

## Tourism Collaboration Governance of Phuket Province

Kwannaphatsorn Chantalay <sup>1,\*</sup>

---

Received: 30/09/2022, Revised: 06/11/2022, Accepted: 19/11/2022

### Abstract

The objectives of this research were 1) to study the good governance in tourism collaboration in Phuket; 2) to study the factors affecting the promotion of good governance development in Phuket tourism collaboration and 3) to present a model of good governance in tourism collaboration in Phuket. This research uses qualitative method data collected through documentation, interview, focus group, data analysis namely: data reduction, presentation of data and conclusions or verification. The results showed: 1) The good governance in tourism collaboration in Phuket has not yet made substantial use of good governance under the benefits of tourism. 2) Factors that promote the development of good governance and collaboration in tourism in Phuket are 1) government policies that promote good governance 2) participation 3) news awareness and public relations 4) Laws and regulations 5) Amenities 6) Accessibility 3) The model of governance for tourism collaboration in Phuket uses the PHUGET Model, where P represents Public Participatory, meaning coordination of government sector, private sector, and the public. H represents Hospitality, meaning cultivating citizen awareness to offer a warm welcome to guests. U represents the Unity in tourism management. G represents Regulation Guillotine, the appropriate improvement of regulations, which also follows the “Local regulations.” E represents Education, learning and development. And T represents Technology - to manage and collect information for the Big Data

---

<sup>1</sup> Graduate school, Western University

\* Corresponding author, Email: Papatsorn.sompranon@gmail.com

for future analysis during planning and decision making. To increase the efficiency and effectiveness of tourism collaboration governance of Phuket province.

**Keywords:** Governance; Collaborate; Tourism

## ธรรมาภิบาลความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ต

ขวัญณพัทธ์สร ชาญทะเล<sup>1,\*</sup>

วันรับบทความ: 30/09/2565, วันแก้ไขบทความ: 06/11/2565, วันตอบรับบทความ: 19/11/2565

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อศึกษาสภาพธรรมาภิบาลความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ต 2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการส่งเสริมการพัฒนาธรรมาภิบาลความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ตและ 3) เพื่อนำเสนอรูปแบบธรรมาภิบาลความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ตเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่มและการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ การลดทอนข้อมูล การตรวจสอบ การนำเสนอข้อมูลและข้อสรุป ผลการวิจัยพบว่า 1) สภาพธรรมาภิบาลความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ตยังไม่มีธรรมาภิบาลมาใช้กำกับดูแลด้านการท่องเที่ยวให้เป็นรูปธรรม 2) ปัจจัยที่มีผลส่งเสริมต่อการพัฒนาธรรมาภิบาลความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ต ได้แก่ ) นโยบายภาครัฐที่ส่งเสริมธรรมาภิบาล 2) การมีส่วนร่วม 3) การรับรู้ข่าวสารและการประชาสัมพันธ์ 4) กฎหมายข้อบังคับ 5) สิ่งอำนวยความสะดวก 6) การเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยวและ 3) รูปแบบธรรมาภิบาลความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ต โดยใช้ PHUGET Model ประกอบด้วย 6 ด้าน P แทนคำว่า Public participatory หมายถึง การมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน H แทนคำว่า Hospitality หมายถึง การปลูกฝังสร้างจิตสำนึกให้ผู้คนให้การต้อนรับต่อแขกอย่างเป็นมิตร U แทนคำว่า Unity หมายถึง การมีเอกภาพในการจัดการการท่องเที่ยว G แทนคำว่า Regulation Guillotine หมายถึง การปรับปรุงกฎระเบียบที่เหมาะสมและมี “ธรรมาภิบาลของท้องถิ่น” E แทนคำว่า Education หมายถึง การพัฒนาการเรียนรู้และ T แทนคำว่า Technology หมายถึง การใช้เทคโนโลยีเข้ามาจัดการเก็บรวบรวมเป็น Big data เพื่อเป็นตัววิเคราะห์ในการวางแผนและตัดสินใจ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของธรรมาภิบาลความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ต

**คำสำคัญ:** ธรรมาภิบาล; ความร่วมมือ; การท่องเที่ยว

<sup>1</sup> บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น

\* ผู้ประพันธ์บรรณกิจ, ติดต่ออีเมล Papatsorn.sompranon@gmail.com

## บทนำ

การท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อเศรษฐกิจของหลายประเทศ ทั่วโลกสามารถสร้างรายได้เป็นจำนวนมากและยังเป็นอุตสาหกรรมที่ลงทุนต่ำแต่ให้ผลตอบแทนที่สูง รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ได้ให้ความสำคัญในการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน เพื่อช่วงชิงส่วนแบ่งตลาดท่องเที่ยวของโลก เช่นเดียวกับประเทศไทยตั้งนั้นรัฐบาลจึงได้บรรจุนโยบายด้านการท่องเที่ยวอยู่ในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ที่มีเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ คือ “ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข เศรษฐกิจพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สังคมเป็นธรรม ฐานทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน” และจัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2560-2564) โดยมุ่งเน้นการเติบโตทางการท่องเที่ยว มีการกระจายการพัฒนาการท่องเที่ยวไปยังเมืองท่องเที่ยวรองและพื้นที่ชุมชนท้องถิ่น ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและกระจายรายได้สู่ประชาชนทุกภาคส่วน โดยการมุ่งพัฒนาการท่องเที่ยวให้เป็นแหล่งเพิ่มรายได้และกระจายรายได้แก่ประเทศ มีการพัฒนาการท่องเที่ยวให้เป็นกลไกหนึ่งในการขับเคลื่อนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ และสนับสนุนภาคเอกชนลงทุนในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง (MPS, MTS. 2016)

แม้ว่าการท่องเที่ยวจะทำให้ประเทศเกิดการ发展和มีรายได้เพิ่มขึ้นจากนักท่องเที่ยว แต่ยังคงมีหลากหลายปัญหาที่เกิดขึ้นหรือเป็นผลกระทบจากการท่องเที่ยว เช่น ปัญหาการกระจายรายได้ของการท่องเที่ยวชุมชน ปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลาย ปัญหาด้านการเปลี่ยนแปลงของวิถีชีวิต ปัญหาทางด้านสังคม และปัญหาด้านการจัดการการท่องเที่ยว เป็นต้น ซึ่งสาเหตุสำคัญของปัญหาดังกล่าวส่วนหนึ่งมาจากการขาดธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยว โดยในการจัดการการท่องเที่ยวที่มีธรรมาภิบาลนั้น ต้องเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการอย่างเป็นธรรม เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวทุกภาคส่วน โดยเฉพาะประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นต้องได้รับประโยชน์จากการท่องเที่ยวอย่างแท้จริงและเป็นธรรม (Boonanon, et al. 2014)

จังหวัดภูเก็ตเป็นจังหวัดที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยการท่องเที่ยวมายาวนานกว่า 5 ทศวรรษ เป็นแหล่งท่องเที่ยวอันดับหนึ่งของไทยในระดับ World class ที่นักท่องเที่ยวทั่วโลกต่างรู้จักและปรารถนาจะมาเยือน ส่งผลให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน ประชาชน ในการขับเคลื่อนการท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ต เพื่อยกระดับและพัฒนาการท่องเที่ยวไปตามแผนพัฒนาของจังหวัด และร่วมมือกันแก้ไขจัดการปัญหาที่เกิดจากการเข้ามาของนักท่องเที่ยวและการเข้ามาของผู้คนเพื่อมาหาผลประโยชน์จากการทำธุรกิจ ส่งผลสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมของจังหวัดภูเก็ตเกิดการเปลี่ยนแปลงซึ่งปรากฏเป็นข่าว อาทิเช่น เกิดปัญหา

การทำลายทรัพยากรธรรมชาติ การเสื่อมโทรมของสภาพพื้นที่ เกิดปัญหามลภาวะ เช่น ขยะ น้ำเสีย และมลพิษทางอากาศ การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต ปัญหาอาชญากรรม การพนัน ยาเสพติด การโยกย้ายถิ่นฐาน ความขัดแย้งระหว่างคนในท้องถิ่นกับคนนอกพื้นที่ การบังคับใช้กฎหมายความเสื่อมล้ำของรายได้ การจ้างงานผิดกฎหมาย การผูกขาด การแข่งขันระหว่างธุรกิจชุมชนกับธุรกิจรายใหญ่ เป็นต้น แต่ความร่วมมือดังกล่าวยังไม่สามารถคลี่คลายปัญหาเบื้องต้นได้เป็นรูปธรรม เพราะสิ่งเหล่านี้เป็นปัญหาที่สะสมอยู่ในจังหวัดภูเก็ตมาอย่างยาวนาน อีกทั้งภาพความร่วมมือของภูเก็ตเกิดส่วนใหญ่จะเป็นการให้ข้อมูลข่าวสาร การรับฟังความคิดเห็นและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานหรือร่วมเสนอแนะทางที่นำไปสู่การตัดสินใจเพียงเท่านั้นด้วยติดข้อจำกัดระเบียบ ข้อกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงโอกาสการเข้าถึงของการมีส่วนร่วมประชาชนยังเป็นเพียงเฉพาะกลุ่ม ทำให้การจัดสรรปันส่วนผลประโยชน์ที่ไม่เกิดความเป็นธรรมเสมอภาคและเท่าเทียม ดังนั้นเพื่อให้เกิดความร่วมมือที่ดีระหว่างการดำเนินการด้านการจัดการจึงจำเป็นต้องนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนในระบบบริหารภาครัฐโดยต้องมีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับกระแสประชาธิปไตย (Rakkwamsuk, 2014)

จากข้อมูลทั้งหมดจึงเป็นประเด็นที่ผู้วิจัยมีความสนใจศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ประสานกำกับความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ตเป็นอย่างไร มีปัจจัยอะไรที่ส่งผลต่อการพัฒนาธรรมาภิบาลในความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ตและเพื่อปรับแนวทางรูปแบบความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ตซึ่งถือเป็นการใช้ความสามารถจากหลายภาคส่วนมาแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ เพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวภูเก็ตให้เติบโตและยั่งยืนตามแผนพัฒนาจังหวัดและเพื่อสร้างความเชื่อมั่นต่อนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศในทุกมิติ อีกทั้งยังเป็นต้นแบบให้จังหวัดอื่นที่มีภูมิประเทศคล้ายกันได้ศึกษาและนำไปประยุกต์ใช้เพราะหลังจากโควิด-19 สงบลงหรือกลายเป็นโรคประจำถิ่น มนุษย์จะท่องเที่ยวเพราะการท่องเที่ยวได้กลายมาเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินชีวิตของคนทุกกลุ่มเพราะเป็นเครื่องมือการผ่อนคลาย

## การทบทวนวรรณกรรม

### 1. แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

“ธรรมาภิบาล” หมายถึง การบริหารจัดการที่ก่อให้เกิดผลลัพธ์ในมิติต่าง ๆ ตอบสนองความต้องการของประชาชน เป็นแนวคิดที่ปรับเปลี่ยนการทำงานของภาครัฐสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นการบริหารภาครัฐที่เน้นการให้ความสำคัญกับภาคประชาชน ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ต้องการตอบสนองความต้องการของประชาชนเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมการบริหารงานของภาครัฐ

โดยมุ่งหวังให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญคือ การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ค่านิยมประชาธิปไตย, ประชาธิปไตยและความรับผิดชอบต่อการบริหาร ซึ่งประกอบด้วย 10 หลักการย่อย (OPSDC, 2011) ได้แก่ หลักการตอบสนอง (Responsiveness) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หลักประสิทธิภาพ/คุ้มค่า (Efficiency/Value for money) หลักความเสมอภาค (Equity) หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus oriented) หลักการตรวจสอบได้/มีภาระรับผิดชอบ (Accountability) หลักเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) และ หลักนิติธรรม (Rule of law)

WTO and Griffith University (2017) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการท่องเที่ยว ซึ่งการท่องเที่ยวนี้ จะสามารถนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ หากมีการนำธรรมาภิบาลมาใช้ที่เหมาะสมและ ต้องอาศัยการทำงานร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและการบริหารจัดการแบบร่วมมือกัน ซึ่งการจัดการ การท่องเที่ยวต้องการความร่วมมือจากทุกภาคส่วนความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวการมีส่วนร่วมนั้นจะต้องมี ความมุ่งมั่นที่จะให้เกิดความเป็นธรรม ความเสมอภาค ประสิทธิภาพ และโปร่งใส การที่ภาคธุรกิจเอกชน ประชาชนและรัฐบาลต้องมาเป็นหุ้นส่วนซึ่งกันและกัน เนื่องจากบทบาทของทั้งสามฝ่ายจะเป็นพลังร่วม ถ้าขาดความร่วมมือจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอีกฝ่ายจะขาดพลังทันที การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้กำกับดูแล ความร่วมมือ โดยภาครัฐมีบทบาทในการสร้างไม่ใช้การควบคุม รัฐต้องส่งเสริมให้หุ้นส่วนสามารถช่วยเหลือ ตนเองได้ ความรับผิดชอบต่อความรับผิดชอบในท้ายที่สุดต้องเป็นหน้าที่ของรัฐบาลเพราะรัฐบาล เป็นผู้รับผิดชอบต่อประชาชน บทบาทของรัฐบาลในสังคมและกระบวนการส่งเสริมการพัฒนากำลังเปลี่ยนแปลง การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ทำให้ทุกคนต้องหันมาคิดทบทวนถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล ประชาชน และ ภาคเอกชน เงื่อนไขของความสัมพันธ์ระหว่างสามส่วนนี้คือ “ความเชื่อมั่น” ซึ่งจะกล่าวถึงในแนวคิด การบริหารจัดการแบบร่วมมือกัน

## 2. แนวคิดการบริหารจัดการแบบร่วมมือกัน

การทำงานร่วมกันของมนุษย์เริ่มตั้งแต่ก่อตั้งอารยธรรม เพื่อจัดองค์กรหรือกลุ่มให้ดำเนินการบรรลุ เป้าหมายบางอย่าง หากพิจารณาจากสิ่งทีประสบความสำเร็จที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งมาจากนวัตกรรมของความร่วมมือ ในการสร้างองค์การทางสังคมที่เกิดขึ้นอย่างเห็นได้ชัด การบริหารจัดการแบบร่วมมือกัน (Collaboration governance) จึงเป็นคำที่มักจะได้ยินบ่อย ๆ ในสาขารัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งหมายถึง การบริหารจัดการที่ หน่วยงานสาธารณะแห่งหนึ่งหรือมากกว่านั้นได้ร่วมงานโดยตรงกับหน่วยงานที่ไม่ใช่ภาครัฐในกระบวนการ ตัดสินใจที่เป็นทางการ มีฉันทามติร่วม และผ่านการปรึกษาหารือกัน อันมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหรือ

น่านโยบายสาธารณะไปปฏิบัติหรือเป็นการจัดการโครงการหรือสินทรัพย์สาธารณะต่าง ๆ (Ansell & Gash 2008)

การท่องเที่ยวสามารถนำพื้นที่ไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ หากมีบริหารจัดการแบบร่วมมือกันอย่างเหมาะสมระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แม้การท่องเที่ยวจะทำให้เกิดการพัฒนาและประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น แต่ยังคงมีหลากหลายปัญหาที่เกิดขึ้นหรือเป็นผลกระทบจากการท่องเที่ยว เช่น ปัญหาการกระจายรายได้ของการท่องเที่ยวชุมชน ปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลาย ปัญหาด้านการเปลี่ยนแปลงของวิถีชีวิต ปัญหาทางด้านสังคม และปัญหาด้านการจัดการการท่องเที่ยว เป็นต้น ซึ่งสาเหตุสำคัญของปัญหาดังกล่าวส่วนหนึ่งมาจากกระบวนการความร่วมมือในการจัดการการท่องเที่ยวไม่สมดุล สอดคล้องกับ Ullah & Kim (2019) ได้ศึกษา A Model of Collaborative Governance for Community-based Trophy-Hunting Programs in Developing Countries พบว่า ความล้มเหลวของนโยบายบริหารจากบนลงล่างที่ไม่อาจช่วยการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม แต่การทำงานแบบมีส่วนร่วมโดยกำหนดสร้างกฎพื้นฐานและทำงานแบบประนีประนอมกัน เป็นปัจจัยสำคัญในการกระตุ้นความตั้งใจมุ่งมั่นแน่วแน่และเข้มแข็งเพื่อให้เกิดประสิทธิผล นอกจากนี้ Sinaga (2021) ศึกษา Collaborative Governance in Tourism Development in Indonesia: Study of South Sumatera Province พบว่า การสร้างความไว้วางใจระหว่างผู้ดำเนินการแต่ละฝ่ายและบทบาทของผู้นำแบบอำนวยความสะดวก มีผลต่อกระบวนการทำงานร่วมกันดำเนินไปได้ด้วยดีในบริบทของการพัฒนาการท่องเที่ยว การพัฒนาความเข้าใจในประเด็นการนำแนวคิดการบริหารจัดการมาพัฒนาการท่องเที่ยว จะช่วยแก้ไข้ปัญหาและบรรเทาปัญหาของชุมชนได้

### 3. แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารภาครัฐเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟังรวมถึงความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนจะได้รับการตอบสนอง การเปิดโอกาสให้ได้แสดงทัศนะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการของภาครัฐจะมีผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนเป็นเรื่องการควบคุมการบริหารภาครัฐ สอดคล้องกับแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good governance) ซึ่งภาครัฐจะให้ความสำคัญกับประชาชนมากหรือน้อยในหลายลักษณะ (KPI, 2005) กระบวนการมีส่วนร่วมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเป็นไปเพื่อให้บรรลุผลลัพธ์ของการตัดสินใจ 2 ประการ คือ ประการแรกเพื่อให้เกิดคุณภาพของการตัดสินใจที่มีฐานข้อมูลรองรับและประการที่สองเพื่อให้เกิดการยอมรับผลของการตัดสินใจที่มีความชอบธรรมและตอบสนองความต้องการของประชาชน (Appleby, 1965)

จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารภาครัฐเป็นเรื่องการเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ การลดค่าใช้จ่าย การสร้างฉันทามติและทำให้ง่ายต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้เป็นการหลีกเลี่ยง

การเผชิญหน้าในกรณีที่ย่ำแย่ที่สุด ช่วยให้เกิดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรมและช่วยให้เข้าใจความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน รวมทั้งเป็นการพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน (Creighton, 2000) ในการบริหารภาครัฐเป็นเรื่องสำคัญที่หน่วยงานภาครัฐจะต้องเปิดโอกาสและมีความจริงใจให้ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมของหน่วยงาน ภาครัฐ ส่วนจะมีระดับของการเข้าร่วมมากหรือน้อยย่อมขึ้นอยู่กับข้อกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับประชาชน ซึ่งจะส่งผลต่อการสร้างธรรมาภิบาลด้านการท่องเที่ยว ดังนั้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนย่อมมีส่วนช่วยให้ภาครัฐมีความสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชนสอดคล้องกับการปรับบทบาทของภาครัฐตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

#### 4. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไทยกับการพัฒนาการท่องเที่ยว

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2553 ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) คือ รัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจทางการปกครองและการบริหารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ซึ่งเป็นหลักการหนึ่งในธรรมาภิบาล การปกครองท้องถิ่นมีรูปแบบต่าง ๆ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และการปกครองท้องถิ่นพิเศษ ซึ่งเกิดจากการเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลมาเป็นเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร เป็นต้น (Hiranto, 1980)

องค์การปกครองท้องถิ่นมีความใกล้ชิดประชาชนรวมทั้งเข้าใจบริบทของพื้นที่และได้รับการถ่ายโอนภารกิจ “การส่งเสริมการท่องเที่ยว” โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นวางแผนการท่องเที่ยว การปรับปรุง ดูแล บำรุงรักษาสถานที่ท่องเที่ยว จัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 กำหนดให้มีผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการในทุกระดับ อีกทั้งพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมเป็นคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ (ท.ท.ช.) ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นกลไกสำคัญในการประสานงานกับองค์กรหรือหน่วยงานอื่น ๆ ในระดับต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวเนื่องจากเป็นผู้ดูแลฐานทรัพยากรการท่องเที่ยวและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการท่องเที่ยว

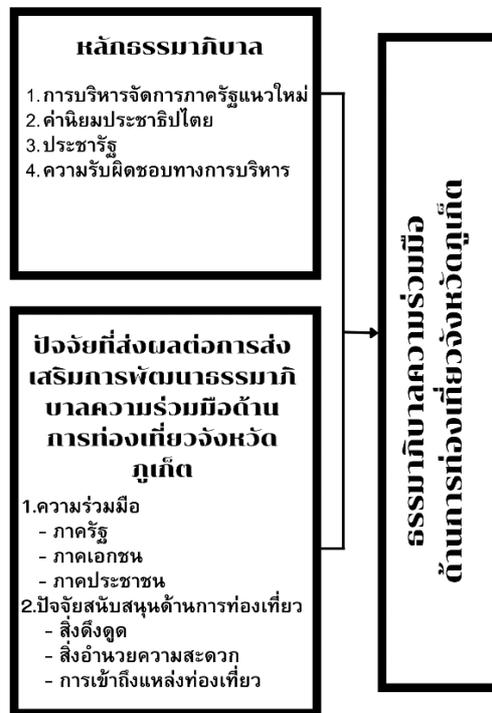
อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว สร้างรายได้ให้แก่คนในท้องถิ่นได้เป็นกอบเป็นกำก็จริง แต่การบริหารจัดการภายใต้รูปแบบทั่วไปอาจมีการตอบสนองต่อสภาพการณ์ดังกล่าวได้อย่างไม่เต็มศักยภาพ เนื่องจากอาจไม่เกื้อหนุนต่อสภาพปัญหาและความต้องการเฉพาะของพื้นที่ ส่งผลต่อการเสียโอกาสในการพัฒนาศักยภาพพื้นที่นั้น ซึ่งเป็นประเด็นปัญหา

ที่เกิดขึ้นกับจังหวัดภูเก็ต สิ่งสำคัญที่ต้องพิจารณาคือ การทำให้ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีเอกภาพในการบริหาร การแก้ปัญหา การมีอำนาจหน้าที่พิเศษเพิ่มเติมในพื้นที่นั้น ๆ จึงต้องมีศักยภาพหรือมีคุณลักษณะที่ต้องการอำนาจพิเศษเพื่อจะทำได้จริง ๆ ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ Lertpaithoon, et al. (2019) ที่ศึกษา “รูปแบบการบริหารและแนวทางในการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย” พบว่าถ้ามีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองและการบริหารเมืองก็จะทำให้การแก้ไขปัญหาที่มีในเกาะสมุยนั้นรวดเร็วยิ่งขึ้น สอดคล้องกับมาตรการในทางปฏิบัติเพื่อปรับปรุงการปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นการปกครองตนเองของประชาชนมากขึ้น (Laothammathat, 2009)

## 5. องค์กรศึกษา

ภูเก็ตเมืองท่องเที่ยวระดับนานาชาติหมายถึง อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่มีการบริหารจัดการที่ได้มาตรฐานสากล มีปัจจัยสนับสนุนด้านการท่องเที่ยวด้านสิ่งดึงดูดที่มีศักยภาพในการเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลระดับโลก การเพิ่มขึ้นของการท่องเที่ยวคุณภาพเติบโตอย่างต่อเนื่อง สามารถสร้างเศรษฐกิจสร้างงานอาชีพแก่ประชาชน รายได้ชุมชนอย่างทั่วถึง แต่ความเปลี่ยนแปลงที่มาจากการท่องเที่ยวได้สร้างปัญหาทั้ง 3 มิติ คือ ปัญหาด้านสังคม ปัญหาด้านเศรษฐกิจ และปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ โครงสร้างพื้นฐาน การบริหารจัดการน้ำ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ด้านสิ่งแวดล้อม การบุกรุกพื้นที่สาธารณะ น้ำท่วม ยาเสพติด แรงงานต่างด้าว ขาดแคลนบุคลากรด้านการท่องเที่ยว การบริหารจัดการภาครัฐที่ยังขาดความคล่องตัวในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ล้วนแล้วต้องใช้การบูรณาการจากหลายภาคส่วนร่วมกันแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชนต่อไป

### กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

### ระเบียบวิธีวิจัย

ขั้นตอนที่ 1 การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยมีขอบเขตพื้นที่ศึกษาคือจังหวัดภูเก็ต ตามปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริง ขอบเขตด้านเนื้อหาประกอบด้วยด้าน 1) สภาพธรรมาภิบาลในความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ต 2) ด้านปัจจัยที่ส่งผลต่อการส่งเสริมการพัฒนาธรรมาภิบาลความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ต 3) ด้านรูปแบบธรรมาภิบาลความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ต

ขั้นตอนที่ 2 การประมวลผลจากแหล่งข้อมูลที่ศึกษา ประกอบด้วย 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 การศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary research) เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาทำการวิเคราะห์ สังเคราะห์ให้เกิดองค์ความรู้ใหม่ โดยครอบคลุมเรื่องที่ทำการศึกษาวิจัย

ส่วนที่ 2 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) เป็นกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) จำนวน 25 คน โดยการคัดเลือกจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแบบเจาะจง (Purposive sampling) โดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม รายละเอียดตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ข้อมูลผู้ให้ข้อมูลหลัก

ภาค	รายนาม	วันที่สัมภาษณ์	ระยะเวลา
รัฐ	สมาชิกวุฒิสภา	6 กรกฎาคม 2565	1.30 ชม.
	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	16 มิถุนายน 2565	0.45 ชม.
	ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต	18 มิถุนายน 2565	1.00 ชม.
	นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด	13 มิถุนายน 2565	1.25 ชม.
	ผอ. ททท.สำนักงานภูเก็ต	10 มิถุนายน 2565	0.50 ชม.
	รองผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดภูเก็ต	19 มิถุนายน 2565	1.00 ชม.
	ผู้อำนวยการท่าอากาศยานจังหวัดภูเก็ต	24 มิถุนายน 2565	0.35 ชม.
	ท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดภูเก็ต	8 มิถุนายน 2565	0.45 ชม.
	ท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ต	17 มิถุนายน 2565	0.35 ชม.
	ประชาสัมพันธ์จังหวัดภูเก็ต	18 มิถุนายน 2565	0.45 ชม.
	พัฒนาการจังหวัดภูเก็ต	15 มิถุนายน 2565	1.00 ชม.
	พาณิชย์จังหวัดภูเก็ต	13 มิถุนายน 2565	0.45 ชม.
	วัฒนธรรมจังหวัดภูเก็ต	8 มิถุนายน 2565	0.55 ชม.
	นายกเทศมนตรีตำบลรัชฎา	13 มิถุนายน 2565	1.20 ชม.
นายกเทศมนตรีตำบลฉลอง	7 มิถุนายน 2565	1.00 ชม.	
เอกชน	อุปนายกสมาคมการท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ต	12 มิถุนายน 2565	0.30 ชม.
	นายกสมาคมโรงแรมไทยภาคใต้	13 มิถุนายน 2565	0.45 ชม.
	ตัวแทนหอการค้าจังหวัดภูเก็ต	9 มิถุนายน 2565	1.00 ชม.
	สภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ต	10 มิถุนายน 2565	0.55 ชม.
	ตัวแทนบริษัทไทยเบฟเวอเรจ	19 มิถุนายน 2565	0.45 ชม.
ประชาชน	ประธานวิสาหกิจชุมชนท่องเที่ยวย่านเมืองเก่า	12 มิถุนายน 2565	1.20 ชม.
	ประธานชมรมร้านอาหารจังหวัดภูเก็ต	13 มิถุนายน 2565	0.40 ชม.
	อดีตอุปนายกสมาคมธุรกิจท่องเที่ยว	9 มิถุนายน 2565	1.00 ชม.
	สมาชิกสภาเกษตรกรระดับหมู่บ้าน	8 มิถุนายน 2565	0.55 ชม.
	ประธานกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรบางหวานพัฒนา	14 มิถุนายน 2565	0.55 ชม.

ส่วนที่ 3 การสนทนากลุ่ม (Focus group) วันที่ 7 กรกฎาคม 2565 เวลา 13.00-15.30 น. ประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิด้านการท่องเที่ยวจากภาครัฐและเอกชนรวมถึงนักวิชาการในจังหวัดภูเก็ต จำนวน 12 คน ประกอบด้วย รองอธิการบดีฝ่ายแผนงานและการวิจัยมหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต CEO บริษัทพีโซน่า อาจารย์สาขาวิชาการจัดการการท่องเที่ยว อดีตรองผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต ประธานคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดภูเก็ต อุปนายกสภาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวภูเก็ต นายกสมาคมท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ต ที่ปรึกษาสภาอุตสาหกรรมจังหวัดภูเก็ต ประธานชุมชนท่องเที่ยวบ้านเมืองเก่าภูเก็ต ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐกิจ ที่ปรึกษา นายกเทศมนตรีตำบลรัษฎาและผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวด้านสุขภาพ

ส่วนที่ 4 เครื่องมือที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ แบบสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง ที่ผ่านการตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา (Content validity) จากผู้ทรงคุณวุฒิ

ส่วนที่ 5 การวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) มีหลักการพื้นฐาน ได้แก่ การลดทอนข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ได้จากภาคสนาม เพื่อให้ได้กลุ่มข้อมูลที่มีความหมายร่วมกัน และมีการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มของข้อมูลจนได้แบบแผนของความเชื่อมโยงที่ใช้อธิบายปรากฏการณ์ที่ศึกษาได้ดีที่สุด ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) โดยใช้วิธีการตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data source triangulation) และตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีการ (Method triangulation)

## ผลการศึกษา

1.สภาพธรรมาภิบาลความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ต พบว่า การนำหลักธรรมาภิบาลมากำกับความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวยังไม่มีความเป็นรูปธรรม ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ 1) หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ถึงแม้ว่าจะมีความร่วมมือและแรงขับเคลื่อนจากภาคเอกชนและประชาชน แต่ก็ไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ เนื่องจากยังดำเนินโดยภาครัฐเป็นต้นนำ (Public-led method) โดยรัฐเป็นผู้มีบทบาทหลัก (Key action) การพัฒนาแบบไร้ทิศทาง “ต่างฝ่ายต่างทำ” มีลักษณะการสั่งการเป็นการสั่งการจากบนลงล่างและมิงานทับซ้อนหลายกระทรวง และไม่มีการจัดโครงสร้างการบริหารความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวที่สอดคล้องกับการจัดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ทำให้ไม่มีเอกภาพในการจัดการ อีกทั้งข้อเสนอจากภาคเอกชนและประชาชนยังติดกับข้อจำกัดของการตัดสินใจแบบศูนย์กลาง ทำให้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลความร่วมมือยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการด้านการท่องเที่ยวได้อย่างเพียงพอ 2) หลักค่านิยมประชาธิปไตยยังเป็นเรื่องที่ทำทนายในการกำกับดูแลความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวมากที่สุด เพราะการท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ตยังไม่สามารถจัดการท่องเที่ยวมีความยุติธรรมและเสมอภาค เนื่องจากปัญหา

ตัวบทกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับบริบทและการบังคับใช้กฎหมายที่ขาดประสิทธิภาพ ในขณะที่ภาครัฐกลับมีความมั่นใจว่ากฎหมายจะเป็นตัวกำกับดูแลที่ทำให้เกิดความเสมอภาค รวมทั้งการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารยังไม่มี ความละเอียดชัดเจน ภาคประชาชนและเอกชนยังไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างสะดวก 3) หลักประชารัฐ การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและภาคประชาชนยังอยู่ในกระบวนการที่ไม่เหมาะสม ตั้งแต่การคัดเลือกตัวแทน จนกระทั่งห้วงเวลาของการเจรจา ทำให้ระดับการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและประชาชนยังอยู่ในระดับน้อย เป็นผลให้ไม่เกิดคุณภาพของการตัดสินใจที่มีฐานข้อมูลรองรับและไม่เกิดการยอมรับผลของการตัดสินใจที่มีความชอบธรรมและตอบสนองความต้องการของประชาชน อีกทั้งบทบาทของการปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดพลังร่วมเนื่องการบริหารจัดการภายใต้รูปแบบทั่วไปอาจเกื้อหนุนต่อสภาพปัญหาและความต้องการเฉพาะของพื้นที่ และข้อจำกัดด้านงบประมาณซึ่งสอดคล้องกับซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ Lertpaithoon, et al. (2019). ที่ศึกษารูปแบบการบริหารและแนวทางในการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย พบว่าถ้ามีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครอง และการบริหารเมืองก็จะทำให้การแก้ไขปัญหาที่มีในเกาะสมุยนั้นรวดเร็วยิ่งขึ้น 4) หลักความรับผิดชอบ มีความพยายามขับเคลื่อนความรับผิดชอบต่อทรัพยากร สิ่งแวดล้อมและสังคมผ่านโครงการต่าง ๆ แต่ก็ขาดการบูรณาการร่วมกันและการบังคับใช้กฎหมายจากหน่วยงานรัฐอ่อนแอทำให้เกิดช่องว่างให้เกิดการเอื้อประโยชน์ให้กับเอกชนบางกลุ่ม ซึ่งการตรวจสอบยังขาดพลังในการตรวจสอบส่งผลให้มีมีการบุกรุกและทำลายธรรมชาติให้เห็น

## 2. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการส่งเสริมการพัฒนาธรรมาภิบาลความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ต

พบว่า ปัจจัยด้านความร่วมมือ ได้แก่ 1) นโยบายภาครัฐที่ส่งเสริมธรรมาภิบาล ซึ่งมีบทบาทอย่างมากต่อการสร้างธรรมาภิบาลความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ต เป็นการสร้างจิตสำนึกที่ถูกต้องให้กับข้าราชการ ในทุกระดับโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำท้องถิ่นและนักการเมืองท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดกับชุมชนและมีความเข้าใจบริบทของพื้นที่ให้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้กำกับดูแลความร่วมมือ 2) การมีส่วนร่วม ไม่ได้หมายถึงระดับของการมีส่วนร่วมเพียงอย่างเดียว แต่ยังหมายถึงการร่วมมือกันในเชิงทรัพยากร (Shared resources) การตัดสินใจเชิงนโยบายและเป้าหมายการพัฒนาเมืองร่วมกัน (Common ground to common goal) และเป็นการบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยวตามความต้องการของพื้นที่โดยมีประชาชนในท้องถิ่นเป็นตัวนำภายใต้การสนับสนุนจากภาครัฐ 3) การรับรู้ข่าวสาร ภาครัฐต้องมีการพัฒนาช่องทางการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายและไม่ยุ่งยากซับซ้อน ทำให้เกิดการร่วมแรงร่วมใจในความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนการท่องเที่ยว สอดคล้องกับ Tetanang & Suksom (2022). ได้ศึกษาเรื่อง ศึกษาประสิทธิภาพผลการบริหารจัดการขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) พบว่าปัญหาการติดต่อสื่อสารองค์การ เช่น ปัญหาไม่ได้รับความร่วมมือจนไม่สามารถใช้ข้อมูล

เป็นฐานในการกำหนดเป้าหมาย นโยบายและทิศทางขององค์การ อีกทั้งต้องพัฒนาระบบและกลไกต่าง ๆ เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจในกระบวนการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม 4) กฎหมายข้อบังคับที่เหมาะสมกับบริบท เมืองท่องเที่ยว จะเป็นสิ่งที่ทำให้ความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ ส่วนปัจจัย ด้านการท่องเที่ยว ได้แก่ 1) ด้านอำนวยความสะดวก (Amenities) การก่อสร้างปัจจัยพื้นฐาน เช่น ระบบการขนส่ง ระบบสื่อสาร ระบบสาธารณูปโภค 2) การเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยว จำเป็นที่จะต้องมีการขนส่ง ซึ่งประกอบด้วย เส้นทางยานพาหนะสถานีและผู้ประกอบการการขนส่งเพื่อลำเลียงคนและสิ่งของไปยังจุดหมายปลายทาง ซึ่งถ้ามีการพัฒนา 2 ปัจจัยนี้ ให้เติบโตเท่าทันกับความต้องการของการท่องเที่ยวก็จะทำให้ประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพของการจัดการท่องเที่ยวดีขึ้น ส่งผลกลุ่มแสวงหาผลประโยชน์จะลดลงเกิดความเป็นธรรมในสังคม และมีการกระจายรายได้ให้กับชุมชนอย่างเสมอภาคกัน

**3. รูปแบบธรรมาภิบาลความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ต** พบว่า ทุกภาคส่วนเห็นพ้อง ต้องกันว่า การบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยวที่ไม่ได้เน้นหน่วยงานภาครัฐเป็นตัวนำ (Public-led method) อีกต่อไป แต่เป็นการบริหารจัดการบนฐาน “ธรรมาภิบาลความร่วมมือ” (Collaboration governance) ระหว่าง ภาครัฐภาคเอกชน ภาคประชาชน ที่อยู่ในพื้นที่เพื่อมาทำงานด้านการท่องเที่ยวร่วมกัน โดย “เอกชนคิด รัฐอำนวยความสะดวก” โดยหน่วยงานภาครัฐต้องมีการปรับทัศนคติ ปรับเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้ให้บริการ (Service provider) มาสู่บทบาทที่หลากหลาย โดยคงบทบาทเป็นผู้กำหนดนโยบาย (Policymaker) และผู้กำกับดูแล (regulator) ที่ยังจำเป็นไว้ แต่เพิ่มบทบาทการเป็นผู้ซื้อบริการ (Service purchaser) ผู้เชิญหรือ (Convenor) ผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) และผู้ให้ความชอบธรรม (Legitimizer) และมีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเข้ามามีบทบาท อย่างแท้จริง โดยมีการปรับเปลี่ยนกฎหมายให้มีทันสมัยและเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่หรือเป็น “ธรรมนูญ ของท้องถิ่น” รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีในการเพิ่มช่องทาง การมีส่วนร่วมและการเก็บรวบรวม เป็นฐานข้อมูลเพื่อใช้ในการตัดสินใจ โดยเสนอรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับธรรมาภิบาลความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว ควรมีลักษณะที่เป็นเครือข่ายหรือสภากาการท่องเที่ยว ที่มีการคัดเลือกตัวแทนจากทุกภาคส่วน และมีการกำหนด บทบาทอำนาจ หน้าที่และงบประมาณ เพื่อความเป็นเอกภาพในการทำงานของทั้ง 3 ภาคส่วน ซึ่งสอดคล้องกับ ผลการศึกษาของ Ullah & Kim (2019). ได้ศึกษาเรื่อง A Model of Collaborative Governance for Community-based Trophy-Hunting Programs in Developing Countries ซึ่งพบว่า การเป็นผู้นำจากท้องถิ่น ที่บริหารงานเพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างชุมชนและภาครัฐ และการออกแบบให้มีการทำงานแบบมีส่วนร่วม โดยกำหนดสร้างกฎพื้นฐานและทำงานแบบประนีประนอมกันบนพื้นฐานของชุมชนเป็นปัจจัยสำคัญ ในการกระตุ้นความตั้งใจมุ่งมั่นแน่วแน่และเข้มแข็งจากผู้เข้าร่วมมีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานร่วมกัน

## สรุปและอภิปรายผล

จากผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้ พบประเด็นที่น่าสนใจดังนี้ การบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยวในยุคสมัยที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ความร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านการท่องเที่ยวเพียงอย่างเดียวไม่สามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงความท้าทายด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ตได้ การนำแนวคิดธรรมาภิบาลมาเป็นกระบวนการประสานการบริหารจัดการแบบร่วมมือกัน โดยมีการเน้นเนื่องจากการกระบวนการประสานความร่วมมือ (Collaborative management) ยังเป็นกระบวนการที่พึงพิงการตัดสินใจจากภาครัฐ การนำธรรมาภิบาลมาประสานกำกับกับดูแลความร่วมมือจะทำให้เกิดการขับเคลื่อนเป็นพลังแห่งการเปลี่ยนแปลงสู่การจัดสรรปันส่วนผลประโยชน์ที่มีความเป็นธรรมเสมอภาคและยั่งยืนและนำไปสู่การท่องเที่ยวที่มีคุณภาพ ธรรมาภิบาลความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ต ประกอบด้วย 3 ส่วนหลักคือ ส่วนฐานราก เป็นปัจจัยสนับสนุนด้านการท่องเที่ยวและความร่วมมือของ 3 ภาคส่วน ส่วนด้านบนสุด คือ เป้าหมายของธรรมาภิบาลความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ต นั่นคือ การเป็นแหล่งท่องเที่ยวระดับโลก ส่วนที่เป็นเสาหลัก 6 เสาหลัก เพื่อส่งเสริมสนับสนุนส่งเสริมการพัฒนาธรรมาภิบาลความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ตให้ทุกภาคส่วนในสังคมได้รับผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมและยั่งยืน ตามแบบจำลอง PHUGET Model ดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2 PHUGET Model รูปแบบธรรมาภิบาลความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ต

PHUGET Model เป็นตัวแบบการสร้างธรรมาภิบาล “เอกชนคิด รัฐอำนาจการ” เกิดจากทุกภาคส่วนร่วมกันปรับบทบาทภาครัฐและหนุนเสริมให้ท้องถิ่นเข้ามามีบทบาท เพราะเชื่อมั่นในศักยภาพและความสามารถของ “พลังท้องถิ่น” พลังวิถีสันติที่เกิดขึ้นจากการบูรณาการผสมความรู้ ประสบการณ์ของทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน โดยมี 6 เสาหลัก ที่สนับสนุนให้เกิดปัจจัยที่มีผลส่งเสริมการพัฒนาธรรมาภิบาลความร่วมมือให้ไปสู่ การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ค่านิยมประชาธิปไตย ประชาธิปไตยและหลักความรับผิดชอบทางการบริหาร จากภาพที่ 2 PHUGET Model ซึ่งเป็นรูปแบบธรรมาภิบาลความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ต โดยแต่ละตัวอักษรมีความหมายดังนี้

P แทนคำว่า Public participation หมายถึง เป็นจุดเริ่มต้นกระบวนการสร้างธรรมาภิบาลหลักประชาธิปไตย เปิดโอกาสและมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน ปฏิบัติ ตัดสินใจและประเมินอย่างเท่าเทียมกัน (Equity) ของหลากหลายครอบคลุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเหมาะสม เพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยวที่ไม่ได้เน้นหน่วยงานภาครัฐเป็นตัวนำ (Public-led method) อีกต่อไป

H แทนคำว่า Hospitality หมายถึง การปลูกฝังสร้างจิตสำนึกรักบ้านเกิดให้ผู้คนในจังหวัดภูเก็ตให้การต้อนรับต่อผู้มาเยี่ยมเยือนอย่างเป็นกันเอง มีความปลอดภัย ดูแลรักษาปัจจัยด้านดึงดูดด้านการท่องเที่ยว ส่งผลให้หลักความรับผิดชอบทางการบริหารมีความเป็นรูปธรรม

U แทนคำว่า Unity หมายถึง การมีเอกภาพในการจัดการการท่องเที่ยว โดยการจัดทำโครงสร้างรวมตัวกันอย่างมีคุณภาพเป็นเครือข่ายหรือสภาการท่องเที่ยวโดยมีการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่และงบประมาณ เพื่อสร้างสมดุลทางอำนาจและทรัพยากร จะส่งผลให้หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นรูปธรรมชัดเจนขึ้น

G แทนคำว่า Regulation guillotine หมายถึง การปรับปรุงกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการด้านการท่องเที่ยวและควรมีการผลักดันการใช้กฎหมายเฉพาะในแต่ละพื้นที่ ให้เป็น “ธรรมนูญของท้องถิ่น<sup>1</sup>” ซึ่งจะช่วยให้เกิดแรงจูงใจและลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในอดีตที่ยังหาทางออกไม่ได้ เป็นจะเริ่มต้นของหลักค่านิยมประชาธิปไตยที่จะทำให้การท่องเที่ยวเกิดความเป็นธรรม เสมอภาค เปิดเผยโปร่งใส

E แทนคำว่า Education หมายถึง การเรียนรู้และการพัฒนาเป็นการเพิ่มศักยภาพทุนมนุษย์ของจังหวัดภูเก็ตให้มีความความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาลรวมทั้งสร้างองค์ความรู้ที่จะใช้การปรับตัวเพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง รับมือกับการตรวจสอบและแก้ไขปัญหาที่มีความซับซ้อนขึ้น

<sup>1</sup> บทสัมภาษณ์สมาชิกวุฒิสภาเมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2565

T แทนคำว่า Technology หมายถึง การใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยสร้างการสื่อสารและการจัดเก็บรวบรวมเป็น Big data เพื่อใช้ข้อมูลมาเป็นตัววิเคราะห์เพื่อการวางแผนและตัดสินใจในการขับเคลื่อนการท่องเที่ยว เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารจัดการการท่องเที่ยว

โดยสรุป ภูเก็ตเป็นจังหวัดที่กล่าวได้ว่ามีความร่วมมืออยู่ในระดับต้น ๆ ของประเทศไทย ซึ่งจะเห็นได้จากการรับคัดเลือกเป็นตัวแทนโครงการต่าง ๆ โดยเฉพาะเรื่องความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว PHUGET Model จะเป็นส่วนสำคัญในเพิ่มประสิทธิภาพความร่วมมือและขับเคลื่อนภูเก็ตด้วยความเป็นธรรมชาติ ความเสมอภาค ประสิทธิภาพและโปร่งใส ทำให้การท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ตเติบโตต่อเนื่องอย่างมั่นคง กระจายรายได้ทุกภาคส่วนและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นอย่างเท่าเทียมกัน ที่สำคัญการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมที่มาจากจิตสำนึกจะเป็นเสน่ห์ในการดึงดูดให้นักท่องเที่ยวจากทั่วโลกกลับมาพักที่จังหวัดภูเก็ต

## ข้อเสนอแนะ

จากการวิจัยพบว่า PHUGET Model จะเป็นส่วนสำคัญในเพิ่มธรรมาภิบาลความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ต หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องนำ PHUGET Model ไปประยุกต์ใช้ เพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยวที่ไม่ได้เน้นหน่วยงานภาครัฐเป็นตัวนำ (Public-led method) เป็นกลไกที่สำคัญในการขับเคลื่อนภูเก็ตด้วยความเป็นธรรมชาติ ความเสมอภาค ประสิทธิภาพและโปร่งใส ทำให้การท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ตเติบโตต่อเนื่องอย่างมั่นคง กระจายรายได้ทุกภาคส่วนและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

การนำผลการศึกษาไปปฏิบัติสามารถดำเนินการได้ดังนี้

1. ภาครัฐควรมีนโยบายตรงไปยังผู้นำและหัวหน้าส่วนต่าง ๆ ให้เป็นผู้นำในการสร้างธรรมาภิบาลในองค์กร รวมทั้งเปิดให้มีการประเมินโดยภาคประชาชน
2. เพื่อการแก้ไขปัญหาที่จำเป็นต้องมีการปรับบทบาทภาครัฐ ซึ่งรวมถึงการกระจายอำนาจ เพื่อให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจเนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นมีความเข้าใจบริบทของพื้นที่และใกล้ชิดประชาชน จึงสามารถตอบสนองความต้องการที่หลากหลายได้ดีกว่ารัฐบาลส่วนกลาง
3. เนื่องจากสังคมไทยยังขาดความรู้ความเข้าใจทางด้านธรรมาภิบาล ทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชน จึงควรมีการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเรื่องธรรมาภิบาล
4. การเปิดเผยข้อมูลและการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อเป็นเครื่องมือที่ช่วยในการทำงานร่วมกันและเพื่อตรวจสอบความโปร่งใส

## ข้อเสนอแนะครั้งต่อไป

1. ควรมีการวิจัยเชิงลึกแต่ละด้านของธรรมาภิบาลความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ต ได้แก่ หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ หลักค่านิยมประชาธิปไตย หลักประชารัฐและหลักความรับผิดชอบต่อ การบริหาร เพื่อนำมาพัฒนาหาแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวของ จังหวัดภูเก็ตให้มีประสิทธิผลเพิ่มขึ้นต่อไป
2. ควรมีการวิจัยแนวทางส่งเสริมการพัฒนาให้จังหวัดภูเก็ตสามารถมีอิสระในการกำกับดูแล การดำเนินงานความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ต
3. ควรมีการศึกษากฎหมายที่สอดคล้องเหมาะสมและเอื้อประโยชน์ในการสร้างความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว ของจังหวัดภูเก็ต
4. ควรมีการศึกษาปัจจัยอื่น ๆ ที่ส่งผลต่อความสำเร็จต่อการบริหารความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว ของจังหวัดภูเก็ต

## เอกสารอ้างอิง

- Ansell, A. & Gash, A. (2008). *Collaborative governance in theory and practice*. <https://shorturl.asia/UcKem>
- Appleby, P. (1965). *Public administration and democracy; essays in honor*. (Appleby, P & Martin, R.C. editor.) Syracuse University Press.
- Boonanon, R. et al. (2014). *The form of the promoting activities held by Kamphaeng-Phet historical park, World Heritage Site*. <https://shorturl.asia/UcKem>
- Creighton, J.L. (2000). *The public participation handbook: making better decisions through citizen involvement*. King Prajadhipok's Institute and Asia Foundation.
- Hiranto, U. (1980). *Local administration*. Odeon Store.
- KPI. (2005). *Research report. Expansion project to bring indicators of good governance practice in to Enterprise Level*. King Prajadhipok's Institute.
- Laothammathat, A. (2009). *Transmigration: creating local government as the foundation of democracy*. Thammasat University.
- Lertpaithoon, S. et al. (2019). A Study in methods for administering and developing Koh Samui. *Journal of Humanities and Social Sciences* 11(2), 1–56.

MPS, MTS. (2016). *Annual report 2016, Ministry of Tourism and Sports*. Ministry of Tourism and Sports.

OPSDC. (2011). *The problem of budget allocation is inconsistent with the economic growth and income collection of Phuket Province*. OPSDC

Rakkwamsuk, E. (2014). *Roles of citizens in good governance: the case study of registration of land title deed of Wat Don Sawan (unoccupied)*. Western University.

Sinaga, I.C. (2021). *Collaborative governance in tourism development in Indonesia: study of south sumatera Province*. <https://shorturl.asia/AHdVb>

Tetanang, C. & Suksom, S. (2022) Managerial effectiveness of bangkok mass transit authority (BMTA). *Journal of Social Science and Buddhist Anthropology*. 5(4), 1-15

Ullah, I & Kim, D.Y. (2019). *A Model of Collaborative Governance for Community-based trophy-Hunting programs in developing countries*. <https://shorturl.asia/hJKA9>

WTO and Griffith University. (2017). *Managing growth and sustainable tourism governance in Asia and the Pacific*. UNWTO publication.