



ที่มาและความสำคัญของปัญหา

แนวความคิดการบริหารงานแบบบูรณาการเป็นแนวความคิดในการบริหารการปกครองรูปแบบใหม่ที่รัฐบาลภายใต้การนำของ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี จากพรรคไทยรักไทยได้นำมาใช้ในการบริหารประเทศ โดยได้นำเอารูปแบบการบริหารงานภาคเอกชนเข้ามาใช้ในการบริหารราชการส่วน ภูมิภาคที่เรียกว่า 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 แนวความคิดในการบริหารงานแบบบูรณาการได้จัดกลุ่มให้เป็นจังหวัดมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ หรือมีความเกี่ยวเนื่องกันทางเศรษฐกิจ การผลิต การค้า การลงทุน หรือมีลักษณะปัญหาเฉพาะที่เชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างจังหวัด ซึ่งเป็นการคัดเพื่อประสานความร่วมมือ สรรพกำลังและการใช้ทรัพยากรระหว่างจังหวัดเพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศ

อย่างไรก็ตามแนวความคิดในการบริหารงานแบบบูรณาการ ยังถือว่าเป็นแนวความคิดใหม่ที่น่าสนใจมาใช้ในระบบการปกครองท้องถิ่นของไทย จึงอาจประสบปัญหาจากการขาดความรู้ความเข้าใจ การปรับตัวของข้าราชการในพื้นที่ การปรับตัวให้เข้ากับแนวความคิดใหม่ของผู้ปฏิบัติงานรุ่นเก่า

พร้อมกับการกำหนดให้มีการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ รัฐบาลได้นำเอาโครงการ OTOP มาใช้ในการแก้ไขปัญหาความยากจนในท้องถิ่นโดยกำหนดให้มีคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์แห่งชาติ หรือเรียกโดยย่อว่า กอ.นตผ ซึ่งฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ได้มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นคือ นายปลอด อดิเรกสาร เป็นประธานกรรมการ และให้คณะกรรมการ กอ. นตผ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนแม่บทการดำเนินงาน “หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์” กำหนดมาตรฐานและหลักเกณฑ์การคัดเลือก และขึ้นบัญชีผลิตภัณฑ์ดีเด่นของตำบลรวมทั้งสนับสนุนให้การดำเนินงานเป็นไปตามนโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนแม่บท อย่างมีประสิทธิภาพ

อุตสาหกรรมสปาตามโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ในเขตอำเภอชะอำ จ.เพชรบุรี และ อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายที่ได้รับการส่งเสริม เมื่อพิจารณาจากพื้นที่พบว่าพื้นที่ทั้งสองอำเภอเป็นพื้นที่ที่อยู่ติดกัน มีทรัพยากรธรรมชาติคล้ายกัน นอกเหนือจากนี้ยังมีจุดเด่นในเรื่องการท่องเที่ยวเหมือนกัน และยังได้รับการส่งเสริมในเรื่องอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในรูปแบบสปา ให้เป็นอุตสาหกรรมตามแนวนโยบายหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ของทั้งสองพื้นที่ หากแต่ในความเป็นจริงทั้งสองจังหวัดมีการบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการแยกออกจากกันอย่างชัดเจน โดย อำเภอชะอำ อยู่ในเขตการบังคับบัญชาของจังหวัดเพชรบุรี ส่วนอำเภอหัวหินอยู่ในเขตการบังคับบัญชาของจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าไม่มีหน่วยงานใดที่มีอำนาจที่ชัดเจนในการประสานการดำเนินกิจกรรมในโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ระหว่างทั้งสองพื้นที่

กรณีศึกษาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวประเภทสปาตามโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ในเขตอำเภอชะอำ และ อำเภอหัวหิน มีความสำคัญในแง่ของการศึกษาปัญหาการปฏิบัติตามนโยบาย

การบริหารงานแบบบูรณาการไม่ว่าจะเป็นปัญหาการขาดผู้รับผิดชอบอย่างชัดเจน การประสานงานอย่างเป็นรูปธรรมในเขตพื้นที่รอยต่อระหว่างสองอำเภอ การดำเนินกิจกรรมใดๆ ในพื้นที่หนึ่งจะส่งผลต่ออีกพื้นที่หนึ่งอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ อาทิ กรณีการดำเนินการกับปัญหาสินค้าสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการกับปัญหาน้ำเสีย หรือปัญหามลพิษ หากไม่มีการร่วมมือการแก้ไขปัญหา หรือไม่มีการประสานงานกันระหว่างพื้นที่เพื่อจัดการกับสิ่งที่ต้องได้รับร่วมกันทั้งสองพื้นที่แล้ว การแก้ไขดังกล่าวปัญหาย่อมไม่บรรลุเป้าหมายของรัฐบาล

ผลของการขาดหน่วยงานรับผิดชอบเข้ามาประสานระหว่างทั้งสองพื้นที่ การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในเขตอำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี และอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์จึงอยู่ในลักษณะต่างฝ่ายต่างทำ โดยข้อเท็จจริงอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในรูปแบบสปาในโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ของทั้งสองพื้นที่นั้นดำเนินไปในลักษณะเดียวกัน จึงก่อให้เกิดการดำเนินกิจกรรมในรูปแบบของการแข่งขันกัน ถึงแม้ว่าการแข่งขันที่เกิดขึ้นนั้นอาจก่อให้เกิดผลดีในแง่ของการตลาด คือมีการแข่งขันกันไม่ว่าในแง่ของราคา คุณภาพการบริการ หรือ กิจกรรมอื่น ๆ อันจะทำให้เกิดผลดีแก่ผู้บริโภค แต่ในท้ายที่สุดหากพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งไม่สามารถทำการแข่งขันได้ ก็ต้องออกจากการแข่งขันไปทำให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรโดยเปล่าประโยชน์

หากพิจารณาจุดมุ่งหมายของโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ของรัฐบาลที่มุ่งส่งเสริมการสร้างงาน สร้างรายได้ แก่ชุมชน, สร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชนให้สามารถคิดเอง ทำเอง ในการพัฒนาท้องถิ่น, ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น, ส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และส่งเสริมความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของ ชุมชน ในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ โดยสอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมในท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าการที่พื้นที่หนึ่งต้องเลิกการดำเนินกิจกรรมหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ เนื่องจากไม่สามารถแข่งขันกับอีกพื้นที่หนึ่งซึ่งมีทรัพยากรธรรมชาติไม่แตกต่างกัน และมีสินค้าหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์เหมือนกันนั้น อาจขัดแย้งกับนโยบายหลักของของรัฐบาล ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้จึงมุ่งศึกษาปัญหาของการบริหารงานแบบบูรณาการ เพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปใช้ในการแก้ไขปัญหาต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานตามนโยบายการบริหารงานแบบบูรณาการของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมท่องเที่ยวประเภทสปา ในเขตอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และอำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี

2. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้ประกอบการต่อนโยบายอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวประเภทสปาตามโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์

3. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติต่อบริษัทที่ทำให้เกิดความสำเร็จ หรือ ล้มเหลวในการปฏิบัติตามนโยบายการบริหารงานแบบบูรณาการในพื้นที่ที่มีทรัพยากรคล้ายกันแต่มีเขตการปกครองต่างกัน โดยศึกษาเขตอำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี และอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

คำถามการวิจัย (Research Question)

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

1. อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในรูปแบบสปาในโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ในพื้นที่ที่กรณีสึกษาทั้งสองแห่งนี้มีความเหมือนหรือคล้ายคลึงกัน ในแง่การใช้ทรัพยากรท้องถิ่น 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

รูปแบบการบริหารงานแบบบูรณาการของไทยยังมีปัญหาในด้านการประสานงานระหว่าง
พื้นที่เขตติดต่อกันระหว่างจังหวัดโดยพิจารณาได้จากการปฏิบัติงานนโยบายสาธารณะ อันได้แก่
โครงการของรัฐ ซึ่งในกรณีศึกษาในที่นี้ คือ นโยบายหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ประเภท
อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในรูปแบบสปา ของพื้นที่รอยต่อในเขตอำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี และ
อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ข้อมูลสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในการปฏิบัติตามนโยบายการบริหารงานแบบบูรณาการ
ของรัฐบาลจะเป็นแนวทางให้ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปใช้วางแผนการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกัน
และเกิดความ ร่วมมือกัน ในการดำเนินนโยบายระหว่างท้องถิ่นที่มีพื้นที่ใกล้เคียงกัน

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ผู้ว่า CEO หมายถึง ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัดที่มาจากการ
แต่งตั้งของกระทรวงมหาดไทย ตามแนวคิดใหม่ที่รัฐบาลภายใต้การนำของพันตำรวจโท ทักษิณ
ชินวัตร ได้มอบอำนาจในการบริหารงาน คน เงิน แบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ทั้งนี้ได้แนวคิดมาจาก
ผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานภาคเอกชน หรือภาคธุรกิจในต่างประเทศที่เรียกว่า ซีอีโอ
2. องค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ใหญ่
ที่สุด ซึ่งประกอบไปด้วย สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด
โดยจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2542

3. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งประกอบไปด้วย สภาพองค์การบริหารส่วนตำบล 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