

บทบาทองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารจัดการท่องเที่ยวท้องถิ่น :
มุมมองฐานการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่*

The Role of Subdistrict Administration Organizations in Local Tourism
Management: The Perspective on the New Public Governance*

ศาสวัต เพ่งแพ

Sasawat Pengpae

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม

Public Administration Program, Faculty of Humanities and Social Sciences, Chandrakasem Rajabhat University

E-mail: sasawat.p@chandra.ac.th

บทคัดย่อ

Received: July 19, 2020

Revised: August 06, 2020

Accepted: September 9, 2020

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่สำคัญในการส่งเสริมการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ให้แก่ท้องถิ่น รวมถึงบทบาทในการส่งเสริมการท่องเที่ยวของท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นหนึ่งในบทบาทที่องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถแสดงบทบาทที่ชัดเจนในการดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรม ประเพณีและภูมิปัญญาของท้องถิ่น ก่อให้เกิดการอนุรักษ์และสร้างรายได้ให้กับชุมชน

การจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ หรือ New Public Governance (NPG) เป็นแนวความคิดทางการบริหารงานภาครัฐที่เริ่มมีการกล่าวถึงในช่วงต้นศตวรรษที่ 21 ซึ่งได้มีข้อเสนอให้นำแนวคิด NPG มาใช้ในการบริหารจัดการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีสาระสำคัญ เน้นเสริมอำนาจภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง ให้มีบทบาทมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะมากขึ้น ซึ่งจะเป็นการตอบสนองการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืนต่อไป องค์การบริหารส่วนตำบล ถือเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างสุด ต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และตามที่ได้รับมอบหมายจากส่วนราชการต่าง ๆ รวมทั้งการส่งเสริมบทบาทการท่องเที่ยวของท้องถิ่น โดยมีหลักการทำงานที่จะต้องยึดถือไว้ว่าการจัดการบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนนั้น จะต้องดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพ มีการบริหารจัดการที่มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและมีความรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการที่มากขึ้น เป็นไปตามมาตรฐานและตัวชี้วัดด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ทั้ง 3 ด้าน ได้แก่ (1) มาตรฐานด้านแหล่งหรือกิจกรรมท่องเที่ยว (2) มาตรฐานด้านการบริการการท่องเที่ยว และ (3) มาตรฐานด้านการตลาดท่องเที่ยว เป็นสำคัญ

เนื้อหาของบทความมุ่งศึกษาบทบาทและข้อจำกัดในทางปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันที่ซึ่งการบริหารและการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ที่ปรากฏในนโยบายสาธารณะ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่ง

* บทความสืบเนื่องจากการประชุมวิชาการระดับชาติ และนานาชาติ “ราชภัฏวิจัย ครั้งที่ 6 วันที่ 17 – 18 สิงหาคม 2563 ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม

ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรฐานการส่งเสริมการท่องเที่ยวเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ตามลำดับ เพื่อทำความเข้าใจและ เสนอแนะแนวทางทั้งเชิงนโยบายสาธารณะและเชิงปฏิบัติการในการนำมาใช้ในการบริหารจัดการท่องเที่ยวท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล ต่อไป

คำสำคัญ : การจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่, องค์การบริหารส่วนตำบล, นโยบายสาธารณะ

Abstract

Local government organization, especially the Subdistrict Administration Organization, has an important duty to promote development in a various local area including the role of local tourism promotion. It is one of the roles that the Subdistrict Administration Organization can promote and develop of local natural resources, art and culture, local traditions and wisdom. Which contributes to conservation and income for the local community.

New Public Governance (NPG) is a public administration concept that was discussed in the beginning of the 21st century. There is a proposal to adopt the NPG concept in local management. Which has emphasizes the empowerment of various sectors that are people-centered to have more important role in carrying out public activities. Subdistrict Administration Organization considered as the lowest level local government organization that must be carried out in accordance with the powers and duties that have been transferred from various government agencies, including promoting the role of local tourism. With work principles that must be held that the provision of public services for the people must be better or not lower than the original quality standard management, transparent, more efficient and responsible to people. Complies with tourism promotion standards and indicators of the Department of Local Administration, Ministry of Interior in 3 aspects, which are (1) standards for tourism sources or activities (2) standards for tourism services and (3) standards for tourism marketing.

The content of the article aims to studying the roles and practical limitations of the current subdistrict administration organization in which the administration and management of local resources in accordance with the intentions appearing in public policy, such as the Constitution of the Kingdom of Thailand Act B.E. 2560, Subdistrict Council and Subdistrict Administrative Organization 2537 B.E., Act to determine decentralization plans and procedures for local administrations, 2542 B.E., Tourism promotion standards as guidelines for tourism promotion operations of the Department of Local Administration , Ministry of Interior, respectively. In order to understand and make recommendations for both public policy and practice in applying to local tourism management of the Subdistrict Administration Organization.

Keywords : New Public Governance, Subdistrict Administration Organizations, Public Policy

บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่สำคัญในการจัดบริการสาธารณะเพื่อส่งเสริมการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งต้องดำเนินการตามเจตนารมณ์และตามหน้าที่ที่ได้รับการถ่ายโอนจากส่วนราชการในระดับต่าง ๆ ทั้งจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมถึงบทบาทในการส่งเสริมการท่องเที่ยวของท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นหนึ่งในบทบาทที่องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถแสดงบทบาทที่ชัดเจนในการดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรม ประเพณีและภูมิปัญญาของท้องถิ่น ก่อให้เกิดการอนุรักษ์และสร้างรายได้ให้กับชุมชน

อุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่นำรายได้มาสู่ประเทศเป็นอันดับหนึ่งมาหลายทศวรรษ เป็นอุตสาหกรรมที่ลงทุนน้อยแต่ได้ผลตอบแทนกลับมามากมหาศาลทั้งในรูปของเงินตราและภาพลักษณ์ ในส่วนของนโยบายในการพัฒนาบริการและส่งเสริมการท่องเที่ยวเพื่อให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวแห่งเอเชีย (Tourism Capital of Asia) ตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2555-2559) เป็นต้นมาถึงปัจจุบันพยายามส่งเสริมให้เกิดการเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยว รูปแบบการท่องเที่ยวที่หลากหลาย การเสนอวัฒนธรรมไทยที่เป็นเอกลักษณ์ และการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว โดยกำหนดเป้าหมายหลักในการพัฒนาด้านสาธารณูปโภค ที่พักอาศัย การสาธารณสุขพื้นฐาน การเข้าถึงทรัพยากรและแหล่งท่องเที่ยว และการต้อนรับด้วยอัธยาศัยไมตรี เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าความสามารถในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้เกี่ยวข้องจากทุกฝ่ายและทุกระดับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนตำบล ถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างสุด มีบทบาทในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น ซึ่งมองว่าการท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมในภาคบริการ สามารถมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาและสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรมท่องเที่ยวก่อให้เกิดธุรกิจที่เกี่ยวข้องมากมาย ก่อให้เกิดการลงทุน การจ้างงานและสร้างรายได้ให้กับคนในชาติ กระจายรายได้ลงสู่ท้องถิ่น สร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจในชุมชน ตลอดจนส่งเสริมองค์การชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์เพื่อเสริมสร้างเศรษฐกิจของชุมชนมากขึ้น

สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ.2560-2564 ได้น้อมนำหลัก “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาประเทศอย่างต่อเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9-11 โดยสาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 สำนักคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้จัดทำบนพื้นฐานของกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2560-2579) ซึ่งเป็นแผนหลักของการพัฒนาประเทศ และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) รวมทั้งการปรับโครงสร้างประเทศไทยไปสู่ประเทศไทย 4.0 ตลอดจนประเด็นการปฏิรูปประเทศ (คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน, 2560) ได้ระบุปัญหาการเข้าถึงและการจัดสรรการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติยังไม่เป็นธรรม ก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทรัพยากรธรรมชาติยังไม่ได้ถูกกระจายหรือจัดสรรให้แก่ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม ซึ่งมีสาเหตุหลักมาจากความไม่เสมอภาคในสิทธิและอนาจการจัดการทรัพยากร นำไปสู่ความขัดแย้งซึ่งมีแนวโน้มจะเกิดบ่อยครั้งขึ้นและมีความรุนแรงมากขึ้น ซึ่งรัฐจำเป็นต้องมีกลไกจัดการความขัดแย้ง มีการจัดสรรและแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นธรรมเพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำดังกล่าว โดยกำหนดไว้ในเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฯ ฉบับที่ 12 ข้อ (2.6) มีระบบบริหารจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ ทันสมัย โปร่งใส ตรวจสอบได้ กระจายอำนาจและมีส่วนร่วมจากประชาชน ลดบทบาทภาครัฐในการให้บริการที่ซึ่งภาคเอกชน

ดำเนินการแทนได้ดีกว่า เพิ่มการใช้ระบบดิจิทัลในการให้บริการ และการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระมากขึ้นเป็นสาระสำคัญ

บทบาทของการบริหารส่วนตำบลในการส่งเสริมการบริหารจัดการท่องเที่ยวท้องถิ่น

ในปัจจุบันการบริหารและการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นไม่ใช่เรื่องที่รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการแต่เพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติในมาตรา 43 ว่าบุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (1) อนุรักษ์ พัฒนา หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณี อันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ (2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลาย ทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ (3) เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินงานใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน หรือชุมชน หรือคว้นการดำเนินงานใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน และได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์พัฒนาการท่องเที่ยว พ.ศ. 2561-2564 (กรมการท่องเที่ยว, 2560) มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการวางรากฐานและแก้ไขปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการท่องเที่ยว รวมถึงการสร้างสมดุลของการพัฒนาในมิติต่าง ๆ ตลอดจนให้ความสำคัญกับการทำงานอย่างบูรณาการกับภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งได้กำหนดวิสัยทัศน์ทางการท่องเที่ยวของประเทศ คือ การเป็นแหล่งท่องเที่ยวคุณภาพ ชั่นนำของโลกที่เติบโตอย่างมีดุลยภาพบนพื้นฐานความเป็นไทย เพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และกระจายรายได้สู่ประชาชนทุกภาคส่วนอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะยุทธศาสตร์ที่ 5 การบูรณาการการบริหารจัดการ การท่องเที่ยว และส่งเสริมความร่วมมือในการทำงาน

การส่งเสริมการท่องเที่ยวถือเป็นภารกิจสำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และตามที่ได้รับถ่ายโอนจากส่วนราชการต่าง ๆ การดำเนินนโยบายดังกล่าวมุ่งให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมให้มีบทบาทรับการถ่ายโอนกิจการด้านการท่องเที่ยวจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยในการกิจหลัก 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการวางแผนการท่องเที่ยว ด้านการปรับปรุงดูแลสถานที่ท่องเที่ยว และด้านการจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ โดยมีหลักการดำเนินงานที่จะต้องยึดถือไว้ว่า “การจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนนั้น จะต้องดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพ ได้มาตรฐาน มีการบริหารจัดการที่มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและมีความรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการที่มากขึ้น การถ่ายโอนภารกิจด้านการท่องเที่ยว ซึ่งภารกิจดังกล่าวกำหนดถ่ายโอนให้แก่เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานคร ในประเภทกลุ่มงานเลือกทำโดยอิสระ และนอกจากนี้งานด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวยังเป็นภารกิจตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายด้วย คือ

1. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542) โดยสามารถกำหนดแบ่งภารกิจได้ ดังนี้

1.1 มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

1.2 มาตรา 68 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วน ตำบล ดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรรมและกิจการสหกรณ์
- (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- (12) การท่องเที่ยว
- (13) การผังเมือง

2. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 หมวด 2 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ

“มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว”

“มาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้ (14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว”

“มาตรา 21 วรรคสอง ในการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่ที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๙ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกันดำเนินการหรืออาจร้องขอให้ รัฐหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แล้วแต่กรณี ดำเนินการแทนได้”

“มาตรา 22 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้เอกชนดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่แทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

3. พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551

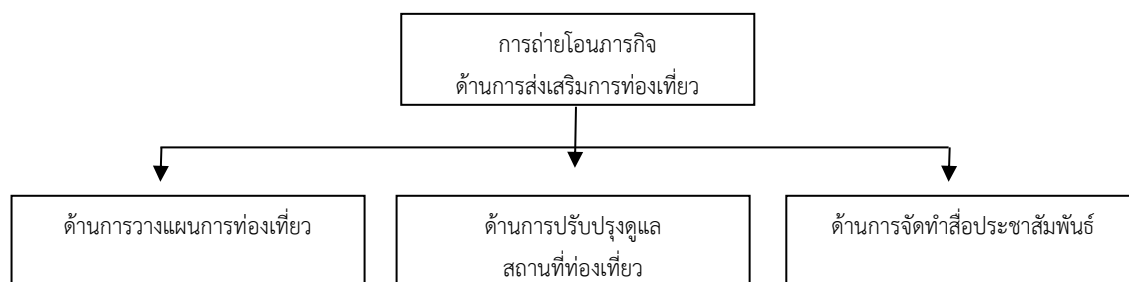
“มาตรา 3 ให้ความหมายของ การบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยว หมายถึงการจัดสร้างและพัฒนา ปรับปรุงแหล่งท่องเที่ยว การบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยว การรักษาคุณภาพแหล่งท่องเที่ยว การจัดกิจกรรมการท่องเที่ยว การพัฒนาบริการท่องเที่ยว การพัฒนาบุคลากรการท่องเที่ยว การสร้างและเผยแพร่องค์ความรู้ทางการท่องเที่ยว การสร้างสินค้าทางการท่องเที่ยว การรักษาความปลอดภัยทางการท่องเที่ยว หรือการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับแหล่งท่องเที่ยว นักท่องเที่ยวหรืออุตสาหกรรมท่องเที่ยว ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมอันเป็นการสนับสนุนให้เกิดการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน”

โดยมาตรา 5 ได้กำหนดให้มีตัวแทนจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย นายกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งชาติ (ท.ท.ช.)

จากที่ข้างต้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นกลไกสำคัญในการประสานงานกับองค์กรหรือหน่วยงานอื่น ๆ ในระดับต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว เนื่องจากเป็นผู้ดูแลทรัพยากรท่องเที่ยวในท้องถิ่นและร่วมพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการท่องเที่ยว จะเห็นได้จากการจัดสรรงบประมาณโครงการพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้แผนงานส่งเสริมและพัฒนาด้านการท่องเที่ยว โดยมีแนวทางในการดำเนินงาน ดังนี้

1. จัดทำแผนส่งเสริมการท่องเที่ยว ใน 2 แนวทาง คือ การดำเนินโดยใช้งบประมาณจากองค์การบริหารส่วนตำบล และดำเนินโดยใช้งบประมาณจากหน่วยงานอื่น
2. จัดตั้งองค์กรเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวในพื้นที่โดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานดังนี้
 - 2.1 เพื่อเพิ่มรายได้จากนักท่องเที่ยวระหว่างประเทศและในประเทศ
 - 2.2 เพื่อให้เกิดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ที่ยั่งยืน
 - 2.3 เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยว
 - 2.4 เพื่อสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยว ซึ่งจะมีผลต่อการพัฒนาท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง

จากบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการบริหารจัดการการท่องเที่ยวท้องถิ่น ภายใต้ข้อบังคับแห่งกฎหมายองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีบทบาทหลัก ได้แก่ การเป็นหน่วยงานให้ความคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลในกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์และการท่องเที่ยวอีกด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งด้านเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมในเขตพื้นที่ ซึ่งการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีความเกี่ยวข้องกันโดยพิจารณาอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่าย คือ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอขอความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารกิจการของ อบต. ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล เป็นต้น



ภาพที่ 1 การถ่ายโอนภารกิจด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อให้เกิดการบรรลุเป้าหมายการดำเนินงานดังกล่าว กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย จึงได้กำหนดมาตรฐานการส่งเสริมการท่องเที่ยวสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่

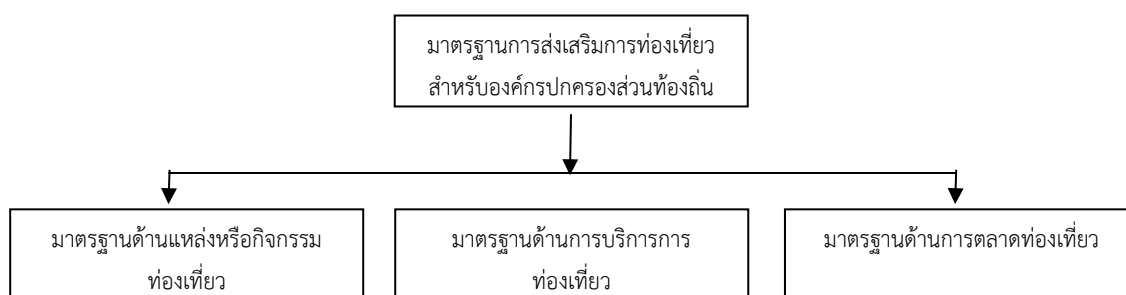
1. มาตรฐานด้านแหล่งหรือกิจกรรมท่องเที่ยว ประกอบด้วย
 - 1.1 สนับสนุนหรือจัดให้มีเส้นทางเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยว
 - 1.2 สนับสนุนหรือจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกในแหล่งท่องเที่ยว
 - 1.3 สนับสนุนหรือจัดให้มีระบบดูแลรักษาแหล่งท่องเที่ยว

2. มาตรฐานด้านการบริการการท่องเที่ยว ประกอบด้วย

- 2.1 สนับสนุนหรือจัดให้มีบริการด้านความปลอดภัย
- 2.2 สนับสนุนหรือจัดให้มีบริการภัตตาคารและร้านอาหาร
- 2.3 สนับสนุนหรือจัดให้มีบริการสินค้าและของที่ระลึก
- 2.4 สนับสนุนหรือจัดให้มีบริการที่พักค้างแรมสำหรับนักท่องเที่ยว
- 2.5 สนับสนุนหรือจัดให้มีบริการนำเที่ยวและมัคคุเทศก์
- 2.6 สนับสนุนหรือจัดให้มีบริการด้านบันเทิงและนันทนาการ
- 2.7 สนับสนุนหรือจัดให้มีบริการด้านสารสนเทศ
- 2.8 สนับสนุนหรือจัดให้มีบริการด้านขนส่ง

3. มาตรฐานด้านการตลาดท่องเที่ยว ประกอบด้วย

- 3.1 สนับสนุนหรือจัดให้มีการกำหนดแผนการตลาดท่องเที่ยว
- 3.2 สนับสนุนหรือจัดให้มีการสร้างเส้นทางหรือกิจกรรมท่องเที่ยวในแหล่งท่องเที่ยว
- 3.3 สนับสนุนหรือจัดให้มีการโฆษณาไปยังกลุ่มนักท่องเที่ยว



ภาพที่ 2 มาตรฐานการส่งเสริมการท่องเที่ยวสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

จะเห็นได้ว่างานด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวขององค์การบริหารส่วนตำบลยังเป็นภารกิจตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีแหล่งท่องเที่ยวและกิจกรรมด้านการท่องเที่ยวควรมีแนวทางในการดำเนินการเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อชุมชนและการท่องเที่ยวโดยรวมของประเทศ โดยยึดหลักการส่งเสริมการท่องเที่ยวตามที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยใช้เป็นแนวทางและแนวปฏิบัติในการดำเนินงานด้านการท่องเที่ยว โดยมาตรฐานในแต่ละด้านได้กำหนดตัวชี้วัดมี 2 ระดับ ได้แก่ ตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน หมายถึง ตัวชี้วัดที่มีความสำคัญและเป็นภารกิจที่ตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานในการส่งเสริมการท่องเที่ยว เพื่อกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการ ตัวชี้วัดขั้นพัฒนา หมายถึง ตัวชี้วัดที่มีความสำคัญและเป็นภารกิจที่มีการพัฒนาระดับการส่งเสริมการท่องเที่ยวให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น หรือก้าวหน้ากว่ามาตรฐานตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน และกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจะทำหรือเลือกทำตามศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น ความพร้อมทางด้านงบประมาณ บุคลากร เป็นต้น

การนำแนวความคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance หรือ NPG) มาใช้ในการปกครองท้องถิ่น: ลดบทบาทภาครัฐ เพิ่มบทบาทของท้องถิ่นบนฐานความหลากหลายของสังคมพลุ่ลักษณ์

แนวความคิดในการบริหารสาธารณะในปัจจุบัน Nicholas Henry (2010) ได้กล่าวถึงใน Public Administration and Public Affairs มองว่ากระบวนทัศน์ใหม่ทางรัฐประศาสนศาสตร์เกิดขึ้นมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา การบริหารสาธารณะที่ให้ความสำคัญกับความเป็นพลเมือง ในมุมมองต่อความหมายดังกล่าว การจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance หรือ NPG) สมศักดิ์ สามัคคีธรรม และปรีดา วานิชภูมิ (2556) ได้นิยามการจัดการภาคีสาธารณะในฐานะแนวคิดในการจัดการภาครัฐที่เน้นเสริมอำนาจภาคส่วนต่าง ๆ ให้ได้มีบทบาทดำเนินการกิจกรรมสาธารณะมากขึ้น ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการสาธารณะในช่วงกว่า 100 ปีที่ผ่านมาได้มีการพัฒนาการบริหารจัดการอย่างต่อเนื่อง ไททัศน์ มาลา (2561) เห็นว่าการบริหารงานภาครัฐแบบเดิมให้ความสำคัญกับระบบราชการที่เต็มไปด้วยระเบียบแบบแผน การกำหนดนโยบายสาธารณะ และการส่งมอบบริการสาธารณะที่เน้นบทบาทของภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว บางครั้งอาจจะไม่สามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึงมีมุมมองเริ่มจากข้อเสนอให้การเมืองและการบริหารจึงควรแยกออกจากกัน (Wilson, 2007) และหากจะมองอีกด้านหนึ่งตามหลักของเศรษฐศาสตร์บนฐานทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ความสามารถจัดสรรทรัพยากรเหล่านี้ที่ต้องตอบสนองต่อความต้องการของคนที่มีความต้องการไม่จำกัดให้ได้มากที่สุด มีประโยชน์สูงสุด และคุ้มค่ามากที่สุดได้จึงเป็นสิ่งสำคัญ ดังนั้น แนวความคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (NPG) เกิดขึ้นภายใต้บริบทที่ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ ชุมชน องค์การพัฒนาเอกชน และกลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพต่าง ๆ ได้เข้าร่วมดำเนินงานสาธารณะ ในรูปแบบของการจัดการภาคีอันหลากหลาย เช่น การวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาค และท้องถิ่น ชุมชนเข้าร่วมเป็นภาคีกับรัฐในการจัดการศึกษาของชุมชน การจัดการป่าชุมชน และการจัดการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม เป็นต้น (Osborne, 2010)

G. Shabbir Cheema (2005) นิยามคำว่า “Governance” เป็นวิถีทางในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ ที่มีระบบของค่านิยม นโยบายและสถาบันที่หลากหลาย เพื่อจะได้มีอิทธิพลต่อการกำหนดผลลัพธ์ทางนโยบาย ที่สังคมนำไปใช้ในการจัดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง ขณะที่ Stephen P. Osborne (2010) ได้กล่าวไว้ว่า การจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance) มีพื้นฐานจากความคิดที่ว่าสังคมประกอบด้วยความซับซ้อนในมิติของของ “รัฐแบบพหุ” (Complexities of The Plural State) ที่รัฐมีผู้กระทำจากหลายฝ่ายที่พยายามมีอิทธิพลต่อนโยบายและบริการสาธารณะ และมีมิติของ “รัฐพหุนิยม” (Complexities of The Pluralist State) จากการที่รัฐมีกระบวนการที่หลากหลายในการส่งข้อมูลเข้าสู่ระบบของการกำหนดนโยบายสาธารณะต่อไป หรืออาจกล่าวได้ว่าการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance หรือ NPG) นี้เป็น ความพยายามที่จะพัฒนาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและการส่งมอบบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นในศตวรรษที่ 21 ตามสภาพของความเป็นจริง ที่มีความแตกต่างหลากหลายและความสลับซับซ้อนของตัวแสดงที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการทำงานของภาครัฐ

การนำแนวคิด Governance มาใช้กับจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance หรือ NPG) มีความหมายถึงการที่ภาคประชาสังคม กลุ่มธุรกิจ และผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียหลากหลายฝ่ายไม่เพียงแค่ผู้รับบริการ (Passive Public Service Receiver) แต่ปรับบทบาทมาเป็นผู้กำหนดนโยบาย นำนโยบายมาปฏิบัติ ตลอดจนกำกับติดตามและประเมินผลนโยบายดังกล่าว (Active Participant) โดย Stephen P. Osborne (2010) ได้กล่าวถึงประเด็นที่ควรพิจารณาคือ การจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance) นั้นไม่ใช่คำใหม่หรือกระบวนทัศน์ใหม่ที่เข้ามาแทนที่การบริหารงานภาครัฐ (Public Administration) และการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New public

Management) แต่ถูกมองว่าเป็นทั้งผลผลิตและการตอบสนองต่อลักษณะของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและการส่งมอบบริการสาธารณะในรูปแบบของสถาบันและเครือข่ายที่มีความซับซ้อน หลากหลายและเกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก นโยบายสาธารณะการนำไปปฏิบัติจึงเป็นผลสะท้อนให้เห็นถึงค่านิยม ความสัมพันธ์ และกลไกการจัดสรรทรัพยากรจากความหลากหลายในการดำเนินชีวิตของคนในสังคมปัจจุบัน และเป็นการส่งมอบบริการสาธารณะในรูปแบบของเครือข่ายให้มากขึ้น เพื่อส่งมอบบริการสาธารณะไปสู่ประชาชนให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น มโนทัศน์พื้นฐานการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance หรือ NPG) จึงมีเป็นการบริหารงานภายใต้ระบอบประชาธิปไตยที่มีประชาชนปกครองตนเอง เพื่อบรรลุเป้าหมายสังคมประชาธิปไตยที่ดี (Good Democratic Society) เน้นการจัดการด้วยตนเองของประชาชน (Self-Governance) บนผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) โดยที่มีการดำเนินงานในสี่ประการ คือ ประการแรก การสร้างแรงจูงใจในการพัฒนาตนเองให้กับประชาชนและภาคประชาสังคม ประการที่สอง การส่งเสริมบริหารงานแบบเครือข่าย (Governing by Network) ประสานความร่วมมือทั้งจากภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ประการที่สาม ปรับ แก้ไข ยกเลิกกฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับใดๆ ที่ขัดขวางการดำเนินงานของภาคประชาชน ภาคเอกชน และประชาสังคม ประการสุดท้าย การทำให้เกิดผลทางการเมืองในทางปฏิบัติ โดยรัฐมีบทบาทในฐานะผู้สร้างสภาพแวดล้อมทางกฎหมายและทางการเมืองที่เหมาะสม

แนวทางในการวิเคราะห์การจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (NPG) (Osborne, 2010) สามารถจำแนกออกเป็น 5 แนวทาง คือ

1. การจัดการภาคีเชิงสังคมการเมือง (Socio-Political Governance) มุ่งอธิบายบทบาทและการมีปฏิสัมพันธ์ของสถาบันต่างๆ ทางสังคม กลไกสำคัญคือการเปิดโอกาสให้หน่วยงานภาครัฐกับภาคสังคมที่มีความหลากหลายที่เข้ามามีส่วนร่วมกำหนดและส่งมอบบริการสาธารณะที่หลากหลาย

2. การจัดการภาคีเชิงนโยบายสาธารณะ (Public Policy Governance) เน้นศึกษาบทบาท วิธีการปฏิสัมพันธ์และการมีอิทธิพลของชนชั้นนำทางสังคมกับเครือข่ายทางสังคมส่วนต่าง ๆ ที่ไม่จำกัดเฉพาะส่วนกลางคือรัฐเท่านั้น ให้สามารถมีความสนใจและผลประโยชน์ที่หลากหลายในการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายสาธารณะในฐานะชนชั้นนำผู้กำหนดนโยบาย ที่มีการกำหนดและจัดกิจกรรมสาธารณะมีการดำเนินการในรูปแบบของเครือข่าย

3. การจัดการภาคีเชิงการบริหาร (Administrative Governance) เน้นการลดบทบาทอำนาจรัฐในฐานะศูนย์กลางทางการเมือง โดยมอบอำนาจให้เครือข่ายขององค์กรไม่แสวงหากำไรและองค์กรเอกชนแสวงหากำไรเป็นผู้รับเหมาช่วงในการดำเนินการสินค้าและบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพ ซึ่ง Ewalt (2001) ใช้คำว่า การทำให้ภาครัฐกลายเป็น “รัฐกลวง” (Hollow State) ที่ซึ่งบทบาทรัฐปัจจุบันไม่สามารถจัดการบริหารแต่ผู้เดียวและยังต้องให้ความสำคัญกับตัวแสดงอื่น ๆ ในสังคมนอกเหนือจากรัฐอีกด้วย

4. การจัดการภาคีในรูปแบบของการรับเหมาช่วง (Contract Governance) ให้ความสำคัญกับการนำการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Management) เสนอให้ภาคเอกชนเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้รับสัญญาจ้างรับเหมาช่วงในการให้บริการสาธารณะแก่สาธารณะแก่ประชาชนแทนระบบราชการแบบดั้งเดิม โดยรัฐเปลี่ยนบทบาทมาเป็นผู้ประสานงานและกำกับ ติดตามการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดความพึงพอใจกับประชาชนมากที่สุด

5. การจัดการภาคีในรูปของเครือข่าย (Network Governance) ให้ความสำคัญกับกลไกการจัดตั้งและการทำงานระหว่างเครือข่ายสังคมภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กัน เข้ามาประสานนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ ให้บรรลุเป้าหมายเชิงนโยบาย เป็นสำคัญ

ความท้าทายและข้อจำกัดในการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance หรือ NPG) ในรูปแบบของเครือข่าย (Network Governance): กรณีตัวอย่างบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลบางใหญ่ จังหวัดสุพรรณบุรีในการบริหารจัดการท่องเที่ยวชุมชน

จากกรอบมาตรฐานการส่งเสริมการท่องเที่ยวเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้เขียนนำมาวิเคราะห์สภาพปัญหาและข้อจำกัดทางปฏิบัติ อันเป็นความท้าทายของการบริหารงานภาครัฐไทย ภายใต้กรอบแนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance หรือ NPG) พบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งนั้นจำเป็นที่จะต้องมีการบริหารที่ตอบสนองตรงกับผลประโยชน์สาธารณะ ภายใต้การเปลี่ยนแปลงที่สะท้อนให้เห็นบทบาทของตัวแสดงทางสังคมที่มากและหลากหลายขึ้น ความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนบทบาทดังกล่าวนั้น บทบาทภาครัฐไม่ได้ลดลงหรือเปลี่ยนไปอย่างสิ้นเชิง หากแต่ภาครัฐยังคงมี บทบาทสำคัญต่อการจัดการกิจการสาธารณะหรือผลประโยชน์สาธารณะต่างๆ ในลักษณะของการบริหารและการประสานความร่วมมือมากกว่าการสั่งการหรือควบคุมเหมือนในอดีต ประกอบกับการนำแนวความคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance) มาใช้ในการปกครองท้องถิ่น G. Shabbir Cheema (2005) ได้เสนอว่าควรส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกระบวนการทำงาน เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง สอดคล้องกับการจัดการภาครัฐในส่วนกลางและภูมิภาคต่อไป โดยท้องถิ่นจะต้องมีการจัดการโดยเฉพาะในรูปแบบภาคีเครือข่าย (Network Governance) ซึ่ง วสันต์ เหลืองประภัสร์ (2557) เป็นผู้หนึ่งซึ่งเคยใช้แนวความคิดในการอธิบายการบริหารจัดการบนฐานปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในภาคสังคมและรัฐบาล (Social and Political Governance) โดยมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

1. เครือข่ายความสัมพันธ์แนวราบที่มีรูปแบบที่ชัดเจนแน่นอนระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง พึ่งพาซึ่งกันและกัน (Interdependent) แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นเอกเทศในการแสดงบทบาทของตนเอง (Autonomous)
2. การปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงดำเนินไปโดยผ่านการเจรจาปรึกษาหารือ หรือ ต่อรองข้อตกลงร่วมกัน (Negotiation) เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรร่วมกันของแต่ละฝ่ายเพื่อขับเคลื่อนเป้าหมายให้บรรลุผลสูงสุด
3. การเจรจาอยู่บนพื้นฐานความตระหนักรู้ (Cognitive) ที่ทุกฝ่ายรับรู้ร่วมกัน
4. กระบวนการทำงานของเครือข่ายดำเนินไปโดยกลไกการกำกับดูแลตนเอง (Self-regulating) ภายใต้สถานการณ์การทำงานร่วมกัน
5. การทำงานของเครือข่ายอยู่ภายใต้ผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)

จากงานวิจัยของนพวรรณ ศรีอำดี (2561) ศึกษาบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลบางใหญ่ ในการบริหารจัดการท่องเที่ยวชุมชนบางแม่หม้าย อำเภอบางปลาม้า จังหวัดสุพรรณบุรีพบว่าบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลบางใหญ่ในการบริหารจัดการท่องเที่ยวชุมชนบางแม่หม้าย อำเภอบางปลาม้า จังหวัดสุพรรณบุรี ในภาพรวม พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นว่ามีบทบาทอยู่ในระดับมาก และเมื่อพิจารณารายด้านแล้วพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นอยู่ในระดับมากทุกด้านเช่นเดียวกัน โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อยดังนี้ ด้านการพัฒนากิจกรรมการท่องเที่ยว รองลงมา ได้แก่ มีการด้านการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว ด้านการพัฒนาการบริการการท่องเที่ยว และด้านการดูแลความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว ตามลำดับ ซึ่งผู้เขียนได้วิเคราะห์บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลบางใหญ่ ในการบริหารจัดการท่องเที่ยวชุมชนบางแม่หม้ายมีลักษณะเป็นการจัดการภาคีในรูปแบบของเครือข่าย (Network Governance) ที่ให้ความสำคัญกับกลไกการทำงานของเครือข่ายสังคมส่วนต่าง ๆ เข้ามาประสานนโยบายสาธารณะในหลายประเด็น คือ

1. องค์การบริหารส่วนตำบลบางใหญ่เปลี่ยนการบริหารตามลำดับสายงานบังคับบัญชา เป็นการทำงานเป็นทีมที่มีความหลากหลายให้มากขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบลบางใหญ่เป็นผู้ทำหน้าที่ส่งเสริมการทำงานการพัฒนาในด้านการท่องเที่ยวร่วมกับชุมชนความเป็นเอกลักษณ์ทางชาติพันธุ์ และกลุ่มทางสังคม เช่น กลุ่มชมรมผู้สูงอายุในชุมชนร่วมกับเครือข่ายกลุ่มอาชีพต่าง ๆ เช่น กลุ่มหัตถกรรมจักสานผักตบชวา กลุ่มชมรมไทย กลุ่มไม้กวาด กลุ่มอาชีพค้าขาย กลุ่มอาชีพเกษตรกรรม เป็นต้น ตลอดจนเครือข่ายภาครัฐ อาทิเช่น สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดสุพรรณบุรี องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ อาทิ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแหลม เทศบาลตำบลบางใหญ่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุพรรณบุรี เป็นต้น โดยพบว่าเป็นความสัมพันธ์ที่มีความแนบแน่นค่อนข้างสูง มีบทบาทสำคัญร่วมกันในการส่งเสริมด้านกิจกรรมด้านสินค้าและการบริการให้นักท่องเที่ยวได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ทั้งทางด้านประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมและประสบการณ์ เกิดการเรียนรู้ในพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนเพิ่มขึ้น โดยนำจุดแข็งมาเป็นแรงดึงดูดใจ พร้อมสร้างจุดแข็งใหม่มาเสริมผู้ประกอบการท่องเที่ยวควรส่งเสริมการท่องเที่ยวโดยกำหนดราคามาตรฐานมีบริการที่ประทับใจและนำเสนอในข้อมูลที่ถูกต้องที่จะช่วยการพัฒนาการบริหารจัดการการท่องเที่ยวแบบบูรณาการที่มุ่งเน้นการอนุรักษ์ที่ยั่งยืนโดยประชาชนในชุมชนให้มีความภาคภูมิใจที่จะอนุรักษ์สถานที่ อาคาร สิ่งก่อสร้างที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ศิลปกรรม สถาปัตยกรรม และวัฒนธรรม เพื่อให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของประชาชน

2. องค์การบริหารส่วนตำบลบางใหญ่ทำหน้าที่เป็นผู้กำกับ ติดตามการดำเนินงานตามนโยบาย โดยการเปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่น ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการส่งมอบบริการสาธารณะของท้องถิ่น ที่มีการนำแนวคิดระบบตลาดมาใช้มากขึ้น ทั้งนี้การเข้าไปมีบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนด้านการท่องเที่ยวในชุมชน ซึ่งดำเนินการส่งเสริมกลุ่มอาชีพและพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชนเพื่อจำหน่ายให้กับนักท่องเที่ยว โดยสนับสนุนงบประมาณ การอบรมความรู้ การศึกษาดูงาน การสร้างตลาดสินค้า ชุมชนเพื่อเป็นแหล่งท่องเที่ยว การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวใหม่เพื่อสร้างกิจกรรมให้กับเส้นทางท่องเที่ยว อุทยานแห่งชาติ การสนับสนุนสิ่งก่อสร้างเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับนักท่องเที่ยวภายในบริเวณอุทยานแห่งชาติ และการประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยวอุทยานแห่งชาติ

3. องค์การบริหารส่วนตำบลบางใหญ่มีการเสริมพลังอำนาจให้ภาคสังคมจากทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแผน การให้บริการสาธารณะ และตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการนัดประชุมร่วมกันในระดับขององค์การบริหารส่วนตำบลค่อนข้างถี่ มีการจัดประชุมในพื้นที่ มีการเปิดเวทีประชาคม และจัดประชุมสรุปผลการดำเนินงานร่วมกันระหว่างภาคีเครือข่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลบางใหญ่ ในการบริหารจัดการท่องเที่ยวชุมชนบางแม่หม้าย จังหวัดสุพรรณบุรี ซึ่งความถี่ในการจัดประชุมร่วมกันเป็นส่วนสำคัญทำให้ในรูปแบบภาคีเครือข่าย (Network Governance) มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น โดยจากที่กล่าวมาอยู่บนฐานคิดว่า ภาคประชาสังคมที่เข้มแข็งจะเป็นฐานที่สำคัญในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ สังคม และประชาธิปไตยในระดับประเทศ ต่อไป

ในขณะที่พบว่าข้อจำกัดที่ท้าทายการบริหารงานด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่กฎหมายกำหนด ดังนี้

1. เป้าหมายของการพัฒนาหรือสภาพที่พึงปรารถนาในการส่งเสริมการท่องเที่ยวขององค์การบริหารส่วนตำบลขาดการบูรณาการและมุ่งอนาคต ส่วนใหญ่เป็นการนำโครงการมารวมกันเพื่อเป็นแนวทางในการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละปี

2. ความต้องการของประชาชนและสภาพปัญหาที่มีความหลากหลายและสลับซับซ้อนมากขึ้น จึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลจำเป็นต้องทำหน้าที่ประสานงาน อำนาจความสะดวกให้เกิดความร่วมมือในการดำเนินการส่งเสริมการท่องเที่ยวให้มากขึ้น

3. การจัดทำแผนพัฒนาการส่งเสริมการท่องเที่ยวขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่ยังเน้นการพัฒนาเฉพาะโครงสร้างพื้นฐาน ละเลยการพัฒนาในด้านอื่น ๆ

4. ปัญหาความไม่ต่อเนื่องของนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนผู้บริหารจากฝ่ายการเมืองท้องถิ่น ได้แก่นายกองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน กล่าวคือ ผู้บริหารคนใหม่ไม่สานต่อโครงการที่ผู้บริหารคนเก่าได้ทำไว้ หากแต่ต้องการเสนอโครงการใหม่ และทิ้งโครงการที่ทำไว้เดิม

5. การขาดแคลนงบประมาณ เป็นปัญหาที่พบในทุกหน่วยงาน เนื่องจากหน่วยงานมีหลายยุทธศาสตร์ที่ต้องพัฒนา โดยเฉพาะ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค จัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกในแหล่งท่องเที่ยว ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวที่สำคัญซึ่งใช้งบประมาณส่วนใหญ่ที่มีในการปรับปรุงถนน ปรับปรุงไหล่ทาง ทำท่อระบายน้ำ บำบัดบ่อทางแหล่งสถานที่ท่องเที่ยว ติดตั้งเสาไฟฟ้าเพิ่มแสงสว่าง ติดตั้งกล้อง CCTV อีกทั้งจัดเก็บขยะและจัดการกับน้ำเสียบริเวณเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงของท้องถิ่น เป็นสำคัญ

ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติการ

จากหลักการส่งเสริมการท่องเที่ยวสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance หรือ NPG) ดังที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติการ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมการบริหารจัดการท่องเที่ยวท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

เชิงนโยบาย

แนวความคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance หรือ NPG) เป็นรูปแบบการบริหารงานภาครัฐที่สนับสนุนการสร้างกลไกการทำงานร่วมกัน ระหว่างหน่วยงานภาครัฐในระดับต่าง ๆ ได้แก่ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้ง องค์กรจากภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม อาทิ ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ ประชาชน บนหลักการพื้นฐานสำคัญคือ การเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของทุกภาคส่วนมีฐานะเป็นภาคีเครือข่ายหุ้นส่วน จึงเห็นว่าภาครัฐควรมีการสนับสนุนนโยบายพัฒนากลไกการจัดตั้งภาคีสาธารณะดังกล่าวและมีการทำงานระหว่างเครือข่ายสังคมภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กันให้สามารถมีบทบาทความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มในการสร้างความตระหนักรู้ (Cognitive) ที่ทุกฝ่ายรับรู้ร่วมกัน สามารถสร้างกระบวนการทำงานของเครือข่ายดำเนินไปโดยกลไกการกำกับดูแลตนเอง (Self-regulating) ภายใต้สถานการณ์การทำงานร่วมกันของเครือข่ายอยู่ภายใต้ผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ที่คนในท้องถิ่นสามารถเข้าถึงบริการต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึง เป็นธรรม และอย่างปลอดภัย

เชิงปฏิบัติการ

โดยเจตนารมณ์ของการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance หรือ NPG) ทุกภาคส่วนควรมีบทบาทเข้ามามีส่วนร่วมสนับสนุนการดำเนินงานจัดการท่องเที่ยวชุมชน กับกลไกการทำงานของเครือข่ายสังคมส่วนต่าง ๆ เพื่อเข้ามาประสานวางแผนกำหนดนโยบายและนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติมีการดำเนินการบริหารจัดการท่องเที่ยวร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ แต่พบปัญหาการประสานและการตัดสินใจจัดบริการสาธารณะเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวต่าง ๆ ยังมีลักษณะแยกส่วนกันอย่างกระจัดกระจายภายใต้อำนาจหน้าที่ของหลายหน่วยงาน ทั้งในระดับความร่วมมือระหว่างหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภายในองค์กรบริหารส่วนตำบล ในขณะที่ความต้องการของประชาชนและสภาพปัญหาที่มีความหลากหลายและสลับซับซ้อนมากขึ้น จึงเห็นว่าการผลักดันให้มีการแก้กฎหมายหรือระเบียบหรือมาตรฐานกลางของภาครัฐให้มีความยืดหยุ่นหรือเสริมพลังจากทุกภาคส่วนมากขึ้นก็อาจจะเป็นส่วนที่สำคัญในการขับเคลื่อนบทบาทจากทุกภาคส่วนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท่องเที่ยวท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ อาทิ การกำหนดมาตรฐานกลางของการให้บริการ หรือมีการบูรณาการด้านงบประมาณระหว่างหน่วยงานให้สามารถดำเนินการร่วมกันปรับสภาพแวดล้อม โครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนสิ่งแวดล้อมในพื้นที่คาบเกี่ยวร่วมกันได้ เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน สร้างความสมดุลระหว่างการใช้อยู่อาศัยทรัพยากรท่องเที่ยวท้องถิ่นควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม สังคม และวิถีชีวิตของชุมชน

บทสรุป

โดยเจตนารมณ์ของการบริหารในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลถือเป็นการบริหารจากล่างขึ้นสู่บน (Development from below) เป็นการพัฒนาที่เน้นที่บทบาทของประชาชน รวมทั้งข้าราชการระดับท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดตัดสินใจความต้องการของตนเอง ที่จะพัฒนาและใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่รวมทั้งสภาพแวดล้อมในส่วนท้องถิ่นสนับสนุนแนวความคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (NPG) ที่เกิดขึ้นภายใต้บริบทที่ภาคประชาสังคม และกลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพต่าง ๆ ได้เข้าร่วมดำเนินงานสาธารณะ ในรูปแบบของการจัดการภาคีอันหลากหลาย อาทิ การจัดการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมของชุมชน เป็นต้น

เมื่อนำแนวความคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (NPG) มาวิเคราะห์ตามรูปแบบการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (NPG) (Osborne, 2010) พิจารณาสภาพปัญหาในทางปฏิบัติพบว่ายังมีข้อจำกัดที่ท้าทายการบริหารงานทั้งมิติโครงสร้างทางการเมืองความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน การกระจายอำนาจและการผลักดันให้หน่วยงานระดับท้องถิ่น รวมถึงการมอบอำนาจให้ภาคเอกชน ประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานที่สูงขึ้น เป็นต้น

ภายใต้ข้อสรุปดังกล่าว ผู้เขียนมีความเห็นว่า ไม่เพียงแต่องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างหรือขนาดเล็กที่สุด จำเป็นต้องปรับบทบาทในการบริหารและส่งเสริมการท่องเที่ยวของท้องถิ่นมาเป็นผู้กำกับ ติดตามการดำเนินงานตามนโยบาย ภายใต้แนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance หรือ NPG) แต่ควรรวมถึงภาคส่วนอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเครือข่ายภาคประชาสังคมภาคเอกชน องค์กรไม่แสวงหากำไร เป็นต้น ยังจำเป็นต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการส่งมอบบริการสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง และตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่มิให้นำแนวคิดระบบตลาดมาใช้มากขึ้น เพื่อเสริมให้เกิดการบริหารและส่งเสริมการท่องเที่ยวของท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็งจะเป็นฐานที่สำคัญในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ สังคม และประชาธิปไตยในระดับประเทศ ต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- กรมการท่องเที่ยว. (2560). *แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวของประเทศไทย พ.ศ. 2560 – 2564*.
กรุงเทพฯ: บริษัท พีดับบลิว ปรีนติ้ง จำกัด.
- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. (2550). *มาตรฐานการส่งเสริมการท่องเที่ยว*. กรุงเทพฯ: สำนักมาตรฐาน
การบริหารงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น.
- คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. (2560). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ฉบับที่สิบสอง. (พ.ศ.2560-2564)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ.
- ไททัศน์ มาลา. (2561). การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่: แนวคิดและการประยุกต์ใช้ในการจัดการปกครอง
ท้องถิ่น. *วารสารวไลยอลงกรณ์ปริทัศน์*, 8(1), 179-194.
- นพวรรณ ศรีอ่ำดี. (2561). *บทบาทองค์การบริหารส่วนตำบลในการส่งเสริมการบริหารจัดการท่องเที่ยวชุมชน:
กรณีศึกษาชุมชนบางแม่หม้ายจังหวัดสุพรรณบุรี*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ. กรุงเทพฯ:
มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, 6 เมษายน 2560,
หน้า 1-90.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2557). การสังเคราะห์ตัวแบบเชิงทฤษฎีและการบริหารจากผลการดำเนินโครงการวิจัยเพื่อ
พัฒนากลไกความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาร่วมกันของคนในพื้นที่. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สมศักดิ์ สามัคคีธรรม และปรีดา วาณิชชภูมิ. (2556). การจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่: ความหมาย และนัยสำคัญ.
วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา, 1(1), 183-214.
- Ewalt, J. A. G. (2001). Theories of Governance and New Public Management: Links to Understanding Welfare
Policy Implementation. *Paper prepared for presentation at the Annual Conference of the American Society
for Public Administration*, Newark, New Jersey, March 12.
- Nicholas Henry. (2010). *Public Administration and Public Affairs*. New York: Longman.
- Osborne, S. P. (2010). *Introduction: The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment ?*. In *The New
Public Governance ? : Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Stephen P.
Osborne (ed.). London: Routledge.
- Wilson, W. (2007). *The study of administration*. in Shafritz, Jay, M. & Hyde, Albert, C. *Classics of Public
Administration*. Wadsworth: Cengage Learning.
- World Tourism Organization. (2004). *Indicators of Sustainable Development for Tourism Destination: A Guidebook*.
Retrieved July 19, 2020, from <http://www.adriaticgreenet.org/icareforeurope/wp-content/uploads/2013/11/Indicators-of-SustainableDevelopment-for-Tourism-Destinations-A-Guide-Book-by-UNWTO.pdf>.