

บทที่ 5

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสำรวจ

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

การออกเก็บข้อมูลภาคสนาม และสำรวจความคิดเห็นของกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการสัมภาษณ์ในเชิงลึกเพื่อสอบถามถึงขั้นตอน แนวคิด ปัญหาอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้น โดย โดยการสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ซึ่งได้ทำการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกในส่วนของผู้ปฏิบัติงานในเทศบาลเมืองชะอำ 7 ราย เจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในอำเภอชะอำ 3 ราย และผู้ประกอบการกิจการสปาในเขตเทศบาลเมืองชะอำ 12 ราย และในพื้นที่เทศบาลเมืองหัวหินได้สัมภาษณ์แบบเจาะลึกในส่วนของเจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองหัวหิน 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 สามารถสั่งการให้แต่ละหน่วยงานทำงานสอดคล้องกัน ได้ และเห็นว่าผู้ว่า CEO มีบทบาทในแง่ภาพรวมอย่างไรก็ตาม การบริหารแบบผู้ว่า CEO จะประสบความสำเร็จได้ ต้องอยู่บนเงื่อนไขของการสั่งการภายในกรอบอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้ยังต้องกล้าที่จะใช้อำนาจหน้าที่ของตนเอง ของผู้ว่า CEO ด้วย ดังการให้สัมภาษณ์ของนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองชะอำ นายบุญกุล พงษ์สมบุญศิริ เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2549 ซึ่งถือเป็นผู้บริหารในระดับสูงสุดในรูปแบบการบริหารส่วนท้องถิ่นของอำเภอชะอำ ได้ให้ความเห็นต่อการบริหารงานในรูปแบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการดังต่อไปนี้

“รูปแบบผู้ว่า CEO ดูแลการบริหารงานในจังหวัดให้ดีในเรื่องของการตัดสินใจในอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐทั้งหมด ทุกหน่วยในจังหวัดเพชรบุรี เพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว สมบูรณ์แบบ คือปัญหาที่เกิดขึ้นมาเป็นช่วงของหน่วยงานในหลายพื้นที่และเกิดการซ้ำซ้อนในเรื่องของเนื้องานบางที่ในเขตเทศบาลชะอำมีหน่วยงานหลายหน่วยงาน อย่างเรื่อง ไฟฟ้าองค์การโทรศัพท์ ทางเทศบาลจะทำอะไรก็ต้องประสานงานในท้องถิ่น”

ในเรื่องของความคาบเกี่ยวในพื้นที่เราก็ต้องประสานไปที่นี้ผู้ว่า CEO จะเกี่ยวในช่วงการตัดสินใจ บางทีในเรื่องของการตัดสินใจอย่างสมบูรณ์แบบบางหน่วยงานไม่สามารถตัดสินใจได้ ก็ต้องให้ CEO มาตัดสินใจ มาดำเนินการคือมาฟังเรื่องมันเป็นเรื่องนโยบายกันส่วนรวม ซึ่งทำไปแล้วมันดี ผู้ว่า CEO ก็สามารถฟังเรื่องที่ตัดสินใจได้ คือให้ทั้งสองฝ่ายยินยอมพร้อมใจซึ่งกันและกันที่นี้ถามว่า มันดีไหม มันดีกว่ารูปแบบเก่าไหม มันก็ดี ก็คือถ้าผู้ว่า CEO ไม่ใช้อำนาจหน้าที่เกินเหนือจากกรอบที่ตัวเองมีอยู่ แล้วก็ไม่ใช่อำนาจหน้าที่โดยไม่สั่งการที่เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวม” (คำให้สัมภาษณ์ของ นายบุญกุล พงษ์สมบุญศิริ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองชะอำ เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2549)

หากพิจารณาจากคำให้สัมภาษณ์ข้างต้นของนายกเทศมนตรีชะอำ สามารถสะท้อนให้เห็นถึงทัศนคติของผู้บริหารของท้องถิ่นมีความเห็นด้วยและสนับสนุนในนโยบายผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ในบทบาทที่ผู้ว่า CEO สามารถมาเป็นผู้ประสานงานระหว่างหน่วยงานเพื่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการปฏิบัติงาน และเห็นว่าผู้ว่า CEO ที่คิโน้นจะต้องเป็นบุคคลที่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองอย่างชัดเจน และปฏิบัติงานภายใต้กรอบของบทบาท และอำนาจหน้าที่อันพึงมี ซึ่งการเห็นด้วยและมีความเข้าใจถึงความสำคัญของนโยบายในทางปฏิบัติจริงของเจ้าหน้าที่บริหารในระดับท้องถิ่น ในลักษณะนี้แสดงให้เห็นถึงความเข้าใจถึงบรรทัดฐาน และวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่จะสามารถผลักดันให้การปฏิบัตินโยบายในแนวทางการบริหารงานแบบบูรณาการประสบความสำเร็จได้ (Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn, 1975)

การดูแลพื้นที่

จากการพิจารณาในส่วนของการดูแลพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น จากการศึกษาพบว่า ในทัศนะของผู้บริหารท้องถิ่นยังถือว่าการบริหารท้องถิ่นยังเป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ซึ่งไม่มีความจำเป็นที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเข้ามาดูแลโดยใกล้ชิด ซึ่งบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดที่เคยปฏิบัติมานั้น เป็นเพียงการมาตรวจเยี่ยม และไม่มีภารกิจใดๆ เพียงแต่เป็นการให้คำปรึกษาเท่านั้น ซึ่งจากคำให้สัมภาษณ์ของนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองชะอำเมื่อวันที่ 11 มกราคม 2549 จะสามารถชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนในประเด็นดังกล่าว

“ถ้าถามในเรื่องการดูแลพื้นที่ มันเป็นอำนาจหน้าที่บริหารงานโดยตรง เป็นการดูแลความสะอาดเรียบร้อยในชุมชน มันเป็นที่ของเทศบาลจะต้องคอยดูแล ในส่วนของการส่งเสริมการท่องเที่ยวเป็นหน้าที่ของเราที่ต้องดูแล อาจเป็นเรื่องการปรับปรุงภูมิทัศน์ ให้เกิดความสวยงามในเรื่องแหล่งท่องเที่ยว หรือการบูรณะแหล่งท่องเที่ยวให้สะอาดสวยงาม”

“ผู้ว่าฯ ก็มาตรวจเยี่ยมอยู่บ่อย ๆ ในส่วนของการสั่งการท่านก็ไม่เคยบอกว่าจะต้องทำอย่างนั้น อย่างนี้ ส่วนมากก็เป็นการให้คำปรึกษาว่า ควรจะปรับปรุงอย่างไร ควรจะพัฒนาไปในรูปแบบไหน ก็คุยกันว่าหาข้อสรุปที่ออกมา เราจะให้อิสระในการปฏิบัติ” (คำให้สัมภาษณ์ของ นายอนุกุล พงศ์สมบูรณ์ศิริ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองชะอำ เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2549)

จากข้อมูลข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าผู้ว่าราชการนั้นให้อิสระในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก และมีบทบาทเพียงให้คำปรึกษา และแนะนำเท่านั้น ซึ่งการกระทำดังกล่าวอาจถูกต้องในหลักการบริหารงานแบบบูรณาการในแง่ที่เป็นระบบการบริหารที่สนับสนุนนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น(ข้อ 4 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2546) แต่ในความเป็นจริง ภาระหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น นอกเหนือจากการสนับสนุนการปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังต้องมีภาระที่ต้องทำให้ทุกหน่วยงานเกิดการยอมรับต่อเป้าหมายการทำงานร่วมกัน โดยเป็นผู้ชี้นำกลยุทธ์โดยต้องชี้แนะยุทธศาสตร์ชาติ ไปกำหนดเป็นระเบียบวาระของพื้นที่(ข้อ 1 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2546) มิใช่เพียงแนะนำการปฏิบัติงานโดยปล่อยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยอิสระ จึงถือได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรียังมิได้มีการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามบทบาทอย่างที่ควรจะเป็น

ความร่วมมือและการประสานงานระหว่างพื้นที่

บทบาทการดูแลการท่องเที่ยวในระดับเทศบาลพบว่า ยังไม่มีการร่วมมือระหว่างพื้นที่เขตชะอำและหัวหิน โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการในส่วนที่เป็นความรับผิดชอบของตนเอง เช่นเดียวกับในเรื่องการแก้ปัญหาน้ำเสีย ยังไม่มีการประสานงานกับในระดับพื้นที่หรือการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ตลอดจนไม่มีการคำนึงถึงยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด การดำเนินการพัฒนาการท่องเที่ยวยังอยู่ในลักษณะต่างคนต่างทำเช่นเดิม ดังจะเห็นได้จากคำให้สัมภาษณ์ของนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองชะอำเมื่อวันที่ 11 มกราคม 2549

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

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

“ก็ทำในลักษณะคุยกัน ในลักษณะผู้ปฏิบัติด้วยกัน ก็ส่วนใหญ่จะรู้จักกัน พวกที่ย้ายไปย้ายมา เคยประชุมอบรมเจอกัน คุยกัน ไปดูงานกัน ส่วนใหญ่ในระดับเทศบาล ก่อนข้างจะคุ้นเคย แต่ลักษณะของ อบต. ยังใหม่อยู่ เจ้าหน้าที่ค่อนข้างใหม่ พุงกางๆ อบต. สาธารณสุขจะไม่มีศักยภาพยังทำงานไม่ได้หลายอย่าง แต่เทศบาลด้วยกันค่อนข้างทั่วถึง ของเราจะมีทำเนียบรุ่น ชมรมสาธารณสุขเทศบาลทั่วประเทศ” (คำให้สัมภาษณ์ของ นางจรีพร เสรีสง ผู้อำนวยการกองบริหารงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเทศบาลเมืองชะอำ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 พ.ย. 2548)

จากข้อมูลข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่าการประสานงานของอำเภอชะอำ และอำเภอหัวหินยังไม่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้ ไม่ส่งเสริมต่อการบริหารงานแบบบูรณาการอันคำนึงความร่วมมือประสานงานกันระหว่างกลุ่มภารกิจที่ต้องดำเนินไปด้วยกัน และสอดคล้องกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อจังหวัดเพชรบุรี และจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่างเดียวกันด้วยแล้วนั้น เมื่อไม่มีการประสานงานร่วมกันในการผลักดันยุทธศาสตร์ให้ประสบความสำเร็จในภาพรวมก็สามารถสะท้อนให้เห็นถึงปัจจัยที่เป็นสาเหตุของความล้มเหลวของนโยบายได้เป็นอย่างดี

เมื่อพิจารณาถึงบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในประเด็นของความร่วมมือประสานงานระหว่างพื้นที่แล้วนั้น เห็นได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี และผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ยังไม่แสดงบทบาทของการเป็นหัวหน้าทีมประสานงานให้การดำเนินการเป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้น และยังไม่แสดงให้เห็นถึงบทบาทในด้านการสนับสนุนให้มีการสร้างสภาพแวดล้อมการทำงานเป็นทีม(ข้อ 8ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2546) ซึ่งจากการวิเคราะห์ของผู้วิจัยนั้น การไม่ประสานงานดังกล่าวอาจเป็นเพราะสาเหตุของการยึดติดกับการบริหารงานแบบเดิมซึ่งผู้ปฏิบัติงานมีความเคยชินมาเป็นเวลานาน เนื่องจากการบริหารระบบเดิมนั้นมีการแบ่งความรับผิดชอบตามพื้นที่จังหวัด ไม่มีการเน้นการปฏิบัติภารกิจร่วมกันระหว่างสองพื้นที่ที่มีการบังคับบัญชาแยกจากกันเพื่อผลักดันงานร่วมกัน แต่เมื่อเปลี่ยนแปลงมาเป็นการบริหารงานแบบบูรณาการซึ่งคำนึงถึงการร่วมมือกันปฏิบัติงานตามภารกิจโดยมิได้มีปัจจัยของลักษณะทางภูมิศาสตร์แต่เพียงอย่างเดียว จึงส่งผลให้ผู้ปฏิบัติยังต้องอาศัยระยะเวลาในการปรับตัวในการที่จะสามารถปฏิบัติตามแนวทางการบริหารงานแบบบูรณาการได้อย่างถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย

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

“อาจเป็นเพราะกองสาธารณสุขเทศบาล มีเจ้าหน้าที่พยาบาลอยู่ โดยอาชีพแล้วต้องรับผิดชอบ จะค่อนข้างระเบียบ ค่อนข้างจู้จี้ขึ้นจุกจิก ด้วยความเป็น specialist เฉพาะทาง คนเลยมองว่าดู เพราะงานของเรา เป็นงานส่งเสริม ป้องกัน รักษา” (คำให้สัมภาษณ์ของ นางจรีพร 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 ต้นบุญญะศิริเดช ปลัดอำเภอชะอำ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 พ.ย. 2548)

หากพิจารณาถึงคำให้สัมภาษณ์ของผู้ปฏิบัติงานดังกล่าวข้างต้น สามารถสะท้อนให้เห็นได้ว่าในทางปฏิบัตินั้น แม้มีการจัดการบริหารงานแบบบูรณาการ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้เป็นกลไกที่สำคัญในการสนับสนุนให้การปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาคเกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น มีการประสานงานกันในรูปของกลุ่มจังหวัด 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 คำนึงถึงเพียงสิ่งที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเพียงเท่านั้น มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะ และมีสายการบังคับบัญชาที่แยกจากกัน ไม่มีการร่วมรับผิดชอบร่วมกัน

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

ความคิดเห็นต่อการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆในด้านการจัดกิจกรรมในพื้นที่

จากการศึกษาวิจัย พบว่า เทศบาลเมืองชะอำมีการประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ในพื้นที่ในด้านความร่วมมือในการจัดกิจกรรมใด กิจกรรมหนึ่ง โดยจะเป็นการประสานในระดับล่างในระดับปฏิบัติเท่านั้น ซึ่งในการประสานดังกล่าวมีการประนีประนอมด้านผลประโยชน์ของหน่วยงานกันเอง โดยมีได้มีผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการประสานงานให้คำปรึกษาหรือกำหนดกรอบให้ดำเนินการ จึงไม่เกิดการบูรณาการ โดยผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งการประสานงานในลักษณะนี้จึงยังไม่มี ความชัดเจน และเป็นทางการในลักษณะของการบริหารงานแบบบูรณาการ โดยผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งการประสานในลักษณะนี้ไม่สามารถยึดถือเป็นหลักในการปฏิบัติในเชิงการประสานงานได้ เนื่องจากการประสานงานขึ้นอยู่กับตัวบุคคลซึ่งเป็นผู้ประสานงานเองเป็นสำคัญ ดังคำให้สัมภาษณ์ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงานเทศบาลเมืองชะอำเมื่อวันที่ 14 พ.ย. 2548

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

“เราขอเขา 80% เขาขอเรา 80 – 90% ขึ้นกับว่าเขาขอเราแค่ไหน แจกล่วงหน้าหรือไม่ เราดูแลว่าได้ประโยชน์ ขอคุ้มค่ากับผู้ใช้บริการหรือไม่ ขึ้นอยู่กับหลายอย่าง นายด้วย นายสำคัญที่สุด”

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

จากข้อมูลข้างต้นก็สามารถสะท้อนให้เห็นถึงการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่แสดงบทบาทของการเป็นหัวหน้าทีมการประสานงานกันในจังหวัดตามกรอบการปฏิบัติงานตามแผนนโยบายการบริหารงานแบบบูรณาการ(ข้อ 8 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2546)

ในมิติของการประสานงานระหว่าง 2 พื้นที่ที่ติดกันดังเช่นพื้นที่ที่กรณีศึกษา ผู้ว่า CEO ที่อยู่ในจังหวัดที่อยู่ในกลุ่มยุทธศาสตร์ (cluster) เดียวกัน มีลักษณะพื้นที่ที่ติดต่อกัน พบว่า ในระดับภาคปฏิบัติยังไม่สามารถที่จะประสานงานกันเองได้ซึ่งผู้ปฏิบัติมีความเห็นว่าหน้าที่ในการประสานงานนั้นอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของตน โดยในการรับรู้ของผู้ปฏิบัติถือว่าการประสานงานในลักษณะข้ามจังหวัดเพื่อบูรณาการให้ยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดประสบผลสำเร็จอย่างชัดเจนนั้นเป็นเรื่องที่ยังห่างไกลกับผู้ปฏิบัติเอง ดังคำสัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของอำเภอชะอำ ดังนี้

“ในเรื่องของกลุ่มยุทธศาสตร์ กลุ่มจังหวัด มันก็มีแต่พอมมาในระดับภาคปฏิบัติมันประสานเองไม่ได้ ระดับผู้นำหน่วย หัวหน้าส่วนราชการ ผู้ว่าฯ มีการรวมกลุ่มทำยุทธศาสตร์ตรงนี้คือ OTOP แต่ถ้าจะพูดถึงระดับล่าง อย่างผมมันก็ไม่ได้เกี่ยวข้องทั้งหมดในฐานะเป็นฝ่ายปกครอง รองจากนายอำเภอ บางที่อำนาจเราไม่ได้เกี่ยวแต่แค่รับรู้เฉย ๆ” (คำให้สัมภาษณ์ของ นายสุทธิพร ดันบุญญะศิริเดช ปลัดอำเภอชะอำ เมื่อวันที่ 14 พ.ย. 2548)

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

ในประเด็นการกำหนดยุทธศาสตร์จังหวัด เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเป็นการกำหนดของกลุ่มบุคคลที่เป็นผู้นำของหน่วยราชการต่างๆ ในจังหวัด โดยมิได้มีการระดมความคิดเห็นจากผู้ปฏิบัติ

ซึ่งก็สามารถพิจารณาได้ว่า ก็ยังเป็นการกำหนดนโยบายจากระดับบนลงมา (top-down) โดยในประเด็นนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่่าก็ยังไม่เกิดบูรณาการภายในจังหวัดในลักษณะเต็มรูปแบบอยู่นั่นเอง

อีกประเด็นหนึ่งซึ่งผู้วิจัยค้นพบ คือ ในมุมมองผู้ปฏิบัติในการดำเนินการต่างๆ สิ่งที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับอยู่เสมอคือ เรื่องอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ ซึ่งการคำนึงถึงกรอบอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติ นั้น จึงยังอยู่ในลักษณะของการ “ต่างคนต่างทำ” ซึ่งผิดกับหลักการบริหารงานแบบผู้ว่า CEO ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่ดำรงอยู่ในระบบราชการก่อนระบบผู้ว่า CEO และเห็นได้ชัดเจนว่าจะคงอยู่ต่อไปแม้ว่าจะมีการบริหารด้วยระบบผู้ว่า CEO หรือไม่ก็ตาม

ความคิดเห็นต่อประสิทธิภาพของผู้ว่า CEO

จากการวิจัย พบว่าความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจริง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการที่จะสามารถผลักดันให้ยุทธศาสตร์ของจังหวัด และกลุ่มจังหวัดประสบความสำเร็จ ได้นั้นจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในแนวคิดการบริหารงานแบบบูรณาการอย่างถ่องแท้ และต้องพึงระวิงการใช้อำนาจของตนเอง ซึ่งในปัจจุบันการบริหารงานแบบบูรณาการตามแนวความคิดของรัฐบาลยังอยู่ในช่วงเริ่มต้น ยังไม่ประสบความสำเร็จอย่างเด่นชัด แต่ถือได้ว่าทิศทางในการบริหารราชการของประเทศดำเนินมาถูกทิศทางแล้ว

จากประเด็นข้างต้นเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ในความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติต่อการบริหารงานแบบบูรณาการนั้น ความสำคัญนั้นยังมุ่งเน้นไปที่ตัวบุคคล คือ บุคคลที่จะมาทำหน้าที่เป็นผู้ว่า CEO แต่ประการเดียว อาจเรียกได้ว่าผลกระทบการบริหารงาน และแนวคิดในการพัฒนาหรือกำหนดยุทธศาสตร์ต่างๆ ไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่เพียงคนเดียว ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในความคิดของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน การบริหารงานแบบบูรณาการจะประสบความสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีความรู้ความสามารถแต่เพียงอย่างเดียวโดยลืมนำถึงถึงการปฏิบัติจริงที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจะต้องมีส่วนสำคัญในการร่วมผลักดันให้การบริหารงานแบบบูรณาการประสบความสำเร็จ ในกรณีเช่นนี้แสดงให้เห็นว่าในถ้ามีกรณีเปลี่ยนผู้ว่าราชการจังหวัด ทิศทางการบริหารจะเปลี่ยนทิศทางไป หากได้ผู้ว่าที่ไม่มีความรู้ความสามารถ จังหวัดจะไม่สามารถพัฒนาไปได้เลย ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องนัก

เมื่อผู้วิจัย ได้พิเคราะห์แล้ว เห็นว่าประเด็นข้างต้นที่ให้ความสำคัญกับตัวบุคคลแต่ประการเดียวนั้น ผิดจากหลักการบูรณาการที่แท้จริง ที่ทุกคนจะต้องมีส่วนร่วม และการบริหารจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวนั้น เป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ทั้งระบบ ไม่ใช่เรื่องของบุคคลเพียงคนเดียวที่จะเป็นผู้กำหนดชะตากรรมของจังหวัด ซึ่งในประเด็นของการมีส่วนร่วมในการบริหารในทุกระดับ

ยังเป็นเรื่องสำคัญซึ่งจะต้องทำการปลูกฝังให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติได้ตระหนักถึงความสำคัญของระบบการบริหารงาน ไม่ใช่ตัวบุคคล

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

“แต่ผู้ว่า CEO ดูเหมือนทรู แต่ส่วนตัวแล้วในฐานะที่เป็นผู้ปฏิบัติ มันยังไม่ได้ผล เหมือนที่เราฟังเขา มันยังอีกไกล แต่มันก็ยังคงคิดว่าไม่มีนะ ก็จะเข้าใจว่าอะไรที่มันใหม่ก็เหมือนกับการลองผิดลองถูกไปแล้ว อาจจะประเมินแล้วปรับใหม่ เป็น CEO ชั้น 2 ต่อไปในอนาคตก็ได้” (คำให้สัมภาษณ์ของ นางจุรีพร เสรีสง ผู้อำนวยการกองบริหารงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเทศบาลเมืองชะอำ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 พ.ย. 2548)

การบริหารจัดการงบประมาณ

จากการศึกษาวิจัย พบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีการใช้งบประมาณในส่วนของงบบริหารบูรณาการหรืองบประมาณผู้ว่า CEO เพื่อสนับสนุนส่งเสริมภารกิจต่างๆ ของจังหวัด โดยจะมีจังหวัดเป็นเจ้าภาพในการจัดงาน และจังหวัดเป็นผู้ริเริ่มโครงการซึ่งจะมีการจัดสรรงบประมาณให้ท้องถิ่นดำเนินการตามแนวนโยบายของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นครั้งคราว จะยังไม่อยู่ในลักษณะของการสนับสนุนงบประมาณในโครงการที่การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ริเริ่ม และในบางโครงการมีการแทรกแซงจากผู้ว่าราชการจังหวัดในเรื่องการจัดซื้อ จัดจ้าง ที่กำหนดตัวบุคคลที่จะได้รับสัมปทานในการดำเนินการตามโครงการมาแล้วโดยไม่มีการแจ้งเหตุผลให้ทราบ ซึ่งสร้างความไม่เข้าใจและกลางแกลงใจให้กับเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติ อย่างไรก็ตามผู้ปฏิบัติยังต้องดำเนินการไปตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดเพราะถือว่าเป็นผู้บังคับบัญชาเหนือตน ดังคำให้สัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติดังต่อไปนี้

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

“ถามว่า Work ใหม่ ก็ดีกว่าไม่ได้ เช่นถ้ามีเรื่องโครงการจัดประกวดชายหาดสวยงาม เขาก็จะมาเป็นเจ้าของ เป็นแม่บ้าน ประเมิน ก็ดี ทำให้องค์กรตื่นตัวมากขึ้น ถึงแม้จะเป็นการตื่นตัวที่ไม่ถาวร แต่ก็ยังดีที่มีการกระตุ้น ดีกว่าไม่มีเลย อะไรมันก็จะดู active”

การใช้งบประมาณในบางครั้ง พบว่า มีหลายโครงการที่ไม่ได้เกิดจากการริเริ่มจากท้องถิ่น แต่ถูกสั่งให้ทำโดยตรง จากผู้ว่า CEO แล้วกำหนดคุณสมบัติของงานรวมทั้ง การจัดซื้อจัดจ้างกับบริษัทที่กำหนดลงมาแล้ว ซึ่งเหมือนงานในพื้นที่ต้องปฏิบัติตามเพื่อสนองนโยบายผู้ว่า CEO

“ก็มีนะ โครงการแปลก ๆ ที่เราไม่รู้มาก่อน ไม่รู้ว่ามาจากไหน ไฉนไหน กำหนดให้ต้องจ้างบริษัทนั้น บริษัทนี้ เราก็ต้องปฏิบัติตาม เพราะถือเป็นนโยบาย” (คำให้สัมภาษณ์ของ นางวรรณภา กุศลการ ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงานเทศบาลเมืองชะอำ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 พ.ย. 2548)

ความคิดเห็นต่อการบริหารแบบผู้ว่า CEO ในฐานะผู้ปฏิบัติงาน

การศึกษาวิจัยพบว่า ในความรู้สึของผู้ปฏิบัติ การบริหารงานโดยผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการถือเป็นประโยชน์อย่างชัดเจนใน 2 ลักษณะ คือ 1.ในด้านอำนาจการสั่งการส่วนราชการในจังหวัดได้แบบเบ็ดเสร็จ 2.สร้างการประสานงานระหว่างหน่วยงานได้ ซึ่งแตกต่างจากการการบริหารราชการในระบบเก่าที่ส่วนราชการของจังหวัดต้องรับคำสั่งและถือปฏิบัติตามนโยบาย และภารกิจของกระทรวง ทบวง กรม ที่ส่วนราชการนั้นๆ สังกัดอยู่ ดังนั้นแนวคิดในการบริหารแบบบูรณาการที่ผู้ว่ามีอำนาจสั่งการภายในจังหวัดของตนได้แบบเบ็ดเสร็จ จะทำให้เกิดการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ แบ่งความรับผิดชอบอย่างชัดเจนตามแนวทางการพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้นหน่วยงานต่างๆ ในจังหวัดต้องมาร่วมพัฒนา หรือแก้ไขปัญหาด้านการสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยไม่มีการเกี่ยงงอนในด้านภารกิจ และอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ จึงสร้างความรู้สึกของผู้ปฏิบัติว่า การบริหารงานแบบใหม่จะทำให้การปฏิบัติงานมีความคล่องตัวและมีความชัดเจนมากกว่าในช่วงเวลาที่ยังไม่มีผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ อย่างไรก็ตามในการปฏิบัติงานภายใต้การบริหารงานแบบบูรณาการยังมีปัญหาปลีกย่อยที่จะต้องคำนึงถึงอยู่ด้วย เช่น ปัญหาด้านการบริหารงบประมาณที่แต่ละหน่วยงานจะได้รับจากส่วนกลางเป็นหลัก ดังคำให้สัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ดังต่อไปนี้

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

หน่วยหนึ่งมีอำนาจสั่งตรงนั้น ทีนี้ในลักษณะของการบูรณาการ มันก็ต้องดี ในฐานะที่ผู้ว่าสามารถที่จะประสานเพราะปกติมีหน้าที่ทำงานร่วมกันอยู่แล้ว” (คำให้สัมภาษณ์ของ นายสุทธิพร ตันบุญญะศิริเดช 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 ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานต้องเข้ามาร่วมหมด แต่มันก็มีกระต่อนกระแท่นบางอย่าง ไม่ค่อย Work เท่าที่ควร มันยังต้องมีงบประมาณของตัวเองการที่จะมาร่วมกันไม่รู้จะคิดยังไง จะแบ่งกันยังไง ในทางปฏิบัติ แต่ในภาพรวมดี อย่าง OTOP ที่จะส่งเสริมตัวนี้ มันดีมาแล้วในหลักการ แต่มันก็มีข้อจำกัดว่าบางอย่างมันก็ไม่พัฒนาไปสู่การแข่งขันกับที่อื่นอย่างอื่นมันดีอยู่แล้ว นอกจากต้องเปลี่ยน ถ้าไปดันทุรังก็ไม่ไหว ไปซ้ำกับเขา”(คำให้สัมภาษณ์ของนายสุทธิพร ตันบุญญะศิริเดช ปลัดอำเภอชะอำ เมื่อวันที่ 14 พ.ย. 2548)

การกำหนดระเบียบ กรอบระยะเวลาในการทำงาน และการประเมินผล

จากการศึกษาวิจัยพบว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมีความเห็นด้วยกับการประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยตัวชี้วัดตามรูปแบบการบริหารงานแบบบูรณาการ เนื่องจากสามารถใช้เป็นแผนที่แนวทางในการดำเนินงาน สามารถเดินไปสู่เป้าหมายได้อย่างถูกต้อง ไม่สับสน อีกทั้งยังสร้างแรงกระตุ้นในการทำงาน และในประการสำคัญการเข้ามาประเมินผลของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการนั้น ผู้ปฏิบัติยังมีความรู้สึกที่สามารถมีการมองปัญหาในท้องถิ่นได้รอบด้านขึ้นอีกด้วย อย่างไรก็ตามการพิจารณาประเมินผลนั้นต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลความเป็นจริงของการทำได้ หรือ ไม่ได้ ประกอบเข้ามาด้วย

“ผมว่ามันก็ดี ถ้าเราไม่กำหนดเป้าหมาย ระยะเวลา การพัฒนามันก็ไม่กระตือรือร้น แต่ทีนี้ไม่ใช่เขี้ยว Deadline คุณทำไม่ได้จะต้องย้าย ประเมินไม่ได้แล้วคุณต้องย้าย แต่ต้องดูเหตุผลด้วยว่าเขาทำไม่ได้เพราะอะไร มันเป็นข้อจำกัด ภาคใต้คุณไปเองไม่ได้หรอก แต่มันก็มีนะ ไม่รู้ว่าจริงไม่จริง ทำไม่ได้ก็โดนย้ายเข้ากระทรวง อันนี้ผมไม่รู้จริง ๆ ว่า เป็นฝีมือผู้ว่า CEO หรือมีเรื่องลึกลับอะไรกว่านั้นหรือไม่ เพราะเราก็มารู้ว่าที่เขาประเมินมาแล้ว ตัวชี้วัดมันอยู่ในเลขตัวเท่าไร แต่ตรงนี้หมายถึง

ว่า เป็นการตั้งโจทย์ให้คุณทำนะ ไม่งั้นทำเป็นเมื่อ CEO กำหนดว่าคุณต้องทำให้ได้ คุณทำไม่ได้ก็ไม่เป็นไร ตอนนี้มีมันมีโบนัส คุณทำได้เท่าไร คุณก็ได้โบนัสเยอะ ตัวชี้วัดเป็นคุณสามารถลดอุบัติเหตุได้ ก็ได้เต็มแล้ว คือผมว่าดีนะ คล้าย ๆ กับว่ามันเป็น โจทย์ คุณทำอะไรสักอย่าง ถ้าไม่มีโจทย์ก็ไม่รู้ว่ามันมีผลสำเร็จหรือไม่ (คำให้สัมภาษณ์ของนายสุทธิพร ต้นบุญญะศิริเวช ปลัดอำเภอชะอำ เมื่อวันที่ 14 พ.ย. 2548)

“มีคณะกรรมการและหน่วยงานมาประเมินเป็นกลุ่ม จังหวัด ผู้ว่าฯ และเกษตรจังหวัด ถามว่ากลัวไหม ไม่กลัว เพราะก็เหมือนเป็นงานที่เราทำอยู่แล้ว เพียงแต่เรามาดูว่าในแต่ละข้อที่เราประเมินคุณทำได้แค่ไหน ซึ่งเราจะทำอยู่แล้วแต่มองไม่เห็นปัญหา เขาอาจจะมาช่วยมองปัญหาให้เรา คิดถึง ก็ดีนะคะ”

“คิดว่าไม่มี ขอมรับ ถึงแม้จะมีการมองว่า เมื่อมีการประกวดก็จะมีผักชีโรยหน้าที แคในฐานะผู้ปฏิบัติ ก็คิดว่าไม่มีผักชีโรยหน้านะคะ เพราะการที่จะมีผักชีโรยหน้าก็ต้องเตรียมตัว เตรียมพื้นที่ เตรียมหลายอย่าง มีการกระตือรือร้น ทุกคนวิ่งงาน ทุกคนปฏิบัติเอง ยังคิดว่า ในฐานะผู้ปฏิบัติงานยังคิดว่า เทศบาลใหญ่ ๆ ก็ต้องรักษาหน้าตา โดยเฉพาะชะอำ กับ หาดเจ้าสำราญ ถ้าหาดเจ้าสำราญจัดได้ดีกว่า เราก็ต้องพิจารณาตัวเองว่า เมื่อหลายอย่างเรามีพร้อมกว่าเขา ทำไมเราสู้เขาไม่ได้” (คำให้สัมภาษณ์ของ นางจุรีพร เสรีสง ผู้อำนวยการกองบริหารงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเทศบาลเมืองชะอำ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 พ.ย. 2548)

จากประเด็นในด้านการประเมินผลข้างต้น ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ และค้นพบว่า การประเมินผลด้วยตัวชี้วัดส่งผลให้มีการแข่งขันกันเองระหว่างพื้นที่ต่างๆ ในจังหวัดเดียวกัน ซึ่งเป็นแรงกระตุ้นในการพัฒนาท้องถิ่นของคนเพิ่มมากขึ้น แต่การพัฒนา หรือการดำเนินการของท้องถิ่นในลักษณะดังกล่าว ไม่ได้เป็นการดำเนินการด้วยจิตสำนึกที่ต้องการพัฒนาท้องถิ่น โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สร้างจิตสำนึกในการทำงานเป็นทีมเพื่อผลสัมฤทธิ์ในภาพรวมของการพัฒนาจังหวัด หากแต่เป็นจิตสำนึกในการแข่งขันเนื่องจากกลัวจะอับอายหรือเสียหน้า ดังนั้นการประเมินผลด้วยตัวชี้วัดจึงทำให้มีการตื่นตัวในลักษณะชั่วคราวดังเช่น “ผักชีโรยหน้า” อันสะท้อนให้เห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการยังไม่สามารถดำเนินการอย่างที่ควรจะเป็นเท่าที่ควร

ความคิดเห็นต่อการเปลี่ยนแปลงภายหลังการมีผู้ว่า CEO

จากการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยพบว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมีความเห็นว่าหลังจากมีการใช้นโยบายการบริหารงานแบบบูรณาการ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ในภาพรวมของการบริหารของจังหวัดดีขึ้นเล็กน้อย แต่ยังไม่มีความชัดเจน ซึ่งมีการเสนอแนะว่าผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีบทบาทในการบริหารงานแบบบูรณาการมากกว่านี้

“หลังการมีผู้ว่า CEO ก็ถือว่าดีขึ้นในระดับหนึ่ง ถ้าถามว่าชัดเจนไหม ก็ยังไม่ชัดเจนเท่าที่ควร เขาควรจะช่วยเหลือ ศักยภาพของเทศบาลชะอำ ส่วนหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่พร้อม ผู้ว่า CEO ก็มีส่วนช่วยได้” (คำให้สัมภาษณ์ของ นางวรรณ กุศลการ ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงานเทศบาลเมืองชะอำ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 พ.ย. 2548)

ความร่วมมือกันในการส่งเสริมการท่องเที่ยว

ในประเด็นด้านการบริหารการท่องเที่ยวผู้วิจัยพบว่า ฝ่ายบริหารยังมีความระมัดระวังในเรื่องของการแข่งขันกันด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวในพื้นที่ โดยจะให้ความสำคัญต่อสาระสำคัญของการส่งเสริมจุดขายไม่ให้ออกมาในลักษณะของการแย่งชิงลูกค้ากันกับพื้นที่ใกล้เคียง ดังการให้สัมภาษณ์ในประเด็นของการรณรงค์แข่งขันด้านการท่องเที่ยวกับพื้นที่ใกล้เคียง

“ในส่วนนี้ไม่มี ถ้าเราทำอย่างนั้น มันจะเป็นเหมือนการโจมตีใส่ร้ายโดยที่จะเสียภาพรวมไปเปล่า ๆ เราก็แสดงจุดขายของเราให้นักท่องเที่ยวเป็นผู้เลือก ถ้าเราไปบอกว่าคนมาเที่ยวชะอำดีกว่าหัวหินก็จะเท่ากับเป็นการทำลายเขาทางอ้อม”

“อีกประการหนึ่ง กลุ่มเป้าหมายไม่เหมือนกัน คือ ลักษณะของชะอำจะเป็นการท่องเที่ยวโดยธรรมชาติ คือ พักผ่อนจริง ๆ อย่างหัวหินต้องบอกว่า มีความหลากหลายมากกว่าชะอำ ในเรื่องของแหล่งบันเทิง แหล่งสถานที่กินมากกว่า โดยธรรมชาติจริง ๆ ชะอำค่อนข้างที่จะสมบูรณ์”

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

“บางอย่างเทศบาลดำเนินการเอง คือ เราเอาเขามาร่วม บางอย่างภาคเอกชนเป็นคนจัด เราเองไปสนับสนุนเขา ในส่วนของบุคลากรของเขาเอง เครื่องไม้เครื่องมือต่าง ๆ”

“ในเรื่อง OTOP เทศบาลพยายามส่งเสริมการสร้างอาชีพ เป็นกลุ่ม เราพยายามส่งเสริมโปรโมทให้” (คำให้สัมภาษณ์ของ นายอนุถล พงษ์สมบุญศิริ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองชะอำ เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2549)

ปัญหาการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตอำเภอชะอำ

จากคำถามในการสัมภาษณ์ในประเด็นของการจัดการสิ่งแวดล้อมในเขตอำเภอชะอำ ผู้วิจัยพบว่าเป็นการดำเนินการตามลำพังของเทศบาลเมืองชะอำ โดยไม่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วม และยังไม่มีการประสานข้อมูลกับพื้นที่ใกล้เคียงเพื่อการวางแผนแก้ไขปัญหาน้ำเสียร่วมกันทั้งระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งยังไม่มีการประชุมการแก้ไขปัญหาน้ำเสียกับอำเภอหัวหินที่มีอาณาเขตทางทะเลติดต่อกับอำเภอชะอำ สรุปได้ว่าการดำเนินการยังอยู่ในลักษณะต่างคนต่างทำอยู่ ซึ่งการดำเนินการยังมีข้อจำกัดในด้านงบประมาณเนื่องจากพื้นที่ชายหาดชะอำมีความยาว ในด้านความคิดเห็นต่อการร่วมกันสร้างโรงกำจัดน้ำเสีย กับอำเภอหัวหิน จากการสัมภาษณ์พบว่า เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติมีความเชื่อว่าไม่สามารถทำได้ เนื่องจากข้อจำกัดมีข้อจำกัดในด้านพื้นที่และด้านการบริหารที่จะควบคุมการปฏิบัติได้ยาก

“ณ ปัจจุบัน มันยังไม่เกิด แต่อนาคตมันต้องเกิด ถ้าเราไม่มีการเตรียมการรองรับที่ดี คือปัญหาเรื่องน้ำเสีย เพราะชะอำกำลังเจริญเติบโตที่ไวมาก จะสังเกตได้ว่าในระยะ 1 – 2 ปี ที่ผ่านมาจะมีธุรกิจลงมามากมาย ไม่ว่าจะเป็น โรงแรม ที่พักอาศัย คอนโด ก่อนข้างที่จะมีการลงทุนกันมาก ซึ่งเริ่มมองเห็นว่า ในอนาคต การเจริญเติบโตค่อนข้างไว ในการดูแลสิ่งแวดล้อม คงจะต้องดูแลในเรื่องปัญหาน้ำเสีย ต้องไม่ให้ทำลายคุณภาพน้ำที่ยังดีอยู่ ผมได้ดำเนินการไปแล้วใน เฟส 1 ชะอำมีพื้นที่ค่อนข้างกว้างและยาว ชายหาดมีความยาวประมาณ 30 กิโลเมตร ในเรื่องของการลงทุนก็มีอย่างต่อเนื่อง ได้ให้บริษัทที่ปรึกษาออกแบบวางระบบน้ำเสียเพื่อรองรับความเจริญเติบโตขณะนี้กำลังศึกษาอยู่ นี่เป็นความคิดริเริ่มของเทศบาล ไม่ใช่ผู้ว่า ส่วนการแลกเปลี่ยนข้อมูล ระหว่างพื้นที่ เช่น ปัญหาน้ำเสีย ตอนนี้ยังไม่มี เราก็ดูแลของเราอยู่” (คำให้สัมภาษณ์ของนายอนุถล พงษ์สมบุญศิริ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองชะอำ เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2549)

“การสร้างโรงกำจัดน้ำเสียร่วมกันทำไม่ได้ เพราะเฉพาะในพื้นที่ จะทำให้ครอบคลุมยังยากเลย เพราะต้องใช้งบประมาณมหาศาล การ share เป็นเรื่องใหญ่ ศักยภาพของพื้นที่ และการวางระบบมันไม่เหมือนกัน เป็นไปไม่ได้ การทำท่อยาวมาก ๆ เป็นไปไม่ได้ ต่างคนต่างดูแลกันเอง

ดีกว่า” (คำให้สัมภาษณ์ของนายสุทธิพร ต้นบุญญะศิริเดช ปลัดอำเภอชะอำ เมื่อวันที่ 14 พ.ย. 2548)

จากข้อมูลข้างต้นสามารถสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาในด้านการไม่มีการบูรณาการอย่างแท้จริงของกลุ่มจังหวัดในแง่งบประมาณ ซึ่งหากพิจารณาแล้ว นอกจากผู้ว่าราชการจังหวัดควรจะต้องเห็นปัญหาที่ต้องเผชิญร่วมกันและมีบทบาทในการริเริ่มการดำเนินการร่วมกันเพื่อเตรียมตัวรองรับปัญหาที่ต้องเผชิญร่วมกันในอนาคตแล้ว อีกปัจจัยหนึ่งที่สามารถจะเข้ามาช่วยเหลือหรือเข้ามาเป็นตัวกลางประสานงานในการดำเนินการในการแก้ปัญหาดังกล่าวได้ คือ คณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด(กกจ.) ที่จะต้องเข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือในด้านการประสานงานและเป็นตัวกลางที่จะนำปัญหาที่เกิดขึ้นนำเสนอต่อนายกรัฐมนตรี(ข้อ 9-17 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2546) เพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติและกำหนดวิธีแก้ปัญหาให้ชัดเจน เนื่องจากหากไม่มีการคำนึงถึงการแก้ปัญหาในด้านนี้อย่างจริงจังแล้ว ปัญหาที่จะไม่ได้รับการแก้ไขหรือบรรเทาไปได้เลย เพราะยังคิดปัญหาในด้านงบประมาณที่ยังไม่มีการบูรณาการ และผู้ปฏิบัติก็ยังมีแนวคิดในการดำเนินการแก้ปัญหาในลักษณะต่างฝ่ายต่างทำ

ในประเด็นของปัญหาของการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ผู้วิจัยพบว่าปัญหาเกิดจากชะอำมีพื้นที่กว้าง และมีปัญหาประชากรย้ายถิ่นจึงทำให้ขาดจิตสำนึกในการรักพื้นที่ และคนในท้องถิ่นยังไม่ได้รับการศึกษาเท่าที่ควรดังคำให้สัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านสาธารณสุขดังนี้

“มีปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จัดการได้ยาก เนื่องจาก ชะอำ มีพื้นที่มากถึง 113 ตร.กม. ทั้งอำเภอเลยชายหาด 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 ตั้งท้อง อาชีพส่วนใหญ่เป็น ชาวประมง, ทำนา, รับจ้างทั่วไป, แม่บ้านคอนโด, แคชเชียร์ (คำให้สัมภาษณ์ของ นางจุรีพร เสรีสง ผู้อำนวยการกองบริหารงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเทศบาลเมืองชะอำ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 พ.ย. 2548)



การประสานงานระหว่างพื้นที่ชะอำ หัวหิน

ในประเด็นคำถามในด้านการประสานงานระหว่างพื้นที่อำเภอชะอำ และอำเภอหัวหิน ผู้วิจัยพบว่าการประสานงานเป็นครั้งคราวโดยเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติ โดยไม่มีลักษณะที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งการประสานของเจ้าหน้าที่จะอยู่ในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ ดังทำให้สัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดังต่อไปนี้

“มันไม่ค่อยมี มีแต่เรื่อง ขอบก case ตัวอย่าง เช่น ไฟฟ้าที่อยู่ในพื้นที่ชะอำบางส่วนของแควน หน่วยจัดการอยู่ที่หัวหิน พอชาวบ้านมีปัญหาเรื่องกระแสไฟตก ไฟดับ เขาบอกไม่สะดวกในการประสานกับทางหัวหิน ไม่มีปัญหาตรงนี้ พูดอีกอย่าง เราต้องรับให้ แต่ว่า อันนั้นมันนอกเหนืออำนาจของนายอำเภอแล้ว เราสั่งเขาไม่ได้ แต่เรื่องอื่นการประสานไม่ค่อยมี แต่เรื่องการประสานในระดับอำเภอ ปลัดอำเภอก็โทรหากัน แต่ส่วนใหญ่จะยังไม่มี เรื่องที่ต้องประสานแต่ก็ยกตัวอย่างเรื่องที่บ้านเค็ดคร้อน เช่น ไฟดับบ่อย ไฟตก เราก็ประสานให้ เขาขอโอนมาให้กิจการไฟฟ้ามาขึ้นกับชะอำ เพชรบุรี คือ ตามเขตจังหวัดเลย ทุกวันนี้หัวหินเขาเข้ามาดูแลอยู่ เรื่องนี้เป็นการประสานงานตามปกติ ไม่ใช่ผู้ว่า CEO สั่ง เป็นการประสานงานด้านข้าง แต่ที่นี้ที่ว่า ถ้าถึงขั้นให้ผู้ว่าฯ สั่ง ยังไม่เคยมีเลยนะ เพราะเป็นเรื่องท้องถิ่นในเรื่องที่ผู้ว่าฯ สั่ง มันไม่มีเรื่องติดต่อนะ ในส่วนของปกครองที่รู้ตรงนี้” (คำให้สัมภาษณ์ของนายสุทธิพร ดันบุญฉะศิริเดช ปลัดอำเภอชะอำ เมื่อวันที่ 14 พ.ย. 2548)

ข้อมูลข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าหากพิจารณาในระดับกลุ่มจังหวัดซึ่งในจังหวัดครุฑศึกษา เป็น คือ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี และอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เป็นพื้นที่ที่มีอาณาเขตติดต่อกัน และอยู่ในกลุ่มจังหวัดเดียวกัน คือ กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง ต้องรองรับปัญหาร่วมกันในหลายๆ ด้าน เช่นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม แต่จากข้อมูลจากการสัมภาษณ์ที่ปรากฏกลายเป็นว่าผู้ปฏิบัติหรือแม้แต่ผู้บริหารท้องถิ่นเองยังมีความคิดที่จะจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นในลักษณะต่างคนต่างทำอยู่ ไม่มีการประสานงาน หรือแม้มีการประสานงานก็เป็นไปในลักษณะที่เป็นครั้งคราว ไม่เป็นทางการ และเมื่อพิจารณาในประเด็นการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นในจังหวัด ก็จะเห็นได้ว่าเทศบาลเมืองชะอำดำเนินการโดยลำพัง ไม่มีการบูรณาการการแก้ปัญหาาร่วมกันภายในจังหวัด ตามแนวทางของการบริหารงานแบบบูรณาการ

ในประเด็นต่อมา เมื่อพิจารณาในด้านการพัฒนาการท่องเที่ยวระหว่างอำเภอชะอำ และอำเภอหัวหิน แม้ว่าผู้บริหารท้องถิ่น ไม่มีแนวคิดที่จะมีการแข่งขันกัน หากแต่ก็ไม่มีความคิดที่จะมีการประสานงานเพื่อมีการบริหารจัดการท่องเที่ยวแบบบูรณาการเพื่อพัฒนาไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าการพัฒนาการท่องเที่ยวก็ยังเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำ เช่นเดียวกัน ซึ่งเมื่อกลับมาพิจารณาภาพรวมในด้านการพัฒนาการท่องเที่ยวในระดับกลุ่มจังหวัด

แล้ว ย่อมจะพิจารณาได้ว่าไม่เกิดการบูรณาการ ในการพัฒนาการท่องเที่ยวในระดับกลุ่มจังหวัด ซึ่งส่งผลให้ยุทธศาสตร์ในด้านการท่องเที่ยวในภาพรวมไม่ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และลักษณะนี้ก็แสดงให้เห็นถึงการไม่เข้ามาจับบทบาทของคณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด(กกจ.) ที่ต้องเข้ามาทำหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุน และประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐรวมถึงภาคเอกชนเพื่อให้มีการพัฒนาให้เป็นที่ไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และกลุ่มจังหวัด อีกประการด้วย ซึ่งด้วยเหตุดังกล่าวก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การบริหารงานแบบบูรณาการตามแนวนโยบายของรัฐบาลยังไม่ประสบความสำเร็จ

การสนับสนุนจากภาครัฐในด้านธุรกิจการท่องเที่ยวแบบสปา

จากคำถามในประเด็นความคิดเห็นต่อการสนับสนุนจากภาครัฐในด้านธุรกิจการท่องเที่ยว สปา พบว่าในระดับอำเภอยังไม่มีส่วนสนับสนุนมากนัก ซึ่งปัจจุบันโรงแรมขนาดใหญ่มีการตอบรับต่อการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ ได้มีการปรับเปลี่ยนให้มีบริการด้านสปา ซึ่งโรงแรมหรือธุรกิจขนาดใหญ่แทบจะไม่ต้องพึ่งพาการสนับสนุนจากภาครัฐเลย และมีในหลายกรณีที่การบริหารของผู้ว่า CEO ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการขององค์กรในภาคธุรกิจได้อย่างทันท่วงที จึงทำให้ในบางครั้งภาคธุรกิจมีการกระทำความผิดกฎหมายโดยไม่มีเจตนา โดยความต้องการของภาคธุรกิจขนาดใหญ่ จะมีการความต้องการการสนับสนุนภาครัฐในเรื่องการรับรองมาตรฐานเท่านั้น ซึ่งการให้ความช่วยเหลือในการออกใบอนุญาตนั้น ในบางครั้งเจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถปฏิเสธได้ ดังคำให้สัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ดังต่อไปนี้

“ในเรื่องการแข่งขันมันก็มี ธุรกิจก็ต้องโฆษณาแข่งขัน เช่นตอนนี้มี วิจารณ์ดา มีการโฆษณาประชาสัมพันธ์ ทำตลาด เป็นธรรมดาธุรกิจต้องมีการแข่งขัน

ถามว่ามีการสนับสนุนหรือไม่ ในระดับอำเภอไม่มี เขามีศักยภาพอยู่แล้ว อำเภอก็ไปช่วยอะไรไม่ได้มาก อย่างดีก็มีแนะนำ แต่แนะนำก็ได้ไม่มากนักเพราะเขามีประชาสัมพันธ์ออกข่าว โททส์สน์ของเขาอยู่แล้ว

ในเรื่องของการขออนุญาตตั้งโรงแรม การนวดแผนไทย ก็เข้าไปอยู่ในส่วนของสาธารณสุข แต่อำเภอก็เข้าไปอยู่ในส่วนของกรมการ เข้าไปตรวจ แต่เรื่องการสนับสนุน ส่งเสริมด้านการท่องเที่ยวไม่มีเลย เราเข้าไปไม่ได้ เขามีทีมอาชีพ เราไปแนะนำช่วยเขาไม่ได้ ก็คงอำนวยความสะดวกในเรื่องอื่น ๆ เช่นการขอใบอนุญาต การผ่อนผันในเรื่องต่าง ๆ ตรงนี้เขาก็ลงทุนเป็น 100 ล้านแล้วพูดกันจริง ๆ มีการสร้างไปก่อนแล้วค่อยมาขออนุญาตทีหลัง ก็ต้องอนุมัติกันไป” (คำให้สัมภาษณ์ของนายสุทธิพร ดันบุญญะศิริเวช ปลัดอำเภอชะอำ เมื่อวันที่ 14 พ.ย. 2548)

ความคิดเห็นต่อผู้ว่า CEO ของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานในเขตอำเภอหัวหิน

จากการศึกษาวิจัยในเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกของผู้วิจัย ที่ได้สัมภาษณ์กลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานถึงความคิดเห็นต่อการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการในเขตอำเภอหัวหิน สามารถสรุปผลการวิจัยได้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในเขตอำเภอหัวหินนั้นมีความเข้าใจในแนวทาง และจุดมุ่งหมายของการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเป็นอย่างดี และมีแนวโน้มในการสนับสนุนการบริหารราชการแบบบูรณาการอย่างเต็มที่ จากการสัมภาษณ์ยังสามารถทราบถึงวิธีการปฏิบัติในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดประจำระดับชั้นในบทบาทต่างๆ ภายใต้กรอบการบริหารงานแบบบูรณาการ ที่ส่งผลต่อการบริหารจังหวัด ซึ่งแตกต่างไปจากการบริหารงานแบบเดิม จนสามารถทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสัมผัสได้ ดังปรากฏในคำให้สัมภาษณ์ดังต่อไปนี้

“ผู้ว่าฯ ก็เหมือนผู้ช่วยนายก คือการที่เขามีกองเบาะเสร็จ ทำให้บทบาทของเขจะช่วยประสาน อย่างแนวราบ เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งสังกัดส่วนภูมิภาคอีกหรือรัฐวิสาหกิจ เอกชน ภาคประชาชน ทำอย่างไรเราถึงจะสามารถบริหารพัฒนาแบบบูรณาการจะเป็นต่างคนต่างทำเหมือนสมัยก่อน มันทำให้เกิดการขาดการเชื่อมโยงของข้อมูลแล้วก็ต่างคนต่างทำ งบประมาณต่างคนต่างทำ เพราะฉะนั้นหากมาบูรณาการกันได้ มันถึงจะทำให้งานนั้นไม่ซ้ำซ้อน เป็นการประหยัดงบประมาณ พอมาบูรณาการบทบาทของ CEO ต้องลงมา เพราะถ้าไม่ลงมา ฉันก็ถือว่าฉันแน่ เธอแน่ เพราะถ้าไม่ลงมาฉันก็ถือว่าฉันแน่ เธอก็ถือว่าเธอแน่ เพราะฉะนั้นผู้ว่าฯ ถ้าเราคิดขัดเกี่ยวกับการทำโครงการ อย่างตามเรื่องหัวหินเมืองในฝัน มันก็มาจากนโยบายของจังหวัด เราในฐานะที่เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เราก็รับนโยบายมาปฏิบัติเพราะเรามีศักยภาพในเรื่องของงบประมาณ พื้นที่ แต่เราก็ต้องระดมสมอง ความคิดเห็น ระดับทรัพยากร มาบูรณาการทีนี้ถ้าหากไม่มี CEO มันก็ไม่มีคนที่มียอำนาจสูงสุดในการสั่งการว่า คนนั้นทำอย่างนั้นอย่างนี้ เพราะต่างคนต่างถือว่าเท่ากันในส่วนราชการ ถ้าหากมีคนที่มีอำนาจเหนือกว่าสั่งหน่วยงาน เหมือนกับนายก ใคร ๆ ก็ต้องฟังนายก เพราะท่านมีอำนาจเด็ดขาดอยู่ในมือมันทำให้การประสานงานหรือการทำงานเสร็จอย่างรวดเร็วลุล่วง ดี ดีแน่นอน เพราะต่างคนต่างหน่วยถือว่าตนเองมีเอกภาพในการทำงาน บางหน่วยหัวหน้าองค์กรมีความสมานฉันท์ที่แต่เดิม การทำงานอาศัยความคุ้นเคยกันส่วนตัวก็ทำได้ แต่ก็มีบางอย่างที่เราไปสั่งเขาไม่ได้ เช่น นายกเทศมนตรีหัวหินต้องประสานฝ่ายการทางในเรื่องหรือภูมิทัศน์ หรือดีเส้นจราจรที่อยู่ในเขต ถ้าเรามีปัญหาเกี่ยวกับหัวหน้าเขตการทาง ถามว่าเขาให้ความร่วมมือเราไหม แต่ถ้ามีผู้ว่า CEO โทรมาประสาน ช่วยดีเส้นให้หน่อย มันเป็นเรื่องของจังหวัด

คือ มั่นคิแน่นอน คือจังหวัดเป็นเหมือนพลังที่จะขับเคลื่อนเราไปในทิศทางเดียวกัน ไม่ใช่ต่างคนต่างความคิดเพราะว่า สุดท้ายแล้วมติในที่ประชุมที่จะมีผู้ว่าหรือท่านรองโดยที่ได้รับความหมายจากผู้ว่าให้มาดูแลตรงนี้ ได้มาติดตามประเมินผลทุก 2 เดือน จะมาติดตามผลโดยคณะทำงานของจังหวัดดูว่าประเด็นไหน (ใน 5 ด้าน) ที่ต้องทำ ประเด็นไหน จะติดตามความคืบหน้าอย่างไร มีปัญหาตรงไหน ท่านจะลงมาแก้ ลงมาช่วย นี่ก็เป็นพลังที่อยู่ข้างหลังคอยขับเคลื่อนผลักดันให้ประเด็นคณะทำงานทางยุทธศาสตร์ของคณะทำงานทั้ง 5 ด้าน บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการหัวหินเมืองในฝัน เพราะฉะนั้นมีนะคิ แน่นอนไม่มีข้อเสียบ เพราะอย่างไรก็แล้วแต่ถึงแม้เป็น CEO ท่านก็ต้องบริหารในรูปแบบของ CEO ที่มีรูปแบบระเบียบปฏิบัติรองรับ ในส่วนของท้องถิ่นก็มีอิสระในการบริหารงานอยู่แล้วตามกฎหมายการกระจายอำนาจตาม พรบ. เทศบาล ก็มีดี ท้องถิ่นก็มีความคล่องตัวในการปฏิบัติอยู่แล้ว บวกกับพลังสนับสนุนจากจังหวัดคือ CEO ทำให้งานลุล่วง เพราะว่า CEO เหมือนมีแม่เหล็กกระดมสมอง CEO มีทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ไซ้ใหม่คะ เช่น พ่อค้านักธุรกิจและภาคประชาชน คือ กลุ่มองค์กรต่าง ๆ ชุมชนหรือตัวแทนชาวบ้าน ระดมความคิดเห็นอยู่แล้ว มันก็ดีกว่าหน่วยงานคิดเอง เพราะว่าตอนทำ โครงการ ผู้ที่ลงนามมีทั้งผู้แทนจากสำนักพระราชวัง ผู้แทนจากกองทัพ 3 เหล่าทัพ มีผู้แทนของกระทรวงมาช่วยกันระดมความคิดเห็น ระดมความคิดเห็นจนออกมาเรียบร้อย ก็มีการทำวิสัยทัศน์ ไซ้ SWOT ในการกำหนดในเรื่องของศักยภาพของพื้นที่ แล้วออกมาเป็น พันธกิจ พอตรงนี้ออกมาแล้วก็เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ จะมีเจ้าภาพหมด ผู้ว่าจะเป็นผู้ประสานงาน เป็นผู้ผลักดันเป็นเจ้าของนโยบาย คือ CEO นั้นแหละ เป็นไปได้ว่าที่มีอยู่ในเขตที่ประทับ แต่ก็มีขีดจำกัด เช่น ตอนที่ปัญหาน้ำท่วม ซึ่งถ้าลงลึกเจาะจะไม่ทราบ แต่ปัญหาน้ำท่วม เนื่องจากมีความเป็นเมืองและไม่ได้มีการวางผังเมืองมาก่อน ตอนนี้จะเห็นได้ว่ามีโครงการจัดทำผังเมืองเฉพาะกำลังอยู่ในระหว่างการประชุมสรุป โดยกรมโยธาธิการร่วมกับบริษัทที่ปรึกษา โดยกรมโยธาธิการเป็นเจ้าภาพ พอจัดทำผังเมืองรอบมาแล้วก็เป็นที่มาของกฎหมายด้วย กฎหมายหลายตัวก็ต้องรอผลการศึกษาจากการทำผังเมืองเฉพาะ (เทศบัญญัติควรถาเสีอาคาร เทศบัญญัติการจัดทำพื้นที่ เฉพาะชุมชนสะพานปลาชายทะเล เทศบัญญัติการกำหนดที่จอดรถ) ก็จะต้องรอผลการศึกษานี้ทั้งหมด แต่ก็มีบางด้านที่ยังมองว่ามันขัดกับกฎหมายใหญ่ คือกฎหมายรัฐธรรมนูญ เช่นในเรื่องของการทาเสีอาคาร ที่เป็นสิทธิเสรีภาพของประชาชน ต้องลงถามดู อัยการอยู่ระหว่างการดำเนินการอยู่ เพราะฉะนั้น ทุกด้านทำพร้อมกัน มีแผนดำเนินงาน 3 ปี”

“ตรงนี้ด้านเมืองนำอยู่ เป็นแผนใหญ่จึงเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่กำหนดให้มีการพัฒนาอย่างยั่งยืน คือบ้านเมืองนำอยู่ นโยบายของจังหวัด นโยบายของอำนาจในที่สุดก็ต้องให้สอดคล้องกันไป ตรงนี้จะครบซึ่งปัญหาของหัวหิน และการที่ตรงนี้สำเร็จลุล่วงต้อง

บอกว่า สิ่งที่สำคัญที่สุดคือนโยบายของจังหวัด ไม่ใช่ความคิดของเทศบาลหัวหิน เพราะเทศบาลหัวหินเป็นงานปกคิอยู่แล้ว ที่จะต้องพัฒนาสิ่งเหล่านี้ แต่ว่า power ที่ทำให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จังหวัดกำหนดจะเป็นตัวกำหนดนโยบาย โดยในตัวของคุณคิดเห็นโดยให้ CEO ให้เป็นประโยชน์มากต่อการบริหารงานของท้องถิ่นแล้วทำให้เรามีประสบการณ์มากขึ้น ระดับพลตรี ระดับดอกเตอร์ ระดับอธิบดี มาประชุม ทำให้เจ้าหน้าที่ที่ทำได้พัฒนาศักยภาพในเรื่องหลาย ๆ เรื่อง ก็ได้เข้าใจคำว่า CEO มากขึ้น ในฐานะที่อยู่ตรงนี้เรารู้เลยว่า ในเชิงวิชาการ CEO ท่านนายกท่านคิดถูกแล้ว เพราะการบริหารงานถ้าไม่มีใครที่มีอำนาจสูงสุด ที่จะตัดสินใจก็จะเกี่ยวกันไปเกี่ยวกันมา แล้วอีกอย่างหนึ่ง การระดมสรรพกำลัง ทรัพยากรก็จะมีคุณค่า ไม่ซ้ำซ้อนกัน อันนี้คือหัวหินเมืองน่าอยู่ ก็จะเป็นคำริของสภาพัฒน์ ซึ่งก็ต้องทำวิสัยทัศน์เหมือนกับว่าชาวบ้านเขาต้องการอะไร โดยทั่วไปเราก็มีแผนพัฒนา 3 ปี”

“สรุปว่ามีผู้ว่า CEO นี้ดีแน่นอน ในจังหวัดลองคิดดู ถ้าไม่มีก็ต่างคนต่างทำ นอกจากจะไปประสานกัน ก็โอเค แต่ว่าไม่มีใครสั่งหน่วยงานในจังหวัดได้เลย แต่ผู้ว่า CEO ให้คุณให้โทษได้ ใครไม่ปฏิบัติตามก็อาจจะถูกย้ายไปอยู่ที่อื่น มิฉะนั้นต่างคนต่างก็ทำ ขาดการเชื่อมโยงข้อมูล งานอาจจะซ้ำซ้อน กันทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณ เขาเรียกว่า ใช้งบประมาณอย่างไม่คุ้มค่า เกิดขึ้นได้ เหมือนในบ้านไม่มีใครเป็นใหญ่ เท่า ๆ กัน หมดแล้วอย่างนี้จะไปบริหารงานกันยังไง เรียกว่า เป็นการระดมสมอง (จุดเริ่มต้นของ CEO คือการระดมสมอง ผู้ว่าที่เก่งต้องเป็นผู้ว่าที่คือหน่วยงานภายนอกเข้ามาช่วยราชการให้มาก เพราะเขามีศักยภาพ เพราะราชการอาจถูกยึดซึ่งระบบระเบียบ ตามแนวคิดของระบบราชการของต้องมีราคาถูก ๆ ถามว่าของถูก ๆ มีประสิทธิภาพไหม คุณตั้งแต่เครื่องมือเครื่องใช้ เราก็มีเรื่องนี้ด้วย การบริหารจัดการนี้สำคัญมาก การบริหารจัดการต้องดีด้วยการบริหารจัดการที่สำคัญมากคือการบริหารจัดการที่เป็น Good Governance หรือธรรมาภิบาล เพราะฉะนั้นจึงเป็นที่มาของการตรวจธรรมาภิบาลทุกปีของเทศบาลและมีรางวัลด้วย ของเราเคยทำไปได้ที่ 2 ก็จะมีเงินรางวัลให้ เพราะท้องถิ่นแต่เดิมก็จะมีปัญหาเรื่องคอร์รัปชันสูง อบต.อิงกันเหล็กคือ ขาดธรรมาภิบาล เพราะฉะนั้นรัฐบาลเขาก็ส่งเสริมมาก ๆ แล้วก็ใช้ธรรมาภิบาลเป็นตัวบีบบังคับว่า ถ้าคุณทำแล้วได้คะแนนดีก็จะมีผลต่อเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ เพราะตัวนี้ทำให้ท้องถิ่นมีระบบการบริหารจัดการที่เป็นระบบ” (คำให้สัมภาษณ์ของนางรักษ์มาลี หวังน้ำ ผู้อำนวยการส่วนวิชาการและแผนงานของเทศบาลเมืองหัวหิน 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 เมื่อวิเคราะห์แล้วจะเห็นได้ถึงความสำเร็จที่เชื่อมโยงกับบทบาทตามกรอบการปฏิบัติของผู้ว่า CEO ที่ผู้วิจัยได้กล่าวถึงในบทที่ 2 อยู่ในหลายประเด็น เช่น บทบาทการเป็นผู้นำทางยุทธศาสตร์ บทบาทการเป็นผู้ประสานเชิงกลยุทธ์และผู้สนับสนุน เป็นต้น ซึ่งสามารถสะท้อนให้เห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ มีความเข้าใจในแนวทางการบริหารงานแบบบูรณาการ และ มีความตอบสนองต่อนโยบายการบริหารงานของรัฐบาลเป็นอย่างดี

ประเด็นความเปลี่ยนแปลงหลังมีผู้ว่า CEO ในด้านกรอบภารกิจ

จากข้อมูลที่พบในประเด็นนี้นั้น เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติยังไม่มีความรู้สึกรู้สึกมีความเปลี่ยนแปลงบทบาท และภารกิจของตนเองให้มีลักษณะเป็นการบูรณาการ โดยเฉพาะในด้านรักษาความปลอดภัย ผู้ว่า CEO แทบไม่มีบทบาทในการบูรณาการ ในการดำเนินงานในภารกิจของหน่วยงานประเภทนี้

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

โดยเฉพาะนักท่องเที่ยวเพื่อรักษาชื่อเสียงของประเทศ ไอ้ที่จะใครเข้ามาร่วมคิดร่วมทำกับเรานะจริงๆ แล้วก็ยังทำไม่ได้เต็มที่เท่าไร ไม่มีหรอกที่ผู้ว่าจะมาบอกให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายไหนมาตรวจกับเราด้วย ไอ้ที่มีตำรวจอาสาเนี่ย เพราะพวกเค้าเสียสละ อยากมาช่วยเราทำงาน ซึ่งมันก็มีมาก่อนผู้ว่า CEO แล้ว ที่เราทำงานอยู่เนี่ยมันเป็นเรื่องของอำนาจตามกฎหมาย ไม่มีใครทำได้นอกจากพวกเรา” (คำให้สัมภาษณ์ ร.ต.อ.ภูวนัย เม็คคี รองสารวัตรป้องกันปราบปราม สถานีตำรวจภูธรอำเภอหัวหิน)

จากประเด็นที่ผู้วิจัยได้หยิบยกมาในส่วนผู้ปฏิบัติงานจริง ในอำเภอหัวหิน นั้น สามารถสะท้อนให้เห็นว่าการบูรณาการในจังหวัดยังไม่สามารถกระทำได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากยังมีบางสายงานที่ผู้ว่า CEO แทบไม่มีบทบาทเลย แต่ในบางสายงานก็มีแนวโน้มการบูรณาการที่ดี ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การบริหารงานแบบบูรณาการนั้นก็ยังไม่สามารถทลายกำแพงของการบริหารงานแบบเดิมซึ่งอยู่ในลักษณะแบ่งงานกันทำตามอำนาจหน้าที่ และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติก็ยังคงอยู่ในวังวนของวัฒนธรรมการปฏิบัติงานเดิมๆ อยู่นั่นเอง

2. ความคิดเห็นของผู้ประกอบการในเรื่องของการสนับสนุนอุตสาหกรรมท่องเที่ยวประเภทสปา

ในการนำเสนอข้อมูลความคิดเห็นผู้วิจัยได้ทำการแบ่งขนาดธุรกิจ “สปา” ออกเป็น 3 ขนาด

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

2. ธุรกิจสปาขนาดกลาง ได้แก่ เป็นธุรกิจสปาร่วมนวดเพื่อสุขภาพ มีทำเล ดินเป็นของตนเอง เป็นกิจการที่ตั้งเป็นสปาโดยเฉพาะ ไม่มีบริการห้องพัก เป็น destination / day spa ส่วนใหญ่ดำเนินการโดยนักธุรกิจท้องถิ่น มีความสัมพันธ์โยงใยกับเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่น ให้บริการนักท่องเที่ยวที่แวะผ่าน

3. ธุรกิจสปาขนาดเล็ก ได้แก่ เป็นธุรกิจที่พัฒนามาจากธุรกิจนวดแผนไทย ใช้เงินทุนไม่มากเท่าขนาดกลาง เพิ่มเติมเรื่องการทำสปา เพื่อให้การบริการครบวงจร เนื่องจากต้องการเพิ่มทางเลือกให้กับลูกค้ามากขึ้น

ความคิดเห็นต่อความช่วยเหลือจากหน่วยงานท้องถิ่น

จากการศึกษาวิจัยพบว่า ธุรกิจสปาขนาดใหญ่ส่วนใหญ่ได้รับการดูแลเอาใจใส่จากหน่วยงานต่าง ๆ เป็นอย่างดี มีการเข้ามาเยี่ยมชมสอบถามความต้องการ ผู้ที่เข้ามาเยือนได้แก่เจ้าหน้าที่ สาธารณสุขจังหวัด ให้คำแนะนำในเรื่องของมาตรฐานสปา ซึ่งส่วนใหญ่ “สปา” ในโรงแรมจะมีการดำเนินงานที่ได้มาตรฐานอยู่แล้ว จึงไม่ค่อยมีปัญหาในการตรวจสอบมาตรฐานจากสาธารณสุขจังหวัด กล่าวโดยสรุปการดำเนินการของธุรกิจสปาขนาดใหญ่มีศักยภาพในการพัฒนาตัวเองอยู่แล้วจึงไม่ต้องการการสนับสนุนจากภาครัฐมากนัก

“ที่นี้เรามีความสัมพันธ์ที่ดีกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น มีเจ้าหน้าที่จากจังหวัดมาดูแลบ่อย ๆ เช่นเจ้าหน้าที่สาธารณสุข เจ้าหน้าที่ระดับสูงของจังหวัด เรามีทีมวิจัยการตลาดเอง ของเราก็ได้รับมาตรฐานจากสาธารณสุข 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)

ธุรกิจสปานขนาดกลาง

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

“ปีที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่จาก ททท. เข้ามาเยี่ยม 1 – 2 ครั้งในระหว่างการก่อสร้างมีเจ้าหน้าที่จากเทศบาลชะอำมาช่วยเหลือประมาณ 2 ครั้ง หลังจากนั้นก็จะมีการเข้ามาเก็บภาษี แค่นั้น นอกนั้นก็ไม่มีเข้ามาสนับสนุนอะไร เราต้องประชาสัมพันธ์ตัวเอง แต่ก็ยังดีที่เจ้าของคือคุณ สาร์ท เคารู้จักคนเยอะ ก็แนะนำกันไป ช่วยได้เหมือนกัน” (คำให้สัมภาษณ์ของ นางเดือนเพ็ญ ทศพิทักษ์กุล เจ้าของกิจการ Sabaya Spa and Resort อ.ชะอำ เมื่อวันที่ 14 พ.ย. 2548)

“พนักงานในสปา เป็นพนักงานท้องถิ่นทั้งหมด 100% หากไม่พอจะจ้างชาวบ้านข้างวัดหนองแจงมาช่วยเสริม “ตอนกลางคืนก็จะมีสายตรวจมาคอยดูให้”

“หน่วยราชการที่ติดต่อมากที่สุดได้แก่ เจ้าหน้าที่สาธารณสุข ก็จะมาในรูปแบบของการส่งหนังสือเชิญเจ้าหน้าที่ไปอบรมเรื่องการนวด ปีละประมาณ 2 ครั้ง แต่เราต้องเสียเงินเอง นอกนั้นก็ยังมีเจ้าหน้าที่สรรพสามิต มาดูแลเรื่องการเสียภาษี”

“ไม่ค่อยมีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเข้ามาดูแลเลย ทุกวันนี้ต้องทำการ โปรโมทเอง ช่วยตัวเองทั้งหมด ตอนนี้อีกค้าก็ไม่ค่อยมีอยากให้ช่วยประชาสัมพันธ์ให้ด้วย”

“เวลาจังหวัดหรือเทศบาลมีงานเราก็ต้องออกร่วมกิจกรรมโปรโมทตัวเอง ททท. หัวหินก็เข้ามาปีละ 2 ครั้ง เทศบาลหัวหินก็จะช่วยในเรื่องการออกแบบ ส่วนสาธารณสุขก็จะมาบ่อยกว่า ททท. 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 มาเยี่ยมชมใช้บริการ ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานก็เข้ามาดู จัดนักเรียนมาทัศนศึกษา สรรพากรก็มาดูแลเรื่องภาษี

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 เพราะไม่มีทางโต เราต้องพึ่งเขาตลอดไป ที่นี้ต้องช่วยตัวเอง ตอนแรก มีนวดอย่างเดียว ตอนหลังมีสปาเพิ่มขึ้นมาเป็นทางเลือกให้ลูกค้า”

“เคยมีฝรั่งมาขอซื้อกิจการแต่ไม่ขาย ให้รู้ว่าเราก็กทำได้ เราเป็นผู้หญิงเขาคุยกันว่าทำได้ หรือแต่ขอบอกที่ทำได้”

“ทุกวันนี้ได้อยู่ได้ด้วยฝีมือหมอ คุณและกันแบบครอบครัว พี่สอนน้อง”

“เราไม่ต้องการให้ใครมาดูแล”

“ทุกวันนี้ได้รับความช่วยเหลือจากท้องถิ่นน้อยมาก ต้องช่วยตัวเอง ที่อยากได้มากตอนนี้คือ เราไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับธุรกิจสปา สาธารณสุขก็มาแต่ก็เพื่อสร้างผลงานมากกว่าที่จะมาช่วยเราอย่างจริงจัง เรื่องธุรกิจสปา นี้คนของเรายังเก่งไม่พอ เรื่องของมูล ระบบ IT ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดหาผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพ พวกเครื่องมือเครื่องมือ oil คริมต่าง ๆ ก็มีนะที่ลองเสียเงินสมัครเข้าอบรม แพรนไชส์ คุณเขาก็อธิบายให้เราดีแต่ที่ว่าเขาบอกไม่หมด ก็เอาไว้กลัวเราจะไปทำเอง”

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

“อยากให้การช่วยธุรกิจสปาของคนไทยมากกว่า เพราะทุนของเราไม่ค่อยสู้ฝรั่งยาก นอกนั้นก็อยากให้การช่วยก่อนคลายกฎระเบียบหยาบหยาบต่าง ๆ” (คำให้สัมภาษณ์นางจิราพร มีสมบุญธรรม เจ้าของกิจการ บ้านขวัญกมลสปา อ.หัวหิน เมื่อวันที่ 15 พ.ย. 2548)

จากการสอบถามธุรกิจสปาขนาดเล็กรายอื่น ๆ พบว่าไม่มีหน่วยงานท้องถิ่นใดมายื่นมือให้ความช่วยเหลือ “ไปประกาศนียบัตร ของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานก็ต้องเดินทางไปหามาอะ จะเห็นก็มีอบต. เข้ามาตรวจสอบสถานที่ เทศบาลเข้ามาถ่ายรูปเก็บภาษีป้าย เรื่องการช่วยส่งเสริมจัดโปร โมชั่นให้ทัวร์ลงไม่เคยมี ทุกวันนี้กิจการก็พออยู่ได้ ตอนไม่มีแขกก็ต้องไปหางานเอาข้างนอก” (คำให้สัมภาษณ์ของนางคำจันทร์ สิริคุตตกุล เจ้าของกิจการคำจันทร์นวดแผนไทย อ.ชะอำ เมื่อวันที่ 15 พ.ย. 2548)

ทุกเรื่องไม่เคยมีการช่วยเหลือส่งเสริม ปล่อยให้ดำเนินธุรกิจไปตามยถากรรม อบต. ไม่เคยมา เทศบาลก็แค่มาถ่ายรูปเก็บภาษีป้าย (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

รับผิดชอบเท่านั้น ซึ่งไม่มีความแตกต่างกับการบริหารราชการในลักษณะเดิมก่อนหน้าที่จะมีการบริหารงานแบบผู้ว่า CEO เลย ซึ่งข้อมูลในส่วนนี้สะท้อนให้เห็นว่ายังไม่มีการบูรณาการเพื่อร่วมผลักดันยุทธศาสตร์นี้ทั้งในระดับจังหวัด และในระดับกลุ่มจังหวัด

หากพิจารณาในทุกๆ กลุ่ม ธุรกิจสปาที่สร้างชื่อเสียงให้ชาวต่างประเทศเข้ามาท่องเที่ยว ก็ยังคงกระจุกตัวอยู่แต่เพียงกลุ่มธุรกิจสปาขนาดใหญ่ ซึ่งมีศักยภาพในด้านเงินทุน การตลาด ตลอดจนการประชาสัมพันธ์อยู่แล้ว จึงไม่ต้องอาศัยระบบราชการเข้ามาผลักดันธุรกิจให้มีการพัฒนามากนัก ดังนั้นการบริหารงานแบบบูรณาการหรือไม่บูรณาการจึงไม่ส่งผลกระทบต่อกลุ่มธุรกิจประเภทนี้

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงกลุ่มธุรกิจสปาในขนาดกลาง และขนาดเล็ก ซึ่งถือเป็นกลุ่มธุรกิจที่ต้องการความช่วยเหลือจากภาครัฐเป็นอย่างมาก แต่ในทางปฏิบัติ ก็ยังไม่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐเท่าที่ควร และการบริหารราชการแบบบูรณาการก็ไม่ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่ามีความเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น ข้อเท็จจริงในข้อนี้จึงสะท้อนให้เห็นว่าการท่องเที่ยวในเชิงสุขภาพถูกผลักดันแต่ในเพียงหลักการเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติยังไม่เกิดการบูรณาการเพื่อพัฒนาอย่างแท้จริง

สรุป และวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษา

ความคิดเห็นต่อการบริหารงานแบบผู้ว่า CEO ในทัศนะของผู้ปฏิบัติงาน

ข้อดีของการมีผู้ว่า CEO

จากการนำเสนอข้อมูลที่ผ่านมา สามารถสรุปผลในแง่มุมมองที่ผู้ปฏิบัติเห็นว่า การมีผู้ว่า CEO เป็นประโยชน์ต่อการบริหารงาน ได้ดังนี้

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

วิเคราะห์ความคิดเห็นต่อปัญหาการบริหารงานแบบบูรณาการของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

1. การบริหารงานจะดีหรือไม่ดีนั้น ขึ้นกับตัวบุคคลทุกๆ ฝ่ายทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บริหารท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ ว่ามีความเข้าใจในแนวคิด แนวปฏิบัติ และกรอบอำนาจหน้าที่ของตนเองคือน้อยเพียงไร เห็นได้ชัดเจนจากผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ที่สามารถบริหารงานตามแนวทางของผู้ว่า CEO จนทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเห็นถึงความเปลี่ยนแปลงในด้านที่เป็นประโยชน์มากกว่าเดิม
2. การบริหารงานแบบบูรณาการ หรือ ผู้ว่า CEO มีผลดีหากผู้ว่า CEO ไม่ใช้อำนาจเกินกรอบที่ตนเองมีอยู่ และต้องมีความกล้าที่จะใช้อำนาจที่มีอยู่ตัดสินใจกระทำการใดๆ ลงไป โดยไม่สั่งการใดๆ ให้บังเกิดผลเสียหายต่อส่วนรวมดังคำให้สัมภาษณ์ของปลัดอำเภอชะอำในประเด็นคำถามด้านความเห็นต่อการบริหารงานแบบบูรณาการซึ่งในกรณีการสั่งการให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวมนั้น ผู้วิจัยยังไม่พบข้อมูลการกระทำดังกล่าวของผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งสองจังหวัดกรณีศึกษา
3. ในบางครั้งพบว่า มีการสั่งการให้ท้องถิ่นมีจัดสรรงบประมาณในโครงการที่ไม่โปร่งใส มีแนวโน้มที่จะตอบสนองคำสั่งจากส่วนกลางมากกว่า เช่น มีงบประมาณในโครงการแปลก ๆ ที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ทราบมาก่อน แต่ต้องดำเนินการโดยใช้งบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องปฏิบัติตามเพราะถือว่าเป็นนโยบาย การสั่งการให้มีการใช้งบประมาณที่ดูไม่โปร่งใสนี้ถือเป็นประเด็นที่สร้างความคลางแคลงใจ และสงสัยให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเข้ามาแทรกแซงจากส่วนกลางมาสั่งการให้ส่วนท้องถิ่นพิจารณาใช้งบในส่วน of ท้องถิ่นดำเนินการ
4. ผู้ว่า CEO ต้องใช้หลักธรรมาภิบาล ไม่ใช้อำนาจลงโทษ หรือ สั่งย้ายโดยไม่เป็นธรรม และไม่ใช้ระบบเส้นสาย ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่าองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ต้องเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างเต็มที่ ทั้งในด้านการพิจารณาสั่งการ การโยกย้ายข้าราชการ เช่น สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ศาลปกครอง ในส่วนของการคานอำนาจนั้นผู้วิจัยเห็นว่าในการสั่งการใดๆ ที่จะมีผลต่อส่วนรวมของผู้ว่าราชการจังหวัด จะต้องมีการตั้งเป็นคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาโดยเฉพาะ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในด้านการคานอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด และประโยชน์ในด้านความละเอียด และรอบด้านในการพิจารณา

5. รูปแบบการบริหารงานที่เป็นกรอบมาตรฐานที่กำหนดไว้ตามแนวทางการบริหารงานแบบบูรณาการจกต้องถูกนำมาปฏิบัติ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดควรเป็นแบบอย่างและตระหนักถึงเป็นลำดับแรกในฐานะผู้นำหน่วยงานจังหวัด และในฐานะของการเป็นหัวหน้าทีมในการประสานงาน เพื่อให้การบริหารเป็นไปในแนวทางเดียวกันตามวัตถุประสงค์ของการบริหารงานแบบบูรณาการมิเช่นนั้น จะไม่เกิดการบูรณาการในภาพรวมของกลุ่มจังหวัดอย่างแท้จริง ดังจะเห็นได้จากข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัยที่สะท้อนให้เห็นว่าการบูรณาการระหว่างจังหวัดในกลุ่มจังหวัดนั้นไม่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง เนื่องจากไม่มีการร่วมมือประสานงานกันอย่างเป็นรูปธรรม ไม่มีการคิดร่วมกัน ทำร่วมกัน รับผิดชอบร่วมกัน ซึ่งเป็นการกระทำที่ผิดหลักของการบริหารงานแบบบูรณาการ ถ้าหากว่ามีการพิจารณาและมีความเข้าใจในหลักการของการบริหารงานแบบนี้แล้ว จะเห็นได้ชัดเจนว่าปัจจัยสำคัญที่จะสามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดให้ประสบความสำเร็จได้นั้น ต้องเกิดขึ้นจากการที่จังหวัดแต่ละจังหวัดในกลุ่มจังหวัดมีการพัฒนาที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และร่วมกันทำ ไม่ใช่ต่างคน ต่างทำอย่างที่เป็นอยู่ และหากว่ามีการคำนึงถึงข้อนี้แล้ว สิ่งซึ่งจะต้องตามมาคือ กลไกที่เป็นทางการในด้านการประสานงานระหว่างจังหวัด อันจะนำไปสู่การบูรณาการในภาพรวมอย่างแท้จริงนั่นเอง
6. การประเมินผลด้วยตัวชี้วัดเปรียบเสมือนการตั้ง ใจทย์ให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานดำเนินการปฏิบัติได้อย่างตรงเป้าหมายมากยิ่งขึ้น ซึ่งถือเป็นแนวทางที่สามารถนำมาปรับใช้ได้ แต่ข้อเสียของการประเมินผลตามตัวชี้วัดก็คือ การสร้างการรับรู้ให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจเพียงว่าให้ดำเนินการในภารกิจให้ประสบผลสำเร็จผ่านตามตัวชี้วัดเท่านั้น ซึ่งอาจทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติขาดมิติทางความคิดในด้านความคิดสร้างสรรค์ ซึ่งอาจถือเป็นการประเมินผลที่ลดความเป็นมนุษย์ของผู้ปฏิบัติได้ อีกประการหนึ่งนั้นผู้วิจัยต้องการให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บริหารระดับสูง และเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติ สร้างการรับรู้ และมีความเข้าใจร่วมกันว่าตัวชี้วัดเป็นเพียงเครื่องมือที่ถูกกำหนดขึ้นมาวัดความสำเร็จในเชิงปริมาณของภารกิจเท่านั้น สิ่งสำคัญที่ไม่สามารถละเลยได้คือ การประเมินความสำเร็จหรือล้มเหลวอีกด้านหนึ่งคือด้านคุณภาพอันจะมีมิติในด้านสังคมวัฒนธรรมเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย และจะทำให้มีการประเมินผลที่รอบด้านและมีคุณค่ามากยิ่งขึ้น
7. ปัญหาในเรื่องทัศนคติในการใช้งบประมาณที่เป็นงบประมาณประจำปีของหน่วยงานต่างๆ ที่ถูกใช้ในโครงการต่างๆ ซึ่งมีแนวความคิดว่าเมื่อมีหลายหน่วยงานร่วมกัน

ปฏิบัติงานนั้น จะทำให้มีปัญหาการบูรณาการด้านงบประมาณ กล่าวคือ มีความรู้สึก ว่านำมารวมกันแล้วไม่สามารถแยกแยะได้ว่า จะใช้เงินของหน่วยใด เท่าใด และ ผลสัมฤทธิ์จะถือเป็นผลงานของหน่วยงานใด จึงทำให้ขาดแรงจูงใจที่จะมาร่วมกัน ปฏิบัติ ซึ่งปัญหาในประเด็นนี้จะต้องถูกแก้ไขอย่างเร่งด่วนเนื่องจากเป็นทัศนคติที่ไม่ เป็นบูรณาการอันจะส่งผลให้การบริหารงานแบบบูรณาการไม่ประสบความสำเร็จ

8. ผู้ว่า CEO ต้องมีความทันสมัยอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะในเรื่องข้อมูลข่าวสารเพื่อที่จะ ได้มีการใช้ข้อมูลต่างๆ ที่มีความทันสมัยนำมาใช้ประโยชน์ในด้านการวางแผนกำหนด กรอบยุทธศาสตร์ในการบริหารจังหวัด ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และถูกต้องยิ่งขึ้น
9. จากคำถามการวิจัยที่ผู้วิจัยต้องการตรวจสอบว่าควรมีการประสานงานระหว่างพื้นที่ กรณีศึกษาหรือไม่ นั้น หลังทำการศึกษาผู้วิจัยพบว่า การประสานงานในระหว่าง จังหวัดเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะจังหวัดในกลุ่มยุทธศาสตร์เดียวกันยังไม่มี การประสานงานกันเท่าที่ควร ยังไม่ทราบว่าใครทำอะไร อย่างไร ขณะที่เจ้าหน้าที่ใน ระดับปฏิบัติยังไม่สามารถประสานงานกันอย่างเป็นทางการ ซึ่งไม่เป็นผลดีใน ภาพรวมของการบริหารงานแบบบูรณาการเพื่อผลักดันยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด ภาคกลางตอนล่างให้ประสบความสำเร็จ ผู้วิจัยมีความเห็นว่าผู้ว่า CEO ต้องมีบทบาท ในการประสานงานข้ามจังหวัดเพื่อผลักดันยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดให้ประสบผลสำเร็จ และเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งการประสานงานโดยผู้ว่า CEO นั้น ยังสามารถ ส่งผลในด้านขวัญกำลังใจต่อผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างด้วย และอีกประการหนึ่งที่ สำคัญคือ คณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด(กกจ.) จะต้องเข้ามามีบทบาทอย่าง เป็นรูปธรรมมากกว่านี้ เนื่องจากคณะกรรมการดังกล่าวนี้ เมื่อพิจารณาจากกรอบ อำนาจหน้าที่จะพบว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่สามารถผลักดันการบริหารงานแบบบูรณาการ ให้ประสบความสำเร็จ และยังสามารถมีบทบาทในการช่วยประสานในภาพรวมของ กลุ่มจังหวัดได้
10. การบริหารงานแบบบูรณาการ หรือ ผู้ว่า CEO ยังไม่ลงลึกถึงระดับองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น เนื่องจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจรับผิดชอบอยู่แล้ว ผู้ว่า เพียงถามความคิดเห็น เชื่อมชม แนะนำ เท่านั้น ซึ่งไม่เป็นผลดีกับแนวคิดผู้ว่าราชการ จังหวัดแบบบูรณาการที่เน้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้นำการพัฒนาพื้นที่ และมี หน้าที่เป็นผู้นำในการบูรณาการในการผลักดันยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดให้ประสบ ความสำเร็จ โดยมีกรอบการปฏิบัติเพื่อให้การบริหารประสบความสำเร็จอยู่หลาย ประการ หากว่าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีบทบาทในการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

แล้ว การผลักดันยุทธศาสตร์ของจังหวัด และกลุ่มจังหวัด ก็จะไม่ประสบความสำเร็จอย่างแท้จริง ซึ่งวิเคราะห์แล้วผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีบทบาทในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการบริหารงานที่เป็นอิสระ แต่เป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแล และเป็นอิสระแบบมีทิศทางและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ในภาพรวมในแนวทางของการพัฒนากลุ่มจังหวัด

11. ในเรื่องการส่งเสริมการท่องเที่ยว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นปล่อยให้เอกชนทำมากกว่า จากการศึกษาพบว่า แทบไม่มีการช่วยเหลือ เนื่องจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช่มืออาชีพ ซึ่งในประเด็นนี้จะเห็นได้ชัดว่ายังไม่มีการเข้ามาบูรณาการในยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวอย่างแท้จริง ผู้ว่า CEO ควรมีบทบาทในการประสานทุกๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการช่วยเหลือในด้านต่างๆ ต่อผู้ประกอบการ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เข้ามาจัดการกับปัญหาในประเด็นนี้ ถือได้ว่ายังไม่ได้ให้ความสนใจกับการผลักดันยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวเท่าที่ควร และยังไม่ได้สร้างบูรณาการจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และ ประชาชนในจังหวัดให้เห็นเป็นรูปธรรม ซึ่งสามารถสรุปได้ว่ายุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวภายในจังหวัดไม่เกิดการบูรณาการ และส่งผลให้ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดไม่เกิดบูรณาการขึ้นเช่นเดียวกัน
12. ในเรื่องการจัดการน้ำเสีย มีลักษณะต่างคนต่างทำ ตามพื้นที่รับผิดชอบเนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นเห็นว่า ชายหาดยาว ใช้งบประมาณมากดังนั้นจึงยังไม่มีความคิดในการจัดการปัญหาด้านนี้ร่วมกัน ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าทัศนคติของผู้ปฏิบัติด้านนี้ยังไม่ถูกต้องเนื่องจากในเรื่องดังกล่าวไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงการเผชิญปัญหาร่วมกัน หากไม่มีการจัดการร่วมกันแล้ว ยากที่จะประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาน้ำเสีย ซึ่งในประเด็นนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดในทั้งสองจังหวัดกรณีศึกษาควรมีการตระหนักถึงการแก้ไขปัญหาาร่วมกันในแง่ที่มากกว่านี้ ซึ่งข้อค้นพบในข้อนี้ นั้น สามารถสนับสนุนสมมติฐานของผู้วิจัยที่ว่าในพื้นที่กรณีศึกษาในเขตอำเภอชะอำจังหวัดเพชรบุรี และ อำเภอหัวหินจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ รูปแบบการบริหารแบบบูรณาการนั้นยังมีปัญหาด้านการประสานงานอยู่
13. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ยังไม่คิดร่วมมือเรื่องการท่องเที่ยว เพราะเห็นว่ากลุ่มเป้าหมายทางการท่องเที่ยวที่แตกต่างกัน และปัญหาทรัพยากรการท่องเที่ยวต่างกัน ซึ่งเป็นแนวทางที่ไม่ถูกต้องนัก เนื่องจากหากพิจารณาถึงยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดจะเห็นได้ชัดว่าจะต้องมีการส่งเสริมการบูรณาการด้านการท่องเที่ยวาร่วมกัน แต่จากการสำรวจเก็บข้อมูล ยังพบว่าเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติในพื้นที่ที่มีความสำคัญ

ด้านการท่องเที่ยวอย่างอำเภอชะอำ และอำเภอหัวหิน ยังไม่มีแนวความคิดที่จะพัฒนาการท่องเที่ยวร่วมกัน จึงสะท้อนให้เห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งสองจังหวัดมิได้มีการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ในระดับกลุ่มจังหวัดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทราบ

14. อำเภอชะอำมีพื้นที่มาก และมีชายหาดยาว และยังคงแลไม่ทั่วถึง มีการลงทุนก่อสร้างมาก ต้องทำแผนรองรับของตนเอง ยังไม่คิดจัดการปัญหาพร้อมกับอำเภอหัวหิน ยังไม่มีการจัดการทรัพยากรร่วมกัน ต่างคนต่างทำในกรอบความรับผิดชอบของตนเอง เนื่องจากขีดจำกัดทางภูมิศาสตร์ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าทัศนคติของผู้ปฏิบัติด้านนี้ยังไม่ถูกต้อง เนื่องจากในประเด็นการวางแผนรองรับของจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งในระหว่างสองจังหวัดกรณีศึกษา เรื่องดังกล่าวไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงการเผชิญปัญหาร่วมกัน หากไม่มีการจัดการร่วมกันแล้ว ยากที่จะประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหา ซึ่งในประเด็นนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดในทั้งสองจังหวัดกรณีศึกษาควรมีการตระหนักถึงการแก้ไขปัญหาร่วมกัน และเข้ามามีบทบาทในการประสานการแก้ปัญหามากกว่านี้ อย่างน้อยที่สุดควรคำนึงถึงการผลักดันยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดเป็นสำคัญ
15. ความร่วมมือระหว่างพื้นที่ อยู่ในระนาบเดียวกัน และในระดับล่างอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เป็นความร่วมมือระหว่างส่วนราชการโดยใช้ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ โดยไม่ใช่การประสานงานร่วมมือกันผลักดันยุทธศาสตร์ตามความหมายของการบริหารงานแบบบูรณาการ แต่เป็นการประสานงานที่เป็นครั้งคราว เป็นเรื่องๆ ไป ซึ่งการประสานงานดังกล่าวเห็นได้ชัดเจนว่าไม่ใช่จากการผลักดันของผู้ว่า CEO ซึ่งการประสานความร่วมมือในลักษณะนี้ขาดความเป็นทางการและไม่สามารถนำมาใช้เป็นหลักปฏิบัติ ตลอดจนใช้แสวงหาผู้รับผิดชอบที่แท้จริงได้ ซึ่งผู้ว่า CEO ของทั้งสองจังหวัดยังไม่เห็นความสำคัญของการปฏิบัติในมิติการประสานงานข้ามจังหวัด หรือข้ามอำเภอเลย
16. กฎระเบียบต่าง ๆ ของท้องถิ่น เช่น ระเบียบเทศบาลว่าด้วยความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของพื้นที่ ยังมีปัญหาไม่สามารถกำหนดได้เนื่องจากขัดรัฐธรรมนูญ เช่นในกรณีที่เทศบาลต้องการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในด้านภูมิทัศน์ โดยต้องการให้ทุกหลังคาเรือนมีสีเดียวกัน แต่ในทางปฏิบัตินั้น ยังไม่สามารถทำได้เนื่องจากขัดกับหลักเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นปัญหาที่ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นต้องทราบและหาแนวทางแก้ไข มิใช่ปล่อยให้ปัญหาต่อไปเรื่อยๆ เนื่องจากเทศบาลไม่มีศักยภาพในการแก้ไขปัญหาในข้อนี้ได้ด้วยตนเอง

17. ในบางโครงการมีแนวโน้มสนองนโยบายรัฐบาลมากกว่าสนองความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่น บางเรื่องท้องถิ่นไม่ได้ขอซึ่งผิดหลักการบริหารแบบบูรณาการ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างชัดเจน ดังเช่นในโครงการที่มีการสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้งบประมาณในโครงการแปลกๆ ซึ่งผู้ปฏิบัติไม่สามารถปฏิเสธได้ เป็นต้น
18. หลังมีผู้ว่า CEO ยังไม่เห็นผลสำเร็จในแนวคิด CEO อย่างชัดเจน เพราะ บางเรื่องเป็นสิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กระทำมีประสิทธิภาพดีอยู่แล้ว กล่าวคือในพื้นที่กรณีศึกษาซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญในด้านการท่องเที่ยวมีเทศบาลเมืองหัวหิน และเทศบาลเมืองชะอำเป็นผู้บริหารพื้นที่ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีแนวคิดที่จะไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารมากนักซึ่งเป็นแนวคิดที่ไม่ถูกต้อง เนื่องจากกรอบการพัฒนาพื้นที่ในจังหวัด จะต้องเริ่มจากยุทธศาสตร์ต่างๆ ที่ต้องถูกถ่ายทอดโดยผู้ว่าราชการจังหวัด และมีผู้ว่าราชการจังหวัดเข้าไปกำกับดูแลในการบริหาร ดังนั้นกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 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 ซึ่งในกลุ่มธุรกิจสปาขนาดกลางและขนาดเล็กนั้นต้องการการสนับสนุนจากภาครัฐเป็นอย่างยิ่งในทุกๆ ด้านที่ภาครัฐสามารถมีส่วนเกี่ยวข้อง

3. การบูรณาการในการผลักดันยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพยังไม่ประสบความสำเร็จทั้งในระดับกลุ่มจังหวัด และระดับจังหวัดของทั้งเพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์ การดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการยังเป็นไปในลักษณะเดิม คือ ไม่มีการสนับสนุนอย่างจริงจังจากภาครัฐ มีเพียงหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เข้ามาตรวจสอบ จึงทำให้การบริหารงานแบบบูรณาการไม่ได้สร้างความแตกต่างในแนวทางที่ชัดเจน

การวิเคราะห์ผลสำเร็จของการบริหารงานแบบบูรณาการโดยกรอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากที่ผู้วิจัยได้กล่าวถึงทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ก่อนหน้านี้อแล้วในบทที่ 2 ในส่วนต่อไปนี้ 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

ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติอันเกี่ยวเนื่องกับปัจจัยในด้านนี้นั้น ระบุไว้ว่าหากจะนำนโยบายใดๆ ไปปฏิบัตินั้นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีความเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างแท้จริง ซึ่งหมายความว่านโยบายดังกล่าวจะต้องมีความชัดเจนของเป้าหมาย และผลลัพธ์ที่สามารถสื่อให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจได้อย่างชัดเจน ซึ่งหากจะพิจารณาการที่รัฐบาลได้นำเอานโยบายการบริหารงานแบบบูรณาการมาใช้ นั้น จะเห็นได้ว่ารัฐบาลซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการจัดการบริหารงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ต้องการให้มีความคล่องตัว และให้มีการบริหารงานในแนวราบในลักษณะประสานความร่วมมือเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของพื้นที่ได้อย่างตรงจุด และอยู่ในลักษณะร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมแก้ปัญหา ซึ่งการกำหนดวัตถุประสงค์ และแนวทางการปฏิบัติงานภายใต้การบริหารงานแบบบูรณาการนั้น ถือได้ว่า

มีความชัดเจน โดยมีการกำหนดกรอบให้ผู้ปฏิบัติทราบถึงวัตถุประสงค์ และแนวทางการปฏิบัติงาน พิจารณาได้จากการกำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานแบบบูรณาการ พ.ศ.2546 เข้ามาใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติงานอย่างเป็นทางการ และจากข้อมูลที่ได้รับจากผู้วิจัยได้จากการ สัมภาษณ์ที่นำเสนอไปแล้วข้างต้น พบว่าผู้ปฏิบัติงานในอำเภอชะอำ และอำเภอหัวหิน ส่วนใหญ่มีความ เข้าใจถึงวัตถุประสงค์ ของนโยบายเป็นอย่างดี และเข้าใจถึงข้อดีของการนำวิธีการบริหารงาน แบบบูรณาการมาใช้บริหารประเทศ อันสะท้อนให้เห็นว่าหากพิจารณาถึงความชัดเจน และ วัตถุประสงค์ของนโยบายแล้ว

2. ปัจจัยด้านทรัพยากร

เมื่อพิจารณาปัจจัยทางด้านทรัพยากร ตามกรอบทฤษฎี จะเห็นได้ว่าทรัพยากรที่สำคัญที่มี ส่วนในการผลักดันให้การดำเนินการตามนโยบายประสบความสำเร็จคือ ทรัพยากรในด้าน งบประมาณ ซึ่งข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์นั้นสามารถสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาในด้านทรัพยากร อย่างชัดเจน กล่าวคือ เมื่อมีการนำการบริหารงานแบบบูรณาการมาใช้ ส่งผลให้มีการกำหนดให้มีการ บริหารงบประมาณโดยถูกใช้ผ่านโครงการต่างๆ ซึ่งโครงการนั้นๆ จะถูกเสนอมายังผู้ว่าราชการ จังหวัดเพื่อพิจารณาใช้งบประมาณให้เหมาะสมและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์จังหวัด และ ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด แต่ข้อค้นพบที่สำคัญในทางปฏิบัตินั้นหากพิจารณาถึงการบูรณาการด้าน งบประมาณระหว่างพื้นที่สองอำเภอที่เป็นกรณีศึกษา จะเห็นได้ว่ายังไม่มีมีการบูรณาการเกิดขึ้นตาม วัตถุประสงค์ของนโยบาย เนื่องจากการดำเนินการกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของทั้งสอง พื้นที่คือเทศบาลเมืองชะอำ และเทศบาลเมืองหัวหิน นั้นยังอยู่ในลักษณะต่างฝ่ายต่างทำ และการ บริหารงบประมาณก็ยังแบ่งแยกบริหารกันอยู่ ภาพดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าทรัพยากรงบประมาณ มิได้ถูกใช้ไปโดยคำนึงถึงภาพรวมของผลสัมฤทธิ์ของยุทธศาสตร์ในภาพรวม คือยุทธศาสตร์กลุ่ม จังหวัด จึงถือได้ว่าการนโยบายการบริหารงานแบบบูรณาการนั้น ทรัพยากรงบประมาณยังมิได้ถูก ใช้ไปตามกรอบวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างแท้จริง อันส่งผลให้การบริหารงานแบบบูรณาการ นั้นยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

3. ปัจจัยด้านการสื่อสารในองค์กร

สำหรับปัจจัยอีกด้านหนึ่งที่สามารถผลักดันให้นโยบายประสบผลสำเร็จนั้น คือปัจจัยด้าน การสื่อสารภายในองค์กร อันหมายความว่าผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายจะต้องมีความรู้ความเข้าใจถึง วัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างแท้จริง และเป็นแนวทางเดียวกัน ซึ่งข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัย แสดงให้เห็นถึงปัญหาบางประการของความเข้าใจของผู้ปฏิบัติงาน อันส่งผลให้การบริหารงาน แบบบูรณาการตามแนวนโยบายของรัฐบาลนั้นยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร กล่าวคือ แม้ว่าการที่รัฐบาลนำนโยบายการบริหารงานแบบบูรณาการมาใช้แล้ว ได้มีกระบวนการในการแสดงให้

เห็นถึงความชัดเจนในแนวทางการปฏิบัติ ตลอดจนวัตถุประสงค์ของนโยบาย จนสื่อให้เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติเข้าใจได้อย่างเป็นรูปธรรม ถึงวัตถุประสงค์ของนโยบายแล้วนั้น หากแต่ผู้ปฏิบัติบางส่วนยังไม่มี ความเข้าใจกรอบของนโยบายในลักษณะที่เป็นองค์รวมในภาคปฏิบัติ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่บางส่วนนั้นเห็นว่าการบริหารงานแบบบูรณาการ ภายใต้ผู้ว่าราชการจังหวัด CEO จะประสบความสำเร็จหรือไม่ ขึ้นอยู่กับตัวผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นสำคัญ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าในมิติทางความคิดของผู้ปฏิบัติยังไม่เห็นว่าตนเองอยู่ในระบบการบริหารงานในลักษณะดังกล่าวเท่าใดนัก และยังไม่พบแนวคิดที่ปรารถนาให้มีการประสานความร่วมมือกันอย่างจริงจังเนื่องจากผู้ปฏิบัติยังติดอยู่กับเรื่องกรอบอำนาจหน้าที่ตามแนวทางการบริหารงานแบบเดิม ซึ่งถือเรื่องอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายเป็นหลัก ซึ่งแท้จริงแล้วระบบการบริหารงานแบบบูรณาการจะประสบความสำเร็จหรือไม่ ขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายที่อยู่ในองค์กรการบริหารงาน ในภาครัฐต้องมีการร่วมปฏิบัติและประสานงานเพื่อผลักดันให้นโยบายประสบความสำเร็จ และจากข้อมูลการสัมภาษณ์อีกส่วนหนึ่งนั้นเห็นได้ว่ายังไม่มีการประสานงานที่เป็นรูปธรรม และเป็นทางการของพื้นที่กรณีศึกษา จะมีก็แต่เพียงการประสานงานโดยใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเท่านั้น ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดของทั้งสองจังหวัด ยังไม่แสดงถึงความเข้าใจอย่างแท้จริงในวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ต้องร่วมผลักดันแนวทางการบริหารงานแบบบูรณาการซึ่งเป็นนโยบายรัฐบาลนั้นให้ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างแท้จริง

จากที่ผู้วิจัยได้นำกรอบของปัจจัยบางประการที่มีส่วนผลักดันให้การนำนโยบายไปปฏิบัติ ประสบผลสำเร็จมาใช้วิเคราะห์ถึงความสำเร็จของนโยบายการบริหารงานแบบบูรณาการนั้น สามารถเห็นได้อย่างชัดเจนว่า นโยบายดังกล่าวยังไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากยังไม่มี การบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายหรืออีกนัยหนึ่งคือ เกิดความคลาดเคลื่อนใน ด้านทรัพยากรงบประมาณในแนวทางการบริหารงานแบบบูรณาการนั่นเอง ส่วนอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้นโยบายไปยังไม่ประสบผลสำเร็จนั้นคือ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติยังปัญหาในด้านความเข้าใจ ร่วมกันในภาพรวมของนโยบายในด้านวัตถุประสงค์ของการบริหารงานแบบบูรณาการอย่างแท้จริง ถึงแม้ว่าจะมีความเห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าวก็ตาม ซึ่งเพียงเท่านี้ก็สามารสะท้อนให้เห็นว่า นโยบายดังกล่าวยังไม่ประสบผลสำเร็จในทางปฏิบัติอยู่นั่นเอง

การพิจารณาความสำเร็จของการผลักดันยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง

การพิจารณาประเด็นยุทธศาสตร์ เป็นการพิจารณาถึงความสำเร็จหรือล้มเหลวของระบบการบริหารงานแบบบูรณาการ โดยวิธีที่ง่ายที่สุด กล่าวคือ จากที่ผู้วิจัย ได้กล่าวไว้แล้วถึงจุดประสงค์ของการบริหารงานแบบบูรณาการ และ การกำหนดยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ลงมาถึงยุทธศาสตร์จังหวัด และลงในพื้นที่สุดท้ายนั่นคือพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในกรณีศึกษาที่ผู้วิจัยได้พิจารณายุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวของ เทศบาลเมืองชะอำ และเทศบาลเมืองหัวหิน เพื่อที่จะศึกษาว่ามีแนวโน้มในการร่วมผลักดันยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด และยุทธศาสตร์จังหวัดหรือไม่ ซึ่งก็สามารถพิจารณาได้จากกลยุทธ์ในการดำเนินการว่ามีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง และยุทธศาสตร์จังหวัดหรือไม่ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดเพชรบุรี

“การพัฒนาให้เป็นเมืองท่องเที่ยว สถานที่ประชุมสัมมนา นันทนาการหลากหลายรูปแบบ” จากยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวข้างต้น นำไปสู่การกำหนดกลยุทธ์ในการดำเนินการ เพื่อให้ยุทธศาสตร์ประสบความสำเร็จ ดังต่อไปนี้

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

ยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

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

- การสร้างแหล่งท่องเที่ยวใหม่
- การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวให้มีความยั่งยืน
- การรักษาความปลอดภัยและมาตรฐานการให้บริการ
- การประชาสัมพันธ์เชิงรุกด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่

แนวทางการพัฒนายุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวของเทศบาลเมืองชะอำ มีโครงการที่เกี่ยวข้องที่จะดำเนินการดังนี้(แผนพัฒนาสามปี เทศบาลเมืองชะอำ,2548)

- โครงการปรับปรุงจุดชมวิว
- โครงการก่อสร้างปรับปรุงศูนย์บริการท่องเที่ยวชายหาดชะอำ
- โครงการจัดทำเอกสารแนะนำแหล่งท่องเที่ยว

แนวทางการพัฒนายุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวของเทศบาลเมืองหัวหิน มีโครงการที่เกี่ยวข้องที่จะดำเนินการดังนี้ (แผนพัฒนาสามปี เทศบาลเมืองหัวหิน , 2548)

- จัดสร้างศูนย์บริการนักท่องเที่ยว
- เที่ยวสบายชายหาดหัวหิน
- จัดงานมิวสิกอินซัมเมอร์
- จัดงานหัวหิน ไบควิค

จากการพิจารณาของผู้วิจัยนั้นจะเห็นว่ายุทธศาสตร์ของจังหวัดกรณีศึกษาด้านการท่องเที่ยวไม่มีการกำหนดกลยุทธ์ ในการพัฒนาที่มีลักษณะการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวร่วมกันของจังหวัดเพชรบุรี และจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เพื่อผลักดันยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดเลย ยังมีลักษณะของการต่างคนต่างทำอยู่ และเมื่อพิจารณาลงไปในพื้นที่กรณีศึกษา ผู้วิจัยเห็นว่า การดำเนินการของสองพื้นที่ที่มีความต่อเนื่องกัน และจะต้องถูกผลักดันภายใต้ยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดเดียวกันนั้น ยังไม่มีลักษณะของความเกี่ยวข้องกันเลย ก็ยังมีลักษณะต่างคนต่างทำอยู่นั่นเอง ซึ่งข้อมูลในส่วนนี้สามารถชี้ให้เห็นว่าการบริหารงานแบบบูรณาการนั้นยังมีปัญหาในด้านของการไม่ประสานงาน และสาเหตุที่ไม่มีการประสานงาน จะส่งผลให้ยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัดจะไม่ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ซึ่งจากลักษณะดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวของการบริหารงานแบบบูรณาการ ในลักษณะของประเด็นยุทธศาสตร์ที่ไม่มีแนวคิดบูรณาการอยู่ในตัวยุทธศาสตร์นั่นเอง