บทที่ 6

สรุปและเสนอแนะแนวทางการประสานการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวหัวหิน-ชะอำ

การประสานการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวหัวหิน-ชะอำ

จากผลการวิเคราะห์ถึงการประสานการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวหัวหิน-ชะอำ ซึ่งประกอบด้วยการศึกษาถึงแผนงานและโครงการพัฒนาการท่องเที่ยวของแหล่งท่องเที่ยว ภายใต้กรอบนโยบายหลักในการพัฒนาของแผนงานและโครงการดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 และทัศนคติของนักท่องเที่ยว รวมทั้งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาการท่องเที่ยวของแหล่งท่องเที่ยวดังกล่าวมาแล้วในบทที่ 5 สามารถสรุปให้เห็นถึงความสัมพันธ์กันในการประสานการพัฒนาการท่องเที่ยวของหัวหิน-ชะอำ

1. ความสัมพันธ์ของนโยบายของการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว

จากการวิเคราะห์นโยบายของแผนงานและโครงการในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวหัวหิน-ชะอำ ที่ได้เสนอแนะและกำหนดนโยบายเพื่อเป็นฐานในการกำหนดกรอบและแนวทางการชี้นำการพัฒนาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะประกอบด้วยนโยบายของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวของภาครัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ที่สำคัญคือ นโยบายของแผนหลักพัฒนาการท่องเที่ยวจังหวัดเพชรบุรีและจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ที่ถือได้ว่าเป็นแผนพัฒนาการท่องเที่ยวโดยตรง และนโยบายของแผนพัฒนาที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ นโยบายของผังเมืองรวมที่ประกอบด้วยผังเมืองรวมชุมชนหัวหิน ผังเมืองรวมชุมชนชะอำ รวมทั้งนโยบายของแผนพัฒนาส่วนท้องถิ่นที่ประกอบด้วย แผนพัฒนาเทศบาลตำบลหัวหิน และแผนพัฒนาเทศบาลตำบลชะอำดังนี้

ผลการวิเคราะห์ถึงนโยบายของแผนหลักฯ ที่ได้กำหนดกรอบนโยบายโดยรวม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาการท่องเที่ยวในพื้นที่วางแผน ซึ่งกำหนดให้หัวหิน-ชะอำ เป็นกลุ่มการท่องเที่ยวกลุ่มหนึ่งที่ต้องการให้มีการพัฒนาเป็นไปตามกรอบนโยบาย โดยให้หัวหินเป็นแหล่งท่องเที่ยวชายหาดมาตรฐานแบบสงบ (Passive International Beach Resort) และชะอำเป็นแหล่งท่องเที่ยวชายหาดมาตรฐานแบบสนุกสนานและการบันเทิง (Active Beach Resort and Entertainment Area) เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงของแหล่งท่องเที่ยว และส่งเสริมซึ่งกันและกันในพื้นที่แหล่งท่องเที่ยว และแหล่งท่องเที่ยวกลุ่มข้างเคียงด้วย ทั้งในด้าน

ความเชื่อมโยงของรูปแบบและกิจกรรมที่เกิดขึ้น คือให้หัวหินมีความสำคัญในด้านการเป็นศูนย์กลางบริการการท่องเที่ยว และชะอำมีความสำคัญเป็นแหล่งบริการและการบันเทิง ด้านความเชื่อมโยงระหว่างแหล่งท่องเที่ยว คือ ให้หัวหิน-ชะอำเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยว เพื่อที่จะกระจายการท่องเที่ยวออกไปตามแหล่งท่องเที่ยว ด้านการวางแผนการใช้ที่ดิน มาตรการควบคุมการใช้ที่ดิน การควบคุมการปลูกสร้างอาคาร และการใช้ประโยชน์ที่สาธารณะ ซึ่งได้กำหนดขอบเขต ประเภทของกิจกรรมที่มีอยู่ในพื้นที่ รวมทั้งด้านการปรับปรุงและพัฒนา กฎหมาย องค์กร และการจัดการด้านการพัฒนาการท่องเที่ยวให้มีประสิทธิภาพ เกิดการประสานงานและช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างหน่วยงานของภาครัฐ เอกชน และประชากรในท้องถิ่น เสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนของท้องถิ่น ให้มีการประสานงานและร่วมมือกันระหว่างพื้นที่ทั้งสอง โดยยึดถือกรอบของการแบ่งกลุ่มแหล่งท่องเที่ยวที่ให้หัวหิน-ชะอำ เป็นกลุ่มแหล่งท่องเที่ยวกัน

สำหรับนโยบายของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวของหน่วยงานอื่น ซึ่งประกอบด้วยนโยบายของผังเมืองรวม นโยบายของแผนพัฒนาท้องถิ่น ภายใต้ขอบเขตการปกครองหัวหินและชะอำอยู่ภายใต้เขตการปกครองของ 2 จังหวัด ที่มีสภาพทางกายภาพของพื้นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน และเป็นพื้นที่ติดต่อกัน การกำหนดนโยบายในการพัฒนาพื้นที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงได้กำหนดนโยบายการพัฒนาไว้อย่างคล้ายคลึงกัน โดยมุ่งเน้นการพัฒนาพื้นที่ให้มีศักยภาพทางการท่องเที่ยวที่สูง และสนับสนุนการพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สมบูรณ์แบบเท่าเทียมกัน ก่อให้เกิดการชี้นำการพัฒนาภายในแหล่งท่องเที่ยวที่มีรูปแบบการพัฒนาที่ไม่แตกต่างกัน ในทางตรงกันข้ามหัวหินและชะอำจะมีรูปแบบของกิจกรรมต่าง ๆ ที่คล้ายคลึงกัน เป็นผลให้เกิดการแข่งขันในด้านการให้บริการสำหรับนักท่องเที่ยว หน่วยงานภาครัฐ เอกชน และประชากรท้องถิ่นต่างมุ่งเน้นที่จะเสริมสร้างการพัฒนาพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวภายใต้กรอบนโยบายของแผนพัฒนาในหน่วยงานเอง

ดังนั้น โดยส่วนรวมแล้วจะเห็นได้ว่านโยบายของแผนหลักฯ ไม่มีการตอบรับกับนโยบายของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวของหน่วยงานส่วนอื่น ๆ ดังที่กล่าวมาแล้วในประเด็นต่าง ๆ เป็นผลให้เกิดการชี้นำการพัฒนาที่เกิดความสับสนและขาดประสิทธิภาพ ซึ่งจะเห็นได้จากการพัฒนาของภาคเอกชนที่เกิดขึ้นในช่วงแผนพัฒนา มีรูปแบบการพัฒนาพื้นที่อย่างขาดระเบียบแบบแผน โครงการพัฒนาต่างๆ กระจายตัวไปตามแนวชายฝั่งทะเลตลอดแนว มีการแข่งขันกันลงทุนในกิจการประเภทต่าง ๆ เกิดขึ้นอย่างมากมาย เพื่อบริการนักท่องเที่ยวในเชิงผลประโยชน์ทางการพาณิชยกรรมทั้งในหัวหินและชะอำ ก่อให้เกิดการพัฒนาพื้นที่ขึ้นเป็นจำนวนมากเกินความต้องการของนักท่องเที่ยว อีกทั้งรูปแบบการพัฒนาพื้นที่ การกระจายตัวของกิจกรรมต่างๆ ในหัวหินและชะอำมีความคล้ายคลึง

กันในสภาพปัจจุบัน ซึ่งจะไม่เป็นผลดีต่อแหล่งท่องเที่ยว แต่ในทางตรงกันข้าม กลับจะสร้างปัญหาให้เกิดขึ้นในอนาคตได้ต่อไป

เมื่อพิจารณาถึงผลการสรุปแบบสอบถามทัศนคติของนักท่องเที่ยวชาวไทย และชาวต่างประเทศทั้งในหัวหิน-ชะอำ กับการพัฒนาการท่องเที่ยว จะเห็นได้ว่า นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่ทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศจะอยู่ในวัยหนุ่มสาว แหล่งที่มาจะมาจากกรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียง ส่วนนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศก็จะมาจากแถบยุโรปเป็นส่วนมาก และส่วนใหญ่นิยมเดินทางเป็นกลุ่ม โดยจะมากับกลุ่มเพื่อนเพื่อการท่องเที่ยวและการพักแรมในแหล่งท่องเที่ยวซึ่งจะมีสภาพธรรมชาติเป็นแรงจูงใจที่สำคัญ ส่วนในด้านการกระจายตัวของนักท่องเที่ยว นักท่องเที่ยวชาวไทยที่ใช้ชะอำเป็นฐานการท่องเที่ยว มีสัดส่วนสูงกว่าที่ใช้หัวหินเป็นฐาน แต่สัดส่วนของการพักแรมนั้น หัวหินมีนักท่องเที่ยวพักแรมมากกว่าในชะอำ และการเลือกที่พักจะเลือกพักบังกาโลและเกสท์เฮาส์เป็นส่วนมาก สำหรับนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศนั้น ใช้หัวหินเป็นฐานการท่องเที่ยวมีสัดส่วนสูงกว่าที่ชะอำและสัดส่วนของการพักแรมนั้นหัวหินก็ยังคงมีสัดส่วนการเข้าพักแรมมากกว่าชะอำ แต่อย่างไรก็ตามความนิยมในการเลือกที่พักของนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศนิยมที่จะพักในโรงแรมมากกว่าสถานที่พักประเภทอื่นๆ จากสัดส่วนดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นถึงการกระจายตัวของนักท่องเที่ยวชาวไทยและชาวต่างประเทศ นิยมที่จะเลือกหัวหินเป็นที่พักส่วนใหญ่ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงสภาพความต้องการของนักท่องเที่ยว ที่จะกระจายตัวในพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวหัวหิน - ชะอำ รวมทั้งสามารถที่จะนำจำนวนเงินหมุนเวียนอันเนื่องมาจากการท่องเที่ยวได้ จำนวนเงินหมุนเวียนส่วนใหญ่จะได้มาจากการให้บริการด้านอาหาร เครื่องดื่ม รองลงมา คือ ค่าที่พัก ทั้งนักท่องเที่ยวชาวไทยและชาวต่างประเทศ จากลักษณะดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่า นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่มีความพึงพอใจต่อสภาพธรรมชาติของแหล่งท่องเที่ยว แต่ด้วยสภาพการพัฒนาในปัจจุบันของหัวหิน-ชะอำ มีการขยายตัวทางด้านการพัฒนาอาคารสิ่งปลูกสร้างโดยภาคเอกชนเป็นจำนวนมาก จึงก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยว โดยเฉพาะอย่างยิ่งความต้องการของนักท่องเที่ยวทางด้านโครงสร้างพื้นฐานที่มีความจำเป็นต่อการท่องเที่ยว ได้แก่ การบริการระบบประปา ระบบไฟฟ้า ระบบถนน ระบบการจราจรที่จอดรถ และการบริการยานพาหนะต่าง ๆ ที่มีปัญหาการให้บริการไม่เพียงพอต่อความต้องการของนักท่องเที่ยว

อย่างไรก็ตาม จากการวิเคราะห์พบว่า นักท่องเที่ยวมีแนวโน้มที่ต้องการเดินทางมาท่องเที่ยวในหัวหินมากกว่าในชะอำ เพื่อประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยวในแง่ของการพักผ่อนแบบสงบโดยมีสภาพทางธรรมชาติเป็นแรงดึงดูดใจ เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างความต้องการ

ของนักท่องเที่ยวกับนโยบายของแผนหลักที่ชี้นำการพัฒนาของหัวหินและชะอำ ให้มีศักยภาพทางการท่องเที่ยวแล้ว โดยส่วนรวมนโยบายของแผนจะสอดคล้องกับความต้องการของนักท่องเที่ยวในพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวหัวหินมากกว่าพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวชะอำ และความต้องการของนักท่องเที่ยวต้องการที่จะท่องเที่ยวแบบสงบ ดังนั้นถ้าเปรียบเทียบถึงความต้องการของนักท่องเที่ยวกับนโยบายของแผนพัฒนาท้องถิ่น และนโยบายของผังเมืองรวมที่ชี้นำให้ภาคเอกชนลงทุนพัฒนาพื้นที่ในสภาพปัจจุบันแล้ว จะส่งผลให้เห็นถึงความขัดแย้งของกิจกรรมที่นักท่องเที่ยวมาปฏิบัติกับการพัฒนาภายใต้นโยบายเหล่านี้

ส่วนผลสรุปแบบสอบถามทัศนคติของผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน อันประกอบด้วยหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน พบว่าผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้ให้ความคิดเห็นว่าการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในปัจจุบัน มีการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ ได้แก่ โรงแรม อาคารชุดพักอาศัย เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก และมีการพัฒนาเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด ทั้งในหัวหินและชะอำ ซึ่งเป็นการพัฒนาที่เกินความต้องการของนักท่องเที่ยว ด้วยสาเหตุของการเร่งดำเนินการพัฒนาพื้นที่ภายใต้นโยบายที่ชี้นำให้เกิดความสับสนของแผนพัฒนาฉบับต่างๆ ประกอบกับการเร่งดำเนินการพัฒนาพื้นที่ก่อนที่กฎกระทรวงมหาดไทยจะมีผลบังคับใช้ เป็นผลทำให้หัวหิน ชะอำ มีการพัฒนาที่ไม่แตกต่างกัน ทั้งทางด้านการใช้ที่ดิน การพัฒนากิจการประเภทต่าง ๆ ดังนั้นการพัฒนาดังกล่าวนี้ แสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างการพัฒนาของภาคเอกชนกับนโยบายของแผนหลักฯ ที่กำหนดกรอบการพัฒนาพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวหัวหิน-ชะอำ ไว้ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

2. <u>ความสัมพันธ์ของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวของแหล่งท่องเที่ยว</u>

แผนงานและโครงการในการพัฒนาและให้บริการพื้นฐานสำหรับแหล่งท่องเที่ยวที่ได้เสนอแนะและกำหนดให้มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นพื้นฐานในการกำหนดกรอบ และแนวทางการประสานการดำเนินการของหน่วยงานที่รับผิดชอบ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาที่ได้กำหนดขึ้นในการกำหนดแผนงานและโครงการ รวมทั้งเป็นการชี้นำรูปแบบการพัฒนาพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวให้ภาคเอกชนดำเนินการพัฒนาภายใต้กรอบและแนวทางของแผนงานและโครงการ อันประกอบด้วยแผนพัฒนาของหน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐ

จากการวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ของแผนงาน และโครงการพัฒนาของหน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐ ในการกำหนดแผนงานและโครงการพัฒนาพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวและระยะเวลาดำเนิน

การของแผน ซึ่งประกอบด้วยแผนพัฒนาระบบโครงข่ายการคมนาคมขนส่ง แผนพัฒนาระบบประปา แผนพัฒนาระบบไฟฟ้า แผนพัฒนาระบบระบายน้ำและบำบัดน้ำเสีย และอื่น ๆ จะเห็นได้ว่าการกำหนดแผนงานและโครงการพัฒนาต่าง ๆ นั้น มีการกำหนดการพัฒนามุ่งเน้นความต้องการของวัตถุประสงค์และช่วงระยะเวลาดำเนินการ ที่มีความแตกต่างกันในการกำหนดรูปแบบของการพัฒนาชุมชนและแหล่งท่องเที่ยวในประเด็นต่าง ๆ ทั้งในด้านการชี้นำรูปแบบการใช้ที่ดินและการกระจายตัวของประชากรไปยังพื้นที่แหล่งท่องเที่ยว โดยแผนหลักมุ่งการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค-สาธารณูปการในบริเวณศูนย์กลางชุมชนเป็นหลัก และกระจายการพัฒนาไปในบริเวณรอบ ๆ อย่างต่อเนื่องทั้งในหัวหินและชะอำ โดยมีลักษณะของการเชื่อมโยงกันระหว่างพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวและมีกิจกรรมที่ต่อเนื่องกัน แสดงให้เห็นถึงความต้องการที่จะให้เมืองมีรูปแบบของการกระจายตัวอยู่ในบริเวณศูนย์กลางของชุมชนเป็นหลัก รวมทั้งการกระจายความหนาแน่นของประชากรก็จะกระจายตัวอยู่ในศูนย์กลางชุมชนภายใต้การชี้นำของแผนพัฒนาที่กำหนดขอบเขต ประเภท ของแผนงานและโครงการต่าง ๆ ไว้ เป็นผลให้เกิดความพร้อมของสิ่งอำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ เพื่อรองรับการขยายตัวของชุมชน และการกระจายตัวของประชากรในบริเวณดังกล่าว ลักษณะดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่า หัวหินและชะอำมีรูปแบบของการขยายตัวของชุมชน และการกระจายตัวของประชากรแบบศูนย์กลางเดียวเป็นศูนย์กลางหลัก

ส่วนผังเมืองรวมนั้น ภายใต้กรอบของแผนการขยายตัวของชุมชนที่กำหนดให้เมืองมีการขยายตัวในลักษณะของการกระจายความเจริญจากชุมชนศูนย์กลางที่เป็นศูนย์กลางหลัก ออกไปยังชุมชนรองให้เป็นศูนย์กลางรอง และชุมชนย่อยต่าง ๆ เพื่อรองรับการขยายตัวของเมือง และประชากรที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ทั้งในเขตผังเมืองรวมชุมชนหัวหินและผังเมืองรวมชุมชนชะอำ ซึ่งลักษณะของการขยายตัวของเมืองดังกล่าว เป็นลักษณะของความต้องการที่จะให้เมืองมีรูปแบบการขยายตัวประเภทเมืองหลายศูนย์กลางโดยให้ศูนย์กลางหลักของเมืองเป็นศูนย์กลางของการบริการต่าง ๆ และศูนย์กลางรองเป็นศูนย์กลางบริการให้กับชุมชนย่อย ๆ และสามารถเชื่อมโยงกับศูนย์กลางหลักได้สะดวก เพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองและประชากรที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทั้งประชากรท้องถิ่นและจำนวนนักท่องเที่ยว ให้กระจายความหนาแน่นจากศูนย์กลางชุมชนที่เป็นศูนย์กลางพาณิชยกรรมออกไปสู่ศูนย์กลางรองและชุมชนย่อย ๆ ต่อไป ทั้งในหัวหินและชะอำ ดังนั้นภายใต้กรอบของแผนการขยายตัวของชุมชน และความต้องการในการกระจายจำนวนประชากรดังกล่าวนี้ ผังเมืองรวมทั้งสองจึงได้กำหนดแผนพัฒนาระบบสาธารณูปโภค-สาธารณูปการ ให้กระจายตามการขยายตัวนั้นด้วย ด้วยเหตุผลดังกล่าวจะเห็นได้ว่าหัวหินและชะอำ จะมีรูปแบบของการขยายตัวของเมืองที่คล้ายคลึงกัน และมีศักยภาพที่เท่าเทียมกัน

สำหรับแผนพัฒนาส่วนท้องถิ่นทั้งในหัวหินและชะอำ มุ่งเน้นการพัฒนาพื้นที่ภายใต้ขอบเขตการปกครอง โดยเฉพาะบริเวณแหล่งท่องเที่ยวตลอดแนวชายฝั่งทะเล เพื่อปรับสภาพพื้นที่ให้เอื้ออำนวยต่อการเป็นแหล่งท่องเที่ยว ให้มีศักยภาพที่สูงและเหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน และเป็นการส่งเสริมสนับสนุนการประกอบการลงทุนของธุรกิจประเภทต่าง ๆ จึงทำให้พื้นที่ตามแนวชายฝั่งทะเลของหัวหิน-ชะอำมีศักยภาพที่คล้ายคลึงกัน แต่อย่างไรก็ตามด้วยงบประมาณของท้องถิ่นที่ได้รับการจัดสรรจากภาครัฐในส่วนกลางมีจำนวนจำกัดจึงเป็นผลต่อหน่วยงานภาครัฐของท้องถิ่นโดยตรงที่จะสามารถดำเนินการพัฒนาได้หรือไม่ จากลักษณะของการกำหนดแผนพัฒนาพื้นที่ดังกล่าว เป็นผลให้เกิดการชี้นำการพัฒนาพื้นที่ให้มีรูปแบบของการขยายตัวไปตามแนวชายฝั่งทะเล และการกระจายความหนาแน่นของประชากร ก็จะกระจายตัวตามรูปแบบของการขยายตัวของเมืองเช่นเดียวกัน

ผลจากการสรุปแผนงาน และโครงการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวของหน่วยงานส่วนต่าง ๆ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดแผนพัฒนาไว้ เป็นการชี้นำให้เกิดรูปแบบการขยายตัวของชุมชน และการกระจายความหนาแน่นของประชากรไปตามทิศทางที่แผนกำหนด โดยส่วนรวมแล้วแผนที่กำหนดไว้ไม่มีการตอบรับกัน ทางด้านการกำหนดแผนพัฒนาเพื่อที่จะให้เกิดการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นไปตามรูปแบบที่เหมือนกัน และมีการกระจายตัวของประชากรไปตามรูปแบบของการขยายตัวของชุมชนไปในทิศทางเดียวกันจึงไม่เป็นผลดีต่อการพัฒนา เมื่อพิจารณาจากความต้องการใช้บริการระบบสาธารณูปโภค-สาธารณูปการของภาคเอกชน ที่ยังขาดแคลน และในปัจจุบันยังครอบคลุมไม่ทั่วถึง เนื่องมาจากสาเหตุของรูปแบบการขยายตัวของชุมชนที่ขาดระเบียบ และจำนวนประชากรกระจายตัวไปตามการขยายตัวของชุมชนดังกล่าว รวมทั้งในปัจจุบันภาคเอกชน มีโครงการพัฒนาพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวตามแนวชายฝั่งทะเลตลอดแนวทั้งในหัวหินและในชะอำ ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการกำหนดแผนงานและโครงการพัฒนาพื้นที่ของหน่วยงานภาครัฐที่เป็นปัจจัยที่สำคัญในการชี้ทิศทางการพัฒนาพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวให้มีความพร้อมในการบริการและเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สมบูรณ์แบบ และเพื่อรองรับการขยายตัวของประชากรท้องถิ่นที่เกิดจากกิจกรรมการท่องเที่ยวออกไปตามการพัฒนาการท่องเที่ยว ที่ได้กระจายการพัฒนาไปตามพื้นที่ต่าง ๆ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาครัฐในการกำหนดแผนงานและโครงการที่เหมาะสมสอดคล้องกัน และการกำหนดระยะเวลาของแผนงานและโครงการให้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน

เมื่อพิจารณาถึงผลการศึกษาจากการสอบถามทัศนคติของเจ้าหน้าที่ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น มีความคิดเห็นต่อการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวของภาคเอกชนในปัจจุบัน มีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้นทั้งในหัวหินและชะอำ โดยเฉพาะการกระจายตัวด้านการก่อสร้างโครงการต่าง ๆ ได้แก่ โครงการก่อสร้างโรงแรม อาคารชุด มีการพัฒนามากเกินความต้องการ และในส่วนของความคิดเห็นในการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ กับแผนพัฒนาการท่องเที่ยว จะเห็นได้ว่า การดำเนินการพัฒนามีทั้งที่สอดคล้องและไม่สอดคล้อง โดยสรุปแล้วหน่วยงานต่าง ๆ มีการพัฒนาที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาการท่องเที่ยวทางด้านการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว การพัฒนาการบริการสังคม ส่วนการพัฒนาที่ไม่สอดคล้องและเป็นปัญหาที่สำคัญ ได้แก่ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งในทุก ๆ หน่วยงานจะมีปัญหานี้ และในด้านการประสานงานและร่วมมือกันพัฒนาการท่องเที่ยว ส่วนมากแล้วจะติดต่อประสานงานกันในระหว่างหน่วยงานส่วนเดียวกัน ด้วยลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงปัญหาในการดำเนินการ เป็นปัญหาที่มีความสำคัญ จากการสอบถามพบปัญหาต่าง ๆ ได้แก่ ปัญหาการขาดแคลนการวางแผนที่ดี ปัญหาการขาดความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ปัญหาการขาดการประสานงาน ปัญหางบประมาณในการดำเนินการ ปัญหาบุคลากร และปัญหาขาดความร่วมมือจากภาคเอกชน ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้เป็นปัญหาที่สำคัญต่อหน่วยงานทุก ๆ หน่วยงาน ในการพัฒนาพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับการพัฒนาของภาคเอกชนในปัจจุบัน สำหรับความคิดเห็นของผู้ประกอบการภาคเอกชน จากการสอบถามพบว่าสถานประกอบการต่างๆ ส่วนมากในหัวหิน-ชะอำที่ดำเนินกิจการอยู่ มีการพัฒนาแพร่กระจายออกไปมาก เพื่อรองรับนักท่องเที่ยวในฤดูกาลท่องเที่ยว เมื่อการพัฒนาได้กระจายกว้างความต้องการทางด้านสิ่งอำนวยความสะดวกก็จะมีมากด้วย จากลักษณะดังกล่าว ผู้ประกอบการภาคเอกชนก็ต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ โดยเฉพาะปัญหาการขาดแคลนระบบสาธารณูปโภคไม่เพียงพอต่อความต้องการของนักท่องเที่ยวและประชากรท้องถิ่น อีกทั้งความคิดเห็นของนักท่องเที่ยวในการเลือกที่พัก ส่วนมากนิยมพักบังกาโล เกสท์เฮาส์มากกว่าเลือกพักโรงแรม หรืออาคารชุดพักอาศัยโดยเฉลี่ย ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความต้องการของนักท่องเที่ยวนั้นไม่สัมพันธ์กับการพัฒนาของภาคเอกชนในการลงทุนประกอบการต่าง ๆ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องหาแนวทางประสานการพัฒนาให้เป็นไปตามทิศทางความต้องการที่ตรงกัน และสอดคล้องเหมาะสม จึงจะเป็นผลดีต่อการท่องเที่ยวของแหล่งท่องเที่ยว

3. ความสัมพันธ์ของการดำเนินการตามมาตรการควบคุมการพัฒนา

การกำหนดมาตรการต่าง ๆ ของภาครัฐที่กล่าวมาแล้วนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงานท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สามารถดำเนินการจัดระเบียบ ควบคุม-ดูแล ตลอดจนกระตุ้นส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติตามแผนและแนวทางการพัฒนา มาตรการดังกล่าวประกอบด้วยมาตรการด้านผังเมือง มาตรการด้านกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายควบคุมอาคาร และกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ เป็นต้น

ผลสรุปการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของมาตรการควบคุมการพัฒนาของภาคเอกชนที่กำหนดโดยหน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐ เพื่อควบคุมดูแลการพัฒนาพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวภายใต้กรอบการควบคุมดังกล่าว ได้ชี้นำให้ภาคเอกชนพัฒนาพื้นที่ไปในทิศทางที่กำหนดไว้ โดยมีรูปแบบการพัฒนาเมืองให้เติบโตไปตามการควบคุมของข้อกำหนด และการประกอบกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมสนับสนุนการท่องเที่ยวของแหล่งท่องเที่ยว จากผลสรุปของแผนผังกำหนดการใช้ที่ดินของแผนหลักพบว่า การกำหนดรูปแบบการใช้ที่ดินและการกำหนดความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่ รวมทั้งการกำหนด F.A.R (Floor Area Ratio) โดยกำหนดรูปแบบการใช้ที่ดินของหัวหิน-ชะอำไว้คล้ายคลึงกัน คือ ให้บริเวณศูนย์กลางชุมชนมีการพัฒนาเป็นศูนย์กลางหลักเพื่อบริการการท่องเที่ยว แต่การกำหนดความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่และการกำหนด F.A.R ไว้แตกต่างกัน เพื่อให้การพัฒนาพื้นที่มีความแตกต่างกันในด้านของกิจกรรมต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับนโยบายของแผน ส่วนรูปแบบการพัฒนาพื้นที่ภายใต้การควบคุมของผังเมืองรวม และกฎหมายควบคุมอาคารที่ประกอบด้วยกฎกระทรวงมหาดไทย และพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องสถานบริการ การกำหนดรูปแบบการใช้ที่ดินและความหนาแน่น รวมทั้งการกำหนด F.A.R และข้อกำหนดในการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อประกอบกิจกรรมมีการกำหนดรูปแบบการพัฒนาและการควบคุมพื้นที่หัวหิน-ชะอำไว้อย่างคล้ายคลึงกัน เป็นผลทำให้แหล่งท่องเที่ยวหัวหิน-ชะอำ มีการพัฒนาที่ไม่แตกต่างกัน ซึ่งการพัฒนาภายใต้กรอบการชี้นำที่ไม่มีการตอบรับซึ่งกันและกันระหว่างแผนหลักฯ กับผังเมืองรวมและกฎกระทรวงแล้ว ผลที่เกิดขึ้นคือการพัฒนาพื้นที่ในลักษณะของการขาดระเบียบแบบแผนที่ดี และก่อให้เกิดการแข่งขันกันพัฒนาพื้นที่ในลักษณะเดียวกัน

เมื่อพิจารณาจากการสอบถามผู้ประกอบการภาคเอกชนในการดำเนินการพัฒนา จากอดีตการพัฒนามีการดำเนินการพัฒนาเรื่อยมาโดยตลอดในกิจกรรมการบริการการท่องเที่ยว ตั้งแต่กิจการประเภทเล็ก ๆ ถึงกิจการประเภทโรงแรมมีระดับการให้บริการดี แต่ด้วยผลของมาตรการ

ควบคุมการพัฒนาต่าง ๆ ที่ประกาศใช้บังคับ เป็นผลให้ภาคเอกชนต้องเร่งดำเนินการพัฒนาโดยเฉพาะโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ได้แก่ ปัญหาความร่วมมือของประชากรท้องถิ่น ปัญหาการขาดแคลนสาธารณูปโภค ปัญหาการประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยว ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่มีผลต่อการลงทุนพัฒนาของภาคเอกชน และไม่เป็นผลดีต่อแหล่งท่องเที่ยว ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบจำเป็นที่จะต้องจัดทำและแก้ไขมาตรการต่าง ๆ ให้ประสานสอดคล้องกัน เพื่อให้ผลของการพัฒนาบรรลุถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการพัฒนา และเป็นประโยชน์สูงสุดต่อแหล่งท่องเที่ยว

ผลจากการพัฒนาการท่องเที่ยวของแหล่งท่องเที่ยว ภายใต้กรอบการชี้นำของแผนพัฒนาของหน่วยงานต่างๆของภาครัฐทั้งหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และทัศนคติของเจ้าหน้าที่ผู้ที่เกี่ยวข้องในหน่วยงาน และนักท่องเที่ยว รวมทั้งผู้ประกอบการภาคเอกชน ได้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นหลายประการ ซึ่งโครงสร้างและความสัมพันธ์ของปัญหาโดยรวมพบว่าปัญหาที่มีความสำคัญส่วนใหญ่เป็นปัญหาด้านความไม่สอดคล้องของแผนพัฒนาและช่วงเวลาในการดำเนินการ โดยปราศจากการประสานการพัฒนาของหน่วยงานในส่วนต่าง ๆ เนื่องจากแผนพัฒนาของหน่วยงานต่าง ๆ ไม่มีการตอบรับกันในการดำเนินการ ซึ่งปัญหาดังกล่าวมีรายละเอียดความสำคัญของปัญหาดังนี้

ก. ปัญหาการจัดลำดับความสำคัญและระยะเวลาของแผนพัฒนา

การให้ความสำคัญของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวของแหล่งท่องเที่ยวยังเกิดความสับสนในการจัดลำดับความสำคัญอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งพิจารณาจากแผนพัฒนาของภาครัฐที่เกี่ยวกับการพัฒนาการท่องเที่ยวของแหล่งท่องเที่ยวหัวหิน-ชะอำ พบปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนี้

- การกำหนดกรอบนโยบายของแผนพัฒนาต่าง ๆ ที่ขาดการประสานสอดคล้องกัน โดยแผนหลักพัฒนาการท่องเที่ยวจังหวัดเพชรบุรีและจังหวัดประจวบคีรีขันธ์เป็นแผนที่มีบทบาทหน้าที่ในการกำหนดนโยบายหลัก เพื่อใช้เป็นกรอบชี้นำการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวหัวหิน-ชะอำซึ่งการชี้นำของนโยบายจากแผนหลักฯ ไม่ได้รับการตอบรับจากแผนพัฒนาภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวหัวหิน-ชะอำที่สำคัญ ได้แก่ ผังเมืองรวม แผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น ผลของการขาดความสอดคล้องของแผนนี้นก่อให้เกิดการสับสนในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวทั้งในด้านการพัฒนาจากหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน โดยจะเห็นได้จากสภาพการพัฒนาในปัจจุบัน

- แผนพัฒนาของหน่วยงานภาครัฐที่จัดทำขึ้นเพื่อใช้กำหนดกรอบการชี้นำการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวมีความสับสนด้านระยะเวลาในการเริ่มการจัดทำแผน ซึ่งแผนหลักฯเป็นแผนที่มี

ความสำคัญในด้านการเป็นนโยบายหลักของการพัฒนามีการจัดทำขึ้นภายหลังจากการจัดทำผังเมืองรวม ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการกำหนดการวางผังการใช้ที่ดินและการกำหนดแผนพัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ก่อให้เกิดการพัฒนาที่สับสนไม่ตรงตามนโยบายแผนหลักฯ และการพัฒนาขาดการประสานสอดคล้องกัน

ข. ปัญหาด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในแหล่งท่องเที่ยวที่แผนพัฒนาการท่องเที่ยวต่างๆได้กำหนดไว้เป็นผลชี้นำให้เกิดรูปแบบการขยายตัวของเมือง และการกระจายตัวของประชากรมีรูปแบบเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ ซึ่งแผนพัฒนาได้กำหนดการพัฒนาไว้โดยขาดความสัมพันธ์กัน จึงทำให้การขยายตังของเมืองและการกระจายตัวของประชากรในเมืองมีรูปแบบที่แตกต่างกัน คือ

- แผนหลักฯ กำหนดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานส่วนมากไว้ในบริเวณศูนย์กลางชุมชนซึ่งเป็นผ่านที่พักอาศัยหนาแน่นสูงหรือผ่านพาณิชยกรรมและกระจายออกไปในบริเวณข้างเคียง เพื่อให้เมืองมีการขยายตัวที่สอดคล้องกับนโยบายที่กำหนดไว้ ให้บริเวณศูนย์กลางชุมชนเป็นศูนย์รวมของการบริการต่างๆ และกระจายออกไปสู่บริเวณข้างเคียงในพื้นที่ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในแผนหลักฯ ได้ชี้นำให้เมืองมีรูปแบบการขยายอยู่ในบริเวณศูนย์กลางชุมชนให้ขยายตัวเพิ่มมากขึ้นและกระจายออกสู่บริเวณข้างเคียงด้วย

- ผังเมืองรวมกำหนดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานกระจายไปตามศูนย์กลางชุมชนต่าง ๆที่นโยบายของผังเมืองได้กำหนดให้เมืองมีการขยายตัวในลักษณะของเมืองหลายศูนย์กลาง ดังนั้นการขยายตัวของเมืองภายใต้การกำหนดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งชี้นำให้เมืองมีการขยายตัวเป็นไปตามทิศทางการพัฒนานั้น ๆด้วย โดยมีลักษณะศูนย์กลางชุมชนเป็นศูนย์กลางหลักของพื้นที่ ชุมชนโดยรอบศูนย์กลางเป็นศูนย์กลางรองและมีชุมชนย่อย ๆกระจายตั้งอยู่ทั่วไปในพื้นที่

- แผนพัฒนาท้องถิ่นได้แก่ แผนพัฒนาเทศบาลตำบลทั้งสอง กำหนดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานกระจายอยู่ในบริเวณพื้นที่ตามแนวชายฝั่งทะเล โดยเน้นการพัฒนาในบริเวณที่มีการพัฒนาของภาคเอกชนเป็นการชี้นำ จึงเป็นผลให้เกิดการขยายตัวเมืองและการกระจายตัวของประชากรมีรูปแบบการขยายตัวไปตามแนวชายฝั่งทะเลที่ขนานกับแนวถนนอย่างกระจัดกระจาย

ดังนั้นรูปแบบของเมืองที่เกิดขึ้นภายใต้การชี้นำของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการท่องเที่ยวของหน่วยงานต่าง ๆนั้น จะมีรูปแบบที่แตกต่างกัน เกิดความสับสนในการพัฒนาเป็นผลจากการขาดการประสานงานในการดำเนินการจัดทำแผน เพื่อชี้นำการพัฒนาให้มีความสอดคล้องกันและยากลำบากต่อการควบคุม-ดูแลรูปแบบการขยายตัวเมืองและการกระจายตัว

ของประชากรในท้องถิ่นและนักท่องเที่ยวต่อไปในอนาคต

ค. ปัญหาทางด้านมาตรการควบคุมการพัฒนา

มาตรการที่ใช้ควบคุมการพัฒนาในแหล่งท่องเที่ยวหัวหิน-ชะอำในปัจจุบันได้แก่มาตรการผังเมือง กฎหมายควบคุมอาคาร เทศบัญญัติท้องถิ่น รวมทั้งกฎหมายและระเบียบว่าด้วยสถานบริการที่ประกาศบังคับใช้ โดยหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น มีการออกข้อกำหนดควบคุมการพัฒนาไว้แตกต่างกัน และไม่ตอบรับกันทั้งในด้านการใช้ที่ดินที่กำหนดด้วยความหนาแน่นและประเภทของการประกอบกิจการต่าง ๆในพื้นที่ อีกทั้งมาตรการต่าง ๆ เหล่านี้ยังขาดความสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวของแผนหลักฯ ที่กำหนดให้แหล่งท่องเที่ยวทั้งสองมีรูปแบบของกิจกรรมบริการการท่องเที่ยวที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน เพื่อมิให้เกิดการแข่งขันกันในการบริการการท่องเที่ยว ดังจะเห็นได้จากข้อกำหนดการควบคุมการพัฒนาของมาตรการต่าง ๆ ดังนี้

- การควบคุมการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว โดยมาตรการทางผังเมืองที่ประกอบด้วยผังเมืองรวมชุมชนหัวหินและผังเมืองรวมชุมชนชะอำ ซึ่งได้กำหนดแผนผังการใช้ที่ดินและกำหนดความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่ รวมทั้งข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในการประกอบกิจการต่าง ๆ ภายในขอบเขตผังเมืองไว้อย่างคล้ายคลึงกัน ซึ่งเป็นผลชี้นำให้เมืองมีการพัฒนาที่มีรูปแบบการกระจายตัวของเมืองและการกระจายตัวของประชากรที่คล้ายคลึงกัน โดยรูปแบบการขยายตัวในลักษณะเช่นนี้ เป็นผลต่อความขัดแย้งกับนโยบายการพัฒนาของแผนหลักฯ

- การควบคุมการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวโดยกฎหมายควบคุมอาคาร ที่ประกอบด้วยกฎกระทรวงมหาดไทยฉบับที่ 30 พ.ศ.2534 ควบคุมพื้นที่อำเภอชะอำ และกฎกระทรวงมหาดไทยฉบับที่ 36 พ.ศ.2535 ควบคุมพื้นที่อำเภอหัวหิน ได้กำหนดควบคุมการก่อสร้างอาคารสิ่งปลูกสร้างและประกอบกิจการต่าง ๆ รวมทั้งการกำหนดสัดส่วนการใช้ที่ดินต่อพื้นที่ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงสัดส่วนความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่ โดยกำหนดการควบคุมการพัฒนาพื้นที่บริเวณตามแนวชายฝั่งทะเลตลอดแนวในลักษณะของการลดหลั่นกันจากแนวเขตชายฝั่งทะเลไว้อย่างคล้ายคลึงกัน จึงก่อให้เกิดการพัฒนา ภายใต้การชี้นำของมาตรการควบคุมนี้ ให้มีรูปแบบการขยายตัวของเมืองและกิจกรรมการบริการท่องเที่ยวจะกระจายไปตามแนวชายฝั่งทะเลอย่างคล้ายคลึงกันด้วย ซึ่งจะเป็นผลต่อความขัดแย้งกับนโยบายของแผนหลักฯ ทั้งในด้านรูปแบบของการใช้ที่ดินและการประกอบกิจกรรมทางการท่องเที่ยว รวมทั้งความหนาแน่นของประชากรก็จะมีการกระจายตัวในรูปแบบที่แตกต่างกันอีกด้วย

- การควบคุมการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวโดยกฎหมายและระเบียบว่าด้วยสถานบริการ

ได้กำหนดควบคุม และอนุญาตจัดตั้งสถานบริการเพื่อบริการการท่องเที่ยวประเภทสถานบันเทิงเริงรมย์ต่างๆไว้ในลักษณะเดียวกันโดยควบคุมด้วยกฎหมายฉบับเดียวกัน ผลการพัฒนาที่เกิดขึ้นจึงมีรูปแบบการพัฒนาที่คล้ายคลึงกันในแหล่งท่องเที่ยวทั้งสองแห่ง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ามาตรการควบคุมการพัฒนาที่ประกาศใช้บังคับในพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวทั้งหัวหิน-ชะอำ ได้สร้างความสับสนในการชี้นำการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวทั้งในด้านรูปแบบการใช้ที่ดิน การประกอบกิจกรรมเพื่อบริการการท่องเที่ยว และการกระจายตัวของประชากรและนักท่องเที่ยว อีกทั้งมิได้ตอบรับนโยบายของแผนหลักฯ ซึ่งเป็นปัญหาให้เกิดการพัฒนาการท่องเที่ยวที่ขาดประสิทธิภาพ ที่มีสาเหตุมาจากการขาดการประสานงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรการควบคุมเหล่านี้

ข้อเสนอแนะแนวทางการประสานการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวหัวหิน-ชะอำ

ผลจากการศึกษาได้ทราบถึงปัญหาที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาพื้นที่แหล่งท่องเที่ยว ส่วนใหญ่เป็นปัญหาด้านความไม่สอดคล้องของแผนพัฒนาต่าง ๆ ที่ชี้นำการพัฒนาการท่องเที่ยวของแหล่งท่องเที่ยวโดยปราศจากการประสานงานในการวางแผนพัฒนา เนื่องจากแผนพัฒนาของหน่วยงานต่าง ๆ นั้น ไม่มีการตอบรับกันในการกำหนดกรอบนโยบาย แผนงานและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมต่าง ๆ ในการชี้นำการพัฒนา จึงควรที่จะพิจารณาให้ความสำคัญถึงการจัดทำแผนพัฒนาให้เกิดการประสานสอดคล้องกันระหว่างแผนพัฒนา และระยะเวลาของแผนพัฒนาของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อรองรับความต้องการของนักท่องเที่ยวได้อย่างเหมาะสม

1. กรอบแนวความคิด

จากการศึกษาถึงแนวความคิดของการประสานการพัฒนาทั้งในลักษณะโดยทั่วไป และในลักษณะของการวางแผนพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว สามารถสรุปแนวความคิดในการกำหนดแนวทางการประสานการพัฒนาพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวหัวหิน-ชะอำ อันเป็นวัตถุประสงค์สำคัญของการศึกษาได้ดังนี้

1.1 แหล่งท่องเที่ยวหัวหิน-ชะอำ เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีโครงข่ายเชื่อมโยงกับกรุงเทพฯ แหล่งท่องเที่ยวในภาคตะวันตกและเมืองพัทยา ซึ่งมีนโยบายระดับภาคกำหนดให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจน ที่เกิดจากสถานะภาพของแหล่งท่องเที่ยวและแนวโน้มความเจริญในแหล่งท่องเที่ยวก็เป็นสิ่งที่ต้องให้ความสำคัญ และในการวางแผนจำเป็นต้องประสาน

แนวทางและมาตรการต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เพื่อให้การพัฒนาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุถึงวัตถุประสงค์

1.2 การประสานการพัฒนานี้ จะมุ่งเน้นประสานแผนพัฒนาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่แหล่งท่องเที่ยว เพื่อให้เกิดความสอดคล้องของการพัฒนาและเสริมสร้างการประกอบกิจกรรมทางการท่องเที่ยว อันถือเป็นบทบาทหน้าที่ที่สำคัญของหน่วยงานภาครัฐ ในขณะเดียวกันก็จะพยายามส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือจากภาคเอกชน และประชากรในท้องถิ่นในการดำเนินงานดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อลดบทบาทและภาระการดำเนินงานของภาครัฐบาลในส่วนต่าง ๆ

1.3 การประสานการพัฒนาถือหลักการเสริมสร้างการพัฒนา ให้มีสภาพการพัฒนาที่เหมาะสมทั้งทางด้านอุปสงค์และอุปทาน เพื่อให้การพัฒนามีความสอดคล้องกับความต้องการของนักท่องเที่ยวและใช้เป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวต่อไปในอนาคต

2. ข้อเสนอแนะแนวทางการประสานการพัฒนาการท่องเที่ยวของแหล่งท่องเที่ยวหัวหินและชะอำ

จากการศึกษาสภาพทางกายภาพ แผนพัฒนาการท่องเที่ยวที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งปัญหาและแนวโน้มการพัฒนาของภาคเอกชน ตลอดจนกรอบแนวความคิดเพื่อให้การวางแนวทางประสานการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวหัวหิน-ชะอำ สามารถดำเนินการพัฒนาได้อย่างชัดเจนและเป็นประโยชน์สูงสุดนั้น จำเป็นที่จะต้องดำเนินการให้ประสานสอดคล้องกันทางการพัฒนาทั้งทางด้านแนวตั้ง หรือแนวดิ่งคือการประสานการพัฒนาจากแผนของหน่วยงานในส่วนกลางหรือแผนระดับบนสู่แผนของหน่วยงานท้องถิ่น หรือแผนระดับล่างและการดำเนินการให้ประสานสอดคล้องกับการพัฒนาในแนวนอน คือการประสานการพัฒนาระหว่างแผนของพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวทั้งสอง รวมทั้งจะต้องคำนึงถึงบทบาทความเชื่อมโยงขององค์กรในส่วนต่าง ๆ ผู้วิจัยจึงได้เสนอแนะแนวทางการประสานงานดังกล่าวในการแก้ปัญหาความไม่สอดคล้องของแผนพัฒนา กล่าวคือ

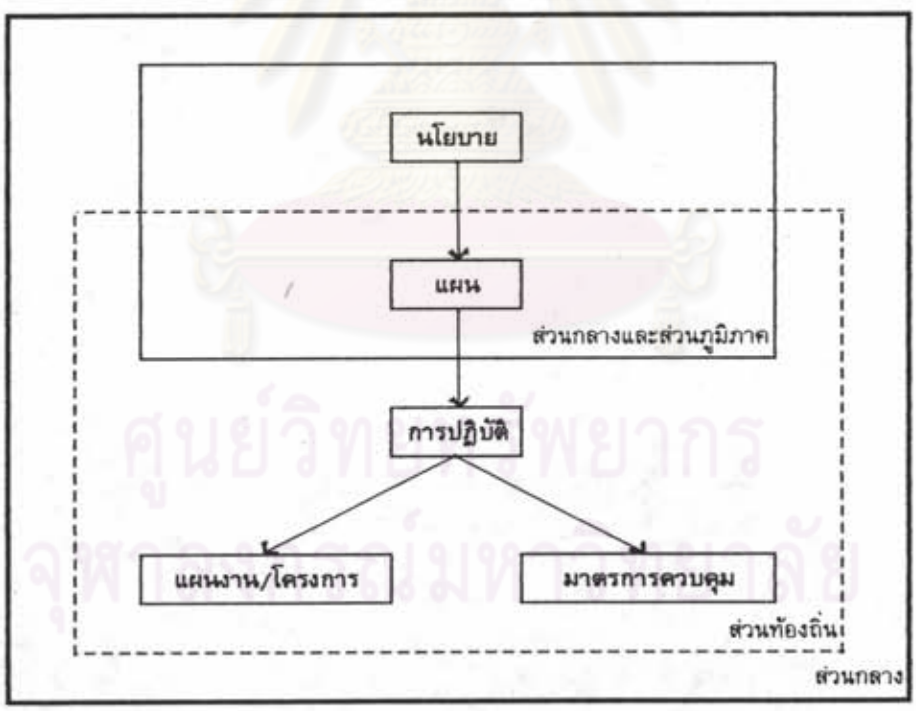
2.1 แนวทางการประสานแผนพัฒนาในแนวตั้งหรือแนวดิ่ง

เพื่อให้การประสานการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวดำเนินการได้อย่างสอดคล้องระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อที่จะได้ตอบสนองความต้องการของนักท่องเที่ยวได้เป็นอย่างดี จึงควรให้ความสำคัญต่อการดำเนินการวางแผนให้ประสานสอดคล้องกันทั้งในระดับของแผนหลักที่ส่งถ่ายกรอบนโยบายสู่แผนระดับล่าง และด้านความสัมพันธ์ขององค์กรในส่วนต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เพื่อกำหนดกรอบนโยบาย แผนพัฒนา รวมทั้งมาตรการต่าง ๆ

เป็นไปตามทิศทางเดียวกัน ซึ่งจะก่อให้เกิดการประสานสอดคล้องกันระหว่างแผนพัฒนาของหน่วยงานต่าง ๆ ในการใช้ชี้นำการพัฒนา

จากแผนภูมิที่ 6.1 แสดงให้เห็นถึงบทบาทความเชื่อมโยงของแผนพัฒนาในแนวดิ้งหรือแนวดิ่งที่ให้ความสำคัญจากแผนระดับชาติหรือระดับภาคส่งถ่ายสู่แผนระดับท้องถิ่น ในการชี้นำการปฏิบัติโดยให้มีความสัมพันธ์อยู่ในกรอบของการประสานสอดคล้อง ทั้งในด้านการประสานแผนพัฒนาและการกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเป็นไปอย่างสอดคล้องเหมาะสม จำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงความสำคัญของการเชื่อมโยงเหล่านี้

แผนภูมิที่ 6.1 แสดงความสัมพันธ์ของการวางแผนในแนวดิ้งหรือแนวดิ่ง



ดังนั้นการพัฒนาจึงจำเป็นต้องมีการดำเนินการวางแผนพัฒนา และการจัดการด้านองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มีระบบ และมีการประสานอย่างสอดคล้องกัน โดยมีรายละเอียดของแนวทางดังกล่าวคือ

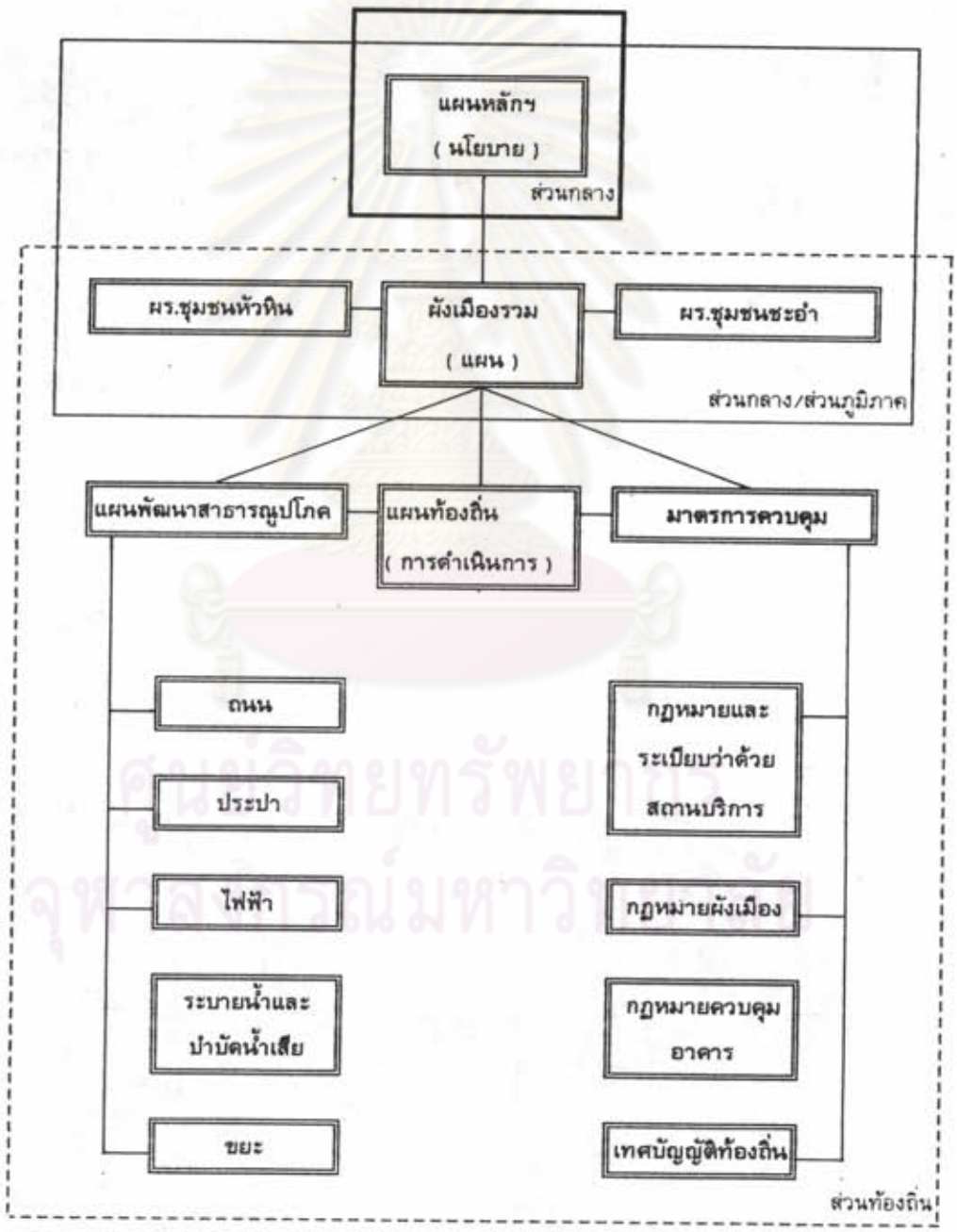
ก. <u>แนวทางการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการท่องเที่ยว</u>

หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ควรให้ความสำคัญต่อนโยบายการพัฒนาการท่องเที่ยวของแหล่งท่องเที่ยว ซึ่งจะต้องกำหนดจากกรอบนโยบายเดียวกัน โดยกำหนดให้นโยบายของแผนหลักฯเป็นนโยบายการพัฒนาในระดับชาติหรือระดับภาค เพื่อเป็นกรอบชี้นำให้หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนามีการประสานงานและยึดถือเป็นกรอบนโยบาย ในการดำเนินการจัดวางแผนพัฒนาให้เป็นไปตามทิศทางของกรอบนโยบายที่แผนหลักฯ กำหนดไว้ ได้แก่ การจัดทำผังเมืองรวมการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นแผนพัฒนาเกี่ยวข้องกับการพัฒนาการท่องเที่ยวของแหล่งท่องเที่ยวหัวหิน–ชะอำ อีกทั้งในการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาต่าง ๆ นั้น จะต้องคำนึงถึงความสำคัญต่อการจัดลำดับช่วงระยะเวลาในการจัดทำแผนก่อนหรือหลังนั้น ต้องให้มีความสอดคล้องและมีความสัมพันธ์กัน ซึ่งในการจัดทำแผนพัฒนาต่าง ๆ ครั้งต่อไป ควรรีบเร่งดำเนินการแก้ไขให้ประสานสอดคล้องกันทั้งในด้านการกำหนดนโยบายและช่วงระยะเวลาดำเนินการก่อนหรือหลังของแผนตามแนวทางการประสานแผนทางดังนี้ เพื่อให้การพัฒนาเป็นไปตามทิศทางเดียวกัน และช่วยส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาของภาคเอกชน ให้สอดคล้องกับความต้องการของนักท่องเที่ยวและไม่ก่อให้เกิดการแข่งขันชิ่งกันและกัน โดยเฉพาะท้องถิ่นทั้งสองจะต้องกำหนดให้การพัฒนาการท่องเที่ยวของพื้นที่สนองตอบนโยบายของแผนหลักฯเป็นสิ่งสำคัญ ดังแสดงในแผนภูมิที่ 6.2

ข. <u>แนวทางการกำหนดแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน</u>

การกำหนดแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวหัวหิน-ชะอำของแผนพัฒนาที่จัดทำโดยภาครัฐ จำเป็นต้องกำหนดจากกรอบนโยบายเดียวกัน ซึ่งจะต้องให้ความสำคัญต่อนโยบายของแผนพัฒนาที่กำหนดไว้ในระดับชาติ หรือระดับภาคเป็นหลักสำคัญ และส่งถ่ายลงสู่แผนพัฒนาระดับท้องถิ่น โดยให้ยึดถือและปรับแนวทางการพัฒนาให้ประสานสอดคล้องกัน ดังนั้นในการวางแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของแหล่งท่องเที่ยวหัวหิน - ชะอำ ในปัจจุบันควรที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขในด้านการกำหนดแผนงานและโครงการที่ชี้นำให้เมืองมีรูปแบบการขยายตัวที่ประสานสอดคล้องกัน โดยการกำหนดให้แผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในแผนหลักฯ เป็นแผนชี้นำการดำเนิน

แผนภูมิที่ 6.2 แสดงการประสานการพัฒนาทางแนวตั้งหรือแนวดิ่ง

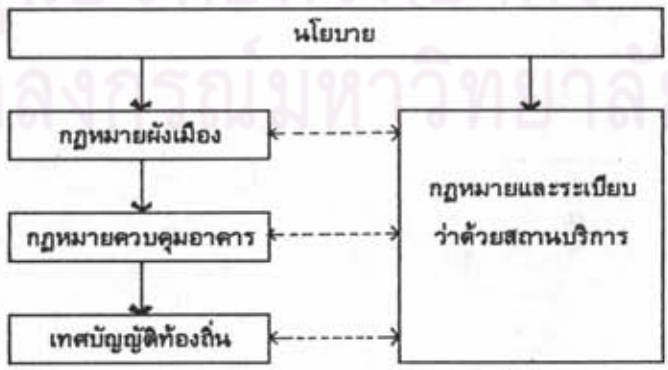


การจัดวางแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของแผนที่จัดทำโดยหน่วยงานต่าง ๆ อันประกอบด้วย ผังเมืองรวม และแผนพัฒนาส่วนท้องถิ่น อีกทั้งแผนพัฒนาของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ จะต้องดำเนินการวางแผนพัฒนาให้สอดคล้องกับการวางแผนพัฒนาของแผนหลักฯ ซึ่งจะทำให้การวางแผนพัฒนาของหน่วยงานต่าง ๆ มีความประสานสอดคล้องกัน และเป็นการสนองตอบนโยบายของแผนหลักฯ ในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวหัวหิน-ชะอำ ให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ดังแสดงในแผนภูมิที่ 6.2

ค. <u>แนวทางการกำหนดมาตรการควบคุมการพัฒนา</u>

การกำหนดมาตรการควบคุมการพัฒนาในแหล่งท่องเที่ยวหัวหิน-ชะอำ หน่วยงานภาครัฐควรรีบเร่งดำเนินการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขความซ้ำซ้อนของมาตรการต่าง ๆ และการขาดความสอดคล้องกันระหว่างมาตรการ รวมทั้งขาดความสอดคล้องกับนโยบายพัฒนาของแผนหลักฯ ซึ่งหน่วยงานภาครัฐที่กำหนดมาตรการต่างๆ เหล่านี้ ควรเร่งดำเนินการปรับปรุงแก้ไขมาตรการควบคุม ให้อยู่ภายใต้กรอบนโยบายเดียวกัน และกำหนดเป็นมาตรการที่ชัดเจน โดยคำนึงถึงขอบข่ายความเชื่อมโยง และระดับความสำคัญของมาตรการต่าง ๆ จากมาตรการระดับภาคส่งถ่ายสู่มาตรการระดับท้องถิ่น ในแนวทางการควบคุมที่จะชี้นำให้เกิดการพัฒนาที่ประสานสอดคล้องกัน และเกิดความสอดคล้องกับนโยบายของแผนหลักฯ โดยหน่วยงานภาครัฐที่กำหนดมาตรการไว้ ควรปรับปรุงแก้ไขมาตรการต่าง ๆ ที่ใช้บังคับในพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวในแนวทางเดียวกัน ดังแสดงในตารางที่ 6.3

แผนภูมิที่ 6.3 แสดงแนวทางการกำหนดมาตรการควบคุมการพัฒนาในแนวตั้งหรือแนวดิ่ง



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.2 แนวทางการประสานแผนพัฒนาในแนวนอน

การประสานแผนพัฒนาในแนวนอน เป็นแนวทางที่สำคัญอีกแนวทางหนึ่งของการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาให้เกิดประสิทธิภาพ จำเป็นที่จะต้องเร่งดำเนินการแก้ไขควบคู่ไปกับการประสานแผนพัฒนาในแนวตั้งหรือแนวดิ่ง โดยคำนึงถึงสภาพทางกายภาพของพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวทั้งสองที่คล้ายคลึงกันและต่อเนื่องเป็นพื้นที่เดียวกัน แต่ด้วยข้อจำกัดของพื้นที่ถูกแบ่งด้วยเขตการปกครองออกเป็น 2 ส่วน การพัฒนาจึงเกิดขึ้นในลักษณะของการพัฒนาพื้นที่ภายใต้เขตการปกครองของตนเอง ดังนั้น เพื่อให้เกิดการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับสภาพความต้องการของนักท่องเที่ยวและประชากรในท้องถิ่น จึงควรให้ความสำคัญต่อการดำเนินการวางแผนให้ประสานสอดคล้องกันภายในแหล่งท่องเที่ยวทั้งสอง และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาของแหล่งท่องเที่ยวต้องมีความสัมพันธ์กันในการดำเนินการพัฒนา ซึ่งจะก่อให้เกิดการพัฒนาพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวให้มีความเชื่อมโยงกันระหว่างแหล่งท่องเที่ยวทั้งสองด้วย

จากแผนภูมิที่ 6.4 แสดงให้เห็นถึงบทบาทความเชื่อมโยงของแผนพัฒนาในแนวนอนที่ให้ความสำคัญของพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวทั้งสอง ในการกำหนดแผนที่ใช้ชี้นำการปฏิบัติ โดยให้มีความสัมพันธ์อยู่ในกรอบของการประสานสอดคล้องกับหน่วยงานในพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวทั้งสอง ที่ถูกจำกัดด้วยเส้นแบ่งแยกการปกครอง ให้มีการพัฒนาพื้นที่ที่ประสานสอดคล้องกันทั้งในด้านการประสานแผนและความสัมพันธ์ขององค์กรหรือหน่วยที่ปฏิบัติ เพื่อให้เกิดการพัฒนาได้อย่างเหมาะสม

แผนภูมิที่ 6.4 แสดงความสัมพันธ์ของการวางแผนในแนวนอน

ดังนั้น การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวจำเป็นต้องมีการดำเนินการวางแผนพัฒนา และการจัดการด้านองค์กรในพื้นที่ให้มีระบบ และมีการประสานงานกันในพื้นที่อย่างเหมาะสมสอดคล้อง โดยมีรายละเอียดของแนวทางดังกล่าว คือ ดังแสดงในแผนภูมิที่ 6.5

ก. เพื่อให้การพัฒนาเป็นไปตามทิศทางเดียวกัน ตลอดจนสามารถควบคุม-ดูแล และส่งเสริมการพัฒนาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงสมควรที่จะต้องให้ความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายของการพัฒนา โดยเฉพาะจังหวัดทั้งสองให้สอดคล้องกัน และให้สอดคล้องกับนโยบายของแผนหลักพัฒนาการท่องเที่ยวจังหวัดเพชรบุรีและประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งได้กำหนดนโยบายในการพัฒนาพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวไว้อย่างชัดเจน เป็นนโยบายหลักของการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวต่อไปในอนาคต

ข. การจัดวางและบังคับใช้ผังเมืองรวมทั้งสองชุมชน ควรกำหนดกรอบในการจัดทำจากนโยบายหลักของการพัฒนา เพื่อการวางแผนและวางผัง ชี้นำ ส่งเสริม และควบคุมให้การขยายตัวของชุมชนเป็นไปอย่างมีระเบียบ และประสานสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของนโยบายในการพัฒนาของแผนหลักฯ โดยให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ และการประกอบกิจกรรมของแหล่งท่องเที่ยวทั้งสองได้อย่างเป็นประโยชน์สูงสุด

ค. เพื่อให้เกิดความสอดคล้องในการขยายตัวของชุมชน และระบบชุมชน หน่วยงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ เทศบาลตำบลทั้งสอง ควรที่จะต้องมีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานและประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นทั้งสอง ซึ่งจะใช้เป็นกรอบและแนวทางประสานการดำเนินการของหน่วยงานให้มีแนวทางการดำเนินการพัฒนาเป็นไปไปตามทิศทางที่เหมาะสม จะมีส่วนสำคัญทำให้เกิดการขยายตัวของชุมชนสอดคล้องเหมาะสมและเกิดการพึ่งพาระหว่างพื้นที่ซึ่งกันและกัน

ง. ควรเร่งรีบดำเนินการปรับปรุงแก้ไขการใช้มาตรการควบคุมการพัฒนาเพื่อให้การพัฒนาบรรลุจุดมุ่งหมาย และวัตถุประสงค์ในการพัฒนา ตามแนวทางที่ได้กำหนดกรอบนโยบายไว้ในแผนหลักฯ จึงจำเป็นจะต้องเร่งดำเนินการแก้ไขปรับปรุงมาตรการต่าง ๆ ที่ใช้ควบคุม-ส่งเสริมให้การพัฒนาและการขยายตัวของชุมชนเป็นไปอย่างมีระเบียบและมีประสิทธิภาพ ดังนี้

- ควรดำเนินการแก้ไขมาตรการทางผังเมืองของผังเมืองรวมชุมชนหัวหิน และผังเมืองรวมชุมชนชะอำ เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่สอดคล้องกับนโยบายหลักในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว และเกิดความเชื่อมโยงของพื้นที่ โดยอาศัยกิจกรรมประเภทต่าง ๆ กำหนดความเชื่อมโยงนั้น

แผนภูมิที่ 6.5 แสดงการประสานการพัฒนาทางแนวนอน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- ควรดำเนินการแก้ไขมาตรการควบคุมอื่น ๆ ซึ่งได้แก่ กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายและระเบียบว่าด้วยสถานบริการ ที่ได้กำหนดการควบคุมการพัฒนาพื้นที่ทั้งสองไว้อย่างคล้ายคลึงกัน โดยในการแก้ไขให้คำนึงถึงกรอบนโยบายของแผนหลักฯเพื่อกำหนดมาตรการควบคุมการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว ให้ประสานสอดคล้องกันและเป็นผลดีต่อแหล่งท่องเที่ยว

กล่าวโดยสรุป สำหรับข้อเสนอแนะการประสานการพัฒนาการท่องเที่ยวของแหล่งท่องเที่ยวทั้งการประสานแผนพัฒนาในแนวตั้งหรือแนวดิ่ง และการประสานแผนพัฒนาในแนวนอนนั้นจะต้องดำเนินการให้ประสานกันทั้งสองแนวทางไปพร้อม ๆ กัน ในการแก้ไขปัญหาความไม่สอดคล้องของการพัฒนา เพื่อให้เกิดการพัฒนาพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวหัวหินและชะอำเป็นไปอย่างเหมาะสมและเป็นผลดีต่อแหล่งท่องเที่ยว อีกทั้งจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการท่องเที่ยวของแหล่งท่องเที่ยวทั้งสอง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย