

Strengthening Synergy for the Rehabilitation and Conservation of Community Tourism Resources by Local Administrative Organizations in Upper Northern Thailand

Jariya Koment

School of Administrative Studies,
Maejo University, Thailand

Chalermchai Panyadee

School of Administrative Studies,
Maejo University, Thailand

Arunroj Pwongsuwan

School of Tourism Development,
Maejo University, Thailand

Abstract

The objectives of this study were to: 1) examine the consistency of roles and responsibilities of local administrative organizations (LAOs) in the rehabilitation and conservation of community tourism resources before and during the COVID-19 pandemic; 2) investigate the public policy creation process and the strength of synergy in rehabilitating and conserving community tourism resources; 3) analyze factors contributing to the strength of synergy in these efforts; and 4) develop policy recommendations to enhance the synergy of LAOs in rehabilitating and conserving community tourism resources. This research employed a mixed-methods approach. The quantitative component involved a survey using questionnaires administered to a sample of 103 LAOs in Upper Northern Thailand. The data were analyzed using descriptive and inferential statistics, specifically multiple regression analysis. The qualitative component consisted of in-depth interviews with three chief executives of LAOs and a small group discussion with 15 stakeholders, analyzed using content analysis. The findings revealed that LAOs are responsible for the rehabilitation and conservation of resources in accordance with their legal mandates, with their roles remaining consistent before and during the COVID-19 pandemic. The study of the public policy formulation process showed a high level of practice ($\bar{x} = 3.43$, $SD = 0.98$). The overall strength of synergy was also assessed as high ($\bar{x} = 3.66$, $SD = 1.04$). Factors contributing to the strength of synergy included a collaborative learning system, leaders' ability to manage networks, the presence of regulations and laws for resource management, and allocated

CORRESPONDING AUTHOR

Chalermchai Panyadee, School of Administrative Studies, Maejo University, Thailand
No. 63 Moo 4, Nong Han Subdistrict, San Sai District, Chiang Mai Province 50290 Thailand. Email: cpanyadee@yahoo.com
© College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.

budgets for the maintenance of natural resources. Collectively, these factors explained 47.5% of the variation in the strength of synergy ($R^2 = 0.475$, $F = 12.297$, $p < 0.01$). The study provides three key policy recommendations to strengthen synergy in rehabilitating and conserving community tourism resources: 1) developing a master plan for the systematic rehabilitation and conservation of natural resources and the environment; 2) conducting thorough surveys and compiling a comprehensive database of natural resources and environmental assets within LAO jurisdictions; and 3) fostering partnerships with public networks to ensure sustainable management of tourism resources.

Keywords

public policy process, synergy, rehabilitation and resources conservation, tourism resources, local administrative organizations

ความเข้มแข็งในการสานพลังเพื่อการฟื้นฟู และอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน

จริยา โกเมนต์

วิทยาลัยบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยแม่โจ้

เฉลิมชัย ปัญญาดี

วิทยาลัยบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยแม่โจ้

อรุณโรจน์ พวงสุวรรณ

คณะพัฒนาการท่องเที่ยว
มหาวิทยาลัยแม่โจ้

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) วิเคราะห์ความสอดคล้องของบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชนทั้งในมิติกฎหมายและการปฏิบัติจริงในช่วงก่อนและระหว่างการระบาดของโควิด-19 2) ศึกษากระบวนการสร้างนโยบายสาธารณะ และระดับความเข้มแข็งในการสานพลังในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน 3) วิเคราะห์ปัจจัยที่สัมพันธ์กับความเข้มแข็งในการสานพลังในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน และ 4) พัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายในการสานพลังในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน การวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยแบบผสมผสาน โดยในการวิจัยเชิงปริมาณ ทำการสำรวจด้วยแบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน จำนวน 103 แห่ง วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติเชิงพรรณนา และสถิติเชิงอนุมาน ได้แก่ การวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณ ในส่วนการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก กับนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 3 แห่ง และจัดการประชุมกลุ่มย่อยผู้มีส่วนได้เสีย จำนวน 15 คน วิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา ผลการวิจัยพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรสอดคล้องกับบทบาทที่ได้รับมอบมาตามภารกิจตามกฎหมาย และในระหว่างการระบาดมีบทบาทไม่ต่างจากก่อนการระบาดของโควิด-19 มากนัก ในด้านกระบวนการสร้างนโยบายสาธารณะ พบว่ามีระดับการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.43$, $SD. = 0.98$) ในด้านความเข้มแข็งในการสานพลัง พบว่ามีความเข้มแข็งอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.66$, $SD. = 1.04$) โดยพบว่าปัจจัยด้านการมีระบบการเรียนรู้ร่วมกัน ความสามารถในการบริหารเครือข่ายของผู้นำ การมีระเบียบและกฎหมายของตนเองในการจัดการทรัพยากร และงบประมาณในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติ ร่วมกันอธิบายความผันแปรความเข้มแข็งในการสานพลังในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน ได้ร้อยละ 47.50 ($R^2 = 0.475$, $F = 12.297$, $P < 0.01$) ข้อเสนอเชิงนโยบายในการสานพลังในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน มี 3 ประการ คือ (1) การจัดทำแผนแม่บทในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ (2) กำหนดให้มีการสำรวจและจัดทำฐานข้อมูล

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่รับผิดชอบ (3) การจัดการภาคีเครือข่ายสาธารณะเพื่อฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากร โดยเฉพาะทรัพยากรการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน

คำสำคัญ

กระบวนการนโยบายสาธารณะ, การสานพลัง, การฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากร, ทรัพยากรการท่องเที่ยว, องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

บทนำ

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นรูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น มีบทบาทหน้าที่และภารกิจที่ต้องจัดทำ หรือภารกิจที่จะต้องจัดทำหรือจัดให้มีขึ้นภายในพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง และภารกิจหน้าที่ที่อาจจะจัดทำ หรือกลุ่มภารกิจที่กฎหมายเปิดโอกาสให้กับท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการจัดทำได้หากท้องถิ่นมีศักยภาพเพียงพอ (Mektrairat et al., 2009) ซึ่งการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหนึ่งในภารกิจหน้าที่ที่ต้องจัดทำ รวมไปถึงการปรับปรุงฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ที่มีการถ่ายโอนจากกรมส่งเสริมการเกษตรมาให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการ นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ในการส่งเสริมการพัฒนาการท่องเที่ยวเพื่อสร้างรายได้ให้แก่คนในท้องถิ่น (Butjindaves & Chaimusik, 2022) อีกทั้งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปกครองส่วนท้องถิ่นในการควบคุมดูแลและทำนุบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและส่งเสริมการท่องเที่ยวในเขตปกครองส่วนที่รับผิดชอบให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย (Siriwanno, Maneesaeng & Noichareon, 2020)

ในด้านการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่ในการจัดการท่องเที่ยวแตกต่างกันไปตามสภาพพื้นที่และศักยภาพของแต่ละองค์กร หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้มีการแก้ไขกฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ตามกฎหมายในการส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ชัดเจนขึ้น โดยได้รับการถ่ายโอนภารกิจ “การส่งเสริมการท่องเที่ยว” ในระดับท้องถิ่น ให้วางแผนการท่องเที่ยว การปรับปรุง ดูแล บำรุงรักษาสถานที่ท่องเที่ยว จัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ ตามมาตรา 16 (8) มาตรา 16 (13) มาตรา 17 (14) มาตรา 23 (19) และมาตรา 24 (12) พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 กำหนดให้มีผู้แทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการในทุกระดับ อีกทั้งพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 มาตรา 5 ได้กำหนดให้ตัวแทนจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมเป็นคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ (ท.ท.ช.) ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นกลไกสำคัญในการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ในระดับต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว เนื่องจากเป็นผู้ดูแลฐานทรัพยากรการท่องเที่ยวและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการท่องเที่ยว (Choibamroong, 2009)

อย่างไรก็ตาม เมื่อกล่าวถึงนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น พบว่าที่ผ่านมานโยบายส่วนใหญ่ออกมาจากฝ่ายการเมือง ฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายราชการ โดยขาดการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ โดยเฉพาะภาคประชาชนและวิชาการ (Jindawattana, 2013) จนทำให้หลาย ๆ นโยบายที่ดำเนินการไปแล้วไม่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาให้กับท้องถิ่น (Inchat & Thamchalai, 2017) สะท้อนให้

เห็นว่าการกระจายอำนาจในรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น นโยบายบางอย่างก็ยังคงควบคุมและมีข้อจำกัดในการจัดการ โดยเฉพาะการบริหารในสถานการณ์วิกฤต ดังกรณีการระบาดของโควิด-19 ที่ส่งผลกระทบต่อภาคธุรกิจ รวมถึงชุมชนท่องเที่ยวที่กระจายตัวอยู่ทั่วประเทศ ที่ทำให้ชุมชนท่องเที่ยวไม่มีนักท่องเที่ยวเดินทางเข้าไปในชุมชน ไม่มีรายได้จากการท่องเที่ยว ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนที่เคยเป็นทรัพยากรการท่องเที่ยวถูกละเลย แต่ที่ผ่านมามาท่องเที่ยวได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน ดังนั้น ทรัพยากรเหล่านั้นจำเป็นต้องได้รับการดูแลฟื้นฟูและอนุรักษ์ ซึ่งที่ผ่านมามีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาศัยอำนาจตามกฎหมายในการดูแล ส่วนชุมชนอาศัยอำนาจจากสิทธิชุมชนเข้ามามีการจัดการดูแล ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าขาดการสานพลังร่วมกันจากทุกภาคส่วน เป็นการจัดการตามอำนาจหน้าที่หรือสิทธิของตนเองเป็นหลัก ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นต้องมีการประสานพลังกันด้วยการพัฒนากระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม โดยกำหนดนโยบายสาธารณะร่วมกันจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐผ่านบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชนผ่านผู้นำชุมชน คนในชุมชน และกลุ่มท่องเที่ยวชุมชน ซึ่งการสานพลังนี้จะช่วยลดความขัดแย้ง และช่วยสร้างพลังร่วมในการทำให้ทรัพยากรเหล่านั้นได้รับการดูแล รักษา ให้อยู่คงดำรงอยู่ และเตรียมพร้อมสำหรับการจัดการท่องเที่ยวในอนาคตได้อย่างยั่งยืน

จากการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการท่องเที่ยวชุมชนจากฐานข้อมูล CBT Gateway (Onwan et al., 2020) พบว่า ในพื้นที่ภาคเหนือตอนบนมีกลุ่มการท่องเที่ยวโดยชุมชน 183 แห่ง ซึ่งส่วนใหญ่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนเป็นฐานในการท่องเที่ยว ประกอบด้วย ป่าชุมชน น้ำตก ถ้ำ การล่องแพในลำน้ำ (Bamboo rafting) การเดินป่า (Tracking) การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ รวมถึงการสร้างผลิตภัณฑ์ชุมชนที่อาศัยปัจจัยการผลิตจากความหลากหลายทางชีวภาพในชุมชน ซึ่งกิจกรรมการท่องเที่ยวดังกล่าวส่งผลทั้งโดยตรงและโดยอ้อมต่อการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพในชุมชน ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงผู้มีส่วนได้เสียจึงต้องร่วมกันฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวให้คืนสภาพ (Rehabilitation) และอนุรักษ์ (Conservation) ให้อยู่ยั่งยืน ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคเหนือตอนบนจึงเป็นพื้นที่ที่ต้องดำเนินการในประเด็นดังกล่าว

จากที่กล่าวมาข้างต้นจึงนำมาสู่ประเด็นการวิจัย คือ บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหลัก (Key Actors) ในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชนที่ผ่านมา ทั้งในมิติกฎหมายและการปฏิบัติจริง เป็นอย่างไร มีความสอดคล้องกันหรือไม่อย่างไร กระบวนการสร้างนโยบายสาธารณะในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชนเป็นอย่างไร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และกลุ่มท่องเที่ยวชุมชน มีความเข้มแข็งในการสานพลังมากน้อยเพียงใด และมีปัจจัยใดบ้างที่สัมพันธ์กับความเข้มแข็งในการสานพลังในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน เพื่อนำผลการวิจัยมาพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายในการสานพลังเพื่อฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน ทั้งนี้ องค์ความรู้สามารถนำไปประยุกต์ใช้เชิงปฏิบัติในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียกับผลของนโยบายที่เกิดขึ้นในการบริหารนโยบายสาธารณะเพื่อดูแล อนุรักษ์ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในระดับท้องถิ่นได้อย่างเกิดประสิทธิภาพและยั่งยืนต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อวิเคราะห์ความสอดคล้องของบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชนทั้งในมิติกฎหมายและการปฏิบัติจริงในช่วงก่อนและระหว่างการระบาดของโควิด-19
- 2) เพื่อศึกษากระบวนการสร้างนโยบายสาธารณะและความเข้มแข็งในการสานพลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และกลุ่มท่องเที่ยวชุมชน ในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน
- 3) เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่สัมพันธ์กับความเข้มแข็งในการสานพลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และกลุ่มท่องเที่ยวชุมชน ในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน
- 4) เพื่อพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายในการสานพลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และกลุ่มท่องเที่ยวชุมชน เพื่อฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน

แนวคิดและทฤษฎี

แนวคิดการประสานพลัง (Synergy)

การประสานพลัง (Synergy) มีรากศัพท์มาจากภาษากรีก “synergos” หมายถึง การทำงานด้วยกัน “working together” (Goold & Campbell, 1988) มีลักษณะเป็นวิธีการหรือกระบวนการทำงานร่วมกันเพื่อจุดมุ่งหมายอันเดียวกัน มีความสอดคล้องตามทรัพยากร ความสามารถ และโอกาสที่อำนวยให้มีความสอดคล้องกันในการทำงานร่วมกัน (Ansoff, 1965) แต่ละคนที่ทำหน้าที่ต่างกันคำนึงถึงความสำเร็จร่วมกัน ดึงเอาจุดเด่นของแต่ละคนมาใช้ร่วมกันหรือเสริมแรงกัน ทำให้ผลลัพธ์ที่ได้มากกว่าการทำงานตามลำพัง (Mumford, 2009) อีกทั้ง Karakus & Toremén (2008) กล่าวว่า การประสานพลังเป็นผลการทำงานเป็นทีมอย่างมีประสิทธิภาพ โดยสมาชิกในกลุ่มสามารถทำให้เกิดผลลัพธ์รวมมากกว่าได้รับจากการทำงานคนเดียว การประสานพลังจึงเป็นผลจากการร่วมมือกันอย่างมีประสิทธิภาพของสมาชิกที่ทำงานด้วยกัน

จากความหมายของการประสานพลัง (Synergy) Sirichantapan (2011) ได้สรุปคำจำกัดความของการประสานพลังตามทฤษฎีการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์เป็น 3 มิติ คือ 1) มิติที่เป็น การแลกเปลี่ยนกัน (Sharing) ในทรัพยากรและความรู้ โดยการแลกเปลี่ยนแบ่งปันนำไปสู่การวิจัยเพื่อพัฒนา 2) มิติของการบูรณาการร่วมกัน (Integrating) เป็นการร่วมกันทำงานที่มีลักษณะแตกต่างกันโดยการสร้างยุทธศาสตร์ร่วม 3) มิติการร่วมมือกันทำ (Coordinating) ที่เป็นการทำงานโดยไม่ขัดแย้งกัน โดยการเรียนรู้ด้วยกันปรับตัวเข้าหากันและร่วมมือกันทำงาน และผลการร่วมกันจากทั้งสามมิตินี้ส่งผลทำให้เกิดการประสานพลัง และหากมีการนำไปปฏิบัติอย่างถูกต้องเหมาะสม จะทำให้เกิดการรวมพลังการทำงานและนำไปสู่ผลลัพธ์ที่มีค่าวิเศษ ซึ่งในงานวิจัยนี้ นำแนวคิดการประสานพลังมาศึกษาความเข้มแข็งในการสานพลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และกลุ่มท่องเที่ยวชุมชน ในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน

แนวคิดการพัฒนากระบวนการนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะ คือ กิจกรรมที่ทำโดยรัฐบาล ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาล หรือกิจกรรมใด ๆ ก็ตามที่รัฐบาลกระทำ (Sharkansky, 1970) นอกจากนี้ Dye ยังได้ให้ความหมายในทิศทางเดียวกันว่า หมายถึง สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะ “กระทำหรือเลือกที่จะไม่กระทำ” เพื่อประโยชน์สุขของสาธารณชนเป็นสำคัญ (Dye, 1984)

กระบวนการนโยบายสาธารณะ

กระบวนการนโยบาย (Policy Process) เป็นเรื่องที่มีความสำคัญตั้งแต่จุดเริ่มต้นจนถึงการยุตินโยบาย ซึ่งนโยบายอาจมีการต่อเนื่อง หรือการทดแทนนโยบายใหม่เมื่อนโยบายเดิมสิ้นสุดลง (Dunn, 1981: 1) ทั้งหมดล้วนต่อเนื่องเชื่อมโยงกัน ซึ่ง Thamrongthanyawong (2017) ได้กล่าวถึงกระบวนการนโยบายสาธารณะครอบคลุม 4 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นการก่อรูปนโยบาย (Policy Formation) ขั้นการกำหนดทางเลือกและการตัดสินใจนโยบาย (Policy Decision-Making) ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ขั้นการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) เพื่อการสืบต่อหรือยุตินโยบาย (Policy Continuation and Termination) โดยในการวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาถึงกระบวนการนโยบายทั้ง 4 ขั้นตอน ในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวในชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวทางการสร้างนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม

Buntian (2012: 147-161) ได้เสนอแนวทางการสร้างนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมว่าควรให้ความสำคัญกับ 1) แกนนำ ทำหน้าที่เชื่อมประสานผู้คนต่าง ๆ 2) การจัดวางกลไกการทำงานในลักษณะของ “พหุภาคี” 3) การจัดวางเครือข่ายนโยบายและผู้มีส่วนได้เสียในมิติและในระดับต่าง ๆ 4) การพัฒนาฐานข้อมูลและองค์ความรู้ของพื้นที่ 5) การพัฒนาและกำหนดประเด็นสาธารณะ 6) การกำหนดทิศทางเป้าหมายในเชิงนโยบายที่ชัดเจน 7) การจัดวางยุทธศาสตร์และการออกแบบกระบวนการในการขับเคลื่อน 8) การจัดเตรียมเวทีและออกแบบการประชุมที่เป็นระบบและมีส่วนร่วม 9) มองจังหวะและค้นหาโอกาสในการผลักดันข้อเสนอสู่การปฏิบัติ 10) การพัฒนาศักยภาพ 11) การสื่อสารกับสังคม เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ทางนโยบายของทุกฝ่ายในสังคม และ 12) การติดตามประเมินผล ดังนั้น การพัฒนานโยบายสาธารณะต้องให้ความสำคัญและมีการจัดวางองค์ประกอบต่าง ๆ อย่างลงตัวและเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่

การวิจัยนี้ให้ความสำคัญกับกระบวนการนโยบายที่เกิดจากการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการสร้าง การนำไปใช้ และการติดตามประเมินผลนโยบาย ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกระบวนการนโยบายที่เกิดจากการมีส่วนร่วมย่อมสามารถสานพลังในการพัฒนา พื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวของชุมชน ทั้งนี้ กระบวนการนโยบายเป็นบริบท (Context) ที่ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอื้ออำนวยให้เกิดข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ ประกาศ ตลอดจนกฎเกณฑ์ของหน่วยงานที่เอื้อให้ทุกภาคส่วนเกิดการร่วมมือกันในการสานพลังการพัฒนา ไม่ผลักระเหวี่ยงเป็นบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

Thambamrung (2021) ได้ศึกษาการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อมในช่วงสถานการณ์โรคระบาดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 กรณี ต.ตลาดใหม่ อ.วิเศษชัยชาญ จ.อ่างทอง พบว่า มีการจัดหน้าที่ความรับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง มียุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ ด้านสิ่งแวดล้อม การติดตามประเมินผล ซึ่งสอดคล้องกับ Sa-nguansub (2013) ที่ได้ศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติพบว่า เทศบาลตำบลบางตะบูน มีหน้าที่บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและดำเนินการในฐานะราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตามอำนาจหน้าที่โดยตรงและตามกฎหมาย แต่มีอุปสรรคคือ (1) การขาดจิตสำนึกของประชาชน (2) หน่วยงานโดยตรงล่าช้าในการแก้ไขปัญหาอย่างทันเหตุการณ์ (3) การมีส่วนร่วมของประชาชน และ (4) หน่วยงานในพื้นที่ขาดอำนาจในการจัดการ นอกจากนี้ Yakorn, Boonchai, & Laosuwan (2019) ได้ศึกษากระบวนการสร้างกลไกการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชนโดยใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่น พบว่า กระบวนการสร้างข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นกลไกการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชน เป็นการเคลื่อนไหวภาคประชาชน และร่วมกันใช้อำนาจโดยผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้ จากการศึกษาของ Someran & Thaiposri (2014) ได้ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งของชุมชน กรณีศึกษา อ.สามชุก จ.สุพรรณบุรี พบว่า ปัจจัยสำคัญ คือ ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมชุมชน การสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐและองค์กรอื่น การเรียนรู้ร่วมกันของชุมชน และความรู้ความสามารถของผู้นำชุมชน อีกทั้ง Kosacivilai, Sukprasert, & Sripuna (2016) พบว่า 1) ภาวะผู้นำ 2) ความร่วมมือของสมาชิกกลุ่ม 3) การประสานงานของเครือข่าย 4) การติดต่อสื่อสารระหว่างเครือข่าย 5) การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างเครือข่าย 6) การเชื่อมโยงกิจกรรมการผลิตแบบครบวงจร 7) ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ 8) ทูตทางสังคม สามารถบูรณาการในการพัฒนาสร้างเครือข่ายทางสังคมทำให้เกิดความเข้มแข็งมากขึ้น นอกจากนี้ Thambamrung (2021) ยังพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินการประกอบด้วย จุดแข็ง ได้แก่ ผู้บริหาร บุคลากร การจัดโครงสร้างหน้าที่รับผิดชอบ จุดอ่อน ได้แก่ งบประมาณด้านสิ่งแวดล้อม โอกาส ได้แก่ ความร่วมมือของชุมชน ความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ และอุปสรรค ได้แก่ สภาพพื้นที่ สถานการณ์โควิด-19

ผลการทบทวนแนวคิดทฤษฎี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้การฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรเป็นหน้าที่หลัก แต่การส่งเสริมการท่องเที่ยวเป็นบทบาทที่อาจจะทำ ขึ้นอยู่กับศักยภาพ ซึ่งกระบวนการนโยบายเป็นเครื่องมือสำคัญในการเสริมพลังทุกภาคส่วนในการพัฒนา งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาความเข้มแข็งในการสานพลังในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวในชุมชน โดยมีปัจจัยด้านโครงสร้าง และด้านการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย งบประมาณในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติ การมีระเบียบและกฎหมายของตนเองในการจัดการทรัพยากร ความสามารถในการบริหารเครือข่ายของผู้นำ การมีระบบการติดต่อสื่อสารข้อมูล แบบแผนการมีกิจกรรมร่วมกัน การมีภาคีเครือข่ายการพัฒนาการท่องเที่ยว และการมีระบบการเรียนรู้ร่วมกัน ร่วมกันอธิบายความเข้มแข็งในการสานพลัง ในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน ดังรายละเอียดในกรอบแนวคิดการวิจัย

กรอบแนวคิดการวิจัย

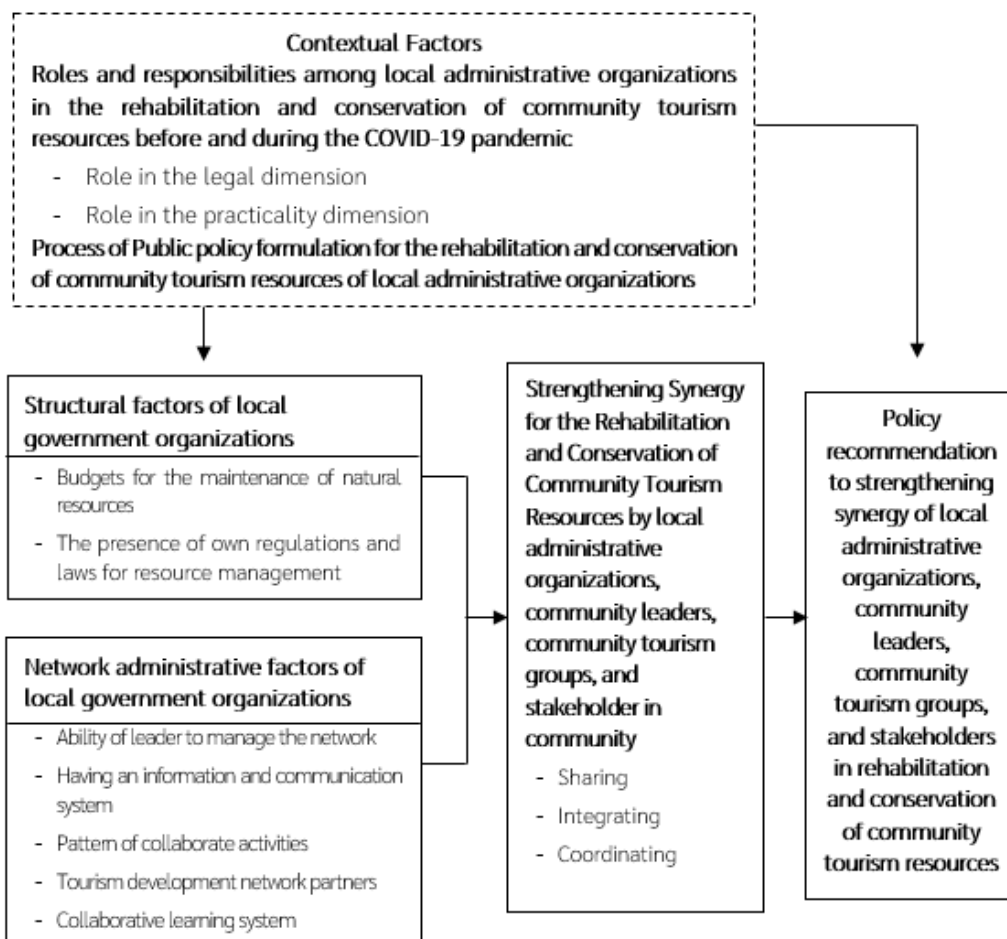


Figure1. Conceptual Framework

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Method Research) โดยใช้รูปแบบขั้นตอนเชิงอธิบาย (Explanatory Sequential Design) โดยเริ่มจากการใช้การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) เป็นวิธีวิทยาหลักในการวิจัยเพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัย แล้วใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อนำข้อมูลมาอธิบายผลการวิจัยให้เกิดความครอบคลุม โดยเฉพาะการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร ตลอดจนการอธิบายกระบวนการนโยบาย โดยรายละเอียดการดำเนินการวิจัยมีดังนี้

การวิจัยเชิงปริมาณ

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการวิจัย คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน ประเทศไทย ประกอบด้วย จังหวัดเชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน เชียงราย น่าน พะเยา และแพร่ จำนวน 822 แห่ง (Local Legal Affairs Division, Department of Local Administration, 2020) ทำการกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างโดยใช้วิธีการคำนวณกลุ่มตัวอย่างโดยอาศัยการวิเคราะห์อำนาจในการทดสอบ (Power of Test) ด้วยโปรแกรม G*Power (Cohen, 1988) ได้ขนาดกลุ่มตัวอย่าง รวม 103 แห่ง ทำการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) คุณสมบัติ คือ 1) เป็นพื้นที่ที่มีการดำเนินการท่องเที่ยวก่อนการแพร่ระบาดของโควิด-19 2) การท่องเที่ยวชุมชนและทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชนได้รับผลกระทบโดยตรงและโดยอ้อมจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 และ 3) เป็นพื้นที่ที่มีชุมชนที่มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นฐานในการจัดการท่องเที่ยว โดยมีการกระจายสัดส่วนกลุ่มตัวอย่างตามจังหวัดจนครบตามจำนวน

เครื่องมือการวิจัย

ในส่วนของการวิจัยเชิงปริมาณนี้ ใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยผู้ให้ข้อมูลหรือผู้ตอบแบบสอบถามเป็นนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้ที่มิบทบาทสำคัญในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรขององค์กร แบบสอบถาม มี 6 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตอนที่ 2 ข้อมูลการบริหารของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตอนที่ 3 บทบาทในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน

ในตอนต้นที่ 1 – 3 เป็นข้อคำถามแบบตรวจสอบรายการ (Check List)

ตอนที่ 4 กระบวนการสร้างนโยบายสาธารณะในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากร

ตอนที่ 5 ความเข้มแข็งในการสานพลังในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยว

ชุมชน

ในตอนต้นที่ 4 – 5 เป็นข้อคำถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating scale) มี 5 ระดับตามวิธีของลิเคิร์ท มีเกณฑ์การให้คะแนนแต่ละระดับ คือ มากที่สุด (5) มาก (4) ปานกลาง (3) น้อย (2) และน้อยที่สุดหรือไม่มีการปฏิบัติเลย (1) และการแปลความหมายค่าคะแนนเฉลี่ย ดังนี้ 4.21 – 5.00 (มากที่สุด) 3.41 – 4.20 (มาก) 2.61 – 3.40 (ปานกลาง) 1.81 – 2.60 (น้อย) และ 1.00 – 1.80 (น้อยที่สุด)

ตอนที่ 6 ข้อเสนอแนะ เป็นคำถามปลายเปิด (Open ended question)

การตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ แบบสอบถามถูกตรวจสอบความเที่ยง (Validity) โดยผู้ทรงคุณวุฒิด้านนโยบายสาธารณะ และการบริหารจัดการภาครัฐ 3 ท่าน โดยพิจารณาจากดัชนีความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามและวัตถุประสงค์ (Item Objective Congruence Index: IOC) พบว่า ข้อคำถามทุกข้อมีค่ามากกว่า 0.50 ซึ่งถือได้ว่าแบบสอบถามมีความน่าเชื่อถือและสามารถนำไปใช้ในการศึกษาได้ (Kongsat & Thammawong, 2008) นอกจากนี้แบบสอบถามยังผ่านการขอจริยธรรมงานวิจัยจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัย จากมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หมายเลข ใบรับรอง ว.206/2566 เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2566

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการเก็บรวบรวมข้อมูล มีการดำเนินการดังนี้ (1) ดำเนินการจัดทำแบบสอบถามเป็น 2 รูปแบบ คือ แบบสอบถามที่เป็นชุดกระดาษ และที่เป็นแบบออนไลน์ (2) ดำเนินการจัดทำหนังสือขอความอนุเคราะห์ตอบแบบสอบถาม เพื่อจัดส่งแบบสอบถามไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน และเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยตนเองอีกทางหนึ่ง โดยเก็บข้อมูลตั้งแต่เดือน พ.ค. - ก.ค. 2566 จนได้ข้อมูลครบถ้วน (3) ทำการตรวจสอบความสมบูรณ์ของข้อมูลเพื่อนำมาทำการวิเคราะห์ต่อไป

การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณทำการวิเคราะห์โดยใช้สถิติ ดังนี้

1. การวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไป ข้อมูลการบริหาร บทบาทในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน ทำการวิเคราะห์โดยใช้สถิติพรรณนา (Descriptive Statistics) ได้แก่ ค่าความถี่ (Frequency) ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)

2. การวิเคราะห์กระบวนการสร้างนโยบายสาธารณะ และระดับความเข้มแข็งในการสานพลังในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน ทำการวิเคราะห์โดยใช้สถิติพรรณนา (Descriptive Statistics) ได้แก่ ค่าเฉลี่ย (Mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)

3. การวิเคราะห์หรือทดสอบสมมติฐาน ปัจจัยที่สัมพันธ์กับความเข้มแข็งในการสานพลังในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน ทำการวิเคราะห์โดยใช้สถิติเชิงอนุมาน (Inferential Statistics) ได้แก่ การวิเคราะห์การถดถอยพหุ (Multiple Regression Analysis) ที่ระดับนัยสำคัญ 0.05 เป็นเกณฑ์ ทั้งนี้ ก่อนวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบการกระจายของข้อมูล ระดับการวัดตัวแปร (Scales of Measurement) และวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระเพื่อตรวจสอบปัญหาความสัมพันธ์ร่วมเชิงพหุในตัวแปรอิสระ (Multicollinearity) ซึ่งพบว่าเป็นไปตามข้อตกลงเบื้องต้นของสถิติวิเคราะห์การถดถอย จึงได้ทำการวิเคราะห์และตีความหมายการวิจัย

การวิจัยเชิงคุณภาพ

ในการวิจัยเชิงคุณภาพ เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อนำมาใช้อธิบายผลการวิจัยเชิงปริมาณให้เกิดความครอบคลุมและให้รายละเอียดในเนื้อหาสาระเพื่ออธิบายผลการวิจัยเชิงปริมาณ โดยเฉพาะการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) เพื่อศึกษาเอกสาร กฎหมาย เทศบัญญัติ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากร และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) คือ นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่ศึกษาครอบคลุม เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 3 แห่ง

นอกจากนั้น ผู้วิจัยจัดให้มีการประชุมกลุ่มย่อย (Small Group Discussion) ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) จากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสิ้น 15 คน ประกอบด้วย ผู้แทนภาครัฐ

(อปท.) จำนวน 3 คน ภาคประชาชน (ผู้นำ ประชาชน และกลุ่มท่องเที่ยวชุมชน) จำนวน 9 และภาควิชาการ (ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการจัดการทรัพยากร และการจัดการท่องเที่ยวชุมชน) จำนวน 3 คน เพื่อรับฟังความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะร่วมกันต่อร่างข้อเสนอเชิงนโยบายฯ จากนั้น ผู้วิจัยทำการสรุปผลและทำการปรับปรุงเนื้อหาแล้วนำเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายในการสานพลังเพื่อฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ ตั้งแต่เดือนสิงหาคม - พฤศจิกายน 2566

การวิเคราะห์ข้อมูล

ในส่วนของคุณภาพเชิงคุณภาพ และข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเชิงเอกสาร รวมถึงข้อมูลที่ได้จากการจัดประชุมกลุ่มย่อย ผู้วิจัยทำการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) โดยวิเคราะห์ถึงสอดคล้องของข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ผลจากการประชุมกลุ่มย่อย และจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง หลังจากนั้น นำข้อมูลที่ได้มาจัดหมวดหมู่ตามกรอบที่ได้กำหนดไว้ เชื่อมโยง ลำดับเนื้อหา และวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงพรรณนา (Description)

ผลการวิจัย

ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน

ข้อมูลทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน รวม 103 แห่ง ส่วนใหญ่ ร้อยละ 44.70 เป็นองค์กรประเภทเทศบาลตำบล มีพื้นที่รับผิดชอบโดยเฉลี่ย 15 หมู่บ้าน ($\bar{x}$ = 15.31, SD.=14.22) มีจำนวนครัวเรือนในพื้นที่รับผิดชอบ 3,066 ครัวเรือน (Mode=3066, Range = 46515 - 1105 = 45410) มีจำนวนประชากรในพื้นที่รับผิดชอบโดยเฉลี่ย 7,508 คน (Mode=7508, Range = 77835-1488 = 76347) เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้ใช้หน่วยการศึกษาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีขนาดที่หลากหลาย จึงทำให้จำนวนครัวเรือนและจำนวนประชากรมีความแตกต่างกันมาก ในส่วนของงบประมาณ พบว่า เกินกว่าครึ่ง หรือร้อยละ 57.30 จัดเก็บรายได้ได้ต่ำกว่า 20,000,000 บาท และเกินครึ่ง ร้อยละ 52.40 กำหนดภารกิจด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นภารกิจรอง ร้อยละ 48.54 มีจำนวนชุมชนท่องเที่ยวในพื้นที่ 3 ชุมชนขึ้นไป และร้อยละ 53.39 มีจำนวนแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติในพื้นที่ 3 แหล่งขึ้นไป

ข้อมูลทั่วไปของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในด้านของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในตำแหน่งที่ได้มาจากการเลือกตั้ง หรือนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าส่วนใหญ่ร้อยละ 85.40 เป็นเพศชาย ส่วนใหญ่ ร้อยละ 45.6 อยู่ในช่วงอายุ 51-60 ปี และมีอายุเฉลี่ย 56 ปี ($\bar{x}$ = 56.84, SD.=7.86) ส่วนใหญ่ร้อยละ 42.70 มีการศึกษาอยู่ในระดับปริญญาตรี และส่วนใหญ่ ร้อยละ 59.20 มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งต่ำกว่า 5 ปี

ความสอดคล้องของบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน

ผลการวิเคราะห์ความสอดคล้องของบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชนทั้งในมิติกฎหมายและการปฏิบัติจริง พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีบทบาทในการดำเนินการสอดคล้องกับบทบาทที่ได้รับมอบมาตามภารกิจตามกฎหมาย และในระหว่างการระบาดของโควิด-19 อปท. มีบทบาทไม่ต่างจากก่อนการระบาดของโควิด-19 มากนัก อย่างไรก็ตาม บทบาทดังกล่าวเป็นการดำเนินงานในลักษณะกิจกรรมซึ่งขาดความต่อเนื่อง ซึ่งไม่สอดคล้องหรือครบถ้วนตามจุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจ ซึ่งจากการสัมภาษณ์เชิงลึกนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลแห่งหนึ่งกล่าวว่า

“คนในชุมชนเกิดความกลัวและไม่พร้อมทำกิจกรรมหรือร่วมประชุมกับคนนอกชุมชน แม้แต่เจ้าหน้าที่ก็กลัวเหมือนกัน เลยทำให้การทำแผน โครงการ หรือทำกิจกรรมต่าง ๆ ของเทศบาลชะงักทั้งหมด รวมไปถึงแผนเกี่ยวกับการดูแลฟื้นฟูทรัพยากรด้วย”

จากผลดังกล่าวสะท้อนว่า เกิดการชะงักงันในการทำงานในช่วงการระบาดของโรค ทั้งนี้เกิดจากการตื่นกลัวและวิตกกังวลเกี่ยวกับการระบาดของโควิด-19 ประกอบกับนักท่องเที่ยวลดลงหรือหายไปจนแทบไม่มีนักท่องเที่ยวเข้ามาในชุมชนเลยในช่วงการระบาด นอกจากนั้น สมาชิกในชุมชนเองก็ไม่สะดวกในการร่วมกิจกรรมหรือประชุมร่วมกัน จึงทำให้การดำเนินงานขาดความต่อเนื่อง ซึ่งการแก้ปัญหาส่วนใหญ่มีการใช้โปรแกรมการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ รวมถึงการใช้กลุ่มไลน์ในการสื่อสาร และถ่ายโอนโดยเฉพาะงบประมาณให้ผู้นำชุมชนและกลุ่มชาวบ้านเพื่อร่วมกันอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวในชุมชนตามศักยภาพของแต่ละพื้นที่ชุมชนและแต่ละแหล่งท่องเที่ยว

กระบวนการสร้างนโยบายสาธารณะและความเข้มแข็งในการสานพลัง ในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน

กระบวนการสร้างนโยบายสาธารณะในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการวิจัยพบว่า โดยภาพรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกระบวนการสร้างนโยบายสาธารณะในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชนค่อนข้างมาก ($\bar{x}$ = 3.43, SD. = 0.98) และครอบคลุมวงจรนโยบาย (Policy Cycle) ตั้งแต่การก่อรูปนโยบาย (Policy Formation) การกำหนดทางเลือกและตัดสินใจนโยบาย (Policy Decision-Making) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) และการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาโดยรายละเอียดพบว่า ในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการนโยบายมีการให้ความสำคัญในประเด็นที่ลดหลั่นกัน ในขั้นการก่อรูปนโยบายจะให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรการท่องเที่ยวในพื้นที่มากที่สุด รองลงมาเป็นปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรการท่องเที่ยว การกำหนดปัญหาและวาระการประชุมเกี่ยวกับประเด็นเรื่องการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวในพื้นที่ ตามลำดับ ในขณะที่การกำหนดทางเลือกและตัดสินใจนโยบาย ให้ความสำคัญกับการใช้การประชุมสาธารณะตัดสินใจร่วมกัน เพื่อเลือกวิธีการหรือนโยบายในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวในพื้นที่ ในด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับการกำหนดงบประมาณในการ

ดำเนินงานตามแผนงาน โครงการ และกิจกรรมที่ชัดเจน รวมถึงการกำหนดส่วนงานหรือผู้รับผิดชอบในการดำเนินงาน และในขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย พบว่า ให้ความสำคัญกับการประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบาย แผนงาน โครงการ และกิจกรรม ซึ่งเป็นการประเมินในระหว่างดำเนินงานเป็นหลัก รองลงมา มีการประเมินผลเมื่อเสร็จสิ้นโครงการ และนำผลมาใช้ในการประกอบการตัดสินใจของผู้บริหาร เพื่อปรับปรุงหรือยกเลิกนโยบาย ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์ถึงภาพรวมของกระบวนการสร้างนโยบายสาธารณะในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม พบว่ามีการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.43$, $SD. = 0.98$) โดยขั้นตอนที่มีการปฏิบัติระดับมาก คือ ขั้นตอนการก่อรูปนโยบาย ($\bar{x} = 3.62$, $SD. = 0.80$) รองลงมาคือ ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ($\bar{x} = 3.59$, $SD. = 1.09$) และขั้นตอนที่มีการปฏิบัติในระดับปานกลาง คือ ขั้นตอนการกำหนดทางเลือกและตัดสินใจนโยบาย ($\bar{x} = 3.30$, $SD. = 1.13$) และขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย ($\bar{x} = 3.20$, $SD. = 0.90$) ตามลำดับ (Table 1)

Table 1. Mean, Standard Deviation, and Practical Level of Public Policy Creation Process for The Rehabilitation and Conservation of Community Tourism Resources

	Public Policy Creation Process	$\bar{x}$	SD.	Level
1	Policy Formation	3.62	0.80	High
2	Policy Decision-Making	3.30	1.13	Medium
3	Policy Implementation	3.59	1.09	High
4	Policy Evaluation	3.20	0.90	Medium
	Total Average	3.43	0.98	High

ระดับความเข้มแข็งในการสานพลังในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน

ความเข้มแข็งในการสานพลัง (Synergy) หรือวิธีการ กระบวนการในการทำงานด้วยกันโดยการแลกเปลี่ยน แบ่งปัน ร่วมกันพัฒนา บูรณาการและร่วมเรียนรู้ ปรับตัวเข้าหากัน และร่วมมือกันตามความสามารถและโอกาส เพื่อฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และกลุ่มท่องเที่ยวชุมชน ซึ่งในการศึกษาความเข้มแข็งในการสานพลังดังกล่าวครอบคลุมใน 3 มิติ ได้แก่ 1) มิติที่เป็น การแลกเปลี่ยนกัน (Sharing) 2) มิติของการบูรณาการร่วมกัน (Integrating) และ 3) มิติการร่วมมือกันทำ (Coordinating) ผลการวิจัยพบว่าในมิติของการแลกเปลี่ยนกัน (Sharing) ส่วนใหญ่เป็นการแลกเปลี่ยนในด้านความรู้ (Knowledge Sharing) ในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวของผู้นำชุมชนและกลุ่มท่องเที่ยว ในขณะที่มิติการบูรณาการร่วมกัน (Integrating) คือการบูรณาการการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และกลุ่มท่องเที่ยวชุมชนเป็นหลัก ส่วนมิติการร่วมมือกันทำ (Coordinating) นั้นสะท้อนให้เห็นถึงการประสานการทำงานร่วมกันกับผู้นำชุมชนและกลุ่มท่องเที่ยวชุมชนโดยไม่มีข้อขัดแย้งกัน ทั้งนี้ในภาพรวมความเข้มแข็งในการสานพลังในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน พบว่าอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.66$, $SD. = 1.04$) โดยมีมิติที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ มิติการร่วมมือกันทำ ($\bar{x} = 3.90$, $SD. = 0.96$) รองลงมาคือ

มิติที่เป็นการแลกเปลี่ยนกัน ($\bar{x}$ = 3.61, SD. = 1.05) และมิติของการบูรณาการร่วมกัน ($\bar{x}$ = 3.48, SD. = 1.10) ตามลำดับ (Table 2)

Table 2. Mean, Standard Deviation, and Strength Level in Synergy for Rehabilitation and Community Tourism Resources Conservation

Strength in Synergy		$\bar{x}$	SD.	Level
1	Sharing	3.61	1.05	High
2	Integrating	3.48	1.10	High
3	Coordinating	3.90	0.96	High
Total Average		3.66	1.04	High

ปัจจัยที่สัมพันธ์กับความเข้มแข็งในการสานพลังในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน

ในการวิเคราะห์ปัจจัยสำคัญที่มีความสัมพันธ์กับความเข้มแข็งในการสานพลังในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์โดยใช้การวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ (Multiple Regression Analysis) โดยวิธีการ Enter ผลพบว่า การมีระบบการเรียนรู้ร่วมกัน (Learn) มีความสัมพันธ์กับความเข้มแข็งในการสานพลังในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และกลุ่มท่องเที่ยวชุมชน มากที่สุด (β = 0.351, $P < 0.01$) รองลงมา เป็นความสามารถในการบริหารเครือข่ายของผู้นำ (Lead) (β = 0.331, $P < 0.01$) การมีระเบียบและกฎหมายของตนเองในการจัดการทรัพยากร (Reg) (β = 0.293, $P < 0.01$) และงบประมาณในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติ (Bud) (β = 0.260, $P < 0.01$) ตามลำดับ โดยปัจจัยดังกล่าวร่วมกันอธิบายความผันแปรของความเข้มแข็งในการสานพลังในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และกลุ่มท่องเที่ยวชุมชน ได้ร้อยละ 47.50 (R^2 = 0.475, F = 12.297, $P < 0.01$) (Table 3)

Table 3. Factors Related to Strength in Synergy for Rehabilitation and Community Tourism Resources Conservation

Variables	Strengthening Synergy for the Rehabilitation and Conservation of Community Tourism Resources (SYN)				
	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig
	B	Std. Error	β		
Constant	2.957	.332		8.919**	.000
Budgets for the maintenance of natural resources (Bud)	2.845E-6	.000	.260	3.287**	.001
The presence of own regulations and laws for resource management (Reg)	.581	.158	.293	3.686**	.000
Ability of leader to manage the network (Lead)	.861	.236	.331	3.654**	.000
Having a data communication system (Com)	.159	.097	.170	1.639	.105
Pattern for joint activities (Act)	-.393	.234	-.171	-1.678	.097
Tourism development network partners (Net)	.363	.224	.156	1.619	.109
Collaborative learning system (Learn)	.392	.114	.351	3.435**	.001
R = .689	R ² = .475		R ² _{adj} = .437		
SE _{est} = .744	F = 12.297**		Sig = .000		

หมายเหตุ * P < 0.05 ; ** P < 0.01

ทั้งนี้ ผลการวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณสามารถสร้างสมการพยากรณ์ในรูปคะแนนดิบ ได้ดังนี้

$$SYN = 2.957 + 2.845E-6Bud + 0.581Reg + 0.861Lead + 0.159Com - 0.393Act + 0.363Net + 0.392Learn$$

ผลการวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณสามารถสร้างสมการพยากรณ์ในรูปคะแนนมาตรฐานได้ดังนี้

$$SYN = 0.260Bud + 0.293Reg + 0.331Lead + 0.170Com - 0.171Act + 0.156Net + 0.351Learn$$

ข้อเสนอเชิงนโยบายในการสานพลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และกลุ่มท่องเที่ยวชุมชน เพื่อฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน

ข้อเสนอเชิงนโยบายในการสานพลังในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และกลุ่มท่องเที่ยวชุมชน มี 3 ประการ คือ (1) การจัดทำแผนแม่บทในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ พร้อมทั้งกำหนดโครงสร้างหรือฝ่ายให้เป็นเจ้าภาพหลัก (2) กำหนดให้มีการสำรวจและจัดทำฐานข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่รับผิดชอบ (3) การจัดการภาคีเครือข่ายสาธารณะเพื่อฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชน โดยเฉพาะทรัพยากรการท่องเที่ยวให้ยั่งยืน ซึ่ง

ข้อเสนอเชิงนโยบายทั้ง 3 ประการจะก่อให้เกิดการเชื่อมโยงและสานพลังในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากร ดัง Figure 2

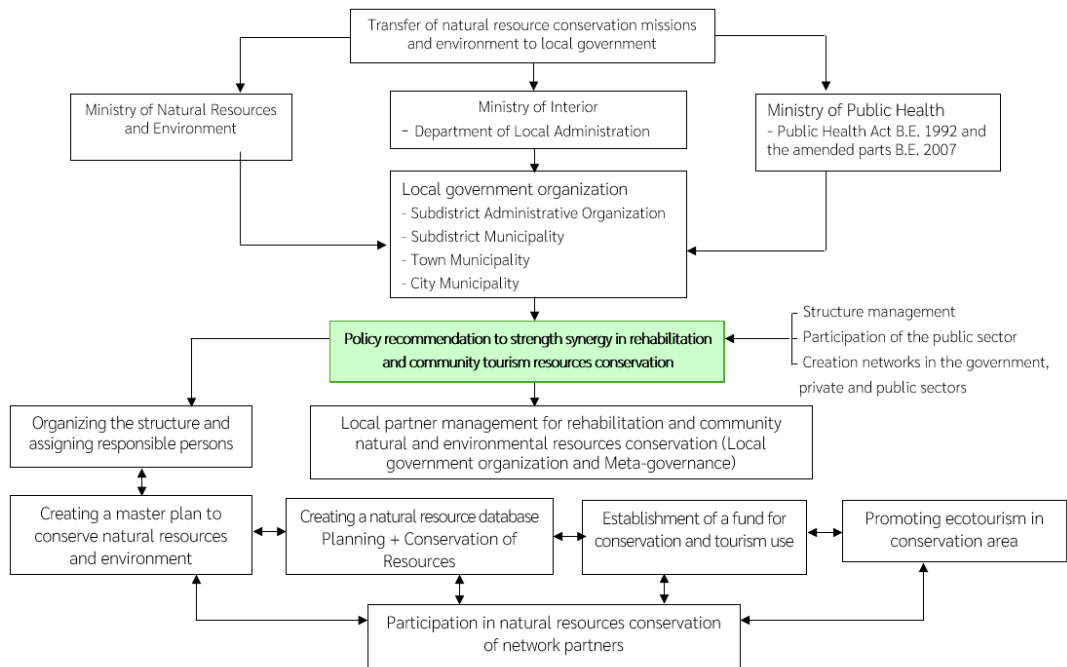


Figure 2. Policy to Strengthen Synergy of Local Authorities, Community Leaders, and Tourism Groups in Resource Conservation

สรุปและอภิปรายผล

บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือตอนบนในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชนทั้งในมิติกฎหมายและการปฏิบัติจริงในช่วงก่อนและระหว่างการระบาดของโควิด-19 พบว่า มีการปฏิบัติหรือดำเนินการสอดคล้องกับบทบาทหรือภารกิจตามที่กฎหมายกำหนด สอดคล้องกับงานวิจัยของ Thambamrung (2021) ที่พบว่าในช่วงสถานการณ์การระบาดของโควิด-19 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดหน้าที่ความรับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง มียุทธศาสตร์แผนงาน โครงการด้านสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการติดตามประเมินผล อีกทั้งยังสอดคล้องกับงานวิจัยของ Sa-nguansub (2013) ที่พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและดำเนินการในฐานะราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตามอำนาจหน้าที่โดยตรงและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น การฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติก็เป็นอีกบทบาทหน้าที่หนึ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดำเนินการในรูปแบบที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับศักยภาพของพื้นที่และงบประมาณ แต่ส่วนใหญ่มักเป็นภารกิจในประเภทภารกิจหน้าที่ที่ต้องจัดทำ (Mektrairat & et al. 2009: 59-65) ซึ่งภารกิจด้านทรัพยากรจะเป็นในเรื่องของการรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และภารกิจในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

และสิ่งแวดล้อม ซึ่งมุ่งเน้นการดูแลรักษาเป็นหลัก นอกจากนี้ บทบาทในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ยังถูกกำหนดเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 66 , 67 และ 68 แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 และตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 แต่อย่างไรก็ตาม ภารกิจที่กำหนดไว้ดังกล่าวเป็นการจัดการ ดูแลรักษา ทรัพยากรที่เน้นไปที่ป่าไม้ ที่ดิน พื้นที่ ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ การกำจัดการมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย เป็นหลัก แต่การจัดการ ดูแล รักษา ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชนไม่ได้รับระบุเป็นภารกิจที่เฉพาะเจาะจง

ในส่วนของบทบาทในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พบว่า บทบาทในการสนับสนุน มีการปฏิบัติจริงยังไม่สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะในเรื่องการสนับสนุนงบประมาณในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติให้แก่ชุมชน อย่างไรก็ตาม ในหลายพื้นที่พบว่า ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่ในเขตพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมายครอบคลุมการรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง จึงทำให้การดำเนินการอาจซ้ำซ้อนกันระหว่างองค์กร จึงทำให้เกิดความล่าช้าในการจัดการ ทรัพยากรไม่ได้รับการดูแล ซึ่งสอดคล้องกับการวิจัยของ Sa-nguansub (2013) ซึ่งพบปัญหาและอุปสรรคสำคัญ คือ หน่วยงานโดยตรงล่าช้าในการแก้ไขปัญหาอย่างทันเหตุการณ์ อีกทั้งยังมีกรณีที่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมคาบเกี่ยวระหว่างจังหวัด แต่กรณีนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จะมีบทบาทประสาน อบจ. ในเขตจังหวัดอื่น รวมถึงประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อลดความซ้ำซ้อน สนับสนุนงานซึ่งกันและกัน ลดค่าใช้จ่าย และเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

กระบวนการสร้างนโยบายสาธารณะในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่ามีกระบวนการในการก่อรูปนโยบาย โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรการท่องเที่ยวในพื้นที่และนำเอาปัญหาดังกล่าวมาพิจารณาจัดลำดับความสำคัญเพื่อนำเข้าพิจารณาในวาระการประชุมของหน่วยงาน สอดคล้องกับ Yakorn, Boonchai, & Laosuwan (2019) ที่ศึกษากระบวนการสร้างกลไกการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชนโดยใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่น ที่พบว่ากระบวนการสร้างข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นกลไกการจัดการทรัพยากรร่วมของประชาชน โดยเป็นการเคลื่อนไหวภาคประชาชนและร่วมกันใช้อำนาจโดยผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีกระบวนการในการก่อรูปนโยบาย แต่ในรายละเอียดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท (อบต. เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร) มีกระบวนการในการก่อรูป การกำหนดทางเลือก และตัดสินใจนโยบายต่างกัน เพราะมีแหล่งที่มาตามกฎหมายแตกต่างกัน นอกจากนั้น นโยบายยังต้องสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570) และแผนพัฒนาจังหวัด ตามลำดับ ซึ่งการก่อรูปนโยบาย ทางเลือกและการตัดสินใจเชิงนโยบาย จะเกี่ยวข้องโดยตรงกับวิสัยทัศน์ และความสนใจของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ดังนั้น จึงมีขอบเขตการตัดสินใจค่อนข้างกว้าง อยู่ที่ผู้บริหารและสมาชิกจะให้ความสำคัญ

จากสภาพเงื่อนไขทั้งในส่วนที่มาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ความสอดคล้องกับแผนพัฒนาในแต่ละระดับที่ต้องกระจายลงมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Policy Cascade) ถือ

ปฏิบัติ รวมถึงวิสัยทัศน์ และความสนใจของผู้บริหารท้องถิ่น ตลอดจนรูปแบบการตัดสินใจนโยบายที่ต้องอาศัยข้อมูลประกอบการพิจารณา ซึ่งระบบฐานข้อมูลมีความสำคัญในการเพิ่มความสามารถของข้อมูลในการวางแผนนโยบายสาธารณะ ซึ่งจากผลการวิจัย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีข้อมูลและฐานข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพและความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity) ในพื้นที่ อีกทั้งไม่มีแผนแม่บทด้านการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรโดยตรง การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเพียงการกำหนดโครงการและกิจกรรมในแผนประจำปีเป็นหลัก ขาดความต่อเนื่อง และในกระบวนการนโยบายไม่มีการกำกับและประเมินอย่างเป็นระบบ อีกทั้งไม่ได้นำผลการประเมินมาใช้ในการปรับปรุงและพัฒนาให้เกิดกิจกรรมการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

ความเข้มแข็งและปัจจัยที่สัมพันธ์กับความเข้มแข็งในการสานพลังในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน ผลการวิจัยพบว่า การมีระบบการเรียนรู้ร่วมกันมีความสัมพันธ์กับความเข้มแข็งในการสานพลังมากที่สุด รองลงมาเป็น ความสามารถในการบริหารเครือข่ายของผู้นำ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Someran & Thaiposri (2014) ที่พบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งของชุมชน คือ การเรียนรู้ร่วมกันของชุมชน และความรู้ความสามารถของผู้นำชุมชน ทั้งนี้เพราะทั้งสองปัจจัยเป็นองค์ประกอบสำคัญในการบริหารจัดการสาธารณะสอดคล้องตามทฤษฎีการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New public governance) ที่ได้เสนอว่า ความไว้วางใจ (Mutual trust) ยึดโยงภาคีต่าง ๆ ให้หันหน้ามาร่วมมือกัน จะสามารถผนึกกำลังให้การดำเนินงานสาธารณะก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว ประสบผลสำเร็จ (Samukhethum & Wanichpum, 2013: 208-209) ดังนั้นข้อเสนอเชิงนโยบายในการสานพลังเพื่อฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชนนั้นต้องให้ความสำคัญกับการสร้างระบบการเรียนรู้ร่วมกันของภาคีเครือข่าย ผ่านการจัดทำแผนแม่บท การกำหนดหน้าที่รับผิดชอบ การสำรวจและจัดทำฐานข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่รับผิดชอบ และกำหนดการบริหารจัดการลักษณะของการจัดการภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟู อนุรักษ์ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ (Meta Governance) เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจตัดสินใจและมีส่วนร่วมในงานสาธารณะมากขึ้น ก่อให้เกิดการพัฒนาภาคประชาสังคมให้กลายเป็นภาคี หุ่นส่วนทางสังคมที่เข้มแข็ง ทั้งนี้ การแปลงแนวคิดสู่การปฏิบัติ ทุกภาคส่วนต้องมีความไว้วางใจกันที่สามารถยึดโยงภาคีเข้าด้วยกัน การสานพลังอันเกิดจากการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การบูรณาการร่วมกัน และการร่วมมือกัน เป็นปัจจัยแห่งความเข้มแข็งและความสำเร็จของภาคีเครือข่ายในการจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวในชุมชน

ข้อเสนอเชิงนโยบายในการสานพลังเพื่อฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน จากการวิจัยนี้มีข้อเสนอหลัก 3 ประการ คือ 1) การกำหนดให้มีการจัดทำแผนแม่บทในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พร้อมกับกำหนดให้มีฝ่ายหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก 2) การกำหนดให้มีการสำรวจและจัดทำฐานข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่รับผิดชอบ และ 3) ข้อเสนอในการบริหารจัดการการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในลักษณะของการจัดการภาคีเครือข่าย โดยอาศัยแนวคิดการจัดการภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟู อนุรักษ์ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ (Meta Governance) ซึ่งในการแปลงข้อเสนอเชิงนโยบายดังกล่าวสู่การปฏิบัติ นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญกับการระดมความคิดเห็นหรือการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย ซึ่งหลัก ๆ ประกอบด้วย ผู้แทนขององค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ ภาคเอกชน โดยเฉพาะกลุ่มธุรกิจท่องเที่ยว ผู้ประกอบการ และกลุ่มประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะสมาชิก

ชุมชนที่มีกิจกรรมเกี่ยวเนื่องกับการท่องเที่ยวในชุมชน ซึ่ง Samukhethum & Wanichpum (2013: 207-209) กล่าวถึงการจัดการภาคีเครือข่ายสาธารณะเป็นแนวคิดในการบริหารสาธารณะโดยมีฐานคิดว่า การถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนมีอำนาจตัดสินใจและมีส่วนร่วมในงานสาธารณะมากขึ้น ก่อให้เกิดการพัฒนาภาคประชาสังคมให้กลายเป็นภาคี หุ่นส่วนทางสังคมที่เข้มแข็งเพื่อเป้าหมายแห่งความสำเร็จในการพัฒนาคน และเศรษฐกิจ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการสถาปนาสถาบันและกระบวนการประชาธิปไตยในระดับรากหญ้าที่เข้มแข็ง ภาคประชาสังคมและชุมชนต่างเข้าร่วมในการดำเนินงานและให้บริการสาธารณะอย่างกว้างขวาง ดังนั้น ในกรณีภาคีเครือข่ายการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวในชุมชนจึงควรตั้งอยู่บนแนวคิดดังกล่าว ทั้งนี้ การแปลงแนวคิดสู่การปฏิบัติ ทุกภาคส่วนต้องมีความไว้วางใจกันที่สามารถยึดโยงภาคีเข้าด้วยกัน

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและปฏิบัติการ

1. จากผลการวิจัยพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกระบวนการนโยบาย โดยเริ่มตั้งแต่การก่อรูปนโยบาย การกำหนดทางเลือกและการตัดสินใจนโยบายอย่างเป็นระบบ แต่ยังขาดข้อมูลและการใช้ระบบฐานข้อมูล ดังนั้น ในการพัฒนานโยบายควรมีการจัดทำข้อมูล นำเสนอข้อมูล พร้อมทั้งจัดให้มีการประชุมประชาคมเพื่อให้ได้ข้อมูลอย่างรอบด้านแล้วทำการวิเคราะห์และสังเคราะห์เป็นนโยบาย
2. ผลการวิจัยพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการประเมินนโยบายน้อย ซึ่งทำให้ขาดข้อมูลสารสนเทศในการปรับปรุงหรือยุตินโยบาย หรือแผนงาน โครงการด้านการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะทรัพยากรการท่องเที่ยว ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรกำหนดให้มีการประเมินนโยบายทั้งในระหว่างดำเนินการและหลังเสร็จสิ้นโครงการ
3. ผลการวิจัยพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งในการสานพลังสูง โดยเฉพาะการสานพลังการพัฒนากับผู้นำชุมชน และสมาชิกในชุมชน โดยเฉพาะกลุ่ม/ชมรมการท่องเที่ยวชุมชน ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะผู้บริหารองค์กรและเจ้าหน้าที่บางส่วนเป็นคนในพื้นที่ชุมชนและได้รับการคัดเลือกจากชุมชน ดังนั้นจึงเป็นจุดเด่นในการสานพลัง ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรวางระบบและกลไกในการส่งเสริมให้เกิดภาคีเครือข่ายการจัดการสาธารณะ โดยเฉพาะภาคีเครือข่ายในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ รวมถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวชุมชนให้เกิดความยั่งยืน
4. จากการเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อการสานพลังในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในแหล่งท่องเที่ยวชุมชน ซึ่งเกิดจากผลการวิจัยและการระดมความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเครือข่าย รวมถึงอาศัยแนวคิดทฤษฎีการจัดการภาคีสาธารณะ (New Public Management) ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรนำเอาข้อเสนอดังกล่าวไปพิจารณาและออกแบบระบบการจัดการให้สอดคล้องกับบริบท (Context) ของตน ทั้งในด้านองค์ประกอบของภาคีเครือข่ายรูปแบบการดำเนินงาน ปัจจัยเกื้อหนุน ตลอดจนกฎกติกาในการทำงานร่วมกันบนพื้นฐานของความไว้วางใจซึ่งกันและกัน (Trust)

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1. การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษากับกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร โดยศึกษาภาพรวมของบทบาทในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน ไม่ได้มีการศึกษาเปรียบเทียบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ซึ่งในความเป็นจริง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีที่มาจากกฎหมาย ตลอดจนการกำหนดบทบาทที่แตกต่างกัน ดังนั้น การศึกษาครั้งต่อไปจึงควรให้ความสำคัญในประเด็นดังกล่าว โดยออกแบบการวิจัย (Research Design) ศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเพื่อควบคุมความแตกต่างดังกล่าว หรืออาจศึกษารวมทุกรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งควรเพิ่มปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับบทบาท และความไว้วางใจของภาคีเครือข่ายในการปฏิบัติงานร่วมกัน

2. การวิจัยครั้งนี้ให้ความสำคัญในการพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายในการสานพลังเพื่อฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน โดยมองในเชิงตรรกะ/แนวคิดทฤษฎีว่าความสามารถในการสานพลังภาคีเครือข่ายจะส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยว ไม่ได้ประเมินถึงประสิทธิผล (Effectiveness) ของการสานพลัง ดังนั้น ในการวิจัยครั้งต่อไปควรศึกษาประสิทธิผลของการสานพลังภาคีเครือข่ายในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน ตลอดจนบทบาทสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะภาคีเครือข่ายที่ส่งผลต่อการบริหารภาคีเครือข่ายสาธารณะให้เกิดประสิทธิผล

References

- Ansoff, H. I. (1965). *Synergies and Capabilities Profile*. Revised edition. LA: Penguin Books.
- Buntian, S. (2012). Patterns of participatory public policy formulation by area healthy assembly. *Journal of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University*, 29 (2): 133-163. (in Thai)
- Butjindaves, T. & Chaimusik, S. (2022). The role of Local Government Organization in Promoting Tourism in Phrapradaeng District Samut Prakan Province. *Phimoldhamma Research Institute Journal*, 9(2), 83-94. (in Thai)
- Choibamroong, T. (2009). *The role of local government organizations in sustainable tourism development based on the concept of sufficiency economy*. Bangkok: King Prajadhipok's Institute. (in Thai)
- Cohen, J. (1988). *Statistical Power Analysis for The Behavioral Sciences*. Hillsdale, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.
- Dunn, W.N. (1981). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall Inc.
- Dye, T.R. (1984). *Understanding Public Policy*. 5thed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Goold, M., & Campbell, A. (1998). Desperately Seeking Synergy. *Haward Business Review*, 76, 131 – 143.
- Inchat, W. & Thamchalai, A. (2017). The Guidelines for Public Policy Participatory Administration of Local Governance for Southern Isan. *Journal of Nakhon Ratchasima College*, 11(2), 38-49. (in Thai)

- Jindawattana, A. (2013). *Creating public policy to create participatory health: a new dimension of health promotion*. Bangkok: Beyond Publishing. (in Thai)
- Karakus, M. & Toremén, F. (2008). How Our Schools Can Be More Synergic: Determining the Obstacles of Teamwork. *Team Performance Management*, 14(6), 233 – 247.
- Kongsat, S. & Thammawong, T. (2008). *Determining the reliability of the questionnaire (IOC)*. Retrieved from <https://www.mcu.ac.th/article/detail/14329> (in Thai)
- Kosacivilai, N., Sukprasert, S. & Sripuna, S. (2016). A Development Model for Integrated Social Synergy Networks for Community Economy Development. *Research and Development Journal, Loei Rajabhat University (LRUJ)*, 11(38), 105-118. (in Thai)
- Mektrairat, N. et al. (2009). *Report on the Progress of Decentralization in Thailand and Recommendations*. Bangkok: Thammasat University Research and Consultancy. (in Thai)
- Mumford, T. V., & Mattson, M. (2009). Will Team Work?: How the Nature of Work Drives Synergy in Autonomous Team Designs. *Academy of Management Proceedings*, 2009(1), 1-6.
- Onwan, D. et al. (2020). *The study and development of a participatory community-based tourism database management system in Thailand (under the research project: Study to enhance the management system of community-based tourism in Thailand towards sustainability)*. Bangkok: National Research Council of Thailand. (in Thai)
- Samukkhethum, S. & Wanichpum, P. (2013). New Public Governance: Its Meaning and Significance. *Burapha Journal of Political Economy*, 1(1): 183-214. (in Thai)
- Sa-nguansub, P. (2013). *Roles of Local Administration Organizations in Natural Resources Management*. (master's thesis). Silpakorn University, Nakhon Pathom, Thailand. (in Thai)
- Sharkansky, I. (1970). *Policy Analysis in Political Science*. Chicago: Markham Publishing Company.
- Sirichantapan, T. (2011). *The Synergy for Educational Management at Kokesoongprachasan School: Khon Kaen Provincial Administrative Organization*. (doctor's thesis). Khon Kaen University, Khon Kaen, Thailand. (in Thai)
- Siriwanno, J., Maneesaeng, B., & Noichareon, P. (2020). The Role of Local Government on the Community Tourism Promoting. *Mahachulagajasa Journal*, 1(11), 1-12. (in Thai)
- Someran, L. & Thaiposri, W. (2014). *Factors Affecting the Strength of Communities Of Samchuk 100 Years Market, Samchuk District, Suphanburi Province*. Nonthaburi: Rajamangala University of Technology Suvarnabhumi. (in Thai)
- Thambamrung, N. (2021). *Adaptation of local administrative organizations in environmental management during the coronavirus disease 2019 (COVID-19) outbreak situation: case study of Talat Mai Subdistrict, Wiset Chai Chan District, Ang Thong Province*. (master's thesis). National Institute of Development Administration, Bangkok, Thailand. (in Thai)
- Thamrongthanyawong, S. (2017). *Public Policy: Concepts, Analysis and Processes*. 29th edition. Bangkok: Sematham Press.

Yakorn, N., Boonchai, K., & Laosuwan, T. (2019). Process of Creating Local Ordinances as a Community Resource Management Mechanism. *Journal of Politics and Governance*, 9(3), 95-113. (in Thai)