

แนวทางการบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐ  
ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัด

โดย

นายวิจิตร แสงทองล้วน

ผู้อำนวยการกองพัฒนาระเบียบราชการส่วนภูมิภาค

และความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

สำนักนายกรัฐมนตรี

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) รุ่นที่ ๖๐

ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๖๐ – ๒๕๖๑

## บทคัดย่อ

เรื่อง แนวทางการบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัด

ลักษณะวิชา การเมือง

ผู้วิจัย นายวิสิทธิ์ แสงทองล้วน                      หลักสูตร วปอ.                      รุ่นที่ ๖๐

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้จัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน ออกเป็น (๑) การบริหารราชการส่วนกลาง (๒) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และ (๓) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยการบริหารราชการส่วนกลางเป็นการบริหารราชการแบบรวมอำนาจ มีอำนาจและใช้อำนาจเพื่อการบริหารและจัดการให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนด ขณะที่การบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะเป็นการบริหารราชการตามระบบแบ่งอำนาจ โดยรับมอบหมายภารกิจและอำนาจหน้าที่จากราชการส่วนกลางเพื่อนำไปปฏิบัติในพื้นที่ สำหรับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการบริหารจัดการตามระบบกระจายอำนาจ มีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง ซึ่งจำเป็นต้องมีการประสานความร่วมมือกันอย่างหลากหลาย โดยยึดหลักการ ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ไขปัญหา และร่วมรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วการประสานความร่วมมือของราชการทั้ง ๓ ส่วนดังกล่าวยังขาดประสิทธิภาพและไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งอาจเกิดจากปัญหาและข้อจำกัดในหลายประการ เช่น ปัญหาการขาดเอกภาพในการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือบทบาทและอำนาจหน้าที่ยังคงมีการทับซ้อนกัน ดังนั้นวัตถุประสงค์ของงานวิจัยนี้จึงเป็นการศึกษาและวิเคราะห์เพื่อหารูปแบบหรือแนวทางการปฏิบัติงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่จังหวัด โดยมีขอบเขตเริ่มต้นจากการศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบการทำงานร่วมกันภายใต้นโยบายรัฐบาลหรือยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการท่องเที่ยว ซึ่งมีนโยบายในการเพิ่มรายได้จากการท่องเที่ยว จากนั้นจะเป็นการศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องและทำให้การขับเคลื่อนการพัฒนาประสบความสำเร็จ

สำหรับวิธีการดำเนินการวิจัยจะเป็นการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง การศึกษาข้อเท็จจริงจากการลงพื้นที่ที่มีตัวอย่างและรูปแบบการบูรณาการการทำงานร่วมกันในพื้นที่ รวมทั้ง

รวบรวมความเห็นที่ได้รับจากสัมภาษณ์ผู้บริหารจังหวัดและหัวหน้าหน่วยงานภาครัฐในประเด็น การพัฒนาการท่องเที่ยว ทั้งนี้ ผลการวิจัยดังกล่าวประกอบด้วย ๓ ส่วนหลัก ได้แก่

**๑. ตัวอย่างรูปแบบของการบูรณาการการปฏิบัติงานร่วมกันของหน่วยงาน ภาครัฐในพื้นที่จังหวัด** ที่มีการเริ่มต้นจากการวิเคราะห์และสภาพปัญหาประเด็นการพัฒนาหรือการ แก้ไขปัญหาที่ต้องอาศัยการบูรณาการจะมีผลต่อการกำหนดภาคส่วนหรือผู้ที่มีบทบาทหลักใน การบูรณาการ จากนั้นเป็นขั้นตอนการเชื่อมโยงแผนงานที่จัดทำภายใต้กลไกห่วงโซ่คุณค่าแบบ เบ็ดเสร็จ (Total Value Chain) รวมทั้งการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการจัดบทบาทอำนาจหน้าที่และ ความสัมพันธ์ที่เป็นทางการและที่ไม่เป็นทางการระหว่างตัวแสดงของรัฐระดับต่าง ๆ และภาคส่วน อื่นที่เกื้อหนุนต่อการทำงานร่วมกัน เพื่อให้ได้รูปแบบความสัมพันธ์ที่เหมาะสมกับการดำเนินการ ให้สำเร็จและเป็นไปตามเป้าหมายการพัฒนา ตลอดจนการประเมินผลโดยภาคส่วนต่าง ๆ ผ่าน กลไกต่าง ๆ เช่น ห้องปฏิบัติการนวัตกรรมภาครัฐ (Government Lab)

**๒. ปัจจัยสู่ความสำเร็จในการบูรณาการการทำงานที่สำคัญ และช่วยให้ขับเคลื่อน การปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ** ได้แก่ ความเข้าใจของบุคลากร และการสื่อสารอย่างทั่วถึง และมีเป้าหมายเดียวกัน การอนุมัติอนุญาตในบริการภาครัฐที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ การ ประเมินเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าห่วงโซ่คุณค่าตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่าง แท้จริง

**๓. ปัจจัยสู่ความสำเร็จในการบูรณาการการทำงานด้านการท่องเที่ยว** ได้แก่ การ กำหนดช่วงเวลาในการสนับสนุนและประชาสัมพันธ์ที่เหมาะสมให้เกิดการท่องเที่ยวอย่างต่อเนื่อง การบูรณาการเชื่อมโยงกับการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และผู้ประกอบการท่องเที่ยว

สำหรับข้อเสนอแนะในการบูรณาการนั้นจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนทั้งด้าน นโยบายและระบบการบริหารจัดการ โดยด้านนโยบายจะต้องส่งเสริมสนับสนุนให้มีการบูรณาการ ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ โดยการตรากฎหมายใหม่ หรือพิจารณากฎหมายหรือระเบียบที่มีอยู่ใน ปัจจุบันที่เอื้อหรือส่งผลต่อการบูรณาการ รวมทั้งการปฏิรูประบบงบประมาณเชิงพื้นที่ที่สามารถ บริหารจัดการได้เบ็ดเสร็จในพื้นที่ ในขณะที่ด้านระบบบริหารจัดการในเรื่องการมอบอำนาจที่อาจ มอบบางส่วนในเรื่องที่จำเป็นหรือมีความเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาหรือวางแผนการพัฒนาใน ระยะยาว รวมทั้งพิจารณาตามศักยภาพการพัฒนาของจังหวัดได้ อย่างไรก็ตาม การวิจัยครั้งนี้ เป็น เพียงการศึกษาเบื้องต้น และมีข้อจำกัดในการหาตัวอย่างที่ไม่หลากหลาย ดังนั้น ควรต้องมีการศึกษา ในประเด็นที่กว้างขวางมากขึ้น ทั้งในเรื่องของประเด็นการพัฒนาในจังหวัด และพื้นที่ตัวอย่าง เพื่อให้ เกิดการบูรณาการได้หลากหลายมิติและเกิดผลเป็นรูปธรรมอย่างยั่งยืน

## **Abstract**

**Title** The Collaboration among central, regional and local organization in the province

**Field** Politics

**Name** Mr. Vichit Sangthongloun      **Course** NDC      **Class** 60

The administrative services of the executive branch of the government are regulated by the national government organization Act, BE 2534 (1991). Under this act, services are divided into three levels: central, provincial and local. Central level consists of ministries and departments making policies to deconcentrate to provincial and centralize to local level. It is really essential to create the collaboration among three levels to achieve the government policies or strategies. However, there are some constraints resulting in unsuccessful collaboration such as the governor's out of unity of command or the overlap of three levels' role and responsibility.

Therefore, objectives of research concentrate on analyzing the proper model, method or mechanism leading to the tangible collaboration. This research is initially scoped by analyzing, one of crucial government policies, tourism processes particularly how to increase the overall tourism income, then collecting relevant factors for collaboration. The methodology is started from processing literature reviews and followed by gathering fact and data from field trips focusing on the tourism policy and strategy.

The result comprises of three significant parts, firstly the collaboration model must be necessary because it will begin how to specify problems, potentials and stakeholders, then making the development plan having the total value chain as a mechanism. After receiving the suitable development plan, the official or unofficial participation among three levels is essential depending on different paradigms and circumstances. The evaluation is the last step for the model because private or public sector can utilize the useful mechanism such as government lab process to make for the future development.

Apart from the collaboration model, there are some important factors to accomplish the collaboration, for instance, the widespread communication in the organization, rapid and effective permission in the public service, including the evaluation to make sure that the value chain of each strategy covers citizen demand. Finally, focusing on tourism policy or strategy, what is substantially

considered are the appropriate period for public relations, the cooperation with entrepreneur or Tourism Authority of Thailand.

Finally, the government policy should be recommended to promote the collaboration in terms of laws and regulations, for example, the public budget reform for area – based budget implementation including the role and responsibility classification among central, provincial and local level. Moreover, the administrative recommendation is also needed especially the central authorization should be considered in various model depending on problem, potential or urgent of each province. For the future research, it is covered not only tourism policy or strategy but also other crucial policies or strategies in order to the sustainable and systematic collaboration.

## คำนำ

การพัฒนาเชิงพื้นที่ในพื้นที่จังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง ปัจจุบันประสบปัญหาหลายประการทั้งปัญหาในเชิงบริหาร เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดขาดเอกภาพในการบริหารจัดการ การมีส่วนร่วมราชการในภูมิภาคเป็นจำนวนมากส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนของภารกิจ บทบาทและอำนาจหน้าที่ และปัญหาในเชิงนโยบายเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมืองและการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มุ่งตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม การบูรณาการการทำงานร่วมกันจึงเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนให้การพัฒนาเป็นไปตามเป้าหมาย ทั้งนี้ภาครัฐ ทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องประสานความร่วมมือ เพื่อนำศักยภาพของแต่ละหน่วยงานมาร่วมกันดำเนินงานตามนโยบาย/ยุทธศาสตร์ของประเทศภายในพื้นที่

การศึกษา “แนวทางการบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัด” ในครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งหาตัวอย่างในการบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนอื่นในพื้นที่ เพื่อหารูปแบบหรือแนวทางในการพัฒนาการปฏิบัติงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ มาจัดทำข้อเสนอในการนำไปขยายผลในทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้เป็นการศึกษาเบื้องต้น คงต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมให้เกิดความสมบูรณ์และครอบคลุมทุกยุทธศาสตร์ในโอกาสต่อไป

(นายวิสิทธิ์ แสงทองล้วน)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๐

ผู้วิจัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ค
กิตติกรรมประกาศ	ง
สารบัญ	จ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญภาพ	ณ
<b>บทที่ ๑ บทนำ</b>	<b>๑</b>
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๓
ขอบเขตของการวิจัย	๓
วิธีดำเนินการวิจัย	๔
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๔
คำจำกัดความ	๔
<b>บทที่ ๒ กฎหมาย ยุทธศาสตร์ ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง</b>	<b>๖</b>
กฎหมายและข้อกำหนดต่าง ๆ	๖
ยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาและนโยบายระดับชาติ	๗
ยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาระดับจังหวัด	๑๑
ทฤษฎีเกี่ยวกับการบูรณาการการทำงานร่วมกันในพื้นที่	๑๓
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๒๔
สรุป	๒๘
<b>บทที่ ๓ การบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่</b>	<b>๓๐</b>
สถานการณ์และข้อมูลประกอบ	๓๐
รูปแบบการทำงานร่วมกันด้านการท่องเที่ยวของหน่วยงานภาครัฐ	๓๕
ในพื้นที่จังหวัด	

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ข้อค้นพบการศึกษาเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกและการช่วยเหลือ นักท่องเที่ยวนักท่องเที่ยว	๔๕
สรุป	๗๖
<b>บทที่ ๔</b> รูปแบบและปัจจัยความสำเร็จของการบูรณาการการทำงานร่วมกัน	๗๗
การวิเคราะห์กรณีตัวอย่างการบูรณาการการทำงานร่วมกัน ของหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่	๗๗
การกำหนดรูปแบบการบูรณาการในพื้นที่	๘๐
ปัจจัยสู่ความสำเร็จในการบริหารยุทธศาสตร์ และการบูรณาการการทำงาน	๘๔
สรุป	๕๐
<b>บทที่ ๕</b> สรุปและข้อเสนอแนะ	๕๑
สรุปการศึกษาแนวทางการบูรณาการการทำงานร่วมกัน ของหน่วยงานภาครัฐ	๕๑
ข้อเสนอแนะ	๕๓
<b>บรรณานุกรม</b>	
<b>ภาคผนวก</b>	
<b>ประวัติผู้วิจัย</b>	



## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
ตาราง ๒-๑	การประเมินความเหมาะสมในการนำรูปแบบการจัดบริการ สาธารณะทางเลือกรมาใช้	๑๕
ตาราง ๓-๑	ลักษณะภารกิจของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด	๔๖

## สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
แผนภาพที่ ๒-๑	การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางคมนาคมขนส่งเพื่อเชื่อมโยง การเดินทางโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก <i>EEC</i>	๑๐
แผนภาพที่ ๒-๒	กรอบความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด	๑๒
แผนภาพที่ ๒-๓	การปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและ ประชาสังคม หรือกลุ่มผู้รับบริการ ในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะ	๑๓
แผนภาพที่ ๒-๔	รูปแบบการจัดบริการสาธารณะทางเลือกที่สามารถเป็นไปได้	๑๖
แผนภาพที่ ๒-๕	กระบวนการการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานในพื้นที่	๒๘
แผนภาพที่ ๓-๑	เขตพัฒนาการท่องเที่ยว (คลัสเตอร์) ของไทย พ.ศ. ๒๕๕๗-๒๕๖๐	๓๓
แผนภาพที่ ๓-๒	การบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ	๔๑
แผนภาพที่ ๓-๓	การอำนวยความสะดวกและช่วยเหลือนักท่องเที่ยว	๔๒
แผนภาพที่ ๓-๔	หน่วยงานหลักในการดำเนินงานด้านความปลอดภัยนักท่องเที่ยว	๔๓
แผนภาพที่ ๓-๕	กระบวนการการออกไปอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์	๔๕
แผนภาพที่ ๓-๖	การบริหารงานของศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยวของ สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด	๔๕
แผนภาพที่ ๓-๗	การทำงานของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดร่วมกับหน่วยงานอื่น	๕๐
แผนภาพที่ ๓-๘	ตัวอย่างของการบูรณาการการท่องเที่ยวชุมชน จังหวัดกระบี่	๕๗
แผนภาพที่ ๓-๙	ตัวอย่างของการบูรณาการการท่องเที่ยวชุมชน จังหวัดภูเก็ต : ชุมชนท่องเที่ยวเมืองเก่าภูเก็ต	๖๒
แผนภาพที่ ๓-๑๐	ตัวอย่างของการบูรณาการการท่องเที่ยวชุมชน จังหวัดภูเก็ต : ชุมชนท่องเที่ยวบ้านท่าฉัตรไชย-ไม้ขาว	๖๘
แผนภาพที่ ๓-๑๑	ตัวอย่างของการบูรณาการการท่องเที่ยวชุมชน จังหวัดภูเก็ต : ชุมชนท่องเที่ยวบ้านบางพัฒนา	๗๐

## สารบัญแผนภาพ (ต่อ)

แผนภาพที่		หน้า
แผนภาพที่ ๓-๑๑	รูปแบบการบูรณาการเพื่อมุ่งไปสู่เมืองสร้างสรรค์ด้านวิทยาการอาหาร จังหวัดภูเก็ต	๗๔
แผนภาพที่ ๔-๑	การบูรณาการงานตามภารกิจของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต	๗๗
แผนภาพที่ ๔-๒	การบูรณาการงานพัฒนาชุมชนท่องเที่ยวเมืองเก่าจังหวัดภูเก็ต	๗๘
แผนภาพที่ ๔-๓	การบูรณาการงานตามยุทธศาสตร์จังหวัดภูเก็ต (เมืองสร้างสรรค์ด้านวิทยาการอาหาร)	๗๙
แผนภาพที่ ๔-๔	โมเดลการบูรณาการภารกิจรัฐเชิงพื้นที่	๘๑
แผนภาพที่ ๕-๑	แนวทางการบูรณาการภารกิจของหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่	๙๒

# บทที่ ๑

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารราชการของไทยเปรียบเสมือนการบริหารงานขององค์กรขนาดใหญ่ ซึ่งประสบปัญหาในการบริหารงาน เนื่องจากภารกิจต่าง ๆ เกี่ยวข้องกับประชาชนทั่วประเทศ ที่มีความต้องการที่หลากหลาย แต่ทรัพยากรในการบริหารมีอยู่อย่างจำกัด รวมทั้งต้องบริหารงานภายใต้กฎหมายและระเบียบที่เคร่งครัด จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแก้ไขปัญหานี้ เพื่อนำไปสู่การบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ ทั้งนี้ โครงสร้างการบริหารราชการของไทย แบ่งเป็น (๑) การบริหารราชการส่วนกลาง (๒) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และ (๓) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดย *การบริหารราชการส่วนกลาง* เป็นการบริหารราชการแบบรวมอำนาจ (Centralization) ประกอบด้วยรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่บริหารประเทศโดยการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ มีอำนาจและใช้อำนาจเพื่อการบริหารและจัดการให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนด มีกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งถือเป็นกลไกของรัฐบาลทำหน้าที่นำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ ส่วน *การบริหารราชการส่วนภูมิภาค* จะเป็นการบริหารราชการตามระบบแบ่งอำนาจ (Deconcentration) โดยรับมอบหมายภารกิจและอำนาจหน้าที่บางอย่างจากราชการส่วนกลางเพื่อนำไปปฏิบัติในพื้นที่ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นงานเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยในภูมิภาค มีจังหวัด/อำเภอ เป็นหน่วยปฏิบัติในระดับภูมิภาค มีตำบล และหมู่บ้านเป็นหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ และ *การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น* เป็นการบริหารจัดการตามระบบกระจายอำนาจ (Decentralization) จากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง โดยเฉพาะกิจการที่เกี่ยวกับการดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินและการบริการสาธารณะ มีพื้นที่รับผิดชอบที่แน่นอน มีผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรืออาจจะได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น มีข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติ และมีงบประมาณของตนเอง มีรูปแบบแบ่งเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร จากโครงสร้างระบบการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าว ได้มีการนำหลักความสัมพันธ์ในเชิงกฎหมายปกครองและหลักความสัมพันธ์ในเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น มากำหนดบทบาทหรือภารกิจหลัก โดยหน่วยราชการ

บริหารส่วนกลางจะเน้นการเป็นผู้กำหนดนโยบายหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคเน้นการเป็นโซ่  
 ข้อยกกลาง หรือการเป็นผู้ประสานงาน และเป็นเจ้าภาพในการบริหารจัดการงานราชการในจังหวัด หน่วย  
 ราชการส่วนท้องถิ่นจะเน้นการเป็นผู้ปฏิบัติในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่

ในพื้นที่จังหวัดใดจังหวัดหนึ่งจะมีหน่วยราชการที่เป็นทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค  
 และท้องถิ่น ซึ่งจำเป็นต้องมีการประสานความร่วมมือกันอย่างหลากหลาย โดยยึดหลักการ ร่วมคิด  
 ร่วมทำ ร่วมแก้ไขปัญหา และร่วมรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้น เพื่อนำศักยภาพเฉพาะของแต่ละหน่วยงาน  
 มาสร้างคุณค่าให้กับงานตามเป้าหมายที่กำหนดและเพื่อขับเคลื่อนนโยบาย/ยุทธศาสตร์ของประเทศ  
 และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างคุ้มค่า แต่ในทางปฏิบัติแล้วการประสานความร่วมมือดังกล่าว  
 ยังขาดประสิทธิภาพ ทำให้การบริหารงานในพื้นที่จังหวัดไม่เกิดผลลัพธ์ในเชิงยุทธศาสตร์และไม่เกิด  
 ประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ สำหรับสาเหตุที่ทำให้การประสานความร่วมมือของหน่วยงาน  
 ภาครัฐไม่ประสบผลสำเร็จ อาจเกิดมาจากปัญหาหลายประการ อาทิเช่น

ปัญหาการขาดเอกภาพในการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดที่สืบเนื่องจากการที่  
 ส่วนราชการมีการจัดตั้งหน่วยงานภายในที่เป็นส่วนกลางไปตั้งอยู่ในภูมิภาคเป็นจำนวนมาก และ  
 หน่วยงานเหล่านี้จะมีการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อส่วนราชการต้นสังกัด ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่  
 สามารถสั่งการหรือบังคับบัญชาได้อย่างแท้จริง ความร่วมมือจากทุกภาคส่วนจึงไม่ได้ผลอย่างเต็มที่  
 ส่งผลให้ประสิทธิภาพในการบริหารงานลดลง เป็นอุปสรรคในการกำกับดูแล และแก้ไขปัญหาต่างๆ  
 ได้ล่าช้า ไม่ทันต่อเหตุการณ์

ปัญหาโครงสร้างของหน่วยงานในภูมิภาคมีความซ้ำซ้อนทั้งในด้านการกิจ บทบาท  
 อำนาจหน้าที่ ทำให้ขาดความคล่องตัว ไม่สามารถตอบสนองและรองรับการบริหารกิจการบ้านเมืองใน  
 ปัจจุบันและในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปัญหาในเชิงนโยบายในเรื่องการปฏิรูปการเมืองและการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีทิศทาง  
 ที่จะกระจายอำนาจให้มากขึ้น ท้องถิ่นจึงมีความอิสระในการบริหารมากขึ้น แต่อำนาจหน้าที่ก็ยังคงมีการ  
 ทับซ้อนกันระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น หรือแม้แต่วางองค์กรส่วน  
 ท้องถิ่นด้วยตนเอง

การที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวและมุ่งให้เกิดการพัฒนาประเทศอย่างเป็นรูปธรรมและ  
 ตอบสนองกับความต้องการของประชาชนได้นั้น นอกจากแต่ละภาคส่วนจะต้องมีความเข้าใจถึง  
 ภารกิจของตนในพื้นที่จังหวัดแล้ว ยังต้องเชื่อมโยงภารกิจของตนกับภาคส่วนอื่นด้วย เพื่อนำไปสู่  
 เป้าหมายที่กำหนดไว้ร่วมกัน โดยภาครัฐถือเป็นกลไกหลักที่จะช่วยสนับสนุนและบริหารจัดการให้  
 เกิดความเชื่อมโยงของภารกิจให้เป็นไปตามเป้าหมาย อย่างไรก็ตามในปัจจุบันภาครัฐยังมีข้อจำกัด

สำคัญที่ส่งผลต่อการบริหารงานแบบบูรณาการ ไม่ว่าจะเป็นการบูรณาการภายในกระทรวงเดียวกัน หรือระหว่างกระทรวง รวมทั้งระหว่างหน่วยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งนำไปสู่ความซ้ำซ้อนในการจัดทำภารกิจและความไม่คุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณ

ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาและวิเคราะห์เพื่อหารูปแบบหรือแนวทางการพัฒนาระบบราชการ ในการปฏิบัติงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดให้เกิดประสิทธิภาพ และสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของพื้นที่ การแบ่งบทบาทและความรับผิดชอบที่ชัดเจนระหว่างหน่วยงานภาครัฐในแต่ละระดับ รวมทั้งกลไกที่จะสนับสนุนความเป็นเอกภาพในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศได้

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษารูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัด
๒. เพื่อวิเคราะห์ผลการบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐให้กำหนดเป็นรูปแบบหรือแนวทางมาตรฐานสำหรับการดำเนินงาน
๓. เพื่อเสนอแนะแนวทางการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่จังหวัด รวมทั้งกลไกการดำเนินงานที่จะมาเสริมให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

## ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตของโครงการจะมุ่งเน้นในเรื่องของการศึกษาและวิจัยตามประเด็นการพัฒนาหรือยุทธศาสตร์ที่สำคัญต่อการพัฒนาจังหวัดในภาพรวมของประเทศ และเป็นยุทธศาสตร์ที่มีในทุกจังหวัด ดังนี้

๑. ศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการดำเนินการ ปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดของการบูรณาการของหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่จังหวัด โดยวิเคราะห์กระบวนการ/ขั้นตอนการปฏิบัติงานตามห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) โดยการศึกษาจะมุ่งเน้นเฉพาะประเด็นการขับเคลื่อนตามนโยบายรัฐบาลหรือยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สำคัญ โดยเน้นที่ ประเด็นการพัฒนาด้านการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นการ

พัฒนาตามนโยบายรัฐบาลในการเพิ่มรายได้จากการท่องเที่ยวและเป็นประเด็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญของพื้นที่จังหวัดนั้น ๆ

๒. ศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องและทำให้การขับเคลื่อนการพัฒนาประสบผลสำเร็จ เช่น บทบาทของผู้นำในพื้นที่ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) หรือผู้บริหารหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กลไกในการบริหารและประสานความร่วมมือของทุกภาคส่วนในจังหวัด

### วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้แหล่งข้อมูลจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดและวิธีการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐ และภาคส่วนต่าง ๆ ที่เข้าร่วมในการกิจของรัฐ ประกอบกับการศึกษาจากรายงานข้อเท็จจริงที่มีการบูรณาการการทำงานร่วมกันในพื้นที่ ตลอดจนความเห็นที่ได้รับจากสัมภาษณ์ผู้บริหารจังหวัดและหัวหน้าหน่วยงานภาครัฐที่อยู่ในพื้นที่จังหวัด เพื่อนำมาประมวล และสังเคราะห์ให้ได้รูปแบบหรือแนวทางการบูรณาการการทำงานร่วมกันอย่างเหมาะสม และชัดเจน ทั้งนี้ จะเลือกตัวอย่างการพัฒนาด้านการท่องเที่ยว ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่จะเพิ่มรายได้ และเป็นประเด็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญในลำดับต้น ๆ ของจังหวัด และกลุ่มจังหวัดที่เลือก โดยในเบื้องต้นมีกลุ่มเป้าหมายที่จังหวัด ภูเก็ต กระบี่ สงขลา และตรัง

### ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ได้ตัวอย่างรูปแบบของการบูรณาการการปฏิบัติงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่จังหวัด ที่มีการแบ่งบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบ ได้อย่างชัดเจน รวมทั้งมีการจัดสรรทรัพยากรของหน่วยงานต่าง ๆ เป็นไปอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ

๒. ได้ข้อเสนอแนะในด้านนโยบาย ข้อคิดเห็นเชิงระบบและกลไกการนำไปขยายผลในทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

### คำจำกัดความ

#### การบูรณาการ

หมายถึง การทำงานร่วมกันภายในระบบราชการ เพื่อแก้ปัญหาการแยกส่วนในการปฏิบัติงาน ระหว่างหน่วยงาน รวมถึงการวางระบบความสัมพันธ์และประสานความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบของการประสานความร่วมมือที่หลากหลาย การบูรณาการที่ดี จะต้อง

ประกอบด้วยกรมเจ้าภาพ มีส่วนร่วม มียุทธศาสตร์ วิสัยทัศน์  
เป้าประสงค์พันธกิจที่ชัดเจน รวดเร็ว ลดขั้นตอน แก้ปัญหา  
เร่งด่วนที่เกิดขึ้น มีประสิทธิภาพ ประหยัด และเกิดผลสัมฤทธิ์

ส่วนราชการในภูมิภาค หมายถึง ส่วนต่าง ๆ ที่กระทรวงหรือกรมได้ตั้งขึ้นในพื้นที่จังหวัด โดยให้  
ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง กรมนั้น ๆ และมี  
หัวหน้าส่วนราชการ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา ส่วนราชการใน  
ภูมิภาค จะแบ่งเป็น ๒ ลักษณะ คือ หน่วยงานของราชการ  
ส่วนกลางที่ไปตั้งในภูมิภาค และราชการส่วนภูมิภาคของ  
กระทรวง กรม



## บทที่ ๒

### กฎหมาย ยุทธศาสตร์ ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สาระสำคัญในส่วนนี้ เป็นการประมวลเกี่ยวกับข้อบัญญัติของกฎหมาย ข้อกำหนดตาม ยุทธศาสตร์หรือนโยบายรัฐบาล รวมทั้งทฤษฎีและการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการบูรณาการการทำงาน ร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ รวมทั้งการนำเสนอตัวอย่าง วิธีการใน การบูรณาการการทำงานร่วมกันของภายในประเทศและต่างประเทศเพื่อกำหนดกรอบแนวคิดใน การศึกษาต่อไป

#### กฎหมายและข้อกำหนดต่าง ๆ

##### ๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ ในหมวดแวนนโยบายแห่งรัฐ ได้ กำหนดให้รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดย หน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด ประกอบกับการ กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด รวมถึงการ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเป็น อิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและ การคลัง โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย

##### ๒. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้มีข้อบัญญัติที่ เกี่ยวข้องกับการบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด ไว้ในมาตรา ๕๒ วรรคสาม มาตรา ๕๓/๑ และมาตรา ๕๓/๒ สรุปว่า เพื่อประโยชน์ในการบริหารแบบบูรณาการในจังหวัด หรือกลุ่มจังหวัด ให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ในกรณีนี้ให้ถือว่าจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเป็นส่วน

ราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติ และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด

### ๓. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ มีข้อกำหนดให้จังหวัด ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐ บรรดาที่มีสำนักงานอยู่ในพื้นที่จังหวัดและได้รับเงินงบประมาณเป็นการเฉพาะเพื่อดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติการราชการประจำปีของจังหวัด มีหน้าที่ต้องจัดทำบันทึกความร่วมมือการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ.ร. กำหนด ทั้งนี้ ให้ใช้บังคับกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมัครใจให้ความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดด้วย

## ยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาและนโยบายระดับชาติ

### ๑. ยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับชาติ

#### ๑.๑ แผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙)

รัฐบาลในปัจจุบันให้ความสำคัญกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๗๙) โดยกำหนดเป็นทิศทางในการพัฒนาประเทศไทย รวมถึงใช้เป็นกรอบในการบริหารราชการซึ่งครอบคลุมการจัดการภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นระบบการบริหารงานภาครัฐ นโยบายการพัฒนาประเทศ และการจัดสรรงบประมาณ ตามวิสัยทัศน์ ๓ ประการ คือ ความมั่นคง ความมั่งคั่ง และความยั่งยืน

ความมั่นคง เป็นวิสัยทัศน์ที่กำหนดเพื่อให้ประเทศไทยมีแนวทางการบริหารประเทศที่เน้นความมั่นคงปลอดภัยของประเทศชาติและประชาชน ปลอดภัยจากภัยคุกคามและความเปลี่ยนแปลงทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ

ความมั่งคั่ง เป็นวิสัยทัศน์ที่กำหนดเพื่อให้ประเทศไทยสามารถบรรลุเป้าหมายในการสร้างความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจจนสามารถก้าวเป็นประเทศศูนย์กลางด้านนวัตกรรมเพื่อยกระดับประเทศเข้าสู่กลุ่มประเทศรายได้สูง ลดปัญหาความเหลื่อมล้ำ ประเทศมีความสามารถทางการแข่งขันด้านเศรษฐกิจ เป็นศูนย์กลางด้านการเชื่อมโยงระบบคมนาคมในระดับภูมิภาค เป็นศูนย์กลางด้านการผลิต การค้า การลงทุน และเป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญในระดับภูมิภาคและระดับโลก

ความยั่งยืน เป็นวิสัยทัศน์ที่กำหนดเพื่อให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความเติบโตทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับความยั่งยืนของระบบนิเวศ ผ่านการพัฒนาที่สร้างความเจริญและสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเป็นความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจที่พึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติ น้อยที่สุดปรับเปลี่ยนระบบการผลิตและการบริโภคให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและสอดคล้องกับข้อตกลงด้านสิ่งแวดล้อมในระดับระหว่างประเทศ โดยมุ่งเน้นประโยชน์ส่วนรวมอย่างยั่งยืนและปฏิบัติตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

ทั้งนี้ แผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๕) ได้กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์การบริหารจัดการภาครัฐแบบมีส่วนร่วมและการจัดการภาครัฐในเชิงพื้นที่ โดยด้านการปรับสมดุลและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการภาครัฐ มุ่งเน้นการปรับกระบวนการปฏิบัติงานและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของหน่วยงานของส่วนราชการ ให้มีความเหมาะสมกับการทำงานเชิงบูรณาการ และโครงสร้างหน่วยราชการมีขนาดและรูปแบบที่เอื้อกับบทบาทภารกิจที่ส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐมีสมรรถนะมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล อีกทั้งยังสามารถกระจายบทบาทภารกิจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างสมดุล

## ๑.๒ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้วางแนวทางในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับปัจจุบันให้เป็นกลไกเชื่อมโยงการขับเคลื่อนการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งส่งผลให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารจัดการของภาครัฐในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นระบบการจัดสรรงบประมาณ ระบบการบริหารราชการ ตลอดจนการประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามแผนฯ ดังกล่าว ได้กำหนดยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบและธรรมาภิบาลในสังคมไทย โดยการปรับให้หน่วยราชการส่วนกลางมีขนาดเล็กลง และหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นมีขนาดที่เหมาะสมกับพื้นที่ในความรับผิดชอบ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน อีกทั้งมีความเหมาะสมและก่อให้เกิดความคุ้มค่า สามารถให้บริการประชาชนในรูปแบบทางเลือกที่หลากหลายอย่างมีคุณภาพ รวมทั้งการพัฒนาเชิงพื้นที่ผ่านการจัดทำแผนพัฒนาระดับพื้นที่ที่มีความเชื่อมโยงกันในทุกระดับ กล่าวคือ มีการเสนอให้ปรับปรุงกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาระดับพื้นที่ให้เชื่อมโยงตั้งแต่ระดับชุมชนถึงระดับจังหวัด อีกทั้งมีกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง สามารถบูรณาการข้อเสนอแผนงานโครงการตามความต้องการของประชาชนที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัด

นอกจากนี้ ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ เป็นการดำเนินยุทธศาสตร์ในเชิงรุกเพื่อส่งเสริมศักยภาพในระดับภาคและจังหวัดเพื่อเป็นฐานการผลิตและบริการใหม่ อีกทั้งเป็นการขยายโอกาสกระจายความเจริญยกระดับรายได้ของประชาชนผ่านการพัฒนาภาคให้เป็นเมืองที่สามารถรองรับการค้าการลงทุนและช่วยลดการกระจุกตัวของการพัฒนาที่อยู่พื้นที่ในกรุงเทพมหานครและภาคกลาง ตลอดจนส่งเสริมการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ในระดับภาคและชายแดนเพื่อเชื่อมโยงการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค

### ๑.๓ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ (พ.ศ. ๒๕๕๖ - ๒๕๖๑)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้ให้ความสำคัญและมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในการบริหารงานภาครัฐ โดยกำหนดยุทธศาสตร์ในการวางระบบการบริหารงานราชการแบบบูรณาการความร่วมมือ ผ่านการส่งเสริมให้มีการวางระบบความสัมพันธ์และการประสานความร่วมมือระหว่างส่วนราชการในระดับต่าง ๆ ทั้งหน่วยราชการส่วนกลาง หน่วยราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในลักษณะของการประสานความร่วมมือที่หลากหลายภายใต้วัตถุประสงค์เดียว ด้วยการพัฒนารูปแบบและวิธีการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐในระดับต่าง ๆ โดยยึดพื้นที่การทำงานเป็นหลัก

## ๒. นโยบายของรัฐบาล

ในปัจจุบัน นโยบายและโครงการที่สำคัญของรัฐบาลที่มีเจตนารมณ์ให้เกิดการบูรณาการในเชิงโครงสร้างและการบริหารราชการแผ่นดินของทุกภาคส่วนในพื้นที่ เช่น นโยบายประเทศไทย ๔.๐ หรือ Thailand ๔.๐ ที่เน้นการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ ทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนด้วยการใช้เทคโนโลยี นโยบายประชารัฐ เป็นกลไกการขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดินที่มุ่งเน้นความเชื่อมโยงของบทบาทหน้าที่ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม โดยทั้ง ๓ ภาคส่วนจะสนับสนุนและเชื่อมโยงการทำงานระหว่างกันตามวาระการขับเคลื่อนนโยบายประชารัฐแบบบูรณาการ โครงการไทยนิยมยั่งยืน เป็นการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศตามแนวทางประชารัฐ ผ่านการสร้างความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนและชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม โดยให้กระทรวงมหาดไทยร่วมมือกับกระทรวงและหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ในการดำเนินการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศในการปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ การพัฒนาเมืองตามแนวคิด MICE City หรือการเป็นเมืองศูนย์กลางของการจัดประชุม การท่องเที่ยว และการจัดนิทรรศการ เป็นแนวคิดการพัฒนาพื้นที่ในระดับจังหวัดให้เป็นจังหวัดซึ่งสามารถรองรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจขนาดใหญ่ได้ด้วยการส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคการท่องเที่ยวและภาคบริการให้มีความแข็งแกร่ง การขับเคลื่อนแนวคิดดังกล่าว ถือ

เป็นการประสานความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัดตามเจตนารมณ์ของการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศที่มุ่งเน้นการพัฒนาในระดับพื้นที่แบบบูรณาการเป็นรูปธรรมชัดเจน โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เป็นการพัฒนาในเชิงพื้นที่เพื่อยกระดับภาคอุตสาหกรรมของประเทศให้มีความสามารถในการแข่งขันเพิ่มขึ้นจนทำให้เศรษฐกิจของไทยเติบโตได้ในระยะยาว และเพื่อรองรับการขับเคลื่อนเศรษฐกิจอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพผ่านกลไกการบริหารจัดการภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการนโยบายพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน<sup>๑</sup> โครงการดังกล่าวจะมุ่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางคมนาคมขนส่งเพื่อเชื่อมโยงการเดินทางในทุกประเภท ทั้งทางอากาศ ทางบก ทางราง ทางน้ำ มุ่งเน้นการส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมอากาศยานและโลจิสติกส์ทางอากาศ เชื่อมโยงการเดินทางและการขนส่ง

แผนภาพที่ ๒ - ๑ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางคมนาคมขนส่งเพื่อเชื่อมโยงการเดินทางโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก EEC



ที่มา: สมาคมนักลงทุน Investor Club Association Innovation City Gateway to Asia.

### ๓. การจัดสรรงบประมาณในเชิงพื้นที่

<sup>๑</sup> สำนักงานเพื่อการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก “โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC) เป็นแผนยุทธศาสตร์ภายใต้ไทยแลนด์ ๔.๐ ” < www.eeco.or.th >, ๒๕๖๐.

ทิศทางการพัฒนาประเทศในปัจจุบันมุ่งเน้นการพัฒนาในเชิงพื้นที่ สังกัดได้จาก แนวนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ที่สำคัญ และจากการจัดสรรงบประมาณในเชิงพื้นที่หรือ งบประมาณสำหรับจังหวัดและกลุ่มจังหวัดในระยะ ๑๐ ปี ที่ผ่านมานี้สะท้อนให้เห็นถึงระบบ งบประมาณที่ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการในระดับพื้นที่ โดยหน่วยราชการต้องจัดทำ งบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๖๐ ในมิติรายจ่ายภารกิจพื้นที่ (Area) มิติรายจ่ายภารกิจพื้นฐาน (Function) และมิติรายจ่ายภารกิจยุทธศาสตร์(Agenda) ให้เกิดความเชื่อมโยงและสอดคล้องกัน อีกทั้ง มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยออกแบบกลไกในการเชื่อมโยงงบจังหวัด กลุ่มจังหวัด และองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ในอนาคตการจัดทำงบประมาณ จะส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณเชิงพื้นที่ โดยจะ มีแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายวิธีการงบประมาณ โดยเพิ่มเติมให้จังหวัด กลุ่มจังหวัด องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยรับงบประมาณ การกำหนดหลักการความรับผิดชอบทางการคลัง การ จัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ อีกทั้งได้ให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์การจัดสรร งบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ระดับภาคอีกด้วย รวมถึงการให้ความสำคัญกับการพัฒนาประเทศใน เชิงบูรณาการ โดยใช้หน่วยพื้นที่ในระดับภูมิภาค

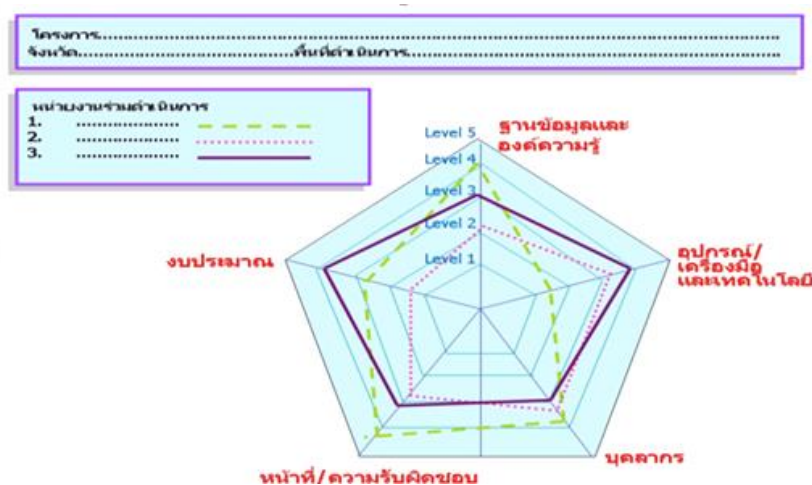
## ยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาระดับจังหวัด

ยุทธศาสตร์หรือแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด เป็นเครื่องมือสำคัญในการนำนโยบาย ของรัฐบาล และทิศทางการพัฒนาประเทศไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ และยุทธศาสตร์ระดับชาติ มีกระบวนการรับฟังหรือให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดความต้องการในการพัฒนาพื้นที่ มาพิจารณาให้เกิดความผสมผสานไม่เกิดขัดแย้ง โดยมีระยะเวลาของแผนพัฒนาจังหวัด ๔ ปี ทั้งนี้ แผนพัฒนาจังหวัดจะมีลักษณะองค์รวมที่ครอบคลุมทุกมิติเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต สร้างโอกาสและ อาชีพให้สนองต่อความต้องการของประชาชนในจังหวัด การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดหรือแผนปฏิบัติ ราชการประจำปีของจังหวัด จะเป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและ กลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการบริหารงาน โดยยึดพื้นที่เป็นหลักเพื่อให้แต่ละพื้นที่มี ทิศทางในการพัฒนาที่ชัดเจน

เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการมียุทธศาสตร์และแผนพัฒนาจังหวัด จังหวัดหรือ กลุ่มจังหวัดจำเป็นต้องมีการประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนในพื้นที่อย่างมีทิศทางและเป้าหมาย ร่วมกัน ภาครัฐจึงได้กำหนดให้จังหวัด ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และหน่วยงานอื่น ของรัฐที่มีสำนักงานอยู่ในท้องที่จังหวัดและได้รับเงินงบประมาณเป็นการเฉพาะเพื่อดำเนินการตาม

แผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมัครใจให้ความร่วมมือและสนับสนุน การดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดด้วยมีหน้าที่ต้องจัดทำบันทึกความร่วมมือการดำเนินการโดยมีการกำหนดกรอบความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด ไว้ ๕ องค์ประกอบ คือ (๑) หน้าที่ ความรับผิดชอบ (๒) งบประมาณ (๓) บุคลากร (๔) อุปกรณ์ เครื่องมือ เทคโนโลยี และ (๕) ฐานความรู้และองค์ความรู้

แผนภาพที่ ๒ - ๒ กรอบความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด



จะเห็นได้ว่ายุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๕) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔) ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาไว้ในลักษณะเดียวกันคือ การปรับปรุงกลไกการปฏิบัติงานของภาครัฐให้มีลักษณะบูรณาการ สามารถส่งเสริมกระบวนการผลิตและการให้บริการของภาคเอกชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสนับสนุนกลไกการร่วมมือกันระหว่างทุกภาคส่วน ให้เป็นจุดเชื่อมต่อในการพัฒนาประเทศอย่างสมบูรณ์

อาจกล่าวได้ว่า การบริหารงานในภูมิภาคในอนาคตจะต้องให้ความสำคัญกับการบูรณาการจากทุกภาคส่วน โดยมีเครื่องมือหรือกลไกสนับสนุนเชิงการบริหาร เพื่อตอบสนองความต้องการที่หลากหลายในแต่ละพื้นที่ ซึ่งปัจจุบันในหลายพื้นที่จังหวัดมีการบูรณาการทั้งในเรื่องที่เป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการพัฒนาและเรื่องที่เป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขหรือป้องกันอย่างเป็นระบบภายในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี สามารถเป็นต้นแบบของการบูรณาการในการขยายผลไปในจังหวัดอื่น ๆ ได้ จึงควรจัดทำต้นแบบความร่วมมือในการบูรณาการภาครัฐในพื้นที่จังหวัดขึ้นเพื่อนำไปเผยแพร่ให้ความรู้หรือประยุกต์ใช้ในพื้นที่จังหวัดอื่น ๆ ต่อไป

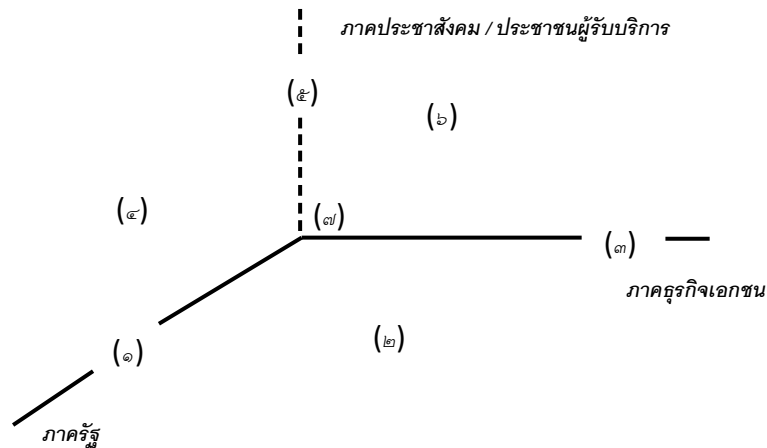
## ทฤษฎีเกี่ยวกับการบูรณาการการทำงานร่วมกันในพื้นที่

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานในลักษณะบูรณาการการทำงานร่วมกัน การจัดการภาครัฐแนวใหม่ และการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ รวมถึงการพัฒนาไปสู่ความเป็นองค์กรที่มีสมรรถนะการทำงานขั้นสูง ตามกรอบแนวทางพัฒนารูปแบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่กำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย ได้ข้อสรุปสำคัญ ดังนี้

### ๑. การบูรณาการการทำงานร่วมกัน (Collaborative Governance)

การจัดบริการสาธารณะเรื่องหนึ่ง ๆ อาจตั้งอยู่บนการทำงานแบบร่วมมือกันในหลายระดับ โดยมีตัวแสดงที่เข้ามามีบทบาทขับเคลื่อนภารกิจในระดับต่าง ๆ ซึ่งจะมีความสัมพันธ์ในลักษณะประสานและพึ่งพาซึ่งกันและกัน โดยตัวแสดงที่เข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องในการร่วมดำเนินงานให้บรรลุผลนั้น มักจะประกอบด้วย ๓ ภาคส่วนด้วยกัน ได้แก่ (๑) ภาครัฐ (๒) ภาคธุรกิจเอกชน และ (๓) ภาคประชาสังคม/ประชาชน<sup>๒</sup>

แผนภาพที่ ๒ - ๓ การปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและประชาสังคม หรือกลุ่มผู้รับบริการ ในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะ



ที่มา: Geert Bouckaert, “Governance between Legitimacy and Efficiency: Citizen Participation in the Belgian Fire Services,” in Jan Kooiman (ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions* (London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publication, ๑๙๙๔), pp. ๑๔๕.

<sup>๒</sup> Geert Bouckaert, “Governance between Legitimacy and Efficiency: Citizen Participation in the Belgian Fire Services,” in *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, edited by Jan Kooiman (London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publication, ๑๙๙๔), pp. ๑๔๖-๑๖๗.



จากแผนภาพแสดงรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทั้ง ๓ ภาคส่วนดังกล่าว จะเห็นว่า แกนทั้ง ๓ แกน จะแสดงตำแหน่งบทบาทของตัวแสดงในแต่ละภาคส่วน ส่วนตำแหน่งที่อยู่ระหว่างแกนต่าง ๆ ซึ่งแสดงด้วยตัวเลขแต่ละตัวนั้นก็คือจุดที่ตัวแสดงจากแต่ละภาคส่วนเข้ามา มีปฏิสัมพันธ์กันในลักษณะภาคีหุ้นส่วนความร่วมมือ ทั้งนี้ ในกระบวนการจัดบริการสาธารณะหนึ่ง ๆ ตัวแสดงแต่ละภาคส่วนสามารถแสดงบทบาทได้หลากหลายลักษณะ และการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างตัวแสดงจากภาคส่วนต่าง ๆ นั้น ได้ก่อให้เกิดรูปแบบการจัดบริการสาธารณะได้ ๗ รูปแบบ ดังต่อไปนี้

๑.๑ การจัดบริการสาธารณะที่ดำเนินการโดยตัวแสดงภาครัฐทั้งหมด ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ กระบวนการขับเคลื่อนภารกิจทุกขั้นตอนอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมดูแลและประเมินผล โดยตัวแสดงภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว ภาครัฐทำงานอย่างเป็นเอกเทศในตัวเอง และมีความเป็นอิสระจากภาคเอกชน และภาคประชาชนหรือพลเมือง

๑.๒ การจัดบริการสาธารณะที่ดำเนินการภายใต้กระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน ระดับการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทั้งสองภาคส่วน อาจเน้นหนักที่บทบาทของแต่ละฝ่ายในลักษณะแตกต่างกันไป เช่น การขับเคลื่อนภารกิจบางอย่าง อาจอยู่ภายใต้บทบาทของภาครัฐ ๕๕ เปอร์เซ็นต์ หรือในทางตรงกันข้าม ภาคธุรกิจเอกชนอาจมีบทบาทในการขับเคลื่อนภารกิจ ๕๕ เปอร์เซ็นต์ การทำงานร่วมกันอาจดำเนินการผ่านกลไกที่หลากหลาย อาทิ การจ้างเหมาภาคธุรกิจเอกชนให้ดำเนินการจัดบริการสาธารณะแทนภาครัฐ (*Contracting out*)

๑.๓ การจัดทำบริการสาธารณะที่ดำเนินการโดยตัวแสดงภาคธุรกิจเอกชนทั้งหมด ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ กระบวนการขับเคลื่อนภารกิจทั้งหมดอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของภาคธุรกิจเอกชน โดยตรงซึ่งเป็นอิสระจากภาครัฐและภาคประชาชน เป็นการทำงานด้วยระบบระเบียบของตนเอง ไม่อิงหรืออยู่ภายใต้กฎระเบียบปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐใด เช่น การทำงานของกลไกตลาด เป็นต้น

๑.๔ การจัดบริการสาธารณะที่ดำเนินการภายใต้กระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภาครัฐกับภาคประชาชนหรือพลเมือง เป็นการขับเคลื่อนภารกิจร่วมกันโดยบทบาทของเจ้าหน้าที่ภาครัฐและประชาชน

๑.๕ การจัดบริการสาธารณะที่ดำเนินการโดยตัวแสดงภาคประชาชนหรือพลเมืองทั้งหมด ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ ภาคประชาชนหรือพลเมืองเป็นผู้มีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะด้วยตนเองทุกขั้นตอน ภาคธุรกิจเอกชนหรือภาครัฐไม่มีส่วนเกี่ยวข้องแต่อย่างใด

๑.๖ การจัดบริการสาธารณะที่ดำเนินการโดยการแสดงบทบาทร่วมกันระหว่างองค์กรภาคธุรกิจเอกชนกับองค์กรไม่แสวงหากำไรหรือองค์กรอาสาสมัคร

๑.๗ การดำเนินกิจการสาธารณะที่ดำเนินการโดยการแสดงบทบาทผสมผสานทั้งตัวแสดงภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมร่วมกัน กระบวนการขับเคลื่อนภารกิจ

ดำเนินไปในลักษณะเดียวกับการปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคธุรกิจเอกชน แต่ในกรณีนี้มีตัวแสดงภาคประชาชนหรือองค์กรอาสาสมัครเข้าร่วมทำงานด้วย

## ๒. การจัดบริการสาธารณะทางเลือก (*Alternative Service Delivery*)

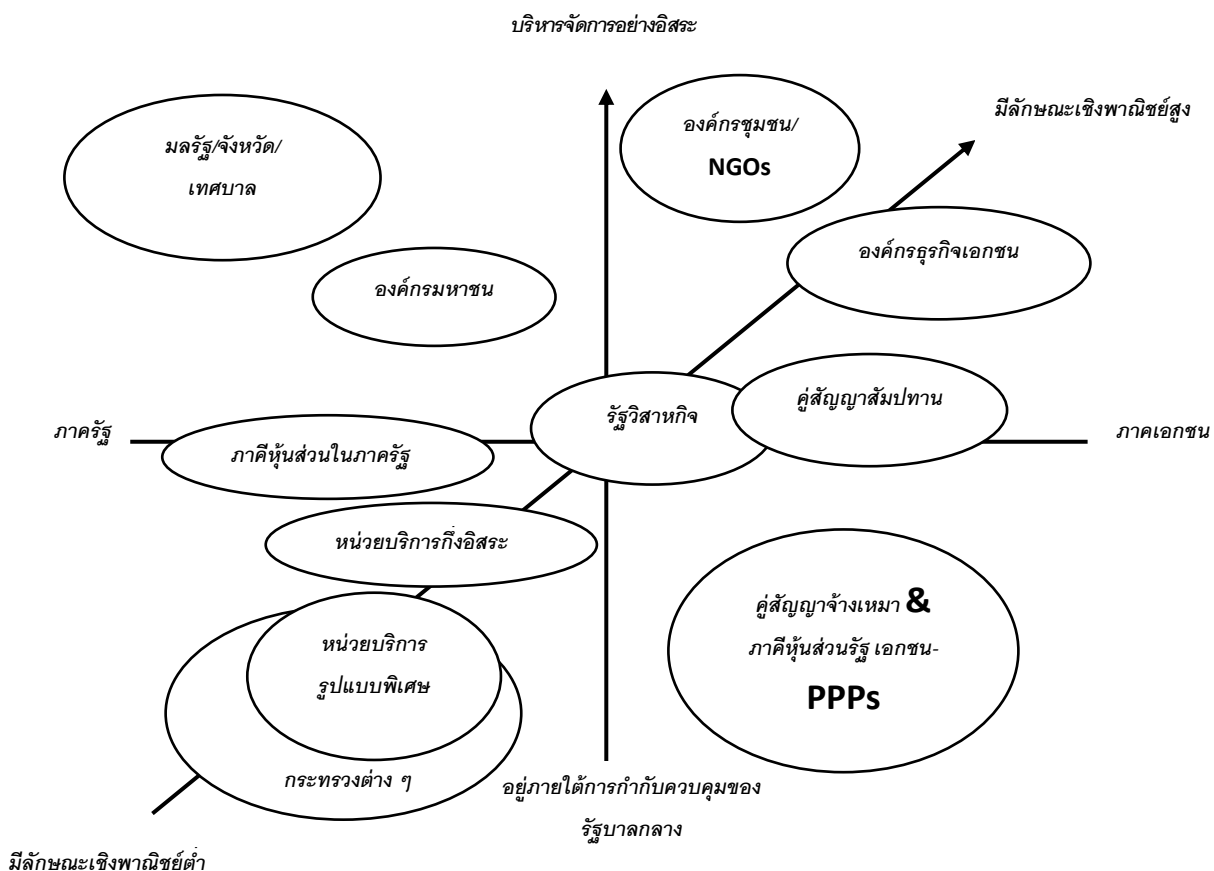
การจัดบริการสาธารณะที่มีได้ดำเนินการผ่านกลไกระบบราชการหรือการบริหารภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว หากมีการประสานเชื่อมโยงบทบาทขององค์กรภาคส่วนอื่น ๆ นอกหน่วยงานภาครัฐ อาทิ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมและชุมชน ให้เข้ามาเป็นภาคีในการร่วมขับเคลื่อนภารกิจบริการสาธารณะ เป็นแนวโน้มทิศทางการปรับปรุงระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ปรากฏในหลายประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศ *OECD* เช่น แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร ซึ่งมีการจัดรูปแบบการจัดบริการสาธารณะทางเลือก ทั้งในการบริหารงานภาครัฐ/กิจการสาธารณะ ทั้งในระดับชาติ หรือระดับสหพันธรัฐ ระดับมลรัฐหรือจังหวัด และระดับภาค เทศบาล หรือท้องถิ่น การบูรณาการร่วมมือกันระหว่างตัวแสดงหลากหลายภาคส่วนนี้ เป็นที่รู้จักแพร่หลายในนาม “การจัดบริการสาธารณะทางเลือก” (*Alternative service delivery*) ซึ่งฟอร์ดและซุสส์แมน (*Ford and Zussman*) นิยามความหมายของ “การจัดบริการสาธารณะทางเลือก” ไว้อย่างกระชับว่า “กระบวนการปรับโครงสร้างการทำงานภาครัฐในลักษณะที่มีการสร้างสรรค์อย่างไม่หยุดนิ่ง มีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนผู้รับบริการ โดยการดำเนินภารกิจหน้าที่ในการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมกันระหว่างภาครัฐกับปัจเจกบุคคล กลุ่มคน องค์กรชุมชน รวมทั้งองค์กรอื่น ๆ ในภาครัฐ”<sup>๓</sup>

รูปแบบการจัดบริการสาธารณะทางเลือกแต่ละประเภท มีลักษณะแตกต่างกันในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นความแตกต่างในแง่ของระดับความเป็นไปได้ในการทำให้บริการสาธารณะเป็นบริการเชิงพาณิชย์ (*Level of commercialization*) ระดับความเป็นอิสระในการจัดการ (*Independent*) และบทบาทของตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง การจัดรูปแบบการจัดบริการสาธารณะทางเลือกแต่ละรูปแบบ สามารถแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างในมิติต่าง ๆ ได้ดังแผนภาพต่อไปนี้<sup>๔</sup>

<sup>๓</sup> Robin Ford and David Zussman, *Alternative Service Delivery: Transcending Boundaries* (Toronto: KPMG and IPAC, ๑๙๙๗), p. ๖. Quoted in David A. Good and Barry Carin, “Alternative Service Delivery,” paper prepared by the Canadian Team as part of the CEPRA project on “Sector and Regional Specifics of Reformation of Budgetary Institution” (August ๒๐๐๓), p. ๔.

<sup>๔</sup> *Ibid.*, p. ๖.

แผนภาพที่ ๒ - ๔ รูปแบบการจัดบริการสาธารณะทางเลือกที่สามารถเป็นไปได้



ที่มา: ดัดแปลงจาก David A. Good and Barry Carin, "Alternative Service Delivery," paper prepared by the Canadian Team as part of the CEPPA project on "Sector and Regional Specifics of Reformation of Budgetary Institution," p. ๖.

แผนภาพข้างต้นแสดงรูปแบบการจัดบริการสาธารณะทางเลือก โดยพิจารณาจำแนกความแตกต่างองค์ประกอบของแต่ละรูปแบบใน ๓ มิติที่สำคัญ กล่าวคือ

แนวนอน แสดงตำแหน่งขอบเขตการแสดงผลบทยาระหว่างภาครัฐ (Public sector) กับภาคเอกชน (Private sector) ซึ่งประกอบด้วยภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาสังคม แกนนี้ใช้สำหรับอธิบายความแตกต่างของรูปแบบการจัดบริการสาธารณะในมิติของตัวแสดงที่ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะ ได้แก่ การจ้างเหมา (Contracting out) การสร้างภาคีหุ้นส่วน (Partnering) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization)

แนวตั้ง เป็นแกนที่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการจัดบริการสาธารณะแต่ละรูปแบบในมิติของระดับการอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐบาล (Extent of government control) ซึ่งแกนนี้จะชี้ให้เห็นว่า การจัดบริการสาธารณะรูปแบบใหม่บางรูปแบบนั้นไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมของรัฐบาลในทุกขั้นตอนก็ได้ การจัดบริการสาธารณะในหลายลักษณะอาจอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจัดการ โดยองค์กรที่เป็นภาคที่สาม ซึ่งอยู่นอกขอบเขตการกำกับควบคุมของภาครัฐและเป็นอิสระจากรัฐบาล

แนวทะแยง เป็นแกนที่แสดงให้เห็นถึงระดับความสามารถในการจัดบริการสาธารณะในเชิงพาณิชย์ นั่นคือ องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้น ๆ จะสามารถสร้างผลกำไรจากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการดังกล่าวได้มากน้อยเพียงใด ดังเห็นได้ว่า ในหลายประเทศนั้น รัฐบาลเริ่มมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้รับบริการสาธารณะบางประเภทที่แต่เดิมภาครัฐจัดบริการให้โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย เช่น การเก็บค่าธรรมเนียมจากภาคธุรกิจเอกชนที่ขอรับข้อมูลรายงานสภาพอากาศกรณีพิเศษสำหรับใช้ประโยชน์ในการประกอบธุรกิจ (Special weather report) เป็นต้น

การจัดบริการสาธารณะทางเลือกในแต่ละรูปแบบดังที่ปรากฏในแผนภาพข้างต้นประกอบด้วย

๑. การจัดบริการสาธารณะโดยภาครัฐโดยตรง (Direct Delivery) รัฐบาลควบคุมการบริหารกิจการสาธารณะโดยตรงผ่านหน่วยงานของกระทรวงต่าง ๆ โดยอาศัยการวางแผนการกิจการควบคุมผลการปฏิบัติงาน การอุดหนุนงบประมาณดำเนินการ การกำกับควบคุมความคุ้มค่าในการจัดบริการ และการดูแลผู้รับบริการ

๒. การจัดตั้งหน่วยงานจัดบริการสาธารณะแทนหน่วยราชการ (Agencies) รัฐบาลมอบหมายภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างให้หน่วยปฏิบัติการที่หน่วยงานเจ้าของภารกิจได้จัดตั้ง โดยหน่วยงานดังกล่าวมีอิสระในการบริหารจัดการภารกิจค่อนข้างมาก การดำเนินภารกิจไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาล แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล

๓. การถ่ายโอนภารกิจ (Devolution) รัฐบาลส่งถ่ายภารกิจหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ไปยังองค์กรปกครองในระบอบอื่น ๆ หรือภาคส่วนอื่น การถ่ายโอนภารกิจอาจดำเนินการใน ๒ แนวทาง ได้แก่ ๑) การถ่ายโอนภารกิจจากรัฐบาลหรือหน่วยราชการบริหารส่วนกลางไปยังองค์กรภาครัฐด้วยกันเองแต่อยู่ต่างระดับกัน เช่น การถ่ายโอนภารกิจจากกระทรวงไปยังหน่วยจัดบริการสาธารณะในภูมิภาค ๒) การถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานภาครัฐไปยังองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร โดยองค์กรนั้นจะได้รับการจัดสรรค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะในอำนาจของรัฐ

๔. การซื้อบริการสาธารณะจากผู้ประกอบการรายอื่น (Purchase of Service) รัฐบาลจัดซื้อบริการสาธารณะต่าง ๆ จากผู้ประกอบการภาคธุรกิจเอกชนโดยอาศัยระบบสัญญา แม้ว่าภาครัฐจะว่าจ้างให้องค์กรภาคธุรกิจเอกชนดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทน แต่ภารกิจดังกล่าวก็ยังคงอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของรัฐบาล รูปแบบการจัดซื้อบริการสาธารณะ ได้แก่ การจ้างเหมาให้ภาคเอกชนจัดทำบริการสาธารณะแทน และการว่าจ้างภาคเอกชนดำเนินการกิจบางขั้นตอนแทนหน่วยราชการ

๕. การสร้างภาคีหุ้นส่วนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ (Partnerships) รัฐบาลทำข้อตกลงความร่วมมืออย่างเป็นทางการกับภาคีในภาคส่วนอื่น ๆ เพื่อร่วมกันดำเนินการกิจจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะหุ้นส่วน โดยสัญญาข้อตกลงจะกำหนดขอบเขต พันธะและหน้าที่รับผิดชอบของแต่ละฝ่าย ตลอดจนการแบ่งปันการใช้ทรัพยากรร่วมกัน และการจัดสรรผลตอบแทนที่ได้รับร่วมกัน

๖. การออกใบอนุญาตและการสัมปทาน (Franchising/Licensing) รัฐบาลออกใบอนุญาตหรือสัมปทานสิทธิแก่ผู้ประกอบการจัดทำบริการสาธารณะภาคเอกชน เพื่อให้ผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาตนั้นสามารถมีสิทธิหรือสิทธิพิเศษในการจัดทำและจำหน่ายสินค้าและบริการสาธารณะแก่ประชาชนภายใต้เงื่อนไขและข้อกำหนดที่ภาครัฐวางไว้ โดยผู้ประกอบการที่สัมปทานสิทธิจากรัฐบาลเท่านั้นที่จะสามารถจัดทำและจำหน่ายสินค้าและบริการสาธารณะดังกล่าวแก่ประชาชนได้

๗. การแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นของภาคเอกชน (Privatization) รัฐบาลขายกิจการรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้การควบคุมของภาครัฐให้แก่เอกชน แต่รัฐบาลยังคงมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของสาธารณชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินกิจการสาธารณะโดยเอกชน โดยผ่านการวางกรอบกฎเกณฑ์และการควบคุมการดำเนินกิจการให้อยู่ภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมาย

ทางเลือกในการจัดทำบริการสาธารณะแต่ละรูปแบบดังกล่าว สามารถอธิบายได้จากแผนภาพข้างต้น กล่าวคือ รูปแบบการจัดบริการสาธารณะในแต่ละลักษณะจะปรากฏอยู่ในตำแหน่งต่าง ๆ ของพื้นที่ระหว่าง ๑ แกนของแผนภาพ ดังจะเห็นได้ว่า “การถ่ายโอนภารกิจ” (Devolution) เป็นรูปแบบการจัดบริการสาธารณะที่ไม่มีลักษณะเชิงพาณิชย์ จึงเป็นภารกิจที่ภาครัฐสามารถปล่อยถ่ายความรับผิดชอบไปยังองค์กรภาครัฐในระดับอื่น ๆ หรือจากหน่วยราชการไปยังองค์กรไม่แสวงผลกำไรในภาคประชาสังคม ส่วน “การซื้อบริการสาธารณะจากผู้ประกอบการในภาคส่วนอื่น” (Purchase of service) แสดงอยู่ในตำแหน่งช่องล่างขวา จัดอยู่ในกลุ่มเดียวกับ “การทำสัญญาจ้างเหมาภาคธุรกิจเอกชนให้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐบาล โดยเฉพาะในกรณีบริการสาธารณะที่มีลักษณะในเชิงพาณิชย์ หรืออีกนัยหนึ่ง เป็นบริการที่สามารถทำกำไรได้จากการเก็บค่าบริการนั่นเอง”

เดวิดและแบร์รี่ (David A. Good and Barry Carin) อธิบายว่า กรอบการวิเคราะห์รูปแบบการจัดบริการสาธารณะทางเลือกรูปแบบดังกล่าว จะเป็นประโยชน์สำหรับการจัดวางตำแหน่งของรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะทางเลือกรูปแบบต่าง ๆ ในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมือง

แต่อย่างไรก็ดี การพิจารณาว่ารูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะทางเลือกแต่ละรูปแบบ สมควรจะนำมาใช้กับการจัดทำบริการสาธารณะหนึ่ง ๆ หรือไม่ หรือการวิเคราะห์ควรจะนำรูปแบบการจัดบริการสาธารณะทางเลือกมาใช้เมื่อใด และจะปรับใช้อย่างไรนั้น จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ลักษณะเฉพาะของบริการสาธารณะแต่ละด้านในเชิงลึก รวมทั้งวิเคราะห์ลักษณะการจัดทำบริการในสภาพความเป็นจริง

ด้วยเหตุนี้ การวิเคราะห์ความจำเป็นและความเหมาะสมในการนำกลไกการจัดทำบริการสาธารณะทางเลือกแต่ละรูปแบบมาใช้ จึงต้องมีหลักเกณฑ์การประเมินความเหมาะสมของการจัดบริการสาธารณะทางเลือกในแต่ละบริบทเงื่อนไข (Threshold test) โดยเกณฑ์การวิเคราะห์ความจำเป็นและความเหมาะสมในการนำกลไกการจัดบริการสาธารณะทางเลือกมาใช้ ประกอบด้วยประเด็นคำถาม ๖ ข้อ ซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารงานภาครัฐมีกลยุทธ์การวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสม (Strategic focus) และสามารถนำรูปแบบการจัดบริการสาธารณะทางเลือกมาบรรจุไว้ในแผนบริหารงานของรัฐบาลได้อย่างเหมาะสม

#### ตารางที่ ๒ - ๑ ประเด็นคำถามประเมินความเหมาะสมในการนำรูปแบบการจัดบริการสาธารณะทางเลือกมาใช้

ประเด็นคำถามประเมินความเหมาะสมในการนำรูปแบบการจัดบริการสาธารณะทางเลือกมาใช้	
มิติการวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์	ประเด็นคำถาม
การวิเคราะห์มิติผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest Test)	แผนงานหรือโครงการจัดบริการสาธารณะทางเลือกนั้นนำไปสู่การอำนวยความสะดวกแก่สาธารณะหรือไม่
การวิเคราะห์บทบาทของรัฐบาล (Role of Government Test)	รัฐบาลมีความชอบธรรมในการแสดงบทบาท หรือมีความจำเป็นต้องเข้าไปมีบทบาทในการดำเนินแผนงานหรือการจัดทำบริการสาธารณะทางเลือกนั้นหรือไม่
การวิเคราะห์ความชอบด้วยระเบียบกฎหมาย (Jurisdictional Alignment Test)	บทบาทหน้าที่รับผิดชอบหลักในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวอยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐหรือไม่
การวิเคราะห์ภาคส่วนอื่น (External Partnership Test)	แผนงานหรือโครงการจัดทำบริการสาธารณะทางเลือกนั้นควรหรือสามารถดำเนินการ โดยบทบาทของภาครัฐกิจเอกชนหรือภาคประชาสังคม แต่เพียงบางส่วนหรือทั้งหมดหรือไม่
การวิเคราะห์ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Business Principles Test)	หากดำเนินแผนงานหรือโครงการจัดทำบริการสาธารณะทางเลือกนั้นยังคงต้องดำเนินการภายใต้

ประเด็นคำถามประเมินความเหมาะสมในการนำรูปแบบการจัดการบริการสาธารณะทางเลือกมาใช้	
มิติการวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์	ประเด็นคำถาม
	บทบาทของหน่วยงานภาครัฐ จะมีวิธีการยกระดับประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการภารกิจนั้นอย่างไร
การวิเคราะห์ความเหมาะสมด้านต้นทุน (Affordability Test)	การดำเนินแผนงานหรือโครงการจัดทำบริการสาธารณะทางเลือกนั้น สอดคล้องกับขีดความสามารถด้านการเงินที่หน่วยงานภาครัฐมีอยู่ในปัจจุบันหรือไม่

กล่าวโดยสรุป การพัฒนากระบวนการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐบาล โดยอาศัยรูปแบบการจัดการสาธารณะทางเลือกนั้น สามารถดำเนินการได้หลายทาง รัฐบาลสามารถใช้รูปแบบการจัดการบริการสาธารณะทางเลือกหลายรูปแบบไปพร้อม ๆ กัน โดยไม่จำเป็นต้องจำกัดบทบาทไว้ที่หน่วยงานในกลไกระบบราชการเพียงฝ่ายเดียว เช่น การจัดตั้งหน่วยบริหารงานกึ่งอิสระ (Executive agencies) รวมไปถึงการปรับโครงสร้างและระบบการจัดการภายในหน่วยงานภาครัฐโดยรวม ควบคู่ไปกับการจัดบริการสาธารณะโดยอาศัยการสร้างภาคีหุ้นส่วนกับภาคเอกชน เป็นต้น จากกรณีตัวอย่างดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่า เงื่อนไขความสำเร็จของการนำรูปแบบการจัดการจัดทำบริการสาธารณะทางเลือกมาใช้ ก็คือ การวิเคราะห์ภารกิจเพื่อประเมินความเหมาะสมของการนำกลไกแต่ละรูปแบบมาใช้ (Case by case analysis) นั่นเอง

### ๓. ปัจจัยที่มีผลต่อการสร้างกระบวนการบูรณาการการทำงานร่วมกัน

การสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อร่วมกันขับเคลื่อนการบริหารกิจการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ให้บรรลุผล จะพบว่ารูปแบบการทำงานร่วมกันภายใต้การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันมีลักษณะรายละเอียดที่แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้อาจสรุปได้ว่า รูปแบบการสร้างความร่วมมือกันทำงานระหว่างตัวแสดงภาครัฐกับภาคส่วนอื่น ๆ สามารถอธิบายได้จากปัจจัยที่สำคัญ ๓ ประการ คือ ได้แก่<sup>๕</sup>

ประการแรก เงื่อนไขก่อนเกิดความร่วมมือ (Starting conditions) เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับความยอมรับเชื่อถือและไว้วางใจซึ่งกันและกัน

<sup>๕</sup> Chris Ansell and Alison Gash, "Collaborative Governance in Theory and Practice," in *Journal of Public Administration Research and Theory*, ๑๘:๔ (๒๐๐๘), pp. ๕๔๓-๕๗๑.

ประการที่สอง การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ (Institutional design) เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดกรอบกฎเกณฑ์การร่วมมือกันทำงาน

ประการที่สาม บทบาทผู้นำการสร้างความร่วมมือ (Facilitative leadership) เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดตัวกลางเชื่อมประสานความร่วมมือและเอื้ออำนวยให้กระบวนการทำงานร่วมกันขับเคลื่อนไปได้

ทั้งนี้ ปัจจัยในประการต่าง ๆ ดังกล่าวมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดรูปแบบกระบวนการทำงานร่วมกัน (Collaborative process) ในแต่ละกรณีให้ปรากฏในลักษณะที่แตกต่างกัน

### ๓.๑ เงื่อนไขก่อนเกิดความร่วมมือ

การบูรณาการทำงานแบบร่วมมือกันทุกกรณีต่างเกิดขึ้นจากเงื่อนไขก่อนเกิดความร่วมมือในลักษณะแตกต่างกันออกไป ปัจจัยเกี่ยวกับเงื่อนไขก่อนเกิดความร่วมมือมีผลทั้งในแง่การส่งเสริมการสร้างความร่วมมือ และอาจขัดขวางขั้นตอนการสร้างความร่วมมือ ทั้งนี้ ปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขก่อนเกิดความร่วมมือสามารถสรุปได้ ๓ ประการคือ (๑) การมีอำนาจหน้าที่ ทรัพยากร และศักยภาพที่แตกต่างกันระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องแต่ละฝ่าย (๒) แรงจูงใจที่ทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามาสร้างความร่วมมือระหว่างกัน (๓) ภูมิหลังของการมีความร่วมมือหรือความขัดแย้งระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องแต่ละฝ่าย

### ๓.๒ การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ

การจัดรูปแบบโครงสร้างความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละฝ่าย เป็นการวางกฎเกณฑ์ กติกา บรรทัดฐานการปฏิบัติสำหรับให้ทุกฝ่ายยึดถือร่วมกัน ภายใต้การบูรณาการทำงานแบบร่วมมือกัน ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การร่วมมือกันทำงานที่เกิดขึ้น สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การกำหนดกรอบระยะเวลาในการทำงาน เพื่อเป็นเป้าหมายการทำงานในแต่ละขั้นตอน แต่อาจไม่มีการกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดไว้ล่วงหน้า เพราะอาจส่งผลลดทอนระดับแรงจูงใจในการทำงานร่วมกันระยะยาวได้ อย่างไรก็ตาม การกำหนดตารางกรอบเวลาการปฏิบัติงานขั้นตอนต่าง ๆ ควรเป็นกรอบระยะเวลาที่สามารถปฏิบัติได้จริง มิใช่การกำหนดตารางเวลาแต่เพียงรูปแบบแต่ไม่สามารถปฏิบัติได้จริง

### ๓.๓ บทบาทผู้นำการสร้างความร่วมมือ

ผู้นำที่มีบทบาทเอื้อต่อการสร้างความร่วมมือ เป็นองค์ประกอบสำคัญในการดึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องฝ่ายต่าง ๆ เข้ามาร่วมกันทำงาน ผลักดันเป้าหมายร่วมผ่านการบูรณาการทำงานร่วมกัน การเอื้อต่อการสร้างความร่วมมือ ก็คือ การลดทอนอุปสรรคในการทำงานร่วมกันอันเกิดจากสถานะอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันของผู้ที่จะเข้ามาร่วมกันทำงาน ผู้นำที่ทำหน้าที่เอื้อต่อการสร้างความร่วมมือ มีบทบาทในการชี้แนะให้ทุกฝ่ายตระหนักถึงคุณค่าและความสำคัญของกระบวนการร่วมกันสร้าง



ฉันทามติในการทำงาน ทั้งยังเป็นตัวกลางในกระบวนการเจรจา ห้ามดิ้อดกลาง เสนอทางออกในการทำงานร่วมกัน ในกรณีที่กระบวนการเจรจาต่อรองไม่สามารถหาฉันทามติที่ช่วยให้ทุกฝ่ายสามารถได้รับประโยชน์ร่วมกันได้

#### ๔. ปัจจัยความสำเร็จของการบูรณาการการทำงานร่วมกัน

ปัจจัยความสำเร็จของการบูรณาการการทำงานร่วมกัน ก็คือ ระดับขีดความสามารถในการประสานความร่วมมือ (Collaborative capacity) ทั้งขีดความสามารถของบุคคลที่มีบทบาทในกระบวนการสร้างความร่วมมือ และขีดความสามารถขององค์กรภาคีที่เข้ามาดำเนินภารกิจร่วมกัน<sup>๖</sup> กล่าวอีกนัยหนึ่ง การดำเนินงานร่วมกันจะบรรลุประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับขีดความสามารถในการประสานความร่วมมือของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

ด้วยเหตุที่องค์กรแต่ละฝ่ายอาจมีระดับขีดความสามารถในการประสานความร่วมมือมากน้อยแตกต่างกันไป การเสริมสร้างขีดความสามารถในการประสานความร่วมมือ จึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อการผลักดันให้เกิดการบูรณาการการทำงานร่วมกัน โดยการสร้างขีดความสามารถในการประสานความร่วมมือนั้น สามารถแบ่งออกเป็น ๒ ระดับคือ ขีดความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับตัวบุคคล และขีดความสามารถในการประสานความร่วมมือขององค์กร

##### ๔.๑ ขีดความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับตัวบุคคล

หากพิจารณาในระดับตัวบุคคล ขีดความสามารถในการประสานความร่วมมือปรากฏใน ๒ ลักษณะควบคู่กัน คือ หนึ่ง ความสามารถในการเป็นผู้ประสานเชื่อมโยง (Boundary-spanners) และ สอง ความสามารถในการเป็นผู้สร้างเครือข่าย (Reticulいた) มักจะพบในบุคคลที่มีทักษะเฉพาะตัวในด้านการเจรจาสื่อสาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรู้จักใช้ถ้อยคำและท่าทีการพูดจาได้อย่างเหมาะสมกับสถานการณ์ มีทักษะเป็นเลิศในด้านการประสานเชื่อมโยงฝ่ายต่าง ๆ ที่มีเป้าหมายในการดำเนินภารกิจในทิศทางเดียวกัน ให้เข้ามาเป็นเครือข่ายทำงานร่วมกัน<sup>๗</sup>

ทั้งนี้ ผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่าย เป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในทุกช่วงของการบูรณาการการทำงานร่วมกัน นับตั้งแต่การริเริ่มความร่วมมือ การเอื้อให้กระบวนการสร้างความร่วมมือดำเนินไปอย่างราบรื่น การเชื่อมประสานการทำงานร่วมกัน โดยในช่วงเริ่มต้นผู้ประสานเชื่อมโยงและสร้างเครือข่ายจะมีบทบาทในฐานะ “ตัวเชื่อม” ระหว่างองค์กรภาคีฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในระหว่างการขับเคลื่อนเป้าหมาย ผู้ประสานเชื่อมโยงและสร้างเครือข่าย จะมีบทบาทใน

<sup>๖</sup> Helen Sullivan and Chris Skelcher, *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services* (New York: Palgrave Macmillan, ๒๐๐๒), pp. ๕๕-๑๑๗.

<sup>๗</sup> Ibid., pp. ๑๐๐-๑๐๕.

ฐานะ “ผู้จัดการ” โดยอาศัยทักษะการบริหารจัดการองค์กร และทักษะการเป็นตัวกลางไกล่เกลี่ยหาทางออกที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกัน นอกจากนี้ ในทุกขั้นตอนของการดำเนินงานร่วมกัน ผู้ประสานเชื่อมโยงและสร้างเครือข่าย จะมีบทบาทในฐานะ “ผู้นำ” ของภาคีความร่วมมือ โดยอาศัยทักษะการจัดการปัญหา การจัดการความขัดแย้งและการมีวิสัยทัศน์ถึงเห็นถึงโอกาสของการพัฒนาความร่วมมือในบริบทที่กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยการแสดงภาวะผู้นำที่เด่นชัดที่สุดมักจะปรากฏในกรณีที่มีการริเริ่มต่อยอดการประสานความร่วมมือ โดยขยายไปสู่การร่วมกันดำเนินภารกิจใหม่ ๆ หรือริเริ่มโครงการความร่วมมือด้านอื่น ๆ

บุคคลผู้มีบทบาทในฐานะผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่าย อาจเป็นได้ทั้งบุคคลในองค์กรภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน หรือองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน ในกระบวนการสร้างความร่วมมือ อาจมีเพียงตัวแทนขององค์กรใดองค์กรหนึ่งมีบทบาทโดดเด่นเพียงคนเดียว หรือมีหลายคนพร้อมกัน ซึ่งมักจะเป็นตัวแทนขององค์กรหลักที่มีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนตั้งแต่แรกเริ่ม

#### ๔.๒ จิตความสามารถในการประสานความร่วมมือขององค์กร

หากพิจารณาในระดับองค์กร จิตความสามารถในการประสานความร่วมมือ เพื่อดำเนินภารกิจร่วมกับองค์กรอื่น ปรากฏใน ๔ ลักษณะ คือ การมีวัฒนธรรมการทำงานร่วมกับองค์กรอื่น (Collaborative culture) การมีกระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาแนวทางการทำงานร่วมกับองค์กรอื่น (Learning in collaboration) การมีผู้นำองค์กรที่พร้อมสนับสนุนการทำงานร่วมกับองค์กรอื่น (Organizational leadership) และการได้รับความไว้วางใจจากองค์กรอื่นและการยึดมั่นในหลักเกณฑ์การทำงานร่วมกัน (Inter-organizational trust and principled conduct)<sup>๘</sup>

การมีวัฒนธรรมการทำงานที่เอื้อต่อการสร้างความร่วมมือ (Collaborative culture) มีความจำเป็นอย่างมาก โดยองค์กรที่มีวัฒนธรรมที่เอื้อต่อการสร้างความร่วมมือ มักจะมีลักษณะสำคัญที่เด่นชัด ได้แก่ การบริหารงานที่ให้ความสำคัญกับชุมชน มีผู้บริหารระดับสูงที่เชื่อมประสานองค์กรหรือฝ่ายต่างๆ ได้เป็นอย่างดี มีกลไกสร้างการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้รับบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีกลไกการเชื่อมต่อกับชุมชนต่าง ๆ ที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างหลากหลาย มีเจ้าหน้าที่ในทุกระดับสามารถทำงานแบบตัดข้ามหน่วยงานได้ บางกรณีอาจมีการเชื่อมโยงกับองค์กรภายนอกในระดับนานาชาติได้

คุณลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การมีกระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาแนวทางการทำงานร่วมกับองค์กรอื่น (Learning in collaboration) กระบวนการเรียนรู้ดังกล่าวเกิดขึ้นจาก

<sup>๘</sup> Ibid., pp. ๑๐๕-๑๑๐.

การสร้างระบบการติดตามประเมินผลเพื่อชี้วัดระดับประสิทธิผลในการทำงานร่วมกัน รวมถึงการสำรวจสภาพปัญหาและอุปสรรคในการทำงานร่วมกับองค์กรอื่น ๆ อย่างต่อเนื่อง

การมีผู้นำองค์กรที่พร้อมสนับสนุนการทำงานร่วมกับองค์กรอื่น เป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญ เนื่องจากการเสริมสร้างขีดความสามารถในระดับองค์กร จำเป็นต้องอาศัยบทบาทของผู้นำในแต่ละองค์กรที่มีความสามารถในการสร้างความรู้สึกร่วมกันในการปฏิบัติภารกิจให้เกิดขึ้นในองค์กรของตนเอง และกระตุ้นให้บุคลากรขององค์กรร่วมกันทำหน้าที่ของตนเองเพื่อผลักดันเป้าหมายของส่วนรวม

อีกองค์ประกอบหนึ่ง คือ การมีความไว้วางใจกันระหว่างองค์กรภาคีหุ้นส่วน โดยปัจจัยที่ช่วยเสริมสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างองค์กร ประกอบด้วย การยึดมั่นในหลักเกณฑ์และข้อตกลงร่วมในการปฏิบัติงาน การปฏิสัมพันธ์ในฐานะภาคีหุ้นส่วนที่มีสถานะเท่าเทียมกัน การทำให้ทุกฝ่ายรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของงาน การมีกลไกแสดงความรับผิดชอบต่อทุกฝ่าย การมีกระบวนการปฏิบัติงานร่วมที่เป็นธรรมสำหรับทุกฝ่าย มีกระบวนการที่เปิดให้ทุกฝ่ายสามารถมีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดทิศทาง การตัดสินใจร่วมกัน มีการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างองค์กรอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เป็นการรวมงานวิจัยหรือผลการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะจากสำนักงาน ก.พ.ร. ที่มีการศึกษาเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง จำนวน ๖ เรื่อง พร้อมสรุปเนื้อหาที่สำคัญ ดังนี้

### ๑. การศึกษาอำเภอดันแบบในการจัดบริการสาธารณะเพื่อการบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ

โดยศึกษารูปแบบการให้บริการประชาชนของรัฐ ทั้งในส่วนของรัฐบาลกลางและท้องถิ่นเปรียบเทียบระหว่างประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศญี่ปุ่น ประเทศออสเตรเลีย และประเทศไทย รวมทั้งสำรวจและรวบรวมข้อมูลงานบริการประชาชนของรัฐในหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด และส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ ปัญหาและความต้องการของประชาชนเกี่ยวกับงานบริการประชาชนของรัฐ จำแนกงานบริการประชาชนตามรูปแบบต่าง ๆ เพื่อศึกษาถึงความจำเป็นว่า ควรมีหน่วยงานในการให้บริการประชาชนในระดับอำเภอหรือไม่ รวมทั้งศึกษา วิเคราะห์ความเป็นไปได้ที่ส่วนราชการเจ้าของงานบริการประเภท ศูนย์บริการร่วมหรือศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ counter service

จะมอบให้อำเภอเป็นผู้ดำเนินการแทน อันนำไปสู่การให้ข้อเสนอแนะรูปแบบของหน่วยงานบริการของรัฐเพื่อการบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จในระดับอำเภอ

ผลการศึกษาได้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่สำคัญ คือ รูปแบบของหน่วยงานบริการของรัฐ (government outlet) สามารถดำเนินการได้ใน ๒ รูปแบบ คือ แบบเต็มรูป คือ เป็นศูนย์บริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จที่ครอบคลุมทุกมิติของการบริการประชาชน ซึ่งต้องอาศัยการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและอำนาจ ทำให้กระบวนการเปลี่ยนผ่านต้องอาศัยระยะเวลาค่อนข้างยาวนาน ส่วนอีกรูปแบบหนึ่งจะจำกัดประเภทของการบริการที่จะจัดทำและส่งมอบให้กับประชาชนในลักษณะศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ ที่มีขั้นตอนและไม่สลับซับซ้อนมากนัก ซึ่งรูปแบบนี้สามารถทำได้อย่างรวดเร็วและไม่ต้องอาศัยการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้าง กฎหมาย และอำนาจเหมือนกับแบบเต็มรูป โดยปัจจัยสู่ความสำเร็จในการจัดตั้ง หน่วยงานบริการของรัฐ คณะผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า มีปัจจัยอยู่ ๔ เรื่องที่มีความสำคัญ คือ การให้ความสำคัญและสื่อสารทำความเข้าใจกับประชาชนในการบริการผ่านระบบสถานที่จัดตั้งต้องสะดวกและง่ายต่อการเข้ารับบริการของประชาชน ความพร้อมของผู้ปฏิบัติงานทั้งในด้านความรู้ของงานและจิตใจในการเป็นผู้บริการ และการประเมินผลเพื่อให้ทราบว่าจะต้องมีการปรับปรุงหรือพัฒนาการให้บริการในเรื่องใดบ้างเพื่อให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจสูงสุด

## ๒. การพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

เป็นการศึกษาเพื่อกำหนดรูปแบบโครงสร้างการบริหารราชการของกลุ่มจังหวัด/จังหวัดที่เหมาะสมและสอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ของการพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัด และระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ผลการศึกษาได้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยพิจารณามุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ตามยุทธศาสตร์และคำนึงถึงความต้องการของผู้รับบริการเป็นหลัก รวมทั้งปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลด้วย เช่น ระบบการมอบอำนาจ ระบบการบริหารงานบุคคล และระบบงบประมาณ ทั้งนี้ จังหวัดที่มียุทธศาสตร์ที่แตกต่างกันสามารถมีโครงสร้างหน่วยงานที่แตกต่างกันได้ ยกตัวอย่างเช่น ภารกิจบริหารทั่วไปของจังหวัดและภารกิจที่จังหวัดต้องพึงกระทำหรือปฏิบัติตามข้อกำหนด อาจมีโครงสร้างเดียวกันในทุกจังหวัด ส่วนการจัดโครงสร้างตามยุทธศาสตร์หลักและรองนั้นสามารถแตกต่างกันในแต่ละจังหวัดได้ นอกจากนี้ คณะผู้ศึกษาวิจัยได้เสนอแนวทางการจัดตั้งกลุ่มจังหวัดไว้ ๒ แนวทาง คือ จัดตั้งตามพื้นที่ และจัดตั้งตามยุทธศาสตร์

## ๓. การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐบาล

เพื่อพัฒนาเกณฑ์การวิเคราะห์และแนวทางการถ่ายโอนภารกิจตามกฎหมาย กำลังคน งบประมาณ และสินทรัพย์ที่ต้องใช้ในการดำเนินการจากราชการบริหารส่วนกลางไปสู่

ราชการบริหารส่วนภูมิภาค เพื่อให้ราชการส่วนภูมิภาคมีขีดความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะที่เหมาะสม

ผลการศึกษาได้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะเรื่องการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ คือภารกิจต่าง ๆ ที่รับผิดชอบโดยราชการบริหารส่วนกลาง ควรมีความทันสมัยและก้าวหน้า เช่น การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจการค้าและการลงทุน โครงสร้างพื้นฐาน การวิจัยด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การเคหะและการพัฒนาชุมชน ในขณะที่บางภารกิจก็ควรมีการดำเนินการเพิ่มเติมในอนาคตตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายในและภายนอก เช่น การจัดการบริการด้านสถิติและข้อมูลงานทะเบียนภาครัฐในรูปแบบของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ การวิจัยพลังงานทุกประเภท การจัดระบบน้ำเพื่อการเกษตรอย่างยั่งยืนหรือเพื่อป้องกันน้ำท่วมอย่างครบวงจร เป็นต้น

#### ๔. การเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะที่เชื่อมโยงระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น

เป็นการศึกษาลักษณะและสถานภาพการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเด็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการถ่ายโอนภารกิจ รวมทั้งลักษณะและขีดความสามารถการให้บริการ มีความคุ้มค่าหรือซ้ำซ้อนกับราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค หรือไม่ ผลการศึกษาได้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ โดยแสดงรายละเอียดบริการสาธารณะทั้ง ๑๐ บริการ พร้อมทั้งสถานะการถ่ายโอนทั้ง ๓ กลุ่ม และสภาพปัญหาในภาพรวม เช่น ปัญหาขาดแคลนบุคลากรและงบประมาณ ความเข้าใจและการตีความตามกฎหมาย ความเชี่ยวชาญและความชำนาญของบุคลากร รวมทั้งได้เสนอกรอบแนวคิดในการจัดบริการสาธารณะไว้ ๕ รูปแบบ โดยนำไปเปรียบเทียบกับรูปแบบการให้บริการสาธารณะทั้ง ๑๐ บริการในปัจจุบัน

#### ๕. บทบาทและคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการและจัดทำหลักเกณฑ์ในการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด

เป็นการศึกษาเกี่ยวกับบทบาท คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดของไทยและต่างประเทศที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยจะมุ่งคำนึงถึงหลักคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ ซึ่งจะต้องเป็นกระบวนการที่มีความเป็นธรรม ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย และสามารถสรรหาบุคลากรที่มีศักยภาพเหมาะสมกับภาระงานได้อย่างชัดเจน ผลการศึกษาได้ข้อสรุป ดังนี้

๕.๑ คุณสมบัติเชิงสมรรถนะ ประกอบด้วย ความรู้ความสามารถทั่วไป ความสามารถทางการบริหาร ความสามารถเฉพาะตามหน้าที่ และความสามารถเฉพาะบุคคล และสามารถแบ่งออกได้เป็น ๓ มิติ ได้แก่ มิติด้านความรู้ ด้านทักษะ และด้านคุณสมบัติส่วนบุคคล

๕.๒ บทบาทและลักษณะงาน ประกอบด้วย ภารกิจหลักหรือภาระงานตามที่ กฎหมายกำหนดและที่กระทรวงมหาดไทยมอบหมาย ยุทธศาสตร์หรือทิศทางการพัฒนาระบบการบริหารราชการของไทยในปัจจุบันและอนาคต ยุทธศาสตร์การพัฒนาในจังหวัดแต่ละด้าน และข้อมูลที่ได้จากการสอบถามและสัมภาษณ์เชิงลึก หากสรุปแล้วจะสามารถแบ่งบทบาทได้เป็น ๓ ทาง คือ เป็นผู้ชี้นำยุทธศาสตร์ เป็นผู้ประสานเชิงกลยุทธ์และผู้สนับสนุน และเป็นผู้ปฏิบัติ

๕.๓ กระบวนการสรรหาและคัดเลือก จะดำเนินการโดยคณะกรรมการ ๓ ชุด ได้แก่

- คณะกรรมการคัดเลือกคณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด

- คณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด

- คณะกรรมการพิจารณาผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด

๕.๔ การประเมินผลการปฏิบัติงาน มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ๒ ประการ คือ วัตถุประสงค์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และวัตถุประสงค์ในด้านการพัฒนา และควรจะต้องใช้ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการ (KPIs) อันได้แก่ การใช้กรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการที่สำนักงาน ก.พ.ร. กำหนดไว้แล้วเป็นเกณฑ์ในการประเมิน และมีคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด

## ๖. การศึกษาและปรับปรุงการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจน เหมาะสมต่อการพัฒนาประเทศ เพื่อทบทวนขอบเขตและภารกิจภาครัฐ และจัดระบบความสัมพันธ์ของภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน ให้เป็นไปอย่างเหมาะสม รวมทั้งแสดงความสัมพันธ์ระหว่างประเภทภารกิจภาครัฐกับการปรับรูปแบบการใช้อำนาจของภาครัฐ และสร้างเครื่องมือ หรือวิธีการสนับสนุนให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาดำเนินการแทนภาครัฐ ซึ่งได้กำหนดขอบเขตการศึกษาภารกิจภาครัฐ ที่มีการจัดระบบความสัมพันธ์กับภาคส่วนอื่น การนำเครื่องมือทางการบริหารที่ให้ภาคส่วนอื่น

สามารถดำเนินการแทนภาครัฐ และการเสริมสร้างธรรมาภิบาล รวมถึงปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานภาครัฐ ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น สำหรับผลการศึกษาจะระบุรูปแบบการบริหารจัดการบริการสาธารณะของรัฐในปัจจุบัน โดยเสนอบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับภาครัฐ และการวิเคราะห์เบื้องต้นเพื่อเสนอตัวแบบเครื่องมือ ระบุตัวแบบเครื่องมือทางการบริหารที่ใช้สำหรับเปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาดำเนินการ ระบุตัวแบบเครื่องมือทางการบริหารสำหรับเปิดให้ภาคธุรกิจเอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะแทนหน่วยงานของรัฐ ในรูปแบบภาคีหุ้นส่วน รวมไปถึงตัวแบบเครื่องมือทางการบริหารสำหรับเสริมสร้างความร่วมมือและธรรมาภิบาลในการดำเนินการกิจของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### ๑. การศึกษาการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดที่เหมาะสม

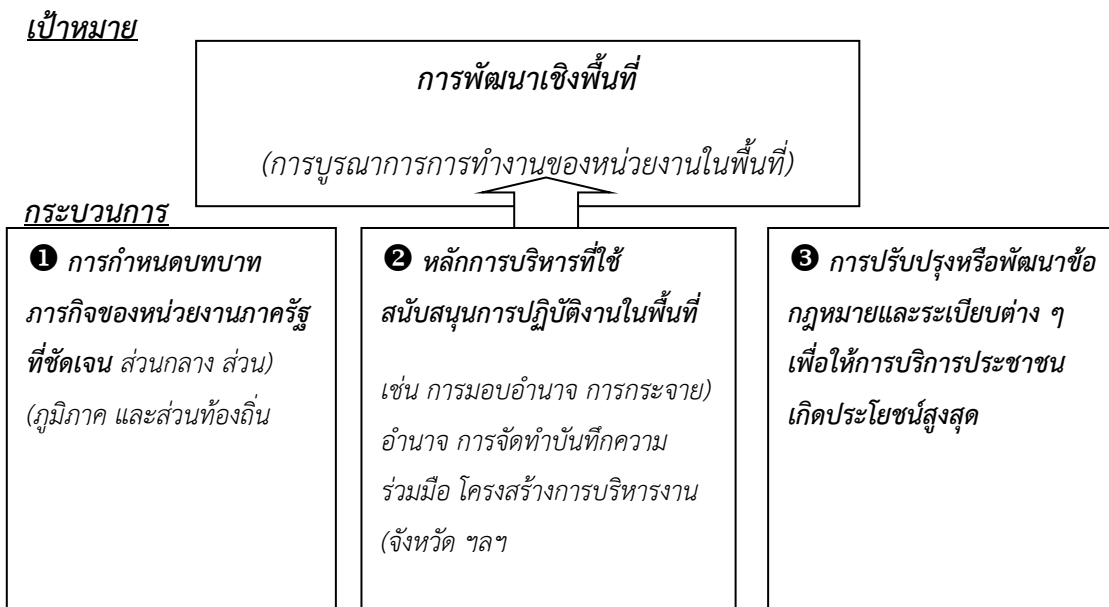
โครงการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต เพื่อศึกษาและปรับปรุงการกำหนดโครงสร้างและรูปแบบการบริหารงานของหน่วยงานของกระทรวง กรม ที่ไปตั้งอยู่ในภูมิภาคให้เหมาะสมกับบริบทแต่ละพื้นที่ และปรับปรุงการกำหนดโครงสร้างและรูปแบบการบริหารงานของสำนักงานจังหวัดและสำนักงานอำเภอ ให้มีขีดสมรรถนะในการจัดทำภารกิจตามอำนาจหน้าที่ ผลของการศึกษาได้ข้อเสนอแนะหลายประการ เช่น รูปแบบโครงสร้างและกลไกทางการบริหารของจังหวัดที่มีศักยภาพต้องมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกัน ผ่านการขับเคลื่อนด้วยกลไก “ภาคีหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์” ใช้การบริหารงานโดยเครือข่าย ในการขับเคลื่อนการดำเนินการควรรักษาัยการบูรณาการภารกิจ อำนาจหน้าที่ และทรัพยากรร่วมกันระหว่างหน่วยงาน โดยมีเป้าหมายในพื้นที่เป็นตัวตั้ง และตัวแสดงในทุกภาคส่วน ภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคมและชุมชน รวมถึงผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมด ต้องร่วมมือกันคิดและปฏิบัติการภายใต้เป้าหมายเดียวกัน

## สรุป

ข้อสรุปที่ได้จากการประมวลข้อมูลจากกฎหมายและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง ยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาและนโยบายระดับชาติ ทฤษฎีเกี่ยวกับการบูรณาการการทำงานร่วมกันในพื้นที่ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า ด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาในระดับพื้นที่ และการร่วมมือกันปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐในการให้บริการสาธารณะ การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ให้มีความเชื่อมโยงสอดคล้องกับเศรษฐกิจและสังคมระดับชาติ และเป้าหมายที่ความอยู่ดีมีสุขของประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้ การบูรณาการการทำงานร่วมกันในพื้นที่ เพื่อการพัฒนาพื้นที่ที่ตอบสนองความต้องการของทุกภาคส่วนและ สร้างความพึงพอใจและ

ประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริง ควรต้องมีการดำเนินงานและกลไกที่ช่วยในการขับเคลื่อนให้เกิดการบูรณาการได้จริง และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยปัจจัยสำคัญต่อการบูรณาการ คือ การที่หน่วยงานภาครัฐมีบทบาทภารกิจที่ชัดเจน มีหลักการบริหารที่สนับสนุนการปฏิบัติงานในพื้นที่ การมีภาวะผู้นำและการประสานงานที่ดี รวมถึงการมีกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เอื้อต่อการทำงานร่วมกัน ซึ่งหากการบูรณาการการทำงานของหน่วยงาน และภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่เป็นไปได้อย่างดี ย่อมส่งผลให้เกิดการพัฒนาเชิงพื้นที่ที่ยั่งยืน

### แผนภาพที่ ๒ - ๕ กระบวนการการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานในพื้นที่





## บทที่ ๓

### การบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่

การศึกษาการบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่นี้ ได้เลือกประเด็นการพัฒนาด้านการท่องเที่ยว ที่มีกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นเจ้าภาพหลัก และเลือกเขตพัฒนาการท่องเที่ยว อันดามัน เป็นพื้นที่ในการศึกษา ซึ่งกลุ่มดังกล่าว ประกอบด้วย จังหวัดภูเก็ต กระบี่ พังงา ตรัง และสตูล โดยมีจังหวัดภูเก็ตเป็นแม่ข่าย ทั้งนี้เขตพัฒนาการท่องเที่ยว อันดามัน จะมีเป้าหมายหลักในการพัฒนาไปสู่การท่องเที่ยวทางทะเลระดับโลก บนฐานวัฒนธรรม อันดามัน ผ่านมาตรการส่งเสริมและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวระดับสูง(High-Class) สำหรับแนวทางการพัฒนามีข้อกำหนดในเรื่องของ พัฒนาขีดความสามารถทางการแข่งขันของการเป็นเมืองท่องเที่ยวทางทะเล และทำเทียบเรือสำราญที่มีมาตรฐานระดับสากล พัฒนาระบบการบริหารจัดการทรัพยากรและการเพิ่มคุณค่าให้กับแหล่งท่องเที่ยวทางทะเล ส่งเสริมการสร้างสรรคสินค้าและบริการชุมชน(OTOP) ให้โดดเด่นและมีคุณค่า พัฒนาเชื่อมโยงสินค้าทางการเกษตร ผลิตภัณฑ์ชุมชน ผู้ภาคอุตสาหกรรมบริการท่องเที่ยว แทนการนำเข้าและบริโภคสินค้าจากต่างประเทศ

#### สถานการณ์และข้อมูลประกอบ

##### ๑. สถานการณ์ของการท่องเที่ยวไทย

สถานการณ์และแนวโน้มของการท่องเที่ยวไทย ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ อาทิ แนวโน้มและทิศทางการท่องเที่ยวในตลาดโลก ภาวะการแข่งขัน ความเสี่ยง พฤติกรรมของนักท่องเที่ยว และวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อ การท่องเที่ยว โดยเฉพาะ สถานการณ์การท่องเที่ยวในปัจจุบันที่ยังคงอยู่บนความไม่แน่นอนทั้งจาก ภัยธรรมชาติ โรคระบาด ความไม่มั่นคง ด้านเศรษฐกิจและการเมืองของหลายประเทศทั่วโลก ประกอบกับการพัฒนาที่ผ่านมามีการท่องเที่ยวไทยยังคงมี ปัญหาและอุปสรรคอีกมากมาย ซึ่งล้วนแต่ เป็นปัจจัยส่งผลกระทบต่อ การท่องเที่ยวโลกและการท่องเที่ยวไทย แต่ในขณะเดียวกัน ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการสื่อสาร การเข้าถึงข้อมูลด้านการท่องเที่ยว ความสะดวกสบายใน การเดินทาง และพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวที่เปลี่ยนไปตามกระแสของโลกาภิวัตน์ ทำให้แนวโน้ม ของจำนวนนักท่องเที่ยวทั่วโลกยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะเป็ปัจจัยที่เอื้อประโยชน์และสร้าง โอกาสในการพัฒนาอุตสาหกรรมบริการท่องเที่ยวของไทยด้วย

## ๒. แนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวไทย

ดังนั้น ด้วยบริบทแวดล้อมต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป ทิศทางการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวจึงจำเป็นต้องปรับให้ทันกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของการท่องเที่ยวโลก ทั้งในเรื่องของแรงผลักดันการเติบโตของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว อาทิ การเพิ่มขึ้นของกลุ่มชนชั้นกลาง การเพิ่มขึ้นของประชากรสูงอายุ การเติบโตของสายการบินต้นทุนต่ำ และพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวในโลกยุคดิจิทัล ทั้งนี้ จากการประมาณการเบื้องต้น ได้คาดการณ์ว่าภายในปี ๒๕๖๕ ไทยจะมีโอกาสที่รายได้จากการท่องเที่ยวเพิ่มสูงถึง ๑๑ ล้านล้านบาทจากนักท่องเที่ยวต่างชาติ และ ๕ ล้านล้านบาทจากนักท่องเที่ยวภายในประเทศ อันเป็นผลสืบเนื่องจากการเติบโตของปัจจัยพื้นฐานด้านการท่องเที่ยวที่แข็งแกร่ง และการพัฒนาด้านอุปสงค์การรองรับการเติบโตของการท่องเที่ยวอย่างเพียงพอ แต่อย่างไรก็ตาม หากสถานการณ์ในปัจจุบันยังคงแบบเดิมไปจนถึงปี ๒๕๖๘ สามารถคาดการณ์ได้ว่ารายได้จากนักท่องเที่ยวต่างชาติ จะอยู่ที่ ๑๐ ล้านล้านบาทและรายได้จากการเดินทางเที่ยวในประเทศ จะอยู่ที่ ๖ ล้านล้านบาท ประกอบกับประเทศไทยอยู่ในช่วงเวลาแห่งการปฏิรูปประเทศ ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทยในระยะยาวในอีก ๒๐ ปี ทำให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้จัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) ขึ้น โดยแผนดังกล่าวไม่เพียงแต่วางแนวทางการพัฒนาในช่วง ๕ ปีเท่านั้น แต่ได้กำหนด ๕ แนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวสู่การบรรลุวิสัยทัศน์ ๒๐ ปี ใน ๓ ระยะ ภายใต้วิสัยทัศน์ "ประเทศไทยเป็นแหล่งท่องเที่ยวคุณภาพชั้นนำของโลก ที่เติบโตอย่างมีคุณภาพบนพื้นฐานความเป็นไทย เพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และกระจายรายได้สู่ประชาชนทุกภาคส่วนอย่างยั่งยืน"

ระยะแรก (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) ภายในปี ๒๕๖๔ ไทยยังคงเป็นแหล่งท่องเที่ยวชั้นนำของโลกในด้านการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ทะเล ชายหาดและการแพทย์ รวมถึงส่งเสริมและสนับสนุนการเป็นแหล่งท่องเที่ยวชั้นนำในด้านอื่น ๆ ผลักดันให้มีการใช้จ่ายต่อหัวต่อครั้งเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง สำหรับกลุ่มภูมิศาสตร์หลักปัจจุบัน (เช่น จีน อาเซียน ยุโรปตะวันตก นักท่องเที่ยวไทย) และเริ่มมีการขยายเป้าหมายกลุ่มภูมิศาสตร์ รวมถึงทุกจังหวัดในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว (คลัสเตอร์) ที่ได้กำหนดไว้ได้รับการพัฒนา ทำให้การท่องเที่ยวยังคงเป็นหนึ่งในตัวจักรสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและมีการสนับสนุนจากภาครัฐให้ภาคเอกชนและชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมมากขึ้นในการพัฒนาท่องเที่ยว ส่งผลให้ไทยมีกฎและข้อบังคับที่เคร่งครัดในด้านความยั่งยืนและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวมีความเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของความยั่งยืน และเป้าหมายที่จะ ผลักดันให้ไทยเป็นประตูสู่การท่องเที่ยวในกลุ่มประเทศ CLMV

ระยะที่ ๒ ภายในปี ๑๐ ปี หรือภายในปี ๒๕๖๕ ผลักดันให้ไทยเป็นแหล่งท่องเที่ยวชั้นนำของภูมิภาคอาเซียนเพิ่มขึ้นอีกอย่างน้อย ๑ ด้าน นอกเหนือจากการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ทะเล ชายหาดและการแพทย์ ไทยมีนักท่องเที่ยวจากกลุ่มภูมิศาสตร์หลักเพิ่มขึ้นจากเดิมอย่างน้อย ๑ กลุ่ม และการใช้จ่ายต่อหัวต่อครั้งเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องสำหรับกลุ่มภูมิศาสตร์หลักดังกล่าว มีการกำหนดและพัฒนาเขตพื้นที่ท่องเที่ยวเพิ่มเติม เน้นการเชื่อมโยงกับเขตพื้นที่ท่องเที่ยวเดิม การพัฒนาการท่องเที่ยวยังคงเป็นหนึ่งในตัวจักรสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและลดความเหลื่อมล้ำของคนในชาติ โดยชุมชนท้องถิ่นมีความพร้อมที่จะเป็นหนึ่งในผู้นำในการพัฒนาการท่องเที่ยว ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการเสริมสร้างความยั่งยืนในการท่องเที่ยวอย่างแท้จริง และไทยจะก้าวขึ้นเป็นประตูสู่การท่องเที่ยวในอาเซียน

ระยะที่ ๓ ภายใน ๒๐ ปี หรือภายในปี ๒๕๗๕ ไทยจะเป็นแหล่งท่องเที่ยวชั้นนำของภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกเพิ่มขึ้นอีกอย่างน้อย ๒ ด้านใหม่ นอกเหนือจากการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ทะเล ชายหาดและการแพทย์ ไทยจะมีนักท่องเที่ยวจากทุกภูมิภาคทั่วโลกและการใช้จ่ายต่อหัวต่อครั้งเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องสำหรับนักท่องเที่ยวทุกกลุ่ม ทุกจังหวัดได้รับการพัฒนาการท่องเที่ยวตามศักยภาพและอัตลักษณ์ของแต่ละจังหวัด การท่องเที่ยวเป็นรากฐานการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยประชาชนทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการพัฒนาและขับเคลื่อนท่องเที่ยว ไทยเป็นหนึ่งในผู้นำของภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกในด้านความยั่งยืนของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว และไทยเป็นประตูสู่การท่องเที่ยวในเอเชีย

เส้นทางการพัฒนาดังกล่าวจะเป็นกรอบในการวางรากฐานการพัฒนาการท่องเที่ยวในช่วง ๒๐ ปีข้างหน้า ซึ่งต่อไปการจัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติฉบับต่อไป รวมถึงแผนการลงทุนต่าง ๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะใช้กรอบดังกล่าวสำหรับกำหนดทิศทางในการพัฒนา กรณีเช่น แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติฉบับที่ ๒ ซึ่งวางเป้าหมายหลักไว้ว่าจะเพิ่มค่าใช้จ่ายต่อหัวต่อวันของนักท่องเที่ยว ให้มีอัตราเติบโตโดยเฉลี่ยต่อปีอย่างน้อย ๖% จากปัจจุบันอยู่ที่ ๔,๕๐๐ บาท เพื่อส่งเสริมการเป็นแหล่งท่องเที่ยวคุณภาพ การพัฒนาอันดับขีดความสามารถทางการแข่งขันด้านการท่องเที่ยวของไทยให้ขึ้นมาเป็น ๑ ใน ๓๐ อันดับสูงสุดของโลก หรือ ๗ อันดับสูงสุดของภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติฉบับที่ ๒ จะเน้น ๕ ยุทธศาสตร์ ได้แก่ (๑) ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพแหล่งท่องเที่ยว สินค้าและบริการด้านการท่องเที่ยวให้เกิดความสมดุลและยั่งยืน (๒) ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว (๓) ยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพด้านการท่องเที่ยว และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาการท่องเที่ยว (๔) ยุทธศาสตร์การสร้างสมดุลให้กับการท่องเที่ยวไทย ผ่าน

การตลาดเฉพาะกลุ่ม การส่งเสริมวิถีไทย และการสร้างความเชื่อมั่นของนักท่องเที่ยว และ (๕) ยุทธศาสตร์การบูรณาการการบริหารจัดการการท่องเที่ยว และการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ

ดังนั้น การพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศไทย จะไม่มุ่งเน้นเฉพาะการขึ้นของจำนวนนักท่องเที่ยว แต่จะให้ความสำคัญกับการพัฒนาเพื่อมุ่งสู่เป้าหมายการเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีคุณภาพมากขึ้น ทั้งในเรื่องการเพิ่มระยะเวลาพำนักของนักท่องเที่ยว ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหัวต่อวันหรือต่อครั้ง การพัฒนาในระดับพื้นที่ การเชื่อมโยงการท่องเที่ยวภายในกลุ่มท่องเที่ยวและระหว่างกลุ่มท่องเที่ยว การกระจายตัวของนักท่องเที่ยวและกระจายรายได้ไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อชุมชน สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างให้เกิดความสมดุลและการพัฒนาที่ยั่งยืน

แผนภาพที่ ๓ – ๑ เขตพัฒนาการท่องเที่ยว (คลัสเตอร์) ของไทย พ.ศ. ๒๕๕๗-๒๕๖๐

## 8 เขตพัฒนาการท่องเที่ยว (คลัสเตอร์) ของไทยปี2557-2560



ข้อสรุปแนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยว

๑. การปรับเปลี่ยนวิธีคิดในการวางรากฐานการพัฒนาการท่องเที่ยวไทย โดยเน้นความเป็น เอกภาพ ร่วมคิดร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบของทุกภาคส่วน และต้องเป็นการบูรณาการ

ร่วมกันระหว่างหน่วยงาน ที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศ ได้แก่ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงวัฒนธรรม เป็นต้น

๒. การบูรณาการระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาคม นับเป็นสิ่งสำคัญที่จะให้มี การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวไทยเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ถึงแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการ บริหารหรือตัวบุคคลทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ แต่การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวไทย จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากภาคีการพัฒนาทั้งสามฝ่าย โดยเฉพาะบทบาทการมีส่วนร่วม ของภาคประชาคมและภาคเอกชนในท้องถิ่น เนื่องจากท้ายที่สุดแล้วประชาชนที่เป็นเจ้าของทรัพยากรจะเป็น ผู้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด ดังนั้น การมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการกำหนดยุทธศาสตร์และการทำงาน ร่วมกันเพื่อการขับเคลื่อนอย่างเป็นระบบ และไปในทิศทางเดียวกัน สามารถก้าวไปพร้อมกันบนความเชื่อถือและความ ไว้วางใจซึ่งกันและกัน จะทำให้การพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศประสบผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน

๓. ปรับเปลี่ยนแนวคิดการวัดความสำเร็จของการพัฒนา ซึ่งที่ผ่านมาการพัฒนาการท่องเที่ยว มุ่งเน้นผลสำเร็จในเชิงปริมาณ ได้แก่ จำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้จากการท่องเที่ยว แต่การวัดผลการ พัฒนาการท่องเที่ยวในระยะต่อไปจำเป็นต้องมองในหลายมิติที่สมดุลกันทั้งด้าน เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม เพื่อเป้าหมายสุดท้ายคือ การพัฒนาอย่างยั่งยืน

๔. การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจะต้องใช้ตลาดเป็นตัวนำหรือ Demand Drive เพื่อให้ สามารถกำหนดเป้าหมายได้ชัดเจน สอดคล้องกับระยะเวลาที่ต้องการปรับปรุงแก้ไขปัญหา สำคัญในภาคอุตสาหกรรมท่องเที่ยว มิฉะนั้นแล้วจะทำให้การกำหนดกลยุทธ์ทางการตลาดและ แนวทาง การพัฒนาสินค้าและบริการไม่สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน การดำเนินกิจกรรม กระจายและ ชำช้อนกันเหมือนในอดีตที่ผ่านมา ดังนั้น แนวทางคิดการพัฒนาในระยะต่อไป จำเป็นต้องกำหนดกลยุทธ์การ พัฒนาตัวสินค้าหรือแหล่งท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับความต้องการ ของตลาด ตามแผนตลาดการท่องเที่ยวของ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

๕. การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวไทย จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุน งบประมาณในระยะยาวทั้งงบประมาณจากส่วนกลาง งบประมาณกลุ่มจังหวัด งบประมาณของ จังหวัด องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และงบประมาณที่สนับสนุนผ่านกองทุนเพื่อส่งเสริมการ ท่องเที่ยวไทย เพื่อให้หน่วยงานมีงบประมาณ ในการบูรณาการการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศ ให้มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

## ๓. หน่วยงานด้านการท่องเที่ยว

หน่วยงานหลักที่ปฏิบัติงานด้านการท่องเที่ยวในประเทศไทย ได้แก่

### ๓.๑ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนาอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การกีฬา การศึกษาด้านกีฬา นันทนาการ และราชการอื่นตามที่มิถุหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ มีส่วนราชการในสังกัด ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวง กรมพลศึกษา และ กรมการท่องเที่ยว โดยที่

#### ๓.๑.๑ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

มีภารกิจเกี่ยวกับการเป็นศูนย์กลางการบริหารของกระทรวงในการ พัฒนายุทธศาสตร์และแปลงนโยบายของกระทรวงเป็นแผนปฏิบัติ จัดสรรทรัพยากร และบริหาร ราชการทั่วไปของกระทรวงให้บรรลุเป้าหมายและเกิดผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจของกระทรวง โดยให้มี อำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๓.๑.๑.๑ ศึกษา วิเคราะห์ จัดทำข้อมูล เพื่อเสนอแนะรัฐมนตรี สำหรับใช้ในการกำหนดนโยบายเป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของกระทรวง

๓.๑.๑.๒ จัดทำและพัฒนาแผนยุทธศาสตร์อันเป็นแผนแม่บทของ กระทรวงในการพัฒนาการท่องเที่ยวกีฬา และนันทนาการ ตามนโยบายของกระทรวงให้สอดคล้อง กับนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งประสานแผนปฏิบัติงานและเสนอแนะนโยบายในการตั้งและจัดสรร งบประมาณประจำปี

๓.๑.๑.๓ แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการ

๓.๑.๑.๔ จัดสรรและบริหารทรัพยากรของกระทรวง เพื่อให้เกิด การประหยัด คุ่มค่า และสมประโยชน์

๓.๑.๑.๕ ดำเนินการเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ กิจกรรม ตลอดจนผลงานของกระทรวง

๓.๑.๑.๖ กำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผล รวมทั้งประสานการ ปฏิบัติราชการของหน่วยงานในสังกัดกระทรวง

๓.๑.๑.๗ พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อใช้ในการ บริหารงานและการบริการของหน่วยงานในสังกัดกระทรวง

๓.๑.๑.๘ ดำเนินการเกี่ยวกับงานความช่วยเหลือและความร่วมมือ กับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศด้านการท่องเที่ยว กีฬา และนันทนาการ

๓.๑.๑.๕ พัฒนาระบบและบริหารจัดการข้อมูลด้านเศรษฐกิจการ  
ท่องเที่ยวและกีฬา

๓.๑.๑.๑๐ ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยนโยบายการท่องเที่ยว  
แห่งชาติ รวมทั้งกฎหมายและระเบียบที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวง และกฎหมายอื่นที่  
เกี่ยวข้อง

**๓.๑.๒ กรมพลศึกษา** มีภารกิจเกี่ยวกับการดำเนินการด้านการพลศึกษา  
สุขภาพ การกีฬานันทนาการ วิทยาศาสตร์การกีฬา และการพัฒนาบุคลากรสาขาที่เกี่ยวข้อง โดยให้มี  
อำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๓.๑.๒.๑ ดำเนินการด้านการกีฬาขั้นพื้นฐานและกีฬามวลชน

๓.๑.๒.๒ ดำเนินการด้านนันทนาการ

๓.๑.๒.๓ ดำเนินการด้านวิทยาศาสตร์การกีฬา

๓.๑.๒.๔ พัฒนาบุคลากรด้านการพลศึกษา สุขภาพ การกีฬา  
นันทนาการ วิทยาศาสตร์การกีฬาและสาขาที่เกี่ยวข้อง

๓.๑.๒.๕ ดำรวจ จัดเก็บ รวบรวม และพัฒนาระบบข้อมูล  
สารสนเทศ เพื่อวางแผนและบริหารจัดการ และเผยแพร่ข้อมูลสถิติและองค์ความรู้ด้านการพลศึกษา  
สุขภาพ การกีฬา นันทนาการวิทยาศาสตร์การกีฬา และการพัฒนาบุคลากรสาขาที่เกี่ยวข้อง

๓.๑.๒.๖ อนุรักษ์ ส่งเสริม และเผยแพร่การเล่นพื้นเมือง และ  
กีฬาพื้นบ้าน

๓.๑.๒.๗ ดำเนินการประสานความร่วมมือกับองค์กรภาครัฐและ  
เอกชนทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ เพื่อเป็นเครือข่ายในการดำเนินงานด้านการพลศึกษา  
สุขภาพ การกีฬา นันทนาการวิทยาศาสตร์การกีฬา และการพัฒนาบุคลากรสาขาที่เกี่ยวข้อง

๓.๑.๒.๘ จัดทำแผนปฏิบัติงาน และแผนพัฒนาคุณภาพและ  
มาตรฐานด้านการพลศึกษา สุขภาพการกีฬา นันทนาการ วิทยาศาสตร์การกีฬา และการพัฒนา  
บุคลากรสาขาที่เกี่ยวข้อง ให้สอดคล้องกับนโยบาย แผนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ และแผนพัฒนา  
นันทนาการแห่งชาติ

๓.๑.๒.๙ ศึกษา สำรวจ วิเคราะห์ วิจัย ให้คำปรึกษา แนะนำ และ  
พัฒนางานด้านวิชาการ การพลศึกษาสุขภาพ การกีฬา นันทนาการ วิทยาศาสตร์การกีฬา และการ  
พัฒนาบุคลากรสาขาที่เกี่ยวข้อง

๓.๑.๒.๑๐ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานด้านการพลศึกษา  
สุขภาพ การกีฬานันทนาการ วิทยาศาสตร์การกีฬา และการพัฒนาบุคลากรสาขาที่เกี่ยวข้อง

### ๓.๑.๓ กรมการท่องเที่ยว

มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาการท่องเที่ยวในด้านบริการท่องเที่ยว แหล่งท่องเที่ยว ธุรกิจนำเที่ยว มัคคุเทศก์ และผู้นำเที่ยว มาตรฐานอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและการรักษาความปลอดภัยทางการท่องเที่ยว รวมถึงการสร้างภาพยนตร์ต่างประเทศในราชอาณาจักรให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กฎหมายว่าด้วยภาพยนตร์และวีดิทัศน์ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสร้างภาพยนตร์ต่างประเทศในราชอาณาจักร และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๓.๑.๓.๑ ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ กฎหมายว่าด้วยภาพยนตร์และวีดิทัศน์ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสร้างภาพยนตร์ต่างประเทศในราชอาณาจักร และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

๓.๑.๓.๒ ประสานการสำรวจ วางแผน ออกแบบ และดำเนินการส่งเสริม อนุรักษ์ ฟื้นฟูบูรณะ ปรับปรุง และพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว ตลอดจนทรัพยากรทางการท่องเที่ยวและคุณภาพสิ่งแวดล้อมทั้งนี้ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยกรนั้น เพื่อเป็นการนำมาตราฐานทางการท่องเที่ยวไปสาธิตหรือเป็นต้นแบบปรับใช้กับแหล่งท่องเที่ยว

๓.๑.๓.๓ ดำรวจ จัดเก็บ รวบรวม และพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ เพื่อวางแผนและบริหารจัดการเผยแพร่ข้อมูลสถิติและองค์ความรู้ด้านบริการท่องเที่ยว แหล่งท่องเที่ยว การประกอบธุรกิจนำเที่ยว มัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยว รวมทั้งข้อมูลสถิติด้านการท่องเที่ยวที่เกี่ยวข้องกับเครือข่ายการท่องเที่ยวชุมชนและกิจการภาพยนตร์ต่างประเทศในราชอาณาจักร

๓.๑.๓.๔ จัดทำแผนพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว แผนพัฒนาบริการท่องเที่ยว แผนพัฒนาทะเบียนธุรกิจนำเที่ยว มัคคุเทศก์ และผู้นำเที่ยว รวมทั้งประสาน ส่งเสริม และสนับสนุนให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผน มาตรฐาน และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๓.๑.๓.๕ ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และจัดทำมาตรฐานบริการท่องเที่ยว มาตรฐานแหล่งท่องเที่ยวมาตรฐานธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ และมาตรฐานอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งดำเนินการตรวจประเมินและรับรองมาตรฐาน

๓.๑.๓.๖ ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาบุคลากรด้านการท่องเที่ยว จัดทำและพัฒนาหลักสูตรการพัฒนาบุคลากรด้านการท่องเที่ยวให้



สอดคล้องต่อความต้องการด้านแรงงานของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งดำเนินการรับรองมาตรฐานสมรรถนะสำหรับบุคลากรด้านการท่องเที่ยวอาเซียน

๓.๑.๓.๓ สนับสนุนการดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยทางการท่องเที่ยว

๓.๑.๓.๔ ติดตามและประเมินผลงานด้านพัฒนาการท่องเที่ยว

๓.๑.๓.๕ ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน รวมถึงประสานและสนับสนุนการบริหารจัดการเครือข่ายการท่องเที่ยวชุมชนให้สามารถดำเนินการเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

๓.๑.๓.๑๐ ดำเนินการประสานความร่วมมือกับองค์กรภาครัฐและเอกชนทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ เพื่อเป็นเครือข่ายในการดำเนินงานด้านการท่องเที่ยว

## ๓.๒ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (อังกฤษ: Tourism Authority of Thailand, ชื่อย่อ: ททท., TAT)

เป็นรัฐวิสาหกิจภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มีภารกิจในการส่งเสริมการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ตลอดจนการประกอบอาชีพของคนไทยในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว เผยแพร่ประเทศไทยในด้านความงามของธรรมชาติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม การกีฬาและวิวัฒนาการของเทคโนโลยี ตลอดจนกิจการอย่างอื่นอันจะเป็นการชักจูงให้มีการเดินทางท่องเที่ยว อำนวยความสะดวกและความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว ส่งเสริมความเข้าใจอันดีและความเป็นมิตรไมตรีระหว่างประชาชนและระหว่างประเทศโดยอาศัยการท่องเที่ยว ริเริ่มให้มีการพัฒนาการท่องเที่ยว และเพื่อพัฒนาปัจจัยพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกให้นักท่องเที่ยว โดยภารกิจดังกล่าว จะเกี่ยวกับการให้คำปรึกษา แนะนำ ร่วมมือและประสานงานกับส่วนราชการ องค์กร สถาบัน นิติบุคคลและเอกชน ทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร ส่งเสริม ร่วมมือ หรือดำเนินการในการฝึกอบรมและให้การศึกษาวิชาการต่าง ๆ เพื่อสร้างบุคลากรให้ได้มาตรฐานและเพียงพอในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ส่งเสริมการทัศนศึกษา สำรวจและรวบรวมหลักฐานต่าง ๆ จากส่วนราชการ องค์กร สถาบัน นิติบุคคลและเอกชนผู้ประกอบการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเพื่อประโยชน์ในการจัดทำสถิติเกี่ยวกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว สำรวจ กำหนดพื้นที่และสถานที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยวและทรัพยากรทางการท่องเที่ยวที่ต้องสงวนไว้เป็นของรัฐและให้อยู่ในความควบคุมดูแลของ ททท. โดยให้จัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกา สำรวจ วางแผนและดำเนินการ จัดสร้าง ส่งเสริม อนุรักษ์ฟื้นฟูบูรณะ หรือพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยวตลอดจนทรัพยากรทางการท่องเที่ยวและคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยกรณีนั้น ๆ ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเท่าที่

จำเป็น รวมตลอดถึงการลงทุนหรือร่วมทุนเพื่อเป็นการริเริ่มให้มีการพัฒนาการท่องเที่ยวหรือพัฒนาปัจจัยพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่นักท่องเที่ยว กู้หรือยืมเงินภายในและภายนอกราชอาณาจักร ให้กู้หรือให้ยืมเงินโดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือทรัพย์สินเพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุนหรือร่วมทุนในกิจการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวถือกรรมสิทธิ์ หรือมีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินต่าง ๆ สร้างซื้อ จัดหา ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจํานำ รับจํานอง ทำการแลกเปลี่ยน โอน รับโอน หรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งในและนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ กระทำกิจการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ ททท.

สำหรับการดำเนินงานในพื้นที่ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาจะมีสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด ซึ่งเป็นส่วนราชการส่วนภูมิภาคเพียงหน่วยงานเดียวทำหน้าที่เป็นตัวแทนกระทรวงในการทำการกิจระดับพื้นที่ จึงจำเป็นต้องมีการบูรณาการการทำงานร่วมกับภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่เพื่อขับเคลื่อนให้ยุทธศาสตร์หรือนโยบายที่กำหนดไว้ประสบผลสำเร็จ

## รูปแบบการทำงานร่วมกันด้านการท่องเที่ยวของหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่จังหวัด

ในการศึกษาการทำงานร่วมกันด้านการท่องเที่ยว ในครั้งนี้ ได้ศึกษาโดยจัดแบ่งภารกิจ ออกเป็น ๓ ภารกิจหลัก ดังนี้

๑. ภารกิจหลักตามกฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการท่องเที่ยว ได้แก่ การขึ้นทะเบียนมัคคุเทศก์ ศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยว

๒. ภารกิจที่ดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวตามนโยบายของรัฐบาลและนโยบายของกระทรวง ได้แก่ การพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชน

๓. ภารกิจที่ดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์จังหวัด และกลุ่มจังหวัด

**ตัวอย่างการดำเนินการตามภารกิจที่กำหนดโดยกฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง : การอำนวยความสะดวกและการช่วยเหลือนักท่องเที่ยว**

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของไทย ปี ๒๕๖๐ สามารถสร้างรายได้รวม ๒.๗๖ ล้านล้านบาท หรือสัดส่วน ๒๐% ของจีดีพีประเทศ ซึ่งจำนวนนี้เป็นรายได้จากนักท่องเที่ยว

ชาวต่างชาติ ๑.๘ ล้านล้านบาท ในจำนวน ๓๕ ล้านคน และเป็นรายได้จากคนไทยท่องเที่ยวภายในประเทศ ๘.๕ แสนล้านบาท และในปี ๒๕๖๑ จะเป็นปีที่อุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทยต้องเผชิญความท้าทายอย่างมาก โดยเฉพาะการแข่งขันจากหลายประเทศที่ให้ความสำคัญกับการทำตลาดท่องเที่ยวมากขึ้น การอำนวยความสะดวกและการช่วยเหลือนักท่องเที่ยว จึงเป็นกลไกหนึ่งที่จะสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติมากขึ้น และช่วยรักษารฐานของจำนวนนักท่องเที่ยวไว้ด้วย กรณีการบูรณาการการอำนวยความสะดวกและการช่วยเหลือนักท่องเที่ยวเป็นกรณีนี้ ปัจจุบันมีผู้เกี่ยวข้องที่สำคัญ ดังนี้

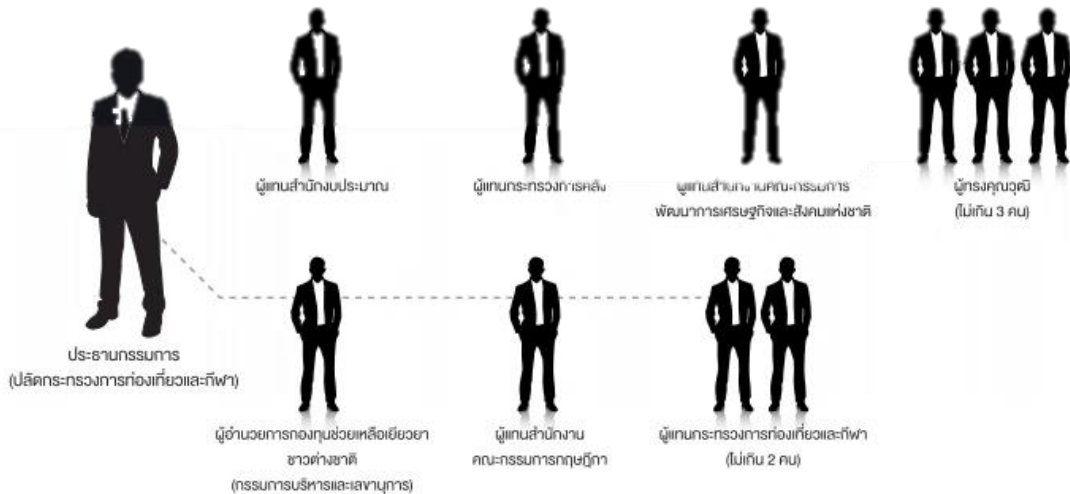
๑. **ศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยว** เป็นหน่วยงานภายใน ของกองมาตรฐานและกำกับความปลอดภัยนักท่องเที่ยว สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มีภารกิจในการให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกกับนักท่องเที่ยว โดยอาศัยการประสานงานกับหน่วยงานภายในกระทรวงเดียวกัน คือ กรมการท่องเที่ยว และหน่วยงานต่างกระทรวง คือ กองบัญชาการตำรวจท่องเที่ยว ซึ่งปัจจุบันมีจัดตั้งอยู่ ๑๖ ศูนย์ ในจังหวัดที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวหลัก ๑๔ จังหวัด ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย สุโขทัย อุบลราชธานี ชลบุรี กระบี่ ภูเก็ต สงขลา สุราษฎร์ธานี กาญจนบุรี พระนครศรีอยุธยา ประจวบคีรีขันธ์ พังงา และจังหวัดอุดรธานี และในกรุงเทพฯ บริเวณท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ดอนเมือง อัตรากำลังของศูนย์ ประกอบด้วย หัวหน้าศูนย์ ๑ คน และพนักงานประจำศูนย์ รวมบุคลากรปฏิบัติงานทั้งหมด ๑๘๘ คน สำหรับในปี ๒๕๖๑ กระทรวงจะเปิดศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยว เพิ่มขึ้นอีก ๓๐ จังหวัด ประกอบด้วย ภาคเหนือ ๘ แห่ง ได้แก่ แม่ฮ่องสอน น่าน ตาก กำแพงเพชร นครสวรรค์ เพชรบูรณ์ พิษณุโลก และลำปาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ๘ แห่ง ได้แก่ เลย สุรินทร์ บุรีรัมย์ นครพนม มุกดาหาร ศรีสะเกษ ขอนแก่นหนองคายและนครราชสีมา ภาคตะวันออก ๕ แห่ง ได้แก่ ฉะเชิงเทรา สระแก้ว ระยอง จันทบุรี และตราด ภาคตะวันตก ๒ แห่ง ได้แก่ ราชบุรี และเพชรบุรี และภาคใต้ ๖ แห่ง ได้แก่ สตูล ระนอง ตรัง ชุมพร นครศรีธรรมราช และพัทลุง และในปี ๒๕๖๒ จะจัดตั้งได้ครบทุกจังหวัด

๒. **กองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ** เพื่อเพิ่มความเชื่อมั่นแก่นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวใช้จ่ายใช้สอยในประเทศไทย รัฐบาลได้อนุมัติเงิน ๒๐๐ ล้านบาท ให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาจัดตั้งเป็นกองทุนช่วยเหลือเยียวยาแก่นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ สำหรับใช้จ่ายช่วยเหลือนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยแล้วต้องประสบกับความสูญเสียหรือเสียหายใด ทั้งในภาวะปกติหรือภาวะวิกฤติ โดยมีได้เกิดจากความประมาท เจตนา หรือการกระทำที่ผิดกฎหมาย กรณีเสียชีวิต จำนวน ๓๐๐,๐๐๐ บาท และกรณีรักษาพยาบาลตามที่จ่ายจริงไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท แต่ในข้อเท็จจริงทางรัฐบาลไทย จะดูแลการรักษาพยาบาลให้ทั้งหมด ความสูญเสีย หรือความเสียหายจากการหยุดชะงักของการเดินทาง ๒,๐๐๐ บาท/คน/วัน จ่ายสูงสุดไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท/คน

และค่าเยียวากรณีนักท่องเที่ยวตกทุกขาได้ยาก ขาดปัจจัยในการดำรงชีวิต เนื่องจากโดนประทุษร้าย ต่อทรัพย์สิน เพื่อเป็นค่าที่พัก และอาหาร ๒,๐๐๐ บาท/คน/วัน จ่ายสูงสุด ไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท

แผนภาพที่ ๓ – ๒ การบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ

โครงสร้างคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ



๓. **อาสาสมัครอำนวยความสะดวกและช่วยเหลือนักท่องเที่ยว** เป็นลูกจ้างเหมาบริการ ภายใต้กำกับดูแลของกองทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ กรรมการท่องเที่ยว มีหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานอาสาสมัครอำนวยความสะดวกและช่วยเหลือนักท่องเที่ยวในสถานที่ท่องเที่ยวสำคัญ บริการให้คำแนะนำ ติดต่อประสานงาน การให้บริการข้อมูล เป็นล่ามระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวกับนักท่องเที่ยว และให้ความช่วยเหลือนักท่องเที่ยวในเรื่องต่างๆ ประสานงานด้านการท่องเที่ยวระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐ และเอกชน ในพื้นที่ที่กรรมการท่องเที่ยวกำหนด รวมทั้งการติดต่อประสานงานกับกรรมการท่องเที่ยว สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งแจ้งเรื่องที่เกิดจากการท่องเที่ยวในพื้นที่กับกรรมการท่องเที่ยวทราบ

### แผนภาพที่ ๓ – ๓ การอำนวยความสะดวกและช่วยเหลือนักท่องเที่ยว



๔. **ตำรวจท่องเที่ยว** ตำรวจท่องเที่ยว จะมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การให้ความช่วยเหลือ อำนวยความสะดวก และให้ความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว โดยมีพันธกิจในการสร้างความเชื่อมั่นด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้นักท่องเที่ยว การสร้างความพึงพอใจ ในการบริการและอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว จัดปัญหาการหลอกลวงเอิร์ดเอาเปรียบ และคุ้มครองผลประโยชน์ที่เป็นธรรมแก่นักท่องเที่ยว จัดปัญหาการทำให้แหล่งท่องเที่ยวเสื่อมโทรม เสียหาย ไร้ระเบียบ ปกป้อง คุ้มครองวงจรรอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว และสร้างความร่วมมือที่ดีระหว่างองค์กรในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ทั้งภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับองค์กรตำรวจหรือหน่วยบังคับใช้กฎหมาย ทั้งใจและนอกประเทศ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการคุ้มครองผลประโยชน์ของนักท่องเที่ยว

### แผนภาพที่ ๓ – ๔ หน่วยงานหลักในการดำเนินงานด้านความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว



โดยสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดจะเน้นการพัฒนาและการทำ  
อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว เพื่อให้เกิดรายได้แก่ภาครัฐ ตำรวจท่องเที่ยวจะดูแลด้านความปลอดภัย  
เพราะหากมีเหตุเกิดขึ้น จะทำให้นักท่องเที่ยวขาดความเชื่อมั่นในการเดินทางมาท่องเที่ยวใน  
ประเทศ

**๕. อาสาสมัครตำรวจท่องเที่ยว** อาสาสมัครตำรวจท่องเที่ยวจะทำหน้าที่ช่วยเหลือ  
เจ้าหน้าที่ตำรวจ และนักท่องเที่ยวในด้านการสื่อสาร (ล่ามแปลภาษา) ประชาสัมพันธ์ให้  
นักท่องเที่ยวทราบเกี่ยวกับข้อมูลการท่องเที่ยว อำนวยความสะดวกและดูแลความปลอดภัยให้  
นักท่องเที่ยว รวมถึงช่วยไกล่เกลี่ยข้อพิพาท กรณีมีการแจ้งความร้องทุกข์หรือไกล่เกลี่ยข้อพิพาท  
จะทำหน้าที่อำนวยความสะดวกในการนำนักท่องเที่ยวไปแจ้งความต่อพนักงานสอบสวน ณ  
ท้องที่เกิดเหตุ และปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ตำรวจท่องเที่ยว

การคัดสรรบุคลากรที่จะมาเป็นอาสาสมัครตำรวจท่องเที่ยวต้องเป็นบุคคลที่  
สมัครใจเข้าปฏิบัติหน้าที่โดยไม่หวังสิ่งตอบแทนหรือผลประโยชน์ใด ๆ ต้องตกลงและยอมรับ  
เงื่อนไขการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดในระเบียบหรือคำสั่ง เป็นผู้ที่มีความประพฤติดี ประกอบ  
อาชีพสุจริตและไม่เคยกระทำความผิดกฎหมาย ต้องมีสุขภาพร่างกายและจิตใจที่สมบูรณ์แข็งแรง ไม่  
เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งสามารถยื่นคำร้องพร้อมเอกสารที่สถานีตำรวจท่องเที่ยว  
จากนั้นจะเสนอต่อคณะกรรมการอาสาสมัครตำรวจท่องเที่ยวเพื่อพิจารณา และดำเนินการส่ง

ตรวจประวัติอาชญากรรมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาสาสมัครคนใดที่ผ่านการพิจารณาจะต้องผ่านการอบรมใน โครงการอาสาสมัครช่วยเหลือตำรวจท่องเที่ยวของกองบังคับการตำรวจท่องเที่ยวหรือผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการ และเมื่อได้รับการอนุมัติและผ่านการตรวจประวัติเรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการต้องจัดทำร่างคำสั่งแต่งตั้งเป็นอาสาสมัคร เพื่อส่งให้ผู้บังคับการตำรวจท่องเที่ยวพิจารณาอนุมัติต่อไป

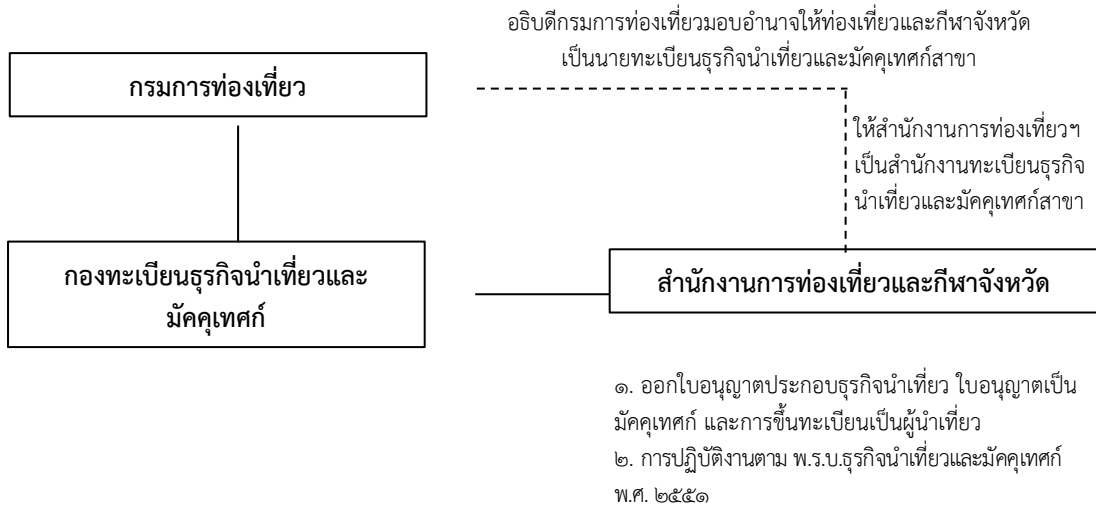
๖. สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดเป็นส่วนราชการส่วนภูมิภาค มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการบูรณาการ ประสานงานและปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของกระทรวงในส่วนภูมิภาค รวมทั้งดำเนินการประสาน ส่งเสริม และสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว กีฬา และนันทนาการในเขตพื้นที่จังหวัด

จัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยว กีฬา และนันทนาการของจังหวัด รวมทั้งติดตาม ประเมินผล และรายงานสถานการณ์ด้านการท่องเที่ยว กีฬา และนันทนาการ ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านการท่องเที่ยว กีฬา และนันทนาการในเขตพื้นที่จังหวัด โดยประสานหรือร่วมมือกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ให้คำปรึกษาแนะนำ และสนับสนุนด้านวิชาการแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเครือข่ายชุมชน ประชาชน และหน่วยงานอื่นที่ดำเนินงานด้านการท่องเที่ยว กีฬา และนันทนาการเพื่อพัฒนาองค์ความรู้และการมีส่วนร่วมด้านการท่องเที่ยว กีฬา และนันทนาการในเขตพื้นที่จังหวัด ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมถึงดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยว

การกำหนดสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด แต่เดิมมีการกำหนดรูปแบบโครงสร้างในรูปแบบกลุ่มจังหวัดผสมกับรายจังหวัด รวมทั้งหมด ๓๑ แห่ง ปัจจุบันมีการกำหนดครบ ๗๖ จังหวัดแล้ว ในกรณีที่มีเหตุการณ์เกิดขึ้นในพื้นที่สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด หรืออาสาสมัครอำนวยความสะดวกและช่วยเหลือนักท่องเที่ยวจะส่งข้อมูลให้ศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยวเพื่อประสานต่อไป ในกรณีจังหวัดที่ไม่มีศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยว ทางสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด จะประสานการทำงานร่วมกันกับตำรวจท่องเที่ยว

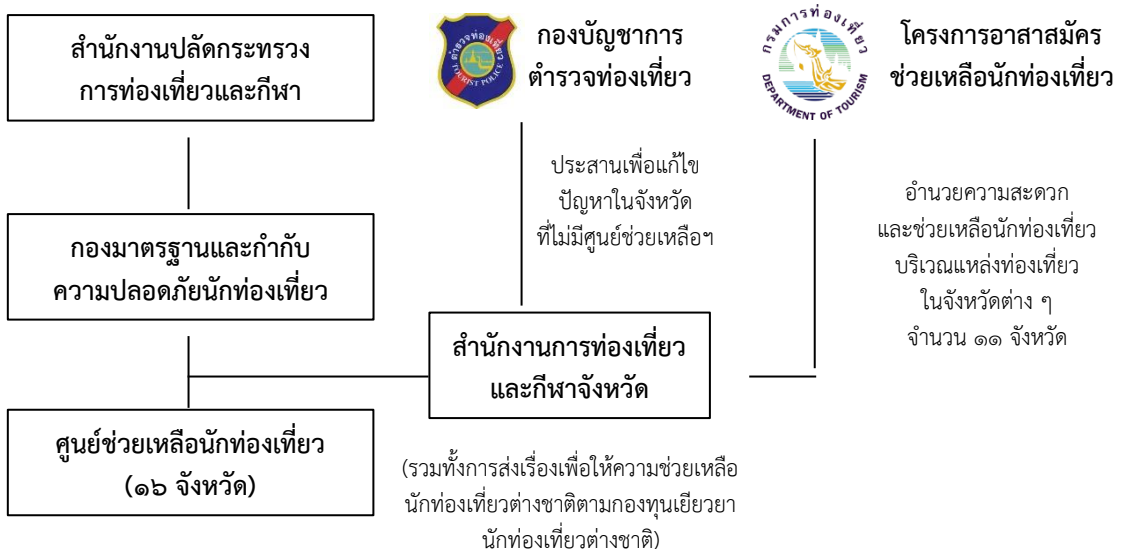
นอกจากภารกิจที่สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดต้องดำเนินการแทนหน่วยงานต้นสังกัด คือ สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา แล้ว ยังมีภารกิจที่ดำเนินการแทนหน่วยงานอื่นที่อยู่ภายในกระทรวงเดียวกัน คือ กรมการท่องเที่ยว ได้แก่ การออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ที่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๕๑

แผนภาพที่ ๓ – ๕ กระบวนการการออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์



จากกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาที่มอบหมายให้ ยกตัวอย่างเช่น การบริหารงานของศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยวที่ปัจจุบันมีอยู่ในพื้นที่ ๑๕ จังหวัด ซึ่งเป็นจังหวัดที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวหลัก เช่น จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดสงขลา จังหวัดภูเก็ต เพื่อให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกกับนักท่องเที่ยว ที่ต้องอาศัยการประสานงานกับหน่วยงานภายในกระทรวงเดียวกัน คือ กรมการท่องเที่ยว และหน่วยงานต่างกระทรวง คือ กองบัญชาการตำรวจท่องเที่ยว

แผนภาพที่ ๓ – ๖ การบริหารงานของศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยวของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด





## ข้อค้นพบการศึกษาเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกและการช่วยเหลือนักท่องเที่ยว

ข้อค้นพบจะมุ่งเน้นไปที่การบริหารงานของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในประสานให้เกิดการบูรณาการการทำงานร่วมกันเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกและการช่วยเหลือนักท่องเที่ยว โดยพบว่า

๑. แนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาคตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ ได้กำหนดการจัดตั้งส่วนราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีแนวทางการพิจารณา ได้แก่ (๑) การพิจารณาในเชิงภารกิจ ภารกิจจะต้องเป็นการดำเนินการข้อใดข้อหนึ่ง ดังนี้ การรักษา บังคับใช้กฎหมาย และการอนุมัติอนุญาต (Regulator) การส่งเสริม และถ่ายทอดองค์ความรู้ (Facilitator) หรือ การจัดบริการภาครัฐให้ประชาชน (Operator) (๒) การพิจารณาในเชิงประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน คืองานที่ปฏิบัตินั้นไม่สามารถให้ส่วนราชการอื่นดำเนินการแทนได้ และ (๓) พิจารณาในเชิงความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากรภาครัฐ คือ การกำหนดให้มี “ส่วนราชการประจำจังหวัด” ที่เป็นผู้แทนกระทรวงแต่เพียงส่วนราชการเดียว (One Roof)

๒. การพิจารณาภารกิจของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด พบว่า ภารกิจเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกและการช่วยเหลือนักท่องเที่ยว จัดเป็นงานบริการ ซึ่งเป็นภารกิจที่ควรดำเนินการ โดยราชการบริหารส่วนภูมิภาค

### ตารางที่ ๓ – ๑ ลักษณะภารกิจของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด

ภารกิจ	ลักษณะภารกิจ		
	การกำกับ/ ควบคุม (Regulator)	การส่งเสริม/ สนับสนุน (Facilitator)	การ ให้บริการ (Operator)
๑. จัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยว กีฬา และนันทนาการของจังหวัด รวมทั้งติดตามประเมินผล และรายงานสถานการณ์ด้านการท่องเที่ยว กีฬา และนันทนาการ ในเขตพื้นที่จังหวัด			✓
๒. การป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านการท่องเที่ยว กีฬา และนันทนาการ โดยประสานหรือร่วมมือกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน (การให้ความช่วยเหลือนักท่องเที่ยวโดยมีศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยวในบางพื้นที่จังหวัด)			✓

ตารางที่ ๓ – ๑ ลักษณะภารกิจของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด (ต่อ)

ภารกิจ	ลักษณะภารกิจ		
	การกำกับ/ ควบคุม (Regulator)	การส่งเสริม/ สนับสนุน (Facilitator)	การ ให้บริการ (Operator)
๓. การดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (การออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ และการขึ้นทะเบียนเป็นผู้นำเที่ยว รวมทั้งการปฏิบัติงานตาม พ.ร.บ.ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๕๑)	✓		
๔. การเผยแพร่ความรู้ทางด้านกีฬา นันทนาการ การออกกำลังกาย และวิทยาศาสตร์การกีฬา รวมทั้งประสานงานกับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล โรงเรียน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยมีเจ้าหน้าที่พลศึกษาประจำในแต่ละอำเภอ		✓	

การกำหนดโครงสร้างของราชการส่วนภูมิภาคสอดคล้องกับลักษณะภารกิจตามแนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค และสามารถปฏิบัติงานในฐานะผู้แทนกระทรวงได้อย่างชัดเจนเนื่องจากกรมการท่องเที่ยวและกรมพลศึกษา ได้มอบอำนาจให้ท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดเป็นผู้อนุมัติอนุญาตและดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกและแก้ไขปัญหาให้กับนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ

๓. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มีนโยบายจะเพิ่มเติมศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยวอีกจำนวน ๓๐ ศูนย์ โดยอัตราค่าจ้างที่จะปฏิบัติงานในศูนย์ดังกล่าวเป็นลูกจ้างเหมารายปี ที่มีคุณสมบัติพิเศษด้านภาษาต่างประเทศ เช่น อังกฤษ จีน ญี่ปุ่น หรืออื่น ๆ อย่างน้อย ๑ ภาษา ซึ่งจะอาศัยงบประมาณที่ใช้ในการจ้างจากทั้ง สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาและกรมการท่องเที่ยว

๔. การให้บริการและช่วยเหลือนักท่องเที่ยวเป็นภารกิจที่ต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ด้านกฎหมายเนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ แต่ปัจจุบันมีนิติกร

ปฏิบัติงานอยู่น้อยมาก หลายแห่งต้องอาศัยพนักงานจ้างเหมาปฏิบัติงานแทน ดังนั้นในอนาคตจึงควรมีนิติกรให้เพียงพอเหมาะสมกับภาระงานและความจำเป็นที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่

๕. **กรณีการดำเนินงานด้านทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์** มีการดำเนินการเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตต่ออายุใบอนุญาต สั่งพักหรือเพิกถอนใบอนุญาตการรับชำระค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ รวมทั้งการวางหลักประกันของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว และการออกใบอนุญาตอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ดำเนินการจัดทำ เก็บรักษา บันทึกและติดตามแก้ไขข้อมูลและประวัติของธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ประธาน ส่งเสริมและสนับสนุนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ และคณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ แต่งตั้ง

สำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์มีอยู่ในจังหวัดภูเก็ต และจังหวัดกระบี่ โดยมีสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดเป็นนายทะเบียนผู้มีอำนาจดังกล่าว หรืออาจมอบอำนาจให้ผู้ช่วยนายทะเบียนเป็นผู้ปฏิบัติภารกิจนั้นแทน โดยมอบอำนาจเป็นภารกิจ ไม่ได้มอบถาวร ใช้อำนาจจากการมอบเป็นครั้งในลักษณะของภารกิจ สำหรับการตรวจประเมินผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว จะร่วมกับตำรวจท่องเที่ยวตรวจติดตามรายเดือน บางครั้งอาจมากกว่านี้หากมีกรณีเกิดขึ้น โดยใช้วิธีการตรวจใบอนุญาตและการหมดอายุของทะเบียน

กรณีทางสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด ได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์โดยไม่ได้รับอนุญาต อาจเกิดจากการขัดผลประโยชน์ของผู้ประกอบการในพื้นที่ โดยการร้องเรียนผ่านศูนย์ดำรงธรรม ซึ่งจะต้องติดตามและพิจารณารายละเอียดให้ชัดเจน ครอบคลุมช่องทางทางสถิติ เพื่อเป็นมาตรฐานในการแก้ไขซึ่งทางสำนักทะเบียนฯ ไม่มีเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญทางกฎหมายประจำสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาในทุกจังหวัด

๖. **กรณีการดำเนินการด้านกิจการภาพยนตร์และวีดิทัศน์ต่างประเทศ** มีการวางแผน กำหนดมาตรการ และดำเนินการส่งเสริม สนับสนุนธุรกิจภาพยนตร์และอุตสาหกรรมสื่อบันเทิงทุกประเภท ทั้งการผลิต ภาคบริการ การถ่ายทำภาพยนตร์ของต่างประเทศในประเทศไทย และกิจการที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นการสร้างรายได้ ส่งเสริมการท่องเที่ยว และเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรมของประเทศ การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการส่งเสริมให้มีการถ่ายทำภาพยนตร์ที่ถูกต้องในแนวทางเดียวกันให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐและท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

การอนุญาตให้ชาวต่างชาติ เข้ามาย้ายทำภาพยนตร์ในประเทศจะยื่นคำขอมาที่ ส่วนกลาง ทางกองจะพิจารณาว่าการถ่ายทำนั้นขัดต่อวัฒนธรรมหรือไม่ และทำหน้าที่กำกับดูแล โดยบุคลากรที่ผ่านการอบรมจากกองแล้ว ซึ่งจะทำหน้าที่รายงานการทำงาน สำหรับการไป สถานที่ในการถ่ายทำจะขึ้นอยู่กับว่า สถานที่นั้นอยู่ในการควบคุมดูแลของหน่วยงานใด แล้วทำการมอบอำนาจไปที่หน่วยงานนั้น เช่น สถานที่อยู่ในอุทยานแห่งชาติ ซึ่งอยู่ในการควบคุมดูแลของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ก็มอบอำนาจไปที่กรมอุทยานฯ การมอบอำนาจ จะมอบเป็นรายครั้ง แล้วให้รายงานกลับมาที่กอง

๗. กรณีภารกิจด้านกีฬาที่สนับสนุนการท่องเที่ยว สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬา จังหวัดจะทำหน้าที่แทนกรมพลศึกษาในพื้นที่ โดยในแต่ละปีงบประมาณจะมีโครงการที่ต้อง ดำเนินการ ซึ่งมุ่งเน้นการออกกำลังกายเพื่อสุขภาพ การอบรมผู้ฝึกสอนด้านการศึกษา โดยจะมี เจ้าหน้าที่พลศึกษาดำเนินการในระดับอำเภอ ซึ่งเป็นลูกจ้างเหมาบริการของโครงการในสังกัดกรม พลศึกษา โดยทางสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดจะทำหน้าที่กำกับดูแลและให้คำแนะนำ แก่เจ้าหน้าที่ โครงการทางด้านกีฬาส่วนใหญ่จะเป็นโครงการที่จัดขึ้นประจำปี มีทั้งโครงการ ลักษณะเชิงนโยบายสั่งการ (Top – Down) และโครงการจากความต้องการของพื้นที่ (Bottom Up)

นโยบายด้านท่องเที่ยวเชิงกีฬา (Sport Tourism) ที่สนับสนุนให้นักกีฬาได้ทั้งสุขภาพ และทำให้เกิดการเจริญทางด้านเศรษฐกิจ รวมทั้งทำให้เกิดอาชีพทางด้านธุรกิจท่องเที่ยวในพื้นที่ ซึ่งได้รับงบประมาณทั้งจากพื้นที่และจากกรม โดยพิจารณาจากพื้นที่เป็นหลัก เช่น เขตพัฒนาการท่องเที่ยว อันดามัน มีพื้นที่ชายทะเล มีศักยภาพในการจัดกิจกรรมหรือการแข่งขันกีฬาที่เกี่ยวข้องกับทะเล ได้ การเป็นเจ้าภาพจัดกีฬาเพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดได้ เป็นต้น

การจัดสร้างสนามกีฬาในพื้นที่ตำบลหรืออำเภอ ซึ่งได้รับการจัดสรร งบประมาณจากกรมพลศึกษา โดยกรมจะเป็นผู้จัดซื้อ – จัดจ้าง สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬา จังหวัดจะทำหน้าที่ประสานงาน ควบคุมการก่อสร้าง และเป็นกรรมการตรวจรับ แต่บางจังหวัด เกิดปัญหาความขัดแย้งในการทำงาน เมื่อสนามกีฬาสร้างแล้วเสร็จทางกรมพลศึกษาจะเป็นผู้ พิจารณาว่าจะมอบให้จังหวัดหรือท้องถิ่นเป็นผู้ดูแล เพื่อให้มีการจัดสรรงบประมาณในการ ดำเนินการ ปัจจุบันสนามกีฬาส่วนใหญ่อยู่ในการดูแลของท้องถิ่น ตามนโยบายถ่ายโอน ปี ๒๕๕๐ ยกเว้นสนามกีฬาที่อยู่ในสถานศึกษาของกรมพลศึกษา และสนามกีฬาของจังหวัด ซึ่งทาง สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดควรต้องคำนึงถึงบทบาทในการควบคุมงาน การติดตาม การใช้ประโยชน์หลังจากถ่ายโอนให้หน่วยงานทั้งในระดับจังหวัดและท้องถิ่นว่ายังคงมีการ ดำเนินการอยู่หรือไม่ หากไม่มีการดำเนินการหรือไม่มีการใช้สนามกีฬาให้เกิดประโยชน์ จะเข้าไป กระตุ้นหรือสนับสนุนให้เกิดกิจกรรมอย่างไร

แผนภาพที่ ๓ - ๗ การทำงานของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดร่วมกับหน่วยงานอื่น



การทำงานของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีภารกิจงานที่แบ่งออกอย่างชัดเจน แต่มีวัตถุประสงค์ร่วมกันในการพัฒนาและส่งเสริมประชาชนทั้งด้านสุขภาพ และอาชีพ ทางสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด ได้รับเงินสนับสนุนจากท้องถิ่นเพื่อดำเนินการ หากภารกิจนั้นเกิดความซ้ำซ้อนก็จะมีคณะกรรมการทำหน้าที่พิจารณา ซึ่งความซ้ำซ้อนนั้นส่วนใหญ่เกิดจากต่างคนต่างทำ แต่ในปัจจุบันจะทำงานแบบบูรณาการกันทั้งในเชิงนโยบายและงบประมาณ

**ตัวอย่างการดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาท่องเที่ยวตามนโยบายของรัฐบาลและนโยบายของกระทรวง : การพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชน**

ในการศึกษาตัวอย่างของการพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชนนั้นได้เลือกตัวอย่างจากชุมชนในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอันดามัน ซึ่งเป็นพื้นที่ในการศึกษาครั้งนี้ โดยเลือกตัวอย่างจากจังหวัดกระบี่ ภูเก็ต และพังงา ซึ่งมีขอบเขตพื้นที่ใกล้เคียงกันด้วย

จากการสัมภาษณ์ นางศิริวิ วาเลื้อว ท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดภูเก็ตเกี่ยวกับการพัฒนาการท่องเที่ยวในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอันดามัน (ภูเก็ต พังงา กระบี่ ตรัง สตูล) พบว่า ในรอบปีที่ผ่านมา มีนักท่องเที่ยวรวม ๒๖,๕๓๑,๕๕๘ สร้างรายได้ ๘๒๔,๘๕๘.๓๕ ล้านบาท ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทั้งจำนวนและรายได้จากปีที่ผ่านมา ทั้งนี้ในพื้นที่เขตพัฒนาการท่องเที่ยวอันดามัน มีจุดเด่นของทรัพยากรธรรมชาติทั้งทะเล ชายหาด หมู่เกาะ ซึ่งเป็นที่รู้จักในระดับโลก ขณะเดียวกันก็มีต้นทุนทางวัฒนธรรมและชาติพันธุ์ ที่สามารถพัฒนาเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวได้ในอนาคต

“...สำหรับวิสัยทัศน์ของเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอันดามัน คือ การท่องเที่ยวทางทะเลระดับโลกบนฐานวัฒนธรรมอันดามันที่เน้นถึงการเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลระดับโลก และมีการพัฒนาการท่องเที่ยวจากต้นทุนทางวัฒนธรรมของชุมชนในพื้นที่ การท่องเที่ยวโดยชุมชนถือเป็นตัวอย่างหนึ่งของการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวใหม่ๆ จากฐานต้นทุนของทรัพยากรด้านการท่องเที่ยวเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอันดามัน ได้มีการพัฒนาและเชื่อมโยงเส้นทางท่องเที่ยวโดยชุมชนภายใน ๕ จังหวัด...”

“...ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้เชื่อมโยงเส้นทางท่องเที่ยวของชุมชนท่องเที่ยวนำร่องชุมชนที่ จำนวนจังหวัดละ ๒ ชุมชน รวมเป็น ๑๐ ชุมชน ประกอบด้วย จังหวัดภูเก็ต ได้แก่ ชุมชนท่องเที่ยวย่านเมืองเก่าภูเก็ตและชุมชนท่องเที่ยวบ้านเกาะโหลน จังหวัดพังงา ได้แก่ชุมชนท่องเที่ยวบ้านท่าดินแดงและชุมชนท่องเที่ยวบ้านสามช่องเหนือ จังหวัดกระบี่ ได้แก่ ชุมชนท่องเที่ยวแหลมสักและชุมชนท่องเที่ยวบ้านทุ่งหยีเพ็ง จังหวัดตรัง ได้แก่ ชุมชนท่องเที่ยวบ่อหินฟาร์มสเตย์และชุมชนท่องเที่ยวบ้านถ้ำขุน จังหวัดสตูล ได้แก่ ชุมชนท่องเที่ยวบ้านวังสายทองและชุมชนท่องเที่ยวบ้านบ่อเจ็ดลูก

...ส่วนในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ เขตพัฒนาการท่องเที่ยวอันดามันจะพัฒนาและเชื่อมโยงเส้นทางท่องเที่ยวของชุมชนท่องเที่ยวนำร่องชุมชนน้ออีกจังหวัดละ ๒ ชุมชน ประกอบด้วย จังหวัดภูเก็ต ได้แก่ ชุมชนท่องเที่ยวบ้านบางโรงและชุมชนท่องเที่ยวบ้านแฉน จังหวัดพังงา ได้แก่ ชุมชนท่องเที่ยวบ้านท่าเขาและชุมชนท่องเที่ยวเกาะยาวน้อย จังหวัดกระบี่ ได้แก่ชุมชนท่องเที่ยวบ้านนาดินและชุมชนท่องเที่ยวบ้านหนองทะเล จังหวัดตรัง ได้แก่ ชุมชนท่องเที่ยวบ้านเขาหลักและชุมชนท่องเที่ยวบ้านนาหมื่นศรี และจังหวัดสตูล ได้แก่ชุมชนท่องเที่ยวบ้านท่าข้ามควายและชุมชนท่องเที่ยวบ้านทุ่งหว้าโฮมสเตย์โกตอน รวมทั้งสิ้น ๒๐ ชุมชน ซึ่งปีที่ผ่านมาชุมชนท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอันดามันได้รับการเสนอชื่อและเข้ารับรางวัลจากสถาบันต่าง ๆ มากมาย เช่น รางวัลอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย (รางวัลกินรี) เป็นต้น

“...ทั้งนี้การจัดกิจกรรมดังกล่าว เพื่อเป็นการเพิ่มศักยภาพของชุมชนในการพัฒนาการท่องเที่ยวของชุมชนตนเองเพื่อให้สมาชิกชุมชนได้มีรายได้เพิ่มขึ้นต่อไป...”

## การท่องเที่ยวชุมชนจังหวัดกระบี่

การท่องเที่ยววิถีชุมชนของจังหวัดกระบี่ มีพัฒนาการมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ณ ชุมชนบ้านนาดีน ซึ่งเป็นชุมชนมุสลิมที่ตั้งอยู่ในตำบลอ่าวนาง อำเภอเมืองกระบี่ ได้สังเกตเห็นถึงการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของการท่องเที่ยวกระแสหลักของจังหวัดกระบี่ คือ การท่องเที่ยวทางทะเล และมีความห่วงใยในผลกระทบจาก การท่องเที่ยวกระแสหลักที่มีต่อความเป็นอยู่และวิถีชีวิตของชุมชน จึงได้หารือภายในชุมชนได้ข้อสรุปว่า ชุมชนไม่สามารถหลีกเลี่ยงผลกระทบจากการท่องเที่ยวกระแสหลักได้ จึงควรนำการท่องเที่ยวมาเป็นกลไกหนึ่ง ในการพัฒนาชุมชนบนพื้นฐานการดำรงไว้ซึ่งวิถีชีวิต แนวความคิด ความเชื่อ และวัฒนธรรมอันดีงามของ ชุมชน แนวความคิดดังกล่าวได้ต่อยอดไปยังชุมชนบ้านเกาะกลาง คลองประสงค์ อำเภอเมืองกระบี่ ชุมชนบ้านร่าหมาด ชุมชนบ้านทุ่งหยีเพ็ง เกาะลันตา และชุมชนบ้านถ้ำเสือ อำเภออ่าวลึก รวมถึงชุมชนอื่นๆ โดยปัจจุบัน จังหวัดกระบี่มีชุมชนท่องเที่ยวทั้งสิ้น ๑๕ ชุมชน

การเจริญเติบโตของการท่องเที่ยววิถีชุมชนจังหวัดกระบี่มีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป โดยมีปัจจัย สำคัญ คือ ความมุ่งมั่นของผู้นำ ความเข้มแข็งและการมีส่วนร่วมของชุมชน จากการถอดบทเรียนพบว่า มีทั้ง ชุมชนท่องเที่ยวที่สามารถพัฒนาได้อย่างต่อเนื่อง และชุมชนที่ไม่สามารถพัฒนาให้บรรลุเป้าหมายการเป็น ชุมชนท่องเที่ยวได้ อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ การพัฒนาการท่องเที่ยววิถีชุมชนจังหวัดกระบี่ได้รับความ สนใจและส่งเสริมเพื่อพัฒนาอีกครั้ง โดย นายประสิทธิ์ โอสถานนท์ ผู้ว่าราชการจังหวัดกระบี่ในครั้งนั้น ได้พิจารณาการวิเคราะห์ ศักยภาพ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและอุปสรรคของการท่องเที่ยวจังหวัดกระบี่ เห็นว่าการท่องเที่ยววิถีชุมชนจะเป็นแนวทางหนึ่งในการพัฒนาการท่องเที่ยวของจังหวัดกระบี่ รวมถึงสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนโดยเป็นแหล่งรายได้ใหม่ทางการท่องเที่ยวให้จังหวัดและประเทศนอกเหนือจากการ ท่องเที่ยวกระแสหลัก จึงได้หารือทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ได้ข้อสรุป ให้ปรับเพิ่มประเด็นการพัฒนาการ ท่องเที่ยววิถีชุมชน ศิลปะ วัฒนธรรม ในยุทธศาสตร์การ พัฒนาจังหวัด และในการจัดทำปฏิญญาการ พัฒนาการท่องเที่ยวจังหวัดกระบี่สู่ความยั่งยืน ปี ๒๕๕๖ ได้ให้ความสำคัญกำหนดประเด็นการพัฒนาการ ท่องเที่ยววิถีชุมชนไว้เป็นสาระสำคัญด้วย

เพื่อให้ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดกระบี่และปฏิญญาการพัฒนนาการท่องเที่ยวจังหวัดกระบี่สู่ความยั่งยืนในประเด็นการพัฒนาการท่องเที่ยววิถีชุมชน นำไปสู่การปฏิบัติและ ด้วยความตระหนักและมุ่งมั่นในการให้การท่องเที่ยววิถีชุมชนเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของคนในชุมชนให้ดีขึ้น บนพื้นฐานของความเป็นเมืองน่าอยู่ ผู้คนน่ารัก จังหวัดกระบี่โดยภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาคมท่องเที่ยววิถีชุมชนจังหวัดกระบี่ จึงได้จัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยววิถีชุมชนขึ้น

## ชุมชนท่องเที่ยวแหลมสัก จังหวัดกระบี่

ชุมชนแหลมสัก ชุมชนท้องถิ่นที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม ทั้งชาวไทยพุทธ จีน และมุสลิม อยู่ร่วมกันอย่างลงตัว จากการก่อกำเนิดชุมชนในช่วงราวศตวรรษที่ ๑๔-๑๕ โดยมีชาวจีนฮกเกี้ยนเป็นกลุ่มแรกที่อพยพมาขึ้นฝั่งที่แหลมสักทางด้านฝั่งตะวันออก ณ จุดที่เป็นตลาดแหลมสักในปัจจุบัน ส่วนชาวมุสลิมขึ้นเรือมาจากเมืองปะลิด ประเทศมาเลเซีย ก่อนจะมาขึ้นฝั่งด้านตะวันตกและตั้งถิ่นฐานในบริเวณดังกล่าว ส่วนชาวพุทธได้เคลื่อนย้ายถิ่นฐานมาจากทางด้านเหนือ จนรวมตัวกันอย่างใกล้ชิด มีการแต่งงานข้ามกลุ่มผสมผสานกันแบบไม่มีการแบ่งแยกเชื้อชาติ ศาสนา ซึ่งกลายเป็นจุดเด่นของชุมชนแหลมสักที่ต่างจากที่อื่นๆ อีกทั้งยังมีศาสนสถานสำคัญของแต่ละศาสนาเป็นสิ่งเชื่อมโยงถึงกัน

“ท่องเที่ยววิถีประมงพื้นบ้าน แหล่งโบราณสามสายวัฒนธรรม มหัศจรรย์ทะเลอ่าวลึก”

กิจกรรมการท่องเที่ยวของชุมชน ชุมชนแหลมสักเป็นชุมชนเล็กๆ ที่มีเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของการอยู่ร่วมกันระหว่างคน ๓ เชื้อชาติ คือไทย-มุสลิม และจีน และจากการที่มีธรรมชาติที่สวยงามของทะเลที่โอบล้อมด้วยภูเขา จึงมีการจัดกิจกรรมเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยวในรูปแบบท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมและเชิงธรรมชาติ โดยการสัมผัสวิถีชีวิต และชมความสวยงามของท้องทะเล นอกจากนี้ยังมีกิจกรรมอื่น ๆ ที่หลากหลาย เช่น

การศึกษาวิถีชุมชน ๓ วัฒนธรรม บริเวณชุมชนแหลมสัก ซึ่งได้แก่ “ศาลเจ้าชกโป้ชีเอี้ย” สัมผัสวิถีบาบ๋าหยา “มัสยิดบ้านหัวแหลม” เสน่ห์วิถีมุสลิมชายฝั่ง และเจดีย์ “วัดแหลมสัก” สัมผัสวิถีชาวพุทธและชมวิว ๓๖๐ องศา

การล่องเรือหัวโพงในทะเลบริเวณแหลมสัก และศึกษาวิถีชีวิตของชาวประมง ที่เรือจอดเรียงรายเพื่อหากุ้งแชบ๊วย กระชังเลี้ยงกุ้งมังกร รวมถึงกระชังปลาและกระชังเลี้ยงสาหร่ายของชาวบ้านบริเวณอ่าวหนา เพื่อศึกษากรรมวิธีการเลี้ยงสาหร่าย กระชังสาหร่ายของชาวบ้านในชุมชน

ถ้าชาวเลที่มีอายุมากกว่า ๓,๐๐๐ ปี ที่นี้มีร่องรอยทางประวัติศาสตร์อยู่มากมายให้ได้เห็น อย่างเช่นภาพเขียนสีที่ผสมยางไม้กับเลือดสัตว์อยู่บนผนังถ้ำ คาดว่าเป็นฝีมือการเขียนของมนุษย์ถ้ำ บริเวณแหลมชาวเล จะมีหินที่มีลักษณะเป็นรูปต่างๆ และแหลมไฟไหม้ ที่มีสัญลักษณ์ช่องว่างรูปหัวใจทะลุอยู่ระหว่างภูเขาที่สวยงามตามจินตนาการที่ธรรมชาติสร้างขึ้นอย่างแท้จริง

การปลูกกล้วยไม้ กล้วยไม้รองเท้านารีเหลืองกระบี่ และเอื้องกุหลาบกระบี่ ซึ่งเป็นกล้วยไม้ประจำจังหวัด ณ อุทยานแห่งชาติโบกขรณี ซึ่งถือเป็นการอนุรักษ์พันธุ์กล้วยไม้ป่าให้ยังคงอยู่ในพื้นที่ ถือเป็นการปลูกกล้วยไม้คืนสู่ป่า และมีพันธุ์กล้วยไม้ป่าจำหน่ายด้วย

และจากศักยภาพของชุมชนท่องเที่ยวแหลมสัก อ.อ่าวลึก จ.กระบี่ ที่สามารถรองรับนักท่องเที่ยวได้ตลอดทั้งปี แต่ประสบปัญหาในเรื่องของการประชาสัมพันธ์ ชาวบ้านยังไม่ถนัด



การใช้โซเชียลมีเดียและไม่รู้ว่าต้องนำเสนอภาพแบบไหน หรือว่าใช้ข้อมูลอย่างไรเพื่อให้การใช้งาน Facebook ชุมชนเกิดประโยชน์สูงสุด

รวมทั้งผลิตภัณฑ์ชุมชนที่สำคัญ คือ กะปิอ่าวน้ำ ผ้าบาดิก และสาหร่ายพวงองุ่น ที่นำมาทำเป็นผลิตภัณฑ์บำรุงผิว

การบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยว เนื่องจากชุมชนแหลมสัก เป็นชุมชนต้นแบบที่เข้มแข็งในเรื่องของการจัดการการท่องเที่ยว โดยคนในพื้นที่ร่วมมือร่วมใจกัน ทั้งนี้ทั้งนั้นความยั่งยืนเป็นสิ่งที่สำคัญมาก จึงได้คัดค้านอัตลักษณ์ของชุมชน ทั้งผลิตภัณฑ์ภูมิปัญญา วัฒนธรรมต่างๆ บูรณาการกันให้เกิดเป็นจุดขายในการท่องเที่ยว ทั้งนี้ชุมชนได้ใช้แหลมสักโมเดล (LaemSak Model) เป็นรูปแบบการบริหารจัดการการท่องเที่ยวของชุมชน โดยมีองค์ประกอบ ๓ ประการ คือ อัตลักษณ์ (Identity) การบูรณาการ(Integration) และ การเอื้อต่อสังคม (Social Enterprise) ซึ่งจุดหมายสุดท้ายคือ ความสุข (Happiness) ของผู้มาเยือนและผู้คนในชุมชนเอง

อัตลักษณ์ (Identity) เป็นการส่งเสริมให้ผู้คนในชุมชน มีความรู้ความเข้าใจอย่างลึกซึ้งเกี่ยวกับอัตลักษณ์ของตนเองทั้งด้านธรรมชาติและผู้คนในชุมชน สร้างความภูมิใจในตัวตนในวิถีและวัฒนธรรมอันเป็นรากเหง้าของชุมชน ผลที่เกิดขึ้นนอกจากจะเป็นการสร้างความเข้าใจและภาคภูมิใจในอัตลักษณ์ของตนเองแล้ว ยังทำให้ชุมชนรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของ กล้าและอยากนำเสนอสิ่งที่เป็นจุดเด่นในชุมชนให้นักท่องเที่ยว มีความสุขที่ได้เป็นส่วนหนึ่งของชุมชน หวังแทนและอยากจะรักษาไว้ให้ลูกหลาน ทำให้เกิดความยั่งยืนอย่างแท้จริง

การบูรณาการ (Integration) เป็นการบริหารจัดการโดยเน้นความร่วมมือกันของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพราะเป็นศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับส่วนต่าง ๆ มากมาย และอาศัยการเติมเต็มของภาคส่วนต่าง ๆ จึงต้องสร้างความร่วมมือหรือการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน และต้องสร้างกระบวนการทำงานเชิงบูรณาการกับองค์กร และหน่วยงานภายนอกชุมชนด้วย เพื่อสามารถก้าวไกลไปได้ตามที่คาดหวัง

การเอื้อต่อสังคม (Social Enterprise) การพัฒนาให้ชุมชนมั่นคง จำเป็นต้องส่งเสริมให้ผู้คนในชุมชนมีรายได้เพียงพอ บนพื้นฐานของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อเป็นภูมิคุ้มกันให้แก่ชุมชนอย่างยั่งยืน ชุมชนท่องเที่ยวแหลมสักส่งเสริมให้ผู้คนในชุมชนเป็นผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยวในระดับต่าง ๆ โดย ส่งเสริมหลักคิดให้ตั้งเป้าหมายการท่องเที่ยวโดยชุมชนเป็นอาชีพเสริมหรือรายได้เสริมในช่วงเริ่มต้น และนำแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นพื้นฐานในทุกมิติ เพื่อป้องกันการเกิดปัญหาความขัดแย้งภายในชุมชน ส่งเสริมแนวคิดการแบ่งปันและร่วมกันรับผิดชอบต่อชุมชน โดยทั้งสามระดับของผู้ประกอบการมีการบริหารจัดการในรูปแบบ กิจการเอื้อสังคม (Social Enterprise) คือผู้ประกอบการทำธุรกิจท่องเที่ยวที่หวังผลกำไรแต่คิดเผื่อแบ่งปัน

ต่อสังคมหรือชุมชนด้วย เมื่อมีรายได้ก็ได้มีการตัดรายได้เข้าสู่ชุมชนตามความเหมาะสม เมื่อสรุปผลประกอบการสิ้นปีบัญชี ชุมชนจะนำรายได้หักค่าใช้จ่ายซึ่งก็คือกำไรมาแบ่งเป็น ๓ ส่วน คือ ส่วนที่ ๑ จำนวน ๖๐% จ่ายเป็นเงินปันผลให้แก่สมาชิกตามสัดส่วนการถือหุ้นซึ่งการถือหุ้นกำหนดสมาชิกละอย่างน้อย ๑ หุ้น (๑๐๐ บาท) แต่ไม่เกิน ๓๐๐ หุ้น (๓๐,๐๐๐ บาท) ส่วนที่ ๒ จำนวน ๒๐% เก็บไว้เป็นทุนสำรองสำหรับพัฒนาองค์กรชุมชน และส่วนที่ ๓ จำนวน ๒๐% เก็บไว้เป็นกองทุนชุมชนสำหรับเป็นสวัสดิการให้แก่ชุมชนผ่านคณะกรรมการตำบล

การนำหลักคิดทั้ง ๓ ส่วนมาผนวกกันเป็นรูปแบบการบริหารจัดการการท่องเที่ยวโดยชุมชนจะทำให้เกิดการบริหารจัดการที่ชุมชนมีส่วนร่วม มีการสร้างและกระจายรายได้สู่ชุมชนอย่างเป็นธรรม เป็นการจัดการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม/ทรัพยากรธรรมชาติ สามารถคงไว้ซึ่งประเพณี วัฒนธรรมและวิถีชีวิตของชุมชน เรียกได้ว่าเป็นการบริหารจัดการที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมหรือชุมชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้ชุมชนท่องเที่ยวแหลมสักนำแนวทางทฤษฎีเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นหลักปฏิบัติทุกกระบวนการ เนื่องจากการยอมรับความพอเพียง พอดี พอประมาณ อย่างมีเหตุมีผลปรับเปลี่ยนตัวเองได้ตามสภาพความเป็นจริง จะทำให้ไม่เกิดความโลภจนเบียดเบียนกันอันเป็นสาเหตุของการล่มสลายของชุมชนและผลลัพธ์สุดท้ายที่คาดหวัง คือ Happiness หรือความสุขของทุกส่วนที่เกี่ยวข้องนั่นเอง

**การบูรณาการความร่วมมือ** เป็นการบูรณาการความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐ ท้องที่และท้องถิ่น อาทิ จังหวัดกระบี่ สำนักงานท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด ททท. อำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อปท โดยมีประชาชนชุมชนเป็นผู้ประสานหน่วยงานต่างๆ ในการขับเคลื่อนการพัฒนา

### **ชุมชนท่องเที่ยวเกาะกลาง จังหวัดกระบี่**

เกาะกลางมีลักษณะภูมิประเทศที่ตั้งเป็นเกาะกลางแม่น้ำกระบี่ ห้อมล้อมด้วยป่าชายเลนบริเวณปากแม่น้ำที่อุดมสมบูรณ์นับพันไร่ รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ ที่โดดเด่นและสวยงาม เช่น เขาขนานน้ำ ฯลฯคนในพื้นที่ส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม วิถีชีวิตและวัฒนธรรมประเพณีของชุมชนมุสลิมที่เกาะกลางมีความเรียบง่ายและเป็นเอกลักษณ์ การประกอบอาชีพของคนในพื้นที่มีความหลากหลาย ทั้งการทำนาข้าวบนเกาะ การเลี้ยงปลาในกระชัง การทำประมงพื้นบ้าน การทำผ้าปาเต๊ะ และการทำเรือหัวโทง ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ชุมชนที่มีคุณภาพและมีชื่อเสียงของเกาะกลาง มีการรวมกลุ่มอาชีพในพื้นที่หลายกลุ่ม เช่น

กลุ่มผลิตเรือหัวโทงจำลอง เป็นการสาธิตการทำเรือหัวโทง ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ของจังหวัดกระบี่ รายได้มาจากการขายเรือจำลองส่งศูนย์ OTOP การรับออเดอร์ตามสั่ง นอกจากเรือหัวโทงแล้ว มีการต่อเรือชนิดอื่น ๆ ด้วย เช่น เรือที่ใส่อาหาร โข่วในโรงแรม หรือเรือในร้านก๋วยเตี๋ยวเรือ

กลุ่มผลิตผ้าบาติก เป็นการสาธิตการทำผ้าบาติก และเปิดโอกาสให้นักท่องเที่ยวหรือผู้  
แวะเวียนมาได้มีโอกาสในการวาดลวดลายและลงสีผ้าด้วยตัวเอง รายได้มาจากการขายผ้า และการ  
ตัดชุดสำเร็จ

กลุ่มประกอบการค้าข้าว เป็นการสาธิตการผลิตข้าวสังข์หยด โดยนำชมขั้นตอนของ  
การสีข้าว และการบรรจุภัณฑ์ข้าวสังข์หยด รายได้ของกลุ่มมาจากการขายข้าวบรรจุถุง ถุงละ ๑  
กิโลกรัม และรายได้จากการรับสีข้าว กิโลกรัมละ ๒ บาท

กลุ่มรถสามล้อ และกลุ่มเรือรับจ้าง เป็นกลุ่มที่หารายได้ จากการรับส่งผู้โดยสาร ที่ใช้  
เส้นทางเรือและติดต่อกันในพื้นที่ของเกาะ

**กิจกรรมด้านการท่องเที่ยว** ชุมชนเกาะกลาง จึงเป็นเสมือนแหล่งเรียนรู้การท่องเที่ยว  
อย่างยั่งยืนหมู่บ้านเกาะกลาง แหล่งผลิตเรือหัวโทงจำลอง ผ้าปาเต๊ะ การประมงพื้นบ้าน การเลี้ยง  
ปลาในกระชัง จากภูมิปัญญาท้องถิ่นและวิถีชุมชนสู่การพัฒนาเพื่อต่อยอดและเพิ่มรายได้ให้  
ชุมชน ในรูปแบบการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ด้วยธรรมชาติที่ยังคงความสมบูรณ์ของป่าชายเลน  
กระชังเลี้ยงปลาริมน้ำ ผู้ประกอบการเป็นร้านอาหารทะเล จากขายปลาทะเลสดมาปรุงเป็นอาหาร  
ทะเลสด ๆ ทานบนกระชังริมน้ำผสมผสานการเลี้ยงปลาแบบดั้งเดิมจากการจำหน่ายต่อเป็นการ  
เลี้ยงเพื่อเป็นวัตถุดิบให้ร้านตนเอง และบรรยากาศริมชายเลนริมน้ำ สะท้อนวิถีชุมชนอันสมบูรณ์  
และเรียนรู้เพื่ออยู่ร่วมกับเหล่าปลาตีน ปู ก้ามดาบ ลิงแสม นอกจากนี้ยังอุดมไปด้วย กุ้งทะเล หอย  
หวาน หอยครงยักษ์ที่มีให้จับเพื่อจำหน่ายและเพื่อเป็นอาหารอีกด้วย

**การบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยว** ชุมชนท่องเที่ยวเกาะกลาง มีกิจกรรมที่เป็นการ  
พัฒนา คือ การสร้างองค์ความรู้ด้านการท่องเที่ยววิถีชุมชนและการมีส่วนร่วมแก่คนในชุมชน การ  
พัฒนาแหล่งท่องเที่ยว โครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกให้พร้อมรองรับการท่องเที่ยว  
การสร้างมูลค่าเพิ่มให้การท่องเที่ยวของชุมชนโดยการตลาด ประชาสัมพันธ์ และการยกระดับ  
สินค้าและบริการของชุมชน การรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนให้มีความอุดม  
สมบูรณ์และอนุรักษ์วัฒนธรรมประจำถิ่นเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว และการสร้างกลไกพัฒนาการ  
ท่องเที่ยววิถีชุมชนให้มีความเข้มแข็ง

**การบูรณาการความร่วมมือ** ปัจจุบันมีหน่วยงานภาครัฐและเอกชนให้ความสำคัญใน  
การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวของชุมชนบ้านเกาะกลาง และส่งเสริมประชาสัมพันธ์ให้เป็นที่รู้จัก  
ระดับประเทศ รวมทั้งมีสื่อมวลชนทั้งภายในและต่างประเทศให้ความสนใจเข้ามาถ่ายทำและ  
เผยแพร่ข้อมูลเป็นจำนวนมาก เช่น

กรมการข้าว สนับสนุนการทำโรงสีข้าว พันธุ์ข้าว รวมถึงสนับสนุนการจัดตั้งกลุ่ม  
เกษตรกร

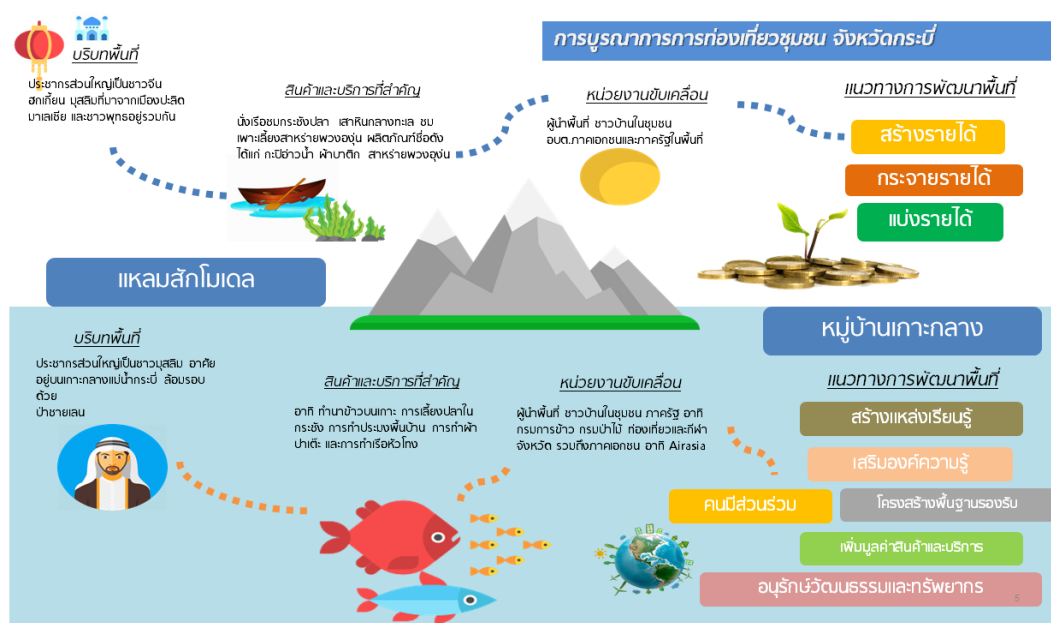
กรมป่าไม้ เข้ามาทำวิจัยป่าชายเลนในพื้นที่ เพื่อการเปรียบเทียบของความสมบูรณ์ระหว่างการปลูกป่าทดแทนกับการเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ

สำนักงานท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด มาส่งเสริมในเรื่องของการท่องเที่ยวชุมชน มาตรฐานของการเป็นโฮมสเตย์

ท้องถิ่น (อบจ. และ อบต.) สนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน และ กำแพงกั้นการกัดเซาะชายฝั่ง ฯลฯ

ภาคเอกชนที่ลงมาสนับสนุน โดยเฉพาะในด้านการท่องเที่ยว ได้แก่ แอร์เอเชียที่มีการลงมาสนับสนุนและประชาสัมพันธ์ในเรื่องของการท่องเที่ยวชุมชน โดยเกาะกลาง เป็น ๑ ใน ๔ พื้นที่ที่ได้รับการคัดเลือก ได้แก่ ๑) โดกเมือง บุรีรัมย์ ๒) พาทิมิ เชียงราย ๓) พรหมโลก นครศรีธรรมราช และ ๔) เกาะกลาง กระบี่ นอกจากนี้ยังพัฒนาศักยภาพบุคลากรด้านการท่องเที่ยว (ด้านภาษา) และให้นักออกแบบผลิตภัณฑ์ ช่วยออกแบบผลิตภัณฑ์

แผนภาพที่ ๓ – ๘ ตัวอย่างของการบูรณาการการท่องเที่ยวชุมชนจังหวัดกระบี่



### การท่องเที่ยวชุมชนจังหวัดภูเก็ต

จังหวัดภูเก็ต เป็นจังหวัดที่มีเอกลักษณ์และมีวัฒนธรรมอันโดดเด่น มีแหล่งท่องเที่ยวสำคัญระดับโลก รวมทั้งความหลากหลายทางวัฒนธรรม ซึ่งสิ่งที่กล่าวนี้เป็นทรัพยากรการท่องเที่ยวที่สำคัญของจังหวัดภูเก็ต ปัจจุบันการท่องเที่ยวโดยชุมชน (Community Based Tourism: CBT) เป็นการบริหารจัดการและดำเนินการท่องเที่ยวโดยชุมชน เป็นการท่องเที่ยวประเภทหนึ่ง

นักท่องเที่ยวให้ความสนใจเพิ่มมากขึ้น ซึ่งการท่องเที่ยวชุมชนมีความเป็นเอกลักษณ์ และมีความน่าสนใจในการสะท้อนให้เห็นถึงวิถีชีวิต ศิลปวัฒนธรรม ประเพณีของชุมชน การท่องเที่ยวโดยชุมชน เป็นหนึ่งในการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน และการประชาสัมพันธ์ คือสิ่งสำคัญที่เป็นสื่อกลางในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารไปสู่สาธารณชนให้นักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศได้รับทราบข้อมูลกิจกรรมด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดอย่างต่อเนื่อง ทันต่อสถานการณ์ และเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจในภาพรวมชุมชนจังหวัดภูเก็ต ดังนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยวโดยชุมชน สำนักงานท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดภูเก็ต ได้เห็นถึงความสำคัญของการท่องเที่ยวโดยชุมชนในจังหวัดภูเก็ต ซึ่งเป็นอีกหนึ่งพื้นที่ที่ควรส่งเสริมให้เกิดการท่องเที่ยวโดยชุมชน การเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยวต่างๆ จำเป็นต้องอาศัยแผนที่และสื่อในการดึงดูดความสนใจ โดยแสดงผลตำแหน่งที่ตั้งแหล่งท่องเที่ยวในระบบแผนที่ ร่วมกับการจัดทำเว็บไซต์ แอปพลิเคชันเพื่อแสดงผลแผนที่แหล่งท่องเที่ยวผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต เพื่อให้นักท่องเที่ยวสามารถเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยวได้ง่ายขึ้น และสร้างช่องทางการกระจายรายได้สู่ชุมชนอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น

### ชุมชนท่องเที่ยวเมืองเก่าภูเก็ต

#### "ยลเมืองเก่า เล่าความหลัง สัมผัสวิถี เสน่ห์เมืองทุ่งคา"

ชุมชนเมืองเก่าภูเก็ต อยู่ในเขตเทศบาลนครภูเก็ต อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ลักษณะเด่นของชุมชนคือการเป็นเมืองเก่ามีตึกแถวแบบโบราณสถาปัตยกรรมชิโน-โปรตุเกส เรียงรายสองฝั่งถนน ที่เป็นร่องรอยประวัติศาสตร์อันรุ่งเรืองสมัยรัชกาลที่ ๕ ในยุคการทำเหมืองแร่เฟื่องฟู โดยชาวบ้านได้ริเริ่ม ร่วมกันเก็บรวบรวมข้อมูลหลักฐานทางประวัติศาสตร์ของอาคารชิโนโปรตุเกสพร้อมทั้งอนุรักษ์ และพัฒนาเมืองเก่าให้ลูกหลานได้เห็นคุณค่าสืบต่อไป ย่านเมืองเก่าเป็นแหล่งรวมสถาปัตยกรรมแบบชิโนโปรตุเกส ที่ยังคงรักษาไว้จนถึงปัจจุบัน มีรูปแบบวัฒนธรรมเฉพาะที่เรียกว่า “เพอรานากัน” มีพิพิธภัณฑ์ภูเก็ตไทยหัว เป็นแหล่งรวบรวมเรื่องราวของย่านเมืองเก่าและวิถีชีวิตวัฒนธรรมชาวจีนโพ้นทะเลที่อพยพ มาทำเหมือง เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีให้เลือกหลากหลายอารมณ์ชวนต้องมนต์เสน่ห์ของเมืองเก่า ภูเก็ต

ปัจจุบันเทศบาลนครภูเก็ตและชุมชนได้ร่วมกันส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยจัดเป็นเส้นทางเดินชมเมืองเก่าภูเก็ต มีระยะทางประมาณ ๔.๖ กม. แบ่งเส้นทางเดินเป็น ๖ ช่วง ช่วงที่ ๑ ถนนภูเก็ต ถนนรัชฎาและถนนระนอง ช่วงที่ ๒ ถนนพังงา ถนนภูเก็ต และถนนมนตรี ช่วงที่ ๓ ถนนกลาง ช่วงที่ ๔ ถนนกระบี่ และถนนสตูล ช่วงที่ ๕ ถนนดีบุก ถนนเขาวราช ตรอกสุนอุทิศ ซอยรมณีย์ และช่วงที่ ๖ ถนนเทพกระษัตรี

สถาปัตยกรรม ชิโน โปรตุเกส (Sino-Portuguese) มาจากคำว่า ชิโน หมายถึง จีน ส่วนโปรตุเกสหมายถึง ยุโรป (โปรตุเกส อังกฤษ ฮอลันดา ฝรั่งเศส) แบ่งเป็น ๒ รูปแบบใหญ่ ๆ

คือ รูปแบบตึกแถว ที่คนภูเก็ตเรียกว่า “เตียมลู่” อาคารพักอาศัยกึ่งพาณิชย์ลักษณะตึกและแคบ มีทางเดินด้านหน้าทีเรียกว่า “ห่องคางจี” และรูปแบบคฤหาสน์ หรืออั้ง ม้อหลาว ของนายเหมือง ชาวจีน อั้งม้อ แปลว่า ฝรั่งเศสหรือชาวต่างชาติ หลาว แปลว่า ตึกคอนกรีต บางแห่งได้แปรเปลี่ยนเป็น ร้านอาหาร พิพิธภัณฑ์ แต่ก็ยังคงรูปแบบของสถาปัตยกรรมในอดีตอันทรงคุณค่า

ลักษณะเด่นของชุมชน คือ การมีรูปแบบวัฒนธรรมเฉพาะที่เรียกว่า เพอรานากัน ผสมผสานระหว่างวัฒนธรรมจีนกับมาเลย์ เป็นแหล่งรวมสถาปัตยกรรมแบบชิโนโปรตุกีส ที่ยังคงรักษาไว้จนถึงปัจจุบัน และมีพิพิธภัณฑ์ภูเก็ตไทยหัว เป็นแหล่งรวบรวมเรื่องราวของย่านเมืองเก่า และวิถีชีวิตวัฒนธรรมชาวจีน โพนทะเลที่อพยพมาทำเหมือง นอกจากนั้นแล้ว ชุมชนเป็นชุมชนที่ร่วมกันอนุรักษ์ฟื้นฟูในเรื่องวัฒนธรรม อาคารสถาปัตยกรรม อาหารท้องถิ่น เทศกาลงานประเพณี

ชุมชนท่องเที่ยวเมืองเก่าภูเก็ตเป็นการรวมตัวกันของประชาชนในชุมชนที่อยู่ในเขตเมืองเก่า นั้น ในการร่วมเป็นเครือข่ายสนับสนุนการท่องเที่ยว การจัดกิจกรรมต่าง ๆ เช่นการจัดตลาดนัดคนเดิน การรับจัดงานเลี้ยงในเขตเมือง เพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับคนภายในชุมชน และการดำรงไว้ซึ่งวัฒนธรรมท้องถิ่น ภายใต้แนวคิดที่ว่า “เราจะไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” หลักการของชุมชนท่องเที่ยวบ้านเมืองเก่า มีที่น่าสนใจในหลายประการ เช่น การฟื้นฟูวัฒนธรรมดั้งเดิม ให้กลับมา และถ่ายทอดเพื่อให้คงอยู่ การไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง คือหลักที่จะก้าวไปด้วยกัน ดึงทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมไม่ว่าจะเป็นผู้สูงวัย หรือคนรุ่นใหม่ การสร้างกติการ่วมกันเพื่อรักษาสภาพเมืองและพื้นที่ เช่นการสร้างอาคารในเขตเมืองที่ไม่ควรเกิน ๒ ชั้น และการบำรุงรักษาโดยให้คงสภาพของลักษณะอาคารเดิมให้มากที่สุด ไม่ว่าจะในรูปแบบสถาปัตยกรรม และสีของอาคาร เพื่อการเป็นพิพิธภัณฑ์ที่มีชีวิต เป็นแหล่งท่องเที่ยววิถีวัฒนธรรมและเป็นมนต์เสน่ห์แห่งภูเก็ต

จากการสัมภาษณ์คุณสมยศ ปาทาน กรรมการบริหารชุมชนท่องเที่ยวเมืองเก่าภูเก็ต ที่เป็นผู้ดำเนินการประสานร่วมมือกับภาครัฐผลักดันการพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชน เล่าให้ฟังว่า

“...ถ้าจะย้อน กลับ ไปเมื่อ ๓๐ ปีก่อน ย่านเมืองเก่าภูเก็ต โดยเฉพาะถนนถลาง เริ่มเข้าสู่ภาวะชบเซา การค้าการขายไม่เฟื่องฟู นักท่องเที่ยวก็ได้แค่เดินมาดูอาคารเก่าๆ สถาปัตยกรรมที่ทรุดโทรม ไปตามกาลเวลา แต่เมื่อได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐประกอบกับการส่งเสริมทางการท่องเที่ยวจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ที่เน้นการท่องเที่ยววิถีไทยสไตล์ลึกลับซึ่งก็ส่งผลให้ย่านเมืองเก่าภูเก็ตกลับมามีชีวิตชีวาอีกครั้ง ทุกคนในชุมชนพร้อมใจกันเปิดประตูบ้านต้อนรับนักท่องเที่ยว บ้านบางหลังที่ถูกทิ้งร้าง เจ้าของบ้านก็กลับมาปิดฝุ่น บูรณะซ่อมแซมให้เกิดความสวยงามน่าชม มีการรวมตัวกันอย่างเข้มแข็งขึ้นของคนในชุมชน...”

“...ที่นี้พอเกิดเป็นชุมชน มันก็ต้องมีเรื่องของการท่องเที่ยวตามมา สิ่งสำคัญที่เราต้องคิดต่อคือ เมื่อการท่องเที่ยวชุมชนไม่ได้เป็นการท่องเที่ยวกระแสหลักของจังหวัดภูเก็ต จะทำ

อย่างไรในการพลิกการท่องเที่ยวชุมชนให้กลายเป็นการท่องเที่ยวกระแสหลัก โดยหาแนวทางร่วมกันในชุมชน และต้องทำมันให้เกิดเป็น “ธุรกิจท่องเที่ยวชุมชน” ให้ได้ ซึ่งเมื่อตั้งโจทย์และหาแนวทางในการตอบโจทย์ร่วมกัน จนได้คำตอบที่ตกผลึก ก็คือ ต้องทำให้นักท่องเที่ยวที่สนใจวิถีชุมชน ได้สัมผัสและได้มีประสบการณ์ตรงอย่างลึกซึ้งกับวัฒนธรรมดั้งเดิมของชาวภูเก็ต ในรูปแบบของ “ประสบการณ์สัมผัส” หรือ “The Unique Phuket Local Experience” ให้เกิดขึ้นให้ได้ เปิดประตูบ้านให้นักท่องเที่ยวสามารถเข้าไปชมสถาปัตยกรรมภายในบ้าน ภายในอาคาร ได้ดูได้เห็นของจริง วิถีชีวิตจริง ๆ ได้เข้าไปทำอาหารร่วมกับเจ้าของบ้าน ได้ชม ได้ชิม อาหารของคนภูเก็ตแท้ ๆ ก็จะได้สัมผัสถึงเอกลักษณ์ อัตลักษณ์ของภูเก็ตได้อย่างแท้จริง แน่ใจว่าประสบการณ์เหล่านั้นหากสร้างความประทับใจให้นักท่องเที่ยว มันก็จะเป็นสิ่งที่ดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เดินทางมาอีกครั้งรวมไปถึงการดีไซน์รูปแบบเส้นทางการเดินชมอาคารเก่าแบบมีเรื่องราว...”

และแน่นอนว่าเมื่อเกิดการพัฒนา การท่องเที่ยวชุมชนเริ่มโต ประชาชนในชุมชนเริ่มมองเห็นรายได้ ก็จะต้องพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชนให้กลายเป็น “ธุรกิจท่องเที่ยวชุมชน” สร้างรายได้และกระจายรายได้ให้กับชุมชนอย่างทั่วถึง พร้อมทั้งนำของดีที่เรามีออกไปสู่ตลาดท่องเที่ยวทั่วประเทศและทั่วโลก เพื่อเปิดตลาด เพื่อสร้างตลาดใหม่ ๆ ให้นักท่องเที่ยวได้เกิดการรู้จักชุมชนย่านเมืองเก่าภูเก็ตมากขึ้น ซึ่งที่ผ่านมาชุมชนย่านเมืองเก่าภูเก็ต ได้จดทะเบียนเป็นการท่องเที่ยวในลักษณะของ “ธุรกิจการท่องเที่ยวชุมชน” เรียบร้อยแล้ว โดยเป็นชุมชนแรกในจังหวัดภูเก็ตที่มีการจดทะเบียนลักษณะนี้ เชื่อว่า..น่าจะส่งผลต่อการท่องเที่ยวจาก “กระแสรอง” ให้กลายเป็นการท่องเที่ยว “กระแสหลัก” ควบคู่กันไปกับการท่องเที่ยวแบบสัมผัส Sea Sun Sand ได้ในเร็ว ๆ นี้ อย่างแน่นอน

ทั้งหมดนี้..คือการก้าวเดินอย่างมั่นคงและยั่งยืน ของ “ชุมชนเมืองเก่าภูเก็ต” จากจุดเริ่มต้นเพียงแค่ต้องการอนุรักษ์สถาปัตยกรรม วัฒนธรรมประเพณีที่ดั่งงามของภูเก็ตที่สืบทอดจากรุ่นกันมาร่วมร้อยปีให้คงอยู่ สู่การปรับตัวและเปลี่ยนตัวเองให้เป็น “ธุรกิจการท่องเที่ยวชุมชน”

ในปัจจุบันอาจจะพูดไม่ได้เต็มปากว่า การท่องเที่ยวชุมชนย่านเมืองเก่าภูเก็ตกลายเป็นการท่องเที่ยวกระแสหลัก แต่เชื่อแน่ว่าไม่ว่านักท่องเที่ยวไทย หรือ ต่างประเทศยามที่มาเยือนภูเก็ต ต้องบรรจุโปรแกรมการท่องเที่ยว ชุมชนย่านเมืองเก่าภูเก็ตไว้เป็นอีกหนึ่ง โปรแกรมที่จะต้องแวะเวียนเข้ามาเที่ยวชมอย่างแน่นอน

### กิจกรรมและสถานที่ที่น่าสนใจ

พิพิธภัณฑ์ภูเก็ตไทยหัว จากโรงเรียนสอนภาษาจีนแห่งแรกในจังหวัดภูเก็ตสู่การเป็นพิพิธภัณฑ์ที่ลูกหลานชาวจีนฮกเกี้ยน ซึ่งครั้งหนึ่งก็เคยร่ำเรียนวิชาจากโรงเรียนแห่งนี้ ได้ร่วมแรงร่วมใจกันสร้างสรรค์ขึ้นมา เพื่อรวบรวมความเป็นมาของภูเก็ตตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทั้งยังเป็น

เหมือนอนุสรณ์สถานเตือนให้ทุกคนได้ระลึกถึงคุณงามความดีของบรรพบุรุษ ที่สร้างสิ่งดี ๆ ไว้ให้กับลูกหลานในปัจจุบัน โดยอาคารพิพิธภัณฑ์ภูเก็ตไทยหัว มีลักษณะทางสถาปัตยกรรมแบบชิโน-โปรตุกีส ซึ่งสร้างขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๗ และผ่านการบูรณะให้มีสภาพสมบูรณ์สวยงามละเมียดละไม เพื่อเป็นแหล่งเรียนรู้ชุมชน สำหรับด้านบนนั้น ยังใช้เป็นห้องเรียนภาษาจีน ส่วนด้านล่างเป็นห้องต่าง ๆ ที่มีนิทรรศการจัดแสดงซึ่งแบ่งออกเป็น ๑๓ ส่วนด้วยกัน จัดแสดงตั้งแต่เรื่องราวประวัติศาสตร์ ความเป็นมาของชาวจีน สกเกี้ยนที่เดินทางมายังภูเก็ต ความเชื่อ วิถีชีวิต ประเพณี ศิลปวัฒนธรรม ความสัมพันธ์ระหว่างชาวจีนกับชาวภูเก็ต ตลอดจนประวัติของโรงเรียนภาษาจีนไทยหัว ซึ่งเปิดการเรียนการสอนมากกว่า ๖๐ ปี โดยนิทรรศการต่าง ๆ เหล่านี้สร้างความน่าสนใจด้วยการใช้สื่อมัลติมีเดียอันทันสมัย สนุกสนาน เข้าใจง่าย เหมาะแก่ผู้เข้าชมทุกเพศทุกวัย นอกจากนี้ที่นี่ยังเป็นพื้นที่จัดกิจกรรมทางศิลปวัฒนธรรมที่น่าสนใจมากมาย เช่น งานไหว้พระจันทร์ งานวิวาห์บาบ๋า เป็นต้น

วัดมงคลนิมิตร เป็นพระอารามหลวงชั้นตรี ชนิดสามัญ ตั้งอยู่เลขที่ ๓ ตำบลตลาดใหญ่ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต บริเวณใกล้เคียง ทิศเหนือติดต่อกับเขตสวนของเอกชน ทิศใต้ติดต่อกับถนนดีบุก ทิศตะวันออกติดต่อกับถนนเทพกระษัตรี ทิศตะวันตกติดต่อกับถนนเขาวราช ลักษณะพื้นที่โดยทั่วไปของบริเวณที่ตั้งวัดเป็นที่ราบเรียบ ตั้งอยู่กลางใจเมืองภายในเขตเทศบาลประชาชน นิยมเรียกวัดนี้ว่า “วัดกลาง” เพราะที่ตั้งอยู่ใจกลางเมือง วัดนี้สร้างขึ้นเมื่อประมาณ พ.ศ. ๒๔๒๑ ในสมัยที่เกาะกลางยังเป็นมณฑลภูเก็ตสันนิษฐานกันว่าเป็นเจ้าเมืองเป็นผู้สร้างและได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา ประมาณ พ.ศ. ๒๔๒๘ เหตุที่เปลี่ยนชื่อ “วัดกลาง” มาเป็น “วัดมงคลนิมิตร” เพราะวัดนี้อยู่ในใจกลางเมือง ทั้งในสมัยเมื่อยังเป็นมณฑลภูเก็ตอยู่ ทางราชการใช้เป็นสถานที่ทำพิธีถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาทุก ๆ ปี และเป็นที่ทำพิธีน้ำมูรธาภิเศก ในรัชกาลที่ ๔, ๖ และ ๗ ตลอดจนรัฐพิธีและราชพิธีต่าง ๆ ก็ทำที่วัดนี้มาโดยตลอด มายกเลิกเสียเมื่อคราวยุบเลิกมณฑลจึงนับว่าเป็นวัดที่ทางราชการและประชาชน นิยมนับถือว่าเป็นวัดที่ให้มงคลเกิดขึ้น ทางราชการจึงได้ขอเปลี่ยนนามวัดนี้ใหม่ว่า “วัดมงคลนิมิตร” และได้รับพระราชทานยกขึ้นเป็นพระอารามหลวงในปี พ.ศ. ๒๔๕๖

ตลาดใหญ่ บริเวณถนนกลาง เทศบาลนครภูเก็ต ตำบลตลาดใหญ่ อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต ในทุกวันอาทิตย์ เวลา ๐๖.๐๐ – ๒๒.๐๐ น. เป็นโครงการถนนนำเดิน “ตลาดใหญ่” (Lard Yai) ที่จัดขึ้นเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ด้านศิลปวัฒนธรรม เผยแพร่วิถีชีวิตของชุมชนย่านการค้า และเพิ่มแหล่งท่องเที่ยวให้จังหวัดภูเก็ต สำหรับนักท่องเที่ยวทั้งคนไทย และต่างชาติ พร้อมส่งเสริมเศรษฐกิจในย่านการค้าเมืองเก่า ทำให้ชุมชนมีรายได้เพิ่มขึ้น โครงการดังกล่าวจัดตั้งภายใต้แนวคิด Let's Phuketian, be Phuketian หรือ “ให้ชาวภูเก็ต เป็นชาวภูเก็ต” คือให้เกิดการรับรู้ และมี



ความเข้าใจถึงรากฐานของวิถีชีวิต และเพื่อให้ประชาชนย่านเมืองเก่าได้เปิดบ้านต้อนรับนักท่องเที่ยว และประชาชนในจังหวัดได้มาลิ้มรสอาหารพื้นเมือง หรือซื้อหาสินค้า นอกจากนี้ได้มีการเล่าเรื่องวัฒนธรรมผ่านกิจกรรมต่างๆ บนถนนนำเดิน ซึ่งได้ถูกแบ่งออกเป็น ๔ โซน ได้แก่ โซนกิจกรรม โซนของที่ระลึก โซนของนักเรียน นักศึกษา และโซนจำหน่ายอาหาร

การจะไปสู่เป้าหมายของภูเก็ตเมืองเก่า คือเป็นเมืองที่มีสุขและน่าอยู่อย่างยั่งยืน การรักษาไว้ซึ่งสถาปัตยกรรม อาหารพื้นเมืองและวัฒนธรรมประเพณีที่ต่อเนื่อง ยังมีปัญหาในเรื่องการวางผังเมือง การวางแผนการพัฒนาและงบประมาณที่ใช้ลงทุน ส่วนปัจจัยที่จะนำไปสู่ความสำเร็จอยู่ที่การสร้างสมดุลระหว่างสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม รวมถึงการประสานสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ท้องถิ่น และชุมชน การร่วมกันคิดพัฒนาและแก้ไขปัญหาของชุมชน และการจัดระเบียบอาคารและถนนในเขตเมืองเก่า ให้เป็นอีกหนึ่งตัวเลือกของการท่องเที่ยว โดยพัฒนาให้เป็นสถานที่ท่องเที่ยวในเชิงอนุรักษ์ พร้อมสัมผัสวัฒนธรรมวิถีชีวิตความเป็นอยู่ เครื่องแต่งกาย และอาหารพื้นเมืองของคนภูเก็ต เช่น การจัดทำเส้นทางเดินชมเมืองเก่าภูเก็ต เพื่อให้นักท่องเที่ยวได้สัมผัสกับความสวยงามของบ้านเรือนเก่าแก่ของภูเก็ตและสถาปัตยกรรมชิโนโปรตุกีสที่สวยงาม

แผนภาพที่ ๓ – ๕ ตัวอย่างของการบูรณาการการท่องเที่ยวชุมชนจังหวัดภูเก็ต : ชุมชนท่องเที่ยวเมืองเก่าภูเก็ต



## ชุมชนท่องเที่ยวบ้านท่าฉัตรไชย-ไม้ขาว

ท่องเที่ยววิถีชุมชน “บ้านท่าฉัตรไชย” สัมผัสเมืองภูเก็ตมุมมองใหม่ ในรูปแบบการท่องเที่ยวแบบใหม่ ที่ได้ทั้งความสุข ความรู้ และความอร่อย ครบรส ทั้งนี้ชุมชนได้ดึงทุนทางวัฒนธรรมและทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนเป็นพัฒนาเป็นจุดขาย พร้อมเปิดประตูต้อนรับนักท่องเที่ยวผ่านศูนย์การเรียนรู้วิถีชุมชนใน ๔ มุมมองได้แก่ เมืองหน้าด่าน ด่านนารักสารสิน ถิ่นมอแก่ถิ่น และดินแดนวัฒนธรรม

“ด่านนารักสารสิน ถิ่นมอแก่ถิ่น แดนวัฒนธรรม”

บ้านท่าฉัตรไชย เดิม เรียกบ้านแหลมหลา ในสมัยรัชกาลที่ ๗ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จประพาสจังหวัดภูเก็ต บริเวณแหลมหลา ได้สร้างศาลาสำหรับประทับรับเสด็จบนหลังคาที่ฉัตร เป็นเครื่องหมายของพระมหากษัตริย์ไทย ศาลาดังกล่าวอยู่บริเวณริมทะเล ซึ่งเรียกว่า ท่า จึงเป็นที่มาของ”ท่าฉัตรไชย” ต่อมาชาวบ้านมักจะเรียก ท่าฉัตรไชย มากกว่าแหลมหลา จึงเรียกชื่อเป็นทางราชการว่า “บ้านท่าฉัตรไชย” มีที่ตั้ง ณ หมู่ที่ ๕ ตำบลไม้ขาว อำเภอดอนเจดีย์ จังหวัดภูเก็ตจนถึงปัจจุบันนี้

สะพานสารสินเป็นสะพานที่สร้างข้ามช่องปากพระ เพื่อเชื่อมระหว่างเกาะภูเก็ต ตรงบริเวณท่าฉัตรไชยกับท่าปูน จังหวัดพังงา มีความยาวทั้งหมด ๖๖๐ เมตรเป็น ทางผิวคอนกรีต ๓๖๐ เมตร ตัวสะพานคอนกรีตอัดแรงยาว ๓๐๐ เมตร กว้าง ๑๑ เมตร เป็นทางรถวิ่งกว้าง ๘ เมตร ทางเท้าข้างละ ๑.๕ เมตร กรมทางหลวงเป็นผู้รับผิดชอบ การก่อสร้าง เริ่มดำเนินการตามนโยบาย ในปี พ.ศ. ๒๔๘๔ โดยเปิดให้บริษัทรับเหมาก่อสร้าง แต่ปรากฏว่าการก่อสร้างในระยะเริ่มต้นมีปัญหา เพราะความไม่ชำนาญการ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๐๘ จึงได้เริ่มลงมือก่อสร้างอีกครั้งโดยบริษัทคริสเตียนีและนิลเส็น(ประเทศ ไทย) จำกัด จนสำเร็จสามารถเปิดใช้ได้เมื่อ ๗ กรกฎาคม ๒๕๑๐ สิ้นงบประมาณ ๒๘,๗๗๐,๐๐๐ บาท สะพานนี้ให้ชื่อตามนามสกุลของนายพจน์ สารสิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติในขณะนั้น สะพานสารสินมาเป็นที่รู้จักทั่วประเทศ เมื่อเกิดโศกนาฏกรรมของหนุ่มสาว ๒ คน ที่ตัดสินใจฆ่าตัวตายด้วยการใช้ผ้าขาวม้าผูกคอตนเอง กระโดดจากกลางสะพานลงสู่พื้นน้ำ ในวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๖ และได้มีการนำเรื่องราวของคนทั้งสอง ไปสร้างเป็นภาพยนตร์ชื่อ "สะพานรักสารสิน"

“ชาวมอแก่ถิ่น” จะอาศัยอยู่ที่บ้านหินลูกเดียว อยู่ลึกเข้าไปทางไปตัวเมืองภูเก็ต จะอยู่ห่างจากบ้านท่าฉัตรไชย ประมาณ ๒ กิโลเมตร ถ้าขับรถผ่านตรงจุดตรวจท่าฉัตรไชย ผ่านกองบัญชาการตำรวจภูธรภาค ๘ จะเห็นสำนักงานศาลปกครองภูเก็ตอยู่ทางด้านขวามือ จะมีถนนลาดยางเล็กๆ ประมาณ ๒ กิโลเมตร จรดแนวป่าชายเลน จะเข้าไปยังกลุ่มชาวเล บ้านหินลูก

เดียว ชาวบ้านแถบนี้ จะมีอาชีพทำการประมงพื้นบ้าน นี่มีอาชีพหลักคือการ “เกาะหอยดิบ” หอยดิบ เป็นหอยนางรมพันธุ์เล็ก อาศัยอยู่ตามโขดหินมีมากในพื้นที่ป่าชายเลน

นอกจากนี้ยังมีแนวปะการังขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำนานาชนิด โดยเฉพาะเต่าทะเลซึ่งจะขึ้นมาวางไข่บนหาดในราว เดือนพฤศจิกายน – กุมภาพันธ์ แต่ปัจจุบัน เต่าทะเลมีจำนวนลดลงมากจนแทบไม่มีให้เห็น หาดไม้ขาว หาดที่ยาวที่สุดในจังหวัดภูเก็ต เป็นหาดแห่งเดียวที่มีจักจั่นทะเล อาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก หาดแห่งนี้ยังมีเต่าทะเลขึ้นมาวางไข่อยู่บ้าง แต่มีจำนวน ไม่มากเหมือนเช่นในอดีต หาดทรายแก้วหาดทรายขาวทอดยาวขนานไปกับทิวต้นสน อยู่ถัดจากหาดไม้ขาวไปจนถึงสะพานสารสิน นับเป็นหาดที่อยู่เหนือสุดของเกาะภูเก็ต

ชุมชนท่องเที่ยวบ้านท่าฉัตรไชย - ไม้ขาว เป็นอีกจุดหนึ่งที่อยู่ในยุทธศาสตร์การส่งเสริมการท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ต กับเนื้อที่กว่า ๑,๘๐๐ ไร่ ประชากร ๒,๗๖๑ คน กับอีก ๑๕๖๒ ครัวเรือน มีความสมบูรณ์ทางธรรมชาติทั้งทางบกและทางน้ำ โดยเลือกใช้รูปแบบการท่องเที่ยวชุมชน ที่เชื่อมโยงการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์เข้าด้วยกัน ซึ่งแบ่งเป็นฐานการเรียนรู้และสัมผัสประสบการณ์การท่องเที่ยวที่หลากหลาย ทั้งการเดินขึ้นชมทัศนียภาพตามทางที่เรียกว่า Walkway ระยะทางประมาณ ๑,๖๐๐ เมตร ซึ่งตลอด ๒ ข้างทางจะได้สัมผัสกับป่าชายเลน ป่าชายหาด และป่าพรุ ที่มีความสมบูรณ์ การล่องเรือแคนู พายเรือคายัค ลอดคู โมงค์ธรรมชาติที่เต็มไปด้วยดอกไม้กลางป่าชายเลน รวมไปถึงการล่องเรือหัวโทงลอดใต้ท้องสะพานสารสิน แวะชมวิถีชีวิตชาวมอแกนและชาวประมงริมชายฝั่งทะเล ที่ปักหลังทำกระชังเลี้ยงกุ้งมังกร ๗ สี และแหล่งอาหารพื้นบ้านจากชุมชนท่าฉัตรไชย

จากการสัมภาษณ์นายสมพร แทนสกุล ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๕ บ้านท่าฉัตรไชย ได้กล่าวถึงการพัฒนาของชุมชนว่า “...ชุมชนแห่งนี้แทบทั้งหมดเป็นที่ราชพัสดุ จึงไม่มีศักยภาพที่จะดึงดูดนักลงทุนมาสร้างกิจการรองรับการท่องเที่ยวได้ ประกอบกับเป็นท่าเทียบเรือประมงและชุมชนของชาวเลมอแกน สภาพแวดล้อมจึงเต็มไปด้วยขยะ ไม่ถูกสุขลักษณะ อีกทั้งเนื่องจากสภาพพื้นที่และภูมิประเทศเป็นชายฝั่งทะเลและป่าโกงกางจึงมีปัญหาการลักลอบขนส่งหรือเป็นจุดพัก ทำให้ยาเสพติดแพร่หลายในหมู่บ้าน และเมื่อร่วมด้วยกับปัญหาความยากจน หมู่บ้านในละแวกนี้จึงกลายเป็นชุมชน “ชายขอบ” ของภูเก็ตโดยแท้จริง...”

“...พื้นที่ ๒ พันกว่าไร่ตรงนี้ เป็นที่ราชพัสดุเกือบ ๑๐๐ ไร่อร์เซ็นต์ จึงไม่มีนักลงทุนมาสร้างทำธุรกิจ คนในหมู่บ้านใช้เป็นที่พักอาศัย แต่ออกไปประกอบอาชีพที่อื่น เราจึงพยายามทำและปรับเปลี่ยนหมู่บ้านของเราว่าทำอย่างไรชาวบ้านสามารถขายของหน้าบ้านได้ ทำอย่างไรให้นักท่องเที่ยวเข้ามาเที่ยวในชุมชนได้ จึงกำหนดเป็นเส้นทางการท่องเที่ยว เอารธรรมชาติและวิถีชีวิตชุมชนมาเป็นจุดขาย...”

จากทุนของชุมชนอันประกอบด้วยทุนทางสภาพแวดล้อม มีพื้นที่ป่าชายเลนที่สมบูรณ์ เป็นเขตอุทยานแห่งชาติที่มีความสมบูรณ์ทางระบบนิเวศ การเดินทางสะดวก มีสถานที่ท่องเที่ยวและจุดชมหลายแห่ง มีทุนทางด้านประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม จากสะพานสารสินจุดกำเนิดตำนานความเชื่อและความรักไปจนถึงประวัติศาสตร์ความเป็นมาของชุมชนชาวเลมอแกล้นที่ถ่ายทอดผ่านทางประเพณีและวัฒนธรรม

“...เมื่อหมู่บ้านเปิดเป็นเส้นทางท่องเที่ยว จุดสำคัญคือความสะอาดและความปลอดภัย ที่ทุกคนในชุมชนต้องช่วยกันทำ เมื่อก่อนชาวเลไม่สนใจนักท่องเที่ยว ทำมาหากินตามวิถีชีวิตของตนเอง แต่ปัจจุบันต้องปรับตัว ชาวเลไปหากุ้งหาปูหาหอยอย่างเดียวไม่ได้แล้ว ต้องออกไปรับจ้าง ขับเรือจ้างบ้าง ทำเกษตรบ้าง หรือแสดงวิถีชีวิตที่ทำจริง ๆ ให้นักท่องเที่ยวได้เรียนรู้ เช่น การแกะหอยขาย เป็นต้น...”

จากแนวคิดด้านความสะอาดและปลอดภัย ส่งผลให้หมู่บ้านมีถังขยะทุกบ้านและมีการทำความสะอาดบ้านเรือนเสมอ และมีการรณรงค์การท่องเที่ยวในชุมชนโดยปราศจากการดื่มเหล้าและสูบบุหรี่ ส่งผลให้ชุมชนก้าวหน้าไปในทิศทางเชิงบวกที่ส่งผลดีต่อสุขภาพของชุมชน ทั้งสภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้น และการลดละเลิกบุหรี่ สุรา และยาเสพติด อีกทั้งยังมีรายได้เสริมจากการค้าขายและให้บริการที่เกี่ยวข้องอีกกว่า ๓๐๐ ครัวเรือน

ผลสำเร็จในการสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมและสร้างความเข้มแข็งของสภาผู้นำสามารถสร้างสุขให้แก่ชุมชนบ้านท่าฉัตรไชยอย่างเป็นรูปธรรม และยังสามารถพัฒนาต่อยอดกิจกรรมไปได้อย่างต่อเนื่องย่อมแสดงถึงแนวโน้มความสำเร็จอย่างยั่งยืน โดยที่ชุมชนสามารถจัดการด้วยตัวเองได้ ซึ่งน่าจะเป็นแบบอย่างให้แก่ชุมชนอื่น ๆ ในมิติต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี

ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์ นายรภัทร ปลอดทอง ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต ได้กล่าวเพิ่มเติมเกี่ยวกับชุมชนท่องเที่ยวนี้ว่า “...จังหวัดภูเก็ต นอกจากจะเป็นจังหวัดที่มีชื่อเสียงระดับโลกในเรื่องของความสวยงามทางทะเลแล้ว ก็ยังมีในเรื่องราวของชุมชนต่างๆ ที่นักท่องเที่ยวสามารถเดินทางไปสัมผัสได้ด้วยตัวเองหลาย ๆ ชุมชนด้วยกัน ขณะนี้จังหวัดพยายามที่จะออกแบบการท่องเที่ยววิถีไทยในแบบการเชื่อมโยงเส้นทางท่องเที่ยว โดยมีประตูเมือง (Gateway) เป็นจุดเริ่มต้น ซึ่ง ณ จุดนี้อยู่ระหว่างการปรับปรุงให้เป็นศูนย์จำหน่ายสินค้า ศูนย์พักรถโดยสารสาธารณะ ศูนย์อาหาร จากนั้นก็จะเชื่อมโยงเส้นทางท่องเที่ยวจากชุมชนบ้านท่าฉัตรไชย ไปสู่ชุมชนท่องเที่ยวอื่น ๆ ที่อยู่ใกล้เคียง เช่น ชุมชนบ้านเขานน การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมที่อนุสรณ์เมืองถลาง รวมไปถึงเส้นทางท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ ที่ศูนย์ศึกษาธรรมชาติเขาพระแทว หวังเพื่อให้เกิดการท่องเที่ยวรูปแบบใหม่ให้กับนักท่องเที่ยว สร้างรายได้และพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชนให้เกิดความเข้มแข็งและยั่งยืนต่อไป...”

## กิจกรรมและสถานที่ที่น่าสนใจ

สิ่งศักดิ์สิทธิ์ช่องปากพระ บ้านท่าฉัตรไชยมีจุดน่าเที่ยวหลายจุดที่น่าสนใจ โดยการให้นักท่องเที่ยวนั่งเรือหัวโทง (เรือหางยาว) เพื่อชมความงามของทัศนียภาพ เริ่มจากไปไหว้สักการะสิ่งศักดิ์สิทธิ์ “โต๊ะปากพระ” ที่ชาวบ้านให้ความเคารพนับถือ เวลาที่ชาวเรือจะออกทะเลจะต้องมาไหว้ขอพรก่อนเสมอ โต๊ะปากพระตั้งอยู่บริเวณช่องปากพระ ซึ่งเป็นทางออกสู่ทะเลอันดามัน เป็นช่องแคบประมาณ ๔๕๐ เมตร ซึ่งโต๊ะปากพระจะอยู่ในป่าที่เคยเป็นสุสานฝังเกาะภูเก็ตเชื่อม บริเวณนี้จึงเป็นเหมือนปากอ่าว เรียกว่า “อ่าวบางขวัญ” ซึ่งเมื่อเวลาน้ำลดจะเห็นเป็นเหมือนเนินทรายกลางทะเล หรือทะเลแหวก เชื่อมแผ่นดินใหญ่ฝั่งพังงากับเกาะภูเก็ต

ศูนย์ปฏิบัติการอุทยานทางทะเล เป็นป่าซึ่งเขียวชอุ่มตลอดปี เป็นบริเวณคลองน้ำจืดที่ทะเลท่วมถึง ป่าชายเลนแห่งนี้เกิดจากการกักบังพื้นที่ของแม่น้ำลำธารจากหลายสายไหลลงสู่ทะเล โดยเฉพาะบริเวณปากแม่น้ำ ป่าชายเลนผืนนี้มีอาณาเขตประมาณ 1 ตารางกิโลเมตร นับว่าเป็นป่าชายเลนธรรมชาติผืนใหญ่สุดท้ายของจังหวัดภูเก็ตที่ว่าได้ ป่าผืนนี้นอกจากจะเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยเพาะพันธุ์ หลบภัย และหากินของสัตว์ป่าและสัตว์น้ำชนิดต่าง ๆ อย่างเช่น ลิงแสม นกนางนวล แกลบสีกุหลาบ นกคอสั้นตีนไว นกกินเปี้ยว นกชายเลนปากแอม นกชายเลนปากแอมหางลาย นกอีโก้ยเล็ก นกกวาง นกอัญชันอกเทา นกออก เขี้ยวแดง อีกา หี๋ย ภูพังกา ภูกะปะ ปลาเก๋า ปลากระบอก ปลาดุกทะเล ปลาจวด ปลาตีน ปลาหัวตะกั่ว ปลาทับตะเกา ปลากรด ปลาเข็ม กุ้ง หอย ปู และอื่น ๆ

หาดทรายแก้ว เป็นแหล่งทรัพยากรทางด้านการท่องเที่ยวที่มีค่ามากที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศ ในแต่ละปีนั้นจะมีนักท่องเที่ยวต่างชาติเข้ามาเที่ยวชมกันอย่างมากมาย สามารถสร้างรายได้เข้าเมืองภูเก็ตได้เป็นจำนวนมาก

ประตูเมืองภูเก็ต หอรับแขกด่านแรกที่พร้อมต้อนรับนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ต โดยเฉพาะนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาโดยทางรถยนต์ผ่านสะพาน ท้าวเทพกระษัตรี-ท้าวศรีสุนทร เพื่อข้ามมายังเกาะภูเก็ต ประตูเมืองภูเก็ตจัดสร้างโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต เนื่องในวโรกาสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ในปี ๒๕๕๐ บนพื้นที่ ๒๕ ไร่ ที่บ้านฉัตรไชย ตำบลไม้ขาว อำเภอถลาง มีจุดเด่น คือ สถาปัตยกรรมเรียงรายเป็นแนวยาว ๒๕ ต้น ตามแนวคิดฯ เลข ๒ คือ ท้าวเทพกระษัตรี-ท้าวศรีสุนทร สองวีรสตรีของชาวภูเก็ต ส่วนเลข ๕ มีนัยถึงพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ บนเสาทั้ง ๒๕ ต้นนี้ นักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและต่างชาติ จะได้เรียนรู้ประวัติศาสตร์ความเป็นมา ศิลปวัฒนธรรมต่าง ๆ ของภูเก็ต ผ่านข้อมูลที่จารึกอยู่บนเสา ซึ่งได้เรียงร้อยเรื่องราวต่างๆ ของภูเก็ต ตั้งแต่ยุครุ่งเรืองจากการทำเหมืองแร่ดีบุก การทำเกษตรกรรม จนถึงยุคอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

และยังมีประติมากรรมบ้านและชีวิต สื่อเป็นรูปกระดองเต่าทะเลกับไข่ขนาดใหญ่หลายฟอง ด้านหน้าอาคาร โดยฝีมือของศิลปินเอก ศาสตราจารย์ธนะ เลาหทัยกุล นอกจากประตู เมืองภูเก็ต จะเป็นแหล่งท่องเที่ยวแห่งใหม่ที่น่าเที่ยวชมแล้ว ภายในอาคารยังมีศูนย์ให้บริการข้อมูลด้านการท่องเที่ยว มินิเธียเตอร์สำหรับชมวีดิทัศน์เกี่ยวกับภูเก็ต สารคดีท่องเที่ยว มิ้มมสบาย โกปี้คอนเนอร์ เพื่อดื่มชมกาแฟ ขนมพื้นบ้านอร่อย ๆ และชื่อของที่ระลึก ผลิตภัณฑ์ศิลปาชีพจากทั่วเมืองไทย โดยเฉพาะผลิตภัณฑ์ดีไซน์ของ ภูเก็ต ผ้าบาติก ไข่มุก อาหารแปรรูป และชิ้นงานศิลปะต่าง ๆ นอกจากนี้ยังมีบริการห้องสมุดพร้อมการสืบค้นทางอินเทอร์เน็ต เพื่อการท่องเที่ยว

กลุ่มชาติพันธุ์ ชาวเล บ้านหินลูกเดียว จำนวน ๕๓ ครัวเรือน ปลูกบ้านเรือนอยู่ริมทะเล ในป่าโกงกาง ประกอบอาชีพประมงพื้นบ้าน สร้างเครื่องมือจับดักปลาจากธรรมชาติ อาทิ ลอบดักปลา หาดหอยดิบ เกะหอยดิบขาย ชีวิตต้องพึ่งพิงอยู่กับธรรมชาติ ชาวเล บ้านหินลูกเดียวจึงช่วยกันรักษาและห่วงหาพันพิเคราะห์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ ทะเล ป่าชายเลนฉะนั้น พื้นที่ตรงนี้จึงเป็นเสมือนแหล่งประกอบอาชีพ เป็นอยู่อาศัยของพวกเขา การดำรงชีวิตตามวิถีชาวเลบ้านหินลูกเดียว มีความเป็นอัตลักษณ์ ประเพณีวัฒนธรรมที่แตกต่างจากสังคมทั่วไป มีความเชื่อที่สืบทอดกันมาตั้งแต่บรรพบุรุษ ประเพณีนอนหาด (เดือนสาม) ประเพณีลอยเรือ (เดือนหก) การเซ่นไหว้บรรพบุรุษ เป็นต้น

กระชังเลี้ยงกุ้งมังกร ของชาวเลมอเกลีนบ้านแหลมหลา เป็นเสมือนบ้านพักอาศัย นักท่องเที่ยวสามารถขึ้นกระชังของชาวเลมอเกลีนได้ โดย การจัดโปรแกรมเพื่อชมการสาธิตการเลี้ยงกุ้งมังกรบนกระชังสามารถจับกุ้งถ่ายรูปได้อย่างน่าทึ่ง คิดค่าชม ท่านละ ๗๐ บาท

ศูนย์เรียนรู้บ้านท่าฉัตรไชย เป็นศูนย์กลางของเรื่องราวในหมู่บ้าน เมืองหน้าด่าน ตำนานรักสารสิน ถิ่นมอเกลีน ดินแดนวัฒนธรรม เนื่องจาก หมู่ที่ ๕ บ้านท่าฉัตรไชย มีความหลากหลายทั้งด้านวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม ศูนย์เรียนรู้ถือเป็นแหล่งรวบรวมข้อมูลของหมู่บ้านทั้งหมด ทุกครั้งที่มีการเรียนรู้อย่างชาวบ้านในชุมชน ปราชญ์ชาวบ้าน หรือแม้แต่การจัดเป็นเวทีประชาคมหมู่บ้าน ศูนย์เรียนรู้ยังเป็นการบอกถึงวิถีชีวิตของชุมชนที่นี่ ชาวเลมอเกลีนจะมารายราเพื่อต้อนรับนักท่องเที่ยว รวมทั้งเป็นศูนย์กลางของหมู่บ้านที่เก็บรวบรวมสื่อ หรืออุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ของหมู่บ้าน อาทิ เต้นท์ โต๊ะเก้าอี้ เครื่องครัวและอุปกรณ์ไฟฟ้าเป็นต้น ดังนั้น ศูนย์เรียนรู้ที่นี่ จึงเหมาะแก่การเข้าไปศึกษาเพื่อทราบข้อมูลความเป็นมาของหมู่บ้าน

การสนับสนุนการท่องเที่ยวในชุมชนนี้ มีหลายหน่วยงานที่ร่วมกันเข้ามาสนับสนุน ตั้งแต่ จังหวัดภูเก็ต โดยผู้ว่าราชการจังหวัด (นายณรงค์ ปลอดทอง) อำเภอถลาง โดย นายกองโทคุณชัย ชูทอง นายอำเภอถลาง สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดภูเก็ต สำนักงานท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดภูเก็ต สำนักสร้างสรรค์โอกาสและนวัตกรรม สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ที่มาร่วมดึงทุนทางวัฒนธรรมและทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนมาพัฒนาเป็นจุดขาย

แผนภาพที่ ๓ – ๑๐ ตัวอย่างของการบูรณาการการท่องเที่ยวชุมชนจังหวัดภูเก็ต : ชุมชนท่องเที่ยว บ้านท่าฉัตรไชย-ไม้ขาว



**การท่องเที่ยวชุมชนจังหวัดพังงา**

จังหวัดพังงาเปรียบเสมือนเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในกลุ่มจังหวัดอันดามัน ด้วยทรัพยากรท่องเที่ยวที่อุดมสมบูรณ์ เป็นเมืองสวยงามมีแหล่งท่องเที่ยวหลากหลายทั้งป่าเขา และแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่มีชื่อเสียงระดับโลก และมีการขยายตัวของนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นทุกปี โดยในปี ๒๕๕๕ มีนักท่องเที่ยวเดินทางมาเที่ยวพังงาเป็นจำนวน ๔,๔๖๕,๒๒๓ คน สร้างรายได้ด้านการท่องเที่ยวหมุนเวียนในจังหวัดสูงถึง ๔๒,๖๑๕.๔๕ ล้านบาท อีกทั้งยังเป็นที่ยอมรับของกิจกรรมท่องเที่ยวแบบ One day Tour จากจังหวัดใกล้เคียงไม่ว่าจะเป็นภูเก็ตหรือกระบี่ จึงได้มีการส่งเสริมการท่องเที่ยวชุมชนในจังหวัดพังงาให้ได้รับประโยชน์จากการขยายตัวดังกล่าวให้มากขึ้น โดยหน่วยงานของรัฐ อาทิ ททท. สำนักงานพังงา สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดพังงา สำนักงานพาณิชย์จังหวัด ได้วางแผนกระตุ้นตลาดนักท่องเที่ยวชาวไทยอย่างต่อเนื่องในรูปแบบต่าง ๆ พบว่า ในปี ๒๕๖๐ ที่ผ่านมาการท่องเที่ยวโดยชุมชนของจังหวัดพังงามีการรวมตัวเป็นเครือข่ายที่เข้มแข็ง และมีเสน่ห์ที่นักท่องเที่ยวยอมรับ โดยเฉพาะในเรื่องอาหารพื้นบ้านที่สดและอร่อย โดยเฉพาะอาหารซีฟู้ด

### ชุมชนท่องเที่ยวบ้านบางพัฒนา

ชุมชนบ้านบางพัฒนา เป็นชุมชนที่มีลักษณะเป็นเกาะในอ่าวพังงา ตั้งบ้านเรือนนอกฝั่ง โดยมีสะพานเป็นทางเดินทอดไป สภาพพื้นที่เป็นป่าชายเลนที่สมบูรณ์ ไม่มีพื้นดินในการเพาะปลูก ประชากรส่วนใหญ่ทำอาชีพการประมงชายฝั่งและค้าขาย ในอดีตชาวบ้านเข้ามาทำมาหากินในพื้นที่แห่งนี้ และจัดทำที่พักชั่วคราว โดยเรียกชื่อว่า “บ้านบางลิง” เนื่องจากสมัยก่อนมีลิงเป็นจำนวนมาก แต่ในปัจจุบันได้เปลี่ยนชื่อเป็น “บ้านบางพัฒนา” เสน่ห์ของชุมชนแห่งนี้ คือ ความโอเอี่ยมอามีน้ำใจของชาวบ้าน และสภาพทางธรรมชาติที่สวยงาม อุดมสมบูรณ์ด้วยอาหารทะเล

“ตลาดอาหารทะเลสด ชมวิถีชาวประมงเก่าแก่ สัมผัสความอุดมสมบูรณ์ของทะเลบ้านพัฒนา ”

ชุมชนบางพัฒนามีประชากร ๗๖ ครัวเรือน ตั้งอยู่บนพื้นที่เกาะขนาดเล็กที่อยู่ใกล้ชิดกับแผ่นดินใหญ่ ในเขตอำเภอเมืองพังงา จังหวัดพังงา เป็นชุมชนที่ยังคงดำเนินกิจกรรมตามวิถีชีวิตดั้งเดิม ชาวบ้านส่วนใหญ่เป็นชาวประมงไทยมุสลิม และเป็นชุมชนต้นแบบในการอนุรักษ์สินทรัพย์ทางทะเลแบบยั่งยืน โดยพัฒนาธนาคารปูบ้านบางพัฒนา เมื่อชาวประมงจับปูไข่ได้จะนำมาบริจาคใส่ลงกระชังเพื่อที่จะให้ปูสามารถออกไปและเติบโตได้ในอนาคต ใช้เวลาประมาณ ๑๕-๒๐ วัน เมื่อปูสลัดไข่แล้วเรียบร้อย ก็นำไปขายและนำเงินมาบำรุงชุมชน ธนาคารปูเริ่มก่อตั้งเมื่อปี ๒๕๕๑ มีการพัฒนาจนได้รับรางวัลชุมชนต้นแบบระดับประเทศ การนำนักท่องเที่ยวทำกิจกรรมเชิงอนุรักษ์ เช่น ปล่อยปูไข่ลงกระชัง ปลูกป่าชายเลน ป่าโกงกาง และท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

กิจกรรมของชุมชนจะมีทั้งส่งเสริมธรรมชาติ ปลูกป่าชายเลน ดูแลการทำประมงเลี้ยงหอย เลี้ยงปลา ชมธนาคารปู ดูกิจกรรมในชุมชน หรือนั่งเรือไปตามเกาะ อาทิ เกาะปันหยี เกาะดังเลน เขาตะปู ถ้ำลอด ซึ่งราคาก็แตกต่างกันไปตามสถานที่ไป รวมถึงกิจกรรมรองรับการท่องเที่ยว เช่น ร้านอาหารซีฟู๊ด และโฮมสเตย์

การท่องเที่ยวของชุมชนบางพัฒนาทำให้คนในชุมชนเปลี่ยนวิถีจากการขายสินค้าประมง เช่น อาหารทะเล ให้กับพ่อค้าคนกลาง มาเป็นการส่งให้กับร้านอาหารในพื้นที่ หรือขายให้กับนักท่องเที่ยวโดยตรง ชุมชนมีรายได้จากการท่องเที่ยวมากขึ้นจากการรวมกลุ่มกันที่เข้มแข็งของชุมชนเอง และได้รับการสนับสนุนทั้งจากสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬา จังหวัดพังงา และหน่วยงานอื่น เช่น กระทรวงพาณิชย์ ที่เข้ามาสนับสนุนตลาดชมเลบ้านบางพัฒนา เป็นตลาดต้องชม แต่ชุมชนบางพัฒนาพบปัญหาเรื่องของที่ดิน ซึ่งไม่ได้รับการรับรองสิทธิ์ เพราะเป็นพื้นที่ป่าชายเลน ทำให้การขอขบประมาณทำได้ยากและไม่ได้รับการอนุมัติ การจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่จะช่วยเชื่อมโยงหน่วยงานภาครัฐให้เข้ามาสนับสนุนในพื้นที่ได้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น



แผนภาพที่ ๓ - ๑๑ ตัวอย่างของการบูรณาการการท่องเที่ยวชุมชนจังหวัดพังงา : ชุมชนท่องเที่ยวบ้านบางพัฒนา



**บทสรุปและข้อค้นพบจากการบูรณาการการดำเนินงานด้านการท่องเที่ยวชุมชน**

๑. การพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชน ควรทำในลักษณะที่ไม่เน้นการเติบโตอย่างรวดเร็ว แต่เน้นการเติบโตบนพื้นฐานของศักยภาพด้านต่าง ๆ ของชุมชน และภายใต้บริบทของแต่ละชุมชนที่แตกต่าง ทั้งนี้ ความโดดเด่นด้านทรัพยากรการท่องเที่ยวและกิจกรรมการท่องเที่ยวสามารถกระตุ้นและเพิ่มการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนให้มากขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่ทิศทางการพัฒนาที่ยั่งยืนสร้างความเข้มแข็งให้ทั้งชุมชนและการท่องเที่ยวในอนาคตต่อไป

๒. ศักยภาพที่โดดเด่นทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายของกิจกรรมการท่องเที่ยวซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับกิจกรรมทางการท่องเที่ยวเป็นข้อได้เปรียบของการท่องเที่ยวชุมชน แต่ในขณะเดียวกันทรัพยากรทางการท่องเที่ยวเหล่านี้ มีความเปราะบางต่อการได้รับผลกระทบจากการท่องเที่ยว ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการการท่องเที่ยวชุมชน ควรมีการวางแผนป้องกันหรือลดผลกระทบจากการท่องเที่ยวนอกเหนือจากการกำหนดจำนวนนักท่องเที่ยวต่อครั้ง อาทิ การจัดรายการท่องเที่ยวแบบบำเพ็ญประโยชน์ด้วยการปลูกป่าชายเลน

หรือจัดทำโครงการอนุรักษ์พันธุ์ปลาโดยเปิดโอกาสให้นักท่องเที่ยวได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการ

๓. การรวมกลุ่มเครือข่ายชุมชนการท่องเที่ยวด้วยการมุ่งเป้าหมายเดียวกันในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ การมุ่งเน้นการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เป็นการสร้างศักยภาพของชุมชนท่องเที่ยวให้เข้มแข็ง ทั้งนี้ควรร่วมกันกำหนดแนวทางในการรับนักท่องเที่ยวแบบบริการเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (one stop service) โดยมีการกำหนดราคากลางของกิจกรรมการท่องเที่ยวอื่น ๆ ในเครือข่าย เช่น ราคาที่พักโฮมสเตย์ ราคาเรือคายัค ราคาบริการอื่น ๆ เป็นต้น และสมาชิกเครือข่ายที่รับนักท่องเที่ยวจะได้รับค่าตอบแทนเป็นสัดส่วนร้อยละจากราคาค่าบริการ หลังจากรับชำระเงินแล้ว ก็จัดส่งนักท่องเที่ยวไปยังเครือข่ายการท่องเที่ยวอื่น ๆ ตามกิจกรรมการท่องเที่ยว

๔. ปัญหาสำคัญต่อการสนับสนุนการดำเนินงานด้านท่องเที่ยวชุมชน อยู่ที่หน่วยงานหลักในการประสานและผลักดันให้เกิดการบูรณาการการพัฒนาซึ่งได้แก่ สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดจากเดิมมีอยู่ใน ๓๑ จังหวัด และมีการขอจัดตั้งให้ครบทั้ง ๗๖ จังหวัด เพื่อทำหน้าที่ในฐานะผู้แทนกระทรวงในภูมิภาค ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกและให้เกิดการขับเคลื่อนการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวในพื้นที่จังหวัด แต่ยังคงพบปัญหาในเรื่องของบุคลากรที่มีไม่พอเพียงและขาดความรู้ความชำนาญในการดำเนินการ รวมถึงขาดการประสานการทำงานกับท้องถิ่น ทำให้การพัฒนาการท่องเที่ยวในพื้นที่ไม่บรรลุผลที่คาดหวังไว้

ในการสร้างให้เกิดการบูรณาการการทำงาน จึงต้องกำหนดบทบาทในการประสานความร่วมมือให้ชัดเจน และสื่อสารให้บุคคลอื่นเข้าใจอำนาจหน้าที่ของตนได้ รวมถึงการส่งต่อและเชื่อมโยงงานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นผู้รับผิดชอบพื้นที่ การกระตุ้นให้เกิดการทำงานประสานร่วมกัน รวมทั้งภาคเอกชน ภาคประชาชน รวมถึงสร้างความเชื่อมโยง และสอดคล้องของแผนทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด และระดับประเทศ มีรูปแบบและการส่งต่องานที่เป็นแบบแผนชัดเจน เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันได้

ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่ง การพัฒนาความรู้ให้กับเจ้าหน้าที่ เครือข่ายในความพร้อม การใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยให้เห็นงานอย่างเป็นระบบ และต้องเตรียมความพร้อมภายในองค์กรให้ดี เพื่อตั้งรับและพัฒนาไปให้ทันการเปลี่ยนแปลงภายนอก ประเด็นสำคัญคือ การก้าวไปพร้อมกัน ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง และบริบทของพื้นที่

## ตัวอย่างการดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์จังหวัด และกลุ่มจังหวัด

### การบูรณาการเพื่อมุ่งไปสู่เมืองสร้างสรรค์ด้านวิทยาการอาหาร (จังหวัดภูเก็ต)

การท่องเที่ยวและบริการในจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามัน สามารถสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวเป็นอันดับ ๒ รองจากภาคกลาง ดังนั้นการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในภูมิภาคนี้จึงมีบทบาทสำคัญต่อภาพลักษณ์และศักยภาพด้านการแข่งขันด้านการท่องเที่ยวโดยรวมของประเทศ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากนโยบายของรัฐบาลเป็นโอกาสให้จังหวัดสร้างสรรคักิจกรรมและนวัตกรรมการท่องเที่ยว อาทิ นโยบายการพัฒนาภาค การเชื่อมโยงเครือข่ายการท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามันกับจังหวัดและอ่าวไทย เพื่อเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวเดิมกับแหล่งท่องเที่ยวใหม่ สร้างโอกาสการท่องเที่ยว การกระจายรายได้ทางการท่องเที่ยว และเป็นการเปิดกิจกรรมการท่องเที่ยวใหม่ของเกาะภูเก็ตและพื้นที่ใกล้เคียง ส่งผลให้กลุ่มทุนและรัฐบาลต่างประเทศให้ความสนใจกับจังหวัดภูเก็ต ทั้งในด้านการลงทุนและความร่วมมือในด้านต่าง ๆ เช่น การเป็นเมืองพี่เมืองน้อง และ ITOP Forum ซึ่งเป็นโอกาสในการยกระดับด้านการค้าการลงทุน และอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ภายใต้อุดหนุนทางยุทธศาสตร์ (Position) “ทิวทัศน์บรรยากาศทางทะเล และครัวโลก” ที่เชื่อมโยงกับศักยภาพของจังหวัดภูเก็ต ในเรื่องของ (๑) ความหลากหลายทางวัฒนธรรม โดยเฉพาะวัฒนธรรมอาหารที่เกิดจากพหุสังคม (๒) อาหารภูเก็ตเป็นองค์ประกอบสำคัญในทุกเทศกาล พิธีการความเชื่อ วิถีชีวิตในครอบครัว (๓) อาหารท้องถิ่นภูเก็ตหลายประเภทมีอัตลักษณ์หาทานที่อื่นไม่ได้ และหลายอย่างเป็นวัตถุดิบที่มีเฉพาะในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต (๔) ความเข้มแข็งและความร่วมมือจากภาคเอกชน ภาครัฐและสถาบันทางวิชาการในภูเก็ต ทำให้มีการสร้างสรรค์นวัตกรรมบนพื้นฐานวิทยาการด้านอาหารหลากหลายอย่าง (๕) ชาวภูเก็ตมีน้ำใจ อธิบายด้วยคำว่า (Thai Hospitality)

จังหวัดภูเก็ตได้รับการประกาศจาก UNESCO ให้เป็นเมืองสร้างสรรค์ด้านวิทยาการอาหาร (City of Gastronomy) ประจำปี ๒๕๕๘ โดยเป็น ๑ ใน ๑๘ เมืองทั่วโลก ถือเป็นเมืองแรกของประเทศไทยและเป็นเมืองแรกของอาเซียน ทำให้จังหวัดภูเก็ตมีโอกาพัฒนาเศรษฐกิจการลงทุนต่อยอดธุรกิจการท่องเที่ยวไปได้อีกหลายประเภท รวมถึงการเป็น Creative City เมืองแรกของประเทศจึงมีโอกาในการดึงดูด Digital Worker เข้ามาทำงาน (แรงงานทักษะสูง) เป็นโอกาสในการพัฒนาให้เป็นจังหวัดที่พัฒนาแล้วทางกายภาพ เมื่อช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๕ จึงเกิดคณะทำงานภาคีที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน ร่วมกันจัดทำและเห็นชอบแผนยุทธศาสตร์โครงการ Phuket : City of Gastronomy โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อการอนุรักษ์มรดก ความหลากหลายทางวัฒนธรรมอาหาร เพื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจและมุ่งไปสู่ความเจริญของสังคมที่มีความยั่งยืน ซึ่งสภาพปัญหาที่จังหวัด

ภูเก็ตต้องเร่งพัฒนา ได้แก่ (๑) ขาดการรวบรวมข้อมูลด้านวัฒนธรรมอาหารแบบองค์รวม (๒) ขาดการพัฒนาด้านวิจัย และการนำเทคโนโลยีที่แม่นยำมาพัฒนาด้านรสชาติให้ได้มาตรฐาน (๓) ขาดการต่อยอดอัตลักษณ์ของอาหารพื้นถิ่นไปสู่ระดับสากล เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจอย่างสร้างสรรค์ ที่ต้องควบคู่ไปกับการประชาสัมพันธ์และการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ด้านวิทยาการอาหาร ของนักวิชาการ องค์กรอิสระ ภาครัฐและประชาสังคม ถือเป็นกลไกในการสร้างความยั่งยืน (๔) การไหลบ่าของวัฒนธรรมจากภายนอกที่ไม่เหมาะสม เช่น จากตะวันตก ทำให้วิถีของชุมชนที่ดีงามต้องเปลี่ยนแปลงไป อัตลักษณ์และอารยธรรมดั้งเดิมถูกคุกคาม (๕) การพัฒนาบุคลากรด้านวิชาการ ผู้ประกอบการร้านอาหาร ชาวชนและประชาชนให้รับรู้ และนำเทคโนโลยีนวัตกรรมเข้ามาพัฒนา เพื่อเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจให้เข้าสู่มาตรฐานสากล จึงนำมาสู่จัดทำโครงการ “การพัฒนาภูเก็ตสู่การเป็นนครแห่งการท่องเที่ยวด้านอาหารเชิงสร้างสรรค์ (Phuket of Gastronomy)” ในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งมีตัวอย่างกิจกรรมภายใต้โครงการ ดังนี้

กิจกรรมที่ ๑ การจัดทำ Application เส้นทางท่องเที่ยวด้านอาหาร ประกอบด้วย (๑) การเก็บและแปลข้อมูลร้านอาหาร (๒) การจ้างเหมาจัดกิจกรรม Application เส้นทางท่องเที่ยวด้านอาหาร (๓) การสัมมนาฝึกอบรม & ประชาสัมพันธ์การใช้ Application

กิจกรรมที่ ๒ การยกระดับคุณภาพอาหารและคุณภาพชีวิตเพื่อนครแห่งการท่องเที่ยว ประกอบด้วย (๑) การสำรวจ รวบรวม เพื่อวิเคราะห์ฐานข้อมูลสถานประกอบการจำหน่ายอาหาร (๒) การพัฒนาระบบฐานข้อมูลการผลิตการเกษตร (๓) การส่งเสริมระบบการผลิตที่ปลอดภัยและได้มาตรฐาน

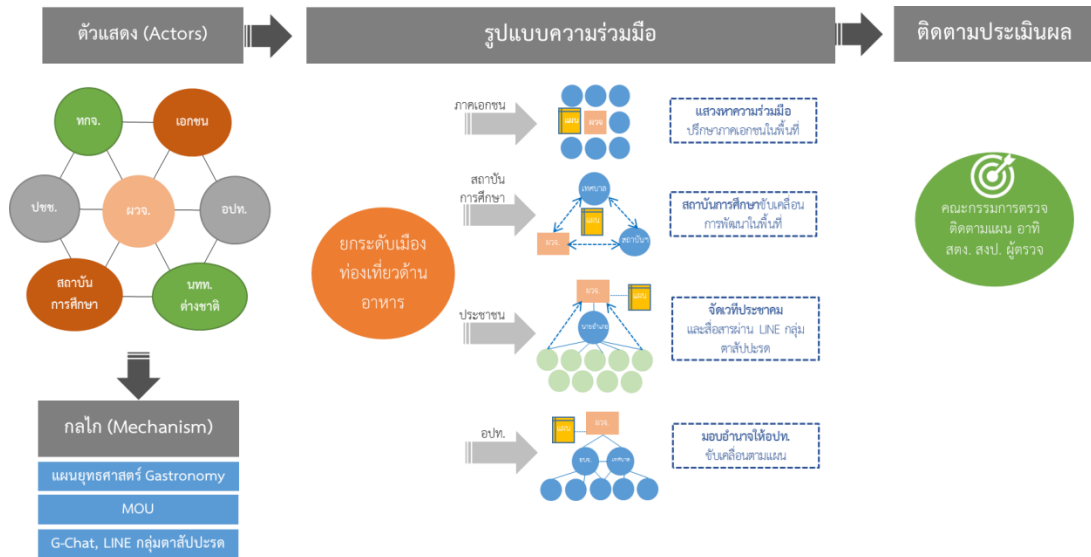
กิจกรรมที่ ๓ การพัฒนาเส้นทางท่องเที่ยวเชิงอาหาร ประกอบด้วย (๑) การจัดส่งแบบสอบถามและรวบรวมข้อมูล (๒) การสัมมนาและฝึกอบรม

กิจกรรมที่ ๔ การประชาสัมพันธ์เมืองสร้างสรรค์ด้านอาหาร ประกอบด้วย (๑) การจัดกิจกรรมประชาสัมพันธ์ (๒) การจัดทำแผ่นพับภาษาไทยและภาษาอังกฤษ (๓) การปรับปรุง website และวีดิทัศน์ (๔) การจัดทำ Application

### รูปแบบการบูรณาการภายในพื้นที่

การบูรณาการภายใต้การพัฒนาภูเก็ตสู่การเป็นนครแห่งการท่องเที่ยวด้านอาหารเชิงสร้างสรรค์ (Phuket of Gastronomy) สามารถแบ่งออกเป็น ๔ ส่วน ดังนี้

แผนภาพที่ ๓ – ๑๒ รูปแบบการบูรณาการเพื่อมุ่งไปสู่เมืองสร้างสรรค์ด้าน  
วิทยาการอาหารจังหวัดภูเก็ต



ส่วนที่ ๑ ตัวแสดง (Actors)

การบูรณาการเมืองท่องเที่ยวด้านอาหารของจังหวัดภูเก็ต เป็นรูปแบบที่ทุกภาคส่วน ตั้งแต่ผู้บริหารของจังหวัดภูเก็ต ท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดภูเก็ต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาลนครภูเก็ต) สถาบันการศึกษา (วิทยาลัยอาชีวศึกษาภูเก็ต และมหาวิทยาลัยราชภัฏจังหวัดภูเก็ต) ภาคเอกชน (หอการค้าจังหวัดภูเก็ต) และภาคประชาชน เข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อน โครงการ Phuket City of Gastronomy ตามบทบาทและภารกิจหน้าที่ที่ตนมีอยู่ เช่น สำนักงานจังหวัดภูเก็ตและท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดภูเก็ตเป็นตัวกลางในการประสานงานและเชื่อมโยง ข้อมูลจากส่วนที่ดำเนินการขับเคลื่อนกิจกรรมภายใต้โครงการดังกล่าว ในขณะที่เทศบาลนครภูเก็ต ผู้ขับเคลื่อน Gastronomy มาตั้งแต่เริ่มแรก มีบทบาทหน้าที่ตามภารกิจที่กำหนดให้เทศบาลปฏิบัติ เช่น งานด้านสาธารณสุขที่เข้าไปควบคุมและเป็นส่วนหนึ่งในการส่งเสริมให้เมืองภูเก็ตเป็น Gastronomy ได้อย่างแท้จริง

ส่วนที่ ๒ กลไก (Mechanism)

กลไกการดำเนินงาน โครงการ Phuket City of Gastronomy มีแผนยุทธศาสตร์เฉพาะ ด้านในการขับเคลื่อนตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔ ภายใต้เครือข่ายเมืองสร้างสรรค์ยูเนสโก (UCCN: The UNESCO Creativity Network) ที่มุ่งเน้นการยกระดับมาตรฐานความปลอดภัยในอุตสาหกรรมอาหาร การท่องเที่ยวเชิงอาหารสร้างสรรค์ ความเข้มแข็งทางงานวิจัยและนวัตกรรม

ด้านอาหาร และเพื่อสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการพัฒนาเมืองสร้างสรรค์ด้านอาหาร นอกเหนือจากแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวแล้ว ยังมีรูปแบบความร่วมมือในลักษณะของความตกลงร่วมกันและกลุ่มไลน์ที่จังหวัดภูเก็ตสร้างขึ้นมา เรียกว่า กลุ่มตาสัปประรด มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนสามารถรายงานข่าวหรือปัญหาที่พบมาที่จังหวัดและส่วนราชการได้อย่างทันท่วงที่

#### ส่วนที่ ๓ รูปแบบความร่วมมือ

ประกอบด้วย ๔ ส่วนหลัก ที่การดำเนินการยกระดับเมืองภูเก็ตเป็นเมืองท่องเที่ยว ด้านอาหาร คือ ๑) แสวงหาความร่วมมือและขอคำปรึกษาภาคเอกชนในพื้นที่เป็นสภาพการค้า จังหวัด สยามท่งเที่ยว และกลุ่มผู้ประกอบการด้านอาหาร เพื่อสร้างเครือข่ายในการเป็นเมืองท่องเที่ยวด้านอาหาร ๒) สถาบันการศึกษาขับเคลื่อนการพัฒนาในพื้นที่ ๓) แสวงหาความร่วมมือจากประชาชน โดยการจัดเวทีประชาคมและสื่อสารผ่านกลุ่มไลน์ตาสัปประรด เพื่อให้ประชาชนรับรู้การดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและสามารถรายงานปัญหาที่พบกลับเข้ามายังส่วนราชการได้ ๔) การมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการขับเคลื่อนงานตามแผนยุทธศาสตร์ เนื่องจากบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นตัวขับเคลื่อนในพื้นที่ ตั้งแต่เริ่มแรกอยู่แล้ว จึงยังคงเป็นหน่วยงานที่สำคัญที่สุดหน่วยงานหนึ่งในการดำเนินการภายใต้แผนยุทธศาสตร์ดังกล่าว

#### ส่วนที่ ๔ การตรวจสอบและประเมินผล

เป็นการดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการตรวจสอบ โดยเป็นหน่วยงานจากภาครัฐส่วนใหญ่ และยังมีตรวจสอบจากภาคเอกชนอีกด้วย

**ข้อค้นพบจากการบูรณาการเพื่อมุ่งไปสู่เมืองสร้างสรรค์ด้านวิทยาการอาหาร ของจังหวัดภูเก็ต**

๑. มีภาคเอกชนและผู้ประกอบการให้การสนับสนุนการเป็น City of Gastronomy เช่น ัญญาปุระ รีสอร์ท ให้สนับสนุนโดยการจ้างชุมชนทำอาหารพื้นเมืองหรืออาหารที่มีชื่อ ไปบริการผู้เข้าร่วมการแข่งขันเมื่อมีกิจกรรม รวมทั้งร้านอาหารภายในชุมชนก็มีการรับซื้อวัตถุดิบจากชุมชนในราคาที่เป็นธรรม และมีเมนูอาหารพื้นเมือง/ท้องถิ่น เป็นทางเลือก

๒. มีหน่วยงานภาครัฐพัฒนาระบบ IT เพื่ออำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยวได้แก่

(๑) สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (DEPA) เป็นหน่วยงานที่ช่วยเชื่อมโยงระบบกล้อง CCTV เพื่อสร้างความปลอดภัยให้กับนักท่องเที่ยว

(๒) บริษัท CAT วางระบบ GPS Tracking ในบางธุรกิจ เช่น การนำสายรัดข้อมือ (wristband) ให้นักท่องเที่ยวเพื่อระบุพิกัดในการรักษาความปลอดภัย

๓. จังหวัดมีข้อจำกัดในการมอบอำนาจจากกระทรวง กรม ซึ่งจังหวัดมีความเห็นว่า ส่วนราชการควรแบ่งอำนาจให้จังหวัดเพื่อให้การแก้ไขปัญหาในพื้นที่รวดเร็วและทันต่อสถานการณ์มากยิ่งขึ้น ขอยกตัวอย่างอำนาจที่จำเป็น เช่น เรื่องการจัดการท่าเทียบเรือ (กรมเจ้าท่า และกรมควบคุมมลพิษ) ทั้งการบริหารด้านความปลอดภัย ด้านการป้องกันและการแก้ไขปัญหา น้ำเสียหรือวัตถุมีพิษลงทะเล เรื่องการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง) เป็นต้น

## สรุป

การศึกษาคณะตัวอย่างของการบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ ในการดำเนินการตามภารกิจหลักที่มีกฎหมายหรือกฎระเบียบต่าง ๆ กำหนด การพัฒนาด้านการท่องเที่ยวชุมชนตามนโยบายของรัฐบาลและนโยบายของกระทรวง และการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์จังหวัด และกลุ่มจังหวัด โดยมีสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด เป็นแกนกลางในการประสานงานให้เกิดการขับเคลื่อนการพัฒนาาร่วมกันของภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ พบว่ายังมีข้อจำกัดอยู่หลายเรื่อง เช่น เรื่องของผู้บริหารหน่วยงานที่จำเป็นต้องการผู้มีวิสัยทัศน์ มีอำนาจในการตัดสินใจ และเป็นผู้ประสานที่ดี ในเรื่องของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่จำเป็นต้องมีใจใฝ่บริการ มีความรู้ในบริบทและศักยภาพของพื้นที่ มีความสามารถในการโน้มน้าว และชักจูงให้เกิดเครือข่ายความร่วมมือ นอกจากนั้นแล้วสิ่งสำคัญที่จะให้เกิดการบูรณาการที่ดีและยั่งยืนได้ ต้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เครือข่าย หรือประชาชนในพื้นที่ได้รับประโยชน์ สามารถก้าวไปด้วยกันโดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง ทั้งนี้ ในแต่ละพื้นที่ แต่ละกรณี อาจต้องมีการสร้างกลไกความร่วมมือที่แตกต่างกันตามสภาพของพื้นที่ ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ และกิจกรรมการท่องเที่ยวที่ออกแบบมา

## บทที่ ๔

### รูปแบบและปัจจัยความสำเร็จของการบูรณาการการทำงานร่วมกัน

#### การวิเคราะห์กรณีตัวอย่างการบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐ ในพื้นที่

จากผลการศึกษาตัวอย่างการบูรณาการภารกิจรัฐภายในพื้นที่จังหวัด ในกรณีของการดำเนินการตามภารกิจหลักของหน่วยงานที่เป็นไปตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการและตามกฎหมายในความรับผิดชอบ การพัฒนาด้านการท่องเที่ยวชุมชนตามนโยบายของรัฐบาลและนโยบายของกระทรวง และการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์จังหวัด และกลุ่มจังหวัด โดยมีสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด เป็นแกนกลางในการประสานงานให้เกิดการขับเคลื่อนการพัฒนาาร่วมกันของภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ ได้รูปแบบการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐ ใน ๓ กรณี คือ

#### แผนภาพที่ ๔ – ๑ การบูรณาการงานตามภารกิจของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต





แผนภาพที่ ๔ - ๒ การบูรณาการงานพัฒนาชุมชนท่องเที่ยวเมืองเก่าจังหวัดภูเก็ต

การพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชน

**การบูรณาการการท่องเที่ยวชุมชนเมืองเก่า จังหวัดภูเก็ต**



**เมืองเก่าภูเก็ต (Phuket Old Town)**

**แนวทางการพัฒนาพื้นที่**

- สร้างรายได้
- รวมกลุ่ม
- รักษาของเดิมไว้
- ไม่ทิ้งใครไว้เบื้องหลัง

**บริบทพื้นที่**

ย่านเมืองเก่าภูเก็ต มีลักษณะทางภูมิสถาปัตยกรรมที่โดดเด่นด้วยสถาปัตยกรรมโบราณ เรียงรายสองฝั่งถนน สะท้อนร่องรอยประวัติศาสตร์อันรุ่งเรืองสมัยอาณาจักร 5 วัฒนธรรมผ่านสถาปัตยกรรมอันโดดเด่นที่ยังคงรักษาไว้จนถึงปัจจุบัน มีรูปแบบวัฒนธรรมเฉพาะที่เรียกว่า "พอรานาทิน"

**สินค้าและบริการที่สำคัญ**

พิพิธภัณฑ์ไทยหัว  
วัฒนธรรมมรดกโลก  
ถนนเก่าเดินสายใหญ่  
เส้นทางเดินชมเมืองเก่า  
Application ท่องเที่ยวภูเก็ต

**หน่วยงานขับเคลื่อน**

ผู้นำพื้นที่ ชาวบ้านในชุมชน ภาครัฐ  
อาภา ท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด  
เทศบาล สถาบัน การศึกษา และ  
ผู้ประกอบการในพื้นที่

การท่องเที่ยวชุมชนบ้านท่าฉัตรไชย-ไม้ขาว

**ชุมชนท่องเที่ยว บ้านท่าฉัตรไชย-ไม้ขาว**

- 1,800 ไร่
- 2,761 คน
- ท่องเที่ยวเชิงนิเวศ
- เมืองหน้าด่าน
- ตำนานรักสารสิน
- ก๊อบบอแกกลีน
- ดินแดนวัฒนธรรม





**กิจกรรมการท่องเที่ยวที่สำคัญ**

แกะหอยดิบ  ชมทัศนียภาพบน Walkway เลียบ 3 ป่า (ป่าชายหาด ป่าชายเลน ป่าพรุ)  ส่องเรือแคนู พายเรือคายัค ส่องเรือหัวโก่ง ลอดใต้สะพานสารสิน ชมกระซังเลี้ยงกุ้งมังกร 7 สี 

จังหวัดภูเก็ตพยายามที่จะออกแบบการท่องเที่ยววิถีไทย ในแบบการเชื่อมโยงเส้นทางท่องเที่ยว โดยมีประตูเมือง (Gateway) เป็นจุดเริ่มต้น ปัจจุบันอยู่ระหว่างการปรับปรุง ให้เป็นศูนย์จำหน่ายสินค้า ศูนย์พักพิกรโดยสาธารณสุข ศูนย์อาหาร จากนั้นจะเชื่อมโยงเส้นทางท่องเที่ยวจากชุมชนบ้านท่าฉัตรไชย ไปสู่ชุมชนท่องเที่ยวอื่น ๆ เพื่อให้เกิดการท่องเที่ยวรูปแบบใหม่ให้นักท่องเที่ยว สร้างรายได้และพัฒนากิจกรรมท่องเที่ยวชุมชนให้มีความเข้มแข็งและยั่งยืน

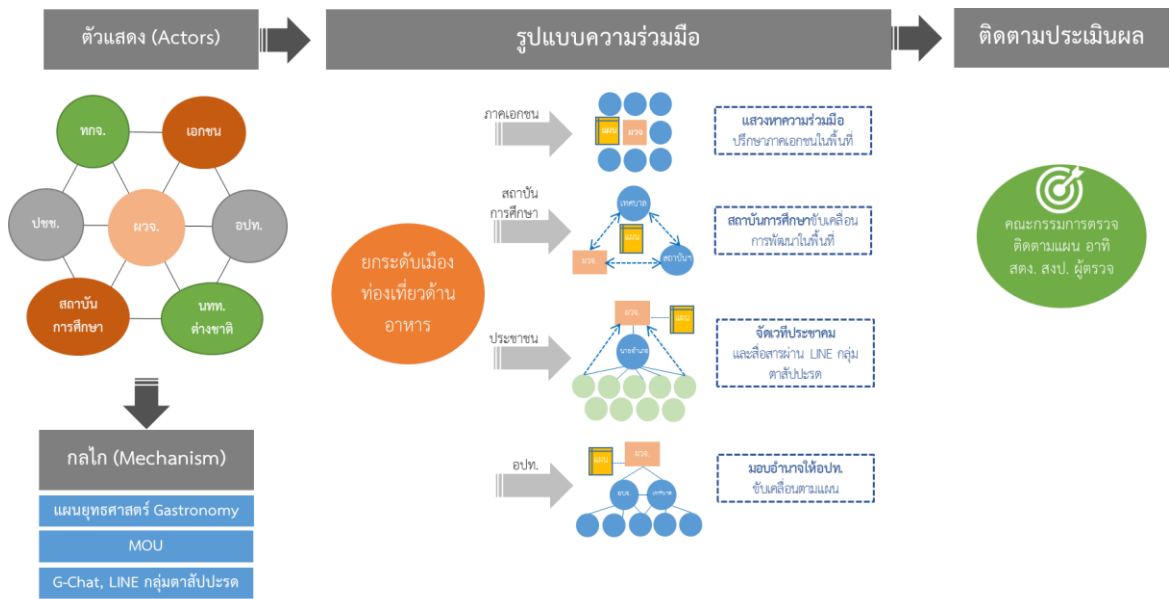
ศูนย์เรียนรู้บ้านท่าฉัตรไชย คือเป็นแหล่งรวบรวมข้อมูล เก็บรวบรวมสื่อ หรืออุปกรณ์เครื่องใช้ของหมู่บ้าน อาทิ เต้นกั โตะเก้าอี้ เครื่องครัว ดั้งเดิม ที่มีจึงเหมาะแก่ในการเรียนรู้ความเป็นมาของชาวภูเก็ตพื้นที่นั้นๆ

**หน่วยงานขับเคลื่อน**

จังหวัดภูเก็ต นายอำเภอกลาง สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดภูเก็ต สำนักงานท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดภูเก็ต สำนักงานสรรพสามิตและวัฒนธรรม สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

แผนภาพที่ ๔ – ๓ การบูรณาการงานตามยุทธศาสตร์จังหวัดภูเก็ต  
(เมืองสร้างสรรค์ด้านวิทยาการอาหาร)

ภูเก็ต : เมืองสร้างสรรค์ด้านวิทยาการอาหาร



จากการศึกษาในแต่ละกรณี จะมีข้อแตกต่างกันไปตามลักษณะการปฏิบัติ ดังนี้ (๑) การอำนวยความสะดวกและการช่วยเหลือนักท่องเที่ยว จะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่ ๒ หน่วยงาน คือ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมการท่องเที่ยว และ กองบัญชาการตำรวจท่องเที่ยว รวมทั้งอาสาสมัครในพื้นที่ซึ่งแต่ละหน่วยมีกลไกการเป็นเครือข่ายช่วยในการทำงาน ลักษณะความร่วมมือเป็นไปตามภารกิจ บทบาทความรับผิดชอบ โดยต่างหน่วยงานจะดำเนินการตามภารกิจของตน และใช้สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดเป็นผู้ประสานงาน ผู้บริหารหรือผู้ควบคุมงานทั้งหมดจะอยู่ที่ส่วนกลาง คอยดูแลให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ (๒) การพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชน เป็นงานที่อาศัยการบูรณาการในพื้นที่จนถึงระดับชุมชน หน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ท้องที่และท้องถิ่น รวมถึงภาคธุรกิจเอกชน โดยมีเป้าหมายที่รายได้การท่องเที่ยวของประเทศที่เพิ่มขึ้น การบูรณาการลักษณะนี้ต้องใช้ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้บริหารในพื้นที่ เป็นผู้ควบคุมและผลักดันให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดมาจากส่วนกลาง (๓) จังหวัดภูเก็ต : เมืองสร้างสรรค์ด้านวิทยาการอาหาร เป็นการกำหนดและริเริ่มจากพื้นที่ตามยุทธศาสตร์ของจังหวัด โดยบรรจุเป็นโครงการตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณของจังหวัด กลไกความร่วมมืออาศัยภาคส่วนในพื้นที่ ได้แก่ ส่วน

ราชการในจังหวัด สถาบันการศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสำนักงานท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดเป็นผู้ประสานการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ทั้งนี้อยู่ในความควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมาย

เมื่อวิเคราะห์กรณีศึกษาดังกล่าว โดยใช้ทฤษฎีระบบเป็นแนวทาง พบว่าการมุ่งประสิทธิผลของการบูรณาการการทำงานร่วมกันในพื้นที่ มีปัญหาหรือข้อจำกัดในการดำเนินการอยู่หลายประการทั้งที่เป็นปัจจัยในการนำเข้า ในเรื่องของการกำหนดภารกิจที่ชัดเจน ทักษะของผู้บริหารหน่วยงานที่จำเป็นต้องการผู้มีวิสัยทัศน์ มีอำนาจในการตัดสินใจ และเป็นผู้ประสานที่ดี ในเรื่องจิตความสามารถและทักษะของบุคลากร ผู้ปฏิบัติงานจำเป็นต้องมีใจใฝ่บริการ มีความรู้ในบริบทและศักยภาพของพื้นที่ มีความสามารถในการโน้มน้าวและชักจูงให้เกิดเครือข่ายความร่วมมือ และปัจจัยในเรื่องของกระบวนการทำงาน ได้แก่ ระบบการประสานเชื่อมโยงการทำงาน ซึ่งต้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เครือข่าย หรือประชาชนในพื้นที่ได้รับประโยชน์ สามารถก้าวไปด้วยกันโดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง การปฏิบัติงานตามข้อกำหนดของกฎหมายหรือกฎระเบียบ ต่าง ๆ โดยปัญหาดังกล่าว จะแตกต่างกันไปในแต่ละกรณี ทั้งนี้ ในแต่ละพื้นที่ แต่ละกรณี อาจต้องมีการสร้างกลไกความร่วมมือที่แตกต่างกันตามสภาพของพื้นที่ ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ และกิจกรรมการท่องเที่ยวที่ออกแบบมา

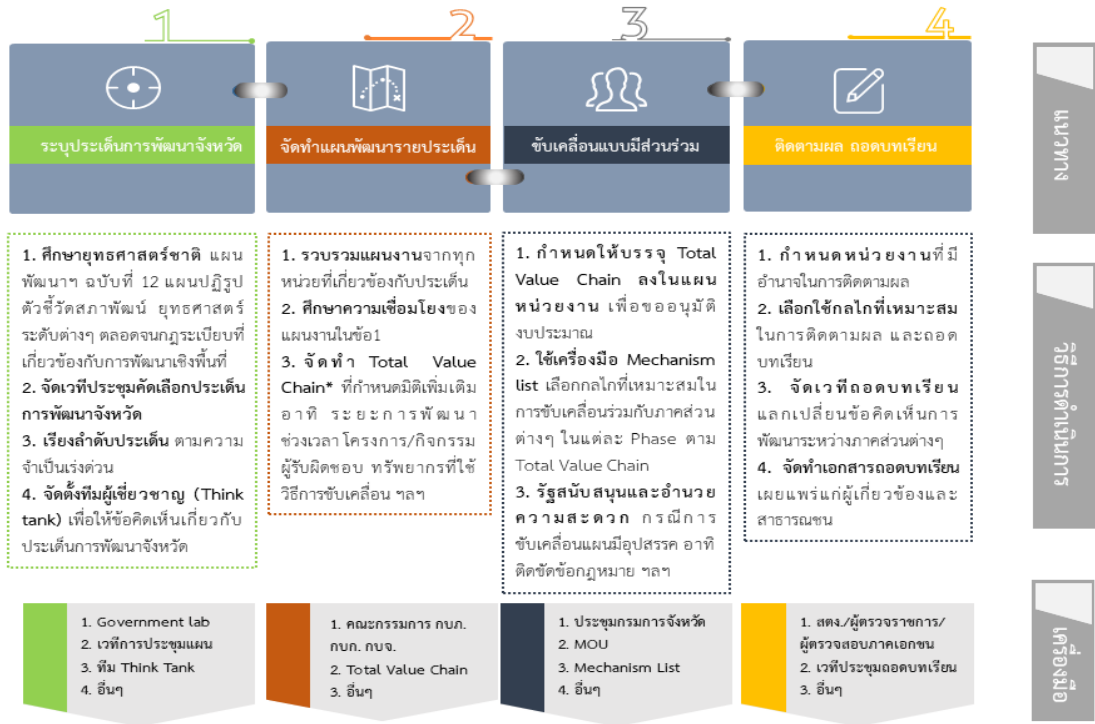
ในการกำหนดรูปแบบของการบูรณาการในครั้งนี้จึงมีการเริ่มต้นจากการวิเคราะห์สภาพปัญหาหรือข้อจำกัดเหล่านั้น เพื่อหาประเด็นการพัฒนาหรือการแก้ไขปัญหานั้นที่ต้องอาศัยการบูรณาการจะมีผลต่อการกำหนดภาคส่วนหรือผู้ที่มีบทบาทหลักในการบูรณาการ โดยเป็นความร่วมมือของหลายภาคส่วนทั้งส่วนราชการ สถาบันการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ในการสนับสนุนเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด

## การกำหนดรูปแบบการบูรณาการในพื้นที่

### ๑. การกำหนดรูปแบบการบูรณาการการทำงาน

เพื่อให้การบูรณาการตอบสนองกับความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง กำหนดบทบาทหน้าที่ของภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และนำแนวทางหรือวิธีการมาใช้ในทางปฏิบัติได้อย่างเหมาะสม จึงควรมีรูปแบบ (Model) ที่ใช้ในการบูรณาการซึ่งอาจจำแนกได้เป็น ๔ ส่วน ดังนี้

แผนภาพที่ ๔ – ๔ โมเดลการบูรณาการภารกิจรัฐเชิงพื้นที่



ส่วนที่ ๑ ระบุประเด็นการพัฒนาจังหวัด

เป็นขั้นตอนการกำหนดประเด็นที่สำคัญในการพัฒนาเชิงพื้นที่ โดยพิจารณาจากศักยภาพเฉพาะของแต่ละจังหวัดเป็นสำคัญ โดยมีขั้นตอนและวิธีดำเนินการ ได้แก่

๑. ศึกษานโยบาย ยุทธศาสตร์ หรือทิศทาง การพัฒนาประเทศในอนาคต เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการประมวลความต้องการให้สอดคล้องกับการพัฒนาในอนาคต เช่น ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ ตัวชี้วัดการพัฒนาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์สำคัญของจังหวัด กลุ่มจังหวัดและภาค ตลอดจนกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเชิงพื้นที่ อาทิ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๖ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑

๒. จัดเวทีประชาคมรับฟังความคิดเห็น เพื่อประมวลความต้องการจากประชาชนในพื้นที่ (Citizen Demand) และจัดเวทีประชุมคัดเลือกประเด็นการพัฒนาจังหวัด โดยเรียงลำดับความสำคัญของประเด็นตามความจำเป็นเร่งด่วน ขั้นตอนนี้ถือว่ามีความสำคัญมาก เนื่องจากเป็น

การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะเจ้าของปัญหา ตั้งแต่การร่วมรับรู้ ร่วมดำเนินการ และร่วมตรวจสอบติดตาม

๓. จัดตั้งทีมผู้เชี่ยวชาญ (Think Tank) เป็นทีมนักคิดวิเคราะห์ข้อมูลที่มาจากหลายภาคส่วน เพื่อร่วมให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นการพัฒนาจังหวัด

#### ส่วนที่ ๒ จัดทำแผนพัฒนารายประเด็นสำคัญ

เป็นขั้นตอนการเชื่อมโยงแผนงาน โครงการจากหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมจัดทำแผนพัฒนารายประเด็นสำคัญ ในขั้นตอนนี้จะรวบรวมแผนงานจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการพัฒนาจังหวัดที่ได้จากส่วนที่ ๑ กำหนดตัวแสดงหรือภาคีที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาในประเด็นที่ได้รับไว้ในส่วนที่ ๑ ในการร่วมกันศึกษาความเชื่อมโยง และจัดทำ “ห่วงโซ่คุณค่าแบบเบ็ดเสร็จ” (Total Value Chain) ซึ่งเป็น Value Chain ที่พัฒนาขึ้นมาใหม่ โดยกำหนดมิติเพิ่มเติม อาทิ ระยะเวลาพัฒนา (Phasing) ช่วงเวลา (Timeline) โครงการ/กิจกรรม (Activity) ผู้รับผิดชอบ (Actors) ทรัพยากรที่ใช้ (Resources) วิธีการขับเคลื่อน (Means) เป็นต้น

#### ส่วนที่ ๓ ขับเคลื่อนการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม

ก่อนการขับเคลื่อนแผนงาน จะต้องกำหนดให้บรรลุ Total Value Chain ที่ได้จากในส่วนที่ ๒ ลงในแผนยุทธศาสตร์ของแต่ละหน่วยงาน เช่น แผนยุทธศาสตร์กรม แผนยุทธศาสตร์จังหวัด แผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เพื่อขออนุมัติงบประมาณดำเนินการ ขั้นตอนต่อไป เป็นการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการจัดบทบาทอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ที่เป็นทางการและที่ไม่เป็นทางการระหว่างตัวแสดงของรัฐระดับต่าง ๆ และภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องกันเพื่อให้เกิดรูปแบบความสัมพันธ์ที่เหมาะสมกับการดำเนินการให้สำเร็จและเป็นไปตามเป้าหมายการพัฒนาในที่นี้ เสนอแนะให้ใช้เครื่องมือ Mechanism List ซึ่งรวบรวมกลไกที่ภาครัฐพึงเลือกใช้ให้เหมาะสมกับภาคส่วนต่าง ๆ โดยสามารถแบ่งออกเป็น ๒ รูปแบบ คือ (๑) รูปแบบความร่วมมือที่เป็นทางการ เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการตามกฎหมาย การจัดประชุม การจัดทำบันทึกความร่วมมือ (MOU) การจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือหุ้นบริษัทจำกัดระหว่างภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๕๑ ตรี และการจัดตั้งสหการตามมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ (๒) รูปแบบความร่วมมือที่ไม่เป็นทางการ เช่น การใช้สื่อสังคมออนไลน์ (social media) รูปแบบต่าง ๆ สภาภาพ และเครือข่ายที่เกิดจากการรวมตัวอย่างไม่เป็นทางการ โดยมีภาครัฐเป็นผู้อำนวยความสะดวก กรณีการขับเคลื่อนแผนมีอุปสรรค เช่น ดิจิทัลระเบียบ ข้อกฎหมายในพื้นที่

### ส่วนที่ ๔ การติดตามและการประเมินผล (Monitor and Evaluate)

เป็นกระบวนการการตรวจสอบและประเมินผลภายใต้อำนาจหน้าที่และเครื่องมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่จังหวัดที่ต้องบูรณาการร่วมกัน ตลอดจนการใช้หน่วยงานภายนอกจากภาคเอกชนหรือภาคประชาชน ผ่านกลไกต่าง ๆ เช่น ห้องปฏิบัติการนวัตกรรมภาครัฐ (Government Lab) คณะกรรมการร่วมระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ และการทำแบบสอบถาม เพื่อประเมินความพึงพอใจ ทั้งในการประเมินในเรื่องการบริหารแผนงานและงบประมาณ รวมถึงการสะท้อนผลการประเมินให้กับตัวแสดงที่รับผิดชอบในแต่ละประเด็นเพื่อปรับแก้ไขให้เหมาะสมและถอดบทเรียนเป็นกรณีตัวอย่างเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาในอนาคต

### **๒. การนำกฎหมายที่เอื้อกับการบูรณาการมาประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติ**

จากตัวอย่างการดำเนินการของจังหวัดขอนแก่นในการจัดตั้งบริษัทจำกัดโดยความร่วมมือของเทศบาล ๕ เทศบาล พบว่า เป็นการริเริ่มที่ใช้กฎหมายหรือระเบียบที่มีอยู่แล้วมาประยุกต์ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ โดยพิจารณาถึงจุดแข็งและความเป็นไปได้ขององค์ประกอบที่สำคัญตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย คือ ความเข้มแข็งและมีวิสัยทัศน์เป้าหมายที่อยากจะทำปัญหาาร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง จึงได้หยิบยกกฎหมายที่เอื้อให้เกิดการทำงานร่วมกัน คือ กฎหมายเทศบาล มาใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

ดังนั้นกระทรวงมหาดไทยจึงควรส่งเสริมสนับสนุนให้มีการบูรณาการระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ โดยพิจารณาถึงกฎหมายหรือระเบียบที่มีอยู่ในปัจจุบันและเอื้อให้ดำเนินการได้ มาประยุกต์ใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการและเกิดความคุ้มค่าในการลงทุน ตลอดจนสร้างความยั่งยืนในการแก้ไขปัญหาในระยะยาว

### **๓. การมอบอำนาจบางส่วนให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด**

จากการศึกษาการบูรณาการของทั้ง ๓ จังหวัด พบว่า ปัจจัยหนึ่งที่เป็นข้อจำกัดอุปสรรคในการบริหารงานและบูรณาการภายในพื้นที่จังหวัดที่อาจทำให้การบริการประชาชนและการแก้ไขปัญหาสำคัญมีความล่าช้า คือ การมอบอำนาจจากหัวหน้าส่วนราชการให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งไม่ได้หมายถึงว่าจะต้องมอบอำนาจในทุกเรื่องทั้งหมดแต่อาจเป็นการมอบบางส่วนในเรื่องที่จำเป็นหรือมีความเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาหรือวางแผนการพัฒนาในระยะยาว รวมทั้งพิจารณาตามศักยภาพการพัฒนาของจังหวัดได้ เช่น จังหวัดภูเก็ต ที่อาจพิจารณามอบอำนาจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการท่องเที่ยว เช่น การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาขยะน้ำเสีย ทั้งนี้ อำนาจดังกล่าวไม่จำเป็นต้องเหมือนกันในทุกจังหวัด

อย่างไรก็ตาม แนวคิดการดำเนินการข้างต้นจำเป็นต้องมีการศึกษาและหารือเพิ่มเติมทั้งในเชิงกฎหมายและเชิงการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งอาจต้องมีการประชุมหารือระหว่างส่วนราชการและจังหวัดเพื่อรับฟังความเห็นและพิจารณาความเป็นไปได้ร่วมกันจากทั้งสองฝ่าย เพื่อให้การบริหารงานและบูรณาการภายในพื้นที่จังหวัดเกิดความคล่องตัวและแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ในการอนุมัติ อนุญาต ตัดสินใจ หรือสั่งการ

## ปัจจัยสู่ความสำเร็จในการบริหารยุทธศาสตร์ และการบูรณาการการทำงาน

ปัจจัยสู่ความสำเร็จในการบริหารยุทธศาสตร์ และการบูรณาการการทำงานนี้ เป็นการนำเสนอปัจจัยที่สำคัญ และความเห็นที่เกี่ยวข้องที่จะช่วยให้การขับเคลื่อนงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเนื้อหาเหล่านี้เกิดจากผลสรุปจากการสัมภาษณ์ และการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกรณีศึกษาด้านการท่องเที่ยว ซึ่งในเบื้องต้นพบว่า ปัจจัยสู่ความสำเร็จในการบูรณาการการทำงานด้านการท่องเที่ยว จะประกอบด้วย

### ๑. การกำหนดช่วงเวลาในการสนับสนุนและประชาสัมพันธ์ที่เหมาะสม

ปัจจุบัน รูปแบบของการท่องเที่ยวมักจะแบ่งออกเป็น ช่วงฤดูท่องเที่ยว (High Season) ที่เป็นช่วงที่มีนักท่องเที่ยวเข้ามาจำนวนมากอยู่แล้ว กับช่วงก่อนเข้าฤดูท่องเที่ยว (Green Season) ที่มีจำนวนนักท่องเที่ยวลดลงมา ดังนั้นจังหวัดจะต้องพิจารณารูปแบบของการประชาสัมพันธ์และสนับสนุนให้เหมาะสมกับฤดูกาลท่องเที่ยวข้างต้นนี้ด้วย

การพิจารณาช่วงเวลาและรูปแบบการขับเคลื่อนที่เหมาะสม นอกจากจะช่วยให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณแล้วยังอาจจะช่วยกระตุ้นให้เกิดการท่องเที่ยวอย่างต่อเนื่องได้อีกด้วย เช่น ในช่วงฤดูท่องเที่ยว (High Season) ที่มีนักท่องเที่ยวเข้ามาอยู่แล้ว จังหวัดก็อาจไม่ต้องมีการประชาสัมพันธ์หรือส่งเสริมการท่องเที่ยวมาก แต่ไปเน้นการบริหารจัดการรองรับนักท่องเที่ยวในพื้นที่ที่เหมาะสม ในทางตรงกันข้ามถ้าเป็นช่วงก่อนเข้าฤดูท่องเที่ยว (Green Season) จังหวัดก็จะต้องสรรหากิจกรรมอื่น ๆ ที่สอดคล้องกับช่วงเวลาดังกล่าว พร้อมกับการประชาสัมพันธ์เพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวเข้ามาเพิ่มเติม เป็นต้น

### ๒. การกำหนดทิศทางการพัฒนาตามศักยภาพของพื้นที่ที่แตกต่างกัน

แม้ว่าจะมีกรอบของท่วงໂສມูลค่า และปัจจัยสู่ความสำเร็จมาเป็นกรอบในการดำเนินงาน แต่ด้วยบริบท สถานภาพ และศักยภาพของพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน ดังนั้นการขับเคลื่อนด้านการท่องเที่ยวของแต่ละจังหวัดก็ควรที่จะต้องแตกต่างกันด้วย เช่น บางจังหวัดอาจไม่เป็นจังหวัดท่องเที่ยวโดยตรง แต่เป็นจังหวัดที่นักท่องเที่ยวผ่านอย่างต่อเนื่อง เพราะฉะนั้น แต่

ละจังหวัดจะต้องประเมินสถานภาพของพื้นที่ และพัฒนาแนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวที่เหมาะสมกับจังหวัดตนเองให้มากที่สุด

### ตัวอย่างของการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวที่แตกต่างกัน ประกอบไปด้วย

- จังหวัดที่ไม่ได้เป็นจังหวัดท่องเที่ยว แต่เป็นจังหวัดที่มีคนเข้ามาเยี่ยมชมเยือนสูงในช่วงเวลาหนึ่ง เช่น งานรับปริญญา: จังหวัดก็จะต้องพัฒนากิจกรรมที่จะดึงดูดจำนวนคืนของการเข้าพักให้เพิ่มสูงขึ้น หรือดึงดูดร้านอาหารเข้ามา เพื่อให้มีการใช้จ่ายมากขึ้น หรือแม้กระทั่งการพัฒนาเส้นทางท่องเที่ยวไปยังจังหวัดข้างเคียง และดึงกลับเข้ามาพักในจังหวัด เพื่อสร้างรายได้และจำนวนคืนเพิ่มมากขึ้น
- จังหวัดที่ไม่ได้เป็นจังหวัดเป้าหมาย แต่เป็นทางผ่าน: จังหวัดก็ควรที่จะต้องมีการพัฒนาจุดพัก (Rest Area) ดึงดูดร้านอาหาร และของที่ระลึกเข้ามา เพื่อดึงดูดให้มีการใช้จ่าย ณ จุด ๆ นั้นให้มากที่สุด เป็นต้น

### ๓. การบูรณาการการเชื่อมโยงกับการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และผู้ประกอบการนำเที่ยว

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยนับว่าเป็นหน่วยงานสำคัญที่จะช่วยสร้างการรับรู้และประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวให้ผู้คนเข้ามาในพื้นที่มากขึ้น ผ่านการสร้างกิจกรรมและรณรงค์ (campaign) ต่าง ๆ อาทิ ๑๒ เมืองต้องห้ามพลาด อาหารถิ่น เป็นต้น จังหวัดจึงควรที่จะต้องมีการประสานงานและเชื่อมโยงกับสำนักงานการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ด้วยภูมิภาค ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวมายังจังหวัดเพิ่มมากขึ้น

นอกจากนี้แล้ว เพื่อให้มีจำนวนนักท่องเที่ยวเข้ามาเที่ยวในพื้นที่เพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญนั้น จังหวัดคงไม่สามารถพึ่งพิงการท่องเที่ยวภายในประเทศอย่างเดียวได้ ดังนั้นจังหวัดอาจจะต้องมีการเชื่อมโยงกับผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยวต่าง ๆ โดยเฉพาะกับกลุ่มผู้ประกอบการที่สามารถดึงนักท่องเที่ยวต่างชาติเข้ามาในประเทศไทย หรือกลุ่มผู้ประกอบการในประเทศน (Inbound) โดยจังหวัดจะต้องร่วมมือกับผู้ประกอบการเหล่านี้ในการนำเสนอเส้นทางที่พัก ร้านอาหาร ของที่ระลึก พร้อม ๆ กับร่วมกันประชาสัมพันธ์ เพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวเหล่านี้เข้ามาในจังหวัดมากขึ้น

### ๔. การบูรณาการในการยกระดับคุณภาพการท่องเที่ยวในจังหวัด

นอกจากการดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เข้ามาในพื้นที่แล้ว สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือการพัฒนาคุณภาพการท่องเที่ยวในพื้นที่ให้มีคุณภาพเช่นเดียวกัน ทุกภาคส่วนจะต้องร่วมมือกันในการพัฒนามาตรฐานการให้บริการ พร้อม ๆ กับการดำเนินงานให้อยู่ภายใต้ระเบียบและข้อบังคับที่มี



การกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด เพื่อป้องกันปัญหาอื่น ๆ ที่อาจเกิดตามมา และอาจส่งผลเสียต่อภาพลักษณ์ และคุณภาพด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดได้ ดังตัวอย่างของบางจังหวัด ที่มีกรำทปฏิบัติราชการท่องเที่ยวของจังหวัด โดยเกิดจากความร่วมมือของส่วนงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชนในจังหวัดทั้งหมด ที่จะร่วมกันพัฒนาคุณภาพด้านการท่องเที่ยว และดำเนินงานภายใต้ระเบียบและข้อบังคับอย่างเคร่งครัด เป็นต้น

## **๕. การส่งเสริมแนวทางการหารายได้เพื่อนำมาบริหารจัดการแหล่งของบางหน่วยงาน**

หน่วยงานบางประเภท ที่ต้องแลพื้นที่และแหล่งท่องเที่ยวอาจได้รับงบประมาณในการบำรุงรักษาที่น้อย ซึ่งอาจส่งผลให้แหล่งหรือพื้นที่ท่องเที่ยวนั้นทรุดโทรมได้ จังหวัดอาจจะต้องให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาแนวทางการจัดหารายได้เสริมอื่น ๆ ที่หน่วยงานเหล่านี้จะสามารถจัดเก็บได้ และสามารถนำมาใช้จ่ายในการบริหารจัดการพื้นที่ในบริเวณได้ อาทิ จัดเก็บค่าเช่าห้องน้ำ เพื่อให้นำมาทำความสะอาด หรือจัดเก็บค่าเช่าพื้นที่จอดรถ เพื่อนำมาปรับปรุงสถานที่โดยรอบ เป็นต้น

ทั้งนี้ ได้มีการประมวลผลการศึกษานำไปสู่ปัจจัยสู่ความสำเร็จในภาพรวมที่ครอบคลุมแนวทางการบริหารยุทธศาสตร์ทั่วไป สามารถนำเสนอให้เห็นถึงแนวทางการปรับปรุงเพื่อช่วยให้ผู้บริหาร และส่วนงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่สามารถบริหารยุทธศาสตร์ได้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นได้

## **๑. ปัจจัยสู่ความสำเร็จในการบริหารยุทธศาสตร์ภาพรวมและการบูรณาการการทำงานภาพรวม**

### **๑.๑ ความเข้าใจของบุคลากร และการสื่อสารอย่างทั่วถึง**

ปัจจัยสู่ความสำเร็จในการขับเคลื่อนและบริหารยุทธศาสตร์ในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสมนั้น คือผู้บริหารหัวหน้าส่วนงาน และบุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องต้องมีต้องมีความเข้าใจที่ถูกต้องถึงหลักการ แนวทางกระบวนการและการประสานงานต่าง ๆ พร้อม ๆ กับเข้าใจเป็นสิ่งที่เดียวกัน นอกจากนี้แล้ว การสื่อสารที่ชัดเจนถึงทิศทางการพัฒนาประเด็นสำคัญ หรือปัญหาที่เกิดขึ้นในระหว่างการปฏิบัติงานก็นับว่าเป็นสิ่งจำเป็นอีกสิ่งหนึ่งที่ทุกส่วนงานจะต้องรับรู้ และร่วมกันหารือเพื่อจัดการกับปัญหาหรือประเด็นเหล่านั้น ดังนั้นการกำหนดรูปแบบการสื่อสารเพื่อสร้างความเข้าใจ และร่วมกันปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการจึงถือว่ามีค่ามาก

นอกจากนี้ การพัฒนาสื่อคู่มือการบริหารยุทธศาสตร์นับว่าเป็นอีกเครื่องมือหนึ่งที่จะสามารถช่วยในการสร้างความเข้าใจในส่วนนี้ได้ ทั้งหมดการพัฒนาสื่อดังกล่าวควรจะเป็นการพัฒนาในรูปแบบดิจิทัลไม่ว่าจะเป็นฝ่ายโปรแกรมที่ถูกสร้างขึ้นมาสืบสนับสนุนและอำนวยความสะดวก (Application) หรือฝ่ายระบบเว็บไซต์ เพื่อสามารถให้เกิดการเข้าถึงในวงกว้างได้ง่าย โดยนอกจากที่สื่อคู่มือดังกล่าวจะต้องมีเนื้อหาในส่วนของหลักการในภาพรวมแล้ว ควรจะต้องมีการนำเสนอข้อมูลโครงสร้าง บทบาทหน้าที่ และความเชื่อมโยงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ รวมถึงกฎระเบียบ และประกาศ/ข่าวสารที่เกี่ยวข้องด้วย โดยรูปแบบของสื่อสั้นอาจมีทั้งส่วนที่เป็นเนื้อหาที่มาจากส่วนกลางที่เป็นผู้จัดทำ และเนื้อหาบางส่วนที่สามารถให้ผู้ที่เข้าถึงสื่อนี้สามารถปรับเปลี่ยนแก้ไขได้ ในลักษณะเดียวกับสารานุกรมออนไลน์ (Wikipedia) เพื่อให้เนื้อหาเหล่านี้มีการปรับปรุงตลอดเวลา

ในขณะเดียวกัน เพื่อช่วยเหลือผู้บริหารและหน่วยงานในพื้นที่ ในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่อาจเกิดขึ้น สื่อคู่มือนี้จึงควรมีช่องทางสื่อสารที่สามารถใช้ในการแจ้งปัญหา และขอรับคำแนะนำจากหน่วยงานส่วนกลางหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ รวมถึงหัวข้อการแก้ไขปัญหา (Trouble Shooting) ที่มีการรวบรวมปัญหา และแนวทางการแก้ไขเบื้องต้นจากกรณีศึกษาต่าง ๆ ขึ้นมาพร้อม ๆ กับช่องทางในการตั้งประเด็น (Forum) ที่สามารถให้ผู้ใช้ตั้งประเด็นคำถาม หรือแสดงปัญหา โดยให้ผู้ที่เข้าถึงระบบอื่น ๆ สามารถเข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็น หรือช่วยนำเสนอแนวทางการแก้ปัญหาเพิ่มเติมได้ และเพื่อให้แน่ใจได้ว่าข้อมูลที่นำเสนอมีความผิดพลาดน้อยที่สุด และเพื่อป้องกันปัญหาการรुक้าจากบุคคลภายนอก สื่อคู่มือนี้อาจต้องมีการควบคุมการเข้าใช้ได้เพียงบางกลุ่มบุคคลเท่านั้น พร้อมการพัฒนากระบวนการลงทะเบียน เพื่อยืนยันตัวตนบุคคลที่จะเข้ามาใช้งานในระบบด้วย

### ๑.๒ รูปแบบการบริหารงบประมาณที่เหมาะสมกับการปฏิบัติงานในพื้นที่

จากการสอบถามและรวบรวมข้อจำกัดในการทำงานในพื้นที่พบว่า ระเบียบและแนวทางการบริหารงบประมาณตั้งแต่กระบวนการของงบประมาณไปจนถึงแนวทางการตรวจสอบนั้น นับว่าเป็นข้อจำกัดสำคัญในการขับเคลื่อนโครงการ และบริหารยุทธศาสตร์ในพื้นที่ นอกจากจะทำให้เกิดความล่าช้า และขาดความคล่องตัวในการทำงานแล้ว บางหน่วยงานยังเลือกที่จะหลีกเลี่ยงการดำเนินโครงการบางประเภทเพื่อป้องกันความเสี่ยงของตนเองจากการปฏิบัติงานที่อาจเกิดขึ้นตามมาร ได้ ซึ่งทำนที่สุดแล้ว อาจส่งผลต่อการขับเคลื่อน และการยกระดับการทำงานในพื้นที่ในภาพรวมได้ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่ารูปแบบและแนวทางการบริหารงบประมาณในพื้นที่จึงถือว่าเป็นอีกหนึ่งปัจจัยสู่ความสำเร็จที่สำคัญเช่นกัน

ทั้งนี้ เนื่องจากข้อจำกัดดังกล่าว อาจเกิดมาจากข้อจำกัดทางกฎระเบียบ กระบวนการ และโครงสร้างการทำงาน ซึ่งไม่สามารถแก้ไขเพียงประเด็นใดประเด็นหนึ่งได้ แต่ต้องอาศัยการทบทวนทั้งระบบ ด้วยเหตุนี้หน่วยงานในพื้นที่ทั้งหมดจึงควรที่จะต้องมีการรวบรวม ประเด็นอุปสรรคและข้อจำกัดที่พบในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของการบริหารงบประมาณเหล่านี้ พร้อมกันจัดส่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากส่วนกลางเพื่อที่จะได้สามารถสะท้อนให้ คณะกรรมการที่กำกับดูแลนโยบายการพัฒนาพื้นที่ ผู้บริหารหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร งบประมาณทั้งระบบ รวมถึงรัฐบาลได้รับทราบถึงข้อจำกัด พร้อมหาทางแก้ไขข้อจำกัดเหล่านี้ร่วมกันทั้งระบบต่อไป

### **๑.๓ กระบวนการการขออนุญาตใช้พื้นที่ที่เหมาะสม รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ**

ตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องนั้น การดำเนินงานในบางพื้นที่ใน จังหวัดนั้น จะต้องได้รับการอนุมัติจากหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางก่อนเท่านั้น ซึ่ง กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องนี้เองก็ได้กลายเป็นอีกหนึ่งข้อจำกัดในการปฏิบัติงานในพื้นที่ เนื่องจากกระบวนการการขออนุญาตที่ต้องใช้เวลานานก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน ซึ่ง ในบางครั้งทำให้ไม่สามารถช่วยเหลือประชาชนหรือแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในพื้นที่ได้ทันทั่วถึง แต่หากไม่ดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวนี้ ก็อาจกลายเป็นความผิดในการปฏิบัติงานได้เช่นกัน

ดังนั้น จึงมีแนวคิดของการกระจายอำนาจการขออนุญาตการใช้พื้นที่บาง พื้นที่ในจังหวัดขึ้น โดยอาจให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือคณะกรรมการที่แต่งตั้ง ขึ้นมา (อาจประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง และผู้แทนจาก ส่วนงานที่อยู่ในภูมิภาค) เพื่อร่วมกันพิจารณาการอนุมัติการขอใช้พื้นที่ในจังหวัดขึ้นมา เพื่อลดสร้าง ความคล่องตัวในเรื่องของการดำเนินงานในพื้นที่ให้เกิดขึ้น

### **๑.๔ การบูรณาการ ผ่านการสร้างการรับรู้ ทำความเข้าใจ และส่งเสริมการ ทำความตกลงในการบริหารจัดการกับส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ เกี่ยวข้อง**

ในการขับเคลื่อนหรือบริหารยุทธศาสตร์หนึ่ง ๆ นั้น มักจะมีหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องจำนวนมากแต่ในหลาย ๆ กรณีที่เกิดขึ้นกลับพบว่า การประสานงานหรือการบูรณาการ ระหว่างหน่วยงานภายในจังหวัดนั้นอาจยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ทำให้บางโครงการที่จังหวัด ต้องการจะผลักดัน แต่กลับไม่ได้รับความร่วมมือจากภาคส่วนอื่น ๆ ทำให้เกิดปัญหาในการ ดำเนินงาน หรือกระทั่งปัญหาประเภทการถ่ายโอนไปแล้วกลับถูกทิ้งร้างมากมาย ดังตัวอย่างที่

เกิดขึ้นในอดีต อาทิ การที่มีการสร้างโรงฆ่าสัตว์แล้วไม่มีหน่วยงานมาดูแล การสร้างอ่างเก็บน้ำ และองค์ประกอบบางส่วนท้องถิ่นไม่สามารถมาดูแลหรือจัดการได้ หรือแม้กระทั่งห้องน้ำที่ถูกทิ้งร้างเพราะไม่รับรู้ว่าใครควรจะต้องมาดูแลหรือบริหารจัดการ เป็นต้น

ดังนั้น ในการขับเคลื่อนงานทั้งหมด ทุกภาคส่วนในจังหวัดควรจะต้องได้รับการรับรู้ มีกระบวนการสร้างความเข้าใจและมีส่วนร่วมตามบทบาทภารกิจของตนเองด้วย โดยแต่ละภาคส่วนที่เกี่ยวข้องนั้นจะต้องมีการเตรียมการทั้งในเรื่องขอบบุคลากร แผนงาน ทรัพยากร หรือแม้กระทั่งการพัฒนาเครือข่ายในพื้นที่ ที่จะมารองรับการบริหารจัดการ โครงการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

อย่างไรก็ดีนั้น หลาย ๆ กรณีที่เกิดขึ้นอาจมากกว่าข้อจำกัดทางด้านการบูรณาการ แต่กลับเป็นข้อจำกัดเชิงระบบ โดยเฉพาะกับหน่วยงานท้องถิ่น ที่แม้ว่าส่วนราชการในจังหวัดจะมีการหารือและสร้างความเข้าใจในเรื่องของภารกิจการดูแลแล้วนั้น แต่ด้วยข้อจำกัดทางระเบียบกลับทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ ส่งผลให้เกิดความล่าช้า หรือในบางกรณีก็ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถเข้าไปบริหารจัดการต่อได้เลยและในขณะเดียวกัน เพื่อแก้ไขข้อจำกัดดังกล่าว ส่วนราชการในจังหวัดอาจจะต้องมีการรวบรวมข้อมูล ประเด็นปัญหา และอุปสรรคเหล่านี้ พร้อมกับนำเสนอให้คณะกรรมการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับรู้เพื่อหาทางแก้ไขเชิงนโยบาย และเชิงกฎระเบียบต่อไป

### ๑.๕ การพัฒนาตัวชี้วัดตามระดับของการพัฒนาแต่ละช่วงที่ชัดเจน

เพื่อให้เห็นผลในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในแต่ละช่วง จึงควรจะต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดในแต่ละช่วงระยะการพัฒนาที่ชัดเจนด้วยเช่นกัน ซึ่งการกำหนดตัวชี้วัดที่แตกต่างกันในแต่ละช่วงนี้จะช่วยให้ผู้บริหารสามารถติดตาม และดูแลการขับเคลื่อนประเด็นยุทธศาสตร์ในแต่ละช่วงได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น เช่น ในช่วงของการพัฒนาโครงการเพิ่มแรก ที่อาจเป็นการวิจัย พัฒนา ศักยภาพ หรือการเตรียมพื้นที่นั้น อาจเน้นตัวชี้วัดเชิงปฏิบัติการที่สะท้อนกิจกรรมของการดำเนินงาน แต่ในช่วงระยะท้ายที่สะท้อนถึงผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานมาทั้งหมด อาจต้องมีตัวชี้วัดเชิงผลลัพธ์ออกมา เช่น ปริมาณผลผลิต รายได้ที่เพิ่มขึ้น เป็นต้น

### ๑.๖ การประเมินความต้องการของประชาชนในพื้นที่

ในการขับเคลื่อนและบริหารยุทธศาสตร์ในแต่ละด้านนั้น แม้ว่าจังหวัด และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะมีส่วนร่วมในการหารือและกำหนดแนวทางการขับเคลื่อนประเด็นยุทธศาสตร์ตามกรอบห่วงโซ่มูลค่าและปัจจัยสู่ความสำเร็จมา ก็ตาม แต่ผู้ที่มีส่วนสำคัญอีกกลุ่ม

หนึ่งคือประชาชนในพื้นที่ หากประชาชนในพื้นที่ไม่ต้องการหรือการขับเคลื่อนดังกล่าวไม่ตอบสนองต่อปัญหาในพื้นที่ ก็อาจทำให้ความพยายามที่ทำมานั้นสูญเปล่าได้

ดังนั้น ในการพัฒนาแนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ควรจะต้องมีกระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อสอบถามถึงความต้องการ และปัญหาในพื้นที่กับประชาชนในพื้นที่ ด้วย เพื่อให้แน่ใจได้ว่ากรอบห่วงโซ่มูลค่าและปัจจัยสู่ความสำเร็จที่มีนั้นครอบคลุมประเด็นสำคัญทั้งหมด ในขณะเดียวกันในการกำหนดแนวทางโครงการ ก็อาจต้องมีการหารือกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องด้วยเช่นกัน เพื่อให้แน่ใจได้ว่าแนวทางโครงการที่จะดำเนินการนั้นตรงกับความต้องการของพื้นที่อย่างแท้จริง

## สรุป

การบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐ และภาคส่วนอื่นในพื้นที่ เป็นสิ่งสำคัญ และมีผลต่อการพัฒนาในทุก ๆ ด้าน โดยยึดเป้าหมายสุดท้ายคือประชาชน ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีในทุก ๆ ด้าน ในทางปฏิบัติอาจมีอุปสรรคและข้อจำกัดบางประการในเรื่องภารกิจ ระบบการทำงาน และศักยภาพบุคลากรที่ทำให้ไม่สามารถบูรณาการการทำงานร่วมกันได้ ซึ่งการกำหนดรูปแบบของการบูรณาการในครั้งนี้ มุ่งที่จะลดปัญหาและข้อจำกัดที่มีอยู่ลง รวมทั้งกำหนดปัจจัยแห่งความสำเร็จไว้เพื่อเป็นตัวช่วยผลักดันให้เกิดการบูรณาการที่มีประสิทธิภาพต่อไป

## บทที่ ๕

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### สรุปผลการการศึกษาแนวทางการบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐ

การศึกษาแนวทางการบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัด นี้ เป็นการศึกษาเฉพาะประเด็นการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวในพื้นที่ โดยใช้เขตพัฒนาการท่องเที่ยวอันดามันเป็นพื้นที่ตัวอย่าง และจัดแบ่งกรณีตัวอย่างในการศึกษา ออกเป็น ๓ รูปแบบ คือ (๑) การดำเนินการตามภารกิจหลักที่กำหนดตามกฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การขึ้นทะเบียนมัคคุเทศก์ ศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยว (๒) การดำเนินการเชิงนโยบายด้านการท่องเที่ยว ได้แก่ การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวชุมชน และ (๓) การดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาการท่องเที่ยว การขับเคลื่อนตามยุทธศาสตร์จังหวัด และกลุ่มจังหวัด ได้แก่ การบูรณาการเพื่อมุ่งไปสู่เมืองสร้างสรรค์ด้านวิทยาการอาหาร (จังหวัดภูเก็ต) และได้ประมวลมากำหนดเป็นแนวทางการบูรณาการการปฏิบัติงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่จังหวัด ที่จำแนกได้เป็น ๔ ส่วน คือ (๑) ระบุประเด็นการพัฒนาจังหวัด เป็นขั้นตอนของการกำหนดประเด็นที่สำคัญในการพัฒนาเชิงพื้นที่ที่พิจารณาจากศักยภาพเฉพาะของแต่ละจังหวัดเป็นสำคัญ (๒) จัดทำแผนพัฒนารายประเด็นสำคัญ เป็นขั้นตอนการเชื่อมโยงแผนงาน โครงการจากหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมจัดทำแผนพัฒนารายประเด็นสำคัญ (๓) ขับเคลื่อนการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม เป็นการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการจัดบทบาทอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ที่เป็นทางการและที่ไม่เป็นทางการระหว่างตัวแสดงของรัฐระดับต่าง ๆ และภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อการทำงานร่วมกัน เพื่อให้ได้รูปแบบความสัมพันธ์ที่เหมาะสมกับการดำเนินการให้สำเร็จและเป็นไปตามเป้าหมายการพัฒนา ใน โดยใช้กลไกที่ภาครัฐพึงเลือกใช้ให้เหมาะสมกับภาคส่วนต่าง ๆ และ การติดตามและการประเมินผล (Monitor and Evaluate) เป็นกระบวนการตรวจสอบและประเมินผลภายใต้อำนาจหน้าที่และเครื่องมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่จังหวัดที่ต้องบูรณาการร่วมกัน ตลอดจนการใช้หน่วยงานภายนอก จากภาคเอกชนหรือภาคประชาชน ผ่านกลไกต่าง ๆ

แผนภาพที่ ๕ – ๑ แนวทางการบูรณาการภารกิจของหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่



สำหรับปัจจัยสู่ความสำเร็จในการบูรณาการการทำงาน ที่สำคัญ และช่วยให้ขับเคลื่อนการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ ความเข้าใจของผู้บริหาร หัวหน้าส่วนงาน และบุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้อง การสื่อสารอย่างทั่วถึง การบริหารงบประมาณที่เหมาะสมกับการปฏิบัติงานในพื้นที่ กระบวนการขออนุญาตใช้พื้นที่รวดเร็ว การสร้างการรับรู้ ทำความเข้าใจ และส่งเสริมการทำความเข้าใจลงในการบริหารจัดการกับส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ความสอดคล้องและตรงกับความต้องการของพื้นที่อย่างแท้จริง

ทั้งนี้ ได้ขอค้นพบเกี่ยวกับปัจจัยสู่ความสำเร็จเฉพาะการทำงานด้านการท่องเที่ยว ที่สำคัญ ได้แก่ การกำหนดทิศทางการพัฒนาตามศักยภาพของพื้นที่ การกำหนดช่วงเวลาในการสนับสนุนและประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวที่เหมาะสม การบูรณาการในการยกระดับคุณภาพการท่องเที่ยวในจังหวัด การเชื่อมโยงกับการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และผู้ประกอบการท่องเที่ยว รวมถึงการส่งเสริมแนวทางการหารายได้เพื่อนำมาบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวให้เกิดความยั่งยืนต่อไป

## ข้อเสนอแนะ

### ๑. ข้อเสนอแนะในด้านนโยบาย

๑.๑ รัฐควรส่งเสริมสนับสนุนให้มีการบูรณาการระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ โดยการตรากฎหมายใหม่ หรือพิจารณากฎหมายหรือระเบียบที่มีอยู่ในปัจจุบันที่เอื้อหรือส่งผลต่อการบูรณาการ มาประยุกต์ใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ และใช้เป็นกลไกหรือแนวทางการปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

๑.๒ รัฐควรมีการกำหนดบทบาท และภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ ที่เป็นราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้มีการแบ่งแยกที่ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน

๑.๓ รัฐควรมีการปฏิรูประบบงบประมาณภาครัฐ เป็นระบบงบประมาณเชิงพื้นที่ที่สามารถบริหารจัดการได้เบ็ดเสร็จในพื้นที่

### ๒. ข้อคิดเห็นเชิงระบบและกลไกการนำไปขยายผลในทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

๒.๑ การมอบอำนาจจากหัวหน้าส่วนราชการให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งไม่ได้หมายถึงจะต้องมอบอำนาจในทุกเรื่องทั้งหมดแต่อาจเป็นการมอบบางส่วนในเรื่องที่จำเป็นหรือมีความเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาหรือวางแผนการพัฒนาในระยะยาว รวมทั้งพิจารณาตามศักยภาพการพัฒนาของจังหวัดได้

๒.๒ การกระจายอำนาจการขออนุญาตการใช้พื้นที่ในจังหวัด โดยอาจให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นมา (อาจประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง และผู้แทนจากส่วนงานที่อยู่ในภูมิภาค) เพื่อร่วมกันพิจารณาการอนุมัติการขอใช้พื้นที่ในจังหวัดขึ้นมา เพื่อสร้างความคล่องตัวในเรื่องของการดำเนินงานในพื้นที่ให้เกิดขึ้น

### ๓. ข้อคิดเห็นเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

การวิจัยครั้งนี้ เป็นเพียงการศึกษาเบื้องต้น และมีข้อจำกัดในการหาตัวอย่างที่ไม่หลากหลาย ดังนั้น ควรต้องมีการศึกษาในประเด็นที่กว้างขวางมากขึ้น ทั้งในเรื่องของประเด็นการพัฒนาในจังหวัด และพื้นที่ตัวอย่าง



## บรรณานุกรม

**Geert Bouckaert**, Governance between Legitimacy and Efficiency Citizen

Participation in the Belgian Fire Services in Modern Governance New  
Government-Society Interactions. London Thousand Oaks New Delhi:  
Sage Publication, ๑๙๙๔

**Chris Ansell and Alison Gash**, “Collaborative Governance in Theory and Practice”,  
in Journal of Public Administration Research and Theory, ๑๘:๔ (๒๐๐๘),  
pp. ๕๔๓-๕๗๑.

**Helen Sullivan and Chris Skelcher**, “Working Across Boundaries: Collaboration in  
Public Services”, New York: Palgrave Macmillan. ๒๐๐๒, pp. ๕๕-๑๑๗.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. “การศึกษาการปรับปรุง  
โครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดที่เหมาะสม”.  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๖๐

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. “การศึกษาและปรับปรุง  
การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น”.  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. “บทบาทและคุณสมบัติของ  
ผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการและจัดทำ  
หลักเกณฑ์ในการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด”.  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๕

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. “การเพิ่มประสิทธิภาพการ  
จัดบริการสาธารณะที่เชื่อมโยงระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ  
ท้องถิ่น”. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๕

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. “การแบ่งหน้าที่ความ  
รับผิดชอบของหน่วยงานรัฐบาล”. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๕

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. “การพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค”. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๘

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. “การศึกษาอำเภอต้นแบบในการจัดบริการสาธารณสุขเพื่อการบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ”. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๗

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. “โครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูง เพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต (Thailand ๔.๐)”. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๖๐

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. “การศึกษาจัดทำต้นแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัด”. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๖๑

นายนรภัทร ปลอดทอง, ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต. สัมภาษณ์, ๓๐ เมษายน ๒๕๖๑.

ท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดภูเก็ต. สัมภาษณ์, ๓๐ เมษายน ๒๕๖๑.

นายกสมาคมธุรกิจการท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ต. สัมภาษณ์, ๒ พฤษภาคม ๒๕๖๑.

เทศบาลเมืองภูเก็ต. สัมภาษณ์, ๒ พฤษภาคม ๒๕๖๑.

นางศิริวี วาเฒ่า, ท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ต. สัมภาษณ์, ๒ พฤษภาคม ๒๕๖๑.

มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต. สัมภาษณ์, ๒ พฤษภาคม ๒๕๖๑.

วิทยาลัยอาชีวศึกษาภูเก็ต. สัมภาษณ์, ๒ พฤษภาคม ๒๕๖๑.

สำนักงานเพื่อการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก. โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC) เป็นแผนยุทธศาสตร์ภายใต้ไทยแลนด์ ๔.๐. [www.eeco.or.th](http://www.eeco.or.th) : สารนิเทศ ๒๕๖๐.

## ประวัติย่อผู้วิจัย

- ชื่อ นายวิจิตร แสงทองล้วน
- วัน เดือน ปี เกิด ๑๗ ธันวาคม ๒๕๐๔
- การศึกษา ๑. วิทยาศาสตรบัณฑิต (สาขาชีววิทยา) พ.ศ. ๒๕๒๗  
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์  
๒. รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต(สาขาบริหารทั่วไป) พ.ศ. ๒๕๔๔  
มหาวิทยาลัยบูรพา
- ประวัติการทำงานโดยย่อ
- ปี พ.ศ. ๒๕๓๒-๒๕๔๖ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล ๓-๗  
สำนักงาน ก.พ.
  - ปี พ.ศ. ๒๕๔๖-๒๕๕๑ นักพัฒนาระบบราชการ ๗ - ชำนาญการ  
สำนักงาน ก.พ.ร
  - ปี พ.ศ. ๒๕๕๑-๒๕๕๔ นักพัฒนาระบบราชการชำนาญการพิเศษ  
สำนักงาน ก.พ.ร.
  - ปี พ.ศ. ๒๕๕๔-๒๕๕๕ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการพัฒนาระบบราชการ  
สำนักงาน ก.พ.ร.
  - ปี พ.ศ.๒๕๕๕ ผู้อำนวยการกองพัฒนาระเบียบราชการส่วนภูมิภาค  
และความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงาน ก.พ.ร.
- ตำแหน่งปัจจุบัน ผู้อำนวยการกองพัฒนาระเบียบราชการส่วนภูมิภาคและความสัมพันธ์  
กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี

## สรุปย่อ

เรื่อง แนวทางการบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัด

ลักษณะวิชา การเมือง

ผู้วิจัย นายวิจิตร แสงทองล้วน หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๐

ตำแหน่ง ผู้อำนวยการกองพัฒนาระเบียบราชการส่วนภูมิภาคและความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โครงสร้างการบริหารราชการของไทย ประกอบด้วย (๑) การบริหารราชการส่วนกลาง (๒) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และ (๓) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดย การบริหารราชการส่วนกลาง เป็นการบริหารราชการแบบรวมอำนาจ มีอำนาจและใช้อำนาจเพื่อการบริหารและจัดการให้ เป็นไปตามนโยบายที่กำหนด มีกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งถือเป็นกลไกของรัฐบาลทำหน้าที่นำนโยบาย ของรัฐไปปฏิบัติ ส่วน การบริหารราชการส่วนภูมิภาค จะเป็นการบริหารราชการตามระบบแบ่งอำนาจ โดยรับมอบหมายภารกิจและอำนาจหน้าที่บางอย่างจากราชการส่วนกลางเพื่อนำไปปฏิบัติในพื้นที่ และ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการบริหารจัดการตามระบบกระจายอำนาจ มีอำนาจในการ ตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง ในพื้นที่จังหวัดใดจังหวัดหนึ่งจะมี หน่วยงานราชการที่เป็นทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ซึ่งจำเป็นต้องมีการประสานความร่วมมือกันอย่างหลากหลาย โดยยึดหลักการ ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ไขปัญหา และร่วมรับผิดชอบใน ผลที่เกิดขึ้น เพื่อนำศักยภาพเฉพาะของแต่ละหน่วยงานมาสร้างคุณค่าให้กับงานตามเป้าหมายที่กำหนด และเพื่อขับเคลื่อนนโยบาย/ยุทธศาสตร์ของประเทศและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างคุ้มค่า แต่ ในทางปฏิบัติแล้วการประสานความร่วมมือดังกล่าวยังขาดประสิทธิภาพ ทำให้การบริหารงานในพื้นที่ จังหวัดไม่เกิดผลลัพธ์ในเชิงยุทธศาสตร์และไม่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ สำหรับ สาเหตุที่ทำให้การประสานความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐไม่ประสบผลสำเร็จ อาจเกิดมาจาก ปัญหาหลายประการ อาทิเช่น ปัญหาการขาดเอกภาพในการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด จาก การที่ส่วนราชการมีการจัดตั้งหน่วยงานภายในที่เป็นส่วนกลางไปตั้งอยู่ในภูมิภาคเป็นจำนวนมาก และ หน่วยงานเหล่านี้จะมีการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อส่วนราชการต้นสังกัด ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ สามารถสั่งการหรือบังคับบัญชาได้อย่างแท้จริง ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารงาน ปัญหา

โครงสร้างของหน่วยงานในภูมิภาคมีความซ้ำซ้อนทั้งในด้านการกิจ บทบาท อำนาจหน้าที่ ทำให้ขาดความคล่องตัว ไม่สามารถตอบสนองและรองรับการบริหารกิจการบ้านเมืองในปัจจุบันและในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งปัญหาในเชิงนโยบายในเรื่องการปฏิรูปการเมืองและการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีทิศทางที่จะกระจายอำนาจให้มากขึ้น ท้องถิ่นจึงมีความอิสระในการบริหารมากขึ้น แต่อำนาจหน้าที่ก็ยังมีทับซ้อนกันระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น หรือแม้แต่ระหว่างองค์กรส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวและมุ่งให้เกิดการพัฒนาประเทศอย่างเป็นรูปธรรมและตอบสนองกับความต้องการของประชาชนได้นั้น ผู้วิจัยจึงศึกษาและวิเคราะห์เพื่อหารูปแบบหรือแนวทางการปฏิบัติงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่จังหวัด รวมทั้งภาคส่วนอื่น ๆ ซึ่งเป็นกลไกหลักที่จะช่วยสนับสนุนและบริหารจัดการให้เกิดความเชื่อมโยงของภารกิจที่มีความคุ้มค่า ไม่ซ้ำซ้อน เป็นไปตามเป้าหมาย เกิดประสิทธิภาพ และสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของพื้นที่ ทิศทางการพัฒนาประเทศ และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัด

๒. เพื่อเสนอแนะแนวทางการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่จังหวัด รวมทั้งกลไกการดำเนินงานที่จะมาเสริมให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

### ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตของโครงการจะมุ่งเน้นในเรื่องของการศึกษาและวิจัยตามประเด็นการพัฒนาหรือยุทธศาสตร์ที่สำคัญต่อการพัฒนาจังหวัดในภาพรวมของประเทศ และเป็นยุทธศาสตร์ที่มีในทุกจังหวัด ดังนี้

๑. ศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการดำเนินการ ปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดของการบูรณาการของหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่จังหวัด โดยวิเคราะห์กระบวนการ/ขั้นตอนการปฏิบัติงานตามห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) โดยการศึกษาจะมุ่งเน้นเฉพาะประเด็นการขับเคลื่อนตามนโยบายรัฐบาลหรือยุทธศาสตร์การพัฒนาคือที่สำคัญ โดยเน้นที่ ประเด็นการพัฒนาด้านการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นการ

พัฒนาตามนโยบายรัฐบาลในการเพิ่มรายได้จากการท่องเที่ยวและเป็นประเด็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญของพื้นที่จังหวัดนั้น ๆ

๒. ศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องและทำให้การขับเคลื่อนการพัฒนาประสบผลสำเร็จ เช่น บทบาทของผู้นำในพื้นที่ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) หรือผู้บริหารหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กลไกในการบริหารและประสานความร่วมมือของทุกภาคส่วนในจังหวัด

### วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้แหล่งข้อมูลจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดและวิธีการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐ และภาคส่วนต่าง ๆ ที่เข้าร่วมในภารกิจของรัฐ ประกอบกับการศึกษาจากรายงานข้อเท็จจริงที่มีการบูรณาการการทำงานร่วมกันในพื้นที่ ตลอดจนความเห็นที่ได้รับจากสัมภาษณ์ผู้บริหารจังหวัดและหัวหน้าหน่วยงานภาครัฐที่อยู่ในพื้นที่จังหวัด เพื่อนำมาประมวล และสังเคราะห์ให้ได้รูปแบบหรือแนวทางการบูรณาการการทำงานร่วมกันอย่างเหมาะสม และชัดเจน ทั้งนี้ จะเลือกตัวอย่างการพัฒนาด้านการท่องเที่ยว ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่จะเพิ่มรายได้ และเป็นประเด็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญในลำดับต้น ๆ ของจังหวัด และกลุ่มจังหวัดที่เลือก โดยในเบื้องต้นมีกลุ่มเป้าหมายที่จังหวัด ภูเก็ต กระบี่ สงขลา และตรัง

### ผลการวิจัย

๑. ตัวอย่างรูปแบบของการบูรณาการการปฏิบัติงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่จังหวัด ที่มีการแบ่งบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบได้อย่างชัดเจน รวมทั้งมีการจัดสรรทรัพยากรของหน่วยงานต่าง ๆ เป็นไปอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถประยุกต์ปรับใช้ตามบริบทและศักยภาพของจังหวัด ทั้งนี้ จากการศึกษาการบูรณาการทั้งหมด พบว่าแต่ละจังหวัดมีการเริ่มต้นจากการวิเคราะห์และสภาพปัญหาประเด็นการพัฒนาหรือการแก้ไขปัญหาที่ต้องอาศัยการบูรณาการจะมีผลต่อการกำหนดภาคส่วนหรือผู้ที่มีบทบาทหลักในการบูรณาการ เช่นกรณีจังหวัดภูเก็ตเป็นความร่วมมือของหลายภาคส่วนทั้งส่วนราชการ สถาบันการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ในการสนับสนุนด้านการท่องเที่ยวซึ่งถือเป็นเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด ดังนั้นเพื่อให้การบูรณาการตอบสนองกับความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง กำหนดบทบาทหน้าที่ของภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และนำแนวทางหรือวิธีการมาใช้ในทางปฏิบัติได้อย่างเหมาะสม จึงควรมีตัวแบบ (Model) ที่ใช้ในการบูรณาการซึ่งอาจจำแนกได้เป็น ๔ ส่วน ดังนี้

### ส่วนที่ ๑ ระเบียบระดึ้นการพัฒนาจังหวัด

เป็นขั้นตอนการกำหนดประเด็นที่สำคัญในการพัฒนาเชิงพื้นที่ โดยพิจารณาจากศักยภาพเฉพาะของแต่ละจังหวัดเป็นสำคัญ โดยมีขั้นตอนและวิธีดำเนินการ ได้แก่

๑. ศึกษานโยบาย ยุทธศาสตร์ หรือทิศทางการพัฒนาประเทศในอนาคต เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการประมวลความต้องการให้สอดคล้องกับการพัฒนาในอนาคต เช่น ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ ตัวชี้วัดการพัฒนาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์สำคัญของจังหวัด กลุ่มจังหวัดและภาค ตลอดจนกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเชิงพื้นที่ อาทิ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๔๖ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑

๒. จัดเวทีประชาคมรับฟังความคิดเห็น เพื่อประมวลความต้องการจากประชาชนในพื้นที่ และจัดเวทีประชุมคัดเลือกประเด็นการพัฒนาจังหวัด โดยเรียงลำดับความสำคัญของประเด็นตามความจำเป็นเร่งด่วน ขั้นตอนนีถือว่ามีความสำคัญมาก เนื่องจากเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะเจ้าของปัญหา ตั้งแต่การร่วมรับรู้ ร่วมดำเนินการ และร่วมตรวจสอบติดตาม

๓. จัดตั้งทีมผู้เชี่ยวชาญ เป็นทีมนักคิดวิเคราะห์ข้อมูลที่มาจากหลายภาคส่วน เพื่อร่วมให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นการพัฒนาจังหวัด

### ส่วนที่ ๒ จัดทำแผนพัฒนารายประเด็นสำคัญ

เป็นขั้นตอนการเชื่อมโยงแผนงาน โครงการจากหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมจัดทำแผนพัฒนารายประเด็นสำคัญ ในขั้นตอนนี้จะรวบรวมแผนงานจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการพัฒนาจังหวัดที่ได้จากส่วนที่ ๑ กำหนดตัวแสดงหรือภาคีที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาในประเด็นที่ได้ระบุไว้ในส่วนที่ ๑ ในการร่วมกันศึกษาความเชื่อมโยง และจัดทำ “ห่วงโซ่คุณค่าแบบเบ็ดเสร็จ” (Total Value Chain) ซึ่งเป็น ห่วงโซ่คุณค่าที่พัฒนาขึ้นมาใหม่ โดยกำหนดมิติเพิ่มเติม อาทิ ระยะการพัฒนา (Phasing) ช่วงเวลา (Timeline) โครงการ/กิจกรรม (Activity) ผู้รับผิดชอบ (Actors) ทรัพยากรที่ใช้ (Resources) วิธีการขับเคลื่อน (Means) เป็นต้น

### ส่วนที่ ๓ ขับเคลื่อนการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม

ก่อนการขับเคลื่อนแผนงาน จะต้องกำหนดให้บรรลุ ห่วงโซ่คุณค่าแบบเบ็ดเสร็จที่ได้จากในส่วนที่ ๒ ลงในแผนยุทธศาสตร์ของแต่ละหน่วยงาน เช่น แผนยุทธศาสตร์กรม แผนยุทธศาสตร์จังหวัด แผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เพื่อขออนุมัติงบประมาณดำเนินการ ขั้นตอนต่อไป เป็นการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการจัดบทบาทอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ที่เป็นทางการและที่ไม่เป็นทางการระหว่างตัวแสดงของรัฐระดับต่าง ๆ และภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องกับการทำงานร่วมกัน เพื่อให้

ได้รูปแบบความสัมพันธ์ที่เหมาะสมกับการดำเนินการให้สำเร็จและเป็นไปตามเป้าหมายการพัฒนา ใน โดยใช้กลไกที่ภาครัฐพึงเลือกใช้ให้เหมาะสมกับภาคส่วนต่าง ๆ ที่สามารถแบ่งออกเป็น ๒ รูปแบบ คือ (๑) รูปแบบความร่วมมือที่เป็นทางการ เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการตามกฎหมาย การจัดประชุม การจัดทำ บันทึกความร่วมมือ (MOU) การจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือหุ้นบริษัทจำกัดระหว่างภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๕๗ ตริ และการจัดตั้งสหการตามมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ (๒) รูปแบบความร่วมมือที่ไม่เป็นทางการ เช่น การใช้สื่อสังคมออนไลน์ (social media) รูปแบบต่าง ๆ สภาภาพ และเครือข่ายที่เกิดจากการรวมตัวอย่างไม่เป็นทางการ โดยมีภาครัฐเป็นผู้อำนวยความสะดวก กรณีการขับเคลื่อนแผนมีอุปสรรค เช่น ดิจิทัลระเบียบ ข้อกฎหมายในพื้นที่

#### ส่วนที่ ๔ การติดตามและการประเมินผล (Monitor and Evaluate)

เป็นกระบวนการการตรวจสอบและประเมินผลภายใต้อำนาจหน้าที่และเครื่องมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่จังหวัดที่ต้องบูรณาการร่วมกัน ตลอดจนการใช้หน่วยงานภายนอก จาก ภาคเอกชนหรือภาคประชาชน ผ่านกลไกต่าง ๆ เช่น ห้องปฏิบัติการนวัตกรรมภาครัฐ (Government Lab) คณะกรรมการร่วมระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ และการทำแบบสอบถามเพื่อประเมินความพึงพอใจ ทั้งในการประเมินในเรื่องการบริหารแผนงานและงบประมาณ รวมถึงการสะท้อนผลการประเมินให้กับตัวแสดงที่รับผิดชอบในแต่ละประเด็นเพื่อปรับแก้ไขให้เหมาะสมและถอดบทเรียนเป็นกรณีตัวอย่างเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาในอนาคต

**๒. ปัจจัยสู่ความสำเร็จในการบูรณาการการทำงาน ที่สำคัญ และช่วยให้ขับเคลื่อนการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่**

๒.๑ ความเข้าใจของบุคลากร และการสื่อสารอย่างทั่วถึง ผู้บริหารหัวหน้าส่วนงาน และบุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องต้องมีต้องมีความเข้าใจที่ถูกต้องถึงหลักการ แนวทางกระบวนการ และการประสานงานต่าง ๆ และจุดหมายเดียวกัน พร้อมการกำหนดรูปแบบการสื่อสารที่ชัดเจน เพื่อสร้างความเข้าใจ และร่วมกันปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งอย่างเป็นทางการ และไม่เป็นทางการ

๒.๒ รูปแบบการบริหารงบประมาณที่เหมาะสมกับการปฏิบัติงานในพื้นที่ ซึ่งปัจจุบันเป็นข้อจำกัดสำคัญในการขับเคลื่อนโครงการ และบริหารยุทธศาสตร์ในพื้นที่ ควรต้องมีการรวบรวมประเด็นอุปสรรคและข้อจำกัดที่พบในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของการบริหารงบประมาณเหล่านี้ จัดส่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อจะสะท้อนให้คณะกรรมการที่กำกับดูแลนโยบายการพัฒนาพื้นที่ ผู้บริหารหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณทั้งระบบ รวมถึงรัฐบาลได้รับทราบถึงข้อจำกัด พร้อมหาทางแก้ไขข้อจำกัดเหล่านี้ร่วมกันทั้งระบบต่อไป



๒.๓ กระบวนการการขออนุญาตใช้พื้นที่ที่เหมาะสม รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ในการดำเนินงานบางพื้นที่ของจังหวัดนั้น จะต้องได้รับการอนุมัติจากหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลาง ก่อนเท่านั้น ซึ่งกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องนี้เองก็ได้กลายเป็นอีกหนึ่งข้อจำกัดในการปฏิบัติงานในพื้นที่ ก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน ซึ่งในบางครั้งทำให้ไม่สามารถช่วยเหลือประชาชนหรือแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในพื้นที่ได้ทันทั่วถึง

๒.๔ การสร้างการรับรู้ ทำความเข้าใจ และส่งเสริมการทำความเข้าใจในการบริหารจัดการกับส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ในการขับเคลื่อนงานทั้งหมด ทุกภาคส่วนในจังหวัดควรจะต้องได้รับการรับรู้ มีกระบวนการสร้างความเข้าใจและมีส่วนร่วมตามบทบาทภารกิจของตนเองด้วย โดยแต่ละภาคส่วนที่เกี่ยวข้องนั้นจะต้องมีการเตรียมการทั้งในเรื่องของบุคลากร แผนงาน ทรัพยากร หรือแม้กระทั่งการพัฒนาเครือข่ายในพื้นที่ ที่จะมารองรับการบริหารจัดการโครงการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

๒.๖ การประเมินความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ควรจะต้องมีกระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อสอบถามถึงความต้องการ และปัญหาในพื้นที่กับประชาชนในพื้นที่ด้วย เพื่อทำให้แน่ใจได้ว่ากรอบห่วงโซ่มูลค่าและปัจจัยสู่ความสำเร็จที่กำหนดนั้นครอบคลุมประเด็นสำคัญทั้งหมด และตรงกับความต้องการของพื้นที่อย่างแท้จริง

## ข้อเสนอแนะ

### ๑. ข้อเสนอแนะในด้านนโยบาย

๑.๑ รัฐควรส่งเสริมสนับสนุนให้มีการบูรณาการระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ โดยการตรากฎหมายใหม่ หรือพิจารณากฎหมายหรือระเบียบที่มีอยู่ในปัจจุบันที่เอื้อหรือส่งผลต่อการบูรณาการมาประยุกต์ใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ และใช้เป็นกลไกหรือแนวทางการปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

๑.๒ รัฐควรมีการกำหนดบทบาท และภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ ที่เป็นราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้มีการแบ่งแยกที่ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน

๑.๓ รัฐควรมีการปฏิรูประบบงบประมาณภาครัฐ เป็นระบบงบประมาณเชิงพื้นที่สามารถบริหารจัดการได้เบ็ดเสร็จในพื้นที่

### ๒. ข้อคิดเห็นเชิงระบบและกลไกการนำไปขยายผลในทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

๒.๑ การมอบอำนาจจากหัวหน้าส่วนราชการให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งไม่ได้หมายถึงว่าจะต้องมอบอำนาจในทุกเรื่องทั้งหมดแต่อาจเป็นการมอบบางส่วน ในเรื่องที่ทำเป็นประจำหรือมี

ความเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาหรือวางแผนการพัฒนาในระยะยาว รวมทั้งพิจารณาตามศักยภาพการพัฒนาของจังหวัดได้

๒.๒ การกระจายอำนาจการขออนุญาตการใช้พื้นที่ในจังหวัด โดยอาจให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นมา (อาจประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง และผู้แทนจากส่วนงานที่อยู่ในภูมิภาค) เพื่อร่วมกันพิจารณาการอนุมัติการใช้พื้นที่ในจังหวัดขึ้นมา เพื่อสร้างความคล่องตัวในเรื่องของการดำเนินงานในพื้นที่ให้เกิดขึ้น

### ๓. ข้อคิดเห็นเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

การวิจัยครั้งนี้ เป็นเพียงการศึกษาเบื้องต้น และมีข้อจำกัดในการหาตัวอย่างที่ไม่หลากหลาย ดังนั้น ควรต้องมีการศึกษาในประเด็นที่กว้างขวางมากขึ้น ทั้งในเรื่องของประเด็นการพัฒนาในจังหวัด และพื้นที่ตัวอย่าง