต่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อบรรลุเป้าหมายที่เฉพาะเจาะจง หรือก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ชัดเจน (accomplish specified goal or produce definite results) ถึงแม้ว่านโยบายสาธารณะจะไม่ประสบความสำเร็จเสมอไปก็ตาม แต่ข้อเสนอนโยบายสาธารณะอาจเป็นแนวความคิดที่เป็นประโยชน์ในฐานะที่เป็นสมมติฐานที่จะนำไปสู่การกระทำที่เฉพาะเจาะจง เพื่อบรรลุเป้าหมายเฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่ง อาทิเช่น เพื่อการเพิ่มรายได้แก่เกษตรกร รัฐบาลอาจให้การอุดหนุนเกษตรกร และควบคุมการผลิต เพื่อมิให้ผลผลิตล้นตลาด โครงการนี้อาจช่วยให้เกษตรกรบางส่วนได้รับรายได้เพิ่มขึ้น แต่มีไร้เกษตรกรทั้งหมด

2) นโยบายสาธารณะประกอบด้วยจำนวนชุด (courses) หรือแบบแผน (patterns) ของการกระทำที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐอย่างต่อเนื่องมากกว่าการแบ่งแยก หรือการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจเฉพาะกรณี นโยบายสาธารณะครอบคลุมไม่แต่เพียงการตัดสินใจผ่านกฎหมาย หรือการกำหนดระเบียบสำหรับกรณีบางกรณีเท่านั้น แต่หมายรวมถึงการตัดสินใจที่เป็นผลผลิตตามมาโดยมุ่งที่จะก่อให้เกิดการบังคับใช้ (enforcement) ให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่กำหนดไว้ อาทิเช่น นโยบายเกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขภาพในการประกอบอุตสาหกรรมตามกฎหมาย ปี ค.ศ. 1970 ของสหรัฐอเมริกา มิได้กำหนดขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติสุขภาพและความปลอดภัยตามวิชาชีพ ค.ศ. 1970 แต่เป็นการพิจารณาขึ้นเพื่อส่งเสริมให้การปฏิบัติเป็นไปโดยสมบูรณ์ โดยการออกกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอย่าง

แท้จริงโดยครอบคลุมทั้งระเบียบการบริหาร การตีความ การตัดสินใจของตุลาการ การอธิบาย รายละเอียด และการประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับสถานการณ์เฉพาะโดยตรง

3) นโยบายสาธารณะเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการนโยบาย (policy demands) ของประชาชน หรือต่อผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องกระทำหรือไม่กระทำ ต่อประเด็นสาธารณะบางประเด็น ที่นำเสนอโดยเอกชนอื่น ๆ ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์หรือข้าราชการหน่วยอื่น ๆ ต่อข้าราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในแต่ละเรื่องให้เกิดการกระทำตามข้อเรียกร้อง คำประกาศนโยบาย ในลักษณะหนึ่งก็คือ การแสดงออกที่เป็นทางการหรือการระบุความชัดเจนของนโยบายสาธารณะ รูปแบบของคำประกาศเหล่านี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติ มติคณะรัฐมนตรี พระราชกำหนด กฎกระทรวง ระเบียบปฏิบัติ หรือความเห็นของตุลาการ รวมทั้งคำประกาศหรือคำปราศรัยของ ผู้นำรัฐบาลโดยระบุถึงความตั้งใจของรัฐบาล เป้าหมายและสิ่งที่ต้องการกระทำให้ปรากฏเป็นจริง

4) นโยบายสาธารณะเกี่ยวข้องกับสิ่งที่รัฐบาลจะต้องกระทำจริง ๆ มิใช่แต่เพียงเรื่องที่ตั้งใจจะกระทำ หรือสิ่งที่รัฐบาลเพียงแต่พูดว่าจะกระทำเท่านั้น ในประเด็นนี้จะพิจารณาหรือให้ความสนใจเกี่ยวกับผลลัพธ์จากการกระทำของรัฐบาลเป็นสำคัญ เพราะถ้าไม่มีการกระทำก็จะไม่มีผลลัพธ์เกิดขึ้นแต่อย่างใด

5) นโยบายสาธารณะอาจมีลักษณะทางบวกหรือทางลบก็ได้ (positive or negative) กล่าวคือ นโยบายบางนโยบายอาจกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชนให้บรรลุผล อาทิเช่น นโยบายกำจัดขยะโดยใช้เตาเผาปลอดมลพิษ เป็นต้น ลักษณะนโยบายเช่นนี้ถือเป็นนโยบายทางบวก แต่ในบางกรณีหน่วยงานของรัฐอาจตัดสินใจไม่กระทำอะไรเลย ทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องที่ควร จะกระทำ อาทิเช่น การกำหนดให้เทศบาลทุกเขตต้องจัดทำหรือเตรียมแผนจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียในเขตชุมชนเทศบาล เป็นต้น การไม่กระทำดังกล่าวถือว่าเป็นนโยบายทางลบ เพราะจะทำให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชนเทศบาลทั้งในปัจจุบันและอนาคตมากขึ้น

6) นโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นนโยบายทางบวก โดยทั่วไปจะปรากฏในลักษณะของ กฎหมายหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย อาทิเช่น กฎหมายภาษีอากร กฎหมายควบคุม การนำเข้าสินค้า และกฎหมายควบคุมความเร็วของรถยนต์บนทางด่วน เป็นต้น หากผู้ใดฝ่าฝืนกฎหมายเหล่านี้จะต้องถูกปรับหรือถูกลงโทษ ซึ่งหมายความว่า นโยบายสาธารณะมีผลบังคับให้ประชาชน ปฏิบัติตามกฎหมายในขณะที่เอกชนไม่มีอำนาจดังกล่าว

วิเคราะห์ความหมายของนโยบายสาธารณะจากแนวความคิดของ Anderson จะเห็นได้ว่า มีส่วนที่แตกต่างจากแนวความคิดของ Dye อย่างชัดเจนคือ ส่วนที่ Anderson มิได้ให้ความหมาย ครอบคลุมถึงสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะไม่กระทำ ซึ่งเป็นส่วนที่มีความสำคัญอย่างยิ่งส่วนหนึ่งดังกล่าวไว้แล้ว สำหรับประเด็นที่เป็นจุดเด่นความหมายของ Anderson คือส่วนที่ Anderson

ระบุว่า การกระทำของรัฐบาลที่เรียกว่านโยบายสาธารณะจะต้องมีจุดมุ่งหมายชัดเจนว่า สิ่งใดที่จะต้องกระทำให้สำเร็จ และจำแนกให้เห็นความแตกต่างระหว่างนโยบายสาธารณะและการตัดสินใจของรัฐบาลว่า นโยบายสาธารณะจะหมายถึงสิ่งที่รัฐบาลลงมือกระทำอย่างเป็นรูปธรรมแล้วเท่านั้น ส่วนการตัดสินใจของรัฐบาลอาจเป็นเพียงการแสดงความตั้งใจที่จะกระทำหรือข้อเสนอที่จะกระทำแต่อาจมิได้ลงมือกระทำก็ได้

นอกจากนี้ Anderson ยังชี้ให้เห็นถึงบทบาทของบุคคลและองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับการพัฒนานโยบายสาธารณะทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งการจำแนกลักษณะสำคัญของนโยบายสาธารณะให้ผู้ศึกษาเข้าใจอย่างละเอียดชัดเจน ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับผู้เริ่มต้นศึกษาเรื่องนโยบายสาธารณะ

Kenneth Prewitt และ Sidney Verba (อ้างใน สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ 2546 : 11) ให้ทัศนะเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะไว้ว่า นโยบายสาธารณะคือ พันธะสัญญาระยะยาวในการดำเนินกิจกรรมอย่างเป็นแบบแผนของรัฐบาล โดยมุ่งถึงสิ่งที่รัฐบาลกระทำจริงมากกว่าสิ่งที่รัฐบาลพูด Prewitt และ Verba เห็นว่า เพื่อการทำความเข้าใจต่อนโยบายสาธารณะของรัฐบาลอย่างชัดเจน ประชาชนจะต้องติดตามการบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างใกล้ชิด รวมทั้งกฎกระทรวงและระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหารนำมาใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริงในกรณีเฉพาะของกฎหมายแต่ละกรณี ซึ่งแต่ละขั้นตอนล้วนมีความสำคัญทั้งสิ้น ดังตัวอย่างต่อไปนี้

1) ขั้นตอนของการบัญญัติกฎหมาย : ฝ่ายนิติบัญญัติผ่านพระราชบัญญัติควบคุมมลพิษในเขตชุมชน

2) ขั้นตอนการบริหาร : หน่วยควบคุมมลพิษจะต้องกำหนดกฎระเบียบ และแนวทางปฏิบัติเพื่อทำให้กฎหมายมีลักษณะเฉพาะเจาะจง โดยต้องระบุให้ชัดเจนว่า ในอากาศจะมีปริมาณฝุ่นได้เท่าไร และจะให้เวลานานเท่าใดแก่ผู้ทำให้เกิดมลพิษที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย

3) ขั้นตอนการปฏิบัติ : เจ้าหน้าที่จะต้องจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์สำหรับตรวจสอบปริมาณฝุ่นในอากาศในพื้นที่ที่กำหนด ถ้าผลไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด เจ้าหน้าที่จะต้องกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายระบุไว้ เพื่อให้กฎหมายมีผลบังคับใช้อย่างแท้จริง

Prewitt และ Verba ยังให้ข้อคิดไว้ด้วยว่า ถ้าประชาชนเน้นแต่การอ่านกฎหมายโดยมิได้ติดตามการปฏิบัติงานของรัฐบาลในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายแต่ละกรณี ประชาชนอาจจะไม่ เข้าใจว่ามีอะไรเกิดขึ้นจริงตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ดังนั้นประชาชนจึงควรติดตามกฎระเบียบและแนวปฏิบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบให้ชัดเจนด้วย ถึงแม้กระนั้นก็ตามประชาชน

ก็อาจจะยังไม่รู้ว่าอะไรเกิดขึ้น เพราะผลที่ต้องการขึ้นอยู่กับผลการปฏิบัติที่แท้จริง ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่ประชาชนจะต้องสนใจคือ ผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยจึงจะมั่นใจได้ว่านโยบายนั้นได้ผลหรือไม่เพราะอะไร

วิเคราะห์ความหมายของนโยบายสาธารณะ จากแนวความคิดของ Prewitt และ Verba จะเห็นได้ว่าเป็นความพยายามที่จะอธิบายนโยบายสาธารณะ ในลักษณะที่เป็นความสัมพันธ์กับประชาชนว่า จะทำอะไรบ้างเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน ซึ่งพันธะสัญญาดังกล่าวจะต้องมีลักษณะต่อเนื่องยาวนาน เพื่อให้มั่นใจว่าพันธะสัญญาดังกล่าวจะถูกนำไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริง

Prewitt และ Verba ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า นโยบายสาธารณะมีลักษณะเป็นกระบวนการโดยเริ่มตั้งแต่ขั้นก่อนการบัญญัติกฎหมาย การบริหาร และการปฏิบัติ เพื่อให้เข้าใจกระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างชัดเจน ประชาชนควรสนใจติดตามการประกาศใช้นโยบายสาธารณะของรัฐบาลตั้งแต่เริ่มต้น คือ การบัญญัติกฎหมาย จนกระทั่งเกิดผลลัพธ์ของนโยบาย เพื่อให้มั่นใจว่าผลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปตามจุดมุ่งหมายแห่งพันธะสัญญาที่รัฐบาลให้ไว้หรือไม่

แนวความคิดอื่น ๆ เกี่ยวกับความหมายของนโยบายสาธารณะ เนื่องจากการศึกษานโยบายสาธารณะได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง ดังนั้นจึงมีผู้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไว้อีกมากมาย อาทิเช่น

Robert Eyeston (1971 : 18) ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะคือ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐกับสิ่งแวดล้อมขององค์กร ซึ่งเป็นความหมายที่ค่อนข้างกว้างและยากที่จะเข้าใจความหมายที่แท้จริง เพราะสิ่งแวดล้อมขององค์การอาจจะหมายถึง สิ่งแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ส่วนองค์การของรัฐอาจมีความหมายครอบคลุมองค์การทั้งหมดของรัฐ ส่วนลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐกับสิ่งแวดล้อมขององค์กร ก็อาจมีหลายลักษณะ จึงกล่าวได้ว่าเป็นความหมายที่มีได้ระบุสาระสำคัญของนโยบายสาธารณะอย่างชัดเจน

Richard Rose (1969 : X) ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะคือ ชุด (course) หรือแบบแผน (pattern) ของกิจกรรมของรัฐ (activity) ที่มีความต่อเนื่องเพื่อก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา ดังนั้นนโยบายสาธารณะจึงมีน้ำหนักมากกว่าการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจของรัฐบาลที่จะกระทำบางสิ่งบางอย่างเท่านั้น เพราะการตัดสินใจของรัฐบาลในหลายกรณีอาจไม่มีการปฏิบัติที่เป็นจริงก็ได้ ดังนั้นสิ่งที่ Rose พยายามเน้นให้เห็นความแตกต่างระหว่างการตัดสินใจทั่ว ๆ ไปของรัฐบาลกับกิจกรรมของรัฐบาลที่ดีว่าเป็นนโยบายสาธารณะ ก็คือการตัดสินใจของรัฐบาลอาจนำไปสู่การกระทำหรือไม่ก็ได้ แต่นโยบายสาธารณะจะต้องนำไปสู่การกระทำเสมอ และการ

กระทำนั้นต้องมีระบบ มีกระบวนการที่เรียกว่าเป็นชุดของการกระทำหรือแบบแผนของกิจกรรม โดยมีเป้าประสงค์ที่จะต้องกระทำให้บังเกิดผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา

Harold D. Lasswell และ Abraham Kaplan (1970 : 71) ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะหมายถึง การกำหนดเป้าประสงค์ (goals) ค่านิยม (values) และการปฏิบัติ (practices) ของโครงการของรัฐเป็นการระบุอย่างชัดเจนว่า กิจกรรมที่เป็นแผนงานหรือโครงการของรัฐที่เรียกว่านโยบายสาธารณะนั้น จะต้องสอดคล้องกับค่านิยมของสังคมรวมถึงแนวทางปฏิบัติที่จะทำให้นบรรลุเป้าหมาย แนวความคิดของ Lasswell และ Kaplan จึงให้ความชัดเจนเกี่ยวกับสาระสำคัญของนโยบายสาธารณะพอสมควร แม้ว่าจะยังไม่ครอบคลุมสาระสำคัญอีกหลายประเด็นก็ตาม

G. Allison (1971) ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไว้ว่า นโยบายสาธารณะหมายถึง กิจกรรมที่กระทำอย่างต่อเนื่องโดยกลุ่มผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งใช้สถาบันทางสังคมที่เกี่ยวข้องเป็นผู้รับผิดชอบในการทำความเข้าใจและการแสดงออกเกี่ยวกับค่านิยมในสิ่งต่าง ๆ ที่แต่ละสถาบันเห็นว่าเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาของสังคม ความเห็นของ Allison มีความสอดคล้องกับแนวความคิดของนักวิชาการหลายท่านที่กล่าวมาแล้ว โดย Allison ให้ความสำคัญต่อความต่อเนื่องของกิจกรรมของรัฐบาลและกิจกรรมเหล่านั้นต้องตอบสนองต่อค่านิยมของสังคม โดยมีสถาบันหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งยังขาดสาระสำคัญอีกหลายประเด็นเช่นกัน

Robert L. Lineberry (1983) ให้ทัศนะไว้ว่า นโยบายสาธารณะคือ ชุดของการกระทำเพื่อการแก้ไขปัญหาบางประการของสังคมให้บรรลุผล อาจกล่าวได้ว่าเป็นความหมายที่ค่อนข้างกระชับและมุ่งเฉพาะประเด็นการแก้ไขปัญหาบางประการของสังคม ซึ่งโดยความเป็นจริงนโยบายสาธารณะควรจะเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาทุกประการของสังคม Lineberry พยายามเน้นให้เห็นความสำคัญของลักษณะของกิจกรรมที่ใช้ในการแก้ปัญหของสังคมว่าจะต้องเป็นชุดของกิจกรรมกล่าวคือ ต้องเป็นระบบมีกระบวนการที่ชัดเจนและต้องมีแผนงานหรือโครงการที่จำเป็นอย่างครบถ้วน เพื่อให้การปฏิบัติบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ แนวความคิดของ Lineberry คงให้ความชัดเจนเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะได้บางส่วนเท่านั้น

James G. March และ Johan P. Olsen (1983) ให้ทัศนะไว้ว่า นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือของรัฐที่จะไปสู่การบรรลุเป้าประสงค์ของสังคม นโยบายสาธารณะจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีของการเลือก (theory of choice) และการศึกษาเกี่ยวกับต้นทุนของกิจกรรมของ รัฐบาล แนวความคิดของ March และ Olsen ชี้ให้เห็นว่า การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลเพื่อบรรลุเป้าประสงค์ที่พึงปรารถนานั้น อาจมีทางเลือกในการดำเนินการได้หลายทางเลือก



ดังนั้นรัฐบาลจะต้องเลือกทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด เพื่อให้การนำทางเลือกไปปฏิบัติบรรลุผล และการเลือกทางเลือกที่เหมาะสมนั้นจะเกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ของแต่ละทางเลือก เพื่อนำมาเปรียบเทียบในการตัดสินใจเลือก ในประเด็นนี้ March และ Olsen ได้ชี้ให้เห็นถึงแนวทางปฏิบัติในการเลือกทางเลือกที่เหมาะสมว่า จะต้องใช้ความรู้เกี่ยวกับการวิเคราะห์ทางเลือกมาเป็นเครื่องมือ เป็นการขยายความให้เกิดความเข้าใจความสำคัญของการเลือก และเทคนิคการวิเคราะห์ทางเลือก เพื่อให้ได้ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด

Brian W. Hogwood และ Lewis A. Gunn (1984:19) ให้ทัศนะเกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างนโยบายสาธารณะและการตัดสินใจว่า นโยบายสาธารณะมีความหมายกว้างกว่าการตัดสินใจ นโยบายสาธารณะจะเกี่ยวข้องกับผู้ของการตัดสินใจมากกว่าการตัดสินใจเฉพาะเรื่อง และนโยบายสาธารณะจะเกี่ยวข้องกับผู้สัมพันธ์ระหว่างบุคคลจำนวนมาก โดยจะเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจไม่มากนักก็พอ แนวความคิดของ Hogwood และ Gunn ยืนยันว่า การตัดสินใจเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสาธารณะ แต่จะต้องเป็นการตัดสินใจที่มีลักษณะเป็นชุดของการตัดสินใจ เพราะนโยบายสาธารณะในแต่ละเรื่องจะเกี่ยวข้องกับกิจกรรม แผนงาน หรือโครงการจำนวนมาก เสมอ เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความต้องการของประชาชนจำนวนมาก ดังนั้นแนวความคิดของ Hogwood และ Gunn จึงให้สาระสำคัญที่เป็นประโยชน์ต่อการจำแนกความแตกต่างระหว่างการตัดสินใจ และนโยบายสาธารณะอย่างชัดเจน

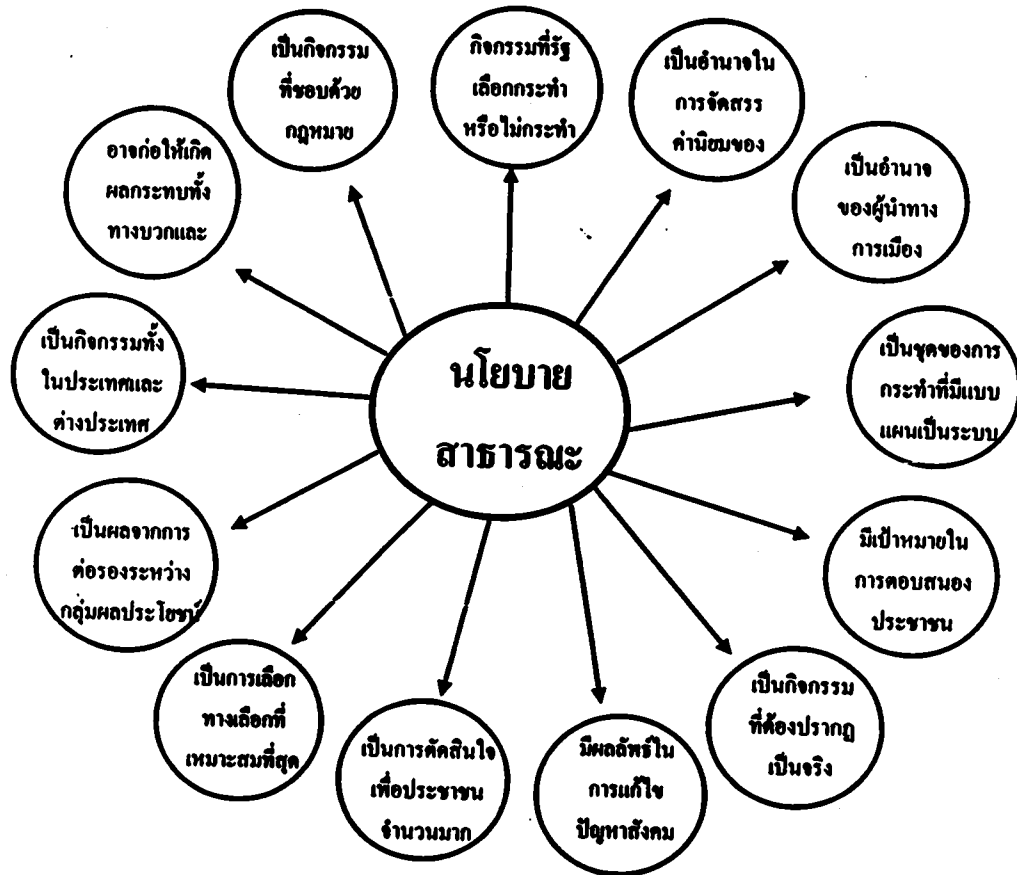
การวิเคราะห์องค์ประกอบของความหมายนโยบายสาธารณะ (สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ 2546 : 21)

จากการศึกษาความหมายของนโยบายสาธารณะ จากแนวความคิดของนักวิชาการต่าง ๆ ดังได้กล่าวมาแล้ว จำแนกลักษณะที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของนโยบายสาธารณะได้ดังต่อไปนี้

- เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ
- เป็นการใช้อำนาจของรัฐในการจัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคม
- ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะได้แก่ ผู้นำทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง สถาบันราชการ ข้าราชการและประมุขของประเทศ
- กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องเป็นชุดของการกระทำที่มีแบบแผน ระบบ และกระบวนการอย่างชัดเจน เป็นการกระทำที่มีการสานต่ออย่างสม่ำเสมอ และต่อเนื่อง

- กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมาย เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนจำนวนมาก
- เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำให้ปรากฏเป็นจริง มิใช่เป็นเพียงการแสดงเจตนารมณ์ หรือความตั้งใจที่จะกระทำด้วยคำพูดเท่านั้น
- กิจกรรมที่เลือกกระทำต้องมีผลลัพธ์ในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของสังคม ทั้ง ปัญหาความขัดแย้งหรือความร่วมมือของประชาชน
- เป็นการตัดสินใจที่จะกระทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก มิใช่การตัดสินใจเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคล และเป็นจุดของการตัดสินใจที่เป็นระบบ มิใช่การตัดสินใจแบบเอกเทศ
- เป็นการเลือกทางเลือกที่จะกระทำ โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ทั้งการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม
- เป็นกิจกรรมที่เกิดจากการต่อรองหรือประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง
- เป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมทั้งกิจกรรมภายในประเทศและระหว่างประเทศ
- กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ อาจก่อให้เกิดผลทั้งทางบวก และทางลบต่อสังคม
- เป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย

องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะดังกล่าว สามารถแสดงด้วยแผนภาพได้ดังนี้



ภาพที่ 3 แสดงองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ (สมบัติ รำรังธัญวงศ์ 2546 : 23)

จากแนวคิดในเรื่องนโยบายสาธารณะที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เห็นได้ว่าในหัวข้อการศึกษาวิจัยของผู้เขียนที่ศึกษาปัญหาของการบริหารงานแบบบูรณาการ ในกรณีศึกษาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวประเภทสปาในเขตอำเภอชะอำและหัวหิน นั้นมีความเชื่อมโยงกับเรื่องนโยบายสาธารณะอย่างชัดเจน ทั้งในเรื่องของการบริหารงานแบบบูรณาการ และเรื่องของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวประเภทสปา กล่าวคือ การบริหารงานแบบบูรณาการนั้น เป็นนโยบายที่นำมาใช้ในการบริหารราชการของรัฐบาลในยุคของ นายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารงานภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งได้มีการทดลองใช้ และต่อมาได้มีการประกาศให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการทั่วประเทศ มีการกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ตลอดจนมีการประเมินผล และอุตสาหกรรมสปาตามนโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ก็เป็นไปในรูปแบบเดียวกัน หากพิจารณาแล้วจะพบว่า ทั้งการกำหนดให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ และการ

กำหนดนโยบายสินค้าหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ถือเป็นกิจกรรมที่รัฐบาลภายใต้การบริหาร
พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เลือกที่จะกระทำ โดยมีการกำหนดกรอบการปฏิบัติ โดยมี
วัตถุประสงค์ เพื่อตอบสนองต่อประชาชนในประเทศ ดังนั้น นโยบายทั้งสอง จึงถือเป็นนโยบาย
สาธารณะที่มีผลกระทบต่อประชาชนทุกคนในประเทศ ซึ่ง การที่ผู้วิจัยทำการศึกษากล่าวถึงรูปแบบ
ตลอดจนความหมายของนโยบายสาธารณะตามที่กล่าวมาแล้ว มุ่งหวังที่จะขยายความให้ผู้อ่านมี
ความเข้าใจอย่างในเรื่องของนโยบายสาธารณะอย่างชัดเจน

ตัวแบบเชิงระบบ (System Model)

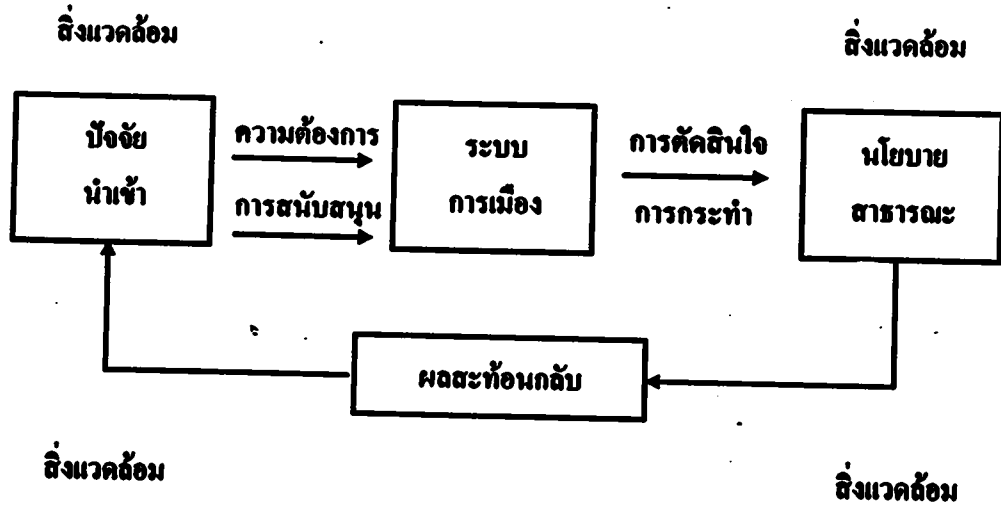
กรอบความคิดเชิงระบบมีฐานคติ (assumption) ที่สำคัญว่าชีวิตจะดำรงอยู่ได้องค์ประกอบ
ของสิ่งมีชีวิตจะต้องทำงานอย่างเป็นระบบ (systematic function) กล่าวคือ ระบบจะต้อง
ประกอบด้วยองค์ประกอบต่าง ๆ ที่มีหน้าที่เฉพาะ และองค์ประกอบเหล่านี้จะต้องทำงานสอดคล้อง
ประสานกัน ระบบจึงจะดำรงอยู่ได้ ถ้าหากองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งทำหน้าที่บกพร่อง
หรือได้รับความเสียหายจะส่งผลกระทบต่อสมรรถนะของระบบทั้งหมด ผลกระทบที่มีต่อ
สมรรถนะของระบบจะมากน้อยหรือรุนแรงเพียงใดขึ้นอยู่กับความสำคัญขององค์ประกอบที่ได้รับ
ความเสียหาย (Strickand, et. al., 1979:9)

จากแนวความคิดดังกล่าว David Easton (1957:383-400) ได้นำมาประยุกต์ในการ
อธิบายการเมืองว่า การเมืองดำรงอยู่เสมือน "ชีวิตการเมือง" (political life) ดังนั้นชีวิตการเมือง
จึงต้องดำรงอยู่อย่างเป็นระบบ ซึ่งประกอบด้วยความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมือง (political
system) และสิ่งแวดล้อม (environment) ที่อยู่ล้อมรอบระบบการเมือง

พลังของสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อระบบการเมืองเรียกว่าปัจจัยนำเข้า (inputs) และสิ่งแวดล้อม
คือเงื่อนไขหรือสถานการณ์ที่ถูกกำหนดให้อยู่ภายนอกกรอบของระบบการเมือง ส่วนระบบ
การเมืองที่เป็นเสมือนกล่องดำ (block box) ของชีวิตการเมือง คือกลุ่มของโครงสร้างและ
กระบวนการทางการเมืองที่กระทำกิจกรรมสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน หน้าที่ของระบบการเมือง คือ
การใช้อำนาจในการจัดสรรค่านิยมของสังคม ซึ่งก่อให้เกิดปัจจัยนำออกหรือผลผลิต (outputs)
ของระบบการเมือง ผลผลิตของระบบการเมืองจะถูกส่งย้อนกับเข้าสู่สิ่งแวดล้อมในรูปของผล
สะท้อนกลับหรือผลกระทบ (feedback) โดยผลกระทบที่สิ่งแวดล้อมได้รับจะถูกนำกลับเข้าสู่
ระบบการเมืองใหม่ในรูปของความต้องการ (demands) โดย ความต้องการหรือข้อเรียกร้องที่ระบบ
การเมืองต้องตอบสนองอาจเกิดขึ้นจากสภาพแวดล้อมของระบบ เช่นจากสังคม หรือสังคมโลก
หรือจากภายในระบบเอง เช่นจากชนชั้นนำทางการเมือง (พฤทธิสาธ, 2540:หน้า 34)
ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองและสิ่งแวดล้อมจะเป็นความสัมพันธ์แบบพลวัตร (dynamic

system) โดยจะมีการปรับตัวเพื่อสร้างระบบให้มีความสมดุล เพื่อให้ชีวิตการเมืองดำรงอยู่ตลอดไป (Easton, 1965)

ภายใต้กรอบความคิดเชิงระบบ นโยบายสาธารณะ (public policy) คือ ผลผลิตของระบบการเมือง (political outputs) ซึ่งเกิดจากอำนาจในการจัดสรรค่านิยมหรืออำนาจในการตัดสินใจนโยบายของระบบการเมือง เมื่อระบบการเมืองรับข้อมูลจากความต้องการ (demands) และการสนับสนุน (supports) จากสิ่งแวดล้อมในรูปของปัจจัยนำเข้า (inputs) แล้ว องค์ประกอบภายในระบบการเมือง อันได้แก่ สถาบันการเมืองจะนำความต้องการและการสนับสนุนจากสิ่งแวดล้อมเข้าสู่กระบวนการปรับเปลี่ยนทางการเมือง (conversion process) และระบบการเมืองจะใช้อำนาจในการตัดสินใจ (authoritative decision) เพื่อตอบสนองความต้องการและการสนับสนุนของประชาชน ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในการสร้างพลังผลักดันของสิ่งแวดล้อม (environments) ที่มีต่อระบบการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองและสิ่งแวดล้อมที่ก่อให้เกิดนโยบายสาธารณะสามารถแสดงให้เห็นได้ดังแผนภาพต่อไปนี้ (Easton, 1965:112)



ภาพที่ 4 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อม และระบบการเมืองที่ก่อให้เกิดนโยบายสาธารณะ

ที่มา : สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ .2546: หน้า 221

ความต้องการของประชาชนที่มีต่อระบบการเมือง ได้แก่ ความต้องการบริการด้าน การศึกษา การสาธารณสุข สวัสดิการ สวัสดิภาพ บริการโครงสร้างพื้นฐาน การคมนาคมและ การ สื่อสาร เป็นต้น

ส่วนการสนับสนุนของประชาชนที่มีต่อระบบการเมือง ได้แก่ การปฏิบัติตามกฎหมาย การชำระภาษีอากร และการปฏิบัติตามการตัดสินใจนโยบายของรัฐบาล ระบบการเมืองจะดำรง อยู่ไม่ได้หากปราศจากการสนับสนุนของประชาชน และประชาชนจะให้การสนับสนุนต่อระบบ การเมืองมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับมติที่เห็นชอบนโยบายของรัฐบาลว่าจะสนองตอบตรงความ ต้องการของประชาชนมากน้อยเพียงใด ดังนั้นการตัดสินใจนโยบายของระบบการเมืองจึงได้รับ อิทธิพลทั้งทางตรงและทางอ้อมจากสิ่งแวดล้อมที่อยู่ล้อมรอบระบบการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อิทธิพลจากความต้องการและการสนับสนุนของประชาชน ซึ่งระบบการเมืองจะต้องตัดสินใจให้ เกิดผลผลิตคือ นโยบายสาธารณะที่มีเหตุผลและน่าพึงพอใจ

คุณค่าของตัวแบบเชิงระบบในการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายสาธารณะขึ้นอยู่กับคำถาม สำคัญหลายประการ ได้แก่ (Dye, 1984:41)

ประการแรก อะไรคือมิตินับสำคัญของสิ่งแวดล้อมที่ก่อให้เกิดความต้องการต่อระบบ การเมือง

ประการที่สอง อะไรคือคุณสมบัติที่มีนัยสำคัญของระบบการเมืองที่ทำให้สามารถ ปรับเปลี่ยนความต้องการไปสู่นโยบายสาธารณะ และสามารถรักษารักษาตัวระบบการเมืองไว้ได้ ตลอดไป

ประการที่สาม ปัจจัยนำเข้าจากสิ่งแวดล้อม มีผลกระทบอย่างไรต่อระบบการเมือง

ประการที่สี่ คุณลักษณะของระบบการเมือง มีผลกระทบอย่างไรต่อเนื้อหาของนโยบาย สาธารณะ

ประการที่ห้า ปัจจัยนำเข้าจากสิ่งแวดล้อม มีผลกระทบอย่างไรต่อเนื้อหาของนโยบาย สาธารณะ

ประการสุดท้าย นโยบายส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและคุณลักษณะของระบบ การเมือง โดยผ่านกระบวนการสะท้อนกลับ

จากการนำเสนอตัวแบบในเชิงระบบ หากนำตัวแบบดังกล่าวมาใช้พิจารณา นโยบายผู้ว่า ราชการจังหวัดแบบบูรณาการ จะเห็นว่ารัฐบาลตระหนักว่าความต้องการของประชาชนในประเทศ นั้น คือความต้องการจะให้รัฐมีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ บริการประชาชนที่ดีขึ้น ตลอดจน รัฐบาลภายใต้การบริหารของ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ต้องการปรับบทบาทภารกิจ และขนาด ให้มีความเหมาะสม ยกระดับชีวิต และมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูงเทียบเท่ากับเกณฑ์

สากล และตอบสนองต่อการบริหารการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546) จึงได้นำความต้องการดังกล่าวเข้าสู่ระบบการเมือง และในท้ายที่สุดจึงได้ผลักดันให้มีการบริหารงานในจังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ หรือผู้ว่า CEO โดยนโยบายดังกล่าวมีการประเมินผลโดยใช้ตัวชี้วัดต่างๆ เพื่อจะนำมาพิจารณาถึงความสำเร็จหรือล้มเหลวของตัวนโยบาย ในงานวิจัยชิ้นนี้ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นอีกตัวชี้วัดหนึ่ง เพื่อประเมิน และแสดงให้เห็นถึงผลสะท้อนในความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ในแง่มุมมองของการบริหารนโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ในรูปแบบอุตสาหกรรมสภา และนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาที่ศึกษาพบ อันสามารถที่จะใช้เป็นปัจจัยในการพิจารณาตัดสินใจเพื่อนำเข้าสู่ระบบการเมืองเพื่อปรับปรุงแก้ไขอีกครั้งหนึ่ง โดยสามารถอธิบายอย่างให้เข้าใจอย่างชัดเจน ดังต่อไปนี้

- ปัจจัยนำเข้า - ความต้องการของประชาชนในประเทศนั้น คือความต้องการจะให้รัฐมีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ บริการประชาชนที่ดีขึ้น
- ระบบการเมือง - รัฐบาลพิจารณาผลักดันให้มีการปรับปรุงการบริหารให้มีประสิทธิภาพ และบริหารประชาชนที่ดีขึ้น
- นโยบายสาธารณะ - รัฐบาลประกาศให้มีผู้ว่า CEO
- ผลสะท้อนกลับ- ผู้เขียนต้องการตรวจสอบว่าผู้ว่า CEO จังหวัดเพชรบุรี และจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ทำหน้าที่บริหารงานอันเอื้อต่อการพัฒนา นโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ในรูปแบบอุตสาหกรรมสภาของทั้งสองจังหวัดที่มีพื้นที่ติดกัน และมีทรัพยากรแทบไม่แตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร และมีการบูรณาการระหว่างสองจังหวัดในนโยบายดังกล่าวเพื่อให้ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่างประสบผลสำเร็จในภาพรวมหรือไม่ ตลอดจนมีการความคิดริเริ่มที่จะมีการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างสองพื้นที่ร่วมกันหรือไม่ อย่างไร

แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation Approach)

ในการประเมินผลนั้น แนวคิดในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นแนวคิดที่สำคัญในการศึกษาถึงปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวที่เกิดขึ้นในโครงการต่าง ๆ องค์ความรู้ด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นองค์ความรู้ที่สำคัญในการศึกษาการประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับทั้งในระดับเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นผู้ที่นำนโยบายไป

ปฏิบัติและประชาชนกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในการศึกษา “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” ของเพรสแมน และวิลด์ฟีก์ (Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky, 1973) ได้ให้นิยามของคำว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง ระดับการเกิดขึ้นของผลนโยบายที่คาดคะเนไว้ และการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจได้รับการมองว่าเป็นกระบวนการของปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายที่กำหนดไว้กับปฏิบัติการทั้งหลายที่มุ่งไปสู่การกระทำให้บรรลุ การนำนโยบายไปปฏิบัติคือความสามารถที่จะจัดการและประสานสิ่งที่จะเกิดขึ้นมาในลักษณะที่เป็นลูกโซ่เชิงสาเหตุและผล ทั้งนี้เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา

คำนิยามของเพรสแมนและวิลด์ฟีก์มีความสอดคล้องกับคำนิยามของแวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น (Donal S. Van Meter and Carl E. Van Horn, 1975) ที่กำหนดว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายความว่า การดำเนินการโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในภาครัฐหรือภาคเอกชน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมุ่งที่จะก่อให้เกิดความสำเร็จโดยตรงตามวัตถุประสงค์ แต่ในทรรศนะของ วอลเตอร์ วิลเลียม (Walter Williams, 1982) แล้วการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาว่า องค์การที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ แค่นั้น เพียงใด

เมื่อพิจารณาจากคำนิยามทั้ง 3 ข้างต้นของนักวิชาการ อาจกำหนดคำนิยามในการศึกษา การนำนโยบายไปปฏิบัติครั้งนี้ว่า หมายถึง การดำเนินการอันเป็นกระบวนการของปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายที่กำหนดไว้กับการปฏิบัติ ซึ่งมุ่งไปสู่การกระทำให้บรรลุผลของบุคคล กลุ่มบุคคลหรือองค์การทั้งภาครัฐและเอกชนโดยมุ่งที่จะทำให้วัตถุประสงค์ และเป้าหมายของนโยบายบรรลุผลสำเร็จ โดยตรงตามที่ได้ระบุไว้

ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

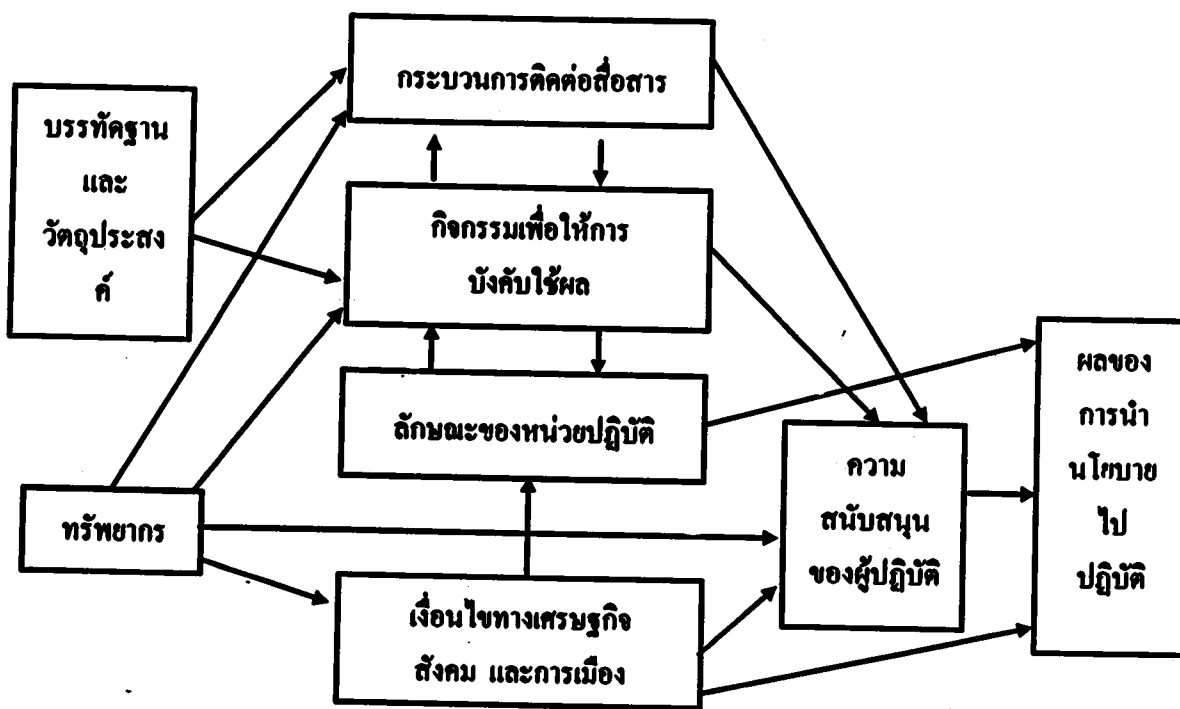
ในการศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติครั้งนี้ ใช้ตัวแบบทั่วไปของแวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น (Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn, 1975) นำมาใช้ในการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมาเป็นกรอบแนวคิดหลักในการศึกษา ซึ่งกรอบของตัวแบบดังกล่าวนี้ได้รวมตัวแปรบางส่วนของตัวแบบอื่นที่ใช้ในการศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเข้าไปไว้เป็นจำนวนมากพอที่จะช่วยให้การศึกษาสภาพทั่วไปของปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ในลักษณะที่กว้างกว่าตัวแบบอื่น ๆ โดยตัวแปร ต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำ

นโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ บรรทัดฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทรัพยากร กระบวนการติดต่อสื่อสาร กิจกรรมเพื่อให้การบังคับใช้มีผล ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความสนับสนุนของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

ลักษณะเกี่ยวกับตัวแปรตามที่ แวน ฮอร์น และแวน มีเตอร์ (1975) มีดังต่อไปนี้

- (1) บรรทัดฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Standards and objectives)
- (2) ทรัพยากร (Resources)
- (3) การติดต่อสื่อสารภายในและระหว่างองค์การ (Interorganizational communication)
- (4) กิจกรรมเพื่อให้การบังคับใช้มีผล (Enforcement activities)
- (5) ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ (Characteristics of the implementing agencies)
- (6) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (Economic social and political conditions)
- (7) ความสนับสนุนของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (The disposition of implementators)
- (8) ผลการปฏิบัติงาน

จากแนวความคิดดังกล่าวสามารถนำมาเขียนเป็นแผนภาพความสัมพันธ์ของแนวคิดไว้ดังนี้



ภาพที่ 5 แสดงปัจจัยซึ่งส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากแผนภาพปัจจัยแต่ละปัจจัยมีรายละเอียดทางด้านความหมาย มิติ และความสัมพันธ์กับปัจจัยอื่นในแผนภาพ ดังนี้

(1) บรรทัดฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย การมองเป้าหมายของนโยบายในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น จะต้องมี ความชัดเจนจนสามารถที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจได้ว่าอะไรคือเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ โดยความชัดเจนของเป้าหมายนั้นจะส่งผลทางอ้อมต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติผ่านปัจจัยทางการสื่อสารระหว่างองค์กรปัจจัยทางด้านกิจกรรม เพื่อให้การบังคับใช้มีผล และความสนับสนุนของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากบรรทัดฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายนี้จะถูกสื่อสารผ่านกระบวนการทั้งการสื่อสารและกิจกรรมบังคับไปสู่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นตัวจักรสำคัญที่จะส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(2) ปัจจัยด้านทรัพยากร การจัดสรรทรัพยากรเป็นปัจจัยซึ่งมีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น ทรัพยากรนี้สามารถพิจารณาจากงบประมาณและสิ่งที่ถูกใช้เป็นแรงจูงใจในการสนับสนุนให้การดำเนินโครงการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจัยทางด้านทรัพยากรจึงเป็นตัวแปรสำคัญ ซึ่งส่งผลต่อปัจจัยทางด้านกระบวนการสื่อสาร ปัจจัยทางด้านกิจกรรม เพื่อให้การบังคับใช้มีผล ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ และเงื่อนไขทางเศรษฐกิจการเมือง และสังคม

ปัจจัยทางด้านทรัพยากรจึงส่งผลทางอ้อมต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยปัจจัยทางด้านทรัพยากรนี้ส่งผลต่อปัจจัยทางด้านกระบวนการติดต่อสื่อสาร และปัจจัยด้านกิจกรรม เพื่อให้การบังคับใช้มีผล เนื่องจากหากการดำเนินงานทั้งในด้านของกระบวนการติดต่อสื่อสารและกิจกรรม เพื่อให้การบังคับใช้นั้นได้รับทรัพยากรต่าง ๆ อย่างเพียงพอแล้วการดำเนินการดังกล่าวย่อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ปัจจัยทางด้านทรัพยากรนี้ยังส่งผลต่อความสนับสนุนของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินโครงการนั้นหากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติได้รับทรัพยากรที่พอเพียงในการปฏิบัติงานย่อมเกิดความคิดในทางบวกต่อนโยบาย โดยคำนึงถึงตนเองในฐานะที่เป็นผู้ที่ได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรนั้นด้วย

สุดท้ายนี้ ปัจจัยทางด้านทรัพยากรนี้ได้ส่งผลต่อปัจจัยทางด้านเงื่อนไข ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอีกด้วย เนื่องจากการจัดสรรทรัพยากรที่พอเพียงโดยเฉพาะทรัพยากรทางการเงินนั้นเป็นแรงดึงดูดที่จะทำให้ประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ โดยคาดว่าตนจะเป็นผู้หนึ่งที่ได้รับผลประโยชน์จากโครงการ ในทางตรงกันข้ามหากทรัพยากรที่จัดสรรมีอย่างจำกัดแล้ว ประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ก็เลือก

ที่จะยืนอยู่ฝ่ายตรงข้ามกับนโยบาย ทั้งนี้เนื่องจากผลประโยชน์ที่เขาได้รับนั้น เมื่อเทียบกับสิ่งที่เขาลงทุนไปนั้น ไม่คุ้มค่า

(3) ปัจจัยทางการสื่อสารในองค์กร การนำนโยบายไปปฏิบัติจะสามารถสำเร็จได้ จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ละบุคคลต้องมีความรู้ ความเข้าใจอย่างกระจ่างชัดถึง บรรทัดฐานและวัตถุประสงค์ของโครงการ มีความถูกต้องของกระบวนการสื่อสารในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการสื่อสารจากแหล่งข้อมูลที่แตกต่างกันนั้นจะต้องมีความสอดคล้องกัน ซึ่งวัตถุประสงค์ที่โครงการ ได้ตั้งไว้จะไม่สามารถที่จะประสบความสำเร็จได้ หากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่ทราบอย่างแน่ชัดถึงสิ่งที่ถูกคาดหวังจากการปฏิบัติงาน ซึ่งกระบวนการสื่อสารนั้นสามารถที่อาจจะก่อให้เกิดการบิดเบือนในวัตถุประสงค์ของนโยบายโดยตั้งใจและไม่ได้ตั้งใจ นอกจากนี้แหล่งข้อมูลที่แตกต่างกันก็สามารถทำให้การตีความในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่แตกต่างกันออกไปด้วย และแม้ว่าแหล่งข้อมูลจากแหล่งเดียวกันก็สามารถที่เกิดความขัดแย้งในการตีความนโยบายได้ ดังนั้นสัมฤทธิ์ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงขึ้นกับการสื่อสาร บรรทัดฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างชัดเจนอย่างถูกต้องและสอดคล้องกันในกระบวนการสื่อสาร

(4) ปัจจัยในค่านิยมกิจกรรมเพื่อให้การบังคับใช้มีผล ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จนั้น ผู้บริหารระดับสูงต้องมีกลไกและกระบวนการอันจะเข้าไปเพิ่มความเป็นไปได้ของ ผู้ปฏิบัติในการดำเนินงานให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายซึ่งได้วางไว้ โดยกลไกดังกล่าวที่ผู้บริหารหน่วยงานในการนำนโยบายปฏิบัตินำมาใช้ในการดำเนินการของนโยบาย การรับสมัครและการเลือก การมอบหมายงานและการโยกย้าย ความก้าวหน้าและการสนับสนุน และสุดท้ายการไล่ออก นอกจากนี้ยังมีการควบคุมงบประมาณและการแสดงถึงความพอใจ และความไม่พอใจในผลการปฏิบัติงาน เหล่านี้ล้วนเป็นวิธีการซึ่งผู้บังคับบัญชาใช้ในการควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา โดยสามารถแบ่งกิจกรรมเพื่อให้การบังคับใช้มีผล ประกอบด้วยวิธีการ 2 ประการ ได้แก่

(4.1) ประเภทที่ 1 คำแนะนำทางเทคนิคและความช่วยเหลือที่ผู้บังคับบัญชาช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการช่วยเหลือความระมัดระวังข้อบังคับ คำแนะนำ แผนปฏิบัติการของนโยบาย การสร้างการได้ตอบในการริเริ่มของนโยบาย และการนำมาซึ่งทรัพยากรทางกายภาพและทางเทคนิค เพื่อให้เห็นนโยบายประสบความสำเร็จ

(4.2) ประเภทที่ 2 ผู้บังคับบัญชามีการแทรกแซงทั้งทางบวก และทางลบในการปฏิบัติงาน เช่น การจัดสรรและการจัดการในการให้รางวัลแก่ผู้ปฏิบัติงานทั้งเชิงสัญลักษณ์และเชิง

วัตถุประสงค์ โดยวิธีการที่คุ้มค่าที่สุดได้แก่ การจัดেলাทางสังคม การชักชวน และการร่วมมือกับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในท้องถิ่น

(5) ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ โดยลักษณะของหน่วยปฏิบัติซึ่งส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่

(5.1) จำนวนบุคลากรและความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานที่รับ ผิดชอบ

(5.2) ระดับของการควบคุมแบบตามลำดับขั้นบังคับบัญชาของหน่วยงานในระดับย่อยภายในหน่วยงานที่รับผิดชอบ และกระบวนการภายในหน่วยของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(5.3) ทรัพยากรทางการเมืองของหน่วยงานที่รับผิดชอบเช่น ความสนับสนุนที่ได้รับจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

(5.4) ความสำคัญของหน่วยงานที่รับผิดชอบ

(5.5) ระดับของการสื่อสารในระบบเปิดขององค์กรรวมถึงการติดต่ออย่างเสรี ระหว่างบุคลากรระดับเดียวกันและต่างระดับกัน

(5.6) สายสัมพันธ์อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการที่หน่วยงานที่ รับผิดชอบกับผู้กำหนดนโยบายในระดับต่าง ๆ

ปัจจัยทางด้านลักษณะหน่วยปฏิบัตินี้ นอกจากจะส่งผลโดยตรงต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว ปัจจัยดังกล่าวได้ส่งผลต่อความสนับสนุนของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และส่งผลซึ่งกันและกันต่อปัจจัยด้านกระบวนการสื่อสาร และปัจจัยกิจกรรมเพื่อให้การบังคับใช้มีผล

ความสนับสนุนของผู้นำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ได้รับอิทธิพลจากลักษณะหน่วยปฏิบัติอย่างเป็นทางการและอย่างไม่เป็นทางการ เนื่องจากหน่วยปฏิบัตินั้นอยู่ในฐานะของหน่วยงานที่บังคับใช้ให้เป็นไปตามนโยบาย ดังนั้นลักษณะการลดหลั่นในการควบคุม และผู้นำของหน่วยงานจึงมีอิทธิพลต่อความสนับสนุนของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่มีต่อนโยบาย

ในความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันระหว่างปัจจัยทางด้านกระบวนการสื่อสารและกิจกรรมเพื่อให้การบังคับใช้มีผลกับลักษณะของหน่วยปฏิบัตินั้น จะพบว่ากระบวนการสื่อสารหรือกิจกรรมเพื่อให้การบังคับใช้มีผลก็ตามนั้น ได้เปิดโอกาสให้หน่วยงานพัฒนาศักยภาพความสามารถของคน ขณะเดียวกันการเลือกวิธีการในการบังคับใช้และติดตามผลของผู้บริหารเลือกใช้ในการดำเนินโครงการ ก็จะต้องมีความเหมาะสมสามารถเลือกวิธีที่เหมาะสมกับสภาพของหน่วยงาน หน่วยงานที่มีโครงสร้างที่เข้มแข็งย่อมต้องการความช่วยเหลือที่แตกต่างออกไปจากหน่วยงานที่มีโครงสร้างที่อ่อนแอ นอกจากนี้หน่วยงานที่มีอำนาจทางการเมืองจำกัดมากกว่าก็

ย่อมมีข้อเสียเปรียบในการใช้อำนาจมากกว่าหน่วยงานที่รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวาง จากทั้งในส่วนองประชาชนและเจ้าหน้าที่

(6) เจื่อนใจทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เจื่อนใจเหล่านี้แม้จะได้รับความสนใจเพียงน้อยนิกในการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ปัจจัยดังกล่าวนั้นส่งผลกระทบต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยปัจจัยดังกล่าว ได้แก่

(6.1) ทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่มีอยู่ในพื้นที่ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น เพียงพอหรือไม่ที่จะผลักดันให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผล

(6.2) การนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญในเขตพื้นที่ดำเนินการ

(6.3) ประชาชนในเขตพื้นที่ดำเนินการมีความคิดเห็นอย่างไรบ้าง ต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและความเห็นดังกล่าวจริงจังกัไหน

(6.4) ผู้นำต่าง ๆ ในเขตพื้นที่ดำเนินการเห็นด้วยหรือคัดค้านต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(6.5) ประชาชนในเขตพื้นที่ดำเนินการส่วนใหญ่ชมชอบพรรคการเมืองใด และพรรคการเมืองนั้นมีความเห็นอย่างไรต่อเรื่องนี้

(6.6) กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ มีการเคลื่อนไหวเพื่อสนับสนุนหรือคัดค้านนโยบายนี้หรือไม่ อย่างไร

ปัจจัยทางด้านเจื่อนใจทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลโดยตรงที่จะเข้าไปส่งเสริมและบั่นทอนความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และยังเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลทางอ้อมต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติผ่านปัจจัยทางด้านลักษณะของหน่วยปฏิบัติ ปัจจัยทางด้านความสนับสนุนของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (Van Horn and Van Meter, 1975)

ปัจจัยทางด้านเจื่อนใจ ทางด้านเจื่อนใจทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองนั้นส่งผลต่อปัจจัยทางด้านลักษณะของหน่วยปฏิบัติ เพราะนโยบายที่ได้รับการสนับสนุนจากเจื่อนใจสภาพแวดล้อม ย่อมทำให้ความสามารถในการสนับสนุนขององค์กรในการดำเนินงานไปตามนโยบายเป็นไปอย่างดี

นอกจากนี้แล้ว ปัจจัยทางด้านเจื่อนใจ ทางด้านเจื่อนใจทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ยังส่งผลต่อความสนับสนุนของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้เนื่องจากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติย่อมต้องการที่จะปฏิบัติตามความต้องการของประชาชนที่แวดล้อม เพื่อหลีกเลี่ยงการขัดแย้งถึงแม้ว่าจะขัดแย้งกับความคิดเห็นต่อนโยบายที่มีในใจก็ตามที่ นโยบายที่ได้รับการ

สนับสนุนอย่างกว้างขวางจากสาธารณชนย่อมได้รับการสนับสนุนในทางบวก ต่อผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ขณะที่นโยบายที่ไม่ได้รับความสนับสนุนจากสาธารณชนย่อมสร้างความรู้สึกในทางลบต่อผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

(7) ความสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ แต่ละตัวแปรที่นำมาใช้ในตัวแบบนี้จะต้องถูกมองผ่านผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งองค์ประกอบที่ส่งผลต่อความมุ่งมั่นของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงได้นั้น ขึ้นกับความเข้าใจของผู้ปฏิบัติที่มีนโยบาย ทิศทางการตอบโต้ที่มีก่อนนโยบาย (ยอมรับ กลาง ปฏิเสธ) และความเข้มข้นของการตอบโต้ที่มีก่อนนโยบาย ทั้งนี้เนื่องจากความล้มเหลวของนโยบายอาจเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ เนื่องจากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติปฏิเสธในจุด มุ่งหมายของนโยบายนั้น (Peltson, 1961; Dolbear and Hammond, 1971; Etizino, 1961; Wasby, 1970; Derthick, 1970 อ้างใน Van meter and Van Horn, 1975)

การยอมรับในนโยบายของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติก็ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Kaufman, 1961 อ้างใน Van Meter and Van Horn, 1975) ทั้งนี้การที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่เห็นด้วยก่อนนโยบายดังกล่าวตามแนวคิดของแวน ฮอร์น และ แวน มีเตอร์ อาจมีสาเหตุจากระบบค่านิยมส่วนบุคคล ความภักดีต่อองค์กร ผลประโยชน์ส่วนบุคคลเหล่านี้เป็นต้น โดยคุณสมบัติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่

(7.1) ความรู้ความชำนาญทางเทคนิค และทักษะทางการเมือง

(7.2) ทักษะการสื่อสารและการโน้มน้าวใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(7.3) ผลกระทบที่มีต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

(7.4) ค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

(7.5) อำนาจ ศักดิ์ศรี และผลประโยชน์ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

ณ ที่นี้ จากตัวแปรที่ระบุข้างต้นตามกรอบแนวคิดของแวน ฮอร์น และ แวน มีเตอร์ นำมาพิจารณาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาภายใต้ข้อเสนอของนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแบ่งรายละเอียดแต่ละตัวแปรซึ่งส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็นปัจจัยด้านลักษณะนโยบาย ปัจจัยด้านทรัพยากร ปัจจัยด้านกระบวนการติดต่อสื่อสาร ปัจจัยด้านกิจกรรมเพื่อให้การบังคับใช้มีผล ปัจจัยด้านลักษณะของหน่วยปฏิบัติ ปัจจัยด้านเงื่อนไขทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และปัจจัยด้านความสนับสนุนของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

จากแนวคิดเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมด เห็นได้ว่าปัจจัยที่จะส่งเสริมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพมีอยู่หลายประการทั้งในเรื่องของความสำเร็จของนโยบายเอง ตลอดจนความเข้าใจของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ฯลฯ ในงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้เขียนจะได้นำสิ่งซึ่งเป็นปัจจัยที่จะสนับสนุนให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จมา

ตรวจสอบกับข้อมูลที่ได้รับจากการเก็บข้อมูลภาคสนาม ว่าการบริหารงานแบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ หรือผู้ว่า CEO ในกรณีศึกษาอุตสาหกรรมสปาในพื้นที่กรณีศึกษา มีปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการปฏิบัติตามนโยบายอยู่ไม่น้อยเพียงใด อันจะสามารถชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มของความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายได้

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานแบบผู้ว่า CEO

ความเป็นมา

หลังจากนี้รัฐบาลซึ่งมีพรรคไทยรักไทยเป็นแกนนำ โดยมี พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีแนวคิดที่จะพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น และปรับปรุงแก้ไขประสิทธิภาพในการบริหารงานในระบบราชการในส่วนภูมิภาคให้มีศักยภาพที่จะตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลในการบริหารประเทศ โดยจะต้องมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพในการเป็นผู้ประสานงานในการจัดทำยุทธศาสตร์ วางแผน รวมถึงการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น รวมทั้งสามารถบูรณาการเพื่อเชื่อมโยงการทำงานในมิติและภาพส่วนต่างๆ เข้าด้วยกัน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546) จึงได้มีการนำเอาแนวคิดเรื่องผู้ว่า CEO คือ การเน้นการบริหารแบบเป็นประธานคณะผู้บริหาร (CEO) ในระดับจังหวัด โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เสมือนเป็นผู้แทนของนายกรัฐมนตรี และหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดของแต่ละกระทรวงทำหน้าที่เสมือนเป็นตัวแทนของรัฐมนตรี อาจกล่าวได้ว่าการบริหารงานในลักษณะนี้จะเหมือนกับการย่อส่วนการบริหารประเทศในภาพใหญ่ลงมาปรับใช้ในระดับการบริหารงานของแต่ละจังหวัด โดยจะมีการร่วมกันกำหนดยุทธศาสตร์ในการบริหารงานในจังหวัดว่าสมควรจะดำเนินไปในทิศทางใด หรืออาจกล่าวโดยง่ายคือ วางยุทธศาสตร์ร่วมกัน คิดร่วมกัน แบ่งงานกันทำ โดยในท้ายที่สุดก็จะบริหารงานภายใต้งบประมาณของจังหวัดเอง

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีรายงานการวิจัยเบื้องต้น กรณีการศึกษาถึงความสอดคล้องระหว่างหลักการกับผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งเสนอว่าแนวคิดเรื่องผู้ว่า CEO ของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ซึ่งนำมาใช้ในการบริหารประเทศนั้นเน้นหนักไปในมิติของการจัดองค์กร และมีการสรุปแนวคิดในเรื่องผู้ว่า CEO ในมิติดังกล่าวไว้ดังนี้

1. ภาวะผู้นำของผู้บริหารสูงสุดขององค์กร
2. การมีเจ้าภาพรับผิดชอบงานของจังหวัดอย่างเป็นบูรณาการ
3. การทำงานแบบมียุทธศาสตร์ ซึ่งจะเน้นหน้าที่ของผู้นำองค์กร

4. การจัดแบ่งองค์กรตามภารกิจที่ทำให้เกิดกลุ่มงานที่มีเจ้าภาพ ซึ่งจะหลายกำแพงของกรม และกองต่างๆ
5. การจัดองค์กรที่มีลักษณะเป็นเครือข่าย และไขว้ทั้งในแนวราบและในแนวดิ่ง และให้มีการรายงานหลายทาง (networking organization and matrix reporting system)
6. มีระบบการบริหารจัดการข้อมูลที่ดี
7. มีตัวชี้วัด และการประเมินผลการดำเนินงาน
8. ระบบการจัดสรรงบประมาณที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การบริหารงานของรัฐ

รายงานวิจัยดังกล่าว ได้เสนอว่ามิติทางด้านสังคมและวัฒนธรรมของ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ที่ปรับปรุงการบริหารราชการนั้น มีแนวคิดในที่แคบและคืบกันไป เนื่องจากมีการพูดถึงวัฒนธรรมในการทำงานในระบบราชการ โดยไม่มีการคำนึงถึงวัฒนธรรมในสังคม เช่น การมีศีลธรรมจรรยา ซึ่งโดยแท้จริงแล้วถือเป็นส่วนสำคัญและมีความใกล้ชิด ในการหล่อหลอมและกำหนดทิศทางของวัฒนธรรมองค์กรเอง นอกเหนือจากนี้ ประเด็นที่น่าสนใจคือ รายงานวิจัยดังกล่าวได้เสนอว่าการบริหารงานแบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการจะทำให้เรื่องการปกครองเป็นเรื่องทางเทคนิค ซึ่งจะทำให้ละเลยคำถามในแง่ของการเมืองว่า ใคร ได้อะไร เสียอะไร จึงเสนอว่าควรนำแนวคิดดังกล่าวกลับมาพิจารณาในแง่ของคำถามทางการเมือง เช่นควรมีการตั้งคำถามว่า จะมีการใช้ผู้ว่าซีไอในลักษณะของการสร้างประโยชน์ให้กับผู้กำหนดนโยบาย และพวกพ้องหรือไม่ เป็นต้น

กานินิดผู้ว่าCEO (สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2546)

เมื่อรัฐบาลภายใต้การนำของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เมื่อปี 2544 ได้นำเอาแนวคิดการบริหารงานแบบ CEO มาใช้โดยได้จัดทำโครงการทดลองเป็นระยะเวลา 1 ปี เริ่มตั้งแต่ วันที่ 1 ตุลาคม 2544 ถึง วันที่ 13 กันยายน 2545 ในพื้นที่ 5 จังหวัด และให้มีจังหวัดเปรียบเทียบกับอีก 5 จังหวัด ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2544 ให้ความเห็นชอบการปรับปรุงการบริหารงานจังหวัดตามข้อเสนอของรัฐมนตรี กล่าวคือ

นายกรัฐมนตรีได้เสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2544 ว่า ข้อเสนอที่ได้จากการประชุมเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับการปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างส่วนราชการเมื่อวันที่ 4-5 สิงหาคม 2544 ที่ทัตยา จังหวัดชลบุรี คือควรให้มีการทดลองกระจายอำนาจในระดับจังหวัด เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ

1. ปรับให้จังหวัดเป็นมีฐานะเหมือนหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Business Unit, SBU) ที่สามารถวินิจฉัยข้อมูล ปัญหาอุปสรรค กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหา และดำเนินการให้เป็นไปตามที่ตัดสินใจได้อย่างครบวงจรภายในจังหวัด

2. ปรับเปลี่ยนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้เป็นผู้บริหาร สูงสุดของจังหวัด (Chief Executive Officer, CEO) สามารถบังคับบัญชาสั่งการหัวหน้าส่วน ราชการต่าง ๆ ภายในจังหวัดได้อย่างเบ็ดเสร็จโดยตรง เพื่อให้การดำเนินงานใดภายในจังหวัดเป็นไปด้วย ความรวดเร็วตรงตามนโยบายของผู้บริหารสูงสุด และสามารถตอบสนองต่อความต้องการและ ข้อเท็จจริงของแต่ละจังหวัดได้โดยตรง ซึ่งหากดำเนินการทุกจังหวัดอย่างได้ผลก็จะสามารถแก้ไข ปัญหาของประเทศโดยรวมได้

3. ในขั้นต้นมอบให้กระทรวงมหาดไทย ดำเนินการเป็นโครงการทดลองก่อน โดยคัดเลือกจังหวัดที่เหมาะสมเป็นตัวแทนภาคต่าง ๆ ที่มีที่ตั้ง สภาพเศรษฐกิจ และระดับความเจริญ แตกต่างกัน โดยกำหนดเป็นจังหวัดที่ยากจน ปานกลาง ระดับดี และจังหวัดชายแดนและให้ คัดเลือกจังหวัดอื่น ๆ ที่มีตั้งสภาพเศรษฐกิจ และระดับความเจริญเทียบเคียงกันเพื่อเป็นคู่ เทียบเคียงในการประเมินผล และเปรียบเทียบความแตกต่างของผลสำเร็จในการบริหารงานด้วย ซึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสนอเพิ่มเติมว่า สมควรกำหนดจังหวัดที่จะดำเนินการ ทดลอง รวม 4 จังหวัด คือ จังหวัดลำปาง จังหวัดชัยนาท จังหวัดศรีสะเกษ และจังหวัดภูเก็ต โดยมีจังหวัดเปรียบเทียบคือจังหวัดพิษณุโลก จังหวัดอ่างทอง จังหวัดสุรินทร์ จังหวัดพังงา และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเสนอเพิ่มเติมว่า สมควรเพิ่มจังหวัดชายแดนภาคใต้ร่วมใน โครงการทดลองด้วย เนื่องจากมีสภาพสังคม เศรษฐกิจ และที่ตั้งแตกต่างจากจังหวัดอื่น ๆ มาก โดยให้จังหวัดนราธิวาสเป็นจังหวัดทดลอง และจังหวัดปัตตานีเป็นจังหวัดเปรียบเทียบ ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยขอรับไปจัดทำโครงการเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ และรายละเอียดเสนอคณะ รัฐมนตรีต่อไป

4. ให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ เหมาะสม มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และมุ่งมั่นจะทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาให้สำเร็จ (Can do attitude) ไป ดำรงตำแหน่ง ในส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการอื่น ๆ ในจังหวัดก็ให้หน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง พิจารณาคัดเลือกบุคคลในทำนองเดียวกัน

5. สำหรับในส่วนกลางก็จะมีการแต่งตั้งคณะที่ปรึกษา (Advisory Board) ขึ้นเพื่อ ติดตามผล และให้คำแนะนำปรึกษาตามความจำเป็นรวมทั้งนายกรัฐมนตรี จะเดินทางไปตรวจ เยี่ยมการปฏิบัติงานทุกจังหวัดในโครงการนี้

6. เพื่อให้การติดตามประเมินผล ในเรื่องความเป็นวิทยาศาสตร์ และเชื่อถือได้ กระทรวงมหาดไทยควรขอความร่วมมือสถาบันการศึกษาของรัฐ และหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการ และนำผลการศึกษามาขยายความจะสามารถยกฐานะประเทศไทยได้อีกมาก ซึ่งเท่ากับระบบการทำงานและกลไกได้ขับเคลื่อนทุกตัว ทั้งนี้ให้มีการประเมินผลทั้งก่อนเริ่มดำเนินโครงการ และหลังดำเนินการไปแล้ว โดยให้ดำเนินการได้ทันทีในวันที่ 1 ตุลาคม 2544

ซึ่งคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว ลงมติรับทราบและเห็นชอบตามที่นายรัฐมนตรีเสนอและที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเสนอเพิ่มเติม ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 1-5

ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2544 และมีมติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ คบท. ดังนี้

(1) การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ใน โครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา (คบท.) นั้น ต้องมีความ ชัดเจนในกระบวนการ และควรดำเนินการในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป โดยในขั้นต้นจะยังไม่มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งหมดแบบเบ็ดเสร็จ แต่ให้แต่ละกระทรวงไปพิจารณามอบอำนาจของปลัดกระทรวงให้หัวหน้าส่วนราชการของตนเองในจังหวัด เพื่อบูรณาการเฉพาะ 5 จังหวัดนำร่องก่อน

(2) ระบบบริหารงานแบบ คบท. นั้น ให้มีคณะผู้บริหารจังหวัดเพื่อกำหนดทิศทางของจังหวัดเหมือนคณะรัฐมนตรี ซึ่งกำหนดทิศทางของประเทศโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด คบท. เป็นหัวหน้าคณะผู้บริหารทำหน้าที่เหมือนนายรัฐมนตรี และมีตัวแทนหัวหน้าส่วนราชการของแต่ละกระทรวงในจังหวัดตามที่ได้รับมอบหมายกระทรวงละ 1 คน เป็นกรรมการทำหน้าที่เหมือนรัฐมนตรีโดยให้ถือว่าทุกหน่วยงานมีสิทธิเท่ากัน

(3) คณะผู้บริหารจังหวัด ต้องจัดทำยุทธศาสตร์ในการพัฒนาจังหวัดร่วมกัน โดยมองปัญหาเป็นองค์รวม กระจายอำนาจหน้าที่แต่ละหน่วยงานอย่างเหมาะสม ไม่มุ่งเน้นเฉพาะเรื่องเป็นการรวมพลังเพื่อขับเคลื่อนงานให้เดินไปข้างหน้า

(4) โดยที่การนำเอาระบบผู้ว่าราชการจังหวัด คบท. มาทดลองใช้ มีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อเป็นการปรับระบบการบริหาร ดังนั้นในการทดสอบว่าการบริหารงานในจังหวัด คบท. จะมีประสิทธิผลและมีประสิทธิภาพมากกว่าการบริหารงานจังหวัดอื่น ๆ ในรูปแบบเดิม รวมทั้งจังหวัดเปรียบเทียบกับ เที่ยงใด หรือ ไม่ จึงต้องใช้ทรัพยากรบุคคลและทางการเงิน (งบประมาณ) ที่ได้รับการจัดสรรไว้แล้วตามปกติ โดยไม่มีการขอสิทธิพิเศษใด ๆ แต่เป็นการแข่งขันในระบบมิใช่ตัวผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อดำเนินการไประยะหนึ่งอาจต้องพิจารณากำหนดคุณลักษณะของผู้ว่าราชการจังหวัด คบท. เพื่อกำหนดเป็นบรรทัดฐาน เช่น การมีภาวะผู้นำ มีแนวคิดสร้างสรรค์ มี

ความเป็นกลาง เข้าถึงประชาชน มีความโปร่งใส รวมทั้งกำหนดเป้าหมายความสำเร็จของผลงาน (Output) ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด คบท. ต้องรับผิดชอบดำเนินการ เช่น การปฏิบัติภารกิจสำคัญของจังหวัด การนำนโยบายสำคัญของรัฐบาลไปดำเนินการให้บังเกิดผล เพื่อที่จะสามารถเปรียบเทียบและประเมินผลการปฏิบัติงานและผลสัมฤทธิ์ของการนำเอาระบบนี้มาใช้ได้อย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน

(5) การปฏิบัติงานของจังหวัด คบท. เมื่อดำเนินการไประยะหนึ่งจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงให้กระทรวงมหาดไทยรับไปพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อควบคุม ติดตาม ประเมินผล และเสนอแนะทั้งระบบ โดยให้รองปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน และให้ทุกกระทรวง ทบวง ที่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในจังหวัดแต่งตั้งผู้แทนซึ่งเป็นข้าราชการในระดับ 10 ร่วมเป็นกรรมการด้วย ทั้งนี้ให้รายงานผลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีเจ้าสังกัดทราบด้วย

ความหมายของผู้ว่า CEO

คำว่าผู้ว่า CEO ที่กล่าวถึงกันในปัจจุบันมีความหมาย 3 ความหมายดังนี้

1. CEO มาจากคำภาษาอังกฤษว่า Chief Executive Officer แปลว่า หัวหน้าเจ้าหน้าที่ในการบริหาร หรือผู้นำสูงสุดในการบริหารกิจการต่าง ๆ หรือผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายขององค์กร ผู้ว่า CEO จึงเป็นผู้ที่มีบทบาทสูงสุดในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานภายในจังหวัดนั้น ๆ
2. ผู้ว่า CEO หมายถึง ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีการบริหารงานพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ โดยจะมีการบูรณาการงานทุกกระทรวง ทบวง กรม ให้ผสมกลมกลืนไปด้วยกัน งานทุกอย่างต้องเสร็จภายในจังหวัดไม่ต้องขึ้นไปสู่ส่วนกลาง (กรุงเทพฯ)
3. ผู้ว่า CEO หมายถึง ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งจะต้องเป็นผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management) เพราะจะมีการเปลี่ยนแปลงการบริหารแบบคิดใหม่ทำใหม่ (Innovation) ผู้ว่าราชการจะต้องเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลง ความคิดนี้จึงจะสำเร็จได้

ลักษณะของผู้ว่า CEO

ผู้ว่า CEO ควรมีคุณสมบัติและคุณลักษณะในการดำเนินงานภายในจังหวัดของตนเองดังนี้

1. เป็นผู้นำ (Leader) เพราะในจังหวัดจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงหลายประการ ผู้ว่า CEO จะต้องเป็นผู้นำในการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management) ถ้าคิดใหม่ทำใหม่ (Innovation) ถ้าคิดนอกกรอบ (Out the Box)

2. เป็นผู้สอน (Coacher) เพราะระบบราชการแบบเดิมจะรอการสั่งการจากส่วนกลาง ผู้ว่า CEO จะต้องเป็นผู้บอกกล่าวเป็นผู้สอนการกระทำ เพื่อเป็นตัวอย่างให้กับส่วนราชการอื่น ๆ รวมทั้งผู้เกี่ยวข้องในจังหวัดทั้งหมด จะต้องใช้วิชาการใช้หลักวิทยาศาสตร์ในการดำเนินงานจึงจะเป็น Coacher ได้

3. เป็นผู้จัดการ (Manager) เพราะจะต้องมีการเปลี่ยนระบบใหม่ในจังหวัด ผู้ว่า CEO จึงเป็นเสมือนผู้จัดการที่จะต้องมามีวิธีการบริหารจัดการ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปในทิศทางนโยบายของนายกรัฐมนตรี และคามระเบียบแนวทางของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพ.) ด้วย

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่า CEO

ผู้ว่าราชการจังหวัด CEO นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันกับผู้ว่าราชการจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 57 แล้วคณะ รัฐมนตรี ยังมีมติให้ผู้ว่าราชการจังหวัด CEO มีอำนาจหน้าที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการบริหารงานในระดับ จังหวัดอีก 3 ฐานะคือ

ในฐานะเป็นผู้ชี้นำเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Leadership)

- 1) ทำหน้าที่ในการนำยุทธศาสตร์ของชาติ (National Agenda) ไปกำหนดเป็นวาระของพื้นที่ (Area Agenda)
- 2) นำปัญหาและความต้องการของพื้นที่ที่กำหนดเป็นแนวทางริเริ่ม เพื่อ แก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ (Area Initiative) เพื่อใช้เป็นเป้าหมายการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วนในพื้นที่
- 3) กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จที่สะท้อนให้เห็นเป้าหมาย วิถี และผลการทำงาน

ในฐานะเป็นผู้ประสานเชิงกลยุทธ์และผู้สนับสนุน (Strategic Coordination and Facilitator)

- 1) ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกประสานการทำงานของทุกภาคส่วน ให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดขึ้น
- 2) ให้การสนับสนุนแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการทำงาน ตลอดจนสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในการทำงาน

3) สร้างระบบสนับสนุน เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ในการให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชนและพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติ (Implementation)

1) ทำหน้าที่ในการเสริมสร้างระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการทำงาน รวมทั้งกำกับดูแลการทำงานของระบบบริหารจัดการดังกล่าว

2) พัฒนาความรู้ความสามารถ ทักษะและทัศนคติที่จำเป็นให้กับผู้ปฏิบัติของระบบบริหารจัดการในด้านต่าง ๆ

3) เสริมสร้างขวัญและกำลังใจให้กับผู้ปฏิบัติ

นอกจากข้างต้นแล้ว เพื่อให้การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ได้มีการสนับสนุนการปฏิบัติงานโดยมอบอำนาจจากส่วนกลางให้จังหวัดซีอีโอ และผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ ดังนี้

1. มอบอำนาจด้านการวินิจฉัย สั่งการ พิจารณา อนุมัติ อนุญาต โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอพิจารณาเสนอขอความต้องการให้กรมต่าง ๆ พิจารณามอบหมายอำนาจให้เป็นการเฉพาะเรื่อง พร้อมกับมอบอำนาจด้านการพิจารณาสั่งการ อนุมัติ อนุญาต ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ ให้สามารถวินิจฉัยสั่งการ กำกับดูแล บังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคได้อย่างมีเอกภาพ ครอบคลุมครบวงจร และทันต่อเหตุการณ์ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอต้องรับรู้การปฏิบัติงานของกรมต่าง ๆ ที่กระจัดกระจายอยู่ในจังหวัดซีอีโอเพื่อป้องกันการปฏิบัติงานซ้ำซ้อน และมีอำนาจสั่งแก้ไขปัญหาได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้เดิมผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อาจเข้าไปสั่งการได้ เพราะไม่มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการของหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อกรมต้นสังกัด

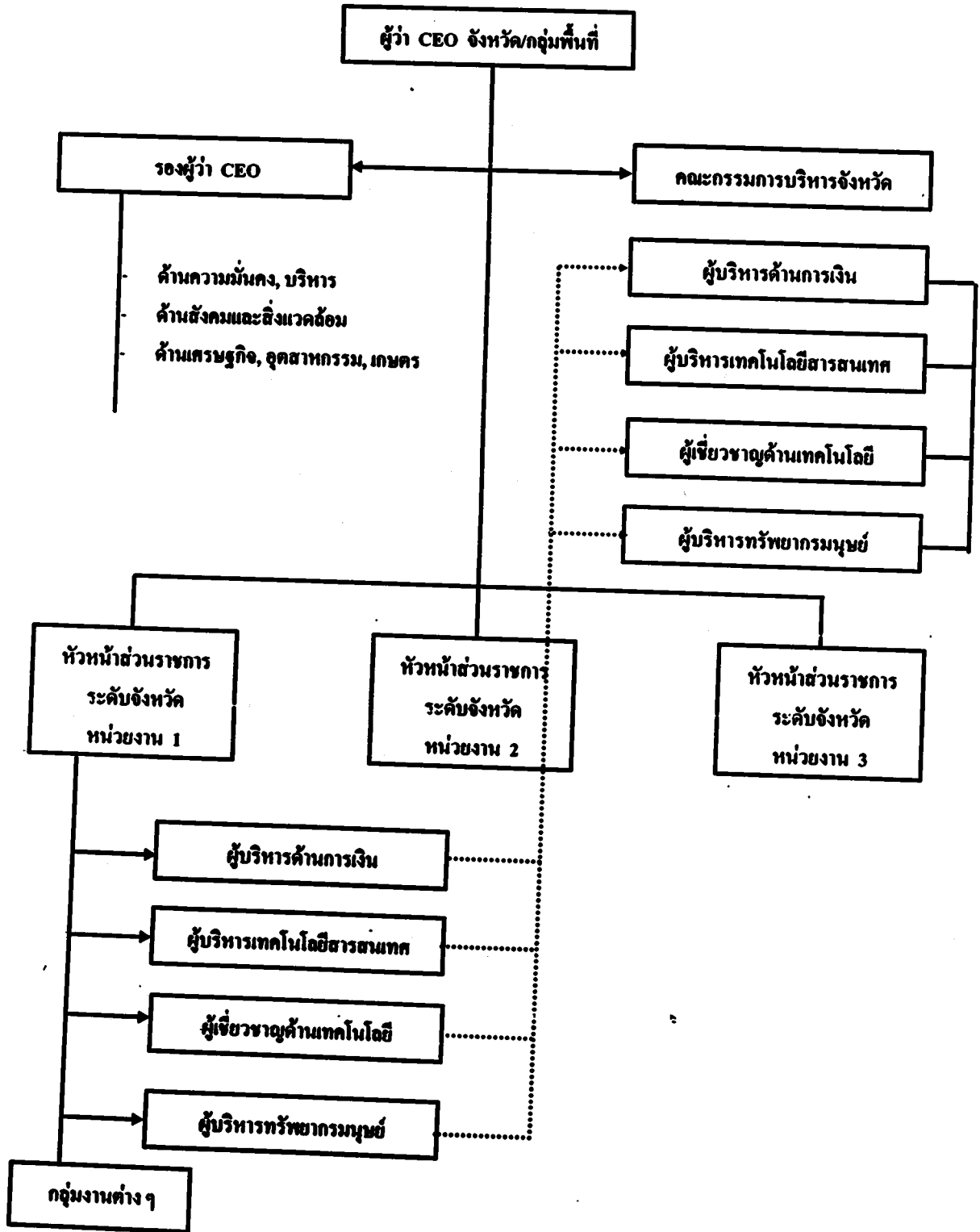
2. มอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอมีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้าย เลื่อนขั้นเงินเดือน หรือลงโทษข้าราชการในส่วนภูมิภาค ดังนี้

- 1) ข้าราชการตั้งแต่ระดับ 8 ลงมา ที่ไม่ใช่หัวหน้าส่วนราชการ
- 2) โยกย้ายตำรวจระดับผู้บังคับการลงมา
- 3) โยกย้ายภายในจังหวัดซีอีโอ หรือเสนอข้ามจังหวัดได้
- 4) เลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการในจังหวัดซีอีโอ 1.5 ชั้น หรือ 2 ชั้นได้
- 5) ลงโทษทางวินัยข้าราชการในจังหวัดซีอีโอได้

3. มอบอำนาจด้านการบริหารงบประมาณ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอสามารถ แก้ไข ปัญหาบริหารการพัฒนาระหว่างหน่วยงานของจังหวัดซีอีโอได้อย่างแท้จริง โดยกรมต่าง ๆ ที่อยู่ในจังหวัดไม่ว่าจะสังกัดหน่วยงานใด ต้องยื่นงบประมาณไปที่ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ สามารถใช้เงินประจำงวดเหลือจ่ายได้ภายใต้แผนงานเดิมของกรม กระทรวงเจ้าสังกัด เช่นนี้ เป็นการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่กรมบางกรมต้องยื่นงบประมาณของตนเข้าสู่ส่วนกลาง และผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เพียงเสนองบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ตามโครงการหรือแผนพัฒนาจังหวัด แล้วรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบเท่านั้น

4. พัฒนาระบบฐานข้อมูลของจังหวัดซีอีโอ ให้มีข้อมูลปัญหาและศักยภาพทางการพัฒนาของจังหวัดซีอีโอ ที่สามารถแสดงให้เห็นสภาพข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นทางการบริหาร จุดอ่อน จุดแข็ง ข้อจำกัด และโอกาสทางการพัฒนา ตลอดจนนำเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่ เข้ามาใช้ประกอบการดำเนินการ

5. เพิ่มประสิทธิภาพของสำนักงานจังหวัดซีอีโอ เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นฝ่ายช่วย อำนวยการในการจัดทำระบบฐานข้อมูล ระบบการวางแผนเพื่อการแก้ไขปัญหา และการบริหาร การพัฒนาของจังหวัดซีอีโอ ตลอดจนระบบการติดตามและประเมินผล



ภาพที่ 6 โครงสร้างการบริหารงานแบบผู้ว่า CEO
 แหล่งที่มา : สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2546 : 10 ระบบการบริหารงานจังหวัด
 แบบบูรณาการ (CEO)

วิธีการจัดระบบบริหารราชการของจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา

วิธีการจัดระบบบริหารราชการของจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ระบบบริหารราชการของจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา จะมีลักษณะดังต่อไปนี้

1) การเป็นระบบบริหารจัดการในแนวราบ (Horizontal Management) ที่ใช้การบูรณาการทำงานของทุกภาคในพื้นที่ในลักษณะ “พื้นที่ - พันธกิจ - การมีส่วนร่วม” (Area - Function - Participation : A - F - P) ในทุกขั้นตอนของการทำงานเพื่อสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางการพัฒนา (Partnership) ในระดับจังหวัด ตลอดจนเพื่อสร้างการทำงานในลักษณะเครือข่าย

2) เป็นระบบบริหารจัดการที่มีเป้าหมาย ที่การตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้ใช้บริการ ด้านระบบงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน (Result - Based) ด้วยมาตรฐานผลงานขั้นสูง (High Performance Output)

3) เป็นระบบบริหารจัดการที่อยู่ภายใต้กรอบของบทบัญญัติ และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน รวมทั้งหลักการบริหารราชการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) แต่ได้รับการสนับสนุนทรัพยากรทางการบริหารที่จะเป็นไปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน

2. ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบการบริหารราชการของจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาจะมีบทบาทใน 3 ฐานะคือ

1) ในฐานะเป็นผู้ริ้นำยุทธศาสตร์ (Strategic Leadership) ทำหน้าที่ในการนำยุทธศาสตร์ของชาติ วาระแห่งชาติ (National Agenda) ตลอดจนนำปัญหาและความต้องการของพื้นที่ที่กำหนดเป็นแนวทางริเริ่มเพื่อแก้ไขและพัฒนาพื้นที่ (Area Initiative) เพื่อใช้เป็นเป้าหมายและวิสัยผลการทำงาน

2) ในฐานะเป็นผู้ประสานเชิงกลยุทธ์และผู้สนับสนุน (Strategic Coordinator and Facilitator)

(1) ทำหน้าที่อำนวยความสะดวก ประสานการทำงานของทุกภาคส่วนให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดขึ้น

(2) ทำหน้าที่ในการให้การสนับสนุน แก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการทำงาน ตลอดจนสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในการทำงาน

(3) ทำหน้าที่ในการสร้างระบบสนับสนุน เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ในการให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชนและพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3) ในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติ

(1) ทำหน้าที่ในการเสริมสร้างระบบบริหารจัดการ ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน รวมทั้งกำกับดูแลการทำงานของระบบบริหารจัดการดังกล่าว

(2) ทำหน้าที่ในการพัฒนา ความรู้ความสามารถ ทักษะและทัศนคติที่ จำเป็นให้กับผู้ปฏิบัติของระบบบริหารจัดการในด้านต่าง ๆ

(3) ทำหน้าที่ในการเสริมสร้างขวัญ และกำลังใจให้กับผู้ปฏิบัติ

3. ระบบสนับสนุนการบริหารราชการของจังหวัด เพื่อให้การบริหารราชการของจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะมีระบบการสนับสนุนการปฏิบัติของจังหวัดด้วยการมอบอำนาจดังต่อไปนี้ จากส่วนกลางให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดเพิ่มมากขึ้น

1) ด้านการวินิจฉัย สั่งการพิจารณาอนุมัติ อนุญาต

2) ด้านการบริหารงานบุคคล

3) ด้านการบริหารงบประมาณ

4. เงื่อนไขที่เป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ ของระบบบริหารราชการของจังหวัดแบบบูรณาการ

1) มีการมอบอำนาจด้านการสั่งการ อนุมัติ อนุญาต ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถวินิจฉัยสั่งการการทำงานได้ ในลักษณะที่ครอบคลุมวงจรทันต่อเหตุการณ์ และสามารถใช้ดุลพินิจตัดสินใจในลักษณะที่เกื้ออำนวยต่อการบริหารเชิงกลยุทธ์ของผู้ว่าราชการจังหวัด

2) มีการมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถกำกับดูแล บังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดได้อย่างมีเอกภาพ

3) มีการมอบอำนาจด้านการบริหารงบประมาณ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแก้ไขปัญหาบริหารการพัฒนา และบูรณาการพัฒนาระหว่างหน่วยงานของจังหวัดได้อย่างแท้จริง

4) มีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลของจังหวัด ให้มีข้อมูลปัญหาและศักยภาพทางการพัฒนาของจังหวัด ที่สามารถแสดงให้เห็นสภาพข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นทางการบริหารจุดอ่อน จุดแข็ง ข้อจำกัด และโอกาสทางการพัฒนาตลอดจนมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศใหม่เข้ามาใช้ประกอบการดำเนินการ

5) มีการเพิ่มประสิทธิภาพของสำนักงานจังหวัด ในการทำหน้าที่เป็นฝ่ายช่วย
 อำนวยการ ในการจัดทำระบบฐานข้อมูล ระบบการวางแผนเพื่อการแก้ไขปัญหาและการบริหาร
 การพัฒนาของจังหวัด ตลอดจนระบบการติดตามประเมินผล

**หลักการและเหตุผลว่าด้วยการนำระบบบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) มา
 ประยุกต์ใช้**

ความเป็นมาของระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบ
 ราชการ, 2546)

1. เป้าหมายหลักของการพัฒนาระบบราชการ เพื่อมุ่งไปสู่การพัฒนาคุณภาพการ
 ให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น การปรับบทบาทภารกิจและขนาดให้มีความเหมาะสม ยกระดับขีด
 ความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูงเทียบเท่าเกณฑ์สากล และตอบสนองต่อ
 การบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย
2. ในยุทธศาสตร์ของการพัฒนาระบบราชการ ยุทธศาสตร์การปรับปรุงโครงสร้างการ
 บริหารราชการแผ่นดิน เป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งที่กำหนดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาการบริหารราชการ
 แผ่นดินในแบบเดิมที่ไม่สามารถตอบสนอง และรองรับการบริหารกิจการบ้านเมืองในปัจจุบันและ
 ในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีการปรับปรุง โครงสร้างให้มีขีดสมรรถนะและความ
 ยืดหยุ่นคล่องตัว รวมทั้งดำเนินการจัดระเบียบความสัมพันธ์ของการบริหารราชการในทุกระดับให้
 เป็นไปอย่างเหมาะสมและมีความเป็นเอกภาพ รวมทั้งสามารถบูรณาการเพื่อเชื่อมโยงการทำงานใน
 มิติและภาคส่วนต่าง ๆ เข้าด้วยกัน
3. สำหรับระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการนั้น มีจุดเริ่มต้นนับตั้งแต่การ
 ประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง “การปรับบทบาทภารกิจและโครงสร้างส่วนราชการ” เมื่อวันที่ 4 - 5
 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ที่ทัพยา ซึ่งได้มีแนวคิดเรื่องผู้ว่าฯ CEO (Chief Executive Officer) เกิดขึ้น โดย
 ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเจ้าภาพในระดับพื้นที่ เป็นผู้ช่วยนายกรัฐมนตรีประจำจังหวัด ทำหน้าที่
 เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด เพื่อให้การดำเนินงานภายในจังหวัดเป็นไปด้วยความรวดเร็วและ
 สามารถสนองตอบต่อความต้องการและข้อเท็จจริงของจังหวัด ได้อย่างแท้จริง
4. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2544 ได้มีมติมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทย
 นำแนวคิดเรื่องผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบ CEO ไปทดลองในจังหวัดน่าน เพื่อเป็นการทดลอง
 กระจายอำนาจในระดับจังหวัด ให้มีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ โดยปรับให้จังหวัดมีฐาน
 เสมือนหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Business Unit - SBU)

หลักการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมีหลักการสำคัญดังนี้ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ, 2546)

- (1) มีการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ภาค ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด
- (2) กำหนดให้ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างยั่งยืน สร้างศักยภาพในการแข่งขัน การป้องกันและการแก้ไขปัญหาตาม
 - (1) เพื่อลดความซ้ำซ้อน ความล่าช้าและความสิ้นเปลือง
- (3) ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางและในพื้นที่ต้องจัดองค์กรและระบบการสนับสนุนด้านบุคลากร งบประมาณ ข้อมูลสารสนเทศ รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับอย่างเพียงพอเพื่อสนับสนุนส่งเสริมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ
- (4) เป็นระบบการบริหารที่สนับสนุนนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นด้วย การทำให้เกิดการยอมรับต่อเป้าหมายการทำงานร่วมกันจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าการมุ่งเน้นการกำกับดูแลเพียงอย่างเดียว เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและมีความโปร่งใสมากขึ้น
- (5) ส่งเสริมการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงไปสู่ผู้ปฏิบัติในส่วนภูมิภาค และมีศูนย์รวมข้อมูลสารสนเทศเป็นฐานข้อมูลในการบริหารและติดตามประเมินผล
- (6) รัฐจะกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดความสำเร็จของการทำงานไว้ในระดับชาติ โดยให้คณะผู้บริหารจังหวัดแบบบูรณาการสามารถหนนครายละเอียดการปฏิบัติและตัวชี้วัดในระดับจังหวัดได้เอง

ภารกิจหลักของจังหวัด

ภารกิจหลักของจังหวัดภายใต้ระบบการบริหารจังหวัดบูรณาการ คือ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ, 2546)

- (1) สร้างความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ และแก้ไขปัญหาความยากจนในจังหวัด
- (2) สร้างสังคมที่สงบสุขและพึงปรารถนาร่วมกัน
- (3) สร้างการพัฒนาให้เกิดคุณภาพที่ยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชน

- (4) บริหารราชการให้เป็นไปตามหลักการบริหารภารกิจบ้านเมืองที่ดี
- (5) ทราบ เข้าใจและแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนในจังหวัด
- (6) ปฏิบัติภารกิจอันเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและนโยบายของรัฐบาล เช่น การแก้ไขปัญหายาเสพติด การแก้ไขปัญหาผู้มีอิทธิพล และการปราบปรามทุจริตและประพฤติมิชอบ

ผู้ว่าราชการจังหวัด (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ, 2546)

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นผู้ริ่ นำกลยุทธ์ โดยทำหน้าที่นำยุทธศาสตร์ของชาติไปกำหนดเป็นระเบียบवारของพื้นที่ รวมทั้งนำปัญหาและความต้องการของพื้นที่มากำหนดเป็นแนวทางริเริ่มแก้ปัญหาและพัฒนาพื้นที่
- (2) เป็นหัวหน้าทีมประสานการทำงานของทุกภาคส่วนในสังคมให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้น โดยสนับสนุนให้มีการสร้างสภาพแวดล้อมการทำงานเป็นทีม เสริมสร้างการให้กำลังใจและกระตุ้นเพื่อไปสู่เป้าหมาย และสนับสนุนการแก้ไขปัญหา รวมทั้งให้การสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อใช้ในการปฏิบัติงาน
- (3) สร้างระบบสนับสนุนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งในการทำหน้าที่ให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชนและพัฒนาท้องถิ่น
- (4) เสริมสร้างให้มีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลในการทำงาน และมีการกำกับดูแลที่เหมาะสม
- (5) พัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะ และทัศนคติที่จำเป็นให้แก่ผู้ปฏิบัติงานและกระทำความคนเป็นตัวอย่างแก่ผู้ปฏิบัติงาน

แนวทางการสรรหาและแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.พ.ร.)

การสรรหาและคัดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ สมควรกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการสรรหา และการคัดเลือก โดยมีหลักการสำคัญ ดังนี้

- (1) ระบบการสรรหาเป็นระบบเปิดกว้าง โดยในระยะแรกจะดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 เมษายน 2546 และมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 28 เมษายน 2546 โดยถ่วงรอกจากข้าราชการระดับสูง (ระดับ 9 - 10) ทั้งหมดที่มีอยู่ในภาพรวมของทุก

ส่วนราชการ (ยกเว้นกระทรวงมหาดไทย) สำหรับระยะต่อไปจะเป็นการสรรหาบุคคลที่อยู่ภายนอกราชการด้วย โดยนำระบบบริหารบุคคลสำหรับตำแหน่งนักบริหารที่มีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์มาใช้

- (2) กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา ที่เน้นความหลากหลาย เปิดกว้าง เสริมสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายให้เข้ามามีส่วนร่วมในการสรรหา ทั้งนี้เพื่อให้มีมุมมองที่หลากหลายในการคัดเลือก และได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และรอบรู้ การบริหารงานหลายด้านอย่างแท้จริง
- (3) องค์ประกอบของคณะกรรมการคัดเลือก เน้นการมีส่วนร่วมของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบาย แต่ต้องถ่วงดุลและเลือกสรรบุคคลที่มีศักยภาพสูงสุดเข้ามาทำหน้าที่หัวหน้าคณะผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (CEO) โดยสามารถสนองตอบนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ระบบบริหารงานบุคคล

อำนาจด้านการบริหารบุคคลที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบมา มีดังนี้
(สำนักงาน ก.พ.)

(1) การแต่งตั้ง (ย้าย) ข้าราชการ

(1.1) กรณีข้าราชการในสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค

- หัวหน้าส่วนราชการอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้ง (ย้าย) ข้าราชการพลเมืองสามัญระดับ 8 ภายในจังหวัด ซึ่งไม่ใช่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด
- หัวหน้าส่วนราชการให้ความร่วมมือกับผู้ว่าราชการจังหวัดกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอความเห็นต่อหัวหน้าส่วนราชการให้ย้ายหรือไม่ย้ายหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด

(1.2) กรณีข้าราชการในสังกัดราชการส่วนกลาง

- หัวหน้าส่วนราชการให้ความร่วมมือกับผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอความเห็นต่อหัวหน้าส่วนราชการในการแต่งตั้ง (ย้าย) หรือ ไม่ย้ายข้าราชการพลเรือนสามัญในราชการบริหารส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานในจังหวัด

(2) การเลื่อนขั้นเงินเดือน

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญในราชการบริหารส่วนภูมิภาคตั้งแต่ระดับ 8 ลงมา และให้ส่วนราชการต้นสังกัดคัดยอดจำนวนคนและจำนวน

เงินของข้าราชการกลุ่มดังกล่าว ออกจากฐานการคำนวณ โควตาการเลื่อนขั้นเงินเดือนของส่วนราชการ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 7 ลงมา และส่วนราชการต้นสังกัดออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนของหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด และข้าราชการพลเรือนสามัญ ระดับ 8 ตามผลการพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ทำหนังสือชี้แจงเหตุผลอย่างเป็นทางการด้วย

สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญในราชการบริหารส่วนภูมิภาคระดับ 9 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงาน แล้วส่งผลการประชุมให้ส่วนราชการต้นสังกัดเพื่อประกอบการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ

สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญในราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งปฏิบัติงานในภูมิภาค นั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนของส่วนราชการต้นสังกัดได้

(3) การดำเนินการทางวินัย

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสริมสร้างและพัฒนาให้ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการอยู่ในจังหวัดนั้น มีวินัย ป้องกันมิให้กระทำผิดวินัย และดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ในการดำเนินการทางวินัย กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญในสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการส่วนกลาง หัวหน้าส่วนราชการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการ ดังนี้

(3.1) กรณีข้าราชการในสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค

1) แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 7 ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด และข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 8 ขึ้นไป

2) สั่งพักราชการหรือสั่งออกจากราชการไว้ก่อน

3) สั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญตามมติของ อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง แล้วแต่กรณี

(3.2) กรณีข้าราชการในสังกัดราชการบริหารส่วนกลาง

1) แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญทุกระดับ

2) สั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญทุกระดับ

3) ดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญทุกระดับ

4) ตั้งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญ

(4) การสรรหาและเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการ

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการดำเนินการสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการใช้ภาษาท้องถิ่นเพื่อการปฏิบัติงาน มีความรู้เกี่ยวกับขนบธรรมเนียมประเพณีของท้องถิ่น และมีคุณลักษณะกลมกลืนกับประชากรในพื้นที่เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตำแหน่ง โดยใช้วิธีการคัดเลือกบรรจบุคคลเข้ารับราชการ

กลไกและแนวทางปฏิบัติ

- (1) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและยุทธศาสตร์กำลังคนของจังหวัดขึ้น เพื่อทำหน้าที่กำหนดยุทธศาสตร์การบริหารกำลังคนของจังหวัด เช่น การประเมินสถานภาพกำลังคนของจังหวัดเพื่อบริหารจัดการกำลังคน การพัฒนากำลังคน และการรักษาระบบคุณธรรม เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนการบริหารงานแบบบูรณาการของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมติของคณะรัฐมนตรีต่อไป
- (2) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัด (Chief Human Resource Office : CHRO) เป็นรองประธานคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลภารกิจด้านกำลังคนในภาพรวมของจังหวัด ซึ่งรวมถึงภารกิจด้านการรักษาระบบคุณธรรม การส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม โดยมีสำนักงานจังหวัดเป็นฝ่ายเลขานุการ
- (3) เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบอำนาจจากส่วนราชการ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด เพื่อความคล่องตัวในการบริหารงาน
- (4) ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดประสงค์จะให้มีการมอบอำนาจด้านการบริหารบุคคลเรื่องอื่น ๆ เพื่อให้เหมาะสมกับพื้นที่และลักษณะงานที่ปฏิบัติ ให้หารือไปยังสำนักงาน ก.พ. เพื่อประกอบการดำเนินการต่อไป

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและยุทธศาสตร์กำลังคนของจังหวัด

บทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและยุทธศาสตร์จังหวัด คือ เป็นที่ปรึกษาด้านการบริหารบุคคลให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดยุทธศาสตร์การบริหารกำลังคนตามผลการประเมินผลสถานภาพจังหวัด
- (2) จัดทำฐานข้อมูลกำลังคนของจังหวัด
- (3) การวางแผนกำลังคนและการบริหารกำลังคนของจังหวัด
- (4) การพัฒนาข้าราชการของจังหวัด

- (5) การส่งเสริมระบบคุณธรรมและจริยธรรม
- (6) การส่งเสริมการทำงานกันเป็นทีม การสร้างเครือข่ายการทำงาน
- (7) การเสนอความต้องการของจังหวัดด้านการบริหารงานบุคคลเพิ่มเติม

องค์ประกอบของคณะกรรมการ

- (1) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน
- (2) รองผู้ว่าราชการจังหวัด (ด้านกำลังคน) เป็นรองประธาน
- (3) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ให้คัดเลือกภายในจังหวัดจำนวนไม่เกิน 5 คน เป็นกรรมการ
- (4) หัวหน้าส่วนราชการที่ไปปฏิบัติราชการในจังหวัด ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นสมควรจำนวนไม่เกิน 3 คน เป็นกรรมการ
- (5) ผู้แทนภาคเอกชน เป็นกรรมการ ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควร จำนวนไม่เกิน 3 คน เป็นกรรมการ
- (6) ผู้ทรงคุณวุฒิภาครัฐและเอกชน ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควร จำนวนไม่เกิน 5 คน เป็นกรรมการ
- (7) หัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นเลขาธิการและคณะกรรมการ

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและยุทธศาสตร์กำลังคนของจังหวัด มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นศูนย์กลางการบริหารงานบุคคลของจังหวัด รวมถึงเรื่องและผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบหมายด้านการบริหารงานบุคคลจากส่วนกลาง โดยศึกษา ถิ่นกรอง เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดตามลำดับต่อไปนี้
 - การสรรหาและเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการ
 - การแต่งตั้ง (ย้าย)
 - การเลื่อนขั้นเงินเดือน
 - การดำเนินการทางวินัย
 - การพัฒนาข้าราชการ
 - การส่งเสริมระบบคุณธรรม
- (2) สร้างเครือข่ายการทำงานภายในจังหวัด เพื่อการประสานงานและเชื่อมโยงการทำงานร่วมกับส่วนราชการในจังหวัด ระหว่างจังหวัด และส่วนกลาง

(3) ประสานงานกับสำนักงาน ก.พ. เพื่อขอรับคำปรึกษา การแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลต่าง ๆ

องค์กรกำกับและดำเนินการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ (สำนักงานรัฐมนตรี)

คณะกรรมการสนับสนุนระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กศจ.)

คณะกรรมการสนับสนุนระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กศจ.) ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรีทุกคน รมต.มหาดไทย ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นต้น
มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดกรอบนโยบาย วางระบบ แนวทาง มาตรการในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และกำหนดแนวทางในการแปลงนโยบายรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัด

(2) อำนวยการและประสานการดำเนินงาน เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคเอกชนให้การสนับสนุน

(3) เสนอแนะและแก้ไขปัญหาเพื่อให้การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการสัมฤทธิ์ผล

(4) เสนอต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าของรัฐบาลหรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องให้ส่วนราชการและหน่วยงานอื่นของรัฐปรับปรุงระบบการทำงาน ระบบการบริหารบุคคล ระบบงบประมาณ ระบบการเงินการคลัง หรือระบบการบริหารราชการแผ่นดินอื่น ๆ ให้สอดคล้องกับระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

(5) กำหนดกรอบแนวทางการติดตามประเมินผลการดำเนินการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

(6) ดำเนินการประชาสัมพันธ์และทำความเข้าใจกับสื่อมวลชน ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

(7) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการและเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติงานตามที่เห็นสมควร โดยมีปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นประธานคณะกรรมการ

คณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (กกจ.)

คณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (กกจ.) ประกอบไปด้วย รองนายกรัฐมนตรี (ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย) รัฐมนตรี (ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย) ผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่ม

จังหวัด ผู้แทนส่วนราชการของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนกลางในระดับภาคหรือเขต ผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชน เป็นต้น มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) จัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แผนงานหรือ โครงการ โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนา ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค และยุทธศาสตร์ชาติ
- (2) ส่งเสริม สนับสนุน และประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้มีการพัฒนาให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด
- (3) บูรณาการจัดทำแผนงานและ โครงการพัฒนา โดยประสานงานกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งภาคเอกชน
- (4) กำกับให้คำแนะนำ และติดตามประเมินผลการดำเนินงานภายในจังหวัด
- (5) เชิญส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของภาครัฐ ภาคเอกชน และบุคคลที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมชี้แจง ให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น หรือส่งเอกสาร ตามที่เห็นสมควร
- (6) แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานระดับพื้นที่เพื่อดำเนินการด้านต่าง ๆ
- (7) ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดมอบหมาย

ระบบงบประมาณ

การบริหารงบประมาณของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมีดังนี้ (สำนัก นายกรัฐมนตรี)

ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบอำนาจจากหัวหน้าส่วนราชการของหน่วยงานในสังกัดส่วน ราชการที่ต้องดำเนินการในส่วนภูมิภาค ทั้งรายการและจำนวนเงินที่ได้รับจัดสรรตามระเบียบว่า ด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ดำเนินการตามยุทธศาสตร์การ พัฒนาจังหวัด สอดคล้องกับผลผลิตตามกลยุทธ์ของหน่วยงานและเป้าหมายการให้บริการของ กระทรวง ทั้งนี้ไม่รวมรายการที่หน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางดำเนินการในส่วนภูมิภาค และ รายการที่มีพื้นที่ดำเนินการต่อเนื่องหลายจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจใช้เงินเหลือจ่ายของส่วนราชการ ที่ได้ดำเนินการบรรจุดู วัตถุประสงค์และเป้าหมายแล้ว เพื่อดำเนินกิจกรรมที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ได้ ดังนี้

- (1) พัฒนาบุคลากรในจังหวัดเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน
- (2) สมทบจ่ายรายการค่าครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างที่ส่วนราชการนั้นเป็นผู้ดำเนินการ

(3) นำไปกำหนดปริมาณงานเพิ่มขึ้น หรือกำหนดรายการ หรือกิจกรรมใหม่ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น และอยู่ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลส่วนภูมิภาคที่มีได้กำหนดจัดสรรให้กำหนด เพื่อการบริหารแบบบูรณาการ โดยผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนำไปใช้จ่าย โดยตัวจ่ายได้ ดังนี้

(1) ดำเนินกิจกรรมเพื่อการพัฒนาตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลหรือแก้ไขปัญหาระดับจังหวัด

(2) ใช้จ่ายเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงานของจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรายงานสรุปผลการปฏิบัติงาน และผลค่าใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งแสดงถึงผลสำเร็จตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลหรือกลุ่มจังหวัด เสนอต่อนายกรัฐมนตรี แล้วจัดส่งสำเนาให้สำนักงบประมาณทราบ เพื่อใช้ประกอบการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณต่อไป

แนวทางการจัดทำค่าของงบประมาณประจำปี

เมื่อจังหวัดได้ทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลแล้ว ก็จำเป็นต้องหาแหล่งเงินเพื่อนำมาดำเนินการตามแผน โดยแหล่งเงินที่สำคัญ ได้แก่ งบประมาณของรัฐบาล นอกจากนั้น จังหวัดก็อาจจะขอรับจากแหล่งอื่น ๆ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคเอกชน และองค์กรสาธารณกุศลทั้งในและต่างประเทศ เป็นต้น

ในการขอรับการสนับสนุนจากรัฐบาล จังหวัดจะต้องจัดทำค่าของงบประมาณประจำปี เพื่อขอรับการสนับสนุนจากกรมหรือส่วนราชการเจ้าของงบประมาณให้สอดคล้องกับกรอบบัญชีงาน/โครงการ/กิจกรรม ของกรมหรือส่วนราชการเจ้าของงบประมาณในปีนั้น ๆ และให้กรมหรือส่วนราชการเจ้าของงบประมาณใช้ค่าของงบประมาณประจำปีของจังหวัด เป็นฐานข้อมูลสำคัญให้การจัดทำค่าของงบประมาณประจำปีในส่วนที่เกี่ยวข้อง

การจัดทำค่าของงบประมาณประจำปี ตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลประกอบด้วย กระบวนการและขั้นตอน 4 ขั้นตอน โดยยกตัวอย่างในการจัดทำของงบประมาณประจำปี 2548 ได้แก่

(1) กรมหรือส่วนราชการเจ้าของงบประมาณ จัดทำกรอบบัญชีงาน / โครงการ / กิจกรรม และแจ้งให้จังหวัดทราบภายในเดือนตุลาคม 2546

(2) จังหวัด โดยส่วนราชการหรือหน่วยงานประจำจังหวัด จัดทำค่าของงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องตามแบบที่กำหนด และเสนอต่อหัวหน้าส่วนราชการ ผู้แทนกระทรวงระดับจังหวัด ภายในเดือนพฤศจิกายน 2546

- (3) ส่วนราชการผู้แทนกระทรวงระดับจังหวัด จะต้องสรุปค่าของงบประมาณประจำปี ของส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัด เป็นภาพรวมของกระทรวงในระดับจังหวัด ตามแบบที่กำหนด แล้วเสนอไปยังคณบดีหรือกระทรวงเจ้าของงบประมาณ ภายในเดือนธันวาคม 2546 เพื่อส่งต่อไปยังกรมหรือส่วนราชการเจ้าของงบประมาณ ตามลำดับ รวมทั้งส่งให้คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) ทราบ เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ปัญหา / ความต้องการในภาพรวมของจังหวัด และใช้เป็นฐานข้อมูลในการจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการประจำจังหวัดต่อไป
- (4) กรมหรือส่วนราชการเจ้าของงบประมาณ พิจารณาใช้ค่าของงบประมาณประจำปีของส่วนราชการหรือหน่วยงานประจำจังหวัด เป็นฐานข้อมูลในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณลงสู่พื้นที่จังหวัดเป็นรายจังหวัดและจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2548 ของประเทศ

อย่างไรก็ดี ในอนาคตหากจังหวัดได้รับมอบอำนาจให้เป็นส่วนราชการที่สามารถจัดตั้งค่าของงบประมาณได้โดยตรง ทั้งโดยวิธีเสนอของงบประมาณประจำปีตามปกติ หรือได้รับการจัดสรรงบประมาณแบบเป็นก้อน (Lump Sum) แล้วแต่กรณี จะต้องมีการปรับระบบและรูปแบบการจัดทำค่าของงบประมาณให้เหมาะสมต่อไป

เห็นได้ว่าด้านการงบประมาณถือเป็นจุดเด่นที่สำคัญของการบริหารงานแบบบูรณาการ จากเดิมซึ่งการบริหารงานที่ยังรับนโยบายมาจากส่วนกลาง อันได้แก่กระทรวง ส่งผ่านนโยบายและการตัดสินใจมายังกรมต่างๆ และหลังจากนั้นจึงมีคำสั่งไปยังหน่วยงานส่วนภูมิภาคเพื่อดำเนินการในภารกิจ รวมถึงในด้านการใช้งบประมาณยังคงเป็นการใช้งบประมาณในลักษณะที่มาจากส่วนกลางมอบให้กับหน่วยงานส่วนภูมิภาคใช้เพื่อการปฏิบัติงาน มาเป็นการบริหารงานแบบบูรณาการซึ่งตามระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2546 นั้น ระบุว่าเพื่อให้การบริหารงานในส่วนภูมิภาคเป็นไปในลักษณะของการบริหารในเชิงยุทธศาสตร์ ให้ถือว่าจังหวัดเป็นหน่วยงานทางยุทธศาสตร์ของภาครัฐในระดับพื้นที่ ที่มีศักยภาพและสมรรถภาพสูง สามารถประสานและกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของทุกส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ และส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชนในพื้นที่ให้สามารถริเริ่ม แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ของตนเอง รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดระบบงานที่มีกระบวนการสร้างความเห็นพ้องต้องกันของทุกภาคส่วนในสังคม เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการด้วยความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง และมีผู้รับผิดชอบชัดเจน ในด้านการบริหารงานในระดับพื้นที่ ส่วนในด้านการงบประมาณนั้น การบริหารงานแบบบูรณาการมีการกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการมอบอำนาจการบริหารงบประมาณ ให้แก่ผู้ว่าราชการ

จังหวัดเพื่อให้สามารถบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล และมีความคล่องตัว(ข้อ 5 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2546) โดยได้มีการกำหนดกรอบการใช้งบประมาณเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ใช้ในการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาจังหวัด โดยการจัดทำคำของบประมาณของหน่วยงานภาครัฐในส่วนภูมิภาคนั้นจะมีลักษณะเปลี่ยนไปจากเดิมคือจากเดิมที่หน่วยราชการในส่วนภูมิภาคจะของบประมาณเข้าสู่กระทรวงต้นสังกัดในส่วนกลางเป็นของบประมาณไปยังผู้ว่า CEO เพื่อพิจารณาจัดสรร และบริหาร โดยคำนึงถึงการดำเนินการในโครงการที่เป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และกลุ่มจังหวัดเป็นสำคัญ

ลักษณะงบประมาณตามแนวทางการบริหารงานแบบบูรณาการสามารถแบ่งได้ดังนี้

1. งบประมาณตามนโยบายรัฐบาล (Agenda) คือ งบประมาณที่เป็นงบประมาณที่รัฐบาลจะจัดสรรให้กับหน่วยงานต่างๆ เพื่อปฏิบัติการตามนโยบายที่เป็นของรัฐบาลโดยตรง
2. งบประมาณตามภารกิจของส่วนราชการ (Function) คือ งบประมาณที่เป็นงบประมาณตามปกติที่แต่ละส่วนราชการจะได้รับเพื่อนำมาดำเนินในกิจกรรมต่างๆ ของหน่วยราชการนั้นๆ
3. งบประมาณตามยุทธศาสตร์จังหวัด (Area) คือ งบประมาณที่เกี่ยวข้องกับผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ โดยตรง เนื่องจากจะเป็นงบประมาณที่ผู้ว่าราชการจะใช้ในการบริหารเพื่อพัฒนาพื้นที่โดยตรง ซึ่งหน่วยงานต่างๆ จะต้องทำโครงการเพื่อของบประมาณในการดำเนินการในภารกิจต่างๆ มายังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณา และนอกเหนือจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังสามารถใช้งบประมาณในส่วนนี้ตามที่เห็นสมควรเพื่อดำเนินการในภารกิจต่างๆ ให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดไว้
4. งบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ งบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้บริหาร และใช้จ่ายเพื่อดำเนินงานในภารกิจของการพัฒนาท้องถิ่น

ระบบข้อมูลเทคโนโลยีและสารสนเทศ

จังหวัดจะต้องดำเนินการเกี่ยวกับระบบข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของจังหวัดแบบบูรณาการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังนี้ (สำนักนายกรัฐมนตรี)

- (1) ดำเนินการจัดให้มีระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของจังหวัด ซึ่งมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งข้อมูลการบริหารงานบุคคล แผนงาน โครงการพัฒนาจังหวัด ผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัด การใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพย์สิน คำนีชีวัดผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนความเดือดร้อนของประชาชนและฐานข้อมูลอื่น โดยจัดให้มีการวางระบบ

เชื่อม โยงเครือข่ายสารสนเทศ และการสื่อสารระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในระดับจังหวัด กลุ่มจังหวัด และภาคเอกชน โดยมีศูนย์สารสนเทศกลางของจังหวัด ทำหน้าที่เชื่อมโยงเป็นเครือข่ายทั้งแนวดิ่งและแนวราบ

- (2) ให้จังหวัดพัฒนาระบบข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของจังหวัดให้ไปถึงขั้น e-Providence และมี Website ของจังหวัด เพื่อให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลข่าวสารและความเคลื่อนไหว และสามารถที่จะให้บริการประชาชน โดยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Service) ต่อไปได้
- (3) ให้จังหวัดปฏิบัติตามมาตรฐานการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และวางระบบรักษาความปลอดภัยของข้อมูลที่สามารถกำหนดระดับหรือชั้นในการเข้าถึงและการเรียกใช้ข้อมูล
- (4) ให้จังหวัดจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลสารสนเทศให้ประชาชนสามารถรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและความเคลื่อนไหวของจังหวัดได้อย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ ตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนั้นแล้ว จังหวัดจะต้องมีคณะกรรมการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ กบจ. กำหนด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากผู้แทนส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และบุคคลซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ จำนวนเจ็ดคน

ระบบการติดตามและประเมินผล

ในการติดตามและประเมินผลงาน / โครงการตามแผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการประจำปี มีแนวทางการดำเนินการดังนี้ (สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย)

1. คณะทำงานติดตามและประเมินผล โดยคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กทจ.) พิจารณาแต่งตั้งบุคคลจากผู้แทนของส่วนราชการ หน่วยงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคเอกชน และองค์กรชุมชนที่เกี่ยวข้อง เป็นคณะทำงานติดตามและประเมินผลการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการประจำปีภายใต้คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด โดยจำนวนคณะทำงานขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละจังหวัด

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการติดตามและประเมินฯ ที่สำคัญ ได้แก่

- (1) เสนอการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ (Key Performance Indicators : KPI) ของการพัฒนาจังหวัด ต่อคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด
- (2) ดำเนินการติดตามและประเมินผลการพัฒนาจังหวัด ตามความเหมาะสม
- (3) รายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการพัฒนาจังหวัดตามระยะเวลาที่กำหนด

2. ตัวชี้วัดความสำเร็จ

ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานหลัก (KPI) ที่มักใช้ระบบการวัดผลสัมฤทธิ์ ของโครงการภาครัฐ มี 5 ประเภท ดังนี้

- (1) ตัวชี้วัดปัจจัยนำเข้า (Input Indicator) ได้แก่ ทรัพยากรที่ใช้ในโครงการ เช่น จำนวนเงิน จำนวนบุคลากร จำนวนอุปกรณ์การผลิต ฯลฯ
- (2) ตัวชี้วัดผลผลิต (Output Indicator) ตัวชี้วัดนี้จะแสดงจำนวนสิ่งของที่ผลิตได้หรือจำนวนหน่วยที่ได้รับบริการแก่ผู้รับบริการ ตัวชี้วัดจะรวมตัวชี้วัดภาระงาน (Workload) ซึ่งเป็นตัวสะท้อนความพยายามที่ใช้เพื่อผลิตสิ่งของหรือให้บริการ ตัวอย่างของตัวชี้วัดผลผลิตเช่น จำนวนผู้เข้าฝึกอบรม จำนวนให้บริการ ตัวอย่างของตัวชี้วัดผลผลิต เช่น จำนวนผู้เข้าฝึกอบรม จำนวนนักเรียน จำนวนนักเรียนที่เลื่อนชั้น จำนวนหตุมนบนถนนที่ได้รับการแก้ไข ฯลฯ
- (3) ตัวชี้วัดผลลัพธ์ (Outcome Indicator) ตัวชี้วัดนี้จะแสดงผลสัมฤทธิ์ของโครงการตัวอย่าง ได้แก่ ร้อยละของผู้จบการศึกษาระดับมัธยมปลายที่มีงานทำ หรือร้อยละที่จบการศึกษาระดับมัธยมปลายที่มีงานทำ ฯลฯ หรือตัวชี้วัดผลลัพธ์อื่นที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพของบริการ เช่น เวลาเฉลี่ยในการแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนเรื่องถนนชำรุด เป็นต้น
- (4) ตัวชี้วัดประสิทธิภาพและความคุ้มค่า (Efficiency and Cost-effectiveness Indicator) ตัวชี้วัดนี้จะแสดงค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของผลผลิตและผลลัพธ์ตามลำดับ ตัวอย่าง ได้แก่ ค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียนที่เลื่อนชั้น และสำเร็จการศึกษา หรือเวลาทำงาน (ชั่วโมง) ในการปรับสภาพพื้นผิวถนน 1 กิโลเมตร เป็นต้น
- (5) ข้อสนเทศเชิงอธิบาย (Explanatory Information) ข้อมูลนี้จะเกี่ยวกับองค์ประกอบที่มีผลกระทบต่อผลการปฏิบัติงานขององค์กร องค์ประกอบเหล่านี้อาจจะอยู่ภายใต้หรืออยู่นอกเหนือการควบคุมขององค์กรก็ได้ เช่น อัตราส่วนนักเรียนต่อครู อัตราอายุการใช้งานของอุปกรณ์ที่ใช้ในการซ่อมถนน ส่วนองค์ประกอบที่อยู่นอกการควบคุมขององค์กร เช่น ร้อยละของนักเรียนที่นับถือศาสนาพุทธ เป็นต้น

3. กระบวนการติดตามและประเมินผล

ระบบการติดตามผล แบ่งออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่

(1) ระดับจังหวัด โดยดำเนินการและรายงานผลตามลำดับดังนี้

- (1.1) ส่วนราชการผู้แทนกระทรวงระดับจังหวัด รายงานผลต่อคณะทำงานติดตามและประเมินผลการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการประจำปี ในส่วนที่เกี่ยวข้องเป็นประจำทุกเดือน
- (1.2) คณะทำงานติดตามและประเมินผลฯ รายงานต่อคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) เป็นประจำทุกเดือน

(2) ระดับส่วนกลาง โดยกระทรวงมหาดไทย ในฐานะฝ่ายเลขานุการ อศจ. ดำเนินการจัดทำโครงการติดตามและนิเทศการจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดประจำปี โดยตรงในพื้นที่จังหวัดแล้วสรุปรายงานต่อ อศจ. และคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) ตามลำดับ

ระบบการประเมินผล

(1) ระดับจังหวัด โดยดำเนินการและรายงานผลตามลำดับดังนี้

- (1.1) คณะทำงานติดตามและประเมินผลฯ ดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการพัฒนาของจังหวัดแบบบูรณาการประจำปี เมื่อสิ้นปีงบประมาณ แล้วรายงาน กพจ.ทราบภายในเดือนพฤศจิกายน
- (1.2) กพจ. สรุปและรายงานผลต่อ อศจ. ทราบภายในเดือนธันวาคม ของปีงบประมาณถัดไป

(2) ระดับส่วนกลาง โดยกระทรวงมหาดไทย ดำเนินการในฐานะฝ่ายเลขานุการ อศจ. ดังนี้

- (2.1) จัดทำโครงการประเมินผลการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการประจำปี
- (2.2) ประมวลและสรุปผลโครงการประเมินผลฯ ระดับส่วนกลางและรายงานการประเมินผลการพัฒนาแบบบูรณาการของทุกจังหวัดนำเสนอ อศจ. และ กนภ. ตามลำดับ เพื่อรับทราบผลการประเมินผลการพัฒนาจังหวัดประจำปี
- (2.3) แจ้งจังหวัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พิจารณาใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่ได้จากการประเมินผลการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการประจำปี เพื่อการปรับปรุง การดำเนินงานต่อไป

เทคนิคและวิธีการประเมินผล

ในการประเมินผลการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการประจำจังหวัด จังหวัดสามารถ
ดำเนินการประเมินผลได้หลายรูปแบบ เช่น การประเมินผลแผน การประเมินผลโครงการ ฯลฯ

ตัวอย่างเทคนิคและวิธีการประเมินผล การประเมินผลแผน

หลักการ : เป็นการประเมินความสำเร็จของแผนว่าได้มีการดำเนินงานตามแผนที่วางไว้
มากน้อยเพียงใด และประเมินผลสัมฤทธิ์ของแผนว่าบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนนั้น ๆ
หรือไม่เพียงใด

เกณฑ์การประเมิน : พิจารณานำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดมาเป็นเกณฑ์ในการ
ประเมิน ด้วยการเปรียบเทียบกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนจากข้อมูล จปฐ. และ กชช. 2
ค. หรือข้อมูลอื่น ๆ ของปีที่ผ่านมากับปีปัจจุบันว่า คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้นมากน้อยเพียงใด

ตัวชี้วัด : 1) ตัวชี้วัดของ จปฐ. และ กชช. 2 ค. 2) การกำหนดตัวชี้วัด เป็นตัวแปรสำคัญ
ที่บ่งบอกสภาพหรือสภาวะหรือสิ่งที่จะประเมิน โดยตัวชี้วัดจะต้องมีความครอบคลุมตามประเด็น
การประเมิน เช่น การประเมินผลกระทบต่อประชาชน ตัวชี้วัดที่ใช้จะต้องสะท้อนผลกระทบที่เกิด
กับประชาชน ได้แก่ การรับรู้ประโยชน์ที่ได้รับ ความพึงพอใจต่อการดำเนินงานของรัฐ และการมี
ส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่

แหล่งข้อมูล : 1) หน่วยงานที่ร่วมจัดทำแผน 2) ข้อมูลสถิติ 3) ข้อมูลอ้างอิงของ
หน่วยงาน 4) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด 5) แผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดประจำปี 6) ข้อมูล
จปฐ. และ กชช. 2 ค.

เครื่องมือที่ใช้ในการประเมิน : 1) แบบรายงาน 2) แบบสอบถาม 3) แบบทดสอบ 4)
การตรวจติดตาม 5) การสัมภาษณ์ 6) การสุ่มตัวอย่าง

การวิเคราะห์ข้อมูล : การวิเคราะห์ข้อมูลเป็นการจัดทำข้อมูลเพื่อใช้ในการตัดสินใจ
เกี่ยวกับแผนว่าจะดำเนินการต่อตามแนวทางเดิมหรือปรับปรุงแก้ไขประการใด ซึ่งควรเริ่มดำเนินการ
ตรวจสอบข้อมูล การจัดทำข้อมูล แล้วจึงทำการวิเคราะห์ข้อมูลและนำเสนอข้อมูล ซึ่งสถิติที่ใช้ใน
การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการประเมิน ได้แก่ การแจกแจงความถี่ ร้อยละ สัดส่วน อัตราส่วน การจัดทำ
ตำแหน่งเปรียบเทียบ การจัดทำแนวโน้มเข้าสู่ส่วนกลาง การจัดทำกราฟกระจายความสัมพันธ์และ
พยากรณ์ และสถิติทดสอบต่าง ๆ ทั้งนี้ อาจใช้ค่าร้อยละ ซึ่งเป็นค่าสถิติอย่างง่าย ในการประมวล
วิเคราะห์ประเมิน ก็สามารถทำได้ แต่อย่างก็ดี การประเมินผลต้องเลือกใช้สถิติให้เหมาะสมกับ
จุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ และลักษณะของข้อมูลที่จะวิเคราะห์ด้วย

การจัดทำรายงาน : การเขียนรายงานการประเมินผล เพื่อเสนอผู้บริหารของจังหวัดและ
ส่วนกลางพิจารณา โครงสร้างรายงานการประเมินผลจะประกอบไปด้วย 1) บทสรุปสำหรับ

ผู้บริหาร 2) บทนำ 3) กรอบแนวความคิด 4) วิธีการประเมินผล 5) ผลการเก็บรวบรวมข้อมูล 6) สรุปการประเมินผล 7) ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะ

การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ผู้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2545 และการจัดระเบียบหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ผู้การทำงานแบบบูรณาการตามนโยบายรัฐบาลอย่างแท้จริง

จากการที่ผู้วิจัยได้กล่าวถึงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และแนวคิดเรื่องการบริหารงานแบบบูรณาการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้อ่านมีความเข้าใจถึงลักษณะการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยนั้น และแนวคิดการบริหารงานแบบใหม่คือการบริหารงานแบบบูรณาการไว้แล้วในก่อนหน้านี้นั้น หากพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่เห็นได้ชัดเจน ภายหลังจากที่รัฐบาลชุดพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เข้ามาบริหารงานโดยต้องการผลักดันการบริหารงานแบบใหม่อย่างเป็นทางการ ก็สามารถพิจารณาได้จากการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ไปสู่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2545 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ของการปรับปรุงที่กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อ "ปรับปรุงระบบราชการเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้การบริหารราชการแนวทางใหม่ ต้องมีการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแผนการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติราชการในแต่ละระดับ ได้อย่างชัดเจน มีกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการกำกับการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติราชการ และเพื่อให้กระทรวงสามารถจัดการบริหารงานให้เป็นไปตามเป้าหมายได้ จึงกำหนดให้มีรูปแบบการบริหารงานใหม่ โดยกระทรวงสามารถแยกส่วนราชการจัดตั้งเป็นหน่วยงานตามภาระหน้าที่เพื่อให้เกิดความคล่องตัว และสอดคล้องกับเป้าหมายของงานที่จะต้องปฏิบัติ และกำหนดให้มีกลุ่มภารกิจของส่วนราชการต่างๆ ที่มีงานสัมพันธ์ กัน เพื่อที่จะสามารถกำหนดเป้าหมายการทำงานร่วมกัน ได้ และมีผู้รับผิดชอบกำกับการบริหารงานของกลุ่มภารกิจนั้น โดยตรงเพื่อให้งานเป็น ไปอย่างมีประสิทธิภาพ และรวดเร็ว รวมทั้งให้มีการประสานงานปฏิบัติงาน และการใช้งบประมาณเพื่อที่จะให้การบริหารงานของทุกส่วนราชการบรรลุเป้าหมายของกระทรวง ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และลดความซ้ำซ้อน มีการมอบหมายงานเพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ" (ชาวิวัฒน์, 2546: หน้า 112) เห็นได้ว่ากฎหมายนั้น เจตนารมณ์เพื่อให้การบริหาร

ราชการแผ่นดินเป็นไปในลักษณะที่ต้องการให้สอดคล้องกับการบริหารงานแนวใหม่ นั่นคือ การบริหารงานแบบบูรณาการอันเป็นแนวคิดของรัฐบาลชุด พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร โดยการปรับปรุงแก้ไขในครั้งนี มีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะสำคัญ และสอดคล้องกับการบริหารงานดังกล่าว อาทิ การเพิ่มเติมในมาตรา 3/1 ซึ่งระบุว่า "การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ซึ่งคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและการประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการปฏิบัติราชการ และการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้" (ราชกิจจานุเบกษา, 2546: หน้า 100)

จากความในมาตราข้างต้น จะสามารถสะท้อนให้เห็นถึงการเพิ่มเติมหลักการบริหารราชการเพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารงานแบบบูรณาการอย่างเห็นได้ชัด ไม่ว่าจะเป็นการบริหารในเชิงภารกิจ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และมีผู้รับผิดชอบผลงาน นั้นหมายถึงการที่ต้องการมีการบริหารงานให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น และการกำหนดให้มีเจ้าภาพในการปฏิบัติงานต่างๆ ตลอดจนการกำหนดวิธีการตรวจสอบและประเมินผลงานตามความเหมาะสมของภารกิจ ซึ่งหมายถึงการประเมินโดยกำหนดตัวชี้วัดตามแต่ละภารกิจนั่นเอง ซึ่งเป็นการประเมินผลในรูปแบบของการบริหารงานแบบบูรณาการ

ประเด็นสำคัญอีกข้อหนึ่งของการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้เป็นไปตามแนวคิดการบริหารงานแบบบูรณาการ นั้น คือการเกิดขึ้นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ(ก.พ.ร.) ขึ้นเป็นส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมี

จุดมุ่งหมายให้สำนักงาน ก.พ.ร. เป็นเครื่องมือหลักที่ใช้ในการผลักดันการบริหารดังกล่าวให้ประสบผลสำเร็จ ซึ่งได้มีการกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ร. ตามมาตรา 71/10 ดังนี้

- (1) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการและงานของรัฐอย่างอื่น ซึ่งรวมถึง โครงสร้างระบบราชการ ระบบงบประมาณ ระบบบุคลากร มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม ค่าตอบแทน และวิธีปฏิบัติราชการอื่นๆ ให้เป็นไปตามมาตรา 3/1 โดยจะเสนอแนะให้มีการกำหนดเป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการก็ได้
- (2) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีได้อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหารตามที่หน่วยงานดังกล่าวร้องขอ
- (3) รายงานต่อคณะรัฐมนตรีในกรณีที่มีการดำเนินการจัดหรือ ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา 3/1
- (4) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานในการจัดตั้ง การรวม การโอน การยุบเลิก การกำหนดชื่อ การเปลี่ยนชื่อ การกำหนดอำนาจหน้าที่ และการแบ่งส่วนราชการภายในของส่วนราชการที่เป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม หรือส่วนราชการอื่น
- (5) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกฤษฎีกา และกฎที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้
- (6) ดำเนินการให้มีการชี้แจงทำความเข้าใจแก่ส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และประชาชนทั่วไป รวมตลอดทั้งการฝึกอบรม
- (7) ติดตามประเมินผล และแนะนำเพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และรายงานต่อคณะรัฐมนตรีพร้อมทั้งข้อเสนอแนะ
- (8) ศึกษาและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม รวมตลอดทั้งกำหนดแนวทางปฏิบัติ ในกรณีที่ เป็นปัญหา มติของคณะกรรมการตามข้อนี้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ใช้บังคับได้ตามกฎหมาย
- (9) เรียกเจ้าหน้าที่หรือบุคคลอื่นมาชี้แจงหรือแสดงความเห็นประกอบการพิจารณา
- (10) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการพัฒนาและจัดระบบราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

(11) แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ตามที่มอบหมาย และจะกำหนดอัตราเบี้ยประชุมหรือค่าตอบแทนอื่นด้วยก็ได้(ราชกิจจานุเบกษา 2546:หน้า 109-110)

จากการวิเคราะห์ของผู้วิจัย คณะกรรมการ ก.พ.ร. ถือเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญต่อการกำหนดแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินของไทย รวมตลอดถึงเป็นหน่วยงานหลักที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาตามแนวความคิดในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งอำนาจหน้าที่ที่กำหนดให้ นั้น จะ เป็น ไปตามแนวทางการบริหารราชการของรัฐบาล ซึ่งจะต้องมีการกำหนดกรอบ และการประเมินผล ตามแนวคิดของการบริหารงานแนวใหม่ ตาม พ.ร.บ.นี้ โดยจะเห็นว่าเมื่อมีการบังคับใช้การบริหารงานแบบบูรณาการแล้ว หน่วยงานหลักที่เข้ามามีบทบาทในการกำหนดแนวทาง และประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดต่างๆ ก็คือ สำนักงาน ก.พ.ร. อาจกล่าวได้ว่าเหตุผลหนึ่งที่ ก.พ.ร. ถูกตั้งขึ้นก็เพื่อรองรับระบบการบริหารงานแบบบูรณาการ หรือผู้ว่า CEO นั้นเอง

สืบเนื่องมาจากการนำแนวคิดในการบริหารงานแบบบูรณาการมาใช้ นอกจากจะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหลักในการใช้บริหารราชการแผ่นดินคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินสอดคล้องกับการบริหารงานแบบบูรณาการซึ่งเป็นการบริหารงานแนวใหม่ ยังมีการดำเนินการอีกส่วนหนึ่งของภาครัฐที่เป็นการดำเนินการเพื่อสนับสนุนต่อการบริหารงานแบบบูรณาการ นั่นคือการปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ซึ่งโดย พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ซึ่งวัตถุประสงค์ของการปรับปรุงหน่วยงานภาครัฐใหม่นั้นเนื่องมาจาก ระบบราชการเป็นกลไกสำคัญของประเทศในอันที่จะผลักดันให้แนวทางการบริหารประเทศตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ รวมทั้งการดำเนินการตามแผนงาน โอบายของรัฐบาลเกิดผลสำเร็จเป็นประโยชน์ต่อประเทศและประชาชนส่วนรวม การจัดกลไกของระบบราชการจึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นไปของสังคม ซึ่งที่ผ่านมาแม้ว่าจะมีการปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการมาหลายครั้ง แต่ยังคงมีการปฏิบัติราชการตามโครงสร้างการบริหารงานที่ไม่แตกต่างจากรูปแบบเดิม ซึ่งเป็นผลให้การทำงานของข้าราชการเป็นไปด้วยความล่าช้า เพราะมีขั้นตอนการปฏิบัติค่อนข้างมาก และส่วนราชการต่างๆ มิได้มีการกำหนดเป้าหมายร่วมกัน และจัดกลไกการปฏิบัติงานให้มีความสัมพันธ์กัน จึงเป็นผลทำให้การปฏิบัติงานเกิดความซ้ำซ้อน และกระทบต่อการให้บริการแก่ประชาชน แนวทางแก้ไขปัญหาในเรื่องการบริหารงานนี้จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงระบบราชการทั้งระบบ โดยการปรับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการขึ้นใหม่ และปรับปรุงการบริหารงานโดยการจัดส่วนราชการ

ที่ปฏิบัติงานสัมพันธ์กันรวมไว้เป็นกลุ่มงานเดียวกัน ซึ่งจะเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการปรับระบบการทำงานในรูปกลุ่มภารกิจ เพื่อให้สามารถกำหนดเป้าหมายและทิศทางการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่ความเกี่ยวข้องกันให้สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีเอกภาพ และเกิดประสิทธิภาพ รวมทั้งจะเป็นการลดค่าใช้จ่ายในส่วนงานที่ซ้ำซ้อนกัน เมื่อจัดส่วนราชการใหม่ให้สามารถปฏิบัติงานได้แล้วจะมีผลทำให้แนวทางความรับผิดชอบของส่วนราชการต่างๆ มีเป้าหมายที่ชัดเจน ซึ่งจะสามารถปรับปรุงการทำงานของข้าราชการให้มีประสิทธิภาพ (ชาชีวัฒน์, 2546: หน้า 140)

จากวัตถุประสงค์ข้างต้น แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นของการปรับปรุงหน่วยงานของรัฐ โดยคำนึงถึงภารกิจเป็นหลัก ทั้งนี้เพื่อให้การให้บริการประชาชนเป็นไปอย่างรวดเร็ว และลดความซ้ำซ้อน และขั้นตอนของการปฏิบัติงาน และมีความมุ่งหมายที่จะรวบรวมกลุ่มงานที่ความเกี่ยวข้องกันเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ไม่แยกจากกันเหมือนการจัดหน่วยงานในแบบเก่า ทั้งนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการจัดระบบหน่วยงานภาครัฐใหม่นั้น มีวัตถุประสงค์ที่จะตอบสนองต่อการนำแนวคิดการบริหารงานแบบบูรณาการของรัฐบาลเข้ามาใช้ ซึ่งเป็นรูปธรรม เพื่อประสิทธิภาพอย่างแท้จริงตามวัตถุประสงค์ของการบริหารงานแบบบูรณาการ ซึ่งการจัดส่วนราชการใหม่ภายใต้ พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 นั้นมีปัจจัยทางด้านการกิจเป็นหลัก เป็นไปตามมาตรา 5 แห่ง พระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งมีการจัดระเบียบ และกำหนดกระทรวงขึ้นมาใหม่ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- (1) สำนักนายกรัฐมนตรี
- (2) กระทรวงกลาโหม
- (3) กระทรวงการคลัง
- (4) กระทรวงการต่างประเทศ
- (5) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
- (6) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- (7) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- (8) กระทรวงคมนาคม
- (9) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (10) กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร
- (11) กระทรวงพลังงาน
- (12) กระทรวงพาณิชย์
- (13) กระทรวงมหาดไทย

- (14)กระทรวงยุติธรรม
- (15)กระทรวงแรงงาน
- (16)กระทรวงวัฒนธรรม
- (17)กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- (18)กระทรวงศึกษาธิการ
- (19)กระทรวงสาธารณสุข
- (20)กระทรวงอุตสาหกรรม

นอกจากจะมีการจัดระเบียบกระทรวงตามปัจจัยภารกิจแล้ว พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม นั้น ยังมีการกำหนดอำนาจของกระทรวงต่างๆ ขึ้นมา เพื่อความชัดเจนในทางปฏิบัติด้วย

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

รายงานผลการตรวจสอบการบริหารการบริการราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ปี พ.ศ. 2548 สรุปได้ว่า จากการตรวจสอบการดำเนินงานระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ทั้งในเรื่องความพร้อมในการบริหารจัดการและความพร้อมในการริเริ่มจัดทำและดำเนินโครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด โดยการศึกษาและตรวจสอบเอกสาร/หลักฐาน สัมภาษณ์และสอบถามบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด หัวหน้ากลุ่มงานข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานหลักและหน่วยงานที่ร่วมดำเนินโครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด สังกัดการดำเนินงานศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด (Provincial Operation Center : POC) ประชุมร่วมกับหน่วยงานหลักและหน่วยงานที่ร่วมดำเนินโครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและสังเกตการณ์โครงการในพื้นที่ดำเนินการจริง จำนวน 105 โครงการ ทั้งนี้ได้สุ่มตรวจสอบทั้งหมด 30 จังหวัด ครอบคลุม 18 กลุ่มจังหวัด ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน พะเยา พิษณุโลก เพชรบูรณ์ นครสวรรค์ พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง ชัยนาท นครปฐม ราชบุรี เพชรบุรี สมุทรสาคร ฉะเชิงเทรา ชลบุรี อุตรดิตถ์ หนองบัวลำภู กาฬสินธุ์ ขอนแก่น นครราชสีมาบุรีรัมย์ ศรีสะเกษ อุบลราชธานี สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช กระบี่ ภูเก็ต สงขลา และสตูล ในระหว่างวันที่ 19 เมษายน 2547 ถึงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2547 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีความเห็นว่า

ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เป็นหลักการที่ดีและจะเป็นกลไกในการสนับสนุนให้การปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาคเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับการบริหารราชการในรูปแบบเดิม เนื่องจากสนับสนุนให้จังหวัดสามารถริเริ่มพัฒนาและแก้ไขปัญหาให้เป็นไปตามความต้องการในพื้นที่ได้ด้วยตนเอง โดยทุกภาคส่วนในจังหวัดมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด จึงช่วยลดความซ้ำซ้อน ทำให้มีทิศทางและเป้าหมายในการปฏิบัติงานร่วมกันที่ชัดเจน นอกจากนี้ยังมีการกำหนดตัวชี้วัดเพื่อใช้ในการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ตลอดจนหน่วยงานภาครัฐเกิดความรวดเร็วและลดขั้นตอนในการปฏิบัติงานโดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง

แต่อย่างไรก็ดีในปีงบประมาณ 2547 ซึ่งเป็นปีแรกที่ใช้ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการและเป็นไปอย่างเร่งด่วนนั้น ปรากฏว่าทั้ง 30 จังหวัดที่สุ่มตรวจสอบ มีปัญหาอุปสรรค หรือข้อจำกัดบางประการในการปฏิบัติราชการตามระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จตามความคาดหวังหรือหลักการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ดังนี้

ผลการตรวจสอบในด้านการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการความพร้อมในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (CEO) ควรมีการเตรียมความพร้อมและได้รับการสนับสนุนในการเข้าสู่ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยมีปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จที่เกี่ยวข้องกับความพร้อมในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ทั้งหมด 6 ประการ ดังนี้ มีบุคลากรและองค์กรที่เหมาะสมในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ มีระบบงบประมาณสนับสนุนที่ชัดเจนและสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จัดให้มีระบบข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศของจังหวัดที่สามารถนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล มีระบบการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานจังหวัดอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนส่วนกลางมีการมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างเพียงพอเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินภายในจังหวัดเกิดความรวดเร็ว ประหยัด มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล แต่จากการตรวจสอบ พบว่า ทุกจังหวัดมีปัญหา อุปสรรค หรือข้อจำกัดบางประการในการบริหารราชการตามระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และควรมีการปรับปรุงความพร้อมในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในด้านต่าง ๆ โดยสามารถพิจารณาได้ 6 ประเด็น ดังนี้

ข้อตรวจพบที่ 1.1 บุคลากรและองค์กรในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการยังไม่มี
ความพร้อม ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด สำนักงานจังหวัด เป็นต้น

ข้อตรวจพบที่ 1.2 งบประมาณในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการยังมีประเด็น
ปัญหาหลายประการ

ข้อตรวจพบที่ 1.3 การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดยังไม่มีลักษณะของการบูร
ณาการ

ข้อตรวจพบที่ 1.4 การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจังหวัดยังไม่มี
ความเชื่อมโยงข้อมูลกันได้อย่างแท้จริง

ข้อตรวจพบที่ 1.5 การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานจังหวัดซึ่งจังหวัดเป็นผู้จัดทำ
โดยส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่ผู้ประเมินยังไม่มีความพร้อมในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้บางจังหวัดที่ยังไม่ได้
แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบฯ และสำหรับจังหวัดที่มีการแต่งตั้งแล้ว ปรากฏว่า
คณะกรรมการตรวจสอบฯ โดยส่วนใหญ่ยังไม่มีการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่อย่างเป็น
รูปธรรม

ข้อตรวจพบที่ 1.6 การมอบอำนาจจากส่วนกลาง

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546 กำหนดให้ส่วนราชการ
มอบอำนาจให้กับผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องนั้น โดยตรง และกรณีการใช้อำนาจในเขตจังหวัดใด
ให้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการตัดสินใจ
เพิ่มมากขึ้น โดยสามารถบริหารราชการตามระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ได้อย่างมี
ประสิทธิภาพและประสิทธิผล เกิดความประหยัด ลดขั้นตอนในการปฏิบัติราชการ และสามารถ
ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็วมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ส่วนราชการที่เป็น
ราชการบริหารส่วนกลางต้องมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างเพียงพอและเหมาะสม ใน 3
ด้าน คือ อำนาจด้านการบริหารงานบุคคล อำนาจด้านการบริหารงบประมาณ และอำนาจด้านการ
วินิจฉัยสั่งการ ทิพิจารณาอนุมัติ อนุญาต แต่จากการตรวจสอบผลการมอบอำนาจ ณ วันที่ 8 กันยายน
2547 พบว่า ราชการบริหารส่วนกลางยังมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ครบถ้วน ไม่สมบูรณ์
หรือมีเงื่อนไขในการมอบอำนาจ แม้จะมีการติดตามเร่งรัดและกำหนดโทษจากคณะรัฐมนตรีให้กับ
ส่วนราชการบริหารส่วนกลางที่ยังไม่ได้มอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดมาโดยตลอด รวม 11
เดือน โดยมีกรมที่ยังมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ครบถ้วน จำนวน 3 กรม ได้แก่ กรม

ควบคุมโรค กรมสุขภาพจิต และกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช ทั้งนี้จากการสัมภาษณ์ผู้ว่าราชการจังหวัดใน 30 จังหวัดที่สุ่มตรวจสอบ ผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งหมดให้ความเห็นว่า การมอบอำนาจจากราชการบริหารส่วนกลางยังไม่สามารถสนับสนุนการบริหารราชการได้อย่างเต็มที่เนื่องจากมีบางกรม/กระทรวงที่ยังไม่ได้มอบอำนาจ สำหรับกรณีที่มีการมอบอำนาจแล้ว ปรากฏว่า การมอบอำนาจยังไม่เบ็ดเสร็จ หรือมีเงื่อนไขในการใช้อำนาจ โดยเฉพาะการมอบอำนาจด้านการวินิจฉัยสั่งการ พิจารณาอนุมัติ อนุญาต

กนกวรรณ ศรีอุทธา : ศึกษาเรื่อง “ประสิทธิผลในการบริหารงานภายใต้ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ กรณีศึกษาจังหวัดลำปาง โดยทำการศึกษาทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพผลการศึกษาพบว่า ระบบผู้ว่า CEO เกิดขึ้น เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจมากขึ้น ในด้านการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณและการตัดสินใจสั่งการต่าง ๆ ผลการศึกษายังแสดงให้เห็นว่าข้าราชการในจังหวัดลำปาง ส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารด้วยระบบผู้ว่า CEO ในระดับสูงและเมื่อพิจารณาการปรับตัวในการทำงาน พบว่า ข้าราชการกระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงศึกษาธิการ ไม่ปรับตัวในการทำงานมากที่สุด ส่วนข้อดีของการบริหารงานด้วยระบบผู้ว่า CEO คือ ทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงาน เนื่องจากมีเอกภาพในการบังคับบัญชา การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อการบริการประชาชน แต่อย่างไรก็ตามระบบผู้ว่า CEO ก็ยังมีข้อเสีย เช่น การใช้อำนาจที่เพิ่มขึ้นไปในทางที่ไม่เหมาะสม ความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ ในส่วนกลาง และวัฒนธรรมของข้าราชการบางส่วนที่ยังยึดติดกับการบริหารงานในระบบเดิม

โกวิท พวงงม และ ดร. ชिरเดช ฉายอรุณ (2544 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง ความรู้ทัศนคติ และการปฏิบัติของประชาชนในการมีส่วนร่วมต่อการบริหารงานแบบกระจายอำนาจ โดยการศึกษาพบว่า

1. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการกระจายอำนาจ อยู่ในระดับปานกลาง ในขณะที่ทัศนคติของกลุ่มตัวอย่างในเรื่องเดียวกันนั้น สูงกว่าเล็กน้อยอย่างไรก็ตามพบว่า การปฏิบัติตนในการมีส่วนร่วมตามแบบกระจายอำนาจนั้นค่อนข้างต่ำ
2. ปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติตนในการมีส่วนร่วมตามแบบกระจายอำนาจนั้น พบว่าประกอบไปด้วย ระดับการศึกษา เพศ จำนวนกลุ่มที่เป็นสมาชิก ปริมาณสื่อที่เปิดรับเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทัศนคติต่อรัฐธรรมนูญและการกระจายอำนาจ

ปิยะนุช เงินคล้าย (2539 : บทคัดย่อ) ศึกษาทัศนคติและความพร้อมของประชาชนต่อการกระจายอำนาจ โดยการศึกษาพบว่า

1. ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับข่าวสารโดยผ่านสื่อมากกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ
2. ระดับของการไปใช้สิทธิเลือกตั้งค่อนข้างสูง
3. ระดับของการมีส่วนร่วมทางการเมือง ค่อนข้างต่ำ
4. ระดับของความเข้าใจในการกระจายอำนาจ ค่อนข้างถูกต้องและประชาชนให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมตัดสินใจปัญหาและแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง
5. ระดับความเข้าใจผลของการกระจายอำนาจ ซึ่งประชาชนจะให้ความสำคัญกับสภาพความเป็นจริงของท้องถิ่น
6. ระดับความพร้อมในการเข้าไปมีบทบาทต่อการกระจายอำนาจ พบว่าประชาชนต้องการใช้สิทธิในการเลือกผู้บริหารท้องถิ่น
7. ระดับความรู้ความเข้าใจของประชาชนต่อการเมือง และการบริหาร ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่สนใจในการติดตามการบริหารงานของรัฐบาล

พีระ เต็มแถม และคณะ (2537 : บทคัดย่อ) ศึกษาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น กรณีศึกษาทัศนคติของประชาชนเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ในจังหวัดลำปาง และพะเยา พบว่าประชาชนในจังหวัดลำปาง จังหวัดพะเยายังไม่พร้อม และยังไม่ต้องการให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เนื่องจากองค์ประกอบทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ความเจริญ ความรู้ความเข้าใจ ของประชาชนยังไม่เอื้ออำนวยให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในขณะนี้ แต่ควรมีการเลือกตั้งสภาตำบลซึ่งเป็นระดับล่างขึ้นมาก่อน เพื่อประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และพัฒนาจนถึงระดับจังหวัดในอนาคต

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี ทำการวิจัยเชิงทดลองเพื่อประเมินผล โดยแบ่งเป็นจังหวัดทดลองเพื่อการพัฒนา ได้แก่ จังหวัดนราธิวาส จังหวัดควบคุม ได้แก่ จังหวัดปัตตานี ผลการสำรวจข้อมูลหลังการทดลองในรอบ 6 เดือน (1 ตุลาคม 2544 - 31 มีนาคม 2545) มีวัตถุประสงค์เพื่อเปรียบเทียบประสิทธิภาพและประสิทธิผลจากการบริหารราชการของจังหวัดทดลองบริหารแบบบูรณาการ (จังหวัดนราธิวาส) ภายใต้การบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบบูรณาการเพื่อพัฒนา กับจังหวัดเปรียบเทียบ (จังหวัดปัตตานี) ซึ่งบริหารราชการในระบบปกติ ในรอบ 6 เดือน (1 ตุลาคม 2544 - 31 มีนาคม 2545) ผลการวิจัยพบว่า ผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดนราธิวาสในรอบ 6 เดือนที่ผ่านมาครั้งนี้ (ได้จากข้อมูลทุติยภูมิ) การแก้ไขปัญหา

ขาดประสิทธิภาพ การแก้ไขปัญหาความยากจนและการแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน ดีขึ้นกว่าเดิม ส่วนการแก้ไขปัญหาการชุมนุมเรียกร้องไม่มีการเปลี่ยนแปลง เพราะไม่มีเหตุการณ์ชุมนุมเรียกร้องทั้งก่อนและในรอบ 6 เดือนที่ผ่านมา

ผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานีในรอบ 6 เดือนที่ผ่านมา ดังนี้ (ได้จากข้อมูลทุติยภูมิ) การแก้ไขปัญหาขาดประสิทธิภาพ การแก้ไขปัญหาความยากจนและการแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน โดยสรุปการปราบปรามได้ผลดีกว่าเดิม แต่บางอย่างไม่ดีกว่าเดิม เช่น หมู่บ้านที่มีการแพร่ระบาดของขาดประสิทธิภาพอย่างรุนแรงมีปริมาณเพิ่มขึ้นกว่าเดิม ปริมาณผู้ว่างงานยังมีปริมาณเพิ่มขึ้นกว่าเดิมและจำนวนผู้ร้องเรียนมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนมีจำนวนเพิ่มขึ้นกว่าเดิม ฯลฯ ส่วนการแก้ไขปัญหาการชุมนุมเรียกร้อง ในรอบ 6 เดือน ที่ผ่านมามีการชุมนุมเรียกร้อง 1 เรื่อง แต่สามารถดำเนินการให้ยุติได้ภายใน 24 ชั่วโมง

ความพึงพอใจจากการดำเนินงานของผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนและระยะ 6 เดือนที่ผ่านมา มีดังนี้ (ได้จากข้อมูลปฐมภูมิ) ในด้านการแก้ไขปัญหาขาดประสิทธิภาพและการแก้ไขปัญหาความยากจนทั้ง 2 จังหวัดมีความพึงพอใจเพิ่มขึ้น โดยที่จังหวัดนราธิวาสมีการเปลี่ยนแปลงของความพึงพอใจน้อยกว่าจังหวัดปัตตานี การแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน ทั้ง 2 จังหวัดมีความพึงพอใจเพิ่มขึ้นและมีการเปลี่ยนแปลงของความพึงพอใจพอ ๆ กัน การให้บริการของรัฐ จังหวัดนราธิวาสไม่มีการเปลี่ยนแปลงแต่อยู่ในระดับพึงพอใจ ส่วนจังหวัดปัตตานีมีความพึงพอใจเพิ่มขึ้นแต่อยู่ในระดับไม่แน่ใจ โดยที่จังหวัดนราธิวาสมีการเปลี่ยนแปลงของความพึงพอใจน้อยกว่าจังหวัดปัตตานี และด้านภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัด จังหวัดนราธิวาสมีความพึงพอใจลดลง ส่วนจังหวัดปัตตานีมีความพึงพอใจเพิ่มขึ้น โดยที่จังหวัดนราธิวาสมีการเปลี่ยนแปลงของความพึงพอใจน้อยกว่าจังหวัดปัตตานี

จากที่กล่าวมาทั้งหมดในบทที่ 2 การที่ผู้วิจัยได้กล่าวถึง พัฒนาการของการบริหารราชการของประเทศไทย นโยบายสาธารณะ การนำนโยบายไปปฏิบัติ แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องผู้ว่า CEO ตลอดจนแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของกลไกภาครัฐเพื่อรองรับการบริหารงานแบบบูรณาการ อีกทั้งการนำงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเข้ามานำเสนอต่อผู้อ่านนั้น มีเจตนารมณ์ให้ผู้อ่านมีความเข้าใจในภาพรวมของการเมืองการปกครองของไทย ที่ได้มีพัฒนาการมาสู่การบริหารงานแบบบูรณาการ โดย ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบ CEO อันมีผลสืบเนื่องมาจากการที่รัฐบาลในชุดพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ได้เข้ามาบริหารประเทศ และมีการนำแนวคิดใหม่มาใช้ในการบริหาร โดยมีเป้าหมายเพื่อตอบสนองต่อการพัฒนา และการแก้ไขปัญหาของประชาชนในส่วนภูมิภาค ได้อย่างตรงจุด มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มีการกำหนดการทำงานในแบบกลุ่มภารกิจ ที่ต้องทำงานสอดคล้อง

กัน และพยายามทลายกำแพงของการบริหารงานแบบเดิมในลักษณะต่างฝ่ายต่างทำ และกระจายกันอยู่ มาเป็นร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันแก้ปัญหา ตลอดจนร่วมรับผลต่างๆ ที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการทำงานร่วมกัน ซึ่งแนวคิดนี้ ได้ถูกนำไปปฏิบัติใช้อย่างจริงจัง โดยสามารถพิจารณาได้จากการปรับปรุงกฎหมายที่ใช้ในการบริหารประเทศเพื่อรองรับ และผลักดัน นั่นคือการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยกำหนดหลักการให้สอดคล้องกับการบริหารงานแบบบูรณาการอันเป็นแนวคิดของรัฐบาล ตลอดจนมีการจัดระเบียบหน่วยงานราชการโดยคำนึงถึงภารกิจซึ่งเดิมกระจัดกระจายกันอยู่ในกระทรวงต่างๆ ให้เข้ามารวมอยู่ในกระทรวงเดียวกัน ตามกรอบของ พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เช่น การยุบเลิกทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งเดิมมีกรอบอำนาจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา เหลือเพียงกระทรวงศึกษาธิการซึ่งในมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 นั้น ให้มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริม และกำกับดูแลการศึกษาของชาติในทุกระดับ และทุกประเภท เป็นต้น (ชาชีวะวัฒน์, 2546: หน้า 131)

กรอบแนวคิดที่ผู้วิจัยได้นำเสนอในเรื่องนโยบายสาธารณะนั้น ผู้วิจัยมุ่งหวังให้ผู้อ่านได้มีความเข้าใจถึงลักษณะการปฏิบัติงานของรัฐบาลโดยการนำแนวคิดเรื่องการบริหารงานแบบบูรณาการมาใช้ โดยแสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องกับกรอบแนวคิดเรื่องนโยบายสาธารณะในความหมายของนักวิชาการหลายท่านตามที่ได้สรุปไว้ก่อนหน้านี้ (สมบัติ, 2546: หน้า 21) ให้ และเพื่อความกระชับ ผู้วิจัยสามารถอธิบายถึงการบริหารงานแบบบูรณาการตามกรอบความหมายของนโยบายสาธารณะ หรือในฐานะที่เป็นผู้ริเริ่ม/กำหนดนโยบายสาธารณะได้ กล่าวคือ มีลักษณะที่เป็นกิจการที่รัฐบาลซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่มีอำนาจในการบริหารเลือกจะกระทำโดยมีลักษณะของการกระทำที่มีแบบแผน เห็นได้จากการนำกรอบแนวคิดเรื่องการบริหารงานแบบบูรณาการมาใช้ อย่างมีหลักการ และแบบแผน เห็นได้จากการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับแนวคิดเพื่อที่จะสามารถนำมาใช้ปฏิบัติได้ในความเป็นจริง โดยการบริหารงานแบบบูรณาการนั้นมุ่งหวังผลในการแก้ปัญหาของสังคม โดยมุ่งให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างตรงจุด โดยคำนึงถึงปัญหาของประชาชนที่แท้จริงในพื้นที่จริงเป็นหลัก ซึ่งการกำหนดแนวคิดของรัฐบาลนั้น ได้ถูกนำไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง เช่นมีการกำหนดกรอบกฎหมายเพื่อสนับสนุน ให้สามารถปฏิบัติได้จริง เป็นต้น

สำหรับกรอบแนวคิดเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ผู้วิจัยได้เน้นหนักไปที่ปัจจัยที่ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ซึ่งปัจจัยดังกล่าวสามารถนำไปใช้ตรวจสอบว่า ภายหลังจากที่รัฐบาลมีการกำหนดนโยบายสาธารณะเรื่อง การบริหารงานแบบบูรณาการแล้ว มีการนำเอาแนวคิดนี้ลงไปสู่ภาคปฏิบัติ โดยเฉพาะกรณีศึกษาวิจัยของผู้วิจัย ในเรื่องปัญหาของการ

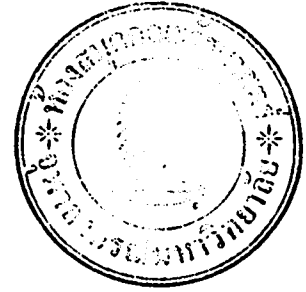
บริหารงานแบบบูรณาการในกรณีการส่งเสริมผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวประเภทสปานั้น ประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลว ซึ่งผลของการศึกษาวิจัย สามารถนำมาอธิบายถึงสาเหตุของความสำเร็จ หรือล้มเหลวได้ ความปัจจัยที่ส่งผลให้การนำนโยบายปฏิบัติประสบความสำเร็จตามกรอบทฤษฎีของการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งจะทำให้ผลการวิจัยมีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น

ในส่วนต่อมาในเรื่องกรอบแนวคิดเรื่องการบริหารงานแบบบูรณาการที่ได้นำเสนอ นั้น ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างความเข้าใจในหลักการบริหารงานแบบบูรณาการ และมุ่งตรวจสอบว่าการบริการงานแบบบูรณาการ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ หรือผู้ว่า CEO เป็นผู้ปฏิบัติหลักที่ต้องมีความเข้าใจอย่างชัดเจน ในกรอบอำนาจหน้าที่ และบทบาท เพื่อผลักดันให้การบริหารงานแบบบูรณาการประสบความสำเร็จไม่เกิดความสับสน รวมตลอดถึงคณะกรรมการต่างๆ ที่มีหน้าที่ผลักดันยุทธศาสตร์ในด้านต่างๆ ประสบความสำเร็จในภาพรวมตามแนวคิดเรื่องการบริหารงานแบบบูรณาการนั้น ได้มีการนำเอาแนวคิด หลักการ อำนาจหน้าที่ที่กำหนดขึ้นให้ปฏิบัติไปใช้ในการปฏิบัติจริงหรือไม่ อย่างไร ซึ่งผู้วิจัยสามารถนำเอาหลักการ กรอบอำนาจหน้าที่ และกรอบการปฏิบัติของทั้งผู้ว่า CEO และกลุ่มคณะกรรมการที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาใช้ทำการตรวจสอบให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมได้

ในส่วนสุดท้ายเรื่องการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำผลการศึกษาวิจัยไปทำการศึกษาเปรียบเทียบว่างานวิจัยดังกล่าวมีผลการวิจัยที่สอดคล้อง หรือสนับสนุน ผลการศึกษาวิจัยของผู้วิจัยได้หรือไม่ และในประเด็นใดบ้าง ทั้งนี้เพื่อทำให้ผลการศึกษานั้นมีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น

บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย



การศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) เป็นหลักควบคู่ไปกับการวิจัยเชิงคุณภาพและการวิจัยเอกสาร เพื่อให้ได้ข้อมูลทั้งแนวกว้างและแนวลึกเพื่อให้ผลการศึกษาสมบูรณ์มากที่สุด โดยมีรายละเอียดและขั้นตอนในการวิจัยดังนี้

ประชากรและการสุ่มตัวอย่าง

กลุ่มเป้าหมายที่กำหนดไว้ในการศึกษามีดังนี้

1. กลุ่มเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ได้แก่ กลุ่มผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนี้

- 1) เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น
- 2) ข้าราชการประจำสาธารณสุขจังหวัด
- 3) ข้าราชการตำรวจที่มีหน้าที่ในการรักษาความปลอดภัยที่มีส่วนในการสนับสนุนการท่องเที่ยว

ในการเลือกตัวอย่าง ผู้วิจัยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) โดยเลือกกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ตามแนวทางของการวิจัยเชิงคุณภาพ ทำการสัมภาษณ์ด้วยแบบสัมภาษณ์เกี่ยวกับการนำนโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ จากภาครัฐบาลนำไปปฏิบัติแบบสัมภาษณ์จะประกอบด้วยประเด็นคำถาม 6 ประเด็นคือ

1. ความรู้เกี่ยวกับนโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์
2. ความคิดเห็นต่อปัญหาสภาพการปฏิบัติงานตามนโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์
3. ความคิดเห็นต่อปัญหาในการปฏิบัติตามนโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์
4. ระดับการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ
5. ความคิดเห็นต่อการบริหารงานแบบบูรณาการในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ ความคิดเห็นต่อการกระจายอำนาจของผู้ว่า CEO ความคิดเห็นการมีส่วนร่วมในการบริหารของผู้ว่า CEO

6. ปัญหาของการมีผู้ว่า CEO และข้อเสนอแนะ

2. กลุ่มเอชนผู้ประกอบการ

ได้แก่ เจ้าของสถานประกอบการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวประเภท SPA ข้อมูลกลุ่มสถานประกอบการได้มาจากการสัมภาษณ์เจ้าของสถานประกอบการ โดยคำถามจะประกอบด้วยประเด็นคำถาม 3 ประเด็นคือ

1. ความคิดเห็นต่อการเป็น โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ของธุรกิจสปา
2. ความคิดเห็นต่อการอำนวยความสะดวกจากภาครัฐ
3. ความคิดเห็นต่อปัญหาและอุปสรรคของธุรกิจสปาตามโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ในแง่ปัญหาโดยรวมและในแง่ที่เกี่ยวข้องกับ CEO โดยเฉพาะการเปรียบเทียบการจัดการของอำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี และอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะคือ

ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ได้จากการสำรวจภาคสนาม (Field study) ทั้งนี้เพื่อทดสอบความสัมพันธ์ที่กล่าวไว้ในเชิงทฤษฎีภายใต้เงื่อนไขของข้อจำกัด และขอบเขตการศึกษาเฉพาะพื้นที่ ข้อมูลที่ศึกษาในการวิจัยครั้งนี้คือข้อเท็จจริง (Fact) เกี่ยวกับการบริหารงานในระบบผู้ว่า CEO ในการนำนโยบายอุตสาหกรรมท่องเที่ยวประเทศสปาตามโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์มาปฏิบัติ โดยข้อมูลจะได้มาจากการสัมภาษณ์

ข้อมูลทุติยภูมิ ซึ่งจะได้จากหนังสือ เอกสาร งานวิจัย วิทยานิพนธ์ -ตลอดถึงบทความที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับกำหนดกรอบแนวคิดและลักษณะประเด็นการศึกษาอันจะนำไปสู่การศึกษาเชิงประจักษ์ต่อไป

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บข้อมูลภาคสนามในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้วิธีสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth interview) เป็นหลักโดยผู้วิจัยได้จัดทำแบบสัมภาษณ์แบบกำหนดแนว (The interview guide) สำหรับแต่ละกลุ่มตัวอย่างขึ้นมาเป็นเครื่องมือและผู้วิจัยได้ทำหน้าที่เป็นผู้สัมภาษณ์ด้วยตนเอง

ทั้งหมด โดยทำการรวบรวมข้อมูลระหว่างวันที่ 1 กันยายน 2548 - 30 กันยายน 2548 โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐ และเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจังหวัด เพื่อศึกษาข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับโครงการ OTOP ณ ที่ว่าการอำเภอ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ผู้รับผิดชอบในโครงการ OTOP

2. กลุ่มเจ้าของกิจการ ทำการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ประกอบการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวประเภทสปา

การจัดระเบียบข้อมูล

ข้อมูลที่รวบรวมได้จากแบบสอบถามซึ่งประกอบด้วยข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth interview) ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ด้วยแบบสอบถามปลายปิด (Close- Ended Interview) และข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามปลายเปิด (Open - Ended) ได้ทำการจัดระเบียบข้อมูลดังนี้ โดย ข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึก และแบบสอบถามปลายเปิด จะทำการสรุปข้อมูลในหัวข้อต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความคิดเห็นสำหรับแต่ละกลุ่มไว้เป็นหมวดหมู่ตามประเด็นแล้ว จำแนกข้อมูลเป็นประเภท รูปแบบและแบบแผนตามข้อคำถามและประเด็นในการวิเคราะห์ จากนั้นแปลความหมายของข้อค้นพบที่สำคัญในการวิจัย

ระดับหน่วยในการวิเคราะห์

หน่วยในการวิเคราะห์ (Unit of Analysis) ในการศึกษาครั้งนี้เป็นที่ระดับบุคคล (Individual) หรือเป็นการศึกษาโดยการพิจารณาถึงระดับหน่วยย่อยที่เป็นความคิดเห็น และพฤติกรรมระดับบุคคลแต่ละคนทั้งในส่วนของประชากรกลุ่มเป้าหมาย และข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น

การวิเคราะห์และการนำเสนอข้อมูล

เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาในเชิงคุณภาพ (Qualitative)) ซึ่งในส่วนของ การวิเคราะห์ข้อมูลการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ (Qualitative) ที่ได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และกลุ่มจากเจ้าของกิจการท่องเที่ยวประเภทสปา จะจำแนกโดยอาศัย

กรอบแนวคิดที่นำเสนอ เปรียบเทียบความสอดคล้องของตัวแปรที่ศึกษาทั้งหมดภายใต้ผลการ
วิเคราะห์ในเชิงคุณภาพ



**ความเชื่อมโยงของการกำหนดยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ยุทธศาสตร์จังหวัด
กับ นโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ในกรณีอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว
ประเภทสปาในเขตพื้นที่อำเภอชะอำ และหัวหิน**

แนวคิดการบริหารงานแบบบูรณาการภายใต้ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น คำนึงถึงการพัฒนา
ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจในพื้นที่ที่มีความคล้ายคลึงกัน และ
เชื่อมโยงกันทั้งทางสังคม ชุมชน ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นประเด็นสำคัญ ซึ่งมีความแตกต่างจากการ
บริหารงานในรูปแบบเดิมที่คำนึงถึงเกณฑ์ทางภูมิศาสตร์เป็นหลัก

จังหวัดเพชรบุรี และจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ที่ในอดีตเคยถูกแยกการพัฒนาออกจากกันโดย
จังหวัดเพชรบุรีถือเป็นจังหวัดที่อยู่ในภาคกลาง และจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เป็นจังหวัดที่อยู่ใน
ภาคใต้ ภายหลังจากรัฐบาลของ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เข้ามาบริหารประเทศโดยใช้แนวคิดผู้ว่า
ราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ปัจจุบันจังหวัดทั้งสองจึงถูกรวมเข้าอยู่ในกลุ่มจังหวัดเดียวกัน คือ
กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง ซึ่งอยู่ในกลุ่มเดียวกับจังหวัดสมุทรสาคร และสมุทรสงคราม ซึ่งใน
กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่างนี้มีพื้นที่ติดชายฝั่งทะเลรวมทั้งสิ้น 359 กิโลเมตร ประชากรส่วน
ใหญ่มีอาชีพประมง เกษตรกรรม เป็นแหล่งอุตสาหกรรมการประมงหลักของประเทศ และมีแหล่ง
ทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ และมีการกำหนดวิสัยทัศน์ของกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง
คือ เป็นกลุ่มจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางการผลิตและแปรรูปสินค้าประมง เกษตร และเหล็ก เป็นแหล่ง
ท่องเที่ยวเชิงนิเวศ และเป็นเส้นทางคมนาคมที่สำคัญสู่ภาคใต้ ท่ามกลางสภาพแวดล้อมที่ยั่งยืน
(มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2548: หน้า 13)

การดำเนินการภาคพื้นภายใต้วิสัยทัศน์นั้น กลุ่มจังหวัด ได้กำหนดยุทธศาสตร์ทางการ
ท่องเที่ยว และอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวภายใต้แนวคิดตามนโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ คือ
จะต้องพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และสุขภาพ โดยมีการพัฒนา
แหล่งท่องเที่ยวทางเลือกใหม่ พัฒนาผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยว การมีส่วนร่วมของประชาชน
ในการท่องเที่ยว (มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2548: หน้า 13) โดยการผลักดันยุทธศาสตร์ทั้งกลุ่มจังหวัด
ต้องวางระบบโครงข่ายเส้นทางคมนาคมขนส่งทั้งทางบกและทางทะเล สร้างกระแสนักเดินทาง
การท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อมมีระบบสนับสนุนต่างๆ ที่ส่งเสริมการ
ท่องเที่ยว พัฒนาสินค้า OTOP ส่งเสริมความปลอดภัย (Food safety) (มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2548:

หน้า 13) พัฒนาสู่การเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพอนามัย ทั้งนี้ผลิตภัณฑ์ สป่าเป็นหนึ่งในโครงการหลักของยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

ยุทธศาสตร์ของภาคกลางตอนล่าง สามารถวิเคราะห์ในเชิงสภาพแวดล้อม และขีดสมรรถนะ (โอกาส-อุปสรรค-จุดแข็ง-จุดอ่อน) ได้ดังต่อไปนี้

จุดแข็ง (Strength)	จุดอ่อน(Weaknesses)
<ul style="list-style-type: none"> - เป็นแหล่งอุตสาหกรรมการประมงหลักของประเทศที่เชื่อมโยงครบวงจร - แหล่งผลิตมีอาหารทะเลสด และขนมอร่อย - มีแหล่งผลิตผลทางการเกษตร - ทำเรือน้ำลึก และทำเรือประมง - มีเส้นทางคมนาคมหลายรูปแบบ - มีแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์เป็นหลัก และเชื่อมโยงการท่องเที่ยวที่หลากหลาย - มีอุตสาหกรรมพื้นฐานเกี่ยวกับเหล็ก 	<ul style="list-style-type: none"> - เส้นทางคมนาคมและโครงข่ายถนนบางสายไม่สมบูรณ์ - กระแสไฟฟ้าตก-ดับบ่อย - ขาดน้ำเพื่อการอุตสาหกรรม - ขาดประสิทธิภาพในด้านการจัดการด้านการตลาด - ขาดตลาดสินค้าประมงและเกษตร - ขาดแรงงานไร้ฝีมือ - ขาดการพัฒนาคุณภาพ มาตรฐานการผลิตอย่างต่อเนื่อง - การวิจัยและพัฒนาในสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมที่สำคัญของกลุ่มจังหวัด ไม่เพียงพอและต่อเนื่อง

โอกาส(Opportunities)	ภัยคุกคาม (Threats)
<ul style="list-style-type: none"> - โครงการขยายโครงข่ายถนนรถไฟฟ้า และการขนส่งทางทะเล - ความร่วมมือกับประเทศพม่าในการเปิดจุดผ่านแดน - การแสวงหาที่ดินด้านการท่องเที่ยว สุขอนามัย คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม - การส่งเสริมของรัฐบาลด้านการท่องเที่ยว OTOP และการให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และนโยบายในเรื่องผู้ว่า CEO 	<ul style="list-style-type: none"> - การแข่งขันเพิ่มสูงขึ้นจากประเทศเพื่อนบ้าน - การกีดกันทางการค้าโลก - ความไม่คล่องตัวของระบบราชการ - โรคระบาด เช่น ไข้หวัดนก - ภัยธรรมชาติ เช่น ภัยแล้ง - ยาเสพติด

ที่มา: มหาวิทยาลัยศิลปากร.แผนพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในเขตภาคกลางตอนล่าง.2548

ที่นำเสนอข้างต้นเป็นประเด็นยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่างซึ่งมีการวิเคราะห์โดย SWOT เพื่อที่จะทำให้ผู้อ่านมีความเข้าใจในตัวยุทธศาสตร์ และสามารถเข้าใจ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภัยคุกคาม ในภาพรวมของกลุ่มจังหวัดอันจะนำไปสู่การอธิบายในบริบทของการผลักดันยุทธศาสตร์โดยผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการของจังหวัดเพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งเป็นบุคคลที่จะต้องบูรณาการในการบริหารเพื่อผลักดันยุทธศาสตร์ให้ประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่งยุทธศาสตร์การท่องเที่ยว ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับกรณีศึกษาของผู้วิจัย คือ อุตสาหกรรมสปา

ในส่วนต่อไปผู้วิจัย จะได้กล่าวถึงยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดเพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งเป็นพื้นที่กรณีศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดเพชรบุรี

“การพัฒนาให้เป็นเมืองท่องเที่ยว สถานที่ประชุมสัมมนา นันทนาการหลากหลายรูปแบบ” จากยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวข้างต้น นำไปสู่การกำหนดกลยุทธ์ในการดำเนินการ เพื่อให้ยุทธศาสตร์ประสบความสำเร็จ ดังต่อไปนี้

- ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการ และบริการด้านการท่องเที่ยว
- พัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวธรรมชาติ ประวัติศาสตร์ ศิลปะ วัฒนธรรม ศาสนา ภูมิปัญญาท้องถิ่น สุขภาพ กีฬา และ นันทนาการ ควบคู่กับส่งเสริมตลาดนักท่องเที่ยว กลุ่มประชุมสัมมนา
- สร้างความมั่นใจ สะดวก ปลอดภัย แก่นักท่องเที่ยว
- ประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวเชิงรุก (โปรโมตภาคผนวก ข.)

ยุทธศาสตร์ในด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดเพชรบุรี ผู้วิจัยได้สรุปผลการวิเคราะห์ ตามกรอบของ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภัยคุกคาม (SWOT) ได้ดังต่อไปนี้ (มหาวิทยาลัยศิลปากร ,2548 หน้า 26-33)

จุดแข็ง (Strength)	จุดอ่อน(Weaknesses)
<ul style="list-style-type: none"> - มีแหล่งท่องเที่ยวหลากหลาย ทั้ง ธรรมชาติ ศาสนสถาน พระราชวัง เค็ม ศิลปะวัฒนธรรม รวมทั้งมีความหลากหลายในด้านของ ภูมิศาสตร์การท่องเที่ยว เช่น ภูเขา ทะเล - ปัจจุบันการท่องเที่ยวแนวใหม่เริ่มเป็นที่นิยม เช่น การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ และการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ - แหล่งท่องเที่ยวเดินทางเข้าถึงได้ โดยง่าย มีการคมนาคมสะดวก - มีความหลากหลายของธุรกิจที่พักแรม เช่น โรงแรม รีสอร์ท บ้านพัก 	<ul style="list-style-type: none"> - การบริการข้อมูลข่าวสารด้านการท่องเที่ยวในพื้นที่จังหวัดเพชรบุรี โดยภาพรวมแล้วยังไม่เพียงพอ - ขาดเจ้าหน้าที่ดูแลให้ความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวภายในแหล่งท่องเที่ยว - ผู้ประกอบการและพนักงานบริการ ยังมีความรู้และทักษะในการให้บริการที่เพียงพอ โดยเฉพาะการใช้ภาษาต่างประเทศกับนักท่องเที่ยวต่างชาติ

จุดแข็ง (Strength)	จุดอ่อน(Weaknesses)
<ul style="list-style-type: none"> - การบริการด้วยวิชาชีพไมตรี ทำให้นักท่องเที่ยวมีความประทับใจ 	<ul style="list-style-type: none"> - ขาดการสร้างสิ่งดึงดูดใจทางการท่องเที่ยว - ขาดการบูรณาการ การวางแผนการตลาด การประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับแหล่งท่องเที่ยว และเส้นทางท่องเที่ยวที่มีประสิทธิภาพร่วมกันระหว่างภาครัฐ ผู้ประกอบการท่องเที่ยว และชุมชนท้องถิ่น

โอกาส(Opportunities)	ภัยคุกคาม(Threats)
<ul style="list-style-type: none"> - นโยบายของรัฐบาลที่ส่งเสริมการท่องเที่ยวเอื้อต่อการท่องเที่ยวของจังหวัดเพชรบุรี - เนื่องจากปัจจุบันการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพเป็นที่นิยม ทำให้เกิดการท่องเที่ยวในจังหวัดเพชรบุรีเพิ่มมากขึ้น - นโยบายรัฐเปิด โอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้ามาจัดการพื้นที่ เพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยว 	<ul style="list-style-type: none"> - สถานการณ์การท่องเที่ยวเปลี่ยนไป ส่งผลให้นักท่องเที่ยวค้างคืนน้อยลง - ขาดการร่วมมือระหว่างผู้ประกอบการนำเที่ยวในจังหวัดอื่นในภูมิภาค - การเกิดขึ้นของแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่ใกล้เคียง ทำให้เกิดการแข่งขันกันสูง

ยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

“ ทำประจวบคีรีขันธ์ให้เป็นเมืองท่องเที่ยวสำหรับครอบครัว และสุขภาพ ”(มหาวิทยาลัย
ศิลปากร,2548:หน้า 34)

ยุทธศาสตร์ในด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ผู้วิจัยได้สรุปผลการวิเคราะห์
ตามกรอบของ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภัยคุกคาม (SWOT) ได้ดังต่อไปนี้ (มหาวิทยาลัย
ศิลปากร,2548 หน้า 34-39)

จุดแข็ง (Strength)	จุดอ่อน(Weaknesses)
<ul style="list-style-type: none"> - มีแหล่งท่องเที่ยวหลากหลาย ทั้ง ธรรมชาติ ศาสนสถาน พระราชวัง เดิม ศิลปะวัฒนธรรม รวมทั้งมี ความหลากหลายในด้านของ ภูมิศาสตร์การท่องเที่ยว เช่น ภูเขา ทะเล - ทรัพยากรธรรมชาติมีความงดงาม ทั้งในด้านของทัศนียภาพ และ ความอุดมสมบูรณ์ของธรรมชาติ - แหล่งท่องเที่ยวเดินทางเข้าถึงได้ โดยง่าย มีการคมนาคมสะดวก และ หลากหลาย - มีความหลากหลายของธุรกิจที่พัก แรม เช่น โรงแรม รีสอร์ท บ้านพัก - เป้าหมายหลักของนักท่องเที่ยวคือ มาพักผ่อน นักท่องเที่ยวต่างชาติมี แนวโน้มพักอยู่เป็นระยะเวลานาน - มีการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพที่คิด อันดับโลก เช่น สปาต่างๆ 	<ul style="list-style-type: none"> - มีธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว ที่ไม่ถูกกฎหมาย และเกิดการเอารัด เอาเปรียบนักท่องเที่ยว - การประชาสัมพันธ์ด้านการบริการ ยังน้อย จึงไม่ส่งเสริมภาพลักษณ์ การท่องเที่ยว - ขาดการวางแผนในเชิงบูรณาการ ของหน่วยงานในพื้นที่ ทั้งในส่วน ของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง กับการท่องเที่ยว

โอกาส(Opportunities)	ภัยคุกคาม(Threats)
<ul style="list-style-type: none"> - โอกาสพัฒนาเส้นทางท่องเที่ยวเลียบชายทะเล ตั้งแต่อำเภอหัวหินไปจรดอำเภอบางสะพาน รวมระยะทางประมาณ 220 กม. - โอกาสพัฒนาการท่องเที่ยวเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน - ส่งเสริมและพัฒนา OTOP ที่มีศักยภาพซึ่งก่อให้เกิดรายได้ของชุมชนภายในแหล่งท่องเที่ยว และก่อให้เกิดสินค้าและบริการทางการท่องเที่ยวที่มีคุณภาพ 	<ul style="list-style-type: none"> - ขาดการลงทุนจากสายการบินเอกชนที่จะเข้ามาลงทุนเปิดสายการบินภายในจังหวัด - การเกิดขึ้นของแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่ใกล้เคียง ทำให้เกิดการแข่งกันกันสูง

ยุทธศาสตร์เร่งด่วนด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

สร้างถนนสายท่องเที่ยว (LOCAL ROAD)

การสร้างถนนเลียบชายทะเล

อำเภอหัวหิน-อำเภอบางสะพาน

น้อย ประมาณ 200 กิโลเมตร เป็นการปรับปรุงซ่อมแซมเพิ่มเติมถนนเดิมที่มีอยู่แล้วเกือบ 100 % และมอบหมายให้กรมทางหลวงชนบทเป็นเจ้าภาพรับผิดชอบ

การสร้างถนนเลียบชายทะเล จะทำเป็นถนนสายท่องเที่ยวซึ่งสอดคล้องกับ โครงการ RIVIERA ของรัฐบาล และจะเป็นถนนยุทธศาสตร์ไว้แก้ไขปัญหาเวลาที่มีการประท้วงปิดถนน จะเห็นได้ว่ารายได้หลักของประเทศจะมาจากการท่องเที่ยว ขอให้ปรับการท่องเที่ยวเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่สำคัญลำดับที่หนึ่งของจังหวัด

จากการที่ผู้วิจัยได้กล่าวถึงยุทธศาสตร์ของจังหวัดเพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อชี้ให้เห็นว่ายุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดจะมีความเชื่อมโยง และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด ทั้งนี้เพื่อผลักดันยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดประจวบ

ความสำเร็จในภาพรวม แต่การจะผลักดันยุทธศาสตร์ของภาคกลางตอนล่างให้ประสบผลสำเร็จในทางปฏิบัติได้นั้น จะต้องอาศัยการบูรณาการของผู้ว่าราชการจังหวัดทุกคนในกลุ่ม ซึ่งต้องมีความเข้าใจอย่างถ่องแท้ในการพิจารณาจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค ของการพัฒนาการท่องเที่ยวในจังหวัดของตนเป็นพื้นฐาน เพื่อการกำหนดทิศทางในการพัฒนา ปรับปรุงการท่องเที่ยวได้อย่างตรงจุด โดยมีการคำนึงความเชื่อมโยงของกันกลุ่มจังหวัดเดียวกัน ในแง่ต่างๆ เช่น เพื่อผลสัมฤทธิ์ของการท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัดเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้กล่าวผู้ว่าราชการจังหวัดของกลุ่มจังหวัดต้องมีการบริหารร่วมกันในด้านการท่องเที่ยวที่ดี และเป็นไปในทิศทางเดียวกันตามวัตถุประสงค์ของการจัดการท่องเที่ยวแบบบูรณาการ ดังต่อไปนี้ (มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2548: หน้า 98-105, 149)

1. ความร่วมมือกัน โดยเปิดโอกาสให้ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการท่องเที่ยว เพื่อให้เกิดการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน
2. ลดการแข่งขัน โดยแต่ละจังหวัดควรมีการประสานแผนงานด้านการท่องเที่ยวในรูปแบบการเชื่อมโยงการบริหารด้านการท่องเที่ยวร่วมกัน
3. เชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยว โดยมีโครงการศึกษาและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรมของแต่ละจังหวัดให้มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันเป็นเรื่องราวเพื่อให้เกิดเส้นทางท่องเที่ยวที่มีความต่อเนื่องและน่าสนใจมากขึ้น
4. รับผลกระทบและแก้ปัญหาจากการท่องเที่ยวร่วมกัน อันมีผลมาจากการจัดการด้านการท่องเที่ยวที่ขาดประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม วิถีชีวิตของคนในชุมชน โดยจะต้องแก้ปัญหาร่วมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
5. คอบสนองพฤติกรรมการบริโภคของนักท่องเที่ยว ซึ่งไม่ได้เลือกที่จะเที่ยวมุ่งไปที่จังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง แต่ใช้เส้นทางท่องเที่ยวที่คาบเกี่ยวในแต่ละจังหวัด
6. การท่องเที่ยวเป็นสหวิทยาการที่ต้องมองรอบด้าน ทั้งในทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมของแต่ละชุมชน เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวให้เกิดความยั่งยืน
7. แผนการตลาดต้องมีการบูรณาการการท่องเที่ยวในเชิงรุกร่วมกันระหว่างจังหวัดต่างๆ ไม่ใช่ต่างคนต่างทำ ซึ่งจะส่งผลให้ไม่สามารถพัฒนาการท่องเที่ยวไปในทิศทางเดียวกัน

8. การพัฒนาศักยภาพของบุคลากรด้านการท่องเที่ยว ให้มีความรู้เรื่องการบริหารจัดการท่องเที่ยว การบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยว และบริการนักท่องเที่ยวได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อหนุนเสริมการท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดให้พัฒนาได้อย่างเต็มศักยภาพ

ในส่วนต่อไปของบทนี้ผู้วิจัยจะนำเสนอให้เห็นพัฒนาการของโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ และความเป็นหนึ่งในรูปแบบผลิตภัณฑ์ของนโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ของอุตสาหกรรมสปา

ภาพรวมของโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP)

โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ เป็นโครงการที่ริเริ่มจากความต้องการในการกระตุ้นเศรษฐกิจของชาติให้มีการฟื้นตัวจากวิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว โดยในบทนี้จะเป็นการกล่าวถึงเนื้อหาโดยรวมของโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ซึ่งประกอบด้วย แนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ตามหลักการพื้นฐาน 3 ประการ แนวทางการดำเนินงานโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ตามหลักการพื้นฐาน 3 ประการ โดยจะระบุถึงขั้นตอนการบริหารงานอย่างละเอียด ไปจนถึงเรื่องเกณฑ์การพิจารณาแหล่งท่องเที่ยวให้เป็นสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ และผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงเรื่องของบทบาทอันสำคัญของภาครัฐที่มีต่อโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ซึ่งจะเสนอในรายละเอียดต่อไป

แนวคิดเกี่ยวกับหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์

แนวคิด “หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์” เป็นแนวคิดที่ต้องการให้แต่ละหมู่บ้านมีผลิตภัณฑ์หลัก 1 ประเภทเป็นผลิตภัณฑ์ที่ใช้วัตถุดิบ ทรัพยากรของท้องถิ่น ลดปัญหาการอพยพย้ายถิ่นไปสู่เมืองใหญ่ ซึ่งถือได้ว่าการสร้างเศรษฐกิจชุมชนให้เกิดขึ้น เป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

กิจกรรมทางเศรษฐกิจ “หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์” นี้จะเป็นเครื่องมือที่กระตุ้นให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน เกิดการดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง นับเป็นกลยุทธ์การ

พัฒนาที่อยู่อาศัยหมู่บ้านเป็นหน่วยการพัฒนา (Unit of Development) เบื้องต้น และรวมเป็นเครือข่ายภายใต้ตำบล

“หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์” เป็นแนวทางอันหนึ่งที่จะสร้างความเจริญให้แก่ชุมชน สามารถยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของคนในชุมชนให้ดีขึ้น โดยการผลิตหรือจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นให้กลายเป็นสินค้าที่มีคุณภาพ มีจุดเด่น จุดขาย และสอดคล้องกับวัฒนธรรมในแต่ละท้องถิ่น เพื่อให้รู้จักแพร่หลายไปทั่วประเทศและทั่วโลกหลักการพื้นฐาน 3 ข้อ

- ภูมิปัญญาท้องถิ่นสากล (Local Yet Global) ผลิตสินค้าและบริการที่ใช้ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมท้องถิ่นให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากล
- พึ่งตนเองและคิดอย่างสร้างสรรค์ (Self - Reliance - Creativity) ทำความฝันให้เป็นจริงด้วยกระบวนการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ โดยการสร้างที่อาศัยศักยภาพของท้องถิ่น
- การสร้างทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Development) ทุ่มเทประชาชนให้สู้ชีวิต (กรมพัฒนาชุมชน, 2545)

แนวทางการดำเนินงานโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์

1. กลไกการบริหารงาน “หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์” ประกอบด้วย

1.1 ส่วนกลาง

- 1) คณะกรรมการ กอ.นคผ.
- 2) คณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่
 - (1) คณะอนุกรรมการการจัดทำแผนและงบประมาณ
 - (2) คณะอนุกรรมการส่งเสริมการผลิต
 - (3) คณะอนุกรรมการกำหนดมาตรฐานและหลักเกณฑ์การคัดเลือกผลิตภัณฑ์
 - (4) คณะอนุกรรมการส่งเสริมการตลาด
 - (5) คณะอนุกรรมการวิจัยพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์และเทคโนโลยี
 - (6) คณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์
 - (7) คณะอนุกรรมการติดตาม และประเมินผล
 - (8) คณะอนุกรรมการวิเทศสัมพันธ์
 - (9) คณะอนุกรรมการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์จังหวัด และอำเภอ/กิ่งอำเภอ
- 3) สำนักอำนวยการ กอ.นคผ. (ที่ทำเนียบรัฐบาล)

ภารกิจหลักที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนแม่บทการดำเนินงาน “หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์” การกำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์การคัดเลือกและขึ้นบัญชีผลิตภัณฑ์ดีเด่นของตำบล รวมทั้งการสนับสนุนเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนแม่บท

1.2 ส่วนภูมิภาค

1) คณะอนุกรรมการ นคส. จังหวัด ประกอบด้วย

- | | |
|------------------------------------|------------------------|
| (1) ผู้ว่าราชการจังหวัด | ประธานอนุกรรมการ |
| (2) หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง | อนุกรรมการ |
| (3) ภาคเอกชน / ผู้ทรงคุณวุฒิ | อนุกรรมการ |
| (4) พัฒนาการจังหวัด | อนุกรรมการและเลขานุการ |

2) คณะอนุกรรมการ นคส.อำเภอ/กิ่งอำเภอ ประกอบด้วย

- | | |
|--------------------------------------|------------------------------------|
| (1) นายอำเภอ/ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้า | ประธานอนุกรรมการประจำ
กิ่งอำเภอ |
| (2) ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง | อนุกรรมการ |
| (3) ภาคเอกชน/ผู้ทรงคุณวุฒิ | อนุกรรมการ |
| (4) พัฒนาการอำเภอ/กิ่งอำเภอ | อนุกรรมการและเลขานุการ |

ภารกิจหลักที่เกี่ยวข้องกับการคัดเลือกผลิตภัณฑ์ดีเด่นของตำบลต่าง ๆ เพื่อเสนอต่อ กอ.นคส. การบูรณาการแผนงานงบประมาณของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในภูมิภาค เพื่อพัฒนาคุณภาพมาตรฐานผลิตภัณฑ์และส่งเสริมการตลาดในระดับพื้นที่

2. ขั้นตอนการบริหาร “หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์”

ขั้นตอนที่ 1

- ระดับตำบล องค์กรรับผิดชอบ อบต./ท้องถิ่น มีหน้าที่หลักในกระบวนการจัดเวทีประชาคม เพื่อคัดเลือกผลิตภัณฑ์ดีเด่นของตำบลให้สอดคล้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่น วัตถุประสงค์ และแผนชุมชน

ขั้นตอนที่ 2

- ระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ องค์กรรับผิดชอบ นคส.อำเภอ/กิ่งอำเภอมีหน้าที่หลักในการจัดลำดับผลิตภัณฑ์ดีเด่นตำบลต่าง ๆ ของอำเภอ การบูรณาการแผน และงบประมาณ เพื่อให้การสนับสนุน

ขั้นตอนที่ 3

- ระดับจังหวัด องค์การบริหารผิชอบ นคผ.จังหวัด มีหน้าที่หลักในการจัดลำดับผลิตภัณฑ์ดีเด่นอำเภอต่าง ๆ ของจังหวัด การบูรณาการแผนและงบประมาณเพื่อให้การสนับสนุน

ขั้นตอนที่ 4 และ 5

- ระดับส่วนกลาง องค์การบริหารผิชอบ กอ.นคผ. มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนแม่บทการดำเนินงาน "หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์" กำหนดมาตรฐานหลักเกณฑ์การคัดเลือก/ขึ้นบัญชีผลิตภัณฑ์เด่นของตำบล และเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อสนับสนุนให้การดำเนินงานเป็นไปตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนแม่บท (เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการการดำเนินงานหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์, 2545)

การประเมินความสำคัญของแหล่งท่องเที่ยวในโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์

ตามโครงการ หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แหล่งท่องเที่ยวโบราณสถาน ศิลปวัฒนธรรม และประเพณีที่จัดและคัดสรรเข้าสู่โครงการได้ สำหรับแหล่งท่องเที่ยวนั้นหลักเกณฑ์การพิจารณามีตัวแปรที่ใช้คือ

- 1) ความพร้อมในการรับนักท่องเที่ยว
- 2) คุณค่าของแหล่งท่องเที่ยว

1. ความพร้อมในการรับนักท่องเที่ยว

1.1 สภาพการเข้าถึง พิจารณาจาก

1.1.1 ประเภทพาหนะและวิธีการรวมถึงความสะดวกในการเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยว

1.1.2 สภาพถนนประกอบด้วย ลาดยาง ถนนลูกรัง ความกว้าง

1.1.3 อุบัติเหตุหรือสิ่งกีดขวางการเดินทาง

1.2 สิ่งอำนวยความสะดวก พิจารณาจาก

1.2.1 สาธารณูปโภค/สาธารณูปการ/สิ่งอำนวยความสะดวก ประกอบด้วย ประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ แหล่งน้ำดื่ม แหล่งน้ำใช้ที่จอดรถ ห้องสุขา

1.2.2 บริการบ้านพัก

1.2.3 สถานบริการประกอบด้วย ร้านอาหาร ร้านของที่ระลึก พิพิธภัณฑ์ ห้องแสดงนิทรรศการ ป้อมยาม/จุดแจ้งเหตุ ศาลานั่งพัก

1.2.4 ระบบสื่อความหมายประกอบด้วย ศูนย์บริการนักท่องเที่ยวเจ้าหน้าที่
บริการข้อมูล ป้ายสื่อความหมาย โสตทัศนอุปกรณ์ สื่อสิ่งพิมพ์ นิทรรศการ มัคคุเทศก์

1.2.5 ระบบการจัดการประกอบด้วย การรักษาความปลอดภัย ระบบกำจัดขยะ

1.3 สภาพแวดล้อมพิจารณาจาก

1.3.1 การบำบัดน้ำเสีย

1.3.2 มลพิษทางอากาศและเสียง

1.3.3 การถูกทำลายโดยน้ำมีอมนุษย์

1.3.4 การค้าและการบริการในแหล่งท่องเที่ยว

1.3.5 การถูกบดบังทัศนียภาพ

1.3.6 ตั้งอยู่ใกล้แหล่งอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม หรือเกษตรกรรม

1.3.7 ความสกปรก

1.4 ข้อจำกัดในการรับนักท่องเที่ยว พิจารณาจาก

1.4.1 ความสะดวกในการเข้าถึงแหล่งในทุกฤดูกาล

1.4.2 เป็นเขตราชการที่ต้องขออนุญาต

1.5 ปริมาณการท่องเที่ยว พิจารณาจาก

1.5.1 จำนวนนักท่องเที่ยวต่อปี

1.5.2 ความหนาแน่นของนักท่องเที่ยวในวันเสาร์ - อาทิตย์ และในฤดูท่องเที่ยว

2. คุณค่าของแหล่งท่องเที่ยว พิจารณาจาก

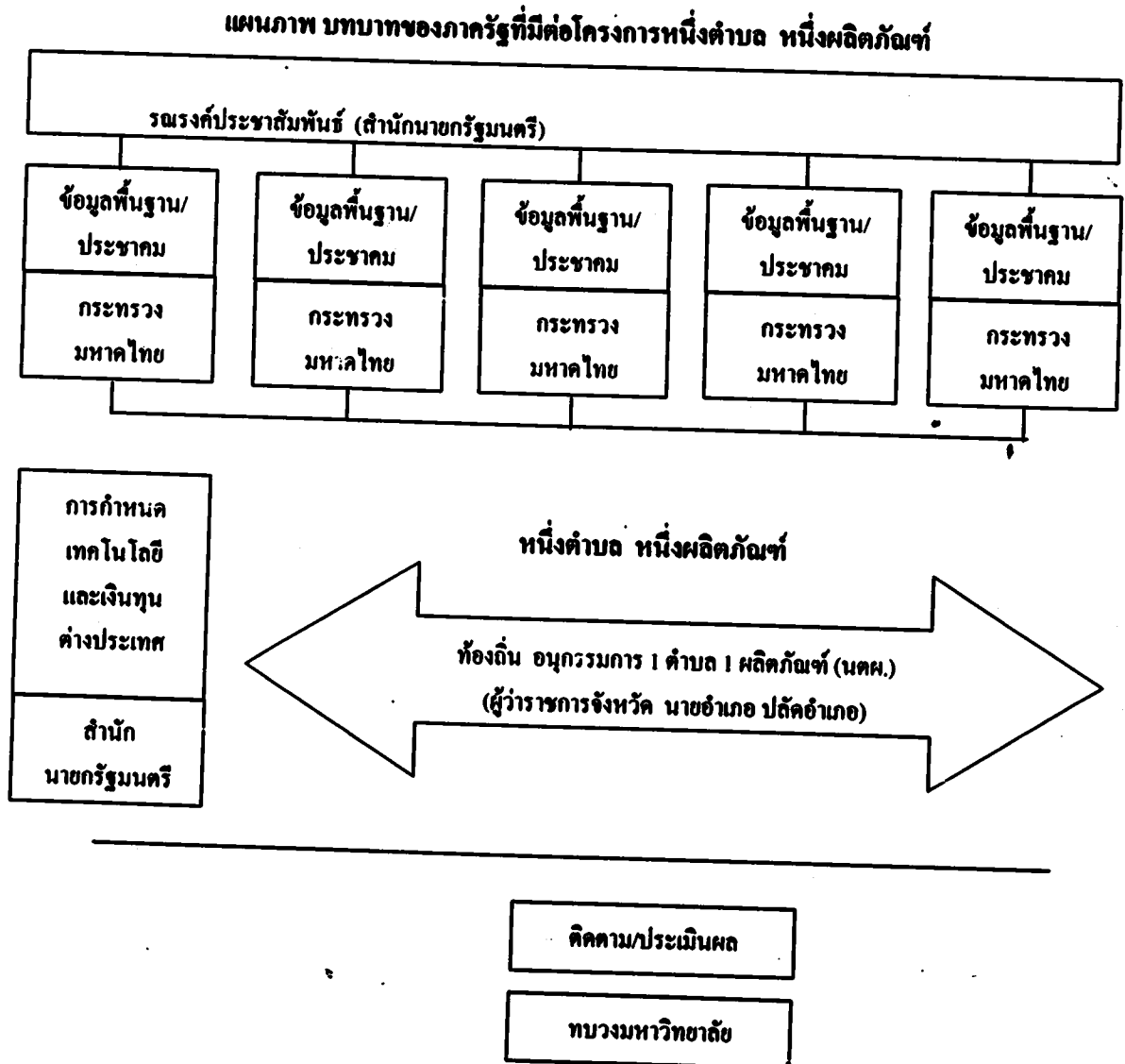
2.1 ระดับความสำคัญของสถานที่ท่องเที่ยว อยู่ในระดับนานาชาติ ระดับประเทศหรือ
ระดับท้องถิ่น

2.2 กิจกรรมเสริมในแหล่งท่องเที่ยว

2.3 ความเก่าแก่ที่ทรงคุณค่าของโบราณสถาน

2.4 ความดึงดูดใจในสุนทรียภาพ

บทบาทของภาครัฐที่มีต่อโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์



(ที่มา: ชูศักดิ์ เศษเกรียงไกรและนิทัศน์ คณะวรรณ, 2545:10)

1. บทบาทของส่วนกลาง

บทบาทและภารกิจของกระทรวงหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- 1) กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่หลักเกี่ยวกับการประชาคม ค้นหาผลิตภัณฑ์และข้อมูลพื้นฐาน ตลอดจนเสริมสร้างความเข้มแข็งของกลุ่มคนและชุมชน
- 2) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับหน้าที่หลักในการส่งเสริมการผลิต จัดหาวัตถุดิบ ควบคุมคุณภาพของวัตถุดิบ การแปรรูปผลิตภัณฑ์ การศึกษาและพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่
- 3) กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงสาธารณสุขมีหน้าที่หลักในการกำหนดมาตรฐาน และหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกผลิตภัณฑ์
- 4) กระทรวงพาณิชย์และภาคเอกชนจะดูแลเรื่องการส่งเสริมการตลาดการจัดจำหน่าย การกระจายสินค้า เรื่องสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้า
- 5) กระทรวงวิทยาศาสตร์และภาคเอกชนเป็นหน่วยงานหลักในการวิจัยพัฒนา , คุณภาพผลิตภัณฑ์และเทคโนโลยี การออกแบบและการบรรจุภัณฑ์
- 6) สำนักนายกรัฐมนตรีและภาคเอกชนเป็นหน่วยงานหลักในการประชาสัมพันธ์
- 7) ทบวงมหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานหลักในการติดตามและประเมินผล
- 8) สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานหลัก ในการวิเทศสัมพันธ์ให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคและเงินทุนจากต่างประเทศ

2. คณะทำงานในส่วนภูมิภาค ในส่วนภูมิภาคจะมีคณะทำงานดังต่อไปนี้คือ

- 1) คณะอนุกรรมการ 1 ตำบล 1 ผลิตภัณฑ์ จังหวัด อำเภอและกิ่งอำเภอ ได้แก่
 - 1.1) คณะอนุกรรมการ นคผ.จังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานและมีพัฒนาการจังหวัดเป็นอนุกรรมการ และเลขานุการ
 - 1.2) คณะอนุกรรมการ นคผ. อำเภอและกิ่งอำเภอ โดยมีนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เป็นประธาน และมีพัฒนาการอำเภอและกิ่งอำเภอเป็นอนุกรรมการ และเลขานุการ

ในปัจจุบันส่วนท้องถิ่นได้มีการตั้งศูนย์จัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์ท้องถิ่นประจำจังหวัดขึ้น เพื่อเป็นแหล่งแสดงสินค้าและทำตลาดให้กับผลิตภัณฑ์จาก 1 ตำบล 1 ผลิตภัณฑ์ (ชูศักดิ์ เศษ เกรียงไกรกุลและนิทัศน์ คณะวรรณ, 2545:10-14)

สรุปแนวความคิด พัฒนาการ และรูปแบบการท่องเที่ยวประเภทสปาในประเทศไทย

คำว่า SPA เป็นรากศัพท์มาจากภาษาละติน "Salus Per Aqua" หมายถึง การใช้ประโยชน์จากน้ำพุร้อนหรือน้ำแร่เพื่อฟื้นฟูสุขภาพ เนื่องจากในน้ำมีแร่ธาตุหลายชนิด ทั้งความร้อนและแร่ธาตุ จะช่วยกระตุ้นการทำงานต่างๆ ของร่างกายให้ดีขึ้น

สปาเริ่มขึ้นในประเทศเบลเยียม ที่เมือง "Spa" ซึ่งตั้งอยู่ทางตะวันออกเฉียงของประเทศเบลเยียม เป็นเมืองที่มีน้ำพุร้อนและแวดล้อมด้วยสภาพภูมิประเทศที่สวยงาม เป็นที่นิยมของบุคคลชั้นสูง ขุนนาง และทหารของยุโรปเดินทางมาแช่น้ำพุร้อนที่เมืองนี้ เพราะช่วยทำให้รู้สึกผ่อนคลาย นอกจากนี้ประชาชนชาวเบลเยียมยังนิยมดื่มน้ำแร่ ซึ่งน้ำแร่ที่มีชื่อเสียงมากที่สุดผลิตที่เมือง Spa

สปา ตามความหมายของกองการประกอบโรคศิลปะ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข หมายถึงสถานบริการเพื่อสุขภาพ หรือสถานพยาบาลที่ให้บริการลูกค้าทั่วไป ด้วยศาสตร์การนวดเพื่อสุขภาพ การปฏิบัติต่อร่างกายเพื่อสุขภาพ (Body Care & Treatment) และการใช้น้ำเพื่อสุขภาพเป็นบริการหลัก เพื่อปรับความสมดุลของร่างกายและจิตใจ โดยให้คำแนะนำด้านบริการที่จัดไว้ตามหลักวิชาการ รวมถึงอาจจะมีการให้คำแนะนำการส่งเสริมสุขภาพด้วยการออกกำลังกาย โภชนาการ การปรับพฤติกรรมตามหลักการแพทย์สากล และการสร้างหลักสุขภาพด้วยศาสตร์การแพทย์ทางเลือก ทั้งนี้ให้มีมาตรฐานตามที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด

องค์การสปาระหว่างประเทศ(International Spa Association-ISPA) จัดตั้งขึ้นเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์และเกณฑ์ต่างๆ ของธุรกิจสปา แนวคิดในการวางแผนการบริการให้กับสปากว่า 2,000 แห่ง จากประเทศสมาชิก จำนวน 59 ประเทศ เพื่อการให้บริการที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และเพิ่มความเข้มแข็งให้กับธุรกิจด้านสปา

ประเภทหรือรูปแบบของสปา

ISPA แบ่งประเภทสปาออกเป็น 7 ประเภท

1. น้ำพุร้อนสปา (Mineral Spring Spa) หมายถึง สปาที่มีบริการน้ำพุร้อนและบ่อน้ำแร่ เนื่องจากน้ำพุร้อน และน้ำแร่จะมีแร่ธาตุต่างๆ ที่สามารถลดอาการเจ็บป่วยบางชนิดได้ เช่นอาการปวดจากโรคไขข้อ เป็นต้น
2. คลับสปา (Club Spa) หมายถึง สปานขนาดเล็กที่มักจัดไว้เป็นส่วนหนึ่งของสถานบริการบริหารร่างกาย หรือศูนย์สุขภาพให้ผู้ที่มาออกกำลังกายผ่อนคลายความตึงเครียด

3. โรงแรมและรีสอร์ทสปา (Hotel&Resort Spa) หมายถึง สปาที่เน้นความเป็นสถานที่พักผ่อนและการนวดโดยเฉพาะ มีการจัดให้สถานที่ที่มีบรรยากาศดี ทัศนียภาพ และภูมิทัศน์ที่สวยงาม ควบคู่ไปกับการปรนนิบัติร่างกาย ผิวพรรณ และบำบัดความเครียดจากผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง
4. เคสทีเนชั่นสปา (Destination Spa) หมายถึง สปาที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อปรับหรือฟื้นฟูสุขภาพของผู้มาใช้บริการให้ดีขึ้น เป็นสถานบริการสปาแบบองค์รวม มีบริการครบวงจร เช่นการนวดรูปแบบต่างๆ การสร้างสมดุลโดยอาศัยความร้อนและความเย็นของน้ำที่เรียกว่า วารีบำบัด และความเข้มงวดเรื่องโภชนาการ
5. เดย์สปา (Day Spa) คือสถานบริการสปาที่ไม่มีที่พักค้างคืน ใช้ระยะเวลาสั้น ส่วนใหญ่เน้นเรื่องความสวยงามและผ่อนคลาย
6. เมดิคอลสปา(Medical Spa) คือ การนำธรรมชาติบำบัดมาผสมผสานกับวิทยาการทางการแพทย์เป็นการเฉพาะ เป็นโปรแกรมการบำบัดรักษาสุขภาพโดยแพทย์และบุคคลที่เชี่ยวชาญโดยเฉพาะ
7. โฮมสปา (Home Spa) คือ การทำสปาเองที่บ้านโดยการซื้ออุปกรณ์ที่จำเป็นและการเรียกใช้บริการลักษณะ Delivery ของสถานบริการสปาที่จะส่งพนักงานมาบริการให้ถึงบ้าน

แหล่งข้อมูล:ชนภัทร ทรงศักดิ์.เอกสารประกอบการประชุมวิชาการเรื่องผลิตภัณฑ์จากสมุนไพรและผลิตภัณฑ์เสริมอาหาร,สปา,วันที่ 4-5 กันยายน พ.ศ. 2546 ณ มหาวิทยาลัยรังสิต .กรุงเทพฯ: หน้า 45-48)

การแบ่งประเภทของสปาในความหมายของคณะกรรมการจัดทำมาตรฐานสถานบริการเพื่อสุขภาพ(พ.อ.เพ็ญภา ทวีพย์เจริญ, <http://www.pennapa.com>)

1. สปาตะวันตก ได้แก่ สถานบริการทางสุขภาพที่ใช้น้ำเป็นหลัก โดยมีมาตรฐานการให้บริการตามแบบประเทศตะวันตก
2. ไทยสปา เป็นสถานบริการทางสุขภาพที่ใช้น้ำเป็นหลัก มีมาตรฐานการให้บริการแนวเดียวกับประเทศตะวันตก แต่มีการประยุกต์ภูมิปัญญาตะวันออก และภูมิปัญญาไทยเข้าไปสู่สถานบริการที่ดังกล่าว
3. ไทยสปาเย็น เป็นสถานบริการที่ประยุกต์ใช้ภูมิปัญญาไทยเป็นหลัก ซึ่งชาวไทยมีชีวิตอยู่กับสายน้ำ ดำรงชีวิตด้วยสายน้ำ และมีภูมิปัญญาที่โดดเด่น เช่น การนวดไทย การใช้ถูกประคบ การอบสมุนไพร การใช้สมุนไพรไทย เครื่องสำอาง

**การวิเคราะห์ศักยภาพการแข่งขันของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวประเภทสปาใน
เขตกลุ่มจังหวัดเพชรบุรี และจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ก่อนมีผู้ว่าราชการจังหวัดแบบ
บูรณาการ**

เพื่อให้เห็นถึงความศักยภาพของกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่
ทั้งสองจังหวัดกรณีศึกษาในด้านการแข่งขันในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวประเภทสปา ผู้วิจัยจึง
วิเคราะห์ให้ผู้อ่านได้เห็นในเชิงจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภาวะคุกคาม(SWOT) ดังต่อไปนี้

จุดแข็ง

1. การที่มีแหล่งท่องเที่ยวเชิงสุขภาพที่มีชื่อเสียงในระดับโลก เช่น ชีวาสมร*,อนันตรา,
วิวันดา
2. มีทรัพยากรธรรมชาติที่สวยงาม ได้แก่ ชายหาด ชายทะเล
3. มีการเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยวได้โดยสะดวก และสามารถไปได้หลายวิธี ทั้งทางรถยนต์
ทางรถไฟ

จุดอ่อน

1. การขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญอย่างแท้จริง ซึ่งได้รับใบประกอบ
วิชาชีพในเรื่องสปา
2. ทั้งสองพื้นที่กรณีศึกษา มีการบริหารราชการแบบแบ่งแยกเขตจังหวัด
3. ไม่มีการบูรณาการเพื่อพัฒนาพื้นที่ท่องเที่ยวในเขต อ.ชะอำ และ อ.หัวหิน ควบคู่กันไป
ยังอยู่ในลักษณะต่างคนต่างทำ

โอกาส

1. โอกาสในการเร่งขยายเส้นทางโครงข่ายถนนเพื่อเดินทางไปในเขตอำเภอชะอำ และ
หัวหิน
2. การปลูกกระแสการตื่นตัวในการท่องเที่ยวในเชิงสุขภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวประเภทสปา

ภัยคุกคาม

1. ขาดบุคลากรที่มีความรู้ ทักษะ และมีใบประกอบโรคศิลปะ

2. ขาดการประสานงานอย่างเป็นรูปธรรมของจังหวัดเพชรบุรี และจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ในการพัฒนาการท่องเที่ยวร่วมกันในเขตอำเภอชะอำ และอำเภอหัวหิน

สรุปความเป็นนโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวประเภทสปา

จากที่กล่าวมาทั้งหมด เห็นได้ว่ารัฐบาลมีนโยบายในการดำเนินการโครงการ “ หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ” เพื่อเสริมสร้างสนับสนุนกระบวนการพัฒนาท้องถิ่น สร้างชุมชนให้เข้มแข็ง เป็นที่พึ่งของตนเองได้ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างงาน สร้างรายได้ต่อชุมชน โดยการนำทรัพยากร ภูมิปัญญาในท้องถิ่นของตนเองมาผลิตเป็นผลิตภัณฑ์และบริการที่มีคุณภาพ เพื่อให้เกิดรายได้ที่ตลาดทั้งในและต่างประเทศต้องการ โดยให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมของท้องถิ่นและวิถีชีวิตของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามนโยบาย หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ เป็นไปอย่างมีเอกภาพและประสิทธิภาพ ซึ่งรัฐบาลโดยการนำของ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร จึงมีนโยบายเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ โดยคำว่าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ นั้นไม่ได้หมายถึงตัวสินค้าเพียงอย่างเดียว หากแต่ยังหมายถึงการเป็นกระบวนการทางความคิด การดูแล การบริการ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การรักษาภูมิปัญญาไทย จะต้องมีการแลกเปลี่ยนการเรียนรู้ ค่อยออกทางปัญญาให้มีความรู้เชี่ยวชาญมากขึ้น ตลอดจนการตลาดสินค้าทุกอย่างจะต้องได้มาตรฐานตามกฎกติกา เชื่อมโยงกับกองทุนหมู่บ้าน การขยายผลและรวมถึงการบูรณาการเพื่อให้เกิดผลและเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล

หากพิจารณาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวใน ในเขตกรณีศึกษาจะถือเป็นแหล่งท่องเที่ยวตามโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์อย่างชัดเจน โดยสามารถพิจารณาได้ดังนี้

- ศักยภาพในการรองรับนักท่องเที่ยว ทั้งในด้านบริการห้องพักซึ่งอำเภอชะอำมี โรงแรม/บ้านพัก/บังกะโล/คอนโดมิเนียมถึง 86 แห่ง(เอกสารบรรยายสรุปเทศบาลเมืองชะอำ,2548:หน้า 4) และอำเภอหัวหิน มี โรงแรม/บ้านพัก/บังกะโล/คอนโดมิเนียมถึง 108 แห่ง (เอกสารบรรยายสรุปเทศบาลเมืองหัวหิน,2548:หน้า 7)

- การเดินทาง การเดินทางไปในอำเภอชะอำ และอำเภอหัวหินสามารถเดินทางไปได้โดยสะดวก ทั้งทางรถยนต์ส่วนตัว และรถโดยสาร ซึ่งมีรถโดยสารปรับอากาศชั้น 1 ออกจากกรุงเทพเพื่อเดินทางมายังอำเภอชะอำ และอำเภอหัวหิน ทุกๆ 45 นาที ถนนเพชรเกษม และถนนพระราม 2 ซึ่งเป็นเส้นทางหลักในการเดินทางไปก็ถือได้ว่ามีความพร้อมในการรองรับยานพาหนะ

ซึ่งในปัจจุบันมีการขยายถนนเพื่อรองรับปริมาณนักท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้น นอกเหนือจากนี้ยังสามารถเดินทางไปหัวหินโดยเครื่องบินโดยสารซึ่งมีถึง 21 เที่ยวบินต่อสัปดาห์(เอกสารบรรยายสรุปเทศบาลเมืองหัวหิน,2548:หน้า 3) ซึ่งนักท่องเที่ยวสามารถเดินทางไปได้ในทุกๆ ฤดูกาลโดยไม่มีข้อจำกัด

- ปริมาณนักท่องเที่ยวต่อปีในทั้งสองอำเภอ พิจารณาได้ดังต่อไปนี้

ข้อมูลจากสำรวจของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยถึงสถานภาพการท่องเที่ยวในเขตอำเภอหัวหิน พบว่ามีผู้มาเยี่ยมชมเยือนในปี 2546 ซึ่งแบ่งเป็น นักท่องเที่ยว จำนวน 1,907,117 คน และนักท่องเที่ยว จำนวน 795,769 คน สร้างรายได้ให้กับท้องถิ่นทั้งสิ้น 7629.83 ล้านบาท

ข้อมูลจากสำรวจของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยถึงสถานภาพการท่องเที่ยวในเขตอำเภอชะอำ พบว่ามีผู้มาเยี่ยมชมเยือนในปี 2546 ซึ่งแบ่งเป็น นักท่องเที่ยวชาวไทย จำนวน 1,209,947 คน นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ 171,248 คน และนักท่องเที่ยวชาวไทย จำนวน 1,784,697 คน นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ 67,187 คน สร้างรายได้ให้กับท้องถิ่นทั้งสิ้น 7,213.45 ล้านบาท

หากพิจารณาในแง่ของปริมาณนักท่องเที่ยวในแต่ละปีของพื้นที่ที่กรณีศึกษาแล้ว สามารถพิสูจน์ได้ว่าในพื้นที่กรณีศึกษามีปริมาณนักท่องเที่ยวเข้ามาในพื้นที่เป็นจำนวนมาก ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความมีคุณค่าของแหล่งท่องเที่ยวได้อย่างชัดเจน ทั้งในแง่ของสร้างรายได้ให้กับท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก และในแง่ของการเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีความสำคัญในระดับโลก

จากการวิเคราะห์ข้อมูลข้างต้นสามารถพิจารณาได้ว่าอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในพื้นที่กรณีศึกษานั้นมีความเชื่อมโยงกับนโยบายสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์อย่างใกล้ชิด เนื่องจากเมื่อพิจารณาตามแนวทางของแหล่งท่องเที่ยวตามโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ จากการวิเคราะห์ข้างต้น ถือได้ว่า อุตสาหกรรมท่องเที่ยวในพื้นที่กรณีศึกษาถือเป็นสินค้าตามนโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์อย่างชัดเจน ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ ส่งผลให้อุตสาหกรรมท่องเที่ยวประเภทสปา ก็ถือได้ว่าเป็นสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์เช่นเดียวกัน ซึ่งการท่องเที่ยวประเภทสปานั้น มีความน่าสนใจศึกษาเนื่องจากเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์หลักในการพัฒนาการท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง ซึ่งต้องการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ ดังนั้นการพิจารณาหยิบยกอุตสาหกรรมท่องเที่ยวประเภทสปาเป็นกรณีศึกษาปัญหาของการบริหารงานภายใต้ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการของผู้วิจัย จึงสามารถนำมาใช้อธิบายผลสำเร็จหรือล้มเหลวของการปฏิบัติงานตามแนวทางการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ได้อย่างเป็นรูปธรรม

ความเชื่อมโยงของนโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์สู่การท่องเที่ยวเชิงสุขภาพประเภทสปา ภายใต้การบริหารงานแบบบูรณาการ

สืบเนื่องมาจากพื้นที่ศึกษาทั้งสองจังหวัดซึ่งในปัจจุบันอยู่ภายใต้การบริหารงานแบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มจังหวัดเดียวกันคือ กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง มีวิสัยทัศน์ที่ต้องการเป็นกลุ่มจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางการผลิตและแปรรูปสินค้าประมงเกษตร และเหล็ก เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ และเป็นเส้นทางคมนาคมที่สำคัญสู่ภาคใต้ ท่ามกลางสภาพแวดล้อมที่ยั่งยืน และมียุทธศาสตร์ของกลุ่มในประเด็นที่ต้องการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และสุขภาพ ซึ่งในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่างมีกลยุทธ์หรือแนวทางในการดำเนินการยุทธศาสตร์ประสบผลสำเร็จโดย การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวทางเลือกใหม่ และ การพัฒนาผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยว หากพิจารณาถึงยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวจะพบความสอดคล้องกันของนโยบายสาธารณะของรัฐ 2 นโยบาย นั่นคือ นโยบายการบริหารงานแบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ที่มุ่งเน้นการพัฒนายุทธศาสตร์ในด้านการท่องเที่ยว โดยเฉพาะการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ อันมีความเกี่ยวเนื่องกับนโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ในรูปแบบอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวประเภทสปา

หากจะพิจารณาการดำเนินการตามยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่างในด้านการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพแล้ว อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวประเภทสปาดำเนินนโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ถือเป็นอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่เหมาะสมที่สุดในการศึกษาปัญหาของการบริหารงานแบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เนื่องจากเป็นอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่เป็นการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพที่อยู่ในช่วงของการเริ่มดำเนินการ ซึ่งในพื้นที่กรณีศึกษามีความเกี่ยวเนื่องกันในหลายๆ ด้าน เช่นด้านทรัพยากร และด้านพื้นที่ซึ่งเป็นเขตติดต่อกัน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบการบริหารแบบบูรณาการ จะต้องบริหารอย่างมีความเข้าใจถึงสภาพความพร้อมในด้านการพัฒนาการท่องเที่ยวของจังหวัดของตนเอง โดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการจัดการท่องเที่ยวแบบบูรณาการเพื่อผลของการพัฒนาในภาพรวมของกลุ่มจังหวัดตามหลักการบูรณาการตามเจตนารมณ์ของรัฐบาล

การศึกษาในประเด็นของยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวในพื้นที่อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี และพื้นที่ อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งถือเป็นจังหวัดที่อยู่ในกลุ่มภาคกลางตอนล่าง โดยหลักการบริหารงานแบบบูรณาการ นั้น ผู้วิจัยเห็นว่าจะต้องมีการบริหารเพื่อให้เกิดการพัฒนาาร่วมกันไปในภาพรวมของกลุ่มจังหวัด โดยยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่างจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์

จะต้องใช้ผู้นำยุทธศาสตร์ของจังหวัด เพื่อนำไปดำเนินการให้เกิดประสิทธิผล และดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน มีความร่วมมือประสานงานกัน อันจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาในภาพรวมของกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่างตามวัตถุประสงค์ของการบริหารงานแบบบูรณาการ และ ผลการศึกษาวิจัยจะให้ทราบถึงคำตอบของปัญหาต่างๆ ได้แก่ แนวทางการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดพื้นที่กรณีศึกษา ปัญหาของการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล ในด้านการบริหารงานแบบบูรณาการ ในประเด็นยุทธศาสตร์การท่องเที่ยว ซึ่งใช้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวแบบสปาเป็นกรณีศึกษา ซึ่งผู้วิจัยมุ่งเน้นตรวจสอบว่าเกิดการบูรณาการในการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดของพื้นที่กรณีศึกษาหรือไม่ ยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวในภาพรวมของกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่างพัฒนาไปอย่างบูรณาการตามเจตนารมณ์ของรัฐบาลหรือไม่ และในเรื่องของกรณีอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวประเภทสปาตามโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ซึ่งอยู่ในยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดในแง่ของการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ และได้รับการตอบสนองจากผู้ว่าราชการจังหวัดของทั้งสองจังหวัดไปในทิศทางใด

บทที่ 5

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสำรวจ

ในบทก่อนหน้าผู้วิจัยได้เชื่อมโยงรูปแบบการบริหารงานเชิงบูรณาการในรูปแบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ หรือผู้ว่า CEO และการจัดกลุ่มจังหวัดตามนโยบายคั่งถ่วงของพื้นที่กรณีศึกษา เข้าเป็นกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง อันประกอบด้วย สมุทรสาคร สมุทรสงคราม เพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์ โดยแสดงให้เห็นว่าการดำเนินการของกลุ่มจังหวัดในภาคปฏิบัติจะต้องดำเนินการโดยมีกรอบของยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด ซึ่งในกรณีศึกษาคือการส่งเสริมการท่องเที่ยวในเชิงสุขภาพ ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการศึกษาวิจัยปัญหาของการบริหารงานแบบบูรณาการในกรณี การส่งเสริมธุรกิจการท่องเที่ยวประเภทอุตสาหกรรมสปาในเขตอำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี และอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยทำการศึกษาวิจัยในเชิงคุณภาพเพื่อตอบคำถามในปัญหาของการวิจัยในหัวข้อ ปัญหาของการบริหารงานแบบบูรณาการ : ศึกษากรณีอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวประเภทสปาในเขตอำเภอชะอำ และหัวหิน โดยศึกษาการเปลี่ยนจากการบริหารงานแบบภูมิภาคเดิม ไปสู่การบริหารงานแบบบูรณาการ/ผู้ว่า CEO ว่าจะมีการสร้างบูรณาการในการจัดการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพในเรื่องอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวประเภทสปาให้เกิดขึ้นในพื้นที่ของตนเองและในพื้นที่ต่างอำเภอ และต่างจังหวัด แต่อยู่ในกลุ่มจังหวัดเดียวกันให้เกิดการบริหารจัดการแบบบูรณาการได้หรือไม่

การออกเก็บข้อมูลภาคสนาม และสำรวจความคิดเห็นของกลุ่มคนที่เกี่ยวข้อง ได้ดำเนินการสัมภาษณ์ในเชิงลึกเพื่อสอบถามถึงขั้นตอน แนวคิด ปัญหาอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้น โดย โดยการสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ซึ่งได้ทำการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกในส่วนของผู้ปฏิบัติงานในเทศบาลเมืองชะอำ 7 ราย เจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในอำเภอชะอำ 3 ราย และผู้ประกอบการกิจการสปาในเขตเทศบาลเมืองชะอำ 12 ราย และในพื้นที่เทศบาลเมืองหัวหิน ได้สัมภาษณ์แบบเจาะลึกในส่วนของเจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองหัวหิน 9 ราย เจ้าหน้าที่อำเภอหัวหิน 2 ราย และผู้ประกอบการกิจการสปาในเขตเทศบาลเมืองหัวหิน 8 ราย โดยจะแบ่งข้อมูลผลการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน คือ

1. ความคิดเห็นต่อการบริหารงานแบบบูรณาการของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน
2. ความคิดเห็นของผู้ประกอบการในเรื่องของการสนับสนุนอุตสาหกรรมท่องเที่ยวประเภทสปาตามนโยบายโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ภายใต้การบริหารงานโดยผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ หรือผู้ว่า CEO

ผู้วิจัยได้ตั้งคำถามเกี่ยวกับปัญหาในการบริหารจัดการก่อนและหลังการนำแนวคิดของการบริหารงานแบบบูรณาการมาใช้ รวมทั้งข้อคิดเห็นต่อปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานในปัจจุบัน ซึ่งผู้วิจัยได้นำข้อมูลมาแยกเป็นประเด็นต่าง ๆ โดยยึดหลักการตามแนวทางการบริหารงานแบบบูรณาการ

1. ความคิดเห็นต่อการบริหารงานแบบบูรณาการของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

จากการสัมภาษณ์ฝ่ายบริหารเทศบาล พบว่า ผู้บริหารระดับสูงมองว่าการบริหารงานแบบบูรณาการเป็นเรื่องที่ดี สามารถสั่งการให้แต่ละหน่วยงานทำงานสอดคล้องกันได้ และเห็นว่าผู้ว่า CEO มีบทบาทในแง่ภาพรวมอย่างไรก็ตาม การบริหารแบบผู้ว่า CEO จะประสบความสำเร็จได้ ต้องอยู่บนเงื่อนไขของการสั่งการภายในกรอบอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้ยังต้องกล้าที่จะใช้อำนาจหน้าที่ของตนเอง ของผู้ว่า CEO ด้วย ดังการให้สัมภาษณ์ของนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองชะอำ นายบุญ พงษ์สมบุญศิริ เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2549 ซึ่งถือเป็นผู้บริหารในระดับสูงสุดในรูปแบบการบริหารส่วนท้องถิ่นของอำเภอชะอำ ได้ให้ความเห็นต่อการบริหารงานในรูปแบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการดังต่อไปนี้

“รูปแบบผู้ว่า CEO ดูแลการบริหารงานในจังหวัดให้ดีขึ้นเรื่องของการตัดสินใจในอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐทั้งหมด ทุกหน่วยในจังหวัดเพชรบุรี เพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว สมบูรณ์แบบ คือปัญหาที่เกิดขึ้นมาเป็นช่วงของหน่วยงานในหลายพื้นที่และเกิดการซ้ำซ้อนในเรื่องของเนื้องานบางที่ในเขตเทศบาลชะอำมีหน่วยงานหลายหน่วยงาน อย่างเรื่อง ไฟฟ้า องค์การโทรศัพท์ ทางเทศบาลจะทำอะไรก็ต้องประสานงานในท้องถิ่น”

ในเรื่องของความคาบเกี่ยวในพื้นที่เราก็คงประสานไปที่นี้ผู้ว่า CEO จะเกี่ยวในช่วงการตัดสินใจ บางทีในเรื่องของการตัดสินใจอย่างสมบูรณ์แบบบางหน่วยงานไม่สามารถตัดสินใจได้ ก็คงให้ CEO มาตัดสินใจ มาดำเนินการคือมาฟื้นฟู เรื่องนี้มันเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ซึ่งทำไปแล้วมันดี ผู้ว่า CEO ก็สามารถฟื้นฟูที่ตัดสินใจได้ คือให้ทั้งสองฝ่ายยินยอมพร้อมใจซึ่งกันและกัน ที่นี้ถามว่า มันดีไหม มันดีกว่ารูปแบบเก่าไหม มันก็ดี ก็คือถ้าผู้ว่า CEO ไม่ใช่อำนาจหน้าที่เกินเหนือจากกรอบที่ตัวเองมีอยู่ แล้วก็ไม่ใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่สั่งการที่เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวม” (คำให้สัมภาษณ์ของ นายบุญ พงษ์สมบุญศิริ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองชะอำ เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2549)

หากพิจารณาจากคำให้สัมภาษณ์ข้างต้นของนายกเทศมนตรีระอำ สามารถสะท้อนให้เห็นถึงทัศนะของผู้บริหารของท้องถิ่นมีความเห็นด้วยและสนับสนุนในนโยบายผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ในบทบาทที่ผู้ว่า CEO สามารถมาเป็นผู้ประสานงานระหว่างหน่วยงานเพื่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการปฏิบัติงาน และเห็นว่าผู้ว่า CEO ที่คินั้นจะต้องเป็นบุคคลที่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองอย่างชัดเจน และปฏิบัติงานภายใต้กรอบของบทบาท และอำนาจหน้าที่อันพึงมี ซึ่งการเห็นด้วยและมีความเข้าใจถึงความสำคัญของนโยบายในทางปฏิบัติจริงของเจ้าหน้าที่บริหารในระดับท้องถิ่นในลักษณะนี้แสดงให้เห็นถึงความเข้าใจถึงบรรทัดฐาน และวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่จะสามารถผลักดันให้การปฏิบัตินโยบายในแนวทางการบริหารงานแบบบูรณาการประสบความสำเร็จได้ (Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn, 1975)

การดูแลพื้นที่

จากการพิจารณาในส่วนของการดูแลพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น จากการศึกษาพบว่า ในทัศนะของผู้บริหารท้องถิ่นยังถือว่าการบริหารท้องถิ่นยังเป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ซึ่งไม่มีความจำเป็นที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเข้ามาดูแลโดยใกล้ชิด ซึ่งบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดที่เคยปฏิบัติมานั้น เป็นเพียงการมาตรวจเยี่ยม และ ไม่มีการสั่งการใดๆ เพียงแต่เป็นการให้คำปรึกษาเท่านั้น ซึ่งจากคำให้สัมภาษณ์ของนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองระอำเมื่อวันที่ 11 มกราคม 2549 จะสามารถชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนในประเด็นดังกล่าว

“ถ้าถามในเรื่องการดูแลพื้นที่ มันเป็นอำนาจหน้าที่บริหารงานโดยตรง เป็นการดูแลความสะอาดเรียบร้อยในชุมชน มันเป็นที่ของเทศบาลจะต้องคอยดูแล ในส่วนของการส่งเสริมการท่องเที่ยวเป็นหน้าที่ของเราที่ต้องดูแล อาจเป็นเรื่องการปรับปรุงภูมิทัศน์ ให้เกิดความสวยงามในเรื่องแหล่งท่องเที่ยว หรือการบูรณะแหล่งท่องเที่ยวให้สะอาดสวยงาม”

“ผู้ว่าฯ ก็มาตรวจเยี่ยมอยู่บ่อย ๆ ในส่วนของการสั่งการท่านก็ไม่เคยบอกว่าจะต้องทำอย่างนั้น อย่างนี้ ส่วนมากก็เป็นการให้คำปรึกษาว่า ควรจะปรับปรุงอย่างไร ควรจะพัฒนาไปในรูปแบบไหน ก็คุยกันว่าหาข้อสรุปที่ออกมา เราจะให้อิสระในการปฏิบัติ” (คำให้สัมภาษณ์ของ นายบุญด พงศ์สมบุญศิริ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองระอำ เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2549)

จากข้อมูลข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าผู้ว่าราชการนั้นให้อิสระในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก และมีบทบาทเพียงให้คำปรึกษา และแนะนำเท่านั้น ซึ่งการกระทำดังกล่าวอาจถูกต้องในหลักการบริหารงานแบบบูรณาการ ในแง่ที่เป็นระบบการบริหารที่สนับสนุนนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น(ข้อ 4 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2546) แต่ในความเป็นจริง ภาระหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น นอกเหนือจากการสนับสนุนการปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังต้องมีภาระที่ต้องทำให้ทุกหน่วยงานเกิดการยอมรับต่อเป้าหมายการทำงานร่วมกัน โดยเป็นผู้ชี้นำกลยุทธ์โดยต้องชี้นำยุทธศาสตร์ชาติ ไปกำหนดเป็นระเบียบวาระของพื้นที่(ข้อ 1 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2546) มิใช่เพียงแนะนำการปฏิบัติงาน โดยปล่อยให้องค์กรปกครองท้องถิ่นดำเนินการ โดยอิสระ จึงถือได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรียังมิได้มีการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามบทบาทอย่างที่ควรจะเป็น

ความร่วมมือและการประสานงานระหว่างพื้นที่

บทบาทการดูแลการท่องเที่ยวในระดับเทศบาลพบว่า ยังไม่มีการร่วมมือระหว่างพื้นที่เขตชะอำและหัวหิน โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการ ในส่วนที่เป็นความรับผิดชอบของตนเอง เช่นเดียวกับในเรื่องการแก้ปัญหาน้ำเสีย ยังไม่มีการประสานงานกับในระดับพื้นที่หรือการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ตลอดจนไม่มีการคำนึงถึงยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด การดำเนินการพัฒนาการท่องเที่ยวยังอยู่ในลักษณะต่างคนต่างทำเช่นเดิม ดังจะเห็นได้จากคำให้สัมภาษณ์ของนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองชะอำเมื่อวันที่ 11 มกราคม 2549

“มันเป็นหน้าที่ของแต่ละพื้นที่อย่างส่วนของชะอำผมก็ดูแลในส่วนของชะอำ ส่วนทางหัวหินเขาก็ดูแลในส่วนของหัวหิน แต่โอเค ในเรื่องของการทำงานก็ยังมี ททท. คอยดูในภาพรวมให้อยู่” (คำให้สัมภาษณ์ของ นายบุญดู พงศ์สมบูรณ์ศิริ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองชะอำ เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2549)

ในขณะที่ระดับบนยังไม่มีการประสานงานอย่างเด่นชัด แต่จากการศึกษาวิจัยพบว่า มีการประสานงานกันเองอยู่บ้างในระหว่างพื้นที่ข้ามจังหวัด ข้ามอำเภอของข้าราชการระดับล่างหรือระดับปฏิบัติการ ซึ่งอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว มีความรู้จักกันมาก่อน และจากการได้เคยทำงานร่วมกัน หรือ ผ่านการอบรมในหลักสูตรเดียวกัน ดังนั้น จึงไม่ได้เป็นส่วนที่เกี่ยวข้อง และเป็นผลมาจากการเปลี่ยนมาใช้การบริหารงานแบบบูรณาการ และการนำเอา นโยบายนี้ของรัฐบาลมาปฏิบัติในระดับกลุ่มจังหวัด และจังหวัด

“ก็ทำในลักษณะคุยกัน ในลักษณะผู้ปฏิบัติด้วยกัน ก็ส่วนใหญ่จะรู้จักกัน พวกที่ย้ายไปย้ายมา เคยประชุมอบรมเจอกัน คุยกัน ไปดูงานกัน ส่วนใหญ่ในระดับเทศบาล ก่อนข้างจะคุ้นเคย แต่ลักษณะของ อบต. ยังใหม่อยู่ เจ้าหน้าที่ก่อนข้างใหม่ พูดย่าง ๆ อบต. สาธารณสุขจะไม่มีศักยภาพยังทำงานไม่ได้หลายอย่าง แต่เทศบาลด้วยกันก่อนข้างทั่วถึง ของเราจะมีทำเนียบรุ่น ชมรมสาธารณสุขเทศบาลทั่วประเทศ” (คำให้สัมภาษณ์ของ นางจุรีพร เสรีสง ผู้อำนวยการกองบริหารงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเทศบาลเมืองชะอำ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 พ.ย. 2548)

จากข้อมูลข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่าการประสานงานของอำเภอชะอำ และอำเภอหัวหินยังไม่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้ ไม่ส่งเสริมต่อการบริหารงานแบบบูรณาการอันคำนึงความร่วมมือประสานงานกันระหว่างกลุ่มภารกิจที่ต้องดำเนิน ไปด้วยกัน และสอดคล้องกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อจังหวัดเพชรบุรี และจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่างเดียวกันด้วยแล้วนั้น เมื่อไม่มีการประสานงานร่วมกันในการผลักดันยุทธศาสตร์ให้ประสบความสำเร็จในภาพรวมก็สามารถสะท้อนให้เห็นถึงปัจจัยที่เป็นสาเหตุของความล้มเหลวของนโยบายได้เป็นอย่างดี

เมื่อพิจารณาถึงบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในประเด็นของความร่วมมือประสานงานระหว่างพื้นที่แล้วนั้น เห็นได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี และผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ยังไม่แสดงบทบาทของการเป็นหัวหน้าทีมประสานงานให้การดำเนินการเป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้น และยังไม่แสดงให้เห็นถึงบทบาทในด้านการสนับสนุนให้มีการสร้างสภาพแวดล้อมการทำงานเป็นทีม(ชื่อ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2546) ซึ่งจากการวิเคราะห์ของผู้วิจัยนั้น การไม่ประสานงานดังกล่าวอาจเป็นเพราะสาเหตุของการยึดติดกับการบริหารงานแบบเดิมซึ่งผู้ปฏิบัติงานมีความเคยชินมาเป็นเวลานาน เนื่องจากการบริหารระบบเดิมนั้นมีการแบ่งความรับผิดชอบตามพื้นที่จังหวัด ไม่มีการเน้นการปฏิบัติการร่วมกันระหว่างสองพื้นที่ที่มีการบังคับบัญชาแยกจากกันเพื่อผลักดันงานร่วมกัน แต่เมื่อเปลี่ยนแปลงมาเป็นการบริหารงานแบบบูรณาการซึ่งคำนึงถึงการร่วมมือกันปฏิบัติงานตามภารกิจโดยมิได้มีปัจจัยของลักษณะทางภูมิศาสตร์แต่เพียงอย่างเดียว จึงส่งผลให้ผู้ปฏิบัติยังต้องอาศัยระยะเวลาในการปรับตัวในการที่จะสามารถปฏิบัติตามแนวทางการบริหารงานแบบบูรณาการได้อย่างถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย

จากการศึกษายังพบว่าในบางหน่วยงานของในจังหวัดเพชรบุรี ยังมีภาพลักษณ์ไม่ส่งเสริมให้มีหน่วยงานอื่นๆ เข้ามาประสานงาน เนื่องจากความไม่พึงพอใจในลักษณะของบุคลากรของหน่วยงาน ดังเช่นคำให้สัมภาษณ์ของหัวหน้าฝ่ายบริหารงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเทศบาลเมืองชะอำ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 พ.ย. 2548

“อาจเป็นเพราะกองสาธารณสุขเทศบาล มีเจ้าหน้าที่พยาบาลอยู่ โดยอาชีพแล้วต้องรับผิดชอบ จะค่อนข้างระเบียบ ค่อนข้างรู้จั้ขึ้นจุกจิก ด้วยความเป็น specialist เฉพาะทาง คนเลยมองว่าดู เพราะงานของเรา เป็นงานส่งเสริม ป้องกัน รักษา” (คำให้สัมภาษณ์ของ นางจุรีพร เสรีสง ผู้อำนวยการกองบริหารงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเทศบาลเมืองชะอำ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 พ.ย. 2548)

ในด้านความคิดเห็นต่อความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น ๆ เช่น เทศบาลหัวหิน พบว่า ยังไม่มีการประสานงานอย่างเป็นรูปธรรม อย่างชัดเจน เนื่องจากแต่ละพื้นที่ มีการบริหารงานที่เป็นอิสระต่อกัน

“ตอนนี้ยังไม่มีมีการประสานงานเท่าไร เนื่องจากต่างคนมีงบประมาณ ใช้งบประมาณร่วมกัน (share) ไม่ได้อยู่แล้ว เครื่องไม้เครื่องมือ ทางชะอำ ค่อนข้างมีความพร้อมอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องขอความร่วมมือ” (คำให้สัมภาษณ์ของนายสุทธิพร ดันบุญญะศิริเชษ ปลัดอำเภอชะอำ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 พ.ย. 2548)

หากพิจารณาถึงคำให้สัมภาษณ์ของผู้ปฏิบัติงานดังกล่าวข้างต้น สามารถสะท้อนให้เห็นได้ว่าในทางปฏิบัตินั้น แม้มีการจัดการบริหารงานแบบบูรณาการ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้เป็นกลไกที่สำคัญในการสนับสนุนให้การปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาคเกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น มีการประสานงานกันในรูปแบบของกลุ่มจังหวัด และภายในจังหวัด ร่วมรู้ ร่วมคิด ร่วมทำด้วยกัน และผลักดันให้การทำงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว และลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน อีกทั้งต้องการหลุดพ้นจากวัฒนธรรมการการบริหารงานแบบเดิม ซึ่งเป็นการแบ่งงานกันทำตามรายละเอียด หรือต่างคนต่างทำ (meticulous functional division of labour) (เอก, 2548: หน้า 9) ซึ่งเป็นการบริหารงานแบบมีอำนาจหน้าที่ และสายการบังคับบัญชา และอยู่ในรูปแบบขององค์กรที่เป็นทางการ นั้น แต่จริงๆ แล้วการดำเนินงานของทุกๆ หน่วยงานก็มีลักษณะที่ต่างคนต่างทำ ไม่มีการคำนึงถึงยุทธศาสตร์ในภาพรวม คำนึงถึงเพียงสิ่งที่อยู่ในความรับผิดชอบของคนเพียงเท่านั้น มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะ และมีสายการบังคับบัญชาที่แยกจากกัน ไม่มีการร่วมรับผิดชอบร่วมกัน

ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารแล้ว แต่การบริหารงานนั้นยังดำเนินไปในรูปแบบที่ไม่ต่างจากเดิมเลย คือ มีการแบ่งงานกันทำ(การแบ่งเขา แบ่งเรา) ในทุกๆ มิติ คือ ทั้งมิติทางด้านความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่ งบประมาณ ฯลฯ ซึ่งนั่นหมายความว่า การบริหารงานแบบบูรณาการนั้นในความเป็นจริง ยังไม่สามารถข้ามพ้นแรงเหนี่ยวรั้งของการบริหารงานแบบเดิมได้ หรือยังติดอยู่ในกรงเหล็กของการบริหารงานในซึ่งมีการให้เหตุผลแบบองค์กรที่เป็นทางการ (iron cage of bureaucratic rationality) (เอก,2548:หน้า 4) เหมือนอย่างเดิมนั่นเอง

ความคิดเห็นต่อการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆในด้านการจัดกิจกรรมในพื้นที่ จากการศึกษาวิจัย พบว่า เทศบาลเมืองชะอำมีการประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ในพื้นที่ ในด้านความร่วมมือในการจัดกิจกรรมใด กิจกรรมหนึ่ง โดยจะเป็นการประสานในระดับล่างใน ระดับปฏิบัติเท่านั้น ซึ่งในการประสานดังกล่าวมีการประนีประนอมด้านผลประโยชน์ของหน่วยงานกันเอง โดยมีได้มีผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการประสานงาน ให้คำปรึกษาหรือกำหนดกรอบให้ดำเนินการ จึงไม่เกิดการบูรณาการ โดยผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งการประสานงานในลักษณะนี้จึงยังไม่มี ความชัดเจน และเป็นทางการในลักษณะของการบริหารงานแบบบูรณาการ โดยผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งการประสานในลักษณะนี้ไม่สามารถยึดถือเป็นหลักในการปฏิบัติในเชิงการประสานงานได้ เนื่องจากการประสานงานขึ้นอยู่กับตัวบุคคลซึ่งเป็นผู้ประสานงานเองเป็นสำคัญ ดังคำให้สัมภาษณ์ผู้ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงานเทศบาลเมืองชะอำเมื่อวันที่ 14 พ.ย. 2548

“การประสานค่อนข้างโอเค เพราะเวลาเราจัดงานส่วนใหญ่ เราจะร่วมมือกับหลาย ๆ หน่วยงาน เช่น มหกรรมอาหารปลอดภัย ก็จะเป็นการร่วมมือกันระหว่าง ททท. ช่างภาพ สาธารณสุข ท้องถิ่น จะร่วมกับหลาย ๆ หน่วยงาน จะไม่แยกว่าหน้าที่ใคร ก็แล้วแต่ใครจะเป็นเจ้าภาพใหญ่”

“เราขอเขา 80% เขาขอเรา 80 - 90% ขึ้นกับว่าเขาขอเราแค่ไหน แจกล่วงหน้าหรือไม่ เราดูแล้วว่าได้ประโยชน์ ขอคุ้มค่ากับผู้ให้บริการหรือไม่ ขึ้นอยู่กับหลายอย่าง นายด้วย นายสำคัญที่สุด”

“ระดับท้องถิ่น อย่างที่ทราบ ก็จะมีข้าราชการประจำการ ข้าราชการการเมือง มีความสำคัญค่อนข้างสูง ภาพรวมการทำงานด้วยกัน มีการร่วมมือกันดี เราต้องคำนึงถึงคุณภาพของงานเพื่อประโยชน์ในเรื่องของการทำให้งานราบรื่น เราต้องรู้จักการชั่งน้ำหนัก บางทีบางเรื่องเรามีจุดประสงค์โค้งขนาดนี้ แต่มันมากไป เราก็ต้องลดลงมา ไม่งั้นเราจะไม่ได้อะไรเลย” (คำให้สัมภาษณ์ของ นางวรรณภา กุศลการ ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงานเทศบาลเมืองชะอำสัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 พ.ย. 2548)



จากข้อมูลข้างต้นก็สามารถสะท้อนให้เห็นถึงการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่แสดงบทบาทของการเป็นหัวหน้าทีมการประสานงานกันในจังหวัดตามกรอบการปฏิบัติงานตามแนวนโยบายการบริหารงานแบบบูรณาการ(ข้อ 8 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2546)

ในมิติของการประสานงานระหว่าง 2 พื้นที่ที่ติดกันดังเช่นพื้นที่ที่กรมศึกษา ผู้ว่า CEO ที่อยู่ในจังหวัดที่อยู่ในกลุ่มยุทธศาสตร์ (cluster) เดียวกัน มีลักษณะพื้นที่ที่ติดต่อกัน พบว่า ในระดับภาคปฏิบัติยังไม่สามารถที่จะประสานงานกันเองได้ซึ่งผู้ปฏิบัติมีความเห็นว่าหน้าที่ในการประสานงานนั้นอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของตน โดยในการรับรู้ของผู้ปฏิบัติคือการประสานงานในลักษณะข้ามจังหวัดเพื่อบูรณาการให้ยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดประสบผลสำเร็จอย่างชัดเจนนั้นเป็นเรื่องที่ยังห่างไกลกับผู้ปฏิบัติเอง ดังคำสัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของอำเภอระอำ ดังนี้

“ในเรื่องของกลุ่มยุทธศาสตร์ กลุ่มจังหวัด มันก็มีแต่พอมานในระดับภาคปฏิบัติมันประสานเองไม่ได้ ระดับผู้นำหน่วย หัวหน้าส่วนราชการ ผู้ว่าฯ มีการรวมกลุ่มทำยุทธศาสตร์ครั้งนี้คือ OTOP แต่ถ้าจะพูดถึงระดับล่าง อย่างผมมันก็ไม่ได้เกี่ยวข้องกับทั้งหมดในฐานะเป็นฝ่ายปกครอง รองจากนายอำเภอ บางที่อำนาจเราไม่ได้เกี่ยวแต่แค่รับรู้เลข ๆ” (คำให้สัมภาษณ์ของ นายสุทธิพร ดันบุญญะศิริเชษ ปลัดอำเภอระอำ เมื่อวันที่ 14 พ.ย. 2548)

จากข้อค้นพบข้างต้นในประเด็นของการประสานงานในฐานะของผู้ปฏิบัติงานของจังหวัดในกลุ่มยุทธศาสตร์ นั้น มีประเด็นที่เห็นได้ชัดว่าผู้ปฏิบัติยังมีทัศนคติที่เห็นว่าการบริหารงานแบบบูรณาการนั้นเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายจากระดับบนลงมา (top-down) เป็นการประสานในของข้าราชการในระดับบนเท่านั้น ซึ่งผิดไปจากหลักของการบริหารงานแบบบูรณาการ ซึ่งต้องมีการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ปัญหา ของทุกภาคส่วน มีการร่วมมือประสานกันในทุกระดับชั้น ทั้งในระดับภายในจังหวัดเอง ไปจนถึงระดับข้ามจังหวัด เพื่อบรรลุผลตามความมุ่งหมายของกลุ่มจังหวัด

ในประเด็นการกำหนดยุทธศาสตร์จังหวัด เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเป็นการกำหนดของกลุ่มบุคคลที่เป็นผู้นำของหน่วยราชการต่างๆ ในจังหวัด โดยมิได้มีการระดมความคิดเห็นจากผู้ปฏิบัติ

ซึ่งก็สามารถพิจารณาได้ว่า ก็ยังเป็นการกำหนดนโยบายจากระดับบนลงมา (top-down) โดยในประเด็นนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่ายังไม่เกิดบูรณาการภายในจังหวัดในลักษณะเต็มรูปแบบอยู่นั่นเอง

อีกประเด็นหนึ่งซึ่งผู้วิจัยค้นพบ คือ ในมุมมองผู้ปฏิบัติในการดำเนินการต่างๆ สิ่งที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องอยู่เสมอคือ เรื่องอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ ซึ่งการคำนึงถึงกรอบอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัตินั้น จึงยังอยู่ในลักษณะของการ “ต่างคนต่างทำ” ซึ่งผิดกับหลักการบริหารงานแบบผู้ว่า CEO ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่ดำรงอยู่ในระบบราชการก่อนระบบผู้ว่า CEO และเห็นได้ชัดเจนว่าจะคงอยู่ต่อไปแม้ว่าจะมีการบริหารด้วยระบบผู้ว่า CEO หรือไม่ก็ตาม

ความคิดเห็นต่อประสิทธิภาพของผู้ว่า CEO

จากการวิจัย พบว่าความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจริง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการที่จะสามารถผลักดันให้ยุทธศาสตร์ของจังหวัด และกลุ่มจังหวัดประสบความสำเร็จได้นั้นจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในแนวทางการบริหารงานแบบบูรณาการอย่างดั่งแท้ และต้องพึงระวังการใช้อำนาจของตนเอง ซึ่งในปัจจุบันการบริหารงานแบบบูรณาการตามแนวความคิดของรัฐบาลยังอยู่ในช่วงเริ่มต้น ยังไม่ประสบความสำเร็จอย่างเด่นชัด แต่ถือได้ว่าทิศทางในการบริหารราชการของประเทศดำเนินมาถูกทิศทางแล้ว

จากประเด็นข้างต้นเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ในความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติต่อการบริหารงานแบบบูรณาการนั้น ความสำคัญนั้นยังมุ่งเน้นไปที่ตัวบุคคล คือ บุคคลที่จะมาทำหน้าที่เป็นผู้ว่า CEO แต่ประการเดียว อาจเรียกได้ว่าหลักการการบริหารงาน และแนวคิดในการพัฒนาหรือกำหนดยุทธศาสตร์ต่างๆ ไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่เพียงคนเดียว ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในความคิดของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน การบริหารงานแบบบูรณาการจะประสบความสำเร็จหรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีความรู้ความสามารถแต่เพียงอย่างเดียว โดยลืมนำมาซึ่งการปฏิบัติจริงที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจะต้องมีส่วนสำคัญในการร่วมผลักดันให้การบริหารงานแบบบูรณาการประสบความสำเร็จ ในกรณีเช่นนี้แสดงให้เห็นว่าในถ้ามีกรณีเปลี่ยนผู้ว่าราชการจังหวัด ทิศทางการบริหารจะเปลี่ยนทิศทางไป หากได้ผู้ว่าที่ไม่มีความรู้ความสามารถ จังหวัดจะไม่สามารถพัฒนาไปได้เลย ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องนัก

เมื่อผู้วิจัย ได้วิเคราะห์แล้ว เห็นว่าประเด็นข้างต้นที่ให้ความสำคัญกับตัวบุคคลแต่ประการเดียวนั้น ผิดจากหลักการบูรณาการที่แท้จริง ที่ทุกคนจะต้องมีส่วนร่วม และการบริหารจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว นั้น เป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ทั้งระบบ ไม่ใช่เรื่องของบุคคลเพียงคนเดียวที่จะเป็นผู้กำหนดชะตากรรมของจังหวัด ซึ่งในประเด็นของการมีส่วนร่วมในการบริหาร ในทุกระดับ

ยังเป็นสิ่งสำคัญซึ่งจะต้องทำการปลูกฝังให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติได้ตระหนักถึงความสำคัญของระบบการบริหารงาน ไม่ใช่ตัวบุคคล

“อยู่ที่ตัวบุคคลที่จะมาเป็นผู้ว่า CEO ว่าเข้าใจแนวคิด CEO มากขนาดไหน มีวิสัยทัศน์มีความสามารถขนาดไหน การใช้อำนาจหน้าที่นอกเหนือจากกรอบ นอกเหนือจากรูปแบบมันก็คิด CEO” (คำให้สัมภาษณ์ของ นายสุทธิพร คันบุญญะศิริเวช ปลัดอำเภอชะอำ เมื่อวันที่ 14 พ.ย. 2548)

“แต่ผู้ว่า CEO ดูเหมือนहरु แต่ส่วนตัวแล้วในฐานะที่เป็นผู้ปฏิบัติ มันยังไม่ได้ผล เหมือนที่เราฟังเขา มันยังอีกไกล แต่มันก็ยังคิดว่าไม่มีอะไร ก็เข้าใจว่าจะอะไรที่มันใหม่ก็เหมือนกับการลองผิดลองถูกไปแล้ว อาจจะประเมินแล้วปรับใหม่ เป็น CEO ชั้น 2 ค่อยไปในอนาคตก็ได้” (คำให้สัมภาษณ์ของ นางจุรีพร เสรีสง ผู้อำนวยการกองบริหารงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเทศบาลเมืองชะอำ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 พ.ย. 2548)

การบริหารจัดการงบประมาณ

จากการศึกษาวิจัย พบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีการใช้งบประมาณในส่วนของบริหารบูรณาการหรืองบประมาณผู้ว่า CEO เพื่อสนับสนุนส่งเสริมภารกิจต่างๆ ของจังหวัด โดยจะมีจังหวัดเป็นเจ้าภาพในการจัดงาน และจังหวัดเป็นผู้ริเริ่ม โครงการซึ่งจะมีการจัดสรรงบประมาณให้ท้องถิ่นดำเนินการตามแนวนโยบายของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นครั้งคราว จะยังไม่อยู่ในลักษณะของการสนับสนุนงบประมาณในโครงการที่การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ริเริ่ม และในบางโครงการมีการแทรกแซงจากผู้ว่าราชการจังหวัดในเรื่องการจัดซื้อ จัดจ้าง ที่กำหนดตัวบุคคลที่จะได้รับสัมปทานในการดำเนินการตามโครงการมาแล้วโดยไม่มีการแจ้งเหตุผลให้ทราบ ซึ่งสร้างความไม่เข้าใจและกลางแกลงใจให้กับเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติ อย่างไรก็ตามก็เห็นว่าที่ผู้ปฏิบัติยังคงดำเนินการไปตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดเพราะถือว่าเป็นผู้บังคับบัญชาเหนือตน ดังคำให้สัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติดังต่อไปนี้

“ที่เห็นชัดเจนคืองบ CEO ที่ลงมาให้ท้องถิ่น เป็น งบ CEO จังหวัดเป็นเจ้าภาพจัดงานตลาดสดน่าซื้อ โดยที่เขาเป็นแม่งาน เช่น มีทั้งการให้งบเป็น Event และ เป็นแบบ Continue ต้องตามกองจัดการและแผนงาน” (คำให้สัมภาษณ์ของ นางจุรีพร เสรีสง ผู้อำนวยการกองบริหารงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเทศบาลเมืองชะอำ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 พ.ย. 2548)

“ถามว่า Work ใหม่ ก็คิดว่าไม่ได้ เช่นถ้ามีเรื่องโครงการจัดประกวดชายหาดสวยงาม เขาก็จะมาเป็นเจ้าภาพ เป็นแม่งาน ประเมิน กิติ ทำให้องค์กรตื่นตัวมากขึ้น ถึงแม้จะเป็นการตื่นตัวที่ไม่ถาวร แต่ก็ยังคิดที่มีการกระตุ้น คิดว่าไม่มีเลข อะไรมันก็จะดู active”

การใช้งบประมาณในบางครั้ง พบว่า มีหลายโครงการที่ไม่ได้เกิดจากการริเริ่มจากท้องถิ่น แต่ถูกสั่งให้ทำโดยตรง จากผู้ว่า CEO แล้วกำหนดคุณสมบัติของงานรวมทั้ง การจัดซื้อจัดจ้างกับบริษัทที่กำหนดลงมาแล้ว ซึ่งเหมือนงานในพื้นที่ต้องปฏิบัติตามเพื่อสนองนโยบายผู้ว่า CEO

“ก็มีนะ โครงการแปลก ๆ ที่เราไม่รู้มาก่อน ไม่รู้ว่ามาจากบัน ไคชั่นไหน กำหนดให้ต้องจ้างบริษัทนั้น บริษัทนี้ เราก็ต้องปฏิบัติตาม เพราะถือเป็นนโยบาย” (คำให้สัมภาษณ์ของ นางวรรณภา ฤคาการ ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงานเทศบาลเมืองชะอำ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 พ.ย. 2548)

ความคิดเห็นต่อการบริหารแบบผู้ว่า CEO ในฐานะผู้ปฏิบัติงาน

การศึกษาวิจัยพบว่า ในความรู้สึกของผู้ปฏิบัติ การบริหารงานโดยผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการถือเป็นประโยชน์อย่างชัดเจนใน 2 ลักษณะ คือ 1. ในด้านอำนาจการสั่งการส่วนราชการในจังหวัดได้แบบเบ็ดเสร็จ 2. สร้างการประสานงานระหว่างหน่วยงานได้ ซึ่งแตกต่างจากการการบริหารราชการในระบบเก่าที่ส่วนราชการของจังหวัดต้องรับคำสั่งและถือปฏิบัติตามนโยบาย และภารกิจของกระทรวง ทบวง กรม ที่ส่วนราชการนั้นๆ สั่งก้อยู่ ดังนั้นแนวคิดในการบริหารแบบบูรณาการที่ผู้ว่ามีอำนาจสั่งการภายในจังหวัดของคนได้แบบเบ็ดเสร็จ จะทำให้เกิดการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ แบ่งความรับผิดชอบอย่างชัดเจนตามแนวทางการพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้นหน่วยงานต่างๆ ในจังหวัดต้องมาร่วมพัฒนา หรือแก้ไขปัญหามาตามการสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยไม่มีการเกี่ยงงอนในด้านการกิจ และอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ จึงสร้างความรู้สึกของผู้ปฏิบัติว่า การบริหารงานแบบใหม่จะทำให้การปฏิบัติงานมีความคล่องตัวและมีความชัดเจนมากกว่าในช่วงเวลาที่ยังไม่มีผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ อย่างไรก็ตามในการปฏิบัติงานภายใต้การบริหารงานแบบบูรณาการยังมีอุปสรรคย่อยที่จะต้องคำนึงถึงอยู่ด้วย เช่นปัญหาด้านการบริหารงบประมาณที่แต่ละหน่วยงานจะได้รับจากส่วนกลางเป็นหลัก ดังคำให้สัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ดังต่อไปนี้

“แต่ละเรื่องจะมีกฎหมายเฉพาะด้าน ไม่ใช่เป็นการเพิ่มหรือลด แต่ในภาพรวมผู้ว่าก็สามารถที่จะสั่งบูรณาการหน่วยงานต่าง ๆ ได้ดีกว่าเดิม เพราะบางเรื่องตามกฎหมายไม่ได้ใช้เฉพาะหน่วยใดหน่วยหนึ่งดูแล มีทั้ง มหาดไทย สาธารณสุข โยธาธิการ และผังเมือง ไม่ใช่ว่าหน่วยงาน

หน่วยหนึ่งมีอำนาจสั่งตรงนั้น ที่นี้ในลักษณะของการบูรณาการ มันก็ต้องดี ในฐานะที่ผู้ว่าสามารถที่จะประสานเพราะปกติมีหน้าที่ทำงานร่วมกันอยู่แล้ว” (คำให้สัมภาษณ์ของ นายสุทธิพร คັນบุญญะศิริเวช ปลัดอำเภอชะอำ เมื่อวันที่ 14 พ.ย. 2548)

“ในเรื่องอำนาจการสั่งการของผู้ว่า CEO มีส่วนดี แต่เดิมบางหน่วยผู้ว่าฯ สั่งไม่ได้เหมือนกัน สั่งไม่ได้โดยตรง พอมาเป็นแบบนี้ เดิมที่ส่วนราชการอื่นที่ไม่เคยขึ้น แต่มาขอประเด็นว่า ต้อง CEO ต้องร่วมกันนะ มันก็ร่วมโดยอัตโนมัติ และรวมถึงระดับอำเภอ ก็สามารถที่จะใช้จำลองระดับผู้ว่าได้คือไม่รู้ละ ปัญหาของชาวบ้านคุณต้องมีส่วนร่วม บางครั้งเขาบอกว่าไม่มีหน้าที่ บางครั้งเขาไม่พูดว่า นายอำเภอสั่งไม่ได้ ผู้ว่าสั่งไม่ได้ เขาจะไม่กล้าพูด เพราะข้างบน นายก ก็ CEO บอกว่า ทุกคนต้องร่วมกันแก้ปัญหา ตรงนี้ดี สามารถที่จะดำเนินการอะไรได้ เรื่องนี้ไม่ใช่หน่วยใดหน่วยหนึ่งรับผิดชอบในการแก้ปัญหา หรือ เช่นการสร้างรายได้ ไม่ใช่หน่วยใดหน่วยหนึ่งสร้าง ไม่ใช่พัฒนาชุมชนอย่างเดียว ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานต้องเข้ามาทั้งหมด แต่มันก็มีกระต่อนกระแต่นบางอย่าง ไม่ค่อย Work เท่าที่ควร มันยังต้องมิงประมาณของตัวเองการที่จะมาร่วมกันไม่รู้จะคิดยังไง จะแบ่งกันยังไง ในทางปฏิบัติ แต่ในภาพรวมดี อย่าง OTOP ที่จะส่งเสริมตัวนี้ มันดีมาแล้วในหลักการ แต่มันก็มีข้อจำกัดว่าบางอย่างมันก็ไม่พัฒนาไปสู่การแข่งขันกับที่อื่นอย่างอื่นมันดีกว่าอยู่แล้ว นอกจากต้องเปลี่ยน ถ้าไปค้นฝรั่งก็ไม่ไหว ไปจ้างกับเขา”(คำให้สัมภาษณ์ของนายสุทธิพร คันบุญญะศิริเวช ปลัดอำเภอชะอำ เมื่อวันที่ 14 พ.ย. 2548)

การกำหนดระเบียบ กรอบระยะเวลา ในการทำงาน และการประเมินผล

จากการศึกษาวิจัยพบว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมีความเห็นด้วยกับการประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยตัวชี้วัดตามรูปแบบการบริหารงานแบบบูรณาการ เนื่องจากสามารถใช้เป็นแผนที่แนวทางในการดำเนินงาน สามารถเดินไปสู่เป้าหมายได้อย่างถูกต้อง ไม่สับสน อีกทั้งยังสร้างแรงกระตุ้นในการทำงาน และในประการสำคัญการเข้ามาประเมินผลของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการนั้น ผู้ปฏิบัติยังมีความรู้สึกที่สามารถมีการมองปัญหาในท้องถิ่นได้รอบด้านขึ้นอีกด้วย อย่างไรก็ตามการพิจารณาประเมินผลนั้นต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลความเป็นจริงของการทำได้ หรือ ไม่ได้ ประกอบเข้ามาด้วย

“ผมว่ามันก็ดี ถ้าเราไม่กำหนดเป้าหมาย ระยะเวลา การพัฒนามันก็ไม่กระตือรือร้น แต่ที่นี้ไม่ใช่เขี้ยว Deadline คุณทำไม่ได้จะต้องย้าย ประเมินไม่ได้แล้วคุณต้องย้าย แต่ต้องดูเหตุผลด้วยว่าที่เขาทำไม่ได้เพราะอะไร มันเป็นเรื่องจำกัด ภาคใดคุณไปเองไม่ได้หรอก แต่มันก็มีนะ ไม่รู้ว่าจริงไม่จริงทำไม่ได้ก็โดนย้ายเข้ากระทรวง อันนี้ผมไม่รู้จริง ๆ ว่า เป็นฝีมือผู้ว่า CEO หรือมีเรื่องลึกอะไรกว่านั้นหรือไม่ เพราะเราก็ไม่รู้ว่าที่เขาประเมินมาแล้ว ตัวชี้วัดมันอยู่ในเลขตัวเท่าไร แต่ครั้งนี้หมายถึง

ว่าเป็นการตั้งโจทย์ให้คุณทำนะ ไม่จำเป็นต้องเป็นเมื่อ CEO กำหนดว่าคุณต้องทำให้ได้ คุณทำไม่ได้ก็ไม่เป็นไร ตอนนี้มีมันมีโบนัส คุณทำได้เท่าไร คุณก็ได้โบนัสเยอะ ตัวชี้วัดเป็นคุณสามารถลดอุบัติเหตุได้ ก็ได้แค่นั้นแล้ว คือผมว่าคินะ คล้าย ๆ กับว่ามันเป็นโจทย์ คุณทำอะไรสักอย่าง ถ้าไม่มีโจทย์ก็ไม่รู้ว่ามันมีผลสำเร็จหรือไม่ (คำให้สัมภาษณ์ของนายสุทธิพร ดันบุญญะศิริเวช ปลัดอำเภอชะอำ เมื่อวันที่ 14 พ.ย. 2548)

“มีคณะกรรมการและหน่วยงานมาประเมินเป็นกลุ่ม จังหวัด ผู้ว่าฯ และเกษตรจังหวัด ถามว่ากลัวไหม ไม่กลัว เพราะก็เหมือนเป็นงานที่เราทำอยู่แล้ว เพียงแต่เรามาดูว่าในแต่ละข้อที่เราประเมินคุณทำได้แค่ไหน ซึ่งเราจะทำอยู่แล้วแถมมองไม่เห็นปัญหา เขาอาจจะมาช่วยมองปัญหาให้เรา คิดถึง ก็คินะคะ”

“คิดว่าไม่มี ขอมรับ ถึงแม้จะมีการมองว่า เมื่อมีการประกวดก็จะมีคักชิโรยหน้าที แค่ในฐานะผู้ปฏิบัติ ก็คิดว่าไม่มีคักชิโรยหน้านะคะ เพราะการที่จะมีคักชิโรยหน้าก็ต้องเตรียมตัว เตรียมพื้นที่ เตรียมหลายอย่าง มีการกระตือรือร้น ทั้งคนวิ่งงาน ทั้งคนปฏิบัติเอง ยังคิดว่า ในฐานะผู้ปฏิบัติงานยังคิดว่า เทศบาลใหญ่ ๆ ก็ต้องรักษาหน้าตา โดยเฉพาะชะอำ กับ หาดเจ้าสำราญ ถ้าหาดเจ้าสำราญจัดได้คิดว่า เราก็ต้องพิจารณาตัวเองว่า เมื่อหลายอย่างเรามีพร้อมกว่าเขา ทำไมเราสู้เขาไม่ได้” (คำให้สัมภาษณ์ของ นางจุริพร เสรีสง ผู้อำนวยการกองบริหารงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเทศบาลเมืองชะอำ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 พ.ย. 2548)

จากประเด็นในด้านการประเมินผลข้างต้น ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ และค้นพบว่า การประเมินผลด้วยตัวชี้วัดส่งผลให้มีการแข่งขันกันเองระหว่างพื้นที่ต่างๆ ในจังหวัดเดียวกัน ซึ่งเป็นแรงกระตุ้นในการพัฒนาท้องถิ่นของคนเพิ่มมากขึ้น แต่การพัฒนา หรือการดำเนินการของท้องถิ่นในลักษณะดังกล่าว ไม่ได้เป็นการดำเนินการด้วยจิตสำนึกที่ต้องการพัฒนาท้องถิ่น โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สร้างจิตสำนึกในการทำงานเป็นทีมเพื่อผลสัมฤทธิ์ในภาพรวมของการพัฒนาจังหวัด หากแต่เป็นจิตสำนึกในการแข่งขันเนื่องจากกลัวจะฮับอายหรือเสียหน้า ดังนั้นการประเมินผลด้วยตัวชี้วัดจึงทำให้มีการตื่นตัวในลักษณะชั่วคราวดังเช่น “คักชิโรยหน้า” อันสะท้อนให้เห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการยังไม่สามารถดำเนินการอย่างที่ควรจะเป็นเท่าที่ควร

ความคิดเห็นต่อการเปลี่ยนแปลงภายหลังการมีผู้ว่า CEO

จากการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยพบว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมีความเห็นว่าหลังจากมีการใช้นโยบายการบริหารงานแบบบูรณาการ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ในภาพรวมของการบริหารของจังหวัดดีขึ้นเล็กน้อย แต่ยังไม่มีความชัดเจน ซึ่งมีการเสนอแนะว่าผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีบทบาทในการบริหารงานแบบบูรณาการมากกว่านี้

“หลังการมีผู้ว่า CEO ก็ถือว่าดีขึ้นในระดับหนึ่ง ถ้าถามว่าชัดเจนไหม ก็ยังไม่ชัดเจนเท่าที่ควร เขาควรจะช่วยเหลือ ศักยภาพของเทศบาลระอ่า ส่วนหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่ยังไม่พร้อม ผู้ว่า CEO ก็มีตัวช่วยได้” (คำให้สัมภาษณ์ของ นางวรรณภา กุคคาร ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงานเทศบาลเมืองระอ่า สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 พ.ย. 2548)

ความร่วมมือกันในการส่งเสริมการท่องเที่ยว

ในประเด็นด้านการบริหารการท่องเที่ยวผู้วิจัยพบว่า ฝ่ายบริหารยังมีความระมัดระวังในเรื่องของการแข่งขันกันด้านกระส่งเสริมการท่องเที่ยวในพื้นที่ โดยจะให้ความสำคัญต่อสาระสำคัญของการส่งเสริมจูงใจไม่ให้ออกมาในลักษณะของการแข่งชิงถูกค้ำกันกับพื้นที่ใกล้เคียง ดังการให้สัมภาษณ์ในประเด็นของการรณรงค์แข่งขันด้านการท่องเที่ยวเกี่ยวกับพื้นที่ใกล้เคียง

“ในส่วนนี้ไม่มี ถ้าเราทำอย่างนั้น มันจะเป็นเหมือนการโจมตีใส่ร้ายโดยที่จะเสียภาพรวมไปเปล่า ๆ เราก็แสดงจุดขายของเราให้นักท่องเที่ยวเป็นผู้เลือก ถ้าเราไปบอกว่าคนมาเที่ยวระอ่าดีกว่าหัวหินก็จะเท่ากับเป็นการทำลายเขาทางอ้อม”

“อีกประการหนึ่ง กลุ่มเป้าหมายไม่เหมือนกัน คือ ลักษณะของระอ่าจะเป็นการท่องเที่ยวโดยธรรมชาติ คือ พักผ่อนจริง ๆ อย่างหัวหินต้องบอกว่า มีความหลากหลายมากกว่าระอ่า ในเรื่องของแหล่งบันเทิง แหล่งสถานที่กินมากกว่า โดยธรรมชาติจริง ๆ ระอ่าค่อนข้างที่จะสมบูรณ์”

“การส่งเสริมการท่องเที่ยว มีหน่วยงานการท่องเที่ยวช่วยดูแลประสานงานอยู่แล้ว ในระอ่ามีการท่องเที่ยวภาคกลาง เขต 2 ดูแล ประชาสัมพันธ์ในเรื่องของแหล่งท่องเที่ยวให้ชาวต่างชาติอยู่แล้ว ในส่วนเอกชนก็มีโรงแรม เขาก็มีการทำตลาดอยู่ตลอด ในเรื่องโรงแรม เขาก็ต้องทำตลาดในช่วงของนักท่องเที่ยว ในส่วนอื่นก็เป็นกิจกรรมในเรื่องของการส่งเสริมการท่องเที่ยว ไม่ว่าจะประเพณี เช่น สงกรานต์ เราก็เชิญภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม”

“บางอย่างเทศบาลดำเนินการเอง คือ เราเอาเขามาร่วม บางอย่างภาคเอกชนเป็นคนจัด เราเองไปสนับสนุนเขา ในส่วนของบุคลากรของเขาเอง เครื่องไม้เครื่องมือต่าง ๆ”

“ในเรื่อง OTOP เทศบาลพยายามส่งเสริมการสร้างอาชีพ เป็นกลุ่ม เราพยายามส่งเสริม
โปรโมทให้” (คำให้สัมภาษณ์ของ นายบุญดู พงษ์สมบุญศิริ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองชะอำ
เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2549)

ปัญหาการจัดการกับปัญหาน้ำท่วมในเขตอำเภอชะอำ

จากคำถามในการสัมภาษณ์ในประเด็นของการจัดการสิ่งแวดล้อมในเขตอำเภอชะอำ ผู้วิจัย
พบว่าเป็นการดำเนินการตามคำพิงของเทศบาลเมืองชะอำ โดยไม่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามามีส่วน
ร่วม และยังไม่มีการประสานข้อมูลกับพื้นที่ใกล้เคียงเพื่อการวางแผนแก้ไขปัญหาน้ำเสียร่วมกันทั้ง
ระบบโดยเฉพาะอย่างยิ่งยังไม่มีการประสานการแก้ไขปัญหาน้ำเสียกับอำเภอหัวหินที่มีอาณาเขต
ทางทะเลติดต่อกับอำเภอชะอำ สรุปได้ว่าการดำเนินการยังอยู่ในลักษณะต่างคนต่างทำอยู่” ซึ่งการ
ดำเนินการยังมีข้อจำกัดในด้านงบประมาณเนื่องจากพื้นที่ชายหาดชะอำมีความยาว ในด้านความ
คิดเห็นต่อการร่วมกันสร้างโรงกำจัดน้ำเสีย กับอำเภอหัวหิน จากการสัมภาษณ์พบว่า เจ้าหน้าที่ใน
ระดับปฏิบัติมีความเชื่อว่าไม่สามารถทำได้ เนื่องจากข้อจำกัดมีข้อจำกัดในด้านพื้นที่และด้านการ
บริหารที่จะควบคุมการปฏิบัติได้ยาก

“ณ ปัจจุบัน มันยังไม่เกิด แต่อนาคตมันต้องเกิด ถ้าเราไม่มีการเตรียมการรองรับที่ดี คือ
ปัญหาเรื่องน้ำเสีย เพราะชะอำกำลังเจริญเติบโตที่ไวมาก จะสังเกตได้ว่าในระยะ 1 - 2 ปี ที่ผ่านมา
จะมีธุรกิจลงมามากมาย ไม่ว่าจะเป็น โรงแรม ที่พักอาศัย คอนโด คอนข้างที่จะมีการลงทุนกันมาก
ซึ่งเริ่มมองเห็นว่า ในอนาคต การเจริญเติบโตคอนข้างไว ในการดูแลสิ่งแวดล้อม คงจะต้องดูแลใน
เรื่องปัญหาน้ำเสีย ต้องไม่ให้ทำลายคุณภาพน้ำที่ยังคืออยู่ ผมได้ดำเนินการไปแล้วใน เฟส 1 ชะอำมี
พื้นที่คอนข้างกว้างและยาว ชายหาดมีความยาวประมาณ 30 กิโลเมตร ในเรื่องของการลงทุนก็มี
อย่างค่อนข้าง ปล่อยให้บริษัทที่ปรึกษาออกแบบวางระบบน้ำเสียเพื่อรองรับความเจริญเติบโตขณะนี้
กำลังศึกษาอยู่ นี่เป็นความคิดริเริ่มของเทศบาล ไม่ใช่ผู้ว่า ส่วนการแลกเปลี่ยนข้อมูล ระหว่างพื้นที่
เช่น ปัญหาน้ำเสีย ตอนนี้ยังไม่มี เราก็ดูแลของเราอยู่” (คำให้สัมภาษณ์ของนายบุญดู พงษ์สมบุญศิริ
นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองชะอำ เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2549)

“การสร้างโรงกำจัดน้ำเสียร่วมกันทำไม่ได้ เพราะเฉพาะในพื้นที่ จะทำให้ครอบคลุมยังยาก
เลย เพราะต้องใช้งบประมาณมหาศาล การ share เป็นเรื่องใหญ่ ศักยภาพของพื้นที่ และการวาง
ระบบมันไม่เหมือนกัน เป็นไปไม่ได้ การทำต่อยาวมาก ๆ เป็นไปไม่ได้ ต่างคนต่างดูแลกันเอง

ดีกว่า" (คำให้สัมภาษณ์ของนายสุทธิพร คันบุญญะศิริเวช ปลัดอำเภอชะอำ เมื่อวันที่ 14 พ.ย. 2548)

จากข้อมูลข้างต้นสามารถสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาในด้านการไม่มีการบูรณาการอย่างแท้จริงของกลุ่มจังหวัดในแง่งบประมาณ ซึ่งหากพิจารณาแล้ว นอกจากผู้ว่าราชการจังหวัดควรจะต้องเห็นปัญหาที่ต้องเผชิญร่วมกันและมีบทบาทในการริเริ่มการดำเนินการร่วมกันเพื่อเตรียมตัวรองรับปัญหาที่ต้องเผชิญร่วมกันในอนาคตแล้ว อีกปัจจัยหนึ่งที่สามารถจะเข้ามาช่วยเหลือหรือเข้ามาเป็นตัวกลางประสานงานในการดำเนินการในการแก้ปัญหาดังกล่าวได้ คือ คณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด(กกจ.) ที่จะต้องเข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือในด้านการประสานงานและเป็นตัวกลางที่จะนำปัญหาที่เกิดขึ้นนำเสนอต่อนายกรัฐมนตรี(ข้อ 9-17 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2546) เพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติและกำหนดวิธีแก้ปัญหาให้ชัดเจน เนื่องจากหากไม่มีการคำนึงถึงการแก้ปัญหาในด้านนี้จริงแล้ว ปัญหาจะไม่ได้รับการแก้ไขหรือบรรเทาไปได้เลย เพราะยังคงคิดปัญหาในด้านงบประมาณที่ยังไม่มีการบูรณาการ และผู้ปฏิบัติยังมีแนวคิดในการดำเนินการแก้ปัญหาในลักษณะต่างฝ่ายต่างทำ

ในประเด็นของปัญหาของการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ผู้วิจัยพบว่าปัญหาเกิดจากชะอำมีพื้นที่กว้าง และมีปัญหาประชากรย้ายถิ่นจึงทำให้ขาดจิตสำนึกในการรักพื้นที่ และคนในท้องถิ่นยังไม่ได้รับการศึกษาเท่าที่ควรดังคำให้สัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านสาธารณสุขดังนี้

"มีปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จัดการได้ยาก เนื่องจาก ชะอำ มีพื้นที่มากถึง 113 ตร.กม. ทั้งอำเภอเลียบชายหาด การท่องเที่ยวที่รู้จักเฉพาะชะอำ เมื่อพื้นที่มาก การจัดการก็ไม่ทั่วถึง มีหลายเรื่อง ส่วนระบบการศึกษา แรงงานต่างด้าว แรงงานเคลื่อนย้าย ควบคุมยาก และ เรื่องแรงงานย้ายถิ่น จากที่อื่นมีค่อนข้างสูง ทำอย่างไรให้เขามีจิตสำนึก เราต้องเปลี่ยนคนที่ทำงานและคนที่มารับบริการ ต้องได้รับความร่วมมือ นโยบายต้องดูความพร้อมของประชาชน ว่าประชาชนส่วนหนึ่งไม่ใช่คนท้องถิ่น คนค้าขายชายหาด เป็นคนต่างถิ่นมาก ในเรื่องของความรักพื้นที่ไม่ค่อยมี คนท้องถิ่นเองก็ยังไม่มีการศึกษา เด็กวัยรุ่นไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา มีเด็ก ม.6 มี.3 ดังห้อง อาชีพส่วนใหญ่เป็น ชาวประมง, ทำนา, รับจ้างทั่วไป, แม่บ้านคอนโด, แคชเชียร์ (คำให้สัมภาษณ์ของ นางจรีพร เตรีตอง ผู้อำนวยการกองบริหารงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเทศบาลเมืองชะอำ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 พ.ย. 2548)

การประสานงานระหว่างพื้นที่ระอ้า หัวหิน

ในประเด็นคำถามในด้านการประสานงานระหว่างพื้นที่อำเภอระอ้า และอำเภอหัวหิน ผู้วิจัยพบว่าการประสานงานเป็นครั้งคราวโดยเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติ โดยไม่มีลักษณะที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งการประสานของเจ้าหน้าที่จะอยู่ในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ ดังคำให้สัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดังต่อไปนี้

“มันไม่ค่อยมี มีแต่เรื่อง ขอบก case ตัวอย่าง เช่น ไฟฟ้าที่อยู่ในพื้นที่ระอ้าบางส่วนของค้อแดน หน่วยจัดการอยู่ที่หัวหิน พอชาวบ้านมีปัญหาเรื่องกระแสไฟตก ไฟดับ เขาขอไม่สะดวกในการประสานกับทางหัวหิน ไม่มีปัญหาตรงนี้ พูดอีกอย่าง เราต้องรับให้ แต่ว่า อันนั้นมันนอกเหนืออำนาจของนายอำเภอแล้ว เราสั่งเขาไม่ได้ แต่เรื่องอื่นการประสานไม่ค่อยมี แต่เรื่องการประสานในระดับอำเภอ ปลัดอำเภอก็โทรหากัน แต่ส่วนใหญ่จะยังไม่ มี เรื่องที่ต้องประสานแต่ก็ยกตัวอย่างเรื่องที่บ้านเคือคร้อน เช่น ไฟดับบ่อย ไฟตก เราก็ประสานให้ เขาขอโอนว่าให้กิจการ ไฟฟ้ามาขึ้นกับระอ้า เพชรบุรี คือ ตามเขตจังหวัดเลย ทุกวันนี้หัวหินเขาเข้ามาดูแลอยู่ เรื่องนี้เป็นการประสานงานตามปกติ ไม่ใช่ผู้ว่า CEO สั่ง เป็นการประสานงานด้านข้าง แต่ที่นี้ที่ว่า ถ้าถึงขั้นให้ผู้ว่าฯ สั่ง ยังไม่เคยมีเลยนะ เพราะเป็นเรื่องท้องถิ่นในเรื่องที่ผู้ว่าฯ สั่ง มันไม่มีเรื่องติดค้อนะ ในส่วนของปกครองที่รู้ตรงนี้” (คำให้สัมภาษณ์ของนายสุทธิพร ดันบุญญะศิริเศษ ปลัดอำเภอระอ้า เมื่อวันที่ 14 พ.ย. 2548)

ข้อมูลข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าหากพิจารณาในระดับกลุ่มจังหวัดซึ่งในจังหวัดกรณีศึกษาเป็น คือ อำเภอระอ้า จังหวัดเพชรบุรี และอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เป็นพื้นที่ที่มีอาณาเขตติดค้อกัน และอยู่ในกลุ่มจังหวัดเดียวกัน คือ กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง ค้อรองรับปัญหาร่วมกันในหลายๆ ด้าน เช่นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม แต่จากข้อมูลจากการสัมภาษณ์ที่ปรากฏกลายเป็นว่าผู้ปฏิบัติหรือแม้แต่ผู้บริหารท้องถิ่นเองยังมีความคิดที่จะจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นในลักษณะค้อคนค้อทำอยู่ ไม่มีการประสานงาน หรือแม้มีการประสานงานก็เป็นไปในลักษณะที่เป็นครั้งคราว ไม่เป็นทางการ และเมื่อพิจารณาในประเด็นการแก้ปัญหภายในจังหวัด ก็จะเห็นได้ว่าเทศบาลเมืองระอ้าดำเนินการโดยลำพัง ไม่มีการบูรณาการการแก้ปัญหาร่วมกันภายในจังหวัด ตามแนวทางของการบริหารงานแบบบูรณาการ

ในประเด็นค้อมา เมื่อพิจารณาในด้านการพัฒนาการท่องเที่ยวระหว่างอำเภอระอ้า และอำเภอหัวหิน แม้ว่าผู้บริหารท้องถิ่นไม่มีแนวคิดที่จะมีการแข่งขันกัน หากแต่ก็ไม่มีแนวคิดที่จะมีการประสานงานเพื่อมีการบริหารจัดการท่องเที่ยวแบบบูรณาการเพื่อพัฒนาไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าการพัฒนาการท่องเที่ยวก็ยังเป็นไปในลักษณะค้อคนค้อทำ เช่นเดียวกัน ซึ่งเมื่อกลับมาพิจารณาภาพรวมในด้านการพัฒนาการท่องเที่ยวในระดับกลุ่มจังหวัด

แล้ว ข้อมจะพิจารณาได้ว่าไม่เกิดการบูรณาการในการพัฒนาการท่องเที่ยวในระดับกลุ่มจังหวัด ซึ่งส่งผลให้ยุทธศาสตร์ในด้านการท่องเที่ยวในภาพรวมไม่ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และลักษณะนี้ก็แสดงให้เห็นถึงการไม่เข้ามาจับบทบาทของคณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด(กกจ.) ที่ต้องเข้ามาทำหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุน และประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐรวมถึงภาคเอกชนเพื่อให้มีการพัฒนาให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และกลุ่มจังหวัด อีกประการด้วย ซึ่งด้วยเหตุดังกล่าวก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การบริหารงานแบบบูรณาการตามแนวนโยบายของรัฐบาลยังไม่ประสบความสำเร็จ

การสนับสนุนจากภาครัฐในด้านธุรกิจการท่องเที่ยวแบบสปา

จากคำถามในประเด็นความคิดเห็นต่อการสนับสนุนจากภาครัฐในด้านธุรกิจการท่องเที่ยวแบบสปา พบว่าในระดับอำเภอยังไม่มีส่วนสนับสนุนมากนัก ซึ่งปัจจุบันโรงแรมขนาดใหญ่มีการรองรับการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ ได้มีการปรับเปลี่ยนให้มีบริการด้านสปา ซึ่งโรงแรมหรือธุรกิจขนาดใหญ่แทบจะไม่ต้องพึ่งพาการสนับสนุนจากภาครัฐเลย และมีในหลายกรณีที่การบริหารของผู้ว่า CEO ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการขององค์กรในภาคธุรกิจได้อย่างทันทั่วถึง จึงทำให้ในบางครั้งภาคธุรกิจมีการกระทำความผิดกฎหมายโดยไม่มีเจตนา โดยความต้องการของภาคธุรกิจขนาดใหญ่ จะมีการความต้องการการสนับสนุนภาครัฐในเรื่องการรับรองมาตรฐานเท่านั้น ซึ่งการให้ความช่วยเหลือในการออกใบอนุญาตนั้นในบางครั้งเจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถปฏิเสธได้ ดังคำให้สัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ดังต่อไปนี้

“ในเรื่องการแข่งขันมันก็มี ธุรกิจก็ต้องโฆษณาแข่งขัน เช่นคอนนี่มี วิรินดา มีการโฆษณาประชาสัมพันธ์ ทำตลาด เป็นธรรมชาติธุรกิจต้องมีการแข่งขัน

ถามว่ามีการสนับสนุนหรือไม่ ในระดับอำเภอไม่มี เขามีศักยภาพอยู่แล้ว อำเภอก็ไปช่วยอะไรไม่ได้มาก อย่างดีก็มีแนะนำ แต่แนะนำก็ได้ไม่มากเพราะเขามีประชาสัมพันธ์ออกข่าวโทรทัศน์ของเขาอยู่แล้ว

ในเรื่องของการขออนุญาตตั้งโรงแรม การนวดแผนไทย ก็เข้าไปอยู่ในส่วนของสาธารณสุข แต่อำเภอก็เข้าไปอยู่ในส่วนของกรมการ เข้าไปตรวจ แต่เรื่องการสนับสนุน ส่งเสริมด้านการท่องเที่ยวไม่มีเลย เราเข้าไปไม่ได้ เขามีทีมอาชีพ เราไปแนะนำช่วยเขาไม่ได้ ก็คงอำนวยความสะดวกในเรื่องอื่น ๆ เช่นการขออนุญาต การผ่อนผันในเรื่องต่าง ๆ ครึ่งนี้เขาก็ลงทุนเป็น 100 ล้านบาทแล้วทุกกันจริง ๆ มีการสร้างไปก่อนแล้วค่อยมาขออนุญาตทีหลัง ก็ต้องอนุมัติกันไป” (คำให้สัมภาษณ์ของนายสุทธิพร คันบุญฉะศิริเดช ปลัดอำเภอชะอำ เมื่อวันที่ 14 พ.ย. 2548)

ความคิดเห็นต่อผู้ว่า CEO ของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานในเขตอำเภอหัวหิน

จากการศึกษาวิจัยในเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกของผู้วิจัย ที่ได้สัมภาษณ์กลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานถึงความคิดเห็นต่อการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการในเขตอำเภอหัวหิน สามารถสรุปผลการวิจัยได้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในเขตอำเภอหัวหินนั้นมีความเข้าใจในแนวทาง และมุ่งมั่นหมายของการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเป็นอย่างดี และมีแนวโน้มในการสนับสนุนการบริหารราชการแบบบูรณาการอย่างเต็มที่ จากการสัมภาษณ์ยังสามารถทราบถึงวิธีการปฏิบัติในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดประจำบริจันชนในบทบาทต่างๆ ภายใต้กรอบการบริหารงานแบบบูรณาการ ที่ส่งผลดีต่อการบริหารจังหวัด ซึ่งแตกต่างไปจากการบริหารงานแบบเดิม จนสามารถทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสัมผัสได้ ดังปรากฏในคำให้สัมภาษณ์ดังต่อไปนี้

“ผู้ว่าฯ ก็เหมือนผู้ช่วยนายก คือการที่เขามีอำนาจเบ็ดเสร็จ ทำให้บทบาทของเขาจะช่วยประสาน อย่างแนวราบ เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งสังกัดส่วนภูมิภาคอีกหรือรัฐวิสาหกิจ เอกชน ภาคประชาชน ทำอย่างไรเราถึงจะสามารถบริหารพัฒนาแบบบูรณาการจะเป็นต่างคนต่างทำเหมือนสมัยก่อน มันทำให้เกิดการขาดการเชื่อมโยงของข้อมูลแล้วก็ต่างคนต่างทำ งบประมาณต่างคนต่างทำ เพราะฉะนั้นหากมาบูรณาการกันได้ มันถึงจะทำให้งานนั้นไม่ซ้ำซ้อน เป็นการประหยัดงบประมาณ พอมาบูรณาการบทบาทของ CEO ต้องลงมา เพราะถ้าไม่ลงมา ฉันก็ถือว่าฉันแน่ เธอแน่ เพราะถ้าไม่ลงมาฉันก็ถือว่าฉันแน่ เธอก็ถือว่าเธอแน่ เพราะฉะนั้นผู้ว่าฯ ถ้าเราคิดขัดเกี่ยวกับการทำโครงการ อย่างตามเรื่องหัวหินเมืองในฝัน มันก็มาจกนโยบายของจังหวัด เราในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เราก็รับนโยบายมาปฏิบัติเพราะเรามีศักยภาพในเรื่องของงบประมาณ พื้นที่ แต่เราก็ต้องระดมสมอง ความคิดเห็น ระดับทรัพยากร มาบูรณาการทีนี้ถ้าหากไม่มี CEO มันก็ไม่มีคนที่ม้ออำนาจสูงสุดในการสั่งการว่า คนนั้นทำอย่างนั้นอย่างนี้ เพราะต่างคนต่างถือว่าเท่ากันในส่วนราชการ ถ้าหากมีคนที่ม้ออำนาจเหนือกว่าสั่งหน่วยงาน เหมือนกับนายก ใคร ๆ ก็ต้องฟังนายก เพราะท่านมีอำนาจเด็ดขาดอยู่ในมือมันทำให้การประสานงานหรือการทำงานเสร็จอย่างรวดเร็วลุล่วง คี คีแน่นอน เพราะต่างคนต่างหน่วยถือว่าตนเองมีเอกภาพในการทำงาน บางหน่วยหัวหน้าองค์กรมีความสมานฉันท์ที่แต่เดิม การทำงานอาศัยความคุ้นเคยกันส่วนตัวก็ทำได้ แต่ก็มียางอย่างที่เราไปสั่งเขาไม่ได้ เช่น นายกเทศมนตรีหัวหินต้องประสานฝ่ายการทางในเรื่องหรือภูมิทัศน์ หรือติเส้นจราจรที่อยู่ในเขต ถ้าเรามีปัญหาเกี่ยวกับหัวหน้าเขตการทาง ถามว่าเขาให้ความร่วมมือเราไหม แต่ถ้ามีผู้ว่า CEO ไทรมาประสาน ช่วยติเส้นให้หน่อย มันเป็นโครงการของจังหวัด

คือ มันคิแน่นอน คือจังหวัดเป็นเหมือนพลังที่จะขับเคลื่อนเราไปในทิศทางเดียวกัน ไม่ใช่ต่างคนต่างความคิดเพราะว่า สุดท้ายแล้วมติในที่ประชุมที่จะมีผู้ว่าหรือท่านรอง โดยที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าให้มาดูแลครั้งนี้ ได้มาติดตามประเมินผลทุก 2 เดือน จะมาติดตามผลโดยคณะกรรมการของจังหวัดดูว่าประเด็นไหน (ใน 5 ด้าน) ที่ต้องทำ ประเด็นไหน จะติดตามความคืบหน้าอย่างไร มีปัญหาตรงไหน ท่านจะลงมาแก้ ลงมาช่วย นี่ก็เป็นพลังที่อยู่ข้างหลังคอยขับเคลื่อนผลักดันให้ประเด็นคณะกรรมการทางยุทธศาสตร์ของคณะกรรมการทั้ง 5 ด้าน บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการหัวหินเมืองในฝัน เพราะฉะนั้นมีนะคิ แน่นอนไม่มีข้อเสีย เพราะอย่างไรก็ดีแล้วแต่ถึงแม้เป็น CEO ท่านก็ยังต้องบริหารในรูปแบบของ CEO ที่มีรูปแบบระเบียบปฏิบัติรองรับ ในส่วนของท้องถิ่นก็มีอิสระในการบริหารงานอยู่แล้วตามกฎหมายการกระจายอำนาจตาม พรบ. เทศบาล ก็มีดี ท้องถิ่นก็มีความคล่องตัวในการปฏิบัติอยู่แล้ว บวกกับพลังสนับสนุนจากจังหวัดคือ CEO ทำให้งานลุล่วง เพราะว่า CEO เหมือนมีแม่เหล็กกระดมสมอง CEO มีทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ไซโหมคะ เช่น พ่อค้านักธุรกิจและภาคประชาชน คือ กลุ่มองค์กรต่าง ๆ ชุมชนหรือตัวแทนชาวบ้าน ระดมความคิดเห็นอยู่แล้ว มันก็คิดว่าหน่วยงานคิดเอง เพราะว่าตอนทำ โครงการ ผู้ที่ลงนามมีทั้งผู้แทนจากสำนักพระราชวัง ผู้แทนจากกองทัพ 3 เหล่าทัพ มีผู้แทนของกระทรวงมาช่วยกันระดมความคิดเห็น พอระดมความคิดเห็นจนออกมาเรียบร้อย ก็มีการทำวิสัยทัศน์ ใช้ SWOT ในการกำหนดในเรื่องของศักยภาพของพื้นที่ แล้วออกมาเป็น พันธกิจ พอครั้งนี้ออกมาแล้วก็เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ จะมีเจ้าภาพหมด ผู้ว่าจะเป็นผู้ประสานงาน เป็นผู้ผลักดันเป็นเจ้าของนโยบาย คือ CEO นั้นแหละ เป็นไปได้ว่าที่มีอยู่ในเขตที่ประทับ แต่ก็จะมีขีดจำกัด เช่น ตอนที่ปัญหาน้ำท่วม ซึ่งถ้าตลิ่งเราจะไม่ทรบ แต่ปัญหาน้ำท่วม เนื่องจากมีความเป็นเมืองและไม่ได้มีการวางผังเมืองมาก่อน ตอนนี้จะเห็นได้ว่ามีโครงการจัดทำผังเมืองเฉพาะกำลังอยู่ในระหว่างการประชุมสรุป โดยกรมโยธาธิการร่วมกับบริษัทที่ปรึกษา โดยกรมโยธาธิการเป็นเจ้าภาพ พอจัดทำผังเมืองรอบมาแล้วก็เป็นที่มาของกฎหมายด้วย กฎหมายหลายตัวก็ต้องรอผลการศึกษาจากการทำผังเมืองเฉพาะ (เทศบัญญัติควรถาเสีอาคาร เทศบัญญัติการจัดทำพื้นที่ เฉพาะชุมชนสะพานปลาชายทะเล เทศบัญญัติการกำหนดที่จอดรถ) ก็จะต้องรอผลการศึกษานี้ทำหมด แต่ก็ยังมีบางด้านที่ยังมองว่ามันขัดกับกฎหมายใหญ่ คือกฎหมายรัฐธรรมนูญ เช่นในเรื่องของการทาสีอาคาร ที่เป็นสิทธิเสรีภาพของประชาชน ต้องลงถามดู อัยการอยู่ระหว่างการดำเนินการอยู่ เพราะฉะนั้น ทุกด้านทำพร้อมกัน มีแผนดำเนินงาน 3 ปี”

“ครั้งนี้ด้านเมืองนำอยู่ เป็นแผนใหญ่จึงเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่กำหนดให้มีการพัฒนาอย่างยั่งยืน คือบ้านเมืองนำอยู่ นโยบายของจังหวัด นโยบายของอำนาจในที่สุดก็ต้องให้สอดคล้องกันไป คราวนี้จะครบซึ่งปัญหาของหัวหิน และการที่ครั้งนี้สำเร็จลุล่วงต้อง

บอกว่า สิ่งที่สำคัญที่สุดคือนโยบายของจังหวัด ไม่ใช่ความคิดของเทศบาลหัวหิน เพราะเทศบาลหัวหินเป็นงานปกคิอยู่แล้ว ที่จะต้องพัฒนาสิ่งเหล่านี้ แล้ว power ที่ทำให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จังหวัดกำหนดจะเป็นตัวกำหนดนโยบาย โดยในตัวความคิดเห็นโดยให้ CEO ให้เป็นประโยชน์มาก ต่อการบริหารงานของท้องถิ่นแล้วทำให้เรามีประสบการณ์มากขึ้น ระดับพลตรี ระดับคอกเตอร์ ระดับอธิบดี มาประชุม ทำให้เจ้าหน้าที่ที่ทำได้พัฒนาศักยภาพในเรื่องหลาย ๆ เรื่อง ก็ได้เข้าใจคำว่า CEO มากขึ้น ในฐานะที่อยู่ตรงนี้เรารู้เลยว่า ในเชิงวิชาการ CEO ท่านนายกท่านคิดถูกแล้ว เพราะการบริหารงานถ้าไม่มีใครที่มีอำนาจสูงสุด ที่จะตัดสินใจก็จะเกี่ยวกันไปเกี่ยวกันมา แล้วอีกอย่างหนึ่ง การระดมสรรพกำลัง ทรัพยากรก็จะมีคุณค่า ไม่ซ้ำซ้อนกัน อันนี้คือหัวหินเมืองน่าอยู่ ก็จะเป็นคำริของสภาพัฒน์ ซึ่งก็ต้องทำวิสัยทัศน์เหมือนกับคำว่าชาวบ้านเขาต้องการอะไร โดยทั่วไปเราก็มีแผนพัฒนา 3 ปี”

“สรุปว่ามีผู้ว่า CEO นี้ดีแน่นอน ในจังหวัดล่องคิดดู ถ้าไม่มีก็ต่างคนต่างทำ นอกจากจะไม่ประสานกัน ก็โอเค แต่ว่าไม่มีใครสั่งหน่วยงานในจังหวัดได้เลย แต่ผู้ว่า CEO ให้คุณให้โทษได้ ใครไม่ปฏิบัติตามก็อาจจะถูกย้ายไปอยู่ที่อื่น มิฉะนั้นต่างคนต่างก็ทำ ขาดการเชื่อมโยงข้อมูล งานอาจจะซ้ำซ้อน กันทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณ เขาเรียกว่า ใช้งบประมาณอย่างไม่คุ้มค่า เกิดขึ้นได้ เหมือนในบ้านไม่มีใครเป็นใหญ่ เท่า ๆ กัน หมกแล้วอย่างนี้จะไปบริหารงานกันยังไง เรียกว่า เป็นการระดมสมอง (จุดเริ่มต้นของ CEO คือการระดมสมอง ผู้ว่าที่เก่งต้องเป็นผู้ว่าที่คือหน่วยงานภายนอก เข้ามาร่วมราชการให้มาก เพราะเขามีศักยภาพ เพราะราชการอาจถูกยึดซึ่งระบบระเบียบ ตามแนวคิดของระบบราชการของคองมิราคาถูก ๆ ตามว่าของถูก ๆ มีประสิทธิภาพไหม ดูตั้งแต่เครื่องมือเครื่องใช้ เราก็มีเรื่องนี้ด้วย การบริหารจัดการนี้สำคัญมาก การบริหารจัดการต้องคิดด้วยการบริหารจัดการที่สำคัญมากคือการบริหารจัดการที่เป็น Good Governance หรือธรรมาภิบาล เพราะฉะนั้นจึงเป็นที่มาของการตรวจธรรมาภิบาลทุกปีของเทศบาลและมีรางวัลด้วย ของเราเคยทำไปได้ที่ 2 ก็จะมีเงินรางวัลให้ เพราะท้องถิ่นแต่เดิมก็จะมีปัญหาเรื่องคอร์รัปชันสูง อบต.ยงกันแหลก คือ ขาดธรรมาภิบาล เพราะฉะนั้นรัฐบาลเขาก็ส่งเสริมมาก ๆ แล้วก็ใช้ธรรมาภิบาลเป็นตัวบีบบังคับว่า ถ้าคุณทำแล้วได้คะแนนดีก็จะมีผลตอบแทนอุดหนุนที่จัดสรรให้ เพราะตัวนี้ทำให้ท้องถิ่นมีระบบการบริหารจัดการที่เป็นระบบ” (คำให้สัมภาษณ์ของนางรักษณาธิ หวังน้ำ ผู้อำนวยการส่วนวิชาการ และแผนงานของเทศบาลเมืองหัวหิน เมื่อวันที่ 15 พ.ย. 2548)

การให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญข้างต้น สามารถชี้ให้เห็นถึงบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ดังต่อไปนี้

1. ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ภายในจังหวัด

2. การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดทำให้เกิดการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่างๆ ภายในจังหวัด ซึ่งข้อมูลดังกล่าวสามารถนำมาใช้วางแผนแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาจังหวัดได้อย่างถูกต้อง
3. การที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์มีผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ส่งผลให้มีผู้สั่งการเด็ดขาด แบ่งงานในการดำเนินการกิจอย่างชัดเจนไม่สับสน และซ้ำซ้อน ทำให้ไม่สิ้นเปลืองทรัพยากร
4. ผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ให้ความสำคัญในการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานภายในจังหวัด
5. ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการของจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เป็นผู้เข้ามาแก้ปัญหาเสนอแนะแนวทางปฏิบัติภายหลังการประเมินผลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้อำนาจอิสระเต็มที่ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
6. มีการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ของชาติไปสู่ยุทธศาสตร์การบริหารงานในพื้นที่ของตนเอง
7. มีการให้องค์กรเอกชน และประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์ในการบริหารจังหวัด

จากประเด็นที่ผู้วิจัยค้นพบจากการสัมภาษณ์ในกรณีบทบาทการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เมื่อวิเคราะห์แล้วจะเห็นได้ถึงความเชื่อมโยงกับบทบาทตามกรอบการปฏิบัติของผู้ว่า CEO ที่ผู้วิจัยได้กล่าวถึงในบทที่ 2 อยู่ในหลายประเด็น เช่น บทบาทการเป็นผู้นำทางยุทธศาสตร์ บทบาทการเป็นผู้ประสานเชิงกลยุทธ์และผู้สนับสนุน เป็นต้น ซึ่งสามารถสะท้อนให้เห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ มีความเข้าใจในแนวทางการบริหารงานแบบบูรณาการ และ มีความตอบสนองต่อนโยบายการบริหารงานของรัฐบาลเป็นอย่างดี

ประเด็นความเปลี่ยนแปลงหลังมีผู้ว่า CEO ในด้านกรอบภารกิจ

จากข้อมูลที่พบในประเด็นนี้นั้น เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติยังไม่มีความรู้สึกมีความเปลี่ยนแปลงบทบาท และภารกิจของตนเองให้มีลักษณะเป็นการบูรณาการ โดยเฉพาะในด้านรักษาความปลอดภัย ผู้ว่า CEO แทบไม่มีบทบาทในการบูรณาการ ในการดำเนินงานในภารกิจของหน่วยงานประเภทนี้

“ที่ว่า CEO หรือไม่ CEO มันก็ไม่ต่างหรอก เพราะเราก็ยังต้องทำงานตามแบบเดิมๆ มีหน้าที่เหมือนเดิม ซึ่งก็ต้องคอยฟังนโยบายของผู้บังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด อย่างที่เป็น รอง ป.(รองสารวัตรป้องกันปราบปราม) ก็ยังต้องออกตรวจเหมือนเดิม คอยรักษาความปลอดภัยให้ประชาชน

โดยเฉพาะนักท่องเที่ยวเพื่อรักษาชื่อเสียงของประเทศ ใ้ที่ จะใครเข้าร่วมคิดร่วมทำกับเรานะจริงๆ แล้วก็ยังทำไม่ได้เต็มที่เท่าไร ไม่มีหรือที่ผู้ว่าจะมาบอกให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายไหนมาร่วมตรวจกับเราด้วย ใ้ที่มีตำรวจอาสาเนี่ย เพราะพวกเค้าเสียสละ อยาจะมาช่วยเราทำงาน ซึ่งมันก็มีมาก่อนผู้ว่า CEO แล้ว ที่เราทำงานอยู่เนี่ยมันเป็นเรื่องของอำนาจตามกฎหมาย ไม่มีใครทำได้นอกจากพวกเรา” (คำให้สัมภาษณ์ ร.ศ.อ.ภูวนัย เม็คดี รองสารวัตรป้องกันปราบปราม สถานีตำรวจภูธรอำเภอหัวหิน)

จากประเด็นที่ผู้วิจัยได้หยิบยกมาในส่วนผู้ปฏิบัติงานจริง ในอำเภอหัวหิน นั้น สามารถสะท้อนให้เห็นว่าการบูรณาการในจังหวัดยังไม่สามารถกระทำได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากยังมีบางสาขานที่ผู้ว่า CEO แทบไม่มีบทบาทเลย แต่ในบางสาขานก็มีแนวโน้มการบูรณาการที่ดี ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การบริหารงานแบบบูรณาการนั้นก็ยังไม่สามารถหลายกำแพงของการบริหารงานแบบเดิมซึ่งอยู่ในลักษณะแบ่งงานกันทำตามอำนาจหน้าที่ และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติก็ยังคงอยู่ในวังวนของวัฒนธรรมการปฏิบัติงานเดิมๆ อยู่นั่นเอง

2. ความคิดเห็นของผู้ประกอบการในเรื่องของการสนับสนุนอุตสาหกรรมท่องเที่ยวประเภทสปา

ในการนำเสนอข้อมูลความคิดเห็นผู้วิจัยได้ทำการแบ่งขนาดธุรกิจ “สปา” ออกเป็น 3 ขนาด

1. ธุรกิจสปาขนาดใหญ่ ได้แก่ สปาที่มีลักษณะการดำเนินการกิจการสปาโดยเฉพาะ เป็นธุรกิจที่ลงทุนสูง ได้มาตรฐาน มีการวิจัย มีเครือข่ายการตลาด กว้างขวาง ส่วนใหญ่ จะทำธุรกิจสปาควบคู่ไปกับการจัดห้องพักแบบโรงแรม ส่วนใหญ่มีเจ้าของเป็นชาวต่างชาติหรือต่างชาติร่วมทุนกับคนไทย มีเครือข่ายการตลาดขนาดใหญ่ ประสานงานกับศูนย์ในกรุงเทพมหานคร

2. ธุรกิจสปาขนาดกลาง ได้แก่ เป็นธุรกิจสปาพร้อมนวดเพื่อสุขภาพ มีทำเล คินเป็นของตนเอง เป็นกิจการที่ตั้งเป็นสปาโดยเฉพาะ ไม่มีบริการห้องพัก เป็น destination / day spa ส่วนใหญ่ดำเนินการโดยนักธุรกิจท้องถิ่น มีความสัมพันธ์โยงใยกับเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่น ให้บริการนักท่องเที่ยวที่แวะผ่าน

3. ธุรกิจสปาขนาดเล็ก ได้แก่ เป็นธุรกิจที่พัฒนามาจากธุรกิจนวดแผนไทย ใช้เงินทุนไม่มากเท่าขนาดกลาง เพิ่มเติมเรื่องการทำสปา เพื่อให้การบริการครบวงจร เนื่องจากต้องการเพิ่มทางเลือกให้กับลูกค้ามากขึ้น

ความคิดเห็นต่อความช่วยเหลือจากหน่วยงานท้องถิ่น

จากการศึกษาวิจัยพบว่า ธุรกิจสปาขนาดใหญ่ส่วนใหญ่ได้รับการดูแลเอาใจใส่จากหน่วยงานต่าง ๆ เป็นอย่างดี มีการเข้ามาเยี่ยมเยียนสอบถามความต้องการ ผู้ที่เข้ามาเยือนได้แก่เจ้าหน้าที่ สาธารณสุขจังหวัด ให้คำแนะนำในเรื่องของมาตรฐานสปา ซึ่งส่วนใหญ่ “สปา” ในโรงแรมจะมีการดำเนินงานที่ได้มาตรฐานอยู่แล้ว จึงไม่ค่อยมีปัญหาในการตรวจสอบมาตรฐานจากสาธารณสุขจังหวัด กล่าวโดยสรุปการดำเนินการของธุรกิจสปาขนาดใหญ่นั้นมีศักยภาพในการพัฒนาตัวเองอยู่แล้วจึงไม่ต้องการการสนับสนุนจากภาครัฐมากนัก

“ที่นี้เรามีความสัมพันธ์ที่ดีกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น มีเจ้าหน้าที่จากจังหวัดมาดูแลบ่อย ๆ เช่นเจ้าหน้าที่สาธารณสุข เจ้าหน้าที่ระดับสูงของจังหวัด เรามีทีมวิจัยการตลาดเอง ของเราได้รับมาตรฐานจากสาธารณสุข เป็น Spa และ Resort ได้รับการช่วยเหลือให้คำแนะนำจาก ททท. โดยตลอด โดย ททท. จะช่วยลงโฆษณาให้ สาธารณสุขจังหวัดก็จะมาตรวจปีละ 2 ครั้ง ดูแลความสะดวกและสุขอนามัย พนักงานของเราผ่านการอบรม 4 เดือน ที่ศูนย์ฝึกอบรมของเราเองในกรุงเทพมหานคร โดยต้องสอบผ่านและทำได้ การส่งเสริมการท่องเที่ยวของเราไม่ค่อยมีปัญหา เนื่องจากเรามีเครือข่ายมาก ส่งลูกค้ามาให้ อย่างสม่ำเสมอ (คำให้สัมภาษณ์ของ นางสาวนารัก เรียบดี Spa Manager ,Anantara Resort and Spa อ.หัวหิน เมื่อวันที่ 15 พ.ย. 2548)

ธุรกิจสปาขนาดกลาง

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ พบว่า ในการดำเนินธุรกิจสปาขนาดกลาง ผู้ประกอบการต้องช่วยเหลือตนเองเป็นอย่างมาก ทั้งในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ ต้องทำเอง โดยผ่านสื่อต่าง ๆ เช่น อินเทอร์เน็ต ไม่พบการสอบถามปัญหา หรือให้ความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ภาครัฐ รวมถึงพบว่ามี การทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐในเรื่องการรับรองมาตรฐานอีกด้วย ซึ่งธุรกิจสปาขนาดกลางต้องการการสนับสนุนจากภาครัฐในทุกๆ ด้านเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการโฆษณาประชาสัมพันธ์ ซึ่งสามารถเข้าใจได้อย่างชัดเจนจากคำให้สัมภาษณ์ของผู้ประกอบการดังต่อไปนี้

“ปีที่ผ่านมามีเจ้าหน้าที่จาก ททท. เข้ามาเยี่ยม 1 - 2 ครั้งในระหว่างการก่อสร้างมีเจ้าหน้าที่จากเทศบาลจะมาช่วยดูแลประมาณ 2 ครั้ง หลังจากนั้นก็จะมีการเข้ามาเก็บภาษี แค่นั้น นอกนั้นก็ไม่มีเข้ามาสนับสนุนอะไร เราต้องประชาสัมพันธ์ตัวเอง แต่ก็ยังดีที่เจ้าของคือคุณฮาร์ท เคารู้จักคนเยอะ ก็แนะนำกันไป ช่วยได้เหมือนกัน” (คำให้สัมภาษณ์ของ นางเคียนเพ็ญ ทัดพิทักษ์กุล เจ้าของกิจการ Sabaya Spa and Resort อ.ชะอำ เมื่อวันที่ 14 พ.ย. 2548)

“พนักงานในสปา เป็นพนักงานท้องถิ่นทั้งหมด 100% หากไม่พอจะจ้างชาวบ้านข้างวัดหนองแวงมาช่วยเสริม “ตอนกลางคืนก็จะมีสายตรวจมากคอยให้”

“หน่วยราชการที่ติดต่อมากที่สุดได้แก่ เจ้าหน้าที่สาธารณสุข ก็จะมาในรูปของการส่งหนังสือเชิญเจ้าหน้าที่ไปอบรมเรื่องการนวด ปีละประมาณ 2 ครั้ง แต่เราต้องเสียเงินเอง นอกนั้นก็ยังมีเจ้าหน้าที่สรรพสามิต มาดูแลเรื่องการเสียภาษี”

“ไม่ค่อยมีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเข้ามาดูแลเลย ทุกวันนี้ต้องทำการโปรโมทเอง ช่วยตัวเองทั้งหมด ตอนนี้ลูกค้าก็ไม่ค่อยมีอยากให้ช่วยประชาสัมพันธ์ให้ด้วย”

“เวลาจังหวัดหรือเทศบาลมีงานเราก็ต้องออกร่วมกิจกรรมโปรโมทตัวเอง ททท. หัวหินก็เข้ามาปีละ 2 ครั้ง เทศบาลหัวหินก็จะช่วยดูเรื่องการออกแบบ ส่วนสาธารณสุขก็จะมาบอกว่าททท. มาดูแลเรื่องมาตรฐาน แต่ถึงอย่างไร เราก็มี organizer คอยจัดฝึกอบรมให้ก่อน ให้ได้มาตรฐานของเขา เงินได้โตะก็มีบ้าง ก็ซื้อใบประกาศ ใบละ 2,000 - 3,000 บาท ก็เสียเงินใบสอบเพื่อเอาใบประกาศ พนักงานที่นี่ก็ใช้คนในพื้นที่ประมาณ 40% คนต่างจังหวัดประมาณ 60% ส่งไปเรียนคอร์สละประมาณ 2,000 บาท”

“ลูกค้าส่วนใหญ่ก็มาจากกรุงเทพฯ มาใช้บริการแบบทัวร์ลง ในช่วงวันหยุด ของเราเป็นแบบ Day Spa”

“เจ้าของที่นี่ก็ค่อนข้างกว้างขวางรู้จักคนมาก ก็จะมีนายกเทศมนตรี มาเขียนเขียนใช้บริการ ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานก็เข้ามาดู จัดนักเรียนมาทัศนศึกษา สรรพากรก็มาดูเรื่องภาษี

การทำโปรโมชัน ส่วนใหญ่ก็ต้องช่วยตัวเอง สนับสนุนตัวเอง อยากให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมาช่วยโปรโมทบ้าง” (คำให้สัมภาษณ์ของ นางสาวหน้อย (ผู้ให้ข้อมูลไม่ประสงค์ให้ชื่อจริง) ผู้จัดการเรือนแก้วสปา หัวหิน เมื่อวันที่ 16 พ.ย.2548)

ธุรกิจสปาขนาดเล็ก

จากการสอบถามเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือธุรกิจสปาขนาดเล็กพบว่า ได้รับการช่วยเหลือจากท้องถิ่นน้อยมาก การติดต่อส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับกฎระเบียบความถูกต้องของกิจการมากกว่า หน่วยงานที่ติดต่อส่วนใหญ่ ได้แก่ สาธารณสุขจังหวัดเทศบาลและสรรพสามิต ซึ่งในกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจสปาในขนาดเล็กต้องการการสนับสนุนจากภาครัฐเป็นอย่างยิ่งเนื่อง ดังจะเห็นได้จากคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้

“ทุกวันนี้ต้องช่วยเหลือธุรกิจของตัวเองตลอด เราเป็นธุรกิจของคนไทย 100% คู่แข่งก็จะ เป็นสปาในโรงแรมของต่างชาติ คิดว่าสู้ได้เพราะของเราดีกว่า ถูกกว่า ของเราอยู่ได้ด้วยตัวเอง เคยมีการขายแฟรนไชส์ แต่ไม่เอา เพราะไม่มีทางโค เราต้องพึ่งพาตลอดไป ที่นี่ต้องช่วยตัวเอง คอนแรก มีนวดอย่างเดียว คอนหลังมีสปาเพิ่มขึ้นมาเป็นทางเลือกให้ลูกค้า”

“เคยมีฝรั่งมาขอซื้อกิจการแต่ไม่ขาย ให้รู้ว่าเราก็ทำได้ เราเป็นผู้หญิงเขาถูกกว่าจะทำได้ หรือแค่บอกที่ทำได้”

“ทุกวันนี้อยู่ได้ด้วยฝีมือหมอ ดูและกันแบบครอบครัว พี่สอนน้อง”

“เราไม่ต้องการให้ใครมาดูถูก”

“ทุกวันนี้ได้รับความช่วยเหลือจากท้องถิ่นน้อยมาก ต้องช่วยตัวเอง ที่อยากได้มากตอนนี้คือ เราไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับธุรกิจสปา สาธารณสุขก็มาแค่ก็เพื่อสร้างผลงานมากกว่าที่จะมาช่วยเราอย่างจริงจัง เรื่องธุรกิจสปา นี้คนของเราแข่งกันไม่พอ เรื่องของมูล ระบบ IT ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดหาผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพ พวกเครื่องไม้เครื่องมือ oil คริมต่าง ๆ ก็มีนะที่ลองเสียเงินสมัครเข้าอบรม แพรนไชส์ ดู เขาก็อธิบายให้เราคิดแต่ที่ว่าเขาบอกไม่หมด ก็เอาไว้ กั้วเราจะไปทำเอง”

“ถ้าจะให้ช่วยจริง ๆ ก็เป็นเรื่องอุปสรรค เช่น เครื่องกระชับผิว ช่วยการจัดการแหล่งที่มีราคา ถูก วัตถุดิบสำหรับธุรกิจสปาต่าง ๆ นอกจากนั้นก็ควรสนับสนุนเงินทุนที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำ ๆ ให้เราอยู่ได้”

“อยากให้เราช่วยธุรกิจสปาของคนไทยมากกว่า เพราะทุนของเราน้อยผู้ฝรั่งยาก นอกนั้นก็อยากให้เราช่วยผ่อนคลาขกฎระเบียบขุมหมิมต่าง ๆ” (คำให้สัมภาษณ์นางจิราพร มีสมบูรณ์ เจ้าของกิจการ บ้านขวัญกมลสปา อ.หัวหิน เมื่อวันที่ 15 พ.ย. 2548)

จากการสอบถามธุรกิจสปาขนาดเล็กรายอื่น ๆ พบว่าไม่มีหน่วยงานท้องถิ่นใดมายื่นมือให้ความช่วยเหลือ “ใบประกาศนียบัตร ของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานก็ต้องคืนรนไปหามาเอง จะเห็นก็มี อบต. เข้ามาตรวจสอบสถานที่ เทศบาลเข้ามาดำรูปเก็บภาษีป้าย เรื่องการช่วยส่งเสริมจัด โปรโมชันให้ทัวร์ลงไม่เคยมี ทุกวันนี้กิจการก็พออยู่ได้ ตอนไม่มีแจกก็ต้องไปหางานเอาข้างนอก” (คำให้สัมภาษณ์ของนางคำจันทร์ ศิริคุตตกุล เจ้าของกิจการคำจันทร์นวดแผนไทย อ.ชะอำ เมื่อวันที่ 15 พ.ย. 2548)

ทุกเรื่องไม่เคยมีการช่วยเหลือส่งเสริม ปล่อยให้ดำเนินธุรกิจไปตามขดากรรม อบต. ไม่เคยมา เทศบาลก็แค่มาดำรูปเก็บภาษีป้าย (คำให้สัมภาษณ์นางภัทรนรินทร์ ทอชาติ เจ้าของกิจการ For Health นวดแผนไทย อ.ชะอำ เมื่อวันที่ 16 พ.ย.2548)

จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ข้างต้นจะเห็นได้ชัดเจนว่า ประเด็นยุทธศาสตร์ในด้านการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพของทั้งอำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี และอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ นั้น มีการลงทุนดำเนินกิจการอยู่ใน 3 ลักษณะ ซึ่งทั้งหมดควรจะต้องได้รับการพัฒนา ผลักดัน ให้ประสบความสำเร็จ เนื่องจากถือเป็นยุทธศาสตร์ในระดับกลุ่มจังหวัด และถูกบรรจุอยู่ในยุทธศาสตร์จังหวัดด้วย แต่ในทางปฏิบัติ ข้อมูลที่สำรวจพบนั้นชี้ว่ายังไม่มีการเข้ามาดำเนินการสนับสนุนอย่างจริงจังในธุรกิจประเภทนี้ คงมีแต่เพียงการเข้ามาดำเนินการ โดยหน่วยงานที่มีหน้าที่

รับคิดชอบเท่านั้น ซึ่งไม่มีความแตกต่างกับการบริหารราชการในลักษณะเดิมก่อนหน้าที่จะมีการบริหารงานแบบผู้ว่า CEO เดช ซึ่งข้อมูลในส่วนนี้สะท้อนให้เห็นว่ายังไม่มีการบูรณาการเพื่อร่วมผลักดันยุทธศาสตร์นี้ทั้งในระดับจังหวัด และในระดับกลุ่มจังหวัด

หากพิจารณาในทุกๆ กลุ่ม ธุรกิจสปาที่สร้างชื่อเสียงให้ชาวต่างประเทศเข้ามาท่องเที่ยว ก็ยังคงกระจุกตัวอยู่แค่เพียงกลุ่มธุรกิจสปาขนาดใหญ่ ซึ่งมีศักยภาพในด้านเงินทุน การตลาด ตลอดจนการประชาสัมพันธ์อยู่แล้ว จึงไม่ต้องอาศัยระบบราชการเข้ามาผลักดันธุรกิจให้มีการพัฒนามากนัก ดังนั้นการบริหารงานแบบบูรณาการหรือไม่บูรณาการจึงไม่ส่งผลกระทบต่อกลุ่มธุรกิจประเภทนี้

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงกลุ่มธุรกิจสปาในขนาดกลาง และขนาดเล็ก ซึ่งถือเป็นกลุ่มธุรกิจที่ต้องการความช่วยเหลือจากภาครัฐเป็นอย่างมาก แต่ในทางปฏิบัติ ก็ยังไม่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐเท่าที่ควร และการบริหารราชการแบบบูรณาการก็ไม่ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่ามีความเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น ข้อเท็จจริงในข้อนี้จึงสะท้อนให้เห็นว่าการท่องเที่ยวในเชิงสุขภาพถูกผลักดันแต่ในเพียงหลักการเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติยังไม่เกิดการบูรณาการเพื่อพัฒนาอย่างแท้จริง

สรุป และวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษา

ความคิดเห็นต่อการบริหารงานแบบผู้ว่า CEO ในทัศนะของผู้ปฏิบัติงาน

ข้อดีของการมีผู้ว่า CEO

จากการนำเสนอข้อมูลที่ผ่านมา สามารถสรุปผลในแง่มุมมองที่ผู้ปฏิบัติเห็นว่ากรมมีผู้ว่า CEO เป็นประโยชน์ต่อการบริหารงาน ได้ดังนี้

1. มีแม่บ้านคือ มีเจ้าภาพในการสั่งการ ให้องค์กรต่างๆ สามารถทำงานได้อย่างมีเอกภาพ และสอดคล้องกัน
2. สามารถเป็นผู้ประสานงานเพื่อบูรณาการสรรพกำลังในจังหวัด ช่วยกันระดมสมอง ในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นร่วมกัน
3. มีการประเมินผลการปฏิบัติงานทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีความตื่นตัวอยู่ตลอดเวลา
4. ทำให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน
5. มีงบประมาณปีค้ำประกันทำให้การบริหารจัดการ มีความสะดวกมากขึ้นกว่าเดิม และมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

วิเคราะห์ความคิดเห็นต่อปัญหาการบริหารงานแบบบูรณาการของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

1. การบริหารงานจะดีหรือไม่ดีนั้น ขึ้นกับตัวบุคคลทุกๆ ฝ่ายทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บริหารท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ ว่ามีความเข้าใจในแนวคิด แนวปฏิบัติ และกรอบอำนาจหน้าที่ของตนเองดีมากน้อยเพียงไร เห็น ได้ชัดเจนจากผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ที่สามารถบริหารงานตามแนวทางของผู้ว่า CEO จนทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเห็นถึงความเปลี่ยนแปลงในด้านที่เป็นประโยชน์มากกว่าเดิม
2. การบริหารงานแบบบูรณาการ หรือ ผู้ว่า CEO มีผลดีหากผู้ว่า CEO ไม่ใช้อำนาจเกินกรอบที่ตนเองมีอยู่ และต้องมีความกล้าที่จะใช้อำนาจที่มีอยู่ตัดสินใจกระทำการใดๆ ลงไป โดยไม่ลังการใดๆ ให้บังเกิดผลเสียหายต่อส่วนรวมดังคำให้สัมภาษณ์ของ ปลัดอำเภอชะอำในประเด็นคำถามด้านความเห็นต่อการบริหารงานแบบบูรณาการซึ่งในกรณีการสั่งการให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวมนั้น ผู้วิจัยยังไม่พบข้อมูลการกระทำดังกล่าวของผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งสองจังหวัดกรณีศึกษา
3. ในบางครั้งพบว่า มีการสั่งการให้ท้องถิ่นมีจัดสรรงบประมาณในโครงการที่ไม่โปร่งใส มีแนวโน้มที่จะตอบสนองคำสั่งจากส่วนกลางมากกว่า เช่น มีงบประมาณในโครงการแปลก ๆ ที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ทราบมาก่อน แต่ต้องดำเนินการโดยใช้งบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องปฏิบัติตามเพราะถือว่าเป็นนโยบาย การสั่งการให้มีการใช้งบประมาณที่ดูไม่โปร่งใสนี้ถือเป็นประเด็นที่สร้างความคลางแคลงใจ และสงสัยให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเข้ามาแทรกแซงจากส่วนกลางมาสั่งการให้ส่วนท้องถิ่นพิจารณาใช้งบในส่วน ของท้องถิ่นดำเนินการ
4. ผู้ว่า CEO ต้องใช้หลักธรรมาภิบาล ไม่ใช้อำนาจลงโทษ หรือ สั่งย้ายโดยไม่เป็นธรรม และไม่ใช้ระบบเส้นสาย ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่าองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ต้องเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างเต็มที่ ทั้งในด้านการพิจารณาสั่งการ การโยกย้ายข้าราชการ เช่น สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ศาลปกครอง ในส่วนของการคานอำนาจนั้นผู้วิจัยเห็นว่าในการสั่งการใดๆ ที่จะมีผลต่อส่วนรวมของผู้ว่าราชการจังหวัด จะต้องมีการตั้งเป็นคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาโดยเฉพาะ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในด้านการคานอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด และประโยชน์ในด้านความละเอียด และรอบคอบในการพิจารณา

5. รูปแบบการบริหารงานที่เป็นกรอบมาตรฐานที่กำหนดไว้ตามแนวทางการบริหารงานแบบบูรณาการจกต้องถูกนำมาปฏิบัติ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดควรเป็นแบบอย่างและตระหนักถึงเป็นลำดับแรกในฐานะผู้นำหน่วยงานจังหวัด และในฐานะของการเป็นหัวหน้าทีมในการประสานงาน เพื่อให้การบริหารเป็นไปในแนวทางเดียวกันตามวัตถุประสงค์ของการบริหารงานแบบบูรณาการมิเช่นนั้น จะไม่เกิดการบูรณาการในภาพรวมของกลุ่มจังหวัดอย่างแท้จริง ดังจะเห็นได้จากข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัยที่สะท้อนให้เห็นว่าการบูรณาการระหว่างจังหวัดในกลุ่มจังหวัดนั้น ไม่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง เนื่องจากไม่มีการร่วมมือประสานงานกันอย่างเป็นทางการ ไม่มีการคิดร่วมกัน ทำร่วมกัน รับผิดชอบร่วมกัน ซึ่งเป็นการกระทำที่ผิดหลักของการบริหารงานแบบบูรณาการ ถ้าหากว่ามีการพิจารณาและมีความเข้าใจในหลักการของการบริหารงานแบบนี้แล้ว จะเห็นได้ชัดเจนว่าปัจจัยสำคัญที่จะสามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดให้ประสบความสำเร็จได้นั้น ต้องเกิดขึ้นจากการที่จังหวัดแต่ละจังหวัดในกลุ่มจังหวัดมีการพัฒนาที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และร่วมกันทำ ไม่ใช่ต่างคน ต่างทำอย่างที่เป็นอยู่ และหากว่ามีการคำนึงถึงข้อนี้แล้ว สิ่งซึ่งจะต้องตามมาคือ กลไกที่เป็นทางการในด้านการประสานงานระหว่างจังหวัด อันจะนำไปสู่การบูรณาการในภาพรวมอย่างแท้จริงนั่นเอง
6. การประเมินผลด้วยตัวชี้วัดเปรียบเสมือนการตั้งโจทย์ให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานดำเนินการปฏิบัติได้อย่างตรงเป้าหมายมากยิ่งขึ้น ซึ่งถือเป็นแนวทางที่สามารถนำมาปรับใช้ได้ แต่ข้อเสียของการประเมินผลตามตัวชี้วัดก็คือ การสร้างการรับรู้ให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจเพียงว่าให้ดำเนินการในภารกิจให้ประสบความสำเร็จผ่านตามตัวชี้วัดเท่านั้น ซึ่งอาจทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติขาดมิติทางความคิดในด้านความคิดสร้างสรรค์ ซึ่งอาจถือเป็นการประเมินผลที่ลดความเป็นมนุษย์ของผู้ปฏิบัติได้ อีกประการหนึ่งนั้นผู้วิจัยต้องการให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บริหารระดับสูง และเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติ สร้างการรับรู้ และมีความเข้าใจร่วมกันว่าตัวชี้วัดเป็นเพียงเครื่องมือที่ถูกกำหนดขึ้นมาวัดความสำเร็จในเชิงปริมาณของภารกิจเท่านั้น สิ่งสำคัญที่ไม่สามารถละเลยได้คือ การประเมินความสำเร็จหรือล้มเหลวอีกด้านหนึ่งก็คือด้านคุณภาพอันจะมีมิติในด้านสังคมวัฒนธรรมเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย และจะทำให้มีการประเมินผลที่รอบด้านและมีคุณค่ามากยิ่งขึ้น
7. ปัญหาในเรื่องทัศนคติในการใช้งบประมาณที่เป็นงบประมาณประจำปีของหน่วยงานต่างๆ ที่ถูกใช้ในโครงการหนึ่งๆ ซึ่งมีแนวความคิดว่าเมื่อมีหลายหน่วยงานร่วมกัน

ปฏิบัติงานนั้น จะทำให้มีปัญหาการบริหารงานด้านงบประมาณ กล่าวคือ มีความรู้สึก
ว่านำมารวบกันแล้วไม่สามารถแยกแยะได้ว่า จะใช้งบของหน่วยใด เท่าใด และ
ผลสัมฤทธิ์จะถือเป็นผลงานของหน่วยงานใด จึงทำให้ขาดแรงจูงใจที่จะมาร่วมกัน
ปฏิบัติ ซึ่งปัญหาในประเด็นนี้จะต้องถูกแก้ไขอย่างเร่งด่วนเนื่องจากเป็นทัศนคติที่ไม่
เป็นบูรณาการอันจะส่งผลให้การบริหารงานแบบบูรณาการไม่ประสบความสำเร็จ

8. ผู้ว่า CEO ต้องมีความทันสมัยอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะในเรื่องข้อมูลข่าวสารเพื่อที่จะ
ได้มีการใช้ข้อมูลต่างๆ ที่มีความทันสมัยนำมาใช้ประโยชน์ในด้านการวางแผนกำหนด
กรอบยุทธศาสตร์ในการบริหารจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และถูกต้องยิ่งขึ้น
9. จากคำถามการวิจัยที่ผู้วิจัยต้องการตรวจสอบว่าควรมีการประสานงานระหว่างพื้นที่
กรณีศึกษาหรือไม่ นั้น หลังทำการศึกษาผู้วิจัยพบว่า การประสานงานในระหว่าง
จังหวัดเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะจังหวัดในกลุ่มยุทธศาสตร์เดียวกันก็ยังไม่
มีการประสานงานกันเท่าที่ควร ยังไม่ทราบว่ามีใครทำอะไร อย่างไร ขณะที่เจ้าหน้าที่ใน
ระดับปฏิบัติยังไม่สามารถประสานงานกันอย่างเป็นทางการ ซึ่งไม่เป็นผลดีใน
ภาพรวมของการบริหารงานแบบบูรณาการเพื่อผลักดันยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด
ภาคกลางตอนล่างให้ประสบความสำเร็จ ผู้วิจัยมีความเห็นว่าผู้ว่า CEO ต้องมีบทบาท
ในการประสานงานข้ามจังหวัดเพื่อผลักดันยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดให้ประสบผลสำเร็จ
และเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งการประสานงานโดยผู้ว่า CEO นั้น ยังสามารถ
ส่งผลในด้านขวัญกำลังใจต่อผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างด้วย และอีกประการหนึ่ง
ที่สำคัญคือ คณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด(กกจ.) จะต้องเข้ามามีบทบาทอย่าง
เป็นรูปธรรมมากกว่านี้ เนื่องจากคณะกรรมการดังกล่าวนี้ เมื่อพิจารณาจากกรอบ
อำนาจหน้าที่จะพบว่า เป็นปัจจัยสำคัญที่สามารถผลักดันการบริหารงานแบบบูรณาการ
ให้ประสบความสำเร็จ และยังสามรถมีบทบาทในการช่วยประสานในภาพรวมของ
กลุ่มจังหวัดได้
10. การบริหารงานแบบบูรณาการ หรือ ผู้ว่า CEO ยังไม่ลงลึกถึงระดับองค์การปกครอง
ส่วนท้องถิ่น เนื่องจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจรับผิดชอบอยู่แล้ว ผู้ว่า
เพียงถามความคิดเห็น เชื่อมชม แนะนำ เท่านั้น ซึ่งไม่เป็นผลดีกับแนวคิดผู้ว่าราชการ
จังหวัดแบบบูรณาการที่เน้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้นำการพัฒนาพื้นที่ และมี
หน้าที่เป็นผู้นำในการบูรณาการในการผลักดันยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดให้ประสบ
ความสำเร็จ โดยมีกรอบการปฏิบัติเพื่อให้การบริหารประสบความสำเร็จอยู่หลาย
ประการ หากว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่มีบทบาทในการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

แล้ว การผลักดันยุทธศาสตร์ของจังหวัด และกลุ่มจังหวัด ก็จะไม่ประสบความสำเร็จ
อย่างแท้จริง ซึ่งวิเคราะห์แล้วผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีบทบาทในการกำกับดูแลองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการบริหารงานที่เป็นอิสระ แต่เป็นอิสระภายใต้การกำกับ
ดูแล และเป็นอิสระแบบมีทิศทางและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ใน
ภาพรวมในแนวทางของการพัฒนากลุ่มจังหวัด

11. ในเรื่องการส่งเสริมการท่องเที่ยว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นปล่อยให้เอกชนทำ
มากกว่า จากการศึกษาพบว่า แทบไม่มีการช่วยเหลือ เนื่องจากองค์การปกครองส่วน
ท้องถิ่นไม่ใช่มืออาชีพ ซึ่งในประเด็นนี้จะเห็นได้ชัดว่ายังไม่มีการเข้ามาบูรณาการใน
ยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวอย่างแท้จริง ผู้ว่า CEO ควรมีบทบาทในการประสาน
ทุกๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการช่วยเหลือในด้านต่างๆ ต่อผู้ประกอบการ การที่ผู้ว่า
ราชการจังหวัดไม่เข้ามาจัดการกับปัญหาในประเด็นนี้ ถือได้ว่ายังไม่ได้ให้ความใส่ใจ
กับการผลักดันยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวเท่าที่ควร และยังไม่ได้สร้างบูรณาการจาก
หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และ ประชาชนในจังหวัดให้เห็นเป็นรูปธรรม ซึ่ง
สามารถสรุปได้ว่ายุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวภายในจังหวัดไม่เกิดการบูรณาการ
และส่งผลให้ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดไม่เกิดบูรณาการขึ้นเช่นเดียวกัน
12. ในเรื่องการจัดกรน้ำเสีย มีลักษณะต่างคนต่างทำ ตามพื้นที่รับผิดชอบเนื่องจาก
ผู้บริหารท้องถิ่นเห็นว่า ราชการระดับนั้นๆ จึงยังไม่มีแนวคิดในการ
จัดการปัญหาด้านนี้ร่วมกัน ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าทัศนคติของผู้ปฏิบัติด้านนี้ยังไม่ถูกต้อง
เนื่องจากในเรื่องดังกล่าว ไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงการเผชิญปัญหาร่วมกัน หากไม่มี
การจัดการร่วมกันแล้ว ยากที่จะประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาที่น้ำเสีย ซึ่งใน
ประเด็นนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดในทั้งสองจังหวัดกรณีศึกษาควรมีการตระหนักถึงการ
แก้ไขปัญหาร่วมกันในแง่ที่มากกว่านี้ ซึ่งข้อค้นพบในข้อนี้ นั้น สามารถสนับสนุน
สมมติฐานของผู้วิจัยที่ว่าในพื้นที่กรณีศึกษาในเขตอำเภอชะอำจังหวัดเพชรบุรี และ
อำเภอหัวหินจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ รูปแบบการบริหารแบบบูรณาการนั้นยังมีปัญหา
ด้านการประสานงานอยู่
13. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ยังไม่คิดร่วมมือเรื่องการท่องเที่ยว เพราะเห็น
ว่ากลุ่มเป้าหมายทางด้านการท่องเที่ยวที่แตกต่างกัน และปัญหาทรัพยากรการท่องเที่ยว
ต่างกัน ซึ่งเป็นแนวทางที่ไม่ถูกต้องนัก เนื่องจากหากพิจารณาถึงยุทธศาสตร์ของกลุ่ม
จังหวัดจะเห็นได้ชัดว่าจะต้องมีการส่งเสริมการบูรณาการด้านการท่องเที่ยวร่วมกัน แต่
จากการสำรวจเก็บข้อมูล ยังพบว่าเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติในพื้นที่ที่มีความสำคัญ

ด้านการท่องเที่ยวอย่างอำเภอชะอำ และอำเภอหัวหิน ยังไม่มีแนวความคิดที่จะพัฒนาการท่องเที่ยวร่วมกัน จึงสะท้อนให้เห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งสองจังหวัดมิได้มีการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ในระดับกลุ่มจังหวัดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทราบ

14. อำเภอชะอำมีพื้นที่มาก และมีชายหาดยาว และยังคงไม่ทั่วถึง มีการลงทุนก่อสร้างมาก ต้องทำแผนรองรับของตนเอง ยังไม่คิดจัดการปัญหาร่วมกับอำเภอหัวหิน ยังไม่มีการจัดการทรัพยากรร่วมกัน ต่างคนต่างทำในกรอบความรับผิดชอบของตนเอง เนื่องจากขีดจำกัดทางภูมิศาสตร์ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าทัศนคติของผู้ปฏิบัติด้านนี้ยังไม่ถูกต้อง เนื่องจากในประเด็นการวางแผนรองรับของจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งในระหว่างสองจังหวัดกรณีศึกษา เรื่องดังกล่าวไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงการเผชิญปัญหาร่วมกัน หากไม่มีการจัดการร่วมกันแล้ว หากที่จะประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหา ซึ่งในประเด็นนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดในทั้งสองจังหวัดกรณีศึกษาควรมีการตระหนักถึงการแก้ไขปัญหาร่วมกัน และเข้ามามีบทบาทในการประสานการแก้ปัญหามากกว่านี้ อย่างน้อยที่สุดควรมุ่งถึงการผลักดันยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดเป็นสำคัญ
15. ความร่วมมือระหว่างพื้นที่ อยู่ในระนาบเดียวกัน และในระดับล่างอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เป็นความร่วมมือระหว่างส่วนราชการ โดยใช้ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ โดยไม่ใช่การประสานงานร่วมมือกันผลักดันยุทธศาสตร์ตามความหมายของการบริหารงานแบบบูรณาการ แต่เป็นการประสานงานที่เป็นครั้งคราว เป็นเรื่องๆ ไป ซึ่งการประสานงานดังกล่าวเห็นได้ชัดเจนว่าไม่ใช่จากการผลักดันของผู้ว่า CEO ซึ่งการประสานความร่วมมือในลักษณะนี้ขาดความเป็นทางการและไม่สามารถนำมาใช้เป็นหลักปฏิบัติ ตลอดจนไม่ใช่แสวงหาผู้รับผิดชอบที่แท้จริงได้ ซึ่งผู้ว่า CEO ของทั้งสองจังหวัดยังไม่เห็นความสำคัญของการปฏิบัติในมิติการประสานงานข้ามจังหวัด หรือข้ามอำเภอเลย
16. กฎระเบียบต่าง ๆ ของท้องถิ่น เช่น ระเบียบเทศบาลว่าด้วยความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของพื้นที่ ยังมีปัญหาไม่สามารถกำหนดได้เนื่องจากจัดรัฐธรรมนูญ เช่น ในกรณีที่เทศบาลต้องการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในด้านภูมิทัศน์ โดยต้องการให้ทุกหลังคาเรือนมีสีเดียวกัน แต่ในทางปฏิบัตินั้น ยังไม่สามารถทำได้เนื่องจากขัดกับหลักเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นปัญหาที่ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นต้องทราบและหาแนวทางแก้ไข มิใช่ปล่อยให้ปัญหาคือไปเรื่อยๆ เนื่องจากเทศบาลไม่มีศักยภาพในการแก้ไขปัญหาในข้อนี้ได้ด้วยตนเอง

17. ในบางโครงการมีแนวโน้มสนองนโยบายรัฐบาลมากกว่าสนองความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่น บางเรื่องท้องถิ่นไม่ได้ขอซึ่งคิดหลักการบริหารแบบบูรณาการ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างชัดเจน ดังเช่นในโครงการที่มีการสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้งบประมาณในโครงการแปลกๆ ซึ่งผู้ปฏิบัติไม่สามารถปฏิเสธได้ เป็นต้น
18. หลังมีผู้ว่า CEO ยังไม่เห็นผลสำเร็จในแนวคิด CEO อย่างชัดเจน เพราะ บางเรื่องเป็นสิ่งที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กระทำมีประสิทธิภาพคืออยู่แล้ว กล่าวคือในพื้นที่กรณีศึกษาซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญในด้านการท่องเที่ยวมีเทศบาลเมืองหัวหิน และเทศบาลเมืองชะอำเป็นผู้บริหารพื้นที่ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีแนวคิดที่จะไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารมากนักซึ่งเป็นแนวคิดที่ไม่ถูกต้อง เนื่องจากกรอบการพัฒนาพื้นที่ในจังหวัด จะต้องเริ่มจากยุทธศาสตร์ต่างๆ ที่ต้องถูกถ่ายทอดโดยผู้ว่าราชการจังหวัด และมีผู้ว่าราชการจังหวัดเข้าไปกำกับดูแลในการบริหาร ดังนั้นการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บ้างอาจทำให้ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดไม่ประสบความสำเร็จในภาพรวม
19. ยังมีปัญหาอุปสรรค การละเมิดกฎหมาย เช่น ในเรื่องการขออนุญาตก่อสร้าง สร้างเสร็จแล้วค่อยขออนุญาต อาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่มีอำนาจ ซึ่งผู้ว่า CEO ควรให้ความสำคัญในการตรวจสอบการทุจริตด้วย มิควรปล่อยให้มีการทำผิดกฎหมายครั้งแล้วครั้งเล่าจนกลายเป็นสิ่งที่ถูกต้อง เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดมีช่องทางการใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลอยู่แล้ว และในอีกประเด็นที่ต้องพิจารณานั้นคือ ภาคธุรกิจไม่สามารถรอการผลักดันหรือการบริการจากภาครัฐได้ เนื่องจากมีความล่าช้า

สรุปข้อมูลในด้านผู้ประกอบการธุรกิจสปาในด้านการส่งเสริมและสนับสนุนจากภาครัฐ

1. ธุรกิจสปาขนาดใหญ่มีศักยภาพ และความพร้อมในตัวเองในทุกๆ ด้านอยู่แล้ว ไม่ต้องการการสนับสนุนจากภาครัฐมากนัก ซึ่งธุรกิจสปาขนาดใหญ่จะมีการแข่งขันกัน ในด้านการตลาดกันเองภายในกลุ่ม
2. ธุรกิจสปาในขนาดกลาง และขนาดเล็กยังไม่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐเท่าที่ควร และ ธุรกิจทั้งสองขนาดนี้ไม่มีวัตถุประสงค์ในด้านการแข่งขันกันระหว่างผู้ประกอบการอย่างชัดเจนเท่ากลุ่มธุรกิจสปาขนาดใหญ่ ซึ่งในกลุ่มธุรกิจสปาขนาดกลาง และขนาดเล็กนั้นต้องการการสนับสนุนจากภาครัฐเป็นอย่างยิ่งในทุกๆ ด้านที่ภาครัฐสามารถมีส่วนร่วมเกี่ยวข้อง

3. การบูรณาการในการผลักดันยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพยังไม่ประสบความสำเร็จทั้งในระดับกลุ่มจังหวัด และระดับจังหวัดของทั้งเพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์ การดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการยังเป็นไปในลักษณะเดิม คือ ไม่มีการสนับสนุนอย่างจริงจังจากภาครัฐ มีเพียงหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เข้ามาตรวจสอบ จึงทำให้การบริหารงานแบบบูรณาการไม่ได้สร้างความแตกต่างในแนวทางที่ชัดเจน

การวิเคราะห์ผลสำเร็จของการบริหารงานแบบบูรณาการโดยกรอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากที่ผู้วิจัยได้กล่าวถึงทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ก่อนหน้านี้อันแล้วในบทที่ 2 ในส่วนต่อไป ผู้วิจัยจะได้นำเอากรอบทฤษฎีดังกล่าวมาวิเคราะห์ให้เห็นถึงผลการทำงานในการผลักดันนโยบายการบริหารงานแบบบูรณาการของรัฐบาล ในกรณีศึกษาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวประเภทสปาในเขตอำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี และอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยจะได้หยิบยกปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของนโยบาย อันได้แก่ ปัจจัยด้านบรรทัดฐาน และวัตถุประสงค์ของนโยบาย ปัจจัยด้านทรัพยากร และปัจจัยด้านการสื่อสารในองค์กร มาปรับเข้ากับข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัย เพื่ออธิบายให้ผู้อ่านได้มีความเข้าใจอย่างแท้จริง

ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn, 1975)

1. บรรทัดฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย

ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติอันเกี่ยวข้องกับปัจจัยในด้านนี้นั้น ระบุไว้ว่าหากจะนำนโยบายใดๆ ไปปฏิบัตินั้นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีความเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างแท้จริง ซึ่งหมายความว่านโยบายดังกล่าวจะต้องมีความชัดเจนของเป้าหมาย และผลลัพธ์ที่สามารถสื่อให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจได้อย่างชัดเจน ซึ่งหากจะพิจารณาการที่รัฐบาลได้นำเอานโยบายการบริหารงานแบบบูรณาการมาใช้นั้น จะเห็นได้ว่ารัฐบาลซึ่งเป็นผู้กำหนดคนนโยบายมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการจัดการบริหารงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ต้องการให้มีความคล่องตัว และให้มีการบริหารงานในแนวราบในลักษณะประสานความร่วมมือเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของพื้นที่ได้อย่างตรงจุด และอยู่ในลักษณะร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมแก้ปัญหา ซึ่งการกำหนดวัตถุประสงค์ และแนวทางการปฏิบัติงานภายใต้การบริหารงานแบบบูรณาการนั้น ถือได้ว่า

มีความชัดเจน โดยมีกำหนดกรอบให้ผู้ปฏิบัติทราบถึงวัตถุประสงค์ และแนวทางการปฏิบัติงาน พิจารณาได้จากมีการกำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานแบบบูรณาการ พ.ศ.2546 เข้ามาใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติงานอย่างเป็นทางการ และจากข้อมูลที่ได้วิจัยได้จากการ สัมภาษณ์ที่นำเสนอไปแล้วข้างต้น พบว่าผู้ปฏิบัติงานในอำเภอชะอำ และอำเภอหัวหิน ส่วนใหญ่มีความ เข้าใจถึงวัตถุประสงค์ ของนโยบายเป็นอย่างดี และเข้าใจถึงข้อดีของการนำวิธีการบริหารงาน แบบบูรณาการมาใช้บริหารประเทศ อันสะท้อนให้เห็นว่าหากพิจารณาถึงความชัดเจน และ วัตถุประสงค์ของนโยบายแล้ว

2. ปัจจัยด้านทรัพยากร

เมื่อพิจารณาปัจจัยทางด้านทรัพยากร ตามกรอบทฤษฎี จะเห็นได้ว่าทรัพยากรที่สำคัญที่มี ส่วนในการผลักดันให้การดำเนินการตามนโยบายประสบความสำเร็จคือ ทรัพยากรในด้าน งบประมาณ ซึ่งข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์นั้นสามารถสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาในด้านทรัพยากร อย่างชัดเจน กล่าวคือ เมื่อมีการนำการบริหารงานแบบบูรณาการมาใช้ ส่งผลให้มีการกำหนดให้มีการ บริหารงบประมาณ โดยถูกใช้ผ่าน โครงการต่างๆ ซึ่งโครงการนั้นๆ จะถูกเสนอมาซึ่งผู้ว่าราชการ จังหวัดเพื่อพิจารณาใช้งบประมาณให้เหมาะสมและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์จังหวัด และ ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด แต่ข้อค้นพบที่สำคัญในทางปฏิบัตินั้นหากพิจารณาถึงการบูรณาการด้าน งบประมาณระหว่างพื้นที่สองอำเภอที่เป็นกรณีศึกษา จะเห็นได้ว่ายังไม่มีการบูรณาการเกิดขึ้นตาม วัตถุประสงค์ของนโยบาย เนื่องจากการดำเนินการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของทั้งสอง พื้นที่คือเทศบาลเมืองชะอำ และเทศบาลเมืองหัวหิน นั้นยังอยู่ในลักษณะต่างฝ่ายต่างทำ และการ บริหารงบประมาณก็ยังแบ่งแยกบริหารกันอยู่ ภาพดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าทรัพยากรงบประมาณ มิได้ถูกใช้ไปโดยคำนึงถึงภาพรวมของผลสัมฤทธิ์ของยุทธศาสตร์ในภาพรวม คือยุทธศาสตร์กลุ่ม จังหวัด จึงถือได้ว่าการนโยบายการบริหารงานแบบบูรณาการนั้น ทรัพยากรงบประมาณยังมิได้ถูก ใช้ไปตามกรอบวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างแท้จริง อันส่งผลให้การบริหารงานแบบบูรณาการ นั้นยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

3. ปัจจัยด้านการสื่อสารในองค์กร

สำหรับปัจจัยอีกด้านหนึ่งที่สามารถผลักดันให้ นโยบายประสบผลสำเร็จนั้น คือปัจจัยด้าน การสื่อสารภายในองค์กร อันหมายความว่าผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายจะต้องมีความรู้ความเข้าใจถึง วัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างแท้จริง และเป็นแนวทางเดียวกัน ซึ่งข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัย แสดงให้เห็นถึงปัญหาบางประการของความเข้าใจของผู้ปฏิบัติงาน อันส่งผลให้การบริหารงาน แบบบูรณาการตามแนวนโยบายของรัฐบาลนั้นยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร กล่าวคือ แม้ว่า การที่รัฐบาลนำนโยบายการบริหารงานแบบบูรณาการมาใช้นั้น ได้มีกระบวนการในการแสดงให้เห็น

เห็นถึงความชัดเจนในแนวทางการปฏิบัติ ตลอดจนวัตถุประสงค์ของนโยบาย จนสื่อให้เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติเข้าใจได้อย่างเป็นรูปธรรม ถึงวัตถุประสงค์ของนโยบายแล้วนั้น หากแต่ผู้ปฏิบัติบางส่วนยังไม่มี ความเข้าใจกรอบของนโยบายในลักษณะที่เป็นองค์รวมในภาคปฏิบัติ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่บางส่วนนั้นเห็นว่าการบริหารงานแบบบูรณาการ ภายใต้อำนาจของราชการจังหวัด CEO จะประสบความสำเร็จหรือไม่ ขึ้นอยู่กับตัวผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นสำคัญ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าในมิติทางความคิดของผู้ปฏิบัติยังไม่เห็นว่าตนเองอยู่ในระบบการบริหารงานในลักษณะดังกล่าวเท่าใดนัก และยังไม่พบแนวคิดที่ปรารถนาให้มีการประสานความร่วมมือกันอย่างจริงจังเนื่องจากผู้ปฏิบัติยังติดอยู่กับเรื่องกรอบอำนาจหน้าที่ตามแนวทางการบริหารงานแบบเดิม ซึ่งถือเรื่องอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายเป็นหลัก ซึ่งแท้จริงแล้วระบบการบริหารงานแบบบูรณาการจะประสบความสำเร็จหรือไม่ ขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายที่อยู่ในองค์การบริหารงานในภาครัฐต้องมีการร่วมปฏิบัติและประสานงานเพื่อผลักดันให้ นโยบายประสบความสำเร็จ และจากข้อมูลการสัมภาษณ์อีกส่วนหนึ่งนั้นเห็นได้ว่ายังไม่มีการประสานงานที่เป็นรูปธรรม และเป็นทางการของพื้นที่กรมศึกษา จะมีก็แต่เพียงการประสานงาน โดยใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเท่านั้น ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดของทั้งสองจังหวัด ยังไม่แสดงถึงความเข้าใจอย่างแท้จริงในวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ต้องร่วมผลักดันแนวทางการบริหารงานแบบบูรณาการซึ่งเป็นนโยบายรัฐบาลนั้นให้ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างแท้จริง

จากที่ผู้วิจัยได้นำกรอบของปัจจัยบางประการที่มีส่วนผลักดันให้การนำนโยบายไปปฏิบัติ ประสบผลสำเร็จมาใช้วิเคราะห์ถึงความสำเร็จของนโยบายการบริหารงานแบบบูรณาการนั้น สามารถเห็นได้อย่างชัดเจนว่า นโยบายดังกล่าวยังไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากยังไม่มี การบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายหรืออีกนัยหนึ่งคือ เกิดความคลาดเคลื่อนใน ด้านทรัพยากรงบประมาณในแนวทางการบริหารงานแบบบูรณาการนั่นเอง ส่วนอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้ นโยบายไปยังไม่ประสบผลสำเร็จนั้นคือ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติยังปัญหาในด้านความเข้าใจ ร่วมกันในภาพรวมของนโยบายในด้านวัตถุประสงค์ของการบริหารงานแบบบูรณาการอย่างแท้จริง ถึงแม้ว่าจะมีความเห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าวก็ตาม ซึ่งเพียงเท่านี้ก็ยังสามารถสะท้อนให้เห็นว่า นโยบายดังกล่าวยังไม่ประสบผลสำเร็จในทางปฏิบัติอยู่นั่นเอง

**การพิจารณาความสำเร็จของการผลักดันยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัด
ภาคกลางตอนล่าง**

การพิจารณาประเด็นยุทธศาสตร์ เป็นการพิจารณาถึงความสำเร็จหรือล้มเหลวของระบบ
การบริหารงานแบบบูรณาการ โดยวิธีที่ง่ายที่สุด กล่าวคือ จากที่ผู้วิจัย ได้กล่าวไว้แล้วถึงจุดประสงค์
ของการบริหารงานแบบบูรณาการ และ การกำหนดยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ลงมาถึงยุทธศาสตร์
จังหวัด และลงในพื้นที่สุดท้ายนั่นคือพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในกรณีศึกษา
ผู้วิจัย ได้พิจารณายุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวของ เทศบาลเมืองชะอำ และเทศบาลเมืองหัวหิน
เพื่อที่จะศึกษาว่ามีแนวโน้มในการร่วมผลักดันยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด และยุทธศาสตร์จังหวัด
หรือไม่ ซึ่งก็สามารถพิจารณาได้จากกลยุทธ์ในการดำเนินการว่ามีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์
กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง และยุทธศาสตร์จังหวัดหรือไม่ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดเพชรบุรี

“การพัฒนาให้เป็นเมืองท่องเที่ยว สถานที่ประชุมสัมมนา นันทนาการหลากหลายรูปแบบ”

จากยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวข้างต้น นำไปสู่การกำหนดกลยุทธ์ในการดำเนินการ
เพื่อให้ยุทธศาสตร์ประสบความสำเร็จ ดังต่อไปนี้

- ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการ และบริการด้านการท่องเที่ยว
- พัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวธรรมชาติ ประวัติศาสตร์ ศิลปะ วัฒนธรรม ศาสนา
ภูมิปัญญาท้องถิ่น สุขภาพ กีฬา และ นันทนาการ ควบคู่กับส่งเสริมตลาดนักท่องเที่ยว
กลุ่มประชุมสัมมนา
- สร้างความมั่นใจ สะดวก ปลอดภัย แก่นักท่องเที่ยว
- ประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวเชิงรุก (ไปรคดูภาคผนวก ข.)

ยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

“ ทำประจวบคีรีขันธ์ให้เป็นเมืองท่องเที่ยวสำหรับครอบครัว และสุขภาพ ”(มหาวิทยาลัย
ศิลปากร, 2548: หน้า 34) โดยมีกลยุทธ์การดำเนินการดังต่อไปนี้

- การสร้างแหล่งท่องเที่ยวใหม่
- การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวให้มีความยั่งยืน
- การรักษาความปลอดภัยและมาตรฐานการให้บริการ
- การประชาสัมพันธ์เชิงรุกด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่

แนวทางการพัฒนายุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวของเทศบาลเมืองชะอำ มีโครงการที่
เกี่ยวข้องที่จะดำเนินการดังนี้(แผนพัฒนาสามปี เทศบาลเมืองชะอำ,2548)

- โครงการปรับปรุงจุกหมิว
- โครงการก่อสร้างปรับปรุงศูนย์บริการท่องเที่ยวชายหาดชะอำ
- โครงการจัดทำเอกสารแนะนำแหล่งท่องเที่ยว

แนวทางการพัฒนายุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวของเทศบาลเมืองหัวหิน มีโครงการที่
เกี่ยวข้องที่จะดำเนินการดังนี้ (แผนพัฒนาสามปี เทศบาลเมืองหัวหิน , 2548)

- จัดสร้างศูนย์บริการนักท่องเที่ยว
- เทียวสบายชายหาดหัวหิน
- จัดงานมิวสิกอินซัมเมอร์
- จัดงานหัวหิน ไบค์วิค

จากการพิจารณาของผู้วิจัยนั้นจะเห็นว่ายุทธศาสตร์ของจังหวัดกรณีศึกษาด้านการท่องเที่ยว
ไม่มีการกำหนดกลยุทธ์ ในการพัฒนาที่มีลักษณะการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวร่วมกันของจังหวัด
เพชรบุรี และจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เพื่อผลักดันยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดเลย ยังมีลักษณะของ
การต่างคนต่างทำอยู่ และเมื่อพิจารณาลงไปในพื้นที่กรณีศึกษา ผู้วิจัยเห็นว่าการดำเนินการของสอง
พื้นที่ที่มีความต่อเนื่องกัน และจะต้องถูกผลักดันภายใต้ยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดเดียวกันนั้น ยัง
ไม่มีลักษณะของความเกี่ยวข้องกันเลย ก็ยังมีลักษณะต่างคนต่างทำอยู่นั่นเอง ซึ่งข้อมูลในส่วนนี้
สามารถชี้ให้เห็นว่าการบริหารงานแบบบูรณาการนั้นยังมีปัญหาในด้านของการไม่ประสานงาน
และสาเหตุที่ไม่มีการประสานงาน จะส่งผลให้ยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัดจะไม่
ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ซึ่งจากลักษณะดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวของ
การบริหารงานแบบบูรณาการในลักษณะของประเด็นยุทธศาสตร์ที่ไม่มีแนวคิดบูรณาการอยู่ในตัว
ยุทธศาสตร์นั่นเอง

บทที่ 6



สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

สรุปผลการศึกษา

การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการหรือระบบ “ผู้ว่า CEO” มีจุดมุ่งหมายที่จะให้จังหวัดเป็นองค์กรการบริหารราชการระดับจังหวัดที่เป็นเอกภาพ มีคุณสมบัติเป็นองค์กรที่สมบูรณ์ มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารระดับสูงที่แท้จริง มียุทธศาสตร์จังหวัดที่เชื่อมต่อกับยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด และเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ มีส่วนราชการระดับจังหวัดและอำเภอที่มีหน้าที่เฉพาะด้าน และร่วมกันขับเคลื่อนภารกิจของจังหวัด โดยมีจุดมุ่งหมายร่วมกัน มีงบประมาณและบุคลากรของจังหวัดสำหรับจัดสรรลงสู่ภารกิจตามลำดับความสำคัญเร่งด่วนของจังหวัด และยังสามารถบูรณาการงบประมาณของกรมส่วนกลางที่จัดสรรลงสู่จังหวัดเพื่อสนองตอบการบรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์ของจังหวัด ได้อีกด้วย ฯลฯ ดังนี้ เป็นต้น ซึ่งแตกต่างจาก “จังหวัด” ในระบบเดิม (ก่อนปี 2545) ที่ขาดคุณสมบัติการเป็นองค์กรที่มีเอกภาพ เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (ในทางปฏิบัติ) ไม่มีพันธกิจและแผนยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน ส่วนราชการในระดับจังหวัดต่างก็ทำกิจกรรมตามนโยบายของกรมเจ้าสังกัดในส่วนกลาง ไม่ได้ให้ความสนใจยุทธศาสตร์ของจังหวัดเท่าที่ควร ไม่มีงบประมาณจังหวัดหรือแม้จะมีก็เพียงเล็กน้อย จะทำการบูรณาการงบประมาณของกรมส่วนกลางก็ไม่ได้ และไม่สามารถจูงใจหรือควบคุมข้าราชการของส่วนราชการในจังหวัดมุ่งสนองตอบยุทธศาสตร์จังหวัดได้มากนัก หากผู้ว่าฯ ไม่มีบารมีส่วนตัวเพียงพอ ก็ไม่สามารถทำได้

ในการศึกษาเรื่อง ปัญหาของการบริหารงานแบบบูรณาการ : ศึกษากรณีอุตสาหกรรมท่องเที่ยวประเภทสปาในเขตอำเภอชะอำและอำเภอหัวหิน มีวัตถุประสงค์ เพื่อ

1. ก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในเรื่องนโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์อันเป็นหนึ่งในนโยบายของรัฐบาล
2. เพื่อชี้ให้เห็นถึงปัญหาอันเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามนโยบายสาธารณะระหว่างพื้นที่จังหวัดที่มีอาณาเขตติดต่อกัน แต่การบริหารในพื้นที่นั้นแยกกันคนละจังหวัด
3. สะท้อนให้เห็นปัญหาของรูปแบบการบริหารราชการไทย
4. นำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาที่ศึกษาพบ

ผู้วิจัย ได้ทำการศึกษา โดยการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติ ในด้านการบริหารงาน ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามแนวความคิดการบริหารงานแบบบูรณาการ รวมถึงได้หาข้อมูลในด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวประเภทสปาในมุมมองของผู้ประกอบการ

กล่าวโดยสรุปจากการศึกษาวิจัย พบว่า แนวคิดการบริหารงานแบบผู้ว่า CEO นั้น เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติมีความเห็นด้วยในแนวคิดอย่างเต็มที่ จะสามารถมีส่วนสนับสนุนการพัฒนาจังหวัดกรณีศึกษาได้ หากว่าผู้ว่าราชการจังหวัด และบุคคลากรในระดับต่างๆ จะมีความเข้าใจในบทบาท การกิจ และอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการมากกว่านี้ การศึกษาวิจัย พบว่าภายในจังหวัดแต่ละจังหวัดยังไม่สามารถสร้างให้เกิดบูรณาการได้อย่างเต็มที่ หน่วยงานในจังหวัดมีทัศนคติในด้านการแข่งขันกันเมื่อมีการประเมินผลซึ่งแสดงให้เห็นถึงความแบ่งแยกระหว่างหน่วยงานภายในจังหวัดเอง ซึ่งคิดหลักการบริหารงานแบบบูรณาการที่ต้องการจะประสานให้ทุกภาคส่วนปฏิบัติงานร่วมกันเพื่อวัตถุประสงค์ในการพัฒนาจังหวัด และปัจจุบันยังพบว่ามิติในด้านการประสานงานระหว่างพื้นที่จังหวัดของพื้นที่ที่กรณศึกษาเพื่อดำเนินจุดมุ่งหมายเดียวกันในความสำเร็จของยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ในด้านของการท่องเที่ยว ยังไม่ได้รับการผลักดันโดยผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์ เห็นได้จากยุทธศาสตร์ของจังหวัดเพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์ ไม่มีการระบุถึงความร่วมมือประสานงานในด้านการผลักดันยุทธศาสตร์ในด้านการท่องเที่ยวร่วมกันซึ่งไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง ดังนั้นจึงไม่สามารถนำไปสู่การจัดการท่องเที่ยวแบบบูรณาการซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการประสานความร่วมมือ ลดการแข่งขัน เชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยว รับผิดชอบต่อผลกระทบจากการท่องเที่ยวร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านสิ่งแวดล้อม ของกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง และเมื่อผู้วิจัยได้พิจารณาถึงยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวในระดับพื้นที่โดยเน้นไปที่การท่องเที่ยวเชิงสุขภาพประเภทสปาก็ยังไม่พบมิติในด้านการประสานงานระหว่างอำเภอชะอำ และอำเภอหัวหิน เลย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดยังขาดความเข้าใจ ไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา หรือไม่ก็ละเลยบทบาทในด้านการชี้นำยุทธศาสตร์ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ายุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดในด้านการท่องเที่ยวไม่เกิดการบูรณาการตามวัตถุประสงค์

อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยพบว่าบทบาทการบริหารแบบบูรณาการภายในจังหวัดเมื่อเปรียบเทียบกับจากทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานในจังหวัดเพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์ ทราบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์มีแนวโน้มที่จะบริหารราชการตามหลักผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการมากกว่าจังหวัดเพชรบุรี

ในประเด็นต่อมา การศึกษาวิจัยพบว่าอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในรูปแบบสปาของทั้งสองพื้นที่นั้น ไม่แตกต่างกัน แต่จะมีการแข่งขันกันอย่างชัดเจนเฉพาะกลุ่มธุรกิจสปาขนาดใหญ่

เนื่องจากส่วนใหญ่อยู่ในเครือบริษัทที่มีขนาดใหญ่ มีศักยภาพในด้านเงินทุน บริการ การ ประชาสัมพันธ์ ส่วนในธุรกิจสปาในระดับกลาง และเล็ก ไม่ได้มุ่งเน้นแข่งขันกัน หากแต่เพียง ต้องการอยู่รอดให้ได้เพียงเท่านั้น และเป็นสองกลุ่มที่ต้องการความช่วยเหลือจากภาครัฐอย่างมาก

อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยเห็นว่าในหลักการ ในด้านการบริหารงานแบบบูรณาการนั้น ี้อัตถุ์ต้องการ ประสานงานในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวประเภทสปา เนื่องจากมีการกำหนดยุทธศาสตร์ของกลุ่ม จังหวัด ซึ่งในจังหวัดครุฑศึกษาที่อยู่ในกลุ่มจังหวัดเดียวกัน คือกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง แต่ สาเหตุที่ยังไม่เกิดการบูรณาการนั้น เนื่องมาจากขาดการประสานงานกันเพื่อผลักดันยุทธศาสตร์ ร่วมกัน เห็นได้จากขั้นตอนการกำหนดยุทธศาสตร์จังหวัดยังไม่มีการกล่าวถึงการประสานงานกัน เพื่อผลักดันยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด การกำหนดยุทธศาสตร์ในด้านการท่องเที่ยวของพื้นที่จังหวัด ครุฑศึกษา ยังอยู่ในลักษณะต่างคนต่างทำ ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นอีกด้วว่า การนำนโยบาย สาธารณะ เรื่องการบริหารงานแบบบูรณาการ โดยผู้ว่า CEO มาปฏิบัติในระดับจังหวัด และกลุ่ม, จังหวัดยังมีปัญหาอยู่

จากการสำรวจข้อมูลพบว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเห็นว่าผู้ที่จะทำหน้าที่ประสานงานข้ามจังหวัด ได้ดี และเป็นทางการที่สุดคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด

ปัญหาของการบริหารงานแบบบูรณาการที่พบจากการศึกษาวิจัยในกรอบของปัจจัยที่ส่งผล ต่อความสำเร็จของนโยบาย

1. ผู้บริหารนโยบายไม่ได้คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของนโยบาย และไม่ได้นำเอาบรรทัดฐาน ของนโยบายซึ่งถือได้ว่าเป็นความชัดเจนในตัวเองอยู่แล้ว ไปปรับใช้อย่างจริงจังเท่าที่ควร อันส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่องค์กรปกครองท้องถิ่น ไม่เป็นไป ความวัตถุประสงค์ของนโยบายซึ่งต้องการจะบูรณาการการบริหารภายในจังหวัด และ กลุ่มจังหวัด เห็นได้จากบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์ ที่ให้อิสระองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงาน โดยไม่ถ่ายทอดยุทธศาสตร์ กลุ่มจังหวัดให้ทราบอย่างชัดเจน การดำเนินการของเทศบาลเมืองชะอำ และเทศบาล เมืองหัวหิน จึงอยู่ในลักษณะแยกจากกัน
2. ปัญหาด้านงบประมาณที่ผู้ปฏิบัติอ้างว่ามีความยุ่งยากในการบูรณาการจึงส่งผลให้ไม่ เกิดโครงการร่วมกันในระหว่างพื้นที่ติดกันของทั้งสองจังหวัดซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ในทางปฏิบัตินั้นยังไม่มีการประสานงานเพื่อบูรณาการในด้านการงบประมาณอย่าง แท้จริง

3. บุคลากรผู้ปฏิบัติมีทัศนคติที่ไม่บูรณาการ กล่าวคือ ยังมีลักษณะที่แบ่งแยกองค์กรกันอยู่ ไม่แสวงหาความร่วมมือ อยู่เฉยๆ ต่างหน่วยต่างทำงานของตนเองไปเรื่อยๆ ไม่มีคำสั่งก็จะไม่คิดริเริ่ม ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าภายใต้การบริหารงานแบบบูรณาการนั้น ในทางปฏิบัติหน่วยราชการต่างๆ ยังยึดติดกับวัฒนธรรมการบริหารงานแบบเดิม คือมีการแบ่งงานกันทำอย่างชัดเจน มีกรอบอำนาจหน้าที่ที่ค่อนข้างชัด จึงทำให้การบูรณาการที่ต้องการให้มีการร่วมกันปฏิบัติของหน่วยงานต่างๆ นั้น ในความเป็นจริงแล้วยังไม่สามารถทำได้เต็มที่ เนื่องจากยังมีการแบ่งงานกันทำในลักษณะต่างทำต่างทำอยู่

อย่างไรก็ดี แม้อำเภอชะอำและอำเภอหัวหินจะมีพื้นที่ใกล้เคียงกัน มีศักยภาพทางด้านการท่องเที่ยวคล้ายคลึงกัน แต่มีข้อแตกต่างที่สำคัญที่ควรพิจารณาได้แก่ อำเภอหัวหิน เป็นพื้นที่ที่เป็นจุดสนใจและได้รับความดูแลเอาใจใส่เป็นพิเศษ จากผู้บริหารระดับสูง ข้าราชการในพื้นที่ เนื่องจากในขณะนี้ อำเภอหัวหิน มีพระราชวังไกลกังวล ซึ่งเป็นที่ประทับ รวมทั้งใช้เป็นที่ต้อนรับ ขูดานขูดจากต่างประเทศ ทำให้ผู้บริหารรวมทั้งข้าราชการผู้ปฏิบัติงาน ต้องระมัดระวังและปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพมากเป็นพิเศษ ส่วนอำเภอชะอำ มีฐานะเป็นเพียงทางผ่านเท่านั้น เพราะฉะนั้น ระดับความเข้มข้นของการดูแลจึงมีความแตกต่างกัน ดังกล่าวมาแล้ว

ลักษณะการดำเนินงานของผู้ว่า CEO ดูยังไม่เป็นรูปธรรมชัดเจน โดยภาพรวมแล้ว ก่อนและหลังผู้ว่า CEO ยังไม่เห็นความแตกต่างอย่างชัดเจน โดยหน่วยงานท้องถิ่นยังปฏิบัติงานตามรูปแบบเดิมที่เคยปฏิบัติ

เมื่อพิจารณาจากการให้ความช่วยเหลือธุรกิจท่องเที่ยวประเภทสปา พบว่า ยังไม่มีหน่วยงานใดที่ยื่นมือให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวประเภทสปา อย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็น การให้ข้อมูลข่าวสาร การส่งเสริมทางด้านการตลาด การจัดหาแหล่งเงินทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งธุรกิจสปาขนาดเล็ก รูปแบบธุรกิจที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็คือ ไม่ว่าธุรกิจขนาดใหญ่หรือเล็ก ต่างต้องช่วยเหลือตนเอง หาตลาดเอง อบรมเจ้าหน้าที่เอง จะมีที่พบอยู่บ้างก็มีการเขียนเขียนไต่ถามจากเจ้าหน้าที่ระดับสูงของจังหวัดเฉพาะธุรกิจสปาที่อยู่ในโรงแรมขนาดใหญ่เท่านั้น ส่วนธุรกิจสปาขนาดเล็ก ยังไม่พบการให้ความช่วยเหลือส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างชัดเจนตามยุทธศาสตร์ของจังหวัด และกลุ่มจังหวัด

จากผลการศึกษาวิจัย เมื่อนำมาตรวจสอบกับสมมติฐานของผู้วิจัย จะเห็นได้ว่าข้อมูลทั้งหมดสามารถสนับสนุน และตอบได้ว่าการบริหารงานแบบบูรณาการของไทยยังมีปัญหาในด้านการประสานงานอยู่ อันเป็นไปตามสมมติฐานของผู้วิจัย

ข้อเสนอแนะ

1. การประสานงานระหว่างพื้นที่ระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในอำเภอหัวหินและอำเภอชะอำ ยังไม่ชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น ในฐานะที่มีพื้นที่อยู่ในกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดเดียวกัน ผู้ว่าราชการ CEO ควรมีการร่วมมือประสานงานกันมากกว่านี้ เพื่อส่งต่อนโยบายยุทธศาสตร์ไปยังท้องถิ่น ชะอำและหัวหินได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารการท่องเที่ยวแบบบูรณาการ จัดการด้านมลพิษ ด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งพบว่ายังมีลักษณะต่างคนต่างทำมากกว่า เนื่องจากมีข้อจำกัด จึงควรศึกษาถึงข้อจำกัดในพื้นที่ และหาทางขจัด ข้อจำกัดเหล่านั้นออกไป ซึ่งจากการศึกษาวิจัย วิธีที่ง่ายที่สุดในการประสานงาน คือการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดของทั้งสองจังหวัด ทัศนศึกษาได้เข้ามาเป็นเจ้าภาพในการประสานงานด้วยตนเอง โดยมีเครื่องมือที่จะใช้นำทางในการเข้าไปประสานงานคือยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดตามแนวทางการบริหารงานแบบบูรณาการ อันมีวัตถุประสงค์ที่จะต้องให้การดำเนินการของจังหวัดในกลุ่มจังหวัดให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และมีการพัฒนาร่วมกัน และจะสามารถใช้เป็นจุดเริ่มต้นในการกำหนดมาตรการการดำเนินการต่างๆ ของทั้งสองจังหวัด ให้สอดคล้องกันและมีลักษณะเป็นบูรณาการ นอกเหนือจากนี้การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นแกนนำในการประสานงานนั้นยังสามารถส่งผลถึงขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานด้วย
2. ผู้ว่า CEO ควรเน้นย้ำหน่วยงานต่าง ๆ ให้ทำงานร่วมกันอย่างต่อเนื่อง ไม่ใช่ทำงานแบบผักชีโรยหน้า หรือ ทำงานได้เมื่อมีแรงกระตุ้นจากผู้ว่า CEO เพื่อให้ผ่านตัวชี้วัด และการประเมินแต่เพียงอย่างเดียว
3. คณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดจะต้องเข้ามามีบทบาทอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม เนื่องจากด้วยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยผลักดันการบริหารงานแบบบูรณาการประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์
4. ในการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายผู้ว่า CEO นั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่าต้องมีการดำเนินการกำหนดตัวชี้วัดในการประเมิน ซึ่งตัวชี้วัดนี้ถือเป็นการกำหนดผลสัมฤทธิ์ของงานในเชิงปริมาณ นอกเหนือจากนี้ยังต้องมีการกำหนดในเชิงคุณภาพด้วย นั่นคือ การ “จับเข่าคุยกัน” อย่างเปิดเผยระหว่างผู้บริหารระดับสูงของรัฐบาลกับผู้ว่า CEO เพื่อสอบถามถึงปัญหาที่แท้จริงในทางปฏิบัติ ตลอดจนเหตุผลความจำเป็นที่แท้จริงเพื่อหาสาเหตุว่าเหตุใดผู้ว่าไม่สามารถสร้างบูรณาการให้เกิดขึ้นได้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการแก้ปัญหาในภาพรวมของประเทศ และได้จบเป็นการทำให้ผู้บริหารเข้าใจผู้ปฏิบัติได้มากยิ่งขึ้น

5. จากการที่มีผู้ว่า CEO เป็นผู้สั่งการเพียงคนเดียว ทำให้มีแนวโน้มที่จะนำอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดมาใช้ จึงเป็นเรื่องที่ควรระมัดระวัง อาจมีการใช้เครื่องมือในการประเมินผลกลับแกดถึงข้าราชการ ที่ไม่สนองนโยบายอย่างไม่ยุติธรรม จึงควรมีการถ่วงดุลอำนาจและนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ด้วย ซึ่งแนวทางแก้ไขในปัจจุบันก็มีการถ่วงดุลอำนาจ โดยการจัดตั้งในรูปแบบคณะกรรมการพิจารณาไม่ว่าจะเป็นด้านการบริหารงานบุคคล หรือการดำเนินโครงการต่างๆ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าถือเป็นเครื่องมือถ่วงดุลอำนาจที่ดี

6. รุรกิจท่องเที่ยวประเภทสปา นับเป็นจุดขายที่มีศักยภาพในการท่องเที่ยวในแนวทางการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ ของทั้งสองพื้นที่ ซึ่งสามารถสร้างรายได้ให้แก่ธุรกิจและเกิดการจ้างงานในพื้นที่ เป็นจำนวนมาก รวมทั้งสามารถขยายไปถึงการผลิตวัสดุคิบในพื้นที่เพื่อใช้ในอุตสาหกรรมประเภทนี้มากยิ่งขึ้น ดังนั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องควรให้ความสนใจ โดยการจัดทำเป็นแผนส่งเสริมการท่องเที่ยวประเภทสปาอย่างจริงจัง โดยการสนับสนุนทั้งข้อมูลข่าวสาร งบประมาณ การให้ความรู้และการฝึกอบรม และการส่งเสริมการตลาด เป็นต้น

7. ปัญหา และข้อมูลต่างๆ ที่พบจากการบริหารงานแบบบูรณาการในกรณีศึกษาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวแบบสปาที่ผู้วิจัยค้นพบ อาจใช้เป็นปัจจัยนำเข้าสู่ระบบการเมืองเพื่อนำไปพิจารณาและนำออกมาเป็นนโยบายการบริหารงานแบบบูรณาการ ในอีกรูปแบบหนึ่งที่มีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม

ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

ควรทำการศึกษาความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานแบบบูรณาการ ในแง่ของการบริการของเจ้าหน้าที่ ภายหลังจากที่มีการนำแนวความคิดการบริหารงานแบบบูรณาการมาใช้ ในประเด็นของการเปลี่ยนแปลงก่อนและหลังการมีผู้ว่า CEO เพื่อศึกษาถึงความคิดเห็นในภาพรวมของการบริหารงานแบบบูรณาการว่าในทางปฏิบัติประชาชนโดยรวมเห็นว่าเป็นประโยชน์มากน้อยเพียงใด และสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนโดยรวมหรือไม่ เพื่อเป็นการประเมินการบริหารราชการแบบบูรณาการ ซึ่งจะได้ข้อมูลที่มาก และกว้างกว่า การศึกษาวิจัยเฉพาะเรื่องการปฏิบัติในแง่ของการศึกษาอุตสาหกรรมสปาของผู้วิจัย



รายการอ้างอิง

- กนกวรรณ ศรีอุทธา. 2546. ประสิทธิภาพในการบริหารงานภายใต้ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ กรณีศึกษาจังหวัดลำปาง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาบริหารธุรกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- กิตติ ประทุมแก้ว. 2512. การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท.
- โกวิท พวงงาม. (ก) 2544. การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและนิติใหม่ในอนาคต. คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- โกวิท พวงงาม. (ข) 2544. การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและนิติใหม่ในอนาคต. พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- โกวิท พวงงาม. (ค) 2544. รายงานวิจัยเรื่องความรู้ ทักษะ และ การปฏิบัติของประชาชนในสามมิตินร่วมต่อการบริหารแบบกระจายอำนาจ. กรุงเทพมหานคร : กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- โกวิท พวงงาม. (ง) 2548. การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและนิติใหม่ในอนาคต. พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- คำจันทร์ สิริคุตตกุล. เจ้าของกิจการค้าจันทน์นวดแผนไทย อ.ชะอำ. สัมภาษณ์, 15 พฤศจิกายน 2548.
- จรัส สุวรรณมาลา. 2548. การบริหารงานของจังหวัดในช่วงก่อนและหลังการใช้นโยบายผู้ว่า CEO. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (อัครา).
- จิราพร มีสมบูรณ์. เจ้าของกิจการบ้านขวัญกมลสถา อ.หัวหิน. สัมภาษณ์, 15 พฤศจิกายน 2548.
- จรีพร เจริญสง. ผู้อำนวยการกองบริหารงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเทศบาลเมืองชะอำ. สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2548.
- ชาวิวัฒน์ ศรีแก้ว. 2546. การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินไทย. กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์ พ.ศ. พัฒนา จำกัด
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (ก) 2542. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (ข) 2539. วิสัยทัศน์การเมือง การปกครอง และกฎหมาย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.

เดือนเพ็ญ ทศพิทักษ์กุล. เจ้าของกิจการ Sabaya Spa and Resort อ.ชะอำ. ธันวาคม, 14 พฤศจิกายน 2548.

ธนภัทร ทรงศักดิ์. 2546. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการเรื่องผลิตภัณฑ์จากสมุนไพรและผลิตภัณฑ์เสริมอาหาร,สปา. กรุงเทพมหานคร.

นารัก เรียบดี. ผู้จัดการสปา อนันตรา รีสอร์ท แอนด์ สปา อ.หัวหิน. ธันวาคม, 15 พฤศจิกายน 2548.

นุกูล พงศ์สมบูรณ์ศิริ. นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองชะอำ. ธันวาคม, 11 มกราคม 2549.

บุญรงค์ นิลวงศ์. 2522. การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร : กองราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง.

ประยูร กาญจนกุล. 2492. กฎหมายปกครอง ภาค 1. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ประทาน คงฤทธิศึกษากร. (ก) 2535. การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเคียนสโตร์.

ประหยัด หงษ์ทองคำ. (ก) 2526. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิชย์.

ปิยะนุช เงินคล้าย. 2540. การสำรวจทัศนคติและความพร้อมของประชาชนต่อการกระจายอำนาจ. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

แผนพัฒนา 3 ปี เทศบาลเมืองชะอำ ปี 2548-2550. 2548, เพชรบุรี

แผนพัฒนา 3 ปี เทศบาลเมืองหัวหิน ปี 2548-2550. 2548, ประจวบคีรีขันธ์

พฤทธิสาธ ขุมพล. 2540. ระบบการเมือง ความรู้เบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เพ็ญภา ททรัพย์เจริญ. 2548. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสปา[ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.pennapa.com>. [21 มกราคม 2549]

ภูวนัย เม็คคี. รองสารวัตรป้องกันปราบปรามสถานีตำรวจภูธรอำเภอหัวหิน. ธันวาคม, 16 พฤศจิกายน 2548.

ภัทรนรินทร์ ทอชาติ. เจ้าของกิจการ For Health นวดแผนไทย อ.ชะอำ. ธันวาคม, 16 พฤศจิกายน 2548.

มหาวิทยาลัยศิลปากร. 2548. แผนพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในเขตภาคกลางตอนล่าง

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี. 2545. การวิจัยประเมินผลจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546

- รักษ์ฉาติ หวังน้ำ. ผู้อำนวยการส่วนวิชาการและแผนงานของเทศบาลเมืองหัวหิน. สัมภาษณ์, 15 พฤศจิกายน 2548.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (ช) 2546. ผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด : ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด. กรุงเทพมหานคร : Forepace Pub. House.
- วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ์. 2530. การปกครองท้องถิ่น (ตอนที่ 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วรรณภา กุศลการ. ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงานเทศบาลเมืองชะอำ. สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2548.
- ศุภมิตร ปิติพัฒน์. 2547. การปรับตัวของกระทรวงการต่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์: การศึกษากรณีโครงการนำร่องเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ. วิทยานิพนธ์ปริญญาเอก คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2546. ระบบการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. 2534. การควบคุมกำกับเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. วารสารกฎหมายปกครอง ตอนที่ 1: ม.ป.ท.
- สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. 2546. นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สมารธรรม.
- สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสิทธิ์. 2547. วิถีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ การวิจัยปัญหาปัจจุบันและการวิจัยอนาคตไกล. กรุงเทพมหานคร : เพ็ญฟ้าพรินติ้ง จำกัด.
- สุทธิพร ตันบุญชูศิริเดช. ปลัดอำเภอชะอำ. สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2548.
- ส่วนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด สำนักพัฒนา และส่งเสริมการบริหารจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. 2546. คู่มือการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ชุดที่ 3 แนวทางการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ. กรุงเทพมหานคร
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. 2546. ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ. กรุงเทพมหานคร
- สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน. 2547. รายงานผลการตรวจสอบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.oag.go.th> [20 เมษายน 2549]
- หน้อย (ผู้ให้ข้อมูลไม่ประสงค์ให้ชื่อจริง). ผู้จัดการเรือนแก้วสปา หัวหิน. สัมภาษณ์, 16 พฤศจิกายน 2548.

เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา.2548. การศึกษาถึงความสอดคล้องระหว่างหลักการกับผลการปฏิบัติงานของ
ผู้ว่าราชการแบบบูรณาการ. รายงานการวิจัยเบื้องต้น คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.

เอกสารการประชุมเชิงปฏิบัติการการดำเนินงานหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์.2545

เอกสารข้อมูลจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำนักงานภาคกลาง เขต 2

เอกสารบรรยายสรุปเทศบาลเมืองชะอำ.2548

เอกสารบรรยายสรุปเทศบาลเมืองหัวหิน.2548

ภาษาอังกฤษ

Allison, G. 1971. *Essence of Decision*. Boston: Little, Brown.

Anderson ,James F. .1994. *Public Policy-Making: An Introduction*.2 nd.ed. New
York:Houghton Mifflin Company.

Dye, Thomas R .1984. *Understanding Public Policy*.5 Th.ed. Englewood Cliffs,New
Jersey:Prentice-Hall,Inc.

Easton, David. 1957. " And Approach to the Analysis of Political System." *World
Politics*.IX(April).

Easton, David. 1965. *A Framwork of Political Analysis*. Englewood Cliffs, New Jersey:
Prentice Hall, Inc.

Eyeston, Robert. 1971. *The Threads of Public Policy:A Study of Policy
Leadership*.Indianapolis: Bobbs-Merrill.

Hogwood, Brian W., and Lewis A. Gunn.1984. *Policy Analysis for the Real World*. New York:
Oxford University Press.

Lasswell, Harold D., and Abraham Kaplan. 1970. *Power and Society*. New Haven : Yale
University Press.

Lineberry, Robert L. 1983. *Government in America: People, Politics, and Policy*. 2nd. Ed.
Boston: Little Brown and Company.

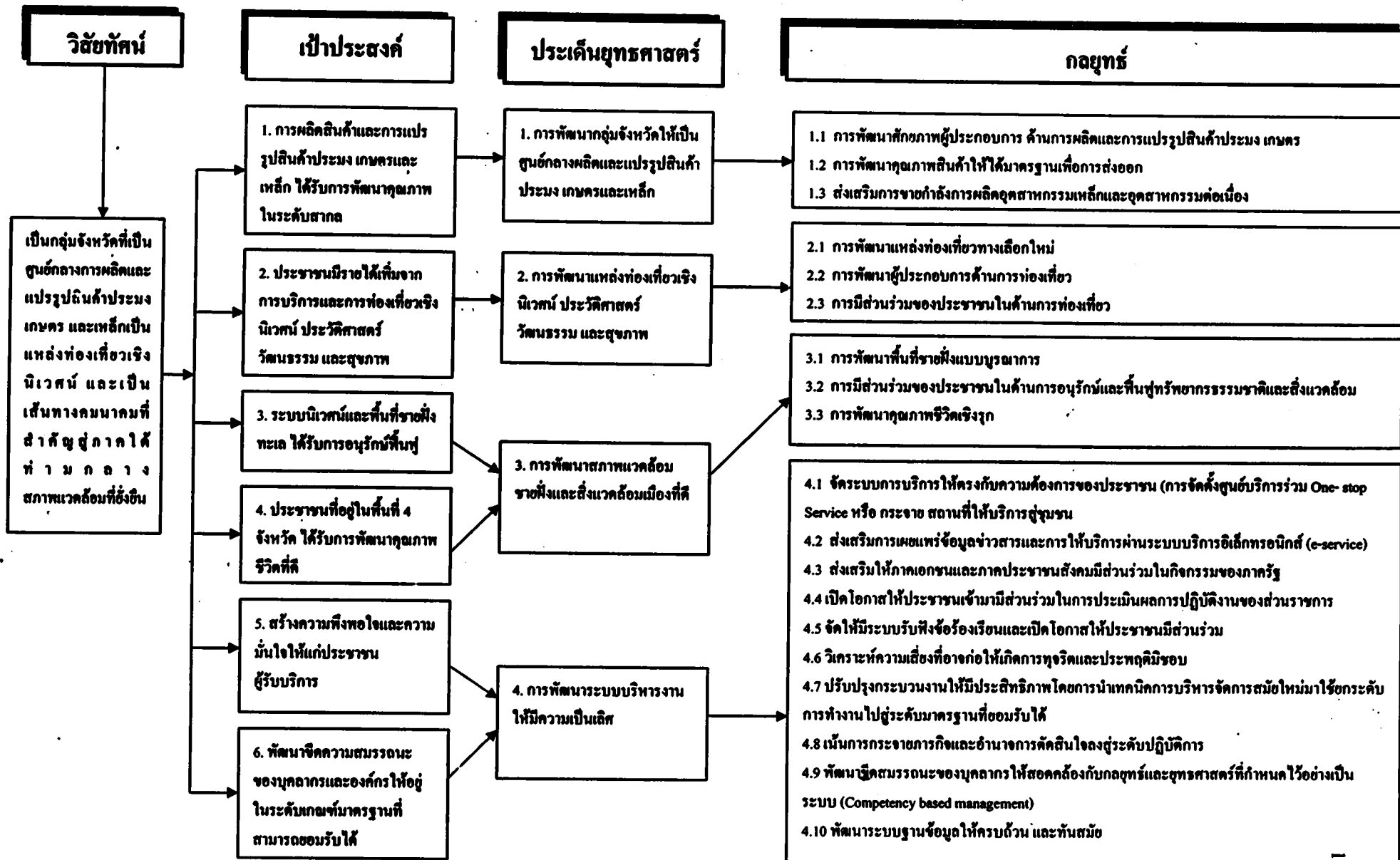
March, James G. , and Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institution*. New York: Free Press.

Pressman J.L. and A. Wildavsky.1973. *Implementation*. Berkley, California : University of
California Press.

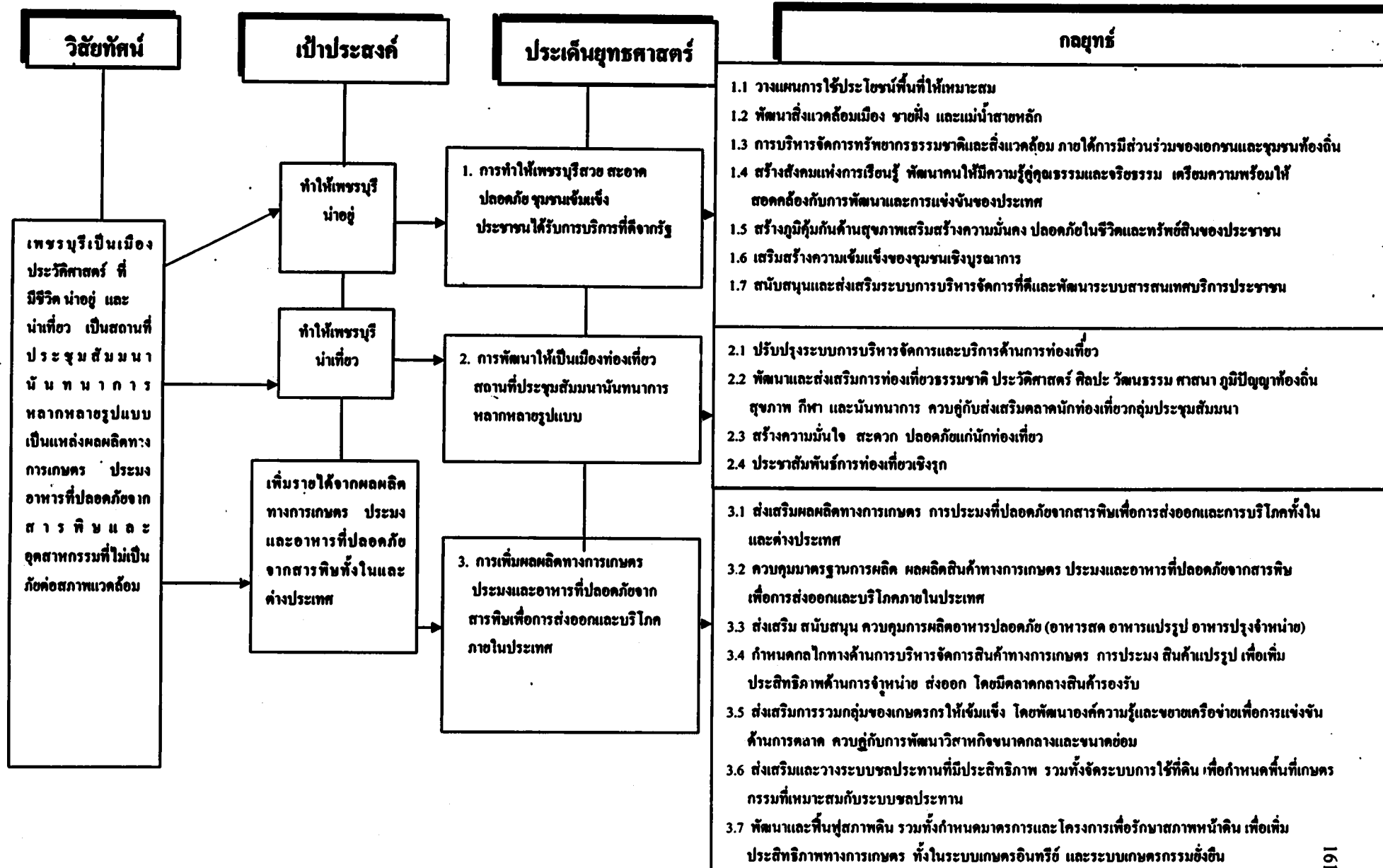
- Prewitt, Kenneth, and Sydney Verba. 1983. **An Introduction to American Government**. 4 th. ed. New York: Harper & Row, Publishers.
- Rose, Richard. 1969. **Policy Making in Great Britain**. London: MacMillan.
- Sharkansky, Ira .1970. **Environment,Policy Output and Impact:Problem of Theory and Method in the Analysis of Public ,Policy Analysis in Political Science**. Chicago, Illinois: Markham publishing company.
- Strickland, D.A., L.L. Wade, and R.E. Johnson.1979. **A Prime of Political Analysis**. Chicago,Illinois: Markham Publishing Company.
- Van Meter, D. S., and C.E. Van Horn.1975. "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framwork." **Administration and Society**. (February).

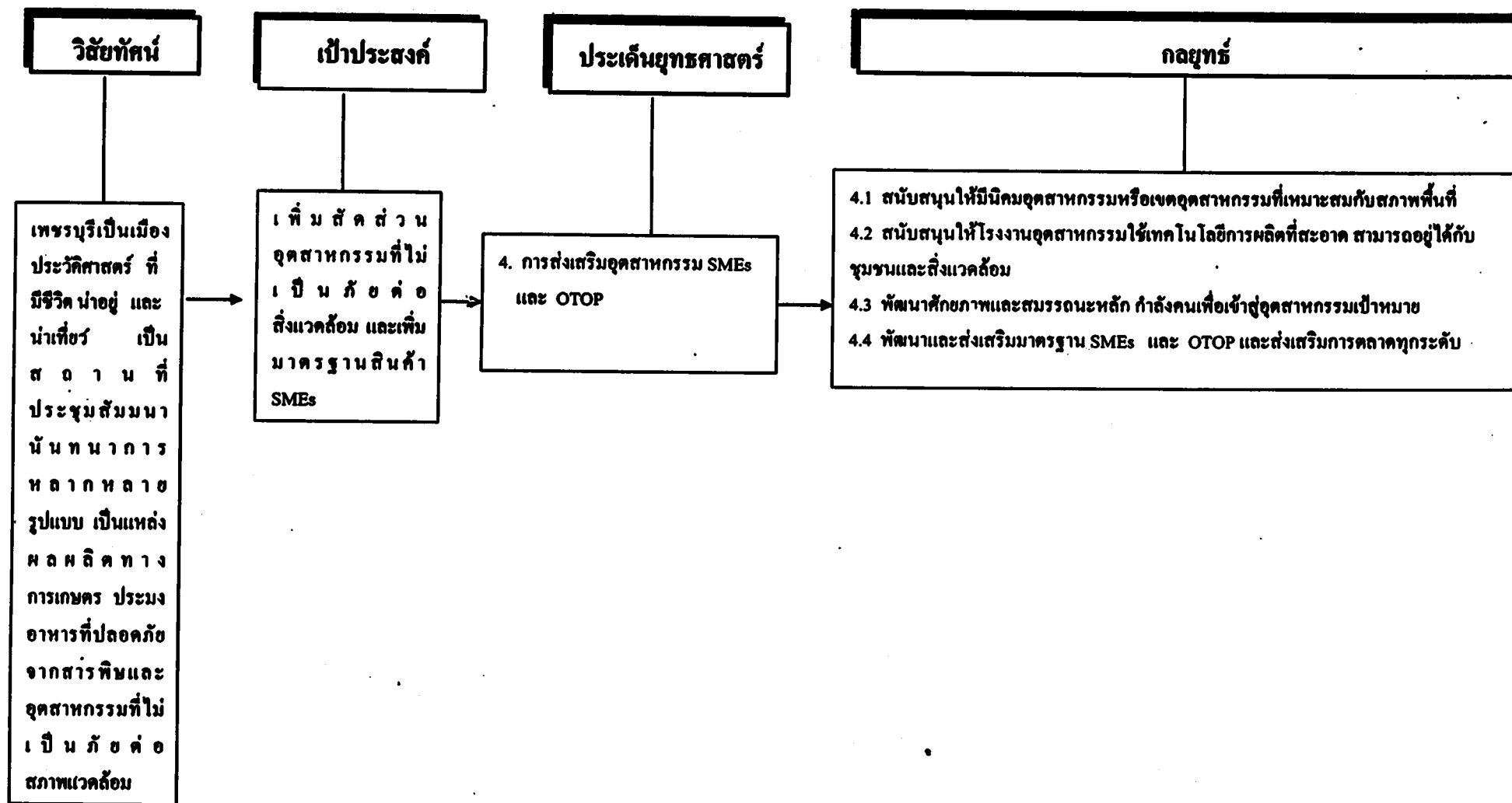
ภาคผนวก

ภาคผนวก ก. โครงสร้างยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (สมุทรสาคร สมุทรสงคราม เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์)



ภาคผนวก ข. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเพชรบุรี ปี 2548





ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

ชื่อ ร้อยตำรวจเอกวิฑูรย์ บุรณะ

เกิด วันที่ 4 เมษายน 2522 อายุ 27 ปี

ประวัติการศึกษา

- มัธยมศึกษาปีที่ 1-4 โรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย
- นักเรียนเตรียมทหาร รุ่น 38
- นักเรียนนายร้อยตำรวจ รุ่น 54
- ปริญญารัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต จากโรงเรียนนายร้อยตำรวจ

ประวัติการทำงาน

- 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2543 ดำรงตำแหน่ง รองสารวัตรประจำโรงเรียนนายร้อยตำรวจ
ฝึกหัดปฏิบัติราชการงานสอบสวนสถานีตำรวจนครบาลทองหล่อ
- 18 ตุลาคม 2544 ดำรงตำแหน่ง พนักงานสอบสวน(สบ 1) สถานีตำรวจนครบาล
ปทุมวัน
- 15 ธันวาคม 2548 ดำรงตำแหน่ง รองสารวัตรฝ่ายการต่างประเทศ 1 (ฝ่ายองค์การ
ตำรวจสากล) กองการต่างประเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

